3 منتدى المنافسة العربي
24-25 أيار/مايو 2022 (مسقط، سلطنة عُمان)
International Trade Centre | OECD | UNCTAD | سلطنة عُمان وزارة التجارة والصناعة وترويج الاستثمار Sultanate of Oman Ministry of Commerce, Industry & Investment Promotion | ازدهار البلدان كرامة الإنسان | الإسكوا ESCWA
E/ESCWA/ACF/2022/INF.6

مذكرة معلومات أساسية: قوانين وسياسات المنافسة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

أعدّت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بالتعاون مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، هذه المذكرة لجلسة «قوانين وسياسات المنافسة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة» التي تُعقد ضمن منتدى المنافسة العربي الثالث لعام 2022.

مقدمة

تمثل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أكثر من 90 في المائة من الأعمال التجارية في المنطقة العربية. وتُشكّل هذه المؤسسات عنصراً أساسياً من الاقتصادات العربية، وقد أثبتت أنها أداة حاسمة لتحقيق مستويات أعلى من النمو والتنمية. وتتراوح نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي بين 4 و40 في المائة، في دلالةٍ على تفاوتاتٍ كبيرة بين البلدان في المنطقة، وعلى إمكانات نموّ هائلة[1].

المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عاملٌ أساسي لتحقيق نموٍ سريع في القطاع الخاص وتوليد فرص عمل جديدة. وفي حين تساهم هذه المؤسسات في المنطقة العربية بحصة كبيرة في العمالة والنمو[2]، لا تزال هذه الحصة منخفضة بالمقارنة مع مناطق أخرى. ويشير ذلك إلى أنّ إمكانات مساهمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في رفع مستويات النمو والعمالة غير مستثمرة استثماراً كافياً، إذ يمكن تحقيق ذلك من خلال العمل على تنمية هذه المؤسسات.

تؤدي قوانين وسياسات المنافسة دوراً أساسياً في دعم قدرة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الصمود وتحسين أدائها في السوق. وتتّسم هذه المؤسسات بخصائص معينة تجعلها عرضة بشكل خاص للممارسات المناهِضة للمنافسة وغير العادلة في السوق. بالإضافة إلى ذلك، ألقت جائحة كوفيد-19 عبئاً ثقيلاً على الأداء الاقتصادي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن لقوانين وسياسات المنافسة أن تكون ضرورية للتخفيف من حدّة هذه التحديات بتوفير فرص متكافئة بين جميع المؤسسات، وتيسير الوصول إلى الأسواق، وبالتالي تعزيز النمو والتنمية الاقتصاديين.

الصعوبات الرئيسية التي تواجهها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة العربية

تتسم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بخصائص تعُيقُ تنميتها وتستوجبُ مراعاةً خاصة من أجل التنفيذ الفعّال لسياسات المنافسة، وهي:

انخفاض معدل البقاء: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هي عُرضة بوجهٍ خاص للصدمات الخارجية. ونظراً لمحدودية الحصة السوقية ومجموعات المنتجات وقواعد العملاء لهذه المؤسسات، لا يملك العديد منها المرونة والموارد اللازمة للتكيّف مع ديناميات السوق الجديدة في حال حدوث انخفاض مفاجئ في الطلب أو تغيّر في سلوك المستهلك. كذلك، تبقى الموارد المالية والمدّخرات محدودة في هذه المؤسسات نتيجة انخفاض حجم الأعمال فيها، ممّا يجعلها عرضة بوجهٍ خاص للخروج من السوق في حال حدوث انخفاض سريع في الإيرادات.

نقص الاستثمارات الخاصة وضخامة القطاع العام: يضع انخفاض استثمارات القطاع الخاص وضخامة القطاع العام قيوداً كبيرة على تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. فقد بلغ متوسط استثمارات القطاع الخاص على مدى العقد الماضي 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً[3]، أي أقلّ بثلاث نقاط مئوية من متوسط الاستثمارات في الأسواق الناشئة والمناطق النامية الأخرى. ويشكّل انخفاض معدلات الاستثمار الخاص عائقاً رئيسياً أمام بناء قطاع خاص قوي وقادر على دعم تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويتركّز الاستثمار في المنطقة العربية في الغالب في القطاعات المملوكة للدولة مثل قطاعات النفط والغاز والكهرباء والاتصالات، والتي غالباً ما تهيمن عليها المؤسسات الكبيرة التي تتلقى معاملة تفضيلية. وتخلق هذه الامتيازات فرصاً غير متكافئة للكثير من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ممّا يحدّ قدرة العديد منها على الحصول على فرص الشراء العام.

محدودية فرص الحصول على التمويل: الإقراض المصرفي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة العربية منخفض إلى حدٍّ كبير بالمقارنة مع مناطق أخرى. ففي المتوسط، تتلقى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 7 في المائة من إجمالي الإقراض المصرفي في المنطقة، مقارنةً بنحو 16 في المائة في آسيا والمحيط الهادئ، و13 في المائة في أوروبا، و10 في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[4]. ويعكس انخفاض حصة الإقراض المصرفي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن الائتمان غالباً ما يتركز في مؤسساتٍ أكبر، ممّا يمنع المؤسسات الصغيرة من دخول السوق أو الاستثمار في المشاريع المبتكرة أو اغتنام فرص النمو.

تدنّي المعرفة التنظيمية: لدى الشركات الصغيرة فهمٌ محدود للأطر التنظيمية وهي تواجه صعوبات في الامتثال للقوانين. أمّا الشركات الأكبر حجماً فتعتمد على موارد مالية أكبر وغالباً ما تفوّض الامتثال التنظيمي إلى مستشارين خارجيين. وحتى لو كانت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ملمّة بالقوانين والأنظمة، فمن غير المرجح أن تبلّغ عن أي ضرر أو سوء سلوك لما يترتب عن ذلك من كلفة عالية عليها أو خوفاً من ردّة فعل الشركات المنافِسة الأكبر حجماً[5].

بيئة أعمال مقيّدة: تسجل المنطقة درجات منخفضة نسبياً في تسوية حالات الإعسار، والحصول على ائتمان، والتجارة عبر الحدود، وتأسيس عمل تجاري[6]. وتُظهر المؤشرات تفاوتات هائلة بين البلدان العربية، مع حيزٍ واسعٍ للتحسين في جميع الفئات. ومن شأن تهيئة بيئة مواتية للأعمال التجارية أن تساعد في التشجيع على ريادة الأعمال وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وجذب الاستثمار المحلي والأجنبي، وبناء قطاع خاص ديناميكي.

وفي هذا السياق، كان للانخفاض في الطلب على السلع والخدمات، وتراجع المدخلات المتعلقة بالعرض، ونقص توافر السيولة والتدفقات النقدية، نتيجةً لانتشار جائحة كوفيد-19، التأثير الأكبر على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. واستهدفت حُزَم الدعم الحكومي للتعافي الاقتصادي المؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة منذ خريف عام 2020، من خلال القروض والضمانات، ودعم التوظيف، والإعفاء الضريبي. ومع ذلك، لا بد من اتّخاذ تدابير[7] ومبادرات عامة أخرى نظراً للتحديات القائمة الناجمة عن الرقمنة. ومن بين هذه التدابير، اتّباع سياسة المنافسة التي تشكّل أداةً ضرورية لضمان إتاحة فرص متكافئة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتشجع على زيادة القدرة التنافسية والسعي إلى تحقيق رفاه المستهلك من أجل عدم إهمال أحد بعد جائحة كوفيد-19.

قوانين وسياسات المنافسة للمؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة: اعتبارات المنطقة العربية

تشكّل قوانين وسياسات المنافسة أداةً أساسية لدعم تحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المؤسسات. وينبغي لقوانين المنافسة الجيدة أن تحظر على الشركات ذات الحصة والقوة الأكبر في السوق أن تنفذ مخططات استغلالية أو مهيمنة تهدف إلى القضاء على المنافسين المحتملين الأصغر حجماً. وتشمل هكذا تصرّفات مسيئة فرض شروط خاصة على الموردين أو تحديد أسعار منخفضة جداً للسلع أو الخدمات بغية إخراج المؤسسات المنافِسة والناشئة الصُغرى من السوق. فعلى القانون أن يمنع الاتفاقات المناهِضة للمنافسة، مثل التلاعب بالمناقصات وتثبيت الأسعار. كذلك، تشكّل مراقبة عمليات الإدماج إحدى ركائز قوانين المنافسة التي تلجم كُبر الشركات بما يضمن عدم هيمنتها على السوق.

في المنطقة العربية، أدت هياكل السوق التقليدية وبعض ظروف السوق، مثل الإعفاءات والإعانات المقدّمة للصناعات التي تهيمن عليها الشركات المملوكة للدولة، إلى جعل الأسواق عرضة للممارسات المناهِضة للمنافسة ولاستغلال الموقع المسيطِر، وقد أعاقت وصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى الأسواق. ومن الممكن وضع سياسات لتشجيع الشركات المملوكة للدولة على التعاون مع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتعزيز مشاركتها في السوق[8]. فعلى سبيل المثال، يمكن وضع بعض القواعد لتيسير حصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على فرص في مجال المشتريات العامة.

الإطار 1. **المشتريات العامة والمبادرات الحكومية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة العربية**

في المملكة العربية السعودية، إذا كانت قيمة أي مناقصة محدودة أقلّ من 500,000 ريال سعودي أي ما يعادل حوالي 130,000 دولار أمريكي[أ]، وجب ألاّ يقلّ عدد مقدّمي العروض عن خمسة، وأن تُعطى الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة المحلية. كذلك، إذا كانت الكلفة التقديرية لأي شراء مباشر لا تتجاوز 100,000 ريال سعودي (حوالي 27,000 دولار)، أُعطيت الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة المحلية أيضاً[ب].

وعلى نحوٍ مماثل، صدر قانون في عام 2016 في الإمارات العربية المتحدة، ينص على أن الوكالات والهيئات الحكومية التي تمتلك فيها الحكومة 25 في المائة أو أكثر من الأسهم، يجب أن تخصص 10 في المائة من مشترياتها للشركات الإماراتية الأعضاء في مؤسسة محمّد بن راشد لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة (Dubai SME). وأطلقت الإمارات العربية المتحدة في عام 2022 العديد من المبادرات كجزءٍ من البرنامج الوطني للمشاريع والمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتوفر للمشاريع المحلية المزيد من إمكانيات النمو وتحسين فرص الوصول إلى الأسواق[ج].

وفي لبنان، يقدّم قانون المشتريات العامة الجديد الصادر في عام 2021 حوافز للتنمية الاقتصادية من خلال ضمان حق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المشاركة العادلة والشفافة، وتوجيه قدرة الدولة الشرائية نحو التنمية المستدامة (المادة 14 ب)[د].

المصادر:

أ. وفقاً لسعر صرف العملات الأجنبية في نيسان/أبريل 2022 البالغ 0.27 دولار أمريكي مقابل الريال السعودي.

ب. هيئة الخبراء بمجلس الوزراء: الصفحة الرئيسية (boe.gov.sa).

ج. وكالة أنباء الإمارات (wam.ae).

د. https://www.lcps-lebanon.org/articles/details/3629/article-%7C-transforming-public-procurement-lebanon%E2%80%99s-path-to-efficiency-social-value-and-transparency.

من الممكن أن تَمنح سياساتٌ أخرى معاملةً تفضيلية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتعزيز مشاركتها. وتشمل الممارسات التي تُعتمد عالمياً تقديم إعفاءات شاملة من قوانين المنافسة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحديد عتبات لبعض الممارسات التي يمكن إعفاءها من قوانين المنافسة، بالإضافة إلى إعفاءات أو أُذون فردية تستثني الاتفاقات المبرمة بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة[9]. ولكن لا بد أن تدرس سلطات المنافسة هذه السياسات بدقة وأن تقيّم ما إذا كانت تعزز المنافسة في السوق أو تعيقها.

الإطار 2. **الاستثناءات والإعفاءات من قوانين المنافسة: أمثلة من منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا**[أ]

في إندونيسيا، تُستثنى المؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة بشكلٍ صريح من قوانين المنافسة. وتحدّد ولايات قضائية أخرى في منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا عتباتٍ لتطبيق هذه القوانين. ففي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، على سبيل المثال، ليس على المؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة سوى الإخطار بعمليات الادماج، وهي معفاة من تقديم أي مستندات.

وفي ماليزيا وسنغافورة، يمكن للمؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة أن تشارك في اتفاق مناهِض للمنافسة بعد استيفاء مجموعة محددة من المتطلبات وتقييمها من قِبل لجنة المنافسة.

المصدر:

أ. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP) (2021). The Role of Competition Policy in Strengthening the Business Environment for MSMEs in the ASEAN Region. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Competition%20Policy%20and%20Strengthening%20MSMEs%20in%20ASEAN.pdf.

تتولى سلطات المنافسة مسؤولية إنفاذ قوانين المنافسة مع ضمان عدم تعارض السياسات الحكومية الأخرى. وتختلف أولويات هذه السلطات تبعاً لنطاق صلاحياتها، وهي بمعظمها حديثة العهد نسبياً في المنطقة العربية، ولا يركّز عملها بشكلٍ رئيسي على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وغالباً ما تدفع الضغوط العامة بسلطات المنافسة إلى تركيز اهتمامها على مؤسسات أكبر[10]. لذلك، يشكّل دعم سلطات المنافسة في الاعتراف بأهمية قوانين المنافسة في تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الخطوة الأولى لتوسيع نطاق مشاركتها.

يمكن لرابطات الأعمال التجارية أو وكالات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أن تؤدي دوراً هاماً في توجيه الجهود الحكومية نحو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإنشاء آليات لدعم تنميتها. ويمكن للتعاون بين سلطات المنافسة ورابطات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أن يشجع على الامتثال لقوانين المنافسة ويزيد الوعي بأهمية قوانين المنافسة المنفّذة على نحوٍ ملائم لتعزيز الكفاءة الاقتصادية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ونموها وتنميتها. لذلك، فإن تيسير الحوارات الإقليمية ومنتديات بناء القدرات التي تجمع وكالات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وسلطات المنافسة، والوكالات المعنية بالسياسات والهيئات التنظيمية، من شأنه أن يزيد من مشاركة هذه المؤسسات في تحقيق الأهداف الاقتصادية الأوسع نطاقاً.

الإطار 3. **اللجنة المعنية بالمنافسة في هونغ كونغ والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة**

وضعت بعض سلطات المنافسة حول العالم نُهُجاً لزيادة الانخراط بعمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ورفع مستوى الوعي فيها بقوانين المنافسة. ومن الأمثلة على ذلك، اللجنة المعنية بالمنافسة في هونغ كونغ، التي أتاحت منشورات، ومراكز معلومات، وورش عمل، وأسئلة وأجوبة، لتيسير فهم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لقانون المنافسة وامتثالها له[أ].

المصدر:

أ. https://www.compcomm.hk/en/practices/help_sme/help_smes.html.

الحواشي

1. وفقاً لحسابات صندوق النقد الدولي ولمسح الوصول إلى الخدمات المالية الذي أجراه الصندوق.
https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019040.ashx
2. تمثل المؤسسات الصُغرى والصغيرة والمتوسطة، في المتوسط، نسبة 74 في المائة من العمالة الرسمية في القطاع الخاص، مقارنةً بنسبة 27 في المائة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة و26 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 2019 التي تتضمن بيانات عن الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وتونس، والجزائر، والعراق، وقطر، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية.
3. متوسط تكوين رأس المال الثابت الإجمالي في القطاع الخاص كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2011-2019.
https://www.annd.org/en/publications/details/an-overview-of-the-private-sector-in-the-arab-countries
4. حسابات صندوق النقد الدولي ومسح الوصول إلى الخدمات المالية الذي أجراه الصندوق:
https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019040.ashx
5. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2022. The COVID-19 pandemic impact on micro, small and medium sized enterprises.
https://unctad.org/webflyer/covid-19-pandemic-impact-micro-small-and-medium-sized-enterprises
6. World Bank Group, 2020. Doing Business Report 2020. Middle East and North Africa Profile.
https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/MENA.pdf
7. UNCTAD, 2021. Out of the frying pan ... into the fire? Trade and Development Report 2020 Update.
https://unctad.org/webflyer/out-frying-pan-fire
8. UNCTAD, 2022. The COVID-19 pandemic impact on micro, small and medium sized enterprises.
9. المرجع نفسه.
10. UN-ESCAP, 2021. The Role of Competition Policy in Strengthening the Business Environment for MSMEs in the ASEAN Region. Available at
https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Competition%20Policy%20and%20Strengthening%20MSMEs%20in%20ASEAN.pdf