



اقدامات حمایتی دولتها طی بحران کووید-۱۹

(براساس گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی-OECD)

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





تهیه کننده: فروغ کریمی امیرکیاسر

ناظر: عاطفه قاسمیان

واحد گردآوری و تحلیل آمارهای اقتصادی

معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

مرداد ماه ۱۴۰۰

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

economic.tccim@gmail.com

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

واکنش کلی سیاست اقتصادی دولت‌ها به کووید-۱۹

- این گزارش، اقدامات سیاستی را توصیه می‌کند که می‌تواند از بنگاه‌ها و کارکنان در مواقع بروز مشکلات اقتصادی، هم در شرایط رکود عمومی و هم به طور خاص برای شوک‌های اقتصادی، مانند بحران کووید-۱۹ پشتیبانی کند. این موارد اقداماتی در حوزه نیروی کار (از طریق تاب‌آوری اشتغال)، بنگاه‌ها (از طریق حمایت از نقدینگی) و صنعت (از طریق پشتیبانی از بخش حمل‌ونقل هوایی) را شامل می‌شود. به طور کلی، دولت‌های OECD استراتژی خود را برای رسیدگی به پیامدهای اقتصادی کووید-۱۹، در سه هدف اصلی سیاستی طراحی کرده‌اند: «حمایت از بنگاه‌ها و کارکنان»، «تحریک اقتصاد» و «ترویج تغییرات ساختاری».

• واکنش کلی سیاست اقتصادی دولت به کووید-۱۹:

- دولت‌های سراسر OECD برای مقابله با پیامدهای اقتصادی بحران کووید-۱۹ از استراتژی «محافظت، تغییر و تحریک» پیروی کرده‌اند:
 - در کوتاه‌مدت از بنگاه‌ها **محافظت** کنید تا خسارت‌های بلندمدت را به حداقل برسانید، به ویژه با جلوگیری از «مرگ تصادفی» بنگاه‌های سالم.
 - ساختار صنعتی را به منظور رفع نیازهای فعلی از نظر کالاها و خدمات ضروری، وفق دادن با شرایط فعلی و افزایش تاب‌آوری در برابر بحران‌های آینده **تغییر** دهید.
 - تقاضای کل را از طریق سیاست‌های مالی و پولی انبساطی، اطمینان‌یابی از زمان‌بندی موثر و هم‌افزایی با دو اقدام «محافظت» و «تغییر»، **تحریک** کنید.

واکنش کلی سیاست اقتصادی دولت‌ها به کووید-۱۹

طبقه بندی پاسخ کلی دولت‌ها به کووید-۱۹

قرنطینه

احیا

طولانی مدت

محافظت

- ❖ حفظ رابطه کارکن و بنگاه (ز طریق کار کوتاه مدت)
- ❖ تقسیم ریسک با دولت (کمک نقدینگی) - ضمانت‌های عمومی، وام‌ها، تعویق مالیاتی، تغییر در قراردادهای دولتی، داخلی‌گرایی جزئی یا کلی)
- ❖ تقسیم هزینه با دولت‌ها (انتقالات به SMEها)
- ❖ تقسیم هزینه با فعالان بخش خصوصی
- ❖ طلبکاران، مالکان، خدمات شهری

- ❖ حمایت از متاثرترین صنایع (به عنوان مثال، صنعت هوایی و گردشگری)

تغییر

- ❖ دخالت در زنجیره تامین کالاها و خدمات ضروری (شرایط اقتصاد جنگی) - به عنوان مثال، تولید اجباری، یارانه‌ها، کاهش تعرفه‌ها
- ❖ جیره‌بندی و کنترل قیمت (ژل هیدروالکلی، ماسک، برخی داروها)
- ❖ تغییرات نظارتی (تأیید تست ساده، ساعت کار فروشگاه)
- ❖ حمایت از دورکاری
- ❖ حمایت از تحقیق و توسعه مرتبط با کووید-۱۹
- ❖ قیمت‌های مرتبط با حوزه نوآوری، اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه و کمک‌های بلاعوض

- ❖ ترویج تاب‌آوری اقتصادی (تجزیه کمتر زنجیره جهانی ارزش، تامین استراتژیک منابع ضروری، مداخله در بازار واکسن‌ها)

تحریک

- ❖ سیاست پولی انبساطی
- ❖ تسهیل احتیاطی در سطح کلان
- ❖ تثبیت‌کننده خودکار

- ❖ سیاست پولی انبساطی
- ❖ تثبیت‌کننده خودکار
- ❖ گسترش سیاست‌های بودجه‌ای (به عنوان مثال، حمایت مالی از خانوارها)

- ❖ ترویج رشد بهره‌وری (به عنوان مثال، مشوق‌های سرمایه‌گذاری)

واکنش کلی سیاست اقتصادی دولت‌ها به کووید-۱۹



- در هر مرحله از بحران، انواع مختلف سیاست‌ها مورد نیاز است:
 - در کوتاه‌مدت (مه‌مار): زیرا فعالیت‌های غیرضروری به حالت تعلیق درآمده است.
 - در میان مدت (همزیستی با کووید)، زیرا برخی از مشاغل همچنان تحت محدودیت‌های مربوط به کووید-۱۹ هستند و تقاضا ضعیف است.
 - در دراز مدت (واکسن/درمان)، زمانی که مداخلات باید بر افزایش تاب‌آوری متمرکز شوند.

طرح‌های دولت‌ها برای حمایت از کارکنان

- نهادهای بازار کار با کمک به احیای اشتغال ناشی از رکودهای اقتصادی، مانند قرنطینه ناشی از کووید-۱۹ و تعطیلی فعالیتهای غیرضروری، به انعطاف‌پذیری اقتصادی کمک می‌کنند. علاوه بر این، آنها از درآمد نیروی کار نیز محافظت می‌کنند و بنابراین به نوعی یک تثبیت‌کننده خودکار کلیدی برای کاهش نوسانات خروجی و پیامدها بر سیستم مالی ناشی از نکول وام‌ها، هستند.
- دو نوع اصلی از سیاست‌ها به چنین مقاومتی کمک می‌کند: سیاست‌هایی با هدف حفظ شغل (طرح‌های موقت کار، طرح‌های اخراج موقت و اقدامات اداری برای محدود کردن اخراج‌ها) و سیستم‌های بیمه بیکاری. کارآیی نسبی این اقدامات بستگی به طول و دوام شوک کووید-۱۹ و همچنین پویایی بهبود دارد.
- شوک‌های گذرا و برون‌زا به طور معمول نیازمند تخصیص مجدد منابع به دلایل اقتصادی هستند. بسیاری از فعالیتهایی که به دلیل کووید-۱۹، به طور موقت مختل شده‌اند- به ویژه در دوره قرنطینه اولیه- احتمالاً به شرایط پیش از بحران باز می‌گردند (به عنوان مثال در خدمات حرفه‌ای). در رابطه با این مورد، سیاست‌های حفظ شغل (Job Retention Policies) که تناسب کارآمدی بنگاه و نیروی کار را حفظ می‌کند، برای اطمینان از اینکه مشاغل می‌توانند به سرعت فعالیت خود را از سر بگیرند، مهم است.

طرح‌های دولت‌ها برای حمایت از کارکنان

- سایر انواع شوک‌ها نیاز به تخصیص مجدد چشمگیر منابع براساس کارآیی دارند، زیرا باعث ایجاد تغییرات مداوم در ترجیحات و قیمت‌های نسبی می‌شوند. با بروز کووید-۱۹، برخی از مشاغل موجود ممکن است به دلیل زیان‌ده شدن بعضی از فعالیت‌های سودآور و یا تغییر الگوهای مصرف ناشی از هنجارهای جدید سلامت (به عنوان مثال خدمات مسافرتی یا تفریحی)، غیرقابل فعالیت یا منسوخ شده باشند. در این موارد، تکیه بر سیستم بیمه بیکاری می‌تواند کارآمدتر باشد زیرا امکان تخصیص مجدد منابع را فراهم می‌کند.
- شکل صفحه بعد، کشورهای OECD را به گروه‌هایی با طرح‌های حفظ شغل گسترده (کشورهای مبتنی بر حفظ شغل) و کشورهایی که بیشتر به بیمه بیکاری (کشورهای مبتنی بر بیمه بیکاری) تکیه می‌کنند، طبقه‌بندی می‌کند. کشورهای مبتنی بر حفظ شغل یا طرح‌های حفظ شغل موجود را گسترش داده‌اند و یا طرح‌های بزرگی را در طول بحران با این ایده که سهم قابل توجهی از مشاغل و نیروی کار در آنها مشارکت خواهند داشت، معرفی کرده‌اند. کشورهای مبتنی بر بیمه بیکاری، طرح حفظ شغل ندارند و تصویب طرح‌های موجود در آنها نیز محدود به بخش کوچکی از مشاغل و نیروی کار بوده است.

سیاست‌هایی که برای حمایت از بنگاه‌ها وضع شده‌اند

- محافظت از بنگاه‌های سالم در برابر تأثیر فوری اقدامات مهار کووید-۱۹، نه تنها در راستای تاب‌آوری کوتاه‌مدت کمک می‌کند، بلکه آسیب‌های بلندمدت را نیز به حداقل می‌رساند و بهبود سریع را ممکن می‌سازد. همانطور که در این گزارش نیز تأکید شده، کمک نقدی در جهت جلوگیری از «مرگ تصادفی» بنگاه‌های با صرفه اقتصادی نقش کلیدی دارد.
- سیستم مالیاتی نقشی کلیدی در ارائه سریع حمایت مالی از مشاغل ایفا می‌کند. اقدامات مالیاتی کوتاه‌مدت با هدف کاهش تاثیرات فوری بحران بر بنگاه‌ها و حفظ ظرفیت اقتصادی انجام می‌شود. اقدامات کلیدی مالیاتی که کشورهای OECD برای کاهش اثرات نامطلوب پاسخ مهار کووید-۱۹ با حمایت از جریان نقدی مشاغل معرفی کرده‌اند، تقریباً در سراسر کشورها مشابه است و بر افزایش انعطاف‌پذیری برای مالیات‌دهندگان تمرکز دارد. رایج‌ترین اقدامات در این حوزه عبارتند از: تعویق پرداخت مالیات (عمدتاً برای مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر ارزش افزوده و مشارکت‌های بیمه تامین اجتماعی)، اختصاص زمان اضافی برای ارائه اظهارنامه مالیاتی، تسهیل پرداخت بدهی مالیات و افزایش استرداد مالیاتی - برخی از کشورها همچنین اقداماتی را انجام داده‌اند که بار مالیاتی بنگاه‌ها را در طول بحران سلامت کاهش می‌دهد که رایج‌ترین نوع آن، معافیت مربوط به مشارکت‌های بیمه تامین اجتماعی است.
- فراتر از اقدامات حمایتی که بر بنگاه‌های گوناگون تأثیر می‌گذارد، دولت‌ها برخی حمایت‌های ویژه را نیز به منظور مهار آسیب‌پذیری شدید برخی صنایع در برابر عواقب شوک کووید-۱۹ و یا بر حسب سهم آنها در اشتغال (به عنوان مثال صنعت هوانوردی)، در نظر گرفته‌اند. یک نمونه از آنها در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

حمایت از صنعت: کووید-۱۹ و صنعت هوانوردی

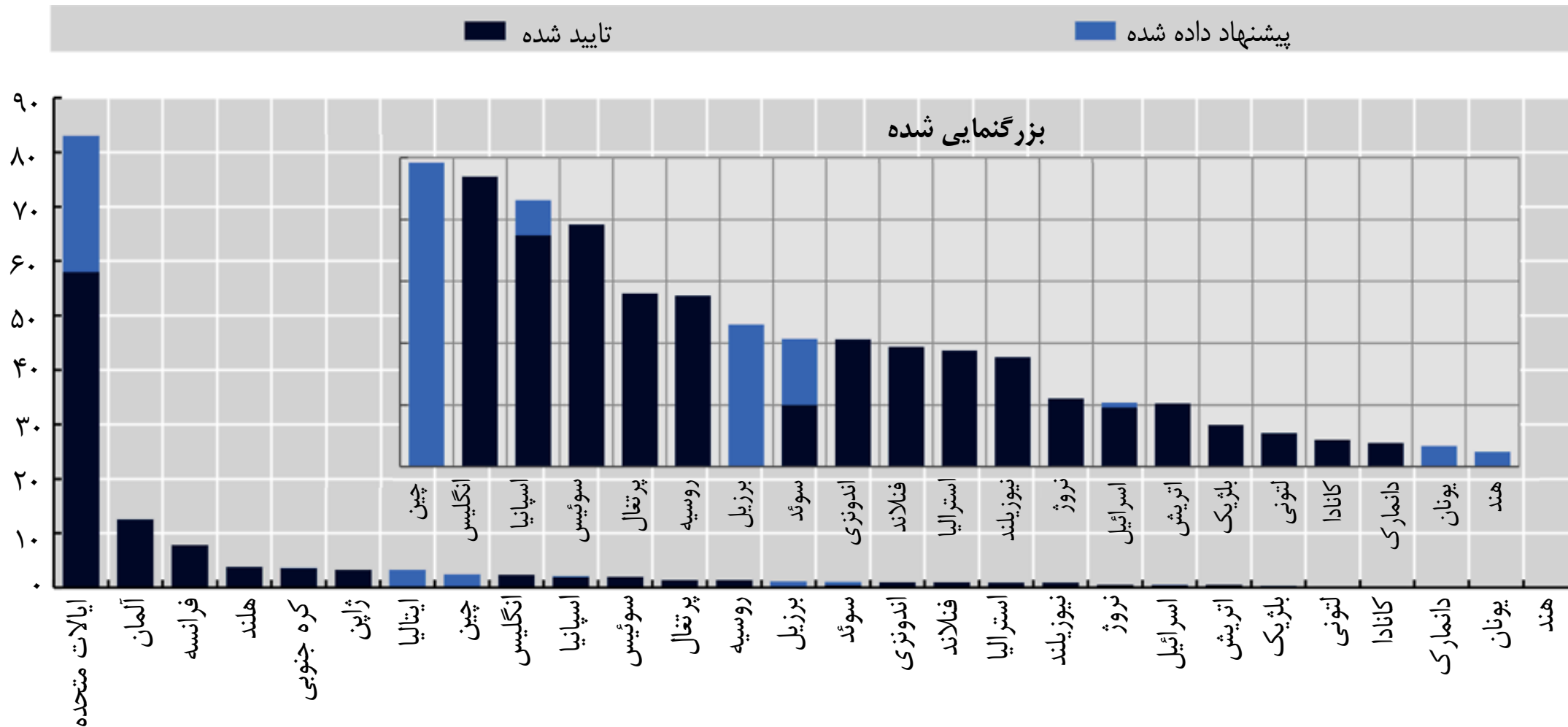
- کاهش چشمگیر تقاضا برای حمل و نقل هوایی مسافران (و بارها، به میزان کمتر) به دلیل همه‌گیری کووید-۱۹ و اقدامات مهار کننده، تهدیدی برای بقای بسیاری از بنگاه‌های صنعت هوانوردی است. این شرکت‌ها در بخش حمل و نقل هوایی فعالیت می‌کنند، اما در زمینه زیرساخت و خدمات وابسته به حمل و نقل هوایی (از جمله عملیات فرودگاه‌ها)، تولید هواپیما، خدمات اجاره و لیزینگ و تولید سوخت نیز فعال هستند. ترکیبی از شوک‌های منفی تقاضا و عرضه، و عدم قطعیت در چشم‌انداز میان مدت، آینده نامشخصی را برای شرکت‌های هواپیمایی ایجاد می‌کند. از مسیر پیوندهای بین صنعتی، این عدم قطعیت بر کل صنعت هوانوردی تأثیر می‌گذارد و مشاغل زیادی را در معرض خطر قرار می‌دهد.
- صنعت هوانوردی در راستای حمایت از تولیدکنندگان هواپیما بر پایه «یادگیری از طریق انجام - learning-by-doing» و «مزیت مقیاس - Economies of Scale» قابل توجه، اغلب تحت مداخله دولت قرار می‌گیرد. سیاست‌های عمومی نیز در راستای ایجاد هماهنگی بین طیف گسترده‌ای از تامین‌کنندگان و منابع گوناگون دانش و کسب اطمینان از ایمنی هواپیما است.
- اخیراً، تولیدکنندگان هواپیما در راستای تامین اهداف سیاست‌های صنعتی سبز به دنبال تسریع حرکت به سمت تولید هواپیماهای کم‌کربن هستند. علاوه بر حمایت از تولیدکنندگان هواپیما، دولت‌ها نیز برای حفظ اشتغال در شرکت‌های بزرگ حمل و نقل هوایی مداخله می‌کنند.

حمایت از صنعت: کووید-۱۹ و صنعت هوانوردی

- تا اوت ۲۰۲۰، حمایت مالی دولت‌ها از خطوط هوایی، حدود ۱۶۰ میلیارد دلار بوده است. تقریباً دو سوم این حمایت‌ها شامل کمک‌های مستقیم (به عنوان مثال یارانه، وام، سرمایه و تزریق نقدی) بوده که یک چهارم آن به شکل یارانه دستمزد بوده است.
- مداخلات به طور کلی به سه شکل صورت گرفته است:
 - طرح‌های حمایت غیرهدفمند که برای تأمین نقدینگی بنگاه‌ها صرف نظر از فعالیت آنها طراحی شده است، از جمله تمدید طرح‌های حفظ شغل موجود یا معرفی طرح‌های جدید
 - طرح‌های حمایت ویژه بخش (به عنوان مثال خطوط هوایی در استرالیا یا کل صنعت حمل و نقل هوایی در فرانسه)، از جمله طرح‌هایی که از نیروی کار خطوط هوایی حمایت می‌کنند (به عنوان مثال برنامه پشتیبانی حقوق و دستمزد در ایالات متحده آمریکا)
 - اقدامات حمایت ویژه بنگاه، از جمله داخلی‌گرایی (حمایت جزئی یا کلی از تولید داخلی)، توسط برخی کشورها به دلیل حضور شرکت‌های بزرگ در بخش حمل و نقل هوایی (به عنوان مثال Alitalia و Lufthansa) انجام شده است.

حمایت از صنعت: کووید-۱۹ و صنعت هوانوردی

حمایت دولت‌ها از خطوط هوایی در پی بحران کووید-۱۹





حمایت از صنعت: کووید-۱۹ و صنعت هوانوردی

- دولت‌ها می‌توانند با اولویت‌بندی اقدامات و تقویت رقابت در سطح بخشی، مسیر پایداری را برای صنعت حمل و نقل هوایی ایجاد کنند. در همین ارتباط لازم است دولت‌ها رویکردها و اقدامات زیر را انجام دهند:
- ایجاد تعادل بین نیاز به حمایت و خطر تحریف رقابت
- حفظ پویایی کسب و کار ضمن اجازه خروج (به بنگاه‌های ناکارآمد ناتوان از ادامه فعالیت)
- تشویق سرمایه‌گذاری در گذار سبز با هدف افزایش تاب‌آوری در بلند مدت
- تاکید و توجه به پایداری در کل زنجیره ارزش صنایع هوانوردی