3 منتدى المنافسة العربي
24-25 أيار/مايو 2022 (مسقط، سلطنة عُمان)
International Trade Centre | OECD | UNCTAD | Sultanate of Oman وزارة التجارة والصناعة وترويج الاستثمار | ازدهار البلدان كرامة الإنسان | ESCWA
E/ESCWA/ACF/2022/INF.9

مذكرة معلومات أساسية: أحكام المنافسة في الاتفاقات التجارية في المنطقة العربية

أعدت الإسكوا والأونكتاد مذكرة المعلومات الأساسية هذه لدورة «أحكام المنافسة في الاتفاقات التجارية» منتدى المنافسة العربي الثالث 2022.

مقدمة

يتضح تماماً الاتجاه المتزايد نحو أحكام المنافسة بمقارنة الاتفاقات التجارية التفاضلية الأخيرة مع تلك المبرمة سابقاً. غير أن هذه الأحكام تختلف من حيث الشمولية والدقة، فهي واضحة ومحددة بدقة في الاتفاقات التي تشمل البلدان المتقدمة، بينما لا تغطي في الاتفاقات التي تشمل البلدان النامية سوى مسائل التشغيل والجمارك.

كذلك، تشكل تدخلات الدولة في قطاعات مختلفة في بلدان نامية كثيرة ثغرة تضعف إدراج الأحكام المناهضة للمنافسة في الاتفاقات التجارية. وتكون هذه التدخلات عادة معقّدة لدرجة أنها تقيّد مشاركة الموردين ومقدّمي الخدمات الأجانب أو تفسح المجال أمام الشركات المملوكة للدولة لاحتكار السوق.

واستناداً إلى دراسات قيّمت الاتفاقات التجارية التفاضلية والدور الرئيسي لأحكام المنافسة في معالجة السلوكيات والممارسات المناهضة للمنافسة، لا يمكن تحقيق المكاسب المحتملة لهذه الاتفاقات دون التنفيذ الفعال لهذه الأحكام ومواءمتها مع قوانين وسياسات المنافسة الوطنية.

المنافسة في اتفاقات التجارة الدولية والإقليمية

يعتبر الاتحاد الأوروبي الأكثر أهمية وتميزاً من حيث مستوى التكامل الإقليمي والمنافسة. كذلك حصل تحول كبير في اتفاق التجارة الحرة لأميركا الشمالية من حيث التعامل مع مخاوف المنافسة من خلال استبدال اتفاقية عام 1994 باتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والمكسيك وكندا في عام 2020، الذي تضمّن أحكاماً واضحة وملزمة بشأن المنافسة.

وتشمل معاهدة الاتحاد الأوروبي الاتفاقات والممارسات المناهضة للمنافسة بين الشركات (المادة 81)، وإساءة استخدام الشركات للهيمنة (المادة 82)، والمساعدة التي تقدمها الدول الأعضاء إلى بعض القطاعات المحلية أو الشركات التي تشوه المنافسة تحت غطاء أغراض اجتماعية أو إنمائية. واعتمد الاتحاد الأوروبي أيضاً قواعد إضافية للمنافسة في عام 1989 تتعلق بتركيز المعاملات في قطاعات معينة بين عدد محدود من التجار أو المنتجين، وهذا قد يؤثر على التجارة بين الدول الأعضاء. وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق هذه القواعد ومواءمتها يكفلها مبدأ تفوّق قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي على قوانين المنافسة الوطنية في الدول الأعضاء. وأصبح الاتحاد الأوروبي الشبكة المركزية للاتفاقات التجارية مع بلدان عديدة خارج الاتحاد، ولذلك دفعت المفوضية الأوروبية نحو اعتماد معايير المنافسة الأوروبية في أي اتفاقات تجارية مبرمة مع سائر بلدان العالم.

كذلك اعتُبرت اتفاقية التجارة الحرة لأميركا الشمالية حينها واحدة من أبرز الاتفاقات التجارية الإقليمية على مستوى العالم، غير أن أحكامها اقتصرت على مبادئ محدّدة عامة في مواجهة السلوكيات/والممارسات التجارية غير التنافسية. وفي هذا السياق، تشترط المادة 15 من الاتفاق المتعلق بسياسات المنافسة والاحتكارات والمؤسسات الحكومية على البلدان الأعضاء اعتماد وتنفيذ التدابير اللازمة من أجل حظر السلوك التجاري المناهض للمنافسة من دون أن تنصّ على أيّ معايير أو قواعد واضحة أو ملزمة.

ولمعالجة هذه الثغرات ونقاط الضعف، تضمّن اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والمكسيك وكندا أحكاماً أقوى ضد الممارسات المناهضة للمنافسة. والواقع أنّ هذا الاتفاق يمثل تطوراً هاماً في إدماج قوانين المنافسة في الاتفاقات التجارية. وتشمل أحكام الاتفاق تطبيق قوانين المنافسة الوطنية للولاية القضائية في كلّ بلد على جميع المعاملات التجارية داخل إقليمه، والإبقاء على سلطات الإنفاذ الوطنية، والتماس الشفافية في إنفاذ قوانين المنافسة، وإلزام الدول الأعضاء معاملة الأفراد والشركات بمبدأ المعاملة بالمثل (الذي يحظّر المحسوبية لصالح الأفراد والشركات). وتشكل الأحكام والممارسات الواردة في الاتفاقات التجارية المذكورة دليلاً على كيفية اعتماد أحكام جديدة منسّقة للمنافسة تيسّر إبرام اتفاقات تجارية وتيسر إجراءات التكامل التي يمكن أن تستفيد منها المنطقة العربية.

أحكام المنافسة في اتفاقات التجارة العربية

في المنطقة العربية، وقّعت بلدان عديدة جملةً من الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف. ولكنّ معظم هذه الاتفاقات لا تتضمن أيَّ مواد ملزمة من أجل تنفيذ قانون المنافسة وفقاً للمعايير الدولية. وكانت معظم الاتفاقات التجارية التفاضلية التي شملت البلدان العربية في منتصف تسعينات القرن الماضي، حيث كان التركيز الرئيسي في ذلك الوقت على الحد من الحواجز التجارية، وخاصة بالنسبة إلى المنتجات الصناعية، في حين ظلت المنتجات الأخرى في قطاعي الزراعة والخدمات تخضع للقيود الجمركية.

وتضمّن الاتفاق التجاري للشراكة الأوروبية-المتوسطية بعضاً من أحكام المنافسة التي تركز على الممارسات المناهضة للمنافسة وهيمنة السوق والسياسات الاقتصادية للدولة التي تعوق المنافسة العادلة في السوق. وفي معظم الحالات، تتضمن اتفاقات التجارة الحرة بين الدول العربية والاتحاد الأوروبي أحكاماً صريحة تشير إلى المنافسة في ما يتعلق بمقدّمي الخدمات وعمليّات الاستيراد في الدول العربية، مثل تونس والمغرب، وبلدان الاتحاد الأوروبي. فالمادة 6 من الاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوروبي وتونس، على سبيل المثال، تنصّ على أن السلوك المناهض للمنافسة يتناقض مع الأهداف الأساسية للاتفاق، غير أنّه لا يحدّد أيّ أنظمة أو آليات تعالج هذه الممارسات.

أمّا في ما يتعلق بتدخلات الدولة، فإنّ معاهدة روما تحظّر في المادة 92 أي مساعدات أو تدخلات حكومية يمكن أن تشوّه المنافسة العادلة بين المنتجات المحلّية والمستوردة أو تهدّدها. وقد أُدرجت هذه المادة أيضاً في الاتفاقات التجارية المبرمة بين بلدان الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية، فأعطت فترة إشعار مدتها خمس سنوات لتنفيذ أحكام المنافسة. ولم تحدّد هذه المعاهدات المبرمة مع الدول العربية صراحةً أيّ قانون حول تبادل المعلومات المتعلقة بالسلوكيات المناهضة للمنافسة، بل تضمّنت أحكاماً واضحة حول تبادل هكذا معلومات.

وقد انعكس ضعف أحكام المنافسة في الشراكة الأوروبية-المتوسطية ضعفاً في التنفيذ. وكانت الشراكة واحدةً من أبرز الاتفاقات التجارية في القرن الماضي حيث هدفت إلى تطوير روابط تجارية واقتصادية قوية بين بعض البلدان الأوروبية والعربية. ولكنّ نقاط الضعف المذكورة أعلاه أضعفت بدورها فعالية التطبيق والمكاسب المحتملة مقارنةً بالاتفاقات التجارية التفاضلية الأخرى كتلك المبرمة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

ولا يزال الضعف في إدراج أحكام المنافسة بين البلدان العربية والمناطق الأخرى قائماً حتى اليوم. فالمفوضية الأوروبية كانت قد باشرت مفاوضاتها على منطقة التجارة الحرة العميقة والشاملة في عام 2011، مع توقيع الدول العربية الأربع (مصر والأردن وتونس والمغرب) على اتفاقية أغادير بهدف تحقيق تحرير اقتصادي أسرع وأعمق وتسريع الوصول إلى الأسواق. وكانت سياسات المنافسة وتدخل الدولة في السوق في صميم هذه المفاوضات، غير أنّ أيّ اتفاق جديد لم يتمّ التوقيع عليه حول الأولويات.

تفتقر منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، التي تعتبر أبرز مميزات التكامل في المنطقة العربية إلى أي مواد ملزمة حول المنافسة والممارسات المناهضة للمنافسة في حين يعتبر إدراج أحكام المنافسة تحدٍ قبل استئناف أيّ مفاوضات. في ذلك الوقت، وحدها الجزائر وتونس والمغرب واليمن كانت قد سنت قوانين المنافسة في المنطقة، غير أنّ الاختلافات الواضحة بين البلدان العربية في ما يتعلق بالهياكل الاقتصادية وقوانين المنافسة جعلت المفاوضات أكثر صعوبة.

ووُقّعَت اتفاقات تجارية أخرى في المنطقة مع بلدان عربية لكنّها لم تتضمّن أيّ أحكام أو اهتمام بسياسات المنافسة ومكافحة الهيمنة. وتأسست السوق العربية المشتركة بعد عام 1957 ونفذت في عام 1964، حيث كان التركيز على المنافسة ضعيفاً، وبالتالي لم تتضمّن أيّ أحكام تتعلق بالمنافسة. ووحدها المادة 9 من المبادئ العامة لاتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية نصت بوضوح على أن الامتيازات والاحتكارات في الدول الأعضاء لا يجب أن تعرقل تطبيق أحكام السوق العربية المشتركة.

أما الاتفاقية الاقتصادية الموحّدة بين دول مجلس التعاون الخليجي، فلا تتضمّن مادة واحدة تتناول موضوع المنافسة. وحدها المادة الأولى التي تتناول الاتحاد الجمركي نصّت على أنّ منتجات أيّ دولة عضو في المجلس يجب أن تخضع للمعاملة نفسها

كما المنتجات المحلية. وقد نصت اتفاقات تجارية رئيسية أخرى في المنطقة، مثل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، على أهمية التعاون بين الدول الأعضاء فيها لكي تتمكّن من تحقيق المكاسب المحتملة المرتبطة بسياسة المنافسة.

لماذا يمكن أن تؤثر أحكام المنافسة في الاتفاقات التجارية على حماية المستهلك

كثيرة هي البلدان التي تعتمد أحكاماً صارمة بشأن المنافسة عند الانضمام إلى الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف. ويمكن أن يكون لذلك عواقب مسيئة على المستهلكين، لا سيما في أقل البلدان نمواً. فقد سارعت سلوفينيا، على سبيل المثال، (في عام 2005) إلى اعتماد سياسات المنافسة من أجل تعجيل انضمامها إلى سوق الاتحاد الأوروبي. وأمام غياب أيّ دراسات معمّقة حول أحكام المنافسة في الاتحاد الأوروبي بشأن المستهلكين، واجهت قطاعات عديدة تأثيرات هائلة (لا سيما قطاع نقل البضائع). وبالتالي، فالتحرير في مجالي المنافسة والتجارة، من دون موازنة أحكام حماية المستهلك، يضرّ في نهاية المطاف بالقطاعات الصناعية المحلية وبطلب المستهلك. ولمنع هذه الآثار الضارة، يجب على الحكومات أن توازن بين الخطوات التنظيمية لضمان الحدّ الأدنى من المعايير الإقليمية وفقاً لخصائص أسواقها المحلية.

ولا يمكن أن يكتمل إضفاء الطابع الإقليمي على قاعدة المنافسة من دون مواءمة ومزامنة أساليب وإجراءات حماية المستهلك بين البلدان ضمن اتفاق تجاري. ففي الاتحاد الأوروبي، تدفع الأنظمة باتجاه التعاون بين الدول لأجل حماية المستهلك، خاصة في حال حدوث ضرر تسبّب به مستهلك أوروبي في أي دولة عضو لارتكابه ممارسة منافسة. وفي هذه الحالة، يتعيّن على السلطات المعنية بالمستهلك والمنافسة أن تتشارك المعلومات وتوفّرها من أجل تيسير التحقيق عبر الحدود. لذا، تعد زيادة مستوى التعاون بين السلطات المختلفة، وحتى بين المحاكم الوطنية، نقطة حاسمة لصالح المستهلك.

وفي الختام، من الضروري إدراج عناصر حماية المستهلك إما مباشرة أو بالاقتران مع أحكام المنافسة في الاتفاقات التجارية. كما أن إدماج عوامل حماية المستهلك في سياسات المنافسة، وغيرها من السياسات التجارية على الصعيد الثنائي أو الإقليمي، يمكن أن يساعد على ضمان تمكين المستهلكين مع الحرص على ألاّ تصبح تدابير حماية المستهلك حواجز أمام التجارة الدولية، وأن تتّسق مع الالتزامات التجارية الدولية.

المصادر: الأونكتاد، حماية المستهلك والمنافسة واتفاقات التجارة الإقليمية، ص. 252-213.

اعتبارات المنطقة العربية

معظم الاتفاقات التجارية التي تبرمها الدول العربية لا تتميز باستراتيجية واضحة ومتكاملة وموحدة. وفي بعض الاتفاقات، تحرر التجارة في الخدمات، بينما تفتقر اتفاقات أخرى إلى أحكام تتعلق بهذه القطاعات الحيوية. وتتضمن بعض الاتفاقات التزامات عامة بشأن قوانين المنافسة، ولكنّها لا تنص على التزامات كمّيّة مُلزمة. هذا التباين في مضمون الاتفاقات التجارية التي تبرمها كل دولة عربية على حدة يمثّل تكلفة إضافية في تنفيذ هذه الاتفاقات، خاصة في ما يتعلق بقدرتها على تحقيق أبرز الأهداف المرجوة منها، وهي تطوير القدرات الإنتاجية، وجذب الاستثمارات الأجنبية، وتشجيع الصادرات، واستحداث فرص عمل للشباب. ومن أجل معالجة أوجه القصور هذه، لا بد من وضع استراتيجية إنمائية شاملة وسياسة تجارية موحدة في جميع الاتفاقات التجارية التفاضلية وتحديد مسار التنمية المستقبلية وتنويع الاقتصادات العربية.

إن الانخراط السريع في الصفقات التجارية من دون إجراء تقييمات دؤوبة للتأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والقطاعية يمكن أن تكون له آثار كارثية. فالتماسك بين السياسات الوطنية والقواعد المفروضة للالتزام بالاتفاقات التجارية في المنطقة العربية مفقود، خاصة مع عدم وجود مواءمة بين قوانين وسياسات المنافسة العربية وعوامل أخرى مثل الحواجز التقنية، وارتفاع تكاليف النقل، والتأخر اللوجستي، وغيرها من العوامل.

يجب أن تستفيد البلدان العربية من تعديلات المنافسة ضمن الاتفاقات التجارية للاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى التغييرات والأحكام الجديدة المتعلقة بممارسات المنافسة في اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والمكسيك وكندا. وسوف يكون تحقيق المكاسب المحتملة المتمثلة في إدراج أحكام المنافسة والاتفاقات التجارية المتماسكة شديد الأهمية من أجل تمهيد الطريق أمام إنعاش غني ومستدام بالوظائف في المنطقة، وتعزيز النمو الاقتصادي وتحسين رفاه المستهلك، والنهوض بأهداف التنمية المستدامة.

المراجع

الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة – اتفاق التجارة الحرة بين دول الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة والجمهورية التونسية https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/free-trade-relations/tunisia/efta-tunisia%20free%20trade%20agreement%20-%20en.pdf.

الإسكوا. التجارة والمنافسة في المنطقة العربية: الواقع والآفاق نحو سوق عربية تنافسية (ستصدر قريباً). https://www.unescwa.org/publications/trade-competition-reality-prospects-competitive-arab-market.

UNCTAD 2005 Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains https://unctad.org/webflyer/competition-provisions-regional-trade-agreements-how-assure-development-gains.

Endnotes

١ وفقاً لحسابات صندوق النقد الدولي ولمسح الوصول إلى الخدمات المالية الذي أجراه الصندوق. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019040.ashx.

٢ تمثل المؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة، في المتوسط، نسبة ٧٤ في المائة من العمالة الرسمية في القطاع الخاص، مقارنةً بنسبة ٢٧ في المائة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة و٢٦ في المائة من المؤسسات الكبيرة. وعلى الأرجح أن تكون هذه الحصة أكبر في حال حساب العمالة في القطاع غير النظامي. ملاحظة: حُسبت المتوسطات باستخدام قاعدة بيانات المؤشرات الاقتصادية للمؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة لعام ٢٠١٩ التي تتضمن بيانات عن الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وتونس، والجزائر، والعراق، وقطر، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية.