



לקריאת הגרסה האנגלית המלאה: 10.1787/persp\_glob\_dev-2013-en

## **מבט על ההתפתחות הגלובלית 2013. מדיניות תעשייתית בעולם משתנה**

*תקציר בעברית*

- בשני העשורים האחרונים עבר מרכז הכובד של הכלכלה העולמית לאסיה ולדרום. מאז אמצע שנות התשעים, עלה קצב צמיחת התמ"ג במדינות גדולות וצפופות-אוכלוסין בעלות הכנסה בינונית בהרבה על זה של מדינות ה-OECD.
- למרות חששות לנוכח ההאטה שחלה לאחרונה, מעבר העושר הזה הוא תופעה מבנית שתימשך בעתיד ותעצב את ההתפתחות הכלכלית.
- על רקע זה, רוב המדינות המתפתחות שיפרו את הניהול המקרו-כלכלי שלהן והתחילו ליישם מדיניות תעשייתית לטיפול בסוגיות מבניות ארוכות-טווח.

המפנה בכלכלה הגלובלית מציב בפני קובעי מדיניות במדינות מתפתחות אתגרים והזדמנויות תחרותיים. צורות חדשות של השקעות זרות ישירות (FDI) והעברתן של פעילויות בעלות ערך מוסף גבוה ממדינות מתקדמות, שם הושארו בעבר, למדינות אחרות פותחות הזדמנויות ללימוד, חדשנות וכניסה לפעילויות ולענפים חדשים. במקביל, צמיחת "מעמד הביניים" פותח שוקי צרכנים חדשים. פיתוח מוצרים ושירותים המותאמים לאותם צרכנים חדשים והתאמת פתרונות קיימים לצרכים מקומיים עשויים לספק תמריצים לגיוון ולשכלול הייצור המקומי. ואולם, התחרות עזה וגדלה, וכך מעודדת חברות להגדיל במהירות את יכולותיהן בתחום החדשנות על מנת להשיג לקוחות חדשים.

הפקת תועלת מן ההזדמנויות הללו והתמודדות מוצלחת עם האתגרים הללו תלויות בכמה גורמים, לרבות הנתונים הטבעיים והקיימים של מדינות, גודלן, רמת השתלבותן בשווקים העולמיים ואופי המדיניות שהן נוקטות. כך, למשל, כלכלות עשירות במשאבי טבע נהנות ממגמת עלייה בתנאי סחר, אך גם נתקלות בקשיים בבואן להשקיע בפעילויות חדשות, לעודד ייצור ולגוון את היצוא. כמה מן המדינות הללו מנסות לעשות שימוש טוב יותר בהכנסות קיימות לצורך מימון פיתוח תעשייתי ואזורי. בנוסף לכך, כלכלות קטנות המשולבות בשרשראות ערך גלובליות יכולות לנצל צורות חדשות של השקעות זרות ישירות ליצירת קשרים עסקיים עם הכלכלה המקומית, בתנאי שתישמנה מדיניות אפקטיבית בתחום התשתיות והכישורים. לבסוף, כלכלות גדולות נהנות מביקוש מקומי גובר כמקור לצמיחה, ומנסות בנוסף לזהות צורות חדשות של שותפות עם חברות זרות כדי להגביר העברת טכנולוגיה וזליגת טכנולוגיה לחברות מקומיות.

מאז העשור האחרון, הרבה מדינות מתפתחות גילו עניין מחודש במדיניות תעשייתיות. הן מנסות לגוון ולהיכנס לסקטורים ולפעילויות חדשים, כמו גם לשפר את רמת הייצור המקומי. שינוי מסגרות הייצור שלהן נתפס יותר ויותר כחלק מן האסטרטגיות שלהן להשגת צמיחה בת-קיימא ומכלילה. מדינות כמו ברזיל, סין, הודו, ודרום אפריקה משתמשות בשיטות ותכניות, כגון קרנות סקטוראליות לטכנולוגיה (sectoral technology funds) ורכש ציבורי, כדי לממן ולקדם חדשנות ולשכלל את הייצור בתחומי עדיפות. המדינות הללו מעודדות גם הקמת פירמות חדשות, ובפרט חברות הזנק (סטארט-אפ) בתחומים הקשורים לטכנולוגיות מידע ותקשורת. מדינות אחדות, כגון ברזיל, מרוקו והודו, משתמשות יותר ויותר בהשקעות זרות ישירות ככלי לעידוד חדשנות ומודרניזציה של התעשייה על ידי קידום צורות חדשות של קשרים עסקיים בין חברות רב-לאומיות ופירמות מקומיות ועל ידי מתן קדימות למשיכת פעילויות שהן יותר עתירות-ידע ושיש בהן כדי להביא לזליגות משמעותיות יותר אל הכלכלה המקומית. אחרות בוחנות דרכים חדשות לחיזוק התחרותיות של פירמות קיימות על ידי קידום התפתחותם של אשכולות ועל ידי חיזוק קשרים עסקיים עם פירמות במעלה ובמורד השרשרת. לבסוף, החתירה לפיתוח בר-קיימא מולידה הזדמנויות נוספות בתחום של טכנולוגיות חדשות ובהקשר של מודלים עסקיים ידידותיים לסביבה.

בתכנון וביישום מדיניות לפיתוח תעשייתי, האתגר הניצב מול מדינות מתפתחות הוא להתגבר על מחסומים רבים, במיוחד בתחום הכישורים ובתחום המימון לחדשנות, לחברות קטנות ובינוניות ולתשתית קשה ורכה. רובן מגבשות אסטרטגיות חדשות המגייסות חבילות השקעה כדי להתמודד עם האילוצים השונים ולנצל את הסינרגיות בין פעולות ציבוריות בתחומים שונים. הן מתמקדות בפרט בנקודות הבאות:

- מודרניזציה של התעשייה מחייבת כוח עבודה מיומן, שכן הוא ממריץ חדשנות ועוזר למדינות להתקדם במעלה שרשראות ערך גלובליות. ואולם, השקעה גבוהה בחינוך אינה מבטיחה בהכרח התאמה בין המיומנויות הנרכשות לדרישות גורמי הייצור, או העסקת משאבי אנוש בצורה פרודוקטיבית.
- השקעה בחדשנות, הקמת פירמות חדשות והגדלת הפריין בחברות קטנות ובינוניות מוגבלות לעתים קרובות בשל העדר מימון. מוסדות מימון ציבוריים, ובפרט בנקים לפיתוח, מרחיבים את תמיכתם בחזיתות אלה.
- פערי תשתית ממשיכים להיות צוואר-בקבוק משמעותי בדרך להגדלת התחרותיות (כ-60% ממלאי התשתיות העולמי מצוי במדינות בעלות הכנסה גבוהה, 28% במדינות בעלות הכנסה בינונית ו-12% במדינות בעלות הכנסה נמוכה). כדי להתקדם, מדינות מתפתחות מכירות בכך שעליהן לא רק להשקיע יותר בתשתית, אלא גם לשפר את קבלת ההחלטות בשטח זה.

ההיענות להזדמנויות ולאיתגרים בתחום הייצור היא בעלת חשיבות מכרעת. ואולם, מדיניות תעשייתיות כשלעצמן אינן בשום אופן ערובה להצלחה. משאבים ליישומן, מחויבות לטווח ארוך, יכולות יישום ומעקב נאות הם גורמים חיוניים. תיאום צעדים בתחומים רבים והיכולת לשנות את כיוון העשייה כאשר מטרות אינן מושגות חשובים גם הם. מדינות מתפתחות רבות עומדות מול לחצים פנימיים חזקים המונעים או מעכבים שינויים רצויים מכל בחינה אחרת: למעשה, כאשר מחירי חומרי הגלם בעלייה, התמריצים לפיתוח פעילויות חדשות נוטים להיות נמוכים. יתר על כן, הסיכון להיכשל במדיניות תעשייתיות גבוה: א-סימטריה במידע מקטינה את יכולת התכנון של המדינה, ממשלות נתקלות במכשולים בכיווןן והתאמה מהירים של צעדיהן, והסרת תמיכה ממשלתית היא קשה, שכן שדולות מנסות למנוע שינוי. מוסדות בעלי סמכויות נרחבות ותכניות לניהול תמריצים המבוססות על ביצועים יכולים לתרום לצמצום סיכוני ההשתלטות על ידי קבוצות אינטרס.

לבסוף, מדיניות תעשייתית היא ספציפית מאוד להקשר ולזמן המסוימים החלים בזמן יישומה. מצד שני, דרישות נפוצות לתכנון וליישום מדיניות תעשייתיות במדינות מתפתחות כוללות: (א) יכולת משופרת לייצר ולעבד מידע לצורך ביצוע אבחונים והגדרת מדדי ביצוע; (ב) מרחב לדיאלוג עם המגזר הפרטי לצורך בניית שותפויות ויצירת סינרגיות בהשקעות; (ג) יכולות תיאום לצורך התאמת צעדים בין רמות שונות בממשל ובתחומים שונים, ובהם פיתוח מיומנויות, תשתיות ומימון לטווח ארוך. לפיכך, התכנון והיישום של מדיניות תעשייתיות עשויים לצאת נשכרים מדיאלוג מובנה בנושא מדיניות בין המדינות השונות, שכן כך הן משתפות ביניהן את הידע והלקחים שרכשו בעקבות יישום מדיניות שונות בדרך של ניסוי וטעייה.

פרק 1 בדו"ח זה מציג סקירה כללית של תופעת מעבר העושר עד כה, ואילו פרק 2 בוחן את הערוצים השונים שדרכם היא משפיעה על כלכלות מתפתחות. פרק 3 מתאר את העניין המחודש במדיניות תעשייתית בכלכלות מתפתחות. פרק 4 מציג את האתגרים העיקריים הניצבים מולן ביישום מדיניות כזאת. פרק 5 מנתח את חוסר ההתאמה במישור המיומנויות – בין הביקוש להיצע – בתוך מדינות מתפתחות, כמו גם את המדיניות לצמצומו. פרק 6 מתאר את הקשיים בהשגת מימון שחברות קטנות ובינוניות ומגזרים לא-מסורתיים נתקלים בהם במדינות מתפתחות ואת המדיניות החדשות המיועדות להתמודד עמם. פרק 7 מתמקד בצווארי-בקבוק ברמת התשתיות, ומזהה דרכים לשיפור הניהול של מחזור המדיניות, ואילו פרק 8 מציג את אתגרי הכלכלה הפוליטית הכרוכים ביישום מדיניות תעשייתית.

© OECD

**תקציר זה אינו מהווה תרגום רשמי של ה-OECD.**

שעתוק תקציר זה מותר בכפוף לאזכור זכות היוצרים של ה-OECD וכותרת הפרסום המקורי.

**תקצירים רב-לשוניים הם קטעים מתורגמים מתוך פרסומים של ה-OECD שפורסמו במקור באנגלית ובצרפתית. ניתן להשיגם ללא תשלום בחנות המקוונת של ה-OECD, בכתובת [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)**

למידע נוסף, ניתן ליצור קשר עם יחידת זכויות ותרגומים של ה-OECD, מינהלת ענייני ציבור ותקשורת, בדוא"ל: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org), או בפקס מס':

+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

תר האינטרנט שלנו [www.oecd.org/rights](http://www.oecd.org/rights)



**Read the complete English version on OECD iLibrary!**

© OECD (2012), *Perspectives on Global Development 2013. Industrial Policies in a Changing World*, OECD Publishing.

doi: 10.1787/persp\_glob\_dev-2013-en