

## 1. المقدمة

تواجه الدول العربية تحديات تنموية متعددة ومُتفاوتة حسب ما تمتلكه من الموارد الطبيعية والبشرية وحسب هيكلها الاقتصادية خاصة في ضوء تسارع وتائر العولمة وانتشار الأزمات الاقتصادية والمالية. ولعل من أهم ما تواجهه الدول العربية هو بطء التحول من التخصص في إنتاج السلع الأولية القائمة على تحويل الموارد الطبيعية إلى إنتاج وتصدير سلع وخدمات ذات محتوى معرفي وتقني وقيمة مضافة عالية مجزية ومولدة لمناصب شغل لائق يحقق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع. ويُمثل هذا التحول الاقتصادي **Structural Transformation** ضالة كل الدول النامية لأنه يسمح بتحقيق نمو اقتصادي سريع ومُستدام ويُمكن من اللحاق **Catching up** بالدول الأكثر تطوراً. كما يسمح هذا التحول بإكسابها المنعة الاقتصادية والمالية **Economic resilience** الضرورية لمواجهة تداعيات الأزمات المتعاقبة.

ويتم التحول الاقتصادي الهيكلي نتيجة قانون تناقص الغلة وتدني العائد إلى انتقال رأس المال والعمالة من الزراعة والقطاعات الاستخراجية والأولية إلى الصناعات التحويلية ومن ثم إلى القطاعات الخدمية وفي مرحلة مُتقدمة من التحول نحو القطاعات ذات المحتوى التقني والمعرفي الأعلى. وتُشير تجربة الدول أن التحول الاقتصادي ليس بالمهمة السهلة، بالنظر إلى أن مُعظم الاستثمار يذهب عادةً إلى الأنشطة التقليدية والريعية في الدول النامية، حيث تكون التكاليف والأرباح معروفة جيداً للمستثمرين، في حين يعتمد التحول

الاقتصادي الهيكلي على التحول إلى إنتاج مجموعة من السلع والخدمات الجديدة، مما يتطلب بناء قدرات جديدة تتطلب مزيجاً من المؤسسات الكفؤة والتعليم الجيد والبيئة الاستثمارية الملائمة والقادرة على تخطي العقبات الناجمة عن فشل السوق وفق خطط متناسقة وشاملة للتنوع الاقتصادي والتحول الهيكلي (Abdmoula, 2022).

يطرح هذا الإصدار من موجز السياسات اشكالية التحول الهيكلي في الدول العربية، انطلاقاً من قراءة لخصائص هيكل الانتاج والتجارة الخارجية وصولاً إلى ضرورة صياغة استراتيجية شاملة لتسريع التحول الهيكلي بهدف تعزيز القدرة الإنتاجية الصناعية والخدمات وتنويعها، إضافة إلى تعزيز التنافسية والمنعة الاقتصادية. وتزيد أهمية هذه القضايا اليوم بالنظر إلى عديد العناصر المربكة للدول النامية متمثلة في تحديات الثورة الصناعية الرابعة ومُتطلبات مجابهة التغير المناخي.

## 2. واقع قطاع الإنتاج والتجارة الخارجية في الدول

### العربية

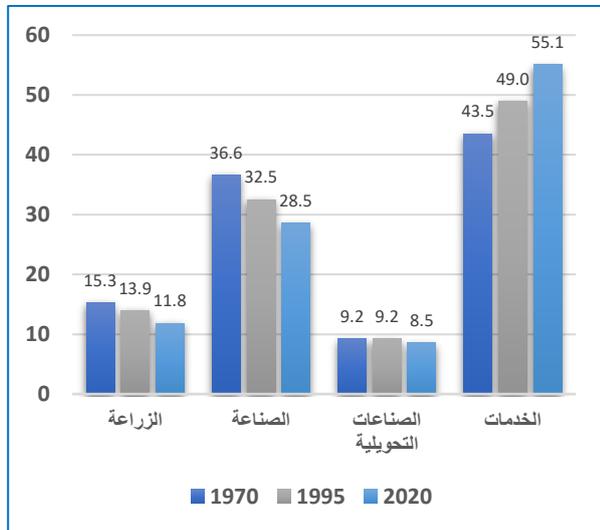
يتبين من الشكل (1) أن الدول العربية لم تتمكن في المتوسط من تحقيق التحول الاقتصادي المأمول مقارنة بمتوسط المستوى الذي بلغته الدول في نفس مستوى الدخل وذلك باستخدام المنهجية التي طورها كل شنري وسيركوين (1988) Syrquin. تراجعت حصة الزراعة قليلاً، ولكن لم يقابلها زيادة في حصة الصناعات التحويلية أو حتى في الصناعة اجمالاً، ولكن

مكانها، وحققت أخرى زيادات دون المأمول خاصة إذا ما قورنت بما حقته دول صاعدة مثل فيتنام وتركيا وبولندا وتايوان على سبيل المثال.

كنتيجة لكل هذه العوامل لم تتمكن الدول العربية غير النفطية من زيادة حجم صادراتها السلعية إلا بـ 4.4 ضعف خلال الفترة 1995-2021 بينما نما حجم صادرات فيتنام وتركيا وبولندا وتايوان 8.2 ضعف، وكذلك الحال بالنسبة لمؤشر تنوع الصادرات، وهو ما يبرز عمق التحول الهيكلي باتجاه مزيد من الصناعات التحويلية من حيث القدرة الإنتاجية **Supply Capacity** والمحتوى التقني **Technological Upgrade**، وهو ما مكن هذه الدول بالفعل من تحقيق زيادات مهمة في دخل الفرد (2.4 ضعف مقابل 1.2 ضعف في الدول العربية غير النفطية).

الشكل رقم (1): الهيكل الإنتاجي في الدول العربية خلال

الفترة 1970-2020



المصدر: بيانات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) 2022

قابلها زيادة في حصة الخدمات والتي قد تكون ناجمة عن زيادة الخدمات غير الإنتاجية مثل الخدمات الاجتماعية والادارية.

بالرغم من تفاوت حصة الصناعات التحويلية في الدول العربية ما بين 17% في مصر والمغرب والبحرين، و3% في العراق والصومال وجيبوتي (جدول رقم 1)، الا أن هذا التحول الجزئي يُعتبر بطيئاً وغير مثالياً. يتطلب تسريع التحول الهيكلي العمل على تطوير وتنوع الصناعات التحويلية وبالتوازي تحقيق زيادات نوعية في خدمات الأعمال مثل الهندسة والاستشارات الفنية والتسويق والخدمات المالية المتطورة وليس فقط التركيز على الخدمات قليلة المعرفة والقيمة المضافة مثل التجارة والنقل والسياحة والصرافة كما هو الحال في أغلب الدول العربية. بالمقابل تزيد حصة الصناعات التحويلية في الدول الصاعدة عن 20% في حين تراجع هذه الحصة في الدول الصناعية المتطورة كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وألمانيا، نتيجة النمو الواسع للخدمات النوعية المذكورة. من جهة أخرى يُلاحظ تقدم هذه الأخيرة في مؤشر التعقيد الاقتصادي **Economic complexity** وتحقيق الدول الصاعدة زيادات مُعتبرة فيه على عكس الدول العربية التي تظهر في مجملها أرقاماً سالبة. وتتمثل أهمية هذا المؤشر في علاقته بالمحتوى التقني للإنتاج ومن ثمة قدرة الدول على تحقيق زيادات هامة في حجم ونوعية إنتاجها وصادراتها السلعية والخدمية، وهذا ما يتجلى بالتحديد بالنظر إلى تعثر قدرة الدول العربية في تحقيق زيادات هامة في حجم صادراتها السلعية والخدمية على حد السواء، باستثناء الدول النفطية التي تشهد زيادات هامة في فترات زيادة الأسعار العالمية، في حين تراوح صادرات أغلب الدول

الجدول رقم (1): أهم خصائص الهيكل الإنتاجي والتصدير في الدول العربية للفترة 1995-2021

الصناعات التحويلية (% من الناتج)		متوسط الدخل للفرد (\$ ثابت 2015)		مؤشر التعقيد الاقتصادي		صادرات الخدمات (مليار \$)		مؤشر تنوع الصادرات		مؤشر تنوع الصادرات		
2021	1995	2021	1995	2019	1995	2021	2010	2021	1995	2020	1995	
5	9.2	3914	2834	-1	-0.8	3	3.7	36.7	10.3	0.84	0.82	الجزائر
20.1	15.9	19447	22185	0	-0.3		3.3	23.2	4.1	0.71	0.74	البحرين
17.1	17.4	4086	2185	-0.1	-0.3	20	19.1	36.4	3.4	0.6	0.7	مصر
2.1	1	4466	2027			3.8	2.8	62.3	0.5	0.88	0.72	العراق
17.3	17	4092	3420	0	0.7	3.5	5.7	9.4	1.8	0.65	0.64	الاردن
5.7	11.1	24429	34712	-0.8	-0.6	10.9	9.3	71.4	12.8	0.8	0.84	الكويت
2.8	8.8	4577	6235	0	0	5	16	4.3	0.7	0.64	0.59	لبنان
2.8	7.2	8753	..	-1.2	-0.5			25.7	9	0.84	0.81	ليبيا
6.7	10.3	1544	1418	-1.4	-1.7	0.2	0.1	3.5	0.5	0.89	0.8	موريتانيا
15.4	21.4	2991	1541	-0.5	-0.6	16	14.7	35.8	6.9	0.68	0.73	المغرب
9.7	4.7	15743	17700	-0.4	-0.2			53.7	6.1	0.71	0.75	عمان
8.8	8.5	55920	..	-0.4	-0.6	18.6	7.4	86.7	3.6	0.81	0.83	قطر
13.1	9.5	19018	18070	0.6	0.3	11.8	10.7	258.4	50	0.78	0.84	السعودية
8.6	3.7	1811	961			2.3	1.1	4.3	0.6	0.84	0.76	السودان
4.7	6.2	..	1200					0.9	3.6	0.66	0.78	سوريا
14.5	19.6	3889	2332	0.4	-0.2	3.1	5.8	16.7	5.5	0.54	0.67	تونس
9.7	8.9	37498	60169	-0.4	-0.2			425	28.4	0.53	0.7	الإمارات
9.8	11.2	1291	2164	-1.1	-1.4		1.6	1.9	1.9	0.8	0.83	اليمن
8.7	20.3	12954	7380	-0.2	-0.3	6.7	10.8	94.7	16	0.77	0.78	شيلي
27.4	33.4	11188	1520	1.3	0.3	394.3	178.3	3364	148.8	0.38	0.48	الصين
18.3	22.7	42527	31628	2.1	2.4	386.6	230.9	1631.8	523.5	0.29	0.28	المانيا
20.5	23.7	35278	30171	2.5	2.8	167.8	134.6	756	443.1	0.4	0.38	اليابان
27.1	28.3	31327	13409	2	1	121.2	82.9	644.4	125.1	0.43	0.41	كوريا
23.5	25.8	10827	5727	1.1	0.4	20.9	34.7	299	73.9	0.45	0.52	ماليزيا
17.3	22	15550	5638	1.1	0.8	31.9	23.1	337.9	22.9	0.41	0.49	بولندا
21.1	25.7	66176	30367	2	1.2	229.8	100.6	457.4	118.3	0.47	0.5	سنغافورة
21.5	28.8	12039	5782	0.6	0.1	56.8	36.4	225.3	21.6	0.43	0.63	تركيا
8.8	17.1	46209	33645	1.6	1.9	417.3	291.9	468.1	238	0.33	0.23	بريطانيا
11.1	17.1	58203	41794	1.6	1.8	771.2	582	1754.6	584.7	0.23	0.27	أمريكا
18.5	13.4	2656	730	0.1	-0.9	3.9	7.5	335.9	5.4	0.54	0.67	فيتنام

المصدر: بيانات البنك الدولي (Word Bank)، وأطلس للتعقيد الاقتصادي (Atlas Economic Complexity)، 2022.

### 3. سياسات التنوع والتعميق الاقتصادي

عمل المؤسسات وتطوير البنية التحتية وخفض القيود التنظيمية التي يدعو لها صندوق النقد والبنك الدوليين منذ ثمانينات القرن الماضي تُعتبر مهمة، إلا أنها ليست كافية لتنوع الاقتصاد والصادرات بشكل كامل وفعال، وذلك أساساً بسبب فشل السوق Market failure، بالرغم من وجود قدر من ضعف السياسات العامة. هذا الوضع يعوق نشاط الاستثمار الإنتاجي والمبادرة الخاصة وبالتالي عدم حدوث التنوع الاقتصادي. ويُعرف فشل السوق بعدم كفاءة الأسواق في تخصيص السلع والخدمات والتمويل والعمل والمعرفة بسبب تباين المعلومات والأسواق غير التنافسية وضعف

إن استمرار النمط الحالي للنمو في الدول العربية يُعتبر نموذجاً غير أمثل ولا يخدم الرفاه الاجتماعي مُستقبلاً خاصة في ظل تفاقم آثار التغير المناخي، حتى لو استطاعت الدول ترشيد الدعم وفرض مزيد من الضرائب، وخلق "حيّز مالي" مناسب، كما تدعو لذلك المؤسسات المالية الدولية، فإن ذلك لا يُعتبر كافياً لتنوع وتطوير القاعدة الإنتاجية في المستقبل، والذي يُعتبر أمراً أساسياً لتحقيق النمو المستدام وبناء المنعة الاقتصادية المأمولة. إن النصائح القائمة على تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي وبيئة الأعمال (أي تحسين

الشفافية وتفشي نشاط البحث عن الربح الناجم عن تقديم الدعم في بيئة غير مُحَوَّكَمَة مما يسهل استقطابه وفي الأخير تعطل عملية الاستثمار طويل المدى في خطوط إنتاج جديدة لصعوبة اكتشاف هيكل أسعار وتكاليف الأنشطة الجديدة وهو ما يحصر القطاع الخاص في مستوى ضيق من النشاطات التقليدية.

عُموماً تؤدي إيرادات الموارد الطبيعية إلى تشوّه المفاضلة بين عائد المخاطر على الأنشطة القابلة للاتجار Tradables، وغير القابلة للاتجار (العقار مثلاً). ففي ظل "الضمانات" المتوفرة للاستثمار في الأنشطة غير قابلة للاتجار، وفي ظل الخبرة المفقودة وضعف التعلم بالممارسة والمخاطرة المرتفعة للاستثمار في الأنشطة القابلة للاتجار، فإن الاستثمار في الأنشطة الأولى سيكون أكثر جاذبية وأماناً.

تستدعي هذه العناصر ضرورة التدخل الذي والموجّه للسياسات الاقتصادية بأنواعها لتحفيز وتوجيه الاستثمار المحلي والأجنبي ضمن رؤية واستراتيجيات في ظل منظومة تخطيط تأشيري واضحة الأهداف لحلحلة الوضع الراهن على عكس ما يدعو اليه الفكر النيوليبرالي الذي تروج له المؤسسات المالية الدولية باقتصار دور الدولة على النواحي التنظيمية والاشرفية. بالمقابل بينت تجارب العديد من الدول الصاعدة ومنها كوريا وماليزيا وسنغافورة وتايوان بأن الدولة ذات التوجه التنموي القوي Developmental State تستطيع تسريع النمو والتحول الهيكلي من خلال سياسات وأدوات السياسة الصناعية الحديثة التي تهدف إلى بناء جهاز إنتاجي متطور وتنافسي وموجه نحو تصدير السلع والخدمات ذات التقانة العالية ونقل الاقتصاد من الإنتاج الأولي إلى نظام قائم على إنتاج السلع والخدمات ذات القيمة المضافة العالية.

تتكون السياسات الصناعية من جُملة من السياسات والاجراءات التي تصنّف إلى سياسات أفقية

وأخرى عمودية، حيث تكون السياسات الأفقية غير تمييزية وتطبق بهدف رفع مُستوى أداء الاقتصاد ككل مثل تطوير البنية التحتية التقليدية والتكنولوجية وتنمية رأس المال البشري وتطوير النظام المالي وهي مهمة جداً في حل إشكالية تنسيق الاستثمارات. بالمقابل تكون السياسات العمودية إنتقائية أكثر وتدعم قطاعات مُستهدفة دون غيرها. وتعمل سياسات التنوع والتنمية الصناعية على توجيه الاستثمار الخاص والعام نحو مجموعة من الأنشطة المستهدفة ذات القيم المضافة المرتفعة بشكل مُتواصل من خلال السيطرة على أكبر قدر من سلسلة القيم المضافة عبر تصنيعها وتحولها إلى منتجات وسيطة ونهائية والانتقال في سلم المعرفة والتقانة والانتقال من نظام قائم على استغلال الموارد الطبيعية إلى إنتاج السلع ذات التقانة المتوسطة والمرتفعة. وتحدد سرعة هذه العملية الهبات الطبيعية والمزايا النسبية وجودة رأس المال البشري وكذلك حجم الاقتصاد والذي يُحدد مستوى الطلب المحلي ونوعيته، بالإضافة إلى درجة الانفتاح وطبيعة السياسات التنموية المتبعة وعلاقتها بالتحول الهيكلي وتنوع الاقتصاد.

وفي هذا الإطار يُمكن صياغة خارطة طريق براغماتية وشاملة لتعميق التحول الهيكلي وتعزيز تنافسية الاقتصادات العربية تركز على مُكونين أساسيين هما (أنظر الشكل 2):

#### ■ تطوير البيئة التنافسية Competitiveness

Environment من خلال تشخيص اختناقات السوق ومُسببات فشلها والعمل على حلها تدريجياً، ويكون ذلك وفق مقارنة السياسات الوظيفية غير المباشرة The systemic approach من خلال استهداف الاستقرار الاقتصادي الكلي، والتعليم، والصحة، والبنية الأساسية والمرافق العامة، والطرق والمواصلات والاتصالات، والإنفاق على البحث والتطوير، وتطوير البنية التشريعية

والقانونية والمؤسسية للدولة وتسريع التحول الرقمي لتقليص الاختناقات المتعلقة بالأنظمة الإدارية والدورة المستندية وتسهيل الحصول على الائتمان واستخراج التراخيص والتجارة الخارجية والشفافية والإفصاح وحماية المستثمرين الأقلية ورفع الكفاءة اللوجستية.

#### ■ تطوير القدرة التنافسية *Competitiveness*

*Capacity* ويتم ذلك بالتوازي مع تطوير البيئة التنافسية بهدف رفع الطاقة الإنتاجية والتنافسية من خلال الارتقاء الصناعي للقطاعات القائمة وخلق وتنوع فُدرة إنتاجية جديدة تعزز الروابط الأمامية والخلفية والتكامل بين القطاعات والجهات المختلفة وخاصة بناء العناقيد الاقتصادية والاندماج في سلاسل القيمة المحلية والعالمية (عبد موله، 2022)، ومن خلال سياسات حديثة لترويج وتوجيه الاستثمار والصادرات. ويكون ذلك وفق سياسات ارادية تدخلية وانتقائية *The Interventionist and Selective Approach* للتنوع الاقتصادي لا تتعارض مع التزامات الدول المبرمة مع منظمة التجارة الدولية. وتتمثل أهداف هذه السياسات الصناعية الحديثة في (1) تنوع الاقتصاد لبروز قدرة إنتاجية جديدة، و(2) تعميق الصناعات من خلال تعزيز الروابط الإنتاجية الأمامية والخلفية، و(3) الارتقاء الصناعي بهدف تحسين المنتج وعملية الإنتاج ذاتها. وتقوم هذه المقاربة على التدخل المباشر لإحداث تغيير حقيقي في الطريقة التي تعمل بها الأسواق وتوجيه الاستثمار الخاص من خلال تعزيز الروابط السوقية وسلاسل القيمة ورباطات الأعمال ضمن عناقيد صناعية وتوفير التدريب المهني والتمويل الأصغر والمغامر والدعم المستهدف. وترتكز كذلك على سياسات دعم الصناعات والأنشطة الاقتصادية المنتقة، والتي تتضمن استخدام آليات: أنظمة الحصص أو الاعفاء

من التعريفات الجمركية والضريبة على القيمة المضافة والرسوم المختلفة في التسجيل والبيع والشراء والضريبة على الشركات، وتوفير الدعم المالي/الائتماني للصادرات، وإنشاء مناطق اقتصادية خاصة، واستخدام الشركات المملوكة للدولة أو الخصخصة، وإنشاء المرافق العامة وتوفير المدخلات اللازمة للعمليات الإنتاجية، وتقديم وتسهيل التمويل، وتوفير الضمانات العامة، وسياسة المشتريات الحكومية.

وتتطلب هذه السياسات وجود هيكل مؤسسي

على أعلى مستوى للمساعدة على:

- الرفع من شأن السياسات الصناعية وشرح معوقاتهما ومتطلباتهما على أعلى المستويات لتوفير التنسيق والإشراف والرقابة على الوكالات الحكومية والإدارة العامة.
- التنسيق والتشاور بين القطاعين العام والخاص وبقيّة أصحاب المصلحة من خلال مجموعات الأعمال ذات الصلة الهادفة لتطوير العناقيد الصناعية وسلاسل الانتاج وفق نموذج التعاون الاستراتيجي بين القطاع الخاص والحكومة بهدف الكشف عن أهم العقبات التي تعترض إعادة الهيكلة ونوع التدخلات الأكثر فعالية للقطاع الانتاجي والاستثمار الخاص (Rodrik, 2004).
- توفير آليات للشفافية والمساءلة والرصد والتقييم كجزء من استراتيجية التنمية طويلة المدى التي تهدف لتوسيع الفرص للجميع ولكيلا تتحول الموارد التي تنفق في دعم أنشطة جديدة إلى فرص للربح.

الشكل رقم (2): أهم عناصر سياسات تعميق التحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي



المراجع:

عبد مولا، وليد، 2022، تطوير العناقيد الصناعية، جسر التنمية عدد 156 (<https://www.arab-api.org/APIPublicationDetails.aspx?PublicationID=785>).

Abdmoulah, W., 2022, "Export sophistication and economic performance: new evidence from TIVA database", International Review of Applied Economics (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02692171.2022.2026299?cookieSet=1>).

Rodrik, D., 2004, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", CEPR Discussion Paper Series (<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-firstcentury.pdf>).

Syrquin, M. (1988) Patterns of Structural Change. In: Chenery, H. and Srinivasan, T.N., Eds., Handbook of Development Economics, Elsevier, New York, 203-273.