INSTITUTE OF NATIONAL PLANNING

معهـــــد التخطيـــط القـــــومي

معالي الأستاذة الدكتورة/ هالة السعيد

وزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية

ورئيس مجلس إدارة المعهد

تحية طيبة وبعد،،،

أهدي سيادتكم أطيب التحيات وأرق الأمنيات بدوام التوفيق والسداد. في ضوء موافقة مجلس إدارة معهد التخطيط القومي رقم (٤) لعام ٢٠٢٠/٢٠٢١٩ بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٩على قيام المعهد بتبني مشروع "تعميق التصنيع المحلي" باعتباره مشروعاً يأتي متسقاً مع توجهات الدولة في الآونة الأخيرة، واستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠، آمل من سيادتكم التكرم بدعوة كل من السيد اللواء المهندس/ محمد أحمد مرسي وزير الدولة للإنتاج الحربي، والسيدة الأستاذة/ نيفين جامع وزيرة التجارة والصناعة، لترشيح ممثل عن كل وزارة للمشاركة في مشروع **"تعميق التصنيع المحلي"** وفي ورش العمل التي سينفذها المعهد في هذا الإطار. مرفق الورقة المفاهيمية للمشروع.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام والتقدير،،،

رئيس المعهد

حذف كلمتين وتعديل

أ.د. علاء زهران

تحريراً في: ٢٠٢٠/٩/٦

جمهورية مصر العربية
القاهرة - مدينة نصر - ش صلاح سالم مع ش الطيران
تليفون: 4040 2263 202+ / 9225 2262 202+
فاكس: 4747 2263 202+ / 1151 2262 202+

Web Site:
www.inp.edu.eg
www.inplanning.gov.eg
E-mail: info@inp.edu.eg

السيدة الأستاذة/ نيفين جامع

وزيرة التجارة والصناعة

تحية طيبة وبعد،،،

أهدي سيادتكم أطيب التحيات وأرق الأمنيات بدوام التوفيق والسداد. في ضوء موافقة مجلس إدارة معهد التخطيط القومي رقم (٤) لعام ٢٠٢٠/٢٠٢١٩ بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٩على قيام المعهد بتبني مشروع "تعميق التصنيع المحلي" باعتباره مشروعاً يأتي متسقاً مع توجهات الدولة في الآونة الأخيرة، واستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠، أتشرف بدعوة سيادتكم لترشيح ممثل عن وزارتكم الموقرة للمشاركة في مشروع **"تعميق التصنيع المحلي"** وفي ورش العمل التي سينفذها المعهد في هذا الإطار. ويسعدني أن أرفق لسيادتكم الورقة المفاهيمية للمشروع.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام والتقدير،،،

وزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية

ورئيس مجلس إدارة المعهد

تحريراً في: /٩/٢٠٢٠

أ.د. هالة حلمي السعيد

جمهورية مصر العربية
القاهرة - مدينة نصر - ش صلاح سالم مع ش الطـ
تليفون: 4040 2263 202+ / 9225 2262 02
فاكس: 4747 2263 202+ / 1151 2262 02

Web Site:
www.inp.edu.eg
www.inplanning.gov.eg
E-mail: info@inp.edu.eg

السيد اللواء المهندس/ محمد أحمد مرسي

وزير الدولة للإنتاج الحربي

تحية طيبة وبعد،،،

أهدي سيادتكم أطيب التحيات وأرق الأمنيات بدوام التوفيق والسداد. في ضوء موافقة مجلس إدارة معهد التخطيط القومي رقم (٤) لعام ٢٠٢٠/٢٠٢١٩ بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٩على قيام المعهد بتبني مشروع "تعميق التصنيع المحلي" باعتباره مشروعاً يأتي متسقاً مع توجهات الدولة في الآونة الأخيرة، واستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠، أتشرف بدعوة سيادتكم لترشيح ممثل عن وزارتكم الموقرة للمشاركة في مشروع "**تعميق التصنيع المحلي**" وفي ورش العمل التي سينفذها المعهد في هذا الإطار. ويسعدني أن أرفق لسيادتكم الورقة المفاهيمية للمشروع.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام والتقدير،،،

وزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية

ورئيس مجلس إدارة المعهد

تحريراً في: /٩/٢٠٢٠

أ.د. هالة حلمي السعيد

جمهورية مصر العربية
القاهرة - مدينة نصر - ش صلاح سالم مع ش الطيران
تليفون: 4040 2263 202+ / 9225 2262 202+
فاكس: 4747 2263 202+ / 1151 2262 202+
Web Site:
www.inp.edu.eg
www.inplanning.gov.eg
E-mail: info@inp.edu.eg

مشروع معهد التخطيط القومي بشأن تعميق التصنيع المحلي في مصر

مخطط مبدئي

المحتويات:

١- أهداف المشروع

٢- مفهوم تعميق التصنيع

٣- تعميق التصنيع موضوع قديم ومتجدد

٤- قضايا جديرة بالبحث

٥- مدخلات المشروع ومخرجاته

٦- الإطار الزمني للمشروع

٧- إدارة المشروع

١- أهداف المشروع

مما لا شك فيه- كما سيتضح في القسم (٣) - أن فكرة تعميق التصنيع مطروحة منذ أمد طويل، كما أن طرحها يتجدد من حين إلى آخر. ومع ذلك لم يتحقق تقدم يذكر لا في تعميق التصنيع ولا في التصنيع بصفة عامة. وما زالت مصر تدور في دائرة مغلقة من التصنيع الضحل (Shallow Industrialization) الذي يقوم على صناعات أغلب آلاتها ومعداتها وتقنياتها – بل ونسبة غير قليلة من احتياجاتها من المواد الخام والسلع الوسيطة – مستورد. كما تقوم بعض الصناعات على عمليات تجميع لمكونات معظمها وافد من الخارج. وحتى هذا النوع من التصنيع لم يزل محدود النطاق، بل إنه يتعرض للتراجع. فالنصيب النسبي للصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي لم يزد على ١٦.٦% في ٢٠١٨/٢٠١٧ وتراجع إلى ١٥.٩% في ٢٠١٩/٢٠١٨- وهو ما يقل عن النصيب المناظر الذي تحقق في ١٩٧٥ (١٧.٥%)، بل إنه أقل مما كان متحققًا في ١٩٥٧ (١٧%). وإذا كان التصنيع الضحل مقبولًا في المراحل المبكرة للتنمية، إلا أن استمراره- فضلًا عن تراجع وتيرة نموه- لعقود متعددة يكشف عن فشل في إحداث التحول الهيكلي المنشود من عملية التنمية بوجه عام ومن عملية التصنيع بوجه خاص. وجوهر هذا التحول الهيكلي يتمثل في تسريع وتيرة التصنيع والانتقال إلى التصنيع العميق (Deep

٣- تعميق التصنيع موضوع قديم ومتجدد

عندما نتصدى لموضوع تعميق التصنيع المحلي، فلا بد من إدراك أننا أمام موضوع كثر الحديث بشأنه والبحث فيه، وتكررت التوصيات بسياسات وإجراءات لتيسير عملية الانتقال من التصنيع الضحل إلى التصنيع العميق، وتعددت وثائق الاستراتيجيات والخطط التي استهدفت إنجاز هذه العملية. ذلك أن الموضوع مطروح في الساحة المصرية منذ أمد طويل. فإذا قصرنا النظر على الفترة منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى الآن، سوف نلحظ أن موضوع تعميق التصنيع لم يكن غائبًا عن الأذهان. فقد انشغل به من أسهموا في تكوين قاعدة صناعية كبيرة في خمسينيات وستينيات القرن العشرين، كما يقول رائدهم د. عزيز صدقي. وانتقل الموضوع من دائرة الأمل إلى دائرة العمل بوصول نسبة التصنيع المحلى للأتوبيس إلى ٨٥%، وبالتصنيع المحلي للفرن الرابع بالحديد والصلب، وذلك فضلًا إنجازات أخرى تحققت في المصانع الحربية.

وبالرغم من تراجع الاهتمام بتعميق التصنيع عقب هزيمة يونيو ١٩٦٧، ثم عقب إطلاق سياسة الانفتاح الاقتصادي في ١٩٧٤، فقد ظل الموضوع محل بحث ونقاش من جانب من كان لديهم اقتناع جازم بالدور المحوري للتصنيع عمومًا، وبضرورة تعميق التصنيع والتمكن التكنولوجي (بناء قاعدة وطنية للعلم والتكنولوجيا) كسبيل للارتقاء بالتصنيع والتحرر من التبعية الاقتصادية والتكنولوجية. فما أكثر ما أُجرى من دراسات، وما أكثر ما عُقد من ندوات ومؤتمرات نظمتها مراكز بحثية وجمعيات علمية غير حكومية، نذكر منها معهد التخطيط القومي، ومركز دراسات الدول النامية بجامعة القاهرة، وأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا، ومركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام، والجمعية القومية للتنمية التكنولوجية والاقتصادية.

وقد تجدد الاهتمام بقضية تعميق التصنيع عند إنشاء بنك الاستثمار القومي في مطلع الثمانينيات من القرن الماضي. إذ تشكلت لجنة دائمة من خبراء من الأنشطة الصناعية المدنية والحربية ومن أساتذة الجامعات لدراسة أوضاع تعميق التصنيع والبحث في سبل تحقيقه. وقد استمرت هذه اللجنة في ممارسة مهامها طوال الجزء الأكبر من عقدي الثمانينيات والتسعينيات، وتوصلت إلى إمكانية إنتاج الكثير من المعدات والآلات بالخبرات والإمكانات المتوافرة وعن طريق الهندسة العكسية؛ بل إنها أجرت تجارب عملية لإنتاج بعض الآلات والمعدات وماكينات المصانع. وقد تمت الاستفادة من القليل من نتائج أعمال هذه اللجنة، بينما تم التغاضي عن الكثير منها. ثم فتر الاهتمام بأعمال اللجنة وبقضية تعميق التصنيع ذاتها.

وفي العقد الثاني من الألفية الثالثة ظهرت "رؤية مصر ٢٠٣٠" التي تضمنت مستهدفات خاصة بالقطاع الصناعي، من أبرزها "تعميق المكون المحلي في السلع الصناعية والارتقاء في سلاسل القيمة". كما قام مجلس تكنولوجيا الصناعة في أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا بإنجاز دراسة عن تعميق الصناعة في ٢٠١٣، ثم قام بتحديثها في ٢٠١٩. وأجرت لجنة تعميق التصنيع المحلي بوزارة التجارة والصناعة خلال ٢٠١٧ و٢٠١٨ دراسات مستفيضة أسفرت في النهاية عن إطلاق البرنامج الوطني لتعميق التصنيع المحلي في أكتوبر ٢٠١٨. وقد عهد بتنفيذ هذا البرنامج إلى مركز تحديث الصناعة بالاشتراك مع اتحاد الصناعات المصرية. وقد وجدت اللجنة أن الجزء الأكبر من واردات السلع الوسيطة والآلات والمعدات مرتبط بالصناعات

الخمس التالية: الصناعات الهندسية، والصناعات الكيماوية، وصناعة مواد البناء، وصناعة الغزل والنسيج، والصناعات الغذائية (وليس من الواضح لماذا لم تنضم الصناعات الدوائية إلى هذه المجموعة بالرغم من اعتمادها الكبير على استيراد الخامات والمعدات والتقنيات). ومع بدء العمل في البرنامج توسعت دائرة الصناعات القابلة لتعميق التصنيع لتشمل صناعة التعبئة والتغليف وصناعة مستحضرات التجميل. وكانت اللجنة قد اقترحت قائمة تشتمل على ٦٩٣ منتجًا من المنتجات القابلة للتصنيع المحلي. كما ذكر لاحقًا أن البرنامج قد حدد ٢٤٨ فرصة استثمارية لمنتجات يمكن تصنيعها محليًا. ومؤخرًا توالت الأنباء عن اهتمام السيد رئيس الجمهورية بتعميق التصنيع ونقل وتوطين التكنولوجيا بالتعاون مع الشركات العالمية، وعن إصداره توجيهات إلى الهيئة العربية للتصنيع لمواصلة ما بدأته من جهود في هذا الشأن.

٤- قضايا جديرة بالبحث

بناء على ما تحدد لهذا المشروع من أهداف في القسم (١)، فإنه يمكن رصد عشر قضايا جديرة بالبحث من جانب المعهد، سواء في أوراق عمل أو في سمنارات وندوات ورشات عمل، وذلك على ما سيأتي بيانه في القسم (٥). وفي الحقيقة أن هذه القضايا على درجة كبيرة من التداخل والتشابك، وليس للتمييز بينها من غرض إلا الغرض الإجرائي المتمثل في تسليط الضوء على جانب أو آخر من جوانب الظاهرة المعقدة لتعميق التصنيع. وفيما يلي بيان موجز عن كل قضية من القضايا المقترحة.

القضية الأولى: فلسفة التنمية ودور الدولة. في كل الخبرات التاريخية للتصنيع وتعميقه كان للدولة دور مركزي في إعطاء دفعة قوية لعدد من الصناعات القائدة وتشجيع قيام صناعات مغذية ترتبط بها. وهذا الدور لم يكن مقصورًا على تهيئة المناخ وتقديم الحوافز وتوفير الحماية للصناعات الناشئة، ولكنه امتد في كثير من الحالات ليشمل في المراحل المبكرة للتصنيع دورًا إنتاجيًا من خلال شركات مملوكة للدولة، أو دخول الدولة في شراكات مع القطاع الخاص، وذلك حتى لو تخلصت الدولة من ملكيتها للأصول الإنتاجية في مراحل تالية. ولكن دور الدولة لم يكن معلقًا في الفراغ، بل إنه كان جزءًا لا يتجزأ من فلسفة أو استراتيجية تنموية من أبرز أركانها مفهوم الدولة التنموية والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي. وهذه الفلسفة التنموية مغايرة تمامًا للفلسفة التنموية التي راجت في العقود الأخيرة، وهي الليبرالية الاقتصادية الجديدة أو النيوليبرالية التي تطلق العنان لقوى السوق وتفتح الاقتصاد على الخارج وتراهن على قدرة القطاع الخاص بشقيه المحلي والأجنبي على إنجاز التنمية.

وقد اصطحبت النيوليبرالية باعتقاد مفاده أن استراتيجية الإحلال محل الواردات قد فشلت وولى زمانها وأنه لا بد من الاندماج في السوق الرأسمالي العالمي والانتقال إلى استراتيجية تشجيع التصدير. وفي ذلك تجاهل للخبرات التاريخية؛ حيث تبدأ مسيرة التصنيع بالإحلال محل الواردات في ظل حماية كافية من منافسة المنتجات الأجنبية، ومع التقدم وتوافر منتجات صناعية قابلة للتصدير تنتقل الدول إلى مرحلة المزاوجة بين الإحلال محل الواردات والتصدير. وفي ظل هذه الفلسفة وهذا الاعتقاد تراجعت مسيرة التصنيع وشهدت دول نامية كثيرة ظاهرة تراجع أو تفكيك التصنيع (Deindustrialization) وازدادت تبعيتها الاقتصادية والتكنولوجية للدول الصناعية المتقدمة.

وأول سؤال يمكن طرحه هنا هو: هل يمكن إحراز تقدم ملموس على طريق التصنيع وتعميقه من دون تغيير في الفلسفة التنموية المتبعة من جانب الدولة، ومن غير مراجعة لاستراتيجية التصنيع بشكل عام؟ ومن المهم عند تناول هذا السؤال ملاحظة أن جوهر عملية تعميق التصنيع هو الإحلال محل الواردات، وأن في مصر التي لا تبدأ عملية التصنيع من الصفر، ثمة مجال للجمع بين الإحلال محل الواردات والتصدير، وبخاصة إذا اتخذت إجراءات مناسبة لزيادة إنتاجية وتنافسية الصناعات ذات القدرات التصديرية الفعلية أو الكامنة.

ويرتبط بالسؤال السابق سؤال ثان بشأن تقييم الدور الحالي للدولة في التنمية، ومدى اختلافه عن الدور المتعارف عليه في تلك الطائفة من الدول التي صارت تصنف في الأدبيات على أنها دول تنموية، وكذلك مدي قابلية هذا الدور للتغير مع الانتقال من مرحلة إلى أخرى من مراحل التنمية، وطبيعة التغير الذي قد يقع.

ويمكن طرح سؤال ثالث حول أجندة الأولويات المتبناة، ومدى اتفاق ترتيب الأولويات في هذه الأجندة مع متطلبات التصنيع السريع والعميق أو تعارضه معها. وفي الحالة الأخيرة: ما هي التعديلات التي يقترح إدخالها على هذه الأجندة لتأمين استجابتها لمتطلبات التصنيع السريع والعميق؟

وثمة سؤال رابع يتصل بحجم دور الدولة وطبيعته في زمن ما بعد الكورونا، خاصة وأن هناك جدل غير محسوم باحتمال استمرار ما يعرف بالحكومة الكبيرة التي شهدتها أزمة الكورونا، وذلك بعد القضاء على هذا الوباء (big government is here to stay). وما هي الانعكاسات المأمولة من الحكومة الكبيرة على مسيرة التصنيع عمومًا وعلى تعميق التصنيع خصوصًا؟

القضية الثانية: السياسة الصناعية. لا تستغني الدولة الساعية للتنمية عن تصميم وتطبيق سياسة معززة للتنمية الصناعية عمومًا وداعمة لتعميق التصنيع خصوصًا. ويشار إلى هذه السياسة عادًة بالسياسة الصناعية. وهذه السياسة على درجة عظيمة من الانتشار، بحيث يمكن القول بأنه لا توجد دولة متقدمة أو صاعدة أو نامية لا تطبق سياسة صناعية بدرجة أو بأخرى من القوة والاتساع، حتى إذا كانت لا تسمي ما تطبقه من إجراءات سياسة صناعية. وجوهر السياسة الصناعية يتمثل في أنها تساعد على قيام صناعات ما كانت لتنشأ في ظل أوضاع السوق الحرة، أي أنها تساعد في سد الفجوات التي تنشأ عن فشل السوق. والسند النظري لهذه السياسة هو نظرية حماية الصناعة الناشئة.

ويمكن تعريف السياسة الصناعية بأنها جملة من الإجراءات الرامية لتشجيع نمو صناعة ما أو مجموعة من الصناعات ضمن قطاع الصناعات التحويلية، وتطويرها أفقيًا بالتوسع أو رأسيًا بالتعميق، وزيادة إنتاجيتها والارتقاء بقدرتها التنافسية. وقد تشتمل السياسة الصناعية على بعض أو كل الإجراءات التالية: فرض تعريفة جمركية حمائية لوقاية الصناعة المحلية في مراحلها المبكرة من منافسة الواردات المناظرة لمنتجاتها– تقديم الدعم لمدخلات الصناعة أو الصناعات المستهدف تنميتها– تشجيع قيام

الصناعات بتوفير القروض الميسرة وتقديم الأراضي مجانًا أو بسعر رمزي – إنشاء المناطق الصناعية وتجهيزها بالمرافق والخدمات الإنتاجية والتسهيلات المختلفة اللازمة لتيسير إقامة المصانع ولإعاشة العاملين فيها – تقديم دعم للصادرات الصناعية ييسر نفوذها إلى الأسواق الخارجية – منح إعفاءات ضريبية أو خصم ضريبي للمنتجين– منح إعفاءات جمركية لمدخلات الصناعة أو للمكونات المستوردة – تشجيع البحث والتطوير المعضد لنمو الصناعات المستهدف تشجيعها وتزويده بالتمويل اللازم – استهداف بناء قاعدة علمية وتكنولوجية وطنية توسع إمكانات الارتقاء التكنولوجي للصناعات القائمة – تقديم خدمات تدريب مجانية أو مدعمة للمساعدة في تدبير العمالة الماهرة للصناعات التحويلية – تحديد حد أدني لنسبة المكون المحلي في إنتاج صناعة معينة وفي تعاقدات المشتريات الحكومية منها كشرط لاستحقاق الصناعة المعنية لنوع أو آخر من الدعم– تقديم الدولة مساعدات فنية للمصانع – مساندة جهود ترويج وتسويق وتصدير منتجات بعض الصناعات، مثلًا بمساعدتها على الاشتراك في المعارض المحلية والدولية وتحمل نسبة من نفقات الترويج والتسويق.

وقد يتسع مفهوم السياسة الصناعية ليشمل المساعدة في تشبيك الصناعات التحويلية عن طريق تقوية الترابطات الأمامية أو الخلفية بين الصناعات، وكذلك التنسيق بين الاستثمارات المتنافسة، وتخفيض كلفة المعاملات وتقليل ما قد يواجه المشروعات الصناعية من المخاطر أو انعدام اليقين. كما قد يتسع المفهوم ليشمل البنية الأساسية والتعليم، بل وكل ما يؤثر في الصناعة من قريب أو بعيد. وفي الفترة الأخيرة، واستجابة للاعتبارات البيئية والقلق المتزايد بشأن تغير مناخ العالم، ظهر نوع جديد من السياسة الصناعية، وهو ما يطلق عليه **السياسة الصناعية الخضراء**. وهي سياسة حكومية تشترك مع السياسة الصناعية المعتادة في الكثير من الإجراءات المشار إليها أعلاه، ولكنها تستهدف تسريع وتيرة نمو فصيلة محددة من الصناعات التي قد يعوق ظهورها ارتفاع التكلفة والمخاطر في الأسواق الحرة. وتعرف هذه الصناعات بالصناعات الخضراء التي يساعد انتشارها في تسريع وتيرة التحول إلى اقتصاد منخفض الكربون. ومن أمثلة هذه الصناعات صناعات الطاقة المتجددة، وصناعة وسائل النقل العام منخفضة الكربون، وصناعة السيارات الكهربائية، وغيرها من الصناعات التي تتميز بالكفاءة العالية في استخدام الموارد عمومًا واستخدام الطاقة خصوصًا، وكذلك الصناعات التي تستخدم ما يعرف بالتكنولوجيات والعمليات الصناعية النظيفة التي تؤدي إلى تقليل التلوث والانبعاثات الضارة. وعمومًا ترتبط السياسة الصناعية الخضراء بهدف التصنيع المستدام الذي يدخل ضمن الهدف التاسع من الأهداف العالمية للتنمية المستدامة في أجندة ٢٠٣٠. وثمة أصداء محدودة لهذه السياسة في "رؤية مصر ٢٠٣٠"، حيث تضمنت سياساتها لقطاع الصناعة "الحفاظ على البيئة كأحد الأهداف الأساسية للسياسة الصناعية"، كما تضمنت سياساتها الخاصة بالبيئة "وضع حوافز اقتصادية لتشجيع قطاع الصناعة على توفيق أوضاعه البيئية فيما يخص خفض انبعاثات تلوث الهواء وانبعاثات الغازات الدفيئة".

ومن الأسئلة التي تثيرها هذه القضية: ما هي طبيعة السياسة الصناعية المطبقة على نحو صريح أو على نحو ضمني؟ وما مدي تغطيتها للإجراءات المذكورة أعلاه؟ وما حظ هذه السياسة – وما يندرج تحتها من إجراءات – من حسن التصميم وسلامة التطبيق؟ وما هي أنواع التعديلات التي يحبذ إدخالها على السياسة الصناعية الجاري تطبيقها لتوسيع فرص تعميق التصنيع

خصوصًا ولتسريع وتيرة التصنيع عمومًا – وذلك باعتبار أن فرص النجاح في تعميق التصنيع تتزايد كلما كان السياق العام هو سياق نهضة صناعية شاملة؟ ويجدر هنا توجيه عناية خاصة لتجسير الفجوة بين مواقع الإنتاج ومراكز البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، واقتراح آليات محددة للربط بينها في ضوء الخبرات الدولية في هذا الشأن– وسوف نعود إلى هذه المسألة في سياق عرض القضية السابعة. كما تجدر العناية بتحديد نوعية التعديلات في السياسات القائمة التي تضمن تلبية عمليات التصنيع وتعميقه لمطلب الحد من التلوث ومن انبعاثات الغازات الدفيئة بحيث تصبح هذه السياسات أكثر اقترابًا من السياسات الصناعية الخضراء؟ ومن الموضوعات المهم أيضًا بحثها في سياق فحص السياسة الصناعية وتحسين تصميمها وتنفيذها موضوع المسموحات والمحظورات من إجراءات السياسة الصناعية في إطار منظمة التجارة العالمية، وذلك بالنظر إلى عضوية مصر في هذه المنظمة وإلى ما يترتب على هذه العضوية من التزامات حالية أو مستقبلية.

القضية الثالثة: التصنيع وتعميقه في زمن ما بعد كورونا. إضافة إلى ما سبق ذكره في سياق عرض القضية الأولي من احتمالات غير محسومة بشأن توسع التدخلات الحكومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ثمة أمور أخرى طرحتها جائحة الكورونا، وقد تكون لها تداعيات على السياسات العامة بعد انحسار هذه الجائحة، ومنها سياسة التصنيع وتعميقه. من هذه الأمور ازدياد الإدراك بأهمية الأمن الاقتصادي (شاملًا الأمن الغذائي والأمن الصحي) وتعاظم الشعور بأهمية التحوط ضد الأزمات حتى وإن قل احتمال وقوعها. فقد تزايد الشعور العام بضرورة تأمين حد أدنى من الاكتفاء الذاتي، لاسيما من الضروريات كالسلع الغذائية والمستلزمات الطبية والأدوية. وهو ما يستوجب توجيه اهتمام أكبر لتنمية الصناعات الغذائية والدوائية وصناعة الأجهزة والمعدات الطبية، وبذل جهد أكبر لتعميق هذه الصناعات؛ وهو ما قد يستدعي أيضًا تنمية صناعات أخرى.

وها هنا مسألة جديرة بالبحث: هل ستضيق الفجوة مستقبلًا بين مفهوم الاكتفاء الذاتي ومفهوم الأمن الاقتصادي، بالرغم مما قد يرافق ذلك من تضحية ببعض العوائد الاقتصادية لصالح العائد الاجتماعي أو لصالح ما أطلق عليه الرئيس الفرنسي ماكرون "السيادة الصناعية"؟ وما هي الآثار التي يمكن توقعها من هذا التوجه على مسيرة التصنيع وتعميقه في مصر؟ وماهي التعديلات التي يحبذ إدخالها على مسارات التصنيع المحلي في مصر في ضوء ما أسفرت عنه أزمة الكورونا من دروس؟

وثمة رد فعل آخر لصالح زيادة الأمن الاقتصادي والتحوط ضد الأزمات، ألا وهو احتمال تحول الصناعات التحويلية عن نموذج "في الوقت المناسب تمامًا" (JIT: just–in– time) الذي يسعى لخفض التكاليف بتصفير المخزون من مدخلات الإنتاج أو تقليله إلى أدنى حد، إلى نموذج "التحوط ضد الأزمات" (JIC: just–in–case) الذي يقتضي إنتاج بعض السلع الضرورية بالاعتماد على الطاقة الإنتاجية المحلية، وذلك تحسبًا للأزمات التي تعوق وصول هذه السلع إلى مواقع الإنتاج والاستهلاك في الوقت المناسب. ولو قدر لهذا التوجه الانتشار لكان ذلك حجة إضافية للمزيد من تكامل هيكل الإنتاج المحلي من خلال تعميق الصناعة المحلية.

ويتصل بالمسألة السابقة مسألة أخري، ألا وهي ما أحدثته أزمة الكورونا من دعوات لمراجعة الموقف من العولمة في اتجاه الحد من الإفراط فيها، وبخاصة مراجعة سلامة التوجه الذي ارتبط بالعولمة، وهو تفكيك الصناعات وتوزيعها على دول شتى وفق ما تمتلكه من مزايا نسبية، بحيث تندمج كل منها في حلقة أو أخرى من حلقات سلاسل القيمة العالمية (GVCs: Global Value Chains). فهل ستتراجع أهمية الإنتاج الموزع جغرافيًا وعالميًا لصالح تكامل الهيكل الصناعي المحلي- ولو بقدر ما- من خلال عودة المصنع الكامل بصورته القديمة إلى الظهور؟ ولا تخفى صلة هذا التوجه بمسألة تعميق التصنيع ليس في مصر فحسب، بل في الكثير من الدول.

وثمة احتمال آخر جدير بالنظر، ألا وهو أن يتيح اتجاه الشركات الصناعية العالمية التي كانت تركز جزءًا كبيرًا من أنشطتها في الصين التي بدأ فيها وباء الكورونا، والذي كان من نتائجه اضطراب سلاسل التوريد العالمية، إلى نقل جانب من أنشطة هذه الشركات أو خطوط إنتاجها إلى دول أخرى، من بينها دول آسيوية ودول شرق أوسطية، بما فيها مصر. وقد حدث شيء من ذلك فعلًا كرد فعل سريع لأزمة الكورونا. على سبيل المثال: نقلت بعض شركات المنسوجات والملبوسات جانبًا من طاقاتها الإنتاجية من الصين إلى فيتنام. وقررت اقتصادات كبرى في العالم تشجيع شركاتها على نقل عملياتها من الصين. وكانت بعض الشركات الأمريكية قد تحركت في هذا الاتجاه في سياق الحرب التجارية بين الولايات المتحدة والصين، لاسيما بعد إعلان المستشار الاقتصادي للرئيس ترامب استعداد الحكومة الأمريكية لتغطية ١٠٠% من النفقات المرتبطة باسترجاع شركاتها الصناعية من الصين إلى الولايات المتحدة. وقد خصصت اليابان ٢.٢ مليار دولار لدعم الدول الراغبة في إعادة توطين أنشطتها خارج الصين. كما انتهجت بعض الشركات الكبرى الاستراتيجية التي أطلق عليها "الصين+١" (China +1)، حيث تستبقي الشركات جزءًا أساسيًا من عملياتها في الصين، مع إضافة خطوط إنتاج جديدة في دولة أخرى. والسؤال الذي يمكن طرحه هنا هو: ما هي الآفاق المحتملة لاستفادة مصر من توجه الشركات العالمية- لاسيما الشركات الأوربية الأقرب إلى الشرق الأوسط- لتقليل تركز طاقاتها الإنتاجية في الصين؟ وما هي المهام الواجب قيام مصر بها لتحويل بعض الفرص المتاحة بفضل هذا التوجه إلى واقع لصالح تعميق التصنيع المحلي؟ ومن المناسب أن نذكر في هذا السياق مسارعة دول مثل الهند والفليبين بتخصيص مساحات لاستضافة الصناعات المنقولة من الصين وتعديل تشريعاتها الخاصة بتحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر على زيادة تدفقاته إليها.

القضية الرابعة: تصنيع المكونات وضيق السوق المحلي. من أسباب عدم الإقدام على تعميق التصنيع من جانب القطاع الخاص أومن جانب القطاع العام أن هذه العملية قد تصطدم بعقبة ضيق السوق المحلي. فقد لا يتوفر طلب محلي على ما ينتج من مكونات الإنتاج بمستوى يتناسب مع الحجم الاقتصادي الأدنى لصناعة هذا المكون أو ذاك. وهنا يمكن إجراء دراسات لكل سبيل من ثلاثة سُبل تطرح للتغلب على هذه المعضلة:

– الأول هو الاندماج فيما يعرف بسلاسل القيمة أو سلاسل التوريد العالمية. ولما كانت هذه السلاسل تحت سيطرة الشركات متعدية الجنسيات، فإن هذا السبيل قد يتيح للدولة النامية تصنيع مكون ما بشروط هذه الشركات فيما يتعلق بالإنتاج وتقنياته وفرص التصدير، وهو ما قد لا يسمح باكتساب التمكن التكنولوجي من ناحية، ويكرس التبعية التكنولوجية والاقتصادية من ناحية أخرى. وسوف تكون لنا عودة إلى هذه المسألة عند عرض القضية السادسة.

– السبيل الثاني هو أن تسعي الدولة إلى فتح أسواق خارجية للمكون المصنَّع، وهو ما يتطلب جهودًا مضنيةً، لاسيما إذا كان هناك منافسون كثر أصحاب خبرة طويلة بالتصنيع، وإذا كان بعضهم – وبخاصة الشركات العالمية الكبرى– يتمتع بنفوذ احتكاري في سوق المنتج المراد تسويقه.

– السبيل الثالث هو التغلب على ضيق السوق المحلي بتوسيع السوق عن طريق التعاون الإقليمي عربيًا وأفريقيًا، أي تعميق التصنيع المحلي من خلال مشروعات إنتاجية مشتركة مع دول نامية أخري ذات مصلحة في تقليل اعتمادها على الخارج للحصول على المنتج المعني. وهو ما قد يؤدي إلى ظهور سلاسل قيمة إقليمية (RVCs: Regional Value Chains) كبديل لسلاسل القيمة العالمية. وبالرغم من أن هذا ليس بالسبيل اليسير حيث مازال التعاون الإقليمي بين الدول النامية أسير منهج تحرير التجارة– لا المنهج الإنتاجي– إلا أنه يظل جديرًا ببحث إمكانات تطبيقه ولو على نطاق عدد محدود من الدول. وحبذا لو أجريت الدراسات المقترحة بالتركيز على صناعات محددة حتى يعظم العائد منها.

القضية الخامسة: نظام تسليم المفتاح والحزم التكنولوجية المغلقة. من أكبر العقبات أمام التمكن التكنولوجي– وهو بالطبع أحد مفاتيح تعميق التصنيع – شيوع نظام توريد المصانع للدول النامية بنظام تسليم المفتاح أو نظام التراخيص الذي تعد الحزم التكنولوجية المغلقة (شاملة الآلات والمعدات وتقنية الإنتاج) من أبرز خصائصه. والدافع وراء تفضيل هذا النظام من جانب الدول النامية هو الاستعجال أو الاستسهال أو الأمرين معًا. والمقصود بالاستعجال هو اختصار الزمن والرغبة في إقامة عدد من المصانع، ومن ثم بيان القدرة على الإنجاز في أقصر وقت. وهذا النهج من الملامح البارزة لكثير من المشروعات التي تم تنفيذها بالتعاقد مع الشركات العالمية الكبرى. أما الاستسهال فيقصد به تجنب الدخول في تفاصيل تصميم المشروع ومشكلات التفاوض مع موردي الآلات والمعدات وغير ذلك من الأعباء. وفي الحالتين لا تستشعر الدولة أية حاجة للبحث والتطوير، حيث أن الحزمة التكنولوجية مغلقة ولا سبيل لاختراقها إلا بمعرفة الطرف المورد، وأن حل أية مشكلات في سياق التركيب والتشغيل يتم الرجوع فيها إلى هذا الطرف بكلفة كبيرة.

وكما سبق ذكره فإن مشكلة نظام تسليم المفتاح هو أنه يغلق الباب أمام اكتساب الطرف المحلي معارف وخبرات ومهارات تكنولوجية؛ وهي من ألزم الأمور لتعميق التصنيع. وهنا يمكن البحث عن سبل أخرى للتصنيع تتفادى مشكلات نظام تسليم المفتاح أو تحد منها على الأقل. ومنها سبيلين:

السبيل الأول هو تحسين شروط توريد المصانع بما يسمح بقدر من تفكيك الحزمة التكنولوجية، وذلك عن طريق تضمين العقود بنودًا تفسح المجال أمام تحصيل المعارف واكتساب المهارات والخبرات من جانب الطرف المحلي. ويقال إن الصين قد سلكت هذا الطريق في بعض ما يقام فيها من مشروعات صناعية، وأن هذا كان أحد العوامل المهمة في نهضتها الصناعية. ولا شك في أن النجاح في ذلك يتوقف على حيازة الدولة لقدرات تفاوضية عالية، وعلى دراستها للأسواق دراسة جيدة بما يكشف لها عن موردين بدلاء للمصانع، ولا يجعلها فريسة للاحتكارات العالمية. وحبذا لو أجريت دراستان لهذا الموضوع. الأولى دراسة لخبرات عدد من الدول التي استطاعت إحراز تقدم ملحوظ في تفكيك الحزم التكنولوجية وفتح مجالات التعلم وتحصيل المعارف وترقية المهارات أمام الأطراف المحلية ذات الصلة. والثانية دراسة لتعاقدات بعض شركات القطاع العام والقطاع الخاص في مصر مع الشركات الأجنبية للنظر فيما قد تنطوي عليه هذه التعاقدات من فرص لتفكيك الحزمة التكنولوجية وفي مدى ما توفره للمهندسين والفنيين والعمال المصريين من إمكانات للتعلم وتنمية الخبرات والمهارات.

والسبيل الثاني هو اللجوء إلى نهج الهندسة العكسية (Reverse Engineering). ويقصد به تفكيك منتج ما (سلعة أو معدة أو جهاز) وارد من الخارج وإعادة تركيبه، وذلك للكشف عن خبايا عملية التصميم وللتعرف على المواصفات المحددة للمنتج وطرق التصنيع. وهو ما يمكِن من إعادة إنتاج المنتج أو تعديل مواصفاته. وقد تطورت طرق الهندسة العكسية لاسيما مع التطور في الإلكترونيات والتقنيات الرقمية، فصارت تعتمد على نظم القياس والمسح ثلاثي الأبعاد، وعلى بناء نموذج ثلاثي الأبعاد للشيء محل الاهتمام والتوصل إلى صيغة مرقمنة (Digitalized) لمواصفاته. ويقال إن أسلوب الهندسة العكسية من الأساليب التي اتبعتها اليابان ودول أخرى في تقدمها على طريق التصنيع وتعميقه، لاسيما قبل أن يظهر التشدد بشأن حقوق الملكية الفكرية عقب إنشاء منظمة التجارة العالمية. ولا شك في أن هذا الأسلوب لم يزل يمارس من جانب تلك الشركات التي تخصصت في إنتاج نسخ مقلدة من منتجات الشركات العالمية، والتي صار لتجارتها حصة غير قليلة في التجارة العالمية. ويستدعي هذا السبيل إجراء دراسة لمدى استفادة مصر حاليًا من الهندسة العكسية في توطين التكنولوجيا وتعميق التصنيع، وبحث إمكانات توسيع فرص تطبيقها في بعض الصناعات التي تكمن فيها مثل هذه الإمكانات.

القضية السادسة: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية. بالرغم توصية هيئات معنية بالتنمية كالبنك الدولي بهذا الأسلوب كحل سحري لمشكلة ضعف التصنيع في الدول النامية، وبالرغم من أن دولًا نامية كثيرة طبقته، بينما تسعى دول نامية أخرى لاحتلال موقع في هذه السلاسل، إلا أن هناك محاذير كثيرة حول هذا الأسلوب. منها أن اشتراك الدول النامية في سلاسل القيمة العالمية وإن كان يحقق بعض المنافع في الأجل القصير ، إلا أنه لا يشكل بابًا مأمونًا ولا طريقًا يسيرًا للتصنيع- ناهيك عن تعميقه- على المدى الأطول. والعبرة هي بطريقة المشاركة، وطبيعة الحلقة من حلقات السلسلة التي تحظى بها الدولة النامية، ومدى ارتباط هذه الحلقة بالطاقات الإنتاجية المحلية، ومن ثم الفرص المتاحة للانتقال إلى حلقات أعلى في السلسلة. إذ أن الشواهد كثيرة على أن الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية توجد في بداية سلسلة القيمة العالمية المرتبطة بالابتكار والتصميم و "سر الصنعة"، وفي نهايتها المرتبطة بالتسويق والتوزيع. وتكون السيطرة على هذه الحلقات عادة بيد الشركات

الكبرى ومراكزها الرئيسية بالدول الصناعية المتقدمة، بينما يعهد بالحلقات الوسطى ذات القيمة المضافة الأقل للدول النامية والأقل نموًا.

ومهما يكن من أمر، فإن زيادة العائد التنموي من الاشتراك في سلاسل القيمة العالمية يعتمد على القدرة التفاوضية للدولة الراغبة في الاشتراك في هذه السلاسل. كما أنه مرتبط بإدراك أن التحاق الدولة النامية بسلاسل القيمة العالمية لا يغني عن بذل جهود قوية في بناء الطاقات الصناعية المحلية – وهنا تبرز من جديد أهمية السياسة الصناعية التي يحسن تصميمها وتنفيذها. كما أنه لا يغني عن إنفاق أقصى المجهود في تشييد القاعدة العلمية والتكنولوجية الوطنية التي تساعد في توسيع هذه الطاقات وتعميقها–وهنا تبرز مجددًا أهمية بلورة سياسة علمية وتكنولوجية وطنية، وأهمية الربط الوثيق بين مواقع الإنتاج ومراكز البحث والتطوير.

ولذا فإن التحاق مصر بسلاسل القيمة العالمية يجب ألا يكون أمرًا مفروغًا منه أو مسلمًا به من دون دراسة وتدقيق. فثمة حاجة لدراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية على المدى القصير وعلى المدى الأطول لما قد تطرحه الشركات الدولية من دعوات لاشتراك مصر في حلقة أو أخرى من حلقات سلسلة القيمة التي تسيطر عليها. ويمكن إجراء دراسة حالة أو أكثر لما قد يكون قائمًا من مشاركة لمصر في سلاسل القيمة العالمية، وذلك لتقييم ما لها من منافع وما قد يصطحب بها من مثالب.

القضية السابعة: ربط مؤسسات البحث العلمي بمواقع الإنتاج الصناعي. من أهم القضايا الحاسمة في التقدم على طريق التصنيع وتعميقه قضية إنشاء علاقات وثيقة بين مؤسسات البحث العلمي ووحدات الإنتاج في القطاعات الصناعية المختلفة. فوجود هذه العلاقات على نحو فعال يساعد في زيادة إنتاجية ما هو قائم من أنشطة إنتاجية، كما أنه ضروري للبحث في سبل الاستعاضة عن الواردات من مستلزمات الإنتاج والآلات والمعدات ببدائل محلية الصنع. وتتوقف إمكانية قيام هذه العلاقات وقدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة من قيامها على عوامل متعددة، من أبرزها ما يلي:

(أ) امتلاك مؤسسات البحث العلمي من القدرات العلمية والتكنولوجية ما يمكنها من تقديم خدمة حقيقية للمنتج أو المستثمر. هذا أمر مرتبط بسياسة التعليم وسياسة البحث العلمي، وبما توفره الدولة من إمكانات تتيح لمؤسسات البحث العلمي فرصًا حقيقية لترقية مهارات المشتغلين فيها. كما أنه مرتبط بوجود أجندة دقيقة وواضحة المعالم لأولويات البحث العلمي مستمدة من رؤية جادة لاحتياجات التصنيع ومتطلبات تعميقه؛ وهو ما يمكن مؤسسات البحث العلمي أن تعمل في إطار ارتباط وثيق بوحدات الإنتاج.

(ب) وجود طلب فعال على خدمات مؤسسات البحث العلمي من جانب وحدات الإنتاج سواء أكانت تنتمي إلى القطاع العام أم إلى القطاع الخاص. وهو ما لا يتحقق إذا استمرت هذه الوحدات في العمل بنظام تسليم المفتاح أو تراخيص الإنتاج.

وثمة حاجة إلى جهد بحثي يجرى في التحام مع الواقع الملموس لمؤسسات البحث العلمي ولوحدات الإنتاج (من خلال مقابلات واستطلاعات للرأي واستبيانات... الخ)، وذلك لبلورة شروط الربط بين هذين الطرفين، وللكشف عن فرص وآليات توسيع آفاق وإمكانات التعاون بينها، مع تحديد للدور المهم الذي يتعين أن تقوم به الدولة لتحفيز هذا التعاون ورعايته. وفي هذا المجال يتعين الاسترشاد بخبرات الدول الصناعية القديمة والحديثة الناجحة في إنشاء أنواع مختلفة من مؤسسات البحث العلمي وفي ابتداع أساليب لتوثيق أواصر التعاون فيما بينها وحشد جهودها المشتركة لتحقيق إنجازات محددة، وفي اتخاذ تدابير فعالة للربط الوثيق والمثمر بين هذه المؤسسات ووحدات الإنتاج المستهدف الارتقاء بمستويات إنتاجيتها أو اقتحام مجالات صناعية جديدة تعمق الروابط الخلفية والأمامية لصناعات بعينها.

القضية الثامنة: تشريعات ومؤسسات ومنظمات بحاجة إلى مراجعات. عندما تتعدد التشريعات التي تعالج موضوعًا واحدًا أو تستهدف غرضًا معينًا، وعندما تكثر تعديلاتها، وعندما تُسن قوانين ولا تجد طريقها للتنفيذ، أو عندما تصدر تشريعات ولا يتحقق الغرض منها على أرض الواقع، فثمة حاجة لبحث جدي يستهدف مراجعة التشريعات وتقييم ما فيها من إيجابيات وسلبيات، وهو ما قد يساعد في تبسيطها وتحديثها وتطويرها. فالتشريعات التي تخص الصناعة أو تتصل بها على نحو أو آخر متعددة. نذكر منها قانون التجارة المصري وقانون السجل الصناعي وقانون الاستثمار وغيرها كثير. وبعض هذه التشريعات قد يظل كما صيغ منذ نصف قرن أو يزيد، وبعضها قد تمتد إليه يد التعديل بين الحين والآخر. وفي هذا ما قد يؤدي إلى الإرباك وصعوبة الإحاطة بما في هذه التشريعات وتعديلاتها من قواعد وإجراءات وحوافز وروادع. وهذه التشريعات قد تحتاج إلى تقييم أو إعادة صياغة للتخلص من نصوص تقادمت أو لإزالة الغموض وما يثير الالتباس فيها وكل ما قد يتسبب في نزاعات كان بالإمكان تجنبها. كما أن تنظيم الحوافز قد يحتاج إلى مزيد من التصويب (Targeting) نحو غايات أكثر تحديدًا، لاسيما الحوافز التي يستهدف أن يكون لها مردود قوي على تعميق التصنيع في حد ذاته.

ويلاحظ أن بعض التشريعات قد تكون مفيدة من حيث المبدأ لتشجيع التصنيع المحلي وتعميقه، ولكن قد يتعذر تطبيقها وتبقى معطلة؛ إما لصعوبات في التفسير وإما لغياب آلية لمراقبة التنفيذ. ومن هذه التشريعات القانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٥ المُعدل بالقانون ٩٠ لسنة ٢٠١٨. فهذا القانون يستهدف تفضيل المنتج المصري في العقود الحكومية، حيث أنه يلزم الجهات الحكومية أو تلك التي تمتلك فيها الحكومة حصة حاكمة بألا تقل نسبة المكون الصناعي المحلي في تعاقداتها عن ٤٠%. فمن ناحية يمكن التحايل على هذه النسبة بحيث لا تشتمل هذه النسبة على مكونات صناعية ذات شأن (كما هو الحال في صناعة السيارات). من ناحية ثانية قد يهبط هذا الشرط بمستوى أداء الجهة الحكومية إذا كان المكون المحلي لا يتمتع بالجودة المناسبة. ومن ناحية ثالثة قد لا يتضمن القانون آليات لمراقبة التنفيذ، وذلك لما تحتاجه المراقبة من ترتيبات إدارية ومالية، ولما قد يترتب على تطبيقها من عرقلة لدوران عجلة الإنتاج.

وبالإضافة إلى مراجعة التشريعات، ثمة حاجة لمراجعة المؤسسات (Institutions) والمنظمات (Organizations). ويقصد بالمؤسسات في أدبيات علم الاقتصاد قواعد العمل أو السلوك الحاكمة للنشاط الاقتصادي. وهذه القواعد قد تكون متضمنة في الدستور أو في قوانين تصدر عن منظمات مثل البرلمان، أو في قرارات يصدرها رئيس الجمهورية أو الحكومة أو الوزراء أو المحافظون، أو في قرارات هيئات مثل البنك المركزي والرقابة الإدارية، أو في أحكام الهيئات القضائية. كما قد يكون مصدر بعض القواعد الأعراف والتقاليد التي تحكم التعاملات والتعاقدات بين الناس. وفضلًا عما تقدم ثمة قواعد تأتي من الخارج بحكم اتفاقات ومعاهدات دولية التزمت مصر بتطبيقها. ولهذه القواعد شأن كبير في تشكيل العلاقة بين المنظمات كالوزارات والهيئات الاقتصادية وغير الاقتصادية والشركات العامة والخاصة، ومن ثم في تحديد حالة السوق والبيئة الاقتصادية على نحو معزز أو معرقل للتنمية عمومًا وللتصنيع وتعميقه خصوصًا. فقد تدعم بعض القواعد حالة المنافسة في السوق أو تعرقلها عن طريق التحيز لبعض المنظمات أو لبعض فئات المستثمرين بمنحها امتيازات تحجب عن غيرها. وقد تنطوي بعض القواعد على تعقيدات في الإجراءات وإفراط في الموافقات التي يتعين الحصول عليها من جهات متعددة؛ وهو ما يستنفد جزءًا كبيرًا من وقت المستثمر وجهده، ويزيد من كُلفة المعاملات. ولا يخفي ما لذلك من آثار سلبية على الاستثمار، قد تضيع معها الفائدة المرجوة مما قد تتضمنه بعض التشريعات من حوافز أو ما تشتمل عليه بعض القرارات من تيسيرات. كما قد لا تكون هناك فائدة تذكر، بل وقد تكون هناك كُلفة لا بأس بها، من إعادة صياغة العلاقات بين المنظمات كضم بعض الوزارات ثم تفكيكها، ثم إعادة الضم بطريقة مختلفة، وتغيير تبعية بعض الهيئات لهذه الوزارة أو تلك. والأمثلة على ذلك كثيرة في تاريخنا الحديث.

وفي كل ما تقدم ثمة مجالات للبحث في التشريعات والقرارات والإجراءات والمؤسسات والمنظمات ذات الأثر على التصنيع وتعميقه، واقتراح تعديلها بما يساعد في إيجاد بيئة أكثر انحيازًا لتسريع التصنيع وللدخول بقوة أكبر في عمليات تعميقه.

القضية التاسعة: تنشيط المجمعات الصناعية المعطلة. من العقبات التي تعرقل التصنيع على العموم وتعيق تعميق التصنيع على الخصوص تحديد مناطق للمجمعات الصناعية وتخصيص أراضيها للمستثمرين، مع افتقارها للطرق والمرافق كالكهرباء والمياه والصرف الصحي، ومع غياب المؤسسات المصرفية والمؤسسات البحثية ومراكز الاستشارات الهندسية والتكنولوجية التي يمكن أن تستفيد من خدماتها الوحدات الإنتاجية، وذلك فضلًا على عدم توفر مقومات الإعاشة. ولذا كثيرًا ما تبقى هذه المناطق خالية من المصانع، كما هو الحال في الكثير من المحافظات، لاسيما محافظات الصعيد.

ويتصل بموضوع المجمعات الصناعية بيع أراضيها للمستثمرين. وهو ما يلقي بعبء مالي كبير على المستثمرين، وبخاصة على الشباب منهم الذين عليهم تدبير تمويل لتجهيز الموقع وشراء الآلات والمعدات ومواد التشغيل والتوصيل الداخلي للمرافق وغير ذلك من النفقات. وقد طرحت في هذا الشأن اقتراحات جيدة تخفف من عبء التمويل الابتدائي للمشروع مثل الحصول على الأراضي بنظام حق الانتفاع بدلًا من الشراء، ومثل تقسيم عبء التمويل وفق صيغة ١٠% يتحملها المستثمر الشاب و٥٠% تقدم من البنوك و٤٠% للتمويل العابر. والظاهر أن هذه الاقتراحات لم تجد طريقًا للتنفيذ. وربما يسفر البحث في هذه

الأمور بناء على معاينات على أرض الواقع ومقابلات مع المستثمرين والجهات الحكومية المختصة والبنوك عن اقتراحات أخرى تفيد في تنشيط المجمعات الصناعية.

القضية العاشرة: تمويل عمليات تعميق التصنيع. في الحقيقة أن تمويل تعميق التصنيع هو جزء من المشكلة الأكبر لتمويل التصنيع، بل هو فرع من المشكلة الأعم: مشكلة تمويل التنمية. والتمويل يأتي من مصدرين: مصدر محلي ومصدر خارجي. وجوهر المصدر المحلي للتمويل هو الادخار المحلي. ومن المعلوم أن معدلات الادخار المحلي منخفضة وشهدت هبوطًا ملحوظًا من ٥.٨% في ٢٠١٥/٢٠١٤ إلى ١.٨% في ٢٠١٧/٢٠١٦. وتشير الإحصاءات المتاحة إلى قفزة كبيرة في هذا المعدل في ٢٠١٨/٢٠١٧ إلى ٦.٢% ثم إلى ٩.٤% في ٢٠١٩/٢٠١٨. ومع إدراك أن جانبًا من الانخفاض يرجع إلى الادخار السلبي للحكومة، أي عجز الموازنة العامة– وإن كان هذا الأخير قد تراجعت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي من ١٢.٥% في ٢٠١٦/٢٠١٥ إلى ٨.١% في ٢٠١٩/٢٠١٨– فإن هذه المعدلات تظل بعيدة عن نظيرتها في دول النمور الآسيوية والصين التي حققت معدلات نمو مرتفعة وحافظت عليها لعقود غير قليلة. فقد كانت معدلات الادخار المحلي في هذه الدول تزيد على ٣٠% ووصلت في بعض الحالات إلى أكثر من ٥٠%.

أما المصدر الخارجي للادخار المتمثل في تحويلات المصريين العاملين بالخارج والسياحة وقناة السويس فقد تلقى ضربة قاصمة مؤخرًا بسبب جائحة الكورونا وما صاحبها من تدهور في أسعار النفط، وما ترتب عليه من الاستغناء عن جانب من العمالة المصرية في الدول النفطية. وعلى كل حال فإن النسبة الكبرى من موارد مصر من النقد الأجنبي تأتي من مصادر ريعية شديدة الحساسية للتقلبات في الأوضاع العالمية والإقليمية. أما المصدر الآخر للتمويل الخارجي فهو القروض والمنح.

وفيما يتعلق بالاقتراض من الخارج، فمن الملاحظ أنه قد بلغ في السنوات القليلة الماضية مستويات شديدة الارتفاع، صارت تستوجب مراجعة سياسته. فقد زادت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج من ١٤.٤% في ٢٠١٥/٢٠١٤ إلى ٣٦% في ٢٠١٩/٢٠١٨. وتضاعف تقريبًا متوسط نصيب الفرد من الدين الخارجي فيما بين هاتين السنتين (من ٥١٣ إلى ١٠١٣ دولارًا). وكما هو معروف فإن التمويل الخارجي سواء أكان قروضًا أم منحًا غالبًا ما يرتبط بقيود أو مشروطيات تحد من حرية الحركة، وربما تضع الدولة في حالة تبعية للجهات المقرضة أو المانحة. ومع تصاعد نسبة الدين العام بشقيه المحلي والخارجي إلى الناتج من ١٠١% في ٢٠١٥/٢٠١٤ إلى ١١٦.٦% في ٢٠١٨/ ٢٠١٩، صارت أعباء خدمته تستنفد ما يزيد على نصف استخدامات الموازنة العامة. وهو ما لا يستبقي إلا القليل للإنفاق العام بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، فضلًا عما ينطوي عليه من تهديد خطير لاستدامة التنمية.

وما تقدم من معلومات عن المصادر المحلية والخارجية للتمويل يثير تساؤلات مهمة بشأن تمويل التصنيع وتعميقه. ومن المهم هنا تذكر أمرين:

أولهما: أن المضي نحو التصنيع السريع والعميق هو عامل أساسي للحد من اعتماد مصر على المصادر الريعية للدخل.

وثانيهما: أن تفادي مخاطر الاعتماد المفرط على الاستدانة الخارجية ليس له من حل جذري سوى إحداث رفع ملموس في معدل الادخار المحلي. ومن هنا يتعين البحث عن سُبل للاقتراب بمعدل الادخار المحلي من المستويات التي كانت عاملًا رئيسيًا في نهضة النمور الآسيوية والصين، وذلك من دون الضغط على مستويات استهلاك ذوي الدخول المنخفضة والشرائح الدنيا من الطبقة المتوسطة. وهو ما يستوجب الوقوف على ما اتبعته هذه الدول من سياسات ادخارية وتحديد ما يمكن اقتباسه منها. كما يستوجب الأمر أيضًا بحث إمكانات تقليص الادخار الحكومي السلبي، لاسيما عن طريق سد الكثير من الثغرات في المالية العامة للدولة والحد من الإنفاق العام غير الضروري وزيادة الإيرادات الضريبية. ويقتضي ذلك– على سبيل المثال لا الحصر – تقصي الخروقات الكثيرة لمبدأ وحدة الموازنة ولمبدأ شمول الموازنة والنظر في الحد منها على الأقل، والتعرف على الإعفاءات الضريبية غير المبررة على رواتب وبدلات بعض الفئات تمهيدًا لاقتراح وقف العمل بها، والنظر في التهرب الضريبي لاسيما من جانب أصحاب المهن الحرة واقتراح سبل فعالة لمكافحته، وكذلك دراسة تعديل هيكل الضريبة التصاعدية على الدخل في اتجاه تصاعدية حقيقية تحقق ارتباط مستوى الضريبة بالقدرة على الدفع، وتساعد بالتالي في تحقيق الزيادة المرجوة في الإيرادات الضريبية، فضلًا على التقدم على طريق تحقيق العدالة الاجتماعية. وعمومًا ثمة حاجة لمراجعة سياسات المالية العامة والسياسات النقدية القائمة في مصر في ضوء الخبرة الذاتية والخبرات الإقليمية والدولية، وذلك لتعزيز دورها في تسريع وتيرة التصنيع وتعميقه.

٥- مدخلات المشروع ومخرجاته

المدخلات:

١-أوراق عمل. ويمكن أن تتنوع هذه الأوراق على النحو التالي:

(أ) قد تتناول هذه الأوراق قضية من القضايا العشر السابق بيانها في القسم (٤)، أو سؤالًا أو أكثر من الأسئلة المتفرعة عن أي قضية من هذه القضايا. ويراعي تغطية هذه الأوراق للخبرات الدولية والمحلية، وتشخيص الوضع القائم وما ينطوي عليه من نقاط قوة ونقاط ضعف ومن فرص وتحديات، وتقييم السياسات ذات الصلة بالتصنيع وتعميقه والكشف عن أوجه القصور فيها، وتقديم اقتراحات لمعالجتها، مع بيان الخطوات والآليات اللازمة لإحراز التقدم المنشود على طريق تعميق التصنيع.

(ب) وقد تكون بعض الأوراق عابرة للقضايا بمعنى تغطيتها أكثر من قضية في ضوء ما هو قائم بين القضايا من تشابكات. ويراعى تناول هذه الأوراق للنقاط الذي تقدم ذكرها في (أ).

(ت) كما يمكن للأوراق تناول وضع صناعة أو أخرى للنظر في موقفها من تعميق التصنيع: هل أحرزت بعض التقدم؟ وما هي الفرص المتاحة أمامها للشروع في التعميق، أو للدفع قدمًا بعملية التعميق إذا كانت قد بدأتها؟ وما هي إمكانيات ومتطلبات تحقيق ذلك؟ وما هي الآليات والخطوات العملية المطلوبة؟ وفي هذه الحالة تكون الورقة أقرب إلى ورقة دراسة حالة.

٢- خلاصات حلقات سمنار الثلاثاء ولقاء الخبراء وندوات المراكز وورش العمل التي تخصص لقضايا تعميق التصنيع بصفة عامة، أو للمشكلات الخاصة بتعميق التصنيع في صناعات بعينها.

٣- تقارير عن زيارات ميدانية لبعض المصانع الكبرى والتحاور مع المسئولين عنها عن آفاق وتحديات ومتطلبات تعميق التصنيع في الصناعات التي يشتغلون بها.

٤- مقابلات (حرة أو من خلال استبيانات) مع ممثلي الجهات المعنية بأمور التصنيع مثل اتحاد الصناعات المصرية وغرف الصناعة التابعة له، واتحاد المستثمرين، ومركز تحديث الصناعة، وذلك للتعرف على ما يواجهون من مشكلات على طريق تعميق التصنيع واستطلاع آرائهم بشأن سبل التغلب عليها.

المخرجات

١- تقرير عام يتضمن تشخيص مشكلات تعميق التصنيع المحلي على العموم، وفي بعض الصناعات التي درست أوضاعها على الخصوص، والمقترحات الكفيلة بمواجهة هذه التحديات، مع بيان ما يلزم لتنفيذ هذه المتطلبات من تعديل في السياسات القائمة أو من سياسات جديدة، ومن خطوات عملية وآليات محددة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ.

٢- مختارات من أوراق العمل ذات المستوى الرفيع والتي لم يتسع التقرير العام لتغطية كل ما تضمنته من تحليلات واقتراحات تفصيلية.

ويراعي نشر التقرير العام والأوراق المختارة على أوسع نطاق، بما يؤمن وصوله إلى كل الأطراف المعنية بقضية التصنيع وتعميقه، بما في ذلك الجهات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات الأعمال العامة والخاصة ووسائل الإعلام.

٦-الإطار الزمني للمشروع

بالنظر إلى اتساع نطاق العمل في المشروع، وظروف جائحة كورونا وما قد يتبع مواجهة هذه الأزمة من قيود على عقد الاجتماعات وجهًا لوجه وإجراء الزيارات الميدانية، قد يستغرق العمل في هذا المشروع بما في ذلك إصدار منتجاته سنتين، أي ٢٠٢٠/٢٠٢١ و٢٠٢١/٢٠٢٢.

٧-إدارة المشروع

تتولى إدارة هذا المشروع لجنة توجيهية تتألف من عدد من أعضاء من الهيئة العلمية بالمعهد ومن خارجها ومن الخبراء المتخصصين. ويتولى رئاستها رئيس المعهد. ويشارك في عضوية هذه اللجنة نائبا رئيس المعهد. وتشتمل مهام هذه اللجنة على ما يلي: