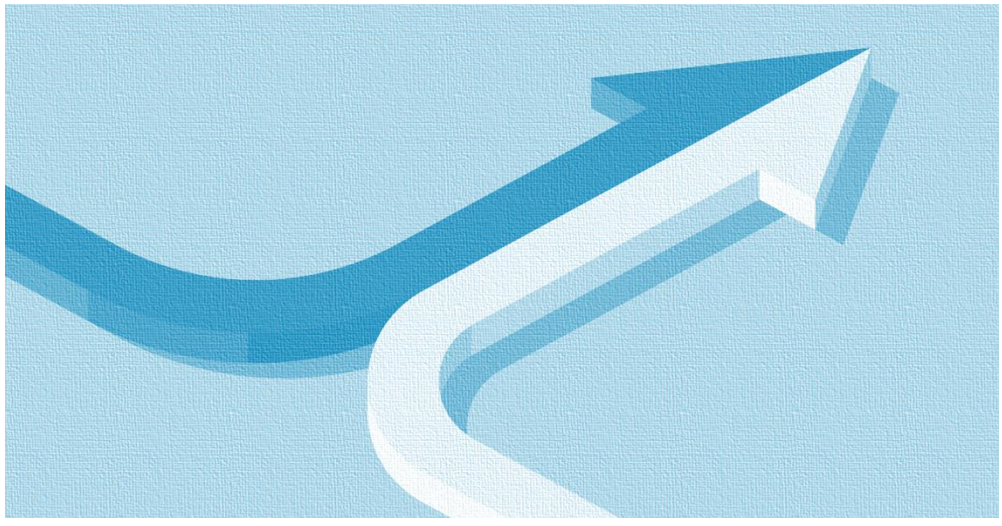
منتدى المنافسة العربي
السادس

28-29 أيار/مايو 2025
بغداد، العراق

E/ESCWA/CL6.GCP/2025/ACF/Background paper.1

عمليات الدمج والاستحواذ في المنطقة العربية

تحديات إنفاذ قوانين الدمج والاستحواذ في المنطقة العربية: تحديد الثغرات في السياسات والمؤسسات



الأمم المتحدة
بيروت

2500287A

مقدمة

تؤدي عمليات الدمج والاستحواذ دوراً حيوياً في النهوض بالتحوّل الاقتصادي في المنطقة العربية، بدفع الاستثمارات، وتوسيع الأسواق، ودعم الإصلاحات الهيكلية. مع ذلك، لا يزال ضمان الرقابة الفعّالة على عمليات الدمج يمثل تحدياً كبيراً نظراً لارتفاع مستويات التركُّز في العديد من الأسواق، وشدّة اختلاف الأُطُر القانونية، ومحدودية القدرات المؤسسية التي لا تزال قيد التطوير. ورغم وجود قوانين للمنافسة في معظم البلدان العربية، يبقى تطبيقها وإنفاذها في معظم الحالات بعيداً عن الاتّساق فيؤدي إلى فجوات في الرقابة التنظيمية. وهذه التحديات تُبرز الحاجة إلى سياسات أقوى، وإلى تحسين القدرات المؤسسية والتعاون الإقليمي بما يضمن مساهمة أنشطة الدمج والاستحواذ في تعزيز المنافسة.

تتناول هذه الورقة العقبات التي تعيق إنفاذ قوانين الدمج والاستحواذ، والإصلاحات القانونية الحديثة، والجهود الإقليمية الرامية إلى تعزيز سياسات المنافسة. كما تُشكِّل أساساً للنقاشات في المنتدى العربي السادس للمنافسة، إذ تطرح توصيات بشأن السياسات العامة تهدف من خلالها إلى مواءمة أُطُر المنافسة في الدول العربية مع أفضل الممارسات الدولية، وضمان مساهمة أنشطة الدمج والاستحواذ في بناء أسواق عادلة وديناميّة.

مخاوف مكافحة الاحتكار وتحديات هيكلية السوق

يمثّل تنوّع هيكليات الأسواق في البلدان العربية تحدياً رئيسياً أمام إنفاذ قانون المنافسة، لا سيّما في ما يتعلق بعمليات الدمج والاستحواذ. ففي حالات عديدة، تسجِّل بلدان عربية مستويات عالية من التركُّز القطاعي، خصوصاً في أسواق مثل البنوك، والاتصالات، والطاقة[1]. وقد هيمنت المؤسسات التي تملكها الدولة والتكتلات العائلية تاريخياً على هذه القطاعات، ونتج عن هذا الواقع محدودية في المنافسة وظهور لمخاطر الاحتكار[2]. وفي ظل غياب الفعالية في إنفاذ قوانين الدمج، يمكن أن تؤدي عمليات التركُّز إلى ترسيخ هيمنة كبار اللاعبين، فتضعف المنافسة، وتتسبب برفع الأسعار وتقييد الابتكار. كذلك تُعَدُّ السلوكيات القائمة على التواطؤ والسعي وراء الريع تحديات مستمرة، ومعها تصبح الرقابة اليقظة ضرورية لتفادي النتائج المضادة للمنافسة.

1. ESCWA, Competition and Regulation in the Arab Region, Economic Governance Series, 2015.
2. المرجع نفسه.

وبينما يرى البعض أن عمليات الدمج والاستحواذ قد تساهم في إنشاء شركات أقوى وأكثر كفاءة وقادرة على المنافسة عالمياً، يرى آخرون أن هذه العمليات تؤدي للقضاء على المنافسة في السوق، خصوصاً في الاقتصادات الصغيرة والمتوسطة. وقد بدأت بعض هيئات المنافسة في الدول العربية تُظْهِرُ اهتماماً باتِّباع نهج استباقي، إلا أنَّ هذه الحالات لا تزال محصورة بعدد ضئيل من البلدان. ففي عام 2022، رفضت الهيئة العامة للمنافسة في المملكة العربية السعودية صفقة استحواذ مقترحة في قطاع توزيع الغاز لأسباب جوهرية تتعلق بمكافحة الاحتكار، مشيرة إلى مخاوف من أن يُلحق الطرف الذي يسيطر على سلسلة التوريد الضرر بالمنافسين[3]. وبالمثل، نظّمت هيئة الحماية من المنافسة في مصر صفقة استحواذ بقيمة 3.1 مليار دولار في سوق النقل التكنولوجي في عام 2019[4].

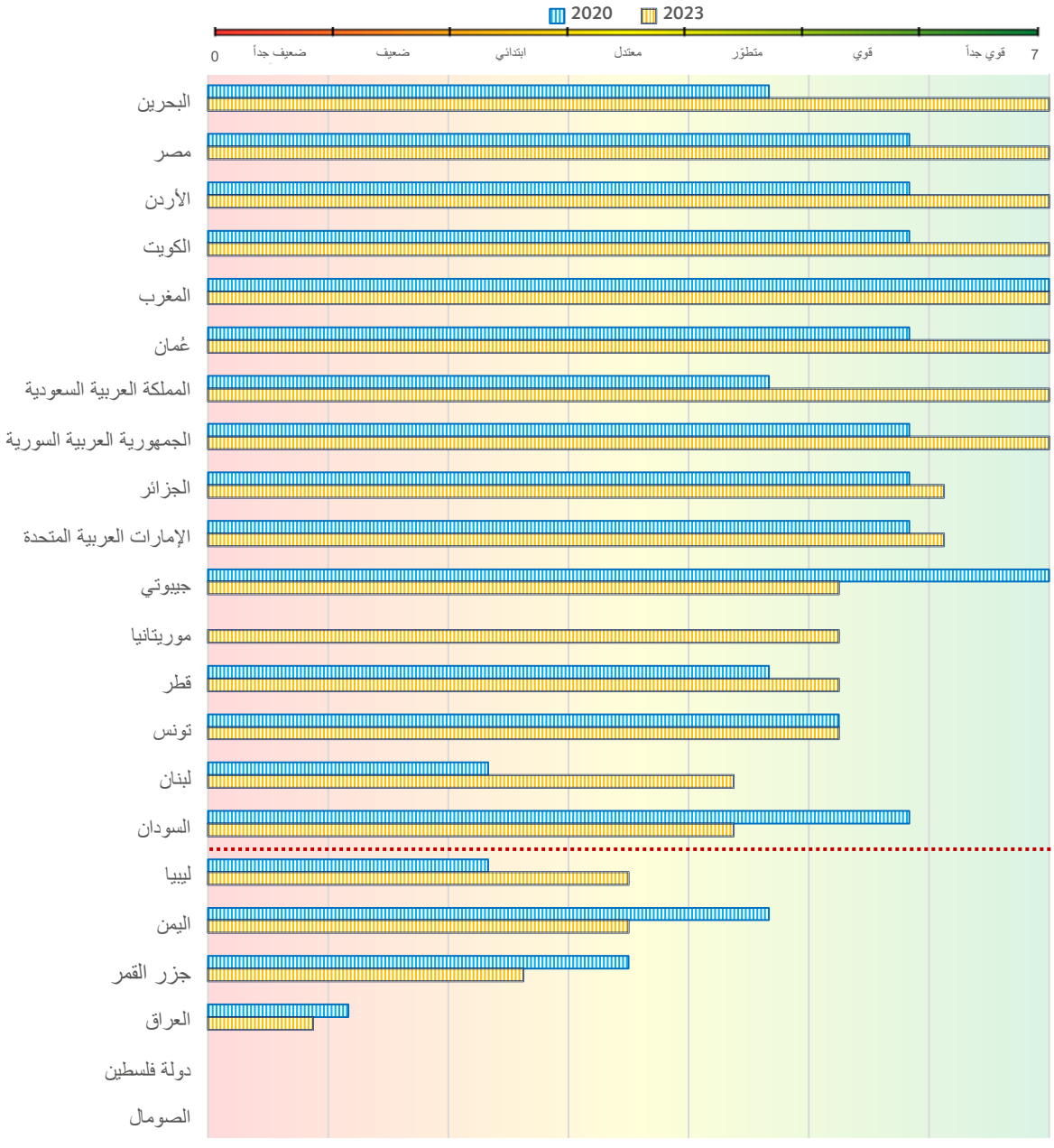
مع ذلك، لا تزال المخاوف المتعلقة بمكافحة الاحتكار بارزة. ففي الاقتصادات الصغيرة أو المتوسطة، قد تؤدي عملية دمج واحدة إلى تغييرات جذرية في هيكلية السوق. فدمج البنوك في دول الخليج الصغيرة أو دمج شركات الاتصالات في أسواق شمال أفريقيا يمكن أن يقلّل عدد المنافسين من عدد محدود إلى ما دونه. ولا تزال آثار الاحتكارات العامة التي تحوّلت إلى احتكارات خاصة بفعل موجات الخصخصة السابقة (والتي تمّت في غالبية الأحيان قبل صدور قوانين المنافسة) تؤثر على ديناميّة الأسواق حتى اليوم.

العوائق التنظيمية والتشريعية

في معظم البلدان العربية اليوم قوانين متخصِّصة في المنافسة تتناول عمليات الدمج والاستحواذ إلاّ أنَّ الثغرات ومَواطن عدم الاتّساق في الأُطُر القانونية تشكِّل عوائق كبيرة أمام الفعالية في إنفاذ هذه القوانين. ولا تزال بعض البلدان العربية، مثل دولة فلسطين والصومال، تفتقر كلياً إلى تشريعات متخصِّصة في المنافسة. كما تختلف أحكام الدمج والاستحواذ في قوانين المنافسة اختلافاً شديداً بين بلد عربي وآخر[5]. ويعرض الشكل 1 تقييماً أجرته الإسكوا تناولت فيه واقع الأُطُر التنظيمية في الدول العربية عن العامين 2020 و2023، مع التركيز على عمليات الدمج والاستحواذ.

3. Sakellariou-Witt, Strati, and Tamer Nagy, Saudi Arabia's General Authority for Competition blocks vertical merger in the gas sector for the first time, 2022.
4. Enterprise, Merged Uber-Careem to operate in Egypt under ECA rules, 2019.
5. ESCWA, The Arab Business Legislative Frameworks Series 2023, 2023.

الشكل 1. نتائج تقييم تنظيم عمليات الدمج والاستحواذ، 2020 و2023



المصدر: ESCWA, Arab Business Legislative Frameworks Series 2023, 2023.

ويُظْهِرُ تقييم عام 2023 أن 16 من أصل 22 بلداً عربياً يصنَّف على أنه يمتلك أُطُراً "متطوّرة" أو "قوية" أو "قوية جداً"، وهذا يشير إلى درجة عالية من الالتزام بأفضل الممارسات الدولية. وقد حقَّقت دول مجلس التعاون الخليجي أعلى الدرجات، حيث جاء تصنيفها الإقليمي منسجماً مع أفضل الممارسات

العالمية، وحصلت على تصنيف "قوي جداً"[6]. وتكتسب هذه النتيجة أهمية خاصة لأن أكثر من 90 في المائة من أنشطة الدمج والاستحواذ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتمّ داخل دول مجلس التعاون الخليجي، وهذا يؤكد على دورها المحوري في صفقات الأعمال الإقليمية وتنظيم المنافسة[7].

مؤشرات التقييم التنظيمي لعمليات الدمج والاستحواذ من حيث التعاريف والإنفاذ في الدول العربية، 2023

	هل من تشريعات واضحة وموجزة في التعريف بالمعايير للموافقة على عمليات الدمج عند حدوثها؟	هل من آليات إنفاذ لعمليات الدمج غير القانونية؟	هل تأخذ قوانين الدمج في الاعتبار تأثيراتها على الأسعار، والوظائف، والصادرات، والاستثمار، والتنافسية؟	هل تمّ تعريف "التغيير في السيطرة" بشكل واضح في التشريعات (فعلياً أو قانونياً)؟	هل تتضمن القوانين الوطنية نظام إخطار قبل الدمج؟
الجزائر	✓	✓	✓	✓	✓
البحرين	✓	✓	✓	✓	✓
جزر القمر	✓	✗	✓	-	-
جيبوتي	✓	✓	✓	✗	✗
مصر	✓	✓	✓	✓	✓
العراق	✗	✗	✗	✗	✗
الأردن	✓	✓	✓	✓	✓
الكويت	✓	✓	✓	✓	✓
لبنان	✓	✓	✗	✓	✓
ليبيا	✗	✓	✗	✗	✗
موريتانيا	✗	✓	✓	✓	✓
المغرب	✓	✓	✓	✓	✓
عُمان	✓	✓	✓	✓	✓
دولة فلسطين	-	-	-	-	-
قطر	✗	✓	✓	✓	-
المملكة العربية السعودية	✓	✓	✓	✓	✓
الصومال	-	-	-	-	-
السودان	✗	✓	-	✗	✓
الجمهورية العربية السورية	✓	✓	✓	✓	✓
تونس	✓	✓	-	✓	✓
الإمارات العربية المتحدة	✓	✓	✓	✓	✓
اليمن	✗	✓	✓	-	-

المصدر: ESCWA, Arab Business Legislative Frameworks Series 2023, 2023.

ملاحظة: ✓ تشير إلى "نعم"، ✗ تشير إلى "لا"، و– تشير إلى "غير قابل للتطبيق"

6. ESCWA, Arab Legislation Portal (accessed on 4 February 2025).
7. Grant Thornton United Arab Emirates, GCC to lead the MENA region in mergers and acquisitions transactions in 2024, 2024.

أظهر أول تقييم لقوانين المنافسة في المنطقة العربية (في عام 2020) وجود حواجز تنظيمية رئيسية تعيق تطبيق هذه القوانين تطبيقاً فعّالاً. فإلى جانب التحديات المؤسسية، برز غياب التعريفات الواضحة ومعايير الإنفاذ كأحد أبرز العقبات[8]. ومع ذلك، شهدت المنطقة خلال الفترة بين عامي 2020 و2023 تقدّماً ملحوظاً في تنظيم المنافسة، مدفوعاً بتعزيز الحكومات العربية تركيزها على السياسات. وينعكس هذا التحوّل في إنشاء منصّات إقليمية مثل الشبكة العربية للمنافسة بقيادة بلدان عربية، ومنتدى المنافسة العربي بقيادة الإسكوا، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وخلال هذه الفترة، صدرت في كل من مصر والكويت ولبنان وعُمان والمملكة العربية السعودية والسودان قوانين وأُطُر تنظيمية جديدة لتعزيز سياسات المنافسة. وتنعكس آثار هذه الإصلاحات بوضوح في تحسُّن نتائج التقييم كما هو موضَّح في الشكل 1.

الشكل 2. الحواجز أمام التطبيق الفعّال، 2020

يُبرز تقييم الأُطُر التشريعية للأعمال التجارية العربية (2023) وجود تباينات كبيرة في كيفية تنظيم البلدان العربية عمليات الدمج والاستحواذ (الجدول). ففي حين أن 16 من أصل 22 بلداً لديها معايير واضحة للموافقة على عمليات الدمج، وآليات الإنفاذ، وتقييمات الأثر الاقتصادي، لا تزال بلدان أخرى تفتقر إلى مكوّنات تنظيمية أساسية. ففي العراق وليبيا والسودان واليمن فجوات كبيرة، وتعريفات بالدمج غير واضحة، وضعف في الإنفاذ، وغياب لأنظمة الإخطار قبل الدمج. بالمقابل، تتمتّع دول مجلس التعاون الخليجي (أي البحرين والكويت وعُمان والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة) بأكثر الأُطُر التنظيمية شمولية في عمليات الدمج والاستحواذ، بما يتماشى مع أفضل الممارسات العالمية ويضمن رقابة أشد على عمليات الدمج.

8. ESCWA, Arab Business Legislative Frameworks, 2021.

ومع ذلك، يكشف الجدول أيضاً عن تباينات في الإنفاذ عبر المنطقة. ففي حين أن معظم البلدان لديها آليات لتنظيم عمليات الدمج غير القانونية، تبقى بعض البلدان، بما فيها جزر القمر والعراق وليبيا، من دون أدوات إنفاذ واضحة، وهذا يُحْدِثُ ثغرات محتملة في الممارسات المناهضة للمنافسة. كما أنَّ نظام الإخطار قبل الدمج الذي يُعَدُّ من الضمانات الأساسية غير ملحوظ في العراق وليبيا وقطر واليمن، وهذا يزيد من مخاطر التركُّز في السوق غير المنظَّمة. كما أنّ بعض الأنظمة القضائية لا تحدِّد بشكل واضح "التغيير في السيطرة"، وهذا يصعِّب تقييم التحوّلات في الملكية.

تُعقِّد التباينات في المعايير القانونية عبر البلدان البالغ عددها 22 بلداً إنفاذ عمليات الدمج العابرة للحدود، وهي في تزايد مستمر (حيث بلغ حجم الصفقات بين دول المنطقة 65 في المائة من إجمالي حجم الصفقات في الشرق الأوسط في عام 2022)[9]. وعلى عكس الاتحاد الأوروبي، ليس في المنطقة العربية آلية رقابة على عمليات الدمج ذات الطابع فوق الوطني. فقد تؤدي صفقة بين بلدان متعددة إلى مراجعات منفصلة في كل اختصاص قضائي، حيث تتّبع كل دولة قواعد وجداول زمنية مختلفة. وكان مجلس التعاون الخليجي قد ناقش قانوناً مشتركاً للمنافسة بين الدول الأعضاء فيه، لكنّ ذلك المشروع لم يتحقّق[10]. في الوقت نفسه، تُعَدُّ الحاجة إلى تقديم الملفات بالتوازي وإمكانية الخروج بنتائج غير متَّسقة عبئاً تنظيمياً يعيق الشركات والجهات المنفِّذة على حدٍّ سواء.

وتشير هذه النتائج إلى أنَّ معظم البلدان العربية وضعت أُسساً راسخة لإنفاذ عمليات الدمج والاستحواذ بشكل فعّال، بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية. ورغم أنَّ بعض المجالات لا تزال بحاجة إلى تحسين، يُظْهِرُ التقدّم التنظيمي في الفترة الأخيرة التزاماً واضحاً بتعزيز الأسواق الإقليمية لكي تكون على قدرٍ من التنافسية والشفافية.

الضعف المؤسسي والقدرة على الإنفاذ في أنظمة عمليات الدمج والاستحواذ

في معظم البلدان العربية قوانين متخصِّصة في المنافسة، لكنَّ الضعف المؤسسي لا يزال يعيق إنفاذ الرقابة الفعّالة على الدمج. فهيئات المنافسة ذات استقلالية محدودة وهذه تُعتبرُ واحدة من التحديات الرئيسية التي تعيقها، حيث تعمل وكالات عديدة ضمن الوزارات الحكومية، وهذا يجعلها عرضة

9. PwC Middle East, 2023 TransAct Middle East: Gulf exceptionalism creates M&A opportunities despite global headwinds, 2023.

10. Casoria, Maria, Competition law in the GCC countries: The tale of a blurry enforcement, 2017.

للتأثيرات والتدخلات السياسية[11]. ففي عمليات الدمج ذات الأهمية الكبيرة، يمكن للنخب التجارية القوية والمؤسسات التي تملكها الدولة الضغط على السلطات لإيقاف التحقيقات أو إلغاء القرارات التي تهدِّد هيمنتها على السوق[12]. وقد أدى ذلك إلى فجوة بين الالتزامات القانونية والتنفيذ الفعلي، حيث تُصْدِرُ الحكومات قوانين متخصِّصة في المنافسة لكنها تفشل في تنفيذها تنفيذاً فعّالاً.

تُمْعِنُ القيود المفروضة على الموارد والخبرات في إضعاف الجهود المبذولة لإنفاذ عمليات الدمج والاستحواذ. فمراجعة عمليات الدمج تتطلب تحليلاً اقتصادياً، وتقييمات للسوق، ومعرفة متخصِّصة في القطاعات، غير أنَّ العديد من وكالات المنافسة تعاني من نقص في الموظفين وتفتقر إلى الاقتصاديين أو المحلّلين الماليين من ذوي الخبرة[13]. وهذه المشكلة تبرز خاصة في القطاعات المعقدة مثل الأسواق الرقمية والمصارف، حيث يتطلب تقييم التأثير التنافسي لعمليات الدمج خبرات متخصِّصة. وتساعد البرامج التدريبية، كتلك التي تقدّمها الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في بناء القدرات، ولكنَّ الفجوات لا تزال كبيرة. وتفتقر النُّظُم القضائية في العديد من البلدان العربية إلى المعرفة المتخصِّصة في قانون المنافسة، وهذا يؤدي إلى أحكام قضائية غير متَّسقة وانقضاء فترات طويلة تؤخِّر البتّ في قضايا الدمج. كما أن التعاون بين الهيئات العربية المعنيّة بالمنافسة لا يزال في مراحله الأولى، والتنسيق الإقليمي في إنفاذ قوانين الدمج والاستحواذ محدود. وعلى الرغم من أن مبادرات مثل منتدى المنافسة العربي والشبكة العربية للمنافسة، والاتفاقيات الثنائية بين الوكالات تُعتبر واعدة، إلاّ أنَّ عمليات الدمج العابرة للحدود لا تزال تواجه اعتماد النُّهُج التنظيمية المجزّأة. يكتسب تعزيز القدرات المؤسسية، والخبرات القضائية، والتنسيق الإقليمي أهمية بالغة لكي تتمكن آليات الرقابة على الدمج في المنطقة العربية من اعتماد أساليب فعّالة في الترويج للمنافسة العادلة ومنع احتكار السوق.

الخاتمة والتوصيات بشأن السياسات

حقَّقت المنطقة العربية تقدّماً ملحوظاً في إنفاذ قوانين الدمج والاستحواذ، ولكن التحديات لا تزال تطال هيكلية الأسواق، والأُطُر القانونية، والقدرات المؤسسية. ومع تزايد أنشطة الدمج نتيجة للتنويع الاقتصادي والاستثمار الأجنبي، تتّخذ الرقابة القوية على مكافحة الاحتكار أهمية بالغة لمنع حالات

11. ESCWA, Competition and Regulation in the Arab Region, Economic Governance Series, 2015.
12. Friedrich Naumann Foundation, Approaches to and challenges in implementing competition law and policy in the Arab world, 2023.
13. المرجع نفسه.

التركُّز المناهضة للمنافسة. وعلى الرغم من أن بلداناً عديدة تعترف اليوم بأهمية الرقابة على الدمج، يتأخّر الإنفاذ بسبب التدخلات السياسية، والفجوات التنظيمية، والمعايير القانونية غير المتّسقة.

وبهدف تعزيز إنفاذ قوانين الدمج والاستحواذ، يجب تنسيق الأُطُر القانونية بين البلدان العربية بما يضمن توفُّر معايير واضحة في مراجعة عمليات الدمج، وأنظمة الإخطار قبل عملية الدمج، وآليات الإنفاذ الشفافة. فالحكومات تحتاج إلى تعزيز استقلالية هيئات المنافسة وقدراتها من خلال توفير التمويل الكافي والتدريب المتخصِّص في تحليل الدمج. ويوازيها أهمية الاستثمار في الخبرات القضائية حرصاً على إصدار أحكام متّسقة في قضايا المنافسة. كذلك، يجب تعزيز التعاون عبر الحدود من خلال الاتفاقيات الثنائية والتنسيق الإقليمي بحيث لا تكون عمليات الدمج العابرة للحدود مجالاً لاستغلال الفجوات التنظيمية.

يجب تحسين الشفافية والدعوّة من أجل بناء ثقافة قوية في مجال المنافسة بين الشركات وواضعي السياسات. ويتعيّن على هيئات المنافسة نشر التوجيهات المتعلقة بالدمج، وإنفاذ العقوبات المرتبطة بالامتثال، ودمج مبادئ المنافسة في السياسات الاقتصادية. فالبلدان العربية قادرة، بإعطائها الأولوية لهذه الإصلاحات، على وضع قوانين منافسة فعّالة تضمن أن تسهم عمليات الدمج في دفع النمو الاقتصادي والحفاظ على المنافسة في السوق.