

سلسلة أوراق مشروع تعميق التصنيع المحلي في مصر

سياسة المنافسة والصناعة المصرية:
بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية بالتطبيق
على صناعة حديد التسليح

أ.د. منى طعيمة الجرف

رقم (٧)



الآراء الواردة بسلسلة أوراق المشروع تعبر عن وجهة نظر كاتبها
ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد التخطيط القومي

اللجنة التوجيهية لمشروع

"تعميق التصنيع المحلي في مصر"

رئيس اللجنة

• أ.د. علاء زهران

الأعضاء (وفق الترتيب الأبجدي)

مدير المشروع

• أ.د. إبراهيم العيسوي

• أ.د. أشرف العربي

• أ.د. أماني الرئيس

• أ.د. خالد عطية

• أ.د. سميحة فوزي

مقرر اللجنة

• د. علي البجلاتي

تقديم السلسلة

استشعارًا من معهد التخطيط القومي للدور المحوري للتصنيع في تحقيق الانطلاقة التنموية المأمولة في مصر، ولإدراكه العميق بأن التصنيع يتجاوز مجرد إقامة صناعات تعتمد على معدات ومستلزمات إنتاج وتكنولوجيا تستجلب غالبيتها من الدول الصناعية المتقدمة، إلى جعل الصناعة تكتسب عمقًا محليًا من خلال تعظيم مساهمة الموارد والطاقات البشرية والقدرات العلمية والتكنولوجية الوطنية في بناء هيكل صناعي متماسك، فقد أطلق المعهد في صيف 2020 مشروعًا علميًا طموحًا عنوانه: تعميق التصنيع المحلي في مصر.

إن قضية تعميق التصنيع المحلي هي قضية وطن وشعب بأكمله، ويجب أن تكون هي القضية الحاضرة في وعي مؤسسات الدولة ووجدان الشعب المصري. وليس من قبيل المصادفة أن تكون كافة الدول المتقدمة دولًا صناعية، وهي ذات الدول التي تنصدر التقارير الدولية في مؤشرات التعليم والابتكار والتنافسية والسعادة وجودة الحياة. وعليه يمكن القول بأن الدول تتقدم بمواصفات شعوبها، ومن ثم على جميع مؤسسات الدولة أن تعمل على تطوير وتحسين تلك المواصفات، من صدق والتزام وولاء وانضباط وجودة وإتقان واحترام لقيمة الوقت والعمل، وهو ما يرتبط بالضرورة بقضايا التعليم والتدريب والتأهيل. فهذه جميعًا من المقومات الضرورية للنهضة الصناعية المنشودة. لبلادنا.

كما أن قضية تعميق التصنيع تشابك مع كافة القضايا الكبرى كقضية الثورة الصناعية الرابعة وما تطلقه من تطورات تكنولوجية متسارعة ومذهلة، وقضية التحول الرقمي، وقضية الاقتصاد القائم على المعرفة بما يتضمنه من إبداع وابتكار وتعليم وتدريب ذي يساعد في تنمية رأس المال الطبيعي والاجتماعي والمعرفي، وقضايا التجارة الدولية والتنافسية العالمية، وقضية التغيرات المناخية وتفاعلاتها، وقضية التحول إلى الطاقات المتجددة، وقضية الحوكمة وتأثيراتها على كفاءة تخصيص الموارد وتقليل الهدر والفاقد، وقضية مكافحة الفقر والحماية الواجبة للفقراء، وقضية العدالة الاجتماعية.

والمشروع الذي أطلقه المعهد يمتد تنفيذه عبر السنتين 2020/2021 و 2021/2022، ويشارك في أعماله أعضاء الجهاز العلمي للمعهد وأساتذة وخبراء من خارج المعهد. وهو يعتمد على أنشطة متعددة تشمل ورشات عمل ولقاءات خبراء وسمنات يشارك فيها الباحثون والخبراء والمشتغلون بالصناعة المختلفة، كما أنها تشمل إعداد أوراق عمل في الموضوعات المطروحة في الورقة المفاهيمية للمشروع التي نفتتح بها سلسلة أوراق المشروع التي يسرني تقديمها، والتي ستتوالى إصداراتها حاملة مختارات من أوراق العمل التي سوف تشكل مع نواتج الأنشطة الأخرى للمشروع مدخلات للتقرير العام الذي سيتضمن ما ينتهي إليه المشروع من نتائج وتوصيات بسياسات وآليات للسير قدمًا على طريق تعميق التصنيع المحلي في بلادنا.

مع الأمل بغد مشرق يحمل كل الخير لمصرنا الغالية

أ.د. علاء زهران

رئيس معهد التخطيط القومي

سياسة المنافسة والصناعة المصرية: بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية

بالتطبيق على صناعة حديد التسليح

إعداد

أ.د. منى طعيمة الجرف

أستاذ الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة

نوفمبر 2021

ملخص

بالرغم من أهمية المنافسة ودورها كأحد مقومات القدرة التنافسية للدول وللصناعات المختلفة، وزيادة الإنتاجية والحث على التطوير والابتكار، إلا أن الاهتمام بسيادة المنافسة العادلة بين كافة الوحدات الإنتاجية العاملة بالسوق المصري في كافة الأنشطة لم ينل بعد الاهتمام الكافي. وقد أوضحت الورقة الفرق الكبير بين كل من سياسة المنافسة وقانون حماية المنافسة؛ حيث تشكل الأولى معنى أكثر اتساعاً وشمولاً لتشمل كافة الأطر التشريعية كالإجراءات والقواعد والقوانين التي تضعها الدولة لتشجيع حرية النفاذ إلى الأسواق. وعليه يمكن الادعاء بأنه لم يتبلور الإدراك بأهمية سياسة المنافسة بمعناها الشامل إلا في إطار الدستور المصري الصادر في أبريل 2014- هذا بالرغم من صدور قانون حماية المنافسة في تاريخ سابق. كما أوضحت الدراسة عدم وجود سياسة واضحة المعالم ومعلنة للمنافسة في الصناعة المصرية؛ ومن ثم لم تظهر سياسة المنافسة كأحد آليات أو محاور السياسة الصناعية طوال فترة 2010-2020.

إلا أن صناعة حديد التسليح بصفة خاصة، شهدت اهتماماً انتقائياً من جانب الحكومات المتعاقبة بفحص ما يتم بها من ممارسات من جانب الشركات المنتجة بهذه الصناعة وتفعيل قانون حماية المنافسة بها، فضلاً عن رغبة الدولة في زيادة استثماراتها بهذه الصناعة رغبة في عدم ترك زمام هذا السوق لآليات العرض والطلب أو لسيطرة القطاع الخاص، لتشهد فترة التحليل إصدار العديد من التراخيص الجديدة والتوسع في الطاقات الإنتاجية، وليسجل مؤشر التركيز تراجعاً بسوق حديد التسليح بالعقد الأخير. وتنتهي الورقة لتؤكد ضرورة تبني الدولة لسياسة للمنافسة واضحة المعالم في قطاع الصناعة تضمن تحقيق المنافسة العادلة بين ممارسي النشاط الصناعي بغض النظر عن طبيعة القطاع وبما لا يتعارض مع اعتبارات الكفاءة واقتصاديات الحجم وطبيعة كل صناعة ومقوماتها التنافسية.

كلمات مفتاحية: سياسة المنافسة- الممارسات الاحتكارية- صناعة حديد التسليح.

Summary

Despite the importance of competition and its role as one of the components of competitiveness for countries and different industries, increasing productivity and stimulating development and innovation, the interest in the rule of fair competition among all production units operating in the Egyptian market in all activities has not yet received sufficient attention. The paper clarified the significant difference between competition policy and competition protection law, where the first constitutes a broader and comprehensive meaning which includes all legislative frameworks such as procedures, rules and laws established by the state to encourage free access to markets. Accordingly, it can be claimed that awareness of the importance of competition policy in its comprehensive sense was not crystallized except within the framework of the Egyptian Constitution issued in April 2014 - despite the issuance of the Competition Protection Law at an earlier date. The study also showed the absence of a clear and announced policy for competition in the Egyptian industry. Hence, competition policy did not appear as one of the mechanisms or axes of industrial policy throughout the period 2010-2020.

However, the “rebar” industry in particular has witnessed a selective interest on the part of successive governments in examining the practices carried out by the companies in this industry and activating the competition protection law in it, in addition to the state’s desire to increase its investments in this industry in order not to subject this industry to the control of the private sector. Therefore, the period in question witnessed the issuance of many new licenses and the expansion of production capacities, which led to a decline in the concentration index for the rebar market in the last decade. The paper ends by emphasizing the need for the state to adopt a clearly defined competition policy in the industrial sector which ensures the achievement of fair competition among the practitioners of industrial activity regardless of the nature of the sector and in a manner that does not conflict with considerations of efficiency, economies of scale, the nature of each industry and its competitive components.

Keywords: Competition policy - Monopolistic practices - The rebar industry.

مقدمة

بالرغم من أهمية المنافسة وكفاءة الأسواق ودورها كأحد مقومات القدرة التنافسية للدول وللصناعات المختلفة، ودورها في زيادة الإنتاجية والحث على التطوير والابتكار، إلا أن الاهتمام بسيادة المنافسة العادلة بين كافة الوحدات الإنتاجية العاملة بالسوق المصري في كافة الأنشطة لم ينل بعد الاهتمام الكافي. لقد قامت الحكومة المصرية بإصدار "قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية" (قانون رقم 3 لسنة 2005)، ومن ثم إنشاء الجهاز المعنى، بهدف تأكيد سياسة المنافسة وتشجيعها. كما قامت الحكومات المتعاقبة بإجراء عدة تعديلات على هذا القانون.¹ ومع ذلك فإن مدى كفاءة القانون وفاعليته في دعم المنافسة بالسوق المصري بما يحقق المنافع الإيجابية منها يظل أمراً يتطلب البحث والدراسة، بل وفي الأغلب يتطلب مزيداً من الخطوات التي يجب اتخاذها حتى يمكن توفير مناخ تنافسي يساعد على النمو والتطوير وزيادة الإنتاجية. وقد كان تأخر مصر في الأخذ بسياسة المنافسة ومقوماتها أحد الأسباب الرئيسية لنمو التركيز الواضح بالعديد من الأنشطة والصناعات، وسيادة الممارسات الاحتكارية بعدد غير قليل من القطاعات، الأمر الذي جاء في كثير منها ليعكس عدم الفهم للمنافسة بالسوق وشروطها. كما تضخم بدوره الإطار التشريعي الحاكم للعديد من الأنشطة الاقتصادية ممثلاً في القرارات أو الإجراءات التنفيذية المختلفة التي جاءت في كثير من الأحيان لتفرض قيوداً على المنافسة ببعض الأسواق، أو تحد منها أو تخلق تمييزاً بين المنشآت الصناعية وفقاً لنمط الملكية، كالتمييز بين شركات القطاع العام والقطاع الخاص، على نحو ما سيتم تناوله لاحقاً. فالأمر الذي أوضحته الدراسات النظرية والتطبيقية أن تشجيع المنافسة هو أحد المقومات الرئيسية لاقتصاديات السوق الحر. وبالرغم من أن مصر بدأت الحديث عن اقتصاديات السوق وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص منذ السبعينيات، إلا أن تبني الدولة لسياسة للمنافسة مازال متأخراً. فقد اخذت الحكومات المتعاقبة خطوات متتالية تجاه الحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي في إطار سياسة الانفتاح الاقتصادي التي شهدت انضمام مصر للاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة GATT، فضلاً عن صدور قانون تشجيع استثمار المال العربي والأجنبي لإعطاء دوراً أكبر للقطاع الخاص. ولتشهد العقود الثلاثة اللاحقة للسبعينيات خطوات أكثر شمولاً نحو السوق الحر، خاصة في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي التي تم الأخذ بها بالتفاوض مع المنظمات الدولية، جاء من بين هذه الخطوات الانضمام لمنظمة التجارة العالمية،

¹ في عام 2008، وعام 2014، وعام 2019. وأخيراً تمت موافقة مجلس الوزراء على إدخال بعض من التعديلات على القانون؛ ليسمح له بالرقابة المسبقة على صفقات الاندماج والاستحواذ في ديسمبر 2020. وقد بدأت الجلسات الأولى لمناقشتها بمجلس النواب الجديد.

والانضمام للعديد من اتفاقيات التجارة الحرة، والتخفيض المتعاقب للتعريفات الجمركية بصورة فردية تفوق التزامات مصر في إطار الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف أو الاتفاقيات الإقليمية، ومن ثم فتح السوق المصري أمام المنافسة الأجنبية، فضلاً عن تطبيق برنامج موسع للخصخصة خلال التسعينيات بهدف زيادة نصيب القطاع الخاص بالنشاط الاقتصادي.

ومع كل هذه الخطوات تجاه السوق الحر لم تعلن الحكومة المصرية عن تبني فكر المنافسة أسوة بغيرها من دول السوق الحر إلا عام 2005 مع صدور قانون رقم 3 "لحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية"، الأمر الذي يؤكد تأخر مصر في التوجه لضبط السوق وضمان قواعد المنافسة العادلة. بل ويزيد الأمر خطورة أن تبني الحكومة المصرية لهذا التوجه وهذا الإصلاح التشريعي والرقابي للدولة لم يعكس إرادة منفردة من الدولة و رغبة سياسية حقيقية، وإنما جاء في سياق التزامات مصر الإقليمية.² فضلاً عن ذلك فإن الأمر لم يتجاوز إصدار قانون لحماية المنافسة دونما تبني سياسة متكاملة للمنافسة في السوق المصري عامة والصناعة خاصة، وهو ما سيتم مناقشته لاحقاً في هذه الورقة.

ولا يجب أن يغفل أن هذا التأخر في تطبيق سياسة المنافسة / صدور قانون للمنافسة في مصر جاء لأسباب متعددة لعل من أهمها المقاومة من جانب كل من القطاع الخاص الذي كان يتمتع بالسيطرة على عدد من الأنشطة الاقتصادية؛ فضلاً عن مقاومة الدولة ذاتها التي احتكرت بدورها العديد من الأنشطة الاقتصادية؛ وبالتالي لم ترغب في تطبيق سياسة للمنافسة أو إصدار قانون من شأنه التدخل في ممارساتها بالسوق (Ali (El Dean and Mohieldin, 2001).

وبعد مرور نحو 15 عاماً على تبني الحكومة المصرية لسياسة المنافسة-تجاوزاً³ - بإصدار قانون حماية المنافسة رقم 3 لعام 2005 وإنشاء الجهاز المعنى بتطبيق القانون، بات من الضروري تقييم مدى فاعلية هذه السياسة بالسوق المصري ، ومدى كفاءة القانون في تعزيز المنافسة في هذا السوق، من خلال ما تضمنه من نصوص قانونية De jure، فضلاً عن أسلوب التطبيق الفعلي لنصوص القانون ومدى فاعليته في الواقع De Facto.

وفي هذا السياق ينصب اهتمام هذه الورقة على القيام ببحث دور سياسة المنافسة وبالتالي قانون حماية المنافسة في تعزيز المنافسة بقطاع الصناعة المصرية؛ وهل جاءت المنافسة كأحد العناصر الرئيسية لبيئة

² حيث جاء إصدار قانون حماية المنافسة وتبني سياسة المنافسة كأحد الالتزامات التي قطعتها الحكومة المصرية على ذاتها في إطار اتفاقية المشاركة المصرية الأوروبية، التي دخلت في شقها التجاري حيز التنفيذ في يناير عام 2004.

³ حيث يتسع مفهوم سياسة المنافسة ليشمل معنى أكثر شمولاً عن القانون؛ والتي يجب أن تنعكس في كافة السياسات التي تطبقها الحكومة.

الصناعة في مصر، ولتتكامل مع السياسة الصناعية من أجل دفع النمو والإنتاجية بقطاع الصناعة، بصفة عامة، مع القيام بدراسة تحليلية لسوق حديد التسليح كنموذج؛ بهدف مناقشة إلى أي مدى كان لسياسة المنافسة انعكاس على هيكل هذا السوق، وعلى الأداء به. وبالتالي فالتساؤل الرئيسي لهذه الورقة هل جاءت سياسة المنافسة كأحد مقومات عمل الصناعة المصرية؟ وأحد المحاور الرئيسية للسياسة الصناعية خلال الفترة 2010-2020؟ وكيف يمكن ضمان أن تقوم كل من سياسة المنافسة ومن ثم القانون المعنى بالدور المرتقب في رفع الكفاءة في قطاع الصناعة، خاصة وأن الحكومة قد أعلنت عن برنامج الإصلاح الهيكلي 2021-2024 والذي يركز على زيادة الأهمية النسبية لقطاعات الصناعة والزراعة والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في الناتج المحلي الإجمالي.

ويرجع اختيار صناعة حديد التسليح بالتركيز على الفترة 2010-2020، لعدة أسباب هي على النحو التالي:

أولاً: ما تحتله هذه الصناعة من أهمية اقتصادية على المستوى العالمي والمستوى المحلي؛ من حيث مساهمتها في الاستثمار، والإنتاج الصناعي، وقدرتها على توليد فرص العمل، وتوفير النقد الأجنبي.

ثانياً: إن صناعة حديد التسليح قد تكون من أكثر الصناعات التي تثير جدلاً في السوق المصري من حيث المنافسة، ومدى انتشار التركيز بها ومن ثم الممارسات الاحتكارية المحتملة بها، وهو ما دفع جهاز حماية المنافسة المصري بالقيام بعدد من إجراءات الفحص لهذه الصناعة، وما بها من ممارسات قد تتعارض مع المنافسة.⁴

ثالثاً: التطورات الأخيرة التي تشهدها هذه الصناعة من توسع الدولة بجهاتها المختلفة في الاستثمار بها؛ رغبة -من وجهة نظرها- في الحد من الممارسات الاحتكارية بهذه الصناعة الهامة والحد من التركيز بها، ناهيك عما سجلته الأيام الأخيرة من تصفية لأحد أهم القلاع الصناعية في مصر وهي شركة "الحديد

⁴ فقد قام الجهاز بإجراء عدة فحوصات، الأولى خلال الفترة 2005-2007 بطلب من وزير الصناعة في ذات الوقت، لبحث أسباب ارتفاع أسعار الحديد والتي قد ترجع لممارسات احتكارية، والثانية بطلب من النيابة العامة عن الفترة من 2008-2010، وقد انتهى الجهاز إلى عدم وجود أي ممارسات احتكارية بالسوق خلال فترتي الدراسة. هذا فضلاً عما قامت به إدارة "رقابة السوق" بالجهاز من متابعة مستمرة للمنافسة بهذا السوق؛ نظراً لأهميته، إلا أنه قد صدر بحق إحدى الشركات العاملة بسوق حديد التسليح حكم قضائي بقيامها بمخالفة قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، في أعقاب الاضطرابات السياسية والاجتماعية التي شهدتها البلاد منذ يناير 2011، وهو ما جاء مخالفاً لما انتهى إليه تقرير الجهاز المعنى.

والصلب المصرية بحلولان"؛ وما يثيره هذا الأمر من نقاش عن أثر ذلك على التركيز لصالح شركات القطاع الخاص في سوق حديد التسليح.

ومن ثم تسعى هذه الورقة لمناقشة مدى فاعلية وكفاءة تطبيق سياسة حماية المنافسة، والقانون المصري في تدعيم وتشجيع المنافسة بالصناعة المصرية، بالتطبيق على صناعة حديد التسليح، خلال العقد الأخير. ومن أجل تحقيق هذا الغرض تنقسم الورقة إلى ثلاثة أجزاء متتالية بخلاف المقدمة والخاتمة على النحو التالي: **الجزء الأول: الأثر الإيجابي لسياسة المنافسة على النمو في الفكر الاقتصادي؛** حيث يهدف هذا الجزء إلى مناقشة دوافع وجود سياسة للمنافسة ومن ثم الدور الذي يمكن أن تقوم به سيادة المنافسة في تحقيق النمو وزيادة إنتاجية عوامل الإنتاج، وأثرها على مبيعات وتنافسية الصناعة والمنشآت، وأيضاً على الابتكار والتطور التكنولوجي. على أن يستعرض **الجزء الثاني، نظرة تحليلية لأهم ملامح سياسة المنافسة بالسوق المصري، ومدى انعكاسها في استراتيجية التنمية الصناعية.** كما سيتعرض هذا الجزء لقانون حماية المنافسة بالسوق المصري، نظرياً وتطبيقياً حيث يتناول مفهوم المنافسة الذي تبناه القانون، وأهداف القانون الرئيسية، والأدوات التي يملكها القانون لتحقيق هذه الأهداف، وأهم التحديات التي مازالت تحول دون أن يقوم بدوره المرتقب في دعم المنافسة بالصناعة المصرية، بصفة خاصة. على أن يتناول **الجزء الثالث** من هذه الورقة فاعلية سياسة المنافسة في سوق حديد التسليح في مصر خلال الفترة 2010- يناير 2020، على أن يتضمن هذا الجزء تحليل الأهمية الاقتصادية لصناعة حديد التسليح عالمياً، ومحلياً وأهم سمات هذه الصناعة، على أن تستعرض الخاتمة أهم النتائج والخطوات التالية التي يجب العمل بها لدعم سياسة المنافسة وتعزيز فاعليتها وكفاءتها بالصناعة المصرية بصفة خاصة، لتدعيم المنافسة العادلة ومن ثم النمو وزيادة الإنتاجية، ودعم المقدرة التنافسية بصفة عامة.

وتعتمد الورقة في تحقيق ذلك على استعراض الدراسات النظرية التي تناولت المنافسة وأهميتها الاقتصادية فضلاً عن الدراسات التطبيقية الخاصة بصناعة "حديد التسليح" والرجوع إلى أهم تقارير الفحص التي أعدها جهاز حماية المنافسة- المنشورة في هذا السياق، فضلاً عن غيرها من المصادر المحلية والدولية، واستخدام أدوات التحليل الاقتصادي والإحصائي المستقر عليها في دراسة المنافسة ومن أهمها مؤشر التركيز، على نحو ما سيتم تناوله تفصيلاً لاحقاً.

الجزء الأول: الأثر الإيجابي لسياسة المنافسة على النمو في الفكر الاقتصادي

تعددت الدراسات التي تناولت بحث العلاقة بين المنافسة وأداء الاقتصاد القومي، منها ما يتناول أثر المنافسة على الاقتصاد الكلي وعلى إنتاجية عوامل الإنتاج، ومنها ما يتناول أثر المنافسة على قطاع معينة، أو على أداء المصنع أو المنشأة. وجاءت أغلب هذا الدراسات لتؤكد العلاقة الطردية بين سياسة المنافسة والنمو على مستوى الاقتصاد الكلي، أو على المستوى الجزئي سواء على مستوى الصناعة أو المنشأة.

فعلى المستوى الجزئي لا يغفل دور المنافسة في تحقيق كفاءة تخصيص الموارد، الأمر الذي من شأنه أن يدفع الى النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية على المستوى الكلي. كما لا يغفل أن سياسة المنافسة هي أحد المقومات الرئيسية لتوفير المناخ الملائم للاستثمار ومن ثم النمو الاقتصادي، وتنافسية الدول (Clarke, 2003 and Godfrey, 2008) كما أكدت دراسة Dutz and Vagliasindi 2002 بدورها العلاقة القوية بين كفاءة سياسة المنافسة في توفير البيئة الملائمة للاستثمار، وذلك بالتطبيق على عدد من دول أوروبا الشرقية في المرحلة الانتقالية. وقد اعتمدت هذه الدراسة في التعبير عن كفاءة سياسة المنافسة من خلال بناء مؤشر قياس المنافسة يعتمد على بحث كل من قدرة الدولة على تطبيق القانون، وتبنى سياسة قائمة على التوعية بأهمية المنافسة وانتهاج السياسات الداعمة لها، فضلاً عن تغيير نمط التفكير لصالح المنافسة، وكفاءة أداء المؤسسات. كما قام Buccirosi et al 2013 بتأكيد العلاقة الإيجابية بين سيادة المنافسة وإنتاجية عوامل الإنتاج في نحو 22 صناعة في 12 دولة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خلال الفترة 1995-2005. كما قامت دراسة Petersen 2013 لتثبت العلاقة الإيجابية بين نصيب الفرد من الناتج المحلي، ومن ثم مستوى الناتج المحلي الإجمالي والمنافسة بالسوق في عدد من الدول خلال الفترة 1960-2005.

هذا وجاءت بعض الدراسات لتؤكد أهمية تشجيع وتعزيز المنافسة التي تقوم على إزالة القيود أو العوائق أمام المنشآت للنفوذ إلى الأسواق المختلفة؛ وفقاً لذات القواعد الحاكمة على أساس من المنافسة العادلة؛ وما لذلك من أثر في مساندة نمو المشروعات والمتوسطة وصغيرة الحجم لممارسة النشاط الاقتصادي. ومن ثم فتبنى سياسة داعمة للمنافسة يمكن لها أن تساهم في تحقيق أهداف السياسة الصناعية بل وغيرها، من مساندة للصناعات الصغيرة والمتوسطة، ناهيك عن تمكين فئات المجتمع المختلفة من فرص النمو، وتوليد فرص العمل ومن ثم المساهمة في الحد من الفقر (Godfery, 2008 and OECD, 2014)،

والذي بات يمثل هدفاً رئيسياً لتحقيق النمو المتوازن والمستدام، وبما يتفق مع الأهداف الإنمائية للأمم المتحدة.

وعلى الجانب الآخر هناك العديد من الدراسات التي قامت على تقييم أثر المنافسة على أداء المنشأة، (Carlin et al. 2001) والتي أوضحت العلاقة الواضحة بين المنافسة وزيادة مبيعات المنشأة وتطور إنتاجية عوامل الإنتاج في 25 دولة بشرق أوروبا، وهذا ما أكدته دراسة Djankov and Murell 2002. فضلاً عن دراسة Nickell 1996 الذي أوضح أهمية المنافسة في العمل على خفض تكاليف الإنتاج على مستوى الشركات وزيادة الكفاءة الإنتاجية.

وقد شهد البحث الاقتصادي تطوراً مهماً من دراسة أثر تطبيق سياسة المنافسة على النمو والإنتاجية، وأثرها على الشركات، لدراسة أثر المنافسة على الابتكار والتطوير والاختراع. وهذا التطور جاء كأمر طبيعي مع التطور التكنولوجي العالمي وتزايد أهمية الابتكار والبحث العلمي كأحد المحددات الرئيسية للتنافسية الدولية. وقد تعددت الدراسات في هذا المجال فبينما جاء Schumpeter 1911, 1942 ليؤكد العلاقة الطردية بين تركيز السوق والقدرة على الابتكار والتطوير؛ لما يصاحب الاحتكار من انخفاض ظروف عدم التأكد وهو ما عرف Schumpeterian effect، وعلى الجانب الآخر جاء كل من Arrow (1962) and Nickell (1996)، ليوضحا أهمية المنافسة ودورها الإيجابي في تعزيز التطوير والابتكار، حيث وفقاً لهما لا يتوافر الدافع أو الحافز الحقيقي للمحتكر للقيام بنشاط الابتكار والتطوير، فيما يعرف ب Arrow Effect. ولتأتي دراسة Aghion et al. 2005 لتوضح أن العلاقة بين المنافسة والتكنولوجيا تأخذ شكل an inverted-U relationship، حيث يسود أثر أرو عند المستويات الدنيا من المنافسة، حيث العلاقة الإيجابية بين المنافسة ونمو نشاط التجديد والابتكار بينما تأخذ العلاقة الشكل العكسي عند المستويات المرتفعة من المنافسة وفقاً لأثر شومبيتر.

والأمر الواضح أن العلاقة بين المنافسة والابتكار والتطوير ليست علاقة واضحة وبسيطة؛ حيث تختلف من اقتصاد إلى آخر، بل ومن صناعة إلى أخرى حسب هيكل السوق ومستوى التركيز به، ووفقاً لطبيعة الصناعة وأهمية الابتكار والتطوير بها ومستوى التكنولوجيا السائد ومدى القدرة على انتشار التكنولوجيا وإمكانية نقلها وانتشار تطبيقها. إلا أن دولة كمصر مازالت أغلب صناعاتها في مراحلها الأولية من التطور التكنولوجي، ومن ثم يمكن لتدعيم المنافسة بالأسواق المختلفة أن يقوم بدور رئيسي في دعم

الابتكار والتطوير بها. وفي هذا السياق يمكن لقانون "حماية الملكية الفكرية" ان يقوم بدورة بتوفير الدافع والحافز للمستثمر للإنفاق على البحث والتطوير.

وفيما يتعلق بالدراسات الخاصة بدول شمال أفريقيا والشرق الأوسط، ركزت أغلبها على بحث أثر المنافسة على الأداء بقطاعات محددة (Jala Youssef &Chahier Zaki, March 2019)، والتي اتسعت لتشمل من بينها قطاع الطيران الجوي، وقطاع الاتصالات، فضلا عن قطاع البنوك. ولا يغفل في هذا السياق التجربة التركية (Atiyas, 2014)، التي تناولت بحث أثر سياسة المنافسة مع التحول لاقتصاد السوق من دور واضح على الاقتصاد الكلى؛ وفقاً لما يترتب عليها من تشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي. ومع تساؤل الاهتمام بالمنافسة في الدول العربية ودول الشرق الأوسط عامة ومصر خاصة جاءت الدراسات المعنية بقضايا المنافسة سواء على المستوى الكلى او القطاعي محدودة بدورها. ومن بين هذه الدراسات (Jala Youssef&Chahier Zaki, July 2019). وتتناول هذه الورقة بحث أثر تطبيق قانون حماية المنافسة على النمو الاقتصادي في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط، والتي جاءت لتؤكد أن هذه العلاقة ومن ثم آثار دعم المنافسة على النمو الاقتصادي الكلى جاءت متفاوتة بين الدول، ولتؤكد ضعف دور أجهزة المنافسة بهذه الدول عن القيام بدورها بالتوعية بأهمية المنافسة، ونشر ثقافة المنافسة، والتي تمثل أحد المهام الرئيسية لأغلب أجهزة حماية المنافسة بدول العالم المختلفة. وجاء هذا الاهتمام المحدود بقضايا المنافسة أيضاً في الدراسات الخاصة بالصناعة المصرية. وهذا كان أحد الدوافع الرئيسية للورقة محل البحث.

الجزء الثاني: نظرة تحليلية لأهم ملامح سياسة المنافسة بالسوق المصري، ومدى انعكاسها في استراتيجية التنمية الصناعية

وينتقل هذا الجزء لمناقشة أهم ملامح سياسة المنافسة في السوق المصري، ومدى انعكاسها في استراتيجية التنمية الصناعية. وفي هذا السياق من الضروري بداية تأكيد ثلاث مقدمات / حقائق هي على النحو التالي:

أولاً: الفرق الكبير بين كل من سياسة المنافسة وقانون المنافسة؛ حيث تشكل الأولى معنى أكثر اتساعاً وشمولاً لتشمل كافة الأطر التشريعية والإجراءات والقواعد والقوانين التي تضعها الدولة لتشجيع حرية النفاذ إلى الأسواق، بما يضمن حرية الدخول والخروج في مختلف الأنشطة الاقتصادية. كما تشمل سياسة المنافسة كيفية الحد من تحكم الدولة وسيطرتها في النشاط الاقتصادي، ومن ثم إتاحة الفرص للقطاع الخاص لزيادة نصيبه من المشاركة في النشاط الاقتصادي بذات القواعد المطبقة على الدولة عند ممارستها ذات النشاط. ومن ثم فالحديث عن سياسة للمنافسة لابد أن ينعكس عند صياغة غيرها من السياسات كالسياسة الصناعية، وسياسة الاستثمار والسياسة التجارية.... إلخ؛ بما يضمن أن تعمل كافة هذه السياسات على تشجيع المنافسة كل في مجاله. كما تتضمن سياسة المنافسة من بين أدواتها نصوص قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 3 لعام 2005 وتعديلاته، وكيفية تطبيقه على النحو الذي يضمن المنافسة الكفاء بالسوق. ويحصر هذا القانون الممارسات الاحتكارية المحظورة؛ التي من شأنها الحد أو منع المنافسة ووضع العقوبات لمنع مثل هذه الممارسات على النحو الذي يضمن تعزيز المنافسة بالسوق.

ثانياً: يمكن الادعاء بأنه لم يتبلور الإدراك بأهمية سياسة المنافسة، على نحو ما سيتم مناقشته لاحقاً- بمعناها الشامل إلا في إطار الدستور المصري الصادر في أبريل 2014- هذا بالرغم من صدور قانون حماية المنافسة عام 2005- و الذي نص في المادة رقم 17 منه على "المنافسة العادلة ومنع الممارسات الاحتكارية هي احد العناصر الحاكمة للنشاط الاقتصادي"، ليتبع ذلك النص في أغلب التشريعات المنظمة للنشاط الاقتصادي على ضرورة الالتزام بقانون حماية المنافسة عند ممارسة النشاط الاقتصادي بالسوق المصري (على نحو ما جاء في صدر كل من قانون الاستثمار عام 2017، وقانون الإعلام ، وقانون تنظيم نشاط الغاز... إلخ). فضلا عما تتضمنه قانون حماية المنافسة من إلزام كافة جهات الدولة بأخذ رأى الجهاز فيما تصدره من قرارات وتشريعات من شأنها التأثير على المنافسة بالسوق، وليظل التطبيق الفعلي لسياسة المنافسة أمراً يحتاج إلى دراسة وتحليل.

ثالثاً: الغياب التام لمحور المنافسة في استراتيجية التنمية الصناعية المطبقة في مصر، بل والتعامل مع سياسة المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية بشكل منفصل تماماً. وهذا ما تؤكد كل من استراتيجية التنمية الصناعية الصادرة عن وزارة التجارة والصناعة عام ٢٠١٦، والخطة متوسطة المدى للتنمية المستدامة ٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢٢/٢٠٢١، والخطة السنوية لعام ٢٠٢٠/٢٠٢١ والصادرة عن وزارة التخطيط، والاستراتيجية الوطنية والخطة التنفيذية للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وريادة العمال (المركز المصري للدراسات الاقتصادية رأى في أزمة، العدد 30، 2-10-2021).⁵

وبناء عليه، ترتبط المنافسة الحقيقية في السوق عامة والصناعة خاصة بطبيعة دور الدولة من خلال ما تفرضه من قواعد وتشريعات منظمة حرية الدخول والخروج من الأنشطة الاقتصادية المختلفة، والقواعد المنظمة لدور الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي، ومدى شفافية التعامل. فتدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي في ذات مجالات القطاع الخاص يجب أن تقوم على دعم المنافسة العادلة وليس تقييدها أو منعها، أو بمعنى آخر يجب أن تقوم على توحيد قواعد ممارسة النشاط الاقتصادي (Unified rules of the game).

وفي هذا الجزء ونظراً لعدم تبني الحكومات المصرية المتعاقبة منذ الأخذ بسياسة السوق الحر لسياسة منافسة واضحة المعالم في القطاعات الإنتاجية المختلفة وبصفة خاصة في قطاع الصناعة محل البحث، فالأمر لم يتعد إشارات متفرقة هنا أو هناك عن أهمية المنافسة ومنع الاحتكار دون التمييز بينه وبين الممارسات الاحتكارية على نحو ما جاء بالقانون المصري، و عليه سيقصر استعراض وتحليل أهم ملامح سياسة المنافسة في مصر وتأثيرها على قطاع الصناعة المصري من خلال بحث نقطتين رئيسيتين على النحو التالي: النقطة الأولى تتعلق بالإجراءات والقواعد التي تضعها الدولة لتنظيم النفاذ إلى الأسواق المختلفة، وتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، ومدى اتساق القواعد المنظمة لهذا الدور مع تحقيق المنافسة. والنقطة الثانية تتعلق بقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وتعديلاته، وكفاءته في تحقيق المنافسة عند التطبيق على أرض الواقع.

⁵ وذلك بالرغم من تفويض رئيس الوزراء في أغلب الأوقات منذ صدور قانون حماية المنافسة عام 2005، وزير الصناعة والتجارة ليكون الوزير المختص بتطبيق القانون.

النقطة الأولى: سياسة المنافسة: الإجراءات والقواعد التي تضعها الدولة لتنظيم النفاذ إلى الأسواق المختلفة، وتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، ومدى اتساق القواعد المنظمة لهذا الدور مع تحقيق المنافسة.⁶

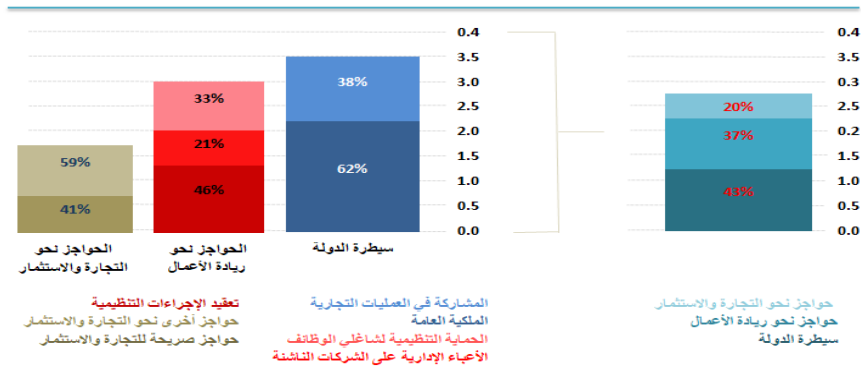
قام الاقتصاد المصري بالأخذ بسياسات السوق الحر منذ السبعينات، والتي تقوم في جوهرها على تشجيع القطاع الخاص ومراجعة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وترشيده على أن يتم تعظيم دورها كمراقب ومنظم لعمل السوق الحر من خلال إصدار قوانين جديدة تضمن مراقبة الأسواق ومنع الممارسات الاحتكارية الضارة، وحماية الفئات المهمشة. ويأتي في مقدمة هذه القوانين، قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وقانون حماية المستهلك؛ بما يعود بالعائد على الاقتصادي القومي ويضمن كفاءة استخدام الموارد، ويعود بدوره بالنفع على رفاهية المواطن (الجرف، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، 2008).

إلا أن واقع الأمر مازال يسجل ارتفاعاً في الإجراءات والقيود أمام ممارسة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي في العديد من المجالات، بما يحد من حرية النفاذ إلى الأسواق؛ حيث يأتي ترتيب مصر متأخراً 114 من 190 دولة عام 2020 وفقاً لتقرير بيئة ممارسة الأعمال، فضلاً عن تزايد دور الدولة في السنوات الأخيرة في ممارسة النشاط الاقتصادي، تزايداً يصاحبه غياب الشفافية وعدم توافر البيانات والمعلومات الكاملة عن آليات العمل والقواعد الحاكمة لدور الدولة، بما يحد من المنافسة العادلة بالسوق. وعليه جاء تدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي في كثير من الأحيان ليتعارض مع سياسة ومفهوم المنافسة الكفاء، الأمر الذي خلق انطباعاً واضحاً لدى القطاع الخاص بعدم توافر بيئة منافسة عادلة مع الدولة عند ممارسة النشاط الاقتصادي (World Bank. 2020). فوفقاً لمؤشر إجراءات تنظيم سوق المنتج (PMR) Product Market Regulation الذي تصدره منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مع البنك الدولي، سجل هذا المؤشر في مصر قيمة مرتفعة بلغت 2.84 بالمقارنة بمتوسط المؤشر في الدول خارج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2.34 والذي بلغ بدوره 1.47 في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ ليؤكد ارتفاع تقييد النفاذ في الأسواق المختلفة والقيود على المنافسة بالسوق المصري.⁷

⁶ والحديث عن المنافسة هنا يقتصر بالضرورة على المنافسة المشروعة؛ حيث تخرج المنافسة غير المشروعة، على أثر اختراق عدد من القوانين الأخرى غير قانون حماية المنافسة، كالمنافسة من مشروعات غير رسمية، أو مشروعات لا تحترم كلاً من قانون حماية الملكية الفكرية، أو المواصفات الصحية عن نطاق البحث.

⁷ وتقوم منهجية هذا المؤشر على الاستناد إلى ثلاثة عوامل لتحديد المنافسة بالسوق وتعكس سياسة المنافسة وقوانين وإجراءات الدولة التي قد تقييد النفاذ إلى الأسواق وهي (على النحو التالي: 1) مدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي (2) القيود التي تضعها الدولة على النفاذ إلى النشاط الاقتصادي وحرية المنافسة بالسوق، والتي قد يكون من شأنها زيادة التكلفة على المستثمر وتحد من قدرته على الاستمرار في النشاط الاقتصادي ومن ثم تمثل قيداً على النشاط، (3) فضلاً عن القيود على الاستيراد والاستثمار.

الشكل رقم (1) : مؤشر قيود أسواق المنتجات PMR في مصر



المصدر: Markets and Competition OECD-WBG PMR Indicators for Arab Republic of Egypt, OECD PMR database and OECD- World Bank Group PMR database for non-OECD countries.

وبتحليل القيود على النفاذ لأسواق المنتجات المختلفة بالسوق المصري، التي تحد من المنافسة بالسوق يمكن الإشارة إلى عدة ملاحظات على نحو ما جاء في تقرير البنك الدولي:

(1) يمثل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي القيد الرئيسي على النفاذ إلى الأسواق ليمثل نحو 43% من القيود للنفاذ، والذي يرجع بالدرجة الأولى للتوسع في الملكية العامة لمشروعات الدولة في أغلب الأنشطة الاقتصادية، ولافتقار الشفافية والمعلومات عن القواعد الحاكمة والمنظمة لهذه الملكية وعن نمط ممارسة النشاط الاقتصادي بها، كما سيتم مناقشته لاحقاً.

(2) تمثل القيود أمام المنشآت ورواد الأعمال نحو 37% من القيود أمام النفاذ للأسواق. ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى العبء الإداري وتعقد الإجراءات للنفاذ إلى الأسواق والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

(3) تمثل لقيود على الواردات والاستثمارات الأجنبية والحد من المنافسة الخارجية النسبة الأدنى من القيود أمام النفاذ للأسواق والتي شكلت 20% فقط من هذه القيود، والتي يرجع جانب منها إلى تشوهات في هيكل التعريفية الجمركية؛ حيث ارتفاع التكلفة على مستلزمات الإنتاج بالمقارنة بالمنتج كامل الصنع. ويمكن تفسير النسبة المحدودة لهذه القيود أمام ممارسة النشاط الاقتصادي إلى تعدد الاتفاقيات التجارية التي انضمت إليها جمهورية مصر العربية مع أهم شركائها التجاريين. كما أنه على الجانب الآخر يؤكد أن تشجيع المنافسة بالسوق المصري لم يعد رهيناً بفتح الأسواق أمام منافسة الواردات بالدرجة الأولى، بالرغم من أهميته لبعض القطاعات، و من ثم لا يفرض التزاماً على الدولة بذلك ، وإنما الأمر بات يتعلق بما يطبق داخلياً

في السوق المحلي ويحد من قدرة المنشآت الجديدة على ممارسة النشاط الاقتصادي في ظل ارتفاع الأعباء الإدارية والإجراءات المطلوبة لممارسة النشاط الاقتصادي، أو في ظل المنافسة غير العادلة من جانب الأنشطة العامة المملوكة للدولة، ناهيك بالطبع عن الممارسات الاحتكارية الأخرى التي يقع على قانون حماية المنافسة حصرها وتتبعها وحظرها.

إن توفير سياسة للمنافسة -كما سبق الإشارة- يعد من المقومات الأساسية لتمكين القطاع الخاص من الاستثمار والنمو الاقتصادي؛ وذلك من خلال كفاءة التخصيص ودورها في تحويل الاقتصاد لصالح المنتجين الأكثر كفاءة من جهة، فضلاً عما تحققه من الكفاءة الإنتاجية والديناميكية من خلال دفع المنشآت للتنافس على خفض تكاليف الإنتاج وتطوير المنتج بما تقوم به من إنفاق على البحث والتطوير، من جهة أخرى. وقد أسفرت دراسة وتحليل الوضع الفعلي في السوق المصري عن أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مع تزايد يتم على نحو ساهم بدوره في تعاضم الفجوات في المنافسة الحياضية بين الشركات المملوكة للدولة وغيرها من القطاع الخاص، بما يحول دون توافر البيئة الملائمة للاستثمار والنمو. ويمكن توضيح بعض هذه الفجوات على النحو التالي:

(1) عدم القدرة على الفصل بين دور الدولة كمنظم ومراقب للسوق في بعض القطاعات ودورها كممارسة للنشاط الاقتصادي، وهو الأمر شديد الوضوح في قطاعي الاتصالات والبنوك، بما يتيح الفرصة للمؤسسات التابعة للدولة، والشركات التي تتبع الوزارات المختلفة القدرة على النفاذ إلى المعلومات والقرارات قبل غيرها من الشركات الخاصة المستثمرة في ذات المجال.

(2) الغموض الذي يكتنف عمل الشركات المملوكة للدولة في العديد من الأنشطة، حيث تعدد القوانين التي تخضع لها الشركات المملوكة للدولة واختلافها فيما تمنحه من قواعد ومزايا لعمل الشركات المملوكة للدولة وفقاً لها. وهذا فضلاً عن تعدد الأنشطة التجارية وغير التجارية التي قد تقوم بها الشركات المملوكة للدولة دون الفصل بينهما، بما يصعب معه الرجوع إلى قواعد واضحة عند تقييم الأداء من جانب الشركات المملوكة للدولة ونظيرتها من القطاع الخاص، أو عند فحص الممارسات الاحتكارية بالأسواق. وذلك كما يتضح على النحو التالي.

- تعدد القوانين التي تخضع لها شركات الدولة، وكثيراً منها يكون لها قوانينها الخاصة ولوائحها المعنية، والتي في كثير من الأحيان لا تكون معلومة أو معروفة. فهناك العديد من شركات الدولة التي تتبع هيئات لبعض الوزارات كوزارة الدفاع، أو وزارة الإنتاج الحربي، و جهاز مشروعات

الخدمة الوطنية للقوات المسلحة⁸، الهيئة العربية للتصنيع، والهيئة القومية للإنتاج الحربي والتي تخضع لقوانين خاصة عند ممارستها للأنشطة الاقتصادية المختلفة التي تنافس القطاع الخاص فيها. هذا فضلا عن الهيئات الاقتصادية والتي تعتبر بدورها شركات تابعة للدولة والكثير منها يعمل في ذات الأنشطة الإنتاجية التي يقوم بها القطاع الخاص، ولها دور واضح في النشاط الاقتصادي من حيث المساهمة في الناتج المحلي.

- تقوم بعض الشركات المملوكة للدولة والهيئات الاقتصادية على تقديم أنشطة تجارية وأخرى غير تجارية لا تستهدف الربح، دون التزام من جانبها بالفصل بينهما، ومن ثم عدم التفرقة فيما بين تكاليف وإيرادات هذه النواعيات المختلفة من الأنشطة. وهذا الفصل بين الأنشطة هو أمر شديد الأهمية لتحقيق المنافسة العادلة بين الشركات المملوكة للدولة ونظيرتها المنافسة من القطاع الخاص؛ حيث كثيراً ما تحصل الأولى على تعويضات متعددة من الدولة لقيامها بهذه الأنشطة غير التجارية، بما يمكنها من نقل هذا الدعم أو التعويض إلى الأنشطة التجارية التي تقوم بها Cross- Subsidization، الأمر الذي يخل بالمنافسة العادلة مع نظيرتها من القطاع الخاص. وهو الأمر الذي كثيراً ما يضع شركات القطاع الخاص المناظرة بوضع اتهام بالاستغلال والاحتكار والمغالاة في الأسعار قد لا يرقى عن الادعاء في بعض الحالات؛ حيث لا تطالب نظيرتها من الشركات التابعة للدولة بتحقيق عائد إيجابي على الاستثمار بها.

(3) تتمتع بعض الشركات المملوكة للدولة بمزايا مختلفة؛ يمكن ان تسمح لها في النهاية بخفض التكلفة الإنتاجية، وتحد من المنافسة بالنشاط الاقتصادي ومن بين هذه المزايا ما تتمتع به "شركة مصر للطيران" من دفع قيمة الوقود المستخدم بالجنينة المصري، وليس بالدولار أسوة بنظرائها المنافسين في السوق المحلي، ناهيك عن حقها في تقسيط فاتورة الوقود المستحقة. كما لا يحق لشركات الطيران المنافسة التحليق في ذات توقيت رحلات شركة مصر للطيران. وأخيراً يظل السماح لشركات الطيران المحلية المنافسة في الحصول على مسار الطيران رهناً بموافقة شركة مصر للطيران (جهاز حماية المنافسة، الموقع الرسمي و The World Bank....). ناهيك عما تمنحه العديد من القوانين من استثناءات للمشروعات التي تملكها الدولة، حيث يتم اعفاء مشروعات جهاز مشروعات الخدمة الوطنية من الضرائب على الدخل، كما تعفي الواردات

⁸ بالرغم من أن جهاز مشروعات الخدمة الوطنية أنشأ في عام 1979 إلا أن ثلث أفرعها، 32 شركة تابعة لها تم تأسيسها بعد 2015، لتتوسع في أنشطتها لتشمل أكثر من 14 مجموعة صناعية (البنك الدولي).

من الآلات والمعدات المستوردة من الجمارك لصالح شركات الدولة بقطاعي البترول والنقل. هذا فضلاً عن سهولة نفاذ الشركات المملوكة للدولة إلى البنوك العامة للحصول على التسهيلات الائتمانية بالمقارنة بنظيرتها من القطاع الخاص. فقد ارتفع نصيب الحكومة والشركات المملوكة للدولة من الائتمان إلى نحو 66% من الائتمان على حساب القطاع الخاص الذي لا يتجاوز نصيبه 21.6% عام 2020، وفقاً لبيانات البنك المركزي، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، فضلاً عما قد تقدمه وزارة المالية من قروض أو ضمانات لقروض هذه الشركات.

(4) الدعم غير المباشر للعديد من الشركات المملوكة للدولة في العديد من الأنشطة، كضمان توافر الطلب الدائم على منتجاتها. والأمثلة عديدة في هذا السياق كالإلزام كافة الجهات الحكومية بالسفر على خطوط شركة الطيران المصرية، أو إعطاء الأولوية للشركات المملوكة للدولة لتوفير احتياجات المشروعات الكبرى من مواد البناء، كالإسمنت والحديد، وغير ذلك كثير.⁹ وهذه الحالات تحتاج لمراجعة ليقصر تطبيقها بشفافية كاملة في تلك المجالات التي من شأنها المساهمة في زيادة الكفاءة الإنتاجية وخفض تكاليف الإنتاج أو لاعتبارات أمنية واستراتيجية واضحة، دون أن تكون هي القاعدة العامة بما يضر بإمكانية القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي على المنافسة والاستمرار في النشاط الاقتصادي.

(5) احتكار الدولة لإنتاج وتوزيع وتسعير العديد من المدخلات الرئيسية للإنتاج، كالكهرباء والغاز والمياه والنقل عبر السكك الحديدية. وبالرغم من الجهود التشريعية التي بذلت في هذا السياق والتي لا يمكن إنكارها لفتح المجال أمام الاستثمار الخاص في بعض الأنشطة بهذه القطاعات؛ حيث قانون تنظيم النفاذ لسوق انتاج الكهرباء وتوزيعها رقم 87 لسنة 2015، وقانون تنظيم نشاط الغاز رقم 196 لسنة 2017، وغيرها، إلا أن الشركات المملوكة للدولة مازالت هي المحتكر الرئيسي لهذه المدخلات في ظل ما تتسم به من تكامل رأسي- حيث السيطرة على الإنتاج والنقل والتوزيع- وبالتالي هي التي تقوم على تسعير كافة هذه المدخلات، وتحميل الصناعة-أحياناً- عدم الكفاءة الإنتاجية؛ بما من شأنه التأثير على القدرة التنافسية

⁹ والأمثلة في هذا السياق عديدة من بينها ما اعتادت عليه -سابقاً- وزارة الاعلام بتوجيه كافة الجهات الحكومية لإسناد كافة الإعلانات الحكومية للتليفزيون المصري، شركة وكالة صوت القاهرة دون غيرها، الأمر الذي من شأنه الإضرار بالمنافسة من قبل شركات الإعلان الخاصة. فضلاً عن قصر وزير البترول والثروة المعدنية ترخيص تجميع الزيوت المستعملة لشركة واحدة؛ بما يحرم شركات أخرى من العمل في هذا المجال، أو ربط وزارة البترول الحصول على منتجاتها الرئيسية التي تحتكر توفيرها بشرط شراء بعض المنتجات الأخرى والتي يقوم على انتاجها القطاع الخاص أيضاً، بما يحرم الأخير من فرصته في المنافسة العادلة في سوق هذه المنتجات، وغيرها من الأمثلة التي تخلق تمييزاً واضحاً بين الشركات المملوكة للدولة ونظيرتها من القطاع الخاص؛ بما يتعارض مع الهدف من قانون حماية المنافسة بشكل واضح.

للصناعة المصرية عامة ، أو خلق بعض من الفجوات في المنافسة بين الشركات المملوكة للدولة ونظيرتها من القطاع الخاص، خاصة، كما هو الحال في قطاع الطيران.

فلا يجب إغفال اعتماد الصناعات المحلية على احتياجاتها من مدخلات الإنتاج من العديد من السلع والخدمات من السوق المحلي؛ ومن ثم عجز المنافسة في أسواق هذه المدخلات والتي تشمل من بينها الخدمات المختلفة من كهرباء وغاز ونقل وغيرها، قد ينعكس على تكلفة الإنتاج ومن ثم قدرة المنشآت على المنافسة بالمقارنة بنظيرة الأجنبي في السوق المحلي عند الاستيراد أو في السوق العالمي. والمثال الواضح هو قطاع الكهرباء والغاز الطبيعي. الذى تمثل الدولة المحتكر الرئيسي لإنتاج هذه المنافع -كما سبق الإشارة- الأمر الذى جعلها تحمل الصناعة المصرية في أغلب القطاعات تكاليف إضافية تفوق نظيرتها بالدول المنافسة؛ حيث تتحمل العديد من الصناعات المصرية تكلفة إنشاء محطات توليد الطاقة، فضلاً عن تكلفة نقلها، و/أو خفض الكهرباء من الجهد الفائض إلى الجهد المتوسط، بالإضافة إلى سعر الكيلو وات ساعة ؛ الأمر الذى يترتب عليه تحميل الصناعة بأعباء شديدة تحد بدورها من قدرة الصناعة على المنافسة عالمياً وإقليمياً بل وفي السوق المحلي أمام الواردات، وهوما يتضح في صناعة الحديد -على النحو الذى سيتم مناقشته في الجزء الثالث من هذه الورقة- وصناعة الاسمنت و صناعة الألومنيوم وغيرها.

ولا يكاد يختلف الأمر فيما يتعلق بالغاز الطبيعي؛ في ظل سيطرة الدولة على الإنتاج وتحديد الأسعار المحلية بصورة جاءت لتفوق متوسط الأسعار العالمية في الدول النظيرة في العديد من الصناعات، بل ولتفوق متوسط أسعار التصدير التي قامت بها الحكومة المصرية - خاصة مع ما شهده السوق العالمي للطاقة من تراجع للأسعار خلال الفترة 2019-2020، وهو ما سيتم التعرض له في الجزء التالي - وتحميل الصناعة بسداد التكلفة على الكمية المتعاقد عليها دون مراعاة الكمية المستخدمة بالفعل، بما يحمل الصناعة تكاليف مبالغ فيها، ينعكس سلباً على قدرتها الإنتاجية والتنافسية. ولا شك أن الافتقار للمنافسة في انتاج هذه المنافع وسيطرة الدولة عليها مسئول بدرجة كبيرة عن حرمان العديد من الصناعات من قدرتها التنافسية. مما سبق يتضح أن تعاضد دور الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي القائم -أحياناً- على اختلاف ما يخضع له من قواعد ومنحه بعض من الأفضليات في المعاملة عن نظيرة من القطاع الخاص، يمكن له أن يترك بأثار سلبية واضحة على المنافسة و مزاحمة القطاع الخاص؛ حيث الافتقار إلى المعلومات وشفافية التعامل من جهة أولى، وإذا ما أقرن ذلك بإجراءات وقوانين حكومية تضع قيوداً على حرية النفاذ إلى ذات النشاط الاقتصادي الذى تقوم به الدولة من جهة ثانية، فضلاً عن قدرة هذه الشركات العامة علي

النفاز إلى المعلومات والقرارات بشكل أسرع من نظيرتها بالقطاع الخاص، الأمر الذي يحد من القدرة التنافسية للأخيرة من جهة ثالثة. وهذا لا يتعارض مع صحة القول بقدرة الدولة من خلال ممارستها للنشاط الاقتصادي -في أحيانا أخرى- خاصة في ظل تراجع النشاط الاقتصادي على تنشيط السوق ومن ثم تشجيع القطاع الخاص.

وعليه فإن توافر سياسة المنافسة الحياضية؛ من خلال التصدي للفجوات السابق الإشارة إليها، والتي تضمن تطبيق ذات القواعد على ممارسة ذات النشاط بغض النظر عن الملكية هي أحد المبادئ الرئيسة للحد من تشوهات الأسواق والحد من مخاطر الممارسات الاحتكارية الضارة. ولا يجب أن يفهم من ذلك أن الدولة يجب أن تتنحى جانباً عن ممارسة النشاط الاقتصادي وإنما يجب أن يكون في إطار استراتيجية واضحة للصناعة تقوم على ضمان المنافسة العادلة وتشجيع القطاع الخاص، وتجنب عشوائية التطبيق.

ومن ثم قد يكون هذا التدخل من جانب الدولة محموداً لبعض الوقت لدعم المنافسة في جانب العرض بأسواق بعينها، إلا أن الافتقار إلى الشفافية بشأن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وتحول التدخل المؤقت لوضع مستمر، والإصرار على استبعاد تدخلات الحكومة ومؤسسات الدولة المختلفة عند ممارسة النشاط الاقتصادي من الخضوع لقانون حماية المنافسة (كما سيتم مناقشته في النقطة اللاحقة) وبما يتعارض مع ما جاء بنص القانون؛ كل هذه الأمور تزيد من خطورة وحدة الأضرار الناتجة على المنافسة مع توسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي بصفة عامة، وبالصناعة المصرية بصفة خاصة.

النقطة الثانية: سياسة المنافسة: قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية: الإطار التنظيمي، الأهداف ونطاق التطبيق، وتعديلات القانون ونقاط الضعف التي تحول دون قيامه بدورة في تحقيق المنافسة الكفاء.

يستعرض هذا القسم الإطار التنظيمي القانوني لحماية المنافسة في مصر، والهدف من قانون "حماية المنافسة"، فضلا عن المهام الأساسية لجهاز حماية المنافسة ونطاق تطبيقه التي خولها له القانون ومدى فاعليتها، وما قدمه القانون وتعديلاته المختلفة من أدوات وآليات للجهاز تسمح له بتنفيذ دورة بكفاءة في الواقع، وهل جاءت هذه المهام والأدوات لتؤهل الجهاز للقيام بدورة في تعزيز المنافسة أم لا. أخيراً أهم التحديات والمصاعب التي مازال يواجهها جهاز حماية المنافسة عند تطبيق القانون، الأمر الذي يحد من دورة وفاعليته في تعزيز المنافسة بالسوق المصري.

الإطار التنظيمي القانوني لحماية المنافسة في مصر

على الرغم من عدم توقيع جمهورية مصر العربية لاتفاقية مستقلة على المستوى الدولي متعدد الأطراف بغرض حماية المنافسة، إلا أن جوهر كافة اتفاقيات منظمة التجارة العالمية التي أبرمتها مصر تساعد على تعزيز المنافسة داخل السوق المصري، وذلك من خلال ما تتضمنه من إزالة أو تخفيف العوائق والعقبات للنفوذ إلى السوق المصري.

إلا أنه على المستوى الإقليمي أو الثنائي جاءت اتفاقية المشاركة المصرية الأوروبية التي دخلت حيز التنفيذ بشقها التجاري في يناير عام 2004، لتتضمن التزامات واضحة لدعم سياسة المنافسة و إصدار قانون لحماية المنافسة؛ بما يتسق مع نظيرة بالاتحاد الأوروبي؛ و ذلك على نحو ما جاء بالمواد 34-36 من الفصل الثاني من الباب الرابع من هذه الاتفاقية بعنوان "المنافسة وموضوعات اقتصادية أخرى" و قد حددت هذه المواد الأفعال المحظورة التي من شأنها أن تؤثر على التجارة بين مصر و دول الاتحاد الأوروبي، والتي تضمنت الاتفاقات والمعونات الحكومية التي يمكن لها أن تقيد أو تحد أو تشوه المنافسة عن طريق تفضيل مشروعات معينة أو إنتاج سلع معينة ، فضلا عن إساءة استخدام الوضع المسيطر في كل من السوق المصري أو سوق الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي. وهو الأمر الذي اعيد النص عليه وتأكيد في إطار " سياسة الجوار الأوروبي: خطة العمل" عام 2007، تحت بند " سياسة المنافسة ومعونة الدولة State Aid "، والذي أكد أهمية تعزيز سياسة المنافسة، وتدعيم فاعلية جهاز حماية المنافسة واستقلاليته في مصر.

وعلى المستوى الإقليمي أيضا جاءت اتفاقية الكوميسا التي انضمت إليها مصر عام 1999، في مادتها رقم 55، لتتص على حظر أية اتفاقات أو تعاقدات يكون هدفها أو من أثارها منع المنافسة في السوق المشتركة بين دول شرق وجنوب أفريقيا أو تقييدها أو الإضرار بها. كما خولت ذات المادة مجلس وزراء الكوميسا، الذي أنشأ بموجب المادة 7 من ذات الاتفاقية، إصدار قرارات -لها قوة القانون- لتنظيم المنافسة بين الدول الأعضاء. هذا وقد حددت الممارسات الاحتكارية التي ينبغي مكافحتها من قبل مفوضية دول الكوميسا، والتي تكاد تتماثل مع ما نص عليه بالقانون المصري لحماية المنافسة، وتضمنت هذه الممارسات كلاً من الاتفاقات الأفقية بين المتنافسين في ذات النشاط، والاتفاقات الرأسية بين المنتج والمعلماء او الموردين، فضلاً عن إساءة استخدام الوضع المسيطر، على نحو ما سيتم مناقشته تفصيلاً في هذا الجزء من الورقة.

وأخيراً على المستوى المحلي، جاء الإطار القانوني لتنظيم المنافسة بإصدار "قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية" رقم 3 لسنة 2005، ليعكس هذه الالتزامات السابق الإشارة إليها على المستوى

الإقليمي، على أن يكون رئيس مجلس الوزراء هو الوزير المختص بتطبيقه، إلا أنه يظل من حقه تفويض من يقوم بهذا الدور، وهو الأمر الذي تحقق بالفعل حيث أصبح وزير الصناعة والتجارة هو المعنى بتطبيق هذا القانون طوال فترة تنفيذ القانون 2005-2020.¹⁰

وجاء القانون المصري لينص على أهداف محددة تحدد إطاراً لعمل القانون والتي تضمنت حماية المنافسة بالسوق المصري وليس النظر لحماية المتنافسين، فضلاً عن منع الممارسات الاحتكارية وليس منع الاحتكار بأي صورة من صورته (فردى - جماعى/قلة).¹¹ وهو الأمر الجدير بالتوضيح حيث تقوم فلسفة قانون حماية المنافسة المصري على حظر عدد من الممارسات الاحتكارية، دونما منع أو حظر الاحتكار، والتي تشمل من بينها أفعالاً حظر القانون على من يتمتع بوضع مسيطر - وفقاً لشروط القانون في تعريف "المسيطر" - في السوق القيام بها؛ لما لها من أضرار على المنافسة، والحد من حرية النفاذ إلى الأسواق، ومن ثم منع المنافسة المحتملة.

ولعل من نقاط الضعف الرئيسية التي جاءت بقانون حماية المنافسة المصري، بالرغم من تعديلاته الفعلية، هو إغفال الآثار الاقتصادية لصفقات الاندماج والاستحواذ التي يمكن أن يترتب عليها زيادة التركيز بالأسواق وتغيير هيكل السوق على نحو يصعب التعامل معه لاحقاً بعد اتمام مثل هذه الصفقات. وعليه جاء مشروع التعديل الأخير المقدم لمجلس الوزراء في ديسمبر 2020، ليتضمن منح جهاز حماية المنافسة هذه الآلية، أسوة بغيره في أغلب الدول المتقدمة بل والنامية. إلا أنه لم يتم بعد من قبل مجلس النواب وكافة أطراف المصلحة، ومن ثم لم يدخل بعد حيز التنفيذ.¹²

ومن النقاط الجديرة بالذكر عند مناقشة مدى فاعلية قانون حماية المنافسة في تعزيز المنافسة، هو معرفة نطاق تطبيق القانون، والذي جاء ليشمل كافة المنشآت التي تمارس نشاطاً اقتصادياً بالسوق المصري سواء أكانت مملوكة للدولة¹³ أم مملوكة للقطاع الخاص، و سواء أكان ما يقوم منها بإنتاج السلع

¹⁰ باستثناء عام 2013 الذي أحتفظ خلالها رئيس الوزراء بحقة في تطبيق القانون.

¹¹ فالاحتكار قد ينتج عن أسباب ليس لها علاقة بممارسات غير سليمة؛ فقد ينتج عن قرارات أو قواعد قانونية، كالنص على أن شركة بعينها هي المرخص لها بالقيام بنشاط محدد، وهو ما يعرف بالاحتكار القانوني، كالنص للشركة المصرية للاتصالات دون غيرها بالقيام بإنشاء واستغلال شبكات التواصل الدولية بين مصر وغيرها من الدول. أو يكون احتكاراً طبيعياً تفرضه طبيعة النشاط؛ حيث تستلزم بعض الأنشطة أن يتمتع شخص بحصة كبيرة في السوق حتى يصبح الاستثمار مجد له، في ظل ارتفاع التكاليف الاستثمارية في هذه الأنشطة كالكهرباء والمياه. وقد يكون الاحتكار بمفهومه الاقتصادي، أي الاستحواذ على الحصة الكاملة من السوق، نتيجة لكفاءة الشركة اقتصادياً أو لتفوقها على منافسيها أو لأسبقية الشركة في الاستثمار في هذا المجال، وهو ما لا يجب أن تعاقب عليه الشركات.

¹² وهناك العديد من الملاحظات على هذا المشروع المقترح، والأمر الذي يؤكد ضرورة مناقشة مع كافة أطراف المصلحة بالرغم من أهمية هذا التعديل، ليس هنا المجال لمناقشة هذه الملاحظات.

¹³ إلا أن القانون تضمن استثناء من التطبيق ليشمل المرافق العامة، والتي يصدر بإنشائها قرار من رئيس الجمهورية، وتدار بواسطة الدولة مباشرة، ومن ثم فقطع الاتصالات رغم أنه من المرافق العامة إلا أنه لا يدار بواسطة الدولة مباشرة في ظل وجود عدد من الشركات الخاصة به، ومن ثم فهو يخضع لتطبيق قانون حماية المنافسة المصري. كما تضمن القانون بدوره بعض من الإعفاءات من التطبيق بعضه وجب على مجلس الإدارة إعفاءها

أم تقديم خدمات محلية أو مستوردة ، و ذلك بما يضمن تحقيق منافسة عادلة وقواعد واحدة للعمل بالسوق المصري (Level Playing Field).

وينص القانون المصري لحماية المنافسة في مواده أرقام 6-8 - على سبيل الحصر - على المخالفات المحظورة بالقانون بهدف دعم المنافسة بالسوق المصري. والتي شملت ثلاث ممارسات على النحو التالي: الأولى هي الاتفاقات الأفقية بين المتنافسين في ذات السوق، والتي من شأنها تحديد الأسعار، أو اقتسام الأسواق أو التواطؤ في المناقصات/الممارسات/المزايدات أو تقييد عمليات الإنتاج/التوزيع/التسويق. وتعد من قبيل جرائم الخطر Per se rule، و التي تهدف إلى تجريم الممارسة دون الحاجة إلى إثبات أثارها السلبية (الضارة) على المنافسة؛ حيث أثبتت الخبرة العملية لأجهزة المنافسة بمختلف الدول أن الآثار السلبية لهذه الأفعال تفوق أثارها الإيجابية. والثانية هي الاتفاقات الرأسية مع المورد أو العميل والتي من شأنها الحد من المنافسة بأي صورة من رفع الأسعار، أو خفض الجودة، أو خفض حجم المعروض أو خفض الحافز والرغبة في الابتكار، أو إقصاء منافس من السوق أو منع منافس محتمل من دخول السوق. وتعد هذه المخالفات من قبيل جرائم الضرر Rule of reason، أي يلزم على جهاز حماية المنافسة اثبات الضرر على المنافسة بالسوق لكي يتم اعتبارها مجرمة. وأخيراً تمثل المخالفة الثالثة إساءة استخدام الوضع المسيطر. وقد حدد القانون على سبيل الحصر تسعة أفعال هي بطبيعتها خليط من جرائم الخطر والضرر، يحظر على المنشأة المسيطرة وفقاً لتعريف القانون الخاص بحماية المنافسة القيام بها.

ونظراً لما يتركه تطبيق القانون و توجيهه المخالفات للشركات من آثار على بيئة الأعمال والقدرة على ممارسة النشاط الاقتصادي، جاء القانون لينص على حق رئيس مجلس إدارة الجهاز فقط دون غيره - بعد موافقة أغلبية أعضاء مجلس الإدارة في تحريك الدعوى الجنائية ضد المخالفين والتصالح معهم.¹⁴ وقد شهد قانون حماية المنافسة عدداً من التعديلات وذلك اتساقاً مع طبيعة قانون حماية المنافسة كقانون اقتصادي، يهدف لتحقيق الكفاءة والنمو الاقتصادي، وفي ضوء التغيرات التي يشهدها الاقتصاد

وهو ما يعرف بالإعفاء الوجوبي على نحو ما جاء بالمادة رقم 10 من القانون، الخاصة باتفاقيات تجريها الحكومة لتحديد أسعار منتجات استراتيجية، أو إعفاءات جوازيه في ضوء تقدير مجلس إدارة الجهاز كالاتفاقات بين متنافسين التي تهدف إلى تحقيق كفاءة اقتصادية يستفيد منها المستهلك.¹⁴ وقد نص القانون على صورتين للتصالح. الأولى وهو الذي قد يتم قبل طلب تحريك الدعوى الجنائية، مقابل مبالغ لا يتجاوز الحد الأدنى للغرامة المقررة بالقانون. والثانية بعد طلب تحريك الدعوى وقبل صدور حكم بات: مبلغ لا يقل عن ثلاثة أمثال الحد الأدنى للغرامة المقررة ولا يتجاوز نصف حدّها الأقصى. ويترتب على التصالح انقضاء الدعوى الجنائية ضد المخالفين

المصري من جهة، وقى ضوء التطبيق الفعلي للقانون الذي أظهر بعض من النقائص أو التحديات بالقانون، التي حالت دون أن يحقق أهدافه بالكفاءة والفاعلية المطلوبة، من جهة أخرى. وقد تم تعديل بعض أحكامه في عام 2008 ثم تم تعديله مرة أخرى في عام 2014 ثم 2018، فضلاً عن مشروع التعديل المقترح الذي تم الموافقة عليه من مجلس الوزراء في ديسمبر عام 2020، والذي جاء في إطار اتفاق مصر مع صندوق النقد الدولي، والذي تم إحالته لمجلس النواب لمناقشته.

واستندت التعديلات الأولى عام 2008 على تغليظ بعض العقوبات بالإضافة إلى فرض غرامات جديدة تحقيقاً لمبدأ الردع، ولتعزيز قدرة الجهاز على أداء الدور المنوط به. وأخيراً تم استحداث مادة تنص على أنه في حالة ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة 6 و7 يجوز للمحكمة أن تقرر الإغفاء الجزئي من العقوبة، في حالة تعاون أحد المخالفين بتقديم كافة الأدلة للكشف عن المخالفة.

ولتأتي تعديلات القانون عام 2014 لتشمل نحو 60% من مواد القانون بهدف منح قدر أعلى من الاستقلالية لمجلس إدارة الجهاز في عمله، وضمان المصداقية والعدالة في التطبيق، وبما يؤكد فاعلية وكفاءة نفاذ القانون. لتشمل من أهم هذه التعديلات: اسناد طلب رفع الدعوى الجنائية وإصدار قرار التصالح في القضايا لمجلس إدارة الجهاز بدلاً من الوزير المعنى، وزيادة عدد الأعضاء الفنيين في تشكيل مجلس الإدارة وتقليص عدد ممثلي الحكومة بهدف ضمان قدر أعلى من استقلالية قرارات الجهاز وكفاءتها، فضلاً عن الأخذ بالغرامة النسبية والتميز في الغرامات على حسب طبيعة المخالفة ومدى إضرارها بالمنافسة؛ من أجل مزيد من تحقيق العدالة في تطبيق القانون ، والاعفاء الوجوبي -من جانب مجلس إدارة الجهاز- من كامل العقوبة في قضايا الكارتل- الاتفاقات الأفقية- في حالة المساعدة في الكشف عن الاتفاق (leniency) بما يساهم في زيادة كفاءة وفاعلية الجهاز في تعزيز المنافسة والكشف عن المخالفات المحظورة الضارة بالمنافسة. وأخيراً، إلزام الجهات المعنية بأخذ رأي الجهاز في مشروعات القوانين واللوائح ذات الأثر على المنافسة في السوق؛ الأمر الذي جاء ليؤكد الدور التوعوي الذي يجب ان يقوم به الجهاز في توفير سياسة منافسة عادلة، شأن أغلب أجهزة المنافسة بالعالم، وإن كان يحد من هذا الدور الطبيعة الاستشارية وغير الملزمة لرأى الجهاز في هذه القوانين واللوائح.

وجاءت تعديلات عام 2019 لتنصب على تفعيل المادة رقم 10 التي تشير إلى استثناء اتفاقيات الحكومة لتحديد أسعار السلع الاستراتيجية من المخالفات المحظورة، وتغليظ العقوبة عند مخالفة هذه الاتفاقيات التي تقوم بها الحكومة. و جاء مؤخراً مشروع التعديل المقترح والذي تم الموافقة عليه من جانب

مجلس الوزراء، ليعكس تغييراً جوهرياً في فلسفة القانون وآلية عمله؛ حيث ينص على منح الجهاز الحق في الموافقة أو رفض صفقات الاندماج والاستحواذ في المجالات المختلفة؛ وفقاً للقواعد والشروط التي قدمها التعديل المقترح، لتنتقل مسؤولية الجهاز من مجرد جمع البيانات التي تتم من خلال الإخطار بما يتم من صفقات الاندماج والاستحواذ في الأنشطة المختلفة، إلى ضرورة الحصول على موافقة جهاز حماية المنافسة المسبقة لتنفيذ هذه الصفقات؛ لما يمكن أن يكون لها من تأثير على هيكل السوق ومستوى المنافسة به، الأمر الذي قد لا يمكن تداركه لاحقاً بعد تنفيذ الصفقة.¹⁵

وتأتى مسؤولية جهاز حماية المنافسة في تطبيق القانون وحماية المنافسة من خلال فحص الشكاوى المختلفة بل ويظل من حق الجهاز القيام من تلقاء ذاته بدراسة الأسواق المختلفة؛ للكشف عما بها من ممارسات محظورة على نحو ما جاء بالقانون، وللجهاز في سبيل تحقيق ذلك السلطة الكاملة في جمع البيانات والمعلومات من كافة الجهات المحلية، العامة والخاصة. كما يظل من حق الفنيين بالجهاز القيام بالضبطية القضائية؛ للاطلاع والحصول على كافة المعلومات التي تفيدهم عند القيام بالفحص، فضلاً عن مسؤولية الجهاز في إبداء الرأي في التشريعات أو السياسات أو القرارات التي من شأنها الإضرار بالمنافسة، الأمر الذي من شأنه تعميق وتعزيز مفهوم سياسة المنافسة.

وبالرغم مما قطعه الجهاز من عمل و نجاح في إثبات عدد من المخالفات في العديد من القطاعات، والتطوير المستمر للقانون على النحو السابق الإشارة إليه إلا أن مصر مازال ترتيبها متأخراً وفقاً لمؤشر كفاءة أسواق المنتجات بمؤشر التنافسية العالمي.

- مؤشر التنافسية العالمي، وأهمية المنافسة وكفاءة الأسواق ومكانة الاقتصاد المصري، وقد اثبتت العديد من الدراسات الارتباط الواضح بين سياسة المنافسة في السوق المحلي والقدرة التنافسية العالمية.

جدول رقم (1) ترتيب مصر وفقاً للمؤشرات الفرعية لأسواق المنتجات

السنة	2016/2015	2017/2016	2018/2017
مدي الهيمنة على السوق*	99/140	103/138	51/137

¹⁵ حيث ان القانون بنصه الحالي يلزم القائم بصفقات الاندماج والاستحواذ بإخطار الجهاز خلال شهر من إتمام الصفقة؛ في حال تجاوز قيمة أعماله 100 مليون جنية بآخر سنة في السوق المصري، دون الحصول على موافقة أو رأى الجهاز في هذه الصفقة؛ وهو الأمر الذي ظل معه جهاز حماية المنافسة غير قادر في السنوات الأخيرة على التدخل في أي من صفقات الاندماج والاستحواذ التي تمت في العديد من القطاعات وأهمها، القطاع الصحي، وقطاع المنتجات الغذائية، وظل تدخل الجهاز بإبداء الرأي غير ملزم قانوناً.

88/137	127/138	128/140	كثافة المنافسة المحلية **
115/137	78/138	92/140	فعالية سياسية منع الممارسات الاحتكارية ***

المصدر: تقرير التنافسية العالمية السنوي لمنتدى البحوث الاقتصادية، أعداد متفرقة.

ويشير الرقم الأول من اليسار إلى ترتيب مصر والرقم الثاني إلى إجمالي عدد الدول المحسوب لها المؤشر. *يشير هذا المؤشر إلى إذا ما كان النشاط الاقتصادي في السوق مركزاً في عدد محدود من العاملين في السوق أم هو موزع عليهم.

**يشير هذا المؤشر إلى مدي كثافة المنافسة في السوق

***يشير هذا المؤشر إلى كفاءة سياسات منع الممارسات الاحتكارية في تحقيق المنافسة العادلة في السوق.

يرجع التراجع في القدرة التنافسية للاقتصاد المصري ومن ثم كفاءة الأسواق إلى العديد من التحديات التي مازالت تحد من القدرة على تطبيق سياسة كفء للمنافسة، والتي يأتي في مقدمتها عدم وجود سياسة للمنافسة على مستوى الدولة او على مستوى قطاع الصناعة بصفة خاصة، على نحو يضمن تضمين قواعد وشروط المنافسة العادلة عند ممارسة النشاط الاقتصادي ومن ضمنها النشاط الصناعي، كما سبق مناقشته تفصيلاً في القسم الأول من هذا الجزء، فضلاً عن ضعف دور الجهاز المعنى في إطار صياغة سياسة للمنافسة؛ حيث يظل رأيه استشارياً -غير ملزم -فيما يتم إصداره من قرارات وإجراءات من شأنها التأثير على المنافسة، هذا إلى جانب العديد من نقاط الضعف بقانون المنافسة الحالي و من ثم التحديات التي مازالت تواجه الجهاز في دعم سياسة المنافسة، أو في القيام بدورة في تنفيذ القانون.

ومن بين أهم أوجه القصور الأخرى في تحقيق المنافسة في السوق المصري، كما سبق الإشارة، إغفال الرقابة المسبقة على صفقات الاندماج والاستحواذ إلى الوقت الحالي، التي يمكن أن تترك تأثيراتها السلبية على المنافسة بالسوق، فضلاً عن بعض القيود على استقلالية الجهاز؛ في ظل تشكيل مجلس إدارة الجهاز ليتضمن ممثلين لاتحاد الصناعات ولاتحاد الغرف التجارية، وهي الاتحادات التي تشمل من بين أعضائها بعض مخالفي مواد القانون، فضلاً عن ممثلي الوزارات والجهات الحكومية، الأمر الذي يمكن له أن يؤثر في قرار الجهاز. بالإضافة إلى الطبيعة الجنائية للقانون والتي تُرهن فرض الغرامات على المخالفين بقرارات المحكمة؛ الأمر الذي قد يستغرق فترة زمنية طويلة بين صدور قرار الجهاز بالمخالفة وصدور حكم

المحكمة الاقتصادية.¹⁶ وقد سجلت بعض قضايا المنافسة نحو خمس سنوات من بين تاريخ تقديم البلاغ وبين إصدار قرار المحكمة، الأمر الذي لا يحقق ردع للمخالف، ناهيك عن أضراره المتراكمة على المنافسة بالسوق. كما يوجد عدد آخر من التحديات التي تقف حجرة عثرة أمام الجهاز في تحقيق دورة في الحد من الممارسات الضارة بالمنافسة، من أهمها ضعف توافر سلاسل البيانات والمعلومات الدقيقة عن مختلف الأنشطة الاقتصادية بالسوق المصري، خاصة في ظل استحواذ القطاع غير الرسمي على نسبة كبيرة من الاقتصاد.

ولاشك أن غياب هذه المعلومات والبيانات بالشفافية المطلوبة من شأنه أن يؤدي إلى سوء لتخصيص الموارد الاقتصادية والمالية وإهدارها في الأنشطة المختلفة، ومن ثم تأثيرها على فاعلية وكفاءة المنافسة بالسوق، وتعتبر صناعتي الاسمنت وحديد التسليح في مصر نموذجان صارخان لهذا الأمر.¹⁷ كما أن عدم توافر البيانات يحول دون القدرة على تطبيق القانون في ظل صعوبة إثبات المخالفات على نحو ما نص به القانون ولائحته التنفيذية. ويضاف إلى ما تقدم نقص الوعي بالقانون وبأهمية المنافسة من قبل كافة الأطراف المعنية، من مجتمع أعمال ورجال النيابة والقضاة في المحاكم الاقتصادية، وهو ما يمثل تحدياً رئيسياً لفاعلية تطبيق القانون وتعزيز المنافسة بالسوق المصري؛ حيث الافتقار إلى أدوات التحليل الاقتصادي من جانب القائمين على تطبيقه لفحص المخالفات. ويتحمل جهاز حماية المنافسة مسؤولية أساسية في تحسين الوعي بالقانون وأدواته، من خلال ما نص عليه القانون من مهام موكله للجهاز تتضمن ضرورة قيامه بعقد ورش العمل والمؤتمرات وإصدار التقارير والدراسات التي يقوم بها؛ لنشر الوعي وزيادة الإدراك بالقانون وما به من مخالفات؛ وذلك لتجنب الوقوع بها وتحقيق المنافسة بالسوق من جهة، وبما يضمن الإدارة الرشيدة للجهاز وشفافية التعامل من جهة أخرى، وذلك في ظل وجود قدر من المفاهيم والمصطلحات الاقتصادية الواردة بالقانون والتي سكت كل من القانون واللائحة التنفيذية عن تفسيرها، ومن ثم اتاح القانون مساحة واسعة عند التطبيق للسلطة التقديرية للعاملين به في تفسير هذه المفاهيم.¹⁸

¹⁶ حيث يقوم رئيس الجهاز بطلب تحريك الدعوى الجنائية من نيابة الشئون المالية والتجارية، والتي تعاود التحقيق في القضية لتحليلها إذا أصدرت قرارها بصحة المخالفة إلى المحكمة الاقتصادية، والتي تعيد التحقيق في المخالفة، وقد تطلب تشكيل لجنة للخبراء لإعادة الدراسة؛ وذلك في ضوء عدم توافر الخبرة الكافية بعد لمثل هذه القضايا المتعلقة بالمنافسة.

¹⁷ فقد بلغ معدل الطاقات العاطلة بصناعة حديد التسليح 26.9% وصناعة الاسمنت نحو 55.3%، 49% على التوالي عام 2020، وهو ما يعني أن أكثر من نصف الطاقات الإنتاجية بهاتين الصناعتين معطلة (إحصاءات وزارة التموين والتجارة الداخلية).

¹⁸ فقد سجلت ممارسات جهاز حماية المنافسة عدداً من التساؤلات دون إجابة، أو تفسير لها، كتدخل الجهاز بفرض رقابة مسبقة على صفقة الاندماج بين شركة اوبر وكريم، وفرض بعض من القيود التنظيمية، وهو امر قد يكون محموداً، إلا أنه قد يخرج عن نطاق تطبيق القانون الحالي الذي لا

يتضح مما تقدم غياب سياسة واضحة للمنافسة في قطاع الصناعة المصرية، بل وقد جاءت الكثير من الممارسات الاقتصادية للدولة وللحكومات المتعاقبة في السنوات الأخيرة لتعكس قدرًا من عدم الوضوح والغموض فيما يتعلق بأولوية المنافسة، فضلًا عن التحديات العديدة التي مازالت تحد من فاعلية قانون حماية المنافسة وكفاءته في تحقيق أهدافه.

يتضمن حق الجهاز في الرقابة المسبقة على صفقات الاندماج والاستحواذ، بما يثير اللبس حول التفسير القانوني لمواد القانون. ناهيك عن إصدار جهاز حماية المنافسة لقرار بإثبات مخالفة شركة "أبل" في السوق المصري وقيامها بممارسات احتكارية متعددة وفرض عدد من التدابير الإدارية لتصحيح الوضع بإجماع من أعضاء مجلس الإدارة في نوفمبر 2018، ثم ليقوم الجهاز -بشكل مغلق تمامًا- دون أي تفسير بالإعلان عن سحب هذا القرار في يناير 2019، دونما توضيح الأسباب التي دفعت مجلس إدارة الجهاز بالإجماع مرة أخرى على سحب القرار المُدين للشركة.

الجزء الثالث: فاعلية سياسة المنافسة في سوق حديد التسليح في مصر خلال الفترة

2010- يناير 2020

يبدأ هذا الجزء بلمحة سريعة عن المكانة الاقتصادية لصناعة الحديد والصلب عالمياً وأهم سمات هذه الصناعة، فضلاً عن مكانة سوق حديد التسليح، محلياً؛ ولينتقل لمناقشة مدى فاعلية سياسة المنافسة وقانون حماية المنافسة في سوق حديد التسليح خلال العقد الأخير، وإلى أي مدى قاما بالتأثير على هيكل هذا السوق وتعزيز المنافسة به.

• نظرة عامة على صناعة الحديد والصلب، وحديد التسليح: أهمية الصناعة عالمياً ومحلياً، وسماتها الاقتصادية

وتبدو أهمية هذا الجزء في التعرف على المكانة الاقتصادية لهذه الصناعة على الساحتين العالمية والمحلية والتعرف على أهم السمات الاقتصادية لهذه الصناعة؛ الأمر الذي يسمح بفهم هذا السوق والأعراف التجارية السائدة به عند تقييم الممارسات الاحتكارية وأوضاع المنافسة. وعليه يتناول هذا الجزء نقطتين رئيسيتين هما على النحو التالي: أولاً: أهمية صناعة الحديد والصلب عامة وانتشارها على مستوى العالم، وأهميتها للاقتصاد المصري. ثانياً: ظاهرة الكيانات الكبيرة وانتشار "المنتج الرئيسي" في صناعة الحديد والصلب عالمياً.

أهمية صناعة الحديد والصلب عامة وللاقتصاد المصري خاصة: لا يمكن إغفال العلاقة الارتباطية الواضحة بين صناعة الصلب والنمو الاقتصادي. فالدول التي حققت قفزات اقتصادية كبيرة خلال الفترة الماضية هي بدورها من أهم الدول المنتجة للصلب بالعالم؛ الأمر الذي قد يعكس صعوبة وجود نمو اقتصادي قوي، دون أن يسبقه أو يتوازى معه نمو في صناعة "الحديد والصلب؛ ومن ثم أهمية انتهاز سياسات تحفز هذه الصناعة على النمو، وتحقيق لها التنافسية.

وقد قامت صناعة "الحديد والصلب" الحديثة في ظل ما تمتعت به مصر من ميزة نسبية ممثلة في وفرة بالغاز الطبيعي، بالدرجة الأولى صاحبها التطور التكنولوجي في صناعة الصلب عالمياً؛ ليسمح باستخدام الغاز الطبيعي كأحد المدخلات الرئيسية للإنتاج الحديدي المختزل (DRI) وتعميق الصناعة الوطنية؛ حيث عدم الاكتفاء بصهر الخرقة.

ولتسجل السنوات التالية، خاصة في العقد الأخير نمواً مطرداً في قطاع "الحديد والصلب" عامة، و"حديد التسليح" خاصة، بما يتناسب مع التطورات الاقتصادية وخطط التنمية والتوسع في مشروعات البنية

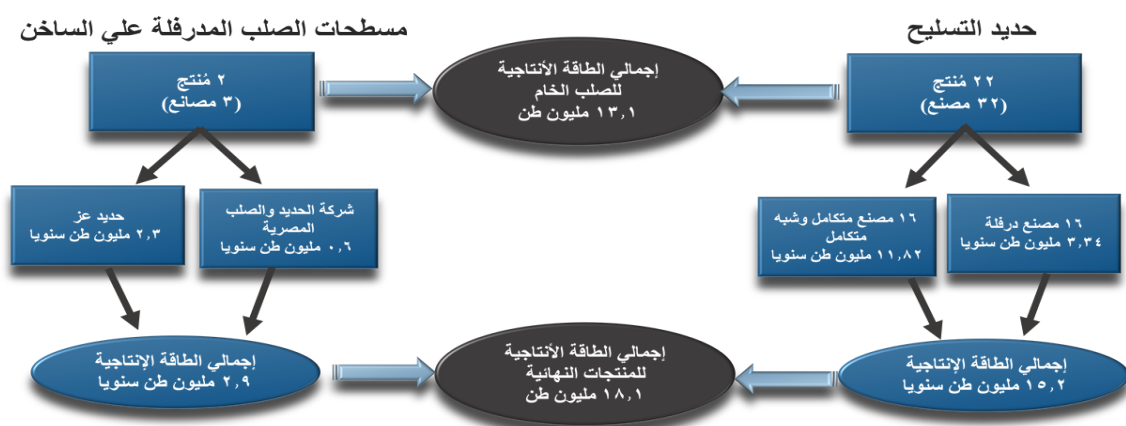
الأساسية. ومن الضروري في هذا السياق الإشارة إلى ما سجلته الصناعة منذ التسعينيات من تغيرات واضحة حيث ظهور ونمو مصانع الدرفلة لإنتاج حديد التسليح، والتي تقوم فقط على إعادة تشكيل منتجات الحديد شبه مصنعة- البليت- والتي تقوم على استيرادها من الخارج بالدرجة الأولى، لتساهم هذه المصانع بنصيب محدود من القيمة المضافة للمنتج النهائي.

وبناء عليه، يمكن تقسيم المصانع العاملة في مجال الحديد والصلب وفقاً لدرجة تكاملها، ومساهمتها في توليد قيمة مضافة محلية على النحو التالي: أولاً: المصانع المتكاملة التي تبدأ بخام الحديد، وتتضمن أربعة مراحل إنتاجية وتساهم بقيمة مضافة تبلغ 65% من قيمة المنتج النهائي، وثانياً: المصانع شبه المتكاملة والتي تشمل الثلاثة مراحل الأخيرة، ثالثاً: مصانع الدرفلة والتي تقتصر فقط على المرحلة الأخيرة المعنية بتشكيل البليت (المنتج شبه المصنع) إلى حديد التسليح أو أي منتجات أخرى كالصلب المسطح، ولا تتجاوز القيمة المضافة بها 15%.

ويشمل هيكل صناعة "الحديد والصلب محلياً إنتاج عدد من المنتجات المختلفة لكل منها مواصفاته الخاصة التي تؤهله لاستخدامات وصناعات محددة؛ من أهمها حديد التسليح، ومسطحات الصلب على الساخن بطاقة إنتاجية إجمالية بلغت نحو 18 مليون طن مايو عام 2020، على نحو ما يتضح في الشكل رقم(1).

وقد يكون من الضروري عند مناقشة المنافسة في مثل هذه السوق، الإشارة إلى أحد أهم السمات الأساسية التي يتسم بها هيكل هذا السوق العالمي وفقاً للخصائص الاقتصادية لهذه الصناعة، حيث يتسم بنمو ظاهرة الكيانات الكبيرة وانتشار "المنتج الرئيسي" عالمياً وإقليمياً، ومن ثم ارتفاع مؤشر التركيز بهذه الصناعة عالمياً.

شكل رقم (1) هيكل صناعة الحديد والصلب في مصر في مايو 2020



إن صناعة الحديد والصلب تصنف بأنها صناعة كثيفة الاستخدام لرأس المال والتكنولوجيا؛ مما يتطلب خلق كيانات إنتاجية كبيرة؛ تضمن لها كفاءة الإنتاج والقدرة التنافسية¹⁹. والمصروفات الاستثمارية الكبيرة لمثل هذه الكيانات الضخمة لا يستطيع تحملها غير شركات كبرى تقوم بالإنتاج بكميات كافية للوصول الي اقتصاديات الحجم (economies of scale) وبالتالي يوفر لها القدرة على المنافسة والبقاء في الأسواق. ولم تكن صناعة "الحديد والصلب في مصر بعيدة عن هذه السمة فقد أنشأت الحكومة "شركة الحديد والصلب المصرية" عام 1958 بالاستثمار في مجمع متكامل، بلغت تكلفته في ذلك الوقت 21 مليون جنيه أي ما يعادل أكثر من 20 مليار جنيه بأسعار 2020. وما يؤكد ذلك قيام الكثير من الشركات العاملة بصناعة الحديد إلى دعم قدراتها التنافسية من خلال التحالفات والاستحواذ (M&A)، هذا الاتجاه الذي بدأ في نهاية العقد الأخير من القرن الماضي واستمر في الالفية الجديدة وذلك بغرض زيادة التنافسية في سوق بدأ في المعاناة من فائض في الطاقات الإنتاجية.²⁰

وقد تمخض عن ذلك خلق كيانات كبيرة في صناعة الصلب العالمية، ومنها شركة ارسيلور ميتال أكبر شركة صلب في العالم - ومركزها لوكسمبورج - والتي خرجت إلى الوجود في عام 2006 بإجمالي طاقات إنتاجية 110 مليون طن، أي ما يعادل 10% من الإنتاج العالمي في ذلك الوقت. كما ساعد الاندماج والاستحواذ الذي حدث في الصين في نمو صناعة الصلب الصينية لتمثل الصين أكثر من نصف الإنتاج العالمي من الصلب بدءاً من عام 2009 وذلك بعد أن كانت تمثل 22% فقط عام 2000. وعليه تتسم هذه الصناعة بارتفاع مؤشر التركيز بها على مستوى العالم حيث تستحوذ 21 شركة على مستوى العالم، والتي تمثل 1.55% فقط من إجمالي عدد الشركات، على نحو 36% من الإنتاج العالمي للصلب، بطاقات إنتاجية بلغت نحو 670 مليون طن (Iron & Steel Works of the World, 2017). وهذه الكيانات الكبيرة هي التي أضحت تقود صناعة "الحديد والصلب عالمياً، فهي صناعة تتسم بالكثافة الرأسمالية والتكنولوجية، الأمر الذي قد يفرض أهمية الكيانات الكبيرة لهذه الصناعة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية، فضلاً

¹⁹ . حيث أن إنشاء مصنع متكامل - نمطي لإنتاج مليون طن من حديد التسليح سنوياً - وهو الحد الأدنى المطلوب لتحقيق التشغيل الاقتصادي الأمثل، لن تقل تكلفته الاستثمارية عن 785 مليون دولار (12.5 مليار جنيه).

²⁰ جدول رقم (1) بالملحق يوضح أهم صفقات "الاندماج والاستحواذ" في صناعة "الحديد والصلب عالمياً، بغرض دعم القدرة التنافسية عالمياً في أسواق التصدير، ومحلياً أمام الواردات.

عن التطور السريع لتكنولوجيات صناعة المعادن وحاجة شركات الصلب الملحة الي نقل المعرفة وتطويرها لضمان القدرة على المنافسة.

وفي هذا السياق بات وجود "المنتج الرئيسي" (National Champion) في كثير من الدول المنتجة سمة من سمات صناعة "الحديد والصلب عامة، ومن ثم صناعة حديد التسليح خاصة، هذا ولم يختلف الوضع في الدول العربية عن نظيرة على مستوى العالم، حيث استحوذ منتج وحيد على نصيب من الطاقة الإنتاجية بالدول المختلفة تراوح بين 30%-100% في كثير من الدول العربية ومن بينها مصر وغير العربية، على نحو ما يتضح من الجدول رقم (2).

ومع أهمية وجود الكيانات الكبيرة في صناعة "الحديد والصلب" عالمياً، وحديد التسليح خاصة، وانتشار ظاهرة الاندماج والاستحواذ في هذه الصناعة، لما لها من دور في خفض تكاليف التشغيل وزيادة القوة التفاوضية لهذه الكيانات، أصبح من الضروري الفهم الدقيق والتطبيق السليم لقوانين المنافسة وسياسة المنافسة التي تهدف الى تعزيز المنافسة بالسوق على النحو الذي من شأنه رفع كفاءة السوق وتعزيز الإنتاجية، وذلك دون حرمان هذه الصناعة وغيرها من الصناعات من كفاءة اقتصاديات الحجم، كأحد مقومات نجاحها الرئيسية. وهو ما يتطلب الفهم التام لدور سياسة المنافسة وقوانين المنافسة في ضمان البيئة الملائمة للاستثمار، وتشجيع النمو والإنتاج وتوليد فرص العمل من جانب، والمحافظة على كفاءة الإنتاج وقدرته التنافسية محلياً ودولياً من جهة أخرى.

ومن ثم تبني سياسة صناعية للدولة تقوم -فقط- على مساندة ودعم الصناعات الصغيرة والمتوسطة، والتوسع بها رغبة في دعم المنافسة بالسوق بل والتحفيز تجاه الكيانات الكبرى خارج نطاق الدولة، بدعوى انها دليل على الاحتكار والممارسات الضارة، أمر يظل يحتاج إلى مراجعة اقتصادية وإعادة نظر وفقاً لطبيعة القطاع/الصناعة ومفهوم الكفاءة الإنتاجية والاقتصادية به، وبما يضمن العدالة في التطبيق، دون التمييز بين قطاع وآخر، أو صناعة وأخرى، أو نظام ملكية دون غيره.

جدول رقم (2) النصيب النسبي للمنتج الرئيسي لحديد التسليح في عدد من الدول

الدولة	إجمالي الطاقة الانتاجية للدولة (بالمليون طن / سنوياً)	الطاقة الإنتاجية للمنتج الرئيسي (بالمليون طن / سنوياً)	النسبة من إجمالي الطاقات
المملكة العربية السعودية	13.5	4.0	30%
الإمارات العربية المتحدة	6.4	2.5	39%
قطر	2.2	1.8	82%
الكويت	1.7	1.4	65%
الأردن	1.5	0.2	40%
ليبيا	1.4	1.4	100%
المغرب	1.8	1.3	72%
الجزائر	6.2	3.7	60%
عمان	3.1	1.0	33%
مصر	15.4	4.7	30%
بريطانيا	1.7	1.7	100%
فرنسا	3.7	2.9	78%
إيطاليا	10.6	3.4	32%
اسبانيا	6.3	2.4	38%
جنوب أفريقيا	2.8	1.3	46%
الأرجنتين	4.8	3.0	63%
أوكرانيا	6.6	4.2	64%
الولايات المتحدة	11.4	3.6	32%

(*) المصدر: CRU، الاتحاد العربي للحديد والصلب

• فاعلية سياسة المنافسة في سوق حديد التسليح في مصر خلال الفترة 2010- يناير

2020

أخذاً في الاعتبار ما سبق الإشارة إليه من غياب معالم واضحة لسياسة منافسة بقطاع الصناعة المصري، إلا أن صناعة الحديد والصلب تعتبر من أوائل الصناعات التي شهدت تفعيل لقانون حماية المنافسة بها؛ حيث قام الجهاز بدراسة سوق حديد التسليح وفحص ممارسة أهم الشركات العاملة به للكشف عن الممارسات الاحتكارية به لأكثر من مرة منذ عام 2008. بل وقد قامت النيابة العامة بتغريم أهم الشركات المنتجة بعد أحداث يناير 2011- بعكس ما جاء بالفحص الفني للجهاز الذي انتهى إلى عدم

مخالفة الشركة، وأرجع ضعف المنافسة بهذا السوق إلى القيود الهيكلية التي قد ترجع لطبيعة الصناعة. إلا أن هذا الاهتمام بهذه الصناعة هو الذي دفع الدولة بجهاتها المختلفة للعمل على الحد من التركيز بهذه الصناعة من خلال إزالة أو تخفيف القيود على الاستثمار بها ومن ثم التصدي للقيود الهيكلية المختلفة؛ من خلال دفع وزارة التجارة والصناعة للسماح بمنح رخص جديدة لإنشاء مصانع حديد التسليح المتكاملة على النحو الذي يسمح لها بالإنتاج بكفاءة وتنافسية، وقد تم طرح أربعة رخص جديدة عام 2008، فضلاً عن توسع الدولة من خلال استثماراتها العامة في هذه الصناعة على نحو ما سيتم مناقشته في هذا القسم من الورقة. بالإضافة على ذلك تم تيسير المنافسة من جانب الواردات من خلال قيام وزارة التجارة والصناعة بإزالة التعريفات الجمركية على واردات حديد التسليح، وتبسيط مواصفات استيراد حديد التسليح، و ضغط الوقت والإجراءات الإدارية المطلوبة عند الاستيراد من 30 يوم إلى يوم واحد فقط؛ الأمر الذي ترتب عليه ارتفاع حصة واردات حديد التسليح من 1% إلى 23% خلال عم واحد فقط، في عام 2009، فضلاً عن انخفاض الأسعار (OECD 2021, The concept of potential competition–Note by Egypt).

ويتناول هذا القسم عرضاً وتحليلاً لتطور هيكل السوق ليشمل تطور الطاقة الإنتاجية المتاحة، وأهم المنتجين وحصصهم من الطاقة الإنتاجية ومؤشر التركيز بهذا السوق، خلال العقد الأخير وكيف كان لاهتمام الجهاز بهذه الصناعة دور في تعزيز المنافسة بها، ناهيك عن مناقشة تدخل الدولة من خلال استثماراتها العامة بهذه الصناعة والدور الذي قامت به في تحقيق المنافسة العادلة والتي لا يجب أن تحيد عنها، والتي لم تتم في حقيقة الأمر في إطار وجود سياسة أو استراتيجية صناعية معلنة في هذا المجال يمكن الرجوع إليها ، أو مناقشتها، و هو الأمر الذي قد يكون مسئولاً -و لو جزئياً- عن عدم تحقق النتائج الإيجابية المرتقبة من زيادة المنافسة بالصناعة، بما يتسق مع ما تم مناقشته في الجزء الأول من هذه الورقة. من واقع الرجوع الى البيانات التفصيلية المتاحة عن هذه الصناعة (بيانات وزارة التموين والتجارة الداخلية) والمنشور منها، خلال فترة الدراسة. وبالرجوع إلى الدراستين السابقتين، والمنشورة من جهاز حماية المنافسة عن فحص أوضاع المنافسة بسوق حديد التسليح عن الفترة التي امتدت من 2005-2010، يمكن استعراض أهم ملامح سوق "حديد التسليح" وأوضاع المنافسة به في العقد الأخير. من خلال عدة عناصر رئيسية هي على النحو التالي:

زيادة الطاقة الإنتاجية المتاحة بصناعة "حديد التسليح" بما يقرب من 67% خلال فترة الدراسة، والتي شملت مصانع جديدة أو توسعات لمصانع قائمة وعاملة في كافة مراحل الإنتاج.

بالرجوع إلى الجدول رقم (3) يتضح التطور الواضح والنمو الذي سجلته صناعة "حديد التسليح" خلال العقد الأخير، سواء من حيث الطاقة الإنتاجية التصميمية المتاحة، وعدد المصانع القائمة سواء المتكاملة أو شبه المتكاملة أو مصانع الدرفلة التي اقتصررت على مرحلة تشكيل البليت. لترتفع الطاقة الإنتاجية من 9.260 مليون طن عام 2010 إلى 14.660 مليون طن عام 2019 بنسبة زيادة 58% خلال هذه الفترة، ولترتفع إلى 15,430 مليون طن في مايو عام 2020، لتصل نسبة الزيادة إلى 67% بالمقارنة بعام 2010، الأمر الذي يؤكد غياب قيود واضحة على التوسع في هذا النشاط والاستثمار به.

وقد شملت هذه الطاقة الإنتاجية الجديدة توسع الطاقة الإنتاجية لمصانع قائمة بالفعل أو تشغيل مصانع جديدة، كما شملت توسعات في مصانع متكاملة أو شبه متكاملة أو درفلة. فعلى سبيل المثال شهدت السنوات الأخيرة إضافة 730 ألف طن الي الطاقات المتاحة عام 2018؛ من خلال تشغيل مصنع "حديد المصريين" بالعين السخنة بطاقة 530 ألف طن سنوياً، بالإضافة الي رفع الطاقات الإنتاجية لمصنع "حديد عز" بالعين السخنة بمقدار 200 ألف طن سنوياً. وهذا ما تم أيضاً عام 2019، حيث بإضافة 1.8 مليون طن الي الطاقات المتاحة لتصبح 14.6 مليون طن من خلال تشغيل كل من: الخطوط الجديدة لمصنع "السويس للصلب" والتي تبلغ طاقته 1.3 مليون طن لتصبح الطاقة الإنتاجية لشركة السويس للصلب 2.2 مليون طن سنوياً، ومصنع جديد لمجموعة ايستار (العشري) بطاقة إنتاجية 450 ألف طن سنوياً.

جدول رقم (3): تطور الطاقات الإنتاجية لصناعة حديد التسليح وفقاً لمرحلة التكامل

بالمليون طن

#	المنتج	2010	2013	2017	2018	2019	* 2020
مصانع متكاملة							
1	حديد عز	4000	4500	4500	4700	4700	4700
2	بشاي للصلب	1500	1500	1900	1900	1900	1900
3	السويس للصلب	480	880	880	880	2200	2200
4	الشركة المصرية للحديد والصلب	140	140	140	140	140	140
	إجمالي المصانع المتكاملة	6120	7020	7420	7620	8940	8940
مصانع شبه متكاملة							
5	حديد المصريين	470	470	1180	1710	1710	1710
6	مصانع دلتا للصلب	140	140	140	140	140	140
7	الدلتا للاستثمارات الصناعية والبحرية (قوته)	240	240	240	240	240	240
8	أركوس تيل	140	140	140	140	140	140
9	شركة المراكبي للصناعات المعدنية	300	300	300	300	300	650
	إجمالي المصانع شبه المتكاملة	1290	1290	2000	2530	2530	2880
	مجموع مصانع الدرفلة	1850	1850	2740	2740	3190	3610
	إجمالي الطاقات الإنتاجية	9260	10160	12160	12890	14660	15430

* حتى مايو 2020.

المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية

وليستمر هذا الاتجاه في مع بداية عام 2020، بالرغم من ارتفاع معدل الطاقة المعطلة بصناعة حديد التسليح- على نحو ما سيتضح لاحقاً؛ حيث تم إضافة 770 ألف طن جديدة ليصبح إجمالي الطاقات الإنتاجية المتاحة 15.4 مليون طن في مايو 2020 من خلال: رفع الطاقات الإنتاجية لمصنع "العلا للصلب" ببرج العرب، وتشغيل التوسعات الجديدة لمصنع "بيانكو للحديد والصلب"، وإضافة خط درفلة جديد لمصنع "المراكبي للصلب" في 6 أكتوبر.

(1) ارتفاع عدد الشركات العاملة بنحو 30%، وفقاً لمراحل الصناعة المختلفة؛ حيث زاد عدد المصانع

القائمة لتبلغ 32 مصنعاً مقابل 24 مصنعاً فقط عام 2010، و 20 مصنع عام 2006

(تقريرى جهاز حماية المنافسة، 2008، 2012). وتشمل هذه الأرقام 16 مصنعاً متكامل وشبه

متكامل بطاقة إنتاجية 11.820 مليون طن، حيث أدركت الحكومة المصرية أهمية وجود مصانع

متكاملة، لتصدر أربعة تراخيص لها، (مجموعة عز، وبشاي، والسويس للصلب، و شركة الحديد

والصلب المصرية).

(2) استمرار تزايد عدد مصانع الدرفلة وطاقاتها الإنتاجية لتمثل 23.5% من الطاقة الإنتاجية عام

2020 مقابل 18% فقط عام 2013. فمع بداية الالفية الجديدة أغرى حجم الاستثمار الضئيل

في مصانع الدرفلة العديد من التجار والمستوردين لاستيراد عدد من المصانع القديمة وإعادة تركيبها

في مصر. وبالتالي تضاعفت الطاقات الانتاجية لمصانع الدرفلة وتزايد عددها و قد استمر هذا الاتجاه خلال فترة الدراسة. وقد بلغ عدد مصانع الدرفلة 16 مصنعاً، بطاقة إنتاجية 3.190 مليون طن عام 2019، بنسبة تقترب من 22% من إجمالي الطاقة الإنتاجية التصميمية، مع ارتفاع الطاقة الإنتاجية إلى 3.610 مليون طن في مايو عام 2020، بنصيب بلغ 23.5% من الطاقة التصميمية.²¹

وجاءت هذه الزيادة في عدد مصانع الدرفلة وقدرتها الإنتاجية بالرغم مما قامت به وزارة التجارة والصناعة من فرض رسوم وقائية نهائية على واردات البليت منذ أكتوبر عام 2019.²² وهو المدخل الرئيسي للإنتاج بمصانع الدرفلة، والذي يعتمد على استيراده بنسبة كبيرة من الخارج، ويمثل نحو 80%-85% من تكلفة الإنتاج بهذه المصانع. حيث قد أثار قيام الحكومة بفرض هذه الرسوم الحمائية المخاوف من تأثير ذلك على المنافسة بالسوق محل البحث، وهو ما يؤكد أهمية دراسة وتحليل آثار مختلف أدوات المعالجات التجارية، على نحو ما وردت في إطار اتفاقيات التجارة العالمية والإقليمية، على المنافسة في السوق. إلا أن ما توضحه الأرقام من توسع في عدد شركات الدرفلة وتزايد طاقاتها الإنتاجية جاء ليؤكد عدم التعارض بين هذه الرسوم ودعم المنافسة والتوسع بالسوق.

(3) انخفاض مؤشر التركيز الاقتصادي بسوق حديد التسليح عبر الزمن وفقاً لمؤشر CR4 بالرغم من استمرار ارتفاعه.²³ فبينما كانت حصة أكبر أربعة منتجين لحديد التسليح 95% عام

²¹ ولا تشمل هذه الأرقام مصانع الدرفلة التابعة للمصانع المتكاملة وشبة المتكاملة (حديد عز وحديد المصريين).

²² وزارة التجارة والصناعة، قطاع المعالجات التجارية، إعلان رقم 10 لسنة.. وقرار رقم 907 أكتوبر لسنة 2019، بفرض الرسوم الوقائية النهائية على حديد التسليح ومنتجات شبه مصنعة (البليت). على البنود 7207-7213-7214.

²³ تستخدم مقاييس التركيز لدراسة توزيع السوق بين العاملين به، ويستخدم مؤشر CR4 لقياس تركيز أكبر أربع شركات عاملة في السوق. وهو عبارة عن مجموع الحصص السوقية لأكثر 4 شركات عاملة في السوق، ذلك على النحو التالي:

$$CR4 = \sum_{i=1}^4 S_i$$

حيث تعبر S_i عن الحصة السوقية لأكثر أربع شركات عاملة في السوق. وتتراوح قيمة المؤشر ما بين 0% - 100%، فكلما اقتربت قيمة المؤشر من 100% دل ذلك على أن هيكل السوق يقترب من احتكار القلة، أو وجود منتج مسيطر بينما إذا كانت قيمة المؤشر تقل عن 40% دل ذلك على أن الصناعة تنافسية. وقد تم حساب هذا المؤشر وفقاً للطاقة الإنتاجية التصميمية، في ظل عدم توافر بيانات يعتد بها عن المبيعات الفعلية للشركات الأخرى، ومن ثم قد يختلف هذا المؤشر باستخدام البيانات الفعلية، إلا أنه يظل أدنى من نظرية في السنوات السابقة.

Maurizio Naldi, Marta Flamini. The CR4 index and the interval estimation of the Herfindahl- Hirschman Index: an empirical comparison. 2014. hal-01008144

2007(مبيعات فعلية) 24 باتت 72% فقط عام 2019 ؛ بما يعكس تراجعاً واضحاً في مؤشر

التركز و من ثم زيادة المنافسة بسوق حديد التسليح.

وقد يظل مؤشر التركيز مرتفعاً في السوق إلا أنه يظل دليلاً على تحسن أوضاع المنافسة بسوق حديد التسليح في ضوء أمرين: أولهما: طبيعة صناعة "حديد التسليح" التي تتسم بارتفاع التكاليف الاستثمارية والتكنولوجية، والميل إلى الكيانات الكبيرة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية؛ ومن ثم انخفاض مرونة العرض الكلي لهذه الصناعة، وبناءً عليه لا يمكن إغفال أن هذا التراجع في مؤشر التركيز خلال عقد من الزمان يعكس قدراً واضحاً من التحسن في مؤشر المنافسة من 95% عام 2007 إلى 72% عام 2019. وثانيهما: ما شهدته هذه الفترة من التقارب في الأنصبة السوقية لكبار منتجي حديد التسليح بالمقارنة مع هذه الأنصبة عام 2007؛ حيث ارتفاع حصص المنتجين الثلاثة الكبرى -بخلاف مجموعة عز- (بشاي، السويس، وحديد المصريين)، مقابل تراجع في حصة "مجموعة عز" والتي سجلت مزيداً من التراجع وفقاً لبيانات مايو 2020 (تبلغ 30%) حسب بيانات الطاقة الإنتاجية التصميمية من وزارة التموين والتجارة الداخلية). وهذا التقارب في الأنصبة السوقية للمجموعات الأربع الكبرى في الإنتاج يؤكد احتدام المنافسة بالسوق، ولتزايد هذه المنافسة في ظل الاستحواذ الأخير الذي تم من جانب المالك الرئيسي لشركة "السويس للصلب" على النصيب الأكبر من شركة "حديد المصريين" عام 2019، الأمر الذي يترتب عليه اعتبار هاتين الشركتين مجموعة واحدة وفقاً لمفهوم الأطراف المرتبطة بقانون حماية المنافسة، و من ثم يؤكد هذا الهيكل لسوق حديد التسليح عدم توافر السيطرة لأي من هذه المجموعات الثلاث حالياً، وفقاً لتعريف المادة رقم 4 من قانون حماية المنافسة رقم 3 لسنة 2005؛ حيث عدم قدرة أي من هذه المجموعات بصورة منفردة تحديد الأسعار أو الكميات المعروضة في سوق حديد التسليح، دون أخذ في الاعتبار السلوك التجاري للمجموعات المنافسة الأخرى.

وبناءً عليه، يمكن الانتهاء إلى تغير هيكل سوق حديد التسليح لیتجه من تركيز الإنتاج لدى شركة مهيمنة إلى تركيز الإنتاج لدى القلة أو عدد من المنتجين الرئيسيين، أي سوق احتكار قلة خاصة إذا ما أخذ

²⁴ وهي ذات نسبة التركيز وفقاً لمقياس CR4 عام 2002، وقد بلغت هذه النسبة نحو 91% عام 2008، وهي نسبة تقارب نظائرها خلال الفترة 2003-2006 (تقرير جهاز حماية المنافسة عام 2012)

في الاعتبار الاستحواذ الذي تم بين شركة السويس للصلب وحديد المصريين منذ عام 2019.²⁵ وهو ما يستلزم اعتبار هذين الكيانين ذات الأسماء التجارية المختلفة شخصاً واحداً وفقاً للتعريف الوارد بالقانون، ومن ثم أثر ذلك على الحصص والقوة السوقية لتلك الكيانات. فلم يعد الأمر متعلق بسيطرة شركة وحيدة على السوق؛ والتي لم يعد بإمكانها منفردة تحديد حجم المعروض أو الأسعار بسوق حديد التسليح، دون أن يكون منافسيها قادرين على منع ذلك، على نحو ما جاء بالمادة رقم 4 من قانون حماية المنافسة، في تعريف السيطرة.

ويمكن تفسير هذا التحسن في مؤشرات التركيز والمنافسة بسوق حديد التسليح بعدة عوامل رئيسية هي على النحو التالي: أولاً: ما أولاه جهاز حماية المنافسة من اهتمام بهذا السوق، من خلال ما قام به من عدة فحوص ودراسات، الأمر الذي قدم رسائل لكافة الشركات العاملة بهذا القطاع بأهمية التوافق مع القانون ودعم المنافسة. ثانياً: ما قامت به الدولة من إزالة القيود أمام التوسع بهذا السوق وإتاحة التراخيص للمشروعات والتوسعات الجديدة؛ ليشهد عدد المصانع والطاقة الإنتاجية زيادات واضحة. ثالثاً: توسع الدولة في استثماراتها العامة بهذه الصناعة واستحواذها على حصص بعض الشركات العاملة من خلال جهاتها المختلفة. رابعاً: كما لا يجب إغفال ما قامت به الدولة ممثلة في وزارة التجارة والصناعة من تيسير استيراد حديد التسليح، من خلال إزالة التعريفية الجمركية (صفر % على واردات حديد التسليح) وتبسيط الإجراءات والقيود غير التعريفية-كما سبق الإشارة. إلا أنه يظل من الضروري في هذا السياق تأكيد أهمية دعم سياسة المنافسة بالسوق في إطار استراتيجية واضحة لتشجيع الصناعة الوطنية؛ ومن ثم يجب على الحكومة ممثلة في وزارة التجارة متابعة مدى تأثير هذا التدفق في الواردات على تنافسية الصناعة الوطنية، ومدى قدرة الدولة على الالتزام بتعهداتها وخططها في توطين الصناعة وتعميقها.

وبالرغم مما سجله سوق "حديد التسليح من تحسن في مؤشرات التركيز-كما سبق التوضيح- إلا أنه لم تتحقق النتائج الإيجابية من زيادة المنافسة بالسوق؛ حيث أن هذا التوسع في سوق حديد التسليح لم يتم في إطار استراتيجية صناعية واضحة معلنة تظهر سياسة المنافسة بها كأحد دعائمها الأساسية-كما سبق الإشارة- فضلاً عن عدم الاستناد إلى كل من البيانات الدقيقة والمعلومات الكاملة عن السوق، والتحليل

²⁵ ومن الضروري في هذا السياق توضيح الملكية العامة لهاتين الشركتين: شركة "حديد المصريين" وهي شركة مساهمة يستحوذ أحمد بو هشيمة على النسبة الأصغر من أسهمها والباقي يمتلكه جهاز مشروعات الخدمة الوطنية. وشركة "السويس للصلب" وهي شركة مساهمة مصرية تقوم بكافة مراحل إنتاج حديد التسليح، يستحوذ أيضاً جهاز مشروعات الخدمة الوطنية على 82% من أسهمها (الصفحة الإلكترونية الرسمية للجهاز).

الشامل لآليات العرض والطلب محلياً وعالمياً، الأمر الذي ترتب عليه تحميل هذه الصناعة بالعديد من التحديات، حالت دون تحقق النتائج الإيجابية المرتقبة من تشجيع المنافسة على ارتفاع معدلات النمو والإنتاجية بالصناعة، فضلاً عن تحسن ربحية الشركات العاملة.

وقد يكون من المفيد الإشارة إلى أهم تحديات صناعة حديد التسليح والتي تمثلت في تواضع الزيادة في قيمة الاستهلاك الكلي من حديد التسليح. ويعكس الجدول رقم (4) زيادة ضعيفة للغاية في الاستهلاك الكلي بنحو 469 ألف طن، بما لا يتعدى 7% تقريباً على مدى العقد الأخير. فبالرغم مما تشهده البلاد من توسعات في بعض المشروعات القومية إلا أنها لم تكن هي الكافية لدفع الاستهلاك وتحفيزه خلال فترة الدراسة، بل ولتختلف بيانات الاستهلاك الكلي من شهر إلى آخر بشكل واضح²⁶. وهو الأمر الذي يستحق التحليل والبحث عن آليات تشجيع الاستهلاك الكلي في جانبه المحلي والعالمي، ويثير في ذات الوقت التخوف مما قد توليه مشروعات الدولة القومية من تفضيل توفير احتياجاتها من الشركات المملوكة للدولة والعاملة في هذا النشاط.

جدول رقم (4): تطور الاستهلاك الكلي في السوق المصري من حديد التسليح

السنة	الاستهلاك الكلي (بالمليون طن)
2010	6.964
2013	7.486
2016	8.610
2017	7.571
2018	7.418
2019	7.433

المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية للمبيعات المحلية، الهيئة العامة للصادرات والواردات لبيانات الواردات.

(1) اتساع الفجوة بين الطاقة الإنتاجية المتاحة والمبيعات الكلية (المبيعات المحلية + الصادرات)؛ الأمر الذي ترتب عليه ارتفاع الطاقة المعطلة والمخزون لتمثل 50% من إجمالي الطاقة المتاحة. يعكس الجدول رقم (5) تزايد الفجوة بين الطاقة الإنتاجية والطلب الكلي على الإنتاج المحلي لتصل إلى

²⁶ وإن سجل نوفمبر عام 2019 تحسناً في الطلب المحلي مع زيادة مسحوبات شركات المقاولات نظراً لتوافر السيولة من المشروعات الحكومية، ليعاود الاستهلاك الانخفاض في ديسمبر بسبب سوء الأحوال الجوية، مما أثر على حركة النقل وعلى حركة البناء، والتي استمرت في يناير عام 2020. وتسجل الشهور التالية تراجعاً في الطلب في ظل أزمة كورونا وليسجل الطلب المحلي تدهوراً حاداً في أبريل ومايو عام 2020 مع وقف تراخيص البناء.

نحو 7 مليون طن أي ما يقارب 50% من الطاقة الإنتاجية لحديد التسليح ما بين طاقة معطلة أو انتاج نهائي متراكم في المخازن (في ظل عدم توافر بيانات المخزون على مستوى المنتجين المختلفين)، مقابل 2.64 مليون طن فقط بنسبة 28.5% من الطاقة الإجمالية عام 2010. وهو ما يمثل إهداراً لاستثمارات ضخمة، الاقتصاد المصري في أشد الحاجة إليها. فضلاً عن إهدار مفاهيم الكفاءة الاقتصادية، التي تشتد الحاجة إليها لدفع النمو، فضلاً عما يمثله هذا المخزون المتراكم وفائض الطاقة الإنتاجية من ضغط على المنتجين القائمين يدفعهم لخسائر واضحة، في ظل صناعة تتسم بانخفاض مرونة العرض وعدم القدرة السريعة للاستجابة للتغيرات في الطلب. ويضاف إلى هذا كله ما تحمّله هذه الصناعة من أعباء متراكمة، وتكاليف إضافية، لم تتحملها الصناعات المناظرة لحديد التسليح والمنافسة لها إقليمياً ودولياً بل وأيضاً محلياً من خلال الاستيراد. وقد كان لهذه الأعباء الإضافية دور كبير في تراجع القدرة التنافسية لمنتجات حديد التسليح عالمياً وإقليمياً، فضلاً عما تفرضه الدول الأخرى المنافسة من سياسة تجارية تقوم على حماية أسواقها من الواردات بفرض رسوم جمركية ثابتة جاءت على سبيل المثال لتسجل 30% في تركيا و10% في كل من السعودية والإمارات²⁷. كما لا يخفي التوسع في الرسوم الحمائية في السنوات الأخيرة مع احتدام ظاهرة الحروب التجارية، لتسجل الصادرات حجماً شديداً التواضع والذي لم يتجاوز 263 ألف طن عام 2019، كما يعكس الجدول رقم (5).

جدول رقم (5): تطور الفجوة بين الطاقة الإنتاجية والمبيعات المحلية 2016-2019 (مليون طن)

السنة	الطاقة الإنتاجية التصميمية	المبيعات للمنتجين المحليين	الصادرات بالألف طن	الفجوة	معدل الطاقة المعطلة والمخزون
2010	9.260	6.226	389,374	2.64	28.5%
2013	10.160	7.280	483,839	2.40	24%
2016	11.920	6.904	146,428	4.87	41%
2017	12.160	7.179	312,199	4.67	38%
2018	12.890	7.207	263,557	5.42	42%
2019	14.660	7.346	256,538	7.05	48%

المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية، وهيئة الرقابة على الصادرات والواردات.

²⁷ الجدول رقم 2 بالملحق عن الرسوم الجمركية الثابتة بأهم الدول المنتجة لحديد التسليح

(1) اتساع الفجوة بين متوسطات الأسعار المحلية ونظيرتها العالمية منذ عام 2014 على أثر ما تتحمله الصناعة الوطنية من أعباء وتكاليف إضافية، لا نظير لها في الدول المنافسة.

ويعكس الشكل التالي الفجوة بين متوسط الأسعار العالمية ونظيرتها المحلية، ومدى اتساعها منذ عام 2014 على أثر ما تحملته الصناعة الوطنية من أعباء إضافية كانت مسئولة عن ارتفاع التكلفة بها، جاء من أهمها ودون الدخول في التفاصيل والتي قد تكون محل لدراسة أخرى:

أولاً: ارتفاع أسعار الغاز الطبيعي، وهو المدخل الرئيسي للإنتاج إلى 7 دولار للمليون وحدة حرارية، وليسجل انخفاضاً مع تراجع الأسعار العالمية للغاز وتراكم الفوائض العالمية إلى 5.5 دولار ثم 4.5 دولار للمليون وحدة حرارية مقابل متوسط سعر الغاز الطبيعي لصناعة الصلب القائمة على الاختزال المباشر في العالم 1.8 دولار للمليون وحدة حرارية. بناءً عليه، تحصل صناعة الصلب المصرية على الغاز بحوالي مرتين ونصف متوسط سعر الغاز لهذه الصناعة في العالم²⁸. وهو الأمر الذي يظهر أن عدم توافر المنافسة الحقيقية -إلى الآن- في سوق الغاز الطبيعي وسيطرة الدولة على هذا النشاط انتاجاً ونقلًا وتوزيعاً، ومن ثم تحديد مستويات الأسعار كان له دور كبير في حرمان الصناعة المصرية -في بعض الفترات- من القدرة التنافسية الدولية نتيجة لرفع تكلفة الإنتاج مقارنة بالمنتجين المناظرين عالمياً وإقليمياً.

ثانياً: ارتفاع الأعباء التمويلية ليمثل سعر الفائدة الحقيقي في مصر حالياً 5.65%²⁹، في الوقت الذي يبلغ فيه المتوسط العالمي لسعر الفائدة الحقيقي في عينة ممثلة للدول المتقدمة والنامية ١,٤%³⁰، ليقترّب سعر الفائدة الحقيقي في مصر من 3 أضعاف المتوسط العالمي، بما يضع الشركات المصرية - خاصة كثيفة الاستثمار - خارج المنافسة.

ثالثاً: ارتفاع تكاليف إمداد الصناعة باحتياجاتها من الكهرباء، حتى بعد الخفض الأخير مع جائحة كورونا، في ظل ما تتحمله الصناعة من تكاليف ثابتة لا مثل لها في الدول الأخرى، كنصيبها في إقامة محطة

²⁸ تقرير "Egypt Gas Market Assessment, A Report for The Egyptian Iron & Steel Association (2020) Gas Strategies

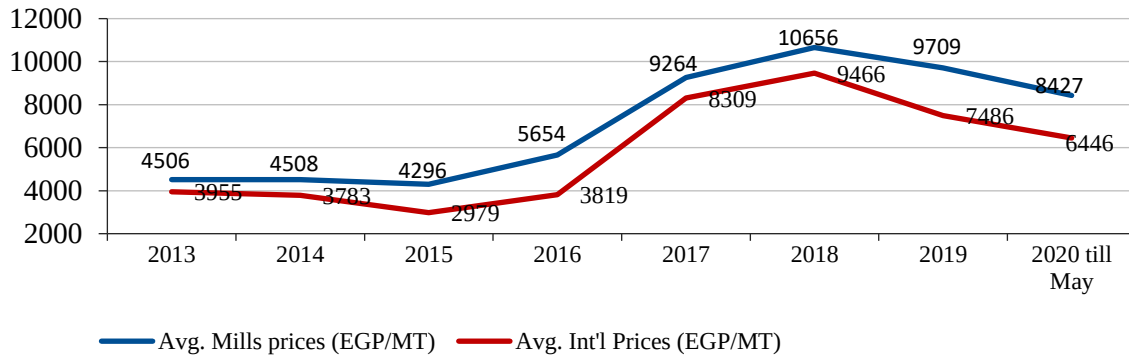
Not for publication.

²⁹ حيث بلغ معدل التضخم الشهري على أساس سنوي في مصر في مارس ٢٠٢٠ وفقاً للبيانات الرسمية 4.6%، في حين بلغ سعر الفائدة الإسمي للإقراض 10.25%.

³⁰ الشكل البياني رقم (2) بالملحق "سعر الفائدة الحقيقي في مصر مقارنة بمثيله في عينة من الدول المناظرة.

توليد الكهرباء، أو تكاليف نقل الكهرباء، وتكاليف تخفيض ضغط الكهرباء من الجهد الفائق إلى المتوسط، فضلاً عن المحاسبة على معامل القدرة وليس الاستخدام الفعلي.

شكل رقم (2): تطور متوسطات الأسعار المحلية لحديد التسليح بالمقارنة مع متوسط السعر العالمي



المصدر: [Plattehttps://www.steel.bb.coms](https://www.steel.bb.coms)

الأسعار لا تتناول ضريبة القيمة المضافة والتي تفرض على حديد التسليح المحلي والمستورد، فضلاً عن رسوم مكافحة الإغراق على الواردات من تركيا والصين وأوكرانيا منذ عام 2017، والرسوم الوقائية منذ أبريل 2019.

وبتحصيل هذه التكاليف الإضافية على تعريف الكيلو وات ساعة لصناعة حديد التسليح في مصر، ومراعاة استهلاك التكلفة الاستثمارية على ١٠ سنوات، ترتفع التعريف الفعالية إلى 8.1 سنت و هذه التعريف التي تزيد بنحو ثلاثة أضعاف نظيرتها في أوروبا، ونحو ضعف السعر في السعودية (٤ سنت)، وأكثر مرة ونصف تعريف الكهرباء في عمان (٥ سنت)، وأعلى من تعريف الكهرباء في المكسيك، وروسيا، والولايات المتحدة (٧ سنت).³¹ هذا في الوقت الذي يمنح قطاع الكهرباء في أوروبا صناعة الحديد والصلب خصماً خاصاً، تتراوح قيمته من ٣٥٪ إلى ٤٠٪ عن الأسعار السائدة للكهرباء، عند التشغيل في غير أوقات الذروة، والتي تمتد لمدة ١١ ساعة يومياً.

وعليه، يتطلب الأمر البحث عن كافة العوامل والتحديات التي تحد من المقدرة التنافسية المحلية والدولية للمنتج المحلي، والتي تتمثل في التكاليف والأعباء العديدة التي تفرض على صناعة "حديد التسليح" في السنوات الأخيرة والتي ترجع في جانب منها إلى عدم توافر المنافسة الكافية في أسواق مدخلات الإنتاج

³¹ المصدر: تقرير IHS Markit، <https://connect.ihsamakit.com/myconnect/my-notifications/daily> عن أسعار الجملة للكهرباء

في أوروبا بتاريخ أبريل 2021.

المحلية، وضعف الطلب الكلى من جانب آخر، وتوفير الدعم غير المباشر للشركات المملوكة للدولة من خلال ضمان الطلب على منتجاتها بما يؤثر سلباً على المنافسة وقدرة الشركات الخاصة في ذات الصناعة. يتبين مما تقدم أن صناعة حديد التسليح قد سجلت تراجعاً في مؤشر التركيز وتحسناً في أوضاع المنافسة. وقد قام جهاز حماية المنافسة وقانون حماية المنافسة بدور مهم في إثارة اهتمام كل من الدولة وشركات القطاع الخاص بأهمية دعم المنافسة بهذا السوق. وجاء تراجع مؤشر التركيز بهذه الصناعة من خلال ما قامت به الدولة من إزالة القيود أمام الاستثمارات الجديدة، وهذا امر محمود بالفعل. الا ان فترة الدراسة 2010-2020 شهدت بدورها توسعاً في الشركات المملوكة للدولة من خلال الاستحواذ لبعض الملكيات الخاصة في إطار لم يكن واضحاً. حيث أن تدخل الدولة في صناعة حديد التسليح ودعم المشروعات المملوكة لها، وعدم توافر البيانات والمعلومات الكافية عنها، وبالإضافة إلى ذلك تحميل الصناعة المحلية بالعديد من تكاليف الإنتاج الإضافية، والتي تفوق نظيرتها المنافسة إقليمياً ودولياً، كان من أهم العوامل المسؤولة عن تراجع القدرة التنافسية للصناعة الوطنية من جانب، وعدم نجاح المنافسة في تحقيق النتائج الإيجابية المرتقبة على كفاءة الإنتاج وتخصيص الموارد من جانب آخر.

الخاتمة

يمكن الجزم بعدم وجود سياسة واضحة المعالم ومعلنة للمنافسة في الصناعة المصرية، إلا أن صناعة حديد التسليح بصفة خاصة، شهدت اهتماماً انتقائياً من جانب الحكومات المتعاقبة بفحص ما يتم بها من ممارسات من جانب الشركات المنتجة بهذه الصناعة وتفعيل قانون حماية المنافسة بها، فضلاً عن رغبة الدولة في زيادة استثماراتها بهذه الصناعة من جانبها رغبة في عدم ترك زمام هذا السوق لآليات العرض والطلب أو لسيطرة القطاع الخاص، وهذا ما تتبناه الدولة بشكل متزايد في العديد من الأنشطة الأخرى في السنوات الأخيرة.

وعليه شهد سوق حديد التسليح تحسناً في اوضاع المنافسة نظراً لعدم وجود أي قيود من جانب الدولة في منح التراخيص وزيادة الطاقة الإنتاجية خلال العقد الأخير. وقد تراجع مؤشر التركيز مع دخول عدد من المشروعات الجديدة، ليشهد السوق التحول التدريجي من سوق كان يمكن أن يتسم بسيطرة أحد الشركات المنتجة عليه، إلى سوق يتسم باستحواذ عدد من الشركات على النصيب الأكبر من الإنتاج، والذي بات معه يؤكد عدم مقدرة أي من هذه الشركات بمفردها على السيطرة الكاملة على الأسعار أو الكميات المعروضة بالسوق. كما قامت الدولة؛ رغبة في الحد من التركيز بهذا السوق بإزالة أي قيود على الاستثمار في هذا النشاط ناهيك عن فتح الباب كلياً أمام منافسة الواردات؛ حيث تم تخفيض التعريفات الجمركية على حديد التسليح إلى صفر منذ عام 2008؛ لتتجاوز بذلك التزام مصر في إطار منظمة التجارة العالمية، الذي كان يسمح لها بفرض تعريفية موجبة لتتراوح التعريفات المربوطة Bound Tariff بين 20%-30% وفقاً للبند الجمركي 0 وعليه فيمكن القول ان تبنى الدولة عدم فرض القيود على النفاذ للسوق، فضلاً عن تطبيق قانون لحماية المنافسة تمكن من ضبط الإيقاع وعدم وجود قيود على دخول السوق سمح بتغيير هيكل السوق نحو تعزيز المنافسة.

وبالرغم من زيادة عدد الشركات المنتجة والاستثمارات بهذه الصناعة؛ ومن ثم انخفاض التركيز وزيادة المنافسة، لم تنعكس النتائج الإيجابية المرجوة من المنافسة؛ وكان ذلك نتيجة تحميل الصناعة بتكاليف محلية تفوق نظيرتها العالمية؛ ومن ثم انخفاض القدرة التنافسية عالمياً لتتراجع المقدرة التنافسية للمنتج المحلي ولترتفع متوسطات الأسعار المحلية عن نظيرتها الدولية. كما أن الافتقار للشفافية والمعلومات عن السوق والطاقت الإنتاجية للمشروعات العامة وتكاليف انتاجها قد دفع إلي التوسع في الانتاج بالمقارنة بنمو الاستهلاك الكلى، مع عدم القدرة على التوسع في التصدير الأمر الذي أهدر كثيراً من الاستثمارات، كما

أهدر اعتبارات الكفاءة الاقتصادية. لقد ارتفعت الطاقة الإنتاجية المعطلة لأكثر من 50% بهذه الصناعة، ناهيك عن تراكم الخسائر للعديد من الشركات، والتي بلغت نحو 4.3 مليار جنية خسائر لمجموعة عز للصلب في الشهور التسعة الأولى من عام 2020، كما ازدادت خسائر شركة "الحديد والصلب المصرية" المتراكمة؛ لأسباب متعددة، الأمر الذي أسفر عن قرار تصفيتها في بداية هذا العام.

وعليه فعلى الدولة تبني سياسة للمنافسة واضحة المعالم في قطاع الصناعة؛ تضمن تحقيق المنافسة العادلة بين ممارسي النشاط الصناعي بغض النظر عن الملكية، وبما لا يتعارض مع اعتبارات الكفاءة واقتصاديات الحجم وطبيعة كل صناعة ومقوماتها التنافسية. كما يجب الاهتمام بإتاحة البيانات والمعلومات التي تسمح بدراسة الأسواق ومن ثم اتخاذ القرارات الاستثمارية والاقتصادية السليمة. والتي تساعد في تجنب الطاقة الإنتاجية المعطلة، وإهدار الاستثمارات، وسوء تخصيص الموارد. كما لا يغفل أهمية مراجعة قانون حماية المنافسة بما يضمن مزيداً من الاستقلالية لمجلس إدارة الجهاز في تطبيق القانون، وبما يضمن فاعلية وكفاءة التطبيق في دعم المنافسة بالسوق، على النحو الذي تم مناقشته في الجزء الثاني من الورقة.

نقطة أخيرة جديرة بالإشارة إليها، يظل من الأهمية تكاتف الدولة بأجهزتها المختلفة مع القطاع الخاص على دعم المنافسة بالأسواق، والتوافق مع "قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية" على النحو الذي ينعكس إيجابياً على مناخ الاستثمار والإنتاج ليس فقط في سوق حديد التسليح وإنما بصفة عامة. وهو الأمر الذي لن يتحقق إلا من خلال مشاركة جهاز حماية المنافسة لمجتمع الأعمال بتقديم تعريف وشرح وافٍ للمفاهيم الفنية المختلفة الواردة بالقانون، وكيفية تفسير الجهاز لها، ومناهج تطبيقها وكيفية قياس واحتساب المفاهيم الاقتصادية والفنية المختلفة التي جاءت بالقانون، والتي سكتت عنها اللائحة التنفيذية، والتي من بينها كيفية تحديد إساءة استخدام وضع السيطرة، وبصفة خاصة تطبيق الأسعار الافتراسية Predatory price، وسياسة نزع الملكية Market foreclosure.... وغيرها؛ بما يتيح الفرصة لمجتمع الأعمال للتوافق مع القانون ورفع كفاءة الأسواق، ودعم المنافسة من جهة ويضمن الشفافية والعدالة القانونية ويحد من مخاطر عدم التأكد من جهة أخرى.

وفي هذا السياق من الضروري قيام الحكومة بتوفير القواعد الأستر شادية Guide lines التي يعمل بها جهاز حماية المنافسة واتاحتها لكافة الأطراف المعنية بالقانون؛ شأنه في ذلك شأن أغلب أجهزة المنافسة، بل وتدريب الأطراف المعنية عليها. والتأكيد على أن نطاق تطبيق القانون يشمل كل من يمارس النشاط الاقتصادي بغض النظر عن نمط الملكية. ومن هنا لا بد أن يكون واضحاً أمام أعيننا أن القطاع العام يجب

ألا يكون بمنأى عن تطبيق قانون حماية المنافسة؛ فهذا أمر ضروري من أجل تعزيز المنافسة وتحقيق منافعتها الإيجابية المرجوة.

المراجع

- Atiyas, I. (2014) "Enhancing Competition in a Post-Revolutionary Arab Context: Does the Turkish Experience Provide Any Lessons" in "Understanding the Political Economy of the Arab Uprisings" edited by Diwan, I. *World Scientific Publishing*
- Buccirosi, P., L. Ciari, T. Duso, G. Spagnolo and C. Vitale (2011) "Measuring the Deterrence Properties of Competition Policy: The Competition Policy Indexes", *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 7, pages 165–204.
- Ali El Dean, B. and M. Mohieldin (2001) "On the Formulation and Enforcement of Competition Law in Emerging Economies: The Case of Egypt", *Egyptian Centre for Economic Studies (ECES) Working Paper* No. 60.
- Clark, J.L. (2003) "Competition Policy and Foreign Direct Investment", paper presented at the Fifth Annual European Trade Study Group Meeting.
- Carlin, W., S. Fries, M. Schaffer and P. Seabright (2001) "Competition and enterprise performance in transition economies: evidence from a cross country survey", *European Bank for Reconstruction and Development Working Paper* No. 63.
- Djankov, S. and Murrell, P. (2002) "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey", *Journal of Economic Literature*, vol. 40, issue 3, September, pages 739-792.
- Gas Strategies (2020)" Egypt Gas Market Assessment, A Report for The Egyptian Iron& Steel Association, Not for publication.
- Godfrey, (2008) "Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction?", *OECD Global Forum on International Investment*.
- John Cantwell(2000/2001)" Innovation, profits and growth: Schumpeter and Penrose ", Henley Business School University of Reading, United Kingdom www.henley.reading.ac.uk
- Nickell, S., Nicolitsas, D. and Dryden, N. (1997), "What makes firms perform well?", *European Economic Review*, vol. 41.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014) "Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes"
- United Nations (2015) "Economic and Social Commission for Western Asia Economic Governance Series Competition and Regulation in the Arab Region.
- Youssef, J. and C. Zaki (March 2019) "A Decade of Competition Policy in Arab Countries: A De Jure and De Facto Assessment", *ERF Working Paper Series* No. 1301
- Youssef, J. and C. Zaki (July 2019)" Between Stabilization and Allocation in the Region: Are Competition Laws Helping, *ERF Working Paper Series* No.1319.

- Petersen, N. (2013) “Antitrust Law and the Promotion of Democracy and Economic Growth”, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9, Issue 3, pages 593-636.
- The World Bank and International Finance cooperation (2020)” Country Private Sector Diagnostic: Creating Markets in Egypt, Realizing the Full Potential o f a Productive Sector Pages50-62.
- <https://connect.ihsmaikit.com/myconnect/my-notifications/daily>
- <https://www.steel.bb.com>

ملحق

الرسوم الجمركية الثابتة المطبقة في دول العالم على حديد التسليح

الدولة	متوسط الرسوم الجمركية الثابتة (%)	الدولة	متوسط الرسوم الجمركية الثابتة (%)
تونس	%20	تركيا	%30
الأردن	%20.6	الهند	%15
الجزائر	%15	الأرجنتين	%12
السعودية	%10	البرازيل	%12
الإمارات	%10	بولندا	%12
الكويت	%10	فنزويلا	%12
البحرين	%10	أورجواي	%12
عمان	%10	بلغاريا	%12
قطر	%10	جنوب أفريقيا	%8.8
الكاميرون	%19.4	المكسيك	%12.8
باكستان	%15.3	بنجلاديش	%23.2
نيجيريا	%12.5		
المتوسط العام	%14.5		

المصدر: منظمة التجارة العالمية (www.wto.org)

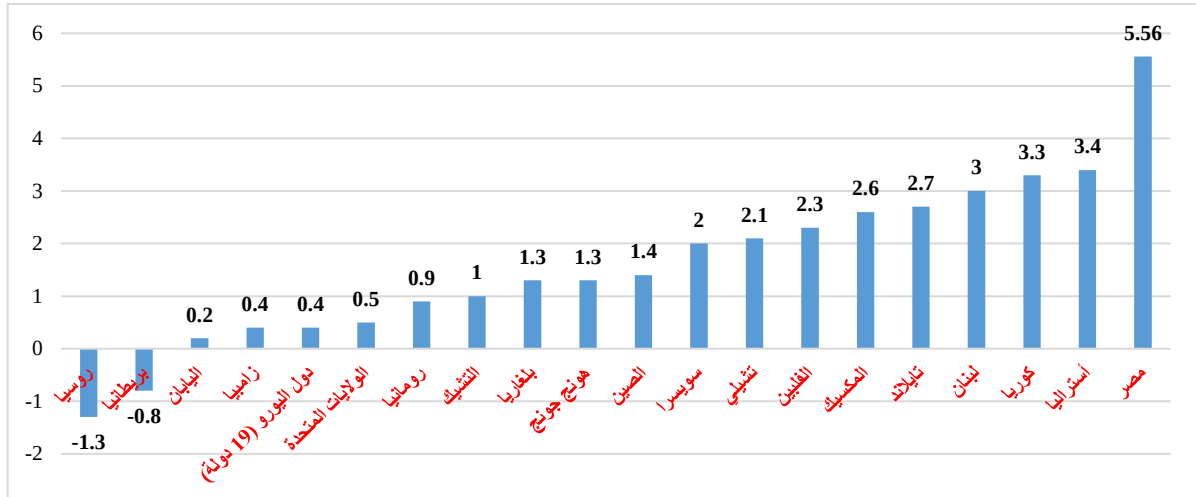
التعريفات الجمركية المطبقة حالياً على البليت وحديد التسليح بالمقارنة بالحد الأقصى للتعريفات المسموحة (Bound

(Tariff)

المنتج	البند الجمركي (HS Code)	التعريفات الجمركية المطبقة	الحد الأقصى للتعريفات (Bound Tariff)
البليت	7207	%0	%20
الاطوال	7213	%0	%30
	7214	%0	%40

المصدر: منظمة التجارة العالمية (www.wto.org)

شكل رقم (2): سعر الفائدة الحقيقي في مصر مارس 2020 مقارنة بمثيله في عينة الدول المناظرة.



المصدر: البنك المركزي المصري، الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء، قواعد بيانات البنوك المركزية عن بعض الدول عام 2020.

أهم الاندماجات والاستحواذات في سوق الحديد والصلب عالمياً عام 2020

الشركة المستحوذ			الشركة المستحوذ عليها			الشركة المستحوذ		
الاسم	الجنسية	الطاقة الإنتاجية	الاسم	الجنسية	الطاقة الإنتاجية	الاسم	الجنسية	الطاقة الإنتاجية
Thyssen	المانيا	50.0	Krupp	المانيا	8.0	ThyssenKrupp	58.0	1999
British Steel	المملكة المتحدة	8.6	Royal Hoogovens NV	هولندا	14.0	Corus	22.5	1999
Arbed (Luxembourg), Aceralia (Spain) and Usinor (France).	لوكسمبورج، اسبانيا وفرنسا	0.0	تم التحالف بين الثلاث شركات	لوكسمبورج	45.0	Arcelor	45.0	2001
LNM Holdings	الولايات المتحدة	32.0	ISPAT International Steel Group (former Iscor)	جنوب أفريقيا	22.0	Mittal	54.0	2004
Mittal Steel	الهند	48.8	International Steel Group	الولايات المتحدة	22.0	Mittal Steel	70.8	2005
Mittal Steel	الهند	70.8	Kryvorizhtal, Kryvyi Rih	اوكرانيا	8.8	Mittal Steel	79.6	2005
Mittal Steel	الهند	79.6	Hunan Valin Steel	الصين	8.5	Mittal Steel	88.1	2005
Mittal Steel	الهند	63.0	Arcelor	لوكسمبورج	46.7	ArcelorMittal	109.7	2006
Tata Steel	الهند	8.7	Corus	المملكة المتحدة	19.0	Tata Steel	27.7	2007
U.S. Steel	الولايات المتحدة	24.0	Lone Star Technologies	2.8	2.8	U.S. Steel	26.8	2007
U.S. Steel	الولايات المتحدة	26.8	Stelco	كندا	5.5	U.S. Steel	32.3	2008
Tangshan Iron and Steel Group	الصين	22.8	Handan Iron and Steel Group	الصين	9.0	Hebei Iron and Steel Group (HBIS)	31.8	2008
Nippon Steel	اليابان	26.5	Sumitomo Metal Corporation	اليابان	11.0	Nippon Steel Corporation (former NSSMC)	37.5	2012
ArcelorMittal and Nippon Steel	عالميا	Joint venture	ThyssenKrupp USA	الولايات المتحدة	5.3	AM/NS Calvert	5.3	2014
Baosteel Group	الصين	51.0	Wuhan Iron & Steel (Group)	الصين	9.0	Baowu Steel Group	60.0	2016
Hebei Iron and Steel Group (HBIS)	الصين	47.4	Smederevo Steel Mill	صربيا	2.2	Hebei Iron and Steel Group (HBIS)	49.6	2016
Liberty House Group	المملكة المتحدة	17.1	Tata Steel UK	المملكة المتحدة	0.3	Liberty House Group	17.3	2017
ArcelorMittal	عالميا	109.7	Ilva	ايطاليا	10.0	ArcelorMittal	119.7	2018
Baowu Steel Group	الصين	77.2	Ma Steel. China Baowu	الصين	18.0	Baowu Steel Group	95.2	2019
Liberty House Group	المملكة المتحدة	17.3	ArcelorMittal USA	الولايات المتحدة	0.7	Liberty House Group	18.0	2019
ArcelorMittal and Nippon Steel	عالميا	Joint venture	Essar Steel	الهند	9.6	ArcelorMittal & Nippon Steel India (former ESIL)	9.6	2019

المصادر: المواقع الإلكترونية للشركات، طومسون رويترز، الجارديان، إن بي سي نيوز، بيزنس وير، ذا إيكونوميك تايمز

معهد التخطيط القومي

تقاطع ش صلاح سالم مع ش الطيران - مدينة نصر - القاهرة
ص.ب ١١٧٦٥

www.inp.edu.eg

inp.technical.office@inp.edu.eg

Institute of National Planning معهد التخطيط القومي

(+٢٠٢) ٢٢٦٣٤٠٤٠

(+٢٠٢) ٢٢٦٣٤٧٤٧

