

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

باكستان

استعراض عام



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٣

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، المعروفة باسم "مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة"، التي اعتمدها الجمعية العامة في عام ١٩٨٠. وتتوخى المجموعة، في جملة أمور، مساعدة البلدان النامية على اعتماد وإنفاذ قوانين وسياسات فعّالة بشأن المنافسة تلائم احتياجاتهم الإنمائية وحالتها الاقتصادية.

والآراء المعرب 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 نخومها أو حدودها، أو بشأن نظمها الاقتصادية أو درجة تنميتها.

UNCTAD/DITC/CLP/2013/4
(OVERVIEW)

شكر وتقدير

يقوم الأونكتاد، أثناء الاجتماعات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة أو أثناء مؤتمرات الأمم المتحدة التي تعقد مرة كل خمس سنوات من أجل استعراض مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة، بإجراء استعراضات نظراء لقوانين وسياسات المنافسة. ويضطلع "فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلكين" بأعمال الإعداد الفني لهذا الاستعراض تحت إشراف حسن قاقايا، رئيس الفرع.

وقد أعد هذا التقرير للأونكتاد السيد فيرناندو فورلان، الرئيس السابق لمجلس الدفاع الاقتصادي في البرازيل، والسيد أوركون سينيوجيل، رئيس الإدارة الخامسة المعنية بالإشراف والتنفيذ في السلطة التركية للمنافسة، والسيد ويليام كوفاتشيتش، أستاذ القانون بجامعة جورج واشنطن. وتولى السيد غراهام موت مسؤولية الدعم الفني لإعداد التقرير واستعراضه.

المحتويات

- أولاً - سياسة باكستان وتشريعها في مجال المنافسة ١
- ألف - تطور التشريع المتعلق بالمنافسة وبنيتها ٢
- ثانياً - الإطار والتنظيم المؤسسي للجنة المنافسة الباكستانية ٣
- ألف - لجنة المنافسة الباكستانية ٣
- باء - الحوافز الشخصية ٦
- ثالثاً - نظرة عامة على قانون المنافسة ٦
- ألف - تعريف السوق ذات الصلة ٧
- باء - إساءة استغلال المركز المهيمن ٧
- جيم - الاتفاقات المحظورة والإعفاءات ٧
- دال - عمليات الاندماج والاستحواذ ٨
- هاء - منع ممارسات التسويق الخادعة وحماية المستهلكين ٨
- واو - سبل الانتصاف ٩
- زاي - الغرامات ١٠
- حاء - وظائف اللجنة وسلطاتها ١٠
- طاء - أدوات الإنفاذ ١١
- رابعاً - المؤسسات المعنية بسياسات المنافسة ١٢
- ألف - أداء اللجنة والتحديات التي تواجهها ١٣
- خامساً - الاستنتاجات والتوصيات ٢٠
- ألف - الاستنتاجات ٢٠
- باء - التوصيات ٢١

أولاً - سياسة باكستان وتشريعها في مجال المنافسة

- ١- في عام ٢٠٠٧، أقرت باكستان تعديلاً جوهرياً على نظامها المتعلق بسياسة المنافسة. وثمة أسباب عديدة تجعل من هذه المبادرة واحدة من أهم التطورات المعاصرة على صعيد سياسة المنافسة. أولاً، أن النظام الجديد ينطوي على إمكانات واعدة جداً لتحسين الأداء الاقتصادي في باكستان. فرغم الظروف الصعبة التي عرفتتها لجنة المنافسة الباكستانية (لجنة المنافسة) في بداية الأمر، تمكنت من إيجاد موطئ قدم راسخة لقانون المنافسة كعنصر من عناصر السياسة الاقتصادية الوطنية.
- ٢- ثانياً، أن تنفيذ النظام الجديد يتيح دروساً هامة للبلدان الأخرى التي تعكف على النظر في اعتماد قوانين جديدة متعلقة بالمنافسة أو هي في المراحل الأخيرة من وضع النظم الجديدة لديها موضع التنفيذ. وتبرز التجربة الباكستانية أهمية التمتع بالقيادة القوية في صياغة برنامج للتنفيذ واجتذاب المهنيين ذوي المهارات وحشد الدعم الشعبي لهيئة المنافسة.
- ٣- ثالثاً، أن نظام سياسة المنافسة في باكستان يواجه اليوم نفس التحديات الصعبة التي واجهتها هيئات المنافسة الجديدة في عقدها الأول بعد إطلاقها بنجاح. ثم إن أهمية مبادرات إنفاذ وإشهار قوانين المنافسة التي عرفت بالنظام الباكستاني تميل أيضاً إلى إثارة معارضة قوية ضمن المحاكم والعملية السياسية. ويتيح النجاح المبكر أيضاً فرصاً جاذبة لموظفي لجنة المنافسة ذوي المهارات للانتقال إلى مواقع أخرى (بأجور أفضل في الغالب) في مؤسسات خاصة. ويتطلب تحقيق التقدم في المستقبل أيضاً استمرار التزام المسؤولين المنتخبين بتعيين قيادة ذات نوعية عالية على رأس لجنة المنافسة.
- ٤- وفي السنوات القادمة، ستواجه لجنة المنافسة خيارات صعبة في البت في الكيفية المثلى لتسهيل إحداث تحول أساسي في الاقتصاد الباكستاني. فهذا الاقتصاد عبارة عن خليط من نظام الصناعات القديم الذي تعزى مكانته إلى خيارات سياسية ونظام القطاع الخاص الجديد الذي تشكل بفعل القوى التنافسية. ويكمن دور لجنة المنافسة في التشجيع على النموذج الأخير لدعم ظهور قطاع خاص متحرر من حكم الأقطاب السياسية والاقتصادية القديمة. وتسعى لجنة المنافسة إلى القيام بذلك بتطبيق قانون المنافسة على نحو مهني ومستقل دون اعتبار لأصل مؤسسات الأعمال الخاضعة لسلطتها ولا للجهة التي تهيمن عليها.
- ٥- لم يبق في باكستان جهات احتكارية كبيرة، باستثناء قطاع الخدمات العام، رغم هيمنة التكتلات والاحتكارات في الحقبة السابقة لفترة السبعينات والتي كانت تتحكم فيها ٢٠ مجموعة أسرية قوية. فهذه المجموعات كانت تملك مجتمعةً بثلاثي الأصول الصناعية، و ٨٠ في المائة من القطاع المصرفي، و ٧٠ في المائة من قطاع التأمينات في باكستان^(١). بيد أن تقرير للبنك الدولي أنجز في

(١) Ul Haq, M (1976). *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*. Columbia University Press. New York

كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ أكد أن تكتلات مؤكدة أو مزعومة كانت موجودة وربما لا تزال موجودة في العديد من الصناعات.

ألف - تطور التشريع المتعلق بالمنافسة وبنيته

٦- التشريع الأول المتعلق بالمنافسة في باكستان هو مرسوم عام ١٩٧٠ المتعلق بالاحتكارات والممارسات التجارية التقييدية، الذي ينظم عمل سلطة ضبط الاحتكارات. وقد قيّد نطاق هذا المرسوم بشدة بصدور الأمر المتعلق بالإصلاح الاقتصادي في عام ١٩٧٢، وكان الأمر يتعلق بعملية تأمين واسعة أطلقت مباشرة بعد صدور المرسوم. فقد اعتُبرت سلطة ضبط الاحتكارات القديمة عاجزة عن تنفيذ التشريع فعلياً بسبب عدم اكتمال إطارها القانوني والافتقار إلى موظفين من ذوي الخبرة.

٧- وقد خضع المرسوم للتجديد فصدر أولاً في شكل مرسوم رئاسي في عام ٢٠٠٧، ثم صدر مجدداً مرتين وعُلق لمدة ٤٥ يوماً قبل مصادقة البرلمان عليه وسنّه كقانون للمنافسة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ (القانون). وبذلك تكون دينامية القانون قد تغيرت كثيراً من نهج ذي طابع توجيهي إلى نهج تليفي. وخلافاً للمرسوم، لا يسعى القانون إلى كبح مراكز الهيمنة؛ فهو يحظر إساءة استغلال مركز الهيمنة، ويتيح نصيباً من السوق بحد أعلى قدره ٤٠ في المائة لافتراض الهيمنة، ويدمج مفهوم الهيمنة الجماعية لمؤسسات تجارية متعددة.

٨- وخلافاً للمرسوم، الذي يحظر الممارسات التجارية التقييدية فقط، مما نتج عنه تراجع غير معقول في المنافسة، فإن القانون يحظر أي اتفاق يمنع أو يقلص أو يقيّد المنافسة في الأسواق المعنية. وإمكانية إدراج إعفاءات فردية وجماعية في الاتفاقات قائمة بموجب القانون لاعتبارات الفعالية أو المردودية الاقتصادية. وينص القانون على إجراءات الرقابة المسبقة لعمليات الاندماج، أي تنفيذ إجراءات إجبارية لاستعراض عمليات الاندماج والاستحواذ ومنح الموافقة المسبقة لتلك العمليات التي تلي العتبات التي حددها لجنة المنافسة الباكستانية في اللوائح الناظمة للمنافسة (مراقبة عمليات الاندماج) لعام ٢٠٠٧.

٩- ويدرج القانون أحكاماً تتعلق بالممارسات التسويقية الخادعة، بهدف حماية مصالح المستهلكين وتحسين رفاهيتهم إلى جانب حماية المصالح التجارية من المعلومات أو الإعلانات الكاذبة والمضللة.

١٠- ويعزز القانون من قدرة لجنة المنافسة في مجال التحقيقات إلى حد كبير بإدراجها أحكاماً عن البحث والتحري، ومنحها سلطات في مجال الدخول باستعمال القوة وإقرار أحكام اللين والرفأة. ولضمان الاستقلالية، أتيح لأعضاء اللجنة قدر من الحماية من الفصل التعسفي وأمن العمل. وحرصاً على التنفيذ الفعال، جاءت العقوبات المقررة في القانون أعلى بكثير من تلك المنصوص عليها في المرسوم. ويعد الدفاع عن المصالح جزءاً من الولاية القانونية المقررة بموجب القانون، وهي تشمل

سلطات إصدار مذكرات المشورة/السياسات، وإنشاء محكمة استئناف تعنى بمسائل المنافسة للجبر في دعاوى الاستئناف.

ثانياً - الإطار والتنظيم المؤسسي للجنة المنافسة الباكستانية

ألف - لجنة المنافسة الباكستانية

١١- اللجنة هيئة اتحادية مستقلة مكلفة بضمان حرية المنافسة في جميع مجالات النشاط التجارية والاقتصادية، وتعزيز الفعالية الاقتصادية، وحماية المستهلكين من السلوكيات المخلة بالمنافسة في جميع أنحاء باكستان.

١٢- وهي جهاز مجمعي أنشئ ليكون بمثابة هيئة شبه قضائية وشبه تنظيمية لإنفاذ القانون. وتتألف اللجنة حالياً من ستة أعضاء، بما فيهم الرئيس، رغم أن القانون يجيز تشكيلة كاملة من سبعة أعضاء^(٢). وتتفاوت تخصصات أعضاء اللجنة الحاليين: فهناك متخصصين في قانون الضرائب، وفي قانون الشركات وتنظيم عملها، وفي العمل المصرفي، وفي المالية، وفي الأعمال الخاصة.

١٣- ويتألف تنظيم اللجنة من الإدارات التالية:

(أ) أمانة اللجنة. وتشرف على سير أعمال اللجنة وفقاً للإجراءات المتفق عليها. وتشمل مسؤولياتها تمثيل اللجنة، وإصدار إشعارات اللجنة ومحاضرها، واعتماد القرارات والوثائق، والتنسيق مع شتى المنظمات والوزارات والهيئات الحكومية؛

(ب) الإدارة المعنية بالتكتلات والانتهاكات التجارية. وهذه هي الإدارة الرئيسية المسؤولة عن إنفاذ القانون وإجراء التحريات والتحقيقات عند الاشتباه في انتهاك المادة ٣ (إساءة استغلال المركز المهيمن) والمادة ٤ (الاتفاقات المحظورة) من القانون. وتضم الإدارة مهنيين متخصصين في القانون والاقتصاد والمالية والحاسبة؛

(ج) الإدارة القانونية. الإدارة القانونية جهاز رئيسي لحسن سير عمل اللجنة، لاضطلاعها بأنشطة الإنفاذ وتقديم المشورة والخدمات القانونية لجميع الإدارات الأخرى ومساعدتها في إجراء التحريات وعمليات التفتيش والتحقيقات. ودويان اللجنة مسؤول عن صياغة المذكرات والعرائض التي تقدم أمام المحاكم، وإصدار بلاغات تحذيرية، وتنظيم

(٢) المادة ١٤ من قانون المنافسة.

جلسات الاستماع، ومساعدة لجنة المنافسة في مهامها الأساسية والاستثنائية بتزويدها بدعم إداري وقانوني؛

(د) إدارة شؤون الشركات. نظراً للقيود المفروضة على الميزانية، تضطلع هذه الإدارة بدور أساسي من أجل سير عمل اللجنة بفعالية وكفاءة، حيث تعالج المسائل المتصلة بالعمليات الداخلية، بما في ذلك المسائل الإدارية ومسائل المحاسبة والموارد البشرية. وباستثناء مسألة الإنفاذ، يقع تركيز كبير على مسائل تحسين المرافق، والتنظيم، والسياسات والإجراءات. وقد أدخلت تحسينات كبيرة في مجالات وضع السياسات وذلك بإدخال إجراءات تشغيلية موحدة، والتوظيف، وتبادل المعلومات عبر الحاسوب. ورغم بقاء لجنة المنافسة خاضعة لقيود مالية هائلة، فقد اضطلعت بمهامها واستخدمت مواردها المحدودة بتعقل^(٣)؛

(هـ) إدارة شؤون عمليات الاندماج والاستحواذ والشؤون الدولية. تشمل مهام ومسؤوليات إدارة شؤون عمليات الاندماج والاستحواذ الكشف عن حالات الاندماج والاستحواذ من التقارير الإعلامية ومواقع أسواق الأوراق المالية على الإنترنت ومباشرة من هيئة الأوراق المالية والبورصة الباكستانية. وتقوم أيضاً باستعراض عمليات الاندماج والاستحواذ على الحصاص والأصول، بما في ذلك المشاريع المشتركة، عملاً بالمادة ١١ من القانون. وبشكل عام، يتولى عضو واحد، بمساعدة الإدارات الفنية، اتخاذ القرارات النهائية فيما يتعلق بعمليات الاستعراض هذه. فإذا كان التوجه إلى عدم قبول عملية الاندماج أو الاستحواذ، فإن الممارسة الحالية في لجنة المنافسة هي أن يفصل فريق من عضوين على الأقل في هذه القرارات. وقد استحدثت هذه الإدارة لتكون بمثابة الجهة المعنية بالتنسيق للتواصل مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وشبكة المنافسة الدولية، وتعمل كجهة الاتصال بشأن جميع الأنشطة الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل على استكشاف العلاقات الثنائية فيما يخص المساعدة التقنية مع هيئات المنافسة الأخرى ومع المنظمات المانحة. وتشارك الإدارة حالياً في فريقين عمل تابعين لشبكة المنافسة الدولية وتساهم في عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأونكتاد؛

(و) إدارة البحوث وسياسات المنافسة. نصت المادتان ٢٨ و ٢٩ من القانون على أن لجنة المنافسة مطالبة بإجراء بحوث واستعراض السياسات في مجال المنافسة. وهي مكلفة أيضاً بإصدار مذكرات توجيهية بشأن السياسات. والعمل على النهوض بالسياسات العامة التي تدعم المنافسة نشاط رئيسي لدى أي هيئة من هذا القبيل، لذا ما فتئت لجنة المنافسة الباكستانية

(٣) التقرير السنوي للجنة المنافسة، ٢٠١١.

تعمل بهمة في سبيل هذا الهدف. وبرامج البحوث والدراسات التي تضطلع بها هذه الإدارة تساعد إدارة إنفاذ القانون على تحديد العوامل والممارسات المانعة للمنافسة؛

(ز) إدارة التوعية وتكنولوجيا المعلومات. تعمل إدارة التوعية على إذكاء وعي الجهات ذات المصلحة. وتعتبر الشركات المتعددة الجنسيات أن الوعي بقوانين المنافسة في أوساط الأعمال الباكستانية مرتفع نسبياً ويمكن أن يعود بالفائدة على الشركات الوطنية أو المحلية. وكانت التغطية الإعلامية مهمة للغاية بالنسبة لاستقلالية لجنة المنافسة وفعاليتها. ويدير فريق الإعلام والتكنولوجيا جميع الأقسام المرتبطة بالإعلام والتكنولوجيا ويقدم لها الخدمات لدعم مهمة لجنة المنافسة المتمثلة في زيادة إنتاجية وفعالية الموظفين. وانصب تركيز الإدارة في الآونة الأخيرة على السبيل لمعالجة القضايا القانونية وسجلات حضور الموظفين وجرّد الأصول وتعقبها وتحديد سمات الموظفين وترقية الموقع الشبكي معالجة آلية. وأنشئ أيضاً مختبر للطب الشرعي لتقديم المساعدة لأفرقة البحوث والتحريات؛

(ح) مكتب التجارة المنصفة وشؤون الميزانية. كان الهدف من إنشاء مكتب التجارة المنصفة هو تعزيز الصلة بين اللجنة والمستهلكين، وإيجاد جهة اتصال لابتكار وتقديم الحلول للقضايا الناجمة عن الممارسات التسويقية الاحتيالية التي (قد) تثير مشاكل للمستهلكين^(٤). ويتألف المكتب من فريق صغير متفان مكرّس للعمل على تحقيق هدف بناء الثقة لدى المستهلكين، وتمكين المستهلكين من اتخاذ القرارات عن علم ودراية، وتمكينهم من الرجوع على الشركات التي تخال عليهم. ونظراً لقلّة الأموال المتاحة للجنة المنافسة، أنشئت إدارة شؤون الميزانية في إطار أحكام المادة ٢٠ من القانون. ولم تستفد لجنة المنافسة بعد من المساهمة بنسبة ٣ في المائة من الرسوم والتكاليف من الهيئات التنظيمية الخمس الأخرى، وهي المساهمة التي كان من المفترض أن تكفل للجنة استقلاليتها المالية المنصوص عليها في القانون. وتبعاً لذلك، فإن موارد الميزانية تأتي أساساً من المخصصات الحكومية. وتشكل مساهمة لجنة المنافسة في الصندوق من خلال رسوم عمليات الاندماج والإعفاءات ربع المنح الواردة من الحكومة^(٥).

(٤) التقرير السنوي للجنة المنافسة، ٢٠١١، الصفحة ١٩.

(٥) تبلغ الإيرادات من الحكومة ٢٠٠ مليون روبية باكستانية في المتوسط سنوياً.

باء- الحوافز الشخصية

١٤- الحوافز الشخصية في إطار لجنة المنافسة مدونة بموجب لوائحها الداخلية لعام ٢٠٠٧ واستكملت بإجراءات التشغيل الموحدة. وتشمل الحوافز ما يلي:

(أ) الحوافز النقدية^(٦): '١' علاوات مسبقة مقابل مؤهلات وخبرة استثنائية (وذات صلة)؛ '٢' علاوات الاستحقاق مقابل الأداء المميز؛ '٣' المكافآت والمِنح النقدية مقابل الأداء الاستثنائي، بما في ذلك العمل في مجال البحث والنشر، من أجل تشجيع الموظفين على تحسين مؤهلاتهم؛ '٤' علاوة الساعات الإضافية؛

(ب) التدريب والتنظيم الوظيفي^(٧): '١' في معرض سعي اللجنة لمواصلة تعزيز القدرات المهنية لموظفيها، فهي تطلب بانتظام من موظفيها الالتحاق بدورات تدريبية، على نفقتها الخاصة، داخل باكستان أو خارجها؛ '٢' تتيح اللائحة الداخلية للجنة توخي التنظيم الوظيفي للموظفين، رهناً بمتطلباتها. وفي هذا الصدد، تقدم اللجنة، من خلال إجراءات التشغيل الموحدة، مساعدة مالية لتحسين المؤهلات الأكاديمية والمهنية لموظفيها؛

(ج) الإجازة الدراسية: بإمكان الموظفين الاستفادة من إجازة للدراسة براتب كامل لتابعة دروس في قوانين وسياسات المنافسة لفترات تصل إلى سنة واحدة. وينسجم ذلك مع أهداف اللجنة المتمثلة في زيادة كفاءة موظفيها والمكافأة على الترقى المهني، لما لذلك من فوائد تعود على المنظمة في نهاية المطاف.

ثالثاً- نظرة عامة على قانون المنافسة

١٥- يعد قانون المنافسة، المقسم إلى ستة فصول و٦٢ مادة، قانوناً عصرياً مكتمل المحتوى بمعايير دولية في مجال المنافسة بخول لجنة المنافسة جميع السلطات والأدوات القانونية وأدوات التحقيق لإنفاذه.

١٦- ويسري القانون على جميع المؤسسات التجارية^(٨)، الحكومية منها والخاصة، وعلى جميع الإجراءات والمسائل التي قد تمنع أو تقيد أو تقلص المنافسة داخل باكستان.

(٦) اللائحة الداخلية للجنة المنافسة، الفصل ٣، المواد ٤ و ٥ و ٧ و ٩.

(٧) المرجع السابق، الفصل ٥، المادتان ١ و ٢.

(٨) المادة ٢(ل) (ف) من القانون.

ألف- تعريف السوق ذات الصلة

١٧- تعريف السوق ذات الصلة^(٩)، المطابق تماماً للتعريف الوارد في مذكرة المفوضية الأوروبية^(١٠)، يتناول فقط مسألة قابلية الاستبدال على صعيد الطلب. وبالإضافة إلى ذلك، لا تشير لوائح باكستان ومبادئها التوجيهية المتعلقة بعمليات الاندماج إلى مسألة الإبدال على صعيد الطلب. على أن مذكرة المفوضية الأوروبية تورّد فرعاً يتعلق بالمبادلة في العرض، لأن آثاره متكافئة في الغالب مع آثار المبادلة في الطلب.

باء- إساءة استغلال المركز المهيمن

١٨- في القانون الباكستاني، المركز المهيمن غير محدد من حيث النسبة المئوية وحدها بل يعتبر أنه قائم إذا كان يوسع مؤسسة تجارية التصرف دون اعتبار للمنافسين والزبائن والمستهلكين والموردن. ووفقاً للقانون، تكون الهيمنة مفترضة بامتلاك ٤٠ في المائة من حصص السوق ذات الصلة، رغم أن هذه النسبة تتراوح على الصعيد العالمي بين ٢٠ و ٧٠ في المائة.

١٩- وبموجب اللوائح^(١١)، بإمكان لجنة المنافسة، لدى تقييم الآثار التنافسية للمركز المهيمن في السوق ذات الصلة، النظر في العوامل التالية للهيمنة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، التدابير المستعملة بكثرة مثل الحصة في السوق وتدابير التركيز والعوامل الهيكلية.

جيم- الاتفاقات المحظورة والإعفاءات

٢٠- انسجماً مع الممارسات الدولية الفضلى، يحظر القانون جميع الاتفاقات التي تنطوي على آثار تمنع أو تقيد أو تقلص المنافسة. وإذا كان الإعفاء ممكناً، فإن نطاقه محدود ويلقي بعبء الإثبات على عاتق الأطراف في الاتفاق. والإعفاءات الفردية أو الجماعية المحددة زمنياً يمكن منحها فيما يتصل بالاتفاقات المحظورة، وفقاً للمادة ٩ من القانون، في الحالات التالية:

(أ) إذا كانت تساهم في المردودية الإنتاجية؛

(ب) إذا لم يكن بالإمكان الحصول على نفس الفائدة دون تقييد المنافسة؛

(ج) إذا كانت الفائدة تفوق بشكل واضح الآثار السلبية المترتبة على تقليص المنافسة.

(٩) المادة ٢(ك) من القانون.

(١٠) مذكرة المفوضية الأوروبية بشأن تعريف السوق ذات الصلة، الفقرة ٧.

(١١) اللوائح العامة للجنة المنافسة المتعلقة بالإنفاذ، ٢٠٠٧، المادة ٢٩.

٢١- وفي حالة الإعفاءات الجماعية، فإن لجنة المنافسة مطالبة، لأغراض الشفافية وتنبية الأطراف المتأثرة، بنشر الأمر المقترح.

٢٢- وقد منحت لجنة المنافسة حتى الآن أكثر من ٤٠٠ استثناء فردي، بعضها مشروط، في طائفة من القضايا، بما في ذلك في سياق اتفاقات التوزيع أو التمثيل الحصري، والترخيص، والامتياز النموذجية.

دال- عمليات الاندماج والاستحواذ

٢٣- تطبق باكستان نظاماً إلزامياً في مجال الإخطار بعمليات الاندماج. وتنص المادة ١١ من القانون على حظر عمليات الاندماج التي من شأنها أن تقلص المنافسة كثيراً باستحداث أو تعزيز المركز المهيمن في الأسواق ذات الصلة. وإذا تبين للجنة المنافسة أن الأمر كذلك، فسيكون بإمكانها منع عملية الاندماج أو الاستحواذ؛ وبإمكانها أيضاً أن توافق عليها بشروط أو بدون شروط أو أن تطلب وقف المشروع^(١٢). ولا يميّز القانون بين عمليات الاندماج الأفقية والعمودية.

٢٤- وتنفذ لجنة المنافسة المادة ١١ من القانون، مقروءة بالاقتران مع القاعدة ٤ من لوائح المنافسة (مراقبة عمليات الاندماج)، التي تنص على الإخطار الإلزامي قبل حصول الاندماج بالنسبة لتلك العمليات التي تتجاوز العتبات المتصلة بأطراف الصفقة وحجمها. والفترة الزمنية المحددة لمعالجة عمليات الاندماج تحسباً لاستعراضها هي ٣٠ يوماً و٩٠ يوماً، للمرحلتين الأولى والثانية على التوالي.

٢٥- وتبين المبادئ التوجيهية في مجال عمليات الاندماج العوامل التي تشير إليها اللائحة المتعلقة بعمليات الاندماج ضمن البنود التالية: الحصة في الأسواق، والآثار (المنسقة وغير المنسقة) الممكنة لعمليات الاندماج، والقدرة الشرائية، واحتمالية الدخول، وأوجه الكفاءة، والشركات التي تعاني الإفلاس.

هاء- منع ممارسات التسويق الخادعة وحماية المستهلكين

٢٦- ينص قانون المنافسة على حظر "ممارسات التسويق الخادعة"، بهدف حماية المستهلكين. وتشير المادة ١٠ من القانون إلى ممارسات من قبيل توزيع معلومات مغلوطة/مضللة، والتدليس في استخدام علامات تجارية أو أسماء شركات أو توسيم أو تعليب منتجات.

(١٢) إذا تبين (أ) أن ذلك يساهم إلى حد كبير في الفعالية التجارية، (ب) أو أن هذه الفعالية لا يمكن تحقيقها على نحو معقول بسبل أقل تقييدية للمنافسة، (ج) أو أن فوائد هذه الفعالية تفوق بشكل واضح الأثر السلبي المترتب عن تقليص المنافسة، (د) أو أن ذلك أقل خيارات منع المنافسة سواءً بالنسبة لأصول المؤسسة التجارية التي تعاني الإخفاق، في حالات الإخفاق المالي الفعلي أو الوشيك.

٢٧- وفي هذا السياق، أنشئ مكتب التجارة المنصفة للإشراف على المسائل المتصلة بحماية المستهلكين. وقد تعامل هذا المكتب مع عدد كبير من القضايا وساهم إلى حد كبير في إيجاد رصيد من الاجتهادات الفقهية، مع ضمان الامتثال ١٠٠ في المائة، سواء قبل اتخاذ القرارات النهائية أو بعيد أخذ لجنة المنافسة علماً بالموضوع.

واو- سبل الانتصاف

٢٨- ينبغي للجنة المنافسة، عند البت في سبل الانتصاف المناسبة، أن تنظر في مدى فعالية مختلف سبل الانتصاف والتكاليف المرتبطة بها، مع مراعاة مبدأ التناسب.

٢٩- وقد سُمح للجنة المنافسة تقديم سبل انتصاف سلوكية وهيكلية^(١٣). وتشمل سبل الانتصاف الهيكلية التصفية والفصل والتفكيك، فضلاً عن اشتراط الوصول إلى المرافق الأساسية والترخيص الإلزامي. وتخول المادتان ٣١ و ٣٨ من القانون لجنة المنافسة فرض غرامات على المخالفات التي نص عليها القانون.

٣٠- وتنص المادة ٣١ على أنه في حالات تجاوزات إساءة استغلال المركز المهيمن، يجوز للجنة المنافسة أن تطلب من المؤسسات التجارية أن تعيد وضع المنافسة إلى سابق عهده. وفي حالات الاتفاقات المحظورة، يجوز للجنة أن تلغي الاتفاق أو تطلب تعديله. وفيما يتعلق بممارسات التسويق الخادعة، يجوز للجنة أن تطلب من المؤسسات التجارية اتخاذ إجراءات لإعادة أوضاع السوق إلى سابق عهدها، أو مصادرة أو إتلاف أية منتجات ضارة.

٣١- وبخصوص عمليات الاندماج، يجوز للجنة، عملاً بالمادة ٣١، (أ) ترخيص الاندماج، مع إمكانية تحديد شروط لذلك^(١٤)؛ (ب) أو فتح مرحلة ثانية للاستعراض؛ (ج) أو فسخ أو حظر الاندماج. وتمتع اللجنة بسلطة إصدار قرارات السابقة للبت في الموضوع، والتي يمكن للجنة إعادة النظر فيها أو تعديلها أو إلغاؤها.

٣٢- وعلاوة على تمتع لجنة المنافسة بسلطة فرض غرامات، فهي مخولة بموجب القانون^(١٥) بإصدار أوامر الكف والامتناع بغية اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة أوضاع السوق السابقة إلى نصابها ومصادرة وإتلاف السلع المستخدمة في صورة ممارسات تسويقية خادعة.

(١٣) اللوائح العامة للجنة المنافسة المتعلقة بالإنفاد، ٢٠٠٧، اللائحة ٢٨ وقانون المنافسة، المادة ٣١.

(١٤) قانون المنافسة، المادة ١١(ج).

(١٥) المرجع السابق، المادة ٣١(ج) والمادة ٣٨(٢).

زاي- الغرامات

- ٣٣- يجوز للجنة المنافسة، إذا ما لاحظت وقوع انتهاكات للقانون، أن تفرض غرامات تصل إلى ٧٥ مليون روبية باكستانية^(١٦) أو بمبلغ لا يتجاوز ١٠ في المائة^(١٧) من رقم الأعمال السنوي للمؤسسة التجارية المعنية. وعقد تفاهات التسوية غير ممكن في إطار التشريع الباكستاني المتعلق بالمنافسة. على أنه بإمكان اللجنة، أثناء تحديد الغرامات التي تنوي فرضها، اعتماد "نهج متسامح" إزاء الأطراف المتعاونة التي لم تطلب الاستفادة من إجراءات التسامح.
- ٣٤- ويشكل عدم امتثال أمر لجنة المنافسة مخالفة جنائية يعاقب عليها بالسجن لمدة لا تتجاوز سنة واحدة أو بغرامة لا تتجاوز ٢٥ مليون روبية باكستانية.
- ٣٥- وتقدم المبادئ التوجيهية للجنة المتعلقة بفرض الغرامات المالية^(١٨) معايير لتحديد حجم الغرامة تبين العوامل التي يتعين أخذها بعين الاعتبار عند تقدير العقوبات^(١٩).

حاء- وظائف اللجنة وسلطاتها

- ٣٦- تعدد المادة ٢٨ من قانون المنافسة ووظائف اللجنة وسلطاتها، وهي تشمل بدء الإجراءات بموجب القانون، وإجراء دراسات للنهوض بالمنافسة، وإجراء تحريات لتقديم المشورة، والتوعية بقضايا المنافسة، واتخاذ جميع الإجراءات الأخرى لتحقيق مقاصد القانون. ويجوز للجنة، بعد تلقي شكوى مسنودة بالأدلة أو إحالة من الحكومة، أو التصرف من تلقاء نفسها، إجراء تحقيق في الموضوع. ويتعين عليها، متى توصلت إلى استنتاجات إيجابية، الشروع في الدعوى وفقاً للإجراءات العادية بموجب المادة ٣٠ من القانون.

(١٦) اعتباراً من ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. كان المبلغ في السابق ٥٥ مليون روبية باكستانية.

(١٧) اعتباراً من ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. كانت النسبة في السابق ١٥ في المائة.

(١٨) المبادئ التوجيهية للجنة المتعلقة بفرض الغرامات المالية (المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتغريم). متاحة على الموقع http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/guidelines/imposition_of_financial_penalties.pdf فتح الموقع في ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

(١٩) من هذه العوامل: (أ) خطورة الانتهاك؛ (ب) مدة الانتهاك؛ (ج) العوامل المشددة أو المخففة؛ (د) عوامل أخرى ذات صلة مثل الأثر الردي. وهذه المبادئ التوجيهية غير ملزمة للجنة.

طاء- أدوات الإنفاذ

(١) التسامح

٣٧- يخول القانون صلاحية اتخاذ إجراءات التسامح بموجب المادة ٣٩^(٢٠)، ولكن ذلك يكون فقط للمؤسسة التجارية الأولى التي تقدم جميع المعلومات المطلوبة. وتشمل العوامل التي تحكم مسألة تخفيض جانب الغرامة ما يلي: المرحلة التي أحيلت فيها الشكوى للمؤسسة التجارية المعنية؛ والأدلة التي توفرت للجنة بالفعل؛ ونوعية المعلومات التي قدمتها المؤسسة التجارية.

٣٨- وجميع التخفيضات على الغرامات المالية تمنح بحسب مقتضى الحال بموجب اللوائح ويجوز للجنة رفض اتخاذ إجراءات التسامح إذا ثبت أن المؤسسة التجارية قدمت معلومات مغلوطة.

٣٩- وتشجع اللوائح المتعلقة بالتسامح أيضاً إنفاذ المنافسة لحساب أطراف خاصة، فهي تنص بوضوح على أن الإعفاء/الحصانة الذي تمنحه اللجنة لا يسقط دعاوى أطراف ثالثة بخصوص الأضرار التي لحقت بها نتيجة الأنشطة التي منحت بشأنها الحصانة.

(٢) نظام دفع المكافآت

٤٠- تعد باكستان البلد الثالث، بعد المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية وجمهورية كوريا، الذي يأخذ بنظام دفع المكافآت^(٢١). ويتعلق الأمر في المقام الأول بمجداوى المعلومات المقدمة بخصوص التكتل قيد النظر. ولا يسري هذا النظام على المخترطين في أنشطة تكتلية، لأن هؤلاء يمكنهم طلب الاستفادة من إجراءات التسامح بموجب اللوائح. وتمنح المكافآت المالية لمقدمي المعلومات استناداً إلى مدى صحة وفائدة المعلومات المقدمة. ويجوز للجنة المنافسة رفض المعلومات المقدمة لها.

(٣) التفتيش/التحقيق والدخول عنوة

٤١- ظل القانون ينص على الصلاحيات للتفتيش/التحقيق والدخول عنوة دون إذن قضائي، مع التمتع بألية داخلية تحكم ممارسة هذه الصلاحيات. ويجب أن يكون الموظف الذي يدخل إلى المقرات ويفتشها مخولاً بذلك من قبل اللجنة. وإذا رفضت المؤسسة التجارية السماح للجنة بممارسة صلاحيتها

(٢٠) تجيز المادة ٣٩ للجنة فرض غرامات أخف إذا قدمت المؤسسة التجارية معلومات كاملة وصادقة بخصوص الانتهاك المزعوم. وتفتح الفقرة الفرعية ٢ المجال للإعفاء الكامل. بيد أن اللجنة بإمكانها رفض التسامح في حال تقدم معلومات مغلوطة أو في حال عدم الامتثال لشروط التسامح.

(٢١) المبادئ التوجيهية المنقحة للجنة المنافسة الباكستانية بشأن "نظام دفع المكافآت لمقدمي المعلومات".

دون "سبب وجيه"، تفتح اللجنة عملية مداوات ويُطلب من موظف التحقيق استصدار أمر خطي موقع من عضوين من أعضاء اللجنة قبل اللجوء إلى الدخول عنوة. ورغم مقاومة هذا الإجراء في بداية الأمر، فقد أدى ممارسة هذه الصلاحية بمهنية إلى تقبل الأوساط التجارية لها بصورة متزايدة.

(٤) صلاحيات المحاكم المدنية في التحقيق وإجراءات الدعوى

٤٢- تنص المادة ٣٣ من القانون على أن تتمتع لجنة المنافسة، لأغراض الدعوى والتحقيق، بنفس الصلاحيات التي تتمتع بها المحاكم المدنية^(٢٢).

(٥) جهات الاستئناف

٤٣- تنص المادة ٤١ من القانون على أن القرار الذي يتخذه عضو واحد يمكن استئنافه أمام عضوين أو أكثر من أعضاء اللجنة من قبل الأطراف المتظلمة. أما بالنسبة للقرارات التي يتخذها عدة أعضاء، فيقدم الاستئناف أمام محكمة الاستئناف في قضايا المنافسة التي بدأت عملها في الآونة الأخيرة^(٢٣). ويمكن الطعن في قرار هذه المحكمة أمام المحكمة العليا الباكستانية.

رابعاً- المؤسسات المعنية بسياسات المنافسة

٤٤- رغم أن لجنة المنافسة الباكستانية هي هيئة الأكثر تأثيراً، فهي ليست المنظمة الوحيدة التي تؤثر في البيئة التنافسية في باكستان.

٤٥- ففيما يتعلق بالمشاورات، تنظر لجنة المنافسة في التعليقات التي تقدم إليها من الهيئات التنظيمية ذات الصلة وأوساط الأعمال والمستهلكين. وفيما عدا الحكومة، فإن المؤسسات القضائية والمنظمات غير الحكومية من بين الهيئات التي لديها تأثير مباشر وغير مباشر على حالة المنافسة في باكستان، هي:

- لجنة الأوراق المالية والبورصة في باكستان
- بنك دولة باكستان
- هيئة الاتصالات الباكستانية

(٢٢) تتعلق هذه الصلاحيات بما يلي: (أ) استدعاء الشهود وإرغامهم على المثول؛ (ب) الكشف عن الأدلة وإصدار الوثائق لاستخدامها كأدلة؛ (ج) قبول الأدلة فيما يخص الإفادات المشفوعة بالقسم؛ (د) حجز السجلات العامة من أي محكمة أو مكتب؛ (هـ) إصدار تكليف بالتدقيق في أي شاهد أو وثيقة.

(٢٣) المادتان ٤٢ و٤٣.

- الهيئة الباكستانية لتنظيم وسائط الإعلام الإلكترونية
- الهيئة الوطنية لتنظيم قطاع الطاقة الكهربائية
- هيئة تنظيم قطاع النفط والغاز
- هيئة تنظيم المشتريات الحكومية
- المجلس الاتحادي للعائدات.

٤٦- وتعكف كل من لجنة المنافسة وهيئة تنظيم المشتريات الحكومية حالياً على وضع مذكرة تفاهم تقر بأن المشتريات الحكومية نشاط اقتصادي رئيسي ينطوي على تأثير كبير على المنافسة. فالعديد من أكبر القضايا التي تناولتها لجنة المنافسة حتى الآن كانت تنطوي على سلوك توافقي في تقديم المناقصات العامة.

ألف - أداء اللجنة والتحديات التي تواجهها

(١) التحديات الدستورية

٤٧- لكي يتسنى تقدير أداء اللجنة حق قدره، من المهم النظر في الظروف التي تعمل فيها اللجنة والتحديات التي واجهتها ولا تزال تواجهها. فمنذ انطلاقتها، كافحت اللجنة من أجل البقاء ومن أجل نبيل الاعتراف. وقد واجه مرسوم عام ٢٠٠٧ المتعلق بالمنافسة العديد من التحديات الدستورية. وفي ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩، أصدرت المحكمة العليا حكماً سحبت بموجبه الحماية من التجاوزات على ٣٧ مرسوماً، بما فيها مرسوم عام ٢٠٠٧ المتعلق بالمنافسة. وقد صدر هذا المرسوم مرتين ورغم التناوب الهادئ في الرئاسة الحالية في تموز/يوليه ٢٠١٠ (وفي ذلك إشارة إلى دعم الحكومة لاستمرارية المؤسسة)، فقد عُلّق القانون لمدة ٤٥ يوماً قبل سنّه في ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(٢) القيود على الميزانية والقيود المالية

٤٨- القيود المالية المستمرة والمساعي الشاقة من أجل الاستقلالية المالية هما تحديان ما فتئت لجنة المنافسة تواجههما منذ إنشائها. ولكي تتمتع اللجنة بالاستقلالية الكاملة، يتوخى قانون المنافسة مبدأ التمويل المستقل عن طريق مصادر مقيدة، أي ٣ في المائة من الرسوم والتكاليف التي حصلت عليها هيئات تنظيمية أخرى. وفي السنتين الماضيتين، تحقق تقدم كبير من حيث أن وزارة القانون والمالية أقرت رسمياً موقف لجنة المنافسة والضمانات المقدمة على أعلى مستوى حكومي بأن تركز اهتمامها على تزويد

اللجنة بمورد مالي مأمون لتمكينها من القيام بعملها الهام^(٢٤). على أن تحصيل المداخيل لم يتحقق بعد. فقد ظلت مخصصات الميزانية من الحكومة ثابتة بمبلغ ٢٠٠ مليون روبية باكستانية على مدى السنوات الخمس الماضية، دون إجراء التكييفات اللازمة بسبب التضخم الذي قدر متوسطه بنسبة ١٥,٣ في المائة سنوياً خلال تلك الفترة.

٣) القيود على مستوى القدرات وعلى مستوى الموارد البشرية

٤٩- يتألف فريق الإنفاذ التابع للجنة المنافسة من ٥٠ مهنيًا، بمن فيهم أعضاء اللجنة الستة، باستثناء الرئيس والعضو السابع المحتمل للجنة. ومن مجموع الموظفين المعيّنين بالإنفاذ، ٤٠ في المائة نساء، وبذلك يمثلن نسبة جيدة من مشاركة المرأة. ومتوسط عمر الموظفين غير الإداريين هو ٣٥ عاماً، في سياق لا يتجاوز فيه عمر نحو ٧٠ في المائة من سكان باكستان ٢٥ عاماً. ويبلغ مجموع ملاك الفريق التابع للجنة ١٣٥ شخصاً، بمن فيهم الموظفون الإداريون. ويتألف الفريق المهني من ١٠ قانونيين، و١١ خبير اقتصادي (من فيهم كبير المستشارين الاقتصاديين، وهو دكتور في الاقتصاد) و٢٨ موظفاً آخر يحملون شهادات في إدارة الأعمال والشؤون المالية والاتصالات الجماهيرية وتكنولوجيا المعلومات وغيرها من المواضيع. وهذا الفريق المهني الصغير مكلف بمهمة هائلة تتمثل في تنفيذ ولاية لجنة المنافسة بموجب القانون.

٤) تراكم القضايا المتأخرة لدى المحاكم

٥٠- يمثل التأخر الكبير في عدد القضايا البالغ نحو ٢٠٠ قضية عالقة أمام المحاكم تحدياً كبيراً آخر. على أنه من الجدير بالذكر أنه، رغم المعارك القانونية التي تنتظر اللجنة أمام المحاكم، فقد كانت اللجنة تعي جيداً ضرورة الحفاظ على صورتها وذلك بمواصلة تنفيذ القانون دون خوف. فالمحاكم المثقلة بعدد القضايا المتراكمة وعدم القدرة على التنبؤ وحالات التأخر الجامح والتركيز على الإجراءات على حساب الجوهر والقصور في فهم الموضوعات هي السمات البارزة للنظام القضائي في العديد من البلدان الآسيوية، ولذا فإن حالة باكستان ليست فريدة من نوعها. ولا تغير المحاكم في الأحوال العادية قرارات لجنة المنافسة، بل إنها تصدر أوامر تقييدية ريثما يصدر الحكم النهائي. وقد طُعن في معظم قرارات لجنة المنافسة وهي تنتظر البت فيها أمام مختلف المحاكم الأعلى درجة والمحكمة العليا؛ ولم يُفصل في أي قضية حتى الآن من حيث الجوهر.

(٢٤) كلمة رئيس الوزراء أمام المؤتمر الدولي بشأن "إنفاذ قوانين المنافسة: التحديات ورفاهية المستهلكين في البلدان النامية"، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

٥) الظروف السياسية والاقتصادية الصعبة

- ٥١- بصرف النظر عن الحالة الأمنية وحالة القانون والنظام العام، فضلاً عن تزايد الاحتكاك بين المؤسسات الحكومية وضعف إصلاحات القطاع الاجتماعي وأوجه القصور الشديدة والمكبلة في قطاع الطاقة وعجز الحكومة على إحداث توازن في الميزانية، فإن المشهد الاقتصادي القائم في باكستان يبدو أنه مصبوغ بمواطن ضعف ناجمة عن ارتفاع مستوى التضخم وانخفاض النمو الاقتصادي. ومع ذلك، ثمة بعض الجوانب الإيجابية، وهي: أن مؤشر أسعار الاستهلاك، رغم ارتفاعه، يبدو أنه أصبح متأرجحاً ضمن حدود معينة؛ وأن التحويلات الأجنبية مستمرة في الارتفاع؛ وأن النظام المصرفي يبقى بمعزل عن الانهيار المصرفي الغربي؛ وأنه في الوقت الذي يشيخ فيه العالم، فإن شريحة الشباب بين سكان باكستان آخذة في الازدياد. والأهم من ذلك، أن الديمقراطية صامدة والقدرة الوطنية على التكيف تظل سليمة غير منقوصة^(٢٥).
- ٥٢- وفي السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الحالي، فإن ظهور مؤسسات قوية مستقلة وحسنة الأداء من شأنه أن يساهم كثيراً في بناء اقتصاد مستدام.

٦) أداء اللجنة

- ٥٣- في ظل هذا الوضع، يمكن تقديم لمحة عامة عن أداء لجنة المنافسة الباكستانية كما يلي:

٦-١) الانتقال من المرسوم إلى القانون

- ٥٤- إذا كان سن القانون يجسد تحلي الحكومة الديمقراطية بالإرادة السياسية ويعكس دعمها للجنة المنافسة بوصفها مؤسسة قائمة بذاتها، فإن إنفاذ لجنة المنافسة وعملها الدعوي من أجل التوعية كان له دور كبير في انتقال وضعها القانوني بنجاح من المرحلة المؤقتة إلى المرحلة الدائمة. وكان عبور هذه المحطة الحرجة شرطاً لا بد منه لإرساء الأسس لإنفاذ قانون المنافسة. وبالرغم من التحديات المؤسسية وأوجه عدم اليقين المتنبّطة، ظلت لجنة المنافسة مصرة على التزامها بإنفاذ القانون والمضي في الاضطلاع بولايتها. وبفضل تعامل اللجنة، تقلص عدد التعديلات المقترحة على قانون المنافسة المعروضة على البرلمان من ١٤ إلى ٣ تعديلات^(٢٦).

(٢٥) انظر موقع جريدة Nation على العنوان <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-> State Bank of Pakistan، و online/business/25-Nov-2012/economic-challenges-for-pakistan-going-into-2013-second-quarter-report,2012

(٢٦) الأحكام الجديدة تتعلق بمحكمة الاستئناف في قضايا المنافسة (المادة ٤٣)، والغرامات التي لم تعد تودع في صندوق اللجنة وإنما في الصندوق الموحد للحكومة (المادة ٤٠)، والغرامات التي حُفّضت من ١٥ إلى ١٠ في المائة من رقم الأعمال والغرامات الثابتة التي رفع مبلغها إلى ٧٥ مليون روبية باكستانية (المادة ٣٨)(٢)(أ).

(٢-٦) الإدارة الفعالة للموارد

٥٥- لم تتمتع القيود المالية والقيود على الميزانية إدارة الموارد بفعالية: فقد ارتفعت النسبة المئوية الإجمالية من مخصصات الميزانية المصروفة على أجور الموظفين واستحقاقاتهم في الأعوام الثلاثة الماضية من ٥٩ إلى ٧٢ في المائة. ولكي تكون اللجنة أكثر بروزاً وفي متناول الجمهور، انتقلت اللجنة إلى مقر أوسع يتيح لموظفي اللجنة بيئة عمل ممتازة، وذلك أمر نادر في قطاع المنظمات العامة. على أن هذه الفعالية قد تبلغ مداها وهو ما يؤثر في استمرارية اللجنة إن لم تعالج مسألة القيود المالية على النحو المناسب.

(٣-٦) إنفاذ القانون دليل على استقلالية اللجنة

٥٦- بصرف النظر عن زيادة تراكم القضايا غير المبتوتة، فقد تمكنت اللجنة ومعها فريقها المهني الصغير المتفاني من بناء صورتها والحفاظ عليها، وهي بصدد توسيع عملية الإنفاذ لا يصرفها عن ذلك صارف. لقد اتخذت اللجنة إجراءات حاسمة في مجالي الإنفاذ وتغريم التكتلات، وهو ما يتوقع أن يترتب عنه آثار اقتصادية هائلة. وتنتمي المؤسسات التجارية التي أديننت وغرمت إلى قطاعات المصارف (٩٧٥ مليون روبية)^(٢٧) والإسمنت (٦,٣ بلايين روبية)، والسكر (اقترحت غرامة قصوى) والغاز النفطي المسال (٣١٨ مليون روبية) والدواجن (٥٠ مليون روبية) والزيت الاستهلاكية (٥٠ مليون روبية) ونسج الجوت (٢٣ مليون روبية) والجرف (٢٠٠ مليون روبية)، إلخ. وقد باشرت اللجنة إجراءات واتخذت تدابير حاسمة ضد مؤسسات تجارية في قطاعات الطاقة والملاحة البحرية والبورصات والهيئات المهنية والكيانات المملوكة للدولة بل حتى المؤسسات الإعلامية، وهو ما مكنها من ترسيخ استقلاليتها وإثبات نهجها المتوازن في ظرف سريع نسبياً. ففي ظرف قصير لم يتجاوز خمس سنوات، اتخذت اللجنة ٦١ قراراً، وأنجزت ٣٥ تقريراً بشأن تحريات، وأصدرت ٤١٦ بلاغاً تحذيرياً، وأجرت ١٨ تفتيشاً وتحقيقاً، وعالجت ٤٠٥ إعفاءات، وأنجزت ١٣ مشروعاً/دراسة بحثياً، وأصدرت ١٤ مذكرة سياسية، ومنحت ٣٣٠ ترخيصاً بالاندماج. وكان مجموع عمليات الاندماج والاستحواذ التي نظرت فيها لجنة المنافسة في الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ قد بلغ ٥٩ اندماجاً و٢٥٤ استحواذاً و٨ مشاريع مشتركة؛ ووافقت اللجنة على ٣١٨ صفقة دون شروط، وفرضت شروطاً على ٣ صفقات، ولم ترفض أي صفقة. وقد فرضت اللجنة حتى الآن غرامات بلغ مجموع قيمتها ٨ مليارات و٥٧٧ مليون روبية باكستانية على شتى المؤسسات التجارية والاتحادات^(٢٨). ورغم أن جزءاً صغيراً فقط من مبالغ الغرامات دفع حتى الآن وأن القرارات تستأنف بانتظام أمام

(٢٧) انظر الموقع http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/order/application_filed_by_1_link.pdfوالموقع http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/Order_of_Banks.pdf

(٢٨) حتى تاريخ ٨ شباط/فبراير ٢٠١٣.

المحاكم، فقد أثبتت اللجنة استقلاليتها من خلال قراراتها وساهمت في الوقت نفسه في بناء اجتهادات فقهيّة في مجالي المنافسة والنشاط الاقتصادي.

٤-٦ إصدار مذكرات السياسات

٥٧- أصدرت لجنة المنافسة، في الفترة ما بين ٢٠٠٩ و ٢٠١٢، ١٢ مذكرة سياساتية ورأيين اثنين. وكانت هذه المذكرات ترمي إلى التأثير في سياسات عامة في قطاعات شتى، لا سيما الأسواق الخاضعة للوائح تنظيمية. وساعدت هذه المذكرات أيضاً في إعطاء صورة للجنة كمؤسسة مستقلة وليس كهيئة حكومية. فقد قاومت بشدة السياسات المنافية لمبادئ المنافسة التي توخاها قانون المنافسة، ومن ذلك مثلاً مذكرة السياسات التي وجهتها إلى المجلس الاتحادي للعائدات بخصوص ترشيد هيكلية الرسوم المفروضة على مادة بولي إيثيلين تيريفثاليت (PET)^(٢٩).

٥-٦ اللجنة كعامل تغيير - مروج لثقافة المنافسة

قد لا تكون قرارات اللجنة متهمة عن النقد، لكن رجال القانون أبدوا إعجاباً بالإنجازات التي حققتها اللجنة في ظرف قصير كهذا^(٣٠). وتدرك اللجنة تمام الإدراك أنه كلما كان البت في القضايا العالقة أسرع، كان أفضل للأوساط التجارية وللمستهلكين، وهو ما يزيد في تكريس صورة اللجنة كمؤسسة فاعلة في إنفاذ القانون^(٣١). ويُعتقد أن هذه القرارات ستساهم كثيراً في إشاعة ثقافة المنافسة وتغيير العقليات السائدة.

٥٨- وبالإضافة إلى ذلك، يجدر التنويه بالقرار التاريخي الذي أبدت فيه اللجنة تسامحاً في قضية شركة متعددة الجنسيات قدمت للجنة ٢٣٣ وثيقة تدعم الاستنتاجات التي توصل إليها فريق التحقيق التابع للجنة. فهذه القضية، علاوة على إرسائها سلطة اللجنة، قدمت دليلاً على أن الشركات مستعدة لمنحها ثقتها، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى توفير مليارات من الروبيات في قطاع المشتريات الحكومية^(٣٢). وبالتالي، فإن قرار اللجنة التحلي بالتسامح يشكل نجاحاً فائقاً، وصف بوجه حق على أنه "إنجاز فريد من نوعه" و"اختراق تنظيمي"^(٣٣).

(٢٩) http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/policy_notes/policy_note_28_dec.pdf

(٣٠) Global Competition Review, *Rating Enforcement 2011*

(٣١) كلمة رئيس المؤتمر الدولي بشأن "إنفاذ قوانين المنافسة: التحديات ورفاهية المستهلكين في البلدان النامية"، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

(٣٢) تستحوذ المشتريات الحكومية على ٢٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي لباكستان.

(٣٣) <http://www.brecorder.com/br-research/44:miscellaneous/2411:ccps-regulatory-breakthrough/?date=2012-04-05>

٥٩- فضلاً عن ذلك، فإن تزايد عدد القضايا التي تحيلها الوزارات، وتراجع مقاومة منظمي القطاعات تجاه اللجنة، وتزايد عدد الشركات التي تطلب المشورة من اللجنة وتقدم طلبات الإغناء والاندماج، والامتثال الكامل للقرارات التي اتخذت في قضايا الممارسات التجارية الخادعة إنما هي دلائل على فعالية اللجنة في الترويج لثقافة المنافسة وتغيير سلوكيات الشركات.

٦-٦) التقييم المستقل من طرف ثالث والاعتراف الدولي

٦٠- لقد حظيت اللجنة، على مدى السنوات القليلة الماضية، باهتمام دولي خاص، باعتبارها الهيئة التنظيمية الوحيدة في باكستان التي عرضت نفسها طواعية لهيئة دولية، هي مؤسسة استعراض سياسات المنافسة على الصعيد العالمي "Global Competition Review"، للخضوع للتقييم المستقل من طرف ثالث، وحصلت على تصنيف جيد. وهي أحدث هيئة بلغت هذه المرحلة الهامة. وفي عام ٢٠١٠، نوّهت مؤسسة استعراض سياسات المنافسة على الصعيد العالمي بإدراج لجنة المنافسة الباكستانية في التصنيف معتبرةً أن ذلك يشهد على أن "اللجنة رسخت نفسها كهيئة فاعلة حقاً". وفي عام ٢٠١١، بيّن التقييم أن اللجنة مستمرة في تحقيق تقدم مذهل. ومما يشهد على اضطلاع اللجنة بعمل شاق أنها أصبحت السلطة التنظيمية الأولى في جنوب آسيا التي تُختار من قبل مؤسسة استعراض سياسات المنافسة على الصعيد العالمي مع أربعة هيئات أخرى من مجموع ٤٢ هيئة معنية بالمنافسة لنيل جائزة عام ٢٠١٢ التي تمنح لمؤسسة العام من بين مؤسسات آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط وأفريقيا.

٧-٦) التعاون الدولي

٦١- تشترك لجنة المنافسة، بالتعاون مع كندا والاتحاد الأوروبي والاتحاد الروسي، في صياغة فصل عن التعاون الدولي وتبادل المعلومات لفائدة دليل شبكة المنافسة الدولية بشأن مكافحة التكتلات.

٦٢- وتشارك اللجنة أيضاً في مشاريع لجنة المنافسة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومبادرات فريق الخبراء الحكومي الدولي التابع للأمم المتحدة المعني بقوانين وسياسات المنافسة.

٦٣- وبالإضافة إلى ذلك، شاركت اللجنة في إنشاء شبكة المنافسة التابعة لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، التي ترمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية هي: (أ) العمل كمحفّل للتشجيع على بناء القدرات؛ (ب) عقد مؤتمرات إقليمية سنوية لتمكين البلدان الأعضاء من تبادل المعارف والتعلم من بعضها البعض والتواصل الشبكي؛ (ج) تمكين هذه البلدان من التعاون بفعالية في مجال إنفاذ قوانين المنافسة.

٦-٨) الدعوة الفعالة

ينص قانون المنافسة على أن تعمل لجنة المنافسة على تعزيز المنافسة عن طريق الدعوة وأن يكون ذلك من خلال ما يلي على وجه الخصوص: (أ) إذكاء الوعي وتقديم التدريب؛ (ب) استعراض أطر السياسات وتقديم توصيات لفائدة الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية؛ (ج) عقد جلسات عامة بشأن أية مسألة تخص المنافسة والإعراب علناً عن رأيها؛ (د) عرض جميع قراراتها وتحقيقاتها ومبادئها التوجيهية على موقعها الشبكي^(٣٤). وإلى جانب مسألة الإنفاذ التي تشكل أفضل دعاية للجنة، فقد اتخذت اللجنة مبادرات مميّزة أخرى ترد أدناه.

٦٤- عقد المؤتمرات. عقدت لجنة المنافسة مؤتمراً دولياً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ استضاف ممثلين من ٥٠ بلداً وكذلك من شتى الجهات المحلية ذات المصلحة، بما في ذلك ممثلين عن الحكومة على أعلى مستوى. واضطلعت اللجنة بدور رئيسي في الحصول على ضمانات من الحكومة على ضمان التمويل وفي إنشاء محكمة الاستئناف في قضايا المنافسة. وبالفعل، فقد كانت الدعاية الفعالة التي قامت بها اللجنة هي التي أفضت إلى هذه النتيجة الإيجابية التي سمحت بإقامة المحكمة التي طال انتظارها. وقد بدأت هذه المحكمة عملها بالفعل منذ فترة وجيزة، الأمر الذي من المتوقع أن يساهم في تخفيف عبء العمل في المحاكم وفي تسريع إجراءات الاستئناف.

٦٥- إنشاء محكمة الاستئناف في قضايا المنافسة. يمثل تشكيل المحكمة جانباً إيجابياً للغاية، وإن لم يستتبع ذلك أثر فعلي بعد، في مجال قانون وسياسة المنافسة في باكستان. ووفقاً لقانون المنافسة، يجوز لكل فرد تأثر بقرار صادر عن لجنة المنافسة اعتمده عضوان من أعضائها أو أكثر أو فرع الاستئناف التابع لها أن يقدم، في غضون ٦٠ يوماً، طعناً إلى المحكمة^(٣٥). وينص قانون المنافسة أيضاً على أن المحكمة تبت في الطعن المقدم لها في ظرف ستة أشهر وأن قرارها هذا قد يستأنف أمام المحكمة العليا في غضون ٦٠ يوماً. وقد شدد بعض الأشخاص المستجوبين على أن الأوساط القانونية الباكستانية تعتبر أن المحكمة ينبغي أن تكون مستقلة تماماً عن اللجنة، سواء من حيث تشكيلها أو من حيث أعمالها، كما هو عليه الحال حالياً.

٦٦- اجتماعات الفريق الاستشاري المعني بالمنافسة. يعقد الفريق الاستشاري المعني بالمنافسة، المكون أساساً من ممثلين عن الهيئات التنظيمية وأوساط الأعمال والأوساط الأكاديمية، اجتماعات فصلية، بناءً على دعوة يوجهها، إما في إسلام آباد أو كراتشي أو لاهور. وتتيح هذه الاجتماعات الفصلية للجنة الفرصة لعرض أعمالها على أعضاء الفريق وطلب آرائهم بشأنها. ومن بين التدابير الهامة التي ساهمت في

(٣٤) المادة ٢٩ من قانون المنافسة.

(٣٥) المرجع السابق، المادة ٤٢.

التعريف باللجنة مبادرات من قبيل إدراج قانون المنافسة كمادة اختيارية في مناهج المؤسسات الأكاديمية، وبناء مشاريع تعاونية استراتيجية مع جمعيات حماية المستهلكين ومع اللجان الدائمة في اتحاد غرف التجارة والصناعة الباكستانية.

٦٧- التفاعل مع وسائط الإعلام والشراكة الاستراتيجية مع المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. تعمل دائرة الدعوة عن كذب مع أكثر من ٤٠ غرفة صناعية وتجارية في المدن التجارية الرئيسية في مختلف أنحاء باكستان وتعد اجتماعات منتظمة مع كبار الصحفيين المتخصصين في الأعمال، لإطلاعهم على المستجدات المتصلة باللجنة والتطورات في مجال المنافسة. وتسعى الدائرة أيضاً إلى الترويج لقانون وسياسة المنافسة لإدراجها كمادة دراسية في الجامعات.

٦٨- وتنتظر اللجنة إلى وسائط الإعلام على أنها شريك هام في نشر المعلومات وإذكاء الوعي بقانون المنافسة. وفي هذا الصدد، تشمل الإجراءات المتخذة إصدار بلاغات صحفية بانتظام عن إجراءات الإنفاذ، والظهور في برامج حوارية اقتصادية على شاشة التلفزيون، وعقد مؤتمرات صحفية، وإحاطات إعلامية للصحفيين، إلخ. وتنتظر وسائط الإعلام إلى اللجنة على أنها جهة فعالة لإنفاذ القانون في سياق يسود فيه الانطباع لدى السكان أن الشركات الكبرى والمصالح الخاصة عادة ما تتجاهل احتياجات الناس العاديين^(٣٦).

خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٦٩- لجنة المنافسة مؤسسة تحظى باحترام كبير في باكستان، رغم نشأتها الحديثة نسبياً. فمساهمتها في إيجاد إطار مؤسسي في البلد جذيرة بالتنويه، كما أنها تحظى بسمعة طيبة اكتسبتها على أساس كفاءتها الفنية ونزاهتها. وثمة انطباع عام لدى أوساط الأعمال والأوساط القانونية في باكستان أن القانون يخول لجنة المنافسة ما يكفي من السلطات وحرية التصرف وأن اللجنة باتت معروفة وتحظى بالاحترام في البلد بفضل مبادراتها وأدائها. وكما ذكر في تقييم مؤسسة استعراض سياسات المنافسة على الصعيد العالمي، فإن "المراقبين يعتبرون لجنة المنافسة بمثابة دليل على أن المشاكل الإنمائية والسياسية لا تشكل عائقاً أمام إنشاء وكالة دينامية تعنى بالمنافسة في البلدان النامية ما دامت قادرة على تأمين استقلاليتها ويعمل فيها أناس متحفزون ومستقلون".

٧٠- إن الإنجازات التي حققتها اللجنة منذ إنشائها مؤخراً تحظى بالاعتراف ليس فقط على الصعيد الدولي في الأوساط المنشغلة بالمنافسة، بل أيضاً على الصعيد المحلي في أوساط الأعمال والإعلام والحكومة والمجتمع. وتضطلع اللجنة بدور قيادي حاسم في تعزيز ثقة مؤسسات الأعمال الباكستانية في نظم السوق القائمة على المنافسة والموجهة لرفاهية المستهلكين. وتتمتع اللجنة، بوصفها مؤسسة، بسمعة ممتازة في جميع أنحاء البلد اكتسبتها بفضل نزاهتها وكفاءتها الفنية وإدارتها الرشيدة.

٧١- وتكافح اللجنة بطبيعة الحال من أجل التغلب على الصعوبات التي كثيراً ما تواجه هيئات المنافسة في الاقتصادات التي يوجد فيها تقليد عريق يتمثل في تحكم الدولة الصارم، حيث القصور في الفهم العام لسياسة المنافسة، وحيث البطء الشديد للإجراءات القضائية، وحيث لا تقدم جهات حكومية أخرى سوى دعماً محدوداً وهو ما يترجم أساساً في شكل نقص الاستقلالية المالية.

باء- التوصيات

(١) الاستقلالية والاستدامة الماليتين

٧٢- الاستقلالية في اتخاذ القرارات، كما الاستقلالية المالية، شرطان لا بد منهما من أجل الأداء الفعال لأي هيئة تنظيمية. وإذا كانت الاستقلالية في اتخاذ القرارات تتجلى بوضوح في شتى القرارات والإجراءات التي اتخذتها اللجنة، فإن مسألة ضمان الاستقلالية المالية، اللازمة لاستمراريتها، تنطوي على إشكالية.

٧٣- ويوصى بشدة بالعمل في نهاية المطاف على تنفيذ الحكم المنصوص عليه في قانون المنافسة والقاضي بأن تحول الهيئات التنظيمية الباكستانية الأخرى ٣ في المائة من مواردها إلى صندوق لجنة المنافسة. ومن شأن هذه الموارد أن تمكن اللجنة من التركيز على تنفيذ سياستها التوعوية بمزيد من الفعالية وذلك بتوسيع أنشطتها الدعائية واستحداث مكاتب إقليمية. لقد استرعت اللجنة اهتمام البلد إلى المشاكل المتصلة بالمنافسة القائمة في بعض القطاعات ويجب أن تصبح الآن قادرة على اقتراح واستخدام سبل ووسائل لمعالجة تلك الشواغل مع الاحتفاظ بخبراتها المهنية وزيادة تعزيز قدراتها.

(٢) الترتيبات المؤسسية

(١-٢) مجلس إدارة اللجنة

٧٤- فيما يتعلق بمجلس إدارة اللجنة:

- (أ) يتوقع أن ينضم خبراء اقتصاديون، لا سيما المتخصصون منهم في التنظيم الصناعي أو المجالات ذات الصلة، إلى عضوية لجنة المنافسة؛
- (ب) على الحكومة الاتحادية الباكستانية أن تحدد بوضوح في إطار قانون المنافسة طريقة مبيّنة ومفتوحة لتعيين أعضاء اللجنة؛
- (ج) يُقترح رفع مدة ولاية العضو والرئيس إلى خمس سنوات، مع عدم إمكانية التعيين ثانيةً. والخيار الآخر هو أن يشغل العضو والرئيس مقعده لفترتين متتاليتين كأقصى حد، مع إمكانية التعيين مجدداً بعد فترة لا تقل عن مدة الولاية لفترة واحدة؛
- (د) ينبغي بناء قدرات موظفي جميع الإدارات بالاستفادة من تجارب هيئات المنافسة الأخرى، سواء ببرامج التبادل والتدريب التي تقدم في الخارج أم بجلب زملاء وخبراء في إطار برامج بناء القدرات.

٢-٢) موازنة سياسات الحكومة مع قانون المنافسة

- ٧٥- بالنظر إلى شتى المذكرات السياساتية التي وجهت إلى الهيئات أو السلطات العامة، يبدو أنه، رغم سن قانون المنافسة، لا تزال هناك أو لا تزال تصدر سياسات شتى تتعارض مع مبادئ المنافسة التي توخاها القانون. فينبغي أن تكون السياسات منسجمة مع القانون؛ وبالتالي من المهم الحرص عند وضع السياسات على تقييم تأثيراتها على صعيد المنافسة.
- ٧٦- فتقييم الآثار على صعيد المنافسة عند مرحلة وضع السياسات مستصوب وموصى به من أجل تحقيق الأهداف التنظيمية بأقل الأضرار على المنافسة. وفي هذا الصدد، من المهم:
- تحديد السياسات القائمة التي يرجح أن تؤثر سلباً على المنافسة؛
 - تحديد السياسات التي ينبغي أن تراجع على سبيل الأولوية - وتولى هيئة تمثيلية تابعة للحكومة تحديد هذه الأولويات؛
 - التأكد من أن عمليات المراجعة هذه تضطلع بها هيئات تنظيمية من القطاع المعني بالتعاون مع لجنة المنافسة.

٢-٣) البحوث

- ٧٧- يمكن توسيع أنشطة دائرة البحوث فيما يتعلق بتحليل الجوانب الاقتصادية للقضايا، إذ من المتوقع أن يكتسب التحليل الاقتصادي الرصين دوراً متعاظماً في أعمال اللجنة.

٧٨- ويحتاج الأمر إلى تطوير العلاقات بين اللجنة والجامعات. ومن شأن المبادرات التي أطلقت في سبيل دراسة المسائل المتصلة بالمنافسة أن تساهم في نشر ثقافة المنافسة في باكستان، فضلاً عن استقطاب متعلمين جدد للانخراط في الحقل المهني والتدريسي المتصل بالمنافسة.

٣) توسيع نطاق تطبيق تشريعات وسياسات المنافسة

٧٩- تنص المادة ١-٣ من قانون المنافسة على أن القانون يسري على جميع المؤسسات التجارية العاملة في باكستان وعلى جميع الإجراءات أو المسائل التي تشوه المنافسة في باكستان. ويُعتقد أنه من المستصوب إدخال تغيير تشريعي بحيث ينص القانون على ضرورة سريان القانون ليس على جميع المؤسسات التجارية التي تعمل في باكستان والإجراءات والمسائل التي تحدث في باكستان فحسب، بل أيضاً على المؤسسات العاملة في الخارج والأنشطة التي تجري في الخارج إن كان لها تأثير على باكستان.

٤) الإنفاذ

٤-١) السلوك المخلل بالمنافسة

٨٠- لوائح لجنة المنافسة المتعلقة بالتسامح، رغم احتوائها على الأحكام الأساسية، يمكن التفصيل فيها بأن تضاف إليها مثلاً المعايير والقيود والآجال التي تتحرك اللجنة في إطارها، بما يسمح للأطراف المعنية بالإحاطة علماً بها.

٨١- وبالمثل، يمكن أن تحدد اللوائح أيضاً الشروط التي يتعين على الأطراف المعنية تلبيتها للمشاركة في معالجة القضايا أو مخاطبة اللجنة، وأن تحدد أيضاً المواعيد لذلك.

٨٢- ومن شأن وضع لوائح محددة فيما يخص قبول الآراء والدراسات المتخصصة والمثبتة التي تقدمها الأطراف أن تساهم في تفادي المنازعات التي لا لزوم لها، لكنها طبيعية، بشأن المواعيد الإجرائية والقرارات التقديرية المفرطة.

٨٣- واستناداً إلى تجارب بلدان أخرى، بإمكان اللجنة استخدام أشكال أخرى للتسجيل في إطار الإجراءات التي تتخذها لمكافحة التكتلات. ولكي يتسنى اللجوء إلى هذه التقنيات بالصورة المناسبة، من الضروري أن تنشئ اللجنة مختبراً سمعياً مجهزة بالمعدات اللازمة.

٤-٢) التسامح

٨٤- التسامح. يجوز للمؤسسة التجارية، بموجب اللوائح المعدلة للجنة، أن تتذرع بأحكام التسامح حتى بعد اتخاذ اللجنة قرارها ووضع استنتاجاتها. ويمكن أن تكون مثل هذه السياسة مفيدة إذا ما جرى تعزيزها بقيود صارمة في إطار القانون.

٤-٣) عمليات الاندماج

٨٥- عمليات الاندماج. إن إنشاء مكتب تيسير عمليات الاستحواذ والاندماج هو مبادرة هامة في بلد لم يتزود بقانون للمنافسة ومؤسسات تعنى بالمنافسة إلا منذ وقت قصير. فقد سمحت تلك المبادرة الإيجابية بتفادي إضاعة الوقت والبيروقراطية. وقد يكون المكتب بمثابة استجابة مناسبة لامتعاض المؤسسات التجارية بخصوص جنوح اللجنة المزعومة إلى الأمر بتوجيه إخطارات في قضايا يعينها بينما هي عاكفة على إعداد الردود على طلبات إجراء مشاورات بشأن عمليات اندماج واستحواذ.

٨٦- والقرارات بشأن قبول عمليات الاندماج والاستحواذ أو رفض مثل هذه العمليات ينبغي أن يتخذها عضوان على الأقل من أعضاء اللجنة. فمشاركة مزيد من الأعضاء في عملية اتخاذ القرارات من شأنه أن يتيح مزيداً من الشفافية والمساءلة والدعم لهذه القرارات ويتيح بشكل عام مزيداً من المعرفة بالمبادئ والتقنيات التي يقوم عليها التحليل المتعلق بمكافحة الاحتكار.

٨٧- ولعله من المفيد إدراج مبادئ توجيهية فيما يخص تقديم طلبات الحصول على الإعفاءات، وذلك بغية زيادة توعية المؤسسات التجارية، لا سيما بالعوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار لدى منح الإعفاءات.

٨٨- وينبغي أن تتضمن لوائح باكستان ومبادئها التوجيهية المتعلقة بعمليات الاندماج نصاً يشير إلى تحليل قابلية طرح بدائل على صعيد العرض لتحديد السوق ذات الصلة، لأن آثارها قد توازي آثار قابلية البدائل على صعيد الطلب.

٨٩- وعلى غرار العديد من الهيئات الناشئة في البلدان النامية، أبدت لجنة المنافسة تفضيلاً للإجراءات التصحيحية السلوكية وليس الهيكلية في حالات الاندماج. وبالرغم من أن الإجراءات التصحيحية السلوكية مشروعة، بل إنها الرد الأنسب على شاغل يعينه في بعض الحالات المحددة جداً، فمن الصعب التأكد من احترامها، لا سيما بالنسبة للمؤسسات القاصرة من حيث الهياكل والقاصرة من حيث الموارد.

٥) التعاون الدولي

٩٠- نظراً إلى مشاركة لجنة المنافسة الحثيثة في فرق عمل رئيسية تابعة لشبكة المنافسة الدولية والمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وللأونكتاد، يوصى بأن تشارك لجنة المنافسة مشاركة مباشرة في جوانب عمل هذه المنظمات المتصلة بالمجالات الموضوعية لعمل اللجنة. فمن شأن ذلك أن يمكنها من التفاعل على نحو أفضل مع تلك المنظمات الدولية وتساهم في أنشطتها ومبادراتها، بما يعود بالنفع على عمل اللجنة الداخلي وعلى إدارتها.

٦) الدعاية للمنافسة

٩١- تحسباً للمبادرات الرئيسية القادمة، فإن أمام اللجنة تحد يتمثل في تحسين المعرفة بقانون المنافسة والممارسة في هذا المجال في الأوساط الأكاديمية. ومن شأن ذلك أن يساهم في زيادة التعريف بمسائل المنافسة وإشاعة ثقافة المنافسة وإذكاء الوعي بها في جميع أنحاء البلد؛ وإثارة أفكار وكتابات جديدة عن قوانين وسياسات المنافسة والممارسات المتصلة بها؛ وجعل قوانين مكافحة الاحتكار مألوفة لمن يهمله الأمر؛ وإعداد مزيد من المهنيين للعمل في مجال المنافسة، سواء داخل اللجنة أو خارجها.

٩٢- ويمكن أن تكون اجتماعات الفريق الاستشاري المعني بالمنافسة أكثر إنتاجية لو أبلغ مسبقاً عن تخطيطها وحدولتها وتنظيمها، إذ من الممكن أن يسمح ذلك بزيادة عدد المشاركين ومن ثم زيادة عدد المساهمات في هذه الاجتماعات.

٩٣- والمسلك الآخر إزاء القطاعات المنظمة هو التفاوض بشأن مذكرات تفاهم أو اتفاقات تعاون مع جميع الوكالات التنظيمية في باكستان من أجل تحديد أوجه التداخل التنظيمي الممكنة، والشواغل والأهداف المشتركة، والسياسات والمبادرات المشتركة في مجال المنافسة^(٣٧).

٩٤- ورنهناً بتحسين القدرات على مستوى الموارد، ينبغي للجنة أن تسعى للحصول على العضوية في مختلف اللجان الحكومية، مثل لجنة التعريفات الجمركية، باعتبار ذلك فحماً لتعزيز الدعاية ضمن القطاع العام.

٩٥- وينبغي للجنة على سبيل الاستعجال أن تطور معدات ووسائل التحقيق في مختبرها للطب الشرعي الذي يقوم بدور رئيسي في سير التحقيقات والمحاكمات.

(٣٧) المادة ٣٥ من لوائح الإنفاذ العامة للجنة المنافسة، ٢٠٠٧.

٩٦- وثمة توجه في الوقت الحاضر ضمن لجنة المنافسة يتمثل في حوسبة نظام إدارة عملياتها. فمن المستصوب أن تولي اللجنة الأولوية لنظام المعالجة المحوسبة للقضايا الجديدة عوضاً عن العمل على حوسبة القضايا القديمة الذي يتطلب وقتاً طويلاً.

٧) بناء قدرات اللجنة

٩٧- بإمكان لجنة المنافسة، رهناً بتوفر الموارد/التمويل، استحداث حوافز وخطط داخلية لتحفيز موظفيها على طلب متابعة دورات تدريبية أو برامج تبادل مع وكالات أجنبية معنية بالمنافسة، نظراً لأن العديد من الهيئات، القديمة منها والناشئة، تقدم برامج مشوقة.

٨) المشتريات الحكومية

٩٨- ينبغي للجنة المنافسة أن تستغل بشكل أفضل مذكرة التفاهم التي أبرمتها مع الهيئة الباكستانية لتنظيم المشتريات الحكومية لتقديم ملخصات إلى الهيئة عن تقنيات المنافسة وتحديد مجالات التواطؤ الممكنة في إجراءات المشتريات الحكومية وتشجيع السلطات على نشر تلك التقنيات في أنحاء البلد بأسره، لا سيما لدى المكاتب الإقليمية المعنية بالمشتريات الحكومية.

٩) شؤون المستهلكين

٩٩- ينبغي لمكتب التجارة النصفة أن يعمل على زيادة تطوير علاقاته بالجمعيات الخاصة المعنية بحماية المستهلكين والمنظمات غير الحكومية في مختلف أنحاء باكستان، بما يمكنه من إيجاد شبكات لنشر أفضل الممارسات وزيادة الوعي بمسائل المنافسة.

١٠) المراجعة القضائية

١٠٠- من المهم أن تدرك الحكومة والجهاز القضائي الحاجة إلى إعطاء الأولوية للمسائل الاقتصادية التي تؤثر على السكان. فمن شأن ذلك أن يساهم في المساعي التي تقوم بها جميع الهيئات التنظيمية في المجال الاقتصادي من أجل تنفيذ قوانين المنافسة تنفيذاً فعالاً. ونظراً إلى وجود عدد هائل من قضايا المنافسة التي تنتظر البت فيها، فإن إنشاء محكمة متخصصة قد يسمح بتسريع عملية معالجة القضايا وأن يكون في مصلحة الجمهور والمستهلكين على حد سواء.