

العدد: 30

بتاريخ: 10 - 2 - 2021

## رأي في أزمة

وضع استراتيجية التنمية الصناعية المصرية على أسس  
سليمة  
الاستفادة من تجربة جنوب إفريقيا

## مقدمة عامة

بإعداد مجموعة دراسات لتحليل تداعيات أزمة كورونا على المتغيرات والقطاعات المختلفة. وينتقل الآن للمرحلة الثانية ألا وهي طرح محاور العمل الاستراتيجية لمرحلة ما بعد أزمة كورونا على صعيد الاقتصاد المصري أخذاً في

الحسبان الوضع الاقتصادي العالمي الجديد الذي فرضته الأزمة ولم تتضح ملامحه بشكل كامل.

وتركز هذه السلسلة من التقارير الجديدة على تناول تفصيلي لمجموعة من محركات التغيير أي القضايا التي يتوقع إذا تم تناولها بالشكل السليم أن تُحدث طفرات تنموية كبيرة للاقتصاد المصري. وقد تكون هذه القضايا تم تناولها مسبقا إلا أنه لم يتم تبنيها بالشكل المطلوب وبالتالي تحتاج إلى مراجعة، أو قضايا لم يتم التطرق إليها بالأساس رغم أهميتها.

تتبع هذه السلسلة من التقارير منهج التحليل الوصفي والكمي وفقا لطبيعة الموضوع. ويتناول كل تقرير قضية ما من خلال ثلاثة محاور رئيسية تبدأ بتوضيح أهمية التركيز على هذه القضية والأسباب وراء ذلك، يليه توصيف سريع للوضع الحالي، وأخيرا، تناول تفصيلي لأسلوب التغيير المقترح ومداه الزمني أي تغييرات فورية/ متوسطة المدى/ طويلة المدى مع تحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ والشروط المسبقة للنجاح وأهم النتائج المتوقعة.

***“Industrial strategy encompasses policy areas such as infrastructure, skills, research and development spending, land use planning, competition, business taxation, regional economic development and export promotion. But industrial strategy implies more than just the sum of these policies. It must mean their overall coordination, aimed at a clear set of objectives or purposes”***

**The IPPR  
Commission on  
Economic  
Justice**

"تتضمن الاستراتيجية الصناعية السياسات الخاصة بكل من البنية التحتية، المهارات، الإنفاق على البحوث والتطوير، تخطيط استخدام الأراضي، المنافسة، المحاسبة الضريبية للأعمال التجارية، التنمية الاقتصادية الإقليمية، وتعزيز الصادرات. إلا أنها تنطوي على أكثر من مجرد مجموع هذه السياسات؛ فهي تعني أيضا التنسيق الكلي بين هذه السياسات بما يخدم تحقيق مجموعة من الأهداف الواضحة."

## لجنة العدالة الاقتصادية

التابعة لمعهد بحوث

السياسات العامة

## أولاً: مفهوم استراتيجية التنمية الصناعية

استراتيجية التنمية الصناعية أو السياسة الصناعية في تعريفها الواسع هي "أي سياسة حكومية تستهدف إحداث تحول هيكلي نحو الأنشطة التي من المتوقع أن تسهم بشكل أكبر في النمو الاقتصادي أو الرفاهة الاجتماعية"<sup>1</sup>. وبمقتضى هذا التعريف فإن استراتيجية التنمية الصناعية لا يُشترط أن تستهدف الصناعة التحويلية فحسب، إنما قد تستهدف أنشطة أخرى وفي مقدمتها الخدمات المرتبطة بالصناعات التحويلية على النحو المطبق حالياً في مختلف دول العالم ولاسيما في ظل تضاؤل الحدود الفاصلة بين الخدمات والصناعة التحويلية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التعريف يعني بالضرورة أن استراتيجية التنمية الصناعية تعتمد في تنفيذها على كافة السياسات الحكومية وليس فقط السياسات التجارية، أو السياسات الخاصة بتوفير الأراضي الصناعية أو غيرها من السياسات التي تقع تحت نطاق المسؤولية المباشرة

OECD . Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. Warwick, K. 2013<sup>1</sup>  
Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>

للجهة المسؤولة عن الصناعة داخل الدولة، إنما تضم أيضا سياسات أخرى - على سبيل المثال لا الحصر - سياسات التعليم بأنواعه، وسياسات الاستثمار، وسياسات البحث العلمي، فضلا عن السياسة المالية والسياسة النقدية.

### ثانيا: لماذا تعتبر استراتيجية التنمية الصناعية السليمة أحد محركات التغيير

- تستخدم استراتيجيات التنمية الصناعية من قبل مختلف الدول في العالم بهدف إحداث تغير هيكلي مستمر بما يحقق أفضل استخدام للموارد يستجيب للتطورات المحلية والعالمية ويتحقق من خلالها طفرات تنموية للوصول إلى الهدف الدائم "التنمية المستدامة".
- لاستراتيجيات التنمية الصناعية تأثير على كافة الأنشطة الاقتصادية، من خلال الترابطات مع باقي الأنشطة بما في ذلك الأنشطة الزراعية والتعدينية.
- فما يخص الاقتصاد المصري، بالرغم من أن مصر قامت بوضع العديد من استراتيجيات التنمية الصناعية منذ ستينيات القرن العشرين استهدفت تحقيق التصنيع بالأساس (بمعنى إحداث تحول هيكلي نحو الصناعة التحويلية)، إلا أن الغالبية العظمى من تلك الاستراتيجيات المتعاقبة لم توضع على أسس سليمة، فكانت في أغلبها تتسم بالعمومية الشديدة، وبالتالي يتم تنفيذ مجموعة من الإجراءات المتفرقة. هذا بالإضافة إلى عدم الاستمرارية في تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية حتى الانتهاء من تحقيق أهدافها، حيث يتم البدء من نقطة الصفر مع تغيير شخص الوزير المختص. وقد نتج عن ذلك عدم قدرة مصر على إحداث طفرة حقيقية في التنمية الصناعية بالدخول في المراحل الأعلى من التصنيع، ليستقر نصيب الصناعة التحويلية من الناتج المحلي الإجمالي ما بين ١٥٪-١٧٪ منذ ثمانينيات القرن العشرين مع ثبات هيكلها لتركز الصناعة التحويلية في الصناعات الاستهلاكية والصناعات الوسيطة.

- هناك حاجة ماسة لمراجعة أسلوب وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية الصناعية في مصر؛ حيث إن الاستمرار في الممارسات السابقة لن يسفر عن نتيجة مختلفة، ناهيك عن عدم القدرة على مواجهة تحديات الدخول في الثورة الصناعية الرابعة، والاتجاهات العالمية للاعتماد على الخدمات مرتفعة القيمة المضافة.

### ثالثاً: استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا<sup>2</sup>

#### 1-3 مبادئ استراتيجية التنمية الصناعية

تطلق استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا من عدد من المبادئ الأساسية ألا وهي:

1 - لا يمكن وضع استراتيجية للتنمية الصناعية بدون توافر الأسس الاقتصادية اللازمة

بالفعل على مستوى الاقتصاد الكلي وهي:

○ مناخ اقتصادي كلي يتسم بالاستقرار

○ المهارات والتعليم اللازمين للتصنيع

○ البنية التحتية التقليدية والحديثة

○ الابتكار والتكنولوجيا

2- تركيز السياسة الصناعية وتنفيذها يقوم على الاقتصاد الجزئي (على مستوى

المنشأة) وبالتالي تعزيزه يمثل محور أساسي

3 - الإدراك التام بأن تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية لا يقع على عاتق الإدارة

المعنية بالصناعة والتجارة فقط إنما هي مهمة الحكومة بأكملها

4 - لا يمكن نجاح استراتيجية التنمية الصناعية بدون إطار مؤسسي داعم للتنفيذ

5 - الاستخدام الفعال للإنفاق الحكومي لتحقيق أهداف التنمية الصناعية، بمعنى تجاوب

الإنفاق الحكومي بشكل كامل وسلس لمتطلبات التنمية الصناعية، هذا بالإضافة إلى

حسن استخدام آلية المناقصات الحكومية الخاصة بالتوريد

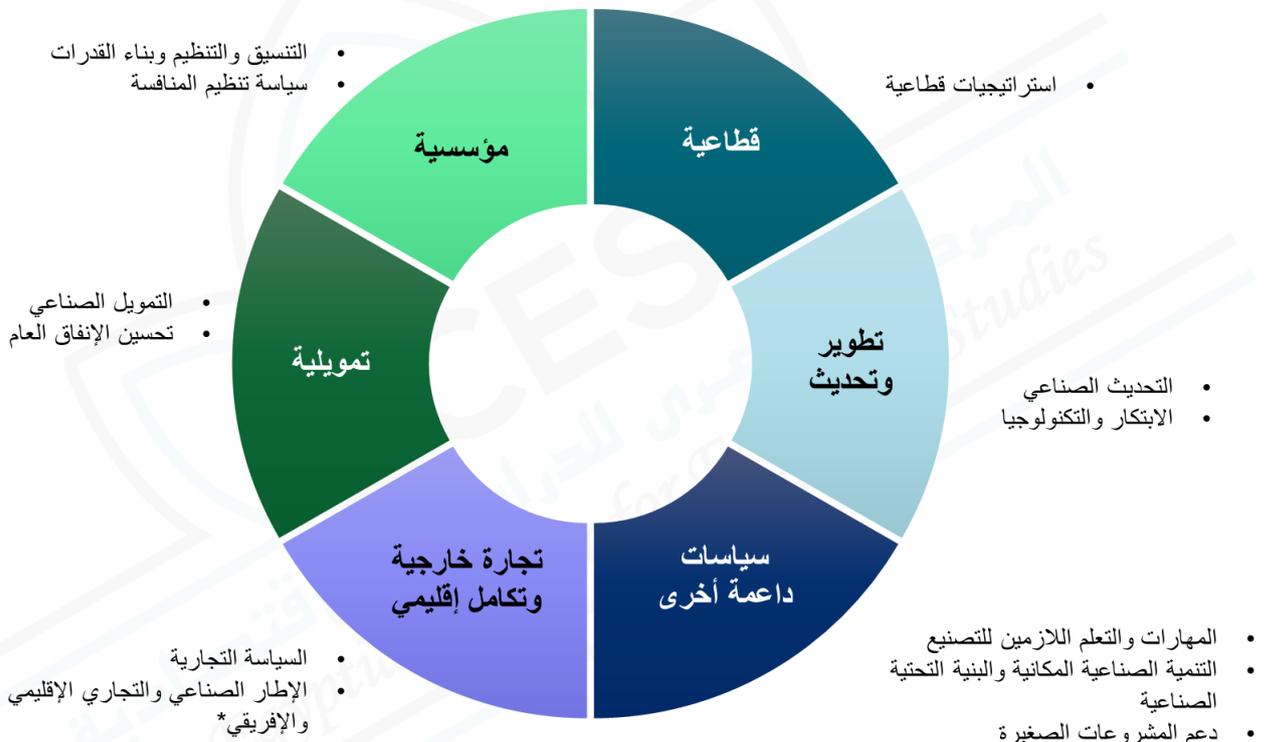
<sup>2</sup> تم استخلاصها وتحليلها من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

6- لا يمكن تحقيق المستهدفات بشكل كامل وسليم بدون الاتساق والتكامل ما بين السياسات العامة -التي يستفيد منها القطاع الصناعي بأكمله- والسياسات القطاعية

### 2-3 محاور استراتيجية التنمية الصناعية

ترتكز استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا على ١٢ محورا استراتيجيا، يمكن تجميعهم في ست مجموعات على النحو الموضح في الشكل رقم 1.

#### الشكل 1: المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا



المصدر: إعداد المركز من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا  
\* تكامل إقليمي (الذي تهتم به الدولة).

وبالرغم من عدم اختلاف المسميات العامة لأي إستراتيجية للتنمية الصناعية، إلا أن النجاح في تنفيذ هذه الاستراتيجية يرتبط بوجود مجموعة من الأسس التنفيذية. ويعد توافر تلك الأسس هو ما يميز استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا على النحو الموضح في الجدول 1.

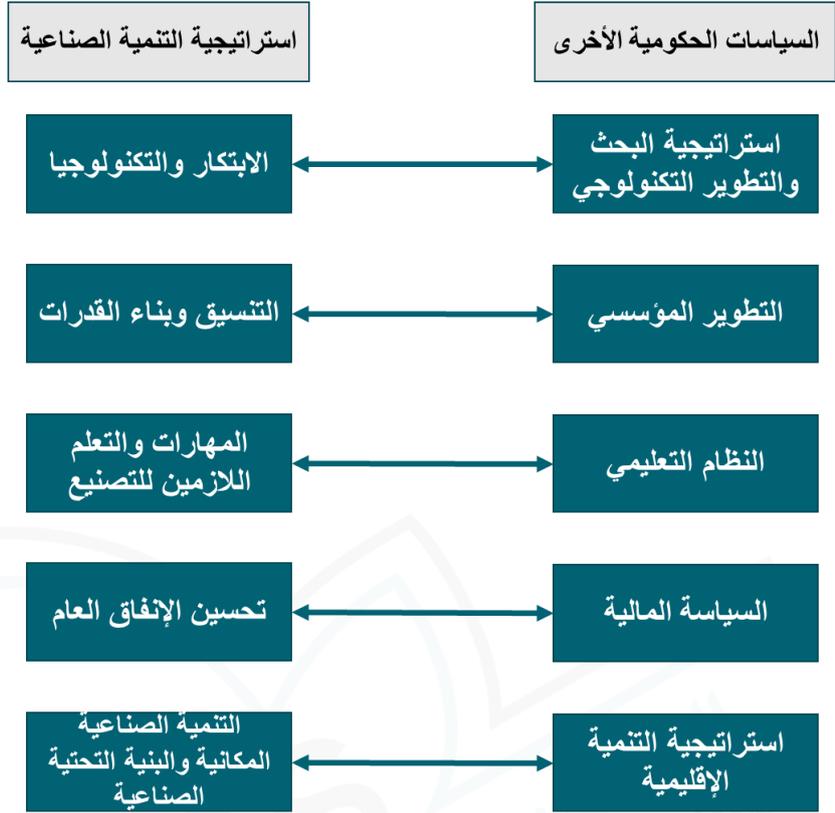
الجدول 1: توفر الأسس التنفيذية للنجاح في استراتيجيات التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا

أسس النجاح	المعنى	استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا
الديناميكية	قدرة الاستراتيجية على التوائم مع المستجدات المحلية والعالمية	<ul style="list-style-type: none"> <li>يتم وضع الاستراتيجية بشكل ديناميكي، حيث تضع الأسس والمعايير العامة التي يتم بناء عليها وضع البرامج التنفيذية والاستراتيجيات القطاعية، بالإضافة إلى أسس التقييم والمتابعة، مع ترك تحديد القطاعات والبرامج التنفيذية والمستهدفات المحددة للخطط السنوية التفصيلية في نفس الإطار الثابت من الأسس والمعايير.</li> <li>تُراجع الخطط السنوية في ضوء ما تم تحقيقه في السنوات السابقة، والتطورات المحلية والعالمية، ويتم البناء عليها في وضع خطط العمل التالية.</li> </ul>
التناول الشامل	التناول الشامل لكافة عناصر الضعف وعلى كافة المستويات (المستوى الكلي، والقطاعي، والجزئي (المنشآت))	<ul style="list-style-type: none"> <li>بالرغم من أن الاستراتيجية تعتمد في تنفيذها على التدخلات على مستوى المنشآت، إلا أن هناك بعض البرامج التي يتم تنفيذها على المستوى الكلي مثل توفير البنية التحتية، والمستوى القطاعي مثل إنشاء بنية تحتية قطاعية متخصصة، والتدريب وتحسين المهارات اللازمة لصناعات بعينها بشكل مترابط ويغطي كل المجالات.</li> </ul>
التكامل	التكامل بين محاور الاستراتيجية مع السياسات الحكومية الأخرى	<ul style="list-style-type: none"> <li>يوضح الشكل 2 الترابط بين استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا والسياسات الحكومية الأخرى، فعلى سبيل المثال فيما يخص السياسة المالية هناك استجابة تامة لاحتياجات التنمية الصناعية، ويتم وضعها بأسلوب يحقق زيادة فعالية الإنفاق الحكومي. كما تحدد استراتيجية البحث والتطوير الوطنية الخاصة بوزارة العلوم والتكنولوجيا الإطار الشامل للتدخلات التكنولوجية في القطاع الصناعي، لا سيما في الجانب البحثي.</li> <li>يوضح الشكل 3 التكامل بين محاور الاستراتيجية؛ فعلى سبيل المثال، يوجد برامج تمويلية مخصصة لخدمة أهداف الاستراتيجيات القطاعية، والتحديث الصناعي، ودعم المشروعات الصغيرة.</li> </ul>
المعلومات	بناء القرارات على معلومات دقيقة ومحدثة	يتم وضع كل برنامج من البرامج التنفيذية بناء على معلومات تفصيلية محدثة عن كل الأبعاد، وتحليل متعمق لكافة المشاكل والحقائق.

<p><b>الإطار المؤسسي:</b> تحقيق التنسيق بين المؤسسات الحكومية على كافة المستويات مما يتحقق من خلاله الحوكمة وسهولة الإجراءات، فضلا عن التطوير الدائم في الإطار المؤسسي سواء من خلال إنشاء مؤسسات جديدة، و/أو تعزيز التشريعات.</p> <p><b>الإطار التمويلي:</b> السلاسة في تصميم البرامج التمويلية وتنوعها وتعدد مصادرها بما يضمن تحقيق المستهدفات.</p>	<p>وجود أطر داعمة ملائمة ومفعلة، وتحديد الأطر المؤسسية والتمويلية</p>	<p><b>الأطر الداعمة</b></p>
<p>تعتمد الاستراتيجية في تنفيذها على خطط عمل تفصيلية، ويتضمن لكل برنامج من البرامج التنفيذية مؤشرات أداء واضحة ومحددة وقابلة للقياس يتم بناء عليها عملية التقييم والمراجعة، مع تحديد الجهة القائمة على التنفيذ والإطار الزمني للتنفيذ.</p>	<p>بمعنى أنها:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>محددة (Specific):</b> تستهدف تحسين مجال محدد وواضح</li> <li>- <b>قابلة للقياس والتقييم (Measurable):</b> لكل مستهدف يوجد مؤشرات أداء واضحة قابلة للقياس حتى يمكن المتابعة وتقييم الأداء وتغييره عند الضرورة</li> <li>- <b>تحدد جهات التنفيذ (Assignable)</b></li> <li>- <b>واقعية (Realistic):</b> يتم تحديد الأهداف بشكل واقعي في ضوء الموارد المتاحة</li> <li>- <b>محددة زمنيا (Time Related):</b> تحدد توقيت تحقيق الأهداف</li> </ul>	<p><b>خطت تنفيذية سمارت (SMART)</b></p>

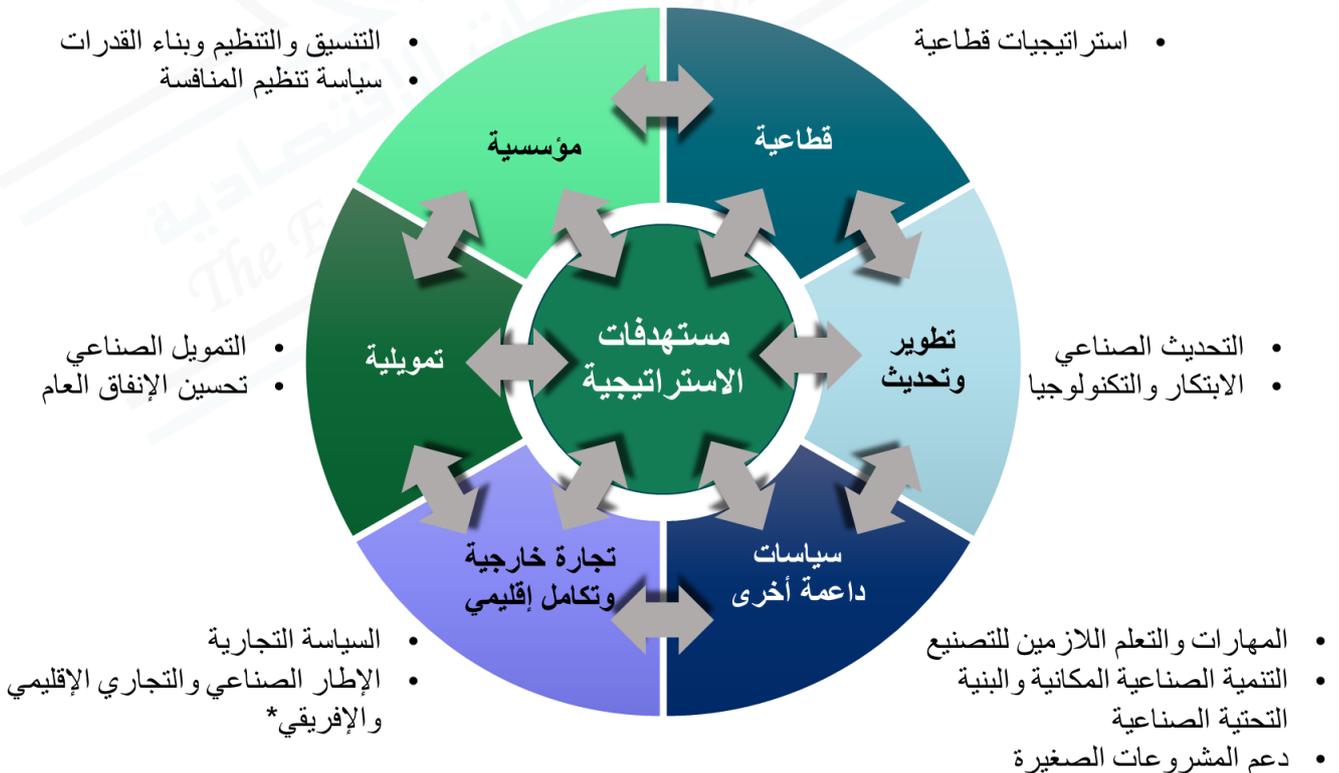
المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

## الشكل 2: الترابط بين استراتيجيات التنمية الصناعية والسياسات الحكومية الأخرى



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

## الشكل 3: التكامل بين كافة محاور الاستراتيجية داخل استراتيجية التنمية الصناعية



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

## رابعاً: استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

نعرض فيما يلي المحاور العامة لاستراتيجية التنمية الصناعية في مصر وبرامجها التنفيذية، والمستخلصة من عدد من الوثائق الحكومية التي تعرضت لجوانب الموضوع<sup>3</sup> - وإن لم تتطابق مع كل وثيقة على حده - علماً بأن آخر استراتيجية للتنمية الصناعية مُعلنة من قبل وزارة التجارة والصناعة تم إطلاقها عام ٢٠١٦ تحت عنوان "استراتيجية وزارة التجارة والصناعة لتعزيز التنمية الصناعية والتجارة الخارجية ٢٠١٦-٢٠٢٠". ونظراً لعدم وضوح الموقف التنفيذي لتلك الاستراتيجية فقد قمنا هنا بالتركيز على البرامج التي جاءت في الخطة السنوية للعام ٢٠٢٠/٢٠٢١ وذلك على اعتبار أنها تعكس ما يتم تنفيذه على أرض الواقع. تقوم استراتيجية التنمية الصناعية على سبعة محاور استراتيجية أساسية، يلخصها الجدول 3.

### الجدول 3: ملخص استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

المحور	البرامج التنفيذية
التنمية الصناعية	<ul style="list-style-type: none"><li>■ تحفيز الاستثمار الصناعي: من خلال التوسع في منح التراخيص الصناعية وإنشاء المجمعات الصناعية.</li><li>■ تحسين تنافسية القطاع الصناعي: من خلال تطبيق عدد من البرامج التي تستهدف زيادة الجودة والتوافق مع المواصفات القياسية العالمية، والتوسع في مراكز خدمات ما بعد البيع المعتمدة.</li><li>■ استغلال الطاقات الإنتاجية المتعطلة: من خلال إقالة المصانع والمشروعات المتعثرة والتوسع في الإنتاج المدني للمصانع الحربية بعد إعادة هيكلتها واستخدام الطاقات الإنتاجية الفائضة بها في تلبية احتياجات السوق المحلي</li></ul>
تعزيز التجارة الخارجية	<ul style="list-style-type: none"><li>■ زيادة القدرة التنافسية للصادرات: من خلال زيادة عدد الشركات المستفيدة من برنامج رد أعباء الصادرات</li></ul>
تطوير منظومة التعليم الفني والتدريب المهني	<ul style="list-style-type: none"><li>■ تطوير منظومة التدريب الصناعي: من خلال تطوير مراكز التدريب، ورفع الكفاءة المهنية للمدربين</li></ul>

<sup>3</sup> تضم تلك الوثائق استراتيجية التنمية الصناعية الصادرة عن وزارة التجارة والصناعة عام ٢٠١٦، الخطة الخمسية متوسطة المدى للتنمية المستدامة ٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢١/٢٠٢٢، والخطة السنوية للعام ٢٠٢٠/٢٠٢١ والصادرة عن وزارة التخطيط، والاستراتيجية الوطنية والخطة التنفيذية للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وريادة الأعمال.

<p>تقوم الاستراتيجية الوطنية والخطة التنفيذية للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وريادة الأعمال (٢٠١٨-٢٠٢٢) على المحاور التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ البيئة القانونية والتنظيمية</li> <li>▪ الحصول على التمويل</li> <li>▪ تشجيع ريادة الأعمال</li> <li>▪ الصادرات والاندماج في سلاسل القيمة المحلية والعالمية</li> <li>▪ خدمات تنمية الأعمال</li> </ul>	<p>تنمية المشروعات الصغيرة</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الإصلاح الضريبي والجمركي</li> <li>▪ الإصلاح الإداري والمؤسسي</li> <li>▪ التمويل الصناعي</li> <li>▪ فض المنازعات</li> <li>▪ حماية الصناعة الوطنية</li> </ul>	<p>العمل على تحسين بيئة الأعمال</p>
<p>حصر الأصول غير المستغلة وتفعيل إجراءات مبادلتها مقابل مديونيات لهذه الشركات لعدد من الجهات فضلا عن طرح بعض حصص الشركات بالبورصة.</p>	<p>إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام</p>

المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع الخطة الخمسية متوسطة المدى للتنمية المستدامة ٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢١/٢٠٢٢، والخطة السنوية للعام ٢٠٢٠/٢٠٢١.

### خامسا: أوجه القصور في استراتيجية التنمية الصناعية

في البداية تجدر الإشارة إلى إنه بالرغم من تشابه الوثائق الحكومية التي تعرضت لاستراتيجية التنمية الصناعية في ملامحها العامة، إلا إنه بمقارنة تفاصيل ما ورد في كل وثيقة، لوحظ وجود بعض الاختلافات بين هذه الوثائق ولاسيما بين الخطة الخمسية متوسطة المدى للتنمية المستدامة ٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢١/٢٠٢٢، والخطة السنوية الصادرة عن وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية والتي يفترض أن تكون خطة تنفيذية سنوية لما ورد في الخطة الخمسية، حيث تضمنت الخطة الخمسية عددا من البرامج التي لا يوجد انعكاس لها في الخطة السنوية، كما تضمنت تلك الأخيرة بعض العناصر التي لم يرد ذكرها في الخطة الخمسية، فضلا عن اختلاف مستوى التفصيل الوارد في كل محور من المحاور ما بين العمومية الشديدة وغياب أي مؤشرات أداء في بعض المحاور في مقابل وجود مؤشرات أداء كمية محددة في محاور أخرى. وهو ما يصعب معه تحديد المحاور الفعلية للاستراتيجية، ناهيك عن متابعة التطور في البرامج التنفيذية، ما يعكس في النهاية وجود خلل في الأسس التي تقوم عليها استراتيجية التنمية الصناعية في مصر.

وسوف نقوم فيها يلي بعرض أوجه القصور في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر بالرجوع إلى تجربة جنوب إفريقيا فيما يتعلق بالمحاور والأسس التنفيذية اللازمة لنجاح الاستراتيجية، وسوف نختتم ببعض الملاحظات المحددة والهامة فيما يخص أسلوب التعامل مع استراتيجية التنمية الصناعية في مصر.

### 5-1 الأسس التنفيذية التي تقوم عليها الاستراتيجية

على النقيض من استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا التي تتمتع بجميع الأسس التنفيذية اللازمة لنجاحها والوارد ذكرها سابقا، تعاني استراتيجية التنمية الصناعية في مصر من شبه الغياب التام لجميع تلك الأسس التنفيذية على النحو الموضح في الجدول 4.

#### الجدول 4: مدى توفر الأسس التنفيذية للنجاح في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

أسس النجاح	استراتيجية التنمية الصناعية في مصر
الديناميكية	لا تتمتع الاستراتيجية المصرية بالديناميكية المطلوبة، ويرتبط ذلك في جانب منه بغياب المعايير والأسس العامة التي تضمن المراجعة المستمرة للخطط والبرامج التنفيذية في ضوء التطورات المحلية والعالمية فضلا عن التطور في تنفيذ الاستراتيجية والمرحلة التنموية التي تمر بها الدولة، مما يُفقد الاستراتيجية الديناميكية المطلوبة.
التناول الشامل	بالرغم من أن استراتيجية التنمية الصناعية في مصر تتضمن معظم العناوين الأساسية التي يجب أن تتضمنها أي استراتيجية للتنمية الصناعية، إلا أنها لا تزال تفتقر إلى التناول الشامل، حيث يغيب عنها بعض الأبعاد الهامة كما سيتضح في الجدول 5، فضلا عن أنه داخل كل محور لا يتم التعرض لكافة الجوانب المرتبطة بهذا المحور؛ حيث يتم التركيز على ما يقع تحت المظلة المباشرة لوزارة التجارة والصناعة، فضلا عن الضعف الشديد في الإجراءات على مستوى القطاعات نتيجة غياب الاستراتيجيات القطاعية.
التكامل	لا يوجد تكامل أو ترابط بين المحاور المختلفة للاستراتيجية، إنما يتم التعامل معها كجزر منعزلة تُطبق من قبل مختلف الهيئات. كما لا يوجد تكامل بين استراتيجية التنمية الصناعية وباقي استراتيجيات التنمية التي تتبناها الحكومة ولاسيما فيما يخص التعليم الفني والتدريب المهني والبحث العلمي، واستراتيجية التنمية الزراعية والمعدنية، وخطط الدولة الخاصة بالطرق والبنية التحتية وغيرها من الجوانب.

<p>المعلومات</p> <p>بخلاف التحديات المزمنة التي تعاني منها الصناعة المصرية، ليس واضحا إلى أي مدى تعتمد الاستراتيجية على المعلومات الدقيقة عن عناصر المنظومة الصناعية المختلفة ولاسيما في ظل غياب مؤشرات الأداء القابلة للقياس عن العديد من البرامج.</p>	
<p>الإطار المؤسسي<sup>4</sup></p> <p>جهود محدودة لتطوير الإطار المؤسسي (في معظمها جهود نحو الميكنة وتقليص الوقت اللازم لإتمام الإجراءات بدون إصلاحات مؤسسية<sup>5</sup>) مع عدم وجود قدر كافٍ من التنسيق سواء بين الهيئات التابعة لوزارة التجارة والصناعة، أو بين وزارة التجارة والصناعة والوزارات والجهات الأخرى.</p> <p>الإطار التمويلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تمويل عام وغير مرتبط بالقطاعات المستهدفة، أو بتحقيق أهداف محددة، تلعب فيه وزارة المالية دورا أكبر بكثير من الوزارات الفنية على عكس المتعارف عليه في الدول الأخرى<sup>6</sup>.</li> <li>■ غياب الشفافية فيما يتعلق بمدة توفر التمويل، وشروطه.</li> <li>■ غياب المتابعة والتقييم فيما يخص فعالية هذا التمويل.</li> <li>■ ضعف وعدم استمرارية تمويل بعض البرامج مما يضعف من فعاليتها (مثال: برنامج رد أعباء الصادرات)<sup>7</sup>.</li> </ul>	<p>الأطر الداعمة</p>
<p>بالرغم من وجود خطط عمل سنوية، إلا أن هناك اختلاف كبير بين البرامج التنفيذية فيما يتعلق بوجود مستهدفات محددة، وقابلة للقياس، ومدى واقعتها ولا يحدد أي منها جهة التنفيذ. فبالرغم من وجود بعض مؤشرات الأداء لبعض البرامج، إلا إنها تقتصر على البرامج التي ترتبط بالخطة السنوية للجهات القائمة على التنفيذ، مثل تخصيص الأراضي وعدد المتدربين في مراكز التدريب. إلخ، أما في الغالبية العظمى من البرامج فتغيب عنها مؤشرات الأداء القابلة للقياس. وفي جميع الأحوال لا يتم استخدام مؤشرات الأداء في تطوير البرامج والسياسات. وهو ما ينعكس في النهاية في تكرار بعض المستهدفات من خطة تنفيذية لأخرى كما هو الحال فيما يخص المستهدفات الخاصة بالمناطق الصناعية<sup>8</sup>.</p>	<p>خطط تنفيذية سمارت (SMART)</p>

المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

4 لمزيد من التفاصيل حول الإصلاح المؤسسي في مصر يمكن الرجوع إلى دراسة: عبد اللطيف، عبلة. ٢٠٢٠. الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري: "البطانة الفضية" لكوفيد ١٩. سلسلة قضايا اقتصادية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

5 ميكنة وليس تحول رقمي (Automation not digitalization).

6 على سبيل المثال فيما يخص برنامج رد أعباء الصادرات لا يوجد سيطرة لوزارة التجارة والصناعة على المخصصات المالية للبرنامج؛ حيث تحصل وزارة التجارة والصناعة على تلك المخصصات بشكل دوري بناء على طلب مقدم إلى وزارة المالية للحصول على موافقتها على تلك المخصصات وصرفها.

7 لمزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلي رأي في أزمة، العدد ٢٦، منظومة رد أعباء الصادرات.

8 على سبيل المثال ظهرت في كل من الخطة السنوية للعام ٢٠٢٠/٢٠١٩ والخطة السنوية للعام ٢٠٢١/٢٠٢٠ نفس المستهدفات فيما يخص المناطق الصناعية دون توضيح ما تحقق على أرض الواقع في سنة ٢٠٢٠/٢٠١٩.

## 2-5 مقارنة بين محاور العمل لاستراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب إفريقيا

بمقارنة المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب إفريقيا يُلاحظ غياب أو الضعف الشديد لبعض المحاور الهامة في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر وتحديدًا ما يرتبط بالبحث العلمي والابتكار، وتوفير المهارات اللازمة للتنمية الصناعية، والتطوير المؤسسي. أما عن باقي المحاور فبالرغم من التعرض لها في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر، إلا إنه يشوبها الكثير من أوجه القصور التي تحد من فعاليتها كما هو موضح في الجدول 5.

### الجدول 5: مقارنة بين محاور استراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب إفريقيا

المحور	جنوب إفريقيا	مصر
السياسة التجارية	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ التنوع في أدوات السياسة التجارية لخدمة أهداف التنمية الصناعية وزيادة الصادرات</li> <li>■ التنسيق بين السياسات التجارية والسياسات القطاعية</li> <li>■ تتضمن السياسات الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر بهدف الربط مع السياسات الأخرى.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ضعف السياسة التجارية، ففي جانب التعريفات الجمركية يُلاحظ الجمود في استخدام التعريفات الجمركية مما ينتج عنه إما الحماية المبالغ فيها على نحو يؤثر سلبًا على جانب الجودة، أو زيادة الواردات وعدم قدرة المنتج المحلي على المنافسة.</li> <li>■ وفيما يخص أدوات تحفيز الصادرات فهي تقتصر على برنامج رد الأعباء الذي لم يتغير بالرغم من أوجه القصور الموجودة فيه<sup>9</sup>، فضلًا عن عدم التفرقة عند معالجة المشاكل التي تتعرض لها الصادرات بين الأحجام المختلفة للمنشآت وموقعها.</li> <li>■ لا تتعرض السياسة التجارية لبند الاستثمار الأجنبي المباشر كما يحدث في جنوب إفريقيا ولكن يتم تناوله بشكل متفرق من مختلف الجهات وبطريقة غير متكاملة.</li> </ul>

<sup>9</sup> لمزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلى رأي في أزمة، العدد ٢٦، منظومة رد أعباء الصادرات.

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ شبه الانفصال التام بين استراتيجية التنمية الصناعية وأي جهود للدولة لتطوير التعليم الفني والتدريب المهني، فبالرغم من الإشارة إلي برنامج تطوير التعليم الفني والتدريب المهني في إطار الخطة الخمسية، إلا إنه تنفيذياً تم الاقتصار على تطوير عدد من مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة الصناعة، وليس من الواضح إلى أي مدى يتم الرجوع للمجتمع الصناعي لتحديد احتياجاته.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ العمل على تحقيق التكامل بين التنمية الصناعية ومخرجات منظومة التعليم الفني والتدريب المهني</li> </ul>	<p><b>المهارات والتعليم اللازمين للتصنيع</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ يتم من خلال عدد محدود من البرامج المنفذة من خلال مركز تحديث الصناعة بدون خطة محددة وتوجه محدد ولا رابطة بالقطاعات المستهدفة حيث يتم تنفيذ تلك البرامج بناء على طلب المنشأة، وتتوقف مدى فعاليتها على كفاءة عملية التنفيذ.</li> <li>■ محدودية الاهتمام بالبنية التحتية التكنولوجية المتخصصة وضعف تمويلها.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ يقوم على أساس سد الفجوات مع أفضل الممارسات على المستوى المحلي والدولي.</li> <li>■ يأخذ في الاعتبار كافة أبعاد التحديث الصناعي: التحديث داخل الشركات (المنتجات والعمليات الإنتاجية وسلسلة القيمة)، البنية التحتية التكنولوجية (على مستوى القطاع)، والمواصفات والجودة.</li> <li>■ الحرص على توفير التمويل اللازم للبنية التحتية القطاعية المتخصصة.</li> </ul>	<p><b>التحديث الصناعي</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ بالرغم من الإشارة إلى برنامج تشجيع الابتكار وربط الصناعة بالبحث العلمي في إطار الخطة الخمسية، إلا أن ما تم ذكره يتسم بالضعف الشديد، ولا يوجد له أي انعكاسات في الخطة السنوية.</li> <li>■ ضعف منظومة حماية حقوق الملكية الفكرية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ التنسيق التام بين استراتيجية التنمية الصناعية واستراتيجية الدولة للبحث العلمي، والتعاون بين الوزارتين المعنيتين في هذا الشأن.</li> <li>■ الحرص على التطبيق التجاري للاختراعات.</li> <li>■ تعزيز قانون حماية حقوق الملكية الفكرية.</li> </ul>	<p><b>الابتكار والتكنولوجيا</b></p>

<p>الغياب التام لهذا المحور في استراتيجية التنمية الصناعية المُطبقة، والتعامل مع سياسة المنافسة ومنع الاحتكار بشكل منفصل عن الاستراتيجية.</p>	<p>اعتبار سياسية المنافسة جزءاً لا يتجزأ من السياسة الصناعية</p>	<p><b>سياسة المنافسة وتنظيم القطاعات</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تحكم السياسة المالية في تحديد مستهدفات التنمية الصناعية</li> <li>■ ضعف التمويل المُخصص من ميزانية الدولة.</li> <li>■ ضعف منظومة تفضيل المنتج المحلي والتي تعمل من خلال القانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٥؛ حيث إن هناك حاجة ماسة لمراجعة هذا القانون وخاصة في ظل عدم تحقيقه للأهداف المرجوة منه<sup>10</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ الربط بين الإنفاق العام ومستهدفات التنمية الصناعية</li> <li>■ تطوير أدوات مبتكرة للاستفادة من الإنفاق العام في تحقيق أهداف التنمية الصناعية.</li> <li>■ كافية التمويل لتحقيق أهداف التنمية الصناعية</li> </ul>	<p><b>تحسين الإنفاق العام</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ضعف التنسيق بين استراتيجيات التنمية الإقليمية وخطط توزيع وتنمية المناطق الصناعية وتوفير التمويل اللازم لتنميتها.</li> <li>■ اقتصر التنمية الصناعية على إنشاء مناطق صناعية أو مجمعات وعدم تبني الأنواع الأخرى مثل المناطق الصناعية المتخصصة والمدن التكنولوجية المتقدمة ذات الروابط الإنتاجية والخدمية<sup>12</sup>.</li> <li>■ تعدد الجهات المسؤولة عن المناطق الصناعية<sup>13</sup>.</li> <li>■ الاهتمام بالبنية التحتية العامة فقط ولا يوجد اهتمام كافي لتوفير البنية التحتية في المناطق الصناعية في الأقاليم المختلفة، وبالتالي عدم القدرة على جذب الاستثمارات فيها لعدم استكمال المرافق<sup>14</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ هناك ارتباط وثيق بين خطط التنمية الإقليمية والتنمية الصناعية المكانية</li> <li>■ استخدام البنية التحتية الصناعية كوسيلة لتحقيق التنمية الصناعية المكانية</li> <li>■ دعم مجموعة من أنواع مختلفة من البنى التحتية الصناعية، مناطق التنمية الصناعية، والمجمعات الصناعية، ومدن التكنولوجيا المتقدمة والعلوم، والبنية التحتية التحفيزية الخاصة بكل مشروع على سبيل المثال مرافق سلسلة التبريد اللازمة لعمل أنواع معينة من أنشطة التصنيع الزراعي.</li> </ul>	<p><b>التنمية الصناعية المكانية<sup>11</sup> والبنية التحتية الصناعية (Spatial) industrial development and industrial (infrastructure</b></p>

<sup>10</sup> يدل على ذلك الزيادات الضخمة في الاستيراد من الجهات الحكومية نفسها لمنتجات موجودة محلياً.

<sup>11</sup> يُقصد بالتنمية الصناعية المكانية تحقيق التنمية الصناعية في التجمعات الصناعية التقليدية أو في المناطق الأقل نمواً والتي يمكن تنميتها من خلال تشجيع النشاط الصناعي فيها.

<sup>12</sup> المدن التكنولوجية القائمة حالياً تعتبر مشاريع غير مكتملة لغياب الروابط مع القطاع الإنتاجي والخدمي.

<sup>13</sup> تضم تلك الجهات هيئة التنمية الصناعية وهيئة المجمعات العمرانية والمحافظات.

<sup>14</sup> عدم استكمال المرافق يعكس ضعف التنسيق مع الجهات المسؤولة عن تلك المرافق.

## دعم المنشآت الصغيرة

العمل على تحقيق التنسيق التام بين كافة السياسات في تحقيق المستهدفات المرتبطة بالمنشآت الصغيرة.

بالرغم من محاولة توحيد الجهود لخدمة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر من خلال إصدار القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠، إلا أنه لا تزال هناك بعض عناصر الضعف الواضحة في المنظومة الداعمة لتلك المجموعة من المنشآت على نحو قد يحد من فاعلية هذه القانون. وفي مقدمة هذه العناصر، عدم وضوح آليات التنسيق بين جهاز تنمية المشروعات وغيره من الجهات التي تقوم بتبني برامج لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، فضلا عن غياب قاعدة المعلومات التفصيلية عن تلك النوعية من المشروعات والتي لا يمكن التعامل معها بدون وجودها.

وأخيرا بالرغم من اتساق تعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر مع تعريف البنك المركزي، إلا أنه أسقط منه معيار العمالة، مما يغير عمليا التعريف، كما أنه أشار إلى أرقام محددة فيما يخص حجم الأعمال، ورأس المال المدفوع مما يضع التعريف في مأزق عند تغيير القيم في تعريف البنك المركزي ويؤدي ذلك إلى عدم القدرة على وضع تصنيف منتظم ومتابعة التغير في أحجام المنشآت.

## الإطار الصناعي والتجاري الإقليمي

■ وضع إطار متكامل للتعاون الصناعي والتجاري مع القارة الإفريقية وهي الإقليم الذي تركز جنوب إفريقيا عليه.

■ تعزيز التصنيع والتكامل الاقتصادي من منطلق التكامل في إطار سلاسل القيمة الإقليمية.

■ برامج متفرقة غير مكتملة تقتصر على الشق التجاري ويغيب عنها الشق التصنيعي والاستثماري وما يرتبط بها من سياسات تحفيزية لتعزيز التعاون مع الامتدادات الإقليمية لمصر.

## التنسيق والتنظيم وبناء القدرات لتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية

- الإدراك التام بأن تنفيذ استراتيجية تنمية صناعية فعالة لا يقع فقط على الإدارة المسؤولة عن الصناعة والتجارة داخل الحكومة، ومن ثم فإن التنسيق بين كافة الإدارات الحكومية هو ضرورة ملحة.
- تعزيز التنظيم والقدرات الحكومية وخاصة في وزارة التجارة والصناعة.
- يتم إعداد وتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية من قبل وزارة التجارة والصناعة وهيئاتها منفردة، وبدون أدنى من التنسيق مع الوزارات الأخرى، وهذا هو أحد الأسباب الأساسية وراء فشل تحقيق المستهدفات من خلال البرامج المختلفة.
- محدودية التطوير المؤسسي داخل الحكومة بشكل عام بجوانبه المكتملة شاملا على سبيل المثال تنظيم الإدارات وتنمية قدرات العاملين على كافة المستويات (الحكومة المركزية والإدارات المحلية)، وتكامل الاختصاصات بين مختلف الجهات الحكومية.
- محدودية التطوير المؤسسي داخل وزارة التجارة والصناعة، ولا سيما فيما يتعلق بإعادة هيكلة الهيئات التابعة والتغيير الجذري في أسلوب عملها بما يمكنها من القيام بأدوارها في تحقيق التنمية الصناعية.
- على سبيل المثال برغم أن القانون الخاص بهيئة التنمية الصناعية رقم 95 لسنة 2018 قد منحها العديد من الاختصاصات وفي مقدمتها إعداد دراسات ومخططات التنمية الصناعية قطاعيا وجغرافيا ومتابعة وتشجيع تنفيذها، مازالت أنشطة الهيئة العامة للتنمية الصناعية تتركز في منح التراخيص وإنشاء المناطق الصناعية دون النواحي الأخرى المرتبطة بالتنمية الصناعية<sup>15</sup> كما تقوم بدورها بمعزل عن أنشطة الأجهزة الأخرى داخل الوزارة، والوزارات الأخرى.

المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

<sup>15</sup> لمزيد من التفاصيل حول تقييم دور هيئة التنمية الصناعية يمكن الرجوع إلى دراسة قيد الإصدار للمركز المصري للدراسات الاقتصادية بعنوان "تطوير الأجهزة المنوط بها التنمية الصناعية في مصر: خلفية تاريخية للسياسة الصناعية في مصر وتجاربه بعض الدول التي يمكن أن تستفيد منها مصر".

### 3-5 ملاحظات محددة فيما يخص استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

بالرغم من عدم وجود إشارة صريحة لمبادئ بعينها تقوم عليها الاستراتيجية إلا أنه من واقع ما يتم تنفيذه يُلاحظ أن المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الاستراتيجية هو معالجة جزئية ووقائية لبعض المشاكل والتحديات (Firefighting) ومواجهة بعض الأزمات التي تظهر نتيجة تغير الأوضاع العالمية أو المحلية ويترتب على ذلك:

- غياب البوصلة، فما يتم تنفيذه على أرض الواقع لا يؤدي إلى الوصول إلى الرؤية المستقبلية لقطاع الصناعة والتي تم تحديدها في استراتيجية 2030.<sup>16</sup>
- استمرار الأسباب الرئيسية (Root Causes) وراء التحديات المزمنة التي تعاني منها الصناعة.
- ظهور مشاكل جديدة نتيجة التركيز على الحلول الجزئية والتوقيطات التي تتم بشكل منفصل عن الإطار العام.

○ وبالرغم من وجود بعض الجهود نحو تطوير أسلوب وضع وتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية، إلا إن هذه المحاولات لاتزال يشوبها العديد من أوجه القصور. فعلى سبيل المثال فيما يخص تحديد القطاعات التي سيتم التركيز عليها والموضحة في الجدول 6، بالرغم من أن الهدف الأساسي من تحديد تلك الصناعات هو محاولة التغلب على أحد التحديات الأساسية التي تواجه الصناعة المصرية وهو ضعف القيمة المضافة وثبات هيكلها، إلا أنه من غير المتوقع أن يتحقق هذا الهدف بشكل حقيقي على الأرض الواقع لعدم وجود قواعد عامة تحكم وضع استراتيجيات التنمية القطاعية، فمن المتوقع ألا يتم بعض التغييرات الجزئية المحدودة وذلك للأسباب التالية:

<sup>16</sup> تحتاج هذه الرواية إلى مراجعة نظراً لأنه تم موضوعة بشكل منفصل عن رؤي القطاعات الأخرى في الدولة

○ الضعف في معايير اختيار القطاعات: حيث تتسم تلك المعايير بأنها:

- معايير أحادية الاتجاه ومدخلة: فيلاحظ مثلا عند تحديد القطاعات التي أظهر فيروس كورونا ضرورة الإسراع في تنميتها تم التركيز على الصناعات التي ظهرت فيها زيادة في الطلب فقط مع عدم الانتباه للمشاكل التي تعاني منها نفس الصناعة أو الصناعات الأخرى حتى لو كان حل هذه المشاكل سيساهم بشكل فعال في زيادة الإنتاج والتشغيل والتصدير.

- معايير شديدة العمومية: حيث ينطبق كل معيار على مجموعة كبيرة جدا من الصناعات، وبالتالي عدم وضوح الأسباب الكامنة وراء اختيار تلك الصناعات دون غيرها من الصناعات التي ينطبق عليها المعيار.

● عدم وجود أي انعكاس لهذا التحديد القطاعي على المحاور الأخرى للاستراتيجية، وهو نتيجة مباشرة للغياب التام لاستراتيجيات التنمية القطاعية التي تقوم على دراسات تفصيلية تتطرق إلى السياسات المطلوبة في المحاور الأخرى لكل من استراتيجية التنمية الصناعية وبرنامج الحكومة بصفة عامة، ويُستثنى من هذا التعميم استراتيجية تنمية قطاع السيارات التي تحظى على اهتمام خاص.

## الجدول 6: القطاعات محل تركيز استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

الصناعة	المعيار
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الصناعات الدوائية والمنتجات العلاجية والوقائية.</li> </ul>	القطاعات التي أظهر فيروس كورونا ضرورة الإسراع في تنميتها
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ صناعة الغزل والنسيج</li> <li>▪ الصناعات الهندسية</li> <li>▪ الصناعات الغذائية</li> </ul>	الصناعات التي تلبي الطلب المحلي كبديل للواردات
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ استخلاص الزيوت من النباتات العطرية</li> <li>▪ صناعة البليت لمصانع الحديد والصلب والمواد العازلة للأسقف والألياف الزجاجية</li> <li>▪ الألواح والخلايا الشمسية</li> <li>▪ الضفائر الكهربائية والمسبوكات صناعة السيارات</li> <li>▪ صناعة البرمجيات والمكونات الالكترونية الدقيقة</li> </ul>	الصناعات التي توفر مستلزمات الإنتاج للصناعات المراد تنميتها (تعميق التصنيع المحلي)

المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، خطة العام الثالث (٢٠٢١/٢٠٢٠) من الخطة متوسطة المدى للتنمية

المستدامة (٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢١/٢٠٢٢)

## سادسا: المطلوب للارتقاء باستراتيجية التنمية الصناعية

- تبني المبادئ التي تحكم أساليب وضع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا (ص ٤-٥).
- عدم استخدام الأدوات الترويجية للأهداف الإعلامية ولكن تكريسها لدفع الفاعلين الاقتصاديين (Economic agents) للتعرف على السياسات والحوافز التي تتبناها الدولة في تنفيذ برامجها المختلفة.
- التواصل الفعال مع القطاع الخاص بمعنى الاستماع للمشاكل وتبني الحلول بشكل متكامل لأنه هو المسؤول الأساسي عن تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية وكذلك عن الوصول إلى مستهدفات التشغيل المطلوبة.
- التعامل مع التمويل بشكله السليم كأداة يتم استخدامها لتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية وليس كمحدد لهذه الاستراتيجية أو مُتدخل في مستهدفاتها. وهذا يستدعي مراجعة كاملة لدور وزارة المالية حاليا.
- التخلي عن سياسة إطفاء الحرائق (حل المشاكل جزئيا) والتعامل مع جذور هذه المشاكل بشكل متكامل مثل مشكلة توفير الأرض والبنية التحتية.
- تحقيق الترابط بين أجهزة الدولة المختلفة مؤسسيا حتى يتم تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية بشكل سليم.
- التفرقة بين الرؤية المستقبلية للاقتصاد المصري ودور الصناعة فيها واستراتيجيات التنمية الصناعية التي يتم اتباعها لتحقيق هذه الرؤية، والتي تتسم بقدر من الاستدامة، وما بين السياسات والبرامج التنفيذية والتي يتم مراجعتها بشكل سنوي وتعديلها بما يتناسب مع التغيرات المحلية والعالمية.<sup>17</sup>
- متابعة تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية ليس فقط من قبل من يتولى وضعها وتنفيذها ولكن من خلال المجتمع الصناعي أيضا والذي يُعد نبض هذا القطاع على أرض الواقع.

<sup>17</sup> للتعرف على بعض انعكاسات التطورات العالمية على استراتيجية التنمية الصناعية يمكن الرجوع إلى

Mohieldin, Mahmoud. (2021). *Industrial Policy in a Fast-Changing world: Export Orientation, Digitalization, Localization and Finance*، Egypt Can.

## الملحق

### استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا: نموذج لأفضل الممارسات

■ يركز إطار الاستراتيجية الصناعية الوطنية على تحديد كافة المعوقات التي تعاني منها الصناعة ككل وكذلك المعوقات القطاعية، فضلا عن التعرف على الفرص المتاحة للصناعة والعمل على الاستفادة منها، وذلك من خلال ١٢ برنامجا استراتيجيا كما يلي:

#### البرنامج الاستراتيجي الأول: الاستراتيجيات القطاعية

##### 1. اختيار القطاعات

رغم أن إطار السياسة الصناعية الوطنية لا يقوم بترتيب القطاعات وفقا لأولويات محددة، إلا أنه يجب اختيار وتحديد قطاعات معينة بسبب القيود المتعلقة بالموازنة والموارد البشرية، وذلك بتحديد خمسة قطاعات عالية التأثير. ويتم اختيار هذه القطاعات وفقا لمعايير اقتصادية ومؤسسية تتسم بالاتساق والتوافق؛ حيث تُمنح أولوية أكبر للقطاعات التي:

- لديها القدرة على تحقيق أعلى مستوى من التشغيل والنمو، وخاصة في الأنشطة غير التقليدية القابلة للتجارة سواء الجديدة أو تلك التي يتم التوسع فيها.
- القطاعات التي من شأنها أن تعمل على تحويل جنوب إفريقيا إلى اقتصاد قائم على التكنولوجيا والمعرفة المتطورة في الأجل الطويل.
- القطاعات التي من شأنها أن تحقق مردود اقتصادي خارجي إيجابي إذا ما تم القضاء على معوقات تنميتها وتطويرها، أو زيادة الفرص المتاحة بها.
- يجب أن تكون المزايا الاقتصادية الناجمة عن تطوير القطاع أعلى من تكلفة الدعم الحكومي الممنوح له.

• يجب أن تقع القطاعات التي يتم دعمها ضمن أحد المجموعات القطاعية التالية:

○ قطاعات الموارد الطبيعية

○ القطاعات كثيفة العمالة

○ القطاعات متوسطة التكنولوجيا

○ قطاعات الصناعات التحويلية المتطورة

○ الخدمات القابلة للتجارة

## 2. أسس إعداد/ تطوير الاستراتيجيات القطاعية

يحدد إطار الاستراتيجية الصناعية الوطنية عددا من الأسس والإجراءات التي يتم من خلالها إعداد وتعزيز وتحديد أولويات الاستراتيجيات القطاعية. وتشمل هذه الأسس والإجراءات ما يلي:

○ تحليل اقتصادي شامل من أرض الواقع قائم على الأدلة يتضمن:

- عملية قوية لاكتشاف الذات مع الأطراف المعنية الرئيسية من رجال الأعمال والعمال والمجتمع المدني.

- مدى استدامة وجدوى القطاع في الأجلين المتوسط والطويل.

- تحليل التكلفة والعائد الاقتصادي لاستجابات السياسات البديلة للمعوقات والفرص التي يتم تحديدها.

- تقييم الاعتبارات المؤسسية مثل سهولة أو صعوبة تنظيم القطاع لإزالة هذه المعوقات والقدرات الحكومية اللازمة لذلك وجودة وعمق قيادات مجتمع الأعمال المسؤولة عن تنفيذ الاستراتيجية.

- تحديد آلية التنسيق بين الإدارات الحكومية واللائمة لتنفيذ الاستراتيجية.

## البرنامج الاستراتيجي الثاني: التمويل الصناعي

### 1. الأسس الاستراتيجية للتمويل الصناعي

- يجب أن يركز التمويل الصناعي على دعم كل ما هو جديد، وخاصة المشروعات غير التقليدية، بما في ذلك دعم الخدمات الجديدة، أشكال الإنتاج الجديدة، وإنتاج السلع الجديدة تماما، والنمو التوسعي للأنشطة الحالية غير التقليدية القابلة للتجارة، وذلك من خلال القضاء على بعض المعوقات الأساسية.
- يجب أن يهدف التمويل إلى إحداث تأثير معنوي واسع النطاق *spillover* ومتابعة التأثير على أرض الواقع *demonstration effect*.
- يجب أن يكون التمويل مشروطا باستيفاء الشركة المتلقية له بمعايير قابلة للقياس، مع ضرورة توافر الشفافية وسهولة الحصول عليه قدر الإمكان، وخفض مستوى عدم اليقين والتكاليف التنظيمية - التي يتعين على المتقدمين للحصول على التمويل تحملها - إلى الحد الأدنى.
- يجب أن تتضمن البرامج التمويلية تحديدا صريحا لاستراتيجية الخروج والمراجعة.
- يجب أن يكون التمويل كافيا لتحقيق التغيير الهيكلي المستهدف اللازم.
- يتم تعديل التمويل الصناعي عند الحاجة للتعامل مع معوقات وفرص معينة في إطار قواعد منظمة التجارة العالمية.

### 2. صور التمويل الصناعي

- البرامج العامة: وتكون مفتوحة على أساس الاختيار الذاتي لجميع الشركات التي تستوفي معايير البرنامج.
- التمويل الموجه: ويكون لتلبية الاحتياجات الخاصة بخطة العمل الرئيسية لكل قطاع.

### 3. توجهات التمويل الصناعي

- الاستثمار (بما في ذلك البرامج الخاصة بكل قطاع)

- التحديث الصناعي (بما في ذلك البنية التحتية الصناعية)
- الابتكار والتكنولوجيا
- تيسير التجارة
- المنشآت الصغيرة والمتوسطة (بما في ذلك التعاونيات)

### البرنامج الاستراتيجي الثالث: السياسة التجارية

- يشكل تحسين أداء الصادرات غير التقليدية، وخاصة من المنتجات الأكثر تطورا ذات القيمة المضافة، أحد الأهداف المهمة للسياسة الصناعية.
- يجب تحديد سياسة تعريفية جمركية خاصة لكل قطاع ووفقا لاحتياجاته.
- أي تعديل إضافي للتعريفات الجمركية يركز على جانبين: مراجعة التعريفات المفروضة على المدخلات الصناعية في مرحلة بداية التصنيع وخفضها أو إلغائها مع مراعاة أمور مثل القدرات الإنتاجية المحلية، ومستويات التشوهات العالمية في هذه المنتجات؛ والتعامل مع التعريفات الجمركية المفروضة على المراحل النهائية من التصنيع بصورة أكثر حذرا وخاصة الصناعات الاستراتيجية من حيث التشغيل أو القيمة المضافة.
- يجب أن تعمل استراتيجيات القطاع على القضاء على معوقات التصدير لتعزيز الصادرات.
- تعزيز وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر المُستهدف لقطاعات معينة وفقا للفرص المتاحة التي تحددها الاستراتيجيات القطاعية، ووضع استراتيجية أكثر تركيزا لتعزيز وتشجيع الصادرات تقوم على أساس تحليل تفصيلي للفرص التجارية المتاحة.

### البرنامج الاستراتيجي الرابع: المهارات والتعليم اللازمين للتصنيع

- تحقيق مزيد من التنسيق بين إعداد/ تطوير وتنفيذ الاستراتيجيات القطاعية والتعليم والهيئات التدريبية المتعلقة بكل قطاع.
- تحقيق نسبة أكبر من التوافق بين النظام التعليمي والسياسة الصناعية، في الأجلين المتوسط إلى البعيد.

### البرنامج الاستراتيجي الخامس: سياسة المنافسة وتنظيم القطاعات

- هناك حاجة لتعزيز سياسة المنافسة بحيث تتعامل مع بعض الخصائص المميزة لاقتصاد جنوب إفريقيا.
- تم وضع عدد من اللوائح القطاعية للإشراف على تسعير مرافق معينة مثل الطاقة والاتصالات.
- توفير الموارد اللازمة للمسؤولين عن تنظيم القطاع وتمكينهم لضمان كفاءة استخدام الموارد **cost effective inputs**.

### البرنامج الاستراتيجي السادس: تحسين الإنفاق العام

- التوسع في الاستثمار في البنية التحتية.
- تحسين الإنفاق العام، من خلال ضمان تنافسية الشركات المحلية بالدرجة الكافية للحصول على نسبة كبيرة منه، وذلك بدون التأثير على الأسعار أو الجودة.
- التنسيق بين مديري المشتريات العامة والموردين المحتملين؛ وبين الشركات التي يمكنها تكوين اتحادات للتوريد والإدارات/ الوزارات الحكومية.

## البرنامج الاستراتيجي السابع: التحديث الصناعي

### **1. أول مكون لبرنامج التحديث الصناعي هو برنامج التميز الصناعي**

ويهدف إلى دعم الجهود المختلفة لتحديث الشركات، بما في ذلك تحديث المنتجات وعمليات الإنتاج وسلسلة القيمة. ويأتي في قلب أي برنامج للتميز الصناعي دعم تقييم أداء الشركات مقارنة بالشركات المناظرة في نفس الصناعة على المستويين المحلي والدولي؛ حيث يشكل تقييم وقياس الجوانب المختلفة لكفاءة الشركات بشكل منهجي أحد الشروط الأساسية اللازمة للتحسين المستمر.

### **2. المكون الثاني للتحديث الصناعي هو البنية التحتية التكنولوجية الداعمة له**

نظرا لاتساع نطاق وطبيعة المرافق في كل قطاع، يُفضل إنشاء صندوق للبنية التحتية التكنولوجية على أن يكون له قواعد عامة ولديه القدرة على دعم عدد من المرافق. وتشمل أنواع المرافق التي سيتم دعمها: المسبوكات، ومراكز المهارات الخاصة بكل قطاع - وذلك لارتفاع التكاليف الثابتة للمعدات لدرجة تتجاوز قدرة الشركات على الاستثمار فيها بمفردها - ومراكز التميز البحثي.

### **3. المكون الثالث لبرنامج التحديث الصناعي هو المعايير الوطنية ومراقبة الجودة**

**والاعتماد والبنية التحتية الفنية للقياس metrology (SQAM) technical infrastructure**

## البرنامج الاستراتيجي الثامن: الابتكار والتكنولوجيا

- متابعة الاتجاهات التكنولوجية العالمية وربطها بالمجالات التي يمكن أن تتميز فيها جنوب إفريقيا وذلك فيما يتعلق بالملكية التكنولوجية؛ حيث يجب التركيز على نقل التكنولوجيا وتبنيها وتعديلها. وتحدد استراتيجية البحث والتطوير الوطنية الخاصة بوزارة العلوم والتكنولوجيا الإطار الشامل للتدخلات التكنولوجية، لا سيما في الجانب البحثي من البحث والتطوير.

- زيادة التدابير الداعمة للعمليات الإنتاجية وابتكار المنتجات والتسويق التجاري للتكنولوجيا، مع ضرورة رفع مستوى التنسيق والتعاون بصورة أكبر بين وزاراتي التجارة والصناعة، والعلوم والتكنولوجيا في إعداد هذه التدابير. ومن شأن إنشاء جهاز وطني قوي لإدارة وتعزيز البرامج الداعمة للابتكار أن يمنح النظام ثقلاً إضافياً.
- من المهم تعزيز نظم حماية وتطوير الملكية الفكرية في جنوب إفريقيا وتشجيع التسويق التجاري لها على المستوى المحلي بغية ترخيصها خارج البلاد.

### البرنامج الاستراتيجي التاسع: التنمية الصناعية المكانية والبنية التحتية الصناعية

- يجب أن يدعم برنامج البنية التحتية الصناعية أنواع مختلفة من البنى التحتية، مثل مناطق التنمية الصناعية، والمجمعات الصناعية، ومدن التكنولوجيا المتقدمة والعلوم، والبنية التحتية التحفيزية الخاصة بكل مشروع، كمرافق سلسلة التبريد اللازمة لعمل أنواع معينة من أنشطة التجهيزات الزراعية على سبيل المثال.
- ومن المبادرات المرتبطة بذلك بشكل وثيق، العمل حالياً في إعداد استراتيجية للتنمية الصناعية المكانية Spatial Industrial Development Strategy لتعزيز التصنيع الإقليمي خارج المدن الكبرى الثلاث التقليدية.

### البرنامج الاستراتيجي العاشر: دعم المنشآت الصغيرة

- يركز دعم المنشآت الصغيرة على الجمع بين تحسين عوامل "جانب العرض" مثل التمويل والدعم الفني، وإيجاد طرق لتعزيز فرص السوق المتاحة للمنشآت الصغيرة بما في ذلك التعاونيات.
- هناك بنية تحتية مؤسسية لتطوير ودعم المنشآت الصغيرة بالفعل منذ عام 1994.

● إتاحة التمويل عبر مؤسسات التمويل الإنمائي Development Finance Institutions من شأنها أن تساعد الشركات على زيادة التمويل القائم على أساس السوق market based finance.

● يتم تنسيق العمل على مستوى حكومي واسع النطاق من قبل الرئاسة لمراجعة المعوقات التنظيمية التي تواجه المنشآت الصغيرة، وطرح مقترحات في مجال السياسات حول كيفية الحد من الروتين الحكومي الذي تواجهه هذه المنشآت خلال مرحلتي البدء والتشغيل.

● مراجعة وتعزيز سياسة المنافسة سالفة الذكر لها آثار مهمة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وخاصة تلك العاملة في المراحل الأولية للتصنيع.

### البرنامج الاستراتيجي الحادي عشر: الإطار الصناعي والتجاري الإقليمي والإفريقي

● يتم إعداد الإطار الصناعي والتجاري الإقليمي والإفريقي African Industrial and Trade Framework لاستغلال الفرص المتاحة نتيجة النمو في القارة، ولتعزيز التصنيع والتكامل الاقتصادي بها بصورة أكبر، ومن ذلك البحث في إعداد سلاسل إقليمية للقيمة وفقا للميزات الفعلية أو المحتملة التي تتمتع بها كل دولة في قطاعات سلسلة القيمة المختلفة.

### البرنامج الاستراتيجي الثاني عشر: التنسيق والتنظيم وبناء القدرات لتنفيذ الاستراتيجية الصناعية

● هناك ثلاثة مجالات يجب أن تحظى بالاهتمام وهي: التنسيق بين الإدارات الحكومية على المستوى الوطني ككل؛ التنسيق داخل الحكومة على مستوى المحافظات، وتعزيز التنظيم والقدرات الحكومية وخاصة في وزارة التجارة والصناعة.

هذا ويتم تنفيذ السياسة الصناعية في جنوب إفريقيا من خلال خطط عمل تفصيلية يتم مراجعتها بشكل سنوي بهدف متابعة الأداء والتعديل والتطوير في ضوء هذا التقييم وكذلك ما يشهده الاقتصاد المحلي والعالمي من تطورات.

تنبيه هام:

أعد هذا التقرير لأغراض التوزيع للمركز المصري للدراسات الاقتصادية ولا يجوز نشره أو توزيعه دون موافقة كتابية من إدارة المركز، ولا تعد أي من البيانات أو التحليلات أو المعلومات الواردة بهذا التقرير توصية، كما أن ما ورد بالتقرير ليس اعتمادا للجدوى التجارية للنشاط موضوع التقرير ولا لقدرة على تحقيق نتائج معينة، وقد تم إعداد هذه البيانات والتحليلات بناء على وجهة نظر المركز والتي اعتمدت على معلومات وبيانات تم الحصول عليها من مصادر نعتقد بصحتها وأمانتها وفي اعتقادنا فإن المعلومات والنتائج الواردة تعتبر صحيحة وعادلة في وقت إعدادها، كما أن هذه البيانات لا يعتد بها كأساس لاتخاذ أي قرار استثماري والمركز غير مسئول عن أي تبعات قانونية أو استثمارية نتيجة استخدام المعلومات الواردة، ونؤكد أن أي أخطاء قد تكون وردت عند إعداد هذه البيانات هي من قبيل المصادفة وغير مقصودة.

المركز المصري للدراسات الاقتصادية ECES 2021 (c)  
جميع الحقوق محفوظة