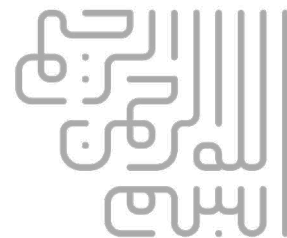


بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی





عنوان: بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): محمدحسین خراسانی، محمدرضا بخشی
واژه‌های کلیدی: بازگشت سیاست‌های صنعتی، رقابت‌های ژئوپلیتیک، زنجیره‌های ارزش، امنیت ملی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21690>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت و تجاری سازی)

ناظران علمی: میلاد بیگی، حبیب‌اله ظفریان

مدیر مطالعه: محمدهادی عامری شهرابی

گرافیک و صفحه آرایی: نفیسه حاجی صفری

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۹/۰۱



فهرست مطالب

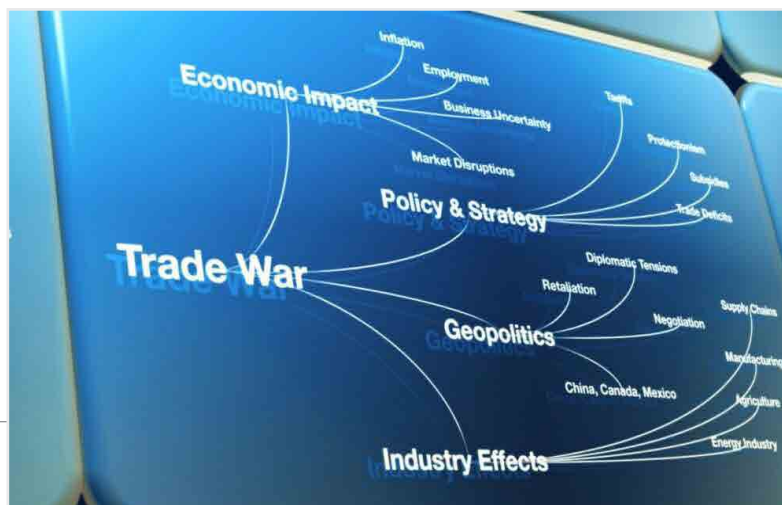
چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. ادبیات نظری.....	۱۰
۳. کلان‌روند احیای سیاست صنعتی؛ از درِچه آماری و تجربی.....	۱۱
۴. پیش‌ران‌های بازگشت سیاست صنعتی.....	۱۶
۵. ابزارهای سیاست صنعتی و نقاط تمرکز آن.....	۲۱
۶. تحول در سیاست صنعتی جدید؛ از ابزارهای کلاسیک تا اهداف چندوجهی.....	۲۵
۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۹
منابع و مآخذ.....	۳۲

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار تعداد سیاست‌های صنعتی به کار گرفته شده براساس گروه در آمدی کشورها.....	۱۲
شکل ۲. نمودار تعداد اقدام‌های سیاست صنعتی انجام شده در سال ۲۰۲۳.....	۱۲
شکل ۳. نمودار سهم انگیزه‌های مختلف در اقدام‌های سیاست صنعتی.....	۱۳
شکل ۴. نمودار انگیزه اقدام‌های سیاست صنعتی در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه و اقتصادهای توسعه یافته ..	۱۳
شکل ۵. نمودار تعداد اشاره به سیاست صنعتی در رسانه‌های اصلی تجاری.....	۱۴
شکل ۶. نمودار تعداد سیاست‌های صنعتی براساس بخش‌های مشخص در سال ۲۰۲۳.....	۱۴
شکل ۷. نمودار سیاست‌های صنعتی جدید در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه و اقتصادهای پیشرفته	۱۵
شکل ۸. نمودار میانگین سهم اشتغال در بخش تولید از کل اشتغال در کشورهای OECD.....	۱۸
شکل ۹. نمودار میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی براساس بلوک‌های ژئوپلیتیکی.....	۱۹
شکل ۱۰. نمودار ابزارهای سیاست صنعتی مختل کننده تجارت در سال ۲۰۲۳.....	۲۲
شکل ۱۱. نمودار سهم ۱۰ صنعت هدف اقتصادهای با درآمد بالا و در آمد پایین.....	۲۴
شکل ۱۲. نمودار حمایت دولت در بخش‌های صنعتی منتخب در سطح جهانی، میانگین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۹ ...	۲۵
شکل ۱۳. تحلیل سه سطحی از علل بازگشت سیاست‌های صنعتی.....	۳۰

فهرست جداول

جدول ۱. ابزارهای سیاست‌های صنعتی جدید در کشور های توسعه یافته و در حال توسعه	۲۲
جدول ۲. اعمال سیاست‌های صنعتی جدید اعمال شده در مناطق مختلف در سال ۲۰۲۳.....	۲۳
جدول ۳. مقایسه سیاست‌های صنعتی جدید و قدیم.....	۲۷



بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی

چکیده



در سال‌های اخیر، تحولات بین‌المللی، تشدید رقابت جهانی، افزایش رقابت‌های ژئوپلیتیکی و بحران‌های اقتصادی روند بازگشت سیاست‌های صنعتی در سطح جهان را تسریع کرده‌اند. این امر سبب شده سیاست صنعتی معاصر، برخلاف گذشته، دارای مؤلفه‌هایی همچون منافع راهبردی و امنیت ملی باشد.

به همین منظور دولت‌ها بیش از پیش در حال بازتعریف و احیای سیاست‌های صنعتی به‌عنوان ابزار راهبردی هستند. برخلاف نگاه‌های پیشین، سیاست صنعتی جدید مبتنی بر طیفی از عوامل و اهداف شکل گرفته است. در این میان، همانطور که گفته شد، ملاحظه‌های امنیتی نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند و تحت تأثیر رقابت ژئوپلیتیکی و راهبردی فزاینده قرار دارند. اهداف مرتبط با تغییرهای اقلیمی و اجتماعی نیز بخشی از این رویکرد نوین را تشکیل می‌دهند.

در همین خصوص، بررسی گزارش‌های نهادهای بین‌المللی نشان می‌دهد که کشورهای با درآمد بالا پیشگام در اتخاذ این سیاست‌ها بوده‌اند. در حالی که یارانه‌ها در کشورهای پر درآمد به‌عنوان ابزار سیاست‌های صنعتی رایج هستند، کشورهای کم‌درآمد به دلیل مشکل‌های مالی و ساختاری بیشتر از ابزارهایی مانند تعرفه‌های وارداتی استفاده می‌کنند که به ظرفیت اجرایی کمتری نیاز دارند و می‌توانند درآمدی برای دولت ایجاد کنند.

همچنین تمرکز سیاست‌ها نیز از صنایع متداول به بخش‌های راهبردی مانند نیمه‌رساناها، انرژی پاک، زیرساخت‌ها و فناوری‌های دیجیتال تغییر یافته است. گسترش جهانی سیاست‌های صنعتی باعث تقویت نقش دولت در هدایت اقتصاد شده است؛ دولت‌ها علاوه بر نقش تسهیل‌گر، به‌عنوان بازیگران فعال و استراتژیک در طراحی آینده صنعتی کشورها نمایان شده‌اند. لذا گزارش حاضر، در پی بررسی روند حرکت و تغییر نگرش راهبردی دولت‌ها در نسبت با سیاست‌های صنعتی براساس گزارش‌های منابع معتبر بین‌المللی است.

بیان / شرح مسئله

جهان در یک دهه گذشته با تحول‌های عمیق و ساختارشکنانه روبه‌رو بوده است. افزایش تنش‌های ژئوپلیتیک، جنگ‌ها، تنش‌های تجاری و نوسان‌های زنجیره تأمین، آسیب‌پذیری ساختارهای اقتصادی متکی بر بازار آزاد را به وضوح آشکار کرده‌اند. این رویدادها نشان دادند که اتکای بیش از حد به زنجیره‌های ارزش جهانی، به‌ویژه در صنایع حیاتی و پیشرفته فناورانه، می‌تواند اقتصاد کشورها را در برابر شوک‌ها بسیار آسیب‌پذیر کند.

از سوی دیگر، ظهور الزامات و چالش‌های جدید جهانی مانند رقابت فزاینده فناورانه و ژئوپلیتیکی میان قدرت‌های بزرگ، تحول دیجیتال و انقلاب صنعتی چهارم و مقابله با تغییرات اقلیمی، دولت‌ها را ناگزیر به ایفای نقش فعال‌تر و راهبردی‌تر در اقتصاد هدایت کرده است. در همین راستا، رقابت فزاینده ژئوپلیتیکی و تغییر در نگرش کشورها نسبت به جهانی‌سازی و نظام تجارت آزاد جهانی، یکی از مهم‌ترین دلایل بازگشت سیاست صنعتی در سال‌های اخیر است.

در نتیجه این تحول‌ها، سیاست صنعتی در بسیاری از کشورها احیا شده و به ابزاری کلیدی برای دولت‌ها تبدیل شده است. با این تفاوت که ماهیت، اهداف و ابزارهای آن نسبت به گذشته دستخوش دگرگونی بنیادین شده است. سیاست‌های صنعتی جدید نیز اهدافی فراتر از ارتقای رقابت‌پذیری و تاب‌آوری فناورانه متمرکز دارند.

در چنین شرایطی، درک صحیح از روندها و تحول‌های جهانی در حوزه سیاست صنعتی، به‌خصوص برای سیاست‌گذاران در اقتصادهای نوظهور، امری ضروری است. بر همین مبنا این گزارش، در پی بررسی حرکت و تغییر نگرش راهبردی دولت‌ها به سمت سیاست‌های صنعتی براساس گزارش‌ها و منابع معتبر بین‌المللی است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

احیای قدرتمند سیاست‌های صنعتی در سطح جهانی: در دهه اخیر، تعداد اقدام‌های سیاست صنعتی اتخاذ شده توسط دولت‌ها بیش از دو برابر شده بود. در سال ۲۰۲۳، بیش از ۲۶۰۰ اقدام سیاست صنعتی به ثبت رسیده که نشان‌دهنده رشد چشمگیر این روند است. این موج جدید عمدتاً توسط اقتصادهای پیشرفته مانند آمریکا، اتحادیه اروپا، چین و آلمان صورت گرفته است. این گسترش روزافزون سیاست صنعتی، نشانه تضعیف اجماع پیشین مبتنی بر بازار آزاد و تقویت نقش دولت در هدایت اقتصاد در سطح جهانی است.

پیشران‌های چندگانه بازگشت سیاست صنعتی: اصلی‌ترین انگیزه دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های صنعتی شامل افزایش رقابت‌های ژئوپلیتیک، ارتقای تاب‌آوری اقتصادی و تقویت امنیت ملی بوده است. در همین خصوص تحول‌های جهانی مانند بحران‌های مالی، بیماری‌های همه‌گیر، شکنندگی زنجیره‌های تأمین و رقابت‌های ژئوپلیتیکی نیاز به بازنگری در استراتژی‌های صنعتی را ایجاد کرده است. علاوه بر این، تأثیر فناوری‌های نوظهور و نیاز گذار به اقتصاد سبز نیز از عوامل مهمی در این زمینه هستند. کاهش اعتماد به مدل‌های اقتصادی پیشین مبتنی بر بازار آزاد و آشکار شدن محدودیت‌های آن در مواجهه با بحران‌ها نیز در این بازگشت نقش داشته است. این پیشران‌ها در سه سطح علی و زمینه‌ای (بحران‌ها، ژئوپلیتیک)، کارکردی (اهداف جدید) و ساختاری / نهادی (نقش دولت) قابل درک هستند.

ماهیت چندبعدی و اهداف گسترده‌تر سیاست صنعتی جدید: سیاست صنعتی جدید، برخلاف رویکردهای پیشین، چندبعدی است. این سیاست‌ها فراتر از اهداف صرفاً اقتصادی، ملاحظه‌های امنیتی، زیست‌محیطی و اجتماعی را نیز مدنظر قرار می‌دهند. اهداف آن شامل ارتقای رقابت‌پذیری و تاب‌آوری فناورانه، پایداری اقلیمی، امنیت اقتصادی و تاب‌آوری اجتماعی است. به همین دلیل تمرکز راهبردی بر



صنایع کلیدی و فناوری‌ها، فناوری‌های پاک (انرژی‌های تجدیدپذیر، خودروهای برقی)، مواد معدنی حیاتی و فناوری‌های دیجیتال افزایش یافته است.

تنوع و تکامل ابزارهای سیاست صنعتی: دولت‌ها از طیف وسیعی از ابزارهای مالی و غیرمالی برای اجرای سیاست صنعتی استفاده می‌کنند. یارانه‌های بیشترین فراوانی را در میان ابزارهای مورد استفاده دارند. سایر ابزارهای رایج شامل تعرفه‌های وارداتی، حمایت‌های صادراتی، اقدام‌های ضد دامپینگ و الزام‌های تأمین منابع داخلی هستند. انتخاب ابزارها بسته به ظرفیت مالی و اداری کشورها متفاوت است. کشورهای پردرآمد بیشتر از یارانه‌ها و کمک‌های مالی مستقیم استفاده می‌کنند، در حالی که کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط بیشتر به تعرفه‌ها و محدودیت‌های وارداتی متکی هستند.

شکل‌گیری رقابت سیاستی میان کشورها: در سال‌های اخیر، نوعی رقابت سیاستی میان کشورها شکل گرفته است. کشورها تلاش می‌کنند با اجرای سیاست‌های صنعتی متناسب، نسبت به دیگران مزیت نسبی ایجاد کرده یا از عقب ماندن در رقابت جهانی جلوگیری کنند. در این خصوص تصویب قوانین حمایتی در یک کشور (مانند قانون کاهش تورم در آمریکا) می‌تواند به اقدام‌های مشابه در کشورهای دیگر (مانند برنامه‌های اتحادیه اروپا و چین) منجر شود.

شکاف معنادار در بهره‌مندی از سیاست‌های صنعتی جدید: استفاده از سیاست‌های صنعتی در میان کشورها به‌طور یکنواخت توزیع نشده است. اقتصادهای پیشرفته بیشترین میزان استفاده را دارند، در حالی که کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه کشورهای کم‌درآمد، با محدودیت‌های مالی و نهادی مواجه هستند و کمتر از این ابزارها بهره می‌برند.

پتانسیل سیاست صنعتی برای بهبود نتایج اقتصادی و اجتماعی: یافته‌های آماری دقیق‌تر نسل جدید مطالعات نشان می‌دهد که سیاست صنعتی، در صورت طراحی هدفمند و اجرای هوشمندانه، می‌تواند به بهبود بهره‌وری، افزایش اشتغال، تقویت نوآوری و حتی ارتقای عدالت اجتماعی منجر شود، این دیدگاه برخلاف دیدگاه‌های بدبینانه پیشین است.

تکامل نقش دولت و گسترش دامنه سیاست صنعتی: دولت‌ها نقش جدی‌تری در بازطراحی ساختارهای تولید و زنجیره‌های ارزش ایفا می‌کنند و سیاست‌ها به سمت حمایت از انتقال تولید به داخل و تولید در کشورهای دوست سوق یافته‌اند. سیاست صنعتی نوین تنها محدود به بخش تولید صنعتی نیست، بلکه بخش‌های خدماتی، تحقیق و توسعه و تولیدهای پیشرفته را نیز در بر می‌گیرد.

چالش‌های پیش روی سیاست صنعتی جدید: با وجود مزایای بالقوه، این تحول چالش‌هایی نیز دارد. از جمله این چالش‌ها می‌توان به یافتن تعادل بهینه بین مداخله مؤثر دولتی و جلوگیری از رانت‌جویی، طراحی سازوکارهای شفاف برای ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها و مدیریت دقیق تعادل ظریف بین رقابت ملی و همکاری بین‌المللی در دنیای پرتنش کنونی اشاره کرد.

در نهایت، درک جامع و دقیق از این روندهای نوظهور که ناشی از تغییرهای بنیادین در سطوح علی و زمینه‌ای، کارکردی و ساختاری نهادی بوده، برای طراحی سیاستگذاری کارآمد ضروری است تا بتوان سیاست صنعتی هوشمند، منعطف و چندوجهی طراحی کرد که همزمان پاسخگوی چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و امنیتی دنیای معاصر باشد.

۱. مقدمه

سیاست صنعتی هم از جنبه نظری و هم در بُعد اجرایی دچار تحول‌های اساسی شده و جایگاه خود را به عنوان یکی از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری اقتصادی باز یافته است. از اواسط دهه ۱۹۸۰، با گسترش دیدگاه اقتصادی مبتنی بر اولویت بازار آزاد، سیاست‌هایی که بر مداخله دولت در صنایع خاص استوار بودند (نظیر حمایت از صنایع نوظهور و هدایت سرمایه‌گذاری‌های صنعتی) به حاشیه رانده شدند. در این دوره، نهادهای بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، همراه بسیاری از اقتصاددانان جریان غالب، سیاست صنعتی را تقریباً در تعارض با اصول اقتصاد بازار آزاد تلقی کرده و بر راهبردهایی چون کاهش نقش دولت، خصوصی‌سازی و حذف قوانین زائد تأکید داشتند. در نتیجه، در این مقطع زمانی، بسیاری از کشورها از سیاست‌های حمایتی مانند صنعتی‌سازی از طریق جایگزینی واردات فاصله گرفته و مسیر آزادسازی تجاری و سرمایه‌گذاری را در پیش گرفتند.^۱

با این حال، از اوایل دهه قبل، مجموعه‌ای از جریان‌ها و چالش‌های اقتصادی، سیاسی و امنیتی، زمینه را برای بازگشت شکل جدیدی از سیاست‌های صنعتی فراهم کرده است. مواردی همچون بحران مالی ۲۰۰۸، افزایش نابرابری‌های اقتصادی در سطح بین‌الملل، تغییرات فناورانه و رقابت فزاینده از سوی قدرت‌های نوظهور مانند چین، موجب شد تا بسیاری از دولت‌ها و سیاستگذاران، ضرورت مداخله برای حمایت از صنایع استراتژیک را بیش از پیش و به شیوه‌ای متفاوت در دستور کار قرار دهند. علاوه بر این، چالش‌هایی همچون رقابت‌های ژئوپلیتیک، رقابت میان قدرت‌های بزرگ و افزایش رقابت‌های استراتژیک، امنیت زنجیره تأمین و تغییرهای اقلیمی، سیاست‌گذاری‌های صنعتی را به ابزاری کلیدی برای هدایت سرمایه‌گذاری به سوی فناوری‌های راهبردی و استراتژیک تبدیل کرده است.

بر این اساس بازآفرینی سیاست‌های صنعتی، عموماً ناشی از تحول‌های اقتصادی نبوده، بلکه عوامل استراتژیک و امنیتی در شکل‌دهی آن تأثیرگذار بوده‌اند. همچنین وابستگی شدید برخی کشورها به زنجیره‌های ارزش جهانی، به‌ویژه در حوزه‌های فناوری پیشرفته و صنایع حیاتی، آسیب‌پذیری آن‌ها را در برابر شوک‌های خارجی افزایش داده است. لذا دولت‌ها اکنون در تلاش‌اند تا با تدوین سیاست‌های صنعتی به شیوه‌ای نوین، تاب‌آوری سیاسی-اقتصادی خود را تقویت کرده و مزیت‌های رقابتی خود را در سطح بین‌الملل، ایجاد کنند.

در این چارچوب، علاوه بر چالش‌های اقتصادی و زیست‌محیطی، رقابت‌های ژئوپلیتیک نیز به عاملی تعیین‌کننده در احیای سیاست‌های صنعتی تبدیل شده‌اند. تشدید تنش‌های تجاری بین قدرت‌های بزرگ، به‌ویژه در حوزه‌های فناوری پیشرفته و زنجیره‌های ارزش راهبردی، بسیاری از کشورها را به سوی تدوین استراتژی‌های صنعتی مستقل سوق داده است.

در این گزارش، با توجه به تحول‌های بنیادین جهانی نظیر بحران‌های اقتصادی، رقابت‌های ژئوپلیتیکی و امنیتی و تغییرهای اقلیمی که به احیا و بازتعریف سیاست‌های صنعتی منجر شده‌اند، ابتدا ادبیات نظری، ریشه‌ها، پیشران‌ها و شواهد آماری این بازگشت کلان‌سیاست صنعتی به عرصه سیاست‌گذاری جهانی بررسی می‌شود. سپس، ماهیت چندبعدی و اهداف نوین این سیاست‌ها (فراتر از صرفاً اقتصادی و با در نظر گرفتن ملاحظه‌های امنیتی، زیست‌محیطی و اجتماعی)، ابزارها و شیوه‌های پیاده‌سازی متنوع آن‌ها در کشورهای مختلف، تمرکز استراتژیک بر صنایع و فناوری‌های کلیدی و نقش تحول‌های فناورانه و گذار انرژی در شکل‌دهی به این سیاست‌ها را تحلیل می‌کند. در نهایت، ضمن جمع‌بندی یافته‌های اصلی و اشاره به چالش‌های پیش‌رو (نظیر شکاف بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و چالش‌های اجرایی)، اهمیت درک این دگرگونی‌ها برای سیاستگذاران تبیین خواهد شد.

۱. هر چند گروهی از کشورها نیز بر خلاف توصیه‌های نهادهای بین‌المللی به اتخاذ سیاست صنعتی پرداخته و برخی نیز در آن به توسعه صنعتی و اقتصادی ناآل آمدند.



۲. ادبیات نظری



در این بخش پس از تعریف سیاست صنعتی، مرور بسیار مختصری بر پیشینه آن خواهیم داشت.

۲-۱. تعریف سیاست صنعتی

پیش از ورود به بررسی روندهای نوین سیاست صنعتی، ضروری است تعریفی روشن از این مفهوم ارائه شود. سیاست صنعتی تعریفی واحد و مورد توافق همگان ندارد، اما در یک چارچوب کلی، به مداخله‌های هدفمند دولت در اقتصاد برای تغییر ساختار تولیدی و حمایت از برخی فعالیت‌های اقتصادی اشاره دارد [۱]. این مداخله‌ها معمولاً شامل حمایت از صنایع خاص، شرکت‌ها یا گروه‌هایی براساس ملاک‌هایی مانند نوع فعالیت، سطح فناوری و مکان جغرافیایی می‌شوند [۱۲].

سیاست‌های صنعتی می‌توانند شکل‌های گوناگونی به خود بگیرند. در برخی موارد، به بهبود محیط کلی کسب و کار و نوآوری صنعتی می‌پردازند که در این صورت تحت عنوان «سیاست‌های افقی» شناخته می‌شوند و در اختیار تمام بنگاه‌های اقتصادی قرار دارند [۲]. در دیگر موارد، به‌طور خاص بر گروه‌های محدودتری از صنایع یا فناوری‌ها تمرکز می‌کنند و با حمایت‌های هدفمندتر همراه هستند.

ابزارهای سیاست صنعتی طیفی از اقدام‌های مالی و غیرمالی را شامل می‌شوند. در حوزه مالی می‌توان به اعطای یارانه‌های مستقیم، مشوق‌های مالیاتی و تسهیلات اعتباری با نرخ‌های ترجیحی اشاره کرد [۲]. در زمینه غیرمالی، سیاست‌های صنعتی ممکن است شامل اعمال تعرفه‌های وارداتی و محدودیت‌های صادراتی و تعیین سهم تولید داخلی باشد [۲]. در مجموع، سیاست صنعتی تلاشی سازمان‌یافته و هدفمند از سوی دولت برای هدایت مسیر توسعه اقتصادی است؛ تلاشی که از طریق استفاده از ابزارهای مختلف، ساختار تولید کشور را به سمت صنایع با ارزش افزوده بالاتر، تاب‌آوری بیشتر و توانمندی فناورانه هدایت می‌کند.

تعریف سیاست صنعتی نشان می‌دهد که برخلاف تصور رایج از مداخله‌های صرف حمایتی، سیاست صنعتی مدرن طیف گسترده‌ای از مداخله‌های مالی، فناورانه و راهبردی را در بر می‌گیرد که هدف نهایی آن‌ها، بازآرایی ساختار اقتصادی کشور و ارتقا موقعیت آن در زنجیره‌های ارزش جهانی است.

۲-۲. بازاندیشی سیاست صنعتی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه

با وجود برجسته شدن روزافزون سیاست صنعتی در سال‌های اخیر، سیاست صنعتی به هیچ‌وجه پدیده‌ای جدید نیست. دولت‌ها همواره از سیاست صنعتی، به‌نوعی، استفاده کرده‌اند و تنها تمرکز و نوع آن در طول زمان به‌طور قابل توجهی تغییر کرده است. سیاست صنعتی اغلب موضوعی مناقشه‌برانگیز بوده، به‌طوری که طرفداران سیاست صنعتی استدلال می‌کنند که مداخله استراتژیک دولت برای تقویت رشد اقتصادی، نوآوری و رقابت‌پذیری ضروری است و مخالفان ادعا می‌کنند که مداخله دولت ناکارآمد، باعث اتلاف منابع، اختلال در بازارها و رانت‌جویی می‌شود.

سیاست صنعتی هم شامل نمونه‌های موفق بوده و هم مواردی از شکست را در بر می‌گیرد. از جمله سیاست‌های صنعتی که عموماً موفقیت‌آمیز تلقی می‌شوند، می‌توان به برنامه‌های دولتی آمریکا نظیر دارپا^۱ اشاره کرد که از طریق تأمین مالی تحقیق‌ها، نقشی اساسی در توسعه نوآوری‌های بنیادین مرتبط با انقلاب فناوری اطلاعات ایفا کرده است. همچنین، راهبرد انقلاب صنعتی چهارم که با هدف دیجیتالی‌سازی فرایندهای تولید و ادغام فناوری‌های نوین طراحی شده است، نمونه‌ای از سیاست صنعتی موفق به شمار می‌رود. علاوه بر این، تجربه

1. The Defense Advanced Research Projects Agency

کشورهای آسیای شرقی، موسوم به معجزه آسیای شرقی، نشان می‌دهد که مداخله‌ها و هدایت دولت در توسعه اقتصادی این کشورها نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است.

با این وجود، منتقدان سیاست صنعتی نیز به نمونه‌هایی از شکست در این زمینه اشاره می‌کنند. به عنوان مثال، پروژه کنکورد^۱ که تلاشی ناموفق از سوی دولت‌های فرانسه و بریتانیا برای طراحی و ساخت یک هواپیمای مسافربری مافوق صوت بود، نشان‌دهنده محدودیت‌های مداخله‌های دولتی در برخی حوزه‌های صنعتی است. همچنین، شرکت سولیندرا^۲ که به عنوان یک استارت‌آپ فعال در حوزه تولید پنل‌های خورشیدی، پس از دریافت وام تضمین شده ۵۳۵ میلیون دلاری از وزارت انرژی آمریکا، ظرف مدت دو سال دچار ورشکستگی شد، نمونه‌ای دیگر از ناکامی سیاست‌های صنعتی محسوب می‌شود [۳]. سیاست‌های حمایتی چین در بخش کشتی‌سازی نیز، یکی از نمونه‌های شناخته شده و بحث‌برانگیز از سیاست‌های صنعتی ناموفق است.

بیشتر اقتصاددانان موافق‌اند که سیاست‌های جایگزینی واردات که از دهه ۱۹۵۰ آغاز شد و تا دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت، نتوانستند پیشرفت‌های پایدار در توسعه ایجاد کنند. در مقابل، تجربه موفق اقتصادهای آسیای شرقی امیدهایی را ایجاد کرده است که در شرایط خاص، سیاست صنعتی می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. برخی از پژوهشگران موفقیت کشورهای آسیای شرقی را به سیاست‌های صنعتی مبتنی بر صادرات و تسهیل تجارت نسبت می‌دهند [۱۲]. برخی دیگر بر اهمیت ایجاد رقابت و افزایش پاسخگویی تأکید دارند، در حالی که تعدادی نیز بر اصلاحات گسترده در رژیم‌های ارزی به جای تمرکز بر بخش‌های خاص تأکید می‌کنند [۹].

در نتیجه، سیاست صنعتی مفهومی پیچیده و چندوجهی است که در آن دولت‌ها با استفاده از ابزارهای مالی و غیرمالی، به هدایت و بازآرایی ساختار اقتصادی کشور می‌پردازند. این سیاست‌ها شامل مداخله‌های هدفمند برای تقویت صنایع خاص و ارتقای نوآوری هستند. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که سیاست صنعتی می‌تواند هم موفق (مانند تجربه کشورهای آسیای شرقی) و هم ناموفق (مانند پروژه کنکورد) باشد. موفقیت این سیاست‌ها به عوامل مختلفی مانند نوع مداخله، شرایط اقتصادی و راهبردهای اجرایی بستگی دارد.

۳. کلان روند احیای سیاست صنعتی؛ از دریچه آماری و تجربی

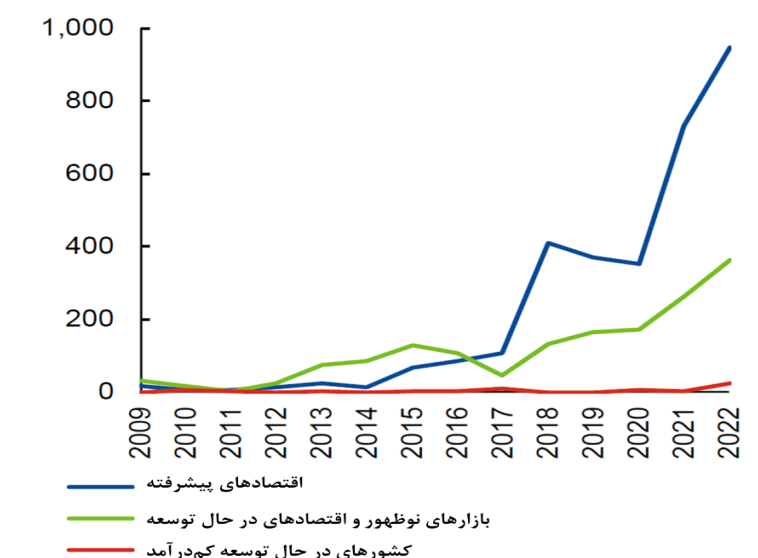
همان‌طور که پیشتر بیان شد، در سال‌های اخیر تعداد سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت‌ها تحت دسته‌بندی سیاست‌های صنعتی در سطح جهانی سرعت گرفته است. بررسی گزارش‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که تعداد سیاست‌های صنعتی اتخاذ شده توسط دولت‌ها طی دهه گذشته بیش از دو برابر شده است. برای مثال، در سال ۲۰۰۹ تنها حدود ۲۰ درصد از سیاست‌های تجاری در سطح جهان به عنوان سیاست صنعتی طبقه‌بندی می‌شدند، در حالی که این رقم تا سال ۲۰۱۹ به حدود ۵۰ درصد افزایش یافته است. این تغییرها نشان می‌دهد که سیاست صنعتی به تدریج به یکی از ابزارهای اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی دولت‌ها تبدیل شده است [۸].

همچنین گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول نیز بر افزایش چشمگیر توجه به سیاست صنعتی، به ویژه در اقتصادهای پیشرفته، تأکید دارند. به ویژه پس از سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ که با تشدید تنش‌های تجاری در قالب رقابت‌های ژئوپلیتیک قدرت‌های بزرگ و شروع همه‌گیری کرونا همراه بود، استفاده از اقدام‌های محدودکننده تجاری و سیاست‌های صنعتی شدت یافت [۱۱].

گزارش‌ها نشان می‌دهد که موج جدید فعالیت‌های سیاست صنعتی عمدتاً توسط اقتصادهای پیشرفته هدایت شده، در حالی که در کشورهای در حال توسعه سیاست صنعتی کمتری نسبت به اقتصادهای پیشرفته اعمال شده است.

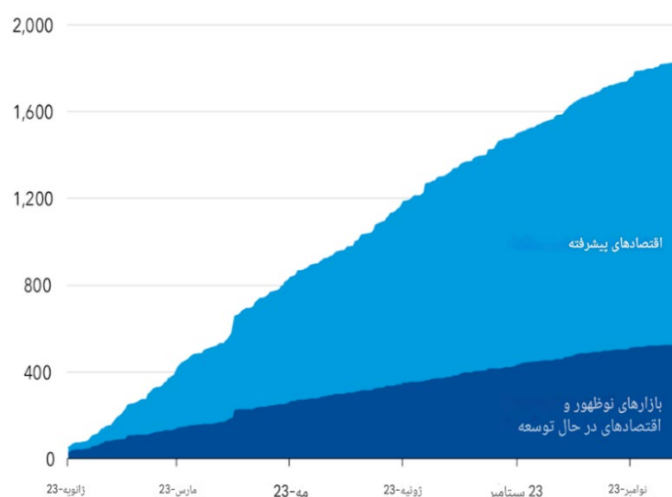
1. Concorde
2. Solyndra

شکل ۱. نمودار تعداد سیاست‌های صنعتی به کار گرفته شده بر اساس گروه درآمدی کشورها [۱۱]



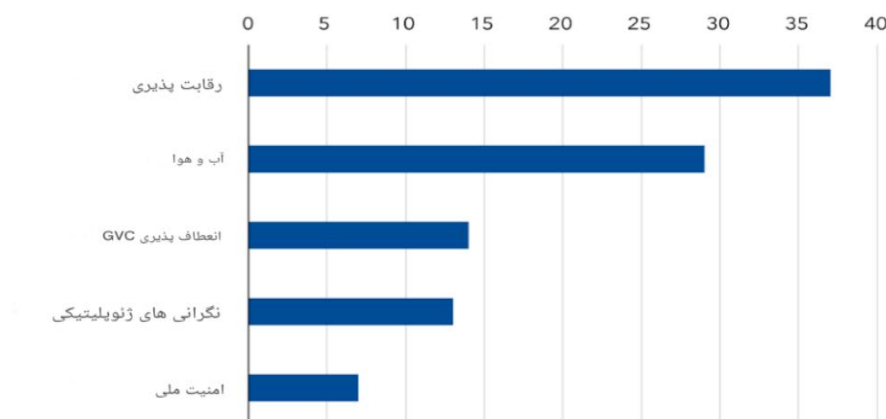
این روند در داده‌های مربوط به اقدام‌های ثبت شده در سال ۲۰۲۳ نیز به وضوح دیده می‌شود. برای روشن تر شدن ابعاد این مسئله، در شکل ۲ تعداد اقدام‌های سیاست صنعتی انجام شده در سال ۲۰۲۳ گردآوری شده که تصویری از رشد پیوسته سیاست‌های صنعتی در هر دو گروه از کشورها ارائه می‌کند.

شکل ۲. نمودار تعداد اقدام‌های سیاست صنعتی انجام شده در سال ۲۰۲۳ [۱۱]



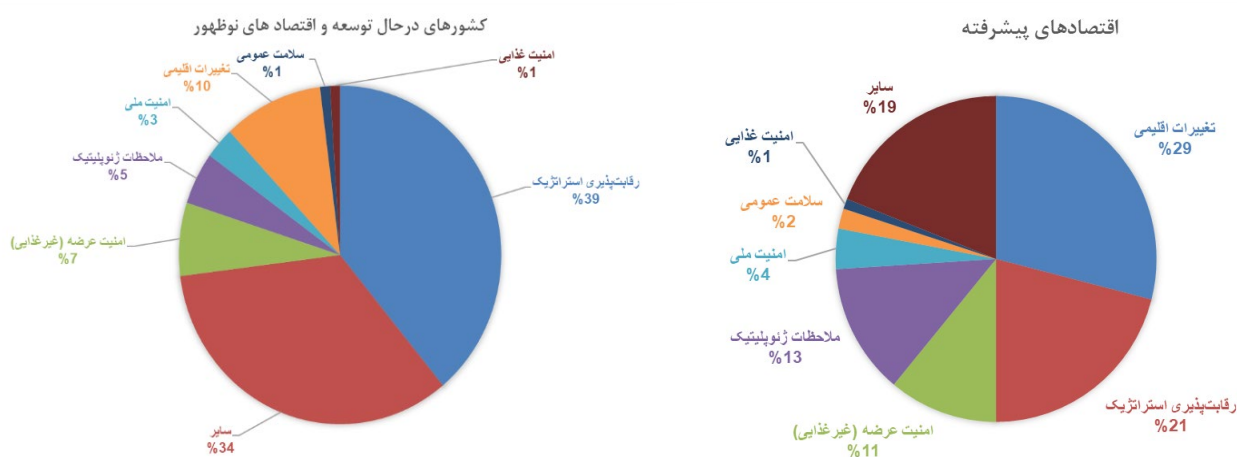
بررسی‌های آماری نشان می‌دهند انگیزه‌های اصلی دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های صنعتی، رقابت‌های ژئوپلیتیکی، مقابله با تغییرات اقلیمی، ارتقای تاب‌آوری اقتصادی و تقویت امنیت ملی است. با این حال، میزان اهمیت این انگیزه‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است. به‌طور مثال، آمریکا تمرکز اصلی خود را بر امنیت ملی و اروپا بیشتر بر گذار به اقتصاد سبز معطوف کرده است. انگیزه اصلی بسیاری از دولت‌ها برای این مداخله‌ها، رقابت‌های استراتژیک بین‌المللی است، اما اهداف دیگری مانند تغییرات اقلیمی، تاب‌آوری اقتصادی و امنیت ملی نیز اهمیت فزاینده‌ای یافته‌اند [۱۱]. برای درک بهتر انگیزه دولت‌ها در اجرای سیاست‌های صنعتی، شکل ۳ سهم نسبی هر انگیزه را نشان می‌دهد:

شکل ۳. نمودار سهم‌انگیزه‌های مختلف در اقدام‌های سیاست صنعتی [۱۱]



علاوه بر این، شکاف‌هایی میان انگیزه‌ها در اقتصادهای پیشرفته (توسعه‌یافته) و اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور نیز وجود دارد. براساس گزارش صندوق بین‌المللی پول، اقتصادهای پیشرفته بیشتر بر رقابت‌های استراتژیک، امنیت ملی و تغییرات اقلیمی تمرکز دارند، در حالی که کشورهای در حال توسعه و نوظهور غالباً تغییرات اقلیمی و رقابت‌های استراتژیک را در اولویت قرار داده‌اند. این تفاوت‌ها در شکل ۴، که مقایسه انگیزه‌های اقدام‌های سیاست صنعتی در این دو گروه کشور را نشان می‌دهد، قابل مشاهده است. در همین راستا انگیزه‌های مرتبط با امنیت غذایی و سلامت عمومی در هر دو گروه کم‌ترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. این تفاوت‌ها نشان‌دهنده اولویت‌های متفاوت در سیاستگذاری صنعتی است.

شکل ۴. نمودار انگیزه اقدام‌های سیاست صنعتی در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه و اقتصادهای توسعه‌یافته [۱۱]

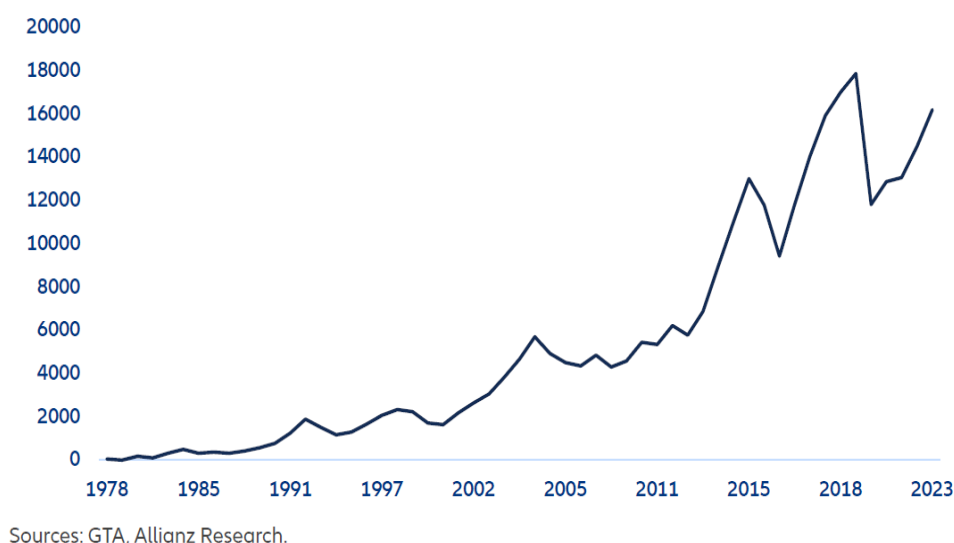


از سوی دیگر، اولویت‌های ملی کشورها متفاوت است. در این میان آمریکا بیشترین تأکید را بر امنیت ملی داشته است، به‌طوری که ۴۳ درصد از اقدام‌های سیاست صنعتی این کشور در سال ۲۰۲۳ در این دسته قرار می‌گرفت. در حالی که این رقم در اتحادیه اروپا تنها ۱۸ درصد از سیاست‌ها را به خود اختصاص داده و در مقابل، بیشترین تمرکز خود را بر کاهش تغییرات اقلیمی با سهم ۴۹ درصد و تاب‌آوری زنجیره‌های تأمین قرار داده است [۲۰]. به‌طور کلی موج جدید اقدام‌ها در حوزه سیاست صنعتی، به‌ویژه بر بخش‌های تولیدی تمرکز دارد تا مزیت‌های نسبی صنایع داخلی را تقویت کند.



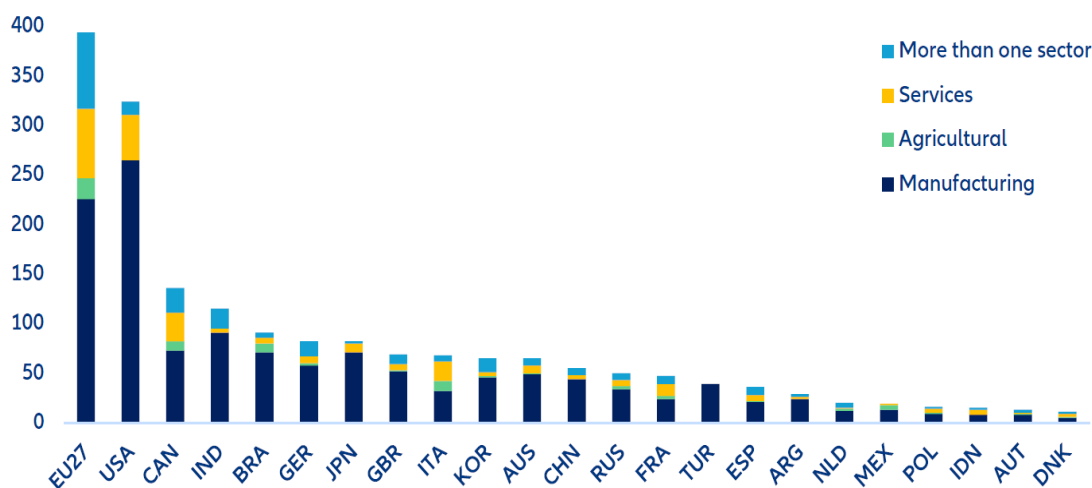
این تحولات، بازتاب گسترده‌ای در رسانه‌ها داشته است. در سال‌های اخیر، اشاره به مفهوم سیاست صنعتی جدید در مقاله‌ها و رسانه‌ها افزایش محسوسی داشته است. این افزایش پوشش رسانه‌ای، نشان‌دهنده حساسیت افکار عمومی و تحلیل‌گران به بازگشت دولت‌ها به سیاستگذاری صنعتی در شرایط ناپایدار ژئوپلیتیکی و اقتصادی است. شکل ۵ در این راستا به روند افزایشی اشاره رسانه‌ها به سیاست‌های صنعتی در سال‌های اخیر می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه این موضوع به تدریج در فضای عمومی برجسته شده است.

شکل ۵. نمودار تعداد اشاره به سیاست صنعتی در رسانه‌های اصلی تجاری [۲۰]



بررسی مصادیق سیاست‌های صنعتی در بخش‌های مختلف اقتصادی، درک بهتری از اولویت‌بندی کشورها ارائه می‌دهد. شکل ۶ توزیع سیاست‌های صنعتی اجرا شده در سال ۲۰۲۳ را براساس بخش‌های مشخص و اینکه کدام صنایع بیشترین توجه را به خود جلب کرده‌اند نمایش می‌دهد. این اطلاعات، تصویری روشن از جهت‌گیری دولت‌ها در حمایت از بخش‌های کلیدی اقتصاد در شرایط رقابت و بحران را ارائه می‌دهد.

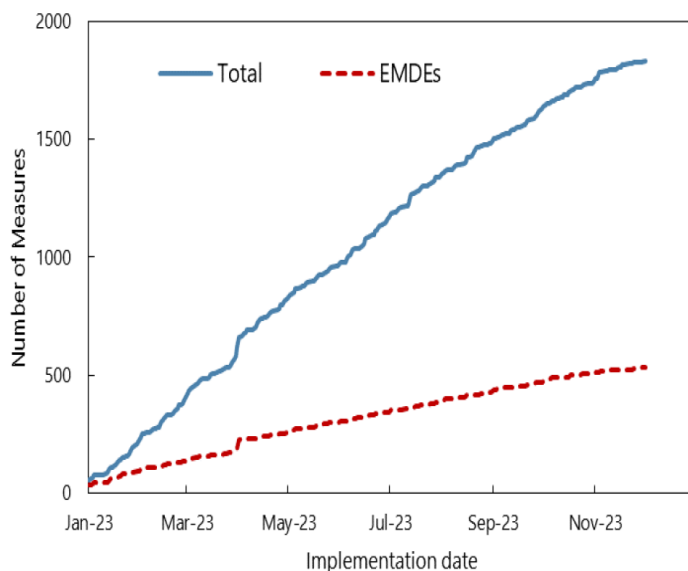
شکل ۶. نمودار تعداد سیاست‌های صنعتی براساس بخش‌های مشخص در سال ۲۰۲۳ [۲۰]



براساس بررسی گزارش‌های بین‌المللی، در سال‌های اخیر، سیاست صنعتی با شتابی چشمگیر به سطح جهان بازگشته و به ابزاری کلیدی در واکنش به تحولات ژئوپلیتیکی تبدیل شده است. در همین راستا افزایش تنش‌ها میان قدرت‌های بزرگ، دولت‌ها را به سمت مداخله‌های فعال‌تری در اقتصاد سوق داده و همچنین اتخاذ اقدام‌های مربوط به بخش سیاست صنعتی افزایش داشته که بخش عمده‌ای از آن با هدف مدیریت ریسک‌های ژئوپلیتیکی، تقویت امنیت ملی و تاب‌آوری زنجیره‌های تأمین صورت گرفته است. در این خصوص ابزارهایی مانند یارانه، محدودیت صادرات و حمایت از صنایع حساس، در اولویت دولت‌ها قرار گرفته‌اند. این تحولات نشان می‌دهد سیاست صنعتی با نگاهی نه صرفاً اقتصادی، بلکه به‌طور فزاینده‌ای، ژئوپلیتیکی شده است. البته توزیع سیاست‌های صنعتی بین کشورها یکسان نبوده و شکاف قابل توجهی بین کشورها در این زمینه وجود دارد که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، سایر منابع بین‌المللی مورد مطالعه نیز بر این موضوع که استفاده از سیاست‌های صنعتی جدید به‌طور یکنواخت در میان کشورها توزیع نشده است، صحنه گذاشته‌اند. به نحوی که، در سال ۲۰۲۳، اقتصادهای پیشرفته بیشترین میزان استفاده از این سیاست‌ها را داشته‌اند و این روند مشابه الگوی مشاهده‌شده در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۰ است [۱۲]. در مقایسه با کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، کشورهای پردرآمد به‌طور متوسط حدود پنج برابر بیشتر از سیاست‌های صنعتی استفاده می‌کنند. در میان کشورهای با درآمد متوسط، اقتصادهای صنعتی مانند اعضای گروه بریکس (برزیل، روسیه، هند، چین و آفریقای جنوبی) بیشترین میزان سیاست صنعتی را اجرا می‌کنند. با این حال، در کشورهای کم‌درآمد تقریباً هیچ سیاست صنعتی قابل توجهی مشاهده نشده است [۸]. براساس مطالعه‌های بین‌المللی انجام‌شده، اقتصادهای پیشرفته ۷۰.۹ درصد و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه ۲۹.۱ درصد از سیاست‌های صنعتی را به خود اختصاص داده‌اند. شکل ۷ روند اقدام‌های مربوط به سیاست صنعتی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را نشان می‌دهد.

شکل ۷. نمودار سیاست‌های صنعتی جدید در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه و اقتصادهای پیشرفته [۹]



نابرابری‌های مشاهده‌شده در اجرای سیاست‌های صنعتی، نگرانی‌هایی را در مورد افزایش شکاف در منافع تجاری بین کشورها ایجاد می‌کند. این سیاست‌ها بیشتر در میان چند بازیگر کلیدی متمرکز شده‌اند. چین، اتحادیه اروپا و آمریکا در مجموع ۴۷.۷ درصد از این سیاست‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. استیگلیتز اقتصاددان آمریکایی برنده جایزه نوبل معتقد است که کشورهای در حال توسعه دهه‌هاست از قوانین



جهانی که آن‌ها را در حمایت از صنایع نوپای خود منع می‌کند، راضی نیستند، زیرا ادعا می‌شود این اقدام‌ها رقابت را ناعادلانه می‌کند و آنان همیشه می‌دانستند که اصلاً زمین بازی منصفانه‌ای وجود ندارد. غرب تمام دانش و مالکیت معنوی را در اختیار داشت و در احتکار آن هیچ تردیدی نکرد [۱۵].

در همین خصوص در سال ۲۰۲۳، بیش از دو سوم اقدام‌های حوزه سیاست صنعتی مختص اقتصادهای توسعه یافته بود؛ زیرا تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه از ظرفیت مالی و چارچوب نهادی برخوردارند که اقتصادهای بزرگ دارند و برای تأمین مالی و مدیریت استراتژی‌های سیاست صنعتی ضروری هستند. کشورهای در حال توسعه علاوه بر داشتن پایه مالیاتی کوچکتر نسبت به اقتصادهای توسعه یافته، بار بدهی سنگینی را نیز تحمل می‌کنند. بدهی عمومی از سال ۲۰۰۰ چهار برابر افزایش یافته است، به طوری که کشورهای در حال توسعه در سال ۲۰۲۲ حدود ۲۷٫۶ تریلیون دلار یا حدود ۳۰ درصد از کل بدهی جهانی بدهکار بودند، و بخش قابل توجهی از این کشورها در معرض خطر بالایی بحران بدهی قرار دارند.

از یک سو شکاف مالی بین اقتصادهای توسعه یافته و اکثر کشورهای در حال توسعه، به انتخاب ابزارهای متفاوت توسط اقتصادهای بزرگ برای سیاست‌های صنعتی آن‌ها منجر شده است. در کشورهای توسعه یافته یارانه به صنایع داخلی، بخش بزرگی از ابزارهای سیاست صنعتی در سال ۲۰۲۳ را تشکیل می‌داد. این یارانه‌ها در اشکال مختلفی مانند کمک‌های مالی، وام‌های دولتی و سایر کمک‌های دولتی، تأمین مالی تجارت و تزریق سرمایه و سهام ارائه می‌شوند. از سوی دیگر، اکثر اقتصادهای در حال توسعه بیشتر به اقدام‌های مرتبط با تجارت، مانند تعرفه‌های واردات، الزامات مجوز واردات و مالیات داخلی بر واردات و صادرات، تکیه می‌کنند.

به طور خلاصه، دامنه، مقیاس و سرعت سیاست‌های صنعتی در بین کشورها به طور گسترده‌ای متفاوت است. این امر ممکن است شکاف ظرفیت فناوری و تولیدی فعلی بین کشورها را تشدید و به نوبه خود تمرکز منافع تجاری در کشورهای با درآمد بالاتر را تشدید کند [۱۰].

۴. پیش‌بینی‌های بازگشت سیاست صنعتی



همان‌طور که پیشتر بیان شد در سال‌های اخیر، سیاست‌های صنعتی بار دیگر به یکی از ابزارهای کلیدی دولت‌ها برای مدیریت تحولات اقتصادی و به خصوص ژئوپلیتیکی تبدیل شده‌اند. افزایش قابل توجه سیاست‌های صنعتی در بسیاری از کشورها ناشی از عوامل متعددی بوده که هم پیامدهای بحران‌های جهانی را شامل می‌شود و هم به تغییر ساختاری در اقتصادهای پیشرفته و در حال توسعه مرتبط است. سیاست‌های صنعتی به عنوان مجموعه‌ای از اقدام‌های دولت‌ها برای حمایت از بخش‌های خاص اقتصادی، اکنون نه تنها به دلیل اهداف اقتصادی، بلکه به علت ملاحظه‌های ژئوپلیتیکی، امنیت ملی محیط زیستی و توسعه فناوری، اهمیت یافته‌اند. دولت‌ها به ویژه در کشورهای پیشرفته، نقش فعال‌تری در هدایت سرمایه‌گذاری‌های صنعتی، تقویت تولید داخلی و کاهش وابستگی به زنجیره‌های تأمین جهانی ایفا می‌کنند. در همین خصوص از دلایل بازگشت سیاست صنعتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

۴-۱. بحران‌های جهانی و شکنندگی زنجیره ارزش جهانی

رویدادهای مهمی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ و همه‌گیری کرونا، شکنندگی اقتصاد جهانی و آسیب‌پذیری زنجیره ارزش جهانی را آشکار ساخت. این بحران‌ها نشان دادند که اتکای بیش از حد به زنجیره ارزش یکپارچه و جهانی، به ویژه در شرایط تنش‌های بین‌المللی، می‌تواند اقتصاد ملی را در برابر شوک‌های خارجی بسیار آسیب‌پذیر کند. در دوران همه‌گیری کرونا، اختلال در زنجیره‌های تأمین جهانی به کمبود کالاهای حیاتی مانند تجهیزات پزشکی، نیمه‌هادی‌ها و مواد اولیه صنعتی منجر شد، لذا بسیاری از دولت‌ها مجبور شدند تا استراتژی‌های صنعتی خود را بازنگری کنند.

به بیانی دیگر، دولت‌ها به دنبال آن هستند که با اجرای سیاست‌های صنعتی جدید، از طریق سرمایه‌گذاری در تولید داخلی و افزایش انعطاف‌پذیری زنجیره‌های تأمین، آسیب‌پذیری‌های گذشته را کاهش دهند. این امر به‌ویژه در صنایعی مانند تولید دارو، انرژی و فناوری‌های پیشرفته اهمیت بیشتری دارد. موضوعی که نمود آن را می‌توان در اقدام‌های کشورهایمانند آمریکا و اتحادیه اروپا مشاهده کرد برنامه‌هایی برای کاهش وابستگی به واردات مواد استراتژیک از کشورهای دیگر، به‌ویژه چین، تدوین کرده‌اند [۳].

۲-۴. تأثیر رقابت فناوری و انقلاب صنعتی چهارم

ظهور فناوری‌های تحول‌آفرین و انقلاب صنعتی چهارم، دولت‌ها را به سمت توسعه سیاست‌های صنعتی جدید سوق داده است. کشورها برای حفظ مزیت رقابتی خود در اقتصاد جهانی، به‌طور فزاینده‌ای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های دیجیتال، ارتقای مهارت نیروی کار و حمایت از نوآوری را در دستور کار قرار داده‌اند. در این میان، فناوری‌هایی مانند هوش مصنوعی، محاسبه‌های کوانتومی، اینترنت اشیا و فناوری‌های زیستی در اولویت سیاست‌های صنعتی بسیاری از کشورها قرار گرفته‌اند.

دولت‌ها همچنین به توسعه برنامه‌های ارتقا مهارت و بازآموزی نیروی کار در راستای همگام‌سازی با تحولات فناورانه پرداختند. برای مثال، اتحادیه اروپا و آمریکا برنامه‌هایی برای افزایش سواد دیجیتال و حمایت از شرکت‌های نوآور در حوزه فناوری‌های پیشرفته تدوین کرده‌اند. در این راستا، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های دیجیتال، مانند توسعه شبکه‌های 5G و مراکز داده، بخش مهمی از استراتژی‌های صنعتی جدید محسوب می‌شود [۳].

۳-۴. تغییرات آب‌وهوایی و گذار به اقتصاد سبز

چالش تغییرات اقلیمی موجب افزایش مداخله‌های دولت‌ها در راستای توسعه فناوری‌های سبز و پایدار شده است. سیاست‌های صنعتی جدید عمدتاً بر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر و تقویت صنایع پایدار تمرکز دارند. دولت‌ها برای کاهش وابستگی به سوخت‌های فسیلی، به سرمایه‌گذاری در انرژی‌های نوین مانند خورشیدی، بادی و هیدروژن سبز روی آورده‌اند. در این راستا، بسیاری از کشورها سیاست‌های تشویقی برای حمایت از نوآوری‌های سبز و توسعه زیرساخت‌های پایدار اتخاذ کرده‌اند. اتحادیه اروپا با برنامه‌هایی مانند توافق سبز اروپا^۱ و آمریکا با قانون کاهش تورم ۲۰۲۲^۲، سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای در این حوزه انجام داده‌اند (البته با تغییر دولت‌ها برخی از این سیاست‌ها متوقف شده است). هدف اصلی این سیاست‌ها کاهش کربن‌زدایی صنایع، افزایش بهره‌وری انرژی و ایجاد مشاغل سبز است [۱۱].

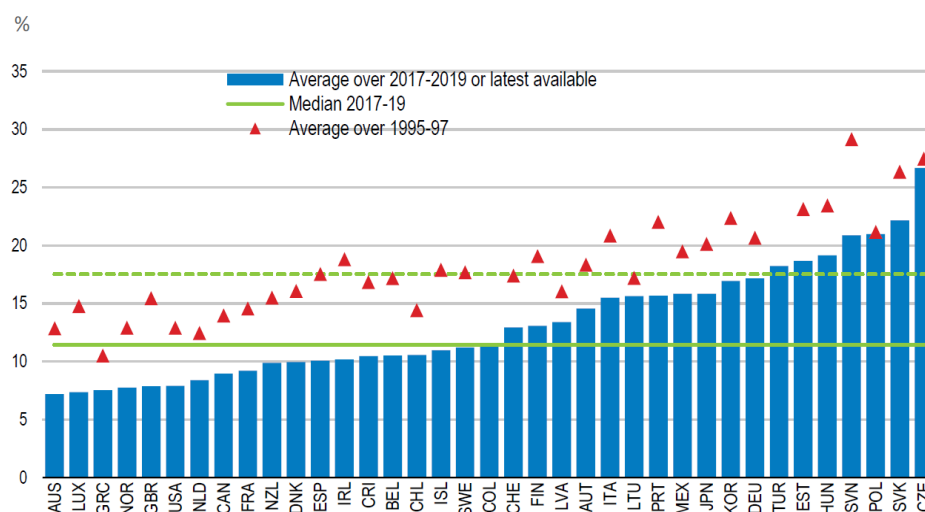
۴-۴. کاهش بهره‌وری و پیامدهای اجتماعی سیاست‌های اقتصادی

در دهه‌های اخیر، رشد نسبتاً ضعیف بهره‌وری و افزایش نابرابری در توزیع درآمد، دولت‌ها را وادار کرده تا سیاست‌های صنعتی را برای دستیابی به نتایج اجتماعی مطلوب‌تر بازبینی کنند. بسیاری از کشورها به دنبال ایجاد محیطی هستند که نه تنها رشد اقتصادی را تضمین کند، بلکه توزیع عادلانه‌تری از منافع حاصل از توسعه صنعتی داشته باشد. برای مثال سهم اشتغال در بخش تولید طی دو دهه گذشته در اغلب کشورهای عضو OECD به‌طور چشمگیری کاهش یافته، به‌طوری که طبق محاسبه‌های آماری، میانه اشتغال در بخش تولید از حدود ۱۵ درصد در دهه ۱۹۹۰ به حدود ۱۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است. شکل ۸ روند کاهش میانگین سهم اشتغال در بخش تولید در کشورهای OECD را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

1. European Green Deal
2. Inflation Reduction Act



شکل ۸. نمودار میانگین سهم اشتغال در بخش تولید از کل اشتغال در کشورهای OECD [۲]



از این رو، سیاست‌های صنعتی در برخی کشورها به سمت حمایت از اشتغال صنعتی و افزایش دستمزدهای واقعی متمایل شده است. برنامه‌هایی مانند حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط، افزایش حداقل دستمزد و گسترش بیمه‌های اجتماعی، بخشی از این سیاست‌ها هستند که با هدف کاهش نابرابری و افزایش رفاه عمومی اجرا می‌شوند [۵].

۴-۵. رقابت‌های ژئوپلیتیک و جنگ‌های تجاری

یکی از مهم‌ترین دلایل بازگشت سیاست صنعتی در سال‌های اخیر، افزایش رقابت‌های ژئوپلیتیکی و تغییر در نگرش کشورها نسبت به جهانی‌سازی است. جنگ تجاری میان آمریکا و چین، حمله روسیه به اوکراین و کاهش اعتماد عمومی به نظام تجارت آزاد جهانی، دولت‌ها را به سوی حمایت‌گرایی اقتصادی، تقویت زنجیره‌های تأمین داخلی و افزایش خودکفایی منطقه‌ای سوق داده است. در این راستا، بسیاری از کشورها سیاست‌هایی را با هدف کاهش وابستگی به رقبای ژئوپلیتیکی و افزایش تاب‌آوری اقتصادی به کار گرفته‌اند. برای مثال، آمریکا با تصویب قانون ترانه‌ها و علم، تولید داخلی نیمه‌هادی‌ها را تقویت کرده و از وابستگی خود به زنجیره‌های جهانی کاسته است [۳].

به عبارت دیگر، از سال ۲۰۱۸، تجارت جهانی تحت تأثیر شوک‌های ژئوپلیتیکی مانند جنگ تجاری آمریکا و چین، همه‌گیری کووید ۱۹ و حمله روسیه به اوکراین، دچار تغییرهای ساختاری شده و به سمت تجزیه ژئواقتصادی حرکت کرده است [۱۹].

این روند به کاهش تجارت میان بلوک‌های ژئوپلیتیکی رقیب و افزایش تجارت میان کشورهای همسوم منجر شده است. در مطالعه بانک مرکزی اروپا [۱۸]، شاخص «فاصله ژئوپلیتیک» از طریق میزان همسویی کشورهای مختلف در رأی‌گیری‌های مجمع عمومی سازمان ملل اندازه‌گیری می‌شود. براساس یافته‌های این پژوهش، از سال ۲۰۱۸ به بعد، هر ۱۰ درصد افزایش در فاصله ژئوپلیتیکی بین دو کشور به کاهش ۲ درصد در حجم تجارت دوجانبه آن‌ها منجر شده است.

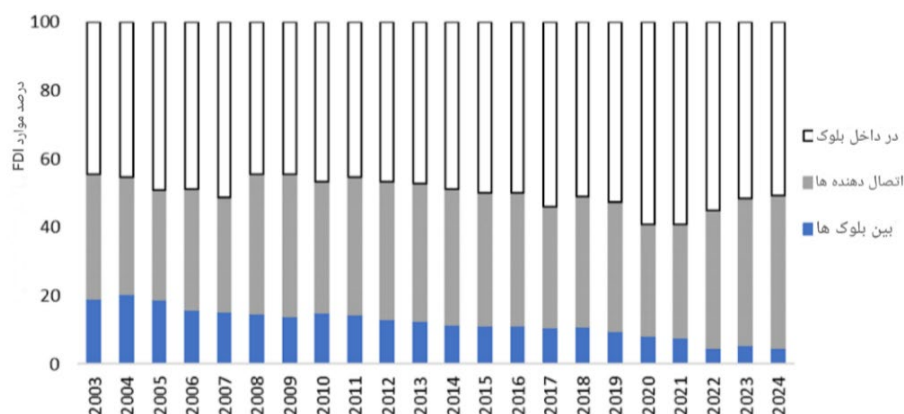
براساس داده‌های تجاری بین‌المللی، از ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۳، تجارت میان کشورهایی با همسویی سیاسی افزایش یافته (۶ درصد رشد)، در حالی که تجارت بین کشورهایی با فاصله ژئوپلیتیکی زیاد، ۴ درصد کاهش داشته است. این تحولات، به ویژه در زمینه کالاهای استراتژیک مانند نیمه‌رساناها، مواد خام حیاتی و تجهیزات صنعتی حساس مشهود است. همچنین، وزن نزدیکی ژئوپلیتیک در مقایسه با نزدیکی جغرافیایی در تعیین شریک تجاری افزایش یافته است. برای نمونه، واردات اتحادیه اروپا از کشورهای همسوم در حوزه‌های حساس افزایش یافته و در

مقابل، در کشورهایی با ریسک ژئوپلیتیکی بالا کاهش داشته است.

در مجموع، شواهد نشان می‌دهد که جهان وارد مرحله‌ای از «تجارت مبتنی بر ارزش‌های مشترک» یا «تجارت درون‌بلوک‌های سیاسی» شده و فاصله ژئوپلیتیک به یکی از مهم‌ترین متغیرهای تعیین‌کننده در جریان‌های تجارت بین‌الملل تبدیل شده است، به‌طوری که برخی پژوهشگران از آن به‌عنوان بازتعریف نظم تجاری جهانی یاد می‌کنند [۱۹][۱۸].

تأثیر شکاف‌های ژئوپلیتیکی بر الگوهای تجارت و سرمایه‌گذاری جهانی نیز به‌وضوح قابل مشاهده است. از سال ۲۰۲۲، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بین کشورهایی که در بلوک‌های ژئوپلیتیکی متقابل قرار دارند (نظیر آمریکا و چین، یا کشورهای غربی و روسیه) به‌شدت کاهش یافته است. در مقابل، کشورهایی که به‌عنوان «اقتصادهای واسطه» شناخته می‌شوند (نظیر ترکیه، اندونزی، ویتنام، مالزی و ...) و بین این بلوک‌های متقابل نقش پل را ایفا می‌کنند، سهم بیشتری از سرمایه‌گذاری مستقیم جهانی را جذب کرده‌اند. شکل ۹، نیز این روند را به‌خوبی به تصویر می‌کشد؛ کاهش محسوس سرمایه‌گذاری مستقیم بین بلوکی و افزایش سهم کشورهای میانی، بازتابی از بازترسیم جغرافیای اقتصادی جهانی در سایه تشدید رقابت‌های ژئوپلیتیکی است [۱۶].

شکل ۹. نمودار میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر اساس بلوک‌های ژئوپلیتیکی [۱۶]



در چنین فضایی، سیاست صنعتی در کشورهای غربی دیگر صرفاً ابزاری اقتصادی برای رشد یا اشتغال نیست، بلکه به ابزاری برای پیشبرد منافع ژئوپلیتیکی و تضمین امنیت ملی تبدیل شده است. در آمریکا، نگرانی از قدرت‌یابی فناوری چین و انتشار برنامه ساخت چین ۲۰۲۵، باعث شده تا سیاست‌های صنعتی، با هدف توسعه زنجیره‌های تأمین مستقل و تقویت صنایع راهبردی طراحی شوند [۳]. این تغییر رویکرد، از یک الگوی اقتصاد باز مبتنی بر تجارت آزاد به سمت نوعی نظام تکنوناسیونالیستی^۱ حرکت کرده که در آن، اولویت با امنیت و استقلال فناورانه کشورهاست. کشورهای اروپایی نیز با الگویی مشابه، به دنبال تقویت صنایع استراتژیک و کاهش وابستگی به فناوری‌های وارداتی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند انرژی، نیمه‌هادی‌ها و فناوری‌های دیجیتال هستند. به این ترتیب، سیاست صنعتی به یکی از ابزارهای اصلی برای مدیریت ریسک‌های ژئوپلیتیکی، تقویت تاب‌آوری اقتصادی و حفظ جایگاه جهانی تبدیل شده است [۱۰].

۴-۶. کاهش اعتماد به مدل‌های اقتصادی پیشین

در دهه‌های گذشته، سیاست‌گذاران اقتصادی عمدتاً تحت تأثیر «اجماع واشنگتن»^۲ و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، به سمت کاهش نقش دولت در اقتصاد حرکت کردند. این مدل که بر آزادسازی تجاری، خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی

1. Techno Nationalism

2. Washington Consensus



دولت تأکید داشت، به‌عنوان مسیر غالب برای توسعه اقتصادی در جهان پذیرفته شده بود. در دهه ۱۹۹۰، این رویکرد در بسیاری از کشورها به‌عنوان راه‌حلی برای تحریک رشد اقتصادی و افزایش بهره‌وری تلقی می‌شد. با این حال، در دهه‌های اخیر نشانه‌های تردید نسبت به کفایت این رویکرد آشکار شده است. عواملی چون نابرابری‌های فزاینده، رکود دستمزد طبقه‌های متوسط، تحولات فناورانه و دیجیتال، فشارهای جمعیتی و نیز چالش‌های زیست‌محیطی همچون تغییرات اقلیمی، محدودیت‌های مدل اقتصادی فوق را برجسته کرده‌اند. افزون بر این، تحولات جهانی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ لحظه‌ای هوشیار کننده برای بسیاری از سیاست‌گذاران و اقتصاددانان بود. این بحران نشان داد که بازارها همیشه در تخصیص بهینه منابع موفق نیستند و در بسیاری از موارد، بدون نظارت و مداخله مناسب دولتی، می‌توانند به بی‌ثباتی‌های شدید منجر شوند. پس از آن، جریان غالب در اقتصاد جهانی به تدریج به بازنگری در نقش دولت پرداخت. دیگر اینکه نگاه منفی پیشین به مداخله‌های دولتی جای خود را به درکی واقع‌گرایانه‌تر داد که در آن، حضور فعال دولت در کنار بازار به‌عنوان ضرورتی برای مقابله با شکست‌های بازار، عوامل خارجی و تأمین اهداف عمومی پذیرفته می‌شود. در این چارچوب، سیاستگذاری صنعتی دوباره به یکی از ابزارهای مشروع و کارآمد برای دولت‌ها جهت ارتقا ظرفیت‌های تولیدی، تاب‌آوری اقتصادی و دستیابی به اهداف بلندمدت تبدیل شده است [۲].

۷-۴. فشار متقابل سیاستی و تحول در تقاضای عمومی نسبت به نقش دولت

یکی از محرک‌های اصلی احیای سیاست صنعتی در سال‌های اخیر، علاوه بر تشدید رقابت‌های ژئوپلیتیکی، فشارهای متقابل ناشی از اقدام‌های سایر کشورها بوده است. دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای در حال واکنش به تحولات راهبردی دیگر بازیگران جهانی هستند. برای نمونه، زمانی که آمریکا قانون کاهش تورم را تصویب و یارانه‌های گسترده‌ای برای توسعه صنایع سبز و فناوری‌های پیشرفته وضع کرد، چین نیز اقدام‌های مشابهی در قالب یارانه‌های عظیم به بخش فناوری سبز به کار گرفت. در پاسخ، اتحادیه اروپا نیز برای جلوگیری از عقب‌ماندن در رقابت فناورانه و صنعتی، مجموعه‌ای از اقدام‌های حمایتی مشابه را به اجرا گذاشت. این واکنش زنجیره‌ای نشان‌دهنده نوعی رقابت سیاستی است که کشورها برای حفظ مزیت نسبی و موقعیت ژئواقتصادی خود، عملاً ناچار به ورود به آن هستند [۱].

در این فضا، رقابت‌های ژئوپلیتیکی نه‌فقط به‌عنوان زمینه‌ای برای اقدام‌های سیاستی، بلکه مانند یک نیروی محرک ساختاری برای بازآرایی سیاست‌های اقتصادی در سطح جهان عمل می‌کنند. تقابل استراتژیک میان چین و آمریکا و پیامدهای آن برای زنجیره‌های تأمین جهانی، بسیاری از کشورها را به بازبینی نقش دولت در اقتصاد واداشته است. دیگر موضوع صرفاً بر سر برتری اقتصادی نیست، بلکه امنیت ملی و خودکفایی راهبردی، به عناصر اصلی در طراحی سیاست‌های صنعتی تبدیل شده‌اند.

در کنار فشارهای بیرونی ناشی از رقابت میان قدرت‌ها، تحولات اجتماعی و تغییر نگرش عمومی نیز زمینه‌ساز بازگشت سیاست‌های صنعتی شده‌اند. در دهه‌های اخیر، به‌ویژه پس از بحران مالی ۲۰۰۸، سطح اعتماد عمومی به سازوکارهای بازار آزاد کاهش یافته و حمایت از نقش فعال‌تر دولت در هدایت اقتصادی افزایش یافته است. نتایج نظرسنجی‌ها نشان می‌دهد که در دهه ۱۹۹۰، تنها حدود یک‌سوم جوانان از مداخله دولت در اقتصاد حمایت می‌کردند، اما در دهه‌های اخیر این نسبت به‌طور معناداری رشد کرده است. این تغییر نگرش در کشورهای پیشرفته نیز مشهود بوده و نشان‌دهنده تحول فرهنگی عمیق در دیدگاه‌های عمومی نسبت به نقش دولت است [۱].

مطالعه‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که بازگشت سیاست‌های صنعتی در سال‌های اخیر ناشی از ترکیب عوامل مختلف اقتصادی و ژئوپلیتیکی است. بحران‌های جهانی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ و همه‌گیری کرونا، شکنندگی زنجیره‌های تأمین را آشکار کرده و دولت‌ها را به سمت تقویت تولید داخلی و کاهش وابستگی به واردات سوق داده است. همچنین رقابت‌های فناورانه و تحولات انقلاب صنعتی چهارم، کشورهای پیشرفته را به سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین واداشته است. همچنین چالش‌های زیست‌محیطی و تغییرات اقلیمی، دولت‌ها را به سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر و فناوری‌های سبز سوق داده است. رقابت‌های ژئوپلیتیکی، نظیر جنگ تجاری میان آمریکا و چین، باعث شده‌اند که سیاست‌های صنعتی به ابزاری برای تقویت خودکفایی و امنیت ملی تبدیل شوند که نشان‌دهنده تغییرهای عمیق در رویکرد دولت‌ها در اقتصاد و جایگاه دولت است.

۵. ابزار سیاست صنعتی و نقاط تمرکز آن

دولت‌ها می‌توانند سیاست صنعتی را از طریق دامنه گسترده‌ای از ابزارهای سیاستی در اختیار خود، اجرا کنند. به علت چندبعدی بودن سیاست صنعتی، طبقه‌بندی‌های مختلفی برای دسته‌بندی یا توصیف این ابزارها وجود دارد. در به کارگیری ابزارهای مورد استفاده در سیاست صنعتی، شاهد نوعی همگرایی جهانی در استفاده از این ابزارها هستیم.

به جز تعرفه‌ها، کشورها با صرف نظر کردن از سطحی از درآمدشان، معمولاً از مجموعه‌ای مشترک از ابزارهای سیاست صنعتی نظیر تأمین مالی تجاری، وام‌های دولتی، کمک‌های مالی و یارانه‌ها، حمایت‌های صادراتی، اقدام‌های ضد دامپینگ و الزامات تأمین منابع از بازار داخلی استفاده می‌کنند [۸]. همچنین سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، مقررات و استانداردهای صنعتی و توسعه زیرساخت‌ها از دیگر ابزارهای کشورها محسوب می‌شود [۴].

با این حال، یک تفاوت مهم در میان کشورها این است که کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط بیشتر از تعرفه‌های وارداتی استفاده می‌کنند، در حالی که تعرفه‌ها در سیاست‌های صنعتی کشورهای پردرآمد نقش کمتری دارند. علاوه بر این، برخی ابزارهای خاص نظیر کمک مالی به شرکت‌های داخلی در بازارهای خارجی، خریدهای دولتی با اولویت قائل شدن برای شرکت‌های داخلی و سرمایه‌گذاری مستقیم دولت و مالکیت سهام در شرکت‌ها در کشورهای پردرآمد بیشتر به کار می‌روند. در مقابل، کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط بیشتر به کاهش مالیات و معافیت‌های مرتبط با بیمه‌های اجتماعی به عنوان ابزار سیاست صنعتی متکی هستند.

نکته مهم این است که تقریباً عمده این ابزارها (به جز تعرفه‌ها) مستلزم تخصیص منابع مالی از سوی دولت هستند. از آنجاکه کشورهای کم‌درآمد از لحاظ منابع مالی و ظرفیت اجرایی محدودیت بیشتری دارند، پاسخ به این پرسش مهم است که چرا سایر انواع سیاست صنعتی عمدتاً در کشورهای نسبتاً پردرآمد متمرکز است؟ همچنین، تعرفه‌های وارداتی برخلاف ابزارهای غیرتعرفه‌ای، برای دولت درآمد ایجاد می‌کنند و به ظرفیت مالی نیاز ندارند. این موضوع می‌تواند دلیل اصلی استفاده بیشتر از تعرفه‌ها در سیاست‌های صنعتی کشورهای کم‌درآمد باشد [۸].

انتخاب نوع استفاده از ابزارهای سیاست صنعتی بسته به ظرفیت مالی و اداری کشورها متفاوت است. اغلب سیاست‌های صنعتی غیرتعرفه‌ای اتخاذ شده در دوره اخیر، از طریق اعطای انواع مختلف یارانه‌ها اجرا شده‌اند، اما جدای از تفاوت‌های پیش گفته، کشورهای پیشرفته و اقتصادهای در حال توسعه در انتخاب ابزارهای یارانه‌ای نیز تفاوت‌هایی دارند. اقتصادهای پیشرفته معمولاً از کمک‌های مالی مستقیم، وام‌های دولتی و سایر اشکال کمک‌های دولتی استفاده می‌کنند، در حالی که اقتصادهای در حال توسعه بیشتر به وام‌های دولتی، معافیت‌های مالیاتی و تزریق سرمایه متوسل می‌شوند [۱۱].

در ادامه این بخش به تحلیل تطبیقی ابزارهای سیاست صنعتی و الگوهای منطقه‌ای ابزار سیاست‌گذاری‌های صنعتی و در نهایت صنایع هدف کشورها در زمینه اجرای سیاست‌های صنعتی پرداخته می‌شود.

۵-۱. تحلیل تطبیقی ابزارهای سیاست صنعتی در اقتصادهای مختلف

اقتصادهای پیشرفته و نوظهور و در حال توسعه از ابزارهای سیاستی مختلفی در زمینه سیاست صنعتی استفاده می‌کنند. در هر دو گروه، اعطای یارانه به تولیدکنندگان داخلی رایج‌ترین ابزار سیاستی است. با این حال، در اقتصادهای پیشرفته، دومین ابزار پرکاربرد، مشوق‌های صادراتی است و پس از آن، سایر سیاست‌های بومی‌سازی مانند تأمین مالی عمومی و کنترل سرمایه‌گذاری هستند. در مقابل، در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، دومین ابزار رایج، محدودیت‌های وارداتی است. برای مثال، در زمینه مشوق‌های صادراتی، کانادا، آلمان، ژاپن و کره جنوبی جزو فعال‌ترین کشورها هستند در حالی که آمریکا و هند بیشترین استفاده را از سیاست‌های بومی‌سازی دارند. در اعمال محدودیت‌های صادراتی، چین، هند و روسیه بیشترین استفاده را دارند. در جدول ۱ این ابزارها به تفکیک نوع ابزار و درجه توسعه‌یافتگی کشورها قابل مشاهده است.

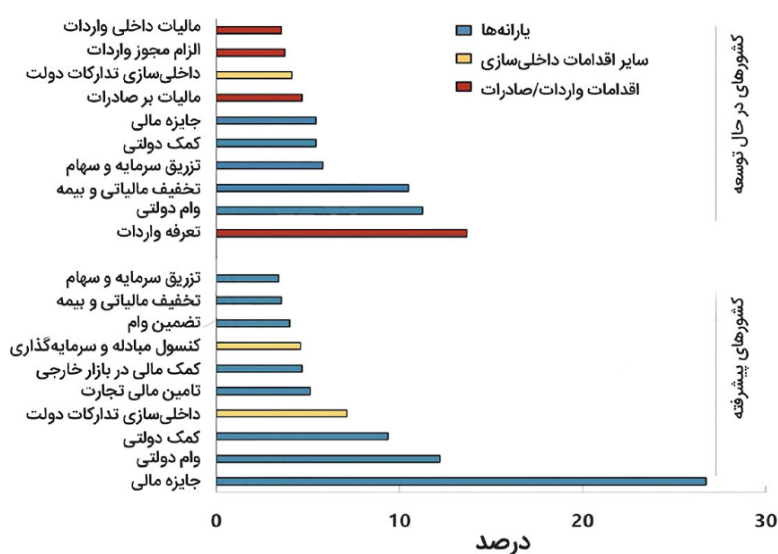


جدول ۱. ابزارهای سیاست‌های صنعتی جدید در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه [۱۱]

نوع ابزار سیاست صنعتی	اقتصادهای پیشرفته (تعداد)	اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه (تعداد)
یارانه داخلی	۷۸۸	۲۴۲
موانع صادراتی	۶۹	۳۵
یارانه صادراتی	۱۴۸	۲۵
سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	۹	۱۶
موانع وارداتی	۱۱۱	۱۴۶
بومی‌سازی	۱۲۴	۵۳
تدارکات دولتی	۳۳	۷

تفاوت میان فعالیت اقتصادهای پیشرفته و نوظهور و در حال توسعه ناشی از محدودیت‌های مالی و ظرفیت اداری کمتر در اقتصادهای نوظهور است.

شکل ۱۰. نمودار ابزارهای سیاست صنعتی مختل کننده تجارت در سال ۲۰۲۳ [۹]



برای بررسی عوامل مالی مؤثر، شکل ۱۰ ترکیب ابزارهای سیاستی مورد استفاده را در سطحی دقیق‌تر نشان می‌دهد. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، اقتصادهای پیشرفته بیشتر به کمک‌های مالی مستقیم، وام‌های دولتی و سایر حمایت‌های دولتی متکی هستند. در حالی که اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه بیشتر از تعرفه‌های وارداتی، وام‌های دولتی، معافیت‌های مالیاتی و محدودیت‌های تجاری بر واردات و صادرات استفاده می‌کنند. سیاست‌های اعمال‌شده توسط اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه به‌طور کلی کمتر به هزینه‌های مستقیم از بودجه دولتی متکی هستند. این تفاوت‌ها تا حدی نقش محدودیت‌های مالی را در شکل‌گیری سیاست‌های صنعتی تأیید می‌کنند.

۲-۵. الگوهای منطقه‌ای ابزار و سیاستگذاری‌های صنعتی

تفاوت‌های قابل توجهی در انتخاب ابزارهای سیاست صنعتی در میان مناطق مختلف جهان وجود دارد؛ به‌طوری‌که دولت‌های اروپایی، آسیای مرکزی و آمریکای شمالی بیش از سایر مناطق از یارانه‌های داخلی استفاده می‌کنند. کشورهای آسیا-اقیانوسیه، آمریکای لاتین، کارائیب و جنوب آسیا بیشتر به محدودیت‌های وارداتی متکی هستند. اگرچه سیاست‌های بومی سازی به‌طور کلی چندان رایج نیستند، اما کشورهای جنوب آسیا و آمریکای شمالی از آن‌ها بیشتر از سایر مناطق استفاده می‌کنند.

در مورد محدودیت‌های صادراتی، منطقه آسیا-اقیانوسیه، اروپا و آسیای مرکزی فعال‌ترین واحدها هستند. کشورهای آمریکای شمالی بیشتر از سایر مناطق از تدابیر مربوط به خرید عمومی استفاده می‌کنند. در نهایت، تفاوت‌های منطقه‌ای قابل توجهی در استفاده از تدابیر مربوط به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی وجود ندارد، زیرا این تدابیر نسبتاً نادر هستند. جدول ۲، سیاست‌های صنعتی اعمال شده در مناطق مختلف جغرافیایی را نشان می‌دهد.

جدول ۲. اعمال سیاست‌های صنعتی جدید اعمال شده در مناطق مختلف در سال ۲۰۲۳ [۹]

منطقه جغرافیایی	تدارکات	بومی سازی	موانع وارداتی	FDI	یارانه صادراتی	موانع صادراتی	یارانه داخلی
آفریقای جنوب صحرا	۰	۱	۳	۰	۱	۲	۶
جنوب آسیا	۱	۲۹	۷۳	۱	۶	۲۶	۳۷
آمریکای شمالی	۲۲	۵۵	۲۱	۴	۲۶	۲۰	۲۰۹
خاورمیانه و شمال آفریقا	۰	۰	۳	۰	۱	۰	۷
آمریکای لاتین و کارائیب	۰	۱۳	۱۰۴	۳	۱۱	۷	۸۴
اروپا و آسیای مرکزی	۱۳	۵	۶۸	۱۴	۵۳	۴۷	۴۲۷
آسیا-اقیانوسیه	۲	۱۵	۲۷۸	۶	۵۵	۴۰	۱۴۸

در این بخش نشان داده شد که سیاست صنعتی در سال‌های اخیر با تنوعی از ابزارها در میان کشورها و مناطق مختلف اجرا شده است؛ در حالی که اقتصادهای پیشرفته بیشتر از یارانه‌های مستقیم، حمایت از تحقیق و توسعه و خرید دولتی استفاده می‌کنند، کشورهای در حال توسعه و کم‌درآمد به تعرفه‌های وارداتی، معافیت‌های مالیاتی و وام‌های دولتی متکی هستند؛ این تفاوت‌ها عمدتاً ناشی از محدودیت‌های مالی و اجرایی است. بنابراین در سطح منطقه‌ای الگوهای متفاوتی مانند تمرکز بر یارانه‌ها در اروپا و آمریکای شمالی یا تکیه بر موانع وارداتی در جنوب آسیا مشاهده می‌شود.

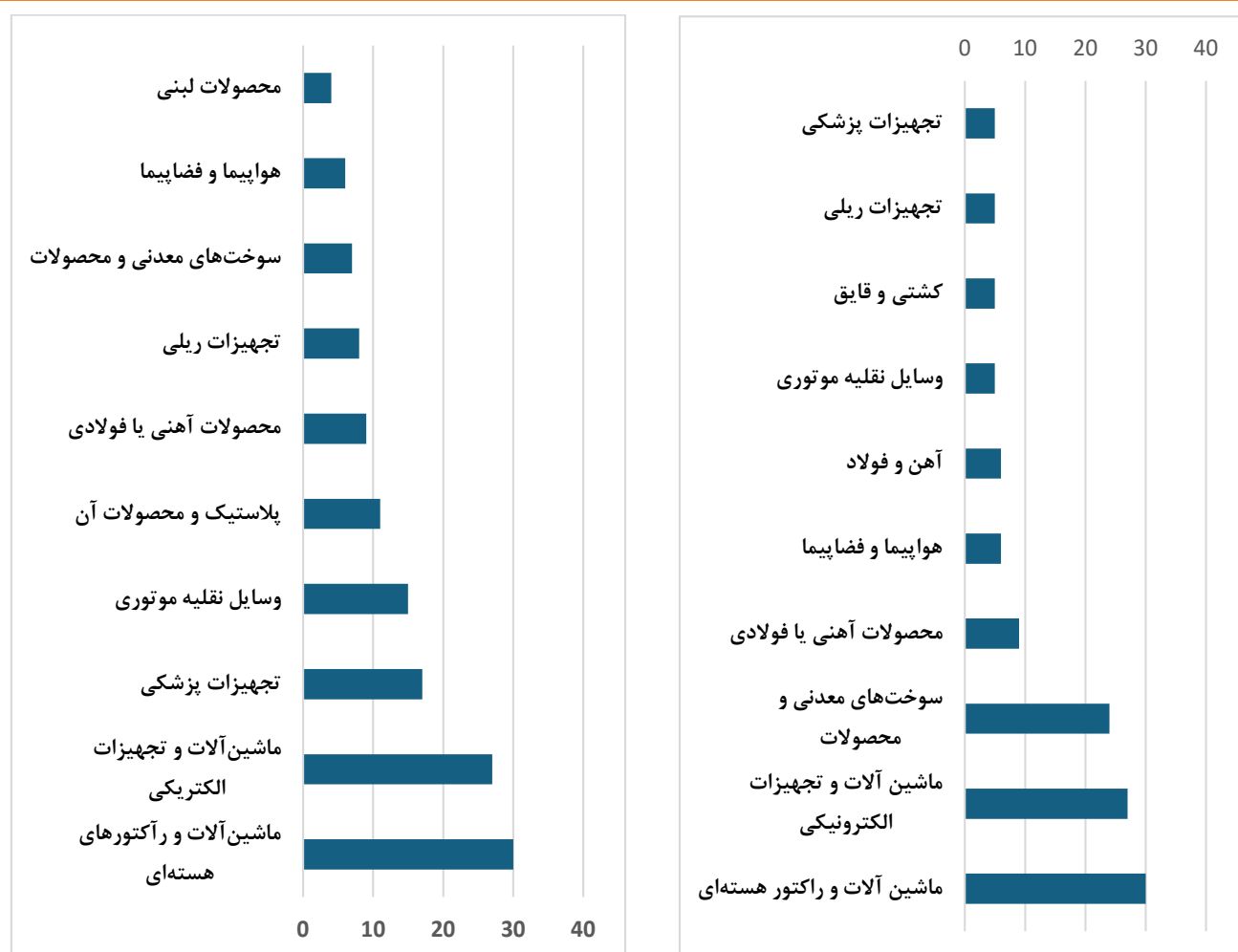
۳-۵. تمرکز راهبردی کشورها در سیاست‌های صنعتی بر صنایع کلیدی و فناوریانه

اگرچه میزان استفاده از سیاست صنعتی در میان کشورهای پردرآمد و کم‌درآمد متفاوت است، اما به‌طور کلی کشورها بر صنایع مشابهی تمرکز دارند. بررسی گزارش‌های منتشر شده توسط مؤسسه‌ها و نهادهای بین‌المللی در این حوزه نشان می‌دهد که ماشین‌آلات، تجهیزات مرتبط با بخش حمل‌ونقل و صنایع سنگین از جمله مهم‌ترین بخش‌های مورد هدف سیاست‌های صنعتی در سراسر جهان هستند [۸].



اگر چه گستره و شدت استفاده از سیاست صنعتی در کشورهای فقیر و ثروتمند متفاوت است، اما یافته‌ها نشان می‌دهد که کشورها به‌طور کلی به تمرکز بر انواع مشابهی از صنایع گرایش دارند. هنگام مقایسه ۱۰ صنعت اول هدف سیاست‌های صنعتی در اقتصادهای با درآمد بالا و پایین تا متوسط، هم‌پوشانی چشمگیری دیده می‌شود. کشورها در سرتاسر طیف درآمدی، صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات حمل‌ونقل و همچنین برخی صنایع سنگین را انتخاب می‌کنند. در همین خصوص شکل ۱۱، تمرکز سیاست‌های صنعتی در اقتصادهای با درآمد بالا و پایین تا متوسط را براساس گروه‌های صنعتی منتخب نشان می‌دهد.

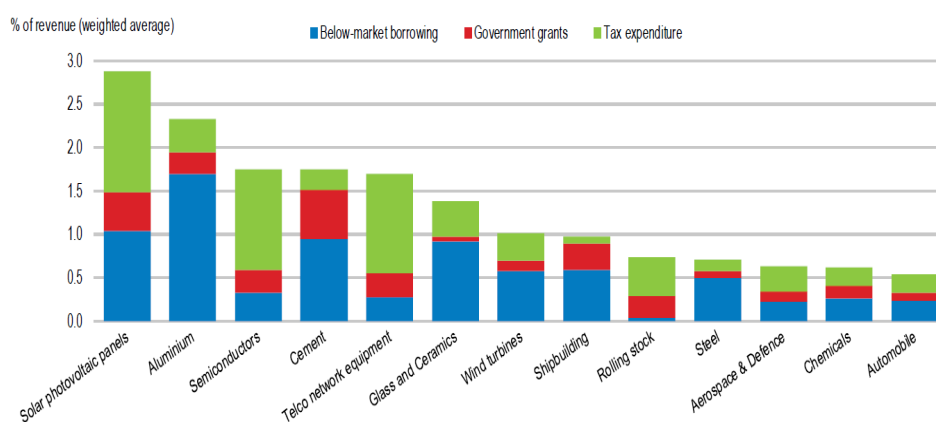
شکل ۱۱. نمودار سهم ۱۰ صنعت هدف اقتصادهای با درآمد بالا (چپ) و درآمد پایین (راست) [۱۲]



براساس شکل فوق، سیاست‌هایی که به انرژی سبز و به‌ویژه تولید برق پاک اختصاص یافته‌اند، در اقتصادهای با درآمد بالا به‌مراتب رایج‌تر هستند. این فعالیت‌ها در شکل با عنوان سوخت‌های معدنی و محصولات مشخص شده‌اند. در حالی که در کشورهای با درآمد پایین تا متوسط، این حوزه در جایگاه هشتم اولویت‌ها قرار دارد. از آنجا که سوخت‌های معدنی و محصولات، هم شامل منابع هیدروکربنی و هم منابع پاک تولید برق می‌شوند، تمایز قائل شدن میان این دو نوع فعالیت اهمیت دارد. در اقتصادهای با درآمد بالا، بیشتر سیاست‌های صنعتی در این بخش (۶۸ درصد) بر منابع پاک تولید برق متمرکز هستند. در مقابل، در کشورهای با درآمد پایین تا متوسط، تنها ۲۸ درصد از سیاست‌های صنعتی در بخش «سوخت‌های معدنی و محصولات» به انرژی پاک اختصاص دارند و باقی آن‌ها بر منابع هیدروکربنی متمرکزند.

همچنین براساس شکل ۱۲، صنایع مختلف به‌طور میانگین از انواع مختلف حمایت‌های مالی دولتی بهره‌مند می‌شوند که شامل وام‌های با بهره کمتر از نرخ بازار، کمک‌هزینه‌های دولتی و معافیت‌های مالیاتی است. بیشترین میزان حمایت به‌ترتیب به صنایع پیل‌های خورشیدی، آلومینیوم و نیمه‌هادی‌ها اختصاص دارد. سهم حمایت‌ها در این صنایع بین ۱.۵ تا بیش از ۳ درصد از درآمد شرکت‌ها متغیر بوده که نشان‌دهنده اولویت بالای این بخش‌ها در سیاست‌های صنعتی دولت‌هاست. در مقابل، صنایع دفاعی، خودروسازی و مواد شیمیایی از حمایت‌های نسبتاً کمتری برخوردارند. این الگوی توزیع حمایتی می‌تواند بیانگر جهت‌گیری‌های راهبردی دولت‌ها در زمینه گذار انرژی، توسعه فناوری‌های پیشرفته و رقابت‌پذیری صنعتی باشد.

شکل ۱۲: نمودار حمایت دولت در بخش‌های صنعتی منتخب در سطح جهانی (شامل چین)، میانگین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۹ [۲]



براساس جمع‌بندی این بخش، کشورها در استفاده از سیاست‌های صنعتی از طیف وسیعی از ابزارها شامل یارانه‌ها، وام‌ها، اقدام‌های تجاری و مشوق‌های مالیاتی استفاده می‌کنند که در سطح جهانی تمایل به همگرایی در به‌کارگیری آن‌ها دیده می‌شود. ابزارهای سیاستی مورد استفاده در کشورهای پردرآمد و کم‌درآمد تفاوت‌هایی دارد. کشورهای پردرآمد بیشتر به کمک‌های مالی مستقیم و وام‌های دولتی متکی هستند، در حالی که کشورهای کم‌درآمد بیشتر از تعرفه‌ها و معافیت‌های مالیاتی بهره‌می‌برند. این تفاوت‌ها تا حدودی به محدودیت‌های مالی و ظرفیت اجرایی پایین‌تر در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه نسبت داده می‌شود. همچنین تمرکز سیاست‌های صنعتی بر حوزه‌های ماشین‌آلات و تجهیزات حمل‌ونقل جزو اهداف معمول در همه کشورهاست، اما اقتصادهای پردرآمد تمرکز بیشتری بر انرژی پاک در مقایسه با کشورهای کم‌درآمد دارند. همچنین در سال ۲۰۲۳، تمرکز سیاست‌های صنعتی به سمت محصولات دوجریان‌دار و غیرنظامی، فناوری‌های کم‌کربن و سایر فناوری‌های پیشرفته نظیر نیمه‌هادی‌ها معطوف شده است.

۶. تحول در سیاست صنعتی جدید: از ابزارهای کلاسیک تا اهداف چندوجهی

در این بخش به بررسی اهداف جدیدی که کشورهای مختلف در سیاست‌های صنعتی خود مدنظر قرار داده‌اند و چگونگی تعامل این اهداف با ملاحظه‌های اقتصادی و غیراقتصادی پرداخته می‌شود.

در گذشته، اقتصاددانانی که عملکرد سیاست‌های صنعتی را ارزیابی می‌کردند، اغلب بر شاخص‌هایی مانند تعرفه‌های وارداتی تمرکز داشتند که تنها ابعاد محدودی از این سیاست‌ها را در برمی‌گرفت؛ در حالی که پژوهش جدید اقتصادی، رویکرد سازنده‌تری اتخاذ کرده و به نتایج کاملاً متفاوتی دست یافته که در ادامه شرح داده می‌شود. نخست، سیاست صنعتی در همه‌جا و همواره رایج بوده است و استفاده از آن به دوران اخیر



محدود نمی‌شود. دوم، برخلاف تصورات گذشته، سیاست صنعتی دیگر مترادف با سیاست‌های تجاری حمایت‌گرایانه نیست، بلکه امروزه اغلب بر ترویج صادرات تمرکز دارد. سوم، هرچه سطح درآمد کشورها بالاتر باشد، استفاده از سیاست‌های صنعتی در آن‌ها بیشتر و گسترده‌تر است؛ یعنی کشورهای پیشرفته نسبت به کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های صنعتی را با شدت بیشتری اجرا می‌کنند. همچنین، پیشرفت در روش‌های استنتاج علی باعث شده است که اقتصاددانان در دیدگاه‌های خود تجدید نظر کنند. در گذشته، برای ارزیابی تأثیر سیاست‌های صنعتی، اقتصاددانان بررسی می‌کردند که آیا صنایعی که از حمایت دولت برخوردار بودند، عملکرد بهتری داشته‌اند یا نه و معمولاً به این نتیجه می‌رسیدند که سیاست صنعتی ناکارآمد بوده اما اکنون مشخص شده که این نوع پژوهش‌های همبستگی محور گمراه‌کننده هستند، زیرا نمی‌توانند نشان دهند که سیاست صنعتی واقعاً مفید بوده است یا نه.

همچنین پژوهش‌های جدید از روش‌های آماری پیشرفته برای اجتناب از نتیجه‌گیری‌های نادرست استفاده می‌کنند. این روش‌ها برای بررسی طیف وسیعی از موارد، مانند حمایت از صنایع نوپا (مانند نساجی، کشتی‌سازی و صنایع سنگین)، برنامه‌های تحقیق و توسعه دولتی (مانند رقابت فضایی بین آمریکا و شوروی) و سیاست‌های محلی هدفمند برای شرکت‌ها یا صنایع خاص (مانند تلاش آمریکا برای تقویت تولید در دوران جنگ جهانی دوم و یارانه‌های منطقه‌ای در اروپا) به کار گرفته شده‌اند [۷].

از طرفی دیگر امروزه دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای دلایلی فراتر از رقابت‌پذیری را برای اتخاذ سیاست صنعتی مطرح می‌کنند. در حال حاضر، اهداف جدید سیاست صنعتی شامل چالش‌های جهانی مانند امنیت زنجیره‌های تأمین، رقابت در حوزه فناوری‌های نوظهور، تغییرات اقلیمی، بیماری‌های همه‌گیر و ملاحظه‌های امنیت ملی نیز می‌شود. با ظهور این اهداف جدید، معیارهای طراحی و ارزیابی سیاست صنعتی باید فراتر از ملاحظه‌های اقتصادی سنتی گسترش یابد [۱۱].

در ادامه این بخش، تلاش می‌شود تا نقش مهم دولت‌ها در بازطراحی ساختارهای تولید و زنجیره‌های ارزش در چارچوب سیاست‌های صنعتی جدید، فرایند گذار از تولید صنعتی به بخش خدمات در سیاست‌های صنعتی نوین و تأثیر فناوری و گذار انرژی بر شکل‌گیری این سیاست‌ها بررسی شود.

۱-۶. نقش دولت‌ها در بازطراحی ساختارهای تولید و زنجیره ارزش

در سال‌های اخیر، بسیاری از دولت‌ها و صنایع بزرگ و راهبردی نگرش استراتژیک‌تری نسبت به ساختار تولید اتخاذ کرده‌اند. روندهای جهانی نشان می‌دهند که تاب‌آوری در برابر شوک‌های اقتصادی و تجاری به یک اولویت کلیدی تبدیل شده است، در حالی که صرفه‌جویی در هزینه‌ها و افزایش کارایی صرف، دیگر معیارهای اصلی تصمیم‌گیری نیستند. در همین راستا، سیاست‌های تولیدی در بسیاری از کشورها به سمت حمایت از «انتقال تولید به داخل»^۱ و «تولید در کشورهای دوست»^۲ سوق یافته و وابستگی به برون‌سپاری کاهش یافته است.

در نتیجه این تحولات، دولت‌ها نقشی محوری در هدایت استراتژیک رشد اقتصادی ایفا کرده و از ابزارهای مختلفی برای این منظور استفاده می‌کنند. در حال حاضر، بسیاری از کشورها از طریق ایجاد مناطق توسعه صنعتی، اعطای یارانه‌ها، حمایت از بازار داخلی، کنترل قیمت‌ها، تنظیم جریان‌های بین‌المللی سرمایه (کنترل سرمایه)، سرمایه‌گذاری مستقیم دولتی و یارانه‌های تحقیق و توسعه، به شکل‌دهی ساختار صنعتی و تسریع رشد اقتصادی می‌پردازند. این سیاست‌ها در راستای تقویت رقابت‌پذیری صنایع داخلی و افزایش تاب‌آوری اقتصادی در برابر چالش‌های جهانی اجرا می‌شوند. الگوهای مداخله در اقتصاد، امروزه در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه دنبال شده و به‌عنوان راهبردی برای مقابله با چالش‌های اقتصاد جهانی و تقویت بنیان‌های تولید ملی به کار گرفته می‌شوند.

همچنین سیاست‌های صنعتی جدید به‌طور عمده بر شناسایی و اصلاح شکست‌های بازار، همکاری دولت و بخش خصوصی و مشوق‌های

1. Reashoring
2. Friend-shoring

سفارشی برای شرکت‌های مختلف تمرکز دارند، در حالی که سیاست‌های قدیمی بیشتر بر حمایت از شرکت‌های بزرگ و رقابتی و استفاده از مشوق‌های استاندارد تأکید می‌کنند. بر این اساس در سیاست‌های جدید، دولت به‌عنوان یک نهاد پیش‌بینی‌کننده و فعال با در نظر گرفتن نیازهای متغیر شرکت‌ها عمل کرده، در حالی که در سیاست‌های قدیمی، دولت به‌طور عمده به‌عنوان یک ناظر عمل می‌کند. جدول زیر تفاوت‌های کلیدی بین سیاست‌های صنعتی جدید و قدیم را نشان می‌دهد.

جدول ۳. مقایسه سیاست‌های صنعتی جدید و قدیم [۷]

سیاست‌های صنعتی جدید	سیاست‌های صنعتی قدیم	
شکست‌های سنتی بازار به‌همراه آثار مثبت اشتغال‌زایی، جهت‌گیری نوآوری و کمبود ورودی‌های عمومی	تحقیق و توسعه، نوآوری، یادگیری از منابع بیرونی و ناهماهنگی در سرمایه‌گذاری	هدف‌گیری شکست‌های بازار
خدمات به‌علاوه تولید صنعتی	تولید، بخش‌های تجاری	بخش‌ها
تمام اندازه‌های شرکت‌ها، شامل شرکت‌ها و کسب کارهای کوچک و متوسط	شرکت‌های بزرگ و رقابتی سطح جهانی	شرکت‌ها
دانش در مورد مکان و اندازه شکست‌های بازار به‌طور گسترده‌ای پراکنده بوده؛ دولت با عدم قطعیت قابل توجهی مواجه شده؛ ظرفیت دولتی درون‌زا است	دولت می‌تواند شکست‌های بازار را از قبل پیش‌بینی کند و به‌اندازه کافی از نفوذ ذی‌نفعان مصون باشد	فرضیه‌ها در مورد دولت
مجموعه‌ای از خدمات تجاری، شامل بازاریابی، مدیریت و کمک‌های فنی، آموزش‌های سفارشی، زیرساخت، سرمایه و وام‌های مربوط به فناوری‌های هدفمند	مالیات، یارانه‌های اعتباری	انواع مشوق‌ها
سفارشی‌سازی بر اساس نیازهای شرکت‌ها و سازگار با شرایط	برنامه زمان‌بندی ثابت مشوق‌ها به‌جز بسته‌های مشوق قابل مذاکره برای شرکت‌های بزرگ	نحوه اعمال مشوق‌ها
مشارکت داوطلبانه	از پیش تعیین‌شده	معیارهای انتخاب
نرم؛ مشروط، باز و در حال تحول	سخت‌گیرانه؛ معیارهای ثابت و از پیش تعیین‌شده	شرط‌گذاری
مشارکتی، تکراری؛ مدیریت فعال پروژه	فاصله قانونی و معین	روابط با ذی‌نفعان

برخی از استراتژی‌های صنعتی نیز به صراحت اهداف اجتماعی را پیش می‌برند. به‌عنوان مثال، کانادا نسخه خود از سیاست صنعتی را با نام طرح ساخت کانادا راه‌اندازی کرد که به‌دنبال تقویت تولید داخلی و کاهش آسیب‌پذیری‌های زنجیره تأمین بود، اما هدف آن ایجاد مشاغل مناسب برای طبقه متوسط و ساختن یک اقتصاد پاک بوده است. در قانون کاهش تورم آمریکا نیز، به بخش‌های محروم و مختلف جامعه توجه ویژه شده است [۳].

در گذشته، سیاست صنعتی عمدتاً با حمایت از صنایع سنگین، تولیدی و صادرات‌محور تعریف می‌شد؛ اما امروزه خدماتی مانند فناوری



اطلاعات، لجستیک، طراحی صنعتی، تحقیق و توسعه، آموزش، خدمات مالی و حتی گردشگری به عنوان محرک‌های رشد صنعتی شناخته می‌شوند. این تغییر جهت، به ویژه با رشد اقتصاد دیجیتال و افزایش نقش داده و دانش در تولید، برجسته تر شده است. به عنوان مثال، گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۱۷ نشان می‌دهد که خدمات، به ویژه خدمات مبتنی بر دانش، به شکل روزافزونی به زنجیره‌های ارزش جهانی نفوذ کرده‌اند و در کنار تولید، ارزش افزوده ایجاد می‌کنند. به علاوه، بسیاری از محصولات تولیدی به خدمات پس از فروش، مشاوره، طراحی یا نرم افزار وابسته‌اند؛ مفهومی که به آن «تولید سرویس محور» گفته می‌شود و کشورها سعی کرده‌اند که از طریق تقویت اکوسیستم‌های نوآوری، آموزش تخصصی و زیرساخت دیجیتال، خدمات فناوری محور را در قلب سیاست صنعتی خود قرار دهند [۱۷].

در نهایت، این تحول نشان می‌دهد که تفکیک سنتی بین تولید و خدمات دیگر کاربرد ندارد. سیاست صنعتی نوین نیازمند نگاه سیستمی است که در آن خدمات و تولید مکمل یکدیگر بوده و باهم برای رشد اقتصادی پایدار و رقابت پذیر تلاش می‌کنند. بنابراین سیاست‌های صنعتی تنها محدود به بخش صنعت نمی‌شوند، بلکه اکنون می‌توانند شامل بخش‌های خدماتی، تحقیق و توسعه و تولیدات پیشرفته نیز شوند. یکی دیگر از نمونه‌های بارز سیاست‌های صنعتی جدید، ترویج سرمایه گذاری خارجی است. این نوع سیاست‌ها در طول زمان دچار تغییرات زیادی شده‌اند. به عنوان مثال، در دهه ۱۹۹۰ کشورهای اروپای شرقی بیشتر به جذب تولیدات صنعتی می‌پرداختند، اما امروزه تمرکز آن‌ها بر جذب بخش‌های خدماتی، تحقیق و توسعه و تولیدات پیشرفته است [۱].

۲-۶. نقش فناوری و گذار انرژی در شکل دهی به سیاست‌های صنعتی جدید

در تحلیل سیاست‌های صنعتی نوظهور، دو مؤلفه کلیدی تحولات فناورانه و گذار انرژی به طور فزاینده‌ای در کانون توجه قرار گرفته‌اند. این دو روند نه تنها به عنوان عوامل محرک رشد اقتصادی، بلکه به مثابه بنیان‌های حیاتی برای بازطراحی زنجیره‌های ارزش رقابتی، تاب آور و پایدار عمل می‌کنند. در وهله اول، دسترسی به منابع انرژی مقرون به صرفه، پایدار و مطمئن، شرط لازم برای توسعه هر گونه ظرفیت تولیدی مدرن است. در وهله دوم، دیجیتالی شدن فزاینده اقتصاد و اتکای روزافزون به فناوری‌های پیشرفته، الگوی سنتی سیاستگذاری صنعتی را دگرگون کرده است.

رخداد‌های اخیر جهانی، مانند افزایش تنش‌های ژئوپلیتیکی، تهاجم نظامی روسیه به اوکراین و بحران جهانی انرژی، همراه با نگرانی‌های فزاینده زیست محیطی، سبب شده‌اند که دولت‌ها بیش از پیش به شتاب بخشی گذار انرژی اولویت دهند. این روندها نه فقط به دلایل زیست محیطی، بلکه به عنوان بخشی از راهبردهای رقابت صنعتی و بازآرایی ژئوپلیتیکی دنبال می‌شوند. سرمایه گذاری‌ها در این حوزه شامل طیفی از فناوری‌های سبز، مانند انرژی‌های تجدید پذیر، انرژی هسته‌ای، ذخیره سازی، سوخت‌های کم کربن و بهبود بهره‌وری انرژی در مصرف نهایی بوده است [۱۳]. این تحول عمدتاً به علت سیاست‌های فعالانه و رقابتی دولت‌ها و نه صرفاً نوسان قیمت سوخت‌های فسیلی صورت گرفته است.

در پاسخ به این تحولات، کشورهای مختلف جهان بسته‌های سیاستی جدیدی را در قالب سیاست‌های صنعتی با جهت گیری سبز طراحی کرده‌اند. از جمله این اقدام‌ها می‌توان به طرح صنعتی توافق سبز اروپا (۲۰۲۳)، طرح تحول سبز ژاپن (۲۰۲۲) و قانون کاهش تورم آمریکا (۲۰۲۲)، اشاره کرد. این سیاست‌ها در عین حال که به مقابله با تغییرهای اقلیمی می‌پردازند، به مثابه ابزارهایی برای رشد اقتصادی، ارتقا رقابت پذیری و امنیت ملی نیز عمل می‌کنند. تنوع ابزارهای به کار رفته، از یارانه‌های عمومی و اعتبارهای مالیاتی گرفته تا مقررات زیست محیطی و تسهیل فرایندهای صدور مجوز، نشانگر انعطاف پذیری رویکردهای سیاستی در کشورهای مختلف است.

در این میان، مواد معدنی حیاتی به یکی از کانون‌های اصلی سیاستگذاری صنعتی بدل شده‌اند. موادی نظیر لیتیوم، کبالت، نیکل و گرافیت که برای ساخت باتری‌ها ضروری‌اند، در قلب رقابت بر سر آینده انرژی پاک قرار گرفته‌اند. همچنین، نیمه هادی‌ها که زیرساخت اصلی فناوری‌های نوین را تشکیل می‌دهند، نیازمند دسترسی پایدار به عناصر نادری چون پالادیوم، آرسنیک، سیلیکون و عناصر نادر خاکی هستند.

در واکنش به این وابستگی‌ها، بسیاری از کشورها اقدام به تنوع‌بخشی به منابع تأمین، سرمایه‌گذاری در اکتشاف، و تقویت ظرفیت پالایش و فراوری داخلی کرده‌اند. برای نمونه، تا پایان سال ۲۰۲۳، نزدیک ۲۱ درصد از سیاست‌های صنعتی جهان به حوزه نیمه‌هادی‌ها و ۳ درصد به مواد معدنی حیاتی اختصاص یافته‌اند. هم‌زمان، کشورهایی مانند کانادا، شیلی و نامیبیا نیز با تدوین استراتژی‌هایی به دنبال حفظ ارزش افزوده این منابع در زنجیره‌های تولید داخلی هستند [۱۵].

در همین راستا، رقابت ژئوپلیتیکی میان قدرت‌های بزرگ، نقش تعیین‌کننده‌ای در بازتعریف سیاست صنعتی داشته است. چین طی سال‌های اخیر، با هدف تقویت موقعیت خود در بازار جهانی و در واکنش به اقدام‌های آمریکا، محدودیت‌هایی بر صادرات برخی عناصر نادر خاکی به آمریکا وضع کرده است. در مقابل، آمریکا نیز با اعمال محدودیت‌های شدید در زمینه صادرات فناوری‌های پیشرفته، به‌ویژه تراشه‌ها و تجهیزات ساخت آن‌ها، تلاش کرده است تا روند رشد فناوری در چین را مهار کند. این اقدام‌ها بخشی از راهبرد واشنگتن برای حفظ برتری فناورانه خود در برابر پکن تلقی می‌شود.

در چارچوب همین رقابت، آمریکا «پیمان تراشه ۴»^۱ را با مشارکت ژاپن، کره جنوبی و تایوان شکل داده است. هدف این پیمان، ایجاد هماهنگی در سیاستگذاری، امنیت زنجیره تأمین و تسهیل همکاری‌های فناورانه در حوزه نیمه‌هادی‌هاست تا وابستگی به چین به‌ویژه در بخش تولید تراشه کاهش یابد.

در تحولی جدید و قابل توجه، دولت ترامپ در سال ۲۰۲۵ و با فشار به دولت اوکراین قراردادی را با این کشور امضا کرد که هدف آن تضمین دسترسی آمریکا به ذخایر غنی عناصر نادر خاکی این کشور است. این توافق نشان می‌دهد که رقابت ژئوپلیتیکی نه تنها در عرصه فناوری، بلکه در کنترل منابع حیاتی نیز وارد مرحله‌ای جدید شده است. اوکراین، به عنوان کشوری دارای ذخایر ارزشمند معدنی، اکنون به نقطه‌ای مهم در استراتژی صنعتی و امنیتی آمریکا بدل شده است.

در مجموع، تمرکز روزافزون بر بخش‌هایی مانند مواد معدنی حیاتی و نیمه‌هادی‌ها، بازتابی از روند کلان جهانی در احیای سیاست‌های صنعتی با اهداف ژئوپلیتیکی و راهبردی است. سیاست صنعتی در عصر جدید، بیش از آنکه اقتصادی باشد، به ابزاری برای مدیریت ریسک‌های ژئوپلیتیکی، تقویت امنیت ملی و حفظ مزیت‌های فناورانه در رقابت میان قدرت‌های جهانی تبدیل شده است.

در نتیجه، اگرچه تمرکز سنتی سیاست‌های صنعتی عمدتاً بر صنایع تولیدی (نظیر فولاد، خودروسازی و کشتی‌سازی) بوده، اما در دوره جدید، این سیاست‌ها به حوزه‌های گسترده‌تری مانند فناوری‌های دیجیتال، خدمات، مواد حیاتی و انرژی‌های پاک تبدیل شده‌اند. در این چارچوب، دولت‌ها نه تنها به عنوان تسهیل‌گر، بلکه به عنوان بازیگران فعال و استراتژیک در طراحی آینده صنعتی کشورها ظاهر شده‌اند. همین روند باعث شده که سیاست صنعتی معاصر، برخلاف گذشته، دارای مؤلفه‌ای قوی از منافع راهبردی و امنیت ملی باشد و بی‌دلیل نیست که امنیت ملی به یکی از اصلی‌ترین انگیزه‌ها برای شکل‌گیری سیاست‌های صنعتی جدید بدل شده است [۱۴]. فعالیت اقتصادی، به‌ویژه در بخش تولید، همواره با امنیت ملی در ارتباط بوده است زیرا بسیاری از کالاها و فناوری‌ها می‌توانند هم مصارف نظامی و هم تجاری داشته باشند. با این حال، در دهه‌های اخیر، ریسک‌های امنیت ملی به‌طور قابل توجهی گسترش یافته و از ملاحظه‌های صرفاً نظامی به بخش‌هایی مانند امنیت سایبری، تغییرات اقلیمی، تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی تبدیل شده است. در این زمینه، ریسک‌های امنیت ملی می‌توانند مربوط به موقعیت‌هایی باشند که عدم دسترسی به برخی اجزا یا محصولات نهایی، مانند مواد معدنی حیاتی، انرژی، داروها و نیمه‌رساناها، یا فناوری‌های پیشرفته (مانند هوش مصنوعی) تهدیدی برای امنیت اقتصادی، بهداشتی یا نظامی یک کشور باشد.

در پایان این بخش باید به این موضوع اشاره داشت که در دهه‌های اخیر، تحول در توازن قدرت‌های جهانی، رقابت فزاینده در حوزه فناوری‌های پیشرفته، اختلال‌های گسترده در زنجیره‌های تأمین جهانی و بحران‌های انرژی و آب‌وهوایی، دولت‌ها را بر آن داشته تا با بازتعریف سیاست‌های صنعتی به عنوان ابزاری برای دفاع از امنیت ملی، تاب‌آوری اقتصادی و استقلال راهبردی، نقش مداخله‌گرانه‌تری در بازار ایفا کنند. در دهه‌های



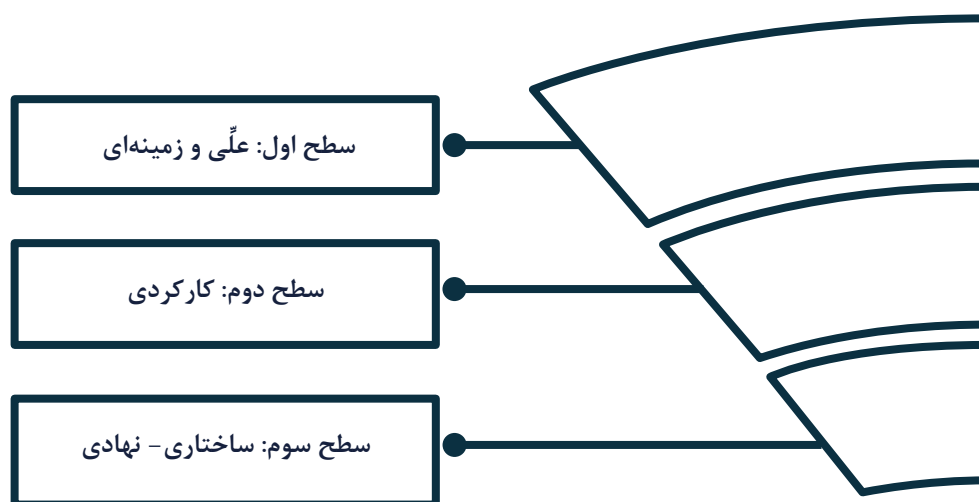
اخیر، سیاست‌های صنعتی به سبب تغییرهای کلان اقتصاد سیاسی با تحولاتی بنیادین مواجه شده‌اند که آن‌ها را از تمرکز صرف بر تولید صنعتی به سوی رویکردی چندبعدی، مبتنی بر فناوری، انرژی پاک، خدمات و اهداف اجتماعی سوق داده است. کشورها با توجه به چالش‌های جهانی مانند بحران انرژی، رقابت ژئوپلیتیکی و نیاز به گذار سبز، سیاست‌های صنعتی خود را بازنگری کرده‌اند تا موجب تقویت تاب‌آوری اقتصادی و امنیت ملی شوند. در این چارچوب جدید، دولت‌ها نه تنها نقش تنظیم‌گر، بلکه نقش استراتژیک و فعال در هدایت مسیر صنعتی کشورها را ایفا می‌کنند.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



بررسی گزارش نهادهای بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سازمان توسعه صنعتی ملل متحد و کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل، تحلیل‌های ارائه‌شده توسط اندیشکده‌ها و مقاله‌های دانشگاهی و مهم‌تر از همه اقدام‌های عملی دولت‌ها، همگی گویای یک واقعیت‌اند: سیاست صنعتی بار دیگر در کانون توجه دولت‌ها قرار گرفته است. با این حال، آنچه امروز شاهد آن هستیم صرفاً بازگشتی به نسخه‌های سنتی گذشته نیست، بلکه تولد نوعی سیاست صنعتی نوین، پیچیده و چندوجهی است که به جای تکرار الگوهای قدیمی، به تحولات بنیادین سیاسی، اقتصادی، امنیتی و فناوری پاسخ می‌دهد.

شکل ۱۳. تحلیل سه سطحی از علل بازگشت سیاست‌های صنعتی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

این احیای سیاست صنعتی معاصر، به‌ویژه در عصر حاضر، نه تنها الزامات جدید اقتصادی و اجتماعی را در برمی‌گیرد بلکه با چالش‌ها و پیچیدگی‌های بیشتری مواجه بوده که تنها از رهگذر تغییرات بنیادین در سه سطح «علّی و زمینه‌ای»، «کارکردی» و «ساختاری/ نهادی» قابل درک است.

۱. سطح علّی و زمینه‌ای

در سطح علّی و زمینه‌ای، تجمیع بحران‌های متوالی در سال‌های اخیر به‌طور شفاف، کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های برخی از مفروضات

رایج در رویکردهای اقتصادی با مداخله حداقلی دولت را آشکار کرده است. بحران مالی ۲۰۰۸، ناتوانی بازار در پیش‌بینی و مدیریت بحران‌های سیستماتیک و ریسک‌های مالی را به اثبات رساند. پس از آن، همه‌گیری کرونا نشان داد که وابستگی مفرط به زنجیره‌های تأمین جهانی، به‌ویژه در صنایع حساس، می‌تواند به بحران‌های جهانی تبدیل شود که نیازمند بازنگری در سیاست‌های تولید و تأمین است. جنگ اوکراین و تنش‌های ژئوپلیتیکی پس از آن، موضوع امنیت اقتصادی و تاب‌آوری در برابر تهدیدهای بین‌المللی را به یکی از اولویت‌های استراتژیک کشورها تبدیل کرده است. همچنین تغییرات اقلیمی و بحران‌های زیست‌محیطی، ضرورت هم‌زمانی توسعه صنعتی و پایداری زیست‌محیطی را برجسته کرده‌اند. در عین حال، انقلاب صنعتی چهارم و ضرورت گذار به انرژی‌های تجدیدپذیر، نیاز به سرمایه‌گذاری‌های کلان و هماهنگی‌های چندسطحی را به‌ویژه در حوزه‌های فناوری و انرژی ایجاد کرده است، سرمایه‌گذاری‌هایی که تنها از عهده دولت‌های فعال و توانمند برمی‌آید. در این شرایط، قدرت گرفتن چین به‌عنوان یک بازیگر کلیدی جهانی و استفاده مؤثر آن از سیاست‌های صنعتی هوشمندانه و سرمایه‌گذاری‌های گسترده در فناوری‌های پیشرفته، الگویی جدید از توسعه را معرفی کرده که در تضاد با الگوهای مرسوم غربی قرار دارد و چالش‌های جدیدی برای اقتصادهای غربی ایجاد کرده است. این مجموعه تحولات، نیاز به بازتعریف نقش دولت در اقتصاد و بازنگری اساسی در سیاست‌های صنعتی را برجسته‌تر از همیشه کرده است.

۲. سطح کارکردی

در سطح کارکردی، سیاست صنعتی معاصر به‌طور مشخص از یک سازوکار تک‌بعدی که به‌طور سنتی فقط بر حمایت از صنایع نوپا متمرکز بود، به یک مدل پیچیده و چندبعدی تکامل یافته است. در این مدل جدید، سیاست صنعتی علاوه بر ارتقای بهره‌وری از طریق سرمایه‌گذاری در فناوری‌های پیشرفته و دیجیتال‌سازی، چهار بُعد کلیدی را پوشش می‌دهد که هریک به‌طور مستقیم با دیگر ابعاد در ارتباط است. بُعد اقتصادی این سیاست‌ها با تمرکز بر افزایش بهره‌وری از طریق نوآوری‌های فناورانه و دیجیتال‌سازی، در پی تقویت رقابت‌پذیری و ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی پایدار است. بُعد اجتماعی، به کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی پرداخته و تلاش می‌کند از طریق ایجاد مشاغل باکیفیت، به تقویت عدالت اجتماعی و رفاه عمومی بپردازد. به بُعد زیست‌محیطی با تأکید بر کربن‌زدایی، توسعه انرژی‌های پاک و جلوگیری از تخریب محیط زیست، به‌عنوان بخشی از مسئولیت دولت‌ها در قبال نسل‌های آینده، توجه شده است. در نهایت، بُعد امنیتی سیاست‌های صنعتی معاصر با شدت بیشتری در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته است. سیاست‌گذاری در زمینه‌های حساس مانند سلامت، انرژی، فناوری‌های راهبردی، زیرساخت‌های دیجیتال و تولیدات حیاتی، اکنون دیگر یک انتخاب نیست بلکه ضرورتی استراتژیک برای حفظ بقا، تاب‌آوری ملی و مقابله با تهدیدهای بین‌المللی محسوب می‌شود. این بعد امنیتی نه‌تنها در زمینه‌های دفاعی، بلکه در امنیت تأمین غذا، انرژی و فناوری‌های کلیدی نیز جلوه‌گر شده است. دولت‌ها با اتکا به ابزارهای سیاست صنعتی، به دنبال حفاظت از زنجیره‌های تأمین حیاتی، تقویت استقلال فناوری و تضمین دسترسی پایدار به منابع راهبردی هستند. بدین ترتیب، سیاست صنعتی به‌عنوان ابزاری برای تضمین امنیت ملی و افزایش توانمندی راهبردی کشورها شناخته می‌شود.

۳. سطح ساختاری - نهادی

در سطح ساختاری - نهادی، سیاست صنعتی معاصر با تحولات عمیق و گسترده‌ای در نحوه سازماندهی دولت و تعامل آن با سایر بازیگران اقتصادی و اجتماعی روبه‌رو شده است. یکی از تحولات مهم، تضعیف تدریجی اجماعی است که دهه‌ها بر ارجحیت خصوصی‌سازی و آزادسازی کامل بازار تأکید داشت. اکنون در بسیاری از کشورها، شاهد ظهور نوعی دولت توسعه‌گرا هستیم که دیگر صرفاً یک تنظیم‌گر منفعل نیست، بلکه یک بازیگر فعال و هدایت‌کننده اقتصاد است. این دولت‌ها، به جای واگذاری کامل امور به نیروهای بازار، با اتکا به شواهد تجربی و رویکردهای برنامه‌ریزی استراتژیک، به دنبال شکل‌دهی مسیر توسعه ملی هستند. این تحول با احیای نهادهای تخصصی،



تشکیل آژانس‌های سیاستگذاری صنعتی و هماهنگی بین بخشی گسترده‌تر میان سطوح مختلف حکمرانی همراه شده است. علاوه بر آن، ایجاد چارچوب‌های نهادی جدید برای تنظیم روابط بین دولت، بخش خصوصی و نهادهای دانشگاهی به یک ضرورت بدل شده است. این نهادهای جدید نه تنها وظیفه تدوین سیاست‌ها، بلکه ارزیابی و بازنگری مستمر آن‌ها را نیز بر عهده دارند تا سازگاری سیاست‌ها با محیط متغیر اقتصاد جهانی تضمین شود. تحول دیگر در این سطح، تغییر الگوی حکمرانی بوده که از مدل بازارمحور به توسعه‌محور با همکاری فعال سه‌جانبه میان بخش‌های دولتی، خصوصی و دانشگاهی منتقل شده است. در این میان، چین به عنوان یک نمونه موفق از دولت توسعه‌گرا، با استفاده از سیاست‌های صنعتی هوشمند، برنامه‌ریزی استراتژیک، حمایت‌های هدفمند و ادغام هوشمندانه در بازارهای جهانی، نشان داده است که چگونه می‌توان سیاست‌های صنعتی را در قالب یک استراتژی جامع، به ابزار توسعه اقتصادی و تقویت موقعیت ژئوپلیتیکی تبدیل کرد.

با وجود تمام مزایای بالقوه‌ای که این تحول به همراه دارد، چالش‌های جدی نیز پیش‌روی دولت‌ها و سیاستگذاران قرار دارد. یکی از این چالش‌ها، یافتن تعادل بهینه بین مداخله مؤثر دولتی و جلوگیری از رانت‌جویی است. از دیگر چالش‌ها، طراحی سازوکارهای شفاف برای ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها و جلوگیری از تبدیل سیاست‌های صنعتی به ابزاری برای حمایت‌گرایی افراطی است. علاوه بر این، حفظ تعادل ظریف بین رقابت ملی و همکاری‌های بین‌المللی یکی از دغدغه‌های مهم است که در دنیای پرتنش کنونی باید به دقت مدیریت شود. پیش از هرگونه سیاستگذاری کارآمد، ضروری است که درک جامع و دقیق از روندهای نوظهور در سیاست صنعتی جهانی حاصل شود و چارچوب‌های تحلیلی قدیمی که سیاست صنعتی را صرفاً به حمایت از صنایع نوپا یا مداخله‌های دولتی غیرمنعطف تقلیل می‌دهند، کنار گذاشته شوند. تنها از طریق چنین رویکردی است که می‌توان سیاست‌های صنعتی هوشمند، منعطف و چندوجهی را طراحی کرد که به‌طور هم‌زمان پاسخگوی چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و امنیتی دنیای معاصر باشد.

منابع و مآخذ



- [1] Fleming, S. (2025, January 23). Update from Davos: Can industrial policy really work? Financial Times. <https://www.ft.com/content/f651178a-20b1-44c9-b258-ed11bdfb7c97>.
- [2] Millot, V. and Ł. Rawdanowicz (2024-05-31), "The return of industrial policies: Policy considerations in the current context", OECD Economic Policy Papers, No. 34, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/051ce36d-en>.
- [3] PRO-COMPETITIVE INDUSTRIAL POLICY OECD Roundtables on Competition Policy Papers, This paper is part of the series "OECD Roundtables on Competition Policy Papers 2024", <https://doi.org/10.1787/20758677>.
- [4] Allianz Research Industrial policy: old dog, new tricks?, https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2024/june/2024-06-19-Industrial-Policy-AZ.pdf.
- [5] Can industrial policy really work? Sam Fleming speaks to Beata Javorcik, chief economist of the European Bank for Reconstruction and Development, 2025. <https://www.ft.com/content/f651178a-20b1-44c9-b258-ed11bdfb7c97>.

- [6] Criscuolo, C., Gonne, N., Kitazawa, K., & Lalanne, G. (2022). An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives.
- [7] Dani Rodrik, Réka Juhász, Nathan Lane, Economists Reconsider Industrial Policy, (2023). <https://www.project-syndicate.org/onpoint/industrial-policy-is-back>.
- [8] Global Industrial Policy Measurement and Results, <https://www.unido.org/sites/default/files/unido-publications/2023-04/IID%20Policy%20Brief%201%20-%20Global%20Industrial%20Policy%20-%20Measurment%20and%20Results%20-%20FINAL%2029-03.pdf>.
- [9] Imon Evenett, Adam Jakubik, Fernando Martín, and Michele Ruta. “The Return of Industrial Policy in Data”, IMF Working Papers 2024, 001 (2024), accessed March 28, 2025, <https://doi.org/10.5089/9798400260964.001>.
- [10] Industrial policy & its financing Robert H. Wade, LSE 9 April 2024. https://unctad.org/system/files/non-official-document/9_April_Industrial_policy_and_its_financing_R._Wade.pdf.
- [11] Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance—Broad Considerations, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/03/11/Industrial-Policy-Coverage-in-IMF-Surveillance-Broad-Considerations-546162> .
- [12] Juhász, R., Lane, N., & Rodrik, D. (2023). The new economics of industrial policy. Annual Review of Economics, 16.
- [13] The Comeback Of Industrial Policy The Next Geopolitical Great Game edited by Alessandro Gili and Davide Tentori introduction by Paolo Magri, <https://www.ispi-online.it/wp-content/uploads/2023/12/The-Comeback-of-Industrial-Policy-Report-IS-PI-2023.pdf>.
- [14] Carmen Sánchez-Silva. “Industrial policy as a weapon”. https://elpais.com/economia/negocios/2024-08-28/la-politica-industrial-como-arma-arrojadiza.html?utm_source=chatgpt.com.
- [15] New trade dynamics and industrial policies: realizing inclusive trade gains : report of the Secretary-General, UNCTAD; UN. Secretary-General, <https://digitallibrary.un.org/record/4059654?ln=en&v=pdf>.
- Joseph E. Stiglitz, (2023), Industrial Policy Is Back, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/industrial-policy-is-back>.
- [16] Transition Report 2024-25: Navigating Industrial Policy. <https://www.ebrd.com/home/news-and-events/publications/economics/transition-reports/transition-report-2024-25.html>.

- [17] Services Trade Policies and the Global Economy. (2017): https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/06/services-trade-policies-and-the-global-economy_g1g7a174/9789264275232-en.pdf.
- [18] Bosone, C, E Dautović, M Fidora, and G Stamato (2024), “How geopolitics is changing trade “, Economic Bulletin Boxes 2/2024.
- [19] Aiyar, S, P O Gourinchas, A Presbitero, and M Ruta (2023), “Goeconomic fragmentation: A new eBook “, VoxEU.org, 2 October.
- [20] Kuhanathan, A., & Gröschl, J. (2024, June 19). The return of industrial policy: Old dog, new tricks? Allianz Research. https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2024/june/2024-06-19-Industrial-Policy-AZ.pdf.



عنوان: بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21690>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

در سال‌های اخیر، تحولات بین‌المللی، تشدید رقابت جهانی، افزایش رقابت‌های ژئوپلیتیکی و بحران‌های اقتصادی روند بازگشت سیاست‌های صنعتی در سطح جهان را تسریع کرده‌اند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رو بروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir