

Distr.: General  
26 April 2023  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الحادية والعشرون

جنيف، 5-7 تموز/يوليه 2023

البند 6 من جدول الأعمال المؤقت

## التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية\*

موجز

تهدف سياسة المنافسة والسياسة الصناعية في نهاية المطاف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية. وقد يفرضي تفاعلها إلى التكامل أو التعارض. وفي الوقت الحاضر، ومع ظهور طلب جديد على سياسات المنافسة والسياسات الصناعية، لا بد من إعادة النظر في العلاقة بينهما. ولذلك، تتناول هذه المذكرة بإسهاب التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية، مبينة التغيرات الاقتصادية التي حدثت في العقد الماضي والتي تشمل الرقمنة والتنمية المستدامة والانكماش الاقتصادي العالمي. وهي تُقدم لمحة عامة عن الحالات التي تتسم فيها سياسة المنافسة والسياسة الصناعية بأوجه تأزر وأوجه توتر، تليها مناقشة للحاجة المتزايدة إلى التعاون بينهما في سياق تغيرات البيئة الاقتصادية الراهنة.

\* لا يعني ذكر أي شركة أو عملية مرخص بها الإعراب عن موافقة الأمم المتحدة عليها.



الرجاء إعادة الاستعمال

## أولاً - مقدمة

1- تهدف سياسة المنافسة والسياسة الصناعية في نهاية المطاف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية. بيد أنه بالنظر إلى اختلاف سياسة المنافسة والسياسة الصناعية من حيث الأهداف السياساتية المحددة والنطاق والوسائل، فإنهما تتفاعلان فيما بينهما بطرق مختلفة أثناء عملية وضع السياسات وإنفاذها. وقد يفضي تفاعلها إلى التكامل أو التعارض.

2- وتحيل سياسة المنافسة إلى السياسات الحكومية التي تؤدي إلى زيادة ضغوط السوق التنافسية. ويمكن أن تؤدي سياسة المنافسة الفعالة إلى تعزيز كفاءة الشركات وزيادة الابتكار وتوسيع خيارات المستهلك وجودة المنتجات (TD/RBP/CONF.8/6). ولسياسة المنافسة أدواتان رئيسيتان هما قانون المنافسة وأداة الدعاية إلى المنافسة (TD/B/C.I/CLP/3). ويحظر قانون المنافسة الأنشطة المانعة للمنافسة في المجالين الخاص والعام، بما في ذلك الاتفاقات المانعة للمنافسة، وإساءة استعمال المركز المهيمن، والاندماجات المانعة للمنافسة. وتحيل الدعوة إلى المنافسة إلى أدوات لتعزيز استخدام الوسائل المشجعة للمنافسة والامتثال الطوعي في المناطق الخاصة.

3- ومن ناحية أخرى، تهدف السياسة الصناعية إلى تمكين بلد ما من تحقيق أهداف استراتيجية عن طريق تعزيز القدرات الإنتاجية المحلية والقدرة التنافسية الدولية، وإن كان التعريف يختلف من دراسة إلى أخرى<sup>(1)</sup>. وكان الاعتبار السائد في الماضي هو، وبكل بساطة، أن للسياسة الصناعية أهدافاً قصيرة الأجل، مثل تشجيع العمالة، وتعزيز عائدات التجارة الدولية، وتعزيز المساواة في الدخل، إلى جانب أهداف التنمية الصناعية طويلة الأجل<sup>(2)</sup>. لكن السياسات الصناعية الحديثة تغطي بصورة متزايدة مواضيع جديدة وتشمل أهدافاً تتجاوز التنمية الصناعية التقليدية، مثل الارتقاء بسلاسل القيمة العالمية، وتنمية اقتصاد المعرفة، وبناء القطاعات المرتبطة بالتنمية المستدامة وبالتموضع التنافسي للثورة الصناعية الجديدة<sup>(3)</sup>.

4- واعتُرف بالسياسة الصناعية في القرن العشرين كسياسة إنمائية انتقائية، وكان انتقادها يتركز أساساً على كون التدخل الحكومي في الصناعة لا يسهم في التنمية الاقتصادية<sup>(4)</sup>. غير أن السياسة الصناعية في القرن الحادي والعشرين تتجاوز التنمية الصناعية البسيطة وترمي إلى تحقيق أهداف سياساتية أكثر تنوعاً. إذ تشمل هذه الأهداف الاستجابة لإعادة التنظيم الصناعي السريع بسبب تطور التكنولوجيا الرقمية، ومطالب التنمية المستدامة والاستجابات لوباء مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وهناك أيضاً مناقشات مفادها أن سياسات المنافسة يمكن أن تكون مكملة للسياسات الحكومية الأخرى المتعلقة بالنظر إلى متطلبات البيئات الاقتصادية الجديدة، مثل تحقيق نمو وتنمية مستدامين وشاملين للجميع (TD/RBP/CONF.8/6). ومع بروز مطالب سياساتية جديدة تتعلق بسياسات المنافسة والسياسات الصناعية، لا بد من إعادة النظر في العلاقة بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية، اللتين أصبحتا جزءاً من التنمية الاقتصادية.

(1) الأونكتاد، 2018، تقرير الاستثمار العالمي لعام 2018: الاستثمار والسياسات الصناعية الجديدة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.18.II.D.4، نيويورك وجنيف).

(2) Brooks DH, 2007, Industrial and competition policy: Conflict or complementarity?, ADBI Research Policy Brief No. 24.

(3) UNCTAD, 2018.

(4) الأونكتاد، 2021، تقرير التجارة والتنمية لعام 2021: من التعافي إلى المرونة - البعد الإنمائي (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع A.22.II.D.1، جنيف).

5- وأعدت أمانة الأونكتاد للدورة العاشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في عام 2009 وثيقة معلومات أساسية بعنوان "العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية في النهوض بالتنمية الاقتصادية" (TD/B/C.I/CLP/3). وتتضمن وثيقة المعلومات الأساسية موجزاً للنهج الذي تتبعه سلطات المنافسة إزاء الممارسات والاندماجات وعمليات الاستبعاد والإعفاءات المانعة للمنافسة، والتي تنطوي على اعتبارات تتعلق بالسياسة الصناعية، فضلاً عن دور الدعوة إلى المنافسة. وتناولت الوثيقة أيضاً أوجه التآزر وأوجه التوتر بين كلتا السياستين، مع مراعاة الوضع الاقتصادي في ذلك الوقت.

6- واستناداً إلى أعمال الأونكتاد السابقة، تتناول هذه الوثيقة بالتفصيل التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية، بما يعكس التغيرات التي طرأت على الاقتصاد في العقد الماضي، ومن بينها الرقمنة والتنمية المستدامة والانكماش الاقتصادي العالمي.

7- وتُنظَّم الفصول التالية على النحو التالي: في الفصل الثاني، تركز المناقشة على بعض النقاط التي تنطوي فيها سياسة المنافسة والسياسة الصناعية على أوجه تآزر وأوجه توتر. وفي الفصل الثالث، توضع المناقشة في سياق تغيرات البيئة الاقتصادية الراهنة. وفي الفصل الرابع، تُقدَّم بعض التوصيات السياساتية لتحسين التفاعل المثمر بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية.

## ثانياً - أوجه التآزر والتوتر

### ألف - مسائل عامة

8- في الماضي، عندما كانت السياسة الصناعية أسلوباً للتنمية الصناعية الانتقائية، بشكل أساسي، كانت هناك حالات بدا فيها أن ثمة تعارضاً بين السياسة الصناعية وسياسة المنافسة (TD/B/C.I/CLP/3). وبعد الحرب العالمية الثانية، أطلق العديد من البلدان النامية سياسات صناعية لتعزيز صناعاتها الخاصة. وعلى وجه الخصوص، أظهرت تجربة بلدان شرق آسيا في أواخر القرن العشرين أن السياسة الصناعية يمكن أن تسهم في التنمية الاقتصادية. وتهدف السياسة الصناعية لبلدان شرق آسيا إلى تعزيز الصناعات القادرة على المنافسة دولياً عن طريق التطوير الانتقائي للقدرات الرأسمالية والقدرات الكثيفة التكنولوجية (TD/RBP/CONF.8/6). وفي دراسة أجريت عام 1993، خلص البنك الدولي إلى أن التدخلات الانتقائية يمكن أن تسهم في النمو في بعض الاقتصادات إذا ما تم استيفاء عدة شروط مسبقة<sup>(5)</sup>. وذكر تقرير للأونكتاد عام 1998 أن بعض العوامل، مثل الإلتقان التكنولوجي والقدرة المؤسسية والإدارية، ترتبط بنجاح السياسات الصناعية (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1). غير أن السياسات الصناعية القائمة على التدخلات الانتقائية تعيد أحياناً المنافسة في السوق عن طريق الحد من الإنتاج و/أو تقليص عدد الشركات العاملة في السوق (TD/RBP/CONF.8/6).

9- ومنذ ثمانينيات القرن العشرين، أدى تحرير التجارة وفتح الأسواق إلى تغيير بيئة الأسواق العالمية، وحول عدة بلدان سياساتها نحو تعزيز الإنتاجية من خلال تعزيز المنافسة في القطاع الخاص. وليست سياسة المنافسة، في هذا السياق، منفصلة عن السياسة الصناعية لكنها تؤدي دوراً هاماً فيها. وثمة توافق عالمي في الآراء حالياً مفاده على أن سياسة المنافسة لا غنى عنها للنمو الاقتصادي والازدهار.

(5) World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford

وقد زاد عدد الولايات القضائية التي وضعت قانون منافسة زيادة كبيرة من 12 ولاية قضائية في عام 1970 إلى حوالي 140 ولاية قضائية اليوم<sup>(6)</sup>.

10- وفي القرن الحادي والعشرين، تتغير السياسة الصناعية ليس فقط لتعزيز صناعات محددة ولكن أيضاً لتحقيق أهداف سياساتية أوسع نطاقاً. فعلى وجه الخصوص، هدّدت جائحة كوفيد-19 الاقتصاد العالمي على مدى السنوات القليلة الماضية وأبرزت الحاجة إلى هذه السياسات الصناعية الجديدة. فقد كانت للجائحة آثار سلبية مختلفة على الاقتصاد العالمي، بينها اضطرابات سلسلة التوريد، وتعليق النقل الدولي وتقلص صناعات الخدمات. ومن ثم، اضطلعت الحكومات بدور نشط ليس فقط في الحد من الأضرار الاقتصادية القصيرة الأجل الناجمة عن الجائحة، ولكن أيضاً في اتخاذ تدابير تهدف إلى تحقيق انتعاش قوي ومستدام وشامل في المدى البعيد. (TD/B/C.I/CLP/58). ويمكن رؤية هذا الاتجاه أيضاً في توسيع نطاق الإعانات والمساعدات الحكومية لدعم الشركات في جميع القطاعات بطرق متنوعة، بما في ذلك المنح والقروض المدعومة والمزايا الضريبية، للتخفيف من تأثير الجائحة<sup>(7)</sup>. فعلى سبيل المثال، قدمت حكومة بنغلاديش 8,5 بليون دولار في شكل قروض مدعومة للشركات الصغيرة والمتوسطة. وهدّمت حكومة السلفادور 500 مليون دولار في شكل قروض منخفضة الفائدة وإعانات دعم أجور للشركات الصغيرة والمتوسطة؛ وهدّمت حكومة كازاخستان 920 مليون دولار في شكل قروض ميسرة للشركات المحلية<sup>(8)</sup>. وتنتظر بعض الحكومات في وضع سياسات صناعية تستجيب للتغيرات في الهيكل الاقتصادي، مثل الاقتصاد الرقمي والتنمية المستدامة<sup>(9)</sup>.

11- وقد تكون سياسة المنافسة والسياسة الصناعية مكملة لبعضهما البعض، مما يخلق تآزراً في السعي إلى تحقيق أهداف جديدة تتطلبها التغيرات في البيئة الاقتصادية العالمية ويعزز مصداقية الحكومة والاستخدام الفعال للموارد الحكومية المحدودة. لكن العلاقة بينهما قد يشوبها التوتر أيضاً، في بعض الأحيان. ولكي تعمل سياسة المنافسة والسياسة الصناعية بشكل إيجابي، لا بد من وجود نظام تعاون بين السلطات التي تنفذ كل سياسة. وأظهرت جائحة كوفيد-19 بشكل جيد الحاجة إلى مثل هذا التعاون. وأوصى تقرير للأونكتاد صدر عام 2022 بأن تعمل سلطات المنافسة والسلطات المشرفة على المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة معاً للتغلب على الأزمة التي سببتها الجائحة لهذه المؤسسات<sup>(10)</sup>. وفي هذا الفصل، تُستعرض أمثلة لأدوات التعاون الفعال بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية في المجالات الرئيسية الثلاثة لإنفاذ قوانين المنافسة، ويُستكشف نموذجٌ للتفاعل المستصوب.

(6) انظر United States of America, Federal Trade Commission,

<https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-agencies-worldwide> (accessed 24 April 2023)

(7) انظر [https://dataviz.worldbank.org/views/AID-](https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n)

[COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay\\_count=n.&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz\\_share\\_link&%3AshowVizHome=n](https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n.&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n)

(8) المرجع نفسه.

(9) قررت الولايات المتحدة دعم صناعة أشباه الموصلات، ويسرت المفاوضات الأوروبية شروط الحصول على الدعم للصناعات

المتعلقة بالتنمية المستدامة. انظر Biden-Harris, United States, Department of Commerce, 2023, [Administration launches first CHIPS for America funding opportunity](#), 28 February, and European Commission, 2023, [State aid: Commission adopts Temporary Crisis and Transition Framework to further support transition towards net-zero economy](#), 9 March

(10) UNCTAD, 2021, *The COVID-19 Pandemic Impact on Microenterprises and Small and Medium-Sized Enterprises* (United Nations publication, Geneva)

## باء - إطار التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية

### 1- سياسة المنافسة كسياسة صناعية

12- تؤدي سياسة المنافسة نفسها دوراً مباشراً وغير مباشر في السياسة الصناعية. فعملية المنافسة وكفاءة السوق التي تسعى إلى تحقيقها سياسة المنافسة ليست ضرورية للتنمية الصناعية فحسب، بل كثيراً ما تؤدي أيضاً دوراً هاماً في تحقيق القيم الأخرى التي تسعى إلى تحقيقها السياسات الصناعية. وفي أوائل عام 2023، كشفت لجنة التجارة المنصفة في كوريا، وهي سلطة المنافسة في جمهورية كوريا، عن كارتلات شركات صناعة السيارات التي تواطأت فيما يتعلق بانبعثات الملوثات وعاقبتها<sup>(11)</sup>. وفرضت المفوضية الأوروبية أيضاً غرامة على شركات صناعة السيارات بسبب منافسة تقييدية مماثلة في التخلص من الانبعاثات<sup>(12)</sup>. وهذا النوع من إنفاذ القانون مفيد للتنمية المستدامة وكذلك للمنافسة. ويوفر إنفاذ المنافسة أيضاً توجيهات في مختلف مجالات الاقتصاد الرقمي، مثل البيانات الضخمة والمعلومات الشخصية والإعلان عبر الإنترنت<sup>(13)</sup>.

13- وفي بعض الأحيان، تترتب على تيسير إنفاذ قوانين المنافسة آثار على السياسة الصناعية. فعلى سبيل المثال، يدعم "الملاذ الآمن"<sup>(14)</sup> في إنفاذ المنافسة للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة هذه المؤسسات في خفض مستوى التدقيق فيما يتعلق بأنشطتها. وقد أدخلت سلطات المنافسة في ماليزيا سياسة الملاذ الآمن التي تفترض أن اتفاقات أو تصرفات المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة التي تقل حصتها السوقية عن 20 في المائة لا تؤثر على المنافسة في السوق ما لم تمثل انتهاكات جسيمة كتشكيل كارتلات. ويستخدم هذا النوع من الإعفاء أحياناً للتغلب على الأزمات. وقد منحت لجنة المنافسة في جنوب إفريقيا إعفاءات جماعية للاتفاقات الأفقية والرأسية للشركات في قطاعات الرعاية الصحية وعقارات متاجر التجزئة والمصارف، باستثناء الأسعار، خلال فترة كوفيد-19<sup>(15)</sup>.

### 2- الدعوة إلى المنافسة في السياسات الحكومية الأخرى

14- تؤدي سلطات المنافسة التي تقدم آراءها بشأن سياسات حكومية أخرى دوراً هاماً في التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية. ويمكن لسياسة المنافسة أن تؤدي دوراً في ضبط وموازنة السياسة الصناعية التي تبطن التنمية الطويلة الأجل للسوق بالتركيز على مصالح أصحاب المصلحة في الأجل القصير. ولا ينبغي أن تحرف الأنشطة الحكومية المنافسة في السوق، وهذا المبدأ يسمى "الحياد التنافسي"؛ وقد أعلنت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن توصية تتعلق بالحياد التنافسي عام 2021<sup>(16)</sup>. وكي تؤدي هذه المهام على النحو السليم، ينبغي أن تضطلع سلطات المنافسة بأنشطة للدعوة إلى المنافسة. ففي جمهورية كوريا، يقضي قانون المنافسة بأن تتشاور الوزارات مع سلطة المنافسة

(11) انظر <https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1>

(12) انظر [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3581](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3581)

(13) انظر Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2022, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*

(14) "الملاذ الآمن" هو تعبير عام يشير إلى الآليات التي تجعل من الصعب تحديد المسؤولية عن ممارسات تجارية معينة. وقد يشمل الافتراضات القانونية والمفاهيم القانونية وتقييمات الأدلة وما إلى ذلك. انظر OECD, 2017, *Safe harbours and legal presumptions in competition law: Background note by the secretariat*, DAF/COMP(2017)9

(15) South Africa, Competition Commission, 2021, *Impact assessment report on the impact of COVID-19 block exemptions and Commission's enforcement during the pandemic*

(16) انظر <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> (accessed 24 April 2023)

(لجنة التجارة المنصفة) لدى تنقيح لوائح تحد من المنافسة في السوق<sup>(17)</sup>. وترتبط الدعوة إلى المنافسة أحياناً بالإعانات. فعلى سبيل المثال، يحظر قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي على الدول الأعضاء تقديم أي معونة تخل بقواعد المنافسة أو تهدد بذلك، مع استثناءات قليلة يمكن اعتبارها متمشية مع الأسواق الداخلية<sup>(18)</sup>. ومن ناحية أخرى، ناقشت الولايات المتحدة، في الآونة الأخيرة، تشريعاً لتعزيز رصد الإعانات الأجنبية في استعراضات عمليات الاندماج. ولهذه الخطوة آثار على السياسة الصناعية، لأنها تهدف إلى الحيلولة دون خلق أي اضطراب في السوق المحلية بسبب الإعانات الأجنبية. ويتطلب قانون تحديث رسوم تسجيل الاندماج لعام 2022، الذي تجري مناقشته حالياً في كونغرس الولايات المتحدة، أن تقدم الشركات التي أجرت عملية اندماج فيما بينها في الولايات المتحدة معلومات عن الإعانات التي تدفعها الحكومات الأجنبية إلى سلطات المنافسة<sup>(19)</sup>.

### 3- التعاون مع سلطات المنافسة ووزارات الصناعة

15- يمكن لسلطات المنافسة أن تلتزم بالتعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى في عملية إنفاذ القانون، ويمكن أيضاً اعتبار هذا التعاون تفاعلاً بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية. وقد يكون لدى سلطات المنافسة إجراءات للتشاور مع السلطات المختصة التي تعالج قضايا المنافسة في ميدان معين. ويمكن أن تسهم إجراءات التشاور هذه في الاستفادة من خبرات وزارات الصناعة وفي زيادة الاتساق بين الوكالات الحكومية في إنفاذ القانون. وفي الفلبين، ينبغي أن تستمع لجنة المنافسة الفلبينية إلى آراء الوكالات الأخرى عندما تكون هناك شواغل من الجهة التنظيمية القطاعية<sup>(20)</sup>. ووقعت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا مذكرة اتفاق (2004) مع الهيئة الوطنية لتنظيم الطاقة في جنوب أفريقيا من أجل التعاون، يجوز بموجبها للسلطتين أن تتشاورا فيما بينهما فيما يتعلق بالشكاوى الواردة<sup>(21)</sup>.

16- ويمكن أن يكون تبادل المعلومات طريقة أخرى للتعاون بين سلطة المنافسة ووزارة الصناعة. وأبرمت هيئة المنافسة في كينيا مذكرات تفاهم مع عدة وكالات صناعية، شملت قطاعات الاتصالات والتأمين والطاقة. ووفقاً لمذكرات التفاهم، يمكن للوكالات تبادل المعلومات السرية، ولا سيما عند إجراء التحقيقات، لتوفير الوقت وكذلك لضمان دعم القرارات المتخذة ببيانات يمكن التحقق منها<sup>(22)</sup>. وأنشأت لجنة المنافسة الماليزية وتسع وكالات صناعية قطاعية أخرى بينها وكالات في مجالات الاتصالات والنقل البري والتمويل والطاقة لجنة عام 2012 لمناقشة مختلف القضايا التي تؤثر على المنافسة في أسواق تشمل القطاعات المختلفة<sup>(23)</sup>.

(17) انظر <https://www.ftc.go.kr/eng/contents.do?key=503> (accessed 24 April 2023).

(18) انظر *Official Journal of the European Union*, 2012, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, article 107 (C 326/51).

(19) OECD, 2022a, *Subsidies, Competition and Trade*, OECD Competition Policy Round-table Background Note.

(20) الفلبين، قانون المنافسة الفلبيني، المادة 32.

(21) متاح في: <https://www.compcor.co.za/wp-content/uploads/2021/06/Signed-Memorandum-of-Agreement-Between-NERSA-and-CCSA.pdf>.

(22) انظر *Competition Authority of Kenya*, 2020, *Ushandani*, Issue 5, biannual newsletter.

(23) *Malaysia Competition Commission*, 2019, *Annual Report*.

## جيم - أوجه التوتر بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية

17- لا يكون التعاون بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية سلساً على الدوام، للأسباب التالية. أولاً، حتى لو كان للسياسات هدف مشترك على مستوى عال، فإنها قد لا تعطي الأولوية لنفس الأهداف. وكثيراً ما تهدف سياسات المنافسة إلى تعزيز المنافسة في السوق، في حين أن السياسات الصناعية تسعى، في الكثير من الأحيان، إلى تحقيق مجموعة متنوعة من المصالح العامة، مثل بناء الهياكل الأساسية اللازمة للصناعة، والحفاظ على عرض كاف، وتحقيق الاستقرار في العمالة. ثانياً، عادة ما تقوم سلطات المنافسة بإنفاذ سياسة المنافسة، بينما تقوم وزارات الصناعة بإنفاذ السياسة الصناعية. وهذا يعني أنه قد يكون هناك تداخل في الاختصاصات في إدارة قضية ما، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى قرارات متضاربة. ففي تونس، أجرى مجلس المنافسة وهيئة الاتصالات تحقيقاً مزدوجاً في نفس القضية عام 2012. وبعد ذلك، وقّعت كلتا السلطتين مذكرة تفاهم عام 2015 لمنع تضارب الاختصاصات<sup>(24)</sup>. ثالثاً، هناك اختلاف في أساليب إنفاذ السياسات التي تستخدمها كل سلطة. فعادة ما تدعم وزارات الصناعة الجهات الفاعلة في السوق عن طريق الإعانات أو المزايا الضريبية، في حين تقوم سلطة المنافسة برصد ومعاينة جهات فاعلة في السوق للحد من أي سلوك مانع للمنافسة. ولهذا السبب، تقيم وزارات الصناعة عادة علاقات تعاونية مع الجهات الفاعلة في السوق في كل مجال، بينما تسود حالة توتر بين هذه الجهات وسلطات المنافسة في الكثير من الأحيان. وفي كوستاريكا، ألغى توجيه صادر عن الخزينة الوطنية كان يحايي المؤسسات العمومية في مجال المشتريات العمومية في أعقاب جهود الدعوة التي بذلتها سلطة المنافسة<sup>(25)</sup>.

18- وتعرض سلطات المنافسة في البلدان النامية أكثر من غيرها لهذه المشاكل لأنها تواجه تحديات في إنفاذ قوانين المنافسة ولديها موارد أقل للدعوة إلى المنافسة. ووفقاً لبحث أجرته شبكة المنافسة الدولية عام 2019، واجهت 63 في المائة من السلطات الفتية (أقل من 15 عاماً بعد إنشائها) تحديات تتعلق بتطبيق السياسات التي تعزز المنافسة داخل الحكومة والتي تعوق الإنفاذ الصحيح لسياسة المنافسة<sup>(26)</sup>. وأثارت سلطة المنافسة في كولومبيا مسألة جهل بعض الوكالات الحكومية الأخرى بالإجراءات القانونية الإلزامية للدعوة إلى المنافسة وإغفالها لها. ورأت هيئة المنافسة الأوكرانية أن عدم فهم الوكالات الحكومية الأخرى لدور سلطة المنافسة يمكن أن يؤثر سلباً على أنشطة تعزيز المنافسة في السوق<sup>(27)</sup>.

## دال - التعاون في قضايا الإنفاذ

### 1- مراقبة عمليات الاندماج

19- تمثل مراقبة عمليات الاندماج جانباً هاماً من جوانب سياسة المنافسة الرامية إلى منع عمليات الاندماج والشراء المانعة للمنافسة. وفي العديد من البلدان النامية، تشجع السياسة الصناعية أحياناً تكامل الصناعات والقطاعات لزيادة قدرتها التنافسية على الصعيد الدولي. ويمكن أن يؤدي ذلك في بعض الأحيان إلى عمليات اندماج وشراء من شأنها أن تحد من المنافسة في السوق وتكون لها آثار مانعة للمنافسة. ويمكن أن تتفاعل سياسة المنافسة والسياسة الصناعية بطريقتين. أولاً، أن سياسات المنافسة

(24) OECD, 2022b, *OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Tunisia*

(25) OECD, 2020, *Costa Rica: Assessment of Competition Law and Policy 2020*

(26) International Competition Network, 2019, *Lessons to be Learnt from the Experience of Young Competition Agencies: An update to the 2006 Report*

(27) المرجع نفسه.

يمكن أن تساعد في الحد من أي عواقب مانعة للمنافسة لعمليات الاندماج والشراء عن طريق مطالبة الشركات بالتصرف في الأصول أو اتخاذ إجراءات تصحيحية أخرى للحفاظ على المنافسة. وثانيهما أنه يمكن للسياسات الصناعية أن توفر حوافز للشركات للاندماج والتكامل من أجل تحقيق وفورات حجم وجعل الصناعة قادرة على المنافسة دولياً.

20- وفي سياق مراقبة عمليات الاندماج، يمكن أن يؤدي التفاعل بين السياسة التنافسية والسياسة الصناعية إلى التأزر والتوتر على حد سواء. إذ يمكن لسياسة المنافسة أن تحد من أي عواقب مانعة للمنافسة لعمليات الاندماج والشراء، في حين أن السياسة الصناعية يمكن أن توفر حوافز للشركات للاندماج والتجمع من أجل تحقيق أهدافها (انظر الإطار)<sup>(28)</sup>.

### أمثلة على مراقبة عمليات الاندماج

عند استعراض عمليات الاندماج، يمكن لسلطة المنافسة أن تنظر في عوامل السياسة الصناعية. وفي هذه الحالة، غالباً ما يُنظر في آراء السلطات الصناعية لدى استعراض عمليات الاندماج. ففي عام 2021، وافقت هيئة المنافسة في شيلي على اندماج شركة الطاقة الكهربائية دون قيد أو شرط، معتبرة أن اللوائح المتعلقة بقطاع الكهرباء قيدت بالفعل أي هيمنة على السوق<sup>(أ)</sup>. وخوّل قانون المنافسة الناميبي، الذي سُن عام 2003، سلطة المنافسة الناميبي صلاحية مراجعة عمليات الاندماج، الأمر الذي يتطلب منها التفاوض مع السلطات الصناعية التي كانت تتمتع سابقاً بسلطة مراجعة عمليات الاندماج. ووفقاً لمذكرة الاتفاق التي وقعتها هيئة المنافسة في ناميبيا ومصرف ناميبيا، اللذان كانا يتمتعان بسلطة استعراض عمليات اندماج المصارف من قبل، فإن ما يتصل بالمنافسة في استعراضات عمليات الاندماج من اختصاص سلطات المنافسة، التي ينبغي، مع ذلك، أن تتشاور مع المصارف الناميبي للتوصل إلى نتيجة<sup>(ب)</sup>.

وفي بعض الحالات، قد تختلف استنتاجات كل سلطة عندما تُجري سلطة المنافسة والسلطات الصناعية في آن واحد فرزاً لعمليات الاندماج وفقاً للأهداف السياساتية لكل منهما. وفي البرازيل، أجازت سلطة المنافسة اندماج أكبر شركة للسكك الحديدية في البلد مع شركة لوجستيات، رهناً بسبل انتصاف سلوكية، مثل وضع معايير للأسعار وتقييد تبادل المعلومات الحساسة، رغم أن هيئة النقل كانت قد فصلت في القضية سابقاً دون قيد أو شرط<sup>(ج)</sup>.

وفي البلدان النامية، هناك حالات لم يتم فيها التوصل إلى استنتاج واضح بشأن اختصاص استعراض عمليات الاندماج بين سلطات السياسة الصناعية التي كانت مسؤولة سابقاً عن فرز عمليات الاندماج وسلطة منافسة منشأة حديثاً. وفي بنغلاديش، استعرضت هيئة تنظيم الاتصالات الاندماج بين شركتي اتصالات عام 2016. ويعتقد ممثلون عن هيئة تنظيم الاتصالات أن الهيئة هي الوكالة الرئيسية المسؤولة عن تعزيز المنافسة في قطاع الاتصالات، بينما تؤكد هيئة المنافسة في بنغلاديش أن قانون المنافسة يأذن لسلطة المنافسة في البلد بالموافقة أو عدم الموافقة على عمليات الاندماج في قطاع الاتصالات<sup>(د)</sup>. وفي حالة البرازيل كذلك، وقعت هيئة المنافسة والبنك المركزي البرازيلي مذكرة تقاهم عام 2018 لحل الغموض المتعلق بسلطة استعراض الاندماجات بين الكيانات المالية<sup>(هـ)</sup>.

(أ) متاح في: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-F255-2020.pdf>

(28) في بعض الولايات القضائية، مثل إسبانيا وفرنسا وألمانيا، يمكن للحكومات أن تتدخل بصورة استثنائية في إجراءات مراقبة عمليات الاندماج من أجل ضمان المصالح العامة الأخرى من غير المنافسة. انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2017.



- (ب) انظر ناميبيا، لجنة المنافسة الناميبية، 2012، إشعار بموجب المادة 67(3) من قانون المنافسة لعام 2003 (القانون رقم 2 لعام 2003)، الجريدة الرسمية، مذكرة اتفاق.
- (ج) البرازيل، المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي، 2015، ملف الاندماج رقم 65-2014/08700.005719.
- (د) UNCTAD, 2022, *Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Bangladesh* (United Nations publication, Sales No. E.22.II.D.32, Geneva).
- (هـ) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2022ج، *التفاعلات بين سلطات المنافسة ومنظمي القطاع: مذكرة معلومات أساسية من إعداد الأمانة*، 4(2022) DAF/COMP/GF.

## 2- حظر السلوك المانع للمنافسة

- 21- بالإضافة إلى استعراض عمليات الاندماج، يجوز للسلطات أن تشجع في تحقيقات أو لوائح تنظيمية لمنع أي سلوك مانع للمنافسة. وفي هذا الصدد، قد يؤثر قيام سلطة منافسة بإنفاذ القانون ضد أي سلوك مانع للمنافسة على وضع السياسات العامة للوكالات الصناعية، والعكس بالعكس. لكن من أجل العمل على تحقيق التآزر بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية، لا بد من وضع إجراءات تعاون بين السلطات من خلال لوائح تنظيمية أو مذكرات تفاهم، على النحو الذي ذكر أعلاه.
- 22- وفي البلدان النامية، يمكن لمبادرات سلطات المنافسة الرامية إلى تعزيز المنافسة في السوق أن تؤدي دوراً أكثر أهمية. وقبل أن ينضج السوق بما يكفي للوصول إلى حجم معين، غالباً ما يكون هناك احتكار أو احتكار قلة من عدد صغير من الشركات. وقد لا تأخذ السلطات الصناعية، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالجهات الفاعلة في صناعة معينة، هذه المشكلة على محمل الجد حتى وإن كانت هناك ممارسات مانعة للمنافسة في السوق. وفي هذه الحالات، يمكن لإنفاذ القوانين بشكل مناسب على يد سلطات المنافسة أن يحسن المنافسة في السوق ويسهم في التنمية السليمة لقطاع الصناعة.
- 23- وفي بعض الحالات، أدى إنفاذ القوانين فيما يتعلق بانتهاكات قوانين المنافسة إلى تحسين السياسات الصناعية في الميادين ذات الصلة. وقررت سلطة المنافسة في هنغاريا أن الممارسة التي اعتمدها المؤسسات المالية الهنغارية، والتي حددت بموجبها، وبشكل موحد، مستوى رسوم التبادل المستخدمة في المعاملات التي تستخدم بطاقات فيزا وماستركارد كبطاقات سداد، تشكل انتهاكاً لقانون المنافسة. وعلى الرغم من أن المحاكم ألغت هذا القرار، فقد أعدت الهيئات التنظيمية المالية الهنغارية، بعد التشاور مع هيئة المنافسة في هنغاريا، مشروع قانون اعتمده برلمان هنغاريا<sup>(29)</sup>.
- 24- من ناحية أخرى، يجوز لسلطات المنافسة أن تكشف عن التصرفات التي تنتهك لوائح السلطات الصناعية وتعاقب عليها وفقاً لقانون المنافسة. وفي كولومبيا، انتهكت شركة اتصالات قراراً لوكالة الاتصالات يحظر على مقدمي خدمات الاتصالات منع أو تقييد استخدام المعدات الطرفية في شبكات أخرى غير شبكاتهم. وبما أن الشركة تحتل مركزاً مهيماً في سوق المكالمات الصوتية الصادرة من الهواتف المتنقلة، فقد خلصت سلطة المنافسة في كولومبيا إلى أن سلوك شركة الاتصالات يشكل إساءة استخدام للمركز المهيمن<sup>(30)</sup>.

(29) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2021أ، إنفاذ المنافسة والبدائل التنظيمية: مذكرة من هنغاريا.

(30) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2021ب، إنفاذ المنافسة والبدائل التنظيمية: مذكرة من كولومبيا.

## ثالثاً - تزايد الحاجة إلى التعاون

25- كما هو موضح في الفصل الثاني أعلاه، هناك أوجه تآزر وأوجه توتر بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية. وبالنظر إلى أن سياسة المنافسة والسياسة الصناعية يتم تشكيلهما وتعديلهما بما يتماشى مع التغييرات والاتجاهات الأخيرة في الاقتصاد، بما في ذلك الرقمنة والتنمية المستدامة وتأثير كوفيد-19 والانكماش الاقتصادي، فإن العلاقة والتفاعل بينهما قد يتغيران أيضاً. وهذه العناصر نفسها مترابطة فيما بينها؛ وقد أدت جائحة كوفيد-19 إلى تسريع رقمنة الأسواق وتباطؤ في الاقتصاد العالمي. وتذكر بعض الدول الأعضاء أن المنافسة الفعالة تعالج هذه الاتجاهات بأقصى قدر من الكفاءة، ولذلك لم تُجر أي تغيير في مبادئ سياساتها المتعلقة بالمنافسة عندما كانت تنفذ تدابير اقتصادية مؤقتة أو تكيفها مع القطاعات المتأثرة بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، أصدرت حكومة الولايات المتحدة أمراً تنفيذياً عام 2021<sup>(31)</sup> وضح الدور الحاسم للمنافسة. ودعا الأمر التنفيذي جميع السلطات الحكومية إلى العمل معاً لتعزيز المنافسة وبناء أسواق أكثر قدرة على المنافسة في مختلف المجالات، مثل الزراعة والمعلومات والرعاية الصحية والاتصالات. وفي الوقت نفسه، ما فتئت دول أعضاء أخرى تكافح من أجل تخفيف حدة التوترات وتحقيق توازن بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية في سياق هذه التغييرات الأخيرة.

26- والواقع أن السياسات الصناعية تضع استراتيجيات تهدف إلى تطوير وتعزيز قطاعات معينة، مثل التركيز على قطاع تكنولوجيا المعلومات للنهوض بالتحول الرقمي على الصعيد الوطني والابتكار<sup>(32)</sup> وتمويل البحث والتطوير في مجالات محددة، مثل قطاع الطاقة من أجل تعزيز الطاقات المتجددة. والحكومات مطالبة أيضاً بمعالجة الانكماش الاقتصادي من خلال توليد فرص العمل والحفاظ عليها في القطاعات الأكثر تضرراً<sup>(33)</sup>. وتقوم الحكومات أيضاً بتنظيم الواردات ورفع الحواجز الموضوعية أمامها من أجل حماية الشركات المحلية<sup>(34)</sup> أو حتى من أجل خلق أبطال وطنيين (إقليميين) للحفاظ على القدرة التنافسية الوطنية ضد الشركات الأجنبية. ويلاحظ هذا الاتجاه ليس فقط فيما بين البلدان المتقدمة ولكن أيضاً بين البلدان النامية؛ واعتمد العديد من الحكومات إعانات ومساعدات حكومية

(31) الولايات المتحدة، 2021، أمر تنفيذي بشأن تعزيز المنافسة في الاقتصاد الأمريكي.

(32) في الاتحاد الأوروبي، تعد الاستراتيجية الرقمية المعنونة *A Europe fit for the digital age* إحدى الأولويات السياسية للفترة 2019-2024. وحددت رسالة من المفوضية الأوروبية، بعنوان "Investing in a smart, innovative and sustainable industry: A renewed [European Union] industrial policy strategy"، الأولويات الجديدة في السياسة الصناعية: الرقمنة، والاقتصاد الدائري خفيض الكربون، والاستثمارات في صناعة المستقبل، والابتكار والبعد الدولي. تهدف النمسا إلى تحقيق هدف الانبعاثات الصفرة لعام 2040 من خلال دعم طرق جديدة للإنتاج وزيادة كفاءة الطاقة ومن خلال حماية البيئة والبحث؛ قدمت الحكومة إعانات ضخمة لتخضير الصناعة (انظر، على سبيل المثال، <https://renewablesnow.com/news/austria-passes-eur-300m-subsidy-budget-for-green-energy-780126/> و <https://www.ft.com/content/007942a9-a55f-4d0c-b59a-d5a12a685e6d>). وفي مناطق أخرى، أبرزت اليابان "الاستثمار المحدد الهدف في مجالات العلوم والتكنولوجيا والابتكار" و"الاستثمار في التحول الأخضر والتحول الرقمي" في خطة عمل البلد لعام 2022. ووضعت السياسة الوطنية للثورة الصناعية الرابعة في ماليزيا لجعل التقدم التكنولوجي أكثر قوة من خلال التركيز على القطاعات الرئيسية.

(33) واتخذت الحكومات في جميع أنحاء العالم تدابير للتعامل مع الأثر الاقتصادي لجائحة كوفيد-19 والصدمات الخارجية الأخرى. على سبيل المثال، سيتم إنفاق 806,9 مليار يورو في إطار خطة التعافي لأوروبا (انظر [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en)).

(34) وفي باراغواي، على سبيل المثال، تعطي الأفضلية للصناعة الوطنية من خلال الإعفاءات الضريبية، وتخفيض أسعار الكهرباء، وفرض قيود على الواردات. وتستخدم المشتريات الحكومية أيضاً لحماية الصناعة الوطنية؛ وتقرض اللوائح (القانون رقم 2012/4838 والمرسوم رقم 2016/4929) نسبة معينة أو حصرية مطلقة للمنتجات المصنعة في البلد والصناعة الوطنية في العطاءات. وخلال جائحة كوفيد-19 على وجه الخصوص، زاد هامش الأفضلية لصالح المنتجات المحلية من 20 إلى 40 في المائة.

في سياق جائحة كوفيد-19<sup>(35)</sup>. ويمكن أن يتخذ الدعم أشكالاً مختلفة، بينها الأطر التنظيمية، بما في ذلك التشريعات والإعفاءات والإعانات، ولكنه يأتي أيضاً في مرحلة تنفيذ هذه السياسات. فعلى سبيل المثال، قدمت البرازيل قروضاً مدعومة لقطاعات محددة مثل الزراعة والأغذية والسياحة ومزايا ضريبية للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. وقدمت جنوب أفريقيا قروضاً مدعومة للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في قطاع الرعاية الصحية، وقدمت الهند إعانات دعم الأجور للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. وفي تركيا، منح قطاع النقل الجوي تخفيضاً في رسوم خدمات المطارات ورسوم الترخيص.

27- وتبذل سلطات المنافسة جهوداً استباقية لتقليل إلى أدنى حد من الآثار السلبية على المنافسة الناجمة عن السياسات الصناعية. وتشارك هذه السلطات في المشاورات المتعلقة بعمليات تقرير السياسات في حكوماتها أو تنسق وتتعاون بشكل وثيق مع الجهات المنظمة للقطاعات. وهي تقدم المشورة والتوصيات من وجهة نظر المنافسة إلى حكوماتها، إما في إطار ثابت لوضع السياسات أو على أساس طوعي. ولدى بعض الدول الأعضاء آليات تمكن سلطات المنافسة من إجراء تقييمات للمنافسة أو تقييم أثر الأنشطة التي تضطلع بها السلطات التنظيمية على المنافسة.

28- والنقاش الدائر حول دور كل من سياسة المنافسة والسياسة الصناعية وتفاعلها في دعم التنمية الاقتصادية يبرز من جديد في سياق الاتجاهات الاقتصادية الراهنة. وفي ضوء ذلك، يتناول هذا الفصل هذه التغييرات الخاصة، مع الإشارة إلى أمثلة ملموسة تتعلق بحكومات من جميع أنحاء العالم.

## ألف - الرقمنة<sup>(36)</sup>

29- وتضع الحكومات التحول الرقمي كأحد المجالات ذات الأولوية في سياساتها الوطنية من أجل تعزيز النمو الاقتصادي وزيادة الابتكار وتحقيق "الثورة الصناعية الرابعة". وهي تدعم القطاعات ذات الصلة، مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والإلكترونيات والميكاترونيات، من خلال التدابير التشريعية والإعانات. وتتماشى قوانين وسياسات المنافسة مع تلك الأهداف من حيث المبدأ، بل ويمكنها أن يؤدي دوراً رئيسياً في تحقيقها. ومع ذلك، فإن المعاملة التفضيلية من جانب الحكومات لشركات أو قطاعات معينة يمكن أن تعيق تحقيق تكافؤ الفرص في الأسواق، أو تزيد من تركيز القوة السوقية، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى إساءة استخدام المراكز المهيمنة في الأسواق الرقمية. ولذلك، ينبغي إشراك سلطات المنافسة في عملية وضع السياسات الرقمية، من خلال تقييم أثرها المحتمل على المنافسة من خلال تقديم الآراء والتوصيات.

30- وتشارك سلطات المنافسة في النظر في سياسة المنافسة وإنفاذ القانون في القطاعات الرقمية. وهي تنظر في القوانين واللوائح والأدوات المناسبة التي تحدد تلك الشواغل وتحكمها. ويسلم بعضها أيضاً بالحاجة إلى سياسة متوازنة في مجال المنافسة وإنفاذ القانون لضمان ألا تؤدي إلى إبطاء الابتكار والاستثمار في الاقتصاد الرقمي.

31- وفي السنوات القليلة الماضية، أدخلت بعض الولايات القضائية لوائح جديدة أو عدلت قوانينها المتعلقة بالمنافسة لاستيعاب شواغل المنافسة في الاقتصاد الرقمي على نحو أفضل. ويعد قانون الأسواق

(35) انظر، على سبيل المثال، منتجع البنك الدولي للإعانات والمساعدات الحكومية للتخفيف من آثار كوفيد-19 (تم الدخول إليه في 25 نيسان/أبريل 2023).

(36) للاطلاع على مزيد من الأمثلة على مبادرات سلطات المنافسة لمعالجة شواغل المنافسة التي تثيرها المنصات الرقمية، انظر قوانين المنافسة وسياساتها وتنظيمها في العصر الرقمي (TD/B/C.I/CLP/57).

الرقمية للاتحاد الأوروبي أحد أبرز الأمثلة على التنظيم المسبق للمنصات الرقمية. وهو يسمح بالإفاد المركز لمعالجة الشواغل الأكثر وضوحاً وبرزوا الناشئة في القطاع الرقمي فيما يتعلق بالمنصات الكبيرة على الإنترنت. وسنت اليابان قانون تحسين شفافية وإنصاف المنصات الرقمية<sup>(37)</sup> بهدف تحسين الشفافية والإنصاف في المعاملات، على ألا تتعارض اللوائح مع الابتكار الرقمي.

32- وتتطوي هذه اللوائح الجديدة على التعاون بين سلطات المنافسة والسلطات الصناعية لتشجيع الابتكار الرقمي، لأن بعض الاعتبارات السياسية يمكن أن تتجاوز اختصاص سلطة المنافسة. وشمل صوغ وتنفيذ قانون الأسواق الرقمية، إلى جانب المنافسة، مجالات سياساتية مثل الأسواق الداخلية، والصناعة، وريادة الأعمال، والمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وشبكات الاتصالات والتكنولوجيا. وفي اليابان، قاد مجلس الوزراء عملية صياغة قانون تحسين الشفافية والإنصاف في المنصات الرقمية بالتعاون مع اللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، ووزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة، ووزارة الشؤون الداخلية والاتصالات. وينص القانون صراحة على أنه "يجب تنفيذه بهدف تمكين مزودي المنصات الرقمية من ممارسة وإبداعهم بشكل كامل من خلال الحفاظ على مشاركة الدولة واللوائح الأخرى في الحد الأدنى الضروري". وفي ألمانيا، حيث عدل قانون المنافسة، أعدت الوزارة الاتحادية للشؤون الاقتصادية والطاقة مشروع التعديل بالتشاور مع مكتب الكارتلات الاتحادي. وفي الهند، سيتم إعداد مشروع قانون للمنافسة الرقمية لتنظيم السوق الرقمية مسبقاً، بما يتماشى مع توصيات<sup>(38)</sup> للجان المشتركة بين الوزارات في الحكومة وبالتشاور معها<sup>(39)</sup>.

33- وفي الوقت نفسه، نشر العديد من سلطات المنافسة بيانات ومبادئ توجيهية<sup>(40)</sup> لتوضيح نهجاً تجاه السلوك المانع للمنافسة من قبل المنصات الرقمية، بهدف تحقيق توازن بين تشجيع الابتكار وتعزيز المنافسة في الأسواق الرقمية. ورسمت هذه الوثائق خطأً فاصلاً بين الممارسات التجارية المقبولة وغير المقبولة ووفرت اليقين القانوني للشركات.

34- والتعاون الوثيق بين سلطات المنافسة والسلطات الصناعية مطلوب ليس فقط في تقرير السياسات، بل وأيضاً في الخبرة التقنية؛ وعادة ما تكون سلطات المنافسة غير مجهزة بالخبرة اللازمة للتكنولوجيا المطلوبة في الخدمات الرقمية. ومن شأن تحسين فهم التكنولوجيا نفسها أن يؤدي إلى إنفاذ قوانين المنافسة على نحو أكثر ملاءمة وإلى اعتماد نهج تجاه العالم الرقمي. وأبرمت هيئة المنافسة في البرازيل اتفاقية تعاون تقني مع وكالة حماية البيانات في البلد لتطوير العمل المشترك وتبادل المعلومات.

35- ومرة أخرى، يتمشى تعزيز الرقمنة والابتكار في الأسواق الرقمية مع الأهداف النهائية لقوانين وسياسات المنافسة. ولذلك، فإن التنسيق الوثيق بين هذين المجالين مثالي لتحقيق تلك الأهداف بطريقة أكثر فعالية وكفاءة.

(37) انظر Japan, n/d, *Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms*

(38) انظر [https://loksabhadocs.nic.in/lssccommittee/Finance/17\\_Finance\\_53.pdf](https://loksabhadocs.nic.in/lssccommittee/Finance/17_Finance_53.pdf)

(39) انظر <https://images.assettype.com/barandbench/2023-02/7e93ae0c-05b9-4565-9b5b-a9a6103ac6ff/Order.pdf>

(40) على سبيل المثال، النمسا (ورقة اقتراح بشأن الرقمنة وقانون المنافسة)، والصين (مبادئ توجيهية بشأن اقتصاد المنصات)، واليابان (مبادئ توجيهية بشأن إساءة استعمال مركز تفاوضي متفوق في المعاملات بين مشغلي المنصات الرقمية والمستهلكين الذين يقدمون معلومات شخصية وما إلى ذلك)، والاتحاد الروسي (توصيات بشأن الممارسات في استخدام تكنولوجيات المعلومات في التجارة، بما في ذلك الممارسات المتعلقة باستخدام خوارزميات الأسعار؛ توصيات بشأن الكشف عن الكارتلات وغيرها من الاتفاقات المانعة للمنافسة في الاقتصاد الرقمي ومنعها). نشرت جنوب إفريقيا مؤخراً *مبادئ توجيهية منقحة بشأن عمليات الاندماج الصغيرة*، والتي ستعمل على تحديد عمليات الاندماج والاستحواذ الصغيرة التي تتعلق بالأسواق الرقمية.

## باء - الاستدامة

36- تقود الأمم المتحدة الجهود الرامية إلى تعزيز التنمية المستدامة. واعتمدت الدول الأعضاء أهداف التنمية المستدامة في عام 2015 كنداء عالمي للعمل من أجل القضاء على الفقر وحماية الكوكب وضمان تمتع جميع الناس بالسلام والازدهار بحلول عام 2030 (A/RES/70/1). والحكومات والشركات في جميع أنحاء العالم مدعوة إلى تعزيز التزامها بأهداف التنمية المستدامة، التي تشمل دعم الطاقة المستدامة بأسعار معقولة، وتعزيز التصنيع المستدام وضمان الاستهلاك والإنتاج المسؤولين، فضلاً عن مكافحة تغير المناخ.

37- وفي الاتحاد الأوروبي، اعتمد الاتفاق الأخضر الأوروبي، وهو عبارة عن مجموعة من المبادرات السياسية التي تهدف إلى جعل أوروبا محايدة مناخياً بحلول عام 2050<sup>(41)</sup>. وأصبحت الاستدامة والأنظمة البيئية الأكثر صرامة والاستثمارات الخضراء أجزاء هامة من السياسات الإنمائية الوطنية للحكومات. ومن الأمثلة على الأنشطة المحددة التي تضطلع بها الحكومات تقديم الدعم المالي لتوسيع نطاق استخدام الطاقة المتجددة، والاستثمار في البحث والتطوير في هذا الميدان، ومنح إعفاءات ضريبية لاستهلاك الطاقة المتجددة. وفي منطقة أخرى، على سبيل المثال، سنت باراغواي قانوناً (القانون رقم 2019/6389) في عام 2019 يروج للوقود الأحياي من خلال إعفاء الصناعة من ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية وفرض مزج الوقود الأحياي الوطني مع الديزل.

38- ويمكن لقوانين وسياسات المنافسة أن تؤدي دوراً رئيسياً في دعم مبادرات الاستدامة، لأنها تشجع الابتكار، وتوفر فرصاً متكافئة للأعمال التجارية، وتشجع المستهلكين على اتخاذ أفضل الخيارات. وتُدفع الشركات نحو الابتكار في عمليات الإنتاج والتوزيع والمبيعات لتحقيق مزايا الاستدامة التي قد تؤدي إلى مزيد من الربحية بسبب اختيار المستهلك. والواقع أن المفوضية الأوروبية ذكرت أن القائمين على إنفاذ قوانين المنافسة بحاجة إلى التأكد من أنهم يقومون بدورهم في دعم السياسات الخضراء<sup>(42)</sup>.

39- وفي الوقت نفسه، قد تحتاج الشركات التي تتحمل مسؤولية تطوير اقتصاد أكثر استدامة بشكل متزايد إلى عمل منسق مع منافسيها من أجل الوصول إلى نتيجة معينة. وفي هذا السياق، قد ينشأ تعارض محتمل بين أهداف الاستدامة وحماية المنافسة.

40- والسؤال هنا هو إلى أي مدى يمكن السماح بالتعاون أو التنسيق بين المتنافسين بشأن الاستدامة من وجهة نظر المنافسة، وما إذا كانت سلطات المنافسة بحاجة إلى التحول إلى نهج أكثر تساهلاً فيما يتعلق باتفاقات الاستدامة. ولمعالجة هذه المسائل، يضع العديد من سلطات المنافسة، وبصورة متزايدة، توجيهات أو بيانات بشأن ما هو مسموح به بموجب قانون المنافسة. وتهدف هذه التوجيهات إلى تحقيق توازن بين تشجيع مبادرات الاستدامة وضمان المنافسة في السوق. فعلى سبيل المثال، في آذار/مارس 2022، أطلقت المفوضية الأوروبية مشاورات عامة حول مشاريع لوائح الإعفاءات الجماعية الأفقية المنقحة والمبادئ التوجيهية الأفقية، والتي تضمنت فصلاً مستقلاً جديداً عن تقييم الاتفاقيات الأفقية التي تسعى إلى تحقيق أهداف الاستدامة<sup>(43)</sup>.

(41) انظر [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

(42) انظر [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal_en)

(43) تشمل اللوائح الإعفاءات الجماعية في مجالي البحث والتطوير وإعفاءات التخصص الجماعية. انظر [https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_en)

41- وأعدت سلطات المنافسة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مثل النمسا<sup>(44)</sup> ومملكة هولندا<sup>(45)</sup>، مبادئ توجيهية بشأن اتفاقات الاستدامة توضح تطبيق قوانينها المتعلقة بالمنافسة على تلك المبادرات. وأطلقت سلطة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة مشاوره مفتوحة حول مسودة إرشاداتها بشأن اتفاقات الاستدامة البيئية في شباط/فبراير 2023<sup>(46)</sup>، والتي تتماشى مع المبادئ التوجيهية الأفقية للمفوضية الأوروبية. ونشرت هيئة المنافسة في اليابان أيضاً مسودة "المبادئ التوجيهية لمبادرات الأعمال التجارية، نحو تحقيق مجتمع أخضر" في كانون الثاني/يناير 2023، موضحة نوع اتفاقات التعاون التي يمكن أن تثير شواغل تتعلق بالمنافسة<sup>(47)</sup>.

42- وهناك أيضاً تحرك نحو اتخاذ إجراءات تشريعية من أجل النظر بشكل أوضح في الاستدامة في مجال المنافسة. وفي عام 2021، عدلت النمسا قانون المنافسة الذي أقر صراحة بأن اتفاقيات الاستدامة يمكن أن تستفيد من الإعفاءات الواردة في قانون المنافسة إذا كان الاتفاق "يساهم بشكل كبير في اقتصاد مستدام بيئياً أو محايد مناخياً". وأدخلت الصين أيضاً مفهوم الاستدامة البيئية في قانونها الخاص بالمنافسة. وهي تضع قائمة استثناءات لفائدة المصلحة العامة من شأنها أن تتيح وضع اتفاقات تعاون حتى ولو قيدت هذه الاتفاقات المنافسة، وهي تشمل الحفاظ على الطاقة والسياسة البيئية والإغاثة في حالات الكوارث<sup>(48)</sup>.

43- وإجمالاً، اتخذت سلطات المنافسة مبادرات استدامة كان معظمها في البلدان الأوروبية، مع استثناءات قليلة. ولا يزال من السابق لأوانه إجراء مناقشة بشأن التفاعل بين الاستدامة والمنافسة. وفي الوقت نفسه، يمكن لقانون المنافسة في العديد من الولايات القضائية أن يعتبر المصلحة العامة أو الآثار المشجعة للمنافسة أو المطالبات المتعلقة بالكفاءة مبرراً عاماً، حيث يمكن أخذ الاستدامة في الاعتبار. ولذلك، فإن التوجيه الملموس والواضح بشأن ما هو مقبول وما هو غير مقبول من حيث المنافسة أمر مرغوب فيه للغاية، يكمله التعاون بين سلطات المنافسة والهيئات الحكومية الأخرى، وتبادل أفضل الممارسات بين سلطات المنافسة في مختلف الولايات القضائية. وهنا تجدر الإشارة إلى دور الأونكتاد كمحفز عالمي لتيسير تبادل المعلومات والحوار.

## جيم - جائحة كوفيد-19 والأزمة الاقتصادية<sup>(49)</sup>

44- ويتزايد الطلب على تدخل الدولة في السوق في ظل الأزمة الاقتصادية الحالية، بما في ذلك التأثير السلبي لجائحة كوفيد-19. ورغم مرور ثلاث سنوات على تفشي الجائحة، فإن التعافي من الانكماش الاقتصادي الذي أحدثته لا يزال يمثل إحدى الأولويات العليا في جدول أعمال الحكومات. وقد

(44) انظر [https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user\\_upload/AFCA\\_Sustainability\\_Guidelines\\_English\\_final.pdf](https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/AFCA_Sustainability_Guidelines_English_final.pdf).

(45) انظر <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>.

(46) انظر <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-guidance-on-environmental-sustainability-agreements>.

(47) انظر <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/January/230118.html>.

(48) انظر [https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20\(3\).pdf](https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20(3).pdf).

(49) للاطلاع على بيان مفصل للآثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد 19 والإجراءات التي اتخذتها الحكومات لتحقيق التعافي، انظر، على سبيل المثال، UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

بدأت السياسات الصناعية في الانتشار، ويتم تبرير الإعانات المالية الضخمة كدعم طارئ في ظروف استثنائية للحفاظ على الأعمال التجارية ودعم القطاعات الأساسية وتأمين فرص العمل<sup>(50)</sup>. ويمكن أن تتخذ بعض هذه التدابير شكل النزعة القومية الاقتصادية لحماية الشركات المحلية، عن طريق تقديم إعانات أو ضمانات حكومية لهذه الشركات أو عن طريق رفع الحواجز أمام الواردات.

45- وأثارت أزمة كوفيد-19 مجموعة واسعة من قضايا المنافسة. وتشمل هذه القضايا الممارسات المانعة للمنافسة، مثل التكتلات الاحتكارية وإساءة استخدام القوة السوقية للاستفادة من الأزمة، والتلاعب بالأسعار، والاتفاقات الأفقية المتعلقة بالبحث والتطوير في مجال الطب، والإعفاءات من قواعد المنافسة من أجل تأمين إنتاج وتوزيع السلع الأساسية أو لدعم الصناعات في حالة الانكماش الاقتصادي<sup>(51)</sup>. ويتعين على سلطات المنافسة التي تتعرض لضغوط لتخفيف الحظر المفروض على السلوكيات المانعة للمنافسة والحد من استعراض عمليات الاندماج في هذه الظروف الاستثنائية، أن تقيم التوازن الصحيح بين الحاجة الملحة إلى معالجة الأثر الاقتصادي على الأعمال التجارية وهدف الحفاظ على المنافسة الفعالة وتكافؤ الفرص على المدى الطويل.

46- وشدد العديد من سلطات المنافسة على أهمية الدعوة إلى اتخاذ تدابير أكثر تشجيعاً للمنافسة والتوعية بالمنافسة لإقناع حكوماتها في هذه الحالة. فعلى سبيل المثال، قامت هيئة المنافسة في المكسيك بتجميع وإعادة صياغة التوصيات المنبثقة عن جهود الدعوة السابقة المتصلة بالقطاعات الشاملة لتعزيز نهج "إعادة البناء على نحو أفضل" في سياق الإنعاش. وشاركت سلطة المنافسة في إندونيسيا أيضاً في إعداد قانون لخلق فرص العمل في ظل الانكماش الاقتصادي. ونشرت لوائح الإعفاء الجماعي للشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في جنوب إفريقيا استجابة للعواقب الاقتصادية لجائحة كوفيد-19 بعد التشاور مع لجنة المنافسة في جنوب إفريقيا<sup>(52)</sup>.

47- ونشرت هيئة المنافسة الاتحادية في النمسا بياناً حول الآثار الاقتصادية الكلية لعمليات الاندماج في سياق أزمة كوفيد-19 (عمليات الاندماج أثناء الإغلاق) لتوضيح موقفها من الأزمة الاقتصادية<sup>(53)</sup>. ويقدم البيان للشركات قائمة مرجعية لتقييم عمليات الاندماج أثناء الإغلاق، ويشرح المعايير المطبقة لتقييم الشركات المتعترية مالياً، ويقدم لمحة عامة عن تأثير القوة السوقية وآثارها على الاقتصاد الكلي ويسرد البدائل الممكنة لعمليات الاندماج أثناء الإغلاق.

48- وهناك أيضاً بعض الحالات التي تفاعلت فيها سلطات المنافسة مع تدخلات هيئات حكومية أخرى. ومن الأمثلة على هذه الحالات، سلطة المنافسة في إندونيسيا، التي شاركت في صياغة قانون البلد الخاص بخلق فرص العمل بهدف التخفيف من أثره السلبي على المنافسة. وقدمت هيئة المنافسة في البرازيل توصيات إلى الحكومة برفض اللوائح الجديدة التي تهدف إلى التحكم في الأسعار في أسواق متأثرة بأزمة كوفيد 19.

(50) انظر أيضاً الحاشية 47 أعلاه.

(51) انظر، على سبيل المثال، <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>.

(52) انظر [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf).

(53) انظر [https://www.bwb.gov.at/fileadmin/user\\_upload/PDFs/AFCA\\_Positioning\\_paper\\_Shutdown\\_Mergers\\_EN.pdf](https://www.bwb.gov.at/fileadmin/user_upload/PDFs/AFCA_Positioning_paper_Shutdown_Mergers_EN.pdf).



## رابعاً - استنتاجات

### ألف - الجهود الرامية إلى الحفاظ على المنافسة وإعادة إحيائها قبل وبعد اعتماد التدابير السياساتية الصناعية من خلال تعزيز التعاون مع وزارتي الصناعة والاقتصاد

49- بما أن العديد من الحكومات مطالبة بالاستجابة للتغيرات الأخيرة في الاقتصاد من خلال تدخلات تستند إلى سياساتها الصناعية، ينبغي لسلطات المنافسة أن تبذل مزيداً من الجهود لتقييم أثر ذلك على المنافسة. وينبغي أن تعمل الحكومات على إعادة إحياء المنافسة المتأثرة أثناء وبعد تنفيذ التدابير السياساتية الصناعية، من خلال التعاون مع السلطات المعنية بالسياسات الصناعية.

50- وفي هذا الصدد، شددت سلطات المنافسة على أنشطة الدعوة بوصفها أداة لزيادة وعي الجهات المنظمة للقطاعات ومقرري السياسات بالمنافسة وكسب التأييد لاتخاذ تدابير أكثر تشجيعاً للمنافسة. وتشمل هذه الدعوة دورها الاستشاري في عمليات تقرير السياسات وأنشطة التوعية التي تستهدف أصحاب المصلحة هؤلاء. والواقع أن السياسات الصناعية الوطنية، ليس في البلدان المتقدمة فحسب، بل وأيضاً في البلدان النامية، تعترف بأهمية المنافسة كدعامة للنمو الاقتصادي<sup>(54)</sup> وتكلف سلطات المنافسة بالمشاركة في وضع السياسات الصناعية عن طريق التدخل وتقديم توصيات بشأن سياسات المنافسة إلى الحكومات.

51- ومن المستصوب أن تكون هناك آليات أكثر انتظاماً للتعاون بين سلطات المنافسة والسلطات الصناعية، مثل التشاور الإلزامي مع سلطات المنافسة وتقييم المنافسة قبل وبعد الأخذ بتدابير سياساتية صناعية، بدلاً من مجرد التعاون الطوعي والمخصص فقط.

### باء - تعزيز قدرات سلطات المنافسة على الاستجابة للتغيرات الاقتصادية

52- تواجه الحكومات سلسلة من التغييرات في الاقتصاد والاقتصاد الرقمي سريع التطور. ويتعين على سلطات المنافسة رصد ظهور الصناعات والاستجابة لها بسرعة.

53- ولذلك، ثمة حاجة إلى أن تعزز سلطات المنافسة قدراتها وخبراتها لكي تتمكن من التعامل بسرعة وفعالية مع هذه التغييرات. ويمثل التعاون التقني بين السلطات الصناعية وسيلة لمعالجة نقص الخبرة. ففي كندا، شهدت موارد هيئة المنافسة زيادة كبيرة عام 2021 لتعزيز قدرتها على الإنفاذ وضمان تزويدها بالأدوات الرقمية اللازمة لحماية المنافسة في اقتصاد اليوم<sup>(55)</sup>. وتخطط ماليزيا لتعديل قانون المنافسة عام 2023 من أجل تعزيز القدرة المؤسسية في مجال الإنفاذ، لا سيما فيما يتعلق بسلطات التعامل مع مسائل الاقتصاد الرقمي<sup>(56)</sup>.

(54) على سبيل المثال، يذكر **مخطط الاقتصاد الرقمي الماليزي** أن الحكومة توائم التدابير المؤيدة للمنافسة مع سياسة الاقتصاد الرقمي لتعزيز المنافسة العادلة، وأن هيئة المنافسة في ماليزيا ستأخذ زمام المبادرة لمساعدة الحكومة في ضمان التنفيذ الكفء والفعال، فضلاً عن إنفاذ سياسات وقوانين المنافسة، من أجل تحقيق تكافؤ الفرص في الاقتصاد الرقمي. ويتضمن المخطط أيضاً خططاً لإنشاء "إطار لتقييم أثر المنافسة مدرج في عملية تقييم الأثر التنظيمي في صياغة القوانين والسياسات". واعتمدت باراغواي **خطة إنمائية وطنية**، تشمل المنافسة كإحدى ركائز النمو الاقتصادي الشامل، معترفة بأهمية قانون المنافسة الوطني كأداة لحماية المستهلكين.

(55) انظر <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competitive-canada-competition/education-and-outreach/publications/building-more>

(56) انظر <https://www.myc.gov.my/sites/default/files/Consultation%20Document%20for%20the%20Proposed%20Amendments%20of%20Act%20712%205B25.4.22%205D.pdf>



54- ومن المهم أيضاً تحسين الاتساق والموثوقية في سياسة المنافسة. ويصبح ذلك مساهمة أساسية عندما تقوم سلطات المنافسة بإنفاذ قوانين المنافسة أو التعاون مع السلطات الصناعية الأخرى. وعلى وجه الخصوص، تساعد موثوقية سلطة المنافسة في الحصول على القبول من أصحاب المصلحة الآخرين عندما تترتب على إنفاذ القانون أو الدعوة إلى المنافسة من جانب سلطة المنافسة آثارٌ على السياسة الصناعية. ولتعزيز مصداقية سياسة المنافسة، ينبغي لسلطات المنافسة أن تجمع الخبرات من خلال الاتصال المستمر مع الوكالات الحكومية الأخرى والمنظمات الدولية والأوساط الأكاديمية.

55- وفي ضوء ما تقدم، لعل الدول الأعضاء تود أن تنظر في المسائل التالية بشأن التفاعل بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية:

- (أ) ما هو الدور الذي يمكن أن تؤديه سلطات المنافسة لكي تتعامل الحكومات على نحو أفضل مع التغيرات الاقتصادية الأخيرة، مثل الرقمنة والتنمية المستدامة والأزمة الاقتصادية؟
- (ب) ما هي التحديات التي تواجهها سلطات المنافسة، ولا سيما السلطات المنشأة حديثاً، في تطبيق سياسات المنافسة على السياسات الصناعية؟ ما هي الحلول لهذه التحديات؟
- (ج) كيف يمكن تحسين أطر وآليات التفاعل بين سلطات المنافسة ومقرري السياسات الصناعية؟