

ECONOMIC
RESEARCH
FORUM



منتدى
البحوث
الاقتصادية

2016

working paper series

GOVERNMENT INTERVENTION WITH NO STRUCTURAL
TRANSFORMATION: THE CHALLENGES
OF EGYPTIAN INDUSTRIAL POLICY
IN COMPARATIVE PERSPECTIVE
(IN ARABIC)

Amirah El-Haddad

Working Paper No. 1038

**GOVERNMENT INTERVENTION WITH NO STRUCTURAL
TRANSFORMATION: THE CHALLENGES OF EGYPTIAN
INDUSTRIAL POLICY IN COMPARATIVE PERSPECTIVE
(IN ARABIC)**

Amirah El-Haddad

Working Paper 1038

August 2016

Send correspondence to:
Amirah El-Haddad
Cairo University
amirah.elhaddad@feps.edu.eg

First published in 2016 by
The Economic Research Forum (ERF)
21 Al-Sad Al-Aaly Street
Dokki, Giza
Egypt
www.erf.org.eg

Copyright © The Economic Research Forum, 2016

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form or by any electronic or mechanical means, including information storage and retrieval systems, without permission in writing from the publisher.

The findings, interpretations and conclusions expressed in this publication are entirely those of the author(s) and should not be attributed to the Economic Research Forum, members of its Board of Trustees, or its donors.

Abstract

Structural transformation in Egypt has been modest. Industry is growing at a slower rate than services. Within industry, the non-manufacturing sectors of mining, construction and utilities have grown faster than manufacturing. The moderate growth of manufacturing itself is sustained by that of the resource based chemicals and petroleum sector, the latter dominated by petroleum refineries. There has been no development in more sophisticated sectors such as machinery and equipment or electronics. Exports follow the same structure. High technology exports are almost absent at just 1% of total merchandise exports. These data demonstrate the failure of the Egyptian governments' active industrial policy to achieve structural transformation. With the aid of some comparative perspective, to avoid further government failure this paper presents short (selective) and long term (neutral) policy recommendations. With respect to the former, incentives should be strictly performance-based, they should be dynamic with policies not set to contradict each other's' goals such as local content requirements. Whilst encouraging local production, such requirements reinforce inefficiency and reduce innovation and upgrading incentives. It is further recommended that incentives need be finite, pre-announced and enforced along with constant independent monitoring and evaluation. Improving incentives is conditional on a number of long term neutral or horizontal policies that raise the competitiveness of the entire economy and guard against capture. These policies include introducing profound governance and institutional reform to slash red-tape, remove the command and control economy, and clearly establish the rule of law with commercial dispute resolution and fair and expeditious contract enforcement. Second, improve the economy's competitive environment and accentuate equality of opportunity between all market players rather than favoring some firms to others, and protecting market insiders at the expense of potential entrants. A non-equal level playing field has negative implications on Egyptian consumers' welfare. This policy area also calls for clarifying the role of the Army in the economy within a framework which respects Egyptian competition law and equality of opportunity amongst all players. Next is the recommendation to focus on primary, secondary and vocational education as well as encouraging human resource innovation and improving the infrastructure not just in industrial and free zones which only partially deal with the problem. Labor markets require further easing of labor market regulations to reduce rigidities. Additionally, conditional transfers to subsidize private "not" public employment, not just to avoid politicization of government employment but to also offset the reduction in employment in construction sectors following introduction of the proposed wealth tax. These are the sectors crowding out industrial production keeping the labor force captive in low productivity sectors. Managing these schemes should not be limited to the government but can be fully run by civil society. These efforts should be coupled with flexible exchange rate policies to ensure availability of foreign exchange to producers, avoid reduced competitiveness and to limit the flow of resources into non-traded sectors. The combined effect of these recommendations will be to enhance productivity and technological content; in turn raising real wages, thus boosting effective demand and market size for more sophisticated high value products; finally realizing economies of scale for such products. All this will support growth with structural transformation, the eventual goal of Egyptian industrial policy.

JEL Classification: L1, L5, L6

Keywords: Structural transformation; Egypt; Government Intervention; Industrial Policy

ملخص

تدلل الدراسة علي ضعف التحول الهيكلي في مصر، فتنمو الصناعة بمعدلات أقل من الخدمات ويتسارع نمو النشاط غير التصنيعي مثل استخراج المعادن والبناء والتشييد والمرافق العامة بدرجة أكبر من نظيره التصنيعي. وتسيطر على قطاع التصنيع نفسه القطاعات المعتمدة على المواد الأولية مثل صناعة البتر وكيمويات والتي يتصدرها هي الأخرى تكرير البترول الخام، لا شيء تجاه القطاعات الأكثر تعقيداً كالألات او لاحقاً الإلكترونيات. وتتخذ الصادرات الهيكل ذاته، ولا تتجاوز نسبة صادرات السلع والخدمات ذات التقنية المرتفعة 1%. وبيرهن هذا على قدر كبير من فشل التدخل الإيجابي للحكومات المصرية في إحداث التحول الهيكلي المنشود، ولتلافي فشل الحكومات في تدخلها الإيجابي في السياسة الصناعية تخلص الدراسة في ضوء بعض الدراسات المقارنة لتوصيات قصيرة الأجل (انتقائية) وطويلة الأجل (حيادية). بالنسبة للأولى، أهمها ارتباط الحوافز ارتباطاً وثيقاً بالأداء والتأكد من ديناميكية السياسات وعدم تضارب اهدافها كما في حالة حوافز المحتوى المحلي. فعلي الرغم من تشجيع تلك الأخيرة للإنتاج المحلي، إلا أنها في الوقت ذاته تؤسس لعدم الكفاءة وتنتقص من الحافز الدافع نحو التقدم والابتكار والارتقاء. كما أكدت التوصيات علي ضرورة وضع جدول زمني "محدد" و"معلن مسبقاً" و"مُلزم" للحوافز يُحدد فيه ميعاد لإنهائها مع ضرورة المتابعة والتقييم المستمرين والمستقلين. ولكن يرتبط تحسين الحوافز الصناعية بمجموعة من السياسات الصناعية الحيادية التي تعمل على تخفيض تكاليف الإنتاج لكل الوحدات الاقتصادية في المجتمع رافعة بذلك من تنافسية الاقتصاد ككل ومُحقة لحماية صارمة ضد الفساد، من خلال التأسيس لمبادئ الحوكمة والإصلاح المؤسسي وهو ما يتضمن التخفيف من حدة البيروقراطية والقيود والتحكيمات المفروضة على الاقتصاد إلى جانب ترسيخ سيادة القانون وفض المنازعات التجارية وإلزام العقود بشكل عادل وناجز. ويتطرق المجال الثاني لضرورة تحسين المناخ التنافسي في الاقتصاد والتأكيد على تكافؤ الفرص بين كافة المتعاملين في الأسواق بدلاً من محاباة بعض المنشآت على حساب الأخرى وحماية الموجودين في الأسواق على حساب الداخلين المُحتملين وما يستتبعه ذلك من آثار سلبية علي الرفاهية الاقتصادية للمستهلك المصري. كما يؤكد هذا المجال على أهمية تضمين دور المؤسسة العسكرية في الاقتصاد ولكن في إطار احترام قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وضمان تكافؤ الفرص بين كافة الأطراف. ثم تأتي ضرورة التركيز على التعليم الابتدائي والإعدادي والفني وتشجيع العنصر البشري على الابتكار والاهتمام بالبنية التحتية بوجه عام وليس فقط في المناطق الصناعية أو الحرة والتي تتعامل مع المشكلة بطريقة جزئية. أما بالنسبة لأسواق العمل فتحتاج لمزيد من التخفيف لأنظمة العمل المُقيدة. وتشمل التوصيات تأكيداً علي أهمية تبني أنظمة المدفوعات التحويلية أو كوبونات التوظيف والتي تدعم توظيف الشباب في القطاع الخاص بدلاً من العام، ليس فقط لتجنب تسييس التوظيف الحكومي وإنما أيضاً لتعويض النقص في العمالة في قطاعات الإنشاء والتشييد والعقارات المترتب على ضريبة الثروة التي اقترحتها الدراسة، فتلك القطاعات هي القطاعات التي تزاحم الإنتاج الصناعي والتي تُبقى على القوة العاملة حبيسة القطاعات منخفضة الإنتاجية. ولا تقتصر ادارة تلك البرامج على الحكومة بل قد تتبناها منظمات المجتمع المدني بالكامل. كما يجب أن تفتقر تلك المقترحات بمزيد من التحرير المالي وسياسة مرنة لسعر الصرف تعمل على تأكيد توافر موارد النقد الأجنبي بسهولة للمنتجين وتجنب انخفاض تنافسية الاقتصاد والحد من تدفق الموارد نحو قطاعات السلع الغير قابلة للتجارة. هذه المقترحات ستساهم في مجملها في زيادة الإنتاجية والمحتوى التكنولوجي ورفع الدخل الحقيقية مترجمة في ارتفاع في الطلب الفعال ونمو حجم سوق السلع الأكثر تعقيداً وقيمة والذي سيجقق بدوره وفورات النطاق لتلك المنتجات، وبالتالي ستساهم تلك المقترحات في مجملها في تحقيق التحول الهيكلي المُحفز للنمو وهدف استراتيجية التنمية الصناعية لمصر.

1. مقدمة: التدخل الإيجابي في السياسة الصناعية بعد الحرب العالمية

عادت السياسة الصناعية للأجندة الاقتصادية. أصبح هناك اتفاقاً كبيراً على أن الدول التي استطاعت أن تلحق بركب الدول الصناعية الأولى والعظمى قد تمكنت من ذلك بفضل تدخل إيجابي من حكوماتها لتشجيع التطور الهيكلي. فكل من الدول الصناعية الأولى مثل ألمانيا وإنجلترا والمتأخرة كالنمور الآسيوية (كوريا الجنوبية، هونج كونج، سنغافورة، تايوان) تليهم دول آسيوية أخرى مثل ماليزيا قد حققت تقدمها الاقتصادي بما يعرف بالتحول الهيكلي والذي به تتحول الدول من زراعية بالأساس لصناعية ومن عمالة تكتظ في قطاعاتها المنخفضة القيمة المضافة لتلك التي ترتفع فيها تلك الأخيرة. وفي إطار التصنيع فالتحول الهيكلي هو الابتعاد عن الأنشطة التي تعتمد بالأساس على الموارد الطبيعية أو الخام (البترول وصناعات المنسوجات والملابس الجاهزة والأطعمة) وتبنى تلك التي تولد قيمة مضافة أعلى وتخلق فرصاً للعمل عالي القيمة مولداً لدخول حقيقية أعلى، فهي الأكثر تعقيداً والأكثر كثافة في استخدام المهارات والتكنولوجيات الحديثة (الالكترونيات والكمبيوتر). وهذا التحول لا يقتصر على قطاعات التصنيع بل يشمل قطاعات الخدمات هي الأخرى (مثل التمويل والاتصالات). إذاً فالتحول الهيكلي والذي هو حجر اساس التنمية يمثل نقلة نوعية طويلة الأجل ومستمرة في تركيبة الاقتصاد (مثلاً Ricardo 1817; Kuznets 1971; Pasinetti 1981; Roderick 2007).

1.1 احتياج الاقتصادات لسياسة صناعية إيجابية: فشل الأسواق

تُقدم النظرية الاقتصادية أسباباً جيدة للسياسة الصناعية الإيجابية أو الانتقائية. ففشل الأسواق في أشكاله المتعددة يخلق ما يعرف بالخارجيات "externalities" أو العوامل الخارجية والتي تجعل العائد الخاص لبعض الأنشطة أقل كثيراً من عاندها الاجتماعي، ففشل الأسواق في تلك الأحيان في إصدار الاشارات السوقية المناسبة، الأمر الذي يترتب عليه بالتالي انتاج كميات غير مثلى من السلع والخدمات المرتبطة بتلك الأنشطة. مثال ذلك فشل التنسيق "coordination failure" كأن تحتاج المشروعات المترابطة أن تبدأ في ذات التوقيت حتى تصبح مربحة اقتصادياً فتنجح سوياً، فإن أنشئ واحد دون الآخرين يزداد احتمال فشله. كما قد تأتي هذه الخارجيات من القيود التمويلية والمالية (Scitovsky 1954; Pack and Westphal 1986; Okuno-Fujiwara 1988) أو من عدم تماثل المعلومات والمعرفة بين المتعاملين في السوق او من الأثر الامتدادي للتكنولوجيا "technology spillovers" أو من ضعف قنوات ومؤسسات توزيع المخاطر (كشركات التأمين)، تلك المخاطر التي تواجهها الوحدات الاقتصادية المختلفة وبالذات تلك المتجنبة للمخاطر منها حين تعاملها مع الاسواق (انظر مثلاً Murphy et al. 1989; Hausman et al. 2007; Hausman and Rodrik 2003). ومن ثم فعلياً معالجة او استيعاب internalize تلك العوامل الخارجية والتي تتسبب بشكل مباشر في حالات فشل الأسواق.

1.2 لماذا لا يعد هذا التدخل سهلاً: فشل الحكومات

ولكن هذا التدخل ليس باليسير فهناك العديد من ادلة فشل التدخل الحكومي في صورة سياسة صناعية او اقتصادية فعالة والأمثلة وافره، فقد فشلت تجربة الدول المخططة مركزياً فشلاً ذريعاً، كما فشلت المحاولات الأكثر اعتدالاً كمحاولات التصنيع محل الواردات والتي اشتهرت في الستينيات والسبعينيات بين معظم الدول النامية وعلى رأسها مصر والهند. وقد رفعت تلك الاستراتيجية بالفعل من مستويات النمو الاقتصادي والصناعي في البداية ولكنها فشلت في خلق صناعات تنافسية قادرة على المنافسة في الداخل والخارج بغير استمرار للحماية، مما ادى الى تراكم الديون الأجنبية على متبني تلك الاستراتيجية. وعليه وحتى إن كان من اليسير تبرير التدخل الحكومي بسياساته العامة بسبب فشل الأسواق، فإن تبنى سياسات خاطئة إما بسبب ضعف قدرات الدولة المؤسسية أو بسبب اختراق جماعات الضغط والمصالح أو كليهما لتلك السياسات قد ينتج عنه نتائج أكثر سوءاً.

ولهذا لا يتمحور السؤال الجوهرى حول ضرورة اتباع سياسة صناعية من عدمها وانما في كيفية تصميمها وتنفيذها لتحقيق الفاعلية المرجوة منها. ويظهر مقدار تحدى هذا السؤال بالذات بالنسبة للدول الصناعية المتأخرة "latecomers" والتي تحاول النهوض الآن. فهي من ناحية تفتقد المعلومات عن فرص الاستثمار الواعدة، كما يقل فيها رجال الأعمال ذوي الخبرة ويضعف التنوع الكافي في اقتصاداتها مما يصعب معه قدرة بناء مستثمريها على الأنشطة المتكاملة لأنشطتهم. ومن ناحية أخرى فهي متأخرة أيضاً من ناحية بناء المؤسسات العامة فترتيبها متدني في كافة مؤشرات القدرات الإدارية والفاعلية ومؤشرات الحوكمة مما يجعلها عرضة لسيطرة الانظمة السياسية المحكومة بالوساطة والمحسوبية "favoritism" وإلى افتقاد ادارتها إلى الحكمة في استخدام الموارد النادرة أو القدرة على تصميم الحوافز الاقتصادية بشكل سليم.

وتنقسم هذه الورقة إلى جزئين رئيسيين، يستعرض الأول نتائج دراسات حالة للسياسة الصناعية لسبع دول نامية ويتناولها بالتفصيل من حيث بعض ملامح القطاع الصناعي لتلك الدول والدور المختلف الذي لعبته السياسة الصناعية في تشكيله. وفي الجزء الثاني من الورقة سأستعرض وضع التحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي في مصر. وكذلك سأخط تصوراً مبدئياً

للاتجاهات العريضة للسياسات القصيرة والطويلة الأجل أو الانتقائية/الإيجابية من ناحية والحيادية/الناعمة من ناحية أخرى للوصول إلى أهداف السياسة الصناعية للتحويل الهيكلي في مصر.

2. أمثله من دراسات مقارنة

قامت مؤسسة التنمية الألمانية في 2009 و 2010 بإجراء سبعة دراسات حالة لتحليل فرص وتحديات السياسة الصناعية في سبع دول ذات دخول منخفضة وأخرى تنتمي للشريحة الدنيا من الدول متوسطة الدخل وهي: مصر (Loewe 2013) واثيوبيا (Altenburg 2010) وموزمبيق (Krause and Kaufmann 2011) وناميبيا (Rosendahl 2010) وسوريا (Chahoud 2010) وتونس (Erdle 2011) وفيتنام (Altenburg forthcoming). يتناول التالي بعض امور التماثل والاختلاف في الحالات السبع والتي ستفيد في التطبيق النهائي على مصر.

2.1 أداء مختلط

يقارن جدول 1 أداء الدول المختارة من حيث نمو الناتج المحلي الإجمالي ونصيب التصنيع في القيمة المضافة والتنافسية بوجه عام، وتتراوح تلك الأخيرة من 40 لتونس (Erdle 2011) حتى 129 لموزمبيق (Krause and Kaufmann 2011). أما بالنسبة للتصنيع فيتراوح بين 4.8% فقط من القيمة المضافة لإثيوبيا (Altenburg 2010) وبين 21.1% لفيتنام (Altenburg forthcoming) والتي تفوق جميع دول العينة.

وجدير بالذكر ان التباين في النمو ومستوى التنافسية والتنمية الصناعية يعتمدون على عوامل عدة غير السياسة الصناعية، كالاستقرار السياسي واستقرار الاقتصاد الكلي وأسعار السلع والطلب العالمي. ومن ثم لا يوضح لنا جدول 1 بالضرورة مدى فعالية السياسة الصناعية ولكنه يساعدنا في فهمنا للتحليل الكيفي الذي سيلي للسياسة الصناعية والتي طبقت بدرجات متباينة في تلك الدول.

شهدت الدول السبعة تقدماً ملحوظاً في معدلات النمو الاقتصادي خلال 2000-2008 وذلك على وجه الأخص بالنسبة لإثيوبيا (Altenburg 2010) وفيتنام (Altenburg forthcoming) وموزمبيق (Krause and Kaufmann 2011) وعلى الرغم من انطلاق ثلاثتهم من مستويات بسيطة للناتج، بالنسبة لإثيوبيا وموزمبيق يعد ذلك النمو تعافياً لما كان عليه الحال قبل حروبها الأهلية وسياساتها الاشتراكية التي باءت بالفشل. ولكن وعلى الرغم من نمو موزمبيق إلا أن مؤشرات التنافسية لم تتغير فيها، فالنمو كان قائماً على أحداث فرادى، كالأستثمار الكبير في مصهر الألومنيوم وليس على تحسن منهجي في مناخ السياسة الصناعية (Krause and Kaufmann 2011). وعلى العكس فقد حققت إثيوبيا فقرة نوعية في التنافسية حتى وان كانت فقط في البناء والتشييد والزراعة التجارية، أما التصنيع فقد نما بمعدل أقل من معدل نمو الناتج. تقدمت فيتنام الدول الثلاث فيما يتعلق بالتنافسية والتصنيع، فارتفعت تنافسية صادراتها في المنتجات الكثيفة العمل وكذلك في بعض المنتجات الأولية كالزيت والقهوة والمنتجات البحرية. ولهذا فعلى الرغم من تفوقها فطريق التحويل الهيكلي لها مازال طويلاً وبالفعل استخلصت الدراسة الخاصة بها عدم استعداد فيتنام للتحويل من مزايا العمالة الرخيصة إلى المزايا المعرفية (Altenburg forthcoming).

أما بقية الدول فقد نمت بشكل متواضع فرفعت ناميبيا من تنافسياتها قليلاً بينما ركبت تلك الخاصة بمصر وتونس، وإن كان ركود معدلات التنافسية لتونس عند مستويات مرتفعة نسبياً، فقد استطاعت تونس ان تتحول من اقتصاد ريعي بشكل كبير إلى اقتصاد تدفعه الصادرات ويحركه القطاع الخاص. أما بالنسبة لمصر فالارتفاع في أسعار البترول والغاز الطبيعي هما سبب نمو الناتج الأساسي، وبالفعل فانخفض نصيب التصنيع من الناتج خلال تلك الفترة واتجه نمو ذلك الأخير تجاه المنتجات المعتمدة بالأساس على المواد الأولية وبشكل مطلق فقد ارتفع التصنيع بعض الشيء وزاد تنوعه (Erdle Loewe 2013) (2011) وهو الاتجاه الذي سنوضحه بدرجة أكبر فيما يلي. أما سوريا، فكان لها أقل معدل للنمو بين الدول السبع (Chahoud 2010).

2.2 تنامي إدراك الدولة لأهمية دور القطاع الخاص في النمو الاقتصادي

مرت دول العينة كلها بمراحل تتحكم فيها الدولة بالتنمية الاقتصادية وبمراحل تتسم بشدة تنظيم القطاع الخاص والتحكم فيه. فكانت كل من فيتنام (Altenburg forthcoming) واثيوبيا (Altenburg 2010) وموزمبيق (Krause and Kaufmann 2011) وناميبيا (Rosendahl 2010) اقتصادات مخططة كلياً ولكنها تخلصت من تلك الانظمة لتتجه نحو السوق الحر في التسعينيات. بالنسبة لمصر وتونس فاتبعنا أيضاً التخطيط المركزي، فشهدتا منشآت كبيرة للقطاع العام في مختلف القطاعات سيطرت سيطرة شبه كاملة على الاقتصاد واتبعتا سياسات الإحلال محل الواردات. بدأت الدولتين في تحرير اقتصادهما تدريجياً في التسعينيات (Erdle 2011; Loewe 2013). أما سوريا فقد شهدت ذلك التحويل مؤخراً في خططها الخمسية الأخيرة 2006-2010 (Chahoud 2010). ويرجع هذا التحويل لاقتناع تلك الدول بأضرار القيود والعوائق

التي تُفرض في الاقتصادات المخططة مركزياً. ففي 1989 كانت فيتنام على شفا اعلان الإفلاس وعانت الدول الأخرى جميعها من عدم كفاءة إدارة الاقتصاد وضعفه وقدرته التنافسية المحدودة، كما اجبر تساقط الاتحاد السوفيتي الدول على إعادة تقييم علاقاتهم التجارية (Altenburg forthcoming). أما دول الشرق الأوسط فقد ضربتها أزمة انخفاض سعر البترول والغاز الطبيعي في الثمانينات مما أظهر انخفاض كفاءة الاقتصاد المدار مركزياً.

حاليا تعتقد ستة من السبع دول باستثناء سوريا بمبادئ اقتصاد السوق الحر، معتبرين القطاع الخاص قاطرة النمو ومصدر التنافسية. وبالتالي خصصت تلك الدول اجزاء كبيرة من قطاعها العام، فخصصة مصر في الفترة 2000-2008 حوالي 11.6 بليون دولار وتونس 3.6 بليون (Erdle 2011) وفيتنام حوالي 0.9 بليون (قاعدة بيانات البنك الدولي للخصصة 2015) وانخفضت تلك القيم في الدول الأخرى وإن كُبرت أعداد الشركات التي خصصت. وكذلك حُررت انظمة التجارة والاستثمار في تلك الدول كما تحسنت إدارة الاقتصاد الكلية فانخفض عجز الموازنة وتراجع التضخم على سبيل المثال بالمقارنة بحجمهما في العقود السابقة لسياسة التحرير الاقتصادي.

2.3 علاقة الدولة بالقطاع الخاص غير تشاركية وتمسك الدولة بالقطاعات الاستراتيجية

على الرغم من الإجماع على أهمية القطاع الخاص إلا أن الدولة ما زالت تنتظر له بعين الشك، ففي كل دول العينة يوجد قدر من التآرجح في علاقة الدولة بالقطاع الخاص. وعلى الرغم من تواجد علاقة استثمارية بين الدولة ورجال الأعمال إلا أن تلك العلاقة تأخذ في معظم الاحيان شكلاً ابويًا وتتجه نحو "التحكم والسيطرة command and control" بدلا من اعتناق الدولة للدور الميسر للقطاع الخاص. وعليه تعرقل البيروقراطية الحكومية تنمية ذلك الأخير الى درجة كبيرة. فنجد أنه في عام 2010 لم تصدر سوى تونس وناميبيا من إجمالي الدول السبع مرتبتي مرتفعتين نسبيا في مؤشر تنافسية الأعمال (55 و69 من ضمن 183 دولة على التوالي (Erdle 2011, Rosendahl 2010)، أما سوريا فاحتلت المرتبة الأخيرة بترتيب 144 (Chahoud 2010).

ونجد ان صنع القرار الخاص بالسياسة الصناعية في جميع دول العينة ما زال في الأغلب يتجه من أعلى إلى أسفل فليس للحكومات المحلية او للمنظمات غير الحكومية مثل منظمات الأعمال أو منظمات المجتمع المدني قدرة كبيرة على التأثير. وكذلك يترسخ انعدام الثقة في القطاع الخاص بعمق في ذهن الدولة. فعلى سبيل المثال تدخلت الدولة في إثيوبيا بعد الصراع السياسي في 2005 وبدلت إدارة الغرفة التجارية، ونتج عن ذلك فيما بعد اعتبار الغرفة ومعظم منظمات القطاع الخاص مؤسسات تُطلع الدولة من خلالها القطاع الخاص على سياستها الصناعية بدلا من اعتبارها مؤسسات مستقلة للحوار المفتوح وللمشاركة في تلك السياسة (Altenburg 2010). وفي بلدان الحزب الواحد كفيتنام وسوريا فتركز قوة اتخاذ القرار بشكل اكبر في الحزب والحكومة المركزية (Chahoud 2010; Altenburg forthcoming). وعلى الجانب الآخر فإنه مع صغر عدد المنشآت المحلية فتمتع تلك الأخيرة - أو بعضها - بالقدرة على النفاذ إلى مستويات الحكومة العليا وبالتالي يقل لديها حافز الاشتراك في حوارات متسعة ومفتوحة مع الحكومة ومع الشركات الأقل حظاً، ومع منظمات المجتمع المدني واتحادات العمال بشكل اوسع (Brautigam 2000; Altenburg 2011).

ووضعت جميع دول العينة لنفسها حدودا للتحرير الاقتصادي الذي سنتتجهه، فلم تكن على استعداد لتخفيف قبضتها المسيطرة من على القطاعات والصناعات "الاستراتيجية" او ما يسمونها بال"حساسة" مثل الاتصالات والتعدين والطاقة والبنوك. فالرغبة في الخصخصة في سوريا مثلاً اتسمت بالضعف الشديد حيث ظلت قطاعات أساسية كتنكرير البترول وتوليد الطاقة وعمليات الموانئ والنقل الجوي وتوزيع المياه تحت سيطرة الحكومة الكاملة (Chahoud 2010). وفي إثيوبيا فقتل رغبة الحكومة في السيطرة الكاملة على قطاع البنوك والاتصالات من اهم عوائقها للانضمام لمنظمة التجارة العالمية (Altenburg 2010). وحتى في تونس أكثر دول العينة تنافسية وأكثر الحكومات فعالية (جدول 2) تظل كثير من المنشآت تحت سيطرة الدولة، كما يعتمد الاستثمار الخاص في البناء والتشييد والبنية التحتية والنقل والاتصالات والثقافة والتعليم والنشر وصناعات الأغذية على التصاريح الخاصة والسريعة للجهات العامة (Erdle 2011). ويعد وضع الخصخصة في فيتنام مثلاً لعدم وضوح الحكومات تجاه تلك السياسة (Altenburg forthcoming)، فمن جهة يعلم الجميع تردى كفاءة القطاع العام المملوك للدولة، فهو يمثل معظم الديون المعدومة bad loans الغير مُسدده في القطاع البنكي، ومن جهة أخرى تخاف الحكومات من تشجيع الخصخصة حتى لا تُتهم بالابتعاد عن الاشتراكية (Dinh 2003). ومؤخراً خصصت حكومة فيتنام (Altenburg forthcoming) العديد من منشآت القطاع العام الصغيرة الحجم ولكنها انشأت في المقابل كيانات صناعية كبيرة مملوكة للدولة على غرار ال"cheabols" في كوريا الجنوبية وبالذات في المنسوجات والملابس الجاهزة وفي بناء السفن حتى تتحكم في تلك الكيانات سياسياً وتدفع تقدمهم الاقتصادي من خلال التأكيد على انتفاعهم بوفور الحجم الكبير أملياً أن يعقبها تأسيس لماركات دولية تنافسية لتلك الصناعات (Perkins and Vu 2009).

وتظهر حدود التحرير الاقتصادي أيضاً في تردد الحكومات فيما يخص تحرير اسواق عناصر الانتاج للعمل والارض ورأس المال. وفي حالة الأول والثاني فعلى الدولة ان توازن بقدر كبير من الدقة بين التخلّص من النظم المُعرّقة للاستثمار من ناحية والرغبة في الإبقاء على السلام المجتمعي والاستقرار السياسي من ناحية أخرى. ومن ثم هناك اتجاه لتقديم حقوق سخية لإيجار الأراضي بدلا من خصخصة سوق الأراضي بشكل كامل. وعلى غرار هذا فتتخلص الحكومات أيضاً من قوانين العمل الشديدة التكبيل والتي دفعت أرباب الأعمال إلى تخطيها مع إبقائها في نفس الوقت على قدر كبير من الحماية في أسواق العمل الرسمية (Altenburg 2011).

2.4 محاولة لفهم الاقتصاد السياسي

إن لفتور تحمس الدولة للقيام بمزيد من الخصخصة أو بتحرير أكبر لأسواق عناصر الانتاج أسبابه الاجتماعية والسياسية. أولاً، هناك قلق بصدد التكلفة الاجتماعية للإصلاح، فعلى سبيل المثال تؤدي الخصخصة للاستغناء عن أعداد كبيرة من العمالة الزائدة. وبالمثل فقد يدفع تحرير أسواق الأراضي الى تركيز ملكية الأراضي مما يهدد ارزاق المتأثرين بهذا التغيير. ثانياً، تلعب الاعتبارات السياسية دوراً كبيراً، فبُنيت جميع بلدان العينة على انظمة قوية لصنع القرار مركزياً (كالأنظمة الرئاسية القوية وانظمة الحزب الحاكم للدولة) وعلى أنظمة قائمة على المحسوبية "patronage" لضمان الاستقرار السياسي. فتضمن "الدوائر الداخلية للسلطة inner circles of power" كالرئيس والمقربين منه والذين عادة ما يشغلون مناصب رفيعة في الحزب الحاكم أو الجهاز الإداري للدولة أو الشركات المملوكة لها أو المنشآت ذات الصلة الوطيدة بالدولة وأجهزة الأمن استمرارية حكومات تلك الأنظمة. كما تضمن "الدوائر الخارجية لشبكات الزبائن outer circles of clientelist networks" أيضاً استمرارية تلك الحكومات وانظمتها وهي تلك الشبكات التي ينتفع من خلالها بعض المجموعات في المجتمع دون غيرها، كالعاملين في شركات قطاع الأعمال العام أو الشركات المقربة من أو المحمية من قبل الدولة (مثلا المنشآت المملوكة للجيش) أو المنظمات المرتبطة بالنظام الحاكم كاتحاد عمال ناميبيا المرتبط ارتباطاً كبيراً بحزب السوابو SWAPO (Rosendahl 2010) أو اتحاد المرأة الفيتنامي أو اتحاد فلاحي فيتنام أو موظفي الجهاز الإداري للدولة (Altenburg forthcoming). ويمثل جهاز الخدمة المدنية أو البيروقراطية الحكومية جزءاً كبيراً من شبكات وأنظمة الزبائن تلك، مما يصعب معه القيام بالإصلاحات الضرورية والتي بدورها تجعل هذا الجهاز محكوماً بمؤشرات للأداء وتجعله أكثر اهتماماً بعماله وجمهوره الذي يخدمه. في موزمبيق على سبيل المثال يتمتع أعضاء الحزب الحاكم فريليمو FRELIMO بخدمات جهاز الخدمة المدنية دون غيرهم. أما أنظمة المشتريات العامة فتعد مصدراً آخراً لأنظمة الزبائن وذلك بسبب انعدام شفافية وتنافسية إجراءات المناقصات الخاصة بها في معظم الأحيان (Krause and Kaufmann 2011).

و غالباً ما ترتبط الحكومات ارتباطاً وثيقاً ومحكماً بالمنشآت المحلية الرائدة، وقد تكون تلك الروابط مباشرة من خلال ملكية حكومية مباشرة وقد تكون غير مباشرة وهي عادة الأكثر أهمية. وفي كثير من الأحيان تتمتع بعض مجموعات الأعمال بامتياز خاص للوصول إلى الرئيس أو صانعي القرار في البلاد. وبحسب ظروف الدولة فالمنشآت المرتبطة بالحكم أو بالحاكم "politically connected enterprises" قد تتضمن تلك المملوكة للحزب الحاكم (أو صناديق الوقف السياسية كما في إثيوبيا Altenburg 2010) أو المملوكة والمدارة من قبل الجيش (كما في مصر) أو تلك التي يمتلك اسهمها سياسيون راندون أو تلك المنشآت العامة التي تحولت ملكيتها لرجال أعمال ذي صلات وثيقة بالحكومة. وكذلك تلعب العلاقات الغير رسمية مثل الصداقة أو القرابة دوراً ليس باليسير. وفي بعض الأحيان يتم دعوة رجال الأعمال المقربين لإشغال مناصب رفيعة في الحكومة، فعلى سبيل المثال فإن جميع الوزراء المرتبطين بالتنمية الصناعية في مصر بين 2004-2011 كانوا من المالكين لمنشآت كبيرة الحجم (Loewe 2013). وعلى العكس من ذلك ففي بعض الأحيان يستخدم السياسيون نفوذهم ليصبحون ملاكاً لمجموعات قوية للأعمال والرئيس الأسبق شيسانو والرئيس الحالي جيبوزا في موزمبيق يمثلان خير دليل على ذلك. وكما ذكرنا سابقاً فحتى منظمات الأعمال إما تعتمد على الحكومة أو تسيطر عليها مجموعة صغيرة من رجال الأعمال، ومن ثم لا يعدون ممثلين لمصالح القطاع العريضة، فينقل بعضها فقط رسائل من الحكومة لبقية مجتمع الأعمال بدلا من التوحد من اجل مصالح هذا المجتمع العريض.

وتتخذ القرارات السياسية الاستراتيجية في حلقات مغلقة لصانعي القرار الأكثر أهمية في الدولة، أكثرهم أعضاء الحزب الحاكم الذين يتحكمون أيضاً في أعلى وأهم موظفي البيروقراطية الحكومية والشركات المملوكة للدولة والمنظمات الحكومية. وينتج عن هذا ضبابية خطوط المسائلة. وتصبح معرفة ما اذا كان أعضاء الحكومات يؤثر في تخصيص الموارد الاقتصادية لتحقيق اهداف السياسة استراتيجياً أو ما إذا كانوا يفعلون هذا لتفضيل بعض المعارف الخاصة أو الأصدقاء السياسيين.

وفي حين أن هذه الأنظمة هي أنظمة حصرية "exclusive" إلا انها تضمن شرعيتها السياسية من خلال أدواتها التوزيعية. فلنتخذ تونس مثالا على هذا، فالحكومة تتخذ سياسات شاملة "inclusive" على الصعيد التوزيعي (المخرجات) ولكنها تتخذ

سياسات حصرية على صعيد المشاركة (المدخلات) (Erdle 2011). حوار ناميبيا الأسود للتمكين (Rosendahl 2010) وكذلك تشديد إثيوبيا على التخفيف من الفقر وأدائها المذهل في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (Altenburg 2010) يعدان امثلة نموذجية لتلك الاستراتيجية. ويعترف اعضاء الحزب الاشتراكي في فيتنام على ان شرعيتهم مرهونة بقدرتهم على توفير مستويات متزايدة للمعيشة للمواطن العادي وعلى أنظمة الحماية الاجتماعية والتي يتم توفير معظمها لموظفي الدولة والعمالين بالقطاع العام وذلك للاحتفاظ بولائهم للنظام (Altenburg forthcoming). وكذلك تلعب قوانين وأنظمة العمل الحمايية للقطاع الرسمي دورا مشابها للحفاظ على الاستقرار السياسي. بالإضافة الى ذلك فتضمن الشرعية في اغلب الاحيان من خلال الحفاظ على الخطاب القومي وبالذات من قبل الرؤساء اللذين ساهموا في تحرير البلاد من الاستعمار.

وتختلف دوائر المؤيدين والأنصار التي تعتمد عليها النخبة السياسية والاقتصادية من دولة الى أخرى، ولكن موارد المحسوبة "patronage resources" فيتم توزيعها بشكل متشابه الى حد كبير، فعادة ما يحصل موظفي القطاع العام والجهاز الإداري والشركات المملوكة للدولة وتلك المنشآت المحمية على قدر من المزايا لا تتاح للمواطن العادي، وتتمثل في اجور مرتفعة ودعم وانظمة معاشات وتأمين ومدفوعات ومكافآت نهاية الخدمة وعطلات عامة متعددة. وقد تُعرّف علاقات الرعاية أو المحسوبة من خلال الفروق العرقية الرسمية كما في حالة ناميبيا (حوار ناميبيا الأسود) أو الغير رسمية (Rosendahl 2010)، وفي إثيوبيا يدعى الناس أن "التيجراي" يتمتعون بقدرة الوصول لصانعي القرار تفوق قدرة غيرهم من الأعراق مع صعوبة توفير الأدلة على ذلك (Altenburg 2010).

إذا فالهدف من أنظمة المحسوبة تلك هو ضمان ولاء المجموعات الاقتصادية والسياسية الأساسية في البلاد. ولذلك يجب تفسير الرغبة في الاحتفاظ بالقدرة على التحكم في المنشآت المملوكة للدولة والتحكم في السياسات التي تستطيع توفير موارد المحسوبة كذلك الخاصة بالبنوك المملوكة للدولة وشركات الاتصالات وصناديق المعاشات في اطار الاقتصاد السياسي، وليس في الاطار الاقتصادي الضيق. وجهة النظر تلك تساعدنا ايضا على تفسير السبب في بقاء تلك الحكومات متجنبه للمخاطر من حيث إصلاح الأسواق والذي قد يثير قدرا من المقاومة السياسية كإصلاح اسواق العمل او برامج الخصخصة على سبيل المثال.

وبناء على ما سبق تولدت أنظمة حوكمة اقتصاديه مختلطة أو هجينة، تلك التي تعتمد على القطاع الخاص في دفع النمو الاقتصادي ولكنها في نفس الوقت فلما تتشارك مع مؤسساته بشكلها الأوسع في صنع السياسة الصناعية. فتتدخل الحكومات بشدة في قرارات الاستثمار من خلال اوجه عدة تتراوح ما بين التنظيم والتحكم الغير مباشر في الإدارة إلى أقصى حالات الملكية التامة. فبالرغم من تنامي أهمية القطاع الخاص لا تظل المنافسة مُقيّدة، كما تتدخل الترتيبات الغير رسمية في سير قواعد اقتصاد السوق. وعلى الرغم من تمتع مجتمع الأعمال بالقدرة على النفاذ لرجال السياسة يشوب تلك العلاقة توزيعها غير المتكافئ بين أعضاء المجتمع وصيغتها الغير رسمية.

2.5 هل يوجد توافق ورؤية واضحة لاستراتيجية التنمية الصناعية؟

كشفت دراسات الحالة عن عدم اعتناق أي من دول العينة لسياسة صناعية للتحويل الهيكلية مبنية على اجماع تام، بل اختلفت الحالات من حيث القدرة والرغبة في بناء هذا الإجماع في الدول السبع. فبعض الحكومات ملتزمة بأجندة للتنمية الصناعية مبنية على الاستثمار في رأس المال البشري والمؤسسات المتخصصة المعاونة، حيث نلاحظ هذه الرؤية في حالتي تونس (Erdle 2011) وإثيوبيا (Altenburg 2010) حتى وان اختلفتا في طريقة التطبيق، فالاثنتين اهتمتا بتنمية الموارد البشرية واستثمرتا في الارتفاع بمستوى الصناعة في البلاد. فلقد أكدت إثيوبيا أن ضعف تنافسية الصناعة يمثل عائقاً كبيراً للتنمية ومن ثم أقامت برامج لبناء جامعات التكنولوجيا وانظمة للتدريب الفني ولتأسيس نظاماً قومياً لإدارة الجودة وأنشأت مؤسسات تكنولوجية لأهم الصناعات كالجلود والمنسوجات واللحوم والألبان وكذلك شرعت إثيوبيا في برنامج لتحديث الصناعة استهدف رفع انتاجية ورفع الأداء التصديري للمنشآت الكبيرة والمتوسطة الحجم (Altenburg 2010). وبالمثل طورت تونس من استراتيجية لتنمية الصناعات التحويلية "manufacturing industries" والتي تخدم السوق الأوروبي، فكانت تونس هي الدولة الأولى في جنوب المتوسط التي أبرمت اتفاقاً للتجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي. وعليه فقد أسست تونس برنامجاً لتحديث الصناعي والذي دعم الاستثمار في منشآت الصناعة التحويلية بدرجة كبيرة والذي بلغ عددها 4428 شركة، كما استثمرت بدرجة كبيرة في تدريب المهندسين والفنيين بالمقارنة بجيرانها مما ساهم بوضع تونس على طريق ناجح للنمو المدفوع بالتصدير، واستطاعت تونس أن تحافظ على معدل للنمو يفوق الخمسة بالمائة 5% منذ التسعينيات وهو المعدل الذي يفوق كثيرا متوسط نظيره في المنطقة والذي بدوره خلق اكثر من نصف مليون فرصة عمل في الصناعات التحويلية (Erdle 2011). وعلى العكس من تونس تعثرت مفاوضات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي لسوريا ولذلك لم تتحقق منه أية منافع على الإطلاق.

أما بعض دول العينة الأخرى ومنها مصر فيقتصرون أنفسهم على إصلاحات تدريجية في مناخ الاستثمار أو يقومون باستثمارات محدده دون ان يكون لديهم رؤية أو استراتيجية واضحة للمستقبل، وعلى الرغم من ان الحكومات المركزية هي التي تصيغ ملفات "الرؤية" الا انها تفتقد منظور اتجاه التغيير المستقبلي للقطاعات ذات الأولوية والأولويات الغير مستغله والميزة التنافسية الكامنة، فيفتقدون للرؤية الواضحة لتحديد الخطوات القادمة والمعوقات المحتملة وطرق التعامل معها (Loewe 2013). وبالمثل لا توجد عملية مركزية ومنهجية لخلق التوافق على استراتيجية الصناعة والتحول الهيكلي والذي سيكون محل النقاش في الجزء التالي من الورقة.

أما فيتنام فتتمتع ببعض عناصر استراتيجية قومية للتحويل الهيكلي فلقد دعمت الحكومة صناعات تصديرية جديدة والقائمة على زراعة القهوة وصيد الجمبري والأسماك، كما انشأت منتزهين حديثين للعلوم والتكنولوجيا "science parks" لتسهيل التحول من عمليات التجميع للتصدير "export assembly operations" والتي يسيطر عنصر العمل على الجزء الأكبر من تكاليفها إلى تلك الأنشطة القائمة على المعرفة (Altenburg forthcoming) ومع هذا فيتنام ليس لديها خطة طريق واضحة للتصنيع ولا خطة محدده للقطاعات المختلفة (Ohno 2009) وكذلك اهتمت الاستثمار في التعليم العالي، كما فشلت فيتنام في خلق ميزات تنافسية جديدة لنفسها، فاعتمدت على مزاياها الموروثة من عناصر طبيعية، لموقع متميز، لعمالها الشابة المجتهدة (Altenburg forthcoming).

أما استراتيجية التنمية الصناعية ورفع الإنتاجية في ناميبيا فهي أضعف من ذلك، فقد فشلت في تحديد اولويات للسياسة الصناعية ولم يتحقق التوافق عليها، وعلى الرغم من القيام ببعض مشاريع التنمية الصناعية (كمنتزهات التصنيع) الا انها محدودة في درجة نجاحها حيث انها غير مُصنَّمة في استراتيجيتها طويلة الأجل (Rosendahl 2010). وبالمثل شرعت موزمبيق في تطوير موردين لمصهر الالومنيوم الكبير الحجم ولكن جانبها النجاح لعدم توافر استراتيجية مقنعة للتنوع الاقتصادي والتحديث الصناعي. كما لا توجد موازنه لائقة لخطط المشاريع الصغيرة والمتوسطة الأجل وللإستراتيجيات القطاعية فتلك الخطط موجودة فقط على الورق، وحتى ملفات الاستراتيجية فهي غير معروفة للوزارات المعنية او المؤسسات المنفذة لها (Krause and Kaufman 2011).

2.6 هل اتبعت الدول سياسات صناعية انتقائية؟

اتبعت كل دول العينة السياسات الصناعية الانتقائية "selective industrial policy" سواء بدعم قطاعات بعينها كالزراعة أو الصناعة، أو منشآت بعينها بناءً على حجمها (كعدم المنشآت الصغيرة أو المتوسطة الحجم والكبيرة كما في مصر (Loewe 2013)) أو بتشجيع بعض التجمعات "clusters" أو سلاسل القيمة (كسلاسل المنسوجات والملابس الجاهزة) أو بدعم المنشآت المصدرة على حساب مثيلاتها التي تخدم الأسواق المحلية. ولكن تم ذلك في معظم الأحيان بغير ان يكون هذا الاختيار مدفوعاً بأسلوب علمي أو منهجي أو موضوعي للتحديث الصناعي. ومع أن النقاش حول مزايا وعيوب التدخل الانتقائي في السياسة الصناعية لم يُحسم بعد إلا أن الدول جميعها فضلت تلك السياسات الاستهدافية والمشوهة للأسواق بحكم طبيعة هذا التدخل.

لم تُبنى المشاريع القومية العملاقة والتي لا تتوفر فيها الميزة التنافسية للبلد في معظم بلاد العينة باستثناء حالة بناء صناعة قومية للسفن في فيتنام على خلفية تكثف كبير مملوك للدولة "state-led conglomerate" (Altenburg forthcoming). على العكس من ذلك اعتمدت استراتيجيات التنمية الصناعية في الغالب على الزيادات التدريجية للميزة النسبية للبلاد كمحاولة الرفع بمستويات القيمة المضافة لمنتجاتها الزراعية (Altenburg 2011). تُقيد فيتنام مثلاً إعطاء امتيازات جديده لشركات تجميع الملابس الجاهزة المُصدرة بغرض تشجيع المستثمرين الدخول في مجالات أخرى التي ترى فيها الدولة أيضاً فرصاً للارتفاع. تنسم تلك المجالات جميعها بكثافة اعتمادها على عنصر العمل وهو ما تتمتع فيه فيتنام بميزة نسبية (Altenburg forthcoming).

ولقد أيدت دراسات الحالة التدخل الانتقائي في السياسة الصناعية ولكنها أيضاً أكدت العديد من المخاطر. فالعديد من برامج الدعم القطاعي انتجت نتائج مُشجعه وبالذات تلك التي بنيت على ميزة تنافسية كامنة. فقد اعتمد نجاح كل من الصناعات التصديرية التونسية (Erdle 2011) وازدهار صناعة القهوة والجمبري والأسماك في فيتنام (Altenburg forthcoming) والحالات الأقل نجاحاً كصناعات الورود بإثيوبيا (Altenburg 2010) وصناعات مستحضرات التجميل والأدوية مرتفعة القيمة بناميبيا، على التدخل والدعم الإيجابي للسياسة الصناعية. وفي الوقت نفسه فشلت بعض البرامج الأخرى بسبب التصميم الضعيف للبرامج كصناعة تجميع السيارات المصرية (El-Haddad et al. forthcoming).

2.7 كيف تبحث البلدان عن أنشطه مجدية جديدة؟

بوجه عام فإن خطط التنمية الصناعية وبرامجها في العديد من الدول النامية ومنها دول العينة ليس بها الكثير من الابداع من حيث التعرف على فرص التحديث والتنويع من ناحية القطاعات ذات الأولوية او من حيث الطريقة التي صُممت بها تلك الخطط وسياساتها.

فيما يخص إعطاء الأولوية لبعض القطاعات فإن تلك الأولوية مبنية على الرغبة في الدفع بالروابط الأمامية والخلفية للصناعات القائمة ومعظمها يفضل الأولى للارتقاء لأعلى عبر سلسلة التصنيع لإبقاء قيمة مضافة أعلى في الداخل. ففي ناميبيا يعد هدف السياسة الصناعية الأساسي هو تعظيم الفائدة من المواد الخام (MTI 2003) فتلجأ الحكومة لدفع تلك الصناعات التي تُبنى على الألماس والأحجار والمعادن شبه الثمينة وعلى تشجيع تصنيع الأسماك واللحوم، فعلى سبيل المثال فقد اجبرت "شركة نيمديب للألماس" على تصنيع نسبة معينة من ألماسها ذو الجودة المرتفعة محلياً وبالتالي الدفع بتأسيس العديد من شركات تقطيع وتلميع الألماس داخل ناميبيا (Rosendahl 2010). وعلى غرار ناميبيا ففترض موزمبيق الضرائب على مصدري حبوب الكاجو الخام حتى تشجع الاستثمار في الصناعات التحويلية المحلية التي تبنى على تلك الحبوب (Krause and Kaufmann 2011). وبالمثل تستهدف سوريا انتاج وتصدير المنسوجات والغزل بدلاً من القطن الخام (Chahoud 2010)، وأسست اثيوبيا معاهد للتكنولوجيا لتصنيع الجلود ومن اجل صناعات اللحوم والألبان، وفرضت الحكومة ضريبة جديدة على صادرات الجلود الخام لإجبار المصدرين إضافة القيمة محلياً (Altenburg 2010). بالنسبة للروابط الخلفية فمعظم بلدان العينة لديهم صناعة ملابس جاهزة قوية ويدعمون بقوة صناعات الغزل والمنسوجات حتى يتممون سلسلة القيمة في داخل اراضيهم القومية (Altenburg 2010).

وتعكس تلك السياسات السابقة الرغبة، ربما الضيقة، في جعل سلسلة القيمة المضافة بأكملها محلية. ولكن في الحقيقة فإنه ليس بالضرورة ان يتخذ الوضع ذلك الشكل المحدود، ففي بعض الأحيان يُفضل التركيز على فرص التحديث والتطوير التي تُبنى على الميزة النسبية القائمة بدلاً من محاولة تأسيس سلسلة القيمة كلها داخل البلاد بغير أن يكون لها أية ميزة تنافسية. وعلى سبيل المثال ففي اطار صناعة الملابس الجاهزة فمن الممكن ان يكون تقديم حزمة عرض شاملة "full package" "supply" أو تخفيض وقت الوصول للأسواق أو استهداف أسواق الموضة للصناعة نفسها واستيراد مدخلاتها من غزول ومنسوجات واكسسوارات هو الأفضل، فقد فشلت معظم محاولات انتاج الأخيرة في البلدان الصغيرة لأن تلك الصناعات هي صناعات كثيفة استخدام رأس المال كما انها تخضع لوفور الحجم الكبير ولذلك تستلزم الإنتاج على نطاق واسع (Altenburg 2011)، وبالفعل وعلى سبيل المثال فقد اضطرت شركة الملابس الجاهزة الوحيدة في ناميبيا للخروج كلياً من السوق نظراً لضعف تنافسياتها (Rosendahl 2010)، حتى بالنسبة لفيتنام (Altenburg forthcoming) والتي تصدر صادراتها منتجات صناعة الملابس الجاهزة (مدفوعة بالكامل بشركة "فيناتكس" وهي شركة المنسوجات والملابس الجاهزة الضخمة المملوكة للدولة)، فيتشك الخبراء والمحللون في نجاح سياسة الحكومة لدفع التكامل الرأسي الخلفي للصناعة في ظل اقتصاد مفتوح وإيضاً في ظل قربها الشديد من الصين (ibid.)، ولذلك يقترح (Goto 2007) تحديث المُنتج والعملية الإنتاجية نفسها بدلاً من الشروع في التكامل الرأسي.

والسابق ليس دعوة لنبد استراتيجية التكامل الرأسي كليةً وإنما للتنبؤ عن ضرورة تقييم الحكومات لمدى جدوى الأنشطة التي يرون تشجيعها من حيث عناصر الانتاج ووفور الحجم وتوافر الأصول المُكملة. وفي الواقع تندر التقييمات المنهجية التي تتخذ هذا الشكل ومعظم القطاعات المستهدفة تم اختيارها بغير الرجوع إلى بحث عميق أو إلى المشاورات القومية (Altenburg 2011).

ومع أهمية البحث المنهجي العميق والمدعوم بالحوارات الواسعة لأصحاب المصلحة في التعرف على فرص التحديث والتطوير، إلا أن الحكومات عليها أيضاً تشجيع عمليات البحث اللامركزية لرجال أعمال القطاع الخاص. وبالفعل فهناك مثالين على هذا، الأول عندما وفرت حكومة ناميبيا في 1999 عدة ملايين من الدولارات الناميبية للبحث في وتشجيع بعض المنتجات النباتية الأصلية. وقد ساهم ضخ هذه الأموال بشكل غير مباشر في تشكيل مجموعة عمل للمنتجات النباتية الأصلية، وهي مجموعة تنسيقية مكونة من العديد من اصحاب المصالح لتلك الزراعات وصناعاتها، تدفعها المؤسسات غير الحكومية والجهات المانحة بالأساس. وقد بحثت مجموعة العمل تلك عن منتجات جديدة تتمتع بسوق تصديري ويمكن زراعتها بطريقة شاملة اجتماعياً "socially inclusive". وفعلاً طورت هذه المجموعة بنجاح اسواقاً للنباتات ذات القيمة المرتفعة لصناعتي التجميل ولأدوية (Rosendahl 2010).

والمثال الثاني هو لصناعة الزهور في إثيوبيا والتي كانت مبادرة تصديرها مبادرة بتصدرها القطاع الخاص بالأساس، ولكن مع دعم كبير من الحكومة والتي منحت الصناعة بدورها حوافز ضريبية والحق في الحصول على أراضٍ مناسبة بأسعار منخفضة، كما تفاوضت الحكومة مع شركة الطيران القومية على أسعار طيران تنافسيه، وكذلك اسست هيئة قومية لتنمية

البستنة لتستجيب لمتطلبات الصناعة (Altenburg 2010). وعليه فقد شجعت الحكومة الميزة التنافسية حيثما ظهرت بشكل عفوي بدلاً من تحديد صناعات ذات اولوية وخلق كيانات مساندة من أعلى إلى أسفل.

وبالنسبة للطريقة التي صُممت بها تلك البرامج فهي تتجاهل في معظمها الأدوات القادرة على اطلاق العنان لابتكار المُنظم او الـ"entrepreneur" وتشجيع إجراء التجارب "experimentation". ففي العادة تدعم الحكومات الشركات القائمة بالفعل "incumbents" والتي يتم اختيارها بناءً على خاصية تتميز بها المنشأة كالحجم أو القطاع... الخ بدلاً من الاستناد لمدى الجدوى الاقتصادية لنشاطها الاقتصادي. وفي حين تمتلك معظم الحكومات لمجموعة من الأدوات التي تخدم البنية التحتية كالمناطق الصناعية وحاضنات الأعمال ومباني للمصانع، إلا أنها لا تقوم بالبرامج التي تشجع البحث عن فرص جديدة للأسواق ونماذج الأعمال التجارية. وفي حين أن معظم الدول لديها مراكز للتكنولوجيا تسعى إلى تشجيع التكنولوجيات المبتكرة إلا ان قدرتها على النفاذ محدودة، فمصر والتي تمتلك اعلى نسبة للنفاذ ضمن دول العينة حققت معدلا للنفاذ يعادل الألف شركة وهذا رقم صغير بالمقارنة بأجمالي المنشآت في مصر (Loewe 2013).

ومشكلة الدول المتأخرة في اللحاق بركب التنمية الاقتصادية هي محدودية عدد رجال الأعمال فيها الذين يستطيعون اكتشاف الأسواق أو نماذج الأعمال الجديدة (حتى وان كانت جديدة على الدولة فقط وليست كذلك على العالم)، وهؤلاء هم الذين يخلقون أيضاً فرصاً جديدة للمنشآت التي ستتبع او لما يعرف بالـ"تابعين". وأحد أسباب هذه الظاهرة هو ان رجال الأعمال في تلك الدول هم حبيسي بيئة تتمتع بنقص المعلومات وهي البيئة التي يغلب عليها أيضاً ضعف التحصيل العلمي وتواضع متطلبات المستهلك المحلي ونقص في القدوة من رجال الأعمال. والسبب الآخر هو عدم الانتفاع بحقوق الملكية اذا ما تم تطوير مُنتج جديد بالنسبة للاقتصاد المحلي ولكنه ليس بالجديد بالنسبة للاقتصاد العالمي، على الرغم من اعتبار رجل الأعمال في هذه الحالة رائداً محلياً. ويمكن التعامل مع هذه المشكلة بتشجيع البحث عن اسواق ونماذج جديدة للأعمال التجارية من خلال عدة ادوات: كالدعم المحدد زمنياً للصادرات الغير تقليديده، او من خلال مسابقات خطط الأعمال أو صناديق رأس المال الاستثماري "venture capital funds"، أو تدريب الشركات المُبتكرة المبتدئة أو بتقديم حوافز لجذب الجالية الموجودة في الدول الأجنبية نحو أنشطة أعمال جديدة. ولكن قلما استخدمت الدول السبع تلك الأدوات.

2.8 انقسام الأعمال والمنشآت

تتميز أنظمة الانتاج لدول العينة بانقسامها الشديد وتجزئتها عبر محاور مختلفة. أكثر تلك التقسيمات وضوحاً هي التباين الواضح بين المنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر وتلك الكبيرة. ولا تتمايز تلك فقط بناءً على الحجم، ولكن تُميزها أيضاً فروقاً ضخمة في الإنتاجية ودرجات متباينة من الرسمية formality واختلافات في العوائق التنظيمية التي تواجهها كل منهما واختلافات في الترتيبات المؤسسية للمعاملات الاقتصادية التي تؤديانها. وهذا التقسيم الشديد نحظه أيضاً بين منشآت القطاع الخاص العام، فما زالت المنشآت المملوكة للدولة تلعب دوراً مهماً في الدول السبع. وفي حين ان الاتجاه العام يتجه نحو الخصخصة، إلا أنه في العديد من الحالات يتم تشجيع منشآت القطاع العام كأساس لتشجيع القطاع نفسه والذي تنتمي اليه تلك المنشآت.

وتمتد حالة الانقسام تلك الى التفرقة بين شركات القطاع الخاص المحلية والأجنبية وبالأخص فيما يخص الحوافز المقدمة لكليهما، حتى ان بعض الحوافز لتشجيع المستثمرين الأجانب كنظام السماح المؤقت تعتمد عدم تشجيعها التجارة مع مثيلاتها المحلية. وتتجلى التفرقة بين الشركات المحلية والأجنبية العاملة بالخارج "offshore" في حالتنا فينتام (Altenburg forthcoming) وتونس (Erdle 2011) اللتان تتوجهان نحو اسواق التصدير. وبعض التقسيمات تتحدد بناء على الأعراق المختلفة أو الأقليات كناميبيا والتي تنقسم الشركات المحلية فيها بناء على الأعراق (Rosendahl 2010). وبعض التقسيمات تنشأ بناءً على شبكات الأعمال التجارية الخاصة لبعض المؤسسات المحلية كذلك التابعة للجيش في مصر (Loewe 2013) والصناديق الوقفية التابعة للحزب الحاكم في اثيوبيا (Altenburg 2010). ويتزايد الحراك وتزايد التفاعلات "في داخل" هذه المجموعات أكثر منها فيما بينها، وكأن كل منها جزيرة منعزلة عن المجموعات الأخرى. وتشمل تلك التفاعلات والتفاعلات، التفاعلات التجارية والمساهمة وحتى العلاقات غير الرسمية. ويؤكد هذا الوضع على تجزئة الأعمال وتقسيمها الى تقسيمات ومجموعات محددة يصعب المزج أو التعامل فيما بينها. وهذا الانقسام له ثلاثة اضرار رئيسية تحتم ضرورة محاولة الربط بين تلك المجموعات:

- حتى تستطيع منشآت نظم الانتاج المتكاملة ان تركز على تخصصها وتحصل على مستلزمات انتاجها من مثيلاتها التي تخصص ايضا في مجال انتاجها، حينئذ تنتفع كافة الشركات من التخصص مما يرفع بالتالي من الإنتاجية الكلية.
- فعندما تتفاعل المنشآت مع بعضها البعض يتزايد انتقال عناصر الانتاج فيما بينها فيتحرك العمل ورأس المال من المنشآت الأقل كفاءة للأعلى. وعلى وجه الأخص يقلل ذلك التفاعل من موانع الدخول إلى الاسواق الرسمية فتنقل عناصر الانتاج بحرية اكبر من القطاع غير الرسمي إلى الرسمي.

■ وكذلك تحفز تلك التفاعلات من انتقال المعرفة، فعلى سبيل المثال عندما تورد المنشآت التقليدية الصغيرة مستلزمات الإنتاج للمنشآت الكبيرة الحديثة فإنها وبمرور الوقت وبتزايد الخبرة تتعلم كيفية تلبية معايير الجودة الصناعية الدولية، وذلك لأن المشترون يدرّبون مورديهم في كثير من الأحيان ويدققون معهم فيما يخص جودة انتاجهم. مما سبق يتضح أن خلق تلك التفاعلات يسهم في الدفع بالنمو لصالح الفقراء "pro-poor growth" أو ما يعرف أيضاً بالنمو الاحتوائي، فهو يزيد من الإنتاجية كما يقلل من فجواتها الكبيرة بين المنشآت ومن ثم الطبقات العاملة المرتبطة بتلك المنشآت وبالتالي يجعل التنمية الصناعية أكثر شمولاً من الناحية الاجتماعية.

ومع هذا فلما تركز استراتيجيات التنمية الصناعية في دول العينة على تشجيع تلك التفاعلات فُتُهّل مشكلات التقسيمات الجامدة، وحتى في حديثها عن تشجيع تلك الروابط فهي تهتم فقط بالروابط الأمامية والخلفية فتتخذ المجهودات للتوسع من صناعة الملابس الجاهزة الى المنسوجات مثلا أو الى الغزول ولكن قلما تُبذل مجهودات لربط المنشآت المملوكة للدولة بالخاصة، أو الكبيرة بموزعين أو موردين صغار لتشجيع نقل المعرفة من الأولى للثانية. وتعد اثيوبيا من الأمثلة النادرة على عكس ذلك، فهي تُشجع بعض شركاتها الكبيرة لتحسين عملياتها التجارية بمعاونة استشاريين مدعومين من قبل الدولة (Altenburg 2010)، وهي تقوم بهذا لإيمانها أنه إذا ما اثبتت الشركات الكبيرة تنافسيّتها دوليا فستنتفع المنشآت الصغيرة بشكل مباشر من خلال ارتباطها المباشر بها (كضرورة امثالها بالمعايير الدولية للجودة والتي تُلزمها المنشآت الكبيرة المُصدرة بها) وبشكل غير مباشر من خلال محاكاتها لممارساتها التجارية التنافسية. وتندر مثل هذه الأمثلة، فالقدرة على تحفيز تلك الروابط بطريقة عفوية ضعيفة ولا توجد الكثير من البرامج لتنشيطها. وحتى البرامج التي طبقت في هذا المجال كبرنامج تنمية الموردين في صناعة السيارات المصرية (Haddad et al. forthcoming; Loewe 2013) ومثيله لمصهر الألومنيوم الكبير MOZAL في موزمبيق، اقتصرت على قطاعات بعينها وتميزت بمحدودية خلق الروابط مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم SMEs. وفي موزمبيق أفاد برنامج MOZAL الشركات الأجنبية بالأساس (Krause and Kaufmann 2011).

ولقد خلقت معظم دول العينة وزارات خاصة أو مؤسسات معاونة مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر، كما انتجت نوعين من المسودات، الأولى هي لخطط التنمية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم SMEs، والثانية هي خطط أكثر عمومية للصناعة بوجه عام (Loewe 2013). نتج عن هذا الانفصال في التصميم ضعف التوافق بين وضع وتنفيذ سياسات SMEs وبين الاستراتيجية الصناعية العامة، الأمر الذي خلق بدوره عوائق اضافية لتدفق المعرفة إلى تلك المنشآت ولإدماجها المُنتج في الاقتصاد. وعادة ما يتحقق هذا الاندماج إذا ما ربطنا مثلا تشجيع الاستثمار ببرامج تنمية الموردين المحليين، أما الفصل فيؤدي بدوره إلى تشويه الحوافز، فمثلا دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة واعفائها من الضرائب وقوانين العمل تدفعها للبقاء صغيرة، مُخفضة بذلك حجم المنشأة المتوسط لها بعيدا عن الحجم الامثل ومُخفضة بالتالي من الانتاجية الكلية (Pages 2010). بالإضافة لذلك، فإن نقص توافق السياسات قد يؤدي في بعض الأحيان إلى جذب مستثمرين اجانب كبيرين الحجم بغير النظر إلى كيفية تأثيرهم على المنشآت المحلية الصغيرة والمتوسطة من حيث خفض صافي حجم العمالة، وذلك على عكس بعض الدول المتأخرة في التصنيع كسنغافورة وماليزيا وايرلندا والذين تمكنوا من جعل بناء الروابط جزء محوري في استراتيجياتهم الصناعية (Battat et. al 1996). وتضمن العديد من الأنشطة بناء هذه الروابط، من برامج تبادل التعاقد من الباطن "subcontracting" وحقوق الامتياز "franchising" وبرامج تنمية الموردين وحتى نوادي الصناعة والمنصات الالكترونية "electronic platforms" لتشارك المعرفة (Altenburg 2000)، وهي الأنشطة التي تضمن اتساق سياسات المنشآت المتوسطة مع استراتيجية الصناعة.

3. التطبيق على الحالة المصرية

تناول الجزء السابق أهم محاور السياسة الصناعية وخصائصها لمجموعة من الدول النامية. وفي الجزء التالي من الورقة سأتناول بالتحليل كيف انتهت بمصر سياستها الصناعية من حيث التحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي وما هو تصوري للاتجاهات العريضة للسياسات القصيرة والطويلة الأجل للوصول إلى أهداف السياسة الصناعية بمصر.

3.1 وضع الاقتصاد المصري من حيث التحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي

يعانى الاقتصاد المصري من مشاكل هيكلية تعوق انطلاق مصر الى ركب الدول الصناعية المتقدمة فمعدل البطالة يصل الى 13% ويرتفع هذا ليصل إلى 25% بين الشباب المتعلم (2011). كما يتدنى مستوى الكفاءة الإنتاجية للقطاع الخاص فهو بوجه عام غير تنافسي فلا يقوى على المنافسة الدولية. ويوضح الشكل 1 حدوث تغيير في هيكل الاقتصاد ولكن ليس بالقدر الكاف. فانتصف نصيب الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي من حوالى 30% فى النصف الأخير من الستينيات إلى 14% خلال 2003-2010، حيث ملأت الخدمات ذلك الفراغ، وهي تمثل الآن نحو نصف الناتج.

لكن منذ 1991 في اطار الصناعة تسارع نمو النشاط غير التصنيعي مثل استخراج المعادن والبناء والتشييد والمرافق العامة بدرجة اكبر من التصنيعي (شكل 2). وفي اطار التصنيع نفسه يؤكد الشكلان 3 و4 ان نمو التصنيع بالأساس يعتمد بصورة كبيرة على القطاعات المعتمدة على المواد الأولية مثل صناعة البتروكيماويات والتي يسيطر عليها بشكل كبير تكرير البترول الخام.

يوضح شكل 5 قدراً معقولاً من التحول الهيكلي في التصدير، فمع انخفاض صادرات قطاع البترول الخام والغاز الطبيعي بمقدار 6% وارتفاع الصادرات التصنيعية بالمقابل بثبات في الفترة 1980-2004 والتسارع الكبير في نموها والذي تعدى العشرة بالمائة (~11%) طوال عشرون عاماً خلال 1981-2002¹ حققت مصر قدراً معقولاً من التحول الهيكلي. وقد دعمت التخفيضات المتتالية في قيمة العملة خلال 1989-2005 هذا التحول، ولكن مع تحرير التجارة وتزايد المنافسة لم يستمر هذا النمو بعد عام 2005، وكان لانبثاق الأزمة المالية العالمية في 2008 دوراً كبيراً في تفاقم هذا الوضع السيء. ومن ناحية أخرى فقد أدى الارتفاع في أسعار البترول وبعض العوامل القطاعية إلى معدلات نمو حقيقية تفوق الرقمين لصادرات قطاع البترول في الخمس سنين منذ 2003.² نتيجة لهذا ارتفاع نصيب قطاع البترول مرة أخرى في إجمالي الصادرات السلعية ليصل لحوالي 40 بالمائة في 2011. ولكن يراودنا التساؤل مرة أخرى عن هيكل تلك الصادرات التصنيعية خلال فترة رواجها؟

ومرة أخرى تتضح سيطرة قطاع الكيماويات والبترول وهو القطاع القائم بالأساس على المواد الأولية (شكل 6) على الصادرات التصنيعية ومرة ثانية تسيطر على هذا القطاع صادرات البترول الخام (شكل 7). ولا تعدى صادرات السلع والخدمات (المنتجات) ذات التقنية المرتفعة 1% من إجمالي صادراتنا السلعية، وتعد منخفضة حتى بالمقارنة بدول نامية مثل الفيليبين وكذلك دول الخليج (El-Haddad 2015a). أما بقية الصادرات التصنيعية فتتركز في الصناعات التقليدية الخفيفة كالمنسوجات والملابس الجاهزة وبدرجة أقل في المعادن الأساسية "basic metals" كالحديد والصلب والألومنيوم وهي القطاعات التي يساهم دعم الطاقة المشوه للاقتصاد في تدفق الموارد إليها، وفي المعادن المشكلة "fabricated metals" مثل تجميع السيارات، والسخانات (شكل 6). وعليه فتتركز صادرات مصر في الصناعات التقليدية مع نمو محدود جداً في الصناعات الوسيطة والتي إن نهضت تخطت مصر مرحلة الإحلال محل الواردات السهلة. وبالتالي يفقد الاقتصاد للتنوع كما تتركز العمالة المصرية في القطاعات التقليدية منخفضة القيمة والتقنية.

3.2 الحل المقترحة

يتضح مما سبق ان مصر حققت قدراً من التحسن ولكن ليس رائعاً، كما أنه ليس كافياً على وجه الإطلاق لعلاج مشاكل البلد الاقتصادية المتأصلة كضعف النمو المترتب عليه معدلات البطالة المرتفعة وطبيعته التقليدية مما يترتب عليه فرص عمل منخفضة القيمة. فماذا نحن فاعلون لوضع انفسنا في مكانة جيدة في الأسواق العالمية والانطلاق نحو آفاق رحبة للنمو؟ لفضل هذا علينا تحقيق التحول الهيكلي المنشود من خلال رفع الإنتاجية وتنويع الاقتصاد ورفع المحتوى التكنولوجي لمنتجاتنا وزيادة القيمة المضافة لأي صناعة من صناعاتنا، ربما أيضاً دون تحدي لميزاتنا التنافسية "Non-comparative advantage defying". وعليه فيجب ان تعكس سياسة مصر الصناعية تلك الأهداف. في الجزء التالي سأستعرض النقاط الأساسية التي يجب على السياسة الصناعية تناولها، والتي سوف اقسّمها إلى قصيرة الأمد من ناحية أو سياسة صناعية انتقائية "selective" أو نشطة/إيجابية "active" أو رأسية "vertical"، أو متحديّة للميزة التنافسية الاستاتيكية "comparative advantage defying CAD" وطويلة الأمد من ناحية أخرى أو سياسة صناعية حيادية "neutral" أو ناعمة "soft" أو أفقية "horizontal"، أو مُبيرة للميزة التنافسية "comparative advantage facilitating CAF".

3.2.1 سياسة صناعية قصيرة الأجل (انتقائية أو إيجابية أو رأسية أو CAD)

سبق وأوضحنا أن الحكومات تتدخل للتغلب على أشكال فشل الأسواق المتنوعة والذي تدفع به ما يعرف بالخارجيات "externalities". فالخارجيات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية المختلفة ومن ثم فشل السوق يؤديان إلى نقصان العائد الخاص لتلك الأنشطة عن العائد الاجتماعي لها مما يحيل دون انتاجها بكمياتها المثلى في الاقتصاد. وهذه الخارجيات قد تنتج عن فشل التنسيق "coordination failure" أو عدم تماثل المعلومات بين المتعاملين في السوق أو من قيود الائتمان والقيود المالية أو من تسرب المعلومات أو التكنولوجيا أو المعرفة الإيجابي "information/technology/knowledge" و "spillovers" أو من ضعف مؤسسات توزيع المخاطر³ أو التفاضلي التي تواجهها الوحدات الاقتصادية المتجنبة للمخاطر والتي تعاني من ضعف الثقة في اطراف التجارة المتعاملين معها في الاقتصاد. وللتعامل مع الخارجيات علينا تضمينها في قرارات الوحدات الاقتصادية "internalize the externality" من خلال الاعتماد على الحوافز بدلاً من اساليب السيطرة

¹ ممثلة 57 بالمائة من كافة السلع التصديرية.

² مع تحولها لسالبة أيضاً بعد الأزمة المالية لـ2008.

³ كشركات التأمين مثلاً.

والتحكم السائدة في كثير من اقتصاديات الدول العربية ومنها مصر ومن ثم وضع سياسة صناعية محفزة للمنتجين لتحقيق النقلة النوعية المنشودة.

وجدير بالذكر ان استراتيجية التنمية الصناعية الأخيرة لمصر والتي صدرت في 2006 صُممت لتتغلب على العديد من آثار الخارجية فتناولت بالتفصيل تسعة مجالات: (1) الموارد البشرية وريادة الأعمال، (2) النفاذ إلى التمويل، (3) البنية التحتية، (4) الابتكار والتكنولوجيا، (5) ضمان الجودة، (6) تنافسية المشروعات، (7) الصادرات، (8) الاستثمار الأجنبي المباشر "FDI"، (9) الانتاج للسوق المحلي. وتقع مسؤولية تنفيذ الاستراتيجية على ثلاث جهات أساسية: (1) وزارة التجارة والصناعة والتي تهتم بالأساس بالمنشآت المتوسطة والكبيرة الحجم، (2) الصندوق الاجتماعي للتنمية والذي يحرص دورة على الاهتمام بالمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر، (3) وزارة الاستثمار مقترناً بها الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة والتي تتعامل مع كافة أنواع المنشآت وتتماثل بعض ادوارها مع ادوار الجهتين المذكورتين، وان كانت مهامها الرئيسية تتمثل في تحسين مناخ الاستثمار وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال اصلاحات في خمس مجالات وهي تشريعات الاستثمار والإدارة الضريبية والسياسات المالية والتجارية وسياسات الاستثمار. ويوازي كل مجال من المجالات التسعة المذكورة بأعلى مؤسسة أو مؤسسات تابعة لوزارة التجارة والصناعة لتقوم بتحقيق الأهداف المرجوة لهذا المجال.

فتتوحت البرامج والمؤسسات والحوافز الصناعية المقدمة فمنها ما يشجع كمية الصادرات وتقوم بها المجالس التصديرية وبنك تنمية الصادرات، ومنها ما يُشجع المحتوى التكنولوجي للمنتجات وتتصدره مراكز التكنولوجيا والابتكار الاثنى عشر، ويُقدّم بعضها لإدماج المنشآت الصغيرة في قريباتها الكبيرة كما في حالة برنامج تنمية الموردين في صناعة السيارات المصرية وإدماج المنشآت في سلاسل القيمة العالمية وكلاهما يندرج تحت مجال تنافسية المشروعات، وبعض الحوافز لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر أو لاستهداف أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. ولاستهداف قيمة مضافة أعلى في قطاع البترول على سبيل المثال، فقد نرغب في استهداف الكيماويات الصناعية كالأدوية لتشجيع نمو الأنشطة لأعلى عبر سلسلة القيمة ومن ثم تحقيق التحول الهيكلي المنشود. وبالمثل فالتحرك لأعلى في صناعة الملابس قد يتضمن تشجيع الصادرات عالية القيمة كذلك التي تستخدم الأقطان المصرية طويلة النيلة⁴ وتتنافس مع اليابان وإيطاليا، ولتحقيق هذا قد تمد السياسة الصناعية دعماً للمستثمرين في تكنولوجيا الغزل الرفيع للقطن. وان كان منطوق التحرك لأعلى عبر سلسلة القيمة على سبيل المثال ليس بالضرورة الأمثل للسياسة الصناعية على الأقل في اطار احترام المزايا النسبية للاقتصاد الأمر الذي سيتم التعرض له لاحقاً. وبالمثل ففي اطار دعم المُنتج المحلي استمرت السياسات الحمائية منذ عهد جمال عبد الناصر (الاحلال محل الواردات) بدرجات متفاوتة، فُقدت الحوافز ولكن بطرق تشوبها العديد من الأخطاء، وهو الأمر الذي سيُقدم لاحقاً أيضاً بشيء من التفصيل.

ويُستخدم نطاق من الأدوات لتقديم تلك الحوافز لتحقيق اهداف السياسة الصناعية المتعددة منها المالية ومنها العينية ومنها التجارية للمصدرين ولغير المصدرين بحسب الهدف. وبرنامج تنمية الموردين المحليين والمدار منذ 2005 من قبل مركز تحديث الصناعة التابع لوزارة التجارة والصناعة هو واحد من ثلاثة برامج متخصصة⁵. وتحت مظلة هذا البرنامج والذي يتخذ نهج سلاسل القيمة في التطوير، يتحمل المركز 85 بالمائة من تكاليف التطوير التكنولوجي لموردي مائة من أهم المنشآت الصناعية ذات القدرة التصديرية المتميزة، تختار كل منها من خمسة إلى 20 مورد محلي لتستفيد من البرنامج. ففي اطار صناعة السيارات مثلاً يساهم المركز بمليون جنيه مصري للشركة لتحديث بنيتها التحتية. فالمنطق هنا هو انه قد توجد منشآت كبيرة مهتمة بالتعامل مع بعض الموردين المحليين المتخصصين ولكنها تتجنب المخاطرة المرتبطة بمساعدة هؤلاء الموردين على النمو والتطور والتي تتمثل في تحمل تكلفة تلك المساعدة ولكن في نفس الوقت ضعف القدرة على إلزام المورد بالتعامل معها وحدها فيما بعد ولو حتى لبعض الوقت وذلك لضعف قنوات الإلزام بالعقود وفض المنازعات (انظر El-Haddad 2008; El-Haddad et al. forthcoming). ويعد هذا النوع من التدخل هو مثال للتعامل مع تسرب المعرفة الإيجابي في حالة ضعف الثقة بين المتعاملين في الأسواق، وهما الأمران المذكوران بأعلى كأنواع شتى من الخرجيات. وكذلك يقدم المركز أيضاً خدمات متعددة لتطوير الأعمال أو ما يعرف بالـ "business development services" بعضها يقدمها المركز بنفسه بشكل عيني وفي بعض الأحيان يردُ انفاق المنشآت على تلك الخدمات.

ومن أمثلة الحوافز أيضاً ما يقدمه المجلس التصديري للصناعات الهندسية من رد النفقات التي تتحملها الشركات لتدريب عمالها أو نفقات المعارض الدولية أو مساعدة الشركات في الحصول على خصومات لأسعار الطيران وخلافة (مقابلة رامي رشيد - المجلس التصديري للصناعات الهندسية (EEC-EG) 20 سبتمبر، 2015). كما تختلف الحوافز فيرتبط بعضها بموانع الدخول إلى السوق، حيث يُسمح فقط بالدخول التدريجي للأسواق، كما في اسواق الاتصالات مثلاً. ففي سوق اتصالات المحمول لم يُسمح للشركة الثالثة بالدخول للسوق إلا بعد عشر سنوات من دخول الشركتين الأولى والثانية، وذلك لإعطائهما

⁴ أو تلك التي تستهدف اسواق الموضة العالمية

⁵ البرنامج الأخران هما برنامج تنمية التجمعات الصناعية وبرنامج الألف مصنع.

فرصة للتمتع بوفور النطاق ولتحقيق الأرباح والاستقرار في السوق قبل ادخال منافسة جديدة. كل ما سبق امثلة لأدوات مستخدمة للتحفيز لتحقيق اهداف السياسة الصناعية ولكنها جميعاً مشوبة بالعديد من الأخطاء. فيما يلي سأستعرض اربعة شروط مسبقه في برامج التحفيز على السياسة الصناعية ان تضمنها في الأجل القصير:

أولاً: على الحوافز ان تكون مرتبطة ارتباطاً وطيداً بالأداء، إما بمؤشرات تصديرية واضحة أو بمستوى تعقيد التكنولوجيا أو القيمة المضافة للمنتج ..إلخ. وعلى هذه الحوافز ان تكون واضحة ولكنها في ذات الوقت بسيطة ومعقولة التنفيذ.

ثانياً: ضرورة تصميم الحوافز "ديناميكية" واتساق وتكامل. فإذا كان التركيز على رفع معدلات التصدير مثلاً، فيجب تغيير سياسة دعم الصادرات بحيث تشجع المنتج المحلي "ديناميكية"، فتكون في شكل نمو "متزايد" في معدلات⁶ الصادرات أو في قيمتها السنوية وإذا كان للتركيز على المنتجات "عالية التقنية" مثلاً فتكون في شكل "تزايد" تلك المعدلات كل 3 أعوام مثلاً. فعلى سبيل المثال اشترط "زيادة" معدلات أو قيمة التصدير في هذه السنة للحصول على نفس قدر الدعم المادي للعام السابق ويعنى هذا ايضاً انه اذا ما احتفظت منشأة ما بنفس معدل التصدير للعام السابق فسينخفض الدعم المادي المقرر لها لهذا العام حتى يتلاشى تدريجياً أو ينتهى تماماً وذلك إذا ما اختارت السياسة الصناعية ان تكون اكثر صرامة.

وهنا اود ان اشير إلى إمكانية تحقيق قدرأ أكبر من الديناميكية، وسأخذ مثال جذب شركات الشراكة على المشروع وبالأخص الشركات الأجنبية "foreign joint ventures" ولنقل أنها في قطاع صناعة السيارات. يصل حجم السوق حالياً في مصر إلى حوالي 300 الف سيارة (El-Haddad et al. forthcoming) ويتوقع الخبراء ارتفاع حجم هذا السوق إلى مليون وحدة في خلال 7 أو 8 سنين مما سوف يمكننا من جذب الشركات الأجنبية للانتفاع بوفور النطاق لهذا الحجم الكبير للسوق. فقد يفكر صانع السياسة الصناعية في منح الشركة الأجنبية إعفاء جمركياً كاملاً (أى 0% تعريفه جمركيه على صادراتها لمصر) ولكن بشرط تصدير نفس القيمة من داخل مصر إلى الخارج كما يُشترط تزايد تلك القيمة مع الوقت. وفي هذه الحالة تكون الحوافز المعطاة مشروطة ولكنها ايضاً تتمتع بالديناميكية (مقابلة مع أحمد فكرى عبد الوهاب 31 أكتوبر، 2015). وهذا على غرار ما فعله ملك المغرب لجذب شركة رينو Renault إلى السوق المغربي. وفي هذا المثال نرى الجمع بين هدي السيطرة على الاستيراد والارتقاء بالتصدير.

وإذا ما كان الحافز لرفع معدلات "تعميق الصناعة" فيُمنح فقط للشركات التي تتزايد نسب المُنتج المحلي المرتفع القيمة من إجمالي قيمة انتاجها. دعنا نناقش هذا في إطار ما يحدث في حالة الدعم المالى الذى يقدمه المجلس التصديري للصناعات الهندسية على سبيل المثال. فالمجلس يُقدم دعماً مالياً بمقدار 10% من قيمة الصادرات اذا ما تجاوز المكون المحلي للمنشأة الهندسية السبعين بالمائة واقل من هذا قليلاً اذا ما تراوح بين 40 و70 بالمائة ولا شيء اذا ما قل المكون المحلي للمنتج عن الـ40%. وتنتفع عدة قطاعات كالمنسوجات والملابس الجاهزة والكيماويات والأغذية والصناعات الهندسية من هذا الدعم. وعلى سبيل المثال تصدر صناعة السيارات المركز الثاني بعد قطاع الأجهزة المنزلية بدعم يُقدر بـ20 مليون دولار أمريكي أى حوالي ثلث (29%) إجمالي الدعم التصديري النقدي للصناعات الهندسية البالغ نحو 67.45 مليون دولار أمريكي فى 2014 (El-Haddad et al. forthcoming). وبغض النظر عن كون هذا الدعم⁷ يمثل انتهاكاً صريحاً لتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة "Trade Related Investment Measures TRIMS" وهى الاتفاقية المتعددة الأطراف التى اسفرت عنها جولة اوروجواى للجات أو ما يُعرف بـ "General Agreement on Tariffs and Trade GATT" أو الإتفاق العام للتعريفات والتجارة التابعة لمنظمة التجارة العالمية وبغض النظر عن اثاره هذا النوع من الحوافز للجدل من حيث طريقته فى الاختيار العشوائى للقطاعات الصناعية المنتفعة والتي لم تعتمد على تقييم علمي سليم للمزايا النسبية الحالية والمستقبلية فى الأسواق العالمية هناك على الأقل مشككتين فى حوافز المكون المحلي المصرية تلك او ما يُعرف بالـ Local Content Requirements.

أولاً: يمثل هذا نظاماً غير كفاء للحماية ولتوضيح هذا دعنا ننظر إلى كوريا الجنوبية مرة أخرى. فلطالما كانت الانتقائية هي المعيار الاعتيادي بالنسبة لحكومة Park فى الكورية. فتفاوضت الحكومة مع القوى الصناعية القومية⁸ the Chaebols على مشاريع محددة، ومنحتهم الحماية من خلال قواعد صارمة وسيطرة محكمة على المستثمرين الأجانب، باستثناء المستثمرين فى قطاع الإلكترونيات، ولهذا اقتصرت الاستثمارات الأجنبية المباشرة على نسبة ضئيلة تصل نحو 1.2% من إجمالي الاستثمارات بين عامي 1962 و1979. فسنتت حكومة Park القوانين المُشجعة لصناعات محددة "promotional"

⁶ قد يُحسب هذا على انه قيمة صادرات الشركة فى سنة ما الى إجمالي قيمة انتاجها فى نفس السنة. وفى حالة الرغبة فى ربط الحافز التصديري بالاستيراد فقد يكون هذا المعدل هو قيمة الصادرات لقيمة واردات الشركة.

⁷ النوعين من الدعم، دعم الصادرات وكذلك دعم المكون المحلي.

⁸ وهى كيانات إنتاجية كبيرة أو مجموعات الأعمال المتنوعه الضخمة large diversified business groups التي تسيطر الآن على كوريا الجنوبية، فتأسست الـ "Chaebols" من أجل الإنتاج للسوق المحلي وبدعم من الدولة الكورية. وتمثل Hyundai, Samsung, Daewoo and Lucky Goldstar الاربعة شركات تشيبولز الضخمة لكوريا الجنوبية.

”laws for specific industries“ والتي صدرت في أواخر الستينات وخلال السبعينات لتشجيع مجموعة معينة من الصناعات، وكذلك سنت قانون التنمية الصناعية لعام 1986 ”industrial development law“ والذي يتجنب بدوره المنافسة المفرطة في الأسواق (WTO 1994). ومن ثم قيّد كلا القانونين دخول المستثمرين الأجانب وكذلك الشركات المحلية من خارج هذه الأسواق إليها فيما يسمى بموانع الدخول ”entry restrictions“. إلا أن الحكومة لم تكن توفر الحماية للـ Chaebolس بلا مقابل، فعملاً باستراتيجية ”يُفيدُ ويستفيدُ“ أو ”هذا مقابل ذاك“ ”tit for tat“، فقد فرضت الحكومة متطلبات محلية localization requirements على الصناعات الجديدة حيث تم تشجيعها على شراء السلع الرأسمالية الكورية مقابل أسواق مضمونة مُعتمَدة على مُشتريات الحكومة. وعلي الرغم من هذا فإن فرض متطلبات محلية على الصناعات المتمتعة بالحماية لم يحرمها من حقها في الحصول على مدخلات مستوردة بحرية كبيرة وبالأسعار العالمية في حالة عدم تطابق المنتجات المحلية مع المواصفات المطلوبة. وهذا هو الفارق الرئيسي بين النظامين الكوري والمصري، ففي حالة النظام المصري لا يتولد لدى الصناعات المغذية اية حافز لرفع انتاجيتها وخفض اسعارها فهي ضامنة لأسواقها حيث ترتفع التعريفات الجمركية على مدخلات الانتاج المستوردة، في حين أنه في الحالة الكورية فقد صاحب ضمان الحكومة لسوق المُنتج الداخلي ضرورة تحقيق اهداف تصديرية محددة مسبقاً، كما شجعت على شراء المدخلات الكورية ولكن دون حماية لتلك المُدخلات المحلية حتى لا تُكبل قدرة المنشأة على التصدير وحتى تدفع مستوى تلك الصناعات المغذية في نفس الوقت. فكان نظام الحوافز مشروطاً وديناميكياً وشاملاً. والواقع أن هذا النوع من التدخل ساهم كثيراً في تحسين الروابط الخلفية مع الصناعات الوسيطة التي نمت بكفاءة لتقابل الطلب المرتفع القيمة للشركات الكورية.

ولعل من أفضل أمثلة البرامج التي استهدفت رفع نسبة المكون المحلي أو تدعيم الروابط الخلفية بنجاح هي البرامج التي تبنتها سنغافورة وإيرلندا وماليزيا، وهي البرامج التي دمجت بين العديد من أهداف السياسة الصناعية في برنامج واحد. فإلى جانب استهداف رفع نسبة المكون المحلي للمنتجات المُنتجة محلياً، فقد استهدفت تلك البرامج أيضاً الارتقاء بجودة المنتج وقيمتها المضافة والربط الناجح والفعال للمنشآت الصغيرة والمتوسطة بنظيراتها الكبيرة والأجنبية والأكثر انتاجية. ويغلب على هذه البرامج اعتمادها الكبير على أساسيات اقتصاد السوق الحر ومواجهتها لفشل السوق أو عدم كماله الذي تواجهه المنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية. فقد أنشأ مجلس التنمية الاقتصادية (EDB) في سنغافورة برنامجاً باسم الارتقاء بالصناعة المحلية في سنغافورة (LIUP) في عام 1986 والذي تمثلت خطواته في اعارة احد المهندسين او الاداريين من الشركة الأجنبية المُشترية لمنتجات المورد المحلي لمدة سنة أو سنتين يُدفع خلالها الـ(EDB) راتبه. يختار هذا الخبير بعض الموردين المحليين لإمدادهم بمساعدة مركزة أو محدده ”focused“، فيتفق كل من اعضاء الـ(EDB) والـ(LIUP) على مجموعة من برامج الدعم المحددة من ناحية والعامّة من ناحية أخرى. من خلال هذا البرنامج ساهمت الشركات الأجنبية أو -الشركاء كما اسموهم - من خلال ارتباطها الوثيق بالموردين المحليين في نقل مهاراتها الفنية والتشغيلية والإدارية للموردين المحليين. وتضمنت البرامج المحددة ثلاث مراحل: تتمثل الأولى في رفع الكفاءة التشغيلية للشركات المحلية⁹. أما الثانية فتقوم فيها الشركات الأجنبية بتعريف الشركات المحلية بمنتجات جديدة لتقوم بتوريدها وتعريفهم بأساليب تصنيعها. أما المرحلة الثالثة فيصل التنسيق والتعاون فيها بين النوعين من المنشآت الى مستوى كفي جديد حيث تتشارك الشركات المحلية والأجنبية في اجراء البحث والتطوير بهدف تطوير منتجات جديدة واساليب جديدة لتصنيعها. ولتجنب المحسوبية والاستيلاء الـ”capture“ كان على الشركات المحلية المستفيدة استيفاء عدة معايير يتحقق من توافرها الخبير الأجنبي كالالتزام الواضح بتطوير عملياتها، وتوسيع الإنتاج والالتزام بمعايير الشركات الأجنبية وضرورة الا تقل نسبة الأسهم المحلية عن 30% من إجمالي قيمة اسهم الشركة وألا تزيد الأصول الثابتة لها عن 12 مليون دولار. وقد اثبت هذا البرنامج نجاحه حيث ارتفعت إنتاجية الموردين المحليين في المراحل الأولية بمقدار 17% وارتفعت القيمة المضافة للعامل بمقدار 13.7%. وبالمقارنة بمصر فقد تجاوز عدد الشراكات للبرنامج في 1994، أي بعد ثماني سنوات من بدء تطبيق البرنامج، الثلاثين وشمل حوالي 180 مورداً محلياً (Battat et al. 1996). وهنا تجدر الإشارة إلي أن الاندماج المنشود بين الشرائح المختلفة من المنشآت قد تحقق من خلال ربط تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر ببرامج تنمية الموردين المحليين.

ويتشابه البرنامج القومي للإدماج (NLP) الأيرلندي مع نظيره السنغافوري حيث تم تأسيسه في 1983 للرفع من تنافسية المختارين من الموردين المحليين من خلال توجيههم نحو إنتاج السلع المرتفعة الجودة ورفع قدرة المنشآت العابرة للقرارات في الاعتماد عليهم، وذلك من خلال العمل المشترك عن كُتب مع تلك المنشآت من أجل حل مشاكلهم التشغيلية وإشراكهم في العديد من الأنشطة التنموية والعقود من الباطن ”subcontracting arrangements“ مع الشركات المتعددة الجنسيات التابعة للبرنامج. إلي جانب مساهمته في الجانب الفني، يساعد البرنامج أيضاً في توفير سوق كبيرة من شأنها إتاحة فرص الانتفاع بوفور الحجم الكبير للمورد الصغير، كما يساعد أيضاً في انتقال ذلك المورد من الحجم الصغير أو المتوسط إلى الكبير. وقد استهدف البرنامج في البداية الشركات المُشترية الكبيرة في قطاع الإلكترونيات ثم امتدت جهوده نحو القطاعات الهندسية وقطاع الأغذية والمشروبات والرعاية الصحية وقطاعات المنتجات الاستهلاكية. ومن ناحية الموردين فقد أمكن

⁹ تخطيط الإنتاج، مراقبة المخزون، تخطيط المصنع والمراقبة المالية والإدارية.

التعرف عليهم من خلال انشاء قاعدة بيانات شاملة للقطاعات التي تتمتع فيها أيرلندا بميزة نسبية كبيرة وقدرات متميزة كإنتاج الصفايح المعدنية والتعبئة والتغليف ومعدات التشغيل الآلي ومعدات اختبار الأنظمة والقطاعات الهندسية الخفيفة. ولقد حقق البرنامج القومي للإدماج في أيرلندا نجاحاً غير مسبوق. ففي خلال سبع سنين فقط من 1985 وحتى 1992 ارتفعت المشتريات المحلية للمنشآت الأجنبية التابعة للبرنامج من 438 مليون جنيه أيرلندي إلى الضعف تقريباً، كما ارتفعت مشترياتهم الخدمية من 980 مليون جنيه إلى 1461 مليون. وفي صناعة الإلكترونيات وحدها ارتفعت قيمة المدخلات المحلية من تسعة بالمائة إلى 19 بالمائة في نفس الفترة. وهنا تجدر الإشارة إلي ان البرنامج قد تبنى استراتيجية اختيار الفائزين فهو لم يخدم جميع المنشآت (ibid.).

أما ماليزيا فقد اضافت استهداف الاستثمار الأجنبي المباشر لبرامجها والتي تكونت أيضاً من شقين. تمثل الشق الأول في الرفع من القدرات الفنية والتنظيمية والإدارية للمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر، أما الثاني فتمثل في توفير الأسواق الأجنبية لتلك الأخيرة. وهنا تظهر أهمية القدرة الحكومية في التبنى الفعال والكفاء والديناميكي لبرامج الارتقاء بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة كمحدد لمدى نجاح تلك البرامج (UNCTAD 2011).

ثانياً: وعلى الرغم من إبقاء الديناميكية للحافز الا أنه ليس بالقدر الكافي فالذي تجاوز السبعين بالمائة من المكون المحلي ليس لديه اية حافز للتحسين أو التغيير أو ربما اقتناص فرصا اخرى طالما استمر في الحصول على الدعم سنوياً، فالدعم الكثير الكرم القليل المشروطية والديناميكية والشمولية والذي يُمكن المتلقي من البقاء على مستوى معين من التنافسية بغير الشعور بالضغط للقيام بالابتكار أو التعديل بولد نتائج عكسية. ففي هذه الحالة تعمل المنشآت تحت ما يُعرف بـ "قيد الميزانية المرن" أو ما يعرف بالـ "soft budget constraint" والذي يعد من الطرق المألوفة لتشجيع الركود وعدم الكفاءة الإنتاجية (El-Haddad 2010)¹⁰، مما ينقلنا للحديث عن الشرط الثالث.

ثالثاً: وضع جدول زمني "محدد" و"معلن مسبقاً" و"مُلزم" لبرامج التحفيز والمحددة فيه ميعاد لإنهائها. فكوريا الجنوبية مثلها مثل مصر ارتفعت بها معدلات الحماية الفعالة للسلع المعمرة consumer durables ، مثل السيارات وأجهزة التلفزيون، إلا أن الحكومة الكورية، علي النقيض من مثلتها المصرية، جمعت بين دعم رجال الأعمال وتقويمهم في الوقت نفسه (انظر على سبيل المثال 1995, Haggard 1990, Amsden 1989) ، فقد تم وضع الترتيبات اللازمة لاستهداف التصدير export targeting arrangements بشكل مُفصل، حيث يتم إصدار تراخيص لشركات بعينها يُسمح لها بإنتاج مجموعة معينة من المنتجات بشرط تحقيق هذه الشركات لأهداف تصديرية محددة¹¹ (انظر على سبيل المثال Amsden 1994, WTO 1990, Wade 1989) وتعرف هذه الممارسات بالـ EPEP أو effective protection for export promotion¹². وكانت الشركات التي لا تحقق الاهداف المحددة مسبقاً تُحرم في الحال من الحصول على هذه الامتيازات وهذا بعكس الحال في مصر والتي استمرت فيها انظمة الدعم والحماية إلى مالا نهاية، مما ينقلنا إلى الشرط الرابع لنجاح انظمة الحوافز المختلفة.

رابعاً: ضرورة القيام بالمتابعة والتقييم المستمرين والمستقلين عن كُتب. فلمعرفة ما اذا استوفت المنشأة شروط حصولها على الدعم على مُنفذ السياسة الصناعية أن يراقب الأداء المنشود بدقة من خلال مراقبين مستقلين. فكانت عملية مراقبة الأداء في كوريا الجنوبية جزءاً لا يتجزأ من قصة النجاح. حيث تمت مراقبة مستوى التقدم في تحقيق أهداف التصدير من خلال اجتماعات شهرية لأعضاء البرلمان ورجال الأعمال ومسؤولي الحكومة، بل وكان يرأسها الرئيس شخصياً، أي أن الحكومة تولت إدارة آليات التنفيذ (El-Haddad 2010)¹³.

ويتساوى مع المتابعة في الأهمية تقييم نجاح البرامج التنموية والمؤسسات المنوطة بتنفيذها. فلنأخذ شركة (Manufacturing Commercial Vehicles MCV) كمثال لتوضيح أهمية التقييم. MCV هي واحدة من أكبر

¹⁰ "يصبح قيد الميزانية "مرناً" عندما ترتخي علاقة المساواة strict relationship بين النفقات والإيرادات، ويحدث ذلك عندما تتحمل مؤسسة أخرى فائض النفقات عن الإيرادات، هذه المؤسسة الأخرى عادة ما تكون هي الدولة. شرط إضافي لكون قيد الميزانية "مرناً" هو أن يتوقع صانع القرار تلك المساعدة المالية الآتية من الخارج بدرجة احتمال كبيرة expects it with high probability ، ومن ثم يُبنى هذا الاحتمال بنيت في سلوكه" Kornai, 1992. وضح كورناي Kornai ، وهو أول من استخدم هذا المصطلح أي الـ soft budget constraint أن هناك عدة طرق لجعل قيد الميزانية الذي يواجه المنشأة "مرناً، من خلال: (1: الإعانة المرنة، (2) الضرائب المرنة، (3) القروض أو الديون المرنة وأخيراً (4) الأسعار الإدارية المرنة (ibid). للاطلاع على مسج مرجعي حديث لأدبيات قيد الميزانية المرن انظر Maskin (1999)، وللإطلاع على أعمال عن قيد الميزانية المرن في الصين انظر Qian and Roland (1998).

¹¹ كما استغلت الأرباح المتحققة في السوق المحلي الحبيس (حيث أنه كان محمياً من منافسة الواردات) لتعويض الخسائر المحتملة في أسواق التصدير المتقلبة

¹² والتي اجبرت الدولة من خلالها الشركات على دعم اسواقها المحلية (الحبيسه فهي كانت محمية من منافسة الواردات او المنتجات الاجنبيه) لأسواق التصدير الخاصة بها companies were forced to cross-subsidize

¹³ وخلصه هذا أن السياسة التجارية والصناعية في كوريا الجنوبية قد جمعت بين السيطرة على الاستيراد والارتقاء بالتصدير، وبين التوجه الداخلي للسوق المحلي والتوجه الخارجي نحو الأسواق العالمية.

الشركات المصنعة للحافلات (أوتوبيسات) والشاحنات، وهى مثال لشركة استطاعت أن تُصدر بنجاح حيث انتفعت من دعم الصادرات المقدم من المجلس التصديري للصناعات الهندسية. ويعرف عن MCV استخدام نسب مرتفعة من المكون المحلى فى اوتوبيساتها، تقوم هي بإنتاج معظمه (KPMG 2005). وتعد مكونات الاوتوبيسات تحديدا اكثر كثافة فى استخدام عنصر العمل عن عنصر رأس المال بسبب متطلبات التصميم المخصصة لكل عميل مثل خياطة الكراسي، وبعض الأشكال المحددة والفريدة من الزجاج والإطارات وذلك بعكس السيارات والتي غالباً ما تستخدم نفس البناء أو الهيكل لقطع الغيار فى مختلف الماركات.

ويقع فى قلب هذا المثال نوعان من أسئلة التقييم. الأول: هل كانت MCV لتنجح بغير الحماية أو الدعم؟ اذا كانت الاجابة بنعم، فلماذا حصلت الشركة على الدعم فى المقام الأول؟ وتشير الأدلة من مقابلة مع المسؤولين فى المجلس التصديري أن مجلس الإدارة قد قسم المنشآت المستقبلية للدعم لنوعين مميزين، الأول هو النوع الذى كان سينجح فى التصدير بغض النظر عن الدعم، والثانى هو النوع الذى يعتبر الدعم هو هامش ربحه بدلاً من استخدامه فى الاستثمار فى مزيد من التطوير والابتكار (مقابلة مع المسؤولين فى المجلس التصديري المصري 21 أكتوبر، 2015) والسؤال الثانى: مع حلول عام 2019 وهو العام الذى ستلقى فيه التعريف الجمركية على كل المركبات الأوروبية بحسب اتفاقية التجارة الحرة اليورو-متوسطية ومن ثم تمكينها من دخول السوق المصري بلا قيود، هل ستظل MCV على نفس القدر من التنافسية الذى يمكنها من الاستمرار فى خدمة السوق المحلى والتصدير فى غياب الدعم الذى تقدمه الحكومة؟ هل مصدر تنافسيتها الأساسى هو استخدامها لميزتها التنافسية الكامنة¹⁴ على غرار صناعة القهوة فى فيتنام والورود فى اثيوبيا أم الدعم النقدي المقدم من الحكومة؟ اجوبة هذه الأسئلة غير واضحة وغير مدروسة فى غياب التقييم العلمى الدقيق للبرامج التنموية.

أما من حيث منهجية التقييم فيتجه العالم نحو ما يعرف بتقييم الآثار أو بالـ *impact evaluations* وهى طرق أكثر صرامة وعلمية ودقة فى تقييم آثار البرامج التنموية وتقوم على مقارنة الفرق فى مؤشرات الأداء بين من انتفع من البرنامج وبين من لم ينتفع بشرط ضمان تماثل المجموعتين من حيث المواصفات. ويدفع الـ *impact evaluations* اليقين بأن السياسات الناجحة هى تلك المستندة الى الدليل العلمى وذلك بعكس طرق التقييم التقليدية والتي تعتمد بالأساس على منهج قياس مؤشرات الأداء قبل وبعد تنفيذ البرنامج والتي يشوبها العديد من المشاكل المنهجية.

فلنأخذ مراكز الابتكار والتكنولوجيا كمثال لمناقشة اختيار المؤشر نفسه الذى علينا تقييمه سواء بالطرق التقليدية أو بالأكثر تقدماً وصرامة. تهدف تلك المراكز إلى تشجيع الابتكار وتبنى التكنولوجيات المتقدمة، فتقدم للمنشآت المصرية الحلول التكنولوجية المناسبة والـ *know how* إما من خلال توصيل المنشآت بالجامعات ومراكز الأبحاث أو من خلال شراء التكنولوجيات المناسبة لهم من الخارج مقابل رسوما معينة. وكذلك تُجرى تلك المراكز وبشكل دورى مسوحات واستقصاءات للطلب بالتعاون مع المجالس التصديرية والتجمعات الصناعية الجديدة واتحاد الصناعات المصرية للتعرف على احتياجات السوق، تلك الاحتياجات التى بدورها تُمثل فرصا للربحية للمنشآت. وهى بذلك تحاول التغلب على الخارجيات المرتبطة بالـ *spillover effect* لمكتشف الفرصة الأول والذى تنتفع من اكتشافاته جميع المنشآت التى تليه دون أن تتحمل اعباء او نفقات هذا الاكتشاف، مما يثبطه عن الاستثمار فى تلك المعرفة فى المقام الأول. ولكن كيف يتم تقييم تلك البرامج نفسها؟ يتم تقييم تلك المراكز من خلال تقارير شهرية يوضح فيها بعض المؤشرات كعدد الشركات التى تمت خدمتها أو العقود التى تم ابرامها ولكن هذه مجرد مؤشرات وسيطه فى السلسلة السببية للمُخرج النهائي¹⁵ "causal chain"، فعلى الرغم من أهمية عدد الشركات التى استفادت من الخدمة¹⁶ او العقود المبرمة كمؤشر، الا ان المؤشر الأهم هو ما إذا تحسن المحتوى التكنولوجي لمنتجات مُتلقى تلك الخدمات، وهذا هو المؤشر الرئيسى الذى يجب متابعته عن كثب. قد يعبر عن هذا المؤشر مؤشرات منها عدد المنتجات "الجديدة" التى تم اعتمادها من منتجات مُتلقى الخدمة مقارنة بمن لم يتلقاها، ثم استمرار هذا الاعتماد، ومؤشرات أخرى تقيس المكون التكنولوجي بقدر اكبر من الدقة. ثم يتبعه المؤشر الذى يقيس تحسن المحتوى التكنولوجي للصناعات التصنيعية على مستوى الجمهورية ككل. كذلك فان إبرام العقود فى حد ذاته ليس دليلاً قاطعاً على تنفيذها، فمراقبة التنفيذ المستمرة هى التى تضمن التنفيذ الفعلي للعقود.

وفى مثال آخر يُقيم الهيئة العامة للاستثمار مجلس ادارتها بناءً على بعض المؤشرات كعدد المشاريع الجديدة التى تجذبها وقيمة الـ FDI وعدد الوظائف التى تم خلقها فى المناطق الحرة وكمية صادرات تلك المناطق (OECD 2007) ، وعلى الرغم من ضرورة تتبع تلك المؤشرات الا أنها تُغفل الجانب النوعي، فما هى نوعية الوظائف التى تم خلقها؟ وما هى القطاعات التى نمت؟ هل هى قطاعات تقليدية ام هى قطاعات تساعد على تحقيق التحول الهيكلى فى القطاع الصناعى لمصر؟

¹⁴ بدلا من معادتها "non-defying comparative advantage".

¹⁵ لمزيد من المعلومات عن "السلسلة السببية" أو الـ "causal chain" انظر (White 2009).

¹⁶ وهو عدد محدود (Loewe 2013).

وفى الحكم على نجاح البرامج الخاصة بالمنشأة الصناعية فيجب أخذ الحقائق المتعارف عليها فى التنظيم الصناعي فى الاعتبار بشأن احتمالات بقاء المنشآت فى السوق من عدمه "survival rates" وتلك هى: (1) الدخول الى الأسواق هو عادة من قبل منشآت صغيرة الحجم ، (2) معدلات الإخفاق كبيرة بحيث يخرج ما بين 60 الى 80% من المنشآت من السوق فى خلال اول خمس سنين من عمر المشروع . وقد عضدت 13000 دراسة من نوع التجارب العشوائية المُسيطر عليها "randomized control trial (RCT)" والتي قام بها جوجل ومايكروسوفت هذه الحقائق، فلقد استخلصت ان من 80 إلى 90% من المنتجات والاستراتيجيات الجديدة ليس لها أي تأثير معنوي على أداء المنشآت. وعليه فعلى أى تقييم للبرامج الخاصة بالمنشآت الصغيرة أو المتوسطة أن يسبقه التعرف على معدلات الإخفاق للشركات "attrition rates" قبل تطبيق البرامج، وهو ما يعرف أيضاً بالحصول على خطٍ للأساس أو "baseline"، وذلك حتى لا نبالغ فى تقييم فشل البرنامج حيث ان معدلات النجاح ضعيفة بطبيعتها.

وتكون الخطوة التالية فى التعامل مع نتائج التقييم هو طرح التساؤل التالي: هل سنعدل فى البرامج المبرمة أو مؤسسات تنفيذها؟ هل سنلغى بعض البرامج المعدومة الأثر بشجاعة؟ أم هل سنثبت بها حتى بعد ثبات فشلها لعدم قدرتنا على مواجهة النقد والاعتراف بالخطأ؟ ومعرفة ضعف معدلات النجاح يسهل علينا مواجهة الخطأ بدلاً من التمادي فى الإففاق على برامج غير ناجحة.

والخلاصة هى ان هناك شروطاً مسبقة فى تصميم أى برامج للسياسة الصناعية الإيجابية أو الرأسية ولكن سيتوقف نجاح تلك الشروط فى تحقيق مبتغاها فى التحفيز على مجموعة من السياسات الحيادية أو الأفقية والتي ترفع من تنافسية الاقتصاد ككل وتحمى ضد ما يُعرف بالاستيلاء أو الـ "capture" (لمزيد من التفاصيل عن السياسة الصناعية الإيجابية فى مصر انظر (El-Haddad 2015a).

3.2.2 السياسة الصناعية متوسطة إلى طويلة الأجل (حيادية أو ناعمة أو أفقية CAF)

فى هذا الجزء نستعرض باختصار أربعة مجالات أساسية بالعرض المختصر تنسم، على عكس أدوات السياسة الصناعية الانتقائية السابق ذكرها، بالأساس بعموم نفعها وشموله لكافة الوحدات الاقتصادية من منتجين وتجار وموظفين و طلبية و كافة شرائح المجتمع. تلعب تلك المجالات الأربع دوراً أساسياً فى تقليل تكلفة القيام بأى نشاط اقتصادي أو ما يُعرف بتكاليف المبادلات Transaction Costs، فهي ترفع من تنافسية الاقتصاد ككل وتساهم فى مجملها فى تحسين مناخ الاستثمار.

المجال الأول: الحوكمة والإصلاح المؤسسي: التخلص من القيود والتحكيمات (bonfire of controls). تنصدر مصر قائمة الدول من حيث تعقيدات القوانين و اللوائح، حيث تعانى المنشآت من بيروقراطية مفرطة و غياب الكفاءة و تتجلى تلك البيروقراطية فى طول المدى الزمني اللازم لتسجيل الشركات واستيفاء متطلبات الإخطار "reporting requirements"، متجاوزة فى ذلك الحد المطلوب التزامه فى إطار اقتصاد قائم على آليات السوق الأمر الذي يعيق نمو ذلك الأخير. كما تغيب الكفاءة عن البيروقراطية الحكومية نظراً لبطء الحكومة فى تبنى تكنولوجيات الإدارة الحديثة كنظم تكنولوجيا المعلومات أو فى تبنى الإصلاحات اللازمة لبيروقراطيتها المتوغلة والتي يتسم هيكلها التنظيمي الراهن بالتعقيد الشديد وتنامى جهازها الإداري بصورة مطردة مع تضارب الصلاحيات والمسئوليات و غياب الشفافية والمساءلة. بل و على العكس لتخطى ذلك التكبيل -التي انشأته هي اصلاً - عمدت الحكومات المتعاقبة على خلق مؤسسات موازيه من خلال العديد من القوانين (رقم 13 لسنة 2004، مرسوم رئاسي 30 لسنة 2005) تعطى رئيس الوزراء صلاحيات واسعة تعتمد بقدر كبير على تقديراته الشخصية "discretion" فتخلق عدم تكافؤ الفرص بين الشركات و تفتح ابواباً للأهواء الشخصية. هذه النظم الموازية تخلق أيضاً فرصاً متعددة للربح أو ما يعرف بالـ "rent-seeking" وقد تؤدي بذاتها إلى تحول حكومة قد تكون أقرب إلى النزاهة إلى حكومة فاسدة وذلك فى ظل غياب الحوكمة الرشيدة وفى ظل ضعف القدرات الحكومية (El-Haddad 2015a). و من ثم فلا مفر من اعتماد الإصلاح المؤسسي للجهاز الإداري للدولة بما يشمل تبسيط إجراءات البيروقراطية (الجمارك، موافقات التصدير، تسجيل المنشآت... إلخ) بشكل يحقق "تكافؤ الفرص" و "الحيادية" لـ "جميع" الراغبين فى دخول الأسواق.

أما من حيث العنصر البشرى للجهاز الإداري للدولة، فتجدر الإشارة إلى ما بذلته الحكومات الأخيرة المتعاقبة من جهد كبير فى تطوير مسودة قانون الخدمة المدنية والذي تم رفضه من قبل البرلمان. على الرغم من أن تفاصيل هذا القانون ليست مجال هذه الورقة، يظل من الواجب التأكيد على أن أى إصلاح إداري يجب أن يقوم على المبادئ التالية والتي تؤدي فى مجملها الى الارتقاء بمستوى الموظف العام والخدمة التي يقدمها: أ) تحسين منظومة الحوافز التي يعمل فى ظلها الموظف الحكومي من خلال وضع أنظمة وقواعد واضحة وعادلة للثواب والعقاب على أساس من المراقبة، ب) لتسهيل تنفيذ تلك الحوافز يجب أن تُبسّط مؤشرات الأداء "streamlined" فالتعقيد فى المؤشرات يُصعب عملية مراقبتها، ج) أن يكون رضا المواطن هو محور منظومة الحوافز تلك. لهذا السبب تم تغيير اسم القانون المقترح من قبل البرلمان الى قانون الخدمة المدنية بدلاً من

التسمية القديمة وهي " قانون العاملين المدنيين بالدولة"¹⁷، ليعكس فلسفة الإصلاح الجديدة والمتمثلة في أن الخدمات مقدمة بالأساس للشعب مما يجعل رضائه ركن أساسي في الحكم على أداء الموظف، ح) ميكنة وتحديث كل المؤسسات الحكومية، ليس فقط لرفع الانتاجية ومن ثم الكفاءة ولكن لتجسيم فرص الفساد حيث أن الميكنة تساهم بقدر كبير في تسهيل عملية المراقبة والمراجعة.

ويندرج تحت الإصلاح المؤسسي ضرورة ترسيخ مبدأ سيادة القانون في فض المنازعات التجارية وضمان الالتزام بالعقود بشكل عادل و ناجز لكافة أطراف المتعاملين بالأسواق وذلك للتعامل مع مشكلة انعدام الثقة، وذلك سواء كان هذا التعامل بين شركة ومثيلتها أو بينها وبين عامل¹⁸ فيها أو بين الشركات والحكومة نفسها أو بين أفراد يبيعون و يشترون سلعاً و خدمات بينهم وبين بعض. ويلعب قانون حرية تداول المعلومات دوراً هاماً في ترسيخ مبدأ سيادة القانون خاصة فيما يخص خدمات ومعاملات الدولة، وذلك نتيجة لما يضمنه القانون من توافر المعلومات للمواطن ومن ثم تمكينه، الأمر الذي يسهم بدوره كرادع للدولة عن تجاهل عقودها و التزاماتها التجارية. يتعين كذلك على الحكومة نشر القوانين المنظمة للتعامل معها والقضاء على كل العوائق التي تحول دون تدفق المعلومات لكل الوحدات الإنتاجية في الاقتصاد. وبوجه عام يظل للشعب الحق في معرفة كيفية إنفاق الأموال العامة بشكل تفصيلي وشفافية تامة، ويتضمن هذا معرفة الشركات المنتفعة بالدعم وقدّر هذا الانتفاع وتلك الحاصلة علي إعفاءات ضريبية و خلافه حتى يكون الشعب رقيباً على الإنفاق العام و يسائل من يفسد.

وفيما يخص الاستثمار الأجنبي المباشر، فمن المعروف أنه في ظل المناخ الذي تغيب به بعض الأسواق أو المؤسسات الأساسية أو تضعف، كأسواق المال ومؤسسات فض المنازعات من قضاء ومؤسسات تحكيم خاصة وأهلية وخلافه، يُفضل المستثمر الأجنبي أن يتعامل بشكل مباشر مع أسواقه هو بدلاً من الاعتماد على الأسواق المحلية أو على المنتج المحلي أو الترتيبات القانونية في البلد المُستقبل، و بالتالي يقل انتفاع الدولة المستقبلية لهذا النوع من الاستثمار. و عليه فإن كنا نريد أن نجذب أسواق رأس المال العالمية بما يحقق الفائدة لاقتصادنا، فيتعين علينا الاعني المستثمر الأجنبي من الضرائب ولا نعطيهِ امتيازات تحوله إلى منافس غير شريف أو غير متكافئ للمستثمر المحلي. بعبارة أخرى يجب ألا يتم تمييز أو محاباة المستثمر الأجنبي على المحلي، أو على الأقل يجب ألا تستمر تلك المعاملة التفضيلية إلى ما لا نهاية. إنما ينبغي خلق مناخ محفز للاستثمار يتسم بانخفاض تكلفة المعاملات ويتمتع ببنية تحتية سليمة وبارتفاع إنتاجية العامل ومهاراته من خلال تعليم فني عالي المستوى¹⁹ وبقضاء عاجل وناجز وعادل وبسياسات ضريبية وجمركية واضحة وشفافة يمكن التنبؤ بها لا تتغير بتغير الأحوال. هذه كلها عوامل يأخذها المستثمر في حسابه أثناء اتخاذ قرار الاستثمار واختيار حجمه ومجاله. وهنا يتداعى إلي الذهن ما قامت به الحكومة الماليزية من توفير لحوافز الاستثمار الأجنبي المباشر المؤقتة بالتوازي مع تقديم الدعم المادي وغير المادي للشركات الصغيرة والمتوسطة للتغلب على عوائق ربط الـFDI-SME أو الاستثمار الأجنبي المباشر بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة وخاصة في البداية (UNCTAD 2011).

المجال الثاني: تحسين المناخ التنافسي و دور المؤسسة العسكرية في الاقتصاد المصري: تُقيد الأسواق في مصر موانع كثيرة للدخول تستهدف بالأساس حماية منشآت القطاع العام أو بعض شركات القطاع الخاص وطيدة الصلة بالسلطة. من أمثلة ذلك أسواق الأسمت والحديد والألومنيوم والأسمدة والعقارات والطيران المدني وحركة النقل البحري والسكك الحديدية والعديد من المرافق العامة مثل خدمات التليفون الأرضي، والخدمات البريدية، والكهرباء وبعض القطاعات الأخرى كالمباني الموفرة للطاقة (Loewe 2013; EI-Haddad 2015a; 2015b).

يُعد ارتفاع متوسط عمر المنشآت في الشرق الأوسط بحوالي 10 سنوات بالمقارنة بنظيراتها في أوروبا الشرقية أو آسيا إلي جانب انخفاض نسبة عدد الشركات للفرد بمقدار الثلث عنه في تلك الدول، دليلاً على توافر قدر من الحماية للمنشآت القائمة بالفعل داخل تلك الأسواق.

وإذا ما أخذنا قطاع الاتصالات كمثال سنجد أن جهاز تنظيم الاتصالات يتعاطف وجمال الشركة المصرية للاتصالات مجاملة شديدة على حساب المستهلك المصري وعلى حساب الشركات المحتمل دخولها إلى السوق، فالجهاز يرفض طرح رخصة لخط أرضي جديد كما يتجاهل الاتفاقيات التجارية بين المصرية للاتصالات وبين فودافون المُحابية لتلك الأخيرة والتي تمتلك المصرية للاتصالات 45% من اسهمها، متجاهلاً بذلك قانون حماية المنافسة و منع الممارسات الاحتكارية لعام 2005 من أجل حماية مصالح الشركة الوطنية (EI-Haddad and Attia 2012; EI-Haddad 2015a). فعلى الدولة أن تكف يدها عن أسواق الاقتصاد الحر الخاصة، أما في المرافق العامة فيجب أن يقتصر دورها على الدور التنظيمي لها. وعلى المُنظم

¹⁷ رقم 47 لعام 1978.

¹⁸ مثلاً بين شركة استثمرت في عمالها ولكنهم يتركونها عند أول فرصة للزيادة في الأجر نتيجة لهذا الاستثمار ذاته. هذا الوضع يُفقد الشركة قيمة استثمارها البشري و من ثم يخلق -كما اشرنا سابقاً - فرقا بين العائد الخاص و العائد الاجتماعي لذلك الاستثمار يترتب عليه نقص مستوى الاستثمارات في رأس المال البشري للشركات عن ذلك الأمثل للإقتصاد ككل.

¹⁹ نحتاج إلى سبائك و نجارين وبنائين و كهربائية متعلمين

أن يكون حياً و أن يخلق حالة من التوازن بين رفاهية أضلاع السوق الثلاثة: المنتج والمستهلك والحكومة، فلا يحابي طرفاً على حساب الآخر، فيتجنب بذلك ما يُعرف بالـ”policy capture” وهو الوضع الذي تتغير فيه أهداف الحكومة لتخدم مصالح سياسية كما في المثال الأخير وغيره من الأمثلة. و عليه فإن تحرى المناخ التنافسي الصحي في أسواق المرافق العامة سيسهم في تحسين مستوى خدماتها،²⁰ الأمر الذي سيخفض بدوره من تكلفة كل الوحدات الاقتصادية المنتجة في الاقتصاد.

أما فيما يتعلق بدور المؤسسة العسكرية في النشاط الاقتصادي للدولة، فلا أحد يعلم على وجه الدقة النسبة التي تسيطر عليها المؤسسة العسكرية من الاقتصاد القومي وذلك لعدم توافر تلك البيانات حيث أن موازنة الجيش سرية، وصناعاته وصادراته لا تتم مراجعتها ”auditing“ ولا تفرض ضرائب على أرباحها فهي خارج موازنة الدولة. ويؤدي ذلك إلي صعوبة التقدير الاقتصادي السليم لحجم مساهمة المؤسسة العسكرية في الاقتصاد. تشير بعض التقديرات إلي أن حجم تلك المساهمة يتراوح بين 15 و 30% من قيمة الاقتصاد (عادلي 2014، ب؛ صايغ أ، ب). بغض النظر عن الحجم الحقيقي لتلك المساهمة، فالمشكلة ليست في كون المؤسسة العسكرية منتجة بالأساس ولكنها تكمن في كون تلك الأخيرة منافس غير متكافئ للقطاع الخاص. وتتخلص أسباب عدم تكافؤ المنافسة فيما يلي: أولاً: استخدام المجندين في الإنتاج في الوقت الذي تتلخص فيه وظيفتهم بالأساس في حماية حدود الوطن وليس العمالة بالسخرة - كما يطلق عليها البعض - بأجور تقل كثيراً عن مثيلاتها في القطاع الخاص. ثانياً: لا تدفع المؤسسة العسكرية ضرائب على أرباحها، بعكس الحال بالنسبة لمنشآت القطاع الخاص. ثالثاً: عدم تحميلها بالرسوم الجمركية حيث اصدر وزير المالية قراراً بإعفاء الرسائل الواردة باسم وزارة الدفاع ووزارة الإنتاج الحربي من الجمارك وذلك بتعديل القانون رقم 861 لسنة 2005 بالقانون الصادر بتاريخ 3 اغسطس 2014. رابعاً: تحظى المؤسسة العسكرية بأولوية الحصول على المواد الخام المستوردة قبل القطاع الخاص (مقابلات متعددة مع رجال الأعمال، نوفمبر 2015). تمكن هذه المزايا المؤسسة العسكرية من تسعير منتجاتها بأسعار تقل كثيراً عن نظيراتها من منشآت القطاع الخاص وحتى أقل من أسعار قطاع الأعمال العام مما يجعل من المؤسسة العسكرية شريك غير متكافئ للقطاع الخاص بل ومزاحماً له في الأسواق. على سبيل المثال، حصلت المؤسسة العسكرية علي تعاقدات لطرق وكباري وأنفاق ومشروعات إسكان تقدر قيمتها بأكثر من 1.5 بليون دولار خلال ثلاثة أشهر من سبتمبر إلي ديسمبر 2014 . وتستعين المؤسسة العسكرية بالقطاع الخاص في الكثير من مشروعاتها، غير أن طريقة التخصيص تتم بشكل يفتقر للشفافية وبشكل يُشكك إلى حد كبير في نزاهة نظام المزايدات. ولا يخفى على أحد أن مستوى إنتاج المؤسسة العسكرية أكثر كفاءة، ولكن يظل مرتبط الفرص في مدى تكافؤ الفرص بينه وبين إنتاج القطاع الخاص، الأمر الذي يخلق مناخاً تنافسياً ضاراً لا يتفق مع قانون حماية المنافسة المصري والذي ينظم التعامل بين المتنافسين في ظل اقتصاد السوق الحر.

كذلك يميز ويحايى نظام تخصيص الأراضي بالمجان بعض أطراف المنافسة في السوق علي حساب أطراف أخرى. فعلى سبيل المثال قام الرئيس بتخصيص أراض بالمجان لشركة اماراتية ”Arabtec“ للقيام بمشروع بناء مليون مسكن للشباب. علي الرغم من أن بناء تلك المساكن أمر محمود بلا شك، إلا أن التخصيص بالمجان وبالأمر المباشر يثير بعض التساؤلات والتي تتلخص فيما يلي: (1) هل يمتلك الرئيس أو الحكومة أو المؤسسة العسكرية الأراضي المصرية لتوزيعها بالمجان أو بالأمر المباشر؟ (2) أين ضوابط وآليات المراجعة؟ ”checks and balances“. فإذا ما ظل الاقتصاد قائماً علي الاستثناءات بدلاً من إقامة نظام اقتصادي وسياسي عادل وشفاف على أسس الحوكمة الرشيدة من شفافية ومسائلة ومحاسبة، فسنعود كسابق عهدنا. لذا يظل تكافؤ الفرص هو الضمان الوحيد لحفظ السلام المجتمعي لتأكيد على النزاهة في ادارة الاقتصاد.

المجال الثالث: البنية التحتية البشرية والمادية: تُعد زيادة الإنتاجية من التحديات الأساسية التي تواجه الاقتصاد المصري خلال الأعوام القادمة، ومن ثم يظل إصلاح التعليم والبنية التحتية المادية شرطان أساسيان لتحقيق النقلة النوعية المنشودة في الإنتاجية. فبالنسبة لرأس المال البشرى تنسم مصر باختلال كبير في قوة العمل متمثلاً في ارتفاع أعداد العاطلين بين الشباب المتعلم حيث بلغت البطالة بين الشباب 25% بالمائة (Assaad and Krafft 2013; 2015; Assad 2011; 2014; Salehi-Isfahani et al. 2009). ويأتي هذا مقروناً بمعدلات مرتفعة من الأمية بين أبناء الطبقة العاملة. يظل الاقتصاد الحديث في احتياج إلى عمالة منضبطة ومؤهلة تأهيلاً مرتفعاً، الأمر الذي يتطلب تحقيقه الإطاحة بالجودة المتردية والإهمال في نظام التعليم العام والارتقاء بمستوى جودته وتوجيه الجهد والموارد نحو تحقيق الجودة في التعليم الابتدائي والإعدادي والفنى.

وفيما يخص تشجيع العنصر البشرى في البحث عن فرص جديدة في الأسواق ونماذج الأعمال التجارية فبالرغم من تشجيع مراكز التكنولوجيا في مصر على استخدام التكنولوجيات المبتكرة إلا ان قدرتها على النفاذ محدودة كما اشرنا سابقاً، وبالتالي

²⁰ سواء خدمات الكهرباء او المياه أو الغاز أو الاتصالات.

فإن زيادة الموارد نحو تلك المراكز والتركيز عليها هو امر مطلوب. وقد تتبنى تلك المراكز أو المجالس التصديريه الدعم المحدد زمنياً للصادرات الغير تقليدية أو تطرح مسابقات خطط الأعمال وتدريب الشركات المُبتكره المبتدئة.

أما بالنسبة لرأس المال المادى فإن المناطق الصناعية والصناعية الحرة تتعامل جزئياً فقط مع مشكلة ضعف البنية التحتية، وتحتاج مواجهة المشكلة كلياً إلى موارد ضخمة يمكن تمويلها هي والاستثمار فى رأس المال البشرى من المصادر التالية: (1) التخلي عن دعم الطاقة المعروف بضعف استهدافه للطبقات الفقيرة وبتشويبه لهيكل الإنتاجي للاقتصاد، (2) التخلي عن مجانية التعليم الجامعي الشاملة، (3) الاستمرار فى خصخصة شركات الأعمال العام، (3) مشاركة القطاع الخاص من خلال المزيد من مشاريع الشراكة "Public Private Partnerships PPPs"، (4) تعظيم الاستفادة من كلا من المعونة العربية والأجنبية، وأخيراً (5) ضريبة على الثروة جيدة التصميم وحسنة الإدارة بهدف توسيع القاعدة الضريبية.

مجال الرابع: أسواق العمل: تشير الدراسات إلى ضعف حراك عنصر العمل ومحدوبيته نحو القطاعات الأعلى إنتاجية وذلك خلال العشرين عاماً الماضية (El-Haddad 2015a). كما تحتل مصر المرتبة الأخيرة من ضمن 134 دولة فى الترتيب الدولى لكفاءة أسواق العمل (ibid.). وقد اهتمت الحكومات المتتالية "بترقيع" المشاكل وبتركز الجهود على المحافظة على مستويات التوظيف القائمة والحفاظ على الوضع الراهن بل أنها قامت بزيادة تلك المستويات بهدف كسب الرضاء الشعبى بدلاً من توفير الحوافز اللازمة لسوق العمل لتحقيق متطلبات النمو الاقتصادي. ولتحقيق ذلك يجب إدخال الديناميكية إلى أسواق العمل من خلال تخفيف أنظمة العمل المُقيدة. وترتبط مرونة أسواق العمل بأسواق أخرى كالإسكان والبنية التحتية للمواصلات، فعلى سبيل المثال يجب انشاء مشروعات سكنية حكومية بالقرب من "الكومبوندات الفاخرة" وتحسين خدمات المواصلات العامة والخاصة لتُقل العاملين إلى المناطق التى تتوافر لهم بها فرصاً للعمل، مما سينعكس بدوره على قدرة عنصر العمل على الحراك.

وفي هذا المجال قد تكون المدفوعات التحويلية المشروطة للقطاع الخاص أو برامج دعم الأجور كالمطبقة مثلاً فى جنوب افريقيا بهدف تشجيع التوظيف الخاص بدلاً جيداً عن زيادة التعيينات فى القطاع الحكومي ووسيلة فعالة لتجنب الاضطرابات الاجتماعية الناتجة عن البطالة والوظائف منخفضة القيمة. وصُمم هذا البرنامج فى جنوب افريقيا بحيث يتم اعطاء الشباب كويوناً تستطيع المنشآت من خلاله المطالبة بالدعم المادى مقابل توظيفهم. وعليه فيعد هذا الكويون أداة مؤقتة لتخفيض تكاليف التشغيل على المنشأة المستخدمة له. واثبتت دراسة تقييم الأثر "impact evaluation" لهذا البرنامج عن زيادة احتمال توظيف مجموعة الشباب الذين أعطوا الكويون بمقدار 7% عن مجموعة الشباب اللذين لم يتم اعطاؤهم إياه، كما اثبتت الدراسة استمرار هذا الأثر حتى بعد انقضاء الفترة الزمنية لاستخدامه. وتخلص الدراسة الى تزايد احتمالات تحقيق آثارا إيجابية للسياسات التى تساهم فى توظيف الشباب (Levinsohn et.al 2014). وجدير بالذكر انه لا يتحتم ادارة تلك البرامج من قبل الحكومة فبعض منظمات المجتمع المدني قادرة على تبني تلك البرامج بنفس الكفاءة وان لم يكن بكفاءة أعلى. وإذا ما اقترنت المدفوعات التحويلية أو برامج التوظيف المطروحة بضرورية الثروة المُقترحة سابقاً فسيعوض ذلك النقص فى التوظيف المترتب على تلك الضريبة فى قطاعات التشييد والبناء والعقارات وعمودها الفقرى صناعتى الحديد والأسمنت، وهى القطاعات التى تزامم الإنتاج الصناعي والتي تُبقى على القوة العاملة حبيسة القطاعات منخفضة الإنتاجية.

كما يجب أن تقترن تلك السياسات بسياسة رشيدة لتحرير القطاع المالى وسعر الصرف لتجنب انخفاض تنافسية الاقتصاد والحد من تدفق الموارد نحو قطاعات السلع الغير قابلة للتجارة "non-traded goods" والتي لا يمكن تصديرها وهى التى تنخفض إنتاجيتها كالتشييد والبناء والعقارات بالمقارنة بقطاعات السلع القابلة للتجارة. ويترتب على الارتقاء بالإنتاجية ومن ثم بالدخول الحقيقية زيادة الطلب الفعال على المنتجات والسلع الأكثر تعقيداً مما يزيد بدوره من فرص الاستفادة من وفورات النطاق فى الإنتاج وبالتالي زيادة التنافسية مرة أخرى حتى يتسنى كسر الحلقة المفرغة لضعف الإنتاجية المترامن معها ضعف الدخل الحقيقية ومن ثم ضعف القدرة على الدفع (الطلب الفعال) وهى العوامل التى تعيق القدرة على الانتفاع بوفور الحجم الكبير والتي تبدأ بدورها الحلقة المفرغة من جديد. وأخيراً فكل هذه المقترحات مجتمعة من شأنها أن تحول بعضاً من العبء السكانى فى مصر إلى ميزة سوقية كما تساهم فى تحقيق التحول الهيكلى المُحفز للنمو وهو المحور الأساسى لهذه الورقة.

4. الخلاصة

التحول الهيكلى هو حجر أساس التنمية الاقتصادية حيث تتحول الاقتصادات من خلاله من اقتصادات أولية بالأساس إلى اقتصادات أكثر تعقيداً بحيث تزداد القيمة المضافة لمنتجاتها ويرتفع محتواها التكنولوجي، فتسيطر على الاقتصاد تلك الأنشطة التى تخلق فرصاً للعمل عالى القيمة والمولد لدخول حقيقية أعلى، فهى الأكثر تعقيداً والأكثر كثافة فى استخدام المهارات والتكنولوجيات الحديثة. لقد تناولت الورقة بالتحليل الوضع الحالى لمصر من حيث التحول الهيكلى، كما تعرضت لدراسات حالة لسبع دول عن تأثير سياساتهم الصناعية على وضعهم الحالى واستفاضت فى توصيف أهم خصائص اقتصادهم الصناعى. وفى ضوء تلك الدراسات خطت الدراسة ملامح السياسة الصناعية قصيرة وطويلة الأجل التى يتعين الالتزام بها.

وتفاوتت الدول السبع في مستوى أدائها الاقتصادي، وعلى الرغم من إدراكها لأهمية القطاع الخاص في الاقتصاد، إلا أنها جميعها قاومت بدرجات متفاوتة التحرير الكامل لأسواق الأراضي والأسواق المالية وأسواق العمل، أى أسواق عناصر الإنتاج، وتمسكت بالعديد من القطاعات الاستراتيجية كالتعدين والطاقة والبنوك والاتصالات حتى لا تفقد السيطرة على الاقتصاد. وتمركز اقتصاد العديد من تلك الدول إن لم يكن معظمها حول دوائر السلطة الداخلية والخارجية، فمعظمها أنظمة قائمة على المحسوبية أو ما يعرف بالـpatronage بهدف ضمان الاستقرار السياسي. كما لم تعتنق أيًا من تلك الدول استراتيجيتها للتنمية الصناعية بناءً على اجماع تام لأصحاب المصلحة. وقد ركز بعضها - كتونس وناميبيا - على بعض الجوانب كالأستثمار في رأس المال البشرى وبناء المؤسسات المتخصصة المعاونة كحجر الأساس للتنمية الصناعية، في حين اقتصر مصر على الإصلاحات التدريجية دون تكوين رؤية واضحة للمستقبل.

أما فيما يتعلق بالقطاعات ذات الأولوية وآليات التدخل الانتقائي لدعم تلك القطاعات، فقد ركزت معظم تلك الدول على تدعيم الروابط الأمامية والخلفية للصناعات القائمة ومحاولة اتمام سلسلة القيمة المضافة داخل حدودها القومية. هنا تجدر الإشارة إلي عدم ضرورة اتخاذ الأمر لذلك الشكل المحدود في اختيار القطاعات، ففي بعض الأحيان يُفضل التركيز على فرص التحديث والتطوير التي تُبنى على الميزة النسبية القائمة وأيضاً تلك القائمة على الانخراط في سلاسل القيمة العالمية وعلى عمليات البحث اللامركزية، كحالة أسواق النباتات ذات القيمة المرتفعة لصناعاتي التجميل والأدوية في ناميبيا وصناعة الزهور في إثيوبيا، وذلك دون الانتقاص من أهمية البحث المنهجي العميق والمدعوم بالحوار الواسع والشامل لأصحاب المصالح في التعرف على الفرص الاقتصادية. وتنقسم منشآت الدول السبع عبر محاور مختلفة مثل الحجم وما إذا كانت تنتمي للقطاع الرسمي أو ما إذا كانت خاصة أو مملوكة للدولة. وتباين العوائق التي تواجه تلك المنشآت بحسب الشريحة التي تنتمي إليها، كما يندر التفاعل النشط بين مختلف الشرائح الجامدة التقسيم، الأمر الذي يمثل عائقاً إضافياً أمام التدفق والتحول المعرفي وتطور الاقتصاد ككل. هذا إلي جانب سيادة حالة من الانفصال بين خطط تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة من جانب والاستراتيجية الصناعية ككل من جانب آخر، الأمر الذي يتعين حتماً تجنبه من أجل تحقيق الاندماج المطلوب بين الشرائح المختلفة والمتفرقة للمنشآت.

وعليه يمكن استخلاص عدة دروس فيما يتعلق بالإطار العام للسياسة الصناعية والاستفادة منها في الحالة المصرية من ضرورة الربط بين شرائح المنشآت المختلفة ومحاولة الارتباط بسلاسل القيمة العالمية واستهداف الأنشطة التي لمصر فيها ميزة تنافسية معروفة مع التأكيد على أهمية دعم المبادرات اللامركزية والعفوية للتعرف على الفرص الاقتصادية. ويُتصح بنبني برامج تبادل التعاقد من الباطن "subcontracting" وحقوق الامتياز "franchising" وبرامج تنمية الموردين وحتى نوادي الصناعة والمنصات الالكترونية "electronic platforms"، وهي البرامج التي تبنيتها بعض الدول المتأخرة في التصنيع كسنغافورة وماليزيا وإيرلندا والتي مكنتهم من بناء الروابط المنتجة بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم والمنشآت متعددة الجنسيات. وقد ساهمت تلك الأخيرة بدورها في الارتقاء بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة فكبر حجمها وارتفعت إنتاجيتها. ولتحقيق ذلك عمدت تلك الحكومات إلي القيام بدور مزدوج في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من ناحية -من خلال بعض المزايا المؤقتة - والاستفادة منه من خلال ربطه ببرامج الحكومة لتحديث الموردين المحليين ومن ثم رفع نسبة وقيمة المكون المحلي للمنشآت الأجنبية في الوقت ذاته. وهو ما أمكن تحقيقه حينما اعتبرت هذه الدول بناء تلك الروابط جزءاً محورياً في استراتيجياتها الصناعية.

ولقد اعادت الدراسة المقدمة تسليط الضوء علي دور الخارجيات "externalities" في فشل الأسواق، مما يبرر التدخل الإيجابي للدولة متمثلاً في سياستها الصناعية. غير أن هذا التدخل يأتي هو الآخر في أغلب الأحيان مشوباً بالفشل فيما يُعرف أيضاً بفشل الحكومات، الأمر الذي تحاول التوصيات طويلة وقصيرة الأجل تلافيه من خلال التركيز علي تصميم الحوافز الاقتصادية. وتعتبر تلك الأخيرة الأداة الرئيسية في تحقيق التحول الهيكلي الواجب تبنيه كروية طويلة الأجل لاستراتيجية مصر الصناعية.

لقد دللت الدراسة علي ضعف التحول الهيكلي في مصر، ففي اطار الصناعة يُلاحظ تسارع نمو النشاط غير التصنيعي مثل استخراج المعادن و البناء والتشييد والمرافق العامة بدرجة أكبر من نظيره التصنيعي. وقد سيطرت على قطاع التصنيع نفسه القطاعات المعتمدة على المواد الأولية مثل صناعة البتروكيماويات والتي يتصدرها هي الأخرى تكرير البترول الخام. كما تتصدر صادرات البترول الخام صادرات قطاع الكيماويات والبتترول بينما تتدنى نسبة صادرات السلع والخدمات (المنتجات) ذات التقنية المرتفعة إذ لا تتجاوز 1% من إجمالي الصادرات السلعية.

وتتلخص أهم توصيات السياسة قصيرة الأجل أو الانتقائية في ضرورة ارتباط الحوافز بالأداء ومن ثم بأهداف تصديرية محددة أو مستوى معين للتكنولوجيا أو القيمة المضافة أو الارتباط الفعال بسلاسل القيمة العالمية أو أي هدف تستهدفه السياسة الصناعية على وجه العموم. هذا بالإضافة إلي ضرورة تصميم السياسة الصناعية بشكل ديناميكي يتمثل في تزايد مؤشرات

الأهداف للحصول على نفس القدر من الدعم، وذلك شريطة ألا يتعارض الحافز المقدم مع هدف آخر من أهداف السياسة الصناعية فيؤثر سلباً عليه كما في حالة حوافز المحتوى المحلي. فعلى الرغم من الدور الذي تلعبه تلك الأخيرة في تشجيع الانتاج المحلي، إلا أنها في الوقت ذاته تؤسس لعدم الكفاءة وتنتقص من الحافز الدافع نحو التقدم والابتكار والارتقاء. كذلك استعرضت الورقة برامج الحوافز الغير تقليدية كما في صناعة السيارات في المغرب وكما في بعض الدول المتأخرة في التصنيع والتي قد تتمتع بقدر أكبر من الديناميكية بما يسمح باقتناص قدر أكبر من فرص الارتقاء. كما أكدت التوصيات علي ضرورة وضع جدول زمني "محدد" و"معلن مسبقاً" و"ملزم" للحوافز يُحدد فيه ميعاد لإنهائها حتى لا تعمل المنشآت الصناعية تحت ما يُعرف بقيد الميزانية المرن "soft budget constraint"، مع ضرورة المتابعة والتقييم المستمرين والمستقلين، والتي اتجه العالم لأساليب أكثر تقدماً وصرامة في استخدامها كـ "impact evaluations" في حين تظل طرق التقييم المعتمدة على منهج القبل والبعد والمستخدمة في السياسة الصناعية المصرية تعاني ما تعانيه من أوجه القصور.

أما السياسة الصناعية الحيادية المتوسطة إلى طويلة الأجل فتعمل على تخفيض تكاليف الإنتاج لكل الوحدات الاقتصادية في المجتمع ورفع تنافسية الاقتصاد ككل من خلال التأسيس لمبادئ الحوكمة والإصلاح المؤسسي وهو ما يتضمن التخفيف من حدة البيروقراطية والقيود والتحكيمات المفروضة علي الاقتصاد إلى جانب ترسيخ سيادة القانون وفض المنازعات التجارية وإلزام العقود بشكل عادل وناجز. ويتطرق المجال الثاني لضرورة تحسين المناخ التنافسي في الاقتصاد والتأكيد على تكافؤ الفرص بين كافة المتعاملين في الأسواق بدلاً من محاباة بعض المنشآت على حساب الأخرى وحماية الموجودين في الأسواق على حساب الداخلين المحتملين وما يستتبعه ذلك من آثار سلبية علي الرفاهية الاقتصادية للمستهلك المصري. كما يؤكد هذا المجال علي أهمية تضمين دور المؤسسة العسكرية في الاقتصاد ولكن في إطار احترام قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية و ضمان تكافؤ الفرص بين كافة الأطراف.

أما المجالان الثالث والرابع فيرتبطان بالبنية التحتية البشرية والمادية وأسواق العمل. فيشير الثالث إلى ضرورة التركيز على التعليم الابتدائي والإعدادي والفني وتشجيع العنصر البشري على الابتكار في البحث عن الفرص الجديدة والاهتمام بالبنية التحتية بوجه عام وليس فقط في المناطق الصناعية أو الحرة والتي تتعامل مع المشكلة بطريقة جزئية. أما بالنسبة لأسواق العمل فتحتاج لمزيد من التخفيف لأنظمة العمل المقيدة كما تتطلب ادراك ارتباط أسواق العقارات والمواصلات بتحقيق الحراك المنشود لعنصر العمل. كما تشمل التوصيات تأكيداً علي أهمية تبني أنظمة المدفوعات التحويلية المشروطة أو كوبونات التوظيف والتي تدعم توظيف الشباب في القطاع الخاص بدلاً من العام، ليس فقط لتجنب تسييس التوظيف الحكومي وإنما أيضاً لتعويض النقص في العمالة في قطاعات الانشاء والتشييد والعقارات المترتب على ضريبة الثروة المقترحة، فتلك القطاعات هي القطاعات التي تزاحم الإنتاج الصناعي والتي تبقى على القوة العاملة حبيسة القطاعات منخفضة الانتاجية. ولا تقتصر ادارة تلك البرامج على الحكومة بل قد تتبناها منظمات المجتمع المدني بالكامل. كما يجب أن تقترن تلك المقترحات بمزيد من التحرير المالي وسياسة رشيدة لسعر الصرف تعمل على تأكيد توافر موارد النقد الأجنبي بسهولة للمنتجين ولتجنب انخفاض تنافسية الاقتصاد والحد من تدفق الموارد نحو قطاعات السلع الغير قابلة للتجارة. هذه المقترحات ستساهم في زيادة الانتاجية والمحتوى التكنولوجي ورفع الدخول الحقيقية مترجمة في ارتفاع في الطلب الفعال ونمو حجم سوق السلع الأكثر تعقيداً وقيمة والذي سيجقق بدوره وفورات النطاق لتلك المنتجات، وبالتالي ستسهم تلك المقترحات في مجملها في تحقيق التحول الهيكلي المحفز للنمو وهدف استراتيجية التنمية الصناعية لمصر.

References

- Altenburg, Tilman. Industrial Policy in Vietnam. DIE Discussion Paper. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute. Forthcoming.
- _____. 2010. Industrial Policy in Ethiopia. DIE Discussion Paper 2/2010. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.
- _____. 2011. Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons. DIE Discussion Paper 4/2011. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.
- Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Assaad, R. 2013. Making Sense of Arab Labor Markets: The Enduring Legacy of Dualism. *IZA Journal of Labor and Development*. 3(6): 1-25.
- _____. 2011. The Relevance of Christopher Pissarides' Contribution to MENA Labor Markets. *Middle East Development Journal* 3(1):1-10.
- Assaad, R., and C. Krafft. 2015. "Is Free Basic Education in Egypt a Reality or a Myth?" *International Journal of Educational Development* 45(2015): 16-30.
- _____. 2013. The Egypt Labor Market Panel Survey: Introducing the 2012 Round. *The IZA Journal of Labor and Development* 2(1):1-30.
- Battat, J., I. Frank, and X. Shen. 1996. Suppliers to Multinationals: Linkage Programs to strengthen Local Companies in Developing Countries. Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 6. Washington, DC: Foreign Investment Advisory Service.
- Brautigam, D. 2000. Interest Groups, Economic Policy, and Growth in Sub-Saharan Africa. African Economic Policy Discussion Paper 40. Washington, DC: USAID
- Chahoud, Tatjana. 2010. *Industrial Policy in Syria*. Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Dinh Van, A. (2003): *Developing the Socialist-Oriented Market Economy in Vietnam*. Hanoi: Central Institute for Economic Management.
- El-Haddad, A. 2015a. *Breaking the Shackles: The Structural Challenge of Growth and Transformation for Egypt's Industrial Sector*, in Structural Transformation and Industrial Policy: A Comparative Analysis of Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey and Case Studies, Vol. 2 & 3, 69-109, European Investment Bank <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/femip-study-structural-transformation-and-industrial-policy.htm>
- _____. 2015b. The Causal Chain of Market Based Reform in Egyptian Voice Telecommunication. *Journal of Development Effectiveness* 7(4), December: 499–518. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19439342.2015.1105849>
- _____. 2008. Dispute resolution mechanisms in the Egyptian garment industry. *Economics Letters* 99(3): 425-430. <http://dx.doi.org/10.1016/j.econlet.2007.09.007>
- El-Haddad, A., and K. Attia, 2012. Welfare Effects of Institutional Reform in Public Utilities: The Case of Voice Telecommunication in Egypt. ERF Policy Research Report, No. 36, Cairo: ERF. Arabic Translation to follow in a few months. http://www.erf.org.eg/cms.php?id=NEW_publication_details_reports&publication_id=1566

- El-Haddad, A., J. Hodge, and N. Manek. *The Political Economy of a Sector in Crisis: Industrial Policy and Political Connections in the Egyptian Automotive Industry*. Forthcoming.
- Erdle, Steffen. 2011. Industrial Policy in Tunisia. DIE Discussion Paper 1/2011. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.
- Goto, K. 2007. The Development Strategy of the Vietnamese Export Oriented Garment Industry: Vertical Integration or Product and Process Upgrading? *Asian Profile* 35(6): 521–529.
- Haggard, S. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrick. 2003. Economic Development as Self Discovery. *Journal of Development Economics* 72(2): 603-633.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, and Dani Rodrick. 2007. What you Export Matter. *Journal of Economic Growth* 2(1): 1-25.
- KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG (commissioned by the Industrial Modernisation Centre Egypt), Strategic Study to Upgrade Egypt's Automotive Sector, January 2005.
- Krause, Matthias, and Friedrich Kaufmann. 2011. Industrial Policy in Mozambique. DIE Discussion Paper 10/2011. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.
- Kuznets, Simon. 1971. *Economic Growth of Nations – Total Output and Production Structure*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Levinsohn, James, Neil Rankin, Gareth Roberts, and Volker Schöer. 2014. A Youth Wage Subsidy Experiment for South Africa. 3ie Impact Evaluation Report 15. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- Loewe, Markus. 2013. Industrial Policy in Egypt 2004-2011. DIE Discussion Paper 13/2013. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.
- MTI (Ministry of Trade and Industry Namibia), 2003. *Second Industrial Policy and Strategies*. Namibia: Windhoek.
- Murphy, K.M., A. Shleifer, and R. W. Vishny. 1989. Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy* 97(5): 1003–26.
- Ohno, K. 2009. *The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*. Tokyo: GRIPS Development Forum
- Okuno-Fujiwara, M. 1988. Interdependence of Industries, Coordination Failure, and Strategic Promotion of an Industry. *Journal of International Economics* 25(1/2): 25–43.
- OECD. 2007. Science, Technology and Industry Scoreboard, Paris: OECD
- Pack, Howard, and L.E. Westphal. 1986. Industrial Strategy and Technological Change. *Journal of Development Economics* 22(1): 87–128.
- Pagés, C. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Pasinetti, L. L. 1981. *Structural Change and Economic Growth: a Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Perkins, D., and Vu Thanh Tu Anh 2009. *Vietnam's Industrial Policy: Designing Policies for Sustainable Development*. Cambridge, Mass.: Harvard Policy Dialogue Papers, Series on

Vietnam's WTO Accession and International Competitiveness Research, Policy Dialogue
Paper Number 1

- Ricardo, David. 1817. *The Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Roderick, D. 2007. *Normalizing Industrial Policy*. Cambridge, MA: John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- Rosendahl, Christina. 2010. *Industrial Policy in Namibia*. DIE Discussion Paper 5/2010. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute.
- Salehi-Isfahani, D., I. Tunali, and R. Assaad. 2009. A Comparative Study of Returns to Education of Urban Men in Egypt, Iran, and Turkey. *Middle East Development Journal* 1(2): 145-187.
- Scitovsky, T. 1954. Two Concepts of External Economies. *Journal of Political Economy* 62(2): 143-51.
- UN, WITS. 2012. *Database 2012*. Washington: WITS World Integrated Trade Solution Training.
- UNCTAD. 2011. *Best Practices in Investment for Development. How to Create and Benefit from FDI-SME Linkages Lessons from Malaysia and Singapore*. New York and Geneva: United Nations publication.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- WEF (World Economic Forum). 2009. *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva: World Economic Forum.
- White, H. 2009. Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice. *Journal of Development Effectiveness* 1(3): 271-284.
- World Bank. 2012. *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2008. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.
- WTO. 1994. *Trade and Development Report*. Geneva, Switzerland: WTO.

مقابلة رامى رشيد، المجلس التصديري للصناعات الهندسية (EEC-EG) 20 سبتمبر 2015.

مقابلة مع أحمد فكرى عبد الوهاب، المدير التنفيذي لـ FAW Industrial Group وعضو مجلس ادارة المجلس التصديري للصناعات الهندسية (EEC-EG) 31 أكتوبر، 2015.

مقابلات متعددة مع رجال الأعمال، نوفمبر 2015.

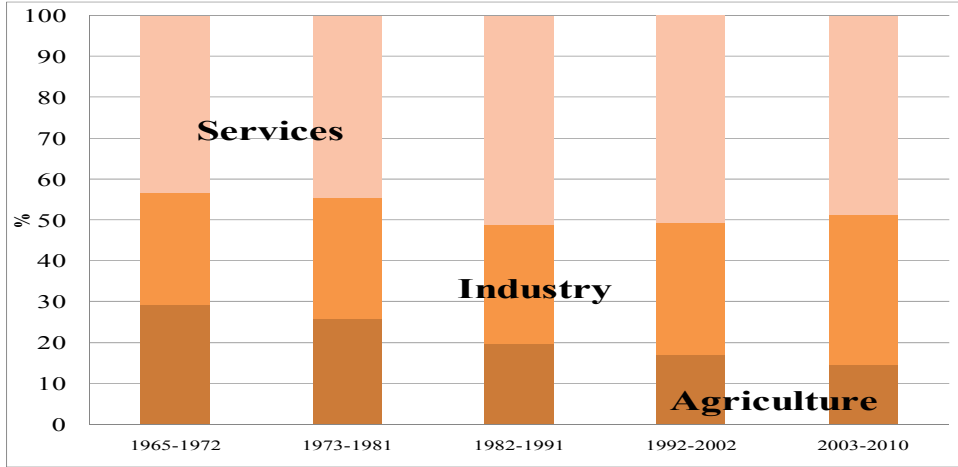
عادلي، عمرو. 2014. دور الدولة الاقتصادي وإعادة تصميم نموذج التنمية في مصر. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط.

عادلي، عمرو. 2014. مستقبل رأس المال الكبير في مصر السيسي. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط.

صايغ، يزيد. 2014. تغول العسكر ودور الجيوش العربية بعد ثورات الربيع. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط.

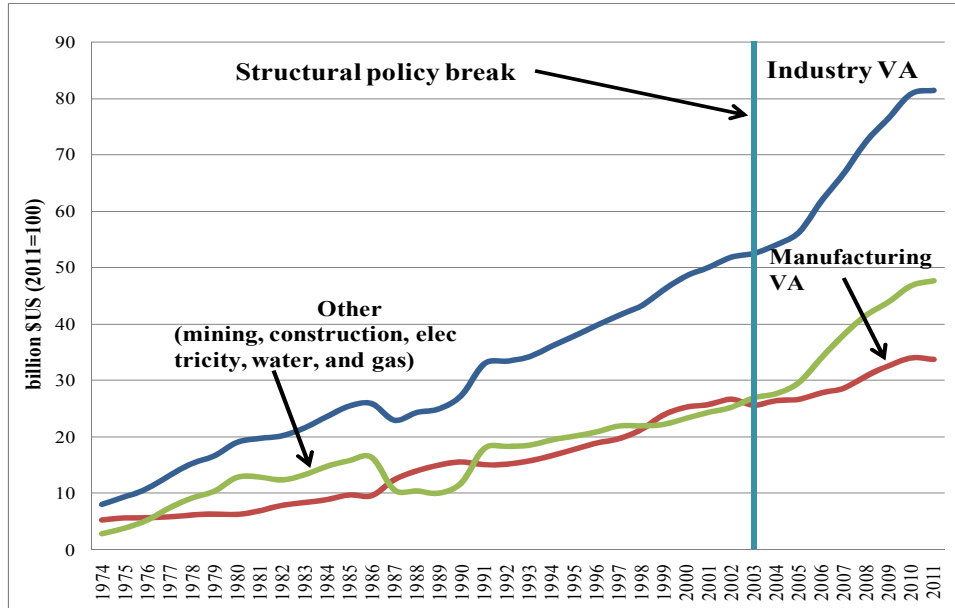
صايغ، يزيد. 2014. العسكرون والمدنيون وأزمة الدولة العربية. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط.

شكل 1: تطور القيمة المضافة القطاعية في الناتج المحلي الإجمالي



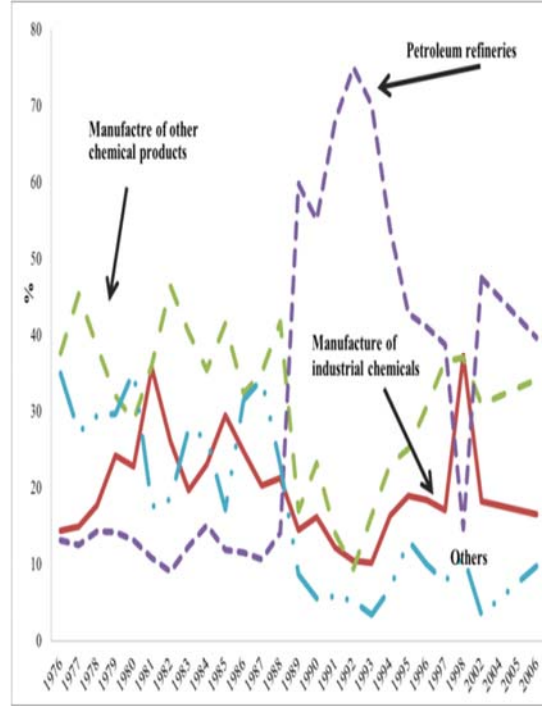
المصدر: تم حسابه من مؤشرات التنمية العالمية (WDI), البنك الدولي (WB), 2012

الشكل 2: تطور هيكل القيمة المضافة الصناعية (بلايين الدولارات الأمريكية الثابتة)



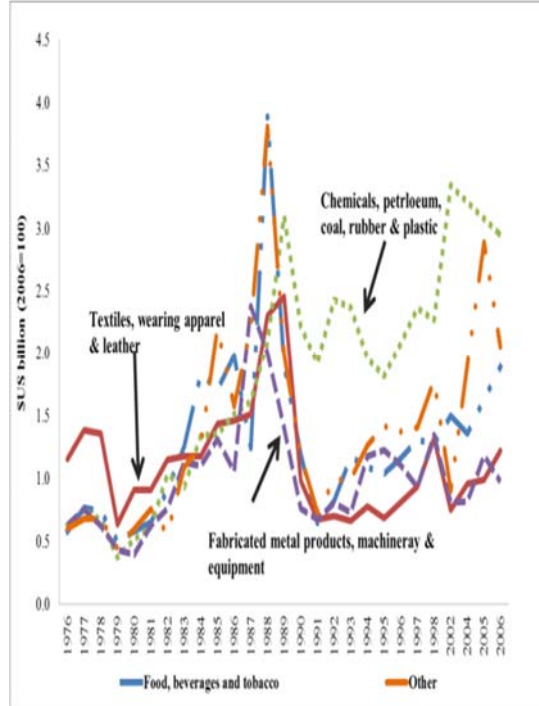
ملاحظة: تم تحويل القيمة المضافة الاسمية الى حقيقية باستخدام معامل انكماش الناتج المحلي الاجمالي ومعامل انكماش القيمة المضافة الصناعية. المصدر: مؤشرات التنمية العالمية (WDI), البنك الدولي (WB), 2012

شكل 4: تطور هيكل القيمة المضافة للكيماويات والبتترول والفحم والبلاستيك (3-digit)



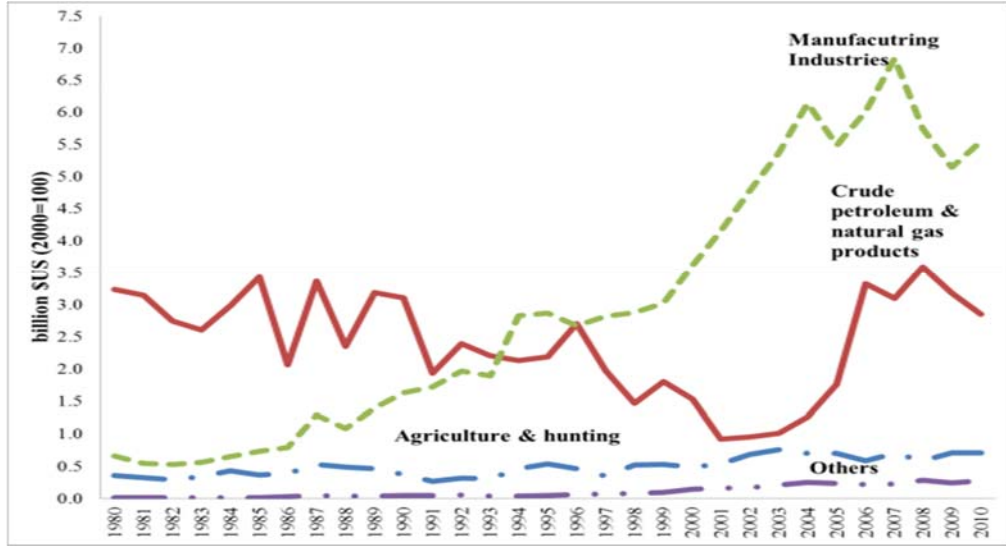
ملاحظات: تعتمد بيانات بيانات التجارة والإنتاج والحماية (TPP) للفترة 1998-1976 على دليل النشاط الاقتصادي نسخة 2 (ISIC revision 2) ولذلك تم التحويل بين النسخة 3 والنسخة 2 للفترة 2006-1997 والصناعات الأخرى تشمل منتجات متنوعة من البترول والفحم، ومنتجات المطاط، وصناعة منتجات اللدائن الغير مصنفة في موقع آخر المصدر: تم حسابها بناء على قاعدة بيانات التجارة والإنتاج والحماية (TPP)، البنك الدولي (WB) (2004-1976) للفترة 1996-1976 وقاعدة بيانات منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) 2012 للفترة 1997-2006.

شكل 3: تطور هيكل القيمة المضافة التصنيعية (بلايين الدولارات الأمريكية الثابتة 2-digit)



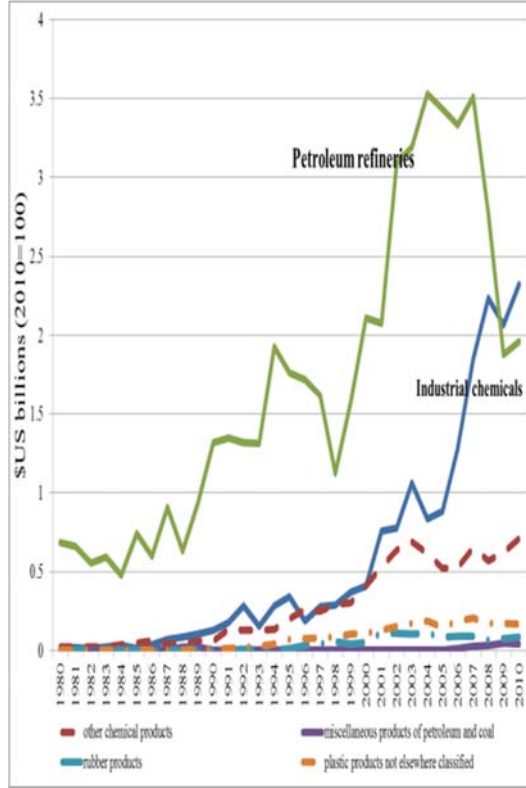
ملاحظات: تعتمد بيانات بيانات التجارة والإنتاج والحماية (TPP) للفترة 1998-1976 على دليل النشاط الاقتصادي نسخة 2 (ISIC revision 2) ولذلك تم التحويل بين النسخة 3 والنسخة 2 للفترة 2006-1997 تم تحويل القيمة المضافة الاسمية الى حقيقية باستخدام مؤشر قيمة وحدة التصنيع الصناعات الأخرى تشمل صناعة الخشب ومنتجاته (والاثاث)، وصناعة الورق ومنتجاته، والطباعة وإستنساخ وسائط الأعلام المسجلة، وصناعة منتجات المعادن اللافلزية عدا منتجات البترول والفحم والفلزات القاعدية والصناعات التحويلية الأخرى المصدر: تم حسابها بناء على قاعدة بيانات التجارة والإنتاج والحماية (TPP)، البنك الدولي (WB) (2004-1976) للفترة 1996-1976 وقاعدة بيانات منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) 2012 للفترة 1997-2006.

شكل 5: هيكل الصادرات السلعية (1980-2010) (بلايين الدولارات الأمريكية، سنة الأساس 2000، (2-digits).



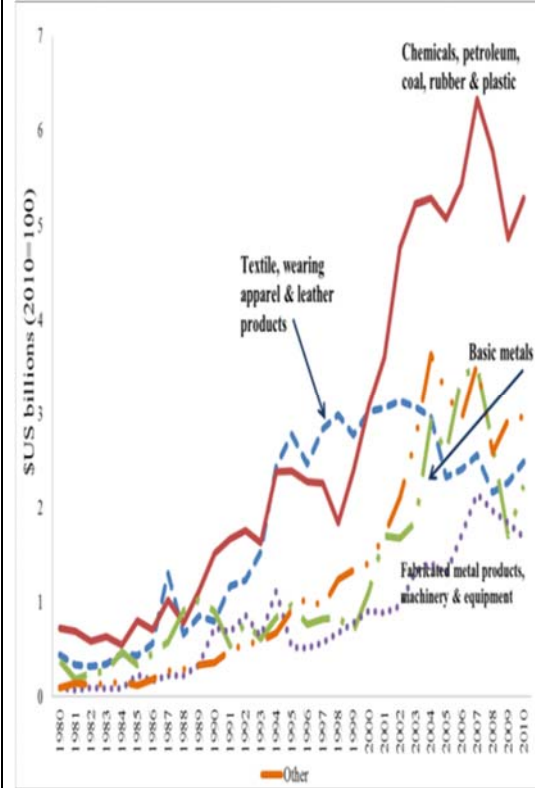
الملاحظات: تم حساب القيمة الحقيقية للصادرات باستخدام مؤشر قيمة وحدة التصدير، مؤشرات التنمية العالمية (WDI)، البنك الدولي (WB)، 2012. الصادرات الأخرى تضم استغلال الغابات وقطع الأشجار، وصيد الأسماك، وتعددين الفحم، وتعددين خامات الفلزات والمعادن، والتعددين واستغلال المحاجر الأخرى، وامتدادات الكهرباء والغاز والبخار المصدر: تم حسابها بناءً على بيانات الحل التجاري العالمي المتكامل المنعكسة (mirror WITS)، البنك الدولي (WB)، 2012.

شكل 7: هيكل قطاع الكيماويات والبتترول والفحم والمطاط والبلاستيك (3-digits)



ملاحظات: تم الحصول على القيمة الحقيقية للصادرات باستخدام معامل قيمة وحدة التصدير مؤشرات التنمية العالمية (WDI)، البنك الدولي (WB)، 2012 المصدر: تم حسابها بناء على بيانات الحل التجاري العالمي المتكامل المنعكسة (WITS)، البنك الدولي (WB)، 2012

شكل 6: هيكل الصادرات التصنيعية 1980-2010 (2-digits)



ملاحظات: تم الحصول على القيمة الحقيقية للصادرات باستخدام معامل قيمة وحدة التصدير مؤشرات التنمية العالمية (WDI)، البنك الدولي (WB)، 2012. القطاعات الأخرى تضم صناعة المنتجات الغذائية، والمشروبات، منتجات التبغ، صناعة الخشب ومنتجاته ويتضمن الأثاث، وصناعة الورق ومنتجاته، والطباعة واستنساخ وسائط الأعلام المسجلة، وصناعة منتجات المعادن اللافلزية عدا منتجات البترول والفحم، والصناعات التحويلية الأخرى المصدر: تم حسابها بناء على بيانات الحل التجاري العالمي المتكامل المنعكسة (WITS)، البنك الدولي (WB)، 2012

جدول 1: مؤشرات الأداء

الترتيب 2010/2009	القدرة التنافسية الترتيب 2010/2009	الترتيب 2000	نسبة القيمة المضافة في التصنيع إلى الناتج المحلي الإجمالي 2009	نسبة القيمة المضافة في التصنيع إلى الناتج المحلي الإجمالي 2000	متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي 2000- 2008	
70	4.04	4.10	15.7	19.4	4.9	مصر
118	3.43	2.85	4.8	5.5	7.9	إثيوبيا
129	3.22	3.17	13.9	12.2	7.4	موزمبيق
74	4.03	3.80	13.5	12.8	4.8	ناميبيا
94	3.76	--	12.8	6.5	4.3	سوريا
40	4.50	4.48	17.9	18.2	4.8	تونس
75	4.03	3.91	21.1	18.6	7.5	فيتنام

ملاحظات: الترتيب: 1 (الأقل تنافسية) إلى 7. الترتيب: عدد الدول 133 دولة
المصدر: مؤشرات التنمية العالمية 2009؛ تقرير التنافسية العالمي 2009-2010 في (Altenburg 2011).

جدول 2: مختارات من الدول شركاء التعاون الإنمائي الألماني اللذين شاركوا في برامج ثنائية راسخة في "التنمية الاقتصادية المستدامة"

فعالية الحكومة	التنافسية			
	4.2 <	4.2 - 3.8	3.8 - 3.4	3.4 >
مرتفع نسبيا 0.0 <	تونس	ناميبيا		
متوسط 0.3 - 0.0		المغرب سيريلانكا مصر	غانا	موزمبيق
منخفض 0.7 - 0.3-		فيتنام الجزائر هندوراس	أوغندا أثيوبيا منغوليا	جمهورية قبر غيرستان
منخفض جدا 0.7 - >			سوريا كمبوديا	

ملاحظات: 1. صنفت أوزبكستان ولوانجفرايانج، لاوس (Lao PR) بـ"منخفضة جدا" فيما يتعلق بـ"فعالية الحكومة" ولكنهما غير مدرجتان في ترتيب المنتدى الاقتصادي العالمي المتعلق بـ"التنافسية". 2. تشير الأحرف العريضة إلى دراسات الحالة لهذه الدراسة
المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي (مؤشرات التنافسية العالمية 2009-2010)، البنك الدولي 2009 في (Altenburg 2011)