

منتدى المنافسة العربي الرابع

2023 أيار/مايو 23-24

الرياض، المملكة العربية السعودية



الهيئة العامة للمنافسة
General Authority for Competition



E/ESCWA/ACF/2023/INF.4

ورقة معلومات أساسية مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود

أعدت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ورقة المعلومات الأساسية هذه لجلسة «مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود» ضمن منتدى المنافسة العربي الرابع 2023. وتشدد هذه الورقة على أهمية اعتماد نظام فعال لمراقبة عمليات الدمج والدور الهام للتعاون الإقليمي والدولي في مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود.

مقدمة

يعتمد النهوض بالتنمية المستدامة اعتماداً كبيراً على تعزيز المنافسة في السوق، نظراً لما لها من آثار إيجابية على ازدهار اقتصادي وفعالية السوق. وفي هذا السياق، تدعم الأدبيات بشدة الافتراض القائل بأن المنافسة المتزايدة تؤدي إلى توزيع أمثل للموارد ومتغيرات الإنتاج، فضلاً عن حوافز ابتكار أقوى. والآثار الإيجابية للمنافسة على الاقتصادات على المستويين الكلي والجزئي معروفة جيداً. وفي هذا الإطار، تنص منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على أن المنافسة المتزايدة تؤدي إلى استخدام أكثر فعالية للموارد، ونمو اقتصادي أسرع، وإنتاجية أعلى، والمزيد من فرص العمل، كما تؤدي إلى تقليل عدم المساواة، وخلق وظائف أكثر وأفضل. بالإضافة إلى ذلك، تحث المنافسة على الابتكار وتبني تكنولوجيا وتقنيات جديدة¹.

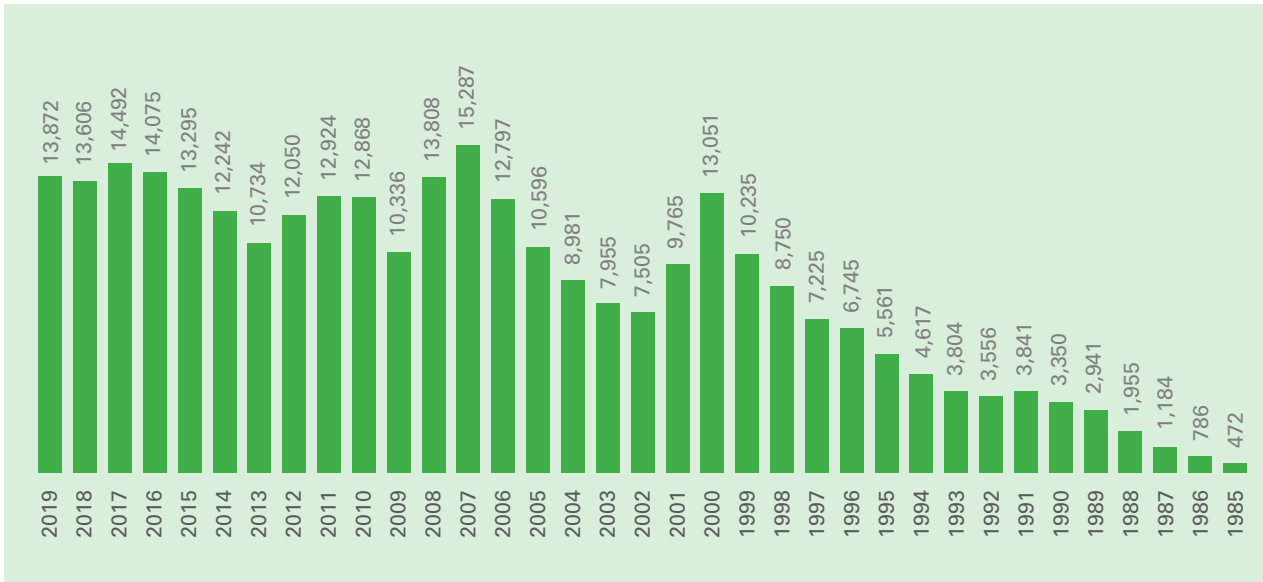
علاوة على ذلك، يُعزى الظهور السريع للشركات العالمية الواسعة الحضور في العديد من الأسواق والولايات القضائية، مثل غوغل (Google) وأمازون (Amazon) وأبل (Apple) وفيسبوك (Facebook)، إلى النمو الكبير لقطاع الاقتصاد الرقمي. وقد أدى ذلك إلى زيادة التدقيق من جانب هيئات المنافسة حول العالم، وإلى سلسلة من التقارير والاستعراضات لمعالجة مسألة وضع لوائح تنظيمية فعالة للمنافسة. ولا تقتصر العقبات في هذا السياق على قضايا السياسة العامة الرفيعة المستوى، بل تتعلق أيضاً بقضايا الإنفاذ الفعلي التي يمكن أن تستفيد من التعاون في ما بين الهيئات.

ويمكن قياس الترابط والاعتماد المتبادل على الصعيد الاقتصادي الدولي بمؤشرات مختلفة، مثل التدفقات التجارية، والاتفاقات التجارية، ومستويات الاستثمار الأجنبي المباشر، وسلاسل القيمة العالمية. ومع ذلك، من المهم ملاحظة عدم وجود مؤشر واحد من شأنه أن يعبر بصورة شاملة عن الترابط الاقتصادي العالمي. ويمثل

النمو المستمر للتجارة الرقمية أحد هذه المؤشرات. بالإضافة إلى ذلك، تُعدُّ التوجُّهات المتمثلة في عمليات الدمج عبر الحدود والتكتلات الاحتكارية أيضاً مؤشرات على الترابط الاقتصادي العالمي. وعلى سبيل المثال، شكَّلت عمليات الدمج عبر الحدود في عام 2017 ما يقرب من نصف أو 47 في المائة من مجموع عمليات الدمج العالمية من حيث القيمة و36 في المائة من حيث الحجم (الشكل 1).

وحُدِّدت ثلاثة دوافع رئيسية للتعاون الدولي في مجال الإنفاذ، كانت جميعها موجودة على مدى العقدين المنصرمين إلا أنها ازدادت أهميةً منذ عام 2014. وتشمل هذه الدوافع ما يلي: ازدياد عدد هيئات المنافسة وكفاءتها، والنمو المستمر في الترابط والاعتماد المتبادل على الصعيد الاقتصادي العالمي، والتطورات في الاقتصاد الرقمي الدولي.

الشكل 1. عدد عمليات الدمج والاستحواذ عبر الحدود في جميع أنحاء العالم



المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا، استُرجعت من: <https://www.statista.com/statistics/955594/worldwide-number-of-cross-border-merger-and-acquisition-deals/>

عمليات الدمج والاستحواذ عبر الحدود

في العقد المنصرم، برزت مراقبة عمليات الدمج (أي تنظيم عمليات الدمج والاستحواذ) كعنصر حاسم في قانون المنافسة. وأدرج عدد متزايد من البلدان النامية والمتقدمة على السواء، أحكاماً لمراقبة عمليات الدمج. ولكن، ليس لدى كلِّ بلد قوانين للمنافسة، ولا يتضمن كلِّ قانون للمنافسة أحكاماً تتعلق بمراقبة عمليات الدمج. وعندما يكون للمؤسسات المندمجة مقرٌّ في أكثر من ولاية قضائية واحدة أو عندما يؤثر الدمج على الأسواق في عدَّة ولايات قضائية، يُصنَّف الدمج على أنه دمج عبر الحدود. وتختلف مراقبة عمليات الدمج عن غيرها من ممارسات مكافحة الاحتكار، مثل التكتلات الاحتكارية وإساءة استغلال الهيمنة، لأنها تشمل التغييرات الهيكلية في صناعةٍ ما بدلاً من التغييرات السلوكية المؤقتة، ويمكن أن تكون لها عواقب طويلة الأجل على الأداء الاقتصادي ورفاهية المستهلك. وعلاوة على ذلك، تُعتبر مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود

مهمّة بسبب قدرتها على منع العواقب المخلة بالمنافسة، ومساعدة الشركات في اتخاذ قرارات مستنيرة، والمساعدة في تعزيز الأداء الاقتصادي.

ومع ذلك، يطرح تنظيم عمليات الدمج عبر الحدود تحديات معقّدة، بما في ذلك الاعتبارات المرتبطة بسياسة المنافسة، والسياسة العامة، والولاية القضائية، والإجراءات، والمضمون، فضلاً عن تحقيق التوازن بين المصالح العالمية والإقليمية والمحلية. ويمكن أن يكون لتنظيم عمليات الدمج عبر الحدود تأثير عميق على المنافسة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويمكن لنظام تنظيمي فعّال لعمليات الدمج عبر الحدود أن يعزّز المنافسة من خلال ردع عمليات الدمج المخلة بالمنافسة والحدّ من تركّز السوق. ويمكن أن يؤدي هذا الأمر بدوره إلى اقتصاد أكثر ديناميكية وفعاليّة وأن يعود بالفوائد على المستهلكين في شكل عدد أكبر من الخيارات وأسعار أقلّ. وعلى العكس، قد يؤدي عدم التعاون بين هيئات المنافسة إلى قرارات غير متسقة أو متضاربة، ممّا يولّد حالة من عدم اليقين القانوني، ويزيد من تعقيد عملية الدمج والاستحواذ، ويرفع التكاليف التي تتحملها الشركة التي تسعى إلى إتمام عملية دمج عبر الحدود.

التحديات في الاقتصادات النامية والناشئة

إنّ إنشاء أنظمة فعّالة لقوانين المنافسة، بما في ذلك أنظمة لمراقبة عمليات الدمج، في الاقتصادات النامية والناشئة يطرح تحديات كبيرة. وعلى مدى العقد المنصرم، قامت العديد من الدراسات والمؤلفات الأكاديمية والتقارير من المنظمات الدولية بتحليل هذه التحديات بالتفصيل. ويوضح الشكل 2 الأشكال المختلفة لهذه التحديات.

بالنظر إلى هذه التحديات التي تحيط بتنظيم عمليات الدمج عبر الحدود في الاقتصادات النامية والناشئة بصورة أساسية، من الضروري إجراء استعراض فعّال للمعاملات عبر الحدود، إلى جانب درجة عالية من التنسيق والتعاون بين هيئات المنافسة.

أنظمة مراقبة عمليات الدمج في المنطقة العربية

نظام مراقبة عمليات الدمج في المنطقة العربية غير موّحد وهو يختلف إلى حدّ كبير في ما بين الولايات القضائية المختلفة. ولدى بعض بلدان المنطقة قوانين راسخة لمراقبة عمليات الدمج، بينما تُعدّ الأحكام المتعلقة بهذه العمليات محدودة أو معدومة في بلدان أخرى.

وقد اتّخذت بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان عربية أخرى خطواتٍ نحو مواءمة الأنظمة المتعلقة بمراقبة عمليات الدمج من خلال قوانينها التي ترعى المنافسة. وعلى سبيل المثال، وضعت بلدان مجلس التعاون الخليجي ومصر أحكاماً مفصّلة لمراقبة عمليات الدمج تحدّد إجراءات الإخطار والمراجعة، بما في ذلك عتبات الإخطار، والجدول الزمني للمراجعة، وسُبل الانتصاف أو العقوبات المحتملة لعمليات الدمج المخلة بالمنافسة. فيتضمن قانون المنافسة الإماراتي رقم 2018/31 مثلاً أحكاماً تتعلق بنظام التركّز الاقتصادي، نظراً لتأثير هذا التركّز على مستويات المنافسة داخل السوق. وينصّ القانون أيضاً على نظام إخطار بالدمج يستوجب على الشركات تقديم طلب إلى الوزارة قبل ثلاثين يوماً على الأقلّ من إتمام عملية الدمج. كذلك، تكون هيئة المنافسة مسؤولة عن تقييم الأثر المحتمل لعملية الدمج على المنافسة، ويجوز لها الموافقة على شروط معيّنة أو رفضها أو فرضها في غضون 90 يوماً. وخلال فترة التقييم هذه، يُحظر على الشركات تنفيذ العملية والقيام بأيّ أنشطة مرتبطة بها.

الشكل 2. تحديات إنشاء نُظُم لقوانين المنافسة في الاقتصادات النامية والناشئة

التحدي 2: صعوبة الانتقال إلى اقتصاد موجه نحو السوق: لا يمكن أن تكون المنافسة فعالة إلا في البلدان التي أنشأت اقتصاداً مركّزاً على السوق. على سبيل المثال، أدخلت الصين أنظمة السوق، والتي ساعدت في وضع قانون مكافحة الاحتكار (AML) في عام 2007. وبعد مرور عامين على بدء تنفيذ قانون مكافحة الاحتكار، أصدرت وزارة التجارة الصينية مبادئ توجيهية ولوائح تنظيمية، مما دعم عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بحالات الدمج والاستحواذ.

التحدي 1: الافتقار إلى ثقافة المنافسة المناسبة: في معظم الاقتصادات النامية والناشئة، يؤدي الافتقار إلى ثقافة المنافسة إلى إعاقة وضع قانون فعال للمنافسة، بما في ذلك نظام فعال لمراقبة عمليات الدمج. ويؤدي غياب ثقافة المنافسة إلى محدودية نطاق الإنفاذ الفعال لقانون المنافسة. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كلما قلت أهمية قانون المنافسة، قل احتمال أن تحظى مراقبة عمليات الدمج بالاهتمام الكافي.

التحدي 4: نقص الموارد: إنّ إجراءات مراقبة وتقييم عمليات الدمج والدمج عبر الحدود تُمثّل عمليات مكثّفة في مجالي الموارد البشرية والموارد المالية. وتواجه معظم هيئات المنافسة في الاقتصادات النامية والناشئة تحديات كبيرة تتعلق بالخبرة البشرية والموارد المالية، مما يؤدي إلى عدم فعالية نُظُم مراقبة عمليات الدمج. ومع ذلك، يشهد هذا الواقع تغييراً بما أنّ العديد من المهنيين الشباب والطلاب يسعون إلى التخصص في مجال المنافسة.

التحدي 3: هيمنة السياسة الصناعية: تعطي الاقتصادات النامية والناشئة الأولوية للعمالة والتنمية الاقتصادية وعوامل السياسة الصناعية المختلفة. فتُلقى المنافسة والمسائل المتعلقة بها في الظل. ونتيجة لذلك، قد لا تُطبّق نُظُم مراقبة عمليات الدمج وقد لا تُنفذ على نحو جيد.

التحدي 6: عدم كفاية الإطار القانوني: يتضمن قانون المنافسة، في العديد من الاقتصادات النامية والناشئة، أحكاماً أساسية لتنظيم مراقبة عمليات الدمج، مما يحّد من قدرات هيئات المنافسة على تنفيذ نُظُم فعالة لمراقبة عمليات الدمج. ومن أجل تحقيق مراقبة فعالة لعمليات الدمج وعمليات الدمج عبر الحدود، لا بدّ من صياغة مجموعة شاملة من القواعد والتعليمات التوجيهية والمبادئ.

التحدي 5: دور الاستثمارات الأجنبية المباشرة: ترى العديد من الاقتصادات النامية والناشئة أنّ عدم وجود نُظُم لمراقبة الدمج قد يولّد بيئة جذابة للاستثمارات الأجنبية المباشرة. لذلك، تتوخّى الحكومات الحذر الشديد في تنفيذ النُظُم الفعالة لمراقبة عمليات الدمج وعمليات الدمج عبر الحدود.

الإطار 1. نظام الدمج والاستحواذ في المملكة العربية السعودية

تعرف الهيئة العامة للمنافسة التركز الاقتصادي بأنه أي إجراء يؤدي إلى نقل كلي أو جزئي للملكية أو الأصول أو حقوق الملكية أو الأسهم من خلال شكل من أشكال الدمج والاستحواذ التي تؤدي إلى السيطرة على قرارات الشركة (الشركات).^أ

وفقاً للمادة السابعة من نظام المنافسة، «يجب على المنشآت الراغبة في المشاركة في عملية التركز الاقتصادي إبلاغ الهيئة قبل (تسعين) يوماً على الأقل من إتمامها إن تجاوز إجمالي قيمة المبيعات السنوية للمنشآت الراغبة في المشاركة في التركز الاقتصادي مبلغاً تحدده اللائحة». كما تنص المادة الثانية عشرة من اللائحة التنفيذية على أن عتبة إخطار الهيئة العامة للمنافسة بشأن التركز الاقتصادي محددة بحد أدنى للمبيعات يبلغ 200 مليون ريال سعودي.

ووفقاً للفقرة 2 من المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية، تُطبّق أحكام النظام واللائحة على «التصرفات والممارسات التي تحدث خارج المملكة متى ترتبت عليها آثار على المنافسة داخل المملكة». ومن خلال هذه المادة، فتحت الهيئة العامة للمنافسة المجال أمام مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود، خاصة إذا لم يؤسس المستحوذ شركة داخل المملكة العربية السعودية، كما هو الحال بالنسبة للشركات الكبرى.

وبناءً على المادة الثانية والعشرين من اللائحة التنفيذية، «تأخذ الهيئة في الاعتبار -عند فحص ودراسة التركز الاقتصادي- الحفاظ على فاعلية المنافسة العادلة وتشجيعها في أسواق المملكة. لها في سبيل ذلك الأخذ بواحد أو أكثر من العوامل التقديرية ومنها ما يأتي:

1. هياكل الأسواق المعنوية، ومستوى المنافسة الفعلية أو المحتملة [...].
2. المواقع المالية للأطراف في تركّز اقتصادي معيّن.
3. بدائل السلع [...] ومدى سهولة الحصول عليها.
4. مستوى تمييز السلع.
5. مصالح المستهلك ورفاهيته.
6. التأثير المحتمل للتركّز الاقتصادي على مستوى الأسعار أو الجودة أو التنوع أو الابتكار أو التطوير في السوق المعنوية.
7. المنافع أو الأضرار المتحقّقة أو المحتملة على المنافسة من عملية التركز الاقتصادي.
8. نمو العرض والطلب واتجاهاتهما في السوق والسلع المعنوية.
9. عوائق الدخول والخروج للمنشآت في السوق المعنوية [...].
10. مدى احتمال أن يؤدي التركز الاقتصادي إلى خلق أو تعزيز قوة سوقية مؤثرة [...].
11. المستوى والتوجّهات التاريخية للممارسات المخلة بالمنافسة في السوق المعنوية، سواء لأطراف التركز الاقتصادي أو للمنشآت المؤثرة في تلك السوق.
12. وجهات نظر العموم والأطراف ذات العلاقة بالتركّز الاقتصادي، ومنظمّي القطاعات».

أ. الهيئة العامة للمنافسة، عن التركز الاقتصادي. <https://gac.gov.sa/AboutConcentration>.

الإطار 2. نظام عمليات الدمج والاستحواذ في مصر

وفقاً لتقييم الإسكوا، إنّ جهاز حماية المنافسة المصري، بموجب قانون المنافسة رقم 175 لسنة 2022 ولائحته التنفيذية (2005)، يعرّف أيّ تركّز اقتصادي بأنه كلّ تغيير في التّحكّم أو التأثير المادي، ينتج عن عمليات الدمج والاستحواذ أو المشاريع المشتركة. ويلتزم جهاز حماية المنافسة بدراسة واتخاذ القرار بشأن أيّ طلب تركّز اقتصادي يُقدّم له.

ولا ينطبق نظام مراقبة عمليات الدمج على حالات الدمج أو الشراء بين الكيانات الخاضعة لنفس الهيئة القانونية. وتُستبعد أيضاً عمليات الاستحواذ المؤقتة على السندات المالية، شرط أن تُعيد الشركة المستحوذة بيعها في غضون عام واحد من الاستحواذ وأن تمتنع عن ممارسة أيّ حقوق تصويت أو اتخاذ إجراءات من شأنها أن تؤثر على القرارات الاستراتيجية، وفقاً للوائح التنظيمية المعمول بها.

وتحدّد المبادئ التوجيهية للامتنثال لقانون المنافسة (2022) معايير لتقييم الاتفاقات الرأسيّة، مثل تأثير الاتفاق على المنافسة في السوق، وفوائدها على المستهلكين، ومساهمتها في الحفاظ على جودة المنتجات والأمن القومي.

وينصّ القانون رقم 175 لعام 2022 على أنّ الشركات العاملة في أنشطة التركّز الاقتصادي ملزمة بإخطار جهاز حماية المنافسة قبل إتمام أي معاملة من هذا القبيل. وقد يؤدي الإخلال بشرط الإخطار هذا إلى فرض غرامة لا تقلّ عن 1 في المائة ولا تتجاوز 10 في المائة من إجمالي رقم الأعمال السنوي أو الأصول أو قيمة العملية. وفي حال تعذر حساب العتبة، تكون العقوبة غرامة لا تقلّ عن 30 مليون جنيه مصري ولا تتجاوز 500 مليون جنيه مصري.

علاوة على ذلك، ينصّ القانون رقم 175 لعام 2022 على إخطار جهاز حماية المنافسة في حال إجراء عملية تركّز اقتصادي إذا تجاوز رقم الأعمال السنوي المحقّق للأطراف المعنيّة مجتمعةً مبلغ 900 مليون جنيه مصري، وتجاوز رقم أعمال طرفين على الأقلّ 200 مليون جنيه مصري. كما يجب إخطار جهاز حماية المنافسة إذا تجاوز رقم الأعمال السنوي العالمي للأطراف مبلغ 7.5 مليار جنيه مصري، وتجاوز رقم الأعمال السنوي لأحد الأطراف في مصر 200 مليون جنيه مصري.

وينصّ القانون رقم 175 لعام 2022 على أن يقوم جهاز حماية المنافسة بإجراء تقييم من مرحلتين للتحقّق من التركّز الاقتصادي:

- **المرحلة الأولى:** من خلال إنشاء لجنة الفحص، تقوم السلطة بفحص الطلب في غضون 30 يوماً من الإخطار وتتخذ أحد القرارات التالية: الاحتفاظ بالطلب، أو منح الموافقة، أو منح الموافقة المشروطة، أو الإحالة إلى مرحلة الفحص الثانية.
- **المرحلة الثانية:** يُجري جهاز حماية المنافسة مزيداً من التحقيقات في غضون 60 يوماً من الإحالة، ويجوز له خلالها اتخاذ قرارات مثل الاحتفاظ بالطلب، أو منح الموافقة، أو منح الموافقة المشروطة، أو إصدار الرفض.

وقد وسّع نظام المنافسة في مصر صلاحيات جهاز حماية المنافسة، ومنحه الحقّ في التحقيق في أيّ تركّز اقتصادي يُعتبر ضاراً بالمنافسة خلال فترة عام واحد، حتى لو لم تنطبق العتبات المذكورة سابقاً. ويشمل ذلك الحالات التي يحدّ فيها التركّز الاقتصادي من التطوّر التكنولوجي والابتكار، ويتحكم في السوق من خلال أسعار المنتجات، ويقلّل من جودة المنتج للمستهلكين، ويولد حواجز أمام الدخول إلى السوق، أو يُعيق توسّع السوق.

ومع ذلك، لا يوجد لدى البلدان العربية الأخرى قوانين محدّدة لمراقبة عمليات الدمج. فعلى سبيل المثال، لدى العراق وليبيا واليمن أحكام عامة تتعلق بقانون المنافسة، ولكن ليس لديها قواعد أو إجراءات محدّدة لمراقبة عمليات الدمج. ويفرض هذا الأمر تحديات في ما يتعلق بتطوير لوائح تنظيمية فعّالة مرتبطة بعمليات الدمج والاستحواذ، ويؤثّر سلباً على الشركات والمستهلكين. علاوةً على ذلك، تفتقر بعض هيئات المنافسة في المنطقة إلى الموارد والخبرات اللازمة لإنفاذ النظام القائم لمراقبة عمليات الدمج بشكل فعّال.

ونظراً لتنوّع نُظُم مراقبة عمليات الدمج في المنطقة العربية، ثمة إمكانية للتعاون الدولي والإقليمي لوضع أُطر منسّقة لمراقبة عمليات الدمج وتعزيز التعاون في مجال مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود. ويمكن أن يشمل ذلك إطاراً تعاونياً بين هيئات المنافسة في المنطقة العربية، فضلاً عن المشاركة مع هيئات المنافسة الدولية. ومن شأن التعاون الفعّال بين هيئات المنافسة العربية أن يحقق عدّة مزايا للشركات والمستهلكين، بما في ذلك خفض التكاليف، وتعزيز إنفاذ قوانين المنافسة، وزيادة اليقين القانوني للشركات، وتشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي.

دور التعاون الدولي والإقليمي في مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود



في عالم اليوم المترابط، يُعدّ التنسيق بين هيئات المنافسة المتعدّدة الجنسيات أمراً بالغ الأهمية لتنظيم عمليات الدمج عبر الحدود واستعراضها على نحوٍ فعّال. ومن اللازم تحقيق هذا التنسيق من أجل ضمان ظروف تجارية عادلة وتكافؤ الفرص، ممّا يساهم في نهاية المطاف في تعزيز الرفاهية وتحسين الظروف الاقتصادية. وتُعدّ الاتفاقات الثنائية والإقليمية والمتعدّدة الأطراف أشكالاً مختلفة من أشكال التعاون بين البلدان أو هيئات المنافسة. ويمكن أن يتخذ هذا التعاون شكل اتفاقات رسمية مع وثائق مكتوبة وشكليات قانونية، كما يمكن أن يتخذ شكل اتفاقات غير رسمية تقوم على الاتصال والروابط الشخصية. ويمكن أن يشمل التعاون الرسمي أدوات قانونية، مثل الاتفاقات الثنائية، والإعفاءات من السريّة التي لا يُكشف بموجبها عن المعلومات إلا بالقدر اللازم للاستجابة للاستفسارات في عملية الدمج أو الاستحواذ المقترحة، والاتفاقات التجارية الإقليمية. وغالباً ما يكون التعاون الرسمي أكثر فعاليةً عندما يقترن بالتعاون غير الرسمي.

وفي سياق عمليات الدمج عبر الحدود، يمكن للتعاون الدولي والإقليمي بين هيئات المنافسة أن يخدم مجموعة متنوّعة من الأهداف القصيرة الأجل، بما في ذلك تبادل المعلومات المتعلقة بالقضايا، وتقديم المساعدة في التحقيق، ومنع إتلاف الوثائق ذات الصلة، وتجنّب القرارات المتضاربة، وتبادل الأساليب التحليلية وأفضل الممارسات، وتنسيق سُبُل الانتصاف. وعلاوةً على ذلك، تشمل الأهداف الطويلة الأجل للتعاون الدولي والإقليمي تحسين الكشف عن السلوك المخلّ بالمنافسة وردعه، وتبسيط استعراض عمليات الدمج، وتعزيز الثقة والشفافية والقدرة على التنبؤ، وتعزيز الإنفاذ العالمي الفعّال والكفوء، وتحسين ممارسات الإنفاذ من خلال تبادل التقنيات والاستراتيجيات، ورفع مكانة الهيئة ضمن مجتمع هيئات المنافسة.

ويمكن للتعاون بين هيئات المنافسة أن يعود بالفائدة أيضاً على الشركات من خلال المساهمة في اليقين القانوني. بعبارة أخرى، يمكن أن يكون لدى الشركات فهم واضح للإطار التنظيمي للمنافسة في ولايتها القضائية، ممّا سيساعدها على الحدّ من مخاطر إجراءات الإنفاذ غير المتوقّعة التي يمكن أن تكون مكلفة لأنشطتها التجارية.

وسيسمح الحدّ من اليقين القانوني للشركات بالعمل في بيئة تنافسية، وبالتالي اجتذاب استثمارات طويلة الأجل تسهم في النمو الاقتصادي للبلدان.

وخلص تقريرٌ صادرٌ عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وشبكة المنافسة الدولية إلى أنّ التعاون الدولي في مجال الإنفاذ قد ازداد منذ عام 2012 في جميع المجالات مع زيادة استخدام مختلف الأسس القانونية للتعاون². وعلى الرغم من القيود التي لا تزال تحدّ من التعاون الفعّال، بما في ذلك الحواجز القانونية، لا تزال الهيئات تجني فوائد كبيرة من التعاون الدولي، بغض النظر عن حجمها ومستوى تطورها. وتكمن التحديات الرئيسية التي تواجه التعاون في توفير الموارد، والتنسيق، والقيود القانونية، والمسائل العملية.

ورغم التحديات، يمكن لهيئات المنافسة أن تعمل على تحسين التعاون الدولي من خلال المشاركة في أنشطة التعاون العامة مثل منتديات بناء العلاقات، ووضع المعايير الدولية، وتشجيع تقاسم الموارد، والاتصال، والتعاون في التحقيقات، وتحسين الشفافية.

وثمة نهج آخر للتخفيف من الآثار الضارة للنشاط العابر للحدود المخلّ بالمنافسة، وهو العمل مع مختلف الهيئات ضمن المنطقة الجغرافية نفسها من أجل تحسين إنفاذ قوانين المنافسة. وتتيح هذه الاستراتيجية إنفاذاً أكثر فعالية وكفاءة لقوانين مكافحة الممارسات المخلّة بالمنافسة التي تؤثر على العديد من البلدان في المنطقة. وغالباً ما تُعتبر الاتفاقات الإقليمية بشأن إنفاذ قوانين المنافسة أداةً قيّمة لتوسيع نطاق التعاون في مجال السياسات الاقتصادية والتجارية في ما بين البلدان. وتختلف فعالية هذه الاتفاقات، رغم وجود اتفاقات إقليمية مختلفة تتضمن تدابير لتنظيم المنافسة.

الإطار 3. مجلس التعاون الخليجي

مجلس التعاون الخليجي هو أحد أشكال التعاون والتنسيق الإقليميين بين البلدان العربية. ونظراً إلى النمو الاقتصادي الكبير وتطور الاستثمار في العقد الماضي، سُجّل عدد كبير من عمليات الدمج والاستحواذ عبر الحدود بين الشركات. وعلى الرغم من وجود نُظم محلية لمراقبة عمليات الدمج في كلّ دولة من دول مجلس التعاون الخليجي، فإنّ مراقبة عمليات الدمج عبر الحدود قد تواجه تحديات في ولايات قضائية مختلفة بسبب عدم المواءمة بين قوانين المنافسة والسياسات المتعلقة بها. وقد يؤدي عدم الاتساق هذا إلى نزاعات وصعوبات عند التعامل مع معاملات الدمج عبر الحدود في المنطقة، لا سيّما في مرحلة الإخطار، والإطار الزمني لتقييم العملية، ومرحلة الطعن.

وقد تستفيد دول مجلس التعاون الخليجي من قانون منافسة إقليمي موحد لتنظيم عمليات الدمج عبر الحدود، باعتماد إطار موحد للمنافسة من شأنه تنسيق نُظم الدمج المحلية. وسيؤدي ذلك إلى زيادة فعالية هيئات المنافسة في دول مجلس التعاون الخليجي في التحقيق في عمليات الدمج وتعزيز مناخ تنافسي عادل في جميع أنحاء المنطقة. وحالياً، تنظر دول مجلس التعاون الخليجي في قانون موحد للمنافسة وتستعرضه، وستتم مناقشته عند اعتماده.

وتُعَدُّ شبكة المنافسة الأوروبية التابعة للاتحاد الأوروبي من الاتفاقات الإقليمية الفعّالة؛ لقد أُنشئت في عام 2004 وهي تضم هيئات المنافسة في الاتحاد الأوروبي. وتنصّ اللائحة التنظيمية للمنافسة في الاتحاد الأوروبي على حدّ أدنى من التعاون، كما تنصّ على بعض المرونة في استخدام أشكال أخرى من التعاون. فعلى سبيل المثال، تسمح شبكة المنافسة الأوروبية لأعضائها بتبادل المعلومات، بما في ذلك المعلومات السريّة، لإنفاذ قواعد المنافسة.

ومن الأمثلة الأخرى على الاتفاقات الإقليمية: بلدان الشمال الأوروبي، ورابطة الدول المستقلة، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومجلس التعاون الخليجي (الإطار 3)، والجماعة الكاريبية، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الإطار 4)، والسوق الجنوبية المشتركة.

وبما أن عدّة بلدان عربية لم تنشئ هيئات منافسة أو تواجه تحديات تتعلق بعدم القدرة على تمويل هيئات المنافسة لديها، يمكن لإطار التعاون أن يؤدي دوراً هاماً بالنسبة لهيئات المنافسة الصغيرة التي تواجه نقصاً في التمويل، وذلك من خلال السماح لها بالعمل مع هيئات المنافسة الأكبر حجماً. ونتيجةً لذلك، سيتسنى لها الوصول إلى بناء القدرات، وتبادل المعلومات والخبرات، والموارد اللازمة لإجراء التحقيقات المتعلقة بعمليات الدمج وعمليات الدمج عبر الحدود. ويسمح إطار التعاون أيضاً لهيئات المنافسة في بلد ما بالاتصال بنظيراتها في مختلف الولايات القضائية وإعلامها بالتحقيقات والإجراءات المتعلقة بعمليات الدمج.

الإطار 4. السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي

تمثّل لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا) شكلاً آخر من أشكال التعاون والتنسيق الإقليميين، وهي هيئة منافسة تضمّ 21 دولة عضو: بوروندي، وجزر القمر، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، ومصر، وإريتريا، وإسواتيني، وإثيوبيا، وكينيا، وليبيا، ومدغشقر، وملاوي، وموريشيوس، ورواندا، وسيشيل، والصومال، والسودان، وتونس، وأوغندا، وزامبيا، وزيمبابوي.

استوجبت الكوميسا من نموذج الاتحاد الأوروبي. وقد أبرز التحول الاقتصادي الذي شهده العديد من الدول الأعضاء فيها ضرورة سنّ تشريعات في مجال المنافسة، ممّا يمثّل جزءاً هاماً من إطار عمل الكوميسا. وفي ضوء هذا التحول، بات ضرورياً أكثر من أيّ وقت مضى وجود إطار إقليمي للتصدي لما يُشتهبه به من ممارسات مخلة بالمنافسة.

ولدى العديد من الدول الأعضاء في الكوميسا أنظمة محلية لمراقبة عمليات الدمج، ولكنّ هذه الأنظمة أثبتت عدم فعاليتها في معالجة حالات الدمج المعقّدة عبر الحدود والقضايا ضمن ولايات قضائية متعدّدة. وعلى الرغم من التسليم بأنّ معالجة بعض هذه الشواغل من خلال التعاون الثنائي يمكن أن تحقّق نتائج، فقد اعتُبر أنّ وضع إطار إقليمي هو حلّ أكثر استقراراً وأطول أجلاً. وتهدف قوانين وسياسات المنافسة في الكوميسا إلى تحقيق الموازنة بين قوانين وسياسات المنافسة المحلية للدول الأعضاء للحدّ من النزاعات.

ووفقاً للمادة 55 (3) من معاهدة الكوميسا، يُعتمد قانون المنافسة الإقليمي في شكل لوائح تنظيمية تمنح الكوميسا سلطة تطبيقها. ويتضمن الجزء 4 من اللوائح التنظيمية للمنافسة الخاصة بالكوميسا أحكاماً مفصّلة بشأن نُظم مراقبة عمليات الدمج وصلاحيّة لجنة المنافسة في ما يتعلق بعمليات الدمج الواجب الإبلاغ عنها.

- وتنص المادة 26 من اللائحة التنظيمية على أن لجنة المنافسة تحدّد مبدئياً، عند تقييم أي حالة دمج، ما إذا كانت عملية الدمج هذه ستمنع المنافسة في السوق أو تقلّلها، مع مراعاة العوامل التالية:
- المستوى الحالي والمستقبلي للمنافسة في السوق.
 - عوائق الدخول إلى السوق.
 - مستويات تركّز السوق والسلوك التواطئي التاريخي في السوق.
 - احتمال أن يكون الأطراف المندمجة مركز مهيم في أسواقها.
 - مدى توسّع السوق ونموّها والتقدّم التكنولوجي نتيجة عملية الدمج.
 - مدى التكامل الرأسي في السوق.
 - درجة نجاح أنشطة الشركة الناتجة عن عملية الدمج.
 - تأثير الدمج على مستوى المنافسة في الصناعات ذات الصلة.

وتشمل حالات الدمج التي استعرضتها لجنة المنافسة التابعة للكوميسا ما يلي:

- اقتراح استحواذ شركة فاتيسا فاند مانجرز 2 المحدودة (Phatisa Fund Managers 2 Limited) على شركة أم إيتش أل إنترناشونال هولدنغز المحدودة (MHL International Holdings Ltd).
Website-notice-11/https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2022.MHL-Phatisa.pdf
- اقتراح إنشاء مشروع مشترك كامل الوظائف يضمّ شركة بترول أبوظبي الوطنية (أدنوك) وشركة أبوظبي التنموية القابضة ش.م.ع وشركة رليانس للصناعات المحدودة (Reliance Industries Limited).
https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2022/12/Decision-Case-No-CCC-MER-08-39-2022.pdf
- اقتراح الاستحواذ بالسيطرة الكاملة لشركة هيتاشي رايل المحدودة (Hitachi Rail Ltd) على شركة تاليس غراوند ترانسبورتايشن سيستمز بيزنس (Thales' Ground Transportation Systems Business).
https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2022/06/CID-Decision-Hitachi-Thales.pdf

المصدر: استناداً إلى لوائح المنافسة التنظيمية الخاصة بالكوميسا والمتاحة على الموقع: <https://comesacompetition.org/regulations>.

ويمكن أن تُواجه اتفاقات المنافسة الإقليمية تحديات متعدّدة، تشمل على سبيل المثال الافتقار إلى الدعم السياسي لتوفير الموارد الكافية التي تحتاج إليها هيئات المنافسة، والنقص في الموارد البشرية والمالية على الصعيد الإقليمي، وعدم كفاية التصميم المؤسسي، ممّا قد يعيق فعالية هيئات المنافسة ويولّد بيئة غير مشجّعة للتنسيق والتعاون. ومن المحتمل أن يكون التعاون صعباً عند وجود تضارب في المصالح بين هيئات المنافسة في بلدان مختلفة؛ ويحدث ذلك مثلاً عندما تُخلّف عملية دمج مقترحة آثاراً مختلفة على المنافسة في بلدان مختلفة، أو عندما ترفض المحكمة إنفاذ قرارٍ أجنبي.

على الرغم من هذه التحديات، تعود اتفاقات المنافسة الإقليمية بمجموعة واسعة من المنافع، فتعزّز إنفاذ قوانين المنافسة، ممّا يؤدي إلى توفير حماية أفضل لرفاهية المستهلك وتحسين عمليّة الكشف عن السلوكيات المخلّة

بالمنافسة، مثل عمليات الدمج عبر الحدود والتسعير التواطئي. وتشمل فوائد التعاون في ما بين هيئات المنافسة تبادل المعلومات، حيث يمكن للهيئة أن تبلغ الآخرين بوجود سلوكيات محلّة بالمنافسة في ولايتها القضائية. علاوة على ذلك، يتيح التعاون بين هيئات المنافسة تبادل أفضل الممارسات، والحصول على إمكانيّة الوصول إلى الأدلّة الموجودة خارج أراضيها، وتيسير عمليّة تحرّ أكثر كفاءة في حالات الدمج عبر الحدود على ثلاث مراحل مختلفة، على النحو المبين في الشكل 3.

تشمل كذلك أشكال التعاون الإقليمي بين هيئات المنافسة لجنة المنافسة الأوروبية (ECC). وتوضّح قضيتي شركتي دايملر-بنز إيه جي (Daimler-Benz AG) وكرايسلر (Chrysler)، وهما شركتان كبيرتان لتصنيع السيارات، عملية الاستعراض التي تُنفذ في حالات الدمج عبر الحدود (الإطار 5). وكانت لجنة المنافسة الأوروبية مسؤولة عن مراجعة الآثار المحتملة لعمليّة الدمج عبر الحدود على المنافسة داخل السوق الأوروبية³.

الشكل 3. مراحل التحري



المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى مذكرة أعدتها أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (2011). «استعراض الخبرة المكتسبة حتى الآن في التعاون على الإنفاذ، بما في ذلك على المستوى الإقليمي». <https://digitallibrary.un.org/record/703768?ln=en>.

الإطار 5. تقييم عمليّة دمج شركة دايملر-بنز إيه جي وشركة كرايسلر

في العام 1998، أبلغت لجنة المنافسة الأوروبية بعمليّة الدمج المقترحة بين شركتي دايملر-بنز إيه جي وكرايسلر. ونُفذ الإخطار وفقاً للمادّة 4 من لائحة المجلس التنظيمية (الجماعة الاقتصادية الأوروبية EEC) رقم 89/4064، وجرّت عمليّة الدمج وفقاً للمادّة 3 (1) (أ) من لائحة المجلس التنظيمية.

الأطراف والعمليّة:

1. شركة دايملر-بنز إيه جي، وهي شركة ألمانية تعمل في قطاعات متعدّدة، مثل تصنيع السيارات، وإلكترونيات السيارات، وإنتاج محركات الديزل، وأنظمة الدفاع، والتجارة، وإدارة العقارات.

2. شركة كرايسلر، وهي شركة مقرها الولايات المتحدة، معروفة في أوروبا بعلامتيها التجاريّتين جيب وكرايسلر.
3. تنصّ اتفاقية العمل الموقّعة في العام 1998، على أن تقوم شركتا دايملر-بنز وكرايسلر بدمج أعمالهما وجميع الأنشطة ذات الصلة في شركة ألمانية جديدة تسمى «Daimler Chrysler Aktiengesellschaft»، بحيث يتمّ توزيع أسهم الشركة الجديدة بين المساهمين الحاليين. وتُشير المادة 3 (1) (أ) من لائحة المجلس إلى أنّ هذا النوع من عمليّات الدمج يُعرف بالتركّز.

البعد المجتمعي:



في العام 1997، تجاوزت الإيرادات المجمّعة للأطراف المعنيّة بالدمج 5 مليارات وحدة نقد أوروبية (ECU). كذلك، تجاوز إجمالي حجم المبادلات الكلي على مستوى المجتمع لكل شركة 250 مليون وحدة نقد أوروبية. وبالتالي، كان للعملية بُعد مجتمعي.

التقييم:



أجرت اللجنة تقييماً تنافسياً لعملية الدمج بهدف دراسة أثرها على المنافسة في أسواق الاتحاد الأوروبي. وأجرى التقييم باستخدام أدوات وتقنيات مختلفة، مثل تعريف السوق والأسهم، ومستوى التركيز. ونظرت لجنة المنافسة الأوروبية في تأثير هذا الدمج على القطاعات ذات الصلة ودرست الفوائد المحتملة لعملية الدمج، بما في ذلك الابتكار والأسواق الأكثر كفاءة. كما أجرت تقييماً لأثر عملية الدمج على الأسعار، ورفاهية المستهلك وخياراته، ووجود عوائق أمام الدخول إلى السوق، والمشاركة في الممارسات المخلة بالمنافسة.

القرار:



خلّصت اللجنة إلى أنّ نسبة التداخل بين دايملر-بنز وكرايسلر محدودة، وأنّ عملية الدمج ستترك أثراً محدوداً على تركّز السوق، ولن تضرّ بالمنافسة في الأسواق ذات الصلة، ولن تولّد عوائق أمام الدخول إلى الأسواق وبلوغ المراكز المهيمنة. لذلك، قرّرت لجنة المنافسة الأوروبية ألاّ تُعارض عملية الدمج وأعلنت عن توافق هذه العملية مع السوق المشتركة واتفاقيّة المنطقة الاقتصادية الأوروبية.

خلاصة



يستلزم تزايد عدد عمليات الدمج والاستحواذ عبر الحدود وضع سياسةٍ فعّالةٍ للمنافسة، بحيث يتوفّر لدى الحكومات إطاراً لمراقبة عمليات الدمج من أجل تنظيم ومراقبة السلوكيات المخلّة بالمنافسة الناجمة عن حالات الدمج المحلية وعبر الحدود. ومن المهمّ أيضاً أن يتوفّر هيكلٌ ملائمٌ للتعاون والتنسيق في ما بين هيئات المنافسة في مختلف الولايات القضائية. وعلى الرغم من التحديات المحدّدة في ورقة المعلومات الأساسية هذه، يُحقّق التعاون الدولي والإقليمي في ما بين هيئات المنافسة فوائد كثيرة تشمل تبادل المعلومات، ومشاركة الخبرات وأفضل الممارسات، والإخطارات عبر الحدود بالممارسات المخلّة بالمنافسة. ويؤدي ذلك إلى إنفاذ سياسات المنافسة بقدر أكبر من الكفاءة وبالتالي إلى انخفاض القوة السوقية وتحسين خيارات المستهلكين. ولا يزال عددٌ كبيرٌ من البلدان، لا سيّما البلدان النامية، يفتقر إلى نُظم مرتبطة بإنفاذ المنافسة وبعمليات الدمج. وقد اقترحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعض التوصيات لتعزيز فعالية إطار الأنظمة المتعلقة بعمليات الدمج عبر الحدود، مثل تعزيز الشفافية والقدرة على التنبؤ، والدعوة إلى المزيد من التعاون والتنسيق في ما بين هيئات المنافسة لتعزيز الفعالية في ما يتعلق بالقضايا عبر الحدود، واعتماد أفضل الممارسات لضمان الامتثال للأنظمة.

الحواشي

- 1 Organization for Economic Cooperation and Development (2014). Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>.
- 2 OECD (2021). OECD-ICN report on international cooperation in competition enforcement. <https://www.oecd.org/daf/competition/OECD-ICN-Report-on-International-Co-operation-in-Competition-Enforcement.pdf>.
- 3 European Competition Commission, Regulation (EEC) No 4064/89 Merger Procedure. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m1204_en.pdf.

