2023

المجموعة الأولى: قانون المنافسة

الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

E/ESCWA/CL6.GCP/2023/ABLF/1/Series.1/Overview

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

المجموعة الأولى: قانون المنافسة

الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية (2023)

الأمم المتحدة
بيروت

© 2023 الأمم المتحدة
جميع الحقوق محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 8575-11 بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

2301777A

المحتويات

شكر وتقدير 5

لمحة عامة 6

الرسائل الرئيسية 8

1. قانون المنافسة 10

ألف. قوانين المنافسة في المنطقة العربية 11

باء. بلدان مجلس التعاون الخليجي 15

جيم. البلدان المتوسطة الدخل 20

دال. البلدان المتأثرة بالنزاع 26

هاء. أقل البلدان نمواً 30

2. الخلاصة 34

المرفق. موجز المنهجية 36

الحواشي 39

قائمة الجداول

الجدول 1. تشريعات المنافسة المعتمدة مؤخراً، 2020-2023 11

الجدول 2. قوانين المنافسة والهيئات المعنية بها في البلدان المتأثرة بالنزاع 26

قائمة الأشكال

الشكل 1. تقييم قوانين المنافسة، 2020-2023 12

الشكل 2. تقييم المكونات الرئيسية للمنافسة في المنطقة العربية، 2020-2023 12

الشكل 3. التغيّر المسجّل في عناصر المنافسة، 2020-2023 13

الشكل 4. التغيّر في تقييم قوانين المنافسة في المنطقة العربية، 2020-2023 15

الشكل 5. النتيجة الإجمالية لبلدان مجلس التعاون الخليجي في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة 16

الشكل 6. التغيّر المسجّل في عناصر المنافسة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 2020-2023 17

الشكل 7. النتيجة الإجمالية للبلدان المتوسطة الدخل في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة 21

الشكل 8. النتيجة الإجمالية للبلدان المتأثرة بالنزاع في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة 27

الشكل 9. النتيجة الإجمالية لأقل البلدان نمواً في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة 31

قائمة الأطر

الإطار 1. الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية لعام 2023: منهجية تقييم الأطر التنظيمية للمنافسة 13

الإطار 2. النهوض بقانون المنافسة في المنطقة العربية - دراسات حالة من المملكة العربية السعودية 18

الإطار 3. النهوض بقانون المنافسة في المنطقة العربية - دراسات حالة من مصر 23

الإطار 4. الشركات المملوكة للدولة في المنطقة العربية 25

شكر وتقدير

تم إعداد هذا المشروع البحثي وتنفيذه بتوجيه وإشراف ناتالي خالد، مسؤولة الشؤون الاقتصادية ومنسّقة المشروع في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). وتعرب اللجنة عن تقديرها لإيلي مفلح، الخبير القانوني الذي قاد التقييم التشريعي وقام بتحديث المنهجيات. وتقدّم اللجنة تقديراً خاصاً لبلال فرحات لمساهماته القيّمة في البحث وصياغة المحتوى.

واللجنة مدينة بالشكر أيضاً لمحمد الموسوي، وروري سيلفي، ومايا الدح، وليال عيسى، لمساعدتهم البحثية الدؤوبة ودعمهم الإداري الدائم.

وهي ممتنة لفريق المراجعين الذي أثْرَت أفكاره هذا التقرير: ماريا تيريزا دا بيدادي موريرا، رئيسة فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلك، شعبة التجارة الدولية في السلع والخدمات والسلع الأساسية في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وويلارد مويمبا، الرئيس التنفيذي للجنة المنافسة في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وبدر البنا، مسؤول مكافحة الفساد في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وأكاري ياماموتو، مسؤولة الشؤون القانونية في الأونكتاد، وإيلونا لازاج، باحثة الدكتوراه والخبيرة في مجال المنافسة في جامعة أيندهوفن للتكنولوجيا، وعادل الغابري، مسؤول الشؤون الاقتصادية في الإسكوا، ومحمد إيريس، مسؤول الشؤون الاقتصادية في الإسكوا، وخضر فقيه، الأستاذ في القانون التجاري في الجامعة اللبنانية الأميركية، وعلي زبيب، المحامي والخبير القانوني في قضايا الشركات والاستثمار الأجنبي المباشر.

وتعرب اللجنة عن شكرها لجميع الممثلين العامين من البلدان العربية الـ22، على مشاركتهم الفعالة ومساهمتهم القيّمة، التي أثْرَت التحديد التشريعي وأكّدت صحة نتائج التقرير من خلال عملية التحقق التي أجراها فريق البحث معهم.

وتعرب اللجنة أيضاً عن امتنانها للمشاركين في اجتماع فريق الخبراء الذي نظمته. وكان الاجتماع حاسماً في تنقيح منهجية الدراسة ونتائجها. وقد خضعت الدراسة لجولات متعددة من المراجعة الداخلية، مما عزز عمقها ونطاقها.

ويشمل التقرير تقييمات تشريعية من 22 بلداً عربياً:

بلدان مجلس التعاون الخليجي: الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعُمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية.

البلدان المتوسطة الدخل: الأردن، وتونس، والجزائر، ولبنان، ومصر، والمغرب.

البلدان المتأثرة بالنزاع: الجمهورية العربية السورية، والعراق، ودولة فلسطين، وليبيا، واليمن.

أقل البلدان نمواً: جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وموريتانيا.

ملاحظة: تستند استنتاجات التقرير إلى تقييمات الإسكوا للتشريعات المتاحة حتى آب/أغسطس 2023. وتعتزم الإسكوا تحديث إطار هذه الدراسة ومؤشراتها ونتائجها بانتظام في المستقبل.

لمحة عامة

على مدى العقدين الماضيين، أُدخلت تغييرات كبيرة على اللوائح التجارية في جميع أنحاء المنطقة العربية لتلبية الحاجة إلى أسواق أكثر قوة وتنافسية، وبالتالي تسريع النمو الاقتصادي. وتباينت مسارات التغيير بسبب اختلاف السياقات والأولويات الوطنية. فعلى سبيل المثال، أعطيت الأولوية في بلدان مجلس التعاون الخليجي للتنويع الاقتصادي. وتركّز البلدان المتوسطة الدخل في الغالب على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، بينما تسعى أقل البلدان نمواً إلى تحفيز النمو الاقتصادي.

ومن الضروري إجراء إصلاحات منتظمة في اللوائح التجارية لضمان استدامة الأسواق، وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد، وخلق فرص العمل، وتيسير التجارة. والأهم من ذلك أن القوانين المتينة والمنفّذة بشكل جيّد تلعب دوراً حاسماً في النهوض بأهداف التنمية المستدامة، سواء من خلال تعزيز العدالة الاجتماعية أو الدعوة إلى الاستهلاك المسؤول.

واعترافاً بهذا الدور، أولت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اهتماماً خاصاً للحوكمة الاقتصادية والتجارية في المنطقة العربية. وفي عام 2015، نشرت الإسكوا دراسة بعنوان «المنافسة والتنظيم في المنطقة العربية»، تتناول القلق المتزايد بشأن هيكل السوق والجوانب التنظيمية في المنطقة. وسلّط منتدى المنافسة العربي الأول، الذي عقد في بيروت في كانون الثاني/يناير 2020[1]، الضوء على العمل اللازم في مجالات مثل قوانين المنافسة، وحماية المستهلك، والمشتريات العامة، ومكافحة الفساد، والاستثمار الأجنبي المباشر.

ولسدّ هذه الفجوات، أطلقت الإسكوا تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية في عام 2021. وقدّم التقرير تقييماً شاملاً للوائح المتعلقة بالمنافسة، وحماية المستهلك، ومكافحة الفساد، والاستثمار الأجنبي المباشر. واستندت مؤشرات التقييم إلى المعايير الدولية بهدف تغطية مختلف مكونات اللوائح، مثل وجود تشريع في المقام الأول، ووضوح التعاريف ضمن هذا التشريع، وكفاءة الإنفاذ المؤسسي وتنفيذ أحكام التشريعات، وعوامل الشفافية، واتفاقات التجارة الدولية الموقّعة. والهدف من هذا التقرير هو تزويد واضعي السياسات والباحثين الإقليميين بمرجعٍ يدفع الإصلاح التنظيمي والإنفاذ الفعال لقانون المنافسة.

واستناداً إلى التقرير السابق، ومن أجل مراعاة التعديلات والتشريعات الجديدة التي تم اعتمادها استجابةً لجائحة كوفيد-19، أجرت الإسكوا تقييماً جديداً للأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية. وتضمّن التقييم المحدّث موضوع قانون الشركات من أجل تحديد مواطن القوة والثغرات التنظيمية، وعُدّلت المواضيع الأربعة للتقييم الأساسي (المنافسة، والاستثمار الأجنبي المباشر، ومكافحة الفساد، وحماية المستهلك) تعديلاً هاماً.

وأخذت التعديلات في الاعتبار الحاجة الملحّة إلى تشريعات قوية تتناول حماية المستهلك في السوق الرقمية، وهي قضية اكتسبت أهمية كبيرة في أعقاب جائحة كوفيد-19. كما تغيّرت منهجية الاستثمار الأجنبي المباشر تغيّراً كبيراً من حيث مكوّناتها ومؤشراتها. فلا تغطي المنهجية المحدّثة الدخول الأولي للاستثمار الأجنبي المباشر فحسب، بل تشمل أيضاً عمليات الاستثمار الأجنبي المباشر واللوائح المتعلقة بإعادة تحويل الأرباح إلى الوطن الأم وتصريف العملات الأجنبية.

يبرز هذا التقرير الترابط الوثيق بين مجالات التقييم الخمسة، على الرغم من أن كل منها يلعب دوراً فريداً في تشكيل بيئة الأعمال. فعلى سبيل المثال، تساعد قوانين المنافسة في ضبط الأسواق، وتعزز ثقافة الابتكار. وتعمل آليات حماية المستهلك على بناء الثقة وتعزيز النزاهة العامة للسوق. وتعمل قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر كحارس للرأس المال الدولي، مما يؤثر على النبض الاقتصادي للبلد. وتساهم مبادرات مكافحة الفساد في الحوكمة المسؤولة، وهي ميزة تحظى بتقدير كبير من قبل أصحاب المصلحة المحليين والدوليين. وأخيراً،

تقدّم قوانين الشركات المبادئ التوجيهية الهيكلية التي تحكم العمليات التجارية من قبل الشركات، مما يضمن مساءلتها في حال مخالفة هذه القواعد، والحفاظ على استقرار الأسواق.

مع ذلك، تعزز هذه المجالات التشريعية بعضها البعض ويزيد تأثيرها الإيجابي على الأسواق والاقتصادات عندما تعمل بتناغم. فتثري قوانين المنافسة القوية، على سبيل المثال، خيارات المستهلك، وتحفّز تدفق رأس المال. وتمتدّ الحماية الفعالة للمستهلك إلى ما هو أبعد من الحقوق الفردية، مما يخلق مناخاً سوقياً مواتياً للاستثمار. وكذلك، يعمل نظام الشركات الشفاف على تعزيز الوضوح القانوني والاستدامة، وهي عوامل تجذب المستثمرين. وبالتالي، فإن مواءمة هذه الركائز التشريعية أمر بالغ الأهمية لإنشاء نظام حيوي ومستدام للتجارة. إلّا أن الفجوات أو الاختلالات يمكن أن تؤدي إلى تآكل الثقة وعرقلة التقدّم الاقتصادي. لذلك، يعدّ فهم وتعزيز التفاعل بين هذه المجالات أمراً حيوياً لتعزيز بيئة تجارية قوية ومستدامة.

تقدم نتائج التقييم لمحة عامة شاملة حول كل مجال من مجالات الدراسة. ويدلّ ذلك على أن المنطقة قد أحرزت تقدماً كبيراً من حيث قوانين المنافسة، ولا سيما بلدان مجلس التعاون الخليجي. ومع ذلك، لا تزال أقل البلدان نمواً متعثّرة، مع استمرار المسائل المتعلقة بالشفافية والتعاريف. ومن ناحية أخرى، تعدّ حماية المستهلك الحلقة الأضعف بين جميع المجالات التنظيمية على الرغم من أن التركيز المتزايد على المعاملات الرقمية يتطلب لوائح متينة وفعالة.

وقد أُحرز تقدّم ملحوظ في تدابير مكافحة الفساد، ولا سيما في منطقتي بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان المتوسطة الدخل دون الإقليمية. ومع ذلك، بقي بعض التحديات، لا سيما في مجالات الحوكمة الرقمية والشفافية. وتسهّل التشريعات في جميع أنحاء المنطقة العربية إلى حدّ كبير تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، وتوفّر الحماية والحوافز للمستثمرين الأجانب والملكية الفكرية. ويكشف قانون الشركات عن كل من التطورات والثغرات. وفي حين أن المنصات الرقمية لتسجيل الشركات أصبحت شائعة، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي ومصر والمغرب وتونس، يلاحَظ غياب واضح للتشريعات الملزمة المتعلقة بالامتثال في المجالات البيئية والاجتماعية ومجال الحوكمة.

يشدّد هذا التقرير على الحاجة الملحّة إلى أن يعتمد واضعو السياسات نهجاً متوازناً إزاء التشريعات التجارية. وفي حين ينبغي أن تكون حماية المستهلك من الأولويات، يجب تحسين مجالات أخرى، مثل قانون المنافسة، وتدابير مكافحة الفساد، والاستثمار الأجنبي المباشر، وقانون الشركات. ويجب التعامل مع اللوائح التجارية كنظام متوازن. ويمكن أن يخلّف ضعفٌ أو فجوةٌ في مجالٍ واحدٍ آثاراً متتالية على المجالات الأخرى. لذلك، فإن اتباع نهج شامل يأخذ في الاعتبار التفاعل بين القطاعات المختلفة أمرٌ بالغ الأهمية. وعلاوة على ذلك، يجب على الشركات أن تشارك بنشاط في الحوارات التنظيمية لضمان أن تكون القوانين عملية وقابلة للتطبيق ومواتية للنمو الاقتصادي.

تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية لعام 2023 هو أكثر من مجرد أداة تشخيصية. إنه خارطة طريق للعمل المستقبلي عبر قطاعات متعددة. نتائج التقرير مفيدة للباحثين وصانعي السياسات والمستثمرين والشركات، وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، حيث تقدّم دليلاً مفصّلاً للبحث في بحر اللوائح التنظيمية العميق. **ولكن ينبغي التشديد على أن نطاق منهجية التقييم لا يشمل سوى الجانب التشريعي للمجالات قيد الدراسة. ولا تعكس النقاط والتصنيف مستوى إنفاذ هذه القوانين والسياسات واللوائح.** ونظراً إلى أن مستوى الإنفاذ هو المقياس للتأثير الحقيقي، ينبغي للدراسات المستقبلية أن تبحث في هذا الأمر عن كثب، وأن تقيّم آثار التنفيذ على كل من الشركات والمستهلكين.

©Looker_Studio/stock.adobe.com

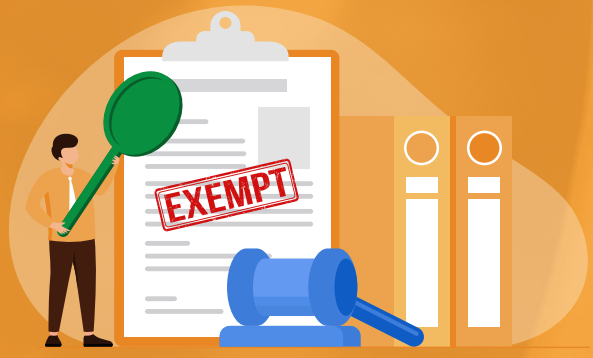
الرسائل الرئيسية

منذ التقرير السابق للأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، ارتفعت النتيجة المتوسطة الإقليمية لمعظم مكونات تقييم المنافسة من "متوسط" إلى "متطور"، مما يعكس اعتماد قوانين جديدة للمنافسة في عدّة بلدان عربية، أو تعديلات أُدخلت على القوانين القائمة.

الأطر القانونية/التنظيمية للمنافسة هي الأضعف في أقل البلدان العربية نمواً.

لا تزال الشفافية والتعاريف الواضحة لمفاهيم المنافسة مجالات ضعيفة في العديد من البلدان العربية.

لا تزال الإعفاءات تعرقل فعالية تشريعات المنافسة في جميع أنحاء المنطقة العربية.



©pattymalajak/stock.adobe.com

1

قانون المنافسة

©Summit Art Creations/stock.adobe.com

ألف. قوانين المنافسة في المنطقة العربية

تُعتبر سياسات وقوانين المنافسة أساسية لتعزيز وصون كفاءة السوق ورفاه المستهلك في الاقتصادات المتقدّمة والنامية على حدّ سواء. ويؤدي هذا الإطار التشريعي دوراً حاسماً في منع الممارسات المخلّة بالمنافسة مثل الكارتلات، وإساءة استعمال الهيمنة، والاتفاقات المخلّة بالمنافسة. ومن خلال دعم المنافسة العادلة، تشجّع هذه السياسات الشركات على تحسين جودة منتجاتها وخدماتها، وخفض الأسعار، والابتكار، وبالتالي تعزيز رفاه المستهلك.

وفي المنطقة العربية، سُجّلت في الكثير من البلدان تاريخياً مستويات عالية من تدخّل الدولة في الاقتصاد، وتركّز الهياكل السوقية، والاحتكار المسموح في القطاعات الرئيسية، ومستويات منخفضة نسبياً من المنافسة. ومن شأن إدخال أو تعزيز قوانين وسياسات المنافسة أن ييسّر الانتقال إلى اقتصادات أكثر توجهاً نحو السوق. وهذا بدوره يمكن أن يساعد على تحفيز الابتكار والكفاءة، واجتذاب الاستثمار، وخفض الأسعار، وتحسين الجودة للمستهلكين، وبالتالي تعزيز التنمية الاقتصادية.

واعترافاً بأهمية قوانين المنافسة، اعتمدت الدول العربية بشكل متزايد تشريعات تهدف إلى تحسين النتائج الاقتصادية والاجتماعية. وكانت تونس أول دولة عضو تعتمد تشريعاً للمنافسة في عام 1991. ومنذ ذلك الحين، سنّت عدة دول عربية أخرى قوانين مماثلة، كثيراً ما تأثرت بالمنظمات الدولية مثل البنك الدولي أو منظمة التجارة العالمية، أو الاتفاقات التجارية مع الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أو الاتحاد الأوروبي. وبحسب التقرير الأول للأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية الذي نشرته الإسكوا في عام 2021، ثمة تفاوت في جودة التشريعات في الدول العربية، مع وجود أطر أكثر تقدماً في بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان المتوسطة الدخل مقارنة بالبلدان المتأثرة بالنزاع وأقل البلدان نمواً.

ومنذ التقرير الأول، لوحظ تقدّم في عدّة بلدان عربية. وكما هو مبين في الجدول 1، نشرت ستة دول عربية تشريعات جديدة تتعلق بقوانين المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، شاركت الدول الأعضاء في الإسكوا بنشاط في منتدى المنافسة العربي الثالث (مسقط، 24 و25 أيار/مايو 2022) ومنتدى المنافسة العربي الرابع (الرياض، 23 و24 أيار/مايو 2023). وكانت هذه المنتديات نتيجة لجهد تعاوني. فقد نظّمتها الإسكوا بالشراكة مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتؤكد هذه المشاركة الاعتراف المتزايد بالدور الحيوي للمنافسة في أطر السياسات الوطنية والتحوّل نحو تنفيذٍ أفضل لتشريعات المنافسة في جميع أنحاء المنطقة.

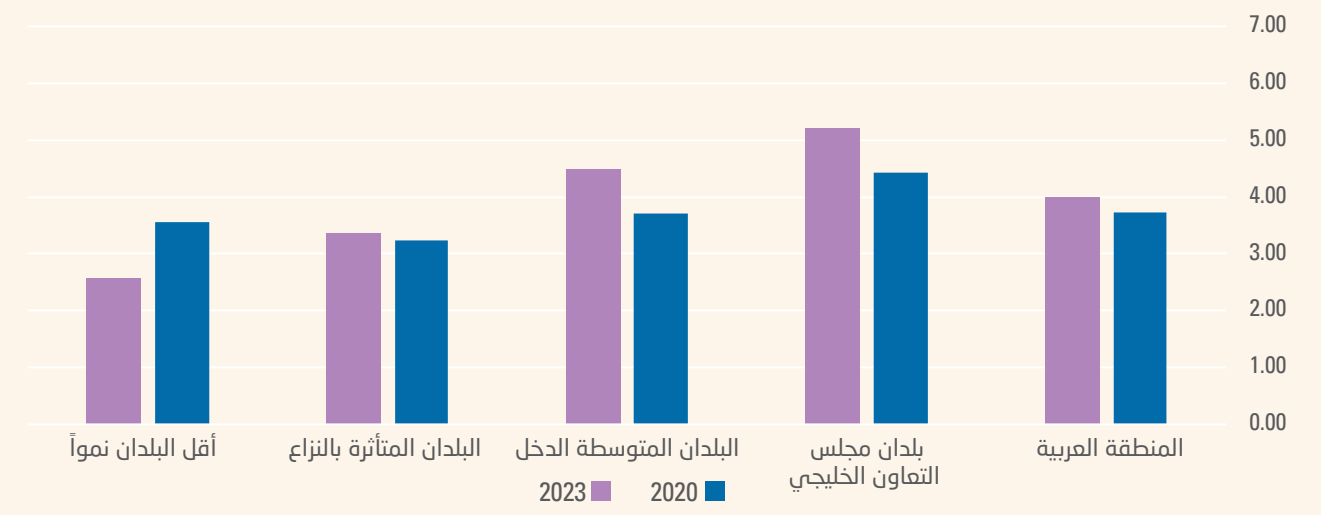
الجدول 1. تشريعات المنافسة المعتمدة مؤخراً، 2020-2023

البلد	تشريعات المنافسة
السودان	المرسوم رقم 513 لسنة 2020. اللائحة التنفيذية لمنع الاحتكار والممارسات التجارية غير العادلة (غير متوفرة).
عُمان	القرار الوزاري رقم 18 لسنة 2021.
الكويت	قانون المنافسة رقم 72 لسنة 2020. اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب القرار رقم 14 لسنة 2021، والقرار رقم 25 لسنة 2022.
لبنان	قانون المنافسة رقم 281 لسنة 2022، وهو القانون الأول للمنافسة في لبنان.
مصر	قانون حماية المنافسة المعدّل بموجب القانون رقم 175 لسنة 2022.
المملكة العربية السعودية	اللائحة التنفيذية لنظام المنافسة لعام 2020. الدليل الإرشادي لفحص التركّز الاقتصادي والإرشادات العامة لمكافحة التواطؤ بين مقدمي العروض في المناقصات للعامين 2021 و2022.

المصدر: الإسكوا، بوابة التشريعات العربية.

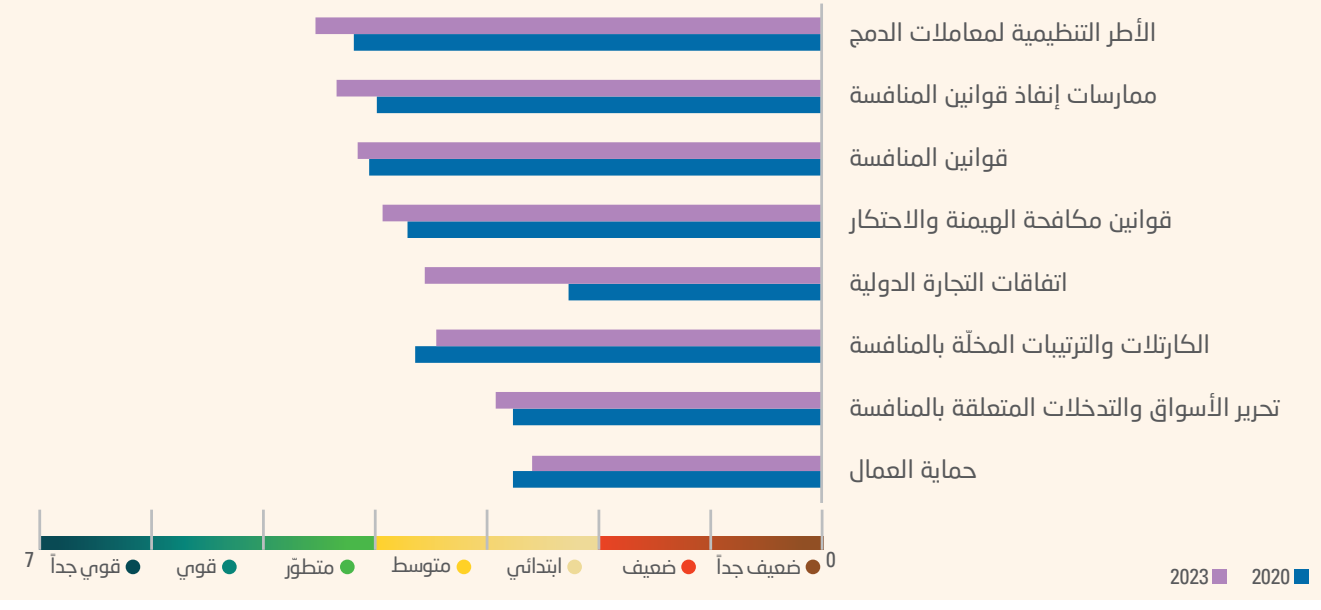
كما يبين الشكل 1، تحسّنت النتيجة الإجمالية لتقييم قانون المنافسة في المنطقة العربية من «متوسط» في عام 2020 إلى «متطور» في عام 2023، مما يشير إلى مسار إيجابي بشكل عام في جميع أنحاء المنطقة. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تقدمت النتيجة الإجمالية من «متطور» إلى «قوي» بسبب التعديلات التشريعية في عُمان والكويت والمملكة العربية السعودية.

الشكل 1. تقييم قوانين المنافسة، 2020-2023



المصدر: حسابات الإسكوا.
ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

الشكل 2. تقييم المكونات الرئيسية للمنافسة في المنطقة العربية، 2020-2023



المصدر: منهجية تقييم الإسكوا لعام 2023 – المرفق.
ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

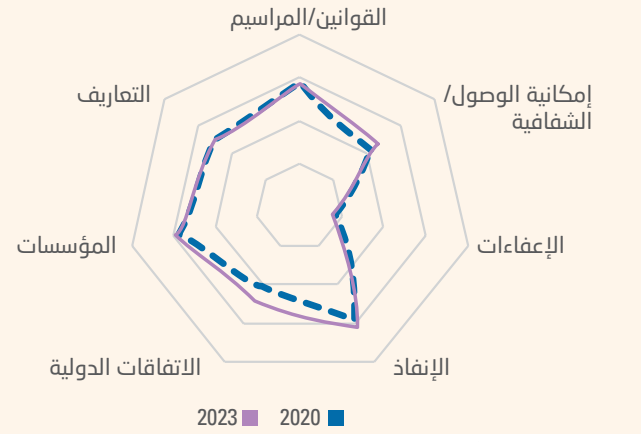
أدخلت البلدان العربية المتوسطة الدخل أيضاً تحسينات كبيرة. وانتقلت المنطقة دون الإقليمية من مرتبة «متوسط» إلى مرتبة «متطور»، ويعود ذلك في الغالب إلى التعديلات التي أدخلتها مصر على قانون المنافسة الوطني في عام 2022، إضافةً إلى سنّ قانون المنافسة اللبناني (رقم 281 لسنة 2022) بعد تأجيل إقراره لعدة سنوات. ومن المفارقات أنه في حين حافظت البلدان المتأثرة بالنزاع على مرتبة «متوسط» على مرّ السنين، تراجعت نقاط أقل البلدان العربية نمواً التي ثبتت حالياً عند مرتبة «ابتدائي»، مما يشير إلى الحاجة إلى تدخل عاجل وبناء للقدرات في هذه البلدان. وتكشف هذه الدينامية العامة عن تفاوت في وتيرة التنمية عبر مختلف المناطق دون الإقليمية، ويعود ذلك إلى التأثر بالعوامل الاجتماعية-الاقتصادية والعوامل السياسية المتنوعة.

يبيّن الشكل 2 أن النقاط الإقليمية للتشريعات في معظم مكوّنات التقييم زادت منذ التقرير السابق. وتبين هذه النقاط متوسّط كل مكوّن من مكونات المنافسة في جميع الدول الأعضاء البالغ عددها 22 دولة. ويمكن ملاحظة بعض التحسن في نوعية قوانين المنافسة، لا سيما في ما يتعلق بالدقة والتفاصيل الواردة في التشريعات المتعلقة بممارسات الإنفاذ والأطر التنظيمية لمعاملات الدمج. وتتضمن اتفاقات التجارة الدولية التي وقّعتها وصادقت عليها الدول العربية في الغالب أحكاماً تشمل المنافسة. وكان أحد العوامل المهمة التصديق على اتفاقية السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا) من قبل الكثير من الدول العربية. وعلى الرغم من هذه التحسينات، لا يتعدّى أي من متوسط النقاط مستوى «متطور»، مما يشير إلى الحاجة إلى الكثير من التقدم.

ظلت نقاط ثلاثة من المكونات على حالها تقريباً على المستوى الإقليمي، مما يشير إلى عدم إحراز تقدم تشريعي في هذه المجالات. وأحد هذه المكونات حماية العمال، مما يشير إلى الحاجة إلى مراعاة العمال عند صياغة التشريعات المتعلقة بالمنافسة. ولا يعالج سوى عدد قليل من البلدان العربية القضايا المتعلقة بالعمل في حالات الدمج والاستحواذ. كما أنه ما من تقدم في مجال الكارتلات والاتفاقات المخلّة بالمنافسة: فالكثير من البلدان العربية تفتقر إلى تعاريف للمصطلحات الرئيسية مثل «الكارتل»، مما يعيق بشكل كبير قدرة السلطات على العمل ضد ممارسات احتكار القلة. وظلّت الأطر التنظيمية التي تشمل مكوّن «تحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة» على حالها في جميع أنحاء المنطقة، مما يعكس الإعفاءات الممنوحة لبعض الأنشطة التجارية وقبول الاحتكار في قطاعات محددة. وغالباً ما تكون الشركات المملوكة للدولة هي المستفيدة من هذه الإعفاءات، مما يؤدي إلى نتائج دون المستوى الأمثل من حيث كفاءة التخصيص.

تسلّط هذه النتائج الضوء على أهمية مبادئ الحياد التنافسي في التشريعات في جميع أنحاء المنطقة، مع منح الإعفاءات فقط كضمانات وفي ظلّ ظروف محدّدة جداً. وبطبيعة الحال، فإن الإعفاءات وتدابير الحماية ضرورية في سياقات معيّنة، كما هو الحال في أقل البلدان نمواً حيث لا يسمح مستوى التنمية الاقتصادية للأسواق بالعمل من دون هذه التدابير. ومع ذلك، ينبغي أن تكون هذه التدابير مشروطة بمعايير واضحة ومفصّلة لتجنّب الاستغلال.

الشكل 3. التغيّر المسجّل في عناصر المنافسة، 2020-2023



المصدر: حسابات الإسكوا.

ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

الإطار 1. الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية لعام 2023: منهجية تقييم الأطر التنظيمية للمنافسة

تستند منهجية تقييم الإطار التنظيمي للمنافسة في تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية لعام 2023 إلى ثمانية مكونات رئيسية:

- اتفاقات التجارة الدولية
- الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج
- حماية العمال
- تحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة
- قوانين المنافسة
- قوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار
- الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة
- ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة

وقد خضعت منهجية تقرير عام 2023 لتعديلات كبيرة. فقدّم فريق التقييم في الإسكوا معايير ومؤشرات إضافية عبر الفئات الرئيسية التي تغطي مجالات حيوية مثل التعاريف القانونية، والأطر التنظيمية لموجب الإخطار السابق لمعاملات الدمج، وسرية المعلومات التي تتلقاها السلطات المعنية بالمنافسة. وقد يؤدي استخدام هذه المؤشرات الإضافية إلى تغيير النقاط بالنسبة إلى بعض البلدان حتى لو لم يحدث أي تغيير ضمن الإطار التشريعي. ويشكل هذا الجانب نقطة هامة للنظر فيها وسيجري بحثها ومناقشتها بمزيد من التفصيل في أجزاء أخرى من التقرير.

المصدر: منهجية تقييم الإسكوا لعام 2023 – المرفق.

يوضح الشكل 3 نقاط جميع عناصر المنافسة السبعة خلال الفترة من 2020 إلى 2023. وتلاحَظ تغييرات طفيفة في النقاط. ولا يزال عنصر الاتفاقات الدولية بمستوى «متوسط»، على الرغم من التقدّم الذي سجّله. ولا تزال الإعفاءات أكثر العناصر التي تُضعف قوانين المنافسة في جميع أنحاء المنطقة العربية. والشفافية والتعاريف عنصران لافتان أيضاً لأنهما يقعان في مرتبة «متوسط» فقط.

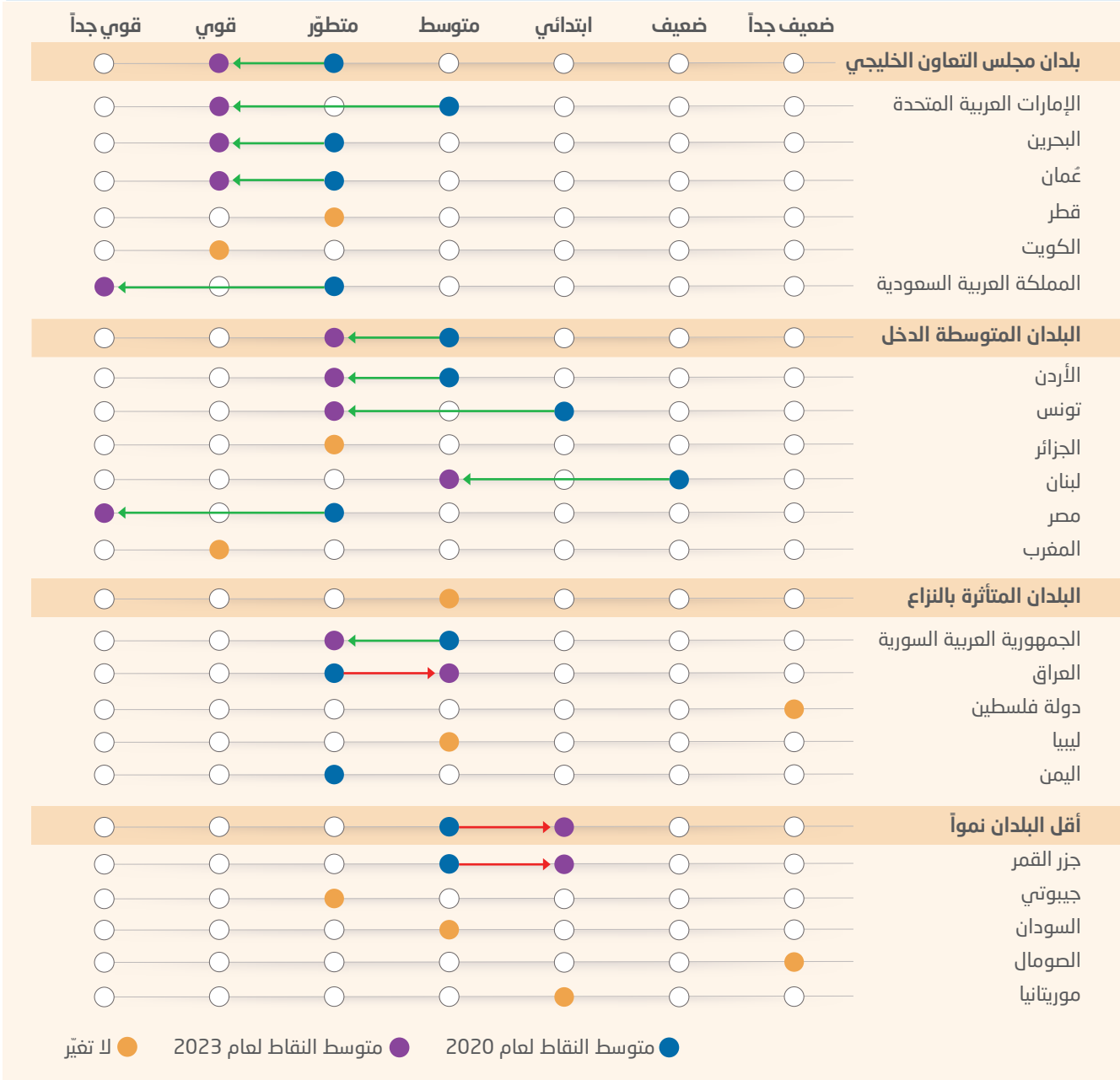
وعلى الصعيد الوطني، أسفرت تقييمات قانون المنافسة عن نقاط متفاوتة. ويعكس ذلك مستويات متباينة من النضج التنظيمي من ناحية، وتأثير المؤشرات الجديدة المقدّمة للتقييم الجديد من ناحية أخرى، كما هو موضّح في الإطار 1.

وعلى الرغم من أن النقاط الإجمالية للمنطقة العربية تغيّرت بشكل طفيف لتصل إلى أدنى مستوى في مرتبة «متطور»، تخفي النتيجة الإقليمية التغيّرات الدقيقة في كل بلد على حدة، كما يوضح الشكل 4.

وشهدت السودان وعُمان والكويت ولبنان ومصر والمملكة العربية السعودية زيادة كبيرة في نقاطها بسبب اعتماد قوانين وتعديلات جديدة، في حين انخفضت نقاط العديد من البلدان الأخرى. وتؤكد هذه الاتجاهات المتناقضة المشهد المتنوّع والمعقد لقانون المنافسة في المنطقة العربية والحاجة إلى بذل جهود موجّهة لدعم وتشجيع تطوير قوانين المنافسة في جميع البلدان العربية.

©REDPIXEL/stock.adobe.com

الشكل 4. التغيّر في تقييم قوانين المنافسة في المنطقة العربية، 2020-2023



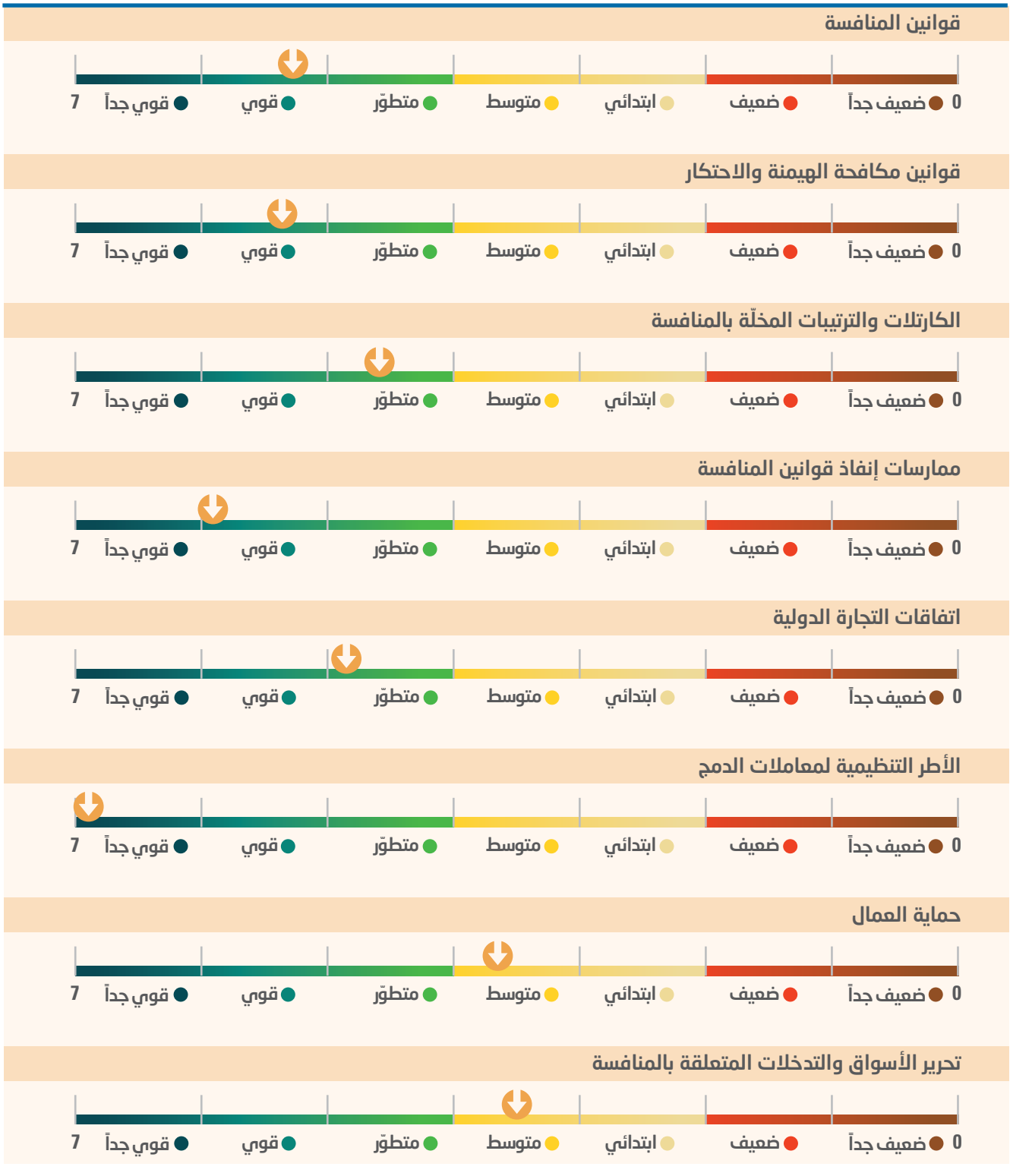
المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و 1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و 7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

باء. بلدان مجلس التعاون الخليجي

تم تطوير قوانين المنافسة بشكل كبير في بلدان مجلس التعاون الخليجي منذ عام 2020. وارتفع متوسط نقاط المنطقة دون الإقليمية من «متطور» إلى «قوي»، مما يعكس اعتماد قوانين ولوائح ومبادئ توجيهية جديدة وتعزيز إنفاذ السياسات القائمة. ويعزى هذا التقدم في المقام الأول إلى التعديلات الملحوظة التي تم تنفيذها في بلدان مثل عُمان والكويت والمملكة العربية السعودية. وبشكل عام، كان لبلدان مجلس التعاون الخليجي النصيب الأكبر من التعديلات في المنطقة العربية خلال الفترة

الشكل 5. النتيجة الإجمالية لبلدان مجلس التعاون الخليجي في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة



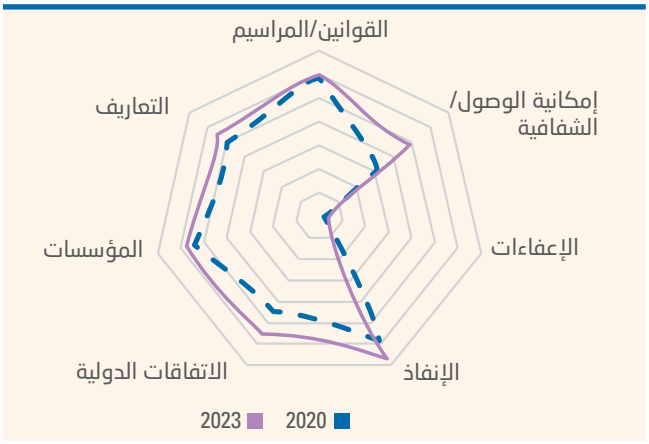
المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و 1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و 7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

من 2020 إلى 2023، مما يشير إلى التركيز المستمر على الحاجة إلى إطار قوي ومحدّث للمنافسة.

وتحسّنت نقاط عُمان والمملكة العربية السعودية بفضل اعتماد العديد من التعديلات. وبقيت الكويت على حافة المرتبة «قوي»،

الشكل 6. التغيّر المسجّل في عناصر المنافسة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 2020-2023



المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

ولكنها أحرزت أيضاً تقدماً كبيراً بعد تنفيذ قانون جديد للمنافسة أدّى إلى تحديث سياساتها المتعلقة بالمنافسة بشكل كبير لمواكبة ديناميات السوق الداخلية والإقليمية المتطورة. وأدخلت عُمان بموجب القرار الوزاري رقم 18 لسنة 2021 تغييرات تستهدف المكونات الرئيسية مثل الكارتلات والتركّز الاقتصادي وطلبات الاستثناء، مما أدّى إلى تعزيز المشهد العام للمنافسة لديها. وشرعت المملكة العربية السعودية في مسار مماثل بعد اعتماد قانون المنافسة الجديد في عام 2019، واللائحة اللاحقة لتنظيم الهيئة العامة للمنافسة، ومبادئ توجيهية إضافية لمراجعة معاملات الدمج والتواطؤ تم تقديمها بين عامي 2021 و2022. وعلى الرغم من أن الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر لم تعتمد أي قوانين أو تعديلات جديدة على مدى العامين الماضيين، بقيت الأطر التنظيمية للمنافسة داخل هذه البلدان قوية.

يبيّن الشكل 5 التحسينات المستمرّة المعتمدة لمعظم مكوّنات تقييم المنافسة. وقد وصلت الأحكام المتعلقة بمكافحة الهيمنة والاحتكار، فضلاً عن لوائح مكافحة الاحتكار، إلى مرحلة ناضجة. ومع ذلك، تبقى الحاجة إلى بذل بعض الجهود لمكافحة الكارتلات والاتفاقات المخلّة بالمنافسة. وقد حدث تطور متوسط في ما يتعلق باتفاقات التجارة الدولية وفي التوصّل إلى التوازن اللازم بين التحرير وتدخل الدولة في القطاعات المنظمة. وتتماشى لوائح الدمج بشكل جيّد مع أفضل الممارسات العالمية. غير أن حماية العمال، التي تشكل جانباً حاسماً من جوانب قانون المنافسة الشامل، لا تزال في مراحلها الابتدائية وتتطلب مزيداً من الاهتمام.

كما يوضح الشكل 6، فإن المراتب لمعظم العناصر تتراوح بين «قوي» و«قوي جداً». ومع ذلك، فإن الإعفاءات تقع في مرتبة «ضعيف جداً». ويعزى ذلك إلى كثرة الإعفاءات في المنطقة دون الإقليمية، ولا سيما تلك المتعلقة بالشركات المملوكة للدولة التي تؤدي أنشطة اقتصادية.

1. قوانين المنافسة

تقدّم قانون المنافسة في بلدان مجلس التعاون الخليجي من مرتبة «متطور» إلى مرتبة «قوي» خلال الفترة من 2020 إلى 2023. وحصلت المملكة العربية السعودية على مرتبة «قوي جداً» في عام 2023، بعد أن كانت في مرتبة «قوي» في عام 2020، مما يدلّ على إطار عمل معزّز وأكثر شمولاً يستهدف سياسات المنافسة المتعددة والممارسات غير العادلة في الأسواق. وكذلك، أحرزت الإمارات العربية المتحدة بعض التقدّم لتنتقل من مرتبة «متوسط» إلى مرتبة «قوي» خلال الفترة نفسها.

وتتمثل مواطن القوة الرئيسية لقوانين المنافسة في المنطقة دون الإقليمية في التنوع والشمول، مع التركيز على منع الممارسات الاحتكارية وتعزيز وجود أسواق تنافسية. فعلى سبيل المثال، يتضمن التشريع الكويتي الجديد تعاريف واضحة للكثير من مفاهيم المنافسة وينصّ على إنشاء جهاز مستقل إدارياً ومالياً معني بالمنافسة. وفي الوقت نفسه، وسّعت المملكة العربية السعودية نطاق مبدأ الاستقلالية ليشمل موظفي هيئة المنافسة لضمان حيادهم وتجنب تضارب المصالح. علاوة على ذلك، تم توسيع نطاق تطبيق قانون المنافسة السعودي ليشمل الشركات العاملة خارج البلد إذا كان نشاطها يؤثر على السوق الوطنية. ومع ذلك، لا تزال بعض الثغرات موجودة في عدة حالات، حيث تتيح التشريعات مجالاً لتدخل محتمل من الدولة وتمنح استثناءات وإعفاءات في ظل ظروف معيّنة، مما يهدد بإدامة الممارسات التي تقودها الدولة في السوق.

2. قوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار

ينفذ كل بلد في منطقة مجلس التعاون الخليجي دون الإقليمية تدابيره الخاصة للحدّ من الممارسات المخلّة بالمنافسة. وتراوحت المراتب بين «متوسط» و«قوي جداً»، مع تحقيق المملكة العربية السعودية أكبر تحسّن. إن تعريف الهيمنة وحظر الممارسات الاحتكارية واضحان بشكل عام. وعلاوة على ذلك، فإن فرض عقوبات صارمة، مثل تلك الواردة في قانون المنافسة القطري والقرار الوزاري العُماني رقم 18 لسنة 2021، قد زوّد هذه السلطات برادع قوي ضدّ الانتهاكات.

ومع ذلك، لا تزال بعض الثغرات موجودة في قانون المنافسة. فعلى سبيل المثال، لا يحدّد قانون قطر أي سقوف مرجعية للوضع المهيمن، مما قد يؤدي إلى غموض في الإنفاذ. وبدلاً من انتظار التعديلات التشريعية التي قد تستغرق وقتاً طويلاً، يوصى بمعالجة الثغرات المذكورة من خلال إصدار مبادئ توجيهية.

3. الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة

المرتبة الإجمالية لبلدان مجلس التعاون الخليجي هي «متطور»، مما يشير إلى وجود إطار تنظيمي قوي ضدّ الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة. فتحظر قوانين المنافسة في عدة بلدان حظراً صارماً الاتفاقات المخلّة بالمنافسة التي تشمل تحديد الأسعار والتوزيع الجغرافي للزبائن. وحدّد قانون الكويت لسنة 2020 ولائحته التنفيذية لسنة 2021 الممارسات التي تؤدي إلى إنشاء الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة. ومن نقاط القوة المهمة في هذا السياق اعتماد مؤشرٍ للاتفاقات الأفقية والرأسية في المملكة العربية السعودية. وتمثّل اللائحة التنفيذية لعُمان خطوةً إلى الأمام، مع تعاريف واضحة لكيفية إنشاء الكارتلات.

ولكن ثمة فجوات ملحوظة، أبرزها عدم وجود تعاريف واضحة أو ذكر صريح للكارتلات في قوانين المنافسة في الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية. ففي حين أن الممارسات التي تشكل الكارتلات محظورة في هذه القوانين، يمكن لعدم وجود تعريف واضح أن يخلق ثغرة قانونية أو أن يؤدي إلى مشاكل في التفسير. وتقدّم اللائحة التنفيذية لعُمان أيضاً تعريفاً عاماً للاتفاقات، ولكنها لا تتوسع في التفاصيل لتشمل الاتفاقات الأفقية والرأسية. وتتطلب هذه الثغرات مزيداً من التطوير لضمان وجود مبادئ توجيهية قانونية شاملة وواضحة بشأن الكارتلات والاتفاقات المخلّة بالمنافسة.

4. ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة

وضعت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي أحكاماً قوية للمنافسة وآليات إنفاذ قوية. وتنفّذ هذه الأحكام على الأعمال التجارية التي تؤدي أنشطة اقتصادية داخل الحدود الوطنية وخارجها (بناءً على مبدأ الآثار، الذي يتيح للدول تطبيق قوانينها على الأعمال التي ارتُكبت من قبل شركات في الخارج وأدت إلى آثار ضارة داخل أراضيها)، وتسمح لأصحاب المصلحة بتقديم شكاوى بشأن الانتهاكات المحتملة. وفي الكويت، تنص اللوائح المعتمدة في عام 2021 على آليات متعمقة لإنفاذ قوانين المنافسة، وتسلّط الضوء على العقوبات وإجراءات التحقيق وشروط التسويات الودّية.

الإطار 2. النهوض بقانون المنافسة في المنطقة العربية - دراسات حالة من المملكة العربية السعودية

حققت المملكة العربية السعودية تقدماً كبيراً في تطبيق سياسة المنافسة بين عامي 2019 و2022. فأدخلت الدولة خلال هذه الفترة تعديلات تشريعية ووضعت العديد من المبادئ التوجيهية لجعل الجوانب القانونية والاقتصادية للمنافسة واضحة. وطبّقت المملكة العربية السعودية بنشاط سياسات المنافسة الخاصة بها منذ عام 2021، مما أدّى إلى نتائج ملموسة.

فعلى سبيل المثال، أجرت الهيئة العامة للمنافسة[2] تحقيقاً مع شركة دجى جدة للمقاولات المحدودة للاشتباه في تواطؤها في عطاءات ومزادات تتعلق ببناء صالة للقادمين في مطار عرعر المحلي. وتبيّن من التحقيق أن الشركة قد انتهكت الفقرة 7 من المادة 4 من قانون المنافسة، التي تحظر صراحة التواطؤ بين الشركات في إجراءات تقديم العطاءات بصورة تؤثر على الأسعار وتحدّ من دخول شركات جديدة إلى السوق. ووفقاً للأسس القانونية المنصوص عليها في التشريع، تم تغريم الشركة عشرة ملايين ريال سعودي، وطُلب منها تمويل نشر قرار العقوبة في وسائل الإعلام. وبالقرار رقم 175 تاريخ 2023/2/16، أيّدت محكمة الاستئناف الإدارية قرار الهيئة العامة للمنافسة، ورفضت الطعن المقدّم من الشركة.

وحالة شركة أعلاف المكنز التجارية هي مثال آخر على الإنفاذ الفعال. فبتاريخ 2023/7/30، أيّدت محكمة الاستئناف الإدارية في الرياض القرار الصادر عن الهيئة العامة للمنافسة، الذي فرض عقوبات على الشركة لإساءة استعمال مركزها المهيمن من خلال التحكم في توريد سلعة النخالة في السوق وتقييد بيعها لعدد محدود من العملاء. وتبيّن أن هذه الممارسة تقيّد التجارة في هذه السلعة وتؤدي إلى تحديد الأسعار، ما يشكّل انتهاكاً للمادة 6(3) من قانون المنافسة.

وتوضح هذه الإجراءات التنفيذية التزام المملكة العربية السعودية بالمنافسة العادلة ومنع الممارسات الضارة في أسواقها.

وتتمثل إحدى نقاط القوة الرئيسية لأنظمة المنافسة في بلدان مجلس التعاون الخليجي في ممارسات الإنفاذ الدقيقة. فتُمنح أجهزة المنافسة سلطات واسعة النطاق تسمح لها بالتحقيق في قضايا المنافسة، وإسداء المشورة بشأن مسائل المنافسة، وتقييم ممارسات التركّز، واتخاذ تدابير مؤقتة لتعليق الممارسات التقييدية المشتبه فيها. على سبيل المثال، يمكن لأجهزة المنافسة في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي أن تبدأ تحقيقاً من تلقاء نفسها. ويجب عليها ضمان سرية البيانات، مما يشجع التعاون من قبل الشركات، في حين تشكّل العقوبات الصارمة على الانتهاكات رادعاً قوياً. ومع ذلك، لا تزال بعض المجالات بحاجة إلى التحسين. ففي قطر، ثمة فجوة ملحوظة تتمثل في عدم وجود مادة قانونية محدّدة تشير إلى نطاق تطبيق القانون على الشركات العاملة خارج قطر والتي تؤثر على السوق الداخلية.

5. اتفاقات التجارة الدولية

تراوحت مراتب بلدان مجلس التعاون الخليجي بين «قوي» و«متطور» من حيث اتفاقات التجارة الدولية. وركز التقييم على اتفاقية التجارة الحرّة بين دول مجلس التعاون الخليجي وجمهورية سنغافورة لعام 2015. ويتم توضيح آلية التحكيم في الفصل 9 من الاتفاقية، وتقدم الآلية ضماناً قوياً للمستثمرين. وعلاوة على ذلك، تهدف المادة 5.2 إلى تحقيق توازن بين السياسات الداخلية للإعانات ومتطلبات أحكام اتفاقية التجارة. ومع ذلك، ثمة ثغرة هامة في الاتفاقية، وهي ناجمة عن الإعفاءات المنصوص عليها في المادة 6.3. وفي حين أن الإعفاءات مفهومة نظراً لصلتها بسيادة الدولة والسياسات الاقتصادية الرئيسية، فإنها تدعو إلى اتباع نهج دقيق يوائم بشكل فعال سيادة الدولة والسياسات الاقتصادية مع أحكام اتفاقات التجارة الدولية.

6. الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج

كانت مرتبة الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج في بلدان مجلس التعاون الخليجي في هذا التقييم «قوي جداً». ومن الأمور المحورية في هذه الأطر أحكام صريحة تحدّد الممارسات التي تؤدي إلى تغيير في السيطرة على السوق، مثل معاملات الدمج أو الاستحواذ أو المشاريع المشتركة. فعلى سبيل المثال، تفرض جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي على الشركات التي تقوم بهذه الأنشطة موجب إخطار سلطات المنافسة المختصة في غضون إطار زمني محدّد ووفقاً لسقف مرجعي محدّد.

وثمة أطر تنظيمية محدّدة للإخطار وقواعد وضعت بدقّة لتقييم معاملات التركّز الاقتصادي. وهذه الأطر التنظيمية محورية لحماية مصالح المستهلك والمنافسة العادلة واستقرار السوق بشكل عام. فالإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، تستخدم إطاراً تنظيمياً للإخطار السابق لمعاملات الدمج، بينما في عُمان، يتعين على أي طرف يبدأ عملية تركّز اقتصادي أن يبلّغ السلطة التنظيمية فور البدء. وبالإضافة إلى الأطر التنظيمية للإخطار، اعتمدت بلدان مجلس التعاون الخليجي مبادئ توجيهية مفصّلة لتقييم أثر معاملات التركّز الاقتصادي. وتتّبع المملكة العربية السعودية هذا النهج، حيث توفّر المبادئ التوجيهية معايير واضحة ودراسات حالة عملية للتقييم.

وتتضمن هذه الأطر التنظيمية أيضاً العديد من الممارسات المبتكرة، مثل مؤشر التغيّر في السيطرة في المملكة العربية السعودية. وهذا المؤشر جزء لا يتجزأ من تعريف التركّز الاقتصادي. وإن توفير توضيح متعمّق لهذا المفهوم يضمن حماية شاملة ضدّ التحايل المحتمل على القانون. وبالإضافة إلى ذلك، اتخذت المملكة العربية السعودية تدبيراً استباقياً يتمثل في اعتماد إطار تنظيمي للإخطار السابق لمعاملات الدمج بشروط واضحة، مثل مبلغ 200 مليون ريال سعودي كسقف مرجعي لموجب الإخطار.

7. تحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة

لا تزال التشريعات المتعلقة بتحرير الأسواق وتدخّل الدولة في القطاعات المنظمة غير كافية. وقد أشار التقييم السابق إلى أن أكبر عائق أمام المنافسة الاقتصادية في بلدان مجلس التعاون الخليجي هو انتشار الشركات المملوكة للدولة والإعفاءات الممنوحة لها، إضافةً إلى المعاملة التفضيلية لهذه الشركات في تشريعات المنافسة. ومن الجدير بالذكر أن مرتبة المملكة العربية السعودية تحت هذا العنوان قد تحسّنت بسبب اعتماد قانون الخصخصة مؤخراً. ويمكّن هذا القانون الشركات الخاصة من المشاركة في تطوير المشاريع العامة بأشكال مختلفة. إلا أن العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى، مثل البحرين وعُمان والكويت، كانت في مرتبة «متوسط». فقط، إذ أن قوانينها تبقي قطاعات بأكملها محظورة على القطاع الخاص.

8. حماية العمال

حماية العمال هي أحد مجالات تشريعات المنافسة التي غالباً ما يتم إهمالها. وكانت المرتبة الإجمالية لبلدان مجلس التعاون الخليجي في هذا الإطار «متوسط»، مما يمثل وجود بعض الضمانات الأساسية ولكن أيضاً غياب ضمانات أكثر شمولاً للعمال. على سبيل المثال، تضمن القوانين في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي الحماية الأساسية لعقود الموظفين في معاملات الدمج والاستحواذ. وتضع هذه القوانين إطاراً قانونياً حاسماً يدعم حقوق العمال ويوفّر بعض الضمانات لمصالحهم أثناء عمليات إعادة هيكلة الشركات. ومع ذلك، لا تزال نقاط الضعف ملحوظة.

وتتمثل إحدى هذه النقاط البارزة في غياب شرط عدم المنافسة من قانون المنافسة في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي باستثناء عُمان. ويجب صياغة شرط عدم المنافسة بطريقة منطقية تضمن تنقّل العمالة ولا تؤدي إلى آثار مخلّة بالمنافسة.

وتشكّل هذه الثغرات نقاط ضعف محتملة في اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي الشديدة التنافس. وعلى الرغم من الخطوات الكبيرة المتّخذة، فلدى بلدان مجلس التعاون الخليجي مجال لاتخاذ تدابير استباقية لتعزيز حقوق العمل وتلبية متطلبات المشهد الاقتصادي الديناميكي لديها.

جيم. البلدان المتوسطة الدخل

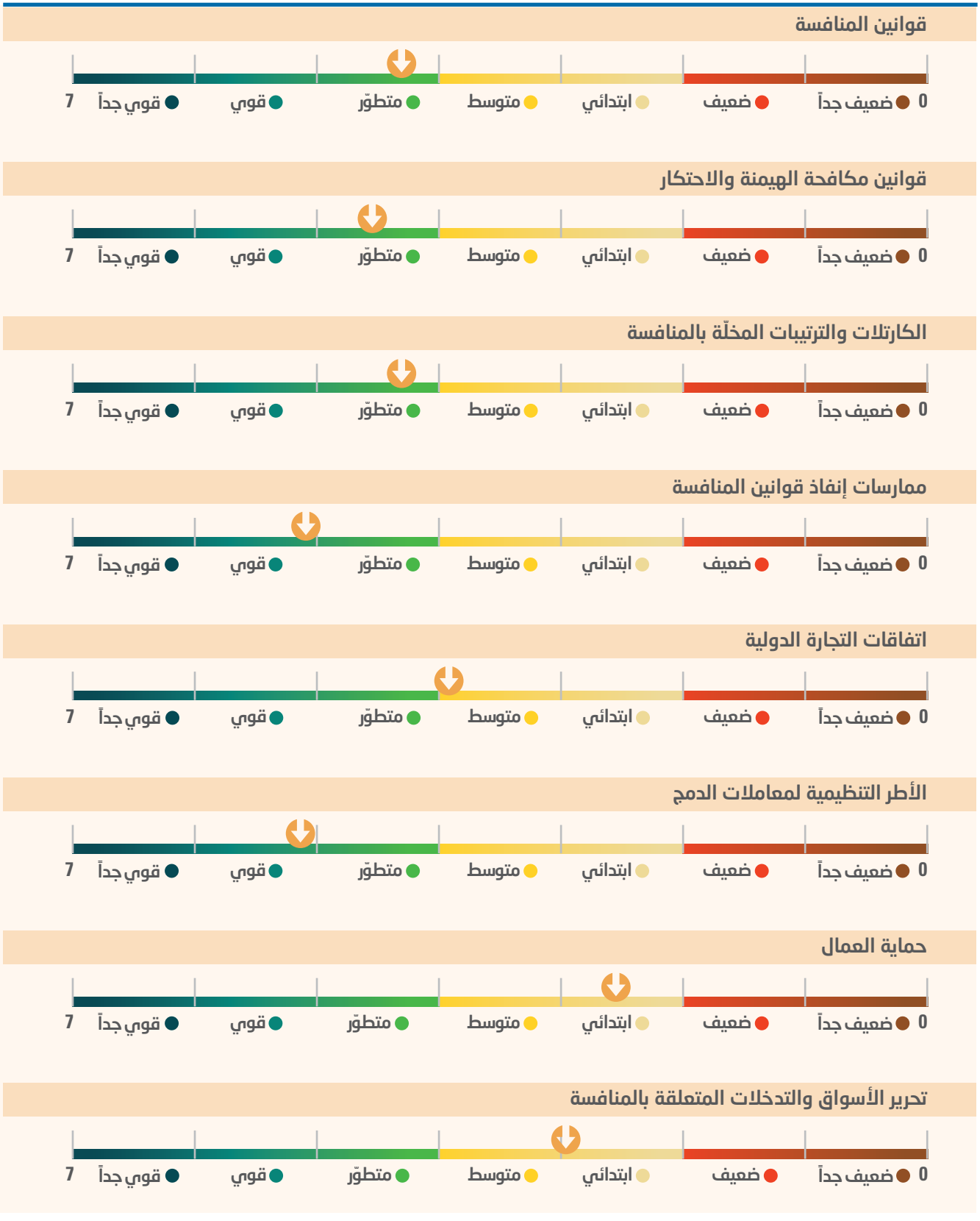
شهدت البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة العربية في السنوات الأخيرة تقدماً كبيراً في تنفيذ وإنفاذ تشريعات المنافسة. ويكشف تقييم الأطر التنظيمية في هذه البلدان خلال فترة الدراسة عن الانتقال من مرتبة «متوسط» إلى مرتبة «متطور». ويلاحَظ مسار نمو بارز، تدعمه تحسينات تشريعية هامة في بلدان مثل الأردن وتونس ولبنان ومصر. ومن أبرز هذه الإنجازات إقرار لبنان أول قانون للمنافسة (رقم 281 لسنة 2022)، مما يمثل نقطة تحول محورية في نهج البلد لتشجيع المنافسة العادلة.

والقاسم المشترك بين التطورات في البلدان المتوسطة الدخل هو التحفيز على ردع الممارسات الاحتكارية، وتعزيز المنافسة العادلة، ومواءمة الممارسات المحليّة مع أفضل الممارسات الدولية. وتشمل التعديلات التي أدخلت على قوانين المنافسة في البلدان المتوسطة الدخل إدراج تعاريف جديدة، واعتماد أطر تنظيمية للإخطار السابق لمعاملات الدمج، وزيادة الغرامات المفروضة على الممارسات المخلّة بالمنافسة.

وعلى الرغم من التقدم المحرز، لا بد من الاعتراف بأن مشهد تشريعات المنافسة لا يزال غير متجانس في ما بين البلدان المتوسطة الدخل، حيث يواجه كل بلد تحديات وفرصاً فريدة. وتشمل البلدان المتوسطة الدخل مجموعة واسعة من التصنيفات للأطر التنظيمية للمنافسة. وقد حصلت الجزائر على مرتبة «متطور» طوال الفترة من 2020 حتى 2023، وهي تعمل بشكل أساسي بموجب القانون نفسه منذ عام 1995، على الرغم من تعديل هذا القانون مرات عدة منذ ذلك الحين، وتتم حالياً مراجعة مسودة قانون جديد. وتقدّمت مرتبة مصر من «متطور» إلى «قوي جداً»، من خلال تعديلات تشريعية هامة، بما في ذلك اعتماد إطار تنظيمي جديد للإخطار السابق لمعاملات الدمج، وزيادة الغرامات على الانتهاكات، واعتماد سياسة الحياد التنافسي. وحصلت تشريعات المنافسة في الأردن على مرتبة «متطور» بفضل التعديلات التي أُدخلت لردع الممارسات الاحتكارية. ورفع قانون المنافسة رقم 281 لسنة 2022 في لبنان مرتبة البلد من «ضعيف» إلى «متوسط». وحافظ الإطار التنظيمي للمنافسة في المغرب على مرتبة «قوي».

يقدّم الشكل 7 لمحة عامة عن نتائج تقييم تشريعات المنافسة في البلدان المتوسطة الدخل. وقد حافظت قوانين المنافسة على مرتبة «متطور»، مما يدلّ على أطر قانونية ناضجة وراسخة. وقد أُحرز تقدم كبير في فئة مكافحة الهيمنة والاحتكار، حيث شُهد على انتقال هذه الفئةمن مرتبة «متوسط» إلى مرتبة «متطور»، مما يعكس زيادة الاهتمام بالاتجاهات الاحتكارية وبتعزيز بيئة سوقية أكثر إنصافاً. كما تقدمت ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة بشكل ملحوظ من مرتبة "متطور" إلى مرتبة «قوي»، مما يؤكد متانة آليات التنفيذ وكفاءتها في ردع السلوك المخلّ بالمنافسة. وفي الوقت نفسه، يظهر انتقال اتفاقات التجارة الدولية من مرتبة «ابتدائي» إلى مرتبة «متوسط» المشاركة الاستباقية للمنطقة في التجارة العالمية، مما يعزّز الدينامية الاقتصادية. غير أن ركود تحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة وحماية العمال على مستوى «ابتدائي» يشير إلى الحاجة إلى تطوير السياسات. وفي المقابل، فإن التقدّم في مرتبة الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج إلى «قوي جداً» يظهر شمولية التشريعات التي تنظم أنشطة الدمج والجهود الأكبر لتعزيز المنافسة وبناء بيئة اقتصادية مرنة.

الشكل 7. النتيجة الإجمالية للبلدان المتوسطة الدخل في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة



المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و 1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و 7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

1. قوانين المنافسة

تصوِّر قوانين المنافسة في البلدان العربية المتوسطة الدخل مشهداً متنوعاً مع الاتجاهات المتطورة. وعلى المستوى القطري، أشار تقييم عام 2023 إلى بذل جهود أكبر لتعزيز التنمية في الجزائر والمغرب. كما حسنت مصر بشكل كبير مرتبتها لتنتقل من مرتبة «متطور» إلى مرتبة «قوي جداً» في غضون ثلاث سنوات، ما يعكس تقدماً جوهرياً. وحقق لبنان تقدماً متواضعاً، حيث حول مرتبه من «ضعيف» إلى «متوسط» بفضل سنّ قانون المنافسة اللبناني في عام 2022، في حين حافظ الأردن وتونس على مرتبة "متطور".

وقد تبنّت البلدان العربية المتوسطة الدخل بصورة متزايدة نطاقاً واسعاً لقوانين المنافسة، متناولةً عناصر مثل تعاريف النشاط الاقتصادي، وحظر الممارسات المخلّة بالمنافسة، وإنشاء سلطات معنية بالمنافسة. فعلى سبيل المثال، وسّع قانون المنافسة الأردني من خلال تعديلاته الأخيرة في عام 2023 تعريفَ النشاط الاقتصادي ليشمل عدة قطاعات، بما فيها تكنولوجيا المعلومات. ويعرّف قانون المنافسة المعتمد حديثاً في لبنان بوضوح الممارسات المخلّة بالمنافسة ويحظرها.

ولا تزال الثغرات موجودة، لأن تعاريف مفاهيم المنافسة الأخرى، مثل التواطؤ والاحتكار والاتفاقات الرأسية/الأفقية، إما غير كافية أو غائبة تماماً في الأطر القانونية لتونس والجزائر والمغرب. وتخضع بعض القطاعات، مثل المصارف والتأمين والتمويل الأصغر، للوائح وسلطات محددة في تونس، ما يشير إلى تضارب محتمل بين المؤسسات والقيود في نطاق إنفاذ قانون المنافسة. وعلاوة على ذلك، فإن القطاع المصرفي معفى من قانون المنافسة في مصر ويخضع لسلطة البنك المركزي.

لذلك من المهم أن تبيّن بوضوح اختصاصات مختلف الهيئات عندما تكون مسائل المنافسة مشمولة في قانون آخر. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن تتضمن القوانين على الأقل أحكاماً للتعاون الواضح والمتين بين الهيئات التنظيمية. وإضافة إلى ذلك، تسمح بعض البلدان مثل تونس والجزائر، بتدخّل حكومي مؤقت في تحديد الأسعار، مما قد يقوض تحرير الأسواق. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يُساء استخدام الإعفاءات من قوانين المنافسة استناداً إلى شروط محددة، مما يهدد المنافسة في السوق ومبدأ الإنصاف. وتُعتبر أحكام قانون المنافسة اللبناني لإنشاء مجلس للمنافسة خطوة في الاتجاه الصحيح، إلا أن هذه الأحكام لا تعطي هذا المجلس استقلاليته الكاملة. وكذلك، لم تتخذ الحكومة اللبنانية أي إجراء نحو إنشاء مجلس للمنافسة منذ سنّ القانون في عام 2022. وتستدعي هذه الثغرات مواصلة تطوير قوانين المنافسة في البلدان العربية المتوسطة الدخل، وتبرز الحاجة إلى التدقيق والإصلاح المستمرّين في هذا المجال.

2. قوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار

في ما يتعلق بعمليات الاحتكار وإساءة استعمال الهيمنة، تتباين مستويات الصرامة بين البلدان العربية المتوسطة الدخل. وفي حين أن معظم البلدان لديها نظام قوي ومتطور، يتميّز بعضها بحظر الممارسات الاحتكارية وإساءة استعمال الهيمنة صراحةً. فلبنان على سبيل المثال لديه آلية قانونية توفر الحماية لسوقه الصغيرة نسبياً من خلال السماح للمحاكم القضائية بإحالة قضايا المنافسة إلى مجلس المنافسة الذي لم ينشأ بعد (كما هو مذكور في المادة 36). وإنفاذ القانون مكفول من خلال العقوبات والإجراءات العقابية التي تعزز هذه القوانين، كما هو الحال في تونس (المادة 43) ومصر (المواد من 20 إلى 25). وبالإضافة إلى ذلك، وضع كل من الأردن ومصر سقوف مرجعية واضحة تساعد على تحديد ما إذا كانت الشركة تتمتع بمركز مهيمن، مما يجعل الإنفاذ أكثر فعالية. ومع ذلك، لا تقدم هذه البلدان الثلاثة (الأردن، ولبنان، ومصر) تعريفاً محدداً للاحتكار، حتى عندما تتناول بشكل غير مباشر الممارسات الاحتكارية. وأخيراً، فإن الإنفاذ المحدود لقانون المنافسة في تونس (كما هو منصوص عليه في المادة 6) يمثل ثغرة محتملة عندما يتعلق الأمر بضمان التقدم الاقتصادي أو التقني.

3. الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة

لدى جميع البلدان المتوسطة الدخل قوانين تحظر الممارسات المخلّة بالمنافسة مثل التواطؤ، والحواجز التي تحول دون دخول الأسواق، وتحديد الأسعار، والحد من الإنتاج أو السيطرة عليه. فعلى سبيل المثال، يُعَدّ حظر الاتفاقات الأفقية والرأسية في لبنان خطوة تشريعية حاسمة نحو الحفاظ على المنافسة العادلة. وكذلك، تتضمن التشريعات في مصر وصفاً مفصّلاً لكل من الاتفاقات الأفقية والرأسية ومعايير محددة لتقييمها، ما يسلط الضوء أيضاً على الإطار القانوني القوي المعمول به.

ولكن ثمة ثغرة كبيرة وهي أنه في بلدان مثل الأردن وتونس والجزائر ولبنان والمغرب، وعلى الرغم من حظر الاتفاقات المخلّة بالمنافسة، لا تزال الكارتلات غير معرّفة بشكل واضح ومتسق. وقد يؤدي ذلك إلى تقويض فعالية الأطر القانونية

المنفّذة. ولذلك، قد تستفيد البلدان المتوسطة الدخل من تطوير قوانينها المتعلقة بالمنافسة لتشمل تعاريف ومعايير واضحة لتحديد الكارتلات وملاحقتها. ويمكن لهذه البلدان أن تعزز إلى حدّ كبير لوائحها المتعلقة بالمنافسة من خلال التركيز على هذه المجالات، وتعزيز بيئة سوقية أكثر تنافسية وإنصافاً.

4. ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة

أحرزت البلدان المتوسطة الدخل تقدماً كبيراً في إضفاء الطابع المؤسسي على ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة. ويمتدّ نطاق الإنفاذ الممنوح للسلطات المعنية بالمنافسة في جميع البلدان المتوسطة الدخل ليشمل جميع الأنشطة الاقتصادية المضطلع بها داخل هذه البلدان، والأنشطة الخارجية التي تؤثر على السوق المحلية. وفي الأردن، أنشأت السلطات مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة، ومنحتها مهاماً واسعة مثل وضع استراتيجيات المنافسة وإجراء دراسات السوق. وكذلك، أنشأت الجزائر والمغرب مجالس منافسة مستقلة إدارياً ومالياً، وأنشأت تونس مجلساً مستقلاً للمنافسة إلى جانب إدارة المنافسة داخل الوزارة المكلفة بالتجارة، مما يجعل الوضع المؤسسي في تونس مربكاً بسبب وجود هيئتين للمنافسة لديها.

وتظهر سلطات المنافسة هذه مواطن قوة بارزة. فلديها على سبيل المثال سلطة الشروع في التحقيقات بشكل مستقلّ. ويسهم ذلك في حماية الجهات الفاعلة في السوق، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة، فيُسمح للسلطات بالعمل بشكل استباقي. وكذلك، فإن الحفاظ على سرّية المعلومات والبيانات التي يتم تبادلها أثناء التحقيقات هو مبدأ مشترك في هذه القوانين. ويضمن ذلك مستوى معيناً من التعاون بين الشركات الخاصة والسلطات. ويجوز لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة تقديم شكاوى بشأن الممارسات المخلّة بالمنافسة. وفي الأردن وغيره من البلدان المتوسطة الدخل، يشمل أصحاب المصلحة هؤلاء منظمات القطاع الخاص، وجمعيات حماية المستهلك المرخصة، والرابطات المهنية، والنقابات. وفي تونس، يسمح القانون للجماعات المحلية بالإبلاغ عن الانتهاكات إلى مجلس المنافسة.

ويعكس الوضع العام لإنفاذ قوانين المنافسة في البلدان المتوسطة الدخل التزاماً قوياً بقوانين وسياسات المنافسة. ويتجلى ذلك في الزيادة الحادة في القرارات المتعلقة بقانون المنافسة. على سبيل المثال، أصدر جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية في مصر 376 قراراً في عام 2022، مما يشير إلى تحسين إنفاذ قوانين المنافسة.

الإطار 3. النهوض بقانون المنافسة في المنطقة العربية - دراسات حالة من مصر

حقّقت مصر تقدماً كبيراً في تطبيق سياسة المنافسة في السنوات الأخيرة. فنفذت الدولة في عام 2022 تعديلات تشريعية حاسمة واعتمدت سياسة الحياد التنافسي لتعزيز المنافسة العادلة في أسواقها. وتعمل مصر بنشاط على وضع مبادئ توجيهية مختلفة لتعزيز فهم الجوانب القانونية والاقتصادية للمنافسة وتسهيل إنفاذ القانون.

انطلقت مصر في إجراءات تطبيق سياسات المنافسة بنشاط في الأسواق ابتداءً من عام 2016. ومن الأمثلة البارزة على هذا التطبيق القرارات الصادرة ضد الشركة المصرية للاتصالات، وهي شركة مملوكة للدولة. فقد وجد جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية[3] أن الشركة المصرية للاتصالات تنتهك قانون المنافسة وتعرقل عمل المنافسين من القطاع الخاص في السوق من خلال التغييرات غير المعلنة في شبكات البنية التحتية وفرض الشروط التعسفية على مزودي البنى التحتية. ونتيجةً لذلك، دفعت الشركة المصرية للاتصالات رسوم التسوية، والتزمت بالامتثال لقانون المنافسة، وتعهدت بالتعاون مع جهاز حماية المنافسة لضمان المنافسة العادلة في خدمات البنية التحتية للإنترنت في مصر.

وكذلك كشف جهاز حماية المنافسة بتاريخ 2023/5/21 عن اتفاق تنسيق بين شركتين للقطع التبديلية للسيارات خلال مناقصة عامة، شكّل مخالفة للمادة 6(ج) من قانون المنافسة. واعتُبرت هذه الاتفاقات الأفقية، أو الكارتلات، ضارّة بالمنافسة، مما يقوض الغرض من المناقصات ويزيد من الأعباء المالية على الإدارات الحكومية.

وتُظهر هذه الإجراءات الحاسمة ضد الممارسات المخلة بالمنافسة التزام مصر الثابت بإنفاذ القانون وحماية المنافسة العادلة داخل أسواقها.

5. اتفاقات التجارة الدولية

نفذت البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة العربية عدداً كبيراً من الاتفاقات الرامية إلى تحرير التجارة، وضمان المنافسة العادلة، والتصدي للممارسات المخلّة بالمنافسة. وتؤكد أحكام من اتفاقيات مثل الكوميسا، والاتفاق الأورومتوسطي، واتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، واتفاقية التبادل الحرّ بين المغرب والولايات المتحدة، الالتزام بتعزيز مشهد تجاري دولي قوي. وكان لهذه الاتفاقات أثر عميق وإيجابي في تشكيل السياسة الاقتصادية وتيسير التجارة عبر الحدود.

ومع ذلك، وعلى الرغم من الأساس المتين الذي توفره هذه الاتفاقات، ثمة مجالات رئيسية للتحسين. وتكمن قوة هذه الاتفاقات في أنها تشدد على التخفيف من الخلل السوقي، وتشجيع الاستثمار، وتعزيز المنافسة، وتنظيم الاحتكار. فعلى سبيل المثال، تعزز اتفاقية الكوميسا التي وقعتها مصر مواءمة السياسات، وتحظر الممارسات المخلّة بالمنافسة. وعلاوة على ذلك، تتضمن اتفاقية الكوميسا مبادئ توجيهية لتعزيز الشفافية والاتساق ومساعدة أصحاب المصلحة على فهم ومعرفة التزاماتهم بموجب الاتفاقية. وتشجع اتفاقية التبادل الحرّ بين المغرب والولايات المتحدة الشفافية والعدالة التنافسية. وتؤكد الاتفاقات الأورومتوسطية التي صدقت عليها الجزائر وتونس على منع تشويه المنافسة وتقييدها.

ومع ذلك، لا تزال الثغرات موجودة، لا سيما عندما يتعلق الأمر بإقامة توازن بين التجارة المفتوحة وسياسة الدعم. وتفتقر عدة اتفاقات إلى أحكام وتعاريف شاملة للمنافسة، كما هو الحال في اتفاقية الكوميسا التي وقّعتها مصر واتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي وقعها الأردن. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من النطاق الواسع للاتفاقات التجارية التي وقّعها لبنان، يقع إطار اتفاقات التجارة الدولية في البلد في مرتبة «ضعيف»، مما يشير إلى ضرورة إجراء مزيد من التحسينات. وبمعالجة هذه الثغرات، يمكن للبلدان المتوسطة الدخل أن تواصل تعزيز بيئاتها التجارية الدولية، وتعزيز نموها الاقتصادي وقدرتها على الصمود.

6. الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج

شهدت الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج تقدماً ملحوظاً في البلدان العربية المتوسطة الدخل، محققة مستويات مختلفة من التنمية. وقد تشكلت هذه القوة من خلال التشريعات واللوائح التي تعالج التركز الاقتصادي وتأثيره على المنافسة في السوق. ومن الشائع بين هذه البلدان المتوسطة الدخل تحديد سقوف مرجعية لمعاملات الإخطار وبعض الشروط التي تتطلب الحصول على موافقات تنظيمية. ولكل بلد من هذه البلدان مواد محددة في قوانينها المتعلقة بالمنافسة تحكم عمليات تقييم معاملة التركز الاقتصادي، مع اختلافات في التفاصيل والشمول. وبشكل عام، تتسم البيئات التنظيمية بأحكام محددة جيداً، وبنظم إخطار إلزامية، وبآليات إنفاذ شاملة.

وقد أدرجت بلدان مثل الأردن ومصر تدابير محددة في قوانينها الخاصة بالمنافسة تتناول التركز الاقتصادي. فتوضح التعديلات التي اعتمدتها مصر بموجب القانون رقم 175 لسنة 2022 مثلاً الاتفاقات الرأسية والأفقية وتوفر إطاراً تنظيمياً للإخطار السابق لمعاملات الدمج، بينما كان هذا الإطار التنظيمي للإخطار، قبل التعديلات، لاحقاً لمعاملات الدمج. وكذلك، ينص قانون المنافسة في الأردن على تدابير واسعة النطاق لمعالجة ممارسات التركز الاقتصادي. وتتميز تونس والجزائر والمغرب بنقاط قوة خاصة، حيث يشير قانون المنافسة في الجزائر إلى أن التركز الاقتصادي يمكن أن يؤدي إلى تأثير حاسم على نشاط الشركة، ويحدد المغرب موعداً نهائياً لإصدار القرارات بشأن معاملات التركز الاقتصادي، وتفرض تونس عقوبات يمكن أن تصل إلى 10 في المائة من رقم الأعمال الذي يحققه الطرف المخالف. وتضمّن قانون المنافسة الذي سنّ حديثاً في لبنان أحكاماً تراعي آثار التركز الاقتصادي على المنافسة في السوق والتنمية الاقتصادية.

ومع ذلك، لا تزال الثغرات موجودة في بعض المجالات، مثل إجراءات الإخطار السابقة لمعاملات الدمج، وسلطات الإنفاذ، والتفاصيل المتعلقة بالممارسات الأفقية والرأسية. ففي الأردن مثلاً، وفي حين أن قانون المنافسة يشمل التركز الاقتصادي، لا تُحدَّد الممارسات الرأسية والأفقية صراحة. وكذلك، يجب أن يتضمّن قانون المنافسة في لبنان تحديداً لفترات الإخطار السابقة لمعاملات الدمج وأمثلة مفصّلة تكمّل مفهوم التغيير في السيطرة في مجالس إدارة الشركات.

7. تحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة

لا يزال التحرير الكامل للأسواق يعاني فجوة كبيرة، ولا سيما في القطاعات التي تعتبر استراتيجية وتتطلب رأس مال كبير. لذلك ثمة حاجة إلى إقامة توازن بين التحرير وحماية الجوانب الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، بما في ذلك حماية المستهلك. وكذلك، ينبغي النظر في قضايا فشل السوق بحيث لا يؤدي

التحرير من الاحتكارات العامة إلى الاحتكارات الخاصة التي يمكن أن تكون أكثر ضرراً. وعلاوة على ذلك، يجب التشديد على إخضاع الشركات المملوكة للدولة للوائح المنافسة ما دامت تشارك في النشاط الاقتصادي.

وقد أحرزت البلدان العربية المتوسطة الدخل تقدماً متواضعاً في هذا الصدد، كما لوحظ في الأردن وتونس والجزائر ومصر والمغرب. وفي المقابل، يمثل لبنان حالة فريدة من الضعف الواضح. ولجأت عدة بلدان، بما فيها مصر، إلى عمليات تحرير جزئية، حيث يتعين على جميع الشركات التي تضطلع بأنشطة اقتصادية، إلى جانب الأنشطة الاستراتيجية التي تتطلب استثمارات عالية، بما فيها الشركات المملوكة للدولة، أن تمتثل لقواعد المنافسة.

ويحدّ عدم التحرير الكامل للسوق من دور القطاع الخاص، مما يجعل الدولة المستثمر الوحيد في الأنشطة الاستراتيجية المرتبطة بالاحتياجات اليومية والمرافق الأساسية للمواطنين. ويصنف الوضع في لبنان على أنه «ضعيف جداً»، مما يؤكد الحاجة إلى تحقيق الحياد التنافسي في المنطقة.

الإطار 4. الشركات المملوكة للدولة في المنطقة العربية

لقد كانت الشركات المملوكة للدولة سمة ثابتة في الاقتصادات السياسية في جميع أنحاء المناطق العربية. وقد أشار صندوق النقد الدولي إلى أنه لا يوجد تعريف محدد للشركات المملوكة للدولة، ولكن تؤكّد أبحاثه تأثير هذه الشركات الكبير على الاقتصادات في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. على سبيل المثال، تمتلك الشركات المملوكة للدولة في المغرب أصولاً تقدَّر قيمتها بأكثر من 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الوطني. وفي تونس أكثر من 100 شركة مملوكة للدولة في صناعات تتنوّع بين تصنيع التبغ والكهرباء. ومع ذلك، فإن الشركات المملوكة للدولة هي أكثر شيوعاً في الصناعات التي تعتبر «احتكارات طبيعية»، مثل الغاز وإمدادات المياه والنقل.

وغالباً ما تتجاوز أهداف الشركات المملوكة للدولة مجرّد النجاح التجاري، فهي كثيراً ما تُستخدَم لأغراض استراتيجية مثل توفير السلع والخدمات العامة الرئيسية، أو لدعم الأهداف الاجتماعية مثل العمالة (صندوق النقد الدولي: 44). وتجعل هذه الجوانب الإضافية المرتبطة بالشركات المملوكة للدولة من الصعب تقييم القيمة التي تضيفها هذه الشركات إلى كلّ من المجتمع والاقتصاد الوطني. ويتفاقم هذا التحدي بسبب الافتقار إلى البيانات المنهجية المتعلقة بالأداء المالي للشركات المملوكة للدولة.

ونظراً للدور الذي تؤديه هذه الشركات، فإنها غالباً ما تلقى معاملة تفضيلية من الحكومات، بما في ذلك في الإعانات والإعفاءات من بعض الضرائب واللوائح. غير أن ذلك يعَدّ انتهاكاً لمفهوم الحياد التنافسي، الذي لا يجب بموجبه أن تحصل الأنشطة التجارية على مزايا تنافسية لا يحصل عليها القطاع الخاص، لمجرد أنها مملوكة للدولة. فيمكن لهذا الدعم الحكومي أن يحمي الشركات المملوكة للدولة من قوى السوق، مما يشوه العملية التنافسية ويسمح بالنشاط التجاري غير الفعال في القطاعات الاقتصادية الرئيسية. ولهذه الأسباب، تشجّع الدول الأعضاء على سنّ تشريعات في مجال المنافسة لا تتضمن إعفاءات تنظيمية للشركات المملوكة للدولة.

المصدر:

Organization for Economic Cooperation and Development, "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options", 1 May 2011.

International Monetary Fund, "State-Owned Enterprises in Middle East, North Africa, and Central Asia: Size, Costs, and Challenges", 20 September 2021.

©NicoElNino/stock.adobe.com

8. حماية العمال

حصلت البلدان العربية المتوسطة الدخل على مرتبة «ابتدائي» لحماية العمال في قوانين المنافسة. وينعكس ذلك في تصنيفات الجزائر ولبنان في كل من عامي 2020 و2023، على الرغم من إحراز بعض التقدم في الأردن ومصر. وثمة بعض أشكال حماية العمال، ومن الأمثلة على ذلك المادة 9 من قانون العمل المصري التي تنص على حماية عقود الموظفين أثناء معاملات الدمج والاستحواذ. وثمة تدابير حماية مماثلة في قوانين العمل في الأردن وتونس.

ومع ذلك، لا تزال ثغرات كبيرة موجودة. ومن أوجه القصور البارزة عدم وجود شرط عدم المنافسة في قوانين المنافسة في العديد من البلدان، مثل الأردن الجزائر ولبنان والمغرب. ومن المهم عندما تعتمد هذه البلدان شرط عدم المنافسة، أن تقوم بصياغته بطريقة تشجع المنافسة، وإلا فإن تأثيره سيكون مخلاً بالمنافسة.

دال. البلدان المتأثرة بالنزاع

سنّت معظم البلدان العربية المتأثرة بالنزاع قوانينها المرتبطة بالمنافسة قبل نشوب النزاعات، وترد الأطر التشريعية لهذه البلدان في الجدول 2. ولكن عدم الالتزام مؤخراً بالتشريعات المتعلّقة بالمنافسة يثير تساؤلات حول إنفاذها الفعال. فحتى إن كانت النقاط التي تسجّلها في هذا التقييم مرتفعة من الناحية النظرية، قد يكون الإنفاذ ضعيفاً في السياقات الوطنية السائدة. وفيما يجدر تسليط الضوء على هذه الفجوة المحتملة بين سن التشريعات وإنفاذها، لا يندرج الأخير ضمن نطاق هذا التقرير الذي يتطرق إلى جودة الأطر التشريعية فقط.

تفاوتت النتائج بين البلدان المتأثرة بالنزاع خلال الفترة من 2020 إلى 2023. وفيما تراجع العراق من مرتبة «متطور» إلى مرتبة «متوسط»، تقدمت الجمهورية العربية السورية من مرتبة «متوسط» إلى مرتبة «متطور»، وظلت مرتبتا اليمن وليبيا «متطور» و«متوسط» تباعاً. أما دولة فلسطين، فوقعت في مرتبة «ضعيف جداً» نظراً لغياب التشريعات المخصصة لضمان تحقيق نتائج تنافسية. وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء وافق على مشروع قانون متعلق بالمنافسة ولكن لم يعتمده بعد رسمياً، وأنشئت هيئة عامة للمنافسة لدى وزارة الاقتصاد الوطني في عام 2013.

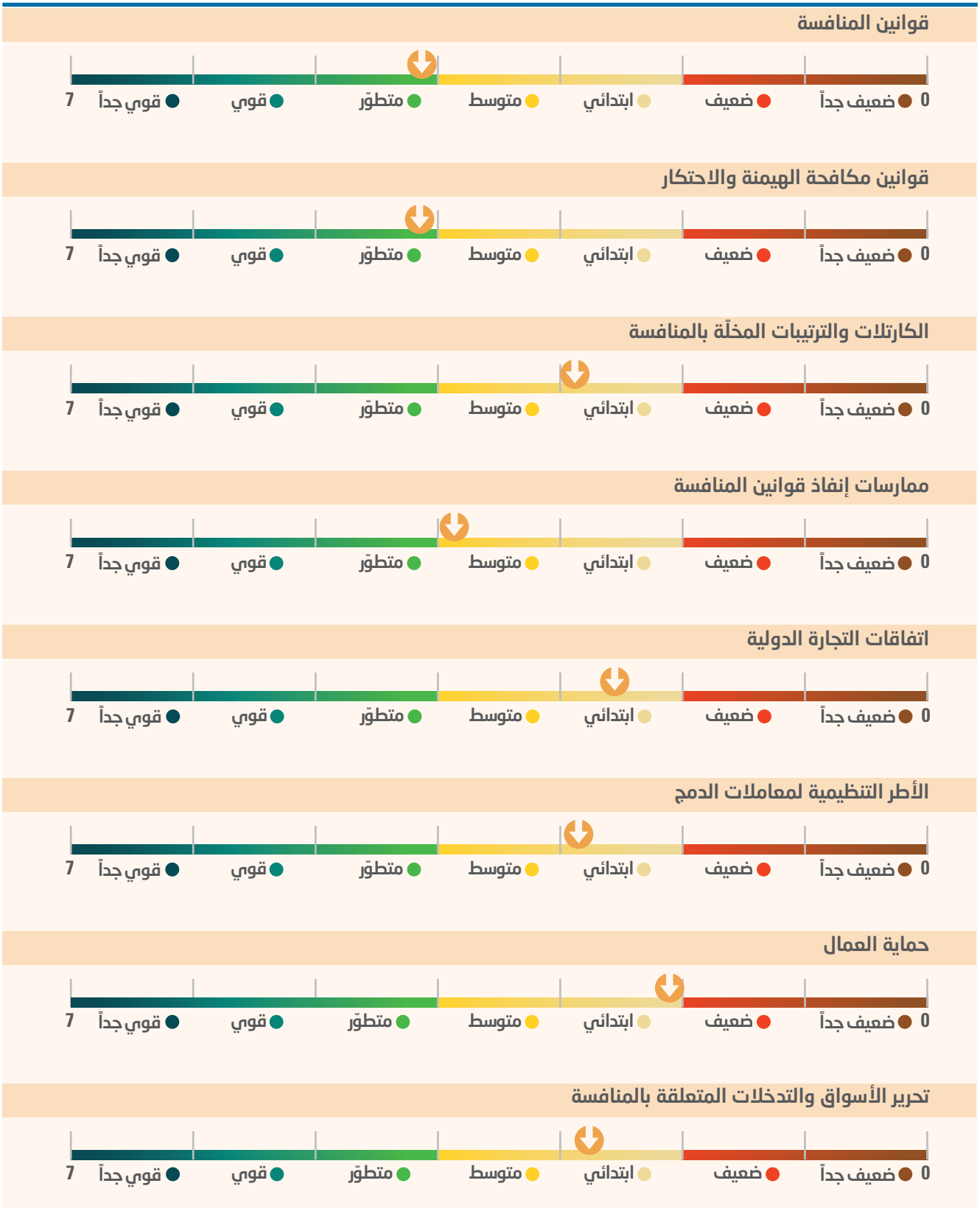
يعكس الشكل 8 نطاق التطور المتشعب في مختلف المجالات في البلدان المتأثرة بالنزاع. وقد حصلت البلدان على مرتبة «متطور» في قوانين المنافسة وقوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار، ما يدلّ على هياكل قانونية متينة لردع الممارسات المخلّة بالمنافسة والاحتكارات وإساءة استعمال الهيمنة. ولكنها وقعت في مرتبة «ابتدائي» في جوانب أخرى مثل الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة، واتفاقات التجارة الدولية، وتحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة، والأطر التنظيمية لمعاملات الدمج، وحماية العمال. ويظهر هذا التصنيف أن الأطر التنظيمية لا تزال في مراحلها الأولية مع مجال كبير للنمو والتحسين. وحققت ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة مرتبة «متوسط»، ما يعكس مستوى من التقدم يتجاوز المستوى الابتدائي ولكن لا يرقى إلى مستوى الشمول والنضوج. وتسلّط هذه النتائج ككلّ الضوء على ضرورة إجراء تحسينات مركزة في عدة جوانب متعلقة بالمنافسة، وذلك سعياً إلى تحقيق التكافؤ مع التقدم الملحوظ في مجالي قوانين المنافسة وقوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار.

الجدول 2. قوانين المنافسة والهيئات المعنية بها في البلدان المتأثرة بالنزاع

البلد	التشريع المتعلق بالمنافسة	الهيئة المعنية بالمنافسة
الجمهورية العربية السورية	القانون رقم 7 لعام 2008 بشأن المنافسة ومنع الاحتكار	الهيئة العامة للمنافسة ومنع الاحتكار
العراق	القانون رقم 14 لسنة 2010 بشأن المنافسة ومنع الاحتكار	مجلس المنافسة (أنشئ في عام 2023)
دولة فلسطين	مشروع قانون (لم يعتمد بعد)	هيئة المنافسة في وزارة الاقتصاد الوطني
ليبيا	غير متوفر (ترد أحكام متعلقة بالمنافسة في القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري)	مجلس المنافسة (أنشئ في عام 2023)
اليمن	القانون رقم 19 لسنة 1999 بشأن تشجيع المنافسة	الإدارة العامة لتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار والغش التجاري – وزارة الصناعة والتجارة

المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

الشكل 8. النتيجة الإجمالية للبلدان المتأثرة بالنزاع في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة



المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

ملاحظة: تتراوح النقاط من 0 إلى 7، حيث يعتبر التصنيف بين 0 و 1 ضعيفاً جداً، وبين 6 و 7 قوياً جداً. يرجى التحقق من المنهجية المرفقة.

1. قوانين المنافسة

سنّت كل من الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن شكلاً من أشكال قوانين المنافسة ومكافحة الاحتكار. وتُصنَف السياسات على أنها «قوية» في كل من الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا. وتسعى هذه القوانين إلى ضمان ممارسات عادلة للمنافسة في السوق والحرص على مصلحة المستهلك. وتشمل بعض التطورات الإيجابية في قوانين العراق واليمن تعاريف واضحة للعديد من مفاهيم المنافسة مثل السوق، والاحتكار، ومعاملات الدمج. كما عرّفت الجمهورية العربية السورية مجموعة شاملة من مفاهيم المنافسة، بما فيها الهيمنة على السوق والممارسات المخلّة بالمنافسة.

ولكن لا تخلو هذه التطورات من الثغرات. وتشمل هذه الأخيرة غياب أو نقص التعاريف لبعض المفاهيم مثل التواطؤ والكارتلات والمزاحمة. وتُعتبر الاستثناءات والإعفاءات، ولا سيما بالنسبة إلى الشركات المملوكة للدولة، توجهاً شائعاً لوحظ في كلّ من الجمهورية العربية السورية والعراق واليمن. ومن الممارسات السائدة الأخرى منح الحكومة سلطة تحديد الأسعار في ظل ظروف محددة. ومن شأن هذا التدخل الحكومي السائد والسلطة المطلقة للشركات المملوكة للدولة أن يعوّقا التحقيق الكامل لتحرير الأسواق وفوائد المنافسة. وعلى الرغم من أن التشريعات في ليبيا تهدف إلى الحد من الاحتكارات وتحفيز الممارسات التجارية الشفافة، فهي لا تعرّف مفاهيم المنافسة الأساسية. ولم تسنّ دولة فلسطين أي قوانين للمنافسة، ما يدل على فجوة كبيرة في الأطر التنظيمية. وبالتالي، تشدّد الحالة العامة على الحاجة إلى قوانين أكثر شمولاً وتحديداً وقابليةً للإنفاذ لمكافحة الاحتكار في هذه البلدان المتأثرة بالنزاع.

2. قوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار

إن قوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار متطورة بدرجات متفاوتة. وفيما حققت الجمهورية العربية السورية واليمن مرتبة «قوي»، نال كلّ من العراق وليبيا مرتبة «متطور». وتشمل نقاط القوة الرئيسية في هذه البلدان تعريف الاحتكار والأحكام المانعة للممارسات الاحتكارية ولإساءة استعمال الهيمنة. فيعاقب القانون في اليمن مثلاً على ممارسات مثل خفض الأسعار ورفض البيع لبعض العملاء. وتحظر التشريعات في الجمهورية العربية السورية ممارسات مثل فرض حواجز على دخول السوق أو إلزام العملاء بعدم التعامل مع المنافسين.

ولكن الفجوات لا تزال قائمة. فيفتقر العراق واليمن إلى تعريف واضح للهيمنة وإساءة استعمالها، في غياب سقوف مرجعية واضحة لتحديد ما إذا كانت الشركات في وضع مهيمن في السوق. وفيما يعتبر القانون الليبي الشركات التي تسيطر على أكثر من 30 في المائة من السوق في وضع مهيمن، فهو لا يميز بين الهيمنة وإساءة استعمالها، ويفتقر أيضاً إلى أحكام تتناول الاحتكارات بصورة مباشرة. وتتيح التشريعات في الجمهورية العربية السورية بعض الاستثناءات للأنشطة التي تصبّ في مصلحة الاقتصاد والمنافسة، وهو تشريع يُحتمل استغلاله. وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر دولة فلسطين إلى أي أحكام لمكافحة الهيمنة والاحتكار، ما يعكس الحاجة إلى مزيد من التطوير في هذا المجال.

3. الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة

تشهد البلدان العربية المتأثرة بالنزاع مراحل تطور متفاوتة في ما يتعلق بمكافحة الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة. وقد حقق العراق واليمن مرتبتي «قوي»، وليبيا مرتبة «متطور»، والجمهورية العربية السورية مرتبة «متوسط». وتكمن أبرز نقاط القوة في حظر الترتيبات والممارسات المخلّة بالمنافسة، مثل تثبيت الأسعار، والتواطؤ في عمليات الشراء العام، واقتسام الأسواق على أساس المناطق الجغرافية. أمّا القانون التجاري في ليبيا، فيتضمن نصاً فريداً يحظر صراحةً ممارسات التكتلات الاقتصادية عند بلوغها نسبة 30 في المائة من حصة السوق. ويوفر هذا النص مقياساً ملموساً لتقييم أي سلوك من شأنه الإخلال بالمنافسة. ولكنه يفسح أيضاً المجال أمام ثغرة محتملة تتيح للكيانات التي تقل حصتها في السوق عن 30 في المائة الانخراط في سلوكيات مخلّة بالمنافسة من دون رقابة.

وتشوب هذه الأطر القانونية ثغرات كبيرة على الرغم من أوجه القوة الملحوظة فيها، لا سيما في ما يتعلق بالكارتلات. فلا تشمل قوانين الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن تعاريف صريحة للكارتلات ولا تحظرها. وفيما تُحظَر الممارسات المرتبطة غالباً بالكارتلات، مثل التواطؤ على تثبيت الأسعار واقتسام السوق، يُعتبر غياب التعاريف القانونية الصريحة للكارتلات وعدم حظرها مباشرة إغفالاً بارزاً. ويُحتمل أن يسمح ذلك باستمرار هذه الأنشطة بعيداً عن رقابة الإطار القانوني. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن استنتاج أن دولة فلسطين تعاني فجوة كبيرة نظراً لافتقارها إلى القوانين في هذا المجال. وتعكس هذه النتائج أوجه الاختلاف بين البلدان المتأثرة بالنزاع في ما يتعلق بالكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة، مع مواطن قوة وأوجه ضعف يجب مراعاتها.

4. ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة

لكافة البلدان المتأثرة بالنزاع، وفقاً لما تقتضيه تشريعاتها القانونية، هيئات معنية بالمنافسة ومكلفة بالكشف عن الممارسات الاحتكارية، والتحقيق في قضايا المنافسة، وتعزيز ثقافة المنافسة، وحتى التعاون مع هيئات المنافسة الدولية. فيتمتع مجلس المنافسة في الجمهورية العربية السورية مثلاً بالقدرة على التحقيق بحكم دوره. ويتّسع نطاق صلاحيات مجلس المنافسة الليبي ليشمل صلاحية التحقيق في الشكاوى، وإغلاق الكيانات المخالفة مؤقتاً، وضمان قيام الوزير المختص بمعالجة حالات التركز في السوق.

غير أن الثغرات الواضحة تقوض إنفاذ قوانين المنافسة في هذه البلدان. فالسلطة التقديرية المخولة لوزير الاقتصاد في اليمن لإصدار مذكرات الاستدعاء تحدّ من نطاق الحماية الذي توفره التشريعات. وعلى الرغم من تطبيق القانون على الأنشطة التي تتم داخل البلد وخارجه في الجمهورية العربية السورية مثلاً، تبقى فعالية إنفاذه على الممارسات التي تنشأ من خارج حدود البلد موضع تساؤل. وكذلك في العراق، وفيما ينطبق قانون المنافسة على الأنشطة التجارية داخل البلد وخارجه، يثير التقاعس عن التنفيذ العملي لهذا النص القانوني بعض الشواغل. وتظهر الفجوة الأكبر في دولة فلسطين التي تفتقر إلى أي قانون لإنفاذ ممارسات المنافسة.

5. اتفاقات التجارة الدولية

لا تزال النتيجة الإجمالية للبلدان المتأثرة بالنزاع «ابتدائي» في هذا المجال، مع مستويات أكثر تطوراً في ليبيا واليمن. فقد صادقت ليبيا مثلاً على اتفاقية السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا)، كما أدى انضمام اليمن إلى منظمة التجارة العالمية في عام 2013 إلى انفتاح استراتيجي للأسواق وتوقيع اتفاقات مختلفة توسع نطاق معاملة الدولة الأولى بالرعاية لتشمل المنتجات اليمنية. ويشمل اتفاق التعاون بين العراق والاتحاد الأوروبي مختلف المسائل المتعلقة بالمنافسة، مثل حظر المنافسة في عمليات الشراء وضمان السرية في المناقصات.

ولكن لا تزال الفجوات قائمة على الرغم من التقدم المحرز. فنظراً للنزاع المستمر، عُلقَت حالياً الاتفاقات الثنائية مع الجمهورية العربية السورية، ما ترك أثراً شديداً على قدراتها التجارية. وحتى البلدان التي أبرمت اتفاقات تجارية فاعلة مثل ليبيا تفتقر إلى أحكام شاملة تخصّ المنافسة. أما اليمن، فلا يورد تفاصيل محددة حول عناصر المنافسة في اتفاقاته التجارية على الرغم من إمكانية وصوله إلى الأسواق الدولية، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي العراق، وفيما يغطي اتفاق التعاون مع الاتحاد الأوروبي عدة مسائل تتعلق بالمنافسة، يتعين دراسة فعالية هذه الأحكام وآليات تسوية المنازعات.

6. الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج

تباينت النقاط في هذا البعد أيضاً. وقد صُنفت التشريعات في الجمهورية العربية السورية على أنها «مثالية» لأنها تشمل مجموعة شاملة من القواعد في إطار قانون المنافسة الذي يحدد التعاريف والإخطارات ومعايير التقييم لمعاملات التركز الاقتصادي. ويخول القانون الهيئة الوطنية المعنية بالمنافسة اتخاذ تدابير احترازية إلى حين صدور القرارات النهائية. أما ليبيا واليمن، فحققا مرتبة «متوسط»، إذ أن أنظمتهما الخاصة بالتركز الاقتصادي غير متطورة بشكل كاف. ويحظر قانون المنافسة في اليمن معاملات التركز التي تقيّد المنافسة، إلا أنه يفتقر إلى تعليمات بشأن الإخطارات السابقة للدمج ومعايير التقييم، في حين يقدم القانون التجاري الليبي إرشادات أولية بشأن معاملات الدمج والاستحواذ.

وتقع التشريعات في العراق في مرتبة «ضعيف جداً»، وهي تفتقر إلى هيئة فاعلة معنية بالمنافسة وإلى أطر قانونية شاملة لمعاملات الدمج على الرغم من تحديدها نسبة 50 في المائة كسقف مرجعي للسيطرة على السوق. وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر التشريعات في العراق واليمن إلى سقوف مرجعية محددة وأنظمة للإخطار السابق لمعاملات الدمج، وإلى معايير واضحة لتقييم هذه المعاملات. وعلى الرغم من شمولية الأنظمة في الجمهورية العربية السورية، تقتضي فعالية تنفيذها مزيداً من التدقيق.

صُنف مستوى البلدان المتأثرة بالنزاع جماعياً على أنه «ابتدائي» في هذا البعد، ما يبرز الحاجة إلى بذل جهود إضافية لتطوير وتعديل القوانين والإجراءات المتعلقة بمعاملات التركز الاقتصادي.

7. حماية العمال

تحرص التشريعات المتعلقة بالمنافسة في البلدان المتأثرة بالنزاع على حماية العمال بمستويات مختلفة. ويقع كل من العراق والجمهورية العربية السورية في مرتبة «متطور». فتضمن التشريعات في الجمهورية العربية السورية مثلاً أحكاماً تحمي

الموظفين في معاملات الدمج والاستحواذ. أمّا التشريعات في ليبيا واليمن، فتندرج في مرتبة «ضعيف» نظراً للثغرات التي تشوبها. وتفتقر قوانين المنافسة في كلا البلدين إلى شرط عدم المنافسة، ما يعرّض العمال لخطر محتمل في عملية دمج الشركات.

ونتيجة لذلك، تقع حماية العمال المرتبطة بالمنافسة في السياق الأوسع للبلدان المتأثرة بالنزاع في مرتبة «ابتدائي»، على الرغم من أوجه التباين على المستوى الفردي بين البلدان. ويبرز ذلك الحاجة إلى إطار أكثر شمولاً لحماية العمال.

هاء. أقل البلدان نمواً

تختلف الهياكل والنهج في أقل البلدان العربية نمواً. وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، شهدت هذه البلدان سلسلة من التغييرات والابتكارات التنظيمية. فقد عزز السودان مثلاً قانونه الخاص بالمنافسة من خلال مرسوم وزاري، ولكن لم يسفر ذلك عن تغيير في المرتبة التي أحرزها والتي بقيت «متوسط» بعد تحديث منهجية التقييم.

وفي الوقت نفسه، لم تشهد بلدان مثل جزر القمر وجيبوتي أي تغييرات في قوانينها المعنية بالمنافسة في العامين الماضيين. وأدى تحديث منهجية التقييم إلى تراجع في مرتبة جزر القمر من «متوسط» إلى «ابتدائي»، فيما حافظت جيبوتي على مرتبة «متطور»[4]. وفي موريتانيا، حدث تحول في عام 2023 مع اعتماد قانون جديد للمنافسة. ولكن البلد احتفظ بمرتبة «ابتدائي» على الرغم من هذه التطورات. وتؤكد هذه التقلبات في التصنيفات، الناتجة عن الطبيعة الدينامية للبيئة التنظيمية ومنهجية التقييم المحدثة، على التحديات المتعددة الأوجه التي تواجهها أقل البلدان العربية نمواً في تعزيز المنافسة والحدّ من الممارسات الاحتكارية.

يقدّم الشكل 9 لمحة عامة عن قوانين المنافسة في أقل البلدان العربية نمواً، ويكشف عن مستويات مختلفة من التطوير والتنفيذ في مختلف المجالات التنظيمية. فتحظى قوانين مكافحة الاحتكار واتفاقات التجارة الدولية بمرتبة «متوسط»، ما يشير إلى توفّر تدابير لمكافحة الاحتكار وصون المنافسة العادلة، وإن كان هناك مجال لمزيد من الاتساق والشمول. أمّا أحكام مكافحة الهيمنة والاحتكار والكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة، فتقع في مرتبة «ضعيف»، ما يكشف عن ضعف تنظيمي في التصدي للهيمنة على السوق والكارتلات غير المشروعة. وتشمل أوجه الضعف التعاريف المنقوصة، وضيق نطاق التطبيق، وتحديات الإنفاذ. وبالإضافة إلى ذلك، تقع الجوانب التنظيمية المتعلقة بممارسات إنفاذ المنافسة، وتحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة، والأطر التنظيمية لمعاملات الدمج، وحماية العمال في مرتبة «ابتدائي»، ما يدلّ على أولى مراحل التطور التي لم يتم فيها بعد ترسيخ وتطبيق آليات الإنفاذ ومبادرات تحرير السوق وتقييمات معاملات الدمج وحماية العمال.

وتشدد هذه النتائج على الحاجة إلى إحراز تقدم ملموس في مختلف مجالات قانون المنافسة في أقل البلدان العربية نمواً، وذلك لضمان سوق أكثر تنافسية وإنصافاً.

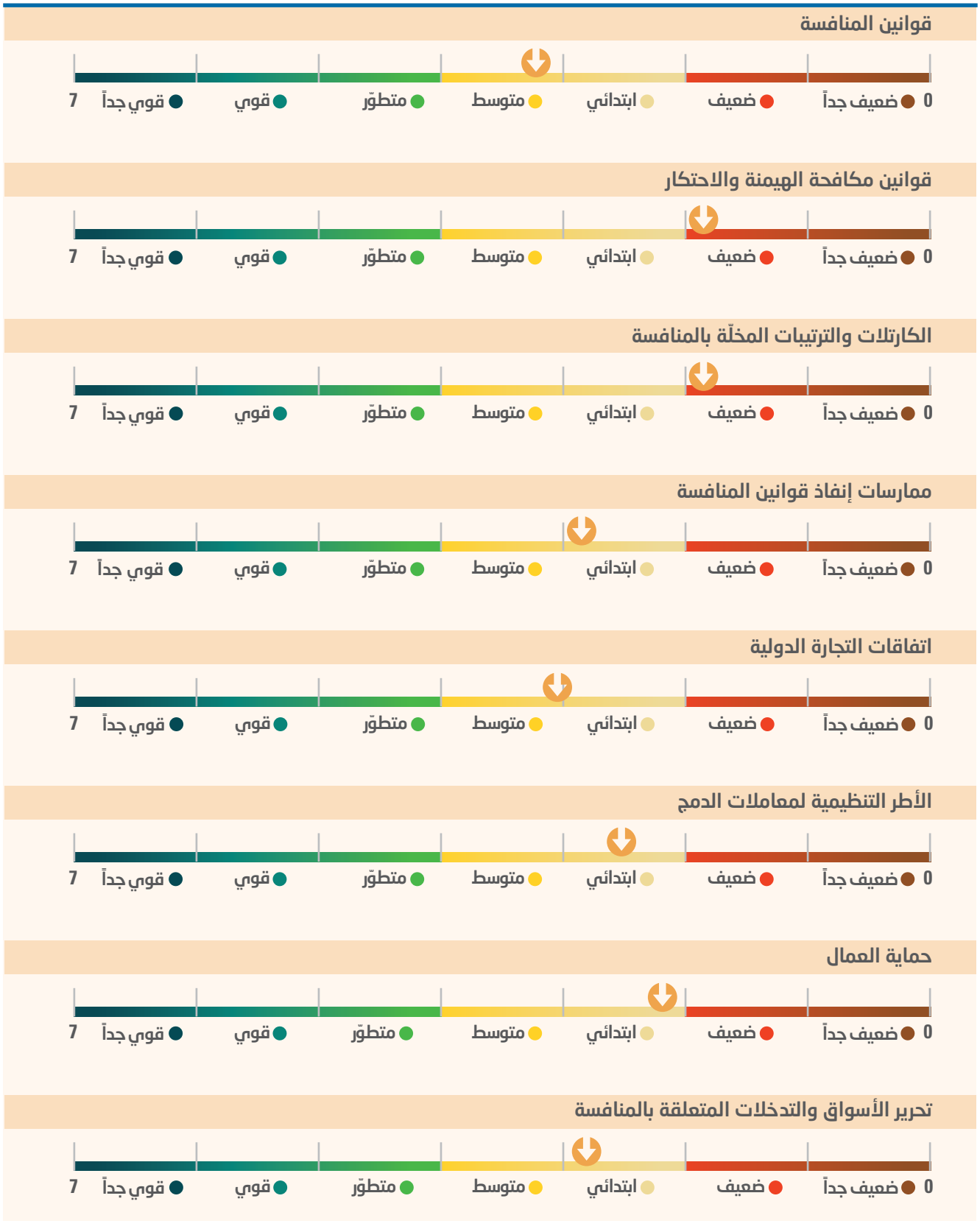
1. قوانين المنافسة

تكشف دراسة قوانين المنافسة في أقل البلدان العربية نمواً عن تفاوت واضح بين البلدان، ما يعكس تصنيفاً عاماً متوسطاً. وقد حققت موريتانيا مثلاً مرتبة «ابتدائي». ويحدّ قانونها من الاحتكارات ويهدف إلى حماية المنافسة في السوق الحرة. ولكن لا ترد في قانون المنافسة في موريتانيا تعاريف لمفاهيم المنافسة مثل الاحتكار، وإساءة استعمال الهيمنة، والتركز الاقتصادي. أمّا السودان، فحقق مرتبة «متوسط» إذ تعرّف قوانينه العديد من مفاهيم المنافسة ولكنها تتغاضى عن غيرها، مثل التواطؤ والهيمنة. وتأخذ هذه القوانين في الاعتبار تدخلات الدولة والإعفاءات، وإن كانت تفتقر إلى شروط محددة.

وخلافاً لذلك، تتسم جزر القمر وجيبوتي بأطر أكثر تطوراً وقوة. فيعرب البَلدانِ عن عزمهما الصريح لضمان ممارسات المنافسة العادلة والحرص على رفاه المستهلك. وفيما يقتضي قانون جيبوتي تحديد الأسعار على أساس قواعد المنافسة، يستثني القانون في جزر القمر قطاعات مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، والمياه، والنقل، والسياحة من الأحكام المتعلقة بالمنافسة. وتعترض عوائق محتملة سبيل تحرير الأسواق في كلا البلدين بسبب السلطات الممنوحة للدولة لتنظيم الأسعار ومراقبتها، غالباً من دون قيود محددة. أما بالنسبة إلى الصومال، فما من قانون معني بالمنافسة.

ومن أبرز أوجه القوة في أقل البلدان نمواً الجهود الرامية إلى ضمان المنافسة العادلة ورفاه المستهلك، فيما تتمثل أبرز الثغرات في غموض القوانين، ولا سيما في ما يتعلق بالتدخلات الحكومية والإعفاءات، وكذلك في الافتقار إلى تعاريف للعديد من مفاهيم المنافسة الرئيسية.

الشكل 9. النتيجة الإجمالية لأقل البلدان نمواً في المكونات الثمانية لتقييم المنافسة



المصدر: تقييم الإسكوا، 2023.

2. قوانين مكافحة الهيمنة والاحتكار

تُعتبر التشريعات الرامية إلى مكافحة الهيمنة والاحتكار ضعيفة عموماً في أقل البلدان العربية نمواً، ولكن بمستويات متفاوتة بين البلدان. ففي موريتانيا مثلاً، يشير القانون إلى حظر بعض الممارسات التي تمارسها عادةً الجهات الفاعلة المهيمنة في السوق، ولكنه يفتقر إلى صياغة نهائية لمفاهيم المنافسة الرئيسية مثل «الهيمنة» و«الاحتكار». وقد يؤدي غياب تعاريف واضحة لهذه المصطلحات إلى عدم الاتساق في تفسير القانون وتطبيقه، ما يقلل من فعاليته في ردع الممارسات المخلّة بالمنافسة.

وتعتمد الأطر القانونية لجيبوتي وجزر القمر الأحكام نفسها في جوانب عدة. فالبلدان يحظران ممارسات احتكارية معينة من دون تحديد سقف مرجعي للوضع المهيمن في السوق. وتختلف العقوبات على الانتهاكات بينهما. ففيما ينص القانون في جيبوتي على جزاءات مالية تتراوح بين 1,000,000 و25,000,000 فرنك، تستند العقوبات في جزر القمر إلى النسب المئوية. ويقدم السودان تعاريف واضحة للهيمنة والاحتكار ويحدد مجموعة واسعة من الممارسات المحظورة، إلا أنه على غرار بلدان أخرى لا يحدد سقفاً مرجعياً للهيمنة على السوق ولا ينصّ على غرامات واضحة تُفرض على الانتهاكات.

3. الكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة

تفتقر أقل البلدان العربية نمواً في معظمها إلى تشريعات وأنظمة شاملة تتعلق بالكارتلات والترتيبات المخلّة بالمنافسة. كما تفتقر عموماً إلى تعاريف واضحة للكارتلات، وإلى نطاق مفصل يشمل الترتيبات المخلّة بالمنافسة. ويورد قانون المنافسة الموريتاني بعض الممارسات المخلّة بالمنافسة، ولكنه لا يذكر الكارتلات أو يعرّفها. ويتمثل شاغل آخر في أن الأطر القانونية تتيح الترتيبات المخلّة بالمنافسة في ظل ظروف محددة، ما قد يؤدي إلى استغلال الأحكام وتقويض فعالية اللوائح عموماً.

ويبدو أن الحالة في السودان تعكس الحالة في موريتانيا لأن قانون المنافسة لا يوفر تغطية شاملة للترتيبات المخلّة بالمنافسة ولا يقدم تعريفاً واضحاً «للكارتلات». وفي المقابل، اتبعت جزر القمر نهجاً أكثر حزماً بحظرها مجموعة أوسع من الممارسات المخلّة بالمنافسة، بما في ذلك الكارتلات. غير أن تشريعاتها لا تقدم تعريفاً رسمياً للكارتلات وتسمح بالإعفاءات في ظلّ ظروف معينة. كما أن النهج الذي تتبعه جيبوتي أكثر شمولاً، إذ يحظر مختلف الممارسات المخلة بالمنافسة، ولكنه بدوره لا يعرّف الكارتلات أو يحظرها.

4. ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة

حققت أقل البلدان العربية نمواً مرتبة «ابتدائي» في ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة، ما يعكس أوجه تباين في إنشاء آلية إنفاذ مستقلة أو هيئة معنية بالمنافسة، مع درجات متفاوتة من الرقابة والتغطية في السوق. فجيبوتي مثلاً تفتقر إلى هيئة معنية بالمنافسة، بل تُعتبر فيها كل إدارة عامة مسؤولة عن قطاعها. ولا ينطبق قانون المنافسة في جيبوتي على الشركات التي تعمل خارج البلد وتؤثر على سوقه الوطنية. ولكن أبرز أوجه القوة تكمن في الخطوات الإجرائية للمحققين والتركيز على سرية البيانات.

أمّا جزر القمر والسودان، فأنشأ كلّ منهما هيئة معنية بالمنافسة، وإن كان ذلك تحت إشراف وزاري. ويُعتبر افتقار القانون السوداني إلى نطاق الاختصاص القضائي وعدم سماحه لموظفي مجلس المنافسة بإجراء التحقيقات من تلقاء أنفسهم (بحكم دورهم) نقطتي ضعف. وفي جزر القمر، يمتد نطاق قانون المنافسة ليشمل العمليات التي تؤثر على السوق المحلية من داخل البلد وخارجه، مع تطبيق متواضع لممارسات الإنفاذ ولوائح متعلقة بسرية البيانات.

وما من هيئة معنية بالمنافسة في موريتانيا، بل تُكلَف وزارة التجارة بالإشراف على الأنشطة التجارية. ويندرج ذلك، إلى جانب نظام العقوبات غير الملائم، ضمن الثغرات الملموسة التي تقوض استراتيجية الردع.

5. اتفاقات التجارة الدولية

صدّقت كل من جزر القمر وجيبوتي والسودان وموريتانيا على عدة اتفاقات تجارية يتضمن كل منها أحكاماً تهدف إلى تعزيز المنافسة. فوقعت موريتانيا على اتفاق الشراكة بين أعضاء مجموعة دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ، وبين الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء (اتفاق كوتونو)، الذي يشجع التجارة والابتكار لبناء اقتصاد قوي وتنافسي. كما صدقت جزر القمر وجيبوتي والسودان على اتفاق السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا) الذي

يعزز التجارة الحرة والمحررة، ويحظر الدعم الذي يشوه المنافسة، ويدعو إلى التعاون في التحقيق في الإغراق والدعم وإلى تنسيق السياسات المالية والنقدية لتعزيز الاستثمار والمنافسة.

وفيما يُعتبر التزام هذه البلدان بقواعد المنافسة وسياساتها نقطة قوة واضحة تتجلى في تقيدها بهذه الاتفاقات التجارية، لا تخلو الأخيرة من بعض أوجه القصور. فهي تفتقر تحديداً إلى أحكام وتعاريف شاملة للمنافسة مقارنة باتفاقيات التجارة الأوروبية، كما أنها لا تشمل الإعفاءات. وعلى الرغم من أن الاتفاقات تتضمن أقساماً لإدارة المنازعات، قد تفتقر إلى نظام كامل لتسوية تلك المتعلقة بالمنافسة.

6. الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج

تظهر الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج في أقل البلدان نمواً تفاوتات كبيرة وثغرات ملحوظة. ففي جيبوتي والصومال وموريتانيا مثلاً، تُعتبر الأطر التنظيمية للتركز الاقتصادي متأخرة، أو غائبة في حالة الصومال. فالإطار التنظيمي في موريتانيا يكاد لا يتطرق إلى الترتيبات المخلّة بالمنافسة، ويلمّح إلى معاملات التركز الاقتصادي بشكل غير مباشر، في حين تفتقر جيبوتي إلى تعاريف ومعايير شاملة لتقييم الترتيبات المخلّة بالمنافسة، بما فيها تلك المتعلقة بالتركز الاقتصادي.

أمّا في السودان، فالإطار أكثر تطوراً ويتضمن أحكاماً قانونية محددة تنظم معاملات التركز الاقتصادي. غير أن القانون لا ينص على مبادئ توجيهية واضحة بشأن تقييم معاملات الدمج.

7. حماية العمال

تعاني أقل البلدان نمواً أوجه ضعف ملحوظة في ما يتعلق بحماية العمال في إطار المنافسة. فالضمانات محدودة وتعرض الموظفين للخطر، لا سيما في معاملات الشركات التي تشمل الدمج والاستحواذ. وتفتقر قوانين المنافسة في جزر القمر وجيبوتي والسودان إلى إجراءات حمائية، مثل شروط عدم المنافسة. أما موريتانيا، فتمثل استثناءً ملحوظاً بحظر قانونها التجاري شروط عدم المنافسة، ما يوفر عنصر حماية للموظفين من انتهاكات أصحاب العمل المحتملة.

والوضع في أسوأ حالاته في الصومال التي تفتقر إلى قانون متعلق بالمنافسة. وبالتالي، تشوب نطاق حماية العمال في أقل البلدان العربية نمواً أوجه ضعف ملحوظة رغم بعض أوجه القوة الفردية، ما يشير إلى الحاجة الملحة لإصلاح السياسات وتعزيز حماية العمال.

2. الخلاصة

نظراً للاختلافات الهائلة بين البلدان العربية والمناطق دون الإقليمية من حيث التنمية الاقتصادية والأطر الوطنية، يتطرق هذا القسم إلى التوصيات المتعلقة بالسياسات وفقاً للفئات الفرعية الرئيسية الأربع للبلدان، وذلك من أجل توفير إرشادات أكثر تفصيلاً وتحديداً.

بلدان مجلس التعاون الخليجي

على واضعي السياسات أن يركزوا على المجالات والصناعات الرئيسية التي يمكن تحقيق مكاسب ملحوظة فيها عن طريق الحدّ من الإعفاءات والأحكام التفضيلية أو الاحتكارات الممنوحة للشركات المملوكة للدولة. فالمجال مفتوح أمام الهيئات المعنية بالمنافسة لتعمل مع الجهات التنظيمية القطاعية وغيرها من الجهات المعنية من أجل تحديد هذه الصناعات، وتتّسم التشاورات الواسعة النطاق بأهمية خاصة نظراً للطبيعة الغامضة للشركات المملوكة للدولة وندرة المعلومات الشفافة حول أدائها.

إن تعاريف المصطلحات المتعلقة بالمنافسة غير متطورة في تشريعات العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويجدر بالقوانين أن تحدّد صراحة ما الذي يُقصد بـ«الاحتكار» أو «الكارتل» لتفادي الغموض في ما يتعلق بمقومات السلوك المخلّ بالمنافسة. ويتعين أيضاً تبني مبادئ الحياد التنافسي لتعزيز المنافسة الفعالة بين الشركات المملوكة للدولة وغيرها من الجهات الفاعلة في السوق.

لم يولِ واضعو السياسات اهتماماً كافياً لحماية العمال. وبالتالي، يوصى بتعزيز قوانين المنافسة في بلدان مجلس التعاون الخليجي لمراعاة هذه الحماية مراعاة كاملة. كما أن نشاط الهيئات المعنية بالمنافسة في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي محدود. وتُعتبر ممارسة الهيئات المعنية بالمنافسة للصلاحيات الممنوحة لها في التشريعات ضرورية للحفاظ على المنافسة الفعالة في الاقتصاد الوطني. ولا يقتصر ذلك على إنفاذ القوانين وفرض العقوبات على الجهات المخلّة بالمنافسة في السوق فحسب، بل يمتد أيضاً إلى التحليل المستمر للسوق، والدعوة، والتعاون مع الإدارات العامة الأخرى وأصحاب المصلحة المعنيين على الصعيدين المحلي والدولي.

البلدان المتوسطة الدخل

تنطبق التوصيات المذكورة أعلاه لبلدان مجلس التعاو الخليجي على البلدان المتوسطة الدخل أيضاً. وتشمل التحديات التي تواجه البلدان المتوسطة الدخل الإعفاءات والمعاملة التفضيلية للشركات المملوكة للدولة، بالإضافة إلى غياب التعاريف للمصطلحات المتعلقة بالمنافسة. وفي سياق البلدان المتوسطة الدخل، يكمن الفرق في أن الإعفاءات تُمنح في قطاعات غير الصناعات الاستخراجية.

ويجب أن تكفل التشريعات في البلدان المتوسطة الدخل استقلالية الهيئات المعنية بالمنافسة، ولا سيما في ما يتعلق بهيكليّتها. فتخضع هيئات/مجالس المنافسة في البلدان المتوسطة الدخل جميعها تقريباً لإشراف حكومي، ما يمسّ بحيادها.

وينبغي أن توضح التشريعات صراحةً المعايير التي تقيّم على أساسها معاملات الدمج المحتملة. وبالنسبة إلى العديد من البلدان المتوسطة الدخل، فإن طريقة تقييم دراسات السوق لأثر معاملات الدمج غير واضحة: فالتشريعات لا تتضمن سوى تفاصيل محدودة عن نوع المؤشرات الاقتصادية المستخدمة في هذه التحليلات للنظر في الأثر الأوسع لمعاملات الدمج والاستحواذ. وبالتالي، يزيد إدراج هذه الأحكام مباشرةً في التشريعات من شفافية تدابير مكافحة الاحتكار.

البلدان المتأثرة بالنزاع

تختلف بيئات العمل في البلدان المتأثرة بالنزاع اختلافاً جوهرياً بسبب التحديات الاجتماعية-السياسية وتزعزع الاستقرار فيها. وقد لا تحظى سياسات المنافسة بالأولوية في البلدان المتأثرة بالنزاع نظراً لمحدودية مواردها ومواجهتها تحديات اجتماعية وإنسانية ضخمة. ومع أخذ هذه القيود في الاعتبار، يُحبَّذ وضع توصيات بشأن سياسات المنافسة في البلدان المتأثرة بالنزاع وفقاً لسياق كل بلد على حدة.

يجب أن تسعى دولة فلسطين إلى وضع قانون للمنافسة يمكن سنّه في سياق البلد. وفيما يمكن الاستفادة من دعم المنظمات الدولية للتشاور بشأن صياغة هذا القانون وتطويره، يجدر أن يُصمَم خصيصاً ليناسب الاقتصاد السياسي الفريد في دولة فلسطين، وأن يؤيده جميع أصحاب المصلحة المتأثرون به.

ويساهم ذلك في أن يصبح القانون جزءاً لا يتجزأ من بيئة الأعمال الوطنية، وأن يكتسب الشرعية ويساعد على بناء ثقافة المنافسة التي تعمل على تحسين النتائج الاجتماعية والاقتصادية.

وفيما سنّ كل من الجمهورية العربية السورية واليمن قوانين للمنافسة ووضعا هيئة مسؤولة عن إنفاذها، أعاق النزاع نشاطهما التجاري بشكل ملموس خلال السنوات الأخيرة. وسعياً لتجديد بيئة الشركات في هذه البلدان، يجدر تعديل تشريعاتها المتعلقة بالمنافسة لتحسين إطارها التنظيمي لمعاملات الدمج. ويتطلب ذلك صياغة تعاريف للمصطلحات الأساسية، ووضع إطار تنظيمي للإخطار السابق لمعاملات الدمج، وتحديد عقوبات ذات أثر رادع واضح ومقنع.

أقل البلدان نمواً

تتسم اقتصادات أقل البلدان نمواً بارتفاع عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة وبزيادة النشاط في القطاعين الأولي والثانوي اللذين يشملان صناعات مثل الزراعة والحراجة. ولذلك عواقب مباشرة على السياسات المرتبطة بالمنافسة، فقد لا يولي واضعو السياسات والمواطنون أهمية لفوائد القوانين التي تسعى إلى الحفاظ على بيئة تنافسية.

وعلى الرغم من إدراج أحكام مرتبطة بالمنافسة في التشريعات، لم تنشئ أقل البلدان العربية نمواً في معظمها مؤسسات مستقلة وقوية لإنفاذها. وهذا الإطار التنظيمي ليس ضرورياً لإنفاذ تشريعات المنافسة فحسب، بل أيضاً للمشاركة في الدعوة إلى تعزيز المنافسة في المقام الأول. وتُعتبر تدابير إنشاء هيئات المنافسة هذه حيوية لرفع مستوى المنافسة في الاقتصاد، وهو من الأهداف المنشودة.

وعلى أقل البلدان نمواً أن تحرص على إتاحة التشريعات بوضوح لجميع أصحاب المصلحة في القطاعين الخاص والعام والمجتمع المدني. ففي عدد كبير من الدول الأعضاء، لا تتاح تشريعات المنافسة في شكل يسهل الاطلاع عليه، بل تنتشر القوانين عبر الإدارات المختلفة ولا تُحمّل على الإنترنت. وحتى عند إتاحتها، لا تتضمن بعض التشريعات «جدول محتويات» لإرشاد القراء، أو تُحمَّل باستخدام خاصية «تصوير الوثائق» التي تحدّ من قدرة القرّاء على البحث عن المصطلحات الأساسية. لذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل سهولة الوصول إلى جميع التشريعات المتعلقة ببيئة الأعمال على منصة واحدة في شكل رقمي منظم.

المرفق. موجز المنهجية

تهدف المنهجية المستخدمة في تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية إلى توفير تقييم دقيق ومنهجي وشامل للبيئة التنظيمية للأعمال في المنطقة. ويركز هذا النهج على مجالات الدراسة الحاسمة التي تساهم في تطوير نطاق أعمال مستدام وتنافسي. وقد قام فريق البحث بدمج مجموعة مختارة من أفضل الممارسات الدولية في تصميم المنهجية لضمان تحقيق نظام التقييم نتائج مفيدة وموضوعية ومحددة السياق يمكن لأصحاب المصلحة الاستفادة منها. وفي إصدار عام 2023 من الدراسة، دُمجت مؤشرات إضافية لمواكبة أفضل الممارسات العالمية المتطورة في ما يتعلق بمجالات التركيز.

ويلتزم البحث الخاص بتقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية بنهج منظم من أربع مراحل من أجل ضمان تحليل شامل ومنهجي للإطار التنظيمي للأعمال في المنطقة العربية. ويشمل هذا النهج المراحل التالية:

1. جمع المعلومات المتاحة من الوزارات ووكالات التنمية الدولية والمؤسسات الأكاديمية المعنية لكل من المواضيع والبلدان. وفي سياق هذا البحث، جُمعت أكثر من 600 وثيقة تتعلق بـ22 بلداً عربياً من مصادر عامة.
2. جمع أهم القوانين، واللوائح، والتعاميم، والقرارات والسياسات الوزارية في مستودع واحد.
3. وضع المؤشرات الرئيسية لمصفوفة التقييم، مع التركيز على المكونات التشريعية الرئيسية وفقاً للمعايير الدولية.
4. تصفية المعلومات والربط بينها والتحقق منها من خلال مقابلات متعمقة مع مقدمي المعلومات الرئيسيين من المسؤولين والإداريين والأطراف المعنيين في كل بلد، وذلك لجمع رؤى سياقية والتحقق من صحة النتائج.

©Day Of Victory Stu./stock.adobe.com

1. التقييم

يقيّم تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية تشريعات الأعمال في الدول الأعضاء، وذلك في خمسة مجالات وهي: المنافسة، والاستثمار الأجنبي المباشر، ومكافحة الفساد، وحماية المستهلك، وقانون الشركات. وينقسم كل موضوع إلى مجموعة من «المكونات» على النحو الموضح في الشكل أدناه. ويتألف موضوع «المنافسة» مثلاً من سبعة مكونات، بما فيها «تحرير الأسواق والتدخلات المتعلقة بالمنافسة» و«الأطر التنظيمية لمعاملات الدمج».

يتألف كل مكوّن من مجموعة من المؤشرات تُقيَّم على أساسها التشريعات. والمؤشر سؤال يلتمس إجابات ثنائية (أي «نعم أو لا») ويعكس أفضل الممارسات الدولية في مجال تشريعات الأعمال.

تتميز منهجية تقييم الأطر التنظيمية ببنيتها وشموليتها، وتنظر في سبعة عناصر محورية. وتعتبر هذه العناصر بمثابة دعامة لتقييم المؤشرات المختلفة تحت كل عنوان رئيسي، ما يضمن اتباع نهج ثابت وشامل في كافة المجالات. فيُقيَم كل قانون وسياسة بناءً على هذه العناصر، ما يوفر تقييماً شاملاً ومنهجياً للنطاق التشريعي في كل بلد. وترد العناصر السبعة المستخدمة أدناه:

القوانين والمراسيم، والتعاريف، والمؤسسات، والاتفاقات الدولية، وآليات الإنفاذ، والإعفاءات، وإمكانية الوصول/الشفافية.

هل من تشريعات وطنية تتعلق بمعاملات الدمج وأطرها التنظيمية؟	القوانين/المراسيم
هل من سلطات/هيئات تنظيمية مخولة بتقييم معاملات الدمج والموافقة عليها؟	المؤسسات
هل تحدد أي من التشريعات الحالية معايير الموافقة على معاملات الدمج عند وقوعها بوضوح واقتضاب؟	التعاريف
هل من آليات إنفاذ للحالات التي تحدث فيها معاملات دمج؟	الإنفاذ

2. التحويل

يهدف نظام تسجيل النقاط إلى تقييم الإطار التنظيمي لكل من البلدان على مقياس تتراوح فيه النقاط من 0 إلى 7، وتمثل فيه 0 النقطة الأدنى و7 النقطة الأعلى. ويسلط هذا النظام الشامل الضوء على أوجه القوة والضعف في الإطار التنظيمي لكل بلد بطريقة منظمة.

تبدأ عملية تسجيل النقاط بالإدلاء بإجابات ثنائية، أي «نعم أو لا»، على الأسئلة المرتبطة بالمؤشرات الفردية. وتُعطى كل الإجابات بـ«نعم» نقطة واحدة، والإجابات بـ«لا» صفراً. ثم تُستخدم هذه النقاط لاحتساب متوسط النقاط التي سجّلها العنوان الرئيسي والعناصر. وتُستمد نقاط العنوان الرئيسي والعناصر من مجموع نقاط المؤشرات ذات الصلة، مرجحة على 7. وتوفر هذه الحسابات صورة أكثر شمولاً لنقاط التقييم الإجمالية التي تتراوح بين 0 و 7.

- نقاط العنوان الرئيسي

$$= 7x \frac{\text{(مجموع نقاط مؤشرات العنوان الرئيسي)}}{\text{(المجموع المثالي للعنوان الرئيسي)}}$$

- نقاط العنصر

$$= 7x \frac{\text{(مجموع نقاط مؤشرات العنصر)}}{\text{(المجموع المثالي للعنوان الرئيسي)}}$$

يرتكز مقياس الأداء في التقييم على النتيجة المثالية التي تقتضي إجابة إيجابية على جميع المؤشرات، ما يعكس أفضل الممارسات الدولية. وتُعتبر النتيجة المثالية معياراً للمقارنة بين القوانين والأطر التنظيمية قيد التقييم، ما يساعد على تحديد مجالات التحسين وتقديم توصيات لمواءمة الأطر التنظيمية مع المعايير الدولية.

واستند نظام تسجيل النقاط إلى افتراض أن المؤشرات الدولية وقوالب القانون النموذجي تُعتبر «مثالية»، وأن الأسئلة المطروحة في التقييم تشمل مختلف جوانب التشريعات والبنية الأساسية للإنفاذ. وتشمل هذه الجوانب توفر التشريعات، والمواد، والتعاريف، والمؤسسات، وآليات الإنفاذ، والإعفاءات، والمسؤوليات المرتبطة بالاتفاقات الدولية، والمساءلة، وأساليب الانتصاف، وإمكانية الوصول للمعلومات/الشفافية.

وعموماً، تُعطى الإجابة بـ«نعم» نقطة واحدة، والإجابة بـ«لا» صفراً. أما في بعض الحالات، فقد تُعطى الإجابة بنعم صفراً، كما هو الحال عند وجود أنواع معينة من الإعفاءات أو الضوابط على رأس المال. ومن خلال توفير إطار منظم لتسجيل النقاط مع فئات محددة بوضوح، تقدم طريقة التقييم هذه تحليلاً مفصلاً للإطار التنظيمي للبلد، مما يتيح فهماً أفضل لنقاط قوته والمجالات التي تحتاج إلى تحسين. وجرى تحليل النقاط المسجلة وفقاً للمعايير المستخدمة في الجدول أدناه.

تُقيَّم تشريعات الدول الأعضاء باستخدام المؤشرات. وتقوم الإسكوا بتقييم تشريعات كل دولة عضو من أجل الإجابة بـ«نعم» أو «لا» على كل مؤشر. وتُجمع الإجابات المقدمة لكل من المؤشرات الفردية وتُقارن بـ«إجابة نموذجية» من أجل الحصول على نقطة لكل بلد في كل من العناوين الرئيسية (مثل فض النزاعات بأساليب بديلة). وتُتَبَع عملية التحويل نفسها لتحديد النقاط الإجمالية للمواضيع التشريعية الأربعة الشاملة.

3. التأكيد

تتحقق الإسكوا من تقييماتها مع الدول الأعضاء لضمان الدقة والشفافية. وتُقيَّم التشريعات الخاصة بكل من هذه الدول البالغ عددها 22 على أساس مؤشرات الإسكوا الداخلية. وتدعم هذا البحث تعقيبات أصحاب المصلحة في الدول الأعضاء لضمان صحته، وذلك في شكل دراسات استقصائية أو مقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين حيثما أمكن.

4. تسجيل النقاط

تتوافق كل نقطة مع ترتيب وصفي معين للقدرات التشريعية. وتتراوح النقاط من 0، أي لا تشريعات، إلى 7 كحد أقصى، أي أن تشريعات البلد في مرتبة «قوي جداً» بسبب توافقها التام أو شبه التام مع أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال. وبين هاتين النقطتين تصنيفات مختلفة ترد في الجدول أدناه ويشار إليها في التقرير كاملاً.

المرتبة (مجموع النقاط)	الرقم	التفسير
قوي جداً	7 – 6	تعني مرتبة «قوي جداً» أن الأطر التشريعية تتطابق مع المبادئ التوجيهية الدولية وقوالب القانون النموذجي أو أنها قريبة جداً منها.
قوي	5.99 – 5	تُدرج في مرتبة «قوي» الأطر التشريعية الأقرب إلى المعايير القوية جداً التي توصي بها المبادئ التوجيهية والمؤشرات الدولية.
متطور	4.99 – 4	تشير مرتبة «متطور» إلى أن الأطر التشريعية في مرحلة متقدمة، أي أن فعاليتها مثبتة نسبياً ولكنها لا تفي بالمعايير الدولية.
متوسط	3.99 – 3	تعني مرتبة «متوسط» أن الإطار التشريعي في مرحلة تطور بالمقارنة مع المعايير الدولية القوية جداً. ويعني ذلك أن بعض جوانب التشريع تُنفذ بفعالية ولكنها بحاجة إلى بعض التحسينات.
ابتدائي	2.99 – 2	يُعتبر الإطار التشريعي في البلد الحاصل على هذه المرتبة «ابتدائي» أو دون مستوى المعايير الدولية العامة. ولدى التشريعات التي تُدرج في هذه المرتبة الحد الأدنى من البنية أو الأداء بالمقارنة مع المعايير القوية جداً.
ضعيف	1.99 – 1	يُعتبر الإطار التشريعي الذي يحصل على مرتبة «ضعيف» شديد البعد عن المعايير الدولية القوية. فهو متوفر ولكنه غالباً ما يكون غير فعال.
ضعيف جداً	0.99 – 0	مرتبة «ضعيف جداً» هي المرتبة الأدنى، وتشير إلى أن الأطر التشريعية غير فعالة وشبه معدومة أو إلى انعدام القوانين في الفئة المحددة.
لا شيء	0	تُستخدم مرتبة «لا شيء» في حالة انعدام القانون - ما يشير إلى غياب الإطار التشريعي. وتُبان مرتبة «لا شيء» كفراغ.

بلدان مجلس التعاون الخليجي	البلدان المتوسطة الدخل	البلدان المتأثرة بالنزاع	أقل البلدان نمواً
الإمارات العربية المتحدة	الأردن	الجمهورية العربية السورية	جزر القمر
البحرين	تونس	العراق	جيبوتي
عُمان	الجزائر	دولة فلسطين	السودان
قطر	لبنان	ليبيا	الصومال
الكويت	مصر	اليمن	موريتانيا
المملكة العربية السعودية	المغرب		

يتم تصنيف الدول الأعضاء إلى مجموعات مختلفة لمراقبة التوجهات العامة في تشريعات الأعمال. ومن الناحية المنهجية، تكمن النقطة الأخيرة في أن التقرير السابق صنّفت البلدان العربية إلى أربع مناطق جغرافية دون إقليمية وهي: بلدان مجلس التعاون الخليجي، وبلدان المشرق العربي، وبلدان المغرب العربي، وأقل البلدان نمواً. أما في هذا التقييم، فتغيّر التصنيف، وكما يوضح الجدول أدناه، تندرج البلدان ضمن الفئات الأربع التالية: بلدان مجلس التعاون الخليجي، والبلدان المتوسطة الدخل، والبلدان المتأثرة بالنزاع، وأقل البلدان نمواً.

الحواشي

1 إن منتدى المنافسة العربي، والعديد من الأحداث الأخرى التي تنظمها الإسكوا لمعالجة قضايا المنافسة وحماية المستهلك، هي نتيجة لاتفاقية تفاهم ثلاثية بين الإسكوا والأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتهدف هذه الاتفاقية إلى إنشاء منصات لتبادل المعرفة بين بلدان المنطقة حول المواضيع المتعلقة بالإصلاحات التنظيمية، وخاصة سياسة المنافسة.

2 الهيئة العامة للمنافسة.

3 جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

4 تساعد لجنة المنافسة التابعة للكوميسا جيبوتي حالياً على إصلاح تشريعاتها المتعلقة بالمنافسة لتتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.

شهد نطاق قانون المنافسة في المنطقة العربية تقدماً بارزاً، كما يعكس التحول العام في المراتب الإقليمية من «متوسط» إلى «متطور» ويعزى هذا التقدم أساساً إلى استحداث قوانين المنافسة وتعديلها في العديد من بلدان المنطقة. وفيما يدعو هذا التوجه إلى التفاؤل، لا تزال أقل البلدان نمواً متأخرة عن غيرها وتواجه تحديات في إدراج أحكام المنافسة على نحو ملائم. ومن المشاكل الملحة في جميع أنحاء المنطقة افتقار لوائح المنافسة إلى الشفافية والتعاريف الواضحة، ما يعوق تنفيذها الفعال. وأكثر الجوانب إثارةً للشواغل هي الإعفاءات التي تظلّ العنصر الأضعف في تشريعات المنافسة في المنطقة. فيمكن أن تساهم هذه الإعفاءات في استمرار الممارسات المخلّة بالمنافسة، مما يقوّض الأهداف الأوسع المتمثلة في تعزيز بيئة عادلة وتنافسية في السوق. وعلى الرغم من أهمية التقدم المحرَز عموماً، فإن الحاجة لا تزال ماسة إلى مزيد من الإصلاح والوضوح، لا سيما في مجالي الشفافية والإعفاءات، لتحقيق مشهد تنافسي أكثر صلابة.

2301777A