محضر موجز: مرفق المحضر الموجز للاجتماع الـ 123 للجنة المنافسة المنعقد في19-15 حزيران/يونيو 2015

ملخص تنفيذي لمناقشة المائدة المستديرة حول الحياد التنافسي في سياسة المنافسة

16-18 **حزيران/يونيو** 2015

باريس، فرنسا

من قِبل الأمانة العامة[1]

عنوان المجموعة

بالنظر إلى مناقشة المائدة المستديرة، ومساهمات المندوبين المكتوبة وورقة الأمانة العامة، تتجلى النقاط الرئيسية التالية:

1. **الحياد التنافسي مهمّ لسياسة المنافسة الفعّالة والعكس صحيح. عندما تقوم الحكومات بتعزيز قوانين المنافسة وإجراءات الإنفاذ الخاصة بها ضد انتهاكات المنافسة، من الضروري ألا تقوم الدول نفسها بتشويه تكافؤ الفرص في السوق بدون مبرر أو تقييد المنافسة.**

يمكن تعريف الحياد التنافسي على أنه مبدأ تواجه بموجبه جميع الشركات، العامة أو الخاصة، والمحلية أو الأجنبية، مجموعة القواعد نفسها، وحيث لا تمنح ملكية الحكومة أو مشاركتها في السوق ميزة تنافسية أو تفرض عائقًا غير مبررًا لأي مشارك محتمل أو حالي في السوق. إن الحياد التنافسي مهمٌ لأنه يولّد منافع اقتصادية وسياسية مهمّة، ويساهم في المنافسة الفعّالة. عندما يكون هذا مستحيلًا، يجب على الحكومات تحديد تكاليف تدخلاتها على الاقل لتمكين اختيار سياسة مستنيرة. إن سياسة المنافسة والحياد التنافسي مترابطان: (1) لا يمكن تحقيق الحياد التنافسي إلا بوجود مجال للمنافسة الفعلية أو المحتملة في المقام الأول؛ (2) ويضمن الحياد التنافسي المنافسة الفعّالة من خلال تحقيق الحد الأقصى من رفاه المستهلك، والكفاءة الاقتصادية والابتكار؛ (3) ويؤدي إنفاذ قانون المنافسة الواسع النطاق والمحايد بدوره دورًا رئيسيًا في ضمان تكافؤ الفرص.

وبالطبع ثمة مبررات للسياسات المؤاتية لتدخل الدولة. تضمن سياسات الحياد التنافسية أن تقوم الحكومات بتقييم ما إذا كان من الممكن تحقيق أهداف سياستها العامة دون تشويه الأسواق بلا داع. قد تتدخل الحكومات في السوق لأسباب مختلفة ومشروعة، مثل تصحيح أوجه القصور في السوق، وضمان الوصول الشامل إلى السلع والخدمات العامة، ووضع معايير العمل والبيئة، وتعزيز البحث والتطوير والتعليم. قد تعمل الحكومة في السوق كطرف فاعل (أي مزوّد، أو منافس)، كعميل (مثل المشتريات العامة) و/أو كهيئة تضع اللوائح التنظيمية (أو كهيئة تعمل على إزالة القيود). لا يؤثر كل إجراء تتخذه الدولة على الأسواق أو يشوه المنافسة. ما يهم لتحقيق الحياد التنافسي هو تحديد ما إذا كانت إجراءات الدولة تؤثر على السوق أو تتعلق بنشاط اقتصادي يمكن لمزودي الخدمات من القطاع الخاص التنافس فيه؛ ومن بين هذه الإجراءات تحديد تلك التي تشوه المنافسة لصالح الأنشطة العامة على حساب الأنشطة الخاصة. في حال وجود تشويه، أي عندما تمنح إجراءات الدولة ميزة تنافسية، يُطرح سؤالان مهمّان: (1) هل يمكن تجنّب التشويه - بمعنى آخر، هل يمكن تحقيق غاية السياسة من خلال وسائل أقل تشويهًا؟ (2) إذا لم يكن ذلك ممكنًا، فهل تفوق منافع هذه السياسة التي تشوه المنافسة تكاليفها؟

2. **تشمل بعض إجراءات الدولة أو تدخلاتها الأكثر شيوعًا التي يمكن أن تشوه المنافسة في السوق، ملكية الدولة وسيطرتها، والإعانات والخدمات العامة، واللوائح التنظيمية، والسياسات المتعلقة بقطاع معيّن وتدخل الدولة أيضًا.**

ملكيّة الدولة ونطاق سيطرتها. ما من إجماع على تعريف مفهوم سيطرة الحكومة، التي يمكن أن تأخذ أشكالًا مختلفة. ما يهم لمناقشة مسألة الحياد التنافسي هو (1) ما إذا كان نشاط أو أكثر من أنشطة الشركات المملوكة للدولة أو أكثر له طبيعة اقتصادية أو تجارية، (2) وإذا كانت الشركات المملوكة للدولة موجودة في سوق حيث يمكن للجهات الفاعلة الاقتصادية الأخرى أن تتنافس، (3) وإذا كانت الشركات المملوكة للدولة تتمتع بمزايا مقارنةً بالمنافسين من القطاع الخاص.

[1] لا يمثل هذا الملخص التنفيذي بالضرورة توافق آراء لجنة المنافسة. ومع ذلك، فهو يلخّص النقاط الرئيسية لمناقشة المائدة المستديرة، وآراء المندوبين المقدمة خطيًا، وورقة المعلومات الأساسيّة التي أعدتها الأمانة.

إن معالجة التشوهات الناتجة عن سيطرة الدولة أمرًا مهمًا حيث تعمل الشركات المملوكة للدولة في مجموعة واسعة من الأسواق وتمثل جزءًا مهمًا من الاقتصادات الوطنية. قد يكون احتساب صافي الميزة التنافسية أو معاناة الشركات المملوكة للدولة بالنسبة للمنافسين الفعليين أو المحتملين أمرًا معقدًا. تنبع الصعوبة غالبًا من الطبيعة المتنوعة لأنشطة الشركات المملوكة للدولة. توفّر المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة مبادئ لتحسين حوكمة القطاع العام وحوكمة الشركات المملوكة للدولة بما في ذلك: مبادئ الشفافية والمساءلة والكفاءة، والمحاسبة المنفصلة للأنشطة الاقتصادية وغير الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة، ورصد تأثير الدولة وتأثير الشركات المملوكة للدولة على السوق التي تكون فاعلة فيه.

يمكن أن تظهر ايضًا في بعض البلدان، شواغل متصلة بالحياد التنافسي في ما يتعلق بسيطرة الدولة على المستوى المحلي أو مستوى الشركات المملوكة من البلديات التي يمكنها تقديم خدمات المرافق العامة والعمل أيضًا كأطراف فاعلة في السوق. إن الحصانات والمزايا التي تتمتع بها هذه الشركات المحلية تردع المنافسة أو تشوهها.

الإعانات وخدمات القطاع العام. ما من قائمة شاملة لأشكال الإعانات. من منظور الحياد التنافسي، هناك معياران مهمان: (1) إذا كان الدعم اختياريًا، أي تفضيل جهة اقتصادية معينة على عكس الجهات الأخرى؛ (ط) وإذا كان مقدم من الحكومة، أي تتحمّله موارد الدولة. والسؤال هو ما إذا كانت هذه الإعانات ضرورية وفعالّة لتحقيق غايات سياسة القطاع العام غير غايات المنافسة، وما إذا كان يمكن تجنب آثارها التي تشوّه المنافسة أو على الأقل الحد منها.

في سياق خدمات القطاع العام، قد تظهر تحديات على صعيد الحياد التنافسي على ثلاثة مستويات: (1) اختيار مزود خدمات القطاع العام، (2) والامتيازات والصلاحيات المتصلة بخدمات القطاع العام، (3) وكيفية تعويضها. تم وضع مبادئ الشفافية والكفاءة والقيمة لقاء المال في بعض البلدان؛ وفي البعض الآخر منها، تبقى الإعانات غير مراقبة ويمكن أن تكون مشوّهة للسوق على المستويين المحلي والدولي.

اللوائح التنظيميّة يتم تصميم اللوائح التنظيمية الحكومية لتعزيز غايات سياسة القطاع العام الهامة وحمايتها، بما في ذلك المعايير لضمان الجودة، وإمكانيّة الوصول، ومعايير البيئة، والصحة والسلامة، أو لتعزيز الابتكار وريادة الأعمال والعمل والتعليم. قد تعمل اللوائح التنظيمية (وإلغاء القيود) أيضًا على إنشاء الأسواق وتحفيزها في المقام الأول (اللوائح التنظيميّة الاستباقيّة)، أو على معالجة تشوهات السوق وجوانب القصور فيها (اللوائح التنظيميّة التفاعليّة). بهذا المعنى، تؤدي اللوائح التنظيمية دورًا في وضع بيئة تنافسية. وعلى العكس قد يكون للتدخلات التنظيمية الأخرى آثارًا مشوهة وتثير شواغل بشأن الحياد التنافسي مثل: التحرير غير المتكافئ وإزالة القيود في قطاع معيّن، ومنح صلاحيات التنظيم الذاتي لبعض المهن، أو أنظمة ترخيص تضرّ بتكافؤ الفرص في السوق. تظهر شواغل بشأن الحياد التنافسي عندما تثبت هذه الآليات التنظيمية أنها مقيدة أو تمييزية بدون حق.

السياسة الخاصة بقطاع معيّن وتدخّل الدولة. يشكل كل من السياسة الخاصة بقطاع معيّن وتدخل الدولة فئة متبقية من التشوهات، عادة لصالح قطاع معيّن أو القطاع الرائد. إذ يمكن أن تتخذ أشكالًا مختلفة، مثل المشاركة السياسيّة في عمليات الدمج والاستحواذ الاستراتيجية، واستحواذ الدولة على أسهم في الشركات، والصعوبات الإدارية الانتقائية. يمكن أن يؤدي كل من السياسة الخاصة بقطاع معيّن وتدخل الدولة إلى تشوهات بشأن الحياد التنافسي على مستويين: على مستوى إجراءات الدولة واختيار الجهة الفاعلة في السوق المعنية (في المرحلة الاولى)، وعلى مستوى سلوك هذه الجهة الفاعلة في السوق (في المرحلة النهائية). إن التدخلات التي تحمي ما يسمى بالقطاع الوطني أو القطاع الرائد أو تعززه، على حساب الجهات الفاعلة والمستثمرين الأجانب، لها تداعيات تشويه أخرى على المستوى الدولي (في ما يتعلق بردود فعل الشركات الأجنبية والدول الأجنبية). تظهر تحديات في تحديد هذه التشوهات، وفي غياب آليات إبلاغ ورصد مُرضية.

3. تساهم سياسة المنافسة والقانون والإنفاذ في تعزيز الحياد التنافسي في السوق، غير أنّ ثمّة نوعان من القيود: لا تشكل كل التشوهات انتهاكات لقانون المنافسة، وحتى عندما يحدث ذلك، فإن مشاركة الدولة تمثل تحديًا خطيرًا لإنفاذ قانون المنافسة.

في مواجهة تشويه محتمل للحياد التنافسي، فإن السؤال الأساسي المطروح على سلطات المنافسة هو ما إذا كان التشويه يصل إلى حد انتهاك قانون المنافسة ("التشويه المضاد للمنافسة"). إذا كان هذا هو الحال، يجب على سلطة المنافسة أن تقرر ما يمكن تحقيقه من خلال الإنفاذ الفعّال وما هي التحديات التي تظهر في تطبيق قوانين المنافسة ضد الانتهاكات الناتجة عن الدولة. وإذا كان التشويه لا يصل إلى مستوى انتهاك قانون المنافسة، يجب على سلطة المنافسة تقييم ما إذا كان لديها آليات قانونية أخرى لاستعادة الحياد التنافسي.

تدرك سلطات المنافسة أنّ تطبيق قانون المنافسة يؤدي دورًا مهمًا في ضمان سوق تنافسية منصفة. لضمان الحياد التنافسي، ينبغي أن تنظر الدول في اعتماد قوانين المنافسة الحياديّة على صعيد الملكية والجنسية. في الواقع، تطبق معظم الدول قانون المنافسة على نطاق واسع، باستخدام معيار وظيفي (أي نشاط اقتصادي أو تجاري) بغض النظر عما إذا كان النشاط أو الكيان الخاضع للتدقيق تابع للقطاع العام. ومع ذلك، هناك فرق بين الدول على صعيد الاستثناءات والإعفاءات التي تمنع إنفاذ قانون المنافسة على أنشطة أو قطاعات معيّنة. تطبق معظم الدول تفسيرًا صارمًا للإعفاءات والاستثناءات.

عندما تفرض سلطات المنافسة قوانين منافسة ضد شركة مملوكة للدولة أو كيان تابع للقطاع عام آخر يؤدي نشاطًا اقتصاديًا، تواجه عادة تحديات معيّنة: (1) تحديات مؤسسية وإجرائية ناتجة على سبيل المثال عن: تدخل الدولة أو التنافس بين السلطات التنظيمية والإنفاذ؛ (2) والتحديات الجوهرية، لأن قواعد المنافسة تستند أساسًا إلى منطق تعظيم أرباح الشركات، في حين أن الجهات الفاعلة المملوكة للدولة أو ذات الصلة بالدولة قد تتصرف بشكل مناهض للمنافسة بغض النظر عن أي منطق قائم على جني الأرباح.

لا يعتبر العديد من مسائل الحياد التنافسي انتهاكات لقانون المنافسة. لذلك، وضعت دول مختلفة قواعد إضافية يمكن بموجبها تحديد تشوهات الحياد التنافسي ومعالجتها. يلّخص الجدول الوارد في الملحق الأدوات الأكثر شيوعًا المستخدمة لمعالجة هذه التشوهات، على الرغم من عدم وجود جميع هذه الأدوات في كل الدول وقد لا تكون سلطة المنافسة مسؤولة عن معالجة التشوهات.

4. لا توجد طريقة واحدة تتبنّى من خلالها الدول قواعد لضمان الحياد التنافسي، كما تختلف المؤسسة المعنية بإنفاذ مثل هذه القواعد حسب كل دولة. في بعض الدول، إن قواعد الحياد التنافسي مدرجة في إطار حياد شامل، بينما في حالات أخرى، إن الأحكام المتعلقة بالحياد التنافسي مدرجة في صكوك قانونية مختلفة، وربما في قانون المنافسة أيضًا.

يمكن وضع أدوات خاصة بالحياد التنافسي إما كجزء من إطار الحياد التنافسي الشامل (على سبيل المثال في أستراليا والاتحاد الأوروبي)، أو بموجب أحكام محددة (مثل فنلندا والنرويج). كما تمّ تكريس مبادئ الحياد التنافسي في دستور عدد من البلدان (مثل البرازيل وشيلي والمكسيك والاتحاد الروسي). تؤدي سلطات المنافسة دورًا مهمًا في ضمان الحياد التنافسي، لكنها قد لا تكون بالضرورة المؤسسة المفوّضة لإنفاذ قواعد الحياد التنافسي.

بينما تتمتع سلطات المنافسة في معظم الدول بصلاحيات "مرنة" تسمح لها بالتوصية لإجراء تغييرات في الإطار التنظيمي أو في الأحكام القانونية التي من شأنها أن تؤدي إلى تشويه الحياد التنافسي، فقد فوّضت بعض الدول، سلطة المنافسة بصلاحيات "صارمة". وتشمل هذه، على سبيل المثال، سلطة رفع دعاوى في المحاكم لمعالجة تشوهات الحياد التنافسي، على سبيل المثال للحصول على أمر قضائي ضد الحكومة أو لمراجعة اللوائح المضادة للمنافسة.

الملحق:

الإجراءات المشوّهة للحياد التنافسي والأدوات لمعالجتها

الإجراءات المشوّهة للحياد التنافسي	**القواعد ذات الصلة**
تشويه الحياد التنافسي (بشكل عام)	إطار الحياد التنافسي (بشكل عام)
منح إعانات (مساعدات من قبل الدولة)	وضع قواعد مضادة للإعانات ومراقبة مساعدات الدولة
اختيار تمييزي للطرف الفاعل المفوّض (حقوق خاصة، خدمات القطاع العام)	وضع قواعد خاضة بمشريات القطاع العام (عملية تنافسية مفتوحة) وآلية (مقارنة للقطاع العام) (PSC)
رسم مفرط أو غير كافي مقابل خدمة ما في القطاع العام	معايير خاصة بالرسم المتوجب مقابل خدمة في القطاع العام (تقييم التكلفة والأرباح)
اللوائح التنظيميّة المشوّهة	إطار تقييم الأثر التنظيمي، بما في ذلك المنافسة وعوامل الحياد التنافسي
الإعانة المتبادلة والشركات الهجينة	قواعد الحوكمة الجيّدة للشركات
تضارب المصالح	القواعد الحوكمة الجيدة للقطاع العام والشركات هي: التضارب والاستقلالية وعدم التوافق
إساءة استخدام سلطة الدولة	قوانين القطاع العام ضد إساءة استخدام الصلاحيات الإدارية
التمييز والمعاملة غير المنصفة	المبادئ الدستورية للمساواة وعدم التمييز والمنافسة العادلة