



TATHMINI YA WASHIRIKI WA OECD YA SHERIA NA SERA YA USHINDANI: KENYA 2025

MAANGAZIO • WWW.OECD.ORG/COMPETITION

Tathmini ya Washiriki wa OECD ilifanywa ili kukagua sheria na mfumo wa sera ya ushindani ya Kenya, kama ilivyotekelezwa na Mamlaka ya Ushindani ya Kenya (CAK). Inaangazia mafanikio muhimu, kutambua changamoto kuu zinazoweza kutokea na kutoa mapendekezo ya kusaidia Kenya kuimarisha mfumo na taasisi zake za ushindani. **Ripoti kamili inapatikana katika <https://doi.org/10.1787/8725ce19-en>.**

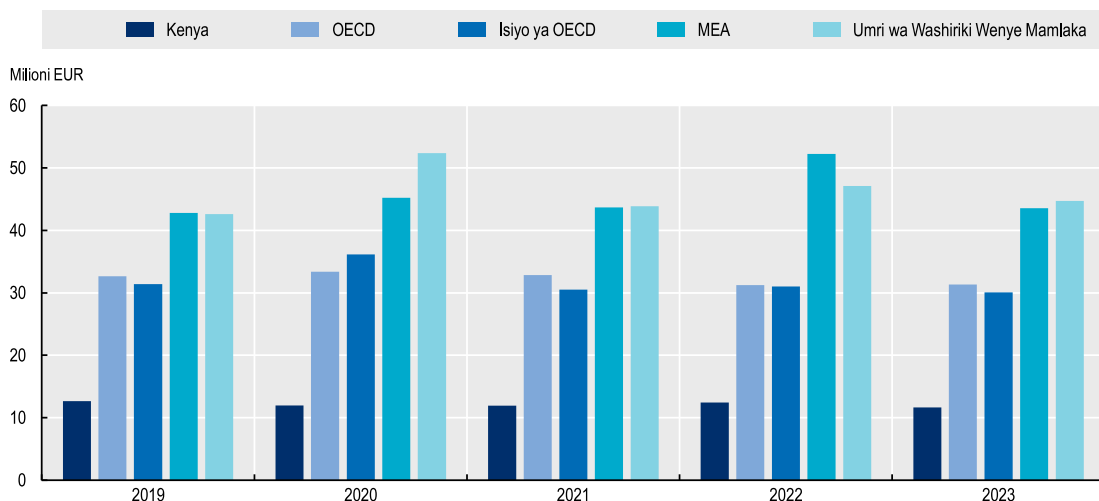
Mfumo wa kitaasisi na kisheria

Kenya ilikuwa miongoni mwa nchi za kwanza barani Afrika kupitisha sheria ya ushindani mwaka wa 1989. Mfumo wa sasa ulipitishwa mwaka wa 2010 na CAK ilianza kuutumia mwaka wa 2011. Sheria ya Ushindani ya Kenya ilianzisha utaratibu wa kisasa ambao misingi yake mikuu inaendana na kanuni bora za kimataifa, ikiipa CAK mamlaka kamili yanayohusu mikataba yenye vizuizi, matumizi mabaya ya nafasi ya kutawala soko, udhibiti wa muungano, utafiti wa soko, utetezi na ulinzi wa wateja. Sheria hiyo inatumika katika sekta zote za uchumi, ikiwemo mashirika ya umma yanayofanya biashara. CAK pia huhudumu kama mamlaka ya ulinzi wa wateja.

Ingawa mfumo wa kisheria ni imara, changamoto kadhaa za muundo na kitaasisi hupunguza ufanisi wake. Kimuundo wa kitaasisi, mipangilio ya utawala ya CAK inaweza kuacha maamuzi yake katika uwezekano wa kuathiriwa na ushawishi wa kisiasa. Wanabodi watatu kati ya tisa ni wawakilishi wa moja kwa moja wa serikali, na hakuna taratibu zilizo wazi au vigezo vya kustahiki miadi. Wakati wa mchakato wa tathmini ya washiriki, hakuna wanachama huru wa Bodi waliokuwa ofisini, wawakilishi walioteuliwa na serikali pekee ndio walikuwa. Vivyo hivyo, kutokuwepo kwa kanuni wazi na za msingi za kuondoa madarakani maafisa waandamizi pamoja na uteuzi wa vipindi tofauti kunapunguza utabirika na uhuru wa mamlaka.

Upungufu wa rasilimali huathiri zaidi utendaji kazi wa taasisi. Bajeti ya CAK inaendelea kuwa chini sana kulingana na viwango vya kimataifa na kikanda (Mchoro wa 1), na viwango vya wafanyakazi vilivyowekwa kwa ajili ya utekelezaji wa ushindani viko chini sana kuliko katika mamlaka zinazolingana. CAK pia haina Mtaalamu Mkuu wa Uchumi aliyejitolea au kitengo cha uchumi, na hivyo kudhoofisha uwezo wake wa kusaidia uchunguzi tata na kazi ya sera kwa uchambuzi mkali wa kiuchumi.

Mchoro wa 1: Bajeti (katika EUR 2015) kwa kila GDP milioni 1, 2019-2023



Chanzo: OECD CompStats, World Bank na CAK.

Vizuizi hivi vinaelekeza kwenye sehemu zinazowezekana ambapo mgao wa rasilimali unaweza kuboreshwa, na kuisaidia CAK kuendelea kutekeleza majukumu yake kwa ufanisi.



Mapendekezo muhimu

1. Kutekeleza **mchakato wazi** wa kuchagua wanachama wote wa Bodi ya Wakurugenzi na Mkurugenzi Mkuu, ukianzisha **vigezo vilivyo wazi vya ustahiki** ili kuhakikisha wana utaalumu wa sheria za ushindani au uchumi kadri iwezekanavyo.
2. Kuanzisha kanuni ya **uteuzi wa vipindi tofauti wa wanachama wa Bodi**, kuhakikisha ubadilishaji wa baadhi ya wanachama wa Bodi kwa awamu ili kudumisha utulivu na uthabidi wa uongozi.
3. Kuhakikisha CAK ina **rasilimali za kutosha** (za kifedha na wafanyakazi) kwa ajili ya majukumu yake ya msingi ya utekelezaji wa ushindani, tofauti na majukumu yake ya ulinzi wa wateja. Rasilimali za CAK zinapaswa angalau kuwa katika kiwango cha mamlaka zinazolingana.

Utekelezaji wa sheria za ushindani

Mfumo wa kisheria wa Kenya wa utekelezaji wa ushindani unaendana na maadili mema ya kimataifa, inayohusu mikataba isiyo ya ushindani, matumizi mabaya ya nafasi ya kutawala soko, na udhibiti wa muungano. CAK ina mamlaka ya kufanya uchunguzi na mfumo kamili wa vikwazo. Hata hivyo, utekelezaji umesalia kuwa mdogo katika miaka mitano iliyopita, ukionyesha vizuizi vya vitendo, sifa za kiutaratibu na changamoto za kitaasisi.

Muungano wa wakiritimba na utekelezaji wa makubaliano

CAK ina zana za kuchunguza na kutoa vikwazo kwa makubaliano ya kimojawapo (horizontal) na makubaliano ya mlalo (vertical) hata hivyo utekelezaji halisi bado ni mdogo. Maafikiano ya usuluhishi yamekuwa mbinu kuu ya utekelezaji na hayahitaji kukubali dhima. Kwa vitendo, utegemezi mkubwa kwenye maafikiano haya pamoja na kanuni zisizo wazi kuhusu punguzo la adhabu kutokana na usuluhishi na uchapishaji mdogo wa maelezo ya maafikiano, hudhoofisha uzuiji na kuzuia maendeleo ya kesi.

Faini zinazotowazwa katika kesi za ulaghai zinaendelea kuwa chini ya maadili mema ya kimataifa na ni nadra sana kuzidi asilimia 1 ya mauzo, mbali na kiwango cha juu cha kisheria cha asilimia 10.

Ingawa CAK imeanzisha programu za msamaha na ulinzi wa kutoa taarifa, hakuna hata ombi moja limepokewa. Uelewa mdogo wa programu hizi, hatari zinazodhaniwa kwa waombaji, pamoja na kutokuwepo kwa vikwazo vikubwa, vimepunguza matumizi yake.

CAK pia hufanya ukaguzi mdogo sana bila kutangaza (“ziara za ghafla”) wakati wa uchunguzi wake jmbao linalopunguza uwezo wa kupata ushahidi muhimu na kuongeza hatari ya washiriki kuharibu ushahidi.

Matumizi mabaya ya nafasi ya kutawala soko

Sheria za Kenya kuhusu matumizi mabaya ya nafasi ya kutawala soko zinaendana na viwango vya kimataifa, zikihitaji CAK kuonyesha ubabe pamoja na madhara yanayoharibu ushindani. Hata hivyo, utekelezaji umekuwa mdogo sana, na hakuna uamuzi wa ukiukaji uliotolewa kwa zaidi ya muongo mmoja. Washikadau wameeleza wasiwasi kuhusu mbinu ya CAK ya ufafanuzi wa soko, ambayo mara nyingi inategemea zaidi uchambuzi wa ubora kuliko uchambuzi wa wingi, na ukosefu wa uwazi kuhusu dhana za ubabe na nguvu ya soko huchangia kutokuwa na uhakika kisheria.

Ugumu wa kupata data na ukosefu wa majibu kwa maombi ya taarifa unazidi kuzuia uwezo wa mamlaka wa kutambua na kuthibitisha matendo ya matumizi mabaya.

Udhibiti wa muungano

Mfumo wa udhibiti wa muungano umewekwa vyema, ukiwa na viwango vya arifa vilivyo wazi, taratibu, na mifumo ya ushirikiano na wasimamizi wa sekta. Hata hivyo, uchambuzi wa kina wa CAK mara nyingi unazingatia masuala yanayohusu maslahi ya umma zaidi ya athari za ushindani. Marekebisha yanayowekwa mara nyingi huwa ya kitabia huku kesi zinazohusisha hatua za kimuundo hubaki kuwa nadra. CAK bado haijazuia muungano wowote hadi sasa, na idadi ya kesi ambazo zimebainishwa au kusuluhishwa ni ndogo. Ukosefu wa uchambuzi wa kina wa kiuchumi katika tathmini ya muungano unapunguza zaidi kina cha ukaguzi.

Kipengele kinachofafanua mfumo wa Kenya ni uwepo wa mifumo mingi ya ushindani nje ya mipaka. CAK inafanya kazi pamoja na mifumo ya kikanda ya Soko la Pamoja la Mashariki na Kusini mwa Afrika (COMESA) na Jumuiya ya Afrika Mashariki (EAC), huku mfumo mwingine ukitarajiwa kuwa chini ya Eneo la Biashara Huria la Bara la Afrika (AfCFTA). COMESA na EAC sasa zinatekeleza utekelezaji wa muungano unaolingiliana na mamlaka ya ndani ya CAK. Idadi kubwa isiyo ya kawaida ya mifumo hii inayofanya kazi kwa wakati mmoja husababisha hatari ya kurudiwa kwa hatua, kutokuwepo uhakika kisheria, na ongezeko la gharama za utekelezaji kwa washika dau nchini Kenya.

Vikwazo na vizuizi

Ingawa miongozo ya CAK kuhusu faini kwa ujumla hufuata viwango vya kimataifa, faini zinazotozwa kwa vitendo bado ni ndogo sana, na mfumo wa maafikiano mara nyingi hutoa punguzo kubwa bila kuhitaji kutambuliwa kwa makosa. Kutokuwepo kwa vikwazo vya mtu binafsi na kutokutumia adhabu za jinai kunapunguza zaidi uzuiaji. Kwa hivyo, makampuni yanakosa motisha ya kutii sheria au kutaka msamaha, na wakiukaji wanaotarajiwa wanaweza kuona kuwa hatari zinazohusiana na kujihusisha na tabia ya kupinga ushindani ni ndogo.

Zaidi ya hayo, CAK haiwezi kutekeleza moja kwa moja maamuzi yake yenyewe au kulazimisha makampuni kuzingatia maombi ya lazima ya CAK ya kukusanya ushahidi, badala yake inategemea Ofisi ya Mkurugenzi wa Mashtaka ya Umma kufuatilia matukio ya kutofuata sheria. Kwa vitendo, Mwendesha Mashtaka ya Umma hajawahi kuleta hatua yoyote ya kutekeleza uamuzi wa CAK au ombi la ushahidi, jambo ambalo hupunguza zaidi uwezekano unaoonekana wa ugunduzi na vikwazo.

Uwazi na ukaguzi wa mahakama

Uwazi katika mfumo wa utekelezaji wa sheria nchini Kenya bado ni changamoto kubwa. Muhtasari mfupi tu wa maamuzi ndio huchapishwa, wenye hoja chache au uchambuzi wa kiuchumi, na matoleo ya umma ya maamuzi kamili hayapatikani kwa washikadau. Hii inapunguza uwezo wa biashara, wataalamu na mahakama kuelewa jinsi CAK inavyotafsiri na kutumia sheria, na inatatiza maendeleo ya sheria za kesi. Mahakama ya Ushindani ya Kenya, taasisi maalum inayohusika na kuchunguza maamuzi ya CAK, haina utaalumu au rasilimali zakutosha kwa ajili ya mafunzo, hivyo kuzuia uwezo wake wa kutimiza wajibu wake kama muangalizi wa maamuzi ya CAK.



Mapendekezo muhimu

1. Weka **kanuni wazi za utaratibu wa maafikiano**, pamoja na malipo ya adhabu za kifedha. Zaidi ya hayo, fafanua punguzo la maafikiano, kwa mfano kwa kuweka asilimia ya juu ya punguzo na vigezo vingine vinavyoelekeza uteuzi. Inahitaji kwamba dhima ikubaliwe katika kesi nyingi za utekelezaji. Epuka kutoa punguzo kubwa kupita kiasi.
2. Hakikisha **faini** zinatumiwa kama kizuizi, kwa kuwa na **uwiano** kati ya uzito wa ukiukaji na mauzo ya biashara yanayotozwa faini. Suluhu Jumuishi za Utawala na Miongozo ya Suluhu ya CAK zinapaswa kurekebishwa ili kuhakikisha kwamba hesabu za faini zinazingatia vyema mambo yanayozidisha hali.
3. **Ongeza ziara za ghafla**, ukitumia maabara ya uchunguzi iliyoanzishwa hivi karibuni.
4. Wezesha CAK kuweka **vikwazo kwa kutofuata sheria** ya maombi ya maelezo, pamoja na kushindwa kulipa faini. CAK haipaswi kutegemea Ofisi ya Mkurugenzi wa Mashtaka ya Umma kuleta hatua za kisheria.
5. Chapisha, ikiwa ni pamoja na kwenye tovuti rasmi ya CAK, **matoleo ya umma ya maamuzi kamili** kwa wakati unaofaa, kulingana na ulinzi wa taarifa za siri. Maamuzi yanapaswa kuwa na hoja za kisheria zenye msingi mzuri na uchambuzi thabiti wa kiuchumi. Hii inajumuisha maamuzi yote yanayohusiana na tabia ya kupinga ushindani, utafiti wa soko na uhakiki wa muungano.

Utetezi wa ushindani na ushirikiano wa kitaasisi

Sheria ya Ushindani inatoa uwezo mbalimbali wa utetezi kwa CAK, ikiwemo kutoa maoni ya utetezi kuhusu sheria na sera mpya au zilizopo ambazo zinaweza kupotosha au kuzuia ushindani, pamoja na kupanga hatua za kuongeza ufahamu wa sheria ya ushindani. Katika kipindi cha miaka mitano iliyopita, CAK imetoa maoni takribani 150 katika sekta mbalimbali ikiwemo kuhusu rejareja, utengenezaji, benki na mawasiliano ya simu.

Ingawa maoni haya hayajachapishwa, jambo ambalo hupunguza kujulikana kwao na hupunguza fursa za kujifunza kote serikalini.

CAK pia hufanya utafiti wa soko. Hata hivyo, ukosefu wa utekelezaji wa mamlaka ya lazima ya kukusanya taarifa unamaanisha kuwa utafiti wa soko mara nyingi hauwezi kupima vya kutosha vipengele kama vile mkusanyiko wa soko na mara nyingi unategemea data ya sekta kwa jumla iliyokusanywa na serikali. Ukosefu huu wa ushahidi wa kina kutoka kwa sekta zinazokaguliwa umesababisha kutokuwepo kwa uchambuzi wa kutosha kuhalalisha mapendekezo yoyote ya sera yaliyotolewa. Zaidi ya hayo, CAK imezingatia mada maalum katika utafiti wake wa soko (k.m., utafiti wa soko wa 2024 kuhusu utoaji wa chakula na mboga mtandaoni), ilhali kutokana na rasilimali chache, inapaswa kulenga masoko ya hadhi ya juu yenye athari za haraka kwa sehemu kubwa za uchumi.

Wadau walitoa pongezi kwa juhudi za CAK za kufanya utetezi na uhamasishaji kuwa msingi wa kazi yake. Hata hivyo, kulikuwa na makubaliano kwamba kuna na haja ya kusawazisha vipaumbele vya CAK ili kutambua kuwa kesi za utekelezaji zenye hadhi ya juu pia hutoa fursa za utetezi wenye matokeo makubwa.

Kuhusu ushirikiano na mamlaka za ndani, CAK imefanya juhudi za kuboresha ushirikiano na kuanzisha Hati za Maelewano, ambazo zimeonyesha ufanisi zaidi katika muktadha wa mapitio ya muungano. Hata hivyo, ushirikiano mkubwa katika utekelezaji wa sheria za ushindani bado ni mdogo. Hasa, hakuna ushirikiano kati ya CAK na Mamlaka ya Udhhibiti wa Ununuzi wa Umma ya Kenya. Kwa kuwa kesi nyingi za utekelezaji wa CAK zinahusiana na wizi wa zabuni, kuna haja ya mamlaka zote mbili kufanya kazi pamoja katika vita dhidi ya ufisadi wa ununuzi wa umma.



Mapendekezo muhimu

1. Fanya **maoni ya utetezi yapatikane hadharani**.
2. Zingatia kazi ya **utafiti wa soko** kwenye **masoko yenye hadhi ya juu na athari ya haraka kwa sehemu kubwa za uchumi**, sio zinazoonekana kuwa maarufu kwa mamlaka za ushindani duniani kote.
3. Ongeza kwa kiasi kikubwa kiwango cha **ushirikiano kati ya CAK na PPRA**. Mamlaka zinapaswa kuunda mpango wa kazi ili kuongeza ushirikiano kwa kiasi kikubwa katika kuwasilisha madai ya wizi wa zabuni kwa kila mmoja na kutambua fursa za kushirikiana katika mbinu zilizoboreshwa za ugunduzi.

Tathmini ya Washiriki ya Sheria na Sera ya Ushindani

Tathmini ya washiriki wa OECD imeonekana kuwa chombo muhimu kwa nchi kurekebisha na kuimarisha mifumo yao ya ushindani. Mifumo ya tathmini ya washiriki hutofautiana, lakini imeanzishwa kwa misingi ya utayari wa nchi kuwasilisha sheria na sera zake kwa kuwauliza washiriki wengine maswali mengi. Mchakato huu hutoa maarifa muhimu kuhusu nchi inayochunguzwa, ukifikia kiini cha njia ambazo kila nchi hushughulikia masuala ya ushindani na udhibiti, kuanzia uthabiti wa sheria zake za ushindani hadi muundo na ufanisi wa taasisi zake za ushindani.

Zaidi ya hayo, tathminii hizi zinajumuisha mapendekezo ya mabadiliko katika sera za serikali.

Ajentina (2006)

Brazili (2005, 2010, 2019)

Chile (2004)

Kolombia (2009)

Kosta Rica (2014)

Jamhuri ya Cheki (2008)

Denmark (2015)

Jamhuri ya Dominika (2024)

Ekuado (2021)

Umoja wa Kiuchumi wa Ulaya na Asia (2021)

Elsavado (2008, 2020)

Umoja wa Ulaya (2005)

Ugiriki (2018)

Honduras (2011)

Kazakhstani (2016, 2025)

Marekani Kusini (2006, 2007, 2012)

Meksiko (2004, 2020)

Panama (2010)

Peru (2004, 2018)

Romania (2014)

Urusi (2004)

Afrika Kusini (2003)

Chinese Taipei (2006)

Thailand (2025)

Tunisia (2022)

Uturuki (2005)

Ukreni (2008, 2016, 2025)

Vietnam (2018)

Pata tathmini za nchi za OECD kuhusu sheria na sera za ushindani katika oe.cd/clpr