السياسة الصناعية في البلدان النامية:
من منظور الاقتصاد الهيكلي الجديد
Industrial Policy in Developing Countries:
From New Structural Economics Perspective

د.أمين حواس
أستاذ محاضر أ،جامعة ابن خلدون (الجزائر)
aminehaouas@yahoo.fr

أحلام هواري
طالبة دكتوراه في الاقتصاد الدولي (السنة الرابعة)،جامعة عبد الحميد بن باديس(الجزائر)
ahlam.houari@univ-mosta.dz

ملخص:

بناءا على نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد،يتم في هذه الورقة تقديم تحليل لأسباب نجاح أو فشل السياسة الصناعية في البلدان النامية استنادا إلى مفهوم اختيار الصناعات الخاطئة بالنظر إلى هبة عواملها:فسياسات"تحدي الميزة النسبية "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 سياسات"إتباع الميزة النسبية "التي تسهل تطوير صناعات جديدة تتوافق مع الميزة النسبية للاقتصاد و استغلال مزايا التخلف و الانخراط في الأنشطة التى تمكن بشكل ديناميكي تحويل هيكله الاقتصادي.و بدلالة إطار تحديد و تيسير النمو،يمكن لصناع القرار في البلدان النامية تخطيط و تطبيق استراتيجيات نمو متسقة و فعالة تتوافق مع مزاياها النسبية عند أي مستوى من التنمية.

الكلمات المفتاحية:السياسة الصناعية ،التغيير الهيكلي،الاقتصاد الهيكلي الجديد،إطار تحديد و تيسير النمو ،البلدان النامية.

Abstract :

Based on the new structural economics ,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 fellowing"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. In term of the Growth Identification and Facilitation framework, policymakers in developing countries must plan and implement economically viable growth strategies, those that rely on the benefits of their comparative advantage at any given level of development.

Keywords : Industrial policy, Structural Change, New structural economics, Growth Identification and Facilitation framework, Developing countries.

مقدمة

حاولت حكومات معظم البلدان الاشتراكية و البلدان النامية بعد الحرب العالمية الثانية بناء صناعات ذات الكثافة الرأسمالية كتلك الموجودة بالفعل في البلدان المتقدمة.مثل هذه الاستراتيجية التي"تتحدى الميزة النسبية Comparative advantage defying"تم الدفاع عنها من قبل أوائل الهيكليين—التفكير السائد في الخمسينات و الستينات.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 و التحكم في أسعار المواد الخام للحد من تكاليف الاستثمار و دعم تشغيل هذه الشركات (Lin 2009 ,2012).

إن تدخلات الحكومة في إطار إستراتيجية تحدي الميزة النسبية بما في ذلك التخطيط الوطني في البلدان الاشتراكية ،ترشيد القروض،الاستثمار و إصدار تراخيص الدخول في البلدان النامية غير الاشتراكية سببت بشكل حتمي نقصا شديدا في الأموال،العملة الصعبة و المواد الخام.و بالتالي،و على الرغم من أن تبني إستراتيجية تحدي الميزة النسبية يمكنها أن تأسس صناعات متقدمة في البلدان الاشتراكية و النامية،إلا أنها أدت حتما إلى تخصيص غير كفء للموارد،قمع حوافز العمل،تفشي سلوك الباحث عن الريع،تشوه آلية توزيع الدخل و ضعف الأداء الاقتصادي.و إذا كان هدف السياسة الصناعية هو تضييق الفجوة بين البلدان النامية و المتقدمة،فإن الجيل الأول من السياسة الصناعية قد فشل فشلا ذريعا في تحقيق هذا المسعى.

على رغم هذه الاخفاقات من حيث فعالية السياسة الصناعية،تواصل جميع البلدان اعتماد سياسات صناعية بشكل أو بآخر لتعزيز عملية التنمية الاقتصادية.و لحسن الحظ ،كانت هناك بعض الحالات الناجحة في اللحاق بالركب و تقليص الفجوة مع البلدان المتقدمة من خلال تنفيذ السياسات الصناعية النشطة.على سبيل المثال،تمكنت اليابان من التحول من بلد نامي عام 1950 أين كان دخل الفرد فيها يمثل حوالي خمس(1/5) مستواه في الولايات المتحدة إلى بلد متقدم ذات دخل مرتفع و ثاني أكبر اقتصاد في العالم(لسنوات عديدة)،و كان صعود اليابان نتيجة تسجيلها أداء نمو سنوي مذهل بلغ 9.6 بالمئة خلال الخمسينات و الستينات مدفوعا بالتحول من اقتصاد زراعي إلى اقتصاد صناعي و باستخدام استراتيجية تنموية موجهة نحو الخارج صديقة للسوق.من جهة أخرى،حققت النمور الآسيوية—هونغ كونغ،كوريا،سنغافورة و تايوان—نموا تجاوز معدل 7 بالمئة بين أوائل الستينات إلى أوائل التسعينات مما يدل على إمكانية المحافظة على معدلات نمو مذهلة و تقليص الفجوة مع الاقتصاديات المتقدمة.

في الآونة الأخيرة،أطلق النمو الاقتصادي العنان في عدد من الاقتصاديات الكبرى مثل الصين،الهند و البرازيل مكنها من التحول إلى أقطاب عالمية جديدة للنمو(World Bank 2011).و كما يشير تقرير لجنة النمو في البنك العالمي،تتمتع جميع البلدان التي شهدت معدلات نمو عالية بحكومات ملتزمة،ذات مصداقية و قادرة(Growth Commission 2008).بدون أدنى شك،يعتبر تنفيذ السياسات الصناعية بفعالية إحدى سمات الحكومة "القادرة ".

لماذا نجحت بعض تطبيقات السياسات الصناعية بينما فشلت أخرى؟هل التدخل الحكومي ضروري حقا في عملية التنمية الاقتصادية؟إذا كان الأمر كذلك ، كيف يمكن للحكومة تحديد الاستراتيجيات الصحيحة و تسهيل التنمية الاقتصادية عبر السياسة الصناعية المناسبة؟إذا استطعنا التعلم من محاولات التنمية الفاشلة و كذا التجارب الناجحة القليلة و اكتشاف طبيعة و محددات النمو الاقتصادي و تزويد صناع القرار بالأدوات اللازمة لإطلاق العنان لقدرات النمو في بلدانهم ، فالأكيد أن التخلف و الفقر سيصبح"ذاكرة من الماضي"في غضون جيل أو جيلين.

في هذه الورقة،يتم تقديم تحليل اقتصادي استنادا على نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد New Structural Economics المطور من قبل Lin (2009 , 2012,2015,2017,)لتفسير الأسباب المباشرة لفشل أو نجاح استخدام السياسة الصناعية كأداة للتنمية الاقتصادية.بناءا على هذا النهج ،يمكن ارجاع الأسباب المباشرة لحالات الفشل إلى عجز الحكومة للتوصل إلى معايير جيدة لتحديد الصناعات المناسبة لهيكل هبة العوامل و مستوى التنمية لبلد ما.و اعتمادا على هذا النهج يمكن لبلد نامي ما أن ينمو بشكل ديناميكي و تأمين حلقة فعالة من خلق فرص العمل،خفض الفقر و تحقيق تنمية شاملة من خلال تحفيز التحول الهيكلي عبر تطوير قطاعات يتمتع فيها البلد بمزايا نسبية كامنة،و أن تتدخل الحكومة بنشاط للحد من تكاليف المعاملات في هذه القطاعات من خلال خلق مجموعة من الحوافز مثل بنية تحتية جيدة و بيئة أعمال جذابة.

يتم تنظيم هذه الورقة كالآتي:يقدم القسم الأول نظرة مفاهيمية عامة حول السياسات الصناعية ،ثم يتم تسليط الضوء على الأفكار الرئيسية للاقتصاد الهيكلي الجديد في القسم الثاني،في حين يشرح القسم الثالث الأساس المنطقي لأسباب فشل أو نجاح تدخلات الحكومة لتسهيل التحديث الصناعي و التنويع الاقتصادي.و تختتم المقالة بالملاحظات الختامية.

1. السياسة الصناعية:لماذا؟

هناك تعاريف مختلفة للسياسة الصناعية،و يبدو أن هذه المعاني المختلفة تعتمد على الأهداف،النطاق،الأدوات و النتائج المتوقع و المترتبة على الاقتصاد و البيئة الاقتصادية أين يتم تطبيقها.فيما يتعلق بأهداف و مقاييس السياسة الصناعية،يبدو أن مستوى التنمية في البلد الذي تنفذ فيه السياسة الصناعية له تأثير كبير على السياسة نفسها:ففي الاقتصاديات الأقل تقدما يتمثل الهدف الرئيسي في اختيار و إيجاد مسار معين للحاق بالركب،و سيكون اختيار السياسات العمودية أسهل إلى حد ما لأن أنماط التنمية عبر مختلف قطاعات الصناعية معروفة و تم دراستها بشكل جيد.في المقابل،في الاقتصاديات المتقدمة تشكل أنماط التنمية المستقبلية فيما يتعلق بالأنشطة و المنتجات و التكنولوجيا الجديدة"منطقة مجهولة "و من الصعب أيضا التنبؤ بطبيعة المنافسة الدولية التي ستواجهها. لذلك،تتبع السياسة الصناعية في البلدان المتقدمة نهجا أفقيا يستند إلى المزايا النسبية(بناء مخزون المهارات،البنية التحتية و الميول العامة لدعم التكنولوجيات أو الأنشطة المختارة)(Landesman 2015 :137).

يعرف .Stiglitz et al (2013) السياسة الصناعية أنها"سياسات حكومية موجهة للتأثير على الهيكل الاقتصادي للاقتصاد " في حين يرى Warwick (2013) بأنها "جهد متضافر و مركز و واعي من قبل الحكومة لتشجيع و تعزيز صناعة أو قطاع معين باستخدام مجموعة من أدوات السياسة العامة".من جانب آخر،يقدم Bianchi (2017)تعريف آخر للسياسة الصناعية على أنها "سياسة تهدف إلى تعزيز التغييرات الهيكلية في القطاعات الانتاجية للنظام الاقتصادي،و الذي يعني التعلم و التكيف الضرورين عندما يتغير السياق التنافسي بسبب زيادة حجم السوق ،دخول لاعبين جدد أو خروج لاعبين قدامى و / أو التقدم التكنولوجي الذي يجعل المنتجات و عمليات الانتاج الجديدة عملية ".يسلط هذا التعريف الضوء على أن السياسة الصناعية تدور حول ديناميكية النظام الاقتصادي و أن اهتمامها لا ينصب على تصحيح اخفاقات معينة في السوق بل هي أكثر جوهرية حول التغيرات بين مختلف مراحل النظام التصنيعي أو التحولات من نظام تصنيعي إلى آخر.

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

على الرغم من اختلاف هذه التعاريف قليلا إلا أن هناك عنصرا مشتركا و جوهريا لها:جميعها تفترض وجود نية معلنة لتغيير هيكل الاقتصاد سواءا كان باستهداف قطاع صناعي(أو لا).في هذا الاطار،يرى Page and Saggi (2006)أن السياسة الصناعية هي"أي نوع من التدخل الانتقائي أو سياسة حكومية تحاول تغيير هيكل الانتاج نحو

قطاعات من المتوقع أن ترفع أفاق النمو الاقتصادي أكبر مما هو متوقع في غياب مثل هذا التدخل "(Page and Saggi 2006).علاوة على ذلك،يدعي Rodrik (2009)أن السياسة الصناعية لا تتعلق بالصناعة بحد ذاتها:فهو يرى أن السياسات التي تستهدف الزراعة أو الخدمات غير التقليدية تعمل على تحفيز قطاع الصناعات التحويلية(Rodrik 2009 :3).و يرى Rodrik أنه لا يوجد دليل على وجود أنواع فشل الأسواق التي تدعو إلى تبني سياسة صناعية تقع في الغالب في الصناعة،و بالتالي تتعلق مهمة السياسة الصناعية باستنباط المعلومات من القطاع الخاص حول العوامل الخارجية الهامة و معالجتها المحتملة بتنفيذ السياسات المناسبة.

للسياسة الصناعية ثلاثة أبعاد يتم الخلط بينها أحيانا في الأدبيات:

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

حتى و إن كان هناك اتفاق واسع حول الرؤية Vision–قطاع صناعي تنافسي و ديناميكي–إلا أنه هناك مسارات مختلفة لتحقيق ذلك و بدرجات متفاوتة من الملكية العامة،التشاور مع القطاع الخاص،الحوافز الضريبية و الانفتاح على التجارة .

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

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

الأكيد أن أوائل أدبيات التنمية مليئة بالتحليلات حول كيفية التغلب على فشل الأسواق من خلال تدخل الحكومة عبر تنسيق الاستثمارات للتغلب على قيود الطلب(الدفعة الكبيرة/تحليل النمو المتوازن لـ Rosenstein – Rodan و Nurkse)،و من خلال امتصاص فائض العمالة نحو قطاع التصنيع(نموذج Lewis)و من خلال بناء التعلم بالممارسة(عبر حماية الصناعة الناشئة).في الواقع،اعترفت التقاليد النيوكلاسكية الأصلية في أدبيات التنمية بوجود إخفاقات للسوق و بالحاجة إلى التدخل لمعالجة هذا الأمر، لكنها ترى أن التدخلات الأمثلية ينبغي أن تصمم لتقليل تكاليف الانتاج و بالتالي يجب أن تستند على آلية الأسعار من خلال إجراءات الدعم الضريبي.و على عكس تفسيرات السياسة الأخرى،يقبل هذا التحليل الاعانات كتعويض عن إخفاقات السوق و يستدعي المنطق وراء التدخلات القائمة على فشل السوق

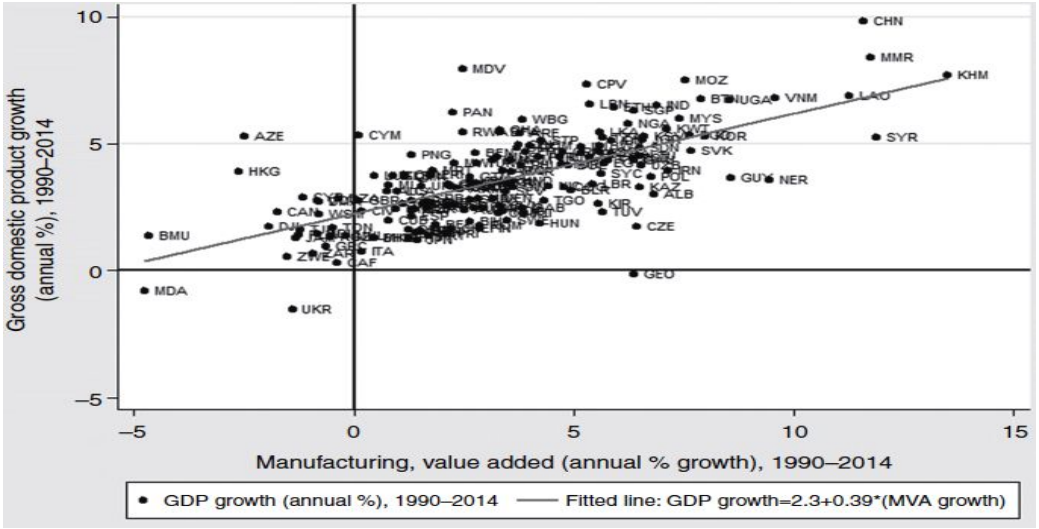
ضمنيا أن يتم تقديم الدعم بالتساوي إلى جميع المشاركين في السوق(الدعم الوظيفي).و يبدو أن هذه الفكرة غير دقيقة لأن السياسة الصناعية بطبيعتها غير عادلة حيث تستفيد بعض القطاعات (شركات)أكثر مقارنة بقطاعات أخرى من التغييرات الواسعة في السياسة.على سبيل المثال،يستفيد المنتجون للسلع القابلة للتداول دوليا من تخفيضات سعر الصرف،و تستفيد الشركات الكبيرة التي تقود أنشطة البحث و التطوير من القروض الضريبية المتعلقة بهذا النوع من الإنفاق.

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

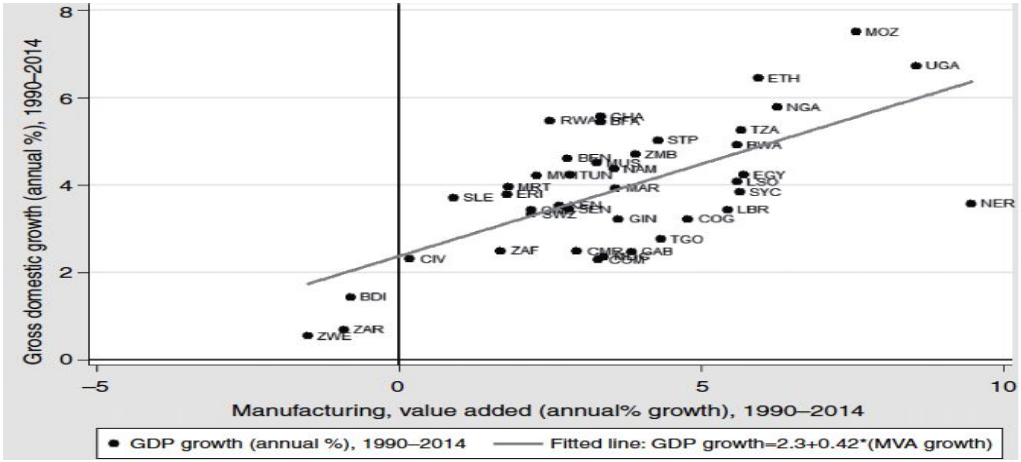
يظهر الشكل 01 .دليلا على أن التصنيع محرك رئيسي للنمو الاقتصادي حيث يشير إلى وجود علاقة إيجابية و قوية بين نمو قيمة المضافة الصناعية (MVA)و نمو الدخل في العالم و في قارة إفريقيا بين عامي 1990 و 2014. الملاحظ أن البلدان ذات نمو سريع في MVA تشهد ارتفاعا سريعا مماثلا في نمو نصيب الفرد من GDP مثل كمبوديا ،الصين،ميانمار،جمهورية لاو،الفيتنام،سنغافورة و ماليزيا.أما في إفريقيا تتضمن قائمة أفضل البلدان أداءا كل من أوغندا ،الموزنبيق،أثيوبيا ،نيجيريا ،تنزانيا و غانا على الترتيب.

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

(a) العالم



(b) إفريقيا



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

2.الاقتصاد الهيكلي الجديد

تعتبر التنمية الاقتصادية و عملية الانتقال من بين القضايا الأكثر تحديا في الدراسات الاقتصادية الحديثة.و بسبب حدوث الأزمة المالية العالمية و الأخطر منذ الكساد العظيم،هناك دعوات إلى إعادة التفكير في النظريات الاقتصادية و أنه الوقت المناسب لإعادة النظر في نظريات التنمية كذلك.

يقترح نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد(Lin 2009 ,2012)بناءا على تحليل طبيعة النمو الاقتصادي الحديث إطارا جديدا لإعادة التفكير في التنمية الاقتصادية و السياسة الصناعية.يبدأ هذا النهج بالإشارة إلى السمات الرئيسية للتنمية الاقتصادية الحديثة كعملية تغيير هيكلي مستمر في التقنيات(الابتكار التكنولوجي)و الصناعات(الارتقاء الصناعي)و البنية التحتية (الصلبة و اللينة)مما يتيح زيادة مستمرة في إنتاجية العمل و بالتالي دخل الفرد في الاقتصاد.

يبدأ نهج الاقتصاد الهيكلي الجديد من نقطة تحليل للتنمية الاقتصادية تربطها بهبة عوامل الاقتصاد—وفرة العمالة،رأس المال و الموارد الطبيعية.تعطى هبة العوامل في اقتصاد ما عند أي زمن محدد و هي تتغير عبر الزمن،و يتم تحديد الهيكل الصناعي الأمثلي—الهيكل الصناعي الذي يجعل الاقتصاد أكثر تنافسية محليا و دوليا عند أي زمن محدد–ذاتيا بدلالة ميزته النسبية و التي تتحدد بدورها بهيكل هبات الاقتصاد عند تلك النقطة الزمنية.لذلك،من المرجح أن يشهد الاقتصاد الذي ينحرف عن مزاياه النسبية أداءا اقتصاديا ضعيفا(Lin 2017).

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

إذا اتبع اقتصاد ما ميزته النسبية في تطوير صناعاته ستتمتع تلك الصناعات بميزة تكاليف الانتاج المنخفضة و بالتالي تكون قادرة على المنافسة في الأسواق المحلية و الدولية.و نتيجة ذلك أنها ستكسب حصة سوقية أكبر و تولد إمكانيات فائض أعلى،و سيتمتع الاقتصاد أيضا باستثمار رأسمالي بأكبر عوائد ممكن.و بناءا على ذلك،تميل الأسر للتمتع بمعدلات ادخار عالية مما يؤدي إلى زيادة سرعة ترقية هيكل هبات هذا البلد.

يمكن لبلد نامي ما يتبنى إستراتيجية"إتباع الميزة النسبية Comparative advantage fellowing"لتطوير صناعاته الاستفادة من "مزايا التخلف Backwardness advantage"في عملية الإرتقاء و النمو أسرع من البلدان المتقدمة.فشركات البلدان النامية ستستفيد من الفجوة الصناعية و التكنولوجية مع البلدان المتقدمة باكتساب الابتكارات التكنولوجية و الصناعية التي تتوافق مع المزايا النسبية الجديدة عن طريق التعلم و الاقتراض من البلدان المتقدمة.في المقابل ،من المحتمل أن تشهد الاقتصاديات التي تنحرف عن ميزتها النسبية(إستراتيجية تحدي الميزة النسبية)في تطويرها الصناعي أداءا ضعيفا لأن الشركات في الصناعات الجديدة لا تتوافق مع سوق مفتوحة و تنافسية و تتطلب إعانات حكومية و حماية للبقاء و في كثير من الأحيان من خلال تشوهات و التدخل في السوق(Lin 2009).

السؤال الرئيسي هو:كيف يمكن ضمان نمو الاقتصاد باستمرار بطريقة تتسق مع ميزته النسبية التي يحددها هيكل الهبات؟هدف معظم الشركات في أي مكان هو تعظيم الربح –و الذي يعتبر دالة تابعة للأسعار النسبية لمدخلات عوامل الإنتاج (مع بقاء العوامل الأخرى على حالها)–و بالتالي عادة ما تكون المعايير التي تستخدمها الشركات لتحديد صناعاتها و تكنولوجياتها هي الأسعار النسبية لرأس المال،العمالة و الموارد الطبيعية كطريقة للتقليل من تكاليف الإنتاج و الحفاظ على القدرة التنافسية في الأسواق.لذلك،فإن الشرط المسبق الذي ينبغي أن تستوفيه الشركات التي تتبع ميزتها النسبية للاقتصاد هو اختيارها للتقنيات و الصناعات التي يعكس فيها نظام السعر النسبي الندرة النسبية لعوامل الإنتاج في هيكل الهبات(Lin 2017).و لأن مثل هذا النظام السعري لا يوجد إلا في هيكل سوق تنافسي و يغيب عادة في البلدان النامية ،يجب على الحكومات القيام بخطوات لتحسين مؤسسات السوق من أجل خلق و حماية المنافسة الفعالة في أسواق المنتجات و العوامل.

تترتب على عملية الارتقاء الصناعي المستمر بعض التكاليف و الفوائد المحتملة التي لا يمكن للشركات استيعابها:أولا،تحتاج الشركات الحصول على معلومات حول تقنيات الإنتاج و أسواق المنتجات،فإذا كانت تلك المعلومات محدودة ستحتاج كل شركة استثمار مواردها في تحصيل المعلومات و تحليلها.و يمكن للمتحركين الأوائل الذين يحاولون الدخول في صناعة جديدة إما النجاح(لأن الصناعة تتماشى مع الميزة النسبية الجديدة للبلد)أو الفشل(لأنهم استهدفوا الصناعة الخاطئة).في حالة النجاح،ستوفر خبرتهم معلومات قيمة و مجانية للوافدين الآخرين المحتملين،و لن يستفيدوا من ريع الاحتكار بسبب منافسة الوافدين الجدد.علاوة على ذلك،غالبا ما يحتاج المتحركون الأوائل إلى تخصيص مواردهم لتدريب العمال في عمليات و تقنيات الأعمال الجديدة لكن يمكن توظيف هؤلاء العمال من قبل المنافسين،إلى جانب إمكانية توليد الطلب على الأنشطة الجديدة و رأس مال البشري ربما لم تكون موجودة من قبل.و حتى عندما يفشل المتحركون الأوائل ستوفر خبرتهم معرفة مفيدة لشركات أخرى لكونهم يتحملون تكاليف

الفشل.بعبارة أخرى،ستكون القيمة الاجتماعية لاستثمارات المتحركين الأوائل أكبر من قيمتها الخاصة و هناك عدم تناظر بين مكاسب المتحركين الأوائل من النجاح و تكاليف الفشل.و عليه،ستجعل كل هذه التأثيرات الخارجية الشركات تتردد في تطوير البنية الصناعية بنفسها.

ثانيا،عندما يتسلق 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 و تتم معاملات السوق بشكل متزايد على مسافات طويلة.لذلك،تتطلب عملية التحديث الصناعية والتكنولوجية المرنة والسلسة 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 حديثًا تسهيل عملية الإنتاج،تقليل تكاليف المعاملات للوصول إلى حدود إمكانية الإنتاج (Harrison and Rodriguez-Clare 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 و تتطلب 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 و تيسيرياً للتغلب على هذه العوامل الخارجية و التنسيقية لتيسير انتقال الاقتصاد من مرحلة إلى أخرى.يجب أن تتدخل الحكومة للسماح للأسواق أن تعمل بشكل صحيح و يمكنها ذلك بأربعة 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 الجديدة 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 والمعرَّف بأنه الإمكانات المتطورة لهيكل الهبات؛الاعتماد على السوق كأفضل آلية لتخصيص الموارد في أي مرحلة من مراحل التنمية؛والاعتراف بالدور الميسر للدولة في عملية الارتقاء الصناعي و التحول الهيكلي .

3.فشل أو نجاح السياسة الصناعية من منظور الاقتصاد الهيكلي الجديد

بناءا على مبادئ الاقتصاد الهيكلي الجديد،من الواضح الآن حتمية السياسة الصناعية بالنسبة للتنمية الاقتصادية:فعلى الرغم من أن الأسواق توفر الحوافز لتخصيص كفء للموارد إلا أن هذه الحوافز غير كافية لأن التنمية الاقتصادية تنطوي على ترقية صناعية و تحسينات مواتية في البنية التحتية الصلبة و اللينة.و يتطلب هذا الارتقاء و التحسينات تنسيقا محكما مع تأثيرات خارجية كبيرة لتكاليف معاملات الشركات و عوائد الاستثمار الرأسمالي.و بالتالي بالإضافة إلى ميكانزمات السوق الفعلية ،ينبغي على الحكومة أن تلعب دورا نشطا في تيسير التغير الهيكلي.

حاولت جميع البلدان النامية تقريبا تبني سياسات صناعية تقودها الدولة لإحداث تغيير هيكلي خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية:من اقتصاديات التخطيط المركزي في أوروبا الشرقية و آسيا إلى الأنظمة اليسارية أو حتى الليبرالية في أمريكا اللاتينية و آسيا و افريقيا و جميع البلدان العربية،تبنت العديد من حكوماتها إجراءات سياسية مختلفة لتعزيز التنمية الصناعية و التحديث.و في الوقت الذي حدثت فيه بعض النجاحات في شرق آسيا،فشلت معظم هذه المحاولات في أماكن أخرى في تحقيق النتائج المرجوة (Krueger and Tuncer 1982 ;Lal 1994).

بناءا 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 اختارتها حكومات البلدان النامية لتحقيق هدف اللحاق بركب الصناعات الموجودة في البلدان المتقدمة—في كثير من الحالات—إلى أخطاء مكلفة و فشل ذريع.و يعمل على الإشارة إلى مفهوم "قابلية تطبيق الشركات Firm Viability"و يسلط الضوء على المعيار الرئيسي للنجاح و هو اتساق استراتيجيات التنمية الصناعية مع الميزة النسبية للبلد.

1.3.فشل السياسة الصناعية:استراتجية تحدي الميزة النسبية

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 و مخيبة للآمال.بعد استقلال العديد من البلدان النامية في أمريكا اللاتينية،افريقيا و آسيا في النصف الثاني من القرن العشرين،ركز العديد من قادتها على نبل طموحهم و اعتمدوا أهدافا جريئة لتحقيق التنمية الاقتصادية دون الأخذ بعين الاعتبار سياقها القطري،هيكل الهبات،القدرات و التحديات و الفرص في السياق العالمي.و قد أدت التجارب العديدة الفاشلة إلى التشكيك بقوة حول السياسة الصناعية من قبل العديد من الباحثين الذين ركز معظمهم على الأعراض و الآثار المترتبة عن المشكلة بدلا من الأسباب الأصلية الحقيقة.

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

لقد تعززت الدوافع الايديولوجية من خلال ظهور النهج الهيكلي للتنمية الاقتصادية الذي ركز على القضاء على فشل السوق و شدد على أن التصنيع و النمو لا يحدثان تلقائيا في البلدان النامية بسبب الجمود الهيكلي للسوق و وجود مشاكل التنسيق،و بدا أن هذا الرأي كان مدعوما بأطروحة Predish – Singer حول التراجع العالمي في معدلات التبادل التجاري للسلع الأولية.و من أجل تحرير اقتصادياتها من إملاءات أسعار التصدير المنخفضة باستمرار و التي 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 استراتيجية فشلت في كثير من الأحيان لتحقيق وعد اللحاق بركب المتقدمة بل تسببت في ركود و ازمات متكررة و حتى عواقب وخيمة بالنسبة للعديد من الاقتصاديات.

كان الدافع وراء استهدف الصناعات الحديثة و المتقدمة كثيفة 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 الاقتصادية لتلك البلدان النامية.و شملت الخطط التنموية العديدة التي اعتمدتها البلدان منخفضة الدخل(غالبا على نموذج Gosplan للاتحاد السوفياتي سابقا)انشاء شركات مملوكة للدولة في الصناعات المتقدمة لم تكن لديها القدرة التقنية و لا هيكل التكلفة التنافسية أو التمويل اللازم لتحقيق أهدافهم الطموحة.

في الواقع،حققت بعض هذه البلدان النامية و هي تمضي قدما بمشاريع جريئة ذات كثافة رأسمالية معدلات استثمار مرتفعة غالبا خلال فترات طويلة،كما أن حجم الطاقة الانتاجية في الصناعات الثقيلة كان كبيرا و اكتسبت تلك الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية المنشأة حديثا وفورات حجم كبيرة،لكن منتجاتها واجهت طلبا غير كافي في السوق المحلية و لم تكن قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية.و نتيجة لذلك،انتهى بها الأمر بحمولة زائدة و خسائر فادحة،و للبقاء على قيد الحياة كانت تلك الصناعات بحاجة إلى حماية و اعانات مستمرة من قبل الحكومة الأمر الذي خلق تشوهات و مشاكل اقتصادية كلية أخرى:فقد تسببت الخسائر المالية المتراكمة من قبل المؤسسات العامة في تفاقم عجز المدخرات في البلد،و ساهمت في عدم التوازن في ميزان المدفوعات و ارتفاع التضخم و أزمات شديدة في الاقتصاد الكلي.

فشل التفكير التنموي السابق في فك الأسباب الحقيقية وراء فشل السياسات الصناعية لأنها تتعامل مع طبيعة و أسباب النمو الاقتصادي بشكل خاطئ.فعلى الرغم من أن الهيكليين الأوائل كانوا محقين في محاولة إغلاق الفجوات الهيكلية بين البلدان ذات الدخل المنخفض و الدخل المرتفع،إلا أنهم حددوا الأسباب الخاطئة للمشكلة و أرجعوا عجز البلدان النامية في انشاء صناعات متقدمة كتلك الموجودة في البلدان مرتفعة الدخل إلى جمود السوق.و بناءا 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 و تنافسية.و في الوقت الذي سمحت الاعانات و الحماية لبعض البلدان بتحقيق نمو مرتفع في الاستثمار لفترة من الوقت إلا أن هذه الاستراتيجية صاحبتها تشوهات مكلفة و لم يكن النمو مستداما على المدى المتوسط و الطويل.و من 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.و مع ذلك،تم إهمال مفهوم إخفاقات السوق من العوامل الخارجية و التنسيق المتأصلة في عملية التغيير الهيكلي.و بدون 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 التي تم اختيارها خلال فترة الهيكليين.و بدون معالجة جدوى الشركات(مدى قابليتها للحياة و الاستمرار)فإن محاولة القضاء على هذه التشوهات يمكن أن يسبب في انهيار الشركات،ارتفاع البطالة و عدم الاستقرار الاقتصادي و السياسي.و خوفا من هذه العواقب الوخيمة،قامت العديد من الحكومات بإعادة تقديم الحماية المتخفية و الاعانات التي كانت بدورها أقل فعالية من الاعانات و الحماية 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 و الخاصة واقفة على أقدامها ذات طبيعة غير قابلة للتطبيق نظرا للظروف السائدة في البلد و التي كانت محددة بشكل ذاتي بالخيارات الاستراتيجية المتبعة لتحقيق أهداف تنموية"نبيلة".و لأن معظم الاقتصاديين لم يتمكنوا من تحديد الأسباب الحقيقة وراء الفشل التنموي فإنه ليس مفاجئا أن تتميز توصياتهم للسياسة اللاحقة—و أملهم 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 سيكون لهذا البلد النامي"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 الذي يدعو إليه أوائل الهيكليين لأنهم ببساطة تجاهلوا أهم عامل محدد لأداء البلد على المدى الطويل و الذي يتمثل في الجدوى الاقتصادي للشركات(قابلية تطبيقها و نموا 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.و لأن البلدان النامية غنية نسبيا بالعمالة و الموارد 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 للاستمرار في الأسواق التنافسية المفتوحة و لا يمكنها البقاء دون دعم الحكومة و حمايتها.

و تشمل الأمثلة على هذه الاستراتيجية 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 أن الحكومة استهدفت صناعات لبلدان كان دخل الفرد فيها أعلى بكثير من دخلها.و لأن 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 و بالتالي لم تكن قادرة للمنافسة مع هذه الصناعات في البلدان ذات الدخل المرتفع.

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 للعاملة و ندرة رأس المال،كانت السياسة الحكومية تهدف إلى بناء صناعات ثقيلة حديثة و متقدمة ذات كثافةٍ رأسمالية.من خلال تنفيذ استراتيجية التنمية الموجهة نحو الصناعة الثقيلة، لم تتمكن البلدان النامية من خلق شركات قادرة على البقاء في أسواق تنافسية مفتوحة،و نظرا لاحتياجاتها الرأسمالية العالية و تكاليف إنتاجها المرتفعة هيكليا في البلد النامي لم تكن هذه الشركات ذات جدوى في الأسواق التنافسية المفتوحة،و حتى عندما تم إدارتها بشكل جيد، لم تتمكن من كسب ربح مقبول اجتماعي في سوق تنافسي غير مشوه.

من أجل تعبئة الموارد اللازمة للاستثمار و المحافظة على استمرارية تشغيل القطاعات المتقدمة كثيفة رأسمالية كان من الضروري لحكومات البلدان النامية تقديم الدعم المالي للشركات في تلك الصناعات ذات الأولوية و حمايتها.و مع ذلك، لم يكن بالإمكان إدامة هذا الدعم و الحماية بالنظر إلى محدودية القدرات المالية (جمع الضرائب)و الادارية (سوء التسيير).للحد من تكاليف الاستثمار و مواصلة تشغيل مؤسساتها غير القابلة للتطبيق ،لجأت الحكومات إلى تبني اجراءات إدارية كمنح ميزة احتكارية سوقية للشركات في القطاعات ذات الأولوية،قمع أسعار الفائدة ،الافراط في تقدير العملة المحلية و التحكم في اسعار 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).

بمجرد إدخال هذه التشوهات في الاقتصاد،أصبح من الصعب التخلص منها من الناحية السياسية لثلاثة أسباب:أولا،تخلق استراتيجيات التنمية التي تتحدى الميزة النسبية نخبا صناعية غنية و متأصلة سياسيا خصوصا في البلدان غير الاشتراكية.ثانيا،كانت تلك الصناعات تعتبر العمود الفقري لبرنامج تحديث تلك البلدان و بالتالي من الممكن أن يؤدي إلغاء تلك الاعانات و الحماية إلى انهيارها و هي نتيجة غير مقبولة للمجتمع.ثالثا،سيؤدي انهيار هذه الشركات إلى حدوث بطالة كبيرة و عدم استقرار اجتماعي و سياسي. لهذه الأسباب استمرت الحكومات في دعم الصناعات الكبيرة و القديمة في العديد من البلدان النامية على غرار الجزائر حتى بعد خصخصتها(Lin 2009).

و من 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 و قيود الحصص)عادة إلى زيادة أسعار الواردات و السلع 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،و تفتيت الأسواق يصبح فيها الاقتصاد ينتج الكثير من السلع الصغيرة مما يؤدي مرة أخرى إلى خسائر في الكفاءة.و تم تقليل المنافسة مع الشركات الأجنبية و شجعت قوة الاحتكار الشركات المحلية لماليكها ذوي اتصال سياسي جيد لإتاحة الفرصة للسعي وراء الريع و الفساد و رفع تكاليف المدخلات و المعاملات (Krugman 1984 ; Krueger 1973).بعد ذلك،تضاعفت التشوهات الأولوية بسبب إستراتيجيات التنمية الاقتصادية المضللة مع"الفيلة البيضاء"و السياسات التي رافقتها،كما أدت استراتجيات التنمية غير المتسقة مع الميزة النسبية إلى تأسيس بيروقراطية عقيمة أصبحت عائقا أمام تقدم بعض البلدان ذات الدخل المنخفض و المتوسط(World Bank 1995).

خلاصة ما سبق،يمكن القول أن القرار الذي اتخذه قادة البلدان النامية باستهداف الصناعات الحديثة ذات الكثافة الرأسمالية كتلك الموجودة في البلدان المتقدمة لم تكن مستدامة و غير صائبة تماما.لذلك،تتمثل المشكلة التي أعاقت العديد من المشاريع الصناعية الطموحة التي بدأها قادة البلدان النامية و ألحقت أضرارا باقتصادياتها في نهاية المطاف في الجدوى الاقتصادي لإقامة تلك المشاريع التنموية في المقام الأول.و حتى إذا افترضنا وجود أفضل القدرات الادارية،ترتيبات مؤسسية جيدة ذات فاعلية و نظام حوافز أمثلي للأداء الجيد لم يكن بإمكانهم التنافس مع شركات البلدان المتقدمة في سوق مفتوح لتوليد معدلات عائد مقبولة.

2.3.نجاح السياسة الصناعية:استراتيجية إتباع الميزة النسبية

في الوقت الذي تكافح الاقتصاديات في جميع أنحاء العالم للحفاظ على النمو أو استعادته،من المرجح أن تكون السياسة الصناعية تحت الضوء من أي وقت مضى،لكن السؤال الرئيسي هو كيف يمكن تحديد الصناعات التنافسية و كيفية صياغة و تنفيذ السياسات لتسهيل تطويرها؟في البلدان المتقدمة،تتقدم معظم القطاعات و تتمركز على حدود التكنولوجيا العالمية مما يوحي أن التحديث يتطلب اختراعات جديدة،لذا قد يساعد دعم الأبحاث الأساسية و براءات الاختراع لحماية الابتكار الناجح على تحقيق هذا المسعى.بالنسبة للبلدان النامية،تتواجد معظم الصناعات داخل الحدود العالمية للتكنولوجيا و بالتالي يمكن احداث التطوير الصناعي و التنويع استفادة من مزايا التخلف.بعبارة أخرى،يمكن أن تعتمد على استعارة التكنولوجيا الحالية و الصناعية من البلدان المتقدمة و هي طريقة لاكتساب الابتكار بتكلفة أقل ،كما أنها أقل خطورة مقارنة بشركات البلدان المتقدمة(Krugman 1979).في بلد نامي ملتزم بنظام السوق،إذا علمت الشركة كيف تستغل إمكانية مزايا التخلف و الحكومة بشكل استباقي توفر معلومات

التنسيق و تعويض عن التأثيرات الخارجية لعملية الارتقاء الصناعي و التنويع سينمو هذا البلد بشكل أسرع من البلد المتقدم و يحقق هدف اللحاق بالركب مع البلدان مرتفعة الدخل.

تشير الأدلة التاريخية إلى أن البلدان الناجحة في مرحلة اللحاق بالركب استخدمت جميعها سياسات صناعية لتسهيل رفع مستوى صناعاتها ، و استهدفت سياساتها الصناعية الصناعات الموجودة في بلدان أخرى تنمو بشكل ديناميكي ذات هيكل هبات مماثل و دخل مرتفع بشكل معتدل:(1)استهدفت بريطانيا الصناعات الهولندية في القرنيين السادس عشر و السابع عشر حيث كان نصيب الفرد من الدخل حوالي 70 بالمئة من مستواه في هولندا؛(2)استهدفت ألمانيا ،فرنسا و الولايات المتحدة الصناعات البريطانية أواخر القرن التاسع عشر كان دخل الفرد فيها حوالي 75 بالمئة من مستواه في بريطانيا؛(3)في فترة الإصلاح الميجي،استهدفت اليابان صناعات بروسية(ألمانية)حيث كان دخل الفرد فيها يعادل 40 بالمئة من مستواه في ألمانيا.أما في الستينات استهدفت اليابان الصناعات الأمريكية حيث كان دخل الفرد فيها حوالي 40 بالمئة من مستواه في الولايات المتحدة.(4)في الستينات حتى الثمانينات ، استهدفت كوريا ،تايوان ،هونغ كونغ و سنغافورة الصناعات اليابانية حيث كان دخل الفرد فيها حوالي 30 بالمئة من مستواه في اليابان.(5)استهدفت موريشيوس في السبعينات صناعات المنسوجات و الملابس في هونغ كونغ و كان دخل الفرد فيها يعادل 50 بالمئة من مستواه في هونغ كونغ.(6)في الثمانينات،استهدفت ايرلندا صناعات المعلومات و الالكترونيات و الكيماويات و الادوية الأمريكية حيث كان دخل الفرد فيها يمثل 45 بالمئة من دخل الولايات المتحدة.(7)في التسعينات،استهدفت كوستاريكا صناعة التعبئة و التغليف لرقائق الذاكرة في تايوان حيث كان نصيب الفرد من الدخل فيها حوالي 40 بالمئة من مستواه في تايوان—الاقتصاد الرائد في هذا القطاع آنذاك.

و بالتالي،لكي تنجح السياسة الصناعية ينبغي أن تستهدف القطاعات التي تتوافق مع "المزايا النسبية الكامنة Latent Comparative Advantages"للاقتصاد–الصناعة التي يكون فيها الاقتصاد يتمتع بتكاليف الإنتاج منخفضة،ولكن تكاليف المعاملة مرتفعة جدًا بحيث لا تكون قادرة على المنافسة في الأسواق المحلية والدولية.و تكون الشركات قابلة للتطبيق و القطاعات قادرة على المنافسة بمجرد أن تساعد الحكومة تلك الشركات و القطاعات على التغلب على مشاكل التنسيق والمسائل الخارجية لتقليل المخاطر وتكاليف المعاملات.لكن السؤال هو،كيف يمكن للحكومات أن تختار القطاعات التي تتماشى مع المزايا النسبية الكامنة في الاقتصاد؟

الإجابة المختصرة هي استهداف الصناعات في البلدان التي تنمو بشكل ديناميكي مع هيكل هبات مماثل ودخل أعلى إلى حد ما. وفقا لمبادئ الاقتصاد الهيكلي الجديد،يستند التحديث الصناعي على التغيرات في المزايا النسبية بسبب التغيرات في هيكل الهبات.ينبغي أن تتمتع البلدان التي لديها هيكل هبات مماثل بنفس المزايا النسبية،و

يجب أن تكون الصناعات في بلد ينمو بشكل ديناميكي متسقة مع مزاياه النسبية،لكن بعض صناعاته سوف تفقد ميزتها النسبية مع نمو البلد وترقية هيكل هباتها.وسوف تصبح هذه صناعات ذات ميزة نسبية كامنة لدى البلد التابع.وبالنسبة للبلدان ذات هيكل هبات مماثل،يمثل نجاح البلد الرائد في التطور الصناعي خارطة طريق للسياسات الصناعية الواجب اتباعها بالنسبة للبلدان اللاحقة.أخيرا،يقترح القسم الخامس دليلاً أكثر تفصيلاً لتحديد وتيسير الصناعات ذات الميزة النسبية.

خاتمة

التنمية الاقتصادية هي عملية تطوير صناعي و تكنولوجي مستمر حيث يمكن لبلد ما—بغض النظر عن مستوى تنميته—أن ينجح إذا طور صناعات تتفق مع ميزته النسبية التي يحددها هيكل هبة العوامل في البلد.على الرغم من أهمية هذا المفهوم إلا أن اقتصاديات التنمية السائدة في العقود القليلة الماضية قللت من اهتمامها بعملية التصنيع و دوره في التحول الهيكلي،و هذا راجع في المقام الأول لفشل السياسات الصناعية في معظم البلدان النامية إلى جانب الحجة النظرية القائلة بأن الدولة لا تستطيع أن تقوم بتحديد الصناعات الجديدة أفضل من القطاع الخاص.و أدى الفشل المتفشي للتدخلات الحكومية —لاسيما في أمريكا اللاتينية،إفريقيا و جنوب آسيا و البلدان الاشتراكية السابقة ذات التخطيط المركزي—إلى ترسيخ رؤية سائدة بأن السياسات التي تهدف إلى انتقاء الفائزين لا بد أن تؤدي إلى تشوهات مستدامة و مكلفة اجتماعيا.

وفقا لنهج الاقتصاد الهيكلي الجديد يمكن تقديم تحليل لأسباب نجاح أو فشل السياسة الصناعية في البلدان النامية استنادا 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 التى تمكن بشكل ديناميكي تحويل هيكلها الاقتصادي.

طور Lin and Monga (2011) نهجا يطلق عليه"إطار تحديد و تيسير النمو"يمكن أن يساعد حكومات البلدان النامية من زيادة احتمالية نجاح دعم الصناعات الجديدة.و يشير هذا الاطار إلى أن صناع السياسة يحددون الصناعات القابلة للتداول التي كان أداؤها جيدا في بلدان أخرى تشهد ديناميكية في النمو و ذات هيكل هبات مماثل و يصل دخل الفرد فيها إلى ضعفين.و إذا كانت الشركات الخاصة المحلية في هذه القطاعات موجودة بالفعل،ينبغي لصانعي السياسة أن يحددوا و يزيلوا القيود على الارتقاء التكنولوجي لتلك الشركات أو عند دخول الشركات الأخرى.و في الصناعات التي لا يوجد فيها شركات محلية،ينبغي أن يهدف صانعو السياسة إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من البلدان التي يجرى محاكاتها أو تنظيم برامج لاحتضان شركات جديدة.يجب على الحكومة أيضا أن تولي اهتماما لتطوير المؤسسات الخاصة للمنتجات الجديدة

و التنافسية و دعم زيادة الابتكارات الناجحة في القطاع الخاص في الصناعات الجديدة.و في البلدان ذات بيئة تجارية سيئة،يمكن للمناطق الاقتصادية الخاصة أو المجمعات الصناعية أن تسهل دخول الشركات و FDI و تشكيل تكتلات صناعية.أخيرا ،تساعد الحكومة الشركات الرائدة في الصناعات الجديدة من خلال تقديم حوافز ضريبية لفترة محدودة أو تمويل مشترك أو توفير إمكانية الوصول إلى الأراضي(العقارات)أو العملات الأجنبية. يوفر هذا النهج لصانعي السياسات في البلدان النامية إطار عمل لمعالجة تحديات التنسيق الشاقة الكامنة في خلق صناعات جديدة و تنافسية،كما أن لديها القدرة على تعزيز بيئة أعمال مواتية لنمو القطاع الخاص،خلق فرص العمل و الحد من الفقر.

المراجع

- **Adams, F.2006.** *East Asia, Globalization and New Economy*, London: Routledge.
-**Akamatsu, K.1962 .**A historical pattern of economic growth in developing countries ,*The Development Economies* **1** ,issue supplement : 3-25.
-**Amsden, A. 1989 .***Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* .New York :Oxford University Press.
-**Bahar, D., R. Hausmann and C.A. Hidalgo.2013.** Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: evidence of international knowledge diffusion ,Faculty Research Working Paper Series RWP13 ,025–Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- **Chenery, H.1961.**Comparative Advantage and Development Policy, *American Economic Review*, vol. 51, no. 1 :18– 51.
- **Cimoli, M., G. Dosi, and J. E. Stiglitz. 2009 .***Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* .New York: Oxford University Press.
- **Growth Commission. 2008.** *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, D.C.
- **Harrison, A. and Rodríguez- Clare, A. 2009.**Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries," in D. Rodrik (ed.), *Handbook of Economic Growth,* vol. 4 ,Amsterdam: North- Holland.
-**Hausmann, R., Rodrik, D. and Sabel, C. 2008 .***Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa* .CID Working Paper 168. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School– Centre for International Development.
- **Krueger, A., and B. Tuncer. 1982.**An Empirical Test of the Infant Industry Argument. *American Economic Review* 72: 1142–52.
- **Krugman, P. 1979.** A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Dis-tribution of Income.*Journal of Political Economy* 87(2): 253–66.
- **Lal. D. and Myint, H. 1996 .***The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: A Comparative Study* .Oxford: Clarendon Press.
- **Lin, J.2009.***Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability* .Cambridge, UK: Cambridge University Press.
-**Lin, J. 2012 .***New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy* .Washington, DC: World Bank.
- **Lin, J. 2017**. Industrial policies for avoiding the middle-income trap: a new structural economics perspective, Journal of Chinese Economic and Business Studies, 15:1 :5-18.
- **Lin, J. and Li, F. 2009.** *Development Strategy, Viability, and Economic Distortions in Developing Countries*. Policy Research Working Paper 4906,Washington, DC: World Bank.

- **Lin, J. and Monga, C. 2011.**Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Process of Dynamic Growth .*Development Policy Review, 29(3): 264-290*.
--Pack, H., and Saggi, K.2006.Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey .*World Bank Research Observer*.(2)21 :267-297.
-Rodrik, D. 2004. Industrial Policy for the 21st Century .Centre for Economic Policy Research discussion paper 4767.
-Rodrik, D. 2007.Industrial policy for the twenty-first century ,'in D. Rodrik (eds) .*One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* ,Princeton, NJ: University Press, pp. 99.152–
-**UNIDO.2013.***Strategic Directions on Industrial Policy in Mongolia* ,UNIDO and Government of Mongolia, United Nations Industrial Development Organization .Vienna: UNIDO.
- **Warwick, K. 2013**.*Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends* .OECD Science, Technology and Industry Policy Papers 2. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
-**Weiss, J. 2015.** Industrial policy : Back on agenda .In Weiss ,J.and Tribe, M.(eds).*Routledge Handbook of Industry and Development* ,London :Routledge :135-150.
- World Bank . 1995 .*Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*.Washington, DC: World Bank.
- **World Bank. 2011.** *Global Development Horizons: Multipolarity: The New Global Economy*. Washington, D.C.: World Bank.