



CHAPTER 2

السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الرسائل الرئيسية

- على مدى العقد الماضي، زاد عدد السياسات الصناعية النشطة—الإجراءات الحكومية المتوقع أن تزيد النشاط التجاري الاستراتيجي—أكثر من ثلاثة أضعاف في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفغانستان وباكستان ذات الدخل المرتفع والمتوسط (MENAAP).
- غالبا ما تعمل السياسة الصناعية من خلال قنوات غير مباشرة وأقل وضوحا في المنطقة، ليس فقط من خلال الوزارات والإعلانات السياسية الرسمية، بل أيضا من خلال الشركات المملوكة للدولة وصناديق الثروة السيادية وغيرها من المؤسسات شبه العامة.
- تؤدي الاختلافات في الحيز المالي، وقدرة الحكومات، وحجم السوق، والتعرض للصراعات إلى أن تواجه اقتصادات مجلس التعاون الخليجي، ومصدرو النفط من الدول النامية، ومستوردو النفط، والدول الهشة خيارات وقيودا مختلفة جدا في سياسة الصناعة.
- دول مجلس التعاون الخليجي، نظرا لمواردها الأكبر، تستخدم المزيد من الإعانات وتدابير التوطين، بينما يعتمد مصدرو النفط النامون ومستوردو النفط أكثر على التدابير المتعلقة بالاستيراد، مما يعكس قدرة مالية ومؤسسية أكثر محدودة.
- تتبع السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان نهج "الحجر المتدرج". وفي جميع أنحاء المنطقة، يهدف واضعو السياسات إلى الانتقال نحو صناعات أكثر تعقيدا قريبة من القدرات الحالية مع خلق فرص نمو مستقبلية.

Continued

الرسائل الرئيسية (تابع)

- تسلط أربع دراسات حالة في المنطقة في دبي، وجمهورية مصر العربية، والمغرب، وباكستان الضوء على عدم التجانس في تجارب السياسة الصناعية. ومن هذه التجارب، يبرز عنصران رئيسيان: وجود ترتيب مؤسسي فعال للحوار بين القطاعين العام والخاص، وقوة عاملة في القطاع العام تمتلك الخبرة اللازمة للمشاركة في ذلك الحوار.
- يمكن للسياسة الصناعية أن تساعد، لكنها لا تستطيع أن تحل محل الإصلاح الأوسع. ومن المرجح أن تنجح السياسة الصناعية عندما تعالج إخفاقات السوق الحقيقية وتدعمها مؤسسات قادرة، وأهداف واضحة، وانضباط، وجمع واسع للبيانات وتقييم صارم. وحيث تكون الحوكمة الضعيفة، أو عدم الاستقرار في الاقتصاد الكلي، أو الاستيلاء السياسي هي القيود الأعظم، فمن غير المرجح أن تحقق السياسة الصناعية نتائج دائمة.

مقدمة

عادت السياسة الصناعية إلى مركز النقاشات حول السياسة الاقتصادية في جميع أنحاء العالم، لكن دورها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان يتشكل بمجموعة من الخصائص التي تجعل المنطقة فريدة. وإلى جانب زيادة الهشاشة، تواجه اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان مزيجا صعبا بشكل خاص من التحديات: ضعف إنتاجية القطاع الخاص، وأسواق عمل متدنية الأداء بشكل مزمن، ومحدودية خلق فرص العمل لسكان يتزايدون بسرعة، وفي العديد من البلدان، اعتماد كبير على الهيدروكربونات أو مصادر أخرى ضيقة للنمو. وفي الوقت نفسه، فإن المنطقة شديدة التجانس. فالاقتصادات الخليجية ذات الدخل المرتفع، ومستوردو النفط من ذوي الدخل المتوسط، ومصدرو النفط النامون، والدول المتأثرة بالصراعات تختلف اختلافا حادا في حيزها المالي، وقدرتها المؤسسية، وحجم سوقها، وتعرضها للصدمات الخارجية. وهذه الاختلافات مهمة لأنها لا تشكل فقط سبب لجوء الحكومات إلى السياسة الصناعية، بل أيضا الأدوات التي يمكنها نشرها بشكل واقعي، والمؤسسات التي تنفذ من خلالها تلك السياسات.

غالبا ما تعمل السياسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ من خلال قنوات أقل وضوحا، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة (SOEs) وصناديق الثروة السيادية مما يعني أن الإحصاءات المستندة إلى الإعلانات (SWFs) الرسمية قد تقلل من انتشارها الحقيقي.

يختلف مزيج أدوات السياسة الصناعية أيضا بين مجموعات البلدان. تستخدم اقتصادات مجلس التعاون الخليجي المزيد من الإعانات ومتطلبات الشراء المحلي، بينما تعتمد البلدان النامية المصدرة للنفط ومستوردو النفط أكثر على السياسات المتعلقة بالاستيراد. وعلى مستوى المنطقة، تميل الحكومات إلى استهداف القطاعات التي ينظر إليها بالفعل على أنها استراتيجية في خطط التنمية الوطنية (NDPs) — وهي المخططات الاستراتيجية التي تحدد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للبلد — مثل السياحة والكيماويات. ومع ذلك، غالبا ما يتركز الدعم السياسي الفعلي حول مجموعة أضيق من الأنشطة، وفقا لمنطق تدريجي يقوم على "خطوات صغيرة" يفضل القطاعات الأقرب إلى القدرات القائمة مع السعي إلى الدخول في منتجات أكثر تعقيدا ذات مكسب فرصي طويل الأجل أعلى.

تجادل الفصول، مع ذلك، بأن فعالية السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان تعتمد بشكل أقل على الطموح وبشكل أكبر على الملاءمة. يمكن للبلدان التي تتمتع بقدرة حكومية أكبر، ومساحة مالية أوسع، وأسواق فعالة أكبر، أن توظف مجموعة أوسع من الأدوات، بما في ذلك أدوات أكثر استهدافا ذات عواقب غير مقصودة أقل. وحيثما تغيب هذه الظروف، يكون من المرجح أن تعتمد الحكومات على أدوات الخيار الثاني مثل الرسوم الجمركية أو الحوافز السوقية الواسعة. ويوصي فرنانديز وريد (2026) أيضا بهذا الترتيب الأولويات. ومع ذلك، فإن السياسة الصناعية ليست بديلا عن الإدارة الاقتصادية الكلية السليمة، أو حوكمة أقوى، أو إصلاح أوسع للقطاع الخاص. علاوة على ذلك، في البيئات التي تتسم

هناك العديد من التعريفات للسياسة الصناعية. التعريف العملي المستخدم في هذا الفصل هو ذلك الذي قدمه فرنانديز وريد (2026): السياسة الصناعية هي إجراء حكومي يتوقع أن يزيد الأنشطة التجارية الاستراتيجية. بناء على هذا التعريف، يوضح هذا الفصل أن السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان أكثر انتشارا وأكثر تميزا مما توحى به المقاييس المعيارية غالبا. وتماشيا مع الاتجاهات العالمية، ارتفعت الإعلانات الرسمية — وهي مقياس مقبول للسياسة الصناعية — بشدة على مدى العقد الماضي، أسرع من البلدان المماثلة في أماكن أخرى. علاوة على ذلك، فإن

من خلال المؤسسات الضعيفة أو العلاقات الوثيقة بين المصالح السياسية والتجارية، يمكن أن تتعرض السياسة الصناعية للاستحواذ، أو تستهدف بشكل سيئ، أو تستخدم بطرق تعزز التشوهات القائمة.

الاستنتاج الرئيسي، إذن، هو استنتاج حذر بتفاؤل. يمكن للسياسة الصناعية أن تساعد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان على التنويع، وبناء القدرات، ودعم التحول الهيكلي، وتقدم المنطقة أمثلة مهمة على النجاح الجزئي - من صناعة السيارات في المغرب إلى النظام البيئي الرقمي في دبي. لكن السياسة الصناعية تعمل على أفضل وجه عندما تكون انتقائية ومنضبطة، ومتجذرة في تنسيق موثوق بين القطاعين العام والخاص، ومتوائمة مع قدرات البلد، وخاضعة لأهداف واضحة. يجب أن يكون جمع البيانات الصارم والرصد والتقييم جزءاً من تصميم السياسة الصناعية منذ المرحلة الأولى. وأخيراً، ينبغي أن تخضع السياسات لآلية غروب، مع تاريخ انتهاء محدد بوضوح يلتزم به بصرامة ما لم يبرر استعراض شفاف التمديد. وفي الختام، فإن السؤال ليس ما إذا كان ينبغي استخدام السياسة الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان. فهي تستخدم بشكل متزايد. والسؤال ذو الصلة هو ما إذا كان يتم استخدامها بطرق مجدية وخاضعة للمساءلة ومتوافقة مع القيود الاقتصادية الأعمق للمنطقة وأهداف التنمية طويلة الأجل.

خارطة الطريق للفصل هي كما يلي. يبدأ بتعريف السياسة الصناعية وإظهار لماذا، في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان، يمتد المفهوم beyond إعلانات السياسات الرسمية ليشمل دور المؤسسات المملوكة للدولة، وصناديق الثروة السيادية، وغيرها من المؤسسات شبه العامة. ثم يفحص لماذا تلجأ الحكومات في المنطقة إلى السياسة الصناعية، مع التركيز على التحديات الرئيسية: ضعف الإنتاجية، ومحدودية خلق فرص العمل، وبطء التنويع. بعد ذلك، يوثق الفصل الزيادة في استخدام السياسة الصناعية عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان ويظهر كيف تختلف مزيج الأدوات عبر اقتصادات مجلس التعاون الخليجي، ومصدري النفط النامي، ومستوردي النفط، والدول الهشة وفقاً للاختلافات في الحيز المالي، وقدرة الحكومة، وحجم السوق. ثم يستكشف القطاعات المستهدفة ويجادل بأن السياسة الصناعية غالباً ما تتبع منطق حجر الأساس في المنطقة، مفضلة الأنشطة القريبة من القدرات الحالية مع السعي أيضاً لتحقيق مكاسب مستقبلية في التعقيد. أخيراً، يقيم الأدوات المؤسسية التي تنفذ من خلالها السياسة الصناعية ويجادل بأنه، بينما يمكن للسياسة الصناعية دعم التنويع

والتحول الهيكلي، يعتمد نجاحه على مؤسسات قوية، وأهداف واضحة، وتنفيذ منضبط، ويستند إلى إصلاحات تكميلية في الحوكمة والمنافسة وإدارة الاقتصاد الكلي.

السياسة الصناعية: مفهوم بعيد المنال

السياسة الصناعية "تعني أشياء مختلفة لأشخاص مختلفين".¹ رأى الاقتصادي الراحل بول جيروسي في عام 1989 أن "مجموعة عشوائية من ستة اقتصاديين من المؤكد أن تنتج ما لا يقل عن ستة آراء مختلفة حول موضوع" السياسة الصناعية. التعريف المستخدم في هذا الفصل - السياسة الصناعية هي إجراء حكومي يتوقع أن يزيد الأنشطة التجارية الاستراتيجية - أوسع من ذلك المستخدم عموماً في الأدبيات الأكاديمية. وهو يركز على الأثر المتوقع للسياسات المنفذة من حيث زيادة أنواع معينة من النشاط الاقتصادي في قطاع معين بدلاً من أي أهداف أخرى تم الإعلان عنها عند إعلان السياسات.

يتكون هذا التعريف من ثلاثة عناصر: الأول هو "الحكومة"، والتي تشمل المؤسسات التي تصمم وتنفذ السياسة الصناعية. تتألف الحكومة من الكيانات الرسمية والوزارات والوكالات ولكن أيضاً من كيانات أقل شبيوعاً مثل بنوك التنمية الوطنية (NDBs)، والمؤسسات المملوكة للدولة عندما يتعلق الأمر (SWFs) وصناديق الثروة السيادية (SOEs). بتنفيذ السياسة الصناعية. العنصر الثاني هو "الإجراءات" - السياسات نفسها، الأدوات التي يتم نشرها. العنصر الثالث هو "الأنشطة التجارية الاستراتيجية"، والذي يقدم فكرة أن السياسة الصناعية من المتوقع أن تؤثر على بعض الأنشطة وليس غيرها.

العنصر 1: الحكومة

يجب أن تمتلك المؤسسات الحكومية المكلفة بتنفيذ السياسة الصناعية أفضل المواهب الإدارية ذات الخلفية الأكاديمية والمهنية المناسبة

¹This is a sentiment voiced by the OECD's competition committee in their Series Roundtable on Competition Policy No. 96, "Competition Policy, Industrial Policy and National Champions" and echoed in Evenett (2003) in "Study on Issues Related to a Possible Multilateral Framework on Competition Policy"; Vyshnevsky and Dementiev (2011) in "Industrial Policy for Ukraine: Theoretical Aspects"; and Pack and Saggi (2006) in "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey."

المؤهلات. ينبغي حماية هؤلاء التكنوقراط من السياسة - وهو أمر قد يكون صعب التحقيق في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان لأن السلطة السياسية والمصالح التجارية متشابكة بشكل وثيق. بالإضافة إلى مؤسسات الحكومة الرسمية، مثل الوزارات، يمكن لعدد من الكيانات الأخرى أن تلعب أدواراً في السياسة الصناعية: (1) البنوك الإنمائية الوطنية، (2) الشركات المملوكة للدولة، (3) صناديق الثروة السيادية، (4) مبادرات التجمعات، (5) وكالات الحوار والتنسيق بين القطاعين العام والخاص، (6) وكالات الابتكار والبحث والتطوير، (7) وكالات تشجيع الاستثمار، و(8) وكالات تشجيع الصادرات. يتناول هذا الفصل الأدوار التي تلعبها الشركات المملوكة للدولة في تنفيذ السياسة الصناعية، لأنها منتشرة بشكل كبير في المنطقة، وصناديق الثروة السيادية، بسبب أهميتها في اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي.

رأس المال في قطاع الإقامة والضيافة في مصر. على سبيل المثال، في عام 2024، تم تدريب ما يقرب من 43,000 عامل في مجال السياحة في مختلف المجالات، بما في ذلك الضيافة وسلامة الغذاء والسياحة المستدامة. علاوة على ذلك، تساعد الشراكات التدريبية بين القطاعين العام والخاص على توسيع قدرة القوى العاملة. على سبيل المثال، قامت المبادرات المشتركة بين وزارة السياحة والآثار (MoTA) والجمعيات الصناعية والشركات الخاصة بتدريب مئات من متخصصي الضيافة في وجهات مهمة مثل القاهرة وشرم الشيخ والغردقة على البحر الأحمر.

المناطق الصناعية

تم إنشاء مدينة دبي للإنترنت كـ "نظام بيئي" متخصص لاستضافة قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT). وقد وفرت مدخلات مصممة خصيصاً مثل اتصالات الاتصالات السلكية واللاسلكية القوية بمعدلات أعطال أقل بكثير، وقدمت لشركات التكنولوجيا إمكانية الوصول إلى الشبكات الرقمية بسعر لا تستطيع الاقتصادات المتقدمة الأخرى (أو لا ترغب في) مجاراته. وبذلك، أنشأت الحكومة بيئة محسنة تحديداً للاحتياجات التشغيلية والاتصال للشركات التكنولوجية العالمية كجزء من رغبة دبي في أن تصبح مركزاً رقمياً.

العنصر 2: أدوات السياسات

تغطي أدوات السياسة الصناعية ثلاث فئات عريضة: (1) المدخلات العامة المصممة خصيصاً، (2) الحوافز السوقية، و(3) التدخلات الاقتصادية الكلية.

المدخلات العامة المصممة خصيصاً

بشكل عام، يمكن للمدخلات العامة، مثل برامج تنمية المهارات أو المناطق الصناعية، أن تؤثر على جميع الصناعات. ولكن عندما تصمم لصناعة محددة، فإنها تصبح أداة سياسة صناعية. وغالباً ما يشار إليها باسم السياسة الصناعية "الناعمة" وتشمل برامج تنمية المهارات، والمناطق الصناعية، ومعايير الجودة، والمساعدة في الوصول إلى الأسواق. وتستخدم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان بانتظام مدخلات عامة مصممة خصيصاً كجزء من سياساتها الصناعية.

تطوير المهارات

في المغرب، ومع وجود مجموعة واسعة من السياسات الصناعية التي تستهدف صناعة السيارات، أنشئت مراكز تدريب مهني لتقديم التلمذة الصناعية والتدريب الخاص بالشركات للقوى العاملة في قطاع السيارات. وتتوافق هذه البرامج بشكل وثيق مع احتياجات الصناعة؛ إذ تعمل المراكز في إطار نموذج شراكة بين القطاعين العام والخاص تطور فيه برامج التدريب بالتعاون مع الشركات.

في جمهورية مصر العربية، يعد تدريب العاملين أحد الأنشطة الأساسية لتطوير قطاع السياحة. ويعزز التدريب الحكومي للقوى العاملة، والمبادرات المشتركة بين القطاعين العام والخاص، والشراكات متعددة القطاعات جودة الخدمة وتقوى الموارد البشرية

كانت التجمعات الصناعية في صميم جهود المغرب لتنمية صناعة السيارات. تستضيف ست مناطق صناعية موردي السيارات في البلاد. حول طنجة، تربط المنصة الصناعية طنجة المتوسط المناطق الحرة المحلية بميناء طنجة المتوسط. تجمع هذه المناطق الحرة بين خصائص المناطق الصناعية - مثل البنية التحتية اللازمة للإنتاج والتوزيع - وخصائص المناطق الاقتصادية الخاصة، والتي تشمل المزايا الضريبية والجمركية، وإجراءات جمركية فعالة، والوصول إلى تدفقات رأس المال. شهدت المناطق القريبة من المناطق الاقتصادية الخاصة زيادة في النشاط الاقتصادي، كما يستدل عليه من كثافة الضوء الليلي (الإطار 2.1).

معايير الجودة

في عام 1999، سنت تونس لوائح تنظيمية وطنية أساسية، تحدد المتطلبات في إنتاج ومعالجة ومناولة وتسويق الأغذية العضوية. وعند وضع المعايير، استندت تونس إلى معايير دولية، مثل اللائحة العضوية للاتحاد الأوروبي، مما سهل على الاتحاد الأوروبي

الصندوق 2.1 المناطق الاقتصادية الخاصة تحفز النمو في المناطق المحيطة: أدلة من كثافة الأضواء الليلية

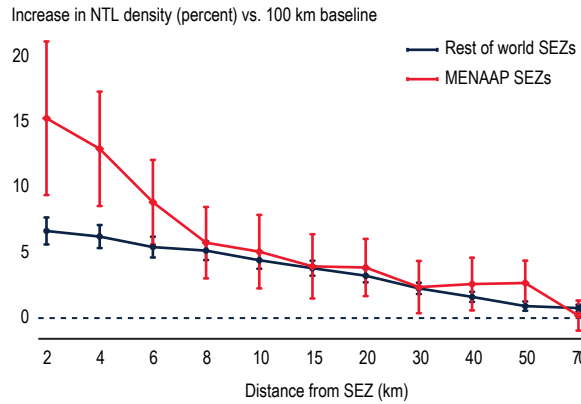
تشير الأدلة إلى أن المناطق الاقتصادية الخاصة (SEZs) مرتبطة بنشاط اقتصادي أعلى في المناطق المجاورة، كما يقاس بنمو الإضاءة الليلية (الشكل B2.1.1). يغطي التحليل 132 منطقة اقتصادية خاصة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان، و1,821 منطقة اقتصادية خاصة في 22 بلداً آخر من عينة أنشأها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية (EBRD) والتي يعرف فيها سنة التأسيس—أو، إذا لم تكن متاحة، سنة الإعلان. وهو يجمع بيانات موقع المناطق الاقتصادية الخاصة مع مجموعة بيانات عالمية موحدة عن الإضاءة الليلية تغطي 1992–2021 (Li et al. 2020).

لمعرفة كيف تتفاوت التأثيرات مع المسافة، يبحث التحليل في مجموعة من الحلقات حول كل منطقة اقتصادية خاصة. يبدأ بـ

المنطقة الواقعة ضمن 2 كيلومتر من المنطقة، ثم تتحرك، في نطاقات من 2–4 كم، و4–6 كم، و6–8 كم، وهكذا outward باستخدام النطاق الخارجي 70–100 كم كمعيار. ثم تقارن التغير في كثافة الضوء الليلي في كل نطاق بين السنة التي سبقت إنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة أو الإعلان عنها وثلاث سنوات لاحقاً.

يوضح الشكل B2.1.1 أن الآثار الاقتصادية للمناطق الاقتصادية الخاصة تكون أقوى بالقرب من المنطقة وتتلاشى مع المسافة. وفي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان، تبدو هذه الآثار أقوى منها في البلدان الأوروبية في مجموعة المقارنة. وكما هو الحال في بقية عينة البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، توجد أكبر الآثار غير المباشرة للنمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان ضمن نحو 40 كم من المنطقة الاقتصادية الخاصة.

الشكل B2.1.1 العلاقة بين إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة والنمو في الأضواء الليلية



المصادر: مجموعة بيانات (ebRd 2024) حول المناطق الاقتصادية الخاصة، (Li et al. 2020)، وحسابات البنك الدولي. ملاحظة: لتقدير آثار الانتشار المكاني للمناطق الاقتصادية الخاصة، نستخدم مجموعة بيانات عالمية موحدة لضوء الليل (NTL) (1992–2021) كمؤشر بديل للنمو الاقتصادي المحلي، مع تقييد عينتنا التحليلية على المناطق الاقتصادية الخاصة التي أنشئت بين عامي 1993 و2018. لكل منطقة اقتصادية خاصة، نبنى نطاقات مسافة متحدة المركز على شكل حلقات دونات عند 2–0، 4–2، 6–4، 8–6، 10–8، 15–10، 20–15، 30–20، 40–30، 50–40، 70–50، و100–70 كم، ونحسب الفرق اللوغاريتمي في متوسط كثافة NTL لكل حلقة بين السنة السابقة لإنشاء (t-1) وثلاث سنوات بعد إنشاء (t+3). نقدر انحداراً ثنائياً الاتجاه ذات تأثيرات ثابتة—مع التحكم في التأثيرات الثابتة على مستوى المنطقة الاقتصادية الخاصة وسنة الإنشاء لعزل الصدمات الاقتصادية الكلية والزمنية—باستخدام الحلقة الخارجية 70–100 كم كسيناريو مضاد أساسي للنقاط النمو الخلفي المعياري. باستخدام التأثيرات الحدية الشريطية، يعرض الرسم البياني الناتج تقديرات نطاقات المسافة النسبية إلى جانب فترات ثقتها البالغة 95 بالمئة بشكل منفصل لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباكستان (menAAP) وبقية العالم. تتكون عينة ebRd من بلدان مختارة في منطقة MENAAP ومنطقة ecA. ecA = أوروبا وآسيا الوسطى؛ km = كيلومترات؛ ntl = أضواء الليل؛ seZs = المناطق الاقتصادية الخاصة.

تأييد لوائح تونس. بالإضافة إلى وضع المعايير، قدمت تونس دعماً بنسبة 30 في المائة من تكلفة المعدات المستخدمة في الزراعة العضوية ودعمت 70 في المائة من رسوم الاعتماد - مما ساعد المزارعين على استيعاب تكاليف التحول من الإنتاج التقليدي إلى الإنتاج العضوي (ISOFA 2016). في غضون 20 عاماً، بحلول عام 2019، أصبحت تونس أكبر مصدر في العالم للزيتون العضوي

النفط—يمثل 65 في المائة من الصادرات العالمية كما شهد التمر العضوي التونسي نمواً (CBI 2024). كبيراً في الصادرات.

المساعدة في الوصول إلى

في قطاع السياحة في مصر، وسعت وزارة السياحة والآثار أيضاً الوصول إلى الأسواق من خلال جهود ترويجية خاصة بكل قطاع