

# سیاست‌های حمایتی پس از بحران بزرگ<sup>۱</sup>



رقابت‌پذیری و تغییرات اقلیمی همچنان از اصلی‌ترین انگیزه‌ها در اعمال سیاست‌های صنعتی هستند که با اهداف بهبود سبز پس از بحران مالی بزرگ سازگار هستند. با این وجود، سیاست‌های صنعتی جدید با انگیزه تاب‌آوری زنجیره تأمین، امنیت ملی و نگرانی‌های ژئوپلیتیک پس از سال ۲۰۲۰ ظهور می‌کنند. به علاوه، یارانه‌ها همچنان اصلی‌ترین ابزار سیاست‌گذاری در بین هر دو گروه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه هستند.



دکتر مهرداد مقصدلو

پژوهشگر اقتصادی

را بر عهده ندارد. علاوه بر آن، در مورد اینکه کدام مداخلات سیاستی در عمل، سیاست صنعتی محسوب می‌شوند، اجماعی وجود ندارد. به بیانی خلاصه، سیاست‌گذاری کنونی یک قدم از شواهد موجود در مورد پویایی‌های سیاست صنعتی و پیامدهای ناشی از آن فراتر رفته است. در چنین شرایطی، خطر وقوع اشتباهات سیاستی بالا است. علاوه بر این، در سیستم تجاری به هم پیوسته جهانی که توافق جامعی در مورد مصادیق سیاست صنعتی مناسب وجود ندارد، خطر تشدید اختلافات تجاری با این‌گونه اقدامات حمایتی همواره وجود دارد.

یک پایگاه داده که اطلاعات مناسبی را در خصوص سیاست‌های حمایتی پس از بحران مالی ۲۰۰۷ گردآوری کرده است، پایگاه رصد سیاست‌گذاری صنعتی جدید یا به اختصار<sup>۳</sup> NIPO است که با همکاری صندوق بین‌المللی پول (IMF) و گروه هشدار تجارت جهانی<sup>۴</sup> (GTA) ایجاد شده است. منظور از سیاست حمایتی در اینجا همان تعریف IMF است؛ هرگونه مداخله هدفمند دولت

بسیاری از دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای پس از بحران مالی بزرگ<sup>۲</sup> سال ۲۰۰۷ به «سیاست‌های صنعتی» روی آورده‌اند که به‌عنوان مداخلات هدفمند دولت برای حمایت از بنگاه‌ها، بخش‌ها یا مناطق جغرافیایی خاص تعریف می‌شود. با این وجود، این سیاست‌ها مانند سیاست‌های صنعتی گذشته نیست، سیاست صنعتی معاصر معمولاً با مالکیت و کنترل مستقیم دولت بر فعالیت‌های تجاری و نوع سیاست‌های حمایتی که پس از جنگ جهانی دوم روی داد، متفاوت است.

با توجه به هزینه‌های بالای سیاست‌های حمایتی و فشار بر بودجه‌های دولتی - که خود می‌تواند به دلایل مالی و بودجه‌ای نگران‌کننده باشد - نیاز فزاینده‌ای به درک بهتر اقدامات دولت‌ها، بخش‌های اقتصادی مورد حمایت، اثربخشی این مداخلات و دلایل آن وجود دارد.

برخلاف سیاست‌های پولی و مالی، هیچ نهادی مأموریت جمع‌آوری اطلاعات در مورد مداخلات سیاست صنعتی در سراسر جهان

۱. ترجمه مقاله "Industrial policy since the great financial crisis" از سایت صندوق بین‌المللی پول 2025.

2. Great Financial Crisis (GFC) 3. New Industrial policy Observatory (NIPO) 4. Global Trade Alert



### حوزه‌های استراتژیک شامل موارد زیر است:

۱. فناوری‌های کم‌کربن؛ شامل فناوری‌ها و ماشین‌آلاتی مانند توربین‌های بادی، پنل‌های خورشیدی، سامانه‌های زیست‌توده و تجهیزات جذب کربن است. این محصولات در مقایسه با منابع انرژی سنتی، آلودگی کمتری تولید می‌کنند و نقشی کلیدی در گذار به اقتصاد کم‌کربن دارند.
۲. محصولات دارای کاربردهای دومانظوره؛ کالاها، نرم‌افزارها یا فناوری‌هایی که می‌توانند هم در کاربردهای غیرنظامی و هم نظامی مورد استفاده قرار گیرند.
۳. مواد معدنی حیاتی؛ آن دسته از مواد معدنی که برای تولید طیف گسترده‌ای از کالاهای مورد استفاده روزمره و فناوری‌های مدرن ضروری هستند.
۴. محصولات فناوری پیشرفته؛ کالاهایی مرتبط با کاربردهای صنعتی و پزشکی پیشرفته؛ از جمله علوم پزشکی، اپتو الکترونیک، الکترونیک و رباتیک، مواد مورد استفاده در فناوری‌های نو (نظیر فیبر نوری و دیسک‌های ویدئویی) و محصولات هوافضا و

۲. تاب‌آوری یا امنیت زنجیره‌های تأمین (غیرغذایی)؛ نشان‌دهنده پایداری یا امنیت تأمین‌کنندگان زنجیره‌های تأمین محلی تولیدات غیرغذایی در حال حاضر یا در آینده.
۳. رقابت‌پذیری داخلی در بخش‌های استراتژیک؛ ارتقاء رقابت‌پذیری داخلی یا ابداعات در مورد یک بخش یا محصول استراتژیک.
۴. کاهش تغییرات اقلیمی و سایر اهداف زیست‌محیطی؛ گذار به یک اقتصاد کم‌کربن. - دومین معیار گنجاندن در پایگاه داده H-NIPO به انواع کالاها یا خدماتی مربوط می‌شود که هدف مداخلات سیاستی هستند. پایگاه داده H-NIPO به‌طور خاص شامل آن دسته از سیاست‌های ثبت‌شده در پایگاه GTA است که به یکی از گروه‌های برجسته کالاها یا خدمات مربوط باشند؛ گروه‌هایی که معمولاً در تحقق انگیزه‌های ذکرشده در بخش قبل، نقشی اساسی دارند. هدف از این کار، شناسایی مداخلات صنعتی جدیدی است که ممکن است دولت‌ها به‌صراحت آن‌ها را به‌عنوان سیاست صنعتی معرفی نکرده باشند.

- با هدف توسعه یا حمایت از شرکت‌ها، صنایع یا فعالیت‌های اقتصادی خاص داخلی برای دستیابی به اهداف اقتصادی یا غیراقتصادی ملی (امنیت ملی، بهداشت عمومی یا محیط‌زیست).
- ۵۲ درصد از این سیاست‌ها در اقتصادهای پیشرفته (AE)<sup>۵</sup> و ۴۸ درصد از آن‌ها در اقتصادهای نوظهور یا درحال توسعه (EMDEs)<sup>۶</sup> اعمال شده است. چین، آمریکا و اتحادیه اروپا در مجموع سهم ۵۳ درصدی در این اقدامات داشته‌اند.
- برای آنکه یک اقدام در پایگاه H-NIPO گنجانده شود، باید یکی از دو شرط زیر را داشته باشد:
- باید با یکی از مجموعه انگیزه‌های از پیش تعیین‌شده در حوزه سیاست صنعتی مرتبط باشد، یا حداقل یکی از مجموعه محصولات یا دسته‌های خدمات از پیش تعریف‌شده را در برگیرد. انگیزه این مداخلات موارد زیر را شامل می‌شود:
۱. امنیت ملی یا ملاحظات ژئوپلیتیک؛ مانند تحریم‌ها علیه روسیه پس از جنگ اوکراین،

فناوری هسته‌ای،

۵. محصولات پزشکی؛ شامل کالاهای مصرفی یا غیربادوام پزشکی مانند داروها، واکسن‌ها و تجهیزات پزشکی،

۶. مواد شیمیایی؛ مواد شیمیایی معدنی، مواد شیمیایی آلی (به‌استثنای آن‌هایی که برای تولید دارو به‌کار می‌روند)، عصاره‌های دباغی و رنگرزی و محصولات شیمیایی دیگر و مواد شیمیایی که در کنوانسیون‌های روتردام و استکهلم فهرست شده‌اند،

۷. صنایع پایین‌دستی مواد خام حیاتی؛ کالاهایی که در تولید محصولات نهایی نظیر باتری‌ها، محصولات فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) یا سلول‌های خورشیدی (PV Cells) به‌کار می‌روند،

۸. مواد خام صنعتی؛ خطوط تعرفه‌ای مندرج در فهرست مواد خام صنعتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD, 2024)،

۹. خدمات فناوری اطلاعات یا دیجیتال؛ شامل پژوهش‌های فناورانه، خدمات دیجیتال یا فناوری اطلاعات است.

#### دسته‌های کلی ابزارهای سیاستی<sup>۸</sup>

پایگاه داده NIPO شامل ۵۸ نوع ابزار سیاستی است که در قالب هفت نوع مداخله کلی دسته‌بندی می‌شوند. این دسته‌بندی‌ها تلاش می‌کنند تمامی ابزارهایی را که دولت‌ها برای اجرای مداخلات گزینشی صنعتی به‌کار می‌گیرند، در برگیرند.

#### ۷ دسته کلی مداخلات سیاستی به شرح زیر

هستند:

۱. موانع صادراتی؛ شامل ممنوعیت‌های صادرات، تعرفه‌ها و سهمیه‌های صادراتی، مجوزهای صادرات و سایر موانع تجاری مرتبط با صادرات است؛ مثال، اقدام چین در ۹ ژانویه ۲۰۲۳ مبنی بر وضع کنترل صادرات بر ۳۰ محصول مرتبط با پهپادها،

۲. موانع وارداتی؛ شامل ممنوعیت واردات، تعرفه‌ها و سهمیه‌ها، الزامات مجوز واردات و سایر محدودیت‌های تجاری در ورود کالاها به کشور است؛ مثال، الزام به دریافت مجوز

واردات برای لپ‌تاپ، رایانه و سرورها در هند که از ۱۱ ژانویه ۲۰۲۳ اجرایی شد،

۳. یارانه‌های داخلی؛ این بخش دربرگیرنده معافیت‌های مالیاتی، کمک‌هزینه‌ها، وام‌ها و تضمین‌های دولتی، اقدامات تثبیت قیمت، یارانه‌های تولید و سایر مشوق‌های تولید داخلی است؛ مثال، کمک مالی ۶/۵ میلیارد یورویی آلمان برای جبران هزینه‌های انرژی شرکت‌های انرژی‌بر که در معرض خطر نشت کربن<sup>۱۳</sup> قرار دارند،

۴. مشوق‌های صادراتی؛ شامل مشوق‌های مالیاتی برای صادرات، یارانه‌های صادراتی، تأمین مالی تجاری و سایر ابزارهای حمایت از صادرات است؛ به‌عنوان مثال، در سپتامبر ۲۰۲۳ بانک توسعه برزیل دو وام به شرکت هواپیماسازی امبرائر<sup>۱۴</sup> اعطا کرد تا از فعالیت‌های صادراتی آن حمایت کند،

۵. تدابیر مرتبط با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی؛ شامل الزامات ورود و مالکیت و نیز تصمیمات مربوط به غربالگری (بررسی و کنترل) سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است؛ مثال، اقدام روسیه در ۱۷ ژانویه ۲۰۲۳ که به برخی شرکت‌ها اجازه داد آرای سهام‌داران از «کشورهای غیردوست» را در تصمیم‌گیری‌ها مستثنی کنند،

۶. سیاست‌های تدارکات دولتی؛ سیاست‌های تدارکات دولتی به تغییرات در قوانین یا

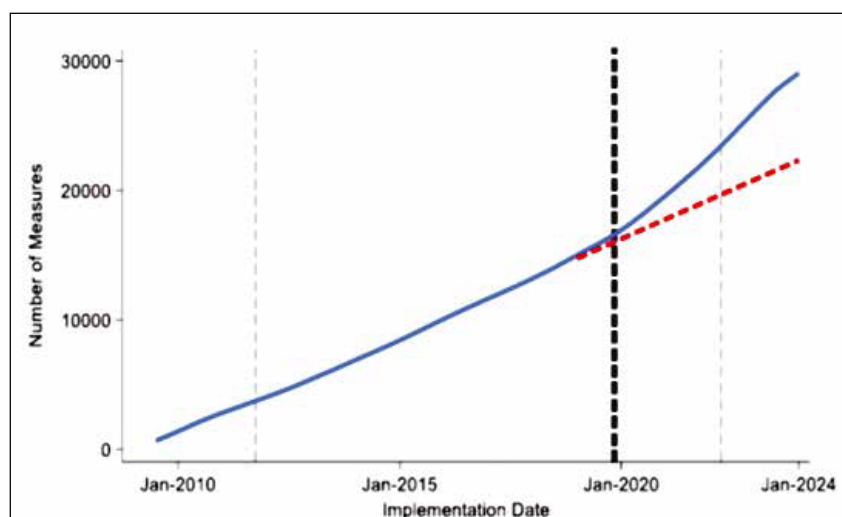
رویه‌های خرید دولتی اشاره دارد که ممکن است شرکت‌های داخلی را در مناقصات ترجیح دهند؛ به‌عنوان مثال، ایالات متحده در مارس ۲۰۲۳ با استناد به ملاحظات امنیت ملی، در قراردادهای دولتی برای بردهای مدار چاپی، شرکت‌های داخلی را در اولویت قرار داد،

۷. مشوق‌ها یا الزامات بومی‌سازی؛ به‌عنوان مثال، الزامات محتوای بومی در قانون کاهش تورم ایالات متحده<sup>۱۵</sup> نمونه‌ای از چنین سیاست‌هایی است.

#### روندهای ساختاری اعمال سیاست‌های حمایتی در دوره ۲۰۰۹-۲۰۲۳

نمودار شماره (۱) با توجه به داده‌های جمععی سیاست‌های مداخله در تجارت ترسیم شده است که حدود ۸۵ درصد سیاست‌های ثبت‌شده در پایگاه داده را تشکیل می‌دهد و به‌طور بالقوه دارای اثرات سرریز منفی و مشکل‌کردن روند مبادلات تجاری هستند.

نکته قابل‌توجه این است که در نوامبر ۲۰۱۹ یک تغییر اساسی در روند سیاست‌های حمایتی دیده می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، پیش‌ازاین تاریخ، روند افزایش سیاست‌ها نسبتاً یکنواخت بود، اما پس از نوامبر ۲۰۱۹ شتاب قابل‌توجهی مشاهده می‌شود که به‌طور عمده ناشی از: آغاز تنش‌های



نمودار شماره (۱) سال ۲۰۲۰ نقطه عطف مهمی در تغییر سیاست‌گذاری صنعتی است.

نتایج نشان می‌دهد که رقابت‌پذیری و تغییرات اقلیمی همچنان اصلی‌ترین انگیزه‌ها در اعمال سیاست‌های صنعتی است که با اهداف بهبود سبز پس از بحران مالی بزرگ سازگار است. با این وجود، سیاست‌های صنعتی جدید با انگیزه تاب‌آوری زنجیره تأمین، امنیت ملی و نگرانی‌های ژئوپلیتیک پس از سال ۲۰۲۰ ظهور می‌کنند.



دو درصد به شش درصد افزایش یافته است. این داده‌های تاریخی در ترکیب با داده‌های NIPO که به‌طور مداوم با سیاست‌های جدید به‌روزرسانی می‌شوند، از جامع‌ترین و طولانی‌ترین فهرست موجود از مداخلات سیاست صنعتی توسط دولت‌ها هستند که در دسترس محققان قرار دارند. نکته مهم این است که آیا سیاست‌های صنعتی می‌توانند تحت شرایط خاص، رفاه خالص را بهبود بخشند یا خیر. سرریزها به سایر کشورها نیز حوزه مهمی از تحقیقات و مرکز مباحث سیاسی فعلی پیرامون اصلاحات سازمان تجارت جهانی است. ما امیدواریم که این دستور کار تحقیقاتی بتواند به بحث آگاهانه در مورد طراحی سیاست‌های صنعتی، شرایطی که باید در آن به کار گرفته شوند و اینکه چگونه می‌توان به بهترین نحو با قوانین چندجانبه حاکم بر استفاده از آن‌ها، مانند یارانه‌ها و محدودیت‌های تجاری تطبیق پیدا کرد، کمک کند. III

است؛ بویژه پس از بحران مالی بزرگ تعداد کشورهایی که از این ابزار استفاده می‌کنند افزایش یافته است. کشورهای توسعه‌یافته (AE) و کشورهای درحال توسعه و نوظهور (EMDE) در طول زمان در استفاده از ابزارهای سیاستی، همگرا شده‌اند. با این وجود، این نکته مهم است که انگیزه‌ها و ابزارها در بین کشورهای توسعه‌یافته و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه متفاوت است. بین سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۳، سهم یارانه‌ها در کشورهای توسعه‌یافته از ۸۴ به ۷۵ درصد کاهش و در کشورهای نوظهور و در حال توسعه از ۵۶ به ۷۱ درصد افزایش یافته است. سهم اقدامات تجاری در کشورهای توسعه‌یافته از سه درصد به هشت درصد افزایش یافته، اما در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه از ۲۷ به ۱۸ درصد کاهش یافته است. سیاست‌های بومی‌سازی در کشورهای توسعه‌یافته از هفت درصد به هشت درصد و در کشورهای نوظهور و در حال توسعه از

فناوری و ژئوپلیتیک‌شدید بین آمریکا و چین، اختلالات در زنجیره تأمین و سپس آغاز همه‌گیری کووید-۱۹ است. در صورت استمرار شرایط پیش از نقطه شکست، نمودار باید روند خط قرمز را طی می‌کرد، اما روند سیاست‌گذاری‌ها در واقعیت با خط آبی ترسیم شده است. اگر در گروه‌های درآمدی مختلف (اقتصادهای پیشرفته، اقتصادهای نوظهور و درحال توسعه (بجز چین))، انگیزه‌های متفاوت اقدامات سیاستی (رقابت‌پذیری، اقلیم، زنجیره تأمین و امنیت ملی) و یا ابزارهای مختلف سیاستی (یارانه، محدودیت‌های تجاری و بومی‌سازی) را در نظر بگیریم، نقاط شکست دیگری در محدوده سال ۲۰۲۰ به دست می‌آید. یافته‌ها نشان می‌دهند که همه‌گیری کووید-۱۹ و نگرانی‌ها بابت وابستگی زنجیره تأمین به شرکای ژئوپلیتیک دور که در این زمان پدید آمدند، نقش مهمی در تغییر استفاده از سیاست‌های صنعتی در جهان داشتند. در نهایت، می‌توان گفت که این تغییرات فراتر از وضعیت خاص همه‌گیری کووید-۱۹ بود و پس از آن نیز روند صعودی مداخلات ادامه داشت.

### نتیجه‌گیری

نتایج نشان می‌دهد که رقابت‌پذیری و تغییرات اقلیمی همچنان اصلی‌ترین انگیزه‌ها در اعمال سیاست‌های صنعتی است که با اهداف بهبود سبز پس از بحران مالی بزرگ سازگار است. با این وجود، سیاست‌های صنعتی جدید با انگیزه تاب‌آوری زنجیره تأمین، امنیت ملی و نگرانی‌های ژئوپلیتیک پس از سال ۲۰۲۰ ظهور می‌کنند. به‌علاوه، یارانه‌ها همچنان اصلی‌ترین ابزار سیاست‌گذاری در بین هر دو گروه کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه

