TD

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

TD/B/COM.2/L.5
3 October 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية
المتصلة بذلك
الدورة الثانية
جنيف، ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧
البند ٣ من جدول الأعمال

التطورات الأخيرة في اتجاهات وسياسات الاستثمار الأجنبي المباشر

(البند ٣ من جدول الأعمال)

تلخيص رئيس الجلسة للمناقشات غير الرسمية
بشأن "التحرير وسياسة المنافسة"

١- بدأت مناقشة البند ٣ من جدول الأعمال بنقاش غير رسمي حول التحرير وسياسة المنافسة فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر، واستُهل هذا النقاش بمناظرة أجرتها مجموعة من الخبراء المدعوّين حول الافتراض القائل بأنه "كلما ازداد تحرير سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر، كلما ازدادت سياسة المنافسة أهمية".

٢- وقد برزت عدة حجج لصالح هذا الافتراض، تساند الرأي القائل بأن التحرير وسياسة المنافسة في مجال الاستثمار الأجنبي المباشر يكمل بعضهما الآخر أو أنه ثمة صلة وثيقة بينهما، وأن سياسة المنافسة تُعد أساسية لجني ثمار التحرير من أجل النمو والرفاه. وكانت أهم هذه الحجج هي التالية: أولاً، أن الغاية الفورية من التحرير، أي تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، يمكن أن تعوقها بحد ذاتها الكارتلات الخاصة التي تتّفق في إطارها شركات في بلدان مختلفة على البقاء خارج أسواق بعضها بعضاً. وبالمثل، فإنه يمكن لشركات في بلد ما أن تحول دون دخول الاستثمار الأجنبي المباشر باحتيازها لعوامل الإنتاج الأساسية مما يجعل من المستحيل للمنافسين الجدد دخول مجال الإنتاج. أما النوع الآخر من الممارسات التجارية التقييدية التي تعوق الاستثمار الأجنبي المباشر في مشاريع تجارية مشتركة فقد لا يكون عليها أي اعتراض بحد ذاتها، ولكنها يمكن أن تنطوي على قيود تبعية من مثل الترتيبات الاستبعادية لتقاسم التكنولوجيا التي تمنع دخول شركات أخرى إلى ميدان الصناعة أو السوق. ويمكن أن يحول قانون المنافسة وتنفيذه دون مثل هذه الاتفاقات والترتيبات بين الشركات الخاصة.

٣- وعلاوة على ذلك، فقد دخل أكثر من نصف الاستثمار الأجنبي المباشر البلدان (وخصوصاً البلدان المتقدمة) من خلال الاندماجات والاحتيازات، مما قد يؤدي إلى أسواق مركزة، ويفسح المجال للممارسات المناهضة للمنافسة من جانب الشركات. وبمقدور قانون المنافسة الذي يستعرض ويحكم الاندماجات عند الضرورة أن يحد من هذه الإمكانية، وأن يتناول علاوة على ذلك أوضاعاً تنطوي فيها عمليات التخصيص، أو إلغاء الضوابط التنظيمية أو توفير الحوافز والحماية السوقية للمستثمرين الأجانب على احتمال إيجاد قوة سوقية وكبح المنافسة. زد على ذلك، فقد تم التأكيد على أنه في الوقت الذي تحرّر البلدان فيه سياساتها المتصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر وتتجه نحو وضع ترتيبات تكامل إقليمية أو غيرها من الترتيبات، أخذ اعتماد سياسات منافسة مشابهة يعتبر، بصورة متزايدة، طريقة لإيجاد مجال تتكافأ فيه الفرص شرطاً للمشاركة في هذه الترتيبات.

٤- وقد قيل أيضاً بأن التزايد السريع الذي شهده الاستثمار الأجنبي المباشر في السنوات الأخيرة، مما يعكس نجاح سياسات التحرير، كان له صلة وثيقة بالتماس المنافسة واعتماد سياسة المنافسة. والواقع أنه يمكن اعتبار سياسات التنافس جزءاً لا يتجزأ من عملية التحرير، التي قد لا تتحقق على نطاق ولا تكون فعالة ما لم تتواصل الدعوة للمنافسة والاهتمام بها.

٥- وفيما يخص الموارد اللازمة لإقامة بنية تحتية مؤسسية وتصميم مجموعة من القواعد واللوائح وتنفيذها فقد تم التأكيد على أن التكاليف التي يتطلبها ذلك ينبغي أن لا يبالغ فيها. فتكاليف تنفيذ سياسة المنافسة يمكن تكييفها مع حجم السوق وتكييف السياسة مع احتياجات ذلك السوق، وأنه من الممكن تحقيق الوفورات بمختلف السبل في هذا المضمار. ففي الاقتصادات الصغيرة، على سبيل المثال، يمكن خفض التكاليف أحياناً بالاعتماد على سياسة المنافسة الإقليمية لا على سياسة وطنية منفصلة في هذا المجال. ويمكن الإقلال إلى أدنى حد ممكن من تكاليف تنفيذ سياسة وطنية للمنافسة بالتسليم بأن التركيز في الأسواق الصغيرة قد لا يكون له نفس الأهمية التي يكتسيها ضمان انفتاح الأسواق. كما يمكن خفض تكاليف التنفيذ أيضاً بتحديد عتبات لاستعراض الاندماجات بين الشركات والاعتماد على الموارد الخاصة لإجراء دراسات لصناعات معينة (بالاعتماد على الاتحادات التجارية). ويمكن إناطة مسؤولية الدعوة للمنافسة لا بوكالات التنافس وحدها بل بمؤسسات ومجموعات أخرى في المجتمع، وخاصة الجامعات، والمعاهد التقنية، والمنظمات الدولية، مما يخفض التكاليف المتصلة بهذا النشاط الهام. وكل هذا يشير إلى أنه لا ضرورة لأن

تكون سياسة المنافسة باهظة التكاليف، وأن الفوائد المترتبة على سياسة المنافسة تستحق تماماً التكلفة التي تتطلبها.

٦- وبرزت أيضاً عدة حجج ضد الافتراض، وفي تأييد الرأي القائل بأن التحرير (أو زيادة التحرير) في مجال سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر، سواء كانت سياسة المنافسة بحد ذاتها ذات أهمية أم لا، ليست مرتبطة بالضرورة بتزايد الحاجة إلى سياسة منافسة. وقيل، من ناحية المنطق السليم، إن ربط سياسة المنافسة بعملية التحرير بالتشديد على أهمية مراقبة المستثمرين الأجانب وتقييد حركتهم، عندما يدخلون عن طريق الاندماجات أو الاحتيازات مثلاً، ليس صحيحاً لأن مجمل الغرض من التحرير هو تشجيع الاستثمار وليس حماية الشركات القائمة. فالنقطة الهامة هنا هي تشجيع الإنتاج لا ضمان المنافسة. فتزايد الاستثمار الأجنبي المباشر بمقادير متصاعدة في البلدان التي ليس فيها سياسة وقوانين منافسة تبيّن، بالإضافة إلى ذلك، أن سياسة المنافسة ليست عاملاً هاماً بالنسبة للمستثمرين.

٧- ومن وجهة نظر اقتصادية، قيل إن توجيه الموارد إلى تعزيز البنيات التحتية وتدعيم قاعدة المهارات من أجل وضع سياسة المنافسة وتنفيذها لا يعدّ طرحاً صحيحاً بالنسبة للبلدان النامية. إذ إن وضع وتطبيق نظام منافسة فعّال، يشبه النظم القائمة في البلدان المتقدمة مثل الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي، يتطلب موارد كبيرة، مالية وبشرية على حد سواء. فمن الأهم بالنسبة للبلدان النامية في المرحلة الحالية إقامة هياكل أسواق قادرة على العمل - من خلال تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر، وخفض الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة، وإلغاء الضوابط المحلية.

٨- وقيل، إضافة إلى ذلك، إن الخطوات الأخيرة المتخذة في مجال التحرير والتخصيص وإلغاء الضوابط تمثل، بالنسبة لكثير من البلدان النامية، زيادة شديدة في انفتاح الصناعات والأسواق لدخول موردين جدد، فإنها ستساهم مساهمة كبيرة في زيادة المنافسة في الأسواق. ويمكن وضع قوانين المنافسة وإنشاء سلطة المنافسة في الوقت المناسب.

٩- وفي حين أن القصد من شكل النقاش كان هو إبراز مختلف المواقف وتقديم كل الحجج المتصلة بالمجال المشترك بين تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر وسياسة المنافسة، فإن النقاش المفتوح الذي أعقب هذا أسفر عن التقاء الآراء فيما يخص العلاقة بين سياسات الاستثمار وسياسة المنافسة ضمن الإطار الأوسع نطاقاً للتحرير والتخصيص وإلغاء الضوابط الجارية حالياً في العديد من البلدان. وقد استفاد المتحدثون من تجاربهم في البلدان والاقتصادات النامية التي تمر بمرحلة انتقالية، إضافة إلى البلدان المتقدمة. وكان ثمة اتفاق عام حول أهمية المنافسة بالنسبة للتنمية والنمو. وبرز اتفاق أيضاً فيما يتعلق بالدور الذي يمكن أن يلعبه تحرير التجارة وسياسات الاستثمار المنفتح في خلق الأسواق الانفتاحية التي تساعد على التنافس. وفيما يتعلق بالتخصيص الذي كان مصدراً هاماً للاستثمار الأجنبي المباشر بالنسبة لبعض البلدان، فقد لفت بعض المشاركين الانتباه إلى التنازع الذي ينشأ بين الغايات المالية وغايات تحقيق الكفاءة عندما ترغب الحكومات في رفع إيراداتها إلى أقصى حد ممكن من بيع الاحتكارات الحكومية السابقة دفعة واحدة.

١٠- وكان هناك اتفاق، ضمن الإطار الأوسع نطاقاً للتحرير وغيره من التغييرات الجارية في السياسات، على أن سياسة المنافسة ضرورية ومفيدة. كما اتفقت الآراء على أن وجود قوانين منافسة ووكالات تنفيذ جيدة تشكل آية إيجابية للمستثمرين الأجانب. وأنه بمقدور سلطات المنافسة أيضاً أن تعزز دخول الاستثمار

الأجنبي بالدعوة إلى تفكيك الكارتلات المحلية التي تسمح بها الحكومات والدفاع عن تحرير التجارة. ولا بد لوكالات المنافسة، كي تحقق ذلك، من أن توفر الحماية للمنافسة لا للمتنافسين وأن تتمتع باستقلال ذاتي ذي شأن.

١١- وفي نهاية المطاف كان الخلاف الوحيد في الآراء يتعلق بالتوقيت الدقيق لاعتماد قانون للمنافسة وإقامة المؤسسات الضرورية لتنفيذه أو مدى الاستعجال في هذا المجال. وقد رأى بعض المشاركين أن تناول القضايا الأوسع نطاقاً المتعلقة ببنية الأسواق من خلال التحرير والتخصيص وإلغاء الضوابط ينبغي أن يحظى بالأولوية. وكان رأيهم أنه إذا كانت الخلفية المؤسسية والمهارات ضعيفة، فقد تكون نتيجتها قيام وكالة منافسة لا حول لها ولا قوة، وأنه إذا لم تجر معالجة القضايا الأعم المتصلة ببنية السوق على النحو الصحيح فإنه سيتم تطبيقها بشكل تنقصه الكفاءة. بيد أن مشاركين آخرين أكدوا أن تكاليف سياسة المنافسة والتعقيدات التي تكتنفها وتطبيقها أمر مبالغ فيه. واستشهدوا في ذلك بقدرة سياسة المنافسة على التكيف فيما مضى وقالوا إنه من الصعب تصور قيام الدعوة للمنافسة في غياب وكالة منافسة مستقلة ذاتياً. وأضافوا أن ثمار تحرير التجارة والاستثمار لا تتحقق كلياً إلا إذا كانت سياسات المنافسة الصحيحة موجودة سلفاً وأن وضع مثل هذه السياسات من شأنه أن يشجع المستثمرين الأجانب كدليل على التزام الحكومات باتباع نهج شفاف وموجه نحو الأسواق.

١٢- وقد أثارت المناظرة والنقاش أيضاً مسائل تتعلق بسياسة المنافسة في إطار أقلمة وعولمة الأسواق. ولفت بعض المشاركين الانتباه إلى تزايد تركيز الأسواق العالمية فيما يخص بعض المنتجات في الوقت الذي تجتذب فيه الأسواق الوطنية المزيد من المشاركين. وقيل إن تعريف الأسواق ذات الصلة ينبغي أن يأخذ في الحسبان ظهور أسواق إقليمية كتلك القائمة في أوروبا وأمريكا اللاتينية. وقد تحتاج البلدان، في هذا السياق، إلى التوصل إلى تفهم أفضل لطرائق التعاون الدولي بين وكالات المنافسة الوطنية. ومن شأن هذا أن يساعد على تجنب اتخاذ قرارات متناقضة من جانب مختلف سلطات المنافسة، ويسمح، حيثما كان مناسباً، بقدر من التنفيذ المشترك للقواعد ذات الصلة.

- - - - -