



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

هوالعلیم

کوید-۱۹: ابزارهای توسعه اقتصادی فدرال و پاسخ‌های بالقوه



ناشر:

خدمات تحقیقاتی کنگره آمریکا

تاریخ انتشار:

۲۸ فوریه ۲۰۲۰

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

فروردین‌ماه ۱۳۹۹

شیوع بیماری کرونا (کووید-۱۹) باعث ابتلای ده‌ها هزار نفر شده و هزاران نفر را در سراسر جهان به کام مرگ کشانده است. اثرات و پیامدهای این بیماری منحصر به مرگ و میر و بهداشت عمومی نیست، بلکه تبعات اقتصادی قابل توجهی نیز به دنبال داشته، از جمله تعطیلی واحدهای تولیدی، اختلال در زنجیره عرضه، بیکاری گسترده و فشار مالی روزافزون بر کسب‌وکارها و خانواده‌ها. برنامه‌های فدرالی که هدف آنها کمک اقتصادی به موقع به مشاغل زیان‌دیده باشد، نسبتاً کم‌شمار است. گزارش حاضر، پیامدهای توسعه اقتصادی شیوع کرونا و ملاحظات سیاستی آن را برای نمایندگان کنگره که علاقه‌مندی خود را به رسیدگی به ابعاد اقتصادی این معضل مرتبط با بهداشت عمومی نشان داده‌اند، مورد بررسی و واکاوی قرار داده است.

پیامدهای کووید-۱۹ برای توسعه اقتصادی

کووید-۱۹ بیماری است که به تازگی شناسایی شده و منشأ آن ویروسی به نام کرونا است. عمده موارد این بیماری از چین گزارش شده و بلافاصله مواردی از ابتلا در سایر قاره‌ها شناسایی گردید. تجمع‌های این بیماری در کره جنوبی، ژاپن، سنگاپور، ایتالیا و ایران به وقوع پیوسته است. برای کسب اطلاعات بیشتر در زمینه جنبه‌های بهداشتی و همه‌گیری کووید-۱۹ به این دو گزارش «ار۴۶۲۱۹» و «ای‌اف۱۱۴۲۱» ما مراجعه کنید.

شیوع کووید-۱۹ مهمترین و فوری‌ترین مسأله حال حاضر بهداشت عمومی است. با این حال، خود همه‌گیری و اقدامات انجام شده در راستای مهار آن در چین و در جاهای دیگر تبعات اقتصادی بسیار چشمگیری برای ایالات متحده و باقی کشورهای جهان در پی داشته است. در کوتاه مدت، شیوع کووید-۱۹ عمدتاً تهدیدی برای کسب‌وکارهای وابسته به زنجیره‌های تقاضا در چین یا صادرات از آنجا است. اما بسیاری از اقتصاددانان هشدار داده‌اند که در صورت بسته شدن اماکن آموزشی و کسب‌وکارها برای مهار کردن شیوع این بیماری و در نتیجه طولانی‌تر شدن بحران، ممکن است شاهد اختلال گسترده در اقتصاد باشیم و تأمین مواد غذایی و وسایل پزشکی نیز به دلیل افزایش تقاضا و کاهش عرضه دچار افت شدید شوند.

در چین، اقدامات صورت گرفته در راستای مهار همگانی^۱ بیماری، زنجیره‌های عرضه جهانی و بازارهای سرمایه را مختل کرده است. در کوتاه مدت، تأثیرات شیوع این بیماری در اقتصاد ایالات متحده می‌تواند به اختلالات محلی برای کسب‌وکارها و کارکنان آنها محدود شود - به‌ویژه در مورد جوامعی که به گردشگری و تولید فناوری وابسته هستند. در موارد خاص، مشکلات زنجیره عرضه ممکن است تولید را متوقف کند، مانع از آن شود که کارخانه‌ها سفارشات خود را به انجام برسانند و تأثیرات بالقوه‌ای بر درآمد شرکت‌ها داشته باشد.

در یک همه‌گیری درازمدت یا گسترده، این احتمال وجود دارد که معضلات مربوط به زنجیره عرضه وخیم‌تر شود. رشد می‌تواند کندتر شود و شرکت‌های متأثر از این بحران ممکن است مجبور به تعدیل یا اخراج کارکنان خود شوند و تعدادی نیز روند استخدام خود را کاهش می‌دهند. همان‌گونه که در چین و برخی دیگر از کشورها شاهد بودیم، فاصله‌گذاری اجتماعی^۲ می‌تواند عملاً فعالیت‌های اقتصادی محلی را متوقف کند که این مسأله می‌تواند بازار کار محلی،

¹ containment measures

² social distancing

منابع مالی خانوارها، درآمدهای مالیاتی دولت و ارائه خدمات را تحت الشعاع خود قرار دهد. از دیگر ملاحظات می‌توان به کمبود احتمالی تجهیزات پزشکی و مواد غذایی، سایر تأثیرات جانبی بر سلامت مردم و توانایی نظام بهداشت و درمان ایالات متحده برای مقابله با شیوع این بیماری اشاره کرد.

برخی ملاحظات سیاستی برای کنگره

بسیاری از نمایندگان کنگره در جریان نگرانی‌ها از مؤلفه‌های مرتبط با اختلالات زنجیره عرضه-صادرات و گردشگری ناشی از شیوع کووید-۱۹ هستند. برنامه‌های فدرالی که هدف آنها کمک اقتصادی به موقع به مشاغل زبان‌دیده باشد، نسبتاً کم‌شمار است. برخی از این برنامه‌ها عبارتند از:

- اداره کسب‌وکارهای کوچک^۱، وام‌های حوادث مترقبه و غیرمترقبه را برای کسب‌وکارها و سازمان‌های کوچک فراهم می‌کند و از شبکه گسترده‌ای از شرکای وابسته به منابع این اداره که کمک‌های فنی و مدیریتی در اختیار کسب‌وکارهای کوچک قرار می‌دهند، پشتیبانی می‌کند.
 - صندوق مؤسسه مالی توسعه اجتماعی وزارت خزانه‌داری^۲، از سازمان‌هایی حمایت می‌کند که به کسب‌وکارها، خانه‌اولی‌ها و سرمایه‌گذاران در مناطق سانحه‌دیده و بحرانی، وام می‌دهند؛ و
 - برنامه توسعه روستایی وزارت کشاورزی^۳، خدمات محدودی را در راستای حمایت از کسب‌وکارهای روستایی برای ایجاد یا حفظ مشاغل ارائه می‌دهد.
- در صورت تداوم و گسترش بحران اقتصادی، سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی ممکن است بهره‌برداری از منابع مختلف توسعه اقتصادی فدرال را مورد توجه قرار دهند، از جمله:
- برنامه کمک بلاعوض^۴ توسعه اجتماعی وزارت مسکن و شهرسازی^۵، ممکن است برای کمک‌های فنی، دارایی‌های جامعه و توسعه نیروی کار، مورد بهره‌برداری قرار بگیرد؛
 - برنامه مدیریت توسعه اقتصادی وزارت بازرگانی^۶، ممکن است برای تنوع‌بخشی به پایه‌های اقتصاد محلی استفاده شود؛
 - برنامه‌های توسعه روستایی وزارت کشاورزی، می‌تواند کمک‌های فنی و پشتیبانی زیرساختی ارائه دهد؛ و
 - کمیسیون‌ها و مجوزهای منطقه‌ای فدرال، از تنوع‌بخشی اقتصادی، توسعه نیروی کار و کمک‌های فنی در حوزه خدمات خود، حمایت می‌کنند.

به‌طور کلی، برنامه‌های توسعه اقتصادی فدرال، چندان آماده و مهیای ارائه پشتیبانی سریع به شرکت‌ها یا جوامع آسیب‌دیده متأثر از حوادث اضطراری مرتبط با بهداشت عمومی نیستند، اگرچه که برنامه‌های کمک هزینه بیکاری از توانایی

¹ The Small Business Administration (SBA)

² The Department of the Treasury's Community Development Financial Institution Fund

³ The Department of Agriculture's (USDA) Rural Development

⁴ Block Grant

⁵ The Department of Housing and Urban Development's Community Development Block Grant (CDBG)

⁶ The Department of Commerce's Economic Development Administration

پا سخ سریع و ارائه حمایت فوری و بلافاصله درآمدی برخوردارند. در پا سخ به شیوع کووید-۱۹، کنگره ممکن است اقداماتی که در بحران‌های اقتصادی یا فجایع طبیعی گذشته انجام شده‌اند را مورد توجه قرار دهد:

- مقامات می‌توانند از برنامه کمک بلاعوض توسعه اجتماعی برای بازیابی از حادثه^۱، در راستای رفع اثرات و پیامدهای شیوع این بیماری استفاده کنند. کاربردهای پیشین برنامه کمک بلاعوض توسعه اجتماعی برای بازیابی از حادثه، شامل وام و کمک‌های مالی به شرکت‌های کوچک و متوسط^۲، توسعه نیروی کار و ثبات جامعه^۳ بود.

- مشمولیت^۴ «اختلال مربوط به بهداشت عمومی»، برای اعطای «وام‌های زیان اقتصادی ناشی از فاجعه»^۵ به اداره کسب و کارهای کوچک، می‌تواند صریح و روشن باشد. وام‌های زیان اقتصادی ناشی از فاجعه، برای کسب و کارهای کوچکی که به دنبال فجایعی مانند تندبادهای دریایی^۶ متحمل زیان اقتصادی شده‌اند، تا سقف ۲ میلیون دلار تسهیلات فراهم می‌کند. ممکن است وام‌های زیان اقتصادی ناشی از فاجعه در صورتی که رئیس‌جمهور اعلام وضعیت اضطراری یا فاجعه کند، یا اعلام فاجعه توسط مدیران کسب و کارهای کوچک، براساس درخواست از فرماندار ایالتی، اعطا شود.

- اقدامات فدرالی که در پاسخ به رکود اقتصادی ۲۰۰۹-۲۰۰۷، انجام گرفت عبارت بود از مداخلات مستقیم برای تثبیت صنایع و بازارها بود. تلاشی مشابه می‌تواند از صنایع یا زنجیره‌های عرضه متأثر از بحران و یا ضمانت وام‌های فدرال برای کمک به شرکت‌های کوچک و متوسط آسیب دیده، پشتیبانی کند.

- در جریان رکود اقتصادی، کمک هزینه بیکاری به طور موقت اضافه شد و دامنه شمول آن گسترش پیدا کرد و همچنین دولت فدرال موقتاً برخی هزینه‌ها را برعهده گرفت. مساعدت بیکاری در هنگام بروز بلایای طبیعی^۷، که امکان تأمین کمک هزینه بیکاری را از منابع فدرال برای کسانی که به دنبال اعلام فدرال فاجعه، کار خود را از دست داده‌اند - و در غیر این صورت واجد شرایط این کمک هزینه نبودند - فراهم می‌کند، می‌تواند الگویی برای پاسخگویی به شرایط اضطراری بهداشت عمومی باشد.

- به دنبال اعلام فاجعه از سوی دولت فدرال، سازمان خدمات درآمد داخلی^۸ می‌تواند افراد آسیب دیده را مشمول معافیت مالیاتی کند. سازمان خدمات درآمد داخلی، می‌تواند چنین کمک‌هایی را برای افراد آسیب دیده و شرکت‌های کوچک و متوسطی که تحت تأثیر حوادث مرتبط با بهداشت عمومی قرار گرفته‌اند، فراهم کند.

از سایر مجوزهای اضطراری فدرال، می‌توان در سناریوهای شدیدتر، برای کمک‌های فردی و عمومی استفاده کرد. در چنین مواردی، مناطقی که به دنبال اعلام فاجعه از جانب دولت فدرال با کاهش شدید درآمدهای خود مواجه شده‌اند - از

¹ CDBG authorities for disaster recovery (CDBG-DR)

² mall and medium-sized enterprises (SMEs)

³ community stabilization

⁴ eligibility

⁵ Economic Injury Disaster Loans (EIDLs)

⁶ hurricanes

⁷ Disaster Unemployment Assistance

⁸ Internal Revenue Service (IRS)

جمله مناطقی که بسیار وابسته به صناعی چون صنعت گردشگری هستند- می‌توانند از برنامه «وام‌های اجتماعی پس از فاجعه»^۱ استفاده کنند، که سقف آن تا ۵ میلیون دلار است و به‌طور بالقوه قابل بخشش است. رئیس‌جمهور همچنین ممکن است براساس قانون تولید دفاعی^۲ بخش‌های اصلی اقتصاد را برای پاسخ به شیوع بیماری، بسیج کند. در موارد مهم و اضطراری ملی، ممکن است از مجوز قانون تولید دفاعی برای بازگرداندن تعادل بعد از ایجاد اختلال در زنجیره‌های حیاتی عرضه و تخصیص و تدارک منابع اضطراری استفاده شود.

منبع:

COVID-19: Federal Economic Development Tools and Potential Responses

Congressional Research Service

<https://crsreports.congress.gov>

February 28, 2020

¹ The Community Disaster Loan

بودجه عملیاتی برای دولت‌های محلی تا پس از بروز فجایع بتوانند به فعالیت و خدمات‌رسانی خود ادامه دهند. (م)

² Defense Production Act (DPA)

این قانون در سپتامبر ۱۹۵۰ در پاسخ به آغاز جنگ کره تصویب شد و بخشی از تلاش گسترده‌تر پدافند مدنی غیرنظامی و بسیج نیروها در شرایط جنگ سرد بود. دونالد ترامپ برای مقابله با شیوع ویروس کرونا و با استناد به این قانون از جنرال موتورز خواست که دستگاه تنفس مصنوعی تولید کند. (م)