نظرگاه



کاهش مصرف فولاد بازیافتی؛ چالش تازه در مسیر فولاد سبز

دنیل فاستر -تحلیلگر بازار جهانی فولاد و مواد اولیه

صنعت فولاد جهان در حال عبور از دوره‌ای است که در آن دسترسی به مواد اولیه، هزینه انرژی و الزامات زیست‌محیطی بیش از گذشته بر تصمیم‌های تولیدکنندگان اثر می‌گذارند. در این میان، قراضه آهن و فولاد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع اولیه ثانویه، جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌های توسعه تولید کم‌کربن پیدا کرده است. استفاده از فولاد بازیافتی می‌تواند نیاز به استخراج سنگ‌آهن را کاهش دهد، مصرف انرژی را در برخی مسیرهای تولید پایین بیاورد و بخشی از فشار زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های معدنی و فولادی را کم کند. با این حال، کاهش مقطعی مصرف این ماده در شماری از بازارهای بزرگ نشان داده است که حرکت به سمت اقتصاد چرخشی، مسیری هموار و بدون مانع نیست. بر اساس آمار انجمن جهانی بازیافت (BIR)، مصرف فولاد بازیافتی در مجموعه‌ای از کشورهای و مناطق اصلی مورد بررسی در سال ۲۰۲۴ حدود یک درصد کاهش یافت و به نزدیک ۴۶۰.۶ میلیون تن رسید. این افت در بازارهایی مانند چین، آمریکا، ژاپن و کره‌جنوبی ثبت شد؛ در حالی که برخی مناطق دیگر، از جمله اتحادیه اروپا، هند و ترکیه، افزایش مصرف را تجربه کردند. با این حال، روند بازار در سال ۲۰۲۵ تغییر کرد و مصرف قراضه در همین مجموعه کشورها و مناطق حدود ۴.۵ درصد افزایش یافت. این نوسان نشان می‌دهد که نمی‌توان از یک روند نزولی پایدار در مصرف جهانی فولاد بازیافتی سخن گفت؛ بلکه باید عوامل اقتصادی، صنعتی و ساختاری مؤثر بر تغییرات تقاضا را بررسی کرد.

رکود تولید؛ عامل فشار بر مصرف قراضه

یکی از مهم‌ترین دلایل کاهش مصرف فولاد بازیافتی، افت تولید فولاد خام در برخی از اقتصادهای بزرگ است. قراضه به‌طور مستقیم با میزان فعالیت کارخانه‌های فولادسازی ارتباط دارد و هرگاه تولید محصولات فولادی کاهش پیدا کند، نیاز به مواد اولیه نیز تحت فشار قرار می‌گیرد. ضعف تقاضا در بخش ساختمان، کاهش فعالیت‌های صنعتی، رکود بازار مسکن و افت سفارش‌های تولیدکنندگان خودرو از جمله عواملی هستند که می‌توانند حجم تولید فولاد را محدود کنند. چین به‌عنوان بزرگ‌ترین تولیدکننده و مصرف‌کننده فولاد جهان، نقش تعیین‌کننده‌ای در این معادله دارد. تغییرات بازار املاک و مستغلات، کاهش تقاضای بخش ساختمان و تعدیل فعالیت برخی واحدهای صنعتی، بر تولید فولاد این کشور اثر گذاشته است. از آنجا که چین سهم قابل توجهی از مصرف جهانی قراضه را در اختیار دارد، تغییرات تولید در این کشور می‌تواند به‌سرعت در آمارهای بین‌المللی منعکس شود. در آمریکا نیز شرایط اقتصادی و وضعیت تولید کارخانه‌ها بر تقاضای قراضه اثرگذار است. هرچند ساختار تولید فولاد این کشور سهم قابل توجهی از کوره‌های قوس الکتریکی دارد، اما کاهش سفارش‌ها و نوسان هزینه مواد اولیه می‌تواند برنامه تولید و میزان خرید قراضه را تغییر دهد. بنابراین، کاهش مصرف فولاد بازیافتی لزوماً به معنای کاهش اهمیت این ماده نیست؛ بلکه در بسیاری موارد، بازتابی از شرایط عمومی بازار فولاد است.

رقابت سنگ‌آهن و قراضه در سبد مواد اولیه

قیمت نسبی مواد اولیه یکی دیگر از عوامل تعیین‌کننده در میزان مصرف قراضه است. فولادسازان هنگام انتخاب ترکیب مواد اولیه، علاوه بر قیمت خرید، هزینه حمل‌ونقل، کیفیت، ترکیب شیمیایی و بازده تولید را نیز در نظر می‌گیرند. اگر قیمت قراضه در مقایسه با سنگ‌آهن، آهن اسفنجی یا سایر مواد اولیه افزایش یابد، ممکن است برخی تولیدکنندگان به تغییر ترکیب خوراک خود روی بیاورند.

این مسئله به‌ویژه برای کارخانه‌هایی اهمیت دارد که از کوره‌های قوس الکتریکی استفاده می‌کنند. این فناوری امکان مصرف درصد بالایی از قراضه را فراهم می‌کند، اما میزان استفاده از آن به کیفیت و قیمت مواد اولیه وابسته است. در شرایطی که قراضه با کیفیت کمیاب یا گران باشد، استفاده از آهن اسفنجی در کنار آن می‌تواند از نظر اقتصادی و فنی گزینه مناسبی باشد. از سوی دیگر، تولیدکنندگان فولاد با محدودیت‌هایی در زمینه کیفیت قراضه روبه‌رو هستند. وجود عناصر ناخواسته مانند مس، قلع و برخی ناخالصی‌های دیگر می‌تواند خواص مکانیکی و کیفیت محصول نهایی را تحت تأثیر قرار دهد. این موضوع در تولید فولادهای کیفی و محصولات مورد استفاده در صنایع حساس اهمیت بیشتری دارد. در نتیجه، همه انواع قراضه قابلیت استفاده در تمام خطوط تولید را ندارند و دسترسی به مواد اولیه تفکیک‌شده و استاندارد، یکی از پیش‌شرط‌های افزایش مصرف آن است.

فولاد سبز بدون قراضه باکیفیت؟

افزایش فشارهای اقلیمی و سخت‌گیرانه‌تر شدن مقررات انتشار کربن، اهمیت قراضه را در راهبردهای آینده صنعت فولاد بیشتر کرده است. تولید فولاد با استفاده از قراضه در کوره قوس الکتریکی، در صورت دسترسی به برق کم‌کربن، می‌تواند انتشار گازهای گلخانه‌ای را در مقایسه با مسیر سنتی کوره بلند کاهش دهد. همین ویژگی باعث شده است که بسیاری از تولیدکنندگان، افزایش سهم مواد بازیافتی را بخشی از برنامه کربن‌زدایی خود قرار دهند. با این حال، فولاد بازیافتی به‌تنهایی نمی‌تواند تمام نیاز صنعت را تأمین کند. حجم قراضه قابل‌دسترس به میزان تولید فولاد در دهه‌های گذشته و عمر محصولات فولادی وابسته است. به بیان دیگر، بخشی از فولادی که امروز تولید می‌شود، سال‌ها بعد به منبع قراضه تبدیل خواهد شد. بنابراین، افزایش تقاضای جهانی برای فولاد، به‌ویژه در اقتصادهای در حال توسعه، می‌تواند محدودیت‌هایی در دسترسی به قراضه ایجاد کند. از سوی دیگر، همه محصولات فولادی را نمی‌توان بدون محدودیت از قراضه تولید کرد. کنترل عناصر باقی‌مانده، دستیابی به ترکیب شیمیایی موردنیاز و تأمین کیفیت یکنواخت، از جمله چالش‌هایی هستند که در برخی محصولات پیشرفته اهمیت بالایی دارند. به همین دلیل، حتی در سناریوهای توسعه فولاد سبز نیز ترکیبی از قراضه، آهن اسفنجی و سایر مواد اولیه موردنیاز خواهد بود.

اقتصاد چرخشی؛ ضرورت سرمایه‌گذاری در زیرساخت بازیافت

کاهش مقطعی مصرف فولاد بازیافتی، بیش از آنکه نشانه پایان اهمیت این ماده باشد، ضرورت اصلاح زنجیره بازیافت را برجسته می‌کند. بازار قراضه برای پاسخ‌گویی به نیاز آینده صنعت فولاد باید از ساختاری پراکنده و متکی بر جمع‌آوری سنتی فاصله بگیرد و به سمت شبکه‌های صنعتی منظم حرکت کند. سرمایه‌گذاری در فناوری‌های تفکیک، جداسازی خودکار، پاک‌سازی و آماده‌سازی قراضه می‌تواند کیفیت مواد اولیه را افزایش دهد و هزینه استفاده از آن را برای فولادسازان کاهش دهد. همچنین سیاست‌گذاری در حوزه تجارت قراضه باید میان نیاز صنایع داخلی، منافع صادراتی و ضرورت توسعه بازیافت تعادل برقرار کند. محدودیت‌های ناگهانی تجاری ممکن است دسترسی تولیدکنندگان را در کوتاه‌مدت تغییر دهد، اما راهکار پایدار، افزایش ظرفیت بازیافت و بهبود بهره‌وری در کل زنجیره است. در نهایت، آینده مصرف فولاد بازیافتی به مجموعه‌ای از عوامل وابسته است: رشد تولید فولاد، وضعیت تقاضای جهانی، رقابت قیمتی مواد اولیه، توسعه کوره‌های قوس الکتریکی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های بازیافت. تجربه سال‌های اخیر نیز نشان می‌دهد که افت مصرف در یک دوره الزاماً به معنای تداوم کاهش در سال‌های بعد نیست. قراضه در مسیر تحول صنعت فولاد همچنان یکی از منابع راهبردی خواهد بود؛ اما تبدیل این ظرفیت به مزیت رقابتی، به کیفیت مواد اولیه، فناوری فرآوری و شکل‌گیری یک زنجیره تأمین کارآمد وابسته است.

صمت با استناد به تحلیل صندوق بین‌المللی پول، پیامدهای بازگشت دولت‌ها به سیاست صنعتی را بررسی می‌کند

اصلاحات؛ حلقه مفقوده سیاست صنعتی

گروه معدن
editor@smtnews.ir

سیاست صنعتی بار دیگر به یکی از ابزارهای اصلی دولت‌ها برای مواجهه با نااطمینانی‌های اقتصادی و تنش‌های ژئوپلیتیک تبدیل شده است. از بحران کرونا تا اختلال در زنجیره‌های تأمین و شوک‌های بازار انرژی، دولت‌ها را به حمایت مستقیم از صنایع راهبردی و کاهش وابستگی به منابع خارجی سوق داده است. با این حال، افزایش یارانه‌ها و مداخلات دولتی الزاماً به رقابت‌پذیری پایدار منجر نمی‌شود و گاه هزینه‌های تازه‌ای بر اقتصاد تحمیل می‌کند. صمت در این گزارش، با بررسی تحلیل صندوق بین‌المللی پول، اثربخشی سیاست‌های صنعتی، محدودیت‌های انتخاب صنایع برنده و ضرورت اصلاحات ساختاری و همکاری‌های بین‌المللی را بررسی می‌کند.



سیاست صنعتی؛ بازگشت پرهزینه دولت‌ها به میدان اقتصاد

دولت‌ها با شتابی بی‌سابقه به عصر «دخالت‌گری» بازگشته‌اند؛ چرخشی که با دلهره‌های امنیتی و تنش‌های ژئوپلیتیک تغذیه می‌شود. اما تحلیل صندوق بین‌المللی پول هشدار می‌دهد که این نسخه پرهزینه، اغلب در حد مسکنی موقت باقی می‌ماند. برخلاف خوش‌بینی‌های سیاسی، شواهد از اولویت اصلاحات نهادی بر «انتخاب برنده‌ها» حکایت دارند؛ حقیقتی که نشان می‌دهد عبور از آشوب جهانی، نه با دیوارکشی حمایتی، که تنها با همکاری‌های بین‌المللی ممکن است. سیاست صنعتی، به معنای مداخله مستقیم دولت برای هدایت و حمایت از بنگاه‌ها و صنایع منتخب، بار دیگر به محور اصلی تصمیم‌گیری‌های اقتصادی جهان بدل شده است. در سال‌های اخیر، تکانه‌های پی‌درپی و بحران‌های نوظهور، منطق بازار آزاد را تضعیف و رغبت سیاست‌گذاران را به ابزارهای حمایتی دوچندان کرده‌اند.

تنش‌های تازه در خاورمیانه و شوک ناشی از آن بر بازار انرژی و زنجیره‌های تأمین، شتاب‌دهنده جدید این رویکرد بوده است. افزون بر تدابیر کلان مانند سقف‌گذاری بر قیمت سوخت یا بخشودگی‌های مالیاتی، تنها در دو ماه نخست این بحران، بیش از ۳۰۵ اقدام مداخله‌گرانه از ممنوعیت صادرات کود و انرژی تا یارانه‌های سبز و حمایت هدفمند از صادرکنندگان به ثبت رسید؛ امری که نشان می‌دهد دولت‌ها بازگشت به عصر هدایتگری صنعتی را تنها راه بقا در آشوب ژئوپلیتیک می‌دانند.

از بحران کرونا تا بازگشت سیاست صنعتی

این اقدامات در ادامه روند گسترده‌تر افزایش سیاست‌های صنعتی در سال‌های اخیر قرار دارند. «رصدخانه جدید سیاست صنعتی» (NIPO) که صندوق بین‌المللی پول (IMF) در همکاری با «سامانه رصد تجارت جهانی» (Global Trade Alert) ایجاد کرده، نشان می‌دهد که از سال ۲۰۲۰، یعنی زمانی که همه‌گیری کرونا موجی از اقدامات دولتی را به دنبال داشت، سرعت اجرای این سیاست‌ها به‌شدت افزایش یافته است. برخلاف بحران‌های قبلی، بسیاری از این اقدامات پس از پایان وضعیت اضطراری نیز همچنان ادامه پیدا کردند. داده‌های NIPO که بیش از ۵۲ هزار مداخله در ۷۵ کشور از سال ۲۰۰۹ را دربرمی‌گیرد، نشان می‌دهد تعداد اقداماتی که سال گذشته به اجرا درآمد، ۲.۵ برابر میانگین دوره پیش از همه‌گیری کرونا بوده است. تداوم این اقدامات نشان می‌دهد که سیاست صنعتی دیگر صرفاً واکنشی موقت به بحران نیست و به بخشی از الگوی تازه سیاست‌گذاری اقتصادی تبدیل شده است. در گذشته، مداخله دولت‌ها در بسیاری از موارد با هدف کنترل پیامدهای یک شوک مشخص انجام می‌شد؛ اما اکنون حمایت از صنایع منتخب، به برنامه‌ای بلندمدت برای مدیریت ریسک‌های اقتصادی و امنیتی تبدیل شده است. این تغییر، مرز میان سیاست اقتصادی و سیاست خارجی را نیز کم‌رنگ‌تر کرده و تصمیم‌گیری درباره تولید، تجارت و سرمایه‌گذاری را بیش از گذشته تحت تأثیر ملاحظات راهبردی قرار داده است. در چنین فضایی، دولت‌ها می‌کوشند ظرفیت تولید کالاهای حساس را در داخل کشور حفظ کنند یا دست‌کم وابستگی خود را به تعداد محدودی از تأمین‌کنندگان خارجی کاهش دهند. از انرژی و مواد معدنی گرفته تا تجهیزات الکترونیکی و فناوری‌های پیشرفته، بخش‌های بیشتری در فهرست صنایع راهبردی قرار گرفته‌اند. با این حال، گسترده‌تر شدن دامنه حمایت‌ها لزوماً به معنای افزایش اثربخشی آنها نیست. هرچه تعداد بخش‌های مشمول حمایت بیشتر شود، احتمال پراکندگی منابع و دشوارتر شدن ارزیابی نتایج نیز افزایش می‌یابد.

تغییر اولویت‌ها؛ از رقابت‌پذیری تا امنیت اقتصادی

تحلیل صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که دلایل مداخله دولت‌ها تغییر قابل‌توجهی کرده است. استقبال فزاینده از سیاست صنعتی در سال‌های اخیر، بیش از پیش تحت تأثیر نگرانی‌های مربوط به تاب‌آوری و امنیت قرار گرفته است؛ نگرانی‌هایی که با توجه به افزایش تنش‌ها در خاورمیانه، بعید است به این زودی‌ها کاهش پیدا کنند.

پس از سال ۲۰۰۸، مهم‌ترین دلایل حمایت صنعتی، افزایش رقابت‌پذیری و مقابله با تغییرات اقلیمی بود. اما بر اساس مطالعه IMF، از سال ۲۰۲۰ به بعد، تمرکز این سیاست‌ها بیشتر بر تاب‌آوری زنجیره‌های تأمین، امنیت ملی و ملاحظات ژئوپلیتیک قرار گرفته است. در این مطالعه، برای دسته‌بندی سیاست‌ها بر اساس دلایل و اهداف آنها، از مدل‌های زبانی بزرگ استفاده شده است.

این جابه‌جایی در اولویت‌ها، پیامدهای مهمی برای ساختار تجارت جهانی دارد. زمانی که رقابت‌پذیری و بهره‌وری در مرکز سیاست صنعتی قرار دارند، دولت‌ها معمولاً به دنبال کاهش هزینه تولید، توسعه فناوری و افزایش توان صادراتی هستند. اما هنگامی که امنیت و تاب‌آوری به اهداف اصلی تبدیل می‌شوند، معیارهای دیگری نیز اهمیت پیدا می‌کنند؛ از جمله محل استقرار کارخانه‌ها، ملیت تأمین‌کنندگان، امکان دسترسی به مواد اولیه در شرایط بحران و میزان وابستگی به زیرساخت‌های خارجی.

به این ترتیب، ممکن است یک زنجیره تأمین از نظر اقتصادی کارآمد باشد، اما به‌دلیل تمرکز جغرافیایی یا آسیب‌پذیری در برابر تنش‌های سیاسی، از نگاه دولت‌ها قابل اتکا تلقی نشود. در چنین شرایطی، سیاست‌گذاران حاضر می‌شوند برای ایجاد ظرفیت‌های جایگزین هزینه بیشتری بپردازند. با این حال، مسئله اصلی آن است که آیا این هزینه اضافی واقعاً به افزایش امنیت اقتصادی منجر می‌شود یا صرفاً ساختار تولید را گران‌تر و پیچیده‌تر می‌کند.

دستاوردهای محدود؛ مشکل انتخاب برندگان

تحلیل IMF نشان می‌دهد که نتایج یکسان نیست و موفقیت سیاست‌ها به نحوه طراحی آنها، از جمله انتخاب ابزار مورد استفاده، بستگی دارد. اما وقتی به شواهد دقیق‌تر نگاه می‌کنیم، تصویر چندان امیدوارکننده نیست؛ به‌ویژه در پژوهش‌های IMF درباره تأثیر اقتصادی سیاست‌های صنعتی که در آن الگوهای تجارت میان کشورها و محصولات مختلف و همچنین واکنش بنگاه‌های فعال در بخش‌های هدف‌گذاری‌شده بررسی شده است.

تحلیل در سطح محصولات نشان می‌دهد که سیاست صنعتی معمولاً رقابت‌پذیری بخش‌های هدف را افزایش می‌دهد، اما این آثار کوتاه‌مدت هستند. مهم‌تر اینکه این افزایش عمدتاً در بخش‌هایی مشاهده می‌شود که از قبل نیز رقابتی بوده‌اند. این نکته برای دولت‌هایی که قصد دارند از طریق سیاست صنعتی، صنایع جدیدی را از صفر ایجاد کنند، اهمیت زیادی دارد.

یارانه‌های اعطاشده در سطح بنگاه‌ها با افزایش پایدار سرمایه‌گذاری همراه هستند، اما تأثیر آنها بر بهره‌وری و تولید به‌سرعت کاهش می‌یابد و حتی ممکن است پس از چند سال معکوس شود. مشوق‌های صادراتی تأثیر چندانی بر عملکرد بنگاه‌ها ندارند، هرچند شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد این مشوق‌ها پس از یک دوره تعدیل می‌توانند منابع را به سمت بنگاه‌های بهره‌ورتر هدایت کنند.

این نتایج یک مسئله اساسی را درباره منطق سیاست صنعتی مطرح می‌کند: افزایش سرمایه‌گذاری به‌تنهایی نمی‌تواند معیار موفقیت باشد. ممکن است یک شرکت با دریافت یارانه، ظرفیت تولید خود را افزایش دهد، تجهیزات جدید خریداری کند یا سهم بیشتری از بازار به دست آورد، اما این تغییرات الزاماً به معنای افزایش بهره‌وری یا ایجاد مزیت رقابتی پایدار نیست. اگر بنگاه پس از پایان حمایت دولتی نتواند در بازار دوام بیاورد، منابع عمومی صرف توسعه ظرفیتی شده‌اند که وابستگی آن به حمایت همچنان پابرجاست.

از سوی دیگر، تشخیص اینکه کدام صنعت در آینده ظرفیت رشد دارد، برای دولت‌ها ساده نیست. تصمیم‌گیران اقتصادی معمولاً با اطلاعات ناقص درباره فناوری‌های آینده، تقاضای جهانی و رفتار رقبا روبه‌رو هستند. در نتیجه، انتخاب یک صنعت به‌عنوان برنده بالقوه ممکن است برآوردی نادرست از آینده بازار باشد. حتی در صورت انتخاب درست نیز حمایت بیش از اندازه می‌تواند انگیزه بنگاه‌ها برای نوآوری، کاهش هزینه و رقابت را تضعیف کند.

چه زمانی مداخله دولت مؤثرتر است؟

با این حال، نقاط امیدوارکننده‌ای نیز وجود دارد. بسیاری از این موارد به برخی اهداف جدیدتر سیاست صنعتی، مانند مقابله با تغییرات اقلیمی و افزایش تاب‌آوری زنجیره‌های ارزش، مربوط می‌شوند. هنگامی که سیاست‌ها بخش‌هایی را هدف قرار می‌دهند که دچار اختلالات شدید بازار هستند، مانند بخش‌هایی با حاشیه سود بسیار بالا یا وابستگی زیاد به منابع مالی خارجی، اثرگذاری آنها می‌تواند تا چهار برابر بیشتر باشد.

همچنین، سیاست‌هایی که از گذار سبز حمایت می‌کنند، بهبودهای قوی‌تر و بادوام‌تری در رقابت‌پذیری ایجاد می‌کنند. علاوه بر این، به نظر می‌رسد مداخلاتی که اجزای مورد استفاده در تولید محصولات نهایی را هدف قرار می‌دهند (بخش‌های بالادستی زنجیره تأمین) نسبت به سیاست‌هایی که مستقیماً محصولات نهایی را هدف قرار می‌دهند، مؤثرتر هستند.

اهمیت این یافته‌ها در آن است که اثربخشی سیاست صنعتی به انتخاب یک صنعت خاص محدود نمی‌شود، بلکه به شناسایی دقیق گلوگاه‌هایی بستگی دارد که مانع عملکرد کل زنجیره تولید شده‌اند. برای نمونه، اگر مشکل یک صنعت، دسترسی محدود به مواد اولیه، فناوری یا منابع مالی باشد، حمایت از حلقه‌های بالادستی می‌تواند به رفع مانعی کمک کند که چندین بخش تولیدی را هم‌زمان تحت تأثیر قرار داده است.

در مقابل، حمایت مستقیم از تولیدکننده محصول نهایی، بدون توجه به مشکلات تأمین مواد اولیه و نهاده‌های موردنیاز، ممکن است تنها بخشی از مسئله را پوشش دهد. در چنین شرایطی، بنگاه تولیدی همچنان با هزینه‌های بالا یا محدودیت دسترسی به نهاده‌ها مواجه خواهد بود و یارانه دریافتی نمی‌تواند به‌تنهایی مزیت رقابتی پایداری ایجاد کند.

این موضوع به‌ویژه در صنایع وابسته به زنجیره‌های پیچیده تأمین اهمیت دارد. در این صنایع، عملکرد تولیدکننده نهایی به مجموعه‌ای از تأمین‌کنندگان، زیرساخت‌ها و خدمات تخصصی وابسته است. بنابراین، سیاست صنعتی زمانی می‌تواند نتیجه بهتری داشته باشد که به‌جای تمرکز صرف بر یک محصول یا شرکت، موانع ساختاری و حلقه‌های ضعیف زنجیره ارزش را هدف قرار دهد.

اصلاحات ساختاری؛ پیش‌نیاز حمایت صنعتی

نتیجه‌گیری IMF این نیست که سیاست صنعتی رویکردی اشتباه است. در صورت وجود شکست‌های بازار، دلایل اقتصادی قابل‌قبولی برای اجرای آن وجود دارد. نتیجه‌ای که این نهاد به دست آورده این است که دستیابی به اهداف موردنظر، بسیار دشوارتر از چیزی است که محبوبیت سیاسی فعلی این سیاست‌ها ممکن است نشان دهد. شواهد از این ایده حمایت نمی‌کنند که چرخه‌های خودتقویت‌شونده‌ای از موفقیت شکل می‌گیرد؛ یعنی حمایت دولت موجب افزایش رقابت شود و این روند به‌طور مداوم ادامه پیدا کند. در عوض، آنچه عمدتاً مشاهده می‌کنیم، دستاوردهای محدود و موقتی در بخش‌هایی است که از ابتدا نیز عملکرد قدرتمندی داشته‌اند. این شواهد یک پرسش مهم را مطرح می‌کند: آیا سیاست صنعتی اساساً باید اولین گام باشد؟

اصلاحات گسترده‌تر و در سطح کل اقتصاد، اغلب دستاوردهای بزرگ‌تری به همراه دارند. بهبودهای نهادی و مقرراتی می‌توانند در میان‌مدت، تولید بخش‌های ناکارآمد را تا ۱۰ درصد افزایش دهند. این میزان، پنج برابر افزایش تولیدی است که در میان‌مدت پس از اجرای سیاست‌های صنعتی مشاهده شده است. اصلاحات مالی نیز به‌ویژه به صنایعی که با محدودیت دسترسی به اعتبار مواجه‌اند، کمک می‌کند. به‌طور کلی، اصلاحات ساختاری به نفع همه بخش‌هاست، از خطر انتخاب و معرفی برخی صنایع به‌عنوان «برندگان» جلوگیری می‌کند و در صورت استفاده از سیاست صنعتی، شانس موفقیت آن را نیز افزایش می‌دهد.

اهمیت اصلاحات نهادی از آنجا ناشی می‌شود که موانع رشد اقتصادی در بسیاری از موارد به یک صنعت خاص محدود نیستند. مقررات پیچیده، ضعف نظام تأمین مالی، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و دشواری دسترسی به منابع، می‌توانند عملکرد طیف گسترده‌ای از بنگاه‌ها را تضعیف کنند. در چنین وضعیتی، حمایت مالی از چند شرکت منتخب ممکن است بخشی از مشکل را کاهش دهد، اما ریشه محدودیت‌ها همچنان باقی می‌ماند.

در مقابل، اصلاحات عمومی‌تر می‌توانند محیط فعالیت اقتصادی را برای مجموعه بزرگ‌تری از بنگاه‌ها بهبود دهند. کاهش موانع اداری، افزایش شفافیت مقررات، تقویت نظام مالی و ایجاد ثبات در سیاست‌گذاری، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را برای تولیدکنندگان فراهم می‌کند. چنین اصلاحاتی همچنین می‌توانند رقابت را افزایش دهند و مانع از آن شوند که شرکت‌ها به‌جای ارتقای کیفیت و بهره‌وری، منابع خود را صرف دسترسی به حمایت‌های دولتی کنند.

از این منظر، سیاست صنعتی نباید جایگزین اصلاحات ساختاری شود. حتی اگر دولت‌ها برای توسعه صنایع راهبردی به مداخله نیاز داشته باشند، موفقیت این اقدامات به کیفیت محیط اقتصادی وابسته است. حمایت هدفمند در بستری از نهادهای کارآمد و مقررات شفاف، امکان بیشتری برای تبدیل شدن به سرمایه‌گذاری مولد دارد؛ در حالی که همان حمایت در اقتصادی با بی‌ثباتی و ضعف نهادی ممکن است به اتلاف منابع منجر شود.

رقابت یارانه‌ای؛ هزینه‌ای که از مرزها عبور می‌کند

دولت‌ها اغلب آثار گسترده‌تر سیاست‌های خود را در سطح کشور و جهان نادیده می‌گیرند. سیاست صنعتی معمولاً منابع را به سمت بنگاه‌ها و بخش‌های هدف‌گذاری‌شده هدایت می‌کند. اما اگر این کار به قیمت کنار گذاشته شدن بنگاه‌های بهره‌ورتر تمام شود، می‌تواند به اقتصاد کلی کشور آسیب بزند. علاوه بر این، هنگامی که یک کشور به یک بخش استراتژیک یارانه می‌دهد، کشورهای دیگر نیز اغلب از آن پیروی می‌کنند؛ همان‌طور که داده‌های NIPO نشان می‌دهد.

نتیجه می‌تواند شکل‌گیری یک رقابت پرهزینه و ناکارآمد جهانی بر سر پرداخت یارانه‌ها باشد؛ رقابتی که در نهایت وضعیت همه کشورها را بدتر می‌کند. در چنین وضعیتی، دولت‌ها برای حفظ موقعیت صنایع داخلی، ناچار می‌شوند حمایت‌های بیشتری ارائه کنند. این چرخه می‌تواند به افزایش هزینه‌های عمومی و تشدید اختلاف میان کشورهایی منجر شود که از نظر توان مالی و ظرفیت حمایت از تولید، در موقعیت یکسانی قرار ندارند.

در این رقابت، کشورهایی که منابع مالی بیشتری در اختیار دارند، امکان بیشتری برای ارائه یارانه‌های گسترده و جذب سرمایه‌گذاری به داخل مرزهای خود خواهند داشت. در مقابل، اقتصادهایی که با محدودیت بودجه مواجه‌اند، ممکن است نتوانند با چنین سطحی از حمایت رقابت کنند. بنابراین، سیاست‌هایی که با هدف افزایش امنیت اقتصادی طراحی شده‌اند، در صورت گسترش رقابت یارانه‌ای می‌توانند به نابرابری بیشتر در ظرفیت تولید و تجارت جهانی بینجامند.

در نهایت، سیاست‌های صنعتی می‌توانند بر عدم‌توازن‌های جهانی نیز تأثیر بگذارند؛ به‌ویژه زمانی که بر بهره‌وری کل اقتصاد اثر می‌گذارند یا در سطح گسترده اقتصادی برای افزایش پس‌انداز و هدایت منابع به سمت مازادهای خارجی به کار گرفته می‌شوند. مدیریت این آثار سرریز به همکاری بین‌المللی بیشتری نیاز دارد؛ آن هم در شرایطی که افزایش تنش‌های ژئوپلیتیک، همکاری میان کشورها را روزبه‌روز دشوارتر می‌کند.

سیاست صنعتی در آزمون اثربخشی

اگرچه روشن است که سیاست صنعتی بار دیگر به صحنه بازگشته است، اما پاسخ به این پرسش دشوارتر است که آیا این سیاست می‌تواند منافع اقتصادی پایدار ایجاد کند و این منافع با چه هزینه‌ای به دست می‌آیند. تحلیل صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که موفقیت سیاست صنعتی نیازمند طراحی دقیق، حکمرانی باکیفیت، ثبات اقتصاد کلان و اولویت‌بخشی به همکاری‌های بین‌المللی به جای اقدامات تلافی‌جویانه است.

بازگشت دولت‌ها به سیاست صنعتی را نمی‌توان صرفاً نشانه پایان اقتصاد بازار یا کنار گذاشتن کامل سازوکارهای رقابتی دانست. آنچه در حال شکل‌گیری است، تلاش برای بازتعریف نقش دولت در اقتصادی است که با ریسک‌های امنیتی، اختلالات زنجیره تأمین و رقابت فزاینده فناوری روبه‌روست. با این حال، افزایش مداخله لزوماً به معنای افزایش قدرت اقتصادی نیست. اگر حمایت‌ها بدون ارزیابی دقیق، زمان‌بندی مشخص و معیارهای روشن برای سنجش عملکرد اجرا شوند، ممکن است به وابستگی بنگاه‌ها به منابع عمومی و کاهش انگیزه رقابت منجر شوند.

از همین رو، مسئله اصلی برای سیاست‌گذاران نه انتخاب میان مداخله کامل دولت و رها کردن اقتصاد به سازوکار بازار، بلکه یافتن مرزی روشن میان حمایت ضروری و مداخله ناکارآمد است. سیاست صنعتی زمانی می‌تواند به توسعه ظرفیت تولیدی کمک کند که در کنار اصلاحات نهادی و مالی، بر رفع شکست‌های مشخص بازار متمرکز باشد و نتایج آن به‌طور مستمر ارزیابی شود. در غیر این صورت، بازگشت دولت‌ها به میدان اقتصاد ممکن است بیش از آنکه راه‌حلی برای آشوب جهانی باشد، به رقابتی پرهزینه برای تصاحب منابع و حمایت‌های بیشتر تبدیل شود.

> انتخاب یک صنعت به‌عنوان برنده بالقوه ممکن است برآوردی نادرست از آینده بازار باشد. حتی در صورت انتخاب درست نیز حمایت بیش از اندازه می‌تواند انگیزه بنگاه‌ها برای نوآوری، کاهش هزینه و رقابت را تضعیف کند

سخن پایانی

بازگشت سیاست صنعتی به اقتصاد جهانی، بیش از آنکه نشانه بازگشت قطعی دولت به جایگاه هدایتگر تولید باشد، آزمونی برای سنجش کیفیت حکمرانی اقتصادی است. حمایت از صنایع راهبردی می‌تواند در شرایط اختلال بازار و ناامنی زنجیره‌های تأمین ضروری باشد، اما بدون اصلاحات نهادی، رقابت سالم و ارزیابی مستمر، به هزینه‌ای سنگین برای دولت‌ها و بنگاه‌ها تبدیل خواهد شد. چالش اصلی سیاست‌گذاران این است که میان تأمین امنیت اقتصادی و حفظ بهره‌وری تعادل برقرار کنند؛ چراکه آینده رقابت جهانی نه با انباشت یارانه‌ها، بلکه با ساختن اقتصادی کارآمدتر و همکاری مؤثرتر میان کشورها رقم خواهد خورد.