خطوط راهنمای اقتصاد سلولی مقاوم منطقه‌ای



عیسی منصوری
رئیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران



شیما حاجی‌نوروزی
مدیر پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

خلاصه

اگر اقتصاد ایران وارد یک دوره طولانیِ فشار ترکیبی یعنی محاصره دریایی، اختلال ارزی، محدودیت مالی، نااطمینانی ژئوپلیتیک و احتمالاً حملات زیرساختی شود، سیاست‌گذاری متعارف دیگر کافی نیست. نسخه‌های کلاسیک مانند «کنترل تورم»، «حمایت از تولید» یا «افزایش صادرات» در وضعیت کنونی دیگر پاسخگو نیستند. با توجه به تجربیات کشورهای نظیر اوکراین، اسرائیل و تجربه تاریخی ایران در دوران جنگ، یکی از مولفه‌های مؤثر در ایجاد تاب‌آوری اقتصادی در کنار سیاست‌های اقتصادی مؤثر، حرکت به سمت اقتصاد منطقه‌ای خوداتکا، متصل و توزیع‌شده است. در این الگو که به آن «اقتصاد سلولی مقاوم» گفته می‌شود، کشور به مجموعه‌ای از «سلول‌های اقتصادی منطقه‌ای» تقسیم می‌شود که هر کدام توانمندی حداقلی برای بقا، تولید و گردش مالی مستقل دارند، اما در عین حال در شبکه‌ای ملی به هم متصل‌اند. در شرایط جنگی، اقتصاد متمرکز، شکننده است. بنابراین، کوشش می‌شود با پیاده‌سازی اقتصاد سلولی منطقه‌ای شوک‌ها و بحران‌ها به‌طور مؤثر جذب شوند، امکان فروپاشی زنجیره‌ای کاهش یابد و در ادامه امکان بازسازی پس از بحران فراهم آید. مزیت اصلی این مدل آن است که اگر یک منطقه آسیب ببیند، سایر مناطق همچنان فعال می‌مانند. در این چارچوب، دولت به سمت تمرکززدایی سیاستی حرکت می‌کند و اختیارات اجرایی اقتصادی را به استان‌ها واگذار می‌نماید. هم‌چنین، مشوق‌های تولید منطقه‌ای تعریف شده و زیرساخت‌های حیاتی در چند نقطه کشور توزیع می‌شود. اما موتور اجرایی این سیستم، بخش خصوصی منطقه‌ای است که نقش محوری در فعالیت‌های اقتصادی ایفا می‌کند. اقتصاد سلولی مقاوم منطقه‌ای مدلی است که در آن هر استان/منطقه به‌عنوان یک «سلول اقتصادی نیمه‌خودکفا» تعریف می‌شود. هدف اصلی آن جلوگیری از «فروپاشی سیستمی ملی» در صورت آسیب به یک گره حیاتی است. نیازهای حیاتی (همچون کالاهای اساسی، انرژی و خدمات پایه) در همان منطقه تامین‌پذیر می‌شود، زنجیره‌های تامین کوتاه و محلی تقویت می‌شوند، وابستگی افراطی به یک مرکز (پایتخت یا یک هاب صنعتی) کاهش می‌یابد و در صورت اختلال در یک منطقه، سایر مناطق می‌توانند جایگزین شوند.

مقدمه

با توجه به شرایط جاری در کشور، اگر اقتصاد ایران وارد یک دوره طولانیِ فشار ترکیبی یعنی محاصره دریایی، اختلال ارزی، محدودیت مالی، نااطمینانی ژئوپلیتیک و احتمالاً حملات زیرساختی شود، سیاست‌گذاری متعارف دیگر کافی نیست. نسخه‌های کلاسیک

مانند «کنترل تورم»، «حمایت از تولید» یا «افزایش صادرات» در وضعیت کنونی به تنهایی پاسخگو نیستند. در این حالت پرسش اصلی این است که چگونه می‌توان یک اقتصاد را در شرایط اختلال شدید، همچنان «کارا، منعطف و قابل‌زیست» نگه داشت؟

برای پاسخ به این سؤال، ایران نیازمند گذار از «اقتصاد نفتی متمرکز» به نوعی «اقتصاد شبکه‌ایِ مقاوم» است که به معنی تغییر فلسفه اداره اقتصاد از تمرکز بر رشد کمّی به سمت افزایش قابلیت بقا و انعطاف‌پذیری است. بزرگ‌ترین خطای سیاستی در چنین شرایطی این است که دولت همچنان بخواهد اقتصاد را با مدل متعارف گذشته اداره کند. یعنی از ابزارهای تخصیص ارز، قیمت‌گذاری گسترده، کنترل همه بازارها و توزیع رانتی منابع کمیاب استفاده کند. این مدل در شرایط بحران طولانی، به سرعت به فساد بیشتر، بازار سیاه، فروپاشی انگیزه تولید و اتلاف منابع منجر می‌شود. در این حالت رویکردهای سیاستی باید با تغییر ذهنی سیاستگذار از چارچوب سیاستی«اقتصاد عادی» به «اقتصاد بحران‌پذیرِ پایدار» گذر کند. آنچه اکنون ضرورت دارد، ساختن یک اقتصاد بحران‌پذیرِ پایدار است که هدف آن حداکثر رشد نیست، بلکه حداقل اختلال، حداکثر انعطاف و حفظ کارکرد اجتماعی.اقتصادی در شرایط فشار شدید است.

در این شرایط انتظار می‌رود دولت از نقش «توزیع‌کننده » به «طراح شبکه بقا» گذار کند. یعنی به جای تخصیص مستقیم منابع، زیرساخت مبادله، تهاتر، تولید محلی و شبکه‌های تامین را فعال کند. پیش نیاز این امر، گذار از تمرکز ساختاری اقتصاد ایران در قالب اصلاح مکانیسم‌های حکمرانی اقتصادی است که با تفویض اختیار بوروکراتیک متفاوت است. به‌عنوان مثال، اقتصاد ایران به چند بندر، چند مسیر تجاری و چند گره لجستیکی وابسته است؛ ساختاری که در شرایط حمله یا محاصره بسیارآسیب‌پذیر می‌شود. بنابراین، اقتصاد می‌تواند به زون‌های اقتصادی منطقه‌ای نیمه‌خودمختار تقسیم شود. مناطقی که بتوانند بخشی از نیازهای خود را از طریق شبکه‌های محلی تولید، تجارت و ذخیره‌سازی تامین کنند. این به معنای تقویت تولید منطقه‌ای، میکروصنعت‌ها، زنجیره‌های تامین محلی و شبکه‌های لجستیکی غیرمتمرکز است. اقتصادی که به‌صورت شبکه‌ای، سلولی و توزیع‌شده عمل می‌کند، بسیار سخت‌تر فلج می‌شود، زیرا اختلال در یک نقطه، کل سیستم را متوقف نمی‌کند.

این ایده به معنای خودکفایی کلاسیک نیست. خودکفایی کلاسیک به معنای تولید همه چیز در داخل، در بسیاری موارد ناکارا، پرهزینه و زمان‌بر است. آنچه اقتصاد ایران در شرایط بحران به آن نیاز دارد خودکفایی کامل نیست، بلکه نوعی «اقتصاد جایگزینی سریع» به معنی توانایی جایگزین کردن فوری با تولید موازی و یا واردات (حتی گاهی با کیفیت پایین‌تر یا هزینه بالاتر)، برای جلوگیری از توقف زنجیره تولید و تامین است. در این دوره، «در دسترس بودن» اغلب مهم‌تر از «بهینه بودن» است.

همچنین، این الگو به معنای پذیرش و گشایش برای نوعی اقتصاد غیررسمی مشروع نیز هست. در شرایط محاصره، بخشی از اقتصاد رسمی ناگزیر دچار انسداد می‌شود. اگر دولت همچنان بخواهد همه مبادلات را در چارچوب‌های رسمی سنتی محدود کند، اقتصاد زیرزمینی به‌طور غیرقابل‌کنترل رشد خواهد کرد. در مقابل، به رسمیت شناختن و مدیریت کانال‌های تهاتری، بازارهای منطقه‌ای، پیمان‌های محلی و سازوکارهای تسویه غیردلاری، می‌تواند بخشی از فشار را جذب و فعالیت اقتصادی را حفظ کند. این الگو در حوزه اشتغال غیررسمی نیز بسیار اثرگذار خواهد بود.

در جنگ‌های ژئواکونومیک مدرن، کشورها الزاماً با بزرگ‌ترین اقتصادها پیروز نمی‌شوند. بلکه کشورهایی دوام می‌آورند که اقتصادشان بیشترین انعطاف، توزیع‌شدگی و قابلیت سازگاری را داشته باشد. مسئله اصلی دیگر صرفاً اندازه اقتصاد نیست، بلکه معماری آن است.

الگوی اقتصاد شبکه‌ای یا سلولی مقاوم، در بردارنده یک جنبه از ابعاد سیاست اقتصادی بحران‌پذیر پایدار است که در ادامه به آن پرداخته شده است.

۱. خطوط راهنما برای سیاست‌گذاران و اتاق‌های استانی

خطوط راهنمای شکل‌دهی به سلول‌های اقتصادی منطقه‌ای برای سیاست‌گذاران و فعالان اقتصادی به مجموعه‌ای از اصول و راهبردها اطلاق می‌شود که هدف آنها ارتقاء تاب‌آوری اقتصادی و تقویت استقلال مالی و تولیدی در سطح استان‌ها و مناطق مختلف است. این خطوط راهنما برای ایجاد مدل اقتصادی مقاوم در برابر بحران‌ها و جنگ‌ها طراحی شده‌اند و بر اساس تقویت تعاملات و هم‌افزایی‌های اقتصادی در سطح منطقه‌ای تدوین گردیده‌اند. در این چارچوب، سلول‌های اقتصادی منطقه‌ای به واحدهای اقتصادی و تولیدی در هر استان گفته می‌شود که دارای ظرفیت‌های حداقلی برای تامین نیازهای حیاتی، تولید و تامین کالاهای اساسی، انرژی و خدمات پایه خود هستند، در حالی که به شبکه‌ای ملی متصل می‌شوند تا در صورت اختلال یا بحران در یک منطقه، سایر مناطق بتوانند جایگزین شوند و اقتصاد کل کشور از فروپاشی سیستمیک جلوگیری گردد. این خطوط راهنما

بر بومی‌سازی زنجیره‌های تامین، تقویت بازارهای درون‌منطقه‌ای، توزیع فعالیت‌ها و ایجاد هم‌افزایی در میان بنگاه‌های منطقه‌ای و نهادهای محلی تأکید دارد. هدف اصلی این خطوط راهنما این است که با ایجاد سازوکارهای اقتصادی مستقل و مقاوم در سطح مناطق، بتوان ریسک‌های ناشی از اختلالات اقتصادی، حمل‌ونقل و بحران‌های ملی را به حداقل رسانده و تاب‌آوری استان‌ها را در شرایط بحرانی به‌طور مؤثری افزایش داد. در این جا سه خط راهنمای مهم باید مد نظر قرار گیرد که عبارتند از «بومی‌سازی هوشمند زنجیره ارزش»، «تنوع جغرافیایی فعالیت» و «تقویت بازارهای درون‌منطقه‌ای». در خصوص بومی‌سازی هوشمند زنجیره ارزش، اصل مهم در اینجا کاهش فاصله جغرافیایی است که سبب کاهش ریسک اختلال می‌شود. مؤلفه‌های اصلی در اینجا عبارتند از توسعه تامین‌کنندگان محلی برای مواد اولیه، ایجاد شبکه همکاری میان تولیدکنندگان یک منطقه، تشکیل کنسرسیوم‌های منطقه‌ای برای خرید و توزیع. در خصوص خط راهنمای دوم یعنی «تنوع جغرافیایی فعالیت»، بنگاه‌های بزرگ نباید همه ظرفیت خود را در یک شهر یا منطقه متمرکز کنند. تمرکز شدید جغرافیایی در شرایط جنگی ریسک استراتژیک است. بنابراین توصیه می‌شود انبارها در چند استان توزیع شوند، سایت‌های تولیدی مکمل ایجاد شوند و امکان انتقال سریع بخشی از عملیات به منطقه جایگزین فراهم شود. خط راهنمای سوم بر «تقویت بازارهای درون‌منطقه‌ای» تاکید دارد و در اینجا اصل مهم آن است که در شرایط اختلال حمل‌ونقل ملی، بازارهای محلی پایدارترند. بنابراین توصیه می‌شود بر فروش در بازارهای نزدیک تمرکز شود، شبکه توزیع محلی مستقل از مسیرهای ملی پرریسک ایجاد شوند و برندهای منطقه‌ای توسعه یابند. در خصوص هم‌افزایی بنگاه‌های منطقه‌ای، توصیه می‌شود که به‌منظور هماهنگی سریع در زمان اختلال «اتاق مدیریت بحران اقتصاد استان» تشکیل شود. این اتاق می‌تواند در اتاق بازرگانی استان و یا نهادهای موجود از قبل مستقر شود. در این اتاق مدیریت بحران، باید نمایندگان تولیدکنندگان، تامین‌کنندگان، توزیع‌کنندگان، نمایندگان بانکی و سایر ذینفعان حضور داشته باشند. اتاق مدیریت بحران محلی برای کنار هم آمدن ذینفعان دستگاه‌های اداری نیست. بلکه اشخاص محدود از بخش خصوصی با اثرگذاری بالا در شرایط بحران در آن گرد هم آمده و بر اقدامات فوری توافق می‌کنند. هر استان باید حداقل توان تولید یا ذخیره کالاهای اساسی، سوخت یا انرژی جایگزین، خدمات تعمیر و نگهداری صنعتی و لجستیک درون‌منطقه‌ای را داشته باشد. این به معنای خودکفایی هر استان در همه حوزه‌ها نیست. بلکه به معنای تدبیر زنجیره ارزش در اتصال به مناطق همجوار و تنظیم بده - بستان پایدار است، به گونه‌ای که به اقتصاد استان کمترین خدشه وارد شود.

۲. خطوط راهنمای استان‌های مرزی در اقتصاد سلولی مقاوم

استان‌های مرزی در اقتصاد سلولی مقاوم ملی چند نقش حیاتی دارند. می‌توانند گره لجستیکی و پشتیبانی برای استان‌های داخلی باشند. همچنین می‌توانند تبدیل به هاب توزیع و تبادل کالا و منابع، مرکز جمع‌آوری و اشتراک اطلاعات منطقه‌ای و پایگاه شبکه مالی و نقدینگی ملی باشند. در واقع، استان‌های مرزی نباید فقط خود را مقاوم کنند، بلکه می‌توانند به‌عنوان ستون‌های شبکه اقتصادی ملی عمل کنند تا کل کشور در شرایط جنگ یا بحران تاب‌آوری بیشتری داشته باشد. در این چارچوب، استان‌های مرزی به‌عنوان سلول‌های پشتیبان و ارتباطی، پل لجستیکی بین مناطق داخلی و خارج کشور و واردات مواد اولیه و کالاها هستند. تامین کالاهای اساسی برای استان‌های داخلی با ذخیره و تولید کالاهای ضروری، می‌تواند وابستگی مناطق مرکزی به حمل‌ونقل طولانی را کاهش دهد. همچنین این استان‌ها می‌توانند با ایجاد شبکه تبادل منابع با سایر استان‌ها نقش «هاب توزیع» برای سلول‌های اقتصادی سایر استان‌ها را ایفا کنند. در اینجا خطوط راهنما برای سیاستگذاران و اتاق‌های استان‌های مرزی بر دو محور «توسعه زنجیره‌های تامین چندمنطقه‌ای» و «ایجاد شبکه مالی و نقدینگی منطقه‌ای» تاکید دارد. هر استان مرزی می‌تواند با حداقل ۲ تا ۳ استان داخلی قرارداد هماهنگی برای تامین مواد اولیه و محصولات نهایی داشته باشد. انبارهای پشتیبان مشترک با استان‌های مرکزی برای کالاهای استراتژیک ایجاد کند. استفاده از استان‌های مرزی برای پشتیبانی لجستیکی مناطق کم‌دسترس در صورت اختلال در مسیرهای داخلی می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. همچنین استان‌های مرزی می‌توانند کالاهای تولید شده در مناطق داخلی را جمع‌آوری، بسته‌بندی و توزیع به بازارهای داخلی و خارجی انجام دهند. برعکس، استان‌های مرزی می‌توانند مواد اولیه یا کالاها و خدمات وارداتی را به سلول‌های داخلی منتقل کنند تا تولید ملی ادامه یابد. در ایجاد شبکه مالی و نقدینگی منطقه‌ای نیز استان‌های مرزی می‌توانند با ایجاد صندوق‌ها یا حساب‌های گردش مالی مشترک بین استان‌های مرزی و داخلی. به فرایند تجارت سایر استان‌ها کمک کنند. استان‌های مرزی می‌توانند نقدینگی اضطراری و اعتبارات کوتاه‌مدت را در شبکه سلولی ملی پشتیبانی کنند.

۳. خطوط راهنما برای بنگاه‌های اقتصادی

مهمترین اصل در این بخش تمهید «بقاء بنگاه» است. کلیه تصمیمات راهبردی باید با معیار حفظ تداوم فعالیت اتخاذ شود، حتی اگر به کاهش سود کوتاه‌مدت منجر شود. سود حسابداری معیار اصلی ارزیابی عملکرد در شرایط جنگی نیست؛ جریان نقدی شاخص حیاتی بنگاه است.همچنین حداقل سه سناریو (کوتاه‌مدت، فرسایشی و تشدید بحران) تدوین و برنامه عملیاتی هر یک مشخص می‌شود. در جنگ، الگوی مصرف تغییر می‌کند. بنابراین، برای کالاهای اساسی تقاضا افزایش می‌یابد. همچنین انتظار می‌رود افزایش نیاز به خدمات امنیت سایبری، توسعه کسب‌وکارهای لجستیکی و رونق تولید داخلی به دلیل محدودیت واردات اتفاق بیفتد. بدین ترتیب، بنگاه‌های چابک می‌توانند نقش آفرینی بهتری داشته باشند. همچنین در این دوره مشوق‌های حمایتی خاصی برای بنگاه‌ها در نظر گرفته می‌شود که برخی از آنها می‌توانند واقعا اجرایی شده و مؤثر باشند. بنابراین، پیگیری معافیت‌های مالیاتی، مذاکره برای استمهال بدهی‌ها و گاهی مشارکت در پروژه‌های تامین عمومی باید مورد توجه قرار گیرند. باید توجه داشت که در اقتصاد جنگی، به هر حال دولت بازیگر اصلی است. در دوره جنگ و پس از آن باید به ترتیب، بقا، ثبات، سپس بازسازی و پس از آن رشد بنگاه در دستور کار قرار گیرد. در این چارچوب خطوط راهنمای مورد توجه شامل «حفظ نقدینگی»، «مدیریت ریسک ارزی و تورمی»، «تعریف زنجیره تامین جایگزین»، «کوچک‌سازی هوشمندانه» و «ارتباط شفاف با کارکنان و ذینفعان» هستند. حفظ نقدینگی در شرایط بحرانی و جنگی یکی از ضروریات برای بقای هر بنگاه است. در شرایطی که منابع محدود و ریسک‌های اقتصادی بسیار بالا هستند، بنگاه‌ها باید تمرکز ویژه‌ای بر حفظ و افزایش نقدینگی خود داشته باشند. از آنجا که جریان نقدی حیاتی‌ترین شاخص ارزیابی عملکرد در شرایط بحران است، برای مدیریت آن باید استراتژی‌هایی اتخاذ شود که باعث تقویت ذخایر نقدی و توانایی پرداخت در مواقع بحرانی شود. در این بخش، به‌منظور حفظ نقدینگی، اقداماتی چون افزایش ذخیره نقدی حتی به قیمت کاهش سود کوتاه‌مدت، تبدیل دارایی‌های غیرمولد به وجه نقد، کوتاه کردن چرخه وصول مطالبات، مذاکره برای افزایش دوره پرداخت به تامین‌کنندگان و اجتناب از سرمایه‌گذاری‌های سنگین و غیرضروری بسیار اهمیت دارند. در زمینه «مدیریت ریسک ارزی و تورمی»، یکی از چالش‌های اصلی در شرایط جنگی، نوسانات شدید در نرخ ارز و تورم است که می‌تواند اثرات منفی زیادی بر سرمایه در گردش و سودآوری بنگاه‌ها داشته باشد. به همین دلیل، بنگاه‌ها باید استراتژی‌هایی برای مدیریت ریسک‌های ارزی و تورمی طراحی کنند که باعث کاهش اثرات منفی این نوسانات بر فعالیت‌های اقتصادی شود. متنوع‌سازی منابع تامین و نگهداری بخشی از دارایی‌ها در قالب دارایی‌های ضدتورمی، می‌تواند بنگاه‌ها را در برابر تغییرات ارزی و تورمی مقاوم‌تر کند. لذا مهم‌ترین مؤلفه‌ها در اینجا کاهش تعهدات ارزی باز (در صورت امکان)، متنوع‌سازی منابع تامین (داخلی و منطقه‌ای)، نگهداری بخشی از دارایی‌ها در قالب دارایی‌های ضدتورمی و قیمت‌گذاری شناور به‌جای قراردادهای بلندمدت ثابت خواهد بود. خط راهنمای سوم در اینجا «تعریف زنجیره تامین جایگزین» است. می‌دانیم که قطع زنجیره تامین یکی از اولین تبعات جنگ است و یکی از آسیب‌پذیرترین بخش‌ها در زمان بحران، زنجیره‌های تامین هستند که ممکن است به دلایل مختلف مانند تحریم‌ها، اختلالات لجستیکی یا تغییرات در شرایط اقتصادی مختل شوند. برای مدیریت این ریسک‌ها باید شناسایی حداقل دو تامین‌کننده برای اقلام حیاتی، افزایش موجودی کالاهای استراتژیک، کاهش وابستگی به مسیرهای لجستیکی پرریسک و استفاده از تولید قراردادی در مناطق کم‌ریسک‌تر مد نظر قرار گیرند. چهارمین خط راهنما در این زمینه، «کوچک‌سازی هوشمندانه» است. در دوران بحران، بنگاه‌ها باید به‌طور هدفمند و هوشمند هزینه‌های خود را کاهش دهند. این به معنای تمرکز بر محصولات یا خدماتی است که تقاضای پایدار دارند و می‌توانند در شرایط بحرانی سودآوری بیشتری داشته باشند. همچنین، از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های پرریسک باید خودداری کرده و منابع خود را در پروژه‌های ضروری و کم‌ریسک متمرکز کنند. لذا مهمترین مؤلفه‌ها در اینجا تمرکز بر محصولات یا خدمات با تقاضای پایدار، توقف پروژه‌های پرریسک، کاهش هزینه‌های غیرعملیاتی (تبلیغات لوکس، توسعه غیرضروری) و حفظ نیروهای کلیدی حتی به قیمت کاهش سود خواهند بود. پنجمین خط راهنما « ارتباط شفاف با کارکنان و ذینفعان» است. در دوران بحران در اولویت قرار دادن کاهش اضطراب کارکنان، ایجاد سازوکار تنظیم گزارش‌های منظم داخلی، شفاف‌سازی وضعیت نقدینگی و ایجاد حس مشارکت در بقا از مهمترین سیاست‌ها خواهند بود.

پانویس

- Regional Economic Cells = سلول‌های اقتصادی منطقه‌ای