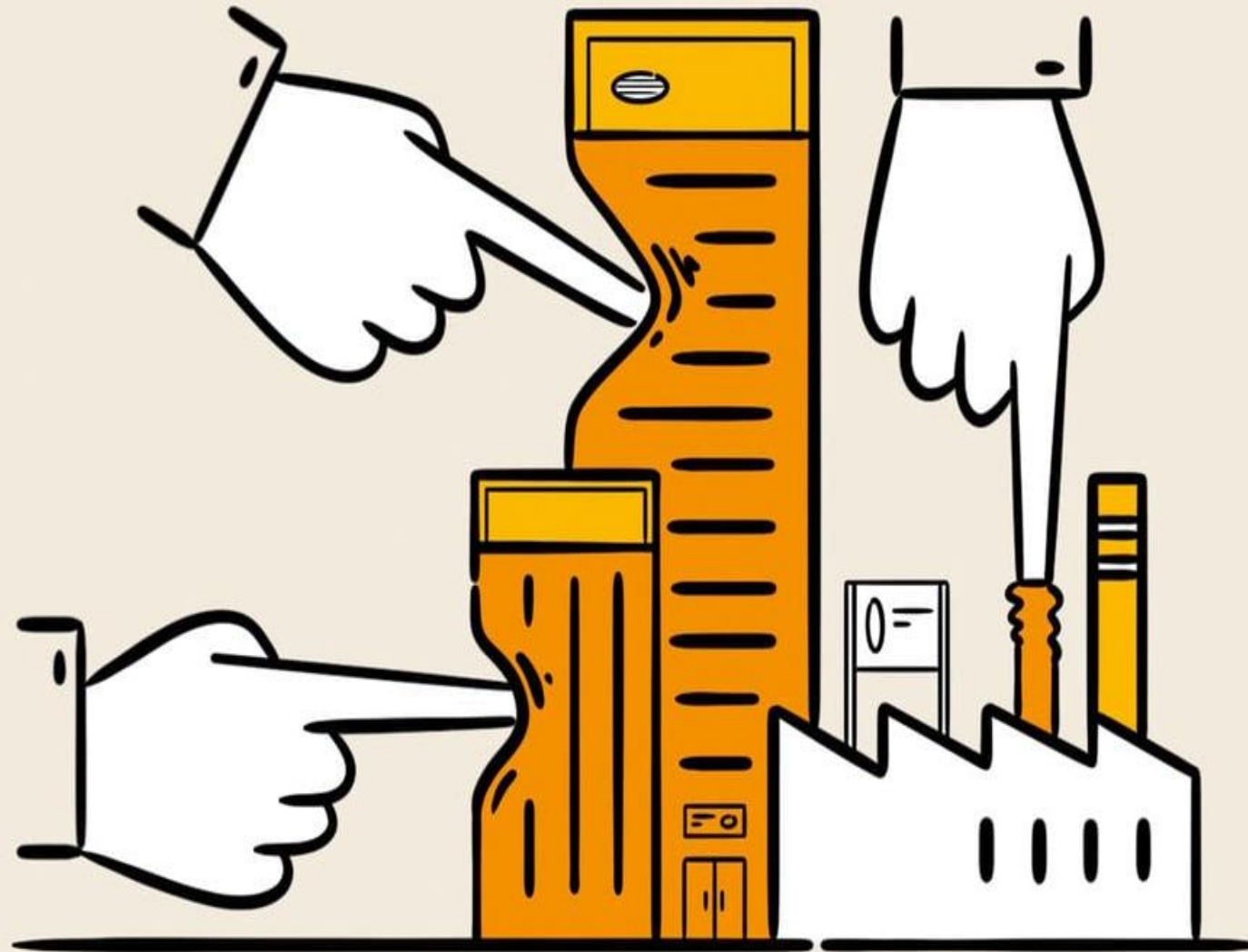


سیاست صنعتی و سه‌گانه استراتژی رشد



معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران



منبع:

Industrial Policy and The Growth Strategy Trilemma, IMF

نویسنده: Ruchir Agarwal

ترجمه: پریسا مطرانلویی

ناظر: سارا محمدی

واحد پژوهش و مطالعات اقتصادی - معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

فروردین ۱۴۰۲

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

researchcenter@tccim.ir

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



آیا زمان برقراری توازی جدید میان مداخله دولت و نیروهای بازار فرا رسیده است؟

سیاست صنعتی در بسیاری از کشورها در حال پیشرفت است و برخی از اقتصاددانان به اقتصاد چین به عنوان یک مدل صنعتی موفق اشاره می‌کنند. در دنیایی که با چالش‌هایی مانند پیامدهای کووید-۱۹، ملی‌گرایی تولید واکسن، بی‌ثباتی زنجیره تامین جهانی، حرکت به سمت حذف گازهای گلخانه‌ای و رقابت‌های ژئوپلیتیکی مواجه است، بحث‌های تازه‌ای درباره نقش سیاست‌های صنعتی و حمایت دولت از بنگاه‌ها و صنایعی که از نظر استراتژیک مهم تلقی می‌شوند، در حال طرح است. این پرسش برای افراد مطرح است که آیا می‌توان به بازار آزاد اعتماد کرد یا خیر؟ در حوزه امنیت ملی نیز نگرانی‌هایی در زمینه وابستگی به رقبا برای تامین منابع حیاتی مانند نیمه رساناها و داروها وجود دارد.

در ایالات متحده آمریکا، سیاست صنعتی دیگر یک موضوع تابو نیست. هر دو حزب از ایجاد مشوق‌های کمک‌کننده به تولید نیمه رساناها و قانون تراشه‌ها و علم که هدف آن احیای صنعت نیمه رساناها در ایالات متحده است، حمایت می‌کنند. بیش از ۹۰ درصد تراشه‌های پیشرفته ضروری در زمینه‌های دفاعی و هوش مصنوعی، از تایوان وارد آمریکا می‌شود که نگرانی‌هایی را در مورد آسیب‌پذیری صنعت ایالات متحده در صورت حمله بدنبال داشته است. برای مقابله با چنین ریسک‌هایی، دولت ایالات متحده ۳۹ میلیارد دلار از محل ۲۸۰ میلیارد دلار منابع پیش‌بینی شده در قانون تراشه‌ها را برای حمایت از توسعه ظرفیت تولید نیمه رساناها پیشرفته اختصاص داده است. طبق سیاست گسترده صنعتی دولت بایدن ایجاد حداقل دو خوشه نیمه رسانا تا سال ۲۰۳۰ برنامه‌ریزی شده و ۳۷۰ میلیارد دلار یارانه نیز برای انرژی‌های پاک بر اساس قانون کاهش تورم در نظر گرفته شده است.

در همین حال، کشور ژاپن نیز یارانه‌هایی به ارزش بیش از ۵۰۰ میلیون دلار را به ۵۷ شرکت برای تشویق آنها به سرمایه‌گذاری داخلی به عنوان بخشی از تلاش‌های دولت برای کاهش وابستگی به چین، اختصاص داده است. به طور مشابه، اتحادیه اروپا نیز وفق سیاست صنعتی خود ۱۶۰ میلیارد یورو از منابع صندوق جبرانی کووید-۱۹ را برای نوآوری‌های دیجیتال مانند تراشه‌ها، باتری‌ها و بهبود سازگاری با اقلیم، پیش‌بینی کرده است. در واکنش به یارانه‌های کلان قانون کاهش تورم ایالات متحده، وزیر اقتصاد ایتالیا نیز اخیراً خواستار رویکرد مشترک اتحادیه اروپا برای حمایت از رقابت‌پذیری و تولیدات استراتژیک شده است.

سیاست صنعتی: به تلاش دولت برای شکل دادن به اقتصاد از طریق هدف قرار دادن صنایع، بنگاه‌ها یا فعالیت‌های اقتصادی خاص اشاره دارد. که این امر با استفاده از طیف وسیعی از ابزارها مانند یارانه‌ها، مشوق‌های مالیاتی، توسعه زیرساخت‌ها، قواعد پشتیبانی و حمایت از تحقیق و توسعه به دست می‌آید.

کشورها اغلب هنگام اجرای سیاست صنعتی به عنوان بخشی از استراتژی رشد، با اهداف رقابتی مانند تضمین رشد اقتصادی پایدار، حفظ ثبات پولی و مالی و ایجاد «**قهرمانان ملی**» روبرو هستند. ملاحظات متعددی زیربنای هدف ایجاد قهرمانان ملی بعنوان یکی از اهداف استراتژی رشد یک اقتصاد است، از جمله:

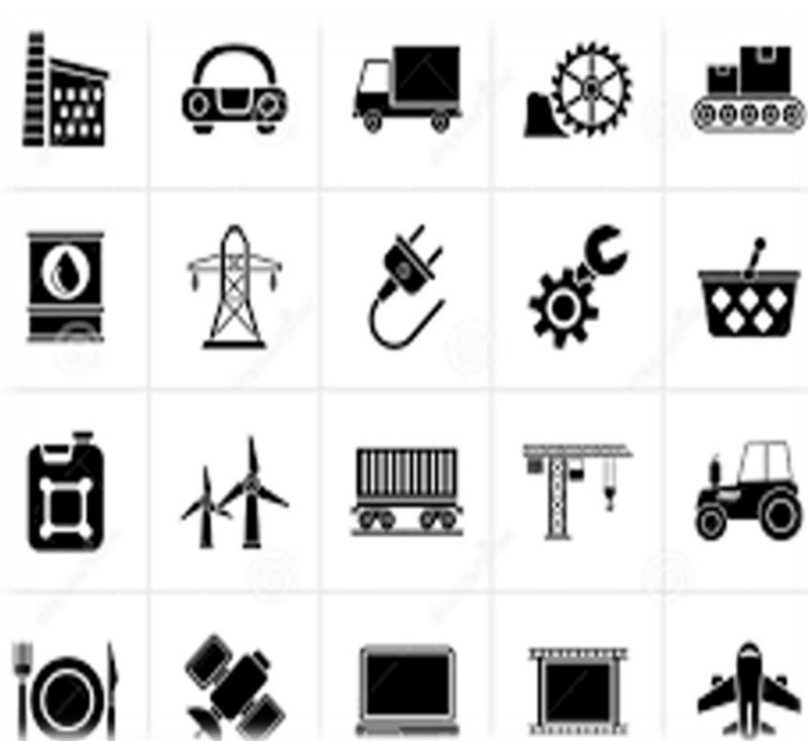


- ۱- تقویت امنیت ملی از طریق تقویت خودکفایی در صنایع کلیدی،
- ۲- حمایت از رشد اشتغال‌زا و فراگیر،
- ۳- احیای جوامع عقب‌مانده از رشد،
- ۴- توجه به نظرات رأی‌دهندگان در زمینه احیای بخش صنعت.

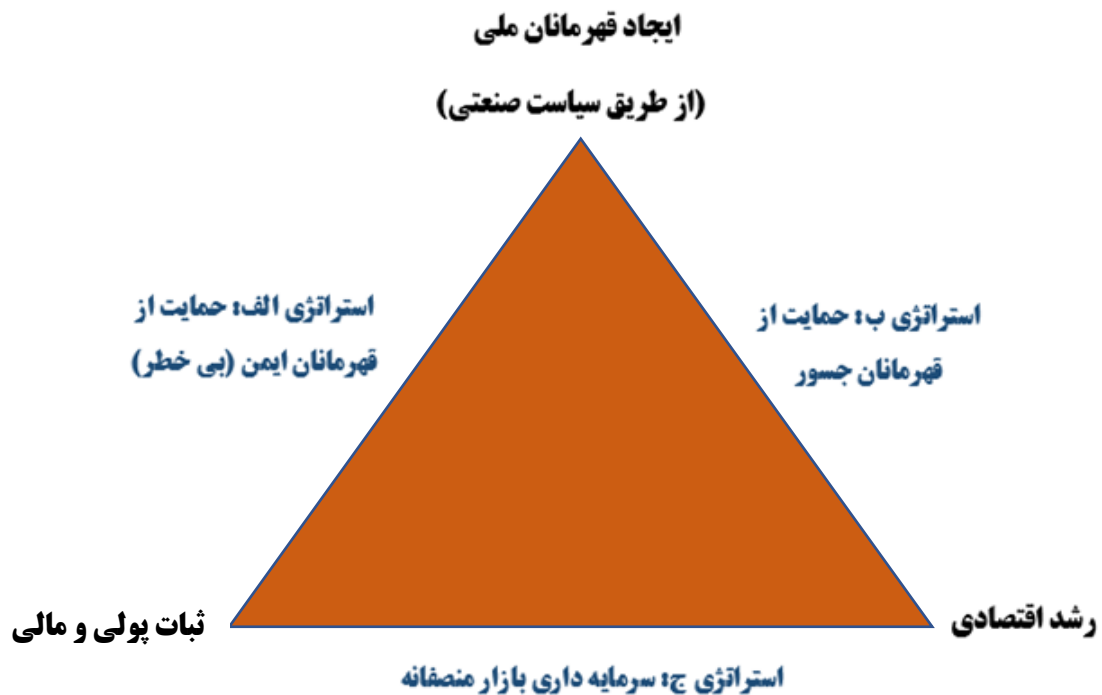
کشورهای گوناگون فعالیت‌های صنعتی یا بنگاه‌هایی را به عنوان قهرمانان ملی معرفی می‌کنند به عنوان مثال نیمه رساناها در تایوان، انرژی‌های تجدیدپذیر در آلمان و صنعت هوافضا در فرانسه، قهرمانان ملی هستند.

هدف این رویکرد ایجاد شرکت‌های رقابتی در سطح جهانی، تضمین رشد اقتصادی و امنیت است. اگرچه استفاده از سیاست صنعتی برای ایجاد قهرمانان ملی در برخی موارد موفقیت آمیز بوده، اما همچنان موضوع بحث برانگیزی است. اقتصاددانان نگران هستند که انتخاب برندگان و بازندگان ممکن است منجر به انحراف در بازار و تخصیص ناکارآمد منابع شود.

در جهانی که ناسیونالیسم اقتصادی و تنش‌های ژئوپلیتیکی در حال افزایش است، ایجاد قهرمانان ملی احتمالاً یک هدف مهم سیاستی برای دولت‌هایی است که به دنبال پیشبرد منافع ملی خود هستند. در این زمینه، چارچوب سه‌گانه استراتژی رشد، می‌تواند سیاست‌گذاران را در ایجاد تعادل بین رشد اقتصادی، ثبات و اهداف قهرمان ملی راهنمایی کند.



این چارچوب، به چالش‌هایی که سیاست‌گذاران در ایجاد تعادل بین تقاضاهای در حال رقابت در زمینه‌های نیل به رشد اقتصادی، برقراری ثبات پولی و مالی و ایجاد قهرمانان ملی با آن مواجه‌اند می‌پردازد. دنبال کردن هر دو مورد از این اهداف به قیمت قربانی کردن بخشی از هدف سوم است که آن را به یک سه‌گانه تبدیل می‌کند. نمودار زیر سه‌گانه استراتژی رشد را با سه هدف در حال رقابت نشان می‌دهد. سه‌گانه مزبور دشوار بودن انتخاب را برای سیاست‌گذاران، نشان می‌دهد.



سه گانه استراتژی رشد دارای سه هدف رقابتی است:

- ✓ ثبات پولی و مالی،
- ✓ رشد اقتصادی،
- ✓ ایجاد قهرمانان ملی.

استراتژی الف: دولت‌هایی که از قهرمانان ایمن حمایت می‌کنند، ثبات پولی و مالی را همراه با حمایت از قهرمانان ملی امن در اولویت قرار می‌دهند. این استراتژی اغلب بر امنیت ملی، احتیاط و تاب‌آوری در مقایسه با منافع بالقوه استراتژی رشد تهاجمی‌تر تأکید می‌کند.

استراتژی ب: این استراتژی بر رشد اقتصادی و انتخاب قهرمانان ملی ریسک‌پذیر تأکید دارد. با این حال، این رویکرد ممکن است منجر به توجه کمتر به نگرانی‌ها در زمینه ثبات به دلیل فعالیت‌های ریسک‌پذیرتر یا تمرکز کمتر بر کارایی و حکمرانی که منجر به هزینه‌های بالقوه برای سیستم مالی و در نتیجه هزینه‌های مالی می‌شود، گردد. با این حال، دولت‌هایی که این استراتژی را دنبال می‌کنند، تمایل دارند ریسک بالاتری از بی‌ثباتی را برای دستیابی به رشد بالاتر، بپذیرند.



استراتژی ج: رویکرد سرمایه‌داری بازار منصفانه ثبات را همراه با رشد اقتصادی (بدون تمرکز بر قهرمانان ملی) در اولویت قرار می‌دهد. این استراتژی بر پشتیبانی از اقتصاد بازار پویا همراه با امکان ورود آزاد به این بازار و اطمینان‌یابی از فعالیت کسب و کارها در یک بازار منصفانه و رقابتی تأکید دارد. سرمایه‌داری بازار منصفانه، مسیری متفاوت برای دستیابی به اهداف امنیت ملی نسبت به رویکرد سیاست صنعتی ارائه می‌دهد. به جای اینکه هر کشور قهرمانان ملی خود را معرفی کند، این رویکرد یک زنجیره تامین جهانی متنوع بر اساس تجارت باز و منصفانه را تشویق و از مسابقه و نزاع بازوهای اقتصادی جلوگیری می‌کند. این رویکرد می‌تواند منجر به کارایی و نوآوری بیشتر در بلندمدت شود و در عین حال خطرات ناشی از اختلالات زنجیره تامین را از طریق تنوع و همکاری بین‌المللی کاهش دهد.

این بده-بستان‌ها صرفاً به دلیل انتخاب یک هدف در قیاس با سایرین نیست بلکه به منظور ایجاد تعادل بین این سه استراتژی در یک زنجیره است.

بهترین رویکرد برای هر دولتی به طیفی از عوامل زمینه‌ای از جمله وضعیت اقتصاد، سلامت سیستم مالی، فشارهای انتخاباتی در سیستم سیاسی و محیط ژئوپلیتیک بستگی دارد. با این وجود، کسب منافع حاصل از کارایی می‌تواند انتخاب استراتژی سرمایه‌داری بازار منصفانه را منطقی کند. همچنین ممکن است دولت‌ها اغلب به دلیل روانشناسی رهبری ملی و فشار بر رهبران آنها، هنگام انتخاب سیاست‌های اقتصادی، تسلیم وسوسه ایجاد قهرمانان ملی شوند.



چرا رهبران، قهرمانان ملی را انتخاب می کنند؟

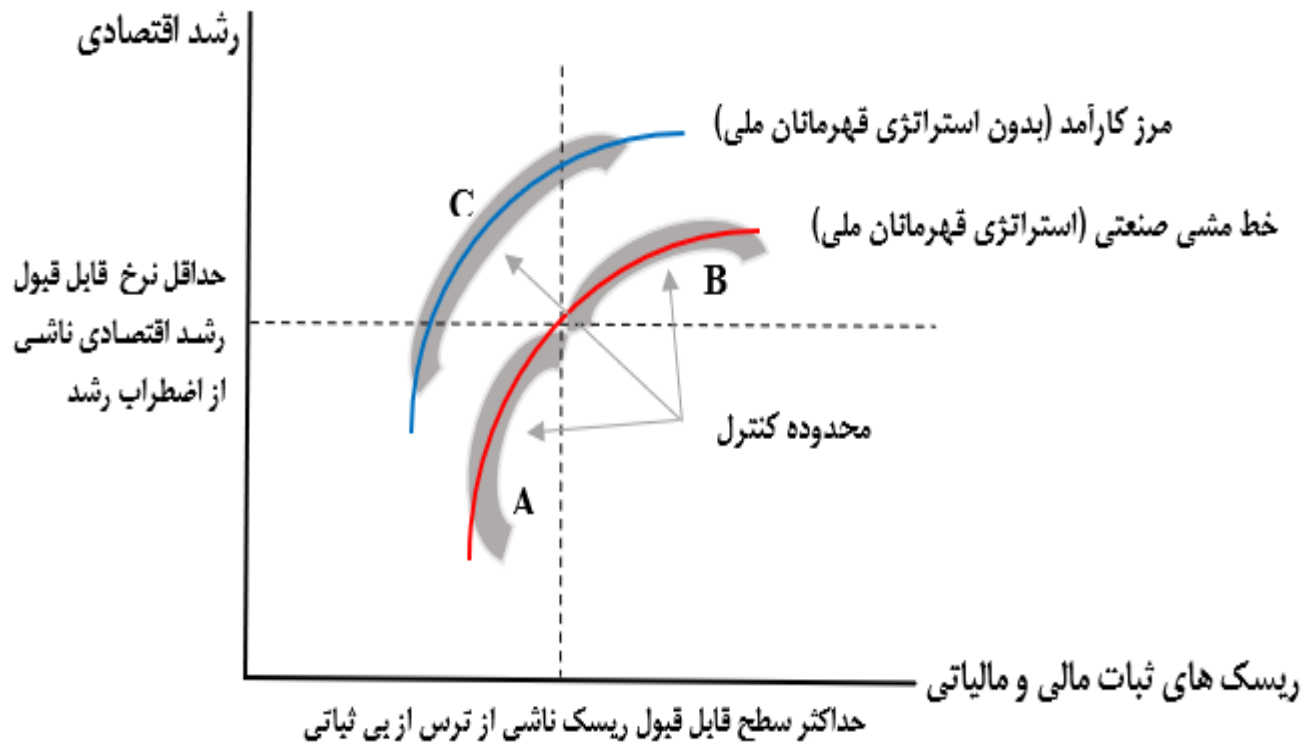
تصور کنید شما برای رهبری کشور خود انتخاب شده‌اید و اکنون مسئول تصمیماتی هستید که بر رفاه میلیون‌ها نفر تأثیر می‌گذارد. است و فشار می‌تواند گاهی طاقت فرسا نیز باشد. شما باید بین تقاضاهای در حال رقابت شامل رشد اقتصادی، امنیت ملی، ثبات پولی و مالی و نگرانی‌های اجتماعی و زیست محیطی تعادل برقرار کنید. در این شرایط مخاطرات زیاد است و فشار نیز می‌تواند طاقت‌فرسا باشد.

قابل توجه‌ترین فشاری که شما به عنوان رهبر یک کشور با آن مواجه هستید، نیاز به رشد اقتصادی است. دستیابی به رشد کافی می‌تواند برای حفظ قدرت سیاسی شما، ایجاد اشتغال و تضمین ثبات جامعه ضروری باشد. بدون رشد پایدار، ممکن است با بیکاری فزاینده و نارضایتی اجتماعی مواجه شوید که دوره تصدی سیاسی شما را به خطر می‌اندازد.

این فشار می‌تواند به صورت **اضطراب رشد** ظاهر شود. مطالعات روانشناسی بالینی نشان می‌دهد که اضطراب باعث می‌شود افراد بر نگرانی‌های آنی متمرکز شوند که اغلب به قیمت اهداف بلندمدت تمام می‌شود. در زمینه رشد اقتصادی، رهبران ممکن است اضطراب‌های مشابهی را تجربه کنند که باعث می‌شود عملکرد کوتاه‌مدت و پیروزی‌های فوری را در اولویت قرار دهند تا اضطراب خود را از بین ببرند و پیشرفت را نشان دهند. این امر می‌تواند منجر به تمرکز محدود به صنایع یا شرکت‌های خاصی شود که اگرچه ممکن است به عنوان رشد سریع تلقی شوند ولی در عین حال ممکن است خطرات بالقوه و جنبه‌های منفی این رویکرد نیز نادیده گرفته شوند.



حمایت از قهرمانان ملی می‌تواند حس کنترل بر نتایج اقتصادی، کاهش اضطراب رشد و احساس امنیت را هم برای دولت و هم برای مردم ایجاد کند.



در این شرایط، سیاست صنعتی ابزاری کلیدی در اختیار شماست که می‌تواند شامل اعطای قراردادها، یارانه یا معافیت‌های مالیاتی، یا سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی برای ایجاد قهرمانان ملی باشد. با این حال، ارتقای قهرمانان ملی می‌تواند پیامدهای منفی نیز به همراه داشته باشد که شامل تمرکز قدرت اقتصادی، تخصیص نادرست منابع و نادیده گرفتن منافع و ارزیابی‌های بلندمدت شود. همچنین می‌تواند رقابت و نوآوری را در بازار تضعیف کند و در نهایت به رشد و رفاه اجتماعی نیز آسیب برساند.



مشوق‌های سیاست صنعتی – ادامه

با وجود این هزینه‌ها و ناکارآمدی‌ها، ممکن است مجبور شوید قهرمانان جسور را ارتقا دهید (استراتژی ب)، به این دلیل که ممکن است برای دستیابی به پیروزی‌های فوری، حفظ قدرت سیاسی یا ایجاد شغل برای شهروندان، تحت فشار شدید قرار بگیرید. علاوه بر این، سیاست صنعتی می‌تواند حس کنترل بر نتایج اقتصادی، کاهش اضطراب رشد و ایجاد احساس امنیت را هم برای دولت و هم برای مردم ایجاد کند.

به عنوان یک رهبر، ممکن است برای حفظ امنیت ملی و همچنین ثبات پولی و مالی با فشار زیادی روبرو شوید. این فشار می‌تواند باعث ترس از بی‌ثباتی شود. این ترس می‌تواند ناشی از نگرانی‌ها در مورد امنیت ملی (مانند وابستگی به سایر کشورها برای تامین منابع ضروری) و یا تمایل به اجتناب از شکست‌ها، نکول‌ها یا رسوایی‌های بزرگ باشد. هنگامی که با چنین ترس‌هایی روبرو می‌شوید، ممکن است استراتژی حمایت از قهرمانان ملی امن را برای دستیابی به اهداف امنیت و ثبات انتخاب کنید و این انتخاب را راهی برای حفاظت از منافع کشور، تامین منابع حیاتی و حفظ ثبات بدانید (استراتژی الف). با این حال، در نظر گرفتن جنبه‌های منفی بالقوه این رویکرد، مانند خطر تحریف رقابت و جلوگیری از نوآوری، ضروری است.

در مجموع، **اضطراب رشد و ترس از بی‌ثباتی** انگیزه‌های قوی هستند که می‌توانند رهبران کشور را به انتخاب قهرمانان ملی ترغیب کنند. این عوامل سیاسی و روانی اغلب استراتژی رشد یک کشور را شکل می‌دهند، حتی اگر اکثر رهبران از هزینه‌ها و ناکارآمدی‌های اقتصادی بلندمدت بالقوه آن نیز آگاه باشند.



اغلب از "ایرباس" به عنوان مدلی موفق از مداخله دولت در اقتصاد یاد می‌شود. ایجاد کنسرسیوم ایرباس در اروپا در اواخر دهه ۱۹۶۰ که سلطه بوئینگ در بازارهای جهانی را به چالش کشید، از طریق یارانه‌های دولتی، تعهد به عهده گرفتن ضرر و تامین مالی هزینه‌های ثابت توسعه، امکان پذیر، و در نتیجه، ایرباس به یک رقیب بزرگ تبدیل شد.

با این حال، تجربه اخیر چین در مورد هواپیمای COMAC C919 نشان می‌دهد که راه حل قطعی برای سیاست صنعتی وجود ندارد. چین با این باور که یک کشور بزرگ باید هواپیماهای مسافربری خود را داشته باشد، سرمایه‌گذاری زیادی در توسعه هواپیماهای تجاری انجام داده است تا سلطه بوئینگ و ایرباس را به چالش بکشد. علیرغم سرمایه‌گذاری ۷۰ میلیارد دلاری در شرکت هواپیماهای تجاری چین (COMAC) - سازنده دولتی چین - این پروژه به دلیل موانع نظارتی، تکنولوژیکی و زنجیره تامین، بیش از پنج سال به تعویق افتاده است. تأخیرها با الزامات صدور مجوز ویژه برای صادرات قطعات فناوری به چین که توسط دولت ترامپ در سال ۲۰۲۰ تحمیل شد، تشدید شد. همچنین C919 هنوز توسط هیچیک از مقامات مهم هواپیمایی خارج از چین (تا حدی به دلیل مسائل ایمنی) تأیید نشده است. بنابراین، چین علیرغم موفقیت سیاست صنعتی با شبکه راه آهن سریع السیر داخلی خود در طول دهه ۲۰۱۰، نتوانسته است این دستاورد را در صنعت رقابتی هوانوردی جهانی تکرار کند.

درسی که در اینجا می‌توان گرفت این است که ارتقای قهرمانان ملی می‌تواند گاهی اوقات موثر باشد، اما دستورالعمل تضمینی برای موفقیت آنها وجود ندارد. حتی در سایر موارد شکست بازار، دولت ممکن است رسیدگی به این معضل را بدون ایجاد خلل قابل توجهی یا متحمل شدن هزینه‌های مالی بالا دشوار بداند. علاوه بر این، زمانی که چندین کشور درگیر سیاست صنعتی برای ارتقای قهرمانان ملی خود شوند، این کار می‌تواند منجر به شکل‌گیری رقابت منفی در زمینه کسب بیشتر یارانه‌ها و حمایت‌ها گردد، شانس موفقیت هر کشور را کاهش دهد و منجر به ناپایداری محیط اقتصاد جهانی نیز شود.

لارنس سامرز، وزیر خزانه‌داری سابق ایالات متحده اخیراً گفته است که مشاوران سیاست صنعتی خود را مشابه ژنرال‌ها، دوست دارد. "بهترین ژنرال‌ها کسانی هستند که از جنگ بیشتر متنفرند، اما حاضرند در صورت لزوم بجنگند. چیزی که من را نگران می‌کند این است که سیاست‌گذاران صنعتی، عاشق سیاست‌گذاری هستند." در این زمینه، سه‌گانه سیاست صنعتی به سیاست‌گذاران یادآوری می‌کند که در عین حال که بر رشد بلندمدت، ثبات و همکاری بین‌المللی تمرکز دارند، رویکردی دقیق و محتاطانه به سیاست صنعتی داشته باشند. درست مانند نمک در پخت و پز، کمی سیاست صنعتی می‌تواند مفید باشد، اما مصرف بیش از حد آن می‌تواند آسیب برساند.