المحور السابع: السياسات الصناعية

تعتبر التنمية الصناعية من أهم ركائز التنمية الاقتصادية الشاملة ومن هنا فإن دعم القطاع الصناعي والارتقاء بمستوى الصناعات الموجودة يجب أن يكون من الأهداف الأساسية لأية سياسة تنموية شاملة

من ثم فإن التعرف على واقع هذه الصناعات والخيارات والبدائل لتحسين الكفاءة الإنتاجية في فروعها المختلفة يعتبر من التوجهات الصناعية الهامة التي يجب أن يسترشد بها متخذو القرار في وضع السياسات العامة التي تستهدف تطوير هذه الصناعة من خلال تدخل الدولة لإزالة العقبات التي تعترض سبيل التنمية الصناعية و اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحسين الكفاءة الإنتاجية للصناعات المحلية لتمكينها من المنافسة في الأسواق المحلية والدولية. ضمن ما يعرف بالسياسات الصناعية

اولا: مدخل للسياسات الصناعية

1/ مفهوم السياسات الصناعية

السياسة الصناعية هي مجموعة من الإجراءات والتدابير الحكومية الاستراتيجية الهادفة إلى توجيه وتطوير أنشطة صناعية محددة، عبر تقديم حوافز، إعانات، أو حماية للشركات الوطنية، من أجل تعزيز القدرة التنافسية، تحقيق التنويع الاقتصادي، وتسريع النمو الهيكلي.

و هي ايضا: جملة التدابير والإجراءات التي تتخذها الحكومات لتشجيع الأنشطة الإنتاجية الصناعية داخل البلد، وإحلال المنتجات المصنَّعة محليا مكان تلك المستوردة من الخارج (سياسة إحلال الواردات)، أو حماية الصناعات الناشئة من المنافسة الأجنبية، أو توجيه الاستثمارات إلى قطاعات معينة نظرا لأهميتها الإستراتيجية أو لعوائدها المرتفعة، أو لأي اعتبار آخر تراه الحكومة.

كما تشير "السياسة الصناعية" إلى الجهود الحكومية الرامية إلى تشكيل الاقتصاد عن طريق استهداف صناعات أو شركات أو أنشطة اقتصادية محددة من خلال الدعم، والحوافز الضريبية، وتطوير البنية التحتية، والقواعد التنظيمية الوقائية، ودعم البحوث والتطوير.

وتُعرف السياسات الصناعية على أنها مجموعة الإجراءات التي تلجأ إليها الحكومات لتنفيذ سياسة معينة، وذلك عبر عدة وسائل كالتعريفة الجمركية أو الرسوم وسعر الصرف والائتمان المصرفي والدعم وسعر الفائدة، ذلك بهدف التأثير على القرارات المتعلقة بالصناعة أو السلوك الصناعي لجهة الإنتاج أو

الاستثمار أو غيره.. وبالتالي تشجيع الصادرات الصناعية أو إحلال الصناعات المحلية مكان الصناعات المستوردة

في الاخير يمكن تعريف السياسات الصناعية على انها:

هي عبارة عن تشكيلة واسعة من الإجراءات الحكومية التي صممت لترقية النمو وزيادة المنافسة في قطاع الصناعة ، وهذه الإجراءات تعكس المعاملة التفضيلية قطاع الصناعة من قبل الحكومة من خلال التكامل الاستراتيجي بين مختلف السياسات لدعم الإنتاج الصناعي ، وباستخدام عدة وسائل كالتعريفة الجمركية أو الرسوم وسعر الصرف، بالإضافة إلى الائتمان المصرفي والدعم وسعر الفائدة، بهدف التأثير على القرارات المتعلقة بالصناعات أو السلوكيات الصناعية لجهة الإنتاج أو الاستثمار أو غيره ، وبالتالي تشجيع الصادرات أو إحلال الصناعات المحلية محل المنتوجات المستوردة

2/ نشأة السياسات الصناعية

أ/ في الدول الرأسمالية المتطورة

لقد ارتبطت نشأة السياسات الصناعية بتطور الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية التي فرضت ضرورة التخلي عن مفهوم الدول الحارسة و انتشر بدله مفهوم الدولة المتدخلة خاصة بعد أن ساد العالم الكساد الكبير في 1929 ، و في الوقت ذاته برزت أفكار النظرية الكنزية للاقتصاد الانجليزي خلال الثلاثينات من القرن الماضي ، و لقد جاءت أفكار معاكسة تماما لأفكار الكلاسيك , التي رسمت السياسات الصناعية الواجبة الإتباع للخروج من هذه الأزمة .

ب/في الدول النامية

كما ارتبطت كذلك السياسات الصناعية تاريخيا مع حماية الصناعات الناشئة في البلدان النامية أساسا، والحجة في هذا المجال أن صناعات البلدان النامية لم تتمكن من تطوير الإنتاج على أساس من الكفاءة لغياب أو قصر تجربتها في السوق ،

كما أن الصناعات الناشئة في البلدان النامية لا تملك نفس التكنولوجيا السائدة في البلدان المتقدمة وأن خبرات العاملين لديها من الإداريين والفنيين لا تقارن بتلك السائدة في البلدان المتقدمة .

في ظل هذه القناعة بدأت أغلب البلدان النامية في انتهاج أدوات ووسائل السياسات الصناعية وإن لم يكن بطريقة مباشرة أو متعمدة ذلك من أجل حماية صناعتها الناشئة.

حيث حرصت البلدان النامية بدورها ومنذ استقلالها على تشجيع التصنيع، وآمنت به كأقصر الطرق نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والالتحاق بالغرب. وعملت الحكومات في اغلب هذه البلدان على تبني سياسات لإحلال الواردات، وذلك بإنشاء صناعات محلية تقوم بإنتاج السلع التي كانت تستورد في السابق، وإقامة حواجز جمركية أمام السلع المستوردة لجعل السلع المحلية أكثر تنافسية.

كما أدت أزمة الدين التي عرفتها أغلبية البلدان النامية في ثمانينيات القرن العشرين إلى إنهاء حلم التصنيع عبر سياسات إحلال الواردات. واضطرت هذه البلدان – مرغمة تحت إملاءات وشروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي –إلى انتهاج سياسات انفتاح اقتصادي تنسجم مع مقتضيات الاتفاقية العامة الخاصة بالتعرفات الجمركية والتجارة (اتفاقية الغات)، ومع الدينامية الجديدة التي قادت إلى عولمة الاقتصاد.

ففي العقود الأخيرة إزدادت الحاجة الى السياسة الصناعية في مختلف البلدان، وخصوصاً النامية منها، وذلك بسبب ظاهرة العولمة وظهور منظمة التجارة العالمية وكذلك الطبيعة المتغيرة للأقتصاد العالمي. وقد أدت كل هذه العوامل الى ظهور صعوبات أمام البلدان النامية في سعيها للتكيف مع البيئة الجديدة وتضاءلت قدراتها وقابلياتها من جراء القيود التي جاءت بها قواعد التجارة الدولية الجديدة والمشروطية التي تفرضها المؤسسات التمويلية الدولية على البلدان النامية التي تروم الأقتراض منها. وقد تركت سياسات الليبرالية الجديدة أثرها على الأقتصاد العالمي. ويؤكد الليبراليون الجدد بأنه لا مكان الآن للسياسة الصناعية في التنمية وأن التجارة والتنمية يجب أن يتركا لعمل قوى السوق وأن تحرير التجارة هو المعول عليه لتغيير هيكل المحفزات لصالح الصادرات وجذب الأستثمارات الخاصة الى المجالات التي يمتلك فيها البلد ميزه نسبية تقود الى التصنيع والنمو.

3/أنواع السياسات الصناعية

تسعى الحكومة دائما لتنظيم إقتصادها وحمايته من الأزمات والإختلالات من خلال التأثير على القطاع الصناعي وباقي القطاعات الأخرى في شتى المجالات من خلال السياسات الصناعية وذلك بآليتين هما:

أولا: السياسات الصناعية العمودية (المباشرة)

هي مجموعة الإجراءات على المدى القصير منسقة وهادفة تصب كلها في مصلحة الصناعة وعلى الرغم من الحريات الاقتصادية وحرية عمل المؤسسات، فإن كل سياسة صناعية تتضمن تدخلات مباشرة في شروط عمل الصناعة وفي إستراتيجيات التصنيع.

فالدولة تتدخل أكثر فأكثر في الشأن الإنتاجي بحسن إنتقائية السياسة الصناعية المساعدة، تعني عدم اتخاذ إجراءات تخص دائما كل الصناعات من دون تمييز، بل قرارات تخص قطاعات صناعية معينة وتعالج أوجها محددة في النشاط الصناعي .

وهناك من يطلق عليها السياسة الصناعية النوعية حيث تتوجه إلى جزء من المؤسسات تبعا للفروع أو تبعا لتوطنها ضمن منطقة جغرافية معينة .

كما يمكن تعريفها على أنها مجموعة من الإجراءات والأدوات تملكها الدولة التي من شأنها التأثير على قطاع معين و سلوكاته الصناعية.

حيث تاريخيا اتبعت الحكومات سياسة صناعية عمودية تستهدف قطاعات مختارة من أجل النمو والتمست هذه الأنواع من السياسات الحمائية للصناعات الوليدة، ودعم القطاعات الإستراتيجية وفي حين لا تزال البلدان المتقدمة والبلدان النامية اللتان تطلعان بهذه السياسة إلى حد ما، ثم التشكيك بوصف مناهض للسياسات التي تسعى إلى:

1- تحرير التجارة؛
2- زيادة عدد الأسواق الحرة؛
3- زيادة التنافسية للمؤسسات ورفع قدراتها الإنتاجية؛

وزيادة على ذلك تميل السياسات الصناعية العمودية إلى التطابق مع هيكل صنع القرار المركزي، حيث تركز الأهداف الإنمائية على مؤشرات النمو الاقتصادي الكلي، بما في ذلك:

- الناتج الوطني؛
- الصادرات والإستثمارات الأجنبية المباشرة؛
- عدم تشجيع وتنمية المشاريع الخاصة والابتكار؛
- محايدة قطاعات معينة على حساب قطاعات أخرى؛
- تحول دون نمو الإقتصاد الجزئي وتوزيع مزايا الرفاهية لجميع القطاعات؛
- تأثير جماعات الربح على السياسة العامة والحفاظ على مخططات دعم تدخلية من أجل مكاسب شخصية .

ثانيا

- **السياسة الصناعية الافقية (الغير مباشرة):** تهدف هذه السياسة إلى تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد ككل، بدل التركيز على قطاع محدد أو صناعة معينة. وتسطيع الحكومة من خلالها إيجاد البنية المواتية لتعزيز التنمية الصناعية من خلال تسهيل الوصول إلى المعلومات، وتعزيز الأطر القانونية والمؤسسية، فضلا عن توسيع وتطوير البنى التحتية، وفي المقابل اكتسبت السياسة الصناعية الافقية تأييد أوسع في السنوات الأخيرة باعتبارها أكثر فاعلية من اجل التغلب على اخفاقات السوق .

ثانيا: مضمون السياسات الصناعية

تؤدي الصناعة دورا مركزيا في النمو الاقتصادي، نتيجة تفاعل التوظيف المالي مع الإنتاج والتوسع وتؤثر الصناعة إيجابا مع بقية القطاعات، إلى درجة أن الأزمات الاقتصادية باتت في واقعها أزمات إنتاجية.

وتأخذ الحكومات دائما على عاتقها مسؤولية إدارية وتنظيم التنمية الصناعية.

وغالبا ما يتعارض عمل السياسات الصناعية مع عمل السوق، بمعنى أن الأسواق في إقتصاد السوق تعترضها عيوب بالنسبة إلى مواجهات العرض مع الطلب للمواد الأولية والمنتجات النهائية فتأتي السياسة الصناعية لتزيل شوائب السوق فمثلا هيكليات الإنتاج لمنع الصناعات والإقتصاد من الوقوع في الأزمات، كما تختلف الأسواق بطبيعة عملها فسوق النفط تختلف عن سوق الحديد كما يختلف عمل سوق الحديد عن عمل سوق المواد الاستهلاكية من حيث طبيعة المنافسة وإنتاج الطلب.

وكأن تحافظ السياسات الصناعية على حد أدنى من المنافسة وعلى وفرة العرض في الأسواق لإتحاد الإحتكارات بين الشركات.

ومن أجل رسم أو إعداد السياسات الصناعية يفترض في بادئ الأمر أن تحدد الدولة الخيارات التي نشأ إعتمادها في بعض الميادين.

أما الميادين التي في إطارها يفترض بالدولة تحديد خياراتها فهي متشعبة نذكر أهمها :

أولا: تدخل الدولة في الشأن الصناعي

أمام الدولة في هذا المضمون خياران:

1- الإمتناع عن التدخل في القضايا الصناعية، إقتناعا منها بدور السوق في التوجيه المناسب للإستثمارات نحو القطاعات الصناعية، حيث يقتصر دور الدولة من خلال تأمين البنية التحتية المتطورة، والإعداد المهني وتطوير البحث العلمي ....الخ؛

2- التدخل في القضايا الصناعية من خلال الحوافز الضريبية والقروض الميسرة، والإسراع في حل الأزمات التي يتعرض لها هذا القطاع.

ثانيا: موقف الدولة من القطاع الصناعي

يترتب على الدولة في هذا الميدان الخيار أولا بين عدة أمور:

1- خوصصة المؤسسات العامة الصناعية؛

2- الإحتفاظ بالمؤسسات في إطار القطاع العام، للتأثير على المجرى العام للأسعار وذلك منعا للتضخم المالي أو زيادة الإستثمار في هذه المؤسسات؛

3- إعطاء الحرية التامة لمديري أو مجالس إدارة هذه المؤسسات الصناعية لإدارتها بنفس الطريقة التي تدار بها المؤسسات الصناعية في القطاع الخاص؛

4- تدخل الدولة في إدارة هذه المؤسسات الصناعية العامة، وضبط قراراتها لكي لا تتعارض مع توجهات سياستها الاقتصادية والاجتماعية .

ثالثا: إعطاء الأولوية لأي من الصناعات

إن الدولة تسعى من خلال تدخلها في الإقتصاد إلى بناء بنية تحتية متنوعة داخل نظامها الإقتصادى لكن هذا البناء لا يكون دفعة واحدة بل بإعطاء الأولوية حسب الحاجات الضرورية لقطاع على آخر، وللدولة خيارين هما:

1- إحلال الواردات من خلال إتباع سياسة صناعية محلية، إنطلاقا من إقامة صناعات محلية وتدعيم الصناعات الخاصة المحلية، وتوفير الحماية والدعم لها، من أجل الخروج من التبعية؛

2- التوجه نحو التصدير من خلال إقامة صناعات خاصة ذات جودة عالية ومطلوبة في الأسواق العالمية، ودعمها من خلال رفع الرسوم الجمركية عليها وغيرها من أساليب الدعم .

رابعا: الموقف من المنافسة الخارجية للقطاع الصناعي

ثمة ثلاثة خيارات معروضة على الدولة في هذا المجال :

1- حماية القطاع الصناعي المحلي من المنافسة الخارجية، وذلك تشجيعا للاستثمار في القطاع؛

2- عدم حماية هذا القطاع، منعا لردود الفعل المعاكسة على الصادرات الوطنية؛

3- الحماية في المرحلة الأولى للقطاع الصناعي عندما يقوى بفضل الإستثمارات يعاد، في مرحلة ثانية إلى تخفيف الإجراءات الحمائية.

خامسا: الموقف من الإستثمارات الأجنبية

تتوفر للدولة أربع خيارات في هذا الميدان :

1- السعي لإستقطاب رؤوس أموال أجنبية نحو الصناعة عبر الحوافز والقروض الميسرة وحرية تنقل رؤوس أموال أجنبية؛

2- إتخاذ موقف محايد من هذه الأموال (الأموال الأجنبية)، أي عدم السعي لإستقطابها؛

3- سياسة إنتقائية لرؤوس الأموال الأجنبية من حيث السماح باستثمارها في قطاعات صناعية معينة دون سواها؛

4- فرض قيود على رؤوس الأموال الأجنبية بتحديد سقف لنسبة مشاركتها في الشركات الوطنية.

سادسا: إستراتيجية التصنيع

أمام الدولة خيارات في هذا المجال:

1- التركيز في المرحلة الأولى من عملية التصنيع على الصناعات الخفيفة (مواد غذائية، ألبسة، سياحة.....الخ)؛

2- التركيز في المرحلة الأولى من عملية التصنيع على الصناعات الثقيلة (معدات الصناعة، السيارات.....الخ).

سابعا- الموقف من مساعدة القطاع الصناعي

ثلاثة خيارات متوفرة للدولة على الأقل في هذه المجال :

1- مساعدة القطاع الصناعي بشكل عام من خلال الإعفاءات الضريبية الميسرة، وتمويل البحث العلمي والتكنولوجي ... الخ، وذلك تشجيعا للإستثمار في هذا القطاع؛

2- مساعدة القطاعات الصناعية التي تتعرض لأزمة إلى غاية خروجها منها؛

3- عدم مساعدة هذا القطاع حرصا على عدم إفساد أولويات السوق، وإقتناعا بالمبدأ التالي :

لا ينفع الدعم المقدم للمؤسسات الغير القادرة على المنافسة، وبالتالي لا يجوز دعمها للاستمرار وبشكل مصطنع غير انه يتوجب على الدولة تأمين المناخ اللازم والبيئة التحتية الضرورية لتقدم القطاع الصناعي، تخفيض معدلات الفائدة، تطوير التعليم المهني، وتوفير الأسواق الخارجية...الخ).

ثالثا:ادوات السياسة الصناعية

يمكن للسلطات العمومية ان تستخدم الادوات التالية في سبيل تطبيق سياساتها الصناعية:

1.سياسة الترخيص الصناعي: تعتبر هذه السياسة من آهم وسائل التآثير على هيكل الصناعة وبالأخص ظروف الدخول إلى الصناعة ومن ثم التركيز فيها من خلال تأثيرها المباشر على عدد المنشآت في الصناعة وغير مباشر على أحجامها وكذلك الحجم الكلي للصناعة.

وإذا تمعنا في معايير الترخيص الصناعي التي تسترشد الجهات المسؤولة بها في منح التراخيص الجديد نجد أهمها الطاقة الإنتاجية للمصانع المنتجة مقارنة بحجم سوق السلعة المنتجة (الطلب الكلي) .

2.سياسة الحماية الجمركية:

تشكل الحماية الجمركية للصناعات الوطنية إحدى الوسائل الرئيسية لتشجيع وتدعيم هذه الصناعات، خاصة في الدول النامية ذات الصناعات الناشئة إذا تتضح أهمية هذه السياسات من خلال مبادئ السياسة الصناعية التي تشمل تقديم الحوافز لمشاريع القطاع الصناعي منها: فرض ضرائب جمركية على المنتجات الأجنبية المنافسة وذلك لحماية المنتجات المحلية.

3.سياسة القروض الصناعية: تدعم الدول صناعاتها المحلية من خلال تقديم قروض عن طريق مؤسساتها للمشاريع الصناعية حسب أهميتها وجدواها الاقتصادية بدون فوائد تذكر عدا الرسوم الإدارية التي قد تصل إلى 2.5% من مبلغ القرض.

4.سياسة المشتريات الحكومية: تهدف هذه السياسات إلى تفضيل المنتجات ذات المنشأ الوطني على غيرها من مثيلاتها الأجنبية تستخدم هذه السياسة لمواجهة منافسة السلع الأجنبية خاصة عندما تصطدم بسياسات تسويقية إغراقية من قبل المصدرين الأجانب .

5.الإعفاء من الضرائب الشركات: تقوم هذه السياسات على إعفاء الشركات المحلية من الضرائب المقررة حتى تحفز وتعزز من تنافسية منشآت المحلية بحيث تحقق هذه الأخير ميزة تنافسية من حيث التكاليف.

6.سياسة سعر الصرف: من خلال تخفيض سعر العملة الوطنية يمكن تشجيع الصادرات من الإنتاج المحلي وكذلك تخفيض الواردات من السلع الأجنبية المنافسة للسلع الوطنية، حيث أن تخفيض سعر العملة الوطنية يجعل الأسعار النسبية للسلع المستوردة أعلى والأسعار النسبية للصادرات أقل.

7.سياسة مكافحة الاحتكار: في الدول التي تتبع هذه السياسة تمنع الاتفاقيات العلنية والسرية الاحتكارية التواطئية بين كل أو بعض منتجي سلعة من أجل السيطرة على سوقها أو تحديد سعرها.

8.السياسات الحكومة تجاه الاندماج بين المنشآت:

تقوم كثير من الدول بمراقبة أو تنظيم عمليات الاندماج خوفا من تأثيرها السلبي على مستوى المنافسة في سوق الصناعة.

إضافة إلى تأثير الاندماج على ظروف الدخول إلى السوق أي يخلق عوائق أمام المنشآت الجديدة الراغبة في الدخول إلى الصناعة.

رابعا: الانتقادات الموجهة الى السياسة الصناعية.

هناك العديد من الانتقادات التي توجه ضد استخدام السياسة الصناعية وخصوصاً العمودية منها، واهمها:

–ان استخدام السياسة الصناعية يخضع دائماً للجدل والنقاش وذلك بسبب تأثيرها على اعادة توزيع الموارد فيما بين الصناعات بطرق لم تكن متوافقة مع اشارات السوق مما يجعلها مشوهة لاشارات السوق فهي غير كفوءة وتجعل اداء الصناعة ضعيفاً.

– ان تفضيل بعض الصناعات أو القطاعات على غيرها يشجع السلوك الربحي لدى بعض مجموعات المصالح للتأثير على السياسة العامة ويعملون على تثبيت سياسات الدعم لاغراض ومنافع شخصية.

– ان عودة أفكار المدرسة النيوكلاسيكية كان لها تأثير على عملية التصنيع اذ انها حاولت ربط السياسة الصناعية المشوهة مع الاداء الضعيف. وبالنسبة الى الذين يبررون التدخل الحكومي استناداً الى حالة فشل السوق فأن اتباع المدرسة المذكورة يرون بأن احتمال فشل البيروقراطية أسوأ من فشل السوق.

– ويشار ايضاً الى ان استخدام القيود الكمية على المستوردات دفع المصانع الى التنافس على اجازات الاستيراد للحصول على الربح الناتج عنها مما يؤدي الى اهدار الموارد على النشاطات غير المنتجة والباحثة عن الريع.

–وهناك من يقول بأن الصناعات الناشئة التي تحصل على الحماية لن تنضج ابداً.

أما الانتقادات التي توجه الى السياسة الصناعية الأفقية فأهمها.

–إن بعضاً من السياسات الأفقية بطبيعتها طويلة الأمد في تأثيراتها وخاصة التعليم والبحوث والتطوير.

– في العديد من الحالات إن فشل السوق وفشل التنسيق له طابع خاص بقطاع معين ولا يمكن التوجه له من خلال المقاربات الأفقية.

– إن المنافع من استخدام السياسة الأفقية تميل الى الانتشار بين المجموعات والقطاعات وأنه ليس سهلاً تحريك المنتفعين من السياسة الأفقية ولهذا فليس هناك جهات مؤثرة تدعو الى هذه السياسة.