السياسة الصناعية من منظور الاقتصاد الهيكلي الجديد: مراجعة

Industrial Policy from New Structural Economics Perspective: An Overview

أمين حواس

جامعة ابن خلدون تيارت–الجزائر، aminehaouas@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2019/05/15 تاريخ القبول: 2019/06/13 تاريخ النشر: 2019/06/30

ملخص:

في هذه المقالة، نقوم بمراجعة تحليل اقتصادي جديد للأسباب وراء فشل أو نجاح السياسة الصناعية. بناءا على نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد، يمكن ارجاع الأسباب المباشرة لحالات الفشل إلى عجز الحكومة للتوصل إلى معايير جيدة لتحديد الصناعات المناسبة لهيكل هبة العوامل و مستوى التنمية لبلد ما.و اعتمادا على هذا النهج يمكن لبلد نامي ما أن ينمو بشكل ديناميكي و تأمين حلقة فعالة من خلق فرص العمل، خفض الفقر و تحقيق تنمية شاملة عبر تطوير قطاعات يتمتع فيها البلد بمزايا نسبية كامنة، و أن تتدخل الحكومة بنشاط للحد من تكاليف المعاملات في هذه القطاعات من خلال خلق مجموعة من الحوافز مثل بنية تحتية جيدة و بيئة أعمال جذابة.

كلمات مفتاحية: السياسة الصناعية، الاقتصاد الهيكلي الجديد، البلدان النامية.

تصنيفات JEL : .L52, L23, L 59, O57

Abstract:

In this article, we provide an overview of a new economic analysis of the reasons for why have some industrial policy implementations succeeded while others have failed. Based on the new structural economics, it is argued that the failures are mostly due to the government's inability to come up with good criteria for identifying industries appropriate for a given country's endowment structure and level of development. The government could actively intervene to reduce transaction costs for these sectors by creating good infrastructure and making the business environment attractive.

Keywords: Industrial Policy, New Structural Economics, Developing Countries.

Jel Classification Codes: L52, L23, L 59, O57.

المؤلف المرسل: أمين حواس، الإيميل: aminehaouas@yahoo.fr

1. مقدمة:

بعد عقود من النسيان في أدبيات التنمية، أصبح هيكل الإنتاج(أي ما تقوم البلدان بإنتاجه و الاتجار به و كيفية تنظيم هذه العمليات)مرة أخرى محددا أساسيا للنمو و الإنتاجية و توزيع الدخل، لدرجة إقرار مناقشات جدول أعمال التنمية ما بعد عام 2015 بإهمال "الجانب الإنتاجي و الهيكلي" في الجيل الأول من الأهداف الإنمائية للألفية MDGs و التي شكلت نقطة ضعف يجب معالجتها في الجيل المقبل من أهداف التنمية و ينبع ذلك من قناعة أن الفقر و اللامساواة تتشكل من قضايا هيكلية.

جنبا إلى جنب مع الاهتمام المتجدد في البعد "الهيكلي" للتنمية، تجدد الاهتمام بالسياسة الصناعية. لقد أدركت العديد من البلدان النامية التي كانت مشغولة في تفكيك سياستها الصناعية –تحت إملاءات توافق واشنطن–خلال الثمانينات و التسعينات أنها بحاجة إلى سياسة صناعية إذا ما ارادت تحسين أداء اقتصادياتها. في الواقع، تنظر العديد من البلدان متوسطة الدخل في آسيا و أمريكا اللاتينية حاليا للسياسة الصناعية كأداة للتغلب عن "فخ الدخل المتوسط "(Felipe 2015 ; Norman and Stiglitz 2015)،في حين بدأت اقتصاديات النفط الحديث عن السياسة الصناعية كأداة للتنويع الاقتصادي(Cherif and Hasanov 2014)،و حتى الاقتصاديات الافريقية تحاول تبني تلك السياسات في محاولتها للخروج من فخ الفقر المزمن(Norman and Stiglitz 2015).

في الأوساط الأكاديمية، أظهر اقتصاديون(نيوكلاسيك) بارزون مثل Joseph Stiglitz ، Dani Rodrik و Justin Lin بشكل علني دعمهم للسياسة الصناعية على الرغم من أنهم حريصون على عدم الانحراف عن الاطار النيوكلاسيكي(و بالتالي ضمان أن تتم المحادثات و إعادة صياغة السياسة الصناعية في هذا الاطار)و الابتعاد عن السياسية الصناعية القديمة خاصة فيما يتعلق بالتعريفة الجمركية.

تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على اطار نظري أوسع و أكثر تطورا للسياسة الصناعية يعرف بـ"الاقتصاد الهيكلي الجديد" المطور من قبل Justin Lin و آخرون. يتم تنظيم هذه الورقة كالآتي: يتم في القسم الثاني تقديم مبررات نظرية مختلفة للسياسة الصناعية. أما في القسم الثالث يتم مراجعة الأفكار المتأصلة في الفكر التنموي السابق و إدراج نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد (إلى جانب الاقتصاد المؤسساتي الجديد)كموجة ثالثة. بعد ذلك، يستعرض القسم الرابع أهم المعالم النظرية لنهج الاقتصاد الهيكلي الجديد في حين يقدم القسم الخامس دليلا عمليا لصياغة السياسات الصناعية في البلدان النامية، و مختلف أدوات السياسة الصناعية في القسم السادس. يلخص القسم النهائي الملاحظات النهائية.

2. السياسة الصناعية (بصيغتين مختلفتين)

غالبا ما تواجه البلدان النامية تحديات عند تصميم و كيفية تنفيذ السياسة الصناعية، حيث تهدف بعض إجراءات السياسة إلى تنويع هيكل الإنتاج، المساهمة في خلق قدرات في القطاعات الاقتصادية الجديدة(على سبيل المثال الإلكترونيات، الأدوية و التكنولوجيا الحيوية ...الخ)أو أنواع جديدة من الأنشطة (على سبيل المثال التصميم، أنشطة البحث و التطوير R&D،خدمات ذات قيمة مضافة ...الخ).في حين تهدف إجراءات أخرى إلى تعزيز التخصص و تطوير الأنشطة و القطاعات الحالية مما يعني تشجيع تحديث الإنتاج و تحسن أداء الشركات الحالية و تكتل القطاعات بأكملها.

في الأدبيات، ظهر جناحين منفصلين و متنافسين ينطويان على تفسيرات مختلفة لكيفية تنفيذ السياسة الصناعية: توصف الأولى بـ"النهج الترقوي Promotional Approach" أو "الأسلوب القديم Old Style"حيث يوصي الحكومة بالتدخل بشكل كبير لدعم و تعزيز و حماية القطاع الفرعية الناشئة و الشركات داخلها، و يتمثل الهدف في التحول بسرعة نحو أنشطة جديدة ديناميكية و متطورة تقنيا (كوسيلة لرفع مستويات الانتاجية و النمو الاقتصادي)مختلفة تماما عن تلك السلع التي يتخصص فيها الاقتصاد حاليا، و لأن بعضها سيكون بمثابة أنشطة جديدة بالنسبة للاقتصاد تحتاج الشركات إلى حوافز مالية لتغطية المخاطر التي تنطوي عليها. من هذا الجانب، ينظر إلى الحكومة على أنها "مرقي" تتصرف كمحفز توفر الدعم المالي المطلوب خلال فترة تعلم الشركات الجديدة و تساعد في عملية البدء الصناعي من خلال دعم التدريب، تسويق الصادرات و التنسيق العام لأنشطة الدعم (Weiss 2013).

ينظر للحكومة من المنظور الثاني المعروف باسم "نهج السوق Market based Approach"أو "السياسة الصناعية الاستراتيجية Strategic Industrial Policy"كميسر يتمثل دورها في معالجة اختلالات السوق إما بتصحيح العوامل الخارجية أو توفير المعلومات و البنية التحتية الأساسية اللازمة التي تحتاجها الشركات. و على الرغم من أن هذا الدور يبدو متواضعا لكنه يصبح أكثر فعالية إذا استطاعت الحكومة تفسير فشل السوق بمعناه الواسع. فعلى سبيل المثال توفير القروض في حالة عدم قدرة القطاع المالي على تحمل المخاطرة، أو دعم التدريب في حالة استثمار الشركات دون المستوى تخوفا من رحيل العمال. من هذا المنظور الأخير، تصحح الحكومة الميسرة حالات الفشل (توفير البنية التحتية ،التمويل المشترك لأنشطة R&D أو دعم التدريب على المهارات)تاركة الشركات القرارات المتعلقة بالقيام بالابتكار و ترقية الإنتاج ،مع العلم أن الدعم متاح لجميع الشركات المتضررة من فشل السوق و ليس للقلة المختارة فقط. إذن يهدف هذا النهج إلى تحويل تخصيص الموارد نحو الأنشطة الديناميكية في أي قطاع في الاقتصاد (كالزراعة و الخدمات)و ليس الصناعة فقط. و ينصب اهتمام نهج السوق على الحوار المنتظم بين الحكومة و أصحاب المصلحة المعنيين من القطاع الخاص بهدف اكتشاف

مجالات للنمو و تحديد العقبات التي تعترضه و التي يمكن للحكومة التدخل من أجل إزالتها، كما يتم تشجيع الاستثمار الاجنبي المباشر FDI في مجالات أو تكنولوجيات جديدة من خلال الحوافز الضريبية و مناخ استثمار جذاب...هذا يتطلب وجود بيروقراطية فعالة في القطاع العام و قطاع خاص ديناميكي قادر على الاستجابة للفرص التي توفرها السياسة الصناعية (Weiss 2015).

يمكن ربط إلى أي مدى ينبغي على الحكومات التدخل لتغيير الهيكل الصناعي بمفهوم "المسافة الاقتصادية Economic Distance"المعروفة بدلالة التشابه بين المهارات و القدرات التكنولوجية المطلوبة لإنتاج مجموعة مختلفة من السلع، حيث تكون المسافة قصيرة عندما يتطلب إنتاج سلعتين قدرات متماثلة و تكون طويلة عندما تنطوي على قدرات مختلفة. في هذا الاطار، يمكن التفكير في النهج الترقوي كمحاولة للانتقال نحو إنتاج السلع غير المتشابهة أو البعيدة، في حين نهج السوق هو أقرب إلى إنتاج مجموعة متشابهة من السلع التي يكون الاقتصاد متخصصا فيها بالفعل. و بدلالة الاختلاف في نهج المسافة الاقتصادية، يدور نقاش و جدل واسع حول السياسة الصناعية بين Lin و Chang (2009).بينما يتفق كلاهما على الحاجة إلى الدعم الحكومي إلا أنهما يختلفان حول الحجم و السرعة التي تتحرك فيها البلدان: ففي الوقت الذي يدافع فيه Justin Lin عن الدولة الميسرة التي تدعم الأنشطة ذات الميزة النسبية و تصحح إخفاقات السوق على المدى القصير دون متابعة الأنشطة التي تتطلب مهارات و قدرات لا يمتلكها الاقتصاد بعد—و هو ما يصفها بسياسات "تحدي الميزة النسبية"، يرى H-J Chang أهمية السياسات التي تهدف إلى تحويل هياكل الإنتاج في الاقتصاد من خلال تقاسم المخاطر بين القطاع العام و الخاص مع توجه الحكومة بشكل انتقائي نحو القطاعات التي تتمتع بأكبر قدر ممكن من الامكانيات. في الواقع، يناقش الباحثان استراتيجيتين مختلفتين بدلالة "المسافة" أو إلى أي مدى تحاول البلدان الابتعاد عن مستوى تخصصها الحالي وإلى أي مدى تهدف للانتقال نحو منتجات تتطلب حزمة من المهارات الجديدة: يدافع Lin عن الخطوة الأقرب في حين يدافع Chang عن ضرورة تحرك خطوط الإنتاج أبعد من تلك التي يخصص فيها الاقتصاد حاليا (Lin and Chang,2009).

باختصار، يهدف نهج السوق إلى تصحيح حالات فشل السوق لأنها تؤثر على النشاط الحالي في حين يهدف النهج الترقوي إلى تغيير حوافز السوق و توقع تطوره (بدلا من تصحيح عيوب بيئة السوق الحالية)عبر ترقية و إنشاء أنشطة جديدة ذات إمكانيات لتحقيق نمو الانتاجية و العوامل الخارجية(أو لإعادة هيكلية الأنشطة ذات الإمكانيات).

3. موجة ثالثة من الفكر التنموي :

تساعدنا النظريات الاقتصادية على فهم الاسباب الكامنة وراء الظواهر الاقتصادية الملاحظة. و بشكل أكثر دقة، يتم استخدام النظرية من قبل الاعوان الاقتصاديين– كالحكومة، الشركات، الأسر و الأفراد—لتوجيه تصرفاتهم و تحقيق أهدافهم المرجوة. لكن إذا فشلت النظريات الموجودة في مساعدتنا على فهم الاسباب الكامنة وراء الظواهر المرصودة أو إذا فشلت القرارات المستندة إلى هذه النظريات في تحقيق أهدافها المنشودة فعلينا إذا إعادة النظر فيها. على هذا الأساس، يحتاج مجال اقتصاد التنمية إلى إعادة التفكير.

تمثلت الموجة الأولى من الفكر التنموي في "النهج الهيكلي Structuralism" الذي كان يفترض أن بلدا ناميا ما إذا اراد اللحاق بركب البلدان المتقدمة(بدلالة مستويات الدخل)فعليه بلوغ نفس مستوى انتاجية العامل الموجود في البلدان المتقدمة، و هذا بدوره يتطلب منه بناء صناعات حديثة كثيفة رأسماليا و تكنولوجيا مماثل لتلك الموجود في البلدان المتقدمة: و تشمل الأمثلة صناعات ثقيلة مثل الحديد و الصلب ،المواد الكيماوية ،الآلات و معدات النقل. و مع ذلك، لم تظهر هذه الصناعات أبدا في البلدان النامية: لماذا؟ في الواقع، يلقي الاقتصاديون اللوم في ذلك على وجود مظاهر "فشل السوق Market Failure""ناشئة عن الجمود الهيكلي منعت تطور هذه الصناعات بشكل تلقائي(Arndt 1985).و حرصا على تقليد و محاكاة البلدان المتقدمة، يوصي الهيكليون البلدان النامية أن تعتمد الحكومات استراتيجية التصنيع الموجه لإحلال الواردات للتغلب على اخفاقات السوق عبر حشد و تخصيص الموارد لبناء تلك الصناعات بشكل مباشر(Prebish 1950 ; Rosenstein – Rodan 1943).

قامت البلدان الرأسمالية مثل الاشتراكية بمتابعة الاستراتيجيات التي يدافع عنها النهج الهيكلي(Chenery 1960)و مع ذلك شهدت البلدان التي اعتمدت استراتيجية احلال الواردات نجاحات مؤقتة ممثلة في تحقيقها لنمط سريع للنمو المدفوع بالاستثمارات واسعة النطاق، لكن سرعان ما أعقبتها أزمات اقتصادية و فترات ركود طويلة (Krueger and Tuncer 1982 ; Lal 1994 ; Pack and Saggi 2006).

أدى فشل النهج الهيكلي كدليل تتبعه البلدان النامية للحاق بركب البلدان المتقدمة إلى ظهور موجة ثانية من الفكر التنموي المعروفة بـ "النيوليبرالية Neoliberalism"في الثمانينات في محاولة للتغلب على "فشل الحكومة Government Failure".في ذلك الوقت، كان التدخل الحكومي متفشيا في البلدان النامية مما أدى إلى ظهور سلوك الباحث عن الريع، الرشوة، الاختلاس فضلا عن العديد من التشوهات الاقتصادية و عدم كفاية تخصيص الموارد. و لتحسين الأداء الاقتصادي و اغلاق الفجوة مع البلدان المتقدمة، تم تقديم نصائح للبلدان النامية ببناء اقتصاد سوق جيد الأداء من خلال تنفيذ تدابير مشار إليها باسم "توافق واشنطن Washington Consensus": الخصخصة، تنشيط الأسواق و التحرير و اصلاح الحوكمة و بيئة الأعمال(Williamson

1990).و تم كذلك نصح الحكومات بعدم اختيار الفائزين في دعم الابتكارات التكنولوجية و التحديث الصناعي. مرة أخرى، بدا المنطق سليما غير أن البلدان التي طبقت هذا "العلاج بالصدمة" غالبا ما عانت من الانهيار الاقتصادي و الركود و الأزمات المتكررة، و اتسعت الفجوة بينها و بين البلدان المتقدمة بشكل كبير(Cardoso and Helwge 1995).لقد سجلت معدلات النمو مستويات أقل و أصبحت الأزمات الاقتصادية أكثر تكرارا في ظل سياسات توافق واشنطن في الثمانينات و التسعينات منها في ظل السياسات الهيكلية في الستينات و السبعينات. أشار بعض الاقتصاديين إلى هذه الفترة بأنها "عقود ضائعة Lost Decades" بالنسبة للبلدان النامية و الكثير منها شهد عملية اللاتصنيع(Easterly et al. 1997 ; Easterly 2001).

خلال هذه الفترة، اتبعت بعض الاقتصاديات الآسيوية نهجا تنمويا مختلفا تماما: من الخمسينات إلى السبعينات نمت اليابان و النمو الآسيوية الأربعة—كوريا، سنغافورة، هونغ كونغ و تايوان–بسرعة كبيرة من خلال تبني استراتيجية تنموية متوجهة نحو التصدير من خلال تطوير صناعات صغيرة كثيفة العمالة في البداية، ثم التسلق تدريجيا في السلم الصناعي إلى صناعات أكبر و أكثر كثافة من حيث رأس المال مع وجود دعم استباقي من قبل الحكومة(Amsden 1989 ; Wade 1990 ; Chang 2003).

لم تفشل السياسات القائمة على الفكر الهيكلي أو النيولبرالي في تحقيق أهدافها فحسب، بل فشلت أيضا في تفسير النجاح الاقتصادي و عملية الانتقال الناجحة التي حدثت في العديد من البلدان(خصوصا آسيا).لذلك، لابد من ظهور موجة ثالثة من الفكر التنموي تعالج هذه القضايا.

مع بداية الألفية الجديدة و استنادا إلى أعمال كل من North(1990) و Sen(1999) ظهرت موجة ثالثة تعرف بـ"الاقتصاد المؤسساتي الجديد New institutional Economics"،ركز العديد من الباحثين فيها على دور "المؤسسات Institutions"كمصدر للنمو على المدى الطويل. على سبيل المثال، وجد Acemoglu et al. (2005) أن "المؤسسات تشجع النمو عندما تقوم المؤسسات السياسية بتخصيص السلطة لصالح جماعات المصالح التي تقوم بتنفيذ حقوق الملكية على نطاق واسع و عندما ينشئون قيودا فعالة على أصحاب السلطة، و عندما تكون هناك ريوع قليلة نسبيا يتم الاستيلاء عليها من قبل أصحاب السلطة "(Acemoglu et al. 2005 : 387).و يعتقد هذا النهج أن حجم الفوائد الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية لجماعات المصالح الخاصة غالبا ما تقودهم إلى حشد ما يكفي من النفوذ السياسي لإجبار الحكومة على تبني ترتيبات تشويهية ملائمة لمصالحهم. و كانت النتيجة المنطقية لمثل هذه الحجة تقديم توصيات تشدد على

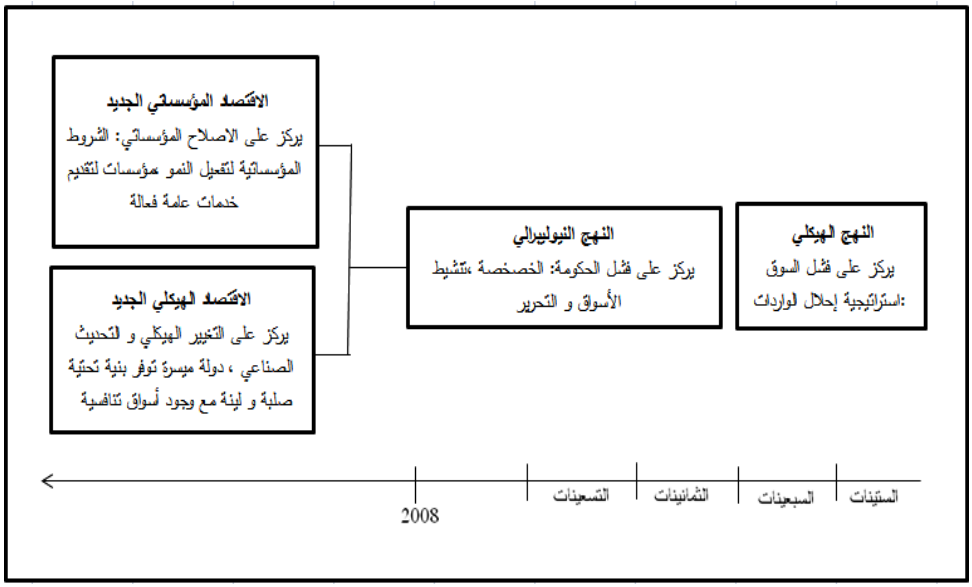
ضرورة تغيير نظام الحوافز في البلدان النامية كطرق للتخلص من التشوهات: خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، حقوق ملكية قوية و المزيد من المنافسة بين القطاعات و داخل القطاعات.

و تراوحت تفسيرات نهج الاقتصاد المؤسساتي الجديد من الاقتراحات القائلة بأن السياسيين يميلون إلى اقصاء حسابات المستقبل و اهتمام بالحاضر(North 1981)إلى فكرة أنهم مهتمين بإعادة فرض الضرائب(Alesina and Rodrik 1995 ; Persson and Tabelini 1994)أو عن تأثير الاستثمار على التوازن السياسي المستقبلي(Acemoglu and Robinson 2002)أو ببساطة عدم القدرة الدولة على تنفيذ السياسات بكفاءة. و لأن العديد من البلدان النامية مثل الجزائر لا تعاني من نقص الاستثمار فحسب لكن الاستثمار في "قطاعات خاطئة"، ترى بعض التحليلات الأخيرة أن تأسيس "الفيلة البيضاء" يجب أن ينظر إليها أنها عملية إعادة توزيع يهدف للتأثير على نتائج الانتخابات. فعلى سبيل المثال، يقدم Robinson and Torvik (2005) نموذجا للاقتصاد السياسي يظهر أن استثمارات "الفيلة البيضاء" هي نوع معين من إعادة التوزيع غير الكفء و التي تعتبر جذابة سياسيا عندما يجد السياسيون صعوبة في تقديم وعود موثوق بها اتجاه مؤيديهم.

تبدو هذه تخمينات نهج الاقتصاد المؤسساتي الجديد معقولة في ظاهرها، لكنها مع ذلك تعتمد في تفسيرها للفشل الاقتصادي على مبررات غير اقتصادية مثل السياسات غير الفعالة، حقوق ملكية ضعيفة، الفساد المتفشي... دون النظر إلى العوامل الاقتصادية أولا.

نحتاج إلى نظرية تحاول تفسير أسباب فشل السياسة الصناعية استنادا إلى التحليل الاقتصادي في المقام الأول و هو ما يعرف بنهج " الاقتصاد الهيكلي الجديد New Structural Economics"المطور من قبل Lin et al. (2009 ; 2011 ; 2012 2017;).يجذب هذا النهج الانتباه نحو التحول الهيكلي و التحديث الصناعي و الذي يجب أن يكون أولوية سياسية للبلدان النامية. من خلال تسليط الضوء على أهمية الميزة النسبية(القائمة على هبة العوامل)،لفت هذا النهج انتباهنا مرة أخرى أن التفسير " المباشر" لفشل السياسات الصناعية في العديد من البلدان النامية يرجع في الأساس إلى محاولتها ترويج لصناعات لا تتناسب مع الميزة النسبية للبلد المحددة ذاتيا بهيكل هبات عوامل الانتاج.

شكل 01.مسار تطور التفكير التنموي



Source : Based on Fofack. (2014) .The Idea of Economic Development: Views from Africa. UNUWIDER Working Paper 2014/093, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki : 6.

ينظر إلى هذين النهجين على أنهما متكاملان مع بعضهما البعض و ترتكزان على مبررات سليمة و نقاط انطلاق متينة، كما يمكنهما مساعدة صانعي السياسات في تصميم و تنفيذ خطط التنمية: ففي الوقت الذي يفترض فيه الاقتصاد الهيكلي الجديد أن المؤسسات تتكيف بشكل أساسي مع تغير هيكل الهبات، يرى الاقتصاد المؤسساتي الجديد أن الإصلاح المؤسساتي هو جوهر الانتقال، لأنه بمجرد توفير المؤسسات المناسبة(اجراءات تسهيلية للدخول، إلغاء القيود ،تحسين التنسيق و نشر المعلومات)سيتم توجيه قوى السوق نحو القطاعات التي يتمتع فيها البلد بميزة نسبية (شكل 01).

4. ما هو الاقتصاد الهيكلي الجديد ؟

يعتبر الاقتصاد الهيكلي الجديد موجة ثالثة في التفكير التنموي يستخدم نهجا نيوكلاسيكيا لدراسة محددات البنية الاقتصادية و تطورها في عملية التنمية الاقتصادية لبلد ما و التي تمثل طبيعة النمو الاقتصادي الحديث(Lin 2011).

باختصار، تعتبر البنية الاقتصادية لبلد ما عند أي نقطة زمنية محددة داخليا(ذاتيا)بهبة العوامل المتاحة لديها—حجم رأس المال، العمل و الموارد الطبيعية المتاحة ذلك الوقت—التي تتباين(الوفرة النسبية لهذه العوامل)عبر البلدان

في مختلف مراحل التنمية. تتميز البلدان النامية بندرة نسبية في رأس المال و وفرة نسبية في عنصر العمل و الموارد الطبيعية على عكس البلدان المتقدمة التي تتمتع بوفرة نسبية في رأس المال و ندرة نسبية في عنصر العمل. على الرغم من أن حجم هبة العوامل محددة عند فترة زمنية معينة إلا أنه يتغير عبر الزمن، و عليه يفترض الاقتصاد الهيكلي الجديد هبة العوامل لاقتصاد ما كنقطة انطلاق لتحليل التنمية لأنها تحدد الميزانية الكلية و الأسعار النسبية للعوامل عند هذه النقطة الزمنية، و اللذان بدورهما يمثلان أهم معيارين في التحليل الاقتصادي.

تحدد الأسعار النسبية للعوامل الميزة النسبية للبلد: على سبيل المثال، ستتمتع البلدان ذات وفرة العمالة و ندرة رأس المال بميزة نسبية في الصناعات كثيفة العمالة لأن تكاليف الانتاج ستكون أقل مما هي في البلدان ذات ندرة نسبية في عنصر العمالة(الأكثر تكلفة)،ومن الشروط المسبقة لتحقيق الميزة التنافسية هو قيام بلد ما بتطوير صناعاته وفقا لمزاياه النسبية التي تحددها هبة العوامل(Porter 1990).

في البلدان المتقدمة، يكون الدخل و انتاجية العامل مرتفعة لأن الوفرة النسبية لرأس المال في تلك البلدان يعني ضمنيا أن صناعاتها و تكنولوجياتها ذات كثافة رأسمالية. إذا أراد بلد نامي ما اللحاق بركب الدخل و الهيكل الصناعي للبلدان المتقدمة فإنه يحتاج أولا إلى زيادة الوفرة النسبية لرأس المال في هيكل هبة عواملها بنفس مستواه في البلدان المتقدمة. يتمثل الهدف النهائي للتنمية الاقتصادية في زيادة دخل البلد، أما الهدف الثانوي هو تطوير صناعات ذات كثافة رأسمالية و ينبغي أن يكون الهدف المباشر في تجميع(مراكمة)رأس المال بسرعة بحيث تتغير المزايا النسبية لبلد ما نحو الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية. بعبارة أخرى، يتطلب دفع دخل البلد نحو الأعلى تحديثا صناعيا و الذي يتطلب بدوره تغيرا في هيكل هبة العوامل في البلد(Ju et al.2015).

كيف يمكن لبلد ما أن يراكم رأس المال بسرعة؟ حسنا، يتأتى رأس المال من ادخار الفوائض الاقتصادية: فإذا وجدت صناعات في بلد ما تتوافق مع ميزتها النسبية المحددة ذاتيا بهيكل الهبات، سيكون البلد قادرا على المنافسة في كل من الأسواق المحلية و الدولية و يمكنه توليد أكبر فائض ممكن. و إذا تم القيام باستثمارات في الصناعات التي تتوافق مع المزايا النسبية المحددة بهيكل هبات بلد ما، سيتم عوائد الاستثمار تعظيمها و يصبح الميل نحو الادخار في أعلى مستوياته. و بوجود أكبر فائض محتمل و حوافز أكبر للادخار، يتم تراكم رأس المال بأسرع طريقة ممكنة و بذلك يمهد التغير في هيكل الهبات و المزايا النسبية الطريق أمام التغيرات في الهيكل الصناعي و البنية التحتية الصناعية الصلبة و اللينة المصاحبة لها.

كيف يمكن ترجمة الميزة النسبية إلى خيارات على شكل صناعات و تكنولوجيات من قبل رواد الأعمال؟ منطقيا، يهتم رواد الأعمال بالأرباح و بالتالي سيستثمرون في الصناعات التي يتمتع فيها البلد بميزة نسبية إذا كانت الأسعار النسبية للعوامل تعكس "الندرة النسبية " للعوامل في هبة البلد(Lin 2009 ; Lin and Chang 2009).إذا كان رأس المال نادرا نسبيا فإن سعر رأس المال سيكون مرتفعا نسبيا، أما إذا كان العمل نادرا نسبيا

فإن سعر العمل(الأجر)سيكون مرتفعا نسبيا أيضا. و إذا كان نظام الأسعار يعكس الندرة النسبية للعوامل، فإن رائد الأعمال الهادف إلى تعظيم الأرباح يستخدم عامل الانتاج(غير المكلف نسبيا)ليحل محل عامل الانتاج(المكلف نسبيا)في اختياره لتكنولوجيا الانتاج و الاستثمار في الصناعات التي تتطلب أكثر استخدام عامل الانتاج الأقل تكلفة و بأقل عامل الانتاج الأكثر تكلفة. في الواقع، لا ينشأ نظام الأسعار هذا بهذه الخصائص إلا في ظل سوق تنافسي، لذلك فإن وجود سوق يعمل بشكل جيد يعتبر أمرا ضروريا للتنمية الاقتصادية.

تعتبر التنمية الاقتصادية عملية تغيير هيكلي في الابتكارات التكنولوجية المستمرة، التحديث الصناعي و تحسين البنية التحتية و المؤسسات. عندما يتغير هيكل هبات العوامل، فإنه يتطلب وجود "متحرك أول First Mover"لدخول صناعات جديدة تتوافق مع المزايا النسبية المتغيرة، لكن في المقابل، تعتبر الأخطار التي تواجه المتحركين الأوائل جد مرتفعة لأنه إذا فشلوا سيتحملون كل الخسائر، و إذا نجحوا ستتبعهم شركات أخرى في الصناعة و عليه فإن المنافسة الناتجة ستقضي على أي ربح احتكاري(Romer 1990 ; Aghion 2009).حقيقة، سيكون هناك عدم تناظر بين الخسائر جراء الفشل و المكاسب جراء النجاح بالنسبة للمتحركين الأوائل(Haussman and Rodrik 2003).

بغض النظر عما اذا كان المتحركون الأوائل سينجحون أو سيفشلون فإنهم سيزودون المجتمع بمعلومات مفيدة، لذا يجب على الحكومة أن تشجع المتحركين الأوائل و تعوضهم عن التأثيرات الخارجية التي قاموا بتوليدها. خلاف ذلك، سيكون هناك حافز ضعيف لدى الشركات في أن تصبح "المتحرك الأول" في الابتكارات التكنولوجية و التحديث الصناعي(Rodrik 2004 ;Lin 2009 ; Harrison and Rodriguez-clare 2010 ; Lin and Monga 2011).بالإضافة إلى ذلك، يعتمد نجاح أو فشل المتحركين الأوائل على مدى تطور البنية التحتية(الصلبة و اللينة)التي لابد أن تتوافق مع احتياجات الصناعات الجديدة، لأن تحسين تلك البنية التحتية و المؤسسات تتجاوز قدرات الشركات الفردية. للقيام بذلك، تحتاج الحكومة إما لتنسيق جهود الشركات لتحسين البنية التحتية و المؤسسات أو تتولى مهمة القيام بتلك التحسينات بنفسها. لذلك، وجود "دولة ميسرة" أمر ضروري لتحقيق التنمية الاقتصادية بشكل حيوي.

يساعد الاقتصاد الهيكلي الجديد على فهم أسباب فشل النهج الهيكلي: هذا الاخير دعا إلى تبني استراتيجية إحلال الواردات و نصح الحكومات بإعطاء الأولوية للصناعات ذات كثافة رأسمالية و تكنولوجية في البلدان النامية التي تعاني ندرة في رأس المال(و بالطبع ندرة في التكنولوجيا الجديدة)،و بالتالي تحدي ميزتها النسبية. للأسف، لم تكن الشركات في تلك البلدان قادرة على البقاء في ظل أسواق مفتوحة و تنافسية، و بدون حماية و دعم من

الحكومة لن يقوم أصحاب المشاريع بالاستثمار طواعية في تلك الصناعات. بعد تأسيس تلك الشركات غير القابلة للتطبيق، اضطرت إلى الاعتماد على الدعم الحكومي و الحماية من أجل البقاء.

يساعدنا الاقتصاد الهيكلي الجديد أيضا على فهم سبب فشل النهج النيوليبرالي في البلدان النامية: لقد كانت تشوهات السوق محددة ذاتيا لحاجة الحكومة لحماية و دعم الشركات غير القابلة للبقاء التي روجت لها استراتيجيات احلال الواردات من قبل الحكومات سابقا. لقد أدى التخلي على الحماية و الاعانات إلى هلاك الشركات غير القابلة للتطبيق مما أدى إلى بطالة واسعة النطاق و اضطرابات اجتماعية واسعة. ولتفادي تلك العواقب و مواصلة دعم الصناعات ذات كثافة رأسمالية غير قابلة للبقاء—التي تعتبر حجر زاوية التحديث—لم يكن أمام الحكومات خيار سوى مواصلة الحماية و الاعانات. و حتى مع خصخصة تلك الشركات، استمرت مشاكل قيود الميزانية اللينة في الوجود و استمرت الاعانات الموجهة لتلك الشركات بسبب وجود حوافز أكبر للولبيات الخواص بالضغط على الحكومة للحصول على الدعم و الحماية (Li and Lin 2009).

يقوم الاقتصاد الهيكلي الجديد أيضا بتفسير المسار المزدوج للإصلاح الذي يعتبره التفكير الاقتصادي التقليدي نهجا خاطئا للانتقال. من حيث المبدأ، يحافظ الاصلاح ذو المسار المزدوج على الاستقرار من خلال توفير حماية مؤقتة للشركات غير القابلة للتطبيق في القطاعات القديمة ذات الأولوية، و تحقيق نمو ديناميكي عن طريق ازالة القيود المفروضة على الدخول و تسهيل تطوير الصناعات التي سبق قمعها المتسقة مع المزايا النسبية للبلد. يساعد النمو الديناميكي للقطاعات التي تتماشى مع المزايا النسبية الاقتصاد على تراكم رأس المال بسرعة و تغيير هيكل الهبات مما يجعل بعض الشركات السابقة غير القابلة للتطبيق في صناعات كثيفة رأسماليا قابلة للحياة. و بمجرد أن تصبح الشركات في القطاعات الجديدة قابلة للحياة، يمكن القضاء على الحماية و الاعانات المؤقتة مما يجعل اقتصاد السوق يتم بطريقة سلسة(Naughton 1995 ; Lau et al. 2000 ; Subramanian and Roy 2003 ; Lin 2009, 2012, 2013).

5. السياسات الصناعية الملائمة و الاقتصاد الهيكلي الجديد

لا تساعد النظريات الاقتصادية على فهم الظواهر فحسب بل تغييرها أيضا: كيف يمكن للحكومة في بلد نامي ما تطبيق أفكار الاقتصاد الهيكلي الجديد لتحقيق تغيير هيكلي ديناميكي و أن تلحق بركب البلدان المتقدمة؟ حسنا، للاستفادة من الموارد المحدودة لدى الحكومة لتحقيق أكبر تأثير ممكن على التغيير الهيكلي و النمو الاقتصادي، تحتاج الحكومة إلى معرفة الصناعات التي تتسق مع المزايا النسبية الكامنة في البلد. بعبارة أخرى، يجب أن تعرف الحكومة ما هي الصناعات التي تتمتع بتكاليف انتاج منخفضة(بدلالة عوامل الانتاج)بناءا على هيكل هبة البلد، لكنها في المقابل تفتقر إلى القدرة التنافسية بسبب ارتفاع تكاليف المعاملات. علاوة على ذلك، يجب

على الحكومة أن تحدد البنية التحتية و المؤسسات التي تساعد على تقليل تكاليف المعاملات و ذلك لتمكين هذه الصناعات الجديدة من الازدهار.

بعبارة أخرى، يقترح الاقتصاد الهيكلي الجديد على الحكومة أن تحدد صناعات ذات مزايا نسبية كامنة و من ثم توفير الحوافز للمتحركين الأوائل للتغلب على فشل التنسيق في شكل تحسين البنية التحتية و المؤسسات لتحويلها إلى مزايا تنافسية للبلد. نظريا، يجب أن تكون السياسة الصناعية أداة مفيدة لدى الحكومة من أجل تفعيل دورها "الميسر" .عمليا، فشلت السياسة الصناعية إلى حد كبير في البلدان النامية لذا اكتسبت سمعة سيئة في التيار الاقتصادي السائد. إذا لم تقم الحكومة بتسهيل تطوير الصناعات التي تتماشى مع المزايا النسبية للبلد، ستموت تلك الصناعات القديمة بسبب فقدانها المزايا النسبية في حين لن تظهر الشركات الجديدة للوجود بشكل تلقائي بسبب الافتقار إلى المتحركين الأوائل و عدم وجود بنية تحتية صلبة و لينة ملائمة. إحدى الانعكاسات ستكون إزالة التصنيع و بدون صناعات جديدة لا تستطيع البلدان تحقيق نمو اقتصادي قوي، حل تحدي توليد فرص العمل و اللحاق بركب البلدان المتقدمة بدلالة الدخل.

إن رفض كل سياسة صناعية بسبب فشل الماضي يعني ضمنيا تفويت الفرصة لفهم سبب فشل معظم السياسات الصناعية و تحسينها في المستقبل. لقد فشلت السياسات الصناعية لأن الحكومات في البلدان النامية– في كثير من الحالات و بوجود نية حسنة –حاولت بشكل طموح جدا دعم الصناعات المتطورة قبل أن يصل اقتصادها إلى هيكل الهبات الصحيح (المناسب)لجعل هذه الصناعات تتمتع بمزايا نسبية للبلد .لم تكن الشركات في الصناعات المستهدفة قابلة للتطبيق في الاسواق المفتوحة و التنافسية، لذا اضطرت الحكومة لحمايتها و دعمها و منحها حقوقا احتكارية، و توفير رؤوس أموال منخفضة التكلفة و أراضي، مواد خام أو ضرائب تفضيلية. خلقت مثل هذه التدخلات التشويهية ريوعا اقتصادية حفزت على ظهور السلوك الباحث على الريع، الاختلاس و الفساد(Krueger 1974 ; Krugman 1993).

بدلا من ذلك، يجب أن تستهدف السياسة الصناعية المرغوب فيها تسهيل نمو الصناعات ذات ميزة نسبية كامنة يمكنها أن تتمتع بمزايا تنافسية في السوق بسرعة بمجرد أن تساعد الحكومة الشركات على خفض تكاليف المعاملات عن طريق التغلب على مسائل التنسيق و التأثيرات الخارجية و تحسين البنية التحتية الصلبة و اللينة. بالإضافة إلى تسهيل نمو الصناعات ذات الميزة النسبية الكامنة، قد تساعد السياسة الصناعية الشركات أيضا على الخروج من الصناعات التي فقد فيها البلد ميزته النسبية أو انتقلت إلى بلدان أخرى ذات دخل أو أجر أقل.

كيف يمكن للحكومات تحديد الصناعات ذات المزايا النسبية الكامنة في اطار عملية ;اللحاق بركب الصناعات في البلدان المتقدمة؟ يقدم لنا التاريخ العديد من الدروس حول ما يجب القيام به و ما يجب تجنبه.

منذ القرنيين السادس عشر و السابع عشر، تشترك الاقتصاديات الناجحة في سمة مشتركة: كانت السياسات الصناعية في هذه البلدان تهدف إلى مساعدة الشركات على دخول الصناعات التي ازدهرت في البلدان التي تنمو بشكل ديناميكي و البلدان الاكثر تقدما. كانت تلك البلدان قادرة على استغلال "ميزة المتأخرينLatecomer's Advantage" على سبيل المثال، كانت هولندا أكثر البلدان تطورا في العالم في القرنيين السادس عشر و السابع عشر في صناعات النسيج الصوفية عالية التطور مقارنة ببريطانيا التي لم تكن ناضجة. قامت الحكومة البريطانية بتطبيق سياسات تشجع استيراد الآلات و العمالة الماهرة من هولندا، و كان نتيجة ذلك أن نجحت هذه السياسات في ذلك الوقت لأن دخل فرد في بريطانيا آنذاك كان يمثل 70 بالمئة من مستواه في هولندا(Maddison 2010)،و هباتها و مزاياها النسبية متشابهة إلى حد كبير.

بعد الثورة الصناعية، اصبحت بريطانيا الاقتصاد الأكثر تقدما في العالم أواخر القرن الثامن عشر. في أواخر القرن التاسع عشر، تبنت فرنسا، ألمانيا و الولايات المتحدة سياسات مماثلة للحاق بركب بريطانيا، حيث كان دخل الفرد في ذلك الوقت حوالي 60 إلى 70 بالمئة من مستواه في بريطانيا(Gerschenkron 1962).في خمسينات و ستينات القرن الماضي، قامت اليابان بتقليد صناعات أمريكية في وقت لم يتجاوز فيه دخل الفرد 40 بالمئة من مستواه في الولايات المتحدة. فيما بعد نجحت النمور الآسيوية الأربعة بتقليد الصناعات اليابانية عندما بلغ فيها مستوى دخل الفرد حوالي 30 – 40 بالمئة من مستواه في اليابان ذلك الوقت(Akamatsu 1962 ; Ito 1980 ; Kim 1988 ; Chang 2003).

في المقابل، استهدفت بلدان أخرى و حاولت تقليد الصناعات المتقدمة بعد الحرب العالمية الثانية لكنها فشلت فشلا ذريعا في تحقيق هذا المسعى. إحدى تلك الأسباب أن مستوى دخلها(مستوى تنميتها)كان أقل من 20 بالمئة من مستواه في البلدان المتقدمة. على سبيل المثال، إطلاق إندونيسيا لمشاريع بناء السفن في الستينات عندما كان دخل الفرد لديها يعادل حوالي 10 بالمئة فقط من الرائد في هذا المجال(هولندا)،أو محاولة زائير (جمهورية الكونغو الديمقراطية)تأسيس صناعة السيارات في السبعينات عندما كان دخل الفرد فيها حوالي 5 بالمئة من مستواه في رائد الصناعة، أو برنامج التصنيع في مصر خلال خمسينات القرن الماضي الذي كان يضم صناعات ثقيلة مثل الحديد و الصلب و الكيماويات و لم يتجاوز دخل الفرد فيها 5 بالمئة من مستواه في الولايات المتحدة—أهم منتج للصلب في العالم. لقد كان القاسم المشترك بين هذه الاستراتيجيات هو أن الحكومة استهدفت صناعات لبلدان كان دخل الفرد فيها أعلى بكثير من دخلها. و لأن تكلفة رأس المال(من التكاليف الرئيسية للاستثمار)كانت عالية مع ندرة رأس المال لم تتمكن تلك البلدان النامية ذات الدخل المنخفض من إنتاج سلع كثيفة رأسماليا ذات ميزة التكلفة و بالتالي لم تكن قادرة للمنافسة مع هذه الصناعات في البلدان ذات الدخل المرتفع.

بالاعتماد على تجربة الاقتصاديات الناجحة و نظرية الميزة النسبية، تم اقتراح إطار جديد لتحديد و تيسير النمو(في ست خطوات)للسياسات الصناعية الواجب اتباعها من قبل صناع القرار في البلدان النامية.

1. اختيار بلد معياري مناسب (تحديد الصناعات الجديدة)

يجب على صناع القرار أن يبحثوا عن بلدان (البلد المرجع)تشهد ديناميكية اقتصادية ذات هياكل و هبات مماثلة (حوالي 100 % أو نصيب الفرد من الدخل مرتفع بدلالة PPP).فهم بحاجة إلى تحديد السلع و الخدمات القابلة للتداول (الصناعات التنافسية)التي نمت بقوة في تلك البلدان على مدى السنوات 15 -20 الماضية. و من المحتمل أن تكون هذه الصناعات الجديدة تتفق مع المزايا النسبية الكامنة للبلد "التابع" الذي يمكنه تطوير قدرات إنتاجية بسهولة طالما أنه من المرجح أن تمتلك البلدان ذات الهبات المماثلة نفس المزايا النسبية. و الملاحظ أن البلد "المرجع" سريع النمو الذي أنتج بعض السلع و الخدمات لمدة 20 عاما تقريبا سيفقد ميزته النسبية مع ارتفاع مستويات الأجور، مما يترك المجال لبلدان ذات أجور منخفضة للدخول و التنافس في تلك الصناعات. هناك خطوتان فرعيتان في هذه العملية: الأول هو اختيار البلدان المستهدفة لا يبتعد دخل الفرد فيها عن البلد الأم؛ و الثاني هو تحديد الصناعات في تلك البلدان بما يتماشى مع الميزة النسبية الكامنة في البلد الأم. من شأن هذه الخطوة أن تساعد حكومة البلد التابع على تجنب ارتكاب الأخطاء أو تعرضها للاستيلاء من قبل جماعات المصالح.

2. مساعدة الشركات الخاصة المحلية (تحديد العقبات)

إذا كانت الشركات المحلية الخاصة نشطة بالفعل في هذه الصناعات ،فإنه يجب أن يكون لديها معرفة محلية ضمنية بالإضافة إلى الخبرة التي تتيح لها القدرة على المنافسة (Bahar et al.,2013).و يجب على صناع القرار تحديد العقبات التي تحول دون قيام هذه الشركات بتحسين جودة منتجاتها و حواجز الدخول التي تواجهها، و ذلك استعانة بمزيج من الطرق المختلفة كتحليل سلسلة القيمة أو إطار تشخيص النمو المقترح من قبل .Hausmann et al (2008).و بالتالي يمكن للحكومات تنفيذ السياسات بهدف ازالة هذه القيود و تسهيل دخول الشركات.

3. جذب المستثمرين العالميين (تشجيع انتقال الشركات الأكثر تقدما)

في حالة الصناعات التي لا توجد فيها شركات محلية أو عدد قليل منها ينشط في مجال التصدير، يمكن لصانعي السياسة محاولة جذب الاستثمار الأجنبي المباشر FDI من البلدان التي تنطبق عليها شروط الخطوة الأولى أو من البلدان ذات الدخل المرتفع التي تنتج هذه السلع. في الواقع، يمتلك المستثمرون الأجانب معرفة عامة و ضمنية(يعرف هذا الأخير بالمعرفة غير مقننة في الكتب و لوحة المفاتيح و لكنها شبيهة بالتعلم

بالممارسة) حول منتج معين، لا تتعلق بتكنولوجيا التصميم و الانتاج فحسب بل أيضا في سلسلة التوريد و قنوات التوزيع. و يستطيع المستثمرون الأجانب جلب رؤوس الأموال و التكنولوجيا بالإضافة إلى المعرفة الضمنية، في حين يمكن لحكومات البلدان النامية أن تضع برامج لاحتضان و تشجيع الشركات المبتدئة.

4. **رفع مستوى الاكتشافات الذاتية (الاهتمام بالأعمال الجديدة)**

بالإضافة إلى الصناعات التي تم تحديدها في الخطوة الأولى، يجب على الحكومات لفت الانتباه إلى الاكتشاف الذاتي التلقائي من قبل الشركات الخاصة و دعم التوسع في الابتكار الخاص الناجح في الصناعات الجديدة للاستفادة من التغيرات التكنولوجيا السريعة و الفرص الجديدة النابحة. و تشمل الأمثلة الهواتف المحمولة و الخدمات الالكترونية ذات الصلة، وسائل الاعلام الاجتماعية و التكنولوجيا الخضراء.

5. **التعرف على قوة المجمعات الصناعية (لجذب الشركات المحلية و الاجنبية)**

في البلدان ذات البنية التحتية الضعيفة و بيئة أعمال غير مواتية، يمكن للحكومات إنشاء مناطق اقتصادية خاصة أو مجمعات صناعية للمساعدة على التغلب على العوائق التي تحول دون دخول الشركات الخاصة المحلية و FDI في الصناعات المستهدفة. يمكن لهذه المناطق أن تخلق بيئة أعمال تفضيلية لا تستطيع معظم الحكومات تنفيذها بسرعة على مستوى الاقتصاد ككل بسبب قيود الميزانية و القدرات، كما أن انشاء مجمعات صناعية من شأنه أن يسهل تكوين تكتلات صناعية مما يقلل تكاليف الانتاج و المعاملات. كما هذه الخطوة تضمن أن تلعب الحكومة دورا تنسيقيا بطريقة براغماتية.

6. **تقديم حوافز محددة للصناعات الصحيحة (تعويض الشركات الرائدة)**

يمكن لواضعي السياسات النظر في تعويض الشركات الرائدة في الصناعات التي تم تحديدها بحوافز ضريبية محدودة الوقت(كالضريبة على دخل الشركات لعدة سنوات)أو استثمارات ذات التمويل المشترك أو الوصول إلى العملات الأجنبية: هو بمثابة تعويض عن العوامل الخارجية الناتجة من قبل أوائل المتحركين و لتشجيع الشركات على تشكيل تكتلات. و بما أن الشركات المحددة تتسق مع المزايا النسبية الكامنة للبلد، يجب أن تكون الحوافز محدودة في كل من الوقت و التكلفة. و لمنع السعي وراء الريع و القبض السياسي، يتعين على الحكومات تجنب الحوافز التي تخلق ريعا احتكاريا، رسوما جمركية عالية و تشوهات أخرى. علاوة على ذلك، يجب ربط الحوافز بالأداء و تقييمها باستمرار مقابل الأهداف المحددة.

6. أدوات السياسة الصناعية

تأخذ أدوات السياسة الصناعية وفقا إطار الاقتصاد الهيكلي الجديد أشكالا عدة مثل حماية الصناعة الناشئة كالتعريفات الجمركية، تخفيضات التصدير و تخفيض قيمة العملة. و مع ذلك، إذا كان ينظر إلى التنمية

الصناعية على أنها عملية طويلة الآجل فمن الطبيعي أن تتغير الأدوات مع مرور الزمن. في الواقع، تعتمد الحكومات في البلدان المتقدمة بشكل متزايد على الأدوات المالية مع نضج اقتصادياتها، حيث يصبح دور القطاع العام أقل وضوحا في السياسة الصناعية (Weiss 2015).

تستخدم الاقتصاديات النامية و المتقدمة مجموعة من أدوات السياسة الصناعية تتراوح ما بين النهج " الترقوي " و "القائم على السوق"، حيث يهدف هذا الأخير إلى تصحيح حالات فشل السوق لأنها تؤثر على النشاط الحالي بينما يهدف السابق إلى ترقية أو إنشاء أنشطة جديدة ذات إمكانيات تحقيق نمو الإنتاجية و التأثيرات الخارجية (أو لإعادة هيكلة الأنشطة ذات الإمكانيات).يقدم الجدول التالي تصنيفا بسيطا لأنواع تدخلات الحكومة في إطار السياسة الصناعية.

يمكن أن تتدخل الحكومة إما من خلال توفير المدخلات العامة—الأنشطة و الخدمات التي لا يوفرها القطاع الخاص بالأحجام الضرورية—أو من خلال الحوافز السوقية—الإعانات، الإعفاءات الضريبية، التمويل، الحماية من الواردات. و بالمثل، يمكن أن تكون متاحة لجميع الذين يستوفون المعايير المحددة بغض النظر عن القطاعات الفرعية (الحوافز الأفقية)أو لقطاع فرعي محدد(الحوافز العمودية).

جدول رقم 01.تصنيف أدوات السياسة الصناعية .

	الأفقية (الوظيفية)	**العمودية (الانتقائية)**
النهج الترقوي	-التدريب على المهارات العامة - إصلاح البنية التحتية - إصلاح النظام المصرفي - هيئات وضع المعايير	- التدريب على المهارات الخاصة بالقطاع -استثمارات في بنية تحتية مستهدفة -خطط عمل لقطاعات مختارة - اتحاد البحوث العامة و الخاصة
نهج السوق	-إصلاح الضريبة على الشركات -إعانات عامة للعمال -ترقية الصادرات: توفير القروض ،الاعفاءات الجمركية و إصلاح العيوب الجمركية -منطقة تجهيز الصادرات - صناديق عامة لرأس المال الاستثماري - ضمانات عامة للقروض لصالح SMEs - إعانات القروض لصالح SMEs -حوافز ضريبية لصالح أنشطة R&D	- حماية انتقائية ضد الواردات - تمويل رأس المال الاستثماري لقطاع محدد - ضمان قروض انتقائية -القروض الموجهة - حوافز لأنشطة R&D انتقائية -خطط دعم الأسعار

Source :based on Weiss.(2015).

من حيث المنطق الاقتصادي، ترتبط التدخلات الأفقية (الوظيفية) للسياسة الصناعية بشكل واضح بإخفاقات السوق لأنها مصممة لتجعل الأسواق تعمل بكفاءة و أكثر فعالية لتعويض بعض التشوهات مثل نقص المعلومات و الآثار الخارجية أو عن طريق إزالة الاحتكار بواسطة تقديم الحوافز أو السلع العامة بالتساوي لجميع الشركات قصد تحسين أداء الأسواق. على سبيل المثال، يهدف تمويل القطاع العام لتدريب العمال لتعويض الشركات التي تقلل من حجم استثماراتها خوفا من رحيل عمالها المدربين حديثا و استغلال مهاراتهم في أماكن أخرى مما يخلق منافع خارجية للمنافسين. و عادة ما يتم تبني إصلاح تنظيمي في قطاع الطاقة لخلق سوق شبه تنافسية لتجنب موقف احتكاري. و بالمثل، غالبا ما يتم تصميم إصلاح القطاع المصرفي لتحفيز البنوك التجارية لدخول سوق القروض طويلة الآجل للمساعدة في التغلب على عدم تناظر المعلومات التي تعوض الاقتراض طويل الآجل. في المقابل، يمكن اعتماد مبادرات رأس المال الاستثماري كتعويض عن المنفعة الخارجية الناشئة عن الابتكار(تعلم التابعين و نسخ نماذج المبتكرين دون تحمل تكاليف الابتكار).و تعكس الحوافز الضريبية أو الاعانات المباشرة الخاصة بـ R&D حقيقة أن المعرفة لا تأخذ بالضرورة شكل براءات اختراع و يمكن للمعرفة و النماذج المبتكرة من قبل الشركات المنخرطة في R&D أن تنتشر و تشكل فوائد بالنسبة لشركات أخرى. أما دعم العمال(على سبيل المثال، من خلال خفض مدفوعات الضمان الاجتماعي أو الخصومات المتعلقة بالضرائب)فيمكن تبريرها كتعويض لأسواق العمل التي تفشل في التقليل من نقص العمالة بسبب الاحتكارات الهيكلية التي تسمح للأجور بتجاوز تكلفة الفرصة البديلة للعمل.

في الآونة الأخيرة تلقى عيوب سوق القروض قدرا كبيرا من الاهتمام لأن الأنظمة المالية الضعيفة تعتبر معوقا رئيسيا في العديد من البلدان. حقيقة تعتبر الضمانات الائتمانية إجراءا أفقيا يستخدم عادة لتيسير حصول الشركات الأقل حجما على القروض على أساس عدم توافر الضمانات و بالتالي فهي غير قادرة للحصول على تمويل طويل الآجل. و تعتبر شكلا من أشكال تصحيح السوق لأنها تعوض نقص المعلومات حول العوائد المحتملة من استثمار المقترضين الصغار. و تعتبر الضمانات الجزئية للدولة شكلا من أشكال تقاسم المخاطر بين الأطراف الثلاثة: البنوك، المقترضين و الحكومة، و تمثل(نظريا)وسيلة للتغلب على فشل التنسيق في سوق القروض لأنه بدون ضمان الحكومة لن تتمكن البنوك و لا المقترضين من تنظيم تقاسم المخاطر.

أصبح دعم الابتكار أحد البنود الرئيسية في المناقشات الأخيرة للسياسة الصناعية و التي تم تبريرها على أساس العوامل الخارجية التي يخلقها المبتكرون. يمكن أن يعمل الابتكار على مستويات مختلفة بين ابتكار المنتج أو العملية

و بالتالي يمكن استهداف الدعم في R&D على سبيل المثال عبر المخصصات الضريبية الخاصة بنفقات R&D أو من خلال المنح النقدية المقدمة. كما يمكن تقديم دعم الاستثمار لخلق منتجات أو عمليات جديدة من خلال توفير القروض عبر بنك التنمية أو صندوق رأس المال الاستثماري للدولة. عند مستويات الدخل المتوسط حيث يصبح الابتكار هدفا سياسيا رئيسيا، سيكون أحد بنود السياسة الصناعية تحفيز البحوث المحلية من خلال روابط بين الصناعة و معاهد البحوث المحلية.

من جانب آخر، تعتبر مقاييس السياسة الصناعية العمودية أو الانتقائية أكثر جدلا لأنها تهدف إلى تغيير حوافز السوق و توقع تطور السوق في المستقبل بدلا من تعويض العيوب في بيئة السوق الحالية. إن أكثر الانتقادات المقنعة حول الاجراءات الانتقائية هو صعوبة تقييم حجم العوامل الخارجية الحالية أو التنبؤ بتواجد إمكانات ديناميكية في المستقبل (الأساس المنطقي للقيام بالتدخل الانتقائي أو التفضلي)،إضافة إلى أن معظم الحكومات "محكومة بالاختيار "(اتخاذ قرارات بشأن المجالات التي ينبغي دعمها)بمعنى محدودية الموارد و أولويات الدعم يجب تحديدها إذا أريد تدخلات فعالة. لكن مع ذلك، تم الاقرار بضرورة القيام بإجراءات انتقائية لأنه في بعض الظروف من الاسهل دعم قطاعات محددة سواءا كطريقة للتنسيق بين الشركات أو تنظيم توفير السلع العامة الرئيسية. يمكن تصنيف السياسة الصناعية العمودية إلى أربع مجموعات واسعة:

- دعم أي شركة تعمل بتكنولوجيا "حدودية" محددة ترغب في توليد نمو عالي للإنتاجية و ابتكار منتج جديد فضلا عن تداعيات خارجية واسعة النطاق مثل تكنولوجيا المعلومات و الاتصال ICT،التكنولوجيا الحيوية و تكنولوجيا النانو و ما إلى ذلك.
- دعم أي شركة في قطاعات محددة أو قطاعات فرعية ذات إمكانيات كبيرة لنمو الإنتاجية و الآثار الانتشارية و التي تجعل الاقتصاد قادرا على المنافسة دوليا.
- دعم الشركات سواءا المستثمرين الأجانب أو "الأبطال الوطنيين" الذين يعملون في مجال ذات إمكانية كبيرة للنمو و التنافسية.
- دعم قطاعات/قطاعات فرعية أو شركات بحاجة إلى إعادة التأهيل و إعادة الهيكلة.

تركز نقاشات السياسات الصناعية الحديثة على الحوافز العمودية أي دعم التقنيات أو الأنشطة أو الشركات التي توضع عليها رهانات استراتيجية لتصبح تنافسية على المدى الطويل. و لأن معظم المنتجات يتم تداولها دوليا، يسلط هذا النقاش على الخيار الاستراتيجي حول أي مدى ينبغي القيام بالاستثمار لتغيير الميزة النسبية للاقتصاد بسرعة أكبر من التغيير "الطبيعي" التي ستخلقه السوق نفسها.

في الأخير، تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد نموذج فريد من نوعه حول تطبيقات التدابير التدخلية المدرجة في الجدول السابق و التي تختلف من بلد لآخر و تتغير مع مرور الوقت داخل نفس البلد. لكن مع ذلك، يمكن القول أن التجارب الناجحة لتطبيق السياسة الصناعية كمنطقة شرق آسيا على سبيل المثال تعكس تحولا في استخدام أدوات السياسة الصناعية من الإجراءات الترقوية إلى القائمة على السوق مما يعني ضرورة وجود المرونة و تكييف التدخلات مع وضعية الاقتصاد و البيئة الدولية الأوسع. تشير الخبرة الدولية المستمدة بشكل خاص من شرق آسيا إلى أنه في أوائل مرحلة التصنيع تم التأكيد على دعم القطاعات الفرعية الرئيسية و تعزيزها بقوة عن طريق القروض الموجهة، الحماية من الواردات و التفضيلات في تقديم التراخيص. و مع ازياد درجة تعقيد الصناعة التحويلية و استعمال التقنيات الأكثر تعقيدا تم استبدال هذا النهج الانتقائي بالوظيفي بشكل تدريجي لدعم قرارات الشركة. في الواقع، يبدو أن الخصائص الرئيسية للسياسة هي:

- المرونة و تغير الاجراءات مع مرور الوقت في سياق الظروف الاقتصادية.
- وضع معايير أداء واضحة بحيث يمكن الحكم على النجاح أو الفشل و أن تكون هناك شفافية لمن يتلقى الدعم الحكومي.
- يجب أن يكون الدعم محدودا زمنيا و ليس مفتوحا ليكون لدى المتلقين حافز لتحسين الكفاءة في نهاية الفترة المحددة.
- دعم أكبر عدد ممكن من الأنشطة الواسعة(أنشطة R&D أو تدريب العمالة)أو القطاعات(الكهرباء و الطاقة)بدلا من الشركات كل على حدا لتجنب تشويه المنافسة و تأسيس الاحتكار.
- تشجيع التصدير كوسيلة لإدخال المنافسة و فتح القطاعات على التكنولوجيا الأجنبية.

7. خاتمة

عودة الاهتمام بالسياسة الصناعية في الأوساط الأكاديمية و صناع القرار لا يعني أن الجدل الدائر حولها قد انتهى، لكن على ما يبدو أنه بعد عقود من التجارب " الناجحة " و"الفاشلة "للسياسات الصناعية و في ظل مشهد اقتصادي جديد أكثر تحدي تحول النقاش إلى مستوى أكثر براغماتية لا يناقش فيه الاقتصاديون و صانعو السياسة الحاجة(أو عدم الحاجة)إلى السياسة الصناعية و لكن ما الذي يجب فعله و كيف يتم فعله.

على هذا الأساس، يقدم إطار Lin المسمى "الاقتصاد الهيكلي الجديد"–كخارطة طريق ذات مسار وسطي بين العقيدة النيوكلاسكية و تدخلية الدولة–مقترحين مهمين في هذا الصدد. أولا، يرى Lin أن أي استراتيجية صناعية ناجحة لابد أن تكون "مستهدفة لقطاع" أي التركيز على الترويج لعدد قليل من الصناعات الاستراتيجية.

بعبارة أخرى، يدافع Lin و غيره من دعاة السياسات الانتقائية على الفكرة القائلة بأن إطلاق التغيير الهيكلي يتطلب أكثر من مجرد تدابير عامة لخفض تكلفة ممارسة الأعمال؛ فالاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز التنمية الصناعية يجب أن تعالج عددا محدودا من العراقيل—الفجوات التكنولوجية، سلاسل التوريد غير المتكافئة، المعايير غير الملائمة—التي تمنع قطاعا معينا من الانطلاق لاسيما عندما تكون قدرة القطاع الخاص على التنسيق ضعيفة.

بشكل مثالي، يرى نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد أن التدخلات الانتقائية لابد أن تستند على عملية التعلم التي تستجيب للقطاع المتغير. فعلى سبيل المثال، قد يحصل المتحركون الأوائل نحو القطاعات المستهدفة على اعانات خاصة مثل القروض الميسرة؛ بعد ذلك يتم استخدام الضرائب و الاعانات المحددة لدفع المنتجين نحو الارتقاء أو التنويع. و يمكن للحكومات أيضا تخفيض تكاليف التعليم و المعاملات من خلال تشكيل ندوات تنسيق لتبادل المعلومات بشكل منتظم مع الشركات في القطاع المستهدف، و تعريضها لمعايير المنتجات العالمية أو محاكاة الشركات الأجنبية المالكة للتكنولوجيا المرغوب استيعابها. لكن مع ذلك، على الرغم من الدعم المتزايد لصالح هذا الموقف الناشط في التنمية الصناعية، إلا أنه بعيد عن الاجماع: حيث يستمر النقد في التساؤل عما إذا كان المسئولون الحكوميون مجهزين بشكل أفضل لتحديد أفاق النمو أكثر من الشركات نفسها ، مذكرين لمسألة أن تخصيص الفرص الاقتصادية من طرف البيروقراطيين قد أدى إلى إهدار الموارد على مشاريع و صناعات فاشلة في الماضي.

ثانيا، يجادل Lin بأن الاستراتيجية الصناعية الناجحة يجب أن تعكس هيكل هبات العوامل في البلد عند نقطة زمنية معينة، و يجب أن تخضع عملية اختيار الصناعات ذات الأولوية إلى معيار المزايا النسبية الكامنة للاقتصاد. من الناحية العملية، يعني هذا ضمنيا أن تقوم البلدان النامية بدارسة تجارب البلدان الأكثر تقدما نسبيا ذات هبات عوامل مماثلة لها و التعلم من تاريخها في الارتقاء بسلسلة القيمة، و الاستعداد لجذب الشركات التي تتحول نحو الخارج مع تحول هيكل الاجور و الأسعار النسبية. على عكس ذلك، إذا حاولت البلدان النامية القفز من هذه العملية التدريجية كالاستثمار في الصناعات التي تعتمد على رأس المال و المعرفة خصوصا في المراحل المبكرة للتنمية فمن المرجح أن تشهد نهاية كارثية مكلفة. بالنسبة لـ Lin،يضمن وضع استراتيجية صناعية لبلد ما بناءا على مزاياه النسبية(و تنقيحها مع تطور هذه الأخيرة عبر الزمن)بقاء تدخل الحكومة مواتيا للسوق. من ناحية أخرى، يزعم المنتقدون لهذه الفكرة على غرار Chang(2009)أن التغير الهيكلي يصبح مجديا عندما تتحدى السياسات الصناعية الهيكل الحالي لهبات العوامل في البلد. يجادل Chang بأنه من غير المحتمل أن تشهد البلدان النامية التي تركز حصرا على الصناعات ذات القيمة المضافة المنخفضة نسبيا لحاقا بركب الاقتصاديات المتقدمة، بل أن الفجوة ستزيد في الاتساع. لذلك، ينبغي على الحكومات التركيز على الارتقاء التكنولوجي

السريع، تسهيل الوصول إلى الأسواق التي تبدو أكبر من قدرة الرأسماليين المحليين : هذا يتطلب مجموعة من التدابير التشويهية مثل حماية الصناعات الناشئة و التلاعب بالأسعار النسبية للعوامل.

يبدو أن ميزان الرأي المهني و الأكاديمي يتفق مع أطروحة Lin (و هذا ما تتبناه هذه الدراسة)أكثر من Chang و التي تحذر من التحول الجذري عن الإنتاج الحالي، لكن هذا لا يعني استبعاد إمكانية وجود عدد محدود من الرهانات الاستراتيجية على الأنشطة الجديدة أو " البعيدة ".

قائمة المراجع

الكتب

1- Amsden, A. (1989) .*Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York :Oxford University Press.

2 – Felipe, J. and Rhee, C .(2015). Issues in modern industrial policy (I):sector selection, who, how, and sector promotion. In Felipe, J.(ed).*Development and Modern Industrial Policy in Practice* ,Edward Elgar, Cheltenham, pp.24-50.

3 - Lal. D. and Myint, H. (1996).*The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: A Comparative Study* .Oxford: Clarendon Press.

4 - Lin, J.(2009).*Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

5 - Lin, J. (2012) .*New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, DC: World Bank.

6- Norman, A. and Stiglitz, J. (2015). *Industrial policy and economic transformation in Africa* .NY : Columbia University Press.

7 - Weiss, J. (2015). Industrial policy : Back on agenda .In Weiss ,J.and Tribe, M.(eds).*Routledge Handbook of Industry and Development* ,London :Routledge ,pp.135-150.

8 - Weiss, J. (2013).Industrial Policy for the Twenty-First Century: Challenges for the Future. In Szirmai, A,. Naude, W .and Alcorta, L. (eds). *Pathways to Industrialisation in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* .WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press ,pp.393-414.

المقالات

1- Akamatsu, K.(1962) .A historical pattern of economic growth in developing countries. *The Development Economies* 1 ,issue supplement ,pp.3-25.

2- Bahar, D., R. Hausmann and C.A. Hidalgo.(2013). Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: evidence of international knowledge diffusion ,Faculty Research Working Paper Series RWP13 ,025–Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.

3- Chenery, H.(1961).Comparative Advantage and Development Policy, *American Economic Review*, vol. 51, no. 1 ,pp.18– 51.

4-Fofack. (2014) .The Idea of Economic Development: Views from Africa. UNUWIDER Working Paper 2014/093, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki : 6.

5- Harrison, A. and Rodríguez- Clare, A. (2009).Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries, in D. Rodrik (ed.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 4 ,Amsterdam: North- Holland.

6- Hausmann, R., Rodrik, D. and Sabel, C. (2008) *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa* .CID Working Paper 168. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School– Centre for International Development.

7-Krueger, A., and B. Tuncer.(1982).An Empirical Test of the Infant Industry Argument. *American Economic Review* 72,pp.1142–52.

8-Krugman, P. (1979). A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income. *Journal of Political Economy* 87(2), pp. 253–66.

9-Lin, J. (2017).Industrial policies for avoiding the middle-income trap: a new structural economics perspective, *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 15:1 , pp.5-18.

10-Lin, J. and Chang, H-J. (2009).Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review* 27 (5), pp.483-502.

11-Lin, J. and Li, F. (2009).*Development Strategy, Viability, and Economic Distortions in Developing Countries*. Policy Research Working Paper 4906,Washington, DC: World Bank.

12-Lin, J. and Monga, C.(2011).Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Process of Dynamic Growth .*Development Policy Review, 29(3),* pp. *264-290*.