دور البنوك التنموية الوطنية في تمويل التحول الهيكليّ/الصناعي لاقتصادات الدول النامية: تحليل مقارن ودروس مستفادة

خالد عثمان الفيل[1]

تاريخ النشر: 30 / 7 / 2022م

ملخص الدراسة

إن التعريف "الشائع" للدولة التنموية بوصفها تلك الدولة التي تشكل القطاعات الانتاجيّة دوراً رئيسياً في تدوير عجلة الاقتصاد وخلق الوظائف هو تعريف يختزل باقي الأعمدة الجوهرية في الرؤية الشاملة لمفهوم «الدولة التنمويّة»، حيث إنني أرى بأن التصور الصحيح والشامل لأي رؤية تنموية يتضح بسؤالنا لأربعة أسئلة جوهرية: ما هو تصور التنمية الاقتصادية والاجتماعية المراد تحقيقها؟ (الرؤية الاستراتيجية-الأيديولوجية)، وثم التساؤل حول ماهية المحرك المسؤول عن تنفيذ هذه التنمية؟ (البنية الإدارية)، ثم التساؤل عن كيفية تمويل هذه التنمية؟ (البنيّة المالية)، وأخيراً كيفية توزيع ثمار هذه التنمية على شرائح المجتمع؟ (البنية التوزيعية). هذه العوامل/الأسئلة الأربعة مع بعضها هي ما يمكن أن يقود إلى تكوين «دولة تنموية» مستقلة ومستدامة وفاعلة، وأي قصور في أحد هذه العوامل سينعكس مباشرة في فاعلية ودرجة نجاح الدولة التنموية المراد بناءها.

1 قدمت هذه الدراسة في المؤتمر الاقتصادي الذي نظمته مجموعة Sudan Research and Consultancy Group في نوفمبر من العام 2019، وأشكر الصديق حسام الدين النصري الذي تواصل مع القائمين على تنظيم المؤتمر ورشح لهم مشاركتي فيه.

tasees.org info@tasees.org @TaseesCenter

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

في هذه الدراسة القصيرة سأركز على الركن الثالث من أركان الدولة التنموية والمتعلق بالبنيّة المالية والتمويلية للدولة التنموية وسأناقش بصورة تفصيلية دور البنوك التنموية الوطنية في التحول الهيكليّ من خلال منهجية التحليل المقارن وسأستخرج الدروس المستفادة التي يمكن للحكومة الانتقالية في السودان الإفادة منها. في الفصل الأول تناقش الدراسة أهمية حشد الموارد المحلية في تمويل التنمية والتحول الهيكلي والصناعي، وكيف أن التجارب التاريخية تخبرنا بأن تمويل هذا التحول لا يتحقق في الغالب بالاعتماد على الاستثمارات الأجنبية ولا بالمساعدات والهبات، وإنما يعتمد في الأساس على زيادة المدخرات الاستثمارية من القطاع العام والقطاع الخاص الوطني. الفصل الثاني من الدراسة يقدم تعريفاً مختصراً بالبنوك التنموية الوطنية ومن يملكها ويديرها في العادة، كما يستعرض الفصل القدرات المالية ووصف المنتجات المالية والقروض التي تقدمها هذه البنوك مقارنة بالبنوك التجارية التقليدية، ويستعرض الفصل كذلك طبيعة الموارد البشرية التي تحتاج إليها هذه البنوك مع إعطاء أمثلة واحصاءات من عدة نماذج حول العالم لكل هذه النقاط التي يستكشفها الفصل. الفصل الثالث من الدراسة يستعرض بمزيد من التفصيل لتجربة بنكين من ضمن البنوك التنموية الوطنية وهما « البنك الوطنيّ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البرازيل» و«البنك التنموي الأثيوبي» وكيف ساهم هاذان البنكان في التحول الهيكلي/الصناعي في البرازيل وأثيوبيا، على التوالي. في الفصل الأخير من الدراسة تجادل الدراسة بأن الظروف الحالية والمؤسسية في السودان غير مناسبة لبناء بنك تنموي وطني كما هو متعارف عليه في أدبيات ودراسات التنمية، ولكن يمكن للمهتمين بالتحول الهيكلي/الصناعي في السودان العمل على مسارين مكملين لبعضهما أولهما مراجعة الأهداف المؤسسية والممارسة الفعلية للعدد من البنوك القطاعية المملوكة في غالبها للدولة (سواء عبر بنك السودان المركزي أو عبر صندوق الضمان الاجتماعي، أو غيرهما) مثل البنوك المتخصصة في الزراعة أو الصناعة أو التنمية الاجتماعية، وثانيهما البدء بتأسيس بنك تنمويّ للشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاع الزراعي والصناعي والتحول الرقمي كخطوة أولية، وفي حالة نجاح هذه التجربة النموذجية يمكن البدء في التخطيط لتأسيس بنك تنمويّ لتمويل المشاريع الصناعية الضخمة التي يمكن أن تقودها الدولة بعد وضع الخطة/الاستراتيجية الوطنية لهذه التنمية مع نهاية الفترة الانتقالية.

1- لماذا الحديث عن البنوك التنمويّة الوطنية حالياً وما علاقتها بالقطاعات الإنتاجية؟

إن أي عملية تحول اقتصاديّ هيكليّ نحو بناء اقتصاد يقوم على الصناعة والتكنولوجيا تحتاج إلى تخطيط طويل المدي لإنشاء بنية تحتية فاعلة كما تحتاج إلى تطوير وتحديث قدرات ومهارات القوى العاملة في البلد وهذا التحديث يحصل بصورة رئيسيّة عن طريق التجربة والخطأ والتعلم بالممارسة learning-by-doing وهي عملية تحتاج كذلك إلى وقت طويل ولا تحدث بين ليلة وضحاها، وكلا الأمرين يحتاجان إلى استثمارات مالية كبيرة ولا يمكن أن يتوفرا إلا بوجود قطاع ماليّ ذو توجه استراتيجيّ يعطى قروض مالية ميسرة متوسطة وطويلة الأجل، وهو ما لا يتوفر في البنوك التجارية العاديّة. لذلك تحتاج كل الدول الساعيّة لتحقيق تحول اقتصاديّ هيكليّ إلى زيادة حصتها من المدخرات الاستثمارية savings-investment identity والتي تساوي في أي اقتصاد مفتوح، يمتلك علاقات تجاريّة نشطة مع العالم الخارجي، مجموع المدخرات الحكومية public/government savings والمدخرات الخاصة private savings ورأس المال الأجنبيّ foreign capital والمساعدات من الدول الخارجية aid inflows. محركات التحول الاقتصادي في المكونات سابقة الذكر ليست هي رؤوس

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

الأموال الأجنبيّة ولا المساعدات الدوليّة وإنما هي المدخرات الحكومية والخاصة برؤوس الأموال المحليّة وهي ما يطلق عليها «الموارد المحلية domestic resources». ويخبرنا التاريخ بأن كل الدول التي شهدت تحولاً اقتصادياً هيكلياً في السنوات الماضية مثل الصين وتركيا ودول شرق آسيا قد شهدت، بالتوازي مع ذلك التحول الهيكليّ، تحولاً تمويلاً في بنية مواردها حيث زادت نسبة إجمالي رأس المال الثابت gross fixed capital وإجمال المدخرات المحلية gross domestic saving في الناتج المحلي الإجمالي، ونقصت في نفس الوقت نسبة الاستثمارات الأجنبيّة المباشرة في الناتج المحلي الإجمالي كما نقصت نسبة مجموع المساعدات الإنمائية الرسمية في إجمالي رأس المال كما هو موضح في الرسم التالي.

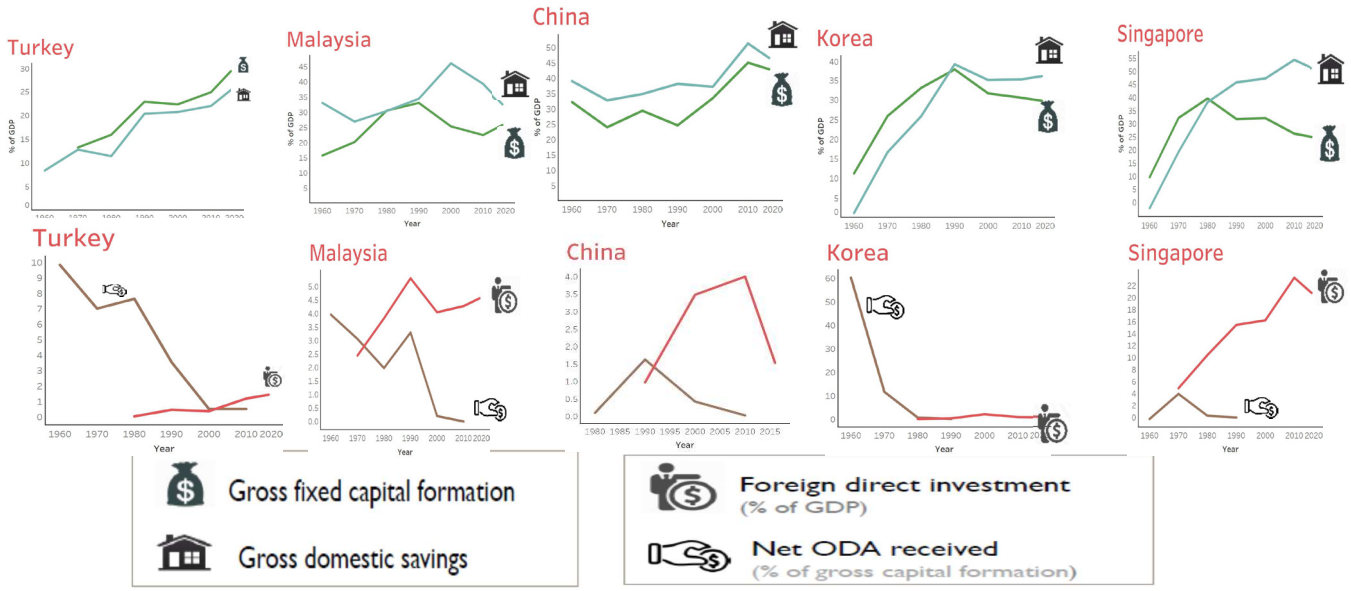
وهنالك سببان لهذا التحول التمويليّ، أولهما، هو أن المدخرات المحلية هي الأقدر على توفير قروض مالية ميسرة متوسطة وطويلة الأجل تتناسب مع الاحتياجات المعقدة المتعلقة بالتحول الاقتصاديّ الهيكليّ مثل تطوير البنية التحتية وتحديث مهارات القوى العاملة، ومعالجة الإشكالات المؤسسية في الأسواق market failures، والاستثمار في المشاريع التكنولوجية المعقدة والذي يتضمن نسبة مخاطر كبيرة. وذلك أن القطاع الماليّ التقليديّ أو الاستثمارات الأجنبية تبتعد عن تمويل مثل هذه المشاريع ذات الأمد الطويل والمخاطر العالية، كما أنها قد لا تستطيع توفير قروض بأحجام كافية لتغطية تكاليف هذه المشاريع. وفي هذا السياق تحتاج الحكومات لبناء مؤسسات مالية تقوم: بتوفير الموارد للشركات المحلية الراغبة في الاستثمار في القطاعات والمشاريع الاستراتيجية، وتحدد أولويات الاستثمارات في الصناعات المنتجة وذات الروابط مع بقية القطاعات الاقتصادية في البلد وتضمن حد أدني من الفاعلية والكفاءة في إدارة تلك الصناعات، وتقوم بحشد الموارد من القطاع الخاص الوطنيّ.

ثانيهما، أن جزء معتبر من الأرباح والريوع التي يتم انتاجها باستثمار أو مساعدات أجنبيّة تغادر البلاد في صورة استرداد لتلك الديون أو نصيب الشركات الأجنبيّة من الأرباح. وتذكر الدراسات، على سبيل المثال، بأنه وفي العام 2012 بينما بلغ دخل ما مجمله 1.3 ترليون دولار للدول النامية في صورة مساعدات واستثمارات أجنبيّة، في ذات العام، فقدت تلك الدول النامية ما مقداره 3.3 ترليون دولار لصالح الدول المتقدمة1. بل حتى تلك الدول التي استفادت من الاستثمارات الأجنبيّة في زيادة تسارع التحول الاقتصاديّ الهيكليّ مثل سنغافورة وتايوان وباقي دول جنوب شرق آسيا، فتلك الدول لم تستفد من الاستثمارات الأجنبية في صورة أموال فقط، بل استخدمت تلك الدول الآسيويّة الاستثمارات والشركات الأجنبيّة لجذب الشركات الدولية لبناء قدرات ومهارات الشركات المحليّة الوطنيّة ونقل التكنولوجيا من الشركات الأجنبيّة للشركات المحليّة عن طريق وضع خطط وسياسات ومؤسسات ضابطة لطريقة عمل تلك الشركات الأجنبيّة (على سبيل المثال عن طريق وضع تلك الشركات الأجنبيّة مع الشركات المحليّة في مناطق تجهيز الصادرات Export Processing Zones وإلزام الشركات الأجنبيّة على أخذ المُدخلات من الشركات المحليّة تدريجياً حتي يتم التأكد من انتقال التكنولوجيا والمعرفة

1 Jason Hickel. (2017, 14 Jan). Aid in reverse: how poor countries develop rich countries, The Guardian. Retrieved from: https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/14/aid-in-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries?CMP=share_btn_tw

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

والخبرة لتلك الشركات المحليّة)1.



Picture (1). The Role of Domestic Saving vs. Role of FDI & ODA in High-income Countries and Upper-mid-dle income Countries.

تلعب البنوك التنموية الوطنيّة دوراً رئيسياً في حشد الموارد المحلية ووضعها في استثمارات صناعية وتكنولوجية استراتيجية مع التأكد من فاعلية هذه المشاريع الصناعية والتكنولوجية، أما من ناحية التعامل مع التمويل الأجنبيّ فتقوم هذه البنوك بلعب دور المنسق الذي يوجه هذا التمويل ويقوم بوضعه في أفضل الاستثمارات التي تخدم تنمية البلد ولا تساهم فقط في تحقيق الربح للمستثمر الأجنبيّ.

2- البنوك التنموية الوطنية وخصائصها المميزة

البنوك التنموية الوطنية هي «الذراع التمويليّة للدولة التنمويّة» ومهمتها الرئيسيّة هي توفير التمويل بشروط تجعل من الاستثمارات في الصناعة والبنية التحتيّة ممكنة وقابلة للتطبيق. هذه البنوك تكون على اتصال مباشر أو يتم الإشراف عليها من قِبل الوزارات أو الأجسام الحكومية الأخرى وذلك لتسهيل التعاون وضمان الاتساق في السياسات الحكوميّة. تقوم هذه البنوك، أولاً، بحشد الموارد المالية من: المدخرات المحليّة، أو عالمياً من خلال تأسيس صناديق حكومية، أو من المساعدات الإنمائية الرسمية، أو من خلال الصكوك والسندات. بعد حشدها لهذه الموارد تقوم البنوك التنموية بضمان استثمار هذه الموارد في مشاريع صناعية استراتيجية للبلد أو مشاريع بنية تحتية التي تتسق مع الخطة الاستراتيجية

1 Whitfield, L., Therkildsen, O., Buur, L. and A. Mette Kjaer '*The Politics of African Industrial Policy: A Comparative Perspective*' (Cambridge: Cambridge University Press. Chapter Two, 2015).

Hayashi, S. (2010) 'The developmental state in the era of globalization: beyond the Northeast Asian model of political economy', *The Pacific Review*, 23:1, 45 - 69.

أو مشاريع ذات نفع اجتماعيّ عاليّ للفقراء أو مشاريع تقلل من الفوارق الاقتصادية بين الولايات، ويتم ذلك من خلال التقييم المستمر للمشاريع الممولة والتأكد من تحقيقها للأهداف الاستراتيجية الموضوعة لها1.

في العادة تكون البنوك التنمويّة مملوكة للدولة ومدارة بواسطة البنك المركزيّ أو الوزرات المعنية أو رئيس الوزراء، وفي كثير من الأحيان لا يمكن للبنك إعطاء أي قرض ماليّ من دون موافقة الجهة الحكومية المعنية بالقطاع الاقتصادي، وهو أمر مهم باعتبار أن هذه البنوك هي الذراع التمويلية للدولة التنمويّة التي تقوم على إعطاء دور فاعل وديناميكي للدولة في التخطيط والإدارة للاقتصاد الوطني. تشير الإحصاءات إلى أن 74% من البنوك التنموية حول العالم تكون مملوكة ومشرف عليها من قبل الدولة بصورة كاملة، وأن 21% من باقي هذه البنوك يمتلك القطاع الخاص أقل من 50% من أرصدتها2.

وحتى نعلم تقريباً حشد الموارد والاقراض الذي تقوم به هذه البنوك للقطاعات الاقتصادية الإنتاجية نذكر هنا ما قام به الباحث فرانشيسكا جوادانيو الذي قام بقياس نسبة قيمة الإقراض الذي تقوم به أبرز ثمانية بنوك تنموية في العالم من قيمة ناتجها الإجماليّ المحلي فوجد أن هذه النسبة تبلغ 1.1% بالنسبة للبنك الهنغاريّ للتنمية، و10.4% بالنسبة للبنك الوطني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البرازيل، و11.7% بالنسبة للبنك الصينيّ للتنمية، و1.1% بالنسبة لمؤسسة التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا، و0.5% بالنسبة للبنك التركيّ للتنمية الصناعية، و0.5% لبنك تنمية الصناعات الصغيرة في الهند، و7.5% بالنسبة لبنك فيتنام للتنمية، و1.7%بالنسبة للبنك الأثيوبي للتنمية. ومن اليسير على المتابع أن يلاحظ أنه وبالرغم من دخلها المنخفض فإن دولاً مثل فيتنام وأثيوبيا تمتلك بنوكاً تنمويّة نشطة جداً وتقدمان دعماً اقتصاديا للصناعات الاستراتيجية. وحتى نستطيع مقارنة هذا النسب فمن الجدير بالذكر أنه في الوقت الذي تنفق فيه البرازيل 10.4% من ناتجها المحلي عبر البنوك التنموية فإن انفاقها في الصحة العامة في نفس العام بلغ 4.5% من ناتجها المحليّ، أما النسبتين بالنسبة للصين فهما 11.7% و3% على التواليّ.

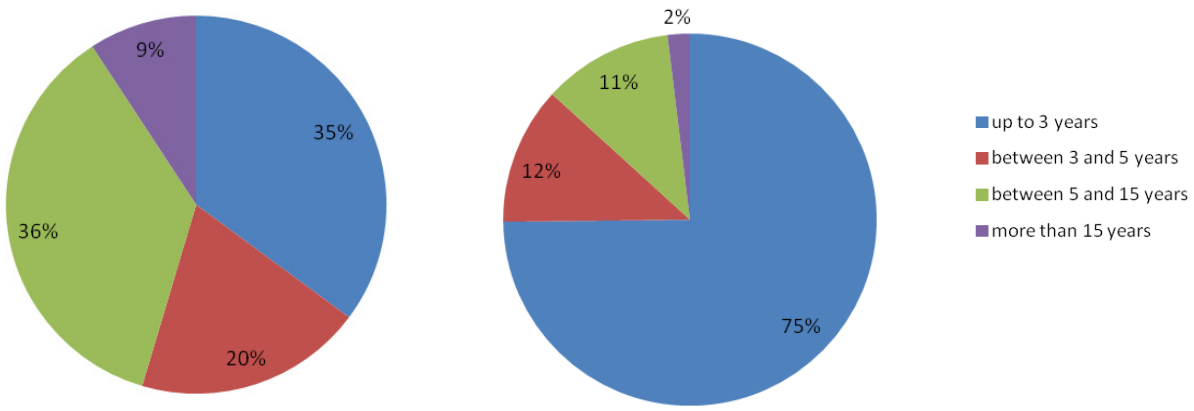
تتميز البنوك التنمويّة بتوفيرها للقروض طويلة الأجل، على سبيل المثال، فإن نسبة القروض طويلة الأجل من مجموع الإقراض للبنك الهنغاريّ للتنمية تصل إلى 81%، وتبلغ هذه النسبة 83% للبنك الوطني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البرازيل، أما البنك الصيني للتنمية فتبلغ هذه النسبة فيه 87%، وتصل النسبة لذروتها بالنسبة لبنك التنمية الصناعية في تركيا الذي تبلغ نسبة القروض طويلة الأجل فيه 99% من مجموع الإقراض. وفي هذا السياق يكون من الجيد دائماً عقد مقارنة بين البنوك التنموية والبنوك التقليدية لمعرفة إذا كانت هذه البنوك التنمويّة تقدم خدمة إضافية حقيقيّة للنظام الماليّ. تعكس الدائرة الأولى على اليمين نسبة الديون التي تقدمها أكبر 10 بنوك تجاريّة في البرازيل بحسب تواريخ استحقاق الديون Maturity، بينما تعكس الدائرة على اليسار نفس الأمر بالنسبة للبنك الوطني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البرازيل. في العام 2012 كانت 75% تقريباً من القروض التي تقدمها أكبر 10 بنوك في البرازيل لها تاريخ استحقاق أقل من ثلاث سنوات من تاريخ الاقتراض، أما بالنسبة للبنك الوطني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في

1 C.P. Chandrasekhar, National Development Banks in a Comparative Perspective, in Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis – Volume II: Country Studies and International Comparisons, UNCTAD, 2016.

2 Francesca Guadagno, The role of industrial development banking in spurring structural change, UNIDO, Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series 8, 2016.

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

البرازيل فقد وجد العكس حيث أن 25% فقط من القروض التي يقدمها البنك لها تاريخ استحقاق أقل من ثلاث سنوات و75% من القروض لها تاريخ استحقاق يتجاوز الثلاث سنوات. أما بخصوص نسبة القروض التي لها تاريخ استحقاق يتجاوز ال 15 سنة من تاريخ الاقتراض من مجموع القروض فقد كانت النسبة 1.9% لأكبر 10 بنوك في البرازيل بينما كانت النسبة 9.2 للبنك الوطني للتنمية، وبالتالي فقد كان البنك الوطني التنمويّ يقدم خدمة لا تستطيع البنوك التقليدية تقديمها في البرازيل ويقدم إضافة مهمة للنظام الماليّ الداعم للتحول الاقتصاديّ الهيكليّ في البرازيل1.



نجاح البنوك التنموية لا يعتمد فقط على قدرتها على حشد الموارد وضبط علاقتها مع الدولة ومع المشاريع الصناعية والتكنولوجية، بل أيضاً على قدرتها على إدارة مواردها البشرية والتعامل الفعال مع التحديات الإدارية والمؤسسيّة وذلك أن هذه البنوك التنموية تكون في العادة مؤسسات ضخمة بعدد موظفين قد يتراوح بين 500 موظف (البنك التركي للتنمية الصناعية)، و2200 موظف (البنك الكوريّ للتنمية) وحتى قرابة ال 9000 موظف (البنك الصيني للتنمية). وهذه الأعداد ليست خاصة بالدولة ذات الدخل العالي مثل كوريا وتركيا والصين، فحتي في الدول التنموية الناشئة مثل أثيوبيا نجد أن عدد الموظفين في البنك التنمويّ الأثيوبيّ يبلغ 1147 موظف.

أضف إلى ذلك، وبسبب حاجتها لتقييم المشاريع الاستراتيجية المقترحة للتمويل، وضرورة متابعة العمل اليوميّ لهذه المشاريع للتأكد من تحقيقها للهدف الاستراتيجي التي أنشأت من أجله، تحتاج البنوك التنمية إلى امتلاك قدرات ومهارات بشرية عالية ومعرفة تقنيّة متخصصة تمكنها من إنجاز هذه المهمة. على سبيل المثال فإن 80% من موظفيّ البنك الوطنيّ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البرازيل والبالغ عددهم 2881 موظف يحملون شهادات جامعية، ومن بين هؤلاء يمثل المهندسين 17% بينما يمثل محللو الأنظمة 13% بينما تتوزع باقي النسبة بين الاقتصاديين والقانونيين والمحاسبين والمدراء. أما في البنك الصيني للتنمية الذي يبلغ مجموع موظفيه 8723 موظف، نجد أن 60% من هؤلاء الموظفين هم من حملة الماجستير أو درجات أعلى من ذلك. وفي جنوب أفريقيا، نجد أن مؤسسة التنمية الصناعية ذات ال 828 موظف، والتي تلعب دور البنك التنموي في جنوب أفريقيا، يمثل الخبراء الذين يحملون شهادات مهنية معتمدة يمثلون 75% من عدد الموظفين، ويقوم نفس البنك بتدريب 83% من موظفيه في مجالات المتابعة والتقييم والإدارة والقيادة. والتركيز على

1 Francesca Guadagno, Ibid.

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

تأهيل وتدريب وتطوير قدرات العاملين هو سمة رئيسية في هذه البنوك وذلك لحاجتها الماسة لمواكبة التغييرات الكبيرة في القطاع الصناعيّ والإداريّ والتكنولوجيّ1.

3- نماذج للبنوك التنمويّة حول العالم

بعد الحرب العالمية الثانية لعبت البنوك التنموية دوراً مركزياً في تحقيق قفزات كبيرة في التنمية الصناعيّة في كل الدول التي شهدت تحولاً اقتصادياً هيكلياً، ومن أشهر النماذج التي يمكن ذكرها هنا تجربة مؤسسة قروض إعادة الإعمار المملوكة للدولة في ألمانيا والمعروفة ب KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau التي لعبت دوراً محورياً في إعادة تأهيل الصناعات الألمانيّة بعد الحرب، وحتي اليوم تقوم هذه المؤسسة بلعب دور مهماً في تحقيق الاستقرار المالي في زمن التقلبات والأزمات المالية التي تنخفض فيها استثمارات القطاع الخاص كما تلعب دوراً ريادياً مهماً بتمويلها للمشاريع الابتكارية والتكنولوجية التي يصعب تمويلها من القطاع التقليدي. أما في اليابان، فقد كانت البنوك التنموية هي من ممول الصناعات كثيفة الاستعمال لرأس المال capital-intensive مثل صناعات السيارات والإلكترونيات وبناء السفن وتوفير البنية التحتية اللازمة لهذه الصناعات، وهذه الصناعات هي أساس النهضة الاقتصادية التي شهدتها اليابان. وفاعلية البنوك التنموية ومركزتيها في التنمية الصناعية تمتد لتشمل كل قصص النجاح في التحول الاقتصاديّ الهيكليّ التي شهدتها ما يعرف بالدول المتأخرة في اللحاق بركب التصنيع Late industrializersمثل الصين وكوريا الجنوبية والهند وتايوان والتايلاند وماليزيا وأندونيسيا في آسيا، والبرازيل والمكسيك والأرجنتين وتشيلي في أمريكا اللاتينية، وتركيا في الشرق الأوسط2.

أ- البنك الوطنيّ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البرازيل: -

تأسس هذا البنك في العام 1951 وساهم بصورة رئيسيّة في إنجاح تطبيق استراتيجية صناعة إحلال الواردات ISI في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد ذلك ساهم في إنجاح الصناعات الموجه للتصدير EOI التي تم تطبيقها في سبعينات القرن الماضي. وبسبب قربه الشديد من الحكومة البرازيلية استطاع هذا البنك التخصص في تقديم القروض المتوسطة والطويلة المدي للمشاريع الصناعية الاستراتيجية للحكومة البرازيلية (صناعات الحديد، الكيميائيات، والبتروكيميائيات، وصناعة الورق، والمعدات والآليات). وكل عمليات الإقراض كانت تتركز على صناعات معينة بحسب الخطة الاستراتيجية ففي الخمسينات، على سبيل المثال، كانت صناعة الكيميائيات والبتروكيميائيات تمثل 35.7% أما صناعات الحديد فقد أخذت 34.5% من القروض الكلية. وفي العام 2012، كانت 40% من قروض هذا البنك للشركات العاملة بقطاع صناعات النفط.

كان لهذا البنك دور رئيسيّ في نجاح ثلاث صناعات غيرت شكل الاقتصاد البرازيليّ، أولها صناعة الصلب والفولاذ الذي تعتبر البرازيل من أهم مصدريه في العالم، وثانيها صناعة السيارات، وثالثها صناعات الطائرات الذي أصبحت البرازيل فيه رقماً صعب التجاوز. ومع مطلع القرن الواحد وعشرين تمدد هذا البنك خارج البرازيل وأصبح يدعم التكامل الاقتصادي

1 Ibid.

2 UNCTAD, Industrial policy: a theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy, 2019.

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

بين البرازيل وباقي دول العالم (خصوصاً القارة الأفريقية). أخيراً، لعب هذا البنك دوراً مركزياً في دخول الشركات البرازيليةّ في باقي دول العالم، وفي 2014 وبسبب هذا الاتجاه لدعم الشركات البرازيلية نحو العولمة بلغت نسبة القروض التي يقدمها البنك بالعملات الأجنبية 14% من قيمة الإقراض الكليّ1.

ب- البنك التنمويّ الأثيوبي: -

قامت أثيوبيا بإعادة تنشيط وتفعيل سياساتها الصناعية في 2003، ووقتها أخرجت الحكومة الأثيوبية وثيقتان مهمتان: استراتيجية التنمية الصناعية وخطة النمو والتحول ذات الخمس سنوات. قامت الاستراتيجية الصناعية وخطة التحول بوضع أهداف واضحة، كما تم تحديد الوسائل والآليات اللازمة لتحقيق تلك الاستراتيجية ونوعية الصناعات التي يجب دعمها لتحقيق النمو والتحول الهيكليّ. وقتها تم إعادة تفعيل البنك الأثيوبي للتنمية كذراع تمويلية لتقديم القروض طويلة الأجل لتلك الصناعات الاستراتيجية. من ناحية أخرى هنالك روابط وثيقة بين البنك وبين الحكومة، فالحكومة هي التي تحدد المشاريع الاستراتيجية التي يجب أن يقوم البنك بدعمها، كما أن مجلس إدارة البنك مكون من سبعة أعضاء هم من كبار موظفي الحكومة أما الإشراف الكليّ فيتم أيضاً من مكتب رئيس الوزراء نفسه حيث أن هيئة الإشراف على المؤسسات المالية العامة Public Financial Enterprises Supervising، وهي إدارة تقع تحت مكتب رئيس الوزراء، هي التي تشرف وتدير البنك الأثيوبيّ للتنمية.

هنالك ثلاثة أمثلة رئيسيّة على الدور المحوريّ الذي لعبه البنك الأثيوبي للتنمية في عملية التحول الهيكلي الصناعي في أثيوبيا، أولها، هو ما قام به البنك من تحول في الروابط الأمامية والخلفية في صناعة النسيج. وذلك أن البنك قام بتمويل عدة مشاريع متعلقة بزيادة انتاج مصانع النسيج في اثيوبيا لتنتج ملابس وثياب بدل الاقتصار على انتاج خيوط الغزل والمنتجات الأقل قيمة مضافة في سلسلة الصناعات النسيجيّة (وهذا ما نقصده بالروابط الأمامية Forward Linkages حيث تم إضافة قيمة في سلسلة القيمة المضافة الأقرب من المستهلك والمتمثلة في تطوير المنتج النهائي المستخدم). كما قام البنك بتمويل ودعم كل المشاريع المتعلقة بتصنيع المواد الكيميائيّة التي يتم الاعتماد عليها في معالجة القطن الخام والتي كانت تستورد من خارج أثيوبيا وكان الإنتاج الاثيوبي في الصناعات النسيجية يعتمد على هذا الاستيراد. فقام البنك بتمويل مبادرات تصنيع المواد الكيميائيّة داخل أثيوبيا وتوفيرها محلياً (وهذا ما نقصد بالروابط الخلفية Backward Linkages حيث تم إضافة فيمة في سلسلة القيمة المضافة الأقرب من المنتج والمتمثلة في تطوير مدخلات الصناعة In-puts).

ثانياً، حينما ظهرت أزمة البحث عن مساكن للعمال والمهنيين الذين انتقلوا من المناطق الريفية واضطرت الدولة الأثيوبية لإطلاق مشاريع سكنية لهؤلاء العمالة لعب البنك دوراً مركزياً في البرامج التي استهدفت زيادة انتاج الأسمنت الأمر الذي ساعد على إكمال المشاريع السكنية وساهم في توفير توسع مدينيّ مستدام sustainable urbanization وهو أمر يعتبر من أهداف التنمية المستدامة الرئيسيّة (الهدف 11 في أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة).

أخيراً، ساهم البنك في حشد الموارد اللازمة لإكمال مشاريع البنية التحتية العملاقة التي خططتها الحكومة الأثيوبية،

1 UNCTAD, Ibid.

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

وأهم مثال جدير بالذكر هنا هو مساهمة البنك في انشاء سدة النهضة الأثيوبي العظيم والذي سيكون أكبر سد أنشأ في تاريخ أفريقيا1.

4- الدروس المستفادة ومسارات العمل المستقبلية في السودان

هنالك عدة نقاط من المهم التأكيد عليها والانطلاق منها لتحديد ما ينبغي فعله:

1- تخبرنا التجارب السابقة بالدور المركزيّ والمهم الذي تلعبه البنوك التنموية في دعم وتسهيل التحول الاقتصادي عبر عدة آليات، وهو ما نعتبره جزء أصيل من تصور الدولة التنمويّة من خلال الأركان الأربعة التي أشرت إليها في بداية الورقة.

2- تأسيس البنوك التنموية وبناء قدراتها المؤسسيّة وخلق العلاقة التكاملية والرقابيّة بينها وبين الحكومة من جهة وبينها وبين المشاريع الصناعية من جهى أخرى يأخذ وقتاً وجهداً معتبراً لذلك لا يجب استعجال النتائج والأثر التنموي من هذه المؤسسات حيث أنها تعتبر مؤسسات ذات أثر طويل المدي ولا يظهر على المدي القصير غالباً.

3- إنشاء هذه البنوك التنموية يحتاج إلى توفير عدد من الظروف المؤسسيّة اللازمة مثل:

- توفر الكفاءات المهنية الفنيّة اللازمة لتقييم المشاريع الاستراتيجية المقترحة للتمويل والمهارات لمتابعة العمل اليوميّ لهذه المشاريع للتأكد من تحقيقها للهدف الاستراتيجي التي أنشأت من أجله، مع بناء القدرة المؤسسيّة لهيئات ومؤسسات الدولة التي ستعمل على التوجيه الاستراتيجيّ لعمل هذا البنك كما ستقوم بالإشراف العام على موارد البنك البشرية (والتي قد تتجاوز 500 موظف كما ذكرنا).

- توفر القدرة على حشد الموارد المحلية والخارجية المختلفة لجمع رأس مال هذه البنوك، وتوفر وضع اقتصاديّ جيد يسمح للدولة بإنشاء مؤسسة بقوة اقراضيّة تعادل 1.1- 11.4% من قيمة الناتج المحليّ الإجماليّ والتي قد تقارب الانفاق الماليّ الكليّ للدولة في قطاعات مثل الصحة أو التعليم (ذكرنا سابقاً أنه وفي الوقت الذي تنفق فيه البرازيل 10.4% من ناتجها المحلي عبر البنوك التنموية فإن انفاقها في الصحة العامة في نفس العام بلغ 4.5% من ناتجها المحليّ، وتشير الدراسات إلى أن نسبة اقراض البنك التنموي في كوريا الجنوبيّة تساوي ضعف انفاقها على التعليم العام).

- وجود استراتيجية وخطة تنمية وطنية واضحة ذات أهداف ومؤشرات دقيقة وقابلة للمتابعة، مع وجود استقرار سياسيّ ودرجة من الاجماع الوطنيّ على أهمية هذه الخطة وأهمية المؤسسات الفاعلة في تحويل هذه الخطة إلى واقع معاش، مثل البنوك التنموية الوطنية.

لا أعتقد بأن الشروط الثلاث السابقة متوفر في الحكومة الحالية والأوضاع الاقتصادي الحالية لعدة أسباب (المرتبات غير التنافسيّة للكفاءات المهنية، ضعف القدرات المؤسسيّة لهيئات الدولة بحسب عدة مؤشرات دولية، صعوبات مؤسسية في حشد الموارد داخلياً بسبب عدم استقرار سعر الصرف وخارجياً بسبب العقوبات الأمريكية، وعجز الموازنة

1 Francesca Guadagno, Ibid.

الكبير، قصر الفترة الانتقالية وتقلباتها الكثيرة القادمة).

ما العمل إذن؟ أعتقد أن هنالك مسارين يمكن العمل عليهما وذلك للبدء في بناء بنوك تنموية وطنية في السودان وهما كالتالي:

أ- مراجعة الأهداف المؤسسية والممارسة الفعلية للعدد من البنوك القطاعية المملوكة في غالبها للدولة مثل البنوك المتخصصة في الزراعة أو الصناعة أو التنمية الاجتماعية.

من المعلوم أن هنالك عدداً من البنوك التي أنشأت لدعم القطاعات الاستراتيجية في الاقتصاد السوداني في مختلف السنوات التي تلت استقلال السودان، سواءً كانت هذه القطاعات في الزراعة أو الصناعة أو العقار أو التنمية الريفية والاجتماعية. ومن المعلوم كذلك أن عملية الخصخصة التي طالت عدداً معتبراً من هذه البنوك قد غيرت من مُلاك هذه البنوك وتغيير أهدافها الاستراتيجية بناء على ذلك، كما أن بعض هذه البنوك التي لا تزال الحكومة السودانية هي أكبر المساهمين فيها (سواءً عبر البنك المركزي أو عبر صندوق الضمان الاجتماعي أو غيرهما) قد تعاني من عدم التزام مجالس إداراتها أو بعض الطاقم التنفيذي بالرؤية الاستراتيجية أو/والأهداف الرئيسي التي أُسس من أجلها البنك والتركيز على تقديم خدمات تجارية بحتة تجعل هذه البنوك لا تختلف في بنيتها أو منتجاتها المالية عن البنوك التجارية التقليدية. بسبب كل ذلك، لابد للجهات المعنية بتخطيط وتمويل التنمية والتحول الهيكلي للاقتصاد السوداني، سواءً كانت تابعة للدولة السودانية أو مؤسسات بحثية غير حكومية أو منظمات مجتمع مدني أو منظمات دولية معنية بالتنمية، القيام بمسح شامل لكل البنوك القطاعية أو البنوك التي تعتبر الدولة فيها أكبر المساهمين، ومن ثم مراجعة الأهداف المؤسسية والاستراتيجية والممارسات الفعلية لهذه البنوك لمعرفة أماكن الخلل ومساحات التطوير التي يمكن أضفتها في هذه البنوك حتي تساهم في تمويل التنمية في السودان وتكون أقرب إلى نموذج البنوك التنموية الوطنية الذي وصفناه في الفصول السابقة من هذه الدراسة.

ب- البدء بتأسيس بنك تنمويّ للشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاع الزراعي والصناعي والتحول الرقمي كخطوة أولية، وفي حالة نجاحه التجربة البدء في التخطيط لتأسيس بنك تنمويّ للمشاريع الصناعية الضخمة التي يمكن أن تقودها الدولة مع نهاية الفترة الانتقالية.

لأن إصلاح البنوك التي تحولت إلى السوق التجاري البنكي قد يأخذ وقتاً وقد لا ينجح نسبة لاختلاف المصالح وعدم معرفة الجهاز التنفيذي والإداري بطريقة عمل البنوك التنموية، نقترح العمل على تأسيس بنك تنموي وطني على مستوي محدود من الإمكانيات والاحتياجات وذلك عبر تمويل الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في القطاعات الأقرب للتحول الهيكلي وذلك أن حجم التمويل لدعم هذا النوع من الشركات أقل من التمويل للشركات الكبيرة، ولأن هذه الخطوة إذا تمت بصورة صحيحة يمكن أن تمهد لبناء بنك تنموي متخصص في دعم القطاعات الصناعية ودعم الشركات الكبيرة شبيه بالبنوك التنموية التي ناقشتها هذه الدراسة، نقترح تأسيس بنك تنموي يدعم هذا النوع من الشركات خصوصاً العاملة في قطاع الزراعة-الصناعية، والمنتجات الصناعية ذات القيمة المضافة والتحول الرقمي. حيث يمكن أن يقوم هذا البنك التنمويّ بمعالجة المشاكل التالية: انعدام التمويل بسبب انخفاض الضمانات لتلك

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

الشركات أما بسبب نقصان رأس المال أو بسبب حداثة العمر للشركة، عدم المقدرة على الوصول للأسواق العالمية بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد، دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة التي يمكن أن تعمل كحلقة وصل بين الشركات الصغيرة ذات الإنتاجية الضعيفة وبين الشركات الكبيرة ذات الإنتاجية العالية، اختيار شركات ومشاريع استراتيجية تقوم بالاعتماد على التكنولوجيا والابتكار. وهنالك نماذج متعددة في الدول الناشئة يمكن التعلم منها في بناء مؤسسات تنموية متخصصة في المشاريع والشركات الناشئة.

في هذا السياق، تشير الدراسات إلى أن البنوك التنموية تكون في العادة متخصصة في قطاع معين وفي مشاريع صناعية معينة، ومن الجدير بالذكر هنا هو أنه ومن ناحية القطاعات الاستراتيجية التي تتخصص فيها هذه البنوك التنموية، أولها، هو التنمية الزراعية حيث إن أكثر من 13% من هذه البنوك يتخصص فيها، وبعدها مباشرة تأتي الشركات الصغيرة والمتوسطة 12%، ثم قطاع الاستيراد والتصدير ب 9% ثم العقار والبيوت ب 6% ثم البنية التحتية ب 4 %[1].

في الدول النامية فإن الشركات الصغيرة والناشئة، وبالرغم من انتاجيتها المنخفضة وطبيعتها غير الرسمية، لكنها تشكل النسبة الأكبر من القاعدة الصناعية الإنتاجية في تلك البلدان كما أنها تعتبر المصدر الأول في خلق الوظائف لمجتمعات تلك الدول، كما أنها تتمتع بدرجة ابتكار وإبداع عالية وتخلو من التعقيدات البيروقراطية للشركات الكبيرة. والاستثمار في تطوير هذه الشركات يمكن أن يعالج ما يعرف بمشكلة «الوسيط المفقود **missing middle**" في القاعدة الإنتاجية لمعظم الدول النامية في أفريقيا. ويمكننا تعريف هذه المشكلة ببساطة بقولنا: إن البلاد التي تعاني من مشكلة الوسط المفقود تتصف بنية القطاع الخاص فيها بأنها عبارة عن محيط واسع من الشركات متناهية الصغر، وعدد قليل من الشركات الضخمة الكبيرة، مع اختفاء شبه كامل للشركات الصغيرة والمتوسطة في الحجم. والفكرة الرئيسة التي تخبرنا بها مشكلة «الوسط المفقود» هي أن هذه البنية للقطاع الخاص في بلدٍ ما إذا استمرت وأصبحت هي الصفة الدائمة لذلك البلد، فهي تعني بأنَّ قوى السوق والبيئة الاقتصادية والتجارية في ذلك البلد لا تساعد على نمو الشركات. بمعنى أنك إذا نظرت في بنية القطاع الخاص لبلد ما ووجدت أن الغالبية الساحقة من الشركات هي عبارة عن شركات متناهية الصغر، وعدد قليل من الشركات الضخمة، وعدد أقل من الشركات المتوسطة والصغيرة، ثم نظرت مرة أخرى لهذا البلد نفسه بعد عشرة أعوام أو أكثر ووجدت بأنَّ هذه البنية هي نفسها بذات النسب لم تتغير، هنا يمكنك أن تستنج بأن البيئة الاقتصادية والتجارية وقوى السوق في هذا البلد **يمكنها أن تجعل بعض الشركات متناهية الصغر تبدأ وتستمر، لكنها لا تحفِّزولا تُمكّن هذه الشركات متناهية الصغر من أن تكبروتصبح شركات صغيرة أو متوسطة الحجم.**

من ناحية أخرى فإن مشكلة «الوسط المفقود» وتأثيره السلبي على التنمية والتحوُّل الصناعي تتضح أكثر في أثره على عدم التجانس الهيكلي structural heterogeneity للقطاع الخاص، وغياب الروابط الأمامية والخلفية للإنتاج الصناعي. وذلك لأنَّ البُلدان التي تعاني من مشكلة الوسط المفقود نجد فيها عددًا قليلًا من الشركات الضخمة التي تتصف عمومًا بكونها كثيفة الاعتماد على رأس المال capital-intensive، أو قائمة على الموارد، أو معتمدة على الاستيراد، أو موجهة نحو التجميع. وغالبًا ما تكون هذه الشركات تابعة لشركات أجنبية أو شركات مملوكة للدولة أو مملوكة لأسر معينة. في المقابل تكون الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر هي المشغِّل الأكبر للقوى العاملة في البلاد، لكنها تتصف في الوقت ذاته بقلة

1 C.P. Chandrasekhar, Ibid.

"الأراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن إدارة مركز تأسيس للدراسات والنشر"

الإنتاجية، والاستخدام غير الفعال للتكنولوجيا، وأن غالبيتها تكون عاملة في القطاع غير الرسمي Informal Sector. إنَّ غياب الشركات المتوسطة التي تربط بين هذين النوعين من الشركات في بنية القطاع الخاص والاقتصاد تخلق مشكلة عدم التجانس الهيكلي في بنية الاقتصاد، بالإضافة إلى فقدان الروابط بين قطاعاته المختلفة، والتي بدورها تقلِّل من إمكانية انتقال التكنولوجيا وزيادة الإنتاجية في القوى العاملة1.

أضف إلى ذلك، فإن غياب الروابط الأمامية والخلفية في الاقتصاد يعنى أن الشركات الكبيرة لا تستطيع الاستفادة من خدمات الشركات الصغيرة والمتوسطة، خصوصًا في الصناعات ذات الكثافة العمالية labor-intensive وفي قطاع الخدمات. ففي التجارب التنموية الناجحة في التحول الهيكلي، مثل ما حدث في تركيا منذ العام 1980، اعتمدت الشركات الكبيرة (والتي كان غالبها ذا روابط وثيقة مع الدولة ومؤسساتها) في توسعها نحو التصنيع والصادرات الصناعية على روابطها الوثيقة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة التي كانت تقوم بتوفير الأيدي العاملة الماهرة، وبسبب صغر حجمها- مقارنة بالشركات الكبرى- فهي أقدر على استكشاف وتجريب تكنولوجيا الإنتاج والابتكارات الحديثة وتعديلها إذا لزم الأمر، كما تقوم هذه الشركات بتصنيع المنتجات الأولية، وبعضها يصنع المنتجات النهائية، ثم يقومون بتسليمها للشركات الكبيرة التي تركز على تسويق هذه المنتجات وإدخالها للأسواق التجارية العالمية. وهذا النموذج التصنيعي الذي تكون فيه الشركات الصغيرة والمتوسطة مدمجة في سلاسل الإنتاج والتوزيع للشركات الكبيرة قامت عليه الثورة الصناعية في اليابان في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، ثم تبنته كوريا الجنوبية في السبعينيات من القرن الماضي، ثم انتقل إلى باقي التجارب التنموية الناجحة مثل ماليزيا وتركيا وغيرهما2. وقد كان الاقتصادي البريطاني الشهير ألفريد مارشال Al-fred Marshall من أوائل من انتبهوا لضرورة وجود هذه الروابط الأمامية والخلفية في الاقتصاد في القرن التاسع عشر، وذلك عندما لاحظ أن التطوير المستمر في الصناعات الكبيرة (مثل قطاع منسوجات وتقنية آلات النسيج وما إلى ذلك) في شمال إنجلترا كان يحدث بفضل التفاعل والتعاون المستمر بين الشركات الكبيرة والشركات الصغيرة والمتوسطة التي تعمل في تلك "المناطق الصناعية". أطلق مارشال على هذا التعاون بين الشركات الكبيرة من جهة والصغيرة والمتوسطة من جهة أخرى اسم «أثر التكتل agglomeration effect". هذا الربط بين الشركات الكبيرة وبين الشركات الصغيرة والمتوسطة ودوره الفاعل في التنمية مثبت أيضًا في التاريخ التنموي الألماني والتاريخ التنموي الإيطالي بعد الحرب العالمية الثانية، حيث شهدا تطوير سلاسل إمداد نشطة تربط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة وبين كبرى الشركات في صناعة السيارات والإلكترونيات وباقي الصناعات3.

1 UNCTAD, *Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*, 2006, United Nations, New York and Geneva, available at: https://unctad.org/webflyer/least-developed-countries-report-2006

2 Amr Adly, Cleft Capitalism: The Social Origins of Failed Market Making in Egypt, 2020, Stanford: Stanford University Press.

3 UNCTAD, Industrial policy: a theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy, 2019, available at: https://vi.unctad.org/stind/m2.pdf