مجلة البحوث الاقتصادية والمالية
ISSN : 2352 - 9822
E-ISSN : 2588-1574
المجلد الخامس/ العدد الثاني
ديسمبر 2018

OEB Univ. Publish. Co.

عودة السياسة الصناعية: ما هو الجديد؟

The Return of Industrial Policy : What's New ?

د.أمين حواس
aminehaouas@yahoo.fr
جامعة ابن خلدون-تيارت

تاريخ الاستلام: 2018/06/23 تاريخ قبول النشر: 2018/12/04
تصنيف JEL: L52

الملخص:

تساهم هذه الورقة في إعادة إحياء النقاش حول السياسة الصناعية في البلدان النامية وبمراجعة الأدبيات الحديثة حول السياسة الصناعية مع تحديد وجهات النظر المختلفة فيما يتعلق بالأساس المنطقي لتدخل الحكومة في عملية اختيار الفائزين، التحديث الصناعي والتنويع الاقتصادي. بناء على تحليل الاقتصاد الهيكلي الجديد ونظرية فضاء المنتج لأسباب نجاح أو فشل تطبيق السياسة الصناعية، يمكن ارجاع أسباب فشل العديد من البلدان النامية إلى عجز الحكومات للتوصل إلى معايير جديدة لتحديد الصناعات تتناسب مع هيكل هبة العوامل ومستوى التنمية لبلد ما.

الكلمات المفتاحية: السياسة الصناعية، التغيير الهيكلي، الاقتصاد الهيكلي الجديد، فضاء المنتج، البلدان النامية.

Abstract:

This article aims to contribute to renewed debate on industrial policy in developing countries. It revisits the modern literature on industrial policy and identifies the different version about the rationale for governement intervention in picking winners for industrial upgrading and economic diversification. Based of new structural economics and product space analyses of the reasons for the failure or success of using industrial policy in developing countries, the pervasive 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.

Keywords : Industrial policy، Structural Change، New structural economics, Product space, Developing countries.

1. مقدمة:

شهدت السنوات القليلة الماضية عودة قوية للسياسة الصناعية إلى أجندة السياسة العامة في الاقتصاديات النامية والمتقدمة على حد سواء خصوصا في ظل تغير المشهد الاقتصادي العالمي والنقاش الدائر حول سياسة التنمية. وبدلالة الخطاب التنموي، هناك اهتمام متجدد حول دور الهيكل الاقتصادي وأهمية تحول الموارد من أنشطة ذات إنتاجية منخفضة وراكدة تكنولوجيا (القطاع التقليدي) نحو أنشطة ذات إنتاجية أعلى وديناميكية تكنولوجيا (القطاع الحديث) بعد سنوات عجاف أدى فيها "توافق واشنطن Washington Consensus"إلى إبعاد السياسة الصناعية من مزيج السياسة العامة، لكن المشهد الاقتصادي الجديد والسخط المتزايد ضد النهج الاقتصادي(النيوكلاسيكي)التقليدي ساهما في إعادة السياسات إلى جدول أعمال التنمية.

حاليا، هناك اعتراف واسع النطاق بأن التنمية الاقتصادية هي عملية تحول هيكلي للاقتصاد و لدينا الآن أدلة قوية بأن الأنشطة الاقتصادية لا تمارس التأثيرات نفسها على عملية التنمية(على سبيل الزراعة التقليدية مقابل الصناعة التحويلية الحديثة و قطاع الخدمات).في الواقع،يجب أن نفهم أن التنمية الاقتصادية تتعلق بثلاثة أبعاد رئيسية:تنويع الاقتصاد،زيادة درجة تطور أو تعقيد المنتجات/الخدمات و نقل الموارد(رأس المال والعمل)

نحو الأنشطة الأكثر إنتاجية في الاقتصاد.السؤال الرئيسي بالنسبة للبلدان النامية حاليا هو ما مدى السرعة التي تحدث بها هذه العملية لأن التجارب التاريخية تظهر لنا–مع بعض الاستثناءات القليلة–أنها عملية بطيئة و تابعة لمسار Path–Dependent. نعم يعتبر التحول الهيكلي عملية بطيئة و ليست طبيعية لأنها مشهورة بفشل السوق Market Failures،إلى جانب افتقار العديد من البلدان النامية إلى القدرات التنظيمية Organisational Capabilities وبالتالي لدى الحكومة رغبة طبيعية و قدرة على التعجيل بهذه العملية عبر تبني سياسات صناعية تقوم على التعاون بين القطاعين الخاص و العام–يمكن للحكومات بالتعاون مع القطاع الخاص أن تؤدي دورا هاما في معالجة أوجه القصور في التأثيرات الخارجية للتنسيق و للمعلومات(مظاهر فشل السوق)و الافتقار إلى القدرات من أجل التنويع، و يشكل هذا التعاون ركيزة أساسيا من ركائز السياسة الصناعية.

يريد صناع القرار و السياسات في جميع أنحاء العالم(بهدف تحقيق مستويات دخل مرتفعة)دائما معرفة السبيل إلى تحقيق التصنيع السريع،تحويل و إعادة هيكلة و تنويع اقتصادياتها،الانتقال عبر سلسلة أو سلم القيمة و تحديد الصناعات التي ينبغي رعايتها و دعمها،أي ما هي السياسات الصناعية الأكثر نجاحا و كيف ينبغي عليهم تصميمها و تنفيذها مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل بلد على حدا.في الحقيقة،هناك أسئلة رئيسية تتداول في أذهان صناع السياسات الصناعية باستمرار:**من الذي يختار الصناعات و ما هو الأساس المنطقي لاختيار القطاع ؟**

الغرض الرئيسي لهذه المقالة هو إحياء النقاش حول السياسة الصناعية والإجابة على هذه الأسئلة ومناقشة النسخ المختلفة للسياسة الصناعية. يتم تنظيم هذه الورقة كالآتي:يتم في القسم الأول تبرير أسباب عودة السياسة الصناعية إلى النقاشات الأكاديمية و أجندة السياسة العامة عبر البلدان. أما في القسم الثاني يتم تقديم نظرة مفاهيمية عامة حول السياسات الصناعية، ليستعرض القسم الثالث الحجج النظرية حول أنواع التدخلات الحكومية في إطار السياسة الصناعية. أما القسم الرابع يقوم بتسليط الضوء على الأدبيات المتعلقة بكيفية اختيار القطاعات. ويلخص القسم النهائي الملاحظات الختامية.

1.تجدد الاهتمام بالسياسة الصناعية

نعيش اليوم في عالم سريع متغير وتشهد اقتصادياتنا ومجتمعاتنا تحولات كبرى، ومن بين القضايا المتعددة (والمترابطة) التي تسهم في إعادة تعريف فرص التنمية اليوم–حسب رأينا–تكمن في العديد من الجوانب لفهم وإعادة صياغة عودة السياسة الصناعية إلى جدول أعمال التنمية والتي تحدد بعض التحديات السياسية الرئيسية التي تواجهها الاقتصاديات النامية في الوقت الراهن.

نشهد اليوم ظهور جغرافيا جديدة للنمو حيث يتزايد أقطاب النمو متركزة بشكل متزايد في الشرق والجنوب. هذا التحول في مركز جاذبية الاقتصاد العالمي نحو الشرق (وجزئيا نحو الجنوب) جعل إفريقيا أسرع القارات نموا في العالم. و بالموازاة مع ذلك، تأتي هذه التغييرات مصاحبة لظهور أشكال جديدة لتنظيم الإنتاج على نطاق عالمي و ظهور أنماط جديدة للتجارة و الاستثمار كما أن صعود الصين(العملاق الجديد)كأكبر منتج في العالم أعاد تشكيل المشهد العالمي مما يتعين على البلدان أن تأخذ هذا الأمر في الحسبان عند تصميم إستراتيجياتهم التنموية في المستقبل(Barros de Castro 2009).بالإضافة إلى ذلك، يمثل ظهور الفئات المتوسطة في الاقتصاديات النامية مطالب جديدة و متنوعة يعني ضمنيا فتح أسواق استهلاكية جديدة ينبغي الاستيلاء عليها،حيث يمثل هؤلاء المستهلكون الجدد إمكانات هائلة ستكافح الشركات المتنافسة لكسب ثقتهم و البيع لهم.و يمكن أن يمثل هذا الطلب المتزايد في آسيا،أمريكا اللاتينية و إفريقيا حافزا قويا للشركات المحلية لتطوير منتجات و خدمات جديدة لكسب هذه الأسواق لكن المنافسة عليها ستكون صعبة و شرسة.

إحدى الأسباب الرئيسية التي تجعل السياسة الصناعية أكثر أهمية من أي وقت مضى هو الإجماع الواسع بضرورة ظهور أشكال جديدة من التفكير الاقتصادي ونماذج السياسة بسبب الاعتراف المتزايد بأن الأسواق لوحدها لا تؤدي دائما الأداء الأمثل للمجتمع خصوصا بعد الآثار طويلة الأجل للأزمة المالية والاقتصادية لعام 2008. لقد ساهمت الأزمة المالية و الاقتصادية عام 2008 في هز أصولية المعتقد في الأسواق الحرة و شوهت هالة العصمة لمفهوم "السوق ذاتي التنظيم"، وأعادت فتح النقاش حول دور الدولة في الاقتصاديات الرأسمالية المعاصرة كالولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي وبلدان OECD(Wade 2009). وبما أنّ وعود توافق واشنطن لم تتحقق،قامت العديد من

البلدان بتبني برامج تهدف إلى تقديم مساعدات موجهة نحو الصناعة و هي ما تتعارض مع الأفكار القديمة بأن الحكومة"لا تفعل و لا ينبغي عليها أن تفعل مثل هذه الأشياء"، كما أن التحول في السياسة الاقتصادية في الولايات المتحدة إلى جانب الضغط المتزايد لبعض البلدان متوسطة الدخل للحصول على مساعدات البنك العالمي من أجل تطوير صناعات معينة ساعد على تغيير سياسات البنك العالمي التي أصبحت تدافع الآن عن سياسات إعادة التصنيع و السياسات المتكاملة الموجهة نحو الصناعة على الأقل منذ الأزمة المالية الأخيرة.

مرة أخرى وبعد عقود من النسيان في أدبيات التنمية، أصبح هيكل الإنتاج (أي ما تقوم البلدان بإنتاجه، تداوله وكيفية تنظيم هذه العمليات) مرة أخرى محددا أساسيا للنمو والإنتاجية وتوزيع الدخل لدرجة إقرار مناقشات جدول أعمال التنمية ما بعد عام 2015 أن إهمال "الجانب الإنتاجي والهيكلي" في الجيل الأول من الأهداف الإنمائية للألفية MDGs شكل نقطة ضعف يجب معالجتها في الجيل المقبل لأهداف التنمية وينبع ذلك من قناعة تترسخ بشكل متزايد بأن الفقر واللامساواة تتشكل من قضايا هيكلية.

جنبا إلى جنب مع الاهتمام المتجدد بالبعد "الهيكلي" للتنمية، تجدد الاهتمام بالسياسة الصناعية. فبعد عصرها الذهبي–الذي امتد من الأربعينات إلى السبعينات–تم حظر السياسة الصناعية من إستراتيجيات التنمية باسم برامج التعديل الهيكلي. تاريخيا ومنذ أواخر الأربعينات وضعت غالبية الاقتصاديات النامية إستراتيجيات (ذات نتائج متباينة) تهدف لتشجيع إنشاء قدرات تكنولوجية وإنتاجية ذاتية للتحول من مجتمعات زراعية إلى صناعية (.Amsden 1989 ; Reinart 2007) لكن مع تصاعد أزمة الديون تحول جدول أعمال التنمية من تبني سياسات "التحول الهيكلي والإنتاجية" نحو السياسات "الهادفة لتقليص فجوات الفقر". في الممارسة العملية، صحيح أن برامج التعديل الهيكلي والعولمة ساهمت في استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز تحديث أنشطة الإنتاج، لكنها في المقابل تسببت في فقدان الوظائف وتفكيك القدرات الإنتاجية والمؤسساتية في مجالات الصناعة والتكنولوجيا الرئيسية مما ساهم في اقتلاع جهود التصنيع بقيادة الدولة التي بدأت في العديد من الاقتصاديات النامية في عقود سابقة.

عودة الاهتمام بالسياسة الصناعية لا يعني أن الجدل الدائر حولها قد انتهى (كما سنشير إليه لاحقا) لكن على ما يبدو أنه بعد عقود من التجارب "الناجحة" و"الفاشلة"

للسياسات الصناعية وفي ظل مشهد اقتصادي جديد أكثر تحدي، تحول النقاش إلى مستوى براغماتي أكثر لا يناقش فيه الاقتصاديون وصانعو السياسة الحاجة (أو عدم الحاجة) إلى السياسة الصناعية ولكن ما الذي يجب فعله وكيف يتم فعله (Chang 2011).

كما أشرنا سابقا، يعكف عدد متزايد من بلدان OECD لإعادة فتح النقاش حول السياسات الصناعية بسبب الآثار طويلة الأجل للأزمة المالية والاقتصادية لعام 2008 حيث تطبق النمسا، فرنسا والمملكة المتحدة على سبيل المثال سياسات صناعية جديدة لتعزيز القدرة التنافسية لصناعاتها المحلية وخلق فرص عمل أفضل. كما تقوم الولايات المتحدة بصياغة إستراتيجية جديدة لمواجهة سيناريو التنافسية العالمية عبر تنفيذ مبادرات جديدة للتصنيع والابتكار بهدف تعزيز تكتلات الإنتاج والتكنولوجيا الوطنية وكذا تشجيع إنشاء شركات جديدة مقرها الولايات المتحدة (OECD 2012). في أمريكا اللاتينية، سبقت عودة السياسة الصناعية أزمة 2008: فقد استأنفت البرازيل سياستها الصناعية عام 2003 وتعمل حاليا على تحسين الترتيبات المؤسساتية والمالية في استراتيجيتها الهادفة لتحويل الإنتاج المعتمد على الارتقاء التكنولوجي، التنويع والتخصص. في المقابل، انتعشت السياسة الصناعية في إفريقيا أيضا: فقد تبنت جنوب إفريقيا خطة عمل لسياسة صناعية متعددة السنوات، في حين تقوم الجزائر بتنفيذ سياسة صناعية لتحسين الاستثمار وتنمية الاستثمار الأجنبي المباشر FDI في قطاعات إستراتيجية رئيسية مثل صناعة السيارات.

2.السياسة الصناعية: لماذا؟

هناك تعاريف مختلفة للسياسة الصناعية و يبدو أن هذه المعاني تختلف بناءا على الأهداف، النطاق، الأدوات و النتائج المتوقع و المترتبة على الاقتصاد و البيئة الاقتصادية أين يتم تطبيقها.فيما يتعلق بأهداف و مقاييس السياسة الصناعية،يبدو أن مستوى التنمية للبلد الذي تنفذ فيه السياسة الصناعية له تأثير كبير على السياسة نفسها: ففي الاقتصاديات الأقل تقدما يتمثل الهدف الرئيسي في اختيار و إيجاد مسار معين للحاق بالركب، وسيكون اختيار السياسات العمودية أسهل إلى حد ما لأن أنماط التنمية عبر مختلف قطاعات الصناعية معروفة و تم دراستها بشكل جيد. في المقابل، في الاقتصاديات المتقدمة تشكل أنماط التنمية المستقبلية فيما يتعلق بالأنشطة، المنتجات و

التكنولوجيا الجديدة "مناطق مجهولة" و من الصعب أيضا التنبؤ بطبيعة المنافسة الدولية التي ستواجهها. لذلك، تتبع السياسة الصناعية في البلدان المتقدمة نهجا أفقيا يستند إلى المزايا النسبية (بناء مخزون المهارات، البنية التحتية والميول العامة لدعم التكنولوجيات أو الأنشطة المختارة).

يعرف Cimoli et al. (2013) السياسة الصناعية أنها "سياسات حكومية موجهة للتأثير على الهيكل الاقتصادي للاقتصاد"، في حين يرى Warwick (2013) بأنها "جهد متضافر مركز وواعي من قبل الحكومة لتشجيع وتعزيز صناعة أو قطاع معين باستخدام مجموعة من أدوات السياسة العامة ".

يستخدم Weiss (2015) مصطلح السياسة الصناعية للتعبير عن "التدخلات السياسية المصممة للتأثير على تخصيص الموارد لصالح الصناعة–الصناعة التحويلية بشكل خاص كقطاع متميز عن القطاعات الأخرى. وقد تؤثر مثل هذه التدخلات أيضا على تخصيص الموارد داخل الصناعة لصالح فروع معينة (لذا تكون انتقائية وليست وظيفية). ويمكن أن تشمل هذه التدخلات إما آلية الأسعار أو الضوابط المباشرة التي تركز على التصدير وكذلك السوق المحلية ".

على الرغم من اختلاف هذه التعاريف قليلا إلا أن هناك عنصرا مشتركا و جوهريا لها: جميعها تفترض وجود نية معلنة لتغيير هيكل الاقتصاد سواءا كان باستهداف قطاع صناعي(أو لا).في هذا الاطار،يرى Page and Saggi (2006)أن السياسة الصناعية هي"أي نوع من التدخل الانتقائي أو سياسة حكومية تحاول تغيير هيكل الانتاج نحو قطاعات من المتوقع أن ترفع أفاق النمو الاقتصادي أكبر مما هو متوقع في غياب مثل هذا التدخل "(Page and Saggi 2006).علاوة على ذلك، يدعي Rodrik (2009) أن السياسة الصناعية لا تتعلق بالصناعة بحد ذاتها: فهو يرى أن السياسات التي تستهدف الزراعة أو الخدمات غير التقليدية تعمل على تحفيز قطاع الصناعات التحويلية(Rodrik 3: 2009).و يرى Rodrik أنه لا يوجد دليل على وجود أنواع فشل الأسواق في قطاع الصناعة تدعو إلى تبني سياسة صناعيو بالتالي تتعلق مهمة السياسة الصناعية باستنباط المعلومات من القطاع الخاص حول العوامل الخارجية الهامة و معالجتها المحتملة بتنفيذ السياسات المناسبة.

للسياسة الصناعية ثلاثة أبعاد يتم الخلط بينها أحيانا في الأدبيات:

1. الرؤية الشاملة أو التوجه الاستراتيجي التي ترغب الحكومة في تحقيقه.
2. العملية التي بموجبها يتم إقامة حوار مع الجهات الرئيسية الفاعلة في القطاع العام والخاص.
3. أدوات السياسة المستخدمة للتأثير على التغيير الهيكلي.

حتى بوجود اتفاق واسع حول الرؤية Vision–قطاع صناعي تنافسي وديناميكي–إلا أن هناك مسارات مختلفة لتحقيق تلك الرؤية وبدرجات متفاوتة بناءا على الملكية العامة، التشاور مع القطاع الخاص، الحوافز الضريبية والانفتاح على التجارة.

يركز الأساس النظري للسياسة الصناعية كما هو محدد هنا على مقترحين أساسيين:

1. فشلت الأسواق (لاسيما البلدان النامية) في تحقيق المستوى الأمثلي الاجتماعي بسبب عوامل مثل التأثيرات الخارجية، نقص المعلومات، الاحتكار أو الحواجز الاجتماعية.
2. للصناعة دور خاص في النمو الاقتصادي نظرا لمجالها الأكبر في توليد مستويات عالية ونمو مرتفع للإنتاجية (على الأقل في المراحل الأولى للتنمية) والتأثيرات الخارجية.

الأكيد أن أوائل أدبيات التنمية مليئة بالتحليلات حول كيفية التغلب على فشل الأسواق عبر تدخل الحكومة على شكل تنسيق الاستثمارات للتغلب على قيود الطلب(الدفعة الكبيرة/تحليل النمو المتوازن لـ Rosenstein – Rodan و Nurkse)،و من خلال امتصاص فائض العمالة نحو قطاع التصنيع(نموذج Lewis) أو من خلال خلق عمليات التعلم بالممارسة(عبر حماية الصناعة الناشئة).في الواقع، اعترفت التقاليد النيوكلاسكية الأصلية في أدبيات التنمية بوجود إخفاقات للسوق و بالحاجة إلى التدخل لمعالجة هذا المسألة، لكنها ترى أن التدخلات الأمثلية ينبغي أن تصمم لتقليل تكاليف الانتاج و بالتالي يجب أن تستند على آلية الأسعار من خلال إجراءات الدعم الضريبي.و على عكس تفسيرات السياسة الأخرى،يقبل هذا التحليل الاعانات كتعويض عن إخفاقات السوق ويستدعي المنطق وراء التدخلات القائمة على فشل السوق ضمنيا أن يتم تقديم الدعم بالتساوي إلى جميع المشاركين في السوق(الدعم الوظيفي). وتبدو هذه الفكرة غير دقيقة لأن السياسة الصناعية بطبيعتها غير عادلة حيث تستفيد بعض القطاعات (شركات) أكثر مقارنة بقطاعات أخرى من التغييرات الواسعة في السياسة. على سبيل المثال يستفيد المنتجون للسلع القابلة للتداول دوليا من تخفيضات سعر الصرف، بينما تستفيد الشركات

الكبيرة التي تقود أنشطة البحث والتطوير من القروض الضريبية المتعلقة بهذا النوع من الإنفاق.

الإدعاء بأن الصناعة التحويلية كمحرك للنمو من خلال قدرتها على رفع نمو الانتاجية و العوامل الخارجية يستمد من عمل Nicholas Kaldor الذي سلط الضوء على قدرة التصنيع في تحقيق "عوائد ديناميكية متزايدة": أي زيادة الانتاجية عن طريق التوسع في الإنتاج على نقيض قطاع الزراعة الذي يحدث نمو الإنتاجية فيه عبر التغير التقني المدفوع بالادخار، اليد العاملة و حركة العمال من الأرض،و على نقيض قطاع الخدمات الذي يستجيب بشكل مجهول للزيادات الحاصلة في قطاعات أخرى(على الرغم من أن هذا المفهوم الآن يقلل من إمكانات الفروع الجديدة للخدمات المرتبطة بالتكنولوجيا القائمة على الكمبيوتر لتحقيق نمو مستدام للإنتاجية و اتباع نفس سلوك الصناعة التحويلية).حقيقة، تلعب الصناعة التحويلية أيضا دورا حاسما في توليد فرص العمل حيث وفرت أكثر من 500 مليون منصب عمل حول العالم عام 2013 أو ما يعادل خمس القوى العاملة العالمية،كما أنها تسمح بالمزيد من الشمولية و المساواة بين الجنسين(UNIDO 2013).

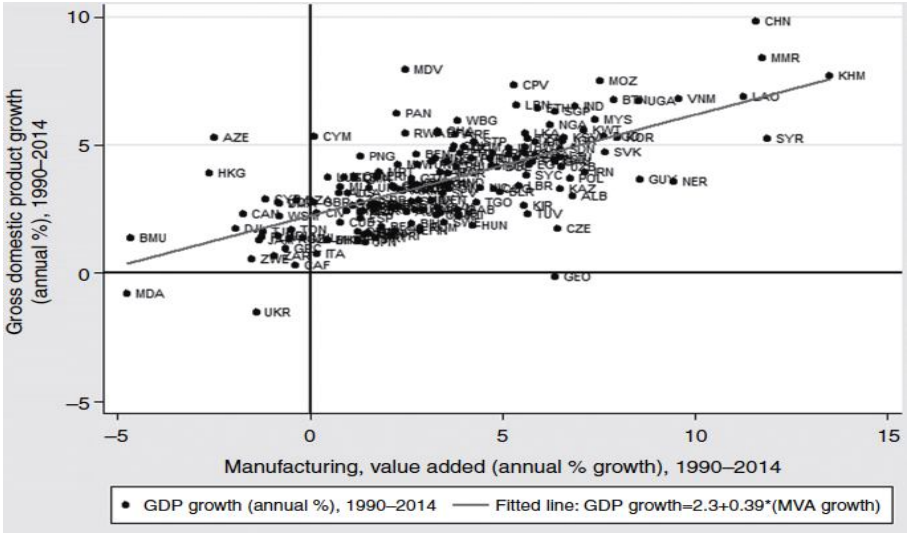
يظهر الشكل 01. دليلا على أهمية التصنيع كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي حيث يشير إلى وجود علاقة إيجابية وقوية بين نمو قيمة المضافة الصناعية (MVA)ونمو الدخل في العالم وفي قارة إفريقيا بين عامي 1990 و2014.الملاحظ أن البلدان ذات نمو سريع في MVA تشهد ارتفاعا سريعا مماثلا في نمو نصيب الفرد من GDP مثل كمبوديا، الصين، ميانمار، جمهورية لاو، الفيتنام، سنغافورة وماليزيا. أما في إفريقيا تتضمن قائمة أفضل البلدان أداء كل من أوغندا، الموزنبيق، أثيوبيا، نيجيريا، تنزانيا وغانا على الترتيب.

و بالمثل،تشدد نماذج الجغرافيا الحديثة على أهمية التأثيرات الخارجية للمواقع(تأثيرات التكتل)التي تنشأ عبر تأثيرات سوق العمل،شبكات الموردين أو مختلف الآثار الانتشارية للمعرفة و التي تنشأ معظمها في قطاع الصناعة التحويلية الذي لديه قدرة أكبر على إنتاج هذه التأثيرات الخارجية مقارنة بقطاع الخدمات.في هذا الاطار،يرى Hausmann et al. (2008)أنه إذا كانت العوائد المتزايدة و التأثيرات الخارجية هي الأساس المنطقي للتدخل،فمن المنطقي أن تنطوي السياسة الصناعية على الانتقائية في الدعم لأن نطاق هذه التأثيرات يختلف بين الفروع و بين الشركات ضمن الفروع. باختصار، هناك حجج

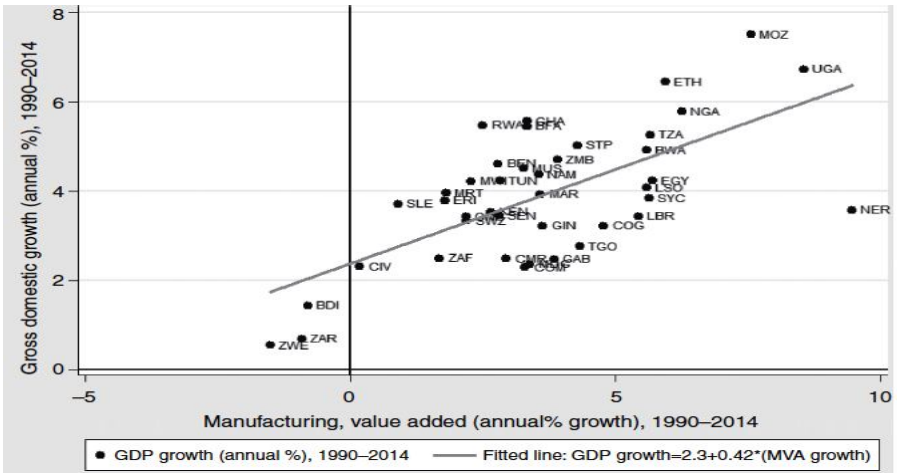
نظرية كثيرة لصالح قضية السياسة الصناعية وأهميتها لكن الانتقادات والجدل الكبير ينصب حول جدواها (مدى قابلية تنفيذها) وإمكانية تصميم السياسة المناسبة.

الشكل 01. نصيب الفرد من القيمة المضافة الصناعية مقابل معدلات نمو نصيب الفرد من GDP بين 1990-2014.

(a) العالم



(b) إفريقيا



Source : World Economic Outlook, IMF and World Bank. (2016).

3.اختيار القطاعات: من يقوم بذلك؟

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 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 تحسين أداء الشركات الحالية و تكتل القطاعات بأكملها.

في الأدبيات، ظهر جناحين منفصلين ومتنافسين ينطويان على تفسيرات مختلفة لكيفية تنفيذ السياسة الصناعية: يوصف الجناح الأولى بـ "النهج الترقوي Promotional Approach" أو"الأسلوب القديم Old Style"حيث يوصي الحكومة بالتدخل بشكل كبير لدعم وتعزيز حماية القطاع الفرعي الناشئ والشركات داخلها، ويتمثل الهدف في التحول بسرعة نحو أنشطة جديدة ديناميكية ومتطورة تقنيا (كوسيلة لرفع مستويات الانتاجية والنمو الاقتصادي) بعيدا عن تلك السلع التي يتخصص فيها الاقتصاد حاليا. ولأن بعضها يصبح 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 وتساعد في عملية البدء الصناعي عبر دعم التدريب، تسويق الصادرات والتنسيق 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 تلك 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 نحو الصناعة فقط. وينصب اهتمام نهج السوق على الحوار المنتظم بين الحكومة وأصحاب المصلحة المعنيين من القطاع الخاص بهدف اكتشاف مجالات للنمو وتحديد العقبات التي تعترضه التي يمكن للحكومة التدخل من أجل إزالتها، كما يتم تشجيع FDI في مجالات أو تكنولوجيات جديدة من خلال الحوافز الضريبية ومناخ استثمار جذاب...هذا يتطلب وجود بيروقراطية فعالة في القطاع العام وقطاع خاص ديناميكي قادر على الاستجابة للفرص التي توفرها السياسة الصناعية (Weiss 2015).

في الممارسات العملية تشير تجارب العديد من البلدان التي اعتمدت السياسات الصناعية أن تحديد المسئولين عن اختيار القطاعات يتم وفقا لمرحلة(مستوى)التنمية التي يعيشها البلد(الجدول 01.).في المستويات المنخفضة للدخل،تميل الحكومة نفسها للقيام باختيار القطاعات الفائزة(نسخة النهج الترقوي)لكن مع تطور البلد يزداد دور القطاع الخاص(نسخة نهج السوق).في الواقع،تعمل الاقتصاديات ذات الدخل المنخفض داخل حدود التكنولوجيا العالمية و بالتالي تكون عملية الاختيار بسيطة و سهلة نسبيا لأن التكنولوجيا و الصناعات القائمة "متاحة" ليتم اعتمادها و قياسها. في عديد الاقتصاديات ذات الدخل المنخفض، غالبا ما يوفر القطاع العام وظائف أفضل وأجرا أكثر استقرارا من القطاع الخاص، وبالتالي يتمتع القطاع العام بمستوى أعلى من رأس المال البشري الذي يعتبر ميزة هامة في عملية اختيار القطاع.

في الاقتصاديات الأكثر تقدما، من المرجح أن يجذب القطاع الخاص الأفراد الأكثر موهبة ومهارة من خلال تقديم تعويضات وحوافز أكبر بكثير من القطاع العام. على هذا النحو تتطور طبيعة السياسة الصناعية لدرجة يصبح فيها القطاع الخاص يقود عملية توسع حدود التكنولوجيا بينما يلعب القطاع العام دورا داعما.

في المراحل الأولى للتنمية،تنتج البلدان سلعا يتم انتاجها بالفعل في أماكن أخرى في العالم و بالتالي يمكن استيراد تكنولوجيا الانتاج القائمة و اختيار قطاعات أقل خطورة بالنظر إلى أن أنماط التنمية التكنولوجية معروفة و يمكن محاكاتها(على سبيل المثال

نموذج الاوز الطائر للتنمية في شرق آسيا).علاوة على ذلك،يمكن للقطاع العام–حتى بدون خبرة واسعة في مجال الأعمال–أن يحقق أداء جيدا في اختيار الصناعات التي يجب تعزيزها.حقيقة،يتمثل دور السياسة الصناعية في هذا الإطار في تحفيز التنويع و تسريع هذه العملية بموارد محدودة و من المرجح أن تكون هناك حاجة إلى انتقائية ضمن الصناعة التحويلية و أجزاء أخرى من القطاع الحديث.

يعتبر التمويل عاملا مهما في جعل السياسة الصناعية محددا بمرحلة التنمية. ففي الاقتصاديات الأقل نموا، من الصعب ضمان تمويل المشاريع الكبرى من قبل مؤسسات مالية خاصة ومستثمرين خواص لأنهم يترددون في توفير تمويل طويل الآجل (لارتفاع درجة المخاطر وعدم اليقين). وتعتبر الأسواق المالية متخلفة في هذه الاقتصاديات ولا توجد عامة مؤسسات مالية متخصصة في تسيير المخاطر مثل رأس المال الاستثماري Venture Capital، وبالتالي يكون الطلب على التمويل الحكومي مرتفعا وغالبا على شكل إعانات ائتمانية لجذب رؤوس الأموال الخاصة الأجنبية والمحلية.

الجدول 01. مراحل التنمية والسياسات الصناعية

مراحل التنمية	*الاختيار الصناعي*	*مؤسسات الأسواق المالية*
منخفض	✓ من السهل نسبيا اختيار القطاعات ✓ تمتلك الحكومة رأس مال بشري أفضل ✓ قطاع خاص متخلف	✓ قطاع مالي ضعيف ✓ أسواق رأس مال متخلفة ✓ افتقار إلى مؤسسات تقاسم المخاطر مثل رأس المال الاستثماري
متوسط	✓ من الصعوبة الاختيار كلما أصبح الاقتصاد أكثر تعقيدا ✓ تحول المعرفة نحو القطاع الخاص	✓ تعزيز القطاع المالي ✓ توسيع التمويل غير البنكي
مرتفع	✓ قطاع مالي متطور جدا ويمكنه اختيار وتقييم المشاريع ✓ تقلص دور الحكومة إلى ضامن	✓ أسواق مالية متقدمة ✓ رأس مال المشاريع مع الخبرة

Source : Felipe and Rhee. (2015).

الاقتصاد السياسي للبلد عامل مهم جدا لأنه في المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية تقوم الحكومة بتصميم وتنفيذ السياسات الصناعية بهدف اعلام الجمهور أن هذه السياسات تمثل جزءا هاما من خطط التنمية الشاملة. وفي ظل بيئة سياسية غير مستقرة عادة ما

تصاحب المراحل الأولى من التنمية الاقتصادية، تسعى الحكومات إلى اكتساب الشرعية عبر ترويج سمعة أنها بطل التقدم الاقتصادي. في الوقت نفسه، من غير المرجح أن يرغب المنتجون الأجانب في الاستثمار في البلدان ذات الدخل المنخفض التي تتبنى تصنيعا مدعما أو بقيادة الحكومة لأنهم لا يرغبون أن يصبحوا منافسين مباشرين لها. مع ذلك، مع تطور الاقتصاد يسمح للمنافسين الأجانب الحصول على الاعانات وبالتالي يصبح دور الحكومة في التنويع الصناعي غير مباشر على نحو متزايد.

كلما أصبح الاقتصاد ناضجا تصبح تكنولوجيا الانتاج أكثر تطورا و تعقيدا و تتخطى مرحلة الاعتماد على مزايا التكلفة التي تحددها الأجور أو الموارد الطبيعية مما يصعب بشكل متزايد إنتاج السلع الأكثر تعقيدا طالما أنه لا يوجد هناك معيار يقتدى به،كما أن المخاطر التي تنطوي عليها تشجيع الصناعات الجديدة في المناطق المجهولة تصبح ببساطة أكبر و فوق قدرة القطاع العام،لذا يجب على الشركات نفسها أن تستثمر و تطور تكنولوجيا جديدة إذا أرادت البقاء و الازدهار:و هنا يتحول دور الحكومة نحو تشجيع الحوار مع القطاع الخاص لتسهيل"اكتشاف المنتجات"و ظهور الأفكار المتعلقة بمجالات السوق و المنتجات الجديدة عبر دعم أنشطة البحث و التطوير R&D و الابتكار.في الاقتصاديات المتقدمة،تستطيع شركات القطاع الخاص جذب موظفين ذوي المستوى التعليمي العالي الباحثين عن حوافز أكبر و بالتالي يتحول توازن الخبرة تدريجيا من القطاع العام نحو الخاص،لذلك من الطبيعي أن تترك القرارات المتعلقة بتطوير منتجات أو قطاعات جديدة–انتقاء الفائزين–إلى القطاع الخاص بشكل متزايد في الاقتصاديات المتقدمة.

يتغير دور الحكومة في الأسواق المالية أيضا: ففي الاقتصاديات المتقدمة يتناقص دورها في تخصيص الموارد ليقتصر فقط على تقاسم المخاطر. وبدلا من تقديم قروض مصرفية مباشرة، يتم تقديم مساعدات مالية أكثر تنوعا للقطاع العام والخاص كأدوات تقاسم المخاطر مثل حصص الأسهم، الضمانات والديون الثانوية.

يمكن ربط إلى أي مدى ينبغي على الحكومات التدخل لتغيير الهيكل الصناعي بمفهوم "المسافة الاقتصادية Economic Distance"المعروفة على أنها التشابه في المهارات والقدرات التكنولوجية المطلوبة لإنتاج مجموعة مختلفة من السلع: حيث تكون المسافة قصيرة عندما يتطلب إنتاج سلعتين قدرات متماثلة في حين تكون طويلة عندما تنطوي على

قدرات مختلفة. في هذا الإطار، يمكن تشبيه 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 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 Comparative Advantage Defying"،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 إستراتيجيتين 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).و تعني الإجراءات "الوظيفية أو الأفقية"أنها متاحة على نطاق واسع لجميع الشركات مقارنة بـ"الانتقائية أو العمودية"التي تشير إلى الأنشطة أو الشركات المفضلة.هذه الأخيرة تتوافق مع النهج الترقوي التي تم تطبيقها في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض و المتوسط،في حين تتوافق الاجراءات القائمة على السوق مع ما ينظر إليها أنها تصحيحات سوقية شرعية على نطاق واسع.

يبدو أن ميزان الرأي المهني والأكاديمي يتفق مع أطروحة Lin أكثر من Chang والتي تحذر من التحول الجذري عن الإنتاج الحالي، لكن هذا لا يعني استبعاد إمكانية وجود عدد محدود من الرهانات الاستراتيجية على الأنشطة الجديدة أو " البعيدة ".

4.النظريات الحديثة حول اختيار القطاعات

كما رأينا هناك جدل واسع في الأدبيات المتعلقة بالسياسات الصناعية بمن يختار القطاعات الفائزة، لكن ليس هو الحال بالنسبة لكيفية اختيار القطاعات، على الرغم من أن ليس هناك ما يثبت وجود طريقة واحدة تناسب الجميع. في هذا الإطار، تنص نظرية التجارة النيوكلاسيكية على أن البلدان تتخصص في المنتجات التي تتمتع فيها بميزة نسبية لتحقيق أقصى قدر من الرفاهية عبر تخصيص الموارد واستخدامها بشكل أكثر فعالية، مع ذلك يعتبر هذا المقترح أكثر عمومية وذو طابع ساكن. علاوة على ذلك، يبدو أن المقترح النيوكلاسيكي يدعم استراتيجية عدم اختيار القطاعات للترقية أو الحماية لأنه يقودنا إلى استنتاج مفاده أن اقتصاد السوق سيخصص الموارد بكفاءة دون تدخل الحكومة.

و مع ذلك،من يعتقد أن السوق لن تسمح للبلدان النامية بالتقدم دون استغلال الموارد الطبيعية و تصنيع السلع الوسيطية يرى أن السياسة الصناعية ضرورية لتحقيق قفزات تنموية و أن تحديد الأنشطة و القطاعات الواجب دعمها يخضع إلى البعد المكاني(القطري)و الزماني و يعتمد أيضا على محاكاة الحالات الناجحة(Chang 1994 ; Cimoli et al.2009).في الماضي، اختارت البلدان غالبا صناعات ذات آثار روابط كبيرة و عوائد حجم متزايدة من خلال مراقبة الاختيارات السابقة للبلدان الناجحة.اليوم،و مع الاهتمام المتجدد بالسياسة الصناعية اقترح عدد من الباحثين منهجيات للمساعدة على توجيه البلدان بشأن اختيار القطاعات.في هذا القسم سنعرض الأعمال الأخيرة حول اختيار القطاع لاسيما إطار تحديد و تيسير النمو المقترح من قبل Lin and Monga (2011) و نظرية فضاء المنتج لـ .Hidalgo et al (2007).

ينظر إلى هذين النهجين على أنهما متكاملان و مرتكزان على مبررات سليمة و نقاط انطلاق متينة،كما يمكنهما مساعدة صانعي السياسات في تصميم و تنفيذ خطط التنمية و مناقشتها مع القطاع الخاص.في هذا الاطار،يشدد إطار تحديد و تيسير النمو أنه ينبغي على البلدان استهداف القطاعات التي تتسق و ميزتها النسبية،و أن البلدان منخفضة و متوسطة الدخل ينبغي أن تبحث في تجارب البلدان التي تضاعف مستوى دخلها ثلاثة

أضعاف مع وجود هيكل اقتصادي مماثل(نسبيا).أما نظرية فضاء المنتج فتستند إلى فكرة أن المنتجات التي يصدرها بلد ما بميزة نسبية مكشوفة يجب أن تجسد قدرات ذلك البلد،و توجه هذه النظرية رسالة إلى البلدان النامية مفادها استهداف المنتجات التي تستخدم فيها قدرات مماثلة موجودة بالفعل و تطوير قدرات جديدة تسمح لها بالوصول إلى منتجات ذات قيمة مضافة أعلى.

1.4. إطار تحديد وتيسير النمو

يستند هذا الإطار العلمي إلى منهجية الاقتصاد الهيكلي الجديد New Structural Economics المقترح من قبل Justin Lin(2012) وهو تطبيق للنهج النيوكلاسيكي الذي يبحث في محددات البنية الاقتصادية وأسباب تحولها في عملية الانتقال والتنمية الاقتصادية. ويؤكد هذا النهج على دور الدولة في التنمية عبر تيسير توفير البنية التحتية (الصلبة واللينة) وتحديد المزايا النسبية الحالية والكامنة لبلد ما في سوق تنافسي (Lin 2012).

يفترض نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد أن كل بلد في أي وقت محدد يمتلك هبة العوامل– الأرض (الموارد الطبيعية)، العمل ورأس المال (رأس المال المادي والبشري) –التي تمثل إجمالي الميزانية المتاحة لبلد ما يتم تخصيصها نحو الصناعات الأولية، الثانوية والثالثية لإنتاج السلع والخدمات. علاوة على ذلك، يمكن لوفرة هبة العوامل النسبية أن تتغير بمرور الزمن وكذا البنية التحتية (Lin ,2012 :21).

و يشير هذا الإطار العلمي أنه عند أي نقطة زمنية يحدد هيكل هبة العوامل لبلد ما الأسعار النسبية للعوامل و بالتالي الهيكل الصناعي الأمثلي(Ju et al.,2014).و بناء عليه، يحدد هيكل الهبات" ذاتيا "الهيكل الصناعي الأمثلي لبلد ما–أو ما يجعل البلد أكثر قدرة على المنافسة.في الواقع،تنطوي رؤية التنمية لبلد ما عادة(بطريقة أو بأخرى)على رفع قيمة جميع هبات مواردها و تحويلها إلى أصول إنتاجية متنوعة عن طريق الاستثمار في قطاعات ذات ميزة نسبية يمكن أن تنتج فيها بتكلفة أقل.و بهذه الطريقة يتركز هيكل الانتاج في القطاعات التي تستخدم بشكل مكثف عوامل وفرة بلد ما.نتيجة لذلك،سيولد هذا الهيكل فوائض اقتصادية و سيتمتع الأفراد بوظائف لائقة و رفاهية أعلى.

في إطار الاقتصاد الهيكلي الجديد، تعد المعرفة والقدرات الانتاجية عناصر أساسية في تحديد القطاعات الجديدة المحتملة في بلد ما، لكن النظرية أيضا تفترض أن القطاعات

المستهدفة للتطوير مستقبلا يجب أن تتماشى مع هيكل الهبات الخاص بالبلد. من هذا المنظور،تختلف وجهات النظر الهيكلية التقليدية عن الاقتصاد الهيكلي الجديد في أن الأخير يفترض أن المدرسة القديمة تدافع عن السياسات التي تتعارض مع الميزة النسبية للاقتصاد مما يعني وجود دعم كبير و حماية من قبل الدولة لإقامة صناعات متقدمة.لكن طالما أنها تتحدى الميزة النسبية فإنها لن تكون قابلة للتنفيذ أو غير قادرة على المنافسة.على عكس ذلك،إذا كانت عملية تطوير الصناعات تتماشى مع الميزة النسبية للاقتصاد فليس هناك حاجة أن تعتمد الحكومات سياسات حمائية طالما أن الشركات ستكون قادرة على تحمل منافسة السوق،بل يشدد هذا النهج على ضرورة اقتصار دور الحكومة في تسهيل دخول الشركات إلى صناعات جديدة يمتلك فيها للبلد ميزة نسبية كامنة عن طريق التغلب على العوامل الخارجية و فشل التنسيق لرفع مستوى الصناعة و التنويع (Lin 2012).و بناءا على تفسير نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد لأسباب فشل استخدام السياسة الصناعية كأداة للتنمية الاقتصادية في الكثير من البلدان النامية،يمكن إرجاع حالات الفشل في معظمها إلى عجز الحكومة للتوصل إلى معايير جيدة لتحديد الصناعات المناسبة لهيكل هبة العوامل و مستوى التنمية لبلد ما.

يوفر إطار تحديد وتيسير النمو (تجسيد لنظرية Lin) دليلا عمليا لكيفية تحديد وتطوير القطاعات تماشيا مع الميزة النسبية للبلد، حيث يفترض أن البلدان المتأخرة قادرة على اللحاق بركب البلدان الصناعية إذا استطاعت تحديد مجموعة من البلدان والقطاعات المستهدفة–ذات إمكانات نمو كبيرة وقدرة على المنافسة على الصعيد الدولي–بشكل صحيح والتي تتوافق مع ميزتها النسبية.

لتبرير حتمية السياسة الصناعية لتعزيز التنمية الاقتصادية،يظهر هذا القسم بعض المبادئ الأساسية التوجيهية لتصميم سياسة صناعية ناجحة:تتمثل الخطوة الأولى في تحديد الصناعات الجديدة التي قد يتمتع فيها بلد ما بميزة نسبية كامنة،و الثانية في إزالة القيود التي تعوق ظهور الصناعات التي تتمتع بهذه الميزة وتهيئة الظروف التي تسمح لها بأن تصبح ميزة تنافسية في البلد.في ست خطوات،يمكن أن يساعد هذا الاطار العلمي صانعي السياسات في البلدان النامية على تحديد القطاعات ذات"المزايا النسبية الكامنة Latent Comparative Advantages"[1]و تسهيل تطوير قطاع خاص تنافسي:

1. اختيار بلد معياري مناسب

يجب على صناع القرار أن يبحثوا عن بلدان (البلد المرجع) تشهد ديناميكية اقتصادية ذات هياكل وهبات مماثلة (حوالي 100 % أو نصيب الفرد من الدخل مرتفع بدلالة PPP). تلك البلدان بحاجة إلى تحديد السلع و الخدمات القابلة للتداول (الصناعات التنافسية)التي نمت بقوة في تلك البلدان على مدى السنوات 15 –20 الماضية. ومن المحتمل أن تكون هذه الصناعات الجديدة تتفق مع المزايا النسبية الكامنة للبلد "التابع" الذي يٌ مكنه تطوير قدرات إنتاجية بسهولة طالما أنه من المرجح أن تمتلك البلدان ذات الهبات المماثلة نفس المزايا النسبية. والملاحظ أن البلد "المرجع" سريع النمو الذي أنتج بعض السلع والخدمات لمدة 20 عاما تقريبا سيفقد ميزته النسبية مع ارتفاع مستويات الأجور، مما يترك المجال لبلدان ذات أجور منخفضة للدخول والتنافس في تلك الصناعات. هناك خطوتان فرعيتان في هذه العملية: الأولى هو اختيار البلدان المستهدفة لا يبتعد دخل الفرد فيها عن البلد الأم؛ والثانية هو تحديد الصناعات 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.

يظهر التاريخ أيضا أن إتباع الميزة النسبية واختيار الصناعات والبلدان المستهدفة بشكل صحيح (الهدف الصحيح) هي أفضل طريقة لتبدأ البلدان النامية عملية التنويع، التصنيع والنمو (Lin and Monga 2011; Lin 2009). فعلى سبيل المثال، تمكنت البلدان الأوروبية من اللحاق بركب المملكة المتحدة بسرعة كبيرة في القرنيين الثامن عشر و التاسع عشر لأنها لم تكن متخلفة كثيرا عنها من حيث مستوى التنمية(وفقا لتقديرات Maddison كان نصيب الفرد من الدخل في ألمانيا و فرنسا يمثل حوالي 60–70 % من مستواه في المملكة المتحدة عام 1870).و بالمثل خلال عملية إعادة الإصلاح Meiji استهدفت اليابان الصناعات الألمانية في وقت كان فيه نصيب الفرد الياباني من الدخل يمثل حوالي 40 % من مستواه في ألمانيا: لقد مثلت ألمانيا بالنسبة لليابان هدفا واقعيا بدلا من المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة اللتان كانتا متقدمتين جدا من حيث مستوى التنمية. في الستينات، بدأت اليابان باستهداف الولايات المتحدة عندما بلغ مستوى نصيب الفرد من الدخل لديها حوالي 35 % من مستواه في الولايات المتحدة عندما أنشأت بالفعل قاعدة صناعية صلبة. وبالفعل نجحت اليابان في اللحاق بركب البلدان المتقدمة وأصبحت

أول بلد صناعي من شرق آسيا (عام 1904) لأنها قامت بخيارات استهداف صحيحة (Lin 2012).

2. مساعدة الشركات الخاصة المحلية

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

3. جذب المستثمرين العالميين

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 وضمنية (تعرف هذه الأخيرة بالمعرفة غير مقننة في الكتب ولوحة المفاتيح ولكنها شبيهة بالتعلم بالممارسة) حول منتج معين، لا تتعلق بتكنولوجيا التصميم والانتاج فحسب بل أيضا في سلسلة التوريد وقنوات التوزيع، ويستطيع المستثمرون الأجانب جلب رؤوس الأموال والتكنولوجيا بالإضافة إلى المعرفة الضمنية، في حين يمكن لحكومات البلدان النامية أن تضع برامج لاحتضان وتشجيع الشركات المبتدئة.

4. رفع مستوى الاكتشافات الذاتية

بالإضافة إلى الصناعات التي تم تحديدها في الخطوة الأولى، يجب على الحكومات لفت الانتباه إلى الاكتشاف الذاتي التلقائي من قبل الشركات الخاصة ودعم التوسع في الابتكار الخاص الناجح في الصناعات الجديدة للاستفادة من التغيرات التكنولوجيا السريعة والفرص الجديدة الناتجة. وتشمل الأمثلة الهواتف المحمولة والخدمات الالكترونية ذات الصلة، وسائل الاعلام الاجتماعية والتكنولوجيا الخضراء.

5. التعرف على قوة المجمعات الصناعية

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

6. تقديم حوافز محددة للصناعات الصحيحة

يمكن لواضعي السياسات النظر في تعويض الشركات الرائدة في الصناعات التي تم تحديدها بحوافز ضريبية محددة الوقت (كالضريبة على دخل الشركات لعدة سنوات) أو استثمارات ذات التمويل المشترك أو الوصول إلى العملات الأجنبية: هو بمثابة تعويض عن العوامل الخارجية التي يولدها المتحركون الأوائل ولتشجيع الشركات على تشكيل تكتلات. وبما أن الشركات المحددة تتسق مع المزايا النسبية الكامنة للبلد، يجب أن تكون الحوافز محددة في كل من الوقت والتكلفة. ولمنع السعي وراء الريع والقبض السياسي يتعين على الحكومات تجنب الحوافز التي تخلق ريعا احتكاريا، رسوما جمركية عالية وتشوهات أخرى. علاوة على ذلك، يجب ربط الحوافز بالأداء وتقييمها باستمرار مقابل الأهداف المحددة.

2.4. نظرية فضاء المنتج

يعتبر النمط الحالي للتجارة والتخصص مهما في التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية. فمن المرجح أن تتحرك البلدان على المدى القصير في إنتاج السلع التي تتطلب مهارات وتكنولوجيات وأصولا رأسمالية مماثلة لتلك التي تمتلك فيها ميزة تنافسية بالفعل. وهناك أدلة أنه ضمن المنتجات واسعة النطاق (مثل المنسوجات والملابس) هناك تنوع كبير جدا من حيث المحتوى التكنولوجي للمنتجات والعلامات التجارية مما يعني أن السعر، هوامش الربح وأفاق الطلب تختلف بين المنتجات...هذا يوفر مجالا للبلد للارتقاء إلى فئات ذات قيمة أعلى ضمن قائمة واسعة من المنتجات.

في الواقع، إحدى الطرق البسيطة لتحديد أولويات التخطيط هو النظر في السلع التي يقوم الاقتصاد بتصديرها بنجاح في الوقت الحاضر والنظر ضمن فئات المنتجات حيث توجد خيارات لتصدير السلع ذات مستوى أعلى من التطور أو الانتاجية. على سبيل المثال، ضمن فئة HS84 للمنسوجات و الملابس تتراوح درجة PRODY(بأسعار عام 2006)من 5316 دولار أمريكي(الملابس الداخلية HS8464)إلى 11066 دولار أمريكي(الملابس المجهزة الأخرى HS82)و بالتالي سيكون هناك مجال واسع لتحسين الإنتاج في القطاعات من خلال التحول إلى منافذ ذات قيمة أعلى (UNIDO 2011).

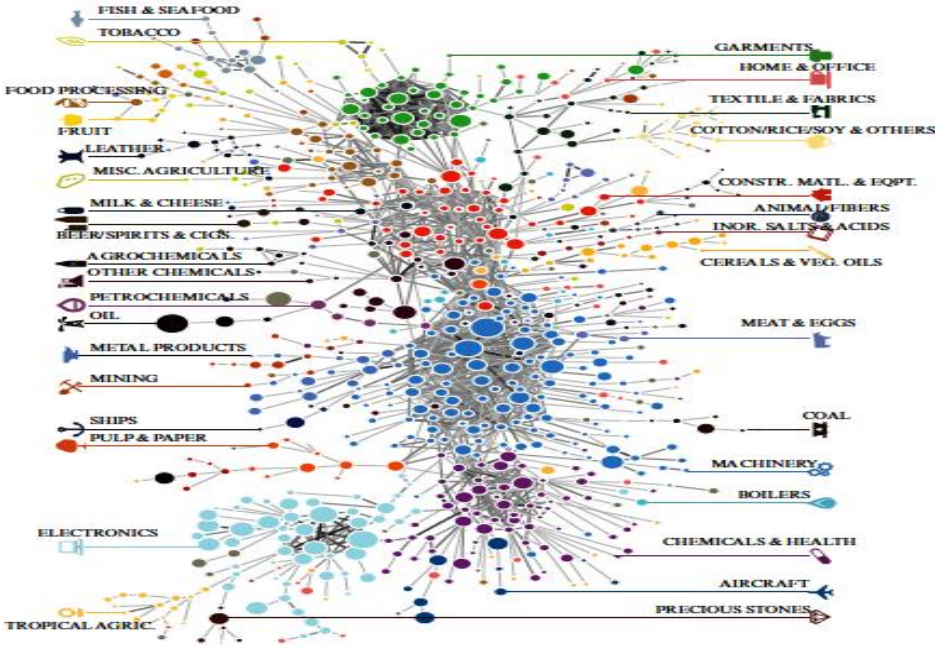
نظرية فضاء المنتج هي تطبيق عملي لنظرية الشبكة Network Theory والتي تصور شبكة من المنتجات المتصلة مع بعضها البعض والتي تميل أن يتم تصديرها بشكل مشترك، ويعرض "فضاء المنتج" جميع المنتجات التي تم تصديرها وكيف هي متصلة مع بعضها البعض(الشكل02.). من المهم أن نفهم ما هو فضاء المنتج، المعلومات التي توفرها و كيف ينبغي تفسيرها. في الواقع، تم إنشاء فضاء المنتج باستخدام بيانات قطاعية غير مجمعة على مستوى المنتج في النسخة الأصلية التي نشرها .Hidalgo et al (2007)، ويتم استخدام تمثيل لبيانات نحو 800 منتج (بالمعنى الدقيق للكلمة، فئات المنتجات) كما يستخدم الباحثون الصادرات (بدلا من الناتج) لأنّ مجموعة بياناتها أكثر شمولا. وعلى الرغم من وجود بعض المشاكل التي يقرها الباحثون إلا أن هذا لا يفسد أو يقوض قوة التحليل.

يوضح الشكل2 نسخة أحدث من فضاء المنتج باستخدام 1240 منتجات (Hausmann et al.,2011). تصور كل دائرة منتجا ما يتناسب حجمها مع حصتها في التجارة العالمية، ويتم تمثيل كل مجموعة منتجات بألوان مختلفة. يوضح الشكل أيضا مدى "قرب Close"المنتجات مع بعضها البعض حيث تعكس فكرة "القرب Proximité"إذا ما يتم تصديرها بشكل مشترك أم لا. وبهذه الطريقة يمكن للمرء أن يحسب احتمال تصدير المنتج (A) بالنظر إلى أن البلد يصدر المنتج (B) (والعكس بالعكس): أي الاحتمالات الشرطية P (A/B) أو P (B/A).

وتكمن الفكرة وراء هذه الاحتمالات الشرطية أن المنتجات تتطلب قدرات لصنعها والتي تشمل جميع المعارف الضمنية اللازمة لإنتاج سلعة أو تقديم خدمة. إن التشابه بين القدرات المطلوبة لإنتاج منتجين يتم استنتاجها من خلال احتمالية التصدير المشترك

(يفترض إذا كانت سلعتان تشتركان في عدد كبير من القدرات، سيقوم البلد الذي يصدر سلعة واحدة بتصدير السلعة الاخرى أيضا والعكس بالعكس). وبالتالي فإن المنتجات التي تشترك في قدرات قليلة هي أقل عرضة للتصدير المشترك وعليه ترتبط المنتجات بناء على تشابه القدرات المطلوبة لإنتاجها. على سبيل المثال، الرابط بين القمصان والسراويل أقوى من الرابط الموجود بين القمصان وأجهزة iPads.في الحقيقة، يكمن الأساس المنطقي في الفكرة القائلة إنه إذا احتاجت السلعتان إلى قدرات مماثلة، يجب على البلد أن يظهر احتمالية عالية لتصدير كلتا السلعتين بوجود ميزة نسبية.[2]وبالتالي، تكون الحواجز التي تحول دون الدخول في منتجات جديدة أقل ملائمة للمنتجات التي تستخدم قدرات مماثلة. ومن ثم، يحدد مسار التنمية قدرته على مراكمة القدرات اللازمة لإنتاج سلة بضائع أكثر تنوعا وتعقيدا.

الشكل 2. فضاء المنتج



Source : Hausmann et al.(2011).

يظهر Hidalgo et al. (2007) أن التقدم يحدث بخطوات صغيرة والذي يعني أن المنتجات الجديدة التي تحقق فيها البلدان ميزة نسبية محتملة هي تلك المنتجات التي

تتطلب قدرات مماثلة لتلك التي تم اتقانها بالفعل التي تعتبر جزءا لا يتجزأ من المنتجات التي يصدرها البلد بميزة نسبية.

ينقسم فضاء المنتج إلى"مركز Core"و"محيط Periphery"حيث تشمل المنتجات المركزية المنتجات الكيماوية، الآلات، المنتجات المعدنية، في حين تتضمن المنتجات المحيطية النفط، المواد الخام، الزراعة الاستوائية والمنتجات الحيوانية، الحبوب، والسلع كثيفة العمالة وكثيفة رأس المال. لا بد من الاشارة أن المنتجات المركزية هي أكثر تعقيدا من المنتجات المحيطية، كما أن هذه الأخيرة ترتبط بشكل ضعيف مع بعضها البعض مقارنة بالروابط القوية الموجودة في المركز. وهذا يعني أنه من الصعب للغاية بالنسبة لبلد مرتبط بمنتجات تصديرية في المحيط أن ينتقل إلى منتجات المركز –والتي تمثل معضلة التنمية. وقد أظهر الباحثون أن بعض المنتجات "قريبة مع بعضها البعض" لأنها تتطلب قدرات مماثلة وبالتالي من السهل جدا القفز من منتج لآخر وتصدير منتجات جديدة ذات ميزة نسبية، ومع ذلك هذا أمر صعب بالنسبة للمنتجات المحيطية.

تطرح هذه المناقشة سؤالا هاما: ما هي المنتجات الجديدة المحتملة التي يمكن للبلد أن يطور فيها ميزة نسبية بالنظر إلى سلة صادراتها الحالية؟ من ناحية، يجب أن تكون هذه المنتجات "قريبة "من المنتجات التي تصدرها بالفعل بميزة نسبية لأن هذه الصادرات المحتملة تتطلب قدرات مماثلة لتلك المستخدمة في المنتجات المصدرة. من الممكن ترتيب جميع المنتجات التي لم يتم تصديرها وفقا لقربها من سلة التصدير الحالية. من جانب آخر، لا يدعي .Hidalgo et al (2007) أنه يجب على أي بلد ترقية أو دعم المنتجات "القريبة" أي أن هذا النهج ليس مصمما" لاختيار الفائزين" كمرشحين للحصول على إعانات التصدير أو أشكال الدعم الأخرى، ما يظهره التحليل هو إلى أي مدى تكون هذه الصادرات الجديدة المحتملة قريبة من سلة التصدير الحالية و اقتراح المجالات التي ينبغي على الحكومات و المنتجين التعامل معها لتحديد القيود التي يجب التغلب عليها كإصلاح السياسات ،البنية التحتية العمومية أو الاستثمار في التدريب و تخصيص القروض للسماح بظهور الصادرات التنافسية.[3] أما المنتجات "الأبعد" فهي(تتطلب قدرات لا يملكها البلد) الأصعب ليتم تطوير ميزة نسبية فيها.و هذا لا يعني بالضرورة أنه يجب على أي بلد أن يتجنب تطويرها،لكن يجب أن يكون مفهوما أن هناك مفاضلة واضحة بين المخاطر و

العوائد و أن الاختيار يجب أن يتم بناءا على أهداف السياسة الصناعية و القدرات التنظيمية للبلدان.

تجدر الإشارة أن المنتجات التصديرية المحتملة التي تنشأ من هذا التحليل التفصيلي تغطي عادة نطاقا واسعا يتوافق غالبا مع التوقعات المسبقة. بالنسبة لرواندا على سبيل المثال، تم تحديد 72 فئة محتملة لمنتجات قابلة للتصدير عند مستوى digit 4 التي تمثل موادا محلية ذات كثافة العمالة وتقل عن متوسط تكلفة النقل (Hausmann and Chauvin 2015). وتم تصنيف هذه المجالات ذات الأولوية إلى ثلاث مجموعات من الفئات (1) المنتجات الزراعية المجهزة، المشروبات، التبغ والكيماويات الزراعية (2) المنسوجات والملابس الجاهزة (3) مواد البناء والمنتجات المعدنية والخشبية. تستند هذه هي المجالات التي يمكن اقتراحها من خلال التحليل إلى مراجعة بسيطة لهيكل الصادرات أو تحليل الصناعات"الأولية "القائمة على الاتجاهات الدولية.

5.خاتمة

شهدت السياسة الصناعية انتعاشا في السنوات الأخيرة في ظل المخاوف المتعلقة بالعولمة و خيبة الأمل من نتائج حلول السياسات النيوليبرالية الموجهة نحو السوق.و على الرغم من وجود العديد من الأمثلة و التجارب الدولية على تدخل الحكومة لدعم القطاعات أو الأنشطة من خلال السياسات الصناعية إلا أنه لا يوجد نهج أو أسلوب موضوعي واحد–متفق عليه–يسمح للحكومات بوضع سياسة صناعية تحدد بدقة مجموعة من الأولويات على مستوى القطاعات أو الشركات.كل التقنيات التي تم استعراضها في هذه المراجعة كإطار تحديد و تيسير النمو لـ Lin and Monga و نهج فضاء المنتج لـ .Hausmann et al لا تقدم أكثر من مجرد مؤشرات (أكثر دقة)للإمكانيات المحتملة في مناطق الإنتاج الواسعة نسبيا،و مع ذلك القرارات التي يتخذها المنتجون في نهاية المطاف هي التي ستحدد المنافذ المحتملة لمنتجات التصدير مع قيام الحكومات بتقديم الدعم و الاقتراحات.و ما لم تكن لدى الحكومة الموارد اللازمة و التزام ببرنامج استثماري للقطاع العام في الأنشطة القابلة للتداول على المستوى الدولي،فإن هذه القرارات ستأخذ من قبل القطاع الخاص و تقوم الحكومة بالتأثير لكن دون فرض قرارات الاستثمار في أي مجال محدد.لكن مع ذلك،تظهر تجارب البلدان في تطبيقها للسياسة الصناعية أوجه التشابه التالية:

- حكومة ملتزمة برؤية طويلة الأجل بشأن التنويع والابتكار واستمرارية السياسة في تفعيل الحوافز.
- إدراك الحاجة إلى جذب FDI والتكنولوجيا الأجنبية لتطوير أنشطة جديدة.
- الرغبة في تقديم مجموعة من الحوافز كحزم محددة للشركات.
- تبني سياسات تجارية موجهة نحو الخارج بدلا من الداخل مما يسمح بتعرض الشركات للمنافسة في أسواق التصدير.

6.قائمة المراجع

-Adams, F.2006. *East Asia, Globalization and New Economy*, London: Routledge.

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

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

-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.

-Barros de Castro, A. 2009. The Impact of Public Policies in Brazil along the Path from Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market .In Cimoli et al.(eds). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* ،New York: Oxford University Press.

-Chang, H-J. 1994 .*The Political Economy of Industrial Policy* .London: McMillan.

-Chang, H-J. 2011.*Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation*؟ Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, World Bank، Washington DC.

-Cimoli, M., G. Dosi, and J. E. Stiglitz. 2009 .*Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* .New York: Oxford University Press.

-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 : 24-50.

-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.

-Hausmann, R., C.A. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jimenez, A. Simoes and M.A. Yýldýrým 2011.*The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity* ،Cambridge, MA.

-Hausmann, R and Chauvin, J .2015. Moving to the adjacent possible : discovering paths for export diversification in Rwanda '*CID Working Paper* ،294 Centre for International Development, Harvard.

-Hidalgo, C., B. Klinger, A.L. Barabasi and R. Hausmann 2007. The product space conditions the development of nations ، *Science*, 317 (5837) :482–7.

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

-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) : 483-502.

-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): 264-290.*

-Naudé, W. 2010 . Industrial Policy: Old and New .UNU-WIDER Working Paper 106.

-Pack, H., and Saggi, K.2006.Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey .*World Bank Research Observer*.(2)21 :267-297.

-Reinert, E. 2007 .*How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor* .London: Constable and Robinson.

-Rodrik, D. 2004. Industrial Policy for the 21st Century .Centre for Economic Policy Research discussion paper 4767.

-Rodrik, D. 2007.Industrial policy for the twenty-first century ،'in D. Rodrik (eds) .*One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* ،Princeton, NJ: University Press, pp. 99.152–

-Rodrik, D. 2008 .*Normalizing Industrial Policy* .Working Paper No. 3, Commission on Growth and Development. Washington, DC: World Bank.

-UNIDO.2013.*Strategic Directions on Industrial Policy in Mongolia* ، UNIDO and Government of Mongolia, United Nations Industrial Development Organization .Vienna: UNIDO.

-**Wade, R. 2009.** Rethinking Industrial Policy for Low Income Countries . *African Development Review.21 (2) :352-366.*

- **Warwick, K. 2013**.*Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends* .OECD Science, Technology and Industry Policy Papers 2. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

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

-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 :393-414.

الهوامش:

[1] - تتمتع صناعة ما بميزة نسبية كامنة إذا كانت قادرة على المنافسة بناء على تكاليف عوامل الانتاج الخاصة بها (الذي يحددها هيكل الهبات لديها) ومع ذلك وبسبب ارتفاع تكاليف المعاملات (التي تحددها البنية التحتية واللوجستيات وظروف العمل الأخرى) فإنّ هذه الصناعة غير قادرة على المنافسة في السوق العالمية.

[2] - بدلالة فضاء المنتج، تتطلب المنتجات" القريبة" قدرات انتاجية متشابهة للإنتاج التنافسي، كما أنّ بلدا ما يتخصص في سلع قريبة من الأخرى سيجد سهولة في تنويع سلة صادراته .(Hausmann et al.2011)

[3] - بما أن القدرات اللازمة للإنتاج التنافسي في نطاق المنتجات المحددة لا تختلف كثيرا عن تلك المطلوبة في المجالات التي يتم تحقيق التخصص الناجح؛ بالفعل فإن الدعم العام في هذه المجالات يمكن أن يساعد على خلق ميزة نسبية جديدة أو ديناميكية.