

نحو تنظيم تشريعي للحياة التنافسي كضمانة لتحقيق
منافسة حرة وعادلة
(دراسة مقارنة)

**Towards a Legislative Framework for Competitive
Neutrality as a Guarantee for Achieving Free and
Fair Competition
(A Comparative Study)**

دكتور

نهال عطيه خليل قنديل

مدرس قسم القانون التجارى والبحرى

كلية الحقوق جامعة عين شمس

الملخص

تناول البحث موضوع الحياد التنافسي باعتباره ضمانة هامة لتحقيق منافسة حرة وعادلة بين القطاع العام والخاص، وتثور إشكالية البحث في مشاركة الحكومة في المنافسة في الأسواق مع استثناء الأنشطة التي تقوم بها من نطاق تطبيق قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

لذلك قمنا بداءة بتعريف مبدأ الحياد التنافسي من الناحية النظرية والعملية، مع تسليط الضوء على موقف المشرع المصري من هذا المبدأ ومدى الزامية الوثائق المصرية في هذا الصدد مثل وثيقة سياسة ملكية الدولة، استراتيجية الحياد التنافسي، وإرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة.

وكذلك استعرضنا موقف التشريعات المقارنة من مبدأ الحياد التنافسي لإمكانية الاستعانة بالتجارب والممارسات الدولية وتطبيقها في مصر؛ فناقشنا موقف المشرع الأسترالي باعتبار أن استراليا تعتبر نموذجاً يحتذى به في تطبيق مبدأ الحياد التنافسي، وكذلك تبنى المشرع الصيني نهجاً جيداً لضمان فعالية تطبيق مبدأ الحياد التنافسي حيث إنه اتجه إلى إصلاح الشركات المملوكة للدولة في الصين، وعدم النص على اعفاء هذه الشركات من قانون المنافسة الصيني.

علاوة على ذلك، كان من المهم التحدث عن تدخل الدولة وتفسير هذا التدخل مما أدى إلى مناقشة الدعم الحكومي كأحد مظاهر هذا التدخل في معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي "TFEU" والاتفاقيات الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مشيراً إلى ماهيته والإجراءات المتعلقة به، وكذلك العلاقة بينه وبين الحياد التنافسي وأهمية الدور الذي تلعبه الشفافية في هذا الصدد.

وأخيراً، نستهدف من هذا البحث الوصول إلى تنظيم تشريعي لمبدأ الحياد التنافسي، مما حدا بنا إلى التطرق إلى ضمانات تطبيق هذا المبدأ التي تتمثل في تحقيق الشفافية وتقييم قوانين المنافسة بانتظام وبصفة دورية، بالإضافة إلى عدم ملائمة وجود الدولة كمنافس في السوق وفي ذات الوقت قيامها بتنظيم هذا السوق، وكذلك هناك صعوبات تتعلق بأن التعامل مع المؤسسات المملوكة للدولة في قضايا المنافسة يكون صعباً بسبب مشكلات تتعلق بمدى اعتبار هذه المؤسسات كيانات منفصلة.

ولذلك ناقشنا أهمية تقييد الاستثناءات لتلك الضرورية فقط لتحقيق أهداف سياسية، وضرورة وجود الشفافية في أي استثناء يتم منحه لأي مشروع، مع الإشارة إلى أهمية وجود جزاءات تطبق على أي مخالف لمبدأ الحياد التنافسي بغض النظر عن أية عوامل مثل الملكية أو الجنسية.

الكلمات المفتاحية: الحياد التنافسي، الشركات المملوكة للدولة، القطاع الخاص، الدعم الحكومي، إطار تشريعي ملزم.

Abstract

The research addresses the issue of competitive neutrality as an essential safeguard for ensuring free and fair competition between the public and private sectors. The research problem arises from the government's participation in market competition while exempting its activities from the scope of application of the Egyptian Competition Law No. 3 of 2005 on the Protection of Competition and the Prohibition of Monopolistic Practices.

Accordingly, we began by defining the principle of competitive neutrality both theoretically and practically, with a focus on the position of the Egyptian legislator toward this principle and the binding nature of relevant national policy documents such as the State Ownership Policy Document, the Competitive Neutrality Strategy, and the Competition Authority's Guidelines on the Assessment of the Competitive Impact of Laws and Regulations.

We also examined the approach adopted by comparative legal systems toward the principle of competitive neutrality, aiming to benefit from international experiences and practices that could be applied in Egypt. In particular, we discussed the position of the Australian legislator, given that Australia is considered a leading model in implementing the principle of competitive neutrality. We also examined the Chinese approach, which has taken effective steps to ensure the implementation of competitive neutrality by reforming state-owned enterprises and refraining from exempting them from the Chinese Competition Law.

Furthermore, it was important to discuss the concept of state intervention, including how it is interpreted. This led us to

address government subsidies as a key manifestation of such intervention, particularly in the context of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), international agreements, and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). We highlighted the nature of such subsidies, related procedures, their relationship with competitive neutrality, and the vital role of transparency in this regard.

Finally, the research aims to reach a legislative framework for the principle of competitive neutrality. This led us to explore the safeguards for implementing this principle, including the need for transparency, regular and periodic review of competition laws, and the incompatibility of the state acting simultaneously as a market regulator and a competitor. We also highlighted the challenges associated with addressing competition cases involving state-owned enterprises due to issues regarding whether such entities can be regarded as separate legal persons.

Therefore, we discussed the importance of limiting exemptions to only those necessary to achieve legitimate policy objectives, ensuring full transparency for any granted exemptions, and imposing penalties on any violations of the principle of competitive neutrality, regardless of factors such as ownership or nationality.

Keywords: Competitive neutrality, state-owned enterprises, private sector, government subsidies, binding legislative framework.

المقدمة

التعريف بالموضوع وأهميته

إن مبدأ الحياد التنافسي يلعب دورًا جوهريًا في الوصول إلى منافسة حرة وعادلة في الأسواق المحلية والدولية، مما يعود بالنفع على المستهلكين عن طريق تحقيق أقصى قدر من الفوائد لهم، ومما يسهل تحقيق التنمية الصناعية والاقتصادية في المجتمع.

ودليل وجود المنافسة الحرة هو عدم وجود أية قيود تؤدي إلى عرقلتها أو الإضرار بها، ويؤكد على ذلك المادة الأولى من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ - يشار إليه فيما يلي بقانون حماية المنافسة- التي تنص على أنه "تكون ممارسة النشاط الاقتصادي على النحو الذي لا يؤدي إلى منع حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها، وذلك كله وفق أحكام القانون".

ويعني مبدأ الحياد التنافسي أنه يجب على الشركات المملوكة للدولة الالتزام بنفس قواعد المنافسة السوقية التي تخضع لها الشركات الخاصة، وألا تستفيد من أي مزايا خاصة بسبب ارتباطها بالحكومة. هذا هو جوهر مفهوم الحياد التنافسي الذي يحقق منافسة حرة وعادلة.

فعلى المستوى المحلي، طُرح مبدأ الحياد التنافسي لأول مرة في أستراليا في منتصف التسعينيات إلى أن أصبحت أستراليا نموذجًا يُحتذى به في تطبيق الحياد التنافسي، وكذلك طبقت الصين نموذجًا جيدًا للحياد التنافسي في السنوات الأخيرة حيث أثارت زيادة تأثير الشركات المملوكة للدولة في الصين على الاقتصاد العالمي قلق دول غربية مثل الولايات المتحدة وبعض دول أوروبا.

أما على المستوى الدولي، فقد تم تطوير مبدأ الحياد التنافسي من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD" ومنظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "UNCTAD" والاتحاد الأوروبي، مما أدى إلى الانتقال من تنظيمه محلياً إلى تطبيقه على المستوى الدولي. وفي ظل المنافسة الحالية بين الصين والولايات المتحدة، يمثل الحياد التنافسي عاملاً مهماً في إصلاح وتطوير الشركات المملوكة للدولة في الصين. وهناك عدة نماذج تنظم مبدأ الحياد التنافسي تتمثل في نموذج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"، نموذج الاتحاد الأوروبي "EU"، ونموذج الولايات المتحدة "US". تختلف هذه النماذج من حيث نطاق التطبيق وطرق التنفيذ. ومع ذلك، فإن الفكرة الجوهرية المشتركة بين هذه النماذج تتمثل في السعي لتحقيق منافسة حرة وعادلة بين جميع الكيانات الاقتصادية في السوق بغض النظر عن ملكيتها للدولة.^١

ويعتبر الدعم الحكومي من أهم العوامل التي تؤثر على الحياد التنافسي حيث يمكن أن يمنح هذا الدعم ميزة غير عادلة لبعض المنافسين، وتتنوع أشكال الدعم الحكومي لتشمل تقديم الإعانات المباشرة أو الإعفاءات الضريبية لشركات محددة، ودعم مدخلات الإنتاج مثل الأراضي والطاقة، بالإضافة إلى تقديم ضمانات قروض تتيح لبعض الشركات الاقتراض بأسعار فائدة أقل من المعدلات السوقية.

¹ Yixuan Duan and Yu Kang, Research on Competitive Neutrality of SOEs with Special Functions in China, sustainability, 2022, Vol., 14, p. 1.

وتُعتبر الشركات المملوكة للدولة (SOEs) إحدى القنوات الرئيسية التي تتلقى الدعم الحكومي، وعادةً ما تحصل هذه الشركات على دعم يفوق ما تحصل عليه الشركات الخاصة، حيث تستخدمها الحكومات لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية.

وعلى الرغم من أن الدعم الحكومي قد يكون له مبررات منطقية ويحقق أهدافاً سياسية مهمة، إلا أنه قد يؤدي إلى الإضرار بالمنافسة لصالح بعض الشركات. نتيجة لهذا الدعم، قد تتمتع بعض الشركات بوضع مالي أقوى مقارنة بمنافسيها. وبالتالي، فإن الشركات التي تكتسب حصة سوقية أكبر وتحقق نجاحاً قد تكون تلك التي تحصل على امتيازات، وليس تلك التي تقدم قيمة أفضل للمستهلكين.

لذلك سوف نقوم بمناقشة الدعم الحكومي المنصوص عليه في معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي "TFEU"، والاتفاقيات الدولية وكذلك في توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الصادرة في ٢٠٢١ "OECD"، علاوة على ذلك سوف نقوم باستعراض الممارسات الدولية الجيدة وأمثلة تطبيقية على كيفية تنفيذ توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن الحياد التنافسي في سياق الدعم الحكومي.

وأخيراً، سوف نتحدث عن كيفية الوصول إلى إطار تشريعي ملزم لضمان الالتزام بمبدأ الحياد التنافسي - بدلاً من الارشادات التي لا تتمتع بصفة الإلزامية - حيث يتحقق ذلك عن طريق ضمان تطبيق قانون المنافسة على جميع المنافسين دون تمييز، حتى لا يكون هناك إضرار بمبدأ الحياد التنافسي وتحقيق الشفافية.

إلا أنه قد تكون هناك حاجة إلى النص على بعض الاستثناءات من تطبيق الحياد التنافسي لتحقيق أهداف سياسية عامة، وفي هذه الحالة يجب أن تكون هذه

الاستثناءات بها شفافية، ومبررة بأهداف سياسية واضحة، وبالتالي يجب تقييدها وتطبيقها في أضيق الحدود.

ومن ثم، لا يجوز لأي مؤسسة الاستناد إلى دفعات تتعلق بملكيته أو جنسيتها، مما يتعين معه فرض عقوبات على المؤسسات المخالفة للقانون بحيث يتم تطبيق هذه العقوبات على أي كيان يمارس نشاطاً اقتصادياً، بغض النظر عن أي عوامل أخرى مثل الملكية أو الجنسية.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في الوقوف على مدى تحقيق مبدأ الحياد التنافسي في سوق المنافسة المصري، مما يستتبع مناقشة القوانين المقارنة واستعراض الممارسات الدولية الجيدة للوصول إلى إطار تشريعي ملزم لتطبيق مبدأ الحياد التنافسي على جميع المؤسسات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً في السوق المصري، دون أي تمييز بينهم.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى الآتي:

- تعريف مبدأ الحياد التنافسي من الناحية النظرية والعملية.
- تحديد موقف التشريع المصري من تطبيق مبدأ الحياد التنافسي، ومدى التزام المشروعات المملوكة للدولة بهذا المبدأ.

- الاستعانة بالتجارب والممارسات الدولية الجيدة لتطبيقها في السوق المصري للوصول إلى منافسة حرة وعادلة بين جميع الكيانات بغض النظر عما إذا كانت مملوكة للدولة أم لا.
- العلاقة بين الدعم الحكومي والحياد التنافسي.
- الوصول إلى إطار تشريعي ملزم لتطبيق مبدأ الحياد التنافسي على جميع الكيانات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً في السوق المصري، دون أي تمييز.

منهج البحث

اتبع الباحث المنهج التحليلي المقارن من خلال استعراض موقف المشرع المصري من مبدأ الحياد التنافسي والنص على إعفاء للشركات المملوكة للدولة من تطبيق قانون المنافسة، وذلك للوصول إلى إطار قانوني ملزم يضمن تطبيق هذا المبدأ، وكذلك موقف التشريعات المقارنة من النص على الحياد التنافسي والعلاقة بينه وبين الدعم الحكومي، علاوة على الاستعانة بالممارسات الدولية لتحقيق أقصى استفادة منها وتطبيقها في مصر.

خطة البحث

وعلى هدي ما سبق، قمنا بتقسيم خطة البحث على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: ماهية الحياد التنافسي

المطلب الأول: تعريف الحياد التنافسي من الناحية النظرية

المطلب الثاني: تعريف الحياد التنافسي من الناحية العملية

الفصل الأول: موقف التشريعات المختلفة من مبدأ الحياد التنافسي

المبحث الأول: موقف التشريع المصري من مبدأ الحياد التنافسي

المطلب الأول: موقف التشريعات المصرية من مبدأ الحياد التنافسي

المطلب الثاني: موقف الوثائق المصرية من مبدأ الحياد التنافسي

المبحث الثاني: موقف المشرع الأسترالي من مبدأ الحياد التنافسي

المطلب الأول: إصلاحات سياسة المنافسة الوطنية في القانون

الأسترالي (NCP)

المطلب الثاني: تطبيق سياسة الحياد التنافسي في أستراليا

المبحث الثالث: موقف المشرع الصيني من مبدأ الحياد التنافسي

المطلب الأول: إصلاح الشركات المملوكة للدولة

المطلب الثاني: عدم إعفاء الشركات المملوكة للدولة في قانون

المنافسة الصيني

الفصل الثاني: الدعم الحكومي والحياد التنافسي

المبحث الأول: الدعم الحكومي في معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي "TFEU"

المطلب الأول: ماهية الدعم الحكومي معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي

"TFEU"

المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بالدعم الحكومي معاهدة عمل

الاتحاد الأوروبي "TFEU"

المبحث الثاني: تنظيم الدعم الحكومي في الاتفاقيات الدولية

المطلب الأول: الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة في

بعض الاتفاقيات الدولية

المطلب الثاني: الاتفاق الشامل والتقدمي للشراكة عبر المحيط

الهادئ (CPTPP) نموذجًا

المبحث الثالث: الدعم الحكومي في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

“OECD”

المطلب الأول: تأثير الدعم الحكومي على الحياد التنافسي

المطلب الثاني: دور الشفافية في الدعم الحكومي

الفصل الثالث: نحو الوصول إلى تنظيم تشريعي لمبدأ الحياد التنافسي

المبحث الأول: ضمانات وصعوبات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي

المطلب الأول: ضمانات تطبيق الحياد التنافسي

المطلب الثاني: صعوبات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي

المبحث الثاني: ضوابط الاستثناء من تطبيق أحكام قانون المنافسة

المطلب الأول: الاستثناءات الضرورية لتحقيق أهداف سياسية

المطلب الثاني: ضرورة وجود شفافية في الاستثناء

المبحث الثالث: الدفاعات وجزاءات مخالفة الحياد التنافسي

المطلب الأول: دفاع العمل الحكومي “State action defence”

المطلب الثاني: جزاءات مخالفة مبدأ الحياد التنافسي

مبحث تمهيدي

ماهية مبدأ الحياد التنافسي

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تعريف مبدأ الحياد التنافسي من الناحية النظرية وذلك في المطلب الأول ثم بعد ذلك نتناول تعريف مبدأ الحياد التنافسي من الناحية العملية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف مبدأ الحياد التنافسي من الناحية النظرية

في بعض الدول، لا سيما في الاقتصادات النامية، تلعب الحكومة دورًا بارزًا في الأسواق مما يؤدي إلى طرح تساؤل حول ما إذا كانت قوانين المنافسة يمكن تطبيقها على الهيئات الحكومية، وما هو نطاق تطبيقها. لذلك يجب الاهتمام بمبدأ الحياد التنافسي باعتباره قضية مهمة تؤثر على المنافسة في هذه الدول.

أولاً: تعريف مبدأ الحياد التنافسي

تُعرف سياسة الحياد التنافسي بأنها إطار تنظيمي تُعامل فيه الشركات الحكومية والخاصة وفقًا لنفس القواعد، ولا يمنح أي مشارك في السوق ميزة تنافسية نتيجة وجود علاقات بينه وبين الدولة. تقوم سياسة الحياد التنافسي على افتراض أن الأسواق المحايدة تنافسيًا تخلق بيئة تنافسية عادلة ومتكافئة، مما يسمح بتوجيه الموارد نحو المنتجين الأكفاء، بغض النظر عن كونهم مملوكين للقطاع العام أو الخاص. وهذا بدوره يُحقق أقصى استفادة للمستهلكين.^٢

² OECD (2009), 'Policy Roundtables, State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality',

Introduction: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50251005.pdf>.

ومن حيث إن المنافسة تلعب دوراً أساسياً وإيجابياً سواء على مستوى الاقتصاد الوطني الداخلي أو نظيره الدولي^٣، فإنه من الضروري اتخاذ خطوات تضمن توفير بيئة اقتصادية تنافسية حرة وعادلة.^٤

وفي الوقت ذاته، عندما تتخذ الدولة قراراً بالمشاركة في الأنشطة التجارية، فمن الطبيعي أن يكون من مصلحتها تحقيق النجاح في هذا المجال.^٥ وكما تسعى الكيانات التجارية إلى استخدام جميع الأدوات المتاحة لتحقيق أهدافها، فإن الدولة أيضاً لا تكون بمنأى عن هذا الدافع، مما قد يحدو بها إلى استغلال المزايا التي تتمتع بها بحكم طبيعتها.^٦

³ For more details see:

Fletcher G. S., Legitimate yet Manipulative: The Conundrum of Open-Market Manipulation, Duke Law Journal, 2018, Vol. 68, pp. 479-554.

Mosca M., On the Origins of the Concept of Natural Monopoly: Economies of Scale and Competition, European Journal of the History of Economic Thought, 2008, Vol. 15, Issue 2, pp. 317-353.

⁴ For more details see: Yun M., An Analysis of the New Trade Regime for State-Owned Enterprises under the Trans-Pacific Partnership Agreement. Journal of East Asian Economic Integration, 2016, Vol., 20, No. 1, pp. 3-35.

⁵ For more details see: Shaver E. B., Two Paths to Development: Policy Channeling and Listed State-Owned Enterprise Management in Peru and Colombia, University of Pennsylvania Journal of Business Law, 2019, Vol., 21, no., 4, pp. 1006-1033.

⁶ For more details see:

وقد يشمل ذلك مجموعة من الممارسات المختلفة، مثل سنّ قوانين لا تستجيب لمتطلبات السوق بقدر ما تلبي احتياجات المؤسسات المملوكة للدولة، وغير ذلك من الإجراءات التي قد تخل بمبادئ المنافسة العادلة.^٧

ويقوم مبدأ الحياد التنافسي على تجنب مثل هذه الممارسات؛^٨ حيث يهدف إلى ضمان وجود مناخ تنافسي متكافئ لكل من الشركات الخاصة والمؤسسات

Cuniberti G., The International Market for Contracts: The Most Attractive Contract Laws, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 2014, Vol., 34, no., 3, pp. 455-517.

Willemys I., Disciplines on State-Owned Enterprises in International Economic Law: Are We Moving in the Right Direction? *Journal of International Economic Law*, 2016, Vol., 19, No., 3, pp. 657-680.

⁷ For more details see: Borlini L. S., When the Leviathan Goes to the Market: A Critical Evaluation of the Rules Governing State Owned Enterprises in Trade Agreements. *Leiden Journal of International Law*, 2019, Vol., 33, no., 2, pp. 1-32.

Goldeng E., Grunfeld L. A., Benito G., The Performance Differential between Private and State-Owned Enterprises: The Roles of Ownership, Management and Market Structure, *Journal of Management Studies*, 2008, Vol., 45, no., 7, pp. 1244-1273.

⁸ For more details see: Zwalf S., Competitive Neutrality in Public-Private Partnership Evaluations: A Non-Neutral Interpretation in Comparative Perspective, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2017, Vol. 39, no., 4, pp. 225-237.

المملوكة للدولة؛ وذلك لمنع الشركات المملوكة للدولة من التمتع بمزايا استثنائية^٩، الأمر الذي قد يؤدي بدوره - كنتيجة مباشرة - إلى احتكار القطاع الاقتصادي المعني.

ويرى الباحث أن هذا الأمر في غاية الخطورة؛ نظرًا لحقيقة متفق عليها، وهي أن الاحتكارات يكون لها تأثير سلبي على الاقتصاد،^{١٠} خصوصًا، عندما تكون الدولة هي الجهة المحتكرة للسلعة أو الخدمة، مما يزيد من صعوبة معالجة أو القضاء على هذا الاحتكار.

وبالتالي، فقد يبدو أن الدولة ناجحة في ممارسة أنشطتها، ليس لأنها تنافس منافسة حرة وعادلة، بل لأنها لا تواجه أي منافسة، ومن المحتمل ألا يكون لها أي منافسين على الإطلاق.^{١١} وهذا يزيد بشكل كبير من احتمالية أن تبتعد الهيئات الحكومية عن التزاماتها القانونية العامة، مما يدفعها إلى التركيز بشكل كبير على

^٩ For more details see: Healey D., Competitive Neutrality, and the Role of Competition Authorities: A Glance at Experiences in Europe and Asia-Pacific, Revista de Defesa da Concorrência, 2019, Vol. 7, no. 1, pp. 51-68.

^{١٠} For more details see: Kim M., Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-Owned Enterprises in Trade Agreements, Harvard International Law Journal, 2017, Vol. 58, No. 1, pp. 225-272.

^{١١} For more details see: Sakyi K. A., Public Corporation Monopolies – Case Study of Sale of Electricity Company of Ghana (ECG), Advances in Social Sciences Research Journal, 2019, Vol. 6, No. 4, pp. 148-167.

نجاح مؤسساتها الخاصة. ويجب اعتبار هذا السلوك تهديدًا خطيرًا، ليس فقط للاقتصاد، ولكن أيضًا للنظام القانوني ذاته.

ومن الجدير بالذكر أنه حتى في غياب الاحتكار، لا تزال الدولة قادرة على إلحاق ضرر كبير من خلال مشاركتها في الأنشطة التجارية ومنح مزايا كبيرة للشركات المملوكة لها. وهذا يؤثر سلبيًا على القطاع المعني بشكل ملحوظ،^{١٢} حيث تتعرض الشركات الخاصة المنافسة إلى الإقصاء، مما يضر بمصالحها الاقتصادية.

ثانيًا: أهمية تحقيق الحياد التنافسي

يهدف الحياد التنافسي إلى ضمان أن الشركات تتنافس على أساس الجدارة بغض النظر عن عوامل أخرى مثل الملكية أو الجنسية أو الشكل القانوني، مما يعني إمكانية تعزيز الحياد التنافسي عن طريق القضاء على وجود أية مزايا تنافسية غير مبررة يتمتع بها بعض المنافسين دون البعض الآخر مثل الدعم الحكومي.

حيث تساهم المنافسة بين المشروعات في تقديم العديد من الفوائد على مستوى الاقتصاد الكلي والجزئي. على مستوى الاقتصاد الجزئي، تعزز المنافسة رفاهية المستهلكين من خلال تحقيق أسعار أقل، وزيادة الخيارات، وتحسين جودة السلع والخدمات.^{١٣} على مستوى الاقتصاد الكلي، تعمل المنافسة بين الشركات على زيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي، والاستثمار وفرص العمل. في الواقع، تعزز المنافسة

¹² For more details see: Fox E., Healey D., When the State Harms Competition: The Role for Competition Law, Antitrust Law Journal, 2014, Vol. 79, No. 3, pp. 769-820.

¹³ OECD (2019), Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles, <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

الكفاءة التوزيعية^{١٤} من خلال السماح للشركات الأكثر كفاءة بالدخول إلى السوق وزيادة حصتها السوقية على حساب الشركات الأقل كفاءة، والتي قد تخرج من السوق ويتم استبدالها بشركات ذات إنتاجية أعلى.^{١٥} كما يمكن أن يمتد تأثير المنافسة إلى الأسواق المجاورة، مثل تحسين الإنتاجية وفرص العمل.^{١٦}

علاوة على ذلك، تعزز الأسواق التنافسية الابتكار عندما يكون من السهل دخول السوق أي أن عوائق دخول السوق منخفضة وعندما يمكن للمبتكرين الاستفادة من اختراعاتهم وتحقيق أرباح منها، مما يعطي الشركات حافزاً على الابتكار.^{١٧} كما تدفع المنافسة إلى تبني التكنولوجيا الحديثة، وكذلك التحسينات التنظيمية والإدارية حتى تتمكن الشركة من البقاء في المنافسة مع الشركات الأخرى.^{١٨}

¹⁴ For more details see Scherer and Ross, Industrial Market Structure and Economics Performance, Houghton Mifflin 3rd ed, 1990, Chs1 and 2.

¹⁵ CMA (2015), Productivity and competition: A summary of the evidence, <https://www.gov.uk/government/publications/productivity-and-competition-a-summary-of-the-evidence>.

¹⁶ OECD (2014), Factsheet on how competition affects macroeconomic outcomes, <https://www.oecd.org/daf/competition/factsheet-macroeconomics-competition.htm>.

¹⁷ OECD (2023), Competition and Innovation: A Theoretical Perspective, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-innovation-a-theoretical-perspective-2023.pdf>.

¹⁸ For more details see: Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), “The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence

ومن ثم، يمكن أن يؤدي الحفاظ على مبدأ تكافؤ الفرص بين المنافسين إلى جلب فوائد للمستهلكين والمجتمع بشكل عام. تشمل الأمثلة على ذلك:

- **زيادة في عدد الشركات الجديدة وخلق فرص عمل** عندما لا تحمي القوانين الشركات الموجودة بالفعل أو تعفيها من القواعد التي تفرض على الشركات الجديدة.
 - **تحقيق قيمة مقابل السعر في المشتريات العامة**، على سبيل المثال عندما لا تفضل الحكومة شركاتها الخاصة وتمنح العقود لمن يقدم أفضل عرض، بما يتماشى مع أساليب الممارسات الجيدة.
 - **استخدام أمثل للموارد المالية المحدودة**، كما يحدث عندما تقدم الحكومة الدعم الحكومي للمشروعات.^{١٩}
- وبالتالي، يرى الباحث أنه يمكن القول إن اعتماد سياسة الحياد التنافسي يحقق عدة فوائد إلى جانب تعزيز بيئة أكثر تنافسية، ومن هذه الفوائد:
- **قد تُجبر المؤسسات الحكومية على أن تصبح أكثر كفاءة.**
 - **قد تزيد من الشفافية الحكومية وتعالج مخاوف المنافسين من القطاع الخاص بشأن العدالة وتكافؤ الفرص.**
 - **قد تساعد الحكومة على تقييم واقعي لما إذا كان ينبغي عليها الاستمرار في نشاط تجاري معين.**

across Firms and the Role of Public Policy”, OECD Productivity Working Papers, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/63629cc9-en>.

^{١٩} انظر الفصل الثاني من هذا البحث.

بشكل عام، يُعتبر الحياد التنافسي شرطاً أساسياً لوجود أسواق تنافسية فعالة عندما تتنافس الكيانات الحكومية مع القطاع الخاص.

ثالثاً: تفسير تدخل الدولة:

للوصول إلى تحقيق الكفاءة في الأسواق التنافسية، فإنه يجب تخصيص وتوزيع الموارد بشكل فعال وتعظيم الرفاهية الاقتصادية. وإذا لم تتحقق الكفاءة والفعالية في تخصيص وتوزيع الموارد، فإن تدخل الدولة يعد أمراً ضرورياً في بعض الحالات. فمن الناحية الاقتصادية، يُفسّر تدخل الدولة عادةً من خلال مجموعتين رئيسيتين من الأهداف: ^{٢٠}

١. الاعتبارات المرتبطة بالكفاءة: وهي الحالات التي تغشل فيها الأسواق في العمل بكفاءة بمفردها، نتيجة لما يُعرف بقصور السوق "market failure". ويهدف التدخل في هذه الحالات إلى تصحيح بعض المشكلات مثل الآثار الخارجية "externalities"، والاحتكارات الطبيعية.

٢. الأهداف السياسية والاقتصادية الأخرى: وتشمل ضمان حصول جميع المواطنين على السلع والخدمات الأساسية، مثل المياه، والطاقة لضمان استقرار الإمدادات،

²⁰ Moss, D. and J. Cisternino (eds.), Regulation and Failure, The Tobin Project, 2009,

<https://tobinproject.org/books-papers/new-perspectives-regulation>.

وكذلك تشجيع بعض الصناعات الوطنية، توزيع المنتجات النادرة والحد من مخاطر بعض الأنشطة الاقتصادية.

تسعى الحكومة إلى تحقيق أهدافها من خلال التدخل في الأسواق بطرق مختلفة. ويمكن أن يكون هذا التدخل مباشرًا، عندما تعمل الحكومة كمشتري للسلع والخدمات أو كمشارك في السوق، أو غير مباشر، عندما تعمل كجهة تنظيمية أو تحاول التأثير على سلوك المستهلكين.^{٢١}

وتحدد توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أشكال التدخل المختلفة للدولة في الأسواق، مع التأكيد على ضرورة عدم الإضرار بالمنافسة أثناء السعي لتحقيق الأهداف السياسية، ما لم تتطلب أهداف السياسة العامة خلاف ذلك.^{٢٢}

²¹ Office of Fair Trading (2009), Government in markets. Why competition matters - a guide for policy makers, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284451/OFT1113.pdf.

²² أما سلوك الحكومة بصفتها مالكًا للمؤسسات، فقد تمت مناقشته بالتفصيل في توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بشأن مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة، التي تم تحديثها عام ٢٠٢٤، والتي تسمى "مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة (SOE) (Guidelines)".

OECD/LEGAL/0414 Available at <https://legalinstruments.oecd.org/api/print?ids=323&lang=en>.

ويتم تحقيق الحياد التنافسي عندما لا يكون أي كيان اقتصادي في السوق متمتعًا بمزايا أو معرضًا لعيوب تنافسية غير مبررة.^{٢٣}

وبناءً على ما سبق، يمكن تحديد الأساس النظري لمبدأ الحياد التنافسي على النحو التالي:

إذا شاركت الدولة في الأنشطة الاقتصادية، فلا ينبغي للمؤسسات المملوكة لها أن تتمتع بأي مزايا تنافسية لا يتمتع بها منافسيها. ويعد ذلك ضروريًا لضمان وجود بيئة تنافسية، ودعم النمو الطبيعي للاقتصاد، وتجنب وجود احتكار.

المبحث الثاني

تعريف مبدأ الحياد التنافسي من الناحية العملية

²³ OECD (2012), Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>.

تركز التوصية على الحفاظ على الحياد التنافسي عند تدخل الدولة من خلال وضع الإطار التنظيمي وإنفاذه، دور الحكومة كمشتري أو مورد للسلع والخدمات، التأثير على قرارات الموردين من خلال الدعم الحكومي، دعم تقديم الخدمات العامة، سواء من قبل الشركات الخاصة أو المملوكة للدولة.

لقد أصدرت العديد من الدول قوانين للمنافسة، ويُعد مدى تطبيق قوانين المنافسة على الأنشطة الحكومية قضية أساسية في الحياد التنافسي. ومع ذلك، لا تضمن هذه القوانين تحقيق تكافؤ الفرص في المنافسة بين الأعمال التجارية الحكومية والشركات الخاصة، حيث إنها لا تعالج المزايا التي قد تحصل عليها الكيانات الحكومية.

وكذلك هناك مشكلة مرتبطة بمبدأ الحياد التنافسي تكمن في وجود بعض الغموض بشأن الأساليب التي يمكن استخدامها لتطبيقه.^{٢٤} فلا يوجد نهج موحد وملزم يحدد الأدوات والآليات التي ينبغي اعتمادها لتحقيق هذا المبدأ.^{٢٥}

كما ذكرنا يمكن تلخيص مبدأ الحياد التنافسي-من الناحية النظرية- على النحو التالي: لا ينبغي للمؤسسات المملوكة للدولة أن تحظى بأي ميزة لمجرد كونها مملوكة للدولة.^{٢٦} ومن الناحية العملية، يمكن تنفيذ وتطبيق سياسات لمعالجة قضايا الحياد التنافسي في الدول بطرق مختلفة. ويعتمد ذلك على مدى تدخل الحكومة في السوق، ونهج الدولة تجاه دورها في السوق.

²⁴ For more details see: Valkama P., Virtanen M., Competitive Neutrality and Distortion of Competition: A Conceptual View, World Competition Journal, 2009, Vol. 32, No. 3, pp. 393-407.

²⁵ For more details see: Zwalf S., Op., Cit., pp. 225-237.

²⁶ For more details see: Huang K., Liu Z., Tian G., Promote Competitive Neutrality to Facilitate China's Economic Development: Outlook, Policy Simulations, and Reform Implementation: A Summary of the Annual SUFE Macroeconomic Report (2019–2020), Frontiers of Economics in China, 2020, Vol. 15, No. 1, pp. 1-24.

بحيث يتطلب تطوير سياسة الحياد التنافسي تنفيذ خطوات تضمن عدم حصول الكيانات الحكومية على ميزة غير عادلة عند التنافس مع القطاع الخاص أو في حالة إمكانية وجود منافسة فعالة، أو أن تكون هذه الميزة مقتصرة على حالات محدودة ومبررة بشكل جيد. ويمكن ضمان ذلك من خلال اتخاذ تدابير سلبية أو إيجابية.^{٢٧}

أولاً: التدابير السلبية

تشمل التدابير السلبية، من الناحية العملية، امتناع الدولة عن اتخاذ إجراءات معينة. وهذا يعني، في المقام الأول، أن تقوم الدولة بإصدار تشريعات تهدف إلى دعم المؤسسات المملوكة لها.²⁸

فكما ذكرنا، وفقاً لمبدأ الحياد التنافسي، لا يجوز للدولة إصدار تشريعات يكون الغرض منها أو أثرها دعم المؤسسات المملوكة للدولة.^{٢٩} وهذا يعني أنه لا

²⁷ For more details see: Krafve L. J., To Design Free Choice and Competitive Neutrality: The Construction of a Market in Primary Health Care, Scandinavian Journal of Public Administration, 2012, Vol. 15, No. 4, pp. 45-66.

²⁸ For more details see: Healey D., Smith R. L., Competitive Neutrality in Australia: Opportunity for Policy Development, Competition & Consumer Law Journal, 2018, Vol. 25, pp. 223-248.

²⁹ For more details see: Pan L., Construction of Public Enterprises with a Comprehensive Model in China: Principles, Foundations and Guarantees, Cambridge Journal of China Studies, 2019, Vol. 14, No. 4, pp. 16-30.

يجوز اتخاذ أي خطوات تستهدف النجاح التجاري للمؤسسات المملوكة للدولة، إلا إذا كانت هذه الإجراءات ستُتخذ وتطبق على جميع المؤسسات وليس المؤسسات المملوكة للدولة فقط.³⁰

ويمكن تقسيم هذه الإجراءات إلى ثلاث فئات رئيسية، والتي سيتم تفصيلها فيما يلي:

أ- التعديلات التشريعية الهادفة إلى خلق بيئة بها مميزات للمؤسسات المملوكة للدولة: في مثل هذه الحالة، قد تختار الدولة اعتماد تشريعات محددة مناسبة. ومما لا شك فيه أن ذلك يؤثر على وجود سوق تنافسية حرة وعادلة.³¹ ففي جميع الأحوال، من خلال اتخاذ مثل هذه الخطوات، تضمن الدولة أن تكون الشركة الواقعة تحت سيطرتها في وضع أكثر تميزاً مقارنةً بالمؤسسات الخاصة.³² ويرى الباحث أن أخطر أنواع التدخل هو أن تقوم الدولة بإنشاء احتكار من خلال تشريع موجه، بحيث ينص القانون على أن المؤسسة المملوكة للدولة هي الكيان الوحيد المسموح له بالعمل في مجال معين، بينما يتم استبعاد جميع الأطراف الأخرى من العمل بذات المجال.³³

³⁰ For more details see: Borlini L. S., Op., Cit., pp. 1-32.

³¹ For more details see: Ramaiah A. K., The Competition Neutrality in Malaysia: Challenges and Policy Options, Journal of International Business, Economics and Entrepreneurship, 2018, Vol., 3, no., 2., pp. 45-54.

³² For more details see: Pan L., Op., Cit., pp. 16-30.

³³ For more details see: Borlini L. S., Op., Cit., pp 1-32.

ومع ذلك، لا يعني ذلك أن التدخلات الأقل حدة، مثل إعفاء الشركات المملوكة للدولة من دفع الضرائب، ليست ضارة،^{٣٤} حيث يمكن أن يؤدي تنفيذها إلى تأثير سلبي كبير على بيئة المنافسة، مما قد يؤثر بشكل غير مباشر على الاقتصاد الوطني ككل.^{٣٥}

ب- إصدار قرارات إدارية لدعم المؤسسات المملوكة للدولة: في مثل هذه الحالات، تحاول الدولة أو إحدى هيئاتها، من خلال مجموعة من الإجراءات الإدارية، منح مزايا لشركاتها الخاصة.^{٣٦} قد يشمل ذلك نقل ملكية أصول إلى مؤسسة مملوكة للدولة،^{٣٧} أو تقديم خدمات لها مجاناً، أو اتخاذ إجراءات أخرى تعود عليها بالنفع.^{٣٨}

وفي جميع الأحوال، يؤدي ذلك إلى منح المستفيد ميزة كبيرة مقارنة بالمنافسين العاملين في نفس القطاع، مما يجعل تحقيق مبدأ الحياد التنافسي أمراً غير ممكن عملياً.

³⁴ For more details see: Graetz M. J., Warren A. C., Income Tax Discrimination: Still Stuck in the Labyrinth of Impossibility, The Yale Law Journal, 2012, Vol., 121, pp. 1118-1167.

³⁵ Sakyi K. A., Op., Cit., pp. 148-167.

³⁶ Borlini L. S., Op., Cit., pp 1-32.

³⁷ Modou D., Yun L. H., An Empirical Investigation of Causal Relationship of Chinese FDI to African Economies, International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, 2017, Vol., 7, no., 3, 199-207.

³⁸ Mason R., Knoll M. S., What Is Tax Discrimination? The Yale Law Journal, 2012, Vol., 121, pp. 1014-1116.

ج- إجراءات غير رسمية تهدف إلى منح ميزة تنافسية: تشمل هذه الحالات استخدام الدولة لنفوذها لدعم الشركات التابعة لها، مما يؤثر سلباً على الاقتصاد.^{٣٩}

ثانياً: التدابير الإيجابية

أما فيما يتعلق بالتدابير الإيجابية، فإنها تُعتبر بمثابة الإجراءات التي يجب اتخاذها لضمان تفعيل مبدأ الحياد التنافسي في المجال الاقتصادي المعني.^{٤٠}

وفي الواقع العملي، تعني هذه التدابير إنشاء إطار تشريعي وتنظيمي يهدف إلى تحقيق نتيجتين رئيسيتين:

أ- تقليل التداخل بين الدولة والكيان التجاري عن طريق وضع تشريعات ملزمة وليس مجرد توصيات غير ملزمة حيث إن هذه التشريعات تعد أمراً ضرورياً لضمان عدم

³⁹ For more details see: Lopes Júnior E. P., Camara S. F., Rocha L. G., Brasil A., Influence of Corruption on State-Owned Enterprise Expenditures, Brazilian Journal of Public Administration, 2018, Vol., 52, no., 4, pp. 695-711.

Dutta N., Sobel R., Does Corruption Ever Help Entrepreneurship? Small Business Economics, 2016, Vol., 47, no., 1, pp. 179-199.

⁴⁰ Sadiq K., Richardson C., Tax Concessions for Charities: Competitive Neutrality, the Tax Base and “Public Goods” Choice, Australian Tax Forum: Journal of Taxation Policy, Law and Reform, 2010, Vol., 25, no., 4., pp. 401-416.

سوف نتحدث عن ذلك بالتفصيل فيما بعد في الفصل الثالث من هذا البحث.

حصول المؤسسات المملوكة للدولة على مزايا معينة تتمتع بها الكيانات الخاصة.^{٤١} لذلك، يُوصى بسنّ لوائح تشريعية تستبعد تدخل السياسيين أصحاب المناصب العليا لدعم أي جهة خاصة.^{٤٢}

ب- مضاعفة جهود دعم المنافسة: يجب على الدولة دائماً السعي إلى تعزيز المنافسة في جميع القطاعات الاقتصادية،^{٤٣} خاصة تلك التي تشارك فيها المؤسسات المملوكة للدولة.^{٤٤} ونظراً لأن دخول الهيئات العامة إلى سوق معين قد يلحق ضرراً بالمصالح الخاصة العاملة فيه، يصبح من الضروري مضاعفة الجهود لضمان تحقيق الحياد التنافسي. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال دعم الشركات المستقلة وتمكينها من النمو والازدهار.^{٤٥}

علاوة على ذلك، تشمل الأساليب التي تضمن عدم حصول الهيئات الحكومية على ميزة غير عادلة مقارنةً بالشركات الخاصة الآتي:

- إعادة الهيكلة المؤسسية (Corporatization): تحويل الكيانات الحكومية إلى كيانات تجارية تعمل وفق أسس تجارية.
- الخصخصة (Privatization): نقل ملكية أو تشغيل بعض الكيانات الحكومية إلى القطاع الخاص.

⁴¹ Healey D., Smith R. L., Op., Cit., pp. 223-248.

⁴² Zwalf S., Op., Cit., pp. 225-237.

⁴³ Kim M., Op., Cit., pp. 225-272.

⁴⁴ Fox E., Healey D., Op., Cit., pp. 769-820.

⁴⁵ Zwalf S., Op., Cit., pp. 225-237.

- تعزيز الحوكمة الفعّالة: تحسين الشفافية والمساءلة.
 - تعزيز الاستقلالية والإفصاح: تطبيق قواعد صارمة لضمان استقلالية الكيانات الحكومية والالتزام بالإفصاح عن أنشطتها.^{٤٦}
- خلاصة القول، لكي يمكن تطبيق مبدأ الحياد التنافسي بشكل فعّال، يتعين على الدولة وهيئاتها اعتماد كلّ من التدابير السلبية والإيجابية. ومن خلال هذا النهج، يمكن ضمان عدم تأثير أنشطة المؤسسات المملوكة للدولة سلباً على القطاع الاقتصادي وشركات القطاع الخاص.

الفصل الأول

موقف التشريعات المختلفة من مبدأ الحياد التنافسي

سوف نتناول في هذا الفصل موقف التشريع المصري من مبدأ الحياد التنافسي في مبحث أول، ثم موقف التشريع الأسترالي من ذات المبدأ في مبحث ثاني، وأخيراً موقف التشريع الصيني من هذا المبدأ في مبحث ثالث.

المبحث الأول

موقف التشريع المصري من الحياد التنافسي

⁴⁶ See OECD (2012), 'Competitive Neutrality: A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices': <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>.

سوف نتطرق في هذا المبحث موقف التشريعات المصرية من مبدأ الحياد التنافسي من خلال سرد النصوص الدستورية المتعلقة بضمان الحياد التنافسي، ومدى وجود نصوص قانونية ملزمة في هذا الصدد، وكذلك سوف نستعرض الوثائق المختلفة التي تضمنت تنظيم هذا المبدأ مثل وثيقة سياسة ملكية الدولة، استراتيجية الحياد التنافسي، وإرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة.

المطلب الأول

موقف التشريعات المصرية من مبدأ الحياد التنافسي

سوف نتناول في هذا المطلب موقف الدستور المصري من مبدأ الحياد التنافسي، وكذلك موقف قانون المنافسة المصري رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥، وقانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

أولاً: موقف الدستور المصري من مبدأ الحياد التنافسي

لقد اهتم الدستور المصري بمبدأ الحياد التنافسي عن طريق النص على بعض المبادئ والأهداف التي يقوم عليها النظام الاقتصادي المصري حيث تنص المادة ٢٧ من دستور جمهورية مصر العربية على أنه يقوم النظام الاقتصادي في مصر على مجموعة من الأهداف الأساسية، تشمل الشفافية والحوكمة، منع الممارسات الاحتكارية، تشجيع الاستثمار، تعزيز القدرة التنافسية، مراعاة التوازن المالي والتجاري،

فرض الضرائب بشكل عادل، تنظيم آلية السوق، كفالة أنواع الملكية المختلفة، وتحقيق التوازن بين مصالح مختلف الأطراف المعنية بهدف حماية حقوق المستهلكين والعمال.

٤٧

وبالتالي لن تتحقق المنافسة الحرة والعادلة التي تشجع الاستثمار وتمنع الممارسات الاحتكارية بدون الوصول إلى تحقيق الحياد التنافسي بين جميع المشروعات بغض النظر عن ملكيتها؛ سواء كانت مملوكة للدولة أو الشركات الخاصة.

ثانياً: موقف القوانين المصرية من مبدأ الحياد التنافسي

١- موقف قانون المنافسة المصري من مبدأ الحياد التنافسي

لم ينص قانون المنافسة المصري على مبدأ الحياد التنافسي، بينما نص في المادة الأولى من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ على أن "تكون ممارسة النشاط الاقتصادي على

^{٤٧} تنص المادة ٢٧ من الدستور المصري على أنه " يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر.

ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمي المستهلك. ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون. "

النحو الذي لا يؤدي إلى منع حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها، وذلك كله وفقاً لأحكام هذا القانون.^{٤٨}

فمن حيث المبدأ، يطبق قانون المنافسة على كل المشروعات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً، ولكن نظراً لبعض الاعتبارات قرر المشرع المصري عدم تطبيق نصوص قانون المنافسة على المرافق العامة التي تديرها الدولة بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر. ففي ذلك، تنص المادة ٩ من قانون حماية المنافسة على أن "لا تسري أحكام هذا القانون بالنسبة للمرافق العامة التي تديرها الدولة بطريق مباشر.

وللجهاز بناءً على طلب ذوي الشأن أن يخرج من نطاق الحظر كل أو بعض الأفعال المنصوص عليها في المواد (٦، ٧، ٨) المرافق التي تديرها بطريق غير مباشر، إذا كان من شأن ذلك تحقيق المصلحة العامة أو تحقيق منافع للمستهلك تفوق آثار الحد من حرية المنافسة، وذلك وفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.^{٤٩}

^{٤٨} المادة الأولى من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

^{٤٩} المادة التاسعة من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ والمعدلة بموجب قانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠١٤.

وقد كان نص المادة قبل التعديل كالاتي: لا تسري أحكام هذا القانون بالنسبة للمرافق العامة التي تديرها الدولة وللجهاز بناءً على طلب ذوي الشأن أن يخرج من نطاق الحظر كل أو بعض الأفعال المنصوص عليها في المواد (٨، ٧، ٦) المرافق العامة التي تديرها شركات خاضعة لأحكام القانون الخاص إذا كان من شأن ذلك تحقيق المصلحة العامة أو تحقيق منافع للمستهلك تفوق آثار الحد من حرية لمنافسة، وذلك وفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

وكذلك تنص المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية لذات القانون على أنه "لا تسري أحكام هذه اللائحة بالنسبة للمرافق العامة التي تديرها الدولة".^{٥٠}

وكذلك تنص المادة ١٥ على أن "للجهاز بناءً على طلب ذوي الشأن أن يخرج من نطاق الحظر كل أو بعض الأفعال المنصوص عليها في المواد (٦، ٧، ٨) المرافق التي تديرها بطريق غير مباشر، إذا كان من شأن ذلك تحقيق المصلحة العامة أو تحقيق منافع للمستهلك تفوق آثار الحد من حرية المنافسة".^{٥١}

ويستشف من هذا النص أن المشرع حدد حالتين للاستثناء: الأولى تتعلق بالمرافق العامة التي تتولى الدولة إدارتها بشكل مباشر، حيث جاء هذا الاستثناء مطلقاً. أما الحالة الثانية، فتتعلق بإدارة المرافق العامة بطريقة غير مباشرة، ولكن هذا الاستثناء جاء مقيداً بشروط محددة يجب تحققها.

وتتمثل هذه الشروط إما في تحقيق مصلحة عامة أو تحقيق منافع تفوق آثار الحد من حرية المنافسة، ويتطلب الشرط الأول إجراء توازن بين الفوائد المحتملة للمصلحة العامة والآثار المضادة للمنافسة، ويرى الباحث أن ذلك أمر صعب لأنه لا يمكن إجراء هذا التوازن بسهولة.^{٥٢}

^{٥٠} المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية للقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ والمعدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٥٠٩ لسنة ٢٠١٦.

^{٥١} المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ والمعدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٥٠٩ لسنة ٢٠١٦.

^{٥٢} وفي ذلك وازنت محكمة العدل الأوروبية بين الفوائد المحتملة للمصلحة العامة والآثار المضادة للمنافسة كما تبنت المحكمة مبدأ مفاده أنه كلما كانت الآثار المناهضة للمنافسة أقل، وازدادت القيمة المتوقعة للمصلحة العامة، كان من الأسهل تبرير السلوك قيد الدراسة.

وكذلك قد فرقت المادة سائلة الذكر بين المرافق العامة التي تديرها الدولة بطريق مباشر والمرافق العامة التي تديرها الدولة بطريق غير مباشر. وبناء على ذلك، فإن بعض الممارسات تكون غير محظورة، وذلك إذا قامت بها الدولة أو إحدى مؤسساتها أو هيئاتها العامة عند إدارتها لمرفق عام، أو إذا قام بها شخص من أشخاص القانون الخاص الذي يتولى إدارة المرفق ويشترط في هذه الحالة الأخيرة صدور قرار من جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، بناء على طلب ذوي الشأن، بإخراج الممارسات المنصوص عليها في المواد ٦، ٧، ٨ من نطاق الحظر، وذلك بشرط أن تؤدي هذه الممارسة إلى تحقيق المصلحة العامة، أو تحقيق منافع للمستهلك تفوق آثار الحد من حرية المنافسة.^{٥٣}

See e.g., the rulings in Case T-30/89 Hilti v Commission [1991] ECR II-1439 (upheld on appeal in Case C-53/92 P Hilti v Commission [1994] ECR I-667) and Case T-83/91 Tetra Pak International v Commission (Tetra Pak II) [1994] ECR II-755 (upheld on appeal in Case C-333/94 P Tetra Pak International v Commission [1996] ECR I-5951).

^{٥٣} ويتضح من ذلك أن محل الاستثناء هو المرافق العامة، وتعريف المرفق العام قد يكون على أساس شكلي أو موضوعي. فمن الناحية الشكلية، المرفق العام هو النشاط الذي تقوم به الهيئات والأشخاص الإدارية، وبالتالي يركز هذا الاتجاه على صفة القائم بالنشاط بغض النظر عن طبيعة أو هدف النشاط الذي تقوم به هذه الهيئات أو الأشخاص.

انظر د. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، ص ٣٤٨.

يرى البعض^{٥٤} أن المقصود بالمرافق العامة التي تديرها الدولة بشكل مباشر ليس جميع أنواع المرافق، وإنما يقتصر على المرافق العامة الإدارية دون المرافق العامة الاقتصادية. ويرجع ذلك إلى أن قانون المنافسة ينظم فقط الأنشطة الاقتصادية، والتي تمارسها المرافق العامة الاقتصادية، ولا يمتد ليشمل الأنشطة الإدارية التي تضطلع بها المرافق العامة الإدارية.

إلا أننا لا نتفق مع هذا الرأي حيث جاء نص القانون عام بشأن استثناء الموافق العامة التي تديرها الدولة بطريق مباشر من تطبيق أحكام قانون المنافسة دون تخصيص نوع معين من المرافق ولا اجتهد مع صراحة النص.

وقد استظهرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن "المستقر عليه في مقام تفسير أحكام أي من النصوص التشريعية، أن يكون التعويل بالأساس على العبارات التي صاغ بها المشرع النص التشريعي، وعدم تأويل عبارة بمعزل عن الأخرى وإنما كمنظومة واحدة، وأنه من القواعد الأصولية في التفسير أن العام يبقى على عمومته ما لم يرد ما يُخصّصه، وأن المطلق يبقى على إطلاقه ما لم يرد ما يُقيده، وأنه لا اجتهد مع صراحة النص، ولا يجوز الانحراف عن إرادة المشرع عن طريق التفسير أو التأويل أيًا كان الباعث على ذلك؛ إذ إن دلالة منطوق النص وصريح عباراته هي أقوى الدلالات في التفسير".^{٥٥}

^{٥٤} د. صبري السنوسي، تعليق على قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، المؤتمر السنوي التاسع، كلية الحقوق - جامعة المنصورة بعنوان: "تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الضارة"، ٢٩ و ٣٠ مارس ٢٠٠٥، ص ١٦.

^{٥٥} الفتوى رقم ٩٧٢ لسنة ٢٠٢٤ ملف رقم ١١٦/١/٨٨ بتاريخ ٢٩/٦/٢٠٢٤ وتاريخ جلسة ٢٠٢٤/٦/١٢.

وهنا يثور التساؤل عن كيفية تحقيق الحياد التنافسي في ضوء هذه المادة التي تستثني صراحة مرافق الدولة من تطبيق قانون المنافسة مما يستحيل معه تحقيق مبدأ الحياد التنافسي الذي يتطلب المنافسة العادلة بين الشركات المملوكة للدولة وشركات القطاع الخاص.

علاوة على ذلك -كما ذكرنا- لا يوجد نص في قانون المنافسة المصري يحكم الحياد التنافسي، على الرغم من أن بعض الوثائق قد أشارت إلى موضوع الحياد التنافسي مثل: وثيقة سياسة ملكية الدولة، استراتيجية الحياد التنافسي، وإرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة. إلا أن هذه الوثائق لا تتمتع بالصفة الإلزامية التي تتمتع بها التشريعات. وسوف نتناول ما نصت عليه هذه الوثائق من أهمية مبدأ الحياد التنافسي بالتفصيل فيما بعد.

٢- قانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

يعتبر قانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بمثابة خطوة كبيرة نحو تحقيق تطور في مجال الحياد التنافسي^{٥٦} وقد دخل حيز التنفيذ في يوليو ٢٠٢٣، والذي يتناول إلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم للجهات الحكومية في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

^{٥٦} قانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

وينص القانون على أنه، مع عدم الإخلال بالاتفاقيات الدولية المعمول بها في جمهورية مصر العربية، والإعفاءات المقررة للأعمال والمهام العسكرية ومقتضيات الدفاع عن الدولة وحماية الأمن القومي ، وكذلك الإعفاءات المقررة عن أنشطة تقديم الخدمات المرفقية الأساسية ، تلغى الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة بموجب نصوص القوانين واللوائح والقرارات لصادرة لجهات الدولة من وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة التي لها موازنات خاصة، والكيانات والشركات المملوكة للدولة أو التي تساهم في ملكيتها ، وذلك فيما يتعلق بالأنشطة الاقتصادية أو الاستثمارية التي تباشرها ، وتخضع للقوانين المنظمة لهذه الأنشطة.^{٥٧}

وكذلك تنص المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لذات القانون على أنه يسري حكم إلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم، المقرر بالمادة (١) من القانون، على جميع الأنشطة الاستثمارية أو الاقتصادية التي تباشرها جهات الدولة، وذلك بهدف إلغاء المعاملة التفضيلية لها بما يضمن تحقيق المساواة وتعزيز قواعد المنافسة العادلة بين هذه الجهات وبين غيرها، وتخضع للقوانين المنظمة هذه الأنشطة.

ويعد من قبيل الأنشطة الاستثمارية أو الاقتصادية المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة إنتاج سلع، أو بيعها، أو تقديم خدمات أيًا كان نوعها، أو منح حقوق

^{٥٧} المادة الأولى من قانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

استغلال، مما يباشره القطاع الخاص أو المستثمرون من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين عادة.^{٥٨}

وبموجب المادة الثالثة من هذا القانون، يتم اعتبار أي نص يتعارض مع ما دُكر أعلاه باطلاً.

المطلب الثاني

موقف الوثائق المصرية من مبدأ الحياد التنافسي

هناك عدد من الوثائق تناول مبدأ الحياد التنافسي مثل وثيقة سياسة ملكية الدولة، استراتيجية الحياد التنافسي، وإرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة، وسوف نتناول شرح هذه الوثائق بالتفصيل الآتي:

أولاً: وثيقة سياسة ملكية الدولة

تستعرض هذه الوثيقة العناصر الرئيسية لسياسة ملكية الدولة في مصر، بما في ذلك أهدافها مثل زيادة معدلات النمو الاقتصادي، تمكين القطاع الخاص، وحوكمة وجود الدولة في الأنشطة الاقتصادية؛ بالإضافة إلى العملية المتبعة لتحديد ما إذا كان يجب الحفاظ على وجود الأصول المملوكة للدولة أو الخروج منها في الفترة الزمنية المقبلة.^{٥٩}

^{٥٨} المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

^{٥٩} وثيقة سياسة ملكية الدولة، ٢٠٢٢، ص ٥

أما بالنسبة لمفهوم الحياد التنافسي الذي تتضمنه وثيقة سياسة ملكية الدولة، فهو يتطابق مع تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)،^{٦٠} حيث يهدف الحياد التنافسي إلى ضمان معاملة جميع الشركات العاملة في السوق على قدم المساواة، في السوق — سواء كانت شركات خاصة محلية أو أجنبية، أو شركات مملوكة للدولة (SOEs)، أو الكيانات الاقتصادية التي تديرها أو تشرف عليها المؤسسات الحكومية أي يجب أن تتنافس على قدم المساواة وفقًا لنفس الإطار التنظيمي، دون وجود أي تمييز بينهم.^{٦١}

ثانيًا: استراتيجية الحياد التنافسي

كان الهدف الثاني من استراتيجية الهيئة العامة للمنافسة للفترة ٢٠٢١-٢٠٢٥-٢٠٣٠ تماشيًا مع رؤية مصر ٢٠٣٠- هو الحد من أي قوانين أو سياسات أو قرارات تعوق المنافسة الحرة. ولتحقيق هذا الهدف، وضعت الهيئة استراتيجية للحياد التنافسي المبادئ المتعلقة بالحياد الضريبي، وحياد الديون، وحياد التنظيم والتشريع، والحياد في المشتريات العامة، وذلك لضمان المساواة بين الشركات الخاصة والشركات المملوكة للدولة، وكذلك المساواة فيما بين الشركات الخاصة نفسها.^{٦٢} لذلك وضعت الاستراتيجية بعض المبادئ للحد من تأثير التواجد الحكومي الذي قد يخلق مزايا غير عادلة، ويمكن تفصيل هذه المبادئ كما يلي:

^{٦٠} انظر المبحث التمهيدي من هذا البحث.

^{٦١} وثيقة سياسة ملكية الدولة، ٢٠٢٢، ص ١٧

^{٦٢} استراتيجية الحياد التنافسي المصرية، ٢٠٢١-٢٠٢٥ ص ٣، متاحة على الموقع التالي:

www.eca.org.eg

١- **الحياد الضريبي:** يتطلب تطبيق نفس معدلات الضرائب والإعفاءات على جميع الشركات العاملة في السوق متى تساوت مراكزهم.

٢- **الحياد في المديونيات:** يتيح لجميع الشركات المشاركة في السوق الحصول إلى رأس المال بنفس التكلفة، مما يحد من وجود تمييز في الحصول على تمويل من البنوك المملوكة للدولة.

٣- **الحياد التنظيمي والتشريعي:** يتضمن أن تلتزم جميع الشركات في السوق بنفس الإطار التنظيمي، حيث يتم محاسبة جميع الشركات وفقاً لنفس القوانين واللوائح، بما في ذلك قوانين المنافسة، من أجل منع بعض الشركات من التمتع بميزة تنافسية على حساب الشركات الأخرى.

٤- **الحياد في المشتريات العامة:** الذي يتحقق من خلال تبني أساليب تقديم العروض التنافسية في العقود العامة، وضمان الشفافية في عمليات المشاركة في الإجراءات التعاقدية، وتوفير الفرصة لجميع الشركات للمشاركة.^{٦٣}
ومن النتائج الإيجابية للحياد التنافسي ما يلي:

- **إزالة عوائق دخول السوق والتوسع فيه** وتجنب إنشاء الكيانات المسيطرة في الأسواق المختلفة.
- **تشجيع المنافسة القائمة على الجدارة**، مما يؤدي إلى تراجع الشركات الأقل كفاءة من حيث الحصة السوقية أو التواجد في السوق، وفي المقابل يمنح الشركات الأكثر كفاءة فرصة لاستغلال مواردها بشكل أكثر فعالية.

^{٦٣} استراتيجية الحياد التنافسي المصري، مرجع سابق، ص ٣.

• **تحقيق اليقين القانوني**، مما يعزز ثقة المستثمرين في دخول السوق ويحفز زيادة تدفقات الاستثمارات الأجنبية والمحلية، وتعزيز مناخ المنافسة للشركات الصغيرة والمتوسطة لمساعدتها على دخول السوق والمنافسة وخلق فرص عمل جديدة.

• **تحسين رفاهية المستهلكين** من خلال خفض التكاليف، وتحسين الجودة، وتعزيز الابتكار، والتطوير.

• **تحسين توزيع الموارد بكفاءة** عبر الاقتصاد المصري، سواء بين الشركات العاملة في نفس القطاع أو تلك التي تتمتع بمعدلات إنتاجية مختلفة. ومن خلال اتخاذ الخطوات التالية، تأمل مصر في خلق بيئة تنافسية عادلة في السوق:

أولاً: تفعيل استراتيجية الحياد التنافسي لجهاز حماية المنافسة عبر إنشاء اللجنة العليا لدعم سياسات المنافسة والحياد التنافسي برئاسة رئيس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء وممثلي الهيئات المعنية، وهو ما تحقق بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٩٥ لعام ٢٠٢٢.^{٦٤}

وقد أسند رئيس الوزراء الأمانة الفنية للجنة إلى جهاز حماية المنافسة المصري، وذلك لكي يقوم الجهاز بمراجعة أي قرارات، أو تشريعات، أو لوائح، أو سياسات قد تحد من المنافسة.

كما تم إنشاء إدارة متخصصة داخل جهاز حماية المنافسة، وذلك لدعم سياسة المنافسة والحياد التنافسي، وكان ذلك في مايو ٢٠٢٢ عندما صدر قرار رئيس مجلس إدارة حماية المنافسة رقم ١٧ لسنة ٢٠٢٢ بإنشاء إدارة سياسات المنافسة والحياد

^{٦٤} قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٩٥ لسنة ٢٠٢٢.

التنافسي، وذلك بهدف معالجة الشكاوى من المستثمرين والمواطنين ومراقبة أي تدابير تنظيمية قد تؤثر سلباً على المنافسة.

من الخطوات الأخرى هو تحفيز الجهات الإدارية على تطبيق أحكام المادة ١١ (٥) من قانون حماية المنافسة من خلال طلب رأي الهيئة العامة للمنافسة بشأن القرارات والتشريعات واللوائح والسياسات التي قد تؤثر على المنافسة. وكذلك تثقيف موظفي الجهات الإدارية حول الحياد التنافسي ووضع إرشادات لتعزيز سياسات المنافسة والحياد التنافسي.

وتتولى هذه الإدارة التحقيق في القضايا أو المبادرة في الأمور المتعلقة بالإجراءات الحكومية المناهضة للمنافسة. تُحال نتائج التحقيقات إلى اللجنة العليا التي يرأسها رئيس الوزراء وعضويتها تشمل وزارة التخطيط والسياسة الاقتصادية ووزارة العدل ووزارة التجارة والصناعة، حيث تقوم اللجنة بدراسة المسائل ثم اتخاذ قرارات ملزمة ضد الجهات الحكومية التي أصدرت الإجراءات المناهضة للمنافسة، مع إلزامها بإلغاء أو تعديل هذه الإجراءات. وقد اتخذت اللجنة قرارات في قطاعات الغذاء والغاز والتبغ.^{٦٥}

⁶⁵ Twenty-First Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy Room XIX, Palais des Nations, Geneva 5-7 July 2023 Opening Plenary Dr. Mahmoud Momtaz Chairman Egyptian Competition Authority (ECA), Egypt, p. 2 - 3.

Available at https://unctad.org/system/files/non-official-document/ccpb_IGECOM2023_OP_Egypt_en.pdf.

ثانياً، يتم فحص وتقييم كل إجراء يتم تنفيذه لضمان بيئة تنافسية. ويتحقق هذا الهدف من خلال استخدام مؤشرات الأداء وغيرها من المؤشرات الاقتصادية لإجراء تقييم دوري من قبل الجهات المختصة لتحديد تأثيرات سياسة ملكية الدولة.

كما يتم إعداد تقارير دورية تفصيلية حول حصة الحكومة في الشركات المملوكة للدولة وتقييم أدائها بطريقة مشابهة لتلك التي تُعتمد في الشركات الخاصة، بهدف تطوير استراتيجيات الإصلاح وتحسين الأداء، بالإضافة إلى سن جميع القوانين والمبادئ التي تضمن شروطاً عادلة للمنافسة في عمليات المشتريات الحكومية، فضلاً عن تقييم قواعد الشفافية والإفصاح المتعلقة بأداء الشركات المملوكة للدولة وأنشطة الأعمال العامة.

ثالثاً، تعزيز فعالية دور جهاز حماية المنافسة حيث وافقت لجنة الشؤون الاقتصادية بمجلس النواب من حيث المبدأ على تعديل قانون حماية المنافسة في فبراير ٢٠٢١، مما يتيح للجهاز مراقبة التركيز الاقتصادي مسبقاً، وتعزيز دور الجهاز من خلال منحه الاستقلالية التامة لضمان تطبيق الحياد التنافسي وتنفيذ القانون بشكل فعال. تعتمد الاستراتيجية التامة على المبادئ الأربعة المذكورة سابقاً: الحياد الضريبي، حياد الديون، الحياد التنظيمي والتشريعي، والحياد في المشتريات العامة. وتحدد الاستراتيجية الركائز التالية لتحقيق الحياد التنافسي:

١. إرساء الإطار المؤسسي: يشمل إنشاء إدارة متخصصة لدعم سياسة

المنافسة والحياد التنافسي داخل الهيئة العامة للمنافسة "Policy and Advocacy Department"، وإنشاء اللجنة العليا لدعم سياسة المنافسة والحياد التنافسي، كما ذكرنا سابقاً.

٢. إرساء الإطار التنظيمي: يشمل تشجيع الهيئة العامة للمنافسة على إبداء الرأي في مشروعات القوانين والسياسات والقرارات التي قد تؤثر على المنافسة، وفقاً لنص المادة ١١ فقرة (٥) من قانون حماية المنافسة.

وكذلك يشمل وضع إرشادات لدعم سياسات المنافسة والحياد التنافسي. تتضمن هذه الإرشادات شرحاً مفصلاً ومبسّطاً للمنهجية المعتمدة في تقييم مختلف الأدوات التنظيمية، وتأثيرها على المنافسة، وسبل تحقيق الأهداف المرجوة دون الإضرار بها. ويتم نشر هذه الإرشادات وتعميمها عبر كتاب دوري تصدره رئاسة مجلس الوزراء، يوجّه إلى جميع الجهات في الدولة لضمان توافق تلك الأدوات مع مبادئ الحياد التنافسي.^{٦٦}

٣. تثقيف العاملين بالجهات الحكومية حول الحياد التنافسي.

يُعَدّ رفع كفاءة العاملين في الدولة وتعزيز الوعي بأحكام المنافسة والحياد التنافسي، وترسيخهما كثقافة لدى الموظفين والمسؤولين في مختلف الجهات الحكومية، الضمانة الحقيقية للالتزام بسياسات المنافسة والحياد التنافسي. ويتم تحقيق ذلك من خلال الخطوات التالية:

^{٦٦} وفي عام ٢٠٢١، أعدّ الجهاز إرشادات خاصة بتنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، متضمنة خطوات لتعزيز مبادئ الحياد التنافسي في المشتريات العامة، وقد تم تعميمها على الجهات المعنية من خلال كتاب دوري صادر عن رئاسة مجلس الوزراء.

• إطلاق حملة واسعة لدعم الحياد التنافسي داخل الجهات الإدارية بالدولة، حيث يلتزم الجهاز بعقد ورشة عمل شهرية على الأقل في الوزارات والهيئات والجهات الحكومية المختلفة، للتعريف بمبادئ الحياد التنافسي وآليات التوافق معها.

• إدراج مادة خاصة بدعم سياسات المنافسة والحياد التنافسي ضمن الدورات التأهيلية للقيادات والكوادر الإدارية في الدولة، مثل البرامج التدريبية المقدمة في الأكاديمية الوطنية للتدريب، والأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال التعاون مع هذه الجهات والعمل على تضمين هذه المادة في مناهجها التدريبية.

٤. التقييم الدوري لفعالية تطبيق مبادئ الحياد التنافسي: يشمل التقييم اللاحق (ex-post assessment) لآثار سياسة الحياد التنافسي

وكذلك يقوم الجهاز بإعداد مؤشر لتقييم الحياد التنافسي "Competitive Neutrality Index"، إلا أنه لم يتم نشر المؤشر بعد، لكنه يُعتبر رقمًا يمثل ما يُعتبر "محايدًا تنافسيًا" (في سوق معين لعام معين)، والذي ينتج عن معادلة يتم جمع بياناتها من تحقيقات الهيئة العامة للمنافسة واستبيان يتم تعبئته من قبل المتنافسين في السوق. سيتم استخدام هذا المؤشر من قبل الهيئة لاكتشاف القطاعات التي تحتاج إلى تدخل، وكذلك لقياس تأثير التشريعات على المنافسة في الأسواق، مما يسهل من القيام بالتقييم الدوري لفعالية مبادئ الحياد التنافسي بشكل منهجي وموحد.

ثالثًا: إرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة

تستند إرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة التي ستُشار إليها لاحقًا بالإرشادات، إلى إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة لسنة ٢٠١٥. توفر هذه الإرشادات إطار عمل للهيئة العامة للمنافسة في تقييم الإجراءات الحكومية المناهضة للمنافسة، وكذلك للجهات الحكومية المعنية بصياغة وإصدار هذه الإجراءات.^{٦٧}

ويتم تقييم القوانين واللوائح التنظيمية عبر أربع مراحل.

المرحلة الأولى هي فحص الأسواق المتأثرة بالأدوات التنظيمية. يتم تحديد الأسواق التي قد تتأثر بالأداة التنظيمية، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وفي ذلك عرف قانون المنافسة في المادة ٣ السوق المعنية بأنها "السوق التي تقوم على عنصرين هما المنتجات المعنية والنطاق الجغرافي".^{٦٨} وكذلك نصت المادة ٦ من اللائحة التنفيذية من ذات القانون على أنه يقصد بالسوق المعنية السوق التي تقوم على عنصرين هما المنتجان المعنية والنطاق الجغرافي على النحو الآتي:

^{٦٧} إرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة، ٢٠٢٢.

Available at www.eca.org.eg

^{٦٨} المادة ٣ قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

أولاً: المنتجات المعنية: هي المنتجات التي يعد كل منها، من وجهة نظر المستهلك، بديلاً عملياً وموضوعياً للآخر، ويؤخذ في الاعتبار عند تحديد وجهة نظر المستهلك المشار إليه - على وجه الخصوص - الآتي:

- ١- تماثل المنتج محل الفحص مع منتج آخر في الخواص أو الاستخدام.
 - ٢- مدى قدرة المشتريين على التحول من المنتج محل الفحص إلى منتج آخر نتيجة للتغير النسبي في السعر أو نتيجة لأي عوامل تنافسية أخرى.
- وفي هذه الحالة، يجوز الأخذ في الاعتبار ما إذا كان البائعون يتخذون قراراتهم التجارية على أساس تحول هؤلاء المشتريين من المنتج محل الفحص إلى منتج آخر نتيجة للتغير النسبي في السعر أو نتيجة لأي عوامل تنافسية أخرى.
- ثانياً - النطاق الجغرافي:** هو المنطقة الجغرافية التي تتجاسر فيها ظروف التنافس مع أخذ فرص التنافس المحتملة في الاعتبار، وذلك كله وفقاً لأي من المعيارين الآتيين:

- ١- مدى قدرة المشتريين للمنتج المعنى على الانتقال من المنطقة الجغرافية محل الفحص إلى منطقة أخرى في مصر أو خارجها نتيجة للتغير النسبي في السعر أو نتيجة للعوامل التنافسية الأخرى.
- ٢- مدى قدرة البائعين للمنتج المعنى في مصر أو خارجها على الانتقال إلى المنطقة الجغرافية محل الفحص التي يتواجد فيها مشتري المنتج المعنى نتيجة للتغير النسبي في السعر أو نتيجة للعوامل التنافسية الأخرى.^{٦٩}

^{٦٩} المادة ٦ من اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

ويؤخذ في الاعتبار عند تحديد مدى قدرة المشتريين أو البائعين الواردة في البندين (١)،
(٢) سالف الذكر من (ثانيا) الآتي:
(أ) تكاليف النقل بين المنطقة الجغرافية محل الفحص والمناطق الجغرافية الأخرى،
بما في ذلك تكلفة التأمين، والوقت اللازم لتزويد المنطقة الجغرافية محل الفحص
بالمنتج المعنى من مناطق جغرافية أخرى في مصر أو من الخارج.
(ب) القيود الجمركية وغير الجمركية على المستويين المحلي والخارجي.
وتعرف مذكرة المفوضية لتعريف الأسواق المعنية سوق المنتجات المعنى بأنه يشمل "جميع
المنتجات و/ أو الخدمات التي تعتبر متبادلة أو يمكن استبدالها من المستهلك بسبب
خصائص المنتجات، وأسعارها واستخدامها المقصود" ^{٧٠}.

ويمكن قياس إمكانية استبدال المنتجات عن طريق النظر إلى قدرة مستهلكي
منتج المشروع (أ) على التحول إلى منتجات مشروع آخر استجابةً لارتفاع سعر المنتج
(أ). ويعتمد ذلك على تأثير زيادة الأسعار الكبيرة على الطلب. فإذا كانت زيادة السعر
غير مجدية للمشروع (أ)، أي أن خسارة المبيعات لصالح المنافسين تفوق الأرباح
الناتجة عن رفع السعر، فمن المرجح أن يكون منتج المشروع (أ) ومنتجات المنافسين
ضمن نفس سوق المنتجات. وفي الحالات التي لا يمكن فيها إجراء تحليل كمي،
يمكن تحديد سوق المنتجات بناءً على معايير نوعية، مثل خصائص المنتجات.

⁷⁰ Commission Notice on the definition of the relevant market for the purpose of the community competition law, OJ 1997 C 372/5, para. 7.

وكذلك أعدت المفوضية مذكرة حول تعريف السوق المعنية، تضمنت شرحاً للخطوات العملية التي تتبعها عند تحليل السوق. وعُرِّفت السوق الجغرافية المعنية بأنها المنطقة التي تتميز بالآتي:

١- مشاركة الشركة أو الشركات الخاضعة للتحليل في عرض المنتجات والخدمات وطلبها.

٢- تماثل ظروف المنافسة بدرجة كافية داخل هذه المنطقة.

٣- اختلاف ظروف المنافسة فيها عن تلك السائدة في المناطق المجاورة.^{٧١}

ويجب أيضاً تحديد خصائص هذه الأسواق، مثل عوائق دخول السوق وهيكل السوق الذي يهدف إلى تقييم القوة السوقية للأشخاص الحاليين في السوق؛ فكلما زادت الحصة السوقية لأي جهة تعمل في السوق، كان ذلك مؤشراً على امتلاكها قوة سوقية كبيرة

⁷¹ Commission Notice on the definition of the relevant market for the purpose of Community competition law, OJ 1997 C 372/5, para. 8.

See e.g., Case 27/76, United Brands Company and United Brands Continental BV v Commission (1978) ECR 207, paras. 11.

See e.g., also Case 247/86, Societe alsacienne et Lorraine de telecommunications et d'électronique (Alsatel) v SA Novasam (1988) ECR 5987.

عندما استنتجت المفوضية وجود سيطرة على السوق المعنية، رُفِضت هذه النتيجة لأنها استندت إلى تعريف خاطئ للسوق الجغرافية.

وفي المرحلة الثانية، يتم تقييم الآثار المناهضة للمنافسة، مثل القوانين التي تعزز السيطرة أو تقيّد دخول السوق، أو التي تشجع على التواطؤ، أو التي تزيد من التكاليف اللازمة للمنافسة في السوق، أو القواعد التمييزية. وما يهمنا الحديث عنه في هذا الصدد هو القواعد التمييزية أو التقديرية وهي تلك القواعد التي قد تؤثر على آليات السوق من خلال منح بعض العاملين في السوق مزايا على حساب منافسيهم، دون أن يكون ذلك مرتبطاً بكفاءتهم أو جودة منتجاتهم. وتشمل هذه القواعد ما يلي:^{٧٢}

أ- عدم المساواة في تطبيق المعايير والقواعد:

ويحدث ذلك من خلال:

- تطبيق الأدوات التنظيمية بطرق تمييزية لصالح الشركات القائمة في السوق.
- منح امتيازات أو مزايا لكيانات معينة دون منافسيها.
- فرض أوضاع تمييزية لأنشطة معينة، مثل استبعاد أحد المنتجات البديلة دون مبررات موضوعية أو مهلة زمنية كافية، مما يؤدي إلى خروج منتجي هذه المنتجات من السوق.

ب- خلو القواعد من معايير موضوعية:

^{٧٢} إرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة، ٢٠٢٢، ص ١٤.

ويشمل ذلك:

- عدم تحديد شروط واضحة لمنح التراخيص في الأدوات التنظيمية.
- غياب آليات رقابية لمراجعة قرارات منح أو رفض التراخيص.
- إمكانية إلغاء التراخيص أو التصاريح دون ضوابط موضوعية.

ج- الإخلال بمبدأ الحياد التنافسي:

ويحدث عندما تُمنح معاملة تفضيلية لشركة على حساب أخرى، سواء كانت مملوكة للدولة أو للقطاع الخاص. مثال على ذلك: تفضيل بعض الشركات في العقود التي تنظمها الجهات العامة، أو اشتراط تحقيق المؤسسات المملوكة للدولة لمعدل عائد تجاري معين.

أما المرحلة الثالثة فيتم فيها مراجعة وتقييم مبررات التدخل. يتم النظر فيما إذا كان هناك قصور في السوق أو أهداف أخرى مثل المساواة والعدالة التوزيعية، تشجيع بعض الصناعات الوطنية والحد من مخاطر بعض الأنشطة الاقتصادية. قد تتوقف الهيئة العامة للمنافسة عند هذه المرحلة إذا كان هناك هدف يبرر الإجراء الحكومي ويمنع اعتباره غير مشروع.^{٧٣} ثم تأتي المرحلة الرابعة والأخيرة، حيث يحدد الجهاز البدائل وإمكانية اتخاذ تدابير تصحيحية.^{٧٤}

^{٧٣} إرشادات جهاز حماية المنافسة، مرجع سابق، ص ١٧، ١٨.

^{٧٤} إرشادات جهاز حماية المنافسة، مرجع سابق، ص ١٩-٢١.

في المرحلة الأخيرة، يتم النظر في خمسة مبادئ:

١. الحل الأنسب هو البديل الذي يعالج الهدف السياسي الأساسي ويكون أقل ضررًا على المنافسة.
٢. الأدوات التي تعتمد على السوق تكون عادةً أفضل من الضوابط المباشرة.
٣. الأدوات التنظيمية التي تستهدف النتائج تكون عادةً أفضل من تلك التي تستهدف التصميم.
٤. في حالة وجود قصور في السوق نتيجة نقص أو عدم تماثل المعلومات، فإن الإجراءات التصحيحية التي تزيد من المعلومات المتاحة للعاملين في السوق تعد الوسيلة الأكثر فعالية.
٥. يجب أن تكون الإجراءات الحكومية موجهة إلى المرحلة التي يوجد بها قصور دون المراحل الأخرى.

يمكن أن يكون تقييم الهيئة العامة للمنافسة إما تقييمًا سابقًا (قبل إصدار الإجراء الحكومي) ^{٧٥} أو تقييمًا لاحقًا (بعد أن يصبح الإجراء ساريًا). يتم إجراء التقييم السابق

^{٧٥} وذلك استنادًا إلى المادة ١١ من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أنه "ينشأ جهاز يسمى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية يكون مقره القاهرة الكبرى وتكون له الشخصية الاعتبارية العامة، يتبع الوزير المختص، ويتولى على الأخص ما يلي:

٥- إبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بتنظيم المنافسة.

بهدف تقليل الآثار المناهضة للمنافسة المحتملة، بينما يتم إجراء التقييم اللاحق لتقييم أيضًا الجدوى الفنية والعملية لاعتماد إجراء أقل تقييدًا من خلال أخذ الأمور التالية في الاعتبار:

١. الوضع القانوني للأدوات التنظيمية الحالية.
 ٢. السلطات والإجراءات اللازمة لتنفيذ الإجراءات التصحيحية.
 ٣. الآثار المترتبة على الإجراءات التصحيحية.
 ٤. مطالبة جهاز حماية المنافسة بالقيام بتقييم الأداة التنظيمية الحالية من حيث تأثيرها على المنافسة في الأسواق وما إذا كان هناك بدائل أقل تقييدًا للمنافسة.
- تساعد هذه التقييمات في تحديد ما إذا كان من الممكن تبني بدائل أقل تأثيرًا على المنافسة، مع مراعاة العوامل القانونية والتنظيمية والاقتصادية المرتبطة بالإصلاح.

مدى الزامية الوثائق المذكورة أعلاه

إن الوثائق المذكورة تحدد الأهداف السياسية، الأولويات، والاتجاهات العامة للحكومة أو لبعض القطاعات المحددة. إلا أن هذه الوثائق لا تتمتع بالقوة القانونية

٦- إبداء الرأي في التشريعات أو السياسات أو القرارات من شأنها الإضرار بالمنافسة وذلك من تلقاء نفسه أو بناء على طلب مجلس الوزراء أو الوزارات أو الجهات المعنية وتلتزم الجهات المعنية بأخذ رأي جهاز حماية المنافسة في شأن مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بتنظيم المنافسة."

ولا تُعتبر ملزمة قانونًا. إنها تُعتبر بمثابة إطار عمل أو دليل للهيئات الحكومية حيث إن التزام الجهات المعنية بالوثائق السياسية غالبًا ما يكون طوعيًا. وكما ذكرنا سابقًا، فيما يتعلق بالحياد التنافسي، يتبع جهاز حماية المنافسة نموذج الدعوة؛ فعندما يتم تقديم شكوى أو تقوم الهيئة بالتحقيق من تلقاء نفسها، تقوم بإجراء تحقيق ثم تُخطر الكيان المخالف وتوصي بوقف الممارسة أو تعديل القانون أو اللائحة التي تنتهك مبدأ الحياد التنافسي. إذا كانت الشركة المملوكة للدولة لم تبدأ بعد في العمل، فإن مجلس الوزراء يرسل للهيئة القوانين أو اللوائح التي ستدخل حيز التنفيذ، ويطلب منها تحديد ما إذا كانت هناك أي مخاوف تنافسية. في كلتا الحالتين، فإن سلطة الهيئة تكون محدودة إلى حد كبير حيث تقوم بإبداء الآراء وتقديم التوصيات وفقًا للمادة ١١ من قانون حماية المنافسة.

المبحث الثاني

موقف المشرع الأسترالي من مبدأ الحياد التنافسي

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى إصلاحات سياسة المنافسة في أستراليا في مطلب أول، ثم بعد ذلك نناقش تنفيذ سياسة الحياد التنافسي في أستراليا من الناحية العملية.

المطلب الأول

إصلاحات سياسة المنافسة الوطنية في القانون الأسترالي (NCP)

في منتصف التسعينيات، نفذت أستراليا إصلاحات واسعة النطاق لقوانين وسياسات المنافسة بهدف إنشاء سوق وطنية تنافسية، وذلك عن طريق تطبيق إطار أكثر فعالية لسياسة المنافسة. تهدف هذه الإصلاحات إلى تحسين الكفاءة، وزيادة الإنتاجية، وتشجيع الابتكار، وقد جاءت بعد مراجعة شاملة لقوانين وسياسات المنافسة.

وقد خلصت نتائج المراجعة، والمعروفة باسم تقرير هيلمر (Hilmer Report)،^{٧٦} إلى أن تطبيق سياسة منافسة وطنية فعالة في أستراليا يتطلب معالجة بعض الإصلاحات الرئيسية، ومن بين هذه الإصلاحات تحقيق الحياد التنافسي بين الشركات المملوكة للدولة والقطاع الخاص.

لقد تم الأخذ ببعض الإصلاحات وتم تنفيذها بموجب سياسة المنافسة الوطنية كما يلي:^{٧٧}

⁷⁶ For more details see: Thomas K. Cheng, Ioannis Lianos, and D. Daniel Sokol, Competition and the state, Stanford University Press, Stanford, California, 2014, pp. 209-210.

See also Report of the Independent Committee of Inquiry into the Trade Practices Act, National Competition Policy, AGPS Canberra (the "Hilmer Report") (1993).

⁷⁷ The Hilmer Report concluded that an effective competition policy for Australia should address six main concerns:

- 1- Anticompetitive conduct of firms.
- 2- Unjustified regulatory restrictions on competition.
- 3- Inappropriate structures of public monopolies.

١. توسيع نطاق قوانين المنافسة: شمل ذلك تطبيق قوانين المنافسة على جميع الأنشطة التجارية في البلاد، بما في ذلك الشركات الحكومية.

٢. الحد من الاستثناءات القانونية: تقليص قدرة أي ولاية أو إقليم على إعفاء الأنشطة التجارية من قوانين المنافسة من خلال قوانين أو لوائح أخرى.

٣. تعديلات على قوانين المنافسة: إدخال تغييرات جوهرية لضمان فاعلية القوانين في تعزيز المنافسة.^{٧٨}

كما تضمنت الإصلاحات تنفيذ عدد من الآليات الهيكلية والإجرائية الأخرى، مثل: الالتزام بمبادئ المنافسة، وتطبيق الحياد التنافسي، وضمان عدم منح الشركات الحكومية مزايا غير عادلة عند منافستها للقطاع الخاص.

يرى الباحث أنه تُعد هذه الإصلاحات نموذجًا يمكن الاستفادة منه في تطوير سياسات المنافسة في الأنظمة القانونية الأخرى، بما في ذلك التشريع المصري، لتوفير بيئة تنافسية عادلة تُحفز الابتكار وتعزز النمو الاقتصادي.

4- Denial of access to certain facilities that are essential for effective competition.

5- Monopoly pricing.

6- Competitive neutrality when government businesses compete with private firms.

^{٧٨} كان قانون المنافسة في استراليا يُعرف باسم قانون الممارسات التجارية لعام ١٩٧٤. أما الآن، يُعرف قانون المنافسة الأسترالي باسم قانون المنافسة والمستهلك لعام ٢٠١١؛ وهو نسخة معدلة ومحدثة من قانون الممارسات التجارية لعام ١٩٧٤.

من بين الإصلاحات التي قامت بها بعض الحكومات في أستراليا، كان هناك مراجعة شاملة لجميع القوانين التي تحد من المنافسة؛ وإصلاحات هيكلية للاحتكارات لتحقيق منافسة حرة وعادلة مع المشروعات الأخرى، وكذلك وجود رقابة على الأسعار. وقد أدت هذه الإصلاحات إلى إدخال برنامج شامل، منظم، ومتسق على المستوى الوطني للحيد التنافسي، مما جعل أستراليا تتبع آلية تنفيذ كاملة للحيد التنافسي.^{٧٩}

لقد كان من الملاحظ وجود معاملة تفضيلية وتمييزية للأعمال الحكومية مما كان يسبب ضرر للمنافسة وفعالية الإنتاج. كانت هناك إصلاحات مثل إعادة الهيكلة المؤسسية (Corporatization)،^{٨٠} والتجارية (Commercialization)، والخصخصة، والعطاءات التنافسية، والعقود التنافسية قد بدأت قبل تطبيق سياسة المنافسة الوطنية (NCP).^{٨١}

⁷⁹ See Hilmer Report, p. 293.

OECD (2014), 'Competitive Neutrality: National Practices in Partner and Accession Countries', p. 8.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP\(2013\)1/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP(2013)1/FINAL&docLanguage=En).

⁸⁰ Hilmer Report, Op., Cit., at 300, recognized that "corporatization" alone would be adequate and that an appropriate model required five basic principles: clarity and consistency of objectives; management authority and accountability; performance monitoring; effective rewards and sanctions; and competitive neutrality.

⁸¹ Hilmer Report, Op., Cit., at 295, noted that distortions relating to government business enterprises are generally "less deliberate and

ومع ذلك، أوصى تقرير هيلمر ببرنامج شامل من الإصلاحات لمواجهة المشكلات الناجمة عن الشركات المملوكة للدولة حيث إن التقرير اعترف بأن: "إن مشاركة الحكومة في الأسواق التنافسية يؤدي إلى أضرار كبيرة لهذه الأسواق. على وجه الخصوص، عندما تتمتع الحكومة بمجموعة من المزايا التنافسية بسبب ملكيتها، بما في ذلك الإعفاء من الضرائب". حدد تقرير هيلمر المزايا المشتركة التي تتمتع بها الأعمال الحكومية على النحو التالي:

- الحصانة من الضرائب والرسوم المختلفة.
- الحصانة من متطلبات تنظيمية معينة.
- الضمانات الحكومية الصريحة أو الضمنية على الديون.
- أسعار فائدة تفضيلية على القروض.

transparent and typically flow from a failure to reform laws, policies, and practices to keep abreast of developments as bureaucratic and monopolistic enterprises move to more commercial and competitive operating environments."

For more details see Ian Hanrahan, *Becoming Competitively Neutral*, Trade Prac. L.J. 2004, Vol. 19.

See also Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, and Financial Management and Accountability Act 1997. New consolidated regulation, the Public Governance, Performance and Accountability Act and attached rules become fully operational on 1 July 2014.

- عدم الحاجة إلى حساب مصاريف الاستهلاك.
 - عدم الحاجة إلى تحقيق معدل عائد تجاري على الأصول.
 - الحصانة من الإفلاس.^{٨٢}
- تعتبر هذه المزايا غير العادلة التي تتمتع بها الشركات الحكومية محورية في الأضرار التي تؤثر على المنافسة، ولذلك كانت الإصلاحات تهدف إلى الحد من تأثيرها وتعزيز بيئة تنافسية عادلة.^{٨٣}
- واتفقت حكومات أستراليا والولايات والأقاليم على مجموعة من المبادئ السياسية لتنفيذ الحياد التنافسي مدعومة بترتيبات مؤسسية.^{٨٤}

⁸² Hilmer Report, Op., cit., p. 296.

^{٨٣} وفي بعض الأحيان، تعمل الشركات المملوكة للدولة في سوق احتكاري لا يوجد فيه منافسة حقيقية، وسوق تنافسية تتنافس فيها مع الشركات الخاصة، مما يؤدي إلى وجود دعم غير عادل بحيث تستفيد الشركة المملوكة للدولة من أرباحها لدعم أنشطتها في السوق التنافسية، مما يضر بالمنافسة.

ومن ناحية أخرى، تواجه الشركات المملوكة للدولة عدة صعوبات تؤثر على قدرتها التنافسية مثل الالتزام بتقديم خدمات للمجتمع بأسعار منخفضة، مما جعل هيلمر يشير في تقريره إلى صعوبة تحديد هل الشركة المملوكة للدولة لديها ميزة عادلة أم أنها تعاني من بعض الصعوبات بسبب طبيعتها؟

⁸⁴ The principles adopted in relation to competitive neutrality were:

- Government business should not enjoy any net competitive advantage by virtue of their ownership when competing with other businesses.

وتسهم هذه الإصلاحات في تقديم تسعير أكثر كفاءة، مع وجود تخصيص أفضل للموارد، وتوفير أموال الحكومة من خلال الاستخدام الأفضل للبنية التحتية،

- Government businesses competing against other firms within their traditional markets should be subject to measures that effectively neutralise any net competitive advantage resulting from their ownership.

Unless exceptional circumstances exist, those advantages should be neutralised within one year of the introduction of competition:

a. where the government business has traditionally provided services directly to the public there should be a presumption that this be achieved through corporatisation; and

b. where the government business has traditionally provided services only to other government entities, this may be achieved through corporatisation or the application of effective pricing directions.

- Government businesses should not compete against other businesses outside their traditional markets without being subject to measures that effectively neutralise any net competitive advantage flowing from their ownership. No transition period should be permitted in this setting:

a. where the government business has traditionally provided services directly to the public there should be a presumption that this be achieved through corporatisation; and

b. where the government business has traditionally provided services only to other government agencies, this may be achieved through corporatisation or the application of effective pricing directions. (Intergovernmental Competition Principles Agreement).

وزيادة الشفافية والكفاءة في تقديم خدمات المجتمع، وزيادة جودة الخدمات نتيجةً لتحسين مراقبة الأداء.^{٨٥}

وكذلك يمكن القول إنه من بين المزايا الأخرى للحياد التنافسي هو زيادة المشاركة من القطاع الخاص في الصناعات، وتحقيق كفاءة أكبر، وخدمات أفضل، وأسعار تعكس التكاليف للمستخدمين.^{٨٦}

في أسواق الاحتكار التقليدية، حدد تقرير هيلمر قضايا مختلفة تتعلق بالحياد التنافسي. ففي الأسواق التنافسية، كان من الواضح أنه لم يكن مناسباً أن تستمر الشركات الحكومية في الاستفادة من مزايا تنافسية ضد منافسين جدد قد يكونون أكثر كفاءة. عندما تدخل الشركات الحكومية أسواقاً جديدة، قد تأخذ حصصاً من السوق من منافسين أكثر كفاءة إذا لم يتم معالجة قضايا الحياد التنافسي.

لم تشترط الحكومة الأسترالية في أي وقت أن تتحول الشركات الحكومية إلى شركات خاصة قبل أن يتم السماح لها بالمنافسة مع الشركات الخاصة، على الرغم من أن البعض كان يرى هذه الخصخصة تعتبر الحل الأساسي لمعالجة المزايا التنافسية التي تتمتع بها الشركات الحكومية مثل الإعفاءات الضريبية.

⁸⁵ National Competition Council (1997), 'Competitive Neutrality Reform: issues implementing clause 3 of the Competition Principles Agreement', p. 2.

⁸⁶ National Competition Council (2003), 'Assessment of Government Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms' <http://ncp.ncc.gov.au/docs/2003%20assessment.pdf>.

إلا أنه تبين أن ذلك الحل لا يكون مناسباً في جميع الحالات، لذلك أوصى تقرير هيلمر بأنه يجب أن تحسب الأسعار التي تقدمها الشركات الحكومية على أساس التكلفة الاقتصادية الحقيقية، ويشمل ذلك التكاليف المباشرة مثل الأجور والتكاليف غير المباشرة مثل تكاليف الإقامة والتكاليف الضمنية مثل الأرباح والضرائب.^{٨٧}

ويرى الباحث أنه على الرغم من أن هذه التوصيات قد لا تكون فعالة مثل الخصخصة، إلا أنها في بعض الأحيان قد تكون مفيدة لمعالجة مشكلات المزايا التنافسية.

علاوة على ذلك، أوصى تقرير هيلمر بإنشاء هيئة وطنية مستقلة، وهي “مجلس المنافسة الوطني”، لتطوير وتحسين هذه المبادئ، ولتقديم تقارير عن التقدم المحرز في هذا الشأن وفي جميع إصلاحات سياسة المنافسة الوطنية على مدى فترة عشر سنوات.

وكان السبب وراء نجاح هذا النظام وجود نظام حوافز مالية اتبعته الحكومة الاتحادية لتحفيز الولايات والأقاليم على تطبيق قانون المنافسة بحيث يجوز للمجلس أن يوقف هذه الحوافز إذا لم تحرز الولاية أو الإقليم تقدماً كافياً.

وقد تم تنفيذ سياسة الحياد التنافسي رسمياً بموجب “اتفاق المبادئ التنافسية بين الحكومات”، الذي وقعته الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات والأقاليم.^{٨٨}

⁸⁷ Hilmer Report, Op., Cit., p. 302.

⁸⁸ The Intergovernmental Competition Principles Agreement was signed on 25 February 1994. Available at <http://www.coag.gov.au/node/52>. The competitive neutrality obligations are part of Clause 3.

وبموجب هذا الاتفاق، اتفق الموقعون صراحةً على فرض الضرائب الاتحادية والإقليمية بالكامل أو نظام معادل للضرائب على الشركات الحكومية الكبيرة،^{٨٩} كما يتضمن الاتفاق:

- فرض رسوم على ضمان ديون الشركات الحكومية: وذلك لتعويض الميزة التنافسية التي تتمتع بها الشركات الحكومية عندما تضمن لها الحكومة قروضها، مما يجعلها تحصل على تمويل بشروط أفضل من الشركات الخاصة.
- خضوع الشركات الحكومية لنفس اللوائح التي تطبق على الشركات الخاصة مثل قوانين حماية البيئة.^{٩٠}

وبذلك إذا قامت الجهات الحكومية بأنشطة تجارية، فإنه يكون مطلوباً منها تطبيق مبادئ الحياد التنافسي بحيث لا تتمتع بميزة غير عادلة عند منافستها مع الشركات الخاصة، أو على الأقل تقوم بتحديد أسعار السلع والخدمات بشكل يعكس التكاليف الحقيقية.^{٩١}

ومن الجدير بالملاحظة أنه تم تنفيذ هذا النهج لسياسة الحياد التنافسي فقط إذا كانت الفوائد المحققة من التنفيذ تفوق تكاليفه.^{٩٢}

⁸⁹ A full and detailed list of the types of business activities which the NCC thought 'should be considered for competition reform' in this context appears in National Competition Council (1997), p. 11.

⁹⁰ Intergovernmental Competition Principles Agreement, clause 3(4).

⁹¹ See OECD (2012), 'Competitive Neutrality: Maintaining a level playing field between public and private business', p. 11.

⁹² Intergovernmental Competition Principles Agreement, clause 3(6).

وبعد ذلك، كجزء من التقييم المستمر لسياسة المنافسة، بموجب "اتفاقية الإصلاحات المتعلقة بالمنافسة والبنية التحتية" بين الحكومة الاتحادية والولايات والأقاليم في عام ٢٠٠٦، تم توسيع التزامات الحياد التنافسي للولايات والأقاليم المشاركة لتشمل تقديم تقارير بها شفافية والالتزامات الأخرى المتعلقة بـ "الشركات الحكومية المشاركة في أنشطة تجارية كبيرة".

وعلى الرغم من أن تقدم الحياد التنافسي ومعالجة الشكاوى المتعلقة به كان يتم الإبلاغ عنها داخل كل ولاية وإقليم بشكل منفرد، فإن المتطلبات الجديدة كانت تلزم كل ولاية بتقديم تقرير رسمي إلى مجلس المنافسة الوطني، مما يضمن الجدية والامتثال الفعلي لتطبيق سياسة الحياد التنافسي وعدم الاكتفاء بالتقارير الداخلية.^{٩٣}

المطلب الثاني

تطبيق سياسة الحياد التنافسي في أستراليا

من الناحية العملية، يتطلب تطبيق سياسة الحياد التنافسي أن يتم اتخاذ قرارات التسعير في الشركات الحكومية بطريقة تنافسية مع تلك التي تتخذها الشركات الخاصة، وذلك من خلال أولاً تحديد جميع التكاليف.^{٩٤}

⁹³ See for example '2010-2011 Heads of Treasuries Competitive Neutrality Matrix Report', June 2012:

http://archive.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2006-02-10/index.cfm.

It contains a detailed report on compliance with CN principles for all government businesses in the Commonwealth, states and territories.

⁹⁴ See Commonwealth Competitive Neutrality Guidelines (1998), p. 7.

وتتطلب الخطوة الثانية إضافة عناصر معينة تضمن تحقيق الحياد التنافسي مثل معدل العائد التجاري، والضرائب ذات الصلة على المستوى الاتحادي والمحلي، الحياد التنظيمي، وحياد الديون.^{٩٥}

وكذلك أخذ التزامات الخدمة المجتمعية في الاعتبار يعد أمرًا مهمًا، ومع ذلك، بموجب سياسة الحياد التنافسي، لا يمكن تنفيذ التزامات الخدمة المجتمعية إلا بناءً على توجيه صريح من التشريع أو قرار من مجلس الوزراء، وذلك يسمح بالأخذ في الاعتبار التكلفة الحقيقية لهذه الالتزامات على المجتمع.^{٩٦}

يتم توجيه القرارات بشأن ما إذا كانت الإصلاحات الخاصة بالحياد التنافسي مناسبة وفقًا لتقييم يفيد بأن فوائد الإصلاح تفوق تكاليفه، وذلك وفقًا لاتفاق مبادئ المنافسة بين الحكومات.^{٩٧} تشمل العوامل التي قد تكون ذات صلة أمورًا تتعلق بمصالح المستهلكين، التنافسية العامة للأعمال التجارية، التنمية المستدامة بيئيًا، الرفاهية الاجتماعية والمساواة، علاقات العمل، الصحة والسلامة المهنية، النمو الاقتصادي والتنمية الإقليمية، والتخصيص الفعال للموارد.^{٩٨}

إن مصطلح “الميزة التنافسية الصافية” (Net Competitive Advantage) هو عنصر أساسي في مفهوم الحياد التنافسي، ولا يعني هذا المصطلح أن “المزايا” في مجال ما تعوض “العيوب” في مجال آخر، بل يجب تقييم

^{٩٥} انظر المبحث الأول من الفصل الأول من هذا البحث.

^{٩٦} See Commonwealth Competitive Neutrality Guidelines (1998), p. 19.

^{٩٧} Intergovernmental Competition Principles Agreement, clause 1(3).

^{٩٨} See National Competition Council (1997), p. 12.

كل ميزة أو عيب على حدة لأن خلط المزايا بالعيوب يعوق التقييم الصحيح، وبالتالي يودي إلى عدم وجود توزيع فعال للموارد في السوق.^{٩٩}

أولاً: إجراءات الشكاوى

يتم التحقيق في الشكاوى من قبل هيئات مستقلة في الحكومة الاتحادية وفي كل ولاية وإقليم، ويشمل ذلك وجود محكم مستقل يقدم أسباباً رسمية لحكمه ويقوم باتخاذ تدابير تصحيحية. وقد تم تقديم بعض الشكاوى بشأن خرق مبادئ الحياد التنافسي في الحكومة الاتحادية والولايات والأقاليم.^{١٠٠}

⁹⁹ Trembath, A. (2002), 'Competitive Neutrality: Scope for Enhancement', National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra 13. The author notes that the following issues were clarified by COAG in November 2000:

- Government businesses not subject to the executive control of government, such as universities, could take a 'best endeavors' approach.
- a range of costing methods constitute 'full cost attribution' (for example, fully distributed cost, marginal cost and avoidable cost).
- competitive processes were not required for delivery of CSOs, and governments are free to determine who receives payments or subsidies, but they must be transparent, costed and funded directly by government.

¹⁰⁰ For more details see Healey, D., 'Competitive Neutrality: Addressing Government Advantage in Australian Markets', 2015.

See also Drexel J. (ed), State Initiated Restraints of Competition, Cheltenham, UK, Edward Elgar publishing, 2015.

من أهم الأمثلة على اتباع نهج مراجعة الحياد التنافسي في بيئة تنظيمية معقدة هو تنفيذ شبكة الانترنت فائق السرعة الأسترالية. ففي عام ٢٠١١، تقدم ثلاثة منافسين بشكاوى ضد سلوك شركة NBN Co، وهي شركة تم تأسيسها في عام ٢٠٠٩ كمؤسسة حكومية مملوكة للدولة حيث تم تأسيسها من قبل الحكومة الفيدرالية لتصميم وبناء وتشغيل شبكة الانترنت فائق السرعة عبر أستراليا بهدف معالجة العديد من الإخفاقات السوقية في هذا المجال.^{١٠١}

وكانت الحكومة تستهدف توصيل حوالي ٩٣٪ من المنازل والمدارس وأماكن العمل الأسترالية بالشبكة، مما يوفر إنترنت بسرعة عالية للمستخدمين. وكان من المخطط أن تستمر عملية تركيب الألياف إلى المباني حتى عام ٢٠٢٠. وكانت الشركة تملك خطة تجارية، مجلس إدارة مستقل، وكان من المقرر تمويلها من قبل الحكومة.

زعم الشاكسون أن هذه الشركة لم تلتزم بسياسة الحياد التنافسي في عدة نواحٍ حيث تم الادعاء بأنه كان يتم توفير البنية التحتية والاتصالات مجانًا للشركة وهو خيار غير متاح للقطاع الخاص ويُعتبر ذلك خرق لمبادئ الحياد التنافسي. وكانت هناك أيضًا شكاوى أخرى تتعلق بعدم وجود عدالة أو شفافية في عمليات المناقصة الخاصة بها، ومعايير التشغيل الخاصة بها، ودورها في تحديد نطاق شبكة الانترنت فائق السرعة.

قام مكتب شكاوى الحياد التنافسي للحكومة الأسترالية (CNCO) بتقييم التزام الشركة الفعلي والمخطط مع متطلبات الضرائب والديون والحياد التنظيمي. ووجد أن

¹⁰¹ See National Broadband Companies Act 2011.

بعض المزايا التنافسية التي تتمتع بها الشركة كانت بسبب الحجم الكبير لنشاطاتها وليس ملكيتها للدولة، وبعض الشكاوى تتعلق بمسائل ليس لها صلة بالحياد التنافسي.

102

خلاصة القول، على الرغم من أن العديد من شكاوى المنافسين لم تكن مبررة، إلا أن شركة NBN Co كانت لا تزال بحاجة إلى معالجة عدد من أنشطتها لضمان الامتثال الكامل لسياسة الحياد التنافسي.

ثانيًا: مراجعة سياسة المنافسة الأسترالية

لقد قامت الحكومة الأسترالية الجديدة التي تم انتخابها في سبتمبر ٢٠١٣ بإجراء "مراجعة شاملة ومستقلة" لقانون وسياسة المنافسة الأسترالية، "اعترافًا بحقيقة أن الاقتصاد الأسترالي قد تغير بشكل كبير منذ عام ١٩٩٣". تُعد هذه المراجعة

¹⁰² Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office Investigation No 14, 24 November 2011:

<http://www.pc.gov.au/agcnco/publications/investigation/nbnco>.

See also:

<http://www.pc.gov.au/agcnco/publications/investigation/petnet>.

ومع ذلك، أوصي مكتب شكاوى الحياد التنافسي للحكومة الأسترالية (AGCNCO) بأن تقوم الحكومة باتباع الشفافية في التزامات الخدمة المجتمعية ولم يعتبر أن اقراض المساهمين في شركة NBN Co يعد خرقًا لسياسة الحياد التنافسي، وكذلك قرارات ن قرارات الوزراء ليست خرقًا لسياسة الحياد التنافسي طالما أنها لم تعف الشركة من القوانين واللوائح التي تنطبق على منافسيها.

الأكثر شمولاً منذ مراجعة هيلمر.^{١٠٣} وهي مراجعة واسعة النطاق، تعتمد على الأهداف السياسية التالية:

١. يجب ألا يتمكن أي منافس في السوق من القيام بأي تصرفات مناهضة للمنافسة وضد المصلحة العامة.

٢. يجب تحديد الإصلاحات الاقتصادية الجزئية التي تعزز الإنتاجية، مع التركيز على تحقيق المنافسة العادلة والشفافة والمفتوحة التي تدفع الإنتاجية، وزيادة الأجور، وتحسين مستويات المعيشة.

٣. يجب ألا تكون الحكومة بديلاً عن القطاع الخاص حتى يكون هناك منافسة في الأسواق.

٤. يجب أن يكون هناك حرص على إزالة عبء التنظيم على الأعمال التجارية قدر الإمكان عند تقييم التكاليف والفوائد المتعلقة بتنظيم المنافسة.^{١٠٤}

وكذلك ركزت المراجعة على النظر في مشاركة الحكومة في الأسواق من خلال الشركات المملوكة للدولة، والملكية المباشرة للأصول، وسياسة الحياد التنافسي، بهدف تقليل مشاركة الحكومة عندما لا يكون هناك حاجة واضحة للمصلحة العامة.

¹⁰³ The Dawson Review, which reported in 2003, was more concerned with amendment of competition law itself, rather than competition policy. See <http://tpareview.treasury.gov.au/content/termsofref.asp> for the Dawson Terms of Reference and <http://tpareview.treasury.gov.au/content/report.asp> for the Report.

¹⁰⁴ See 'Competition Policy Review: Terms of Reference': <http://competitionpolicyreview.gov.au/terms-of-reference/>. These terms of reference were released in March 2014.

ويشير ذلك إلى وجود رغبة في مزيد من خصخصة الشركات الحكومية، مما يقلل من تأثير الحكومة على المنافسة في السوق، وبالتالي يقلل من الحاجة إلى المبادرات المتعلقة بسياسة الحياد التنافسي.

ويرى الباحث أنه طالما هناك مشاركة حكومية في الأسواق التنافسية، فإن سياسة الحياد التنافسي، بشكل أو بآخر، ستظل أداة هامة لضمان تحقيق بيئة تنافسية عادلة بين الأعمال الحكومية والمشاركين في السوق الخاص.

وتقدم تجربة أستراليا في مجال الحياد التنافسي مثالاً على نهج منظم حقق نتائج إيجابية.^{١٠٥}

المبحث الثالث

موقف المشرع الصيني من مبدأ الحياد التنافسي

سوف تستعرض في هذا المبحث إصلاح الشركات المملوكة للدولة في الصين في المطلب الأول، ثم بعد ذلك نتطرق إلى عدم إعفاء الشركات المملوكة للدولة من تطبيق قانون المنافسة الصيني في المطلب الثاني.

¹⁰⁵ See Rennie, Matthew and Fiona Lindsay (2011), 'Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises in Australia: Review of Practices and their Relevance for Other Countries', OECD Corporate Governance Working Papers No 4, OECD Publishing: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/58/48510172.pdf>. where some factors for success are identified by the authors. In the view of this author the financial incentives were a particularly important factor in the overall success of the NCP.

المطلب الأول

إصلاح الشركات المملوكة للدولة

في السنوات الأخيرة، أثارت الزيادة في حصة الشركات المملوكة للدولة في السوق، مقابل تراجع دور القطاع الخاص، قلقًا كبيرًا، ورغم أن العديد من القطاعات التنافسية قد فُتحت أمام الاستثمار الخاص، إلا أن ظاهرة “الباب الزجاجي” (Glass Door Phenomenon) – التي تعني وجود فرص متاحة من الناحية النظرية، ولكنها محدودة عمليًا – ظلت تشكل عقبة رئيسية أمام الشركات الخاصة. ومع ذلك، بدأت هذه الظاهرة في التراجع بعد انعقاد المؤتمر الوطني الثامن عشر للحزب الشيوعي الصيني، حيث اتخذت خطوات لتعزيز دور القطاع الخاص وتقليل القيود التي تعيق مشاركته الفعلية في الاقتصاد.^{١٠٦}

أولاً: تقرير المؤتمر الوطني الثامن عشر للحزب الشيوعي الصيني

حيث أشار تقرير المؤتمر الوطني الثامن عشر للحزب الشيوعي الصيني في ٨ نوفمبر ٢٠١٢ إلى أن “القضية الأساسية التي نواجهها في الإصلاح الهيكلي

¹⁰⁶ Competitive neutrality and its application in selected developing countries, UN trade & development, 2014, p. 48.

Available at <https://unctad.org/publication/competitive-neutrality-and-its-application-selected-developing-countries>

للاقتصاد هي كيفية إيجاد توازن بين دور الحكومة ودور السوق، ويجب أن نتابع عن كتب قواعد السوق ونلعب دور الحكومة بشكل أفضل". كما أشار إلى أنه من جهة:

"يجب أن نثبت تعزيز وتطوير القطاع العام للاقتصاد؛ والسماح للملكية العامة بأن تتخذ أشكالاً متنوعة؛ وتشجيع إصلاح الشركات المملوكة للدولة؛ وتحسين آليات إدارة جميع أنواع الأصول المملوكة للدولة؛ واستثمار المزيد من رأس المال الحكومي في الصناعات الكبرى والمجالات الرئيسية التي تشكل شريان الحياة للاقتصاد وتعتبر حيوية للأمن الوطني. يجب علينا بالتالي تعزيز حيوية القطاع العام للاقتصاد وقدرته على التأثير واستغلال الاقتصاد".^{١٠٧}

من جهة أخرى، أشار إلى أنه:

"يجب علينا أن نشجع، ون دعم، ونوجه تطوير القطاع الخاص، وأن نضمن أن الكيانات الاقتصادية بجميع أشكال الملكية تتمتع بفرص متكافئة للوصول إلى عوامل الإنتاج وفقاً للقانون، وتتنافس على قدم المساواة، ويتم حمايتها بموجب القانون ككيانات متساوية".

كانت تلك المرة الأولى التي يتم فيها الاعتراف بسياسة الحياد التنافسي ويُقترح في وثيقة سياسية مهمة في الصين.

وبناءً على ذلك، أصبح إصلاح الشركات المملوكة للدولة على جدول الأعمال مرة أخرى، وحددت لجنة الإشراف والإدارة على الأصول المملوكة للدولة (SASAC)

¹⁰⁷ Hu Jintao, Report to the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China on November 8, 2012

Available at http://ls.china-embassy.gov.cn/eng/zt/1ncoc/201212/t20121212_7010189.htm

الاتجاه العام لإصلاح الشركات المملوكة للدولة عن طريق تطوير وتعزيز الملكية المختلطة، ودفع رأس المال الخاص والمستثمرين الاستراتيجيين، وهذه المرحلة الأولى. وفي المرحلة الثانية، سيكون التركيز على الإشراف التصنيفي على الشركات المملوكة للدولة. جوهر الإشراف التصنيفي هو توضيح السياسات المتعلقة بالمنافسة ما بين الشركات المملوكة للدولة والقطاع الخاص وبالتالي سيكون لدى الشركات الخاصة المزيد من الفرص للمشاركة في عملية إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة (SOE) التي تعمل في نفس القطاعات التنافسية.

ثانيًا: آراء شنغهاي في ٢٠١٣

في ١٧ ديسمبر ٢٠١٣، قدمت شنغهاي رسميًا "آراء لتعميق إصلاح الأصول المملوكة للدولة في شنغهاي لتعزيز تطوير الشركات المملوكة للدولة" (المعروفة بآراء شنغهاي). تشمل القضايا الرئيسية التي تم تناولها: ^{١٠٨}

- الزيادة التدريجية في حصة الأرباح الرأسمالية المحولة من قبل الدولة: تطلبت آراء شنغهاي ألا تقل تصل حصة الأرباح الرأسمالية المحولة من قبل الدولة عن ٣٠٪، وأن يتم إنشاء نظام تقييم لأداء دخل الأصول المملوكة للدولة. ^{١٠٩} ومن الجدير بالذكر هنا موقف المشرع المصري؛ ففي ذلك تنص المادة ١٤ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على

¹⁰⁸ Competitive neutrality and its application in selected developing countries, Op., Cit., p. 49.

^{١٠٩} في ٢٠١٣، تجاوزت الأصول المملوكة للدولة في شنغهاي ١٠ تريليونات يوان، مما يمثل أكثر من ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

أنه تحدد الأرباح الصافية للشركة، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية.

ويؤول نصيب الدولة في هذه الأرباح إلى الخزنة العامة.^{١١٠}

وكذلك تنص المادة ٣٤ من ذات القانون - والمعدلة بموجب القانون رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٢٠ - على أنه يبين النظام الأساسي للشركة كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلس الإدارة، ولا يجوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بأكثر من (٥٪) بالنسبة للشركات القابضة و (١٠٪) بالنسبة للشركات التابعة وذلك من أرباح الشركة السنوية القابلة للتوزيع خصوصاً منها نسبة (٥٪) من رأس المال المدفوع.

ويكون للجمعية العامة تقرير ما تراه مناسباً في شأن توزيع باقي أرباح الشركة بعد خصم حصة العاملين ومجلس الإدارة على المساهمين من عدمه وذلك في ضوء التزامات الشركة ومشروعاتها.^{١١١}

ويتضح من هذه النصوص عدم وجود نسبة محددة من الأرباح تلتزم الشركات المملوكة للدولة بتحويلها إلى خزنة الدولة كما هو الحال في الصين.

• الإشراف على الشركات المملوكة للدولة حسب تصنيفها: ستم مراقبة

الشركات المملوكة للدولة في شنغهاي وفقاً لتصنيفها استناداً إلى وظائفها. بمعنى آخر، سيتم تقسيم الشركات إلى ثلاث فئات: الشركات التنافسية، الشركات الوظيفية، والشركات الخدمية العامة.^{١١٢}

^{١١٠} المادة ١٤ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

^{١١١} المادة ٣٤ من ذات القانون.

^{١١٢} Shanghai SOEs will be divided into three categories: competitive

- تحسين نظام الحوافز طويلة الأجل: وذلك عن طريق ربط أداء المدراء وموظفي الشركات المملوكة للدولة بأداء الشركة نفسها مما يؤدي إلى اختيار المدراء والعاملين بناء على الكفاءة والمعايير السوقية.
- تنفيذ نظام تعيين محدد المدة مما يعني أن المدراء لا يعينون مدى الحياة، بل لفترات زمنية محددة قابلة للتجديد وفقًا لأدائهم.
- تشجيع أن تكون الحوافز على شكل أسهم مما يدعم الارتباط بين مصلحة الموظف ومصلحة الشركة.
- إنشاء منصات مفتوحة وبها شفافية لتداول الأصول المملوكة للدولة.

ويرى الباحث أن الخطوات سالفة الذكر تحسن من كفاءة الشركات المملوكة للدولة وتزيد من قدرتها التنافسية مع تقليل وجود فجوة بينها وبين الشركات الخاصة.

ثالثاً: مقاطعة قوانغدونغ نموذجاً

بالإضافة إلى ذلك، في ٢٧ فبراير ٢٠١٤، تم عقد أول مؤتمر في مقاطعة قوانغدونغ لتوفيق الفرص بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة. في المؤتمر، أعلنت اللجنة عن ٥٤ مشروعاً لجذب الاستثمارات الخاصة للمشاركة في إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، مع توقع جذب رأس مال خاص يقدر بأكثر من ١٠٠ مليار يوان، ويشمل قطاعات مثل النقل، مواد البناء، المعادن والتعدين، الكهرباء، السياحة، الاستثمار المالي والرعاية الصحية.

enterprises, functional enterprises and public service enterprises. The classification may be adjusted dynamically. SOEs may also further be classified as industrial SOEs, capital management SOEs or financial SOEs.

وفقاً لبرنامج حكومة مقاطعة قوانغدونغ، تخطط المقاطعة لإكمال إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، وأن تشكل الشركات ذات الملكية المختلطة أكثر من ٨٠٪ من إجمالي الشركات. وستتحول الشركات المملوكة للدولة التنافسية بشكل أساسي إلى شركات ذات ملكية مختلطة.^{١١٣}

وبالتالي إن كل ما سبق ذكره بشأن إصلاح الأصول المملوكة للدولة يتماشى مع استراتيجية القيادة السياسية في الصين لتعميق النظام الاقتصادي السوقي وضمان أن يلعب السوق دوراً حاسماً في تخصيص الموارد. ومن خلال السماح بدخول رأس مال الشركات الخاصة، وتعزيز نماذج الملكية المختلطة، وتنفيذ تنظيمات مميزة للمؤسسات المملوكة للدولة، فإن الحياد التنافسي أصبح بالتأكيد هو الاتجاه السائد في العصر الحالي.

ويسعى هذا التحول لضمان أن تعمل كل من الشركات الخاصة والمؤسسات المملوكة للدولة في بيئة تنافسية عادلة، مما يعزز كفاءة السوق ويشجع على المنافسة العادلة، وهو ما يُعتبر الطريق الأمثل لتطور الاقتصاد في الصين.

المطلب الثاني

عدم إعفاء الشركات المملوكة للدولة من قانون المنافسة الصيني

من الواضح من نصوص قانون المنافسة الصيني أن المشرع لم ينص على إعفاء الشركات المملوكة للدولة من تطبيق قانون المنافسة، إلا أن المشرع منح بعض الامتيازات لهذه الشركات دون غيرها وسوف نتناول ذلك بالتفصيل الآتي.

^{١١٣} وفي ذلك قال نائب رئيس اللجنة إن جميع الشركات المملوكة للدولة في المقاطعة، باستثناء تلك التي تتولى وظائف السياسة العامة أو الامتيازات، يمكنها تبني سياسة رأس المال المختلط.

أولاً عدم وجود إعفاءات للشركات المملوكة للدولة في قانون المنافسة الصيني

تنص المادة ٧ من قانون مكافحة الاحتكار الصيني "AML"، على أن الدولة تحمي الأنشطة التجارية المشروعة للمؤسسات في القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني والأمن القومي أو الصناعات التي تنفذ عمليات حصرية للبيع. علاوة على ذلك، يؤكد القانون على أنه لا يجوز للمؤسسات أن تضر بمصالح المستهلكين استناداً إلى مراكزها المسيطرة.

فمن الواضح أن الشركات العاملة في الصناعات التي تتعلق بأمن الاقتصاد الوطني والأمن القومي تخضع لقانون مكافحة الاحتكار بنفس الطريقة التي تخضع بها الشركات في الصناعات الأخرى. ولذلك، يجب على الشركات الاحتكارية أن تمتنع عن استغلال مركزها المسيطر لإلغاء أو تقييد المنافسة.^{١١٤}

¹¹⁴ See article 7 of Chinese Anti-monopoly Law promulgated by Order No. 68 of August 30, 2007, of the president of the People's Republic of China which provided that "Industries controlled by the State-owned economy and relied upon by the national economy and national security or industries implementing exclusive operation and sales in accordance with the law shall be protected by the State to conduct lawful operation by the undertakings. The State shall regulate and control the price of commodities and services provided by these undertakings and the operation of these undertakings so as to protect the interests of the consumer and facilitate technical progress. The undertakings mentioned above shall operate lawfully, honestly, faithfully, strictly self-disciplined accepting public

ثانيًا: إدارة الأصول المملوكة للدولة

بعد دخول قانون مكافحة الاحتكار حيز التنفيذ، أصدرت اللجنة الدائمة للمجلس الوطني لنواب الشعب الصيني "قانون الأصول المملوكة للدولة" لتنظيم إدارة وتطوير الأصول المملوكة للدولة.

حيث تنص المادة ٧ من قانون الأصول المملوكة للدولة على أنه يجب على الدولة اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز تركيز رأس المال المملوك للدولة في "الصناعات الهامة والقطاعات الرئيسية التي تؤثر على الشريان الحيوي للاقتصاد الوطني والأمن الوطني".^{١١٥}

علاوة على ذلك، تؤكد المادة ١٧ من قانون الأصول المملوكة للدولة على التزام الشركات المملوكة للدولة باحترام القوانين واللوائح الإدارية. وعندما تشارك هذه

supervision and shall not use their dominant or exclusive positions to harm interests of consumers."

Available at www.wipo.int and www.npc.cn.

¹¹⁵ See Article 7 of Law of the People's Republic of China on State-Owned Assets in Enterprises no. 5 of 2008 which provided that "The State adopts measures to encourage greater investment of State capital in key industries and areas that have a bearing on the lifeline of the national economy and national security, optimize the geographical distribution and structure of the State-owned economic sector, promote the reform and development of State-owned enterprises, improve the overall quality of the State-owned economic sector, and enhance its dominance and impact in respect of the national economy."

Available at www.npc.gov.cn.

الشركات في الأنشطة التجارية، لا يوجد إعفاء لهذه الشركات استنادًا إلى ملكيتها.

١١٦

وبذلك نستشف من المواد المذكورة أعلاه أن الشركات المملوكة للدولة التي تتمتع بمراكز مهيمنة في الصناعات المتعلقة بالاستقرار الاقتصادي والأمن الوطني، تحمي الدولة أنشطتها التجارية القانونية والمشروعة، وتخضع ممارستها الاحتكارية دائمًا للتنظيم والرقابة بموجب قانون مكافحة الاحتكار.

وعلى الرغم من أنه لا يوجد إعفاء للشركات المملوكة للدولة من تطبيق قانون مكافحة الاحتكار، إلا أن السلطة المعنية بمكافحة الاحتكار تواجه في الواقع العملي بعض القضايا المتعلقة بالامتيازات "privileges" التي تتمتع بها الشركات المملوكة للدولة.

¹¹⁶ See Article 17 of Law of the People's Republic of China on State-Owned Assets in Enterprises which provided that "In business operations the State-invested enterprises shall observe laws and administrative regulations, strengthen business management, achieve better economic results, accept the administration and supervision legally exercised by the people's governments and the relevant departments and institutions under them, accept supervision of the general public, shoulder their social responsibilities, and be responsible to the contributors.

The State-invested enterprises shall establish a sound legal person governance structure according to law, as well as the systems for internal supervisory management and risk control."

Available at www.npc.gov.cn.

فعلى سبيل المثال، أكد مسؤولو وزارة التجارة في الصين “MOFCOM” أن شركة China Netcom Group وشركة China Unicom Limited Corporation limited لم يقوما بإخطار وزارة التجارة الصينية قبل إتمام عملية الاندماج كما هو منصوص عليه في قانون مكافحة الاحتكار الصيني. ومن ناحية أخرى، يرى البعض أنه يجب أن يخضع الاندماج للشركات المملوكة للدولة لرقابة مجلس الدولة بدلاً من وزارة التجارة، وذلك استناداً إلى المادة ٤٨ من قانون مكافحة الاحتكار الصيني.^{١١٧}

ثالثاً: لجنة مكافحة الاحتكار

حيث تنص المادة ٩ من ذات القانون على انشاء مجلس الدولة للجنة مكافحة الاحتكار التي تتولى تنظيم أعمال مكافحة الاحتكار والقيام بما يلي:

١. دراسة وصياغة سياسات المنافسة.

¹¹⁷ See article 48 of Chinese Anti-monopoly Law promulgated by Order No. 68 of August 30, 2007, of the president of the People’s Republic of China which provided that “Where the undertakings, in violation of the provisions of this Law, implement concentration, the authority for enforcement of the Anti-monopoly Law under the State Council shall instruct them to discontinue such concentration, and within a specified time limit to dispose of their shares or assets, transfer the business and adopt other necessary measures to return to the state prior to the concentration, and it may impose on them a fine of not more than 500,000 yuan.”

٢. تقييم المنافسة في السوق ونشر تقارير التقييم.
 ٣. اعداد إرشادات مكافحة الاحتكار.
 ٤. تنسيق كيفية تنفيذ قانون مكافحة الاحتكار
 ٥. جميع الواجبات الأخرى التي ينص عليها مجلس الدولة.
- ويتضح من هذا النص أنه من ضمن مهام اللجنة المشار إليها "دراسة وصياغة السياسات المتعلقة بالمنافسة"، وكانت هي المرة الأولى التي يتم فيها طرح هذا المفهوم لسياسة المنافسة، والذي يشمل الحياد التنافسي وتطبيقه من خلال تفويض لجنة مكافحة الاحتكار بإنشاء وتنفيذ نظام للشكاوى والإشراف كجزء من إطار الحياد التنافسي.

وسوف يسهل ذلك التنسيق بين سلطات تنفيذ قوانين المنافسة وسلطات التنظيم الحكومي، ويعزز المنافسة العادلة بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة، مما يقلل من المزايا غير العادلة التي تتمتع بها الشركات المملوكة للدولة في المنافسة.^{١١٨}

¹¹⁸ See article 9 of Chinese Anti-monopoly Law promulgated by Order No. 68 of August 30, 2007, of the president of the People's Republic of China which provided that "The State Council shall establish an anti-monopoly commission to be in charge of organizing, coordinating and guiding anti-monopoly work and to perform the following duties:

- (1) studying and drafting policies on competition.
- (2) organizing investigation and assessment of competition on the market as a whole and publishing assessment reports.
- (3) formulating and releasing anti-monopoly guidelines.

وكذلك تبنت الصين نظامًا هجينًا لمعالجة قضية الحياد التنافسي، وذلك نظرًا للعدد الكبير جدًا من الشركات المملوكة للدولة (SOEs) والتحديات القائمة فيما يتعلق بضمان تكافؤ الفرص في السوق. يجمع هذا النظام الهجين بين التنظيم المسبق (ex ante) والتنظيم اللاحق (ex post).

وقد تم تنفيذ نظام مراجعة المنافسة العادلة "Fair Competition Review (FCRS) System"، وهو نظام مراجعة مسبقة (ex-ante) يهدف إلى معالجة القيود المفروضة على المنافسة بموجب القوانين واللوائح والتوجيهات.^{١١٩}

ويتطلب ذلك النظام مراجعة جميع القوانين والسياسات واللوائح والأنظمة الجديدة لضمان عدم وجود أي تأثيرات تعوق المنافسة، وذلك بهدف دعم السوق الوطنية قبل تنفيذها. ولا يمكن تقديم مشروعات القوانين واللوائح إلى مجلس الدولة

(4) coordinating administrative enforcement of the Anti-Monopoly Law; and

(5) other duties as prescribed by the State Council.

The composition of and procedural rules for the anti-monopoly commission shall be specified by the State Council."

¹¹⁹ Opinion on Establishing a Fair Competition Review System during the Development of Market -Orientated Systems, State Council (1 June 2016). For mor details, see also Xiaoye Wang, Promoting the Fair Competition Assessment to Restrain Administrative Monopoly, Competition Law and Policy Review, 2016, Vol., 3, no., 1.

لإعتمادها دون الخضوع لهذه المراجعة. وكذلك ينطبق على جميع مستويات الحكومة، وقد تحقق تقدم كبير في تنفيذ هذا البرنامج منذ إنطلاقه.^{١٢٠}

الفصل الثاني

الدعم الحكومي والحياد التنافسي

لم ينص المشرع المصري بطريقة مباشرة على الدعم الحكومي وآلية تنفيذه سواء في القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ أو في الوثائق المذكورة أعلاه، وإنما وضع إرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة التي تهدف إلى وضع منهجية واضحة تستعين بها الجهات لإمكانية تقييم القوانين أو اللوائح أو السياسات التي تضر بالمنافسة.

ويهدف ذلك إلى ضمان وجود منافسة قوية في الأسواق المحلية تؤدي إلى إمكانية دخول الشركات في الأسواق العالمية، وكذلك توفر مناخ ملائم لجذب الاستثمارات. ويتحقق ذلك عن طريق تبني سياسة للمنافسة تركز على محورين أساسيين هما مراجعة التشريعات والقرارات التي يمكن أن تضر بالمنافسة، وإنفاذ قانون المنافسة للحد من الممارسات الاحتكارية الضارة بالمنافسة.

¹²⁰ China's State Administration for Market Regulation discloses implementation of FCRS System, 2018, available at <http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/27/content5361519.htm>.

ويؤكد على ذلك نص المادة ١ من قانون حماية المنافسة التي تنص على أنه "تكون ممارسة النشاط الاقتصادي على النحو الذي لا يؤدي إلى منع حرية المنافسة أو تقييدها أو الأضرار بها، وذلك كله وفق أحكام القانون." ^{١٢١}

على الرغم من أن الدعم الحكومي قد يكون له مبررات منطقية ويحقق أهدافاً سياسية للفرد والمجتمع، إلا أنه قد يؤدي إلى الإضرار بالمنافسة لصالح بعض المؤسسات عندما تتمتع بعض الشركات ببعض المزايا أو بوضع مالي أقوى مقارنة بمنافسيها. وبدلاً من أن تكون الشركات الأكثر نجاحاً هي تلك التي تقدم قيمة أفضل للمستهلكين، تصبح الأفضلية للشركات التي تحصل على امتيازات حكومية.

سوف نستعرض في هذا الفصل الدعم الحكومي في معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي في المبحث الأول، ثم سوف نتطرق إلى الدعم الحكومي في الاتفاقات الدولية في المبحث الثاني، وأخيراً سوف نناقش أفضل الممارسات والأمثلة العملية حول كيفية تنفيذ توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بشأن الحياد التنافسي في الدعم الحكومي في المبحث الثالث، مع ملاحظة استخدام مصطلح الدعم الحكومي والمساعدات الحكومية كمترادفين.

المبحث الأول

^{١٢١} المادة الأولى من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

الدعم الحكومي في معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي "State aid" ١٢٢

¹²² 1. Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.

2. The following shall be compatible with the internal market:

(a) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned.

(b) aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences.

(c) aid granted to the economy of certain areas of the Federal Republic of Germany affected by the division of Germany, in so far as such aid is required in order to compensate for the economic disadvantages caused by that division. Five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Council, acting on a proposal from the Commission, may adopt a decision repealing this point.

3. The following may be considered to be compatible with the internal market:

(a) aid to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious

سوف نتناول في هذا المبحث تعريف الدعم الحكومي والرقابة عليه في
المطلب الأول، ثم بعد ذلك نوضح الإجراءات المتعلقة به في المطلب الثاني.

المطلب الأول

ماهية الدعم الحكومي

أولاً تعريف الدعم الحكومي

يُعرف الدعم الحكومي بأنه أي ميزة تُمنح بأي شكل من قبل السلطات العامة
الوطنية لشركات معينة على أساس انتقائي. وبالتالي، فإن الإعانات المقدمة للأفراد

underemployment, and of the regions referred to in Article 349, in
view of their structural, economic and social situation.

(b) aid to promote the execution of an important project of common
European interest or to remedy a serious disturbance in the
economy of a Member State.

(c) aid to facilitate the development of certain economic activities
or of certain economic areas, where such aid does not adversely
affect trading conditions to an extent contrary to the common
interest.

(d) aid to promote culture and heritage conservation where such aid
does not affect trading conditions and competition in the Union to
an extent that is contrary to the common interest.

(e) such other categories of aid as may be specified by decision of
the Council on a proposal from the Commission.

أو التدابير العامة المتاحة لجميع الشركات لا تخضع لهذا الحظر ولا تُعتبر دعم حكومي.^{١٢٣}

فوفقًا لمعاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، قد تحصل الشركة التي تتلقى دعمًا حكوميًا على ميزة تنافسية تميزها عن منافسيها مما يؤدي إلى الإضرار بالمنافسة. لذلك، فإن المادة ١٠٧ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي "TFEU" تحظر بشكل عام المساعدات الحكومية، إلا إذا كانت هناك مبررات استثنائية لذلك.^{١٢٤} ويجب أن يتسم التدبير ببعض الخصائص حتى يمكن اعتباره دعم حكومي، وتتمثل هذه الخصائص في الآتي:

¹²³ For further details about state aids see Hancher, Ottervanger and Slot, EC State Aids, Sweet & Maxwell, 3rd ed, 2006.

Wyatt and Dashwood European Union Law, Sweet & Maxwell, 5th ed, 2006, ch 24.

Faull and Nikpay, The EC Law of Competition, Oxford University Press, 2nd ed, 2007, ch 16.

Bellamy and Child, European Community Law of Competition, Oxford University Press, 6th ed, ed Roth and Rose, 2008, ch 15.

¹²⁴ Article 107 provided that "1. Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favoring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market."

Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E107>.

١. أن يكون هناك تدخل من الدولة: ويتمثل ذلك في أشكال عديدة مثل المنح، الإعفاءات الضريبية أو تخفيض معدلات الفائدة، الضمانات، امتلاك الحكومة كلياً أو جزئياً لشركة معينة وتقديم السلع والخدمات بشروط تفضيلية أو تمييزية.

٢. أن يكون هناك ميزة انتقائية: يمنح تدخل الدولة ميزة للمستفيد من الدعم على أساس انتقائي أو تمييزي، مثل تقديم الدعم لشركات معينة أو قطاعات صناعية محددة، أو لشركات موجودة في مناطق جغرافية معينة.

٣. الإضرار بالمنافسة: حيث يؤدي تدخل إلى الإضرار بالمنافسة أو من المحتمل أن يؤدي إلى ذلك.

٤. التأثير على التجارة بين الدول الأعضاء: يجب أن يكون للتدخل تأثير محتمل على التجارة بين دول الاتحاد الأوروبي.

وعلى الرغم من الحظر العام للمساعدات الحكومية، إلا أنه في بعض الحالات قد يكون التدخل الحكومي ضروري لتحقيق مصلحة الاقتصاد. لذلك، تنص المعاهدة على بعض الأهداف السياسية التي يمكن اعتبار المساعدات الحكومية متوافقة معها.

١٢٥

حيث تنص الفقرة الثانية من المادة ١٠٧ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU) على أن المساعدات ذات الطابع الاجتماعي المقدمة للمستهلكين،

¹²⁵ See e.g. Commission Communication The application of state aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis OJ [2008] C 270/8 and MEMO/11/68, 3 February 2011.

والمساعدات المخصصة لتعويض الأضرار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو الأحداث الاستثنائية، وكذلك المساعدات المقدمة لدعم اقتصاد مناطق معينة في ألمانيا المتأثرة بانقسام البلاد بعد الحرب العالمية الثانية، تُعتبر متوافقة مع السوق الداخلية.^{١٢٦} وكذلك تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٠٧ على منح المفوضية الأوروبية سلطة تقديرية للسماح بأنواع أخرى من المساعدات، مثل: تعزيز التنمية الاقتصادية في المناطق التي يكون فيها مستوى المعيشة منخفضًا بشكل كبير أو التي تعاني من

¹²⁶ Article 107 (2) provided that “2. The following shall be compatible with the internal market:

(a) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned.

(b) aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences.

(c) aid granted to the economy of certain areas of the Federal Republic of Germany affected by the division of Germany, in so far as such aid is required in order to compensate for the economic disadvantages caused by that division. Five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Council, acting on a proposal from the Commission, may adopt a decision repealing this point.”

بطالة شديدة، دعم تنفيذ مشروع يحقق مصلحة أوروبية مشتركة ومعالجة وجود اضطراب خطير في اقتصاد إحدى الدول الأعضاء.^{١٢٧}

وقد قامت المفوضية بتطبيق هذه الأحكام لتعزيز أهداف الاتحاد الأوروبي الاقتصادية والاجتماعية، وبدأت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي باتخاذ تدابير تهدف إلى حماية استقرار أنظمتها المالية دون إحداث إضرار كبير بالمنافسة. لذلك،

¹²⁷ Article 107 (3) provided that “3. The following may be considered to be compatible with the internal market:

(a) aid to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment, and of the regions referred to in Article 349, in view of their structural, economic and social situation.

(b) aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State.

(c) aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest.

(d) aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and competition in the Union to an extent that is contrary to the common interest.

(e) such other categories of aid as may be specified by decision of the Council on a proposal from the Commission.”

أنشأت المديرية العامة للمنافسة (DG COMP) فريق تكون مهمته معالجة الآثار المترتبة على المساعدات الحكومية المتعلقة بالإجراءات الوطنية الخاصة بتعزيز التعافي الاقتصادي.^{١٢٨}

أخيراً، يمكن أن يساهم التقييم اللاحق "Ex Post Evaluation" في تحسين وضع تدابير الدعم المستقبلية وتطوير معايير لتقليل الإضرار بالمنافسة. في الاتحاد الأوروبي، قد يتم تضمين التقييم اللاحق كشرط في تدابير الدعم الحكومي.^{١٢٩} بالإضافة إلى ذلك، تنشر المفوضية الأوروبية تقارير سنوية عن مبالغ الدعم الحكومي بناءً على المعلومات التي يتعين على الدول الأعضاء تقديمها كل عام.

ثانياً: الرقابة على الدعم الحكومي

يتطلب نظام مراقبة الدعم الحكومي في الاتحاد الأوروبي إخطاراً مسبقاً لجميع تدابير الدعم الحكومي الجديد من قبل الدول الأعضاء إلى المفوضية الأوروبية. ويجب على الدول الأعضاء انتظار قرار المفوضية قبل تنفيذ هذه التدابير. إلا أن هناك استثناءات من هذا الإخطار تتمثل في الحالات الآتية:

- المساعدات المشمولة بإعفاءات عامة مسبقة "Block Exemption".

¹²⁸ OJ [2008] C 270/8 and MEMO/11/68, 3 February 2011.

¹²⁹ Robins, N. and H. Geldof, "Ex Post Assessment of the Impact of State Aid on Competition", European State Aid Law Quarterly, 2018, Vol. 17, no. 4, pp. 494–508, <http://www.jstor.org/stable/26694276>.

- المساعدات الصغيرة "De Minimis Aid" التي لا تتجاوز ٢٠٠,٠٠٠ يورو لكل منشأة خلال فترة ٣ سنوات مالية.
- المساعدات الممنوحة بموجب برنامج مساعدات سبق أن وافقت عليه المفوضية.

المطلب الثاني

الإجراءات المتعلقة بالدعم الحكومي في معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي "TFEU"

هناك بعض الإجراءات التي تضمن تطبيق الدعم الحكومي بطريقة عادلة ومنصفة مثل الإخطارات والتحقيقات الأولية والقطاعية ونظام تقييم المساعدات الحكومية، وسوف نتناول ذلك بالتفصيل الآتي.

أولاً: الإخطارات والتحقيقات الأولية:

عند تقديم إخطار بتدبير دعم حكومي، تبدأ المفوضية الأوروبية في إجراء تحقيق أولي لتقرر ما إذا كان:

١. لا يوجد ما يُعتبر مساعدة بموجب قواعد الاتحاد الأوروبي.
 ٢. المساعدة متوافقة مع قواعد الاتحاد الأوروبي.
 ٣. هناك شكوك جدية بشأن توافق التدبير المُخطر به مع قواعد المساعدات الحكومية للاتحاد الأوروبي، مما يستدعي فتح تحقيق.
- ولا يمكن تنفيذ تدابير الدعم إلا بعد موافقة المفوضية. كما تمتلك المفوضية سلطة إلزام الدولة العضو باسترداد المساعدات الحكومية غير المتوافقة.

ثانياً: التحقيقات القطاعية:

وقد تم النص على إمكانية إجراء تحقيقات قطاعية للمساعدات الحكومية "Sectoral investigations of state aid" عند تعديل اللائحة الإجرائية الخاصة بالمساعدات الحكومية لعام ٢٠١٣، والتي كانت في السابق مقتصرة على مراقبة المنافسة والاندماجات.

يمكن إطلاق التحقيقات القطاعية في الحالات التي قد تؤدي فيها تدابير الدعم الحكومي إلى الإضرار بالمنافسة في عدة دول أعضاء، أو عندما تصبح تدابير الدعم القائمة غير متوافقة مع الإطار التنظيمي لقواعد المنافسة.

ومن الجدير بالذكر هنا الفرق بين التحقيقات العادية والتحقيقات القطاعية حيث إن الأولى تركز على دعم حكومي محدد مقدم إلى مشروع معين، ويتم عادة بعد تقديم بلاغ من الدولة العضو أو من الجهة المتضررة، في حين أن التحقيقات القطاعية هي تحقيقات واسعة النطاق تشمل قطاع اقتصادي كامل عند وجود مؤشرات على الإضرار بالمنافسة.

علاوة على ذلك، هناك موقع الكتروني بشأن المساعدات الحكومية يتيح الوصول إلى بيانات المساعدات الفردية المقدمة من الدول الأعضاء، بما يتماشى مع متطلبات الشفافية التي تفرضها القوانين الأوروبية، مما يحقق الشفافية. يتضمن ذلك معلومات مثل:

- اسم المستفيد.
- قيمة الدعم.

- الموقع.
- القطاع.
- الهدف من الدعم.

ثالثًا: نظام تقييم المساعدات الحكومية “State Aid Scoreboard”:

بموجب المادة ٦ من لائحة المفوضية رقم (794/2004) ، يجب على المفوضية الأوروبية نشر تقرير سنوي شامل حول المساعدات الحكومية، ويُعرف ذلك بنظام تقييم المساعدات الحكومية.^{١٣٠}

تم إطلاق هذا النظام في يوليو ٢٠٠١ ليكون متاحًا للجمهور لتحقيق الشفافية، حيث تقدم معلومات عن الوضع العام للمساعدات الحكومية في الدول الأعضاء، والأنشطة الرقابية للمفوضية فيما يخص المساعدات الحكومية.

فعلى سبيل المثال في ٢٠٢٠، اعتمدت المفوضية الأوروبية إطارًا مؤقتًا يسمح للدول الأعضاء باستخدام المرونة الكاملة المنصوص عليها في قواعد الدعم الحكومي لدعم اقتصادها والمساعدة في تجاوز الوضع الصعب الناجم عن تفشي فيروس كورونا.^{١٣١}

¹³⁰ Under Article 6 of Commission Regulation (EC) 794/2004

Available at

https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en.

¹³¹ Available at

واعتمد هذا الإطار المؤقت على المادة ١٠٧(٣)(ب) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU)، ويكمل الخيارات الأخرى المتاحة للدول الأعضاء لتخفيف الآثار الاجتماعية والاقتصادية لتفشي فيروس كورونا، بما يتماشى مع قواعد الاتحاد الأوروبي للمساعدات الحكومية. ومن بين هذه الخيارات المادة ١٠٧(٢)(ب) TFEU التي تتيح تعويض الشركات أو القطاعات المحددة عن الأضرار التي تسببت فيها الظروف الاستثنائية بشكل مباشر، مثل تفشي فيروس كورونا. وبذلك يمكن القول إنه تم تبني تدابير المساعدات الحكومية منذ بداية تفشي فيروس كورونا كالاتي:

١. المادة ١٠٧(٢)(ب): لتعويض الشركات عن الأضرار الناتجة عن الظروف الاستثنائية.

٢. المادة ١٠٧(٣)(ب): لدعم الاقتصاد في ظل وجود اضطرابات خطيرة.

٣. المادة ١٠٧(٣)(ج): لدعم مشروعات التنمية وتعزيز الأنشطة الاقتصادية.

٤. الإطار المؤقت: لتقديم مساعدات موجهة ودعم استثنائي للاقتصاد في مواجهة الأزمة حيث يهدف هذا الإطار إلى دعم الشركات المتضررة من تفشي فيروس كورونا، وحماية الوظائف وتقليل الآثار السلبية على الاقتصاد، وكذلك مساعدة القطاعات الأكثر تضرراً لضمان استمراريتها وتعافيها.

https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en.

وكذلك تعالج المادة ١٠٨ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU) الإجراءات المتعلقة بالدعم الحكومي حيث تنص في فقرتها الثانية^{١٣٢} على أنه يمكن للمفوضية الأوروبية اتخاذ قرار يقضي بإلغاء أو تعديل الدعم الحكومي الذي يعتبر غير متوافق مع السوق الداخلية. وإذا لم تمثل الدولة العضو لهذا القرار خلال المدة المحددة، يمكن للمفوضية أو أي دولة عضو أخرى إحالة المسألة إلى محكمة العدل الأوروبية^{١٣٣} دون الحاجة إلى اتباع الإجراءات المنصوص عليها

¹³² Article 108 (1) provided that “1. The Commission shall, in cooperation with Member States, keep under constant review all systems of aid existing in those States. It shall propose to the latter any appropriate measures required by the progressive development or by the functioning of the internal market....” available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E108>

¹³³ Article 108 (2) provided that “If, after giving notice to the parties concerned to submit their comments, the Commission finds that aid granted by a State or through State resources is not compatible with the internal market having regard to Article 107, or that such aid is being misused, it shall decide that the State concerned shall abolish or alter such aid within a period of time to be determined by the Commission.

If the State concerned does not comply with this decision within the prescribed time, the Commission or any other interested State may, in derogation from the provisions of Articles 258 and 259, refer the matter to the Court of Justice of the European Union direct.”

في المادتين ٢٥٨ و ٢٥٩ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي. وغالبًا ما يُطلب استرداد المساعدات الحكومية في هذه الحالات.^{١٣٤}

وكذلك تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٠٨ على ضرورة إخطار المفوضية بخطط منح أو تعديل المساعدات في وقت كافٍ يتيح لها تقديم ملاحظاتها.^{١٣٥}

وقد تم تحديد الصلاحيات الإجرائية للمفوضية فيما يتعلق بالمساعدات الحكومية في لائحة المجلس رقم ١٩٩٩/٦٥٩^{١٣٦} ولائحة المفوضية رقم ٢٠٠٤/٧٩٤.^{١٣٧} حيث لا يمكن تنفيذ الدعم إلا بعد صدور قرار المفوضية بالموافقة مما يؤكد فعالية الفقرة الثالثة من المادة ١٠٨ في التطبيق، ويترتب على ذلك جواز لجوء الفرد إلى المحكمة المحلية للحصول على تعويض في حال تم منح الدعم دون إخطار المفوضية بموجب المادة سالفة الذكر أو إذا تم تنفيذها قبل صدور قرار المفوضية.^{١٣٨}

¹³⁴ Case C- 294/90 British Aerospace plc v Commission [1992] ECR I- 493, [1992] 1 CMLR 853.

¹³⁵ Article 108 (3) provided that “The Commission shall be informed, in sufficient time to enable it to submit its comments, of any plans to grant or alter aid. If it considers that any such plan is not compatible with the internal market having regard to Article 107, it shall without delay initiate the procedure provided for in paragraph 2. The Member State concerned shall not put its proposed measures into effect until this procedure has resulted in a final decision.”

¹³⁶ OJ [1999] L 83/1.

¹³⁷ OJ [2004] L 140/1.

¹³⁸ Case 120/73 Lorenz v Germany [1973] ECR 1471.

وكذلك تخول المادة ١٠٩ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU) ^{١٣٩} المجلس صلاحية تبني لوائح تنظيمية بشأن المساعدات الحكومية، خاصة تلك التي تعفي أنواعًا معينة من المساعدات من شرط الإخطار. وفي هذا الإطار، اعتمد المجلس اللائحة رقم ٩٨/٩٩٤، التي تمنح المفوضية الأوروبية صلاحية: ^{١٤٠}

١. اعتماد إعفاءات جماعية لفئات محددة من المساعدات الحكومية.
٢. اعتماد لائحة تنظيمية تتعلق بالمساعدات المنخفضة القيمة (De Minimis).

فعلى سبيل المثال أصدرت المفوضية الأوروبية العديد من اللوائح بموجب هذه المادة، والتي يمكن الاطلاع عليها عبر موقع المديرية العامة للمنافسة "DG COMP". يوفر ذلك الموقع الكثير من المعلومات المتعلقة بسياسة المساعدات الحكومية، بما في ذلك تفاصيل التطورات الحالية، سجل القضايا،

¹³⁹ Article 109 provided that "The Council, on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may make any appropriate regulations for the application of Articles 107 and 108 and may in particular determine the conditions in which Article 108(3) shall apply and the categories of aid exempted from this procedure." Available at <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E109>

¹⁴⁰ OJ [1998] L 142/1. a

تقارير حول مسائل المساعدات الحكومية ومناقشة الإجراءات التي تم تقديمها
نتيجة لخطة عمل المفوضية بشأن المساعدات الحكومية.^{١٤١} الح

المبحث الثاني

تنظيم الدعم الحكومي في الاتفاقيات الدولية

مما لا شك فيه أنه من الممكن أن يؤدي الدعم الحكومي إلى الإضرار
بالمنافسة في الأسواق الدولية، مما أدى إلى تنظيمه بموجب بعض الاتفاقيات الدولية
مثل اتفاقية منظمة التجارة العالمية (WTO) بشأن الإعانات والتدابير التعويضية
(SCM Agreement)^{١٤٢} وبعض اتفاقيات التجارة التفضيلية^{١٤٣} (OECD, 2022).

لذلك سوف نناقش الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة في بعض
الاتفاقيات الدولية في المطلب الأول، ثم الاتفاق الشامل والتقدمي للشراكة عبر المحيط
الهادئ (CPTPP) نموذجًا في المطلب الثاني.

المطلب الأول

¹⁴¹ <https://competition-policy.ec.europa.eu/>

¹⁴² IMF et al. (2021), Subsidies, Trade, and International Cooperation,
<http://www.elibrary.IMF.org>.

¹⁴³ OECD (2022), Government support and state enterprises in industrial
sectors,
[https://one.oecd.org/document/TAD/TC\(2022\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/TC(2022)9/FINAL/en/pdf).

الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة في بعض الاتفاقيات الدولية

سوف نناقش في هذا المطلب اتفاقية الإعانات والتدابير التعويضية (SCM Agreement)، ثم بعد ذلك نتناول الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة في اتفاقيات التجارة التفضيلية "PTAs"، وأخيراً، سوف نتطرق إلى الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة (SOEs) في النموذج الأمريكي لاتفاقية الاستثمار الثنائية لعام ٢٠١٢

أولاً: اتفاقية الإعانات والتدابير التعويضية (SCM Agreement):^{١٤٤}

لقد عرفت هذه الاتفاقية الإعانة بأنها مساهمة مالية تمنح ميزة محددة لشركة أو مجموعة شركات أو قطاع معين. تميز بين نوعين من الإعانات:

- الإعانات المحظورة: التي يُفترض أنها تضر بالتجارة.
- الإعانات التي تستدعي اتخاذ إجراء actionable subsidies: تلك الإعانات يجب إثبات آثارها السلبية على التجارة قبل اتخاذ أي تدابير ضدها.

¹⁴⁴ Available at https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.

وكذلك تحتوي بعض اتفاقيات التجارة على أحكام خاصة بالدعم الحكومي المقدم إلى المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs).^{١٤٥}

أما إذا كان الدعم المالي يُمنح للمستهلكين لشراء سلعة أو خدمة معينة، ويكون للمستهلك الحرية في شراء السلعة أو الخدمة من أي مورد، فإنه لا يكون هناك إضرار بالسوق ولا يقع ضمن نطاق الاتفاقية.

ومع ذلك، إذا تم تقديم الدعم فقط عندما يشتري المستهلكون من موردين معينين أو تم تقييده بخصائص محددة مثل الموردين المحليين، فقد يؤدي ذلك إلى الإضرار بالسوق.^{١٤٦}

ثانياً: الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة في اتفاقيات التجارة التفضيلية “PTAs”

إذا كانت تنطبق القواعد الحالية لمنظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات على كل من الشركات الخاصة والمملوكة للدولة، إلا أن بعض اتفاقيات التجارة التفضيلية “PTAs” تتعامل بشكل خاص مع الدعم المقدم للمؤسسات المملوكة للدولة. تشمل

^{١٤٥} وبالنظر إلى الدور المهم الذي تلعبه هذه المؤسسات على مستوى التجارة الدولية، تعترف التوصيات بأن المؤسسات المملوكة للدولة قد تخضع لقواعد خاصة أكثر صرامة تحد من تقديم الدعم الحكومي لهذه الكيانات.

¹⁴⁶ Hancher, L. and F. Salerno. “Chapter 4. State aid in the energy sector”, Research Handbook on European State Aid Law, 2021, pp. 64-86, <https://doi.org/10.4337/9781789909258>.

هذه الاتفاقيات اتفاق الشراكة الشاملة والمتقدمة عبر المحيط الهادئ "CPTPP"، واتفاق أستراليا-بيرو، واتفاقية الولايات المتحدة والمكسيك وكندا "USMCA".

وتناقش هذه الاتفاقيات ما يسمى بـ "الدعم غير الربحي" "Non Commercial Aids" الذي يمنح بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الحكومة إلى المؤسسات المملوكة للدولة. وتحظر هذه الاتفاقيات هذا النوع من الدعم الذي يكون له تأثيرات سلبية على مصالح الأطراف الأخرى في الاتفاقية.

فضلا عن ذلك، تذهب اتفاقية الولايات المتحدة والمكسيك وكندا "USMCA" إلى حظر بعض أنواع الإعانات الممنوحة للمؤسسات المملوكة للدولة دون الحاجة لإثبات آثارها السلبية. على سبيل المثال، يشمل ذلك الدعم المقدم للمؤسسات المملوكة للدولة التي تعاني من الإفلاس أو التي تكون على وشك الإفلاس، دون وجود خطة لإعادة هيكلتها.^{١٤٧}

ومع ذلك، لا تزال هناك صعوبات في تطبيق هذه الأحكام. فعلى سبيل المثال، في حالة المساعدات غير التجارية المقدمة للمؤسسات المملوكة للدولة التي تعاني من صعوبات مالية، والتي يتم حظرها مباشرة بموجب الاتفاقية، قد لا يكون من السهل على الأطراف الموقعة تقييم الوضع المالي لمؤسسة مملوكة للدولة تقع في دولة أخرى طرف في الاتفاقية.^{١٤٨}

^{١٤٧} كذلك نصت الاتفاقية على إمكانية الطعن في المساعدات غير التجارية، مثل تمكين الأطراف الموقعة على الاتفاقية من طلب معلومات حول المساعدات غير التجارية المقدمة من طرف آخر في الاتفاقية.

¹⁴⁸ OECD (2022), Government support and state enterprises in industrial sectors,

[https://one.oecd.org/document/TAD/TC\(2022\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/TC(2022)9/FINAL/en/pdf).

ثالثاً: الأحكام المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة (SOEs) في النموذج الأمريكي

لاتفاقية الاستثمار الثنائية لعام ٢٠١٢

على الرغم من أن نموذج اتفاقية الاستثمار الثنائية (BIT) لعام ٢٠٠٤ قد تناول بالفعل مسألة المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs)،¹⁴⁹ فإن النموذج الأحدث لعام ٢٠١٢ جاء استجابة للتطورات المرحلية التي طرأت على الأفعال الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة (SOEs).^{١٥٠}

تضمن النموذج الأمريكي لاتفاقية الاستثمار الثنائية لعام ٢٠١٢ بعض الآليات التنظيمية التي تتعلق بأنشطة المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs):

حيث تمنع المادة ٨ الأطراف من فرض متطلبات تتعلق بالتكنولوجيا المحلية، بما في ذلك تفضيل التكنولوجيا المطورة محلياً، بهدف منح ميزة للمستثمرين أو الاستثمارات أو التكنولوجيا التابعة للطرف.

وكذلك تتيح هذه المادة للمستثمرين المشاركة، بشروط غير تمييزية، في تطوير المعايير واللوائح.

كما تحدد المادة ٢ الشروط التي يتم بموجبها تفويض السلطة الحكومية إلى المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs). تهدف هذه الشروط إلى ضمان امتثال

¹⁴⁹ See Article 2, section 2:

A Party's obligations under Section A shall apply: (a) to a state enterprise or other person when it exercises any regulatory, administrative, or other governmental authority delegated to it by that Party.

<http://www.state.gov/documents/organization/117601.pdf>.

¹⁵⁰ <http://www.state.gov/documents/organization/188371.pdf>.

هذه المؤسسات للالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية وتغطيتها ضمن نطاق الاتفاقية.

المطلب الثاني

الاتفاق الشامل والتقدمي للشراكة عبر المحيط الهادئ (CPTPP)

نموذجاً ١٥١

الاتفاق الشامل والتقدمي للشراكة عبر المحيط الهادئ (CPTPP) هو اتفاقية تجارة حرة (FTA) تم توقيعها في ٨ مارس ٢٠١٨ في سانتياغو، تشيلي بين اثني عشرة دولة، وهي أستراليا، برونائي، كندا، تشيلي، اليابان، ماليزيا، المكسيك، نيوزيلندا، بيرو، سنغافورة، وفيتنام، والمملكة المتحدة.^{١٥٢}

أولاً: الملامح الرئيسية للاتفاقية

¹⁵¹ Available at

www.dfat.gov.au.

^{١٥٢} حيث وقّعت المملكة المتحدة بروتوكول انضمامها إلى الاتفاقية في يوليو ٢٠٢٣، وأصبحت عضواً رسمياً في ١٥ ديسمبر ٢٠٢٤.

تعد هذه الاتفاقية معاهدة مستقلة لكنها تتضمن معظم أحكام اتفاقية الشراكة عبر المحيط الهادئ (TPP)، والتي تم توقيعها سابقاً، ولكنها لم تدخل حيز التنفيذ.

١٥٣

لقد وضعت هذه الاتفاقية سياسة للمنافسة تنص على أنه:

١. يتعين على كل طرف اعتماد قوانين وطنية للمنافسة تحظر الممارسات التجارية المناهضة للمنافسة، بهدف تعزيز الكفاءة الاقتصادية ورفاهية المستهلك. كما يجب على كل طرف اتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجة هذه الممارسات. وينبغي أن تراعي هذه القوانين مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ (APEC) لتعزيز المنافسة والإصلاح التنظيمي، التي تم تبنيها في أوكلاند بتاريخ ١٣ سبتمبر ١٩٩٩.

٢. يسعى كل طرف إلى تطبيق قوانينه الوطنية للمنافسة على جميع الأنشطة التجارية ضمن إقليمه. ومع ذلك، يجوز لكل طرف منح استثناءات معينة من تطبيق هذه القوانين، شريطة أن تكون هذه الاستثناءات بها شفافية ومستندة إلى اعتبارات السياسة العامة أو المصلحة العامة.

٣. يتعين على كل طرف إنشاء أو الإبقاء على هيئة أو هيئات مسؤولة عن إنفاذ قوانينه الوطنية للمنافسة "الهيئات الوطنية للمنافسة". كما يجب على كل طرف أن

¹⁵³ See the full text of the convention at www.ustr.gov.

يضمن أن تتبع هذه الهيئات سياسة إنفاذ تتماشى مع الأهداف المنصوص عليها في الفقرة الأولى، وألا تمارس أي تمييز على أساس الجنسية.^{١٥٤}

يهدف ذلك النص إلى ضمان وجود إطار قانوني قوي ينظم المنافسة في الأسواق الوطنية بما يتوافق مع المعايير الدولية، مع تحقيق الشفافية في تطبيق هذه القوانين، والسماح ببعض المرونة عبر الاستثناءات المبررة، وإنشاء هيئات إنفاذ تعمل

¹⁵⁴ Article 16.1 of CPTPP provided that:

1. Each Party shall adopt or maintain national competition laws that proscribe anticompetitive business conduct, with the objective of promoting economic efficiency and consumer welfare and shall take appropriate action with respect to that conduct. These laws should take into account the APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform, done at Auckland, September 13, 1999.

2. Each Party shall endeavor to apply its national competition laws to all commercial activities in its territory. However, each Party may provide for certain exemptions from the application of its national competition laws provided that those exemptions are transparent and are based on public policy grounds or public interest grounds.

3. Each Party shall maintain an authority or authorities responsible for the enforcement of its national competition laws (national competition authorities).

Each Party shall provide that it is the enforcement policy of that authority or authorities to act in accordance with the objectives set out in paragraph 1 and not to discriminate on the basis of nationality.

بنزاهة وبدون تمييز. وهذا النهج يسهم في خلق بيئة اقتصادية عادلة، تحفز الكفاءة الاقتصادية وتحمي مصالح المستهلكين.

ثانيًا: أهمية الشفافية في سياسة المنافسة

وقد أوضحت ذات الاتفاقية أهمية الشفافية في سياسة المنافسة كآلي:

١. الشفافية في سياسات إنفاذ قوانين المنافسة:

تُقر الأطراف بأهمية جعل سياساتها المتعلقة بإنفاذ قوانين المنافسة شفافة قدر الإمكان. أي أنه من الضروري أن تكون الإجراءات والممارسات المتعلقة بتطبيق هذه القوانين واضحة ومعروفة للجميع، مما يعزز الثقة ويسهم في تحقيق رقابة فعالة على هذه السياسات.

٢. استخدام قاعدة بيانات قوانين وسياسات المنافسة:

تُعتبر قاعدة بيانات قوانين وسياسات المنافسة لمنظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ أداة مهمة لتحسين الشفافية. لذلك، يتعين على كل طرف أن يسعى لتحديث معلوماته، مما يسهم في توفير معلومات دقيقة عن قوانينه وسياساته وإجراءات إنفاذها.

٣. تبادل المعلومات:

إذا طلب طرف من طرف آخر الحصول على معلومات عامة، يتعين على الطرف المطلوب منه توفير المعلومات أن يقدم:

(أ) تفاصيل عن سياساته وممارساته في إنفاذ قوانين المنافسة.

(ب) معلومات عن الاستثناءات والحصانات التي تمنحها قوانينه الوطنية للمنافسة.

ومع ذلك، يجب أن يتضمن الطلب تحديدًا للسلعة أو الخدمة والسوق المعنية، بالإضافة إلى شرح كيف يمكن لهذه الاستثناءات أو الحصانات أن تعوق التجارة أو الاستثمار بين الأطراف.

٤. إصدار القرارات النهائية بشأن الانتهاكات:

يجب على كل طرف إصدار قرار نهائي يُثبت وقوع انتهاك لقوانينه الوطنية للمنافسة. وفي الحالات غير الجنائية، يجب أن يتضمن القرار الوقائع التي تم الاستناد إليها، الأسباب القانونية التي بُني عليها القرار، مما يضمن أن القرارات مبنية على أسس واضحة ومدعمة بالأدلة.

٥. إتاحة القرارات والأوامر التنفيذية للجمهور:

يجب نشر القرار النهائي المتعلق بانتهاك قوانين المنافسة، وكذلك أي أوامر تنفيذية متعلقة بهذا القرار، أو إذا تعذر النشر، أن تُتاح هذه الوثائق بطريقة تسمح للأطراف المهتمة والأطراف الأخرى بالاطلاع عليها. وكذلك يجب التأكد من عدم احتواء النسخة المتاحة للجمهور على معلومات سرية يحميها القانون، لضمان حماية سرية البيانات.^{١٥٥}

¹⁵⁵ Article 16.7 of CPTPP provided that

1. The Parties recognize the value of making their competition enforcement policies as transparent as possible.

2. Recognizing the value of the APEC Competition Law and Policy Database in enhancing the transparency of national competition laws, policies and enforcement activities, each Party shall endeavor to maintain and update its information on that database.

3. On request of another Party, a Party shall make available to the requesting Party public information concerning:

(a) its competition law enforcement policies and practices; and

(b) exemptions and immunities to its national competition laws, provided that the request specifies the particular good or service and market of concern and includes information explaining how the exemption or immunity may hinder trade or investment between the Parties.

4. Each Party shall ensure that a final decision, finding a violation of its national competition laws, is made in writing and sets out, in non-criminal matters, findings of fact and the reasoning, including legal and, if applicable, economic analysis, on which the decision is based.

5. Each Party shall further ensure that a final decision referred to in paragraph 4 and any order implementing that decision are published, or if publication is not practicable, are otherwise made available to the public in a manner that enables interested persons and other Parties to become acquainted with them. Each Party shall ensure that the version of the decision or order that is made available to the public does not include confidential information that is protected from public disclosure by its law.

بشكل عام، يهدف النص إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في إنفاذ قوانين المنافسة من خلال:

- توفير معلومات محدثة.
- ضمان تداول المعلومات بين الأطراف عند الحاجة.
- إصدار قرارات واضحة ومدعمة بالأدلة.
- إتاحة هذه القرارات للكافة مع مراعاة حماية سرية المعلومات.

المبحث الثالث

الدعم الحكومي في توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

OECD

كما ذكرنا، في عام ٢٠٢١، اعتمد مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التوصية المتعلقة بالحياد التنافسي، والتي تتضمن مجموعة من المبادئ لضمان أن تكون الإجراءات الحكومية محايدة تنافسيًا، وأن يكون لجميع الشركات نفس الفرص

Available at

<https://www.mfat.govt.nz/assets/Tradeagreements/TPP/TextENGLISH/16-Competition-Policy-Chapter.pdf>.

التنافسية بغض النظر عن بعض العوامل مثل الملكية، أو الموقع، أو الشكل القانوني لتلك الشركات. تهدف التوصية إلى ضمان عدم وجود منع أو تقييد أو إضرار للمنافسة بشكل غير مبرر.^{١٥٦}

حيث يتناول "دليل الحياد التنافسي" الإطار القانوني، بما في ذلك قوانين المنافسة وسبل تنفيذها، والبيئة التنظيمية والمشتريات العامة، بالإضافة إلى التدابير التي قد تعزز من أداء المنافسين، مثل الدعم الحكومي والتعويضات عن الالتزامات الخدمية العامة. ويستند أيضًا إلى أفضل الممارسات الدولية.

وقبل أن نتحدث عن الدعم الحكومي في توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، سوف نتذكر سريعًا تعريف الحياد التنافسي في التوصية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن الحياد التنافسي،^{١٥٧} حيث يعرف بأنه "مبدأ يقتضي توفير نفس الفرص التنافسية لجميع الشركات فيما يتعلق بملكية الدولة (بما في ذلك المستويات المركزية، الإقليمية، الفيدرالية، المحلية أو البلدية) وتنظيمها أو أنشطتها في السوق". وتؤكد التوصية على أنه يجب ألا يؤدي التدخل الحكومي إلى الإضرار بالمنافسة في الأسواق، أي ألا يؤدي إلى منح مزايا تنافسية إلى بعض المنافسين في السوق على حساب الآخرين.

^{١٥٦} تم تطوير "دليل الحياد التنافسي" "Competitive Neutrality toolkit" لدعم أعضاء المنظمة وغير الأعضاء الذين التزموا بالتوصية والذين يهتمون بتنفيذ مبادئ الحياد التنافسي. OECD (2024), Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3247ba44-en>.

¹⁵⁷ OECD/LEGAL/0462, available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>.

وبذلك يسمح الحياد التنافسي للشركات بالتنافس بناءً على الجدارة بغض النظر عن بعض العوامل مثل الملكية أو الجنسية أو الشكل القانوني، مما يضمن ألا يتم منع أو تقييد أو الإضرار بالمنافسة بشكل غير مبرر. ونتيجة لذلك، يتيح ذلك للمستهلكين وللاقتصاد الاستفادة من فوائد المنافسة. إذ أن المنافسة تعزز رفاهية المستهلكين من خلال تحقيق أسعار أقل، وزيادة الخيارات، وتحسين جودة السلع والخدمات. كما أن المنافسة تساهم في زيادة الإنتاج والنمو الاقتصادي، مما يفتح آفاقاً جديدة لفرص العمل.^{١٥٨}

وقد تم تطوير "دليل الحياد التنافسي" لدعم تنفيذ مبادئ الحياد التنافسي المنصوص عليها في التوصية. ويقدم هذا الدليل مجموعة من أساليب الممارسات الدولية المستندة إلى أمثلة مأخوذة من التجارب الدولية بشأن التدابير المتبعة في الحياد التنافسي. ويغطي أيضًا الإطار القانوني، بما في ذلك قوانين المنافسة وسبل تنفيذها، والبيئة التنظيمية، والمشتريات العامة؛ بالإضافة إلى التدابير التي قد تحسن من أداء المنافسين، مثل الدعم الحكومي والتعويضات عن الالتزامات الخدمية العامة. ولتيسير عمل المسؤولين الحكوميين في التعرف على السياسات التي قد تؤدي إلى الإضرار بالمنافسة.

علاوة على ذلك، يقدم الدليل إطارًا تحليليًا لتحديد وتقييم اللوائح والسياسات التي قد تؤدي إلى الإضرار بالحياد التنافسي، وتطوير بدائل لتجنب أو تقليل هذا الإضرار. تتكون هذه المنهجية من خمس خطوات:

¹⁵⁸ For more details:

See Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Oxford University Press, seventh Ed., 2012, pp. 1-25.

١. فحص التدخلات السياسية.
 ٢. تحديد الهدف والفوائد من التدخل السياسي.
 ٣. تحليل تأثير التدخل السياسي على المنافسة.
 ٤. تحديد البدائل السياسية المتاحة.
 ٥. الموازنة بين الفوائد والإضرار بالمنافسة واختيار الخيار الأقل ضررًا.
- وبذلك يجب أن تكون البيئة التنظيمية محايدة تنافسيًا فيما يتعلق بجميع المشاركين في السوق الحاليين أو المحتملين، مما يعني أنه يجب أن يتلقى جميع المتنافسين في السوق، سواء الحاليين أو المحتملين، معاملة موحدة ليس فقط من حيث الإطار القانوني، ولكن أيضًا في كيفية تطبيقه. يشمل ذلك إطارًا قانونيًا تنافسيًا، بحيث يتم تطبيق قواعد المنافسة على جميع المنافسين بنفس الطريقة.

المطلب الأول

تأثير الدعم الحكومي على الحياد التنافسي

يُعد الدعم الحكومي المقدم إلى الشركات أحد القضايا المحورية ضمن إطار الحياد التنافسي، حيث يمكن أن يمنح هذا الدعم ميزة غير مستحقة للمستفيدين منه.^{١٥٩} وتتنوع أشكال الدعم الحكومي لتشمل تقديم الإعانات المباشرة أو الإعفاءات الضريبية لشركات محددة، ودعم مدخلات الإنتاج مثل الأراضي والطاقة، بالإضافة إلى تقديم

¹⁵⁹ For more details see: Chen, X., Lee, C.-W., Li, J., Government assisted earnings management in China. J. Account. Public Policy, 2008, Vol. 27, No. 3, pp. 262–274.

ضمانات قروض تتيح لبعض الشركات الاقتراض بأسعار فائدة أقل من المعدلات السوقية.^{١٦٠}

وتُعتبر الشركات المملوكة للدولة (SOEs) إحدى القنوات الرئيسية التي تتلقى الدعم الحكومي.^{١٦١} وعادةً ما تحصل هذه الشركات على دعم يفوق ما تحصل عليه الشركات الخاصة، حيث تستخدمها الحكومات لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية، مثل توفير فرص العمل واستقرار الاقتصاد.^{١٦٢}

وعلى المستوى الدولي، يمكن للشركات متعددة الجنسيات المملوكة للدولة أن تتوسع عالميًا لتحقيق أهداف تتجاوز الاعتبارات التجارية أو تحقيق الأرباح، مثل تعزيز العلاقات السياسية بين الدول، وتأمين العملات الأجنبية لصالح بلد المنشأ، وتوسيع نطاق النفوذ الحكومي للدولة الأم.^{١٦٣}

¹⁶⁰ For more details see: Lee, E., Walker, M., Zeng, C., 2017. Do Chinese state subsidies affect voluntary corporate social responsibility disclosure? J. Account. Public Policy, 2017, Vol. 36, no. 3, pp. 179–200.

¹⁶¹ For more details see: Hu, J., Jiang, H., Holm, M., Government subsidies and corporate investment efficiency: Evidence from China. Emerging Markets Review, 2019, Vol., 41, pp. 1–12.

¹⁶² For more details see: O'Connor, N.G., Deng, J., Luo, Y.D., Political constraints, organization design and performance measurement in China's state-owned enterprises. Acc. Organ. Soc., 2006, Vol., 31, pp. 157–177.

¹⁶³ For more details see: Cuervo-Cazurra, A., Inkpen, A., Musacchio, A., Ramaswamy, K., Governments as owners: State-owned multinational

وبناءً على ذلك، قد توفر الحكومات موارد مالية كبيرة لهذه الشركات لدعم استثماراتها الخارجية، مما يمنحها ميزة تنافسية غير متاحة لنظيراتها في القطاع الخاص، مما يتيح للشركات متعددة الجنسيات المملوكة للدولة تنفيذ استثمارات أكبر، وهو ما يؤدي إلى بعض الفرضيات أهمها أن تحصل الشركات متعددة الجنسيات الخاصة على دعم حكومي أقل مقارنةً بالشركات متعددة الجنسيات المملوكة للدولة مما يدفع الشركات متعددة الجنسيات الخاصة إلى الاعتماد على ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات (CSR) لتعويض بعض أوجه عدم التكافؤ التنافسي الناتج عن الدعم الحكومي.

فعلى سبيل المثال، الشركات الخاصة التي لا تحصل على نفس المستوى من الدعم الحكومي يمكنها استخدام استراتيجيات المسؤولية الاجتماعية لتعزيز سمعتها وجذب المزيد من المستهلكين والمستثمرين، مما يحسن من مركزها التنافسي مقارنة بالشركات المدعومة حكوميًا

لذلك يرى الباحث أن هناك علاقة وثيقة بين الحياد التنافسي والمسؤولية الاجتماعية للشركات. في الأسواق التي يكون فيها الحياد التنافسي مهددًا بسبب الدعم الحكومي غير العادل، يمكن للمسؤولية الاجتماعية أن تكون أداة لتعزيز التنافسية وتعويض الفجوة بين الشركات الخاصة والشركات المدعومة من الدولة. كما أن التزام الشركات بالممارسات الاجتماعية والبيئية الجيدة قد يساعدها في كسب دعم حكومي

companies, Journal of International Business Studies, 2014, Vol. 45, No. 8, pp. 919–942.

بديل على شكل حوافز ضريبية أو تسهيلات تنظيمية، مما يساهم في إعادة التوازن إلى بيئة الأعمال.^{١٦٤}

سوف نهتم في هذا المطلب بتحديد هدف الدعم الحكومي الذي يساهم في تحقيق سياسة محددة، وبعد ذلك نشرح أمثلة على تطبيق الدعم الحكومي في الممارسات الدولية

أولاً: تحديد الهدف المحدد للسياسة العامة

يجب أن يتم استناد تدابير الدعم الحكومي إلى هدف واضح للسياسة العامة لإمكانية تحديد مدى فعالية تدابير الدعم الحكومي في تحقيق هذا الهدف، حيث قد يكون الهدف من التدخل الحكومي هو معالجة القصور في السوق، مثل التأثيرات الخارجية، أو تحقيق أهداف اجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، قد يتم تقديم الدعم الحكومي في ظروف استثنائية لمعالجة حالات الطوارئ، مثل جائحة كوفيد-١٩، أو لإعادة هيكلة الشركات التي تواجه صعوبات مالية.^{١٦٥}

١. معالجة أوجه قصور السوق: "Market Failure"

يتم تقديم الدعم الحكومي لمعالجة أوجه قصور السوق من خلال التأثير على سلوك الشركات. مثال: الاستثمار في البحث والتطوير (D&R) من قبل شركة

¹⁶⁴ For more details see: Marano, V., Tashman, P., Kostova, T., Escaping the Iron Cage: Liabilities of Origin and CSR Reporting of Emerging Market Multinational Enterprises. Journal of International Business Studies, 2017, Vol., 48, pp. 386–408.

¹⁶⁵ For instance, in the European Union there are specific Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms, OJ C 249, 31.07.2014.

قد ينتج عنه آثار غير مباشرة أو منافع مشتركة (Spillovers) تستفيد منها شركات أخرى لم تستثمر في البحث والتطوير.

هذه التأثيرات الخارجية تؤدي إلى تقليل الحوافز لدى الشركات للاستثمار بالشكل الكافي، مما يبرر تدخل الدولة لدعم البحث والتطوير حيث يهدف الدعم إلى زيادة الاستثمار في البحث والتطوير مقارنة بالمستوى الذي تختاره الشركات بدون دعم.

هناك بدائل مختلفة لدعم الاستثمار، مثل خفض تكلفة رأس المال أو تقديم الإعانات. لكن هذه البدائل قد لا تكون فعالة بنفس القدر في تغيير سلوك الشركات، مثل زيادة الاستثمار في البحث والتطوير.^{١٦٦}

٢. توضيح الهدف وآلية التأثير:

ينبغي على السلطات أن توضح كيف يساهم الدعم الحكومي في تحقيق الهدف السياسي ومدى فعاليته، مثال على ذلك؛ أوصت لجنة الأسواق والمنافسة الوطنية (CNMC) بأن يتم تصميم تدابير الدعم الحكومي لمعالجة الهدف السياسي

¹⁶⁶ For more details see: Criscuolo, C. et al., "Are industrial policy instruments effective? A review of the evidence in OECD countries", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 2022, No. 128, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/57b3dae2-en>.

المحدد بشكل دقيق بالإعانات المقدمة لشراء المركبات من قبل الحكومة الإسبانية.

١٦٧

٣. مقارنة الدعم الحكومي بأدوات بديلة لتجنب الإضرار بالمنافسة:

إذا كان الهدف السياسي واضحًا وآلية تأثير الدعم محددة، يمكن للسلطة المختصة مقارنة الدعم الحكومي بأدوات بديلة قد تكون أقل إضرارًا بالمنافسة. لذلك يجب على الجهات التنظيمية منح الحد الأدنى من الدعم اللازم لتحقيق التغيير المطلوب في السلوك مع تقليل الإضرار المحتمل بالمنافسة.

٤. تعزيز الشفافية والمساءلة:

من المهم الإفصاح المبكر عن أهداف تدابير الدعم الحكومي لتسهيل المساءلة وتقليل السلطة التقديرية في تنفيذ التدابير. ويسهل ذلك أيضًا إجراء

¹⁶⁷ CNMC (2022), Informe relativo a las ayudas concedidas mediante el plan MOVES III, PRO/CNMC/003/21, <http://www.cnmc.es/sites/default/files/4111236.pdf>.

In the same opinion, the CNMC carefully examined the requirement imposed by some regions to purchase cars from local suppliers as a condition for the financial support to buy electric cars. Therefore, consumers are not free to choose any car supplier and the CNMC considered it as a restriction on competition. The CNMC recommended to avoid such unjustified geographical limitation.

مراجعات لاحقة لتقييم مدى فعالية الدعم الحكومي،^{١٦٨} حيث إن عدم وجود الشفافية يمكن أن يؤدي إلى منع تحديد وتقييم أهداف الإجراء.

ثانيًا: أمثلة على تطبيق الدعم الحكومي في الممارسات الدولية:

١. الاتحاد الأوروبي:

يتطلب تقييم الدعم الحكومي تحديد الأهداف المحتملة ذات المصلحة المشتركة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يستهدفها الدعم.^{١٦٩} ويُعد ذلك ضروريًا لإجراء ما يُعرف بـ "اختبار التوازن" "balancing test"، الذي يهدف إلى الموازنة بين الآثار السلبية لتدابير الدعم على التجارة والمنافسة داخل الاتحاد الأوروبي وبين آثارها الإيجابية في تحقيق أهداف محددة ذات مصلحة مشتركة.

١٧٠

¹⁶⁸ Oxera (2017), Ex post assessment of the impact of state aid on competition, European Union,

<https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0617275enn.pdf>.

¹⁶⁹ see the judgement of the General Court of 17 February 2021 in Rynanair vs. European Commission, Case T-238/20,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?dir=&docid=237881&doclang=en&mode=req&occ=first&pageIndex=0&part=1&text=>

¹⁷⁰ European Commission (2009), Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3,

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economicassessment_en.pdf

٢. اليابان:

وفقًا لإرشادات لجنة التجارة العادلة اليابانية (JFTC)، عندما يكون “الدعم العام ضروريًا لتحقيق أهداف سياسة عامة متنوعة، فيجب أن يُقدم بالقدر اللازم لتحقيق هذه الأهداف فقط.”^{١٧١}

٣. الولايات المتحدة الأمريكية:

خلال الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، تدخلت الحكومة لإنقاذ وإعادة هيكلة شركتي “جنرال موتورز” “GM” و”كرايسلر” “Chrysler” في قطاع السيارات. وشمل التقييم الذي تم إجراؤه تحديد كيفية الاستجابة لطلبات الدعم الاستثنائي للشركتين وكان ذلك يتطلب تحديد أهداف السياسة العامة وخلص التقييم إلى أن عدم الإنقاذ سيؤدي إلى تكاليف باهظة، مثل فقدان عدد كبير جدًا من الوظائف، مع تأثيرات سلبية واسعة النطاق على الصناعات الموردة ووكلاء السيارات، مما يؤثر على الاقتصاد كليًا.^{١٧٢}

¹⁷¹ JFTC (2016), Guidelines for Public Support for Revitalization in view of Competition Policy,

<https://www.iftc.go.jp/en/pressreleases/yearly2016/March/160331files/1603312.pdf>.

¹⁷² Goolsbee, A. and A. Krueger (2015), “A retrospective look at rescuing and restructuring General Motors and Chrysler”, NBER Working Paper 21000, <https://www.nber.org/papers/w21000>.

تم اعتبار الإنقاذ ضروريًا لتجنب الإفلاس وفشل عدد كبير من الموردين، مما كان يمكن أن يؤدي إلى آثار قد تُغرق صناعة السيارات بأكملها. بعد التدخل الحكومي، عادت ملكية الشركات إلى القطاع الخاص.

المطلب الثاني

دور الشفافية في الدعم الحكومي

للشفافية دور كبير في الدعم الحكومي، لذلك يجب ضمان وجود الشفافية سواء عند إصدار الدولة لبرامج الدعم الحكومي أو بعد إصداره، ومما يؤكد على أهمية الشفافية الممارسات الدولية في هذا الشأن؛ على سبيل المثال لائحة الإعانات الأجنبية في الاتحاد الأوروبي، وقانون مراقبة الإعانات لعام ٢٠٢٢ الذي أصدرته المملكة المتحدة، وسوف نتناول ذلك بالشرح بالتفصيل الآتي.

أولاً: أهمية الشفافية في الدعم الحكومي

تُعتبر الشفافية في الدعم المقدم من الدولة نقطة انطلاق أساسية لمعالجة قضايا الدعم الحكومي.^{١٧٣} وتظهر الممارسات الدولية أن المعلومات المتعلقة بتدابير الدعم المقدم من الدولة يتم نشرها على النحو التالي:

١. عند إصدار الدولة لبرامج لدعم أو تمويل أنشطة معينة:

عند نشر هذه البرامج والترويج لها بشكل واضح، سيكون بإمكان جميع المستفيدين التعرف عليها والتقدم للحصول على الدعم. ويستطيع المنافسون الوصول إلى جميع

¹⁷³ IMF et al. (2021), Subsidies, Trade, and International Cooperation, <http://www.elibrary.IMF.org>

المعلومات دون تمييز بينهم، مما يضمن تكافؤ الفرص في الاستفادة من تدابير الدعم المتاحة.

٢. بعد منح الدعم:

يتم الكشف والإفصاح عن التدابير المحددة التي تستفيد منها الشركات الفردية بهدف تعزيز المساءلة وتقليل مخاطر استخدام السلطة التقديرية من قبل الجهة المسؤولة عن الدعم الحكومي. كما يساهم نشر هذه البيانات في تقييم مدى تأثير هذه التدابير ونتائجها، بما في ذلك تأثيرها على المستوى الدولي.^{١٧٤}

تتطبق معايير الشفافية على الشركات المملوكة للدولة الكبيرة التي تمارس أنشطة اقتصادية وتعمل في الأسواق الدولية،^{١٧٥} حيث إن النهج الذي تتبناه منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وفقاً لتوصيتها بشأن الحياد التنافسي يشمل الدعم الحكومي المقدم سواء للشركات المملوكة للدولة أو للمنافسين من القطاع الخاص.

وتتضح الشفافية في معايير أخرى لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لا سيما في إرشادات الشركات المملوكة للدولة (SOE Guidelines) ومعيار الشفافية الطوعي للشركات المملوكة للدولة (Voluntary Transparency Standard).

¹⁷⁴ OECD (2023), "Government support in industrial sectors: A synthesis report", OECD Trade Policy Papers, No. 270, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d28d299-en>.

¹⁷⁵ According to the Voluntary Standard "large" "is defined based on thresholds established by national authorities in a given jurisdiction or as established in applicable international/multilateral/bilateral agreements".

واستنادًا إلى متطلبات الشفافية الواردة في إرشادات الشركات المملوكة للدولة، يتضمن معيار الشفافية الطوعي توصية عن “الإفصاح عن أي إعانات وأشكال أخرى من الدعم الحكومي (مباشرة أو غير مباشرة) التي تمنح ميزة للشركات المملوكة للدولة مقارنةً بالمنافسين من القطاع الخاص نتيجة لملكية الدولة أو سيطرتها عليها.” و “الإفصاح عن أي علاقة مع المؤسسات المالية المملوكة للدولة.”^{١٧٦}

ومن الجدير بالذكر هنا أن السلطات القضائية أصبح لديها خبرة في تقييم تأثير الدعم الحكومي على المنافسة، فإنه قد يتم تحديد أنواع معينة من الدعم التي يكون من غير المرجح أن تسبب أضرار بالمنافسة، مما يؤدي إلى التركيز على تقييم التدابير التي قد تكون أكثر إضرارًا بالمنافسة.

وبالتالي، يمكن تلخيص هذه الخبرة في شكل إرشادات تساعد الجهات التنظيمية عند وضع تدابير الدعم الحكومي المستقبلية، على الرغم من أن ذلك ليس ممارسة شائعة في العديد من السلطات القضائية. على سبيل المثال، هناك احتمال صغير لوجود خطر للإضرار بالمنافسة عند دعم الاستثمار في البنية التحتية في المناطق التي لا تتوفر فيها هذه البنية التحتية، ولا يُتوقع توفيرها في المستقبل القريب. علاوة على ذلك، فإن بعض أشكال الدعم الحكومي التي لا تتعلق بأنشطة اقتصادية مثل حفظ الثقافة والتراث لا تخاطر بالإضرار بتكافؤ الفرض، وبالتالي لا يستدعي تقييمها لأنها لا تضر بالمنافسة.

¹⁷⁶ OECD (2024), Competitive Neutrality Toolkit: Op., Cit.,
<https://doi.org/10.1787/3247ba44-en>.

وكذلك، عندما يكون الدعم الحكومي الممنوح للمؤسسات محدودًا من حيث القيمة، فإنه يكون أقل احتمالاً للإضرار بالمنافسة. وبالتالي، يمكن لكل دولة تحديد حدود مالية "Monetary Thresholds" يُفترض أن الدعم الحكومي دونها لا يلحق ضررًا بالمنافسة.

عند تحديد هذه الحدود، يمكن للجهات المختصة أخذ عوامل أخرى مثل حجم الاقتصاد ومتوسط حجم الإيرادات بعين الاعتبار. من الناحية العملية، قد تكون الحدود المالية أكثر سهولة للتطبيق عندما تقدم الدولة منحًا مباشرة أو ضخ رأس مال. أما في حالات أخرى، مثل القروض أو الضمانات، فإن تحديد القيمة الفعلية للدعم الحكومي يصبح أكثر تعقيدًا، خصوصًا إذا كانت هذه القروض تشمل دفعات متعددة على فترات زمنية، ونرى أنه في هذه الحالة يجب حساب قيمتها في وقت منحها مع الاستناد إلى افتراضات مناسبة حول معدلات الفائدة.

وبصف عامة، ينبغي أن تكون عملية تقييم تدابير الدعم الحكومي بها شفافية، بما يتماشى مع التوصية المتعلقة بالشفافية والعدالة الإجرائية "Recommendation on Transparency and Procedural Fairness" في تنفيذ قوانين المنافسة.^{١٧٧}

ثانيًا: إجراءات معالجة نقص وجود الشفافية:

يؤدي غياب الشفافية في الدعم الحكومي إلى عدم الثقة في مدى تحقيق تكافؤ الفرص، ويفتح المجال للسلطة التقديرية في منح الدعم، مما قد يؤدي إلى

¹⁷⁷ OECD/LEGAL/0465

الإضرار بالمنافسة. كما أنه يمنع القياس الدقيق لفعالية تدابير الدعم وإجراء التحليلات ذات الصلة، مثل تقييم تأثير هذه التدابير وما إذا كانت تحقق أهدافها.

وعلى الرغم من وجود التزام بالإبلاغ عن الإعانات بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية (WTO)، إلا أنه لا يتم اتباع هذا النهج في الواقع العملي.^{١٧٨} والدليل على ذلك أنه وفقاً للإحصاءات، إن نسبة أعضاء منظمة التجارة العالمية الذين يقدمون تقارير عن الإعانات إلى لجنة الإعانات والتدابير التعويضية (SCM) انخفضت من ٧٥٪ في عام ١٩٩٥ إلى ٣٥٪ في عام ٢٠٢١.^{١٧٩}

وقبل أن نتحدث عن بعض الإجراءات المطبقة لمعالجة غياب الشفافية، يجب أن نعلم أن هناك أسباب تؤدي إلى غياب الشفافية:

- التمويل غير المباشر: يمكن أن يتم تقديم الدعم الحكومي عبر الشركات المملوكة للدولة أو كيانات أخرى مرتبطة بالحكومة، بدلاً من أن يكون التمويل مباشراً من الدولة، مما يزيد من صعوبة تحديد حجم الإعانات وتأثيرها على التجارة.^{١٨٠}

¹⁷⁸ Article 25 of the SCM Agreement.

¹⁷⁹ IMF et al. (2021), Subsidies, Trade, and International Cooperation, <http://www.elibrary.IMF.org>

¹⁸⁰ OECD (2021), "Measuring distortions in international markets: Below-market finance", OECD Trade Policy Papers, No. 247, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1a5aa8a-en>.

The EU Regulation on foreign subsidies distorting the internal market (article 3) includes in the definition of subsidies not only granted by governments and public entities, but also those provided by "a private entity

- اختلاف التعريفات الوطنية: تختلف الدول في تعريف الشركات المملوكة للدولة ودرجة الإفصاح عن أنشطتها، مما يجعل تقييم الدعم عبر هذه الشركات يواجه بعض التحديات.

لائحة الإعانات الأجنبية في الاتحاد الأوروبي^{١٨١}

أدى تزايد أهمية الشركات المملوكة للدولة ذات النشاط الدولي مع قلة وجود الشفافية في تدابير الدعم إلى إصدار لائحة جديدة بشأن الإعانات الأجنبية التي تضر بالمنافسة في السوق الداخلية. دخلت هذه اللائحة حيز التنفيذ في يناير ٢٠٢٣.

ويسعى نظام دعم الدولة في الاتحاد الأوروبي إلى تعزيز السوق الداخلية من خلال منع الدول الأعضاء من تقديم إعانات تؤدي إلى الإضرار بالمنافسة، مما يتضح معه أن الإعانات الأجنبية التي تقدمها حكومات خارج الاتحاد الأوروبي للشركات العاملة داخله لم تكن مشمولة ضمن هذا الإطار التنظيمي. ففي نوفمبر ٢٠٢٢، اعتمد الاتحاد الأوروبي لائحة لمعالجة الإعانات الأجنبية التي تؤثر سلبًا على السوق الداخلية حيث تهدف هذه اللائحة إلى سد الفجوة التنظيمية في مراقبة الإعانات الأجنبية، وضمان تكافؤ الفرص ومعالجة أي ضرر بالسوق.

whose actions can be attributed to the third country, taking into account all relevant circumstances”.

¹⁸¹ European Union (2021), Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-46-2022-INIT/en/pdf>.

وتتضمن اللائحة نظامين للإخطار المسبق “ex-ante notification” ونظام للرقابة يشمل ثلاث مجالات رئيسية أهمها عمليات الاندماج والاستحواذ والمشتريات العامة.^{١٨٢}

١. عمليات الاندماج والاستحواذ:

يجب إخطار المفوضية الأوروبية بعمليات الاندماج والاستحواذ وتخضع للتقييم المسبق “ex-ante review” ويشمل ذلك عمليات الاندماج أو الاستحواذ التي تتضمن مساهمات مالية من حكومات غير تابعة للاتحاد الأوروبي بحيث يجب أن تكون إحدى الشركات المندمجة أو المشروعات المشتركة مسجلة في الاتحاد الأوروبي وتحقق مبيعات إجمالية لا تقل عن ٥٠٠ مليون يورو في الاتحاد.^{١٨٣}

٢. المشتريات العامة:

تنص اللائحة على نظام إخطار للمتقدمين إلى المناقصة في عمليات المشتريات العامة التي تتجاوز قيمتها ٢٥٠ مليون يورو. ويجب على المتقدمين

^{١٨٢} بالإضافة إلى حالات سوقية أخرى تتعلق بمساهمات مالية من حكومات غير تابعة للاتحاد الأوروبي.

^{١٨٣} بالإضافة إلى أنه يجب أن تكون هذه الشركات قد تلقت مساهمة مالية أجنبية تزيد عن ٥٠ مليون يورو خلال السنوات الثلاث السابقة.

تقديم معلومات عن أي مساهمات مالية أجنبية تلقوها خلال السنوات الثلاث الماضية أو تأكيد عدم تلقيهم أي دعم مالي أجنبي.

علاوة على ذلك، تنص اللائحة على سلطات المراجعة التي تمنح المفوضية فحص الإعانات الأجنبية التي قد تكون مضرّة بالمنافسة، حتى وإن لم تستوفِ العتبات المحددة، وكذلك في حالات سوقية أخرى مثل الاستثمارات الجديدة (Greenfield Investments). يجوز للمفوضية إجراء مراجعة أولية، وفي حال توافرت أسباب كافية، يمكنها فتح تحقيق.

وتُجري المفوضية تقييماً لتحديد ما إذا كانت الصفقة تضر بالسوق الداخلية، مثل مقدار الإعانة، والغرض منها، وطبيعتها. كما تحدد فئات من الإعانات الأجنبية التي يُرجح أن تؤدي إلى الإضرار بالسوق الداخلية، مثل الضمانات غير المحدودة والإعانات المقدمة إلى الشركات المتعثرة دون توفير ضمانات مناسبة.

وفي حال اعتبرت المفوضية أن الإعانة تسبب ضرر بالمنافسة، ستجري اختبار موازنة يأخذ في الاعتبار الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة للإعانة. وبناءً على النتيجة، قد تقبل المفوضية تقديم الإعانة أو ترفضها، أو تفرض تدابير تصحيحية.

خلاصة القول، تساهم هذه اللائحة في تعزيز شفافية الدعم المالي الأجنبي ومنع تأثيره السلبي على المنافسة داخل الاتحاد الأوروبي.

ثالثاً: النظر في التدابير التصحيحية لتقليل الإضرار بالمنافسة الناتج عن الدعم الحكومي

كما ذكرنا تقوم سلطات المنافسة بتقييم مدى تأثير التدابير الحكومية على المنافسة حيث تتبع منهجية عامة لتحليل التأثير السلبي المتوقع لتلك التدابير الحكومية والتنظيمية، ويتمثل ذلك التأثير في الإضرار بالمنافسة.

فإذا أظهرت نتائج المنهجية أن التدابير الحكومية تسبب الإضرار بالمنافسة، فيمكن البحث عن بدائل تكون أقل إضراراً بالمنافسة؛ على سبيل المثال، قد يؤدي تقليل حجم الدعم إلى تحقيق الهدف المرجو مع تقليل تأثيره على المنافسة.

وإذا لم تتمكن السلطات من تحديد أي بدائل مناسبة وقررت المضي قدماً في تنفيذ التدابير التي قد تضر بالمنافسة، توضح الممارسات الدولية أن التدابير التصحيحية قد تسهم في الحد من الإضرار بالمنافسة حيث تشمل التدابير التصحيحية تقليل التأثير السلبي على المنافسة مع الحفاظ على الهدف الأساسي للدعم، وذلك للوصول إلى الغاية النهائية التي تكمن في تحقيق توازن بين تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية من ناحية، وضمان حماية المنافسة العادلة في الأسواق من ناحية أخرى.

١- السبل الممكنة لتقليل الأضرار الناجمة عن الدعم الحكومي

قد تشمل التدابير التصحيحية تدابير هيكلية أو قيوداً سلوكية. على سبيل المثال، قد يُطلب من المستفيد من الدعم، خصوصاً إذا كان شركة كبيرة، بيع بعض الأصول لمساعدة المنافسين على النمو أو لجذب شركات جديدة إلى السوق، مما يزيد من المنافسة في السوق بشكل عام.

ويتم النظر في التدابير التصحيحية بعناية لضمان عدم تسببها في أضرار إضافية. فعلى سبيل المثال، عقب الأزمة المالية وتقديم مساعدات لإعادة الهيكلة للبنوك في الاتحاد الأوروبي، أثارت تساؤلات حول تأثير القيود السلوكية، مثل الحد من قدرة البنوك على الإقراض. فقد يُنظر إلى هذه القيود على أنها تحد من المنافسة

في السوق وتقل الإنتاج بشكل أكبر مما كان عليه الحال، مما يؤدي إلى آثار سلبية على المستهلكين والاقتصاد.^{١٨٤}

٢- أمثلة تطبيقية

• الاتحاد الأوروبي: في قرار المفوضية الأوروبية لعام ٢٠١٠ (C)

9/2009)، تضمنت حزمة المساعدات الحكومية لدعم بنك "ديكسيا"

تدابير للحد من الإضرار بالمنافسة. على وجه الخصوص، طُلب من

البنك بيع بعض الشركات التابعة له، كما تم فرض حظر على الاستحواذ

على شركات أخرى.^{١٨٥}

يجب أن تحدد تدابير الدعم الحكومي وتكشف عن الهدف العام المحدد للسياسة التي تسعى إلى معالجتها، ومدى إمكانية تحقيق هذه التدابير لهذا الهدف، مما يعني أن توضح السلطات كيف يساهم الدعم الحكومي في تحقيق الهدف السياسي ومدى تغطيته لهذا الهدف.

ويجب تقييم تدابير الدعم الحكومي، مثل القروض، والضمانات لتحديد ما إذا كانت تمنح وفقاً للمبادئ المتبعة في هذا الشأن دون تمييز. حيث تقوم السلطات

¹⁸⁴ For more details see: Ahlborn, C. and D. Piccinin (2009), "Bank restructuring aid in the financial crisis", Oxera Agenda, http://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Bank-restructuring-aid_1.pdf.

¹⁸⁵ For more details see: Boudghene, Y. et al. (2010), "The Dexia restructuring decision", Competition Policy Newsletter, https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2010_2_11.pdf.

القضائية بتقييم ما إذا كانت الشركة تتلقى ميزة تنافسية، أي شروط أفضل من تلك المتاحة في المعاملة السوقية. وإذا كان هذا هو الحال، فيجب تحليل ما إذا كانت هذه ميزة انتقائية وبالتالي فحص الأضرار التنافسية التي قد تؤدي إليها هذه التدابير.

وعند فرض التزامات على شركة لتقديم خدمة عامة “public service” مثل النقل أو الكهرباء يجب أن تكون هذه الالتزامات واضحة ومحددة حتى تستطيع الشركة تحديد ما هو مطلوب منها بدقة وتستطيع الشركات الأخرى أن تقرر ما إذا كانت قادرة على تقديم هذه الخدمة، مما يساعد في وجود منافسة عادلة بين الشركات التي تقدم عروضها، ومن ثم يتم اختيار أفضل شركة تقدم الخدمة بأقل تكلفة.

وكذلك إذا طلبت الدولة من شركة تقديم خدمة عامة بسعر منخفض، فإنه يجب أن تقدم لها تعويض، ولكن يجب ألا يكون التعويض مبالغ فيه “over-compensation” حتى لا تحصل الشركة على ميزة غير مبررة وغير عادلة مقارنة بمنافسيها أو يكون منخفض جدًا “under-compensation” حتى لا يلحق ضرر بالشركة ويؤدي إلى تحملها خسارة.

• قانون مراقبة الإعانات لعام ٢٠٢٢ “Subsidy Control Act 2022”

ومن الممارسات الجيدة ما أصدرته المملكة المتحدة من توجيهات لمساعدة الجهات العامة على الامتثال لمتطلبات وتوفير هذه التوجيهات خطوات إرشادية لتقييم ما إذا كان الدعم الحكومي يعتبر إعانة ويتطلب تقييمًا.^{١٨٦} كما حددت الحكومة

¹⁸⁶ Department for Business & Trade; Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2022),

Subsidy Control rules: quick guide to key requirements for public authorities,

استثناءات من التقييم فيما يتعلق بما يسمى بالمساعدات المالية البسيطة، والتي تم تحديد سقفها بـ ٣١٥,٠٠٠ جنيه إسترليني على مدى ثلاث سنوات مالية.

الفصل الثالث

نحو الوصول إلى إطار قانوني ملزم للحياض التنافسي وفقاً لتوصية

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"

كما ذكرنا تنص التوصية على أنه يجب على الدول "اعتماد أو الحفاظ، حسب الاقتضاء، على قانون منافسة محايد تنافسيًا يعالج السلوك المناهض للمنافسة ويشمل ذلك مراقبة عمليات الاندماج". ومن الواضح أن هذه المسألة تتعلق بتساؤل هام عن الكيانات الخاضعة لقانون المنافسة. بعبارة أخرى، يثور التساؤل كالاتي: هل تخضع جميع الكيانات التي تمارس نشاط اقتصادي لقانون المنافسة دون وجود أي معاملة تمييزية أو تفضيلية؟

وللإجابة على هذا التساؤل من خلال النظر إلى التوصية نجد أنه عادةً ما ينطبق قانون المنافسة "على أي شخص" أو "مؤسسة"، مما يتضح معه وجود تفسير

<http://www.gov.uk/government/publications/subsidy-control-rules-key-requirements-for-public-authorities/subsidy-control-rules-quick-guide-to-key-requirements-for-public-authorities>.

واسع يشمل أي كيان يشارك في نشاط اقتصادي، بغض النظر عن ملكيته، أو مصدر تمويله، أو وضعه القانوني، أو مكان عمله، أو جنسيته^{١٨٧}.

وبذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، نناقش في المبحث الأول ضمانات وصعوبات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي، ثم نتطرق في المبحث الثاني إلى ضوابط الاستثناء من تطبيق أحكام قانون المنافسة، وأخيراً سوف نشرح الدفوع والجزاءات المطبقة على مخالفة مبدأ الحياد التنافسي.

المبحث الأول

ضمانات وصعوبات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي

سوف نناقش في هذا المبحث ضمانات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي في المطلب الأول، ثم بعد ذلك نستعرض صعوبات تطبيق هذا المبدأ في المطلب الثاني.

المطلب الأول

ضمانات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي

تتمثل ضمانات تطبيق مبدأ الحياد التنافسي في تحقيق الشفافية وتقييم قوانين المنافسة بانتظام وبصفة دورية، بالإضافة إلى عدم ملائمة وجود الدولة كمنافس في السوق وفي ذات الوقت قيامها بتنظيم هذا السوق، وسف نتناول ذلك بالشرح بالتفصيل الآتي.

¹⁸⁷ OECD (2015), "Competition policy and competitive neutrality", DAF/COMP (2015)13/FINAL, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)13/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)13/FINAL/en/pdf).

أولاً: الشفافية والعدالة الإجرائية

يتجسد مبدأ الحياد التنافسي أيضاً في التوصية المتعلقة بالشفافية والعدالة الإجرائية، التي تحدد المعايير المتعلقة بتطبيق قانون المنافسة بشكل محايد وغير تمييزي عند وجود تحقيق،^{١٨٨} مما يعني - كما ذكرنا - تطبيق قانون المنافسة بشكل عادل وغير تمييزي، وذلك دون الأخذ في الاعتبار جنسيات وملكية الأطراف الخاضعة للتحقيق.

ففي عام ٢٠١٥، فرضت المفوضية الأوروبية غرامات على شركتين تابعتين لشركتي السكك الحديدية الأسترالية والألمانية المملوكتين للدولة (Österreichische Bundesbahnen و Schenker)، وذلك بسبب تثبيت الأسعار وتوزيع العملاء، لمدة تقرب من الثماني سنوات. كما كانت شركة Kühne+Nagel السويسرية، المملوكة للقطاع الخاص، جزءاً من هذه الاتفاقية، لكنها لم تُفرض عليها غرامات بموجب برنامج تخفيف العقوبات التابع للاتحاد الأوروبي "EU's leniency program".^{١٨٩}

وفي عام ٢٠١٦، فرضت هيئة المنافسة النرويجية غرامات على شركة Lindum AS، وهي شركة مملوكة بنسبة ١٠٠٪ لبلدية درامن Drammen، وعلى شركة خاصة بسبب التواطؤ غير القانوني من خلال تقديم عرض مشترك لجمع ونقل

188 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0465>.

189 OECD (2016), State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity? OECD Publishing, Paris, p. 105 <https://doi.org/10.1787/9789264262096-en>.

ومعالجة الصرف الصحي في بلدية بيرجن Bergen (هيئة المنافسة النرويجية، ٢٠١٦).^{١٩٠}

وفي عام ٢٠٠٨، أصدرت هيئة التجارة العادلة (OFT)^{١٩١} قرارًا ضد شركة الحافلات المملوكة للدولة Cardiff Bus بسبب مشاركتها في سلوك عدواني يهدف إلى استبعاد المنافس.^{١٩٢}

وفي عام ٢٠٠٧، قامت لجنة التجارة العادلة اليابانية (JFTC) باتخاذ إجراءات قانونية ضد إحدى الشركات التابعة لشركة مملوكة للدولة (SOE) في قطاع الاتصالات. وقد كانت هذه الشركة تحدد أسعارًا للمستخدمين النهائيين في السوق النهائية أقل من الأسعار المقدمة لمنافسيها في السوق الأولية، مما أدى إلى إقصاء منافسيها من السوق النهائية.^{١٩٣}

وفي عام ٢٠٠٨، قضت محكمة المنافسة التشيلية (TDLC) بأن شركة السكك الحديدية التشيلية المملوكة للدولة قد أساءت استخدام مركزها المسيطر من

¹⁹⁰ Norwegian Competition Authority (2016), Fined for collusive bidding, <https://konkurransetilsynet.no/fined-for-collusive-bidding/?lang=en>.

^{١٩١} التي كانت أحد الهيئات السابقة لهيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة (CMA)

¹⁹² OECD (2015), Discussion on Competitive Neutrality, Note by the Secretariat, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/en/pdf).

¹⁹³ OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by Japan, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)6/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)6/En/pdf).

خلال فرض أسعار مبالغ فيها. وأمرت المحكمة الشركة بتعديل سياسة التسعير الخاصة بها وتجنب التمييز التعسفي.

وقد أوضح هذا القرار أن المحكمة يمكنها فرض عقوبات على الدولة عندما تنتهك قانون المنافسة.^{١٩٤} وتم تأييد هذا الحكم من قبل المحكمة العليا في تشيلي في عام ٢٠٠٩.^{١٩٥}

ثانيًا: تقييم قوانين المنافسة بانتظام وبصفة دورية

يجب تقييم قوانين المنافسة بانتظام وبصفة دورية، مع مراعاة التغيرات في ظروف السوق، لضمان عدم إضرارها بالمنافسة حيث تنص التوصية على وجوب قيام السلطات القضائية "بإجراء تقييمات دورية لتحديد ومراجعة القوانين الحالية أو المقترحة التي تفرض قيودًا غير مبررة على المنافسة". ويتمشى هذا البند مع توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية^{١٩٦} التي تؤكد على ضرورة أن تضع الحكومات آلية مناسبة لمراجعة السياسات العامة القائمة أو المقترحة التي تقيد المنافسة بشكل غير مبرر، بالإضافة إلى تطوير معايير بها شفافية ومحددة لتقييم البدائل المناسبة. وكذلك يتوافق هذا النهج مع توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن السياسة التنظيمية والحوكمة، والتي تنص على أن تقوم السلطات القضائية

¹⁹⁴ OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by Chile,

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)40/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)40/En/pdf).

¹⁹⁵ Case No. 6978-2008, decision of 13 January 2009.

¹⁹⁶ OECD/LEGAL/0455 available at

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455>.

“بإجراء مراجعات منتظمة وشاملة لمجموعة اللوائح التنظيمية المهمة، استنادًا إلى أهداف سياسية واضحة، مع مراعاة التكاليف والفوائد، لضمان أن تظل اللوائح محدثة، ومبررة من حيث التكلفة، وفعالة، ومتسقة، وتحقق الأهداف المرجوة.”^{١٩٧}

وقد تؤدي القوانين واللوائح التنظيمية إلى الإضرار بالمنافسة في السوق، على سبيل المثال، عندما لا تُطبق المعايير الجديدة والأكثر تشديدًا على الشركات القائمة. لذلك يمكن للحكومات - من خلال المراجعة الدورية للقوانين واللوائح الحالية - تحديد أوجه الإضرار بالمنافسة وتطوير سياسات بديلة أقل تقييدًا.

علاوة على ذلك، تضمن هذه المراجعات المنتظمة الحفاظ على تكافؤ الفرص بمرور الوقت، مع تطور البيئة التنظيمية لمواكبة التطورات الجديدة في السوق والتكنولوجيا.^{١٩٨}

ومع ذلك، لا تزال التقييمات الدورية محدودة في الممارسة العملية، حتى فيما بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٢١، كان ربع الأعضاء فقط لديهم متطلبات لإجراء تقييمات لاحقة، وهي نسبة لم تتغير فعليًا منذ عام ٢٠١٤.

ثالثًا: أمثلة على تقييم اللوائح التنظيمية في الممارسات العملية

فيما يلي بعض الأمثلة التطبيقية على تقييم اللوائح التنظيمية في الواقع العملي:

¹⁹⁷ OECD/LEGAL/0455 available at

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>.

^{١٩٨} انظر المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا البحث.

- إيطاليا: يُلزم القانون الجهات المختصة بالتشاور مع هيئة المنافسة قبل تقديم أي مقترحات تنظيمية جديدة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للهيئة تقديم مقترحات شاملة إلى الحكومة لتعديل القوانين واللوائح بهدف إزالة الأضرار والقيود التي تؤثر على المنافسة.
- ففي عام ٢٠٢١، أصدرت هيئة المنافسة الإيطالية (AGCM) عددًا من التوصيات بشأن الحد من تمديد الامتيازات للشركات القائمة وتحسين المنافسة في عقود المشتريات العامة. كما حددت الهيئة بعض الأضرار التي تلحق بالمنافسة في سوق الكهرباء.^{١٩٩}
- كوريا الجنوبية: تمتلك لجنة التجارة العادلة الكورية (KFTC) صلاحية إجراء مراجعات تنظيمية سابقة (ex-ante) ولاحقة (ex-post). قامت اللجنة في عام ٢٠٢٢ بمراجعة ٩٤١ لائحة جديدة ومعدلة ضمن ٥٤٦ قانونًا، وأوصت بتعديل ٣٠ لائحة قائمة كانت تعوق المنافسة.^{٢٠٠}
- لاتفيا: يجب أن تكون مقترحات التشريعات مصحوبة بتقييم مسبق لتأثيرها، يشمل تأثيرها على المنافسة. بالإضافة إلى ذلك، يُطلب رأي مجلس المنافسة بشأن مسودات اللوائح المتعلقة بحماية وتطوير المنافسة. كما يحق للمجلس

¹⁹⁹ Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato (2021), Proposal for pro-competitive reforms, [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/914911A1FF8A4336C12586A1004C2060/\\$File/AS1730.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/914911A1FF8A4336C12586A1004C2060/$File/AS1730.pdf)

²⁰⁰ OECD (2023), Annual Report on Competition Policy Developments in Korea - 2022, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2023\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2023)21/en/pdf).

تقديم رأيه بشأن أي لوائح مقترحة قد يكون لها تأثير على المنافسة، حتى في الحالات التي لم تطلب فيها الوزارة أو الجهة المختصة رأيه رسميًا.^{٢٠١}

- المكسيك: تمتلك سلطات المنافسة، مثل لجنة المنافسة الاقتصادية الفيدرالية (COFECE) والمعهد الفيدرالي للاتصالات (IFT)، صلاحية إصدار توصيات بشأن القوانين واللوائح التي قد تؤثر سلبًا على المنافسة.^{٢٠٢}
- بيرو: يتمتع المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية (Indecopi) بصلاحيات إجراء مراجعات لاحقة (ex-post) للوائح الصادرة عن الهيئات العامة الأخرى، مثل الوزارات، وذلك فيما يتعلق بشرعيتها كما يمتلك سلطة الأمر بإلغاء هذه اللوائح وفرض غرامات تصل إلى ٢٥,٠٠٠ دولار أمريكي في حالة عدم الامتثال.^{٢٠٣}
- المملكة المتحدة: يمنح قانون المؤسسات لعام ٢٠٠٢ "Enterprise Act 2002" هيئة المنافسة والأسواق (CMA) سلطات واسعة لمراجعة اللوائح

²⁰¹ OECD (2021), OECD Roundtable on the Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities - Note by Latvia, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)22/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)22/en/pdf).

²⁰² OECD (2022), Annual Report on Competition Policy Developments in Mexico - 2021, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2022\)25/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2022)25/en/pdf).

²⁰³ OECD - IDB (2018), OECD-IDB Peer Reviews of competition law and policy: Peru, <http://www.oecd.org/daf/competition/oecd-idb-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-peru-2018.htm>.

التنظيمية وتقديم توصيات للحكومة أو فرض حلول في حال اكتشاف مشكلات تتعلق بالمنافسة. على سبيل المثال، استخدمت الهيئة هذه الصلاحيات للدعوة إلى إصلاحات تعزز المنافسة في تنظيم حقوق الهبوط والإقلاع في المطارات "Airport Slot Allocation" ^{٢٠٤} وقطاع الخدمات القانونية. ^{٢٠٥}

رابعًا: عدم ملائمة أن تكون الشركات المتنافسة مسؤولة عن تنظيم السوق. تنص التوصية على أنه "يجب ألا تكون الشركات، بغض النظر عن ملكيتها أو موقعها أو شكلها القانوني، مسؤولة عن تنظيم الأسواق التي تتنافس فيها حاليًا أو قد

^{٢٠٤} يشير مصطلح تخصيص حقوق الهبوط والإقلاع في المطارات (Airport Slot Allocation) إلى النظام الذي يتم من خلاله توزيع الأوقات الزمنية المسموح بها لشركات الطيران للإقلاع والهبوط في المطارات المزدهمة. نظرًا للطلب المرتفع والطاقة الاستيعابية المحدودة لبعض المطارات، يتم تنظيم هذه العملية لضمان الاستخدام العادل والفعال للبنية التحتية الجوية، مع الحفاظ على المنافسة بين شركات الطيران.

CMA (2018), Advice for the Department for Transport on competition impacts of airport slot allocation,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/888765/CMA_advice_on_DfT_on_competition_impacts_of_airport_slot_allocation.pdf.

²⁰⁵ CMA (2016), Legal services market study - Final report,

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5887374d40f0b6593700001a/legal-services-market-study-final-report.pdf>.

تتنافس فيها في المستقبل، وخاصة فيما يتعلق بدخول الشركات أو توسع المنافسين الحاليين".

وتظهر أهمية هذا النص في الحالات التي تقوم فيها الدولة بتنظيم سوق ما وأيضًا بممارسة الأنشطة الاقتصادية، على سبيل المثال من خلال الشركات المملوكة للدولة (SOEs). وفقًا لإرشادات الشركات المملوكة للدولة، يجب أن يكون هناك فصل واضح بين وظيفة الدولة المالكة والدور الآخر للدولة الذي قد يؤثر على ظروف السوق للشركات المملوكة للدولة، لا سيما فيما يتعلق بتنظيم السوق وصنع السياسات، وذلك لضمان تكافؤ الفرص في السوق.^{٢٠٦}

إن استقلالية الجهات التنظيمية عن الكيانات المتنافسة في السوق هي مبدأ من مبادئ الحوكمة الجيدة في قطاعات مثل الصناعات الشبكية والقطاع المالي.^{٢٠٧} وتظهر أهمية هذا الأمر عندما تتنافس الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة في نفس السوق. ويشير أحد تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن الاستقلالية "تساعد في ضمان وجود بيئة تنافسية متكافئة، حيث لا يستفيد بعض المنافسين من مزايا غير مبررة أو معاملة تفضيلية بسبب ملكية الدولة".^{٢٠٨} وحيث تم إنشاء هيئات تنظيمية مستقلة في العديد من البلدان، إلا أنه لا تزال هناك بعض الأنشطة التي قد يكون نفس الكيان مسؤولًا فيها عن تقديم الخدمات

²⁰⁶ OECD/LEGAL/0414

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0414>.

²⁰⁷ OECD (2016), Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators, OECD

Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>.

²⁰⁸ Ibid.

وتنظيمها في الوقت ذاته. فوفقًا للبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية (EBRD)، هناك شركات مملوكة للدولة (SOEs) تتمتع بصلاحيات تنظيمية في حوالي واحدة من كل خمس دول في مناطق البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية.^{٢٠٩}

بعض الأمثلة للهيئات التنظيمية التي تتمتع بالاستقلالية عن الشركات التي تتنافس في الأسواق:

- في إيطاليا، كانت التحالفات القائمة في قطاع النفايات وإعادة التدوير متورطة أيضًا في عملية اعتماد الأنظمة البديلة، مما أدى إلى وجود تعارض في المصالح. في عام ٢٠٢٢، وبناءً على المبادرات التنفيذية من قبل الهيئة الإيطالية للمنافسة (AGCM)، تم تأسيس كيان مستقل جديد لمراقبة عملية التصريح للتحالفات الجديدة لجمع النفايات وإعادة التدوير بما يتماشى مع التشريعات البيئية.^{٢١٠}
- وفي لاتفيا، كانت المؤسسة المملوكة للدولة وهي “إدارة سلامة حركة المرور على الطرق” تعمل في آنٍ واحد كمنافس في السوق وكجهة إشراف على السوق. فقد كانت مسؤولة عن اعتماد الشركات لإجراء فحوصات فنية

²⁰⁹ European Bank for Reconstruction and Development (2020), Transition Report 2020-21, p. 55

<https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>.

²¹⁰ OECD (2023), Competition in the Circular Economy – Note by Italy, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2023\)37/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2023)37/en/pdf).

للمركبات ومراقبة امتثالها للوائح التنظيمية، وفي ذات الوقت كانت لها نسبة مساهمة في هذه الشركات.

ففي عام ٢٠١٨، أجرى مجلس المنافسة في لاتفيا دراسة سوقية خلصت إلى أن هذا الإطار التنظيمي أدى إلى الإضرار بالحياد التنافسي، مما عرقل من دخول منافسين جدد إلى سوق الفحص الفني للمركبات. وأوصى المجلس بالفصل بين مهام الرقابة التنظيمية والأنشطة التجارية، كما اقترح إنهاء مشاركة الدولة في الأنشطة التجارية. ونتيجة لذلك، قررت حكومة لاتفيا إنهاء مشاركة الدولة في هذه الأنشطة من خلال بيع حصص الشركات المملوكة للدولة.^{٢١١}

- وكذلك في المكسيك، حيث يعمل المعهد الفيدرالي للاتصالات (IFT) كهيئة مستقلة، لا تتمتع بتأثير سياسي، وقادرة على تقديم تنظيم مستقل يعتمد على الشفافية واتخاذ قرارات قائمة على الأدلة الواضحة.^{٢١٢}

المطلب الثاني

صعوبات تطبيق الحياد التنافسي

²¹¹ OECD (2020), OECD Roundtable on Using Market Studies to Tackle Emerging Competition Issues - Note by Latvia,

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2020\)9/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2020)9/en/pdf).

²¹² OECD (2017), OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017, OECD Publishing,

<https://doi.org/10.1787/9789264278011-en>.

كما ذكرنا، تهدف التوصية إلى ضمان تطبيق جميع الدول لقواعد المنافسة على جميع المنافسين دون أي تمييز، حتى لا يتم الإضرار بمبدأ تكافؤ الفرص والحياد التنافسي. ومع ذلك، نجد أن بعض الدول تتبنى نظام تطبيق قانون المنافسة على بعض المؤسسات المملوكة للدولة التي تم تحويلها إلى شركات "corporatization"، في حين قد لا تخضع أنواع أخرى من الشركات العامة لقانون المنافسة رغم قيامها بأنشطة اقتصادية. بالإضافة إلى ذلك، قد لا تخضع بعض الشركات المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة لقانون المنافسة بغض النظر عن ملكيتها.

وتعترف التوصية بأنه رغم أن القواعد قد تبدو محايدة تنافسيًا من الناحية القانونية، فإن تطبيقها في الواقع قد يكون تمييزيًا. على سبيل المثال، قد تتمتع المؤسسات المملوكة للدولة بمعاملة أكثر تفضيلًا في مراقبة عمليات الاندماج أو تنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار، مما أدى إلى وجود الكثير من التحديات التي تواجه تطبيق قوانين المنافسة عند التعامل مع المؤسسات المملوكة للدولة، وقد جذبت هذه التحديات اهتمامًا ملحوظًا في الآونة الأخيرة.

وقد تناولت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في تقريرها لعام ٢٠١٥ التحديات الجوهرية والعملية المتعلقة بتطبيق قوانين المنافسة. على سبيل المثال، قد لا يكون من السهل تقييم ما إذا كانت المؤسسات المملوكة للدولة تعتبر كيانات منفصلة أم لا. وهذا له تداعيات عديدة، مثل ما إذا كانت الممارسات المنسقة بين المؤسسات المملوكة للدولة قد تصل إلى حد التواطؤ، أو ما إذا كانت التركزات الاقتصادية بين هذه الكيانات يخضع لمراقبة عمليات الاندماج.^{٢١٣}

²¹³ OECD (2015), "Competition policy and competitive neutrality", DAF/COMP(2015)13/FINAL,

وعلى الصعيد المؤسسي، هناك خطر كبير لوجود تأثير من قبل الحكومة على سلطات المنافسة، على الرغم من استقلال هذه الهيئات، وذلك عندما يتم التحقيق في وجود انتهاكات لقانون المنافسة من قبل مؤسسة مملوكة للدولة، كما توجد تحديات عملية تتعلق بالتحقيق وجمع المعلومات، فعلى سبيل المثال، قد تمتنع الكيانات الحكومية عن تقديم المعلومات المطلوبة، مما يصعب عمل سلطات المنافسة. خلاصة القول، إن التعامل مع المؤسسات المملوكة للدولة في قضايا المنافسة يكون صعباً بسبب مشكلات تتعلق بمدى اعتبار هذه المؤسسات كيانات منفصلة، وكذلك صعوبات في اجراء التحقيقات.

أولاً: مراقبة عمليات الاندماج والاستحواذ

يجب أن تكون أطر مراقبة عمليات الاندماج والاستحواذ محايدة تنافسيًا، حيث توصي أفضل الممارسات بأن يتم تطبيق القوانين على عمليات الاندماج بطريقة محايدة تجاه جميع المشاركين في السوق، بغض النظر عن ملكية المشارك، أو جنسيته، مما يعني أن قواعد السيطرة على الاندماج يجب أن تخضع لنفس المعايير لجميع الأطراف، سواء كانت شركات مملوكة للدولة (SOEs) أو شركات خاصة.

٢١٤

وتشير الممارسات الدولية إلى أن قواعد السيطرة على عمليات الاندماج تُطبق بشكل محايد على جميع الكيانات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً، بغض النظر عن ملكيتها أو جنسيتها. وفي هذا السياق، تنشأ بعض التحديات في تصميم وتطبيق قواعد السيطرة على الاندماج.

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)13/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)13/FINAL/en/pdf).

²¹⁴ OECD (2024), Competitive Neutrality Toolkit, Op., Cit., p. 29.

على سبيل المثال، قد يكون من الصعب تحديد ما إذا كانت الأطراف المندمجة يعتبروا كيانيين اقتصاديين منفصلين في حالة الشركات المملوكة للدولة مقارنةً بالمنافسين الآخرين. ويعود ذلك إلى صعوبة تحديد مدى تدخل الدولة في اتخاذ القرارات، وبالتالي قدرتها على فرض قراراتها على الكيانات المعنية، مما يجعل من الصعب اعتبارها كيانات منفصلة.

ونتيجة لذلك، قد يكون من الصعب حساب حجم الأعمال للشركات ذات الصلة لتحديد ما إذا كان يجب الإخطار المسبق للجهات التنظيمية بعملية الاندماج من عدمه. حيث يتم أولاً تحديد ما إذا كانت هذه الشركات مستقلة عن بعضها البعض، وبالتالي تثار الصعوبة في حالة الشركات المملوكة للدولة لأن هناك دولا تكون فيها عدة شركات مملوكة للدولة خاضعة لإدارة مركزية واحدة مما يجعل من الصعب تحديد ما إذا كانت هذه الشركات مستقلة عن بعضها أم لا.

ويترتب على ذلك أنه إذا تم تحديد حدود الكيانات بشكل غير صحيح، قد يتم فحص عمليات اندماج لا تتطلب إخطاراً أو يتم تجاهل عمليات اندماج هامة كان يجب إخطار السلطات بها.

وبذلك، هناك خطر يتمثل في أن سلطات المنافسة قد تخضع عمليات الاندماج التي تشمل كيانات أجنبية لمراجعة أكثر صرامة، لا سيما عندما تتعلق بأصول مملوكة للدولة، أو ما يُسمى بالشركات الوطنية الرائدة "national champions". وقد ينص الإطار القانوني على متطلبات مختلفة لمتنافسين مختلفين، مما يؤدي إلى التمييز بينهم.^{٢١٥}

^{٢١٥} مثال على ذلك، في أحد البلدان الأعضاء، يتضمن نظام التحكم في الاندماجات المسبق استثناءً محددًا في بعض القطاعات. علاوة على ذلك، إذا حددت سلطة المنافسة قضايا

قد تحدث بعض المعاملات في القطاعات الاستراتيجية، أو تشمل اعتبارات تتعلق بالأمن القومي أو أهداف سياسية أخرى، بغض النظر عما إذا كانت الكيانات المعنية هي شركات مملوكة للدولة، أو مملوكة للقطاع الخاص، أو شركات أجنبية، أو محلية.

وكما تم مناقشته في منتدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن اعتبارات المصلحة العامة في مراقبة الاندماج،^{٢١٦} قد تؤدي البنود المتعلقة بالمصلحة العامة إلى نقص في الشفافية. ولذا، من الممارسات الجيدة التأكد من أن "تدخل الحكومة يتم في حالات استثنائية وبطريقة بها شفافية؛ وأنه هناك مراجعة قضائية فعالة لكيفية تجاوز القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة المتعلقة بالاندماج للأضرار التي قد تحدث في المنافسة".^{٢١٧}

وأخيراً، قد تكون أدوات أخرى أكثر ملاءمة لمعالجة الأهداف غير المتعلقة بالمنافسة، مثل آليات فحص الاستثمارات الأجنبية المباشرة (FDI)، رغم أن هذه الآليات قد تؤدي أيضاً إلى الإضرار بالحياد التنافسي.

تتعلق بالمنافسة بعد الاندماج، قد لا يخضع المنافسون غير المسيطرين لقواعد التخلص من الأصول، ويُسمح فقط بفرض اللوائح والتدابير السلوكية من قبل سلطة المنافسة.

²¹⁶ OECD (2016), Public interest considerations in merger control, <https://www.oecd.org/daf/competition/public-interest-considerations-in-merger-control.htm>.

²¹⁷ OECD (2016), Executive Summary of the Roundtable on Public Interest Considerations in Merger Control, <https://www.oecd.org/daf/competition/public-interest-considerations-in-merger-control.htm>.

ثانيًا: بعض التطبيقات العملية التي توضح نهج الممارسات الجيدة في هذا الصدد: في البرازيل، يعمل مجلس الدفاع الاقتصادي (CADE) على مبدأ أن قانون المنافسة ينطبق على جميع الأفراد في جميع القطاعات، مما يعني أن الشركات المملوكة للدولة تخضع لرقابة الاندماج من قبل المجلس. وبناءً على ذلك، قام الأخير بمراجعة صفقة بين بنكيْن مملوكيْن للدولة، وتمت الموافقة على الصفقة مع فرض بعض التدابير.^{٢١٨}

كما قام المجلس أيضًا بتحليل عمليات اندماج تشمل شركات مملوكة للدولة في قطاع الوقود. ففي إحدى الحالات، في عام ٢٠٠٧، فرض تدابير هيكلية وسلوكية.^{٢١٩}

وكذلك تنص لائحة الاندماج في الاتحاد الأوروبي على أنه يجب "أخذ الكيانات- التي تشكل وحدة اقتصادية ذات قدرة مستقلة على اتخاذ القرار- في الاعتبار، بغض النظر عن الطريقة التي يُحتفظ بها برأس مالها أو القواعد الإدارية المطبقة عليها". وبالتالي، بموجب لائحة الاندماج، تقوم المفوضية الأوروبية بتقييم ما إذا كان لدى الكيان المملوك للدولة قدرة مستقلة على اتخاذ القرار. وإذا لم يكن الأمر كذلك، يتعين عليها تحديد الكيان الحكومي النهائي الذي يسيطر على هذا

²¹⁸ OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by Brazil, p. 4,
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)25/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)25/En/pdf).

²¹⁹ Ibid., p. 6

الكيان المملوك للدولة، جنباً إلى جنب مع أي كيانات مملوكة للدولة الأخرى التي تمتلكها نفس الجهة الحكومية.^{٢٢٠}

يمكن بعد ذلك تحليل مثل هذه الصفقات من قبل المفوضية الأوروبية أو يمكن إحالتها إلى سلطة المنافسة في إحدى الدول الأعضاء، إذا وجدت التحليلات الأولية أن تقييمها من قبل السلطة الوطنية للمنافسة سيكون أكثر ملاءمة.

فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٠٩، قامت المفوضية الأوروبية بتقييم عملية اندماج بين “جي دي إف سويسز” و”إي دي إف”، حيث كانت الدولة الفرنسية تمتلك حصصاً كبيرة في كلا الشركتين. وجدت المفوضية الأوروبية بعض المخاوف المتعلقة بالاندماج ووافقت عليه بشرط التعهد ببعض التزامات، بما في ذلك إجراء إلزام الشركة ببيع جزء من أصولها “divestiture remedy”.^{٢٢١}

²²⁰ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, preamble 22.

تتطبق لائحة الاندماج في الاتحاد الأوروبي على جميع أنواع الكيانات الاقتصادية حيث تشير إلى أن بعض المعاملات تقع ضمن اختصاص المفوضية إذا تجاوزت بعض حدود الإيرادات. ويتم حساب هذه الحدود “بمراعاة مبدأ عدم التمييز بين القطاعين العام والخاص... بغض النظر عن الطريقة التي يُحتفظ بها برأس مال الكيانات أو القواعد المتعلقة بالإشراف الإداري المطبقة عليها”.

²²¹ Case No. COMP/M.5549 - EDF/ SEGEBEL.

وفي عام ١٩٩٨، قامت المفوضية الأوروبية بمراجعة اندماج بين شركتين مملوكين للدولة الفنلندية في قطاع الطاقة، “نيس” و”إيفو”، ووافقت عليهما بشرط التعهد ببعض الالتزامات من قبل الشركتين وكذلك الحكومة الفنلندية.^{٢٢٢}

وينص قانون المنافسة في دولة المجر على استثناءات للكيانات المملوكة للدولة من متطلبات الموافقة على عمليات الاندماج إذا كانت ذات أهمية استراتيجية وطنية وتخدم المصلحة العامة، وتم تطبيق هذا الاستثناء في بعض الحالات، وبشكل رئيسي في قطاع المرافق العامة.^{٢٢٣}

على سبيل المثال، في قطاع الطاقة تم السماح بهذا الاستثناء لتسهيل توفير الطاقة بأسعار معقولة للمستهلكين، وفي القطاع المالي، بهدف الحفاظ على الوظائف. تم استخدام هذه الاستثناءات لتحقيق أهداف سياسة واضحة ومحددة وأهداف استراتيجية.^{٢٢٤}

²²² Case No. IV/M.931 - NESTE / IVO.

OECD (2016), State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity? OECD Publishing, Paris, p. 109, <https://doi.org/10.1787/9789264262096-en>.

²²³ OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).

²²⁴ Eötvös, O. and H. Christoph (2016), “No merger control for concentrations of national strategic importance”, International Law Office, <https://www.lexology.com/commentary/competition-antitrust/hungary/schoenherr-attorneys-at-law/no-merger-control-for-concentrations-of-national-strategic-importance>.

وفي عام ٢٠٢١، طبقت لجنة الأسواق والمنافسة الوطنية قواعد المنافسة على كيان أجنبي ينفذ عملية اندماج تحت ولايتها، حيث فرضت غرامة على شركة مملوكة للدولة البرتغالية بسبب الإخلال بالإجراءات القانونية للاندماج “gun jumping”.^{٢٢٥}

المبحث الثاني

ضوابط الاستثناء من تطبيق أحكام قانون المنافسة

كما تحدثنا من قبل، من حيث المبدأ يجب تطبيق قانون المنافسة على جميع الكيانات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً، إلا أنه قد يكون من الضروري- في بعض الحالات- إعفاء بعض المؤسسات من القوانين واللوائح لتحقيق أهداف سياسية لا يمكن تحقيقها بوسائل أخرى، ولكن يجب أن تكون أي استثناءات بها شفافية، ومبررة بأهداف سياسية واضحة، بالإضافة إلى أنه يجب تطبيقها في أضيق الحدود. حيث إنه عندما يتم اعتماد الاستثناءات بطريقة بها شفافية ومعروفة للجمهور، يمكن أن يتيح ذلك النقاش المفتوح حول جدوى الاستثناء، كما يسمح بتقديم

²²⁵ OECD (2021), The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities, Note by Spain,

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)39/en/pdf).

See e.g., ²²⁵ IFT (2022), El Pleno del IFT autoriza concentración en Altán y emite opinión en competencia económica para modificar el contrato APP de la Red Compartida Mayorista. (Comunicado 60/2022) 21 de junio, <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-autoriza-concentracion-en-altan-y-emite-opinion-en-competencia-economica-para>.

الاعتراضات والاقتراحات البديلة للنظر فيها. علاوة على ذلك، تشير الممارسات الدولية إلى أن الاستثناءات التي يتم اعتمادها من أجل تحقيق هدف عام معين لا تتجاوز ما هو ضروري لتحقيق هذا الهدف، بحيث يقتصر الإضرار بالمنافسة على أدنى حد ممكن.

وبالنسبة لقواعد المشتريات العامة، يجب أن تطبق على جميع المتقدمين المحتملين بشكل مماثل، دون تمييز ودون النظر إلى الملكية، أو الشكل القانوني، أو الجنسية، أو منشأ السلع. يجب أن تتبع عمليات الشراء الحكومية شروطاً عادلة وغير تمييزية وبها شفافية، بحيث يمكن لجميع الموردين المحتملين المشاركة في المناقصات العامة، ويتم معاملة جميع المتقدمين (بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة، والشركات القائمة، والشركات المحلية أو الشركات التي تقدم سلعاً يتم إنتاجها بشكل كبير محلياً) بطريقة عادلة ومنصفة.

المطلب الأول

الاستثناءات الضرورية لتحقيق أهداف سياسية

سوف نهتم في ذلك المطلب بشرح تقييد الاستثناءات لتلك الضرورية لتحقيق أهداف سياسية، وأنه يجب أن يتم اعتماد أي استثناءات من قانون المنافسة من خلال عملية تشريعية رسمية ويجب أن تخضع لعملية تقييم دورية للمنافسة.

أولاً: تقييد الاستثناءات من نطاق تطبيق قوانين المنافسة لتلك الضرورية فقط لتحقيق أهداف سياسية.

كما ذكرنا يجب أن يكون هناك حياد في تطبيق قانون المنافسة، وعلى الرغم من ذلك قد تمنح بعض الدول استثناءات لبعض المؤسسات مما يضيق من نطاق تطبيق قانون المنافسة، وقد تؤدي هذه الاستثناءات إلى عدم معاقبة السلوك المناهض للمنافسة من قبل السلطات المعنية، واستفادة هذه المؤسسات المستثناة من إطار قانوني أكثر تساهلاً مقارنة بمنافسيها. ولهذه الأسباب، يجب تقييد الاستثناءات من نطاق تطبيق قوانين المنافسة لتلك الضرورية فقط لتحقيق أهداف سياسية.

ومع ذلك، لا تزال بعض الدول تمنح استثناءات لكيانات معينة. على سبيل المثال، في بعض الدول، يمنح قانون المنافسة الوزير سلطة استثناء نشاط تجاري أو عمل محدد من قانون المنافسة. علاوة على ذلك، قد توجد أحكام تسمح للحكومة بالتدخل في مراقبة عمليات الاندماج بناءً على اعتبارات المصلحة العامة، مما يؤدي فعلياً إلى إدخال استثناءات على مبدأ الحياد التنافسي.^{٢٢٦}

لكي يكون قانون المنافسة محايداً، يجب أن تقتصر أي استثناءات على تلك التي لا غنى عنها لتحقيق الأهداف السياسية العليا للدولة، كما هو موضح في التوصية بشأن التحالفات الاحتكارية^{٢٢٧} والتوصية بشأن تقييم المنافسة.^{٢٢٨}

²²⁶ OECD (2016), Public interest considerations in merger control, <https://www.oecd.org/daf/competition/public-interest-considerations-in-merger-control.htm>.

²²⁷ OECD/LEGAL/0452 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>.

²²⁸ OECD/LEGAL/0455 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455>.

حيث تدعو التوصية الأولى الدول إلى "تقييد الاستثناءات، إن وجدت، من نطاق تطبيق قوانين المنافسة ضد التحالفات الاحتكارية لتلك التي لا غنى عنها لتحقيق أهدافها السياسية العليا". أما التوصية الثانية فتدعو إلى أن تكون الاستثناءات "محدودة بقدر ما هو ضروري لتحقيق أهداف المصلحة العامة وأن يتم تفسيرها بشكل ضيق".

في دول الاتحاد الأوروبي، كما ذكرنا وفقاً للفقرة الثانية من المادة ١٠٦ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU)، تخضع الشركات التي تقدم خدمات المصلحة الاقتصادية العامة (SGEI) لقانون المنافسة، إلى الحد الذي لا "يعرقل أداء المهام المحددة لها". ينطبق ذلك على كل من الشركات العامة والخاصة، ويُطبق بشكل ضيق جداً لضمان تحقيق مصالح استراتيجية معينة.^{٢٢٩}

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، في قضية عام ٢٠٠٦، قضت الدائرة السادسة لمحكمة الاستئناف الأمريكية بأن هيئة وادي تينيسي، وهي مزود رئيسي للطاقة العامة، كانت مؤهلة لاستثناء بعض ممارستها من قوانين مكافحة الاحتكار.

٢٣٠

وكان ذلك بناءً على قانون يتيح لها صراحةً إبرام عقود بهدف "تعزيز الاستخدام الأوسع والأفضل للطاقة الكهربائية للأغراض الزراعية والمنزلية، أو

²²⁹ OECD (2012), Competitive Neutrality: National Practices, <https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>.

انظر المبحث الأول من الفصل الثاني من هذا البحث.

²³⁰ McCarthy v. Middle Tennessee Electric Membership Corp., 466 F.3d 399, 414 (6th Cir. 2006).

للصناعات الصغيرة أو المحلية". ويتضح من هذه القضية، أن الاستثناء كان مرتبطاً مباشرة بهدف سياسة عامة محدد. ^{٢٣١}

وفي كولومبيا، نصت المادة ٢٨ من قانون المنافسة على استثناء يفيد بأنه "لا تنطبق ممارسات المنافسة التقييدية، وخاصة تلك المتعلقة بمراقبة عمليات الاندماج" في الحالات التي تفرض فيها هيئة الإشراف المالي آليات تهدف إلى إنقاذ وحماية الثقة العامة. ^{٢٣٢}

وعلى وجه الخصوص، يعرف قانون المنافسة هذه الآليات بشكل ضيق على أنها تلك التي تعتبر ضرورية للحفاظ على الثقة العامة في النظام المالي. ^{٢٣٣} ثانياً: يجب أن يتم اعتماد أي استثناءات قانونية من قانون المنافسة من خلال عملية تشريعية رسمية مع إخضاعها لعملية تقييم دورية للمنافسة.

تظهر الممارسات الدولية أنه يجب مناقشة الاستثناءات من قانون المنافسة، إذا كانت موجودة، بشكل واسع من خلال عملية تشريعية رسمية. يساعد ذلك في ضمان اعتماد الاستثناءات بطريقة بها شفافية ومعروفة للجمهور، كما يتيح النقاش المفتوح حول مزايا الاستثناءات، وتقديم الاعتراضات والمقترحات البديلة والنظر فيها.

²³¹ OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by the United States, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)42/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)42/En/pdf).

²³² هي الهيئة التنظيمية المالية التي تشرف على قانون المنافسة في القطاع المالي.

²³³ OECD (2016), Colombia: Assessment of Competition Law and Policy, <https://www.oecd.org/daf/competition/Colombia-assessment-competition-report-2016.pdf>.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتم مراجعة هذه الاستثناءات القانونية بشكل دوري من خلال عملية تقييم رسمية للمنافسة وفقاً لمعايير بها شفافية لتقييم البدائل المناسبة. تتفق هذه الممارسات مع توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الإجراءات الفعالة ضد التحالفات الاحتكارية وتوصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن تقييم المنافسة، حيث تنص الأولى على أنه "يجب على السلطات القضائية الحرص على وجود شفافية في الاستثناءات وتقييمها بشكل دوري لتحديد ما إذا كانت ضرورية ومحدودة لتحقيق هدفها". أما الثانية فتوصي بأن تكون أي استثناءات جديدة من قانون المنافسة محددة لمدة زمنية معينة، ويكون ذلك عادةً من خلال تحديد تاريخ انتهاء الاستثناء، بحيث لا يستمر أي استثناء إذا كان غير ضرورياً لتحقيق الهدف السياسي المحدد".^{٢٣٤}

في كوستاريكا، يمنح قانون المنافسة استثناءات لعدد من الكيانات، مثل بعض مقدمي خدمات المرافق العامة والاحتكارات التي تمنحها الدولة. وأوصت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتقييمها بشكل دوري لتحديد ما إذا كانت تلك الاستثناءات ما زالت مبررة، مشيرة إلى أن هيئة المنافسة قد دافعت سابقاً عن إلغاء بعضها.^{٢٣٥} وكذلك كانت اليابان قد منحت العديد من الاستثناءات في صناعات مختلفة من أجل تطوير وتعزيز هذه الصناعات. إلا أن لجنة التجارة العادلة في اليابان،

²³⁴ OECD/LEGAL/0452 available at

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>.

²³⁵ OECD (2020), Costa Rica: Assessment of Competition Law and Policy 2020,

<https://www.oecd.org/daf/competition/costaricaassessmentofcompetition-law-and-policy2020.pdf>.

بالتعاون مع مختلف الوزارات المعنية، تقوم بمراجعة هذه الاستثناءات للتأكد مما إذا كانت لا تزال ضرورية. ففي عام ٢٠٢١، كان هناك ٢٥ استثناءً في ١٨ تشريعاً، تم تقليصها من ٨٩ استثناءً في ٣٠ تشريعاً في عام ١٩٩٦.^{٢٣٦}

وفي قضية بين هيئة خدمة البريد الأمريكية (USPS) وشركة Flamingo Industries، موردة أكياس البريد، ادعت الأخيرة أن الأولى قد استبعدتها عمداً من سوق توفير أكياس البريد. قضت المحكمة العليا بأن هيئة البريد ليست خاضعة للمسؤولية عن مخالفات قوانين مكافحة الاحتكار، حيث كانت تعتبر جزءاً من الحكومة الفيدرالية وبالتالي غير خاضعة لقوانين مكافحة الاحتكار. ولكن في السنوات اللاحقة، فتح الكونغرس بعض خدمات البريد للمنافسة من الشركات الخاصة وقررت أنه بالنسبة لهذه الخدمات، يجب أن تخضع خدمة البريد الأمريكية لقوانين مكافحة الاحتكار الفيدرالية مثل منافسيها المملوكين للقطاع الخاص.^{٢٣٧}

المطلب الثاني

ضرورة وجود شفافية في الاستثناء

²³⁶ OECD (2021), The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities, Contribution by Japan,

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)20/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)20/en/pdf).

²³⁷ OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by the United States,

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)42/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)42/En/pdf).

سوف نتناول في هذا المطلب أهمية وجود الشفافية عند منح الاستثناء وسوف نستعرض بعض الأمثلة التطبيقية في هذا الصدد.

أولاً: يجب أن تكون أي استثناءات من اللوائح التنظيمية بها شفافية

على الرغم من أن التوصية تدعو إلى الحياد التنافسي في البيئة التنظيمية، فإنها تُقر بأنه "قد يتطلب تحقيق الأهداف السياسية العامة في بعض الظروف استثناءات من الحياد التنافسي". وقد يكون من الضروري إعفاء بعض الجهات من الالتزام باللوائح لتحقيق أهداف سياسية لا يمكن تحقيقها بوسائل أخرى. على سبيل المثال، عند إطلاق المنافسين في السوق لمنتجات وخدمات جديدة، قد يتطلب الأمر بعض الوقت لتقييم الحاجة إلى إصدار لوائح جديدة. وفي مثل هذه الحالات، يجوز للهيئات التنظيمية منح استثناءات مؤقتة من اللوائح التنظيمية.

تُظهر الممارسات الدولية أن الأضرار التي تلحق بالسوق يمكن تقليلها من خلال ضمان أن تكون الاستثناءات بها شفافية ومبررة بشكل كافٍ ومطبقة بشكل محدود. وتشير الشفافية أيضًا إلى ضمان إبلاغ جميع المشاركين في السوق بهذه الاستثناءات والحكمة منها.

وتُظهر الممارسات الدولية أيضاً أن تبني الاستثناءات بشكل به شفافية ومعلن يتيح مناقشة مفتوحة حول جدواها، بالإضافة إلى السماح بطرح الاعتراضات والمقترحات البديلة ودراستها. علاوة على ذلك، تؤكد هذه الممارسات على ضرورة أن تكون الاستثناءات المعتمدة لتحقيق هدف عام معين مقتصرة على الحد الأدنى اللازم لتحقيق هذا الهدف، بحيث يتم تقليل الإضرار بالمنافسة قدر الإمكان.

على سبيل المثال، في العديد من الأنظمة القانونية، تُمنح الشركات المملوكة للدولة إعفاءات من متطلبات تنظيمية ملزمة للجهات الخاصة، دون وجود مبرر واضح وموضوعي. في هذه الحالات، تستفيد الشركات المملوكة للدولة من انخفاض تكاليف دخول السوق والتشغيل أو الأعباء الإدارية مقارنة بالشركات الأخرى في السوق، مما يؤدي إلى ضرر غير مبرر للمنافسة.

ثانيًا: أمثلة تطبيقية على ضمان وجود الشفافية:

- **كوريا الجنوبية:** بعد الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، قررت الحكومة تأجيل تطبيق ٢٨٠ لائحة تنظيمية لمدة عامين، أثناء تعافي الاقتصاد من الأزمة، فيما يُعرف بـ “التخفيف التنظيمي المؤقت”.^{٢٣٨} كانت هذه المبادرة محددة المدة، ولها هدف سياسي واضح، وطُبقت على جميع الشركات. ويرى البعض^{٢٣٩} أن هذا البرنامج كان ناجحًا في تعزيز استثمارات القطاع الخاص وزيادة الاستهلاك وتقليل الأعباء التنظيمية على الشركات الصغيرة والمتوسطة.

“الصناديق التنظيمية” (Regulatory Sandboxes)

²³⁸ The Republic of Korea (2009), Temporary Regulatory Relief - A New Experiment in Regulatory Reform in Korea, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45347546.pdf>.

²³⁹ Malyshev, N. et al. (2021), “Regulatory quality and competition policy in Korea”, 12 ways Korea is changing the world, <http://www.oecd.org/country/korea/thematic-focus/regulatory-quality-and-competitionpolicy-in-korea-e5b4137d/>.

هي مبادرات تمنح إعفاءات مؤقتة من بعض اللوائح التنظيمية، مما يتيح للشركات تجربة المنتجات أو الخدمات المبتكرة. وتتيح هذه الصناديق للجهات التنظيمية مراقبة تطوير المنتجات أو الخدمات الجديدة وتعلم كيفية تنظيمها بشكل أفضل عند انتهاء فترة الإعفاء المؤقت.

ظهرت هذه المبادرات في مجموعة واسعة من القطاعات، مثل القطاع المالي والصحة والنقل والخدمات القانونية والطاقة، خاصةً مع الابتكارات المدفوعة بالتقنيات الرقمية والبيانات.^{٢٤٠}

على سبيل المثال، أطلقت سنغافورة العديد من مبادرات الصناديق التنظيمية لدعم الابتكار في مجالات الطب عن بعد، والتقنيات البيئية، والابتكار في قطاع الأغذية والزراعة، وغيرها. يُمنح المبتكرون حرية تنظيمية لاختبار وتنفيذ نماذج أعمال جديدة وخدمات ومنتجات مبتكرة.^{٢٤١}

ومن الجدير بالذكر هنا إعفاء الشركات الصغيرة والمتوسطة من بعض المتطلبات أو تخفيف أعبائها يُعتبر غالبًا وسيلة فعالة لتعزيز تنمية هذه الشركات. وفي هذا السياق، تقوم العديد من الدول بتقييم تأثير اللوائح المقترحة على الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل خاص. ومن بين عناصر هذه التقييمات، والمعروفة بـ

²⁴⁰ Attrey, A., M. Lesher and C. Lomax (2020), The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age, OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 2, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/cdf5ed45-en>.

²⁴¹ Leimüller, G. and S. Wasserbacher-Schwarzer (2020), Regulatory Sandboxes - Analytical paper for BusinessEurope, https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/other_docs/regulatory_sandboxes_winnovation_analytical_paper_may_2020.pdf.

“اختبارات الشركات الصغيرة والمتوسطة” (SME Tests)، هو تحديد تدابير بديلة أو مخففة، بما في ذلك الإعفاء الكامل أو الجزئي من اللوائح المقترحة. على سبيل المثال، في المملكة المتحدة، تتمثل الخطوة الأولى في تقييم إمكانية إعفاء الشركات الصغيرة والمتوسطة من اللوائح المقترحة، وإذا لم يكن الإعفاء ممكناً، يتم تقييم التأثير المحتمل للوائح المقترحة على هذه الشركات، فإذا وجدت أن هناك آثار سلبية كبيرة، تقترح الجهات التنظيمية تدابير مخففة.^{٢٤٢}

وفي الولايات المتحدة، تتمتع الوكالات الفيدرالية بالمرونة في منح إعفاءات أو استثناءات من اللوائح التنظيمية للأفراد أو الكيانات، عندما تكون تلك اللوائح غير مناسبة لتلك الأفراد أو الكيانات. وقد تم إصدار مجموعة من التوصيات بشأن هذا الموضوع، بما في ذلك، على سبيل المثال، أنه “يجب على الوكالات النظر في جميع تعليقات الجمهور قبل الموافقة على الإعفاءات أو الاستثناءات”.^{٢٤٣}

المبحث الثالث

الدفاعات وجزاءات مخالفة مبدأ الحياد التنافسي

²⁴² OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

²⁴³ ACUS (2017), Administrative Conference Recommendation 2017-7, Regulatory Waivers and Exemptions, Adopted December 15, 2017, <https://www.acus.gov/recommendation/regulatory-waivers-andexemptions>.

سوف نتناول في هذا المبحث دفع العمل الحكومي في المطلب الأول، ثم بعد ذلك نوضح الجزاءات المفروضة لضمان الردع والامتنال لمبدأ الحياد التنافسي في المطلب الثاني.

المطلب الأول

دفاع العمل الحكومي “State action defence”

يجب ألا توجد أي دفاعات متاحة لأي مؤسسة استنادًا إلى معايير مثل ملكيتها أو جنسيتها أو شكلها القانوني ويتم رفضها للمؤسسات الأخرى حيث قد تستند بعض المؤسسات الخاضعة لقانون المنافسة إلى دفاعات للهروب من تطبيق قانون المنافسة. هذه هي الادعاءات التي يرفعها المدعى عليهم في قضايا مكافحة الاحتكار بهدف إثبات أنه حتى إذا كان قانون المنافسة قابلاً للتطبيق، فلا ينبغي تنفيذه في تلك الحالة.^{٢٤٤}

ومثال على ذلك دفاع “العمل الحكومي” “state action defence” أو “الدفاع عن التصرفات المنظمة” “regulated conduct defence”، الذي يعني التصرفات من تطبيق قانون المنافسة عندما تكون مطلوبة أو مفوضة بموجب القانون. هناك خطر من أن الشركات المملوكة للدولة أو الشركات في القطاعات الاستراتيجية قد تجد من الأسهل من منافسيها تبرير أفعالها على أنها موجهة أو مفوضة من قبل الدولة.

²⁴⁴ OECD (2017), Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil - 2016,

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2017\)19/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2017)19/en/pdf).

ومع ذلك، يتم التخفيف من هذه المخاطر من خلال إلزام الشركات التي تستند إلى هذا الدفاع بأن تقدم، في الدول التي يُسمح فيها بذلك، أدلة قوية لإثبات أن أفعالها كانت مطلوبة أو مفوضة بموجب القانون.^{٢٤٥}

في عام ٢٠١٨، وجدت الإدارة الصينية لتنظيم السوق^{٢٤٦} "SAMR" أن شركتين تابعتان لشركات مملوكة للدولة في الصين قد انتهكتا قوانين المنافسة بسبب التلاعب بالأسعار في سوق شحن البضائع. حيث ادعت الشركتان بأنهما شكلا كيانًا واحدًا، إلا أن الإدارة الصينية خلصت إلى أنهما كانتا تعملان بشكل مستقل ومنفصل. كما جادل الأطراف بأن استراتيجيات التسعير الخاصة بهما كانت موجهة من قبل الدولة، إلا أن الإدارة الصينية اختلفت مع هذا الرأي، مشيرة إلى أنه حتى في ظل تدخل الحكومة، يجب ألا تتواطأ الشركات المتنافسة.^{٢٤٧}

كما ذكرنا سابقًا، على الرغم من أن تقييد المنافسة أمر غير محبذ، إلا أنه يمكن للسلطات، في حالات استثنائية، تنظيم الأسواق من خلال تبني بعض التدابير التي تستثني بعض الممارسات من نطاق تطبيق قوانين حماية المنافسة بحيث يجوز للدولة، في إطار ممارستها لسيادتها، فرض قيود على المنافسة، ومنح حقوق حصريّة

²⁴⁵ OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).

^{٢٤٦} هي الجهة الحكومية المسؤولة عن تنظيم السوق في الصين. تأسست في عام ٢٠١٨ من خلال دمج عدة هيئات تنظيمية، بما في ذلك الإدارة العامة للرقابة على الجودة والتفتيش والحجر الصحي (AQSIQ)، وإدارة الدولة للصناعة والتجارة (SAIC)، وإدارة الغذاء والدواء الصينية (CFDA).

²⁴⁷ OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).

أو مشتركة لبعض الكيانات للسيطرة على سوق معين، أو تحديد آليات المنافسة بما يخدم المصلحة العامة.

كما تُعفى الجهات الخاصة، بما في ذلك الهيئات التنظيمية التي تضم ممثلين عن المنافسين في السوق، من المسؤولية بموجب قانون حماية المنافسة، بشرط أن يكون تدخلها قائمًا على سياسة حكومية واضحة ومُعلنة، وأن تخضع تلك الإجراءات لإشراف مباشر ومستمر من الجهات الحكومية المختصة، شريطة ألا تكون هذه الجهات الحكومية ذات مصلحة مباشرة في السوق المعني بالتنظيم.

ونستنتج من ذلك أن هناك عنصران؛ العنصر الأول يهدف إلى التأكد من أن التدابير التي تتبناها الجهات الحكومية، والتي قد تؤثر على المنافسة، تستند إلى سياسة دولة واضحة ومقصودة، وليس إلى قرارات فردية أو غير منظمة. أما العنصر الثاني، وهو الإشراف الفعال من الدولة، فيضمن أن الكيانات التي تضم مشاركين نشطين في السوق لا تتخذ قرارات تؤدي إلى تقييد المنافسة بناءً على مصالحها الخاصة، بل وفقًا لسياسة الدولة المعلنة.

وفيما يتعلق بالهيئات التنظيمية التي تضم مشاركين من السوق، يتعين على الدولة إجراء مراجعة جوهرية للإجراءات التي تتخذها تلك الهيئات لضمان توافيقها مع الأهداف العامة للدولة. وعلى الرغم من أن المحكمة العليا في الولايات المتحدة تناولت مفهوم "دفاع العمل الحكومي" في عدة قضايا، كان من أبرزها قضية "مجلس ولاية كارولينا الشمالية لفحص الأسنان ضد لجنة التجارة الفيدرالية"، فقد أوضحت المحكمة متى يمكن اعتبار أفعال الهيئات التنظيمية الحكومية، التي تضم مشاركين نشطين في السوق، مشمولة بهذا الدفاع. في هذه القضية، كان مجلس ولاية كارولينا الشمالية

لفحص الأسنان جهة حكومية مسؤولة عن تنظيم وإدارة تراخيص مزاوله مهنة طب الأسنان.

وقد تم الطعن على القيود المفروضة على المنافسة، والتي منعت غير أطباء الأسنان من تقديم خدمات تبييض الأسنان، مما أدى إلى الحد من المنافسة مع أطباء الأسنان المرخصين. وكان من الملاحظ أن غالبية أعضاء مجلس ولاية كارولينا الشمالية لفحص الأسنان كانوا من أطباء الأسنان الممارسين، مما منحهم مصلحة مباشرة في الحد من المنافسة لصالحهم.

استند المجلس في دفاعه إلى مبدأ “استثناء الجهات الحكومية من المسؤولية عن مخالفة قواعد المنافسة”، “State action defence” مدعياً أن قراره لا يشكل انتهاكاً لقوانين حماية المنافسة، باعتباره صادرًا عن جهة حكومية مختصة. ومع ذلك، رفضت المحكمة العليا هذا الدفاع، مؤكدة أن قرارات المجلس تتطلب إشراقاً فعالاً من الدولة، لأن معظم أعضائه كانوا من العاملين في نفس النشاط الذي يقومون بتنظيمه، مما قد يؤدي إلى تعارض المصالح وإلحاق الضرر بالمنافسة في السوق.

خلاصة القول إنه من أجل ضمان الحياد التنافسي في تطبيق قانون المنافسة، تظهر الممارسات الجيدة بين الدول أنه يجب تجنب الأحكام القانونية التي توفر الدفاعات لبعض الشركات دون البعض الآخر.

المطلب الثاني

جزاء مخالفة مبدأ الحياد التنافسي

تُعد العقوبات، بما في ذلك الغرامات المالية، جزءًا أساسيًا من أطر قوانين المنافسة لضمان الردع والامتنثال. وعلى الرغم من أن العديد من الدول لديها إرشادات لتحقيق الشفافية في تطبيق العقوبات، إلا أن هناك تحديات قد تنشأ إذا كانت العقوبات تميّز بين الشركات بناءً على معايير مثل الملكية أو الجنسية أو الشكل القانوني. لتحقيق العدالة والمساواة، من المهم أن تخضع جميع الكيانات، سواء كانت مملوكة للدولة أو كيانات خاصة، لنفس القواعد والمعايير عند تحديد العقوبات. وينبغي أن تكون العقوبات متناسبة مع خطورة الانتهاك وتأثيره على السوق، بغض النظر عن طبيعة الكيان المخالف.

علاوة على ذلك، يجب أن تضمن الأطر القانونية أن العقوبات لا تعطي امتيازات أو استثناءات لأي جهة بناءً على وضعها الخاص، حيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم وجود منافسة عادلة، مما يؤدي إلى الإضرار بالأسواق.

ومن الجدير بالذكر هنا أنه في بعض الدول لا تزال السلطات القضائية والتنفيذية تتمتع بقدر كبير من السلطة التقديرية في فرض العقوبات، لا سيما الغرامات، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى معاملة تمييزية بين المنافسين.^{٢٤٨} لذلك يرى الباحث أنه لتحقيق العدالة، يجب تحديد العقوبات وفقًا لمعايير موحدة تنطبق على جميع الكيانات التي تمارس نشاطًا اقتصاديًا، بغض النظر عن ملكيتها أو طبيعتها القانونية.

²⁴⁸ OECD (2018), Pecuniary Penalties for Competition Law Infringements in Australia,

<http://www.oecd.org/daf/competition/pecuniary-penalties-competition-law-infringements-australia-2018.htm>.

ويجب أن تكون الإرشادات الصادرة عن سلطات المنافسة خالية من أي تمييز بين المنافسين المختلفين.

ومن الجدير بالذكر هنا أنه على عكس الحال في مصر، في بعض الدول، قد تكون سلطات المنافسة، وليست المحاكم، هي المسؤولة عن تحديد العقوبات وتطبيقها.

وفي جميع الأحوال، ينبغي أن تتماشى الجزاءات مع مبدأ الحياد التنافسي. مما يضمن عدم استغلال السلطة التقديرية للعقوبات بطريقة تؤدي إلى الإضرار بالمنافسة أو منح ميزة غير عادلة لبعض الجهات.

على سبيل المثال، يجب أن تُعامل المؤسسات المملوكة للدولة (SOEs) بنفس الطريقة التي تُعامل بها الكيانات الخاصة لضمان العدالة في تطبيق العقوبات أو التدابير التصحيحية في حالات السلوك المناهض للمنافسة. ويُعد تحديد العقوبة المناسبة أو التدبير اللازم لسلوك المؤسسات المملوكة للدولة أمراً مهماً لضمان تحقيق مستوى فعال من الردع.^{٢٤٩}

ومع ذلك، قد تظهر بعض التحديات العملية عند التعامل مع المؤسسات المملوكة للدولة، مثل تحديد حجم الإيرادات ذات الصلة لحساب الغرامات. ويرجع

²⁴⁹ OECD (2021), The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities, Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/the-promotion-of-competitive-neutrality-by-competition-authorities-2021.pdf>.

ذلك إلى المعايير المالية المختلفة التي تُطبق على تلك المؤسسات، والتي قد توفر شفافية أقل مقارنة بالمؤسسات الخاصة.^{٢٥٠}

علاوةً على ذلك، قد تفقد الغرامات المالية فعاليتها كأداة ردع إذا كانت الشركات المملوكة للدولة تتلقى دعمًا ماليًا من الحكومة أو تستطيع تحميل تكلفة هذه الغرامات على دافعي الضرائب. وترجع بعض هذه التحديات إلى السياسات العامة للدولة وهيكلها المؤسسي، وليس فقط إلى قانون المنافسة أو اللوائح التي تصدرها الجهات المختصة بفرض الغرامات.

أمثلة عملية على تطبيق الجزاءات

- في البرازيل، في عام ٢٠١٦، فرض المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي (CADE) عقوبات على تحالف احتكاري دولي "cartel" في سوق الضواغط المستخدمة في أنظمة التبريد، وكان التحالف يشمل شركات محلية وأجنبية. بلغت الغرامات التي فرضها المجلس ٢١ مليون ريال برازيلي، وتم فرض العقوبات على جميع الشركات وفقًا لنفس المعايير.

²⁵⁰ OECD (2022), Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting, <http://www.oecd.org/corporate/monitoring-performance-state-owned-enterprises.htm>

يوضح هذا المثال أهمية معاملة جميع الكيانات الاقتصادية- بغض النظر عن ملكيتها أو طبيعتها القانونية- بنفس القواعد والمعايير لتحقيق العدالة وضمان الحياد التنافسي.^{٢٥١}

وفيما يلي أمثلة على تطبيق قانون المنافسة في الهند لضمان الحياد التنافسي:

- في عام ٢٠١٣، فرضت لجنة المنافسة الهندية (CCI) غرامة على مؤسسة مملوكة للدولة، وهي شركة Coal India Limited، بسبب فرض شروط تمييزية في اتفاقيات توريد الوقود.^{٢٥٢}

وفي قضية أخرى، وجدت اللجنة أن أربع شركات تأمين عامة تابعة للقطاع العام قد شكّلت تحالف احتكاري لزيادة أقساط التأمين على أحد العملاء، وتم فرض غرامات على الشركات الأربعة.

- في عام ٢٠٢١، وجدت اللجنة أن مؤسسة مملوكة للدولة أساءت استخدام مركزها المسيطر في أحد الأسواق وأمرت المؤسسة بوقف ممارساتها التقييدية.^{٢٥٣}

²⁵¹ OECD (2017), Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil - 2016, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2017\)19/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2017)19/en/pdf).

• هو الهيئة المسؤولة عن إنفاذ قوانين المنافسة ومكافحة الاحتكار في البرازيل.

²⁵² OECD (2021), Roundtable on The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities - Note by India, p. 5, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)28/en/pdf).

²⁵³ Ibid., p. 6.

وتظهر الأمثلة سالفة الذكر التزام الهند بتطبيق معايير موحدة على الكيانات العامة والخاصة لضمان بيئة تنافسية وعادلة.

- في عام ٢٠١٣، وبعد تحقيق أجرته هيئة المنافسة الإيطالية (AGCM) بشأن ممارسات تمييزية وضغوط على الهوامش الربحية "margins squeeze"، فرضت الهيئة التزامات على الشركة الحكومية المحتكرة في سوق خدمات نقل الركاب عبر السكك الحديدية عالية السرعة. ومع ذلك، لم تلتزم الشركة المملوكة للدولة بهذه الالتزامات، مما دفع الهيئة إلى فتح تحقيق آخر في عام ٢٠١٥. ٢٥٤

يعكس هذا المثال أهمية مراقبة الامتثال المستمر للالتزامات المفروضة على الكيانات المملوكة للدولة لضمان الحياد التنافسي ومنع الإضرار بالمنافسة في الأسواق.

وكذلك قامت لجنة حماية المنافسة في صربيا بتطبيق قواعد المنافسة ضد الشركات المملوكة للدولة (SOEs) عدة مرات، خاصة فيما يتعلق بإساءة استخدام مركزها المسيطر في قطاعات الطاقة والسكك الحديدية والاتصالات. وقد أكدت اللجنة على أنها "لا تميز بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الأخرى عند تطبيق القواعد المتعلقة بالاتفاقات التقييدية، وإساءة استخدام مركزها المسيطر، والسيطرة على عمليات الدمج على الشركات في جميع قطاعات الاقتصاد". ٢٥٥

²⁵⁴ OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, p. 17, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).

²⁵⁵ OECD (2021), Roundtable on the promotion of competitive neutrality by competition authorities -

يُبرز هذا النهج أهمية تطبيق قواعد المنافسة بطريقة محايدة تضمن تكافؤ الفرص بين جميع الكيانات الاقتصادية، بغض النظر عن ملكيتها.

وفي قضية تتعلق بعطاءات بين عدة شركات إنشاءات في السويد، كانت هيئة الطرق السويدية تقوم بدور مزدوج. وفي عام ٢٠٠٩، قررت المحكمة السويدية للأسواق أن السلطة العامة التي تقوم بأدوار متعددة يمكن أن تكون جزءًا من تحالف احتكاري عندما تلعب دور مورد، وأنها يمكن أن تُحاسب على الانتهاكات المناهضة للمنافسة. وبالتالي، تم فرض عقوبات على هيئة الطرق وفقًا لنفس المبادئ التي طُبقت على المشاركين الآخرين في التحالف الاحتكاري.^{٢٥٦}

يعكس هذا القرار أهمية معاملة السلطات العامة التي تشارك في الأنشطة الاقتصادية بنفس المعايير التي تُطبق على الكيانات الخاصة لضمان تحقيق حيادية المنافسة.

وفي عام ٢٠١٧، فرضت لجنة مكافحة الاحتكار في أوكرانيا (AMCU) غرامة على مطار بوريسبيل الدولي المملوك للدولة بسبب استغلاله لمركزه المسيطر

Note by Serbia, p. 3, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)33/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)33/en/pdf).

²⁵⁶ Nilsson, D. (2009), The Swedish Market Court ends asphalt cartel case by increasing fines up to € 46 M, reaching the highest ever fine in a cartel case (NCC),

<https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/may2009/The-Swedish-Market-Court-ends>.

في خدمات مناولة الطائرات الأرضية. جاء ذلك بعد رفضه الموافقة على طلبات منافسين جدد الدخول إلى السوق.^{٢٥٧}

يُبرز هذا المثال كيف يمكن للجهات المملوكة للدولة أن تواجه تطبيق قوانين المنافسة عند إساءة استخدام مركزها المسيطر، بما يضمن تكافؤ الفرص لجميع المشاركين في السوق.

²⁵⁷ OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, p. 21, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).

الخاتمة

يعد الحياد التنافسي عنصراً أساسياً في وضع سياسات فعالة لتعزيز المنافسة. وقد تناولت العديد من المنظمات الدولية، مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) مسألة الحياد التنافسي بالدراسة والتحليل. وما يهمننا في هذا الصدد هو الوصول إلى إطار تشريعي ملزم لتطبيق مبدأ الحياد التنافسي وعدم وجود إعفاءات للشركات المملوكة للدولة من تطبيق قانون المنافسة.

لذلك ناقشنا ماهية مبدأ الحياد التنافسي، واستعرضنا الممارسات الدولية في القوانين المقارنة لإمكانية تطبيقها في مصر، وتسليط الضوء على تقييد الاستثناءات لتلك الضرورية فقط لتحقيق أهداف سياسية، بالإضافة إلى أهمية وجود الشفافية بها، وكذلك أشرنا إلى أهمية الجزاءات في تحقيق الردع والامتنال لمبدأ الحياد التنافسي.

هذا وقد توصلت الدراسة لعدة نتائج وتوصيات في هذا الموضوع على النحو

الآتي:

أهم النتائج

١- إن تبني سياسة الحياد التنافسي يساهم في الوصول إلى منافسة عادلة في السوق المعنية مما يؤدي إلى تحقيق فوائد المنافسة على مستوى الاقتصاد الكلي والجزئي. فعلى مستوى الاقتصاد الجزئي، تعزز المنافسة رفاهية المستهلكين من خلال تحقيق أسعار أقل، وزيادة الخيارات، وتحسين جودة السلع والخدمات، وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، تعمل المنافسة بين الشركات على زيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي، والاستثمار وفرص العمل.

٢- لقد استتنتت المادة ٩ من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ مرافق الدولة من تطبيق قانون المنافسة مما يستحيل معه تحقيق مبدأ الحياد التنافسي الذي يتطلب المنافسة العادلة بين الشركات المملوكة للدولة وشركات القطاع الخاص.

٣- لا يوجد نص في قانون المنافسة المصري يحكم الحياد التنافسي، على الرغم من أن بعض الوثائق قد أشارت إلى موضوع الحياد التنافسي مثل: وثيقة سياسة ملكية الدولة، استراتيجية الحياد التنافسي، وإرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة، إلا أن هذه الوثائق لا تتمتع بالصفة الإلزامية التي تتمتع بها التشريعات.

٤- يعتبر قانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بمثابة خطوة كبيرة نحو تحقيق تطور في مجال الحياد التنافسي وقد دخل حيز التنفيذ في يوليو ٢٠٢٣، والذي يتناول إلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم للجهات الحكومية في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.

٥- لا يجوز أن تكون الدولة جهة تنظيمية للأسواق وفي ذات الوقت تتنافس في هذه الأسواق.

٦- يعتبر قانون المنافسة الأسترالي نموذجًا يحتذى به حيث اتبع المشرع الأسترالي توسيع نطاق قوانين المنافسة: شمل ذلك تطبيق قوانين المنافسة على جميع الأنشطة التجارية في البلاد، بما في ذلك الشركات الحكومية.

وكذلك الحد من الاستثناءات وتقليص قدرة أي ولاية أو إقليم على إعفاء الأنشطة التجارية من قوانين المنافسة من خلال قوانين أو لوائح أخرى. بالإضافة إلى وجود

مراجعة شاملة لجميع القوانين التي تحد من المنافسة، وإصلاحات هيكلية للاحتكارات لتحقيق منافسة حرة وعادلة مع المشروعات الأخرى، وكذلك وجود رقابة على الأسعار. وبذلك إذا قامت الجهات الحكومية بأنشطة تجارية، فإنه يكون مطلوباً منها تطبيق مبادئ الحياد التنافسي بحيث لا تتمتع بميزة غير عادلة عند منافستها مع الشركات الخاصة، أو على الأقل تقوم بتحديد أسعار السلع والخدمات بشكل يعكس التكاليف الحقيقية.

٧- تبنت الصين نظاماً هجيناً لمعالجة قضية الحياد التنافسي، وذلك نظراً للعدد الكبير جداً من الشركات المملوكة للدولة (SOEs) والتحديات القائمة فيما يتعلق بضمان تكافؤ الفرص في السوق. ويجمع هذا النظام بين التنظيم المسبق (ex-ante) والتنظيم اللاحق (ex-post).

٨- يُحمد موقف المشرع الصيني عندما نص في المادة ١٧ من قانون الأصول المملوكة للدولة على التزام الشركات المملوكة للدولة باحترام القوانين واللوائح الإدارية. وعندما تشارك هذه الشركات في الأنشطة التجارية، لا يوجد إعفاء لهذه الشركات استناداً إلى ملكيتها.

٩- على الرغم من أن الدعم الحكومي قد يكون له مبررات منطقية ويحقق أهدافاً سياسية للفرد والمجتمع، إلا أنه قد يؤدي إلى الإضرار بالمنافسة لصالح بعض المؤسسات عندما تتمتع بعض الشركات ببعض المزايا أو بوضع مالي أقوى مقارنة بمنافسيها. وبدلاً من أن تكون الشركات الأكثر نجاحاً هي تلك التي تقدم قيمة أفضل للمستهلكين، تصبح الأفضلية للشركات التي تحصل على امتيازات حكومية.

١٠- هناك علاقة وثيقة بين الحياد التنافسي والمسؤولية الاجتماعية للشركات. في الأسواق التي يكون فيها الحياد التنافسي مهددًا بسبب الدعم الحكومي غير العادل، يمكن للمسؤولية الاجتماعية أن تكون أداة لتعزيز التنافسية وتعويض الفجوة بين الشركات الخاصة والشركات المدعومة من الدولة. كما أن التزام الشركات بالممارسات الاجتماعية والبيئية الجيدة قد يساعدها في كسب دعم حكومي بديل على شكل حوافز ضريبية أو تسهيلات تنظيمية، مما يسهم في إعادة التوازن إلى بيئة الأعمال.

١١- يجب أن تكون أطر مراقبة عمليات الاندماج والاستحواذ محايدة تنافسيًا، حيث توصي أفضل الممارسات بأن يتم تطبيق القوانين على عمليات الاندماج بطريقة محايدة تجاه جميع المشاركين في السوق، بغض النظر عن ملكية المشارك، أو جنسيته، مما يعني أن قواعد السيطرة على الاندماج يجب أن تخضع لنفس المعايير لجميع الأطراف، سواء كانت شركات مملوكة للدولة (SOEs) أو شركات خاصة.

١٢- أهمية فرض عقوبات على جميع المشروعات التي تخالف قانون المنافسة بغض النظر عما إذا كانت مملوكة للدولة أم لا، مما يضمن تحقيق مبدأ الحياد التنافسي.

١٣- يجب ألا توجد أي دفاعات متاحة لأي مؤسسة استنادًا إلى معايير مثل ملكيتها أو جنسيتها أو شكلها القانوني ويتم رفضها للمؤسسات الأخرى حيث قد تستند بعض المؤسسات الخاضعة لقانون المنافسة إلى دفاعات للهروب من تطبيق قانون المنافسة.

أهم التوصيات

١-نوصي بحذف الاستثناء المنصوص عليه في المادة ٩ من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ لأنه استثناء متعلق بالأنشطة التي تزاولها الدولة فقط دون أية اعتبارات أخرى، حيث يجب أن تخضع الأنشطة التجارية التي تمارسها الجهات الحكومية إلى مبادئ الحياد التنافسي، بحيث لا تُمنح أي ميزة تنافسية ناتجة عن الملكية الحكومية.

٢-عند وجود حاجة إلى النص على استثناء، يجب تطبيقه على القطاع العام والخاص مما يعني عدم وجود استثناءات خاصة للمشروعات المملوكة للدولة.

٣-نقترح ارتباط الاستثناءات بتشجيع صناعات معينة بغض النظر عن ملكية الدولة لمشروعات هذا الصناعات.

٤-نقترح أن تكون الإعفاءات مؤقتة عن طريق إطلاق مبادرة الصناديق التنظيمية “regulatory Sandboxed”

٥-نقترح مراجعة الاستثناءات بصورة دورية لضمان التوافق مع التطورات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار في بيئة تنافسية عادلة تخدم مصالح المستهلكين والاقتصاد المصري بشكل عام

٦-نقترح إعفاء الشركات الصغيرة والمتوسطة من بعض المتطلبات أو تخفيف أعبائها لتعزيز تنمية هذه الشركات. وفي هذا السياق، تقوم العديد من الدول بتقييم تأثير اللوائح المقترحة على الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل خاص. ومن بين عناصر هذه التقييمات، والمعروفة بـ “اختبارات الشركات الصغيرة والمتوسطة” (SME

(Tests)، هو تحديد تدابير بديلة أو مخففة، بما في ذلك الإعفاء الكامل أو الجزئي من اللوائح المقترحة.

٧- تعزيز الشفافية من خلال الكشف عن الأنشطة التجارية التي تقوم بها الحكومة وضمان حوكمتها.

٨- تقييم الأنشطة الحكومية بشكل دوري لتحديد جدوى استمرارها في قطاعات تنافسية، مع التركيز على دورها الأساسي في التنظيم والإشراف حيث إن تطبيق الحياد التنافسي في مصر سيعزز من قدرة الاقتصاد على تحقيق التنمية المستدامة، ويدعم جذب الاستثمارات، ويحسن بيئة الأعمال لصالح جميع الأطراف المشاركة.

٩- إلزام الشركات المملوكة للدولة بتحويل نسبة محددة من الأرباح إلى خزانة الدولة كما هو الحال في الصين.

لذلك نقترح تعديل نص المادة تتص المادة ٣٤ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١- والمعدلة بموجب القانون رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٢٠- ليكون كالآتي:

"يبين النظام الأساسي للشركة كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلس الإدارة، ولا يجوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بأكثر من (٥٪) بالنسبة للشركات القابضة و (١٠٪) بالنسبة للشركات التابعة وذلك من أرباح الشركة السنوية القابلة للتوزيع خصوصاً منها نسبة (٥٪) من رأس المال المدفوع.

ويكون للجمعية العامة تقرير ما تراه مناسباً في شأن توزيع باقي أرباح الشركة بعد خصم حصة العاملين ومجلس الإدارة على المساهمين من عدمه وذلك في ضوء التزامات الشركة ومشروعاته، على ألا تقل نسبة الأرباح التي تؤول إلى خزانة الدولة عن ٢٠ ٪."

١٠- نرى أن هناك بعض الخطوات تحسن من كفاءة الشركات المملوكة للدولة وتزيد من قدرتها التنافسية مع تقليل وجود فجوة بينها وبين الشركات الخاصة، وتتمثل هذه الخطوات في الآتي:

- تحسين نظام الحوافز طويلة الأجل: وذلك عن طريق ربط أداء المدراء وموظفي الشركات المملوكة للدولة بأداء الشركة نفسها مما يؤدي إلى اختيار المدراء والعاملين بناء على الكفاءة والمعايير السوقية.
- تنفيذ نظام تعيين محدد المدة مما يعني أن المدراء لا يعينون مدى الحياة، بل لفترات زمنية محددة قابلة للتجديد وفقًا لأدائهم.
- تشجيع أن تكون الحوافز على شكل أسهم مما يدعم الارتباط بين مصلحة الموظف ومصلحة الشركة.

١١- ضرورة النص على آلية واضحة لمنح الدعم الحكومي والرقابة عليه ونشر تقرير سنوي عنه، ويجب تقييم تدابير الدعم الحكومي، مثل القروض، والضمانات لتحديد ما إذا كانت تمنح دون تمييز بحيث يتم تقييم ما إذا كانت الشركة تتلقى ميزة تنافسية، أي شروط أفضل من تلك المتاحة في المعاملة السوقية. وإذا كان هذا هو الحال، فيجب فحص الأضرار التنافسية التي قد تؤدي إليها هذه التدابير.

قائمة بأهم المراجع

أولاً: التشريعات المصرية:

- ١- الدستور المصري ٢٠١٤.
- ٢- قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١
- ٣- قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.
- ٤- قانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.
- ٥- اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.
- ٦- اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٢٣ بإلغاء الإعفاءات من الضرائب والرسوم المقررة لجهات الدولة في الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية.
- ٧- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٩٥ لسنة ٢٠٢٢.
- ٨- استراتيجية الحياد التنافسي المصرية، ٢٠٢١-٢٠٢٥
- ٩- وثيقة سياسة ملكية الدولة، ٢٠٢٢
- ١٠- إرشادات جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القوانين واللوائح التنظيمية على المنافسة، ٢٠٢٢.

ثانياً: الاتفاقيات والتوصيات الدولية:

- اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات والتدابير التعويضية لسنة

(SCM Agreement) ١٩٩٤

- الاتفاق الشامل والتقدمي للشراكة عبر المحيط الهادئ لسنة ٢٠١٨

(CPTPP)

- اتفاقية الولايات المتحدة والمكسيك وكندا لسنة ٢٠١٨ (USMCA)

- The Intergovernmental Competition Principles Agreement was signed on 25 February 1994.
- OECD (2015), Discussion on Competitive Neutrality, Note by the Secretariat, available at [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/en/pdf).
- OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, available at [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).
- OECD (2022), Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting, available at <http://www.oecd.org/corporate/monitoring-performance-state-owned-enterprises.htm>
- OECD (2009), 'Policy Roundtables, State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality', Introduction: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50251005.pdf>.
- OECD (2012), 'Competitive Neutrality: A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices': <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>.
- OECD (2012), Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>.
- OECD (2012), Competitive Neutrality: National Practices, <https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>.

- OECD (2014), Factsheet on how competition affects macroeconomic outcomes, <https://www.oecd.org/daf/competition/factsheet-macroeconomics-competition.htm>.
- OECD (2015), “Competition policy and competitive neutrality”, DAF/COMP (2015)13/FINAL, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)13/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)13/FINAL/en/pdf).
- OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by Japan, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)6/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)6/En/pdf).
- OECD (2015), Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by Brazil, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)25/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)25/En/pdf).
- OECD (2016), Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>.
- OECD (2016), Colombia: Assessment of Competition Law and Policy, <https://www.oecd.org/daf/competition/Colombia-assessment-competition-report-2016.pdf>.
- OECD (2016), Executive Summary of the Roundtable on Public Interest Considerations in Merger Control, <https://www.oecd.org/daf/competition/public-interest-considerations-in-merger-control.htm>.
- OECD (2016), Public interest considerations in merger control, <https://www.oecd.org/daf/competition/public-interest-considerations-in-merger-control.htm>.

- OECD (2016), State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity? OECD Publishing, Paris, p. 105 <https://doi.org/10.1787/9789264262096-en>.
- OECD (2017), Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil - 2016, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2017\)19/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2017)19/en/pdf).
- OECD (2017), OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264278011-en>.
- OECD (2018), Competition Law and State-Owned Enterprises, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)10/en/pdf).
- OECD (2018), Pecuniary Penalties for Competition Law Infringements in Australia, <http://www.oecd.org/daf/competition/pecuniary-penalties-competition-law-infringements-australia-2018.htm>.
- OECD (2019), Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles, <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.
- OECD (2020), Costa Rica: Assessment of Competition Law and Policy 2020, <https://www.oecd.org/daf/competition/costaricaassessmentofcompetition-law-and-policy2020.pdf>.
- OECD (2020), OECD Roundtable on Using Market Studies to Tackle Emerging Competition Issues - Note by Latvia, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2020\)9/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2020)9/en/pdf).

- OECD (2021), "Measuring distortions in international markets: Below-market finance", OECD Trade Policy Papers, No. 247, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1a5aa8a-en>.
- OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- OECD (2021), OECD Roundtable on the Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities - Note by Latvia, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)22/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)22/en/pdf).
- OECD (2021), The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities, Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/the-promotion-of-competitive-neutrality-by-competition-authorities-2021.pdf>.
- OECD (2021), The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities, Note by Spain, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)39/en/pdf).
- OECD (2022), Annual Report on Competition Policy Developments in Mexico - 2021, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2022\)25/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2022)25/en/pdf).
- OECD (2022), Government support and state enterprises in industrial sectors, [https://one.oecd.org/document/TAD/TC\(2022\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/TC(2022)9/FINAL/en/pdf).
- OECD (2023), "Government support in industrial sectors: A synthesis report", OECD Trade Policy Papers, No. 270, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d28d299-en>.

- OECD (2023), Annual Report on Competition Policy Developments in Korea - 2022, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2023\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2023)21/en/pdf).
- OECD (2023), Competition and Innovation: A Theoretical Perspective, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-innovation-a-theoretical-perspective-2023.pdf>.
- OECD (2023), Competition in the Circular Economy – Note by Italy, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2023\)37/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2023)37/en/pdf).
- OECD (2024), Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3247ba44-en>.
- OECD/LEGAL/0414 Available at <https://legalinstruments.oecd.org/api/print?ids=323&lang=en>.
- OECD/LEGAL/0452 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>.
- OECD/LEGAL/0455 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455>.
- OECD/LEGAL/0462 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>.
- OECD/LEGAL/0465 available at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0465>.

ثالثاً: التشريعات واللوائح الأجنبية:

- Australian Competition and Consumer Act 2010 (CCA)
- Chinese Anti-monopoly Law promulgated by Order No. 68 of August 30, 2007, of the president of the People's Republic of China.
- Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, and Financial Management and Accountability Act 1997.
- Commonwealth Competitive Neutrality Guidelines (1998).
- Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings.
- National Broadband Companies Act 2011.
- Commission Directive 2006/111/EC OJ [2006] L 318/17.
- Law of the People's Republic of China on State-Owned Assets in Enterprises no. 5 of 2008.

رابعاً: المراجع الأجنبية:

- ACUS (2017), Administrative Conference Recommendation 2017-7, Regulatory Waivers and Exemptions, Adopted December 15, 2017, available at <https://www.acus.gov/recommendation/regulatory-waivers-andexemptions>.
- Ahlborn, C. and D. Piccinin (2009), "Bank restructuring aid in the financial crisis", Oxera Agenda, available at http://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Bank-restructuring-aid_1.pdf.

- Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), "The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy", OECD Productivity Working Papers, No. 5, OECD Publishing, Paris, available at <https://doi.org/10.1787/63629cc9-en>.
- Attrey, A., M. Leshner and C. Lomax (2020), The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age, OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 2, OECD Publishing, available at <https://doi.org/10.1787/cdf5ed45-en>.
- Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office Investigation No 14, 24 November 2011: <http://www.pc.gov.au/agcnco/publications/investigation/nbnco>.
- Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato (2021), Proposal for pro-competitive reforms.
- Bellamy and Child, European Community Law of Competition, Oxford University Press, 6th ed, ed Roth and Rose, 2008.
- Borlini L. S., When the Leviathan Goes to the Market: A Critical Evaluation of the Rules Governing State Owned Enterprises in Trade Agreements. Leiden Journal of International Law, 2019, Vol., 33, no., 2.
- Boudghene, Y. et al. (2010), "The Dexia restructuring decision", Competition Policy Newsletter, by Japan, available at [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)20/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)20/en/pdf).
- Chen, X., Lee, C.-W., Li, J., Government assisted earnings management in China. J. Account. Public Policy, 2008, Vol. 27, No. 3.

- China's State Administration for Market Regulation discloses implementation of FCRS System, 2018, available at <http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/27/content5361519.htm>.
- CMA (2015), Productivity and competition: A summary of the evidence, available at <https://www.gov.uk/government/publications/productivity-and-competition-a-summary-of-the-evidence>.
- CMA (2016), Legal services market study - Final report, available at <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5887374d40f0b6593700001a/legal-services-market-study-final-report.pdf>.
- CMA (2018), Advice for the Department for Transport on competition impacts of airport slot allocation, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/888765/CMA_advice_on_DfT_on_competition_impacts_of_airport_slot_allocation.pdf.
- CNMC (2022), Informe relativo a las ayudas concedidas mediante el plan MOVES III, PRO/CNMC/003/21, available at <http://www.cnmc.es/sites/default/files/4111236.pdf>.
- Commission Communication The application of state aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis OJ [2008] C 270/8 and MEMO/11/68, 3 February 2011.
- Commission Notice on the definition of the relevant market for the purpose of the community competition law, OJ 1997 C 372/5.
- Criscuolo, C. et al., "Are industrial policy instruments effective? A review of the evidence in OECD countries", OECD Science,

Technology and Industry Policy Papers, 2022, No. 128, OECD Publishing, Paris.

- Cuervo-Cazurra, A., Inkpen, A., Musacchio, A., Ramaswamy, K., Governments as owners: State-owned multinational companies, Journal of International Business Studies, 2014, Vol. 45, No. 8.
- Department for Business & Trade; Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2022), Subsidy Control rules: quick guide to key requirements for public authorities, available at <http://www.gov.uk/government/publications/subsidy-control-rules-key-requirements-for-public-authorities/subsidy-control-rules-quick-guide-to-key-requirements-for-public-authorities>
- Dutta N., Sobel R., Does Corruption Ever Help Entrepreneurship? Small Business Economics, 2016, Vol., 47, no., 1.

Eötvös, O. and H. Christoph (2016), “No merger control for concentrations of national strategic importance”, International Law Office, available at <https://www.lexology.com/commentary/competition-antitrust/hungary/schoenherr-attorneys-at-law/no-merger-control-for-concentrations-of-national-strategic-importance>.

European Bank for Reconstruction and Development (2020), Transition Report 2020-21. Available at <https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>.

- European Commission (2009), Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3, available at https://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economicassessment_en.pdf

- European Union (2021), Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, available at <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-46-2022-INIT/en/pdf>.
- Faull and Nikpay, The EC Law of Competition, Oxford University Press, 2nd ed, 2007.
Fletcher G. S., Legitimate yet Manipulative: The Conundrum of Open-Market Manipulation, Duke Law Journal, 2018, Vol. 68.
- Fox E., Healey D., When the State Harms Competition: The Role for Competition Law, Antitrust Law Journal, 2014, Vol. 79, No. 3.
- Goldeng E., Grunfeld L. A., Benito G., The Performance Differential between Private and State-Owned Enterprises: The Roles of Ownership, Management and Market Structure, Journal of Management Studies, 2008, Vol., 45, no., 7.
- Goolsbee, A. and A. Krueger (2015), “A retrospective look at rescuing and restructuring General Motors and Chrysler”, NBER Working Paper 21000, available at <https://www.nber.org/papers/w21000>.
- Graetz M. J., Warren A. C., Income Tax Discrimination: Still Stuck in the Labyrinth of Impossibility, The Yale Law Journal, 2012, Vol., 121.
- Hancher, L. and F. Salerno. “Chapter 4. State aid in the energy sector”, Research Handbook on European State Aid Law, 2021, available at <https://doi.org/10.4337/9781789909258>.
- Hancher, Ottervanger and Slot, EC State Aids, Sweet & Maxwell, 3rd ed, 2006.

- Healey D., Competitive Neutrality, and the Role of Competition Authorities: A Glance at Experiences in Europe and Asia-Pacific, Revista de Defesa da Concorrência, 2019, Vol. 7, no. 1.
- Healey D., Smith R. L., Competitive Neutrality in Australia: Opportunity for Policy Development, Competition & Consumer Law Journal, 2018, Vol. 25.
- Healey, D., 'Competitive Neutrality: Addressing Government Advantage in Australian Markets', 2015.
- Drexel J. (ed), State Initiated Restraints of Competition, Cheltenham, UK, Edward Elgar publishing, 2015.
- Healey, D., Competitive Neutrality: The Concept, in: Competitive Neutrality and Its Application in Selected Developing Countries, 2014.
- Hu Jintao, Report to the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China on November 8, 2012.
- Hu, J., Jiang, H., Holm, M., Government subsidies and corporate investment efficiency: Evidence from China. Emerging Markets Review, 2019, Vol., 41.
- Huang K., Liu Z., Tian G., Promote Competitive Neutrality to Facilitate China's Economic Development: Outlook, Policy Simulations, and Reform Implementation: A Summary of the Annual SUFE Macroeconomic Report (2019–2020), Frontiers of Economics in China, 2020, Vol. 15, No. 1.
- Ian Hanrahan, Becoming Competitively Neutral, Trade Prac. L.J. 2004, Vol. 19.
- IFT (2022), El Pleno del IFT autoriza concentración en Altán y emite opinión en competencia económica para modificar el contrato APP de la Red Compartida Mayorista. (Comunicado 60/2022) 21

de junio, available at <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-autoriza-concentracion-en-altan-y-emite-opinion-en-competencia-economica-para>.

- IMF et al. (2021), Subsidies, Trade, and International Cooperation, available at <http://www.elibrary.IMF.org>.
- JFTC (2016), Guidelines for Public Support for Revitalization in view of Competition Policy.
- Kim M., Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-Owned Enterprises in Trade Agreements, Harvard International Law Journal, 2017, Vol. 58, No. 1.
- Krafve L. J., To Design Free Choice and Competitive Neutrality: The Construction of a Market in Primary Health Care, Scandinavian Journal of Public Administration, 2012, Vol. 15, No. 4.
- Kwan C. H., China's Unfinished Ownership Reform: Privatization and a Fair and Competitive Environment Remain to be Achieved, Public Policy Review, 2020, Vol., 16, No., 3.
- Lee, E., Walker, M., Zeng, C., 2017. Do Chinese state subsidies affect voluntary corporate social responsibility disclosure? J. Account. Public Policy, 2017, Vol. 36, no. 3.
- Leimüller, G. and S. Wasserbacher-Schwarzer (2020), Regulatory Sandboxes - Analytical paper for Business Europe, available at https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/other_docs/regulatory_sandboxes_winnovation_analytical_paper_may_2020.pdf.
- Lopes Júnior E. P., Camara S. F., Rocha L. G., Brasil A., Influence of Corruption on State-Owned Enterprise Expenditures, Brazilian Journal of Public Administration, 2018, Vol., 52, no., 4.

- Malyshev, N. et al. (2021), “Regulatory quality and competition policy in Korea”, 12 ways Korea is changing the world, available at <http://www.oecd.org/country/korea/thematic-focus/regulatory-quality-and-competitionpolicy-in-korea-e5b4137d/>.
- Marano, V., Tashman, P., Kostova, T., Escaping the Iron Cage: Liabilities of Origin and CSR Reporting of Emerging Market Multinational Enterprises. Journal of International Business Studies, 2017, Vol., 48.
- Mason R., Knoll M. S., What Is Tax Discrimination? The Yale Law Journal, 2012, Vol., 121.
- Modou D., Yun L. H., An Empirical Investigation of Causal Relationship of Chinese FDI to African Economies, International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, 2017, Vol., 7, no., 3.
- Mosca M., On the Origins of the Concept of Natural Monopoly: Economies of Scale and Competition, European Journal of the History of Economic Thought, 2008, Vol. 15, Issue 2.
- Moss, D. and J. Cisternino (eds.), Regulation and Failure, The Tobin Project, 2009, available at <https://tobinproject.org/books-papers/new-perspectives-regulation>.
- National Competition Council (1997), ‘Competitive Neutrality Reform: issues implementing clause 3 of the Competition Principles Agreement’.
- National Competition Council (2003), ‘Assessment of Government Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms’
<http://ncc.ncc.gov.au/docs/2003%20assessment.pdf>.

- Nilsson, D. (2009), The Swedish Market Court ends asphalt cartel case by increasing fines up to € 46 M, reaching the highest ever fine in a cartel case (NCC), available at <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/may2009/The-Swedish-Market-Court-ends>.
- Norwegian Competition Authority (2016), Fined for collusive bidding, available at <https://konkurransetilsynet.no/fined-for-collusive-bidding/?lang=en>.
- O'Connor, N.G., Deng, J., Luo, Y.D., Political constraints, organization design and performance measurement in China's state-owned enterprises. Acc. Organ.Soc., 2006, Vol., 31.
- Office of Fair Trading (2009), Government in markets. Why competition matters - a guide for policy makers, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284451/OFT1113.pdf.
- Opinion on Establishing a Fair Competition Review System during the Development of Market -Orientated Systems, State Council (1 June 2016).
- Oxera (2017), Ex post assessment of the impact of state aid on competition, European Union, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0617275enn.pdf>.
- Pan L., Construction of Public Enterprises with a Comprehensive Model in China: Principles, Foundations and Guarantees, Cambridge Journal of China Studies, 2019, Vol. 14, No. 4.
- Ramaiah A. K., The Competition Neutrality in Malaysia: Challenges and Policy Options, Journal of International Business, Economics and Entrepreneurship, 2018, Vol., 3, no., 2.

- Rennie, Matthew and Fiona Lindsay (2011), ‘Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises in Australia: Review of Practices and their Relevance for Other Countries’, OECD Corporate Governance Working Papers No 4, OECD Publishing: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/58/48510172.pdf>.
- Report of the Independent Committee of Inquiry into the Trade Practices Act, National Competition Policy, AGPS Canberra (the "Hilmer Report") (1993).
- Richard Whish and David Bailey, Competition Law, Oxford University Press, seventh Ed., 2012.
- Robins, N. and H. Geldof, “Ex Post Assessment of the Impact of State Aid on Competition”, European State Aid Law Quarterly, 2018, Vol. 17, no. 4.
- Sadiq K., Richardson C., Tax Concessions for Charities: Competitive Neutrality, the Tax Base and “Public Goods” Choice, Australian Tax Forum: a Journal of Taxation Policy, Law and Reform, 2010, Vol., 25, no., 4.
- Sakyi K. A., Public Corporation Monopolies – Case Study of Sale of Electricity Company of Ghana (ECG), Advances in Social Sciences Research Journal, 2019, Vol., 6, no., 4.
- Scherer and Ross, Industrial Market Structure and Economics Performance, Houghton Mifflin 3rd ed, 1990.
- Cuniberti G., The International Market for Contracts: The Most Attractive Contract Laws, Northwestern Journal of International Law & Business, 2014, Vol., 34, no., 3.
- Shaver E. B., Two Paths to Development: Policy Channeling and Listed State-Owned Enterprise Management in Peru and Colombia,

University of Pennsylvania Journal of Business Law, 2019, Vol., 21, no., 4.

- The Republic of Korea (2009), Temporary Regulatory Relief - A New Experiment in Regulatory Reform in Korea, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45347546.pdf>.
- Thomas K. Cheng, Ioannis Lianos, and D. Daniel Sokol, Competition and the state, Stanford University Press, Stanford, California, 2014.
- Trembath, A. (2002), 'Competitive Neutrality: Scope for Enhancement', National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra 13.
- Twenty-First Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy Room XIX, Palais des Nations, Geneva 5-7 July 2023 Opening Plenary Dr. Mahmoud Momtaz Chairman Egyptian Competition Authority (ECA), Egypt.
- Valkama P., Virtanen M., Competitive Neutrality and Distortion of Competition: A Conceptual View, World Competition Journal, 2009, Vol. 32, No. 3.
- Willemyns I., Disciplines on State-Owned Enterprises in International Economic Law: Are We Moving in the Right Direction? Journal of International Economic Law, 2016, Vol., 19, No., 3.
- Wyatt and Dashwood European Union Law, Sweet & Maxwell, 5th ed, 2006.
- Xiaoye Wang, Promoting the Fair Competition Assessment to Restrain Administrative Monopoly, Competition Law and Policy Review, 2016, Vol., 3, no., 1.

- Yixuan Duan and Yu Kang, Research on Competitive Neutrality of SOEs with Special Functions in China, sustainability, 2022, Vol., 14.
- Yun M., An Analysis of the New Trade Regime for State-Owned Enterprises under the Trans-Pacific Partnership Agreement. Journal of East Asian Economic Integration, 2016, Vol., 20, No. 1.
- Zwalf S., Competitive Neutrality in Public-Private Partnership Evaluations: A Non-Neutral Interpretation in Comparative Perspective, Asia Pacific Journal of Public Administration, 2017, Vol. 39, no., 4.

خامساً: السوابق القضائية

- Case 120/73 Lorenz v Germany [1973] ECR 1471.
- Case 247/86, Societe alsacienne et Lorraine de telecommunications et d'électronique (Alsatel) v SA Novasam (1988) ECR 5987.
- Case 27/76, United Brands Company and United Brands Continental BV v Commission (1978) ECR 207.
- Case C- 294/90 British Aerospace plc v Commission [1992] ECR I-493, [1992] 1 CMLR 853.
- Case No. 6978-2008, decision of 13 January 2009.
- Case No. COMP/M.5549 - EDF/ SEGEBEL.
- Case No. IV/M.931 - NESTE / IVO.
- Case T-30/89 Hilti v Commission [1991] ECR II-1439 (upheld on appeal in Case C-53/92 P Hilti v Commission [1994] ECR I-667)
- Case T-83/91 Tetra Pak International v Commission (Tetra Pak II) [1994] ECR II-755 (upheld on appeal in Case C-333/94 P Tetra Pak International v Commission [1996] ECR I-5951).

- McCarthy v. Middle Tennessee Electric Membership Corp., 466 F.3d 399, 414 (6th Cir. 2006).
- OJ [1998] L 142/1. A
- OJ [1999] L 83/1.
- OJ [2004] L 140/1.
- OJ [2008] C 270/8 and MEMO/11/68, 3 February 2011.
- OJ C 249, 31.07.2014.
- Judgement of the General Court of 17 February 2021 in Rynanair vs. European Commission, Case T-238/20.

سادسًا: المواقع الإلكترونية

- <http://www.coag.gov.au>.
- <http://www.pc.gov.au>.
- <http://www.state.gov>.
- <https://competition-policy.ec.europa.eu>.
- <https://ec.europa.eu>.
- <https://eur-lex.europa.eu>.
- <https://unctad.org>.
- <https://www.gov.uk>.
- www.dfat.gov.au.
- www.eca.org.eg
- www.npc.gov.cn.
- www.ustr.gov.
- www.wipo.int
- <https://one.oecd.org>.

- <http://tpareview.treasury.gov.au>.
- <https://competition-policy.ec.europa.eu>.
- <http://www.oecd.org>.
- <http://competitionpolicyreview.gov.au>.
- <https://www.acus.gov>.
- <http://www.owera.com>.