E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/31/6
31 October 2023
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة الحادية والثلاثون
القاهرة، 16-18 كانون الأول/ديسمبر 2023

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

الحوكمة الاقتصادية: تحديات المنافسة في السوق في المنطقة العربية

موجز

لربما يكون الافتقار إلى بيئة تضمن المساواة لجميع المشاركين في السوق أحد أهمّ التحديات التي تواجه الاقتصادات العربية. ونتيجة لتحديات هيكلية وإدارية مزمنة، لم تتحقق، للبلدان العربية التي تعتمد قوانين للمنافسة، مكاسب الاقتصاد الكلي المنشودة من هذه القوانين. وللتغلب على هذه المشكلة، تعمل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مع الدول الأعضاء على تحسين شروط الحوكمة والمنافسة في الأسواق.

تتناول هذه الوثيقة التحديات الرئيسية التي تعوق المنافسة الفعّالة في السوق وتحول دون تنفيذ ما يتصل بها من سياسات وقوانين، وتتضمن لمحة عامة عن هيكل السوق في الاقتصادات العربية، ثم تركّز على الثغرات ونقاط القوة في قوانين المنافسة النافذة في البلدان العربية، لتسلّط الضوء على الترابط بين المنافسة ومكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة. وتنتهي الوثيقة بتوصيات بشأن تعزيز المنافسة في المنطقة.

واللجنة مدعوة إلى استعراض محتويات هذه الوثيقة وتقديم توصيات بشأن سُبُل تحسين المنافسة في الاقتصادات العربية.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	2-1	3
الفصل		
أولاً- هيكلية السوق في المنطقة العربية	10-3	3
ألف- القطاع العام	5-4	3
باء- القطاع غير النظامي	6	4
جيم- القطاع الخاص	10-7	6
ثانياً- قوانين المنافسة في المنطقة العربية	18-11	6
ألف- القوانين والمراسيم القائمة بشأن المنافسة.....	13	8
باء- تشريعات المنافسة: تَوفُّر التعاريف ومدى وضوحها	15-14	8
جيم- الإعفاءات في تشريعات المنافسة	17-16	9
دال- وكالات المنافسة.....	18	9
ثالثاً- المنافسة ومكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة	22-19	11
رابعاً- الخاتمة وسُبُل المضي قدماً.....	29-23	15

مقدمة

1- المنافسة في السوق هي محرّك للتنمية الاقتصادية، ومحفّز لبناء قدرة البلدان التنافسية وتعزيز نموها الاقتصادي، وعامل في زيادة إنتاجية اليد العاملة والحدّ من الفقر. تمهّد قوانين المنافسة وسياساتها العامة أرضية متساوية لجميع المشاركين في السوق، وتشجّع المؤسسات على الابتكار وتحقيق الكفاءة في الإنتاج والتوسّع، فتساهم في إتاحة بيئة مؤاتية لمزاولة الأعمال. ويساعد كلّ من إزالة الحواجز التي تحمي الامتيازات المتجذرة والحدّ من الفساد على إتاحة المجال لمختلف الشركات لدخول السوق والتنافس بصورة عادلة لجذب العملاء وتوسيع نطاق الأعمال، وبالتالي توفير فرص اقتصادية، وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، وحماية مصلحة المستهلك بخفض الأسعار، وتحسين الخدمات، وتوسيع نطاق الخيارات.

2- على مدى العقدين الماضيين، اعتمدت غالبية البلدان العربية، في إطار إصلاحاتها القانونية والاقتصادية، تشريعات تهدف إلى منع الممارسات الاحتكارية والمناهِضة للمنافسة بهدف تهيئة بيئة تنافسية في السوق[1]. ولكنّ تحديات متعدّدة تعترض تنفيذَ هذه القوانين، ومنها على سبيل المثال الافتقار إلى أهداف أو سياسات محدّدة وواضحة لتوجيه المنافسة. وإضافة إلى الإفراط في الإعفاءات الذي يعوق تنفيذ قوانين المنافسة في العديد من القطاعات الاقتصادية الحيوية، يبرز بين العوائق الافتقار إلى ثقافة المنافسة، وتداخل شبكات المؤسسات التجارية مع العلاقات الشخصية والصلات الأسرية[2].

أولاً- هيكلية السوق في المنطقة العربية

3- الأسواق، في معظم البلدان العربية، صغيرة نسبياً وتواجه العديد من التحديات من حيث الأداء والهيكلية. ورغم الجهود التي بذلتها بلدان عربية عدّة لتحرير أسواقها، لا تزال الدولة شديدة الهيمنة على العديد من قطاعات هذه البلدان، ونتيجة لهذه الهيمنة، مع ضخامة القطاع غير النظامي، تُنظَّم المنافسة في السوق ضمن إطار مؤسسي ضعيف لا تحكمه قواعد المساواة بين اللاعبين في السوق. أما القطاع الخاص، الذي يضمّ على نحو أساسي مؤسسات متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة، فيواجه مصاعب جمّة في زيادة القدرة التنافسية في البلدان العربية التي تعتمد على الشركات التي تملكها الدولة.

ألف- القطاع العام

4- على مدى عقود، هيمن القطاع العام على عدّة صناعات حيوية في المنطقة، مثل النفط والغاز والكهرباء والاتصالات، وتمثّلت هذه الهيمنة في شركاتٍ تملكها الدولة. وارتبط إنشاء هذه الشركات بعوامل متعدّدة، مثل نقص الحوافز المقدّمة إلى القطاع الخاص لتنفيذ أنشطة معيّنة وكثرة الحواجز أمام دخول الأسواق. وتؤدي العديد من الشركات التي تملكها الدولة دوراً أساسياً في بناء الدولة لأنّها مسؤولة عن دعم التنمية الصناعية والاجتماعية[3].

---

(1) الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية.

(2) E/ESCWA/EDID/2016/Technical Paper.2, p. 3.

(3) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness? (2013) Available at https://www.oecd-ilibrary.org/governance/state-owned-enterprises-in-the-middle-east-and-north-africa_9789264202979-en.

الإطار 1- الشركات التي تملكها الدولة في المنطقة العربية: عبء أم محرّك للتنمية؟

تتّسم بعض الشركات التي تملكها الدولة في المنطقة بمستوى متميّز من الأداء والكفاءة. فقد تطوّر دور شركة أرامكو السعودية من شركة نفط وطنية إلى وكالة تنمية وطنية. ويُنظر إلى الشركة على أنها مصدر للقدرة التنافسية، وقد نفّذت مشاريع تنموية في السنوات الأخيرة. على سبيل المثال، خطّطت شركة أرامكو ونفّذت مشروع إنشاء جامعة الملك عبدالله للعلوم والتقنية في عام 2006، وهي جامعة جديدة رفيعة المستوى. وشغل العديد من المديرين السابقين في شركة أرامكو مناصبَ عليا في المؤسسات الحكومية السعودية، مثل الهيئة العامة للاستثمار والمؤسسة العامة للخطوط الحديدية. وكان للشركة أيضاً دورٌ في إنشاء ملعب جدّة لكرة القدم، وإجراء بحوث في مجال تكنولوجيا التنقيب والإنتاج والطاقة المتجددة، وتوفير العديد من برامج دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وإنشاء مدينة صناعية جديدة في جنوب المملكة.

المصدر: OECD, State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness? (Paris, 2013).

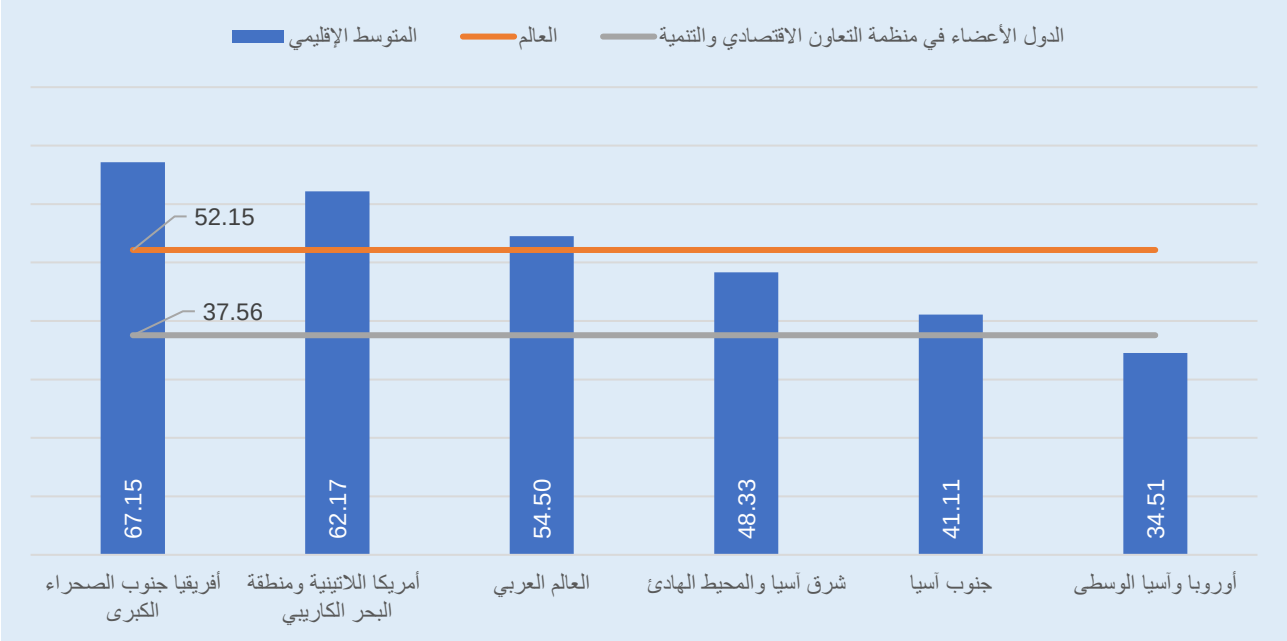
5- وتعتبر بعض الحكومات العربية الشركات التي تملكها الدولة مصدراً للقدرة التنافسية، بدلاً من إعطائها دورها الأساسي في بناء الدولة، وهو أن تكون آليةً لحماية الصناعات الناشئة. وينجم هذا التغيير في منظور الحكومات، أحياناً، عن أداء اقتصادي متميز لهذه الشركات، ولا سيما في منطقة الخليج، حيث استفادت الشركات من إعانات وإعفاءات أقرّتها اللوائح الوطنية، بما فيها قوانين المنافسة. ولكن، في أحيان كثيرة، تمثّل الشركات التي تملكها الدولة عبئاً على الميزانية العامة، كما أنها تزاحم الاستثمار الخاص عندما تعمل في القطاعات نفسها التي تنشط فيها المؤسسات الخاصة. وفي معظم البلدان العربية، يمكن أن تنافس المؤسسات التي تملكها الدولة الشركات الخاصة في قطاعات مثل الاتصالات والتمويل والكهرباء والنفط والغاز والنقل والسلع الاستهلاكية والبناء والعقارات والبنية التحتية، ويمكنها أيضاً أن تحتكر هذه القطاعات. وعموماً، تشهد معظم المؤسسات التي تملكها الدولة في المنطقة انخفاضاً في إنتاجيتها وتواجه صعوبات في منافسة الشركات الخاصة من حيث الابتكار.

باء- القطاع غير النظامي

6- يُعَدّ القطاع غير النظامي ظاهرةً هامة تعوق المنافسة العادلة في السوق. ويمكن أن تضع الشركات غير النظامية ضغوطاً تنافسية كبيرة على الشركات القانونية وأن تقلّص حصتها في السوق. ويمكن أن يتمتع القطاع غير النظامي بقدرة عالية على المنافسة نظراً لقلة الحواجز أمام دخول الأسواق، ممّا يفتح باب المنافسة لعدّة شركات غير نظامية في سوق لا تخضع للأنظمة[4]. وأشار مسح المؤسسات الصادر عن البنك الدولي إلى أنّ 54.4 في المائة من الشركات في المنطقة العربية تنافست مع شركات غير مسجلة أو غير نظامية في عام 2019، وهي نسبة تتخطى قليلاً المتوسط العالمي (الشكل 1) وتُبرز ضخامة الاقتصاد غير النظامي في المنطقة.

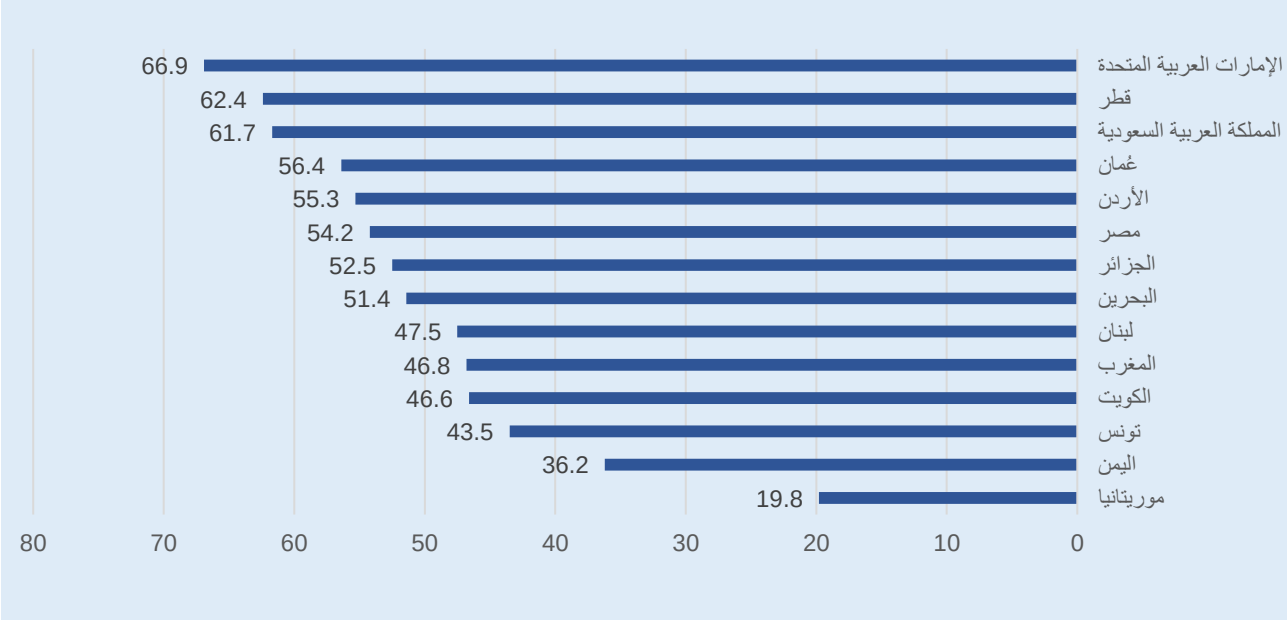
(4) OECD, Competition Policy and the Informal Economy (Paris, 2009).

الشكل 1- الشركات التي تنافس الشركات غير المسجلة أو غير النظامية، 2019 (بالنسبة المئوية)



المصدر: World Bank, Enterprise Surveys 2019. http://www.enterprisesurveys.org/.

الشكل 2- مدى هيمنة الشركات على السوق في عام 2019 (مجموع النقاط من 0 إلى 100)



المصدر: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2019.

جيم- القطاع الخاص

7- يتكوّن القطاع الخاص في معظم الاقتصادات العربية من مؤسسات هي في غالبيتها متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة، وكذلك من عدد قليل من المؤسسات الكبيرة. وتمثل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أكثر من 90 في المائة من مجموع المؤسسات التجارية، وتختلف مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي من بلد إلى آخر، وتتراوح بين 4 في المائة و40 في المائة[5].

8- تتنافس المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة مع مجموعة محدودة من الشركات الكبيرة من القطاع الخاص، وكذلك مع الشركات التي تملكها الدولة، لكنّ بعض ديناميات السوق تعرّض تلك المؤسسات للخطر. وتشمل هذه الديناميات محدودية فرص الحصول على الائتمان مقارنة بالشركات الكبيرة، وقلة المعرفة بالأنظمة والصعوبات في الامتثال لها، ممّا يجعل الأرضية غير متساوية للشركات الأصغر حجماً ويمنع العديد منها من الدخول إلى السوق والاستثمار في مشاريع مبتكرة. وقد برزت ديناميات جديدة في السوق مع انتشار جائحة كوفيد-19، منها التّحول الرقمي للمؤسسات التجارية ونمو الأسواق على شبكة الإنترنت، فظهرت معها أشكال جديدة من السلوكيات المناهِضة للمنافسة والتي تستدعي النظر في قوانين وسياسات المنافسة لأن الأسواق على الإنترنت يشتد فيها حضور الجهات الفاعلة الكبيرة.

9- وتتباين في البلدان العربية مدى هيمنة الشركات على السوق. ففي أقل البلدان نمواً مثل موريتانيا واليمن، حيث تضمّ الأسواق عدداً أقل من المشاركين، يهيمن عددٌ صغير من التكتلات على الاقتصاد. أما في بلدان الدخل المرتفع، مثل بلدان مجلس التعاون الخليجي، فتتوزّع حصص السوق على عدد كبير من الشركات (الشكل 2).

10- ونظراً لضخامة القطاع العام في المنطقة العربية، تتلقى المؤسسات الكبيرة، التي كثيراً ما تملكها الدولة، معاملة تفضيلية في شكل خصومات ضريبية أو إعفاءات من قوانين المنافسة[6]. وتضع هذه التسهيلات حواجزَ أمام الشركات الناشئة أو التي لم ترسخ في السوق، ممّا يحدّ من المنافسة ويعوق التطوّر الحيوي للقطاع الخاص.

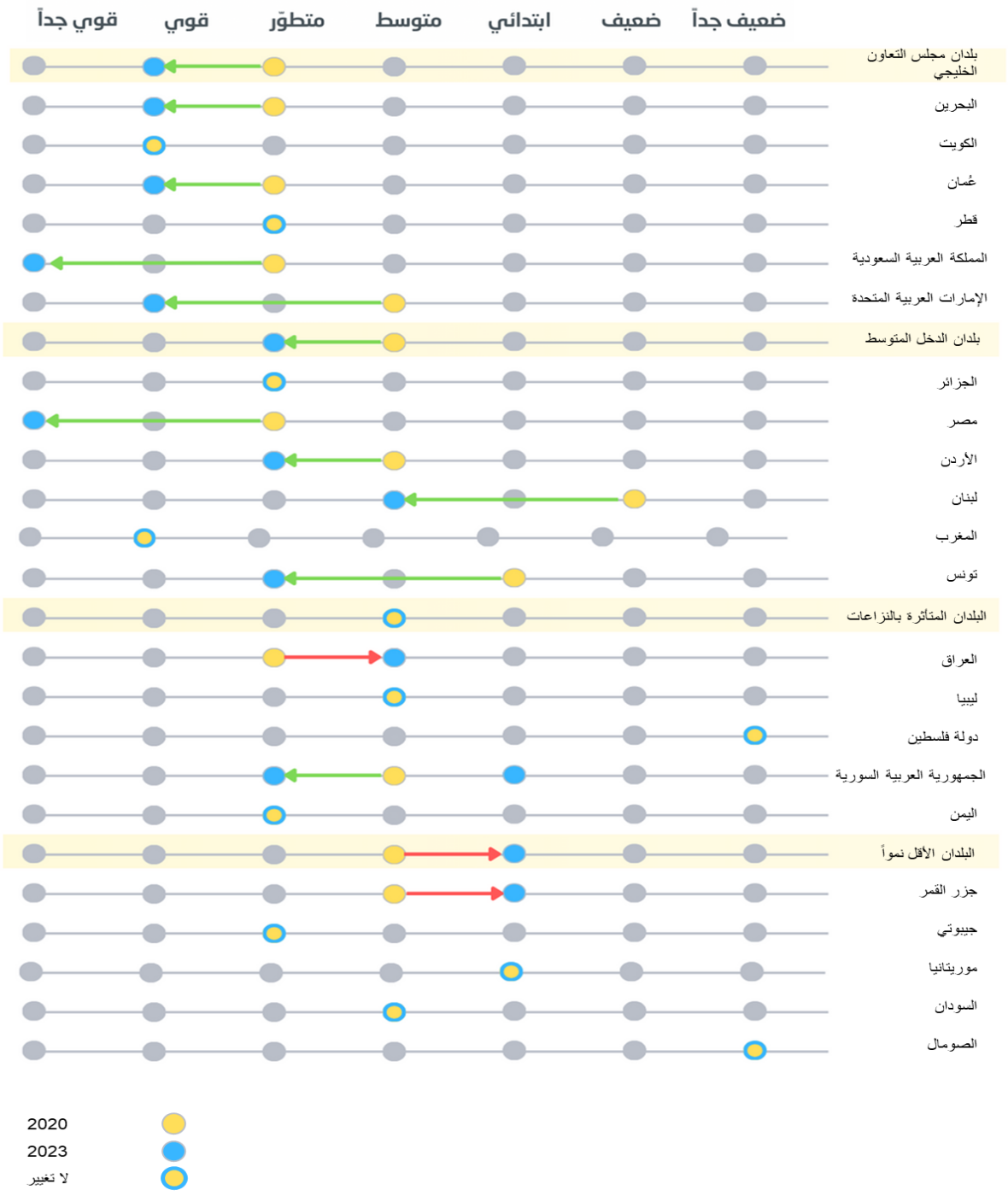
ثانياً- قوانين المنافسة في المنطقة العربية

11- خلال العقود الثلاثة الماضية، اعتمدت بلدان عربية عدّة شكلاً من أشكال التشريعات المتعلقة بالمنافسة من أجل معالجة الممارسات الاحتكارية والمناهِضة للمنافسة وتحقيق بيئة تنافسية. وقد اختلفت الدوافع وراء سنّ هذه القوانين بين البلدان، غير أنّ الضغوط الخارجية مثل الاتفاقات التجارية حفّزت عدّة بلدان عربية على إصلاح نُظُمها القانونية واعتماد قوانين المنافسة.

(5) International Monetary Fund (IMF), “Enhancing the role of SMEs in the Arab world — Some key considerations”, IMF Policy Papers (November 2019).

(6) المرجع نفسه.

الشكل 3- الإطار التشريعي للمنافسة حسب البلدان، 2023



المصدر: تقييم الإسكوا الجديد لتقريرها بعنوان "الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية" الذي سيصدر في نهاية عام 2023.

12- وفي عام 2021، أطلقت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بوابة التشريعات العربية، وهي منصة تتيح الوصول إلى الأنظمة المتعلقة بمكافحة الفساد، والمنافسة، وحماية المستهلك، والاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة. وقد أصدرت الإسكوا أيضاً تقريراً بعنوان "الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية" يتضمن تقييماً شاملاً لقوانين المنافسة في الدول العربية باستخدام 57 مؤشراً تُقارَن على أساسها قوانين المنافسة العربية بأفضل الممارسات الدولية[7]. وفي عام 2023، قامت الإسكوا بتعديل تقرير الأطر التشريعية تماشياً مع التغييرات الكبيرة الحاصلة في الأسواق العربية. وحتّمت هذه التغييرات على الدول العربية تعديل قوانين المنافسة القائمة أو إقرار قوانين منافسة جديدة. وبعد إجراء التقييم الجديد لقوانين المنافسة لعام 2023، أظهرت النتيجة الرئيسية أنّ تشريعات المنافسة في المنطقة العربية قد تطوّرت وباتت تُصنّف بين متطوّرة وقويّة (الشكل 3). ومع ذلك، لا يزال العديد من القضايا المتعلقة بتطبيق القانون وتنظيم السوق يطرح تحدياً جدياً أمام الوصول إلى أسواق عربية تنافسية وصحية.

ألف- القوانين والمراسيم القائمة بشأن المنافسة

13- في مجموعات البلدان الأربع في المنطقة العربية، تُصنَّف قوانين ومراسيم المنافسة بين متوسطة وقوية جداً (الشكل 3). وتُعَدّ أقلّ البلدان نمواً وبلدان المشرق العربي متأخّرة بالنسبة للبلدان الأخرى، فالصومال ودولة فلسطين تفتقران إلى قوانين رسمية بشأن المنافسة، مع أنّ دولة فلسطين بدأت عملية صياغة قانونها في عام 2003. وليس في جزر القمر والعراق أيُّ تشريع وطني بشأن عمليات الإدماج. وإضافة إلى غياب قوانين المنافسة عموماً، أو القوانين التي تتصل ببعض أوجه المنافسة أحياناً، تسجّل أقلّ البلدان نمواً وبلدان المشرق العربي أدنى درجات الأداء من حيث التعاريف التي تتضمنها القوانين، وكذلك من حيث تطبيق القوانين وإنفاذها. ولدى جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي قوانين وطنية تُعنى بقضايا المنافسة وتنظّمها، وتتصدى للاحتكارات والكارتلات، وتنظم عمليات الإدماج. وأقرّ لبنان بدوره أولّ قانون للمنافسة في آذار/مارس 2022. أمّا مصر، فأقرّت في كانون الأول/ديسمبر 2022 تعديلات جوهرية على قانون المنافسة استهدفت إطار عمل جهاز حماية المنافسة، لا سيّما من حيث التدقيق في التركّزات الاقتصادية. بالإضافة إلى ذلك، تبنّت الحكومة المصرية سياسة الحياد التنافسي ممّا سيعزز العدالة بين جميع الشركات المتنافسة في السوق. وفي منطقة المغرب العربي، لم يُسجَّل أيّ تعدٍّ جديدٍ على قوانين المنافسة رغم بدء مجالس المنافسة في تونس والجزائر والمغرب بإصدار قرارات وتطبيق القانون بصورة أكثر فعالية.

باء- تشريعات المنافسة: تَوفُّر التعاريف ومدى وضوحها

14- في العديد من البلدان العربية، لا تزال بعض المفاهيم، في تشريعات المنافسة، من دون تعريف، أو تعرّف بصيغة تفتقر إلى الوضوح. فبعض أقل البلدان نمواً وبلدان المشرق العربي لا تعرّف بوضوح الكارتلات والاحتكارات وحالات الهيمنة وإساءة استخدام الهيمنة وغيرها من المصطلحات في هذا السياق. وفي الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والمغرب وموريتانيا، تشوب قوانين المنافسة ثغراتٌ في التعاريف. أمّا بلدان مجلس التعاون الخليجي، فلديها أوضح التعاريف في المنطقة، لا سيما البحرين وقطر حيث قوانين المنافسة مبسّطة وموجزة وتستوفي المعايير الدولية. ووضعت بلدان المغرب العربي قوانين واضحة للمنافسة من حيث

(7) استندت المؤشرات في تقرير الإسكوا إلى: OECD New Indicators on Competition Law and Policy (2013), UNCTAD Model Law on Competition (2019), and United Nations Set of Principles on Competition (2000).

التعاريف القانونية. وفي العديد من البلدان العربية، يحدّ غياب التعاريف الواضحة في قوانين المنافسة من قدرة السلطات على تنظيم المنافسة.

15- وينبغي أن تتضمن القوانين والأنظمة التي ترعى قضايا المنافسة النقاط الرئيسية التالية: حظر الاتفاقات المناهِضة للمنافسة، وإساءة استخدام الهيمنة، وعمليات الإدماج المناهِضة للمنافسة والكارتلات، وإعطاء صلاحيات واضحة لمؤسسات إنفاذ قوانين المنافسة، وإزالة القيود المفروضة على إنشاء مؤسسات تجارية جديدة، ورفع القيود التنظيمية عن اتفاقات التجارة الدولية وإجراءات تحرير الأسواق والمنافسة في القطاعات الخاضعة للأنظمة[8]. وتتناول غالبية قوانين المنافسة التي وضعتها البلدان العربية هذه النقاط، غير أنّ ضعف الإنفاذ يمنع تطبيق أحكام المنافسة في العديد من بلدان الدخل المنخفض والمتوسط في المنطقة، وتحول الإعفاءات المتعدّدة في مختلف القطاعات دون جني المكاسب الكاملة من قوانين المنافسة.

جيم- الإعفاءات في تشريعات المنافسة

16- كثيراً ما تُعفي الحكومات قطاعات محدّدة من قانون المنافسة، مثل قطاعات النفط والغاز والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية، ويستغلّ من هم في مواقع السلطة المالية أو السياسية الثغرات التي تتيحها هذه الإعفاءات. فالإعفاءات الضريبية تفيد، غالباً، المرافق العامة والشركات التي تملكها الدولة والقطاعات الحساسة على غرار الدفاع. والشركات التي تملكها الدولة تمارس نشاطاً اقتصادياً ممّا يجعلها في وضع متفوّق مقارنةً بسائر الشركات، لا سيما تلك الصغيرة والمتوسطة. وعلى سبيل المثال، تعفي الكويت المرافق والمشاريع الحكومية من قانون المنافسة، في حين تستبعد عُمان أنشطة البحث والتطوير، ممّا يعزّز السلوك الاحتكاري في هذه القطاعات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً. وفي الأردن، يعدّد القانون أمثلة عن الممارسات المناهِضة للمنافسة والتي تشكل كارتلات، من دون أن يعرّف بوضوح ماهية الكارتلات. وتتيح عدّة بلدان عربية إعفاءات "من أجل المنفعة الاقتصادية العامة"، من دون وضع معايير واضحة، ممّا يجعل هذا المفهوم شديد الغموض يسهل استغلاله.

دال- وكالات المنافسة

17- ينبغي أن تضمّ البلدان التي تحاول تنظيم المنافسة مؤسسات مستقلّة لإنفاذ قانون المنافسة. وتشدّد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على أهمية وجود مؤسسات فعّالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع من أجل تعزيز التنمية المستدامة والمنصِفة. وبموجب نصوص التشريعات، تضمّ جميع البلدان العربية، باستثناء الصومال ودولة فلسطين، مؤسسات تُعنى بتنفيذ قوانين المنافسة، غير أنّ العديد من هذه المؤسسات تفتقر إلى الاستقلالية والقدرة على التنفيذ الفعّال للقانون (أي إلى الأدوات والدراية الفنية اللازمة لإجراء التحقيقات) ممّا يؤثر سلباً على المنافسة. وتؤثر مجالس المنافسة الضعيفة أو غير الفعالة تأثيراً هائلاً على إنفاذ قوانين المنافسة. وقد أشارت الإسكوا، في تقريرها بشأن الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، إلى أهمية وجود مجلس منافسة مستقلّ ليس جزءاً من أيّ وزارة ولا يخضع لإشراف وزير التجارة والاقتصاد أو أيّ وزير آخر من أجل معالجة قضايا المنافسة.

(8) According to the UNCTAD model law templates, available at https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf5d7rev3_en.pdf and the OECD competition principles; and the OECD competition principles, available at https://www.oecd.org/daf/competition/46193173.pdf.

ويلخص الجدول التالي الوضع الراهن للدول العربية من حيث اعتماد قوانين المنافسة وإنشاء هيئات ترعى قضايا المنافسة.

قوانين ومجالس المنافسة في المنطقة العربية، 2023

البلد	قانون المنافسة	تاريخ الصدور	التعديلات	هيئة المنافسة
الأردن	نعم	2004	2023-2011	مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة
الإمارات العربية المتحدة	نعم	2012	2014	وزارة الاقتصاد – إدارة المنافسة
البحرين	نعم	2018	-	وزارة الصناعة والتجارة والسياحة
تونس	نعم	1991	1995 و2003 و2005 و2015	نعم
الجزائر	نعم	1995	2003 و2008 و2010	نعم
جزر القمر	نعم	2013	-	لا
الجمهورية العربية السورية	نعم	2008	-	نعم
جيبوتي	نعم	2008	-	نعم
دولة فلسطين	لا	-	-	لا
السودان	نعم	2009	-	نعم
الصومال	لا	-	-	لا
العراق	نعم	2010	-	لا
عُمان	نعم	2014	2018 و2021	نعم
قطر	نعم	2006	-	نعم
الكويت	نعم	2007	2012 و2020	نعم
لبنان	نعم	2022	-	لا
ليبيا	نعم	2010	-	نعم
مصر	نعم	2005	2010 و2014 و2020 و2022	نعم
المغرب	نعم	2000	2014	نعم
المملكة العربية السعودية	نعم	2004	2014 و2019	نعم
موريتانيا	نعم	2000	2023	نعم
اليمن	نعم	1999	-	نعم

المصدر: الإسكوا، بوابة التشريعات العربية.

18- ومنذ تاريخ إصدار التقرير الأول عن الأطر التشريعية لبيئة الأعمال وحتى اليوم، سجّلت أجهزة المنافسة في العديد من البلدان العربية مثل تونس، والجزائر، وعُمان، والكويت، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، تطبيقاً فعّالاً للقانون في الأسواق. ويشمل تطبيق قانون المنافسة ما يلي: إجراء دراسات للأسواق من أجل تحديد مستوى المنافسة وتبيان وجود احتكارات وكارتلات؛ وفحص وتقييم التركّزات الاقتصادية؛ وإصدار قرارات توضيحية بشأن تطبيق القانون. وفي ما يلي استعراضٌ لبعض القرارات الصادرة عن سلطات المنافسة والمحاكم في الدول العربية.

الإطار 2- القرارات الصادرة عن مجالس المنافسة

الهيئة العامة للمنافسة[9] ــ المملكة العربية السعودية

- في 10 نيسان/أبريل 2023، وبعد التحقيق والبحث وجمع الأدلة والاستجواب، أصدرت الهيئة العامة للمنافسة قراراً بتغريم 14 شركة إسمنت لمخالفتها المادة الرابعة من نظام المنافسة باتفاقها على رفع الأسعار في وقتٍ واحد وتقاسم الأسواق. ورفضت محكمة الاستئناف الإدارية في الرياض الدعاوى المرفوعة من الشركات للطعن في قرار الهيئة العامة للمنافسة الصادر بحقّها.
- في 30 تموز/يوليو 2023، صدّقت محكمة الاستئناف الإدارية في الرياض على القرار الصادر عن الهيئة العامة للمنافسة والقاضي بفرض عقوبة على شركة معيّنة لإساءة استغلال مركزها المهيمن في السوق من خلال التحكّم في المعروض في السوق من سلعة النخالة وبيع كمية محدودة جداً منها، ممّا قيّد التجارة في هذه السلعة وأدّى إلى التحكّم في الأسعار.

جهاز حماية المنافسة[10] ــ مصر

- في 29 تموز/يوليو 2022، أصدر جهاز حماية المنافسة قراراً بعد التحقيق في ممارسات أربعة سماسرة يعملون في سوق المواد الغذائية وقد ثُبتَ أنّهم كانوا ينسّقون في ما بينهم لتحديد الأسعار ممّا أدى إلى ارتفاعها بشكلٍ كبير وإلحاق الضرر بالمستهلك. وبناءً على نتائج التحقيق، قرّرت سلطة المنافسة أنّ هذه الممارسات تمثّل سلوكاً إجرامياً وتمّ تصنيفها على أنها ممارسات احتكارية.
- في 26 أيار/مايو 2022، أصدر جهاز حماية المنافسة قراراً بمخالفة قانون المنافسة بحقّ شركةٍ لتوصيل الطعام عبر الإنترنت أساءت استخدام مركزها المهيمن في السوق، فأدرجت شرط الحصرية في جميع عقودها تقريباً مع المطاعم، كما قامت بأعمال تقيّد المنافسة في سوق خدمات التوصيل.

ثالثاً- المنافسة ومكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة

19- لسيادة القانون، ولا سيما من حيث إنفاذ تشريعات المنافسة، أثرٌ بالغٌ على مدى ثقة الجهات الفاعلة في نزاهة النظام القضائي والشرطة، وفي إنفاذ العقود وحقوق الملكية. وثمة ترابط إيجابي بين تنظيم السوق وسيادة القانون. يندرج تنفيذ قوانين المنافسة في البلدان العربية إلى حدٍّ ما ضمن مجموع نقاط جودة الأنظمة (الشكل 4)، لأن هذا المجموع يشير إلى قدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات وأنظمة تسمح بتنمية القطاع الخاص وتعزيزه[11]. ومع أنّ مجموع نقاط العديد من البلدان العربية "متوسط" أو "متطوّر" من حيث توفر الأطر التشريعية للمنافسة (

(9) الهيئة العامة للمنافسة.

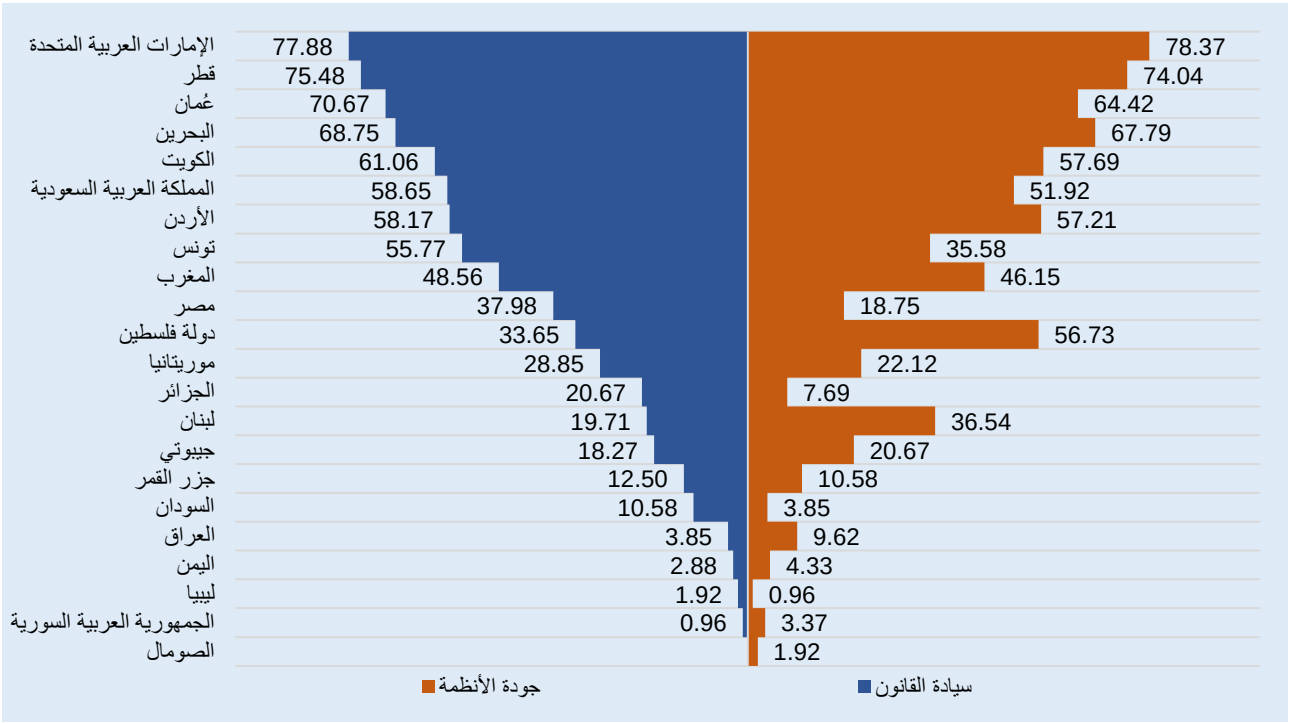
(10) جهاز حماية المنافسة.

(11) World Bank, Worldwide Governance Indicators – regulatory quality dimension definition.

20- الشكل 3)، قد لا تكون هذه الأطر منفذة في كثير من الحالات بسبب الشركات ذات الروابط السياسية أو الجهات الفاعلة الكبيرة التي تهيمن على القطاع الخاص أو المؤسسات التي تملكها الدولة والتي لديها سلوكيات قائمة على الريعية والمحسوبية.

21- ونظراً لتركّز الأسواق والهياكل الاحتكارية السائدة في المنطقة، يسهل تحقيق إيرادات عالية يمكن الاستحواذ عليها لتحقيق مكاسب خاصة. ويُظهر مؤشر مدركات الفساد ومؤشر السيطرة على الفساد تفاوتات كبيرة بين البلدان (الشكل 5). فقد سجّلت 16 دولة عربية نتائجَ دون المتوسط العالمي في مؤشر مدركات الفساد البالغ 43 نقطة في عام 2021[12] نتيجة للقصور في تنفيذ تدابير مكافحة الفساد وعدم الشفافية في نشر البيانات. كذلك سجلت عدّة بلدان عربية نتائج متدنية من حيث السيطرة على الفساد. وكثيراً ما تؤدي المستويات العالية من الفساد إلى حواجز أمام الدخول إلى الأسواق المربحة وإلى بيئة تجارية تفتقر إلى المساواة، وهذا يؤدي بدوره إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض الإنتاجية وتراجع الابتكار. لذلك، يمكن ربط الفساد ربطاً مباشراً بالمنافسة في السوق لأنه يولّد أسواقاً محتكِرة وغير فعّالة ويكافئ السلوكيات المناهِضة للمنافسة والإجرامية[13].

الشكل 4- سيادة القانون وجودة الأنظمة في المنطقة العربية، 2019
(مجموع النقاط من 0 إلى 100)

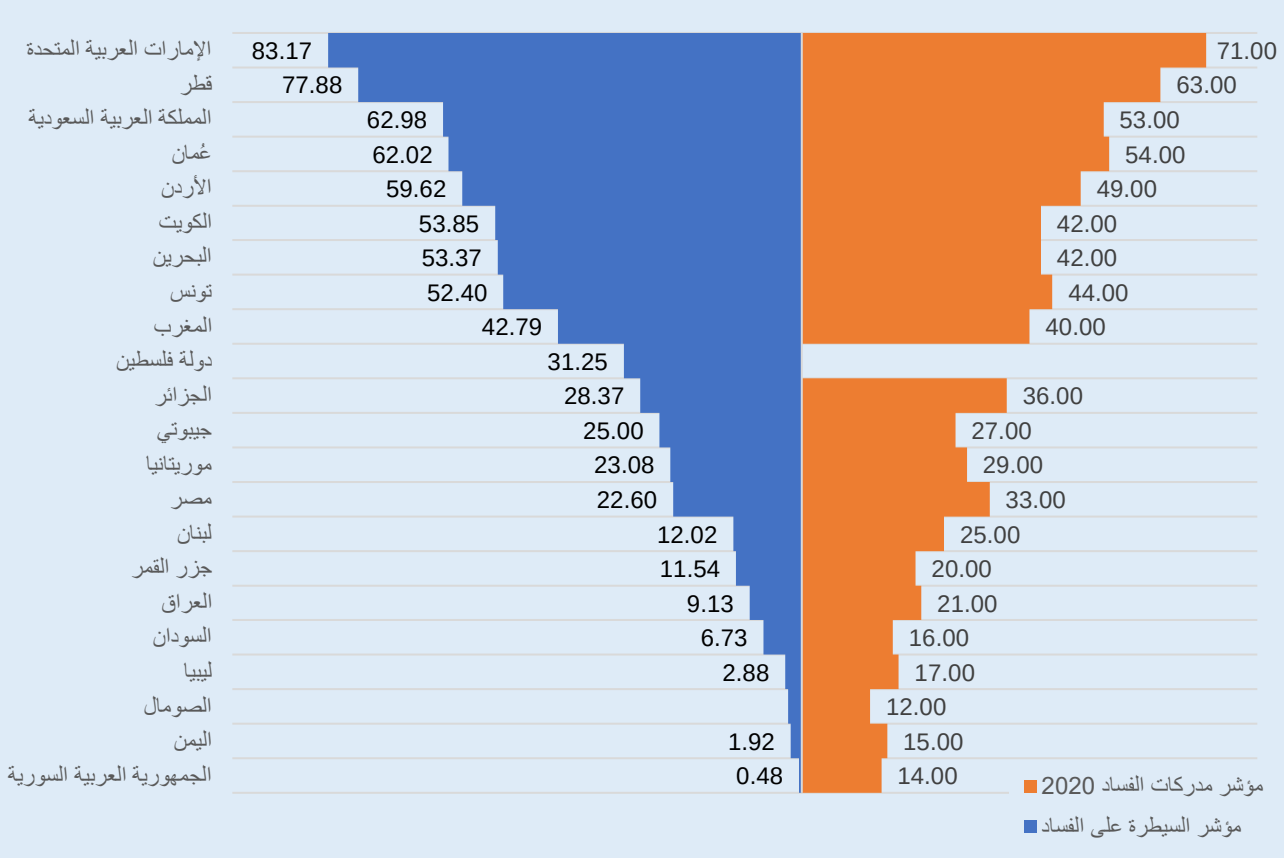


المصدر: World Bank, Worldwide Governance Indicators.

(12) يستخدم مؤشر مدركات الفساد مقياساً من 0 إلى 100، حيث يشير الرقم 100 إلى بيئة نظيفة جداً ويشير الرقم 0 إلى بيئة فاسدة للغاية.

(13) OECD, "Fighting corruption and promoting competition", Background note to the Global Forum on Competition (DAF/COMP/GF(2014)1, paras. 37-40).

الشكل 5- مؤشر السيطرة على الفساد ومؤشر مدركات الفساد في المنطقة العربية، 2020 (مجموع النقاط من 0 إلى 100)



المصدر: Worldwide Governance Indicators and Corruption Perceptions Index 2020.

22- ويطال الفساد المشتريات العامة من خلال ممارسات مثل التلاعب بالمناقصات، وتعديل الوثائق على نحو يستبعد مقدّمي العروض الجُدد، والاحتيال في المشتريات. وتتيح القوانين والممارسات القوية الداعمة للمنافسة والمناهضة للفساد، فضلاً عن الحوكمة الرشيدة، بيئةً تنافسية عادلة للمؤسسات التجارية، وتضمن الشفافية، وتقلل من خطر تضارب المصالح. وتشير نتائج الإسكوا بشأن الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية[14] إلى أن قوانين المشتريات العامة الصادرة حديثاً تأخذ في الحسبان قضايا المنافسة، إذ تنص على تصميم قواعد ومعايير تسهّل دخول المؤسسات التجارية المنشأة حديثاً إلى السوق وتتيح لها فرص المشاركة في المناقصات العامة. ففي الإمارات العربية المتحدة ولبنان والمملكة العربية السعودية مثلاً، تعطي قوانين وممارسات المشتريات العامة الجديدة الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في حدود معينة. وقد حدّدت أيضاً بوضوح حالات تضارب المصالح بما يضمن شفافية المناقصات.

(14) الفصل المتعلق بمكافحة الفساد على الرابط: https://publications.unescwa.org/projects/ablf/index-ar.html#\33.

الإطار 3- النظام الرقمي التونسي للمشتريات

في عام 2013، أطلقت تونس "منظومة الشراءات العمومية على الخط بتونس"، وهي المنصة التونسية للمشتريات الإلكترونية، بهدف تحسين الشفافية والكفاءة والمساءلة في المشتريات. ومنذ أيلول/سبتمبر 2019، أصبحت "منظومة الشراءات العمومية على الخط بتونس" إلزامية لجميع السلطات المتعاقدة. واعتُمِد النظام الإلكتروني الجديد في جميع أنحاء تونس من خلال توفير برامج تدريبية إقليمية مختلفة للمئات من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وممثلي الهيئات المتعاقدة. وبعد مرور عدة سنوات على إنشاء "منظومة الشراءات العمومية على الخط بتونس"، أثبتت هذه المنصة قدرتها على تيسير المشتريات وإمكانية الوصول إليها وأمن المعاملات وشفافيتها، وزادت من فرص المشتريات للفئات المعرضة للمخاطر، بما فيها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر، والمؤسسات التي تملكها نساء، والمقاولون من الشباب. وساعدت المنصة أيضاً على تخفيف الأعباء الإدارية وزيادة فرص الحصول على المعلومات المتعلقة بالمورّدين. وما فتئت "الهيئة العليا للقيادة العامة" تعمل على معالجة الثغرات المتعددة من أجل تفعيل اعتماد النظام الإلكتروني الجديد عبر مختلف أنشطة بناء القدرات دعماً للتحوّل نحو نظام المشتريات الإلكترونية.

المصدر: ECD, Improving the E-procurement Environment in Tunisia: Supporting vulnerable groups in gaining better access to TUNEPS (Paris, 2020). Available at https://www.oecd.org/mena/governance/improving-e-procurement-environment-tunisia-en.pdf.

23- من التحديات الرئيسية الأخرى التي تواجه البلدان العربية في مجال إنفاذ قوانين المنافسة غياب أهداف أو سياسات محددة بوضوح توجّه هذه المنافسة[15]. ومن خلال مواءمة أهداف المنافسة مع أولويات الحكومة، يمكن أن تكون سياسة المنافسة محرّكاً رئيسياً للإصلاح الاقتصادي. ويتيح استقلال هيئات المنافسة إجراء تحقيقات في السوق ضمن قطاعات تُعتَبر شديدة التّركيز، ويمنحها السلطة لفرض تدابير علاجية هيكلية على المؤسسات التجارية في هذه القطاعات في حال تبيّن لها أنها تعوق دخول مؤسسات تجارية جديدة. ومع ذلك، يبقى تدخُّل الدولة أساسياً لتأثيرها المباشر على غالبية القطاعات من خلال ما تتخذه من تدابير مثل سن التشريعات والأنظمة ومنح التراخيص والمشتريات[16].

الإطار 4- لجنة المنافسة والحوكمة الاقتصادية في جنوب أفريقيا

كانت هيكلية السوق في جنوب أفريقيا احتكاريةً على نحو مماثل لأسواق المنطقة العربية، ولم تكن المبادرات والشركات الخاصة قادرة على تأدية دور في السوق. في عام 2019، غيّرت حكومة جنوب أفريقيا جذرياً نهجها تجاه المنافسة ومنحت الأولوية للقضاء على الهياكل الاقتصادية العنصرية التي كانت تشكّل أداةً قوية اعتمدتها الإدارات السابقة. وأنشأت إطاراً أشدّ صلابةً من أجل تنظيم شؤون المنافسة كآلية للنهوض بالتحول الاقتصادي. واستخدم النظام الديمقراطي قوانين وأنظمة المنافسة باعتبارها طريقته المفضلة لتنظيم المؤسسات الخاصة من أجل تحقيق المنفعة العامة، وبالتالي تعزيز اقتصاد شامل.

وأطلقت الحكومة مجموعة من المبادرات التي تهدف إلى تحسين المسار الاقتصادي والتي يمكن إنفاذها من خلال توصيات تصدر عن لجنة المنافسة أو من خلال تعزيز دور اللجنة في صنع السياسات. ويأتي النمو الاقتصادي الشامل على رأس جدول أعمال الحكومة، مما يذكّر بتدابير الإصلاح الاقتصادي البعيدة المدى التي حددتها ورقة السياسة الاقتصادية لعام 2019 الصادرة عن الخزانة الوطنية بغية معالجة التحول الاقتصادي والنمو الشامل وزيادة القدرة التنافسية.

المصدر: L. Naidu, S. Nxumalo and A. Tzarevski, “South Africa: Competition Commission’s power to address economic concentration”, 9 April 2022. Available in *Global Compliance News* at https://www.globalcompliancenews.com/2022/04/09/south-africa-competition-commissions-power-to-address-economic-concentration230322/#page=1.

(15) E/ESCWA/EDID/2015/5.

(16) L. Naidu, S. Nxumalo and A. Tzarevski, “South Africa: Competition Commission’s power to address economic concentration”, 9 April 2022. Available in Global Compliance News at https://www.globalcompliancenews.com/2022/04/09/south-africa-competition-commissions-power-to-address-economic-concentration230322/#page=1.

رابعاً- الخاتمة وسُبُل المضي قدماً

24- لمعالجة الافتقار إلى الأهداف الحكومية الطويلة الأجل لتنظيم المنافسة، تحتاج المنطقة العربية إلى إصلاحات اقتصادية وقانونية جريئة. ولا تزال الاقتصادات العربية بحاجة إلى توضيح وتفعيل مفهوم المنافسة وتحديد دورها وسياساتها من المنظور القانوني والسياسي والاقتصادي.

25- لا تحقق قوانين المنافسة المكاسب الاقتصادية المنشودة في المنطقة العربية، إذ لا يزال إنفاذها يصطدم بتحديات هيكلية، منها ضخامة القطاع غير النظامي، وهيمنة المؤسسات التي تملكها الدولة، وإعفاء القطاعات الحيوية من القانون، وغياب الحوافز لإنفاذ سياسات المنافسة، وعدم تبني سياسة الحياد التنافسي. وبالرغم من التقدّم الذي سجلته بعض البلدان العربية في صياغة تشريعات المنافسة، يحتاج الإنفاذ في العديد من الحالات إلى جهاز مؤسسي مستقل وإحلال سيادة القانون.

26- وتؤدي الثغرات المذكورة في القوانين الوطنية للمنافسة وغياب المبادئ الموحّدة بشأن ممارسات المنافسة بين البلدان العربية إلى إضعاف إنفاذ الاتفاقات التجارية. وقد تناولت الإسكوا في وثيقة "التجارة والمنافسة في المنطقة العربية: الواقع والآفاق نحو سوق عربية تنافسية"[17] أبرز المسارات العالمية، مثل الاتفاقات التجارية في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك وكندا، وأكّدت على ضرورة اعتماد سياسات المنافسة ومكافحة الاحتكار بالاستناد إلى مبدأ الترابط بين الأحكام المتعلقة بالمنافسة في القوانين الوطنية والاتفاقات التجارية.

27- ويتعيّن على البلدان العربية أن تعيد النظر في استراتيجياتها المتعلقة بالمنافسة، وأن تعدّل، في أحيان كثيرة، قوانينها ذات الصلة بما يراعي هيكل السوق القائم في هذه البلدان وتطوّر الأعمال خصوصاً في ما يتعلق بالأسواق الرقمية. وينبغي أن تركّز الإصلاحات على تقليص حجم الاقتصاد غير النظامي من خلال تسهيل عملية تسجيل المؤسسات التجارية، وخفض كلفة إنشاء المؤسسات، ومعالجة السلطة الاحتكارية التي تمارسها الدولة في العديد من القطاعات الحيوية.

28- واستقلال هيئات المنافسة، خصوصاً على الأصعدة المالية والإدارية والتنظيمية، ضروري من أجل التطبيق الفعّال لقانون المنافسة. وينبغي للبلدان العربية أن توضّح نطاق قوانين المنافسة وأبعادها، وأن تسدّ الثغرات التي تؤدي إلى إساءة استخدام الولاية القضائية وعدم وضوحها. وينبغي أن تزوّد الحكومات هيئات المنافسة بالأدوات والموارد اللازمة لتطوير ممارسات فعّالة ورادعة.

29- وزيادة التعاون بين هيئات المنافسة والهيئات المعنية بمكافحة الفساد أمر أساسي من أجل حماية السوق من ممارسات الفساد. ومن الضروري إجراء تحسينات في المؤسسات العامة وقوانين مكافحة الفساد من أجل التقدّم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وينبغي أن تركّز الهيئات أيضاً على المشتريات العامة من أجل المساهمة في التصدي للفساد والحدّ من التواطؤ في إجراءات المشتريات، وضمان إنفاق الأموال العامة بكفاءة.

30- أخيراً، من المهم التعاون مع هيئات المنافسة الإقليمية والخارجية من أجل التصدي للممارسات المناهِضة للمنافسة والعابرة للحدود وتبادل أفضل الممارسات، ومن المهم أيضاً المشاركة على نحو نشطٍ في الأحداث الإقليمية

(17) E/ESCWA/CL3.SEP/2021/TP.14.

والعالمية. ومنذ عام 2020، أطلقت الإسكوا، بالشراكة مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المنتدى العربي السنوي للمنافسة بهدف إنشاء منصّة حديثة هدفها تبادل المعرفة بشأن سياسات المنافسة وإنفاذها بين أصحاب المصلحة في المنطقة العربية. ويوفّر المنتدى لهيئات المنافسة وغيرها من أصحاب المصلحة منبراً بهدف النهوض بالمعارف وتبادل أفضل الممارسات وتقديم التوصيات على مستوى السياسات، ما يسهّل التنسيق والتعاون على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

الإطار 5- منتدى المنافسة العربي الثالث 2022

نظمت الإسكوا ووزارة التجارة والصناعة وترويج الاستثمار في سلطنة عُمان منتدى المنافسة العربي الثالث 2022 في مسقط، في السلطنة، بالشراكة مع الأونكتاد، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومركز التجارة الدولية، وجامعة الدول العربية. وعلى مدى يومين، اجتمعت هيئات المنافسة ومسؤولون حكوميون وخبراء وأكاديميون من داخل المنطقة وخارجها لمناقشة مستقبل سياسات المنافسة في المنطقة العربية. وحضر هذا الحدث مائة ممثل من عشرين دولة عضواً في الإسكوا، خمسون منهم من عُمان. وفي إطار المنتدى، شارك الشباب العربي للمرة الأولى في حوار عن المنافسة من خلال إطلاق تحدي المنافسة بين طلاب الجامعات العُمانية وتخصيص جلسة لقضايا مناصرة الشباب. ومن بين المواضيع التي تضمنتها المناقشات المنافسة، والمؤسسات، والتجارة، والسياسات الاقتصادية، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتجارة الإلكترونية.

وخلال المنتدى، عرضت هيئات المنافسة التطورات الرئيسية التي شهدتها البلدان في العام الماضي في مجال المنافسة، وتبادلت الآراء بشأن التحديات والفرص التي تواجهها. وشملت التحديات الرئيسية التي حددتها عدة هيئات نقص الموارد المالية، والحاجة إلى المهارات والأدوات والمعارف بين الموظفين، وضعف هيكلية الوكالات العاملة في هذا المجال. واقترح وزير التجارة والصناعة وترويج الاستثمار في عُمان إنشاء مجلس عربي للمنافسة يضمّ جميع هيئات المنافسة في البلدان العربية من خلال تمثيل شبه دائم على المدى الطويل، ما يتيح لهيئات المنافسة التعاون وتبادل المعارف والعمل على تطبيق توصيات منتدى المنافسة العربي الثالث.

وقدم المشاركون في المنتدى عدة توصيات، أبرزها:

- تعزيز إنفاذ قوانين المنافسة من خلال وضع سياسات تكميلية لهذه القوانين.
- بناء قدرات هيئات المنافسة في المجالات التقنية.
- تعزيز استقلالية هيئات المنافسة من أجل تمكينها من أداء دورها بفعالية.
- بناء الشراكات والتعاون مع المنظمات والجامعات من أجل بناء القدرات المهنية في مجال المنافسة.
- تشجيع المنافسة ونشر الوعي بأهميتها.
- دعم البلدان العربية لتعزيز التعاون في ما بينها في مجال المنافسة من خلال تبادل المعرفة والتعلُّم من الأقران.

وقد حظي منتدى المنافسة العربي الثالث باهتمامٍ شديد وبردود فعل من الدول الأعضاء. فأعلنت عُمان مؤخراً عن توسيع نطاق هيئة المنافسة التي تخطط من أجل زيادة عدد موظفيها بما يتخطّى 25 موظفاً. وعلى نحو مماثل، سنّ لبنان مؤخراً قانوناً يرعى قضايا المنافسة وهو بصدد إنشاء هيئة لهذه الغاية. وسبق أن وافقت الإسكوا على استضافة كلّ من المملكة العربية السعودية وتونس للمنتديَين المقبلين، وتلقّت طلبات إضافية لاستضافة المنتديات اللاحقة. ولعلّ العدد الكبير من الطلبات دليلٌ على اهتمام الدول الأعضاء بهذا الموضوع وعلى أهمية الحدث.