الأمم المتحدة

TD/B/C.I/CLP/63

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
11 May 2022
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة العشرون
جنيف، 20–22 تموز/يوليه 2022
البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

إعادة التفكير في إنفاذ قوانين المنافسة: الدروس المستفادة من الجائحة، وخاصة في الأسواق المهمّة اجتماعياً – التحديات والفرص المطروحة في إطار الاستجابة الفعالة خلال فترة الجائحة والانتعاش الاقتصادي في فترة ما بعد الجائحة

موجز

أثّر تفشي جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد–19) تأثيراً كبيراً على إنفاذ قوانين المنافسة في جميع أنحاء العالم. وقد أكدت التحديات المعترضة والدروس المستفادة خلال الجائحة ضرورةَ إعادة التفكير في إنفاذ قوانين المنافسة. وتحقيقا لهذه الغاية، من الأهمية بمكان إلقاء نظرة أعمق على إنفاذ سياسات المنافسة في الفترة الأخيرة في جميع أنحاء العالم ودراسة الاتجاهات المتطورة في هذا المجال.

وتستند هذه المذكرة إلى الدروس المستفادة من إنفاذ قوانين المنافسة في الدول الأعضاء في سياق الجائحة، ولا سيما في البلدان النامية؛ وتحدد التحديات والفرص المطروحة في إطار الاستجابة الفعالة خلال فترة الجائحة والانتعاش الاقتصادي في فترة ما بعد الجائحة؛ وتقترح خيارات للعمل والإنفاذ من جانب هيئات المنافسة في فترة ما بعد الجائحة.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، في دورته التاسعة عشرة، إلى أمانة الأونكتاد أن تعد تقارير ودراسات كوثائق معلومات أساسية للدورة العشرين بشأن موضوع "إعادة التفكير في إنفاذ قوانين المنافسة: الدروس المستفادة من الجائحة، وخاصة في الأسواق المهمّة اجتماعياً – التحديات والفرص المطروحة في إطار الاستجابة الفعالة خلال فترة الجائحة والانتعاش الاقتصادي في فترة ما بعد الجائحة"[(1)].

2- وتصدت هيئات المنافسة للجائحة عن طريق إدخال تغييرات على الطريقة التي تدير بها القوانين وتنفذها، والإعفاءات التي تمنحها، والأنشطة التي تسمح بها[(2)]. وفي جميع أنحاء العالم، كانت هيئات المنافسة (إلى جانب وكالات حماية المستهلك) في طليعة الإجراءات الأولية التي اتخذتها السلطات العامة من أجل التصدي للممارسات التجارية التقييدية التي نشأت خلال فترات الإغلاق وتدابير الصحة والسلامة ذات الصلة[(3)]. وتصدّت هيئات عديدة بسرعة للتلاعب بالأسعار والتسعير التواطئي والترتيبات الملزمة فيما يتعلق بمنتجات النظافة الأساسية، مثل أقنعة الوجه ومعقم اليدين والمنتجات المنزلية الأساسية، من خلال إنفاذ القانون[(4)].

3- وفي بداية الجائحة، حدد الأونكتاد مختلف الإجراءات التي اعتمدتها البلدان أثناء حالة الطوارئ وأبرز الدور الهام للمنافسة أثناء الجائحة[(5)]. وفي الظروف العادية، تكون المنافسة في الأسواق ضرورية للحفاظ على الأسعار منخفضةً؛ وخلال أزمة مثل جائحة كوفيد-19، التي تؤثر على الأسواق في جميع أنحاء العالم، يشكل التعاون أولوية ويجب أن يُنظر إليه على أنه كذلك. وبسبب الآثار الاقتصادية البعيدة المدى للجائحة، اضطرت الحكومات إلى الموازنة بين حماية المنافسة، حتى لا ترتفع الأسعار ارتفاعاً بلا حدود، والإعفاء من قواعد المنافسة، بغية ضمان بقاء قطاعات معينة من الاقتصاد.

4- وأشارت بحوث الأونكتاد في عام 2021 إلى أن إنفاذ قوانين المنافسة ظل سارياً وفعالاً أثناء الجائحة. غير أن هناك حاجة إلى قدر من المرونة في التطبيق، وذلك حسب الظروف السائدة في السوق. لذا، اعتمدت هيئات المنافسة تغييرات تشريعية، أو اختارت الأخذ بنهوج قائمة على القانون غير الملزم. وفي أرمينيا، على سبيل المثال، صدرت طبعة جديدة من القانون المتعلق بحماية المنافسة الاقتصادية في أيار/مايو 2021، تنص على أحكام لتعزيز إنفاذ القانون[(6)].

---

(1) TD/B/C.I/CLP/61، الفقرة 16.

(2) T Moreira, 2021, Competition policy's role in the economic recovery process from the COVID-19 pandemic crisis: Insight from UNCTAD, *Journal of Antitrust Enforcement*, 9(3):407–412.

(3) نظراً لاختلاف الأدوات القانونية المتاحة، اتبعت السلطات نُهجا مختلفة إزاء "ضبط ممارسات التربح الاستغلالية"، حيث "طبق بعضها قوانين حماية المستهلك القائمة لمنع التسعير الاستغلالي أو الإعلانات المضللة"، و"اعتمد البعض الآخر على قوانين المنافسة التي تحظر ممارسات التسعير غير المشروعة من جانب المشاريع المهيمنة"، و"استخدم البعض الآخر قوانين التلاعب بالأسعار التي تنطبق في أوقات الأزمات"؛ وتعددت التعديلات التي أدخلت على القواعد القانونية لرصد التجاوزات في مجال التسعير ومقاضاة المسؤولين بفعالية أكبر، على الرغم من أن بعض السلطات اختارت تعديل التحليلات الاقتصادية "لمراعاة مناخ السوق الحالي من خلال إدخال مفاهيم مثل الهيمنة المؤقتة". انظر (ي) https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/covid-19-global-impact-a-world-tour-of-competition-law-enforcement-4-tracker-en *ملاحظة*: تمت زيارة جميع المواقع الشبكية المشار إليها في الحواشي في نيسان/أبريل 2022.

(4) Moreira, 2021.

(5) انظر (ي) https://unctad.org/news/defending-competition-markets-during-covid-19.

(6) انظر (ي) http://competition.am/index.php?menu=147&lng=3.

5- ونظراً للتحديات الكبيرة، اضطرت هيئات المنافسة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في أستراليا وآيسلندا والصين وكندا والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، إلى تكييف العمليات المعتادة واعتماد استراتيجيات جديدة في جهود الإنفاذ[7]. وتحقيقاً لذلك، اتخذت الهيئات تدابير مختلفة للتخفيف من شدة الأوضاع، مع الحرص على أن تكون هذه التدابير مؤقتة حمايةً لثقافة المنافسة والأسواق التنافسية. وجرى تناول مسائل الإنفاذ من الناحيتيْن الإجرائية والفنية على السواء، تهيئةً لفترة الانتعاش. وأصبح العمل الذي تضطلع به هيئات المنافسة في مجال الدعوة عنصراً أساسياً في مجال الإدارة، حيث قدمت المشورة إلى الحكومات بشأن كيفية تنظيم الأسواق للحد من الأعباء الإدارية التي تثقل كاهل الشركات في حالات الأزمات وتيسير دخول شركات جديدة. ووفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجراها الأونكتاد في عام 2020، استُخدمت أدوات وآليات مختلفة من أجل الكشف عن قضايا المنافسة في القطاعات المتضررة من الأزمة وتخفيف آثار الجائحة على بيئة الأعمال التجارية من خلال ضمان المنافسة النزيهة في السوق[8].

6- وتعرض هذه المذكرة لمحة عامة عن الدروس المستفادة خلال الجائحة، وعن التحديات والفرص المطروحة من أجل استجابة فعالة خلال فترة الجائحة وتحقيق الانتعاش الاقتصادي في فترة ما بعد الجائحة. وتستند المذكرة إلى معلومات من الأعمال السابقة التي اضطلع بها الأونكتاد فيما يتعلق بالإجراءات التي نفذتها الدول الأعضاء للتصدي للجائحة؛ وأعمال بحثية؛ والمعلومات المقدمة من هيئات المنافسة بشأن التحديات أمام إنفاذ قوانين المنافسة خلال الجائحة في ردودها على استبيان أجراه الأونكتاد[9]. ويتناول الفصل الثاني هذه التحديات، فضلا عن التحديات التي تعترض عملية رصد الممارسات المانعة للمنافسة أثناء الجائحة؛ ويسلط الفصل الثالث الضوء على جوانب المنافسة التي قد يلزم النظر فيها في فترة ما بعد الجائحة؛ ويرد في الفصل الرابع استنتاج وسبل مقترحة للمضي قدما في فترة ما بعد الجائحة.

ثانياً- التحديات التي واجهتها هيئات المنافسة في إنفاذ القوانين خلال الجائحة

7- واجهت هيئات المنافسة تحديات كبيرة أثناء الجائحة، واتخذت بوجه عام إجراءات فورية في شكل تدابير خاصة، حسب البلد. وبالإضافة إلى الإجراءات التشريعية، شملت الإجراءات المتخذة للتغلب على التحديات تحذيرات وتوصيات موجهة إلى الصناعة والأعمال التجارية، وعمليات رصد السوق، وتدخلات، وتحقيقات المستهدفة. كما اضطرت هيئات المنافسة إلى الاضطلاع بأنشطة في مجال الدعوة.

(7) انظر (أي) https://www.accc.gov.au/media/media-releases, https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2020/03/statement-from-the-commissioner-of-competition-regarding-enforcement-during-the-covid-19-coronavirus-situation.html, https://www.barrons.com/articles/big-pharma-progress-coronavirus-vaccine-drugs-51582554473, https://en.samkeppni.is/published-content/news/covid-19 and https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408(04).

(8) TD/B/C.I/CLP/58.

(9) شملت قائمة المجيبين البلدان والكيانات التالية: الاتحاد الروسي، وأرمينيا، وإندونيسيا، والبحرين، وبربادوس، وبوتسوانا، وبوركينا فاسو، وبيرو، وتايلند، وجنوب أفريقيا، وزامبيا، والسلفادور، وفييت نام، وكازاخستان، وكولومبيا، وكينيا، والمغرب، وهونغ كونغ – الصين، والولايات المتحدة؛ ومركز قوانين وسياسات المنافسة لمجموعة بلدان البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا (مجموعة البريكس)؛ والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

ألف- تحديات الإنفاذ التشغيلية والفنية

8- خلال الجائحة، واجهت هيئات المنافسة عدة تحديات فيما يتعلق بالإنفاذ. وأفرزت الاختلالات التي شهدتها بيئة السوق، إلى جانب الإجراءات التي اتخذها الحكومات في مضمار السياسة العامة تصدياً للجائحة، بعضَ الشواغل المتعلقة بقانون المنافسة والتي أوجبت تدخل السلطات وواضعي السياسات في جميع أنحاء العالم من أجل معالجتها. وكانت بعض القضايا، مثل هيمنة شركات معينة على الأسواق الرقمية، قائمة أصلاً قبل الجائحة، ولكنها تفاقمت بسبب الأحداث الأخيرة؛ وبرزت بعض القضايا الأخرى نتيجة الإجراءات التي اتخذتها الحكومات للتصدي للجائحة (مثل حزم المساعدات المالية)[10]. وهذه التحديات ليست حكراً على البلدان المتقدمة النمو، ولكنها مطروحة أيضا في العديد من البلدان النامية. وتسلط الفروع التالية الضوء على أهم التحديات التي اعترضت الدول الأعضاء، إلى جانب التدابير التي اتخذتها هيئات المنافسة للتصدي لهذه التحديات.

1- تحديات الإنفاذ التشغيلية

9- في بداية الجائحة في عام 2020، شهدت العديد من هيئات المنافسة انقطاعات وتأخيرات تشغيلية، لا سيما خلال فترات الإغلاق أو حظر التجول أو حالات الطوارئ، مما أدى في بعض الحالات إلى تعليق مؤقت للوظائف النظامية و/أو الجداول الزمنية للقضايا المنشورة لدى المحاكم. وترد في هذا القسم أمثلة مفصلة على هذه الاضطرابات في بلدان مختلفة.

10- وكان على بعض الهيئات إجراء تعديلات تشغيلية، حيث استلزمت الجائحة التعجيل بالإجراءات، في حين أن نفس العمليات كانت ستستغرق وقتا أطول في السابق. ففي إسرائيل، وعقب تطبيق إجراءات الطوارئ، تم تعليق جميع جلسات الاستماع العادية وغير العاجلة المقرر عقدها في آذار/مارس – أيار/مايو 2020، وتم تأجيل النظر في الملفات غير المدرجة في فئة القضايا العاجلة حسب تقدير مدير محكمة العدل[11]. وفي كينيا، لاحظت هيئة المنافسة أن استعراض طلبات الإعفاء بموجب قانون المنافسة والبت فيها عمليةٌ تستغرق وقتاً طويلاً، وأن الظروف الخاصة خلال الجوائح والكوارث تجعل من الصعب استعراض الطلبات بسرعة، فاختارت إنفاذ قوانين غير ملزمة ونصحت الشركات بتعديل بعض بنود الحظر في اتفاقاتها، بدلاً من تطبيق أحكام الإعفاء، التي قد يستغرق استعراضها وقتا أطول. وفي بيرو، واجهت هيئة المنافسة عبء عمل متزايداً واضطرت إلى إجراء عدة تحقيقات في نفس الوقت لتحديد مشاكل المنافسة التي تحول دون توريد السلع الشحيحة[12]. وفي هونغ كونغ، الصين، أرجأ القضاء النظر في معظم القضايا المنشورة لدى المحاكم بمختلف درجاتها، بما في ذلك محكمة المنافسة، بعد نهاية كانون الثاني/يناير 2020.

11- وبالإضافة إلى ذلك، علقت هيئة المنافسة في الجمهورية الدومينيكية جميع الآجال والمواعيد النهائية حتى نهاية حالة الطوارئ؛ وفي الهند، عملت لجنة المنافسة بقدرة مخفضة خلال فترة الإغلاق التي

(10) انظر(ي)، على سبيل المثال، https://www.cliffordchance.com/briefings/2020/04/coronavirus--government-financial-aid-to-business---an-african-g.html; https://www.dof.gov.ph/dof-says-covid-19-emergency-subsidy-largest-social-protection-program-in-phl-history/; https://www.statista.com/statistics/1117254/covid-19-economic-relief-package-latin-america-country/.

(11) https://www.lexmundi.com/LM/Corporate-Counsel-Toolkit/Global-COVID-19-Resources/COVID-19-Global-Competition-Measures-Report/LM/Corporate-Counsel-Toolkit/Global-COVID-19-Resources/COVID-19-Global-Competition-Measures-Report.aspx?hkey=6a1f6d0a-898b-4189-b724-fb2365dad279.

(12) ردّ بيرو على استبيان الأونكتاد.

بدأت في آذار/مارس 2020 وأجلت جلسات الاستماع وعلقت عمليات إيداع المطالبات المتعلقة بالاتفاقات المانعة للمنافسة وإساءة استخدام الهيمنة، كما علقت المشاورات التي تسبق الإيداع؛ وفي المغرب، واصل مجلس المنافسة تجهيز الملفات حسب ترتيب الأولوية، ولكنه علق عملية إيداع الملفات غير العاجلة وعلق العمل بجميع المبادئ التوجيهية القانونية أثناء حالة الطوارئ؛ وفي البرتغال، علقت هيئة المنافسة المبادئ التوجيهية القانونية اعتباراً من آذار/مارس 2020[13].

12- وفي بداية الجائحة، لاحظت هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية أن الأعمال التجارية قد تواجه صعوبات في الاستجابة لطلبات المعلومات القانونية بسبب تضارب الأولويات أو مسائل تتعلق بتوافر الموظفين، وأن عمليات الإخطار المسبق في الحالات الفردية قد تستغرق وقتاً أطول[14]. وسُلط الضوء على شاغل مماثل في إطار المفوضية الأوروبية، حيث تُوقع ظهور صعوبات في جمع المعلومات من أطراف ثالثة وقيود من حيث الوصول إلى المعلومات وقواعد البيانات وتبادل المعلومات عقب اعتماد تدابير العمل عن بعد[15]. وتأثرت إجراءات المحاكم أيضا، حيث تُوقّع من المحاكم أن تعطي الأولوية للقضايا العاجلة، وأن تمدد المهل الزمنية للإجراءات الجارية لدى محكمة العدل لمدة شهر، وأن تعلق جلسات الاستماع مؤقتاً، وأن تسمح في بعض القضايا بتقديم طلب تمديد المهل الزمنية إلى المحكمة العامة[16].

2- التحديات المتعلقة بعمليات الدمج

13- لاحظ الأونكتاد أن تركّز السوق من المرجح أن يزداد خلال "الوضع الطبيعي الجديد" لفترة الجائحة[17]. ويمكن لهيئات المنافسة أن تمنع ذلك من خلال فرض رقابة قوية على عمليات الدمج، بما في ذلك عن طريق استعراض حالات الدمج الفاشلة. وقد راعت هيئات المنافسة بالفعل هذه الشواغل ونفذت جملة من الإجراءات.

14- وتشير دراسة استقصائية إلى أن عدد الإخطارات المتعلقة بعمليات الدمج سجل انخفاضاً طفيفاً في عام 2020 مقارنةً بعام 2019، وأن التوقعات تفيد بأن هذا العدد سيكون في عام 2021 أعلى بنسبة 41,7 في المائة من متوسط الفترة 2016-2020[18]. ومن المرجح أن يعكس الاتجاه في عام 2020 الاضطرابات التشغيلية والتعديلات التي أجرتها هيئات المنافسة، إلى جانب حالة عدم اليقين التي أحاطت بالأسواق في بداية الجائحة. ويبدو أن الزيادة المسجلة في عام 2021 تعكس الزيادة المتوقعة في عمليات الدمج، نظراً للعدد المتزايد من الشركات التي واجهت صعوبات مالية خلال الأزمة، على الرغم من اختلاف الحالة حسب البلد.

15- وأبلغت بعض الدول، مثل إندونيسيا وبربادوس وبوتسوانا وفييت نام والمغرب، عن زيادة في عدد الإخطارات المتعلقة بعمليات الدمج التي قُدّمت إلى هيئات المنافسة أثناء الجائحة. وربما واجهت هيئات

(13) https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/covid19/covid19-antitrust-agency-status--final-pdf.pdf.

(14) انظر (أيضا) https://www.gov.uk/government/publications/merger-assessments-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic.

(15) انظر (أيضا) https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-eu-commission-encourages-delay-of-merger-notifications-and-electronic.

(16) انظر (أيضا) https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_97552/en/.

(17) UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

(18) https://www.whitecase.com/publications/insight/shining-light-massive-global-surge-merger-control-filings.

المنافسة قرارات صعبة بشأن ما إذا كانت ستغير الاختبارات المعتادة لتقييم عمليات الدمج والتملك وتتساهل أكثر حيال الطلبات المتعلقة بدمج الشركات الفاشلة[19]. وعلى النقيض من ذلك، أبلغت لجنة المنافسة وحماية المستهلك في زامبيا، على سبيل المثال، عن انخفاض في عدد عمليات الدمج، مع زيادة بنسبة 3,4 في المائة في الإخطارات قبل الجائحة وانخفاض بنسبة 20,5 في المائة أثناء الجائحة. وتظهر هذه الاختلافات أن النتائج التي أملتها الجائحة مرتبطة بحالة كل سوق والأدوات المتاحة فيها.

16- ولمواجهة هذه التحديات، ما فتئت هيئات المنافسة في العديد من الولايات القضائية تخفف بشكل استثنائي من تطبيق بعض المحظورات؛ وقد يكون لبعض هذه القرارات آثار في قطاعات معينة. وعلى سبيل المثال، أبرمت وكالة حماية وتعزيز المنافسة في كازاخستان اتفاقيات امتثال لمكافحة الاحتكار مع 36 كياناً في السوق، وفي تشرين الأول/أكتوبر 2020، خفضت سعر اختبارات تشخيص تفاعل البوليميراز المتسلسل من 000 12 تنغي إلى 000 9 تنغي، ثم في شباط/فبراير 2021 إلى 000 7 تنغي[20]. وفي نيجيريا، قُبلت إخطارات مستعجلة وملحة لاستعراض عدد من عمليات الدمج[21]. وفي الولايات المتحدة، أصدر الرئيس، في تموز/يوليه 2021، أمراً تنفيذيا أوعز فيه إلى وكالات مكافحة الاحتكار بمراجعة المبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الدمج[22]. وفي فييت نام، وللتغلب على التحديات المتصلة بالجائحة، تلقت الشركات المساعدة في عمليات الدمج والتملك من خلال تبسيط إجراءات الإخطار، وفي بعض الحالات، التعجيل بتجهيز الإخطارات، فضلاً عن تخفيض التكاليف المتصلة بالإخطارات[23].

17- وفي آذار/مارس 2020، طلبت المفوضية الأوروبية من الشركات تأجيل الإخطارات المتعلقة بعمليات الدمج حيثما أمكن ذلك حتى إشعار آخر، وفي نيسان/أبريل، ذكرت أنها ستعالج الحالات التي يمكن فيها للشركات المضي قدماً في إجراء الإخطار بعملية الدمج دون تأخير إذا أثبتت وجود أسباب قاهرة[24]. واتخذت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا تدابير مماثلة ثبّطت جميع صفقات الدمج خلال فترة الإغلاق التي بدأت في آذار/مارس 2020، باستثناء الصفقات التي تشمل شركات فاشلة أو شركات في ضائقة[25].

18- وتصدت دول أخرى للتحديات المتصلة بعمليات الدمج باتخاذ مبادرات تشريعية. وفي البرازيل، صدر القانون رقم 20/14,010 الذي أُنشئ بموجبه نظام قانوني مؤقت يعفي العقود التجميعية أو الاتحادات أو المشاريع المشتركة من واجب إخطار المجلس الإداري لحماية الاقتصاد أثناء حالة الطوارئ[26]. وشرعت الصين في إنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار لدعم الوقاية من الجائحة ومكافحتها واستئناف العمل، مما سمح بالتعجيل باستعراض الملفات المتعلقة بتركز الشركات في قطاعات المستحضرات الصيدلانية والأغذية والنقل[27].

(19) ردّ زامبيا على استبيان الأونكتاد.

(20) رد كازاخستان على استبيان الأونكتاد.

(21) ردّ نيجيريا على استبيان الأونكتاد.

(22) ردّ الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد.

(23) رد فييت نام على استبيان الأونكتاد.

(24) https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/covid-19-global-impact-a-world-tour-of-competition-law-enforcement-4-tracker-en.

(25) https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2020/03/CCSA-COVID-19-statement-24-March-202024497.pdf.

(26) https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/brazil#chapter content4.

(27) انظر (ي) https://stip.oecd.org/covid/policy-initiatives/covid%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F1230.

3- التحديات المتصلة بالممارسات المانعة للمنافسة

19- في البداية، ربما أدت حالة عدم اليقين التي أحاطت بنطاق الجائحة وعواقبها إلى ردود فعل غير متناسبة من الجهات الفاعلة الاقتصادية في بعض الأسواق. وعلى وجه الخصوص، زاد الطلب على السلع والخدمات اللازمة للحماية من انتشار فيروس كورونا بشكل كبير وتغيرت أنماط الاستهلاك باستخدام المنصات الرقمية بسبب تدابير الإغلاق. وتبين الردود على استبيان الأونكتاد أن النوعين التاليين من السلوك يؤثران على الدول بشكل مماثل: الزيادات المفرطة في أسعار بعض منتجات النظافة الصحية الأساسية (التلاعب بالأسعار)، التي كانت من أهم الآثار في بداية الجائحة؛ والتوسع السريع في استخدام الإنترنت والقوة السوقية للمنصات الرقمية طوال فترة الجائحة، مما أدى إلى ردود فعل مختلفة من السلطات على السلوك المخالف المحتمل وفي التصدي للتحديات المتعلقة بالوصول إلى الأسواق الرقمية.

(أ) التلاعب بالأسعار

20- خلال الجائحة، شهدت الدول زيادة في الطلب على سلع معينة، ولا سيما في قطاع المستحضرات الصيدلانية وقطاع السلع الاستهلاكية السريعة الحركة، اقترنت بزيادات في الأسعار ونقص في المنتجات وتلاعب بالأسعار (أي رفع أسعار السلع أو الخدمات إلى مستوى يعتبر غير عادل أو غير معقول). وأشارت ردود عديدة على استبيان الأونكتاد إلى مشاكل تتعلق بنقص أقنعة الوجه ومعقم اليدين. وأدت هذه الزيادة المفاجئة في الطلب إلى تحديات من حيث المنافسة. ففي بيرو، على سبيل المثال، أجرت الأمانة التقنية التابعة للجنة المنافسة، في إطار جهود حماية المنافسة الحرة، بحوثا تتعلق بسوق المشتريات العامة في مجال الأكسجين الطبي ووجدت أن السوق شديد التركز، حيث تمثل شركة واحدة 80 في المائة من الحجم الإجمالي الذي تشتريه المستشفيات العامة[28]. وتحدثت تقارير عن انتشار ممارسة التلاعب بالأسعار في بداية الجائحة. وتمنع بعض قوانين المنافسة التلاعب بالأسعار، وعادة ما يكون ذلك في شكل حظر على إساءة استعمال الهيمنة لأغراض استغلالية، ولكن هيئات كثيرة امتنعت تاريخيا عن إنفاذ هذه الأحكام بسبب صعوبة التحقق مما هو عادل ومعقول[29]. وتناولت البحوث التي أجراها الأونكتاد في بداية الجائحة مسألة التلاعب بالأسعار، نظراً لارتفاع مستوى الطلب على السلع في القطاعات الرئيسية مثل الأغذية والصحة والسلامة، وكذلك في قطاع الخدمات[30]. وشدد الأونكتاد على ضرورة اتخاذ هيئات المنافسة وغيرها من الوكالات الحكومية إجراءات أكثر حزما لحماية المستهلكين[31].

21- وقد اختلفت الإجراءات التي اتُّخذت للتغلب على هذه التحديات باختلاف الدول. ورداً على استبيان الأونكتاد، أفادت بعض الهيئات بأنه من الصعب تحديد حالات التسعير الاستغلالي أو إساءة استعمال الهيمنة و/أو التحقيق فيها، وأشارت هيئات أخرى إلى أنها استخدمت التحذيرات في رصد الأسعار وأجرت تحقيقات لردع التلاعب بالأسعار. وتبين هذه التجارب أهمية دراسة مختلف الإجراءات والخيارات التعاونية مع الهيئات الحكومية الأخرى، بالنظر إلى أن قانون المنافسة قد لا يكون الأداة الوحيدة أو الأنسب لمعالجة المسائل المرتبطة بتنظيم السوق أثناء الجائحة.

22- ففي إندونيسيا، على سبيل المثال، تحولت أولويات الإنفاذ في بداية الجائحة إلى القطاعين الصحي والطبي، حيث تولت لجنة المنافسة رصد ندرة الأقنعة وخدمات الاختبار في المستشفيات

(28) ردّ بيرو على استبيان الأونكتاد.

(29) انظر (ي) https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf.

(30) انظر (ي)، على سبيل المثال، https://www.competitionpolicyinternational.com/ny-accuses-top-hillandale-farms-of-price-gouging-during-COVID/.

(31) https://unctad.org/news/covid-19-firmer-action-needed-better-protect-consumers.

وتحركات أسعار المواد الغذائية والتحقيق في ذلك[32]. وفي فييت نام، تعاونت هيئة المنافسة وحماية المستهلك مع وزارة الصناعة والتجارة وغيرها من الكيانات لإجراء عمليات تفتيش للمشاريع والمنظمات والأفراد المشتبه في ضلوعهم في إجراءات منسقة قد تثير شواغل تتعلق بالمنافسة في السوق[33].

23- وعلى الرغم من التحديات، حققت هيئات منافسة عديدة في حالات تتعلق بمغالاة في التسعير بموجب قانون المنافسة[34]. وأصدرت بعض الهيئات قواعد أو مبادئ توجيهية جديدة لتوضيح الكيفية التي يمكنها بها التدخل في هذه المسألة. وفي ولايات قضائية أخرى، استُخدمت تشريعات مراقبة الأسعار أو تشريعات حماية المستهلك للتصدي لحالات التلاعب بالأسعار؛ وتنطوي جهود مكافحة التلاعب بالأسعار على التعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى إذا لم تكن هيئة المنافسة تملك التفويض اللازم[35]. ورداً على استبيان الأونكتاد، لاحظت هيئة المنافسة وحماية المستهلك في بوتسوانا أنه نظراً لأن قانون المنافسة لا يتضمن أحكاماً بشأن المغالاة في التسعير، فإنه يتعين إصدار أنظمة طوارئ لفرض حد أقصى على هوامش الربح المتعلقة ببعض المنتجات الأساسية، ضمن أمور أخرى. وفي زامبيا، وفيما يتعلق بالقيود التنظيمية، لم تتمكن لجنة المنافسة وحماية المستهلك من التصدي للتعديلات العامة التي أُدخلت على الأسعار، ولا سيما في قطاع المستحضرات الصيدلانية أو قطاع السلع الاستهلاكية السريعة الحركة، بموجب قانون المنافسة وحماية المستهلك رقم 24 لعام 2010، ولذلك قدمت توصية إلى الحكومة بتعديل القانون للتصدي للسلوك غير السوي والتربح[36].

24- واعتمدت جنوب أفريقيا أنظمة بشأن المغالاة في التسعير فيما يتعلق ببعض المنتجات والخدمات الاستهلاكية والطبية. وتقترح الأنظمة ونصوصها التطبيقية معياراً مؤقتا يمكن على أساسه الحكم على حالات المغالاة في التسعير، ما يمثل خروجاً عن الممارسة السابقة. وتفيد مقارنات في الزمن بحدوث تحول هيكلي خلال الجائحة أدى إلى تغير شروط المنافسة نتيجة تغير في سلوك المستهلك. وتحتاج هذه المقارنات أيضا إلى مراعاة التغيرات في الطلب والتكلفة. فعلى سبيل المثال، شملت إحدى الحالات أحد صغار تجار الجملة لأقنعة الوجه، وشملت حالة أخرى مجموعة صيدليات كبيرة وتسعير الأقنعة.

(ب) التحديات المطروحة في الأسواق الرقمية

25- خلال الجائحة، شكل الوصول إلى الأسواق الرقمية مصدر قلق للجهات المعنية بإنفاذ قوانين المنافسة. وأدى الاعتماد المتزايد على الرقمنة إلى مخاوف متنوعة بشأن المنافسة[37]. وقد يكون إنفاذ القوانين القائمة غير كاف، لأن التدابير التقليدية المتعلقة بالقوة السوقية القائمة على حجم الشركة قد لا تعكس الطبيعة الحقيقية للمنافسة على الإنترنت. واعتمد بعض مقدمي الخدمات الرقمية أيضاً سياسات تقيّد حرية الشركات المشاركة في التعامل مع المنافسين أو تفرض رسوما وشروطا غير معقولة، في سياق ممارسة مركز مهيمن[38]. وأشارت الردود على استبيان الأونكتاد إلى عدد من الشواغل والتحديات المتعلقة

(32) رد إندونيسيا على استبيان الأونكتاد.

(33) رد فييت نام على استبيان الأونكتاد.

(34) رد ماليزيا على استبيان الأونكتاد.

(35) على سبيل المثال، في ماليزيا، يُستخدم قانون مراقبة الأسعار ومكافحة التربح لعام 2011 وقانون مراقبة الإمدادات لعام 1961 لتنظيم أسعار السلع في فترات ارتفاع الطلب.

(36) ردّ زامبيا على استبيان الأونكتاد.

(37) انظر (ي) TD/B/C.I/CLP/57.

(38) https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm.

بالمركز المهيمن للمنصات الرقمية الكبيرة، التي تفاقمت أثناء الجائحة. فإغلاق المحلات التجارية واللجوء إلى العمل والدراسة عن بعد، على سبيل المثال، ساهما في تعزيز هذا المركز المهيمن[39].

26- وحسب هيئة المنافسة في كينيا، سُجلت في بداية الجائحة زيادة في استخدام المنصات الرقمية فيما يتعلق بجملة أمور من بينها التسوق وتوصيل الأغذية والخدمات المالية والمستحضرات الصيدلانية؛ وتم إطلاق 44 منتجاً جديداً للتكنولوجيا المالية في القطاع المصرفي، مما أدى إلى زيادة فرص حصول الشركات الصغيرة على المنتجات والخدمات المالية من 82,9 في المائة إلى 83,7 في المائة في عام 2021[40]. وأفرز هذا النمو الكبير شواغل تتعلق بتسعير السلع والخدمات وجودتها، فضلا عن احتمال إساءة استخدام الشركات لمراكزها المهيمنة. وتعكف هيئة المنافسة، بالنظر إلى زيادة الشكاوى المرفوعة في مجال التجارة الإلكترونية بنسبة 50 في المائة، على صياغة مقترحات للجمعية الوطنية للتوصية بإدخال تغييرات على القانون للتصدي لسلوك المنصات الرقمية العاملة في السوق، فضلاً عن استعراض تعريف سوق القطاع المصرفي ليشمل جوانب العمليات المصرفية وتجميع البيانات عبر الأجهزة المحمولة وعلى الإنترنت من بين أمور أخرى. وفي ماليزيا، نظرت لجنة المنافسة في شكوى من رابطة ناشري الصحف فيما يتعلق بتقاسم عائدات الإعلانات من بعض المنصات المعروفة. وفي تايلند، أصدرت لجنة المنافسة التجارية، نظراً للشواغل المتعلقة بمنصات توصيل الأغذية، مبدأ توجيهياً بشأن الممارسات التجارية غير المشروعة بين المنصات ومشغلي المطاعم، يهدف إلى تنظيم توصيل الأغذية عبر الإنترنت ومنع المنصات من الاستفادة من نشاط المطاعم[41].

باء- التحديات المتصلة بالتدخل في الأسواق

1- الدعوة للمنافسة

27- تدخلت الحكومات بنشاط خلال الجائحة باتخاذ تدابير اجتماعية تقييدية للغاية لمنع انتشار العدوى. وكان لهذه التدابير أثر كبير على الاقتصاد، ولا سيما في قطاعات مثل السياحة والضيافة وتجارة التجزئة. وأدت الجائحة أيضاً إلى اضطرابات في سلاسل التوريد وانخفاض العمليات في عدة مجالات اقتصادية. وتأثر قطاع الخدمات (مثل تجارة التجزئة والضيافة والسياحة والأحداث الثقافية والرياضية) والنقل الدولي بشكل خاص. وفي أوقات الأزمات، كما حدث أثناء الأزمة المالية العالمية 2009/2008، يمكن التخلي عن المنافسة لفسح المجال أمام تدخل قوي من الدولة. وربما دفعت الجائحة الحكومات إلى التحرك بسرعة من دون أن تنظر بالضرورة في إعطاء الأولية للأسواق التنافسية. فقد اضطرت الحكومات بسبب الآثار التي خلفتها الجائحة إلى الاضطلاع بدور قوي ونشط لحماية الصحة العامة، والحد من الأضرار الاقتصادية القصيرة الأجل، وتشجيع التدابير التي تهدف إلى تحقيق انتعاش قوي ومستدام وشامل في المدى البعيد.

28- وتشير الدعوة للمنافسة إلى الترويج لمبادئ المنافسة في إطار المناقشات المتعلقة بالسياسات العامة والعمليات التنظيمية، كما تشير إلى الخطاب الذي يمرَّر إلى الجهات الفاعلة في السوق وأصحاب المصلحة الآخرين. وبالنسبة لهيئات المنافسة، تنطوي الدعوة على تعزيز بيئة تنافسية؛ وتقديم المشورة للحكومات والهيئات العامة بشأن الأطر التشريعية والتنظيمية؛ وإذكاء الوعي في صفوف القطاع الخاص والمجتمع المدني بشأن فوائد المنافسة على رفاه المستهلك والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة. وكان

(39) رد على استبيان الأونكتاد المقدم من مركز قوانين وسياسات المنافسة التابع لمجموعة البريكس.

(40) رد كينيا على استبيان الأونكتاد.

(41) رد تايلند على استبيان الأونكتاد.

على هيئات المنافسة أن تعمل جنباً إلى جنب مع الحكومات لكي تسدي إليها المشورة بشأن تصميم تدابير الانتعاش الاقتصادي، من خلال الدعوة للمنافسة التي تشكل أداة ذات أهمية، وبخاصة في أوقات الأزمات. ويتعين على الهيئات أن تنظر أيضاً في سيناريوهات ما بعد الجائحة وأن تدرك أن الأخذ بنهج يفسح المجال أمام المزيد من التساهل قد يعوق الانتعاش الاقتصادي في المديين المتوسط والبعيد. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتحقق الهيئات من أن سياسة المنافسة تقع في صميم أي استراتيجيات للانتعاش الاقتصادي بغية رفع مستويات المنافسة – مع إعطاء الأولوية لتعزيز مشاركة المشاريع الصغيرة والمتوسطة والأفراد المحرومين تاريخيا في الأسواق.

29- وفي أرمينيا، أجرت اللجنة الحكومية لحماية المنافسة الاقتصادية، في بداية الجائحة، دراسات صناعية لبعض أسواق السلع الأساسية لتحديد العقبات والحواجز التي تعترض المنافسة واتخاذ تدابير للحد منها[42]. ورداً على استبيان الأونكتاد، لاحظت لجنة المنافسة في إندونيسيا أنه ينبغي للسلطات المعنية أيضاً أن توجه جهود الإنفاذ إلى القطاعات التي تعتبر استراتيجية في مجال الانتعاش الاقتصادي وأن تتخذ تدابير معقولة لتخفيف القواعد فيما يتعلق بأنشطة معينة من أجل دعم عمليات الأعمال التجارية. وفي كازاخستان، ولزيادة كفاءة تنفيذ سياسة المنافسة، تقرر ترقية المركز المؤسسي لهيئة مكافحة الاحتكار، بتشكيل وكالة جديدة لحماية المنافسة والنهوض بها في أيلول/سبتمبر 2020، تخضع مباشرة لسلطة الرئيس، وتم نقل المهام والصلاحيات المنوطة بوزارة الاقتصاد الوطني، بما في ذلك حماية المنافسة وتقييد النشاط الاحتكاري في أسواق السلع ذات الصلة ومراقبة وتنظيم الأنشطة المتعلقة بالمجالات التي تحتكرها الدولة[43]. وفي المغرب، أدركت الجهات المعنية الحاجة إلى بذل المزيد من الجهود في مجال الدعوة بشأن أحكام قانون المنافسة[44]. وفي جنوب أفريقيا، عملت لجنة المنافسة عن كثب مع الحكومة وقطاع الأعمال التجارية لتقديم المشورة أو الاضطلاع بأنشطة الدعوة فيما يتعلق بالتدخلات المقترحة في مضمار السياسة العامة للتحقق من أن سياسة المنافسة تقع في صميم أي استراتيجيات للانتعاش الاقتصادي بغية زيادة مستويات المنافسة[45]. وفي زامبيا، تُستخدم دراسات السوق كشكل من أشكال الدعوة، وأجرت لجنة المنافسة وحماية المستهلك دراستين سوقيتين لتقييم آثار الجائحة على المنافسة وحماية المستهلك[46].

30- وقد أسهمت أنشطة الدعوة للمنافسة في العديد من الدول في وضع تدابير لا تهدف إلى التخفيف من آثار الجائحة فحسب، بل ترمي أيضا إلى إرساء الأسس اللازمة لتحقيق انتعاش اقتصادي قوي ومستدام وشامل[47].

2- تدابير المعونة الحكومية وغيرها من أشكال الدعم الحكومي

31- في هذا المجال، من المهم التحقق من أن آليات الدعم الحكومية، مثل المعونة الحكومية والمشتريات العامة، لا تشوّه الأسواق، ولا تحد من وصول بعض الشركات إلى الأسواق أو تضعف المنافسة إذا لم تكن الآليات متاحة للجميع على قدم المساواة. ويمكن أن يتولد شعور بالاستياء إذا استفادت شركات أو صناعات معينة دون غيرها من المزايا التي توفرها هذه الآليات.

(42) رد أرمينيا على استبيان الأونكتاد.

(43) رد كازاخستان على استبيان الأونكتاد.

(44) رد المغرب على استبيان الأونكتاد.

(45) رد جنوب أفريقيا على استبيان الأونكتاد؛

(46) ردّ زامبيا على استبيان الأونكتاد.

(47) انظر (ي) TD/B/C.I/CLP/58.

32- والاتحاد الأوروبي هو السلطة الوحيدة التي تنظم معونة الدولة التي تشوه المنافسة بموجب المواد 107 إلى 109 من المعاهدة المنظِّمة لعمل الاتحاد الأوروبي. وخلال الجائحة، اعتمدت المفوضية الأوروبية الإطار المؤقت للمعونة الحكومية، الذي يحدد كيفية تطبيق قواعد المعونة الحكومية أثناء الجائحة؛ وقد أُقرت بالفعل في هذا الإطار آليات للدعم صُممت لمساعدة المشاريع البالغة الصغر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة وغيرها من القطاعات المتضررة[48].

33- وقُدمت أيضاً مساعدة مماثلة في شكل منح وإعانات في الاقتصادات النامية. وفي هونغ كونغ، الصين، تنفذ لجنة المنافسة برنامج دعم يهدف إلى مكافحة الجائحة، وفي عام 2020، أصدرت بيانات لتذكير الشركات المشاركة في البرنامج بالالتزام بقانون المنافسة، كما حثت جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك الهيئات العامة، على توخي اليقظة إزاء الممارسات المحتملة المانعة للمنافسة التي قد تقوض عمليات الشراء[49].

34- واعتمدت حكومات عديدة تدابير مالية للتخفيف من آثار الجائحة على القطاعات الأكثر تضررا. ففي ميانمار، على سبيل المثال، أنشأت الحكومة صندوقا لمكافحة كوفيد-19 ووضعت خطة إغاثة اقتصادية تضمنت تدابير لتقديم المساعدة للشركات. ويتوقف إسهام هذا الدعم في تشويه المنافسة من عدمه على عوامل مثل مقدار المعونة، وهدفها، ونوع التدابير، والمتلقين، مثل حجم المستفيدين وقطاعهم. وفي حالة عدم وجود نظام رسمي للمعونة الحكومية، يلزم النظر في السبل التي يمكن بها للحكومة أن تكفل توفير التمويل بطريقة غير تمييزية[50]. ورداً على استبيان الأونكتاد، لاحظت لجنة المنافسة في الفلبين أن بعض التدابير التحفيزية الحكومية قد تستفيد منها بعض الشركات والقطاعات أكثر من غيرها، ولا سيما السياحة والضيافة وتجارة التجزئة، مما يؤدي إلى عدم تكافؤ الفرص وإلى التدخل في المنافسة النزيهة والصحية في السوق[51]. وبالإضافة إلى ذلك، أشارت لجنة المنافسة وحماية المستهلك في زامبيا، رداً على استبيان الأونكتاد، إلى أن مبدأ الحياد التنافسي قد يتأثر، مما يؤدي إلى تضارب في السياسات إذا لم تطبَّق الإجراءات الحكومية على قدم المساواة، ومن ثم يثير شواغل فيما يتعلق بالمنافسة.

35- وفي هذا المجال الحساس، حاولت هيئات المنافسة مساعدة الحكومات على تيسير استفادة الشركات الأكثر تضرراً من الجائحة من التدابير العامة (في مجالات الضيافة والسياحة والنقل، ضمن مجالات أخرى) وعلى تجنب تشويه المنافسة.

ثالثاً- جوانب المنافسة التي يتعين النظر فيها في فترة ما بعد الجائحة

36- للتصدي على النحو المناسب للجائحة، تُعد تدخلات هيئات المنافسة ضرورية ومشروعة من أجل اتخاذ تدابير قصيرة الأجل لدعم الاقتصاد وضمان الانتعاش والانتقال إلى اقتصاد أكثر مرونة وشمولية ومراعاة للمناخ. ومن الأهمية بمكان الآن أن تستخلص الهيئات الدروس من التحديات التي واجهتها أثناء الجائحة وأن تنظر في الجوانب التي أبرزها هذا الفصل من أجل بناء نظام لقانون المنافسة أكثر مقاومة للأزمات وضمان انتعاش اقتصادي شامل. ويلزم إعادة النظر في قانون المنافسة بصيغته الحالية.

(48) انظر (ي)، على سبيل المثال، فيما يتعلق بإقرار ثلاثة مخططات في إيطاليا، https://ec.europa.eu/commission/pressco rner/detail/en/ip_20_1440.

(49) رد هونغ كونغ، الصين، على استبيان الأونكتاد.

(50) انظر (ي) https://blogs.worldbank.org/psd/state-aid-and-covid-19-support-now-bear-mind-long-term-effects.

(51) انظر (ي) الرابط www.pna.gov.ph/articles/1100378.

ألف- الاعتبارات المتعلقة بسياسات المنافسة

37- في أوقات الأزمات، تتسم سياسة المنافسة السليمة بقدر أكبر من الأهمية لأنها تكفل إمكانية مواجهة التحديات وتهيئ الظروف المواتية لتحقيق انتعاش سريع ومستدام قدر الإمكان. ويساعد قانون المنافسة على ضمان تنافس الشركات على قدم المساواة ويشجع الاستثمار والابتكار والكفاءة للمساعدة في خلق فرص العمل وتحقيق الانتعاش الاقتصادي. ولا يمكن تحقيق الانتعاش الاقتصادي بالكامل دون مراعاة قوانين وسياسات المنافسة. وقد أكدت ردود عديدة على استبيان الأونكتاد أهمية قانون المنافسة، ولا سيما في أوقات الأزمات. فقد أشارت هيئة المنافسة في فييت نام، على سبيل المثال، إلى أن قوانين وسياسات المنافسة مهمة في الفترات التي تتسم بصعوبات اقتصادية، بل وأكثر من ذلك أثناء الانتعاش الاقتصادي.

38- وبالإضافة إلى ذلك، أشارت إندونيسيا، رداً على استبيان الأونكتاد، إلى أهمية السياسات الحكومية المشجعة للمنافسة أثناء الانتعاش الاقتصادي، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال أنشطة الضغط المستهدفة والتوصيات التي تقدمها هيئات المنافسة بشأن الأنظمة التي تؤثر على الانتعاش. ولا يمكن خلق اقتصاد مرن ومستدام إلا من خلال شركات مرنة ومستدامة، ولذلك من المهم استخدام سلطات الإنفاذ وآليات مراقبة عمليات الدمج للقضاء على السلوك المانع للمنافسة الذي قد يضر بالأسواق والحفاظ على الشركات التي تقود الابتكار وتحقق رفاه المستهلك[52]. وأشار المغرب إلى أن هناك حاجة إلى زيادة أنشطة التواصل بشأن أحكام قوانين المنافسة[53].

39- وفي البحرين، وُجِّه اهتمام خاص إلى أهمية دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، التي أصبحت تشكل جزءاً مهماً من الاقتصاد، في مرحلة الانتعاش بعد الجائحة[54]. وكان هذا أيضاً مجالاً من مجالات التركيز في بلدان أخرى، مثل جنوب أفريقيا، حيث تهدف خطة التعمير والانتعاش الاقتصاديين إلى دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وفي تموز/يوليه 2020، أصدر رؤساء هيئات المنافسة في مجموعة البريكس بياناً مشتركاً، أقروا فيه بالدور الأساسي لسياسات المنافسة وإنفاذها في حماية مصالح المستهلكين ودعم الشركات خلال الجائحة والتغلب على الأزمات الاقتصادية بعد الجائحة[55].

باء- التعاون الوثيق بين مختلف الهيئات الحكومية

40- نظراً للظروف الاستثنائية للجائحة، كانت هناك عدة أسباب للتعاون بين الشركات المتنافسة. وفي فترة ما بعد الجائحة، ومن أجل وضع قانون للمنافسة أكثر مقاومة للأزمات وتحقيق الانتعاش الاقتصادي، من الأهمية بمكان أن تستمر الجهود الحثيثة من أجل التعاون الوثيق بين الحكومات والسلطات العامة والأعمال التجارية والمستهلكين. ويتطلب تعزيز التكامل الاقتصادي، والرقمنة السريعة للأسواق، والآثار الاقتصادية للجائحة في مختلف القطاعات، تعاونا أكبر وأفضل بين هيئات المنافسة على الصعيدين الوطني والدولي. وللتصدي للتحديات المرتبطة بقانون المنافسة على نحو شامل، ينبغي تعزيز التعاون الوثيق بين هيئات المنافسة وحماية المستهلك، وكذلك مع الهيئات المعنية بحماية البيانات وغيرها من الهيئات التنظيمية المعنية بقطاعات محددة، لمعالجة الشواغل المتزايدة بشأن هيمنة المنصات الرقمية الكبيرة على السوق. وينبغي لهيئات المنافسة أن تعمل جنباً إلى جنب مع الحكومات لكي تسدي

(52) انظر (إي) https://eng.kppu.go.id/wp-content/uploads/Study_on_Impact_of_Covid19_Pandemic_and_Economic_Recovery_to_Competition.pdf.

(53) رد المغرب على استبيان الأونكتاد.

(54) ردّ البحرين على استبيان الأونكتاد.

(55) رد على استبيان الأونكتاد من مركز قوانين وسياسات المنافسة التابع لمجموعة البريكس.

إليها المشورة بشأن تصميم تدابير الانتعاش الاقتصادي، من خلال الدعوة للمنافسة. وكما سبق ذكره، اتخذت عدة دول بالفعل تدابير نشطة لتعزيز ترتيبات التعاون أثناء الجائحة. ففي بربادوس، على سبيل المثال، سعت لجنة التجارة المنصفة إلى إقامة علاقات أوثق مع الهيئات التي تضطلع بمسؤوليات مماثلة، مثلا من خلال مذكرة تفاهم موقعة مع لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا[56]. وعملت الولايات المتحدة على تعزيز التعاون بين الهيئات، حيث أوعز الأمر التنفيذي الصادر في عام 2021 إلى الحكومة الاتحادية بالأخذ بنهج يشمل الحكومة بأكملها لتعزيز المنافسة وتشجيع الوكالات الحكومية على العمل معا بشكل أوثق بشأن قضايا المنافسة، بما في ذلك من خلال تبادل الخبرات والمعارف الخاصة بالصناعات والديناميات التنافسية[57].

41- وبالنظر إلى النطاق الدولي لبعض الأزمات، من الأهمية بمكان أن تتبادل الهيئات المعنية المعلومات عبر الحدود، وأن تنشئ آليات فعالة للتصدي للشركات التي تنخرط في ممارسات عابرة للحدود تقيّد المنافسة، مع مراعاة خصائص الأطر القانونية لكل هيئة وممارساتها في مجال إنفاذ القانون. فعلى سبيل المثال، يجري مركز قوانين وسياسات المنافسة التابع لمجموعة البريكس حالياً دراسة متعمقة بشأن تطوير نهج جديدة لتنظيم النظم الإيكولوجية الرقمية عبر مجموعة البريكس[58].

جيم- الوصول إلى الأسواق الرقمية

42- المنصات الرقمية هي من بين الأعمال التجارية القليلة التي استفادت من الأزمة. ويمكن أن تكسب بعض المنصات الرقمية، التي أثارت بالفعل شواغل تتعلق بالمنافسة في أسواق معينة، المزيد من القوة السوقية بحيث يصبح تدخل هيئات المنافسة أمراً ضرورياً. ولمعالجة الشواغل المتعلقة بالمنافسة التي تثيرها المنصات الرقمية، ينبغي لهيئات المنافسة أن تعزز أنشطة رصد الأسواق الرقمية لمنع السلوك المخالف. وهذا يتطلب رقابة أكثر صرامة على أنشطة المنصات الرقمية، لمنع السلوك المخالف الذي يهدف إلى استبعاد المنافسين الجدد من الأسواق. وبالإضافة إلى ذلك، تمس الحاجة إلى تيسير الوصول إلى الأسواق الرقمية بشكل خاص فيما يتعلق بالمشاريع البالغة الصغر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، لأنها كانت الأشد تضرراً. وتحقيقاً لهذه الغاية، وكما يتبين من دراسة أجراها الأونكتاد في الفترة 2020-2021، من الضروري تيسير الوصول إلى هذه الأسواق في ظل ظروف تضمن الشفافية والإنصاف في العلاقات مع المنصات الرقمية[59]. وفي ضوء هذه التحديات، ولما كان تطبيق أدوات المنافسة التقليدية القائمة على الأسعار ورفاه المستهلك في معالجة القضايا الجديدة التي تثيرها المنافسة في الاقتصاد الرقمي ينطوي على صعوبات بسبب خصائص الأسواق الرقمية، فقد يلزم إعادة النظر في قوانين المنافسة وقد يتطلب ذلك مبادرات تشريعية جديدة، مثل تلك التي أُطلقت بالفعل في بعض البلدان.

رابعاً- الخلاصة والقضايا المطروحة للمناقشة

43- تطلبت التحديات الاقتصادية خلال جائحة كوفيد-19 اتخاذ إجراءات حكومية عاجلة وحاسمة لضمان استمرار عمل الأسواق والاقتصاد. وكان تدخل الدولة في الأسواق المتأثرة بالأزمة، ولا يزال، أمراً

(56) رد بربادوس على استبيان الأونكتاد.

(57) https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-07-14/pdf/2021-15069.pdf.

(58) رد على استبيان الأونكتاد من مركز قوانين وسياسات المنافسة التابع لمجموعة البريكس.

(59) UNCTAD, 2022, *The COVID-19 Pandemic Impact on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises: Market Access Challenges and Competition Policy* (United Nations publication, Geneva).

ضرورياً ووسيلة مشروعة للتصدي بسرعة للآثار الاجتماعية والاقتصادية للجائحة، ودعم الأسواق، وتعزيز الانتعاش الاقتصادي وضمانه. وقد أدت هيئات المنافسة دوراً هاماً في السعي إلى تحقيق التوازن بين تدخل الدولة والحفاظ على المنافسة الفعلية. وفي المدى البعيد، ينبغي استعادة المنافسة الفعلية الكاملة في الأسواق. ولا بد أن تكون الأسواق أكثر مرونة وشمولية ومراعاة للمناخ، لكي يتحقق الانتعاش الاقتصادي المستدام وتكون الاقتصادات جاهزة بشكل أفضل لمجابهة مختلف أنواع الأزمات.

44- وتشير الردود الواردة على استبيان الأونكتاد إلى الوسائل والتدابير التي اتخذتها هيئات المنافسة في جميع أنحاء العالم أثناء الجائحة والتي اعتُبرت الأكثر فعالية. وشملت هذه التدابير مبادرات تشريعية، ومراقبة الأسواق، والتدخلات، والتحقيقات المستهدفة، فضلاً عن تقديم توصيات إلى الصناعة والشركات وتوجيه تحذيرات إلى المستهلكين. ووُجِّه اهتمام للدور الهام الذي تؤديه الدعوة للمنافسة في أوقات الأزمات، حيث يسهم العديد من الأنشطة التي تضطلع بها الدول في مجال الدعوة في إرساء الأساس لانتعاش اقتصادي قوي ومستدام وشامل. وتحقيقاً لانتعاش نحو اقتصاد أكثر مرونة وشمولية ومراعاةً للمناخ، ينبغي لواضعي السياسات أيضاً أن يتعاونوا تعاوناً وثيقاً على الصعيد الدولي، وأن يحللوا البدائل المتاحة فيما يتعلق بالسياسات العامة، وأن يجروا تحليلاً للتكاليف والفوائد، وأن يحددوا الخيار الذي يقلل إلى أدنى حد من القيود المفروضة على المنافسة وتشوهاتها. وقد يتطلب ذلك مبادرات تشريعية جديدة، مثل تلك التي أُطلقت بالفعل في بعض البلدان. ونظراً للطابع الخاص لهذه التحديات، من الضروري ضمان تبادل المعلومات بين الهيئات وتوخي المزيد من التعاون داخل الشبكات القائمة.

45- وأبرزت لجنة التجارة المنصفة في بربادوس، على سبيل المثال، أن التحدي أمام هيئات المنافسة في البلدان النامية يتمثل في التمييز بين الممارسات التي ينبغي حظرها والممارسات التي ينبغي السماح بها على أساس أن آثارها المشجعة للمنافسة تفوق القيود التي تفرضها على المنافسة[60]. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن أن تسهم هذه الممارسات التجارية في تحقيق أهداف المصلحة العامة، والكفاءة الاقتصادية، والتقدم التكنولوجي، وأن تعزز المنافسة في نهاية المطاف[61]. ويصعب على الهيئات الجديدة إجراء مثل هذه التقييمات، لأنها تتطلب تحليلاً اقتصادياً مفصلاً على أساس كل حالة على حدة.

46- وقد يرغب المندوبون في الدورة العشرين لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، لدى تناول الدروس المستفادة أثناء الجائحة وعرض النُّهج المتبعة لإعادة النظر في إنفاذ قوانين المنافسة، في بحث المسائل التالية:

(أ) ما هو دور التعاون في مجال إنفاذ قوانين المنافسة في أوقات الأزمات؟

(ب) ما هي أنشطة الإنفاذ والدعوة الأكثر أهمية من أجل الحفاظ على الأسواق التنافسية وحماية رفاه المستهلك أثناء الأزمات؟

(ج) ما هي التدابير التي ينبغي أن تتخذها هيئات المنافسة للاستعداد للأزمات المقبلة؟

(د) ما هي بعض الخيارات الممكنة في مجال السياسة العامة التي تكفل وصول المشاريع المتناهية الصغر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى الأسواق الرقمية على أفضل وجه في فترة ما بعد الجائحة؟

(60) رد بربادوس على استبيان الأونكتاد.

(61) https://www.ftc.gov.bb/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=28.