

لماذا تفشل السياسة الصناعية (عادة) في البلدان النامية؟

WHY INDUSTRIAL POLICY (OFTEN) FAILS IN DEVELOPING COUNTRIES ?

نور الدين وكال *

جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر

البريد الإلكتروني: noureddine.ouakkal@univ-tiaret.dz

أمين حواس

جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر

البريد الإلكتروني: amine.haouas@univ-tiaret.dz

تاريخ النشر:	تاريخ القبول:	تاريخ الاستلام:
2021/07/03	2021 /02/24	2020/09/22

Abstract:

This paper provides a consistent analysis of the failure or success of industrial policy in developing countries due to the choice of “wrong” industries given their factor endowments: “comparative advantage defying” policies supporting new industries that are inconsistent with the comparative advantage of the economy or attempting to protect old industries that have lost comparative advantage generally fail, while “comparative advantage following” policies facilitating the development of new industries that are consistent with the comparative advantage of the economy and engage in activities that will dynamically transform their economic structure often succeed.

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

JEL Classification Codes: O14 ; O2 ; O55 ; L52

ملخص:

يتم في هذه الورقة تقديم تحليل لأسباب نجاح أو فشل السياسة الصناعية في البلدان النامية استنادا إلى مفهوم اختيار الصناعات الخاطئة بالنظر إلى هبة عوامل الإنتاج: فسياسات “تحدي الميزة النسبية” تدعم الصناعات الجديدة التي لا تتسق مع الميزة النسبية للاقتصاد أو تحاول حماية الصناعات القديمة التي فقدت ميزتها النسبية تفشل بشكل عام، في حين تنجح سياسات “إتباع

*المؤلف المرسل

لماذا تفشل السياسة الصناعية (عادة) في البلدان النامية؟

الميزة النسبية" التي تسهل تطوير صناعات جديدة تتوافق مع الميزة النسبية للاقتصاد و استغلال مزايا التخلف و الانخراط في الأنشطة التي تمكن بشكل ديناميكي تحويل هيكله الاقتصادي.

الكلمات المفتاحية:

السياسة الصناعية، التغيير الهيكلي، الاقتصاد الهيكلي الجديد، البلدان النامية.

تصنيفات JEL: O14 ; O2 ; O55 ; L52

1. مقدمة:

حاولت حكومات معظم البلدان الاشتراكية والبلدان النامية بعد الحرب العالمية الثانية بناء صناعات ذات الكثافة الرأسمالية كتلك الموجودة بالفعل في البلدان المتقدمة. مثل هذه الاستراتيجية التي "تحدى الميزة النسبية Comparative advantage defying" تم الدفاع عنها من قبل أوائل الهيكليين-التفكير السائد في الخمسينات والستينات. في ظل هذه الاستراتيجية، قامت الحكومة بحماية الشركات في الصناعات ذات الأولوية بتطبيق سياسات صناعية مختلفة مثل منح الشركات ذات الأولوية ميزة احتكار السوق، كبح أسعار الفائدة، رفع قيمة العملة المحلية والتحكم في أسعار المواد الخام للحد من تكاليف الاستثمار ودعم تشغيل هذه الشركات (Lin 2009, 2012).

إن تدخلات الحكومة في إطار استراتيجية تحدي الميزة النسبية بما في ذلك التخطيط الوطني في البلدان الاشتراكية، ترشيد القروض، الاستثمار وإصدار تراخيص الدخول في البلدان النامية غير الاشتراكية سببت بشكل حتمي نقصا شديدا في الأموال، العملة الصعبة والمواد الخام. وبالتالي، وعلى الرغم من أن تبني استراتيجية تحدي الميزة النسبية يمكنها أن تأسس صناعات متقدمة في البلدان الاشتراكية والنامية، إلا أنها أدت حتما إلى تخصيص غير كفء للموارد، قمع حوافز العمل، تقشي سلوك الباحث عن الربح، تشوه آلية توزيع الدخل وضعف الأداء الاقتصادي. وإذا كان هدف السياسة الصناعية هو تضيق الفجوة بين البلدان النامية والمتقدمة، فإن الجيل الأول من السياسة الصناعية قد فشل فشلا ذريعا في تحقيق هذا المسعى.

في هذه الورقة، يتم تقديم تحليل اقتصادي جديد لتفسير الأسباب المباشرة لفشل أو نجاح استخدام السياسة الصناعية كأداة للتنمية الاقتصادية. بناءا على نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد، يمكن ارجاع الأسباب المباشرة لحالات الفشل إلى عجز الحكومة للتوصل إلى معايير جيدة لتحديد الصناعات المناسبة لهيكل هبة العوامل ومستوى التنمية لبلد ما. واعتمادا على هذا النهج يمكن لبلد نامي ما أن ينمو بشكل ديناميكي وتأمين حلقة فعالة من خلق فرص العمل، خفض الفقر وتحقيق تنمية شاملة من خلال تحفيز التحول الهيكلي عبر تطوير قطاعات يتمتع فيها البلد بمزايا نسبية كامنة وأن تتدخل الحكومة بنشاط للحد من تكاليف المعاملات في هذه القطاعات من خلال خلق مجموعة من الحوافز مثل بنية تحتية جيدة وبيئة أعمال جذابة.

يتم تنظيم هذه الورقة كالآتي: يقدم القسم الأول مراجعة لتاريخ النقاش حول السياسة الصناعية وتسلط الضوء على مختلف الأسس النظرية والأكثر تطوراً للسياسة الصناعية، في حين يشرح القسم الثاني الأفكار الرئيسية للاقتصاد الهيكلي الجديد. يبرز القسم الثالث الأساس المنطقي لأسباب فشل تدخلات الحكومة لتسهيل التحديث الصناعي والتنويع الاقتصادي وتختتم المقالة بالملاحظات الختامية.

2. السياسة الصناعية من منظور تاريخي

تعتبر السياسة الصناعية أكثر المواضيع سخونة وإثارة للجدل والنقاش في الاقتصاد منذ أيامه الأولى، على الرغم من أن مصطلح السياسة الصناعية لم يستخدم على نطاق واسع إلا بعد الحرب العالمية الثانية. تاريخياً، هناك أربع مراحل رئيسية في تاريخ النقاش حول السياسة الصناعية.

2-1. المرحلة الأولى:

بدأت المرحلة الأولى من نقاش السياسة الصناعية مع فجر الرأسمالية بخبراء اقتصاديين أمثال Antonio Serra، Giovanni Botero و James Stewart الذين دعموا الترويج الحكومي المتعمد لقطاع التصنيع (Reinhart, 1995). مع ذلك، تسارعت هذه الوتيرة مع Alexander Hamilton أول وزير خزانة للولايات المتحدة.

حتى قبل أن يطور David Ricardo نظرية الميزة النسبية، طور Hamilton حجة "الصناعة الوليدة Infant Industry" ضد المبدأ السائد في التجارة الحرة. وكما هو معروف، تستند هذه النظرية إلى رؤية بسيطة لحد ما (لكنها قوية) مفادها أن الدولة التي تسعى للحاق بالركب تحتاج إلى حماية صناعاتها الوليدة ضد منافسة المنتجين الأجانب المتفوقين بنفس الطريقة التي نحمي بها أطفالنا قبل إرسالهم إلى العالم الخارجي (Cohen and Delong, 2016).

يعتقد عدد من الباحثين أن Hamilton استخدم نظريته فقط لتبرير الحماية الجمركية أو مبدأ الحمائية ضد التجارة الحرة، لكنه مع ذلك أوصى بمجموعة من تدابير السياسة الصناعية الأخرى مثل إعانات للصناعات الاستراتيجية، تخفيضات الرسوم الجمركية على المدخلات المستخدمة للتصدير، حظر تصدير المواد الخام الرئيسية وفرص معايير المنتج من قبل الحكومة. ويبدو أن هذه التدابير ترتبط ارتباطاً وثيقاً باقتصاديات "معجزة" شرق آسيا، بل أهم من ذلك استخدمت من قبل بريطانيا في عهد الوزير الأول Robert Walpole (1721-1742) (Chang, 2002). كما أوصى Hamilton بمجموعة من السياسات التي لا تعد سياسة صناعية بالمعنى المعتاد لكنها تدعم عملية التصنيع مثل تلك المتعلقة بالبنية التحتية (مثل الاستثمارات الحكومية في الطرق والسدود) والتمويل (كتطوير القطاع المصرفي وسوق سندات الحكومية).

لماذا تفشل السياسة الصناعية (عادة) في البلدان النامية؟

لاحقاً، تم تطوير نظرية الصناعة الوليدة من قبل Friedrich List الذي أثر على أجيال من صنّاع السياسة الصناعية في مجموعة واسعة من البلدان: من الولايات المتحدة والسويد في القرن التاسع عشر إلى اقتصاديات معجزة شرق آسيا في أواخر القرن العشرين. بطبيعة الحال، على طول الطريق كانت هناك مناقشات ساخنة لأسماء كبيرة مثل Gustav Schmoller، John Stewart Mill، Frank ، Bertil Ohlin و Taussig.

لسوء الحظ، لم تركز أدبيات المرحلة الأولى حول السياسات الصناعية على العديد من القضايا النظامية ذات الصلة كالتوازن بين مختلف قطاعات الاقتصاد (خاصة بين الصناعة والزراعة)، التوازن بين القطاعات المختلفة في الصناعة التحويلية (خاصة بين قطاعات السلع الرأسمالية و السلع الاستهلاكية). كذلك، لم يكن هناك أي مناقشات حول المزايا النسبية لمختلف أدوات السياسة الصناعية (على سبيل المثال التعريفات الجمركية، الإعانات و التنظيم)، و لا تلك القضايا المتعلقة بتنفيذ السياسة (مثل الهيكل الإداري، القدرات البيروقراطية، الآليات المؤسسية أو الفساد).

2-2. المرحلة الثانية:

بدأت المرحلة الثانية أوائل إلى منتصف القرن العشرين مع النقاش الدائر حول نمط التصنيع السوفياتي (أنظر: Ellman, 1979 ; Erlich, 1960) و تم تطويرها بشكل كبير بين الأربعينات و الستينات من قبل اقتصاديي التنمية "الكلاسيك" المهتمين بقضايا تنمية اقتصاديات ما بعد الاستعمار في أمريكا اللاتينية، الهند، أوروبا الشرقية، آسيا و إفريقيا: و تتضمن الأسماء المهمة كل من Paul ، Han Singer ، Raul Prebisch، Arthur Lewis، Celso Furtado Michael Kalecki ، Simon Kuznets ، Ragnar Nurkse ، Rosenstein – Rodan ، Alexander Gerschenkron و Albert Hirshman .

كثيراً ما أجريت مناقشات السياسة الصناعية هذه المرحلة على مستوى "نظامي" لاسيما موقفها بشأن توليد ونقل الفائض من القطاع الزراعي إلى الصناعي. ومع ذلك، جلبت تلك المناقشات انتباهاً أيضاً لعدد من القضايا المحددة ذات الصلة بالسياسة الصناعية.

أولاً، تم التأكيد على الطبيعة الديناميكية لقطاع التصنيع بشكل كبير جداً على الرغم من أن هذه القضية كانت أساس حجة الصناعة الوليدة، إلا أن الموجة الثانية قدمت تفسيرات أكثر منهجية لهذه الظاهرة: من خلال نشر مفاهيم مثل مرونة الدخل، اقتصاديات الحجم والمنافسة الاحتكارية.

ثانياً، تعكس هذه الموجة تأثيرات المدرسة الكلاسيكية والماركسية، حيث تم تسليط الضوء على الأدوار المختلفة التي يلعبها قطاع السلع الرأسمالية والاستهلاكية في الصناعة التحويلية، وأحياناً يتم تقسيم هذه الأخيرة إلى قطاعات

سلع الأجر والسلع الكمالية. وقد أظهرت هذه الفروق أن الصناعات المختلفة تمارس تأثيرات مختلفة على تراكم رأس المال، التضخم، النمو الاقتصادي، توزيع الدخل ومستويات المعيشة.

ثالثاً، سلطت المرحلة الثانية بشكل كبير على اعتماد الاقتصاديات المتخلفة على استيراد السلع الرأسمالية والقيود الناجمة التي يفرضها نقص النقد الأجنبي على سرعة الاستثمار المادي، التغير التكنولوجي والنمو الاقتصادي. وقد شدد البعض لاسيما Prebisch على أهمية التصدير (والسياسات الرامية لتعزيزه) في التغلب على هذه القيود.

أخيراً وليس آخراً، أكدت نظريات المرحلة الثانية بشكل كبير على الترابط الموجود بين مختلف فروع الصناعات التحويلية من حيث التقنيات والمتطلبات (خصوصاً حجة "الدفعة الكبيرة Big Push" وحجة "الترابط Linkage" لـ Hirshman). هذه النظريات ترى أن صانعي السياسة يمكنهم استغلال بشكل متعمد هذه الترابطات (الاعتماد المتبادل) لتعجيل عملية التصنيع.

تعرضت أفكار الموجة الثانية لانتقاد شديد من قبل النيوكلاسيك منذ السبعينات وذلك من منطلقين أساسيين: أولاً، اتهم النيوكلاسيك مفكري الموجة الثانية بتقديم توصيات مضللة و تشاؤهم المفرط حول التجارة الدولية- لاسيما التركيز على استراتيجيات إحلال الواردات لتطوير صناعة السلع الرأسمالية و التنمية المشتركة لقطاعات انتاج السلع النهائية و تلك التي توفر السلع الرأسمالية و الوسيطة لها (الدفعة الكبيرة أو النمو المتوازن). كل هذه المشاكل سوف تختفي- كما يرى النقد النيوكلاسيكي- إذا استطاعت الاقتصاديات المتخلفة أن تكسب ما يكفي من التبادلات الأجنبية عبر الصادرات، و سيتم تعزيز قدرتها على التصدير (بدورها) إذا اتبعت تلك البلدان ميزتها النسبية الأمر الذي يتطلب من الحكومة عدم تبني أي سياسة صناعية- أو على الأكثر توفير البنية التحتية، التعليم و أنشطة R&D. ثانياً، اتهم النيوكلاسيك منظري المرحلة الثانية بأنهم سادجون حول نية و قدرة الدولة في الاقتصاديات المتخلفة: فالسياسيون و البيروقراطيون الذين يديرون السياسة الصناعية في تلك البلدان لا يعتزمون بالضرورة (أو بالأحرى لا يحاولون) تعزيز المصالح الوطنية بل يستخدمون السياسة الصناعية لتعزيز مصالحهم الخاصة (على سبيل المثال يتمتع البيروقراطيون بمزيد من السلطة عندما يكون هناك مزيد من اللوائح على أنشطة القطاع الخاص) أو مؤيديهم (على سبيل المثال عندما يخضع السياسيون لضغوط الصناعيين أو نقابات حماية الصناعات غير الفعالة). وقد قيل أن "فشل الحكومة Government Failure" أكثر خطورة من "فشل السوق Market Failure"، على الرغم من أن المدافعين عن السياسة الصناعية في المرحلة الثانية كانوا على علم بوجود مشكلة فشل الحكومة إلا أنهم لم يعترفوا تماماً بأهمية هذه القضية (Toye, 1987 ; Chang, 1994).

3-2. المرحلة الثالثة:

بشكل متداخل جزئياً مع المرحلة الثانية، بدأت المرحلة الثالثة من النقاش حول السياسة الصناعية أواخر السبعينات أين دار جدل ساخن في الولايات المتحدة بين أولئك الذين يرون وجوب أن تتبنى الولايات المتحدة سياسة صناعية على النمط الياباني من أجل وقف تراجعها الصناعي (Reich, 1982) وأولئك الذين يرون أن هذه السياسة لم تكن سبباً للصعود الصناعي لليابان أو لا يمكن تطبيقها على حالة الولايات المتحدة (Badaracco and Yoffie, 1983).

في الثمانينات، نوقشت أيضاً السياسات الصناعية للاقتصاديات المتقدمة على غرار السياسة الصناعية الفرنسية التي كانت تعتبر أحد عناصر "التخطيط الدلالي Indicative Planning" الفرنسي (Cohen, 1977) وجلبت الانتباه لتشابهها جزئياً مع السياسة اليابانية. كما تمت مناقشة السياسات الصناعية للاقتصاديات الأوروبية الصغيرة لاسيما ذات الطابع التفاوضي (بدلاً من الموجه) على نقيض النمط الفرنسي أو شرق آسيوي (Katzenstein, 1985)، كما تم لفت الانتباه للسياسات الصناعية الأقل وضوحاً من قبل الحكومات المحلية في ألمانيا وإيطاليا (Piore and Sabel, 1984; Best, 1990). وفي أواخر الثمانينات، خضعت ممارسات السياسة الصناعية (و تأثيرها على النجاحات الاقتصادية) في اقتصاديات شرق آسيا الأقل تقدماً ككوريا الجنوبية وتايوان للفحص والتحقيق (Amsden 1989; Chang, 1994).

استطاعت كتابات المرحلة الثالثة من النقاش حول السياسة الصناعية كشف مدى سرعة وانتشار السياسة الصناعية خصوصاً في اقتصاديات شرق آسيا، لذلك أصبح من الصعب انكار وجود سياسات صناعية على أرض الواقع. لكن مع ذلك، ركزت الانتقادات على مدى فعالية السياسة الصناعية في بلدان شرق آسيا نفسها (أفضل مثال: Lal, 1994; Rodrik, 1994; World Bank, 1993) أو حتى جدوى استخلاص الدروس من تلك البلدان في أماكن أخرى بالنظر إلى الطبيعة "الخاصة" لتاريخ وسياسة ومؤسسات تلك البلدان (Chang, 2011).

لقد غطت المرحلة الثالثة بطبيعة الحال القضايا التي أثّرت في المراحل السابقة من النقاش: منطق الصناعة الوليدة مقابل نظرية الميزة النسبية، ترويج الصادرات مقابل إحلال الواردات، فشل الدولة مقابل فشل السوق. ومع ذلك، طرحت هذه الموجة عدداً من القضايا الجديدة: أولاً، لفت انتباهنا نحو قضايا المنافسة والتعاون بين الشركات المحلية من خلال تسليط الضوء على التنظيم الجيد للمنافسة بينها فيما يتعلق بالاستثمار، التصدير والأنشطة الأخرى، لأنه في المراحل السابقة نوقشت مسألة المنافسة في إطار تعرض الشركات المحلية (المتخلفة) إلى منافسين أجانب (متفوقين). ثانياً، أكدت الموجة الثالثة على أهمية قضايا التطبيق؛ فبالإضافة للإرادة السياسية للقيادة وقدرات السياسات التنفيذية للبيروقراطيين، تم لفت الانتباه نحو المؤسسات التي تستخدم في تنفيذها، الطريقة التي تنظم بها الحكومة (حجم التنسيق بين مختلف الوزارات)، كيفية تنظيم القطاع الخاص (فيما إذا كانت هناك روابط جيدة على المستويات الوطنية، الإقليمية و القطاعية)، كيف تتفاعل الدولة مع القطاع الخاص (فيما إذا كانت هناك آلية للتبادل المنتظم للأراء

بين صانعي السياسة و قادة الأعمال، و ما إذا كانت هناك مؤسسات وسيطة في القطاع العام توفر المدخلات الهامة مثل R&D نحو القطاع الخاص (Chang (2011).

2-4. المرحلة الرابعة:

منذ منتصف بداية الألفية الجديدة، دخلنا مرحلة رابعة من النقاش حول السياسة الصناعية المعروفة بالتيار السائد حالياً. خلال هذه الفترة شهدنا ظهور بعض الحجج الهامة التي تبرر السياسة الصناعية على أساس نهج الاقتصاد النيوكلاسيكي: أولاً، هناك حجة "التأثيرات الخارجية للمعلومات Informations Externality" الذي يقترحه Ricardo Hausmann و Dani Rodrik (Hausmann and Rodrik, 2004, 2006, 2002). بدلالة هذه الحجة وبالإضافة لوجود فشل السوق لتنسيق الاستثمارات بين الصناعات ذات الصلة (الدفعة الكبيرة وفي توفير السلع العامة مثل القواعد والمعايير وأنشطة R&D)، ينظر إلى التأثيرات الخارجية للمعلومات أنها عقبة أمام التنوع الصناعي في البلدان النامية، حيث يشير Hausmann and Rodrik أن الشركة التي تدخل صناعة جديدة قبل الآخرين تولد معلومات جديدة حول جدوى الصناعة لغيرها من الوافدين المحتملين، لكن لا يتم تعويضها عن المخاطر المحتمل أن تواجهها كونها "الرائد Leader". والنتيجة سيكون هناك دخول أقل من مستوى الأمثلة نحو الصناعات الجديدة مما يعوق التنوع الصناعي وبالتالي التنمية الاقتصادية. وبناءً على ذلك، سيكون التدخل الحكومي "مبرراً" لتعويض الشركات الرائدة (أو المبتكرة) من خلال منحها إعانات مستهدفة في شكل قروض وضمانات قروض (إلى جانب توفير السلع العامة على شكل تدريب و R&D). وينصح Hausmann and Rodrik بعدم حماية التجارة أو دعم الصادرات لأنه على أرض الواقع لا يمكن التمييز بين المبتكر والمقلد. مع ذلك، وعلى الرغم من عدم القدرة على التمييز لصالح الرواد، فإن إعانات التصدير أفضل من حماية الواردات كونها لا تفيد إلا الشركات الأفضل القدرة على الدخول للأسواق الدولية.

ثانياً، طور Justin Lin ما يسمى "الاقتصاد الهيكلي الجديد New Structural Economics" وإطار تطبيقي في أيدي صناع السياسة الصناعية باسم منهج "تحديد وتيسير النمو (أو GIF)" (Lin, 2012). وفي الوقت الذي يتمسك فيه Lin بالمفهوم النيوكلاسيكي للميزة النسبية القائمة على هبة العوامل، يوصي GIF البلدان النامية أنه لا ينبغي أن تلتزم ببساطة بأنماطها الحالية للميزة النسبية بل يجب أن تحاول توقع مستقبلها وتطوير صناعات تناسبها. و يوصي Lin أيضاً بحكومات البلدان النامية بأن تستهدف أنشطة بلدان أخرى تنمو بشكل ديناميكي ذات هيكل هبات مماثل و نصيب فرد من دخل أعلى منها بنسبة 100 بالمئة نجح في عملية التصدير خلال 15 إلى 20 سنة الماضية (Lin, 2012, p. 161). وتتمثل الحجة أن البلد المعني بالمقارنة لديه هيكل مماثل ووفرة للموارد في الصناعات التي أصبح تنافسياً فيها قبل 20 سنة، وبالتالي من المرجح أن يتمكن البلد التابع من تطوير قدرات

إنتاجية بسهولة في الأنشطة التي تمتلك ميزة نسبية كامنة في هذا البلد. ومع نمو اقتصاد البلد "المرجع Reference" سترتفع الأجور في الصناعات التي تصبح ناضجة مما يجعل التخلي عنها لصالح الاقتصاد "التابع Fellow" وبالتالي تتطلب السياسة الصناعية إجراء مرحلتين: أولاً، العثور على اقتصاد "مرجع" ذو دخل غير بعيد جداً عن البلد "التابع"، ومن ثم تحديد القطاعات في البلد المرجع التي يمكن للاقتصاد التابع تبنيها للتصدير بنجاح (Lin, 2017).

ثالثاً، نظرية فضاء المنتج المطورة من قبل Cesar و Ricardo Hausmann و Hidalgo (2009) هي تطبيق عملي لنظرية الشبكة Network Theory والتي تصور شبكة من المنتجات المتصلة مع بعضها البعض والتي تميل أن يتم تصديرها بشكل مشترك، ويعرض "فضاء المنتج" جميع المنتجات التي تم تصديرها وكيف هي متصلة مع بعضها البعض. بدلالة فضاء المنتج، تتطلب المنتجات "القريبة" قدرات إنتاجية متشابهة للإنتاج التنافسي، كما أن بلداً ما يتخصص في سلع قريبة من الأخرى سيجد سهولة في تنويع سلة صادراته. ويظهر Hidalgo et al. (2007) أن التنويع الصناعي يحدث بخطوات صغيرة والذي يعني أن المنتجات الجديدة التي يمكن أن تحقق فيها البلدان ميزة نسبية محتملة هي منتجات تتطلب قدرات مماثلة لتلك التي تم إتقانها بالفعل، والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من المنتجات التي يصدرها البلد بميزة نسبية. من جانب آخر، لا يدعي Hidalgo et al. (2007) أنه يجب على أي بلد ترقية أو دعم المنتجات "القريبة" أي أن هذا النهج ليس مصمماً "لاختيار الفائزين" كمرشحين للحصول على إعانات التصدير أو أشكال الدعم الأخرى، ما يظهره التحليل هو أي مدى تكون هذه الصادرات الجديدة المحتملة قريبة من سلة التصدير الحالية و اقتراح المجالات التي ينبغي على الحكومات و المنتجين التعامل معها لتحديد القيود التي يجب التغلب عليها كإصلاح السياسات، البنية التحتية العمومية أو الاستثمار في التدريب و تخصيص القروض للسماح بظهور الصادرات التنافسية. أما المنتجات "الأبعد" فهي (تتطلب قدرات لا يملكها البلد) الأصعب لتطوير ميزة نسبية فيها. وهذا لا يعني بالضرورة أنه يجب على أي بلد أن يتجنب تطويرها، لكن يجب أن يكون مفهوماً أن هناك مفاضلة واضحة بين المخاطر والعوائد وأن الاختيار يجب أن يتم بناءً على أهداف السياسة الصناعية والقدرات التنظيمية للبلدان.

3. الاقتصاد الهيكلي الجديد:

تعتبر التنمية الاقتصادية وعملية الانتقال من بين القضايا الأكثر تحدياً في الدراسات الاقتصادية الحديثة. وبسبب حدوث الأزمة المالية العالمية والأخطر منذ الكساد العظيم، هناك دعوات إلى إعادة التفكير في النظريات الاقتصادية وأنه الوقت المناسب لإعادة النظر في نظريات التنمية كذلك.

يقترح نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد (Lin, 2009, 2012) بناءً على تحليل طبيعة النمو الاقتصادي الحديث إطاراً جديداً لإعادة التفكير في التنمية الاقتصادية والسياسة الصناعية. يبدأ هذا النهج بالإشارة إلى السمات الرئيسية للتنمية الاقتصادية الحديثة كعملية تغيير هيكل مستمر في التقنيات (الابتكار التكنولوجي) والصناعات (الارتقاء الصناعي) والبنية التحتية (الصلابة والليونة) مما يتيح زيادة مستمرة في إنتاجية العمل وبالتالي دخل الفرد في الاقتصاد. إذن، لكي يحقق اقتصاد ما نمواً سريعاً ومستداماً فعليه إيجاد أفضل طريقة مناسبة لتحويل هيكله الصناعي مع مرور الزمن.

لمعرفة محددات التغيير الصناعي، لابد أن يتعامل صناع القرار و الباحثين الأكاديميين مع ثلاثة أسئلة رئيسية: (1) على أي أساس يتم اختيار القطاعات "الفائزة"؟ (2) من هو المسؤول عن اختيار الفائزين؟ و(3) ما هو دور الحكومة؟

3-1. على أي أساس يتم اختيار الفائزين؟

يبدأ نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد من نقطة تحليل للتنمية الاقتصادية تربطها بهبة عوامل الاقتصاد-وفرة العمالة، رأس المال والموارد الطبيعية. تعطي هبة العوامل في اقتصاد ما عند أي زمن محدد وهي تتغير عبر الزمن، ويتم تحديد الهيكل الصناعي الأمثل (الصناعات الفائزة) -الهيكل الصناعي الذي يجعل الاقتصاد أكثر تنافسية محلياً ودولياً عند أي زمن محدد- ذاتياً بدلالة ميزته النسبية والتي تتحدد بدورها بهيكل هبات الاقتصاد عند تلك النقطة الزمنية. لذلك، من المرجح أن يشهد الاقتصاد الذي ينحرف عن مزاياه النسبية أداءاً اقتصادياً ضعيفاً (Lin, 2017).

ولأن البنية الصناعية المثلى في أي وقت من الأوقات محددة ذاتياً بهبة العوامل الموجودة، لابد على البلد الذي يحاول الارتقاء في سلم التطوير الصناعي أولاً أن يغير هيكل "هبة العوامل". بوجود تراكم رأس المال، يتطور هيكل هبة العوامل في الاقتصاد مما يدفع الهيكل الصناعي للانحراف عن الأمثلية المحددة عند المستوى السابق: فإذا حاولت الاقتصاديات النمو ببساطة بإضافة وحدات جديدة من رأس المال المادي أو العمالة في الصناعات الحالية ستشهد تلك الوحدات عوائد حجم متناقصة وبالتالي تحتاج الشركات لترقية صناعاتها وتكنولوجياتها بشكل متصل بهدف الحفاظ على القدرة التنافسية في الأسواق.

إذا اتبع اقتصاد ما ميزته النسبية في تطوير صناعاته ستتمتع تلك الصناعات بميزة تكاليف الإنتاج المنخفضة وبالتالي تكون قادرة على المنافسة في الأسواق المحلية والدولية. ونتيجة ذلك أنها ستكسب حصة سوقية أكبر وتولد إمكانات فائض أعلى، وسيتمتع الاقتصاد أيضاً باستثمار رأسمالي بأكبر عوائد ممكن. وبناءً على ذلك، تميل الأسر للتمتع بمعدلات ادخار عالية مما يؤدي إلى زيادة سرعة ترقية هيكل هبات هذا البلد.

يمكن لبلد نامي ما يتبنى استراتيجية "إتباع الميزة النسبية Comparative advantage following" لتطوير صناعاته الاستفادة من "مزايا التخلف Backwardness advantage" في عملية الارتقاء والنمو أسرع من البلدان المتقدمة. فشرركات البلدان النامية ستستفيد من الفجوة الصناعية والتكنولوجية مع البلدان المتقدمة باكتساب الابتكارات التكنولوجية والصناعية التي تتوافق مع المزايا النسبية الجديدة عن طريق التعلم والاقتراض من البلدان المتقدمة. في المقابل من المحتمل أن تشهد الاقتصاديات التي تنحرف عن ميزتها النسبية (استراتيجية تحدي الميزة النسبية) في تطويرها الصناعي أداء ضعيفا لأن الشرركات في الصناعات الجديدة لا تتوافق مع سوق مفتوحة وتنافسية وتتطلب إعانات حكومية وحماية للبقاء وفي كثير من الأحيان عبر تبني إجراءات تشويهية والتدخل في السوق (Lin, 2009).

3-2. من هو المسؤول عن اختيار الفائزين؟

السؤال الرئيسي هو: كيف يمكن ضمان نمو الاقتصاد باستمرار بطريقة تتسق مع ميزته النسبية التي يحددها هيكل الهبات؟ كما أشرنا سابقا، يعتمد تحديد المسؤول عن اختيار الصناعات وفقا لمرحلة التنمية التي يوجد فيها البلد، لكن في نهاية المطاف ستتحول قرارات اختيار تكنولوجيا الإنتاج والصناعات نحو رواد الأعمال والشرركات الخاصة. نظريا، هدف معظم الشرركات في أي مكان هو تعظيم الربح -والذي يعتبر دالة تابعة للأسعار النسبية لمدخلات عوامل الإنتاج (مع بقاء العوامل الأخرى على حالها) -وبالتالي عادة ما تكون المعايير التي تستخدمها الشرركات لتحديد صناعاتها وتكنولوجياتها هي الأسعار النسبية لرأس المال، العمالة والموارد الطبيعية كطريقة للتقليل من تكاليف الإنتاج والحفاظ على القدرة التنافسية في الأسواق. لذلك، فإن الشرط المسبق الذي ينبغي أن تستوفيه الشرركات التي تتبع ميزتها النسبية للاقتصاد هو اختيارها للتقنيات والصناعات التي يعكس فيها نظام السعر النسبي الندرة النسبية لعوامل الإنتاج في هيكل الهبات (Lin, 2017). ولأن مثل هذا النظام السعري لا يوجد إلا في هيكل سوق تنافسي ويغيب عادة في البلدان النامية، يجب على الحكومات القيام بخطوات لتحسين مؤسسات السوق من أجل خلق وحماية المنافسة الفعالة في أسواق المنتجات والعوامل.

3-3. ما هو دور الحكومة؟

تترتب على عملية الارتقاء الصناعي المستمر بعض التكاليف والفوائد المحتملة التي لا يمكن للشرركات استيعابها: أولاً، تحتاج الشرركات الحصول على معلومات حول تقنيات الإنتاج وأسواق المنتجات، فإذا كانت تلك المعلومات محدودة ستعمل كل شركة على استثمار مواردها من أجل تحصيل المعلومات وتحليلها. ويمكن للمتحركين الأوائل الذين يحاولون الدخول في صناعة جديدة إما تحقيق النجاح (لأن الصناعة تتماشى مع الميزة النسبية الجديدة للبلد) أو الفشل (لأنهم استهدفوا

الصناعة الخاطئة). في حالة النجاح، ستوفر خبرتهم معلومات قيمة ومجانية للوافدين الآخرين المحتملين ولن يستفيدوا من ريع الاختكار بسبب منافسة الوافدين الجدد. علاوة على ذلك، غالباً ما يحتاج المتحركون الأوائل إلى تخصيص مواردهم لتدريب العمال في عمليات وتقنيات الأعمال الجديدة لكن يمكن توظيف هؤلاء العمال من قبل المنافسين أيضاً، إلى جانب إمكانية توليد الطلب على الأنشطة الجديدة ورأس مال البشري ربما لم تكون موجودة من قبل. وحتى عندما يفشل المتحركون الأوائل ستوفر خبرتهم معرفة مفيدة لشركات أخرى كونهم يتحملون تكاليف الفشل. بعبارة أخرى، ستكون القيمة الاجتماعية لاستثمارات المتحركين الأوائل أكبر من قيمتها الخاصة وهناك عدم تناظر بين مكاسب المتحركين الأوائل من النجاح وتكاليف الفشل. وعليه، ستجعل كل هذه التأثيرات الخارجية الشركات تتردد في تطوير البنية الصناعية بنفسها.

ثانياً، عندما يتسلك بلد ما السلم الصناعي والتكنولوجي هناك حاجة إلى العديد من التغييرات الأخرى: تصبح التكنولوجيا المستخدمة من قبل شركاتها أكثر تطوراً، تزداد متطلبات رأس المال، كما يزداد حجم الإنتاج وحجم الأسواق وتتم معاملات السوق بشكل متزايد على مسافات طويلة. لذلك، تتطلب عملية التحديث الصناعية والتكنولوجية المرنة والسلسلة تحسينات متزامنة في البنية التحتية اللينة -بما في ذلك المؤسسات التعليمية والمالية والقانونية، وفي البنية التحتية الصلبة مثل الطرق والطرق السريعة، مرافق الموانئ وإمدادات الطاقة بحيث يمكن للشركات في الصناعات التي تمت ترقيتها حديثاً تسهيل عملية الإنتاج، تقليل تكاليف المعاملات للوصول إلى حدود إمكانية الإنتاج (Harrison and Rodriguez, 2010). مع ذلك، يتطلب تحسين البنية التحتية الصلبة واللينة القيام بعملية التنسيق التي تقع خارج نطاق قرارات الشركات.

على هذا الأساس، تعتبر التنمية الاقتصادية عملية ديناميكية تتميز بالعوامل الخارجية وتتطلب التنسيق. لا شك أن السوق هو آلية أساسية ضرورية لتخصيص الموارد الفعالة في كل مرحلة من مراحل التنمية لكن النمو الاقتصادي الديناميكي يتطلب أن تلعب الحكومة دوراً استباقياً وتيسيرياً للتغلب على هذه العوامل الخارجية والتنسيقية لتيسير انتقال الاقتصاد من مرحلة إلى أخرى. يجب أن تتدخل الحكومة للسماح للأسواق أن تعمل بشكل صحيح عبر أربعة طرق: (1) توفير معلومات حول الصناعات الجديدة بما يتفق مع الميزة النسبية الجديدة التي يحددها التغير في هيكل الهبات؛ (2) تنسيق الاستثمارات في الصناعات ذات الصلة والتحسينات المطلوبة في البنية التحتية؛ (3) دعم الأنشطة ذات العوامل الخارجية في مرحلة البدء في إدخال الصناعات والتكنولوجيات الجديدة؛ (4) تحفيز تنمية صناعات جديدة عن طريق احتضان الشركات المحلية أو عن طريق جذب الاستثمار الأجنبي المباشر للتغلب على العجز في رأس المال الاجتماعي وغيره من القيود غير الملموسة.

باختصار، يساعد إطار الاقتصاد الهيكلي الجديد في شرح الأداء الاقتصادي لأكثر البلدان النامية نجاحاً لأنه يؤكد على ثلاثة جوانب أساسية: فهم الميزة النسبية للبلد والمعرف بأنه الإمكانيات المتطورة لهيكل الهبات؛ الاعتماد على السوق كأفضل آلية لتخصيص الموارد في أي مرحلة من مراحل التنمية؛ والاعتراف بالدور الميسر للدولة في عملية الارتقاء الصناعي والتحول الهيكلي.

4. فشل السياسة الصناعية من منظور الاقتصاد الهيكلي الجديد:

بناءً على مبادئ الاقتصاد الهيكلي الجديد، من الواضح الآن حتمية السياسة الصناعية بالنسبة للتنمية الاقتصادية: فعلى الرغم من أن الأسواق توفر الحوافز لتخصيص كفاء للموارد إلا أنها غير كافية على اعتبار أن التنمية الاقتصادية تنطوي على ترقية صناعية وتحسينات مواتية في البنية التحتية الصلبة واللينة. ويتطلب هذا الارتقاء والتحسينات تنسيقاً محكماً مع تأثيرات خارجية كبيرة لتكاليف معاملات الشركات وعوائد الاستثمار الرأسمالي. وبالتالي بالإضافة إلى ميكانزمات السوق الفعلية، ينبغي على الحكومة أن تلعب دوراً نشطاً في تيسير التغير الهيكلي.

حاولت جميع البلدان النامية تقريباً تبني سياسات صناعية تقودها الدولة لإحداث تغيير هيكلي خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية: من اقتصاديات التخطيط المركزي في أوروبا الشرقية وآسيا إلى الأنظمة اليسارية أو حتى الليبرالية في أمريكا اللاتينية وآسيا وإفريقيا وجميع البلدان العربية، تبنت العديد من حكوماتها إجراءات سياسية مختلفة لتعزيز التنمية الصناعية والتحديث. وفي الوقت الذي حدثت فيه بعض النجاحات في شرق آسيا، فشلت معظم هذه المحاولات في أماكن أخرى في تحقيق النتائج المرجوة (Lal, 1994; Krueger and Tuncer, 1982).
بناءً على نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد، يتم تفسير أسباب فشل أو نجاح السياسة الصناعية في البلدان النامية. في الجزء المقبل يتم شرح لماذا أدى اختيار المشاريع كثيفة رأس المال التي تبنتها حكومات البلدان النامية لتحقيق هدف اللحاق بركب الصناعات الموجودة في البلدان المتقدمة في كثير من الحالات إلى أخطاء مكلفة وفشل ذريع. ويعمل على الإشارة إلى مفهوم "قابلية تطبيق الشركات Firm Viability" ويسلط الضوء على المعيار الرئيسي للنجاح وهو اتساق استراتيجيات التنمية الصناعية مع الميزة النسبية للبلد.

على الرغم من وجود تأييد نظري واسع النطاق منذ فترة طويلة من قبل الأدبيات الاقتصادية لصالح السياسات الصناعية، إلا أن الصعوبات العملية لتنفيذها أدت في

الغالب إلى نتائج كارثية ومخيبة للأمال. بعد استقلال العديد من البلدان النامية في أمريكا اللاتينية، إفريقيا وآسيا في النصف الثاني من القرن العشرين، ركز العديد من قادتها على نبل طموحاتهم واعتمدوا أهدافا جريئة لتحقيق التنمية الاقتصادية دون الأخذ بعين الاعتبار سياقها القطري، هيكل الهبات، القدرات والتحديات والفرص في السياق العالمي. وقد أدت التجارب العديدة الفاشلة إلى التشكيك بقوة حول السياسة الصناعية من قبل العديد من الباحثين الذين ركز معظمهم على الأعراض والآثار المترتبة عن المشكلة بدلا من الأسباب الأصلية الحقيقية.

كانت التجربة الصناعية خاصة في البلدان النامية في معظمها فاشلة، حيث اعتمدت حكوماتها اجراءات سياسية مختلفة لتشجيع عملية التصنيع (Chenery, 1961). في شرق آسيا والشرق الأوسط وبعد ذلك إفريقيا كانت عملية تحويل المناطق التي كانت مستعمرات أو شبه مستعمرات إلى دول مستقلة مصحوبة بمشاعر قومية جد قوية، وكان الافتقار للتصنيع خاصة الصناعات الثقيلة التي كانت أساس القوة الاقتصادية والعسكرية هي التي أجبرت العديد من البلدان في العالم النامي للاستسلام للقوى الغربية الاستعمارية. في ستينات وسبعينات القرن الماضي، كان دافع العديد من الزعماء السياسيين خاصة قادة الجيل الأول الذين قادوا شعوبهم إلى نيل الاستقلال السياسي والاقتصادي بعد فترات طويلة من الثورة والنضال-الرغبة في تحديث دولهم واستعادة كرامتهم على صعيد المشهد الدولي. وقد أدت هذه العقلية في كثير من الأحيان إلى إعطاء الأولوية لتطوير صناعات ثقيلة ضخمة ومتقدمة (على سبيل المثال، الحديد والصلب، المواد الكيماوية، آلات ومعدات النقل) اعتبرت آنذاك إحدى المتطلبات المسبقة للتحديث ورمزا لبناء الدولة (Lal and Myint, 1996).

لقد تعززت الدوافع الايديولوجية من خلال ظهور النهج الهيكلي للتنمية الاقتصادية الذي ركز للقضاء على مظاهر فشل السوق وشدد على أن التصنيع والنمو لا يحدثان تلقائيا في البلدان النامية بسبب الجمود الهيكلي للسوق ومشاكل التنسيق، وبدا أن هذا الرأي كان مدعوما بأطروحة Prebisch – Singer حول التراجع العالمي في معدلات التبادل التجاري للسلع الأولية. ومن أجل تحرير اقتصادياتها من إملاءات أسعار التصدير المنخفضة باستمرار والتي أدت إلى نقل الدخل من البلدان النامية الغنية بالموارد إلى البلدان المتقدمة ذات الكثافة الرأسمالية، اختار العديد من القادة الوطنيين إطلاق الصناعات التحويلية المحلية عبر تبني استراتيجية تعرف بـ"إحلال الواردات" Import substitution "لكنها فشلت في كثير من الأحيان لتحقيق وعد اللحاق بركب البلدان المتقدمة بل تسببت في ركود وازمات متكررة وحتى عواقب وخيمة بالنسبة للعديد من الاقتصاديات. كان الدافع وراء استهداف الصناعات الحديثة والمتقدمة الكثيفة رأسماليا أمرا مفهوما، لكن لسوء الحظ لم تكن هذه الخطة الجريئة لتطوير صناعات جديدة طموحة كتلك الموجودة في البلدان المتقدمة متجذرة في أي تحليل للأسس

لماذا تفشل السياسة الصناعية (عادة) في البلدان النامية؟

الاقتصادية لتلك البلدان النامية. وشملت الخطط التنموية العديدة التي اعتمدتها البلدان منخفضة الدخل (غالبا اعتمادا على نموذج Gosplan للاتحاد السوفياتي سابقا) انشاء شركات مملوكة للدولة في الصناعات المتقدمة لم تكن لديها القدرة التقنية ولا هيكل التكلفة التنافسية أو التمويل اللازم لتحقيق أهدافهم الطموحة. في الواقع، حققت بعض هذه البلدان النامية وهي تمضي قدما بمشاريع جريئة ذات كثافة رأسمالية معدلات استثمار مرتفعة غالبا خلال فترات طويلة، كما أن حجم الطاقة الانتاجية في الصناعات الثقيلة كان كبيرا واكتسبت تلك الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية المنشأة حديثا وفورات حجم كبيرة، لكن منتجاتها واجهت طلبا غير كافي في السوق المحلية ولم تكن قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية. ونتيجة لذلك، انتهى بها الأمر بحمولة زائدة وخسائر فادحة، وللبقاء على قيد الحياة كانت تلك الصناعات بحاجة إلى حماية واعانات مستمرة من قبل الحكومة الأمر الذي خلق تشوهات ومشاكل اقتصادية كلية أخرى: فقد تسببت الخسائر المالية المتراكمة من قبل المؤسسات العامة في تفاقم عجز المدخرات في البلد وساهمت في عدم توازن ميزان المدفوعات وارتفاع التضخم وأزمات شديدة في الاقتصاد الكلي.

فشل التفكير التنموي السابق في فك الأسباب الحقيقية وراء فشل السياسات الصناعية لأنها تتعامل مع طبيعة وأسباب النمو الاقتصادي بشكل خاطئ. فعلى الرغم من أن الهيكلين الأوائل كانوا محقين في محاولة إغلاق الفجوات الهيكلية بين البلدان ذات الدخل المنخفض والدخل المرتفع، إلا أنهم حددوا الأسباب الخاطئة للمشكلة وأرجعوا عجز البلدان النامية في انشاء صناعات متقدمة كتلك الموجودة في البلدان مرتفعة الدخل إلى جمود السوق. وبناءا على هذا الافتراض، دافع رواد هذه المدرسة عن سياسات متوجهة نحو الداخل لبناء صناعات لم تكن في الواقع قابلة للتطبيق (ذات جدوى) في بيئة مفتوحة وتنافسية. وفي الوقت الذي سمحت الاعانات والحماية لبعض البلدان بتحقيق نمو مرتفع في الاستثمار لفترة من الوقت إلا أن هذه الاستراتيجية صاحبته تشوهات مكلفة ولم يكن النمو مستداما على المدى المتوسط والطويل، وما هو المؤكد أن هذا النهج لم يكن بإمكانه مساعدة البلدان النامية على تحقيق مسعى اللحاق بركب البلدان مرتفعة الدخل. بعد ذلك، حوّل الفكر النيوليبرالي أو ما يعرف بـ"توافق واشنطن Washington Consensus" بنود السياسة العامة نحو الأصولية السوقية (التحرر الاقتصادي، الخصخصة و تنفيذ برامج الاستقرار الاقتصادي) من خلال التركيز على إخفاقات الحكومة و تجاهل القضايا الهيكلية، و افترض النقاش أن الأسواق الحرة ستخلق بشكل آلي قوى تلقائية لتصحيح الاختلافات الهيكلية بين البلدان. ومع ذلك، تم إهمال مفهوم إخفاقات السوق على شكل العوامل الخارجية والتنسيق المتأصلة في عملية التغيير الهيكلي. وبدون تسهيل الحكومة، تكون العملية التلقائية التي تشعل التغيير إما بطيئة للغاية أو لا تحدث أبدا في أي بلد. لسوء الحظ، تجاهل "توافق واشنطن" هذه القضية كما تجاهل النقاش العديد من التشوهات الموجودة في البلدان النامية مثل الترتيبات الموجهة لحماية الشركات غير القابلة للتطبيق التي تعمل في

القطاعات ذات الأولوية المختارة خلال فترة الهيكليين. وبدون معالجة جدوى الشركات (مدى قابليتها للحياة والاستمرار) فإن محاولة القضاء على هذه التشوهات يمكن أن يسبب انهيار الشركات، ارتفاع البطالة وعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي. وخوفا من هذه العواقب الوخيمة، قامت العديد من الحكومات بإعادة تقديم الحماية المتخفية والاعانات التي كانت بدورها أقل فعالية من الاعانات والحماية القديمة.

إن البحث بعناية عن الأسباب المباشرة التي أدت إلى فشل السياسة الصناعية يقودنا إلى استنتاج مفاده أنها في واقع الأمر كانت نتيجة "عواقب الخيارات الاستراتيجية الخاطئة في اختيار الصناعات"، أي ضرورة الحفاظ على الشركات العامة والخاصة واقفة على أقدامها ذات طبيعة غير قابلة للتطبيق نظرا للظروف السائدة في البلد والتي كانت محددة بشكل ذاتي بالخيارات الاستراتيجية المتبعة لتحقيق أهداف تنموية "نبيلة". ولأن معظم الاقتصاديين لم يتمكنوا من تحديد الأسباب الحقيقية وراء الفشل التنموي فإنه ليس مفاجئا أن تتميز توصياتهم للسياسة اللاحقة وأملهم في تغيير نظام الحوافز لتعزيز النمو المستدام—إما غير دقيقة أو غير كافية لمساعدة صانعي السياسة في البلدان الفقيرة للخروج من فخ الفقر.

يتمتع البلد النامي بطبيعته بوفرة نسبية من اليد العاملة أو الموارد الطبيعية لكنه يملك رأس مال محدود نسبيا: مما يعني أن تكاليف العمالة و الموارد الطبيعية أقل من تكلفة رأس المال، لذلك يتمتع هذا البلد النامي بـ "عيوب نسبية طبيعية" في الصناعات التحويلية الثقيلة التي تتطلب مدخلات كبيرة من رأس المال و بأحجام صغيرة من العمالة، و بالتالي تكاليف إنتاجها ستكون أكبر بطبيعتها مقارنة بالبلد المتقدم (ذات وفرة رأس المال). هذا هو مفهوم "الميزة النسبية" الذي ينص على أن البلدان تنتج السلع و الخدمات التي تتطلب وفرة نسبية للعوامل كمدخلات للإنتاج و بالتالي تتحمل تكاليف أقل من أي بلد آخر.

بالعودة إلى السياق التاريخي و الفكري لعصر ما بعد الحرب العالمية الثانية، يمكن للمرء أن يفهم لماذا فشلت استراتيجيات التصنيع و التحديث السريع التي يدعو إليها أوائل الهيكليين لأنهم ببساطة تجاهلوا أهم عامل محدد لأداء البلد على المدى الطويل و الذي يتمثل في الجدوى الاقتصادي للشركات (قابلية تطبيقها و نموها و استمراريتها). لقد كان أوائل الهيكليين محقين في التركيز على الاختلافات الهيكلية بين البلدان المتقدمة و النامية و الحاجة إلى حل مشكلة التنسيق و المسائل الخارجية في التغيير الهيكلي، لكنهم اختاروا استخدام موارد الدولة و أشكال مختلفة من التدخلات العامة لبناء أو دعم الشركات في الصناعات التي تم اختيارها دون النظر إلى جدواها اقتصاديا. ولأن البلدان النامية غنية نسبيا بالعمالة والموارد الطبيعية دون رأس المال المادي، لم تكن الصناعات المتطورة ذات كثافة رأسمالية ملائمة بشكل جيد لهيكل الهبات لتلك البلدان في ذلك الوقت—أي أنها لم تتماشى مع ميزتها النسبية. فالشركات التي تم انشاؤها في تلك الصناعات لم تكن قادرة على منافسة نظيراتها في البلدان المتقدمة ذات وفرة رأس المال، لذلك فهي غير قابلة

لماذا تفشل السياسة الصناعية (عادة) في البلدان النامية؟

للاستمرار في الأسواق التنافسية المفتوحة ولا يمكنها البقاء دون دعم الحكومة وحمايتها.

و تشمل الأمثلة على هذه الاستراتيجيات إطلاق إندونيسيا لمشاريع بناء السفن في الستينات عندما كان دخل الفرد لديها يعادل حوالي 10 بالمئة فقط من الرائد في هذا المجال (هولندا)، أو محاولة زائير (جمهورية الكونغو الديمقراطية) تأسيس صناعة السيارات في السبعينات عندما كان دخل الفرد فيها حوالي 5 بالمئة من مستواه في رائد الصناعة، أو برنامج التصنيع في مصر خلال خمسينات القرن الماضي الذي كان يضم صناعات ثقيلة مثل الحديد و الصلب و الكيماويات و لم يتجاوز دخل الفرد فيها 5 بالمئة من مستواه في الولايات المتحدة—أهم منتج للصلب في العالم. لقد كان القاسم المشترك بين هذه الاستراتيجيات هو استهداف الحكومة صناعات لبلدان كان دخل الفرد فيها أعلى بكثير من دخلها. ولأن تكلفة رأس المال (من التكاليف الرئيسية للاستثمار) كانت عالية مع ندرة رأس المال لم تتمكن تلك البلدان النامية ذات الدخل المنخفض من إنتاج سلع كثيفة رأسماليا ذات ميزة التكلفة وبالتالي لم تكن قادرة للمنافسة مع هذه الصناعات في البلدان ذات الدخل المرتفع (الجدول 01).

أكبر خطأ ارتكبتها العديد من هذه البلدان الاشتراكية النامية سابقا على غرار الجزائر يتمثل في محاولتها "تحدي ميزتها النسبية" التي حددتها هيكل وفرة العوامل لديها: ففي البلدان التي تتمتع بوفرة للعامة وندرة رأس المال، كانت السياسة الحكومية تهدف إلى بناء صناعات ثقيلة حديثة ومتقدمة ذات كثافة رأسمالية. ومن خلال تنفيذ استراتيجية التنمية الموجهة نحو الصناعة الثقيلة، لم تتمكن البلدان النامية من خلق شركات قادرة على البقاء في أسواق تنافسية مفتوحة، ونظرا لاحتياجاتها الرأسمالية العالية وتكاليف إنتاجها المرتفعة هيكليا لم تكن هذه الشركات ذات جدوى في الأسواق التنافسية المفتوحة، وحتى عندما تم إدارتها بشكل جيد، لم تتمكن من كسب ربح مقبول اجتماعي في سوق تنافسي غير مشوه.

من أجل تعبئة الموارد اللازمة للاستثمار والمحافظة على استمرارية تشغيل القطاعات المتقدمة كثيفة رأسمالية كان من الضروري على حكومات البلدان النامية تقديم الدعم المالي للشركات في تلك الصناعات ذات الأولوية وحمايتها. ومع ذلك، لم يكن بالإمكان إدامة هذا الدعم و الحماية بالنظر إلى محدودية القدرات المالية (جمع الضرائب) و الإدارية (سوء التسيير). للحد من تكاليف الاستثمار و مواصلة تشغيل مؤسساتها غير القابلة للتطبيق، لجأت الحكومات إلى تبني إجراءات إدارية كمنح ميزة احتكارية سوقية للشركات في القطاعات ذات الأولوية، قمع أسعار الفائدة، الإفراط في تقدير العملة المحلية و التحكم في أسعار المواد الخام (Lin 2009). و مكنت هذه التشوهات بعض البلدان الفقيرة من إنشاء صناعات كثيفة رأسمالية في أوائل مراحل التنمية لكن بشكل مؤقت، لأنه في نهاية المطاف أدى ذلك أيضا إلى قمع الحوافز، سوء تخصيص الموارد و عدم الكفاءة الاقتصادية (Lin and Li, 2009).

جدول رقم 1. استراتيجية تحدي الميزة النسبية.

البلد	الصناعة	الحقبة الزمنية	المنتج العالمي الرئيسي	نصيب الفرد من GDP للبلد اللاحق	نصيب الفرد من GDP للبلد الرائد	نسبة الدخل إلى البلد الرائد
الصين	السيارات	الخمسينات	الولايات المتحدة	577	10897	5 %
الكونغو الديمقراطية	السيارات	السبعينات	الولايات المتحدة	761	16284	5 %
مصر	الصلب، الكيماويات	الخمسينات	الولايات المتحدة	885	10897	8 %
الهند	السيارات	الخمسينات	الولايات المتحدة	676	10897	6 %
اندونيسيا	السفن	الستينات	هولندا	983	9798	10 %
تركيا	السيارات	الخمسينات	الولايات المتحدة	2093	10897	19 %
السنغال	الشاحنات	الستينات	الولايات المتحدة	1511	13419	11 %
الجزائر	الصلب، الكيماويات	الستينات	الولايات المتحدة	845	10897	7 %

بمجرد إدخال هذه التشوهات في الاقتصاد، أصبح من الصعب التخلص منها من الناحية السياسية لثلاثة أسباب: أولاً، تخلق استراتيجيات التنمية التي تتحدى الميزة النسبية نخبا صناعية غنية ومتأصلة سياسيا خصوصا في البلدان غير الاشتراكية. ثانياً، كانت تلك الصناعات تعتبر العمود الفقري لبرنامج تحديث تلك البلدان وبالتالي من الممكن أن يؤدي إلغاء تلك الاعانات والحماية إلى انهيارها وهي نتيجة غير مقبولة للمجتمع. ثالثاً، سيؤدي انهيار هذه الشركات إلى حدوث بطالة كبيرة وعدم استقرار اجتماعي وسياسي. لهذه الأسباب استمرت الحكومات في دعم الصناعات الكبيرة والقديمة في العديد من البلدان النامية على غرار الجزائر حتى بعد خصخصتها (Lin, 2009).

ومن خلال حماية الصناعات غير المستدامة من منافسة الواردات، فرضت البلدان النامية بشكل حتمي أنواعا مختلفة من التكاليف الأخرى على اقتصادياتها: فقد أدت الحماية (التعريفات الجمركية العالية وقيود الحصص) عادة إلى زيادة أسعار الواردات والسلع التي حلت محل الواردات مقارنة بالسعر العالمي فضلا عن التشوهات في الحوافز مما دفع الاقتصاد إلى استهلاك مزيج غير صحيح من السلع من حيث الكفاءة الاقتصادية، وتقنيت الأسواق يصبح فيها الاقتصاد منتجا لكثير من السلع الصغيرة مما يؤدي مرة أخرى إلى خسائر في الكفاءة. وتم تقليل المنافسة مع الشركات الأجنبية وشجعت قوة الاحتكار الشركات المحلية لماليتها ذوي اتصال سياسي جيد لإتاحة الفرصة للسعي وراء الربح والفساد ورفع تكاليف المدخلات والمعاملات (Krugman, 1984 ; Krueger, 1973). بعد ذلك، تضاعفت التشوهات الأولوية بسبب استراتيجيات التنمية الاقتصادية المضللة مع "الفيلة البيضاء" والسياسات التي رافقتها، كما أدت استراتيجيات التنمية غير المتسقة مع الميزة النسبية إلى تأسيس بيروقراطية عقيمة أصبحت عائقا أمام تقدم بعض البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط (World Bank, 1995).

خلاصة ما سبق، يمكن القول أن القرار الذي اتخذته قادة البلدان النامية باستهداف الصناعات الحديثة ذات الكثافة الرأسمالية كنلك الموجودة في البلدان المتقدمة لم تكن صائبة و خاطئة تماما. لذلك، تتمثل المشكلة التي أعاقت العديد من المشاريع الصناعية الطموحة التي بدأها قادة البلدان النامية وألحقت أضرارا باقتصاداتها في نهاية المطاف في "الجدوى الاقتصادية" لإقامة تلك المشاريع التنموية في المقام الأول. وحتى إذا افترضنا وجود أفضل القدرات الادارية، ترتيبات مؤسسية جيدة ذات فاعلية ونظام حوافز أمثلي للأداء الجيد لم يكن بإمكانهم منافسة شركات البلدان المتقدمة في سوق مفتوح لتوليد معدلات عائد مقبولة.

5. الخاتمة:

تم في هذه الورقة استعراض تطور أدبيات السياسة الصناعية منذ أيامها الأولى. منذ القرن الثامن عشر، اعتبر النقاش الدائر حول السياسة الصناعية أحد أهم النقاشات في أدبيات الاقتصاد السياسي للتنمية. ومع ذلك، مع نهاية ما يسمى بالعصر الذهبي للرأسمالية والتأكيد العالمي على إملاءات توافق واشنطن، تم حظر كلمة "سياسة صناعية" في الأوساط الأكاديمية وأجندة السياسة العامة وظلت كذلك حتى نهاية القرن. لكن منتصف العقد الأول من القرن الحالي وبصورة متزايدة بعد الأزمة المالية العالمية، شهدنا عودة قوية للسياسة الصناعية في الدوائر الأكاديمية والسياسية على حد سواء. وقد أدى هذا إلى انتشار أعداد كبيرة من المساهمات الجديدة خصوصاً التي تتبنى التقاليد النيوكلاسيكية على غرار نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد ونظرية التأثيرات الخارجية للمعلومات وفضاء المنتج.

يمكن القول أن نقاش السياسة الصناعية في وقتنا الراهن من خلال إعادة النظر إلى البناء التاريخي و التحليلي لنظريات السياسة الصناعية لا يمكننا فقط من استخلاص المبادئ الأساسية التي أظهرها المساهمون الرئيسيون خلال الموجات الأربعة من التفكير في السياسة الصناعية منذ بدايتها، بل و إعادة التفكير أكثر و بشكل جوهري في المسائل ذات الصلة و حدود السياسة الصناعية و القضايا المهمة في التيار السائد.

وفقاً لنهج الاقتصاد الهيكلي الجديد يمكن تقديم تحليل لأسباب نجاح أو فشل السياسة الصناعية في البلدان النامية استناداً إلى مفهوم اختيار الصناعات الخاطئة بالنظر إلى هبة عواملها: فالسياسات التي تدعم الصناعات الجديدة التي لا تتسق مع الميزة النسبية للاقتصاد أو التي تحاول حماية الصناعات القديمة التي فقدت ميزتها النسبية تفشل بشكل عام، في حين تنجح السياسات التي تسهل تطوير صناعات جديدة تتوافق مع الميزة النسبية للاقتصاد و استغلال مزايا التخلف و الانخراط في الأنشطة التي تمكن بشكل ديناميكي تحويل هيكلها الاقتصادي.

المراجع:

- 1- AMSDEN, A. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York :Oxford University Press, 1989.
- 2- BADARACCO, J. & YOFFE, D. "Industrial Policy: It Cannot Happen Here, *Harvard Business Review*", Nov. /Dec. 1983.
- 3- BEST, M. , *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge: Polity Press, 1990.

- 4- CHANG, H-J. *The Political Economy of Industrial Policy* .London : McMillan, 1994.
- 5- CHANG, H-J. *Industrial Policy : Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation ?* Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, World Bank, Washington DC, 2011.
- 6- COHEN, S. and DELONG, J.B., “Concrete Economics, Harvard: Harvard Business Review Press”, 2016.
- 7- ELLMEN, M. *Socialist Planning*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- 8- ERLICH, A. *The Soviet Industrialization Debate, 1924-28*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1960.
- 9- HAUSMANN, R., RODRIK, D. and SABEL, C. *Reconfiguring Industrial Policy : A Framework with an Application to South Africa* .CID Working Paper 168. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School– Centre for International Development, 2008.
- 10- HIDALGO, C., B. KLINGER, A.L. BARABASI and R. HAUSMANN,. The product space conditions the development of nations ,*Science*, 317 (5837), 2007, pp.482–7.
- 11- KATZENSTEIN, P. *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- 12- LIN, J. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- 13- LIN, J ., “Industrial policies for avoiding the middle-income trap: a new structural economics perspective”, *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 15:1, 2017, pp.5-18.
- 14- MAGAZINER, I. & HOUT, T., *Japanese Industrial Policy*, London, Policy Studies Institute, 1980.
- 15- PACK, H., and SAGGI, K., Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey .*World Bank Research Observer*.(2)21 , 2006,pp.267-297.
- 16- PIORE, M. & SABEL, C. *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books, 1984.
- 17- REICH, R. Why the U.S., *Needs an Industrial Policy*, Harvard Business Review, Jan./Feb. 1982.
- 18- RODRIK, D., *Industrial Policy for the 21st Century*, Centre for Economic Policy Research discussion paper 4767 ,2004.
- 19- STIGLITZ, J., LIN, J.Y., and PATEL, E. (Eds). *The Industrial Policy Revolution II*, Basingstoke, Palgrave, 2013.
- 20- TOYE, J. *Dilemmas of Development*, Blackwell, Oxford, 1987.
- 21- WARWICK, K., *Beyond Industrial Policy : Emerging Issues and New Trends* .OECD Science, Technology and Industry Policy Papers 2. Paris : Organisation for Economic Cooperation and Development ,2013
- 22- WEISS, J., *Industrial policy: Back on agenda* .In WEISS ,J.and TRIBE, M. (Eds).*Routledge Handbook of Industry and Development* ,London: Routledge, 2015, pp.135-150.
- 23- WEISS, J., *Industrial Policy for the Twenty-First Century: Challenges for the Future*. In SZIRMAI, A., NAUDE, W .and ALCORTA, L. (Eds). *Pathways to Industrialisation in the Twenty-First Century: New*

Challenges and Emerging Paradigms .WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.393-414.