مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: السياسة الصناعية والتحول الهيكلي: مدخل للاستدامة
اسم الكاتب: د. أحمد صالح
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/619
تاريخ الاسترداد: 2025/05/14 07:17 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

السياسة الصناعية والتحول الهيكلي: مدخل للاستدامة

د. أحمد صالح*

الملخص

تناول هذا البحث دور السياسات الصناعية في رسم خارطة التحول الهيكلي ضمن إطار استراتيجية التنمية المستدامة. إذ عَرَضَ أهم المداخل المفاهيمية لسياسات التحول الفعال والنقاشات الفكرية المطروحة مؤخراً عن الخيارات الفُضْلَى لتحقيق التنمية الصناعية بالمفهوم الواسع وتحقيق التنوع الاقتصادي وأهمية تصميم استراتيجيات اللحاق وفقاً لتمايز شروط وحالة كل بلد. كما أَبْرَزَ دور الصناعة التحويلية بشكل خاص في عملية التغيير الهيكلي اعتماداً على تمكين القدرات والطاقات الانتاجية. ويعدُّ كلٌّ من الابتكار، وخلق مجتمع التعلّم، ودور الدولة الاستباقي، والتراكم الرأسمالي عوامل مهمة لنجاح السياسة الصناعية. وتجدر الإشارة إلى ضرورة تكامل تلك السياسات مع السياسات الاقتصادية الكلية سواء في جانب الطلب أو العرض. كما أَوْضَحَ ضرورة مرونة البنى المؤسساتية لاستدامة عمل السياسات كلّه.

كلمات مفتاحية: السياسة الصناعية، التحول الهيكلي، التنمية الاقتصادية، دور الدولة، اللحاق.

*مدرس في قسم الاقتصاد – كلية الاقتصاد – جامعة دمشق.

المقدمة:

تشكل عملية التحول الهيكلي تحدياً مهماً أمام صانعي القرار في عالم متداخل ومتزايد الاعتماد المتبادل. إذْ لا تُعد العودة إلى السابق كما كان مرغوباً بها ولا حتى ممكنة، متزامناً ذلك مع الحاجة إلى تسريع كل من النمو الشامل والتشغيل واستدامتها ورفع الإنتاجية.

ويدين المدخل الجديد في فهم السياسات الصناعية إلى المذاهب الفكرية المختلفة، وبشكل خاص لسيطرة الأيديولوجية النيوكلاسيكية وإلى إخفاق الدول النامية في ترجمة النمو الاقتصادي إلى تنمية مستويات المعيشة وتحسينها وخلق فرص العمل. ممَّا يدفع لتصميم السياسات الصناعية بغية إطلاق أنماط التحول الهيكلي ذات القدرة على تسريع خلق التوظيف الأكثر فعالية والأفضل وهو بدوره (العمالة الفعّالة) يقود إلى مستويات دخل أعلى، وتخفيض الفقر، وتحسين مستويات المعيشة وزيادة الطلب المحلي. وتشمل الوظائف الفُضْلَى محتوى عالياً من المهارات والتقنيات، وهو أساس تسريع عملية اللحاق. كما تشير الأدلة إلى اعتماد مدد النمو العالي المستدامة على الدعم المتعمد للتعلّم ومراكمة الإمكانيات الجمعية كجزء من استراتيجيات التنمية الصناعية. وتُظهر البيانات أن عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن المنصرم قد شهدت معدلات نمو صناعية غير مسبوقة في ظل استراتيجية التصنيع لإحلال الواردات (ISI)، ومع من ذلك لم تكن مرحلة لحاق للدول النامية لأن الدول الصناعية شهدت الظاهرة عينها.

مشكلة البحث:

في سياق التأطير النظري لفهم أعمق لدينامية التطور وكيفية صياغة استراتيجيات التنمية (بشكل أكثر استبطاناً الانخراط في عملية إعادة البناء) تُشكّل الأسس النظرية لعلم الاقتصاد مَربعاً رحباً لإطلاق ذلك التأسيس؛ ولكن بداية تُبرِز خلاصات بعثة النمو والتنمية في البنك الدولي (2006) أن الاقتصاديين يفتقدون فهم عملية النمو وبشكل خاص العلاقة بين التعليم والتدريب والتقنيات من جهة، والنمو من جهة أخرى[1]. وأكد التقرير أنه من المحتمل جداً أن يمتلك الاقتصاديون نموذجاً مغلوطاً به وأنّ البلدان متمايزة لجهة المؤسسات والإمكانيات. وأنّه لا يمكن الركون إلى سياسة واحدة تُطبَّق على الجميع، ومن ثَمَّ يجب السماح للبلدان أن تجرّب وتُخطئ في سبيل خلق الميزات النسبية في عالم العوائد المتزايدة. ومن هذا المنطلق حاول البحث مناقشة هذه الإشكالية على مستوى السياسة الصناعية

[1] البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 2006: الإنصاف والتنمية، أيلول 2005، واشنطن: البنك الدولي.

لاحقاً، ناقش تقرير التنمية العالمية 2013 الصادر عن البنك الدولي بعنوان (Jobs) الوظائف، ما أسماه مناخ الاستثمار المُستهدَف؛ ممَّا يشكّل سبباً إضافياً نحو الانتقائية في استراتيجيات التحوّل المنتجة[2]. إذْ لم تقدّم السياسة التحررية كثيراً على صعيد التنوّع والتحديث في الفعالية الاقتصادية الذي وعد به التكيّف الهيكلي (Structural Adjustment). كما عملت الأزمة المالية 2007 – 2008 على التذكير بأن الأسواق غير المنظمة والدول الضعيفة تقدم بيئة مؤسساتية فقيرة لإدارة الاقتصادات والمجتمعات، كما فتحت الاستراتيجية على مصراعيها الأكثر شمولية والأكثر استدامة، متعدية ذلك تنمية البُنى التحتية والاقتصاد الأخضر إلى قاعدة المهارات والتصنيع، والنُحوّ لخلق مجتمع التعلم.

يقرر [3] (Lee, 2009) أن العائق الرئيس للتنمية المستدامة هو القدرات المحلية Local Capabilities. وتُعدُّ التنمية الاقتصادية عملية للتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي ينزاح فيها الإنتاج إلى نشاطات ذات قيمة مضافة أعلى وطلب متزايد وتمثل القدرات المحلية مفتاحاً لذلك التغير الهيكلي على مستوى الشركات والاقتصاد والمجتمع بما في ذلك قوة العمل. وتنعكس هذه القدرات في الخيارات المجدية ضمن فضاء المنتج لجهة التنوع وتعدد النشاطات. كما تنعكس أيضاً في كفاءة الشركات وقطاع الأعمال والمجتمع. وتراوح هذه القدرات من التقنيات إلى رأس المال البشري وصولاً إلى التراكم الرأسمالي. وبداهة لا يمكن لها السبق دون صياغة فضاء بنيوي للتعلّم وتطور القدرات الاجتماعية.

أهمية البحث:

تقع السياسة الصناعية في صلب الإطار النظري لرسم استراتيجيات التحول سواء في الاقتصادات المتقدمة أو تلك النامية، ومن ثَمَّ فقد أضحى النقاش الآن في مدى السياسات الصناعية ومجالها وكيفية صنعها وفقاً للشروط الخاصة بكل دولة، عوضاً عن الجدال في أهميتها[4]. ويدفع بروز مفاهيم الدولة المشاريعية ومجتمع التعلم وسلاسل القيمة المضافة باتجاه فهم أعمق للسياسات الصناعية ودورها في عملية التحوّل الفعّال.

2 -World Bank (2012). World Development Report 2013: Jobs. Washington, D.C.: World Bank.

3- Lee, K. 2009. How can Korea be a role model for catch-up development? A "capability based view", Research paper No. 2009/34 (Helsinki, UNU/WIDER).

4-ECLAC: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean، Raul Prebisch: Structuralism. CEPAL review No.34/ April 1988.

ومن هنا تأتي أهمية البحث من حيث ضرورة اعتماد مدخل متكامل لسياسات التحوّل الفعّال والخيارات المتاحة للتنمية الصناعية وتحقيق التنوع؛ وذلك من خلال تحليل إخفاق السوق وتحديات الاستدامة في ضوء استراتيجيات اللحاق. كما يؤكد البحث دور السياسات الصناعية وأهمية قطاع الصناعة التحويلية وبشكل خاص في الدول النامية. ويسلط الضوء على أهمية سلاسل القيمة والترابطات الأمامية والخلفية في عملية الإنتاج. كما يبيّن عوامل نجاح السياسة الصناعية وديناميةالتحول الشامل وإمكانية تكامل السياسات في عملية إعادة البناء.

أهداف البحث:

- استعراض الأدبيات والنقاشات الاقتصادية التي تناولت سياسات التحول الفعال ودراستها.
- دراسة الخيارات الفُضْلَى لتحقيق التنمية الصناعية والتنوع الاقتصادي وإمكانية استدامتها.
- إبراز الدور الفعال للسياسة الصناعية في عملية التحول الهيكلي، وفرص نجاحها مع التركيز على مركزية الصناعة التحويلية في عملية التحول الشامل.

فرضيات البحث:

وجود دور مؤثر للسياسة الصناعية في رسم خارطة التحول الهيكلي ضمن إطار استراتيجية اللحاق والتنمية المستدامة.

منهج البحث:

اِتُّبِعَ المنهج الوصفي التحليلي من خلال مراجعة للأدبيات الاقتصادية والدراسات السابقة التي تناولت دور السياسة الصناعية في عملية التحول الهيكلي، ومناقشة أهم الخلاصات المعرفية التي توصلت لها النقاشات الفكرية الحديثة ضمن إطار الاستدامة واستراتيجيات اللحاق.

الأطر والنماذج الاقتصادية لسياسات التحوّل الفعّال

تعكس معظم المداخل المفاهيمية على الرغم من تنوّعها وتمايزها (النيوكلاسيكية – الهيكلية – التطورية – المؤسساتية) فكرة أساسية مفادها الدور الاستباقي للدولة في تشكيل عملية التنمية وتوجيهها. تُعدُّ هذه الأطر متكاملة في سبيل تعميم استراتيجيات اللحاق والنمو الفعّال الخاصة بكل بلد.

يرى أصحاب المدرسة الهيكلية أن التغيرات في مكونات النشاط الاقتصادي تتموضع بشكل رئيس في النمو والتشغيل، ومن ثَمَّ يركزون على استكشاف تلك العلاقة من خلال دور السياسات القطاعية والتقنية والتجارية والاقتصادية الكلية، أي تلك السياسات التي تسهّل إعادة البناء الديناميكي للإنتاج

والتبادل التجاري، ومن ثَمَّ يُعدُّ التنوع مفتاحاً أساسيّاً أكثر من التخصص لنمو الدخل في تلك الدول الأقل دخلاً. ويقدّم [5](Ocampo,2011) دليلاً على العلاقة بين أنماط بُنى الإنتاج ومعدلات النمو، أي الحاجة إلى تطوير استراتيجيات الإنتاج والابتكار مع الأخذ بالحسبان سياسات كلية دورية معاكسة (كأسعار الصرف).

في سياقٍ موازٍ، يفسر النيوكلاسيكيون النمو وفقاً لتراكم عوامل الإنتاج (سولو، لوكاس) وتقترح هذه النماذج التخصص اعتماداً على الميزات النسبية. كما يناقش مؤيدو هذا المذهب الإخفاق الحكومي، وأنّ احتماليته أكبر من إخفاق السوق. ويرى اعتماداً على معيار المنافسة الكاملة؛ فالأسعار تؤدي دوراً محورياً في عملية النمو. وتنحو الاتجاهات النيوكلاسيكية الحديثة إلى الأخذ بالحسبان دور المؤسسات والحوكمة، ولكنها حتى الآن لم تقم بدمَجها في النماذج، ومن ثَمَّ فهي تقدم إسهاماً محدوداً في رسم سياسات النمو. ويسعى بعض المفكرين [6](Lin & Monga, 2010) لتقديم مدخل لتسهيل النمو وتحديده عبر ست خطوات منهجية بغرض تحديد القطاعات واستهدافها في سياق واقع البلد المعني ومعطياته، وذلك عبر الدور الاستباقي للدولة. وتبرز هنا أهمية تحديد الميزات النسبية، معوِضاً عن استهداف النشاطات الاقتصادية والقطاعات الصناعية، إذ من الممكن التركيز على السلع والخدمات التي نمت خلال العشرين سنة الماضية في بلدان ذات نمو سريع، ولديها حصيلة موارد الإنتاج وضعفا نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي، أي العمل على تحديد تلك الميزات النسبية الكامنة.

أمَّا الاقتصاد التطوري (Evolutionary Economics) فيركّزُ على ديناميّة التنمية الاقتصادية، ويُحَلِّلُ التغييرات التقنية والتعلّم وتراكم القدرات المحلية كمحركات محورية للتحول الفعّال، وهي بطبيعة الحال معقّدة، وتراكمية، وغير خطية. ويرى حواريو هذا المذهب أنّ الميزات النسبية غير معطاة بل مُخلّقة، ويتجلى دور الدولة التنموية في تصميم السياسات والمؤسسات الداعمة لعملية التعلّم. ويرى كل من (Greenwald & Stiglitz, 2012)[7] أهمية خلق مجتمع التعلّم ودوره في زيادة مستويات المعيشة أكثر من تلك التحسينات في الكفاءة الاقتصادية أو التعميق الرأسمالي. وينبع هذا الاتجاه من صلب المدخل النيوكلاسيكي ويستند إلى تحليل إخفاق الأسواق. كما توضح (Mazzacato,2016)[8]

5 -Ocampo, J.A. 2011. "Macroeconomy for development: Countercyclical policies and production sector transformation", CEPAL Review, Vol. 104, pp. 7–35.
6 -Lin, J.Y, Monga. C, 2010. Growth Identification and Facilitation the Role of the State in the Dynamics of Structural Change, Policy Research Working Paper 5313, World Bank.
7 -Greenwald, Bruce, Joseph E. Stiglitz (2012), Learning and Industrial Policy: Implications for Africa. Paper presented to an International Economic Association roundtable conference on New Thinking on Industrial Development: Implications for Africa.
8 -Mariana Mazzucato,2016. Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth, Wiley-Blackwell; first edition (August 1, 2016).

دور الدولة في تعزيز تطوير القدرات التقنية عبر المشاريعية القائدة، إذْ تم الدفع بمعظم الابتكارات المعرفية بواسطة الريادة الحكومية وليس من خلال القطاع الخاص.

من الجدير ذكره، عدم وجود نظرية متكاملة في القدرات، تشرح كمونها وكيفية نشوئها وكيف للسياسات أن تدعمها وتساوقها مع ديناميّة التعلّم واللحاق. ولكن تتصدى [9](Nubler,2011) لتلك المهمة وتُقدّم إطاراً للحاق تؤدي فيه القدرات دوراً أساسياً في تنوّع البنى الإنتاجية والتغيّر التقني، وتمايز بين القدرات والإمكانيات الفعّالة. كما تميّز Nubler في معرض تصويرها للنظرية، بين الإمكانيات الفعّالة (حصيلة موارد الإنتاج) والقدرات الفعّالة (الفضاء المعرفيّ)، مما يفسّر التباين في تقدّم البلدان. كما تدمج بين التغيير الهيكلي وأبعاد عملية التحوّل الفعّال، إذْ تكمن القدرات المعرفيّة في المستويات كلّها (الفردية– والمشاريع – وسلاسل القيمة – والمجتمع كلّه). وتتوطّن السياسات الصناعية في صلب استراتيجيات التعلّم لتسريع التحوّل الفعّال المستدام.

استكمالاً لأطر التحول الفعّال، يبرز تطور سلاسل القيمة في ضوء تجزئة الإنتاج نتيجةً للتطور التكنولوجي والتحرر التجاري والاستثماري. فضلاً عن استراتيجيات التنافس لدى المشاريع المتعدية الجنسية التي عملت على إعادة توطين الصناعات وفقاً للقيم المضافة؛ ممّا يتيح إدماجاً أكبر للاقتصادات النامية في الاقتصاد العالمي. وتعدُّ هذه السلاسل شبكات تعلّم تولّد بدورها القدرات والإمكانيات عبر أثر الانتشار المعرفي Spillover Knowledge. فضلاً عن ذلك، أدّى انتشار سلاسل القيمة دوراً مهماً في كل من عملية التصنيع وأيضاً الخروج من التصنيع Deindustrialization، إذْ نمت تجارة السلع الوسيطة أكثر من النهائية نمواً كبيراً منذ بداية التسعينيات. ويشير بعض الاقتصاديين [10](Milberg et al, 2013) إلى اختلاف السياسة الصناعية في ضوء سلاسل القيمة العالمية عنها في تلك التقليدية؛ أي التركيز على الشركات أكثر منه على الأسواق والحكومات، أي ضرورة تطوير مناخ الاستثمار ومن ثَمَّ دور الدولة في تقرير الإمكانيات والتحديث الصناعي.

فقد تخطى دور السياسات الصناعية الميزات النسبية وتعداه إلى تعزيز الإمكانيات الفعّالة وعمليات التعلّم، فضلاً عن تشكيل أنماط التحوّل بهدف تحقيق إنتاجية أعلى، وتحسين نوعية الأعمال وحجمها.

9 -Nübler. Irmgard, 2011, Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms, (Employment working paper No.77, Geneva: ILO.

10- Milberg, William, Xiao Jiang and Gary Gereffi (2013), "Industrial Policy in the Era of Vertically Specialized Industrialization", Geneva: ILO-UNCTAD.

باختصار، تتناول السياسات الصناعية التنمية الفعالة، بشكل عام بدءاً من التصنيع مروراً بالزراعة والخدمات وصولاً إلى المهارات والصحّة وتقنية المعلومات. ولكن يجب الأخذ بالحسبان عوائد تطبيقها والترتيبات المؤسساتية المرافقة.

في الخيارات الفُضْلَى للتنميّة الصناعيّة وتحقيق التنوع

تمثّل التفاعلية الجديدة في السياسات الصناعية خلفاً لتلك المُتشكّلة من الأعلى إلى الأسفل، وذلك من خلال الاستشارات والتدخّلات والانتقائية والشراكات. ويتطلب ذلك تعاوناً مؤسساتياً مستداماً بين الأطراف جميعها، مُركّزاً استراتيجياً على قطاع الصناعة التحويلية على المدى الطويل في ضوء تحولات الاقتصاد العالمي.

ويتمثّل المدخل الاستراتيجي في إشراك الفاعلين جميعهم واعتماد التنمية من خلال التعلّم والحوار، وأن يعي الجميع السمات الأساسية للتنمية الصناعية[11] ولعملية صنع القرار. فقد حُددت استراتيجية التنمية الصناعية في المملكة المتحدة بعبارة "لقد حان الوقت لنتعلم من تجارب الماضي ضرورة إشراك كل من الحكومة والقطاع الخاص في رسم سياسات التنمية بهدف ضمان النمو والتشغيل". إذْ عُيِّنَتِ القطاعات ذات الأولوية (16 قطاعاً) ورُسِمَتِ السياسات الأفقية اللازمة لدعمها، وشُكِّلَتْ مجالس عليا مشتركة في تلك القطاعات.

كما يجب تحديد الأولويات بما في ذلك معرفة الموارد والإمكانيات في المدى القصير – والمتوسط – والطويل، وما الصناعات القائدة وتموضعها في الساحة العالمية. إذْ تحدد الأدبيات الاقتصادية ثلاثة خيارات متداخلة ومترابطة هي:

- التوسّع والتحديث للصناعات القائمة.
- التعميق الصناعي لخلق ترابطات أمامية وخلفية والتعاملات بين الصناعة الواحدة (Intra-industry).
- التنوع الصناعي للصناعات الجديدة (Inter-industry).

وهنا تجدر الإشارة إلى وجود بعض الصناعات التي تبدو غير مجدية على المدى القصير ولكنها واعدة مستقبلاً في ضوء التقنيات الحديثة والبنى التحتية والتأهيل والتدريب، فضلاً عن وجوب دراسة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لضمان الازدهار لاحقاً. فبالنسبة إلى البعد الاقتصادي

[11] UK government, 2014, Industrial strategy: Government and Industry in Partnership – progress report, Department for Business, Innovation and Skills, London.

يكمن السؤال في حجم النمو وأثره في السوق العالمي ودرجة المنافسة، أمّا على الصعيد الاجتماعي فيكمن السؤال في الآثار المترتبة على تخفيف الفقر والتوظيف والشمولية. وأخيراً الاعتبارات البيئية لجهة الطاقة وكفاءة استخدام الموارد الناضبة.

يتم إعداد الجدوى الاستراتيجية بناءً على تحليل الإمكانيات التقنية الحالية وعوامل سياساتية مناسبة كالتعليم والمؤسسات ومنظومة الحوافز، فضلاً عن السمات المحددة لكل بلد؛ كالحجم وحصيلة عوامل الإنتاج وعدد السكان. وهذا يساعد في تقدير الصناعات ذات الأثر المباشر أو المستقبلي واختيارها ومن ثَمَّ تحديد الإجراءات والأدوات اللازمة.

لا مجال للشك في خصوصية تجارب التحول الهيكلي على الرغم من الفائدة المستوحاة من دراسة حالات في بلدان أو صناعات أخرى، وذلك لطبيعة عمل كل صناعة والبيئة المحلية. فضلاً عن إمكانية صانعي السياسات للتكيف مع الظروف المستجدة، أي ضرورة وجود نظام مرن لمراقبة التطور. كما أنّ الدعم المقدّم للصناعات الواعدة يجب أن يكون محدداً بالوقت ومبيّناً تطور الأداء.

ويجب العمل وفق مبادئ واضحة لتحقيق الأهداف الإيجابية لاستراتيجية التدخل، إذْ يُبْنَى القرار وفق قاعدة تجريبية مدعومة بالبحوث وآراء الخبراء، فضلاً عن فهم واضح للآثار على المجتمع والبيئة الطبيعية، وتبرز هنا ضرورة تطوير مناخ الاستثمار من خلال إزالة معوقاته ضمن إمكانيات الحكومة المحدودة. ويُراعى في ذلك إجراء تقييمات مبنيّة على معلومات صحيحة للقطاعات والنشاطات، ويتطلب تقييم الأدوات السياساتية وتطبيقها إمكانيات إدارية وتقنية مؤسساتية تسهم في إطلاق ديناميكية ذاتية للتطور ووجود آلية تغذية راجعة. فعلى سبيل المثال عندما تُحَدُّثُ المنتجات فإنّ ذلك يساعد على احتلال حيّز سوقي جديد، وهذا ما شهدته العديد من الدول النامية، ومن ثَمَّ الدخول في دورة اقتصادية جديدة تقود إلى توازن أعلى عبر آليات الطلب الفعال؛ ممّا يتيح استخدام السياستين المالية والنقدية استخداماً أفضلَ.

إخفاق السوق وتحديات التنمية المستدامة:

تُقدّم الأسعار في الأسواق المفتوحة إشارات أساسية عن التغيير، وتتطلب الاستجابة لها جملة من القرارات المعقدة فيما يتعلّق بالمستوى التقني، والمُدخلات، وتركيب العمالة، والتشابك مع المشاريع والاستثمارات الأخرى على أقل تقدير. ويكمن التحدّي في وجود العديد من العوامل خارج نطاق سيطرة المشروعات أو الشركات.

فضلاً عن أنَّ هذه الإشارات ليست واضحة دوماً، فقلّما تكون الأسواق ذات تنافسيّة تامة، ويشكّل إخفاق السوق مشكلة متزايدة مع تحديّات الاستدامة البيئية؛ ممَّا ينتج مشكلة أُخرى تتمثّل في الآثار الجانبية الخارجية. وهذا يفرض إحداث تغيّر هيكلي واسع في القطاع الصناعي؛ وذلك لجهة التشغيل وتحقيق التنمية المستدامة. وتشكّل خبرة اليونيدو أساساً في كفاءة استخدام الطاقة في القطاع الصناعي (IEE)، وهي مزيج رابح – رابح – رابح على الصعيد البيئي والاقتصادي والاجتماعي[12]. إذْ يتطلب التغيير الهيكلي الناجح أخذ الاعتبارات البيئيّة بالحسبان سواء على صعيد الشركات أو الحكومة، وهو ما يشكل تحديّاً هائلاً في البلدان النامية إذْ لا تسعفها إمكاناتها المالية أو قدراتها الاستيعابية على استيراد أو تطوير التقنيات الخضراء، من ناحية أخرى يشكل الاقتصاد الأخضر حاجة وفرصة.

وهذا يقودنا إلى تحليل استراتيجيات اللحاق الناجحة، التي تمحورت بسياسات تدخّل محدودة تهدف إلى إزالة العوائق أمام الصناعات الجديدة، وتُظهِر الأدلة التاريخية أن التنمية الصناعية كانت متدرجة من الصناعات كثيفة العمالة إلى تلك كثيفة رأس المال.

ويظهر جلياً دور الدولة من خلال الدعم في تقديم المعلومات والتنسيق والاعانات بغرض تسهيل نمو الصناعات الجديدة المتوافقة مع الميزات النسبية الكامنة، الذي بدوره أدى إلى خلق شركات ومشاريع تنافسية، وتُعدُّ تجربة الاقتصاديات حديثة العهد بالتصنيع في جنوب آسية مثالاً حيّاً على ذلك، ويرى (Lin, 2012)[13] أن إطار التسهيل والتحديد للنمو وفقاً للتحوّل الهيكلي الجديد يتألف من ست خطوات.

وهكذا نرى ضرورة تحديد عدد من القطاعات ذات الأولوية وفي أقاليم محددة كالصناعة الزراعية وقطاع الصناعة التحويلية فضلاً عن قطاع الطاقة والتعليم العالي (في سورية).

دور السياسة الصناعية:

يتطلب التغيّر الهيكلي خيارات استراتيجية معقدة، وهذا يرمي الكرة في ملعب الحكومات من خلال تبنيها لسياسات صناعية متعمدة تتيح لشركاء العمل كله سوية لتقييم المنافع والتكاليف. ويعدُّ التحوّل البيئي والاجتماعي مطلباً مرافقاً للنمو الاقتصادي لتحقيق الازدهار المستدام، كما تُعدُّ عملية بناء الدولة عملية داخلية لتحسين الإمكانية، والمؤسسات، والشرعية في الدولة المقادة بعلاقات المجتمع – الدولة.

---

[12] منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، 2015، تقرير التنمية الصناعية لعام 2016: دور التكنولوجيا والابتكار في التنمية الصناعية الشاملة والمستدامة، فيينا.

[13] Lin, Justin Yifu (2012). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington, D.C.: World Bank.

في هذا السياق تبرز جملة معطيات كضرورة مفاهيمية لتأسيس التحول، ويُعدُّ قطاع الصناعة التحويلية أساساً في عملية التغيير الهيكلي في العديد من البلدان، ولاسيَّما تلك المعتمدة على أسواق المنتجات الأولية. وغني عن البيان أهمية قطاع الصناعة التحويلية في تحقيق الازدهار إذْ يقدّم القاعدة الأساسية لتوليد الثروة فضلاً عن التجهيزات والمعدات التي تسهم في تطوير القطاع الأولي، كما يولّد القيم المضافة والعوائد المتزايدة في الأسواق المحلية والخارجية، ويشكّل حافزاً للترابطات الأمامية والخلفية، ويزيد الدخول من خلال زيادة الطلب على العمالة ذات المهارة الجديدة عالية التأهيل، وأخيراً دوره في تطوير المعارف التقنية والإدارية؛ ممَّا يدفع لنمو الإنتاجية والابتكار في جوانب الاقتصاد كلّها.

كما تُعدُّ أسواق المنتجات الأولية (الزراعة – والغابات – والصيد – والمناجم) ذات أسعار متقلبة وتولّد قيماً مضافة ضعيفة، ولا تُسهم في خلق فرص عمل عالية التأهيل. ومن ثَمَّ يشكّل التصنيع مدخلاً لتجاوز هذا التعثر.

فضلاً عن ذلك تُسهم الصناعة التحويلية في ديناميكية التغيير الهيكلي لجهة المنافسة والتقدم، إذْ تشكل المنافسة بشكل دائم عاملاً دافعاً للابتكار في القطاع الصناعي من خلال انزياح العمالة من الصناعات كثيفة العمالة ومنخفضة التراكم الرأسمالي والتأهيل إلى تلك كثيفة الرأسمال والتقنية وعالية التأهيل. ويمكن أن يكون ذلك عبر– قطاعي كانخفاض الصناعات النسيجية وازدياد الالكترونية أو حتى ضمن–قطاعية (من التجميع والتوضيب إلى التصميم والابتكار).

فقد راكمت الدول الرائدة في مجال التصنيع كلّاً من تمكين القدرات (**Enabling Capabilities**) والطاقات الإنتاجية (**Production Capacities**) وهو بدوره أعطى المنتجين ميزات إنتاجية وعتاداً لدفع الحد التكنولوجي من خلال البحوث والابتكار. يُعرّف[14] تمكين القدرات بأنّه مستوى المهارات والمعرفة التطبيقية لدى الأفراد والمشاريع المتسقة مع المعرفة الجمعية ومصادر الإبداع، في حين تُمثّل الطاقات الإنتاجية عوامل الإنتاج والبُنى التقنية المُدمجة. وتفسح تلك التقدمات المجال أمام الدول النامية للحاق سريعاً من خلال التعلّم. ويضم اللحاق عمليتين مترابطتين متمايزتين[15]:

- الأولى: تقوية الإمكانيات لتسريع التحول التقني والهيكلي وإدارته.

[14]Enabling capabilities: individual and enterprise level Know-how and skills، along with collective Knowledge and sources of creativity.
Productive capacities: embodied in production factors and physical and technological infrastructure

[15] Lin, Justin Yifu (2012). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington, D.C.: World Bank.

- **الثانية: تراكم الطاقات الإنتاجية عبر الاستثمار المستدام؛ وهذا بدوره يتطلب سياسات تنسيق وتوجيه وتحفيز فاعلة.**

تنحو القطاعات والنشاطات ذات القيمة المضافة العالية التي رسمت التحوّل لأن تكون أكثر كثافة رأسمالية مما كان في السابق. ويتطلب التحوّل من الفاعلين الاقتصاديين جميعهم تعلّم تبنّي التقنيات متزايدة التعقيد، والاستثمار والإنتاج في السلع والخدمات الراقية والجديدة، فضلاً عن التحكّم والتوجيه وتسريع عملية التغيّر. ويشكّل دعم عمليات التعلّم وتسريعها تحدياً أساسيّاً للدولة التنموية فيما يتعلّق بتطوير ديناميكية الإمكانيات. كما تشكل العمالة الفائضة معضلة أخرى في الدول النامية في نمو الإنتاجية وزيادة التوظيف بشكل متزامن، ويُسهم كل من التحوّل الهيكلي والتغيّر التقني في خلق فرص العمل ونوعيتها أو تغييرها.

ويعدُّ توجّه الدول الصناعية المتأخرة نحو الإنتاج بغرض التصدير (منتجات كثيفة العمالة بكميات كبيرة) لتجاوز محدودية السوق المحلي حلاً مقبولاً، ولكن هذا ليس خياراً للاقتصادات كلّها وبشكل خاص تلك الكبيرة.

فقد أدَّت الدولة تاريخياً دوراً استباقيّاً في حالات اللحاق الناجحة كلّها؛ وذلك من خلال بناء الأسواق، وحضانة المشاريع، وتشجيع التحديث التقني، ودعم عمليات التعلّم ومراكمة الإمكانيات، وإزالة معيقات نمو البنى التحتية، والإصلاح الزراعي، وتوفير التمويل. وقد شمل هذا النجاح طيفاً من السياسات والترتيبات المؤسساتية المختلفة.

يوجد العديد من الأسباب في الترابط بين النمو الاقتصادي وبُنى الإنتاج، إذْ تولد الفروع المختلفة للإنتاج فرصاً مختلفةً جداً لتوليد التقدّم التقني ونقله، ومن ثَمَّ إطلاق إنتاجية الاقتصاد، ويرتكز الدفاع الكلاسيكي عن التصنيع إلى الحجة القائلة: إن النشاطات الصناعية هي أفضل قناة لنقل التكنولوجيا وإطلاق الابتكارات، ومن المفيد التنويه إلى تمتع بعض القطاعات الأولية كالزراعة والتنقيب بإنتاجية عالية جداً إلا أنها أقل فعالية في نقل هذه الزيادات إلى قطاعات الإنتاج الأخرى.

وتشكل الترابطات الأمامية والخلفية وفضاء المُنتَج عاملاً حاسماً في تناسق الترابط[16]. إذْ اتسمت العولمة المعاصرة بتحولات معتبرة في التنظيم والحوكمة على صعيد الصناعات العالمية، وتمثَّل إحداها في السبعينيات والثمانينيات بنشوء سلاسل البضائع المدفوعة بالمشترين والمنتجين (Producer Driven& Buyer Driven). ولكن في عام 2000 أصبح التركيز على سلاسل

[16] Gary Gerelli, (2014). Global Value Chains in Post-Washington Consensus World، Review of International Political Economy. Vol. 21, No. 1, 9–37, Routledge, UK.

القيمة العالمية (GVCs). اليوم، يدخل الاقتصاد العالمي مرحلة التحوّل الموسوم بإعادة تشكيل بُنى الحوكمة لهذه السلاسل وللرأسمالية العالمية على مستويات مختلفة؛ كانتهاء اتفاق (إجماع) واشنطن ونشوء مراكز قوى سياسية واقتصادية جديدة (البريكس، ومنطقة اليورو الجديدة). والدمج بين الترابط الجغرافي وتركّز السلاسل القيمة في قاعدة العرض العالمي. وظهور أنماط جديدة من التنسيق بين الفاعلين في سلاسل القيمة. فضلاً عن انزياح في الأسواق النهائية للعديد من سلاسل القيمة العالمية بشكل متسارع بعد الأزمة 2008–2009 التي أعادت تعريف الأقاليم الجغرافية للاستثمار والتبادل التجاري. وأخيراً انتشار مفهوم ومدخل (GVCs) إلى عمل الوكالات الدولية الرئيسية للمانحين؛ ممَّا يعزز إعادة صياغة أسس التنمية الحالية.

تُجمع المراجعات على وجود سمات مميزة لسلاسل البضائع العالمية (GCC) و(GVC) و(GPN)[17] التي تتسم بأنّ الاقتصاد العالمي يتألف من شبكات اقتصادية معقدة وديناميكية من العلاقات بين الشركات وضمنها. فمنذ الخمسينيات والسبعينيات سادت سياسة بدائل المستوردات (ISI) ومنذ الستينيات سادت سياسة الصناعات التصديرية (EOI) واتجهت الدول النامية لذلك تحت ضغط البنك الدولي (WB) وصندوق النقد الدولي (IMF). وبدأت الصعوبات مع الانتقال إلى مراحل أكثر صعوبة في كلتا الاستراتيجيتين. لهذا يجب أن يأخذ تحليل (GVCs) بعد اتفاق واشنطن كلّاً من التغيرات في تنظيم الإنتاج والتبادل التجاري وأيضاً دور الاقتصاديات الناشئة كمصدر جديد للطلب والعرض في الاقتصاد العالمي.

عوامل نجاح السياسة الصناعية:

تُعدُّ مراجعة نجاحات السياسة الصناعية ضرورية لفهم ركائز استمرار ذلك النجاح، إذْ تعتمد معظم الاقتصادات المتقدمة في يومنا هذا على التدخّل الحكومي لتسريع النمو؛ ممَّا يسمح ببناء قاعدة صناعية قوية ونمو مستدام. فخلافاً للرأي السائد الذي يعزو نجاح الاقتصادات الغربية لحرية السوق فإنّ الأدلة التاريخية تُظهر بقوة دور السياسات الصناعية والتجارية والتقنية في تحقيق ذلك التحول الهيكلي.

[17] GVC "Global Value Chains' سلاسل القيمة العالمية, GCC "Global Commodity Chains" سلاسل البضائع العالمية, GPN "Global Production Network" شبكات الإنتاج العالمية. ISI "Import Substitutive Industrialization" تصنيع بدائل المستوردات, EOI "Export oriented industrialization" الصناعات التصديرية.

وراوحت تلك السياسات من الحمائية التجارية وحضانة الصناعات الناشئة إلى ضمان بعض الاحتكارات وحتى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مروراً بالاستثمارات المباشرة للدولة، ولا يغيب عن الأذهان ما قدمته حكومة الولايات المتحدة لمختبرات بل للصناعات العسكرية والدعم المالي للصناعات فائقة التكنولوجيا.

تجدر الإشارة إلى وجود معدل عالٍ من التراكم الرأسمالي الذي تطلّب توجيه الاهتمام من خلال أسعار الفائدة المضبوطة حكومياً وسياسات القروض الانتقائية الموجهة نحو صناعات التكثيف الرأسمالي فضلاً عن مشاريع الدولة في الصناعات الثقيلة وقطاع الطاقة، إذْ بلغت نسبة القيمة المضافة الصناعية في الاقتصادات المتقدمة نحو 18%.

يرى بعض الاقتصاديين أن النمو الاقتصادي هو عملية مستمرة لكل من التحديث الصناعي والتغيير الهيكلي؛ وذلك وفقاً للميزات النسبية التي تتحدّد بدورها بحصيلة عوامل الإنتاج في البلد فضلاً عن الميزات الكامنة. ولا يمكن الركون إلى آليات السوق لتحقيق التحول والتحديث، فعلى سبيل المثال قد يتطلب إنشاء صناعة جديدة مدخلات وسيطة أو بُنى تحتية كافية، كما لا تستطيع الشركات الخاصة استبطان استثماراتها في سبيل توفير تلك المدخلات أو تقديم البنى التحتية، وهكذا تؤدي الحكومة دوراً حيوياً في تنسيق الاستثمارات.

فضلاً عن ذلك ينطوي الابتكار (الرافع لعملية التحديث والتنوع) على مخاطر وعدم تأكد كبيرين؛ ممَّا قد يدفع القطاع الخاص للإحجام عن الإقدام أولاً، ويمكن للدول النامية أن تفيد من الفجوة التقنية من خلال تبنّي تقنيات أو صناعات جديدة بالنسبة إليها، ولكنها قائمة في الاقتصادات المتقدمة؛ ممَّا يخفّض تخفيضاً كبيراً تكاليف الابتكار والاختراع، ويرى (Lin,2014)[18] ضرورة استغلال ميزة القادم المتأخر لبناء صناعات تتمتع بميزة النمو الديناميكي من الاقتصادات الأكثر تقدّماً ولديها حصيلة موارد إنتاج مماثلة، فعلى سبيل المثال قامت بريطانيا بانتهاج سياسات صناعية للحاق بهولندا في القرن السادس والسابع عشر (حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كانت بحدود 70% من تلك التي كانت في هولندا، وكذلك الحال بالنسبة إلى ألمانيا وفرنسا والولايات المتحدة في القرن التاسع عشر عندما انتهجت سياسات للحاق ببريطانيا).

[18] Lin. Justin Yifu, 2014. Industrial Policy Revisited: A New Structural Economics Perspective, China Economic Journal, Vol. 7, No. 3, 382–396.

لا يمكن إغفال الترابط بين السياسات الصناعية وسياسات أسعار الصرف إذْ تشير تجارب العديد من الدول[19] (الأرجنتين والبرازيل وتشيلي والمكسيك وكوريا الجنوبية) إلى إدماج ثلاثة أنظمة لتحديد سيناريو النمو وهي: الطلب والإنتاجية والتغيّر الهيكلي، فعندما يكون سعر الصرف الحقيقي مقوماً تقويماً عالياً وتكون السياسات الصناعية والتقنية ضعيفة أو غائبة فإن نمو الإنتاجية يكون مدفوعاً باستجابات دفاعية وترشيدية غير مرتبطة بتوسّع الطلب الفعال، وهكذا تفقد الصناعات كثيفة التكنولوجيا تنافسيتها وتنزاح العمالة باتجاه نشاطات أقل إنتاجية، أمّا إذا كان سعر الصرف تنافسياً والسياسات الصناعية والتقنية تنمو نحو التنوّع فإن العمالة عالية التأهيل تنمو باطراد، ومن ثَمَّ تزداد الإنتاجية، وفي حال غياب السياسات فإن سعر الصرف الحقيقي يمكن أن يؤدي وظيفة امتصاص العمالة دون إغلاق الفجوة التقنية. وفي المقابل لا يمكن تعزيز نمو الطلب بشكل سريع دون وجود سعر صرف تنافسي، أي تقود المغالاة في أسعار الصرف الحقيقية إلى تثبيط أثر التغير الهيكلي، ومن ثَمَّ النمو طويل الأجل.

من ناحية أخرى، لا يعدُّ التمييز بين السياسات الصناعية العمودية (دعم صناعات محددة) والأفقية (الموجّهة عبر القطاعات) صحيحاً ومقبولاً لدى الأكاديميين كلّهم، إذْ يرى بعضهم أنّه لا توجد حيادية في أشكال السياسات، فإشادة البُنى التحتية تدعم المناطق المُقامة فيها، وغالياً ما يتم ذلك وفقاً لسلّم أولويات تُؤثّر في قطاعات ومجتمعات مختلفة. كما أنّ سياسات التعليم والتأهيل والتدريب أبعد ما تكون عن الحيادية، إذْ يقود خيار الاستثمار في أحد مستوعباتها إلى تطبيقات رئيسية في مجال تأهيل إمكانيات قوة العمل، ومن ثَمَّ طبيعة التحول الهيكلي.

وتُمثّل الريوع **Rents** سمة طبيعية في المشهد الاقتصادي. إذْ تؤشّر إلى الابتعاد عن كفاءة السوق التنافسية كنتيجة لتسويات الأسعار، وتخلق ضياعاً كبيراً في مستويات الرفاهية؛ ولكنّها في المقابل وبالتساوق مع ابتكارية المشاريع تؤدي دوراً حيوياً في الاقتصادات الرأسمالية إذْ من الممكن أن تسرّع من عملية التراكم الرأسمالي وزيادة الإنتاجية، كما هو الحال في تجربة جنوب آسية.

تُشير الاتجاهات الأخيرة إلى تغيّر طبيعة الاستهداف لناحية توسيع مدى أدوات الدعم الهادفة لخلق الترابطات والتجمعات، فالتركيز الآن هو لاستهداف التدخلات في تقديم المدخلات (العامة) عبر تخصيصات الموازنة، أو عبر الأسواق لحل مشكلات التناسق القطاعية ودعم التعلّم وإزالة معيقات الاستثمار.

[19] World Bank. 2011. Global Development Horizons: Multipolarity: The New Global Economy, Washington, DC: World Bank.

وتُشير تجارب عدّة في التدخلات الانتقائية في صياغة السياسة الصناعية إلى كيفية تحقيق الاستهداف الأكثر فعالية في ضوء الأهداف المرسومة من قبل صانعي السياسة والتوجهات الحكومية. فقد أدت الدولة في الصين[20] دوراً رائداً في خلق بيئة تمكينية عبر سياسات عامة فضلاً عن مجموعة متنوعة من التدخلات المباشرة التي كانت تتسم بديناميكية مع التوجه نحو استراتيجية النمو بالتصدير في بداية التسعينيات إذْ تمّ استهداف قطاعات السيارات، وأشباه النواقل، والقطارات فائقة السرعة.

فقد أخفقت جنوب افريقية في بداية التسعينيات في تحقيق التحول بسبب عدم وضوح الأولويات على الرغم من اعتماد المفهوم الواسع للسياسة الصناعية، ووجود بنية صناعية جيّدة[21]؛ ممّا دفع إلى رسم إطار وطني للسياسة الصناعية عام 2007 يقوم على توجيه الجهود لإزالة العوائق التي تواجه الصناعات الرئيسية عبر سياسات فوق–قطاعية وعبر–القطاعية.

تقليدياً كان يجري تناول الاقتصاد الكلي والاقتصاد الصناعي بشكل منفصل؛ ممّا أدى إلى عدم ربط النقاشات السياساتية والتطبيق إذْ كان يُعهد لوزارة المالية والمصرف المركزي بسياسات الاقتصاد الكلي، ولوزارات الإنتاج بالسياسة الصناعية. ولكن تعكس التجربة التطورية في أمريكا اللاتينية[22] هذا الطرح بشكل كبير إذْ نادت بضرورة عَدِّ سياسات أسعار الصرف مكوّناً أساسياً للتحول الإنتاجي والنمو وتنوّع الصادرات.

كما أكّدت أهمية الطلب الإجمالي ومعدلات الفائدة في صياغة استراتيجية التنمية الصناعية وتنمية الاستثمار. فضلاً عن ضرورة استخدام سياسات الاقتصاد الكلي لإدارة الدورات الاقتصادية والصدمات وتدفقات رؤوس الأموال، وازداد الاهتمام بهذا المدخل بعد الأزمة المالية العالمية الأخيرة إذْ تمّ اللجوء بشكل متزايد إلى السياسات الكلية المعاكسة.

يرى العديد من الاقتصاديين[23] أنّ أهداف سياسة الاقتصاد الكليّة يجب أن تتعدى أهداف الاستقرار التقليدي إلى دعم التحوّل الهيكلي وزيادة التشغيل، وهذا بدوره قد يتطلب مرونة أكبر في

[20] Growth Commission. 2008. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, D.C: Growth Commission.
[21] Pack, H., and K. Saggi. 2006. "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey." World Bank Research Observer 21 (2): 267–297.
[22] Chenery, Hollis B. 1961. "Comparative Advantage and Development Policy." American Economic Review 51 (March): 18–51.
[23] Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2008. "Growth Diagnostics." In The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance, edited by N. Serra and J. E. Stiglitz, 324–354. New York: Oxford University Press.

نسب الدين وعجز الموازنة، فضلاً عن إيجاد مزيج من سياسات العرض وسياسات الطلب لتجنّب مسار النمو المتباطئ.

وقد تؤدّي السياسات الكليّة والصناعية المتعارضة إلى خيارات اجتماعية غير سليمة أو الدوران في حلقة طلب ضعيفة وإنتاجية منخفضة وتغيّر بنيوي ضئيل. ومن الجدير ذكرهُ لجوء الصين مع بداية عقد التسعينيات إلى مواءمة سياسات التحول الفعّال مع السياسات المالية والاجتماعية إذْ سيطر التمويل العام على استثمارات البنى التحتية والتحديث الصناعي؛ ممَّا أدى إلى الولوج في مجال التعميق الرأسمالي والتصنيع بواسطة المشاريع المملوكة من قبل الدولة في عدد من الصناعات الأساسية، وعبر الشركات المتعدية الجنسية في قطاع التكنولوجيا المتقدّمة؛ ممَّا أدّى إلى دفع التصدير بالاستفادة أيضاً من قوة العمل الرخيصة التي تمّ ايلاؤها المزيد من الاهتمام، إذْ تمّ اعتماد سياسة بناء مجتمع أكثر تجانساً وذلك لتجاوز عدم المساواة المتزايدة والاستقطاب الاجتماعي في الطبقة العاملة، فقد عمدت الحكومة إلى تقوية الحقوق العمالية ورفع الحد الأدنى للأجور وزيادة التعويضات.

في سياقٍ آخر تُعدُّ التجارة الدولية قضية شائكة فيما يتعلق بالتحول الفعّال؛ إذْ تشير الأدلة[24] إلى أنّ معظم الاقتصادات الناجحة قد تبنت مزيجاً من الانفتاح التجاري، ودعم التصدير، ودعم الصناعات الناشئة وحمايتها كجزء من مروحة واسعة من السياسات لتحفيز التحول الهيكلي. فالإصلاح التجاري يجب أن يترافق مع جملة الإصلاحات الأخرى بشكل خاص تنمية المشاريع، والتدريب والتعليم، والابتكار، والتمويل. فالولوج إلى الأسواق يمثل هاجساً لصانعي السياسات بشكل خاص في عصر اقتصاديات الحجم والتعلّم. إذْ يعتمد ذلك على تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة والاستثمارات المحلية فضلاً عن شبكة القيم المضافة الإقليمية والعالمية. ويبدو جلياً العلاقة الوثيقة بين السياسات التجارية وسياسات التنافسية. فتلك الدول التي انتهجت استراتيجيات اتفاق واشنطن دون إيلاء الانتباه للتنافسية قد وقعت في اختناقات تتعلق بمناخ الاستثمار وتكوين الرأسمال البشري، وقد أدّت إلى تدمير جزء واسع من الإمكانية الصناعية في تلك البلدان. إذْ لم يتم مراعاة التتابع في تنفيذ الإصلاحات أو إدارة سعر صرف تنافسي. ويرى **Baldwin**،**(2012)**[25] أنّ انتشار سلاسل القيمة المضافة قد حوّل العالم من نمط التبادل التجاري الذي تسيطر عليه السلع المنتهية إلى النمط الثنائي لتدفقات السلع والبشر والتدريب والاستثمارات والمعلومات. وهذا بدوره يفرض أنماطاً جديدةً من السياسات العامة بهدف

[24] Harrison, A., and A. Rodríguez-Clare. 2010. "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries." In D. Rodrik (ed.), Handbook of Economic Growth, Vol. 5, 4039–4213. Amsterdam: North-Holland.

[25] Baldwin, Richard, 2012, Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going. CEPR Discussion Papers No. 9103.

تقوية الصناعات المحليّة وبناء إمكانات إنتاجية وخلق الوظائف. إذْ يعدُّ التحديث الصناعي تحدياً ضمن سلسلة القيمة التي تنخرط فيها الدول النامية، فلا يكفي توطين بعض المهام أو الشركات الرائدة، ولكن يجب أن يتعداه إلى تشجيع الابتكار ودعم المشاريع المحلية، ومن ثَمَّ من المفضّل أن تُوسِّعَ خيارات السياسة الصناعية في عصر التخصص العمودي على المستوى الاقليمي.

يواجه، في المنحى ذاته، صانعو السياسات مهمة حرجة في كيفية بناء القدرات الجمعية التي تسمح لبلدانهم الانطلاق نحو التغيير الهيكلي فضلاً عن ضمان التحول الفعّال[26]. إذْ تبرز أهمية خلق مجتمع التعلّم وتقديم إطار متكامل للاستراتيجيات المتعلقة بذلك في مستويات مختلفة وأماكن متعددة؛ تشمل المشاريع وأنظمة التعليم، والشبكات الاجتماعية والتنظيمية كالشراكة بين القطاعين العام والخاص وسلاسل القيمة، والمؤسسات العامة. فلابدّ من رفع مستوى الالتحاق بالتعليم واعتماد الصناعة التحويلية كنمط اقتصادي لاستبطان التكنولوجيا، وخلق أنظمة اقتصادية اجتماعية تحدد الخيارات والسلوك على المستوى الجمعي، فضلاً عن اعتماد سياسة التعلّم للتعلّم. أي لابدَّ من تدخّل فاعل للدولة لخلق منظومة الحوافز والضغوطات على كل من قطاع الأعمال والمجتمع لفرض الانتقال إلى مجتمع التعلّم. يرى (Stiglitz et al,2009)[27] أنّ الانتقال إلى مجتمع التعلّم قد بدأ في عام 1800 وقد أفضى ذلك إلى ازدهار أفضل مما حقّقه التراكم الرأسمالي وكفاءة الاستخدام. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدول التي نجحت في استقطاب الاستثمارات الخارجية قد نجحت قبلاً في رفع معدلات الادخار المحلي؛ وهذا ما يفسّر ضآلة الأموال المستثمرة في دول أميركا اللاتينية، إذْ تتصدر قائمة البلدان ذات معدلات الادخار المنخفض. في المقابل نجحت عدة دول (كوستاريكا) في جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى قطاعات تكنولوجية عالية أو متوسطة عبر تحسين قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة وتطوير استراتيجية الابتكار الوطني، فضلاً عن تحسين التناسق السياساتي، وإعادة النظر في الأنظمة الضريبية.

لا تغيب تجربة كوريا الجنوبية[28] التي بدأت في منتصف الستينيات والتي اعتمدت على تطوير سياسات التعليم والتدريب وعلى المؤسسات والسياسات الصناعية. فالبنية المعرفية لدى قوة العمل اتسمت بتعزيز التعليم ونسب الالتحاق بالمدارس، ومن ثَمَّ توسيع قاعدة المهارات اللازمة

[26] Krugman, P. 1979. "A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income." Journal of Political Economy 87 (2): 253–266.
[27] Cimoli, Mario, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz. (2009). Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation. Toronto: Oxford University Press.
[28] Lee. Keun. 2016. Economic Catch-Up and Technological Leapfrogging the Path to Development and Macroeconomic Stability in Korea. Edward Elger Publishing. UK.

للتصنيع. وقد تمّ ذلك بالتزامن مع رفع مستويات الأجور وخلق عدالة أكثر في توزيع الدخول، كما اتجهت إلى سياسات البحوث والتطوير والابتكارات. ولكن تواجه الآن إشكالية مواءمة المهارات مع متطلبات الانتقال إلى اقتصاد المعرفة وتطوير التقنيات المتقدمة؛ وهذا يستدعي بدوره تطوير مؤسسات تربط التنمية الصناعية مع منظومة الابتكار. كما تؤشّر تجربة الهند إلى ضرورة الإفادة من الفرص التي يخلقها الطلب العالمي في صناعات معينة(خدمات البرمجيات التي ازدادت بشكل مضطرد في عام 2000).

إذْ قادت الترتيبات المؤسساتية والسياساتية إلى تراكم القدرات على المستوى الوطني، ولاسيَّما الاهتمام بالتدريب والتأهيل على مستوى الشركات. كما أدَّت الشبكات الاجتماعية كالتجمعات الاغترابية دوراً مهماً في الانخراط في شبكات القيمة ورؤوس الأموال المشتركة.

ويمثل المحتوى التعليمي أساساً للتنمية لما له من دور في نشر التعلّم والمهارات. كما يمثل المحتوى المادي للبنى التحتية (كماً ونوعاً) ضرورة لذلك بما في ذلك بنى تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، ويشمل المحتوى التنظيمي قدرات التنسيق بين المكونات المؤسساتية المختلفة من جهة والقطاعات الخاصة ضمن جهة أخرى بما يحقق التعليم والتدريب والتأهيل والتنظيم أيضاً.

ويعدُّ ذلك شرطاً للانتقال إلى مجتمع المعرفة، فالاستثمار في المعرفة والتقنيات يعني فيما يعني توسيع قدرات البحث وبناء شبكة مترابطة في مجال الابتكار والتطوير، وتطوير نُظم براءة الاختراع وتحويلها إلى منتجات سوقية.

أخيراً يتطلب ضمان نجاح السياسات الصناعية في تحقيق التحول الفعّال الجهوزية في استيعاب التجارب والمرونة في تصميم تلك السياسات في عالم متزايد التغيّر وعدم التأكد. وتشير تجارب جنوب آسية وأميركا اللاتينية إلى تعديل السياسات الصناعية عبر الزمن لتصحيح الاختلالات والقبض على الفرص المتاحة الجديدة؛ فكما أشرنا سابقاً تبنّت دول أميركا اللاتينية مزيجاً من إحلال الواردات وتنويع الصادرات والتكامل الاقليمي بعد أن اقتصرت استراتيجياتها قبل الستينيات على المكوّن الأول. إذْ تتيح سياسات ISI مراكمة وتطور القدرات المحلية؛ ممَّا يمكّن من جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ويعزى التطور إلى ضرورة التكامل مع القدرات الاجتماعية. فلا يمكن إنجاز اللحاق دون ذلك. ويتطلب ذلك فهم ديناميّة التحول الداخلي في الاقتصاد والمجتمع كلّه.

فمن وجهة الاقتصاد التطوري يجب أن تتساوق كلتا القدرات؛ ممَّا يدفع التعلّم عبر الزمن. وتجدر الإشارة إلى تباين وجهات نظر بعض الأكاديميين في تصنيف الإمكانيات والقدرات، إذْ يشير بعضهم إلى البنى البحثية المادية على أنها قدرات، في حين يُعدّها بعضهم الآخر أنها طاقة إنتاجية.

ديناميّة التحول الشامل:

تنطوي السياسات الصناعية (كالسياسات كلّها) على بُعدين مهمين هما المعرفة التكنوقراطية والاقتصاد السياسي. إذْ يمثّل البعد الأول ضرورة وجود خبرات مؤهلة وذات دراية كافية بالطيف الواسع للأدوات السياساتية، ومدى إمكانية تطبيقها؛ وهذا ما قد تفتقر إليه العديد من الدول النامية؛ ممَّا يشكّل تحدياً أمام التحول الهيكلي الفعّال، إذْ لا تمتلك البنى المؤسساتية القادرة على صياغة الخيارات وإدماجها في صلب عملية التنمية. في حين ينشأ بُعد الاقتصاد السياسي من انخراط الحكومة ومجموعات الضغط والقوى السياسية في الترتيبات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وهذا بدوره يقود إلى التعارض وربما الإخفاق في معرض تطبيق السياسات. يشير North (1993)[29] إلى أنّ الاقتصادات الناجحة هي تلك التي طوّرت إمكانية تكييف مؤسساتها مع تغيّرات الظروف الاقتصادية والتفضيلات السياسية والاجتماعية. فلا يوجد نموذج صحيح للسياسات الصناعية يضمن تحقيق التوازن والتجانس بين الفاعلين الاقتصاديين يمكن تطبيقه على الدول كلّها. فضلاً عن ذلك يجب أن تُرْسَمَ السياسات بشفافية اعتماداً على المؤسسات في القطاع العام والخاص، وفي الحكومة والأحزاب الأخرى خارجها ممَّا يضمن تغذية راجعة. وهذا يقود إلى ضرورة تبنّي مبادئ التخطيط والمحاسبة.

تشمل المؤسسات طيفاً واسعاً من قواعد الحوكمة لعملية التراكم بما في ذلك بنية الحوافز لتحقيق التغيير الهيكلي الديناميكي. إذْ ينتج عن عمل تلك المؤسسات مجموعة من الإشارات التي تدفع أو تثبط تنوّع الإنتاج وتحديثه وبشكل خاص في أثناء اللحاق من خلال تطوير قدرة امتصاص الفيض التقني واستيعابه في السياق المحلي عبر المحاكاة والهندسة العكسية والتعلّم بالممارسة أو التعلم بالاستخدام. وفي مراحل متقدمة يصبح الابتكار أكثر إلحاحاً لإنجاز التحديث والتنافسية، ويصبح أيضاً التطور الداخلي للمنتجات الجديدة والخدمات مصدراً لهذه التنافسية.

في سياق الحديث عن منظومة الحوافز لجهة دعم الصناعات الوليدة أو حماية الإنتاج المحلي، يجب أن يترافق ذلك مع آليات تحكّم لغرض شروط استمرار ذلك الدعم. ففي شرق آسية كان مطلوباً من الشركات موضع الدعم أن تبدأ بتصدير جزء من إنتاجها بشكل متزايد. فضلاً عن ضرورة تطبيق الحكومة سياسات للحد من الانتهاز الريعي. هنا تؤدي الحكومة دوراً مهمّاً في سد الفجوة بين القدرات الراهنة، وتلك المطلوبة لخلق النشاطات الجديدة (المنتجات الجديدة) فالسياسات الاقتصادية الكلية حاسمة في تشكيل الأسعار النسبية التي تؤثر في الإنتاج والتصدير والتحديث.

[29] Douglass C. North. 1993, Economic Performance through Time, American Economic Review.

تهتم الاتجاهات الحديثة في السياسة الصناعية بتوسيع دائرة المشاركة لتضم فضلاً عن قادة قطاع الأعمال وصانعي السياسة الوطنيين، والأكاديميين والاتحادات العمالية ومنظّمات المجتمع المدني على المستويات كلّها. مما يفرض وجود آليات تنسيق فاعلة كمجالس التنافسية والمجالس القطاعية وشبكات غير رسمية في المجتمع الأهلي. وتبرز هنا الجهود التي تبذلها معظم الدول في صياغة تشريعات التشاركية بين القطاعين العام والخاص، وإنشاء هيئات خاصة بها. كما تعمل العديد من الدول (بشكل خاص الولايات المتحدة الأمريكية) على بناء شبكات من التفاعلات بين قطاع الأعمال والتمويل والمراكز البحثية التي تقوم بدورها بتطوير المنتجات وتسويقها والعمليات الجديدة دون الحاجة إلى إعلان تبنّي سياسة صناعية معلنة.

الاستنتاجات:

تشير معظم المدارس الفكرية على الرغم من تمايزها إلى محورية الدور الاستباقي للدولة في تشكيل عملية التنمية وتوجيهها، وتعدُّ هذه الأطر متكاملة في سبيل تعميم استراتيجيات اللحاق والنمو مع مراعاة خصوصية كل بلد.

تجاوزت السياسات الصناعية دور الميزات النسبية منتقلة إلى تعزيز الإمكانيات الفعّالة وعمليات التعلّم، فضلاً عن تشكيل أنماط التحوّل بهدف تحقيق إنتاجية أعلى وتحسين نوعية الأعمال وحجمها.

تبرز جملة من المعطيات كضرورة مفاهيمية لتأسيس التحول، ويُعدُّ قطاع الصناعة التحويلية أساساً في عملية التغيير الهيكلي في العديد من البلدان، ولاسيَّما تلك المعتمدة على أسواق المنتجات الأولية. فضلاً عن ذلك تُسهم الصناعة التحويلية في ديناميكية التغيير الهيكلي لجهة المنافسة والتقدم، إذْ تشكل المنافسة بشكل دائم عاملاً دافعاً للابتكار في القطاع الصناعي.

يمكن إنجاز اللحاق من خلال فهم ديناميّة التحول الداخلي في الاقتصاد والمجتمع كلّه. ويتطلب ضمان نجاح السياسات الصناعية في تحقيق التحول الفعّال الجهوزية في استيعاب التجارب والمرونة في تصميم تلك السياسات في عالم متزايد التغيّر وعدم التأكد.

تشير الاتجاهات الحديثة إلى ضرورة إشراك الفاعلين من الأكاديميين والاتحادات العمالية ومنظمات المجتمع المدني عند صياغة السياسة الصناعية ورسمها إلى جانب قطاع الأعمال وصانعي السياسات.

التوصيات:

تُسهم الاتجاهات الاقتصادية المختلفة في رسم إطار تحليل السياسات الصناعية وتصميمها تلك السياسات، المبنيّة على فهمٍ أعمق لنجاحات وإخفاقات تلك السياسات. وذلك بهدف ضمان تحقيق

التحول الفعّال من خلال التكامل والتشابك الصحيح بين التبادل التجاري والسياسات الاقتصادية الكليّة والسياسات الصناعية. وتوضح أهمية التصميم المؤسساتي في استشراف الميزات الكامنة، ووضع سياسات مرنة متغيّرة عبر الزمن. كما تبرز أهمية اللحاق ودور الحكومات في تحقيقه عبر الأشكال المختلفة قطاعياً ونوعياً. كما يجب إيلاء أهمية كبرى لبناء القدرات وتعزيز الإمكانيات لضمان التحول الهيكلي المستدام.

وتبرز إشكالية قياس فاعلية السياسات بشكلٍ معقّد وصعب؛ ممَّا يتطلب جهوداً لإنشاء برامج التقييم. ففي الواقع يعدُّ وجود نظام مُمنهَج للرقابة والمتابعة مكوّناً أساسيّاً لأي سياسة جيدة. وبهدف دعم الصناعات الوليدة وحمايتها يتطلب توفير منظومة متكاملة للحوافز مترافقة مع آليات ضبط وتقييم استهدافاً لاستمرارية الدعم فضلاً عن إجراءات حكومية للحد من الانتهاز ومنع الاحتكارات وتبني سياسات حاسمة لسد الفجوات بين القدرات المتوافرة وبين القدرات الواجبة لابتكار منتجات جديدة واقتصاد تطويري قائم على المعرفة والحداثة.

ويجب العمل وفق مبادئ واضحة لتحقيق الأهداف الإيجابية لاستراتيجية التدخل، إذْ يُبْنَى القرار وفق قاعدة تجريبية مدعومة بالبحوث وآراء الخبراء، فضلاً عن فهم واضح للآثار في المجتمع والبيئة الطبيعية، وتبرز هنا ضرورة تطوير مناخ الاستثمار من خلال إزالة معوقاته ضمن إمكانيات الحكومة المحدودة. ويُراعى في ذلك إجراء تقييمات مبنيّة على معلومات صحيحة للقطاعات والنشاطات، ويتطلب تقييم الأدوات السياساتية وتطبيقها إمكانيات إدارية وتقنية مؤسساتية تسهم في إطلاق ديناميكية ذاتية للتطور ووجود آلية تغذية راجعة.

كما يجب تحديد الأولويات بما في ذلك معرفة الموارد والإمكانيات في المدى القصير – والمتوسط – والطويل، وما الصناعات القائدة وتموضعها في الساحة العالمية؟ فضلاً عن وجوب دراسة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لضمان الازدهار لاحقاً. وهكذا نرى ضرورة تحديد عدد من القطاعات ذات الأولوية، وفي أقاليم محددة كالصناعة الزراعية وقطاع الصناعة التحويلية فضلاً عن قطاع الطاقة والتعليم العالي (في سورية).

المراجع

- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 2006: الإنصاف والتنمية، أيلول 2005، واشنطن: النبك الدولي.
- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، 2015، تقرير التنمية الصناعية لعام 2016: دور التكنولوجيا والابتكار في التنمية الصناعية الشاملة والمستدامة، فيينا.
- **Baldwin, Richard, 2012, Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going. CEPR Discussion Papers No. 9103.**
- **Chenery, Hollis B. 1961. "Comparative Advantage and Development Policy." American Economic Review 51 (March): 18–51**
- **Cimoli, Mario, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz, (2009). Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation. Toronto: Oxford University Press.**
- **Douglass C. North. 1993, Economic Performance through Time, American Economic Review.**
- **ECLAC: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean،Raul Prebisch: Structuralism. CEPAL review No.34/ April 1988.**
- **Greenwald, Bruce and Joseph E. Stiglitz (2012). Learning and Industrial Policy: Implications for Africa. Paper presented to an International Economic Association roundtable conference on New Thinking on Industrial Development: Implications for Africa.**
- **Gary Gerelli, (2014). Global Value Chains in Post-Washington Consensus World، Review of International Political Economy. Vol.21, No.1, 9–37, Routledge, UK.**
- **Growth Commission. 2008. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, D.C: Growth Commission**
- **Harrison, A., and A. Rodríguez-Clare. 2010. "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries." In D. Rodrik (ed.), Handbook of Economic Growth, Vol. 5, 4039–4213. Amsterdam: North-Holland.**
- **Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2008. "Growth Diagnostics." In The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance, edited by N. Serra and J. E. Stiglitz, 324–354. New York: Oxford University Press**

- **Krugman, P. 1979. "A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income." Journal of Political Economy 87 (2): 253–266.**
- **Lee, K. 2009. How can Korea be a role model for catch-up development? A "capability based view", Research paper No. 2009/34 (Helsinki, UNU/WIDER).**
- **Lee. Keun. 2016. Economic Catch-Up and Technological Leapfrogging the Path to Development and Macroeconomic Stability in Korea. Edward Elger Publishing. UK.**
- **Lin, Justin Yifu (2012). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington, D.C.: World Bank.**
- **Lin. Justin Yifu, 2014. Industrial Policy Revisited: A New Structural Economics Perspective, China Economic Journal, Vol. 7, No. 3, 382–396.**
- **Lin, J.Y, Monga. C, 2010. Growth Identification and Facilitation the Role of the State in the Dynamics of Structural Change, Policy Research Working Paper 5313, World Bank.**
- **Mariana Mazzucato,2016. Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth, Wiley-Blackwell; first edition (August 1, 2016).**
- **Milberg, William, Xiao Jiang and Gary Gereffi (2013), "Industrial Policy in the Era of Vertically Specialized Industrialization", Geneva: ILO-UNCTAD.**
- **Nübler. Irmgard, 2011, Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms, (Employment working paper No.77, Geneva: ILO**
- **Ocampo, J.A. 2011. "Macroeconomy for development: Countercyclical policies and production sector transformation", CEPAL Review, Vol. 104, pp. 7–35.**
- **Pack, H., and K. Saggi. 2006. "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey." World Bank Research Observer 21 (2): 267–297.**
- **UK government, 2014, Industrial strategy: Government and Industry in Partnership – progress report, Department for Business, Innovation and Skills, London.**
- **World Bank (2012). World Development Report 2013: Jobs. Washington, D.C.: World Bank.**
- **World Bank. 2011. Global Development Horizons: Multipolarity: The New Global Economy, Washington, DC: World Bank.**

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2017/2/22