

إبراهيم أحمد البدوي\*  
سامي عطا الله\*\*

## إعادة تأهيل السياسة الصناعية في الوطن العربي دروس الماضي وتحديات الحاضر وآفاق المستقبل

على الرغم من أن السياسة الصناعية في الوطن العربي لم تنل حظاً يُذكر من النجاح، فإن هناك ما يشبه الإجماع في المجتمع التنموي على ضرورتها في عالم ما بعد الركود العالمي العظيم الذي أوضح بجلاء فشل السوق حتى في حالة الدول الصناعية الكبرى. في المقابل، لا بد أن تُبنى السياسة الصناعية الجديدة على أسس وآليات جديدة ومبتكرة، تستند إلى فضاء الإنتاج السائد في الاقتصاد، لتحديد نوعية التدخلات الحكومية وحجمها، وإلى آليات مؤسسية تحقق «الاستقلالية المندمجة» للقطاع العام في إطار علاقته بالقطاع الخاص. في هذا السياق، تطرح الورقة استراتيجياً للسياسة الصناعية العربية لمعالجة تحديين أساسيين: الأول هو كيف يمكن للحكومة أن تعلم بالمدخلات الأساسية العمومية المطلوبة للشركات لكي تتمكن من إنتاج منتجات جديدة ومتطورة تساهم في تنويع قاعدة الاقتصادات العربية. والثاني، ما هي المبادئ العامة التي يجب أن تقود عملية تزويد هذه المدخلات، وخصوصاً لجهة تفادي اعتبارات الاقتصاد السياسي المرتبطة بمحاولات «التماس الربيع». الإجابة عن السؤال الأول تتطلب تحديد عناصر السياسة الصناعية من ناحية المحتوى، بينما السؤال الثاني يستوجب تحديد الآليات المؤسسية التي تحكم إدارة هذه السياسة.

### مقدمة

تُعرف «السياسة الصناعية» في أدبيات التنمية والسياسة العامة بأنها حزمة السياسات الاقتصادية والتدخلات الاستراتيجية التي تنتهجها الحكومات لإحداث تحولات هيكلية في الاقتصاد نحو القطاعات ذات الإنتاجية العالية. وتنقسم السياسة الصناعية بدورها إلى «سياسة صناعية رأسيّة»

\* مركز التنمية العالمية، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.

\*\* المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان.

وأخرى «أفقية». السياسات الرأسية تستهدف أساساً دعم الناتج الاقتصادي من صناعات محددة، وحتى شركات أو مؤسسات بعينها يُعتقد أنها ضرورية لإحداث التحولات الهيكلية المنشودة، وذلك عن طريق أدوات وسياسات تفضيلية، مثل تقديم القروض الميسرة والإعفاءات الضريبية والامتيازات الاحتكارية وغيرها. في المقابل تركز السياسة الأفقية على تحسين نوعية المدخلات في عملية الإنتاج بصورة عامة لا لقطاع أو نشاط اقتصادي بعينه. وتشمل السياسات الصناعية الأفقية تعزيز التعليم والتدريب المهني، وبناء البنى التحتية العامة ومؤسسات الحوكمة السياسية والاقتصادية، وتوطين التكنولوجيا وتشجيع البحث والتطوير. الجدير بالتنويه أن على الرغم من أن أدوات السياسة الصناعية الأفقية لا تستهدف «اختيار الفائزين» كما في حالة صنوتها الرأسية، فإن انعكاساتها قد تتفاوت من نشاط اقتصادي إلى آخر. فمثلاً، تؤدي استراتيجية تخفيض سعر الصرف الحقيقي<sup>(١)</sup>، كسياسة صناعية أفقية على مستوى الاقتصاد الكلي، بالضرورة إلى دعم الأنشطة الاقتصادية القابلة للتبادل التجاري الخارجي، مثل الصادرات الزراعية والصناعية، بينما تحد من ربحية، وبالتالي نمو، القطاعات الأخرى، مثل العقارات والخدمات المرتبطة بالاقتصاد المحلي.

على مستوى التنظير هناك تبريرات قوية للسياسة الصناعية؛ فعملية التنمية الاقتصادية ليست ظاهرة تلقائية، إنما هي نتاج للتحولات الهيكلية (من القطاعات ذات الإنتاجية المتدنية إلى تلك ذات الإنتاجية العالية). هذه التحولات تعوقها إخفاقات السوق المتمثلة في فشل هذه الأخيرة في «التنسيق» بين مراحل عملية الإنتاج وفي «تباين أو عدم توافر المعلومات» بين الفاعلين في العملية الإنتاجية. ففي حالة فشل التنسيق لا تكون الصناعات الحديثة رابحة، بالنظر إلى عدم تماثل استثمارات المنبع (Upstream) وتنسيقها مع استثمارات المصب (Downstream). تكون تكاليف استثمارات الشبكات الكهربائية وشبكات المواصلات والصحة العامة عالية عادة، وبالتالي تتباعد عنها المؤسسات الخاصة. لكن بعد أن تأخذ الحكومات على عاتقها مثل هذه الاستثمارات، فإن أصحاب المشاريع الجديدة يبادرون إلى صناعة منتجات جديدة معتمدة على هذه القدرات أو المنتجات غير التجارية كمدخلات لها. الإخفاق الآخر هو عدم توافر المعلومات بشأن الاستثمارات الجديدة؛ ذلك أن أصحاب المشاريع الجديدة يخشون تحمّل التكاليف معرفة هل كان الاستثمار ناجحاً أم لا؟ فإذا كان الاستثمار ناجحاً، دخل المنافسون السوق منتجين المنتجات نفسها، وبالتالي محفضين من ربحية الشركات الرائدة. أما إذا أفضت عملية الاكتشاف إلى أن تكون عملية غير رابحة، فإن الشركة الرائدة ستتحمل الخسارة كاملة. بالتالي، تنزع الشركات - في غياب مثل هذه المعلومات - إلى عدم المجازفة في اكتشاف منتجات جديدة، إلا في حالة تدخل الدولة بتحمّل تكلفة الاكتشاف مباشرة، أو بدعم رواد الأعمال الذين يتصدون لهذه المهمة<sup>(٢)</sup>. بناء عليه، وفي

(١) يشير مفهوم سعر الصرف الحقيقي إلى متوسط أسعار السلع والخدمات القابلة للتبادل التجاري عبر الحدود (أي الصادرات والواردات أو سلع إحلال الواردات) منسوبة إلى متوسط أسعار السلع والخدمات غير القابلة للتبادل التجاري الدولي (وذلك بسبب عدم قابليتها للانتقال أو التكلفة العالية لنقلها عبر الحدود). وتحدث المغالاة (التخفيض) في سعر الصرف عندما يكون سعر الصرف الحقيقي (أكبر) (أقل) من مستوى سعر صرف التوازن «النظري» الذي يتحدد بحسب أساسيات الاقتصاد المعني، مثل الإنتاجية الكلية للاقتصاد، ومعدلات أسعار التبادل التجاري الخارجي، والاحتياجات والموجودات الأخرى من العملات الصعبة... إلخ.

(2) Ricardo Hausmann and Dani Rodrik, «Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament», (Paper Prepared for the First Blue Sky Seminar Organized by the Center for International Development at Harvard University on 9 September 2006, Cambridge, MA, 2 September 2006), on the Web: <http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/doomed-to-choose.pdf> (Accessed 22/5/2014).

غياب السياسة الصناعية الملائمة، فإن عدم توافر مثل هذه المعلومات يمنع اكتشاف منتجات جديدة وتطويرها، الأمر الذي يقلص حجم النمو الاقتصادي.

بالإضافة إلى الأسباب التقليدية التي تستدعي تدخل الدولة لمعالجة فشل السوق المترتب على «عدم التنسيق» و«تباين المعلومات» و«العوامل الخارجية»، هناك اعتبارات أخرى أفرزتها الأدبيات الحديثة.

أولاً، بحسب أدبيات النمو، فإن الاقتصادات تنمو نتيجة نمو الإنتاجية لا بسبب تراكم عوامل الإنتاج الأساسية، حيث تساهم الإنتاجية بحوالي ٧٠ في المئة من معدل النمو الكلي في الاقتصاد. وأفادت الدراسات أيضاً بأن الإنتاجية، بدورها، تعتمد بشكل أساسي على التعلم والتراكم المعرفي، الأمر الذي يستدعي تدخل الدولة عن طريق سياسة صناعية، بالنظر إلى أن السوق ليست كافية في إنتاج استثمارات كافية مثل تلك المرتبطة بالتعلم وتراكم المعرفة والبحوث<sup>(٣)</sup>. وما لا يقل أهمية عن هذا الاكتشاف هو التركيز على دور المجتمع في نشر عملية التعلم وجسر الهوة المعرفية في الدول النامية، ويُعتبر هذا تطوراً جيداً مقارنة بالسياسة الصناعية التقليدية التي تستند فقط إلى تقديم الدعم المالي وخلق الربح الخاص للشركات والمؤسسات المختارة.

ثانياً، في الغالب، ليس لبعض الأهداف الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية- الاجتماعية (مثل تكافؤ الفرص لكل المواطنين، احتواء التلوث، التغيرات المناخية... إلخ) علاقة بأسعار السوق. والتجارب التنموية لدول مثل الصين والبرازيل (والتي نأت بنفسها عن «إجماع واشنطن») تؤكد أهمية إعادة النظر في سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الصناعية السائدة. ولكن هناك سبباً آخر للاهتمام المستجد بالسياسة الصناعية: في الواقع، حتى الدول التي تزعم تبني سياسة صناعية أفقية تنتهج هي أيضاً سياسة صناعية رأسية، وإن بمسميات أخرى، تؤدي في نهاية المطاف إلى التأثير في مساهمة القطاعات المختلفة في الاقتصاد. وتشمل هذه السياسات تخفيض أسعار الصرف الحقيقي في التشيلي، وسياسات سعر الفائدة في الولايات المتحدة، حيث يقترض مجلس الاحتياطي الفيدرالي البنوك بسعر فائدة أقل من ١ في المئة، والتي بدورها تشتري سندات بسعر فائدة ٤ في المئة، وكذا الحال بالنسبة إلى قانون الإفلاس ونظام الضرائب وتخصيص الموارد<sup>(٤)</sup>. بناء عليه، فإن الخطوط الفاصلة بين السياسة الصناعية الأفقية والسياسة الصناعية الرأسية غير واضحة، وذلك حتى بالنسبة إلى الدول التي تعارض السياسة الرأسية.

مع أن قوة المرجعية النظرية للسياسة الصناعية، باستثناء السياسات في جنوب شرق آسيا، فإن أداء هذه السياسة كان محيياً للأمال في معظم العالم النامي، بما في ذلك البلاد العربية. لهذا، وعلى الرغم من تسيدها المشهد كمنهج تنموي مفضل خلال عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، فقد بدأ دورها يتراجع منذ نهاية السبعينيات مع بروز الليبرالية الجديدة وتعاضم تأثيرها في الفكر الاقتصادي، حيث أصبحت الحكمة التقليدية لهذه المدرسة أن الأسواق تظل إلى حد كبير فعالة. لذلك، تجادل هذه

(3) Kenneth J. Arrow, «The Economic Implications of Learning by Doing,» *Review of Economic Studies*, vol. 29, no. 3 (June 1962), pp. 155-173.

(4) Joseph E. Stiglitz, Justin Yifu Lin and Célestin Monga, «The Rejuvenation of Industrial Policy,» (Policy Research Working Paper; 6628, World Bank, Washington, DC, September 2013).

المدرسة بالقول: ليس هناك حاجة إلى تدخّل الحكومات، سواء في التخصيص القطاعي للموارد أو في تنظيم الخيارات التقنية للإنتاج، ولا سيما في حالة الدول النامية التي تعاني حكوماتها الضعف المؤسسي والفساد وانعدام الشفافية. ولكن سرعان ما بدأ العد التنازلي لهذه المدرسة - التي عبّرت عنها وصفة «إجماع واشنطن» - قبل مضي عقد التسعينيات من القرن الماضي، عندما اتضح جلياً أن أصولية السوق الجديدة لم تنتج تحولات اقتصادية مهمة ومستدامة في الوقت الذي استطاعت فيه الدول الآسيوية - التي واصلت اعتماد السياسة الصناعية - تحقيق معدلات نمو مذهلة. أخيراً بدأت السياسة الصناعية العودة إلى الواجهة مرة أخرى في إثر أزمة «الركود العظيم» (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩) وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية العالمية التي أظهرت أن الأسواق لم تكن فعالة. بل أصبح هناك توافق واسع على أنه لولا التدخلات الحكومية القوية التي شملت الدعم المالي المباشر والتسهيلات الائتمانية الشاملة للقطاعات والصناعات الاستراتيجية في الولايات المتحدة وأوروبا واليابان، لكان من الممكن أن يتفقم الركود الذي ضرب الاقتصاد العالمي مؤخراً وصولاً إلى «كساد عظيم» آخر أكثر فداحة من الكساد الذي حدث في ثلاثينيات القرن الماضي<sup>(٥)</sup>.

تأسيساً على ما تقدم، ليس السؤال المطلوب طرحه في ما يتعلق بمستقبل السياسة الصناعية في عالم ما بعد الركود العالمي الأخير: هل هناك حاجة إلى السياسة الصناعية كمنهج تنموي؟ بل كيف يمكن تصميم وإنفاذ سياسة صناعية تحقق أهداف التنمية مستصحبة تجارب الماضي ودروسه والتحويلات العميقة التي اجتاحت الاقتصاد العالمي؟

بناء عليه، فإن الهدف الرئيسي لهذه الورقة هو محاولة الإجابة عن هذا السؤال المحوري في إطار الوطن العربي الذي كانت السياسة الصناعية ركناً أساسياً في تجربته التنموية لكن، للأسف، لم يحالفها التوفيق عدا استثناءات قليلة لعل أبرزها تجربة إمارة دبي وتطورها إلى إحدى أهم المدن الاقتصادية العالمية، حيث كانت السياسة الصناعية الرافع الأهم لهذا الإنجاز<sup>(٦)</sup>.

تعالج هذه الورقة ثلاث قضايا أساسية في إطار مقارنة السياسة الصناعية المنشودة للوطن العربي:

- لماذا أخفقت السياسة الصناعية العربية؟ وما هي الدروس المستفادة من تجارب السياسات الصناعية العربية ليتسنى تفادي إخفاقات الماضي في تصميم السياسات المستقبلية؟
- ما هي تركيبة ونوعية فضاءات الإنتاج (Product Spaces) السائدة في الاقتصادات العربية، وبالتالي الخيارات المتاحة لبناء ميزات نسبية في قطاعات وأنشطة اقتصادية جديدة عن طريق السياسة الصناعية؟<sup>(٧)</sup>

(٥) المصدر نفسه.

(6) Dani Rodrik, «Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How», *Middle East Development Journal* (Demo Issue) (2008).

(٧) بحسب إفادة الدراسات الحديثة عن تنوع قاعدة الاقتصاد والنمو المستدام، من الأهمية بمكان تضمين خصائص فضاء الإنتاج السائد في الاقتصاد لتحديد طبيعة ونوعية التدخلات الرأسية القابلة للنجاح في إطار السياسة الصناعية. انظر:

Ibrahim Elbadawi and Alan H. Gelb, «Oil, Economic Diversification, and Development in the Arab World», (Policy Research Report; 35, Economic Research Forum, Cairo, December 2010).

• ما هي ملامح وأساسيات السياسة الصناعية الجديدة لدول المنطقة، بما فيها دول الثورات العربية، آخذين في الاعتبار التحولات العميقة في هذه الدول، وأيضًا واقع الاقتصاد العالمي بعد أزمة الركود العظيم؟

يحتوي القسم الثاني على لمحة مختصرة عن تطورات السجل الحافل بشأن السياسة الصناعية، بينما نستعرض في القسم الثالث سجل السياسة الصناعية وتطوراتها في الوطن العربي، ونحلل أسباب قصورها عن تحقيق الأهداف التنموية المنشودة. يتعرض القسم الرابع بالتفصيل لتداعيات فشل السياسة الصناعية، أو بصورة أدق، مجمل السياسة الاقتصادية، في الوطن العربي من حيث تمركز قاعدة الاقتصاد وعدم تنوعه وضعف الصادرات الصناعية وقلة محتواها التقني والمعرفي، الأمر الذي أدى إلى عدم قدرة معظم الدول العربية على إحداث التحول نحو اقتصاد المعرفة والإقلال من الاعتماد على الريع النفطية، سواء بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة. كمحاولة للتصدي للسؤال المحوري عن «السياسة الصناعية: كيف»، يقدم القسم الخامس استراتيجيا جديدة لسياسة صناعية تأخذ في الاعتبار تركيبة «فضاء الإنتاج» السائد في البلاد العربية، بالإضافة إلى معالجة عوامل الاقتصاد السياسي التقليدية. أخيرًا، يحتوي القسم السادس على الملخص والتوصيات.

## السجل بشأن السياسة الصناعية

منذ منتصف القرن الماضي، كانت السياسة الصناعية بمثابة حجر الزاوية للاستراتيجيات التنموية في معظم الدول النامية الحديثة الاستقلال، بما في ذلك البلاد العربية. كان من الواضح أن اقتصاد السوق الذي كان سائدًا خلال الحقبة الاستعمارية لم يحقق نموًا ذا قاعدة عريضة. ربما تكون الحالة الجزائرية أكثر التجارب تعبيرًا عن هذا الواقع، إذ أورد الأكاديمي الجزائري زوزي محمد التوصيف التالي عن الاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال: «وَجَّه الاستعمار الفرنسي استثماراته إلى القطاعات التي تحقق غرض الارتباط والتبعية وتحقيق المصالح فقط، فقد تجلّى ذلك بوضوح في إنجاز بعض المشاريع المرتبطة بالبنى التحتية للاقتصاد الجزائري، مثل خطوط السكك الحديدية، والموانئ البحرية والمطارات، وشق الطرق وبناء الجسور وغيرها من المشاريع المرتبطة بتنمية القطاع العصري الذي ينتج منتجات تلبّي رغبات المعمرين داخليًا وفي فرنسا، خصوصًا في الجانب الفلاحي الذي تميز باستحواذ المستعمر على أجود الأراضي وأخصبها، مستعملًا فيها الوسائل والمعدات الحديثة. بينما تُركت الأراضي الوعرة والبور للجزائريين لاستغلالها في الزراعات المعاشية. وهذا يبيّن لنا الانفصال الواقع بين القطاع الحديث العائد للأوروبيين والقطاع التقليدي الذي يعتمد على الوسائل البدائية في الاستغلال، والعائد للجزائريين»<sup>(٨)</sup>. لا شك أن الثنائية التي طبعت الاقتصاد الجزائري عشية الاستقلال لم تكن استثناءً؛ فقد أدت السياسات الاقتصادية الاستعمارية إلى نشوء اقتصادات عربية تعاني تفاوتًا تنمويًا جوهريًا وقطاعيًا، لم توفر أفقًا اقتصاديًا للغالبية العظمى من السكان سوى الاعتماد على اقتصاد زراعي

(٨) زوزي محمد، «استراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية»، الباحث (الجزائر)، العدد ٨ (٢٠١٠)، ص ١٧١.

يفتقر إلى البنية التحتية والأنظمة التكنولوجية اللازمة لتحقيق فائض اقتصادي يتناسب مع الثقل السكاني في الريف؛ أو بصورة أقل اللجوء إلى أنشطة حضرية عشوائية أيضاً وقليلة الإنتاجية. بناء على ذلك، يبدو مفهومًا شعور النخب الوطنية الحاكمة في المنطقة العربية ببعيد الاستقلال، كما في سائر الدول عقب الحقبة الاستعمارية، بضرورة إحداث تحولات جذرية في هذه الاقتصادات. وقد استندت استراتيجيات التنمية التي اعتمدت لتحقيق هذه التحولات إلى إنشاء الشركات المملوكة للدولة لمعالجة «إخفاقات السوق» المتمثلة في قلة أو غياب رواد أعمال لإطلاق المشاريع الخاصة، وعدم وجود الأسواق المالية أو افتقار هذه الأسواق إلى العمق الكافي لتمويل المشاريع الجديدة أو توسيع الأنشطة الاقتصادية القائمة، وعدم قدرة الشركات المحلية على تحمّل مخاطر الاستثمار على نطاق واسع. كما كانت الحكومات الوطنية الوليدة متخوفة من التعامل مع الشركات الأجنبية بالنظر إلى أنها كانت في رأي النخب الوطنية الحاكمة شريكًا في الاستغلال الاقتصادي الذي مارسه النظم الاستعمارية على هذه الدول.

إضافة إلى ذلك، كان الفكر الاقتصادي السائد منذ الكساد العظيم والذي تأثر بالنظرية الكينزية، يدعو إلى دور قائد للدولة في دعم التصنيع عن طريق استراتيجية «إحلال الواردات» وحماية «الصناعة الجينية/ الناشئة». هذا وقد تنوعت الآليات والسياسات العامة التي انتهجت لبناء القاعدة الصناعية للاقتصاد، بما في ذلك دعم الائتمان لبعض الصناعات المختارة، وإبقاء أسعار الفائدة على الودائع في مستويات منخفضة، وحماية بدائل الاستيراد المحلية، إضافة إلى دعم الصناعات المتعثرة، وإنشاء المصارف الحكومية ودعمها ماليًا، وتكوين شركات تصدير احتكارية وفق معايير أداء محددة، وأيضًا تطوير مجالس لتسويق الصادرات... إلخ.

أسفرت السياسة الصناعية عن نجاحات مذهلة في بعض البلدان، خاصة في دول شرق آسيا، إلا أن سجلها كان في كثير من الأحيان مخيبًا للآمال، لأن معظم البلاد النامية لم تستطع إدامة معدلات النمو العالية التي تحققت في المراحل الأولى من تطبيق السياسات الصناعية، وهو ما أدى إلى توسع الفجوة في الدخل مع البلدان المتقدمة. وقد أرجع منتقدو السياسات الصناعية هذا الفشل إلى أنها تسببت في إحداث تشوهات عميقة في اقتصادات كثير من الدول، حيث استُخدمت الموارد العامة المحدودة لتمويل مشاريع طموحة وغير قابلة للاستدامة لإحلال الواردات. وعندما تعاظمت تكلفة الدعم، لجأت الحكومات إلى التدابير الإدارية، من قبيل منح ميزات احتكارية لمؤسسات غير قابلة للبقاء، فقط لأنها تنتمي إلى قطاعات مستهدفة، وقمع أسعار الفائدة، والإفراط في تقدير أسعار العملة الوطنية، والسيطرة على أسعار المواد الخام ومدخلات الإنتاج. في المقابل، أدت هذه التشوهات، التي تكون عادة مصاحبة لاختلالات في التوازنات الكلية، إلى تشوهات أخرى أعمق وأشد ضررًا على الاقتصاد. فمثلًا، أدت المغالاة في سعر الصرف الحقيقي المترتب على هذه الاختلالات إلى تهميش الزراعة وإضعاف تنافسية صادراتها في الأسواق الخارجية، بينما تسبب التخصيص التفضيلي للموارد عن طريق الأدوات الإدارية في حرمان أنشطة اقتصادية أخرى قد تكون واعدة من المساهمة في النمو. في المحصلة

النهائية، لا بد من أن تؤدي هذه التشوهات إلى ارتفاع «تكلفة الفرصة البديلة» المنسوبة إلى السياسات الصناعية<sup>(٩)</sup>.

على الرغم من استناد السياسة الصناعية إلى أسانيد نظرية قوية ونجاحها الباهر في شرق آسيا، فإن تعثرها في معظم البلاد الأخرى، في أميركا اللاتينية وأفريقيا والشرق الأوسط، أفضى إلى تحول بندول أدبيات التنمية من الاهتمام بإخفاقات السوق إلى فشل الحكومة كعائق رئيسي للنمو المستدام والتحول الهيكلي في الاقتصادات النامية. ومع صعود اقتصاد «التوقعات العقلانية»، أصبح افتراض عقلانية «وكلاء السوق» بمثابة «الحكمة التقليدية» التي بدورها وفّرت الإطار النظري لـ «إجماع واشنطن»، إذ أعطيت الأولوية لسياسات تحرير الأسواق والخصخصة، بينما أُخرجت السياسة الصناعية، خاصة الرأسمالية منها، من دائرة البرامج الاقتصادية التي تدعمها منظمات التمويل الدولية، وحُصر دور الدولة في سياسات «الثبت» و«التكيف الهيكلي» وغيرها من أدوات الاقتصاد الكلي. ولكن هذا لا يعني أنها خرجت من الساحة كلياً؛ إذ حتى في ظل سيادة «إجماع واشنطن» خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، تواصل حضور السياسة الصناعية وكذلك نجاعتها في شرق آسيا، على الرغم من الأزمة المالية التي ضربت هذه الدول سنة ١٩٩٧<sup>(١٠)</sup>. وجرى أيضاً، ولأسباب تتعلق بطبيعة العقد الاجتماعي السائد، الحفاظ على السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الرغم من الاعتقاد الواسع بفشلها في تحقيق الأهداف التنموية المنشودة، وخصوصاً لجهة استدامة النمو وتوفير فرص العمل للأعداد المتزايدة من خريجي المدارس والجامعات<sup>(١١)</sup>. أما على مستوى السجال النظري، فقد جادل المدافعون عن السياسة الصناعية بأن الفشل في سياسات الاقتصاد الكلي والحكومة ساهم أيضاً في عدم نجاح التنمية في الدول النامية وليس فقط في عدم نجاح السياسة الصناعية، بل غالباً ما كانت السياسات الكلية هي المصدر الحقيقي للأزمات الاقتصادية في الدول النامية<sup>(١٢)</sup>.

عندما اتضح جلياً عدم تمكّن سياسات «إجماع واشنطن» من إحداث معدلات نمو عالية ومستدامة في الكثير من الدول التي تبنت برامج التحرير الاقتصادي والتكيف الهيكلي، حدثت أيضاً مراجعات مهمة على صعيد الأدبيات النظرية، إذ أصبح مألوفاً منذ النصف الثاني من التسعينيات الحديث عن أهمية دور الدولة في معالجة فشل السوق بسبب تباين المعلومات والعوامل الخارجية ومشكلات التنسيق والتعلم، وذلك من منظور السياسة الأفقية التي، كما ذكرنا آنفاً، تهدف إلى تحسين نوعية المدخلات في عملية الإنتاج بصورة عامة وليس لقطاع أو نشاط اقتصادي بعينه. في هذا السياق، شهدت الحقبة الأخيرة من التسعينيات تحولات كبيرة في برامج البنك الدولي مثلاً، كنتيجة مباشرة للمراجعات النظرية الأنفة الذكر، حيث اعتمدت «إطار التنمية الشاملة» و«استراتيجية الإقلال من الفقر» - التي تستند إلى دور قيادي للدولة - كموجهات أساسية لمشاريع الإقراض والتمويل للدول النامية.

(9) Rodrik, «Industrial Policy,» and Mustapha Nabli [et al], «The Political Economy of Industrial Policy in the Middle East and North Africa,» (Working Paper; 110, Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, May 2006).

(10) Dani Rodrik, «Understanding Economic Policy Reform,» *Journal of Economic Literature*, vol. 34, no. 1 (March 1996).

(11) Nabli [et al], «The Political Economy of Industrial Policy».

(12) Rodrik, «Industrial Policy».

أخيراً، ونتيجةً لأزمة الركود العالمي، اكتملت عملية إعادة تأهيل السياسة الصناعية ليس فقط على مستوى التنظير، بل أيضاً على صعيد السياسات العامة، خاصة سياسات الدول الصناعية الكبرى. لقد تجلّت هذه التحولات الجذرية تجاه السياسة الصناعية في إعادة رسم أولويات السياسات الاقتصادية العامة في كتابات الاقتصاديين الليبراليين وقادة الدول الصناعية الكبرى، فضلاً عن مؤسسات التمويل الدولية؛ ففي الولايات المتحدة أعلن الرئيس أوباما تمويل إنشاء معهد الابتكار الصناعي في يونغستاون، أوهايو، وإطلاق «مراكز تصنيع»، حيث تعمل الشركات في إطار شراكة مع وزارتي الدفاع والطاقة لتحويل المناطق التي تأثرت سلباً بالعمالة - لعدم قدرتها على منافسة الصادرات القادمة من الصين وغيرها من الاقتصادات الناشئة - إلى مراكز عالمية لخلق الوظائف ذات التقنية العالية<sup>(١٣)</sup>. وفي السياق نفسه، قطع رئيس الوزراء البريطاني المحافظ ديفيد كامرون بأن «قوى السوق غير كافية لخلق القدرات الصناعية التي يحتاجها الاقتصاد البريطاني على المدى الطويل» وتعهد بأن تعمل حكومته على اتباع نهج «أكثر استراتيجية واستباقية باستخدام كل أدوات السياسات العامة المتاحة بدلاً من مجرد الاستجابة للأزمات بعد أن تكون قد وقعت، أو الانتظار لرؤية ما تمليه السوق». وكذا الحال في اليابان، حيث أنشئ مجلس التنافسية الصناعية الذي يهدف إلى صوغ استراتيجيات النمو. وفي دول الاتحاد الأوروبي التي كانت الأكثر تأثراً بالأزمة الاقتصادية، عمدت الحكومات كلها تقريباً إلى إعادة تقييم استراتيجياتها الصناعية، في محاولة للتعلم من التجارب الناجحة في فنلندا وألمانيا<sup>(١٤)</sup>.

لعل الصراحة والتواضع اللذين طبعا المراجعة الفكرية التي عبّر عنها البروفسور بلانشارد، كبير الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي - مؤسسة التمويل العالمية الأكثر تشدداً في الدفاع عن «أصولية السوق» - يُعتبران من أهم المؤشرات على اعتراف مجتمع التنمية الدولي، ولو كان متأخراً، بمحورية السياسة الصناعية في إدارة الاقتصاد، فقد كتب ما يلي: «لقد دخلنا عالماً جديداً وشجاعاً، عالماً مختلفاً جداً من حيث صوغ السياسات الاقتصادية الكلية. في إطار الحوار القديم المتجدد عن الأدوار النسبية للأسواق والدولة، يبدو أن البندول تأرجح - على الأقل قليلاً - تجاه الدولة. هناك الكثير من التشوهات ذات الصلة بالاقتصاد الكلي، أكثر كثيراً مما كنا نظن في وقت سابق. كنا، إلى حد كبير، قد تجاهلناها على اعتبار أنها منسحبة فقط على الاقتصاد الجزئي. ولكن عندما قمنا بدمج التمويل في نمذجة الاقتصاد الكلي، اتضح لنا أن التشوهات الحاصلة في قطاع التمويل ذات تأثيرات مهمة على صعيد الاقتصاد الكلي. مثلاً هناك حاجة إلى نظرية الوكالة لشرح كيفية عمل المؤسسات المالية وكيف يتم اتخاذ القرارات. أيضاً إن أعمال مفهوم التنظيم ونظرية الوكالة يبدو ضرورياً لمقاربة أفضل لدوافع وسلوك المؤسسات النازمة. الاقتصاد السلوكي ورصيفه التمويل السلوكي، اكتسبا موقعاً مركزياً كذلك»<sup>(١٥)</sup>.

(١٣) خطاب الرئيس الأميركي عن حالة الاتحاد، ١٢ شباط / فبراير ٢٠١٣.

(14) Stiglitz, Lin and Monga, «The Rejuvenation of Industrial Policy».

(15) Olivier Blanchard, «The Future of Macroeconomic Policy: Nine Tentative Conclusions», (IMF Direct, 13 March 2011), on the Web: <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/03/13/future-of-macroeconomic-policy/>.



## السياسة الصناعية في الوطن العربي

تُعتبر السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نتاجًا طبيعيًا للعقد الاجتماعي الذي انتظم في المنطقة منذ الخمسينيات من القرن الماضي، وتبني رؤية للسياسة كتعبير عن الوحدة العضوية للأمة، بدلاً من كونها منبرًا لتنظيم التنافس بين الأفكار أو الاختيارات المختلفة. وقد تُرجمت هذه المبادئ العامة إلى منظومة من السياسات والمؤسسات في كثير من بلدان المنطقة مثل الجزائر ومصر والعراق وسورية، وإلى درجة أقل الأردن والمغرب واليمن وتونس. وشملت هذه المنظومة: (أ) هيمنة الحزب الواحد أو الحزب الحاكم منفردًا أو في إطار جبهة تضم أجزاءً أخرى تابعة للحزب الحاكم؛ (ب) دساتير جديدة لحقبة ما بعد الاستقلال تنص على هيمنة الدولة على إدارة الاقتصاد وإعادة توزيع الدخل والموارد؛ (ج) إطلاق موجة من برامج الإصلاح الزراعي لمعالجة الإرث التاريخي من عدم المساواة في الاقتصاد الريفي؛ (د) مركزية النقابات والجمعيات المهنية؛ (هـ) برامج حكومية لتوفير الخدمات الاجتماعية، بما في ذلك التعليم، والإسكان، والرعاية الصحية، ودعم المواد الغذائية وغيرها من السلع والخدمات الضرورية.

أبرز العقد الاجتماعي وبنيته المؤسسية الأنفا الذكر نظامًا اقتصاديًا كان بمثابة الحاضن للسياسة الصناعية. هذا وفي دراسة معمّقة عن السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حدد نابلي وزملاؤه<sup>(16)</sup> لهذا النظام الاقتصادي أربع آليات شكّلت نوعية السياسة الصناعية التي ستسود في معظم الأقطار العربية: المؤسسات العامة؛ القطاع المالي؛ إعانات المستهلكين؛ الربيع النفطي. سنستعرض هذه الآليات، محللين الأسباب التي انتهت بها إلى الفشل في إدامة النجاحات التي تحققت في بدايات حقبة السياسات الصناعية في عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي.

### المؤسسات العامة والسياسة الصناعية

نتج من إجراءات التأميم الواسعة في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات من القرن الماضي توسع كبير في القطاع العام على حساب القطاع الخاص ودوره في الاقتصاد، بينما تعززت العلاقة بين الشركات المملوكة للدولة وصنّاع القرار، إذ صُممت السياسة الصناعية لدعم مؤسسات القطاع العام وحمايتها من المنافسة الخارجية، وذلك عن طريق التعريفات الجمركية على الواردات، والحوافز غير الجمركية وغيرها من الإجراءات الحمائية. وجرى أيضًا تقديم الدعم للإنتاج والتوسع في العمالة بواسطة القطاع العام عن طريق سياسات تقنين الائتمان، والإعانات، وسياسات الصرف الأجنبي. سهّلت طبيعة المؤسسات العامة وعلاقتها بصنّاع القرار مهمة تصميم وإنفاذ آليات السياسة الصناعية الرأسيّة، حيث جرى دعم هذه المؤسسات وفق أهداف واضحة تستند إلى الاستراتيجية السائدة في الشرق الأوسط والدول الأخرى بضرورة سياسات الدعم والحمائية أولاً لبناء قاعدة صناعية قابلة للازدهار والمنافسة لاحقًا.

(16) Nabli [et al], «The Political Economy of Industrial Policy».

ولكن بالنظر إلى أن أدوات السياسة الصناعية العربية الآنفة الذكر قُدمت من دون تحديد قيد زمني أو معايير للأداء (تمامًا كما كانت الحال في أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أيضًا)، فقد انتفت الحاجة إلى تبني المؤسسات العامة والشركات الخاصة المستفيدة من هذه السياسة أحدث التقنيات والممارسات الإدارية. الاستثناء الأبرز على صعيد الدول النامية تمثل في التجربة الآسيوية، حيث فرض نظام صارم لمعايير الأداء يستند إلى قدرة الشركات والمؤسسات المدعومة على الانتقال إلى التصدير وارتداد الأسواق الخارجية، بعد فترة محددة من الدعم والحماية. هذا وقد شكّل القيد الزمني للدعم حافزًا قويًا لهذه الشركات لإعداد نفسها للمنافسة بترقية قدراتها التقنية وزيادة الإنتاجية حتى في ظل تمتعها بالدعم والحماية.

### القطاع المالي والسياسة الصناعية

في حين أن هذه الآلية من السياسة الصناعية عادة غير متوافرة أو محدودة الاستخدام في الاقتصادات الرأسمالية نسبة إلى محدودية ملكية القطاع العام للمصارف ومؤسسات التمويل الأخرى، فإنها كانت وما زالت واحدة من أهم أدوات السياسة الصناعية في بلدان المنطقة، حيث استخدمت المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية التي تديرها الدولة لجمع الموارد الكبيرة من صناديق المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي وغيرها، وبتكلفة منخفضة من خلال أسعار الفائدة المنخفضة التي كانت سلبية عادة من حيث القيمة الحقيقية. وعن طريق هذه الآلية جرى توفير الدعم الضمني للأنشطة والشركات المستهدفة في القطاعات التي تحظى بالأولوية. بناء عليه، جعلت سيطرة الدولة على الأنظمة المصرفية تمويل السياسة الصناعية العمودية أمرًا ممكنًا. هذا وقد أنشئت مصارف التنمية الصناعية لتقديم القروض بالعملة الأجنبية لتمويل استيراد السلع الرأسمالية في دول عدة، مثل الجزائر ومصر والأردن والمغرب وتونس.

على الرغم من أن معظم المشاريع الصناعية الكبرى، كما في حالة الجزائر مثلًا، قد مُني بالفشل، فثمة بعض التجارب الناجحة للسياسة الصناعية العربية في مجال التمويل المصرفي الموجّه لبعض القطاعات الاستراتيجية، نورد منها - على سبيل المثال - تجرّبي المغرب وتونس. أنشأ المغرب في سنة ١٩٥٩ البنك الوطني من أجل التنمية لغرض وحيد ألا وهو تقديم القروض للمشاريع الاستثمارية في صناعات مختارة لم تحظْ بقدر كاف من النمو. وتمشيًا مع هذا الهدف الاستراتيجي، ساهم هذا البنك بشكل كبير في التوسع الهائل الذي أنجز في قطاعات السياحة والصناعة الغذائية، وكذلك صناعة الغزل والنسيج. أما في تونس، فأصبح القطاع العام مسيطرًا على معظم الصناعات الرئيسية في الاقتصاد التونسي بحلول نهاية عقد الستينيات من القرن الماضي. وكان الاستثناء قطاع السياحة، حيث ترددت الحكومة في الاستثمار فيه لاعتقادها بأنه ينطوي على مخاطر كبيرة. في المقابل، عمدت، من منطلق قناعتها بالآفاق الكامنة للسياحة، إلى تقديم القروض الميسرة للقطاع الخاص لتمويل الاستثمارات السياحية بالإضافة إلى أنواع الدعم الأخرى مثل الإعفاءات الضريبية للفنادق الجديدة وإعطاء الأولوية في تخصيص الأراضي في المواقع النوعية للمستثمرين في هذا القطاع. هذه السياسات، إلى جانب إنشاء البنى التحتية اللازمة، أدت إلى

ارتفاع معدلات النمو في قطاع السياحة بحيث أضحت من محركات النمو الرئيسية للاقتصاد التونسي منذ سبعينيات القرن الماضي<sup>(17)</sup>.

## إعانات المستهلك والسياسة الصناعية

تستخدم بلدان المنطقة أيضًا الرقابة على الأسعار والإعانات بوصفها الطريقة المثلى لحماية الفقراء وتحقيق الأهداف الاجتماعية في إعادة توزيع الدخل. ومع أن هذا الهدف أصبح من ضمن أولويات السياسة الصناعية بعد الركود العظيم، فإن الآليات المستخدمة في ستينيات القرن الماضي لم تكن أفضل الخيارات، فهي لم تؤد في نهاية المطاف إلى تحقيق الأهداف المرجوة، بل أدت العوامل الخارجية لهذه الآليات إلى تعميق أزمات السياسة الصناعية الرأسيّة في المنطقة؛ فمثلاً أدى تثبيت الأسعار في معظم دول المنطقة إلى تعطيل مهمة الأسعار كإشارة مرشدة إلى تكلفة الإنتاج، لذا أصبح من الضروري إحداث آليات لتعويض المنتجين.

في السنوات الأخيرة توسع هذا الدعم بحيث بدأ يشكل عبئًا ماليًا كبيرًا على مستوى الاقتصاد الكلي، كما في حالة دعم قطاع المحروقات الذي أصبح يستحوذ على نصيب مقدر من الموازنات في الكثير من دول المنطقة. إضافة إلى ذلك، فإن معظمه يذهب إلى الطبقات الوسطى والغنية. ومع ذلك، أدت المطالب الاجتماعية الملحة بعد الثورات العربية إلى زيادة الإنفاق العام الذي يشمل زيادة الرواتب، ودعم السلع، وتوفير الوظائف في القطاع العام. مثلاً، تضاعفت تقريبًا حصة التمويل المحلي لدعم أسعار الوقود في مصر بين سنتي ٢٠١٠ و ٢٠١١، حيث بلغت ٨ في المئة من إجمالي الناتج المحلي في السنة الأخيرة. وقُدِّر إجمالي تكاليف الدعم في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بحوالي ٢١٢ مليار دولار في سنة ٢٠١١، ويمثل ذلك حوالي ٧ في المئة من إجمالي الناتج المحلي لدول المنطقة مجتمعة - ٨٠ في المئة منها عبارة عن دعم لأسعار الوقود بينما يبقى فقط ٢٠ في المئة لدعم أسعار الغذاء ذات الحساسية العالية إزاء الفقر. وقد أفادت دراسات منهجية عدة بأن المستفيدين الرئيسيين كانوا من الطبقتين المتوسطة والمترفعة الدخل، حيث يُقدَّر أن حوالي ٢٠ في المئة فقط من السلع المدعومة تصل إلى الفقراء. لذا، وعلى الرغم من التكلفة العالية لهذه البرامج، فإنها (أي البرامج) تُعتبر أيضًا غير فعالة كآلية لمساعدة الفقراء<sup>(18)</sup>.

## الريع النفطي والسياسة الصناعية

بالإضافة إلى دعم العقد الاجتماعي، تطورت السياسة الصناعية في العديد من بلدان المنطقة كنتيجة مباشرة للآثار الاقتصادية للريع النفطي، وأهمها الارتفاع المفرط الذي أصاب سعر الصرف الحقيقي والذي يؤدي بدوره إلى إضعاف تنافسية القطاعات والأنشطة الاقتصادية التي تُنتج السلع والخدمات القابلة للتبادل التجاري الخارجي، أو ما يسمّى «المرض الهولندي». في المقابل، أفادت أدبيات النمو الاقتصادي الحديثة

(17) Nabli [et al], «The Political Economy of Industrial Policy».

(18) إبراهيم أحمد البدوي وهدى سليم، «نحو أجندة تنموية لبلدان الثورات العربية»، (ورقة غير منشورة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، ٢٠١٣).

بنجاعة استراتيجية «تخفيض» سعر الصرف الحقيقي (RER Undervaluation Strategy) كسياسة صناعية أفقية قابلة للتطبيق في إطار استراتيجية تنموية تركز على الصادرات والتنوع الاقتصادي. وفي هذا السياق تشير هذه الأدبيات إلى أن خفض قيمة العملة الحقيقية يؤدي إلى زيادة النمو، وأن الدول التي استطاعت تطبيق استراتيجية «تخفيض» سعر الصرف الحقيقي فترات طويلة تمكنت من تحقيق انتقال تنموي يتسم بالنمو العالي والمستدام يرفده قطاع صادرات ديناميكي ومتنوع<sup>(١٩)</sup>. ويعود سبب ذلك إلى أن خفض سعر الصرف الحقيقي يوفر دعمًا لربحية الأنشطة الاقتصادية القابلة للتبادل التجاري، بما في ذلك الأنشطة «الكامنة» التي لا تتوافر من دون هذا الدعم جدوى اقتصادية من إنتاجها. على هذا النحو، يرجح أن يؤدي خفض قيمة سعر الصرف الحقيقي إلى خلق مزايا تنافسية محتملة في سلع وخدمات حديثة يمكن تصديرها.

بالنظر إلى عدم تمكن معظم دول المنطقة من إدارة الربيع النفطي<sup>(٢٠)</sup> بحيث تتفادى المغالاة في سعر الصرف الحقيقي، لم يكن في الإمكان بناء قاعدة صناعية من دون سياسة صناعية رأسية لدعم تنافسية هذه القطاعات ومحاولة التخفيف من تبعات فقدان التنافسية على مستوى الاقتصاد الكلي. ولكن للأسف لا يبدو أن السياسات الصناعية الرأسية التي طبقت في البلاد العربية قد نجحت في ذلك. فمثلاً، عند مقارنة متوسط النمو في الوطن العربي بمتوسط النمو في الصين والتشيلي، وجد البدوي وغيلب<sup>(٢١)</sup> أن الصين حققت نمواً سنوياً يقارب ١٠ في المئة منذ ثمانينيات القرن الماضي، في حين كان متوسط معدل النمو الذي سجلته التشيلي أكثر من ٥ في المئة خلال الفترة نفسها. وعضاً عن ذلك، كانت الثمانينات عقدًا ضائعاً بالنسبة إلى العالم العربي، إذ بلغ متوسط النمو أقل من ٢ في المئة و٣ في المئة في التسعينيات والعقد الأول من الألفية الثالثة على التوالي. وجادل الباحثان بأن نجاح هاتين الدولتين يجب ألا يكون مفاجئاً، وذلك بسبب قدرتهما على تصميم سياسة صناعية أفقية تستند إلى استراتيجية مدروسة لـ «تخفيض» سعر الصرف الحقيقي. في المقابل لم تفلح معظم الدولة العربية المتوسطة حتى في تجنب المغالاة في أسعار الصرف الحقيقي فترات طويلة، فضلاً عن «تخفيضه».

خلاصة القول، أشرنا أعلاه إلى أن السياسة الصناعية الرأسية التي انتهجت في السابق ولا تزال سارية إلى حد ما في معظم البلاد العربية لم يحالفها النجاح، ما عدا بعض الاستثناءات المحدودة. وسنعرض لهذا الموضوع بالتفصيل في القسم اللاحق، لكن نورد هنا، وباختصار، إفادة دراستين عن حصاد السياسة الصناعية في حالي مصر والجزائر، اللتين تبنتا سياسة صناعية كانت الأكثر طموحاً بين البلاد العربية كلها. ففي حالة مصر، أفاد أحمد جلال ونهال المغربل<sup>(٢٢)</sup> بأن السياسات الصناعية التي نُفذت في مصر

(19) Rodrik, «Industrial Policy»; Ibrahim Elbadawi, Linda Kalt and Raimundo Soto, «Aid, Real Exchange Rate Misalignment and Economic Performance in Sub-Saharan Africa.» (World Bank, Washington, DC, 2008), and Philippe Aghion [et al.], «Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development.» *Journal of Monetary Economics*, vol. 56, no. 4 (2009), pp. 494-513.

(٢٠) في حين أن أثر الربيع النفطي يبدو واضحاً في حالة الدول العربية النفطية، فإن الدول الأخرى أيضاً تظل عرضة لهذه التأثيرات، ولو بطريقة غير مباشرة، كنتيجة لاعتمادها على تدفقات رؤوس الأموال وتحويلات العاملين.

(21) Elbadawi and Gelb, «Oil, Economic Diversification».

(22) Ahmed Galal and Nihal El-Megharbel, «Do Governments Pick Winners or Losers? An Assessment of Industrial Policy in Egypt.» (Working Paper; 108, Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, December 2005).

خلال الفترة ١٩٨٠ - ٢٠٠٠ لم تساهم في تنويع قاعدة الاقتصاد. في واقع الأمر، وكما أفاد الباحثان، ازدادت وتيرة تركُّز الصادرات بمرور الزمن، إذ وجدنا أن أهم ١٢ بنداً من الصادرات استحوذ على نسبة ٥٩ في المئة من إجمالي الصادرات في سنة ٢٠٠٣ مقارنة بـ ٣٠ في المئة فقط في سنة ١٩٨٣. علاوة على ذلك، على الرغم من أن هناك عددًا قليلاً من المنتجات الجديدة على قائمة الصادرات (على سبيل المثال المواد الكيماوية غير العضوية، والمنتجات الصحية، والفحم)، فإن قيمتها لم تكن عالية. بالنسبة إلى معظم الفترة، كانت المنتجات البترولية والنسيج والملابس، والحديد والصلب أهم بنود الصادرات الرئيسية. أما في حالة الجزائر، فقد انتهت الصناعة الجزائرية، على الرغم من الموارد الهائلة التي خصصت لها في خطط التنمية المتعاقبة، إلى أن أصبحت عبارة عن حشد كبير من المعدات والآليات الصناعية المستوردة، ولكن بلا تصنيع<sup>(٢٣)</sup>.

هذا الفشل الذي مُنيت به السياسة الصناعية يعود إلى أنها اعتمدت بديلاً لا رديفًا مكملًا للسياسة الصناعية الأفقية، مثل استراتيجية سعر الصرف الحقيقي الملائمة للنمو وتنويع قاعدة الاقتصاد وغيرها من السياسات الأفقية مثل خدمات التعليم والبنية التحتية... إلخ. أيضًا يعود فشل السياسة الصناعية العربية التقليدية إلى أنها كانت في بعض الدول جزءًا عضويًا من عقد اجتماعي ذي صبغة أيديولوجية متشددة لا تقبل المراجعة، أو تمت مقاربتها في إطار استراتيجيا لا تتواءم مع الواقع الاقتصادي السائد<sup>(٢٤)</sup>. فمثلاً، لم يكن تقديم الدعم والحوافز مشروطًا بمعايير أداء معينة أو بفترة زمنية محددة. لهذا لا يبدو مستغربًا عدم قدرة، أو حتى عدم رغبة، هذه الدول في تقييم أداء السياسات الصناعية، وبالتالي في اتخاذ الخطوات الضرورية لمراجعتها وتصحيحها.

أفرزت الآثار المترتبة على تراث التنمية العربية، وخصوصًا السياسة الصناعية منها، كما سنبين لاحقًا، فضاءات إنتاج قليلة التنوع، وذات صادرات تقليدية وغير متطورة، وذلك في مواجهة اقتصادات ناشئة تتسم بالديناميكية وتستند إلى تصدير المنتجات الجديدة ذات الكثافة المعرفية المتعاطمة.

## السياسات الصناعية وواقع الاقتصادات العربية

لعل أبرز تداعيات فشل التنمية في المنطقة، ولا سيما السياسة الصناعية، يتمثل في عدم تنوع صادرات دولها بصورة عامة، وخصوصًا تلك التي تعتمد على الريع النفطي بصورة كبيرة، حيث يقدر وسيط مؤشر عدم تنوع الصادرات (مؤشر هيرفندال هيرشمان (Herfindhal-Hirschman Index (HHI): في دول

(٢٣) محمد، «استراتيجية الصناعات المصنعة». للأسف لا توجد مراجع كافية باللغة العربية عن تجارب السياسة الصناعية في الأقطار العربية، ما عدا مساهمات قليلة، لعل من أهمها دراسات أحمد الكواز وبلقاسم عباس عن السياسة الصناعية العربية في ظل العولمة، انظر: أحمد الكواز، السياسات الصناعية، جسر التنمية؛ ٣ (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٠)، وبلقاسم العباس، السياسات الصناعية في ظل العولمة، جسر التنمية؛ ١١١ (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٢).

(٢٤) مثلًا قطع الميثاق الوطني لجهة التحرير الوطني الحاكمة في الجزائر الصادر عام ١٩٧٦، بأن «الصناعات الأساسية مثل التعدين ومصانع الآلات الميكانيكية والكهربائية والإلكترونية وصناعة السفن والبتر وكيميائية وكيماوية تقوم بدور استراتيجي حاسم لأنها تؤمن استقلال الصناعة الوطنية وبالتالي استقلال البلاد ذاته»، انظر: محمد، ص ١٧٣.

الأوبك حوالي ٦٦ في المئة<sup>(٢٥)</sup>. وينعكس عدم تنوع الصادرات من العالم العربي في محدودية دور الصناعات التحويلية في اقتصادات الشرق الأوسط، التي تهيمن عليها الدول العربية، خصوصاً عندما يتم استبعاد تركيا. يُذكر أن تقرير منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية «اليونيدو»<sup>(٢٦)</sup> يحتوي على بيانات مفصلة عن ستة مكونات للأداء الصناعي: القيمة المضافة للفرد الواحد في قطاع الصناعة التحويلية (MVA)؛ الصادرات الصناعية للفرد؛ حصة القيمة المضافة للصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي؛ حصة الإنتاج المتوسط/ العالي التقنية في القيمة المضافة الصناعية؛ حصة الصادرات المتوسطة/ العالية التقنية في الصادرات المصنعة؛ حصة الصادرات المصنعة في إجمالي الصادرات. بحسب البيانات المتوفرة لسنة ٢٠٠٥ (وهي السنة الأخيرة التي تتوافر بشأنها البيانات)، كان أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) بالنسبة إلى المؤشرات الخمسة الأولى دون المستوى مقارنة بدول أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وشرق آسيا والمحيط الهادئ، وهي دول تُعتبر في مستويات تنموية مماثلة للدول العربية. في المقابل، كانت دول المنطقة أفضل قليلاً من دول جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى الفقيرة نسبياً. أما بالنسبة إلى المؤشر السادس (حصة الصادرات المصنعة في إجمالي الصادرات) - الذي يعكس التأثير المباشر للاعتماد على الصادرات الهيدروكربونية - كان أداء دول المنطقة متخلفاً عن كل المناطق النامية الأربعة (الجدول ١).

تشير الأدبيات الحديثة إلى وجود صلة قوية بين التصنيع والقدرة على خلق فرص العمل في الاقتصادات النامية. على سبيل المثال، يوثق تقرير «اليونيدو» المذكور أعلاه تجارب البلدان التي اعتمدت استراتيجية تنموية قائمة على التصنيع الكثيف العمالة، ويرى أن هذه الاستراتيجية الإنمائية ناجعة عموماً في توفير فرص العمل، وأن القدرة على خلق فرص العمل في قطاعات الصناعات التحويلية التي تتميز بمعدلات نمو عالية يمكن أن تكون مذهلة. أيضاً عندما تضي عملية التصنيع قدماً، لا يحدث فقط توسع في فرص العمل بل إن الأجور أيضاً ترتفع مع مرور الوقت. وعلاوة على ذلك، يكون التصنيع عادة محايداً بين الجنسين، إذ يوظف عدد كبير من النساء مع تعزز التحول الهيكلي نحو الاقتصاد المصنّع. مثل هذه التجارب تتناقض بشكل حاد مع الدور المهيمن للقطاع غير الرسمي

(25) Elbadawi and Gelb, «Oil, Economic Diversification».

تتراوح قيمة هذا المؤشر من ٠ (أعلى درجة من التنوع) إلى ١٠٠ (أقل درجة من التنوع). تستخدم الأدبيات الاقتصادية التجريبية مجموعة من المقاييس لدراسة تنوع الصادرات. استخدم البدوي الباقي من الصادرات عقب احتساب أكبر عشر مجموعات سلع، انظر: Ibrahim Elbadawi, «Real Exchange Rate Policy and Non-Traditional Exports in Developing Countries,» in: G. K. Helleiner, ed., *Non-Traditional Export Promotion in Africa: Experience and Issues* (Houndmills, Hampshire; New York: Palgrave, 2002).

وتوصل إيمبس وإزيارغ إلى ماهية التركيز (عكس التنوع) من خلال استخدام مؤشر هيرفندال هيرشمان (Herfindhal-Hirschman Index: HHI)، معامل تنوع الحصص القطاعية، والتفاوت بين الأقصى والأدنى، انظر:

Jean Imbs and Romain Wacziarg, «Stages of Diversification,» *American Economic Review*, vol. 93, no. 1 (March 2003).

استخدم مالوني وليدرمان مؤشر هيرفندال هيرشمان وحصة الموارد الطبيعية من إجمالي الصادرات، انظر:

William Maloney and Daniel Lederman, «Trade Structure and Growth,» in: William F. Maloney and Lederman, eds., *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny* (Palo Alto, CA: Stanford University Press; Washington, DC: World Bank, 2007), pp. 15-40.

(26) «Industrial Development Report, 2009,» (United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Database).

الذي صار المصدر الرئيسي لفرص العمل ذات الأجور المتدنية في الاقتصادات العربية غير النفطية، في حين أن البطالة المقنعة أو المفتوحة بين المواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي تشي بمحدودية الاعتماد على قطاع النفط والغاز والقطاعات الخدمية غير القابلة للتداول التجاري الخارجي في خلق الوظائف المناسبة<sup>(27)</sup>. لذلك، في ضوء أزمة البطالة التي يعانيها العالم العربي، وخصوصاً بين الشباب المتعلم، يمكن اعتبار عدم قدرة الدول العربية على المشاركة في التوسع العالمي الهائل في صادرات الصناعة التحويلية على مدى العقود الثلاثة الماضية، فشلاً تنموياً فادحاً بكل المقاييس. وكما أفاد العرض في القسمين السابقين، فإن أدبيات التنمية التقليدية، فضلاً عن البحوث الحديثة (مثل تلك التي قادها أستاذا جامعة هارفرد، داني رودريك وريكاردو هوسمان، والتي تبحث في دور تطور الصادرات وفضاء الانتاج في إحداث التحول الهيكلي في الاقتصاد)، تسند الدور الرئيسي للدولة في معالجة أنواع مختلفة من عيوب السوق وإخفاقات التنسيق. للأسف، وكما بيّنا في القسم السابق، فإن أدبيات التنمية الصناعية العربية تشير إلى أن معظم حكومات المنطقة إما تخلت تماماً عن هذا الدور الحيوي وإما، عوضاً عن ذلك، واصلت استراتيجيات التصنيع التقليدية غير الفعالة والتي لم تفعل شيئاً غير إضعاف تنافسية الاقتصادات العربية وإنتاجيتها<sup>(28)</sup>.

لم تستطع السياسة الصناعية العربية معالجة إخفاقي السوق الأنفي الذكر والمتمثلين في «فشل التنسيق» و«تباين أو نقص المعلومات». سنعمد في هذا القسم إلى اختبار التبعات المترتبة على ذلك من خلال النظر إلى ثلاثة أنواع من الأدلة: الأول هو مستوى تطور الصادرات؛ يُنتج البلد المحدود الإمكانيات منتوجات بسيطة تُصدّر عادة بواسطة بلدان أكثر فقراً، في حين تنتج البلدان ذات المقدرات الكبيرة منتوجات أكثر تعقيداً وتطوراً، وتُنتجها في الغالب بلدان غنية. الدليل الثاني هو عدد المنتوجات الجديدة التي يكتشفها رواد الأعمال؛ إذ كلما ازداد عدد المنتوجات الجديدة التي يكتشفها الرواد كان الاقتصاد أقرب إلى الوصول إلى طاقته الإنتاجية القصوى. الدليل الثالث هو مكانة الصادرات في فضاء الانتاج؛ فالبلدان التي تتموضع في مركز فضاء الإنتاج تظهر أن إخفاقات السوق غير شديدة الأثر. في المقابل، فإن الصادرات التي تتموضع على هامش فضاء الإنتاج تُظهر بشكل واضح أثر غياب التنسيق وتباين المعلومات، الأمر الذي يمنع الشركات من إنتاج منتوجات جديدة.

سنبين في هذا القسم أن التنسيق وغياب المعلومات في انحدار مطرد في العالم العربي، وهو ما يؤدي إلى انخفاض مقدرات القطاع الصناعي وقدراته على إنتاج منتوجات جديدة. بمعنى آخر، تنخفض إمكانيات العالم العربي في إنتاج منتوجات جديدة انخفاضاً مستمراً، فتعيق بذلك النمو الاقتصادي. زد على ذلك أن قدرة أصحاب المشاريع الرائدة على اكتشاف منتوجات جديدة منخفضة، وهو ما يشير إلى أن مستوى

(27) *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa : Toward a New Social Contract*, MENA Development Report. Orientations in Development (Washington, DC: World Bank, 2004); Ahmed Galal, «The Paradox of Education and Unemployment in Egypt», (Working Paper; 67, Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, March 2002), and Ragui Assaad, «The Transformation of the Egyptian Labor Market, 1988-98.» in: Ragui Assaad, ed., *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform* (Cairo; New York: American University in Cairo Press, 2002).

(28) Khalid Sekkat, «Does Competition Improve Productivity in Developing Countries?», *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 12, no. 2 (2009), pp. 145-162.

غياب المعلومات أعلى من مستوى غيابها في بلدان أخرى، علاوة على أن درجة تطور الاقتصاد العربي حالياً أدنى من تلك التي كان عليها في سنة ١٩٦٤. يشير كل ما ذكر آنفاً إلى أن قطاع الصناعة العربي يعجز بالإخفاقات، الأمر الذي يشرح ربما ضعف أداء خلق فرص عمل ذات جودة مرتفعة.

## صادرات غير متطورة

يزعم هاوسمان وهوانغ ورودريك<sup>(٢٩)</sup> أن ليس المهم حجم الصادرات، بل يُظهرون أن بعض المنتجات تتمتع بمستويات إنتاجية أعلى من سواها، والاقتصادات التي تتمكن من صناعة مثل هذه المنتجات أقدر على النمو بشكل سريع من تلك الاقتصادات التي لا تقوم بذلك. تقوم الشركات في البلدان الفقيرة بإنتاج بضائع بسيطة في تركيبها بسبب شح القدرات البشرية وغيرها. في المقابل، تُنتج الشركات في البلدان المتطورة منتجات أكثر تعقيداً وتطوراً بسبب وفرة القدرات التي تتمتع بها اقتصاداتها. هذا الفرق ناجم عن تكلفة الاكتشاف؛ فكلما ازداد عدد الرواد الجدد الراغبين والمدعومين لمقابلة تكلفة اكتشاف منتجات جديدة ارتفعت إنتاجية هذه المنتجات.

لتقييم مستوى مقدرات العالم العربي، عمدنا إلى تبني مقياس هاوسمان وهوانغ ورودريك<sup>(٣٠)</sup> لتطور الصادرات (EXPY). يتم احتساب ذلك في خطوتين: أولاً، يُربط كل منتج في النظام التوافقي الرباعي المراتب (four digits harmonized system) بمتوسط دخل الفرد/ الإنتاجية في البلدان التي تصدر هذا المنتج. يشار إلى هذا بالمصطلح PRODY الذي يُحتسب بناء على المتوسط المرجح لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي لكل البلدان التي تصدر هذا المنتج، بحيث تعكس الأوزان الاختلافات بين الدول. على سبيل المثال، يكون منتج كالحضار عادة من صادرات الدول الفقيرة، وبالتالي فإن قيمة PRODY، وهي ٧٤٨ دولارًا، تُعتبر صغيرة وتعكس انخفاض حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي. في المقابل، فإن الحديد المسطح والمدرفل هو من منتجات الدول الغنية، وقيمة PRODY هي ٤٦٨٦٠ دولارًا، عاكسة حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي (الجدول ٢).

ثانيًا، قام هؤلاء الباحثون باشتقاق مستوى الإنتاجية أو الدخل المرتبط بسلة صادرات البلد المعين (EXPY) عبر احتساب متوسط الصادرات المرجح بها يقابلها من PRODY. إن لقيمة EXPY - التي تُعتبر مقياسًا للقدرات المتوافرة أيضاً - أثرًا في النمو، حيث وجد هؤلاء الباحثون علاقة إيجابية بين تطور المنتجات وتعقدتها من جهة والنمو الاقتصادي من جهة أخرى. تحديدًا، إن زيادة مقدارها ١٠ في المئة في EXPY تؤدي إلى زيادة مقدارها ٥,٥ في المئة في معدل النمو الاقتصادي، أي إن البلدان التي تتمتع بقيمة EXPY عالية تحقق نموًا اقتصاديًا أسرع من تلك التي لها قيمة EXPY منخفضة (الشكل ١). كما يبيّن المصدر نفسه أن البلدان التي تنتج منتجات متطورة ومعقدة تمهد الطريق لنمو اقتصادي أسرع

(29) Ricardo Hausmann, Jason Hwang, and Dani Rodrik, «What you Export Matters,» *Journal of Economic Growth*, vol. 12, no. 1 (March 2007).

(30) Dani Rodrik, «Industrial Development: Stylized Facts and Policies,» (Chapter Prepared for the U.N.-DESA Publication *Industrial Development for the 21st Century*, Cambridge, MA, August 2006), on the Web: <<http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/industrial-development.pdf>> (Accessed 22/5/2014).



في المستقبل (الشكل ٢). بمعنى آخر، البلد الذي يتمتع اليوم بقدرات أكبر ويعمل على تشجيع الرواد الجدد على اكتشاف تكلفة المنتجات الجديدة يؤدي بدوره إلى نقل الموارد من مستويات إنتاجية منخفضة إلى مستويات مرتفعة (أو أنشطة معقدة ومتطورة)، وبالتالي يؤدي هذا بمجمله إلى نمو اقتصاد أعلى في المستقبل. إن عملية اكتشاف منتجات جديدة تؤدي إلى اشتقاق معلومات تكون متاحة لرواد جدد آخرين تساعدهم في إنتاج هذه المنتجات.

يجادل هؤلاء الباحثون بأن نوع البضائع التي ينتجها بلد معين ليس فقط نتاجاً لأساسيات الاقتصاد السائدة، بل تعود أيضاً إلى عدد الرواد الجدد ذوي الاستعداد لاكتشاف المنتجات الجديدة والذي بدوره يعتمد على توافر الدعم الحكومي لمقابلة تكلفة الاكتشاف وتجاوز الصعوبات الخارجية.

بمقارنة مقياس EXPY في البلدان المختارة في العالم، نجد أن إثيوبيا والنيجر هما صاحبتا القيم الأكثر انخفاضاً (١٤١١ دولارًا و ١٩٣٤ دولارًا بالتالي)، في حين أن سويسرا ولوكسمبورغ حققتا قيمًا أعلى من ١٩,٠٠٠ دولار. على الرغم من أن قيمة EXPY للبلدان العربية المختارة ليست الأدنى، فإنها تبقى أقل من البلدان ذات الدخل فوق المتوسط، وهو ما يشير إلى أن قدرات البلدان العربية في إنتاج منتجات متطورة ومعقدة أقل من غالبية بلدان العالم (الجدول ٣). يمثل معدل قيمة الـ EXPY العربية ما قيمته ٧٦ في المئة من معدل العالم. على الرغم من تقلص الفجوة الحاصلة في سنة ١٩٩٤ ولاحقًا في سنة ٢٠٠٠، حين ارتفعت النسبة إلى ٧٨ في المئة من معدل العالم، فإن البيانات الأحدث تشير إلى أن مستوى التطور انخفض كقيمه مطلقة ونسبية أيضًا من ٦٦٢٨ دولارًا في سنة ١٩٩٢ إلى ٥٦١٧ دولارًا في سنة ٢٠٠٣ (الشكل ٣). مقارنة بالعالم، سجلت البلدان العربية أدنى المستويات من حيث تطور الصادرات: من ٧٦ في المئة في سنة ١٩٩٢ إلى ٦٨ في المئة في سنة ٢٠٠٣<sup>(٣١)</sup>.

من الملاحظ أن هناك تباينات بين أقطار العالم العربي؛ ففي سنة ٢٠٠٣ تراوحت قيمة الـ EXPY ضمن العالم العربي من أعلى قيمة لها في مصر (بلغت ٧٤٤٤ دولارًا) إلى أخفضها في السودان (٢٩٦٥ دولارًا). وثمة تسعة بلدان عربية انخفضت قيمة EXPY في أربعة منها (الجزائر والبحرين والأردن ولبنان)، في حين شهدت ثلاثة بلدان (مصر والمغرب والسودان) ارتفاعًا بين سنتي ١٩٩٢ و ٢٠٠٣، بينما حافظت سورية والمملكة العربية السعودية العربية على القيمة نفسها (الشكل ٤).

### قلة الاكتشافات الجديدة

مقياس آخر لعمق إشكالي انعدام التنسيق والمعلومات هو قلة عدد المنتجات الجديدة المكتشفة. إن البلدان التي نجحت في تصدير الكثير من المنتجات الجديدة والنمو المتسارع هي تلك التي كانت قادرة على معالجة إخفاقات السوق. كما أفدنا سابقًا، فقد وُجد أن البلدان تصبح أكثر غنى عند اكتشافها منتجات جديدة، الأمر الذي يُحدث تنوعًا في اقتصادها، ويظل هذا الترابط الإيجابي بين التنوع والنمو إلى أن يصل

(٣١) تتضمن البلدان العربية: الجزائر والبحرين ومصر والأردن ولبنان والمغرب والسودان والعربية السعودية وسورية.

دخل الفرد إلى مستويات عالية (تماثل مستوى إيرلندا في سنة ٢٠٠٣)، ثم يبدأ بعدها الإنتاج في التركيز وتصبح العلاقة سالبة، كما في حالة الدول الصناعية الكبرى<sup>(٣٢)</sup>. بناء عليه، أبان الباحثان إمبس وفازيرك أن التنوع عنصر مهم جداً في النمو، الأمر الذي جاء مخالفاً للمبادئ القياسية للميزة النسبية، والتي تقول إن على البلدان أن تخصص، بغض النظر عن مستوى تطورها. وبالتالي، لكي تحقق هذه البلدان النمو المطلوب، فإنه يتعين عليها أن تتميز بمجموعة كبيرة من الأنشطة ومن ثم تخصص.

يوافق كلينغر وليدرمان<sup>(٣٣)</sup> على هذه الاستنتاجات، ذلك أن بحثهما توصل إلى أن عدد المنتجات المكتشفة كان صغيراً في البلدان الفقيرة ليصل ذروته في البلدان التي يتراوح فيها نصيب الفرد من إجمالي الدخل بين ٤٢٠٠ دولار و ٥٥٠٠ دولار ليعود إلى الانخفاض من جديد. بالتالي، كي تحقق البلدان النمو، يجب عليها أولاً أن تنوع اقتصادها قبل أن تبدأ بعدها بالتخصص (يعرف كلينغر وليدرمان اكتشاف المنتج بأنه الإنتاج الناجح لمنتج ما لدى بلد لم يسبق له تصديره من قبل)<sup>(٣٤)</sup>.

يحتوي الجدول ٣ على عدد من المنتجات التي اكتشفت في بعض البلدان العربية المختارة. ونجد أن عدد الاكتشافات في الاقتصاد بلغ ١٣ في لبنان و ١٨ في السعودية و ١٩ في المغرب و ٤٧ في عُمان على مستوى الأرقام من ستة مراتب. مقارنة بإجمالي البلدان في العينة، فإن معدل البلدان العربية الأربعة هو ٢٤، مقارنة بمعدل العالم وهو ٣٢. أيضاً عند المقارنة بالبلدان ذات متوسط الدخل فوق الوسط، نجد أن هذه البلدان بلغت قيمة ٤٨، أي ضعف متوسط البلدان العربية الأربعة. إلا أن أداء عُمان كان متميزاً.

## منتجات على هامش فضاء الإنتاج

في مساهمة مهمة، درس هاوسمان وكلينغر، الأنفا الذكر، قدرات أكثر من ١٠٠٠ منتج تجاري في العالم. لقد قاما - لكل زوج من البضائع - بتقييم احتمال أن يتمكن بلد ما من إنتاج المنتج «ب» إذا كان هذا البلد من المنتجين للمنتج «أ». كلما كانت المسافة بين المنتجين أقرب، ارتفع الاحتمال. وبعبارة أخرى، كلما كانت القدرات التي يحتاج إليها إنتاج المنتج «أ» مشابهة لتلك التي يحتاج إليها إنتاج المنتج «ب» ارتفع الاحتمال. في المقابل، إذا كانت القدرات التي يتطلبها إنتاج المنتجين متباينة إلى حد كبير، كان الاحتمال صغيراً<sup>(٣٥)</sup>. انطلاقاً من هذا المنطق، قام الباحثان بوضع خارطة لكل المنتجات المصدرة في العالم. كانت النتيجة شبكة من المنتجات تُعرف باسم «فضاء الإنتاج» بحيث ترتبط المنتجات بشكل غير متجانس.

(32) Imbs and Wacziarg, «Stages of Diversification».

(33) Bailey Klinger and Daniel Lederman, «Discovery and Development: An Empirical Exploration of «New» Products,» (Policy Research Working Paper; 3450, World Bank, Washington, DC, 2004).

(٣٤) إن الإشكال الناتج من استخدام بيانات التصدير هو إغفال الحالات التي يتطور المنتج فيها كصادر جديد تم تطويره محلياً لبعض الوقت. ومع ذلك، فإن لاستخدام بيانات التصدير إيجابيتين: الأولى هي أن بيانات التصدير متوافرة على مستويات عدة، والثانية هي أن تصدير البضائع أول مرة، وحتى لو كانت متوافرة في الأسواق المحلية، هو عمل رائد يتطلب اكتشافاً ما. زد على ذلك أن اختيار السنوات يعتمد على توافر البيانات. يستخدم كلينغر وليدرمان سنتي ١٩٩٢ و ١٩٩٣ كسنتي البداية وسنوات ١٩٩٩ - ٢٠٠٢ كسنوات النهاية.

(٣٥) تبنى المسافة بين المنتج «أ» والمنتج «ب» بناء على الاحتمال المشروع بأن الدول التي تتميز بالمنتج «أ» لها ميزة نسبية أيضاً في المنتج «ب».

يمثل كل منتج عقدة ما ويشار له بشجرة؛ فكلما كانت العقد أقرب إلى بعضها ازداد احتمال إنتاجها وتصديرها من جانب البلد نفسه. يمثل حجم كل عقدة إجمالي التجارة العالمية لهذا المنتج. ويعتمد القرب بين العقد على الترميز اللوني المستخدم بين أزواج المنتجات. وقد تبين أن فضاء الإنتاج غير متجانس؛ فالجزء المحيطي أو الهامشي من الفضاء مرتبط بشكل ضعيف، ويشير إلى منتجات مثل النفط والمأكولات البحرية والألبسة والمواد الأولية، كون هذه بحاجة إلى أصول خاصة جدًا لإنتاجها (الشكل ٦).

وهناك أجزاء أخرى من الفضاء شديدة الكثافة في مركز الشبكة، وتشير إلى الإلكترونيات والآليات وبضائع أخرى كثيفة الاستخدام لعوامل الإنتاج الرأسمالية والمعرفية. على سبيل المثال، تحتاج الشركات التي تقوم بصناعة المعاطف إلى القدرات نفسها التي تحتاج إليها الشركات التي تنتج السترات والبذلات. وبالتالي، تستطيع الشركات التي تنتج مثل هذه المنتجات أن تنتج البضائع المقابلة، وذلك كون المواد والأصول المطلوبة لإنتاج هذه البضائع متوفرة في البلد؛ أي إن مثل هذه البضائع تعتمد على أصول يمكن استخدامها في إنتاج منتجات أخرى متنوعة كونها تعتمد على أجزاء أساسية متوفرة. إلا أن البلدان التي تقوم شركاتها بتصدير المواد الأولية لا تملك مقومات وقدرات أخرى لدعم قيام أنشطة اقتصادية بديلة، وبالتالي يكون ارتباط هذه المنتجات بباقي المنتجات ضعيفًا.

استخدم الباحثان أمثلة القرد والغابة، حيث تم توصيف كل منتج ممثل بعقدة على أنه قرد ضمن فضاء الإنتاج الذي يمثل الغابة. تحتوي الغابة على أجزاء كثيفة وأخرى متفرقة. القردة التي تعيش في الأجزاء الكثيفة تستطيع القفز من شجرة إلى شجرة قريبة. وعلى غرار القردة، تكون الشركات التي تتموضع في المنطقة الكثيفة من فضاء الإنتاج قادرة على تصنيع منتجات جديدة موجودة بالقرب من منتجاتها بسبب تشابه القدرات المطلوبة، وهي بالتالي ليست في حاجة إلى جهد كبير لاكتشاف المنتجات الجديدة. في المقابل، مثلما أن القردة التي تعيش على أشجار موجودة في الأجزاء المتناثرة من الغابة تجد صعوبة في القفز من شجرة إلى أخرى بسبب بُعدها عنها، لذلك تظل معزولة بعضها عن بعض، كذلك تكون الشركات التي تنتج منتجات على هامش فضاء الإنتاج غير قادرة على صناعة منتجات جديدة لأن القدرات المتوفرة لديها لا تفيد في صناعة أخرى بديلة. إن تراكم قدرات هذه الشركات غير متاح بسبب مشكلة فشل تنسيق السوق، وفي مثل هذه الحالات التي تعتبر بالضرورة الصفة الغالبة للاقتصادات النامية، هناك ضرورة لتدخل الحكومة لتصحيح مشكلة التنسيق ومساعدة الشركات على صناعة منتجات جديدة (أو مساعدة القردة بالقفز إلى شجيرات جديدة).

في الدول الصناعية تعمل الشركات في الأجزاء الكثيفة من الغابة، بينما تعمل الشركات في الدول النامية في الأجزاء المتناثرة. ولاستيعاب حجم الاختلاف الكبير، قام الباحثان برسم مخطط صادرات الدول الصناعية ودول أفريقيا جنوب الصحراء (الشكلان ٧ و ٨). من الملاحظ أن الشركات في البلدان الصناعية موجودة بكثافة في المنطقة الكثيفة من الغابة لكنها تحتل أيضًا أجزاء من المنطقة المتناثرة، بينما تقع أغلب شركات الدول الأفريقية على هامش فضاء الإنتاج. إضافة إلى ذلك، تتمتع المنتجات الموجودة في المنطقة الكثيفة بمستويات دخل وإنتاجية أعلى (PRODY)، بينما تتصف المنتجات في المنطقة المتناثرة بمعدلات دخل وإنتاجية منخفضة.

بناء عليه، تعتمد إمكانية إنتاج منتوجات جديدة والمضي في عملية تحول بنيوية على عدد المنتوجات الموجودة بالقرب من المزيج الإنتاجي الحالي. ويتطلب إنتاج منتوجات جديدة خليطاً من المدخلات الخاصة والمدخلات العامة. وإذا كان المنتج الجديد بالقرب من سللة المنتوجات الحالية، فإن القطاع الخاص سيكون قادراً على استثمار القدرات المتوافرة - الأسواق، الموارد المادية والبشرية، المعايير، المؤسسات التي أنشئت سابقاً لدعم الأنشطة الحالية - بشكل مستقل<sup>(٣٦)</sup>. في المقابل، يتطلب إنتاج منتوجات جديدة بعيدة عن تشكيلة المنتوجات الحالية قدرات مختلفة لا يمكن أن تنشأ من تلقاء نفسها بسبب مشكلة التنسيق. وهنا يُعتبر تدخل الحكومة حاسماً لتوفير المدخلات الإضافية - قوانين، مؤسسات، بنية تحتية، تطوير التعليم والتدريب وبناء القدرات... إلخ - التي تُعتبر ذات صبغة خاصة مرتبطة بمجموعة المنتوجات والأنشطة الاقتصادية الجديدة المستهدفة. في تاوان وكوريا الجنوبية، كان هذا التدخل على شكل دعم صادرات، بينما قامت كل من ماليزيا وسنغافورة بإنشاء مناطق حرة للصادرات. وأسست الحكومة الصينية من جهتها مناطق اقتصادية خاصة. والأمر الأكيد هو أنه يجب أن تتناسب عملية التدخل مع السياق المعني، وبالتالي لا يمكن تحديدها بشكل مسبق.

## نحو استراتيجيا جديدة للسياسة الصناعية في الوطن العربي

سنعمد في هذا القسم إلى رسم محددات الاستراتيجية الصناعية التي تهدف إلى تشجيع اكتشاف منتوجات جديدة. تستند هذه الاستراتيجية إلى معالجة تحديين أساسيين: الأول هو كيفية تحديد نوعية التدخلات المطلوبة، أي كيف يمكن للحكومة أن تعلم بالمدخلات الأساسية العمومية المطلوبة للشركات لكي تتمكن من إنتاج منتوجات جديدة؟ والثاني هو ما هي المبادئ العامة التي يجب أن تقود عملية تزويد هذه المدخلات، وخصوصاً لجهة تفادي اعتبارات الاقتصاد السياسي المرتبطة بمحاولات «التماس الربح» (Rent Seeking)؟ الإجابة عن السؤال الأول تتطلب تحديد عناصر السياسة الصناعية من ناحية المحتوى، بينما السؤال الثاني يستوجب تحديد الآليات المؤسسية التي تحكم إدارة هذه السياسة.

### نوعية السياسة الصناعية وفضاء الإنتاج

إن نقطة بداية جيدة لتحديد هذه المدخلات هي وضع البلدان العربية في فضاء الإنتاج؛ إذ يجب أن يقود فضاء الإنتاج الحكومة إلى تحديد المنتوجات التي يجب أن توفرها بحيث تتمكن الشركات من إنتاج منتوجات جديدة (أو باستخدام أمثلة الغابة، تمكينها من القفز إلى أشجار جديدة). في الحالة المثلى، يمكن أن تطالب الحكومة الشركات بإنتاج العديد من المنتوجات في الجزء الكثيف من الغابة كونها تتمتع بقيمة PRODY مرتفعة. إلا أن هذا قد لا يكون سهلاً المنال، إذ سيتطلب حجماً عالياً من الاستثمارات والدعم المباشر للشركات من جانب الحكومة قد لا تستطيع توفيره، في المدى القصير على الأقل. إضافة إلى ذلك، يحتاج الوصول إلى قلب فضاء الإنتاج أيضاً إلى مجموعة متكاملة من

(36) Hausmann and Rodrik, «Doomed to Choose».

الإصلاحات- بما يتعلق بالمؤسسات والقوانين والموارد البشرية- لكي تقوم الشركات بالمخاطرة وإنتاج منتجات جديدة غائبة حالياً. إذاً، حتى لو كانت الحكومة على دراية بالمدخلات التي يجب أن توفرها لتشجيع هذه المنتجات، فإنها قد لا تتمتع بالإمكانات المؤسسية للقيام بذلك بسبب خصوصية المدخلات وتعقيدها. بالإضافة إلى ذلك، لا تبدو الحوافز المتوافرة حالياً، من إعفاءات ضريبية وفكرة النافذة الواحدة، كافية لتشجيع الشركات على المخاطرة في إنتاج هذه المنتجات بسبب كونها سياسات محايدة.

هناك أيضاً خيارات أخرى أقل تعقيداً. مثلاً، يمكن أن تشجع الحكومات الشركات على إنتاج منتجات استراتيجية تقوم بدورها بتحفيز منتجات جديدة. وتعتمد قدرة هذه الشركات على القيام بذلك على مدى بُعد فضاء الإنتاج الحالي عن المنتجات الاستراتيجية، وإلا فإن الحكومة يمكن أن تساعد الشركات على إنتاج بضائع قريبة من فضاء الإنتاج التي تنتجها حالياً. في هذه الحالة، ستكون المتطلبات اللازمة محدودة نسبياً مقارنة بالاستراتيجيا السابقة كون معظم الإمكانات اللازمة للإنتاج متوافرة سلفاً وتُستخدم في إنتاج الصادرات الحالية. بالتالي، يتعين على الحكومة توفير عدد صغير من المدخلات والحوافز لتشجيع القفز إلى منطقة أكثر كثافة. في هذه الحالة ستستثمر المنتجات الجديدة الإمكانات المتاحة سلفاً في الاقتصاد، بالإضافة إلى المدخلات الجديدة التي تقوم - بدورها - بتحسين الإمكانات الاقتصادية للبلد. هذه العملية المتدرجة، حيث تزود الحكومة عدداً صغيراً من المدخلات في فترة زمنية محددة، تعبد الطريق لعملية تحوّل هيكلية في القطاع. وهذه الاستراتيجية تجعل من التنمية عملية تستند إلى مسار التنمية نفسه، بحيث تؤدي السياسة الصناعية، وبالتدرج، إلى الوصول إلى قلب فضاء الإنتاج في نهاية المطاف<sup>(٣٧)</sup>.

### الآليات المؤسسية للسياسة الصناعية

يزعم البروفسور داني رودريك<sup>(٣٨)</sup>، أن نجاح واستدامة السياسات المذكورة أعلاه يتطلبان استراتيجية وبنية مؤسسية تستند إلى ثلاثة محاور متلازمة تتبناها هذه الورقة بالكامل.

أولاً، يجب أن تكون الجهات الرسمية المنوط بها تخطيط السياسة الصناعية وإنفاذها على تواصل وتنسيق مع القطاع الخاص، مع الحفاظ على الاستقلالية المؤسسية من دون الانعزال أو التعامل معه عن بُعد (Dealing at Arm's Length). أهمية التواصل والتنسيق يملها عدم إلمام القطاع العام بالمعلومات الكافية لتحديد المدخلات العامة التي يجب أن توفرها للشركات بحيث تتمكن الأخيرة من إنتاج

(٣٧) يُجري لين ومونغا مقارنة مشابهة يقترحان فيها أن تقوم الحكومة في البلدان النامية بتشجيع الشركات على إنتاج بضائع قابلة للتداول التجاري، ومنتجة خلال العشرين سنة الماضية أو يزيد من قبل بلدان حققت اقتصادات ديناميكية ولها بنى إنتاج مشابهة وتتمتع بمستوى دخل يساوي حوالى ضعف دخل الفرد فيها. انظر:

Justin Yifu Lin and Celestin Monga, «Comparative Advantage: The Silver Bullet of Industrial Policy,» in: Joseph E. Stiglitz, Joan Esteban and Justin Yifu Lin, eds., *The Industrial Policy Revolution, I: The Role of Government beyond Ideology*, International Economic Association (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

(38) Rodrik, «Industrial Policy».

منتجات جديدة. هذا ما يشير إليه عالم الاجتماع بيتر إيفانز<sup>(٣٩)</sup> بـ«الاستقلالية المندمجة»، حيث تكون الدولة مندمجة في منظومة شبكات مع القطاع الخاص بشكل يتيح لها تحديد حاجاته، وبالتالي حجم ونوعية التدخلات والدعم المتوقع من القطاع العام، وذلك مع المحافظة على استقلالها عنه. لقد برر رودريك هذه الآلية في إطار نموذج التعاون والتنسيق الاستراتيجي بين القطاع الخاص والحكومة، وهو النموذج الذي يهدف إلى كشف الغطاء عن مواضع عنق الزجاجة، وتصميم عمليات تدخّل فعالة، وتقييم النتائج دورياً، وهو ما يتيح التعلم من الأخطاء التي تحدث إبان مراحل السياسة الصناعية المختلفة وتصحيحها في المراحل اللاحقة.

يمكن الوصول إلى هدف «التصحيح الذاتي» أو «التعلم بالممارسة» عبر ترتيبات مؤسسية معيّنة، مثل مجالس الاستشارة الاستشارية، واجتماعات الدوائر المستديرة في القطاعات، وتمويلات القطاع المشترك الحكومي - الخاص. في هذا المنهج المؤسسي، ليست السياسات الصناعية أدوات سياسات فقط، بل هي عملية اكتشاف تركز على التعلم وتبادل المعلومات والمعارف بين الحكومة والقطاع الخاص، وهو ما يمكن الأولى من تحديد أهم العوائق أمام التحولات الهيكلية المنشودة وكيفية دعم القطاع الخاص لتحقيق ذلك، ولكن في إطار يتسم بالشفافية تحكمه قواعد معلومة ومتفق عليها مسبقاً.

ثانياً، يجب أن تتبّع السياسة الصناعية أسلوب «العصا والجزرة» معاً؛ فمن أهم عوامل عملية تحسين المنتجات هو قدرة الشركات على تحصيل ريوعتها، وإلا فلن يكون هناك عمليات استثمار في اكتشاف التكاليف. يزعم رودريك<sup>(٤٠)</sup> أن المشكلة لا تكمن في الربوع بقدر ما إذا ذات نهايات مفتوحة بشكل يؤدي إلى تبديد الموارد من دون توفير الدافع للشركات المستفيدة لزيادة الإنتاجية وتطوير قدراتها التكنولوجية، كما كانت حال السياسة الصناعية في معظم البلاد العربية. بالتالي، يجب أن تقدم الحكومة الحوافز وفق قواعد وضوابط معيّنة، مثل ربط الدعم بقرينة زمني محدد وبالآداء التصديري. وبلدان شرق آسيا لم تقم فقط بتقديم مثل هذه الحوافز بل قامت أيضاً بمعاينة الشركات التي لم تلتزم بالقواعد المرعية.

ثالثاً، كي تكون السياسات فعالة، يجب أن تكون المؤسسات التي تضع هذه السياسات عرضة للمساءلة والمحاسبة. يجب على هذه المؤسسات أن تكون قادرة على تبرير سياساتها بشأن أسباب الترويج لفعاليات محددة على حساب أخرى. يطالب رودريك برفع مستوى الشكل السياسي للسياسات الصناعية عبر شخصية عالية المستوى. وعلى الرغم من وجود وزارة صناعة في أغلب الدول العربية، إن لم يكن فيها كلها، فإن هذه الوزارات غالباً ما تكون ضعيفة وغير متمتعة بالصلاحيات اللازمة التي تؤثر في الصناعيين. بالتالي، يجب أن تعزز الحكومات الوزارات المعنية بهذه السياسات بإمكانية وضع تقارير تحدد أي انحرافات عن هذه السياسات. إضافة إلى مسألة المحاسبة والمساءلة، يجب أن تكون المؤسسات شفافة بحيث تكون منشوراتها بشأن فعاليتها وفعاليتها المجلس الاستشاري متاحة للعموم.

(39) Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton Paperbacks (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995).

(40)Rodrik, «Industrial Policy».

هناك علاقة واضحة بين السياسات التي يمكن تنفيذها وجودة المؤسسات التي تحكم القطاع. فكلما كان الإصلاح أكثر عمقاً، ازداد تعقيد المدخلات وتخصصها، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى رفع احتمال إنتاج منتوجات أكثر تطوراً وتعقيداً (في الجزء الكثيف من الغابة) وتشكّل المحرك الرئيسي للنمو. في حالة المؤسسات التي لا تخضع للإصلاح، سيكون من غير المحتمل أن تقوم الوزارة بدورها في تقديم المدخلات الضرورية لإنتاج المنتوجات المعقدة والمتطورة، وهو ما سيؤدي في نهاية المطاف إلى أن يقوم القطاع الخاص بإنتاج منتوجات متشابهة، وبالتالي زيادة تحلّف البلد بشكل يؤدي إلى ضياع عملية النمو. بالتالي يستند أداء القطاع الصناعي إلى جودة المؤسسات القائمة لا إلى عامل الدعم فقط.

## الملخص والتوصيات

أبنا في هذه الورقة أن السياسة الصناعية الرأسية التي أنتهجت في السابق ولا تزال سارية إلى حد ما في معظم البلاد العربية لم تنل حظاً يُذكر من النجاح، ما عدا بعض الاستثناءات المحدودة. لقد جادلنا بأن هذا يعود في المقام الأول إلى أنها كانت في بعض الدول جزءاً عضوياً من عقد اجتماعي ذي صبغة أيديولوجية متشددة لا تقبل المراجعة، أو تمت مقاربتها في إطار استراتيجيا لا تتواءم مع الواقع الاقتصادي السائد. كما أن السياسة الصناعية التقليدية في الوطن العربي لم تكن مستندة إلى سياسات صناعية أفقية بل ربما كانت في كثير من الأحيان بديلاً منها. لهذا، لم تكن السياسة الصناعية خلال عهدها الزاهي في القرن الماضي (١٩٥٠ - ١٩٨٠) تستصحب آليات لتقييم الأداء، وبالتالي لم تكن هناك إمكانية لاتخاذ الخطوات الضرورية للتصحيح والمراجعة.

بيناً أيضاً الآثار المترتبة على تراث التنمية العربية، وخصوصاً السياسة الصناعية منها، التي أفرزت فضاءات إنتاج قليلة التنوع، وذات صادرات تقليدية وغير متطورة، في الوقت الذي استطاعت اقتصادات ناشئة في أميركا اللاتينية وفي آسيا، بصورة خاصة، إنتاج وتصدير المنتوجات الجديدة ذات الكثافة المعرفية المتعاطمة، والاستفادة من فرص العولمة الاقتصادية المذهلة.

تأسيساً على الإجماع السائد في المجتمع التنموي بشأن ضرورة السياسة الصناعية، وإن يكن بأسس وآليات جديدة ومبتكرة، تتبنّى هذه الورقة مقولة أن «السؤال المطلوب طرحه في ما يتعلق بمستقبل السياسة الصناعية في عالم ما بعد الركود العالمي الأخير ليس هل هناك حاجة إلى السياسة الصناعية كمنهج تنموي، بل كيف يمكن تصميم وإنفاذ سياسة صناعية تحقق أهداف التنمية، مستصحباً تجارب الماضي ودروسه والتحويلات العميقة التي اجتاحت الاقتصاد العالمي؟». وفي هذا السياق، حاولت هذه الورقة الإجابة عن هذا السؤال المحوري في إطار الوطن العربي.

في هذا الإطار جادلنا بأن من الممكن أن تقدم البحوث المنهجية الجديدة واكتشافات السياسات الاقتصادية بشأن تأثير تقارب صناعة المنتوجات وهيكل الإنتاج على التنوع الاقتصادي، إرشادات تتعلق بكيفية تنفيذ الدول للسياسات الصناعية الرأسية بقدر جيد من النجاح. وفي الوقت الذي تتوفر فيه أدلة على أن الدول

التي تتخصص في الجزء الأعمق (والأكثر كثافة) في فضاء الإنتاج من صناعة منتوجات متقاربة تميل إلى النمو بصورة أسرع، فإن فهم صناعة المنتوجات المتقاربة في الاقتصاد يجب أن يساعد الدولة على تقييم النوع المناسب للسياسة الصناعية والقدرات المطلوبة للانتقال من منتج ما على الهامش (مثل النفط) إلى آخر بعيد في قلب فضاء الإنتاج (مثل التكنولوجيا الحيوية).

بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى حقيقة أن النمو يجب أن يكون ذا قاعدة عريضة وتتم المشاركة فيه على نطاق واسع، حتى يعمل على معالجة المشكلات المزمنة للتوظيف وعدم عدالة الدخل، ولا سيما في مجتمعات بلاد الثورات العربية، فإن التدخلات الأفقية للدولة في إطار عملية النمو قد لا تكون كافية لاستدامة النمو وإحداث تأثير في الفقر يكون ذا معنى. بناء عليه، هناك مجال واسع للسياسة الصناعية الرأسية في الحد من تفاوت الدخل أو التفاوت التنموي الجهوي أو الإثني، وهو التفاوت الذي كان من ضمن أسباب الانتفاضات الشعبية التي اجتاحت المنطقة مؤخرًا.

على الرغم من أهمية الدور المنوط بالدولة في قيادة التنمية، يجب الإيفاء باثنين من المتطلبات قبل أن تستطيع الحكومة تنفيذ هذا الدور الإضافي بنجاح. أولاً، يجب عليها تطبيق سياسات معززة للنمو، ذلك لأنه اتضح بالتجربة أن برامج الإقلال من الفقر - كسياسة رأسية في القطاع الاجتماعي - لم تنجح فعلاً في ظل نمو ضعيف أو غير مستدام لا يوفر إيرادات كافية ومستقرة لتمويل هكذا برامج. ثانياً، وكما هي الحال بالنسبة إلى برامج السياسات الصناعية، يجب على الحكومة تعزيز قدراتها المؤسسية من أجل ضمان تميز التدابير التي وضعتها لخفض الفقر المستهدف أو إدارة السياسة الصناعية الرأسية بالكفاءة والفعالية. تشير التجارب كذلك إلى أن مدى تدخل الحكومة في هذه المجالات يجب أن يكون وفقاً للقدرات الحالية للحكومة، إضافة إلى قدرتها على حشد إجماع سياسي تأييداً للبرامج.

بالإضافة إلى استخدام فضاء الإنتاج لتحديد نوعية ومحتوى السياسة الصناعية المطلوبة في الاقتصاد المعني، يتوجب تحديد الآليات المؤسسية التي تحكم إدارة هذه السياسة وتتكون من ثلاثة محاور متلازمة: أولاً، يجب أن تكون الجهات الرسمية المنوط بها تخطيط السياسة الصناعية وإنفاذها على تواصل وتنسيق مع القطاع الخاص، مع الحفاظ على الاستقلالية المؤسسية من دون الانعزال أو التعامل معه عن بُعد. ثانياً، يجب أن تتبّع السياسة الصناعية أسلوب «العصا والجزرة» معاً. ثالثاً، كي تكون السياسات فعالة، يجب أن تكون المؤسسات التي تضع هذه السياسات عرضة للمساءلة والمحاسبة. هذه المبادئ العامة يمكن تأطيرها في عشرة موجهات عملانية للسياسة الصناعية:

• يجب استهداف الفعاليات لا القطاعات، سواء لإنتاج المنتوجات الجديدة أو لتبني تكنولوجيات جديدة في إنتاج المنتوجات الجديدة. في نهاية المطاف، فإن المنطق الحاكم لتدخل الحكومة هو تنوع الاقتصاد لتصحيح إخفاقات السوق بدل دعم قطاع محدد. عادة ما تكون الحوافز القائمة قد فشلت مسبقاً في القيام بذلك، إما بسبب طبيعتها الحيادية مثل الإعفاءات الضريبية، وإما لكونها تعتمد في الأساس على الحجم، وذلك في إعطاء تمويلات للمؤسسات المتوسطة والصغيرة.



- من النادر تقييم هذه الحوافز لمعرفة ما إذا كانت قد حققت النتائج المرجوة منها أم لا. لتحاشي الهدر والانتهاك، يجب أن تضع الحوافز الأساس للنجاح الذي يعتمد بصورة مثلى على الإنتاجية - سواء معدلات النمو أو المستوى المطلق - لا على التوظيف أو المدخلات.
- هناك حاجة إلى وضع شروط انقضاء لوضع حد لحياة هذه الحوافز، وذلك لضمان عدم ربط الحوافز بالفعاليات التي لا تؤتي أكلها. بالتالي، يجب تحديد معايير النجاح بشكل واضح ووضع شروط سحب الموارد بشكل معلن أمام الجميع.
- يجب أن يستهدف الدعم الحكومي الفعاليات لا القطاعات، نظرًا إلى أن السياسات الصناعية مهمة بتصحيح إخفاقات السوق. وبالتالي، بدل تقديم حوافز للاستثمار، مثل السياحة ومراكز الاتصال، يجب أن تقوم الحكومة بدعم برامج التدريب الثنائية اللغة، وعملية تكيف للتكنولوجيا الأجنبية مع الظروف المحلية.
- يجب أن تتمتع الفعاليات المراد دعمها بقدرة واضحة على تقديم أثر ملموس وقابل للانتشار. بكلمات أخرى، يجب أن يستهدف الدعم الحكومي الفعاليات التي يمكن أن تؤثر في الاستثمارات التكميلية لتوليد فائض في المعلومات والتكنولوجيا.
- يجب أن تكون السلطات التي تأخذ على عاتقها عملية وضع السياسات ذات كفاءة عالية. يجب أن تكون الهيئات المسؤولة عن القطاع قادرة على إنتاج سياسات تنفيذية.
- يجب أن تراقب السلطات الوكالة الحاكمة للقطاع بشكل مكثف وعلى أعلى المستويات. ومع ضرورة تمتع مثل هذه السلطات بنوع من الاستقلالية في العمل لتطوير سياسات فعالة، فإن هذا الأمر يجب أن يكتمل بنوع من المحاسبة. بالتالي، يجب أن يقوم شخص مسؤول من الحكومة ومقرب من الرئيس أو من رئيس الحكومة بضبط الحقيبة الصناعية.
- يجب أن تتمتع الحكومة بتواصل مفتوح مع القطاع الخاص. ويجب أن يتحلى موظفو القطاع العام بقاعدة معلومات عن وقائع قطاع الأعمال، الأمر الذي تبدو عملية اتخاذ القرارات من دونها عملية مستحيلة.
- يجب أن تعمل الحكومة بقدر الإمكان على تخفيض التكاليف لا أن تخفض احتمال الوقوع في أخطاء. ويجب أن لا يكون هدف الحكومة تخفيض احتمال الوقوع في الأخطاء بما قد يؤدي إلى عدم حدوث عمليات اكتشاف، بل تخفيض تكاليف الأخطاء عندما تقع.
- يجب أن تتمتع الفعاليات الترويجية بقدرات تجديد نفسها بحيث تصبح دورة الاكتشاف عملية مستمرة. وبما أن حاجات عملية الاكتشاف المنتجة وظروفها مسألة معرضة للتغير عبر الزمن، يجب أن تكون الهيئات المسؤولة عن هذه السياسات قادرة على إعادة ابتكار نفسها وتحديثها.

الجداول والأشكال  
الجدول (١)  
الأداء الصناعي في الأقاليم النامية (٢٠٠٥)

المنطقة/ المكونات	القيمة المضافة للصناعة التحويلية (MVA) للفرد الواحد*	الصادرات المصنعة للفرد*	حصة القيمة المضافة للصناعة التحويلية من الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)	حصة الصادرات المصنعة من إجمالي الصادرات	حصة إنتاج التكنولوجيا المتوسطة / العالية من إجمالي الصادرات المصنعة (نسبة مئوية)	حصة صادرات التكنولوجيا المتوسطة / العالية من إجمالي الصادرات المصنعة (نسبة مئوية)
الاقتصادات الصناعية	٤٧٧١,٠	٥٤٢٨,٢	١٦,٨	٨٥,٧	٧٥,٢	٦٦,١
أفريقيا - جنوب الصحراء الكبرى	٦٣,٦	٨١,٢	١٠,٩	٦٢,٠	٤١,٣	٣٢,٤
باستثناء... جنوب أفريقيا	٢٩,٢	٣٨,٥	٧,٦	٥٤,٩	١٧,٥	١٣,٣
جنوب آسيا	٨٢,١	٧٤,٣	١٤,٥	٨٦,٣	١٨,٣	٢٠,٢
باستثناء الهند	٧٩,٦	٥١,٩	١٥,٩	٨٤,٦	٥,٢	٨,٠
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٣٩٨,١	٤٧٤,٧	١٢,٥	٣١,٧	٣٣,٣	٢٧,٩
باستثناء تركيا	٣٨١,٤	٣٦٧,١	١٢,١	٢٢,٧	١٩,٢	٢٠,٠
أميركا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	٧٦١,٢	٦٤٢,٢	١٨,٢	٦٣,٤	٤٧,٢	٥٥,٩
باستثناء المكسيك	٧٠٣,٢	٤٠٠,٢	١٨,٨	٥١,٩	٢٠,٩	٣٦,٨
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٥٨٢,٣	٨٨٥,٦	٢٩,٥	٩١,٩	٩٧,٥	٦٤,١
باستثناء الصين	٧٥٠,٠	١٥٢٤,٩	٢٥,٢	٨٩,٩	٣٢,٨	٦٨,٦

\* القيمة المضافة للصناعة التحويلية (MVA) بالأسعار الثابتة لسنة ٢٠٠٠، بالدولار.

المصدر:

Ibrahim Elbadawi and Alan H. Gelb, «Oil, Economic Diversification, and Development in the Arab World,» (Policy Research Report; 35, Economic Research Forum, Cairo, December 2010), Table (2.1), Based on: «Industrial Development Report, 2009,» (United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Database).

الجدول (٢)  
المنتجات وقيم PRODY الكبرى والصغرى (٢٠٠٠ دولار أمريكي)

التصنيفات	المنتج	اسم المنتج	متوسط PRODY ٢٠٠١-١٩٩١
الأصغر	منتجات خضار	١٤٠٤٩٠	٧٤٨
	السيزال والصابر	٥٣٠٤١٠	٨٠٩
	الخمير والبغال والنغال.. حية	١٠١٢٠	٨٢٣
الأكبر	الحديد المسطح المدرفل	٧٢١٠٦٠	٤٦,٨٦٠
	صفائح الأساسات من حديد أو فولاذ	٧٣٠١١٠	٤٦,٧٠٣
	القطع هاء حديد او صفائح فولاذ	٧٢١٦٣٣	٤٤,٦٨٨
	متوسط جميع المنتجات		١٤,١٧٢

المصدر:

Ricardo Hausmann, Jason Hwang and Dani Rodrik, «What you Export Matters,» *Journal of Economic Growth*, vol. 12, no. 1 (March 2007).

الجدول (٣)  
قيمة EXPY لبعض البلدان في العالم لسنة ٢٠٠٣

التصنيف	البلد	EXPY
الأصغر	إثيوبيا	١,٤١١
	النيجر	١,٩٣٤
	رواندا	٢,٦٣٤
البلدان العربية	السودان	٢,٨٦٥
	البحرين	٤,٥١٥
	المغرب	٥,٥٦٠
	سورية	٥,٦٧٤
	الجزائر	٦,٠٠٨
	المملكة العربية السعودية	*٦,٦٤٣
	لبنان	٦,٤٢٢
	الأردن	٦,٤٤٩
	عمان	٦,٨٦٦
	مصر	٧,٤٤٤
البلدان ذات الدخل فوق المتوسط	التشيلي	٦,٦٣٤
	بوتسوانا	٧,١٧١
	تركيا	٧,٥٩٠
	ليتوانيا	٧,٩٤٧
	الأرجنتين	٧,٩٧٣
	بولونيا	٩,٥٩٠
	ماليزيا	١٠,٠٧٦
	هنغاريا	١٠,٧٧٨
	المكسيك	١١,٠١٢
	أيسلنده	١٧,٧٣٥
الأعلى	سويسرا	١٧,٨٦٢
	لوكسمبورغ	١٩,٤٣٥
	متوسط ١٢٢ بلدًا	٨,٢٥٨

\* قيمة EXPY الخاصة بالعربية السعودية هي لسنة ٢٠٠٢ كونها آخر سنة متوافرة.  
المصدر:

Hausmann, Hwang and Rodrik, «What you Export Matters».

الجدول (٤)  
استكشاف المنتجات عند مستوى ست مراتب

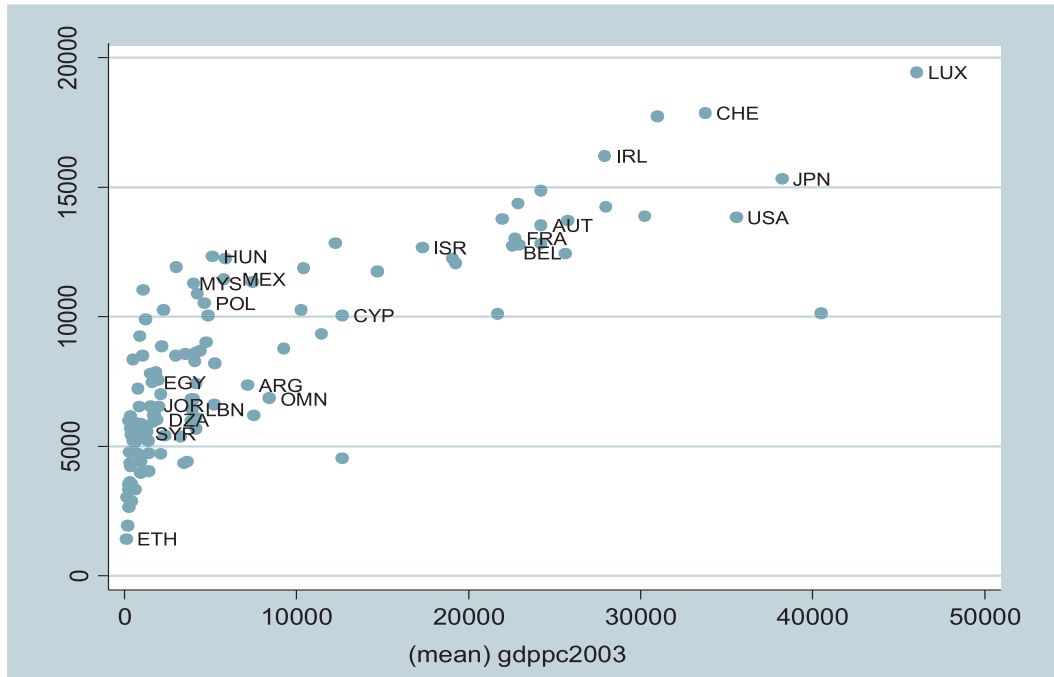
التصنيف	البلدان	عدد المنتجات المستكشفة عند مستوى ستة مراتب
البلدان العربية	لبنان	١٣
	العربية السعودية	١٨
	المغرب	١٩
	عُمان	٤٧
متوسط البلدان العربية		٢٤
البلدان ذات متوسط الدخل فوق الوسط	موريشيوس	٤
	ماليزيا	٤٢
	كرواتيا	١١
	الأرجنتين	٣٢
	هنغاريا	٩٢
	ترينيداد وتوباغو	٢٨
	التشيلي	٣١
	المكسيك	٦٦
	جنوب أفريقيا	٣٠
	تركيا	١٣٥
	تشيكيا	٥٨
متوسط الدول ذات الدخل فوق الوسط		٤٨
متوسط جميع الدول في العينة		٣٢

المصدر:

Bailey Klinger and Daniel Lederman, «Discovery and Development: An Empirical Exploration of «New» Products,» (Policy Research Working Paper; 3450, World Bank, Washington, DC, 2004) (Author's Calculation).

الشكل (١)

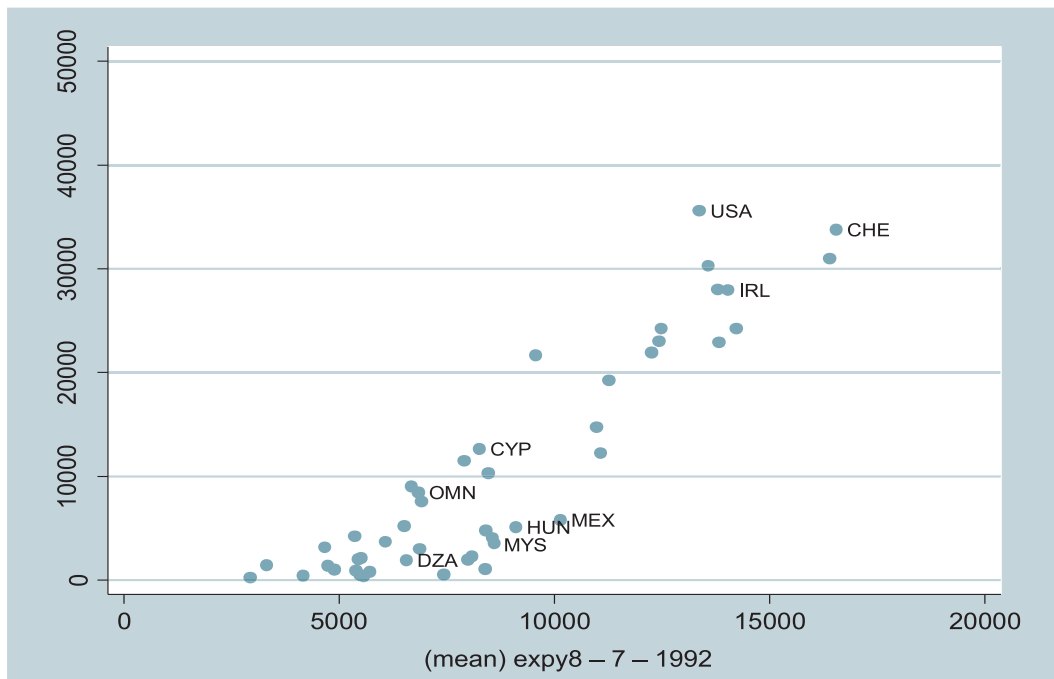
العلاقة بين EXPY وحصّة الفرد من إجمالي الناتج المحلي لسنة ٢٠٠٣



المصدر: Hausmann, Hwang and Rodrik, «What you Export Matters».

الشكل (٢)

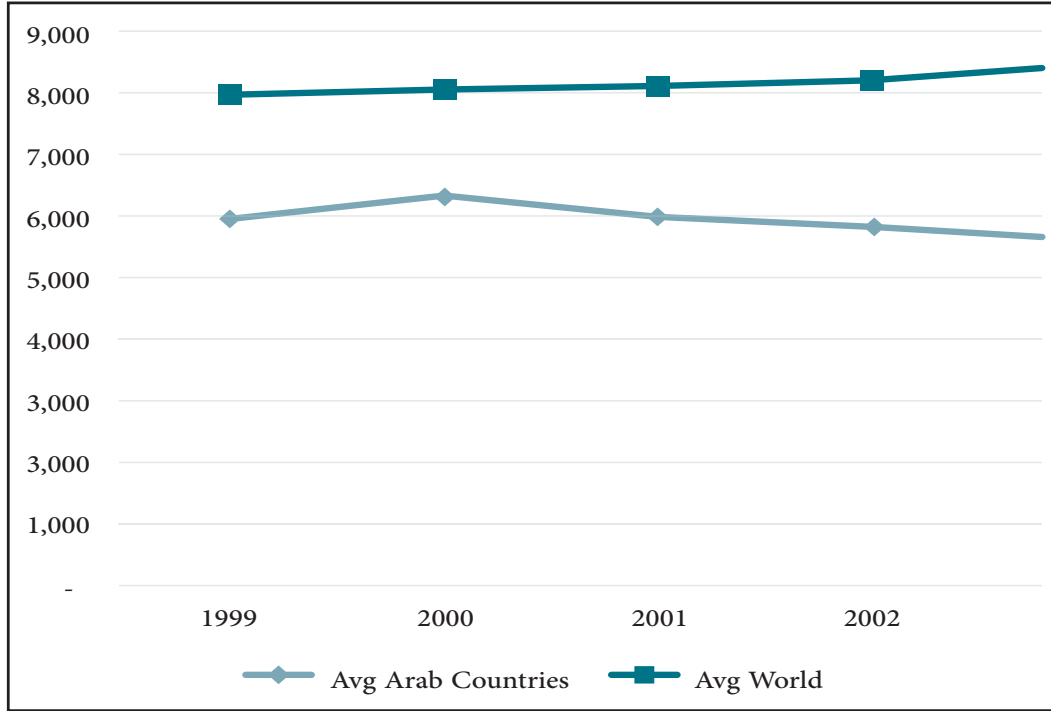
العلاقة بين EXPY في سنة ١٩٩٢ وحصّة الفرد الناجمة من إجمالي الناتج المحلي لسنة ٢٠٠٣



المصدر: Hausmann, Hwang and Rodrik, «What you Export Matters».

الشكل (٣)

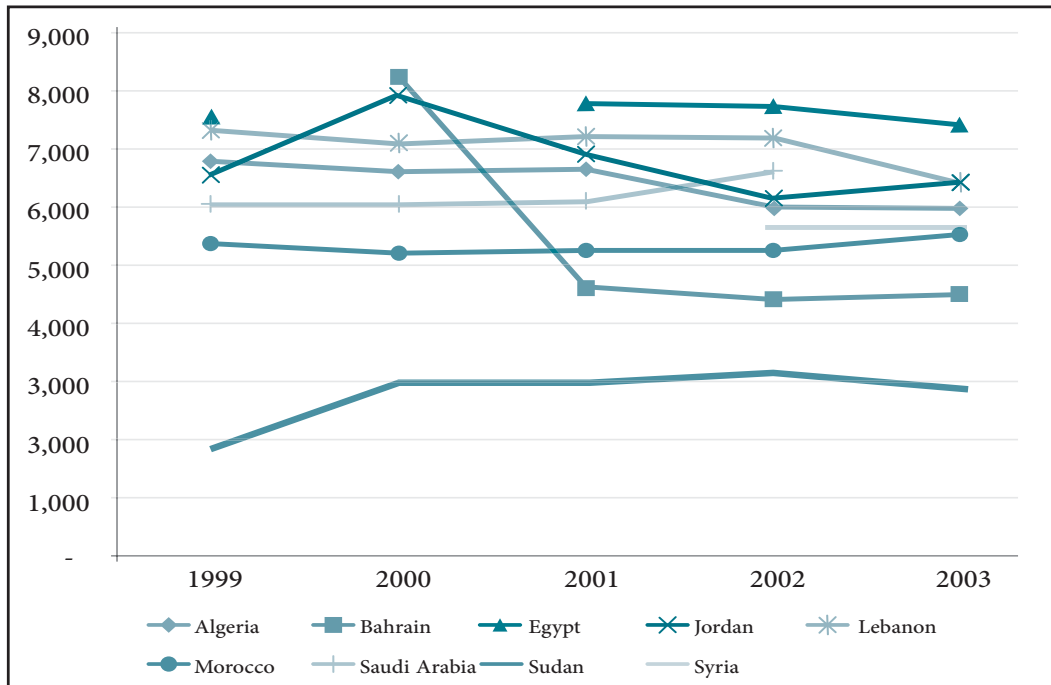
متوسط EXPY للبلدان العربية والعالم بين سنتي ١٩٩٢ و ٢٠٠٣

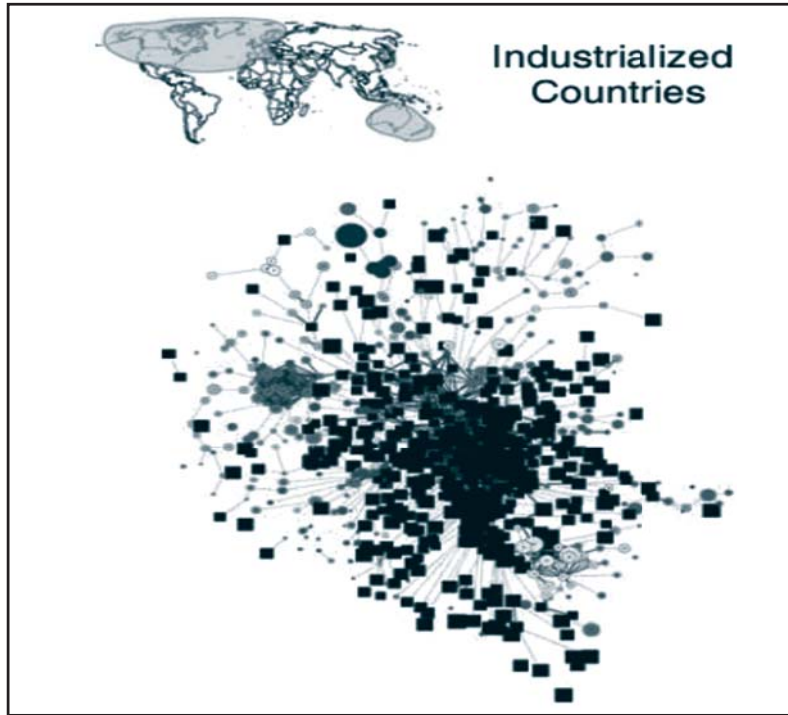


المصدر: Hausmann, Hwang and Rodrik, «What you Export Matters».

الشكل (٤)

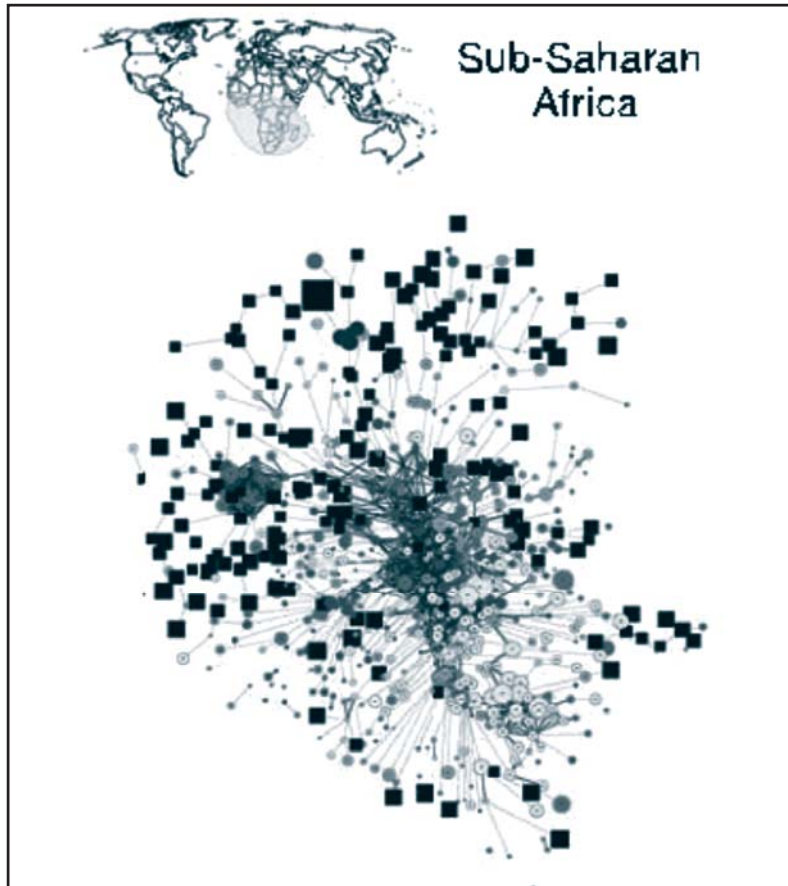
قيمة EXPY لعدد من البلدان العربية بين سنتي ١٩٩٢ و ٢٠٠٣





الشكل (٥)  
فضاء المنتجات  
في البلدان الصناعية

المصدر:  
Hidalgo [et al.],  
«The Product Space».



الشكل (٦)  
فضاء المنتجات  
في البلدان النامية

المصدر:  
Hidalgo [et al.],  
«The Product Space».