

Distr.: General  
28 April 2021  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة التاسعة عشرة

جنيف، 7-9 تموز/يوليه 2021

البند 6 من جدول الأعمال المؤقت

## الدعوة إلى المنافسة أثناء أزمة كوفيد-19 وفي أعقابها

### مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

يُقصد بالدعوة إلى المنافسة الترويج لمبادئ المنافسة في إطار مناقشة السياسات والعمليات التنظيمية مع الحكومات والهيئات العامة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. والدعوة إلى المنافسة أداة مؤثرة في النهوض بثقافة المنافسة.

وفي حين أدى مرض فيروس كورونا لعام 2019 (كوفيد-19) إلى ظهور مبادرات جديدة اتخذتها سلطات المنافسة للاستجابة لبيئة سوق سريعة الخطى ومتطورة، فقد اختبر أيضاً أدوات الدعوة القائمة من قبل. واضطلعت سلطات المنافسة بأنشطة الدعوة عن طريق تقديم المشورة للحكومات بشأن كيفية تنظيم الأسواق للحد من الأعباء الإدارية التي تثقل كاهل الشركات في حالات الأزمات وتيسير دخول شركات جديدة.



الرجاء إعادة الاستعمال

## أولاً - مقدمة\*

- 1- تدخلت الحكومات بشكل نشط للتصدي لمرض فيروس كورونا لعام 2019 (كوفيد-19) باتخاذ تدابير تقييدية صارمة، حيث فرضت حجراً واسع النطاق لمنع انتشار العدوى بين السكان. وقد أثرت هذه التدابير تأثيراً شديداً على الاقتصاد، ولا سيما في قطاعات مثل السياحة والضيافة والنقل الجوي والبيع بالتجزئة، مما أدى إلى إفلاس المؤسسات التجارية وإغلاقها وإلى تفاقم البطالة.
- 2- وتعرضت الأسواق لنكسة قوية بسبب الشكوك التي خلفتها الأزمة والتغيرات في نمط الاستهلاك التي نتجت عنها، في حين زاد استخدام المنصات الرقمية والتجارة الإلكترونية زيادة كبيرة مما أكسب بعض الجهات الفاعلة الرقمية قوة سوقية واسعة النطاق<sup>(1)</sup>.
- 3- وعادةً ما تقسح الأزمات المجال للتخلي عن المنافسة لصالح تدخل الدولة الشديد في الاقتصاد. وقد دفعت الأزمة التي سببتها جائحة كوفيد-19 الحكومات إلى التحرك بسرعة من دون أن تنظر بالضرورة في إعطاء الأولوية للأسواق التنافسية<sup>(2)</sup>.
- 4- وتجدر الإشارة إلى أن عملية إنفاذ قوانين المنافسة ظلت جارية ولم تتغير، نظراً للمرونة التي تتسم بها قواعد المنافسة. فلم تكفّ سلطات المنافسة عن رصد الأسواق، ومتابعة التدابير التشريعية والتنظيمية المتخذة من الحكومات، وقواعد المشتريات الحكومية، والمعونة الحكومية الموجهة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي، وقدمت المشورة والخبرة، باستخدام أدوات الدعوة إلى المنافسة لحماية وتعزيز هياكل الأسواق التنافسية وأدائها.
- 5- وتهدف هذه المذكرة الأساسية إلى بيان الآتي: (أ) كيف يمكن أن تكون الدعوة إلى المنافسة أداةً لنشر ثقافة المنافسة وتحسين أداء الأسواق؛ و(ب) كيف تتعاطى سلطات المنافسة للاستجابة للتحديات التي تطرحها جائحة كوفيد-19.

## ثانياً - الدعوة إلى المنافسة كأداة لنشر ثقافة المنافسة

- 6- تشير الدعوة إلى المنافسة إلى الترويج لمبادئ المنافسة في إطار المناقشات المتعلقة بالسياسات والعمليات التنظيمية، كما تشير إلى الخطاب الذي تمرره سلطات المنافسة إلى الجهات الفاعلة في السوق وأصحاب المصلحة الآخرين<sup>(3)</sup>.

\* يستند مضمون هذه الوثيقة الأساسية إلى الردود التي قدمتها الدول الأعضاء من مناطق مختلفة من العالم على دراسة استقصائية أجراها الأونكتاد في عام 2020. وقد جرى تحليل الردود بين كانون الثاني/يناير وأذار/مارس 2021.

(1) بسبب القيود التي اعتمدها الحكومات وتغير العادات في استهلاك السلع والخدمات. بالفعل، دفعت تدابير إغلاق المتاجر من أجل تجنب الاتصال الجسدي والحد من حالات العدوى المستهلكين إلى الشراء عبر الإنترنت على حساب التسوق من المحلات التجارية التقليدية.

(2) اقترحت بعض الدول الأعضاء، مثل باراغواي، تحديد أسعار السلع والخدمات الاستهلاكية الأساسية لتجنب المضاربة والأسعار المفرطة.

(3) الأونكتاد، 2014، استراتيجيات سلطات المنافسة في مجال الاتصال كأداة للأداء الفعال، عرض قدمته أمانة الأونكتاد في الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، 10 تموز/يوليه؛ انظر أيضاً

- 7- وبالنسبة لسلطة المنافسة، تتطوي الدعوة على ما يلي: (أ) تعزيز بيئة تنافسية؛ و(ب) تقديم المشورة للحكومات والهيئات العامة بشأن الأطر التشريعية والتنظيمية؛ و(ج) إنكاء وعي القطاع الخاص والمجتمع المدني بفوائد المنافسة على رفاه المستهلك والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.
- 8- وتتسم الدعوة إلى السياسات المؤيدة للمنافسة بأهمية خاصة عند الانتقال من اقتصاد قائم على القطاعات العامة والاحتكارية إلى اقتصاد قائم على الأسواق المتحررة، من خلال الخصخصة وإلغاء القيود التنظيمية، وبخاصة في القطاعات الاقتصادية الاستراتيجية، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة<sup>(4)</sup>.
- 9- والأنشطة المضطلع بها في إطار الدعوة إلى المنافسة هي مسار للعمل يهدف إلى منع وحل المشاكل في أداء الأسواق التي تنشأ أساساً في القطاع العام (الحكومات والبرلمانات والهيئات التنظيمية).
- 10- وبالنسبة لسلطات المنافسة في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، تتسم المشاركة في الدعوة إلى المنافسة بأهمية بالغة في تعزيز أهداف وفوائد سياسة المنافسة والترويج لها، وفي تنفيذ التوصيات المتعلقة بتغيير الأطر التشريعية. وتسعى جهود النهوض بأنشطة الدعوة إلى المنافسة إلى بناء القدرة على إنفاذ قواعد المنافسة بفعالية في الوقت الذي تشهد هذه الاقتصادات تغيرات جوهرية في السوق. وتجدر الإشارة إلى أن الدعوة أقل إثارة للجدل من إنفاذ القانون في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لأنها تُترجم إلى إنكاء الوعي وتقديم المعلومات والمشورة بشأن اتخاذ الإجراءات، وهي جميعاً عمليات إيجابية وبيداغوجية وغير متضاربة في طبيعتها.
- 11- ومن أهم مجالات الدعوة إلى المنافسة الإصلاحات التنظيمية و/أو خصخصة القطاعات الاقتصادية أو الشركات الاستراتيجية وإزالة الضوابط التنظيمية عنها، لأن البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية عادة ما تكون فيها صناعات الهياكل الأساسية (أي الاتصالات السلكية واللاسلكية، والكهرباء، والسكك الحديدية، والنقل الجوي، والموانئ والنقل البحري، والنفط والغاز الطبيعي) قائمة على شركات مملوكة للدولة. ويمكن أن تكون التقييمات المتعلقة بالمنافسة والمشورة المقدمة في هذا المضمار مفيدة للغاية، لأنها تساهم في زيادة الكفاءة وتهيئة بيئة مواتية للأعمال التجارية، يزدهر فيها الاستثمار الأجنبي المباشر والابتكار وتتوافر فرص كافية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتدعم الانتقال السلس إلى اقتصاد السوق. وينبغي أن تضطلع سلطات المنافسة بدورها الاستشاري فيما يتعلق بالتشريعات واللوائح التنظيمية الجديدة في هذا السياق من منظور اقتصادي وقانوني وبطريقة مستقلة ونزيهة.
- 12- ولأنشطة الدعوة إلى المنافسة الموجهة إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني أهداف مختلفة، أهمها انفتاح الأسواق، وإزالة الحواجز، والحد من البيروقراطية والتكاليف، مع زيادة فرص الأعمال التجارية، بما في ذلك بالنسبة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، فضلاً عن توسيع نطاق الاختيار، وخفض الأسعار، وتحسين النوعية، وزيادة رفاه المستهلك عموماً.
- 13- وتجدر الإشارة إلى أن الاستقلالية المحدودة لسلطات المنافسة عن الحكومة والجهات الفاعلة الهامة في السوق والاعتراف المحدود بدورها في صفوف القطاعين العام والخاص والأعمال التجارية والمستهلكين، من العوامل التي قد تثني عن النهوض بأنشطة الدعوة إلى المنافسة. ومن أجل التغلب على هذا العائق، يمكن أن يساعد الدعم المقدم من سلطات المنافسة الأكثر خبرة ومن المنظمات والشبكات الدولية سلطات المنافسة الفتية في البلدان النامية على تحسين أدائها في مجال الدعوة.

(4) الأونكتاد، 2014، فوائد سياسات المنافسة على المستهلكين، عرض قدمته أمانة الأونكتاد في الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، 8 تموز/يوليه؛ انظر أيضاً TD/B/C.I/CLP/27.

## إطار عمل الأونكتاد

14- يتناول قانون الأونكتاد النموذجي بشأن المنافسة<sup>(5)</sup> مسألة الدعوة إلى المنافسة وأهميتها في الفصل السابع، ويناقش أهميتها في العلاقة بين سلطة المنافسة والهيئات التنظيمية، بما في ذلك الهيئات التنظيمية القطاعية، وفيما يتعلق بالتنظيم والإصلاح التنظيمي. بالفعل، يسلب آخر تنقيح لشروح الفصل السابع الضوء على الآتي:

... يكتسي تقديم سلطة معنية بالمنافسة للمشورة قيمة خاصة في ضمان أن يسفر فعلياً نظام القواعد التنظيمية المنشأ حديثاً عن النتائج المتوقعة من حيث تعزيز الكفاءة. وقد تكون خبرة السلطة المعنية بالمنافسة، على سبيل المثال، مفيدة في تحديد التدابير اللازمة لتسهيل دخول أطراف جديدة إلى السوق. وفيما يتعلق بأشكال التنظيم الأخرى، من المقترح أن تُشرك السلطة المعنية بالمنافسة بشكل فعلي في العملية التشريعية.

ويضيف آخر تنقيح للفصل السابع كذلك أن آراء سلطات المنافسة يمكن أن تكون أكثر أهمية فيما يتعلق بالصناعات والأسواق الجديدة، ويخلص إلى أن عدداً من النظم المتعلقة بقوانين المنافسة يعهد إلى سلطة المنافسة بدور في مجال الدعوة على المستوى التشريعي.

15- وفي إطار المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد إلى الدول الأعضاء على الصعيدين الوطني والإقليمي على السواء، يؤدي تعزيز الدعوة إلى المنافسة من أجل خلق ثقافة المنافسة من خلال نهج متعدد أصحاب المصلحة دوراً محورياً. وفي إطار نشر استعراضات الأقران الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة، ينظم الأونكتاد أيضاً حلقات عمل منتظمة بشأن الدعوة للمسؤولين الحكوميين والبرلمانيين والهيئات التنظيمية القطاعية ومجتمع الأعمال التجارية ومنظمات المستهلكين والممارسين والسلطة القضائية.

16- وقد وضعت هيئات أخرى متعددة الأطراف أدوات عملية لدعم الدعوة إلى المنافسة، مثل الشبكة الدولية للمنافسة<sup>(6)</sup> ومجموعة أدوات تقييم المنافسة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>(7)</sup>. كما نشرت الشبكة الدولية للمنافسة تقريرين بشأن الموضوع، الأول عن تقييم أعمال الشبكة المقبلة في مجال الدعوة إلى المنافسة، والثاني عن الخبرات في مجال الدعوة إلى المنافسة في الأسواق الرقمية<sup>(8)</sup>.

(5) اعتمد قانون الأونكتاد النموذجي بشأن المنافسة في أوائل التسعينيات من القرن الماضي. وهو يتألف من جزء أول بشأن العناصر الفنية الممكنة لقانون المنافسة، الذي يشمل 13 حكماً، وجزء ثان بشأن شروح فصول القانون النموذجي بشأن المنافسة، التي يجري تحديثها بانتظام (انظر TD/B/C.I/CLP/L.7، قانون الأونكتاد النموذجي بشأن المنافسة (2017)، الجزء 2، الفصل السابع المنقح).

(6) الشبكة الدولية للمنافسة، مجموعة أدوات الدعوة إلى المنافسة، الجزء الأول، متاحة على الرابط التالي: [internationalcompetitionnetwork.org](http://internationalcompetitionnetwork.org).

(7) منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي، 2010، مجموعة أدوات تقييم المنافسة، متاحة على الرابط التالي: [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

(8) الشبكة الدولية للمنافسة، 2009، تقرير عن تقييم شروط وتوصيات أعضاء الشبكة بشأن عمل الشبكة المقبل في مجال الدعوة إلى المنافسة، متاح على الرابط التالي: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/assessment-of-icn-work-on-competition-advocacy-2009/>، والشبكة الدولية للمنافسة، 2019، تقرير عن التجارب الأخيرة لأعضاء الشبكة (2015-2018) في تنفيذ أنشطة الدعوة إلى المنافسة في الأسواق الرقمية، متاح على الرابط التالي: [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/AWG\\_AdvDigital.MktsReport2019.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/AWG_AdvDigital.MktsReport2019.pdf).

## ثالثاً - التحديات التي تطرحها جائحة كوفيد-19

17- استجابت سلطات المنافسة لاضطرابات السوق باتخاذ تدابير مختلفة، حيث عالجت النقص في السلع الاستهلاكية الأساسية والزيادات الفجائية في أسعارها، وخففت شروط تطبيق القانون بالنسبة إلى أنواع معينة من الاتفاقات المبرمة بين الشركات، وقدمت المشورة إلى الحكومات بشأن كيفية اتخاذ القرارات للتعامل مع الأزمة الصحية والاقتصادية.

18- وأصبح العمل الذي تضطلع به سلطات المنافسة في مجال الدعوة عنصراً أساسياً في إدارة الأزمة، بفضل المشورة التي تقدمها للحكومات بشأن كيفية تنظيم الأسواق للحد من الأعباء الإدارية التي تتقل كاهل الشركات في حالات الأزمات وتيسير دخول شركات جديدة<sup>(9)</sup>.

### ألف - تحديد مشاكل المنافسة الناشئة عن التدابير المتخذة بسبب أزمة كوفيد-19

19- اضطرت الحكومات بسبب الآثار الاقتصادية للجائحة إلى الاضطلاع بدور قوي ونشط لحماية الصحة العامة، والحد من الأضرار الاقتصادية القصيرة الأجل الناجمة عن الجائحة، واتخذت تدابير تهدف إلى تحقيق انتعاش قوي ومستدام وشامل في المدى البعيد. وأحدث تفشي الوباء تصدعاً في سلاسل الإمداد، وتعرّضت أنشطة اقتصادية عدة، ولا سيما في قطاع الخدمات (البيع بالتجزئة، والضيافة، والسياحة، والأحداث الثقافية والرياضية، من بين خدمات أخرى) وتوقف نشاط النقل الدولي.

20- وتواجه اقتصادات العديد من البلدان الناشئة والمتقدمة النمو توقعات منخفضة للنمو الاقتصادي، وتحديات اجتماعية واقتصادية متزايدة<sup>(10)</sup>، بما في ذلك تقادم البطالة وعدم المساواة والفقر<sup>(11)</sup>. ومن المشكلات الأخرى الناجمة عن الجائحة، زيادة الأنشطة غير الرسمية التي تجعل من إعادة تنشيط الاقتصاد إحدى أكثر المسائل إلحاحاً، ولا سيما بالنسبة إلى اقتصادات البلدان النامية.

21- وينبغي لسلطات المنافسة أن تعمل جنباً إلى جنب مع الحكومات لكي تسدي إليها المشورة بشأن تصميم تدابير الانتعاش الاقتصادي، من خلال الدعوة إلى المنافسة التي تشكل أداة ذات أهمية بالغة في أوقات الأزمات. ويتعين على سلطات المنافسة أن تتنظر في سيناريوهات ما بعد جائحة كوفيد-19 وأن توضح أن الأخذ بنهج متساهل للغاية قد يعوق الانتعاش الاقتصادي في المديين المتوسط والبعيد. ذلك أن سلطات المنافسة تضطلع فعلاً بدور هام في تعزيز الأسواق التنافسية والتنظيم الجيد، ولذلك ينبغي أن تستخدم الأدوات التي يتيحها لها القانون لتأكيد آرائها.

22- وفي ظل الوضع الراهن، اختارت سلطات المنافسة أن تركز على ثلاثة مجالات لمعالجة هذه الأزمة: الإصلاحات المؤيدة للمنافسة والتنظيم الجيد، والمشتريات العامة، والمساعدة الحكومية.

(9) على النحو المبين أدناه (في الفرع 1-3)، وضعت بعض السلطات المعنية بالمنافسة أدوات محددة لكشف وتلقي الشكاوى المتعلقة بأداء الأسواق المتأثرة بالجائحة.

(10) يبرز الأونكتاد كيف أن وطأة الأزمة الاقتصادية العالمية التي خلفتها الجائحة كانت الأشد في البلدان النامية، وذلك بسبب محدودية الحيز المالي وتشديد القيود على ميزان المدفوعات وعدم كفاية الدعم الدولي. انظر UNCTAD, 2021, Trade and Development Report Update: Out of the frying pan... into the fire?, Geneva.

(11) الأونكتاد، 2020، بيان الأمين العام للأونكتاد بمناسبة اليوم الدولي للمشاريع البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم، حدث افتراضي، 24 حزيران/يونيه، متاح على الرابط التالي: <https://unctad.org/en/pages/SGStatementDetails.aspx?OriginalVersionID=262>

## باء - المنافسة كمبدأ توجيهي في اعتماد تدابير الانتعاش الاقتصادي

23- في حالات الأزمات السابقة، مثل الأزمة المالية 2009/2008<sup>(12)</sup>، كان هناك خطر من أن تتدخل الحكومات في الأسواق على حساب المنافسة، وذلك مثلاً بتخفيف قوانين الاندماج، أو اعتماد لوائح حمائية، أو توجيه الحوافز نحو "الشركات الوطنية العملاقة"<sup>(13)</sup>.

24- وتكتسي الإصلاحات المؤيدة للمنافسة أهمية خاصة لمواجهة الأزمة الراهنة لأن نقص السيولة يتطلب اتخاذ تدابير تشجع الانتعاش السريع لمستويات الاستهلاك إلى ما كانت عليه قبل تفشي كوفيد-19. لذا، يتعين على سلطات المنافسة أن تبذل جهوداً حثيثة في مجال الدعوة لتجنب تحقيق أهداف قصيرة الأجل - مثل إنقاذ الشركات من الإفلاس - تضر بالمنافسة في الأسواق، وتؤدي من ثم إلى إضعاف الانتعاش الاقتصادي في المدى البعيد. وينبغي النظر في سيناريوهات ما بعد جائحة كوفيد-19 حتى في خضم الأزمة، والأمر متروك لسلطات المنافسة لتوجيه رسالة قوية مفادها أن المنافسة ليست هي المشكلة، حيث ينبغي أن تواصل الأسواق أداءها بكفاءة لصالح المستهلكين، بل ينبغي أن تكون جزءاً من الحل.

25- وفيما يتعلق بالتدابير الأطول أجلاً، ينبغي أن تحول جهود الدعوة التي تبذلها سلطات المنافسة دون ظهور حواجز تنظيمية جديدة أمام دخول الأسواق والمنافسة الفعالة كنتيجة للإصلاحات. ويتطلب الانتعاش القوي والمستدام إصلاحات هيكلية مؤيدة للمنافسة ومنع الحواجز التنظيمية غير المبررة من إعاقة الوصول الحر للشركات والمستثمرين إلى الأسواق من أجل حماية المنتجين المحليين<sup>(14)</sup>. ولذلك، ستكون جهود الدعوة أساسية لمساعدة واضعي السياسات على تنفيذ إصلاحات مؤيدة للمنافسة من أجل تنشيط الانتعاش الاقتصادي بعد الجائحة.

26- وفي ظل الوضع العالمي الراهن المنقطع النظير، الذي يؤثر على البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء، ينبغي أن تظل سلطات المنافسة يقظة فيما يتعلق بالتدابير التي تتوخى الحكومات اعتمادها وأن تستعيد من السلطات الممنوحة لها بموجب القانون.

27- وتقدم الفقرات التالية بعض الأمثلة على التدابير المحددة التي اتخذتها الحكومات والسلطات.

28- وفيما يلي بعض الأمثلة من البلدان النامية والاقتصادات الناشئة:

(أ) البرازيل - في سياق الدعوة إلى المنافسة، تتدخل سلطة المنافسة في البلد، وهي المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي، في التدابير الرامية إلى إعادة النشاط الاقتصادي من خلال تقديم الدعم التقني لعملية صنع القرارات العامة، ولا سيما بتحليل الجوانب المتعلقة بالمنافسة في المقترحات المطروحة. وتقدم إدارة الدراسات الاقتصادية الدعم في سياق عملية صنع القرارات المتصلة بالمسائل

(12) انظر Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, Competition and the financial crisis, متاح على الرابط التالي: <https://www.oecd.org/competition/sectors/42538399.pdf>.

(13) شهدت الأزمة المالية الأخيرة تقديم مساعدات حكومية وعمليات تأميم واندماجات ضخمة، وظهرت مدرستان فكريتان فيما يتعلق بدور قانون المنافسة. فقد دفع البعض بأنه ينبغي تعليق تنفيذ قواعد المنافسة طوال فترة الأزمة، حتى تتمكن الهيئات التنظيمية من التركيز فقط على هدف الحفاظ على استقرار النظام المالي. في حين شدد آخرون على ضرورة التزام الصرامة في تنفيذ قواعد المنافسة أثناء الأزمات من أجل ضمان تكافؤ الفرص وتنسيق رد الفعل على الأزمة، وتجنب السباق المبدد على الإعانات بين البلدان لجذب أصحاب الودائع والمستثمرين. زد على ذلك أن الآثار الطويلة الأجل المترتبة على تخفيف سياسة المنافسة يمكن أن تكون وخيمة. ويكاد يكون من المستحيل عكس اتجاه عمليات الاندماج التي تؤدي إلى أسواق شديدة التركيز. انظر UNCTAD, 2010, *Creating Business Linkages* (United Nations publication, New York and Geneva).

(14) انظر UNCTAD, 2015, Addressing regulations and non-tariff measures to strengthen regional integration and sustainable growth, متاح على الرابط التالي: [https://unctad.org/system/files/official-doc\\_ument/ditc2015misc2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-doc_ument/ditc2015misc2_en.pdf).

الاقتصادية إلى هيئة الإشراف العامة والمحكمة التابعة للمجلس الإداري للدفاع الاقتصادي، فضلاً عن السلطات البرازيلية الأخرى، وتسهم بمدخلات تقنية في المشاورات العامة وتشارك في اللجان التقنية لتقديم الدعم التقني وتحديث المعرفة العلمية ونشر ثقافة الدفاع عن المنافسة في المجتمع<sup>(15)</sup>.

(ب) **مصر** - تحرص سلطة المنافسة في البلد، وهي الهيئة العامة للمنافسة، على المشاركة في صياغة الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة استجابةً للأزمة وتقديم المشورة إلى الحكومة. وتجدر الإشارة إلى أن هيئة المنافسة المصرية اتخذت العديد من التدابير المتعلقة بالدعوة في القطاع الطبي، حرصاً منها على التعاون مع حكومة مصر من أجل معالجة الآثار المترتبة على جائحة كوفيد-19. وقدمت هيئة المنافسة المصرية توجيهات بشأن سبل التصدي للتلاعب في العطاءات وطرق الكشف المختلفة عن الخروقات، إلى الهيئة المصرية للشراء الموحد والإمداد والتموين الطبي، المسؤولة عن شراء سلع طبية معينة من مختلف الشركات وإعادة بيع هذه المنتجات إلى مختلف المستشفيات في مصر<sup>(16)</sup>.

(ج) **الاتحاد الروسي** - يتمثل النشاط الرئيسي للدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكارات في ممارسة السلطات المتصلة بمنع وقمع الإجراءات المانعة للمنافسة التي تتخذها الكيانات الاقتصادية والاحتكارات الطبيعية والسلطات. وفي 23 أيلول/سبتمبر 2020، وافقت حكومة الاتحاد الروسي على خطة عمل وطنية لضمان استعادة الوظائف والدخول المفقودة، وإنعاش النمو الاقتصادي، وتنفيذ التغييرات الهيكلية الطويلة الأجل في الاقتصاد. ووفقاً للخطة، فإن الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار مسؤولة عن تنفيذ إحدى المبادرات الرئيسية للتعجيل بالتنمية التكنولوجية للاقتصاد وزيادة إنتاجية اليد العاملة.

(د) **جنوب أفريقيا** - في عام 2020، اعتمدت الحكومة خطة جنوب أفريقيا لإعادة إعمار الاقتصاد وإنعاشه كجزء من استجابة وطنية وضعت للتصدي لجائحة كوفيد-19 عملاً بقانون إدارة الكوارث. ويهدف هذا القانون إلى ما يلي: '1' إيجاد فرص عمل، وذلك أساساً من خلال الاستثمار بكثافة في الهياكل الأساسية وبرامج العمالة الجماعية؛ و'2' إعادة تنشيط التصنيع، مع التركيز على المشاريع التجارية الصغيرة؛ و'3' التعجيل بالإصلاحات الاقتصادية لإطلاق العنان لفرص الاستثمار والنمو؛ و'4' مكافحة الجريمة والفساد؛ و'5' النهوض بقدرات الدولة. وفي إطار اضطلاع لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا بمهمتها المتمثلة في ضمان إسهام الخطة في إعادة بناء اقتصاد البلد وإنعاشه، يتمثل الدور الرئيسي للجنة في تنظيم المنافسة بإزالة القيود والحوجز التي تعترض المنافسة، والسماح ببعض الممارسات التي قد تكون مانعة للمنافسة إذا تبين أن هذه الممارسات ضرورية لدعم التنسيق الملائم للنمو بين الشركات. وقد عملت لجنة المنافسة عن كثب مع الحكومة والمؤسسات التجارية لتقديم المشورة أو النهوض بأنشطة الدعوة فيما يتعلق بتدخلات محددة مقترحة في مجال السياسة العامة من أجل تحقيق الانتعاش الاقتصادي. والهدف من هذا التعاون هو التحقق من أن سياسة المنافسة تقع في صميم أي استراتيجيات للانتعاش الاقتصادي بغية زيادة مستويات المنافسة - مع إعطاء الأولوية لتمكين المشاريع الصغيرة والمتوسطة والأفراد المحرومين تاريخياً في الأسواق<sup>(17)</sup>.

29- ومن الأمثلة الواردة من البلدان المتقدمة النمو ما يلي:

(15) ورقة مقدمة من البرازيل رداً على دراسة الأونكتاد الاستقصائية لعام 2020 (انظر الحاشية\*).

(16) ورقة مقدمة من مصر رداً على دراسة الأونكتاد الاستقصائية لعام 2020 (انظر الحاشية\*).

(17) ورقة مقدمة من جنوب أفريقيا رداً على دراسة الأونكتاد الاستقصائية لعام 2020 (انظر الحاشية\*).

UNCTAD, 2021, *How COVID-19 Affects Microenterprise and Small and Medium-sized Enterprise Access to Markets and Competition: A Review of Key Issues and Recommendations for Future Action* (يصدر لاحقاً).

(أ) **أستراليا** - تُعتبر أستراليا في وضع جيد نتيجة الإصلاحات السابقة لسياسة المنافسة الوطنية التي أرسدت مبادئ لتوجيه عملية وضع السياسات التنظيمية. وهناك مبدأ عام يحكم عمل جميع مستويات الحكومة في أستراليا، هو مبدأ مراعاة العوامل المتصلة بالمنافسة عند تصميم السياسات. ومع ذلك، هناك حاجة إلى أن تشارك اللجنة الأسترالية للمنافسة وحماية المستهلك، بوصفها السلطة المعنية بالمنافسة، مشاركة نشطة إلى جانب الحكومة وأن تكثف أنشطتها في مجال الدعوة إلى المنافسة والتعريف بمبادئها وفوائدها<sup>(18)</sup>؛

(ب) **إسبانيا** - يمكن استشارة اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة في إسبانيا استشارة رسمية فيما يتعلق بالمقترحات التشريعية أو القرارات الإدارية (أي تحليل وثائق العطاءات المتعلقة بالمشتريات الحكومية) التي قد تكون حكومة إسبانيا بصددها لمواجهة الأزمة الاقتصادية والتعجيل بالانتعاش الاقتصادي. وفي تلك الحالات، تقضي الاستشارة إلى نشر تقرير يتضمن توصيات توثق الموقف الرسمي للجنة الوطنية بشأن المسألة. هذه التقارير غير ملزمة، ولكنها علنية في جميع الحالات<sup>(19)</sup>.

## جيم - المشتريات الحكومية والمعونة الحكومية

30- المشتريات الحكومية والمعونة الحكومية مجالان آخزان ينبغي لسلطات المنافسة أن تراقبهما عن كثب.

31- وتشكل المشتريات الحكومية أحد المجالات التي ستطرح تحديات كبرى في السنوات القليلة المقبلة. فقد توسع القطاع العام في معظم الاقتصادات استجابةً للوباء، ولذلك ستزداد احتياجات هذا القطاع من المشتريات، وستعتمد الشركات بشكل أكبر على الطلب العام بسبب الأزمة. لذا، ينبغي أن تعمل سلطات المنافسة عن كثب مع السلطات العامة، ولا سيما مع الهيئات المعنية بالمشتريات الحكومية، لضمان وجود إطار فعال وتنافسي للمشتريات الحكومية. بالفعل، تمثل سياسة المشتريات مجالاً من مجالات السياسة الحكومية يمكن أن تعود فيه مشاركة سلطة المنافسة بمنافع كبرى. وينبغي أن تشارك سلطة المنافسة مشاركة نشطة في الدعوة إلى إجراء إصلاحات في إجراءات التعاقد تقضي إلى إحكام تنظيم السوق. وستترجم هذه الإصلاحات بشكل مباشر إلى مخرجات لمواطني البلد. وسيعود نجاح أنشطة الدعوة في هذا المجال بمنافع واضحة وسيسهل في تعزيز سمعة السلطة<sup>(20)</sup>.

32- وفيما يتعلق بحزم تدابير الإنعاش الاقتصادي، قدمت الحكومات للشركات مبالغ غير مسبوقه من الأموال العامة (إعانات وخصومات أو إعفاءات ضريبية، وقروض مدعومة، واستثمارات عامة في الشركات، وما إلى ذلك) لتجنب موجة كبيرة من حالات الإفلاس بين الشركات الكفوءة بسبب أزمة سيولة. وفي حين تمثل هذه الحزمة من التدابير إجراءً بالغ الأهمية للحد من أثر الأزمة، فإنها قد تؤدي إلى ظهور

(18) ورقة مقدمة من أستراليا رداً على دراسة الأونكتاد الاستقصائية لعام 2020 (انظر الحاشية\*). اللجنة الأسترالية للمنافسة وحماية المستهلك، 2020، [اللجنة الأسترالية للمنافسة وحماية المستهلك] تحصل على جائزة دولية في مجال الدعوة إلى المنافسة، 23 أيلول/سبتمبر، متاح على الرابط التالي: <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-receives-international-competition-advocacy-award>

(19) ورقة مقدمة من البرازيل رداً على دراسة الأونكتاد الاستقصائية لعام 2020 (انظر الحاشية\*).

(20) يتطلب الأداء الفعال لأسواق المشتريات الحكومية التصدي لتحديين مختلفين ولكنها مترابطين: (أ) ضمان النزاهة في عملية التعاقد (أي منع الفساد من جانب الموظفين العموميين)؛ و(ب) تعزيز المنافسة الفعالة بين الموردين، بما في ذلك عن طريق منع التواطؤ بين أصحاب العطاءات المحتملين. وفي بعض الأحيان، يندمج التحديان عندما يتلقى المسؤولون العموميون إجراءات مالية لغرض الطرف عن مخططات للتلاعب بالعطاءات أو لنشر معلومات تسهل التلاعب.

تحديات أخرى، مثل اختلال المنافسة، إذا لم تصمم تصميمًا سليماً<sup>(21)</sup>. وفي الوقت الراهن، لا يتوخى سوى عدد قليل من الولايات القضائية أن يعهد إلى سلطات المنافسة صلاحيات التنفيذ فيما يتعلق بالمعونة الحكومية. فالاتحاد الأوروبي وحده هو الذي يملك سلطة ممارسة رقابة صارمة على المعونة الحكومية. ومع ذلك، يمارس معظم سلطات المنافسة صلاحيات في مجال الدعوة لتقديم المشورة إلى الحكومات بشأن الآثار التي يمكن توقعها من مختلف تدابير الدعم، وكيفية تقليل الشواغل المتعلقة بالمنافسة التي يتم تحديدها إلى أدنى حد.

## دال - أدوات الدعوة التي تملكها سلطات المنافسة

33- رداً على دراسة استقصائية أجراها الأونكتاد في عام 2020 بشأن الدعوة إلى المنافسة، أفادت معظم سلطات المنافسة بأنها تستخدم تدابير مماثلة في الاضطلاع بدورها في مجال الدعوة<sup>(22)</sup>. بالفعل، تشمل أدوات الدعوة إلى المنافسة المستخدمة أدوات للكشف عن العقبات القائمة والناشئة أمام المنافسة الفعالة، بما في ذلك العقبات الناجمة عن الجائحة.

34- ومن بين هذه الأدوات ما يلي:

- **دراسات السوق**، التي تتألف من تحليل شامل للجانبين الاقتصادي والتنظيمي لديناميات المنافسة في سوق ما، وتحديد القيود القائمة التي قد تعوق أو تمنع المنافسة وكفاءة تخصيص الموارد. وتسمح هذه الدراسات بالتعمق في بحث مختلف جوانب السوق. واستناداً إلى البيانات الإحصائية الواردة من الجهات الفاعلة الرئيسية في السوق، يمكن للسلطات أن تفهم الاستراتيجيات التنافسية (مثل مستوى تكامل سلسلة الإنتاج، وحقوق الملكية الفكرية، وتأثير الاقتصاد الرقمي على ميدان ما، وما إلى ذلك). وتتضمن دراسات السوق عدة توصيات موجهة إلى الإدارات العامة وأصحاب المصلحة العاملين في السوق بهدف تشجيع المنافسة وتحقيق نتائج اقتصادية فعالة<sup>(23)</sup>؛
- **المشورة/الآراء بشأن مشروع لائحة تنظيمية**، التي تحدد فيها سلطات المنافسة، بناءً على طلب السلطة المكلفة بالصياغة، أو مباشرة منها (بمبادرة منها)، القيود المحتملة في المقترحات التشريعية أو التنظيمية التي لا تزال في مرحلة الصياغة<sup>(24)</sup>. وتصدر هذه الآراء عن سلطات المنافسة، أحياناً بناءً على طلب الحكومات أو الوزارات التي

(21) انظر JA García and D Neven, 2005, State aid and distortion of competition, a benchmark model, HEI Working Paper No: 06/2005, Graduate Institute of International Studies, Geneva

(22) سلطات المنافسة في الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وألمانيا، والبرازيل، وتايلند، والجمهورية الدومينيكية، وكولومبيا، ومصر. انظر أيضاً الحاشية\*.

(23) يرتبط قرار سلطات المنافسة بإجراء دراسة عن السوق بظهور مؤشرات على وجود قضايا تتعلق بالمنافسة أو على فشل السوق في القطاع موضوع الدراسة.

(24) في هذا السياق، يلتزم المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي في البرازيل بتحليل وتحديد الآثار الممكنة على المنافسة والاقتصاد التي قد تخلفها التدابير التي تتغير بشكل مصطنع شروط المنافسة في الأسواق المتأثرة بالجائحة وتقديم التوجيه المناسب في هذا المضمار. وخلاصة القول إن المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي قد أبدى رأيه بشأن التدابير التالية: (أ) مشاريع القوانين التي تقترح تجميد الأسعار أو تخفيضات عامة في الأدوية والخدمات التعليمية والمواد الغذائية الأساسية، من بين أمور أخرى؛ و(ب) مشاريع القوانين التي تقترح اعتماد تخفيضات عامة في خدمات النقل الفردي المقدمة من خلال تطبيقات الهاتف المحمول؛ و(ج) الاستعراضات المواضيعية المتصلة بعمليات مراقبة الأسعار في الخدمات التعليمية؛ و(د) عمل المؤسسات الحكومية التي تفرض أقصى الأسعار على منتجات معينة، مثل الغاز النفطي المسيل.

تعدها قبل اعتمادها أو بمباشرة من السلطات<sup>(25)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التقارير أو الآراء غير ملزمة، وإن كانت في الممارسة العملية تلزم السلطة التي تقرتها بتبرير سبب عدم امتثال التوصيات الواردة فيها. وفي حالة إسبانيا، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة تملك أداة فعالة لإنفاذ توصياتها بمنع الحكومة والإدارات الإقليمية من وضع أي عراقيل أمام المنافسة<sup>(26)</sup>؛

- **التقارير عن الأنشطة الأخرى غير التشريعية** التي يُضطلع بها في القطاع العام، والتي يمكن أن يسترشد بها الكيان الذي يصدرها لتحقيق أنشطة أكثر فعالية وتنافسية؛
- **الأدوات التوجيهية** الموجهة إلى الإدارات العامة ومشغلي الأسواق ومنظمات المجتمع المدني، والتي تغطي طائفة واسعة من الأنشطة، مثل المشتريات الحكومية، ورابطات الأعمال التجارية، والتنظيم الفعال للأسواق. وعلى سبيل المثال، وضعت هيئة الإشراف على المنافسة في السلفادور دليلاً لتيسير وصول المشاريع البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة إلى المشتريات الحكومية، نظراً إلى أن مشاركتها في هذه الإجراءات محدودة بوجه عام.

35- ويمكن أن تساعد هذه الأدوات على تحديد التحديات القائمة والقطاعات التي تحتاج إلى رصد دقيق بسبب الجائحة، وهذا بدوره سيسمح للسلطات بفهم كيفية عمل الأسواق وبالكشف عن اللوائح غير الفعالة أو غيرها من الحواجز التي تحول دون المنافسة الفعالة.

36- ويتطلب التطبيق الفعال لهذه الأدوات تعاوناً وثيقاً مع السلطات العامة (الهيئات التشريعية، والحكومات، والهيئات التنظيمية القطاعية، وما إلى ذلك)، علماً أن هذا قد ينطوي على مزايا وعلى مساوئ أيضاً، كما ذكر أعلاه. ويتيح هذا التعاون لسلطات المنافسة تقديم المشورة إلى السلطات العامة وتشجيع الإصلاحات المؤيدة للمنافسة وتوفير المعلومات ذات الصلة، مما يساعد على تحديد التحديات أمام المنافسة الفعالة والمشاكل التنظيمية التي قد تؤثر على رفاه المستهلك.

37- وبالإضافة إلى ذلك، اضطلعت بعض السلطات في كل من البلدان المتقدمة النمو (إسبانيا) والبلدان النامية والاقتصادات الناشئة (الاتحاد الروسي، والجمهورية الدومينيكية، وكولومبيا) بأنشطة محددة لتعزيز الإشراف على أسواق معينة:

(أ) وضعت هيئة المنافسة في إسبانيا (اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة) أداة محددة للكشف عن مشاكل المنافسة أثناء الجائحة. وتتألف الأداة من صندوق بريد كوفيد-19، الذي أنشئ في آذار/مارس 2020، لإيداع جميع الشكاوى والاستفسارات المتعلقة بإنفاذ قواعد المنافسة في سياق نقشي كوفيد-19 لدى جهة مركزية، ومن ثم حماية المستهلكين والشركات المتضررة من السلوك المانع للمنافسة خلال هذه الفترة. وقد نجحت هذه التجربة، حيث زاد عدد الشكاوى الواردة على 700 شكوى. ونتيجة لذلك،

(25) ركزت أنشطة الدعوة التي تضطلع بها لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا على التحقق من أن أي اعتبارات تتعلق بسياسات الانتعاش الاقتصادي والتدخلات القطاعية لمساعدة الشركات تتمحور حول تعزيز المنافسة، ولا سيما بتمكين المؤسسات التجارية الصغيرة من دخول الأسواق كمحفز للنمو الاقتصادي وتركز الأسواق.

(26) تنص المادتان 12 و13 من قانون المنافسة الإسباني 2007/15 الصادر في 3 تموز/يوليه 2007 على إنشاء آلية شبيهة بآلية إنفاذ تضيفي على اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة أو سلطات المنافسة الإقليمية الأهلية القانونية للطعن في القوانين واللوائح الإدارية المانعة للمنافسة التي تستشف منها المحاكم الوطنية العقوبات التي تحول دون الحفاظ على المنافسة الفعالة في السوق. وهذه صلاحية لا تمارسها سلطات كثيرة، ولكنها أثبتت فعاليتها العالية في الكفاح من أجل تنظيم اقتصادي أكثر تنافسية وكفاءة.

حددت اللجنة الوطنية مجموعة من المشاكل المختلفة وبدأت عدة تحقيقات، معظمها يتعلق بقطاعات حساسة بشكل خاص أثناء الجائحة، مثل الخدمات المالية وقطاع خدمات الجنازة؛

(ب) أنشأت سلطة المنافسة في الجمهورية الدومينيكية، وهي اللجنة الوطنية للدفاع عن المنافسة، مرصد شروط المنافسة الذي يتولى مهام رصد شروط المنافسة في الأسواق. ويتيح المرصد تحديد المخاطر التي تمهد الطريق لممارسات مانعة للمنافسة من خلال تحليل ستة معايير هي: '1' أسعار السلع في سلة الأسرة؛ و '2' النمو الاقتصادي؛ و '3' خصائص السوق ودينامياته؛ و '4' المدخلات الوسيطة الأساسية؛ و '5' اللوائح ذات الأهمية؛ و '6' شواغل المجتمع؛

(ج) وضعت هيئة الإشراف على الصناعة والتجارة في كولومبيا مشروعاً لتحليل البيانات يسمى "المفتش"، وهو أداة تضطلع بمهام التفتيش الآلي لاستعراض مختلف المواقع الشبكية للكيانات التي كثيراً ما تضع مشاريع تنظيمية لتحديد المشاريع التي قد تكون لها آثار تتعارض مع مبدأ المنافسة الاقتصادية الحرة. وفي حالة الكشف عن تغييرات في اللوائح المنشورة، يرسل النظام تلقائياً تنبيهاً إلى القطاع المعني يبلغ فيه بما طرأ من تطورات جديدة؛

(د) من المشاكل الواسعة الانتشار التي نشأت في بداية الجائحة نقص العرض في بعض السلع الأساسية والزيادة المفرطة في أسعارها. وقد تدخلت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي في محاولة لمعالجة هذه المسألة في إطار أنشطة الدعوة، فأنشأت مركزاً تشغيلياً يرصد الأسعار على أساس يومي ويراقب السوق لمعرفة ما إذا هناك نقص في السلع أم لا. ويتولى خبراء المكتب المركزي و 84 مكتباً إقليمياً مهمة رصد أسعار السلع ذات الأهمية الاجتماعية في الأسواق، استناداً إلى قائمة تضعها حكومة الاتحاد الروسي، وإلى حالة أسواق السلع والخدمات الأخرى التي يُزعم أنها شهدت زيادة في المضاربة في الأسعار. وأطلقت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار أيضاً خطأً ساخناً خاصاً لاستخدامه من قبل أي مقيم في البلد وأي مؤسسة. وعندما تتلقى الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار معلومات عن انتهاك محتمل أو وجود نقص في أي منتج، تتدخل على الفور بغية السيطرة على الوضع، وتفتح تحقيقاً لحل المشكلة المكتشفة.

### مسألة المعونة الحكومية

38- لا تُعطى بعض السلطات المعنية بالمنافسة فرصة للتعليق على تدابير المعونة الحكومية أو للمساهمة في صياغتها. وفي أعقاب نقشي الجائحة، أصيبت قطاعات اقتصادية كاملة بالشلل، مما أوجد حالة غير مسبوقه تؤثر على العمالة. لذلك اضطرت الحكومات إلى أن تتدخل في مرحلة أولى للتخفيف من وطأة الجائحة، من خلال تقديم المعونة للحفاظ على العمالة ومنح ضمانات عامة للحصول على قروض ميسرة، فضلاً عن إعادة رسملة الشركات في القطاعات الأساسية، مثل بعض شركات الطيران<sup>(27)</sup>.

39- وتشكل المعونة الحكومية مسألة ذات أهمية خاصة في الاتحاد الأوروبي، لأنها تتطوي على خطر تشويه المنافسة في السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي. وتهدف مراقبة المعونة الحكومية إلى التحقق

(27) قدمت معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي معونة كبيرة لشركات الطيران التابعة لها لتجنب وقف النشاط وتسريح العمال. انظر <https://www.lw.com/thoughtLeadership/covid-19-EU-state-aid-aviation-sector> (تم الاطلاع عليه في 26 نيسان/أبريل 2021).

من أن استخدام الموارد العامة لا يفضي إلى تشويه المنافسة بين الشركات داخل الاتحاد. لذا، لا تسمح المفوضية الأوروبية بتقديم معونة حكومية إلا عندما تفوق الآثار الإيجابية للمعونة آثارها السلبية<sup>(28)</sup>.

40- والمهم هو أن تقي المعونة بعدة شروط بحيث تعوّض المنافع التي تعود بها على أهداف المصلحة العامة المسطرة عن أي آثار سلبية على المنافسة. وفي هذا الصدد، من المهم أن تُمنح المعونة على أساس شروط موضوعية، وأن يكون لها أثر محفز (أي أن المعونة ينبغي أن تلبّي حاجة شركة إلى القيام باستثمارات)، وأن تكون متناسبة مع حجم الاستثمار الذي تقوم به الشركة، وأن يكون لها أثر تعويضي يُترجم إلى زيادة الابتكار أو النهوض بفرص العمل أو تحسين المنتجات.

41- وتجدر الإشارة إلى أن المفوضية الأوروبية استجابت بسرعة لأزمة كوفيد-19 في مجال مراقبة المعونة الحكومية. وفي آذار/مارس 2020، وضعت المفوضية إطاراً مؤقتاً لتقديم المعونة الحكومية إلى الشركات، وذلك للتأكد من أن المعونة التي تقدمها الدول الأعضاء لا تقضي إلى تشويه المنافسة في السوق الداخلية إلى حد يتعارض مع المصلحة المشتركة للاتحاد الأوروبي<sup>(29)</sup>. واعتمدت أيضاً خطة رئيسية للانتعاش الاقتصادي، من المقرر تنفيذها خلال السنوات القليلة القادمة<sup>(30)</sup>.

42- وعلى الصعيد الوطني، وليس فقط في الاتحاد الأوروبي، ينبغي بالنظر إلى قدرة الحكومات على تغيير شروط المنافسة في الأسواق، أن تتدخل سلطات المنافسة، من منظور الدعوة، لأنها على دراية بهيكل الأسواق وفي وضع جيد يمكنها من تقييم آثار المعونة الحكومية على المنافسة. وفي الحالة الراهنة، أضحت هذه التدخلات ضرورياً أكثر، نظراً لأن الاحتياجات من التمويل كبيرة والوسائل المتاحة محدودة. لذا، من المهم بصفة خاصة، لا سيما في مرحلة الانتعاش الاقتصادي، اختيار القطاعات ونوع الشركة وحجمها (ولا سيما بالنسبة للمشاريع البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة)، فضلاً عن الاستثمارات، التي سيتم تمويلها بأموال عامة لضمان استدامة الانتعاش وشموليته<sup>(31)</sup>.

43- وعلى الصعيد العالمي، تتنبه معظم سلطات المنافسة إلى المخاطر التي تتطوي عليها المعونة الحكومية بالنسبة إلى المنافسة بسبب آثارها الضارة، حيث يمكن أن تسبب هذه المعونة آثاراً سلبية إذا لم تستوف عملية منح المعونة معايير واضحة وفعالة وغير تمييزية. وتشير بعض السلطات المعنية بالمنافسة إلى وظيفتها في مجال الدعوة التي تسمح لها بالتدخل في هذا المجال حتى وإن لم يأذن لها القانون صراحة بذلك.

(28) على سبيل المثال، قد توافق المفوضية الأوروبية على المعونة لأغراض البحث والتطوير أو التوظيف أو للأغراض البيئية نظراً لما يمكن أن تعود به من منافع على الاتحاد الأوروبي بوجه عام.

(29) انظر [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html) (تم الاطلاع عليه في 28 نيسان/أبريل 2021).

(30) وافقت المفوضية الأوروبية على توفير مبلغ 750 مليار يورو في شكل منح (40 في المائة) وقروض (60 في المائة) من أجل الانتعاش الاقتصادي، وذلك بالأساس لتعزيز الاستثمارات في مجالي الاقتصاد الرقمي والتحول التكنولوجي. وفي الأونة الأخيرة، اعتمد البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي لائحة تنظيمية لإنشاء مرفق الإنعاش والقدرة على الصمود. انظر الاتحاد الأوروبي، اللائحة التنظيمية 2021/241 (EU) الصادرة عن البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي في 12 شباط/فبراير 2021 والتي تقضي بإنشاء مرفق الإنعاش والقدرة على الصمود، *الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي*، L57/17 (شباط/فبراير 2021)، متاحة على الرابط التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=ES>.

(31) في سياق جائحة كوفيد-19، على سبيل المثال، من المرجح أن تُمنح المعونة، بموجب المبادئ التوجيهية الجديدة للمفوضية الأوروبية، للشركات التي تستثمر في الرقمنة والتحول التكنولوجي، باعتبارهما الركبتين اللتين ستمحور حولهما السياسة الصناعية للاتحاد الأوروبي. للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن الاستراتيجية الصناعية للاتحاد الأوروبي، انظر <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>.

44- ومع ذلك، تمارس سلطات المنافسة في البلدان النامية (الجمهورية الدومينيكية) والبلدان المتقدمة النمو (إسبانيا واليابان) صلاحيات محددة أوسع نطاقاً فيما يتعلق بتدابير المعونة الحكومية:

(أ) في الجمهورية الدومينيكية، يمكن لسلطة المنافسة، وهي اللجنة الوطنية للدفاع عن المنافسة، أن تحلل آثار الإعانات أو المعونة الحكومية أو الحوافز الممنوحة للمؤسسات العامة أو الخاصة على شروط المنافسة، وأن تشرع، عند الاقتضاء، في مطالبة السلطات العامة، عن طريق تقرير توصية معلل، بإلغاء هذه الإعانات أو تعديلها، واعتماد أي تدابير أخرى تفضي إلى استعادة المنافسة<sup>(32)</sup>؛

(ب) يمكن للجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة في إسبانيا أن تقدم تقارير عن المعونة الحكومية تتناول فيها خطط المساعدات العامة، وتتضمن التقارير توصيات إلى السلطات العامة بالحفاظ على المنافسة الفعالة في الأسواق. وبالمثل، تصدر اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة تقريراً سنوياً عن المعونة العامة الممنوحة في إسبانيا يُتاح للجمهور العام. ويتضمن التقرير السنوي لعام 2020 بيانات إحصائية عن المعونة الحكومية التي مُنحت في إسبانيا. ويتضمن التقرير أيضاً مرفقاً يورد معلومات مؤقتة عن إطار مؤقت للمعونة الحكومية التي تقدمها المفوضية الأوروبية، وبيانات عن إسبانيا والدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد الأوروبي<sup>(33)</sup>؛

(ج) في اليابان، وفي إطار تناول مسألة الدعم العام المقدم من الحكومة، أصدرت اللجنة اليابانية للتجارة المنصفة مبادئ توجيهية بشأن مفهوم الدعم العام للإنعاش في ضوء سياسة المنافسة، في 31 آذار/مارس 2016<sup>(34)</sup>. وهذه مبادئ توجيهية قطاعية مشتركة بين الصناعات تتضمن بعض العوامل التي ينبغي للمنظمات الداعمة أن تتركها في ضوء سياسة المنافسة، عند تقديم الدعم العام، بغية التقليل إلى أدنى حد من آثار الدعم الذي تقدمه الحكومة من أجل الإنعاش على المنافسة.

45- وباختصار، ينبغي أن تهدف الدعوة إلى المنافسة على سبيل الأولوية إلى تجنب الشواغل التي لا أساس لها بشأن أثر سياسة المنافسة، مثل التصور الذي مفاده أنها تتعارض مع الانتعاش والاستقرار. ويمكن تحقيق ذلك من خلال المساهمة في المناقشات الجارية، ونشر المعلومات عن قضايا محددة قدر الإمكان. ومن شأن توفير المزيد من التوجيه والتوضيح بشأن السياسات فيما يتعلق بمسائل محددة أن يساعد على توضيح الكيفية التي يمكن بها لسياسة المنافسة أن تسهم في حل الأزمة. وينبغي أن تسلط هذه التوجيهات الضوء على التحديات المحددة التي قد تنشأ والنهج المقترح للتعامل معها.

## رابعاً - استنتاجات

46- نتيجة لجائحة كوفيد-19، يُتوقع أن تؤدي أنشطة الدعوة إلى المنافسة التي تضطلع بها سلطات المنافسة دوراً أكثر أهمية. وينبغي أن تسلط المشورة التي تقدمها سلطات المنافسة بشأن عملية صنع القرار

(32) الجمهورية الدومينيكية، القانون العام رقم 42-08 بشأن الدفاع عن المنافسة (16 كانون الثاني/يناير 2008)، المادة 15، الجريدة الرسمية رقم 10458 (كانون الثاني/يناير 2008).

(33) فيما يتعلق بهذه المسألة، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة أعربت علناً عن قلقها إزاء احتمال حدوث تصدع في السوق الموحد بسبب الحجم الهائل للمعونة الحكومية التي التزمت بها بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. في بداية حزيران/يونيه 2020، خاطبت اللجنة الوطنية المعنية بالأسواق والمنافسة السلطات الوطنية المعنية بالمنافسة في كل دولة عضو ودعتها إلى إعداد إعلان مشترك تدعم فيه الرقابة الصارمة على المعونة الحكومية من أجل تجنب التشوهات في السوق الموحد. أعربت العديد من سلطات المنافسة عن تأييدها للإعلان، وإن كانت قد رفضت المشاركة لأنها لا تملك الاختصاص بمسائل المعونة الحكومية.

(34) متاحة على الرابط التالي: <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2016/March/160331.html>، انظر المرفق.

الساسى الضوء على تشوهات المنافسة الناجمة عن تدخلات الدولة وأن تساعد في تصميم تدابير لمنعها، ومن ثم تدعم الخيارات السياسية المستنيرة.

47- وحكومات البلدان النامية لديها الآن فرصة لإعادة إطلاق سياسات صناعية ومالية واجتماعية أكثر كفاءة، وإلغاء الأعباء الإدارية غير الضرورية، وتشجيع الاستثمار في القطاعات ذات القيمة المضافة الأعلى. وتحقيقاً لهذه الأهداف، ينبغي أن تنظر التدابير العامة في الحفاظ على المنافسة الفعالة في الأسواق.

48- وينبغي أن تؤدي سلطات المنافسة دوراً مركزياً ومحدداً في اعتماد السلطات العامة تدابير قادرة على تعزيز انتعاش اقتصادي قوي وشامل ومستدام. وينبغي أن تركز تدخلاتها في مجال الدعوة على الإجراءات المتخذة في مجالات التنظيم والمشتريات الحكومية وتقديم المعونة الحكومية.

49- ووفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجراها الأونكتاد في عام 2020، استُخدمت أدوات وآليات مختلفة خلال جائحة كوفيد-19 من أجل الكشف عن قضايا المنافسة في القطاعات المتضررة من الأزمة وتخفيف آثار الجائحة على بيئة الأعمال التجارية من خلال ضمان المنافسة النزيهة في السوق.

50- وفي اجتماع سيعقد خلال الدورة التاسعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، ستسند الدول الأعضاء فرصة لعرض أفضل الممارسات في مجال الدعوة إلى المنافسة، سواء من حيث تعاونها مع واضعي السياسات أو من حيث دورها الاستشاري، بهدف منع اعتماد تدابير أو ممارسات تعوق المنافسة الحرة في الأسواق.