

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي  
أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أكتوبر/تشرين الأول 2019



الارتفاع إلى آفاق أعلى:  
تشجيع المنافسة العادلة  
في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أكتوبر/تشرين الأول 2019

# الارتفاع إلى آفاق أعلى: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

2020، البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

هاتف: 202-473-1000، موقع الإنترنت: www.worldbank.org

بعض الحقوق محفوظة

هذا العمل من إصدار البنك الدولي باللغة الإنجليزية بعنوان "الارتقاء إلى آفاق أعلى: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" عام 2019. وفي حالة وجود أي تعارض، تكون اللغة الأصلية هي الحاكمة.

1 2 3 4 23 22 21 20

هذه المطبوعة هي نتاج عمل خبراء مجموعة البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولا تشكّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة فيه. ولا تعني الحدود والألوان والمسميات والمعلومات الأخرى المبيّنة في أي خريطة في هذا العمل أي حكمٍ من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها.

وليس بهذا التقرير ما يشكل أو يُعتبر قيماً على الامتيازات أو الحصانات التي يتمتع بها البنك الدولي، أو تخلياً عنها، فجميعها محفوظة على نحوٍ محدد وصريح.

## الحقوق والأدون



هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي، (CC BY 3.0 IGO): <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo> وبموجب هذا الترخيص يحق لك نسخ هذا العمل أو توزيعه أو نقله أو اقتباسه، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

**عزو العمل إلى المؤلف**—يرجى الالتزام بالصيغة التالية عند الاستشهاد بهذا العمل: أرزقي، رباح؛ آيات علي سليمان، مريم؛ بارون، أندريا؛ ديكر، كلاوس؛ ديتز، داج؛ فان، ريتشل يوتنج؛ نجوين، ها؛ مورسيجو، جراسيلا؛ سينبت، ليمّا 2020. "الارتقاء إلى آفاق أعلى: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا." أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (أكتوبر/تشرين الأول)، واشنطن العاصمة: البنك الدولي. Doi: 10.1596/978-1-4648-1514-0. الترخيص: نسب المشاع الإبداعي CC BY 3.0 IGO

**الترجمات**—إذا قمت أنت بترجمة هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسب العمل: هذه الترجمة ليست من وضع البنك الدولي ويجب ألا تُعتبر ترجمة رسمية له، ولا يتحمل البنك الدولي أي مسؤولية عن أي محتوى أو خطأ في هذه الترجمة التي قمت أنت بها.

**الاقتباسات**—إذا قمت بالاقتباس من هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسبة العمل لصاحبه: هذا اقتباس من عمل أصلي للبنك الدولي. ووجهات النظر والآراء المُعبّر عنها في التعديل تقع مسؤوليتها على عاتق كاتب التعديل وحده، وهي غير معتمدة من البنك الدولي.

**المحتوى المملوك من قبل الغير**—البنك الدولي لا يمتلك بالضرورة جميع مكونات المحتوى الوارد في هذا التقرير. ولذا، فإن البنك الدولي لا يضمن ألا يمس استخدام أي مُكوّن منفرد مملوك لطرف آخر متضمن في هذا العمل أو جزء من هذا المُكوّن بحقوق تلك الأطراف الأخرى. وتقع مخاطر أي دعاوى قد تنشأ عن مثل هذا المساس على عاتقك وحدك. وإذا أردت أن تعيد استخدام أحد مُكوّنات هذا العمل، فإنك تتحمل مسؤولية تحديد هل يقتضي الأمر الحصول على ترخيص لذلك الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق الملكية. ومن أمثلة المكونات، على سبيل المثال لا الحصر، الجداول أو الأشكال أو الصور.

ويجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والتراخيص والأدون إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA، بريد إلكتروني: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

ISBN (نسخة إلكترونية): 978-1-4648-1514-0

DOI: 10.1596/978-1-4648-1514-0

صورة الغلاف: شاترستوك/أندريه يورلوف

## المحتويات

v شكر وتقدير

vi الاختصارات

1 **تمهيد: تغيير نموذج التنمية**  
في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

4 **الجزء الأول** آفاق النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

4 الفصل الأول: آفاق النمو لعام 2019

4 آفاق النمو في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

6 آفاق النمو في البلدان المصدرة للنفط

8 آفاق النمو في البلدان المستوردة للنفط

9 الفصل الثاني: الآفاق والمخاطر في 2020-2021

12 **الجزء الثاني: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**

12 الفصل الأول: أسس المنافسة العادلة

12 1. أ. تحويل أسواق الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أسواق تنافسية

25 1. ب. المنافسة وسيادة القانون يسيران جنبًا إلى جنب

33 1. ج. اختلاف النهج الذي تتبعه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لضمان المنافسة

41 الفصل الثاني: المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص

41 2. أ. تطبيق الحياد التنافسي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

46 2. ب. على المؤسسات المملوكة للدولة أن تحايي حوكمة القطاع الخاص

51 2. ج. الخطوات الصغيرة يمكن أن تحمي اقتصاد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من سيطرة النخبة

54 2. د. الأصول العامة مصدر غير مُستغل للثروة الوطنية

63 المراجع

## قائمة الأطر

### الجزء الثاني: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

#### الفصل الأول: أسس المنافسة العادلة

- 15 الإطار 1-2. لعنة احتكار الواردات
- 17 الإطار 2-2. تقاعس منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في اعتماد تكنولوجيا الأغراض العامة
- 19 الإطار 3-2. المعضلة الرقمية: تنظيم اقتصاد الإنترنت الجديد أمر صعب
- 20 الإطار 4-2. الهيئات الإشرافية "التكميلية"
- 27 الإطار 5-2. تقويض البيئة التنافسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- 28 الإطار 6-2. هيئات المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- 29 الإطار 7-2. قضية المنافسة البارزة في مصر عام 2008
- 30 الإطار 8-2. الولاية القضائية للمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف

#### الفصل الثاني: المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص

- 42 الإطار 9-2. استعراض العضلات
- 48 الإطار 10-2. عمليات الاحتياال الهائلة في الولايات المتحدة تنتهي إلى إصلاح حوكمة الشركات
- 52 الإطار 11-2. الأردن يعيد تنظيم عملية وضع السياسات واللوائح التنظيمية
- 53 الإطار 12-2. الجزائر تُحدِّث التفتيش الجمركي
- 53 الإطار 13-2. الأردن يرقمن المشتريات العامة
- 56 الإطار 14-2. فوائد المحاسبة الحديثة وإدارة المالىات العامة
- 58 الإطار 15-2. الصناديق السيادية مقابل صناديق الثروة الوطنية
- 60 الإطار 16-2. تيماسيك: الشركة القابضة الأيقونية المملوكة للدولة

## قائمة الأشكال

### الجزء الأول آفاق النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

#### الفصل الأول: آفاق النمو لعام 2019

- 4 الشكل 1-1. النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم
- 7 الشكل 2-1. تنبؤات أسعار النفط
- 7 الشكل 3-1. نمو الطلب العالمي على النفط
- 7 الشكل 4-1. حصة إجمالي الناتج المحلي غير النفطي لدول مجلس التعاون الخليجي
- 8 الشكل 5-1. إنتاج النفط القياسي من إيران وبقية أعضاء أوبك

#### الفصل الثاني: الآفاق والمخاطر في 2020-2021

- 10 الشكل 6-1. الثقة في مناخ الأعمال في الصين والولايات المتحدة ومنطقة اليورو
- 10 الشكل 7-1. عائدات سندات الخزنة الأمريكية
- 10 الشكل 8-1. النمو المتوقع في الطلب على الصادرات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

### الجزء الثاني: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

#### الفصل الأول: أسس المنافسة العادلة

- 14 الشكل 1-2. إطار شامل لسياسة المنافسة
- 25 الشكل 2-2. سيادة القانون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى عام 2017
- 26 الشكل 3-2. الوصول إلى العدالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى، 2017-1946
- 26 الشكل 4-2. قوانين تتسم بالشفافية يمكن التنبؤ بإنفاذها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى، 2017-1946
- 31 الشكل 5-2. استقلال القضاء في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة ببلدان مناظرة مختارة، 2018
- 31 الشكل 6-2. فاعلية الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى عام 2017
- 32 الشكل 7-2. درجات مؤشر جودة إنجاز الإجراءات القضائية لبلدان مختارة في المنطقة
- 34 الشكل 8-2. الاستثناء أو الإعفاء من قانون حماية المنافسة

#### الفصل الثاني: المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص

- 43 الشكل 9-2. إطار الحياض التنافسي المطبق على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- 56 الشكل 10-2. الأصول التشغيلية والحقيقية
- 56 الشكل 11-2. القيمة لكل قطاع من الأصول

## قائمة الجداول

### الجزء الأول آفاق النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

#### الفصل الأول: آفاق النمو لعام 2019

- 5 الجدول 1-1. تنبؤات النمو، وأرصدة المعاملات الجارية والمالية العامة
- 6 الجدول 2-1. مراجعة تنبؤات النمو بين أبريل/نيسان وأكتوبر/تشرين الأول 2019

### الجزء الثاني: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

#### الفصل الأول: أسس المنافسة العادلة

- 15 الجدول 1-2. قوانين المنافسة والهيئات المعنية بتشجيع المنافسة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- 18 الجدول 2-2. القطاعات المعفاة من قانون المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- 21 الجدول 3-2. صلاحيات السلطات المعنية بالمنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

#### الفصل الثاني: المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص

- 46 الجدول 4-2. حصة المؤسسات المملوكة للدولة من القطاعات الرئيسية في 16 اقتصادا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2013
- 47 الجدول 5-2. المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة الشركات
- 48 الجدول 6-2. الفروق الأساسية بين المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة
- 49 الجدول 7-2. فئات ملكية المؤسسات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



## شكر وتقدير

تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو نتاج عمل مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين بإدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابعة للبنك الدولي. هذا التقرير من إعداد رباح أرزقي (كبير الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، ومريم آيات علي سليمان، وأندريا بارون، وكلاوس ديكر، وداج ديتر، وراشيل يوتينج فان، وها نجوين، وجراسيلا ميراليس مورسييجو، وليما سينيت. وتتوجه بالشكر العميق لكل من نادين شرفان، وسابا غيشان، وجميلة قاسم، ومروان معلوف، ومحمود ممتاز، وجورجيانا بوب، وعزة رسلان، وزبيدة الطيب لما قدموه من ملاحظات قيّمة.

وقام كل من فريد بلحاج (نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، وعصام أبو سليمان، ولبنى محمد عبد اللطيف أحمد، وأديل برزيلاي، وناجي بن حسين، وديفيد بيرنشتاين، وأنا بيردي، وكيفين كاري، وبول فومبيو تشانج، وتانيا بيجازو جوميز، ووسام حراكي، وجيسكو هينتشل، وسيونج هو هونج، وروبرت بو جاود، وساروج كومار جها، وإيرينا كليتشنيكوف، وسوميك لال، وعمر كاراسابان، ومجيد كاظمي، وداليا خليفة، وداروين مارسيلو، وأشواق ناطق مسيح، وكيكو ميوا، ويلي متقي، وبلانكا مورينو دودسون، وبول نومبا أوم، وجان دينيس بيسي، وريناود سيليجمان، وجابرييل سنسبرينر، وسجاد علي شاه، وأدم شاين، وآيات سليمان، ومارينا ويس، ومحمد يحيى عبد الكريم بتقديم توجيهات وملاحظات مفيدة لهذا الجزء.

وقام بتحرير التقرير جيمس رو، وقام بتصميمه وتنضيدته بودي ويرا سمو. وقدم الدعم الإداري سواتي رايتشودوري. كما تم تقديم مساعدة في مجال الاتصالات والتواصل من جانب ويليام ستينينز، ومها عبد الإله محمود السويس، وإبراهيم محمد يحيى الحرازي.

## الاختصارات

ماكينة الصرف الآلي	ATM
مصرف لبنان (البنك المركزي اللبناني)	BdL
جهاز حماية المنافسة الكويتي	CPA
الاتحاد الأوروبي	EU
الاستثمار الأجنبي المباشر	FDI
اللجنة الاتحادية الأمريكية للتجارة	FTC
الهيئة العامة للمنافسة - المملكة العربية السعودية	GAC
مجلس التعاون الخليجي	GCC
إجمالي الناتج المحلي	GDP
تكنولوجيا الأغراض العامة	GPTs
صندوق النقد الدولي	IMF
الهيئة العامة للاستثمار في الكويت	KIA
وزارة الشؤون العامة والحكومة بالمغرب	MAGG
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	MENA
وزارة الصناعة والتجارة والتموين الأردنية	MoITS
سكك حديدية للنقل الجماعي	MTR
صافي الأصول الأجنبية	NFA
شركة نفط وطنية	NOCs
صندوق الثروة الوطنية	NWF
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OCED
منظمة البلدان المصدرة للبترول	OPEC
الشراكة بين القطاعين العام والخاص	PPP
منطقة اقتصادية خاصة	SEZ
شركات صغيرة ومتوسطة	SMEs
المؤسسات المملوكة للدولة	SOEs
صندوق الثروة السيادية	SWFs
الإمارات العربية المتحدة	UAE
الأونكتاد (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)	UNCTAD

## تمهيد:

# تغيير نموذج التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا<sup>1</sup>

إن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحاجة إلى تطبيق إصلاحات اقتصادية أكثر جرأة وعمقا. فالاضطرابات التي بدأت في أحداث الربيع العربي عام 2011 كانت مدفوعة في المقام الأول بشباب يشعرون بالإحباط من قلة الفرص الاقتصادية. ومن المتوقع أن يسجل نمو إجمالي الناتج المحلي في المنطقة 0.6% عام 2019، وهي نسبة ضئيلة من المعدل المطلوب تحقيقه لتوفير فرص عمل كافية للسكان المتزايدة أعدادهم في سن العمل. وحتى في البلدان القليلة التي شهدت فترات من النمو الأعلى، لم ينخفض معدل الفقر، مما يشير إلى ضرورة استحداث إصلاحات لترسيخ المنافسة العادلة وتعزيز النمو الشامل.

وبعد الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق أمرًا ضروريًا للحفاظ على النمو المطلوب، لكن هذا الاحتمال يثير قدرًا كبيرًا من الريبة في المنطقة، حيث يلقي الكثيرون باللوم على تحرير السوق في ظهور رأسمالية المحاباة والمحسوبية لعدد قليل من الشركات التي تتمتع بعلاقات سياسية.

لقد مرت، في الواقع، عشرات السنين من هيمنة الدولة، فليست تلك الفترات من التحرير الاقتصادي التي تتكرر من وقت لآخر هي ما شجعت احتكارات الدولة أو الاحتكارات الخاصة من خلال إعانات الدعم وضوابط الأسعار والحوافز أمام دخول السوق والخروج منها.

وحتى إذا لم تنتهز القلة ذات النفوذ جهود التحرير، فإن العلاج لا يحظى بشعبية - سواء كان ينطوي على إلغاء الدعم أو ترشيد القوى العاملة بالشركات المملوكة للدولة - وهو ما يتعذر معه تطبيق الإصلاحات التطبيق الصحيح. وتسحب الشركات الكبيرة المملوكة للدولة قدرًا كبيرًا من التمويل إلى حد أن الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي عادة ما تكون أهم صناعات فرص التشغيل المستدام، تخرج من أسواق الائتمان.

علاوة على ذلك، فإن المنافسة غير العادلة، الناتجة عن هيمنة الشركات المملوكة للدولة والشركات ذات العلاقات السياسية على الأسواق، تثبط الاستثمار الخاص وتخفض من فرص العمل وتمنع عددًا لا يُحصى من الشباب الموهوبين من الازدهار.

قد يكون الافتقار إلى المنافسة العادلة هو السبب الكامن لعدم استجابة الاقتصاد في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لكن على الإصلاحيين أن يتصدوا لقضايا أخرى، مثل ما إذا كان الاقتصاد ذا التوجه الداخلي أم الخارجي هو الوسيلة الأفضل لتحقيق التنمية الاقتصادية.

وقد تغيّر مسار التركيز في نماذج التنمية الاقتصادية على مدار العقود الماضية من خفض الواردات إلى تشجيع الصادرات كطريق إلى تحقيق الازدهار والرخاء.

ولم تحقق بلدان المنطقة نجاحًا يُذكر في ظل نموذج إحلال الواردات: فالاقتصاد كان راكدًا والبطالة المرتفعة متفشية خاصة بين الشباب. بيد أن استهداف النمو الذي يقوده قطاع التصدير لم يفلح هو الآخر. فمن أجل تمكين الشركات المصدرة من الإفلات من الأوضاع المشبّهة في اقتصادها المحلي، أنشأ عديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مناطق اقتصادية خاصة تختلف فيها قوانين أنشطة الأعمال والتجارة عن باقي أنحاء البلد. غير أن النتائج كانت مخيبة للآمال.

1 هذا القسم من تأليف رباح أرزقي.

وقد حان الوقت لبلدان المنطقة كي تركز على تفكيك الاحتكارات في أسواقها وتسخير الطلب المحلي الجماعي في اقتصادها لتحقيق النمو الذي يقوده قطاع التصدير إقليمياً ودولياً.<sup>2</sup> وتسم الأسواق في معظم بلدان المنطقة بأنها أسواق صغيرة نسبياً. ولكن المنطقة تضم أكثر من 400 مليون نسمة، أي ضعف عدد سكان أوروبا الغربية. فضلاً عن ذلك، ففي حين أن النمو السكاني في أوروبا في حالة ركود فعلياً، فمن المتوقع أن يتضاعف عدد سكان المنطقة بحلول 2050. بيد أنه رغم معقولة المضي نحو الأسواق الإقليمية، فقد يتعذر تحقيقه. فبلدان المنطقة تفضل دائماً أن تتبع نهجاً منفرداً، والمنطقة هي الأقل تكاملاً في العالم، على الرغم من المكاسب المحتملة من إزالة الحواجز أمام تدفق السلع والخدمات عبر بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

علاوة على ذلك، فعلى الرغم من أن خطوات مثل تخفيض الرسوم الجمركية، ومعالجة مشكلة سوء الخدمات اللوجستية، وإنشاء أنظمة للدفع عبر الحدود، ستساعد بلا ريب في تحقيق التكامل الإقليمي، فإن ذلك غير كافٍ. فجوهر العجز الذي تعانيه بلدان المنطقة عن الاندماج محلياً وإقليمياً يكمن في حواجز يتعذر على الشركات تقريباً التغلب عليها لدخول الأسواق الحيوية أو الخروج منها- أو على حد تعبير خبراء الاقتصاد غياب تنافسية الأسواق.<sup>3</sup> وتحايي بلدان المنطقة الشركات القائمة بالفعل سواء كانت من القطاع الخاص أو مؤسسات مملوكة للدولة. ويؤدي غياب التنافسية إلى المحسوبة وما يصل إلى حد الأنشطة الربحية، بما في ذلك، على سبيل المثال، رخص الاستيراد الحصرية التي تعود بالنفع على أصحابها وتبطل المنافسة المحلية والأجنبية. ولغياب البيئة التنافسية في السوق المحلية تداعيات يتردد صداها على المستوى الإقليمي.

ولفتح الأبواب أمام التكامل المحلي والإقليمي، يجب هدم جدار المصالح المكتسبة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي الممارسة العملية، يمكن أن تتحول عملية الهدم إلى إنشاء هيئات رقابية لتشجيع المنافسة. ولا شك أن إطلاق العنان للطلب المحلي مع وجود لوائح تنظيمية شاملة تعزز المنافسة وتحارب الممارسات المناهضة للمنافسة قد يحول دون تكريس واستمرار تحكم الأقلية - تلك الأقلية من أصحاب النفوذ الذين غالباً ما يتحكمون في محاولات التحرُّر والإصلاح، والنتيجة المؤسفة لذلك هي تشويه فكرة الإصلاح في أذهان المواطنين.

وتمثل الشفافية وتوقُّر البيانات جزءاً لا يتجزأ من جدول أعمال المنافسة والتنافسية. ولا تزال بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتخلف عن بلدان مماثلة أخرى متوسطة الدخل فيما يتعلق بشفافية الحكومة والكشف عن البيانات في مجالات حيوية تقيس تطور أوضاع الفقر، ودرجة المنافسة في القطاعات المختلفة، وتقييم مستويات الدين المحلي والالتزامات الطارئة المرتبطة بالضمانات الحكومية.

ويتسم تدفق الأموال فيما بين البنوك العامة وغيرها من المؤسسات المملوكة للدولة بالغموض ويؤدي إلى المحسوبة والفساد. ومن شأن الشفافية في المشتريات العامة أن تساعد في القضاء على هذه المشكلة.

وسيسمح الوصول إلى البيانات بإجراء تقييم أفضل للسياسات وتحسينها باستمرار. وبالإضافة إلى الوصول إلى البيانات، تعد حرية الاستقصاء، وخاصة لمراكز الأبحاث، عنصراً أساسياً في إثارة نقاش محلي تشتد الحاجة إليه بشأن السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما سيعزز بدوره مساندة الإصلاحات والقبول بها وكذا التماسك الاجتماعي.

ويمكن لشركاء التنمية - كالمؤسسات المالية الدولية والبلدان المانحة - مساعدة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويجب عليهم أن يُثيروا بشكل مُنسَّق قضايا التنافسية والحاجة إلى خلق أو تعزيز هيئات محلية مستقلة وموثوق بها من أجل تشجيع المنافسة بوصفها خطوة ضرورية إلى الأمام نحو بناء مجتمعات أكثر احتواءً وشمولاً. ولضمان تحقيق تقدم، يمكن أن يدعو الشركاء إلى إصلاحات تشجع على المنافسة، كما يمكنهم تقديم الخبرة الفنية في التصميم المؤسسي للهيئات التنظيمية الوطنية والإقليمية المختصة والمستقلة.

2 انظر صندوق النقد الدولي (2018) للاطلاع على تقديرات بشأن التكامل الاقتصادي لبلدان المغرب، والبنك الدولي (2014) لبلدان الشام. بخلاف المزايا الاقتصادية، يشر التكامل الاقتصادي للمنطقة بإحلال السلام وتحقيق الاستقرار كما حدث في الاتحاد الأوروبي.

3 تنافسية الأسواق تمثل عنصراً رئيسياً للمنافسة. غير أن التنافسية قد لا تكفي لضمان وجود أسواق تسودها المنافسة إذا لم يكن بمقدور المستهلكين تغيير مورديهم بسهولة بسبب تكلفة التغيير أو تأثيرات الشبكات (انظر بومول وآخرون، 1982). وفي هذا التقرير، نستخدم المصطلحين كترادفين حيث إننا لا ندرس سوى جانب العرض من الاقتصاد. يشدد مصطلح التنافسية على ديناميات العملية التنافسية.

إن الدعوة المشتركة للعمل من جانب زعماء المنطقة بدعم من مجتمع التنمية يمكن أن تقطع شوطا طويلا صوب خلق تجارة إقليمية، واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر اللازم لتوفير ملايين الوظائف وتحقيق السلام والاستقرار اللذين تحتاجهما المنطقة.

يأتي هذا التقرير في جزأين اثنين. يناقش الجزء الأول آفاق النمو على المدى القصير والمتوسط لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن المتوقع أن تنمو المنطقة بمعدل منخفض يصل إلى 0.6% عام 2019، ثم يرتفع إلى 2.6% عام 2020 وإلى 2.9% عام 2021. وتم تعديل توقعات النمو لعام 2019 بالانخفاض 0.8 نقطة مئوية عن توقعات شهر أبريل/نيسان 2019. وتعرض التوقعات الاقتصادية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمخاطر سلبية ملموسة، وعلى الأخص منها زيادة حدة المصاعب الاقتصادية العالمية وتساعد التوترات الجيوسياسية.

ويؤكد الجزء الثاني من التقرير أن تشجيع المنافسة العادلة أمر رئيسي لبلدان المنطقة كي تستكمل الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق. ويتناول الجزء الثاني أولاً سياسات المنافسة الحالية في بلدان المنطقة وتعزيز الدعوة إلى المنافسة العادلة بغرض تدعيم قانون المنافسة ووكالات إنفاذ القانون. وتطالب أيضاً بتحويل الشركات المملوكة للدولة إلى شركات مساهمة، وتشجيع القطاع الخاص، وتهيئة تكافؤ الفرص بينهما. إن أي تحركات للإصلاح الاقتصادي في بلدان المنطقة ستساعد الإدارة المحترفة للأصول العامة، والتي يمكن أن تستفيد من مصدر جديد للثروة الوطنية.

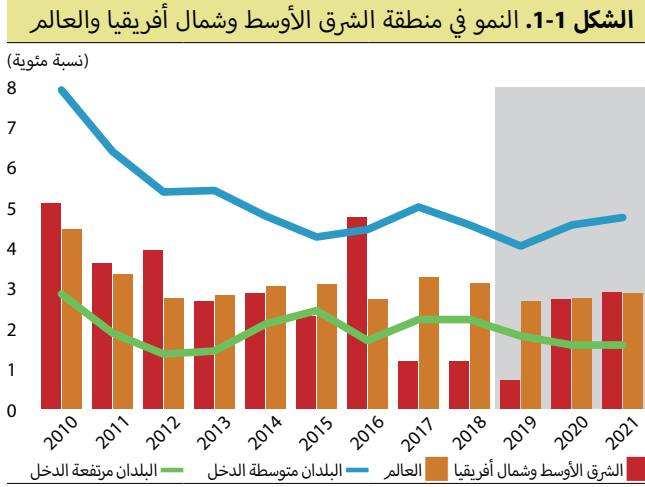
## الجزء الأول آفاق النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يستعرض هذا الجزء أحدث توقعات البنك الدولي بشأن النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهو يركز أولاً على آفاق النمو لعام 2019، ثم يعرض التوقعات لعامي 2020 و 2021. ويناقش أيضاً تطورات الاقتصاد الكلي المختلفة في بلدان المنطقة، مُصنّفة حسب مستوى التنمية واعتمادها على صادرات النفط.

### الفصل الأول: آفاق النمو لعام 2019

#### آفاق النمو في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يتوقع خبراء الاقتصاد في البنك الدولي أن يبلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 0.6% عام 2019 (انظر الشكل 1-1 والجدول 1-1)، أي أقل من معدل عام 2018 حين سجل 1.2%. ومن المتوقع أن يكون الأداء ضعيفاً عام 2019، وذلك نتيجة لخفض الإنتاج الطوعي للنفط وضعف الطلب الخارجي. ويشهد الاقتصاد الإيراني المتأثر بالعقوبات الأمريكية مزيداً من الانكماش. ومقارنته بعدد أبريل/نيسان 2019 من تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تم تعديل توقعات النمو لعام 2019 بالانخفاض بنسبة 0.8 نقطة مئوية، مع عدة تخفيضات في التصنيف الشامل للعديد من بلدان المنطقة عن نقطة البداية المتدنية بالفعل (انظر الجدول 2-1). وكان انخفاض أسعار النفط منذ أبريل/نيسان 2019 والانكماش الأكبر من المتوقع في إيران وراء هذه التخفيضات.<sup>4</sup>



المصدر: البنك الدولي.  
ملحوظة: البلدان متوسطة الدخل تشمل الشريحة العليا والشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل في العالم. وتشير المنطقة المظلمة إلى التوقعات. البيانات الخاصة بعام 2018 هي تقديرات.

ومن حيث نصيب الفرد، من المتوقع أن ينخفض متوسط الدخل في المنطقة 0.9% عام 2019، وذلك في أعقاب انكماش المتوسط في المنطقة، حتى في البلدان التي شهدت مستويات عالية من النمو الاقتصادي مثل مصر وجيبوتي.<sup>5</sup> وهذا ما يشير إلى ضرورة تطبيق إصلاحات أكثر عمقا تناصر المنافسة العادلة بغرض تشجيع النمو الأكثر شمولا.

4 بدون إدراج إيران، يصبح معدل النمو الحقيقي لإجمالي الناتج المحلي 2.2% عام 2019.  
5 في مصر، يعيش 23.5% من السكان تحت خط الفقر الوطني، وفقا لتقرير رسمي صدر عام 2018. وفي جيبوتي، يبلغ معدل الفقر المدقع الوطني رسميا 21.1% حتى عام 2017.

الجدول 1-1. تذبذبات النمو، وأرصدة المعاملات الجارية والمالية العامة														
رصيد المالية العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)			رصيد المعاملات الجارية (% من إجمالي الناتج المحلي)			نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (نسبة مئوية)			نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (نسبة مئوية)			الشرق الأوسط وشمال أفريقيا		
2021	2020	2019	2021	2020	2019	2021	2020	2019	2021	2020	2019	2021	2020	2017
4.5-	4.7-	5.4-	3.7-	6.4-	1.0	1.0	1.0	1.1	3.8	0.1	1.3	0.9	0.9-	0.7-
6.1-	6.1-	6.7-	4.4-	5.4-	3.6-	3.6-	3.6-	3.7-	1.4-	2.8-	1.4	1.3	1.1-	0.9
4.1-	4.3-	5.1-	3.0-	6.1-	2.5	2.6	2.6	2.6	5.9	1.8	0.7	0.3	1.8-	1.4-
2.8-	3.3-	4.2-	3.1-	7.2-	6.0	5.8	5.8	5.5	8.5	2.7	1.1	0.5	0.7-	2.4-
7.6-	7.7-	8.4-	11.7-	14.2-	3.7-	3.4-	3.4-	3.6-	5.8-	4.5-	0.4-	1.5-	2.6-	3.0-
5.7-	5.9-	6.5-	3.0-	9.0-	8.9	8.6	9.0	9.0	15.0	6.5	1.4	1.2	0.3	0.2-
7.0-	9.4-	7.2-	7.9-	14.4-	7.0-	9.0	7.7-	7.7-	5.5-	15.3-	1.6	0.5	3.1-	1.9-
2.7	2.0	1.2	2.2	5.8-	4.8	5.3	4.3	4.3	8.7	3.8	1.5	1.2	0.2	0.6-
4.1-	4.5-	6.1-	5.9-	9.2-	7.9	7.1	5.8	7.1	9.0	1.5	0.6	0.1-	1.2-	0.6
0.6-	1.0-	1.3-	1.2	1.6-	5.7	6.2	7.4	7.4	9.1	7.3	1.8	1.2	0.4	0.2
6.0-	5.8-	6.7-	2.8-	4.2-	2.6-	2.4-	2.3-	2.3-	1.4	0.3	0.0	0.0	3.8-	3.7-
7.1-	7.2-	12.2-	7.6-	8.8-	12.5-	10.7-	8.3-	8.3-	6.7-	12.6-	0.7	0.4	0.3-	0.3-
6.0-	5.9-	5.6-	5.4-	1.8-	0.3-	0.5-	0.6-	0.6-	0.1	3.5	0.1	0.8-	9.6-	5.9-
3.1-	3.3-	4.6-	7.9	1.6-	4.0-	4.0-	4.0-	4.6-	6.9	1.8	0.8-	1.5	3.9	3.3-
9.9-	9.7-	6.9-	7.6-	34.5-	4.5	7.3	13.6	23.0	11.7	0.1	2.0-	3.9	6.3	25.1
..	6.7-	6.8-	6.3-	5.3-	..	1.0	4.2-	1.8-	0.2-	..	0.3-	0.2-	1.6-	7.3-
6.1-	6.5-	6.8-	7.4-	7.5-	5.2-	5.5-	5.8-	5.8-	6.4-	8.1-	3.2	2.9	2.5	2.3
0.8	0.5-	0.7-	2.8-	4.6-	22.4	18.8	16.0	16.0	14.9	3.6-	6.6	6.0	5.6	3.9
7.0-	7.5-	8.3-	9.7-	10.9-	2.6-	2.6-	2.6-	2.6-	2.4-	6.1-	4.2	4.0	3.8	3.4
2.0-	2.4-	2.5-	3.3-	2.2-	6.5-	6.3-	6.4-	6.4-	6.7-	10.6-	1.8	1.3	0.7	0.1
9.8-	9.8-	9.0-	10.7-	6.7-	21.3-	21.4-	20.8-	22.0-	22.7-	0.1-	0.2-	0.2-	0.7-	0.3-
3.4-	3.5-	3.6-	3.7-	3.5-	3.3-	3.7-	4.3-	5.5-	3.4-	2.5	2.5	1.6	1.9	3.1
4.7-	5.0-	5.3-	4.8-	6.2-	10.1-	10.7-	10.8-	11.2-	10.2-	1.6	1.2	0.5	1.3	0.7
11.4-	11.9-	12.4-	2.8-	3.5-	9.7-	9.9-	10.6-	11.4-	10.8-	2.9-	3.6-	1.3-	1.7-	0.4
2.9	2.6	2.5	1.3	0.9	0.4	0.4	1.1-	1.3	0.9	3.1	0.4	0.4	1.7-	0.4
2.9	2.6	2.2	1.1	0.6	0.4	0.4	1.1	0.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3-	0.3-
2.9	3.0	2.9	0.2	0.4	2.7	2.2	2.2	2.2	2.2	1.1	2.0	2.0	0.3-	0.3-
2.9	2.3	2.0	0.3-	0.4	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0	0.3-	0.4	0.6	0.4	0.6
2.9	2.7	2.2	1.1	0.3	2.7	2.2	2.2	2.2	2.2	1.1	2.0	2.0	0.3-	0.3-
2.9	2.3	2.1	1.8	1.8	2.3	2.1	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	3.8	3.8
2.9	2.8	2.5	1.5	1.2	2.8	2.5	2.5	2.5	2.5	1.2	1.2	1.5	1.2	3.5-
2.9	4.0	3.5	0.3	2.2	4.0	3.5	3.5	3.5	3.5	0.3	2.2	2.0	1.5	0.9-
2.9	3.2	3.0	2.0	1.5	3.2	3.0	3.0	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	1.5	1.6
2.9	2.2	1.6	0.5	2.4	2.2	1.6	1.6	1.6	1.6	0.5	2.4	2.2	0.7-	0.7-
2.9	3.0	2.6	1.8	1.7	3.0	2.6	2.6	2.6	1.8	1.7	0.5	3.0	1.7	0.5
2.9	1.7	1.8	2.8-	2.1-	1.7	1.8	2.8-	3.7-	0.4	0.3	0.0	0.0	3.8-	3.7-
2.9	2.2	1.9	1.3	1.5	2.2	1.9	1.3	0.2-	0.3-	12.6-	0.7	0.4	0.3-	0.3-
2.9	1.0	0.1	8.7-	4.9-	1.0	0.1	0.8-	9.6-	5.9-	2.6	0.1	0.8-	9.6-	5.9-
2.9	2.7	5.1	4.8	0.6-	2.7	5.1	4.8	3.3-	5.3-	1.8	0.8-	1.5	3.9	3.3-
2.9	1.4	0.6-	5.5	7.9	1.4	0.6-	5.5	6.3	25.1	11.7	0.1	2.0-	3.9	6.3
2.9	..	2.0	2.1	0.8	..	0.3-	0.2-	1.6-	7.3-	0.2-	..	0.3-	0.2-	1.6-
2.9	4.6	4.4	4.1	4.0	4.6	4.4	4.1	2.3	1.8	8.1-	3.2	2.9	2.5	2.3
2.9	8.0	7.5	7.2	5.5	8.0	7.5	7.2	3.9	3.5	3.6-	6.6	6.0	5.6	3.9
2.9	6.0	5.8	5.6	5.3	6.0	5.8	5.6	3.4	2.2	6.1-	4.2	4.0	3.8	3.4
2.9	2.5	2.3	2.2	1.9	2.5	2.3	2.2	0.1	0.3-	10.6-	1.8	1.3	0.7	0.1
2.9	0.4	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3	0.2	0.7-	0.3-	22.7-	0.1-	0.2-	0.7-	0.3-
2.9	3.6	3.5	2.7	3.0	3.6	3.5	2.7	1.9	3.1	3.4-	2.5	2.5	1.6	1.9
2.9	2.6	2.2	1.6	2.5	2.6	2.2	1.6	1.3	0.7	10.2-	1.6	1.2	0.5	1.3
2.9	0.4	1.1-	1.3	0.9	0.4	1.1-	1.3	1.7-	0.4	10.8-	2.9-	3.6-	1.3-	1.7-

المصدر: توقعات البنك الدولي للاقتصاد الكلي والقطر، وحسابات مؤلفي التقرير.  
ملحوظة: ت = تقديرات، ن = تذبذبات، ثمر تقرب البيانات إلى رقم صحيح، البيانات الخاصة بمصر تتوافق مع السنة المالية (يوليو/تموز-يونيو/حزيران). سوريا ليست مدرجة في المعدلات الإقليمية وشبه الإقليمية بسبب نقص البيانات.

## الجدول 2-1. مراجعة تنبؤات النمو بين أبريل/نيسان وأكتوبر/تشرين الأول 2019

(نقطة مئوية)

الفارق (أكتوبر/تشرين الأول 2019-أبريل/نيسان 2019)			تنبؤات أبريل/نيسان			نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، %
2021ن	2020ن	2019ن	2021ن	2020ن	2019ن	
0.2	0.8-	0.8-	2.7	3.3	1.4	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
0.4	0.6-	0.6-	2.6	3.5	0.8	البلدان النامية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
0.1	1.0-	1.2-	2.2	3.1	0.9	البلدان المصدرة للنفط
0.0	1.0-	0.9-	2.7	3.2	2.1	مجلس التعاون الخليجي
0.5-	0.1-	0.2-	2.8	2.2	2.0	البحرين
0.1-	0.5-	0.1-	2.9	3.0	1.6	الكويت
1.2	2.5-	0.9-	2.8	6.0	1.2	عمان
0.2-	0.2-	1.0-	3.4	3.2	3.0	قطر
0.1-	1.5-	1.2-	2.3	3.1	1.7	السعودية
0.1-	0.4-	0.8-	3.2	3.0	2.6	الإمارات
0.3	1.2-	1.8-	1.4	3.0	1.0-	البلدان النامية المصدرة للنفط
0.8	0.2	0.6-	1.4	1.7	1.9	الجزائر
0.0	0.8-	4.9-	1.0	0.9	3.8-	إيران
0.4	3.1-	2.0	2.3	8.1	2.8	العراق
0.1	6.6-	1.5	1.3	6.0	4.0	ليبيا
..	8.1-	0.0	..	10.0	2.1	اليمن
0.1-	0.0	0.0	4.7	4.4	4.0	البلدان النامية المستوردة للنفط
0.0	0.0	0.2	8.0	7.5	7.0	جيبوتي
0.0	0.0	0.1	6.0	5.8	5.5	مصر
0.1-	0.1-	0.0	2.6	2.4	2.2	الأردن
1.1-	1.0-	1.1-	1.5	1.3	0.9	لبنان
0.0	0.0	0.2-	3.6	3.5	2.9	المغرب
0.9-	1.0-	1.1-	3.5	3.2	2.7	تونس
2.0-	2.1-	0.8	1.6	1.0	0.5	الضفة الغربية وقطاع غزة

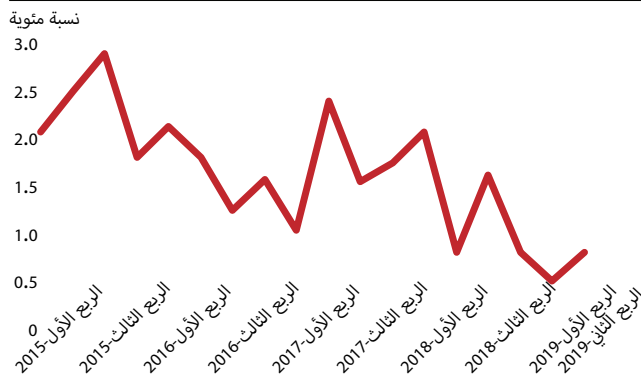
## آفاق النمو في البلدان المصدرة للنفط

بدأ سعر خام برنت القياسي عام 2019 عند مستوى 50 دولارًا للبرميل تقريبًا، ثم ارتفع إلى أكثر من 70 دولارًا للبرميل بحلول شهر مايو/أيار، مدعومًا في ذلك بخفض الإمدادات الطوعي بقيادة منظمة الدول المصدرة للبترو (أوبك) وروسيا. منذ ذلك الحين، وبسبب بطء الطلب العالمي وعدم اليقين بشأن آفاق الاقتصاد العالمي، هبطت أسعار النفط إلى قرب 55 دولارًا للبرميل بدءًا من أوائل سبتمبر/أيلول 2019 (انظر الشكل 2-1). وكانت الهجمات على المنشآت النفطية السعودية يوم 14 سبتمبر/أيلول قد رفعت أسعار النفط بشكل ملموس في البداية. غير أن الأسعار تراجعت لاحقًا بعد أن تعهدت المملكة العربية السعودية بتعافي الإنتاج وخفت حدة الضبابية بشأن المعروض النفطي.

وتتوقع السوق أن يراوح سعر النفط 57 دولارًا للبرميل حتى نهاية عام 2021. هذه التقديرات أعلى قليلًا من التقديرات السابقة على الهجوم على المنشآت النفطية السعودية، وذلك بسبب المخاوف بشأن المعروض، لكنها لا تزال أقل من تقديرات أبريل/نيسان. والأهم من ذلك أن أسعار النفط ستبقى على انخفاضها في المستقبل نتيجةً للتقدم التكنولوجي في إنتاج الزيت الصخري وتوليد الطاقة من مصادر بديلة. في غضون ذلك، انخفض نمو الطلب العالمي على النفط بشكل مطرد خلال السنوات القليلة الماضية (انظر الشكل 3-1). وهذا يفرض تحديات أساسية أمام كل من الآفاق قصيرة الأجل وطويلة الأجل لمصدري النفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل مباشر، وبشكل غير مباشر لمستوردي النفط بالمنطقة بسبب علاقاتهم الاقتصادية مع البلدان المجاورة.

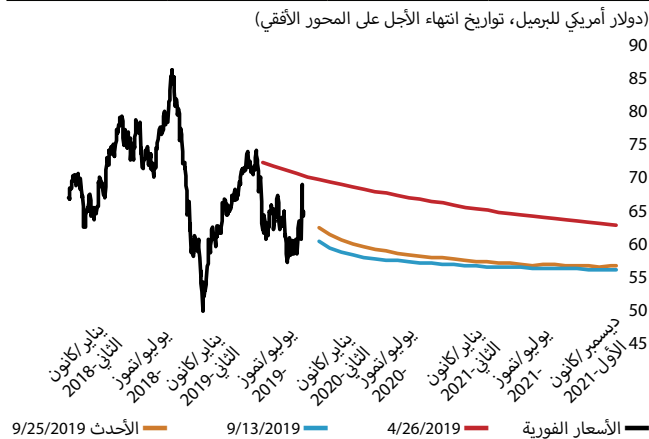


### الشكل 1-3. نمو الطلب العالمي على النفط



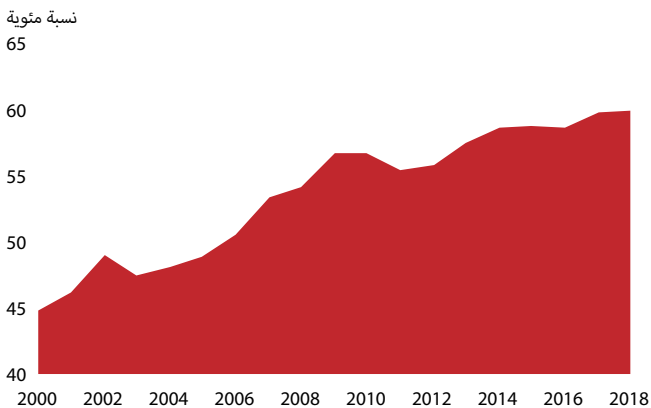
المصدر: الوكالة الدولية للطاقة.

### الشكل 1-2. تنبؤات أسعار النفط



المصدر: بلومبرج؛ L.P. ملاحظة: الخط الأسود يشير إلى السعر الفوري لخام برنت. والخطوط الملونة تمثل الأسعار المستقبلية لخام برنت، على التوالي، يوم 26 أبريل/نيسان حيث صدر أحدث عدد من تقارير المستجندات الاقتصادية للمنطقة، ويوم 13 سبتمبر/أيلول (آخر أيام التداول قبل الهجوم على المنشآت النفطية السعودية)، ويوم 25 سبتمبر/أيلول حين اقتربت أسعار العقود المستقبلية لمستوى ما قبل الهجوم وذلك بعد إعلان السعودية توقع استئناف الإنتاج قبل الموعد المتوقع.

### الشكل 1-4. حصة إجمالي الناتج المحلي غير النفطي لدول مجلس التعاون الخليجي

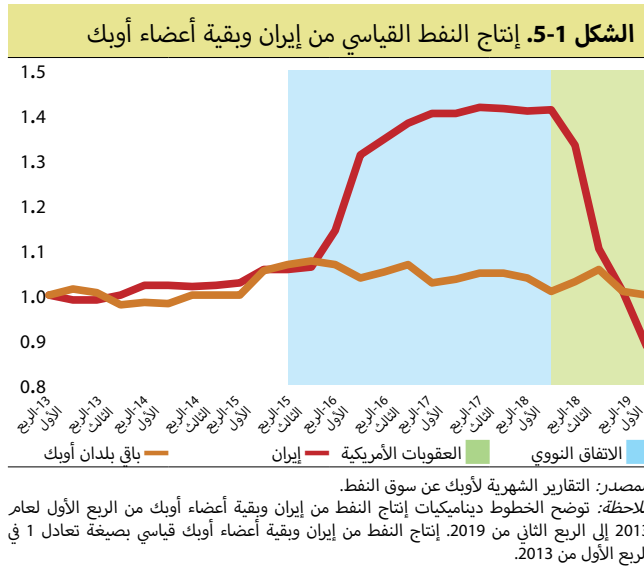


المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي.

على المدى القصير، بسبب الاعتماد على صادرات النفط والغاز، من المتوقع أن يتقلص إجمالي الناتج المحلي بنسبة 0.3% عام 2019 بين مصدري النفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مقارنة بنمو فائر بالفعل بنسبة 0.4% عام 2018. وتقل أحدث التوقعات كثيرا عن توقعات النمو الواردة في عدد أبريل/نيسان من تقرير أحدث المستجندات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2019. هناك عدة أسباب وراء هذه التوقعات المتشائمة. فالاقتصاد الإيراني ينكمش بشكل أكثر حدة مما كان متوقعا. وأثرت الخفض الطوعي في الإنتاج بقيادة أوبك على مصدري النفط في المنطقة. وانخفضت أسعار النفط بشكل حاد منذ مايو/أيار 2019، على الرغم من خفض الإنتاج، مما أدى إلى تآكل عائدات الصادرات النفطية. من ناحية أخرى، فإن زيادة الأنشطة غير النفطية في دول مجلس التعاون الخليجي (البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة)، وخاصة في مجال التشييد، عوضت جزئياً الأثر السلبي من الانكماش الاقتصادي في إيران على معدلات المنطقة.

من المتوقع أن يسجل معدل النمو الاقتصادي لدول مجلس التعاون الخليجي 1.1% في المتوسط عام 2019 مقابل 2.0% عام 2018 ويانخفاض قدره 0.9 نقطة مئوية عن تقديرات أبريل/نيسان. وتعكس هذه التخفيضات إلى حد كبير تراجع عائدات النفط عن المتوقع، وذلك بسبب خفض الإنتاج<sup>6</sup> وهبوط أسعار النفط منذ أبريل/نيسان 2019. ومع ذلك، بذلت دول الخليج جهوداً لإضافة أنشطة اقتصادية خلاف النفط (انظر الشكل 1-4). ففي المملكة العربية السعودية، حيث تسعى رؤية 2030 إلى تنويع النشاط الاقتصادي، ارتفع مؤشر مديري المشتريات الذي يقيس سلامة قطاع التصنيع بقوة خلال الربع الثاني، مما يشير إلى تحسّن النشاط غير الهيدروكربوني. واستفاد الاقتصاد في كل من الإمارات وقطر من مشاريع البنية التحتية المتعلقة بمعرض إكسبو 2020 في الإمارات وكأس العالم 2022 في قطر. غير أن أنشطة التشييد في تراجع مع قرب الانتهاء من الاستعداد لهذين الحدثين.

6 على سبيل المثال، يقدر إنتاج السعودية من النفط الخام في يوليو/تموز 2019 بنحو 9.65 مليون برميل يوميا، وهو ما يقل عن 10.7 مليون برميل يوميا في الربع الأخير من عام 2018 وأقل من تعهدها بإنتاج 10.3 مليون برميل يوميا (أوبك، 2019).



ومن المتوقع أن يتقلص إجمالي الناتج المحلي في البلدان الأخرى المصدرة للنفط بنسبة 2.8% عام 2019، متأثرًا بالانكماش الاقتصادي في إيران. فقد أثرت العقوبات الأمريكية تأثيرًا شديدًا على إنتاج النفط الإيراني. ويوضح الشكل 1-5 ديناميات إنتاج النفط الإيراني (حيث يتحدد الإنتاج خلال الربع الأول من عام 2013 عند 1). بعد زيادة إنتاج النفط الإيراني بنسبة 40% بعد الاتفاق النووي عام 2015، انخفض بحدة بعد أن فرضت الولايات المتحدة عقوبات على إيران في الربع الثاني من عام 2018. وفي شهر مايو/أيار 2019، أنهت الولايات المتحدة الإعفاءات التي سمحت لمختلف البلدان باستيراد النفط الإيراني، مما خفض من إنتاج إيران وصادراتها من النفط. فقد انخفض الإنتاج إلى حوالي 2.2 مليون برميل يوميًا في يونيو/حزيران 2019 مقابل 3.8 مليون برميل يوميًا في أوائل عام 2018 (أوبك، 2019). ونظرًا لأن النفط يمثل نسبة كبيرة من الصادرات الإيرانية،

فمن المتوقع أن يتراجع إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في إيران بنسبة 8.7% عام 2019، أي أقل من توقعات أبريل/نيسان 2019 بمقدار 4.9 نقطة مئوية. إن العقوبات الأمريكية على إيران تخلق آثارًا سلبية أيضًا في أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبسبب التوترات في المنطقة وانهيار العملة الإيرانية ومخاوف الشركات من خرق العقوبات الأمريكية، تتوقع الإمارات انخفاض حجم التجارة مع إيران بمقدار النصف عام 2019 من 19 مليار دولار العام الماضي (إنجلترا وكير، 2019).

وبعد انتهاء الحرب وتشكيل حكومة جديدة، من المتوقع أن ينمو الاقتصاد العراقي بنسبة 4.8% عام 2019. وفي اليمن، تظهر علامات على تحسن الاقتصاد الكلي حيث من المتوقع أن يرتفع معدل النمو إلى 2.1% عام 2019. ومع ذلك، لا تزال المخاطر عالية والظروف الإنسانية لا تزال عسيرة، حيث يحتاج حوالي ثلاثة أرباع السكان إلى المساعدات الغذائية وغيرها من أشكال المساعدة.

### آفاق النمو في البلدان المستوردة للنفط

تحسنت البيئة العامة للاقتصاد الكلي في مصر في أعقاب الإصلاحات التي شملت سعر الصرف والموازنة والطاقة. ويسجل الاستثمار وإنتاج الغاز الطبيعي نمواً. ولا تزال السياحة نشيطة وهو ما يساعد آفاق النمو في البلاد. كان النمو خلال النصف الأول من عام 2019 قوياً بنسبة 5.4%، وهو نفس معدل النمو البالغ 5.2% في نفس الفترة من عام 2018 (البنك الدولي، 2019). أدت التغييرات الهامة على جانب الإيرادات والنفقات - مثل التخفيضات في دعم الطاقة - إلى انخفاض تدريجي في العجز المالي لمصر، من 12% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2016 إلى 9.7% في عام 2018 ومن المتوقع أن يكون 8.3% في عام 2019.

وفي لبنان، مازال العجز الضخم المستمر في حساب المعاملات الجارية وتراكم الدين يضعفان الاقتصاد. ومن المتوقع انكماش الاقتصاد بنسبة 0.2% عام 2019. وتتسارع وتيرة التدهور في المركز الخارجي اللبناني. ففي الأشهر الخمسة الأولى من عام 2019، انخفض مركز صافي الأصول الأجنبية (الفرق بين الأصول الأجنبية المملوكة للمواطنين اللبنانيين والأصول اللبنانية المملوكة للأجانب) بمقدار 5.1 مليار دولار (حوالي 9% من إجمالي الناتج المحلي)، مقابل تسجيل خسائر بقيمة 4.8 مليار دولار خلال عام 2018 بأكمله و 156 مليون دولار عام 2017 (مصرف لبنان). ويعكس مركز صافي الأصول الأجنبية حجم المديونية التي تظهر أيضاً في شكل انخفاض في إجمالي احتياطات النقد الأجنبي. وفي محاولة للتصدي لذلك الوضع، بدأ مصرف لبنان عمليات مالية لتشجيع تدفق العملات الصعبة، شملت سعي البنوك التجارية إلى اجتذاب دولارات المستثمرين في ودائع متوسطة الأجل (3 سنوات) أو طويلة الأجل (10 سنوات) بأسعار فائدة مرتفعة، يتم إيداعها بعد ذلك في مصرف لبنان، أو استخدامها للاستثمار في شهادات إيداع مصرف لبنان.

## الفصل الثاني: الآفاق والمخاطر في 2020-2021

في الأجل المتوسط، يتوقع البنك الدولي أن ينمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المنطقة بنسبة 2.6% عام 2020 و2.9% عام 2021. ويتمثل محرك الارتفاع المتوقع في معدل النمو في المقام الأول إلى زيادة الاستثمارات في البنية التحتية بدول مجلس التعاون الخليجي وانتعاش الاقتصاد الإيراني مع تلاشي آثار العقوبات الأمريكية.

وتعد التوقعات الاقتصادية لدول مجلس التعاون الخليجي مستقرة، حيث من المتوقع أن تتراوح أسعار النفط حول 60 دولارًا للبرميل. ومن المتوقع أن تستمر الزيادة في الاستثمارات في البنية التحتية، وستدعم زيادة إنتاج النفط ارتفاع النمو في دول المجلس الست. وتشير التوقعات إلى أن متوسط معدل النمو في دول مجلس التعاون الخليجي سيصل إلى 2.2% عام 2020 و 2.7% عام 2021. ومع ذلك، لا تزال التحديات الأساسية قائمة حيث تظل هذه الدول معتمدة على صادرات النفط، على الرغم من أن المناقشات الرامية إلى تنويع نشاطها الاقتصادي قد بدأت تكتسب زخمًا.

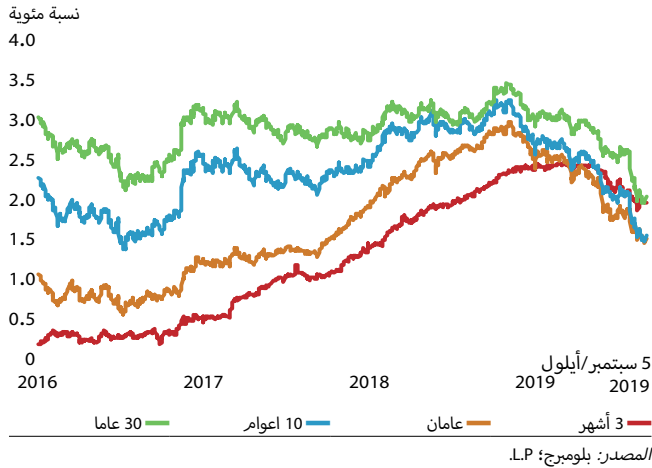
ومن المتوقع أن يبدأ الاقتصاد الإيراني الخروج من دائرة الانخفاض وأن ينتعش بشكل طفيف عامي 2020 و 2021، بافتراض عدم تطبيق المزيد من العقوبات من جانب الولايات المتحدة. وتشير التوقعات إلى أن نمو إجمالي الناتج المحلي الإيراني سيبلغ 0.1% عام 2020 و 1.0% عام 2021. ومع ذلك، لا يمكن استبعاد المخاطر السلبية لتصاعد التوترات مع الولايات المتحدة، رغم عدم أخذها في الاعتبار في التوقعات. وتشير التقديرات إلى أن معدل النمو الاقتصادي سيستمر حتى عام 2020 ويسجل 5.1% قبل أن تتباطأ وتيرته إلى 2.7% عام 2021. ولذلك يجب أن يتسم إنفاق البلاد بالتحوط. إذ تتوقع الموازنة زيادة الإنفاق على أساس سنوي بنسبة 27%، وذلك بسبب الزيادة الكبيرة في فاتورة أجور القطاع العام والتحويلات والسلع والخدمات والمخصصات لحكومة إقليم كردستان (صندوق النقد الدولي، 2019). إن عجز الموازنة الأخذ في الاتساع يشير إلى موارد أكثر محدودة مكرسة لجهود إعادة الإعمار وللتخفيف من أثر أي انخفاض محتمل في أسعار النفط.

ومن المتوقع أن يستمر النمو في إجمالي الناتج المحلي في مصر ليصل إلى 6.0% عام 2021 - مدفوعًا في ذلك بتحسّن الطلب المحلي ونمو الصادرات. ومن المتوقع أن تستمر الاستثمارات الخاصة والعامّة في النمو مع تنفيذ مشروعات استثمارية مقررّة في مجالي البنية التحتية والأشغال العامّة (البنك الدولي، 2019 أ). ومازال ارتفاع الدين العام في مصر مصدر قلق، وإن كانت التقديرات تشير إلى تراجع نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي إلى 85% بنهاية السنة المالية 2021 من 97.3% بنهاية السنة المالية 2018.

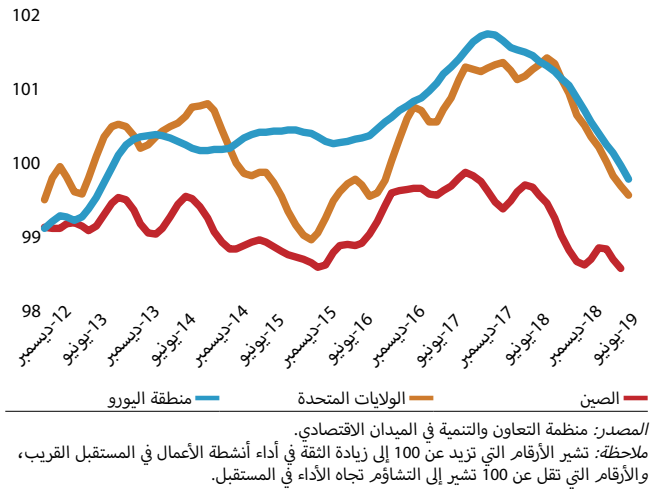
وتتعرض التوقعات الاقتصادية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمخاطر سلبية ملموسة، وعلى الأخصّ زيادة حدة المصاعب الاقتصادية العالمية وتصاعد التوترات الجيوسياسية. فقد استمر النشاط الاقتصادي العالمي في التراجع خلال النصف الأول من عام 2019، مع ظهور علامات ضعف واضح في قطاعي التجارة والتصنيع. في يونيو/حزيران 2019، قام الاقتصاديون بالبنك الدولي بتعديل النمو العالمي إلى 2.6% في عام 2019 (البنك الدولي، 2019 ب)، أي أقل بمقدار 0.3 نقطة مئوية عن توقعات يناير/كانون الثاني 2019. ومازالت التوترات التجارية مرتفعة. كما اندلعت أيضًا توترات تكنولوجية - مثل السباق نحو تطبيق تكنولوجيا شبكات الجيل الخامس 5G لهاتف المحمول بين الولايات المتحدة والصين - مما يهدد سلسلة التوريد التكنولوجية العالمية ويزيد من تقويض ثقة الأسواق (انظر الشكل 1-6). ردا على ذلك، أظهرت السياسة النقدية العالمية علامات تحول من التشديد إلى التخفيف. خفض مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي سعر الفائدة على المدى القصير، مستشهدا بالتوقعات القاتمة للاقتصاد العالمي، وألمح إلى أنه قد يكون هناك المزيد من خفض، مما ينهي فعليًا فترة التشديد النقدي. كما خفض البنك المركزي الأوروبي سعر الفائدة وسيستأنف برنامج التسهيل الكمي. وتراجعت عائدات سندات الخزنة الأمريكية (انظر الشكل 1-7)، في إشارة إلى ارتفاع الطلب على الأصول الآمنة والمخاوف بشأن التوقعات العالمية.<sup>7</sup>

7 عائدات سندات الخزنة الأمريكية أخذ في الانخفاض منذ نهاية عام 2018. يشير انخفاض العائد إلى نمو طلب المستثمر على الأصول الآمنة، المتمثلة في سندات الخزنة الأمريكية، مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار ودفع العائد إلى الانخفاض. فضلًا عن ذلك، انخفض عائد سندات الخزنة الأمريكية طويلة الأجل مقارنة بالسندات قصيرة الأجل، مما أدى إلى منحى عكسي للعائد (حين يكون معدل العائد قصير الأجل أعلى من معدل العائد طويل الأجل). المعدلات طويلة الأجل عادة ما تكون أعلى من المعدلات قصيرة الأجل بسبب المخاطر. عادة ما يسبق المنحى العكسي للعائد حالات الركود لأنه يعكس مخاوف المستثمرين بشأن الأجل الطويل، مما يدفعهم للبحث عن أصول طويلة الأجل ومستقرة وخالية من المخاطر - مثل سندات الخزنة الأمريكية.

الشكل 7-1. عائدات سندات الخزنة الأمريكية

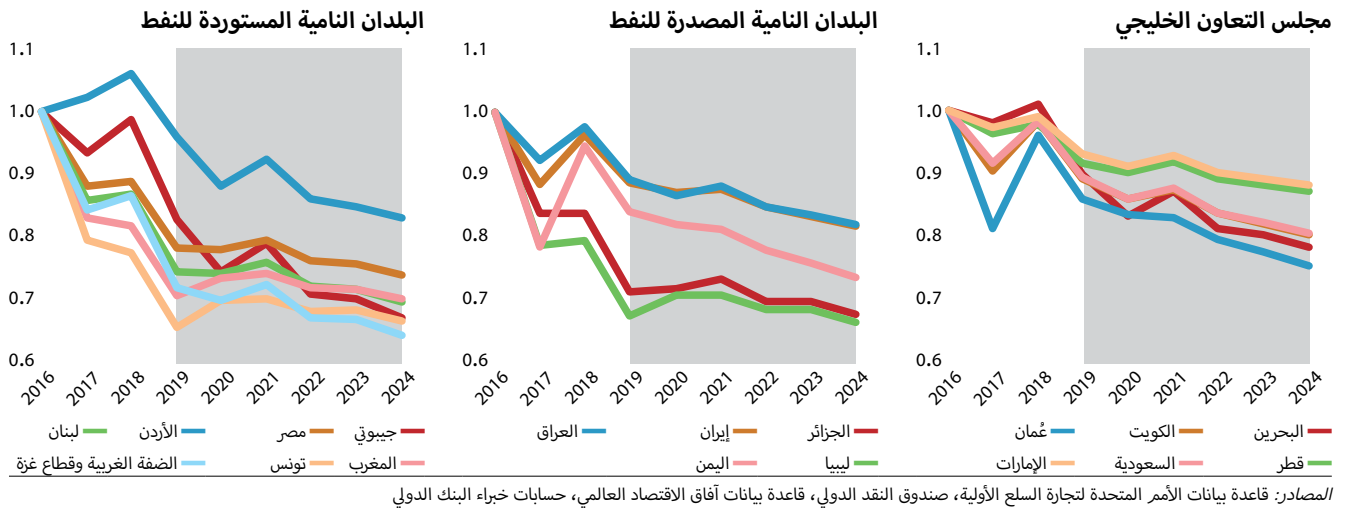


الشكل 6-1. الثقة في مناخ الأعمال في الصين والولايات المتحدة ومنطقة اليورو



لقد بدأ التراجع في وتيرة نمو الاقتصاد العالمي يؤثر بالفعل على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وذلك في الأساس من خلال انخفاض أسعار النفط، مما يضر بإيرادات التصدير للبلدان المصدرة النفط ويعقد قراراتها المتعلقة بالإنتاج. وسيؤثر تراجع إضافي للاقتصاد العالمي، أو الأسوأ من ذلك حالة ركود عالمي، تأثيراً ملموساً على الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث سيضعف الطلب الخارجي بشدة وتهبط أسعار النفط. ويوضح الشكل 8-1 تقديرات لضعف النمو في الطلب على الصادرات بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 2019 وما بعده<sup>8</sup>. علاوة على ذلك، فإن التقلبات المالية العالمية المرتبطة ببطء وتيرة النمو من شأنها أن تزيد من ضعف قدرة بلدان المنطقة على الاقتراض، أو الأسوأ من ذلك أنه يمكن أن يؤدي إلى خروج تدفقات رأس المال من البلدان المثقلة بالديون، مثل لبنان.

الشكل 8-1. النمو المتوقع في الطلب على الصادرات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



إن التوترات الجيوسياسية في المنطقة، والتي تتصاعد منذ صدور عدد أبريل/نيسان 2019 من تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية، قد تفاقم بعد الهجوم على منشأتين نفطيتين كبيرتين في السعودية يوم 14 سبتمبر/أيلول. ويمكن أن يؤدي تفاقم التوترات الجيوسياسية

8 إن النمو المتوقع في الطلب على الصادرات في كل بلد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يعزى إلى المتوسط المرجح للنمو المتوقع في الطلب المحلي لشركائها التجاريين على أساس التوقعات الاقتصادية العالمية. الوزن هو حصة صادرات أحد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الشرك التجاري كجزء بسيط من إجمالي صادرات ذلك البلد عام 2016. الشركاء التجاريون الرئيسيون هم الولايات المتحدة والصين والاتحاد الأوروبي والهند. يتم تسوية المؤشر وفقاً لبيانات 2016.

المتفاقمة إلى مزيد من الاضطرابات في الإنتاج العالمي للنفط وأسعاره، وإلى تهديد الاستقرار الهش بالفعل في كل من اقتصاد المنطقة والاقتصاد العالمي. وقد ينجم عن تصعيد التوتر بين الولايات المتحدة وإيران إضعاف الاقتصاد الإيراني بشكل كبير تمتد آثاره إلى بلدان أخرى في المنطقة. وفي حين أن ارتفاع أسعار النفط سيفيد العديد من المصدرين الإقليميين للنفط على المدى القصير، فإن التأثير الكلي سيتمثل في الإضرار بالتجارة والاستثمار والبنية التحتية في المنطقة. فعلى سبيل المثال، يعتمد العراق اعتمادا شديدا على واردات الكهرباء والغاز من إيران، ولذا فإن تفاقم العلاقات الأمريكية الإيرانية قد يهدد أمن الطاقة العراقي.

## الجزء الثاني: تشجيع المنافسة العادلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

### الفصل الأول: أسس المنافسة العادلة

يتناول هذا الفصل بالبحث المبرر المنطقي لتشجيع المنافسة العادلة<sup>9</sup> في أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والإطار المؤسسي الذي يلزم أن يصاحبها. أولاً، يناقش هذا الفصل محتوى قوانين المنافسة ويبرز الحاجة إلى وجود هيئات مستقلة خاضعة للمساءلة. ثم يبحث دور القضاء (وسيادة القانون بشكل أوسع) في ضمان فعالية قوانين مكافحة الاحتكار. وأخيراً، يستعرض تجارب بلدان المنطقة (مصر والأردن والكويت والسعودية وتونس) بشكل تفصيلي.

#### 1 أ. تحويل أسواق الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أسواق تنافسية<sup>10</sup>

للاقتصاد في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجهاً اثنان: الأول هو القطاع الرسمي المُركز الذي يفتقر للمرونة، وتهيمن عليه في الغالب المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة ذات الصلات السياسية. ويُقصر هذا الاقتصاد المنافسين، ويسبب توزيع الموارد، ويدير أرباحاً هائلة على المشاركين فيه. ويتعايش الاقتصاد الرسمي جنباً إلى جنب مع اقتصاد غير رسمي حيث يعمل معظم السكان في أشغال صغيرة نسبياً بأجور منخفضة وبدون حماية اجتماعية تُذكر.<sup>11</sup>

ومن الوسائل القوية لتنشيط اقتصاد بلدان المنطقة زيادة المنافسة. فمن شأن ذلك أن يخلق اقتصاداً رسمياً أكثر كفاءة ويحد من القطاع غير الرسمي.

يرى خبراء الاقتصاد أن **المنافسة** أداة قوية لضمان استخدام الموارد بأفضل طريقة ممكنة - وخفض التكلفة (وبالتالي الأسعار) والمساعدة في توفير السلع والخدمات بالقدر والتنوع اللذين يرغب فيهما المستهلكون. ونظراً لأن الشركات تنافس بعضها بعضاً بغية تحقيق الربح، فإن لديها حافزاً للاستثمار في البحث والتطوير لتحسين إنتاج السلع والخدمات الحالية وإنتاج الجديد منها<sup>12</sup>. كما أن زيادة المنافسة تساعد في زيادة نمو إنتاجية العامل، وبالتالي فهي عنصر رئيسي للتنمية المستدامة في الأمد الطويل<sup>13</sup>.

ويعد دخول الشركات الجديدة إلى الأسواق وخروج الشركات التي لا تتمتع بالكفاءة منها مصدراً قوياً للمنافسة. لكن غالباً ما تُقام في المنطقة حواجز ضخمة تمنع الشركات الجديدة من دخول الأسواق القائمة وتحمي الشركات التي لا تتمتع بالكفاءة داخلها. كما أن سهولة

9 هنا المصطلح "عادلة" يُستخدم لوصف المنافسة التي تتيح تكافؤ الفرص بين من هم على اطلاع على أسرار العمل وبين من لا يطلعون عليها. وهو استخدام مختلف عن مصطلح

"المنافسة العادلة" الذي قد يرد في القوانين التجارية ويتعلق باستخدام العلامات التجارية أو الإعلان.

10 هذا القسم من تأليف أندريا بارون. الإطار 1-2 من تأليف رباح أرزقي، والإطار 2-2 من تأليف رباح أرزقي وراشيل يوتينج فان وها نجوين.

11 انظر البنك الدولي (2009)، ديوان وآخرون (2015)، وريكز وآخرون (2017).

12 انظر موتا (2004).

13 انظر كيتزموولر وليستي (2012).

الدخول إلى الأسواق والخروج منها هي التي تحدد **التنافسية**، وهي نتيجة للتفاعل بين تكنولوجيا الإنتاج المتاحة والإطار التنظيمي المعمول به.

علاوة على ذلك، فعند وجود المؤسسات المملوكة للدولة، من الضروري ألا تتمتع بأي نوع من المزايا على حساب منافسيها من القطاع الخاص- سواء عن طريق الحصول على مدخلات محددة (مادية أو مالية) أو عن طريق تسهيل نفاذها إلى الأسواق. باختصار، يجب توجيه الإطار المؤسسي نحو مبدأ **الحياد التنافسي**—بحيث تخضع جميع الشركات لنفس مجموعة القواعد سواء كانت عامة أو خاصة، وألا تعني مشاركة الحكومة أو ملكيتها لشركة أي ميزة خاصة.

وتعد المنافسة والقدرة على التنافس ضرورية لتهيئة **الفرص الاقتصادية**، التي تسمح للعاملين بالمشاركة في رسم مصيرهم من خلال المبادرة الشخصية. وتزيد المنافسة أيضا من القوة الشرائية للدخل، لأن الشركات تجد صعوبة في تحديد أسعار تتجاوز مستوى التكلفة. علاوة على ذلك، تتعزز هذه الآثار بالتقدم التكنولوجي الذي يخفض التكلفة، ودورة مبيعات الشركات، مما يتيح للشركات الأكثر إنتاجية الاستمرار.<sup>14</sup> ويتمثل الأثر الكلي في أن المنافسة يمكن أن تكون **علاجاً ناجحاً لعدم المساواة**<sup>15</sup>. أو كما قال إيليا فوربس: "تمكّن الأسواق الناس من مساعدة أنفسهم. وتقف الأسواق والوصول إلى الأسواق جنباً إلى جنب مع الغذاء، والصحة، والمأوى، والتعليم، والبيئة، والبنية التحتية، والمؤسسات باعتبارها أدوات حيوية في التصدي لأكبر أشكال الحرمان الاقتصادي في العالم"<sup>16</sup>. ولكن، كما قال مؤسس علم الاقتصاد الحديث آدم سميث في كتابه *ثروة الأمم*، لا يمكن اعتبار أن أي عملية تنافسية تعمل بشكل جيد هي أمر مفروغ منه<sup>17</sup>.

وهذا يعني أنه جدير بالبلدان أن تتبنى سياسات تعزز المنافسة. وتتضمن هذه السياسات قانوناً فعالاً لمكافحة الاحتكار يعمل على مراقبة الممارسات التي تقيد أنشطة القطاع الخاص، والإجراءات التدخلية الحكومية من أجل الحفاظ على تكافؤ الفرص- وهو ما يعني أن أي لوائح تنظيمية تشوه الأسواق سعياً لتحقيق المصلحة العامة يجب أن تقتصر على ما هو ضروري فقط<sup>18</sup> ولا تضع الحواجز غير الضرورية. ولكن هذا يعني أيضاً أنه عندما تكون المؤسسات المملوكة للدولة موجودة أو برامج الدعم قائمة، يجب ضمان الحياد التنافسي لجميع المشاركين في السوق (انظر الشكل 2-1).

وقد أدركت الولايات المتحدة في عام 1890 أن التشريعات ضرورية للحفاظ على القوى التنافسية ورعايتها وذلك بسن قانون شيرمان. وكان ذلك القانون بمثابة رد فعل على التركيز الخطير للقوة الاقتصادية والسياسية في أيدي الشركات والاحتكارات الضخمة التي ميزت ما يعرف باسم العصر الذهبي<sup>19</sup>. ومنذ ذلك الحين، اعتمد كل بلد تقريباً شكلاً من أشكال قوانين المنافسة، وتسارع ذلك بشدة خلال العقود القليلة الماضية<sup>20</sup>.

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تفتقر أربعة بلدان إلى تشريعات لمكافحة الاحتكار- إيران ولبنان وليبيا والصفة الغربية وقطاع غزة - في حين تفتقر البحرين والعراق إلى هيئة لحماية المنافسة لإنفاذ هذا القانون (انظر الجدول 2-1).

14 انظر البنك الدولي (2017) الفقرة 2-1 الصفحات 7-10 عن مناقشة لهذه الآليات.

15 انظر خماني (2007)، وبيكر وسالوب (2015)، وإيس وأخرون (2017).

16 انظر فوكس (2017) صفحة 37.

17 أصبح تأكيد سميث على أن "الأشخاص الذين يعملون في نفس التجارة نادراً ما يجتمعون معاً، حتى من أجل المرح والتسلية، لكن اللقاء ينتهي بمؤامرة ضد الجمهور، أو ببعض الحيل لرفع الأسعار" مألوفاً لعامة الناس.

18 على سبيل المثال، عندما يتعين الحد الأدنى لمتطلبات الجودة لتوريد سلعة ما.

19 في تاريخ الولايات المتحدة، "العصر الذهبي" هو الفترة من نهاية الحرب الأهلية في عام 1865 وحتى نهاية القرن التاسع عشر، والتي تميزت بظهور احتكارات قوية في كثير من القطاعات (ما يسمى بالاتحاد الإحتكاري) والتفاوتات الشديدة والمتزايدة. وقدم وايت كشف حساب لهذه الفترة (2017).

20 تورد لجنة التجارة الاتحادية الأمريكية 218 بلداً أسست هيئة عامة مسؤولة عن سياسات المنافسة، معظمها هيئات مستقلة. علاوة على ذلك، تورد اللجنة تسع منظمات إقليمية تتعامل مع مكافحة الاحتكار. انظر <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-authorities-worldwide>.

الشكل 1-2. إطار شامل لسياسة المنافسة		
الركيزة الأولى: لوائح تنظيمية مشجعة للمنافسة وإجراءات تدخلية حكومية: فتح الأسواق وإزالة اللوائح التنظيمية المناهضة للمنافسة في القطاع	الركيزة الثانية: الحياد التنافسي ومساندة المساعدات العامة غير المشوهة	الركيزة الثالثة: قانون فعال للمنافسة وإنفاذ قانون مكافحة الاحتكار
إصلاح السياسات واللوائح التي تعزز الهيمنة: القيود المفروضة على عدد الشركات، والاحتكارات القانونية، وحظر الاستثمار الخاص، والافتقار إلى تنظيم الوصول إلى المنشآت الأساسية.	السيطرة على المساعدات التي تقدمها الدولة لتجنب المحسوبية والحد من تشويه المنافسة.	التصدي لاتفاقيات الاتحادات الاحتكارية التي ترفع تكلفة المدخلات الرئيسية والمنتجات النهائية وتحد من الوصول إلى مجموعة واسعة من المنتجات
الحد من الإجراءات التدخلية الحكومية التي تقضي إلى نتائج تؤدي إلى التواطؤ أو تزيد من تكلفة المنافسة: ضوابط على الأسعار ومتغيرات السوق الأخرى التي تزيد من مخاطر الشركات.	ضمان الحياد التنافسي بما في ذلك إزاء المؤسسات المملوكة للدولة	منع عمليات الاندماج المناهضة للمنافسة
إصلاح الإجراءات التدخلية الحكومية التي تنطوي على تمييز وتضر بالمنافسة على حساب الجدارة والأسس الموضوعية: الأطر التي تشوه تكافؤ الفرص أو تمنح مستويات عالية من السلطة التقديرية	تعزيز مكافحة الاحتكار والإطار المؤسسي العام للتصدي للسلوكيات المناهضة للمنافسة وإساءة استخدام الهيمنة	

المصدر: البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2017)، إعداد فريق مجموعة البنك الدولي المعني بالأسواق وسياسات المنافسة.

توجد معلومات شاملة حول أطر المنافسة في سبعة بلدان بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، هي الجزائر ومصر والأردن والكويت والمغرب وعمان وتونس<sup>21</sup>. تظهر الشواهد أنها تفتقر إلى العناصر الرئيسية للأنظمة الفعالة، مما يفرض تكلفة ملموسة على اقتصادها. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر ضعف الإنفاذ مشكلة رئيسية. وتتجلى أهميتها من خلال الزيادة في قيمة الأصول التي تم التخلص منها في أعقاب النجاح في تحطيم تركيز السوق.

ويعد تفكيك شركة ستاندرد أويل في الولايات المتحدة مثالا حيا على ذلك. فحين رفعت الحكومة الأمريكية دعوى في عام 1906، كانت الشركة تسيطر على أكثر من 90% من سوق تكرير النفط الأمريكي. وبعد أن قامت المحاكم بتفكيك الشركة إلى 34 كيانا عام 1911، زادت قيمة أسهمها مجتمعة بسرعة كبيرة وبلغت بعد ذلك ببضع سنوات خمسة أضعاف<sup>22</sup>. ومثل هذه التجربة مناسبة لبلدان المنطقة، حيث تهيمن بضع شركات على الكثير من القطاعات الاقتصادية رغم عدم وجود أسباب تكنولوجية لمثل هذا المستوى من تركيز السوق. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الترخيص الحصري لاستيراد السلع التي لا تتمتع البلدان بالاكتمال الذاتي منها (انظر الإطار 1-2).

21 يستند هذا التحليل إلى الاستبيان المحدث (أغسطس/آب 2019) الذي تم تجميعه لتقرير التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا "سياسات مكافحة الامتيازات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". انظر محمود وآيات علي سليمان (2018)، الصفحات 77-98. للحصول على وصف أكثر تفصيلا لأطر المنافسة في مصر والأردن والكويت والمغرب والسعودية وتونس، انظر القسم 1 ج "اختلاف النهج الذي تتبعه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لضمان المنافسة".

22 انظر وو (2018) الصفحة 68. مفارقة الانهيار هي أن جون دي روكفلر، الذي كان يسيطر على شركة ستاندرد أويل، كان أحد المستفيدين الرئيسيين من حل الاتحاد الاحتكاري؛ وحتى الشركات القائمة يمكن أن تستفيد من انحسار التركيز.



## الجدول 2-1. قوانين المنافسة والهيئات المعنية بتشجيع المنافسة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البلد	قانون حماية المنافسة	تاريخ سن القانون	التعديلات	تاريخ تأسيس هيئة حماية المنافسة
الجزائر	نعم	1995	2003 و 2008 و 2010.	1995، لا يوجد نشاط 2003-2013
البحرين	نعم	2018	-	لا توجد هيئة
جيبوتي	نعم	2008	-	2008
مصر	نعم	2005	2010 و 2014	2005
إيران	لا	-	-	-
العراق	نعم	2010	-	لا توجد هيئة
الأردن	نعم	2002	2011	2002
الكويت	نعم	2007	2012	2012
لبنان	لا	-	-	-
ليبيا	لا	-	-	-
مالطا	نعم	1994	2000، 2003، 2004، 2011، 2012، 2017	غ. م.
المغرب	نعم	2000	2014	2008، لا يوجد نشاط 2014-2018
عمان	نعم	2014	2018	2018
قطر	نعم	2006	-	نعم
السعودية	نعم	2004	2014، 2019	2004
سوريا	نعم	2008	-	2008
تونس	نعم	1991	1995، 2003، 2005، 2015	1995
الإمارات	نعم	2012	-	غ. م.
الضفة الغربية وقطاع غزة	لا	-	-	-
اليمن	نعم	1999	-	2007

المصدر: مقتبس من يوسف وزبي (2019)؛

ملاحظة: غ.م. = غير متوفر. الأحكام الخاصة بحماية المنافسة المنصوص عليها في القوانين والمواثيق والمعاهدات الدولية، التي لا تنص صراحة على إطار تنظيمي وطني شامل للمنافسة، لا تعتبر "قوانين لحماية المنافسة". وبالمثل لا تعتبر السلطات المحدودة الممنوحة لإدارات وزارية لاستعراض مشاكل المنافسة أو لهيئات حكومية أخرى ليس من اختصاصها الرئيسي إنفاذ المنافسة "هيئات لحماية المنافسة".

## الإطار 2-1. لعنة احتكار الواردات

أكد راؤول بريش أنه ينبغي على البلدان النامية استبدال الإنتاج المحلي بالواردات بسبب المكاسب المحتملة في التصنيع والتي قد تجر عن إحلال الواردات. وفي الاستراتيجية التي دعا إليها الاقتصادي الأرجنتيني الراحل، تلعب الدولة دوراً رئيسياً من خلال تأميم الشركات ودعم المنتجين المحليين وتحديد الرسوم الجمركية وإعانات الدعم.

وزادت الانتقادات تدريجياً لإستراتيجيات التنمية التي تشبه إستراتيجية بريش خلال أزمات الديون قرب نهاية القرن الماضي. وبدلاً من ذلك، فإن النجاح المدفوع بالتصدير الذي حققته البلدان الآسيوية، مثل كوريا، حوّل تركيز نموذج التنمية الاقتصادية من تثبيط الواردات إلى تنشيط الصادرات. وقد استند هذا التغيير في التركيز من الواردات إلى الصادرات على كل من التأثير المحفز لانفتاح الإنتاج المحلي على المنافسة العالمية، ونقل التكنولوجيا التي تقدم مع الاستثمار الأجنبي المباشر. ومع تغيير نموذج التنمية، كذلك تغيرت السياسات - من تلك التي تشجع التجارة بغية دعم الصناعات المحلية إلى تلك التي تهدف إلى تحويل البلدان النامية إلى منصات للشركات متعددة الجنسيات من أجل الاندماج في الأسواق العالمية.

وبالنسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لم تحقق إستراتيجيات التنمية التي تقودها الصادرات نجاحاً يذكر، على الرغم من استمرار أدوات الإستراتيجية السابقة بإحلال الواردات - مثل المؤسسات المملوكة للدولة والتعريفات الجمركية المرتفعة وإعانات الدعم. وبدلاً من تعزيز الإنتاج المحلي كما تصور بريش، فإن هذه الموروثات خلقت احتكاراً رأسمالياً للواردات يقوم على المحاباة، مما حد من مستوى المنافسة في كثير من القطاعات الاقتصادية وعزز من الاعتماد على الواردات. وانتهت حلقات التحرر

يتبع في الصفحة التالية

الاقتصادي بنقل الملكية من الدولة إلى الاحتكارات الخاصة. والأكثر من ذلك، أن هيئات حماية المنافسة- التي لا تزال في بداية نشأتها بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا- لم يكن لديها مساحة تذكر لتحقيق تكافؤ الفرص بين الجهات الفاعلة في القطاع الخاص ومنع ممارسات التواطؤ بين الشركات، بما في ذلك الشركات الأجنبية والشركات المملوكة للدولة.

وإلى جانب الرسوم الجمركية، وهي ضرائب على الواردات، يمكن أن تشمل القيود تعيين الحصص (قيود على حجم الواردات) والقيود المفروضة على شراء وبيع العملات الأجنبية. وفي بلدان المنطقة، كان لهذه الحواجز آثار سلبية تتمثل في إيجاد "لوبي" استيراد قوي يشوه حوافز السوق، وتعزيز قطاع خاص غير فعال يعتمد على الدعم، والتسبب في ارتفاع أسعار السلع القابلة للتداول. وتنشأ عدة مشكلات نتيجة لتراخيص الاستيراد الحصرية:

أولاً، تشكل العوامل التي تستفيد من "صناعة" الاستيراد أكبر جماعات الضغط ضد الإنتاج المحلي. على سبيل المثال، تمنح تراخيص الاستيراد الحصرية احتكاراً للواردات لفرد واحد أو وكالة وطنية واحدة. وتثبط هذه التراخيص احتمالات ظهور إنتاج محلي. وبالفعل، تزيد التراخيص- وقوة الاحتكار المرتبطة بها- الأسعار المحلية للسلع المستوردة والسلع المحلية المنافسة لها، مما يزيد من عبء التكلفة على كاهل المنتجين الذين يشترون هذه الواردات (أو البدائل) كمدخلات. ومن الأساليب الجيدة لمواجهة احتكارات الاستيراد إقامة مزادات لتخصيص تراخيص الاستيراد مع تحديد تاريخ انتهاء لها. ويمكن لهذه المزادات أن تحد من استحواذ وكلاء لا يستحقون هذه التراخيص على أرباح ضخمة، وأن تؤدي على الأقل إلى انخفاض الأسعار والتكلفة على المستخدمين والمستهلكين.

ثانياً، تدفع منظومة الدعم الشامل الهيكل المشوه للاقتصاد صوب الاعتماد على الواردات. إذ يزيد دعم واردات مثل المواد الغذائية أو السلع الأساسية من الطلب عليها. علاوة على ذلك، فإن الدعم يزيد بشكل مصطنع من الطلب على منتجات المستوردين الحصريين ويمكن أن يكلف الحكومة الكثير من الأموال التي يمكن إنفاقها في مجالات أخرى. وقد مولت أرباح الصادرات النفطية أو المساعدات الأجنبية إعانات الدعم الشاملة التي تدعم احتكارات الاستيراد. وعندما تكون المشتريات الحكومية ضخمة نسبياً، تزيد احتمالات الفساد مع الجهات الفاعلة الخاصة. ويلخص قطاعا الزراعة والصناعات الغذائية صورة من صور المنافسة المشوهة بين الإنتاج المحلي والواردات (المحتكرة) في ظل دعم المستهلكين. وهناك بالطبع عراقيل أخرى أمام تنمية الزراعة لتلبية الطلب المحلي، ولكن القضاء على الواردات الاحتكارية واستبدال التنوع الشامل بالدعم الموجه من شأنه أن يساعد قطاع الزراعة في تلبية الاحتياجات المحلية.

ثالثاً، يؤدي الاعتماد على الواردات إلى عجز مزدوج دائم، وهو ما يعني أن عجز الموازنة يغذي العجز التجاري. فغالبا ما يتم تهريب واردات السلع المدعومة بالكامل إلى بلدان أخرى أو استخدامها كمدخلات في صناعة تكتسب ميزة غير حقيقية نتيجة لذلك- مثل صناعة المشروبات الغازية التي تستفيد من السكر المدعوم. وهذا هو الحال خاصة عندما تقوم الحكومة بشراء الواردات وبيعها. إن تحرير الواردات وما يرتبط بها من سلاسل لوجستيات وتوزيع، وخفض إعانات الدعم، سيساعدان في تسوية العجز المستمر الذي ابتليت به منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السنوات القليلة الماضية. وما لم يتقلص ذلك العجز، فقد يُطلب من المواطنين مواجهة تخفيضات جذرية في التحويلات أو الخدمات الاجتماعية للحفاظ على ريع قلة قليلة غير مُستحقة.

علاوة على ذلك، يمكن لإجراءات مكافحة الاحتكار القوية أن تطلق العنان لتحقيق تقدم تكنولوجي ملموس، على النحو الذي تبينه حالتان بارزتان في الولايات المتحدة - ضد آي بي إم ومايكروسوفت<sup>23</sup>. فتحت حالة آي بي إم بفعالية صناعة البرمجيات من خلال إجبار الشركة على التوقف عن بيع أجهزة الكمبيوتر والبرامج ضمن حزمة واحدة.<sup>24</sup> ومن المرجح أن تكون قضية مايكروسوفت في عام 2001 قد منعت عملاق التكنولوجيا الذي يتخذ من سياتل مقراً له، من محاولة احتكار الاقتصاد الناشئ الجديد عن طريق سحق شركات مثل أمازون وفيسبوك وجوجل في خطوة استباقية (كما فعلت مع متصفح الإنترنت المنافس تسكيب، الأمر الذي أوقد شرارة إجراءات مكافحة الاحتكار).

23 انظر وو (2018)، وخاصة الصفحات 98-101 و110-114، وكذلك وو (2019).

24 إذا لم يتمكن من بيع الأجهزة والبرمجيات بشكل منفصل، كان يتعين على الشركات الناشئة تزويد كل منهما للتنافس بفعالية وهو حاجز كبير أمام دخول السوق.

ويمكن القول إن الافتقار إلى القدرة على التنافس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو السبب الرئيسي في بطء وتيرة اعتماد التكنولوجيا الذي ميز المنطقة تاريخياً، مما أضر بأداء النمو فيها بشكل كبير. وبدون إصلاحات جوهرية لتشجيع المنافسة، تخاطر بلدان المنطقة بإهدار الفرص التي تتيحها الرقمنة وما يسمى بالثورة الصناعية الرابعة (انظر الإطار 2-2).

## الإطار 2-2. تقاعس منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في اعتماد تكنولوجيا الأغراض العامة

تتيح الوتيرة السريعة للتغير التكنولوجي، التي يطلق عليها "الثورة الصناعية الرابعة"، فرصاً جديدة لا يمكن للمنطقة أن تتحمل كلفة إضاعتها. تنطوي الثورة الصناعية الرابعة على تكنولوجيات جديدة تربط بين العوالم الرقمية والمادية والبيولوجية (على سبيل المثال، الروبوتات والذكاء الصناعي والتعلم الآلي وتغيير الجينات). وقد أثر ذلك على طريقة عمل كافة القطاعات والاقتصادات وتخصيص الموارد.

ويجب على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تفتح ذراعيها لهذه الثورة التكنولوجية إذا أرادت أن تقفز إلى المستقبل. وعلى الرغم من أن المنطقة قد فاتها اللحاق بقطار التصنيع السابق، فقد استثمرت بلدانها بشدة في صحة وتعليم مواطنيها الذين يمكن أن يكونوا مصدر الابتكار والمهارات اللازمة لدفع عجلة اقتصاد جديد. فقد سارع الشباب إلى تبني مبتكرات التكنولوجيا الجديدة، وكانت أحداث "الربيع العربي" دليلاً على مدى براعتهم في وسائل التواصل الاجتماعي. ولكن إطلاق العنان للتأثير التحويلية للتكنولوجيا يتطلب أن تصبح تلك الأجهزة المحمولة في أيدي الناس جميعاً تقريباً أكثر من مجرد أدوات لبث الشكاوى والمظالم. ويجب أن تصبح أدوات للإبداع والابتكار، وإنشاء مؤسسات أعمال، وخلق فرص جديدة.

لكن لسوء الحظ، ليست منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في وضع يمكنها من تبني التقنيات والمبتكرات الجديدة. استخدم أرزقي وآخرون (2019) أدلة تجريبية على اعتماد تكنولوجيا الأغراض العامة سابقاً وحالياً، لإظهار أن المنطقة لا تبلي بلاء حسناً في اعتماد التكنولوجيا. واستناداً إلى سبعة مقاييس تكنولوجية جديدة وقديمة، عادة ما تعتمد المنطقة التكنولوجية بوتيرة أبطأ من البلدان الأخرى ذات الدخل المماثلة. والمقاييس هي عرض النطاق لكل مستخدم للإنترنت (بت في الثانية)، وعدد أجهزة الكمبيوتر المستقلة المصممة لاستخدام شخص واحد، ومستخدمو الإنترنت كنسبة مئوية من السكان، وعدد أجهزة الصراف الآلي لكل مليون شخص، وعدد المدفوعات عن طريق بطاقات الائتمان والخصم لكل مليون شخص، وعدد الجرارات المستخدمة في الزراعة لكل مليون شخص، والنتائج الإجمالي للطاقة الكهربائية لكل مليون شخص.

ويمكن تفسير البطء النسبي في تبني التكنولوجيا في المنطقة بالحواسز التي تحول دون دخول السوق (أو عدم القدرة على المنافسة) لقطاعي الاتصالات والتمويل في المنطقة، وهما القطاعان الرئيسيان للأغراض العامة. ومع انخفاض المنافسة يقل عدد القادمين الجدد لتحدي الشركات القائمة بالفعل والدفع باتجاه تبني التكنولوجيا. يستخدم أرزقي وآخرون (2019) تركيز السوق للتدليل على نقص القدرة على التنافس - فكلما كان تركيز السوق أعلى زاد الافتقار للتنافسية. ووجدوا أنه مقارنةً بنفس القطاعات في الاقتصادات الأخرى من نفس فئة الدخل، فإن تركيز السوق بالنسبة لمشغلي الهواتف المحمولة والخدمات المصرفية في المنطقة يزيد بشكل أسرع مع ارتفاع الدخل. ويتسق هذا الدليل مع فكرة شائعة عن أن المنطقة لا تبلي بلاء حسناً فيما يتعلق بالمنافسة في الأسواق. وتظهر بيانات تقرير البنك الدولي *ممارسة أنشطة الأعمال 2019* على موقع <https://www.doingbusiness.org/> أن ترتيب بلدان المنطقة يأتي بوجه عام في مركز متدن جداً على مؤشر بدء النشاط التجاري؛ على سبيل المثال تحل مصر في المركز 109 من بين 190 بلداً والسعودية 141 والجزائر 150 والعراق 155.

إن تقويت الاستفادة من الثورة الصناعية الرابعة سيعمق الفجوة الرقمية ويضع المنطقة في الجانب الخاطئ منها. وستُسبغ المنطقة من سلاسل القيمة العالمية للسلع والخدمات. وبدون سحابة الإنترنت، وما تُتيحها من إمكانية الحصول على أحدث البرمجيات، ستكون الشركات الناشئة ومنشآت الأعمال الصغيرة أقل قدرةً على المنافسة. وسيجد السكان في البلدان الأقل نمواً أنفسهم مقتقرين إلى البنى التحتية التي تربطهم بالفرص أو مضطرين إلى السفر للبحث عنها. والمحصلة النهائية هي أن عوائد الرقمنة المتوقعة قد تكون أعلى بالنسبة للبلدان النامية. ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهيأةٌ لجني ثمارها. وسيطلب ذلك تغيير اللوائح التنظيمية التي تُحايي الآن المؤسسات القائمة بالفعل، وإيجاد بيئة اقتصادية تنافسية تُحرّكها الابتكار والإبداع. فهذه هي الصيغة الوحيدة القادرة على تلبية مطامح وتطلعات الشباب في المنطقة.

ويتردد صدى سياسة المنافسة للاتحاد الأوروبي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لسببين رئيسيين:

أولاً، في أوروبا، كما هو الحال في بلدان المنطقة، لعبت الدولة في العادة دوراً رئيسياً في الاقتصاد. وعند سن قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي تم التوضيح أنه سينطبق على المؤسسات المملوكة للدولة عندما تعمل في الأسواق التي لا تتمتع فيها باحتكار قانوني. وفي الواقع، وضعت محاكم الاتحاد الأوروبي ما يسمى بالنهج الوظيفي، وهو الذي يتحدد وفقاً له ما إذا كان سيتم تطبيق قانون مكافحة الاحتكار على أساس نوع النشاط الاقتصادي الذي تشارك فيه الشركة وليس على أساس الكيان الذي يشارك فيه. ويعد الإنفاذ الشامل أمراً ضرورياً لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أيضاً، لكن الإعفاءات من تطبيق قانون المنافسة شائعة في جميع أنحاء المنطقة (انظر الجدول 2-2).

الجدول 2-2. القطاعات المعفاة من قانون المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا							
تونس	عمان	المغرب	الكويت	الأردن	مصر	الجزائر	
X		X		X	X	X	الإجراء المطلوب أو المصرح به من قبل هيئة حكومية أخرى
X	X	X	X			X	قطاعات معينة من الاقتصاد
X		X	X			X	احتكارات قانونية
X	X	X	X	X	X	X	سلع وخدمات يعينها
	X		X		X		جهات وهيئات حكومية أخرى
	X		X		X		مؤسسات مملوكة للدولة

المصدر: يستند هذا التحليل إلى استبيان مُحدث (أغسطس/آب 2019) أجري لصالح محمود وآيات علي سليمان (2018)، الفصل الثاني. سياسة المنافسة الصفحات 77-98.

ولهذه الإعفاءات آثار وخيمة على المنافسة. وتحتفظ كل من الجزائر ومصر والأردن والكويت والمغرب وتونس بالحق في تحديد سعر سلع معينة إذا كانت ظروف التوريد تتطلب ذلك، مما يلغي المنافسة تماماً بغية تحقيق الأهداف الاجتماعية. علاوة على ذلك، لا تغطي أحكام مكافحة الاحتكار في الجزائر ومصر والأردن والمغرب وتونس الأحكام والممارسات التقييدية المنبثقة عن تطبيق القانون، في حين يمكن السماح بالاحتكارات القانونية في الجزائر والكويت<sup>25</sup> والمغرب وتونس. وفي المغرب، يمكن للجمعيات المهنية أن تطلب الإذن بتقديم إرشادات حول الأسعار للأعضاء. وفي مصر وعمان، تُعفى المرافق التي تديرها الدولة مباشرةً، وفي الكويت أي نوع من المؤسسات المملوكة للدولة يمكن وضعه خارج نطاق قانون المنافسة.

وثانياً، من خلال منح صلاحيات تتجاوز حدود الولاية الوطنية لإنفاذ القوانين لمديرية حماية المنافسة التابعة له، يمكن للاتحاد الأوروبي كبح جماح الشركات الكبرى بشكل أكثر فاعلية من سلطات مكافحة الاحتكار الوطنية، بالنظر إلى الضغوط التي كانت ستواجهها حتماً على سبيل المثال، في وقت سابق هذا العام منع الاتحاد الأوروبي الاندماج المقترح بين شركتي ألتوم الفرنسية وسيمنز الألمانية، على الرغم من المساندة القوية للاندماج من كلا البلدين<sup>26</sup>.

وتعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأقل تكاملاً في العالم، لذلك تضطر الشركات المحلية إلى خدمة الأسواق الصغيرة نسبياً بشكل غير فعال. وعلى غرار ما حدث أثناء عملية التكامل الأوروبي، فإن خفض الحواجز التجارية في المنطقة يمكن أن يساعد الشركات على توسيع الإنتاج من خلال التصدير إلى البلدان المجاورة، مما يتيح استغلالاً أفضل لكل من وفورات الحجم والنطاق. ويمكن لكل بلد أن يجد ميزته النسبية ويستفيد استفادة كاملة من تنامي عدد السكان في المنطقة، والذي من المتوقع أن يتضاعف تقريباً بحلول عام 2050. لكن الشركات الحالية ستحارب بالتأكيد هذا الأمر، مما يتطلب وجود هيئة لمكافحة الاحتكار في المنطقة ضمن أي تكامل اقتصادي<sup>27</sup>.

25 قطاع النفط بموجب القانون خارج نطاق قانون المنافسة.

26 انظر موتا وبيترز (2019).

27 في هذا الصدد، فإن مصر وليبيا وتونس أعضاء بالفعل في الكوميسا، السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، في حين أن دول مجلس التعاون الخليجي (البحرين، الكويت،

عمان، قطر، السعودية، الإمارات) لديها سوق مشتركة منذ 2008. بدأت المجموعتان الإقليميتان في التفكير في وضع إطار منافسة عبر البلدان. فيما يتعلق بالكوميسا، انظر فوكس وباخوم (2019) الصفحات 133-139.

## الإطار 2-3. المعضلة الرقمية: تنظيم اقتصاد الإنترنت الجديد أمر صعب

يثر الاقتصاد الرقمي، مدفوعا بالبيانات والمنصات متعددة الجوانب، مشكلات جديدة للجهات الرقابية.

يؤثر توفر البيانات على مستوى المنافسة. فعلى سبيل المثال، إذا أراد مورد خارجي تقديم خدمة لاستكمال العرض الرئيسي لشركة رقمية قائمة، فإنه يحتاج إلى الوصول إلى بيانات عن هذا العرض الرئيسي (مثل التطبيقات الكثيرة المتاحة من خلال آبل). ويؤثر توفر البيانات أيضا على التنمية الاقتصادية نظرا لأنه كلما زادت كمية البيانات المتاحة، زادت الفرص أمام المزيد من التجارب والتحسين. وإذا رفضت شركة حالية توفير البيانات للموردين الخارجيين والمنافسين المحتملين، فقد تنتهك بذلك قوانين مكافحة الاحتكار. لكن تحديد ما إذا كان هذا هو الحال يعتمد على تفاصيل محددة عن السوق والاستخدامات المقصودة للبيانات. علاوة على ذلك، نظرا لأن التقاضي قد يستغرق سنوات، فإن اللوائح التنظيمية تعتبر وسيلة أسرع لتحديد ما إذا كان هناك انتهاك. ولكن عند منح المنافسين المحتملين حق الوصول، يجب على الجهات التنظيمية أيضا الحفاظ على الخصوصية الفردية وخفض الأثر السلبي على حوافز الاستثمار في جمع البيانات.

ولا تشارك المنصات متعددة الجوانب في نشاط يتعلق بالملكية. لكنها توفر حيزا رقميا لمشتري ويأعي خدمة ما لإبرام عملية تبادل ما. على سبيل المثال، تعد "أمازون" و"وحدتها في الشرق الأوسط" سوق، بمثابة أسواق رقمية تربط تجار التجزئة بالمستهلكين. وهناك تطبيقات مثل "كريم" تربط الباحثين عن خدمات نقل الركاب والسائقين، بينما يربط تطبيق Airbnb الراغبين في استئجار أماكن إقامة لفترة قصيرة مع مستأجرين محتملين. وتتيح مواقع التواصل الاجتماعي، مثل فيسبوك، للأفراد التفاعل فيما بينهم والوصول إلى المحتوى، والسماح للمعلنين بالوصول إلى هؤلاء الأفراد. وبالنسبة لكل جانب، تزداد فائدة المنصة متعددة الجوانب مع زيادة عدد الوكلاء على الجانب الآخر (على سبيل المثال، يستفيد المستهلكون على منصة تجارية من وجود العديد من تجار التجزئة للاختيار من بينهم، ويسعى تجار التجزئة لمجموعة كبيرة من العملاء المحتملين). فضلا عن ذلك، لن تتمكن أي مجموعة من التفاوض مع المجموعة الأخرى بسبب ارتفاع تكاليف المعاملات بشكل كبير. تحدد المنصة الأسعار وستدعم الطرف الذي يحقق أكبر الفوائد وتفرض رسوما على الطرف الآخر. ويتضح هذا في المنصات التي تقدم خدمات بدون تكلفة مالية وتجني كل إيراداتها من الإعلانات، بما في ذلك محركات البحث ووسائل التواصل الاجتماعي. وبالطبع لا تقدم الخدمات مجانا للمستخدمين، بل يدفعون عن طريق تقديم بيانات شخصية بطرق قد لا يفهمونها بشكل كامل. وبالإضافة إلى ذلك، تزداد قيمة خدمات بعض المنصات، مثل وسائل التواصل الاجتماعي، مع زيادة عدد المستخدمين من نفس النوع، فكلما زاد عدد الأشخاص المتصلين بالمنصة، زاد احتمال عثور مستخدم ما على مستخدم آخر يريد التواصل معه. أخيرا، تتحمل المنصات تكاليف ثابتة أعلى بكثير من التكاليف المتغيرة، وبالتالي فإن إيرادات إضافة عضو جديد تتجاوز التكلفة بكثير.

وينتج عن اقتصاديات البيانات والمنصات متعددة الجوانب حواجز كبيرة أمام دخول الأسواق، مما يؤدي إلى وجود أسواق شديدة التركيز تتمتع فيها الشركات الحالية بميزة تنافسية قوية. كما أنها تحد من المنافسة. على سبيل المثال، لا يمكن للوافدين الجدد عادة المشاركة مباشرة في المنصة الحالية ولكن يجب أن يبدأوا على نطاق صغير من خلال تقديم خدمات تكميلية جديدة- ربما من خلال المنصة نفسها. ونتيجة لذلك، يتنافس الوافدون الجدد فيما بينهم بدلا من التنافس مع المنصة. وإذا ما نجحوا وجذبوا قاعدة مستخدمين كبيرة بما فيه الكفاية، فقد يحاولون التوسع، مما يضيف المزيد من الخدمات إلى محافظتهم ويشكل تهديدا تنافسيا للمنصة الحالية. وسيكون رد الفعل الطبيعي للمنصة الحالية هو إما شراء الوافد الجديد أو إضافة نسختها الخاصة من ابتكار الوافد الجديد إلى الخدمة الرئيسية.

من المهم إذن أن تسعى السلطات المعنية بالمنافسة إلى الحفاظ على الفرص المتاحة للوافدين الجدد للتنافس بصورة عادلة مع المنصات الحالية. ويجب عليها مراقبة السلوكيات والممارسات المناهضة للمنافسة في المنصات المهيمنة- بما في ذلك ربط جميع خدماتها والقضاء على الإصدارات المستقلة. علاوة على ذلك، نظرا لأن عوائق الدخول الكبيرة تحمي المنصات الحالية، فإن لديها الحافز لوضع قواعد تخدم مصالحها الذاتية، مما قد يخنق المنافسة على المنصة نفسها (على سبيل المثال، من خلال منح معاملة خاصة للخدمات التابعة) أو استغلال المستهلكين بشكل مباشر من خلال رفض تحمل معظم المسؤولية إذا حدث تفاعل على المنصة بشكل خاطئ. وتنتج هذه المشكلات عن الأدوار المزدوجة للمنصات كمراقبين (يقررون من يمكنه الوصول إليها) وشبه منظمين (يحددون القواعد التي يجب على المستخدمين اتباعها للتفاعل فيما بينهم) ويمكن أن يؤدي ذلك إلى انتهاكات خطيرة محتملة لمكافحة الاحتكار.

ويجب أن يستند جزء من إستراتيجية النمو المستقبلية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تسخير الاقتصاد الرقمي<sup>28</sup>. وبينما يبشر الاقتصاد الجديد بالكثير، فإنه يطرح كذلك قضايا جوهرية تتعلق بالحفاظ على القوى التنافسية (انظر الإطار 2-3). وبدون وجود إطار فعال لسياسات المنافسة قادر على اتخاذ إجراءات إنفاذ قوية، فإن المنطقة ستخسر معظم المكاسب الاقتصادية المتوقعة وتخاطر أيضا بالوقوع ضحية لشكل جديد من الاستعمار من قبل شركات التكنولوجيا الأجنبية العملاقة. في هذا الصدد، فإن شراء أوبر لشركة كريم الناشئة لخدمات نقل الركاب، أو استحواذ أمازون على شركة سوق للتسوق الإلكتروني قد ينظر إليه في نهاية المطاف باعتباره فرصا ضائعة للتنمية المحلية.

#### ◀ قانون فعال للمنافسة

بصفة أساسية، يجب أن يمنع قانون المنافسة الشركات الكبرى من تبني أساليب مجحفة تهدف إلى القضاء على منافسين أصغر يتحلون بالكفاءة (من خلال التسعير العدواني أو فرض متطلبات حصرية على الموزعين). بالإضافة إلى ذلك، يجب منع الشركات من تحديد الأسعار وتقاوم الأسواق<sup>29</sup>، وهو ما يرقى إلى حد سرقة المستهلكين. علاوة على ذلك، ينبغي أن ينص القانون على إجراء مراجعة (مع عرقلة محتملة) لأكبر عمليات الاندماج بغرض منع السلوك المناهض للمنافسة.

وينبغي أن ينشئ القانون بعد ذلك هيئة إنفاذ متخصصة—**هيئة معنية بالمنافسة**—تتمتع بولاية واضحة لمعالجة جميع السلوكيات المحتملة التي تعوق المنافسة في كل قطاع اقتصادي، بغض النظر عن نوع البيانات الاقتصادية المعنية ومجموعة كاملة من الصلاحيات- مثل أوامر الاستدعاء والتفتيش المفاجئ- للحصول على المعلومات التي تحتاجها<sup>30</sup>، وذلك للمعاينة على الانتهاكات الخطيرة للقانون، وإقامة حوار بناء مع الجميع من خلال إجراءات الدفاع والمانعة. في الوقت نفسه، ينبغي أن يمنح القانون لتلك الهيئة سلطة تقديرية كاملة لاستخدام خبرتها الفنية في اتخاذ أفضل الإجراءات بناء على تفاصيل المشكلة المحددة. وينبغي أن تسعى الوكالات الرقابية الأخرى أيضا إلى ضمان السلوك التنافسي في القطاعات التي تشرف عليها (انظر الإطار 4-2).

#### الإطار 4-2. الهيئات الإشرافية "التكميلية"

بالإضافة إلى هيئات حماية المنافسة، قد تسعى أنواع مختلفة من الوكالات الإشرافية أيضا إلى ضمان السلوك التنافسي. وتشمل:

**الجهات التنظيمية القطاعية**، التي يتم إنشاؤها للإشراف على الصناعات الشبكية (الطاقة، الاتصالات، النقل، المياه) حيث يوجد عنصر احتكاري طبيعي. تحدد الجهات التنظيمية القطاعية قواعد وصول جميع مقدمي الخدمة إلى الشبكة لمنع التمييز، وتتيح آليات تسوية المنازعات (بين الشركات المنافسة وبين الشركات والمستهلكين)، وتراقب الجودة واحترام التزامات الخدمة الشاملة (انظر كيسيدس، 2004).

**وكالات حماية المستهلك**، التي تطبق القواعد التي تحظر الإعلانات الكاذبة والممارسات التجارية غير العادلة. فهي، على سبيل المثال، تلزم الشركات بتقديم معلومات واضحة عن السلع والخدمات التي تبيعها وبألا تؤثر ممارسات البيع الخاصة بها على قرارات المستهلكين دون مبرر. وتم وضع أحكام أكثر صرامة لحماية الفئات الضعيفة، مثل الأطفال والمرضى والمسنين.

يتبع في الصفحة التالية

28 انظر أرزقي وآخرون (2018).  
29 وفي سياق المشتريات العامة، التلاعب بالعروض.  
30 سلطات المنافسة (مثل أي جهة تنظيمية) تفتقر للمعلومات فيما يتعلق بالمؤسسات.

إدارات حماية البيانات، التي تتعامل مع قانون الخصوصية، الذي يحاول تمكين الأفراد من التحكم في كيفية جمع بياناتهم الشخصية ومعالجتها ونشرها بواسطة المؤسسات العامة والخاصة التي يتعاملون معها. ويجب أن تكون هذه الوكالات حريصة على فرض عقوبات وتدابير تصحيحية متناسبة، حتى لا تصبح الإجراءات التي تهدف إلى حماية المستهلكين حواجز دخول تؤثر بشكل مفرط على الشركات الناشئة. ويمكن إسناد مهام أنواع مختلفة من الوكالات بطرق مختلفة، لتوزع بين الوكالات المتنوعة أو يتم دمجها بحسب البلد. ويسند ما يسمى النظام المتزامن تطبيق سياسات حماية المنافسة إلى الجهات التنظيمية في القطاع المعني. ويُستخدم النموذج المتزامن في الجزائر في قطاعات الاتصالات والطاقة والنقل والخدمات المصرفية، وفي مصر والأردن في قطاع الاتصالات (انظر محمود وآيات علي سليمان، 2018).

في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا السبعة التي شملتها الدراسة، تغطي قوانين المنافسة جميع أنواع الانتهاكات، كما تمنح السلطات صلاحيات الدفاع والمناصرة. والاستثناء الوحيد الملحوظ هو غياب مراجعة عمليات الاندماج في مصر، حيث لا يمكن تقييم المعاملات غير القانونية إلا من خلال الأحكام التي تحظر الاتفاقيات المناهضة للمنافسة. ويعني هذا أنه لا يمكن للهيئة التصرف إلا بعد الانتهاء من عملية الاندماج،<sup>31</sup> مما يحدّ من فاعلية أي إجراء ما لم تتعاون الشركات المعنية. ويمكن لجميع سلطات حماية المنافسة في بلدان المنطقة أن تقدم رأياً عن تأثير السياسات الحكومية ومشروعات القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة، لكنها ليست آراء ملزمة، وفي تونس لا يمكن للهيئة أن تدلو بدلوها إلا إذا طلبت منها وزارة التجارة ذلك.

وفي البلدان التي لديها سلطات لحماية المنافسة، يمكن للهيئات طلب المعلومات وإجراء عمليات تفتيش مفاجئة ومصادرة المستندات. وعلى الرغم من ذلك، لا يمكن للسلطات في تونس إصدار أوامر أو مذكرات استدعاء عندما تتقاعس شركة خاضعة للتدقيق عن التعاون. علاوة على ذلك، فإن برنامج تخفيف العقوبة الذي يمنح المشاركين في الاتحادات الاحتكارية حصانة من العقوبات مقابل الاعتراف والتعاون في التحقيق هو أداة قوية لا تتوفر إلا في مصر والمغرب وتونس (انظر الجدول 2-3).

الجدول 2-3. صلاحيات السلطات المعنية بالمنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تونس	عُمان	المغرب	الكويت	الأردن	مصر	الجزائر	
X	X	X	X	X	X	X	مطالبة الأطراف بتقديم المعلومات طواعية
	X	X	X	X	X	X	إصدار أمر أو مذكرة استدعاء
X	X	X	X	X	X	X	تنفيذ مداخلات غير معلنة (البحث والمصادرة) وعمليات التفتيش
X		X	X	X	X	X	دراسات السوق
X	X	X			X		ينص القانون على غرامة قدرها 10% على الأكثر من المبيعات السنوية
X		X				X	صلاحيات فرض الغرامات مباشرة
X		X			X		برنامج تخفيف العقوبة

المصدر: يستند هذا التحليل إلى استبيان مُحدث (أغسطس/آب 2019) أجري لصالح محمود وآيات علي سليمان (2018)، الفصل الثاني. سياسة المنافسة الصفحات 77-98.

31 يشترط جهاز حماية المنافسة المصري أن يتم إخطاره.

## ◀ هيئة فعالة لمكافحة الاحتكار

نوعية جهة الإنفاذ لها أهمية التشريعات اللازمة نفسها. وفي الواقع، فإن أفضل القواعد لا معنى لها إذا كانت الجهة المسؤولة عن تطبيقها غير فعالة. وقد أسفرت الأبحاث العلمية وأفكار الممارسين عن ظهور مؤلفات كثيرة عن تصميم هيئات المنافسة (والجهات التنظيمية للسوق بشكل أوسع)<sup>32</sup>، مع تسليط الضوء على مجموعة من السمات الرئيسية التي يجب تطبيقها لضمان تحقيق إنفاذ مهني غير منحاز يقوم على اعتبارات اقتصادية وقانونية متينة. وبهذه الطريقة، من الممكن الوصول إلى توازن مقبول بين الفاعلية والضمانات القانونية لكل من الشركات والمستهلكين.

وهناك مبدآن رئيسيان يتمثلان في *الاستقلال والمساءلة* وهما وجهان لعملة واحدة. ويجب ألا يطبق هذان المبدآن فقط على الكيان المنوط به مهام حماية المنافسة، ولكن أيضا على المحاكم التي تراجع قراراته. ففي الواقع، من غير المجدي أن تكون هناك هيئة على مستوى عالمي إذا كان يمكن إلغاء قراراتها من قبل قضاة يفتقرون للكفاءة (انظر القسم 1 ب "المنافسة وسيادة القانون يسيران جنبا إلى جنب").

**والاستقلال ضروري لضمان قدرة هيئة حماية المنافسة على اتخاذ قرارات نزيهة قائمة على الحقائق بعيدا عن الضغوط الشديدة من الحكومة أو القطاع الخاص.** وبهذه الطريقة، يمكن للهيئة تحقيق تكافؤ الفرص لجميع الشركات بغض النظر عن مدى النفوذ الذي يتمتع به المالكون. وتؤثر الكثير من العوامل على درجة الاستقلال الذاتي التي تتمتع بها هيئة حماية المنافسة بالفعل.

ويعد الانفصال الهيكلي عن الوزارات التنفيذية أمرا ضروريا ويجب ألا تتمتع الحكومة بحق النقض على القرارات الفردية. وعند تعيين رئيس ومجلس إدارة هيئة حماية المنافسة، يجب تقييد المشاركة السياسية الحتمية من خلال عملية اختيار مفتوحة وشفافة تتطلب خبرة مثبتة من جانب المرشحين، وتحدد فترات زمنية طويلة نسبيا (من خمس إلى سبع سنوات) غير قابلة للتجديد، على أن تقتصر حالات الفصل من العمل على المخالفات الشخصية الموضوعية (مثل تضارب المصالح أو السلوك غير المناسب بشكل خطير)، وتحظر على أعضاء مجلس الإدارة شغل مناصب أخرى أثناء توليهم مناصبهم في المجلس، وتقييد سلوكهم لفترة معينة بعد انتهاء فترة ولايتهم (وتسمى عادة "الفترة الانتقالية").

وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون الهيئة قادرة على تحديد أولوياتها واستخدام مواردها البشرية والمالية حسب ما تراه مناسباً. كما أن وجود ميزانية كبيرة بالقدر الكافي يسمح للهيئة بتعيين موظفين مؤهلين والاحتفاظ بهم، مما يعد ضماناً ضد سيطرة المصالح الخاصة عليها. علاوة على ذلك، يجب أن تكون الميزانية مخصصة لعدة سنوات وأن تعتمد على مزيج من المصادر (الأموال العامة، والمساهمات الإلزامية من الشركات التي تتمتع بمبيعات كبيرة بما يكفي، ورسوم مراجعات عمليات الاندماج، وجزء بسيط من الغرامات المفروضة). ويؤثر كل مصدر تمويل بشكل مختلف على درجة استقلالية وكالة مكافحة الاحتكار ومساءلتها. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الأموال العامة مكوناً رئيسياً في الميزانية، تزيد احتمالات التدخل السياسي. وعلى النقيض، إذا كانت الموارد الإجمالية تعتمد اعتماداً كبيراً على الغرامات المفروضة، فقد ينشأ انحياز خطير من السلطة القضائية. وتُخفف هذه المخاطر في النظم التي يتم فيها الفصل بين التحقيق وإصدار الأحكام. ويمكن أن تزداد مخاطر السيطرة في الأنظمة التي تقدم فيها الشركات مساهمات إلزامية، حيث لا يخضع سوى عدد قليل من الشركات (ربما تلك المملوكة للدولة) للرسوم.

وفي جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقريبا التي سنت قانوناً لمكافحة المنافسة، تكون هيئة مكافحة الاحتكار منفصلة عن أي وزارة تنفيذية. والاستثناء هو الأردن، حيث تتبع مديرية المنافسة وزارة الصناعة والتجارة والتموين.

32 انظر، ضمن آخرين، كوفاتشيك (2009)، كوفاتشيك وهيمان (2012)، هيمان وكوفاتشيك (2013)، هيمان وكوفاتشيك (2013ب)، جيبي (2016) و أوتو (2015).



ولا يزال هناك العديد من الطرق التي تصيب هيئات حماية المنافسة بالضعف. وفي جميع الحالات، يتم تعيين الرئيس وأعضاء مجلس الإدارة من قبل السلطة التنفيذية وفي كثير من البلدان يتم تخصيص بعض المقاعد لفئات محددة: قضاة كبار في الجزائر والمغرب وتونس، وممثلون عن الحكومة في مصر والأردن والمغرب، وأفراد من اتحادات الصناعات في مصر والأردن والمغرب وتونس، ومن هيئات حماية المستهلك في مصر والأردن. إن وجود هؤلاء المعينين يضعف مستوى استقلالية الهيئات في المنطقة.

وتتراوح مدة التعيين من سنتين إلى خمس سنوات ويمكن تجديد أعضاء مجلس الإدارة مرة واحدة على الأقل (باستثناء ممثلي الصناعة والخبيرين في تونس). وفي معظم الحالات لا توجد إجراءات وقائية ضد الفصل بدوافع سياسية باستثناء مصر. علاوة على ذلك، هناك قيود قليلة على ما يمكن لأعضاء مجلس الإدارة القيام به خلال فترة ولايتهم أو بعد انتهائهم. فقط في الجزائر والكويت يُمنع أعضاء مجلس الإدارة من شغل مناصب خاصة أو عامة أخرى، في حين أن مصر هي البلد الوحيد الذي يمنع عضو مجلس الإدارة من العمل لدى شركات كانت قيد التحقيق خلال فترة ولايته. ومدة الفترة الانتقالية في مصر سنتان. وأي تقاعس في تقييد العمل بعد انتهاء مدة الخدمة من المحتمل أن ينال من الاستقلال الفعلي.

علاوة على ذلك، يمكن للحكومة في المغرب مراجعة حالات الاندماج من زاوية "المصلحة العامة" بالتوازي مع المراجعة التي يجريها المجلس حول أثر الاندماج المقترح على المنافسة. ويمكن أن تلغي مراجعة الحكومة قرار المجلس. بالإضافة إلى ذلك، يمكن ممارسة شكل بسيط من أشكال التأثير من خلال قرارات التمويل. وباستثناء المغرب، حيث يقر البرلمان الميزانية، تشرف السلطة التنفيذية على الإنفاق. ولا توجد مساهمات إلزامية على الشركات في أي بلد، ولذا فإن جميع هيئات المنافسة في هذه العينة من البلدان السبعة تعتمد اعتمادا كاملا على الأموال العامة.

**ويجب ألا تكون هيئات حماية المنافسة مستقلة فحسب، بل يجب أن تكون خاضعة للمساءلة - وهذا مرهون بوجود آليات قانونية ومؤسسية تضمن أنها تستغل سلطتها بصورة عادلة ومتناسبة.** وتعتبر سياسات حماية المنافسة أداة تدخل يمكن أن تؤثر بشكل كبير على ممارسة حقوق الملكية وربما تؤدي إلى فرض غرامات باهظة أو حتى السجن. وهناك حاجة إلى إجراءات وقائية. ينطبق البعض على ممارسة السلطة في الإجراءات الفردية، بينما تتعلق أخرى بمسؤولية الهيئة الأوسع في شرح إجراءاتها لأصحاب المصلحة الرئيسيين وإلى السكان ككل. وبهذه الطريقة يمكن أن تجد المعضلة الأبدية "من سيحرس الحراس" حلا معقولا، وإن كان منقوصا<sup>33</sup>.

وفي الممارسة العملية لسلطتها، يجب على هيئة حماية المنافسة منح حقوق الدفاع للأطراف قيد التحقيق. لذا يجب أن تكون قواعد الإجراءات عادلة وتضمن أن المدعى عليهم يمكنهم الاطلاع على ملف القضية بالكامل، وأن يكون بمقدورهم تقديم أدلة براءة، ويمكنهم المثول للدفاع عن أنفسهم أمام هيئة الفصل في القضية قبل أن تتخذ قرارها الذي يجب أن يكون له ما يبرره وأن يستند إلى التقييمات الاقتصادية والقانونية السليمة للوقائع. علاوة على ذلك، يقتضي الإنصاف أن تكون هناك قرارات متماثلة وغير تمييزية في الحالات التي تنطوي على قضايا مماثلة.

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تكون الضمانات الإجرائية الوقائية غير مكتملة في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال، لا يوجد في الأردن أحكام واضحة تتعلق بجلسات الاستماع الشفوية والوصول إلى ملفات القضية بأكملها. ويبدو أن هناك مشاكل مماثلة في عُمان. ومع ذلك، فإن حق الاستئناف موجود في جميع البلدان. وهذا يعني أن النتيجة النهائية ستعتمد على مدى جودة الإجراءات في الجهاز القضائي.

وعلى مستوى أوسع، يلعب تصميم عملية التحقيق / اتخاذ القرار أيضا دورا رئيسيا في الحد من تحيز التأكيد—الميل إلى إعطاء وزن لا مبرر له للأدلة التي يبدو أنها تثبت الانتهاكات والمخالفات واستبعاد مستندات البراءة. ومن بين وسائل التعامل مع ذلك الفصل بين مهام التحقيق والمهام القضائية في كيانين، مثل السلطة المعنية بالمنافسة والمحاكم. وتتمثل الوسيلة الأخرى في أن يكون هناك فصل وظيفي

33 انظر هورفيتش (2008).

داخل هيئة حماية المنافسة بين التحقيق والعقوبات—مع ضمان إمكانية الطعن على أي قرار، مما يمنح المدعى عليهم الحق في مراجعة قضائية فعالة.

وهناك مجموعة متنوعة من النهج المتبعة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إذ تتبع مصر والأردن وعمان نموذج الفصل- على الرغم من أنه يستخدم في مصر والكويت فقط لفرض الغرامات، وليس لإصدار قرارات تعديل الأوضاع وإزالة المخالفة. وفي جميع البلدان الأخرى يظل إجراء التحقيقات واتخاذ القرارات من اختصاص الهيئة، والمغرب وتونس هما البلدان الوحيدان اللذان لديهما فصل وظيفي بين التحقيق واتخاذ القرار.

وعندما يتعلق الأمر بمسؤوليات المساءلة الأوسع نطاقاً، يجب أن تكون هيئة حماية المنافسة منفتحة وأن تبحث باستمرار عن فرص لشرح أنشطتها لأصحاب المصلحة الرئيسيين (الحكومة والبرلمان وجمعيات الأعمال وحماية المستهلكين) والسكان بشكل عام. ويتمثل أهم إجراءات المساءلة في إتاحة تفاصيل القرارات المتعلقة بالحالات الفردية في الوقت المناسب (والوضع الأمثل لذلك أن تُنشر على موقع المؤسسة الإلكتروني)، والتي يجب أن توضح كيف تفسر هيئة حماية المنافسة تفويضها وتطبق القانون وتستخدم الأدوات الاقتصادية في الممارسة العملية، وهو ما يفتح الباب أمام التقييمات الخارجية لجودة إنفاذ القانون.

ويجب على هذه الهيئات أيضاً نشر تقرير سنوي يحتوي على مراجعة رصينة لأنشطة الإنفاذ والدعوة والتأييد. ويمكن أن يفسر التقرير أيضاً الرؤية الإستراتيجية للهيئة وأولويات عملها خلال العام القادم. ويمكن أن يتيح أيضاً فرصة لتعزيز الحوار مع الحكومة والبرلمان، وهي مسألة ضرورية لضمان أخذ إجراءات الدعوة والتأييد على محمل الجد، وألا تتحول هيئة حماية المنافسة إلى صوت غير مسموع<sup>34</sup>.

علاوة على ذلك، يجب أيضاً أن تكون ميزانية الهيئة علنية، وكذلك المصالح الخارجية لأعضاء مجلس الإدارة والإدارة العليا (وظائف أخرى، عضوية في الجمعيات، استثمارات وما شابه) للحيلولة دون تضارب المصالح.

في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عادة ما يكون الانفتاح محدوداً<sup>35</sup>. فعلى الرغم من وجوب نشر القرارات والتقرير السنوي في جميع البلدان، لا تتاح غالباً هذه المعلومات بسهولة (على المواقع الإلكترونية للمؤسسات على سبيل المثال) وحتى عند إتاحتها، تكون التفاصيل ناقصة إلى حد يجعل التحليل والدافع الذي يقوم عليه الإجراء التدخلي غير واضحين. وفيما يتعلق بالمشاركة الأوسع مع الأطراف المعنية، قامت مصر والأردن والمغرب فقط بنشر إرشادات السياسات بشأن الموضوعات ذات الأهمية لإنفاذ مكافحة الاحتكار.

وتساعد المساءلة والشفافية كذلك في عملية الإنفاذ. إذ يساهمان في الوضوح والقدرة على التنبؤ بكيفية رؤية الهيئة تطورات السوق - مما يسهل امتثال الشركات التي تعمل حسب القواعد- وردع السلوكيات السيئة لأن الشركات ترغب في تجنب تكلفة الإضرار بسمعتها كشركة منخرطة في ممارسات مناوئة للمنافسة. وأخيراً، تعزز الشفافية والمساءلة نزاهة هيئة حماية المنافسة، مما يساهم في الشرعية العامة لإطار المنافسة وجدارته بالثقة والقبول العام.

34 انظر جيني (2012).

35 انظر محمود وآيات علي سليمان (2018)، صفحة 95.

## ٤ يجب على حكومات المنطقة اتخاذ إجراء ما

تعد المنافسة العادلة والبيئة التنافسية عاملين حاسمين لضمان كفاءة التخصيص والكفاءة الإنتاجية والديناميكية، ويمكن أن تكون في الوقت نفسه بمثابة العلاج الناجع لأشكال عدم المساواة من خلال خلق الفرص الاقتصادية وإتاحة السلع بأسعار ميسورة. وهذه بمثابة أهداف رئيسية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تعاني من الاقتصاد المزدهج حيث يتواجد القطاع الرسمي الراكد جنباً إلى جنب مع النشاط الاقتصادي غير الرسمي، وتنتشر البطالة التي تدفع المواطنين، خاصة الشباب منهم، إلى هوة اليأس.

ونظراً لأنه لا يمكن اعتبار الأسواق التي تقوم بوظائفها جيداً أمراً مفروغاً منه، فهناك حاجة إلى قانون ملائم لمكافحة الاحتكار وإنفاذ هذا القانون بفعالية وذلك للحفاظ على تلك الأسواق ورعايتها. ومع الأسف، تقل جودة أطر المنافسة الموجودة حالياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كثيراً عما يمكن الحصول عليه باتباع أفضل الممارسات. وهو الأمر الذي يضع عبئاً كبيراً على كاهل اقتصاداتها، في حين يصب بشكل كبير في مصلحة قلة من أصحاب المصالح السياسية والاقتصادية.

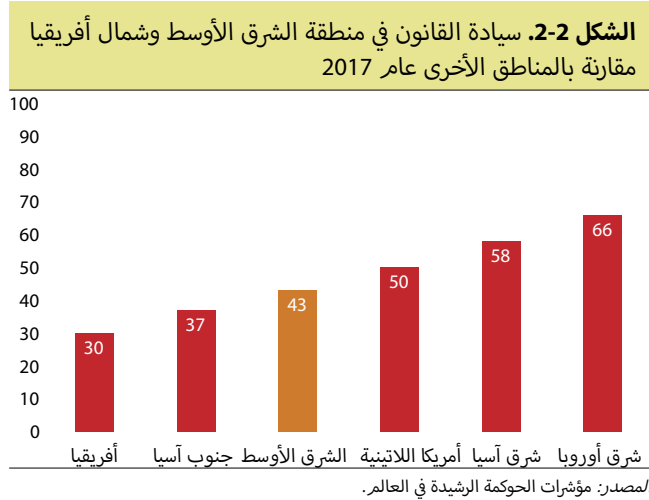
وجدير بالبلدان التي تفتقر لقانون مكافحة الاحتكار أن تنظر في سن هذا القانون على وجه السرعة، في حين يتعين على البلدان الأخرى تحسين تطبيق التشريعات الخاصة بمكافحة الاحتكار من خلال القضاء على الاستثناءات الكثيرة لنطاق تطبيقه ومنح السلطات جميع الصلاحيات اللازمة. وينبغي تعزيز استقلالها وأدوات المساءلة المرتبطة بها بشكل كبير.

### 1 ب. المنافسة وسيادة القانون يسيران جنباً إلى جنب<sup>36</sup>

إذا أرادت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا توفير فرص وخدمات عالية الجودة لعدد متنامٍ من السكان تتزايد بينهم أعداد المتعلمين، فيجب عليها إجراء تغييرات كبيرة. ومن بين أمور أخرى، يجب أن تقلل هذه البلدان من المستويات العالية من تركيز السوق، وتعمل على تعزيز سيادة القانون وإنهاء المحسوبية المتفشية.<sup>37</sup> وتشكل نقاط الضعف في هذه المجالات الثلاثة حواجز لا يمكن اختراقها تقريباً أمام الشركات التي تدخل أو تغادر الأسواق الحيوية.<sup>38</sup>

ويعني غياب البيئة التنافسية أن بلدان المنطقة تحايي الشركات القائمة- سواء من القطاع الخاص أو المؤسسات المملوكة للدولة- الأمر الذي أدى إلى تحقيق الربح على حساب المصلحة العامة. ونظراً لأن الشركات القائمة تحظى بعلاقات سياسية، فسيكون من الصعب القضاء على المحسوبية.<sup>39</sup>

ويتطلب تعزيز البيئة التنافسية وتحسين نتائج التنمية في بلدان المنطقة مؤسسات ذات مصداقية تسمح للوافدين الجدد بتحدي الوضع القائم وتحقيق تكافؤ الفرص.<sup>40</sup> وتعتبر هيئات المنافسة التي تعمل بشكل جيد جزءاً لا يتجزأ من هذا المشهد المؤسسي. لكن إذا أرادت



36 هذا القسم من تأليف كلاوس ديكر. يشكر المؤلف نادين شرفان، جميلة قاسم، مروان معلوف، صبا الغيشان، زبيدة الطيب على مساهماتهم، ورنينو سليجمان، آدم شاين، أديل بارزبلاي، ديفيد بيرنشتاين، تانيا ييجازو جوميز، داليا خليفة، جراسيلا ميراليس مورسيجو، جان دينيس بيسي على ملاحظاتهم.

37 إنظر سليمان (2016)، الصفحات 1229 - 1231.

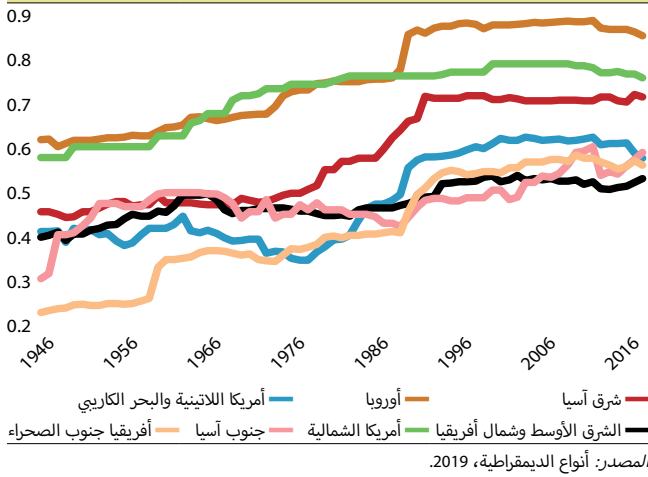
38 أرزقي (2019).

39 البنك الدولي (2009)؛ ديوان وآخرون (2015) وريكز وآخرون (2017).

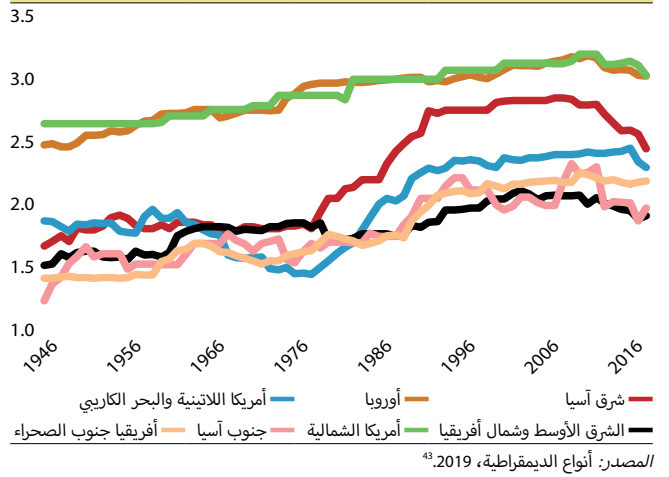
40 انظر البنك الدولي (2017)، انظر أيضاً محمود وآيات على سليمان (2018) صفحة 9.

سلطات المنافسة التأثير في الممارسات المناوئة للمنافسة، فستكون هناك حاجة إلى قضاء مستقل لدعم قواعد اللعبة.<sup>41</sup> وإلا فإن اليقين القانوني والقدرة على التنبؤ يمكن تقويضهما. وفي البلدان التي توجد بها مؤسسات قضائية فعالة، يتوقع أصحاب المصلحة أحكاما قضائية يمكن التنبؤ بها ومبنية على قواعد قانونية ويقومون بأعمالهم "في ظل القانون". وإذا لم يفعلوا ذلك، فإنهم يخاطرون بمواجهة العواقب القانونية. في الواقع، بسبب الافتقار إلى اليقين القانوني، وضعف حقوق الملكية وقصور أداء المؤسسات القضائية في كثير من بلدان المنطقة، يعتبر أداء المنطقة ضعيفا مقارنة بالمناطق الأخرى على مقياس سيادة القانون<sup>42</sup> (انظر الشكل 2-2). تشمل التحديات عدم القدرة على الوصول إلى العدالة والافتقار إلى قوانين شفافة وإنفاذ يمكن التنبؤ به (انظر الشكلين 3-2 و4-2).

**الشكل 2-4. قوانين تتسم بالشفافية يمكن التنبؤ بإنفاذها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى، 1946-2017**



**الشكل 3-2. الوصول إلى العدالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى، 1946-2017**



خلال السنوات الخمسين الماضية حققت المنطقة تقدما متوسطا في مجال القدرة على الوصول إلى العدالة إذ انطلقت من نقطة بداية متواضعة. فقد حسنت المناطق التي تجاوزتها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ذات يوم أداءها إلى درجة أن المنطقة أصبحت صاحبة أدنى مستوى من الوصول إلى العدالة بين جميع مناطق العالم (الشكل 3-2). كما أنها المنطقة صاحبة أقل تصنيف على مستوى العالم فيما يتعلق بسن قوانين شفافة قابلة للتطبيق الذي يمكن التنبؤ به.

وتبرز قضيتان في العلاقة بين البيئة التنافسية ومؤسسات قطاع القضاء وسيادة القانون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: أولا، كيف تكمل اختصاصات سلطات المنافسة ومؤسسات قطاع القضاء بعضها بعضا؟ ثانيا، كيف يؤثر نظام المحاكم على قدرة الشركات الجديدة على منافسة الشركات الحالية وكيف يطبق أي إطار قانوني وتنظيمي؟

### التكامل بين هيئة حماية المنافسة والمحاكم.

تعتمد فاعلية هيئات المنافسة ومؤسسات القطاع القضائي في ضمان أن الإطار القانوني والتنظيمي يعزز المنافسة والبيئة التنافسية على عدد من العوامل. وتلعب القوانين والمؤسسات دورا في هذا الصدد. تعد مؤسسات العدالة من الأمور بالغة الأهمية بشكل خاص في البت في قضايا المنافسة، وعلى نطاق أوسع لدورها في الاستئناف والحكم في قضايا أخرى غير المنافسة يمكن أن تؤثر على البيئة التنافسية.

41 خيماني (2007)، صفحة 29، انظر أيضا الأمر المتحدة (2015)، صفحة 7.  
42 ترصد "سيادة القانون" ضمن مؤشرات الحوكمة العالمية "التصورات المتعلقة بمدى ثقة المتعاملين في القانون في المجتمع والتقييد بها، وخاصة نوعية إنفاذ العقود، والشرطة، والمحاكم، بالإضافة إلى احتمال حدوث الجرائم وأعمال العنف". للمزيد من التفاصيل انظر كوفمان وآخرون (2010)  
43 أنواع الديمقراطية، للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع التالي <https://www.v-dem.net/en>.

## يستند الإطار القانوني والمؤسسي للمنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على القوانين والمؤسسات

**القوانين:** وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لم تسن خمسة بلدان تشريعا لمكافحة الاحتكار- البحرين وإيران ولبنان وليبيا والصفحة الغربية وقطاع غزة<sup>44</sup>—في حين تفتقر جيبوتي والعراق إلى هيئة لحماية المنافسة لإنفاذ هذا القانون.<sup>45</sup> وبدرجات متفاوتة، تُصاغ قوانين ومؤسسات المنافسة على نمط الأنظمة في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.<sup>46</sup> والنتيجة هي وجود نمط غير متجانس من قوانين المنافسة في أنحاء المنطقة، على عكس تلك القوانين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فهي أقل تكاملا مع النظام القانوني والمؤسسي في بلدان المنطقة.<sup>47</sup> ومن بين أسباب ذلك استجابة البلدان بشكل فردي للضغوط من مختلف المصادر الدولية التي تجعل التجارة أو المساعدات معتمدة على إقرار تشريعات المنافسة.<sup>48</sup> وسبب آخر هو أن ثقافة وجود بيئة تنافسية يمكن أن تساعد النظم القانونية والمؤسسية على العمل بشكل كامل لم ترسخ جذورها بعد في المنطقة.<sup>49</sup>

قد تبدو قوانين المنافسة في بلدان المنطقة متسقة مع وجود أحكام جوهرية من قوانين مكافحة الاحتكار في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة،<sup>50</sup> لكن بخلاف تلك القوانين، تسمح بلدان المنطقة باستثناءات وإعفاءات واسعة من قانون المنافسة مما يشكل قيودا شديدة على التنافسية (انظرا لإطار 2-5 للاطلاع على ملخص لهذه المسألة والقسم 1 ج لمزيد من التفاصيل).

### الإطار 2-5. تقويض البيئة التنافسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تحّد الاستثناءات من نطاق قانون المنافسة. على سبيل المثال، يوجد في مصر والمغرب وتونس والأردن استثناءات واسعة فيما يتعلق بالسلع والخدمات الأساسية سواء أكان منشأها القطاع العام أم الخاص.<sup>51</sup> وعلاوة على ذلك، تنطبق الإعفاءات على الاحتكارات القانونية. قوانين المنافسة في الكويت والسعودية والإمارات تستثني الأنشطة والمعاملات التي تبدأها المؤسسات المملوكة للدولة وتحدد الإعفاءات الواسعة في كل قطاع.<sup>52</sup> ومن شأن إعفاء القطاعات الكبيرة من اقتصاد السوق من قانون المنافسة أن يقوض المبادئ الأساسية للبيئة التنافسية.

**المؤسسات:** أينما توجد هيئات المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن تصميمها المؤسسي وصلاحياتها تعتمد إما على نموذج قضائي مزدوج،<sup>53</sup> مستوحى من الولايات المتحدة، أو على نموذج هيئة متكاملة، تم تبنيه في الاتحاد الأوروبي، أو مزيج من الاثنين (انظر الإطار 2-6). ووفقا للنموذج القضائي المزدوج، تتمتع هيئة المنافسة بصلاحيات التحقيق ويجب عليها رفع دعاوى الإنفاذ أمام المحاكم العامة.<sup>54</sup> وبموجب نموذج الهيئة المتكاملة، تُكلف هيئة واحدة بمهام التحقيق والإنفاذ والبت.<sup>55</sup> وتختص المحاكم هناك بأمور الاستئناف.

44 يوسف وزكي (2019)، صفحة 4. للحصول على نظرة عامة، انظر المصدر نفسه صفحة 48.

45 المرجع نفسه، صفحة 5.

46 سبيلمان (2016)، الصفحتان 1228-1229.

47 المرجع نفسه، صفحة 65.

48 المرجع نفسه، صفحة 51.

49 أرزقي (2019).

50 محمود وآيات على سليمان (2018) صفحة 84.

51 الأمر المتحدة (2015)، صفحة 31.

52 فيتش أند كو (2018)، انظر أيضا الأمر المتحدة (2015)، صفحة 30.

53 محمود وآيات على سليمان (2018)، الإطار 2-5.

54 المرجع نفسه.

55 المرجع نفسه.

علاوة على ذلك، على الرغم من أن هيئات المنافسة تبدأ العمل في المتوسط في غضون أربع سنوات من إقرار قانون المنافسة، فإن الأمر يستغرق غالباً وقتاً أطول. ففي الجزائر، على سبيل المثال، كان هناك تأخير لمدة 18 عاماً.<sup>56</sup> وفي حالة المغرب، أنشئ مجلس حماية المنافسة عام 2008 وأنيط به دور محدود، استشاري في الغالب. ووسّع تعديل القانون عام 2014 من صلاحياته ودعمها حيث أصبح يتمتع بصلاحيات واسعة في صنع القرار والإجازة والغرامات والإحالة. وأصبح المجلس يعمل بكامل صلاحياته في نوفمبر/تشرين الثاني 2018.<sup>57</sup>

## الإطار 2-6. هيئات المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يعتمد تكوين هيئات المنافسة في بلدان المنطقة على مقدار ما يستعيره البلد من السمات من نظام الولايات المتحدة أو نظام الاتحاد الأوروبي. فقد تبنت تونس والمغرب نموذج الهيئة المتكاملة،<sup>58</sup> في حين تتبع مصر والأردن وسلطنة عمان النموذج المزدوج بشكل عام. لكن جهاز حماية المنافسة في مصر يحيل إجراءات الإنفاذ إلى المحاكم، بينما يحيل الأردن وسلطنة عمان القضايا إلى المدعي العام.<sup>59</sup> وفي الأردن وقطر والإمارات واليمن، تتبع هيئات المنافسة إحدى الوزارات.<sup>60</sup> ولكن هناك اختلافات محلية في الصلاحيات و نطاق الإنفاذ الذي تتمتع به هيئات المنافسة.<sup>61</sup> وتمنح معظم بلدان المنطقة هيئاتها المعنية بالمنافسة صلاحيات لفرض الإطار التنظيمي ضد الممارسات المانعة للمنافسة.<sup>62</sup> لكن البعض، مثل مصر والأردن، اختار نظام إنفاذ قضائياً، بينما اختارت تونس والمغرب الإنفاذ الإداري.<sup>63</sup> ولا توجد في أي مجموعة آليات قضائية موحدة.<sup>64</sup>

وفي حين أن واقع هيئات المنافسة في المنطقة أكثر تبايناً مما يشير مجرد انقسامها بين هذه النماذج المتكاملة والمزدوجة، فإن التمييز يظل مفيداً عندما يتعلق الأمر بدور مؤسسات قطاع العدالة.

**ويعتمد الدور الذي تلعبه مؤسسات العدالة في قضايا المنافسة على ما إذا كانت البلدان تجمع بين إنفاذ الأحكام والفصل في الدعاوى في هيئة واحدة، أو توزيعها بين السلطتين التنفيذية والقضائية.** وبشكل عام، تكون مؤسسات القطاع القضائي منفصلة عن هيئات المنافسة بموجب النموذج المزدوج. في نموذج الهيئة المتكاملة، تعتبر سلطة المنافسة مزيجاً من وكالة تنفيذية ومحكمة متخصصة مما يطمس أو يلغي التمييز بين سلطات المنافسة ومؤسسات القطاع القضائي. ووجود مستوى معين من الاستقلالية عن الإدارة اليومية لوزير ما أو عن الهيئات السياسية للحكومة مسألة مهمة لفاعلية أداء أي هيئة منافسة.<sup>65</sup> وفي نموذج الهيئة المتكاملة أصبحت قضايا مثل استقلال القضاء والادعاء جزءاً لا يتجزأ من تحليل استقلالية هيئات المنافسة. وفي إطار هذا النموذج، يمثل تركيز الصلاحيات نقطة ضعف رئيسية في الحوكمة إذا لم تكن هناك ضوابط وتوازنات كافية لضمان مراعاة الأصول القانونية والحيلولة دون حدوث أي انحياز في إجراءات التقاضي.<sup>66</sup>

وبموجب النموذج المزدوج، تكلف هيئة المنافسة بإجراء التحقيقات وبعدها تحيل القضية إلى المحكمة. فبدون وجود هيئة منافسة تعمل بشكل جيد ونظام محاكم يعمل بشكل جيد يتمتعان بصلاحيات واستقلالية كافية، فإن البيئة التنافسية لن تكون ممكنة. وإذا كانت أي من

56 محمود وآيات علي سليمان (2018)، صفحة 83.

57 يوسف وزكي (2019) الصفحة 5.

58 سبيلمان (2016) صفحة 1235.

59 محمود وآيات علي سليمان (2018)، صفحة 87.

60 يوسف وزكي (2019).

61 سبيلمان (2016) الصفحات 1230-1231.

62 محمود وآيات علي سليمان (2018)، صفحة 87.

63 سبيلمان (2016) صفحة 1251.

64 على سبيل المثال تختلف النظم القضائية في الأردن ومصر بشكل كبير.

65 محمود وآيات علي سليمان (2018)، صفحة 89.

66 المرجع نفسه الصفحة 92.

المؤسسات المطلوبة ضعيفة الأداء أو خاضعة لسيطرة جهة ما، فلن يعمل النظام بالكامل بشكل صحيح. وتمثلت الحالة الأولى في مصر في كيفية عمل جميع المؤسسات بشكل جيد (انظر الإطار 2-7).

#### الإطار 2-7. قضية المنافسة البارزة في مصر عام 2008

كانت أول قضية منافسة تنظرها المحاكم المصرية في عام 2008 ضد تسعة من شركات الأسمنت الكبرى. أحال جهاز حماية المنافسة تقريره إلى وزارة التجارة والصناعة لرفع دعوى جنائية. وحتى عام 2014، كان جهاز حماية المنافسة يفتقر إلى سلطة إحالة القضايا إلى المحكمة مباشرة. كان الهدف في عام 2008 هو تفكيك اتحاد احتكاري يحدد الأسعار والحصص السوقية. أيدت محكمة الدرجة الأولى النتيجة التي توصل إليها الجهاز وفرضت الحد الأقصى للغرامة على الشركات ومديريها التنفيذيين لانتهاكهم قوانين تحديد الأسعار والحد من عملية تسويق السلع.<sup>67</sup> واستأنف المدعى عليهم فقط لأسباب إجرائية لكن القرار تم تأييده.<sup>68</sup>

تعد التكاليف الباهظة لإجراءات التقاضي والتأخير الطويل في مراحل تحريك الدعوى والمحاكمة والإنفاذ وضعف نوعية قرارات المحاكم جوانب مهمة يضعف فيها أداء الأنظمة القضائية وتمثل معوقات رئيسية يجب معالجتها لضمان وجود بيئة تنافسية. يرى البعض ذلك كنقطة ضعف في النموذج المزدوج.<sup>69</sup> ومع ذلك، فإن نفس نقاط الضعف القضائية والمتعلقة بالادعاء تؤثر على نموذج الهيئة المتكاملة، إلا أنه يجب معالجة التحديات بصورة أساسية داخل الهيئة نفسها لضمان وجود بيئة تنافسية. وفي حين أن المهمة لا تزال شاقة، فهي تبدو أكثر قابلية للإدارة وجديرة بالاهتمام بالنظر إلى المزايا الأخرى لهذا النموذج.<sup>70</sup>

ويساعد تركيز الصلاحيات في هيئة واحدة على ضمان وجود سلطة تنظيمية قوية مزودة بترسانة من الأدوات تشمل تلك التي تقتصر عادة على المحاكم. ويلعب نظام المحاكم المدنية والجنائية والإدارية دورا أكثر محدودية، حيث يعمل بشكل أو بآخر كآلية للاستئناف والطعن على صلاحيات هيئة المنافسة في إصدار الأحكام وإنفاذها. ومع ذلك، فإن تركيز السلطات هذا يجعل نموذج الهيئة المتكاملة أكثر عرضة لسيطرة النخبة، الأمر الذي قد يقوض البيئة التنافسية. وفي ظل النهج المزدوج، سيتعين السيطرة على المزيد من المؤسسات للحد من القدرة على المنافسة. ونتيجة لذلك، فإن التصميم المناسب من حيث الاستقلالية والتعيين وضمان الحيادة وغيرها من سمات الحماية المؤسسية لها أهمية خاصة. لكن الممارسات الدولية الجيدة في هذا الصدد لا يتم اتباعها دوما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.<sup>71</sup>

**وفي ظل أي نهج مزدوج أو متكامل، يظل نظام المحاكم العامة ضروريا لزيادة القدرة على المنافسة.** وتعد هيئات المنافسة هي أول جهة اتصال منطقية للوافدين الجدد الذين يتحدون انتهاكات قانون المنافسة من قبل الشركات القائمة. وتعتمد البيئة التنافسية الناجحة على المحاكم العامة وفقا للنموذج القضائي المزدوج، وعلى هيئة المنافسة كمحكمة ابتدائية متخصصة بموجب نموذج الهيئة المتكاملة. ومع ذلك، فإن نظام المحاكم العامة أمر ضروري لزيادة القدرة على التنافس في أي من النموذجين (انظر الإطار 2-8).

يوفر نظام المحاكم العامة عادة نافذة لاستئناف قرارات ونتائج المحكمة الابتدائية. ويضمن هذا مراعاة الإجراءات القانونية. ومثل هذه الضمانات الإجرائية بمثابة شروط أساسية لوجود سياسات منافسة فعالة. تضمن محاكم الاستئناف ومحاكم النقض (مثل المحكمة العليا الأمريكية) التطبيق الموحد للقانون. إذ تتحقق من التطبيق الدقيق والمستمر لقانون المنافسة، بما يضمن إمكانية التنبؤ واليقين القانوني.

67 انظر الفار (2009)

68 سيلمان (2016) صفحة 1248.

69 محمود وآيات على سليمان (2018)، صفحة 91.

70 المرجع نفسه الصفحة 92.

71 المرجع نفسه صفحة 89 من أجل الاستقلالية، و صفحة 90 لعملية التعيين، و صفحة 93 لتشكيل مجلس الإدارة، و صفحة 95 للنزاهة الإجرائية والشفافية.

وإذا سيطرت النخب على محاكم الاستئناف وفشلت في أداء وظائفها بشكل صحيح، فإنها تصبح عقبة أمام البيئة التنافسية لأنها تتمتع بسلطة قضائية لتقويض القرارات التي اتخذت على مستوى هيئة المنافسة ومحاكم الدرجة الأولى. لذلك، يعتمد التنفيذ الناجح لأي من نموذجي قانون المنافسة على الأداء الفعال لنظام المحاكم بشكل عام.

## الإطار 2-8. الولاية القضائية للمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف

عادة ما تشارك أقسام مختلفة من النظام القضائي في قضايا المنافسة، سواء في الدرجة الأولى أو في الاستئناف. لا يوجد مبدأ عام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشأن هل يظل الاستئناف داخل المحاكم المدنية أم يحال بطريقة منهجية إلى المحاكم الإدارية. في تونس، تخضع القرارات التي تصدرها هيئة المنافسة وفقا لنموذج الهيئة المتكاملة للاستئناف أمام المحكمة الإدارية. وبموجب النظام المزدوج المتبع في الأردن، تتمتع المحاكم المدنية بصلاحيات الفصل في القضايا بناء على قانون المنافسة وقانون المنافسة غير العادلة. وتحال القضايا المتعلقة بالاحتكار الاقتصادي والمنافسة إلى محكمة مدنية متخصصة تسمى "الغرفة الاقتصادية". ويمكن استئناف جميع القضايا أمام محكمة النقض الأردنية. ويمكن الطعن في القرارات التنفيذية الصادرة عن وزارة التجارة والصناعة بموجب قانون المنافسة أمام المحكمة الإدارية. وتتمتع المحكمة الإدارية بسلطة إلغاء القرارات التنفيذية وقد فعلت ذلك بالفعل.

وتتجاوز ولاية المحاكم قضايا المنافسة الضيقة. وهناك أيضا منابر للتنافس يمكن أن يقدمها نظام المحاكم المدنية والجنائية والإدارية العامة بما يتجاوز نطاق اختصاص هيئات المنافسة. على سبيل المثال، ما لم يتم استبعاد المسؤولية التقصيرية العامة (أي عن الأفعال الضارة) بموجب قانون المنافسة،<sup>72</sup> فإن الطعن على السلوك المناوئ للمنافسة أمام المحاكم العادية يكون عادة أمرا ممكنا للمدعين الذين يمكنهم إثبات الشروط الثلاثة للمسؤولية التقصيرية: الخطأ والضرر والرابطة السببية.<sup>73</sup>

تعتمد البيئة التنافسية كذلك على قدرة الوافدين الجدد على مساءلة السلطات العامة والموظفين العموميين عن السلوك المناوئ للمنافسة. وبوسع المحاكم الإدارية أن توفر نوافذ للطعن في تصرفات السلطات العامة التي تحابي الشركات الحالية. قد يشمل ذلك التصاريح والتراخيص الصادرة للشركات الحالية أو رفض إصدارها للوافدين الجدد بموجب نفس الشروط. ومن الممكن أن يطعن الوافدون الجدد في مثل هذه الأعمال الإدارية. وإذا كان السلوك مبنيا على الفساد (مثل الرشوة) أو أي سلوك إجرامي آخر، فسيكون للمحاكم الجنائية العامة دور مهم لتنويع ترسانة الوافدين الجدد الذين يبحثون عن طرق لتحدي الشركات الحالية وحلفائها.

والمشتريات العامة خارج قانون المنافسة ولكنها مجال يمكن للمحاكم أن تلعب فيه دورا لتمكين الوافدين الجدد من الطعن في الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة وتحابي الشركات الحالية. وتعد المشتريات العامة مصدرا أساسيا لأنشطة الأعمال. وهي تمثل حُصص إجمالي الناتج المحلي العالمي ونحو نصف أوجه الإنفاق العام في البلدان متوسطة الدخل.<sup>74</sup> ويمثل الوصول إلى آليات العدالة وسيلة مهمة لحماية المشتريات العامة من الامتيازات والفساد. وهي تعزز البيئة التنافسية من خلال ضمان التنافس العادل بين الشركات التي تقدم العطاءات ومن ثم تتيح التنافس لإرساء عقود المشتريات، من الناحية الإدارية أولا، ثم من الناحية القضائية. إن أوجه القصور في الوصول إلى العدالة تقوض في نهاية المطاف فوائد اللوائح التنظيمية التي تصب في صالح الشفافية والمعاملة العادلة عندما لا تتمكن الشركات من الحصول على الإنصاف من المخالفات.<sup>75</sup> وتلعب المحاكم أيضا دورا حاسما في إنفاذ القوانين في القطاعات الرئيسية

72 يوجد هذا الحظر في تونس، على سبيل المثال: لا يمكن للشركات أن تتوجه إلى أي محاكم أخرى، إذا كان الأمر يتعلق بممارسات مناوئة للمنافسة.

73 يشبه هذا التعويض الذي تقرره المحاكم عن المخالفات التجارية غير العادلة. من الناحية التنظيمية، لا تشكل سياسة متماسكة لتنظيم المنافسة.

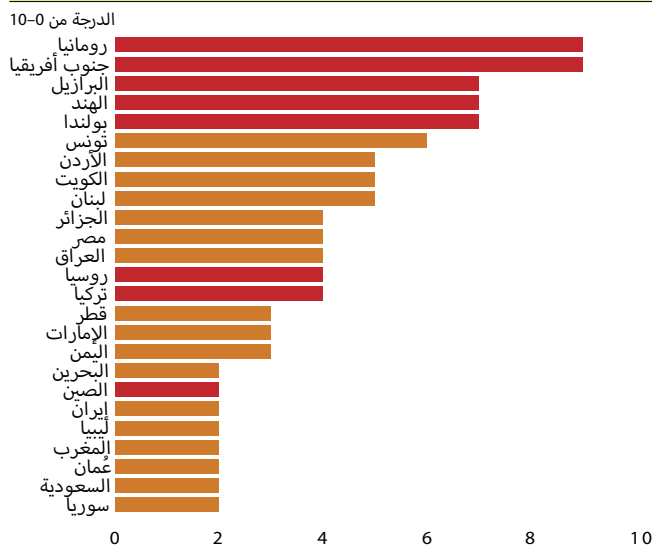
74 محمود وآيات علي سليمان (2018)، صفحة 45.

75 المرجع نفسه الصفحة 48.



للاقتصاد- مثل الكهرباء والاتصالات والنقل - وخاصة عندما تؤثر الأطر القانونية والتنظيمية على وصول الوافدين الجدد إلى البنية التحتية الأساسية في ظل ظروف غير تمييزية.

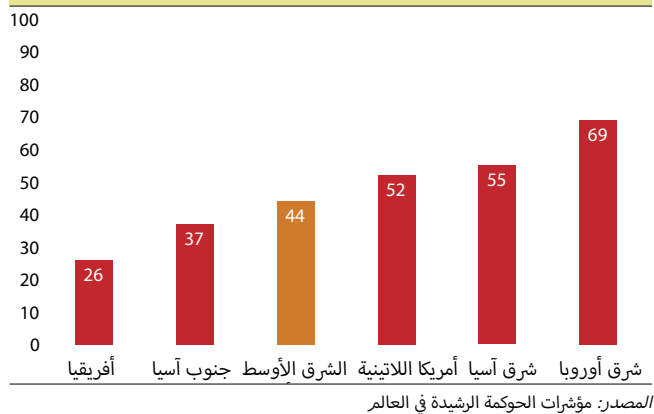
### الشكل 2-5. استقلال القضاء في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة ببلدان مختارة، 2018



المصدر: مؤشر برتسلمان للتحوّل.<sup>76</sup>

ويعني انخفاض مستويات التنافس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن الشركات الجديدة في وضع ضعيف مقارنة بالشركات الحالية، لا سيما تلك التي تتمتع بارتباطات سياسية جيدة. وفي مثل هذه البيئات، تحتاج الشركات الجديدة إلى أن تعمل المحاكم كمحكم مستقل وتؤدي أداء جيدا لضمان تكافؤ الفرص إلى حد ما، ولتحدي الوضع الراهن، بافتراض وجود الإطار القانوني والتنظيمي المطلوب. وتصبح المحاكم ذات الأداء الضعيف جزءا من السياج الوقائي الذي يغلف الشركات الحالية والمحسوبة وتزيد من احتمال إخفاق تحدي الوضع القائم. وكما ذكر أعلاه، فإن أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتسم بالضعف مقارنة بالمناطق الأخرى فيما يتعلق بسيادة القانون بشكل عام والوصول إلى العدالة. ويعتبر حل المنازعات الذي يمكن الوصول إليه والذي يتسم بالنزاهة عنصرا أساسيا في سيادة القانون، ويتطلب تحقيق العدالة في الوقت المناسب من قبل ممثلين ووسطاء محايدين أكفاء وبراغون المعايير الأخلاقية ويتمتعون بالاستقلالية ويمكن الوصول إليهم، ولديهم موارد كافية، ويعكسون تركيبة المجتمعات التي يخدمونها. وتتخلف بلدان المنطقة في استقلال القضاء عن بقية مناطق العالم أيضا (انظر الشكل 2-5).

### الشكل 2-6. فاعلية الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى عام 2017



المصدر: مؤشرات الحكمة الرشيدة في العالم

كما أن تصنيف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منخفض مقارنة بالمناطق الأخرى من حيث فاعلية الحكومات،<sup>77</sup> (انظر الشكل 2-6)، وهو ما يشمل قطاع العدالة.

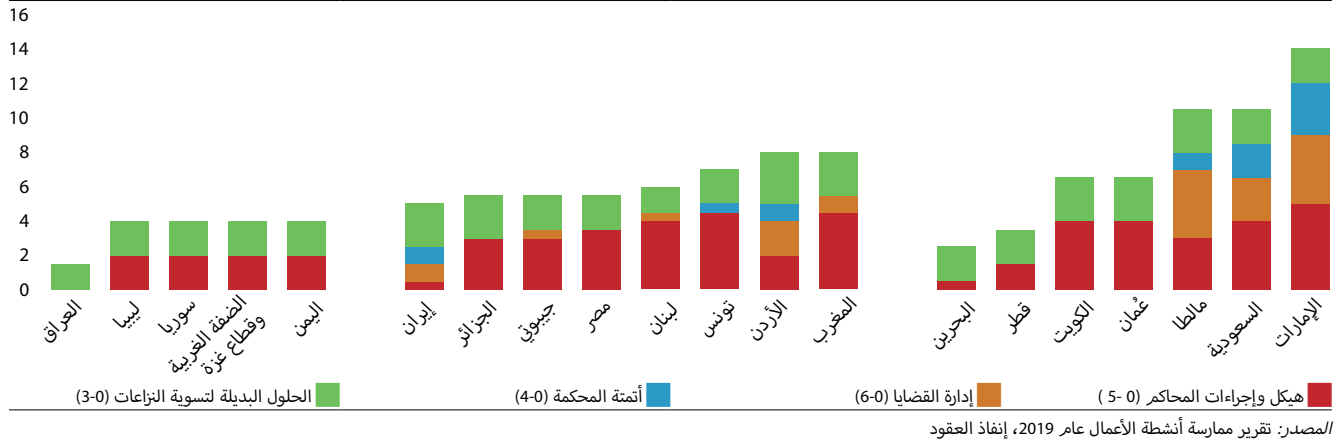
وعندما يتعلق الأمر بالمحاكم على وجه الخصوص، فإن أداء العديد من النظم القضائية في المنطقة ضعيف من حيث جودة العمليات القائمة لتقديم الخدمات لمن يلجأون للمحاكم. وهذا هو السبب في أن كثيرا من بلدان المنطقة يتراجع ترتيبها في مؤشر كيفية إنجاز الإجراءات القضائية في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي،<sup>78</sup> (انظر الشكل 2-7). وباستثناء دولة الإمارات ومالطا، لا يسجل أي بلد في المنطقة حتى نصف النقاط المتاحة.

76 يحدد مؤشر برتسلمان للتحوّل مدى استقلال القضاء من حيث قدرة نظام قضائي ما على تفسير واستعراض القوانين السارية، والتشريعات والسياسات، العامة منها والمدنية، واستقلاليتها في كل ذلك؛ والسير وراء منطقته هو، متحررا في ذلك من تأثير صانعي السياسات السياسيين أو جماعات أو أفراد متنفذين ومن الفساد؛ وتشكيل تنظيم مختلف، بما في ذلك التعليم القانوني والولاية القضائية والتعيين الخاضع للتنظيم للقضاة والإجراءات المنطقية والقنوات المهنية للاستئناف وإدارة المحاكم.

77 وفقا لمؤشرات الحكمة العالمية، فإن البيانات المتعلقة بفعالية الحكومة تعبر عن "تصورات حول جودة الخدمات العامة، وجودة الخدمة المدنية ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية، وجودة صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة بمثل هذه السياسات". (كوفمان وآخرون، 2010).

78 مؤشر جودة العملية القضائية هو مؤشر مركب يقيس إلى أي مدى توجد لدى المحاكم عمليات محددة تُعتبر ممارسة دولية جيدة. للمزيد من التفاصيل، انظر [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

الشكل 2-7. درجات مؤشر جودة إنجاز الإجراءات القضائية لبلدان مختارة في المنطقة<sup>79</sup>



ويؤدي غياب عناصر الممارسة الجيدة في الكثير من نتائج المنطقة إلى ضعف أداء المحاكم من حيث تقديم الخدمات، مما يزيد من تقويض البيئة التنافسية. وفي الاقتصادات المتأثرة بالأوضاع الهشة والصراعات- مثل العراق وليبيا وسوريا والضفة الغربية وغزة واليمن- فإن الوضع صعب للغاية بالطبع. لكن البلدان متوسطة الدخل غير الهشة وحتى ذات الدخل المرتفع في المنطقة تواجه أيضا متاعب.<sup>80</sup> وتتمثل المجالات التي يتراجع فيها الأداء عادة في كفاءة تقديم الخدمات، وجودة الخدمات المقدمة، وسهولة الحصول على الخدمات.

وعندما يتعلق الأمر بكفاءة تقديم الخدمات، فإن العديد من النظم القضائية في المنطقة تعاني من طول الإجراءات في مراحل مختلفة (بما في ذلك التحقيق، وجلسات الاستماع، وإصدار الأحكام، والإنفاذ). وبينما يتم إلقاء اللوم في مثل هذه التأخيرات عموما على الأطر القانونية المعيبة والقيود المفروضة على القدرات، فقد وجد البنك الدولي أن هذه التأخيرات ليست السبب ولكنها بالأحرى أعراض تحديات أوسع للاقتصاد السياسي وأن الأسباب الكامنة وراء ذلك ترتبط بطبيعة صفقات النخبة الحالية.<sup>81</sup> وتؤدي أوجه القصور هذه أيضا إلى تقويض البيئة التنافسية نظرا لأن التأخيرات تكون عادة في صالح الأطراف الأقوى وهي الشركات القائمة.

وبالمثل، غالبا ما تظل نوعية اليقين القانوني والقدرة على التنبؤ في مراحل التحقيق وإصدار الحكم والإنفاذ ضعيفة بسبب التباين في تطبيق القانون. وفي حين أن هذا الخلل في تقديم الخدمات يمثل تحديا عاما في كثير من النظم القضائية في المنطقة، فإنه أكثر أهمية في قضايا المنافسة لأنها ذات طبيعة فنية وتتطلب استيعابا للمفاهيم الاقتصادية وهو ما يفتقر إليه الكثير من القضاة.<sup>82</sup> وعادة ما يصب نقص الخدمات في مصلحة أصحاب الموارد الكبيرة ومن يتمتعون باتصالات أفضل بالنخبة، لأنهم كشركات قائمة لا يحتاجون إلى أداء المحاكم بشكل جيد ويمكنهم الاعتماد على الوضع الراهن ليصب في مصلحتهم.

79 يوضح الرسم البياني النتائج في ثلاث مجموعات استنادا إلى نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، من الأقل إلى الأعلى: البلدان الهشة والمتأثرة بالصراع، والبلدان متوسطة الدخل التي لم تتأثر بشكل مباشر بالأوضاع الهشة والصراعات، والبلدان ذات الدخل المرتفع. داخل كل مجموعة الترتيب حسب النتيجة، من الأقل إلى الأعلى. سبيلمان (2016) صفحة 1252.  
80 انظر البنك الدولي (2017).  
81 انظر للحصول على أمثلة، خيماني (2007)، الصفحتان 34-35.

## 1. ج. اختلاف النهج الذي تتبعه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لضمان المنافسة<sup>83</sup>

وعلى الرغم من أن جميع بلدان المنطقة تقريبا لديها قوانين ومؤسسات تهدف إلى ضمان المنافسة في اقتصادها، فإنها تتبع أساليب مختلفة - أكثر فاعلية أو أقل. ويعرض القسم التالي نبذة عن خمسة بلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأطرها التنافسية والتنظيمية.

### مصر

استحدث قانون حماية المنافسة عام 2005 في مصر عناصر أساسية لتعزيز الأسواق التنافسية، بما في ذلك جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.<sup>84</sup> يغطي القانون المشغلين من القطاعين العام والخاص، ويحظر الاتفاقيات المانعة للمنافسة، والممارسات المنسقة، وإساءة استغلال الأوضاع المهيمنة أو الاحتكارية. تم تعديل القانون عام 2008،<sup>85</sup> ونُقح في عام 2014،<sup>86</sup> في إطار عملية الإصلاح الدستوري التي أكدت على دور سياسات المنافسة في الاقتصاد المصري.<sup>87</sup> ولم تعزز تعديلات 2014 استقلالية جهاز حماية المنافسة وصلاحيات الدعوة والتأييد الممنوحة له فحسب، بل عززت أدوات الإنفاذ الممنوحة له من خلال زيادة الغرامات، وتعزيز صلاحيات تسوية المنازعات وبرنامج تخفيف العقوبة. ونتيجة لذلك، زادت قرارات الجهاز التي تستهدف الممارسات المانعة للمنافسة بشكل كبير - حيث تغطي مجموعة واسعة من الأسواق، بما في ذلك الاتفاقيات المناوئة للمنافسة في التأمين، والمستحضرات الدوائية، والأسمدة، والدواجن، وإساءة استخدام الهيمنة في الاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء والإعلام والرياضة.

ومع ذلك، لا تزال هناك شواغل رئيسية، لا سيما بشأن القيود المفروضة على اختصاصات الجهاز:

- قد يؤثر الهيكل الإداري للجهاز على استقلاله خاصة بسبب التمثيل الوزاري في مجلس إدارته.<sup>88</sup>
- وقد يضعف من قراراته عدم القدرة على فرض غرامات على السلوكيات المتعلقة بمكافحة الاحتكار. ويمكن للجهاز توثيق الانتهاكات، وإصدار قرارات تعديل الأوضاع والكف عن الممارسات المناهضة للمنافسة، بل التوصل إلى تسوية خارج نطاق القضاء مع المخالفين. لكن المحاكم الاقتصادية وحدها هي المنوطة بفرض غرامات على انتهاكات مكافحة الاحتكار.
- قد تؤثر الاستثناءات والإعفاءات من قانون المنافسة (المادة 9) على الحيادية التنافسية وقد تثبط دخول وافدين جدد إلى الأسواق. ولا تسمح معظم البلدان بهذه الإعفاءات (انظر الشكل 2-8).
- كما أن غياب السيطرة على عمليات الاندماج يجعل من الصعب الحد من آثار اندماج الشركات والمانعة للمنافسة.

وتخضع الجهود المبذولة لتعزيز اختصاصات الجهاز للمراجعة في البرلمان. ومن شأن التعديلات المقترحة على القانون أن تنشئ مجلسا محايدا - يتألف من رئيس الجهاز واثنين من كبار الموظفين التقنيين وقضاة وأكاديميين - يقدمون تقارير إلى الرئيس بدلا من رئيس الوزراء. وسيتمتع جهاز حماية الممارسة بمزيد من الاستقلالية في الميزانية وسيكتسب السلطة التي يتمتع بها الآن القضاء لفرض عقوبات على الممارسات المانعة للمنافسة وزيادة الشفافية من خلال تعزيز التزامات النشر.

83 أعد هذا القسم جراسيلا ميرابليس مورسجو بالاشتراك مع محمود ممتاز وجورجيانا بوب. وساهمت تانيا بيجازو جوميز بتقديم التوجيه.

84 قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 3 لعام 2005.

85 القانون رقم 190 لسنة 2008.

86 المرسوم الرئاسي بقانون 56/2014، الجريدة الرسمية، المجلد 26 مكرر (هـ)، 2 يوليو/تموز 2014.

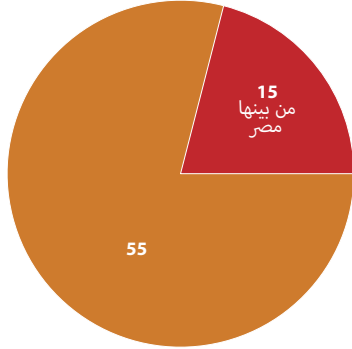
87 دستور جمهورية مصر العربية، 18 يناير/كانون الثاني 2014، متاح على هذا الموقع: [https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf)

88 يضم مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة 10 أعضاء: من الاتحاد العام للغرف التجارية، واتحاد الصناعات المصرية، والاتحاد العام لحماية المستهلك، ومجلس الدولة، والخبراء

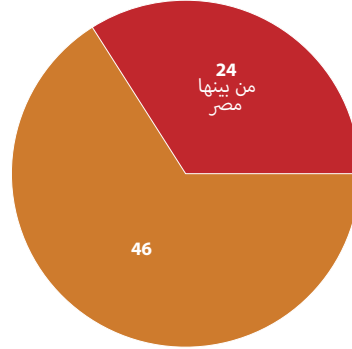
المستقلين وعدة وزارات. (المادة 12 من قانون حماية المنافسة)

## الشكل 2-8. الاستثناء أو الإعفاء من قانون حماية المنافسة

**اللوحة ب.** نسبة البلدان التي تواجه فيها الشركات الخاضعة للرقابة العامة لشكل من أشكال الاستثناء أو الإعفاء من قانون المنافسة العام



**اللوحة أ.** نسبة البلدان التي تستثني أو تعفي من قانون حماية المنافسة المطلوب من جانب هيئة حكومية أخرى



نعم لا نعم لا

المصدر: الأسواق والمنافسة، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي- مجموعة البنك الدولي- تنظيم أسواق المنتجات. استبيان لمصر، قاعدة بيانات تنظيم أسواق المنتجات الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقاعدة بيانات تنظيم أسواق المنتجات الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي للبلدان غير الأعضاء في المنظمة.

ويعد تشجيع الجهود الرامية إلى تعزيز اللوائح التي تدعم المنافسة مكملًا ضروريًا لإستراتيجية الإنفاذ الخاصة بالجهاز. كما أن معالجة اللوائح والممارسات الحكومية التي تقيد المنافسة في السوق أو تضعف إنفاذ سياسات المنافسة هي أمر مهم لتحسين أداء الأسواق مثلها مثل اكتشاف الانتهاكات المضادة للمنافسة وملاحقتها قضائيًا. كما أن تنسيق جهود سياسات التنسيق لتوفير بيئة أعمال تنافسية وتشجيع الأسواق المفتوحة التي يمكن التنافس فيها سيشكل عنصراً أساسياً في خلق الحوافز لرواد الأعمال وزيادة الضغوط للابتكار والإبداع.

ويمكن أن تكون مساهمة جهاز حماية المنافسة في صياغة لوائح تشجع المنافسة كبيرة، لا سيما فيما يتعلق بمسائل مثل القطاعات الخاضعة للتنظيم، ومشاركة الدولة في الأنشطة التجارية وضبط الأسعار. ويستلزم وجود سياسات منافسة فعالة التعاون بين جهاز المنافسة ومنظمي القطاعات وواضعي السياسات الآخرين. على سبيل المثال، سمح وجود ممثل لجهاز حماية المنافسة في مجلس إدارة جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك، لجهاز حماية المنافسة بالقيام بدور نشط في الجهود التي تبذلها الحكومة المصرية لترسيخ المنافسة في قطاع الكهرباء. ويعد هذا النوع من التعاون مثلاً عملياً على كيف يمكن أن يؤدي ربط سياسات المنافسة والسياسات العامة الأخرى لمنح اهتمام أكبر للمنافسة في أجندة مصر الاقتصادية.

(المصدر: فريق مجموعة البنك الدولي المعني بالأسواق وسياسات المنافسة)

## الأردن

في عام 2002، كان الأردن من أوائل البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي أقرت قانون المنافسة، حيث أنشأ مديرية المنافسة التابعة لوزارة الصناعة والتجارة والتموين. وفي عام 2004، سن الأردن القانون الحالي، الذي يهدف إلى زيادة تعزيز المنافسة في الأسواق الأردنية.

ويحظر الاتفاقيات المناوئة للمنافسة وإساءة استخدام الهيمنة، كما يمنح مديرية المنافسة سلطة التحكم في عمليات الاندماج بغية الحد من الآثار السلبية لاندماج الشركات. ومع ذلك، لا يزال هناك عدد من المخاوف بشأن فاعلية موقف الحكومة الأردنية من عرقلة المنافسة، بما في ذلك:

- محدودية استقلال الجهة المنوط بها حماية المنافسة
- استبعاد لوائح التسعير من نطاق اختصاص قانون المنافسة
- ضعف التعامل مع الاتحادات الاحتكارية
- صلاحيات واسعة للوزارة، بما في ذلك قرارات إحالة الدعاوى للقضاء وإعفاء الترتيبات المناوئة للمنافسة
- عدم وضوح الإطار الإجرائي ومعايير التحليل الخاصة بمراجعة الاندماج.

ومن غير المستغرب أنه لم تتم مقاضاة إلا حوالي 15 حالة من السلوكيات المناوئة للمنافسة منذ عام 2004، وتم تسوية معظم التحقيقات التي أجرتها مديرية المنافسة على مستوى الوزارة دون إجراءات كتابية رسمية أو عقوبات أو إشعار عام. ويعوق هذا النهج بشدة التأثير الرادع للقانون ويقلص حوافز الامتثال.

ويمنح القانون التجاري وزارة الصناعة والتجارة والتموين سلطات كبيرة للتحكم في الأسعار. وتحدد الحكومة سقفًا كل شهر لأسعار 14 سلعة أساسية (مثل الحبوب والخبز والسكر وزيت الزيتون والحليب) وسلعة وسيطة (الأسمت وقضبان حديد التسليح والبززين)- مما قد يسهل التواطؤ. علاوة على ذلك، لا يمكن للشركات تقديم خصومات بدون ترخيص. تحول هذه القيود دون تحديد الأسعار وتعوق ديناميكيات السوق القائمة على الكفاءة.

كما أن الموارد المحدودة لمديرية المنافسة - لديها نحو 10 موظفين فنيين وميزانية صغيرة- تعني أيضا أنها لا تستطيع إنتاج الكثير من دراسات السوق للترويج للإصلاحات المؤيدة للمنافسة. ويحدد تحليل تجريبه مجموعة البنك الدولي لتعزيز تنمية القطاع الخاص في الأردن عددا من القواعد الحكومية في القطاعات الرئيسية مثل السياحة والنقل التي قد تقيد المنافسة الصحية. على سبيل المثال، هناك عوائق كبيرة تفرضها الحكومة على دخول مشغلي الحافلات السياحية للسوق- وهي متطلبات كبيرة للحد الأدنى لرأس المال، وقواعد الحد الأدنى لعدد ونوع المركبات، والقيود المفروضة على أنشطة الأعمال والضمانات المصرفية. وتؤثر قواعد مماثلة على قطاع النقل. تحدد الحكومة الحد الأدنى لأسعار خدمات النقل للحاويات والبضائع العامة وتشترط حدا أدنى لعدد الشاحنات المملوكة/المستأجرة كشرط للحصول على ترخيص كشركة نقل.

تهدف رؤية الأردن 2025، وهي خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أطلقتها الحكومة في 2015 إلى تعزيز دور الحكومة في معالجة الممارسات المناوئة للمنافسة التي تؤثر على المستهلكين وتحد من قدرة الشركات على النمو والتنافس على أساس تكافؤ الفرص. ومع ذلك، لا تزال هناك العديد من التحديات، لا سيما بسبب التطبيق المحدود وإيلاء اهتمام محدود لمبادئ المنافسة في اللوائح ذات الصلة بالقطاع المعني.

(المصدر: قانون المنافسة الأردني المؤقت رقم 49 لسنة 2002، وقانون المنافسة الأردني رقم 33 لسنة 2004، وفريق مجموعة البنك الدولي المعني بالسوق وسياسات المنافسة، ورؤية الأردن 2025. رؤية وإستراتيجية وطنية، 2015، متاحة على <http://inform.gov.jo/en-us/by-date/>)

rep ، "نحو إطار أكثر فاعلية لسياسات المنافسة في الأسواق الأردنية، تعليقات الفريق المعني بالأسواق وسياسات المنافسة حول الدراسة التشخيصية المنهجية للقطاع الخاص، في الأردن، خطة النمو الاقتصادي في الأردن 2018 - 2022، مجلس السياسة الاقتصادية، 2017، متاحة على <http://jordanembassyus.org/sites/default/files/Jordan%20Economic%20Growth%20Plan%202018-2022.pdf>

## الكويت

كانت فكرة تشجيع المنافسة جزءاً لا يتجزأ من الإطار التنظيمي الكويتي قبل سن قانون المنافسة بفترة طويلة في عام 2007. ويحظر الدستور الكويتي لعام 1961<sup>89</sup> الاحتكارات على وجه التحديد ما لم "تُمنح بموجب قانون" و "لفترة محدودة من الوقت". ويعتبر الدستور أيضاً "التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية" أهدافاً للاقتصاد الوطني. والمنافسة هي أحد المقومات الأساسية لهذه النتائج. علاوة على ذلك، تعتبر الكويت التزامات المنافسة المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها بمثابة قوانين. على سبيل المثال، انضمت الكويت إلى الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة عام 1963 ومنظمة التجارة العالمية في عام 1995.<sup>90</sup>

وتمثل الموافقة على قانون المنافسة في 2007 التزاماً مهماً من قبل حكومة الكويت بأجندة المنافسة في وقت كانت فيه الدولتان الوحيدتان في مجلس التعاون الخليجي اللتان أقرتا قوانين لحماية المنافسة هما السعودية (2004) وقطر (2006). أنشأ القانون الكويتي هيئة الإنفاذ وهي مديرية المنافسة، داخل وزارة التجارة. وتم تعديل القانون لإنشاء وكالة أكثر استقلالية تحت إشراف مجلس إدارة، لكن لم يتم تعيين مديرين لجهاز حماية المنافسة إلا في عام 2012. وحتى في ذلك الوقت، كانت هناك مخاوف كبيرة بشأن التنفيذ. واستبعد القانون جزءاً كبيراً من الاقتصاد الكويتي - بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة وجميع القطاعات الخاضعة للتنظيم. إلى جانب ذلك، أدى عجز جهاز حماية المنافسة عن تعيين موظفين فنيين إلى عدم بدء العمل حتى عام 2017.

بالإضافة إلى ذلك، اعترت قانون 2007 أوجه قصور جعلت من الصعب منع السلوك المناوئ للمنافسة. فقد حد من استقلالية الجهاز عن الوزارة (يتطلب موافقة وزارية على القرارات)، ولم يميز بين الاتحادات الاحتكارية وإساءة استخدام الهيمنة، واستخدم الصلاحيات لفرض غرامات في المحاكم وليس من خلال الجهاز (على غرار النموذج المصري)، وحدد العقوبات في حدود مبالغ معينة بدلا من أن تستند إلى إيرادات الشركة.

رغم ذلك حقق جهاز حماية المنافسة في الكويت بعض النجاحات. فقد أوقف الممارسات المانعة للمنافسة في القطاعات الرئيسية بما في ذلك المنصات الرقمية وقطاع الصلب من خلال قرارات تعديل الأوضاع وإزالة المخالفة وأحال قضايا إلى النائب العام.

وخلال السنوات القليلة الماضية قام الجهاز أيضا بما يلي:

- قدم إلى البرلمان مشروع قانون، قيد الدراسة الآن، من شأنه أن يزيد من استقلاليته، ويعزز الثبوتية القانونية، ويزيد سلطات التحقيق.
  - وافق على إستراتيجية مدتها خمس سنوات لتوضيح دوره في منظومة المنافسة.
- كما اضطلع الجهاز بدوره في عملية الدعوة والتأييد. فقدم الآراء الإرشادية المتعلقة بالدعوة والتأييد ووضع مؤشرات تنظيم أسواق المنتجات للكويت بالتعاون مع مجموعة البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. تقيّم هذه المؤشرات إلى أي

89 تم التصديق على الدستور الكويتي في 11 نوفمبر/تشرين الثاني 1961. متاح بالإنجليزية على [http://www.pm.gov.kw/en/state\\_of\\_kuwait/kuwaitConstitution.jsp](http://www.pm.gov.kw/en/state_of_kuwait/kuwaitConstitution.jsp)  
90 للمشاركة العامة للكويت في منظمة التجارة العالمية انظر [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/kuwait\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/kuwait_e.htm)

مدى تشجع هذه القواعد واللوائح التنظيمية على المنافسة وتوفر معلومات مهمة يمكن أن يعتمد عليها الجهاز عند الترويج للإصلاحات المؤيدة للمنافسة.

تؤكد بيانات تنظيم أسواق المنتجات أن اللوائح التنظيمية تعوق المنافسة في القطاعات الكويتية الرئيسية:

- ويبدو أن السيطرة المفرطة للدولة هي المبعث الرئيسي للقلق. فلا تزال الحكومة تسيطر على القطاعات الاقتصادية الرئيسية أو تديرها مباشرة، وتتمتع المؤسسات المملوكة للدولة بمزايا قد تمنع الحياد التنافسي. بالإضافة إلى ذلك، فإن تنظيم الأسعار واسع الانتشار يشوه نتائج السوق بصورة أكبر.
  - ويبدو أن الشركات الحالية تتمتع بحماية تنظيمية تحد من قدرة الشركات على دخول السوق وتحدي الهيمنة الحالية. فالكهرباء والبنية التحتية/الخدمات للخطوط الثابتة في الاتصالات، والغاز، والخدمات البريدية الأساسية كلها احتكارات قانونية، الأمر الذي يعني أن دخول هذه الأسواق محظور بموجب القانون. فضلا عن ذلك، فإن المؤسسات المملوكة للدولة التي غالبا ما تتمتع بمركز مهيمن أو احتكاري في القطاعات الرئيسية، مستثناة من قانون المنافسة.
  - كما أن الحواجز أمام التجارة والاستثمار تحول دون المشاركة الأجنبية في الاقتصاد الكويتي. فلا يُسمح للأجانب بامتلاك 100% من الشركة إلا في حالة استيفاء الشركة لمتطلبات معينة وحصولها على موافقة من هيئة تشجيع الاستثمار المباشر الكويتية. علاوة على ذلك يتم التعامل مع الموردين الأجانب بطريقة أكثر صرامة عندما يتعلق الأمر بالضرائب والأهلية للحصول على الإعانات. تحد هذه الأحكام من قدرة الشركات الأجنبية على ممارسة ضغوط تنافسية على الشركات المحلية.
- وتبذل الحكومة جهودا لكبح مشاركة الدولة في الاقتصاد، وتعزيز تنمية القطاع الخاص وتقليل الحواجز أمام التجارة والاستثمار. وتشمل المبادرات الرئيسية كلا من قوانين الخصخصة العامة والخاصة، ومشاركة القطاعين العام والخاص في مشروعات التطوير العقاري والتعليم وإدارة المياه والصرف الصحي والسياحة والنقل وإدارة النفايات الصلبة.

وتسير هذه الجهود في الاتجاه الصحيح، ولكن هناك حاجة إلى بذل المزيد، لا سيما فيما يتعلق بإنفاذ المنافسة والترويج لها، إذا أرادت الكويت أن تطلق العنان لإمكاناتها الكاملة. وتعد التعديلات في قانون المنافسة وكذلك في اللوائح التنظيمية الخاصة بقطاعات معينة ذات أهمية بالغة لوضع سياسات منافسة أكثر فاعلية في الكويت.

(المصادر: المراجعة القانونية لقانون المنافسة الكويتي، مجموعة البنك الدولي، مايو/أيار 2014؛ وقانون المنافسة الكويتي رقم 10 لسنة 2007 حسب تعديله بالقانون رقم 2 لسنة 2012؛ والتقرير السنوي لجهاز حماية المنافسة 2017-2018؛ وعبد السلام، 1 (2 يناير/كانون الثاني، 2019). ومقابلة صحفية مع رئيس جهاز حماية المنافسة، <https://www.aljarida.com/articles/1546351012212819000/> [نشرت في 23 أغسطس/آب، 2019]؛ والخطة الإستراتيجية لجهاز حماية المنافسة).

## المملكة العربية السعودية

سنت السعودية أول قانون للمنافسة في عام 2004، والذي أنشئ بموجبه مجلس المنافسة التابع لوزارة التجارة والاستثمار.

وشملت ولاية المجلس القدرة على معاقبة الممارسات المانعة للمنافسة (الاتحادات الاحتكارية وإساءة استخدام الهيمنة)، وتقييم القيود الرأسية، والحد من آثار عمليات الاندماج المانعة للمنافسة. لكن القانون الأصلي أعفى أيضا جميع الكيانات العامة والمؤسسات المملوكة بالكامل للدولة، وقصرت الصلاحيات المحدودة في فرض العقوبات، ووجود حد أقصى للغرامات، نطاقه على الشركات العاملة في المملكة فقط، وأعطت صلاحيات واسعة لمجلس الوزراء لتحديد سعر أي سلعة أو خدمة.

وعلى الرغم من تمكين لجنة لاتخاذ القرارات في عام 2014 من إصدار غرامات محسوبة على أساس حجم مبيعات الشركات (مفهوم تنظيمي يرتبط ارتباطا وثيقا بالإيرادات)، فإن هناك حاجة إلى إصلاحات أوسع لتعزيز إطار أكثر فاعلية لسياسات المنافسة في الأسواق السعودية.

ولتحقيق هذه الغاية، فإن إطلاق رؤية المملكة العربية السعودية 2030 قبل ثلاث سنوات- وهي خطة للاقتصاد والبنية التحتية مع تركيز قوي على تقليل الحواجز أمام الشركات التي تدخل السوق وتغادرها - نتج عنه تغييرات مؤسسية تشدد الحاجة إليها. في عام 2017، حول مجلس الوزراء مجلس المنافسة إلى الهيئة العامة للمنافسة ومنحتها الاستقلالية في اتخاذ القرارات وفي شؤونها المالية. وسمح الهيكل الجديد بزيادة عدد وجودة الموظفين التقنيين وكذلك عدد الحالات التي تولت الهيئة التعامل معها. وعزز قانون المنافسة الجديد الذي صدر في مارس/آذار 2019 صلاحيات الهيئة العامة للمنافسة وأدخل تغييرات مهمة في نطاق القانون من خلال ما يلي، على سبيل المثال لا الحصر:

- قصر استثناء المؤسسات المملوكة للدولة على الشركات التي ترخص لها الحكومة حصريا بتقديم سلعة أو خدمة محددة
- توسيع صلاحيات الهيئة الإقليمية من خلال السماح لها بمعاينة انتهاكات الشركات العاملة خارج السعودية التي تمتد تأثيراتها للمملكة
- تطبيق قانون المنافسة في جميع قطاعات الاقتصاد
- استحداث أدوات إنفاذ رئيسية، مثل برنامج تخفيف العقوبة والقدرة على إنهاء القضايا من خلال التسويات.

أصبحت سياسة الإنفاذ التي تتبعها الهيئة العامة للمنافسة واحدة من أكثر السياسات نجاحا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الحالات التي تم التحقيق فيها والغرامات المفروضة. وتعاملت الهيئة مع عدد من القضايا المعقدة خلال السنوات القليلة الماضية، في صناعات مثل الأدوية والمواد الغذائية والمشروبات، وتجارة التجزئة، والاتصالات، والإعلام/الرياضة. ومن أحدث الأمثلة على ذلك فرض عقوبات على اتحاد احتكاري تلاعب بالعروض في عطاء لتزويد وزارة الصحة بالأكسجين الطبي.

ومع ذلك، فإن نطاق الإعفاءات وضبط الأسعار لا يزال يثير المخاوف. فالمؤسسات المملوكة للدولة موجودة في قطاعات رئيسية مثل الاتصالات والبتترول والبتروكيماويات حيث تحتل عادة مراكز بارزة في السوق- خاصة تلك الشركات المعفاة من تطبيق القانون. ويقف هذا النهج عقبة أمام الحياد التنافسي مما يؤدي إلى انعدام تكافؤ الفرص. إن التطبيق الفعال للقانون الجديد الذي تمت الموافقة عليه في بداية هذا العام قد يغير ذلك ويعيد تركيز اهتمام الهيئة على الدعاية والترويج لنشر مبادئ المنافسة في جميع الأسواق السعودية.

(المصادر: توضيحات فريق مجموعة البنك الدولي المعني بالأسواق وسياسات المنافسة، قانون المنافسة الصادر بالمرسوم الملكي (م/25) بتاريخ 4/5/1425 هـ (الموافق 22/06/2004)، قرار مجلس الوزراء رقم (55) بتاريخ 20/1/1439 هـ (الموافق 11/10/2017)، قانون المنافسة الجديد الصادر بالمرسوم الملكي (م/75) بتاريخ 29/6/1440 هـ (الموافق 07/03/2019)، العتيبي، م (2010). هل يكفل قانون المنافسة السعودي حماية المنافسة العادلة؟ UCLAN; CC annual report 2016; GAC annual report 2017.

## تونس

على الرغم من أن تونس قد قطعت بعض الخطوات نحو التحرير الاقتصادي، فإن سياساتها المتعلقة بالمنافسة لا تتيح المجال أمام مشاركة القطاع الخاص بالكامل، مما يقلل من الفرص الاقتصادية لتحقيق النمو وخلق فرص العمل.



فمشاركة القطاع الخاص مقيدة في عدة أسواق رئيسية بسبب وجود احتكارات قانونية أو لاعبين مهيمنين- في صناعات مثل النقل الجوي والسكك الحديدية، وتشغيل الموانئ، وتوزيع المياه والكهرباء، وبعض المنتجات الزراعية.

وتعتبر الرقابة الإدارية على أسعار السوق والهوامش واسعة نسبياً أيضاً، وتشمل الخبز والحليب وزيت الطعام والدقيق والقهوة والشاي والفواكه واللحوم. وتكبح ضوابط الأسعار زيادة الإنتاج والتنوع في أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى في بعض خطوط الإنتاج.

إن غياب الحياد التنافسي بين المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة يترجم في صورة تدابير المساندة والإعانات الحكومية، مثل ضخ رأس المال وضمانات للمؤسسات المملوكة للدولة التي تواجه صعوبات مالية، والتي يتم منحها من خلال عملية مخصصة لهذا الغرض بدلا من معايير محددة بوضوح. وغالبا ما ينتج عن مساندة الدولة عمليات إنقاذ متكررة للمؤسسات المملوكة للدولة التي تعاني من خسائر، مما يجهد موازنة الدولة ويشوه الأسواق.

المعاملة التفضيلية للشركات الوطنية - عن طريق تقييد الاستثمار الأجنبي والمتطلبات الإدارية- تحول بشكل أكبر دون تنمية الأسواق المفتوحة مع وجود حواجز قليلة أمام دخول (أو خروج) الشركات.

في عام 1991، أصبحت تونس من بين أوائل البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تسنّ قانونا لحماية المنافسة. لكن العقبات ظلت تعترض سبيل الإطار التنظيمي والمؤسسي لتنفيذه لسنوات عديدة:

- وتعتمد قواعد المنافسة اعتمادا كبيرا على السلطة التقديرية لصانعي القرار وتتضمن العديد من الاستثناءات التي تحد من فاعليتها.
- وأدى الإطار المؤسسي إلى ازدواجية مهام مجلس المنافسة ووزارة التجارة، ومنح دور صنع قرارات الموافقة على الاندماج والتفاوض على الغرامات لوزير التجارة ولم يقض بنشر قرارات مجلس المنافسة.

ويؤخر غياب المنافسة تنمية الأسواق والإنتاجية في تونس. فقد وجد استعراض سياسات التنمية في تونس الذي أجرته مجموعة البنك الدولي عام 2014 أن انخفاضا بمقدار خمس نقاط مئوية في هوامش السعر/التكلفة - وهو التحسن الذي يجب أن ينتج عن زيادة المنافسة في قطاع ما- يمكن أن يزيد إنتاجية العمالة بنسبة 5% في المتوسط.<sup>91</sup>

وتحركت الحكومة لزيادة فاعلية سياسات المنافسة في عام 2015 عندما اعتمدت قانون المنافسة الجديد، بعد التشاور مع الأطراف المعنية المحلية والدولية، بما في ذلك البنك الدولي والاتحاد الأوروبي.

وقد أدى قانون عام 2015 إلى تعزيز ولاية مجلس المنافسة، وزيادة شفافية صنع قرارات المجلس ووزارة التجارة (على الرغم من أنه ما زال لا يقضي بنشر قرارات المنافسة)، وإعادة تعريف معايير منح الإعفاءات بما يتماشى مع أفضل ممارسات الاتحاد الأوروبي، كما سمح للمجلس بإجراء تحليلات اقتصادية موجهة لتحفيز التحقيقات، وإضافة صلاحية تخفيف العقوبات عن المبلغين في حالات الاتحادات الاحتكارية، وتبسيط عمليات مراجعة الاندماج، وزيادة مستوى الغرامات.

ووافقت الحكومة أيضا على تشريع ثانوي لتعزيز التنفيذ الفعال لقانون المنافسة الجديد. ويتضمن التشريع الثانوي إجراءات للتشاور الإلزامي مع مجلس المنافسة في صياغة القوانين والمراسيم الجديدة، وإجراءات الإعفاء من قانون المنافسة لتلك الاتفاقات التي يبررها

91 انظر، مراجعة سياسات التنمية في تونس، مجموعة البنك الدولي 2014، الصفحة 62 وما يليها.

التقدم الاقتصادي أو التقني، ومبادئ توجيهية لرفع الحد الذي يجب عند تجاوزه إخطار الحكومة بعمليات الاندماج، وإجراءات طلبات تخفيف العقوبة لأولئك الذين يتعاونون مع التحقيقات، مما يزيد من اليقين القانوني لمقدمي الطلبات المحتملين.

ومع ذلك، فإن إنفاذ قانون المنافسة وحده لا يكفي لضمان تكافؤ الفرص. وهناك حاجة إلى إزالة الحواجز التنظيمية على مستوى القطاع، التي تعرقل دخول الشركات للسوق والتشجيع على ذلك، وتحول دون وجود المنافسة. بالإضافة إلى ذلك، يجب دمج السياسات المؤيدة للمنافسة بالكامل في جدول أعمال الحكومة الأوسع نطاقاً على أن يقترن ذلك بالتنفيذ الفعال لمبادئ الحياد التنافسي في الأسواق- بما في ذلك زيادة الشفافية والإشراف على الإعانات التي تقدمها الدولة لتقليل تشوهات السوق إلى الحد الأدنى.

ونظراً لأن تطبيق قانون المنافسة لا يزال ينطوي على تحديات، فإن إدخال تحسينات على إطار عمل مكافحة الاحتكار سيكمل التدابير الرامية إلى الحد من اللوائح التي تقيد سوق المنتجات، ومن المتوقع أن تعالج أي تشوهات في السوق تنتج عن تصرفات الشركات.

(المصدر: مراجعة سياسات التنمية في تونس (مجموعة البنك الدولي 2014) وتونس: مشروع قرض سياسات التنمية الخاص بتحسين بيئة الأعمال التجارية ودعم زيادة الأعمال (مجموعة البنك الدولي 2017).

## الفصل الثاني: المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص

يناقش هذا الفصل عديدا من الجوانب في تشغيل المؤسسات المملوكة للدولة، وعلى وجه العموم السياسات الاقتصادية العامة التي تؤثر على المنافسة وتنافسية الأسواق. أولا، من المهم ألا تحصل على امتيازات على الشركات الخاصة في السوق حيث تتنافس بعضها مع بعض. ثانيا، يجب تحديث حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة كي يتسنى استخدام الموارد المتاحة لها بكفاءة. ثالثا، ينبغي إعادة تقييم اللوائح التنظيمية بغرض تقييد التشوهات المحتمل أن تنجم عنها في مجال المنافسة، وتحسينها من أي أنشطة تجري على حساب المصلحة العامة من جانب مختلف الأطراف المعنية. وأخيرا، يبحث هذا الفصل كيفية إدارة الأصول العامة إدارة أفضل.

### 2أ تطبيق الحياد التنافسي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا<sup>92</sup>

تعمل الأسواق على أفضل نحو عندما يسودها التنافس. وتعزز المنافسة انخفاض التكلفة وتشجع على الابتكار وزيادة الإنتاجية. فهي تُثبِّب المنتجين الأكفاء - مما يساعد على ضمان تخصيص الموارد بشكل صحيح، وتقليل التكاليف والأسعار، وتقديم أفضل الخدمات للمستهلكين والمستخدمين النهائيين الآخرين.

لكن المنافسة لا يمكن أن تحدث إلا عندما تلعب جميع الشركات وفقا للقواعد ذاتها، حينما تكون هناك ساحة منافسة متكافئة على حد تعبير الاقتصاديين المهتمين بالرياضة. وهذا يعني أنه يجب على الحكومات أن تضمن الحياد التنافسي بحيث لا تحصل أي شركة - سواء كانت مؤسسة مملوكة للدولة أو شركة خاصة لها علاقات سياسية - على أي ميزة بسبب وضعها.

وتعمل مبادرات الحياد التنافسي على تعزيز الآليات بشكل مباشر لضمان عدم منح أي ميزة سوقية غير مبررة لمشاركة الحكومة المباشرة في الأسواق من خلال المؤسسات المملوكة للدولة.

وعندما تكون هناك مشاركة قوية من جانب الدولة في الاقتصاد، كما هو الحال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فمن الأهمية بمكان ضمان تكافؤ الفرص لجميع الأطراف في السوق لعدة أسباب. أولاً، المؤسسات المملوكة للدولة، خاصة تلك التي تتكبد خسائر، غالبا ما تثقل كاهل الموازنة العامة، ويمكن أن يتضاعف التأثير إذا حدّ التدخل السياسي من الحوافز أمام مواصلة السعي لتحقيق الكفاءة وشجع سلوكيات البحث عن الربح على حساب المصلحة العامة. ثانياً، عادة ما تزاحم الشركات المملوكة للدولة الاستثمارات الخاصة عندما تعمل في قطاعات يمكن أن يحقق فيها القطاع الخاص نجاحا<sup>93</sup>. وأخيراً، تتمتع المؤسسات المملوكة للدولة عادة بامتيازات معينة تشوه نتائج السوق، مثل القدرة على الحصول على التمويل غير المتاح دائما للشركات الخاصة أو إعفاءات من مكافحة الاحتكار.

وتشير الدلائل إلى أن المؤسسات المملوكة للدولة تتمتع بقوة سوقية أكبر من الشركات الأخرى. وأظهرت دراسة أجراها البنك الدولي عن المؤسسات المملوكة للدولة في الصين أن الشركات التي تملكها الدولة وحدها تتمتع بهوامش أعلى (الفرق بين التكاليف وأسعار المبيعات)

92 أعد هذا القسم جراسيلا ميراليس مورسيجو بالاشتراك مع جورجيانا بوب وعزة رسلان. ساهمت تانيا بيجازو جوميز بتقديم التوجيه. يعتمد هذا القسم على إطار سياسات المنافسة الذي وضعه فريق مجموعة البنك الدولي المعني بالأسواق وسياسات المنافسة، ولا سيما إطار تحليل الحياد التنافسي وتأثيرات المؤسسات المملوكة للدولة على الأسواق.

93 تعتمد جدوى القطاع الخاص على قدرة الشركات الخاصة على تقديم سلعة أو خدمة ما على أساس تجاري. ويمكن لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص أيضا أن يقدموا خدمات غير ذات جدوى تجارية مثل الخدمات البريدية الشاملة، إذا عوضتهم الدولة التعويض الكافي.

من الشركات الأخرى. وتستخدم الهوامش بصفة عامة كمؤشر على مستوى المنافسة في السوق. وتحد المنافسة من قدرة شركة ما على تحقيق هوامش الربح.

وعلاوة على التفاعل مع الأطراف في السوق الخاصة بها، تتبع المؤسسات المملوكة للدولة السلع والخدمات في أسواق المنتجات النهائية وتشتري المدخلات من أسواق المنتجات الأولية، وبالتالي فإنها تؤثر على طول سلاسل القيمة التي تشارك فيها. إضافة إلى ذلك، قد تتأثر أيضا سلاسل القيمة غير المرتبطة بالمؤسسات المملوكة للدولة التي تحصل على إمكانية تفضيلية في الحصول على مدخلات مادية أو مالية معينة أو تؤثر على سياسة اقتصادية عامة عبر وسائل الضغط المختلفة. (انظر الإطار 2-9).

## الإطار 2-9. استعراض العضلات

يمكن أن تمتد القوة السوقية للمؤسسات المملوكة للدولة إلى أعلى وأسفل سلسلة القيمة.

### أسواق المنتجات الأولية

في مصر، تعد شركة السكر والصناعات التكاملية، التابعة لوزارة التموين والتجارة الداخلية، هي الشركة القابضة لجميع مصانع السكر في البلاد. وتحدد المصانع الحكومية الأسعار المدفوعة للمزارعين مقابل محاصيلهم. وهي لا تحدد هذه الأسعار وفقا لظروف السوق فحسب، بل تأخذ أيضا في الاعتبار دخل المزارعين وقدرتهم التنافسية مع الواردات.

### أسواقها

أنشأت موريتانيا الشركة الموريتانية لمنتجات الألبان لتحقيق الاكتفاء الذاتي في إنتاج الألبان وإنتاج جميع أنواع منتجات الألبان. لكن السوق الناشئة للجبنة في البلاد لا يمكن أن تستوعب كلا من الشركة الموريتانية لمنتجات الألبان ومنتجاتي القطاع الخاص. وهناك خطر من أن يؤدي الوضع الحكومي للشركة الموريتانية لمنتجات الألبان، الذي يتيح إمكانية الحصول على الائتمان بسهولة، إلى مزاحمة منتجي الجبن من القطاع الخاص، الذين لا يتمتعون بميزة ائتمانية من هذا القبيل.

### الأسواق الأخرى

إن ما تتمتع به المؤسسات المملوكة للدولة في فييتنام من سهولة الحصول على الائتمان من البنوك المملوكة للدولة يتيح لها امتصاص قدر كبير من الائتمان المتاح بحيث لا تستطيع الشركات الصغيرة والمتوسطة العثور على تمويل. في أوائل العقد الأول من القرن العشرين، جاء 20% فقط من قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة من المؤسسات المالية. وجاء الباقي من مصادر غير رسمية مثل العائلة والأصدقاء.

المصادر: تقييم سوق السكر في مصر (عرض مجموعة البنك الدولي 2016)؛ موريتانيا: سياسات المنافسة لاقتصاد متنوع. واشنطن العاصمة: البنك الدولي 2018؛ انظر سياسات المنافسة في فييتنام. واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2015.

## مبادئ الحياد التنافسي

ينبغي أن تسترشد الحكومات بمجموعتين رئيسيتين من المبادئ عند العمل على تحقيق الحياد التنافسي، هما كالتالي: مجموعة تتعامل مع سلوك الشركة والأخرى تغطي مناخ الأعمال الأوسع على المستويات القطاعية والمشاركة والتنظيمية (انظر الشكل 2-9).

وعلى مستوى الشركة، تتطلب المبادئ ما يلي:

- الفصل بين الأنشطة التجارية للمؤسسات المملوكة للدولة، التي تتنافس فيها مع الشركات الخاصة، والأنشطة غير التجارية، التي تقدم خدمة عامة، ويتم تحديد تكلفة كل منها وتخصيصها بشكل صحيح. وهذا سيجعل من الصعب على المؤسسات المملوكة للدولة أن تدعم عملياتها التجارية بالأموال العامة التي تتلقاها لمساندة عملياتها غير التجارية.

- يجب أن تلتزم الشركات المملوكة للدولة بتحقيق معدل عائد على الأنشطة التجارية يوازي ما تجنيه الشركات الخاصة.

## الشكل 2-9. إطار الحياد التنافسي المطبق على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

### تحليل فجوة الحياد التنافسي

تحقيق معدل عائد تجاري	تحديد تكلفة أي مهمة معينة	تبسيط الشكل التشغيلي للأعمال الحكومية
<ul style="list-style-type: none"> <li>• لا يوجد شرط صريح لتحقيق معدل العائد التجاري</li> <li>• عدم وجود التزام على المؤسسات المملوكة للدولة لتغطية التكاليف المباشرة باستخدام إيرادات مولدة داخليا</li> <li>• لا يوجد شرط لقياس معاملات المؤسسات المملوكة للدولة مقابل شركات خاصة تقدم معاملات مماثلة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم وجود فصل محاسبي/ مخصص تكاليف الأنشطة التجارية/غير التجارية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• غياب إضفاء الصبغة التجارية في بعض القطاعات/البلدان</li> <li>• لا يوجد تمييز بين الأنشطة التجارية وغير التجارية</li> </ul>

### مبادئ على مستوى الشركات: فصل الأنشطة التجارية وغير التجارية للمؤسسات المملوكة للدولة

حياد الديون وإعانات الدعم المباشرة	الحياد الضريبي	المشتريات العامة	الحياد التنظيمي
<ul style="list-style-type: none"> <li>• الوصول التفضيلي إلى التمويل من خلال البنوك المملوكة للدولة</li> <li>• لا توجد قواعد خاصة بتصميم الدعم للحد من تشوهات المنافسة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• في حين أن المؤسسات المملوكة للدولة في غالبية بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من حيث المبدأ، تخضع للالتزامات الضريبية بموجب نفس النظام الضريبي المرجعي الذي يخضع له القطاع الخاص، فإن الاستثناءات المختلفة متفشية ومن بينها الإعفاءات من ضريبة الدخل أو قانون الشركات، والإعفاءات لشركات معينة، والمزايا شبه الضريبية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الاستثناءات والإعفاءات للمؤسسات المملوكة للدولة</li> <li>• التمييز الصريح في الوصول للسوق لصالح الشركات المحلية والاشتراط الصريح لوجود المكون المحلي</li> <li>• إجراءات الشفافية غير كافية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الاستثناءات والإعفاءات الموجهة من قانون حماية المنافسة، على سبيل المثال المرافق العامة، صناعة شبكات النفط</li> <li>• الاستثناءات والإعفاءات من القوانين التجارية (مراجعة الإفلاس)</li> <li>• توجد امتيازات تنظيمية قطاعية، على سبيل المثال صناعة الشبكات</li> </ul>

### المبادئ الواردة في الإطار التنظيمي الشامل والسياسات القطاعية

يتطلب الإطار القانوني للمعونات الحكومية وعمليات التنفيذ تحسينات للحد من المجال أمام المناوئة للمنافسة لأدنى حد

تكافؤ الفرص في السوق بين المؤسسات المملوكة للدولة والمُشغلين من القطاع الخاص

المصدر: إعداد فريق مجموعة البنك الدولي المعني بالأسواق وسياسات المنافسة بناء على المعلومات العامة من 18 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حتى أغسطس/آب 2019.

وعلى **المستوى الأوسع**، تدعو المبادئ الشاملة لكافة جوانب الاقتصاد إلى الحيادية في فرض الضرائب، والتنظيم، والحصول على الائتمان، والمشتريات العامة، وتقليل الدعم المباشر أو غير المباشر للأنشطة التجارية للمؤسسات المملوكة للدولة إلى الحد الأدنى، لأنها يمكن أن تؤدي لتشوهات.

وفي حين أن تحقيق الحياد التنافسي بصورة فعالة أمر مهم لتقليل مخاطر السلوك المناوئ للمنافسة والتشوهات الاقتصادية من جانب المؤسسات المملوكة للدولة (انظر الجزء الأول، القسم 1 أ "تحويل أسواق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أسواق تنافسية") والقسم 1 ب "المنافسة وسيادة القانون يسيران جنبا إلى جنب") تؤدي أوجه القصور القانونية والتنظيمية في بلدان المنطقة إلى اقتصاد يفتقر غالبا إلى الحياد التنافسي.

## 4 الحياد التنافسي على مستوى الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

**فصل الأنشطة التجارية عن الأنشطة غير التجارية.** لا يوجد بلد في المنطقة يستلزم الفصل الفعال بين الأنشطة التجارية وغير التجارية لشركة مملوكة للدولة، رغم أن بعض قوانين حماية المنافسة تعترف بالأنشطة المختلفة عن طريق الحد من السلطة القانونية على الأنشطة التجارية التي تمارسها المؤسسات المملوكة للدولة (المغرب).

واعتمدت بعض البلدان معايير المحاسبة الدولية (بما في ذلك الأردن والكويت ولبنان وعمان وقطر والإمارات واليمن). لكن في المغرب وتونس فقط، تلتزم الشركات بتحديد التكاليف وتخصيصها بشكل صحيح، ولا يوجد في أي بلد شرط واضح لفصل التكاليف والإيرادات المتعلقة بالأنشطة التجارية وغير التجارية للمؤسسات المملوكة للدولة. وقد أقدمت بضع مؤسسات مملوكة للدولة على ذلك من تلقاء نفسها. على سبيل المثال، تستخدم الخطوط الملكية المغربية بنودا محاسبية مختلفة للوجهات غير المربحة التي يتم تسيير رحلات لها بناء على اتفاقيات مع عدة مناطق لضمان الربط والاتصال.<sup>94</sup>

**تحقيق الربح.** لا يوجد بلد في المنطقة يلزم المؤسسات المملوكة للدولة بتحقيق معدل عائد إيجابي- سواء تم حسابه على صافي القيمة الحالية أو معدل العائد الداخلي- إجراءات تستخدم عادة لتحديد معدل العائد على الاستثمار.<sup>95</sup> وعندما يتم تكليف مؤسسة مملوكة للدولة بالالتزام بتقديم خدمة عامة، يعتمد معدل العائد على رأس المال على معدل العائد الداخلي وهو تعهد على رأس المال المستثمر خلال الفترة التي كانت خلالها تؤدي التزامات توفير الخدمة العامة. علاوة على ذلك، أبلغت بلدان كثيرة في المنطقة عن خسائر إجمالية تتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة، لكن في غياب فصل واضح بين الأنشطة التجارية وغير التجارية، لا سبيل لتقييم ما إذا كانت الأنشطة التجارية لمؤسسة مملوكة تدر ربحا.<sup>96</sup>

#### ◀ الحياد التنافسي قضية موضع نقاش على مستوى الاقتصاد كله في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تعاني المنطقة من الكثير من الإخفاقات في تحقيق الحياد التنافسي على المستوى القطاعي أو متعدد القطاعات أو حتى على مستوى الشركات.

**الحياد الضريبي:** يجب معاملة الأنشطة التجارية العامة والخاصة على قدم المساواة، وذلك بموجب قانون الضرائب. في الجزائر والعراق والأردن والكويت وليبيا وقطر وسوريا والسعودية وتونس واليمن، تخضع المؤسسات المملوكة للدولة من الناحية النظرية لنفس النظام الضريبي الذي تخضع له الشركات الخاصة. ومع ذلك، تستمر الإعفاءات من الضريبة على أرباح الشركات. فالعمليات غير المؤسسية في مصر والكويت، معفاة من الضرائب - على سبيل المثال، عندما تقدم الدولة خدمات مباشرة من خلال وزارة ما. وفي لبنان وليبيا، تُعفى المؤسسات المملوكة للدولة من قانون ضريبة الدخل. وتتمتع المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع النفط بامتيازات ضريبية في البحرين وسلطنة عمان.

**حياد الديون والإعانات المباشرة:** يعد الحصول على الائتمان أمرا مهما لمعظم مؤسسات الأعمال، ولتحقيق تكافؤ الفرص يجب أن تتمتع الشركات الخاصة والمؤسسات المملوكة للدولة بقدرة متساوية على الحصول على التمويل بنفس الشروط. وفي معظم بلدان المنطقة، عادة ما تحصل المؤسسات المملوكة للدولة على تمويل الديون بشروط تفضيلية ويمكن أن تحصل على إعانات دعم غير متوفرة للشركات الخاصة. ففي الأردن، تقدم الحكومة المساندة إلى المؤسسات الرئيسية المملوكة للدولة، وخاصة لشركة الكهرباء الوطنية وهيئة المياه، بما في ذلك ضمانات لسندات شركة الكهرباء منذ عام 2011 لضمان استمرار إمدادات الطاقة الكهربائية.<sup>97</sup> وفي الإمارات، تظهر التقارير أن مجموعة مختارة من المؤسسات المملوكة للدولة قد تلقت تدفقات رأسمالية ومعاملة تفضيلية من الحكومة. كما أن نقص قواعد تصميم الدعم للحد من تشوهات المنافسة يمكن أن يؤدي إلى تفاقم التشوهات المحتملة في الأسواق.

94 انظر الدراسات التشخيصية للقطاع الخاص في المغرب: الجيل الثاني من الإصلاحات: تعزيز نمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل ورفع مستوى المهارات (مجموعة البنك الدولي 2019، يصدر قريبا).

95 للحصول على شرح مفصل لكل من صافي القيمة الحالية ومعدل العائد الداخلي، انظر مفوضية الاتحاد الأوروبي: دليل تحليل التكلفة-المنفعة للمشروعات الاستثمارية، الصناديق الهيكلية، صندوق التماسك و صك ما قبل الانضمام، 2008.

96 ويشمل هذا البلدان التي لا تكشف عن البيانات المالية مثل سوريا وليبيا وإيران وتلك التي تقدم نتائج مختلطة مثل المغرب، لأن المغرب لديه مزيج من المؤسسات المملوكة للدولة المستدامة وغير المستدامة ماليا. وزارة الخارجية الأمريكية (2017).

*الحياد التنظيمي*: يجب على مؤسسات الأعمال الحكومية والخاصة، قدر المستطاع، ممارسة أعمالها في ظل البيئة التنظيمية ذاتها لتجنب منح مزايا تنظيمية للمؤسسات المملوكة للدولة من شأنها أن تشوه المنافسة. ومع ذلك، تستثني الجزائر وجيبوتي وعمان وقطر والسعودية المؤسسات المملوكة للدولة من قانون حماية المنافسة. بينما تمنحها بلدان أخرى إعفاءات. قد تكون هذه الإعفاءات على أساس كل حالة على حدة، كما هو الحال في مصر وتونس<sup>98</sup>، والتي تستهدف فئات معينة من المؤسسات المملوكة للدولة، مثل المرافق في مصر والكويت وسوريا وتونس، أو حتى، كما هو الحال في الإمارات، تغطي قطاعات كاملة مثل الاتصالات والخدمات المالية والنفط والغاز. وتشمل اللوائح التنظيمية الأخرى على مستوى الاقتصاد ككل، والتي تقدم معاملة تفضيلية للمؤسسات المملوكة للدولة، قوانين الشركات والقوانين التجارية في تونس، وقانون المراجعة المحاسبية في السعودية، وقوانين الإفلاس في الكويت. بالإضافة إلى ذلك، تقدم اللوائح الخاصة بقطاع معين إعفاءات للمؤسسات المملوكة للدولة- بما في ذلك الكهرباء في المغرب، والنفط والغاز في البحرين، والخدمات المصرفية في لبنان. وفي بعض القطاعات، تتمتع المؤسسات المملوكة للدولة باحتكارات قانونية - على سبيل المثال، عمليات الموانئ في الكويت، والنقل الجوي والاتصالات في مصر. علاوة على ذلك، تعمل الهيئات العامة في الغالب كجهات تنظيمية وجهات تشغيل: من خلال الهيئات التنظيمية التي تقدم الخدمات بأنفسها أو من خلال المؤسسات المملوكة للدولة التي تتمتع بصلاحيات تنظيمية. فعلى سبيل المثال:

- في لبنان، تقدم وزارة الاتصالات الخدمات على الرغم من أنها الجهة المنظمة للقطاع.<sup>99</sup>
  - في المغرب، تتولى المؤسسات المملوكة للدولة مسؤولية تطوير وإدارة الطرق السريعة وهي في الوقت نفسه المالك والمدير الإداري والتنفيذي والمورد.
  - في الإمارات، يمكن لمورد الكهرباء المملوك للقطاع العام - المسؤول عن التوليد والنقل والتوزيع- تحديد الأسعار ورسوم التوصيلة.
- المشتريات العامة*: لضمان تكافؤ الفرص وأيضاً تيسير دخول المنافسين في سوق العقود العامة، يجب أن تكون سياسات وإجراءات المشتريات شفافة وتنافسية وغير تمييزية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بوصول المؤسسات المملوكة للدولة إلى العقود العامة والمعاملة التي تلقاها خلال ذلك. ومن حيث المبدأ، يجب ألا تتلقى الشركات المملوكة للدولة أي معاملة تفضيلية، ويتعين أن تشارك في العطاءات على العقود الحكومية على قدم المساواة مع المؤسسات الخاصة. لكن كثيراً من قوانين المشتريات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقلل من الطبيعة التنافسية للعطاءات- مثل اشتراط المضمون الوطني، وكذلك منح تفضيلات صريحة، أو إصدار إعفاءات شاملة من قواعد المشتريات العامة أو منح مزايا محددة للمؤسسات المملوكة للدولة. ففي مصر، لا يغطي قانون المشتريات العامة لعام 2018 المؤسسات المملوكة للدولة ويسمح بالتعاقد المباشر بين هيئة وأخرى بعد الحصول على الموافقة الملائمة. وفي كل من الأردن وقطر والإمارات، تمنح الأفضلية على أساس المكونات المحلية أو الجنسية. وفي قطر، فإن مؤسسة قطر للبتروستاتة من قانون العطاءات. وفي الأردن، تتبع كل مؤسسة من المؤسسات المملوكة للدولة قواعد عطاءات خاصة بها، وفي الجزائر، يجوز للمؤسسات المملوكة للدولة أن تضع قواعد المناقصات الخاصة بها بما يتسق مع مبادئ حرية الوصول للأسواق والمساواة والشفافية.

## ◀ مزايا الحياد التنافسي

إن الحياد التنافسي، حين يتم ترسيخه كما ينبغي، من شأنه أن يقلل من المساندة المقدمة للمؤسسات غير الفعالة المملوكة للدولة، ويقلل من العوائق التي تحول دون دخول المنافسين المحتملين بسبب الدعم المالي للاستثمارات في شركات معينة مملوكة للدولة أو الحماية التنظيمية للشركات العامة الحالية. وبالمثل، ينبغي أن يتسم حصول المؤسسات المملوكة للدولة على العقود العامة ومعاملتها خلال المشتريات العامة بالعلانية والشفافية والبعد عن التمييز. من ناحية أخرى، يمكن أن تضمن المراجعة الدورية لدور الدولة في الاقتصاد أيضاً أن تعمل المؤسسات المملوكة للدولة في المجالات أو القطاعات التي لا ترغب أو لا تقدر شركات القطاع الخاص على العمل بها.

98 في مصر يمكن منح إعفاءات للاتحادات الاحتكارية القوية إذا حققت الكفاءة الاقتصادية التي تعود بالنفع على المستهلك أكثر مما يضر بنقص المنافسة. وفي تونس، يمكن للوزير المختص تحديد الأسعار لمدة لا تزيد عن ستة أشهر للتعامل مع مخالفات السوق مثل الزيادة الكبيرة المفاجئة أو انهيار الأسعار.

99 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2013)، صفحة 78.

## 2.ب. على المؤسسات المملوكة للدولة أن تحايي حوكمة القطاع الخاص<sup>100</sup>

يطالب صناع السياسات والشركات الخاصة والاقتصاديون بشكل متزايد، من بين أمور أخرى، بأن تكون المؤسسات المملوكة للدولة قادرة على المنافسة وخلق قيمة، على نحو ما تفعل الشركات الخاصة.

وهناك ما يبرر الطلب لأن المؤسسات المملوكة للدولة هي المساهم الرئيسي في كل من البلدان المتقدمة والنامية. ومن منظور عالمي، فالشركات المملوكة للدولة موجودة في كل مكان. فهي موجودة في صناعات متنوعة مثل الصناعات التحويلية والمرافق والخدمات المصرفية والطاقة والاتصالات والموارد الطبيعية والخدمات (السياحة، على سبيل المثال). ووفقاً لمؤسسة التمويل الدولية (2018)، تمثل المؤسسات المملوكة للدولة 20% من الاستثمارات العالمية وتساهم بما يصل إلى 40% من الناتج المحلي. وتعد مساهمات هذه النوعية من المؤسسات أكثر بروزاً في الاقتصادات النامية، بما في ذلك في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في الواقع، تعد المؤسسات المملوكة للدولة مسألة أساسية للهيكلة الاقتصادي في المنطقة. وهي تعمل في مجموعة من القطاعات - مثل الهيدروكربونات والكهرباء، والنقل، والاتصالات، والخدمات البريدية، والتصنيع، والتمويل، والعقارات (انظر الجدول 4-2).

الجدول 4-2. حصة المؤسسات المملوكة للدولة من القطاعات الرئيسية في 16 اقتصاداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2013	
(نسبة الشركات في القطاع)	
النقل	16
الكهرباء والغاز	10
الاتصالات	9
التمويل	23
الصناعات التحويلية	13
القطاعات الأولية	14
مرافق أخرى	6
الأنشطة الأخرى	5
الأنشطة العقارية	4

المصدر: تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2013)، <http://www.oicexchanges.org/docs/third-meeting-istanbul/mena-soes-eng.pdf>

إن أهمية المؤسسات المملوكة للدولة في اقتصاد بلدها تجعل من المحتم أن تولي البلدان المعنية، بما في ذلك بلدان المنطقة، أهمية قصوى لإصلاح هذه المؤسسات لإطلاق العنان لإمكانيات هذه الشركات في الاقتصاد والمجتمع ككل. ويعد تعزيز حوكمة الشركات أمراً جوهرياً في أي إصلاح للمؤسسات المملوكة للدولة، وقد اكتسبت مساعي القيام بهذه المهمة زخماً على مدار العقد الماضيين. وقد دفعت الإصلاحات المهمة في مجال الحوكمة التي نفذتها الولايات المتحدة في أعقاب فضائح محاسبية كبيرة، وبعد الأزمة المالية العالمية في الآونة الأخيرة، هذه القضايا إلى الصدارة على المستوى العالمي. وهو ما فعلته أيضاً منظمات دولية، من بينها البنك الدولي (2014ب) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2013، 2018)، تعمل على الترويج لأفضل ممارسات الحوكمة من خلال الشراكة مع البلدان.

وكانت المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة الشركات ذات تأثير في عولمة حوكمة الشركات. وهي تحدد الموضوعات الرئيسية التي يجب أن يعالجها أي جهد لإصلاح حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة وتقتصر مجالات للعمل (انظر الجدول 5-2).<sup>100</sup>

وتتقص المؤسسات المملوكة للدولة التي تدار بطريقة غير فعالة، والتي تتميز بسوء الحوكمة، من الأداء الاقتصادي وتثقل كاهل المجتمع. علاوة على ذلك، تفرض مثل هذه الكيانات أعباء مالية ومخاطر على الدولة. ونقص كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة في تقديم الخدمات والمدخلات يؤدي إلى زيادة تكاليف ممارسة الأعمال التجارية بالنسبة للقطاع الخاص. هناك أيضاً تكاليف الفرصة البديلة، لأن الموارد التي تبددها المؤسسات غير الفعالة سيئة الإدارة كان يمكن توجيهها نحو استخدام منتج في أي مكان آخر، لا سيما في القطاع الخاص.

وبالتالي، فإن السبب الرئيسي لحوكمة الشركات هو الفصل بين الملكية والرقابة، والحيولة دون المصلحة التي تتعارض بين أطراف المؤسسات التجارية - أصحاب الأسهم والدائنون والإدارة والجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك الموظفون والعملاء والموردون. يناقش هذا القسم

100 قام بإعداد هذا القسم ليما ديليو سينيت، وويليام إي ماير أستاذ المالية بكلية سميث بجامعة ماريلاند، في كولينج بارك، والمستشار في البنك الدولي. تعبر الآراء الواردة في المقال عن وجهة نظر المؤلف ويجب ألا تُنسب على أي وجه إلى الأماكن التي يعمل بها- البنك الدولي وجامعة ماريلاند.



آليات حوكمة الشركات التي تطورت مع مرور الوقت في القطاع الخاص ثم ينظر في إمكانية تطبيقها في حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة. يمكن أن تعمل مبادئ حوكمة القطاع الخاص كمعيار يمكن على أساسه الحكم على حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة. وتخلق الحوكمة الرشيدة للشركات قيمة مضافة. بينما تدمر الحوكمة السيئة القيمة (جومبرز وآخرون، 2003؛ وأجاروال، 2010؛ وهيو، 2018).

الجدول 2-5. المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة الشركات	
الموضوع	المبدأ التوجيهي
مبرات ملكية الدولة	تمارس الدولة ملكية المؤسسات لصالح الجمهور العام. وينبغي لها أن تقيم وتكشف بعناية الأهداف التي تبرر ذلك وتعرضها لمراجعة متكررة.
دور الدولة كمالك	يجب أن تعمل الدولة كمالك مستنير نشط، بما يضمن أن تجري حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة، وبدرجة عالية من المهنية والفاعلية.
المؤسسات المملوكة للدولة في السوق	تماشياً مع مبرات ملكية الدولة، يجب أن يضمن الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات المملوكة للدولة تكافؤ الفرص والمنافسة العادلة في السوق عندما تقوم هذه المؤسسات بأنشطة اقتصادية.
المعاملة العادلة للمساهمين والمستثمرين الآخرين	في حالة إدراج المؤسسات المملوكة للدولة في البورصة أو كان من بين ملاكها مستثمرون غير حكوميين، ينبغي للدولة والمؤسسات الاعتراف بحقوق جميع المساهمين وضمان حصولهم على معاملة عادلة وإتاحة فرص متساوية لهم للوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشركة.
علاقات أصحاب المصلحة والأعمال المسؤولة	يجب أن تقر سياسات ملكية الدولة بالكامل بمسؤوليات المؤسسات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصلحة وأن تطلب منها تقديم تقارير عن علاقاتها بأصحاب المصلحة. ويجب أن توضح أي توقعات لدى الدولة فيما يتعلق بسلوك الأعمال المسؤولة من جانب هذه المؤسسات.
الإفصاح والشفافية	يجب أن تلتزم المؤسسات المملوكة للدولة بمعايير عالية من الشفافية وأن تخضع لنفس معايير المحاسبة والإفصاح والامتثال ومراجعة الحسابات ذات الجودة العالية التي تخضع لها الشركات المدرجة.
مسؤوليات مجالس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة	يجب أن تتمتع مجالس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة بما يلزم من صلاحيات وكفاءات وموضوعية للقيام بمهامها في التوجيه الإستراتيجي ومراقبة الإدارة. ويجب أن تعمل بنزاهة وأن تخضع للمساءلة عن أفعالها.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2015)، المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة الشركات، عدد 2015، نشر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-e>

وتتمثل إحدى قيم الحوكمة الرشيدة للشركات في أنها تعزز الحصول على التمويل الخارجي بشروط معقولة. وسوف تجد الشركات المملوكة للدولة غير الخاضعة للحوكمة الفعالة صعوبة في الوصول إلى الأسواق المالية (المحلية والعالمية)، وبالتالي يتعين عليها إما تغيير عملياتها أو الخروج من السوق. ولكن نظراً لحصولها على الأموال الحكومية، لا تخضع المؤسسات المملوكة للدولة لأي انضباط مالي خارجي. وبدلاً من الخروج من السوق، يتم الحفاظ على المؤسسات المملوكة للدولة سيئة الإدارة من خلال امتيازات الحصول على الأموال الحكومية وربما أنواع أخرى من المدخلات. ويجب أن ينبه هذا الإصلاحين من أن تأثير الحوكمة الرشيدة على انضباط الشركات لا ينجح إلا إذا كانت البيئة الخارجية مواتية لمثل هذه النتيجة ولم تحصل المؤسسات المملوكة للدولة على مزايا لا يحصل عليها المنافسون من القطاع الخاص. ويجب ضمان الحياد التنافسي (انظر القسم 2 أ "تطبيق الحياد التنافسي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا").

#### ◀ الحوافز تختلف بين المؤسسات الخاصة وتلك المملوكة للدولة

كما يوضح الجدول 2-6، هناك اختلافات مهمة بين المؤسسات المملوكة للدولة والمؤسسات الخاصة، مما يؤدي إلى تضارب الحوافز بين الأطراف المختلفة في الشركات. ويتمثل التحدي المباشر الذي يواجه المؤسسات المملوكة للدولة في الحاجة إلى تحقيق التوازن بين الأهداف التجارية والسياسية. وفي القطاع الخاص، تتعلق قضايا الحوافز بالإدارة والمساهمين. وفي المؤسسات المملوكة للدولة هناك لاعبون

إضافيون - سياسيون وبيروقراطيون قد يخضعون لمصالحهم الذاتية. وهذا يعني أن المؤسسات المملوكة للدولة معرضة لسوء الاستخدام من جانب السلطات والسياسيين (انظر فان، 2007). علاوة على ذلك، لا تملك هذه المؤسسات مجموعة من الأدوات لتحفيز الإدارة والموظفين - على عكس مؤسسات القطاع الخاص، التي يمكنها استخدام الآليات المستندة إلى السوق، مثل خيارات الأسهم والمكافآت لتحفيز السلوك بما يحقق أفضل مصالح الشركة (انظر فولكليندر وآخرون 2010).

الجدول 2-6. الفروق الأساسية بين المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة		
الشركات الخاصة	المؤسسات المملوكة للدولة	
قيمة المؤسسة أو تعظيم ثروة المساهمين	متعدد: التجاري وغير التجاري	الهدف
حملة الأسهم	الحكومة (الوحدة/الوحدات الحكومية المفوضة)	نوع الملكية
العملاء والموردون والموظفون والدائنون والمجتمعات المحلية	العملاء والموردون والموظفون والدائنون والمجتمعات المحلية	أصحاب المصلحة الآخرون
تخضع للاستحواذ، نشاط المساهمين	محدود للغاية أو غير موجود (الشركات المملوكة للدولة غير المدرجة في البورصة)،	انضباط الأسواق
استخدام منح وخيارات الأسهم	بالنسبة للمؤسسات المملوكة للدولة المدرجة - المكافآت وحوافز الأداء الأخرى؛ بالنسبة للمؤسسات غير المدرجة يعتبر دفع قيمة الحوافز أمرا نادرا	دفع قيمة الحوافز
الإدارة، المساهمون	الإدارة، المساهمون، السياسيون	الوكالة الرئيسية/تضارب الحوافز

يمكن أن تكون مبادئ حوكمة القطاع الخاص بمثابة معيار يمكن على أساسه الحكم على حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة. هناك العديد من مجالات حوكمة الشركات التي يمكن تطبيقها في إصلاح حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة، ويعد مجلس الإدارة هو المجال الرئيسي (جون وسينبت، 1998). وتشمل المجالات الأخرى هيكلًا جيد التصميم لمستحقات جهاز الإدارة التنفيذي، ونشاط حملة الأسهم (الحكومة المباشرة)، وأسواق مراقبة الشركات، والمساهمات المؤسسية والمركزة (مورك وآخرون، 1989؛ وسينبت، 2011). على مر السنين، تم إصلاح هذه الآليات استجابة لحالات الإخفاق الهائلة في الحوكمة، وخاصة في الولايات المتحدة (انظر الإطار 2-10).

#### الإطار 2-10. عمليات الاحتياال الهائلة في الولايات المتحدة تنتهي إلى إصلاح حوكمة الشركات

وفي التسعينيات، نتجت موجة من الاحتياال المحاسبي في قطاع التكنولوجيا الأمريكي عن إخفاق حوكمة الشركات. وعلى وجه الخصوص، كان هناك الاستحواذ على مجالس الإدارة بشكل صارخ من جانب المديرين التنفيذيين، وهو ما يعود جزئياً لشركة المراجعة الخارجية آرثر أندرسون، والتي تعارضت مصالحها مع العملاء. وأدى الاحتياال إلى انهيار شركتي إنرون، وورلد كوم WorldCom. واستجابة لذلك، تم سن قانون ساربانيس أوكسلي (2002) التاريخي. وكان يطالب، على سبيل المثال لا الحصر، باستقلال لجان التدقيق ومراجع الحسابات الخارجي. وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية عام 2008، تم الاعتراف بأن انهيار المؤسسات المالية الكبيرة، بما في ذلك بنك ليمان براذرز، نتج عن حوافز مشوهة مثل المستحقات الهائلة لجهاز الإدارة التنفيذي القائمة على الأسهم. وشملت تلك العقود منح خيارات سخية، مما أدى إلى الإفراط في المخاطرة. وإزاء ذلك، تم سن قانون دود فرانك عام 2010، والذي يتطلب إصلاحات في حوكمة الشركات مثل زيادة شفافية أجور المديرين التنفيذيين. وتتطلب قواعد لجنة الأوراق المالية والبورصات الآن الكشف الكامل عن مستحقات جهاز الإدارة التنفيذي وهيكلها.

ويجب أن تتناول أي عملية إصلاح عددا من المجالات، كالتالي: تحديد الملكية، والتأسيس وتعيين أعضاء مجلس الإدارة، واستقلالية وتشكيل مجلس الإدارة، وهيكل لجنة مجلس الإدارة، والفصل بين وظيفتي رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي، وانضباط السوق.

**ملكية المؤسسات المملوكة للدولة.** يبدأ أي إصلاح لحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة من خلال التحديد الدقيق لهيكل ملكيتها. فهذه المؤسسات هي في الأساس منشآت أعمال ملاكها النهائيون هم المواطنون. وتتم حماية المصالح العليا للمواطنين المالكيين إذا كانت هذه

المؤسسات تعمل بنفس الكفاءة والشفافية التي تعمل بها الشركات الخاصة النظرية. وهذا هو المسوغ الأساسي لفصل هذه المؤسسات عن الحكومة عن طريق تحويلها إلى شركات ذات مسؤولية محدودة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساعد التأسيس في تقليص التدخل السياسي إلى الحد الأدنى لأنه يمثل إشارة قوية للسياسيين وموظفي الخدمة المدنية والجمهور عموماً بأن المؤسسات المملوكة للدولة هي منشأة أعمال.

السؤال التالي هو من الذي يجب أن يمثل الحكومة (المواطنين في النهاية) كمساهم. يتعين على الحكومة المركزية تفويض هذا التمثيل إلى كيان منفصل. من الناحية المثالية، ينبغي أن يكون مندوب الحكومة مؤسسة، قائمة أو حديثة الإنشاء، تؤدي دور شركة قابضة، وتحمي المصالح العامة للمواطنين، وذلك بفضل نظرتها الواسعة للاقتصاد وما يواجهه التنمية من تحديات. وهذا يعني أنه ربما ينبغي عدم اختيار الوزارات التنفيذية، بتركيزها الأضيق نطاقاً، لتمثيل المساهمين.

ومع ذلك، كما يوضح الجدول 2-7، فإن الجهة المالكة للامركزية في معظم بلدان المنطقة هي وزارة تنفيذية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018). وقد أنشأ المغرب وكالة تنسق فيما بين الوزارات. ومن حيث المبدأ، تعمل الوكالة المنسقة على تناغم وظائف المساهمين في الوزارات التنفيذية من أجل المصلحة العامة الجماعية.

الجدول 2-7. فئات ملكية المؤسسات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا		
فئات الملكية	التنسيق	بلدان المنطقة
الملكية اللامركزية ملكية الوزارة التنفيذية	غير منطبق	الجزائر، السلطة الفلسطينية، جيبوتي، العراق، الأردن، لبنان، موريتانيا، عمان، قطر، سوريا، تونس، اليمن
الملكية اللامركزية وكالة تنسيق	التنسيق بين كيانات الملكية، وخاصة الوزارات التنفيذية	المغرب
الملكية اللامركزية جزء من محافظ المؤسسات المملوكة للدولة تسيطر عليها شركة (شركات) قابضة حكومية مركزية	غير منطبق	السعودية، البحرين، مصر (نموذج مختلط)، الإمارات، الكويت

المصدر: مراجعة عبر الإنترنت من قبل أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمعلومات المتاحة للجمهور حول ترتيبات ملكية الدولة للمؤسسات المملوكة لها المعروفة في المنطقة.

ولكن الدور التنسيقي في المغرب مفوض لوزارة الاقتصاد والمالية. وفي حين أن ذلك يضيف طابعاً مركزياً على وظيفة الملكية، فمن غير المرجح أن يتغلب على تضارب المصالح المحتمل الذي قد ينشأ عن وزارة معنية بقطاع معين والمجتمع ككل. وتعتبر شركة الاستثمار شكلاً بديلاً للوكالة المنسقة والتي اعتمدها بلدان مثل ماليزيا وسنغافورة لإدارة المخاطر الإستراتيجية الحكومية في المؤسسات المحلية المملوكة للدولة وللإستثمار في القطاعات التي يمكن أن تساعد في النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية للبلد. لقد تبنت عدة بلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أداة ملكية مماثلة، يطلق عليها عادة اسم صندوق الثروة الوطني.

**تأسيس وتمكين مجالس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة.** إن منح الاستقلال الذاتي الكامل للمؤسسة المملوكة للدولة كشركة ذات مسؤولية محدودة ليس سوى الخطوة الأولى في إصلاح حوكمة هذه المؤسسات. وعلى عكس نظرائها في القطاع الخاص، يمكن لمجالس المؤسسات المملوكة للدولة أن تجد صعوبة في العمل بشكل مستقل تماماً في إدارة مؤسساتها والإشراف عليها. فأعضاء مجالس الإدارة تعينهم الحكومة ويتعرضون لمخاطر التدخل السياسي من جانب الحكومة، مما قد يحد من سلطة المجلس في الإشراف على الإستراتيجية المؤسسية وتعيين كبار المسؤولين التنفيذيين. ويعني هذا أن تمكين الحكومة الصريح لمجلس الإدارة ضروري لأي إصلاح لحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة. وعلى وجه الخصوص، يجب أن يكون هناك اعتراف واضح بأن مجلس الإدارة (وليس الحكومة) هو الذي يعين ويفصل الرئيس التنفيذي وغيره من كبار المسؤولين التنفيذيين. وحينما يتم تفويض مجلس الإدارة بتعيين الرئيس التنفيذي وكبار المديرين التنفيذيين، يكون نطاق التدخل الحكومي أقل بكثير.

**تشكيل المجلس والاستقلالية المزدوجة.** إن تفويض الحكومة لمجلس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة وحده لا يؤدي إلى إصلاح الحوكمة بالكامل. إذ يجب أن يكون رئيس المجلس مستقلاً. وكما هو الحال في الشركات الخاصة، ينبغي ألا يكون للمديرين المستقلين

أي علاقة اقتصادية - مثل تقديم الاستشارات أو غيرها من الخدمات- مع المديرين التنفيذيين أو الشركة نفسها (هورستماير 2019). لكن مجالس المؤسسات المملوكة للدولة تواجه تحديا لا تواجهه مجالس الإدارات في القطاع الخاص. إذ إنها يجب ألا تكون مستقلة عن سيطرة الرئيس التنفيذي وكبار المسؤولين التنفيذيين فحسب، بل يجب أن تضمن استقلالها عن القطاع العام - مثل المسؤولين الحكوميين والمسؤولين المنتخبين وقادة الأحزاب. ونظرا لأن استقلالية مجلس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة قد حظيت بمزيد من الاهتمام على مدار سنوات، قرر عدد من البلدان أنه لا يمكن لأي سياسي أو مسؤول عام العمل في هذه المجالس (وانج، 2018) - وهي سياسة تتفق مع توجهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2015) التي تنص على تعيين أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين (أي المستقلون/الخارجيون) من القطاع الخاص.

**هيكل لجنة مجلس الإدارة.** في الممارسة العملية، كما هو الحال مع مجالس الشركات التابعة للقطاع الخاص، فإن الكثير من أعمال حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة يتم على مستويات اللجان وليس على مستوى مجلس الإدارة بالكامل. تم توثيق قيمة حوكمة هيكل اللجنة بشكل جيد (كلاين، 1998). على مدار العقود الماضية، حظيت لجان مراجعة الحسابات في مجالس الإدارة باهتمام خاص واكتسبت أهمية كبيرة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى الفضائح المحاسبية الكبيرة المرتبطة باختيار شركات معروفة مثل وورلد كوم وإنرون. وبشكل عام، أضافت لجان مراجعة الحسابات الإشراف على إدارة المخاطر المؤسسية إلى مسائل المحاسبة والمراجعة الداخلية التقليدية. ولا تقتصر المخاطر الكبرى على المخاطر المالية والتشغيلية فحسب، بل تشمل أيضا أمن الفضاء الإلكتروني من بين أمور أخرى.

**فصل وظيفة رئيس مجلس إدارة المؤسسة المملوكة للدولة عن وظيفة الرئيس التنفيذي.** قد يتطلب الإصلاح الحقيقي لحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة الفصل الكامل بين وظيفتي رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي. لقد كان هذا الفصل يمثل إصلاحا رئيسيا دفع إليه مؤسسات استثمارية. والأساس المنطقي لذلك مباشر وصريح: من أهم واجبات مجلس الإدارة تعيين (وفصل، إذا لزم الأمر) الرئيس التنفيذي وكبار المسؤولين التنفيذيين. ويكون هناك أيضا تضارب في المصالح في تحديد أجر الرئيس التنفيذي إذا كان يشغل أيضا منصب رئيس مجلس الإدارة. علاوة على ذلك، عندما يشغل الشخص نفسه المنصبين، يمكن أن يؤدي ذلك إلى استحواذ الرئيس التنفيذي على مجلس الإدارة - أو إلى وجود مدير تنفيذي يحظى بصلاحيات هائلة. وعلى الرغم من أن الحكومة تمنح استقلالية للمؤسسات المملوكة للدولة من خلال إضفاء الطابع المؤسسي عليها، لكن في ظل وجود مدير تنفيذي يحظى بصلاحيات هائلة، فإن سلطوية الحكومة يمكن أن تتحول إلى سلطوية من جانب الشركات.

وفي حين أن مبررات الفصل بين الأدوار أمر ملح في وجود مدير تنفيذي يحظى بصلاحيات هائلة، فإن هذا الفصل قد يقوض دور الرؤساء التنفيذيين "الذين لا يتمتعون بصلاحيات هائلة" والذين يتم تحفيزهم بطريقة مناسبة. غير أن البحوث الأكاديمية غير حاسمة بشأن هذه المسألة، مما قد يفسر السبب في أن عددا كبيرا من الشركات المدرجة على مؤشر ستاندرد أند بورز في الولايات المتحدة لا يزال لديها رؤساء تنفيذيون يشغلون أيضا منصب رؤساء مجالس إدارة. أما في أوروبا، فيوجد قدر أكبر من الفصل بين دور رئيس مجلس الإدارة ودور الرئيس التنفيذي.

**انضباط الأسواق.** بالنسبة للمؤسسات المملوكة للدولة المدرجة في البورصات، يصبح انضباط الأسواق أداة إضافية لحوكمة الشركات. إذ يمكن للإشارات التي تبعث بها البورصات عن ضعف أداء الشركة أن تخلق حوافز للمضارين الخارجيين تدفعهم لمحاولة الاستحواذ عليها، الأمر الذي يضع ضغوطا على الشركة لزيادة الكفاءة وإدخال تحسينات. وقد تشمل هذه التحسينات فصل إدارة ضعيفة الأداء. وفي الممارسة العملية، غالبا ما يكون تهديد الاستحواذ كافيا لتحسين الكفاءة والحوكمة. بهذه الطريقة، يمكن أن يعمل انضباط الأسواق كعنصر مكمل لحوكمة مجلس الإدارة (فايسباخ، 1988؛ وجون وسينبت، 1998)

وبالنسبة إلى المؤسسات غير المدرجة في البورصات، تتيح الخصخصة الجزئية أو الكاملة الوصول إلى فوائد حوكمة الشركات الناشئة عن انضباط الأسواق. وتتطلب الخصخصة من خلال البورصة وجود سوق مدعومة بلوائح تنظيمية فعالة ورقابة قوية، بالإضافة إلى حوكمة الشركات الجيدة (سينبت 2018). علاوة على ذلك، يجب أن تتوافق أنظمة المحاسبة والمراجعة مع المبادئ المقبولة عموما. وتقوم شركات المراجعة والمحاسبة بتوفير المعلومات الحيوية للبورصات. في الواقع، تشترط البورصات متطلبات للإدراج تدخل في صميم حوكمة الشركات والشفافية. وهذه طريقة أخرى تساعد بها أنظمة السوق في تحسين حوكمة الشركات.<sup>101</sup>

101 تملك الدول أيضا بنوكا. نظرا لأن البنوك تخضع للتنظيم الحكومي سواء كانت مؤسسات مملوكة للدولة أو تمت خصصتها، يجب أن تتفاعل إصلاحات حوكمة الشركات مع إصلاحات تنظيم الجهاز المصرفي. والسؤال الذي يفرض نفسه هو: إلى أي مدى تنطبق مبادئ حوكمة الشركات في القطاع الخاص على التصميم الفعال للوائح تنظيم الجهاز المصرفي؟ انضح أن الحوكمة من خلال مزايا الحوافز المصممة بشكل صحيح والخاصة بمستحقات المديرين التنفيذيين للبنوك يمكن استخدامها لتصميم لوائح تنظيمية قائمة على الحوافز (جون، سوندرز، سينبت، 2000).

ويمكن أن يساعد نشاط المساهمين في الحماية من التدخل السياسي في أداء المؤسسات المملوكة للدولة لوظائفها. إذ يمكن للمساهمين المشاركة في حملات منظمة لضمان خضوع المؤسسات المملوكة للدولة المدرجة في البورصة لنفس مبادئ حوكمة الشركات التي تخضع لها نظيراتها من القطاع الخاص. وفي الاقتصادات الأكثر تقدماً، لا سيما في الولايات المتحدة وكندا، أدت حركة المساهمين إلى وجود قواعد تمنح أصحاب الأسهم صوتاً مسموعاً في أجور المديرين التنفيذيين، مما يضع ضغوطاً على تحديد مستحقات جهاز الإدارة التنفيذي. وتعد دعاوى المساهم المباشر أداة إضافية لحوكمة الشركات نتجت عن قوة أسواق رأس المال. ويعد هذا أيضاً سبباً إضافياً لإصدار أسهم لخصصة المؤسسات المملوكة للدولة ووضع أنظمة مالية تعمل بكفاءة، بما في ذلك البورصات.

أخيراً، ربما توشك حوكمة الشركات على الانتقال من عصر مدفوع بسيادة المساهمين إلى عصر سيادة أصحاب المصلحة. ففي أغسطس/ آب 2019، أصدرت المائدة المستديرة للشركات، التي تمثل أكثر الرؤساء التنفيذيين للشركات تأثيراً، بياناً مفاجئاً مفاده أن مصالح أصحاب المصالح المعلنة يجب أن تحتل المرتبة الأولى في حوكمة الشركات. عرف البيان المديرين التنفيذيين في الولايات المتحدة على وجهه نظر أصحاب المصلحة المتعددين خارج الولايات المتحدة (جراندي، جون، سينبت 2019). وهناك إمكانية حقيقية لتقارب ممارسات حوكمة الشركات على الصعيد العالمي وبشكل كامل، مما يؤدي إلى وضع مدونة عالمية موحدة لحوكمة الشركات.

## 2ج. الخطوات الصغيرة يمكن أن تحمي اقتصاد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من سيطرة النخبة<sup>102</sup>

إذا أرادت بلدان المنطقة تنويع نشاطها الاقتصادي لجعله أكثر قدرة على المنافسة، فيجب أن تدفق الموارد إلى الشركات التي بوسعها تحقيق أفضل استفادة منه كي تخلق المزيد من فرص العمل، وخاصة للشباب.

لكن في العديد من أسواق المنطقة، يتمتع عدد قليل من الشركات بميزة تنافسية مصطنعة غير عادلة بسبب ما تتمتع به من علاقات، في حين تكافح معظم الشركات لدخول السوق وتحقيق النمو وإلا اضطرت إلى البقاء ضمن القطاع غير الرسمي<sup>103</sup>. والنتيجة هي توزيع مشوه للموارد الإنتاجية وهو سبب رئيسي لارتفاع معدلات البطالة، التي تتراوح بين 15% و25%.

فتكلفة القيام بأنشطة الأعمال تنخفض بشكل مصطنع للشركات ذات العلاقات القوية التي ليس لديها حافز للابتكار ولتكون أكثر إنتاجية<sup>104</sup>. وتزداد تكلفة القيام بأنشطة الأعمال بشكل مصطنع لغيرها من الشركات التي تُمنع من المنافسة على أسس عادلة. وهذا ما ينتج عنه التوازن المنخفض للإنتاجية ويفسر البطء في معدلات النمو وخلق فرص العمل بالمنطقة خلال العقود الماضية.

ويعد تكافؤ الفرص وضمان التدفق الأمثل للموارد إلى الشركات الواعدة الأكثر إنتاجية أمراً حيوياً لتعزيز الفرص الاقتصادية في المنطقة. لكن الخناق الذي تفرضه النخب في غالب الأحيان على عملية صنع السياسات العامة (ما يسمى بالهيمنة على السياسة العامة) والقرارات الاقتصادية تجعل من المستحيل تقريباً ضمان مساواة الجميع في المعاملة. ومع ذلك، هناك طرق للمساعدة في تحقيق تكافؤ الفرص وجعل السياسات والممارسات المتعلقة بالقطاع الخاص عصية على هيمنة النخبة وعلى الامتيازات والفساد.

102 هذا القسم من إعداد مريم آيات على سليمان.

103 شيفوير وأخرون (2015).

104 أجيون وأخرون (2001).

## التصدي للامتيازات

في شهر فبراير/شباط 2018، عرض تقرير البنك الدولي "السياسات الاقتصادية المقاومة للامتيازات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"<sup>105</sup>، أساليب بسيطة للتصدي للامتيازات على مختلف المستويات وعلى امتداد دورة صنع السياسات من أجل تعزيز تنمية القطاع الخاص.

المستوى الأول الذي يجب معالجته هو صياغة السياسات العامة - حيث يمكن لرجال الأعمال ذوي العلاقات المتينة التأثير على تلك السياسات لصالحهم. وهذه المرحلة أكثر عرضة من غيرها للسيطرة عليها من جانب نخبة عالية المستوى، ولكن التحركات البسيطة يمكن أن تخلق عقبات أمام الأفراد ذوي العلاقات القوية بل تساعد أيضاً في تهيئة تكافؤ الفرص. ومن شأن نشر مسودات السياسات العامة والقوانين واللوائح التنظيمية بل حتى القرارات الوزارية قبل اعتمادها أن يسمح للجمهور والأطراف المعنية بالتعليق واقتراح البدائل. فالنشر المسبق لا يستطيع فحسب كشف السياسات العامة المصممة خصيصاً لمساعدة شركة ما أو رجل أعمال ما، بل قد يتيح أيضاً لصانعي السياسات وجهات نظر مختلفة، مما يساعد على تحسين جودة اللائحة التنظيمية. وعلى سبيل المثال، اتخذ الأردن خطوات نحو تحسين إمكانية التنبؤ باللوائح التنظيمية لأنشطة الأعمال (انظر الإطار 2-11).

### الإطار 2-11. الأردن يعيد تنظيم عملية وضع السياسات واللوائح التنظيمية

تعاني الشركات الأردنية، شأنها شأن الشركات في العديد من بلدان المنطقة، من اللوائح التي لا يمكن التنبؤ بها. والشروط والرسوم دائمة التغير، دون التشاور أو دون إشعار مسبق، تجعل تكلفة التكيف عالية وهو ما أضر بالقطاع الخاص. علاوة على ذلك، فإن الافتقار إلى إمكانية الاطلاع على القوانين واللوائح الداخلية وللوائح التنظيمية في قواعد البيانات الرسمية يفتح الباب أمام التفسير والتنفيذ التقديري والسلوك الساعي إلى الامتيازات. إلى جانب ذلك، فإن السياسات والقوانين واللوائح التنظيمية الجديدة غالباً ما يتم سنها دون مناقشة مسبقة مع أصحاب المصلحة، مما يؤدي في أغلب الأحوال إلى نتائج دون المستوى الأمثل لأن الأطر القانونية الجديدة لا تستند إلى خبرات أصحاب المصلحة ومعارفهم. بل إن المسؤولين الأدنى مستوى المكلفين بالتنفيذ لا يتم إطلاعهم على التغييرات وهو ما ينجم عنه العديد من الصعوبات. تعمل هذه البيئة التنظيمية غير المستقرة على إعاقة الاستثمار حيث تسعى الشركات الخاصة إلى الحد من مخاطر الخسائر.

وفي شهر أبريل/نيسان 2018، طبّق الأردن قانوناً جديداً يحكم كيفية صياغة وإصدار لوائح جديدة تؤثر على القطاع الخاص. وفي سبتمبر/أيلول 2019، نفذت ست وزارات وهيئات برنامجاً تجريبياً باستخدام العملية الجديدة للتشاور عبر الإنترنت، والإشعار المسبق، وتقييم الأثر التنظيمي، والتأخير في التطبيق لتزويد الشركات بوقت كافٍ لتعديل الأوضاع.

تتطلب العملية الجديدة نشر مسودة التغييرات على موقع الويب الخاص بالوزارة أو الهيئة وذلك لإجراء مشاورات عامة - 60 يوماً قبل إصدارها بالنسبة للقوانين، و30 يوماً للوائح، و15 يوماً للتعليمات، و7 أيام للقرارات. كما تستلزم نشر الردود على الملاحظات والنشر الرسمي للنسخ النهائية. هناك أيضاً تأخير إلزامي يصبح التغيير المنشور سارياً، وذلك اعتماداً على مستوى القرار التنظيمي. وينبغي إجراء تقييم للأثر لتقدير الأثر الاقتصادي للسياسات واللوائح التنظيمية.

وهناك عدة طرق لجعل التفاعلات اليومية بين الشركات والحكومة أقل عرضة للهيمنة عليها من قبل أصحاب الامتيازات. فهذه التفاعلات تسمح بأن يكون للموظفين الحكوميين سلطة تقديرية في كيفية تعاملهم مع الشركات، مما يفتح الباب أمام الامتيازات والفساد. ويشمل ذلك الحصول على الأراضي العامة والائتمان وحوافز الاستثمار، وكذلك الحصول على التصاريح ودفع الضرائب. وهناك مجالان رئيسيان - الجمارك (التجارة الدولية) والمشتريات العامة - حيث يمكن أن تهيمن فيهما النخبة. وتتخذ بلدان المنطقة خطوات في هذين المجالين للحد من الامتيازات وتحقيق تكافؤ الفرص للشركات.

**التجارة الدولية.** هناك طرق لا تعد ولا تحصى تتيح للنخب الاستفادة من تبادل السلع والخدمات فيما بين البلدان. وتراخيص الاستيراد الحصرية هي واحدة منها، فهي تثبت المنافسة وتسمح لأصحابها بالحصول على أرباح مفرطة. ويجب أن يكون منح التراخيص محايداً بطرحها في مزاد علني وأن تكون محدودة زمنياً لضمان تكافؤ الفرص. بشكل عام، كلما زادت القيود المفروضة على الاستيراد والحوافز غير

105 محمود وآيات على سليمان (2018).

الجمركية والأنظمة الخاصة، زاد السلوك الساعي إلى الربح وممارسات الفساد. علاوة على ذلك، فإن السياسات التجارية والجمركية المعقدة تفتح الباب أمام التفسيرات والسلطة التقديرية والتعسف. ومن شأن المعالجة الإلكترونية الكاملة للإقرارات الجمركية أن تحدّ من التفاعل البشري بشكل كبير وبالتالي من إمكانية التفاوض التي تؤدي إلى الفساد. ويجب أن تتضمن هذه المعالجة الآلية أيضاً نهجاً لعمليات التفتيش يقوم على المخاطر، حيث تختار برامج الكمبيوتر، وليس الأفراد من موظفي الجمارك، الحاويات لتفتيشها وفقاً لبياناتها التي قد تشير إلى وجود مخاطر (انظر الإطار 2-12). فالتدخل البشري وإن كان ينبغي أن يبقى متاحاً، يجب ألا يكون منهجياً.

### الإطار 2-12. الجزائر تُحدّث التفتيش الجمركي

يقوم موظفو الجمارك في الجزائر بفحص ما يزيد على 70% من الحاويات فحصاً مادياً للكشف عن قدر ضئيل من عمليات التهريب. والأسلوب الحالي - وهو المستخدم أيضاً في العديد من بلدان المنطقة - مُكلّف وغير فعال ويسمح بالفساد من خلال التفاعلات بين البشر. ومنذ عام 2017، دعم مشروع للبنك الدولي تحديث الجمارك الجزائرية من خلال المشاركة في تصميم خوارزمية مبتكرة لتحل محل النظام الحالي القائم على البشر في اختيار الحاويات التي تخضع للتفتيش. ستقوم الخوارزمية الجديدة - التي بدأ تطبيقها عام 2019 - باختيار الحاويات تلقائياً بناءً على بيانات المخاطر الخاصة بها (مثل منشأ البضائع، أو منشأ مالك السفينة، أو نوع المنتجات، أو نشاط المستورد). وتستخدم الخوارزمية الذكاء الاصطناعي لتتعلم أنماط الاحتيال والتنبؤ بها بفضل البيانات المرتبطة بالحاويات.

وتعمل جهود الرقمنة هذه أيضاً على تحسين الكفاءة من خلال خفض عدد عمليات التفتيش المادي واستهدافها بشكل أفضل والحد من فرص السلطة التقديرية والتعسف والتفاوض والامتيازات والفساد.

**المشتريات العامة.** يعد بيع السلع أو الخدمات للقطاع العام أهم الأعمال للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في العديد من البلدان. ويمكن لسياسات وممارسات المشتريات العامة التي تتسم بالشفافية وتدعمها آليات الطعن والتعويض أن تمكن معظم تلك الشركات الصغيرة والمتوسطة من الاستفادة من هذه السوق الضخمة. إذ تؤدي أنظمة المشتريات العامة الغامضة والمعقدة إلى إقامة حواجز أمام دخول أطراف جديدة والحد من المنافسة. ونتيجة لذلك، يقتصر عمل الشركات التي لا تتمتع بعلاقات على الأسواق المحدودة والأنشطة منخفضة النمو والإنتاجية والإبداع، مما يكبح قدرتها على خلق فرص عمل. ويقوم الأردن بإصلاح إطار المشتريات العامة كي يصبح أقل عرضة للمحاباة (انظر الإطار 2-13).

### الإطار 2-13. الأردن يرقم المشتريات العامة

كان نظام المشتريات العامة في الأردن مُجزأ ولم تكن هناك وظيفة تنظيمية وإشرافية واضحة، كما كان يفتقر إلى آلية مستقلة لحل الشكاوى. وفي شهر فبراير/شباط 2019، قام الأردن بتحديث ورقمنة المشتريات العامة من خلال ما يلي: (1) إنشاء وحدة مركزية للسياسات العامة والرقابة ووحدة مستقلة لمعالجة الشكاوى؛ (2) اعتماد نظام المشتريات الإلكترونية، وذلك تماشياً مع السياسة الرقمية للحكومة.

وأصبح النظام الجديد للمشتريات العامة الإلكترونية - المدعوم بالمساعدة الفنية من البنك الدولي - إلزامياً في هيئات المشتريات المركزية الرئيسية في الأردن ويجري تعميمه لاستهداف 100% من نتائج ترسية عقود المشتريات العامة المنشورة عبر الإنترنت. سيعزز هذا النظام الرقمي الجديد من مستوى الشفافية ويحفز على المنافسة وتنافسية الأسواق من خلال تسهيل دخول أطراف جديدة وتحسين الكفاءة وخفض تكلفة تجهيز عقود المشتريات العامة. كما أنه سيتيح زيادة المساءلة من خلال آلية الشكاوى.

يعتمد الرخاء والتماسك الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على قدرتها على تغيير الإدارة العامة كي تقدّم خدمات أفضل للقطاع الخاص من أجل تهيئة الفرص لقوة عاملة شابة أوفر حظاً في التعليم الجيد. ومن أساليب دعم التحوّل اتخاذ خطوات مثل التي تم عرضها أعلاه للحد من تأثير القلة صاحبة الامتيازات في تشغيل الاقتصاد.

## 2. الأصول العامة مصدر غير مُستغل للثروة الوطنية<sup>106</sup>

عندما حصلت سنغافورة وجامايكا على الاستقلال في أوائل الستينيات، كانت كلتا الدولتين الجزيريتين تتشابهان في عدد السكان، ومتوسط العمر المتوقع، ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

لكن المقارنة اليوم لم تعد مناسبة. إذ إن عدد سكان سنغافورة لم يرتفع بمعدل أسرع ثلاثة أضعاف عدد سكان جامايكا فحسب، بل إن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بات أكبر 10 مرات، ومتوسط العمر المتوقع أعلى بنحو 9%. رغم كل الصعاب، ازدهرت تلك الدولة الآسيوية الصغيرة التي تفتقر إلى الموارد المهمة، ولا حتى المرافق الأساسية كالمياه والكهرباء، وذلك بفضل التفكير المبدع الجريء.

هناك العديد من الأسباب لشرح سبب أداء سنغافورة الأفضل كثيراً من أداء جامايكا على مدار نصف القرن التالي للاستقلال، بما في ذلك تنمية رأس المال البشري وسيادة القانون بشكل قوي، ولكن أحد المصادر الرئيسية لهذا الإنجاز الاقتصادي في سنغافورة كان إنشاء مؤسسات اقتصادية جيدة والاستخدام الفعال للأصول العامة.

كان الاستخدام السليم للأصول التجارية العامة عنصراً أساسياً في إستراتيجية سنغافورة لنقل الاقتصاد من وضع البلد النامي إلى وضع البلد المتقدم خلال جيل واحد. وقام مؤسسو سنغافورة بالفصل بشكل مبتكر غير تقليدي بين السياسة الاقتصادية وإدارة الأصول العامة. ففي الوقت الذي اعتُبرت فيه رأسمالية السوق الحرة ضرورية لإعادة بناء الاقتصاد العالمي ما بعد الحرب العالمية الثانية والوصول إلى التشغيل الكامل، اختارت سنغافورة أن تمضي في الاتجاه الآخر وأدرجت أن الحكومة، مثلها تماماً مثل أي شركة، لديها ميزانية عمومية تضم كلاً من الأصول والخصوم التي تحتاج إلى إدارة قوية. وواصلت جامايكا، مثلها مثل معظم الحكومات الأخرى حول العالم التي يملك الكثير منها موارد طبيعية وفيرة، إدارة اقتصادها كما لو كان يتألف فقط من ميزانية نقدية جارية ورصيد من الدين العام. دمج الآباء المؤسسون لسنغافورة محافظ الأصول في صناديق الثروة العامة، وفوضوا خبراء محترفين المسؤولية عن إدارة تلك الأصول التجارية العامة في شركات قابضة أدخلت انضباط القطاع الخاص واستخدمت أدوات الحوكمة السائدة في القطاع الخاص.

## ◀ إضفاء المهنية في إدارة الشؤون المالية العامة

فوضت معظم حكومات العالم اليوم الإدارة العامة للعديد من العمليات المالية الأساسية إلى مؤسسات مهنية منفصلة - بما في ذلك الديون الحكومية لمكتب إدارة الديون وأسعار الفائدة لبنك مركزي مستقل.

وبالمثل، فوض العديد من حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إدارة فائض الإيرادات من الصادرات إلى صناديق الثروة السيادية. هذه الصناديق السيادية - مثل هيئة الاستثمار الكويتية وهيئة أبوظبي للاستثمار - ولدت ثروة للمجتمع والأجيال المقبلة من خلال استثمار فائض إيرادات النفط في أسواق الأوراق المالية الدولية المتطورة وفي العقارات في أسواق متطورة جذابة.

<sup>106</sup> هذا القسم من إعداد داج ديتي.



وقد استفادت البلدان المصدرة للنفط من ارتفاع أسعار النفط على مدى العقد الماضي بشكل مباشر، من خلال استكمال عائدات الضرائب بالدخل من صادرات النفط، وبشكل غير مباشر، من خلال الأرباح من صناديق الثروة السيادية. بالإضافة إلى ذلك، تم دعم ميزانيات القطاع العام من خلال الزيادة المستمرة في قيمة صناديق الثروة السيادية. وقد استخدمت العائدات لتحديث البنية التحتية وخلق فرص العمل.<sup>107</sup>

واستفاد اقتصاد بلدان المنطقة غير المصدرة للنفط أيضاً من استثمارات البلدان المصدرة للنفط ومن الآثار الضخمة لمجموعة من الأنشطة الإقليمية، بما في ذلك السياحة، والتي عززت سوق العمل. ومع ذلك، تدهورت الأوضاع الاقتصادية بعد الانخفاض الحاد في أسعار النفط عام 2014، مما أدى إلى ارتفاع عجز الموازنة. بالإضافة إلى ذلك، أدت الصراعات السياسية القائمة إلى إضعاف ثقة المستثمرين في المنطقة، فانخفض إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر منذ الأزمة المالية عام 2008 وأحداث الربيع العربي عام 2011.<sup>108</sup>

وتم إدراك ضرورة تنويع الأنشطة الاقتصادية وإتاحة إيرادات حكومية إضافية على نطاق واسع في أنحاء المنطقة، وكذلك ضرورة تدعيم المراكز المالية للحكومة. وسيكون الرد الأكثر وضوحاً هو النظر إلى الأصول التجارية الأخرى في المركز المالي للحكومة.

#### ◀ الأصول التجارية العامة

بصرف النظر عن الموارد الطبيعية، يمتلك القطاع العام في بلدان المنطقة مطارات وموانئ ومرافق وبنوك وشركات مدرجة بالبورصة. لكن أكبر الأصول في معظم البلدان هي مجموعة كبيرة من العقارات، التي تبلغ قيمتها عدة أضعاف قيمة جميع الأصول الأخرى، باستثناء شركات النفط الوطنية بالطبع. وباستثناء الحدائق العامة ومواقع التراث التاريخي، تمثل الأصول العقارية التجارية المملوكة للحكومة جزءاً ملموساً من أراضي كل بلد. لكن الحكومات ليس لديها معلومات غالباً إلا عن جزء ضئيل من هذه العقارات، حيث أن معظمها غير مرئي في الحسابات الحكومية.<sup>109</sup>

وتسمى الأصول التشغيلية المملوكة على المستوى الوطني في بعض الأحيان بالمؤسسات المملوكة للدولة. تلعب الشركات غير النفطية المملوكة للدولة، على الرغم من أنها أقل قيمة من قطاع العقارات، دوراً أساسياً في اقتصاد بلدان المنطقة لأنها تعمل غالباً في قطاعات مهمة يعتمد عليها الاقتصاد على نطاق أوسع - مثل الكهرباء والمياه والنقل والاتصالات (انظر الشكل 2-10). لهذه الأسباب وغيرها، لا يمكن تجاهل أهمية الشركات المملوكة للدولة الخاضعة لإدارة جيدة.

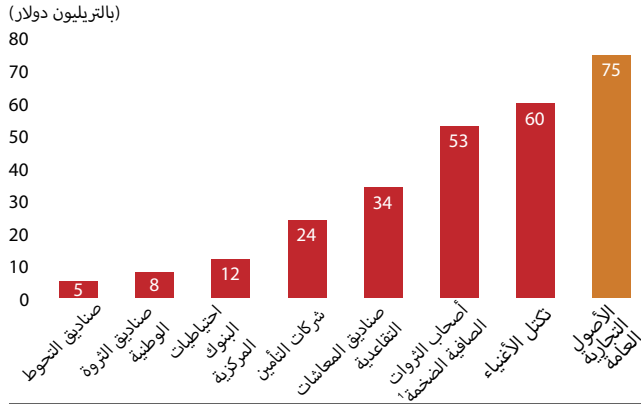
ويعد التفاؤل كبيراً في إدارة الأصول التجارية العامة بشكل أكثر احترافاً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

107 فاسانو-فيلو وإقبال (2003).

108 الأوكنتاد (2017)

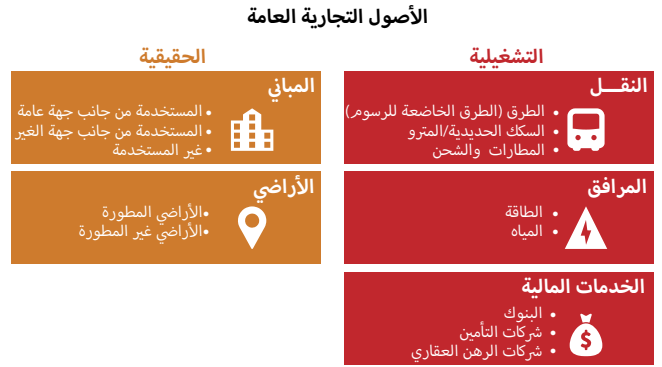
109 ديتير وفولستر (2018).

### الشكل 2-11. القيمة لكل قطاع من الأصول



المصدر: البنك الدولي، ديتير وفولستر (2015)، 1. أصحاب الثروات الصافية الضخمة

### الشكل 2-10. الأصول التشغيلية والحقيقية



المصدر: ديتير وفولستر (2015)

### حجم الجائزة

تبلغ قيمة الأصول العامة ضعف قيمة أسواق الأسهم العالمية - وضعف حجم إجمالي الناتج المحلي العالمي، وفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي (انظر أيضاً الشكل 2-11). ولكن على عكس الأصول والشركات المملوكة ملكية خاصة، فإن الثروة العامة غير مُدققة وغير خاضعة للرقابة وغالباً ما تكون غير خاضعة للتنظيم. والأسوأ من ذلك أنه لا يوجد تقريباً من يطالب بها. وعند وضع الموازنة، تتجاهل معظم الحكومات إلى حد كبير الأصول التي تملكها والقيمة التي يمكن أن تولدها تلك الأصول.

منذ اختراع المحاسبة الحديثة قبل حوالي 700 عام، كان يتعين على الشركات تطوير معلومات عالية الجودة من أجل اتخاذ القرارات وي يتمكن أصحاب المصلحة من مساءلتها.

ويجري فحص الأسهم المدرجة باستمرار من قبل أعداد ضخمة من المحللين والوسطاء والمستثمرين والمنظمين وإدارات الضرائب ووسائل الإعلام. ولم يمكن تطوير أنظمة حوكمة الشركات والمعايير المحاسبية من تنمية أسواق رأس المال فحسب، بل أسهم أيضاً بقوة في خلق الثروة التي تتمتع بها جميعاً اليوم (انظر الإطار 2-14).

### الإطار 2-14. فوائد المحاسبة الحديثة وإدارة المايات العامة

إن اعتماد معايير محاسبية مماثلة لتلك التي تستخدمها الشركات الخاصة وعلى أساس محاسبة الاستحقاق - تسجل الدخل والمصروفات عند تحققها وليس عند تحصيلها - سيكون خطوة أولى مهمة نحو تنفيذ نظام حديث للإدارة المالية.

تصدر معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقاريرها الآن على أساس الاستحقاق وتعرض المركز المالي الذي يسجل قيمة الأصول والخصوم في لحظة زمنية معينة ما ينتج عنه معلومات مهمة عن السلامة المالية. لكن أغلبيتها لا تزال تضع الموازنة وتجتنب المخصصات على أساس نقدي، مما يعني أن المركز المالي يقع خارج عملية الموازنة ولهذا السبب يتم تجاهله إلى حد كبير.

يتبع في الصفحة التالية

ويؤدي غياب مركز مالي ملائم مُدمج بالكامل في الموازنة إلى تشويه فهم الوضع المالي لأن الحكومات تركز أساساً على الدين دون الاعتراف بقيمة الأصول المادية، وذلك باستخدام مقاييس مثل "صافي الدين" أو "نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي" باعتبارها أهدافاً رئيسية. وقد يؤدي ذلك إلى اتخاذ قرارات خاطئة - مثل خصخصة شبكة المياه للحصول على موارد تمويلية للاستثمار في البنية التحتية بدلاً من الاقتراض.

ومن خلال أساليب المحاسبة المناسبة، ستركز الحكومات على القيمة الصافية - قيمة الأصول مطروحاً منها الخصوم، وهو المقياس المستخدم في القطاع الخاص وذلك بدلاً من الدين وحده. ونظراً لأن صافي القيمة هو الهدف الرئيسي الرسمي، فإن أي زيادة في حجم الدين لتمويل استثمار ما تقابلها زيادة في الأصول. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى خلق حوافز للاستثمار في الأصول المملوكة للحكومة بدلاً من تشجيع الخصخصة الكاملة - وهو ما قد يكون لأسباب خاطئة وبالسعر الخطأ.

ويمكن للممارسات المحاسبية السيئة أو المحفوفة بالمخاطر أن تهز مجتمعات بأكملها، قبل أن تُسقطها في النهاية. إن المحاسبة تؤثر علينا جميعاً، كما يتضح كلما وقعت أزمة مالية، سواء كانت للبنوك أم للشركات أم للحكومات.

وحتى الآن، لم يدخل سوى نيوزيلندا أسلوب المحاسبة الحديثة حيث أدمجت مركزها المالي في الموازنة، مستخدمةً في ذلك أداةً لوضع الموازنة والمخصصات والتقارير المالية. ومنذ إصلاحات القطاع العام في منتصف الثمانينيات، حققت نيوزيلندا مركزاً صافياً إيجابياً بشكل ملحوظ وحافظت عليه، في حين أنه لدى معظم الحكومات المماثلة، مثل أستراليا وكندا أو البلدان الأكبر مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة، مركزاً صافياً سلبياً.

لكن هذا التقدم نفسه لم يتحقق من جانب الحكومات.

وربما كان إنشاء حيز بالمالية العامة وتعزيز المراكز المالية للقطاع العام باستخدام الثروة العامة أداة هامة في تعزيز الماليات العامة وتحقيق النمو في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ويمكن للإدارة المهنية للأصول العامة أن تحقق سنوياً إيرادات إضافية تعادل 3% من إجمالي الناتج المحلي، وفقاً لصندوق النقد الدولي،<sup>110</sup> أي ما يقارب 30% من إجمالي الحصيلة الضريبية التي تم جمعها في المنطقة.

#### إضفاء الطابع المؤسسي على إدارة الأصول التجارية العامة

دفعت زيادة الاعتماد على الدين في تمويل الإنفاق العام الحكومات إلى إضفاء الطابع المهني على إدارة الدين العام في محاولة لخفض تكلفة الإدارة المالية للحكومة المركزية دون تكبد مخاطر مفرطة.

وبالمثل، تم إنشاء البنوك المركزية المستقلة للإشراف على أسعار الفائدة بهدف الحفاظ على استقرار الأسعار في حين أن السياسة يضعون الأهداف لسياسة اقتصادية عامة.

وفي عام 1971، أنشأت دولة سنغافورة المستقلة حديثاً سلطة النقد وفوضت إدارة جانب الأصول في المركز المالي للقطاع العام. لذلك أصبحت أصولها التجارية مسؤولية أفراد الإدارة من المهنيين المحترفين داخل صناديق الثروة العامة المستقلة (انظر الإطار 2-15).

110 صندوق النقد الدولي (2018ب).

## الإطار 2-15. الصناديق السيادية مقابل صناديق الثروة الوطنية

يهتم صندوق الثروة السيادية في المقام الأول بإدارة سيولة الاحتياطي، وعادةً ما يستثمر في الأوراق المالية المتداولة في الأسواق المتقدمة الرئيسية. وتستهدف صناديق الثروة السيادية تعظيم محفظة الأوراق المالية من خلال تداول الأوراق المالية لتحقيق التوازن بين المخاطر والعوائد. ومن الأمثلة على ذلك شركة حكومة سنغافورة للاستثمار. أما صندوق الثروة الوطنية فهو مدير أصول يهتم بالإدارة الفعالة لمحفظة الأصول التشغيلية. وتوسع صناديق الثروة الوطنية إلى زيادة قيمة المحفظة إلى أقصى حد من خلال الإدارة النشطة بما في ذلك تنمية الأصول الفردية وإعادة هيكلتها وتسييلها. ومن الأمثلة على ذلك تيماسيك في سنغافورة.

المصدر: ديتير وفولستر (2015)

وأوضح جوه كنج سوي، نائب رئيس وزراء سنغافورة في ذلك الوقت، لماذا اختارت سنغافورة أدوات الانضباط والحكومة المستخدمة في القطاع الخاص لإدارة الأصول التجارية: "أحد الأوهام الأساسية التي يستمتع بها العديد من البلدان هو فكرة أن السياسة وموظفي الخدمة المدنية يمكنهم أداء وظائف ريادة الأعمال بنجاح. ومن الغريب أن ذلك الاعتقاد ما زال قائماً في مواجهة أدلة دامغة على خطأه."<sup>111</sup>

منذ ذلك الحين ساعدت صناديق إدارة الثروة في سنغافورة - تيماسيك Temasek وشركة حكومة سنغافورة للاستثمار - في تمويل التنمية الاقتصادية للدولة المدينة، في حين أن مجلس تنمية الإسكان وقّر لمواطنيها ما يقرب من 80% من المساكن الحكومية ميسورة التكلفة جيدة الصيانة.

وشركة حكومة سنغافورة للاستثمار هي صندوق الثروة السيادية -الأداة التي ساعدت في إدارة الاحتياطيات الأجنبية للحكومة التي يجري استثمارها في أصول مالية خارج سنغافورة. لكن القطاع العام كان بحاجة أيضاً إلى أداة لإدارة محفظة أصوله التشغيلية المحلية بطريقة يُعترف بها بوصفها المعيار الدولي المقبول لإدارة الأصول. وفي القطاع الخاص، هذه الأداة هي شركة قابضة بمعايير حوكمة الشركات والمحاسبة المقبولة دولياً. وتسمى أداة الإدارة المهنية للأصول التجارية المملوكة للحكومة صندوق الثروة الوطنية. ولا يمكن أن تكون هناك إدارة مهنية بدون هذه الأداة. في سنغافورة أصبح اسم هذه الأداة تيماسيك.

وتضاهي القيمة السوقية المشتركة لشركة حكومة سنغافورة للاستثمار وتيماسيك الالتزامات العامة لسنغافورة وإجمالي الناتج المحلي السنوي، وبالتالي فهي تسهم في تحقيق مركز صافي إيجابي. نتيجة لهذا المركز المالي القوي، حصلت سنغافورة باستمرار على أعلى تصنيف ائتماني - AAA - من وكالات التصنيف الائتماني الرئيسية الثلاث. وكلا الصندوقين يحققان فائضا كبيرا للحكومة.

واتخذت بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وخاصة دول مجلس التعاون الخليجي، خطوات نحو مركزية الشركات المملوكة للدولة ذات الأهمية الإستراتيجية ودمجها في شركة قابضة تابعة للدولة. ففي المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، استحوذ صندوق الاستثمارات العامة على ملكية الشركات الكبرى ويحافظ على ملكية الأقلية في مجموعة من الشركات الأخرى. وتتخذ أبو ظبي خطوات أيضا لتجميع حيازاتها داخل شركة قابضة مملوكة للدولة. ولم تبذل مصر وعمان سوى جهود رمزية لتجميع الشركات المملوكة للدولة.

111 جو (1972).

ومع ذلك، لم يقر أيُّ من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بإضفاء الطابع المهني الشامل على محفظة الأصول التشغيلية بأسرها وتجميعها كما فعلت سنغافورة.

في حين ركز صانعو السياسة على إدارة الدين لعقود من الزمن، فقد تجاهلوا إلى حد كبير مسألة الثروة العامة. وفي معظم البلدان، تتجاوز الثروة العامة الدين العام: إن إدارة تلك الثروة بشكل أفضل يمكن أن تساعد في خفض المديونية المفرطة مع توفير أساس للنمو الاقتصادي في المستقبل.

إن النقاش الطويل الأمد بين من يدافعون عن خصخصة الاقتصاد ومن يناصرون التأميم يفتقد النقطة التالية: المهم هو جودة إدارة الأصول. وعندما يتعلق الأمر بالثروة العامة، يجب أن ينصب التركيز على العائد وليس على الملكية. ويمكن أن يحقق تحسين إدارة الثروة العامة عوائد أكبر من الاستثمار العالمي المجمع الحالي في البنية التحتية. كما أن تحسين مستوى الشفافية في إدارة الثروة العامة قد يساعد على محاربة الفساد.

#### ◀ إضفاء الطابع المهني على إدارة الأصول التجارية العامة

لقد أدت ملكية الحكومة تاريخياً إلى ظهور حوكمة معقدة ومخاطر تنظيمية غالباً ما تمنع الشركات المملوكة للدولة من خلق القيمة المثل للاقتصاد. إن الشركات غير الفعالة المملوكة للدولة والأصول العامة الأخرى، مثل العقارات التي لا تزال غير متطورة أو سيئة الإدارة، تخلق عبئاً على الاقتصاد وتزاحم مبادرات القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر. وفي أسوأ الحالات، يتم استخدام الشركات المملوكة للدولة للمحسوبية السياسية أو الإثراء، مما يؤدي إلى تآكل ثقة المواطن والمستثمر الدولي والشركاء المحتملين.

وتنشط الشركات والأصول المملوكة للحكومة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في طائفة واسعة من القطاعات - بما في ذلك الكهرباء والغاز والاتصالات والخدمات البريدية والمرافق الأخرى والتمويل والنقل. وينشط العديد من حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أيضاً في مجالي التصنيع والتطوير العقاري. وغالباً ما تكون ملكية الحكومة غير مركزية عبر الوزارات المختصة مع تضارب متواصل في المصالح بين ملكية الوزارة ومسؤوليتها التنظيمية،<sup>112</sup> وهو ما يمكن أن يضيف إلى الاستخدام غير الأمثل للموارد العامة. وتخضع حوكمة الأصول التجارية العامة في المنطقة لمزيد من القيود بسبب الافتقار إلى الشفافية والالتزام بمعايير المحاسبة الدولية.

وفي حين أن معظم البلدان المتقدمة انتقل إلى إدارة مركزية للأصول، فقد تحققت أفضل النتائج حين تم تجميع الأصول داخل شركة قابضة مستقلة، بعيداً عن التأثير السياسي قصير الأجل - كما حدث مع تيماسيك في سنغافورة (انظر الإطار 2-16) وسوليديوم Solidium في فنلندا.

فحالما يصبح أحد الأصول داخل شركة قابضة ويخضع لمعايير محاسبية مناسبة، تساعد خطة عمل شاملة في وضعه في الاستخدام الأكثر إنتاجية وتوضيح تكلفة الفرصة البديلة لاستخدام الأصل بطريقة دون المستوى الأمثل.

إن تنفيذ الإدارة الفعالة للأصول يسمح للاقتصاد بتسويق محفظته التجارية وتحسينها وترشيدها لصالح المجتمع. ويتطلب تسويق الأصول العامة أن تقوم خطة عمل شاملة بمراجعة جميع الأصول، بما في ذلك العقارات، غير المستخدمة منها أو التي يستخدمها الغير أو المستخدمة مباشرة، في تقديم الخدمات العامة، ولكن يمكن إعادة تخصيصها أو استخدامها لتوليد دخل إضافي.

112 منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي (2019).

## الإطار 2-16. تيماسيك: الشركة القابضة الأيقونية المملوكة للدولة

تم تأسيس تيماسيك عام 1974 كشركة قابضة منفصلة وأصبحت مستثمرا نشطا ومساهماً في شركات تجارية وعقارات لتمكين الحكومة من تعظيم قيمة المساهمات على المدى الطويل. قامت شركة تيماسيك بتجميع جميع الأصول التجارية التي تملكها الحكومة: الشركات القابضة القائمة والشركات المملوكة للدولة؛ والاحتكارات والمرافق القائمة سابقاً والتي تم تحويلها إلى مؤسسات مؤخرًا وما زالت داخل الوزارات المعنية؛ وبعض العقارات.

وتم استخدام تيماسيك لفصل وظائف التنظيم ووضع السياسات التي تقوم بها الحكومة عن دورها كمساهم في الكيانات التجارية.

ومنذ إنشائها، بلغ متوسط العائد على المساهمين، مقيسا بالدولار السنغافوري، 15% سنوياً، وفقاً لاستعراض تيماسيك 2019.

والعديد من حيازات تيماسيك هي الآن شركات عالمية رائدة في قطاعها مثل شركة الاتصالات Singtel، أكبر شركة من حيث القيمة السوقية في بورصة سنغافورة؛ وبنك DBS، أكبر بنك في جنوب شرق آسيا؛ و PSA International، واحدة من أكبر مشغلي الموانئ في العالم.

وتشمل العلامات التجارية الأخرى المعروفة في تيماسيك الخطوط الجوية السنغافورية و ST Engineering، واحدة من أكبر مجموعات الدفاع والهندسة في آسيا، وكذلك CapitaLand، واحدة من أكبر الشركات العقارية في آسيا.

ومما يعزز العزل السياسي لشركة تيماسيك المجالس الاحترافية ونظام إدارة المخاطر الذي يضع المسؤولية والمساءلة بقوة على كاهل مجلس إدارة كل شركة قابضة. يتكون مجلس إدارة تيماسيك، بالإضافة إلى مجالس إدارات شركاتها القابضة، من مديرين مستقلين غير تنفيذيين يتم تعيينهم على أساس الجدارة. وما يقرب من نصف جهاز الإدارة والموظفين من غير السنغافوريين. وتتعزز الشفافية والهدف الواضح أيضاً من خلال التصنيف الائتماني.

ويتطلب تعظيم المحفظة تحقيق وفورات حجم عبر المحفظة بأكملها، والتي تشمل الترشيد - أو بيع الأصول المتطورة لتوليد أموال لإعادة استثمارها في أصول ذات عوائد أعلى.

وينبغي أولاً توفير الأموال الناتجة عن أنشطة الترشيد كمصدر للتمويل لتحقيق خطة العمل ثم الاستثمارات الأخرى، مثل البنية التحتية والإسكان. بدلاً من ذلك، يمكن استخدام العائد من أجل التنمية الاقتصادية في مجالات أخرى تعود بالنفع على المجتمع، مثل المدارس أو المساكن أو المستشفيات.

### ◀ صناديق الثروة الوطنية تتيح توجيه أصول الدولة نحو البنية التحتية

يقدم صندوق الثروة الوطني الذي يعمل كشركة قابضة للأصول التجارية العامة طريقة مستساغة سياسياً لتحويل أصول الدولة تجاه مرافق البنية التحتية بطريقة يمكن أن تحقق ثلاثة أهداف، هي كالتالي: زيادة التمويل للبنية التحتية، ووضع قرارات البنية التحتية على أساس اقتصادي أكثر سلامة، والحد من وصول الحكومة المباشر وبدوافع سياسية إلى هذه الأصول.

ويمكن لتلك الصناديق أن تساعد الحكومات على إدارة المشاريع وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وذلك من خلال توفير نافذة لأفضل الممارسات الدولية والخبرة العملية والإدارة.

إن صناديق الثروة الوطنية في مركز مالي يتيح لها الاستثمار في مشاريع البنية التحتية الضخمة، لكن خبرتها مالية وليست هيكلية وتشغيلية. والسؤال المهم هو ما إذا كان لديها الكفاءة التي تتطلبها استثمارات البنية التحتية الناجحة. يمكن تعزيز الاستثمار في مرافق البنية التحتية

الوطنية وإدارتها بشكل أفضل عن طريق السماح بإحداث تغيير في تلك الصناديق أو بيع أصول الدولة في حيازات تجارية أخرى والاستثمار في اتحادات البنية التحتية في بلدها هي. وبالقيام بذلك، هناك ثلاثة تدابير تعزز بعضها بعضاً.

أولاً، ينبغي أن يركز صندوق الثروة الوطنية الذي يستثمر في البنية التحتية على الربحية فحسب. وتتمثل مهمته في إدارة قيمة الأصول التشغيلية، وضمان سلامتها الاقتصادية، ومحاولة إيجاد صفقات هيكلية تزيد من الربحية. على سبيل المثال، يمكن أن يصبح العديد من الاستثمارات في الطرق والسكك الحديدية مربحة إذا تم استيعاب الزيادة في قيمة الأرض حول هذه الاستثمارات. ويحتل الصندوق وضعا يتيح له شراء الأراضي المحيطة بمنطقة الاستثمار، مما يجعلها مربحة، أو ربما يمتلك الصندوق الأراضي بالفعل من خلال استحواذاته الأخرى.

كما أن استخدام صندوق الثروة الوطنية لتحويل الأصول العامة نحو مرافق البنية التحتية مفيد أيضاً من الناحية السياسية. لا تبقى الحكومات غالباً على مؤسسات الدولة إلا لعدم إيمانها السياسي القوي بالخصخصة. لكن لا يمكن اعتبار صندوق الثروة الوطنية المستقل إلى حد ما والذي يمكنه بيع العقارات الزائدة أو الشركات غير الضرورية المملوكة للدولة وإعادة استثمار العائدات في بنية تحتية مربحة بمثابة التخلي عن الثروة الصافية للقطاع الخاص، بل مجرد تحول اتجاه الثروة داخل محفظته.

ثانياً، ينبغي أن تدفع الدولة أو الحكومات المحلية تكاليف مشاريع البنية التحتية غير المربحة تجارياً، لكن لها قيمة اجتماعية صافية إيجابية، وذلك في شكل "مدفوعات مقابل الاستخدام". فعلى سبيل المثال، قد يقوم تحالف (كونسورتيوم) مملوك لصندوق الثروة الوطنية بمفرده أو مع أطراف من القطاع الخاص بإبرام عقد مع الدولة أو الحكومة المحلية يمدد الكونسورتيوم بموجبه طريقاً وتلتزم الدولة بدفع رسوم استخدام سنوية يمكن أن تختلف تبعاً لإمكانية الوصول إليه وغير ذلك من معايير الجودة. وهذا بالفعل نموذج شائع في العديد من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فعلى سبيل المثال، تدفع حكومة ما لكونسورتيوم شراكة بين القطاعين العام والخاص مبلغاً سنوياً مقابل مدّ طريق أو خط سكة حديدية يرتبط غالباً بمستوى الجودة التي تحققها هذه الشراكة. وهذا يساعد الحكومات على التركيز على قيمة الخدمة للمستهلك، بدلاً من التداخل في قرارات الاستثمار الصعبة التي تتيح أيضاً إغراءات بالفساد.

ثالثاً، يجب أن تقوم مؤسسة مستقلة بشكل مستمر بتقييم الربحية الاجتماعية لخدمات البنية التحتية التي تشتريها الحكومات. ويجب أن يستخدم التقييم أدوات مقبولة دولياً لتحديد كيفية مراعاة القيم البيئية والاجتماعية. فعلى الرغم من أن توصيات مثل هذه المؤسسة المستقلة قد لا تكون ملزمة، فإنها ستجعل الأساس المنطقي الاقتصادي لمختلف المشروعات أكثر شفافية وتفرض تكلفة سياسية على الحكومات التي تقوم بالاستثمار.

وهناك عدد من الأمثلة لحكومات تستخدم الأصول العقارية التجارية المُجمّعة داخل شركة قابضة لتنمية المحافظ بشكل صحيح، وذلك حسب القطاع والموقع. ومن الناحية الجغرافية، ذلك هو الأكثر شيوعاً على مستوى الحكومات المحلية - كما هو الحال عندما توسعت مدينة هامبورج (ألمانيا) من خلال تطوير منطقة المرفأ القديم لتصبح واحدة من أكثر المناطق السكنية والتجارية جاذبية في المدينة تضم رياض أطفال ومدارس ابتدائية وثانوية وجامعات وقاعة للحفلات الموسيقية على مستوى عالمي. وفي التسعينيات أيضاً، أجبرت المشاكل الاقتصادية وارتفاع معدلات البطالة زعماء كوبنهاجن على الإبداع. إذ قام صندوق الثروة العامة الخاضع لإدارة مهنية ضم منطقة المرفأ القديم لحامية عسكرية سابقة في ضواحي المدينة. وبالإضافة إلى تحويل منطقة ميناء كوبنهاجن إلى منطقة جذابة للغاية، ساعد الدخل المتولد من الصندوق الحكومة في سداد رسوم توسيع شبكة للنقل دون السحب من إيرادات الضرائب.

تمتلك الشركات القابضة المتألّفة من أجزاء منفصلة أصولاً تشغيلية، مثل المطارات وشبكات البريد والطرق السريعة والموانئ والسكك الحديدية. فلديها جميع الأصول العقارية التي يمكن أن تولّد قيمة كبيرة إذا أُديرت بشكل مهني في الشركات القابضة المستقلة. فعلى سبيل المثال، أنشأت هونج كونج، إدراكاً منها لقيود ماليتها العامة شركة MTR، التي وجدت سبيلاً لبناء شبكة لمترو الأنفاق والسكة الحديدية

بحجم مدينة نيويورك دون استخدام دولار واحد من حصيلة الضرائب. للقيام بذلك، طورت الشركة العقارات المجاورة لمحطاتها. وقادت شركة London Continental للسكك الحديدية في المملكة المتحدة التحول المبهر للمنطقة المهجورة حول محطة كينجز كروس إلى مركز لكل من شركات التكنولوجيا الناشئة وعمالقة التكنولوجيا، مثل فيسبوك وجوجل. اجتذب هذا الموقع أيضًا مؤسسات أكاديمية وثقافية بارزة وأصبح يضم فنادق ومناطق سكنية وترفيهية.

#### ◀ الأثر على التصنيف السيادي

أخيرًا، قد يكون لتحسين إدارة الأصول الحكومية أثر إيجابي على التصنيف الائتماني السيادي للبلد المعني، مما يؤثر على تكلفة الاقتراض. فمن الواضح أن تسييل الأصول العامة يولد إيرادات يمكن استخدامها في سداد الديون القائمة، أو للحد من الحاجة إلى اقتراض جديد أو لبناء احتياطات مالية حكومية. ويؤدي خفض عبء الدين الحكومي أو الحد من وتيرة تراكمه، وزيادة الأصول المالية الحكومية، إلى تحسين المقاييس الرئيسية التي تستخدمها وكالات التصنيف العالمية الثلاث بشكل مباشر في نماذجها للتصنيف السيادي.

بالإضافة إلى تعزيز التصنيفات الائتمانية السيادية، ستسهم الأصول المدارة بشكل أكثر كفاءة في ارتفاع معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وتوليد أرباح أو تدفقات نقدية أخرى للموازنة العامة، وخفض تكلفة التشغيل، وكل ذلك هو فائدة كبيرة للمجتمع.

لقد أوضح مثال سنغافورة أنه يمكن إدارة الحكومة كمؤسسة تجارية، مع الاستمرار في توفير الاحتياجات العامة مثل المساكن.

إن استخدام كل من جانبي المركز المالي وبناء مؤسسات قوية فعالة يتيح للعناء في الابتكار المؤسسي على المدى القصير أن يؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق مكسب على المدى الطويل للبلد بأسره وتجديد التزام البلد بتحقيق الرخاء. وتعتبر دبي مثالاً لأحد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تدير فيها الحكومة أصولها العقارية بشكل مهني وتعظيم مواردها المحدودة. ويمكن أن تنظر بلدان أخرى في المنطقة إلى سنغافورة ودبي كأمثلة عن كيفية إدارة وتنمية جانب الأصول في المركز المالي بطريقة مهنية، لصالح المجتمع ككل.



## المراجع

- Aghion, Philippe, Christopher Harris, Peter Howitt, and John Vickers. 2001. "Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation." *Review of Economic Studies* 68 (3): 467–92.
- Arezki, Rabah. 2019. "Institutionalizing Contestability in the Middle East and North Africa". Blog, Medium. <https://medium.com/@rarezki/institutionalizing-contestability-in-the-middle-east-and-north-africa-24d099958870>
- Arezki, Rabah, Rachel Yuting Fan, Ha Nguyen. 2019. "The Middle East Middle Income Trap: A Comparative Study with East Asia". Policy Research Working Paper 8870, World Bank, Washington, DC.
- Arezki, Rabah, Lili Mottaghi, Andrea Barone, Rachel Yuting Fan, Amani Abou Harb, Omer M. Karasapan, Hideki Matsunaga, Ha Nguyen, and Francois de Soyres. 2018. *A New Economy in Middle East and North Africa - Middle East and North Africa Economic Monitor (October)*. Washington, D.C.: World Bank.
- Aggarwal, Reena. 2010. "The Past and Future of Corporate Governance Research", in *25 for 25: Observations on the Past, Present, and Future of Corporate Governance*. [https://www.issgovernance.com/file/files/ISS\\_25for25.pdf](https://www.issgovernance.com/file/files/ISS_25for25.pdf)
- Baker, Jonathan B., and Steven C. Salop. 2015. "Antitrust, Competition Policy, and Inequality". *The Georgetown Law Journal Online*, Vol. 104:1.
- Barnea, Amir, Robert A. Haugen and Lemma Senbet. 1985. *Agency Problems and Financial Contracting*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall.
- Baumol, William J., John C. Panzar, Robert D. Willig. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Business Roundtable. 2019. Statement on the Purpose of a Corporation. <https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/>
- Detter, Dag and Stefan Fölster. 2015. *Public Wealth of Nations – How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan.
- Detter, Dag and Stefan Fölster. 2018. "Unlocking Public Wealth – Governments could do a better job managing their assets." *IMF Finance & Development Magazine*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Diwan, Ishac and Marc Schiffbauer. 2018. "Private banking and crony capitalism in Egypt". *Business and Politics*, vol 20, pp 390-409.
- Diwan, Ishac, Philip Keefer, and Marc Schiffbauer. 2015. "Pyramid Capitalism: Political Connections, Regulation, and Firm Productivity in Egypt". Policy Research Working Paper 7354, World Bank, Washington, DC.
- Elfar Mohamed. 2009. "Case Note: Prosecution Vs. Cement Companies Price Fixing Cartel Case in Egypt", *Case Note: Prosecution vs. Cement Companies*, 116 – 121.
- England, Andrea and Simone Kerr. 2019. "US sanctions put chill on Iranian trade with UAE." *Financial Times*, July 26. <https://www.ft.com/content/bbe3c99a-ae9-11e9-8030-530adfa879c2>
- Ennis, Sean, Pedro Gonzaga, and Chris Pike. 2017. *Inequality: A hidden cost of market power*. [www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm)
- Fan, Joseph P.H., T.J. Wong, and Tianyu Zhang. 2007. "Politically Connected CEOs, Corporate governance, and Post-IPO performance of China's newly partially privatized Firms." *Journal of Financial Economics* 84:330–357.
- Faulkender, Michael, Dalida Kadhryzanova, and N. Prabhala, Lemma Senbet. 2010. "Executive Compensation: An Overview of Research on Corporate Practices and Proposed Reforms". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 22, pp. 107-118.

- Fasano-Filo, Ugo. and Zubair Iqbal. 2003. "GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification", IMF Working Papers, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fitche & Co. 2018. 10-Point Guide to Antitrust and Competition Law in the UAE, blog, <https://fichtelegal.com/news/10-point-guide-antitrust-competition-law-uae/>
- Fox, Eleanor M. 2017. "Outsider Antitrust: 'Making Markets Work for People' as a Post-Millennium Development Goal." In Tembinkosi Bonakele, Eleanor Fox, and Liberty Mncube (eds.) *Competition Policy for the New Era: Insights from the BRICS Countries*. Oxford University Press.
- Fox, Eleanor and Mor Bakhoun. 2019. *Making Markets work for Africa*, Oxford University Press.
- Gande, Amar, Kose John, and Lemma Senbet. 2019. "Taxes, Institutions, and Innovation: International Evidence." Unpublished paper.
- Goh, Keng Swee. 1972. *The Economics of Modernisation and Other Essays*. Singapore: Asia Pacific Press.
- Gompers, Paul, Joy Ishii, and Andrew Metrick. 2003. "Corporate Governance and Equity Prices." *Quarterly Journal of Economics* 118(1):107-155.
- Heo, Kyoungsun. 2018. "Effects of Corporate Governance on the Performance of State-Owned Enterprises", Policy Research Working Paper 8555, World Bank, Washington, DC.
- Horstmeyer, Derek. 2019. "Beyond Independence: CEO Influence and the Internal Operations of the Board," *Quarterly Journal of Finance* vol. 9, 1-40.
- Hurwicz, Leonid. 2008. "But Who Will Guard the Guardians?" *The American Economic Review*, Vol. 98, No. 3, pp. 577-585.
- Hyman, David A. and William E. Kovacic. 2013a. "Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?" *GWU Legal Studies Research Paper No. 2012-70*.
- Hyman, David A. and William E. Kovacic. 2013b. "Institutional Design, Agency Life Cycle, and the Goals of Competition Law". *81 Fordham Law Review* 2163.
- International Finance Corporation (IFC). 2018. State Owned Enterprises [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/ifc+cg/topics/state-owned+enterprises](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+cg/topics/state-owned+enterprises)
- International Monetary Fund (IMF). 2018a. *Economic Integration in the Maghreb – An Untapped Source of Growth*. Washington DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2018b. *Fiscal Monitor: Managing Public Wealth*. Washington DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *Iraq: 2019 Article IV Consultation and Proposal for Post-program Monitoring*. Washington DC.
- Jenny, Frédéric. 2012. "Competition Authorities: Independence and Advocacy." In D. Daniel Sokol and Ioannis Lianos (eds.), *The Global Limits of Competition Law*. Stanford University Press.
- Jenny, Frédéric. 2016. "The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends." In Frédéric Jenny, Yannis Katsoulacos (eds.) *Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries*. Springer.
- John, Kose and Lemma Senbet. 1998. "Corporate Governance and Board Effectiveness" *Journal of Banking and Finance* 22, pp. 371-403.
- John, K. A. Saunders, Lemma Senbet. 2000. "A Theory of Bank Regulation and Management Compensation." *Review of Financial Studies*, Vol. 13, pp. 95-126.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Washington, DC.
- Kessides, Ioannis N. 2004. *Reforming Infrastructure - Privatization, Regulation, and Competition*. World Bank and Oxford University Press.

- Kitzmuller, Markus, Martha Martinez Licetti. 2012. "Competition policy: encouraging thriving markets for development". *Viewpoint Note no. 331*. World Bank Group.
- Khemani R. S. 2007. "Competition Policy and Promotion of Investment, Economic Growth and Poverty Alleviation in Least Developed Countries", *World Bank FIAS Occasional Paper No. 19*, World Bank, Washington, DC.
- Klein, April. 1998. "Firm Performance and Board Committee Structure". *Journal of Law and Economics*, vol. 41, 275-303.
- Kovacic, William E. 2009. "Rating the Competition Agencies: What Constitutes Good Performance?", *George Mason Law Review*, vol 16(4).
- Kovacic, William E. and David A. Hyman. 2012. "Competition Agency Design: What's on the Menu?", *European Competition Journal*, vol 8(3).
- Mahmood, Syed Akhtar and Meriem Ait Ali Slimane. 2018. *Privilege-Resistant Policies in the Middle East and North Africa, Measurement and Operational Implications*. Washington, DC.
- Morck, Randall, Andrei Shleifer and Robert Vishny. 1989. "Alternative mechanisms for corporate control". *American Economic Review* 79, 842-852.
- Motta, Massimo. 2004. *Competition Policy – Theory and Practice*. Cambridge University Press.
- Motta, Massimo, Martin Peitz. 2019. "Competition Policy and European Firms' competitiveness." <https://voxeu.org/content/competition-policy-and-european-firms-competitiveness>
- Ottow, Annetje. 2015. *Market and Competition Authorities*. Oxford University Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness*. Paris: OECD Publishing.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018. *State Ownership in the Middle East and North America*, 4-5 July 2018. Lisbon, Portugal.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019. *Corporate Governance in MENA – Building a framework for competitiveness and growth*. OECD Publishing.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC). 2019. *Monthly Oil Market Report*, July 2019
- Rijkers, Bob, Caroline Freund, Antonio Nucifora. 2017. "All in the family: State capture in Tunisia". *Journal of Development Economics*, vol. 124(C), pages 41-59.
- Schiffbauer, Marc, Abdoulaye Sy, Sahar Hussain, Hania Sahnoun, and Philip Keefer. 2015. *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*. The World Bank.
- Senbet, Lemma. 2011. "The Rise of Equity-Based Compensation: The Bright and The Dark." In *25 for 25: Observations on the Past, Present, and Future of Corporate Governance*.
- Senbet, Lemma. 2018. "African Finance and Inclusion." In *African Prospects 2018*. African Development Bank.
- Speelman, Peter. 2016. "Competition Law in the Middle East and North Africa: The Experiences of Tunisia, Jordan, and Egypt". *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*.
- United Nations. 2015. *Economic Governance Series: Competition and Regulation in the Arab Region*. United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Beirut, Lebanon.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2017. *Foreign Direct Investments: Inward and Outward flows and stocks*, annual, 1970-2016.
- U.S. Department of State. 2017. *Jordan Investment Climate Report*. <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper>.

- White, Richard. 2017. *The Republic for Which It Stands: The United States during Reconstruction and the Gilded Age, 1865-1896*. Oxford University Press.
- Wong, Simon. 2018. "The State of Governance at State -Owned Enterprises". *Private Sector Opinion*. International Financial Corporation.
- Weisbach, Michael. 1988. "Outside directors and CEO turnover". *Journal of Financial Economics* 20: 431- 460.
- Wilson, Gary. 2010. "The Case for Independent Board Chairs". In *25 for 25: Observations on the Past, Present, and Future of Corporate Governance*.
- World Bank. 2009. *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2014a. *Over the Horizon: A New Levant*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2014b. *Corporate governance of state-owned enterprises: A Toolkit*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2017. *World Development Report: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2019a. *Egypt Economic Monitor- From floating to thriving: Taking Egypt's exports to new levels*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2019b. *Global Economic Prospects, June 2019: Heightened Tensions, Subdued Investment*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank, OECD. 2017. *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*, Washington, DC: World Bank.
- Wu, Tim. 2018. *The curse of bigness*. Columbia Global Reports.
- Wu, Tim. 2019. "Tech Dominance and the Policeman at the Elbow". *Columbia Public Law Research Paper No. 14-623*.
- Youssef, Jala and Chahir Zaki. 2019. "Between Stabilization and Allocation in the MENA Region: Are Competition Laws Helping?" ERF Working Paper No. 1319.







منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي  
أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أكتوبر/تشرين الأول 2019