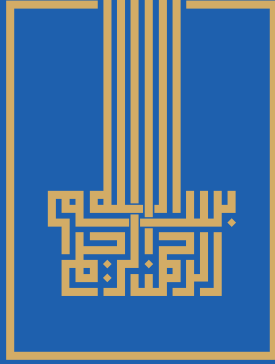




مدیریت اقتصادی در شرایط جنگی







مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

مدیریت اقتصادی در شرایط جنگی

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه کننده: علی کریمی تجن گوکه

تاریخ انتشار: اسفند ماه ۱۴۰۴

واژه های کلیدی: جنگ - مدیریت اقتصادی - حمایت دولت

شناسه یکتا: RC-1404-MER-AP-E5-1176

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرست)، پلاک ۱۷۵

مدیریت اقتصادی در شرایط جنگی



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

اسفند ۱۴۰۴

مدیریت اقتصادی در شرایط جنگی

در شرایط جنگی، اقتصاد یک کشور با مجموعه‌ای از اختلالات هم‌زمان در حوزه‌های مالی، تولیدی، نهادی و اجتماعی مواجه می‌شود. تخریب زیرساخت‌ها، اختلال در فعالیت بنگاه‌ها، کاهش شدید درآمدهای دولت، افزایش هزینه‌های عمومی، اختلال در تجارت و جابه‌جایی گسترده جمعیت، مجموعه‌ای از فشارهای متقاطع را بر اقتصاد وارد می‌کند. در چنین وضعیتی، سیاست‌گذاری اقتصادی ناگزیر است به‌جای دنبال کردن اهداف متعارف، بر **حفظ حداقل کارکردهای اقتصاد** تمرکز کند. به همین دلیل، اقدامات اقتصادی در دوره جنگ در قالب مجموعه‌ای از حوزه‌های سیاستی مشخص دسته‌بندی می‌شوند تا امکان مدیریت منسجم بحران فراهم شود. این دسته‌بندی بر این مبنا شکل می‌گیرد که در شرایط جنگ، اقتصاد از چند مسیر اصلی تحت فشار قرار می‌گیرد.

- بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان و تضعیف عملکرد نهادهای مالی و دولتی
- افزایش فشار اقتصادی و اجتماعی بر خانوارها
- آسیب به زیرساخت‌های حیاتی که استمرار فعالیت اقتصادی به آن‌ها وابسته است
- تهدید ظرفیت تولیدی اقتصاد به دلیل تعطیلی بنگاه‌ها، اختلال در زنجیره‌های تأمین و تضعیف سرمایه انسانی.

بر این اساس، اقدامات اقتصادی در مرحله مدیریت بحران جنگ در چهار حوزه اصلی قابل دسته‌بندی است.

۱. حفظ مدیریت اقتصاد کلان و تداوم عملکرد دولت

جنگ موجب کاهش رشد اقتصادی، تشدید آسیب‌پذیری مالی دولت، اختلال در تراز پرداخت‌ها و ... می‌شود. در چنین شرایطی، مدیریت چارچوب اقتصاد کلان و حفظ عملکرد نهادهای مالی، پولی و مالیه عمومی اهمیت حیاتی پیدا می‌کند؛ زیرا بی‌ثباتی در این حوزه می‌تواند بحران اقتصادی را تشدید کرده و امکان مدیریت سایر حوزه‌ها را نیز از بین ببرد. استمرار فعالیت نظام بانکی، حفظ جریان‌های مالی و تداوم پرداخت‌های عمومی از جمله اقداماتی است که برای جلوگیری از فروپاشی ظرفیت حکمرانی اقتصادی ضروری تلقی می‌شود.

۲. حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر

جنگ با کاهش درآمدها، از دست رفتن فرصت‌های شغلی و جابه‌جایی گسترده جمعیت همراه است و در نتیجه فشار شدیدی بر سطح رفاه خانوارها وارد می‌کند. در چنین شرایطی، گسترش برنامه‌های حمایت اجتماعی، ارائه



کمک‌های نقدی و تقویت نظام‌های حمایت اجتماعی برای حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر اهمیت اساسی دارد. در این چارچوب، حفظ دسترسی به خدمات سلامت و تأمین نیازهای اساسی جمعیت از جمله اقدامات کلیدی برای کاهش پیامدهای اجتماعی و اقتصادی جنگ محسوب می‌شود.

۳. حفظ و بازگرداندن خدمات زیرساختی حیاتی

زیرساخت‌هایی مانند انرژی، حمل‌ونقل، آب و ارتباطات ستون فقرات فعالیت اقتصادی را تشکیل می‌دهند و اختلال در آن‌ها می‌تواند فعالیت تولیدی و تجاری را به طور کامل مختل کند. از این رو، در شرایط جنگی تعمیر فوری زیرساخت‌های آسیب‌دیده، تأمین منابع مالی برای تداوم فعالیت شرکت‌های خدماتی و حفظ عملکرد شبکه‌های زیرساختی از اولویت‌های اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی محسوب می‌شود.

۴. حفظ ظرفیت تولیدی اقتصاد

جنگ با تعطیلی بنگاه‌ها، اختلال در زنجیره‌های تأمین و کاهش دسترسی به منابع مالی، ظرفیت تولیدی اقتصاد را به شدت تضعیف کند. در چنین شرایطی، سیاست‌های اقتصادی باید بر جلوگیری از ورشکستگی بنگاه‌های قابل دوام، تسهیل دسترسی آن‌ها به منابع مالی و کاهش فشارهای مقرراتی و مالیاتی تمرکز داشته باشند. در ادامه راهکارهای پیشنهادی برای حفظ ظرفیت تولیدی اقتصادی و عدم خروج بنگاه‌ها از چرخه فعالیت ارائه می‌شود.

چارچوب سیاستی حفظ ظرفیت تولید اقتصادی در کوتاه‌مدت

در شرایط جنگی، یکی از مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری اقتصادی آن است که چگونه می‌توان از فروپاشی ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد در مواجهه با شوک‌های شدید جلوگیری کرد. با توجه به محدودیت منابع مالی دولت و شدت عدم اطمینان در اقتصاد جنگی، این مداخلات نمی‌تواند به صورت گسترده و بدون اولویت‌بندی اجرا شود. بنابراین لازم است سیاست‌های حمایتی بر اساس مجموعه‌ای از معیارهای مشخص طراحی شوند تا منابع حمایتی محدود دولت به بنگاه‌ها و بخش‌هایی اختصاص یابد که تداوم فعالیت آن‌ها بیشترین نقش را در حفظ ظرفیت تولید، ثبات بازارها و جلوگیری از گسترش اختلالات اقتصادی ایفا می‌کند.

بر همین اساس، اولین گام برای طراحی یک بسته سیاستی کارآمد انتخاب معیارهایی برای اولویت‌بندی حمایت از بنگاه‌ها در کوتاه‌مدت و با هدف حفظ ظرفیت تولید در شرایط جنگی است.

ابتدا باید به این نکته توجه داشت که سیاست‌ها و سازوکارهای مدیریت اقتصادی برای حفظ ظرفیت تولید در زمان جنگ به شدت به ماهیت و افق زمانی جنگ وابسته است. در مراحل اولیه یک درگیری کوتاه‌مدت، بنگاه‌ها معمولاً با اتکا به ذخایر مالی، شبکه‌های تأمین موجود و انعطاف‌پذیری عملیاتی خود قادرند فعالیت اقتصادی را تا حدی حفظ کنند و در نتیجه سیاست‌های دولت بیشتر بر مدیریت شوک‌های فوری متمرکز می‌شود. اما در جنگ‌های طولانی و فرسایشی، این ظرفیت‌های درونی به تدریج فرسوده شده و اختلالات ساختاری در بازارها، زنجیره‌های تأمین، نیروی کار و زیرساخت‌ها پدیدار می‌شود. در چنین شرایطی، **حفظ ظرفیت تولید** مستلزم مداخله فعال دولت است تا بنگاه‌ها بتوانند مدل‌های کسب‌وکار خود را با شرایط اقتصاد جنگی سازگار کنند و استمرار فعالیت تولیدی تضمین شود.

بر این اساس، در چارچوب چنین تفکیکی میان مراحل مختلف جنگ، در گام نخست سیاست‌های حمایتی دولت باید با تمرکز ویژه بر **بنگاه‌های کوچک و متوسط** طراحی شود. این بنگاه‌ها اگرچه ستون اصلی اشتغال و فعالیت اقتصادی محسوب می‌شوند اما در مقایسه با بنگاه‌های بزرگ از ذخایر مالی نامناسب (به ویژه با توجه به شوک هزینه‌های ناشی از تغییر نرخ ارز پیش از آغاز جنگ)، دسترسی محدود به منابع اعتباری و انعطاف‌پذیری کمتری در مواجهه با شوک‌های شدید برخوردارند. در نتیجه، شوک‌های اولیه ناشی از جنگ می‌تواند بسیار سریع‌تر به توقف فعالیت آن‌ها منجر شود. بنابراین، تمرکز اولیه سیاست‌های اقتصادی بر تثبیت فعالیت بنگاه‌های کوچک و متوسط، در عمل به معنای حفاظت از هسته عملیاتی اقتصاد و جلوگیری از فروپاشی ظرفیت‌های تولیدی در دوره شوک اولیه جنگ است.

علاوه بر اندازه بنگاه، معیار مهم دیگر برای تعیین اولویت سیاست حمایتی در کوتاه‌مدت، میزان **اهمیت بنگاه در تداوم زنجیره‌های تأمین و تأمین کالاها و خدمات حیاتی اقتصاد** است. در شرایط جنگی، هدف اصلی سیاست اقتصادی حفظ حداکثر ظرفیت تولید و جلوگیری از اختلال در گردش کالا و خدمات است؛ بنابراین بنگاه‌هایی که نقش گلوگاهی در زنجیره‌های تأمین دارند یا در تأمین زیرساخت‌ها و نیازهای ضروری اقتصاد فعالیت می‌کنند، باید در اولویت حمایت قرار گیرند. این دسته می‌تواند شامل بنگاه‌های فعال در حوزه‌هایی مانند تولید کالاهای اساسی، حمل و نقل و لجستیک، انبارداری و توزیع، فرآوری اولیه محصولات کشاورزی باشد. استمرار فعالیت این بنگاه‌ها از یکسو از کمبود کالاهای اساسی جلوگیری می‌کند و از سوی دیگر، اختلال به سایر بخش‌های اقتصادی سرایت نمی‌کند.

در چارچوب اقدامات مربوط به حفظ ظرفیت تولیدی اقتصاد یکی از اصول مهم سیاست‌گذاری آن است که حمایت‌های اقتصادی به‌گونه‌ای هدف‌گذاری شوند که **از خروج بنگاه‌های قابل دوام از چرخه تولید جلوگیری شود**. به بیان دیگر، تفاوت مهمی میان بنگاه‌های غیرقابل دوام و بنگاه‌های قابل دوام وجود دارد.



بنگاه‌های قابل دوام به بنگاه‌هایی اطلاق می‌شود که در شرایط عادی اقتصاد توانایی ادامه فعالیت، تولید و ایجاد ارزش افزوده را دارند و مدل کسب‌وکار آن‌ها از نظر اقتصادی پایدار است. بنابراین اگر این بنگاه‌ها در دوره بحران به منابع مالی یا حمایت‌های سیاستی دسترسی پیدا کنند، قادر خواهند بود فعالیت تولیدی خود را ادامه دهند و پس از عبور از بحران نیز به فعالیت عادی بازگردند. بر همین اساس، یکی از اهداف مهم سیاست‌های اقتصادی در دوره جنگ آن است که از ورشکستگی زودهنگام این بنگاه‌ها جلوگیری شود. در نتیجه، منطق این رویکرد سیاستی آن است که منابع حمایتی محدود دولت باید به گونه‌ای تخصیص یابد که بنگاه‌هایی که از نظر اقتصادی سالم و پایدار هستند اما در اثر اختلالات ناشی از جنگ با مشکل مواجه شده‌اند، بتوانند فعالیت خود را ادامه دهند. از شاخص‌های بنگاه‌های فعال و قابل دوام می‌توان به عملکرد مالیاتی و بیمه‌ای این بنگاه‌ها در سنوات گذشته اشاره کرد. طبیعتاً بنگاه‌های غیرفعال در سال‌های قبل هم دارای عملکرد مالیاتی و بیمه‌ای نیستند.

یکی دیگر از معیارهای مهم برای تعیین اولویت حمایت در شرایط جنگی، **اهمیت بنگاه در اشتغال** است. در اقتصاد جنگی، حفظ ثبات اجتماعی و جلوگیری از شوک‌های گسترده در بازار کار نیز همانند حفظ سطح تولید اهمیت دارد. بنگاه‌هایی که تعداد زیادی نیروی کار را به کار گرفته‌اند، در صورت توقف فعالیت می‌توانند به سرعت موجی از بیکاری ایجاد کنند. در چنین شرایطی، تعطیلی بنگاه‌ها می‌تواند فشار مضاعفی بر ساختار اجتماعی وارد کند و حتی به بی‌ثباتی اجتماعی منجر شود.

بر این اساس، مهم‌ترین اولویت‌های سیاست حمایتی در کوتاه‌مدت را می‌توان به شرح زیر جمع‌بندی کرد:

- تمرکز بر بنگاه‌های کوچک و متوسط
- حمایت از بنگاه‌های دارای نقش گلوگاهی در زنجیره‌های تأمین
- اولویت دادن به بنگاه‌های قابل دوام از نظر اقتصادی
- حفظ بنگاه‌های با ضریب اشتغال بالا

با توجه به این چارچوب اولویت بندی، مؤثرترین سیاست‌های کوتاه مدت اقتصادی برای حفظ تولید بنگاه‌ها در شرایط جنگی را می‌تواند به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

- **تأمین نقدینگی و سرمایه در گردش بنگاه‌ها**

برای تحقق سیاست حفظ جریان نقدینگی و تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها در شرایط جنگی، دولت باید مجموعه‌ای از ابزارهای را فعال کند. موفقیت این سیاست زمانی حاصل می‌شود که مداخلات دولت سریع، هدفمند

و موقت باشند و مستقیماً به کاهش شکاف نقدینگی کوتاه‌مدت بنگاه‌ها منجر شوند. مهم‌ترین راهکارهای عملیاتی در این زمینه عبارتند از:

- ایجاد خطوط اعتباری ویژه در شبکه بانکی با پشتوانه منابع بانک مرکزی یا صندوق توسعه ملی؛
- اجرای برنامه‌های تضمین اعتباری دولتی برای پوشش بخشی از ریسک نکول وام‌ها تا انگیزه بانک‌ها برای اعطای تسهیلات به بنگاه‌های آسیب‌دیده از جنگ افزایش یابد؛
- یارانه نرخ بهره تسهیلات سرمایه در گردش؛
- تعویق بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی؛
- ایجاد صندوق‌های اضطراری تأمین مالی بنگاه‌ها برای پرداخت سریع تسهیلات کوتاه‌مدت؛
- تسریع در پرداخت مطالبات بنگاه‌ها از دولت و جلوگیری از ایجاد بدهی‌های معوق دولتی به پیمانکاران و تأمین‌کنندگان؛
- فراهم کردن امکان استفاده از وثایق جایگزین مانند ضمانت‌نامه‌های دولتی، قراردادهای فروش یا موجودی انبار به جای وثایق سنتی بانکی؛
- ایجاد سامانه آنلاین درخواست تسهیلات اضطراری برای کاهش بوروکراسی و تسریع فرآیند تخصیص منابع مالی به بنگاه‌ها.

• کاهش هزینه تولید از طریق تعویق مالیات، حق بیمه و سایر پرداخت‌های دولتی

در شرایط جنگی، یکی از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری برای جلوگیری از تعطیلی بنگاه‌ها، کاهش فشار هزینه تولید از طریق تعویق یا تعدیل موقت پرداخت‌های دولتی است. در چنین شرایطی، اگر تعهدات مالی آن‌ها نسبت به دولت از جمله مالیات‌ها، حق بیمه‌های اجتماعی، عوارض و سایر پرداخت‌های الزامی بدون انعطاف ادامه یابد، بخش مهمی از منابع نقدی بنگاه‌ها به جای تأمین هزینه‌های عملیاتی صرف پرداخت تعهدات دولتی خواهد شد. این امر می‌تواند بحران نقدینگی بنگاه‌ها را تشدید کند. از این رو، یکی از سیاست‌های متداول در اقتصادهای درگیر بحران، اعطای مهلت یا تعویق در پرداخت تعهدات مالی بنگاه‌ها به دولت است. این سیاست در واقع نوعی تسهیل مالی غیرمستقیم محسوب می‌شود که بدون نیاز به پرداخت مستقیم منابع بودجه‌ای، بخشی از فشار مالی کوتاه‌مدت بر بنگاه‌ها را کاهش می‌دهد و به آن‌ها اجازه می‌دهد منابع نقدی خود را برای حفظ تولید، پرداخت دستمزدها و تأمین مواد اولیه استفاده کنند.

- تعویق موقت پرداخت مالیات بنگاه‌ها برای یک دوره مشخص تا زمان تشبیت شرایط اقتصادی
- تعویق پرداخت حق بیمه‌های تأمین اجتماعی برای بنگاه‌هایی که نیروی کار خود را حفظ می‌کنند

- تعلیق جریمه‌ها و جرایم دیرکرد مالیاتی و بیمه‌ای برای جلوگیری از افزایش بدهی‌های انباشته بنگاه‌ها
- کاهش یا تعویق عوارض و هزینه‌های انرژی

• تضمین تداوم تأمین انرژی و برق

سیاست تضمین تداوم تأمین انرژی برای بنگاه‌های تولیدی در شرایط جنگی از آن جهت اهمیت دارد که اختلال در زیرساخت انرژی به توقف تولید صنعتی منجر نشود. چراکه حملات به زیرساخت‌های انرژی می‌تواند در مدت کوتاهی بخش بزرگی از ظرفیت تولید را مختل کند؛ بنابراین سیاست انرژی در شرایط جنگی عملاً به یک سیاست صنعتی اضطراری تبدیل می‌شود. مهم‌ترین راهکارهای عملیاتی در این حوزه عبارت‌اند از:

- ایجاد اولویت تأمین برق برای واحدهای تولیدی راهبردی (بر اساس معیارهای بخش قبلی) از طریق تعریف فهرست صنایع حیاتی و اختصاص سهمیه پایدار برق به این واحدها در زمان محدودیت عرضه؛
- تأمین ژنراتورهای اضطراری صنعتی برای بنگاه‌های تولیدی؛
- ایجاد ذخایر راهبردی سوخت برای ژنراتورهای صنعتی شامل گازوئیل یا گاز مایع، به‌ویژه در مناطق صنعتی که در معرض اختلال شبکه برق قرار دارند.
- تسریع در تعمیر و بازسازی زیرساخت‌های آسیب‌دیده انرژی از طریق تشکیل تیم‌های تخصصی تعمیرات اضطراری؛
- ایجاد کربورهای حفاظت‌شده انرژی برای انتقال سوخت و تجهیزات برق به مناطق صنعتی و جلوگیری از اختلال در تأمین انرژی واحدهای تولیدی.
- استقرار مراکز مدیریت بحران انرژی در مناطق صنعتی برای هماهنگی میان وزارت برق، شرکت‌های برق و واحدهای تولیدی در زمان بروز اختلالات.

• حفظ جریان لجستیک و زنجیره تأمین

اختلال در مسیرهای حمل‌ونقل، تخریب زیرساخت‌های لجستیکی، بسته شدن بنادر و ایجاد گلوگاه‌های مرزی از مهم‌ترین عواملی هستند که حتی در صورت فعال بودن خطوط تولید، امکان ادامه فعالیت اقتصادی بنگاه‌ها را محدود می‌کنند. در چنین شرایطی هدف سیاست‌گذار باید حفظ پیوستگی جریان مواد اولیه و کالاهای نهایی در زنجیره تولید باشد. مهم‌ترین راهکارهای عملیاتی در این حوزه عبارت‌اند از:

- ایجاد کریدورهای لجستیکی اضطراری برای کالاهای تولیدی به‌ویژه برای انتقال مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای به واحدهای صنعتی.
- اولویت‌دهی به حمل‌ونقل کالاهای تولیدی در شبکه ریلی و جاده‌ای از طریق تخصیص سهمیه ناوگان حمل‌ونقل به صنایع حیاتی.
- برنامه ریزی مسیرهای جایگزین حمل‌ونقل در صورت تخریب یا ناامن شدن مسیرهای اصلی لجستیکی.
- ایجاد پایانه‌های موقت لجستیکی و مراکز توزیع منطقه‌ای برای تجمع، ذخیره و توزیع کالاها در مناطق امن‌تر.
- تسهیل و تسریع تشریفات گمرکی و ترخیص کالا برای مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز صنایع.
- تشکیل ستاد هماهنگی لجستیک جنگی با مشارکت نهادها و وزارتخانه‌های مرتبط
- ذخیره‌سازی راهبردی مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای در صنایع حیاتی برای کاهش آسیب‌پذیری زنجیره تولید.

• تثبیت تقاضا از طریق خریدهای دولتی

در شرایط جنگی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای جلوگیری از کاهش شدید تولید بنگاه‌ها، تثبیت تقاضا از طریق سیاست‌های خرید دولتی و تقویت نقش دولت به عنوان خریدار نهایی است. شوک جنگی علاوه بر اختلال در عرضه از طریق کاهش تقاضای مؤثر نیز به بخش تولید منتقل می‌شوند. کاهش درآمد خانوارها، نااطمینانی اقتصادی، اختلال در بازارهای صادراتی و تعویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باعث می‌شود بنگاه‌ها با کاهش شدید سفارشات مواجه شوند. در چنین شرایطی حتی بنگاه‌هایی که از نظر فنی و مالی قادر به تولید هستند، به دلیل نبود تقاضای کافی ناچار به کاهش تولید یا تعطیلی می‌شوند. از این رو، دولت می‌تواند با استفاده از ابزار خریدهای عمومی نقش مهمی در حفظ سطح فعالیت اقتصادی ایفا کند و از طریق ایجاد تقاضای پایدار برای محصولات داخلی، ظرفیت تولید بنگاه‌ها را حفظ نماید.

- افزایش حجم خریدهای دولتی از تولیدکنندگان داخلی به‌ویژه در بخش‌هایی که دارای پیوندهای گسترده با سایر بخش‌های اقتصادی هستند
- پرداخت سریع مطالبات پیمانکاران و تأمین‌کنندگان دولتی به‌منظور جلوگیری از ایجاد بحران نقدینگی در بنگاه‌هایی که با دولت قرارداد دارند
- خرید تضمینی برای برخی محصولات صنعتی یا کشاورزی که با افت شدید تقاضا مواجه شده‌اند



- تخصیص بودجه‌های اضطراری برای خرید کالاهای اساسی و تجهیزات تولیدی از تولیدکنندگان داخلی