



مجمع کارآفرینان ایران
Iran Entrepreneurs Forum

سیاست صنعتی قهرمانان ملی

روشیر آگراوال

پژوهشگر مدرسه حکمرانی کندی در دانشگاه هاروارد
ترجمه : مرکز مطالعات راهبردی مجمع کارآفرینان ایران

در رقص میان مداخله دولت و نیروهای بازار، باید آهنگ سیاست صنعتی با احتیاط پخش شود



اقبال به سیاست صنعتی در بسیاری از کشورها در حال افزایش است. برخی از اقتصاددانان به مدل چین به عنوان یک موفقیت اشاره می‌کنند. در مواجهه با چالش‌هایی مانند پیامدهای کووید-۱۹، واکسن‌های ملی، بی‌ثباتی زنجیره تامین جهانی، گذار به عصر کربن صفر خالص و تنش‌های ژئوپلیتیکی، نقش سیاست صنعتی و حمایت دولت از شرکت‌ها و صنایعی که استراتژیک تلقی می‌شوند دوباره مورد توجه و کانون بحث و مناظره قرار گرفته است. مردم جوامع مختلف می‌پرسند آیا می‌توانیم به بازار آزاد اعتماد کنیم یا خیر و نگران هستند که کشورشان مزیت نوآوری خود را از دست دهد. همزمان نهادهای امنیت ملی در کشورهای مختلف می‌ترسند تکیه بر رقبای خارجی در مواد و منابع حیاتی نظیر نیمه‌هادی‌ها یا داروها در دسرساز شود.

در ایالات متحده، سیاست صنعتی دیگر تابو نیست و یکی از ویژگی‌های اصلی «اقتصاد عصر بایدن»^۱ است. حمایت دو حزبی از قانون ایجاد انگیزه‌های مفید برای تولید نیمه‌هادی‌ها و علوم وابسته (CHIPS Act) تصویب شده که هدف آن احیای صنعت نیمه‌هادی در ایالات متحده است.

بیش از ۹۰ درصد از تراشه‌های پیشرفته که برای دفاع و هوش مصنوعی^۲ حیاتی هستند، از تایوان می‌آیند که این موضوع نگرانی‌هایی را در مورد آسیب‌پذیری صنعت ایالات متحده در صورت هرگونه حمله از جانب رقبا ایجاد می‌کند. در پاسخ به این وضعیت، دولت ایالات متحده ۳۹ میلیارد دلار از قانون ۲۸۰ میلیارد دلاری تراشه‌ها را برای تولید نیمه‌هادی‌های پیشرفته اختصاص داده است.

سیاست صنعتی دولت بایدن که ابعاد بسیار گسترده‌ای دارد، متمرکز بر دو خوشه از تولید نیمه‌هادی‌هاست و تا سال ۲۰۳۰ برنامه مشخصی برای تحقق اهداف صنعتی دارد. دریافت‌کنندگان بودجه در این سیاست باید متعهد به مفاد قابل توجهی شوند که از جمله شامل ممنوعیت ۱۰ ساله در زمینه گسترش ظرفیت تولید تراشه‌های پیشرفته در چین یا تعهد به مراقبت از صنایع نوپا و مقرون به صرفه داخلی هستند. این مفاد بخشی از رویکرد خارجی به سیاست صنعتی است که شامل ۳۷۰ میلیارد دلار یارانه در زمینه انرژی پاک مبتنی بر قانون کاهش تورم است.

در همین حال، در ژاپن یارانه‌ها شکل و شمایل دیگری دارند. به این ترتیب که قرار است دولت کمک‌هزینه‌ای به مبلغ بیش از ۵۰۰ میلیون دلار را به هر یک از ۵۷ شرکت بزرگ صنعتی تزریق کند. این سیاست با هدف تحریک این شرکت‌ها به سرمایه‌گذاری داخلی و تشویق آنها برای حرکت در مسیر کاهش وابستگی به چین تدوین شده است.

همزمان اتحادیه اروپا در حال گسترش ابعاد سیاست صنعتی خود از جمله از طریق تخصیص ۱۶۰ میلیارد یورو برای بازیابی اقتصاد اتحادیه پس از کووید-۱۹ است. این بودجه در قالب یک صندوق پشتیبان از نوآوری‌های دیجیتال در حوزه‌های تراشه‌ها، باتری‌ها و سازگاری با تغییرات آب‌وهوایی حمایت می‌کند. جالب اینکه در واکنش به یارانه‌های هنگفت اختصاص یافته به صنایع در قانون کاهش تورم ایالات متحده، وزیر اقتصاد ایتالیا در نشست اتحادیه اروپا خواستار یک اقدام مشترک در رابطه با حمایت از رقابت و حفاظت از تولیدات استراتژیک شده است.

1 Bidenomics

2 AI

روی قهرمانان ملی تمرکز کنید

"سیاست صنعتی" اشاره به آن دسته از تلاش‌های دولتی دارد که درصدد شکل‌دادن به اقتصاد ملی است و با هدف قرار دادن صنایع خاص، شرکت‌ها یا فعالیت‌های اقتصادی از طریق ابزارهایی نظیر پرداخت یارانه، اعطای مشوق‌های مالیاتی، توسعه زیرساخت‌ها، وضع مقررات حمایتی و پشتیبانی از نوآوری و تحقیق و توسعه (R&D) قصد کمک به افزایش ظرفیت و رشد اقتصاد ملی را دارد.

با اینکه سیاست صنعتی اغلب به عنوان بخشی از استراتژی رشد کشورها معنا می‌شود اما سیاستگذاران بایستی اهداف دیگری را که مرتبط با رشد اقتصادی پایدار است، نظیر ثبات مالی و بودجه‌ای مدنظر قرار دهند؛ موضوعی که با ایجاد «قهرمانان ملی»، که اغلب متمایز از اهداف استراتژی رشد است در تضاد است. پشتوانه این هدف عمدتاً متمرکز بر تقویت امنیت ملی از طریق خودکفایی در صنایع کلیدی است. رویکردی که از ضرورت رشد تولید اشتغالزا و فراگیر آگاه است، و از ناحیه ظهور مجدد سوسیالیسم و نگرش رای‌دهندگان درباره احیای تولید تحت فشار است.

از قضا برخی کشورها این دیدگاه را که صنایع پیشران یا قهرمانان صنعتی دارای اهمیت بالایی در اقتصاد هستند، تبلیغ کرده‌اند. برای نمونه در تایوان شرکت‌ها یا صنایع نیمه‌هادی به عنوان قهرمانان ملی معرفی شده‌اند؛ در حالی که در آلمان این بخش انرژی‌های تجدیدپذیر و صنایع وابسته است که چنین جایگاهی دارد یا در فرانسه صنعت هوافضا در جایگاه برجسته‌ای قرار دارد. البته تدوین سیاست‌های صنعتی گاه به ظهور قهرمانان صنعتی در اقتصادهای ملی منجر شده و ایده موفقیت‌آمیزی بوده است، اما این روال همیشگی نیست و عملیاتی بودن آن موضوعی بحث‌برانگیز است. عمده نگرانی اقتصاددانان مربوط به مدل انتخاب برندگان و بازندگان است. مدلی که اگر به درستی طراحی نشود، می‌تواند به انحراف در بازار و تخصیص ناکارآمد منابع منجر شود. با این حال، در موج احیای سیاست صنعتی هیچ نشانه‌ای از کند شدن این روند به چشم نمی‌خورد. افزایش ملی‌گرایی اقتصادی و تنش‌های ژئوپلیتیکی به این معنی است که ایجاد قهرمانان ملی احتمالاً یک هدف سیاستی برای دولت‌هایی است که به دنبال پیشبرد منافع ملی خود هستند. در این زمینه، چارچوب سه‌گانه استراتژی رشد زیر می‌تواند به سیاست‌گذاران کمک کند تا تعادلی بین اهداف سه‌گانه رشد اقتصادی، ثبات اقتصادی، و ایجاد قهرمانان ملی ایجاد کنند.

بحران سه‌وجهی در استراتژی رشد

این چارچوب، چالش‌های سیاست‌گذاران را در ایجاد تعادل بین «نیاز به رشد اقتصادی»، «ثبات مالی و بودجه‌ای» و «ایجاد قهرمانان ملی» برجسته می‌کند. تعقیب دو مورد از این اهداف به قیمت قربانی کردن هدف سوم است. به همین دلیل نیز این وضعیت به یک سه‌راهی بحرانی تبدیل می‌شود. دولت‌هایی که از قهرمانان ملی³ حمایت می‌کنند (استراتژی A) ثبات مالی و بودجه‌ای را همراه با حمایت از قهرمانان ملی در اولویت قرار می‌دهند. این

³ national champions

استراتژی که بر امنیت ملی، احتیاط و تاب‌آوری متمرکز است، این موارد را به کسب مزایای بالقوه یک استراتژی تهاجمی‌تر ترجیح می‌دهد.

حمایت از قهرمانان ملی صنعتی

بحران سه‌وجهی رشد اقتصادی از تلاقی سه مقوله با همدیگر بحث می‌کند:
ثبات مالی و بودجه‌ای، حمایت از قهرمانان صنعتی و رشد اقتصادی



در استراتژی B که متمرکز بر حمایت از قهرمانان جسور صنعتی است، سیاستگذار بر رشد اقتصادی و انتخاب قهرمانان ملی ریسک‌پذیر تاکید دارد. این رویکرد ممکن است به معنای توجه کمتر به ثبات مالی و بودجه‌ای به دلیل ریسک بالاست. این رویکرد تمرکز کمتری بر کارایی داشته و در آن، حکمرانی با آسیب سیستم مالی و هزینه‌های بودجه‌ای روبرو خواهد شد. با این حال، دولت‌هایی که این استراتژی را دنبال می‌کنند، مایلند ریسک بالاتری از بی‌ثباتی را با رشد بالاتر معامله کنند. در استراتژی C هم رویکرد حکمرانی بر رواج سرمایه‌داری بازار منصفانه

متمرکز است. در این قالب، سیاست‌ها ثابت را همراه با رشد اقتصادی مدنظر قرار داده اما قهرمانان ملی را در اولویت قرار نمی‌دهند. تاکید بر اقتصاد بازار آزاد و پویا، تجارت آزاد، از جمله ویژگی‌های استراتژی سوم است. بدیهی است سرمایه‌داری بازار منصفانه مسیری متفاوت از رویکرد سیاست صنعتی برای برخی از اهداف امنیت ملی ارائه می‌دهد. این رویکرد صنایع را به شکل‌دهی به یک زنجیره تامین جهانی متنوع تشویق می‌کند. در این استراتژی به جای مسابقه تسلیحاتی و اقتصادی، تجارت باز و منصفانه تشویق می‌شود. رویکردی که می‌تواند به رشد بیشتر بهره‌وری و نوآوری در درازمدت، منجر شده و خطر اختلال در زنجیره تامین را کاهش دهد.

مبادله میان این سه هدف صرفاً در مورد ترجیح یک هدف بر دیگری نیست، بلکه ایجاد تعادل بین این سه (در دل یک پیوستار) است. انتخاب بهترین رویکرد نیز به عوامل زمینه‌ای بستگی دارد، از جمله وضعیت اقتصاد، سلامت سیستم مالی، فشارهای انتخاباتی و محیط ژئوپلیتیک. البته تمرکز بر افزایش کارایی ممکن است به نفع استراتژی سرمایه‌داری بازار باشد. با این حال، دولت‌ها اغلب تسلیم وسوسه ایجاد قهرمانان ملی می‌شوند. چرا؟ چنین رویکردی می‌تواند به دلیل زمینه‌های روانشناختی رهبری ملی و فشارها بر رهبران حکومت باشد.

راز پیوند رهبران سیاسی و قهرمانان صنعتی

زندگی یک رهبر سیاسی را در یک کشور تصور کنید. فردی که به عنوان رهبر یک کشور انتخاب شده، اکنون مسئول تصمیماتی است که بر رفاه میلیون‌ها نفر تأثیر می‌گذارد. او باید نیاز به رشد اقتصادی، امنیت ملی، ثبات مالی و بودجه‌ای را در کنار نگرانی‌های اجتماعی و زیست محیطی ببیند و آنها را در تصمیماتش متعادل کند.

در این مسیر خطرات زیاد است و فشارها می‌تواند طاقت فرسا باشد. رهبر هر نظام سیاسی به ارائه عملکرد رشد اقتصادی نیاز دارد. رشد اقتصادی مناسب برای حفظ قدرت سیاسی، افزایش اشتغالزایی در اقتصاد و تضمین ثبات جامعه ضروری است. کشور بدون رشد پایدار، ممکن است با بیکاری فزاینده و نارضایتی اجتماعی مواجه شود که دوره قدرت هر رهبر سیاسی را به خطر می‌اندازد.

چنین فشاری می‌تواند به صورت اضطراب رشد ظاهر شود. مطالعات روان‌شناسی بالینی نشان می‌دهد که اضطراب باعث می‌شود افراد بر نگرانی‌های فوری متمرکز شوند که در این وضعیت، توجه به مشکلات اکنون به قیمت اهداف بلندمدت تمام می‌شود. در زمینه رشد اقتصادی، رهبران ممکن است اضطراب‌های مشابهی را تجربه کنند که باعث می‌شود برای کاهش اضطراب و نشان دادن پیشرفت، عملکرد کوتاه‌مدت و پیروزی‌های سریع را در اولویت قرار دهند. این می‌تواند منجر به تمرکز محدود بر صنایع یا شرکت‌های خاصی شود که به‌عنوان مصداقی از رشد فوری تلقی می‌شوند. این رویکرد اما همزمان زمینه نادیده‌گرفتن ریسک‌ها و جنبه‌های منفی بالقوه برخی اقدامات را که سبب افت تولید می‌شوند، فراهم می‌کند.

در چنین وضعیتی سیاست صنعتی ابزاری است کلیدی که در اختیار رهبران سیاسی گذاشته شده تا برای ایجاد قهرمانان ملی به امضای قراردادها، اعطای یارانه، معافیت مالیاتی، و یا سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی بپردازند. بدیهی است، ایجاد قهرمانان ملی می‌تواند پیامدهای منفی داشته باشد: تمرکز قدرت اقتصادی در یک شرکت یا

مجموعه اقتصادی، تخصیص نادرست منابع، و غفلت از ملاحظات بلندمدت همه از جمله معضلات این رویکرد هستند که به ذات می‌توانند رقابت و نوآوری را در بازار تضعیف کرده و به رشد و رفاه اجتماعی آسیب برسانند. با این وجود، اگر رهبران برای دستیابی به پیروزی‌های سریع، حفظ قدرت سیاسی یا ایجاد مشاغل بیشتر تحت فشار باشند، ممکن است مجبور شوند از استراتژی حمایت شدید از قهرمانان جسور اقتصادی استفاده کنند. در چنین وضعیتی سیاست صنعتی می‌تواند حس کنترل بر نتایج اقتصادی را ایجاد کند، اضطراب رشد را کاهش دهد و احساس امنیت را ایجاد کند. در عین حال اتخاذ چنین تصمیمی می‌تواند یک رهبر سیاسی را با خطراتی در حوزه امنیت ملی روبرو کرده و به ثبات مالی و بودجه‌ای فشار وارد کند. مواردی که می‌توانند باعث ترس از بی‌ثباتی شوند. (طبیعتاً) رهبران سیاسی (باید در خلال برنامه‌ریزی اقتصادی) درباره مواردی مانند وابستگی به سایر کشورها در منابع مهم، شکست در سیاستگذاری، نکول وام‌ها یا رسوایی‌های مالی نگرانی باشند. در این راستا (پیروی از سیاست تقویت) قهرمانان ملی راه امنی را برای دستیابی به امنیت و ثبات ایجاد می‌کند. ممکن است فکر کنید که این امر از منافع کشور محافظت می‌کند، دسترسی به منابع حیاتی را تضمین می‌کند و ثبات را حفظ می‌کند که جمع این موارد حس کنترل بر نتایج را برای رهبرانی که به استراتژی A علاقه دارند، ایجاد می‌کند. با این حال، نقاط منفی بالقوه این رویکرد، مانند خطر تحریف رقابت و کمرنگ شدن نوآوری را که در نتیجه انتخاب این استراتژی ایجاد می‌شود، نمی‌توان نادیده گرفت. البته چنان که گفته شد، اضطراب رهبران درباره چشم‌انداز رشد و ترس از بی‌ثباتی می‌تواند آنان را به انتخاب قهرمانان ملی ترغیب کند. این عوامل اغلب استراتژی رشد یک کشور را شکل می‌دهند، حتی اگر اکثر رهبران از هزینه‌های اقتصادی بالقوه این سیاست در بلندمدت آگاه باشند.

سیاست صنعتی؛ گلوله نقره‌ای

مورد ایرباس اغلب به عنوان مدلی از مداخله موفق دولتی در اقتصاد مورد ستایش قرار می‌گیرد. ایجاد کنسرسیوم ایرباس در اروپا در اواخر دهه ۱۹۶۰ که تلاش داشت سلطه بوئینگ در بازارهای جهانی را به چالش بکشد، نتایج جالبی در پی داشت. رهبران سیاسی از طریق پرداخت یارانه‌های دولتی، تعهد به جذب ضرر صنایع و تامین مالی هزینه‌های ثابت توسعه بنگاه، این هدف را امکان‌پذیر ساختند. در نتیجه، ایرباس به یک رقیب بزرگ برای بوئینگ آمریکا تبدیل شد.

با این حال، تجربه اخیر چین در توسعه تولید هواپیمای COMAC و توسعه مدل C919 نشان می‌دهد که سیاست صنعتی گلوله نقره‌ای نیست. چین که متقاعد شده است یک کشور بزرگ باید هواپیماهای مسافربری خود را داشته باشد، سرمایه‌گذاری زیادی در توسعه هواپیماهای تجاری کرده است تا سلطه بوئینگ و ایرباس را به چالش بکشد. با وجود سرمایه‌گذاری ۷۰ میلیارد دلاری در شرکت هواپیماهای تجاری چین (COMAC) این پروژه بیش از پنج سال است که به دلیل موانع نظارتی، فناوری و زنجیره تامین به تعویق افتاده است. تأخیر مکرر پروژه با الزامات صدور مجوز ویژه برای فناوری تشدید شد و ممنوعیت صادرات قطعات‌های تک به چین نیز که توسط دولت ترامپ در سال ۲۰۲۰ اعمال شد این وضعیت را تشدید کرد. تا جایی که امروز هواپیمای C919 را به دلیل مسائل ایمنی هنوز هیچ مرجع مهم هواپیمایی در خارج از چین تایید نکرده است. بنابراین، علیرغم موفقیت سیاست صنعتی در

گسترش شبکه ریلی سریع‌السیر داخلی یا توسعه تولید وسایل نقلیه الکتریکی، چین نتوانسته است این دستاورد را در صنعت هوانوردی جهانی که به شدت فضایی رقابتی دارد، تکرار کند.

بنابراین نکته‌ای که در پایان لازم است مورد توجه قرار گیرد این است که ارتقاء قهرمانان ملی می‌تواند سیاستی موثر باشد، اما هیچ تضمینی برای موفقیت این استراتژی وجود ندارد. حتی در سایر موارد شکست بازار، ممکن است برای دولت مشکل باشد که شکست را بدون تحریف یا متحمل شدن زیان هنگفت حل کند. هزینه‌های مالی بالا و درگیر شدن همزمان چندین کشور با سیاستگذاری صنعتی برای ارتقای قهرمانان ملی می‌تواند به معنای رقابت بی‌پایان اقتصادها با یکدیگر از طریق پرداخت یارانه‌ها و حمایت‌های صنعتی باشد. چنین پویایی‌هایی شانس موفقیت را برای هر کشور کاهش می‌دهد و می‌تواند محیط اقتصاد جهانی را بی‌ثبات کند.

لارنس سامرز، وزیر خزانه‌داری اسبق ایالات متحده اخیراً گفته است که مشاوران خود در حوزه سیاست صنعتی را همانند ژنرال‌های ارتش دوست دارد. «بهترین ژنرال‌ها کسانی هستند که از جنگ بیشتر متنفرند، اما حاضرند در صورت لزوم بجنگند. چیزی که من نگرانم این است که افرادی که سیاست صنعتی انجام می‌دهند عاشق انجام سیاست صنعتی هستند. در این زمینه، بحران سه‌وجهی رشد به سیاستگذاران یادآوری می‌کند که در مورد سیاست صنعتی محتاط باشند و در عین حال بر رشد بلندمدت، ثبات و همکاری بین‌المللی تمرکز کنند.

درست مانند کاربرد نمک در حین پخت‌وپز، استفاده مناسب از سیاست صنعتی می‌تواند مفید باشد، اما مصرف بیش از حد آن می‌تواند مزایای آن را کاسته، و افراط طولانی‌مدت می‌تواند آسیب‌زننده باشد.

منبع

- 1- Agarwal, Ruchir. 2023. Industrial Policy and the Growth Strategy Trilemma. FINANCE & DEVELOPMENT Magazine. international monetary fund. SEPTEMBER 2023.

