

Distr.: General  
20 October 2015  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تعزيز

البيئة الاقتصادية المواتية على جميع المستويات

لدعم التنمية الشاملة والمستدامة

الدورة الثالثة

جنيف، ١٤-١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

وضع نُهج لتحفيز تنويع الاقتصاد وتعزيز إنتاج القيمة المضافة، بما في ذلك عبر الاستثمار، بهدف إتاحة الفرصة الاقتصادية المتساوية للجميع، مع استهداف النساء والشباب خصوصاً

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

إن التحول والتنويع القطاعيين، وتراكم رأس المال، والإدماج الاجتماعي، هي كلها عوامل رئيسية لتحقيق التنمية. ولا تنتج هذه العمليات تلقائياً عن قوى السوق وحدها، بل إنها تتطلب تدخل الأطراف الفاعلة الاجتماعية والاقتصادية، بما فيها الدول التنموية. وتعرض مذكرة المعلومات الأساسية هذه التكوين القطاعي المتغير للقيمة المضافة والعمالة خلال العقود الأربعة الماضية، مبرزة ما أحرز من تقدم وما وقع من انتكاسات؛ وتستعرض الاتجاهات الأخيرة التي سادت السياسات الصناعية، وتناقش بعض التحديات الرئيسية التي تعترض وضع وتنفيذ سياسات تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة والشاملة للجميع.



## مقدمة

١- تركز الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تعزيز البيئة الاقتصادية الموالية على جميع المستويات لدعم التنمية الشاملة والمستدامة على جوهر التحديات الإنمائية بعد عام ٢٠١٥، مع النظر في عمليات التغيير الهيكلي التي من شأنها أن تؤدي إلى توسيع وتنويع القدرة الإنتاجية للبلد، وتساعد في تحويل الموارد نحو الأنشطة ذات الإنتاجية الأعلى، وتشجع تطوير التكنولوجيا وتعزز آفاق إيجاد المزيد من فرص العمل اللائقة. وتنويع الاقتصاد حين يقترن بعوامل كمية إلى حد أبعد، من قبيل ارتفاع معدلات تكوين رأس المال وزيادة الصادرات، ليس أساسياً للاندماج الناجح في الاقتصاد العالمي وحسب بل هو ضروري أيضاً لدعم الطلب المحلي في القطاعات النامية.

٢- والتحول الهيكلي الناجح بمعناه الأوسع يرتبط بانتقال السكان من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية وإعادة توزيع اليد العاملة باستمرار ضمن نطاق الاقتصاد الحضري على الأنشطة ذات الإنتاجية الأعلى. فعمالة القطاع الزراعي تتراجع مع انتشار الميكنة في القطاع الأولي، في حين تساعد الصلات المترافدة بين نمو الناتج ونمو الإنتاجية قطاع الصناعات التحويلية في استيعاب القوة العاملة المتزايدة، قبل أن تبدأ عمالة القطاع الصناعي في الانخفاض عند مستويات الدخل الأعلى. وتكفل أوجه التكامل بين الخدمات والصناعات التحويلية تحقيق زيادة مطردة في العمالة والناتج في مجالات النقل والطاقة والمالية وتوفير المنافع العامة.

٣- وتتأثر التفاصيل الخاصة بهذا النمط المتغير من التحول الاقتصادي بالموقع الجغرافي، والثروات من الموارد، وحجم السوق والظروف المؤسسية، لكن ثمة توليفات تفضي أكثر من غيرها إلى تحقيق التحول الهيكلي وزيادة الدخل. والبلدان الناجحة عادة ما تكون فيها معدلات الادخار عالية وحصة ناتج قطاع الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة ونسبة الربح في قطاع الصناعات التحويلية عالية. وتشبي هذه العناصر المترافدة بأهمية قوة الترابط بين الربح والاستثمار بالنسبة لإرساء مسار تنمية مستدامة.

٤- غير أن نشوء مسار من هذا القبيل في بيئة اقتصادية مغلقة هو أمر مستبعد. فزيادة حجم التجارة وسبل الوصول إلى الأسواق الخارجية يمكن، من منظور البلدان الأكثر فقراً، أن يخلق المجال لتصريف الإنتاج الفائض، ما يسمح باستخدام العمالة والأراضي المستخدمة استخداماً ناقصاً لإنتاج السلع الكثيفة العمالة والسلع الأولية بغرض التصدير، ويخفف من قيود ميزان مدفوعاتها ويجلب مكاسب دينامية من خلال التخصص ووفورات الحجم. ومع أن هذه المكاسب المتأتية من التجارة قد تكون عظيمة، لا سيما في المراحل المبكرة من التنمية، فقد أكد الأونكتاد وجهات أخرى أن التجارة ليست هي الحل لجميع المشاكل. إذ لا بد من سياسات مكملة لتفادي بقاء البلدان حبيسة نمط مكرس من أنماط الإنتاج قد لا يجلب مكاسب الإنتاجية الأكثر دينامية التي تحفز النمو الاستدراكي حتى وإن كان هذا النمط يستخدم ثروتها من الموارد بكفاءة. وتتوقف هذه السياسات

على مجموعة عوامل تتعلق بالاقتصاد الكلي وعوامل هيكلية وتكنولوجية ينبغي أن تتوفر من أجل نشوء ترابط قوي بين الاستثمار والتصدير، ودعم قيام هيكل اقتصادي أكثر تنوعاً.

٥- ومن المستبعد أن ينشأ تلقائياً ذلك الرابط بين الاستثمار والتصدير الذي ينسجم مع النمو والتنمية المستدامين، حتى بالنسبة لمصدّر السلع الأساسية والمصنّع ذي العمالة الكثيفة، الذي تحقق العديد من البلدان النامية من خلاله أعظم ما تجنيه من الموارد ومزايا التكلفة. أما بالنسبة لبناء مسارات تنمية أكثر شمولاً واستدامة، فليس حجم التبادل التجاري هو وحده ما يهم. وقد نوعت معظم البلدان، على ما يبدو، ناتجها وتجارها وهي ترتقي بنجاح سلم الدخل قبل أن تصبح أقل تنوعاً أثناء التحول إلى اقتصاد أكثر اعتماداً على الخدمات في مستويات التنمية العالية<sup>(١)</sup>. ويبدو أن هذا التنوع له علاقة وثيقة بتحسين أوضاع العمالة وتعزيز قدرة الاقتصاد على التكيف مع الصدمات الخارجية.

٦- وتظهر التجربة التاريخية أن قيام روابط مترافدة بين الأرباح والاستثمارات والصادرات تدعم النمو والتنمية المستدامين لا يمثل نتيجة تنشأ تلقائياً عن عمل قوى السوق بحرية. وعلاوة على ذلك، تزيد التحديات في مجال السياسة العامة كثيراً مع زيادة اعتماد عملية الإنتاج على الاستخدام الكثيف للمعرفة وتعاضم حجمها، لأن اكتساب القدرات التكنولوجية والتنظيمية اللازمة للتنافس على المستوى الدولي يزداد تكلفة والتفوق فيها يزداد صعوبة وكذلك الأمر بالنسبة لمناخ الاستثمار. ولذلك، وجب تحليل دور الجهات الفاعلة الاجتماعية والاقتصادية، بما فيها الدولة التنموية، تحليلاً متأنياً من أجل فهم الطريقة المثلى للمزاوجة بين عمليتي تنوع الاقتصاد والإدماج الاجتماعي وإدارتهما. وسيكون ذلك أمراً أساسياً لبلوغ أهداف التنمية المستدامة.

٧- وفي العقود الأخيرة، كان التقدم المحرز في عمليات التحول هذه جزئياً ومتبايناً تخللته إنجازات بارزة في بعض البلدان والمناطق، وانتكاسات كبيرة أيضاً، منها تسجيل تراجع في بعض البلدان وتضرر أخرى من عملية التحول عن التصنيع قبل الأوان، بينما كان استخدام العمالة بصورة غير رسمية من السمات الموثقة بكثرة حتى في الاقتصادات التي شهدت طفرات نمو قوية<sup>(٢)</sup>.

٨- وتتيح الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات فرصة لمناقشة الأسباب الكامنة وراء هذه النتائج المختلفة، وكذلك لإعادة النظر في الطريقة التي ينبغي أن تُكَيَّف بها الاستراتيجيات الإنمائية مع السياق الحالي. ويقدم الفصل الأول من هذه المذكرة استعراضاً سريعاً لبعض الاتجاهات العامة السائدة في مجال تنوع الاقتصاد في البلدان النامية؛ ويناقش الفصل الثاني تحدد الاهتمام بالسياسات الصناعية؛ ويتناول الفصل الثالث بالدراسة بعض التحديات المقبلة.

(١) JM Imbs and R Wacziarg, 2003, Stages of diversification, *American Economic Review*, 93(1): 63-86

(٢) International Labour Organization, 2013, *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality* (Geneva); D Rodrik, 2015, Premature deindustrialization, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 20935; and UNCTAD, 2015a, *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development* (New York and Geneva, United Nations publication)

## أولاً- الاتجاهات السائدة في القيمة المضافة والعمالة على المستوى القطاعي

٩- يبين الجدول التاريخ الحديث (١٩٧٠-٢٠١٣) والاتجاهات الراهنة في التوزيع القطاعي للقيمة المضافة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والبلدان المتقدمة النمو. ومع أن الفئات صنفت بدرجة عالية من الإجمال، فإن بالإمكان ملاحظة أن الاتجاهات الأساسية لدى استعراض الأشكال البيانية. فهناك، على سبيل المثال، اتجاه يمثل تراجع حصة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي في المدى الطويل. وقد كان ذلك واضحاً بشكل خاص في البلدان النامية (تراجع من ٢٥ في المائة في عام ١٩٧٠ إلى أقل من ١٠ في المائة في عام ٢٠١٣)، تليها البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (من نحو ١٧ في المائة في عام ١٩٧٠ إلى أقل من ٦ في المائة في عام ٢٠١٣) والبلدان المتقدمة النمو حيث جرى هذا التحول بالفعل، على نطاق واسع في العقود السابقة. ويتطابق هذا الاتجاه مع الحدود النمطية المعتادة المعروفة في عملية التنمية، حيث يستعاض عن الزراعة بالصناعة أولاً بوصفها النشاط الاقتصادي الرئيسي، ثم تحل الخدمات محل الصناعة فيما بعد.

١٠- وكان الثقل النسبي للقطاعات الصناعية (التعدين والتصنيع والخدمات العامة والبناء) متفاوتاً في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وأظهرت حصة هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي تراجعاً مطرداً في البلدان المتقدمة النمو (من ٣٦ في المائة في عام ١٩٧٠ إلى ٢٣ في المائة في عام ٢٠١٣)، لكن هذا التراجع لا يزال ضمن الحدود الاعتيادية النمطية بالنسبة للاقتصادات الناضجة. وكشفت الصناعة كذلك عن تراجع كبير جداً في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وقع في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠ غير أن هذا الانحسار كان، في هذه الحالة، ناجماً عن انهيار استراتيجية إثمائية سابقة. وبالتالي، فقد كانت له علاقة بالتحول عن التصنيع قبل الأوان (إذ عزي هذا التراجع كلياً إلى التصنيع) ولم يكن نتيجة طبيعية لعملية تصنيع بلغت مرحلة النضج. وأخيراً، شهدت البلدان النامية اتجاهاتاً مختلفة في ظل تراجع القطاعات الصناعية في الفترة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠ (إذ طغت الاتجاهات السلبية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية على الاتجاهات الإيجابية في شرق آسيا وجنوب شرق آسيا) وتعاني هذه القطاعات بعد عام ٢٠٠٠. ونجم معظم الفروقات بين مختلف القطاعات عن تنوع السياسات في مختلف البلدان أو عن تباين الفترات في البلد نفسه.

١١- وكانت الخدمات على وجه العموم (الفئات القطاعية الثلاث الأخيرة في الجدول) هي المصدر الرئيسي للقيمة المضافة في مجموعات البلدان الثلاث كافة في عام ٢٠١٣، إذ بلغ مجموعها ٥٢,٣ في المائة، و ٥٨,٢ في المائة و ٧٥ في المائة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والبلدان المتقدمة النمو، على التوالي. وعلاوة على ذلك، سجلت حصة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي الزيادة الأكبر. غير أن هذا القطاع يتسم بقدر كبير من عدم التجانس، إذ تتعايش فيه القطاعات الفرعية ذات الإنتاجية المرتفعة جداً والمنخفضة جداً. ولذلك،

فإن من الضروري دراسة كيفية تطور مختلف مكونات هذا القطاع من أجل تقييم آثار توسع قطاع الخدمات على النمو والتنمية تقيماً أفضل. وعلاوة على ذلك، لا بد من تحليل أوجه الترابط بين عدد من الخدمات الحديثة (مثل خدمات النقل، والمعلومات والاتصالات والخدمات المالية والتجارية) والأنشطة الاقتصادية الأخرى، بما في ذلك الزراعة والصناعات التحويلية والصناعات الاستخراجية. وهناك عدد من القطاعات الفرعية الناشئة الدينامية في قطاع الخدمات التي يمكن أن تكون قادرة على توليد فرص النمو والتجارة والعمالة. فقطاع اللوجستيات والتوزيع، على سبيل المثال، يمكن أن يعود بفائدة عظيمة على قطاع الزراعة (بما في ذلك الأعمال التجارية الزراعية وتجارة الأغذية) وقطاع الصناعات التحويلية في أفريقيا، في حين تكتسي خدمات الهياكل الأساسية - التي تشمل النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية والمياه والطاقة والخدمات المالية - أهمية بالغة بالنسبة للتنمية الاقتصادية<sup>(٣)</sup>. وبالمثل، يتوقف نمو هذه الخدمات على تطوير قطاعات حديثة أخرى. والأثر العام لقطاع الخدمات على عملية التنمية مرهون أيضاً بما يولده من فرص العمل وبمساهمته في توسيع الأسواق المحلية.

### التوزيع القطاعي للقيمة بحسب المجموعات الاقتصادية، ١٩٧٠-٢٠١٣ (النسبة المئوية)

٢٠١٣	٢٠٠٠	١٩٩٠	١٩٨٠	١٩٧٠	
٩,٤	١٠,٤	١٥,٣	١٦,٤	٢٤,٧	البلدان النامية الزراعة والصيد والحراجه وصيد الأسماك
٣٢,٠	٣٠,٨	٣٠,٣	٣٤,٤	٢٧,١	التعدين والتصنيع والخدمات العامة
٦,٤	٥,٦	٥,٧	٦,٩	٥,٣	البناء
٦,٩	٧,٨	٦,٨	٦,٤	٥,٩	النقل والتخزين والاتصالات
١٤,٤	١٤,٨	١٤,٢	١٢,٢	١٣,٣	تجارة الجملة وتجارة التجزئة والمطاعم والفنادق
٣١,٠	٣٠,٥	٢٧,٨	٢٣,٧	٢٣,٧	خدمات أخرى
١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	مجموع القيمة المضافة
٥,٥	١٠,٣	٢٠,٣	١١,٤	١٦,٥	البلدان التي تمر الزراعة والصيد والحراجه وصيد الأسماك
٢٩,١	٣١,٧	٣٧,٠	٣٨,٣	٣٨,٠	اقتصاداتها بمرحلة التعدين والتصنيع والخدمات العامة
٧,١	٦,٣	٩,٧	٧,٩	٧,٨	البناء
٩,٠	٩,٦	٩,٥	٤,٦	٤,٣	النقل والتخزين والاتصالات
١٨,١	٢٠,١	٦,٥	١٢,٨	٨,٢	تجارة الجملة وتجارة التجزئة والمطاعم والفنادق
٣١,٢	٢٢,٠	١٦,٩	٢٥,١	٢٥,٣	خدمات أخرى

(٣) الأونكتاد، ٢٠١٥ (ب)، تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا، ٢٠١٥: تحرير قدرات تجارة الخدمات في أفريقيا من أجل تحقيق النمو (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

٢٠١٣	٢٠٠٠	١٩٩٠	١٩٨٠	١٩٧٠	
١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	مجموع القيمة المضافة
١,٥	١,٦	٢,٦	٣,٥	٤,٦	البلدان النامية الزراعة والصيد والحراجه وصيد الأسماك
١٨,٥	٢١,٠	٢٤,٨	٢٨,٤	٢٩,٨	التعدين والتصنيع والخدمات العامة
٤,٩	٥,٥	٦,٣	٦,٥	٦,٤	البناء
٨,٣	٨,٤	٧,٩	٨,١	٨,٤	النقل والتخزين والاتصالات
١٣,٤	١٣,٩	١٤,٣	١٤,٣	١٤,٥	تجارة الجملة وتجارة التجزئة والمطاعم والفنادق
٥٣,٣	٤٩,٦	٤٤,١	٣٩,١	٣٦,١	خدمات أخرى
١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	مجموع القيمة المضافة

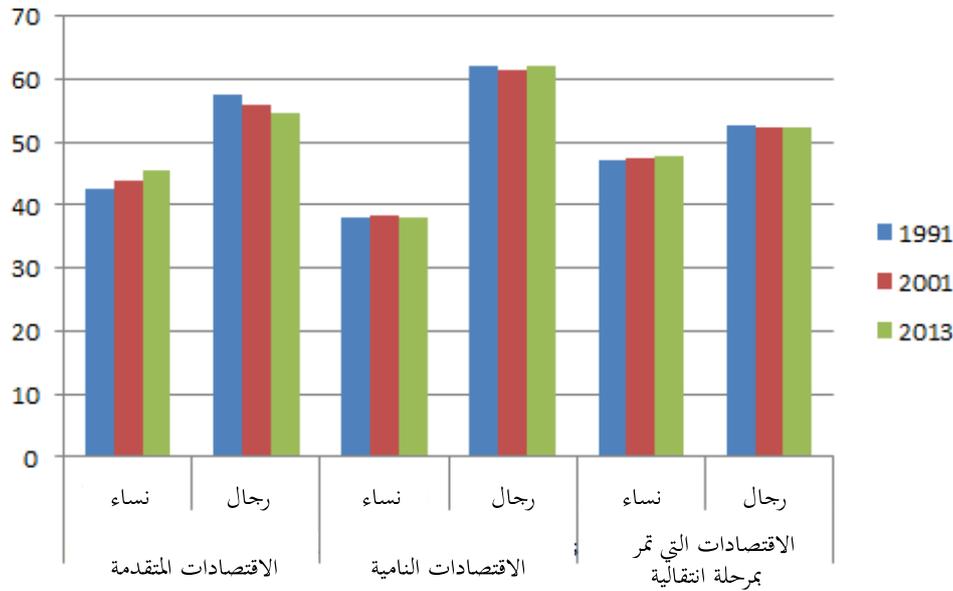
المصدر: أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات الحسابات القومية المستقاة من شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة. ملاحظة: "خدمات أخرى" تشمل فئات التصنيف الصناعي الدولي الموحد من باء إلى عين.

١٢- ولدى النظر في اتجاهات العمالة بدلاً من القيمة المضافة، يمكن ملاحظة التحول عن التصنيع، بصورة أعم، في شتى المناطق وبشكل أقوى بعد عام ١٩٩٠. وعلاوة على ذلك، يبدو أن التحول عن التصنيع يبدأ في مرحلة أبكر بالنسبة للبلدان النامية، وأنه يقع عند مستوى دخل أدنى قياساً إلى ما حدث في البلدان المتقدمة النمو، وهو يظهر بوضوح في أشد البلدان فقراً على وجه الخصوص. ويمكن ملاحظة هذه الاتجاهات بصفة خاصة في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى، التي بدأت في التحول عن التصنيع انطلاقاً من مستويات الذروة التي بلغتها في السابق وكانت منخفضة للغاية. وهذا النوع من التحول عن التصنيع هو أكثر من مجرد عملية مبتسرة إذ وصف بأنه تحول عن التصنيع قبل حدوثه<sup>(٤)</sup>.

١٣- ويمكن أن تكشف أرقام العمالة أيضاً عن سمات أخرى هامة في عملية التحول في الاقتصادات النامية. ويبين الشكل رقم ١ تكوين العمالة حسب نوع الجنس في الاقتصادات المتقدمة النمو والنامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. وعمالة المرأة أقل من عمالة الرجل في جميع هذه المجموعات، ولا سيما في الاقتصادات النامية، حيث تفوق نسبة السكان العاملين من الرجال ٦٠ في المائة. وتشتد حالة عدم التوازن بوجه خاص في شمال أفريقيا وجنوب آسيا وغرب آسيا، في حين تميل إلى التلاشي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وعلى النقيض من ذلك، تعكس الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية مشاركة متوازنة أكثر حسب نوع الجنس في أسواق العمل.

(٤) F Tregenna, 2015, Deindustrialization, structural change and sustainable economic growth, United Nations University Background Paper No. 2015-032

الشكل رقم ١  
تكوين العمالة بحسب المجموعات الاقتصادية ونوع الجنس



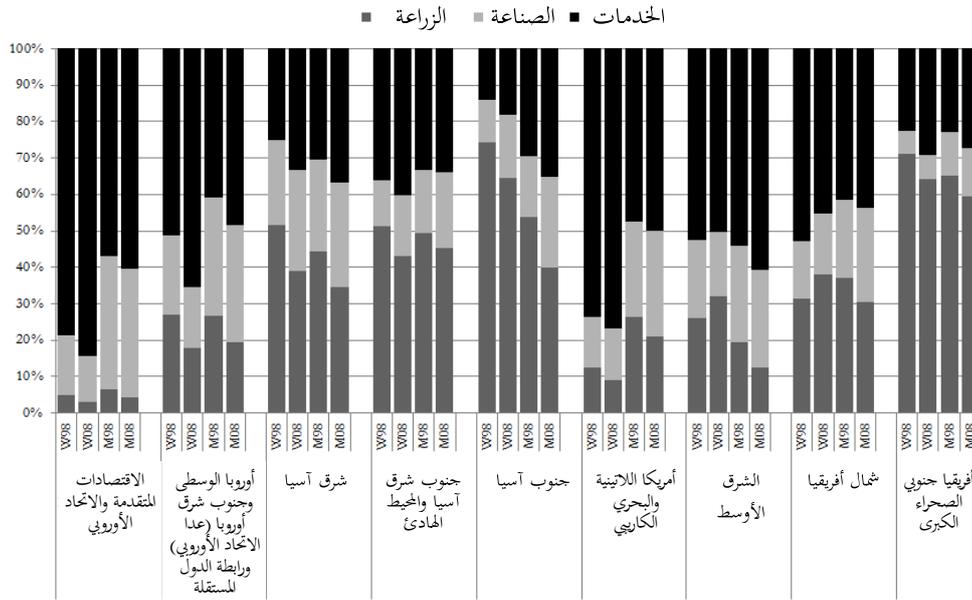
المصدر: أمانة الأونكتاد، استناداً إلى منظمة العمل الدولية، قاعدة بيانات المؤشرات الرئيسية لسوق العمل.

١٤- وتقل نسبة عمالة الشباب إلى عدد السكان بصفة عامة مقارنة بنسبة عمالة البالغين، وهي في تراجع في العديد من المناطق. ففي البلدان النامية ككل، تراجعت مشاركة الشباب في العمالة في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٣، من ٤٩,٠ إلى ٤٦,٧ في المائة بالنسبة للنساء ومن ٧٦,٣ إلى ٧٤,٥ في المائة بالنسبة للرجال.

١٥- ويبين الشكل رقم ٢ التوزيع القطاعي للعمالة حسب المنطقة ونوع الجنس في عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٨. ويمثل قطاع الخدمات حتى الآن أكبر مصدر لعمالة المرأة والرجل على حد سواء في الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية (أي أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا) وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، رغم أن نصيب المرأة من العمالة في قطاع الخدمات أعلى ومتنام مقارنة بالرجال في جميع المناطق الثلاث. وعمالة القطاع الزراعي هي الغالبة في جنوب شرق آسيا وجنوب آسيا وأفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى بالنسبة للمرأة والرجل معاً؛ وهي تتكون في جزئها الأكبر من العاملين الذين يعملون لحسابهم الخاص والعاملين الذين يسهمون في دخل الأسرة<sup>(٥)</sup>. ويمثل القطاع الصناعي مصدراً أكبر لعمالة الرجل مقارنة بعمالة المرأة في جميع أنحاء العالم رغم أن نصيب المرأة والرجل من العمالة الصناعية هو نفسه في شرق آسيا وجنوب شرق آسيا.

(٥) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠١٠، تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٠: العمالة والعمولة والتنمية (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

الشكل رقم ٢  
التوزيع القطاعي للعمالة حسب المنطقة ونوع الجنس في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨



المصدر: أمانة الأونكتاد، استناداً إلى الجدولين ألف ٦- (ب) وألف ٦- (ج) لمنظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩، الاتجاهات العالمية لعمالة المرأة (جنيف).

ملاحظة: يشير الرمز W98 إلى حصص النساء في عام ١٩٩٨، والرمز W08 إلى حصص الرجال في عام ٢٠٠٨، والرمز M98 إلى حصص الرجال في عام ١٩٩٨، والرمز M08 إلى حصص الرجال في عام ٢٠٠٨.

١٦- وكما هو الشأن بالنسبة للتوزيع القطاعي للقيمة المضافة، يعتبر مسار العمالة في القطاع الصناعي موضوعاً رئيسياً يستحق مزيداً من البحث، إذ كان هذا النوع من العمالة الوسيلة الرئيسية التي أتاحت لكل من المرأة والرجل الحصول على وظائف رسمية أعلى أجراً ترتبط بتحقيق النمو والتنمية. وبالإضافة إلى ذلك، يمثل قطاع الخدمات على نحو متزايد، المصدر الرئيسي للعمالة في البلدان على جميع مستويات التنمية، ويتسم في الوقت عينه بقدر كبير من عدم التجانس، ولذلك فإن من المهم تبين قدرته على إيجاد فرص العمل اللائق<sup>(٦)</sup>.

## ثانياً- السياسات الصناعية في بيئة متغيرة

١٧- لقد استفاد التحول الاقتصادي الناجح في البلدان النامية إجمالاً، من توفر بيئة اقتصادية خارجية مواتية اتسمت بازدهار الطلب العالمي و/أو الاستعمال الفعال لأدوات السياسة العامة دعماً للتصنيع. وفي ظل احتمال وقوع ركود مزمن في البلدان المتقدمة النمو قد يجد من الطلب

(٦) الأونكتاد ٢٠١٥ (ب).

على صادرات البلدان النامية من السلع المصنعة لفترة طويلة من الزمن، سيكون على البلدان النامية تكييف سياساتها الإنمائية من أجل بلوغ الأهداف المتوخاة في أي خطة تنمية تحويلية طموحة لما بعد عام ٢٠١٥. وفي هذا السياق، تعد السياسة الصناعية من العناصر المهمة في النهج المتعددة الأطراف والشراكات العالمية الداعمة لبلوغ أهداف التنمية المستدامة.

١٨- فالاقتصادات المتقدمة الحالية استخدمت سياسات صناعية ناجعة لدعم وتوجيه وتنسيق عمليات تراكم رأس المال والتحول الهيكلي (كما لوحظ أيضاً في التجارب الناجحة الأخيرة في العالم النامي). ولا يُقصد بذلك الملكية العامة أو اختيار الفائزين على الرغم من استخدام هذه الأساليب في جميع الاقتصادات تقريباً. بل هو جزء من عملية بحث واستجلاء منسقة تستكشف فيها الحكومات والشركات مواطن القصور في السوق، وتبين التكاليف الأساسية وفرص الربح المرتبطة بأنشطة وتكنولوجيات جديدة، وتقيم العوامل الخارجية المحتملة المرتبطة بمشاريع معينة وتستخدم المعلومات والمهارات لتدفع في اتجاه بناء اقتصاد أكثر تنوعاً يوفر قيمة مضافة أعلى. وكثيراً ما توخت السياسات الصناعية الناجحة توسيع نطاق القطاعات التي تقوم على الاستخدام الكثيف لرأس المال والمعرفة وتنسم بدرجة عالية من التطور التكنولوجي، ودعمت الروابط الأمامية والخلفية الاستراتيجية ونمو الطلب الكلي، وخففت من القيود المفروضة على ميزان المدفوعات بفضل إيجاد مزايا تنافسية جديدة. وتتركز هذه القطاعات الاستراتيجية عادة في مجال التصنيع. ومع ذلك، يرحح، في ظل وجود هذه السمات في قطاعات أخرى من الاقتصاد في العديد من البلدان النامية، ولا سيما في أقل البلدان نمواً، أن تنطلق هذه السياسات من المجالات ذات الأولوية في القطاع الزراعي، بسبب وزنها الاقتصادي، والروابط المحتملة مع قطاعات أخرى، وأهمية ميزان المدفوعات ووجود أعداد كبيرة من الفقراء الذين ما زالوا يعيشون في المناطق الريفية<sup>(٧)</sup>.

١٩- وسعت استراتيجيات التنمية المستدامة أيضاً، وإن في حدود ملائمة، إلى توسيع آفاق استخدام التكنولوجيا باستمرار بإدراج مجموعة مختارة من المشاريع العالية الإنتاجية التي تستخدم مهارات وتكنولوجيا أكثر تطوراً وتقوم على مستويات أعلى من البحث والتطوير. وغالباً ما يرتبط ذلك بتوظيف استثمارات في مجال التعليم العالي أو مجتمعات العلوم، أو بالجهود الرامية إلى استقطاب المغتربين من ذوي المهارات على أمل حدوث عمليات نقل للخبرات إلى أماكن أخرى عن طريق تغيير الوظائف أو إطلاق مشاريع تجارية صغيرة. وقد أكد الأونكتاد أن استراتيجيات الابتكار الوطنية يمكن أن تساعد على تنسيق مختلف الأنشطة والسياسات، في القطاعين الخاص والعام، دعماً لتقوية القدرات المعرفية وقدرات التعلم اللازمة لسد الثغرات التكنولوجية في البلدان النامية<sup>(٨)</sup>.

(٧) الأونكتاد، ٢٠٠٩، تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٩: الدولة والحوكمة الإنمائية (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

(٨) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠٠٧، تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٧: النمو المقترن بالعمالة من أجل التنمية الشاملة للجميع والمستدامة (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

٢٠- ولتعزيز القطاعات غير القابلة للتداول تجارياً أيضاً دور يؤديه، على جميع مستويات التنمية، في ضمان النمو المستدام والشامل. وتشمل هذه القطاعات الهياكل الأساسية (الطرق والموانئ والمطارات، وتوليد الكهرباء وخطوط النقل، والإسكان، والإمدادات بالمياه وتصريف مياه المجاري)، التي يمكن أن تستفيد من برامج الأشغال العامة الكبرى، والقطاعات ذات الإنتاجية الأقل، بما في ذلك البناء وورشات التصليح وصناعات السلع الاستهلاكية غير المعمرة، التي تنطوي على إمكانات كبيرة لتوفير فرص العمل، وتدريب الداخلين إلى أسواق العمل. وفي هذه القطاعات، قد تحدث مفاضلة بين زيادة الإنتاجية وزيادة فرص العمل. ومن غير الممكن تحديد أفضل السبل لإجراء هذه المفاضلة خارج سياق الظروف الخاصة بكل قطاع.

٢١- وقد شهدت السنوات الأخيرة تجدد الاهتمام بالسياسات الصناعية؛ إذ اعتمد العديد من البلدان النامية مبادرات جديدة أو عمل على تكييف مبادرات قديمة، تنصدي، في كثير من الأحيان، للتحدي المتمثل في زيادة تقوية الروابط الداخلية من أجل تحقيق التغيير الهيكلي وبناء القدرة التنافسية على المستوى الدولي. وتختلف الأدوات الخاصة باختلاف البلدان، لكنها عادة ما تنطوي على حوافز لزيادة الاستثمار في القطاعات ذات الأولوية، يذكر منها، على سبيل المثال، وضع حوافز لصناعة السيارات وصادراتها في البرازيل، وقطاعات الهياكل الأساسية والقطاعات الصناعية الحيوية في الهند والمجموعات الصناعية ذات الأولوية في إندونيسيا. وغالباً ما طبقت هذه التدابير السياساتية التي تستهدف تسريع وتيرة التصنيع في إطار الجهود الرامية إلى استنساخ تجربة التحول الناجحة في اقتصادات شرق آسيا، لكن اعتمادها كان نابعاً، في حالات معينة، من الخوف من التخلف عن الركب من خلال التحول عن التصنيع قبل الأوان. وقد خضع هذا الخوف للنقاش في إطار ما عرف بفتح الدخل المتوسط، الذي يعني أن البلدان قد وجدت صعوبة متزايدة في التنويع بعد مراحل التصنيع المنخفضة الإنتاجية. وظهرت هذه المخاطر إما في سياق السياسات المستلهمة من توافق آراء واشنطن منذ ثمانينات القرن الماضي أو في سياق الزيادة الكبيرة في حصائل صادرات السلع الأساسية في السنوات الأخيرة. وربما تسعى السياسات الناجمة المتعلقة بجانب العرض أيضاً، إلى تكييف القدرات الإنتاجية للبلدان النامية مع نمط الطلب المتغير، مع إسناد دور أكبر للطلب المحلي والإقليمي (في مقابل الصادرات إلى البلدان المتقدمة النمو)، والعمل في بلدان معينة، على زيادة حصة الاستهلاك الخاص والعام وتقليص المشاركة عن طريق الاستثمار الثابت كما هو الشأن بالنسبة للصين<sup>(٩)</sup>.

٢٢- وعلاوة على ذلك، سلّم العديد من البلدان المتقدمة النمو صراحة بالدور الهام الذي يمكن أن تؤديه السياسات الصناعية في تطوير التكنولوجيات النظيفة والحفاظ على قطاع صناعات

(٩) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠١٣، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣: التكيف مع ديناميات الاقتصاد العالمي المتغيرة (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

تحويلية قوي لجني ما ينطوي عليه من فوائد بالنسبة لنمو الإنتاجية والابتكار والعمالة<sup>(١٠)</sup>. وتجسد ذلك، في جزء منه، في السعي إلى كبح اختراق البلدان النامية لقطاع الصناعات التحويلية العالمي. غير أن الاقتصادات المتقدمة النمو سلّمت، لا سيما في أعقاب الأزمة المالية العالمية والركود، بأن البلدان التي تعتمد أساساً على أنشطة الخدمات (ولا سيما في قطاعي البناء والبيع بالتجزئة والقطاع المالي) تبدو أكثر قابلية للتأثر بالصدمات الخارجية السلبية من البلدان التي تملك قاعدة مهمة من الصناعات التحويلية.

٢٣- وحدث، في بعض الأحيان، أن عُدَّت الاستعانة بالسياسات الصناعية أمراً مكروهاً حتى عندما يكون بالإمكان تحديد معوقات التحول والتصنيع التي يختص بها بلد من البلدان. ويعزى ذلك إلى التشكيك في توفر القدرات الإدارية اللازمة لتنفيذ وإنفاذ السياسات الصناعية في سياقات مؤسسية محددة. لكن على الرغم من مصاعب التنفيذ (التي تتطلب حصول بلدان نامية عديدة على المساعدة التقنية وبناء القدرات)، يمكن، بل ينبغي، أن يوفر التوليف بين التعزيز الإيجابي والسلبي، بطرق من قبيل الأخذ بنظام قياس أداء البرامج الاقتصادية أو بإضفاء الطابع المؤسسي على آليات التغذية المرتدة بين الفئات المستهدفة ومقدمي الخدمات العامة، إطار الحوكمة المناسب الذي يتيح تحديد الخيارات السياسية التي ينبغي تنفيذها وإعمالها في مناخ يسوده التعاون بين الحكومة والشركات<sup>(١١)</sup>. ولا بد أن يكفل إطار الحوكمة هذا أيضاً اندراج السياسة الصناعية في أي استراتيجية إنمائية متسقة ووجود روابط مترافدة تربطها بسائر السياسات الاقتصادية الحكومية<sup>(١٢)</sup>.

٢٤- ويحتاج تحقيق التحول الاقتصادي الهيكلي إلى دعم من الجهات الفاعلة الاجتماعية وهو في الوقت نفسه يغير الهيكل الاجتماعي والوزن الاقتصادي والسياسي لمختلف الوكلاء. ولا بد من مراعاة هذه الجوانب الاجتماعية والسياسية للتحول الاقتصادي لأنها ضرورية لاستدامة أي استراتيجية إنمائية. ولذلك فإن الدور الذي تضطلع به كل من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة بوصفها من مصادر القيمة المضافة، وفرص العمل، والدخل، والصادرات والروابط

(١٠) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠١٤، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٤: الحوكمة العالمية وحيث السياسات المتاح للتنمية (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة)؛ و R Wade, 2014, The paradox of United States of America industrial policy: The developmental State in disguise, in JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., 2014, *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Geneva, International Labour Office).

(١١) R Devlin and G Moguillansky, 2013, What's new in the new industrial policy in Latin America?, in J Stiglitz, J Lin and J Esteban, eds., *The Industrial Policy Revolution I* (Houndsmill, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Palgrave MacMillan) and مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠٠٦، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٦: الشركة العالمية والسياسات الوطنية من أجل التنمية (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

(١٢) JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., 2014

الإنتاجية، فضلاً عن الروابط فيما بينها وترابطها مع الدولة، يمثل موضوعاً رئيسياً قد ترغب في مناقشته الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات.

٢٥- وقد استفادت المبادرات الجديدة التي اعتمدت مؤخراً في مجال السياسات الصناعية من احتفاظ بعض الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف بجوانب المرونة فيها فيما يتعلق بالسياسات التجارية والصناعية التي يراها راسمو السياسات أكثر ملاءمة لتحقيق التحول الهيكلي والتصنيع، واستفادت كذلك من قدر من المعاملة الخاصة والتفضيلية المنصوص عليها في هذه الاتفاقات لصالح أقل البلدان نمواً. ومن ناحية أخرى، قيدت الاتفاقات الاستثمارية الثنائية أو الإقليمية أكثر فأكثر، انتهج سياسة صناعية مثلما قيدته المعايير الخاصة التي يمكن أن تفرضها الشركات الرائدة في سلاسل القيمة العالمية أو الاتحادات الصناعية القوية<sup>(١٣)</sup>.

٢٦- وهذا يدل على ضرورة دعم تحقيق أهداف إنمائية تحويلية طموحة جديدة عن طريق تعزيز شراكات عالمية توطد الآليات المتعددة الأطراف الشاملة التي تحافظ على حيز السياسات المتاح للبلدان النامية وتوسعه، وذاك أفضل<sup>(١٤)</sup>. واعتماد هيكل أكثر متانة للتكامل بين بلدان الجنوب يمكن أن يدعم أيضاً خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وتمثل فرص استكشاف إسهام التعاون فيما بين بلدان الجنوب مسألة أخرى قد ترغب في مناقشتها الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات.

### ثالثاً - التحديات المقبلة

٢٧- يمثل افتقار الاقتصادات المتقدمة الكبرى إلى الدينامية في الوقت الحالي عائقاً رئيسياً في وجه استمرار النمو في العالم النامي. ولم يعد بإمكان الاقتصادات النامية أن تعتمد على أسواق الاقتصاد المتقدم بقدر ما كانت تفعل في الماضي<sup>(١٥)</sup>.

٢٨- وفي هذا السياق، يكمن أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها الاقتصادات النامية في إعادة التوازن للعوامل المحركة للنمو فيها. وتخطو بعض الاقتصادات الآسيوية خطوات في هذا الاتجاه، مع تزايد الأسواق المحلية التي تمكّن من اتخاذ المزيد من الاستراتيجيات الإنمائية ذات التوجه المحلي والإقليمي. ومع ذلك، لا تزال هناك اقتصادات في مناطق جغرافية أخرى تتخلف عن الركب. وعلاوة على ذلك، يحد حجم السوق من الاعتماد على الأسواق المحلية، لا سيما بالنسبة للاقتصادات الصغيرة.

٢٩- وتواجه العديد من البلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً، أيضاً تحدياً جسيماً يتمثل في تدني الإنتاجية وركودها. ويتسم انخفاض الإنتاجية بالحدة في القطاع الزراعي على وجه الخصوص

(١٣) الأونكتاد، ٢٠١٤.

(١٤) المرجع نفسه.

(١٥) الأونكتاد، ٢٠١٣؛ والأونكتاد، ٢٠١٥ (أ).

نظراً لوجود طائفة من القيود التي تكبح الإنتاجية من قبيل صغر حجم المزارع وضعف الهياكل الأساسية وغير ذلك من القيود الأخرى ذات الصلة برأس المال البشري والتكنولوجيا وإمكانية الحصول على القروض. ومع ذلك، فإن قطاعي الصناعات التحويلية (مثل مصانع التجميع والخدمات) (على سبيل المثال، تجارة التجزئة غير النظامية) يتسمان أيضاً بكثرة عدد الوظائف المتدنية المهارات والإنتاجية المنخفضة في العديد من البلدان النامية. وينبغي مراعاة ذلك لدى تقييم أفضل السبل الممكنة لحفز التصنيع والتنويع ونمو الإنتاجية في قطاع الصناعات التحويلية عن طريق الاندماج في سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية.

٣٠- ومن شأن المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية أن تتيح للصناعات الناشئة في البلدان النامية في مرحلة مبكرة من التصنيع فرصة الانخراط في إنتاج يوفر قيمة مضافة أعلى، الأمر الذي قد يساعد البلدان النامية في زيادة فرص العمل ورفع المدخيل ومراعاة المهارات الأساسية وغير ذلك من القدرات اللازمة للسعي إلى تصنيع ينطوي على أنشطة أكثر تطوراً تكنولوجياً في مجال الصناعات التحويلية.

٣١- وبفضل ما شهدته العقدان الماضيان من ارتفاع بالبنية التحتية للنقل، واللوجستيات ومرافق التجارة العابرة للحدود، إلى جانب إدخال تحسينات على بيئة الأعمال والتجارة والاستثمارات، تمكنت بلدان نامية عديدة من ترسيخ قدراتها الإنتاجية. ومع ذلك، فإن صعود سلسلة القيمة المضافة لا يمثل عملية تلقائية ولا سهلة. والواقع أن البلدان النامية ذات القدرات الإنتاجية المحدودة يمكن أن تبقى حبيسة الأنشطة التي توفر أدنى قيمة مضافة في أسفل سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية، وتتنافس عليها، ويتطلب الخروج من هذه الشرنقة سياسات ناجعة تعزز القدرات الإنتاجية، ما يوسع نطاق القاعدة الإنتاجية ويجعلها أكثر قدرة على المنافسة<sup>(١٦)</sup>. ولذلك، فإن هذه الخطوة الأولى صوب التصنيع ربما تكون هي الأخيرة أيضاً في غياب السياسات الصناعية الملائمة. وينبغي للحكومات أن تعمل بهمة على تعزيز التدابير الرامية إلى تحقيق آثار غير مباشرة محلياً ودعم الاندماج المحلي، وأن تتاح لها الوسائل للقيام بذلك<sup>(١٧)</sup>. وإلا فإن المشاركة في سلاسل القيمة العالمية لن تسفر عن رفع مستوى الإنتاج المحلي، ما ينذر بنشوء فح الدخول المتوسط عوض ذلك. والحل الآخر لمشاكل العرض والطلب هذه يكون بالاستفادة بشكل متزايد من المصادر المحلية للطلب باعتبارها محركات جديدة للنمو، والعمل في الوقت نفسه، على تعزيز التنمية في القطاعات المنتجة الرئيسية (ولا سيما في قطاع الصناعات التحويلية وقطاع الخدمات الحديثة) من خلال اتباع سياسات صناعية ناجعة والتكامل الاستراتيجي في مجال التجارة الإقليمية والعالمية.

UNCTAD, 2015c, *From Decisions to Actions – Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD* (١٦)  
 .XIV (New York and Geneva, United Nations publication)

(١٧) الأونكتاد، ٢٠١٤.

٣٢- ويمثل تنويع الإنتاج وتطوير التكنولوجيا وتحقيق التغيير الهيكلي عناصر أساسية في جلب مزيد من النمو المستدام لأنها تزيد حجم المنتج الوطني لتلبية احتياجات الطلب المحلي وتساهم في زيادة الطلب نفسه من خلال زيادة فرص العمل ورفع الأجور استناداً إلى مكاسب الإنتاجية. وتكمل الأسواق الأجنبية بدورها الأسواق المحلية، وهو أمر أساسي لتفادي اختناقات ميزان المدفوعات. ومن المهم في هذا الصدد، بالنظر إلى افتقار الأسواق المتقدمة النمو للدينامية، أن تستكشف الاقتصادات النامية كافة الفرص المتاحة في العالم النامي. وتحقيقاً لهذا الهدف، يمكن أن يساعد التعاون فيما بين بلدان الجنوب على إيجاد حيز إقليمي للتصنيع والأسواق الجديدة، ولا سيما للمنتجات المصنعة.

٣٣- ويُعدّ اختيار قطاعات وصناعات محددة لكي تحظى بالدعم على مستوى السياسة العامة تحدياً إضافياً، وهو يختلف من بلد إلى آخر بحسب ما يملكه من مواطن القوة وإمكانات التحسين والمزايا النسبية الدينامية. وفي هذا السياق، تحتاج الدولة التنموية إلى توجيه الموارد من القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى. ومن الأهمية بمكان الحرص على أن تظل كفاءة الدولة وفعاليتها على حالها من خلال اتباع سياسة صناعية محددة الهدف واتخاذ تدابير محفزة للقطاعات الاستراتيجية. ويعد وجود ضوابط لمعالجة إخفاقات السوق وتشوهاتها، وتعزيز تنمية القطاع الخاص، مهما على وجه الخصوص<sup>(١٨)</sup>.

٣٤- ومن المهم، أخيراً، التشديد على أن البلدان النامية تضع اليوم سياساتها الصناعية في ظل بيئة عالمية أكثر تقييداً مما كانت عليه في الماضي عندما زاوجت بلدان شرق آسيا، على سبيل المثال، في عملية التصنيع الموجه نحو الخارج قبل ٢٠ إلى ٤٠ سنة خلت، بين حماية الصناعات الناشئة ووضع ضوابط للسوق عن طريق ربط الحصول على التمويل من المصارف الحكومية بأداء المصدرين. غير أن تطبيق تعريفات الاستيراد بكثرة كأداة حمائية قد يخضع حالياً للتقييد بموجب اتفاقات منظمة التجارة العالمية وغيرها من الاتفاقات التجارية الإقليمية والثنائية. ولذلك، تحتاج الاقتصادات النامية إلى استخدام الحيز السياسي إلى أقصى حد باعتماد سياسات ابتكارية أو أدوات سياساتية أقل عرضة للقيود المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية، وبفتح مسارات جديدة لتحقيق التنمية الصناعية والتحول الاقتصادي. ولا بد بالتالي، أن تحافظ هذه الاقتصادات على حيز سياسي كاف لاتباع استراتيجيات إنمائية.

٣٥- ومراعاة لبعض الاعتبارات الواردة في هذه المذكرة، يرجى أن تحيط الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات علماً بالدور الاستراتيجي للسياسات الصناعية الإنمائية في دعم القدرات الإنتاجية، ولعلها ترغب في النظر في المسائل التالية:

١- هل لا يزال التصنيع هدفاً مركزياً في التغيير الهيكلي وتنويع الإنتاج؟

(١٨) الأونكتاد، ٢٠١٥ (ج).

- ٢- كيف ينبغي تقييم المبادرات المتخذة مؤخراً في مجال السياسات الصناعية؟
- ٣- ما هو دور الأسواق المحلية والخارجية؟
- ٤- كيف يمكن للسياسات المتعلقة بالدخل والسياسات الاجتماعية أن تعزز الاندماج (ولا سيما اندماج النساء والشباب) وأن تعزز الأسواق المحلية؟
- ٥- ما هي آثار تنويع الإنتاج على العمالة؟
- ٦- هل تحتاج الدولة التنموية إلى سياسات ناجحة، وما هي تلك السياسات في حال كان الأمر كذلك؟
- ٧- كيف ينبغي ربط خدمات الهياكل الأساسية بتنمية الصناعات التحويلية والتصنيع؟
- ٨- كيف تؤثر السياسات الصناعية في البلدان المتقدمة النمو على التجارة الدولية للبلدان النامية؟
- ٩- كيف يمكن للسياسات الرامية إلى تنويع الإنتاج أن تؤثر على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي (بما في ذلك القطاع العام والخاص، والمؤسسات الصغيرة والكبيرة، والمناطق الحضرية والريفية)؟