



المؤتمر العام

الدورة الثالثة عشرة

فيينا، ٧-١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت

الملتقى الخاص بمسائل التنمية الصناعية

الملتقى الخاص بمسائل التنمية الصناعية

ورقة مسائل مقدّمة من الأمانة

الجزء الأول: التباطؤ الاقتصادي العالمي وأثره على الصناعة التحويلية

أولاً - مقدّمة

١ - إن الأزمة الاقتصادية الحالية، التي أُطلق عليها اسم "ركود عام ٢٠٠٨ الكبير"، هي أخطر أزمة تحدث منذ كساد عام ١٩٢٩ الكبير، وذلك على الرغم من بروز أدلة على عودة النشاط عالمياً إلى عجلة الصناعة التحويلية والآمال المعقودة على حدوث انتعاش مستدام في غضون عام. وليس للمؤشرات الأخيرة على النهوض من الحضيض والتفاوت المتفاوت في أسواق الأوراق المالية أن يحجبا ما تبقى من تحديات خطيرة تتهدّد الآفاق العالمية والتنمية الصناعية. فعواقب الأخطاء المتمثلة في خلق ثروات وهمية وخيمة على الاقتصاد الحقيقي، فهي قد نالت من نظم الإنتاج وسلاسل القيمة والتوريد العالمية وشبكات التجارة والتكامل العالمي لأسواق عوامل الإنتاج.

لدواعي التوفير، طُبع من هذه الوثيقة عدد محدود من النسخ. ويرجى من أعضاء الوفود التكرم بإحضار نسخهم من الوثائق إلى الاجتماعات.



٢- وقد كُرِّست ثلاثة اجتماعات رفيعة المستوى (اجتماع واشنطن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ واجتماع لندن في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ واجتماع نيويورك في حزيران/يونيه ٢٠٠٩) بحثاً عن الحلول. وكان الهدف من عقد اجتماع القمة لمجموعة العشرين في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ في بيتسبورغ تقييم التقدم الذي أحرز منذ قمّتي واشنطن ولندن بشأن الانتعاش المستدام من الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. وقد دعت مجموعة العشرين إلى وضع إطار تنظيمي أقوى لمعالجة المسائل الحاسمة.

ثانياً- المواضيع العامة

٣- انبثقت عن ركود عام ٢٠٠٨ الكبير ثمانية مواضيع محورية متعلقة بأفاق التنمية الصناعية، وهي:

- (١) في أعقاب حالات الإخفاق الواضح التي تسببت في حدوث الأزمة، ما هي الفلسفة الاقتصادية التي ينبغي أن تنظم التنمية الاجتماعية الاقتصادية؟
- (٢) في إطار تدافع جميع البلدان لإنقاذ صناعاتها — والحيلولة دون حدوث انهيار اجتماعي بسبب ارتفاع مستويات البطالة إلى حد غير مقبول — ما هو الدور الاقتصادي الذي ينبغي للدولة والحكومة أن تضطلعاً به في مجال التنمية الاجتماعية-الاقتصادية في سياق انتعاش لا يولّد فرص العمالة؟
- (٣) في معرض الاهتمام بدور الدولة من جديد، إلى أي حد ينبغي لهذا الدور أن يكون "تدخلياً - إثمائياً" أو أن يعمل على "إلغاء الضوابط - فرض الضوابط" من أجل تعزيز التنمية الصناعية المستدامة؟ بعبارة أخرى، ما هو دور السياسة الصناعية؟
- (٤) موضوع الخلاف الرئيسي في مسألة الحوكمة الاقتصادية الذي يستوجب الحسم هو ما إذا كان تدخل الدولة يعرقل حركة الأسواق أم أن حركة الأسواق مرهونة بالسلطة التنظيمية للدولة؟
- (٥) إن مدفوعات الإنقاذ ورُزم التحفيز ما هي إلا مرادف لتوزيع الخسائر على أفراد المجتمع. فما هي القيود التي يجب فرضها على هذه التدابير وما هي تدابير المتابعة التي ينبغي اتخاذها بعد إيقاف الحوافز الضريبية؟
- (٦) أُعرب عن مشاعر قلق عميق بشأن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. إلى أي حد ينبغي تحويل وجهة الحوافز كي تستهدف تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية دون التضحية بالعوامل التي تعزّز سبيل الانتعاش؟

- (٧) الصناعة الخضراء بدأت تنبثق عن الأزمة. فهل سيفاقم تخضير الصناعة على أساس التقدم التكنولوجي مسألة الانتعاش الذي لا يولد فرص العمالة؟
- (٨) الحماية لا تحمي أحداً. فهل تبرهن الضغوط الحماية المفتتحة على مدى الحاجة الملحة إلى تعزيز قواعد التجارة؟

ثالثاً- المسائل الرئيسية

٤- ترد في الصفحات التالية مجموعة من المسائل والأسئلة الهامة الناشئة عن الأزمة المالية.

المسألة ١: جذور الأزمة

- ٥- يمكن القول إن جذور الأزمة الراهنة تكمن في دينامية سياسات النظام المالي، أي تحرير الاقتصادات الغربية على جانبي الأطلسي وإلغاء الضوابط التنظيمية عليها وعجز آلية الحوكمة المالية عن مجاراة ما يُسمى بالابتكارات في الأسواق المالية. وعندما صاحب ذلك اختلال هائل في موازين الحسابات العالمية الجارية، كانت النتيجة توسعاً متسارعاً في عمليات الائتمان وارتفاعاً عاماً في أسعار الأصول بلغ مستويات لا تُطاق - ولا سيما في أسواق السكن نتيجة تصعيد دوامة الائتمانات والديون.
- ٦- وقد أدت طبيعة الأزمة، التي تطوّرت من تزايد المجازفة في أسواق الائتمان إلى انتشار حالة من شحّ الائتمان، للأسر المعيشية في بادئ الأمر ثم لقطاع الشركات، إلى هبوط متسارع في الطلب من جانب المستهلك، مع ما ترتّب عليه من أثر على حجم التبادل التجاري. فقد انخفض مستوى التجارة العالمية في عام ٢٠٠٩ بنسبة تتراوح ما بين ٩ و ١٣ في المائة عما كان عليه في عام ٢٠٠٨ وهبطت قيمة الصادرات من البضائع بنسبة ٤٥ في المائة.
- ٧- وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تمثل حوالي ٧٠ في المائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي، يتوقع أن يتقلص الناتج بنسبة تتراوح بين ٤ و ٥ في المائة في عام ٢٠٠٩.

السؤال المطروح

- ٨- في عالم متزايد الترابط، ونظراً لقابلية تفشي الأزمات المالية، كيف يمكن للبلدان النامية - التي ما زالت تسعى جاهدة من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية - أن تهيئ نفسها لتحمل الصدمات الخارجية في الاقتصاد العالمي؟

المسألة ٢: قنوات العدوى ودينامية الأزمة

٩- إن قنوات عدوى التراجع الاقتصادي، في سياق نظم الإنتاج المعولمة في عصرنا هذا، هي شبكات الشركات عبر الوطنية المتكاملة دولياً. فحوالي ٦٥ إلى ٧٥ في المائة من التجارة العالمية تقوم بها شركات عبر وطنية، ويتدفق معظم هذه التجارة نحو البلدان المتقدمة (٦٨ في المائة منها إلى الاقتصادات المتقدمة و٢٧ في المائة إلى البلدان النامية و٥ في المائة إلى الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية). ويتسم "المصنع العالمي" بالاعتماد المتبادل بين مكوناته.

١٠- وهكذا، عندما ينهار الطلب وتقوم قطاعات الشركات في البلدان المتقدمة بتعديل هياكل تكاليفها باتجاه تخفيضها وتعيد تشكيل شبكاتها بغية خفض تكاليفها، فإن الصناعة التحويلية تتراجع حتماً. والأمثلة على ذلك كثيرة، فقد تراجع حجم الصناعة التحويلية في عام ٢٠٠٩ مقارنة بالسنة السابقة بنسبة ١٢ في المائة في أوروبا و١٥ في المائة في البرازيل و٤٣ في المائة في مقاطعة تايوان الصينية، في حين تقلص الإنتاج الصناعي في الولايات المتحدة الأمريكية بنحو ١٤ في المائة.

١١- ولما كان كل مصنع في عالم الاقتصاد المتشابك هو أيضاً مستهلك لسلع وسيطة فإن الروابط في سلاسل القيمة والتوريد العالمية والوطنية ودون الوطنية آخذة في الانهيار في أعقاب انخفاض بنسبة ١١ في المائة في إجمالي استثمارات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتفضي هذه الديناميات إلى انخفاض سنوي في الإنتاج العالمي للصناعات التحويلية بنحو ٢٠ إلى ٢٥ في المائة (٢٠ في المائة فيما يتعلق بالأسواق الناشئة وحوالي ٢٥ في المائة فيما يتعلق ببلدان آسيا الناشئة).

السؤال المطروح

١٢- نظراً إلى أن نظام الصناعة التحويلية والإنتاج يتسم بالتوزع والتكامل مكانياً، كيف يمكن للبلدان النامية زيادة مرونة مقاومة صناعاتها إزاء تعديلات الاقتصاد الجزئي التي تجرّها الشركات الدولية والشركات عبر الوطنية، وزيادة روابط سلاسل القيمة والتوريد العالمية فيما بين بلدان الجنوب؟

المسألة ٣: الأهداف الإنمائية للألفية ودور الصناعة التحويلية

١٣- إلى أي حد سيؤثر التراجع الاقتصادي العالمي في جهود البلدان النامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية عن طريق التنمية الصناعية؟ ففي الوقت الذي تضحّ فيه تريليونات الدولارات في خطط الإنقاذ في شكل إعانات مالية ورُزم حوافز، من المهم عدم إغفال

الفقراء وإمكاناتهم. وما لم تبذل جهود حثيثة في هذا الشأن من المحتمل أن يتعذر على العديد من البلدان تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وحتى وقت قريب، ساعد النمو القوي للدخل الناتج عن تجاوب القطاع الإنتاجي مع حالة الاستقرار التي شهدتها العديد من البلدان على مستوى الاقتصاد الكلي على تسريع التقدم نحو تقليص الفقر من حيث الدخل. وعلى النقيض من ذلك، دفع النمو القائم على ارتفاع أسعار السلع الأساسية بأعداد أكبر من الأشخاص إلى مصيدة الفقر. وأثرت الأزمة المالية على العمالة أكثر مما أثرت على الإنتاج.

١٤- واستناداً إلى دراسة جديدة أجرتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، استخدمت فيها إطار نمذجة شاملة طبقت على ستة بلدان في أمريكا اللاتينية، فإن افتراض حصول ركود في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ يتبعه انتعاش بطيء وتدرجي حتى عام ٢٠١٥ باتجاه مستويات نمو ما قبل الأزمة سوف يجيد ببعض البلدان المنخفضة الدخل في هذه المنطقة (بوليفيا وهندوراس ونيكاراغوا) بعيداً عن السبيل إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. بل إن بلداناً مثل البرازيل وشيلي وكوستاريكا، التي كانت على المسار الصحيح نحو تحقيق تلك الأهداف، قد تعجز عن تحقيق عدة أهداف منها بسبب الأزمة المالية العالمية.

السؤال المطروح

١٥- هل يمكن للصناعة التحويلية أن تكون بمثابة قوة دافعة دينامية على طريق الانتعاش لتمكين البلدان النامية من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟

المسألة ٤: إجراءات مواجهة التباطؤ الاقتصادي

١٦- اتبعت إجراءات مواجهة التباطؤ الاقتصادي لدى مختلف حكومات البلدان المتقدمة نمطاً متشابهاً عموماً، وهو تقديم رُزم من الحوافز. وعلى النقيض من ذلك، تسعى البلدان النامية إلى تطبيق سياسات خاصة بكل منها لمعالجة مشاكلها.

١٧- وخلال الثلاثينات من القرن الماضي، كانت التدخلات لإخراج العالم من "الكساد الكبير" تركز عموماً على اتباع نهج تقليدي لمدرسة كينيز يستند إلى تحفيز الاستهلاك والاستثمارات عبر زيادات مؤقتة في إنفاق الحكومة و/أو تخفيض الضرائب. وكانت تلك التدابير إلى حد كبير تدابير قصيرة الأجل هدفها تحريك عجلة الاقتصاد. أما في حالة الركود الحالي فقد بدأت البلدان تبحث تحديداً عن التدابير التحفيزية الملائمة وعن مسار النمو التحويلي الملائم. وقد بدأ الابتكار الحافز يبرز كجزء رئيسي من عملية التحول.

١٨- وكما يُقال: "لا تترك أي أزمة تذهب سدى". ومن وجهة نظر اليونيدو فإن ما نشهده اليوم هو التقاء للمصالح يبرز في مجال صنع السياسات في عالم الصناعة وفي برنامج تغير المناخ. فالأزمة الحالية تتجلى بازدياد كفرصة سانحة لتشجيع نمو "الفروع الخضراء" حقاً. وتشكّل عمليات التمويل المركّزة لصالح الأبحاث والتعليم والتكنولوجيات ومصادر الطاقة الجديدة الأنظف والاستثمارات في التقنيات الخضراء والأشكال الأخرى من الابتكار جزءاً رئيسياً من هذا البرنامج الأخضر الجديد للنمو.

١٩- وتشمل التدابير الاستراتيجية والرّزم التحفيزية التي اتخذتها بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتخفيف الأعباء المالية من منطلق القومية الاقتصادية مجموعة شتى ينسب متفاوتة وهي: تأمين الودائع، وضمان ديون المصارف، والحقن برأس المال، والتأميم، وحماية بعض الأصول وشراء الأصول الكاسدة، وتمويل الأوراق التجارية والسندات المدعّمة بالأصول، وفرض القيود على عمليات البيع لأجل قصير، ومزيج من تدابير تقليدية وغير تقليدية.

٢٠- وعلى النقيض من ذلك، تجد البلدان النامية عموماً وأقل البلدان نمواً خصوصاً أنها مستضعفة وعليها أن تواجه مجموعة من الصدمات اللاحقة (انحسار التجارة، وتقلّب أسعار النفط والأغذية، وتقلص حجم الحوالات والاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية) وأنها مضطرة للاعتماد على المجتمع الدولي، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك العالمي ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة، في معالجة أوجه الضعف لديها.

٢١- ولكل جانب من الجوانب الضريبية والنقدية لتدابير المواجهة تبعات أوسع. وتتضمن هذه التدابير خصخصة المكاسب وتقاسم التكاليف والمخاطر بين الجميع، من جهة، وخلق ضغوط تضخمية وفرض قواعد تنظيمية تحد من الإبداع، من جهة أخرى. وأما البلدان النامية فهمها الأول هو الحد من عدد الأفراد الذين يقعون ثانية فريسة الفقر.

٢٢- ومن العوامل المثيرة للقلق في مواجهة التباطؤ الاقتصادي تزايد النزعة الحمائية. وربما حان الوقت لكي تعزز البلدان قواعد التجارة بغية ضبط هذه النزعات الحمائية. أما التحدي فهو إخراج العالم من حالة الركود المالي بأي وسيلة عدا النزوع إلى الحمائية.

الأسئلة المطروحة

٢٣- نظراً للتباين الكبير في "هامش الحرية" و"هامش الضريبي" في وضع السياسات وعدم اتساق تدابير سياسات المواجهة في مختلف الاقتصادات المتأزمة، كيف يمكن للبلدان

النامية الحفاظ على الموارد وتوليدها وتسخيرها من أجل التصدي لمختلف آثار الأزمة وإدخال البحث والتطوير والابتكار في صلب عملية التحول من الزيادات في الكمية إلى التحسينات في النوعية؟ وهل الحماية التجارية هي السبيل إلى معالجة الأزمة الاقتصادية الحالية؟ وهل مقاومة التدابير الحماية مقبولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية؟

المسألة ٥: آفاق الانتعاش

٢٤- لا تزال مسائل عكس اتجاه الانخفاض في الطلب وانهميار الإنتاج والصناعة التحويلية وتراجع التجارة العالمية وتفادي ارتفاع معدل البطالة واحتمال عودة الكساد على رأس أولويات القائمين على المصارف المركزية ورأسمي السياسات الصناعية في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. والتحدي الرئيسي في مجال السياسات هو تفادي الانتعاش دون فرص عمل. فنظراً لفرط قدرة الصناعة التحويلية والتقدم التقني المعزّز، يمكن زيادة الإنتاج دون زيادة العمالة. وهذا مدعاة للقلق حقاً.

٢٥- فالاعتماد المفرط على قوى السوق يتلاشى وبدأ يحل محله النشاط الجماهيري القائم على أساس السوق، مع بعض التباين في السياسة المتبعة.

٢٦- والمبالغ المرتبطة بالآثار الناتجة والمتطلبات الناشئة، أي مدى أثر ذلك على النشاط الاقتصادي والصناعي، تثير الدهول: فقد بلغ حتى اليوم ما شطب من القطاع المالي حوالي ٤ تريليونات دولار؛ وبلغت الحوافز المقدّمة من الحكومات لتمويل المصارف حوالي ٩ تريليونات دولار؛ وتبلغ تقديرات صندوق النقد الدولي لفجوة إعادة التمويل حوالي ٢٥,٦ تريليون دولار في عام ٢٠١١؛ وتبلغ قيمة السندات اللازمة لتقليص حجم إعانات المديونية إلى نسبة ١٧ إلى ١ حوالي ٥٠٠ مليار دولار فيما يتعلق بالولايات المتحدة، و٧٢٥ مليار دولار فيما يتعلق بمنطقة اليورو و٢٥٠ مليار دولار فيما يتعلق بالمملكة المتحدة. ويقدر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بعنوان "الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وتأثيرها في التنمية" (A/CONF.214/4، المؤرخ ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٩) أن الكميات الضخمة من السيولة التي ضخّت في النظام المالي العالمي منذ ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، تبلغ ١٨ تريليون دولار أو نحو ٣٠ في المائة من الناتج العالمي الإجمالي. وفي ظل الركود العالمي المترامن في الإنتاج وتزايد الحاجة إلى الأسواق الناشئة (معظمها في وسط أوروبا وشرقها) لإعادة تمويل ديون تقدر بحوالي ١,٨ تريليون دولار، هناك احتمال بأن يولى قدر أقل من الأولوية للمساعدة التقنية المقدمة إلى البلدان النامية عموماً وإلى أقل البلدان نمواً خصوصاً.

السؤال المطروح

٢٧- نظراً لحجم التباطؤ الاقتصادي العالمي، وما يصاحبه من صعوبات في مجال الصناعة التحويلية وما ترتب عليها من أزمة البطالة التي قد تؤدي إلى فقدان ٥١ مليون فرصة عمل على مستوى العالم، ما الذي ينبغي للبلدان النامية القيام به لتجاوز الأضرار وإدارة الأزمة والخروج منها أقوى في نهاية المطاف؟

الجزء الثاني: الانتعاش الاقتصادي العالمي - استغلال الفرص لتخضير الصناعات

أولاً - مقدمة

٢٨- تبرز الصناعة "الخضراء" كشرط لازم للتنمية على المدى الطويل وسط مؤشرات انتعاش اقتصادي عالمي. وثمة مليارات الدولارات تصرف في شكل رُزم تحفيزية وطنية ترمي إلى دعم نقلة تحويلية من تزايد استخدام الموارد إلى إدخال تحسينات على كفاءة الصناعة العالمية. وقد أصبحت فروع الانتعاش الخضراء ظاهرة للعيان، وهناك دعوة واسعة النطاق تقودها الأمم المتحدة لإبرام صفقة جديدة خضراء من أجل اقتصاد عالمي أخضر. والانتعاش الأخضر مرهون حتماً بتوجيه الاستثمارات نحو صناعة أنظف تتسم بكفاءة استخدام الموارد وتحقيق أمن طاقة مستدام وإقامة بني صناعية أساسية منخفضة الكربون وحماية البيئة. وتقدر السوق العالمية لتكنولوجيا البيئة والصناعات المنخفضة الكربون حالياً بحوالي ١ ٠٠٠ مليار دولار، ويتوقع لها أن تنمو إلى حوالي ٣ ٠٠٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠٢٠.

٢٩- وتحقيق اقتصاد عالمي أخضر تماماً أمر ممكن ومربح، وهو ضروري للحيلولة دون أسوأ آثار فرط استخدام الموارد الطبيعية واستنفاد النظم الإيكولوجية وتغير المناخ. وهناك العديد من الفرص السانحة في مختلف القطاعات الصناعية التي يمكنها، إذا ما توفر لها إطار تشريعي عالمي قابل للتطبيق، أن تساعد في خفض انبعاثات غازات الدفيئة بنسبة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠ بشرط توفر الخيارات التكنولوجية الضرورية والإرادة السياسية والموارد المالية. وتتيح الأزمة الاقتصادية الحالية فرصة لدفع الاقتصادات عبر مسالك أكثر استدامة نحو الانتعاش والنمو من خلال استثمارات عامة خضراء وتنفيذ سياسات عامة تشجع على استثمارات خاصة أكثر خضرة. وقد خصص العديد من البلدان لهذا الغرض نسباً ضخمة من الرُزم التحفيزية، تراوحت بين ٦ في المائة في إسبانيا و ٨١ في المائة في جمهورية كوريا.

٣٠- وفي ضوء هذه التطورات، تستدعي مبادرة اليونيدو للصناعات الخضرة توفير الوعي والمعارف والقدرات في المؤسسات المسؤولة عن التنمية الصناعية المستدامة، وتدعو إلى تقديم المساعدة للمشاريع التي تسعى لتخضير الصناعة. ويتضمن ذلك، في جملة أمور، اتباع سبل منخفضة الكربون نحو التنمية الصناعية، وزيادة كفاءة استخدام المواد الخام، وزيادة استخدام المنتجات الفرعية المعاد تدويرها، واعتماد التزامات دولية ومعايير بيئية أدق، وقبول نظم الإدارة البيئية كشرط للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية. وتتناول المبادرة أيضاً إنشاء وتشغيل شركات جديدة تمارس أنشطة خضرة، مثل التدوير ومعالجة النفايات وتقديم الاستشارات بشأن كفاءة المواد والطاقة. ويمكن لاستخدام المعايير وخطط الموسم بطريقة ذكية، إذا كان مصحوباً بنظم فعالة، أن يقدم حوافز سوقية لتعزيز الصناعة والتجارة الخضراوين. كما أن استخدام هذه الخطط في اتخاذ قرارات التوريد العمومية من أجل ترويج المنتجات والمعدات والخدمات المستدامة يمكن أن يضطلع أيضاً بدور حاسم في هذا الشأن. وتعكف الحكومات والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية على إعداد مجموعة متنوعة من المعايير وملصقات الموسم وبرامج الاعتماد تراعي كامل دورة حياة الإنتاج واستدامته.

٣١- وينطوي دخول البلدان النامية مجال الصناعات التي تتسم بكفاءة استخدام الموارد والمنخفضة الكربون والخدمات المرتبطة بها على إمكانات هائلة. وتؤدي اعتبارات الاستدامة لدى المستهلكين والسياسات البيئية للحكومات إلى نمو سريع لهذه الصناعات في البلدان المتقدمة النمو، وقد نجحت هذه الصناعات في بعض البلدان النامية، ولا سيما داخل اقتصادات السوق الناشئة، في إنشاء شركات منافسة دولياً في مجال الصناعات المنخفضة الكربون. وفي الحالات التي لا يحظى فيها سكان البلدان النامية بإمكانية الوصول إلى الكهرباء، فإن استخدام الفقراء من أهالي الريف للطاقة المتجددة لا يقتصر على الأثر الإيجابي في الحد من تغير المناخ بل يوفر أيضاً حافزاً كبيراً لتوليد أنشطة صناعية ومشاريع مستدامة بيئياً.

ثانياً - مواضيع عامة

٣٢- وسط بوادر الانتعاش وفرص تخضير الصناعات، تبرز تسعة مواضيع عامة من الانتعاش الأخضر المتوقع في السنوات القادمة:

(١) بالنظر إلى مقتضيات تغير المناخ، هل يندفع أصحاب المصلحة نحو الصناعات الخضرة بسبب مليارات الدولارات المتاحة في شكل رُزم تحفيزية ومنح وحوافز أم بسبب استدامة العائدات التجارية في الأجل الطويل؟

- (٢) هل بإمكان الدول النامية تحمّل تكاليف تخضير صناعاتها؟
- (٣) نظرا إلى أن تحقيق فرص تخضير الصناعات يعتمد على نشر المعرفة ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات، إلى أي حد تستطيع البلدان النامية الوفاء بمتطلبات إنتاج أنظف، وهل تستطيع هذه البلدان الشروع في التصنيع المنخفض الكربون دون تأخير النمو الاقتصادي؟
- (٤) في إطار التركيز على إدخال البحوث والتنمية والابتكار في صلب عملية الانتعاش والتحول نحو الإنتاج المنخفض الكربون، ما هي الشروط الواجب توفّرها في سياسة تمكينية وبيئة مؤسسية للتشجيع على تحقيق مستويات أعلى من الإنتاج الأخضر؟ وكيف يمكن تهيئة سياسة تمكينية وبيئة مؤسسية تسرّع من وتيرة الابتكار الأخضر في البلدان الحديثة العهد بعملية التصنيع؟
- (٥) نظرا إلى أن تغيير نمط الطاقة واستخدام المواد لتخضير الصناعات يتوقّف على تقليص المسافة نحو حدود التكنولوجيا، ونظرا إلى أن البلدان النامية غالباً ما تفتقر إلى بيانات أصلية وسليمة ويعوّل عليها لتقييم المسافة نحو حدود التكنولوجيا، ما هي وسائل الدعم المتوفّرة لتمكين أفضل الممارسات المتعلقة بكل منتج في مجال تخضير الإنتاج؟
- (٦) في أعقاب الانتعاش المتوقع لفرص العمالة، هل تتمتع البلدان النامية بميزات نسبية في مجال ترويج الصناعات الخضراء؟
- (٧) هل تتوافق الأهداف الإنمائية للألفية والحد من الفقر مع تحقيق اقتصاد منخفض الكربون؟
- (٨) بالنظر إلى الفرص الكامنة الناشئة عن الصناعات الخضراء، هل تخصص الخطط الوطنية موارد كافية لحافز التخضير؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي مخاطر "التموهية الأخضر" (تقديم إعانات دون ضغوط تشريعية ودولية باتجاه تحقيق نقلة حقيقية نحو الإنتاج المنخفض الكربون)؟
- (٩) بالنظر إلى المفاوضات الدولية بشأن تغير المناخ، كيف يمكن للشركات الصناعية أن تلتزم بصورة مقنعة عن طريق التنظيم؟

ثالثاً - المسائل الرئيسية

- ٣٣- ترد في الصفحات التالية مجموعة مختارة من المسائل والأسئلة المهمة المتصلة بعملية تخضير الصناعة في سياق الانتعاش الاقتصادي العالمي المرتقب.

المسألة ١: الانتعاش العالمي - من الاقتصاد "البيئي" إلى الاقتصاد "الأخضر"

٣٤- مهما كانت قيمة السوق المحتملة جراء إنشاء صناعات خضراء جديدة كبيرة، فإن القيمة المحتملة البيئية والاقتصادية لتخضير الصناعات القائمة قد تكون أكبر منها. ويقدر أن ينتج عن إدخال تحسينات على كفاءة عمليات الإنتاج الصناعية، بما في ذلك عمليات حجز الكربون وتخزينه، انخفاض انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون بنسبة ٣٧ في المائة تقريباً بحلول عام ٢٠٥٠. ومن شأن الاستعاضة عن عمليات الإنتاج "البيئي" من خلال زيادة استخدام تكنولوجيات تتسم بقدر أكبر من النظافة والكفاءة في استخدام الطاقة ومن التوفير في استخدام المواد وإعادة تنظيم الإنتاج أن تسهما في الكفاءة والتنافسية الإجمالية لصناعة ما، ومن ثم في كفاءة أسهم رأس المال. وعلاوة على ذلك، سيقبل ذلك من التعرض لتقلبات أسعار الطاقة وأسعار المواد الخام.

السؤال المطروح

٣٥- هل يمكن لتخضير الصناعة أن يصبح "المحرك" المستدام لاقتصاد العالم، وهل يوسي القاعدة لفرص عمل في إطار صناعات خضراء مرتفعة النمو؟

المسألة ٢: النقل الفعال للتكنولوجيا من أجل تخضير الصناعة

٣٦- يوجّه القرار الصادر عن مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في دورته الرابعة عشرة، الذي مهّد لاعتماد برنامج بوزنان الاستراتيجي لمرفق البيئة العالمية بشأن نقل التكنولوجيا، الاهتمام إلى الحاجة لإجراء نقل فعال للتكنولوجيا من الشمال إلى الجنوب ومن الجنوب إلى الجنوب، على أن يصاحب عملية النقل تدفق للمعارف والمعلومات يتيح الاضطلاع بدور كبير في تسريع نمو الصناعة الخضراء. ويمكن للبلدان المصدرة للتكنولوجيا أن تستفيد من فرص الأعمال التي تنشأ نتيجة لتزايد الطلب على طائفة واسعة من تكنولوجيات توفير الطاقة والمواد والتكنولوجيات المنخفضة الكربون. ويمكن، في الواقع، لحديثي العهد بعملية التصنيع أن يتكيفوا مع الطلب على الصناعات الخضراء من خلال استخدام تكنولوجيات تصنيع مستدامة وخدمات المعارف البيئية - بشرط تزايد الاستعداد لاعتماد آليات التمويل الداعمة لنقل التكنولوجيا. وأحد الأبعاد الرئيسية في هذه العملية وجود سياسة جديدة وأدوات اقتصادية قائمة على السوق لا تراعي العوائد الخاصة للشركات فحسب بل والعوائد الاجتماعية للتكنولوجيات الجديدة المنخفضة الكربون والتي تراعي البيئة.

٣٧- وستكون للتكنولوجيات المتقدمة نسبياً أهمية حاسمة للتنمية الصناعية في البلدان المتدنية الدخل. بيد أن البلدان النامية تميل إلى الاكتفاء بتلقي المنتجات المبتكرة وتكنولوجيات الإنتاج. وبموجب برنامج الأمم المتحدة للبيئة قد تؤدي الاستثمارات في الطاقة النظيفة والتكنولوجيات المنخفضة الكربون إلى إيجاد حوالي ٢٠ مليون فرصة عمل في مجال الصناعات المنخفضة الكربون بحلول عام ٢٠٣٠. ولكن حتى هذه الاحتمالات المباشرة بإيجاد فرص العمل قد لا تكفي للتصدي لتحديات العمالة في بلدان العالم النامي.

٣٨- وغالباً ما يتطلب توفر الموارد في البلدان النامية انتقاء خيارات تقنية تحقق الاستخدام الأمثل لليد العاملة، وتميل التكنولوجيات الجديدة المنخفضة الكربون بطبيعتها إلى أن تكون كثيفة الاستخدام لرأس المال. ومن قبيل التناقض، قد يؤدي اعتماد الشركات، ولا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، لتكنولوجيات متقدمة جداً ومنخفضة الكربون إلى خفض مستويات العمالة بدل رفعها. ومع ذلك، ينبغي اعتبار هذا الأمر بمثابة فرصة سانحة أمام البلدان النامية للتكيف تكنولوجياً مع الظروف المحلية، ووسيلة لدعم القدرات الوطنية في مجال العلم والتكنولوجيا بطريقة تتسق مع ما يتوفر لديها من عوامل الإنتاج.

السؤال المطروح

٣٩- بالنظر إلى السمات الابتكارية للتكنولوجيات التي تتسم بكفاءة استخدام الموارد وانخفاض الكربون، كيف يمكن تسخير التجارة الدولية بأساليب تفضي إلى إجراء أبحاث خضر وتمكّن، في الوقت ذاته، من نقل هذه الأبحاث من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية؟

المسألة ٣: دور البحث والتطوير والابتكار

٤٠- يتطلب الخروج من الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة وتخفيف أسوأ آثار تغير المناخ قيام ثورة صناعية خضراء للمضي في فصل النمو عن تزايد استهلاك الموارد الطبيعية وتزايد انبعاثات الكربون. ويشكّل البحث والتطوير والابتكار، بدعم جزئي من التمويل المخصص للمناخ، منطلق هذه الثورة الصناعية الخضراء. وينبغي أن يكون تحفيز عملية الابتكار ركناً أساسياً في عملية التحول نحو اعتماد أطر أعمال تجارية جديدة تعيد موازنة الخيارات العالمية بشأن استخدام الموارد.

٤١- وتتفاوت رُزم الانتعاش التي أعلن عنها في عام ٢٠٠٨ من حيث دعمها للابتكار والاستثمارات الخضراء. فهي تتراوح بين نسبة ١ في المائة من الرُزمة (في إيطاليا) ونسبة ٦٩ في المائة (جمهورية كوريا) وفقاً لبحث قام به مصرف HSBC. ويذهب أكثر النهج جرأة،

الذي اتبعته جمهورية كوريا، إلى حد إنفاق ٨٧ مليار دولار حتى عام ٢٠١٥ على "النمو الأخضر"، ويبدو أنه لا يقتصر على منتجات وعمليات وصناعات خضراء جديدة فحسب، بل يشمل أيضاً اعتماد ترتيبات اجتماعية-اقتصادية مستدامة بيئياً ومعايير تراعي التوازن الإيكولوجي.

٤٢- ومع ذلك، وعلى الرغم من إعلان مجموعة العشرين عن محفزات للابتكار بمقدار ٢٠٠ مليار دولار، لا بد من تهيئة الظروف الإطارية الملائمة لنمو وانتعاش قائمين على المعارف. ويُنظر إلى الأزمة الحالية بشكل متزايد على أنها فرصة سانحة للتشجيع على النمو الأخضر، ولكن نظراً لنقص الموارد المالية في البلدان النامية فإن التمويل والمساعدة التقنية ينبغي أن يشكلوا جزءاً رئيسياً من برنامج النمو الأخضر الجديد.

السؤال المطروح

٤٣- عندما يتحول التركيز إلى تحقيق وفورات بحكم النطاق في المشاريع الخضراء، ما هي إمكانيات المنافسة المتوفرة لدى البلدان النامية؟

المسألة ٤: بناء القدرات بغية استغلال الفرص السانحة

٤٤- لكي تتمكن البلدان النامية من الوصول إلى نفس المعايير الإنتاجية المطبقة في البلدان الصناعية فإنها تحتاج إلى تطبيق استراتيجيات محكمة المقياس وإلى تكنولوجيات مناسبة وإلى دعم كاف يأخذ شكل بناء قدرات إضافة لحوافز في مجال السياسات. فهذا يحفز المصنعين ويمكّنهم من إعادة هندسة عمليات إنتاجهم لا للتقليل إلى أقصى حد من استخدام المواد والطاقة لإنتاج الوحدة فحسب بل ولإستخدام المواد القابلة للتدوير إلى أقصى حد ممكن.

٤٥- إن الاستثمارات في تمويل بناء القدرات للتحوّل إلى اقتصاد يتسم بكفاءة استخدام الموارد وانخفاض الكربون ضخمة ولكنها ضئيلة جداً إذا ما قورنت بالاستثمارات الرأسمالية المطلوبة. وسيكون من المهم جداً اجتذاب رأسمال القطاع الخاص من خلال سياسة عامة جيدة التركيز وتنظيم متين.

السؤال المطروح

٤٦- في إطار تزايد الاعتماد المتبادل بين عناصر الانتعاش العالمي، هل يكون بناء القدرات من أجل صناعة خضراء صالحاً عالمياً عاماً؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هو الحد الأدنى من الشروط المسبقة اللازمة لتحقيق الكفاءة في عملية بناء القدرات؟

المسألة ٥: دور الدولة

٤٧- إن استغلال الفرص السانحة أمام الصناعة الخضراء في الانتعاش الاقتصادي العالمي يستدعي من الدولة أن تبرز كصاحبة مشروع لا من حيث ملكيتها لأصول صناعية وإنما من حيث تأطيرها وتحفيزها للموارد الدينامية اللازمة للنمو الأخضر. وقد اضطرت الدروس المستخلصة من الأزمة المالية والاقتصادية الحكومات إلى اعتماد سياسات ودور تنظيمي أكثر فعالية في التنمية الصناعية. فقد اتضح أن ترك الأسواق دون تنظيم رقابي لا يؤدي بالضرورة إلى نتائج اجتماعية أفضل في المجال البيئي، ولا يزال الجدل دائراً بشأن دور الحكومات في الصناعة والأسواق. ومع ذلك، فلولا تدخل الحكومات ودعمها القويين في الفترة الأخيرة لتعرضت عدة صناعات متكاملة عالمياً للانهيار مع ما يرافق ذلك من تكلفة اجتماعية باهظة. والنجاح النسبي لهذا التدخل من جانب الحكومات لا يجيز لها التدخل في إعادة هيكلة الصناعة وتنميتها فحسب بل يفتح الفرص أيضاً أمام أشكال مستجدة من مشاركة الحكومات في الصناعة الخضراء.

٤٨- وينظر إلى السياسة الصناعية عموماً على أنها سياسة مستلهمة من الحكومة وتدخل حافز يهدف إلى تعديل هيكل الإنتاج الصناعي وصولاً إلى إنتاجية أكثر تقدماً ووفرة وأنشطة ذات قيمة إضافية أعلى تؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة في خيارات الرفاه. وعلى المستوى الاستراتيجي، تكفل السياسة الصناعية المستدامة أن المضي قدماً نحو صناعات أكثر تقدماً يؤدي إلى القضاء على الفقر وينشئ صناعات أكثر كفاءة في استخدام الموارد ومنخفضة الكربون. والفرص المتاحة ليست ضمانات، واستجابات الدول في مجال السياسات أمر لا بد منه. وأثناء التراجع الاقتصادي العالمي والانتعاش الناشئ، برزت من جديد أهمية دور الدولة.

السؤال المطروح

٤٩- نظراً إلى أن متوسط الإنفاق الحكومي العام للبلدان الصناعية يبلغ ٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ما هو الدور الذي ينبغي للحكومات الاضطلاع به في مساعدة الصناعة الخضراء على تأدية دورها الدينامي، وما هي الحدود التي ينبغي وضعها لصلاحيات الدولة؟