

**التنمية الصناعية في مصر:
الدروس المستفادة من خبرات الماضي والتجارب الدولية**

ورقة العمل رقم ٢١٥

هذه الورقة البحثية هي إحدى الدراسات التي يعدها المركز المصري للدراسات الاقتصادية في إطار مشروع حول "التنمية الصناعية"، وهي من إعداد الأستاذ سيد أبو القمصان، ويتقدم المركز بالشكر والتقدير للحكومة البريطانية على تمويلها.

© ٢٠٢١ المركز المصري للدراسات الاقتصادية. جميع الحقوق محفوظة.

لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذه الدراسة أو حفظها في نظام لاسترجاع المعلومات أو نقلها بأي شكل أو بأي وسيلة سواء كانت ميكانيكية أو إلكترونية أو من خلال النسخ أو التسجيل أو غير ذلك دون إذن كتابي مسبق من المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

الأفكار التي اشتملت عليها هذه الدراسة تعبر عن وجهة نظر المؤلف فقط، ولا تعبر عن رأي/ وجهة نظر المركز المصري للدراسات الاقتصادية أو مجلس إدارته.

الملخص

تلعب الصناعة دورا هاما في الاقتصاد المصري باعتبارها قاطرة التنمية الاقتصادية، بسبب خصائص الصناعة، وأهمية سلاسل القيمة المضافة المتحققة بها، فضلا عن دور الصناعة في تشغيل الأيدي العاملة وتقليل معدل البطالة وتأمين فرص عمل لكل الأجيال القادمة. ونظرا لما تحمله التجارب الدولية من دروس يمكن الاستفادة منها، فقد تعرضت هذه الدراسة للسياسات الصناعية لعدد من الدول روعي فيها التنوع، وتضم كوريا وفيتنام والصين والولايات المتحدة، كما تم دراسة السياسة الصناعية في مصر مع التركيز علي الشق المؤسسي والتشريعي، لتنتهي الورقة إلى وضع تصور عام حول دور هيئة التنمية الصناعية في المستقبل.

Abstract

Manufacturing plays a significant role as a locomotive of economic development in Egypt, due to its characteristics and the associated value-added chains. It also plays a role in job creation, reduction of unemployment and securing jobs for the coming generations. Since international experiences offer lessons that we can benefit from, this working paper explores the industrial policies of several countries, including Korea, Vietnam, China and the United States. The study also examines the industrial policy in Egypt with a focus on the institutional and legal aspects. Finally, the paper concludes with a general recommendation on the perceived role of the Industrial Development Authority in the future.

١. مقدمة

تعتبر التنمية الصناعية من أهم ركائز التنمية الاقتصادية الشاملة حيث تلعب الصناعة دورا هاما في الاقتصاد المصري باعتبارها قاطرة التنمية الاقتصادية، حيث يضمن القطاع الصناعي زيادة القيمة المضافة، ويساعد على تأمين الاكتفاء الذاتي وتحسين الموازين الاقتصادية سواء الميزان التجاري أو ميزان المدفوعات، فضلا عن تشغيل الأيدي العاملة وتقليل معدل البطالة وتأمين فرص عمل لكل الأجيال القادمة، ومن ثم فإن الارتقاء بمستوى الصناعات الحالية يجب أن يكون من الأهداف الأساسية لأي سياسة تنمية شاملة، لا سيما وأن هذا القطاع له وزن نسبي كبير من القطاعات الاقتصادية؛ حيث يسهم في الوقت الراهن بنحو ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي، ويوظف نحو ١٥% من إجمالي المشتغلين، بخلاف العمالة بالمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر – والتي تستوعب نحو ٣٠٠ ألف مواطن، كما أنه من حيث القدرات التصديرية تساهم الصناعة حاليا بحوالي ٨٠% من جملة الصادرات غير البترولية.

ولذلك بات من المؤكد أن تحقيق التنمية الصناعية هو المدخل الوحيد لتحقيق النمو؛ بسبب خصائص الصناعة، وأهمية سلاسل القيمة المضافة المتحققة بها، ومن ثم نصت الاستراتيجية الجديدة للتنمية الحالية (التنمية المستدامة) التي حلت حديثا محل استراتيجية الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في أحد أهدافها الكلية لتحضير التصنيع الشامل والمستدام، على أن كسب رهان التنمية الصناعية مرده إلى الحصول على التكنولوجيا – ابتكارا أو تكيفا أو نقلا، ففي التجارب الناجحة للبلدان التي حققت تنمية صناعية كانت التكنولوجيا دائما هي المحرك الأساسي لتلك النجاحات. وإذ يشكل نقل التكنولوجيا حلما صعبا، لم يعد أمام البلدان النامية سوى السعي للابتكار من خلال بيئة تشجع على التطوير والاختراع بدءا من البحث العلمي وكذلك (المعرفة) بين المختبرات وبين الصناعة، في شراكة بين العلم ورواد الأعمال وهو ما يمكن أن يتم من خلال رعاية رواد الأعمال والمؤسسات الصناعية للبحوث التكنولوجية تمويلا وتجريبيا.

ونخلص من ذلك إلى أن مفهوم التنمية الصناعية هو أنها أحد عناصر التنمية الاقتصادية ويقصد بها مجموعة الخطط والجهود التي تبذلها الدولة بهدف إحداث تغييرات إيجابية في قطاع الصناعة، وذلك عن طريق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة سواء كانت طبيعية أو بشرية أو تكنولوجية. وترتبط التنمية الصناعية ارتباطا وثيقا بأنواع التنمية الأخرى مثل التنمية الاجتماعية والتنمية البشرية.

ومن أهم الآثار والنتائج الإيجابية العديدة المترتبة عليها:

- تعزيز الناتج المحلي الإجمالي من خلال تحويل الموارد الأولية إلى منتجات تامة الصنع.
- تحسين الميزان التجاري وميزان المدفوعات.
- خلق فرص عمل جديدة واستيعاب البطالة.

• استغلال الموارد المتاحة بأفضل الطرق الممكنة.

في ضوء ما سبق تتناول هذه الورقة في القسم الأول منها تجارب بعض الدول فيما يخص السياسة الصناعية، بهدف إستخلاص بعض الدروس التي يمكن الاستفادة منها في تحقيق التنمية الصناعية في مصر، يليه إستعراض للسياسة الصناعية المصرية، مع التركيز علي الإطار التشريعي والمؤسسي وتحديد دور هيئة التنمية الصناعية، وتنتهي هذه الورقة إلي وضع تصور عام حول دور هيئة التنمية الصناعية في المستقبل.

٢. تجارب بعض الدول فيما يخص السياسة الصناعية

٢-١ تجربة كوريا

شرعت كوريا في التصنيع الموجه نحو التصدير في أوائل الستينيات، مما أدى إلى تصحيح تحيزها السابق ضد الصادرات واستخدام ميزتها النسبية الكامنة لتطوير الصناعة كثيفة العمالة، مع الاستمرار في السعي وراء التصنيع الموجه للتصدير وتخصيص الموارد، واقتصاديات الحجم، وتأثيرات التعلم الديناميكي، ولم تنتظر كوريا فقط من أجل ارتفاع مستويات دخلها ومهاراتها قبل تطوير ميزتها النسبية المحتملة في الصناعات الأكثر تطوراً. بدلاً من ذلك، فإن الحكومة والقطاع الخاص درساً ما يجب القيام به لملء الحلقات المفقودة في سلسلة القيمة المحلية والارتقاء في سلم الجودة، وبذل جهود متضافرة لتحقيق أهداف دولية القدرة التنافسية منذ البداية.

وسعت إلى توطين المدخلات الوسيطة المستوردة من الصناعات الأولية الأجنبية، من خلال اكتساب التكنولوجيا، وتنمية الموارد البشرية وبناء المصانع ذات الحجم الأمثل التي تستهدف السوق العالمية. ويوحى تاريخ شركات سامسونج وهايونداي وال جي واس كيه (Samsung, SK , LG, Hyundai)، من بين شركات أخرى أنها كانت على استعداد لمتابعة التكامل الرأسي أو التنوع المرتبط به فيما تمتلك من شركات، لكنها عملت عادة جنباً إلى جنب مع سياسة الحكومة عندما غامرت بالدخول في صناعات لم تألفها.

وعلى الرغم من تغيير درجة الاستهداف القطاعي بشكل كبير من ستينيات إلى سبعينيات القرن الماضي ثم من ثمانينيات القرن الماضي فصاعداً، إلا أن كوريا حافظت على توجهها الخارجي واعتمدت نهجاً متكاملًا للسياسة الصناعية اعتمد على التشاور الوثيق بين القطاعين العام والخاص والمعايير الدولية. وفي السبعينيات، استهدفت كوريا الصناعات الكيماوية الثقيلة على أساس وطني ولا اعتبارات الأمن وكذلك اعتبارات التحديث الصناعي. وفي الثمانينيات بدأت كوريا في تعزيز صناعات تكنولوجيا المعلومات وإيلاء اهتمام أكبر للمنشآت الصغيرة والمتوسطة (SMEs)، خاصة بعد ديمقراطية كوريا عام ١٩٨٧. ومع تزايد قدرات القطاع الخاص أصبح الاستهداف القطاعي أكثر صعوبة، وتحولت كوريا إلى نهج أكثر حيادية للقطاعات المختلفة ومثل قانون تطوير الصناعة لعام ١٩٨٦، على وجه الخصوص، نقطة تحول لأنه ألغى قوانين الترويج السابقة الخاصة بقطاعات معينة ونص على دعم الصناعة وأنشطة البحوث والتطوير بغض النظر عن القطاعات.

ونعرض فيما يلي للمراحل التي مرت بها السياسة الصناعية لكوريا الجنوبية:

- مرحلة الانتقال إلى التصنيع الموجه للتصدير

في بداية الستينيات وُضع التحديث الاقتصادي على رأس جدول أعمال الدولة الجديدة الناشئة، وتغير الاقتصاد السياسي لكوريا وساعد على تأسيس قوة قوية ومتجاوبة و"دولة تنموية" مسؤولة.

وكانت القطاعات الرئيسية التي استهدفتها الحكومة الكورية آنذاك للتصنيع هي الأسمت والكهرباء والألياف الصناعية والحديد وتكرير النفط الذي تم تأميمه، وكذلك النظام المصرفي. ولم تكن كوريا الجنوبية تتمتع في هذه القطاعات بميزة نسبية أو حتى الكثير من الخبرة، ولكن كانت الحكومة تعتقد أنها ضرورية لإنشاء دولة غنية وجيش قوي.

وسيطرت الحكومة أيضا على البنوك التجارية، وبعد تأميم البنوك التجارية حاولت تعبئة المدخرات المحلية لتعزيز الصناعات الأساسية من خلال إصلاح سعر الصرف في عام ١٩٦٢ ومع ذلك فشلت هذه الجهود، ثم بدأت في إعادة تقييم استراتيجية التصنيع التي تقوم على الإحلال محل الواردات التي كانت تفضلها في البداية والبحث عن خيارات مختلفة جذريا من شأنها أن تنقذهم من الوقوع في شرك مثل هذا الموقف الهش مرة أخرى وسعت للاستفادة من رأس المال الأجنبي مع الحد من تأثير الحكومات الأجنبية أو الشركات متعددة الجنسيات. واعتمدت الحكومة في المقام الأول على القروض الخارجية، مع خفض الاعتماد على المساعدات ووضعت قيود على الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI)، والذي يمكن الجمع بينهما من حصول كوريا على مزايا مفاضلة سعر الفائدة المحلي والدولي ويكون المتبقي عائد على استثماراتها - إذا استثمرت رأس المال بنجاح.

كان لصالمة مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر نسبيا دور في ضرورة حصول كوريا على التقنيات من خلال الترخيص، والهندسة العكسية والتنمية المحلية. وكل ذلك يتطلب ضرورة حدوث تراكم في الطاقات المحلية. وبشكل أساسي كانت الصناعة الكورية الموجهة للتصدير استراتيجية لتأمين الاستقلال السياسي وكذلك الاقتصادي.

وأدركت الحكومة ضرورة الجمع بين الدولة والقطاع الخاص ورقابة الدولة لرواد الأعمال الخاصة ستكون أكثر الوسائل فعالية لتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية، ولم يكن شركاء الحكومة آنذاك مجموعات الأعمال الكبيرة ولكن كانت الشركات المملوكة للعائلات، والتي تشارك عادة في إنتاج المصنوعات الخفيفة، وأصحابها هم من يديرونها ويتمتعون بالاستقلالية في اتخاذ القرار، لكنهم كانوا كذلك يخضعون لمراقبة عالية المستوى من قبل الحكومة التي تسيطر على القطاع المصرفي الرسمي وقدمت ضمانات السداد للمؤسسات المالية الأجنبية التي قدمت قروضا للشركات الكورية.

بالإضافة إلى ذلك، أدخلت كوريا عددا من التدابير لتسهيل التصنيع الموجه نحو التصدير؛ حيث تم تبسيط نظام ائتمان الصادرات قصير الأجل منذ عام ١٩٦١، مع الموافقة التلقائية على القروض لمن لديهم تعاقدات تصديرية، مما سمح للشركات الحصول على تمويل التجارة دون الحاجة إلى تقديم ضمانات.

ولزيادة الدعم المؤسسي في مجال التسويق الخارجي واستيراد التكنولوجيا، تم إنشاء هيئة ترويج التجارة الكورية (KOTRA) في عام ١٩٦٢. وأعطت الحكومة أيضا للمصدرين إعفاءات ضريبية مختلفة، وإعفاءات جمركية وانتمانات ميسرة، ودعما للصادرات. واتخذت هذه الإعانات شكل المكافآت المستندة إلى الأداء في بيئة تنافسية بدلا من منحها دون شروط.

وبعد أن حققت كوريا صادرات سنوية بلغت ١٠٠ مليون دولار في عام ١٩٦٤ طلبت وزارة التجارة والصناعة رئاسة اجتماعات ترويج الصادرات الشهرية بحضور كبار المسؤولين الحكوميين وممثلي الأعمال، حيث يجتمع هؤلاء في منتدى لرصد التقدم وتقديم المشورة المؤسسية وحلول للمشاكل الناشئة. وفي كل اجتماع شهري يقدم وزير التجارة والصناعة تقريرا مرحليا عن أداء الصادرات حسب المنطقة والمنتج مقارنة بالأهداف الواردة في الخطة السنوية الشاملة لترويج الصادرات، ويقدم وزير الخارجية تقريرا موجزا حول أوضاع السوق الخارجية، ويتولى المسؤولين الحكوميين وممثلو القطاع الخاص تحديد الاختناقات والقيود والمشكلات التي تعوق أداء الصادرات وإيجاد حلول لهذه المشكلات، ويتم متابعة نتائج هذه الحلول في لقاءات لاحقة. وكان التأمين على الصادرات أحد الابتكارات المؤسسية العديدة لنتائج توصيات الاجتماع الشهري لترويج الصادرات. باختصار وفرت هذه اللقاءات بين الحكومة والقطاع الخاص فرصا لتأمين الاهتمام المستمر من القيادة العليا، ومراقبة التقدم في رؤية بعيدة المدى، واكتشاف القيود وتخفيفها عند ظهورها.

بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء حساب خاص بصندوق ترويج الصادرات داخل رابطة التجارة الدولية الكورية (KITA) في عام ١٩٦٩ كمبادرة بين القطاعين العام والخاص لتأمين التمويل غير الحكومي لأنشطة ترويج الصادرات حيث يتم تقديم الدعم للأنشطة الجماعية مثل إيفاد الوفود إلى المعارض التجارية الدولية، تحسين التصميم والتغليف، وإنشاء مؤسسات لمنح شهادات الجودة. أيضا تم فرض ضريبة صغيرة على الواردات لتوفير التمويل.

وهناك ثلاث نقاط تستحق التأكيد فيما يتعلق بجهود كوريا لترويج الصادرات:

- أ- أن صياغة الحكومة للخطة السنوية لترويج الصادرات حسب المنتج وحسب المنطقة، كان هدفها أن تكون مرجعا يمكن على أساسه قياس التقدم في الصادرات على المستويين العام والخاص ومؤشرات يمكن على أساسها التشاور خلال الاجتماعات، وليس أداة لقيادة والسيطرة على الشركات .
- ب- اتخذت حوافز التصدير شكل مكافآت قابلة للتطوير بسهولة بناء على الأداء في بيئة تنافسية وليس مكافآت محددة لأهداف معلنة مسبقا.
- ج- الملاحظة الأكثر أهمية ووضوحا هي أن كوريا الجنوبية اعتمدت نهجا متكاملا لترويج الصادرات اشتمل على الأهداف والسياسات والمؤسسات المسؤولة عن تعزيز الصادرات.

وفي الواقع فإن ترويج الصادرات أعتبر بمثابة محرك للنمو والمبدأ التنظيمي الذي بموجبه متابعة تطوير الصناعة وتطوير البنية التحتية وتنمية الموارد البشرية؛ حيث أجبر كوريا على تغيير طريقة تفكيرها ووضع مؤشرات لنفسها

مقابل المؤشرات العالمية وحتى في ظل قواعد منظمة التجارة العالمية الحالية، فإن المشاورات بين القطاعين العام والخاص، المكافآت القائمة على الأداء، ومقاربات السياسة المتكاملة تظل أدوات صالحة وفعالة.

- محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة (Heavy Chemical Industry):

إذا كان تحول كوريا إلى التصنيع الموجه للتصدير في أوائل الستينيات من القرن الماضي قد حدث في الغالب باكتشاف الميزة النسبية الكامنة في التصنيع كثيف العمالة، جاء التطور اللاحق لكوريا مرتبطاً بشكل أكبر بتحديث طاقاتها الصناعية بهدف زيادة المحتوى المحلي لصادراتها، فقد شهدت بداية السبعينيات انطلاق عملية التحديث الصناعي عندما أعلنت الولايات المتحدة أنها ستخفض قواتها في آسيا في أعقاب حرب فيتنام، حيث شعر صناع السياسة أن كوريا يجب أن تطور طاقاتها التصنيعية في الصناعات الكيماوية الثقيلة (Heavy Chemical Industry HCIs) ليكون لديها القدرة على تصنيع أسلحتها الخاصة والدفاع عن نفسها، وبدلاً من إنشاء مصانع أو مستودعات لأسلحة معينة، قاموا بإنشاء مجمعات صناعية ذات استخدام مزدوج، بنسبة إنتاج مستهدفة ٧٠% مدنية و ٣٠% عسكرية.

وتم إطلاق محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCI رسمياً في يناير ١٩٧٣ بهدف إنشاء "اقتصاد يعتمد على الذات" وتحقيق صادرات بقيمة ١٠ مليار دولار و ١٠٠٠٠ دولار متوسط نصيب الفرد من الدخل بحلول عام ١٩٨١. وتتص الخطة الرئيسية لمحرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCI على أن محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCI سيمثل أكثر من ٥٠% من القيمة المضافة للتصنيع، ويساهم بـ ٥,٦٣ مليار دولار صادرات بينما ستضيف الصناعات الخفيفة والصناعات الأولية ٣,٦٧ مليار دولار و 0.70 مليار دولار، على التوالي.

وفي عام ١٩٨١ تم اختيار ست صناعات رائدة: (١) الحديد والصلب، (٢) المعادن غير الحديدية، (٣) بناء السفن، (٤) الآلات والمعدات، (٥) الإلكترونيات و(٦) المواد الكيميائية. وأعتبرت صناعة الآلات، على وجه الخصوص، صناعة مهمة ليس فقط بسبب القيمة المضافة العالية والروابط الواسعة مع الصناعات الأخرى، ولكن أيضاً من أجل مساهمتها في الصناعات الدفاعية، حيث لاحظ المسؤولون الكوريون أنه عندما بلغت صادرات اليابان ١٠ مليار دولار في عام ١٩٦٧ شكلت صناعة الآلات ٤٣% من الإنتاج الصناعي الياباني.

وفي ديسمبر ١٩٧٣، أنشأت الحكومة صندوق الاستثمار القومي (NIF) لتمويل الاستثمار طويل الأجل في الصناعات الكيماوية الثقيلة، والمقدر بحوالي ٩,٦ مليار دولار، وتم تحديد سعر الفائدة عند ٩,٠%، في حين كان معدل الفائدة السائد لمدة ٣ سنوات على القروض المصرفية ١٥,٥%. كما دعمت البنوك التي تسيطر عليها الحكومة الصناعات الكيماوية الثقيلة من خلال توفير سياسات موجهة للقروض بشروط ميسرة وأعتبر ذلك خروجاً دراماتيكياً عن النصف الثاني من الستينيات.

ولتعزيز مؤشرات الصناعات الكيماوية الثقيلة كان على الحكومة تأمين وفورات الحجم والاستثمارات التكميلية الضخمة، وتطوير القوى العاملة الفنية بما يلزم من مهارات. وبدلاً من الاعتماد على آليات السوق، سعت كوريا إلى وضع آليات مبتكرة متكاملة ذات توجه خارجي من خلال خطط استشرافية متكاملة تهدف إلى تحقيق تنافسية دولية منذ البداية تحت شعار "التصدير لجميع الصناعات."

في الترويج للصناعات الأولية في السبعينيات، كان على كوريا أن تتخذ خياراً استراتيجياً؛ إما أن تسلك الطريق الآمن وتطور الصناعات الكيماوية الثقيلة للسوق المحلي الصغير، وتقلل من كفاءة المخاطرة الناتجة عن المواصفات دون المستوى في ظل الحمائية الراسخة، أو أن تروج لهذه الصناعات في السوق العالمي، مع ما يمثله ذلك من مخاطر عدم استغلال للطاقت الإنتاجية، أو المشكلات المالية. وقد اختارت كوريا الخيار الأخير لأنه – على الرغم من المخاطر الكبيرة – هو المسار الفعال الذي يحقق نمواً ديناميكياً، إذا تمكنت كوريا من تطوير قدراتها التكنولوجية في مواجهة الأعباء المالية الكبيرة. ولتقليل الوقت واستغلال اقتصاديات الحجم في إنشاء الصناعات كثيفة رأس المال، قررت الحكومة الاعتماد على مجموعة مختارة من الشركات المملوكة للدولة والشركات العائلية الكبيرة بنجاح حافل.

وقبل استخدام المصطلح على نطاق واسع، كان "منهج العناقيد Cluster Approach" واضحاً في محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCIs، ولتوفير البنية التحتية مثل المياه والكهرباء والمواصلات وتأمين الروابط الخلفية والأمامية، أنشأت الحكومة مجمعا للآلات في تشانغون، ومجمع بتروكيماويات في يوشون ومجمع إلكترونيات في جومي، كما أنشأت الجامعات الوطنية بالقرب من هذه المجمعات الصناعية للتخصص في المجالات الهندسية ذات الصلة.

وأخيراً وليس آخراً، قامت كوريا بتوسيع التدريب الفني والمهني بشكل كبير، وتعليم العلوم والهندسة، وأنشأت مختبرات حكومية لإجراء البحوث والتطوير، كما أنشأت الحكومة أيضاً عدداً من المدارس الثانوية الفنية الوطنية وقدمت حوافز مثل ضمانات التوظيف، مع التأكيد على منهج التدريب العملي، وكان من المفترض أن يتدرب الطلاب على التكنولوجيا قبل التخرج.

وفي مجال البحث والتطوير، أنشأت الحكومة بالفعل المعهد الكوري للعلوم والتكنولوجيا (KIST) في عام ١٩٦٦ والمعهد الكوري المتقدم للعلوم والتكنولوجيا (KAIST) في عام ١٩٧١. بالإضافة إلى ذلك تم إقرار قانون بشأن تعزيز تطوير التكنولوجيا عام ١٩٧٢، الذي ينص على حوافز لتشجيع البحث والتطوير في القطاع الخاص، بالإضافة إلى إنشاء خمس مؤسسات بحثية حكومية GRI خاصة بالصناعة في بناء السفن، والإلكترونيات، والآلات، والمعادن، والصناعات الكيماوية طبقاً لقانون النهوض بمعهد البحوث المتخصصة لعام ١٩٧٣. ومن خلال هذه الجهود، سعت الحكومة لمعالجة الابتكار والعوامل الخارجية الحاسمة للنمو المستدام.

كانت كوريا تتمتع بميزة نسبية قوية وظاهرة بشكل متزايد في الصناعات الخفيفة عندما اتخذت قرارها الاستراتيجي لتعزيز الصناعات الكيماوية الثقيلة HCIs في عام ١٩٧٣، وبعد المقارنة المعيارية مع الدول الصناعية المتقدمة ذات

الثروات الطبيعية المشابهة لكوريا مثل اليابان، أدركت كوريا أن لديها ميزة نسبية محتملة في الآلات والمعدات وبدأت في إزالة العقبات التي تحول دون تحقيق هذا الهدف مثل نقص الفنيين والمهندسين ذوي المهارات المطلوبة في الصناعات المتطورة.

وفي عام ١٩٧٩ ومع تزايد مظاهر الخلل في الاقتصاد وتزايد المشاكل السياسية كان على الحكومة الكورية إلغاء حملة الصناعات الكيماوية الثقيلة وتبني برنامج الاستقرار الشامل في أبريل ١٩٧٩. وعلى الرغم من تعاضم حجم الطاقات الإنتاجية غير المستغلة في نهاية السبعينيات، إلا أن محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCIs قد ساهم في بناء الأساس للعديد من الصناعات الرائدة في كوريا مثل الصلب وبناء السفن والآلات والإلكترونيات والبتروكيماويات. وقد عزز بشكل كبير الروابط الخلفية والأمامية بين هذه الصناعات، بالإضافة إلى الصناعات ذات الصلة مثل السيارات، لزيادة المحتوى المحلي للصادرات، كما مكنت كوريا من تطوير صناعة الدفاع الخاصة بها. وأخيرا وليس آخرا، مهد محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCIs الطريق لانتقال كوريا إلى اقتصاد يحركه الابتكار من خلال توسيع التكنولوجيا – التعليم الأساسي والهندسي وإنشاء نواة لمختبرات البحث والتطوير.

لقد لعب القطاع العام في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي دورا مهيما في البحث والتطوير بشكل أساسي من خلال المعامل الحكومية المنشأة حديثا. ومع ذلك، أدركت الشركات الكورية أن عليها تجاوز التقليد والاستيعاب والقيام بابتكاراتها الخاصة لتحقيق النجاح في الأسواق العالمية، فقامت بزيادة الإنفاق على البحث والتطوير بشكل كبير؛ حيث ارتفع إجمالي نفقات البحث والتطوير من أقل من ٠,٥% من الناتج المحلي الإجمالي في أوائل السبعينيات إلى أكثر من ٣,٥% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠. وارتفعت خلال نفس الفترة مساهمة القطاع الخاص في البحوث والتطوير؛ حيث زاد الإنفاق من ٢٠% إلى ٧٥%، كما زاد عدد الباحثين من 6000 إلى ٢٢٠٠٠٠، واعتبارا من عام ٢٠١٠، يوجد أكثر من ٢٠٠٠٠ مختبر صناعي في كوريا.

- مرحلة تعزيز صناعة تكنولوجيا المعلومات:

يمكن أن تلعب المقارنة المعيارية الدولية والمشاورات بين القطاعين العام والخاص دورا مهما في تحديد الصناعات الواعدة، فهي عادة لا تنتج حكما حاسما، ويمكن الاتفاق أو الاختلاف على آفاق الصناعات المستهدفة، وقد كان هذا هو الحال مع صناعة تكنولوجيا المعلومات في مناقشات السياسة الكورية في نهاية السبعينيات، فبينما اتفق صانعو السياسة على أن تكنولوجيا المعلومات كانت قطاعا مهما ذا عوائد كبيرة، انقسموا حول آفاق كوريا في مجال التطور التكنولوجي سريع الحركة، وفي ذلك الوقت كانت شركات مثل LG تنتج تقنية معلومات بسيطة نسبيا (منتجات مثل أجهزة الراديو والتلفزيون) وكانت خدمات الاتصالات ضعيفة للغاية، وكانت القدرات الابتكارية التي تم تطويرها بالتزامن مع محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCI لا تزال منخفضة بالمقارنة مع الدول الصناعية المتقدمة.

ولم يكن مجلس التخطيط الاقتصادي مقتنعاً بأن كوريا يمكن أن تصبح لاعبا رئيسيا في القطاعات كثيفة المعرفة أو كثيفة رأس المال، وكان يعارض وضع ميزانية كبيرة لها، من ناحية أخرى، كانت وزارة التجارة والصناعة منشغلة بمؤشرات محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCI والصناعات ذات الصلة مثل السيارات، على الرغم من أن وزارة البريد والاتصالات (MPC) Post and Communication يمكن أن تدعي وجود بعض خدمات تكنولوجيا المعلومات على الأقل لم يكن لها المكانة داخل الحكومة لقيادة السياسة الصناعية. وفي النهاية، أعاد كيم جاي إي، السكرتير الرئاسي الأول للشؤون الاقتصادية، هيكله المكتب الرئاسي للعلوم والتكنولوجيا في البيت الأزرق، وقام بتعيين أولئك الذين اعتقدوا أن كوريا لديها فرصة واقعية في صناعة تكنولوجيا المعلومات لقيادة الترويج لهذه الصناعة في الثمانينيات من القرن الماضي مع تحفظ صانعي السياسة الآخرين.

وأعتمد أسلوب التدخل الحكومي في تعزيز صناعة تكنولوجيا المعلومات مبدئيا على القدرة النسبية للقطاع الخاص، ففيما يتعلق بأجهزة التلفزيون والهواتف كانت سياسة تحرير القيود هي الأداة الرئيسية للسياسة لأن العديد من شركات القطاع الخاص كانت كذلك على استعداد للعمل. وحتى عام ١٩٨٠ لتثبيط "الاستهلاك الظاهر"، تم السماح فقط بال بث التلفزيوني الأسود والأبيض، على الرغم من أن الشركات المصنعة الكورية كانت موجودة بالفعل وتصدر أجهزة التلفزيون الملون إلى الخارج، كما كان على المستهلكين شراء الهواتف من خلال وزارة البريد والاتصالات. ولتعزيز صناعة تكنولوجيا المعلومات رفعت الحكومة الحظر المفروض على البث التلفزيوني الملون وسمح للمستهلكين بشراء الهواتف بأنفسهم.

وبالنسبة لمنتجات وخدمات تكنولوجيا المعلومات الأكثر تطورا، فقد لعبت الحكومة دورا أكثر استباقية حيث قام البيت الأزرق بفصل وزارة البريد والاتصالات عن لجنة السياسة النقدية وأنشأت هيئة الاتصالات الكورية KT لجعلها أكثر مرونة وموجهة نحو الأعمال، وتم استخدام ما يصل إلى ٣% من إيراداتها للبحث والتطوير. وفي مجال تحسين البنية التحتية التكنولوجية تعمل الحكومة بالتعاون مع المؤسسات البحثية وشركات القطاع الخاص، وقامت باستثمارات مكثفة لتطوير TDX نظام التحويل الإلكتروني الرقمي للهواتف وأشباه الموصلات وأجهزة الكمبيوتر. وفي حالة أشباه الموصلات، طلبت شركات مثل Samsung و LG من الحكومة أن تتولى قيادة جهود البحث والتطوير لأنها تفتقر إلى الموارد اللازمة لإنتاج منتجات متطورة، على الرغم من أنها كانت تعلم أن عليها التحرك في هذا الاتجاه إذا أرادت الاستمرار في مجال إلكترونيات المستهلكين.

كما قامت الحكومة بإنشاء نظام المعلومات القومية بطريقة لخلق طلب شراء لمنتجات وخدمات تكنولوجيا المعلومات بينما وضعت في هذه الأثناء المعلومات الأساسية المتعلقة بالهوية الشخصية والممتلكات على قاعدة البيانات القومية. وقد ساعدت هذه البرامج على وضع أساس صناعة تكنولوجيا المعلومات في كوريا. وفي عام ١٩٩٤ تم توسيع مجال وزارة الإعلام والاتصالات وعملت مع القطاع الخاص لتطوير الهواتف المحمولة وتنفيذ عدد من المشاريع المعلوماتية.

وعززت السياسة الصناعية لكوريا في قطاع تكنولوجيا المعلومات بشكل منهجي شرائح ضعيفة من سلسلة القيمة المحلية من خلال التشاور بين القطاعين العام والخاص، في إطار هدف تأمين القدرة التنافسية الدولية منذ البداية. وهو منهج يشبه

إلى حد كبير ما تم تنفيذه أثناء محرك الصناعات الكيماوية الثقيلة HCI ، ووضعت كوريا أنظارها على السوق العالمية بدلا من استهداف السوق المحلية فقط، وبحثت الحكومة والقطاع الخاص بشكل استباقي عن حلول للحلقات الضعيفة في سلسلة القيمة التي تبدأ من تأمين الطلب وتطوير الموارد البشرية والبحوث للتطوير، وإنتاج الأجزاء والمكونات، وتجميع الأجزاء، والتسويق والعلامات التجارية. ولعبت الحكومة في هذه العملية دورا مهما في معالجة التنسيق والعوامل الخارجية للابتكار، من خلال خلق الطلب عبر مشروعات الشراء والاستثمار في البحث والتطوير والتعليم. وأخيرا وليس آخرا، حاولت الحكومة الاستفادة من التعيينات القائمة والالتزام بمبدأ المكافآت على أساس الأداء وذلك للتقليل من الآثار السلبية لتدخل الحكومة.

٢-٢ تجربة فيتنام

حققت فيتنام تحولا ملحوظا منذ عام ١٩٨٩ من قطاع صناعي مخطط مركزيا ويهيمن عليه التخصيص الإداري للمدخلات والمخرجات إلى قطاع صناعي تحكمه بشكل أساسي قوى السوق، وعلاوة على ذلك أنجزت هذا التحول مع تجنب الانخفاض الحاد في الناتج المحلي الإجمالي والإنتاج الصناعي الذي حدث في العديد من الاقتصادات الأخرى ذات التخطيط المركزي خلال الثمانينيات. كانت الصادرات الفيتنامية تغطي أقل من نصف متطلبات الاستيراد الصغيرة نسبيا للبلاد، ولم تكن هناك أي صناعات فيتنامية تقريبا قادرة على بيع منتجاتها في الأسواق المطلوبة في أوروبا وأمريكا الشمالية، وبعد عشرين عاما حققت الصادرات الفيتنامية عشرين ضعفا عما كانت عليه في الثمانينيات، وكانت المنتجات الصناعية المباعة حول العالم هي أكبر المساهمين في مبيعات الصادرات.

ويُعزى الكثير من النجاحات التي تمت في التنمية الصناعية حتى الآن إلى القرارات الحكومية لإزالة العوائق والقيود أمام جهود تنظيم المشروعات لكل من المستثمرين الأجانب المباشرين بداية ومؤخرا بالنسبة للمستثمرين من القطاع الخاص المحليين، حيث كان أول الحواجز التي تم إزالتها القيود المفروضة على الواردات والحصول على النقد الأجنبي، فقد استهدفت السياسات المصممة خلق بيئة مواتية للاستثمار الأجنبي المباشر. وفي الآونة الأخيرة كانت الخطوة الأكثر أهمية هي تمرير قانونين للمؤسسات أزالا بشكل فعال العديد من العقبات في طريق رواد الأعمال المحليين من القطاع الخاص مما أدى إلى ازدهار نشاط التنمية الصناعية الخاصة.

كما نمت الصناعات المملوكة للدولة خلال العقدين الماضيين بوتيرة سريعة إلى حد ما على الرغم من أن معدلات نموها كانت أبطأ من مثيلاتها في صناعات الاستثمار الأجنبي المباشر ومؤخرا الصناعات المملوكة لمستثمري القطاع الخاص. وفي السنوات الأخيرة كانت هناك خطوة واسعة النطاق للمساواة بين العديد من الشركات المملوكة للدولة وفي بعض الحالات أدى ذلك إلى إنشاء شركات مستقلة تماما عن سيطرة الدولة، بينما في حالات أخرى احتفظت الدولة بسيطرة الأغلبية. ومن تقديراتنا للأداء يعتمد هذان النوعان من الشركات على عينة من ٢٠٩ شركة تم تحويلها إلى شركات مساهمة في عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣، ومن الواضح أن الشركات التي احتفظت فيها الدولة بالسيطرة كان أداءها أقل بكثير من المستويات التي حققتها الشركات التي أصبحت مستقلة حقا عن سيطرة الدولة.

وبالنظر إلى المستقبل، يتطلب الحفاظ على النمو الصناعي السريع استمرار الجهود المبذولة لإزالة الحواجز المتبقية من الاقتصاد المخطط مركزيا والحواجز التنظيمية الجديدة التي تم وضعها لأسباب معينة عرضية.

كمختلف المؤشرات المجمع دوليا حول كيفية تأثير البيئة التنظيمية على سهولة أو صعوبة ممارسة الأعمال التجارية في جميع أنحاء العالم، لا تقع فيتنام ضمن البلدان ذات المؤشرات المرتفعة، حيث تأتي في النصف الأسفل من البلدان التي شملها الاستطلاع وتتساوى تقريبا مع الصين في الدرجات، ولكن الصين تتمتع بميزة مختلفة وهي السوق المحلي الضخم الذي يجذب المستثمرين الأجانب ويتيح الفرص لمواطنيها من رجال الأعمال.

وبالإضافة إلى إعاقة الاستثمار، يسهم العديد من هذه الحواجز التنظيمية ماديا في مستوى الفساد في فيتنام والصين وتحاول الحكومة جاهدة مكافحتها لخلق بيئة أعمال مواتية؛ وأهم الإجراءات المطلوبة هي إنشاء نظام قانوني وتنظيمي لحل النزاعات التجارية التي يتم التعامل معها الآن بشكل كبير من قبل السلطة التقديرية (سلطة المسؤولين الحكوميين) بطريقة غير شفافة.

وبالنسبة للبنية التحتية، فيتنام متخلفة بشدة في جودة البنية التحتية للسكك الحديدية والطرق، وعلى الرغم من إجراء بعض التحسينات لكن الكثير من الاستثمار في النقل كان في المجالات التي قد تعزز وحدة البلد، ولكنها لا تفعل سوى القليل لاحتياجات الصناعة، وما زالت الدولة مستمرة في مبادرات باهظة الثمن لبناء نقل سكك حديدية عالي السرعة للركاب بينما الطريق السريع واحد لا يزال بشكل رئيسي طريق ذو مسارين فقط.

وبحسب تقدير اتنا للعوامل التي تحدد موقع الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن جودة البنية التحتية للنقل أحد العوامل الأكثر أهمية؛ حيث كان سوء البنية التحتية السبب الأساسي لتركز معظم الاستثمار الأجنبي المباشر ومعظم الاستثمار الصناعي الموجه نحو الربح بشكل عام في منطقة هانوي هايفونغ وفي مدينة هو تشي مينه والمقاطعات المجاورة لها. وعلى الجانب المقابل، يبدو أن تركيز الاستثمار الصناعي الحكومي الثقيل يحكمه الاعتبارات السياسية للإنصاف بين الأقاليم والمناطق المختلفة أكثر مما تحكمه إرادة إنشاء قطاعات صناعية ثقيلة تتسم بالكفاءة والقدرة التنافسية.

وقامت فيتنام بتغييرات مهمة في القطاع المصرفي، حيث كان قطاع البنوك ذات يوم من الاختصاص الحصري للبنوك المملوكة للدولة وكان الإقراض من قبل هذه البنوك موجهًا بشكل كبير إلى الشركات المملوكة للدولة. أما اليوم فقد تراجعت حصة البنوك التجارية المملوكة للدولة بشكل مطرد من ٨٢,٨% عام ١٩٩٤ إلى ٦٣,٥% في عام ٢٠٠٧ وتراجعت حاليا بصورة أكبر، كما سُمح للبنوك الأجنبية بالعمل في فيتنام بموجب اتفاقية منظمة التجارة العالمية. ومن الأهمية أيضا الإشارة إلى أن حجم القروض الموجهة للقطاع غير الحكومي قد ارتفع من ٣٧% عام ١٩٩٤ إلى ٧٠% بحلول عام ٢٠٠٦، كما تم تحرير أسعار الفائدة، واتسمت عملية مساواة البنوك المملوكة للدولة وبنوك القطاع الخاص بالبطء الشديد.

وعلى الجانب الآخر اتخذت فيتنام خطوة تشكل تراجعا إلى الخلف وهي قرار السماح للتكتلات المملوكة للدولة بالحصول على حصص مسيطرة في البنوك مستوحاة على ما يبدو من نموذج keiretsu المشهور إلى حد كبير في اليابان. إلا أن البنوك المملوكة للدولة في فيتنام لا تزال مثقلة بمبالغ كبيرة من القروض المتعثرة من الإقراض السابق الموجه للشركات المملوكة للدولة وهذه الخطوة من المرجح أن تسهم في زيادة أخرى في قروض معدومة من أجل نظام مصرفي سليم، يجب أن يكون الهدف هو الإقراض على الأساس التجاري فقط وليس وفقا لمعايير سياسية.

والأهم من ذلك كله هو ضرورة أن تخلق فيتنام بيئة تنافسية لجميع الصناعات؛ حيث يختلف الاقتصاديون حول أشياء كثيرة، لكن الشيء الوحيد الذي يتفقون عليه هو أن المنافسة هي التي تدفع النمو وزيادة الإنتاجية الصناعيين لفيتنام ومع ذلك، غالبا ما يبدو أن السياسات الصناعية الحالية تتحرك في الاتجاه الخاطئ.

والمشكلة الرئيسية هي أن السياسات الصناعية للدولة تبدو وأنها موجهة للقطاع الصناعي الحكومي الذي يجب حمايته من المنافسة بدلا من إنشاء بيئة تزدهر فيها المنافسة بين الشركات الصناعية. وليس من المبالغة القول إن الوزارات المعنية ترى أن المهمة الرئيسية للسياسة الصناعية هي حماية وتعزيز القطاع المملوك للدولة بدلا من الترويج له من خلال تحسين تقنياته ومهاراته الإدارية. أما حماية الصناعات الثقيلة غير الفعالة المملوكة للدولة من أجل إحلال الواردات فهو أمر آخر تماما.

وقد ركزت مبادرة السياسة الصناعية المركزية مؤخرا من جانب الحكومة على إنشاء تكتلات مملوكة للدولة بشكل رئيسي في قطاع الصناعات الثقيلة والهدف المعلن هو إنشاء شركات كبيرة يمكن أن تصبح قادرة على المنافسة دوليا بالشركات ذات العلامات التجارية المعروفة على غرار Samsung أو Sony، ويقال إن كوريا قامت ببناء تكتلاتها الكبيرة بدعم كبير من الحكومة، ويجب أن تحاول فيتنام أن تفعل الشيء نفسه. ولكن هناك اختلافان أساسيان على الأقل بين جهود فيتنام وكوريا لإنشاء شركات تنافسية كبيرة، فأولا كانت معظم هذه الشركات في كوريا خاصة، في حين أن جميع التكتلات في فيتنام حكومية مملوكة مع مجالس إدارتها والإدارة العليا المختارة من قبل الحكومة، وثانيا، كل هذه الشركات الكبيرة في كوريا مقابل دعم مؤقت من الحكومة في معظم الحالات لبضع سنوات فقط حتى تتمكن صادراتها من المنافسة دوليا، أما التكتلات الفيتنامية على الجانب الآخر فلا تزال موجهة إلى حد كبير نحو إحلال الواردات، وسيؤدي امتثال فيتنام للقواعد التي تتوافق مع العضوية في منظمة التجارة العالمية إلى إجبار هذه التكتلات على مواجهة المنافسة الأجنبية من الواردات، ولكن هناك أدلة تشير إلى أنه تم تصميم التكتلات جزئيا للالتفاف على بعض قيود منظمة التجارة العالمية وحماية الشركات المحلية، وهذه ليست صيغة للنجاح في زيادة القدرات التنافسية للصناعات المختلفة.

٢-٣ تجربة الولايات المتحدة الأمريكية

تشير العديد من التصنيفات إلى أن الولايات المتحدة من بين أكثر الدول إبداعا في العالم. في كثير من الأحيان تلعب الدولة التي تتخذ نهج السوق الليبرالية للسياسة الصناعية في الواقع دورا نشطا للغاية. حيث سعت السياسة الصناعية في

الولايات المتحدة إلى امتلاك أحدث التقنيات للتغلب على خصومها ودعمت بنشاط الصناعات الوطنية والمؤسسات البحثية. وكان للنهج اللامركزي دور كبير في ذلك حيث كانت الوكالات الحكومية في الولايات الأمريكية جهات فاعلة رئيسية في صنع السياسات الصناعية، وكان لديها سلطة اتخاذ قرارات مستقلة بشأن الموارد وفرص التعاون والاستثمارات والمشاريع. وهناك وكالتان حكوميتان لهما صلة خاصة بالتنمية الصناعية والتكنولوجية للبلاد وهما المؤسسة الوطنية للعلوم (NSF) و وكالة مشاريع الأبحاث الدفاعية المتقدمة (DARPA).

- تأسست المؤسسة الوطنية للعلوم (NSF) بعد خمس سنوات من الحرب العالمية الثانية لإضفاء الطابع المؤسسي على التعاون بين الدولة والمؤسسات البحثية. ومنذ ذلك الحين نما دورها باستمرار بميزانية عالية تبلغ عدة مليارات من الدولارات لتعزيز العلوم الطبيعية والهندسية، وكانت مهمة بشكل أساسي لتطوير التقنيات المعروفة الآن إلى حد كبير في جميع أنحاء العالم.

- أيضا تم إنشاء وكالة مشاريع الأبحاث الدفاعية المتقدمة (DARPA) خلال الحرب الباردة نتيجة لأزمة سبوتنيك، والتي تهدف، بالإضافة إلى أنشطة المساعدة المالية، إلى تسهيل التعاون بين الجهات الفاعلة العامة والخاصة.

وعلى مدار تاريخ الولايات المتحدة، عملت معظم الإدارات بنشاط على تشكيل ظروف تطوير القطاع الصناعي، وفيما يلي بعض الآليات والاستراتيجيات منذ الثمانينيات:

1. توفير الاعتمادات ورأس المال المخاطر للشركات الناشئة وكذلك للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.
2. الإعفاءات الضريبية للشركات الكبيرة ومتعددة الجنسيات.
3. معاملة تفضيلية في إجراءات المشتريات العامة تجاه الشركات الأجنبية.
4. ترويج الصادرات عن طريق بنك التصدير والاستيراد للولايات المتحدة.
5. مساندة الصناعات والشركات في أعقاب الأزمة المالية.
6. ومؤخرا تمثل أحد التغييرات المهمة في سياسة إدارة الرئيس الأمريكي السابق، دونالد ترامب، في تركيزها على إجراءات التعريفية لحماية الصناعات الأمريكية.

من السياسة الصناعية إلى نموذج الابتكار المزدهر:

كما ذكرنا سابقا، أتاح صنع السياسة الصناعية في الولايات المتحدة تطوير وإنشاء منهج ابتكاري مزدهر، ونوضح فيما يلي بعض الآليات والاستراتيجيات التي سمحت بظهور مراكز الابتكار مثل وادي السيليكون:

- الدولة كمستهلك: يأتي جزء كبير من الطلب على البحث والتكنولوجيا من الدولة.

- الدولة كوسيط: تعمل الدولة على تعزيز التعاون والتآزر بين القطاع الخاص والمؤسسات البحثية.
- الاستثمار المتنوع في البحث والعلوم: ينتشر الاستثمار الأمريكي عبر العديد من القطاعات والمستويات البحثية المختلفة. ومن ثم، فإن الدولة تشجع أنشطة الابتكار على أساس واسع، وليس على أساس قطاع أو تكنولوجيا محددة.
- الدولة كمزود للتقنيات الأساسية: كان للسلطات الأمريكية مصلحة خاصة في تعزيز البحث الأساسي حول المنتجات المستخدمة في البحث التطبيقي أو تطوير التقنيات المتقدمة من قبل القطاع الخاص.
- تسهيل الظروف الإطارية للتطورات التكنولوجية الجديدة: الابتكار بطبيعته هو قطاع كثيف رأس المال، ومن ثم من خلال تسهيل الظروف الإطارية لسوق رأس المال الاستثماري تمكنت الدولة من الوصول إلى مجموعة أكبر من الموارد المالية.

نقاط القوة والضعف في نموذج الابتكار الأمريكي:

تستفيد الولايات المتحدة من انفتاحها وجاذبيتها للأجانب، حيث يخلق المهاجرون الكثير من الشركات الناشئة المبتكرة للغاية، وتشير الإحصائيات إلى أن أكثر من نصف الشركات الناشئة التي يزيد تقييمها عن مليار دولار في الولايات المتحدة تم إنشاؤها مؤخرا من قبل المهاجرين، وقد استفادت هذه الشركات بشكل خاص من النفاذ إلى سوق رأس مال مخاطر قوي، وهناك الكثير من شركات التكنولوجيا الفائقة المربحة للغاية.

أيضا ساهمت العوامل الثقافية في الولايات المتحدة في القدرة على الابتكار مثل الاستعداد لتحمل مخاطر كبيرة، بالإضافة إلى الدور النشط للدولة في تنشيط الطلب المحلي المرتفع والجامعات المبتكرة والإطار القانوني المستقر والشفاف الذي يجعل من السهل نسبيا إنشاء شركة جديدة في الولايات المتحدة.

وعلى الجانب الآخر كان للانخفاض النسبي للحوافز الضريبية للتمويل الخاص بالابتكار في الولايات المتحدة، بالإضافة إلى الاستعانة بمصادر خارجية لعمليات التصنيع في الخارج دوره في تقليل القدرات في الابتكارات التطبيقية والعملية. وعلاوة على ذلك فإن الاتجاه المتزايد للتركيز على سياسة توزيع الأرباح قصيرة الأجل (تعظيم القيمة للمساهمين) يؤدي إلى تحديد أولويات الشركات والذي يأتي على حساب الإنفاق على البحث والتطوير.

يكمن أحد عوامل الضعف الرئيسية في السياسة الصناعية الأمريكية في الافتقار إلى التنسيق المركزي، لأن المبادرات المنسقة بشكل أفضل يمكن أن تتعاضد نتائجها. وأخيرا وليس آخرا، يعد التوسع في الحواجز التجارية والمناخ السلبي تجاه الهجرة في ظل حكومة الرئيس دونالد ترامب نقطة مهمة يجب ملاحظتها فيما يتعلق بالابتكار حيث تم الحد من انتشار الأفكار الجديدة.

٢-٤ تجربة الصين

كانت السياسة الصناعية أحد أدوات الإصلاح في الصين منذ أواخر الثمانينيات، حيث لعبت دورا مهما في تنمية الصين من اقتصاد مخطط إلى "اقتصاد سوق بخصائص صينية"، لذلك ليس من المستغرب أن تصبح الصناعة واحدة من أهم ركائز الاقتصاد الصيني، وعلى مر السنين، حيث تسهم حاليا بنحو ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي، و٢٨% في التوظيف، وأكثر من ٤٠% من إجمالي القيمة المضافة للاقتصاد الصيني. وبالنسبة لصانعي السياسة الصينيين، فإن السياسة الصناعية ليست فقط أداة إصلاح من الماضي، بل هي أيضا وسيلة لتصبح رائدا دوليا في الابتكار والتكنولوجيا في المستقبل.

وقد شهدت الصين تطورا فريدا في التاريخ الحديث من دولة فقيرة نسبيا في أواخر السبعينيات إلى ثاني أكبر اقتصاد في العالم بين عامي ١٩٧٨ و٢٠١٧، حيث نما الناتج المحلي الإجمالي للصين بمعدل ٢٢٥ ضعف من ٣٦٧٩ مليار يوان إلى ٨٢٧ تريليون يوان صيني اليوم، وتعد الصين "مصنع العالم" من حيث الإنتاج الصناعي ومنافس جديد جاد للدول الصناعية المتقدمة وقد كان هذا، إلى حد كبير، نتيجة عملية صنع سياسات صناعية نشطة وهادفة.

بدأ هذا النهج النشط في أواخر الثمانينيات مع وضع الخطة الخمسية السابعة ١٩٨٦-١٩٩٠ حيث أستخدمت السياسة الصناعية كأداة إصلاح رسمية، ورأى السياسيون الإصلاحيون في الصين المتأثرون بـ "المعجزة الاقتصادية لشرق آسيا" ضرورة بناء نموذج صناعي جديد من شأنه أن يسمح للصين بالتحاق بالركب في مواجهة الدول الصناعية كما كان الحال خاصة في كوريا الجنوبية واليابان في الستينيات والسبعينيات؛ ففي العقود التي تلت الستينيات والسبعينيات أتاحت سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية للصين بناء نموذج صناعي يجذب تصنيع الشركات الأجنبية ويؤدي إلى نمو اقتصادي سريع.

من "مصنع العالم" إلى رائد الابتكار:

كان لعملية الإصلاح الاقتصادي التي بدأت في الثمانينيات تأثير مهم على تطور مشهد الابتكار الصيني؛ حيث أصبحت الابتكارات المستقلة أكثر أهمية للسياسة الصينية في وقت مبكر من الثمانينيات، وبدأ صانعو السياسة الصينيون عددا من البرامج التي تتراوح بين الدعم المالي للبحث والتطوير والتعاون بين الأعمال والعلوم وصولا إلى إنشاء مؤسسات بحثية مستقلة.

والأهم من ذلك، أنه في السنوات الأخيرة، أصبح إنهاء دور الصين "كمصنع للعالم" والانتقال إلى القطاعات المربحة من سلاسل القيمة العالمية لتصبح "مختبر الأبحاث في العالم" هدفا رئيسيا للسياسة الاقتصادية الصينية. وقد تطور تركيز صنع السياسات الصينية بقوة أكبر الآن على سياسة الابتكار الصناعي مما كان عليه في الماضي، مما أدى إلى استراتيجيات وطنية مثل صنع في الصين ٢٠٢٥ التي تهدف إلى جلب المزيد من الديناميكية للتنمية الاقتصادية في الصين من خلال تشجيع الابتكارات.

الاستراتيجيات والتدابير الصينية:

يشكل تعزيز الابتكار هدفا أساسيا للنظام الاقتصادي الصيني الحالي للدولة، وكذلك زيادة دعم المؤسسات العامة والخاصة في قطاع التكنولوجيا تحقيقا لهذه الغاية، حيث تصدر الحكومة المركزية مبادئ توجيهية اقتصادية وسياسية يتم تنفيذها من قبل الحكومات المحلية بدرجة معينة من المرونة، علاوة على ذلك، يحتوي نموذج الابتكار الصيني على عناصر مركزية ولا مركزية ويتميز بتفاعل معقد بين الحكومة المركزية والمحلية والشركات الخاصة والمؤسسات البحثية على غرار الولايات المتحدة الأمريكية، وتلعب الدولة دورا بارزا كمنظم ومستهلك، كما يضمن الحماية للشركات المحلية من المنافسة الأجنبية حتى تتمكن من تطوير أنشطة ابتكارية تنافسية دوليا. وتلعب هذه الاستراتيجيات والحماية الواعية للشركات المحلية دورا مهما في إنشاء الابتكارات المصنوعة في الصين.

نقاط القوة والضعف:

أظهر التطور الأخير للابتكار والتكنولوجيا في الصين أن الحكومة الصينية قادرة ولديها الإرادة السياسية ليس فقط لصياغة استراتيجيات طويلة الأجل ولكن أيضا لتنفيذها. وتشمل هذه الاستراتيجيات السياسة الصناعية مثل صنع في الصين ٢٠٢٥، والتي حددت أهدافا على مدى فترة تزيد عن ٣٠ عاما حول كيفية تطور صناعات وتقنيات معينة، والتي قد يكون اكتساب التكنولوجيا الأجنبية ضروريا لها. وتمتلك الحكومة الصينية أيضا الوسائل المالية للقيام بذلك، وتلعب كلتا الاستراتيجيتين دورا مهما في تطوير بنية تحتية جديدة تخدم الابتكار.

كما يتم تعزيز أدوار الدولة كمنظم وممول ومستهلك من خلال الجمع بين الحكم طويل الأجل والموارد المالية الكافية. وبهذه الطريقة يمكن للحكومة الصينية تعزيز التقنيات المبتكرة بطريقة مستهدفة، وتشجيع الشركات على دفع هذه التقنيات بقوة أكبر. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر حجم السوق المقترن بالمنافسة الشديدة عاملا مهما للغاية في تطوير نموذج الابتكار الصيني، وسيكون له تأثير إيجابي على إدخال التكنولوجيا في السوق وتكييفها وتوزيعها؛ حيث يمكن تحقيق وفورات الحجم بسرعة أكبر، وبالتالي فإن الحافز على جلب الابتكارات بسرعة نتيجة نضج السوق سيكون أعلى منه في حالة الاقتصادات الصغيرة.

ومع ذلك فإن نقاط القوة في نموذج الابتكار الصيني تسير جنبا إلى جنب مع النظام السياسي الاستبدادي الذي يعتبر نقطة ضعف كبيرة أثرت على مناح كثيرة منها على سبيل المثال نظام التعليم، الذي لم يتم تصميمه في أجزاء كبيرة لتعزيز الإبداع المستقل والتفكير النقدي، وكذلك القيود المفروضة على التدفق الحر للمعلومات – وكلاهما عاملان أساسيان لاقتصاد مبتكر، الأمر الذي يجعل من الصعب تقليل اعتماد الصين على التقنيات الأجنبية. وبالإضافة إلى ذلك هناك أسئلة أخلاقية لعبت حتى الآن دورا أصغر بكثير في مشهد البحث والابتكار الصيني مقارنة بالاتحاد الأوروبي وألمانيا، منها على سبيل المثال البحوث الجينية.

كما يمثل سوء تخصيص الموارد أحد نقاط الضعف والتي تؤثر بشكل لا مفر منه على مبادرات الابتكار للحكومة الصينية. وعلاوة على ذلك يمكن أن تتسبب برامج السياسة الصناعية الصينية لتعزيز التكنولوجيا والابتكار في التمييز والتشويه للمنافسة الوطنية والدولية. ومن ناحية أخرى، يُطرح السؤال حول ما إذا كان دعم الدولة يصل دائما إلى الشركات المحلية الأكثر ابتكارا أو الشركات المملوكة للدولة.

وغالبا ما يظهر التمييز ضد الشركات الأجنبية كنتاج ثانوي لحماية الشركات الوطنية. فالشركات والحكومات الأجنبية أقل استعدادا لقبول مثل هذه التشوهات في المنافسة، وتتخذ إجراءات بشكل متزايد للدفاع عن نفسها. والمثال الأكثر تطرفا على هذه الإجراءات هو الصراع التجاري بين الولايات المتحدة والصين حاليا، والذي قد يتسبب في أضرار جسيمة للصين. إن أهم هدف للحكومة الصينية هو جعل الصين موقعا رائدا للتكنولوجيا والابتكار بحلول عام ٢٠٤٩ - سيتعطل بشدة بسبب هذه المشكلة.

التحدي المستقبلي للسياسة الصناعية الصينية:

ستكون القدرة الابتكارية للصين هي العامل الحاسم لقدرتها التنافسية في المستقبل، لا سيما أنها في منافسة مباشرة مع الدول الصناعية الأخرى. ومع ذلك، لا تزال الصين تعتمد بشكل كبير على التكنولوجيا الأجنبية، لا سيما في قطاع التكنولوجيا الفائقة. وعلى الرغم من أن الحكومة الصينية تعمل بالفعل على تغيير ذلك، فإن الخطوة التالية هي أن تتطور الصين إلى موقع رائد عالميا للابتكار والتكنولوجيا، لا سيما في القطاعات الرئيسية مثل الطيران والروبوتات وحماية البيئة، والنقل والطب. ولكي ينجح ذلك يواجه صانعو السياسة الصينيون تحديا لتطوير آليات واستراتيجيات أخرى تعزز الابتكارات المحلية، ولكن الأهم من ذلك أنها تسمح للصين بالتعاون والمنافسة على قدم المساواة مع الأسواق الأجنبية وفي داخلها.

٣. دور الحكومة في السياسة الصناعية

الدروس المستفادة من تجربة جنوب شرق آسيا:

٣-١ السياسة الصناعية الانتقائية

كان استخدام التدخل الانتقائي والاستهداف الصناعي أحد العناصر الأساسية للتدخل الحكومي في دول شرق آسيا تايوان وكوريا الجنوبية واليابان، حيث اعتبر التدخل الانتقائي تحولا من الحوافز العامة المقدمة في أوائل الستينيات - التي انصبت على تعزيز الادخار والاستثمار الحكومي في التعليم، بالإضافة إلى دعم البحوث والتطوير على مستوى جميع الصناعات، في حين تضمن الاستهداف الصناعي وضع أهداف تصدير متباينة وائتمانات وإعانات لصناعات مختارة، كما كان الاستثمار العام في صناعات مختارة جزءا من الاستهداف الصناعي في تايوان .

ويُعزى اندماج دول شرق آسيا في الاقتصاد العالمي ونجاحهم في فترة ما بعد الحرب إلى سياسات هذه الدول التجارية والقطاعية "الموجهة جيدا". أيضا يُعزى الاستهداف المستقر والمتسق للقطاعات من خلال سياساتها الصناعية إلى

قدراتها التكنولوجية العالية التي أسفرت عن صناعات تنافسية وأسماء تجارية في مختلف القطاعات في العالم . وأحد التدخلات الأكثر نجاحا كان قطاع الصناعة الثقيلة في اليابان، والذي أثبتت الدراسات أن حكومة كوريا الجنوبية قد قلّدتها في الستينيات، واشتمل التدخل الانتقائي لهذا القطاع على تدابير مثل حماية الواردات والإعانات وتوفير رأس المال للواردات من المدخلات، كما طبقت حكومة كوريا الجنوبية التدخل الانتقائي من خلال أولوية الوصول إلى العملات الأجنبية وصناديق الاستثمار الحكومية والمعاملات الضريبية التفضيلية.

وكانت الحجة الرئيسية وراء التدخل الانتقائي في سياسة كوريا الجنوبية أنه لا يمكن الاعتماد على آليات السوق وحدها بشكل كامل لجعل الشركات في كوريا الجنوبية قادرة على المنافسة في السوق الدولية، وعلى الرغم من أن ذلك يعد خروجاً من منهج تخصيص الموارد بقيادة السوق إلى تحديد القطاعات التي لديها إمكانات عالية الإنتاجية وإتاحة الوصول إلى مختلف أشكال الدعم، إلا أنه يُعتقد أن التحول الهيكلي في شرق آسيا كان متوافقاً بنسبة كبيرة مع آليات السوق لأنها انتقلت تدريجياً من التكنولوجيا كثيفة العمالة إلى الصناعات كثيفة رأس المال، إلا أن العملية أُعتبرت أقل "توافقاً مع السوق" نظراً لقيام الدولة باختيار ورعاية صناعات معينة.

لقد كانت أدوار الحكومة من خلال الاستهداف الصناعي أدوات مهمة في كل من كوريا الجنوبية وتايوان وتم تأمين المزايا النسبية الديناميكية لهذه البلدان، والتي تعرف بأنها هي تلك التي تأخذ مفهوم الوقت في الاعتبار على عكس الميزة النسبية الثابتة. وقد ركزت السياسات الصناعية النشطة في هذه البلدان بشكل أساسي على تنويع الإنتاج والارتقاء به. ففي تايوان كانت الحكومة توظف الآليات المختلفة كالحوافز، والتي كانت "مشوهة للأسعار" مثل التجارة المُدارة الاستثمار الأجنبي المباشر المدار (الاستثمار الأجنبي المباشر) وحوافز التصدير الخاصة بالقطاع، وكذا استخدام المنشآت العامة الكبيرة.

ميزة أخرى مهمة للسياسة الصناعية في هذه البلدان هي الطبيعة المرحلية للتدخلات الانتقائية، فقد تغيرت طبيعة الصناعات المختارة بمرور الوقت، ففي كوريا الجنوبية على سبيل المثال انتقلت السياسة من التركيز على المنتجات الاستهلاكية خلال مرحلة التصنيع الأولية إلى الصناعات الكيماوية الثقيلة، البترول والصلب. وهذا التركيز هو الذي أفسح المجال لصناعات السيارات وبناء السفن والإلكترونيات، وفي تايوان كان هناك تحول من سياسة الإحلال محل الواردات الأولية إلى التصنيع الأولي الموجه للتصدير ثم إلى استبدال الاستيراد الثانوي والتصنيع الموجه للتصدير الثانوي، ففي المرحلة الأولى تم استهداف أصناف مثل المواد الغذائية والمشروبات والصناعات الخفيفة، بينما استهدفت المرحلة الثانية منتجات مثل المنسوجات والبلاستيك والسلع الوسيطة، والتي هيأت الطريق أمام صناعات الصلب والبتروكيماويات وأجهزة الكمبيوتر التي تشكل المنتجات الرئيسية لهذه البلدان حالياً. ولم تقرر الحكومة فقط القطاعات التي يجب حمايتها ومتى ولكن تناولت أيضاً كيفية تنظيمها، مع تخصيص بعض القطاعات الفرعية للشركات المحلية بينما تم تحديد شركات أخرى لترتيبات المشروعات المشتركة مع الشركات الأجنبية والمؤسسات العامة.

وفي حين قامت الحكومة باختيار معظم الصناعات الرئيسية في كوريا الجنوبية كقطاعات ذات أولوية من خلال المراحل المذكورة أعلاه وقدمت لها كافة أشكال الدعم إلا أنها على الجانب الآخر أخضعتها لرقابة شديدة. واتبعت دول شرق آسيا الأخرى ذات الاتجاه، فقد كان دعم الحكومة لقطاعات انتقائية يطبق في ظل قواعد صارمة، ففي اليابان كانت الشركات في القطاعات المختارة تمر بتقييم انتمائي صارم، وذهبت بعض الحكومات إلى أبعد من ذلك حيث كانت الحماية التي تمنحها دول شرق آسيا لبعض الصناعات محددة بمدة معلنة مسبقاً من قبل الحكومات. وتشير الدراسات المختلفة إلى حالات معينة قامت فيها الحكومات بسحب الحماية من الصناعة بعد انقضاء الفترة المعلن عنها مسبقاً.

أحد العوامل الأكثر أهمية في تجربة دول جنوب شرق آسيا كان الاستثمار الأجنبي، فقد اعتبرت حكومة كوريا الجنوبية أن ارتفاع مستوى الاستثمار مهماً، لكنه كان غير كاف لتحديث الهيكل الصناعي للبلاد في فترة قصيرة من الزمن، ويعتقد صانعو السياسات أن سياسة الاقتصاد الكلي كانت غير فعالة بسبب تأثيرها غير المؤكد على القطاعات المستهدفة، واحتلت سياسة الاقتصاد الكلي المرتبة الثانية بعد السياسة الصناعية وحين تعارض الإثنان أعطيت الأولوية للأخيرة. وكان المبرر هاماً للغاية وهو تحقيق نمو سريع على المدى الطويل من خلال النمو السريع في القطاعات المنتقاة التي أعطيت أولوية من قبل الحكومات في مقابل مكاسب نمو قصيرة المدى في الحالات العادية، حتى خلال فترات الركود. وكان للزيادة السريعة في القروض المدعومة دور هام في إظهار الالتزام الممنوح للقطاعات ذات الأولوية مقارنة بالقروض العامة غير المدعومة، ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذا ارتبط باستقرار سياسات الاقتصاد الكلي لتوفير بيئة جيدة للاستثمار الخاص، وقد أقر البنك الدولي في تقاريره المختلفة أن التدخلات الحكومية كانت لتعزيز التنمية الاقتصادية.

٣-٢ مشكلة التنسيق

تدخلت الحكومات في شرق آسيا في السوق لحل مشكلات فشل التنسيق، فقد قامت كوريا الجنوبية وتايوان واليابان بتنسيق الاستثمار الخاص منذ خمسينيات القرن الماضي من خلال مجموعة من التدابير كتقديم الإعانات والضرائب والحوافز وكذلك من خلال الاستثمار العام. وساعدت مثل هذه التدابير في حل مشكلة فشل التنسيق التي أعاققت نموها الصناعي.

وكان استخدام مننديات التنسيق التي تضمن التفاعل بين القطاعين العام والخاص مهماً، والتي أعتبرت أحد أهم جوانب السياسات الصناعية لهذه البلاد، حيث استخدمت اليابان وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة (MITI) لهذا الغرض، وكان لدى كوريا الجنوبية مجلس التخطيط الاقتصادي، واستخدمت تايوان مجلس التخطيط الاقتصادي ومكتب التنمية الصناعية. هذه المننديات ساعدت في تحديد المصالح المتقاربة وتسهيل التنسيق، وتم حل بعض القضايا لتجنب صراعات احتكار القلة من أجل خدمة مصالح أوسع من مجرد مصالح محددة لمجموعة من الشركات داخل الصناعة. والمقصود بالمصالح الأوسع هنا التنمية الوطنية من حيث القدرات التنافسية للشركات في الأسواق الدولية، وقد تكون هذه الصراعات في شكل حروب الأسعار الناجمة عن بطء نمو الطلب غير المتوقع من قبل الشركات أثناء الاستثمار.

ومن المنظور الاقتصادي الكلي، سيكون مثل هذا التنسيق للبلاد ميزة لأنه يتم ضبط سلوك الشركات من خلال التفاعل المستمر في المنتديات التنسيقية من أجل المصلحة المشتركة. كما ساعد التنسيق أيضا على تحديد مشكلات وفرص معينة على مستوى الصناعة، وعلى الرغم من قيام كثير من الدول باتباع نفس منهج سياسات شرق آسيا إلا أن التركيز على اهتمامات محددة على مستوى الشركات والاتساق الذي يتم تناوله في المنتديات يميز نجاح شرق آسيا، كما ساعدت إجراءات السياسة التي حسنت العلاقات بين الحكومة والشركات في توجيه موارد للأشطة ذات العوائد الاجتماعية المرتفعة لأنها أوجدت مناخا مناسباً للأعمال من خلال برامج أفضل، وبهذه الطريقة استكملت الحكومات الأسواق بينما شجعت الشركات كذلك على توجيه الموارد إلى قطاعات ذات عوائد اجتماعية عالية.

وأحد الإجراءات التي اتخذتها حكومة كوريا الجنوبية في مواجهة فشل التنسيق كان التحديد الصحيح لشروط الدخول والتعاون مع القطاع الخاص في وضع الخطط، كما استخدمت تدابير محددة للسياسة الصناعية مثل الحد من المنافسة المفرطة التي يُعتقد أنها تؤدي إلى خسائر اجتماعية، ويجب فهم ذلك في سياق كيفية فهم حكومات شرق آسيا لدور الحكومة. فقد حددت وجهة النظر النيوليبرالية مصادر التنمية الاقتصادية الوطنية من "التفاعل غير المقيد نسبياً للشركات المتنافسة بحرية والمستهلكين. وأكدت حكومات شرق آسيا على أهمية التنمية الاقتصادية الوطنية في الأجل الطويل والتي تتأتى من خلال التركيز على الميزة التنافسية في الأسواق الدولية. واستخدمت حكومة كوريا الجنوبية مختلف تدابير التنسيق المسبق، بمعنى النظر في التغييرات المتوقعة مثل تقييد الدخول لتجنب المنافسة الشديدة. وعلى الجانب الآخر كانت الشركات في نفس الوقت منضبطة من خلال الرقابة على التمويل لتجنب عدم الكفاءة الذي ينجم عن نقص الضغوط التنافسية نتيجة الحماية من المنافسة المستخدمة لحل فشل التنسيق في السوق. وتعني هذه الحالة من انعدام الكفاءة تكلفة سواء مباشرة كتكلفة الدعم أو فقدان الإيرادات، في حين أن التكلفة غير المباشرة أو الضمنية تتأتى من خلال الضرائب على الشركات والأسر، وتتجلى في التعريفات والتحكم في أسعار الفائدة. وتوقعت حكومة كوريا الجنوبية أن تقدم الشركات تقارير مكثفة عن الصادرات بالإضافة إلى القطاعات الأخرى في الصناعة المحمية، والتي تعطي الحكومة المعلومات التي تحتاجها لاتخاذ القرارات في القطاعات المختارة.

واقترنت الحوافز التي تم توفيرها مع الرقابة بشبكة من المنتديات التعاونية المشار إليها أعلاه كعلامة على نجاح دول شرق آسيا من اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان. وفي حالة تايوان على سبيل المثال فإن قضية السياسة لم تترك بالكامل في أيدي الحكومة، حيث تشاور صانعو السياسات عن كثب مع المؤسسات البحثية والجامعات وكذلك الشركات الخاصة والبعثات الأجنبية. كما كُلف معهد ستانفورد للأبحاث من قبل بعثة أمريكية بتقديم المشورة بشأن خطوات البلاد في التصنيع، بالإضافة إلى شركة أخرى تم استشارتها لتقديم توصيات محددة حول المنتجات التي يجب تشجيعها. وتعد السمة المميزة للسياسة الصناعية في الدول التنموية مثل شرق آسيا أنها انتقائية التدخلات من خلال السياسة الصناعية.

وأنشأت اليابان جمعية أبحاث الأعمال عام ١٩٤٨، وتتألف من مديري الشركات والإداريين والباحثين المنوط بهم مهمة دراسة تطوير الصناعات المهمة في اليابان. واتضح من الدراسات المختلفة توافق في الآراء بشأن اتجاه الهيكل الصناعي

في البلاد في المستقبل والمشكلات التي سيواجهونها لتحقيق ذلك، حيث كان هناك تبادل للمعلومات حول المشاكل التي تواجه الصناعات المختلفة من خلال التفاعل مع الجمعيات القطاعية، وتم تعريف الفشل في التنسيق من خلال مصطلح نقص التكامل بين الصناعات. كما تم تحديد مشكلات اقتصاديات الحجم ونقص المعلومات، والتي تقترن بمشكلات التنسيق وخلق ما يسمى "حلقة مفرغة لا يمكن الهروب منها"، من خلال حوافز الإدارة الذاتية للمشروعات الخاصة وحدها.

وتمت صياغة الاستثمار المتزامن في الصناعات ذات الصلة في اليابان من خلال تعاون الحكومة والقطاع الخاص، بينما انخرطت الحكومة في جمع الأموال وخلق السوق واستخدمت المؤسسات المالية من خلال وساطة القروض، وتم حث المؤسسات المالية الخاصة على التعاون في السياسة الصناعية، وظهرت النتيجة الناجحة على صناعة الصلب والفحم بجعلها قادرة على المنافسة في السوق الدولية، بالإضافة إلى أنها أظهرت احتمال نجاح البلاد في صناعة بناء السفن.

٣-٣ التوجه التصديري

على الرغم من الانتقادات الموجهة للتدخل الانتقائي من قبل الحكومات في دول شرق آسيا، إلا أنه يبدو أن هناك إجماعاً على نجاحها في الترويج للصادرات وأن اختلفت تفسيراتهم لأسباب هذا النجاح؛ حيث يرى أنصار الأسواق الحرة أن هذه الأسباب تكمن في آليات الحرية في الأسواق المستمدة من المنافسة في السوق الدولية التي تؤثر على تخصيص الموارد، بينما يشير مؤيدو التدخل الحكومي إلى أن أسباب النجاح تكمن في أدوات السياسة الحكومية المطبقة لتحريك نمو الصادرات. وحتى لو كان النجاح في التصدير يتمشى مع وجهة النظر الكلاسيكية الجديدة لأسواق الصادرات باعتبارها وكيلا جيدا للكفاءة في استخدام الموارد بشرط ألا يكون هناك أي تحيز في حوافز للبيع في الخارج أو الداخل، فإن نجاح التصدير في دول مثل كوريا الجنوبية وتايوان كان نتيجة للإعانات والحوافز وكذلك الضوابط على أداء الحكومة التي جعلت هذه الشركات تتجج، حيث يُعزى الفضل في النمو السريع في شرق آسيا إلى تدخل الحكومة من خلال الإعانات وغيرها من التدابير.

ومع ذلك فإن تكاليف التدخلات الحكومية ظلت في حدود، حيث كانت المعلومات الخارجية التي تأتي من قطاع التصدير عاملاً مهماً في نمو الإنتاجية السريع في اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان، وارتبطت بنتيجة المزيج الناجح من الحوافز المؤيدة للتصدير مع حماية الإنتاج المحلي، يضاف إلى ذلك أيضاً أن مثل هذا النمو المعجزة لم يكن ليكون ممكناً بدون عوامل مثل "تعبئة المدخرات المحلية ورأس المال البشري الواسع النطاق والإدارة الجيدة للاقتصاد الكلي والتشوهات المحدودة في الأسعار.

ونمت صادرات اقتصادات مثل تايوان وكوريا الجنوبية والتي كانت في البداية تصدر فقط رقائق الخشب والشعر المستعار من شعر الإنسان، بينما هما حالياً من بين العشرة الأوائل المصدرين في العالم، وكان تدخل الحكومة مطلوباً

في الدولتين لجعل قطاع التصدير منافسا، وتقدم صناعة النسيج في كوريا الجنوبية وتايوان على سبيل المثال سيناريو مثير للاهتمام يبدو إلى حد كبير كما هو الحال بالنسبة لقطاعات التصدير الأخرى في هذه البلدان؛ فحتى لو كانت هذه البلدان في وضع أفضل من نظرائهم اليابانيين خلال الستينيات من حيث سعر السوق وميزة انخفاض تكلفة الإنتاج، إلا أنها لم تتمكن من منافسة اليابان. وكان هذا هو الحال حتى لو كان لديهم معدات جديدة ومساعدات أمريكية وبنية تحتية جيدة بل وأفضل نظام تعليمي في العالم الثالث، إلا أن ميزة انخفاض التكاليف في كوريا الجنوبية وتايوان في مواجهة اليابان في ذلك الوقت لم تستطع مواجهة ارتفاع الإنتاجية في اليابان، فقد كانت المهارات ومعلومات السوق الهامة لهذه الصناعة تتطلب وقتا ومالا يفوقان قدرة أصحاب المشروعات الخاصة على الاستمرار، مما أجبر الحكومة على استخدام تدابير السياسة الصناعية لاستكمال ميزة تكلفة العمالة المنخفضة، وقد تم تنفيذ هذه السياسات من خلال توفير الأموال للاستثمار ومن خلال دعم الصادرات وتدابير أخرى. وقد أدى استخدام سياسة صناعية نشطة استهدفت الصناعات بشكل انتقائي وساعدت على اختراق الأسواق الدولية من خلال التغلب على المخاطر والتكاليف التي سيواجهونها في الأسواق الدولية الجديدة.

كما كان لدى دول شرق آسيا (كوريا الجنوبية وتايوان واليابان) سياسات صناعية انتقائية، وكذلك سياسات انتقائية لتعزيز الصادرات؛ ففي تايوان كانت حملة ترويج الصادرات تقودها شركات محلية معظمها مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم استهدفت أولا السوق الآسيوية من خلال ارتباطها بالصين، وفي وقت لاحق توسعت إلى اليابان حيث باعت الشركات التجارية اليابانية ٦٠% من صادرات تايوان في الستينيات، وأخيرا دخلوا السوق الأمريكية. وكانت هذه الشركات في تايوان مدعومة من قبل الحكومة من حيث الإعانات والمعاملة الضريبية التفضيلية، كما استفادت من إمكانية الحصول على الائتمان ومن خلال إقامة اتصالات في الأسواق الخارجية مثل الولايات المتحدة للشركات المصدرة الصغير، كما زودتها الحكومة بالمعلومات التسويقية وكانت تمنح الجوائز للمصدرين كجزء من الحافز. هذا النفاذ الناشئ إلى الأسواق تطور إلى تكوين بيوت تجارية تايوانية صغيرة والتي منحت المصدرين التايوانيين معلومات فنية وزودتهم بمعلومات عن التصميم وتسويق. وكانت السياسة الصناعية التايوانية أقل انتقائية من كوريا الجنوبية، ولكن تم إجراء مزيج من السياسات الوظيفية والانتقائية؛ حيث تنطوي كلمة وظيفية مقابل السياسة الصناعية الانتقائية على توفير الحوافز لكافة الصناعات، وليس تلك المستهدفة فقط، وقد بدا ذلك بشكل أوضح في تايوان التي شجعت وقدمت حوافز للشركات المهتمة بالتصدير من خلال عرض قروض مدعومة لتغطية التكاليف المتكبدة قبل التصدير ودفع ثمن المواد الخام المستوردة.

وكانت آلية معايير الأداء أهم مقياس لتخصيص الائتمان للشركات العاملة في أسواق التصدير، حيث وضعت آلية حوافز للتصدير تقوم على معايير لتخصيص الائتمان، والتشجيع على اعتماد المعايير الدولية وتسريع نشر التكنولوجيا، حيث يتم توفير الحوافز من خلال تخصيص الائتمان، بينما تستخدم المسابقات على نطاق واسع كأدوات تحفيزية. كما يُنسب أيضا إلى وجود معايير واضحة ومعلنة للحكم على الأداء، جزء من النجاح في التحول الصناعي لكوريا الجنوبية، والتي قفزت من أكبر ٤٠ مصدر للولايات المتحدة لتصبح من أكبر خمس بطول عام ١٩٨٦، وذلك بسبب "التزام الحكومة

الصارم بمعيار أداء التصدير. وكان الهدف من تعرض الشركات المحلية للمنافسة الأجنبية هو التعلم بالإضافة إلى الوعي بالجودة والتكلفة، وهو أمر تفتقر إليه سياسات التدخل في أماكن أخرى من العالم.

كما رأينا، تم استخدام معايير الحوافز والأداء لتحفيز الشركات على التصدير وكان الهدف هو التعرض الدولي للنفوذ ليس فقط إلى أسواق جديدة، ولكن أيضا لتدفقات التكنولوجيا وكذلك الجودة وتنوع المنتجات. وبينما كان التدخل الحكومي مفيدا إلا أنه تم استكماله بمزيج جيد من سياسات القطاع النقدي والمالي والصناعي، كما أثرت أسعار الفائدة المدارة على الاستثمار والادخار بينما اعتبرت أسعار الصرف التنافسية ضرورية لتنمية الصادرات وتنويعها، حيث تم تخفيض أسعار الصرف في محاولة لمساعدة المصدرين، فعندما يكون أسعار الصرف في دولة ما مقومة بأقل من قيمتها الحقيقية يكتسب المصدرون في هذه الدولة ميزة تنافسية على المصدرين لآخرين لأن منتجاتهم ستصبح أقل ثمنا مقارنة بالعملة الأخرى.

٤. السياسات الصناعية في مصر

٤-١ تطور السياسة الصناعية في مصر

- أتبعَت مصر سياسة الاحلال محل الواردات خلال فترة الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، حيث كانت أكبر اقتصاد في المنطقة واتبعَت سياسات تهدف إلى تشجيع قطاعات اقتصادية معينة منذ ثورة عام ١٩٥٢. وقد استثمرت الدولة خلال تلك الفترة في الصناعات الثقيلة واستخدمت سلطاتها التشريعية والتنظيمية لتوجيه استثمارات القطاع الخاص المباشر في القطاعات المفضلة لديها، حيث أجازت معاملة ضريبية تفضيلية لبعض الاستثمارات الخاصة، وتم بكثافة تنظيم النشاط الصناعي للقطاع الخاص.
- في واقع الأمر تحملت الدولة في تلك المرحلة مسؤولية التنمية الشاملة بداية من إعادة تنظيم المجتمع، وإنشاء الآليات اللازمة للتخطيط الشامل وتفعيلها؛ سواء في مجالات الإنتاج أو الخدمات، واتباع السياسات اللازمة لحفز الاستثمار المحلي والأجنبي على التوجه نحو دعم قدرات الاقتصاد القومي، فضلا عن إنشاء جهاز قادر على صياغة سياسة عامة، اجتماعية واقتصادية للدولة حرصا على تحقيق أكبر قدر من التناسق، وتفادي السلبيات التي تترتب على الإجراءات الاعتباطية والمتضاربة. وشهد عام ١٩٥٥ وما تلاه قدرا كبيرا من الإجراءات والتحويلات التي مهدت للانتقال إلى مرحلة جديدة من مراحل النهضة الوطنية. وتم إنشاء لجنة التخطيط القومي (مارس ١٩٥٥) لتتولى وضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادي والاجتماعي تنفذ في فترة محددة، وتتضمن أهدافا رئيسية وتوجه نحو الوصول إليها جميع الجهود القومية، حكومية وغير حكومية، وذلك في برامج ومشروعات منسقة مدروسة، وتحدد الأهداف الرئيسية للخطة القومية، والمدة اللازمة للوصول إليها على أساس الطاقة المالية، والخبرة الفنية، واليد العاملة، وإمكانية التنفيذ والنجاح، وذلك مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها في الداخل والخارج.

- على التوازي مع ذلك قامت بعض الوزارات بالتخطيط القطاعي وهو الأمر الذي مهد لإنشاء وزارة مستقلة للصناعة في يوليو ١٩٥٦ – بعد أن كانت جزءا من وزارة التجارة – وعهد إليها بوضع برنامج خمسي للتنمية الصناعية، أطلق عليه اسم مشروع السنوات الخمس واهتم البرنامج برفع مستوى الكفاية الإنتاجية، وتنظيم الصناعة بشكل يضمن عدم تعارض المشروعات، ويحقق لها النمو بشكل لا يعرقل نمو مشروعات أخرى. كما تناول البرنامج تعزيز الأبحاث الخاصة بتشجيع الصناعة وتقديم المعونات الممكنة وتوفير المواد الأولية لها، وأنشئ مجلس استشاري للصناعة من وكلاء الوزارات المختصة بالتنمية، واتحاد الصناعات، ورجال الاقتصاد والصناعة، كما أنشئت مجالس إقليمية تزود وزارة الصناعة بمقترحاتها عن النهوض بالصناعة في الأقاليم. وقد بدأت خطة التصنيع بتكلفة ٤,١٢٧ مليون جنيه، وتنفذ على ثلاث مراحل سنوية، ثم تقرر بعد مراجعتها رفع تكلفتها إلى حوالي ٤,٢٥٠ مليون جنيه، على أن تؤدي إلى زيادة نصيب الصناعة في الدخل القومي من ١١% إلى ١٩%، ويتم تنفيذها على خمس مراحل. ثم زادت تكلفتها فيما بعد إلى ٣٣٠ مليون جنيه لإنجاز ٥٠٢ مشروع، وتم خلال سنتين إنشاء ١٠٥ مشروع بتكلفة ٥,٨٨ مليون جنيه.
- وخلال مرحلة التخطيط الشامل تم وضع الخطة الخمسية الأولى والثانية ١٩٦٠-١٩٧٠ وهي المرحلة التي بدأت بوضع اول خطة قومية متكاملة للتنمية الشاملة، أعدت ضمن رؤية طويلة المدى لمضاعفة الدخل القومي وتحقيق الاستقلال الاقتصادي التام خلال عشر سنوات. حيث شكلت الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠-١٩٦٥ مرحلتها الأولى، وحددت حق كل قطاع من قطاعات التنمية ومقرراته ومقدرات الاستثمارات فيه ضمن خطة عمل منفصلة. وعلى الرغم من أن عصب الخطة ارتكز على مضاعفة الإنتاج إلا أنها لم تغفل مجالات الخدمات.
- وقد نجحت الخطة الأولى في وضع الأسس التي تجعل نمو الاقتصاد القومي يكفل تزايد الدخل بنسبة تفوق كثيرا نسبة السكان، فبينما زاد عدد السكان بنسبة ١٥% في سنوات الخطة زاد الدخل بالأسعار الثابتة بنسبة ٣٧%، كما ارتفع متوسط نصيب الفرد من السلع والخدمات في نهاية الخطة عن بدايتها بحوالي ١٩%، وكذلك متوسط نصيب الأسرة من السلع والخدمات بنسبة ٢١%. وإجمالا، وصلت نسبة الزيادة الكلية في السنوات الخمس إلى ٣٧,١% بمعدل ٧,٥% سنويا وهو من أعلى معدلات نمو الدخل في العالم كله.
- ولكن تغيرت الأوضاع كلها بالكامل بعد حرب عام ١٩٦٧ وفشلت سياسة التصنيع التي تقودها الدولة التي ترددت فيما بعد في التخلي عن الشركات المملوكة للدولة، وخلال الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨١ ركزت مصر عليها باهتمام أكبر باستخدام سلطاتها التنظيمية لتوجيه استثمارات القطاع الخاص إلى القطاعات التي تفضلها وتثبيطها في قطاعات أخرى.
- لم تكن هناك رؤية واضحة للسياسة الصناعية بين عامي ١٩٨١ و ١٩٩٠، حيث كان التركيز الرئيسي للحكومة ينصب على تنظيم الأسعار وسياسات الجمارك والقطاع المالي، واستمرت في تفضيل الشركات المملوكة للدولة من عام ١٩٨١ إلى عام ١٩٩١. ومع ذلك، فإن تخفيض قيمة الجنيه المصري، والتحرير التدريجي للأسواق

المحلية، وبعض الإعفاءات الضريبية للتصنيع جلبت فوائد للقطاع الخاص كذلك؛ حيث ارتفع الاستثمار الخاص من حوالي ١٦% من إجمالي الاستثمار خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٨٢، إلى ٤١% خلال الفترة ١٩٨٣-١٩٩٠.

• واجهت مصر أزمات مالية حادة خلال التسعينيات أدت إلى تغيير السياسات الصناعية حيث انتقلت مصر إلى حد ما إلى وضع شروط أكثر ملاءمة للاستثمار الخاص، ولكن ليس إلى الدرجة التي تبرز أن الحكومة اعتنقت نهجا أكثر اقتصادية للسياسة الصناعية (وما يتضمنه ذلك من تحديد إخفاقات السوق بعناية ووضع سياسات لتصحيحها)، وبينما حافظت الدولة على امتيازات مهمة للقطاعات المفضلة لديها فإنها وفرت ظروفا أكثر ملاءمة لجميع مستثمري القطاع الخاص من إعفاءات ضريبية وخطوات لتحرير القطاع المالي وتحرير أسعار السلع وتقليل الحواجز أمام التجارة ورأس المال الدولي، وبلغ الاستثمار الخاص ٥١% من إجمالي الاستثمار خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦، على الرغم من أن ذلك يرجع جزئيا إلى تراجع استثمارات القطاع العام.

• بالرغم من الجهود العديدة، لم يتحقق التحول الهيكلي بالكامل في مصر، فلم تحقق السياسات الصناعية حتى عام ١٩٩٩ أهداف التحول الهيكلي، وتم التدليل على ذلك من خلال مؤشرين رئيسيين هما درجة تنوع المنتجات (Product Variety)، وزيادة وتحسين إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج (Total Factor Productivity). فخلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٩٩ زادت درجة تركيز المنتجات (في الواقع انخفض التنوع)، ونادرا ما تحسنت الإنتاجية الإجمالية للعوامل، وأظهرت القطاعات الصناعية، والتي تلقى أكبر مساعدة، أقل معدلات في الإنتاجية، ويعتبر الخبراء أن ذلك ليس مفاجئا؛ حيث إن السياسة لم تستهدف خلال هذه الفترة الأنشطة الجديدة بشكل خاص ولم تحدد أهدافا يجب أن تحققها الشركات كشرط لمساعدتها، مثل نجاح التصدير.

• عادة ما يُنظر إلى الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١١ على أنها تمثل اتجاها جادا نحو التحول الهيكلي بقيادة القطاع الخاص، فخلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ قامت الحكومة بخصخصة ٨٧ شركة مملوكة للدولة، وتخفيض الضرائب على الدخل، قبل الانتقال إلى تبسيط الإجراءات الجمركية وإجراءات إنشاء الشركات، بينما استمرت في اجراءات تحرير القطاع المالي. وبدأت السياسات الحكومية في التركيز على الأسواق الجديدة (تنمية الصادرات)، وتقنيات الإنتاج الجديدة (دعم التحديث) وهي الأدوات الأكثر تأثيرا، ومع ذلك ظلت مجالات شاسعة من الاقتصاد مغلقة أمام الأجانب، بما في ذلك خدمات الطيران والهندسة والصناعات الثقيلة (إنتاج الطاقة وإنتاج الصلب والألمنيوم، البناء والتأمين والأسمدة).

• علاوة على ذلك في هذه الفترة، ارتفعت نسبة رجال الأعمال في الحكومة، فبينما قبل عام ٢٠٠٠ كان حوالي ٨% من نواب الحزب الحاكم من رجال الأعمال، ارتفعت هذه النسبة إلى ١٧% من نواب الحزب الحاكم وخمسة وزراء خلال الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١١، مما كان له بعض المزايا والعيوب.

- تمثل التحول الرئيسي في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر خلال الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١١، والتي صاغتها وزارة التجارة والصناعة، حيث تلتبعت الاستراتيجية عن كثب الوصفات المثالية لسياسة صناعية ناجحة، فقد تم تصميمها لمعالجة الضعف في رأس المال البشري بتدريب العمال (من خلال مجلس التدريب الصناعي)؛ العمل على ضمان الجودة (من خلال المجلس الوطني للجودة)؛ التحديث الصناعي (من خلال مركز تحديث الصناعة)؛ الابتكار ونقل التكنولوجيا (من خلال مراكز التكنولوجيا والابتكار)؛ توفير المعلومات كاملة عن السوق والفرص والتنسيق مع رجال الأعمال (من خلال المجالس التصديرية وبنك تنمية الصادرات)؛ فضلا عن العمل على توفير الأراضي الصناعية ومعالجة مشكلات التنسيق في البنية التحتية ومواقع المصانع (هيئة التنمية الصناعية). ومن ثم فإن استراتيجية التنمية الصناعية قد أدخلت تحسينا على السياسات الصناعية السابقة وارتفع الاستثمار الأجنبي المباشر والصادرات نتيجة لذلك خلال الفترة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٨.
- مع ذلك، اتسمت الاستراتيجية بعدم الوضوح فيما يتعلق بالقطاعات المستهدفة، بالإضافة إلى ضعف قياس الأثر الفعلي والتكاليف والعوائد نتيجة الاستراتيجية. على سبيل المثال، يتركز معظم إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر في العقارات والتعدين، واللذان يمثلان معا ٧٥% من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر. غير أن ارتفاع نسبة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى العقارات، وخاصة من دول مجلس التعاون الخليجي، يؤثر على النمو الاقتصادي؛ وذلك لأن تراكم رأس المال في هذا القطاع عادة ما يكون له نطاق محدود للغاية فيما يتعلق بنقل التكنولوجيا، أو توسيع قدرات الإنتاج، أو توفير فرص عمل بعد انتهاء فترات البناء. بالإضافة إلى ذلك، كانت آثار الاستراتيجية أكثر غموضا على أبعاد أخرى للتنمية الصناعية و تحديداً فيما يتعلق بفشل السوق، محدودية البحوث والتطوير، والتنسيق غير الكافي مع الأنشطة الاقتصادية التكميلية.
- في عام ٢٠٠٤، على سبيل المثال، كان إجمالي الإنفاق على البحث والتطوير ٢٧,٠% من الناتج المحلي الإجمالي وهو رقم غير محسوس تقريبا، وبحلول عام ٢٠٠٨ انخفض إلى ٢٣,٠%. وفي حين أن الأنشطة في إطار استراتيجية التنمية الصناعية كانت متسقة مع الجهود المبذولة لحل مشكلات الفشل في التنسيق، إلا أن البرنامج ذاته لم يستهدف منذ بدايته تحديد إخفاقات السوق أو تقييم ما إذا كان قام بتصحيحها من عدمه.
- غياب الشفافية عن منظومة رد أعباء الصادرات وإدارة موارده بدون وجود حد أقصى للقطاعات أو الشركات، وكانت نتيجة ذلك حصول الشركات الأكبر والأسرع على النسبة الأكبر من موارد الصندوق المحدودة، وعدم قدرة الشركات الأصغر على الاستفادة من هذه الآلية الهامة للتصدير.
- شهدت فترة ما بعد ٢٠١١ تراجعا فيما يتعلق باستراتيجية التنمية الصناعية، بالإضافة إلى تراجع شديد فيما تحقق من تطوير للسياسات المالية والجمركية، مع ظهور مؤسسات جديدة لم تحقق الأهداف المطلوبة منها بل أنها قد تكون أضافت أعباء كثيرة على الاستثمار الخاص، وذلك على الرغم من الرؤية الواضحة للقيادة السياسية في أعلى مستوياتها والتي تبغي تحقيق نقلة جوهرية في الاستثمار والصادرات.

من قراءة تجارب الدول المختلفة والأطر الاقتصادية والسياسية لها، ومقارنتها بالتجربة المصرية يمكننا ملاحظة ما

يلي:

- أن البداية كانت واحدة في كل الدول (مصر وكوريا الجنوبية وغيرهم) من خلال رؤية سياسية اقتصادية واضحة صاحبها تخطيط وأهداف ومؤسسات تخدم تحقيق الهدف الأساسي وهو الإحلال محل الواردات وما صاحبه من حماية تجارية متشددة للغاية تحت مبررات مختلفة أهمها الصناعات الوليدة. ولنا في نتائج الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠/١٩٦١ - ١٩٦٤/١٩٦٥ خير معبر عن ما خططت له الدولة والتزمت به مؤسساتها وما تحقق من نتائج.

- سرعان ما قامت الدول الأخرى (كوريا وتايلاند والصين وغيرهم) بالتحول السريع من سياسة الإحلال محل الواردات إلى تشجيع التصدير واستفادت من سياق عالمي تجاري وسياسي يشجع تدفقات الاستثمارات الأجنبية وتحرير التجارة وتدفقات الصادرات بين الدول وبدا أن ذلك هو الطريق لوضع الدول على خريطة سلاسل القيمة العالمية، ولكن ذلك حتى الآن يبدو غير واضح بالنسبة للأجهزة والمؤسسات الحكومية في مصر، فما زالت الإجراءات لا تستهدف التصدير بشكل كافي، ولا تزال الصناعات المحلية بعيدة كل البعد عن المستويات العالمية سواء من حيث التكاليف أو المواصفات.

- إن صياغة السياسة ووضوح أهدافها والبناء الهيكلي والتنظيمي للمؤسسات المنوط بها تحقيق هذه الأهداف وتحديد العلاقات بينها هو العامل الأكثر أهمية لضمان تحقق الأهداف، ولنا في نجاح الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠/١٩٦١ - ١٩٦٤/١٩٦٥ دليل واضح للغاية.

- إن الالتزام الصارم من جانب مؤسسات الدولة بمستوياتها المختلفة بالأهداف الموضوعية ووضوح الرؤية لديها بالنتائج المتوقعة يعد عاملا جوهريا في نجاح السياسات الصناعية لهذه الدول، وهو الأمر الذي يبدو أيضا غامضا في مصر حيث ما نشهده من تنازع في الاختصاصات واقتصار كل جهة على تنفيذ الإجراءات الروتينية دون ربط ذلك بمؤشرات تنفيذ واضحة تصب في الهدف الأسمى لتشجيع الصناعة والاستثمار.

- إن التجارب العالمية ترصد ثلاثة عوامل رئيسية لنجاح التنمية الصناعية وهي:

○ الالتزام Commitment: ففي دول شرق آسيا من فيتنام إلى اليابان التزمت الصفوة السياسية وأعضاء الحكومات أمام المجتمع بتحقيق نتائج السياسة الصناعية المعلنة، وقد تم تحديد بطل Champion يتولى شرح أجندة السياسة وتفسيرها وهو أيضا المسؤول عن أي نتائج سواء سلبية أو إيجابية. أيضا الالتزام السياسي للقيادة في أعلى مستوياتها يعد عاملا حاسما لضمان التنسيق بين كافة الأجهزة الحكومية في متابعة وتنفيذ القرارات.

○ التركيز Focus: توضح تجارب دول شرق آسيا أن إحدى الطرق التي يمكن من خلالها تشجيع تدفق المعلومات بين القطاعين العام والخاص وتقليل مخاطر الاستحواذ هي التركيز على قيود معينة على أداء الشركة. وهذا هو ما يطلق عليه "يد المساعدة" للسياسة الصناعية، وهو مهم بشكل خاص للبلدان في المراحل الأولى من التنمية الصناعية. العناصر الرئيسية للعملية هي الاتفاق بين قطاع الأعمال والحكومة على هدف محدد، ومسار العمل المقترح. ويتم الإعلان عن جدول زمني لحل المشكلة ورصد التقدم المحرز في التنفيذ والإخطار عنه.

○ التجربة Experimentation: أظهر صانعو السياسة الصناعية في شرق آسيا استعدادا لافتا للتجربة، غالبا ما نتجت الأفكار من خلال ملاحظة الأمثلة الناجحة من أماكن أخرى، وتم تطوير الإجراءات العامة، وملاحظة النتائج بعناية. وفي حالات فشل مسار العمل المختار في تحقيق النتيجة المرجوة، عادة ما يتم تعديله أو التخلي عنه. تم تكرار السياسات التي اعتبرت ناجحة بشكل متكرر في أماكن أخرى. وكان هذا النهج "الدوائي" تقريبا —الملاحظة، التجربة، التنفيذ— في صنع السياسات يعتمد بشدة على تدفق قوي ثنائي الاتجاه للمعلومات بين الشركات والحكومة، ودرجة عالية من البرجماتية من جانب صانعي السياسات المعنيين.

○ التغذية العكسية FeedBack: كانت معلومات التغذية العكسية عنصرا أساسيا في عملية السياسة الصناعية الآسيوية ووسيلة مهمة لبناء المساءلة. وتم ذلك جزئيا عن طريق قياس النتائج التي يمكن ملاحظتها، على سبيل المثال معدل نمو الوظائف أو الصادرات، فقد اعتمدت جزئيا على المعلومات المستقاة من القطاع الخاص. في الصين، على سبيل المثال، ترتبط الحكومات المحلية (المحافظات والمقاطعات والبلدان والقرى) ارتباطا مباشرا بالتجمعات الصناعية من خلال التركيز على المجموعات الفردية والتواصل بشكل متكرر مع رواد الأعمال المحليين، وتمكنت الحكومات المحلية من وضع سياسات تستهدف قيودا معينة على التنمية الصناعية. وكانت إحدى الأولويات القصوى للجنة الإصلاح التابعة لرئيس الوزراء الفيتنامي (PMRC) في أواخر التسعينيات وأوائل القرن الحادي والعشرين هي مراقبة الاقتصاد والمجتمع عن كثب من خلال التفاعلات اليومية مع المؤسسات والشركات والممارسين، يضاف إلى ذلك أن أحد الفوائد الرئيسية للتغذية العكسية أنها تعزز التعلم المؤسسي.

٢-٤ التشريعات المتعلقة بالتنمية الصناعية في مصر

تتمثل أعمال التنمية الصناعية بعناصرها ومجالاتها المختلفة بعيد من التشريعات سواء التي تتصل بها مباشرة أو تؤثر فيها، ونوضح فيما يلي تطور هذه التشريعات:

أ- قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٥٧:

صدر القرار الجمهوري رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس، حيث تقوم بتنفيذ هذا البرنامج بنفسها مباشرة أو بواسطة غيرها من الهيئات أو المؤسسات أو الأفراد، وأذالك كان هذا المشروع من أهم مرافق الدولة ويستهدف النهوض بالإنتاج الصناعي ومضاعفته وما يستتبعه من زيادة الدخل القومي.

ب- القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨:

صدر القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم الصناعة وتشجيعها ولأئحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية في مايو ١٩٥٨، حيث أنيط بمصلحة التنظيم الصناعي إمداد أصحاب المنشآت الصناعية بالمعلومات أو البيانات الإحصائية أو خرائط (فنية) أو بحوث مساعدة في إنشاء صناعة معينة أو التوسع فيها. كما أناط القانون بهذه المصلحة إصدار التراخيص الصناعية.

كما نص القانون على أن لوزارة الصناعة أن تقدم إلى الهيئات والمؤسسات العلمية أو الفنية المختصة إعانات أو مكافآت أو منحة مالية نظير قيامها بأبحاث أو تجارب تتصل بنشر الصناعة أو رفع مستواها على وجه العموم.

وأجاز القانون للجهات المختصة الاتفاق مع وزارة الصناعة لتأجير مساحات محدودة من الأراضي الحكومية أو الأراضي المملوكة للمؤسسات العامة بإيجار اسمي أو بيعها بثمن منخفض أو على آجال بشرط أن يكون الغرض من التأجير أو البيع هو إقامة منشآت صناعية.

كما نص كذلك على أن تأخذ الهيئات والمؤسسات المحيطة رأي وزارة الصناعة في رسم سياسة التمويل والتسليف الصناعيين. وأنشأ "الهيئة العامة لدعم الصناعة"، التي أنشأت لجان لكل صناعة أو صناعات مشتركة تكون مهمتها اقتراح أو جهه صرف أموال التنمية الصناعية المخصصة لها بميزانية الهيئة العامة لدعم الصناعة.

ج- القرار الجمهوري رقم ١٤٧٦ لسنة ١٩٦٤:

صدر القرار الجمهوري رقم ١٤٧٦ لسنة ١٩٦٤ والذي تم بمقتضاه استبدال اسم الهيئة العامة للتصنيع باسم الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس، ثم صدر القرار الجمهوري رقم ١٠٥٥ لسنة ١٩٧٧ بتطوير الهيئة العامة للتصنيع.

د- قانون السجل الصناعي رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧:

صدر قانون السجل الصناعي رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧ ولأئحته التنفيذية الصادرة بالقرار الوزاري رقم ١٨٦ لسنة 1978 والقرارات الوزارية المعدلة وآخرها القرار الوزاري رقم 117 لسنة ٢٠٢٠، ورغم أن أحكام القانون

ولأئحته لم تتضمن الجهة الإدارية المختصة، إلا أنه أنيط إصداره بالهيئة العامة للتصنيع ثم أخيرا بالهيئة العامة للتنمية الصناعية. وقد تفاوتت الآراء حول الحكمة من التعديلات، وفقا لمفاهيم الوزراء المتعاقبين، فتارة يعتبر سجل إحصائي استهدف التعرف على هذه المنشآت وأن التعقيد في اشتراطات إصداره أدى إلى تزايد المنشآت غير الرسمية وأن العبرة برخصة التشغيل، ويصدر التعديلات بتخفيف المستندات والاشتراطات على أساس هذا الرأي، إلا أن هذا غالبا لا يستهوي القائمين على إصداره؛ حيث أصبح هذا السجل هو الشغل الشاغل للإدارات التابعة للهيئة العامة للتنمية الصناعية والقائمة عليه، ثم يأتي مفهوم آخر ويتم زيادة الاشتراطات لتزيد من التعقيدات مرة أخرى ويصبح إصدار هذا السجل أو تجديده من أهم المعوقات أمام المنشآت الصناعية، وفي كل تعديل يعلن المسؤول أن التعديل استهدف التيسير على المتعاملين، ومن المثير للإهتمام أن الوضع الحالي يشترط للحصول على السجل الصناعي تقديم صورة رخصة التشغيل، وعند إصدار رخصة التشغيل يستلزم تقديم صورة السجل الصناعي، وهذا أمر غريب يبين مدي التضارب التشريعي.

٥- القرار الجمهوري رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠٠٥:

صدر القرار الجمهوري رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء الهيئة العامة للتنمية الصناعية، وهذا أول قرار في هذا الشأن يشير إلى التنمية الصناعية؛ حيث حلت هذه الهيئة محل الهيئة العامة للتصنيع لتكون مسؤولة عن تنفيذ السياسات الصناعية والجهات التابعة لها، وتحفيز وتشجيع الاستثمارات في القطاع الصناعي، ووضع وتنفيذ سياسات تنمية الأراضي للأغراض الصناعية وإتاحتها للمستثمرين، وتيسير حصولهم على الأراضي الصناعية، ولها في سبيل ذلك:

- دراسة التشريعات المتعلقة بالصناعة واقتراح ما تراه بشأنها.
- إعداد دراسات ومخططات التنمية الصناعية قطاعيا وجغرافيا ومتابعة وتشجيع تنفيذها.
- وضع السياسات العامة والخطط اللازمة لتنمية المناطق الصناعية بالتنسيق مع المحافظات والجهات المعنية الأخرى، ويكون للهيئة وحدها صلاحية البت في طلبات إنشاء المناطق الصناعية أو التوسع في القائم منها، ووضع الشروط والقواعد المرتبطة بذلك من الدولة أو من القطاع الخاص.
- تحديد الأراضي التي تخصص للأغراض الصناعية بالتنسيق مع المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة.
- وضع الشروط والقواعد التي تتيح لشركات القطاع الخاص إنشاء وترفيق وإدارة المناطق الصناعية وتوفير المساحات والأراضي والأماكن فيها للمستثمرين والترخيص لها بإنشاء وإدارة المناطق الصناعية.

- تحديد الأنشطة والمنتجات الصناعية وكذلك الأنشطة الخدمية المرتبطة بالأنشطة التي يتم مزاولتها في المناطق الصناعية بالتنسيق مع جهاز شؤون البيئة والمحافظات والجهات الأخرى من الدولة والقطاع الخاص.
- وضع الشروط والقواعد المنظمة لاستغلال وتنمية أراضي المناطق الصناعية وتسعيها للمستثمرين والتنسيق مع المحافظات أو الجهات الأخرى من الدولة أو القطاع الخاص التي تتولى ترفيق وإدارة المناطق الصناعية لإتاحتها للمستثمرين، وذلك من خلال صندوق دعم الأراضي الصناعية.
- وضع القواعد العامة لتحفيز المستثمرين داخل المناطق الصناعية وربط ذلك بمعايير محددة للإنتاج والتشغيل والتصدير أو بغير ذلك من أهداف التنمية والعمل على تهيئة المناخ المناسب للاستثمار في المناطق الصناعية بالتعاون مع الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، وعلى أن تعرض هذه القواعد على مجلس الوزراء لإقرارها.
- وضع الشروط والقواعد المنظمة للموافقات والتراخيص اللازمة للمشروعات الصناعية وإصدارها، وإصدار شهادات القيد بالسجل الصناعي، وللهيئة تفويض من تراه من الجهات المعنية بالدولة في إصدار الموافقات والتراخيص
- إصدار الموافقات والتراخيص لإقامة المشروعات الصناعية خارج المناطق الصناعية وذلك في الحالات التي تستلزم ذلك وفقا للشروط والإجراءات التي يحددها مجلس إدارة الهيئة.
- متابعة وتقييم المشروعات الصناعية بالتنسيق مع الجهات المعنية لضمان عدم مخالفة شروط استغلال المناطق الصناعية.
- وضع السياسات العامة والخطط اللازمة لتدريب العاملين في المجال الصناعي والإشراف على المشروعات الممولة بمنح أو قروض أجنبية والتي تتبع الوزارة المختصة بالتجارة والصناعة وذلك بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص التي تعمل في هذا المجال وبما يؤدي إلى تأهيل العاملين وتنمية قدراتهم وفقا لمتطلبات الصناعة.
- وضع السياسات والآليات اللازمة للربط بين متطلبات تطوير القطاعات الصناعية وأنشطة البحث العلمي والتكنولوجيا المرتبطة بها وذلك لتفعيل الاستفادة من نتائج الأبحاث والمشروعات العلمية لتلبية احتياجات التنمية الصناعية.
- تسجيل الشركات وبيوت الخبرة التي تعمل في مجال إنشاء وتطوير وتحديث النظم الهندسية المتكاملة المتعلقة بالأنشطة الصناعية والتكنولوجية والخدمية وفقا للضوابط التي يحددها مجلس إدارة الهيئة.

- إصدار الكتب والمجلات والنشرات المتعلقة بالترويج للمناطق والمشروعات الصناعية والمواد الدعائية والإعلانية لها وذلك بالتعاون مع الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

كما تضمنت أحكام هذا القرار إنشاء صندوق لدعم إنشاء وترفيق وتطوير المناطق الصناعية في مصر ودعم أسعار الأراضي والأنشطة الصناعية والخدمية المرتبطة بها في هذه المناطق بما يحقق أهداف المنطقة في التنمية الصناعية وبما يؤدي إلى زيادة قدرة المناطق الصناعية على جذب الاستثمارات وتشجيع التنافس فيما بينها.

- القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٧:

صدر القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٧ بشأن تيسير إجراءات منح تراخيص المنشآت الصناعية، حيث نص على أن تتولى الهيئة العامة للتنمية الصناعية منح تراخيص تشغيل مؤقتة للمنشآت والمحال الصناعية غير المرخص لها القائمة وقت العمل بهذا القانون لمدة سنة، وقد استهدف هذا النص جذب المنشآت ذات الطابع غير الرسمي للانخراط في الاقتصاد الرسمي. وقد تم إصدار قانون لهذا الغرض بعدما تبين أن إصدار رخصة التشغيل كان معوقا أساسيا أمام المنشآت الصناعية نظرا لما كان يقتضيه الحصول على الترخيص من موافقة جهات عديدة، فضلا عن أنه في حالات عديدة كانت المنشآت تعمل لمدة تتجاوز خمس سنوات دون الحصول على رخصة التشغيل مما كان يعد معوقا كبيرا أمام الاستثمار.

ولذلك أقر هذا القانون نظام الترخيص بالإخطار، حيث تقوم المنشأة الصناعية التي تباشر نشاطا في الصناعات التي لا تحمل درجة كبيرة من المخاطر بإعلام الهيئة العامة للتنمية الصناعية بتشغيل المنشأة على نموذج معد لهذا الشأن، وتقوم الهيئة بتسليمها ما يفيد تسلم هذا الإخطار، ويعتبر ذلك بمثابة ترخيص، حيث تلتزم الهيئة بمقايضة النشاط خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوما من تاريخ تلقي الإخطار.

كما نص القانون على نظام الترخيص المسبق، حيث تقوم المنشأة الصناعية بالحصول على موافقة مسبقة من الهيئة العامة للتنمية الصناعية قبل إقامتها، ولا يجوز بغير ترخيص مسبق إقامة منشآت صناعية أو إدارتها أو تشغيلها.

وأجاز القانون في حالة عدم استيفاء الاشتراطات غير الجوهرية منح ترخيص مؤقت لمدة ثلاث سنوات، كما أجاز للهيئة العامة للتنمية الصناعية تطبيق نظام الترخيص بالإخطار في المناطق الصناعية، وأقر نظام مكاتب الاعتماد وشركات خدمات استخراج التراخيص، حيث يسمح للمكاتب المعتمدة بإصدار شهادة اعتماد مقبولة تتضمن استيفاء المنشآت الصناعية كل الاشتراطات اللازمة. كما أجاز تأسيس شركات لخدمات استخراج التراخيص وكذلك مباشرة إجراءات استخراج التراخيص.

ومما لا شك فيه أن هذا القانون في مضمونه هو نقلة نوعية غير مسبقة في تيسير إجراءات الترخيص، حيث أقر طرح تراخيص إقامة أو التوسع في الصناعات الثقيلة على أن تؤدي قيمة مقطوعة مقابل الحصول على الترخيص، إلا أنه لم يضع حدا أقصى لهذا المقابل.

ز- القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٨ بشأن إصدار قانون التنمية الصناعية:

جدير بالذكر أن قصد إصدار قانون بإنشاء الهيئة ليحل محل القرار الجمهوري حتى يكون له الصفة التشريعية التي تعلق فوق القرارات الجمهورية، وحتى يتم التخلي عن السلطات المخولة لبعض الجهات بمقتضى قوانين أي منح قوة تشريعية للهيئة بما يمكنها من القيام بالمهام والاختصاصات الموكلة إليها. وبمراجعة مواد هذا القانون ومقارنتها بأحكام القرار الجمهوري رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠٠٥ تبين أن المهام الموكلة بالهيئة هي ذاتها الواردة في القرار الجمهوري رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠٠٥ ولكن أضيف إليها تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو مع شركاء آخرين أو المساهمة في شركات قائمة وفقا لأحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات الشخص الواحد.

كما استحدث القانون نصا جديدا يمنح سلطة التصرف في العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بغرض إقامة المشروعات الصناعية وفقا للقواعد والضوابط التي تضعها الهيئة العامة للتنمية الصناعية. وجدير بالذكر أن هذا النص شبه معطل حاليا حيث أُعيد الاختصاص إلى الجهات صاحبة الولاية على هذه الأراضي.

على أنه من أهم ما تضمنه القانون من أحكام إعطاء الحق للهيئة في سبيل إنجاز مهامها الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية، ولا تنقيد الهيئة في المسائل المالية والإدارية بالنظم والقواعد الحكومية.

ح- القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ بإصدار قانون الاستثمار:

تضمنت أحكام هذا القانون ضمانات وحوافز الاستثمار وكذا اختصاصات الهيئة العامة للاستثمار. وباستطلاع أحكام القانون يتبين أن عديد من اختصاصات الهيئة العامة للاستثمار مشابهة لاختصاصات الهيئة العامة للتنمية الصناعية، فالهيئة العامة للاستثمار منوط بها إقامة المناطق الاستثمارية وإصدار التراخيص للمشروعات الاستثمارية، والهيئة العامة للتنمية الصناعية منوط بها إقامة المناطق الصناعية وإصدار التراخيص للمشروعات الصناعية. وقس على ذلك في مواضع كثيرة نجد التوازي في الاختصاصات، خاصة فيما يخص الأراضي، وقد يبدو أن هذا تكامل بين الجهات ولكن في حقيقة الأمر هو تنازع في الاختصاصات.

ط- القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة:

حيث يتم إنشاء هيئة لكل منطقة أو مناطق اقتصادية، وتهدف إلى إقامة وتنمية المنطقة الاقتصادية وجذب الاستثمار إليها لإقامة كافة المشروعات ومنها المشروعات الصناعية، ولها الولاية على الأراضي التي تدخل داخل نطاق المنطقة. وتتضمن اختصاصات هذه الهيئات اختصاصات عديد من الاختصاصات الموكلة إلى الهيئة العامة للتنمية الصناعية.

٤-٣ الهيئة العامة للتنمية الصناعية ودورها في تحقيق التنمية الصناعية في مصر

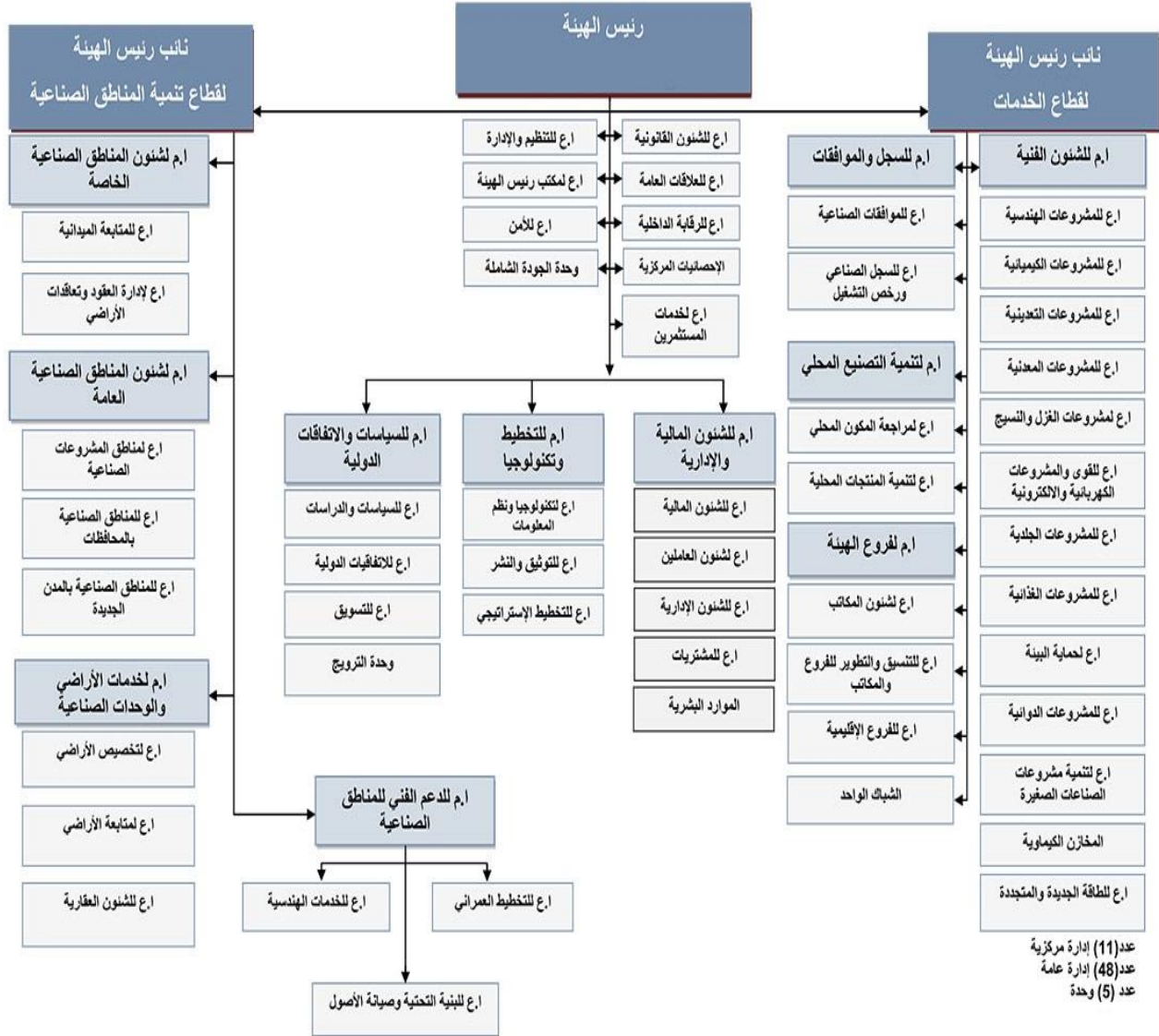
باستعراض نشأة الهيئة العامة للتنمية الصناعية بداية من الجذور المتمثلة في الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس والتي حلت محلها الهيئة العامة للتصنيع ثم حلت محلها الهيئة العامة للتنمية الصناعية، وقد تضمنت احكام قوانين انشاء هذه الهيئة عديد من الاختصاصات وأخرها القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٨ حيث شمل اختصاصات هذه الهيئة تسعة عشر اختصاصا وقد أتاح القانون للهيئة في سبيل إنجاز مهامها الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والعالمية ولا تتقيد في المسائل المالية والإدارية بالتنظيم والقواعد الحكومية.

كما انها أصبحت الجهة المنوطة بالتخطيط والتنظيم في تطبيق احكام القانون المنظم للبناء وذلك بالنسبة للمنشآت الصناعية والمباني الملحقة بها على مستوى الجمهورية داخل او خارج المناطق الصناعية.

وقد كان من المأمول عند إصدار قانون إنشاء الهيئة (القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٨) أن تبدأ الهيئة مرحلة جديدة لتحمل مسؤولية تنظيم النشاط الصناعي في مصر بما يتيح لها تنفيذ السياسات الصناعية وخطط التنمية المستهدفة ووضع وتنفيذ سياسات تنمية الأراضي المخصصة للأغراض الصناعية وإتاحتها للمستثمرين والاستخدام الأمثل لما تقدمه الدولة من دعم المناطق الصناعية.

وبداية يجب التعرف على الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للتنمية الصناعية للتعرف على مدى استجابة هذا الهيكل للقطاعات المنوط بها الهيئة.

الشكل ١: الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للتنمية الصناعية



ويبدو واضحا من الهيكل التنظيمي للهيئة أنه لم يعبر عن نقلة موضوعية في المجالات التي تحقق تنمية حقيقية في الصناعة بكل مفرداتها، فالتنمية الصناعية وفقا للمفهوم السابق إيضاحه ليست مجرد تراخيص وتوفير أراضي، فلم نرى أي جهد في مجال دراسات ومخططات التنمية الصناعية على المستوى القطاعي والجغرافي، ولذا فإن المردود حتى الآن لا يحقق معدلات التنمية المطلوبة، والتي وصلت عام ٢٠١٠ إلى ٩,٥% (معدل نمو للصناعة)، حيث إن الظروف المحلية والدولية حاليا قد تحول دون تحقيق هذه الأهداف، ولكن لم يتضح وجود رؤية حقيقية عن التنمية الصناعية وفقا لما تم إيضاحه في تجارب الدول.

والحقيقة فإن أحكام القانون (رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٨) في ذاته قد ركزت اختصاصات الهيئة على توفير الأراضي والتراخيص، دون المناحي العديدة للتنمية الصناعية، وما في ذلك من وضع السياسات والآليات اللازمة لربط متطلبات

تطوير القطاعات الصناعية وأنشطة البحث العلمي والتكنولوجيا المرتبطة بها، ولتفعيل الاستفادة من نتائج البحوث والمشروعات العلمية لتلبية احتياجات الصناعة، فلم نجد لها أي مردود على أرض الواقع، على أنه تجدر الإشارة الى أنه من منظور شامل على مستوى الدولة، فإن هناك تعدد في الجهات التي تقوم تقريبا بنفس النشاط دون تنسيق يذكر، كما اقتصرت المعونة الفنية للصناعة على إصدار شهادات المكون الصناعي والإفراج الجمركي، بل إن شغلها الشاغل السجل الصناعي والتراخيص والذي لم يشهد نقلة حضارية في أسلوب إصدارها، ومن الملاحظ أن التنظيم قد تضمن إدارة عامة للتخطيط الاستراتيجي ولم يظهر نتائج أعمال هذه الإدارة من خطط، وأيضا لم تشهد أي تطور في استقدام الخبرات المحلية والعالمية في مجال التنمية الحقيقية للصناعة بما يحقق الارتقاء بمستوى الصناعة وزيادة قدرتها التنافسية محليا وعالميا، ويتعين النظر الى التنمية الصناعية بمنظور متكامل.

وهنا يثار تساؤل عما إذا كان الكل التنظيمي بهذا الشكل يعبر عن مفهوم التنمية الصناعية وأهداف واختصاصات الهيئة، وللوقوف على ذلك سنستعرض فيما يلي أهم الإنجازات التي قامت بها الهيئة في ظل القانون الجديد للوقوف على مدى التقدم الذي أحرزته الهيئة في ظل هذا القانون.

٤-٤ الإعلان عن بعض المبادرات

أ- مبادرة مصنعك جاهز بالتراخيص تخصص للصناعات الصغيرة والمتوسطة

يستهدف طرح ٢٢ مجمعا صناعيا مخصصا للصناعات الصغيرة والمتوسطة في ١٤ محافظة حتى عام ٢٠٢٠، حيث تقوم الهيئة بإنشاء مباني المصانع وإمدادها بالمرافق وإصدار التراخيص الخاصة بها وإتاحتها جاهزة للمستثمرين بسعر التكلفة الفعلية.

إلا أنه حتى الآن لم تشرع الهيئة في إتاحة سوى ٩ مجمعات مخصصة للصناعات الصغيرة والمتوسطة، حيث بلغ عدد الوحدات المطروحة ٧٠٣٩ وحدة.

ب- تخصيص الأراضي الصناعية بالصعيد مجانا (التخصيص مجانا أو بنظام حق الانتفاع).

ج- مبادرة إدارة الأزمات الصناعية بالمشاركة بين المستثمرين والهيئة بإنشاء منظومة معلومات وقاعدة بيانات لإدارة الأزمات الصناعية يتم من خلالها إنشاء أرشيف متكامل للأزمات الصناعية السابقة والمتوقع حدوثها مستقبلا، على أن تكون مميكنة مع بنك معلومات داعم لمتخذ القرار للتنبؤ بالأزمات التي قد تحدث مستقبلا.

٥-٤ الإنجازات الخاصة بالتراخيص

تم إنجاز ١٢٥٤١ ترخيص خلال عام ٢٠٢٠/٢٠١٩ ولم توضح الهيئة التراخيص الجديدة؛ حيث إن هذا العدد يشمل تجديد التراخيص والتراخيص المؤقتة والتراخيص الجديدة، فضلا عن إصدار ٨٣٩ ترخيص بناء خلال عام ٢٠٢٠/٢٠١٩.

وهذا الإجراء لم يطرأ عليه أي جديد يذكر رغم صدور قانون التراخيص الجديد، والذي كان من المتوقع أن يحدث نقلة غير مسبوقه في حصول المشروعات على تراخيص التشغيل الخاصة بها، والشيء الوحيد والمحسوب لها هو إصدار تراخيص البناء.

٦-٤ خدمات التصنيع المحلي

وهذه الخدمات تتحصر في الآتي:

- الحصول على خطاب التخفيضات الجمركية الخاصة بمكونات الصناعة.
- إصدار خطاب إفراج جمركي للإفراج المؤقت للسلع الخاصة بالمصانع.
- حساب نسبة القيمة المضافة للسلع المصدرة.
- حساب نسبة المكون الصناعي المصري للمناقصات الحكومية.

وكل هذه الإجراءات لم يطرأ عليها أي جديد سواء كان في أسلوب إصدارها أو ما يشوبها من ملاحظات، حيث كان هذا النشاط يتم مزاولته منذ إنشاء الهيئة العامة للتصنيع، وليس له علاقة مباشرة بالتنمية الصناعية أو الواجب الأساسي فيما يخص سياسات التصنيع.

٧-٤ تطوير المناطق الصناعية

أ-المطور الصناعي:

نظرا لأن احتياجات الصناعة من الأراضي المرفقة يتعدى ٧ مليون متر سنويا وتقوم الهيئة بتوفير ما لا يتعدى ٣ مليون متر فقط، فقد تم تبني نمط جديد يتمثل في المطور الصناعي، وقد بلغ عدد الشركات في هذا المجال ١٢ شركة، مع الأخذ في الاعتبار أن هذا النشاط قائم منذ صدور القانون الجديد ولم يطرأ تغيير يذكر عليه منذ صدور القانون الجديد بالهيئة.

ب-التجمعات الصناعية:

وهي كما سبق ذكره تخص التجمعات الصناعية للصناعات الصغيرة والتي كان من المستهدف منها دعم التكامل الصناعي بين المصانع الكبيرة والمصانع الصغيرة وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية نحو الصناعات التكاملية والصناعات ذات القيمة المضافة والصناعات القائمة على استخدام التكنولوجيا والمعرفة، وتمكن القطاع الخاص وصغار

المستثمرين من إظهار قدراتهم الإبداعية للابتكار والارتقاء بالصناعة المصرية وتعميق المنتج المحلي، غير أن واقع الامر كما سبق ذكره أن دور الهيئة يكاد يكون قاصرا على توفير الوحدات للمنشآت الصغيرة. وهنا يبدو الازدواج حيث سبق أن تم إنشاء جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، حيث يعتبر هذا الجهاز وفقا لقرار إنشائه هو الجهة المعنية بتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر وريادة الأعمال، ومن غير الواضح إلي أي مدي يتم التنسيق مع الجهاز في هذا الشأن

ومن مجمل ما سبق إيضاحه يتبين أنه رغم صدور القانون الجديد (رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٨)، والذي كان من المتوقع أن يكون بداية حقيقية لنمو طفرة في التنمية الصناعية، ورغم ما أتاحه القانون من مميزات خاصة فيما يتعلق بعدم التقييد بالقواعد الحكومية في استقدام الخبرات المحلية والأجنبية فلم تشهد الهيئة أي نشاط في مجال تطوير الصناعات القائمة واستقدام التكنولوجيا المتقدمة وتقديم الخبرة الفنية المتقدمة للصناعات القائمة.

٥. تصور مقترح لما يجب أن يكون عليه دور هيئة التنمية الصناعية في المستقبل

في ضوء ما سبق فيما يتعلق بمفهوم التنمية الصناعية، وكذا تجارب الدول التي حققت طفرات في مجال التنمية الصناعية ودور الحكومات، فإنه يجب إعادة هيكلة الهيئة العامة للتنمية الصناعية، وفقا لما أتاحه قانون إنشائها من الحق بالاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والأجنبية والاهتمام بتحديث القوى البشرية، بما يمكنها من القياس بالمهام والاختصاصات التي تضمنها قانون إنشائها، وإعادة وضع الهيكل التنظيمي ليعكس المهام والاختصاصات الموكلة بالهيئة، على أنه يجب مراعاة تطوير العلاقة بين قطاع الأعمال الصناعي ليكون دور الهيئة ليس مجرد رقيب ولكن لتكون شراكة حقيقية لتحقيق التنمية المستهدفة.

وإن كان السجل الصناعي والرخصة الصناعية مهمين، إلا أن الأمر يستلزم إحداث طفرة إجرائية حتى لا تكون إجراءات معوقة، وإعادة تأهيل القائمين على هذا العمل، والاطلاع على تجارب الدول التي حققت طفرة في التنمية الصناعية.

كما يجب على الهيئة تفعيل دورها الأساسي والخاص بإعداد الدراسات ومخططات التنمية الصناعية، قطاعيا وجغرافيا والإعلان الكافي عن هذه السياسات والمخططات، على أن يتم وضع الأولويات والبرامج الزمنية للتنفيذ، والتنسيق مع الجهات الأخرى المعنية خاصة الهيئة العامة للاستثمار، على أن يعكس الهيكل التنظيمي هذا الاختصاص ويتولاه أصحاب كفاءات وخبرات قادرة على أداء هذه المهمة.

كما يجب الاهتمام بدور الهيئة في وضع السياسات والآليات للربط بين متطلبات تطوير القطاعات الصناعية وأنشطة البحث العلمي والتكنولوجيا المرتبطة بها، على أن يكون لهذا الدور وضع متميز في الهيكل التنظيمي وأن يوكل العمل به لخبرات متميزة والاستعانة بالخبرات الدولية في هذا المجال.

وأخيرا، فإنه إذا كان قانون إنشاء الهيئة قد حررها من القيود الحكومية ماليا وإداريا، فعلى القائمين على الهيئة من العاملين ومجلس الإدارة أن يترجموا ذلك إلى واقع فعلي يشعر به قطاع الأعمال الصناعي بكل فئاته.

الختم

استهدفت هذه الدراسة تقييم دور هيئة التنمية الصناعية وتلمس سبل تطويرها، وفي سبيلها لذلك كان لابد من الاستفادة من التجارب السابقة للدول المختلفة سواء النامية أو المتقدمة.

ومن استقراء التاريخ والتجارب المختلفة تبين لنا في جميع الحالات أن وضع الرؤية الاستراتيجية للسياسة الصناعية كان الخطوة الأولى ثم وضع آليات التنفيذ والأجهزة وتحديد أدوارها، ومن ثم يجب علينا قبل اقتراح أي تطوير لأي هيئة أو جهاز أن نصدر أولاً استراتيجية التنمية الصناعية لمصر متضمنة الرؤية والأهداف وآليات التنفيذ، يلي ذلك اسناد أدوار واضحة معينة لكل هيئة يتم تنفيذها لتحقيق الهدف. مع وضع النظم الكفيلة بتقييم أداء هذه الهيئات.

ورغم أن الوقت قد داهمنا وسبقتنا دول كثيرة، إلا أنه مازالت الفرصة متاحة ويجب أن نفتنصها، في هذا الإطار، يُقترح وضع وثيقة لاستراتيجية التنمية الصناعية في مصر في فتره وجيزة، تتضمن الرؤية والأهداف وآليات التنفيذ، وتوزيع الأدوار علي الجهات المختصة، يلي ذلك طرحها للحوار مع المتخصصين وذوي الخبرة في المجتمع ومن أصحاب الفكر والتوصل لصياغة نهائية لها في فترة محدودة، تعرض بعدها على أعلى المستويات لإكسابها زخم وضمن التزام كافة المستويات التنفيذية بها، وكذا ترجمة هذه الاستراتيجية إلى خطط وسياسات وبرامج واضحة المعالم يتم المحاسبة علي أساسها.