



واحد مطالعات آماری و راهبردی دبیرخانه
انجمن صنایع نساجی ایران

۱۳۹

گزارش وضعیت اقتصادی خاورمیانه، شمال آفریقا، افغانستان و پاکستان

چالش‌های ناشی از درگیری‌های منطقه‌ای و تأثیر آن بر
سیاست‌گذاری‌های صنعتی در مسیر توسعه

(گزارش منتشر شده توسط بانک جهانی در تاریخ اول اردیبهشت ماه ۱۴۰۵)

ترجمه: نگین سادات همتی



 @aiti.org.ir

 09129583657

 t.me/aiti1395

 www.aiti.org.ir

 26200196

 info@aiti.org.ir

تیر ۱۴۰۵

استفاده از مطالب این جزوه با ذکر مأخذ بلامانع است

گزارش "به‌روزرسانی شرایط اقتصادی خاورمیانه، آفریقای شمالی، افغانستان و پاکستان"، که پیش‌تر با عنوان "به‌روزرسانی اقتصادی خاورمیانه و شمال آفریقا" به صورت دو بار در سال منتشر می‌شد، به بررسی چشم‌انداز کوتاه‌مدت اقتصاد کلان، چالش‌های کلیدی توسعه و پاسخ‌های سیاستی مناسب در سراسر این منطقه در بانک جهانی می‌پردازد.

خلاصه اجرایی؛ پیامدهای سرریز در اقتصاد جهانی

خاورمیانه، آفریقای شمالی، افغانستان و پاکستان، که به اختصار **منطقه MENAAP** نامیده می‌شوند، در ماه‌های اخیر، در منازعه‌ای طولانی و پیچیده درگیر شده‌اند که موجب بروز رنج‌های انسانی در منطقه و پیامدهای اقتصادی در سراسر جهان گردیده است. تنگه هرمز، گلوگاهی راهبردی که حدود یک‌پنجم نفت و گاز جهان از آن عبور می‌کند، عملاً از آغاز درگیری‌ها بسته شده است. تصاویر ماهواره‌ای اخیر نشان می‌دهند که نفتکش‌ها در دو سوی تنگه صف کشیده‌اند و در انتظار عبور هستند. توقف تولید در ادامه این وضعیت، که با حملات به زیرساخت‌های انرژی تشدید شده، به یک شوک قابل توجه در عرضه نفت منجر شده است.

بازارهای نفتی، این دوره را با مزاد عرضه آغاز کرده بودند که می‌توانست تا حدودی فشارهای قیمتی را تعدیل کند. با این حال، تا تاریخ ۲۷ مارس، قیمت نفت برنت به ۱۱۲ دلار در هر بشکه رسید؛ رقمی که حدود ۶۰ درصد بالاتر از سطح پیش از آغاز درگیری است. با این وجود، قراردادهای آتی نفت، نشان‌دهنده نوعی خوش‌بینی نسبی به آینده اوضاع منطقه بوده و قیمت تحویل در پایان سال جاری، در حدود ۸۵ دلار در هر بشکه معامله می‌شود. به‌طور مشابه، قیمت گاز طبیعی در اروپا نیز در همین بازه زمانی نزدیک به ۷۰ درصد افزایش یافته است.

اگر قیمت نفت، گاز طبیعی و سایر حامل‌های انرژی برای مدتی طولانی در سطح بالا باقی بماند، پیامدهای تورمی آن از طریق چندین کانال انتقالی در اقتصاد گسترش خواهد یافت. این فشارها هم‌اکنون در اروپا و آسیا محسوس‌تر از ایالات متحده است؛ زیرا آمریکا اکنون خود یک صادرکننده نفت بوده و در گاز طبیعی نیز خودکفا است و همین موضوع تا حدودی آن را در برابر شوک‌ها محافظت می‌کند. برای کشورهای واردکننده نفت، افزایش هزینه واردات می‌تواند کسری حساب جاری را افزایش داده و در عین حال، از طریق رشد هزینه‌های تولید به اقتصاد منتقل شود؛ هزینه‌هایی که اغلب، در نهایت به مصرف‌کنندگان منتقل می‌شوند. در برخی کشورها نیز کمبود انرژی از قبل ظاهر شده و به خاموشی‌ها و سهمیه‌بندی انجامیده است. علاوه بر این، قیمت مشتقات نفت و گاز طبیعی، مانند برخی کودهای شیمیایی، افزایش یافته است. رشد قیمت کود می‌تواند عملکرد محصولات کشاورزی را در آینده تضعیف کند و در نهایت به افزایش قیمت مواد غذایی منجر شود. این فشارهای تورمی ممکن است بانک‌های مرکزی را وادار کند نرخ‌های بهره را برای مدت طولانی‌تری در سطح بالا نگه دارند، فراتر از آنچه بازارها پیش‌تر انتظار داشتند.

شدت و پایداری این اثرات، به‌طور مستقیم به مدت و شدت درگیری وابسته است. با وجود این، آنچه با اطمینان می‌توان گفت، حاکم بودن عدم قطعیت بر چشم‌انداز پیش‌رو است. ریسک‌های ژئوپلیتیکی به سرعت به نگرانی غالب در میان سرمایه‌گذاران و سیاست‌گذاران تبدیل شده‌اند، به گونه‌ای که شاخص ریسک ژئوپلیتیکی به بالاترین سطح روزانه خود از سال ۲۰۰۳ رسیده است.

درگیری‌ها، ویرانی‌های گسترده‌ای به بار آورده است و آسیب‌پذیری‌های اقتصادی و اجتماعی منطقه را آشکار کرده است.

بیشترین پیامدهای درگیری‌های اخیر، متوجه منطقه خاورمیانه، شمال آفریقا، افغانستان و پاکستان بوده است. این گزارش به بررسی پیامدهای اقتصادی این درگیری می‌پردازد؛ با این حال، این پیامدها به هیچ‌وجه بازتاب‌دهنده ابعاد کامل جان‌های از دست‌رفته، معیشت‌های نابودشده و آوارگی گسترده جمعیت نیستند. صرف‌نظر از اینکه این درگیری چگونه ادامه یابد یا پایان پذیرد، آثار آن برای سال‌های متمادی بر منطقه و مردم آن باقی خواهد ماند. ماهیت و شدت پیامدهای اقتصادی این بحران در کشورهای مختلف یکسان نیست و عمدتاً به میزان مجاورت هر کشور به کانون درگیری و میزان وابستگی آن به کانال‌های اقتصادی آسیب‌دیده بستگی دارد. در مرکز این بحران، **جمهوری اسلامی ایران، عراق، لبنان و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس (GCC)**، شامل **بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات متحده عربی**، قرار دارند. این اقتصادها بیش از سایر کشورها تحت تأثیر موقعیت جغرافیایی خود قرار گرفته‌اند، زیرا بسته شدن تنگه هرمز تجارت دریایی را محدود کرده و هم‌زمان، تولید و زیرساخت‌های غیرنظامی نیز در پی حملات وارده آسیب دیده‌اند.

اقتصاد **جمهوری اسلامی ایران** پیش از آغاز درگیری نیز نشانه‌هایی از آسیب‌پذیری را بروز داده بود. تحریم‌ها به ناآرامی‌های اجتماعی، کمبودهای شدید و افزایش چشم‌گیر قیمت مواد غذایی منجر شده بودند. درگیری‌های اخیر اما، عملاً بخش بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی کشور را متوقف کرده و خسارات گسترده‌ای به بار آورده است. کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد برآورد می‌کند که تنها در دو هفته نخست ماه مارس، تا ۳/۲ میلیون نفر خانه‌های خود را ترک کرده‌اند. این بحران همچنین در لبنان به یک وضعیت اضطراری انسانی شدید منجر شده و حدود یک‌پنجم جمعیت این کشور را آواره کرده است.

برای **کشورهای شورای همکاری خلیج فارس و عراق**، فوری‌ترین پیامد اقتصادی ناشی از اختلال در عبور و مرور از تنگه هرمز برای کشتی‌های تجاری بوده است؛ رخدادی که صادرات نفت و گاز را متوقف کرده است. با پر شدن سریع ظرفیت‌های ذخیره‌سازی، برخی تأسیسات تولیدی ناچار به توقف فعالیت شده‌اند و بخشی از آن‌ها نیز آسیب دیده‌اند. مجموعه این اختلالات، کاهش قابل توجه تولید هیدروکربن‌ها را به دنبال داشته است.

این درگیری، میزان واقعی آسیب‌پذیری‌های ساختاری موجود را آشکار کرده است. اقتصادهای حوزه خلیج فارس و عراق وابستگی زیادی به یک مسیر صادراتی واحد دارند. بخشی از این محدودیت به موقعیت جغرافیایی، به‌ویژه در مورد **کویت و قطر**، بازمی‌گردد و بخشی دیگر ناشی از کمبود زیرساخت‌های مناسب است، همان‌گونه که در **عراق** مشاهده می‌شود. حتی پیش از آغاز بحران نیز خط لوله عراق به ترکیه، به دلیل فرسودگی و اختلافات سیاسی، تنها بخش محدودی از ظرفیت اسمی خود را مورد استفاده قرار می‌داد. در مقابل، **عمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی** تا حدی قادرند صادرات نفت خود را از طریق بنادر خارج از خلیج فارس هدایت کنند.

میزان تأثیرپذیری کشورهای حوزه خلیج فارس از پیامدهای اقتصادی این بحران، تنها به تمرکز مسیرهای تجاری آن‌ها محدود نمی‌شود، بلکه به میزان تنوع اقتصادی آن‌ها نیز بستگی دارد. فعالیت‌های مرتبط با نفت همچنان سهم قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی این کشورها را تشکیل می‌دهد، هرچند سطح تنوع‌بخشی اقتصادی در میان آن‌ها متفاوت است. برای مثال، **امارات متحده عربی** پیشرفت چشمگیری در توسعه بخش‌هایی نظیر خدمات مالی، گردشگری و تولید صنعتی داشته است. در مقابل، اقتصادهای **عراق و کویت** همچنان وابستگی بالایی به بخش نفت دارند و همین امر آن‌ها را در برابر اختلالات تولیدی و تداوم نااطمینانی‌های اقتصادی بسیار آسیب‌پذیر کرده است.

کشورهایی که از خطوط مقدم درگیری فاصله بیشتری دارند، مانند **مصر، اردن و پاکستان**، اگرچه به‌طور مستقیم درگیر بحران نیستند، اما ممکن است از طریق افزایش قیمت نفت و گاز، کمبود انرژی، کاهش حواله‌های ارسالی از کشورهای خلیج فارس و افت درآمدهای گردشگری با پیامدهای منفی قابل توجهی مواجه شوند. در کشورهای واردکننده نفت، افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند فشارهای تورمی را تشدید کرده یا عدم تعادل‌های مالی را افزایش دهد، به‌ویژه در کشورهایی همانند **تونس**، که قیمت انرژی از طریق یارانه‌ها کنترل می‌شود.

نشانه‌های اولیه تأثیرات این درگیری بر بخش گردشگری نیز در حال آشکار شدن است. اختلالات گسترده در پروازها، به‌ویژه در مراکز اصلی حمل‌ونقل هوایی واقع در نزدیکی مناطق درگیری، از جمله این پیامدها به شمار می‌رود. این بحران برای بسیاری از کشورهای منطقه در شرایطی رخ داده است که تعدادی از آن‌ها پیش از آن نیز با آسیب‌پذیری‌های ساختاری مواجه بوده‌اند؛ از جمله وابستگی بالای برخی کشورها، مانند **يمن**، به حواله‌های ارسالی نیروی کار شاغل در کشورهای حاشیه خلیج فارس، یا سطوح بالای بدهی عمومی و کسری‌های مزمن بودجه در شرایط افزایش ریسک‌گریزی جهانی، چنان‌که در مورد **مصر** مشاهده می‌شود.

پیامدهای این درگیری به دوره بحران محدود نخواهد شد و آثار آن فراتر از اختلالات کوتاه‌مدت ادامه خواهد یافت. هزینه‌های بازسازی می‌تواند فشار قابل توجهی بر منابع مالی دولت‌ها وارد کرده و اولویت‌های توسعه‌ای بلندمدت را به حاشیه براند. همچنین، بازسازی اعتماد سرمایه‌گذاران ممکن است سال‌ها به طول انجامد. از سوی دیگر، آوارگی گسترده جمعیت نیز با تضعیف سرمایه انسانی و ایجاد اختلالات پایدار در بازارهای کار و مسکن، هزینه‌های بلندمدتی بر اقتصاد تحمیل خواهد کرد.

چشم‌انداز نامتوازن اقتصاد کلان

تفاوت در میزان تأثیرپذیری کشورها از این درگیری، در چشم‌اندازهای متفاوت اقتصاد کلان در سراسر منطقه خاورمیانه، شمال آفریقا، افغانستان و پاکستان نیز منعکس شده است. بدون احتساب **جمهوری اسلامی ایران**، اقتصاد منطقه در سال ۲۰۲۵ رشدی معادل ۴ درصد را تجربه کرد. اقتصادهای کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس از رشد قابل توجه در هر دو بخش نفتی و غیرنفتی برخوردار بودند و **مصر** نیز با کاهش نرخ تورم، افزایش مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و پیشبرد اصلاحات ساختاری، در مسیر یک بازگشت قدرتمند اقتصادی قرار داشت.

اقتصاد **پاکستان** نیز در نیمه دوم سال ۲۰۲۵ شتاب گرفت؛ روندی که با احیای فعالیتهای صنعتی و تقویت اعتماد مصرف‌کنندگان و فعالان اقتصادی همراه بود. بانک جهانی در ژانویه ۲۰۲۶ پیش‌بینی کرده بود که رشد اقتصادی منطقه به ۴/۲ درصد افزایش یابد؛ افزایشی که انتظار می‌رفت از محل رشد تولید نفت، بهبود صادرات و تقویت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی حاصل شود. با این حال، از آن زمان تاکنون این برآوردها مورد بازنگری قرار گرفته‌اند. بر اساس پیش‌بینی‌های جدید، رشد واقعی تولید ناخالص داخلی منطقه در سال ۲۰۲۶، بدون احتساب جمهوری اسلامی ایران، به ۱/۸ درصد محدود خواهد شد. برای کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس نیز رشد اقتصادی ۱/۳ درصدی پیش‌بینی شده است؛ رقمی که در مقایسه با برآورد ۴/۴ درصدی ژانویه، کاهش چشمگیری را نشان می‌دهد.

چشم‌انداز رشد **عربستان سعودی**، به‌عنوان بزرگ‌ترین اقتصاد این گروه، نیز تا حدی تضعیف شده و رشد ۳/۱ درصدی برای آن پیش‌بینی می‌شود. در مقابل، انتظار می‌رود تولید ناخالص داخلی واقعی **عراق**، **کویت** و **قطر** به ترتیب ۸/۶، ۶/۴ و ۵/۷ درصد کاهش یابد (رشد منفی)؛ ارقامی که نسبت به پیش‌بینی‌های پیشین افت قابل توجهی را نشان می‌دهند. در همین حال، پیش‌بینی‌های رشد برای کشورهای واردکننده نفت تقریباً بدون تغییر باقی مانده است. همچنین، چشم‌انداز کشورهای صادرکننده نفت خارج از حوزه خلیج فارس، از جمله **الجزایر** و **لیبی**، در پی افزایش قیمت نفت و گاز تا حدودی بهبود یافته و برآوردهای رشد اقتصادی آن‌ها اندکی افزایش یافته است.

در عین حال، ریسک‌های پیش‌رو عمدتاً در جهت نزولی هستند. نااطمینانی همچنان فراگیر است و در صورت تشدید یا طولانی شدن درگیری، چشم‌انداز اقتصادی منطقه می‌تواند به‌طور قابل توجهی تغییر کند. اختلاف چشمگیر میان پیش‌بینی‌های ارائه‌شده از سوی نهادهای دولتی و بخش خصوصی از زمان آغاز این درگیری، گواه آن است که پیش‌بینی تحولات اقتصادی در چنین شرایطی تا چه اندازه دشوار شده است. تا ۲۷ مارس، میانگین فاصله میان بالاترین و پایین‌ترین پیش‌بینی‌های رشد اقتصادی سال ۲۰۲۶ برای کشورهای حوزه خلیج فارس از ۱۲ واحد درصد فراتر رفته بود؛ دامنه‌ای کم‌سابقه که به‌خوبی نشان می‌دهد شرایط همچنان تا چه اندازه متغیر، نامطمئن و وابسته به تحولات آتی است.

از آشوب امروز به تاب‌آوری فردا

گذار از شرایط پرتنش کنونی به اقتصادی تاب‌آور در آینده، ضرورتی فوری و سرنوشت‌ساز است. با وجود این، این تحولات واقعیتی بنیادین‌تر را نیز آشکار می‌کنند. اگرچه چشم‌انداز کلی اقتصاد منطقه، پیش از آغاز این درگیری رو به بهبود بود، اقتصادهای منطقه MENAAP این دوره پرتلاطم را از موضع یک رشد پایدار و متنوع آغاز نکردند. برعکس، بسیاری از این اقتصادها از پیش با ضعف‌های ساختاری دیرپا، از جمله رشد پایین بهره‌وری، پویایی محدود بخش خصوصی، وابستگی بیش از حد به صادرات نفت و گاز، و چالش‌های مزمن بازار کار مواجه بودند.

در حالی که این درگیری سیاست‌گذاران را ناگزیر ساخته است تا با فشارهای فوری اقتصاد کلان و پیامدهای اجتماعی آن مقابله کنند، دستیابی به رشد پایدار در بلندمدت، مستلزم ایجاد و تقویت نهادهای، ظرفیت‌ها و بخش‌های رقابت‌پذیری است که بتوانند اقتصادها را در گذر زمان توانمندتر و پویاتر سازند. در مقابل، رونق اقتصادی نیز می‌تواند احتمال بروز درگیری‌ها و جنگ‌های داخلی در آینده را کاهش دهد.

چرا سیاست صنعتی دوباره مورد توجه قرار گرفته است؟

این به‌روزرسانی اقتصادی بر "سیاست‌های صنعتی" متمرکز است؛ مفهومی که به اقدامات دولت برای افزایش فعالیت‌های راهبردی بنگاه‌های اقتصادی، به‌عنوان محرکی بالقوه برای رشد اقتصادی اشاره دارد. در این چارچوب، سیاست صنعتی طیف گسترده‌ای از ابزارها را در بر می‌گیرد: **نهادهای عمومی** هدفمند مانند شهرک‌های صنعتی، آموزش نیروی کار، استانداردهای کیفیت و حمایت از دسترسی به بازار؛ **مشوق‌های بازار** مانند یارانه‌ها، تعرفه‌ها، سهمیه‌ها و الزامات محتوای داخلی؛ و همچنین **مداخلات کلان اقتصادی مشخص** مانند تضعیف رقابتی نرخ ارز.

در سال‌های اخیر، سیاست صنعتی در گفتمان جهانی و نیز در منطقه MENAAP جایگاه برجسته‌تری یافته است. طی دهه گذشته، تعداد سیاست‌های صنعتی اعلام‌شده در این منطقه تقریباً سه برابر شده است. بررسی ۱۹ برنامه توسعه ملی نیز از همگرایی قابل توجه اهداف سیاستی حکایت دارد. در ۱۵ مورد از این برنامه‌ها، بیکاری به‌عنوان یکی از چالش‌های اصلی مطرح شده، ایجاد اشتغال در تمامی ۱۹ برنامه در زمره اهداف اصلی قرار گرفته و توسعه سرمایه انسانی نیز در ۱۸ برنامه مورد تأکید قرار گرفته است. افزون بر این، تنوع‌بخشی اقتصادی نیز به‌عنوان یکی از اولویت‌های محوری در اغلب این برنامه‌ها مطرح شده است.

با این حال، تصویر سیاست صنعتی در منطقه، به‌هیچ‌وجه یکدست نیست. اقتصادهای با درآمد بالای حوزه خلیج فارس، کشورهای واردکننده نفت با درآمد متوسط، کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت و کشورهای شکننده یا درگیر منازعه، از نظر **ظرفیت مالی دولت، ظرفیت اجرایی آن، اندازه بازار و میزان آسیب‌پذیری در برابر شوک‌های خارجی** تفاوت‌های چشمگیری دارند. این تفاوت‌ها نه تنها دلایل گرایش دولت‌ها به سیاست صنعتی را توضیح می‌دهند، بلکه دامنه ابزارهای قابل استفاده و نهادهای مسئول اجرای این سیاست‌ها را نیز تعیین می‌کنند.

کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، در مقایسه با سایر اقتصادهای با درآمد بالا، بیش از هر چیز از یارانه‌ها به‌عنوان ابزار سیاست صنعتی استفاده می‌کنند. افزون بر این، برخلاف بسیاری از اقتصادهای هم‌تراز خود، این کشورها الزامات تأمین داخلی کالاها و خدمات را نیز به اجرا می‌گذارند. در مقابل، کشورهای در حال توسعه منطقه بیشتر به سیاست‌های مرتبط با واردات متکی هستند. افزون بر این، دولت‌های منطقه در برنامه‌های توسعه ملی^۱ (NDPs) خود طیف گسترده‌ای از بخش‌های راهبردی را شناسایی کرده‌اند؛ به‌گونه‌ای که بیشتر کشورها دست‌کم پنج بخش را در زمره اولویت‌های خود قرار داده‌اند. بخش **گردشگری** (در ۱۶ کشور از ۱۹ کشور)، **تولیدات کشاورزی** (۱۴ کشور)، **صنایع شیمیایی** (۸ کشور) و **صنایع سنگین** (۷ کشور) بیش از سایر بخش‌ها مورد توجه قرار گرفته‌اند. در عمل اما، حمایت‌های سیاستی بر مجموعه محدودتری از فعالیت‌ها متمرکز بوده و عمدتاً از رویکرد تدریجی «گام‌های کوچک» پیروی کرده‌اند؛ رویکردی که اولویت را به بخش‌هایی می‌دهد که به قابلیت‌ها و مزیت‌های موجود اقتصاد نزدیک‌تر هستند.

منطقه MENAAP از نظر شیوه اجرای سیاست‌های صنعتی نیز ویژگی‌های متمایزی دارد. در این منطقه، سیاست‌های صنعتی غالباً از مسیرهای غیرمستقیم به اجرا گذاشته می‌شوند؛ نه تنها از طریق وزارتخانه‌ها و اعلام سیاست‌ها، بلکه از طریق نهادهای شبه‌دولتی، از جمله شرکت‌های دولتی و صندوق‌های ثروت حاکمیتی. برای نمونه، در **امارات متحده عربی**، صندوق‌های ثروت حاکمیتی دارایی‌هایی معادل حدود ۴۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی را مدیریت می‌کنند؛ موضوعی که بیانگر ظرفیت مالی قابل توجه دولت برای هدایت فرایند تحول اقتصادی است.

اثربخشی سیاست صنعتی، بیش از آنکه به میزان جاه‌طلبی آن وابسته باشد، به تناسب آن با شرایط هر کشور بستگی دارد. کشورهایی که از ظرفیت حکمرانی بالاتری، از جمله توان فنی و استقلال دستگاه بوروکراسی برخوردارند، و در عین حال از حاشیه مالی گسترده‌تر و بازارهای بزرگ‌تر و کارآمدتر بهره‌مند هستند، می‌توانند از طیف متنوع‌تری از ابزارهای سیاستی، از جمله ابزارهای هدفمندتر با آثار جانبی محدودتر، استفاده کنند. در مقابل، در غیاب چنین شرایطی، دولت‌ها معمولاً به ابزارهای درجه دوم، مانند تعرفه‌ها و مداخلات گسترده‌تر در بازار، متوسل می‌شوند.

نکته حائز اهمیت آن است که سیاست صنعتی جایگزینی برای مدیریت سالم اقتصاد کلان، حکمرانی کارآمد یا اصلاحات بخش خصوصی نیست. افزون بر این، در شرایطی که نهادها از استحکام کافی برخوردار نباشند یا پیوندهای نزدیکی میان سیاست و منافع بنگاه‌های اقتصادی وجود داشته باشد، این سیاست‌ها ممکن است به‌راحتی در معرض تسخیر منافع خاص، هدف‌گذاری نادرست یا پیامدهای ناخواسته قرار گیرند.

¹ National Development Plans: NDPs

منطقه MENAAP نمونه‌های قابل توجهی از اجرای سیاست صنعتی را نیز ارائه می‌دهد؛ از صنعت خودروسازی مراکش، که تولید آن طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۴ به‌طور متوسط سالانه حدود ۱۴ درصد رشد کرده است، تا اکوسیستم دیجیتال دبی، که فعالیت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات حدود ۴/۷ درصد تولید ناخالص داخلی آن را تشکیل می‌دهد. در مصر نیز در سال ۲۰۲۴ نزدیک به ۴۳ هزار نیروی کار متخصص آموزش دیده‌اند، در حالی که سهم صنعت گردشگری از تولید ناخالص داخلی این کشور طی دهه گذشته دو برابر شده است.

در مجموع، سیاست صنعتی می‌تواند به کشورهای منطقه MENAAP در تنوع‌بخشی به اقتصاد، توسعه ظرفیت‌های تولیدی و پیشبرد تحول اقتصادی کمک کند. با این حال، اثربخشی آن زمانی بیشینه خواهد بود که این سیاست‌ها گزینشی، منضبط و متناسب با ظرفیت‌های واقعی هر کشور طراحی شوند، در چارچوب همکاری معتبر میان دولت و بخش خصوصی اجرا شوند و با اهداف روشن، نظام پایش و ارزیابی، و سازوکارهای خاتمه^۲ همراه باشند. در منطقه MENAAP، دیگر پرسش اصلی این نیست که آیا سیاست صنعتی به کار گرفته می‌شود یا نه؛ زیرا در بسیاری از کشورها این سیاست‌ها هم‌اکنون نیز در حال اجرا هستند. پرسش اساسی آن است که آیا این سیاست‌ها به‌گونه‌ای طراحی و اجرا می‌شوند که از یک سو با محدودیت‌های نهادی و مالی کشورها سازگار باشند و از سوی دیگر، در خدمت اهداف توسعه‌ای قرار گیرند.

صلح و تاب‌آوری برای آینده‌ای بهتر

درگیری کنونی در خاورمیانه، تاب‌آوری اقتصادهای منطقه MENAAP را به آزمون گذاشته است. این منطقه طی سال‌های اخیر مجموعه‌ای از شوک‌های جهانی، از جمله همه‌گیری کووید-۱۹ و حمله فدراسیون روسیه به اوکراین، و نیز شوک‌های منطقه‌ای، از جمله درگیری غزه و جنگ‌های داخلی در شماری از کشورها، را تجربه کرده است. هر یک از این شوک‌ها آسیب‌پذیری‌های ساختاری و دیرپای منطقه را تشدید کرده و فرصت لازم برای اجرای اصلاحات ساختاری تقویت‌کننده تاب‌آوری را محدودتر ساخته‌اند. افزون بر این، این بحران‌ها هم‌زمان با روندهای بلندمدت جهانی، از جمله تغییرات اقلیمی، تشدید عدم تعادل‌های جمعیتی و پیشرفت شتابان هوش مصنوعی، رخ داده‌اند؛ روندهایی که در حال بازتعریف چشم‌انداز اقتصادی و اجتماعی منطقه هستند.

اکنون بیش از هر زمان دیگری، زمان اجرای اصلاحات فرا رسیده است. با وجود فضای تیره ناشی از درگیری‌های اخیر، دولت‌های منطقه نمی‌توانند از ضرورت دستیابی به رشد اشتغال‌زا در بلندمدت غافل شوند. تقویت تاب‌آوری مستلزم ایجاد پایه‌های تولیدی است که بتوانند از رشد پایدار و رفاه فراگیر در بلندمدت پشتیبانی کنند. سیاست صنعتی، در صورتی که به‌درستی طراحی شود، برای رفع شکست‌های بازار هدف‌گذاری شده باشد و بر بنیان سیاست‌های کلان اقتصادی سنجیده و نهادهای کارآمد استوار باشد، می‌تواند نقش مهمی در تحقق این هدف ایفا کند. تجربه کشورهای منطقه نیز نشان می‌دهد که تحقق چنین مسیری امکان‌پذیر است.

البته تمامی این اصلاحات در گرو محقق شدن صلح هستند. جنگ توسعه را به عقب می‌راند؛ جان انسان‌ها را می‌گیرد و می‌تواند ظرف چند هفته، دستاوردهایی را نابود کند که شکل‌گیری آن‌ها نسل‌ها به طول انجامیده است. شواهد نیز این واقعیت را تأیید می‌کنند: هفت سال پس از آغاز یک درگیری، درآمد سرانه در کشورهای آسیب‌دیده منطقه به‌طور متوسط حدود ۴۵ درصد کمتر از حالتی است که درگیری رخ نداده باشد؛ شکافی که معادل از دست رفتن حدود ۳۵ سال توسعه است. از این‌رو، صلح برای منطقه MENAAP منافع چشمگیر به همراه دارد و پیش‌شرطی اساسی برای دستیابی به رفاه پایدار در بلندمدت به شمار می‌رود.

² Sunset mechanisms

مباحث کلیدی این بخش از قرار زیر می‌باشد:

* در ۲۸ فوریه ۲۰۲۶، درگیری جدیدی در خاورمیانه آغاز شد که محور آن منطقه خلیج فارس بود. تا ۲۷ مارس ۲۰۲۶، این درگیری همچنان در سراسر منطقه ادامه دارد. در این میان، جمهوری اسلامی ایران، عراق، لبنان و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار گرفته‌اند، در حالی که سایر کشورها، به‌ویژه جمهوری عربی مصر، اردن و پاکستان، به‌تدریج در معرض پیامدهای گسترده‌تر اقتصادی و اجتماعی آن قرار گرفته‌اند.

* عدم قطعیت در سطح جهانی به شدت افزایش یافته است، زیرا این درگیری پیامدهایی فراتر از منطقه بر اقتصاد جهانی بر جای گذاشته است. بازارهای نفت و گاز طبیعی بیش از همه تحت تأثیر قرار گرفته‌اند؛ زیرا عرضه انرژی در پی اختلال در عبور و مرور از تنگه هرمز، که حدود ۲۰ درصد از مصرف جهانی نفت و تجارت گاز طبیعی مایع از آن عبور می‌کند، با اختلال مواجه شده است.

* جمهوری اسلامی ایران و لبنان پیش از آغاز این درگیری نیز با آسیب‌پذیری‌های اقتصادی قابل توجهی مواجه بودند. این شکنندگی‌های پیشین، توان این دو کشور را برای مقابله با خسارت‌ها و شوک‌های گسترده اقتصادی ناشی از درگیری محدود کرده است.

* برای کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و عراق، یکی از مهم‌ترین نگرانی‌ها، اختلال در تولید، فرآوری و صادرات نفت و گاز طبیعی است. با اختلال در عبور و مرور از تنگه هرمز و تکمیل ظرفیت تأسیسات ذخیره‌سازی، تولید کاهش یافته است. افزون بر این، آسیب‌های فزاینده به زیرساخت‌های انرژی می‌تواند پیامدهای بلندمدت‌تری به همراه داشته باشد و حتی پس از بازگشایی مسیرهای کشتیرانی نیز بر صادرات و عملکرد اقتصادی این کشورها اثر منفی بگذارد.

* در لبنان، زیرساخت‌های تولیدی و غیرنظامی آسیب‌های گسترده‌ای متحمل شده‌اند. همچنین برخی اقتصادهای نزدیک به منطقه درگیری، از جمله مصر، اردن و پاکستان، از طریق افزایش فشارهای تورمی ناشی از رشد شدید قیمت نفت و گاز، کاهش درآمدهای گردشگری و حواله‌های ارزی، و نیز تضعیف اعتماد سرمایه‌گذاران، تحت تأثیر قرار گرفته‌اند.

* چشم‌انداز اقتصادی منطقه در زمان تهیه این گزارش به سرعت در حال تغییر بوده است. هفته‌های پیش‌رو در تعیین شدت و تداوم این درگیری نقشی تعیین‌کننده خواهند داشت و پیامدهای آن برای چشم‌انداز اقتصادی منطقه در کوتاه‌مدت و میان‌مدت بسیار حائز اهمیت خواهد بود. اختلاف قابل توجه میان پیش‌بینی‌های نهادهای دولتی و بخش خصوصی نیز بیانگر سطح بی‌سابقه عدم قطعیت و دشواری ارائه برآوردهای دقیق است.

* این درگیری تنها یکی از عوامل شکنندگی اقتصادهای منطقه MENAAP به شمار می‌رود. افغانستان، کرانه باختری و غزه، و جمهوری یمن همچنان با چشم‌اندازی ناپایدار روبه‌رو هستند و هم‌زمان با مدیریت بحران‌های جاری، در تلاش برای بازیابی و بازسازی اقتصادهای خود نیز هستند.

در ۲۸ فوریه ۲۰۲۶، درگیری جدیدی در خاورمیانه آغاز شد و پیامدهای آن به سرعت در سراسر منطقه و اقتصاد جهانی گسترش یافت. این فصل به بررسی آثار اقتصادی این درگیری می‌پردازد؛ با این حال، ناگزیر است تنها بخشی از ابعاد واقعی این بحران را بازتاب دهد. تلفات انسانی، آوارگی گسترده جمعیت و تخریب وسیع منازل و زیرساخت‌ها، هزینه انسانی سنگینی بر جای گذاشته است؛ هزینه‌ای که سنجش دقیق آن ممکن نیست و با توجه به مسیر، شدت و تداوم درگیری، می‌تواند همچنان افزایش یابد. پیامدهای اقتصادی این بحران نیز احتمالاً بیشترین فشار را بر آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه وارد خواهد کرد؛ گروه‌هایی که کمترین توان مالی و حمایتی را برای مقابله با شوک‌های درآمدی و بازیابی پس از آن در اختیار دارند. این وضعیت در منطقه MENAAP نگران‌کننده‌تر است؛ زیرا از سال ۲۰۱۷ روند کاهش فقر در این منطقه متوقف شده و عملکرد آن از روند کاهشی فقر در سطح جهان فاصله گرفته است.

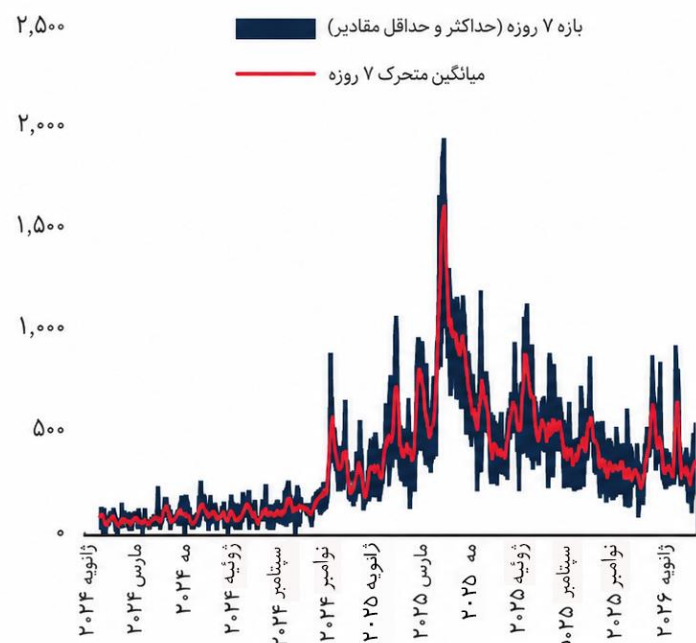
پیامدهای جهانی درگیری در خاور میانه

آغاز این درگیری، تابآوری اقتصاد جهانی را در معرض آزمون قرار داده است. با شروع خصومتها، ریسک ژئوپولیتیک به سرعت به مهم‌ترین دغدغه سرمایه‌گذاران و سیاست‌گذاران تبدیل شد. تا پیش از آن، شاخص عدم قطعیت سیاست‌های تجاری مهم‌ترین منبع نگرانی بازارها بود و در آوریل ۲۰۲۵ به بالاترین سطح تاریخی خود رسیده بود (شکل ۱-۱ الف). اما از زمان آغاز درگیری، شاخص ریسک ژئوپولیتیک جهش کرده و به بالاترین سطح روزانه خود از سال ۲۰۰۳ تاکنون رسیده است (شکل ۱-۱ ب). تجربه تاریخی نشان می‌دهد که افزایش هر یک از این شاخص‌ها معمولاً با کاهش سرمایه‌گذاری و اشتغال، به‌ویژه در شرکت‌ها و صنایعی که در برابر شوک‌های خارجی آسیب‌پذیرترند، همراه است و هم‌زمان ریسک‌های نزولی پیش‌روی رشد تولید ناخالص داخلی را افزایش می‌دهد (Caldara et al. 2020; Caldara and Iacoviello 2022). این درگیری تا ۲۷ مارس ۲۰۲۶ همچنان در بخش‌هایی از منطقه MENAAP ادامه داشته و جمهوری اسلامی ایران، عراق، لبنان و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار داده است.

شکل ۱-۱، تأثیر تحولات جهانی بر شاخص ریسک ژئوپولیتیک و شاخص عدم قطعیت سیاست‌های تجاری جهانی

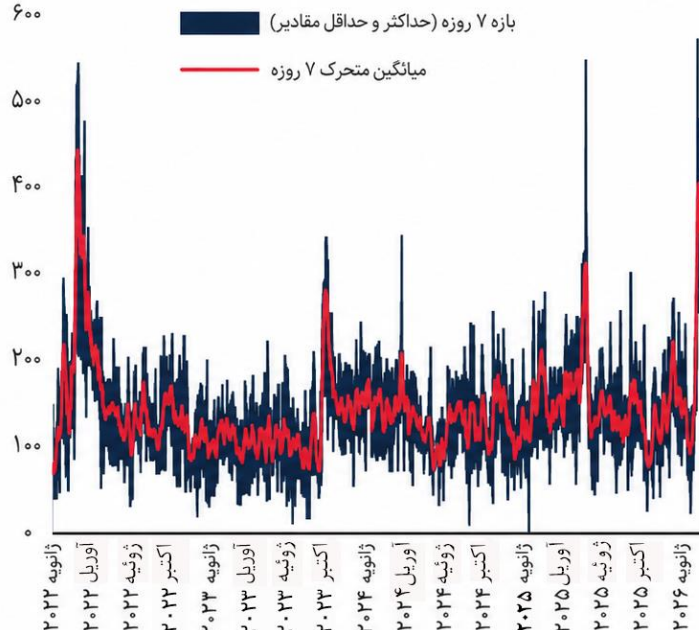
الف. شاخص عدم قطعیت سیاست تجاری جهانی

شاخص عدم قطعیت سیاست تجاری



ب. شاخص ریسک ژئوپولیتیک جهانی

شاخص ریسک ژئوپولیتیک



(منابع نمودارها: محاسبات بانک جهانی بر اساس Caldara and Iacoviello (۲۰۲۲) و Caldara et al. (۲۰۲۰).)

(شکل ۱-۱، در هر دو نمودار، آخرین مشاهده مربوط به ۲۳ مارس ۲۰۲۶ می‌باشد. همچنین خط قرمز، میانگین متحرک هفت‌روزه را نشان داده و ناحیه

سورمه‌ای، دامنه تغییرات (حداقل و حداکثر مقادیر روزانه) را بر مبنای پنجره متحرک هفت‌روزه نمایش می‌دهد.)

فراتر از تلفات گسترده انسانی، این درگیری خسارت‌های قابل‌توجهی به زیرساخت‌های حیاتی وارد کرده است. اگرچه بخش عمده این خسارت‌ها در **جمهوری اسلامی**

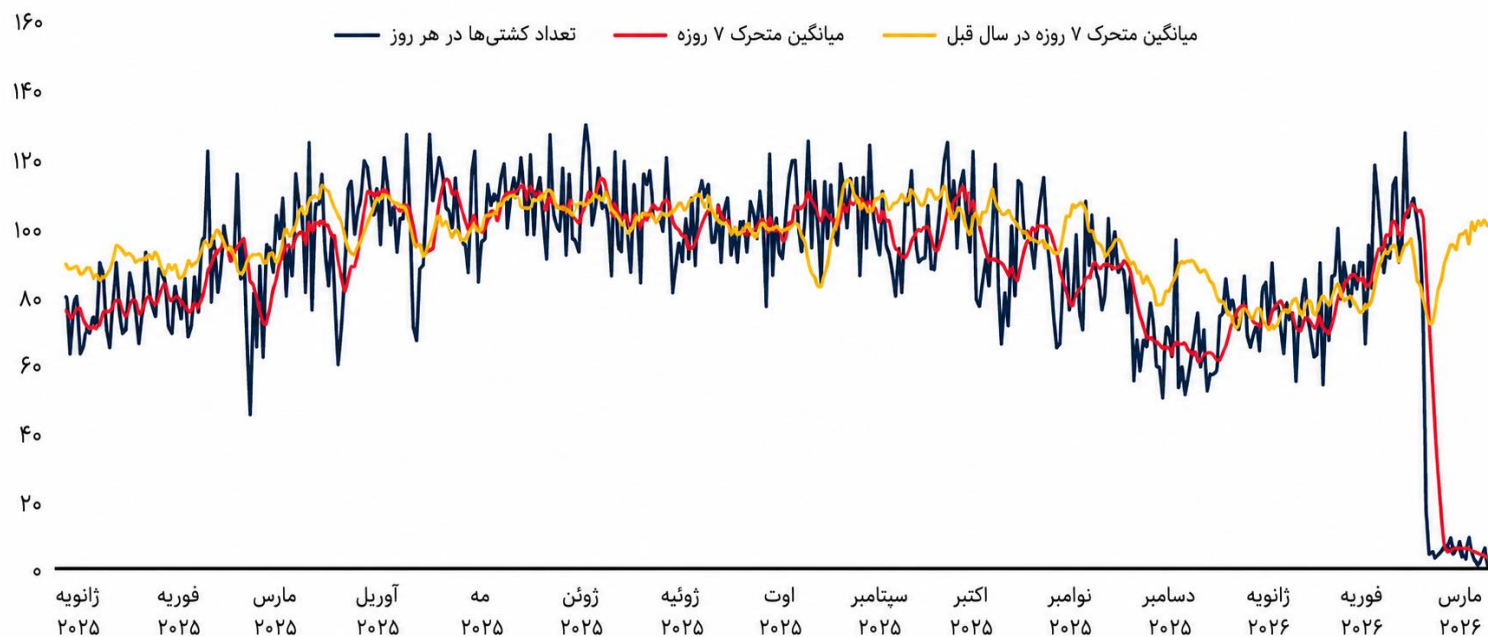
ایران و لبنان متمرکز بوده، اما پیامدهای آن به این دو کشور محدود نمی‌شود. اختلال در عبور و مرور از تنگه هرمز تبعات گسترده‌ای برای اقتصاد منطقه و اقتصاد جهانی به همراه داشته است. از زمان آغاز درگیری، چندین نفتکش در نزدیکی این تنگه هدف حمله قرار گرفته و آسیب دیده‌اند؛ رخدادی که موجب شده است تردد دریایی در این مسیر تقریباً متوقف شود. در فاصله زمانی ۲ تا ۲۲ مارس، به‌طور میانگین تنها پنج کشتی در روز از تنگه هرمز عبور کرده‌اند، در حالی که این رقم در دوره مشابه سال قبل ۹۶ کشتی در روز بود؛ کاهشی معادل ۹۵ درصد (شکل ۱-۲).

مهم‌ترین کانال انتقال پیامدهای اقتصادی این درگیری به اقتصاد جهانی، بازارهای نفت و گاز بوده است. تنگه هرمز، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های راهبردی حمل‌ونقل دریایی جهان، مسیر عبور حدود ۲۰ درصد از مصرف جهانی نفت است و بخش عمده صادرات نفت **بحرین، جمهوری اسلامی ایران، عراق، کویت، عربستان سعودی و امارات متحده عربی** از این گذرگاه انجام می‌شود. این تنگه همچنین مسیر اصلی صادرات گاز طبیعی مایع (LNG) **قطر** است و حدود ۲۰ درصد از تجارت جهانی این محصول از آن عبور می‌کند. در نبود مسیرهای جایگزین عملی، بسته شدن تنگه هرمز عملاً یکی از مهم‌ترین شریان‌های تأمین انرژی جهان را مختل کرده است.^۳

^۳ خط لوله شرق-غرب عربستان سعودی ظرفیت انتقال ۷ میلیون بشکه در روز را دارد که معادل حدود ۷۰ درصد از تولید نفت این کشور پیش از آغاز درگیری است. همچنین، خط لوله انتقال نفت خام ابوظبی قادر است کمتر از نیمی از تولید نفت امارات متحده عربی پیش از وقوع درگیری را منتقل کند. خط لوله عراق-ترکیه نیز به دلیل فرسودگی و خرابی، در وضعیت نامناسبی قرار دارد و اخیراً تنها ۰/۲ میلیون بشکه در روز نفت منتقل کرده است؛ رقمی که کمتر از ۵ درصد از میزان تولید ثبت‌شده در فوریه ۲۰۲۶ را تشکیل می‌دهد.

شکل ۱-۲، تعداد کشتی‌های عبوری از تنگه هرمز

تعداد کشتی‌های عبوری از تنگه هرمز



(منبع نمودار: صندوق بین‌المللی پول (IMF), PortWatch؛ داده‌ها در تاریخ ۲۷ مارس ۲۰۲۶ دریافت شده‌اند.)

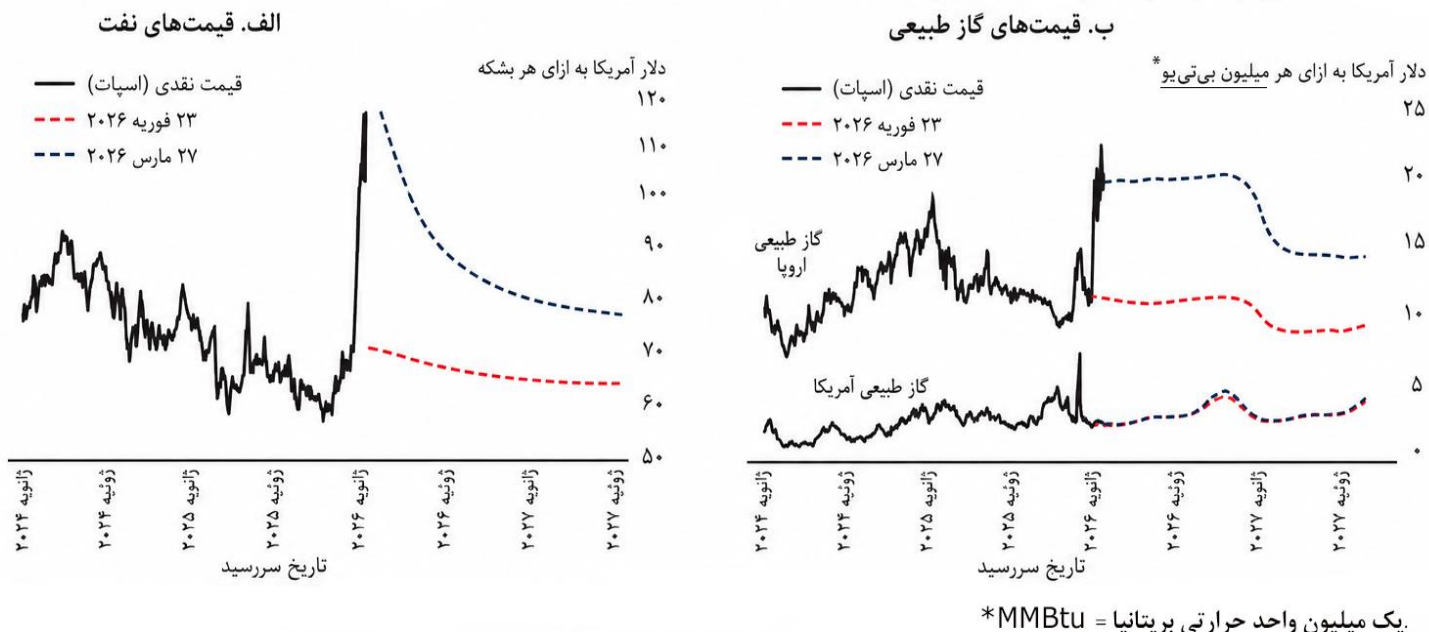
(شکل ۱-۲، خط زرد، میانگین متحرک ۷ روزه تعداد عبور کشتی‌ها را نشان می‌دهد که در کنار تعداد واقعی عبورهای روزانه (سورمه‌ای) و میانگین متحرک ۷ روزه دوره مشابه سال قبل (قرمز) ترسیم شده است تا تغییرات فصلی معمول (seasonality) در داده‌ها کنترل شود.)

اگرچه آسیب به زیرساخت‌های نفتی و توقف‌های احتیاطی تولید می‌تواند پیامدهای بلندمدت‌تری به همراه داشته باشد، اما تا زمانی که تنگه هرمز بسته بماند، اختلال در حمل‌ونقل مهم‌ترین عامل محدودکننده عرضه جهانی نفت خواهد بود. این شوک عرضه موجب جهش شدید قیمت نفت و گاز شده است. نفت خام برنت، به‌عنوان شاخص معیار قیمت نفت در بازارهای جهانی، در ۲۷ فوریه با قیمت ۷۲٫۵ دلار به ازای هر بشکه معامله شد؛ سطحی که به خودی خود، نسبت به محدوده ۶۰ تا ۶۳ دلار در هر بشکه در زمان تشدید تنش‌ها در خلیج فارس در دسامبر ۲۰۲۵ نیز بالاتر بود. پس از آغاز درگیری، قیمت نفت ظرف یک هفته نزدیک به ۴۰ درصد افزایش یافت و تا ۲۷ مارس، به بالاترین سطح ثبت‌شده از سال ۲۰۲۲، یعنی به بیش از ۱۱۲ دلار در هر بشکه رسید.

قیمت گاز طبیعی در اروپا نیز، که به‌شدت تحت تأثیر قیمت‌های لحظه‌ای LNG قرار دارد، از حدود ۱۱ دلار به ازای هر میلیون واحد حرارتی بریتانیا (MMBtu) پیش از آغاز درگیری، به بیش از ۱۸ دلار در هر واحد در ۲۷ مارس افزایش یافت؛ رشدی نزدیک به ۷۰ درصد. بازار قراردادهای آتی (Futures) نیز نشان می‌دهد که فعالان بازار چه انتظاری از تداوم این درگیری دارند. قیمت قراردادهای آتی کوتاه‌مدت نفت برای تحویل در مه ۲۰۲۶، طی نخستین ماه درگیری حدود ۵۸ درصد افزایش یافت، در حالی که قیمت قراردادهای بلندمدت برای تحویل در دسامبر ۲۰۲۶ با افزایشی ملایم‌تر، به حدود ۸۴ دلار به ازای هر بشکه رسید؛ افزایشی در حدود ۲۵ درصد. این الگو نشان می‌دهد که بازارها انتظار دارند بخشی از اختلالات در میان‌مدت برطرف شود، هرچند اختلالات شدید در کوتاه‌مدت همچنان ادامه یابد (شکل ۳-۱). الگوی مشابهی نیز در بازار گاز طبیعی اروپا مشاهده می‌شود. شکل ۳-۱ در همین حال، هزینه‌های حمل‌ونقل نیز افزایش یافته‌اند؛ نه‌تنها در نتیجه رشد قیمت سوخت، بلکه به دلیل افزایش حق بیمه‌های حمل‌ونقل دریایی. طی ماه نخست پس از آغاز درگیری، شاخص‌های Baltic Clean Tanker Index و Baltic Dirty Tanker Index، که به‌ترتیب هزینه حمل نفت

خام و فرآورده‌های نفتی را منعکس می‌کنند، تقریباً دو برابر شدند.

شکل ۱-۳، سرریزهای اثرات درگیری از طبق قیمت های نفت و گاز، ژانویه ۲۰۲۴ تا ژانویه ۲۰۲۷



ج- واکنش قیمت های نفت به شوک های تاریخی، ۱۹۸۰ تا ۲۰۲۶



(شکل ۱-۳-الف، خطوط مشکی، قیمت نقدی (Spot) نفت خام برنت استاندارد را نشان می دهند و خطوط نقطه چین، به ترتیب، قیمت های قراردادهای آتی را بر اساس وضعیت بازار در ۲۳ فوریه ۲۰۲۶ و ۲۷ مارس ۲۰۲۶ نمایش می دهند. آخرین مشاهده مربوط به قیمت های آتی به دسامبر ۲۰۲۷ مربوط است. شکل ۱-۳-ب، خطوط مشکی، قیمت نقدی (Spot) گاز طبیعی استاندارد ایالات متحده و گاز طبیعی اروپا (مرکز معاملاتی (Title Transfer Facility (TTF) را نشان می دهند. خطوط نقطه چین، به ترتیب، قیمت های قراردادهای آتی هر یک از این کالاها را بر اساس وضعیت بازار در ۲۳ فوریه ۲۰۲۶ و ۲۷ مارس ۲۰۲۶ نمایش می دهند. شکل ۱-۳-ج، قیمت نفت خام برنت با تناوب زمانی ماهانه از سال ۱۹۸۰، بر حسب دلار ثابت آمریکا با سال پایه ۲۰۲۵. قیمت مارس ۲۰۲۶ بر اساس میانگین روزانه قیمت های پایانی نفت برنت از ابتدای ماه تا ۲۷ مارس محاسبه شده است.)

تجربه های تاریخی نیز اهمیت شوک کنونی را به خوبی نشان می دهند. پس از حمله روسیه به اوکراین در سال ۲۰۲۲، حدود ۲/۵ میلیون بشکه در روز از صادرات نفت آن کشور، معادل نزدیک به ۳۰ درصد از صادرات نفت روسیه و حدود ۳ درصد از عرضه جهانی نفت (IEA, 2022)، از بازار جهانی خارج شد. در پی آن، قیمت نفت برنت طی دو ماه بیش از ۳۰ درصد افزایش یافت و برای حدود چهار ماه در سطوح بالا باقی ماند. همچنین، در جریان جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۰، حدود ۴ میلیون بشکه در روز از عرضه جهانی نفت، معادل ۶ تا ۷ درصد کل عرضه جهانی در آن زمان (IMF, 2013)، از بازار خارج شد و قیمت نفت ظرف سه ماه بیش از دو برابر شد.

با این حال، شوک کنونی از نظر مقیاس به مراتب بزرگ تر است و حدود ۲۰ میلیون بشکه در روز، معادل نزدیک به ۲۰ درصد عرضه جهانی نفت، را با اختلال مواجه کرده است. پیامدهای اقتصاد کلان ناشی از یک شوک پایدار در قیمت نفت به خوبی شناخته شده اند. افزایش هزینه انرژی، قیمت نهاده ها را در صنایع انرژی بر افزایش می دهد و بنگاه ها نیز بخشی از این افزایش هزینه را به مصرف کنندگان منتقل می کنند. در نتیجه، فشارهای تورمی در سایر بخش های اقتصاد نیز افزایش می یابد، درآمد واقعی خانوارها کاهش می یابد و در پی افت قدرت خرید خانوارها و کاهش سرمایه گذاری بنگاه ها، رشد اقتصادی نیز تضعیف می شود.

بازار کودهای شیمیایی نمونه‌ای بارز از این سازوکار است. علاوه بر افزایش قیمت‌ها، عرضه اوره از سوی صادرکنندگان اصلی خلیج فارس نیز محدود شده است. در صورتی که قیمت بالای کودها تا فصل کشت ادامه یابد، بازدهی بخش کشاورزی با مخاطره مواجه خواهد شد و این امر می‌تواند آثار زنجیره‌ای بر عرضه جهانی مواد غذایی بر جای گذارد. همانند دوره‌های پیشین افزایش قیمت کالاهای غذایی، بیشترین فشار ناشی از این تحولات بر دوش اقشار فقیر و آسیب‌پذیر خواهد بود (Gatti et al., 2023).

در صورت تداوم درگیری و استمرار فشارهای تورمی در سطح جهان، بانک‌های مرکزی ممکن است ناگزیر به اتخاذ سیاست پولی انقباضی‌تر شوند تا از تثبیت انتظارات تورمی اطمینان حاصل کنند. چنین وضعیتی، در شرایطی که سطح عدم قطعیت جهانی از پیش نیز بالا است، می‌تواند خود به عاملی بازدارنده برای رشد اقتصاد جهانی تبدیل شود. میزان تحقق این ریسک‌ها تا حد زیادی به نحوه پیشرفت و تداوم درگیری بستگی خواهد داشت. در منطقه MENAAP نیز آثار اقتصادی این بحران از هم‌اکنون آشکار شده و بیش از همه کشورهایی را تحت تأثیر قرار داده است که یا به‌طور مستقیم درگیر منازعه هستند یا در مجاورت جغرافیایی آن قرار دارند.

پیامدهای منطقه‌ای درگیری در خاورمیانه

شدیدترین و فوری‌ترین پیامدهای اقتصادی این درگیری در خود منطقه MENAAP احساس خواهد شد. شدت و ماهیت اثرات در کشورها و بخش‌های مختلف تفاوت زیادی دارد و عمده‌تاً تحت تأثیر دو عامل است: (۱) نزدیکی به کانون درگیری و (۲) میزان وابستگی به کانال‌های اقتصادی‌ای که مختل شده‌اند.

در مرکز این بحران، **جمهوری اسلامی ایران، عراق، لبنان و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس** (بحرین، کویت، قطر، عمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی) قرار دارند. این اقتصادها بیشترین آسیب را از نظر جغرافیایی متحمل می‌شوند، زیرا تجارت دریایی آن‌ها به دلیل بسته شدن تنگه هرمز محدود شده است؛ همچنین به دلیل آسیب شدید به زیرساخت‌های تولیدی و غیرنظامی.

فراتر از کانون درگیری، طیف گسترده‌تری از اقتصادها با سرریزهای غیرمستقیم اما بالقوه مهم مواجه‌اند. کشورهای واردکننده نفت با فشارهای مشابهی در تراز پرداخت‌ها و تورم ناشی از افزایش قیمت هیدروکربن‌ها روبه‌رو خواهند شد، مشابه روندی که در سایر نقاط جهان نیز مشاهده می‌شود. اما این چالش‌ها در این منطقه تشدید می‌شود، زیرا نزدیکی جغرافیایی به بحران و پیوندهای اقتصادی نزدیک‌تر با کشورهای درگیر، آن‌ها را از کانال‌های اضافی مانند کاهش درآمدهای گردشگری و حواله‌های ارزی و همچنین تضعیف اعتماد سرمایه‌گذاران تحت فشار قرار می‌دهد.

این بحران در شرایطی رخ می‌دهد که آسیب‌پذیری‌های پیشین نیز وجود داشته‌اند؛ از جمله وابستگی به حواله‌های کارگران شاغل در خلیج فارس، به‌ویژه در اقتصادهای شکننده، یا وضعیت‌های مالی‌ای که توان تحمل بدهی عمومی بالا در محیط ریسک‌گریز را ندارند. پیامدهای ماندگار این بحران حتی پس از پایان درگیری نیز ادامه یابد. در اقتصادهای مستقیم آسیب‌دیده، تخریب زیرساخت‌ها، فرسایش سرمایه انسانی، کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران و تغییر منفی در تصویر گردشگری می‌تواند روند بازبایی را کند کند و رشد آینده را تحت تأثیر قرار دهد.

• اقتصادهای MENAAP واقع در کانون درگیری، بیشترین آسیب را متحمل می‌شوند.

تخریب گسترده، آسیب‌پذیری‌های اقتصادی پیشین را تشدید می‌کند. **جمهوری اسلامی ایران و لبنان** پیش از این نیز با تلفات انسانی، جابه‌جایی گسترده جمعیت، تخریب زیرساخت‌ها و اختلالات شدید اقتصادی روبه‌رو بوده‌اند، هزینه‌هایی که هم در سرمایه انسانی و هم فیزیکی، اثراتی عمیق و بالقوه بلندمدت بر جای می‌گذارند. هر دو کشور از پیش با شکنندگی اقتصادی قابل توجهی وارد این بحران شده بودند. اقتصاد **ایران** که تحت تأثیر تحریم‌ها، ناآرامی‌های اجتماعی، کمبود شدید آب و قطعی برق و گاز قرار داشت، از قبل نیز تضعیف شده بود. در سال ۲۰۲۵ این کشور وارد رکود شده و تولید ناخالص داخلی در نیمه اول سال مالی (آوریل تا سپتامبر ۲۰۲۵) ۰/۷ درصد کاهش یافت. تورم نیز شتاب گرفت و قیمت مواد غذایی در سال منتهی به فوریه ۲۰۲۶ به رکورد ۹۹ درصد افزایش رسید.

این درگیری‌های جدید، آسیب‌پذیری‌های قبلی را تشدید می‌کند؛ زیرا اختلال در مسیرهای تجاری و تخریب زیرساخت‌ها فشارهای تازه‌ای بر پایه‌ای اقتصادی که از قبل شکننده بوده، وارد می‌کند. وابستگی ایران به نفت، که طی یک دهه گذشته حدود نیمی از صادرات و نزدیک به ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل داده، این اقتصاد را به شدت در برابر اختلالات تجاری و حمل‌ونقل آسیب‌پذیر می‌کند.

لبنان نیز پس از نکل بدهی^۴ در سال ۲۰۲۰، یکی از شدیدترین بحران‌های بانکی، ارزی و بدهی دولتی از اواسط قرن نوزدهم را تجربه کرده است (World Bank 2021). شرایط اقتصادی این کشور در سال‌های اخیر همواره با تورم بالا، انقباض عمیق، فلج شدن نظام بانکی و افزایش فقر همراه بوده است. با وجود این، در سال ۲۰۲۵ نشانه‌هایی از بهبود تدریجی اقتصاد پدیدار شد؛ به گونه‌ای که رشد اقتصادی به حدود ۳/۵ درصد رسید، نرخ تورم کاهش یافت، ثبات نسبی به بازار ارز بازگشت و اصلاحات در نظام بانکی آغاز شد. با وجود این، این دستاوردها همچنان شکننده بودند و درگیری کنونی می‌تواند روند نوپای بهبود اقتصادی را به طور جدی متوقف کند. با توجه به محدود بودن ظرفیت مالی دولت، نبود دسترسی به بازارهای سرمایه بین‌المللی و ضعف ظرفیت تولیدی، اقتصاد لبنان توان محدودی برای جذب شوک‌های جدید دارد، به ویژه زمانی که تکیه‌گاه‌های بالقوه‌ی آن، مانند حواله‌های ارزی از خلیج فارس نیز در معرض خطر قرار گرفته‌اند.

• تولید و صادرات نفت و گاز به شدت تحت تأثیر بسته شدن تنگه هرمز قرار گرفته‌اند.

سایر کشورهایی که در کانون درگیری قرار دارند، یعنی **بحرین، جمهوری اسلامی ایران، عراق، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات متحده عربی**، دو ویژگی ساختاری مشترک دارند که میزان آسیب‌پذیری آن‌ها را در برابر پیامدهای اقتصادی این بحران تعیین می‌کند. نخست، اقتصاد این کشورها، هرچند با درجات متفاوت، تا حد زیادی به صادرات هیدروکربن‌ها وابسته است. دوم، بسته شدن مؤثر تنگه هرمز، مسیر اصلی صادرات نفت و گاز این کشورها به بازارهای جهانی را مختل کرده است.

اهمیت تنگه هرمز برای جریان تجارت انرژی در منطقه را نمی‌توان دست‌کم گرفت. بیش از نیمی از نفت خام تولیدشده در کشورهای خلیج فارس از این گلوگاه عبور می‌کند که معادل حدود ۲۰ درصد از عرضه جهانی نفت خام و میعانات گازی (Condensates) است (شکل ۱-۴، الف). با این حال، میزان وابستگی کشورها به این مسیر، و در نتیجه سطح آسیب‌پذیری آن‌ها، یکسان نیست. به طور مشخص، بخش عمده‌ای از صادرات نفت **بحرین، عراق و کویت** از تنگه هرمز عبور می‌کند (شکل ۱-۴، ب). **قطر** نیز به شدت در معرض این ریسک قرار دارد؛ به طوری که بیش از ۹۰ درصد از صادرات گاز طبیعی مایع (LNG) این کشور، معادل حدود ۲۰ درصد از تجارت جهانی LNG، از این تنگه عبور می‌کند.

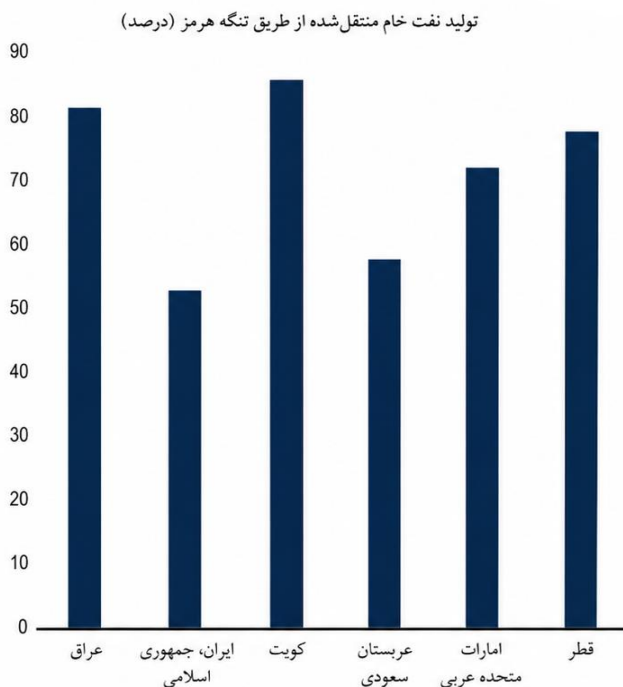
برخی کشورها از گزینه‌های جایگزین، هرچند محدود، برخوردارند. **عمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی** می‌توانند بخشی از صادرات خود را از طریق خطوط لوله و بندری خارج از خلیج فارس منتقل کنند. این در حالی است که برای بحرین، عراق، کویت و قطر، چنین گزینه‌های جایگزینی، در مقیاس قابل توجه، عملاً وجود ندارد. ظرفیت ذخیره‌سازی نیز تا حدودی نقش ضربه‌گیر ایفا می‌کند و امکان می‌دهد تولید ادامه یابد و ذخایر در دوره بسته بودن تنگه انباشته شود، اما این ظرفیت تنها می‌تواند آثار کوتاه‌مدت اختلال را تا حدی کاهش دهد.

علاوه بر اختلال در مسیرهای صادراتی، میادین نفتی، پالایشگاه‌ها و سایر زیرساخت‌های تولیدی نیز در سراسر خلیج فارس از کار افتاده‌اند؛ چه به دلیل آسیب فیزیکی، چه تعطیلی‌های پیشگیرانه، و چه پر شدن ظرفیت ذخیره‌سازی بدون امکان صادرات. در **عربستان سعودی**، میادین فراساحلی سفایه و زلف که ظرفیت ترکیبی آن‌ها بیش از ۲ میلیون بشکه در روز است، معادل حدود ۲۰ درصد تولید این کشور در فوریه ۲۰۲۶، متوقف شده‌اند. در **عراق** نیز میادین رمیله و غرب قرنه-۲ که مجموعاً حدود ۲ میلیون بشکه در روز تولید دارند (بیش از ۴۰ درصد تولید کشور)، تعطیل شده‌اند. **قطر** نیز تولید LNG را به طور کامل متوقف کرده است؛ پس از حملات نظامی به تأسیسات شهر صنعتی راس لفان، جایی که تقریباً تمام صادرات LNG این کشور از آنجا انجام می‌شود.

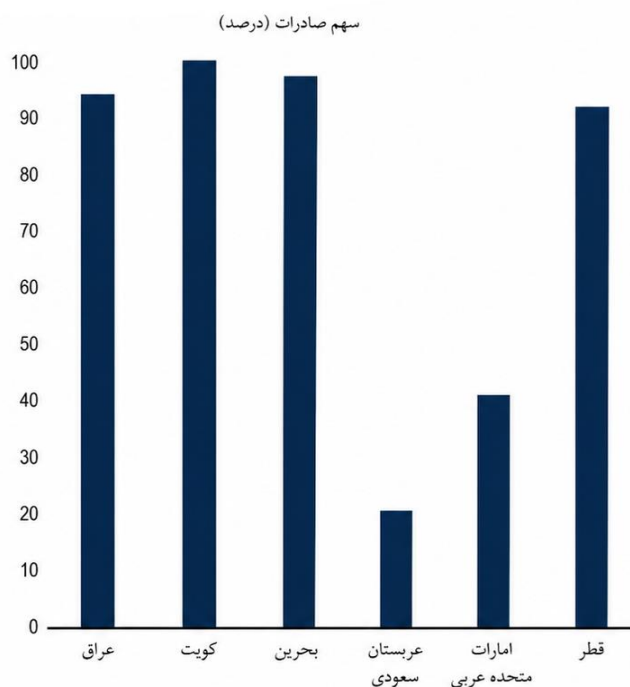
^۴ Debt Default یا نکل بدهی، به معنای ناتوانی یا خودداری بدهکار، از ایفای تعهدات مالی، از جمله بازپرداخت اصل یا سود بدهی خود، در موعد مقرر می‌باشد - مترجم

شکل ۱-۴، میزان وابستگی صادرات نفت و گاز کشورهای منطقه به تنگه هرمز

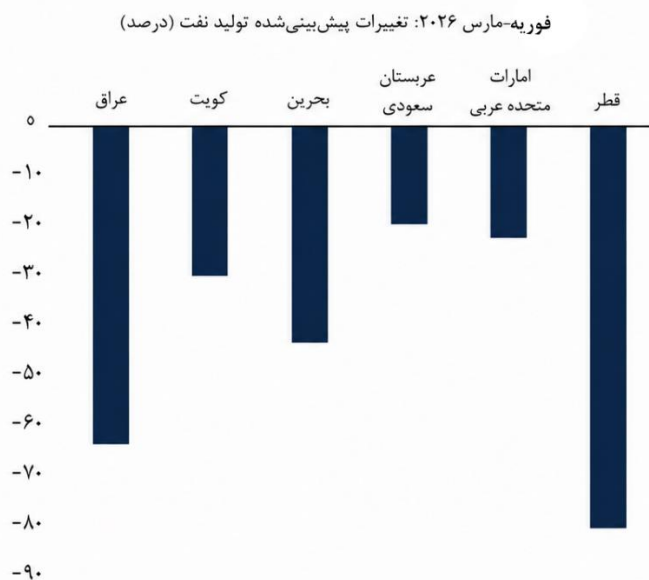
الف- سهم تولید نفت هر کشور که از طریق تنگه هرمز منتقل می شود



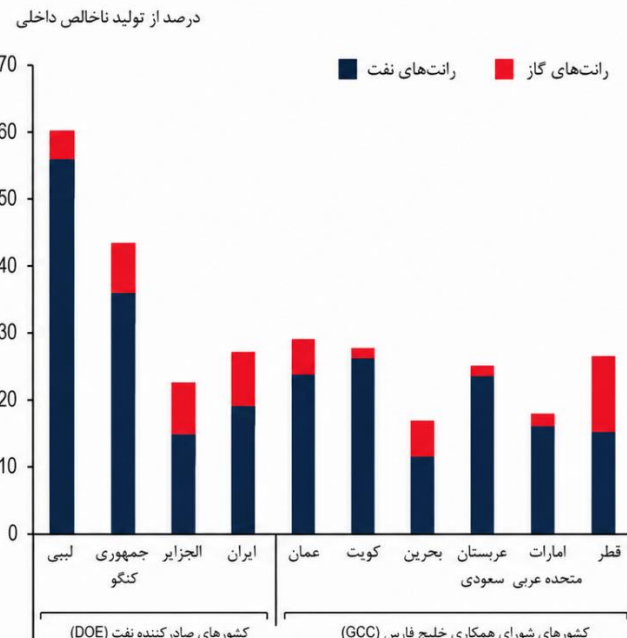
ب- سهم صادرات نفت و گاز که با وجود مسیرهای جایگزین همچنان از تنگه هرمز عبور می کند



ج- برآورد میزان کاهش تولید نفت کشورهای منطقه در صورت اختلال در تردد از تنگه هرمز



د- میزان وابستگی اقتصاد کشورهای منطقه به درآمدهای حاصل از رانت نفت و گاز، بر حسب سهم از تولید ناخالص داخلی



(منابع: آژانس بین المللی انرژی، پایگاه داده تجارت کالایی سازمان ملل متحد (UN Comtrade)، شاخص های توسعه جهانی بانک جهانی (World Development Indicators)،

مؤسسه رتبه بندی فیچ (Fitch Ratings) و محاسبات بانک جهانی.)

(شکل ۱-۴ الف، حجم نفت، شامل نفت خام و فرآورده های نفتی، که از تنگه هرمز منتقل می شود و به صورت سهمی از کل تولید نفت بیان شده است. شکل ۱-۴ ب، سهم صادرات نفت و گاز که از تنگه هرمز عبور می کند، پس از کسر سهمی که امکان انتقال آن از طریق مسیرهای جایگزین وجود دارد، نشان داده شده است. در این برآورد، ظرفیت بهره برداری از خط لوله شرق-غرب عربستان سعودی برابر با ۷ میلیون بشکه در روز و ظرفیت خط لوله حبشان-فجیره در امارات متحده عربی برابر با ۱/۷ میلیون بشکه در روز فرض شده است. شکل ۱-۴ ج، مقادیر ارائه شده بیانگر کاهش برآوردی تولید نفت خام در ماه مارس نسبت به میزان تولید در فوریه هستند. شکل ۱-۴ د، رانت نفت و گاز عبارت است از تفاوت میان ارزش تولید نفت و گاز بر مبنای قیمت های منطقه ای و کل هزینه های تولید. داده های تمامی کشورها مربوط به سال ۲۰۲۱ است، به استثنای کویت که برای آن از داده های سال ۲۰۲۰ استفاده شده است.)

آژانس بین‌المللی انرژی کاهش فوری و قابل توجه تولید نفت خام خلیج فارس در مارس ۲۰۲۶ را پیش‌بینی می‌کند (شکل ۱-۴، ج). بیشترین افت مربوط به **عراق** و **قطر** است؛ با کاهش ماهانه ۶۷ درصد و ۷۹ درصد نسبت به فوریه، که نشان‌دهنده وابستگی شدید آن‌ها به مسیر تنگه هرمز است. **عربستان سعودی** و **امارات متحده عربی** به دلیل وجود ظرفیت‌های جایگزین، کاهش کمتری اما همچنان قابل توجه به ترتیب ۲۳ و ۲۵ درصد را تجربه می‌کنند. اینکه این کاهش تولید تا چه حد به کندی گسترده‌تر و بلندمدت‌تر اقتصادی منجر شود، به میزان وابستگی ساختاری هر کشور به بخش نفت و گاز بستگی دارد. فعالیت‌های مرتبط با هیدروکربن در تمام اقتصادهای خلیج فارس سهم بزرگی از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد، اما سطح تنوع اقتصادی میان کشورها بسیار متفاوت است.

در دهه‌های گذشته، **بحرین** و **امارات متحده عربی** بیشترین پیشرفت را در تنوع‌بخشی به اقتصاد خود داشته‌اند و به سمت خدمات مالی، گردشگری و تولید حرکت کرده‌اند؛ به‌طوری‌که رانت نفت و گاز تا سال ۲۰۲۱ تنها حدود ۱۶ تا ۱۸ درصد تولید ناخالص داخلی آن‌ها را تشکیل می‌دهد و در نتیجه، نسبت به شوک نفتی آسیب‌پذیری کمتری دارند (شکل ۱-۴، د)^۵. در سوی دیگر، **عراق** و **کویت** همچنان به‌شدت به نفت و گاز وابسته‌اند؛ به‌طوری‌که این بخش بیش از ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی آن‌ها را تشکیل می‌دهد و آن‌ها را به‌شدت در برابر اختلالات تولید و عدم قطعیت طولانی مدت ناشی از درگیری آسیب‌پذیر می‌کند.

تصور میان‌مدت و بلندمدت بسیار نامطمئن است. اگر درگیری کوتاه‌مدت باشد و آسیب محدودی به زیرساخت‌ها وارد شود، تولید می‌تواند پس از بازگشت جریان تجارت به سرعت احیا شود. اما آسیب‌های اساسی به زیرساخت‌های تولیدی، از جمله چاه‌ها، تأسیسات فرآوری و ذخیره‌سازی و خطوط لوله، می‌تواند فرآیند بازگشت به وضعیت عادی را برای مدت طولانی مختل کند و اثرات ماندگاری بر جای بگذارد که فراتر از خود درگیری ادامه یابد. اگر درگیری طولانی شود، تضعیف تصویر منطقه می‌تواند تثبیت شده و از مسیرهای مختلف، برای مثال از طریق کاهش گردشگری یا کاهش سرمایه‌گذاری خارجی، علاوه بر ادامه اختلالات تجاری و احتمال آسیب بیشتر به زیرساخت‌ها، بر رشد بلندمدت اثر بگذارد.

• هزینه‌های آسیب به زیرساخت‌ها در این مرحله به‌سختی قابل برآورد است

این درگیری تاکنون خسارت مستقیم به زیرساخت‌های تولیدی و غیرنظامی در کشورهای درگیر وارد کرده است، اما در زمان نگارش این گزارش، برآورد دقیق آن دشوار است؛ زیرا درگیری همچنان ادامه دارد و میزان تخریب در حال افزایش است. ظرفیت تولید به‌طور مستقیم هدف حملات به زیرساخت‌های انرژی قرار گرفته است. میادین نفت و گاز، پالایشگاه‌ها و سایر تأسیسات و همچنین بنادر در سراسر منطقه هدف حمله بوده‌اند. شدت پیامدها متفاوت بوده است. پالایشگاه راس تنوره آرامکو، یکی از بزرگ‌ترین تأسیسات پالایش نفت جهان، در ۲ مارس ۲۰۲۶ به‌طور موقت پس از حملات تعطیل شد، اما ۱۱ روز بعد دوباره فعالیت خود را آغاز کرد. در مقابل، شهر صنعتی راس لفان **قطر**، بزرگ‌ترین مرکز صادرات LNG در جهان، با اختلال شدیدتری روبه‌رو شد؛ به‌طوری‌که طبق گزارش QatarEnergy، حملات ۱۸ تا ۱۹ مارس حدود ۱۷ درصد از صادرات LNG این کشور را تحت تأثیر قرار داده است.

زیرساخت‌های غیرنظامی نیز از آسیب در امان نبوده‌اند. فرودگاه‌ها و تأسیسات برق و آب‌شیرین‌کن نیز هدف قرار گرفته‌اند. در خاورمیانه‌ی خشک، جمعیت‌ها به‌شدت به آب‌شیرین‌کن‌ها وابسته‌اند؛ به‌طوری‌که در سال ۲۰۱۸ بیش از ۴۰ درصد نیاز آبی در **بحرین**، **کویت**، **قطر** و **امارات متحده عربی** از این طریق تأمین می‌شد (Jägerskog and Barghouti 2022). **ایران** نیز پیش از آغاز درگیری با کمبود شدید آب مواجه بوده است. پیامدهای مالی گسترده‌ی پیش آمده نیز قابل توجه‌اند. دولت‌ها با فشارهای فزاینده هزینه‌ای روبه‌رو هستند: از یک سو بازسازی زیرساخت‌های آسیب‌دیده و از سوی دیگر تأمین هزینه‌های دفاعی. هزینه‌های بازسازی در نهایت به مدت، شدت و گستره جغرافیایی درگیری بستگی دارد. در کنار این فشارها، کاهش درآمدها ناشی از افت فعالیت اقتصادی نیز وجود دارد؛ چه به دلیل نگرانی‌های امنیتی، چه بسته شدن تنگه هرمز و چه آسیب مستقیم به زیرساخت‌های تولیدی.

تاب‌آوری مالی در منطقه بسیار ناهمگون است. کشورهایی مانند **قطر**، **عربستان سعودی** و **امارات متحده عربی** ظرفیت مالی کافی برای تحمل فشارهای موقت و بازیابی نسبتاً سریع پس از یک درگیری کوتاه دارند. در مقابل، برخی کشورها شرایط بسیار محدودتری دارند. **لبنان** که همچنان پس از نکل بدهی ۲۰۲۰ تحت فشار شدید مالی است، گزینه‌های تأمین مالی محدودی دارد. **بحرین** نیز پیش‌تر با کسری بودجه قابل توجه (۱۰.۸ درصد تولید ناخالص داخلی در ۲۰۲۵) و بدهی عمومی بالا مواجه بوده است. ظرفیت مالی این کشور ممکن است با اختلال در بخش نفت، که همچنان یکی از منابع اصلی درآمد آن است، بیشتر محدود شود.

^۵ رانت نفت و گاز، اختلاف میان ارزش تولید نفت و گاز با احتساب قیمت‌های منطقه‌ای و مجموع هزینه‌های تولید آن‌ها است - مترجم

اقتصادهای پیرامونی MENAAP نیز به طور قابل توجهی تحت تأثیر قرار می گیرند

اثر فوری درگیری عمدتاً در کشورهای درگیر احساس می شود، اما پیامدهای اقتصادی آن از طریق کانال های مختلف در منطقه گسترش می یابد. این کانال ها شامل افزایش قیمت نفت، کاهش فعالیت گردشگری، خروج سرمایه های مالی، کاهش حواله های ارزی، و جابه جایی جمعیت از مناطق درگیر است. همانند اثرات مستقیم، شدت اثرات غیرمستقیم نیز به میزان مواجهه هر اقتصاد و آسیب پذیری ساختاری آن بستگی دارد.

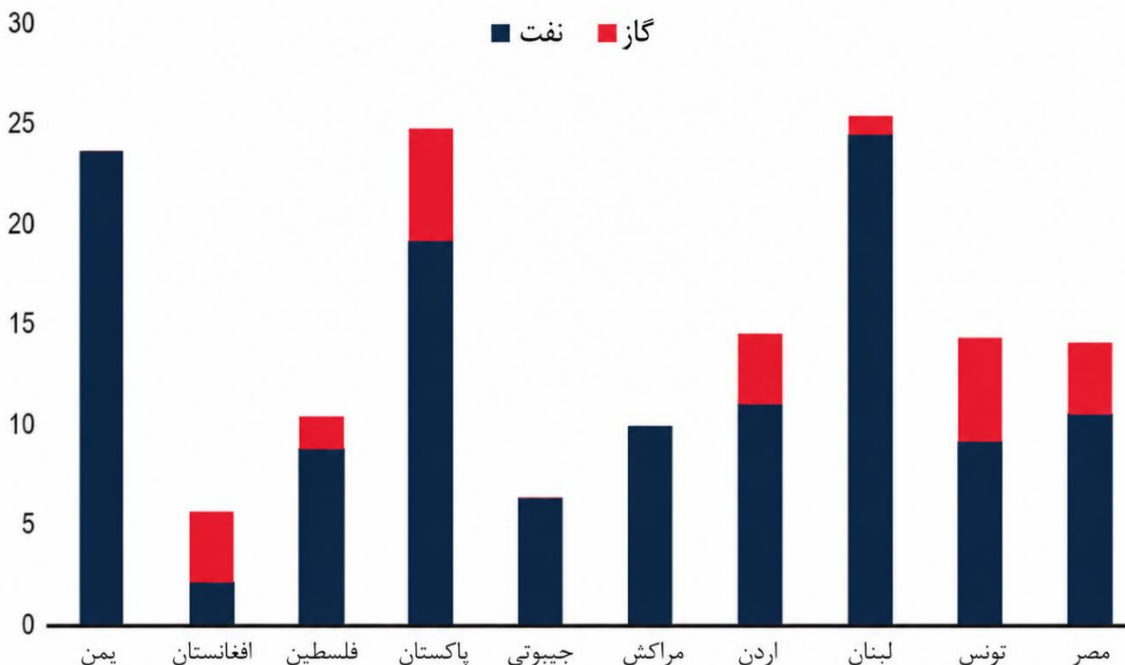
• افزایش قیمت انرژی و کودهای شیمیایی، تراز پرداخت ها و امنیت غذایی را تهدید می کند

افزایش قیمت نفت و گاز برای کشورهای واردکننده نفت در منطقه MENAAP به منزله یک شوک منفی در رابطه مبادله ای (Terms of Trade) است؛ به این معنا که هزینه واردات آن ها نسبت به درآمد حاصل از صادراتشان افزایش می یابد. در نتیجه، افزایش پایدار قیمت نفت و گاز قدرت خرید اقتصاد را کاهش داده، مصرف خصوصی و سرمایه گذاری را تضعیف می کند و رشد اقتصادی را کندتر می سازد. همچنین افزایش هزینه واردات می تواند کسری های تجاری موجود را تشدید کند. این فشارها بر مشکلات دیرینه بسیاری از واردکنندگان نفت منطقه، از جمله رشد اقتصادی پایین و کسری های مزمن تجاری، افزوده می شود.

کشورهای واردکننده نفت در MENAAP از نظر میزان آسیب پذیری در برابر این شوک یکسان نیستند. هرچه سهم نفت و گاز در واردات یک کشور بیشتر باشد، اثر افزایش قیمت ها شدیدتر خواهد بود. **لبنان، پاکستان و یمن** از جمله کشورهایی هستند که در بین سال های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ حدود ۲۵ درصد از کل واردات کالایی آن ها را نفت و گاز تشکیل داده است (شکل ۱-۵). این کشورها در زمره وابسته ترین واردکنندگان نفت و گاز در جهان قرار دارند. در **مصر، اردن و تونس**، سهم نفت و گاز از واردات حدود ۱۵ درصد بوده است؛ رقمی که هرچند کمتر از کشورهای فوق است، اما همچنان بسیار بالاتر از میانگین جهانی ۵ درصدی در سال ۲۰۲۴ محسوب می شود.

شکل ۱-۵، سهم نفت و گاز از کل واردات انجام شده در کشورهای واردکننده خالص نفت در منطقه MENAAP، میانگین سالهای ۲۰۱۵ الی ۲۰۲۴

سهم از کل واردات کالاها (درصد)



(منبع نمودار: پایگاه داده تجارت کالایی سازمان ملل متحد (UN Comtrade). شکل ۱-۵، مقادیر میانگین بر اساس میانگین حسابی ساده واردات کالا، در دوره سال های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ محاسبه شده اند. منظور از گاز، کالاهای طبقه بندی شده تحت اچ اس کد ۲۷۱۱ می باشد که تحت عنوان «گازهای نفتی و سایر هیدروکربن های گازی» دسته بندی شده است. منظور از نفت نیز کالاهای مشمول اچ اس کد ۲۷۰۹ می باشد که با عنوان «روغن های نفتی و روغن های حاصل از کانی های قیری، به صورت نفت خام» تعریف شده و همینطور اچ اس کد ۲۷۱۰ که تحت عنوان «روغن های نفتی و روغن های حاصل از کانی های قیری، به جز نفت خام؛ فرآورده هایی که در جای دیگر طبقه بندی نشده اند» (n.e.c.) و حداقل ۷۰ درصد وزنی آن ها را روغن های نفتی یا روغن های حاصل از کانی های قیری تشکیل می دهد، به گونه ای که این روغن ها جزء اصلی فرآورده باشند؛ همچنین روغن های مستعمل» تعریف شده است. لازم به ذکر است که در اینجا، کشورها، بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه در سال ۲۰۲۴ (بر حسب دلار ثابت بین المللی سال ۲۰۲۱ و بر مبنای برابری قدرت خرید) به صورت صعودی مرتب شده اند.)

اختلالات تجاری تنها به نفت و گاز محدود نمی‌شود. در سال ۲۰۲۴، منطقه حدود ۳۵ درصد از صادرات جهانی **اوره نیتروژنی**، یکی از مهم‌ترین نهادهای تولید کودهای شیمیایی، را تأمین می‌کرد. بین ۲۷ فوریه تا ۲۷ مارس، قیمت اوره حدود ۵۰ درصد افزایش یافت؛ افزایشی که ناشی از افت شدید صادرات به دلیل محدود شدن حمل‌ونقل از طریق تنگه هرمز بود. علاوه بر این، افزایش پایدار قیمت انرژی نیز مستقیماً هزینه تولید کودهای شیمیایی را در سراسر جهان بالا می‌برد. کشاورزان در مواجهه با هزینه‌های بالاتر ممکن است مصرف کود را کاهش داده یا به‌طور کامل از مصرف آن صرف‌نظر کنند؛ موضوعی که می‌تواند به کاهش عملکرد محصولات کشاورزی منجر شود. به دنبال این موضوع، با کاهش تولید، قیمت مواد غذایی نیز افزایش می‌یابد؛ هرچند این اثر معمولاً با وقفه زمانی و متناسب با فصل کشت مربوطه ظاهر می‌شود. بنابراین فشارهای قیمتی در بازار مواد غذایی می‌تواند تا میان‌مدت نیز ادامه یابد.

این در حالی است که کشورهای MENAAP به دلایل مختلف در برابر شوک‌های غذایی بسیار آسیب‌پذیر هستند. از جمله این دلایل می‌توان به وابستگی زیاد به واردات غلات، تولید غلات مبتنی بر مصرف بالای کود، و سهم بالای مواد غذایی در سبد هزینه خانوارها اشاره کرد. وابستگی به واردات غلات در بخش بزرگی از منطقه بیش از ۸۰ درصد است و در کشورهایی مانند **جیبوتی**، **اردن** و برخی اقتصادهای خلیج فارس تقریباً به ۱۰۰ درصد می‌رسد؛ از جمله **کویت**، **قطر** و **امارات متحده عربی** (شکل ۱.۶).

افزایش قیمت‌های جهانی، به‌ویژه در حوزه انرژی و مواد غذایی، می‌تواند از دو مسیر به اقتصادها منتقل شود: نخست، انتقال مستقیم افزایش قیمت به مصرف‌کنندگان؛ و دوم، افزایش هزینه‌های دولت در صورت استفاده از یارانه‌ها یا کنترل قیمت‌ها برای مهار تورم. افزون بر این، افزایش هزینه واردات، فشار بیشتری بر نرخ ارز نیز وارد می‌کند. کاهش ارزش پول ملی، باعث می‌شود تمامی کالاهای وارداتی گران‌تر شده و اثر افزایش قیمت‌های جهانی تشدید گردد. این وضعیت برای کشورهای واردکننده غذا و انرژی بسیار زیان‌بار است.

نمونه روشن این پدیده پس از حمله روسیه به اوکراین مشاهده شد. در کشورهای در حال توسعه این منطقه، که با کاهش ارزش پول ملی مواجه شدند، تورم، به‌ویژه تورم مواد غذایی، شدت بیشتری پیدا کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که اگر نرخ ارز در این کشورها ثابت می‌ماند، تورم آن‌ها به‌مراتب کمتر می‌بود (Belhaj et al. 2023; Gatti et al. 2022). در مقابل، کشورهایی که نظام نرخ ارز ثابت (Pegged Exchange Rate) دارند تا حد زیادی از این اثر تشدیدکننده مصون مانده‌اند. دولت‌های منطقه برای پایین نگه داشتن قیمت برخی کالاهای اساسی، از ابزارهایی مانند کنترل قیمت و یارانه مصرفی استفاده می‌کنند. اما اجرای چنین سیاست‌هایی برای کشورهایی که بدهی بالا و ظرفیت مالی محدودی دارند دشوار است؛ وضعیتی که بسیاری از واردکنندگان نفت منطقه با آن مواجه‌اند.

در مقابل، کشورهای شورای همکاری خلیج فارس به دلیل برخورداری از منابع مالی قابل توجه می‌توانند از طریق یارانه سوخت و سایر مداخلات بازار، بخشی از فشارهای تورمی را مهار کنند. بنابراین هرچند این کشورها نیز در معرض ریسک‌های زنجیره تأمین قرار دارند، از جمله عبور بیش از ۷۰ درصد واردات غذایی آن‌ها از تنگه هرمز و افزایش هزینه حمل‌ونقل، بیمه جنگی، سوخت و کود، اما منابع مالی آن‌ها امکان مدیریت بخشی از این چالش‌ها را فراهم می‌کند.

بالا بودن قیمت مواد غذایی، همراه با وابستگی قابل‌توجه به واردات غذا، می‌تواند فشار اقتصادی مضاعفی بر کشورهای کم‌درآمد و نیز بر خانوارهای کم‌درآمد در داخل کشورها وارد کند؛ زیرا این خانوارها نسبت به خانوارهای پردرآمد، سهم بیشتری از مخارج خود را به تأمین مواد غذایی اختصاص می‌دهند. در کشورهای در حال توسعه منطقه MENAAP، نتایج بررسی‌های بودجه خانوار نشان می‌دهد که پنجک پایین مصرف، بین ۳۵ تا ۵۰ درصد از کل مخارج خود را صرف مواد غذایی می‌کند، در حالی که این سهم برای پنجک بالای مصرف بین ۱۵ تا ۳۵ درصد است. در **جیبوتی**، این نسبت به‌ترتیب به ۸۵ درصد و ۵۹ درصد می‌رسد.

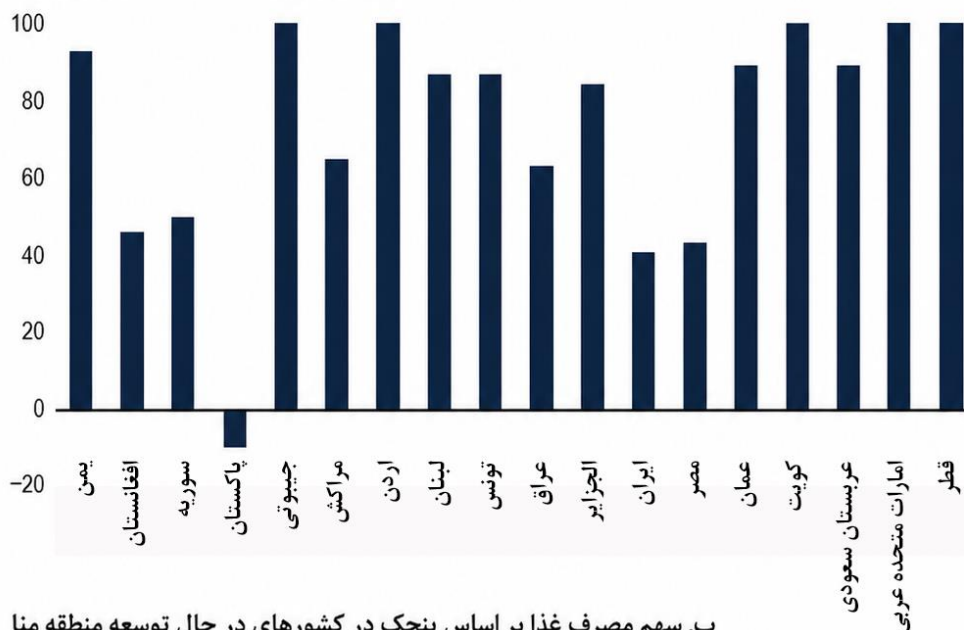
هرچند سهم مواد غذایی در سبد مصرف خانوار در اقتصادهای شورای همکاری خلیج فارس به‌طور قابل ملاحظه‌ای کمتر است، الگوی توزیعی مشابهی نیز در این کشورها مشاهده می‌شود. برای نمونه، در **عمان**، خانوارهای وابسته به دریافت‌های انتقالی، نزدیک به ۴۰ درصد از درآمد خود را صرف مواد غذایی می‌کنند؛ رقمی که بیش از دو برابر سهم خانوارهای دارای سرپرست مزدبگیر (۱۸ درصد) و بالاتر از میانگین ملی (۱۹ درصد) است. همچنین در عربستان سعودی، سهم هزینه مواد غذایی از مخارج خانوار در مناطق کم‌برخوردارتر، که میانه مخارج سرانه در آن‌ها پایین‌تر است، به‌طور محسوسی افزایش می‌یابد.

در همه این شرایط، شواهد به یک نتیجه واحد اشاره دارند: شوک‌های ناشی از افزایش قیمت مواد غذایی بیشترین فشار را بر آسیب‌پذیرترین گروه‌ها وارد می‌کنند؛ از جمله خانوارهای وابسته به درآمدهای انتقالی، ساکنان مناطق کم‌برخوردار و کارگران مهاجر که از پشتوانه درآمدی محدودی برخوردارند.

شکل ۱-۶، وابستگی به واردات غلات و سهم هزینه های خوراک از کل هزینه های خانوار

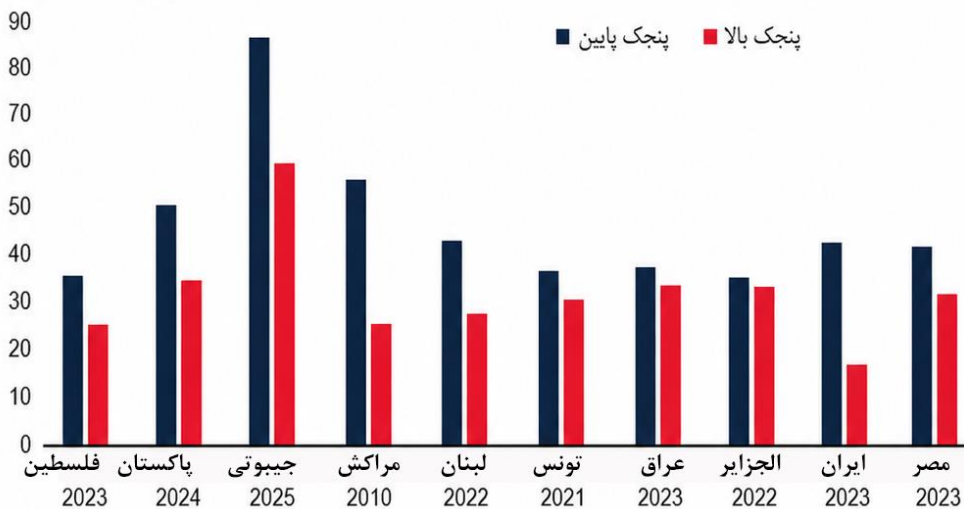
الف. نسبت وابستگی به واردات غلات

نسبت وابستگی به واردات غلات (درصد، میانگین ۳ ساله)



ب. سهم مصرف غذا بر اساس پنچک در کشورهای در حال توسعه منطقه منا

سهم مصرف غذا (درصد)



(منابع: سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (FAO)، پایگاه داده پایش جهانی (Global Monitoring Database: GMD) و محاسبات تیم فقر و برابری منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAAP) (آتامانوف و همکاران، ۲۰۲۶).)

(شکل ۱-۶-الف، برآوردی برای بحرین، لیبی و کرانه باختری و غزه در دسترس نبوده است. نسبت وابستگی به واردات غلات نشان می‌دهد چه سهمی از عرضه داخلی غلات یک کشور از طریق واردات و چه سهمی از محل تولید داخلی تأمین می‌شود. این نسبت از رابطه زیر محاسبه می‌شود: $100 * (\text{تولید غلات} + \text{واردات غلات} - \text{صادرات غلات}) / (\text{واردات غلات} - \text{صادرات غلات})$)

مقدار این شاخص می‌تواند از مقادیر منفی تا ۱۰۰ متغیر باشد. مقدار ۱۰۰ بیانگر وابستگی کامل به واردات برای تأمین غلات است، در حالی که مقدار صفر نشان‌دهنده خودکفایی کامل در تأمین غلات است. مقادیر منفی نیز نشان‌دهنده کشورهای صادرکننده خالص غلات است؛ یعنی کشورهایی که تولید داخلی غلات آن‌ها بیش از مصرف داخلی است. شکل ۱-۶-ب، داده‌های مربوط به مراکش از پایگاه داده مصرف بانک جهانی استخراج شده است. داده‌های تونس از پیوست شماره ۳ گزارش رسمی اخذ شده‌اند. همچنین، داده‌های لبنان نماینده کل کشور نیستند.^۶

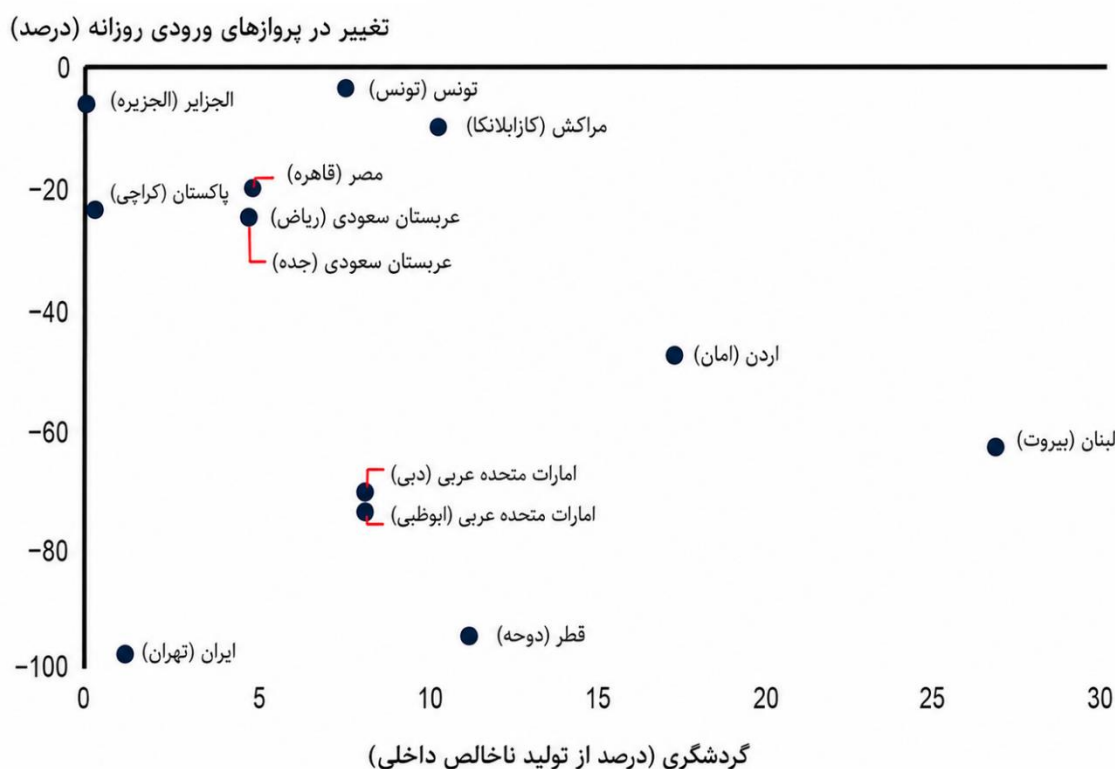
^۶ منظور از «پنچک پایین» و «پنچک بالا»، به ترتیب فقیرترین و ثروتمندترین ۲۰ درصد خانوارهاست. در این شیوه، جمعیت بر اساس درآمد یا هزینه به پنج گروه مساوی (هر گروه معادل ۲۰ درصد جمعیت) تقسیم می‌شود - مترجم

• درگیری، کشورهای وابسته به درآمدهای گردشگری در منطقه را تحت تأثیر قرار خواهد داد

تداوم درگیری، اختلال گسترده‌ای در حریم هوایی منطقه ایجاد کرده است که پیامدهای مستقیمی برای بخش گردشگری، به‌عنوان یکی از منابع اصلی درآمد بسیاری از کشورهای منطقه، به همراه دارد. شدت آثار اقتصادی این اختلال در کشورهای مختلف متفاوت است، زیرا میزان اختلال در حریم هوایی و همچنین وابستگی اقتصاد هر کشور به درآمدهای حاصل از گردشگری یکسان نیست.

در هفته‌های نخست درگیری، بیشترین اختلال در پروازها در فرودگاه‌های نزدیک به مناطق درگیر، از جمله فرودگاه‌های **کشورهای حاشیه خلیج فارس، جمهوری اسلامی ایران، اردن و لبنان**، مشاهده شد. تا ۲۵ مارس ۲۰۲۶، تعداد پروازهای ورودی به **تهران** عملاً متوقف شده بود. در همین دوره، میانگین پروازهای ورودی به **امان** (پایتخت اردن-مترجم)، نسبت به هفته پایانی فوریه حدود ۵۰ درصد و به **بیروت** حدود دو سوم کاهش یافت. همچنین، تعداد پروازهای ورودی به برخی از مهم‌ترین مراکز اصلی حمل‌ونقل هوایی منطقه، از جمله **ابوظبی، دوحه و دبی**، در همین بازه زمانی بیش از ۷۰ درصد کاهش یافت (شکل ۱-۷). این کاهش در **قاهره و کراچی** حدود ۲۰ درصد بود، در حالی که **الجزیره و کازابلانکا**، که بیشترین فاصله را از محدوده درگیری دارند، کاهش‌هایی کمتر از ۱۰ درصد را تجربه کردند.

شکل ۱-۷، درآمدهای گردشگری بین‌المللی و کاهش پروازهای ورودی از زمان آغاز درگیری در منطقه



(منابع: Aviation Stack؛ سازمان جهانی گردشگری ملل متحد (UN Tourism)؛ و شاخص‌های توسعه جهانی بانک جهانی (World Development Indicators: WDI)).

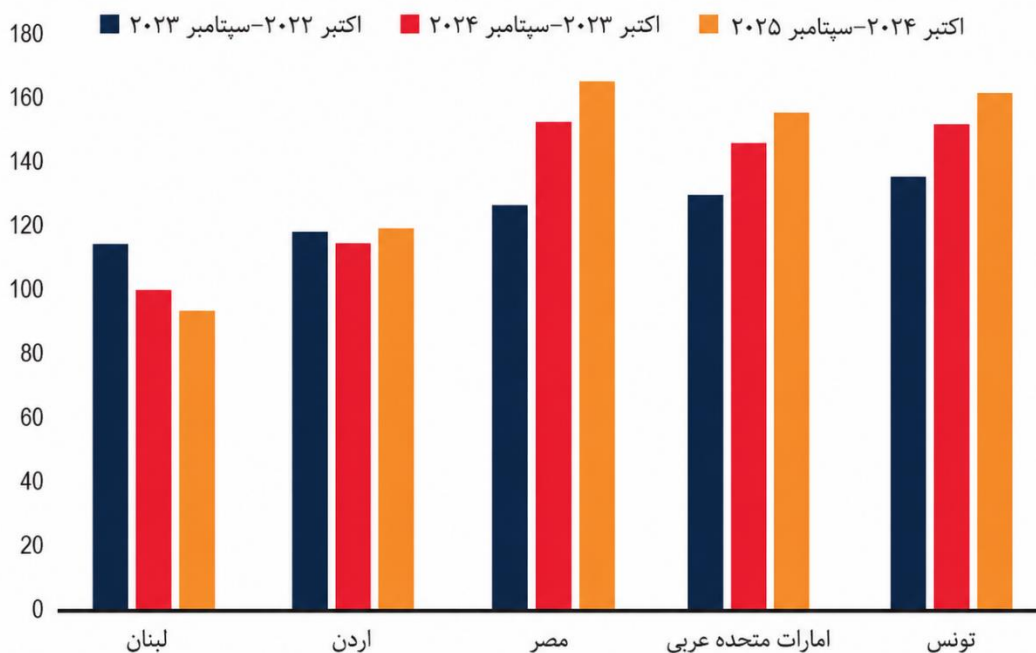
شکل ۱-۷، تغییر درصدی ورودها، بیانگر درصد کاهش میانگین روزانه پروازهای ورودی در بازه ۱ تا ۲۵ مارس نسبت به هفته پیش از آغاز درگیری (۲۲ تا ۲۷ فوریه) است. داده‌های مربوط به درآمدهای گردشگری از شاخص کل مخارج گردشگری ورودی منتشرشده توسط سازمان جهانی گردشگری ملل متحد (UN Tourism) استخراج شده و با استفاده از داده‌های تولید ناخالص داخلی (GDP) در پایگاه شاخص‌های توسعه جهانی (WDI)، به‌صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی بیان شده‌اند. تغییر در تعداد پروازهای ورودی، شاخصی در سطح فرودگاه است، در حالی که سهم درآمدهای گردشگری از تولید ناخالص داخلی، شاخصی در سطح کشور محسوب می‌شود. فرودگاه‌های بررسی شده شامل ALG (فرودگاه هواری بومدین، الجزیره)، AMM (فرودگاه بین‌المللی ملکه علیا، امان)، AUH (فرودگاه بین‌المللی زاید، ابوظبی)، BEY (فرودگاه بین‌المللی رفیق حریری، بیروت)، CAI (فرودگاه بین‌المللی قاهره)، CMN (فرودگاه بین‌المللی محمد پنجم، کازابلانکا)، DOH (فرودگاه بین‌المللی حمد، دوحه)، DXB (فرودگاه بین‌المللی دبی)، IKA (فرودگاه بین‌المللی امام خمینی، تهران)، JED (فرودگاه بین‌المللی ملک عبدالعزیز، جده)، KHI (فرودگاه بین‌المللی جناح، کراچی)، RUH (فرودگاه بین‌المللی ملک خالد، ریاض) و TUN (فرودگاه بین‌المللی تونس-قرطاج). داده‌های مربوط به درآمدهای گردشگری، آخرین سال در دسترس برای هر کشور را منعکس می‌کنند که به‌ترتیب عبارت‌اند از: الجزایر (۲۰۲۳)، مصر (۲۰۲۴)، جمهوری اسلامی ایران (۲۰۱۸)، عراق (۲۰۲۳)، اردن (۲۰۲۳)، لبنان (۲۰۲۳)، مراکش (۲۰۲۳)، پاکستان (۲۰۲۴)، قطر (۲۰۲۴)، عربستان سعودی (۲۰۲۴)، تونس (۲۰۲۳) و امارات متحده عربی (۲۰۲۱).

شدیدترین پیامدهای اقتصادی در کشورهایی مشاهده می‌شود که اختلال در پروازها، با وابستگی بالای اقتصاد به گردشگری بین‌المللی هم‌زمان شده است. **لبنان و اردن** از جمله آسیب‌پذیرترین کشورها در این زمینه هستند؛ به‌طوری‌که در سال ۲۰۲۳، درآمدهای حاصل از گردشگری بین‌المللی معادل ۲۸ درصد تولید ناخالص داخلی **لبنان** و ۱۷ درصد تولید ناخالص داخلی **اردن** بوده است. در عین حال، هر دو کشور در نخستین هفته درگیری با کاهش بیش از ۶۰ درصدی پروازهای ورودی مواجه شدند. کشورهای **بحرین، قطر و امارات متحده عربی** نیز که سهم گردشگری در اقتصاد آن‌ها بین ۸ تا ۱۱ درصد تولید ناخالص داخلی است، با مخاطرات قابل‌توجهی روبه‌رو هستند. برای این اقتصادها، هم‌زمانی اختلال در حریم هوایی و وابستگی ساختاری به گردشگری، احتمال بروز کاهش چشمگیر درآمدهای گردشگری در کوتاه‌مدت را افزایش می‌دهد.

حتی با عادی شدن تدریجی تردد هوایی، کاهش اولیه ورود گردشگران می‌تواند پیامدهای ماندگارتری نیز به همراه داشته باشد؛ زیرا تمایل کمتر گردشگران به سفر به کشورهای واقع در مجاورت مناطق درگیر، آثار منفی خود را در بلندمدت حفظ می‌کند. برای مثال در ۱۲ ماه پس از اکتبر ۲۰۲۳^۷، تعداد گردشگران ورودی به لبنان ۱۲/۶ درصد و به اردن ۲/۷ درصد کمتر از دوره مشابه سال قبل بود. این دو کشور، نزدیک‌ترین مقاصد گردشگری به منطقه درگیری محسوب می‌شدند (شکل ۸-۱).

شکل ۸-۱، تعداد سالانه گردشگران ورودی، پیش و پس از درگیری‌های متمرکز بر غزه

تعداد سالانه گردشگران ورودی (اکتبر ۲۰۲۱-سپتامبر ۲۰۲۲ = ۱۰۰)



(منبع: Official Aviation Guide Schedules Analyzer)

(شکل ۸-۱، این شکل، تعداد پروازهای ورودی به کشورهای مورد بررسی را، بر اساس تعداد صندلی‌های پروازی، در هر سال نشان می‌دهد. مقادیر با استفاده از تعداد پروازهای ورودی در دوره اکتبر ۲۰۲۱ تا سپتامبر ۲۰۲۲ نرمال‌سازی شده‌اند. هر ستون، تعداد پروازهای ورودی در یک دوره یک‌ساله را نمایش می‌دهد که از اول اکتبر آغاز و در ۳۰ سپتامبر پایان می‌یابد.)

با ورود به سال دوم و تداوم درگیری، شمار گردشگران ورودی به اردن بهبود یافت و به سطحی معادل ۱/۱ درصد بالاتر از دوره پیش از آغاز درگیری رسید؛ اما روند کاهش ورود گردشگران به لبنان همچنان ادامه داشت. تعداد گردشگران ورودی به لبنان در فاصله اکتبر ۲۰۲۴ تا سپتامبر ۲۰۲۵، ۱۸/۳ درصد کمتر از سال پیش از آغاز درگیری بود. در ژانویه ۲۰۲۵، یعنی ۱۵ ماه پس از آغاز درگیری، اردن برای نخستین بار توانست دو ماه متوالی رشد سالانه در تعداد گردشگران ورودی را ثبت کند. لبنان نیز سه ماه بعد، در آوریل ۲۰۲۵، به این وضعیت دست یافت. در همین حال، تعداد گردشگران ورودی به کشورهایی که فاصله بیشتری از منطقه درگیری دارند، همچنان به رشد خود ادامه داد؛ هرچند سرعت این رشد، پس از جهش قابل‌توجه گردشگری در دوره پس از همه‌گیری کووید-۱۹، کاهش یافته بود.

^۷ متن به آغاز جنگ گسترده میان اسرائیل و حماس در ۷ اکتبر ۲۰۲۳ و گسترش ناامنی در منطقه اشاره دارد- مترجم

• آوارگی جمعیت در حال افزایش است

تشدید درگیری در جمهوری اسلامی ایران، می‌تواند به بروز یک بحران گسترده پناهجویی در منطقه نیز منجر شود؛ منطقه‌ای که هم‌اکنون نیز از نظر میزان آوارگی جمعیت، یکی از آسیب‌دیده‌ترین مناطق جهان به شمار می‌رود. درگیری در **جمهوری عربی سوریه**، بیش از نیمی از جمعیت این کشور را نسبت به دوران پیش از جنگ آواره کرده است؛ از جمله بیش از ۶ میلیون پناهنده که در کشورهای همسایه، یعنی اردن، لبنان و ترکیه، اسکان یافته‌اند.

افغانستان نیز سهم قابل توجهی در وضعیت جابه‌جایی جمعیت در منطقه دارد. در سال ۲۰۲۵، حدود ۲/۹ میلیون شهروند افغانستان به کشور خود بازگشتند که عمدتاً از جمهوری اسلامی ایران (حدود ۱/۹ میلیون نفر) و پاکستان (حدود یک میلیون نفر) بوده‌اند. با وجود این، پاکستان همچنان میزبان حدود ۱/۶ میلیون پناهنده و متقاضی پناهندگی افغانستانی است. همچنین، ایران افزون بر جمعیت بسیار بیشتری از اتباع افغانستان با وضعیت‌های حقوقی متفاوت، میزبان حدود ۷۵۰ هزار پناهنده ثبت‌شده افغانستانی نیز هست.^۸

تا تاریخ ۲۷ مارس ۲۰۲۶، کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان (UNHCR)، بر اساس داده‌های دولت جمهوری اسلامی ایران، برآورد کرده است که طی دو هفته نخست درگیری، تا ۳/۲ میلیون نفر از شهروندان **ایران** در داخل کشور ناچار به ترک محل سکونت خود شده‌اند. در زمان نگارش این گزارش، این برآورد جدیدترین آمار موجود درباره آوارگان داخلی در جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود؛ با این حال، با توجه به پویایی و تغییرات مستمر وضعیت، تعداد آوارگان داخلی کشور ممکن است دستخوش تغییر شود.

بر اساس گزارش‌ها، بیشتر خانوارهای ایرانی به‌طور موقت از تهران و دیگر مراکز عمده شهری به سمت مناطق شمالی کشور و نواحی روستایی نقل مکان کرده‌اند تا در محیطی امن‌تر سکونت یابند (UNHCR, 2026a). در زمینه جابه‌جایی‌های فرامرزی نیز، کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان گزارش داده است که ۶۰,۶۰۰ نفر از اتباع ایرانی وارد ترکیه شده‌اند.

تشدید درگیری‌ها همچنین به بروز یک بحران انسانی در **لبنان** انجامیده است. در پی هشدارهای تخلیه صادرشده از سوی اسرائیل، گزارش‌ها از جابه‌جایی گسترده جمعیت در جنوب لبنان، دره بقاع و حومه جنوبی بیروت حکایت دارد. بر اساس آمار وزارت امور اجتماعی لبنان، تا تاریخ ۲۷ مارس ۲۰۲۶، از دوم مارس تاکنون بیش از ۱/۲ میلیون نفر، معادل نزدیک به یک‌پنجم جمعیت این کشور، در لبنان آواره شده‌اند که از این میان، بیش از ۳۵۰ هزار نفر کودک هستند.^۹ جابه‌جایی‌های فرامرزی نیز تشدید شده است. بر اساس اعلام دولت سوریه، تا ۲۷ مارس ۲۰۲۶، ۲۸'۶۳۳ نفر از اتباع لبنان وارد خاک سوریه شده‌اند.^{۱۰}

در همین حال، درگیری در خاورمیانه موجب افزایش بازگشت آوارگان سوری شده است. از زمان آغاز درگیری، تا ۲۷ مارس ۲۰۲۶، در مجموع ۱۷۵'۱۳۴ شهروند سوری به **سوریه** بازگشته‌اند (UNHCR, 2026b). درگیری کنونی ممکن است این روند بازگشت را بیش از پیش تشدید کند؛ عواملی مانند افزایش شکنندگی و کاهش امنیت، تشدید اجرای مقررات مهاجرتی، افزایش اخراج مهاجران و نیز وخامت سریع وضعیت اقتصادی می‌توانند در این زمینه نقش داشته باشند.

بزرگ‌ترین خطر، وقوع موج گسترده خروج جمعیت از **جمهوری اسلامی ایران** است؛ کشوری با جمعیتی بیش از ۹۰ میلیون نفر. چنین رخدادی صرفاً یک بحران انسانی محدود نخواهد بود، بلکه می‌تواند شوکی عظیم به منطقه‌ای وارد کند که جوامع میزبان، خدمات عمومی و نظام‌های امدادسانی آن، هم‌اکنون نیز تحت فشار ناشی از برخی از شدیدترین بحران‌های پناهجویی دهه‌های اخیر قرار دارند. اینکه چنین موجی از خروج جمعیت رخ دهد یا نه، تا حدی به گستره سرایت آثار درگیری به سایر کشورهای منطقه بستگی دارد. همچنین، اینکه جابه‌جایی جمعیت موقتی باقی بماند یا به پدیده‌ای طولانی‌مدت تبدیل شود، به مدت‌زمان و شدت درگیری وابسته خواهد بود. در صورت وقوع جابه‌جایی‌های گسترده فرامرزی، پیامدهای آن برای کشورهای میزبان می‌تواند عمیق باشد؛ از جمله افزایش فشار بر بازارهای کار، خدمات عمومی و بخش مسکن و پیامدهای فوری انسانی بر رفاه و کیفیت زندگی جمعیت‌های آواره.

⁸ <https://data.unhcr.org/en/situations/afghanistan>.

⁹ <https://reliefweb.int/report/lebanon/one-five-children-lebanon-forced-their-homes-one-month>.

¹⁰ https://data.unhcr.org/en/situations/middle_eastern.

• ریسک سرایت آثار درگیری به بازارهای مالی منطقه MENAAP

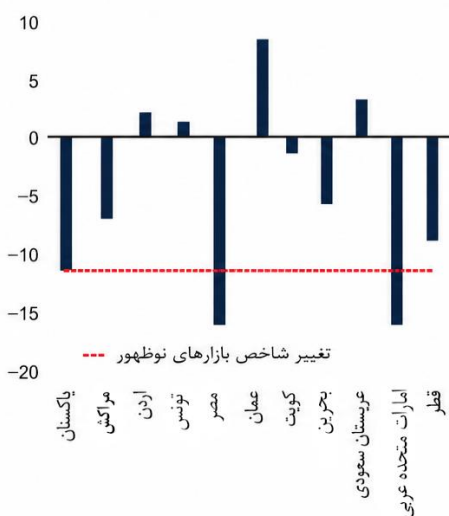
در مقطع کنونی، ارزیابی آثار کامل درگیری بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)، تراز پرداخت‌ها و وضعیت مالی دولت‌ها در اقتصادهای منطقه مناب همچنان دشوار است. این شاخص‌ها معمولاً به صورت فصلی یا سالانه منتشر می‌شوند و چندین ماه زمان می‌برد تا در منابع رسمی در دسترس قرار گیرند. با این حال، برخی داده‌های پربسامد بازارهای مالی، تصویری سریع‌تر از نگرش سرمایه‌گذاران، ریسک اعتباری دولت‌ها و جریان‌های سرمایه ارائه می‌کنند؛ هرچند تفسیر این داده‌ها مستلزم احتیاط است. بازارهای مالی اطلاعات و انتظارات را در خود منعکس می‌کنند، اما در دوره‌های نااطمینانی شدید، ممکن است بیش از آنکه بازتاب‌دهنده بنیان‌های واقعی اقتصاد باشند، تحت تأثیر رفتارهای سفته‌بازانه قرار گیرند (De Long et al., 1990; Shiller, 1981). با در نظر گرفتن این ملاحظه، در ادامه به سیگنال‌هایی که بازارهای مالی مخابره می‌کنند پرداخته می‌شود.

بازارهای سهام در واکنش به آغاز درگیری، افت قابل توجهی را تجربه کردند؛ به طوری که در روزهای نخست درگیری، شاخص‌های بورس در سراسر منطقه کاهش یافتند (شکل ۱-۹، الف). در پی حملات پهلادی ایران به **امارات متحده عربی**، بورس‌های ابوظبی و دبی به منظور حفاظت از نظام مالی و جلوگیری از فروش‌های هیجانی، معاملات خود را به مدت دو روز، از ۲ تا ۳ مارس ۲۰۲۶، متوقف کردند. پس از از سرگیری معاملات، هر دو بازار به روند نزولی خود ادامه دادند. تا ۲۷ مارس، شاخص‌های اصلی بازار سهام در ابوظبی و دبی به ترتیب ۸ و ۱۵ درصد نسبت به ۲۶ فوریه کاهش یافته بودند.

شکل ۱-۹ سرایت آثار درگیری از طریق کانال‌های مالی

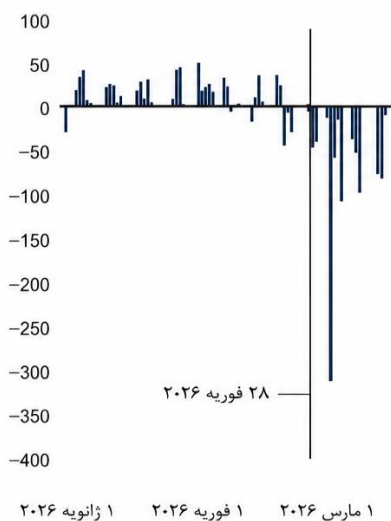
الف. تغییر شاخص‌های بازار سهام در کشورهای منطقه MENAAP تا ۲۷ مارس ۲۰۲۶

تغییر بین ۲۷ فوریه تا ۲۷ مارس ۲۰۲۶ (درصد)



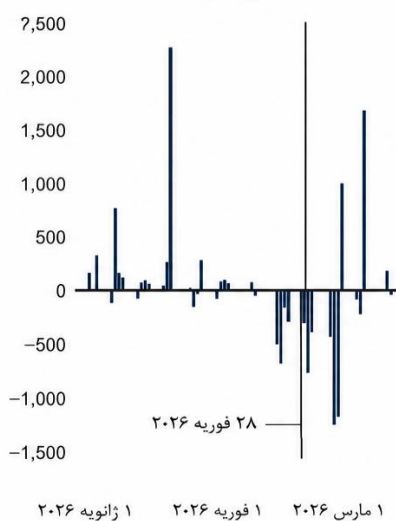
ب. خالص جریان معاملات سرمایه‌گذاران خارجی در بازار سهام امارات متحده عربی

خالص معاملات سرمایه‌گذاران خارجی در بازار سهام (میلیون دلار آمریکا)



ج. خالص جریان معاملات سرمایه‌گذاران خارجی در بازار سهام مصر

خالص معاملات سرمایه‌گذاران خارجی در سهام، اوراق با درآمد ثابت و بازار خارج از بورس (OTC) (میلیون دلار آمریکا)



(شکل ۱-۹، الف)، این نمودار درصد تغییر شاخص‌های بازار سهام را نسبت به ۲۷ فوریه ۲۰۲۶ نشان می‌دهد. شاخص‌های سهام هر کشور (MSCI) شاخص‌هایی هستند که بر اساس ارزش بازار وزن‌دهی شده‌اند و عملکرد شرکت‌هایی را که حدود ۸۵ درصد ارزش بازار هر کشور را تشکیل می‌دهند (عمدتاً شرکت‌های بزرگ و متوسط) منعکس می‌کنند. شاخص MSCI برای بازارهای نوظهور نیز عملکرد شرکت‌های بزرگ و متوسط ۲۴ کشور دارای اقتصاد نوظهور را در بر می‌گیرد و شامل ۱,۱۹۵ شرکت است؛ مجموعه‌ای که حدود ۸۵ درصد ارزش بازار شناور تعدیل‌شده هر یک از این کشورها را پوشش می‌دهد. تمامی شاخص‌ها بر حسب دلار آمریکا گزارش شده‌اند. داده‌های این نمودار مربوط به ۲۷ مارس ۲۰۲۶ بوده و کشورها نیز بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه سال ۲۰۲۴ (به قیمت‌های ثابت سال ۲۰۲۱ و بر مبنای برابری قدرت خرید) به ترتیب صعودی مرتب شده‌اند. شکل ۱-۹، ب، این نمودار، خالص جریان روزانه معاملات سرمایه‌گذاران خارجی در بازارهای سهام، اوراق با درآمد ثابت و بازار خارج از بورس (OTC) مصر را بر حسب میلیون دلار آمریکا نشان می‌دهد. داده‌های این پنل مربوط به ۲۷ مارس ۲۰۲۶ است. شکل ۱-۹، ج: این پنل خالص جریان روزانه سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران خارجی در بازار سهام امارات متحده عربی را بر حسب میلیون دلار آمریکا نشان می‌دهد. داده‌ها مربوط به ۲۷ مارس ۲۰۲۶ است.)

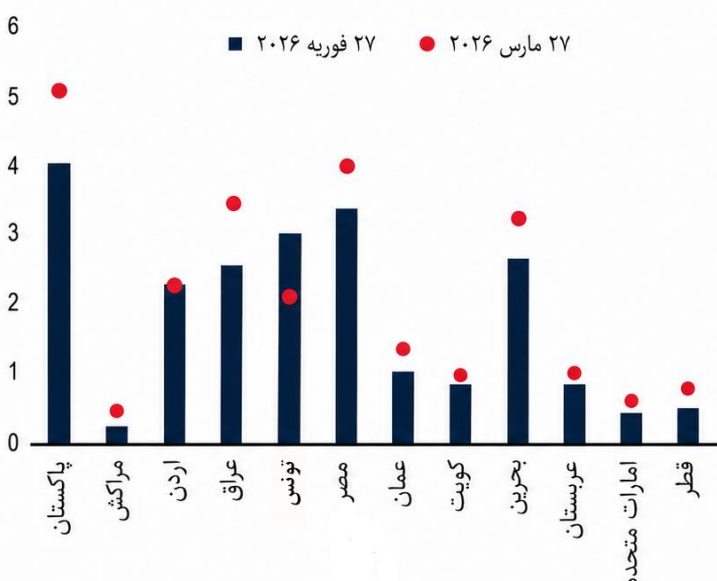
پیامدهای این تحولات فراتر از کشورهای حاشیه خلیج فارس گسترش یافت. بازارهای سهام **مصر** و **مراکش**، با وجود فاصله جغرافیایی از مناطق درگیری، تنها طی یک هفته پس از آغاز درگیری، به ترتیب ۱۲ و ۹ درصد کاهش یافتند. بورس **پاکستان** نیز تحت تأثیر قرار گرفت؛ به گونه‌ای که شاخص اصلی آن، یعنی شاخص KSE-100 بورس کراچی، در ۲ مارس بزرگ‌ترین افت یک‌روزه تاریخ خود را تجربه کرد و نزدیک به ۱۰ درصد سقوط کرد. این کاهش موجب فعال شدن سازوکار توقف خودکار معاملات (Circuit Breaker) در کل بازار شد؛ سازوکاری که به منظور مهار فروش‌های هیجانی در دوره‌های نوسان شدید، معاملات را به طور موقت متوقف می‌کند.

نوسانات شدید بازار در دوره‌های درگیری ممکن است موقتی باشد و بخشی از افت‌های اولیه نیز تاکنون تا حدودی جبران شده است. با این حال، آنچه بیش از جهت حرکت قیمت‌ها اهمیت دارد، تداوم نوسان و بی‌ثباتی در بازارهاست. برای مثال، در **مراکش**، نوسان بازار سهام، که با انحراف هفتگی شاخص مرجع مورگان استنلی (MSCI) اندازه‌گیری می‌شود، به بالاترین سطح خود از سال ۲۰۲۱ رسید. زمانی که قیمت دارایی‌ها با نوسانات شدید مواجه می‌شود، بنگاه‌ها معمولاً تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاری سرمایه‌ای را به تعویق می‌اندازند، بانک‌ها معیارهای اعطای تسهیلات را سخت‌گیرانه‌تر می‌کنند و سرمایه‌گذاران خارجی نیز ممکن است به‌طور کامل از بازار خارج شوند. این روند، حتی در روزهای منتهی به آغاز درگیری، در **مصر** و **امارات متحده عربی** نیز قابل مشاهده بود؛ به‌گونه‌ای که سرمایه‌گذاران خارجی در جریان تشدید آمادگی‌های نظامی، به‌طور مستمر در موقعیت خالص فروش سهام قرار داشتند و این روند پس از آغاز درگیری شدت بیشتری یافت (شکل ۱-۹، ب و ج). بازتاب این واکنش‌ها در بازار سرمایه، در بازار ارز مصر نیز مشاهده شد؛ به‌گونه‌ای که تا ۲۷ مارس، ارزش پوند مصر حدود ۱۰ درصد کاهش یافت، هرچند شکاف میان نرخ رسمی ارز و نرخ بازار موازی همچنان بدون تغییر قابل توجه باقی ماند.

واکنش بازار اوراق بدهی دولت‌ها، آسیب‌پذیری‌های نهفته مالی را آشکار می‌کند. از زمان آغاز درگیری، **صرف ریسک^{۱۱}**، یعنی بازده اضافی که سرمایه‌گذاران برای پذیرش عدم اطمینان مطالبه می‌کنند، افزایش یافته است. این موضوع در افزایش فاصله بازده اوراق بدهی دولت‌ها (Sovereign Bond Spreads) در سراسر منطقه، به‌ویژه در اقتصادهای دارای بدهی بیشتر مانند بحرین، مصر، عراق و پاکستان، مشهود است (شکل ۱-۹، د).

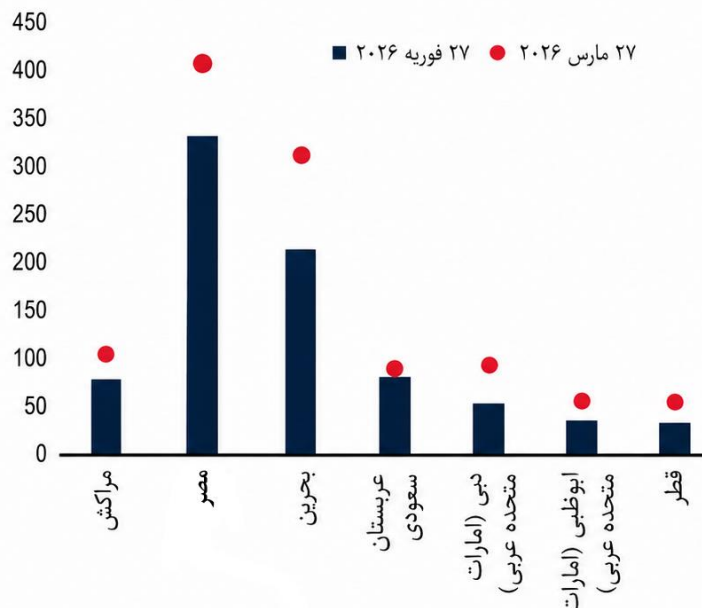
د. فاصله بازده اوراق بدهی دولت‌ها

تفاضل نقطه‌ای نسبت به بازده اوراق بدهی ۵ ساله آمریکا (واحد: درصد)



ه. قراردادهای معاوضه نکول اعتباری (CDS)

قراردادهای معاوضه نکول اعتباری (واحد: نقطه پایه)



(منابع: Bloomberg L.P.; صندوق بین‌المللی پول (IMF)، پایگاه داده تراز پرداخت‌ها.)

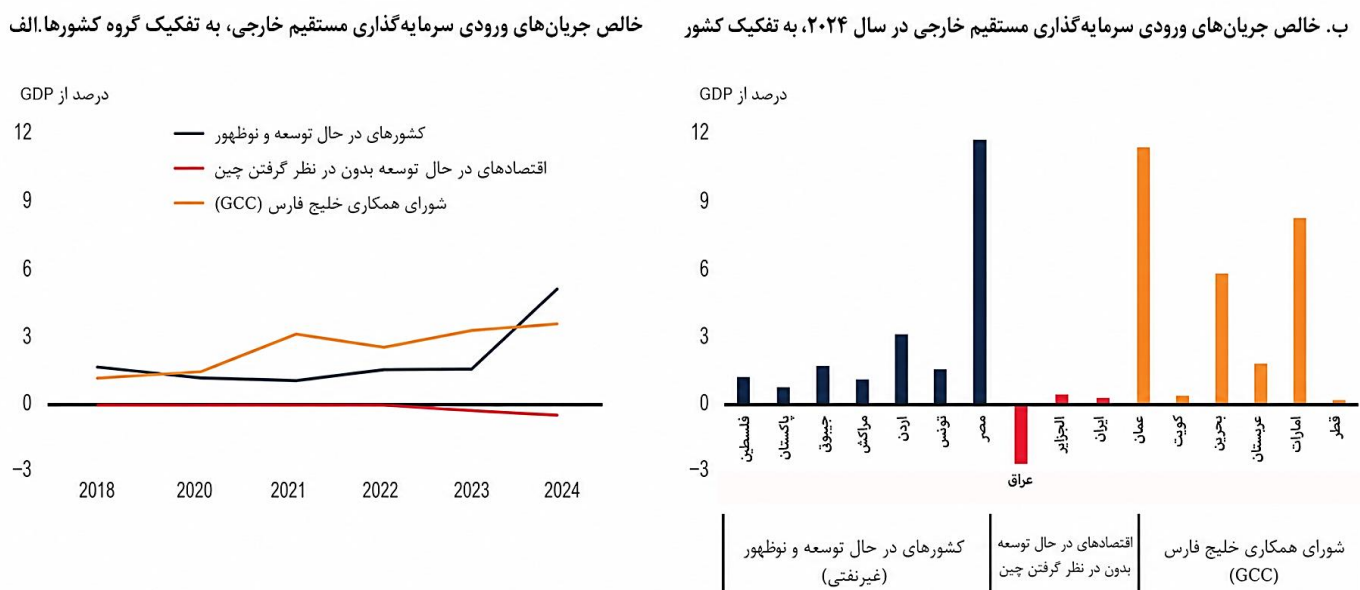
(شکل ۱-۹، د)، فاصله بازده اوراق بدهی دولت‌ها (Sovereign Bond Spread)، به‌صورت اختلاف میان بازده تا سررسید اوراق قرضه یورویی (Eurobond) منتخب هر کشور و بازده اوراق خزانه پنج‌ساله استاندارد ایالات متحده محاسبه شده است. بازده تمامی اوراق بر حسب دلار آمریکا گزارش شده‌اند، به‌جز اوراق قرضه مراکش که بر حسب یورو منتشر شده است. برای هر کشور، اوراق قرضه‌ای به‌عنوان اوراق نماینده انتخاب شده که تاریخ سررسید آن نزدیک‌ترین زمان به سال ۲۰۳۰ باشد. بر این اساس، اوراق تونس در سال ۲۰۲۷، عراق در ۲۰۲۸، اردن، کویت، لبنان، قطر، عربستان سعودی، امارات متحده عربی و ایالات متحده در ۲۰۳۰، بحرین، مراکش، عمان و پاکستان در ۲۰۳۱ و اوراق مصر در ۲۰۳۲ سررسید می‌شوند. کشورها بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه سال ۲۰۲۴ (بر حسب قیمت‌های ثابت سال ۲۰۲۱ و برابری قدرت خرید) به‌ترتیب صعودی مرتب شده‌اند. داده‌های این پنل‌ها مربوط به ۲۷ مارس ۲۰۲۴ است. شکل ۱-۹، ه-قراردادهای معاوضه نکول اعتباری (Credit Default Swaps - CDS) بر حسب نقطه پایه (Basis Point) گزارش شده‌اند و مقادیر آن‌ها برای ۲۷ فوریه ۲۰۲۴ و آخرین تاریخ در دسترس (۲۷ مارس ۲۰۲۴) ارائه شده است. در این نمودار، کشورها بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه سال ۲۰۲۴ (بر حسب قیمت‌های ثابت سال ۲۰۲۱ و برابری قدرت خرید) به‌ترتیب صعودی مرتب شده‌اند.)

^{۱۱} Risk Premium، واژه‌ی «صرف» در حوزه اقتصاد و مالی، ترجمه‌ی اصطلاح Premium است. صرف ریسک، به بازده یا نرخ سود اضافی گفته می‌شود که

سرمایه‌گذاران برای پذیرش ریسک بیشتر یک دارایی، نسبت به یک دارایی کم‌ریسک یا بدون ریسک، مطالبه می‌کنند- مترجم

افزایش حق بیمه قراردادهای معاوضه نکول اعتباری (Credit Default Swap: CDS)، که به عنوان نوعی بیمه در برابر نکول بدهی دولت‌ها عمل می‌کنند، نیز بر افزایش آسیب‌پذیری **بحرین و مصر** تأکید دارد (شکل ۱-۹، ه). کشورهایی که پیش از آغاز درگیری نیز از حاشیه مالی محدودی برخوردار بودند، اکنون ظرفیت اندکی برای جذب آثار غیرمستقیم این بحران، از جمله افزایش هزینه واردات انرژی و مواد غذایی، دارند. افزایش بازده اوراق بدهی در این کشورها به معنای افزایش هزینه استقراض است؛ موضوعی که بازپرداخت بدهی‌های موجود، تأمین مالی مجدد بدهی‌های سررسیدشده و دسترسی به منابع مالی جدید را پرهزینه‌تر می‌کند و در نتیجه، توان دولت‌ها برای مقابله با پیامدهای این شوک را بیش از پیش محدود می‌سازد. افزایش نوسانات بازار و افزایش حق بیمه ریسک اعتباری^{۱۲} همچنین می‌تواند بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز اثر منفی بگذارد؛ منبعی که در سال‌های اخیر، به‌ویژه در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، اهمیت فزاینده‌ای به عنوان یکی از منابع اصلی تأمین مالی بلندمدت یافته است (شکل ۱-۱۰).

شکل ۱-۱۰، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، خالص جریان‌های ورودی



(منبع: شاخص‌های توسعه جهانی بانک جهانی (World Development Indicators).)

(شکل ۱-۱۰-الف، خالص جریان‌های ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) به تفکیک گروه‌های کشورها و برحسب سال نشان داده شده است. میانگین‌های هر گروه با استفاده از وزن‌دهی بر مبنای تولید ناخالص داخلی اسمی کشورهای عضو آن گروه محاسبه شده‌اند. شکل ۱-۱۰-ب، خالص جریان‌های ورودی FDI در سال ۲۰۲۴ به تفکیک کشورهای منفرد ارائه شده است. تمامی کشورهای نمایش داده‌شده در بخش «ب» برای هر شش سال ارائه‌شده در بخش «الف» دارای داده هستند و تنها همین کشورها در محاسبه شاخص‌های تجمیعی گروه‌های کشوری لحاظ شده‌اند. کشورهایی که داده‌های آن‌ها برای دوره زمانی مورد بررسی محدود یا در دسترس نبوده، از شکل حذف شده‌اند. همچنین باید توجه داشت که ارقام مربوط به جمهوری عربی مصر بازتاب‌دهنده افزایش غیرمنتظره جریان‌های ورودی FDI ناشی از عواید پروژه رأس‌الحکمه (Ras El Hekma) در سال مالی ۲۰۲۴ (FY24) است.)

پیش از آغاز درگیری، کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس پیشرفت قابل توجهی در تثبیت جایگاه خود به عنوان مقاصد جهانی سرمایه‌گذاری در حوزه سرمایه‌گذاری خصوصی (Private Equity)، سرمایه‌گذاری خطرپذیر (Venture Capital) و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های دیجیتال به دست آورده بودند.

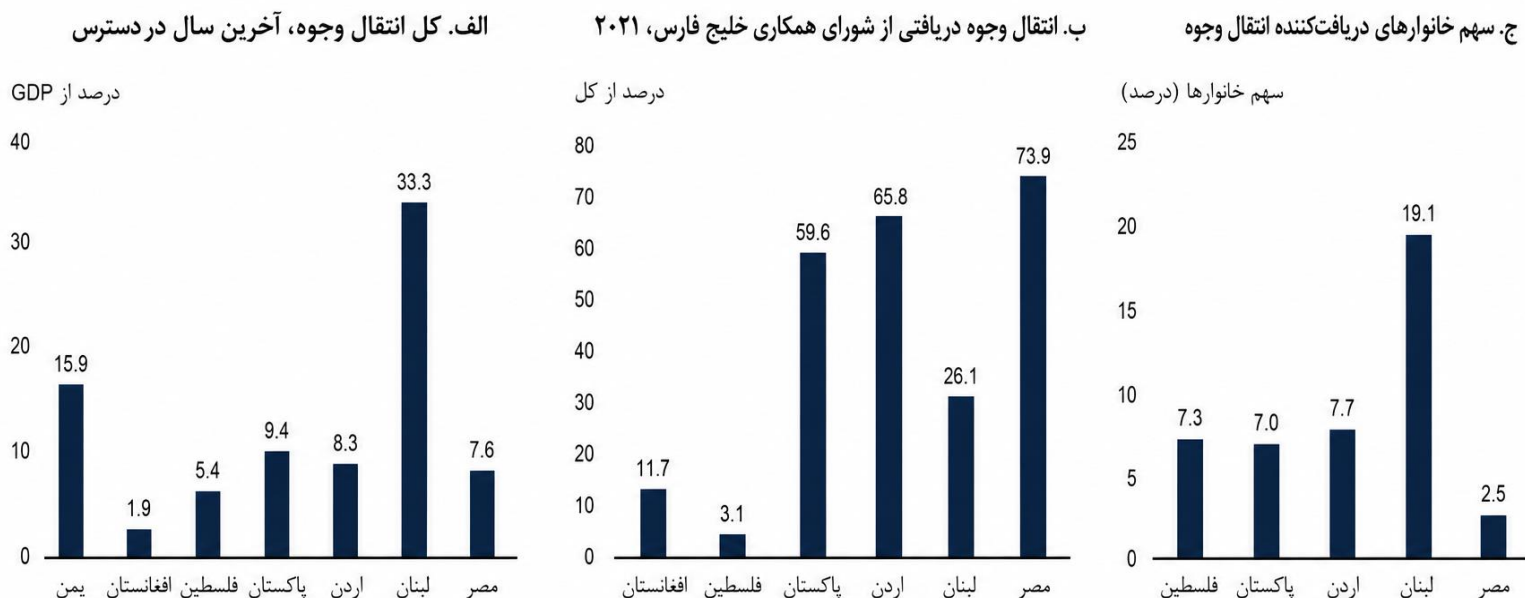
در معرض خطر قرار گرفتن دستاوردهای سرمایه‌گذاری و جریان‌های مالی

درگیری پیش آمده در خاورمیانه، به‌ویژه حملات هدفمند به زیرساخت‌های دیجیتال، دستاوردهای حاصل‌شده در سال‌های اخیر را با مخاطره مواجه کرده است. حتی در صورت برقراری آتش‌بس، تداوم تغییر در ارزیابی سرمایه‌گذاران از ریسک‌های منطقه‌ای می‌تواند روند احیای جریان‌های سرمایه‌گذاری را با کندی مواجه سازد و سرعت بهبود نیز تا حد زیادی به میزان و سرعت بازگشت ثباتی پایدار و قابل اتکا در منطقه وابسته خواهد بود. از آنجا که داده‌های مربوط به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در حساب‌های ملی با وقفه زمانی منتشر و به‌روزرسانی می‌شوند، آثار این تحولات نیز با تأخیر در آمارهای رسمی منعکس خواهد شد.

^{۱۲} عبارت به کار رفته در این بخش، "رشد صرف ریسک اعتباری" و یا Credit Risk Premium می‌باشد. منظور از «صرف ریسک اعتباری»، بازده اضافی است که سرمایه‌گذاران در ازای پذیرش ریسک اعتباری یا احتمال نکول مطالبه می‌کنند. هرچه ریسک ادراک‌شده افزایش یابد، صرف ریسک نیز بیشتر خواهد شد- مترجم

حواله‌های ارزی یکی از مهم‌ترین جریان‌های مالی برای آسیب‌پذیرترین اقتصادهای منطقه به شمار می‌روند، اما در عین حال از جمله حوزه‌هایی هستند که داده‌های آن‌ها به صورت برخط و در زمان واقعی بسیار محدود است. کشورهای حوزه خلیج فارس همواره مهم‌ترین منشأ ارسال حواله‌های ارزی به کشورهای همسایه و جنوب آسیا بوده‌اند. اقتصادهای **مصر، اردن، پاکستان و جمهوری یمن** وابستگی قابل توجهی به درآمدهای کارگران مهاجر شاغل در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس دارند (شکل ۱-۱۱). اگرچه اطلاعات مربوط به منشأ حواله‌های ارزی ارسالی به جمهوری یمن در دسترس نیست، اما بیش از ۸۰ درصد از مهاجران یمنی در کشورهای حوزه خلیج فارس اقامت دارند. در مقابل، بخش عمده حواله‌های ارزی لبنان از خارج از منطقه تأمین می‌شود.

شکل ۱-۱۱، انتقال وجوه ارسالی مهاجران در کشورهای منطقه MENAAP



منابع نمودارها: شاخص‌های توسعه جهانی بانک جهانی، پایگاه داده KNOMAD، عرب بارومتر^{۱۲} (Arab Barometer) و بررسی یکپارچه اقتصادی خانوار

پاکستان (۲۰۱۸) Pakistan Household Integrated Economic Survey

شکل ۱-۱۱، الف، جدیدترین مقدار موجود برای شاخص «وجوه ارسالی شخصی دریافتی، به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی (GDP)» بر اساس پایگاه WDI ارائه شده است. کشورهایی که جدیدترین داده‌های آن‌ها بیش از یک دهه قدمت دارد، همچنین کشورهای صادرکننده نفت، به این دلیل که هیچ‌یک از آن‌ها وجوه ارسالی معادل بیش از یک درصد از تولید ناخالص داخلی دریافت نمی‌کنند، از نمودار حذف شده‌اند. تاریخ آخرین داده‌های مورد استفاده برای هر کشور به این شرح است: افغانستان (۲۰۲۳)، جمهوری عربی مصر (۲۰۲۴)، اردن (۲۰۲۴)، لبنان (۲۰۲۳)، پاکستان (۲۰۲۴)، کرانه باختری و غزه (۲۰۲۴) و جمهوری یمن (۲۰۱۸). **شکل ۱-۱۱، ب**، ستون‌های این نمودار سهم وجوه ارسالی دریافتی از کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس را در سال ۲۰۲۱، بر اساس داده‌های موجود در پایگاه KNOMAD، نشان می‌دهند. اقتصادهای صادرکننده نفت و نیز کشورهایی که داده‌های مربوط به جریان‌های دوجانبه وجوه ارسالی برای آن‌ها در دسترس نبوده است، از نمودار حذف شده‌اند. **شکل ۱-۱۱، ج**، محاسبات داده‌های این نمودار توسط تیم فقر و برابری منطقه MENAAP (Atamanov و همکاران، ۲۰۲۶) انجام شده است. سهم خانوارهای دریافت‌کننده وجوه ارسالی بر اساس داده‌های موج هفتم (۲۰۲۱-۲۰۲۲؛ جمهوری عربی مصر) و موج هشتم (۲۰۲۳-۲۰۲۴؛ اردن، لبنان و کرانه باختری و غزه) از دوره‌های اجرای نظرسنجی "عرب بارومتر"، و همچنین بررسی یکپارچه اقتصادی خانوار پاکستان در سال ۲۰۱۸ محاسبه شده است.

در شرایط عادی، شواهد تاریخی نشان می‌دهد که افزایش قیمت نفت، معمولاً موجب رشد حواله‌های ارزی می‌شود، زیرا افزایش درآمد کشورهای میزبان، اشتغال و درآمد نیروی کار مهاجر را تقویت می‌کند. با این حال، شرایط کنونی با وضعیت معمول تفاوت دارد. افزایش اخیر قیمت نفت هم‌زمان با اختلال در تولید، آسیب به زیرساخت‌ها و مسدود شدن مسیرهای صادراتی رخ داده است؛ محدودیت‌هایی در سمت عرضه که ممکن است بخش عمده منافع ناشی از افزایش درآمدهای نفتی را خنثی کنند. کاهش سرعت فعالیت‌های اقتصادی در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس نیز می‌تواند بازار کار مهاجران را تضعیف کرده و به کاهش فرصت‌های شغلی و دستمزدها، به‌ویژه در بخش ساختمان، که همواره یکی از مهم‌ترین بخش‌های جذب نیروی کار کم‌درآمد مهاجر بوده است، منجر شود.

^{۱۲} «عرب بارومتر» یک طرح پژوهشی بین‌المللی است که در دوره‌های زمانی مشخص، با اجرای نظرسنجی‌های گسترده در کشورهای عربی، داده‌هایی درباره موضوعاتی از جمله اقتصاد، سیاست، اعتماد اجتماعی، مهاجرت و رفاه گردآوری می‌کند. هر یک از دوره‌های اجرای این نظرسنجی با عنوان «موج» (Wave) شناخته می‌شود.

کاهش احتمالی حواله‌های ارزی، بیش از همه خانوارهایی را تحت تأثیر قرار خواهد داد که معیشت آن‌ها به این منابع وابسته است. داده‌های Arab Barometer نشان می‌دهد که طی سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۴، بین ۲ تا ۱۹ درصد از خانوارهای کشورهای منطقه، حواله ارزی دریافت کرده‌اند که بیشترین سهم مربوط به لبنان بوده است. حواله‌های ارزی نقش مهمی در حفظ ثبات سطح مصرف خانوارها، به‌ویژه در میان خانوارهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، که دسترسی محدودی به نظام‌های رسمی حمایت اجتماعی دارند، ایفا می‌کنند. از این رو، حتی کاهش‌های محدود در این جریان‌ها نیز می‌تواند آثار قابل توجهی بر رفاه و فقر بر جای گذارد، به‌ویژه در کشورهایی که محدودیت منابع مالی دولت، امکان اجرای سیاست‌های حمایتی ضدچرخه‌ای^{۱۴} را کاهش داده است.

آثار ماندگار و مخاطرات تداوم درگیری

برخی از پیامدهای اقتصادی درگیری کنونی فوری هستند و ممکن است با پایان یافتن مخاصمات از میان بروند؛ اما برخی دیگر می‌توانند حتی پس از پایان درگیری نیز ادامه یابند و پیامدهای میان‌مدت و بلندمدتی بر اقتصاد بر جای بگذارند. بسیاری از این اختلالات با وقفه زمانی از طریق کانال‌های اقتصادی منتقل می‌شوند. برای مثال، افزایش قیمت کودهای شیمیایی در سال جاری می‌تواند به کاهش عملکرد محصولات کشاورزی و افزایش قیمت مواد غذایی در سال آینده منجر شود. همچنین، افزایش قیمت نفت و گاز به تدریج از طریق زنجیره‌های تأمین، هزینه‌های تولید را افزایش خواهد داد.

آسیب‌های واردشده به زیرساخت‌ها نیز ممکن است سال‌ها زمان برای بازسازی و بازگشت به ظرفیت کامل نیاز داشته باشند. برای نمونه، برآورد می‌شود تعمیر خسارت‌های واردشده در روزهای ۱۸ و ۱۹ مارس به شهر صنعتی رأس لفان قطر، که حدود ۱۷ درصد از صادرات LNG این کشور را بر عهده دارد، تا پنج سال به طول انجامد^{۱۵}.

واکنش‌های سیاستی نیز می‌توانند این آثار را تشدید کنند. سیاست‌های پولی انقباضی با هدف مهار انتظارات تورمی، فشارهای مالی ناشی از افزایش هزینه‌های دولت و کاهش درآمدها، و همچنین هدایت منابع به سمت بازسازی، ممکن است اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی را با کندی مواجه کرده و منابع در اختیار دولت‌ها برای مدیریت سایر فشارهای اقتصادی را محدود سازند.

این عوامل می‌توانند کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران را تداوم بخشند و از سرگیری جریان سرمایه‌گذاری پرتفویی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را به تأخیر اندازند. علاوه بر این، تداوم نگرانی‌های امنیتی ممکن است حتی پس از بازگشایی مسیرهای هوایی نیز تقاضای گردشگری را محدود نگه دارد؛ همان‌گونه که در اردن مشاهده شد، جایی که پس از آغاز درگیری متمرکز بر غزه، ورود گردشگران ۱۵ ماه زمان برد تا دوباره وارد مسیر رشد مثبت شود. مجموعه این آثار با وقفه زمانی، چه در حوزه اقتصاد و چه در حوزه اعتماد، نشان می‌دهد که پیامدهای درگیری می‌توانند بسیار فراتر از دوره مخاصمه استمرار یابند.

شدت خسارت‌های اقتصادی این درگیری، به مدت‌زمان و شدت آن بستگی دارد. تداوم درگیری می‌تواند آسیب‌های گسترده‌تری به سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی وارد کرده و آثار ماندگاری بر رشد بلندمدت اقتصاد بر جای گذارد. همچنین، اختلال پایدار در بازارهای نفت و گاز، آثار سرریزی گسترده‌تری بر تورم جهانی و فعالیت‌های اقتصادی در سطح بین‌المللی خواهد داشت. استمرار بی‌ثباتی نیز می‌تواند برداشت سرمایه‌گذاران از ریسک منطقه را تثبیت کرده، هزینه‌های تأمین مالی را افزایش دهد و به بازنگری در روابط تجاری بینجامد. با این حال، توان سازگاری اقتصادهای آسیب‌دیده می‌تواند بخشی از کاهش اعتماد را جبران کرده و از شدت پیامدهای اقتصادی بکاهد.

^{۱۴} در ادبیات اقتصاد کلان، «سیاست‌های حمایتی ضدچرخه‌ای» (Countercyclical Support Policies) به سیاست‌هایی اطلاق می‌شود که با هدف کاهش شدت

نوسانات اقتصادی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی در دوره‌های رکود یا بروز شوک‌های اقتصادی به اجرا گذاشته می‌شوند. - مترجم

^{۱۵} <https://www.qatarenergy.qa/en/MediaCenter/Pages/newsdetails.aspx?ItemId=3897>

میزان مواجهه با درگیری‌های خاورمیانه، چشم‌اندازهای متفاوتی را برای اقتصادهای منطقه MENAAP رقم زده است

بر اساس گزارش چشم‌انداز کلان و فقر بانک جهانی (Macro Poverty Outlook) در آوریل ۲۰۲۶، به‌طور کلی پیش‌بینی می‌شود که **رشد اقتصادی منطقه مناب** (به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران) در سال ۲۰۲۶ به ۱/۸ درصد کاهش یابد؛ در حالی که این رقم برای سال ۲۰۲۵، ۴ درصد برآورد شده بود (جدول ۱-۱). همچنین، پیش‌بینی رشد برای سال ۲۰۲۶ نسبت به برآوردهای منتشرشده در ماه ژانویه، ۲/۴ واحد درصد کاهش یافته که بیانگر آثار منفی تداوم درگیری بر اقتصاد منطقه است.

پیش‌بینی می‌شود که رشد اقتصادی کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس در سال ۲۰۲۶ به ۱/۳ درصد کاهش یابد؛ رقمی که نسبت به پیش‌بینی ژانویه برای همان سال، ۳/۱ واحد درصد کمتر است. این بازنگری نزولی عمدتاً ناشی از کاهش درآمدهای مورد انتظار حاصل از صادرات هیدروکربن‌ها در نتیجه اختلال‌های ایجادشده بر اثر جنگ در خاورمیانه است. به علاوه، پیش‌بینی می‌شود اقتصاد **قطر** در سال ۲۰۲۶، در پی توقف تولید گاز طبیعی مایع (LNG)، ۵/۷ درصد کوچک شود. همچنین، چشم‌انداز بهبود اقتصاد این کشور در میان‌مدت تا حد زیادی به این بستگی دارد که آیا پروژه‌های توسعه‌ای بخش LNG، از جمله پروژه North Field East، بتوانند روند توسعه ظرفیت تولید را از سر بگیرند یا خیر.

اقتصاد **کویت** نیز با ۶/۴ درصد کاهش تولید ناخالص داخلی مواجه خواهد شد که علت اصلی آن اختلال در بخش نفت است. با توجه به اینکه انتظار می‌رود ظرفیت ذخیره‌سازی نفت تنها ظرف چند هفته پس از بسته شدن تنگه هرمز تکمیل شود، تولید نفت این کشور ممکن است با تأخیر یا کاهش اجباری روبه‌رو شود. در مقابل، کاهش رشد اقتصادی **عربستان سعودی** محدودتر پیش‌بینی می‌شود؛ زیرا توسعه مستمر بخش‌های غیرنفتی و امکان انتقال بخشی از صادرات نفت از مسیرهایی غیر از تنگه هرمز، بخشی از آثار منفی درگیری را جبران می‌کند.

با این حال، تداوم اختلال در صادرات هیدروکربن‌ها، کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران و افت فعالیت بخش خدمات (از جمله گردشگری، حمل‌ونقل هوایی و خدمات ترانزیت دریایی) همچنان از مهم‌ترین ریسک‌های مشترک پیش روی اقتصاد کشورهای شورای همکاری خلیج فارس به شمار می‌رود. افزون بر این، درگیری جاری فشارهای مالی از پیش موجود در کشورهایمانند **بحرین، کویت و عربستان سعودی** را نیز تشدید کرده است.

چشم‌انداز اقتصادی **جمهوری اسلامی ایران** با سطح بسیار بالایی از عدم اطمینان همراه است؛ به‌گونه‌ای که بانک جهانی از انتشار هرگونه پیش‌بینی برای دوره‌ای فراتر از سال مالی ۲۰۲۵-۲۰۲۶ خودداری کرده است. برآورد می‌شود تولید ناخالص داخلی واقعی ایران در سال مالی منتهی به ۲۰ مارس ۲۰۲۶، ۲/۷ درصد کاهش یابد؛ رقمی که نسبت به پیش‌بینی ژانویه، ۱/۶ واحد درصد کمتر است. این بازنگری عمدتاً بازتاب‌دهنده آثار اقتصادی تشدید درگیری در آخرین ماه سال مالی، همچنین اعتراضات گسترده و اختلال در دسترسی به اینترنت در فاصله اواخر دسامبر تا اوایل ژانویه است.

پیش‌بینی می‌شود تولید ناخالص داخلی سه کشور دیگر صادرکننده نفت در حال توسعه، یعنی **الجزایر، عراق و لیبی**، در سال ۲۰۲۶ در مجموع ۱ درصد کاهش یابد. پیش‌بینی رشد اقتصادی **عراق** نسبت به برآورد ژانویه به‌طور محسوسی تنزل یافته است. این بازنگری، نتیجه کاهش تولید بخش نفت و نیز افت فعالیت‌های غیرنفتی در پی کاهش شدید صادرات نفت، محدود بودن ظرفیت ذخیره‌سازی و همچنین کاهش تدریجی اثر محرک‌های مالی سال گذشته است. در مقابل، پیش‌بینی رشد اقتصادی **الجزایر و لیبی** اندکی بهبود یافته که عمدتاً ناشی از آثار سرریز مثبت افزایش قیمت جهانی نفت است. با وجود این بازنگری صعودی، انتظار می‌رود رشد اقتصادی الجزایر در سال ۲۰۲۶ و هم‌زمان با اجرای برنامه میان‌مدت تثبیت مالی دولت، شامل کاهش آهنگ رشد دستمزدها و محدود شدن هزینه‌های سرمایه‌گذاری، با کاهش مواجه شود. چشم‌انداز اقتصادی **لیبی** نیز با اتکا به سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده برای افزایش ظرفیت تولید نفت تا ۲ میلیون بشکه در روز تا سال ۲۰۳۰، در کنار رشد مطلوب بخش‌های غیرنفتی و افزایش مصرف داخلی، همچنان مثبت ارزیابی می‌شود.

همچنین انتظار می‌رود رشد اقتصادی کشورهای واردکننده نفت در حال توسعه نیز با کاهش اندکی، از ۳/۸ درصد در سال ۲۰۲۵ به ۳/۷ درصد در سال ۲۰۲۶ برسد. این برآورد عمدتاً تحت تأثیر چشم‌انداز رشد دو اقتصاد بزرگ این گروه، یعنی **مصر و پاکستان**، قرار دارد. در مصر، پیش‌بینی رشد سال ۲۰۲۶ بر پایه رشد مطلوب در نیمه نخست سال مالی، تداوم مقاومت مصرف بخش خصوصی و افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی استوار است؛ هرچند کاهش کندتر نرخ تورم در نتیجه درگیری، بخشی از این آثار مثبت را خنثی خواهد کرد. همچنین انتظار می‌رود تداوم بهبود بخش کشاورزی در **مراکش و تونس** از رشد اقتصادی این کشورها در سال ۲۰۲۶ حمایت کند. در مقابل، پیش‌بینی می‌شود رشد اقتصادی **جیبوتی** تضعیف شود؛ زیرا افزایش هزینه‌های حمل‌ونقل کالا و اختلال در مسیرهای اصلی تجاری این کشور، ناشی از درگیری در خاورمیانه، بر فعالیت‌های اقتصادی آن اثر منفی گذاشته است.

جدول ۱-۱، پیش‌بینی رشد تولید ناخالص داخلی واقعی کشورهای منطقه و تغییرات آن در سال‌های اخیر

	رشد تولید ناخالص داخلی واقعی (به درصد)						
	پیش‌بینی برای آوریل ۲۰۲۶			تغییر نسبت به پیش‌بینی ژانویه ۲۰۲۶		تغییر نسبت به پیش‌بینی اکتبر ۲۰۲۵	
	۲۰۲۴	برآورد ۲۰۲۵	پیش‌بینی ۲۰۲۶	برآورد ۲۰۲۵	پیش‌بینی ۲۰۲۶	برآورد ۲۰۲۵	پیش‌بینی ۲۰۲۶
منطقه مناب							
(به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران)	2.4	4.0	1.8	0.3	-2.4	0.5	-2.4
منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا							
(به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران)	2.3	4.2	1.6	0.3	-2.7	0.5	-2.8
شورای همکاری خلیج فارس							
قطر	3.0	3.2	-5.7	0.4	-11.0	0.4	-11.0
امارات متحده عربی	4.0	5.6	2.4	0.8	-2.7	0.8	-2.6
عربستان سعودی	2.6	4.5	3.1	0.7	-1.2	1.3	-1.2
بحرین	3.1	3.2	1.3	-0.3	-1.8	-0.3	-1.8
کویت	-1.5	2.6	-6.4	-0.1	-9.0	0.3	-9.2
عمان	1.7	2.6	2.4	-0.5	-1.2	-0.5	-1.1
کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت							
(به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران)	1.3	3.1	-1.0	0.1	-5.7	0.1	-5.8
الجزیره	3.7	3.8	3.7	0.0	0.2	0.0	0.1
عراق	-1.5	-0.7	-8.6	0.2	-15.1	0.2	-15.3
لیبی	1.9	13.4	4.5	0.1	1.0	0.0	1.0
کشورهای در حال توسعه واردکننده نفت							
مصر	2.4	4.4	4.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1
تونس	1.6	2.5	2.5	-0.1	0.0	-0.1	0.0
اردن	2.6	2.8	2.7	0.1	-0.1	0.2	0.0
مراکش	3.8	4.7	4.2	-0.3	-0.2	0.2	0.0
جیبوتی	7.0	6.5	5.9	0.5	-0.2	0.5	-0.2
پاکستان	2.6	3.1	3.0	0.1	0.0	0.4	0.4
کرانه باختری و غزه	-22.9	4.1	4.5	0.2	-0.6	0.3	-0.6
افغانستان	1.9	4.8	4.0	0.5	0.2	0.6	0.2
اقتصادهای خارج از محاسبات تجمیعی							
جمهوری اسلامی ایران	3.7	-2.7	N/A	-1.6	N/A	-0.9	N/A
لبنان	-7.1	3.5	N/A	0.0	N/A	0.0	N/A
سوریه	0.9	2.0-4.0	N/A	1.0-3.0	N/A	1.0-3.0	N/A
یمن	-1.5	-1.5	-0.5	0.0	-0.5	0.0	-0.5

منبع: چشم‌انداز کلان فقر بانک جهانی، آوریل ۲۰۲۶.

پانویس جدول ۱-۱: تغییرات نسبت به گزارش‌های چشم‌انداز اقتصاد جهانی بانک جهانی (ژانویه ۲۰۲۶) و چشم‌انداز کلان فقر (اکتبر ۲۰۲۵) محاسبه شده‌اند. کشورها در هر گروه بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه در سال ۲۰۲۳ (بر حسب دلار برابری قدرت خرید ثابت سال ۲۰۲۱) و به ترتیب نزولی فهرست شده‌اند. ارقام به یک رقم اعشار گرد شده‌اند. داده‌های مربوط به جمهوری اسلامی ایران و افغانستان بر مبنای سال مالی‌ای است که از ۲۱-۲۲ مارس آغاز و در ۲۰-۲۱ مارس سال بعد پایان می‌یابد. داده‌های جمهوری عربی مصر و پاکستان نیز بر اساس سال مالی‌ای ارائه شده‌اند که از اول ژوئیه آغاز و در ۳۰ ژوئن سال بعد خاتمه می‌یابد. میانگین‌های موزون منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای با استفاده از تولید ناخالص داخلی واقعی سال قبل به‌عنوان وزن محاسبه شده‌اند. به دلیل نامطمئن بودن مقادیر، جمهوری اسلامی ایران، لبنان، جمهوری عربی سوریه و جمهوری یمن در محاسبه میانگین‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای لحاظ نشده‌اند. مقادیر تولید ناخالص داخلی واقعی برای عراق و پاکستان بر اساس قیمت‌های ثابت عوامل تولید محاسبه شده‌اند. ارقام مربوط به سوریه موقتی بوده، ممکن است مورد بازنگری قرار گیرند و احتمال دارد با برآوردهای رسمی متفاوت باشند.

از سوی دیگر، چشم‌انداز کشورهای در حال توسعه واردکننده نفت عمدتاً تحت تأثیر ریسک‌های نزولی قابل توجه و ناشی از این درگیری قرار دارد. افزایش قیمت انرژی و سایر کالاهای اساسی، فشار مضاعفی بر حساب جاری و بودجه دولت‌ها وارد می‌کند. هم‌زمان، افزایش نیازهای هزینه‌ای نیز روند تثبیت مالی در کشورهایی مانند **مراکش** و پاکستان را دشوارتر می‌سازد. از دیگر مخاطرات ناشی از این درگیری می‌توان به کاهش احتمالی وجوه ارسالی از کشورهای حاشیه خلیج فارس به **اردن** و **پاکستان**، کند شدن فعالیت‌های گردشگری در اردن، اختلال احتمالی در حمل‌ونقل از مسیر دریای سرخ برای **جیبوتی** و کاهش رشد بازارهای اروپایی برای مراکش اشاره کرد.

پیش‌بینی می‌شود این درگیری همچنین، روند شکننده بهبود اقتصادی **لبنان** در سال ۲۰۲۵ را به شدت تحت فشار قرار دهد. انتظار می‌رود در پی اختلال در پروازها و جابه‌جایی جمعیت، بخش گردشگری با رکود مواجه شود؛ همچنین افزایش نااطمینانی بر مصرف و سرمایه‌گذاری اثر منفی خواهد گذاشت. با توجه به وابستگی لبنان به واردات انرژی، افزایش قیمت نفت می‌تواند موجب تشدید کسری حساب جاری و افزایش تورم شود. این فشارها احتمالاً بودجه سال ۲۰۲۶ این کشور را با محدودیت‌های بیشتری مواجه کرده و نیاز آن به تأمین مالی خارجی را افزایش خواهد داد.

• چشم‌انداز منطقه MENAAP با عدم‌اطمینان بسیار بالایی همراه است و پیش‌بینی‌ها درباره این منطقه اختلاف چشمگیری با یکدیگر دارند

چشم‌انداز اقتصادی منطقه MENAAP با ابهام و عدم‌اطمینان قابل توجهی همراه است. در شرایط کنونی، ارزیابی مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده فعالیت اقتصادی در آینده، یعنی مدت‌زمان و شدت درگیری، با دشواری بسیار زیادی روبه‌رو است. یکی از نمودهای این عدم‌اطمینان، میزان اختلاف میان پیش‌بینی‌های ارائه‌شده توسط نهادهای مختلف می‌باشد. تنها ظرف چند هفته پس از آغاز درگیری، تمامی مؤسسات دولتی و خصوصی، بدون استثنا، پیش‌بینی‌های خود از رشد اقتصادی کشورهای واقع در کانون درگیری را کاهش دادند. با وجود این، آنچه بیش از جهت این بازنگری‌ها جلب توجه می‌کند، افزایش چشمگیر پراکندگی میان این پیش‌بینی‌هاست.

پیش از آغاز درگیری، میانگین فاصله میان بیشترین و کمترین پیش‌بینی رشد اقتصادی سال ۲۰۲۶ برای این کشورها، در میان پیش‌بینی‌کنندگان مختلف، ۲/۷ واحد درصد بود (شکل ۱-۱۲). اما در هفته‌های پس از آغاز درگیری، این فاصله به‌طور میانگین به ۱۲/۷ واحد درصد افزایش یافته و برای **عراق و قطر** از ۱۵ واحد درصد نیز فراتر رفته است. برای درک بهتر این ارقام، کافی است آن‌ها را با نخستین سال همه‌گیری کووید-۱۹ مقایسه کنیم؛ دوره‌ای که به دلیل سطح بی‌سابقه عدم‌اطمینان جهانی، اختلاف میان پیش‌بینی‌ها به بیشترین میزان ثبت‌شده خود رسید. با این حال، حتی در آن مقطع نیز میانگین فاصله میان پیش‌بینی‌ها برای این گروه از کشورها حداکثر ۵/۷ واحد درصد بود.

پیش‌بینی‌های چشم‌انداز کلان فقر^{۱۶} (MPO) بانک جهانی برای اقتصادهای حوزه خلیج فارس، به‌جز عراق، کویت و قطر، در بخش بالایی دامنه پیش‌بینی‌های ارائه‌شده از سوی بخش خصوصی قرار دارد. اختلاف گسترده میان این پیش‌بینی‌ها بازتاب تفاوت در مفروضات زیربنایی آن‌هاست؛ مهم‌ترین این مفروضات، مدت‌زمان تداوم اختلال در فعالیت‌های اقتصادی است که به نوبه خود بر برآورد قیمت‌های جهانی نفت و گاز و همچنین سطح تولید صادرکنندگان اصلی انرژی در خلیج فارس اثر می‌گذارد.

پیش‌بینی‌های کنونی بانک جهانی بر این فرض استوار است که اختلال در تنگه هرمز حدود سه ماه ادامه خواهد داشت و تا پایان سال ۲۰۲۶ برطرف خواهد شد. همچنین فرض شده است که در برخی کشورها، زیرساخت‌های تولید انرژی ممکن است در میان‌مدت با محدودیت‌های عملیاتی مواجه شوند. بر این اساس، ریسک‌های پیش‌رو عمدتاً در جهت بدتر شدن شرایط متمایل هستند.

ریسک‌های نزولی تنها به پیش‌بینی‌های مربوط به کشورهای صادرکننده نفت در حوزه خلیج فارس محدود نمی‌شود. این درگیری حتی بدون ایجاد اختلال مستقیم در صادرات نفت (همان‌گونه که در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و عراق مشاهده می‌شود) یا بدون نزدیکی جغرافیایی به منطقه درگیری (مانند مصر و اردن) نیز می‌تواند از طریق کانال‌های غیرمستقیم اقتصادی بر طیف گسترده‌تری از کشورهای منطقه اثر بگذارد. افزایش نااطمینانی می‌تواند با بالا بردن هزینه‌های حمل‌ونقل دریایی، بیمه و جابه‌جایی کالا، روند تجارت را کند کند، شرکت‌ها را به تغییر مسیر محموله‌های خود وادار سازد و حتی در کشورهایی که هزاران کیلومتر از منطقه درگیری فاصله دارند، قیمت مواد غذایی و کالاهای صنعتی وارداتی را افزایش دهد. در عین حال، افزایش قیمت‌های جهانی نفت و گاز، به‌ویژه برای اقتصادهای واردکننده انرژی مانند **مراکش**، **پاکستان** و **تونس**، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا موجب تشدید کسری تراز تجاری، افزایش تورم، کاهش ذخایر ارزی و تحمیل هزینه‌های به‌مراتب بیشتر سوخت و سایر نهادهای تولید بر دولت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی می‌شود. سرریزهای مالی^{۱۷} نیز می‌تواند این فشارها را بیش از پیش تشدید کند؛ زیرا کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران موجب می‌شود بازارها از تمامی اقتصادهای در حال توسعه صرف ریسک بالاتری مطالبه کنند. در نتیجه، فاصله بازده اوراق بدهی دولتی، هزینه‌های استقراض و فشار بر نرخ ارز، به‌ویژه در کشورهایی که از پیش با آسیب‌پذیری‌های مالی یا خارجی مواجه بوده‌اند، افزایش خواهد یافت.

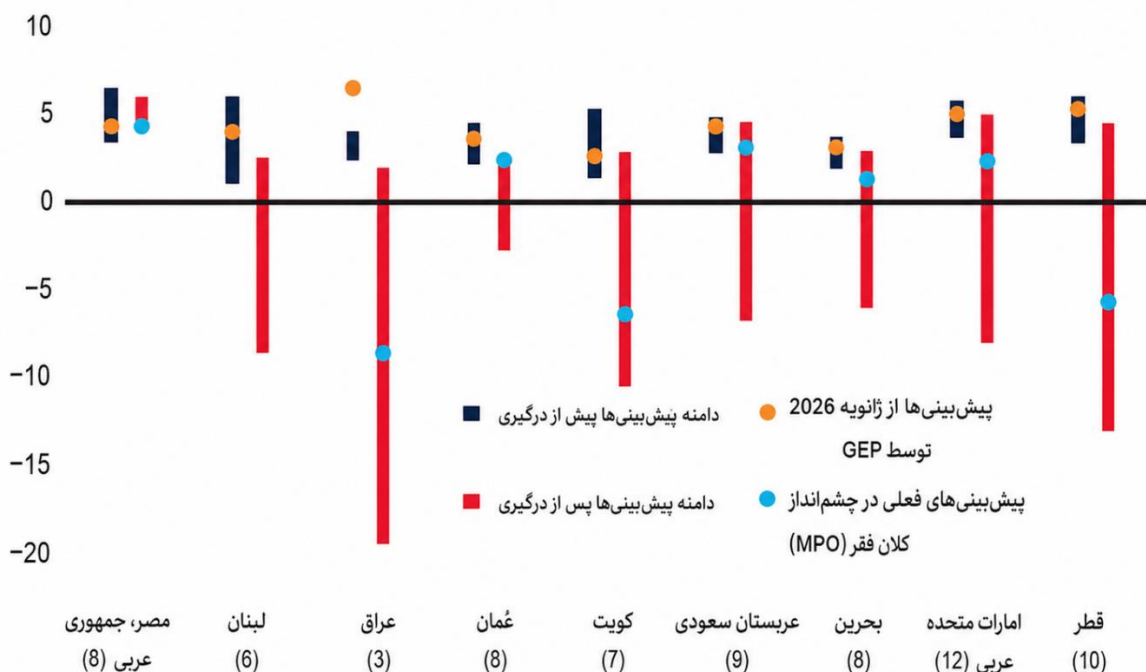
¹⁶ The World Bank's Macro Poverty Outlook

¹⁷ منظور از «سرریزهای مالی» (Financial Spillovers) انتقال آثار و پیامدهای تحولات یا شوک‌های بازارهای مالی یک کشور یا منطقه به سایر کشورها و بازارهای مالی است؛ آثاری که می‌تواند از طریق تغییر در جریان سرمایه، هزینه تأمین مالی، نرخ ارز، نرخ بهره یا ادراک ریسک سرمایه‌گذاران منتقل شود- مترجم

در مجموع، آثار اقتصادی این درگیری می‌تواند بسیار فراتر از منطقه خلیج فارس گسترش یافته و از طریق افزایش هزینه‌های تجارت، گران‌تر شدن کالاهای وارداتی و تشدید محدودیت‌های مالی، رشد اقتصادی و ثبات اقتصادهای شرکای تجاری دور دست‌تر را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

شکل ۱-۱۲ پراکندگی پیش‌بینی‌های بخش عمومی و خصوصی

دامنه پیش‌بینی‌های بخش خصوصی از رشد واقعی تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۲۶ (درصد)



(منبع: محاسبات بانک جهانی بر اساس پیش‌بینی‌های اجماعی مؤسسه FocusEconomics)

(شکل ۱-۱۲- ستون‌های نمودار، دامنه اختلاف میان بیشترین و کمترین پیش‌بینی ارائه شده توسط مؤسسات بخش خصوصی را نشان می‌دهند؛ این مؤسسات پس از آغاز درگیری در ۲۸ فوریه ۲۰۲۶، پیش‌بینی‌های خود را بازنگری کرده‌اند. تعداد مؤسسات پیش‌بینی‌کننده بخش خصوصی برای هر کشور در داخل پرانتز درج شده است. GEP مخفف چشم‌انداز اقتصاد جهانی (Global Economic Prospects) است.)

شکندگی‌های موجود و مسیر دشوار بهبود اقتصادی

• کرانه باختری و غزه

برقراری آتش‌بس در اکتبر ۲۰۲۵، فرصت مهمی برای ایجاد ثبات در منطقه کرانه باختری و غزه فراهم کرد. این آتش‌بس دسترسی بشردوستانه به غزه را تسهیل کرد؛ به‌گونه‌ای که حدود ۱/۶ میلیون نفر از کمک‌های غذایی و ۳۳۲ هزار نفر از انتقال نقدی دیجیتال بهره‌مند شدند، هرچند نظام‌های حمایت اجتماعی همچنان محدود باقی مانده‌اند.

بر اساس ارزیابی سریع خسارات و نیازها^{۱۸} که قرار است از سوی بانک جهانی، سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا منتشر شود، مجموع نیازهای بازسازی و احیای غزه حدود ۷۱/۵ میلیارد دلار آمریکا برآورد شده است. این رقم بیانگر ابعاد بی‌سابقه ویرانی، از میان رفتن دستاوردهای چند دهه توسعه و گستردگی نیازهای بازسازی است. چشم‌انداز بازسازی تا حد زیادی به دسترسی لجستیکی، تأمین مالی و ایجاد ترتیبات نهادی پایدار وابسته خواهد بود. با وجود نشانه‌های اولیه عادی‌سازی اوضاع در پی آتش‌بس، تداوم بی‌ثباتی و ویرانی موجب شده است که بیشتر بخش‌های مولد اقتصاد همچنان فلج باشند و فعالیت اقتصادی عمدتاً به تجارت معیشتی و دامنه محدودی از خدمات عمومی محدود شود.

در غزه، تولید ناخالص داخلی واقعی در سال ۲۰۲۵، حدود ۳۰ درصد افزایش یافت؛ اما این رشد عمدتاً ناشی از اثر پایه پس از افت تاریخی ۸۳ درصدی اقتصاد در سال ۲۰۲۴ بود و نه حاصل یک بهبود واقعی اقتصادی. تا پایان سال ۲۰۲۵، درآمد سرانه واقعی در غزه به حدود ۲۰۰ دلار آمریکا سقوط کرد و نرخ بیکاری به ۷۸ درصد رسید.

در کرانه باختری، محدود شدن دسترسی کارگران به اسرائیل و تعلیق انتقال درآمدهای مالیاتی وصول شده از سوی اسرائیل^{۱۹}، منابع اصلی درآمد خانوارها و تشکیلات خودگردان فلسطین (PA) را به شدت کاهش داده است. ناکافی بودن کمک‌های خارجی و کاهش درآمدهای داخلی، این نهاد را ناگزیر به استقراض از بانک‌های داخلی برای تأمین کسری بودجه کرده است. از سوی دیگر، از سرگیری تدریجی دسترسی کارگران به بازار کار اسرائیل و افزایش درآمدهای ناشی از آن، رشد ۳/۲ درصدی اقتصاد کرانه باختری در سال ۲۰۲۵ را امکان‌پذیر ساخت.

پیش‌بینی می‌شود اقتصاد فلسطین در سال ۲۰۲۶، با فرض تداوم آتش‌بس در غزه و حفظ ثبات در کرانه باختری، ۴/۵ درصد رشد کند. با این حال، این چشم‌انداز با عدم اطمینان بسیار بالایی همراه است که تشدید درگیری‌ها در خاورمیانه بر آن افزوده است. افزایش قیمت جهانی انرژی و هزینه واردات، فشارهای تورمی را تشدید کرده و ظرفیت مالی از پیش محدود تشکیلات خودگردان فلسطین را بیش از پیش تحت فشار قرار می‌دهد. در غزه، اختلال در زنجیره‌های لجستیکی می‌تواند دستاوردهای اخیر در زمینه دسترسی به مواد غذایی و خدمات پایه را که پس از آتش‌بس حاصل شده است، معکوس کند. همچنین کاهش گردشگری در اسرائیل نیز ممکن است بر اشتغال فصلی و محدود در کرانه باختری اثر منفی بگذارد. هرچند پیوندهای مستقیم اقتصادی همچنان محدود است، اما مجموعه این فشارها می‌تواند ریسک‌های موجود را تشدید کرده و روند تثبیت اقتصادی در کرانه باختری و غزه را به تأخیر اندازد.

• جمهوری عربی سوریه

سوریه در سال ۲۰۲۵، یعنی یک سال پس از سقوط حکومت اسد، نشانه‌هایی از بهبود اقتصادی تدریجی اما شکننده را تجربه کرد. برآورد می‌شود رشد تولید ناخالص داخلی واقعی این کشور در سال ۲۰۲۵ بین ۲ تا ۴ درصد بوده باشد؛ رشدی که حاصل کاهش تحریم‌ها، از سرگیری تجارت، افزایش دستمزدهای بخش عمومی و بازگشت پناهجویان بوده است. برآوردهای کمی‌ساری‌ای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد (UNHCR) نشان می‌دهد که از دسامبر ۲۰۲۴ تا ۱۹ مارس ۲۰۲۶، حدود ۱/۵ میلیون سوری از کشورهای همسایه به کشور بازگشته‌اند. همچنین، تا ۵ فوریه ۲۰۲۶، حدود ۱/۷ میلیون آواره داخلی نیز به محل سکونت خود بازگشته‌اند. سوریه همچنین اجرای برنامه‌ای گسترده از اصلاحات را با هدف نوسازی نهادهای حکمرانی، حمایت از تثبیت اقتصادی و بازسازی کشور آغاز کرده است. بازتاب این تحولات را می‌توان در تقویت ارزش پوند سوریه از دسامبر ۲۰۲۴ به بعد مشاهده کرد؛ در حالی که نرخ تورم نیز برآورد می‌شود در سال ۲۰۲۵ به ۱۱/۵ درصد کاهش یافته باشد.

با وجود این پیشرفت‌ها، سید حداقل هزینه‌های معیشتی برنامه جهانی غذا (World Food Programme) همچنان فاصله قابل توجهی با حداقل دستمزد دارد و در نتیجه، نزدیک به ۹۰ درصد خانوارها همچنان در تأمین نیازهای اساسی خود با مشکل مواجه‌اند. علاوه بر این، منابع مالی خارجی بسیار کمتر از نیازهای موجود بوده است؛ به گونه‌ای که برنامه بشردوستانه سوریه در سال ۲۰۲۵ تنها ۳۵ درصد از منابع مالی مورد نیاز خود را تأمین کرده است. با وجود سطح بالای عدم اطمینان در فضای موجود، پیش‌بینی می‌شود فعالیت اقتصادی سوریه روند رو به بهبود خود را ادامه داده و به تدریج تقویت شود. با این حال، چشم‌انداز این کشور همچنان با ریسک‌های قابل توجهی ناشی از تحولات امنیتی، تغییر در ترتیبات نهادی و اختلال در تأمین گاز طبیعی و تولید برق از زمان آغاز جدیدترین درگیری‌ها روبه‌رو است. همچنین در فضای بسیار نامطمئن منطقه، احتمال بازنگری در تعهدات سرمایه‌گذاری وجود دارد که می‌تواند بر چشم‌انداز تأمین مالی خارجی و حمایت از بازسازی اثر منفی بگذارد. انتظار می‌رود بازگشت مهاجران و آوارگان در کوتاه‌مدت فشار بر خدمات عمومی و کمک‌های بشردوستانه را افزایش دهد، هرچند در میان‌مدت می‌تواند از رشد اقتصادی در این کشور حمایت کند.

• افغانستان

اقتصاد افغانستان در سال ۲۰۲۵ با مجموعه‌ای از شوک‌های خارجی قابل توجه مواجه شد؛ از جمله کاهش شدید کمک‌های خارجی، تداوم بسته بودن مرزها با پاکستان، خشکسالی، زمین‌لرزه‌ها و بازگشت گسترده پناهندگان از جمهوری اسلامی ایران و پاکستان. برآورد می‌شود این تحولات، که عمدتاً ناشی از خالص مهاجرت بوده است، در سال مالی ۲۰۲۵ موجب افزایش حدود ۱۱ درصدی جمعیت کشور شده باشد.

اقتصاد افغانستان در سال ۲۰۲۵ همچنان شکننده بود و تنها به تدریج از رکود شدید سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۲ فاصله می‌گرفت. برآورد می‌شود تولید ناخالص داخلی این کشور در سال ۲۰۲۵ حدود ۴/۸ درصد رشد کرده باشد؛ رشدی که عمدتاً ناشی از افزایش مصرف بخش خصوصی و رونق دوباره فعالیت‌های غیرکشاورزی بود. هر دو عامل تا حدی به ورود گسترده افرادی که مهاجرت معکوس کرده‌اند و افزایش تقاضای داخلی نسبت داده می‌شود. با وجود این، تولید ناخالص داخلی سرانه در همین سال ۵/۶ درصد کاهش یافت، زیرا رشد جمعیت از رشد اقتصادی پیشی گرفت و هم‌زمان، در پی افزایش تقاضا و بالا رفتن هزینه‌های تجارت و حمل‌ونقل ناشی از بسته بودن مرزها، نرخ تورم نیز افزایش یافت. با این حال، پیش‌بینی می‌شود اقتصاد افغانستان در سال ۲۰۲۶، ۴ درصد رشد کند؛ رشدی که از تقویت تقاضای داخلی، افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و ادغام بهتر بازگشت‌کنندگان در بازار کار حمایت خواهد شد.

^{۱۹} درآمدهای تسویه‌ای (Clearance Revenues): مالیات‌ها و عوارض گمرکی‌ای که اسرائیل بر کالاهای وارداتی و برخی معاملات به نمایندگی از تشکیلات خودگردان فلسطین وصول می‌کند و مطابق توافقات، باید به این نهاد منتقل شود- مترجم

با وجود آنچه گفته شد، تداوم درگیری‌ها در خاورمیانه ریسک قابل توجهی برای اقتصاد افغانستان محسوب می‌شود، زیرا می‌تواند از طریق اختلال در تجارت و تشدید جریان‌های مهاجرتی بر این کشور اثر بگذارد. با توجه به اینکه حدود ۶۰ درصد کل تجارت افغانستان از مسیر جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود، بسته شدن این کریدور می‌تواند رشد سالانه تولید ناخالص داخلی را کاهش داده و موجب افزایش تورم شود، هرچند تغییر مسیر تجارت ممکن است بخشی از این آثار را جبران کند. همچنین ورود گسترده و ناگهانی افرادی که مهاجرت معکوس کرده اند می‌تواند در کوتاه‌مدت فشار نزولی بیشتری بر درآمد سرانه وارد کند، زیرا اقتصاد داخلی در جذب مولد این نیروی کار اضافی با محدودیت روبه‌رو است.

• جمهوری یمن

اقتصاد جمهوری یمن، پس از یک دهه درگیری و چندپارگی سیاسی همچنان در بحران عمیقی به سر می‌برد؛ به گونه‌ای که تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی این کشور از سال ۲۰۱۵ تاکنون نزدیک به ۶۰ درصد کاهش یافته و اقتصاد آن در سال ۲۰۲۵ برای سومین سال متوالی کوچک‌تر شده است. ادامه انسداد صادرات نفت، نامناسب بودن محیط کسب‌وکار و کمبود نقدینگی، فعالیت‌های اقتصادی را با محدودیت جدی مواجه کرده است. ناامنی غذایی نیز در سال ۲۰۲۵ به بالاترین سطح خود رسید؛ به طوری که تا ماه دسامبر، نزدیک به دو سوم خانوارها با مصرف ناکافی مواد غذایی مواجه بودند، هرچند این وضعیت نسبت به اوج ۷۰ درصدی ثبت‌شده در ماه ژوئیه اندکی بهبود یافته است.

ثبات نسبی نرخ ارز در عدن و تعهد دولت مورد شناسایی بین‌المللی به اجرای اصلاحات در ابتدای سال ۲۰۲۶، روزه‌ای برای بهبود اقتصادی ایجاد کرده است؛ با وجود این، تداوم درگیری‌ها در خاورمیانه همچنان ریسک‌های نزولی قابل توجهی را متوجه این چشم‌انداز می‌کند. بر این اساس، چشم‌انداز اقتصادی همچنان ضعیف ارزیابی می‌شود و پیش‌بینی می‌شود تولید ناخالص داخلی واقعی یمن در سال ۲۰۲۶، ۰/۵ درصد دیگر کاهش یابد. تداوم انسداد صادرات نفت، چندپارگی نهادی و سرریز پیامدهای ناشی از درگیری‌های خاورمیانه، از مهم‌ترین عوامل تداوم این وضعیت به شمار می‌روند. با توجه به وابستگی بالای یمن به واردات، این کشور در برابر افزایش قیمت انرژی و مواد غذایی بسیار آسیب‌پذیر است. افزون بر این، طولانی شدن درگیری‌ها می‌تواند جریان حواله‌های ارزی و کمک‌های خارجی را نیز بیش از پیش مختل کند.

• درگیری، روند توسعه بلندمدت را با عقبگرد مواجه می‌کند

هزینه‌های انسانی و اقتصادی درگیری‌ها فوری، آشکار و اغلب بسیار سنگین است؛ اما شاید بزرگ‌ترین هزینه، آسیب ماندگاری باشد که این درگیری‌ها بر روند توسعه وارد می‌کنند. تجربه کشورهای منطقه نشان می‌دهد که مناقشات بارها آثار عمیق و پایداری بر سطح رفاه، بهره‌وری و رشد اقتصادی بر جای گذاشته‌اند. برآوردهای خلاف‌واقع (Counterfactual Estimates) نشان می‌دهد که اگر این کشورها دوره‌های عمده درگیری را تجربه نکرده بودند، درآمد سرانه آن‌ها پس از هفت سال، به‌طور متوسط حدود ۴۵ درصد بیشتر از سطح واقعی می‌بود؛ رقمی که تقریباً معادل ۳۵ سال پیشرفت توسعه‌ای در منطقه است.

شواهد به‌دست‌آمده از درگیری‌های عمده در الجزایر، کرانه باختری و غزه، عراق، جمهوری یمن و سوریه نیز الگوی بسیار مشابهی از وخامت شرایط اقتصادی را نشان می‌دهد.^{۱۰} طبق این شواهد، در نخستین سال پس از آغاز درگیری، درآمد سرانه به‌طور متوسط ۱۲ درصد کمتر از سطح پیش از درگیری بوده است. نکته مهم آن است که این خسارت‌ها صرفاً موقتی نیستند؛ به گونه‌ای که حتی هفت سال پس از آغاز درگیری نیز درآمد سرانه، به‌طور متوسط، ۲۴ درصد پایین‌تر از سطح پیش از درگیری باقی می‌ماند. (شکل ۱-۱۳).

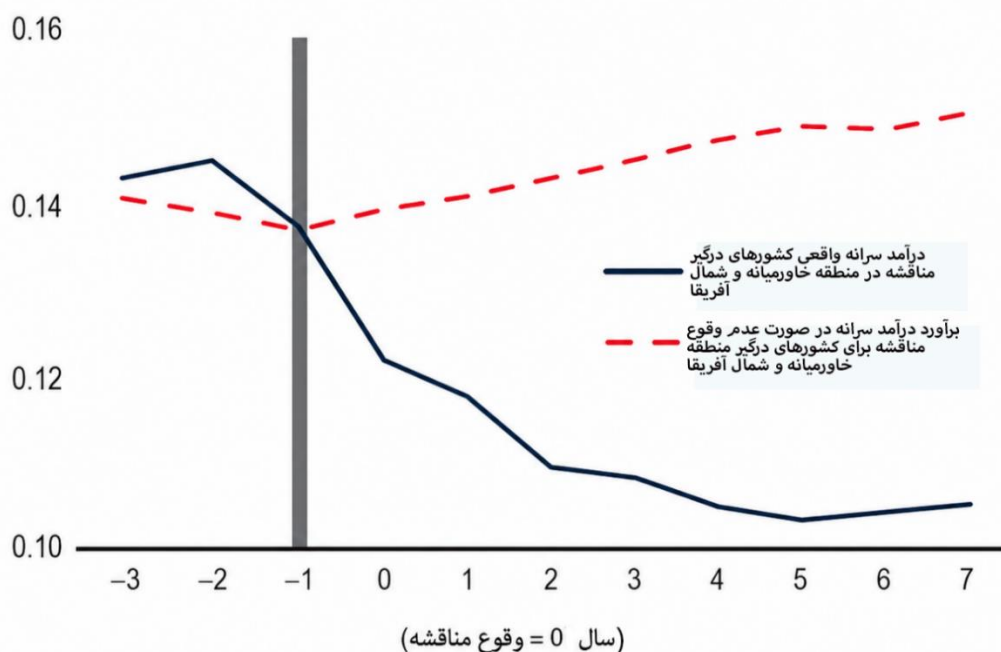
برآوردهای انجام‌شده در سطح کشورها نیز ابعاد این خسارت‌ها را به‌خوبی نشان می‌دهد. برای مثال، اگر جنگ داخلی سوریه در سال ۲۰۱۱ رخ نداده بود، درآمد سرانه این کشور هفت سال پس از آغاز جنگ، تقریباً دو برابر سطح واقعی آن می‌بود. این وضعیت در جمهوری یمن حتی چشمگیرتر است؛ به گونه‌ای که بر اساس نتایج این تحلیل، اگر بحران یمن از سال ۲۰۱۱ آغاز نشده بود، درآمد سرانه این کشور در پایان دوره مورد بررسی می‌توانست سه برابر سطح واقعی آن باشد. به بیان دیگر، این پیامدها صرفاً وقفه‌های کوتاه‌مدت نیستند، بلکه زیان‌هایی پایدار به شمار می‌روند که با تضعیف نهادها، کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری، اختلال در انباشت سرمایه انسانی و محدود کردن ظرفیت توسعه بلندمدت، آثار خود را برای سال‌ها بر جای می‌گذارند (Gatti و همکاران، ۲۰۲۴).

درگیری کنونی این فشارها را بیش از پیش تشدید کرده است. آثار فوری آن در اختلال در تجارت و سرمایه‌گذاری، افزایش نااطمینانی و نوسانات مالی، تشدید ناامنی غذایی، افزایش فشار بر ترازهای مالی و خارجی و همچنین آشفتگی در بازارهای انرژی نمایان شده است. با وجود این، این شوک‌ها بر منطقه‌ای وارد شده‌اند که پیش از این نیز با چالش‌های ساختاری عمیقی دست‌به‌گریبان بوده است؛ از جمله رشد پایین بهره‌وری، پویایی محدود بخش خصوصی، تداوم مشکلات بازار کار و، در بسیاری از کشورها، وابستگی بالای اقتصاد به منابع هیدروکربن‌ها.

از این رو، بحران کنونی صرفاً یک بحران کوتاه مدت نیست که باید مدیریت شود؛ بلکه نشان می‌دهد دستور کار توسعه بلندمدت منطقه همچنان ناتمام مانده است. همین دستور کار، مبنای فصل بعدی این گزارش را تشکیل می‌دهد. در حالی که بخش نخست این گزارش به بررسی آثار کوتاه مدت درگیری بر شرایط اقتصادی می‌پردازد، فصل دوم به عواملی می‌پردازد که می‌توانند مسیر رشد اقتصادی را در بلندمدت شکل دهند. به طور مشخص، این فصل نقش سیاست صنعتی را در پیشبرد تحول ساختاری، حمایت از تنوع بخشی اقتصادی و تقویت بخش خصوصی مولد بررسی می‌کند. این تغییر در تمرکز گزارش، آگاهانه و هدفمند است. هر چند درگیری‌ها سیاست‌گذاران را ناگزیر می‌سازد به فشارهای فوری اقتصاد کلان و مسائل اجتماعی پاسخ دهند، دستیابی به رفاه پایدار در گرو آن است که کشورها بتوانند نهادهای ظرفیت‌ها و بخش‌های رقابت پذیر لازم برای تحقق رشد پایدار را ایجاد کنند.

شکل ۱-۳، مقایسه درآمد سرانه واقعی و برآورد خلاف واقع در کشورهای درگیر مناقشه منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA)

درآمد سرانه کشورها نسبت به سطح درآمد اقتصادهای پیشرو (در مقیاس نسبی)



(منابع: صندوق بین‌المللی پول؛ پایگاه داده سرمایه‌گذاری و موجودی سرمایه (نسخه ۱۰.۰۱ Penn World Table)؛ پایگاه داده مکانی-برویدادی برنامه داده‌های

مناقشات اوپسالا (UCDP Georeferenced Event Dataset)؛ محاسبات بانک جهانی؛ شاخص‌های توسعه بانک جهانی (World Development Indicators).)

(شکل ۱-۳، درآمد سرانه نسبت به سطح درآمد اقتصادهای پیشرو (ایالات متحده = ۱) سنجیده شده است. برای برآورد اینکه سطح زندگی در یک کشور درگیر مناقشه، در صورت عدم وقوع مناقشه، چگونه می‌بود، اقتصاددانان گروهی از کشورها را انتخاب می‌کنند که پیش از آغاز بحران، از نظر ویژگی‌های اقتصادی و ساختاری به آن کشور شباهت بسیار زیادی داشته‌اند؛ به گونه‌ای که سطح زندگی آن‌ها، در مجموع، بتواند برآوردی معقول از مسیر احتمالی سطح زندگی کشور درگیر مناقشه، در غیاب مناقشه، ارائه دهد. منظور از «کشورهای درگیر مناقشه در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا» میانگین اثر مناقشه بر کشورهای منتخب (الجزایر، عراق، جمهوری عربی سوریه، کرانه باختری و غزه، و جمهوری یمن) است. در مقابل، خطچین‌های قرمز، میانگین برآوردهای فرضی همین کشورها در شرایطی را نشان می‌دهند که مناقشه‌ای رخ نداده باشد. برای محاسبه تولید ناخالص داخلی هر کشور، نرخ‌های رشد حساب‌های ملی بر سطح تولید ناخالص داخلی بر حسب برابری قدرت خرید (PPP) در سال ۲۰۱۷ اعمال شده است. به طور دقیق‌تر، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی واقعی بر مبنای قیمت‌های ثابت ملی سال ۲۰۱۷ بر سطح تولید ناخالص داخلی واقعی از سمت مخارج، بر حسب برابری قدرت خرید زنجیره‌ای (Chained PPPs)، در سال ۲۰۱۷ اعمال شده است. درآمد سرانه نیز از تقسیم تولید ناخالص داخلی بر جمعیت به دست آمده است. متغیر «مناقشه» یک متغیر مجازی (Dummy Variable) است که هرگاه تعداد تلفات یک کشور، به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت، از صدک هفتاد و پنجم توزیع جهانی (معادل ۳۳ کشته به ازای هر یک میلیون نفر) بر اساس داده‌های UCDP فراتر رود، مقدار ۱ به آن اختصاص می‌یابد. در این شکل، نقطه صفر نشان‌دهنده زمان آغاز مناقشه است. برای برآورد وضعیت خلاف واقع نیز از وزن‌های اختصاص یافته به کشورهای گروه کنترل استفاده شده است.)

بنابراین، گذار از فاز درگیری به فاز رشد، به معنای فاصله گرفتن از موضوع اصلی مجموعه گزارش‌های به‌روزرسانی اقتصادی MENAAP نیست، بلکه ادامه منطقی همان مسیر است. در منطقه‌ای که به‌طور مکرر در معرض شوک‌های گوناگون قرار دارد، چالش اصلی تنها مقابله با بحران‌ها نیست، بلکه ایجاد بنیان‌های توسعه‌ای قوی‌تر، تاب‌آورتر و فراگیرتر نیز هست. پیوست ۱-الف، که در صفحه پیش رو آمده است، نگاهی به چشم انداز کلان در حوزه فقر دارد.^{۲۰}

^{۲۰} لازم به ذکر می‌باشد که در این جدول و جدول ۱-۱، عبارت «برآورد» (Estimate) به مقادیری اشاره دارد که بر اساس اطلاعات موجود و برای سالی که هنوز به پایان نرسیده یا داده‌های نهایی آن منتشر نشده است، محاسبه شده‌اند و هر چند عمدتاً بر داده‌های واقعی استوارند، هنوز قطعی نیستند. «پیش‌بینی» (Forecast) به مقادیری اطلاق می‌شود که برای دوره‌های آتی و بر پایه مدل‌های تحلیلی، مفروضات و روندهای اقتصادی برآورد شده‌اند - مترجم

جدول ۱-۲، برآوردها و پیش‌بینی‌های رشد تولید ناخالص داخلی سرانه، تورم، تراز حساب جاری و تراز مالی دولت‌های منطقه، ۲۰۲۵-۲۰۲۶								
تراز مالی دولت (درصد از GDP)	تراز حساب جاری (درصد از GDP)		تورم (درصد)		رشد تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی (درصد)		برآورد سال ۲۰۲۵ = ۲۰۲۵e پیش‌بینی سال ۲۰۲۶ = ۲۰۲۶f	
	2025e	2026f	2025e	2026f	2025e	2026f	2025e	2026f
منطقه مناب (به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران)	-4.0	-2.9	1.8	3.0	1.8	0.1	1.8	0.1
منطقه منا (به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران)	-3.8	-2.8	2.1	2.9	1.4	0.1	2.6	0.1
شورای همکاری خلیج فارس	-2.4	-1.4	5.2	3.4	1.1	-0.5	2.3	-0.5
قطر	-1.0	-3.7	15.4	8.8	0.5	-7.4	1.0	-7.4
امارات متحده عربی	4.7	4.4	13.8	13.6	1.3	0.6	3.2	0.6
عربستان سعودی	-6.0	-3.0	-2.7	3.3	2.0	1.4	2.7	1.4
بحرین	-10.8	-10.2	3.5	2.4	0.3	-0.6	1.1	-0.6
کویت	-2.5	-6.6	26.8	22.4	2.4	-7.7	0.9	-7.7
عمان	0.7	3.1	-1.0	3.4	0.9	-0.8	-1.4	-0.8
کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت (به‌استثنای جمهوری اسلامی ایران)	-7.2	-4.3	-3.4	0.0	1.4	-2.6	1.4	-2.6
الجزیره	-13.0	-7.4	-5.9	-2.4	1.4	2.4	2.5	2.4
عراق	-2.1	-2.6	-1.3	-2.1	0.3	-10.4	-2.8	-10.4
لیبی	0.0	5.3	0.2	23.6	2.1	3.4	12.2	3.4
کشورهای در حال توسعه واردکننده نفت	-5.6	-5.5	-2.8	-3.7	4.2	2.0	1.5	2.0
مصر	-7.1	-7.6	-4.2	-4.2	20.9	2.4	3.1	2.4
تونس	-5.2	-6.1	-2.4	-3.7	5.7	2.0	1.9	2.0
اردن	-5.2	-5.3	-5.2	-6.0	1.8	2.0	1.8	2.0
مراکش	-3.6	-3.8	-2.1	-3.3	0.8	3.3	3.7	3.3
جیبوتی	0.9	-0.6	16.8	19.2	0.0	4.0	4.6	4.0
پاکستان	-5.4	-4.3	0.5	-1.2	4.5	1.4	1.5	1.4
کرانه باختری و غزه	-7.7	-8.7	-17.6	-15.5	10.5	3.2	1.7	3.2
افغانستان	-0.2	-0.3	-36.1	-38.5	4.0	0.5	-5.6	0.5
اقتصادهای خارج از محاسبات تجمیعی								
جمهوری اسلامی ایران	-4.4	N/A	0.2	N/A	49.1	N/A	-3.4	N/A
لبنان	0.0	N/A	-15.8	N/A	14.8	N/A	2.7	N/A
سوریه	1.4	N/A	0.1	N/A	11.5	N/A	-1.8	N/A
یمن	-0.5	-0.7	-14.7	-16.5	10.6	-3.3	-4.3	-3.3

منبع: چشم‌انداز کلان فقر بانک جهانی، آوریل ۲۰۲۶.

پانویس جدول ۱-۲: کشورها در هر گروه، بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه سال ۲۰۲۳ (بر حسب دلار بین‌المللی ثابت سال ۲۰۲۱ و بر مبنای برابری قدرت خرید)، به‌صورت نزولی مرتب شده‌اند. ارقام به یک رقم اعشار گرد شده‌اند. داده‌های جمهوری اسلامی ایران و افغانستان بر اساس سال مالی آغازشده در ۲۱-۲۲ مارس و پایان‌یافته در ۲۰-۲۱ مارس سال بعد ارائه شده‌اند. داده‌های جمهوری عربی مصر و پاکستان نیز بر اساس سال مالی آغازشده در ۱ ژوئیه و پایان‌یافته در ۳۰ ژوئن است. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی در سطح منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای از تقسیم مجموع تولید ناخالص داخلی واقعی بر مجموع جمعیت هر گروه و محاسبه نرخ رشد آن به دست آمده است. میانگین‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای تراز حساب جاری و تراز مالی دولت نیز با استفاده از تولید ناخالص داخلی اسمی سال جاری به‌عنوان وزن محاسبه شده‌اند. جمهوری اسلامی ایران، لبنان، جمهوری عربی سوریه و جمهوری یمن به دلیل نامطمئن بودن مقادیر، از محاسبه میانگین‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای حذف شده‌اند. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی برای عراق و پاکستان بر مبنای تولید ناخالص داخلی واقعی به قیمت‌های ثابت عوامل تولید محاسبه شده است. مقادیر تراز حساب جاری و تراز مالی دولت برای عراق نیز به‌صورت سهمی از تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل تولید بیان شده‌اند. ارقام مربوط به سوریه موقت بوده، ممکن است مورد بازنگری قرار گیرند و احتمال دارد با پیش‌بینی‌های رسمی متفاوت باشند. (N/A = داده در دسترس نیست).

مباحث کلیدی این بخش از قرار زیر می‌باشد:

- در طی دهه اخیر، تعداد سیاست‌های فعال مرتبط با حوزه تولید و صنایع، به عنوان اقداماتی که از دولت انتظار می‌رود تا برای افزایش فعالیت‌های استراتژیک تجاری انجام دهد، در اقتصادهای پردرآمد و با درآمد متوسط منطقه موسوم به MENAAP (خاورمیانه، شمال آفریقا، افغانستان و پاکستان) بیش از سه برابر افزایش یافته است.
- این سیاست‌های صنعتی، اغلب نه تنها از طریق سفارت‌خانه‌ها و اعلامیه‌های رسمی سیاست‌گذاری، بلکه از طریق کانال‌های غیر مستقیم و کمتر قابل مشاهده‌ای در منطقه، از جمله شرکت‌های دولتی، صندوق‌های ثروت حاکمیتی²¹ و سایر نهادهای نیمه‌دولتی عمل می‌کنند.
- تفاوت در ظرفیت مالی دولت‌ها، توان اجرایی و نهادی دولت، اندازه بازار و میزان مواجهه با منازعات و درگیری‌ها موجب شده است که اقتصادهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت، کشورهای واردکننده نفت و دولت‌های شکننده، با گزینه‌ها و محدودیت‌های بسیار متفاوتی در زمینه سیاست صنعتی روبه‌رو باشند.
- کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس به دلیل برخورداری از منابع مالی بیشتر، استفاده گسترده‌تری از یارانه‌ها و سیاست‌های بومی‌سازی تولید²² دارند؛ در مقابل، کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت و کشورهای واردکننده نفت بیشتر به اقدامات مرتبط با واردات متکی هستند که این امر بازتابی از محدودیت‌های بیشتر آن‌ها در ظرفیت‌های مالی و نهادی است.
- سیاست‌های صنعتی در منطقه MENAAP از رویکردی "پله‌ای" یا گام‌به‌گام²³ پیروی می‌کند. در سراسر این منطقه، سیاست‌گذاران می‌کوشند ضمن تکیه بر قابلیت‌ها و مزیت‌های موجود، به سمت صنایع با پیچیدگی بیشتر حرکت کنند و در عین حال، فرصت‌های رشد آینده را نیز ایجاد و تقویت کنند.
- چهار مطالعه موردی در منطقه، شامل دبی، جمهوری عربی مصر، مراکش و پاکستان، ناهمگونی تجربه‌های سیاست صنعتی را به خوبی نشان می‌دهند. از بررسی این تجربه‌ها، دو مؤلفه اصلی قابل استخراج است: نخست، وجود سازوکار نهادی مؤثر برای گفت‌وگوی میان بخش دولتی و بخش خصوصی؛ و دوم، برخورداری بخش عمومی از نیروی انسانی متخصص و توانمندی که بتواند به‌طور مؤثر در این گفت‌وگو مشارکت کند.
- سیاست‌های صنعتی می‌تواند نقش حمایتی و تسهیل‌کننده داشته باشد، اما جایگزین اصلاحات گسترده‌تر اقتصادی و نهادی نمی‌شود. احتمال موفقیت سیاست صنعتی زمانی بیشتر است که در جهت رفع شکست‌های واقعی بازار طراحی شده باشد و از پشتیبانی نهادهای کارآمد، اهداف روشن، انضباط در اجرا، گردآوری گسترده داده‌ها و ارزیابی‌های دقیق و نظام‌مند برخوردار باشد. در مقابل، در شرایطی که ضعف حکمرانی، بی‌ثباتی اقتصاد کلان یا تسخیر سیاسی نهادهای فرایند‌های تصمیم‌گیری از مهم‌ترین محدودیت‌های موجود باشند، سیاست صنعتی به احتمال زیاد نخواهد توانست نتایجی پایدار و ماندگار به همراه آورد.

مقدمه

سیاست صنعتی بار دیگر به یکی از محورهای اصلی مباحث سیاست‌گذاری اقتصادی در سراسر جهان تبدیل شده است؛ با این حال، نقش آن در منطقه MENAAP، تحت تأثیر مجموعه‌ای از ویژگی‌ها قرار دارد که این منطقه را از سایر مناطق متمایز می‌سازد. افزون بر افزایش شکنندگی اقتصاد در بسیاری از این کشورها، اقتصادهای این منطقه با ترکیب پیچیده‌ای از چالش‌ها روبه‌رو هستند؛ از جمله بهره‌وری پایین بخش خصوصی، ناکارآمدی ساختاری بازار کار، ایجاد فرصت‌های شغلی ناکافی برای جمعیت‌های به‌سرعت در حال رشد و در مورد بسیاری از این کشورها، وابستگی شدید به هیدروکربن‌ها یا سایر منابع محدود رشد اقتصادی.

²¹ sovereign wealth funds

²² Localization measures

²³ Stepping stone approach

در عین حال، این منطقه از تنوع و ناهمگونی قابل توجهی برخوردار است: اقتصادهای پردرآمد حوزه خلیج فارس، کشورهای با درآمد متوسط واردکننده نفت، کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت و دولت‌های درگیر منازعه. هر کدام از این دسته کشورها، از نظر ظرفیت مالی، توان نهادی، اندازه بازار و میزان آسیب‌پذیری در برابر شوک‌های خارجی تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارند. این تفاوت‌ها از آن جهت اهمیت دارند که نه تنها دلایل روی‌آوری دولت‌ها به سیاست صنعتی را شکل می‌دهند، بلکه تعیین می‌کنند که دولت‌ها به‌طور واقع‌بینانه قادر به استفاده از چه ابزارهایی هستند و این سیاست‌ها از طریق کدام نهادها به اجرا درمی‌آیند.

برای عبارت "سیاست صنعتی" تعاریف متعددی ارائه شده است. تعریف کاری مورد استفاده در سراسر این فصل، تعریفی است که توسط فرناندس و رید در سال ۲۰۲۶ مطرح شده است: **"سیاست صنعتی عبارت است از هرگونه اقدام دولت که به منظور تقویت فعالیت‌های اقتصادی راهبردی انجام می‌پذیرد."** با در نظر گرفتن این تعریف، این فصل به دنبال آن است که نشان دهد سیاست صنعتی اتخاذ شده در منطقه MENAAP هم گسترده‌تر و هم متمایزتر از آن چیزی است که شاخص‌های متعارف معمولاً نشان می‌دهند. همسو با روندهای جهانی، تعداد اعلامیه‌ها و برنامه‌های رسمی دولت‌ها، که یکی از معیارهای پذیرفته‌شده برای سنجش سیاست صنعتی به شمار می‌رود، طی دهه گذشته به‌طور چشمگیری افزایش یافته و آهنگ رشد آن از کشورهای مشابه در سایر مناطق نیز بیشتر بوده است. افزون بر این، سیاست صنعتی در منطقه‌ی MENAAP غالباً از طریق سازوکارهایی کمتر آشکار اعمال می‌شود؛ از جمله شرکت‌های دولتی (SOEs) و صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWFs). از این‌رو، برآوردهایی که صرفاً بر مبنای اعلامیه‌های رسمی انجام می‌شوند، ممکن است میزان واقعی گسترش سیاست صنعتی را کمتر از واقع نشان دهند.

ترکیب ابزارهای سیاست صنعتی نیز در میان گروه‌های مختلف این کشورها متفاوت است. اقتصادهای عضو شورای همکاری خلیج فارس بیشتر از یارانه‌ها و الزامات تأمین از منابع داخلی استفاده می‌کنند، در حالی که کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت و کشورهای واردکننده نفت بیشتر به سیاست‌های مرتبط با واردات متکی هستند. در سراسر منطقه، دولت‌ها معمولاً بخش‌هایی را هدف قرار می‌دهند که در برنامه‌های توسعه ملی، اسناد راهبردی تعیین‌کننده‌ی اهداف اقتصادی و اجتماعی کشور، به‌عنوان بخش‌های راهبردی شناخته می‌شوند؛ بخش‌هایی مانند گردشگری و صنایع شیمیایی. با این حال، حمایت‌های سیاستی در عمل اغلب بر مجموعه محدودتری از فعالیت‌ها متمرکز است. این رویکرد از منطقی تدریجی و گام‌به‌گام پیروی می‌کند که در آن، اولویت با بخش‌هایی است که به قابلیت‌ها و توانمندی‌های موجود نزدیک‌ترند، در حالی که هم‌زمان تلاش می‌شود زمینه ورود به تولید محصولات پیچیده‌تر و برخوردار از فرصت‌های بلندمدت بیشتر نیز فراهم شود.

این فصل در عین حال استدلال می‌کند که اثربخشی سیاست صنعتی در منطقه MENAAP بیش از آنکه به میزان بلندپروازی دولت‌ها وابسته باشد، به تناسب آن با شرایط هر کشور بستگی دارد. کشورهایی که از ظرفیت اجرایی و نهادی بیشتر، ظرفیت مالی گسترده‌تر و بازارهای مؤثر بزرگ‌تر برخوردارند، می‌توانند مجموعه متنوع‌تری از ابزارهای سیاستی، از جمله ابزارهای هدفمندتر با پیامدهای ناخواسته کمتر، را به کار گیرند. در مقابل، در کشورهایی که این شرایط در آن‌ها فراهم نیست، دولت‌ها بیشتر ناگزیر به استفاده از ابزارهای درجه دوم، مانند تعرفه‌ها یا مشوق‌های گسترده بازار، می‌شوند. این اولویت‌بندی از سوی فرناندس و رید در سال ۲۰۲۶ نیز توصیه شده است. البته، سیاست صنعتی جایگزینی برای مدیریت صحیح اقتصاد کلان، حکمرانی کارآمد یا اصلاحات گسترده‌تر در بخش خصوصی نیست. افزون بر این، در محیط‌هایی که با ضعف نهادها یا پیوندهای نزدیک میان منافع سیاسی و اقتصادی مشخص می‌شوند، سیاست صنعتی ممکن است در معرض تسخیر منافع خاص قرار گیرد، به‌درستی هدف‌گذاری نشود یا به گونه‌ای به کار گرفته شود که ناکارآمدی‌ها و اعوجاج‌های موجود را تشدید کند.

بنابراین، نتیجه‌گیری اصلی این فصل را می‌توان یک نوع "خوش‌بینی محتاطانه" توصیف کرد. سیاست صنعتی، می‌تواند به کشورهای منطقه MENAAP در تنوع‌بخشی به اقتصاد، توسعه قابلیت‌ها و حمایت از تحول ساختاری کمک کند و این منطقه نمونه‌های مهمی از موفقیت نسبی را نیز در خود دارد، از صنعت خودروسازی مراکش گرفته تا زیست‌بوم دیجیتال دبی. در عین حال باید توجه داشت که سیاست صنعتی زمانی بیشترین اثربخشی را دارد که انتخاب‌گرانه، منضبط و متکی بر سازوکارهای معتبر هماهنگی میان بخش دولتی و بخش خصوصی باشد، با ظرفیت‌های واقعی کشور تناسب داشته باشد و بر اهدافی روشن استوار شود.

همچنین، گردآوری نظام‌مند داده‌ها، پایش مستمر و ارزیابی دقیق، باید از همان مراحل اولیه طراحی سیاست صنعتی در آن گنجانده شود. افزون بر این، سیاست‌ها باید مشمول سازوکاری برای خاتمه نیز باشند، به گونه‌ای که تاریخ پایان مشخصی برای آن‌ها تعیین شود و این تاریخ، مگر در مواردی که امکان بررسی شفاف، تمدید آن را توجیه کند، به‌طور کامل رعایت شود. در نهایت، پرسش اصلی این نیست که آیا سیاست صنعتی باید در منطقه MENAAP مورد استفاده قرار گیرد یا خیر؛ زیرا این سیاست‌ها به‌طور فزاینده‌ای در حال استفاده هستند. پرسش مهم‌تر آن است که آیا این سیاست‌ها به شیوه‌ای اجرا می‌شوند که عملی، پاسخگو و همسو با محدودیت‌های بنیادین اقتصادی و اهداف بلندمدت توسعه‌ای منطقه باشند یا خیر.

ساختار این فصل به شرح زیر است. فصل ابتدا به تعریف سیاست صنعتی می‌پردازد و نشان می‌دهد که در بستر منطقه MENAAP، این مفهوم فراتر از اعلامیه‌های رسمی سیاستی است و نقش شرکت‌های دولتی (SOEs)، صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWFs) و سایر نهادهای شبه‌دولتی را نیز دربر می‌گیرد. سپس دلایل روی‌آوری دولت‌های منطقه به سیاست صنعتی بررسی می‌شود و توجه ویژه‌ای به چالش‌های اصلی، از جمله بهره‌وری پایین، محدودیت در ایجاد اشتغال و کندی فرایند تنوع‌بخشی اقتصادی، معطوف می‌شود. در ادامه، فصل افزایش استفاده از سیاست صنعتی در منطقه MENAAP را مستند می‌کند و نشان می‌دهد که ترکیب ابزارهای مورد استفاده در اقتصادهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت، کشورهای واردکننده نفت و دولت‌های شکننده، متناسب با تفاوت‌های موجود در ظرفیت مالی، توان اجرایی دولت و اندازه بازار، متفاوت است. سپس بخش‌های هدف سیاست صنعتی بررسی می‌شوند و استدلال می‌شود که این سیاست‌ها در منطقه غالباً از یک منطق "گام‌به‌گام" پیروی می‌کنند؛ به این معنا که فعالیت‌های نزدیک به قابلیت‌های موجود را در اولویت قرار می‌دهند، در حالی که هم‌زمان در پی دستیابی به سطوح بالاتر پیچیدگی اقتصادی در آینده نیز هستند.

این فصل در پایان خود، سازوکارها و نهادهایی را که سیاست صنعتی از طریق آن‌ها اجرا می‌شود ارزیابی می‌کند و استدلال می‌کند که هرچند سیاست صنعتی می‌تواند از تنوع‌بخشی اقتصادی و تحول ساختاری حمایت کند، موفقیت آن به وجود نهادهای توانمند، اهداف روشن و اجرای منضبط وابسته است و باید بر پایه اصلاحات مکمل در حوزه‌های حکمرانی، رقابت و مدیریت اقتصاد کلان استوار باشد.

سیاست صنعتی: مفهومی پیچیده و مناقشه‌برانگیز

سیاست صنعتی، به تعبیر رایج، "برای افراد مختلف معانی متفاوتی دارد."^{۲۴} اقتصاددان فقید، پل گروسکی، در سال ۱۹۸۹ اظهار کرده بود که "اگر شش اقتصاددان را به‌طور تصادفی گرد هم آورید، احتمالاً دست‌کم با دوازده دیدگاه متفاوت درباره سیاست صنعتی روبه‌رو خواهید شد." تعریفی که در این فصل به کار گرفته شده است، یعنی "سیاست صنعتی عبارت است از اقدام دولت با هدف افزایش فعالیت‌های اقتصادی راهبردی"، نسبت به تعاریفی که معمولاً در ادبیات دانشگاهی مورد استفاده قرار می‌گیرند، گسترده‌تر است. این تعریف، به‌جای تمرکز بر اهدافی که هنگام اعلام سیاست‌ها بیان می‌شوند، بر آثار مورد انتظار سیاست‌های اجراشده، از نظر افزایش انواع مشخصی از فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های معین، تمرکز دارد.

این تعریف از سه عنصر اصلی تشکیل شده است. **نخست**، "دولت" که شامل نهادهای مسئول طراحی و اجرای سیاست صنعتی می‌شود. دولت در این معنا نه تنها وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و سایر نهادهای رسمی را دربر می‌گیرد، بلکه نهادهایی را که کمتر در این زمینه مورد توجه قرار می‌گیرند، مانند بانک‌های توسعه ملی (NDBs)، شرکت‌های دولتی (SOEs) و صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWFs) نیز شامل می‌شود، به‌ویژه هنگامی که در اجرای سیاست صنعتی نقش ایفا می‌کنند. **عنصر دوم**، "اقدامات" است؛ یعنی خود سیاست‌ها و ابزارهایی که برای تحقق اهداف مورد نظر به کار گرفته می‌شوند. **عنصر سوم**، "فعالیت‌های اقتصادی راهبردی" است. این مفهوم بر آن دلالت دارد که انتظار می‌رود سیاست صنعتی بر برخی فعالیت‌های اقتصادی اثر بگذارد، نه بر همه آن‌ها، و از این طریق حوزه‌های مشخصی را برای حمایت یا توسعه هدف قرار دهد.

^{۲۴} این دیدگاه از سوی کمیته رقابت سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در میزگرد این سازمان با عنوان «سیاست رقابت، سیاست صنعتی و قهرمانان ملی» (Competition Policy No.96) مطرح شده و در آثار دیگری نیز بازتاب یافته است؛ از جمله در مطالعه اونت (۲۰۰۳) با عنوان «بررسی مسائل مرتبط با امکان ایجاد یک چارچوب چندجانبه برای سیاست رقابت»، مقاله ویشنفسکی و دمنتیف (۲۰۱۱) با عنوان «سیاست صنعتی برای اوکراین: جنبه‌های نظری» و همچنین پژوهش پک و ساگی (۲۰۰۶) با عنوان «آیا دلیلی برای سیاست صنعتی وجود دارد؟ یک بررسی انتقادی».

عنصر نخست: دولت

نهادهای دولتی مسئول تدوین و اجرای سیاست صنعتی باید از بهترین استعدادهای مدیریتی و افرادی با صلاحیت‌های علمی و حرفه‌ای مناسب برخوردار باشند. این متخصصان و کارشناسان فنی باید تا حد امکان از مداخلات و فشارهای سیاسی مصون بمانند، هرچند دستیابی به چنین شرایطی در منطقه MENAAP می‌تواند دشوار باشد، زیرا قدرت سیاسی و منافع اقتصادی در بسیاری از موارد به‌طور نزدیک درهم تنیده‌اند.

علاوه بر نهادهای رسمی دولت، مانند وزارتخانه‌ها، مجموعه‌ای از نهادهای دیگر نیز می‌توانند در سیاست صنعتی نقش‌آفرینی کنند: ۱- بانک‌های توسعه ملی (NDBs)، ۲- شرکت‌های دولتی (SOEs)، ۳- صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWFs)، ۴- ابتکارات و برنامه‌های توسعه خوشه‌های صنعتی، ۵- نهادهای مسئول گفت‌وگو و هماهنگی میان بخش دولتی و بخش خصوصی، ۶- نهادهای نوآوری و تحقیق و توسعه (R&D)، ۷- سازمان‌های ترویج و جذب سرمایه‌گذاری و ۸- سازمان‌های توسعه و ترویج صادرات.

این فصل به‌طور خاص نقش شرکت‌های دولتی را در اجرای سیاست صنعتی بررسی می‌کند، زیرا این شرکت‌ها در سراسر منطقه حضوری گسترده دارند. همچنین، نقش صندوق‌های ثروت حاکمیتی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد، چراکه این نهادها در اقتصادهای عضو شورای همکاری خلیج فارس از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند.

عنصر دوم: ابزارهای سیاست‌گذاری

ابزارهای سیاست صنعتی را می‌توان در سه دسته کلی طبقه‌بندی کرد: ۱- نهادهای عمومی هدفمند، ۲- مشوق‌های بازار و ۳- مداخلات اقتصاد کلان.

۱- نهادهای عمومی هدفمند

به‌طور کلی، نهادهای عمومی، مانند برنامه‌های توسعه مهارت یا شهرک‌های صنعتی، می‌توانند بر تمامی صنایع تأثیر بگذارند. اما هنگامی که این نهادها برای یک صنعت مشخص طراحی شوند، به ابزاری برای سیاست صنعتی تبدیل می‌شوند. از این ابزارها غالباً با عنوان "سیاست صنعتی نرم" یاد می‌شود و مواردی همچون برنامه‌های توسعه مهارت، شهرک‌های صنعتی، استانداردهای کیفیت و حمایت از دسترسی به بازار را دربر می‌گیرد. کشورهای منطقه MENAAP به‌طور منظم از نهادهای عمومی هدفمند به‌عنوان بخشی از سیاست‌های صنعتی خود استفاده می‌کنند.

• توسعه مهارت‌ها

در مراکش، که طیف گسترده‌ای از سیاست‌های صنعتی با هدف توسعه صنعت خودروسازی در آن به اجرا درآمده است، مراکز آموزش حرفه‌ای برای ارائه دوره‌های کارآموزی و آموزش‌های تخصصی متناسب با نیاز بنگاه‌ها در بخش خودروسازی ایجاد شده‌اند. این برنامه‌ها به‌طور نزدیک با نیازهای صنعت هماهنگ هستند و این مراکز بر اساس الگوی مشارکت میان بخش دولتی و بخش خصوصی فعالیت می‌کنند؛ به‌گونه‌ای که برنامه‌های آموزشی با همکاری مستقیم شرکت‌ها طراحی و تدوین می‌شوند.

در جمهوری عربی مصر، آموزش نیروی انسانی یکی از ارکان اصلی توسعه بخش گردشگری به شمار می‌رود. برنامه‌های آموزش نیروی کار تحت هدایت دولت، ابتکارات مشترک میان بخش دولتی و بخش خصوصی و مشارکت‌های چندبخشی، به ارتقای کیفیت خدمات و تقویت سرمایه انسانی در بخش اقامت و مهمان‌نوازی این کشور کمک می‌کنند. برای نمونه، در سال ۲۰۲۴ نزدیک به ۴۳ هزار نفر از شاغلان صنعت گردشگری در حوزه‌های مختلف، از جمله مهمان‌نوازی، ایمنی مواد غذایی و گردشگری پایدار، آموزش دیدند. علاوه بر این، همکاری‌های آموزشی میان بخش دولتی و بخش خصوصی به گسترش ظرفیت نیروی کار کمک کرده است. به عنوان مثال، ابتکارات مشترک میان وزارت گردشگری و آثار باستانی مصر (MoTA)، انجمن‌های فعال در صنعت و شرکت‌های خصوصی، صدها نفر از متخصصان حوزه مهمان‌نوازی را در مقاصد مهمی همچون قاهره، شرم‌الشیخ و شهر الغردقه در ساحل دریای سرخ آموزش داده‌اند.

• شهرک‌های صنعتی

شهر اینترنتی دبی یا Dubai Internet City به عنوان یک "زیست‌بوم" تخصصی برای استقرار شرکت‌های فعال در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) ایجاد شد. این مجموعه نهاده‌های هدفمندی، از جمله زیرساخت‌های مخابراتی پایدار با نرخ بسیار پایین‌تر اختلالات ارتباطی، فراهم کرد و دسترسی شرکت‌های فناوری به شبکه‌های دیجیتال را با هزینه‌ای امکان‌پذیر ساخت که بسیاری از اقتصادهای پیشرفته قادر یا مایل به ارائه آن نبودند. بدین ترتیب، دولت محیطی را ایجاد کرد که به‌طور ویژه برای نیازهای عملیاتی و ارتباطی شرکت‌های فناوری جهانی بهینه‌سازی شده بود؛ اقدامی که در راستای هدف دبی برای تبدیل شدن به یک قطب دیجیتال صورت گرفت.

خوشه‌های صنعتی در کانون تلاش مراکش برای توسعه صنعت خودروسازی قرار داشتند. در این کشور، شش شهرک صنعتی میزبان تأمین‌کنندگان قطعات و تجهیزات صنعت خودرو هستند. در منطقه طنجه، "پلتفرم صنعتی طنجه-مد^{۲۵}" مناطق آزاد محلی را به بندر طنجه-مد متصل می‌کند. این مناطق آزاد، ویژگی‌های شهرک‌های صنعتی، مانند زیرساخت‌های لازم برای تولید و توزیع، را با ویژگی‌های مناطق ویژه اقتصادی، از جمله مزایای مالیاتی و گمرکی، رویه‌های کارآمد گمرکی و دسترسی به جریان‌های سرمایه، ترکیب می‌کنند. مناطق پیرامون این مناطق ویژه اقتصادی شاهد افزایش فعالیت‌های اقتصادی بوده‌اند؛ افزایشی که با استفاده از شاخص شدت نورهای شبانه، به عنوان یک متغیر جانشین برای سنجش فعالیت اقتصادی، قابل مشاهده است (بخش ۲-۱).

• استانداردهای کیفیت

در سال ۱۹۹۹، تونس مقررات ملی مربوط به تولیدات ارگانیک را تصویب کرد که الزامات مرتبط با تولید، فرآوری، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات غذایی ارگانیک را مشخص می‌کرد. تونس در تدوین این استانداردها از استانداردهای بین‌المللی، از جمله مقررات اتحادیه اروپا در زمینه محصولات ارگانیک، الگوبرداری کرد؛ اقدامی که زمینه تأیید مقررات تونس از سوی اتحادیه اروپا را فراهم ساخت.

علاوه بر تعیین استانداردها، دولت تونس ۳۰ درصد هزینه تجهیزات مورد استفاده در کشاورزی ارگانیک را یارانه داد و ۷۰ درصد هزینه‌های دریافت گواهی‌نامه‌های مربوطه را نیز تقبل کرد. این حمایت‌ها به کشاورزان کمک کرد هزینه‌های گذار از تولید سنتی به تولید ارگانیک را بهتر مدیریت کنند^{۲۶}. در نتیجه، تونس طی دو دهه و تا سال ۲۰۱۹ به بزرگ‌ترین صادرکننده روغن زیتون ارگانیک در جهان تبدیل شد و ۶۵ درصد صادرات جهانی این محصول را به خود اختصاص داد^{۲۷}. همچنین صادرات خرماي ارگانیک تونس نیز رشد چشمگیری را تجربه کرده است.

• حمایت از دسترسی به بازار

در بخش گردشگری مصر، وزارت گردشگری و آثار باستانی (MoTA) از طریق اجرای کارزارهای تبلیغاتی اختصاصی و ایجاد مشارک‌های راهبردی، دسترسی به بازار را گسترش داده و ظرفیت‌های متنوع گردشگری کشور را معرفی کرده است. این وزارتخانه همچنین اصلاحات مقرراتی مختلفی، از جمله ساده‌سازی فرایندهای صدور روادید، را به اجرا گذاشته است تا موانع ورود گردشگران خارجی و هزینه‌های مبادلاتی مرتبط با سفر به مصر کاهش یابد. این اقدامات نوعی حمایت غیرمستقیم از دسترسی به بازار محسوب می‌شوند، زیرا با کاهش موانع مقرراتی و اطلاعاتی پیش روی مصرف‌کنندگان خارجی، به افزایش تقاضای بین‌المللی برای خدمات گردشگری مصر کمک می‌کنند.

²⁵ Tanger-Med Industrial Platform

²⁶ ISO FAR 2016

²⁷ CBI 2024

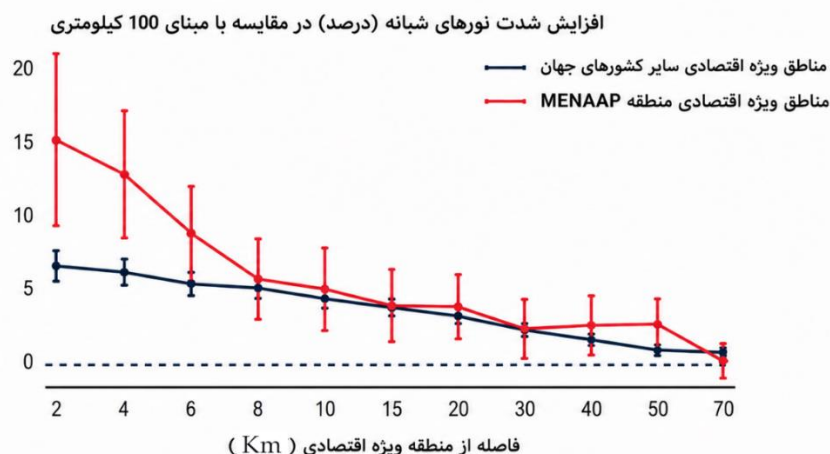
بخش ۲-۱، مناطق ویژه اقتصادی، بر اساس فاکتور شدت نورهای شبانه، محرک رشد در مناطق پیرامونی خود می‌باشند.

شواهد موجود نشان می‌دهد که مناطق ویژه اقتصادی یا به اختصار SEZs^{۲۸} با افزایش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مجاور خود ارتباط مستقیمی دارند؛ موضوعی که از طریق رشد شدت نورهای شبانه اندازه‌گیری شده است. این تحلیل ۱۳۲ منطقه ویژه اقتصادی در کشورهای منطقه خاورمیانه، شمال آفریقا، افغانستان و پاکستان و ۱,۸۲۱ منطقه ویژه اقتصادی در ۲۲ کشور دیگر را دربر می‌گیرد. داده‌های مورد استفاده از نمونه‌ای استخراج شده‌اند که توسط بانک اروپایی بازسازی و توسعه (EBRD) تهیه شده و سال تأسیس، یا در صورت نبود این اطلاعات، سال اعلام رسمی هر منطقه ویژه اقتصادی در آن مشخص است. این مطالعه داده‌های مربوط به موقعیت جغرافیایی مناطق ویژه اقتصادی را با یک مجموعه داده جهانی و استاندارد شده از نورهای شبانه، که دوره زمانی ۱۹۹۲ تا ۲۰۲۱ را پوشش می‌دهد، ترکیب می‌کند.

برای بررسی نحوه تغییر آثار مناطق ویژه اقتصادی با افزایش فاصله، این تحلیل مجموعه‌ای از حلقه‌های هم‌مرکز پیرامون هر منطقه ویژه اقتصادی را مطالعه می‌کند. بررسی از محدوده‌ای آغاز می‌شود که در شعاع دو کیلومتری منطقه قرار دارد و سپس به نوارهای فاصله‌ای ۲ تا ۴ کیلومتر، ۴ تا ۶ کیلومتر، ۶ تا ۸ کیلومتر و به همین ترتیب گسترش می‌یابد. در این میان، نوار واقع در فاصله ۷۰ تا ۱۰۰ کیلومتری به عنوان مبنای مقایسه در نظر گرفته شده است. سپس تغییرات شدت نورهای شبانه در هر یک از این نوارها، از یک سال پیش از تأسیس یا اعلام منطقه ویژه اقتصادی تا سه سال پس از آن، با یکدیگر مقایسه می‌شود.

شکل زیر نشان می‌دهد که آثار اقتصادی مناطق ویژه اقتصادی در نزدیکی این مناطق بیشترین شدت را دارند و با افزایش فاصله به تدریج کاهش می‌یابند. در کشورهای منطقه MENAAP، این آثار نسبت به کشورهای اروپایی موجود در گروه مقایسه، قوی‌تر به نظر می‌رسند. همانند نتایج مشاهده‌شده در سایر کشورهای نمونه بانک اروپایی بازسازی و توسعه (EBRD)، بزرگ‌ترین سرریزهای رشد اقتصادی^{۲۹} در کشورهای منطقه MENAAP در شعاعی حدود ۴۰ کیلومتر از مناطق ویژه اقتصادی مشاهده می‌شود.

شکل اول از بخش ۲-۱ ارتباط میان تاسیس مناطق ویژه اقتصادی و رشد نورهای شبانه



(منابع: پایگاه داده مناطق ویژه اقتصادی بانک اروپایی بازسازی و توسعه (EBRD, 2024)، لی و همکاران (۲۰۲۰) و محاسبات بانک جهانی.)

(شکل ۱-۲، برای برآورد آثار سرریز فضایی مناطق ویژه اقتصادی (SEZs)، از یک مجموعه داده جهانی و استاندارد شده مربوط به نورهای شبانه (NTL) برای دوره ۱۹۹۲ تا ۲۰۲۱ به عنوان شاخصی جانشین برای رشد اقتصادی محلی استفاده شده است. نمونه مورد بررسی تنها شامل مناطقی است که بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۲۰۱۸ تأسیس شده‌اند. برای هر منطقه ویژه اقتصادی، مجموعه‌ای از حلقه‌های هم‌مرکز و حلقوی شکل در فواصل ۰ تا ۲، ۲ تا ۴، ۴ تا ۶، ۶ تا ۸، ۸ تا ۱۰، ۱۰ تا ۱۵، ۱۵ تا ۲۰، ۲۰ تا ۳۰، ۳۰ تا ۴۰، ۴۰ تا ۵۰، ۵۰ تا ۷۰ و ۷۰ تا ۱۰۰ کیلومتر تعریف شده است. سپس برای هر حلقه، اختلاف لگاریتمی میانگین تراکم نورهای شبانه بین یک سال پیش از تأسیس منطقه (t-1) و سه سال پس از آن (t+3) محاسبه شده است. برای شناسایی آثار سرریز فضایی، یک مدل رگرسیونی با اثرات ثابت دوطرفه برآورد شده است. این مدل با کنترل اثرات ثابت مربوط به هر منطقه ویژه اقتصادی و همچنین سال تأسیس آن، تلاش می‌کند شوک‌های اقتصاد کلان و تغییرات زمانی را از نتایج تفکیک کند. در این تحلیل، حلقه واقع در فاصله ۷۰ تا ۱۰۰ کیلومتری به عنوان سناریوی مبنا در نظر گرفته شده است تا روند معمول رشد اقتصادی در پس‌زمینه را نشان دهد. نمودار حاصل، با استفاده از برآوردهای اثرات نهایی^{۳۰}، برآوردهای مربوط به هر نوار فاصله‌ای را در کنار فواصل اطمینان ۹۵ درصدی آن‌ها، به‌صورت جداگانه برای منطقه MENAAP و سایر کشورهای جهان نمایش می‌دهد.)

²⁸ Special Economic Zones

^{۲۹} Growth Spillovers یا "سرریزهای رشد اقتصادی" که در ادبیات اقتصاد منطقه‌ای و توسعه، بسیار رایج‌تر از ترجمه‌های تحت‌اللفظی مانند «اثرات جانبی رشد» محسوب می‌شود.

^{۳۰} برآوردهای اثرات نهایی یا اثرات نهایی شرطی (Conditional Marginal Effects) بیانگر اثر برآورد شده یک متغیر بر متغیر مورد مطالعه، با در نظر گرفتن سایر عوامل کنترل شده در مدل آماری، هستند. این روش امکان مقایسه اثرات در شرایط مختلف را فراهم می‌کند.

۲- مشوق‌های بازار

"مشوق‌های بازار" به سیاست‌هایی گفته می‌شود که با تغییر قیمت نسبی نهاده‌ها یا محصولات، فعالیت در یک صنعت خاص را نسبت به سایر صنایع جذاب‌تر می‌کنند. این مشوق‌ها شامل انواع یارانه‌ها، از جمله یارانه‌های تولید، تحقیق و توسعه، صادرات یا مصرف یک کالا یا خدمت، هستند. ممنوعیت صادرات برخی کالاهای، تعرفه‌ها و سهمیه‌های وارداتی و همچنین الزامات استفاده از محتوای داخلی نیز در زمره مشوق‌های بازار قرار می‌گیرند. الزامات انتقال فناوری نیز، که سرمایه‌گذاران خارجی را ملزم می‌کنند با بنگاه‌های داخلی مشارکت کنند و دانش فنی خود را به اشتراک بگذارند، در همین دسته قرار می‌گیرند. در منطقه MENAAP نمونه‌های فراوانی از این نوع مشوق‌های سیاست صنعتی وجود دارد.

• تدارکات و خریدهای دولتی

دولت دبی، از طریق ابتکار "دولت الکترونیک" خود، که در سال ۲۰۰۰ با هدف دیجیتالی‌سازی خدمات دولتی آغاز شد، تقاضا برای خدمات دیجیتال را افزایش داد. این سیاست با ایجاد قراردادهای تضمین‌شده برای شرکت‌های خصوصی فعال در حوزه فناوری، عملاً بازاری مطمئن برای خدمات آن‌ها فراهم کرد.

• یارانه‌های تولید

مصر برای حمایت از تولید داخلی کودهای شیمیایی اقدامات متعددی انجام داده است. قیمت گاز طبیعی، که مهم‌ترین نهاده تولید کود محسوب می‌شود، تحت کنترل دولت قرار دارد و به‌شدت یارانه دریافت می‌کند. تولیدکنندگان کود موظف‌اند بخشی از تولید خود را به دولت مصر بفروشند و دولت نیز این محصولات را با قیمتی کمتر از نرخ بازار در اختیار کشاورزان مصری قرار می‌دهد^{۳۱}. مازاد تولید می‌تواند در بازارهای بین‌المللی به فروش برسد. در نتیجه، صادرات محصولاتی که با بهره‌مندی از این یارانه‌ها تولید شده‌اند، مصر را به هشتمین صادرکننده بزرگ کودهای شیمیایی در جهان تبدیل کرده است^{۳۲}.

در اوایل دهه ۱۹۶۰، پاکستان به خوشه تولید توپ فوتبال در شهر سیالکوت یارانه اعطا کرد. دولت یک برنامه بازپرداخت صادراتی را به اجرا گذاشت که به تولیدکنندگان اجازه می‌داد حقوق گمرکی، مالیات بر فروش و عوارض پرداخت‌شده برای نهاده‌های وارداتی مورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی را بازپس گیرند. این سیاست موجب بهبود جریان نقدینگی بنگاه‌ها و افزایش رقابت‌پذیری آن‌ها در بازارهای بین‌المللی شد.

یارانه‌های تولید همچنین شامل حمایت از سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای می‌شوند. مراکش از تأمین مالی شرکت‌های خودروسازی که در پروژه‌هایی مانند احداث ساختمان‌ها و خرید تجهیزات سرمایه‌ای سرمایه‌گذاری می‌کردند، حمایت به عمل آورد. به همین ترتیب، در سال ۲۰۲۴ بانک مرکزی مصر، با تأمین مالی وزارت دارایی، یک تسهیلات اعتباری راه‌اندازی کرد که بر اساس آن ۵۰ میلیارد پوند مصر وام با نرخ بهره ترجیحی در اختیار شرکت‌هایی قرار می‌گرفت که ظرفیت جدیدی در بخش هتلداری ایجاد می‌کردند. این برنامه از ساخت هتل‌های جدید، نوسازی واحدهای موجود و بازگشایی تأسیسات غیرفعال پشتیبانی می‌کند. از آنجا که این طرح هزینه‌های تأمین مالی را در شرایط نرخ‌های بهره بالا کاهش می‌دهد، می‌توان آن را نوعی یارانه مالی هدفمند دانست که با هدف تسریع توسعه ظرفیت اقامتی و تقویت توانمندی‌های این بخش طراحی شده است.

مداخلات اقتصاد کلان

مداخلات اقتصاد کلان، برخلاف بسیاری از ابزارهای دیگر سیاست صنعتی، صنایع خاصی را هدف قرار نمی‌دهند، بلکه از طریق تغییر قیمت نسبی برخی فعالیت‌های اقتصادی بر تخصیص منابع اثر می‌گذارند. این دسته از سیاست‌ها شامل اقداماتی مانند کاهش ارزش راهبردی نرخ ارز و اعطای اعتبارهای مالیاتی برای تحقیق و توسعه (R&D) است؛ ابزارهایی که کاربرد آن‌ها در اقتصادهای پیشرفته گسترده‌تر و برجسته‌تر است.

³¹ Kurdi et al. 2020

³² OEC 2024

عنصر سوم: فعالیت‌های اقتصادی راهبردی

هسته اصلی سیاست صنعتی، تمرکز بر حمایت از برخی فعالیت‌های اقتصادی، و نه همه آن‌ها، است. این سیاست‌ها می‌توانند از بخش تولید و صنعت فراتر روند و در بسیاری از موارد نیز چنین می‌کنند. دولت‌ها ممکن است بخش‌هایی مانند کشاورزی، معدن یا خدمات را برای دستیابی به اهداف مشخص، «راهبردی» تلقی کنند. برای مثال، دولتی که با کمبود مستمر ارز خارجی مواجه است، ممکن است به دلیل ظرفیت بالای صنعت گردشگری در جذب ارز خارجی، این بخش را دارای اهمیت راهبردی بداند.

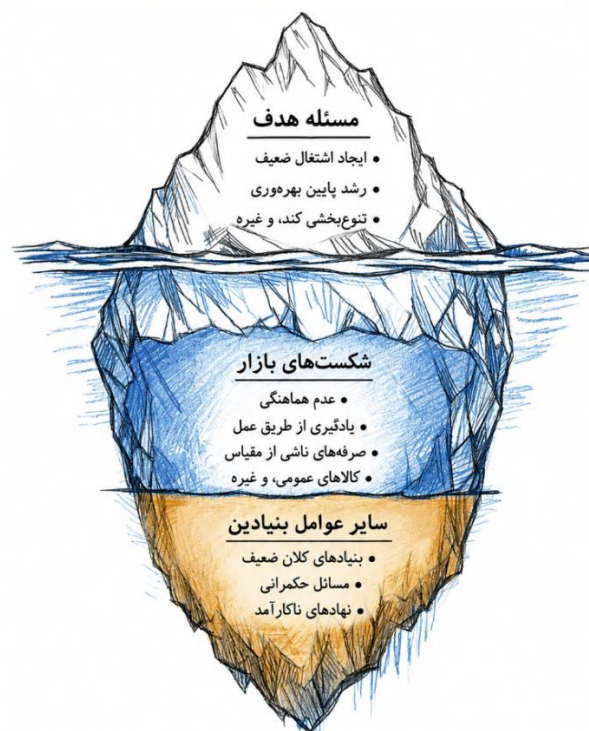
سیاست‌های صنعتی بر برخی بخش‌ها تأثیر بیشتری نسبت به سایر بخش‌ها دارند. به همین دلیل، سیاست‌های عمومی آموزش، مانند سیاست‌های مرتبط با آموزش ابتدایی یا متوسطه، معمولاً در زمره سیاست‌های صنعتی قرار نمی‌گیرند. با این حال، برنامه‌های آموزش فنی و حرفه‌ای تخصصی، برای مثال آموزش جوشکاری مورد نیاز صنعت کشتی‌سازی، می‌توانند به عنوان یک سیاست صنعتی تلقی شوند، زیرا به طور مشخص از بخش‌هایی حمایت می‌کنند که به این مهارت‌ها وابسته‌اند یا از آن‌ها بهره می‌برند.

چرا در منطقه خاورمیانه، شمال آفریقا، افغانستان و پاکستان سیاست‌های صنعتی دنبال می‌شود؟

سیاست‌های صنعتی، اغلب از سوی اقتصاددانان و سیاست‌گذاران به شیوه‌های متفاوتی درک و تفسیر می‌شود، اما این دیدگاه‌ها بیش از آنکه متناقض باشند، مکمل یکدیگرند. اقتصاددانان معمولاً سیاست صنعتی را پاسخی به شکست‌های بازار می‌دانند؛ شرایطی که در آن، بازارهای خصوصی در تأمین فعالیت‌هایی که منافع اجتماعی بالایی دارند، کمتر از حد مطلوب سرمایه‌گذاری می‌کنند. در مقابل، سیاست‌گذاران معمولاً سیاست صنعتی را در چارچوب چالش‌های ملموسی که اقتصادهایشان با آن‌ها مواجه هستند تبیین می‌کنند؛ چالش‌هایی مانند ایجاد ناکافی فرصت‌های شغلی، بهره‌وری پایین، تنوع‌بخشی محدود به فعالیت‌های اقتصادی، ناهماهنگی میان مهارت‌های نیروی کار و نیازهای بنگاه‌ها یا آسیب‌پذیری‌های زیست‌محیطی.

برای درک بهتر این تفاوت می‌توان تصویر یک کوه یخ (شکل ۱-۲) را در نظر گرفت. بخش قابل مشاهده کوه یخ در بالای سطح آب، نمایانگر مشکلاتی است که سیاست‌گذاران به طور مستقیم مشاهده می‌کنند؛ مشکلاتی نظیر نرخ بالای بیکاری، پویایی ناکافی بخش خصوصی، وابستگی بیش از حد به هیدروکربن‌ها یا شکاف میان مهارت‌های نیروی کار و نیازهای بنگاه‌های اقتصادی. این در حالی است که در زیر سطح آب، عوامل و علل بنیادی این مشکلات قرار دارند.

شکل ۱-۲ مدل کوه یخی برای سیاست‌های صنعتی



برخی از این مشکلات، ناشی از شکست‌های بازار هستند، مانند شکست در هماهنگی میان فعالان اقتصادی، نبود سرریزهای دانشی یا سرمایه‌گذاری ناکافی در آموزش نیروی کار. برخی دیگر نیز ریشه در ضعف‌های عمیق‌تر نهادی، ناکارآمدی‌های مقرراتی یا شکست‌های حکمرانی دارند.

تمایز میان دیدگاه اقتصاددانان و سیاست‌گذاران از اهمیت بالایی برخوردار است، زیرا سیاست صنعتی زمانی بیشترین اثربخشی را دارد که مشکلات قابل مشاهده را در شرایطی هدف قرار دهد که علل زیربنایی آن‌ها به شکست‌های بازار بازمی‌گردد. در مقابل، هنگامی که محدودیت‌های اصلی ناشی از ضعف حکمرانی، بی‌ثباتی اقتصاد کلان یا تسخیر سیاست‌گذاری توسط گروه‌های ذی‌نفوذ باشد، بعید است سیاست صنعتی بتواند نتایجی پایدار به همراه داشته باشد. برای مثال، ناهماهنگی میان مهارت‌های نیروی کار و نیازهای بازار را در نظر بگیرید. سیاست‌گذاران ممکن است مشاهده کنند که بنگاه‌ها در یافتن کارکنانی با مهارت‌ها و توانمندی‌های مورد نیاز خود با مشکل مواجه هستند. از دیدگاه یک اقتصاددان، یکی از توضیحات این وضعیت آن است که بنگاه‌ها کمتر از میزان مطلوب در آموزش کارکنان سرمایه‌گذاری می‌کنند، زیرا نمی‌توانند به‌طور کامل از منافع این سرمایه‌گذاری بهره‌مند شوند. کارکنان آموزش‌دیده ممکن است برای کار نزد رقبای دیگر محل کار خود را ترک کنند، در حالی که کل اقتصاد از وجود نیروی کار ماهرتر منتفع می‌شود. این وضعیت نمونه‌ای کلاسیک از یک اثر خارجی است و در نتیجه، توجیهی معتبر برای مداخله دولت فراهم می‌کند.^{۳۳}

در عین حال، شکاف‌های مهارتی ممکن است ناشی از ضعف نظام آموزشی یا کیفیت پایین مقررات، مانند نظام صدور گواهی صلاحیت معلمان، نیز باشد. سیاست صنعتی در حالت نخست می‌تواند به بهبود شرایط کمک کند، اما اگر ریشه اصلی مشکل در ضعف نظام آموزشی یا ناکارآمدی مقررات باشد، احتمال موفقیت آن به مراتب کمتر خواهد بود.

سیاست صنعتی به عنوان پاسخی به شکست‌های بازار

توجیه متعارف اقتصادی برای سیاست صنعتی، اصلاح شکست‌های بازار است.^{۳۴} یکی از مهم‌ترین نمونه‌ها در این زمینه، "شکست هماهنگی" است. بنگاه‌ها ممکن است از استقرار در مجاورت یکدیگر یا سرمایه‌گذاری هم‌زمان در فعالیت‌های مرتبط سود ببرند، اما هیچ بنگاهی حاضر نباشد نخستین گام را بردارد، مگر آنکه سایر بنگاه‌ها نیز اقدام مشابهی انجام دهند. دولت‌ها می‌توانند از طریق مداخلات مبتنی بر مکان، مانند ایجاد شهرک‌های صنعتی، مناطق ویژه صادراتی یا توسعه زیرساخت‌های پشتیبان، به رفع این مشکل کمک کنند.

همین منطق در مورد فناوری‌های نوظهور نیز صدق می‌کند. برای مثال، مصرف‌کنندگان ممکن است در نبود شبکه‌های شارژ، تمایلی به استفاده از خودروهای برقی نداشته باشند؛ در مقابل، بنگاه‌ها نیز ممکن است تا زمانی که تقاضای کافی برای خودروهای برقی شکل نگرفته باشد، از سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شارژ خودداری کنند. در چنین شرایطی، مداخله دولت می‌تواند به انتقال اقتصاد به یک تعادل در سطح بالاتر کمک کند.

توجیه دیگری برای سیاست صنعتی، به یادگیری از طریق عمل^{۳۵} و حمایت از صنایع نوپا مربوط می‌شود. بخش‌های اقتصادی جدید معمولاً پیش از آنکه بتوانند به سطح رقابت‌پذیری برسند، به دوره‌ای از آزمون و خطا، توسعه قابلیت‌ها و انباشت تدریجی دانش و تجربه نیاز دارند. بنگاه‌ها ممکن است تمایل چندانی به ورود به این فعالیت‌ها نداشته باشند، زیرا هزینه‌های آن فوری و ملموس است، در حالی که بخشی از منافع آن، به‌ویژه سرریزهای دانشی، نصیب سایر بنگاه‌ها می‌شود. در چنین شرایطی، هنگامی که انگیزه‌های بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جدید کمتر از منافع اجتماعی حاصل از آن باشد، حمایت موقت دولت می‌تواند توجیه‌پذیر باشد.

سیاست صنعتی همچنین می‌تواند در مواردی که به ایجاد صرفه‌های تجمعی و سرریزهای بهره‌وری کمک می‌کند، موجه باشد. تمرکز بنگاه‌های فعال در حوزه‌های مرتبط در یک محدوده جغرافیایی می‌تواند به شکل‌گیری بازار کار عمیق‌تر، توسعه تأمین‌کنندگان تخصصی و افزایش فرصت‌های انتشار دانش منجر شود؛ عواملی که هزینه‌ها را کاهش داده و بهره‌وری کل بخش را افزایش می‌دهند. شهر اینترنتی دبی نمونه‌ای از این پویایی است. تمرکز شمار زیادی از شرکت‌ها و نیروی کار حوزه فناوری در یک مکان، به ایجاد بازارهای کار تخصصی، شکل‌گیری زیست‌بوم تأمین‌کنندگان و تسریع گردش ایده‌ها، دانش و قابلیت‌ها کمک کرده است.

³³ Brunello and De Paola 2004

³⁴ Rodrik 2008

³⁵ Learning by Doing

سیاست صنعتی به عنوان ابزاری برای تحول ساختاری

با این حال، در عمل دولت‌ها به ندرت سیاست صنعتی را بر مبنای تشخیص صریح شکست‌های بازار طراحی می‌کنند. در بیشتر موارد، از این سیاست به عنوان ابزاری برای مقابله با چالش‌های ساختاری فوری و مهم استفاده می‌شود. در MENAAP، این چالش‌ها شامل ایجاد ناکافی فرصت‌های شغلی، بهره‌وری پایین، کندی روند تنوع‌بخشی اقتصادی و افزایش فشارهای زیست‌محیطی است. برنامه‌های توسعه ملی در پیچه‌ای مناسب برای درک نحوه تعریف و اولویت‌بندی این مسائل از سوی دولت‌ها فراهم می‌کنند.

بررسی ۱۹ برنامه توسعه ملی، از جمله "چشم‌انداز ۲۰۳۰ عربستان سعودی"، "دستورکار ملی توسعه پایدار مصر" و "برنامه توسعه ملی عراق"، نشان می‌دهد که با وجود تفاوت‌های قابل توجه در سطح درآمد و ساختار اقتصادی کشورها، همگرایی چشمگیری در اولویت‌های سیاستی آن‌ها وجود دارد. شکل ۲-۲، که بر اساس این ۱۹ سند تهیه شده است، به صورت یک ابرواژه یا Word Cloud، چشم‌اندازی از سیاست‌گذاری در منطقه را ترسیم می‌کند و مهم‌ترین چالش‌ها و اهداف تکرارشونده را نشان می‌دهد. هر واژه در این شکل بیانگر موضوعی است که در اسناد مورد بررسی به دفعات مطرح شده است. با وجود تفاوت‌های موجود میان این کشورها، دولت‌های منطقه به‌طور مستمر مجموعه‌ای مشابه از دغدغه‌ها را مطرح می‌کنند؛ از جمله ایجاد ناکافی اشتغال، رشد اقتصادی کند، ضعف توسعه بخش خصوصی و تنوع‌بخشی ناکافی به اقتصاد.

شکل ۲-۲ چالش‌ها و اهداف شناسایی شده در برنامه‌های توسعه ملی



منابع: برنامه‌های توسعه ملی کشورهای افغانستان، الجزایر، بحرین، جیبوتی، مصر، عراق، اردن، کویت، لیبی، مراکش، عمان، پاکستان، قطر، عربستان سعودی، سوریه، تونس، امارات متحده عربی، کرانه باختری و غزه و یمن.

پادداشت: برای تهیه این شکل، ابتدا از (Google Gemini AI (NotebookLM) برای استخراج فهرستی از کلیدواژه‌های مرتبط با چالش‌ها و اهداف و همچنین شمارش تعداد اسنادی که هر واژه در آنها ظاهر شده بود استفاده شد. سپس، برای تهیه آمار نهایی، نتایج توسط یک ارزیابی انسانی و ابزار Perplexity مورد بازبینی و راستی‌آزمایی قرار گرفت.

سیاست صنعتی برای ایجاد اشتغال

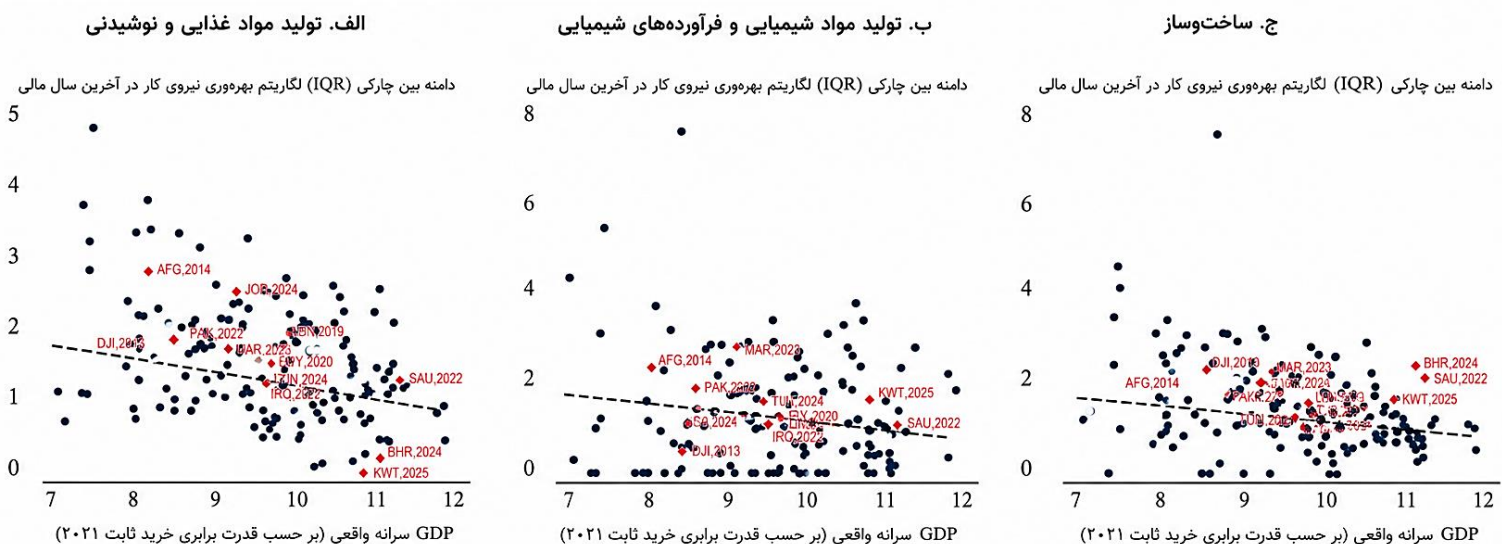
ایجاد فرصت‌های شغلی برجسته‌ترین و فراگیرترین اولویت در میان کشورهای منطقه به شمار می‌رود. بیکاری در ۱۵ مورد از ۱۹ برنامه توسعه ملی به عنوان یک چالش اصلی شناسایی شده و ایجاد اشتغال در هر ۱۹ برنامه به عنوان یک هدف سیاستی مطرح شده است. در برخی از این کشورها، ابعاد مشکلات بازار کار بسیار جدی است. برای نمونه، **جیبوتی** نرخ بیکاری عمومی ۴۷ درصد و نرخ بیکاری ۷۰ درصدی در میان افراد زیر ۳۰ سال را گزارش کرده است.

حتی در اقتصادهای با درآمد بالاتر نیز فشارهای بازار کار، به‌ویژه در قالب بیکاری جوانان، همچنان وجود دارد. برای مثال، در **کویت** اگرچه نرخ کلی بیکاری نسبتاً پایین است، اما از هر چهار شهروند کویتی در گروه سنی ۱۵ تا ۲۴ سال که متقاضی کار هستند، یک نفر قادر به یافتن شغل نیست. یکی از نگرانی‌های مرتبط با اشتغال، ناهماهنگی میان عرضه و تقاضای نیروی کار است. توسعه سرمایه انسانی در ۱۸ مورد از ۱۹ برنامه توسعه ملی به عنوان یک هدف سیاستی مطرح شده است. پاکستان نیز بر کمبود نیروی کار ماهر تأکید دارد، این در حالی است که نمونه‌ی **عربستان سعودی**، به شکاف میان نتایج نظام آموزشی و نیازهای بازار کار نیز اشاره می‌کند.

این چالش‌ها اغلب به دلیل تداوم مهاجرت نیروی کار ماهر از برخی کشورها تشدید می‌شوند؛ پدیده‌ای که ظرفیت‌های داخلی را تضعیف کرده و گذار به فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر و دانش‌بنیان را دشوارتر می‌کند. رشد اقتصادی ضعیف و بهره‌وری پایین نیز از جمله دغدغه‌های فراگیر در منطقه به شمار می‌روند. هفده مورد از ۱۹ برنامه توسعه ملی، رشد کند یا رکود اقتصادی را به عنوان یکی از چالش‌های اصلی معرفی کرده‌اند. اگرچه بسیاری از این برنامه‌ها در اوایل دهه ۲۰۲۰ و هم‌زمان با همه‌گیری کووید-۱۹ یا اندکی پس از آن تدوین شده‌اند، اما این ارزیابی ریشه‌ای عمیق‌تر دارد. منطقه طی دهه‌های گذشته با رشد ضعیف بهره‌وری و پویایی ناکافی بخش خصوصی مواجه بوده است. بنابراین، طبیعی است که هر ۱۹ برنامه توسعه ملی بر توانمندسازی بخش خصوصی تأکید ویژه داشته‌اند.^{۳۶}

شواهد در سطح بنگاه‌ها نیز این تصویر را تأیید می‌کنند. نتایج بررسی‌های بنگاه‌های اقتصادی بانک جهانی نشان می‌دهد که رشد فروش به ازای هر کارگر و همچنین رشد اشتغال در کشورهای منطقه MENAAP عموماً از کشورهای هم‌سطح از نظر درآمد عقب‌تر بوده است.^{۳۷} در عین حال، پراکندگی بهره‌وری درون بخش‌های اقتصادی، که از طریق دامنه بین چارکی فروش به ازای هر کارگر اندازه‌گیری می‌شود، نسبتاً بالا به نظر می‌رسد. این وضعیت می‌تواند نشانه‌ای از تخصیص نامناسب منابع، رقابت ضعیف یا سایر ناکارآمدی‌های اقتصادی باشد (شکل ۲-۳). زمانی که بنگاه‌های مشابه در یک صنعت واحد، عملکردهای بسیار متفاوتی از خود نشان می‌دهند، دولت‌ها ممکن است سیاست صنعتی را ابزاری برای افزایش کارایی، رفع گلوگاه‌ها و حمایت از ارتقای ساختاری اقتصاد تلقی کنند.

شکل ۲-۳ پراکندگی فروش به ازای هر کارگر در سه صنعت مشخص شده



(منبع: محاسبات بانک جهانی بر اساس داده‌های "بررسی‌های بنگاه‌های اقتصادی بانک جهانی"^{۳۸}.)

(شکل ۲-۳، نمودارها دامنه بین چارکی (IQR)، یعنی اختلاف بین صدک هفتاد و پنجم و صدک بیست و پنجم، بهره‌وری نیروی کار در سطح بنگاه را نشان می‌دهند. بهره‌وری نیروی کار به صورت لگاریتمی و بر مبنای متوسط میزان فروش به ازای هر کارگر تمام‌وقت اندازه‌گیری شده است. این شاخص از تفاوت میان فروش بنگاه در آخرین سال مالی و دو سال پیش از آن، بر اساس داده‌های یادآوری شده توسط بنگاه‌ها، محاسبه شده است. AFG = افغانستان؛ BHR = بحرین؛ DJI = جیبوتی؛ EGY = مصر؛ IRQ = عراق؛ JOR = اردن؛ KWT = کویت؛ LBN = لبنان؛ MAR = مراکش؛ PAK = پاکستان؛ SAU = عربستان سعودی؛ TUN = تونس. داده‌ها مربوط به جدیدترین سال بررسی هر کشور پس از سال ۲۰۰۹ هستند. برای بحرین، اردن و تونس، مقادیر سال ۲۰۲۴ با استفاده از داده‌های سال ۲۰۲۳ برآورد شده‌اند. همچنین برای جیبوتی، داده‌های تولید ناخالص داخلی سرانه در سال ۲۰۱۳ با استفاده از مقادیر سال ۲۰۱۲ برآورد شده‌اند. بررسی‌های مورد استفاده برای کشورهای منطقه MENAAP، همراه با سال اجرای بررسی، عبارت‌اند از: افغانستان (۲۰۱۴)، بحرین (۲۰۲۴)، جیبوتی (۲۰۱۳)، مصر (۲۰۲۰)، عراق (۲۰۲۲)، اردن (۲۰۲۴)، کویت (۲۰۲۵)، لبنان (۲۰۱۹)، مراکش (۲۰۲۳)، پاکستان (۲۰۲۲)، عربستان سعودی (۲۰۲۲)، و تونس (۲۰۲۴).

³⁶ Gatti et al. 2025a

³⁷ Gatti et al. 2025b

³⁸ World Bank Enterprise Surveys

سیاست صنعتی برای تنوع بخشی و تاب آوری اقتصادی

برای بسیاری از کشورهای منطقه، سیاست صنعتی پاسخی به محدودیت‌های الگوی رشد مبتنی بر هیدروکربن‌ها نیز به شمار می‌رود. وابستگی به درآمدهای نفت و گاز، اقتصادها را در معرض نوسانات قیمت کالاهای پایه قرار می‌دهد و در عین حال، به دلیل سرمایه‌بر بودن این بخش، فرصت‌های شغلی محدودی ایجاد می‌کند. **عراق** نمونه‌ای روشن از ابعاد این آسیب‌پذیری است. در سال‌های اخیر، بیش از ۹۰ درصد درآمدهای دولت مرکزی این کشور از محل درآمدهای نفتی تأمین شده است؛ موضوعی که وضعیت مالی عمومی را به شدت در برابر نوسانات قیمت‌های جهانی آسیب‌پذیر کرده است.

در چنین شرایطی، تنوع بخشی اقتصادی به یکی از اهداف محوری سیاست‌گذاری در سراسر منطقه تبدیل شده است، هرچند در این زمینه پیشرفت‌های قابل توجهی نیز حاصل شده است. سهم درآمدهای هیدروکربنی از تولید ناخالص داخلی از سال ۱۹۸۰ تاکنون در کشورهای حوزه خلیج فارس به‌طور چشمگیری کاهش یافته و این کاهش در کشورهایی مانند **بحرین** و **قطر** بسیار قابل توجه بوده است. با وجود این، چالش بنیادی همچنان پابرجاست. کشورهای منطقه هنوز با ضرورت ایجاد الگوهای رشدی مواجه‌اند که از تنوع بیشتری برخوردار باشند، اشتغال بیشتری ایجاد کنند و به افزایش بهره‌وری منجر شوند.

همانند سایر نقاط جهان، کشورهای منطقه MENAAP نیز با فشارهای فزاینده زیست‌محیطی و اقلیمی مواجه‌اند. بیش از دوسوم برنامه‌های توسعه ملی، آسیب‌پذیری زیست‌محیطی و کمبود منابع آب را از چالش‌های اصلی برشمرده‌اند و هر ۱۹ برنامه نیز امنیت غذایی را به عنوان یک هدف راهبردی مطرح کرده‌اند.

کشورهایی مانند **عراق** و **اردن** با تنش آبی مزمن روبه‌رو هستند، در حالی که **پاکستان** همچنان در معرض خطر بالای سیلاب‌ها و تشدید کمبود منابع آب قرار دارد. در سال ۲۰۲۲، سیلاب‌ها حدود ۲.۲ درصد از تولید ناخالص داخلی پاکستان را کاهش دادند. در مقابل، **جیبوتی** طی سال‌های اخیر بارها با خشکسالی مواجه شده است؛ پدیده‌ای که بخش کشاورزی داخلی این کشور را تضعیف کرده و وابستگی آن به واردات مواد غذایی را افزایش داده است.

این فشارها تا حد زیادی توضیح می‌دهند که چرا پایداری زیست‌محیطی و رشد سبز اکنون جایگاه برجسته‌ای در راهبردهای توسعه ملی کشورهای منطقه یافته‌اند. با این حال، منطقه یکپارچه و همگن نیست. کشورهای پردرآمد شورای همکاری خلیج فارس با محدودیت‌ها و چالش‌هایی متفاوت از اقتصادهای کم‌درآمدتر یا کشورهای درگیر منازعه روبه‌رو هستند. موضوعاتی مانند ناامنی غذایی، اقتصاد غیررسمی و بازسازی پس از جنگ در برخی اقتصادهای در حال توسعه اهمیت بیشتری نسبت به کشورهای حوزه خلیج فارس دارند. این ناهمگونی نشان می‌دهد که سیاست صنعتی باید متناسب با شرایط ویژه هر کشور طراحی شود و نمی‌توان یک الگوی واحد را برای همه کشورهای منطقه به کار گرفت.

سیاست صنعتی جایگزین اصلاحات گسترده‌تر نیست

وجود یک چالش اقتصادی آشکار، به تنهایی به این معنا نیست که سیاست صنعتی بهترین پاسخ به آن است. برخی مشکلات ناشی از شکست‌های بازار هستند، اما برخی دیگر ریشه در ضعف نهادها، مقررات نامناسب، کیفیت پایین نظام آموزشی یا محدودیت‌های عمیق‌تر اقتصاد سیاسی دارند. برای نمونه، لیاقت و ناگنت (۲۰۱۵)^{۳۹} استدلال می‌کنند که پایین بودن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در آموزش نیروی کار در خاورمیانه و شمال آفریقا، نه تنها ناشی از انگیزه‌های بنگاه‌ها، بلکه حاصل کاستی‌های موجود در مقررات بازار کار و نظام آموزش پایه نیز هست.

این تمایز اهمیت زیادی دارد، زیرا سیاست صنعتی زمانی بیشترین اثربخشی را خواهد داشت که متوجه مشکل واقعی باشد. هنگامی که از این سیاست برای حل چالش‌هایی استفاده شود که ریشه آن‌ها در ضعف نهادی، مقررات نامناسب یا ناکارآمدی‌های گسترده‌تر حکمرانی است، ممکن است بی‌اثر یا حتی نتیجه‌ای معکوس به همراه داشته باشد. این خطر به‌ویژه در منطقه MENAAP جدی است، زیرا در بسیاری از کشورها، منافع سیاسی و اقتصادی ارتباطی نزدیک با یکدیگر دارند. در چنین شرایطی، حمایت‌های هدفمند ممکن است در اختیار بنگاه‌ها یا بخش‌هایی قرار گیرد که از ارتباطات سیاسی برخوردارند و در نتیجه، سیاست صنعتی به جای آنکه ابزاری برای تحول ساختاری باشد، به وسیله‌ای برای رانت‌جویی تبدیل شود و به جای اصلاح ناکارآمدی‌های موجود، آن‌ها را تقویت کند. تونس پیش از سال ۲۰۱۱ نمونه‌ای از این وضعیت را ارائه می‌دهد. در آن دوره، بنگاه‌های برخوردار از ارتباطات سیاسی سهمی نامتناسب از اشتغال، تولید و سود را در اختیار داشتند، به‌ویژه در بخش‌هایی که مشمول محدودیت‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بودند.

اگرچه اثبات رابطه علی با قطعیت کامل دشوار است، شواهد نشان می‌دهد که این بنگاه‌ها توانسته بودند از مقررات موجود برای کسب منافع خصوصی بهره‌برداری کنند. از آنجا که سیاست صنعتی، بنا به تعریف، حمایت ترجیحی از برخی بخش‌ها، صنایع یا گروه‌های خاصی از بنگاه‌ها را به دلایل راهبردی فراهم می‌کند، نبود شفافیت، انضباط و پاسخگویی می‌تواند زمینه گسترده‌ای را برای هدایت این حمایت‌ها به سمت منافع خصوصی، به جای اهداف توسعه‌ای عمومی، ایجاد کند. به همین دلیل، چارچوب نهادی از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. رودریک (۲۰۰۸) استدلال می‌کند که نهادهای مسئول اجرای سیاست صنعتی باید از سه ویژگی اساسی برخوردار باشند: "درهم‌تنیدگی نهادی"^{۴۰}، "انضباط" و "پاسخگویی".

منظور از "درهم‌تنیدگی نهادی"، وجود تعامل ساختارمند و قابل اعتماد میان دولت و بخش خصوصی است؛ تعاملی که به سیاست‌گذاران امکان می‌دهد محدودیت‌ها و مشکلات بخش خصوصی را درک کنند، بی‌آنکه تحت نفوذ آن قرار گیرند. انضباط مستلزم به‌کارگیری هم‌زمان "مشوق‌ها و ابزارهای تنبیهی" است؛ به این معنا که از یک سو انگیزه‌های لازم برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جدید فراهم شود و از سوی دیگر، سازوکارهای معتبری برای قطع حمایت از بنگاه‌ها یا پروژه‌هایی که عملکرد مطلوبی ندارند وجود داشته باشد. پاسخگویی نیز مستلزم آن است که نهادهای مسئول در برابر سایر بخش‌های دولت و همچنین در برابر افکار عمومی مسئول باشند. این امر از طریق مأموریت‌های روشن، اهداف قابل سنجش، شفافیت و گزارش‌دهی منظم تحقق می‌یابد.

در حالت ایده‌آل، نهادهای دخیل در سیاست صنعتی باید بر اساس اصول شایسته‌سالاری و با اتکا به یک بوروکراسی تخصصی فعالیت کنند. فرناندز و رید (۲۰۲۶) نیز بر ضرورت وجود "بدنه‌ای از کارکنان دولتی متخصص با اختیارات گسترده در حوزه ابزارهای سیاست صنعتی، مصون از فشارهای سیاسی و گروه‌های ذی‌نفع" تأکید می‌کنند.

بنابراین، سیاست صنعتی جایگزینی برای بنیان‌های اساسی یک اقتصاد سالم نیست. این سیاست نمی‌تواند ضعف حکمرانی، بی‌ثباتی اقتصاد کلان، اجرای نامناسب قراردادهای، مقررات دست‌وپاگیر یا نبود شرایط رقابتی برابر را جبران کند. اثربخشی آن تا حد زیادی به محیط سیاستی گسترده‌تری وابسته است که در آن اجرا می‌شود. این نکته به‌ویژه در MENAAP اهمیت دارد، زیرا در بسیاری از کشورهای این منطقه، محدودیت‌های ساختاری عمیق‌تر همچنان پابرجا هستند. بر اساس شاخص‌هایی مانند آزادی اقتصادی، حاکمیت قانون و کنترل فساد، عملکرد منطقه غالباً از کشورهای هم‌سطح از نظر درآمد ضعیف‌تر است.

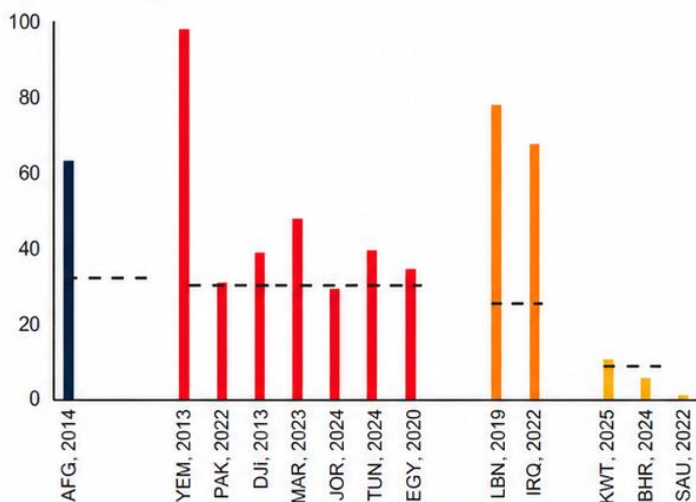
نتایج بررسی‌های بنگاه‌های اقتصادی بانک جهانی نیز همین واقعیت را تأیید می‌کند. بنگاه‌های رسمی در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط منطقه MENAAP، بیش از بنگاه‌های مشابه در سایر اقتصادهای هم‌سطح، فساد، بی‌ثباتی سیاسی، فرآیندهای پیچیده صدور مجوز و ناکافی بودن سطح آموزش نیروی کار را از مهم‌ترین موانع فعالیت اقتصادی خود می‌دانند (شکل ۲-۴).

در مجموع، سیاست صنعتی زمانی می‌تواند ابزاری مفید باشد که به رفع شکست‌های واقعی بازار کمک کند یا اقتصادها را در عبور از تحولات ساختاری بزرگ یاری رساند. دولت‌های منطقه MENAAP در واکنش به مجموعه‌ای از چالش‌های آشکار و مستمر، از جمله ایجاد ناکافی اشتغال، بهره‌وری پایین، تنوع‌بخشی محدود و افزایش آسیب‌پذیری زیست‌محیطی، به سیاست صنعتی روی آورده‌اند. این دغدغه‌ها واقعی هستند و در بسیاری از موارد، بازتاب‌دهنده مشکلات عمیق‌تری همچون شکست‌های هماهنگی، سرریزهای اقتصادی و شکاف‌های ظرفیتی‌اند که مداخله دولت را توجیه می‌کنند. با این حال، سیاست صنعتی راه‌حلی معجزه‌آسا نیست. موفقیت آن به تشخیص دقیق مسئله، طراحی مناسب سیاست و ظرفیت اجرایی قوی بستگی دارد. مهم‌تر از همه، لازم است میان مشکلاتی که سیاست صنعتی قادر به حل آن‌ها است و مشکلاتی که نیازمند اصلاحات گسترده‌تر نهادی، مقرراتی یا حکمرانی هستند، تمایز روشنی برقرار شود. در مواردی که این تمایز به‌درستی صورت گیرد، سیاست صنعتی می‌تواند به تنوع‌بخشی اقتصادی، رشد بهره‌وری و افزایش تاب‌آوری کمک کند. اما در غیر این صورت، ممکن است به سیاستی پرهزینه، نامناسب یا تحت نفوذ منافع خصوصی تبدیل شود.

شکل ۲-۴ محدودیت‌های عمده‌ای که بنگاه‌های اقتصادی منطقه MENAAP مطرح کرده‌اند

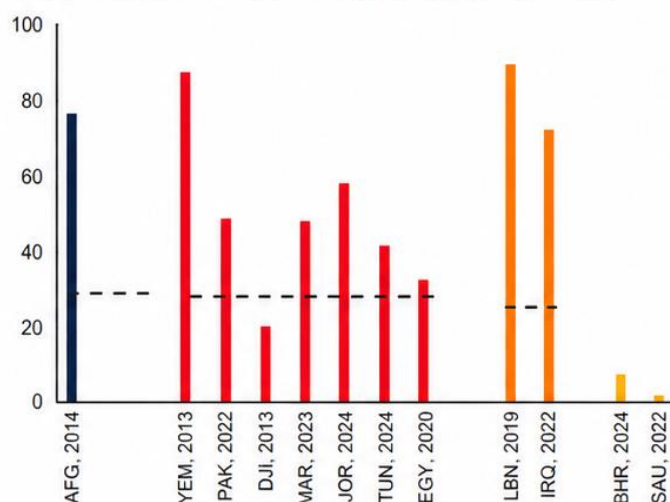
الف. فساد به عنوان یک محدودیت عمده/شدید

سهم بنگاه‌هایی که فساد را یک محدودیت عمده عنوان کرده‌اند (درصد)



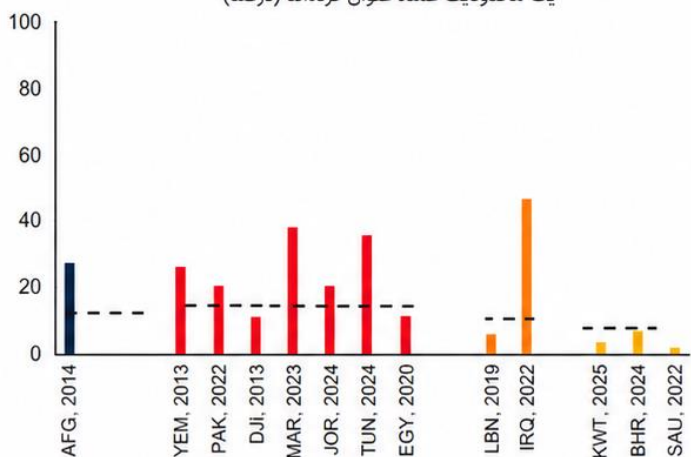
ب. بی‌ثباتی سیاسی به عنوان یک محدودیت عمده/شدید

سهم بنگاه‌هایی که بی‌ثباتی سیاسی را یک محدودیت عمده عنوان کرده‌اند (درصد)



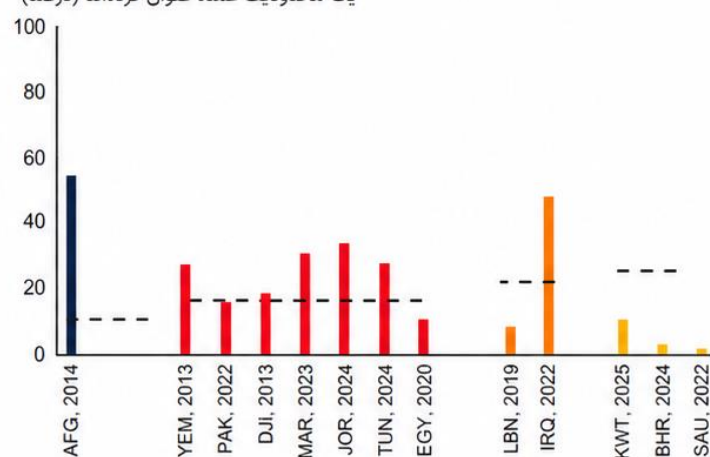
ج. مجوزهای کسب‌وکار و فرآیندهای صدور مجوز به عنوان یک محدودیت عمده/شدید

سهم بنگاه‌هایی که مجوزهای کسب‌وکار و فرآیندهای صدور مجوز را یک محدودیت عمده عنوان کرده‌اند (درصد)



د. نیروی کار ناکافی آموزش دیده به عنوان یک محدودیت عمده/شدید

سهم بنگاه‌هایی که نیروی کار ناکافی آموزش‌دیده را یک محدودیت عمده عنوان کرده‌اند (درصد)



کم‌درآمد (Dark Blue), با درآمد متوسط پایین (Red), با درآمد متوسط بالا (Orange), پردرآمد (Yellow), میانگین گروه درآمدی (به جز MENAAP) (Dashed Line)

(منبع: محاسبات بانک جهانی بر اساس داده‌های "بررسی‌های بنگاه‌های اقتصادی بانک جهانی"^{۴۱})

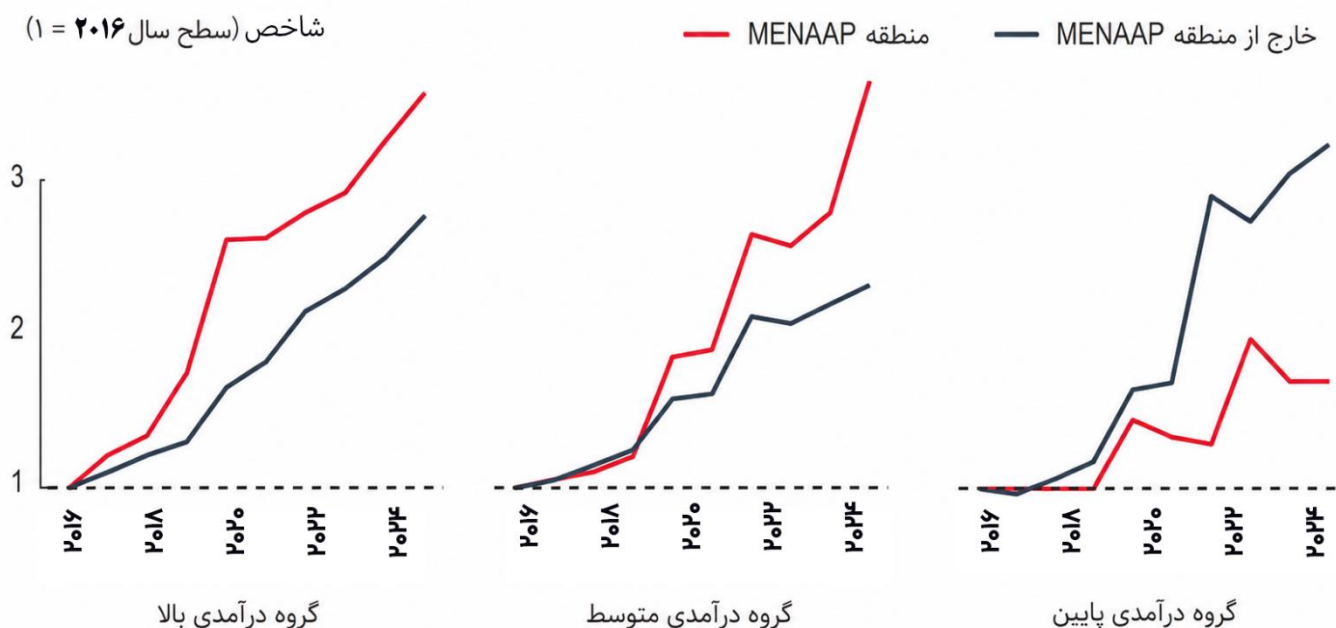
(شکل ۲-۴، علائم اختصاری استفاده شده: AFG = افغانستان؛ DJI = جیبوتی؛ EGY = مصر؛ IRQ = عراق؛ JOR = اردن؛ LBN = لبنان؛ MAR = مراکش؛ SAU = عربستان سعودی؛ TUN = تونس؛ YEM = یمن. هر چهار نمودار این شکل، بر اساس جدیدترین تحقیق موجود برای هر کشور پس از سال ۲۰۰۹ تهیه شده‌اند. سال انجام تحقیق برای هر یک از کشورهای ذکر شده در داخل پرانتز آمده است: افغانستان (۲۰۱۴)، بحرین (۲۰۲۴)، جیبوتی (۲۰۱۳)، مصر (۲۰۲۰)، عراق (۲۰۲۲)، اردن (۲۰۲۴)، کویت (۲۰۲۵)، لبنان (۲۰۱۹)، مراکش (۲۰۲۳)، پاکستان (۲۰۲۲)، عربستان سعودی (۲۰۲۲) و تونس (۲۰۲۴).

نمودار الف سهم بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که فساد را یک محدودیت عمده یا بسیار شدید برای فعالیت خود می‌دانند. نمودار ب، سهم بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که بی‌ثباتی سیاسی را یک محدودیت عمده یا بسیار شدید تلقی می‌کنند. نمودار ج سهم بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که مجوزهای کسب‌وکار و فرآیندهای صدور مجوز را یک محدودیت عمده یا بسیار شدید می‌دانند. نمودار د سهم بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که ناکافی بودن سطح آموزش نیروی کار را یک محدودیت عمده یا بسیار شدید ارزیابی می‌کنند. میانگین‌های گروه‌های درآمدی (به استثنای کشورهای منطقه MENAAP) بر اساس کشورهای خارج از این منطقه در هر گروه درآمدی محاسبه شده‌اند. این میانگین‌ها بر مبنای طبقه‌بندی تاریخی بانک جهانی از گروه‌های درآمدی در سال انجام تحقیق محاسبه شده و کشورهای منطقه MENAAP را در بر نمی‌گیرند. کشورها در هر گروه درآمدی، بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه سال ۲۰۲۴، بر حسب دلار ثابت ۲۰۲۱ و بر مبنای برابری قدرت خرید، به صورت صعودی مرتب شده‌اند.

روندهای سیاست صنعتی در منطقه MENAAP

طی یک دهه گذشته، تعداد سیاست‌های صنعتی جدید اعلام‌شده در منطقه MENAAP سه برابر شده است. بر اساس پایگاه داده "هشدار تجارت جهانی" ۲۰۱۶، تاکنون، میانگین تعداد اقدامات جدید سیاست صنعتی در تمامی گروه‌های درآمدی جهان افزایش یافته است؛ با این حال، این افزایش در میان کشورهای پردرآمد و با درآمد متوسط منطقه MENAAP، در مقایسه با کشورهای هم‌سطح از نظر درآمد، بسیار چشمگیرتر بوده است (شکل ۲-۵). این روند با گرایش جهانی گسترده‌تر به احیای سیاست صنعتی همخوانی دارد؛ موضوعی که در نسخه‌های پیشین این گزارش اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفته است.

شکل ۲-۵ روند شاخص تعداد تجمعی سیاست‌ها و اقدامات تجاری در گروه‌های درآمدی مختلف (بر اساس میانگین کشورها)



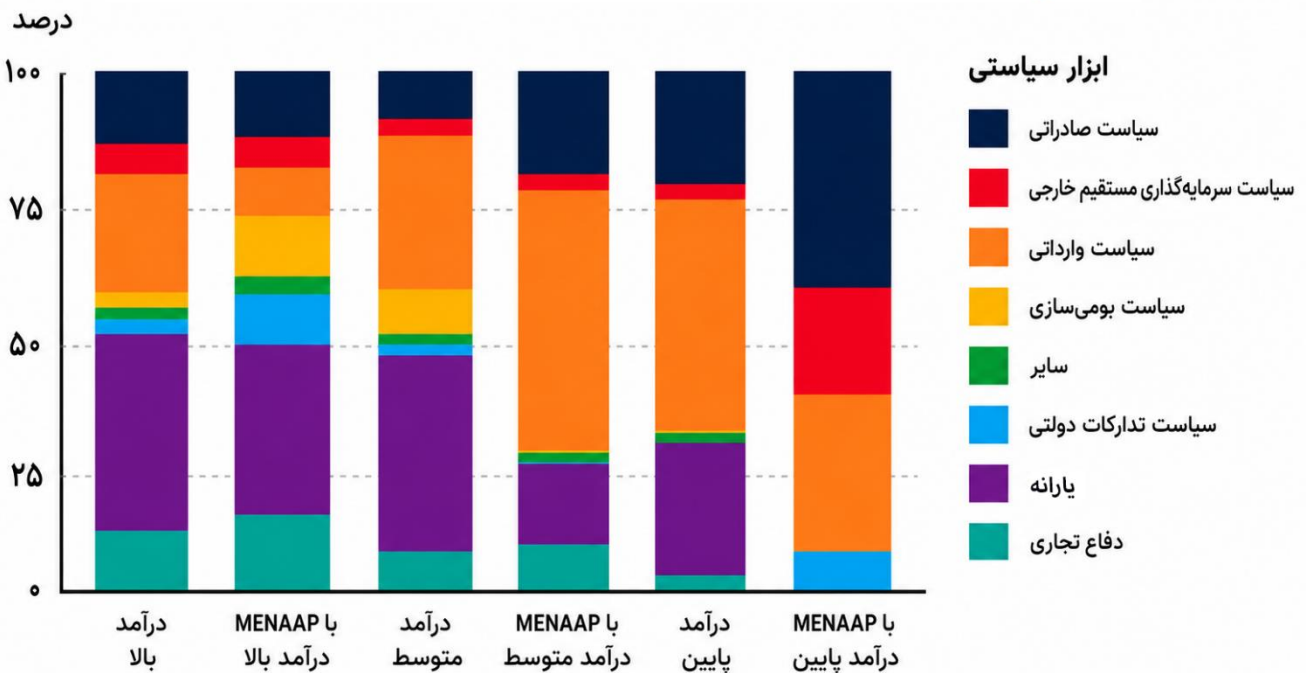
(منبع: پایگاه داده "هشدار تجارت جهانی" یا Global Trade Alert – GTA)

کشورهای منطقه MENAAP شامل افغانستان، الجزایر، بحرین، جیبوتی، مصر، ایران، عراق، اردن، کویت، لبنان، لیبی، مراکش، عمان، پاکستان، قطر، عربستان سعودی، جمهوری عربی سوریه، تونس، امارات متحده عربی، کرانه باختری و غزه، و یمن هستند. سری‌های زمانی نمایش داده‌شده در نمودارها، میانگین ساده (غیروزنی) شاخص‌های کشور برای دو گروه MENAAP و کشورهای خارج از MENAAP را نشان می‌دهند؛ به گونه‌ای که تعداد تجمعی اقدامات تجاری فعال در سال ۲۰۱۶ برابر با ۱ در نظر گرفته شده و سایر مقادیر نسبت به آن شاخص‌بندی شده‌اند. منظور از «اقدامات فعال»، اقداماتی است که در سال مورد نظر به اجرا درآمده‌اند و هنوز لغو یا حذف نشده‌اند. در مواردی که تاریخ حذف یک اقدام مشخص نشده باشد، آن اقدام زمانی فعال محسوب می‌شود که وضعیت آن در پایگاه داده GTA به صورت «در حال اجرا» (In Force) ثبت شده باشد. اقدامات تجاری فاقد تاریخ اجرا در محاسبات لحاظ نشده‌اند. همچنین کشورهایی که در سال پایه (۲۰۱۶) هیچ اقدام تجاری فعال نداشته‌اند، از نمونه آماری حذف شده‌اند.

ابزارهای ترجیحی سیاست صنعتی در منطقه MENAAP

پایگاه داده GTA امکان طبقه‌بندی سیاست‌های صنعتی تازه اعلام‌شده را بر اساس نوع ابزارهای مورد استفاده فراهم می‌کند. در فاصله سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۴، اقتصادهای شورای همکاری خلیج فارس عمدتاً بر یارانه‌ها تکیه داشته‌اند (شکل ۲-۶)؛ الگویی که تا حد زیادی مشابه رفتار سایر اقتصادهای پردرآمد جهان است. با این حال، در حالی که اقتصادهای پردرآمد دیگر بیشتر از ابزارهای حمایت وارداتی استفاده کرده‌اند، کشورهای GCC با فراوانی بیشتری الزامات تأمین محلی کالاها و خدمات را به کار گرفته‌اند؛ ابزاری که در میان سایر کشورهای پردرآمد کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرد. در مقابل، کشورهای صادرکننده در حال توسعه نفت و کشورهای واردکننده نفت در منطقه MENAAP، بیشتر به ابزارهای سیاستی مرتبط با واردات اتکا داشته‌اند.

شکل ۲-۶ سهم ابزارهای سیاست صنعتی در اعلامیه‌های دولتی



(منبع: پایگاه داده "هشدار تجارت جهانی" یا Global Trade Alert – GTA)

(شکل ۲-۶، ابزارهای سیاستی بر اساس طبقه‌بندی‌های کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD) به این طریق دسته‌بندی شده‌اند: «سیاست صادراتی» شامل هر دو نوع مشوق‌های صادراتی و محدودیت‌های صادراتی است. «سیاست FDI» مجموعه‌ای از اقدامات مربوط به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و کنترل‌های سرمایه را دربر می‌گیرد. «سیاست وارداتی» شامل تعرفه‌ها و موانع غیرتعرفه‌ای تجارت است. «سیاست بومی‌سازی» به اقداماتی اشاره دارد که سرمایه‌گذاری را به استفاده از محتوای داخلی یا نهادهای تولید داخلی ملزم می‌کنند. «سیاست تدارکات دولتی» محدودیت‌ها و الزامات مربوط به خریدها و مناقصات دولتی را شامل می‌شود. «یارانه» ترکیبی از یارانه‌های مستقیم و تأمین مالی دولتی است. «دفاع تجاری» شامل اقدامات حمایتی مشروط مانند اقدامات ضد دامپینگ، جبرانی و حفاظتی است. «سایر» همه اقدامات باقی‌مانده را دربر می‌گیرد؛ از جمله سیاست‌های مربوط به مهاجرت و مالکیت فکری. ویژگی‌های کشورها، تعیین‌کننده انتخاب ابزارهای مناسب برای آن‌ها هستند)

منطق استفاده از سیاست صنعتی بر ظرفیت آن برای رفع شکست‌های بازار استوار است. مؤثرترین ابزارها، سیاست‌های «انتخاب نخست» هستند که مستقیماً منشأ شکست بازار را هدف قرار می‌دهند، برای مثال کمبود عرضه نهادهای حیاتی را برطرف می‌کنند، و در عین حال پیامدهای ناخواسته را به حداقل می‌رسانند^{۴۳}. با این حال، هنگامی که اجرای چنین رویکردهای مستقیمی امکان‌پذیر نباشد، دولت‌ها اغلب به مداخلات گسترده‌تر در بازار روی می‌آورند. این سیاست‌ها که اغلب از آن‌ها به عنوان سیاست‌های «انتخاب دوم» یاد می‌شود، از دقت کمتری برخوردارند؛ ممکن است تنها به‌طور ناقص شکست بازار را اصلاح کنند و با ایجاد اعوجاج در انگیزه‌های اقتصادی، هزینه‌های اضافی نیز به همراه داشته باشند. به‌طور کلی، تأمین عمومی نهادهای هدفمند در دسته ابزارهای انتخاب نخست قرار می‌گیرد، در حالی که مداخلاتی مانند تعرفه‌ها و الزامات محتوای داخلی از جمله ابزارهای انتخاب دوم محسوب می‌شوند؛ مداخلات اقتصاد کلان نیز معمولاً در همین دسته قرار می‌گیرند.

در عین حال، اجرای سیاست‌های انتخاب نخست مستلزم سطح بالایی از دقت است؛ هم در تشخیص صحیح محدودیت یا شکست بازار و هم در طراحی حمایت‌هایی که با نیازهای خاص بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی متناسب باشند. در اینجا مفهوم «ظرفیت اجرایی دولت» اهمیت پیدا می‌کند؛ یعنی توانایی دولت برای تعامل مؤثر و هم‌زمان با صنایع و بنگاه‌های متعدد. فرناندز و رید (۲۰۲۶) استدلال می‌کنند که، به استثنای پارک‌های صنعتی، تمامی ابزارهای انتخاب نخست در سیاست صنعتی به ظرفیت اجرایی بالای دولت نیاز دارند (جدول ۲-۱). افزون بر ظرفیت اداری، آن‌ها «ظرفیت مالی دولت^{۴۴}» و «اندازه کشور» را نیز از عوامل کلیدی تعیین‌کننده امکان‌پذیری ابزارهای مختلف سیاست صنعتی می‌دانند. بخش بعدی، کشورهای منطقه MENAAP را بر اساس سه شاخص، یعنی ظرفیت اجرایی دولت، اندازه بازار داخلی و ظرفیت مالی دولت، ارزیابی می‌کند تا مشخص شود هر کشور تا چه اندازه امکان به‌کارگیری سیاست صنعتی را در اختیار دارد.

⁴³ Fernandes and Reed 2026

⁴⁴ Fiscal Space

جدول ۱-۲ ابزارهای قابل اجرای سیاست صنعتی بر اساس ویژگی‌های کشورها

ردیف	ابزار سیاست صنعتی	اولویت	الزامات حداقلی کشور		
			ظرفیت حکمرانی	اندازه بازار داخلی	توان مالی دولت
ورودی‌های عمومی متناسب با نیاز فعالیت					
۱	شهرک‌های صنعتی	اولویت اول	—	—	—
۲	توسعه مهارت‌ها	اولویت اول	بالا	—	—
۳	حمایت از دسترسی به بازار	اولویت اول	بالا	—	—
۴	زیرساخت کیفیت (استانداردها، گواهی‌ها و آزمایشگاه‌ها)	اولویت اول	بالا	—	—
مشوق‌های بازار					
۵	یارانه‌های تولید	اولویت اول	بالا	—	بالا
۶	یارانه‌های هدفمند نوآوری	اولویت اول	بالا	—	بالا
۷	ممنوعیت صادرات کالاهای خاص	اولویت دوم	—	—	—
۸	تدارکات و خریدهای دولتی	اولویت دوم	بالا	بالا	بالا
۹	تعرفه‌ها یا سهمیه‌های وارداتی	اولویت دوم	—	بالا	—
۱۰	یارانه‌های صادراتی	اولویت دوم	—	—	بالا
۱۱	انتقال فناوری در ازای سرمایه‌گذاری خارجی	اولویت دوم	—	بالا	—
۱۲	الزامات استفاده از محتوای داخلی	اولویت دوم	—	بالا	—
۱۳	یارانه‌های تقاضای مصرف‌کننده	اولویت دوم	بالا	—	بالا
مداخلات کلان اقتصادی برای تشویق فعالیت‌های گسترده					
۱۴	کاهش رقابتی نرخ ارز	اولویت دوم	—	—	—
۱۵	اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه (R&D)	اولویت دوم	—	—	بالا

منبع: Fernandes & Reed (2026)

یادداشت: $R\&D =$ تحقیق و توسعه. سیاست‌های اولویت اول مستقیماً به ریشه شکست‌های بازار می‌پردازند و از طریق حمایت از فعالیت‌هایی که کمتر از حد مطلوب انجام می‌شوند، مشکل را هدف قرار می‌دهند. در سیاست‌های اولویت دوم زمانی به‌کار می‌روند که اجرای ابزارهای اولویت اول ممکن نباشد و از طریق تأثیرگذاری غیرمستقیم بر انگیزه‌ها و نتایج اقتصادی عمل می‌کنند.

ظرفیت اجرایی دولت بازتاب‌دهنده توان نهادی یک کشور است؛ از جمله کارآمدی دستگاه اداری، کیفیت نیروی انسانی متخصص، میزان هماهنگی میان نهادهای دولتی و شدت تعامل آن‌ها با سرمایه‌گذاران و بنگاه‌های خصوصی. برای مثال، سیاست‌های توسعه دسترسی به بازار اغلب به نهادهای ترویج صادرات متکی هستند و از این رو به یک بوروکراسی کارآمد، با توان فنی و ظرفیت سازمانی کافی برای همکاری نزدیک با بخش خصوصی، نیاز دارند. در امارات متحده عربی، برنامه توسعه صادرات وزارت اقتصاد و گردشگری، راهبردی ملی برای رشد صادرات غیرنفتی تدوین کرده است که در آن ۱۴ بخش اولویت‌دار و بیش از ۱۸۰ بازار هدف شناسایی شده‌اند. نهادهای محلی، مانند دفتر صادرات ابوظبی (ADDEX) و «دبی اکسپورتس»، از این راهبرد از طریق اعزام هیئت‌های تجاری، مشارکت‌های تأمین مالی، ارائه ضمانت‌نامه‌ها و خدمات تطبیق کسب‌وکارها حمایت می‌کنند. از جمله می‌توان به صادرات خودروهای آتش‌نشانی امارات به تانزانیا و تجهیزات زیرساخت برق به آنگولا، با پشتیبانی ADDEX، اشاره کرد. فرناندز و رید (۲۰۲۶) معتقدند که شاخص «اثربخشی دولت» بانک جهانی می‌تواند نمایه مناسبی برای سنجش ظرفیت اجرایی دولت باشد.

اندازه بازار داخلی نشان می‌دهد که سیاست صنعتی تا چه حد می‌تواند بر پایه تقاضای داخلی تداوم یابد. در این گزارش، این متغیر با تولید ناخالص داخلی (GDP) سنجیده می‌شود و بیانگر آن است که آیا اقتصاد یک کشور به اندازه کافی بزرگ هست که بتواند سرمایه‌گذاری را جذب کند و زمینه بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس را در داخل کشور فراهم سازد یا خیر^{۴۵}. برخی ابزارهای سیاست صنعتی تنها در بازارهای نسبتاً بزرگ کارایی دارند. برای مثال، تعرفه‌های وارداتی و یارانه‌های سمت تقاضا زمانی احتمال موفقیت بیشتری دارند که بازار داخلی به اندازه‌ای بزرگ باشد که بنگاه‌ها بتوانند به‌طور سودآور نیازهای آن را تأمین کنند.

در نهایت، **ظرفیت مالی دولت**، یعنی توانایی دولت برای افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش مالیات‌ها بدون به خطر انداختن پایداری مالی تعیین می‌کند که آیا اجرای برخی ابزارهای سیاست صنعتی در مقیاس گسترده از نظر مالی امکان‌پذیر است یا خیر. این ظرفیت را می‌توان با استفاده از شاخص‌هایی مانند نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی و نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی برآورد کرد. با این حال، در اقتصادهای شورای همکاری خلیج فارس، پایین بودن نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی لزوماً به معنای محدود بودن ظرفیت مالی دولت نیست؛ زیرا این دولت‌ها بخش بزرگی از درآمد خود را از منابع غیرمالیاتی، از جمله درآمدهای حاصل از هیدروکربن‌ها و انتقالات شرکت‌های ملی نفت، تأمین می‌کنند.

^{۴۵} اندازه بازارهای ترجیحی نیز می‌تواند به عنوان بخشی از اندازه مؤثر بازار در نظر گرفته شود.

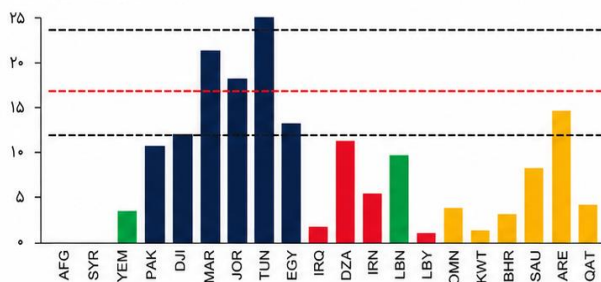
ظرفیت مالی دولت به‌ویژه برای ابزارهای پرهزینه‌ای مانند یارانه‌های تولید و یارانه‌های نوآوری اهمیت دارد؛ در حالی که ابزارهایی نظیر تعرفه‌های وارداتی حتی در شرایط محدودیت بودجه نیز قابل استفاده‌اند، زیرا خود به ایجاد درآمد برای دولت منجر می‌شوند. از این رو، صادرکنندگان ثروتمند نفت مانند عربستان سعودی ممکن است در موقعیت مناسبی برای ارائه یارانه‌های سخاوتمندانه تولید و نوآوری قرار داشته باشند، در حالی که اقتصادهایی مانند مصر و پاکستان که با محدودیت‌های مالی بیشتری روبه‌رو هستند، احتمالاً تعرفه‌های وارداتی را گزینه‌ای عملی‌تر خواهند یافت.

با در نظر گرفتن سه معیار ظرفیت اجرایی دولت، ظرفیت مالی دولت و اندازه بازار داخلی، می‌توان کشورهای منطقه MENAAP را بر اساس میزان امکان‌پذیری انواع مختلف سیاست صنعتی دسته‌بندی کرد (شکل ۲-۷). اقتصادهای ثروتمند و نفت‌خیز شورای همکاری خلیج فارس از ظرفیت مالی قابل‌توجهی برخوردارند، اما در برخی موارد با بازارهای داخلی کوچک‌تر و درجات متفاوتی از ظرفیت اجرایی دولت مواجه‌اند.

شکل ۲-۷ ویژگی‌های کشورهای منطقه

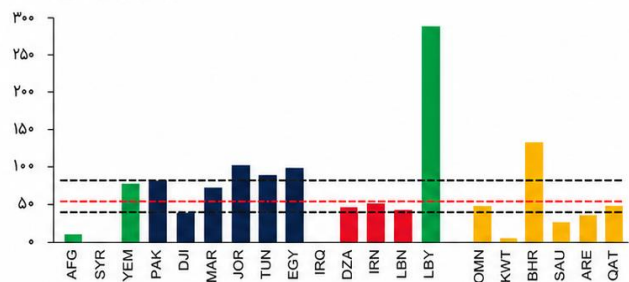
الف. ظرفیت مالی دولت (بعد اول)

درآمد مالیاتی (درصدی از GDP)



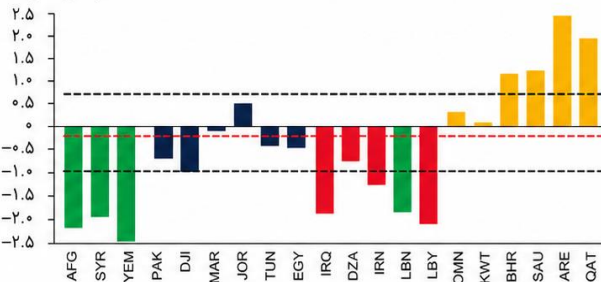
ب. ظرفیت مالی دولت (بعد دوم)

بدهی عمومی (درصدی از GDP)



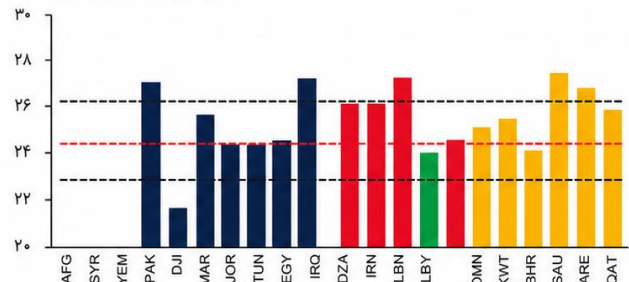
ج. اثربخشی حکومت

اثربخشی حکومت



د. اندازه بازار

اندازه بازار، واحد: لگاریتم طبیعی GDP



کشورهای شکننده و متأثر از درگیری (سبز) صادرکنندگان نفت در حال توسعه (بنفش) صادرکنندگان نفت در حال توسعه (قرمز) شورای همکاری خلیج فارس (زرد)

(منابع نمودارها: فرناندز و رید (۲۰۲۶)، پایگاه داده طولی درآمدهای دولت صندوق بین‌المللی پول^{۴۶} و شاخص‌های توسعه جهانی بانک جهانی^{۴۷})

(شکل ۲-۷، خطوط افقی نقطه‌چین در نمودارها، به‌ترتیب چارک ۲۵ و چارک ۷۵ جهانی (خطوط مشکی) و میانه جهانی (خط قرمز) را برای هر یک از شاخص‌های مربوطه نشان می‌دهند. **شکل ۲-۷-الف**، درآمد مالیاتی دولت را به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی (GDP) نشان می‌دهد، که شامل مجموع مالیات‌های پرداخت‌شده به دولت، از جمله مالیات بر سود شرکت‌های فعال در بخش‌های نفت، گاز و معدن، به‌عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی است. این شاخص، درآمدهای حاصل از قراردادهای مشارکت در سود، سایر درآمدهای ناشی از منابع طبیعی (مانند حق امتیازها و سود سهام) و همچنین درآمدهای صادراتی هیدروکربن‌ها را دربر نمی‌گیرد. داده‌های هر کشور میانگین درآمدهای مالیاتی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی طی دوره ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۲ را نشان می‌دهد. **شکل ۲-۷-ب**، بدهی عمومی، به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی نشان داده شده است، میانگین این شاخص برای هر کشور طی دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ است. یک کشور زمانی دارای ظرفیت مالی بالا تلقی می‌شود که نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی آن بالاتر از میانه جهانی و نسبت بدهی عمومی به تولید ناخالص داخلی آن پایین‌تر از میانه جهانی باشد. **شکل ۲-۷-ج**، شاخص "اثربخشی دولت"، برداشت‌ها و ارزیابی‌ها از کیفیت خدمات عمومی، کیفیت نظام اداری و خدمات کشوری، کیفیت تدوین و اجرای سیاست‌ها و نیز میزان اعتبار و قابلیت اتکای تصمیمات دولت را اندازه‌گیری می‌کند. شاخص اثربخشی دولت دارای توزیع نرمال با میانگین نزدیک به صفر بوده و معمولاً در بازه ۲/۵- تا ۲/۵+ قرار می‌گیرد. داده‌های هر کشور میانگین امتیاز اثربخشی دولت طی دوره ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۴ را نشان می‌دهد. ظرفیت اجرایی دولت زمانی بالا در نظر گرفته می‌شود که امتیاز اثربخشی دولت از میانه جهانی فراتر باشد. **شکل ۲-۷-د**، برای سهولت اندازه‌گیری، اندازه بازار صرفاً بر اساس اندازه بازار داخلی (تولید ناخالص داخلی) تعریف شده است^{۴۸}. با این حال، برای اغلب ابزارهای سیاست صنعتی (به‌استثنای تعرفه‌ها)، مفهوم اندازه بازار علاوه بر بازار داخلی، اندازه بازارهای مقصدی را نیز شامل می‌شود که دسترسی ترجیحی به آن‌ها وجود دارد. داده‌های هر کشور میانگین تولید ناخالص داخلی طی دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ را نشان می‌دهد. اندازه بازار زمانی «بزرگ» تلقی می‌شود که تولید ناخالص داخلی کشور از میانه جهانی فراتر باشد.

⁴⁶ IMF World Revenue Longitudinal Database

⁴⁷ World Development Indicators

⁴⁸ در این نمودار، اندازه بازار بر اساس لگاریتم طبیعی تولید ناخالص داخلی (GDP) اندازه‌گیری شده است (ln(GDP)). از مقیاس لگاریتمی برای تسهیل مقایسه کشورهای با اندازه‌های اقتصادی بسیار متفاوت استفاده می‌شود؛ بنابراین اعداد محور عمودی بیانگر مقادیر مستقیم تولید ناخالص داخلی نیستند، بلکه لگاریتم طبیعی آن را نشان می‌دهند- مترجم

اقتصادهای در حال توسعه صادرکننده نفت معمولاً از ظرفیت مالی محدودتر، ظرفیت اجرایی ضعیفتر و بازارهای داخلی کوچکتر برخوردارند. برخی اقتصادهای واردکننده نفت، مانند مصر و پاکستان، دارای بازارهای داخلی بزرگی هستند، اما از نظر ظرفیت مالی و ظرفیت اجرایی دولت با محدودیتهایی مواجهاند. سایر واردکنندگان نفت در حال توسعه نیز معمولاً بازارهای کوچک و ظرفیت مالی اندکی دارند و از نظر ظرفیت اجرایی دولت وضعیت متفاوتی را تجربه می‌کنند. برای کشورهای منطقه که با شکنندگی سیاسی و درگیری‌های مسلحانه روبه‌رو هستند، از جمله افغانستان، جمهوری عربی سوریه و جمهوری یمن، بیشتر ابزارهای سیاست صنعتی عملاً در دسترس نیستند.

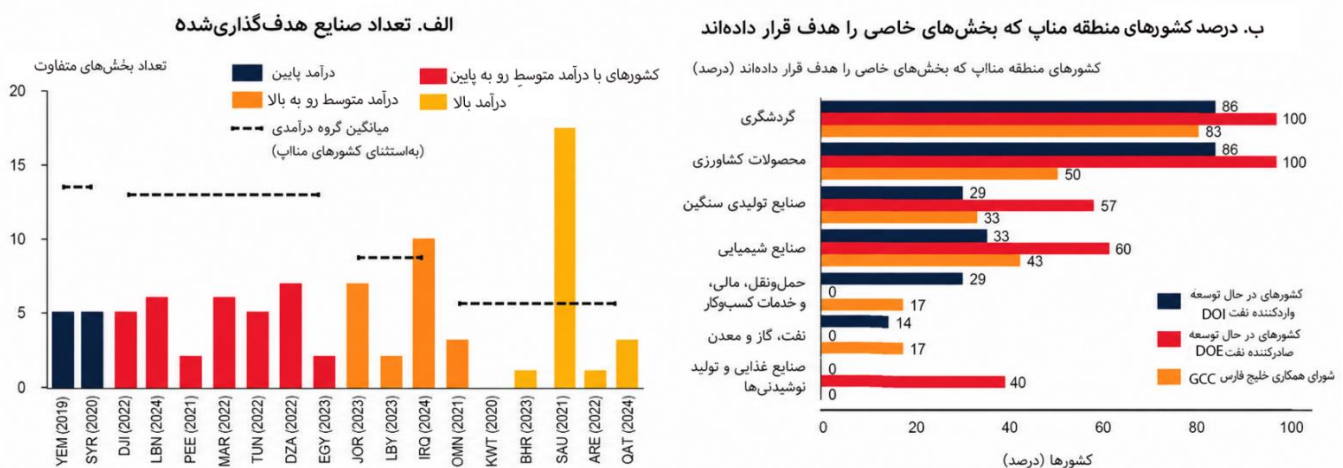
کشور مراکش نمونه خوبی است برای آنکه دریابیم چطور یک کشور با ظرفیت مالی و ظرفیت اجرایی دولت متوسط و با اندازه بازار متوسط رو به بالا می‌تواند طیف گسترده‌ای از ابزارهای سیاست‌گذاری صنعتی را به کار گیرد. با وجود آنکه بازار محلی این کشور چندان بزرگ و گسترده نیست، نزدیکی جغرافیایی آن به اروپا، دسترسی بنگاه‌ها را به یک بازار خارجی بسیار بزرگتر فراهم کرده و این امکان را به دولت داده است که راهبردی صادرات‌محور برای توسعه صنعت خودروسازی دنبال کند.

مراکش برای حمایت از توسعه این بخش، به‌جای ممنوعیت‌های صادراتی، از الزامات ساخت داخل استفاده کرد و در عین حال، توسعه مهارت‌ها را به یکی از ارکان اصلی راهبرد خود تبدیل نمود. اجرای این سیاست مستلزم ظرفیت اجرایی قابل‌توجهی بود که دولت مراکش آن را از طریق مشارکتهای عمومی - خصوصی در مراکز آموزش حرفه‌ای تقویت کرد. این مراکز به همسوسازی توسعه نیروی کار با نیازهای صنعت کمک کردند. همچنین، ترکیب ظرفیت مالی دولت و توانمندی اداری در سطح متوسط، امکان ارائه یارانه‌های هدفمند سرمایه‌گذاری را فراهم ساخت. مراکش از این یارانه‌ها، به‌جای یارانه‌های صادراتی، برای جذب تولیدکنندگان اصلی تجهیزات (OEM) و تأمین‌کنندگان خارجی به اکوسیستم‌های مشخص صنعت خودرو استفاده کرد.

بخش‌های هدف در کشورهای MENAAP

برنامه‌های توسعه ملی معمولاً برخی بخش‌ها یا صنایع را به‌عنوان "حوزه‌های دارای اهمیت راهبردی" معرفی می‌کنند. برنامه‌های توسعه ملی در تمامی اقتصادهای منطقه MENAAP (به استثنای کویت)، دست‌کم به یک بخش هدف اشاره کرده‌اند و بیشتر آن‌ها حداقل پنج بخش را به‌عنوان بخش‌های هدف معرفی می‌کنند (شکل ۲-۸-الف). در میان این بخش‌ها، **گردشگری**، که در ۹ کشور از ۱۰ کشور مناب به‌عنوان بخش هدف معرفی شده است، بیشترین فراوانی را دارد. پس از آن، **محصولات کشاورزی**، که از هر پنج کشور مورد توجه چهار کشور قرار گرفته‌اند، قرار دارند. **صنایع شیمیایی**، که در نیمی از کشورهای منطقه هدف‌گذاری شده‌اند، و **صنایع تولیدی سنگین**^{۴۹}، که در دو کشور از هر پنج کشور مورد توجه قرار گرفته‌اند، در رتبه‌های بعدی قرار دارند (شکل ۲-۸-ب).

شکل ۲-۸ تمرکز بر بخش‌های اقتصادی در برنامه‌های توسعه ملی در MENAAP



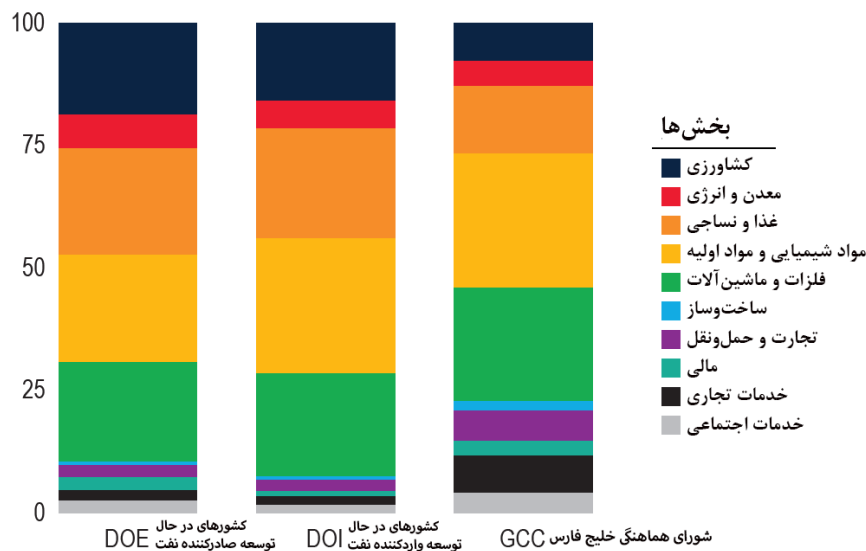
(منابع نمودارها: فرناندز و رید (۲۰۲۶)، و برنامه‌های توسعه ملی کشورهای مختلف.)

YEM: یمن | SYR: سوریه | DJI: جیبوتی | PAK: پاکستان | PSE: فلسطین | MAR: مراکش | TUN: تونس | DZA: الجزایر | EGY: مصر | IRQ: عراق | JOR: اردن | LBN: لبنان | LB: لیبی | OMN: عمان | KWT: کویت | BHR: بحرین | SAU: عربستان سعودی | ARE: امارات متحده عربی | QAT: قطر. همچنین منظور از صادرکنندگان در حال توسعه نفت، الجزایر؛ جمهوری اسلامی ایران؛ عراق؛ لیبی؛ جمهوری عربی سوریه؛ و یمن؛ منظور از واردکنندگان در حال توسعه نفت، جیبوتی؛ مصر (جمهوری عربی مصر)؛ اردن؛ لبنان؛ مراکش؛ پاکستان؛ تونس؛ و کرانه باختری و غزه و منظور از شورای همکاری خلیج فارس، بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی، و امارات متحده عربی می‌باشد. **شکل ۲-۸-الف**، تعداد اچ اس کدهای در سطح دو رقمی را نشان می‌دهد که به‌طور صریح در برنامه‌های توسعه ملی هر کشور ذکر شده‌اند. **شکل ۲-۸-ب**، درصد کشورهای MENAAP در نمونه را نشان می‌دهد که هر بخش اقتصادی را در لیست اهداف خود قرار داده‌اند (طبق محور افقی). در این نمودار، «محصولات کشاورزی» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۰۱ تا ۱۰ و ۱۲ تا ۱۴ است. «صنایع تولیدی سنگین» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۶۸ تا ۸۹ و ۹۳ است. «مواد شیمیایی» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۲۸ تا ۴۰ است. «نفت، گاز و معدن» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۲۵ تا ۲۷ است. «صنایع غذایی و نوشیدنی» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۱۱ و ۱۵ تا ۲۴ است. «نساجی و پوشاک» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۵۰ تا ۶۵ است. «سایر صنایع سبک» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۴۸، ۴۹، ۶۶، ۶۷، ۹۰ تا ۹۷ است. «چرم و پوست» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۴۱ تا ۴۳ است. «جنگلداری» شامل اچ اس کدهای در سطح دو رقم ۴۴ تا ۴۷ است.

اگرچه کشورهای مناب، همانند بسیاری از اقتصادهای دیگر جهان، طیف گسترده‌ای از بخش‌ها را به‌عنوان حوزه‌های راهبردی شناسایی کرده‌اند، اما لزوماً همه این بخش‌ها را با شدت یکسان مورد حمایت قرار نداده‌اند. بررسی تعداد اعلامیه‌های رسمی سیاستی نشان می‌دهد که سه گروه بخشی، شامل صنایع غذایی و نساجی، صنایع شیمیایی و مواد، و صنایع فلزی و ماشین‌آلات، بیشترین تعداد اقدامات سیاستی را در میان تمامی گروه‌های کشورهای منطقه دریافت کرده‌اند (شکل ۲-۹). این الگو تا حد زیادی با روند مشاهده‌شده در کشورهای هم‌تراز از نظر سطح درآمد در خارج از منطقه مناب همخوانی دارد.

شکل ۲-۹ سهم بخش‌های مختلف از اعلام سیاست‌های کشورهای گروه‌های ذکر شده

توزیع بخش‌ها (درصد، از ۲۰۰۸ الی ۲۰۲۵)



(منبع: پایگاه داده (Global Trade Alert (GTA)

(شکل ۲-۹، پایگاه داده GTA، فعالیت‌های اقتصادی را بر اساس نسخه ۲۰۱ از «طبقه‌بندی استاندارد محصولات» یا (CPC) در سطح سهرقمی شناسایی می‌کند. جزئیات این طبقه‌بندی و نحوه تطبیق آن، با سایر نظام‌های طبقه‌بندی از سوی بخش آمار سازمان ملل متحد در دسترس است. در این نظام، محصولات در سطح سهرقمی (محصولات دقیق و جزئی) در قالب بخش‌های یک‌رقمی، که گروه‌های بزرگ‌تر و کلی‌تر می‌باشند، گروه‌بندی می‌شوند. «غذا و نساجی» شامل بخش ۲ CPC است؛ یعنی غذا، نوشیدنی‌ها، منسوجات و پوشاک؛ «مواد شیمیایی و مواد اولیه» معادل بخش ۳ CPC است؛ یعنی سایر کالاهای قابل حمل، شامل سوخت‌ها و مواد شیمیایی؛ «فلزات و ماشین‌آلات» بخش ۴ CPC را پوشش می‌دهد، یعنی محصولات فلزی، ماشین‌آلات و تجهیزات و «معدن و انرژی» نمایانگر بخش ۱ CPC است؛ به معنای سنگ‌های معدنی، کانی‌ها، برق و گاز. همچنین بخش‌های خدماتی نیز بر اساس تقسیم‌بندی استاندارد CPC شامل ساخت‌وساز، تجارت و حمل‌ونقل، مالی، خدمات تجاری و خدمات اجتماعی هستند.)

با این حال، در چارچوب این الگوی کلی، تفاوت‌های مهمی نیز مشاهده می‌شود. کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، در مقایسه با سایر اقتصادهای با درآمد بالا، توجه سیاستی بیشتری را به خدمات کسب‌وکار، تجارت و حمل‌ونقل، و خدمات اجتماعی، از جمله فعالیت‌های مرتبط با گردشگری، معطوف کرده‌اند. در مقابل، کشورهای در حال توسعه واردکننده نفت و کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت در منطقه مناب، نسبت به سایر کشورهای هم‌تراز با درآمد متوسط، تمرکز بیشتری بر صنایع غذایی و نساجی و نیز صنایع شیمیایی و مواد داشته‌اند و توجه کمتری به صنایع فلزی و ماشین‌آلات نشان داده‌اند. این تمایز از اهمیت بالایی برخوردار است؛ زیرا برنامه‌های توسعه ملی نشان می‌دهند که دولت‌ها کدام بخش‌ها را راهبردی تلقی می‌کنند، در حالی که شمار اقدامات و اعلامیه‌های سیاستی مشخص می‌سازد دولت‌ها در عمل منابع و اقدامات خود را در چه حوزه‌هایی متمرکز کرده‌اند.

پیچیدگی محصولات: یکی دیگر از ملاحظات مهم در سیاست‌گذاری صنعتی است، زیرا با بهره‌وری بالاتر و توسعه سریع‌تر، ارتباطی مستقیم دارد (Felipe et al. 2012).^{۵۰} با این حال، تحول ساختار تولید معمولاً به صورت جهشی رخ نمی‌دهد؛ برای مثال، کشوری نمی‌تواند یکباره از تولید زیتون به ساخت ریزتراشه‌ها (Microchips) برسد. از این رو، سیاست‌گذاران معمولاً از رویکردی تدریجی یا «پله‌ای»^{۵۱} استفاده می‌کنند، بدین معنا که صنایعی را هدف قرار می‌دهند که از یک سو با توانمندی‌های موجود اقتصاد سازگار باشند و از سوی دیگر، مسیر ورود به فعالیت‌های پیچیده‌تر را هموار کنند. در نتیجه، توسعه صنایع با پیچیدگی متوسط می‌تواند زمینه را برای ورود تدریجی به صنایع پیشرفته‌تر فراهم سازد.

^{۵۰} شاخص پیچیدگی محصول (Product Complexity Index) میزان پیچیدگی و سطح دانش تولیدی موردنیاز برای تولید یک محصول را نشان می‌دهد. این شاخص با در نظر گرفتن میزان رواج تولید یک محصول در کشورهای مختلف جهان و همچنین سطح پیچیدگی اقتصادی کشورهایی که آن محصول را تولید می‌کنند، محاسبه می‌شود. پیچیده‌ترین محصولات شامل ماشین‌آلات پیشرفته، تجهیزات الکترونیکی و مواد شیمیایی هستند. در مقابل، کم‌پیچیده‌ترین محصولات، کالاهایی هستند که در بسیاری از کشورهای جهان تولید می‌شوند، از جمله مواد خام و محصولات ساده کشاورزی (Growth Lab at Harvard University, 2026).

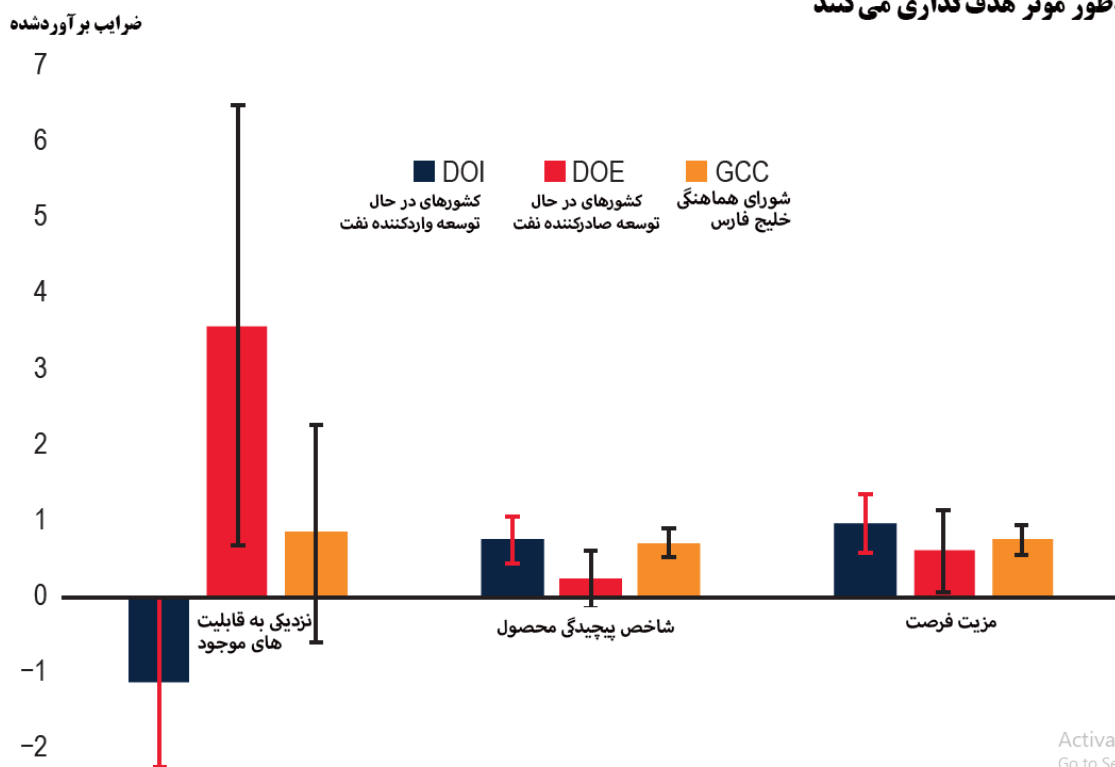
^{۵۱} هاسمن و کلینگر (۲۰۰۷) نشان می‌دهند که توانایی یک اقتصاد برای دستیابی به مزیت رقابتی در یک صنعت جدید، که از طریق «مزیت نسبی آشکارشده» (Revealed Comparative Advantage) سنجیده می‌شود، تا حد زیادی به این بستگی دارد که آن صنعت تا چه اندازه با محصولاتی که کشور از پیش در تولید آن‌ها دارای مزیت رقابتی است، ارتباط داشته باشد.

صنعت نساجی یکی از نمونه‌های کلاسیک در این زمینه است. این صنعت در بسیاری از کشورها سکوی پرتابی برای گذار از تولیدات ساده و متکی بر نیروی کار به صنایع تولیدی پیشرفته‌تر بوده است. مفهوم «**مزیت فرصت**» (Opportunity Gain) نیز بیانگر آن است که ورود به تولید یک محصول می‌تواند فرصت توسعه و تولید محصولات پیچیده‌تر را در آینده افزایش دهد.

الگوی اعلام سیاست‌های صنعتی در منطقه MENAAP نیز، تا حد زیادی از همین منطق پیروی می‌کند. در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس و کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت، سیاست‌گذاران عمدتاً بخش‌هایی را در اولویت قرار داده‌اند که با توانمندی‌ها و ظرفیت‌های موجود اقتصادشان سازگاری بیشتری دارد؛ رویکردی که با راهبرد تدریجی و مبتنی بر «گام‌های کوچک» همخوانی دارد (شکل ۲-۱۰). در مقابل، کشورهای در حال توسعه واردکننده نفت، بیشتر به دنبال توسعه‌ی بخش‌هایی هستند که پیوند کمتری با ترکیب کنونی صادرات آن‌ها دارد. با این حال، در هر سه گروه از کشورها، سیاست صنعتی عموماً به سمت محصولاتی با پیچیدگی بیشتر و «مزیت فرصت» بالاتر گرایش دارد.

شکل ۲-۱۰ کشورهای در حال توسعه واردکننده نفت و کشورهای شورای همکاری خلیج فارس که دسته‌های محصولی

را به طور مؤثر هدف‌گذاری می‌کنند



(منابع نمودارها: محاسبات بانک جهانی بر اساس داده‌های GTA و اطلس پیچیدگی اقتصادی هاروارد)

(شکل ۲-۱۰، در این نمودار، کشورهای DOE شامل الجزایر، جمهوری اسلامی ایران، عراق، لیبی، سوریه و یمن، کشورهای DOI شامل جیبوتی، مصر، اردن، لبنان، مراکش، پاکستان، تونس و فلسطین و کشورهای GCC شامل بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان و امارات متحده می‌شود. میله‌های عمودی نمایش داده شده در این نمودار، نشانگر ضرایب حاصل از رگرسیون OLS (روش حداقل مربعات معمولی) در سطح کشور-محصول (اج اس کدهای در سطح دو رقم) هستند که با در نظر گرفتن ویژگی‌های ثابت کشورها تعیین شده‌اند. کشورهایی که کمتر از ده اعلامیه سیاستی در مجموع داشته‌اند، از تحلیل حذف شده‌اند. در نتیجه رگرسیون‌ها به صورت جداگانه برای هر گروه از کشورها اجرا شده‌اند و در آن‌ها، تمام کشورهای GCC، از کشورهای DOE تنها ایران و الجزیره و عراق و از کشورهای DOI تنها کشورهای جیبوتی، مصر، اردن، مراکش، پاکستان و تونس لحاظ شده‌اند. متغیر وابسته برای هر جفت کشور-محصول، سهم یک محصول مشخص از کل اعلامیه‌های سیاستی ثبت شده در پایگاه GTA در آن کشور را اندازه‌گیری می‌کند که به صورت درصد بیان شده است. علاوه بر این، رگرسیون‌ها به طور جداگانه برای سه متغیر مستقل اجرا شده‌اند: ۱- **نزدیکی به قابلیت‌های موجود** یا Proximity، شاخصی بین ۰ تا ۱ که میزان ارتباط یک محصول با ساختار صادراتی فعلی یک کشور را نشان می‌دهد. ۲- **شاخص پیچیدگی محصول** یا Product Complexity Index، که میزان دانش فنی، مهارت‌ها و قابلیت پیچیده مورد نیاز برای تولید یک محصول را اندازه‌گیری می‌کند. ۳- **مزیت فرصت** یا Opportunity Gain، که نشان می‌دهد یک کشور با توسعه یک محصول مشخص، به چه میزان به بخش‌های با پیچیدگی بالاتر و پیشرفته‌تر نزدیک خواهد شد.)

شدت سیاست صنعتی

سیاست‌های صنعتی با شدت یکسانی اجرا نمی‌شوند. برای مثال، اعمال چند تعرفه محدود ممکن است آثار اقتصادی بسیار کمتری نسبت به اعطای یک یارانه بزرگ داشته باشد. از این رو، اندازه‌گیری شدت سیاست صنعتی ذاتاً دشوار است، زیرا ابزارهای مختلف سیاستی با معیارهای متفاوتی سنجیده می‌شوند. برای نمونه، شدت یارانه‌ها را می‌توان بر اساس میزان منابع عمومی اختصاص یافته اندازه‌گیری کرد، در حالی که شدت حمایت تجاری معمولاً با نرخ تعرفه‌ها سنجیده می‌شود. از آنجا که این ابزارها از مسیرهای متفاوتی عمل می‌کنند و واحدهای اندازه‌گیری متفاوتی دارند، ترکیب آن‌ها در قالب یک شاخص واحد ممکن است تصویری گمراه‌کننده ارائه دهد. بنابراین، مناسب‌تر آن است که شدت یارانه‌های بنگاه‌ها و شدت حمایت تعرفه‌ای به صورت جداگانه ارزیابی شوند.

یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی

یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی هم حمایت‌های مستقیم، مانند کمک‌های نقدی، و هم هزینه‌های مالیاتی (یعنی درآمدهای مالیاتی از دست‌رفته ناشی از معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی) را دربر می‌گیرند. البته این تعریف، اشکال غیرمستقیم حمایت، مانند تأمین نهاده‌ها یا انرژی یارانه‌ای، را شامل نمی‌شود.

در **مصر**، یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی در سال ۲۰۲۳ حدود ۳/۶ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌داد که اندکی بالاتر از میانگین کشورهای با درآمد متوسط در سطح جهان طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۴ بود. در مقابل، **مراکش** (در سال ۲۰۲۴) و **اردن** (در سال ۲۰۲۲) سهم کمتری از تولید ناخالص داخلی خود را به یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی اختصاص داده بودند. در هر سه کشور، یارانه‌های مستقیم حدود ۷۰ درصد از کل حمایت‌های ارائه شده به بنگاه‌ها را تشکیل می‌دادند و سهم آن‌ها از هزینه‌های مالیاتی بیشتر بود (شکل ۲-۱۱). این وضعیت با الگوی مشاهده شده در سایر اقتصادهای با درآمد متوسط تفاوت دارد؛ جایی که هزینه‌های مالیاتی حدود ۶۰ درصد از کل یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی را تشکیل می‌دهند.

شکل ۲-۱۱ یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای منطقه MENAAP

کل یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی (درصد از GDP، میانگین، آخرین سال)



(منابع نمودارها: محاسبات بانک جهانی بر اساس "داده‌های مالی دولت‌ها در صندوق بین‌المللی پول" (GFS)، پایگاه داده BOOST بانک جهانی و پایگاه داده جهانی هزینه‌های مالیاتی) (شکل ۲-۱۱)، نمودار نشان داده شده در این شکل، میزان هزینه‌کرد دولت برای یارانه‌های بنگاه‌های اقتصادی را، شامل تأمین مالی مستقیم و هزینه‌های مالیاتی، به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی و برای آمار مرتبط با آخرین سال موجود نشان می‌دهد، سال مربوط به هر کشور نیز در برجسب‌های محور ۷ مشخص شده است. میانگین کشورهای با درآمد متوسط، بر اساس جدیدترین داده‌های موجود برای کشورهای با درآمد متوسط رو به پایین و متوسط رو به بالا محاسبه شده است؛ این داده‌ها سال‌های ۲۰۰۹ الی ۲۰۲۴ را پوشش می‌دهند. کشورهای ذکر شده در نمودار، بر اساس تولید ناخالص داخلی و برابری قدرت خرید به صورت صعودی مرتب شده‌اند.)

تعرفه‌ها

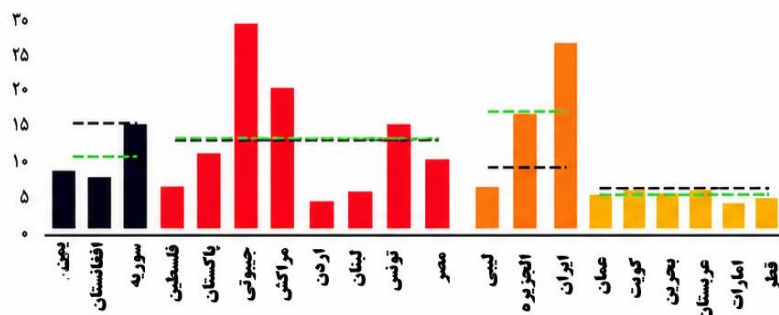
تعرفه‌ها مالیات‌هایی هستند که بر واردات وضع می‌شوند و در صورت استفاده برای حمایت از تولیدکنندگان داخلی، می‌توانند یکی از ابزارهای مهم سیاست صنعتی باشند. به طور متوسط، کشورهای منطقه MENAAP نرخ‌های تعرفه‌ای مشابه کشورهای هم‌سطح درآمدی خود اعمال می‌کنند (شکل ۲-۱۲). همانند سایر مناطق جهان، در این منطقه نیز با افزایش سطح درآمد، میانگین نرخ تعرفه‌ها کاهش می‌یابد. این میانگین در کشورهای کم‌درآمد حدود ۱۳ درصد، در کشورهای با درآمد متوسط رو به پایین ۱۰ درصد، در کشورهای با درآمد متوسط رو به بالا ۷ درصد و در اقتصادهای پردرآمد حدود ۵ درصد است. در این میان، **جیبوتی** و **جمهوری اسلامی ایران** استثناً محسوب می‌شوند و میانگین نرخ تعرفه در آن‌ها از ۲۰ درصد فراتر می‌رود. برای کشورهای کم‌درآمد، تعرفه‌ها معمولاً ابزار در دسترس‌تری نسبت به یارانه‌ها و سایر اشکال حمایت مستقیم هستند، زیرا به منابع مالی دولت فشار کمتری وارد می‌کنند.

شکل ۲-۱۲ تعرفه‌های واردات در کشورهای منطقه MENAAP

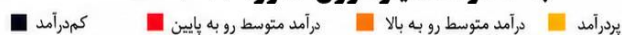
الف- میانگین، در سال ۲۰۲۳



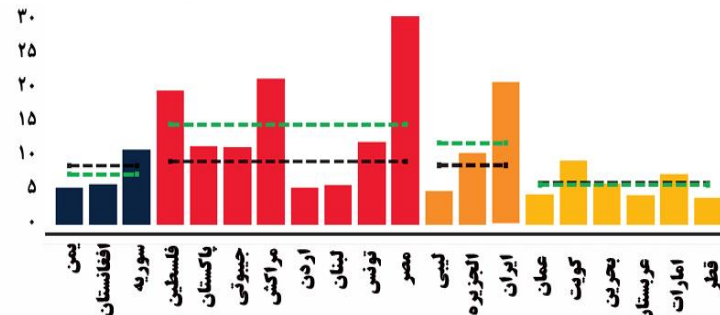
تعرفه واردات (MFN میانگین، درصد، ۲۰۲۳)



ب-انحراف معیار درون کشور، ۲۰۲۳



نرخ تعرفه واردات (انحراف معیار درون کشور، میانگین، درصد، ۲۰۲۳)



(منابع نمودار: محاسبات بانک جهانی بر اساس داده‌های راهکار یکپارچه تجارت جهانی (WITS))

(شکل ۲-۱۲). میانگین‌ها و انحراف معیارهای تعرفه واردات در سطح کشور برای سال ۲۰۲۳، به عنوان آخرین سالی که داده‌های آن در دسترس بوده است، محاسبه شده‌اند و براساس ارزش واردات وزن‌دهی شده‌اند. تعرفه‌های شبه تعرفه‌ای (Para-tariffs) پاکستان در این محاسبات لحاظ نشده‌اند. در مورد مصر، برای جلوگیری از ایجاد داده‌های پرت در تحلیل، گروه کالایی با اچ‌اس کد ۶ و طبقه‌بندی ۲۲، شامل نوشیدنی‌ها، مشروبات الکلی و انواع سرکه، از محاسبه تعرفه‌ها حذف شده‌اند. میانگین‌های گروه درآمدی، کشورهای منطقه (خط چین مشکی) را شامل نمی‌شوند و به صورت میانگین ساده از میانگین‌های اعلامی توسط کشورهای مختلف که در هر گروه درآمدی قراردارند محاسبه شده است. شکل ۲-۱۲-الف، در این نمودار، میانگین گروه درآمدی، برابر است به میانگین نرخ تعرفه کشورهای آن گروه. شکل ۲-۱۲-ب، در این نمودار، میانگین گروه درآمدی، برابر است به میانگین انحراف معیار نرخ تعرفه کشورهای آن گروه. لازم به ذکر است که کشورهای داخل هر گروه درآمدی، بر اساس تولید ناخالص داخلی سرانه سال ۲۰۲۳ (برحسب دلار جاری و بر مبنای برابری قدرت خرید) به صورت صعودی مرتب شده‌اند).

پراکندگی تعرفہ‌ها

میزان پراکندگی نرخ‌های تعرفه میان کالاهای مختلف، شاخص مناسبی برای سنجش هدفمند بودن استفاده از تعرفه‌ها در حمایت از صنایع خاص است. هرچه این پراکندگی بیشتر باشد، ساختار تعرفه‌ای هدفمندتر خواهد بود؛ در مقابل، اگر تقریباً نرخ یکسانی برای همه کالاها اعمال شود، پراکندگی پایین خواهد بود.

در میان اقتصادهای با درآمد متوسط منطقه MENAAP، میانگین پراکندگی تعرفه‌ها از کشورهای هم‌سطح درآمدی آن‌ها در سایر مناطق بیشتر می‌باشد. کشور **مصر** به‌خصوص در این زمینه بسیار برجسته است و سطوح نسبتاً بالایی از پراکندگی تعرفه‌ها در **جمهوری اسلامی ایران، مراکش و کرانه باختری و غزه** نیز مشاهده می‌شود. در این اقتصادها، تعرفه‌ها به‌صورت یکنواخت بر همه محصولات اعمال نمی‌شوند، بلکه میان محصولات مختلف تفاوت دارند؛ موضوعی که نشان می‌دهد سیاست‌گذاران این کشورها از تعرفه‌ها، نه به شکلی یکسان و فراگیر، بلکه به‌صورت راهبردی و هدفمند استفاده می‌کنند.

میزان استفاده از سیاست‌های صنعتی در کشورهای MENAAP احتمالاً بیش از آن چیزی است که آمارهای رسمی نشان می‌دهد.

نسخه منتشر شده از همین گزارش اقتصادی در آوریل ۲۰۲۵، نشان می‌داد که تعداد مداخلات سیاست صنعتی ثبت‌شده برای کشورهای منطقه MENAAP که بر اساس پایگاه داده GTA محاسبه می‌شود، احتمالاً میزان واقعی استفاده از سیاست‌های صنعتی در این منطقه نبوده و GTA آن را کمتر از واقع برآورد می‌کند.

فرناندز و رید (۲۰۲۶) اشاره می‌کنند که اقتصادهای با درآمد پایین‌تر، احتمالاً به دلیل آنکه گزارش‌دهی آن‌ها به‌طور منظم و کامل صورت نمی‌گیرد، در پایگاه داده GTA سهم نمایش کمتری نیز دارند، این موضوع حتی ممکن است در منطقه MENAAP، در مقایسه با سایر مناطق جهان شدیدتر نیز باشد. یک ارزیابی نشان داده است که تعداد سیاست‌های صنعتی اجراشده در **مصر، مراکش، عربستان سعودی و امارات متحده عربی** به مراتب بیشتر از آن چیزی بوده است که داده‌های پایگاه GTA نشان داده است (گاتی و همکاران، ۲۰۲۵). یکی از دلایل این کم‌برآوردی ممکن است به نحوه اجرای یا اعلام سیاست‌های صنعتی در منطقه مربوط باشد.

در برخی موارد، سیاست‌های صنعتی در کشورهای MENAAP نه مستقیماً توسط دولت، بلکه از طریق نهادهایی مانند صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWF) و یا شرکت‌های دولتی (SOEs) اجرا می‌شوند؛ نهادهایی که لزوماً برنامه‌های خود را به‌عنوان سیاست صنعتی و به‌طور رسمی اعلام نمی‌کنند. برای نمونه، در سال ۲۰۱۸ **عربستان سعودی** از طریق صندوق ثروت حاکمیتی خود، صندوق جادا (Jada Fund of Funds) را با هدف «تسریع تنوع‌بخشی اقتصادی، ایجاد ارزش پایدار و شکل‌دهی به آینده فضای سرمایه‌گذاری عربستان سعودی» تأسیس کرد. با وجود آنکه این صندوق به‌وضوح ابزاری برای اجرای سیاست صنعتی به شمار می‌رود، در پایگاه داده GTA ثبت نشده است. از آنجا که تعداد شرکت‌های دولتی در این منطقه بالاست و همچنین برخی کشورهای درآمد منطقه دارای صندوق‌های ثروت حاکمیتی‌ای هستند که نسبت به تولید ناخالص داخلی، از بزرگترین حجم دارایی‌های داخلی تحت مدیریت در جهان برخوردارند، احتمال می‌رود میزان کم‌شماری سیاست‌های صنعتی در منطقه MENAAP حتی بیش از سایر مناطق باشد.

ابزارهای کمتر آشکار سیاست صنعتی در منطقه MENAAP

نهادهای مؤثر در سیاست صنعتی

سیاست صنعتی تنها از طریق نهادهای آشکار و شناخته شده‌ی دولتی، مانند وزارتخانه‌ها، سازمان‌های توسعه صادرات، مدیران مناطق ویژه اقتصادی یا برنامه‌های گسترده یارانه‌ای، اجرا نمی‌شود. این سیاست‌ها همچنین از طریق یک اکوسیستم نهادی گسترده‌تر و اغلب کمتر قابل مشاهده، به اجرا درمی‌آیند؛ اکوسیستمی که شامل شرکت‌های دولتی، صندوق‌های ثروت حاکمیتی، نهادهای تنظیم‌گر، سازمان‌های تدوین استاندارد، سازمان‌های جذب و توسعه سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های دولتی - خصوصی است. بسیاری از این نهادها در ظاهر ماهیتی «صنعتی» ندارند، اما در عمل نقش مهمی در شکل‌دهی به انگیزه‌های بنگاه‌ها، هدایت سرمایه، توسعه ظرفیت‌های تولیدی و تعیین اینکه کدام بخش‌های اقتصادی رشد کنند، ایفا می‌کنند. به همین دلیل، بخش قابل‌توجهی از سیاست صنعتی ممکن است از طریق این سازوکارهای نهادی کمتر آشکار، اعمال شود؛ بدون آنکه در آمارهای رسمی به‌عنوان سیاست صنعتی ثبت گردد. در این بخش، در میان این ابزارهای کمتر آشکار، تمرکز اصلی بر شرکت‌های دولتی (SOEs) معطوف است؛ زیرا این شرکت‌ها نقش گسترده‌ای در اقتصاد کشورهای منطقه MENAAP دارند؛ و همچنین صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWF) نیز بسیار مورد توجه قرار می‌گیرند، زیرا به‌ویژه در اقتصادهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، به ابزاری مهم و اغلب غیرمستقیم برای اجرای سیاست صنعتی تبدیل شده‌اند.

شرکت‌های دولتی (SOEs)

شرکت‌های دولتی، از طُرُق مختلفی می‌توانند مستقیماً سیاست‌های صنعتی را اجرا کنند؛ از جمله از طریق تأمین نهادهای عمومی و ارائه یارانه برای تولید، نوآوری و صادرات. بسیاری از این شرکت‌ها مأموریت مشخصی برای هماهنگ‌سازی و ایجاد پیوند میان بخش‌های مختلف اقتصادی دارند. برخی دیگر نیز به‌طور خاص بر صنایع نوظهوری تمرکز دارند که بخش خصوصی تمایل چندانی به ورود به آن‌ها ندارد. با این حال، ضعف در نظام حکمرانی، می‌تواند آن‌ها را به ابزارهایی نه‌چندان مطلوب برای اجرای سیاست صنعتی تبدیل کند. شرکت‌های دولتی در کشورهای MENAAP نسبت به اقتصادهای با درآمد متوسط و بالا در سایر مناطق جهان، حضور و نفوذ گسترده‌تری دارند (گاتی و همکاران، ۲۰۲۵). بر اساس گزارش‌های رسمی، در سال ۲۰۲۰ **جیبوتی** دارای ۸۴ شرکت دولتی، **مصر** دارای ۳۸۱ شرکت دولتی، **مراکش** دارای ۲۶۹ شرکت دولتی و ۴۴ شرکت با مسئولیت محدود بود؛ به علاوه در همین سال، **عمان** ۱۷۰ نهاد دولتی و **تونس** ۱۱۰ نهاد دولتی در اختیار داشت (کالوین و لادگارد، ۲۰۲۴).

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، در سال ۲۰۱۲ گزارش داده بود که شرکت‌های دولتی، سهمی حدود ۳۰ درصدی از کل اشتغال در منطقه MENA^{۵۲} را به خود اختصاص داده‌اند، در حالی که میانگین جهانی تنها ۵ درصد بوده است. همچنین برخی مطالعات نشان می‌دهند که شرکت‌های دولتی در منطقه MENA، حداقل معادل ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند (رامیرز ریگو و همکاران، ۲۰۲۱). این سهم به‌طور قابل‌توجهی بیشتر از سهم ۱۵ درصدی این نوع از شرکت‌ها در کشورهای عضو OECD و برخی اقتصادهای آفریقایی و همچنین سهم ۸ درصدی آن‌ها در آمریکای لاتین است.

^{۵۲} عبارت MENA (خاورمیانه و شمال آفریقا) به تمامی کشورهای منطقه MENAAP به غیر از افغانستان و پاکستان گفته می‌شود که این دو کشور نیز در سال ۲۰۲۵ به این منطقه بندی افزوده شدند.

داده‌های پایگاه کسب و کارهای منطقه‌ی بانک جهانی (Business of the State) نشان می‌دهد که درآمد شرکت‌های دارای مشارکت دولتی در معادل ۴۷/۳ درصد تولید ناخالص داخلی، در **اردن** ۳۹ درصد و در **تونس** ۳۶ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است؛ در حالی که میانگین جهانی در سال ۲۰۱۹ حدود ۱۷ درصد بوده است (بانک جهانی ۲۰۲۳؛ کالوین و لادگارد، ۲۰۲۴). کالوین و لادگارد (۲۰۲۴) همچنین برآورد می‌کنند که بیش از ۵۰ درصد شرکت‌های دارای مشارکت دولتی در **تونس**، ۳۰ درصد در **مصر** و **اردن** و ۲۰ درصد در **مراکش** زیان‌ده بوده‌اند.

تأثیر بر رقابت‌پذیری بازار

حضور گسترده شرکت‌های دولتی، رقابت‌پذیری بازار یا به عبارت دیگر سهولت ورود، رشد و خروج بنگاه‌ها از بازار را تضعیف می‌کند و در نتیجه از شدت رقابت اقتصادی می‌کاهد. در بیشتر کشورهای منطقه، سهم بخش‌هایی از اقتصاد که حداقل یک شرکت دولتی در آن‌ها فعالیت می‌کند، از اقتصادهای پردرآمد جهان بیشتر است. مهم‌تر آنکه شرکت‌های دولتی در MENA در بخش‌هایی فعالیت دارند که در بسیاری از اقتصادهای دیگر جهان، عمدتاً در اختیار بخش خصوصی قرار دارند. برای مثال، **مصر**، **اردن**، **کویت**، **مراکش**، **عربستان سعودی**، **تونس** و **امارات متحده عربی** هر یک دارای حداقل یک شرکت دولتی بزرگ در بخش ساخت‌وساز هستند، این در حالی است که در کمتر از ۳۰ درصد کشورهای پردرآمد چنین وضعیتی را شاهد هستیم.

در بسیاری از اقتصادهای منطقه، وزارتخانه‌های تخصصی، هم‌زمان هم مالک بخشی از شرکت‌های دولتی هستند و هم وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری را بر عهده دارند. چنین ساختاری می‌تواند زمینه‌ساز تعارض منافع شود؛ به‌ویژه زمانی که مرز میان این نقش‌ها به‌روشنی تعریف نشده باشد. همین وزارتخانه‌ها ممکن است مدیرعاملان یک شرکت دولتی را منصوب کنند، بودجه و راهبرد آن را تدوین و تصویب کنند و در عین حال تعرفه‌ها و مقررات حاکم بر فعالیت آن را نیز تعیین نمایند.

علاوه‌براین، شرکت‌های دولتی معمولاً به دلیل وجود تضمین‌های ضمنی دولت، دسترسی آسان‌تری به منابع مالی دارند. بانک‌های دولتی نیز ممکن است به دلایل راهبردی، نه تجاری، تسهیلات بیشتری به این شرکت‌ها اعطا کنند. این وضعیت می‌تواند موجب افزایش مطالبات غیرجاری و در عین حال محدود شدن دسترسی بخش خصوصی به اعتبارات شود (کارداری، ورا مارتین و لال، ۲۰۲۲).

نمونه‌هایی از سیاست صنعتی از طریق شرکت‌های دولتی

نمونه‌های متعددی از استفاده از شرکت‌های دولتی، به‌عنوان ابزار اجرای سیاست صنعتی در منطقه MENA وجود دارد. در **امارات متحده عربی**، شرکت دولتی TECOM Group مجموعه‌ای از شهرک‌های صنعتی را مدیریت می‌کند که از جمله آن‌ها Dubai Internet City است؛ منطقه‌ای که با هدف تبدیل دبی به یک قطب دیجیتال ایجاد شده است.

در **مراکش**، شرکت SOMACA برای حمایت از رشد صنعت خودروسازی نوپای این کشور تأسیس شد. شرکت ملی نفت عربستان (Saudi Aramco) نیز برنامه‌ای تحت عنوان "مجموع ارزش افزوده ایجاد شده در داخل کشور" و یا به‌طور خلاصه IKTV راه‌اندازی کرده است که نوعی الزام به استفاده از محتوای داخلی در فرآیندهای تأمین و خرید محسوب می‌شود. این برنامه، با هدف جذب، ایجاد و توسعه صنایع داخلی مرتبط با انرژی و افزایش رقابت‌پذیری جهانی آن‌ها طراحی شده و هدف آن حفظ ۷۰ درصد از هزینه‌های تأمین و تدارکات آرامکو در داخل عربستان است. به‌طور کلی، کشورهای شورای همکاری خلیج فارس از شرکت‌های دولتی برای ورود به بخش‌های پیشرفته‌ای همچون هوانوردی، نیمه‌رساناها و انرژی‌های سبز استفاده می‌کنند (کارداری و همکاران، ۲۰۲۲).

اهمیت حکمرانی مناسب

حکمرانی مطلوب، مبتنی بر مأموریت‌ها و اهداف روشن، نظارت مستقل و سازوکارهای مؤثر پاسخگویی، شرطی اساسی برای موفقیت نهادهای مجری سیاست صنعتی است. با این حال، نظام حکمرانی شرکت‌های دولتی در بخش قابل‌توجهی از کشورهای منطقه MENA، با چالش‌هایی مواجه است. تصمیم‌گیری در این شرکت‌ها، اغلب تحت تأثیر ملاحظات سیاسی‌ای فراتر از الزامات متعارف سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد و سازوکارهای پایش و ارزیابی عملکرد نیز در بسیاری از موارد از کارایی و اثربخشی کافی برخوردار نیستند. بنابراین، هرچند نمونه‌های موفقی از استفاده از شرکت‌های دولتی به‌عنوان ابزار سیاست صنعتی در منطقه وجود دارد، سیاست‌گذاران باید به‌ویژه در شرایطی که معیارهای حکمرانی مناسب رعایت نمی‌شود، با احتیاط عمل کنند.

صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWFs)

صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWF)، یکی از مهم‌ترین ابزارها برای تبدیل درآمدهای حاصل از منابع طبیعی به دارایی‌های مالی متنوع هستند (برگرفته از گاتی و همکاران، در دست انتشار). صندوق‌های ثروت حاکمیتی موفق، معمولاً نهادهای سرمایه‌گذاری چندمنظوره‌ای هستند که سه کارکرد اصلی را بر عهده دارند:

۱- صندوق‌های تثبیت، که در دوره‌های رونق قیمت کالاهای پایه، دارایی انباشت می‌کنند و در زمان افت قیمت‌ها، از این دارایی‌ها استفاده می‌کنند؛

۲- صندوق‌های ثروت بین‌نسلی، که درآمدهای محدود حاصل از منابع طبیعی را به دارایی‌های مالی پایدار برای نسل‌های آینده تبدیل می‌کنند؛

۳- صندوق‌های توسعه راهبردی، که از طریق سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور، از نوآوری، زیرساخت‌ها، توسعه صنعتی و به‌طور کلی ایجاد ظرفیت‌های ملی حمایت می‌کنند؛ نقشی که بیش از همه با اهداف سیاست صنعتی ارتباط دارد.

همانند شرکت‌های دولتی، صندوق‌های ثروت حاکمیتی نیز ممکن است در معرض حمایت‌های سیاسی، تخصیص نامناسب سرمایه و فساد قرار گیرند. در مقابل، صندوق‌های موفق بر اصول سخت‌گیرانه تجاری پایبند هستند، صورت‌های مالی حسابرسی‌شده منتشر می‌کنند و از مدیران حرفه‌ای سرمایه‌گذاری بهره می‌گیرند. صندوق‌های ثروت حاکمیتی، که تقریباً تمامی آن‌ها در کشورهای پردرآمد عضو شورای همکاری خلیج فارس قرار دارند، به‌طور فزاینده‌ای برای حمایت از تنوع‌بخشی اقتصادی داخلی مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ از جمله از طریق تأمین مالی بخش‌هایی مانند گردشگری و انرژی‌های سبز (گاتی و همکاران، در دست انتشار).

صندوق‌های ثروت حاکمیتی در اقتصادهای پردرآمد منطقه MENA از نظر نسبت دارایی‌های تحت مدیریت به تولید ناخالص داخلی، در زمره بزرگ‌ترین صندوق‌های جهان قرار دارند. این صندوق‌ها همچنین بالاترین حجم دارایی‌های داخلی تحت مدیریت را نسبت به تولید ناخالص داخلی در اختیار دارند و سرمایه‌گذاری‌های داخلی آن‌ها بیش از پیش در راستای اهداف سیاست صنعتی انجام می‌شود. برای مثال، در **امارات متحده عربی** (شکل ۲-۱۳)، صندوق‌های ثروت حاکمیتی دارایی‌هایی معادل ۴۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی را مدیریت می‌کنند که ۳۰ درصد آن را دارایی‌های داخلی تشکیل می‌دهد. امارات متحده عربی از نظر نسبت کل دارایی‌های تحت مدیریت به تولید ناخالص داخلی در رتبه چهارم جهان و از نظر نسبت دارایی‌های داخلی تحت مدیریت به تولید ناخالص داخلی در رتبه نخست جهان قرار دارد.

در سال‌های اخیر، به‌ویژه پس از جهش قیمت نفت در سال ۲۰۲۲، نقش صندوق‌های ثروت حاکمیتی در منطقه پررنگ‌تر شده است. دارایی‌های تحت مدیریت صندوق سرمایه‌گذاری عمومی **عربستان سعودی** (PIF) بین سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۴ تقریباً دو برابر شده است (شکل ۲-۱۴). افزون بر این، سهم سبدهای سرمایه‌گذاری داخلی از کل دارایی‌های تحت مدیریت از ۴۷ درصد در سال ۲۰۲۰ به ۷۹ درصد در سال ۲۰۲۴ افزایش یافته است. این روند نشان می‌دهد که جهت‌گیری سرمایه‌گذاری‌ها بیش از گذشته به سمت داخل کشور متمایل شده و بر اهمیت سیاست صنعتی در راهبردهای صندوق سرمایه‌گذاری عمومی عربستان تأکید دارد.

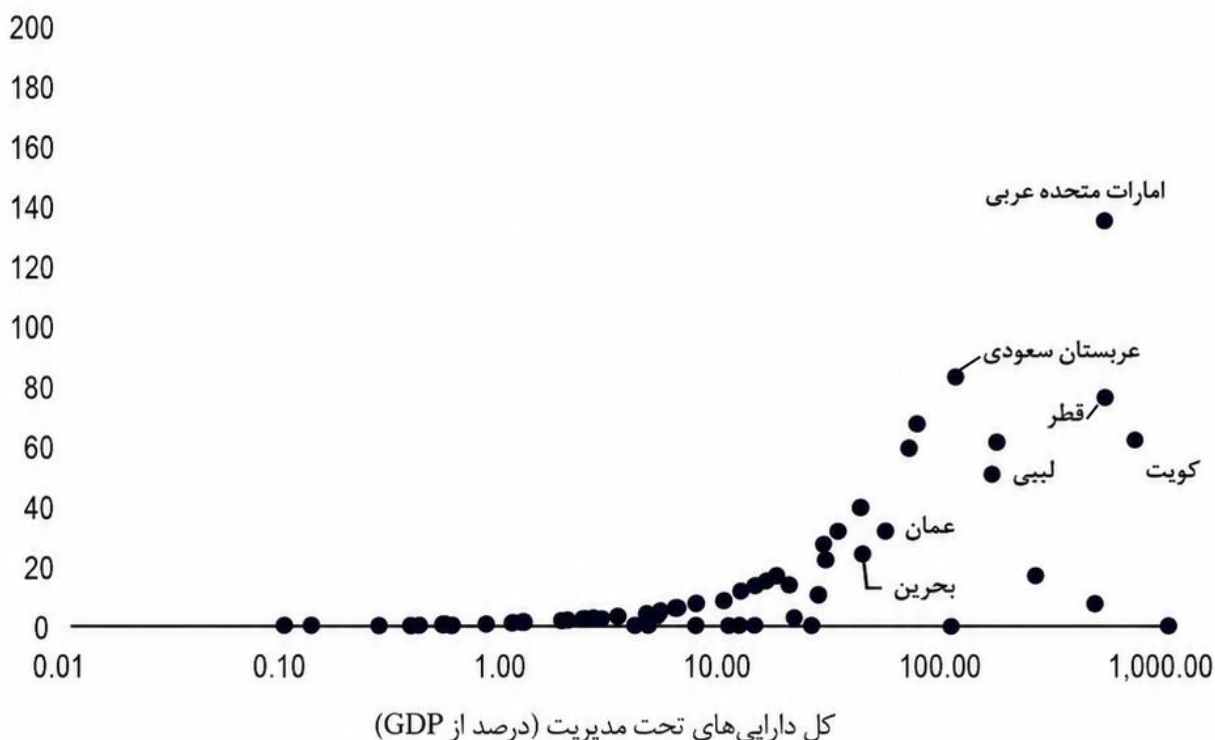
دبی نیز نمونه روشنی از این رویکرد ارائه می‌دهد. **شرکت هواپیمایی امارات**، بخشی از **گروه امارات** است که مالک آن «شرکت سرمایه‌گذاری دبی» (ICD)، بازوی اصلی سرمایه‌گذاری دولت دبی، محسوب می‌شود. این نهاد، صنعت هوانوردی را یکی از بخش‌های راهبردی و کلیدی اقتصاد دبی می‌داند. از این منظر، یک شرکت هواپیمایی دولتی صرفاً یک بنگاه تجاری نیست، بلکه می‌تواند هسته شکل‌گیری یک اکوسیستم گسترده‌تر شامل گردشگری، لجستیک، خدمات فرودگاهی، تعمیر و نگهداری و سایر فعالیت‌های اقتصادی مرتبط باشد.

صندوق سرمایه‌گذاری عمومی **عربستان سعودی** نیز در مقیاسی بزرگ‌تر نقش مشابهی ایفا می‌کند. این صندوق خود را یکی از محرک‌های اصلی تحقق چشم‌انداز ۲۰۳۰ و تحول اقتصادی عربستان معرفی می‌کند و در سبد سرمایه‌گذاری آن شرکت‌ها و پروژه‌هایی نظیر NEOM، Riyadh Air، ACWA Power، Diriyah Company، Qiddiya، Alat و Elm قرار دارند.

این نمونه‌ها نشان می‌دهند که صندوق‌های ثروت حاکمیتی در منطقه به ابزاری برای هدایت سرمایه‌های بلندمدت به سمت بخش‌هایی تبدیل شده‌اند که دولت در پی ایجاد، توسعه یا بومی‌سازی آن‌ها است. از این رو، این صندوق‌ها را می‌توان از مهم‌ترین و در عین حال کمتر آشکار ابزارهای اجرای سیاست صنعتی دانست.

شکل ۲-۱۳، صندوق‌های ثروت حاکمیتی، دارایی‌های تحت مدیریت

دارایی‌های داخلی تحت مدیریت (درصد از GDP)

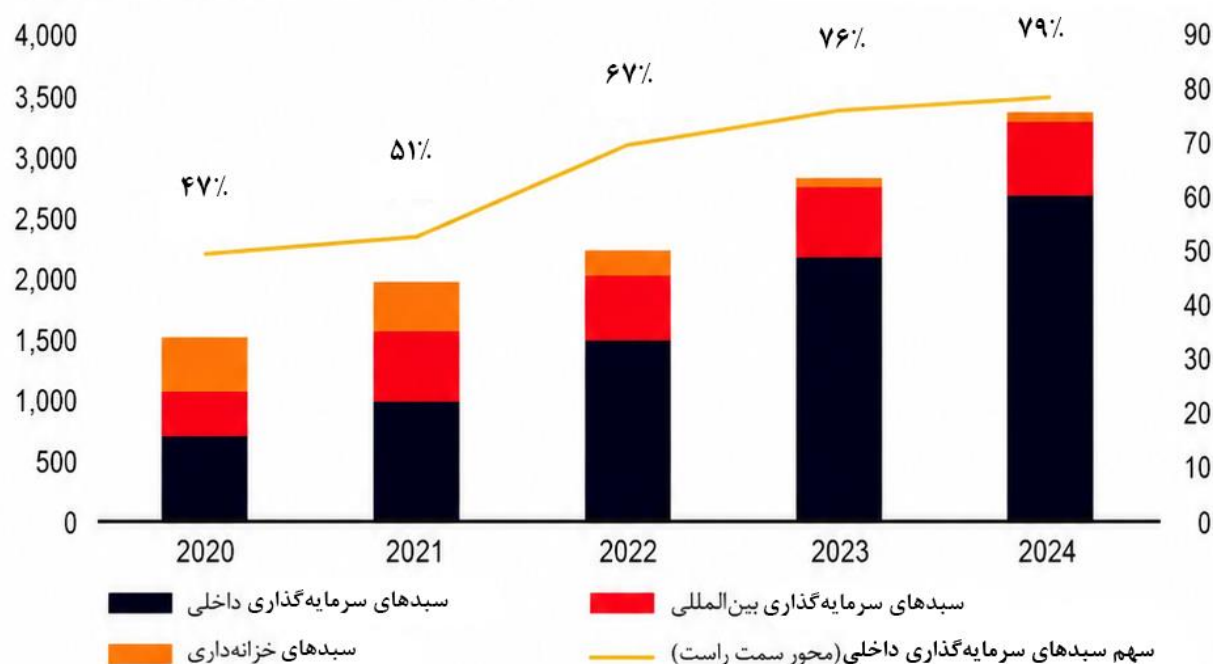


منبع: SWFGlobal، ژانویه ۲۰۲۶.

شکل ۲-۱۴، دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری عمومی عربستان (PIF) به تفکیک سبدهای سرمایه‌گذاری

دارایی‌های تحت مدیریت (میلیارد ریال عربستان سعودی)

سهم سبدهای سرمایه‌گذاری داخلی - درصد



منبع: صندوق سرمایه‌گذاری عمومی (PIF) عربستان سعودی.
توجه: PIF = صندوق سرمایه‌گذاری.

با این حال، ارزیابی کیفیت حکمرانی صندوق‌های ثروت حاکمیتی در منطقه MENAAP نتایج متفاوتی را نشان می‌دهد. بر اساس شاخص حکمرانی، پایداری و تاب‌آوری مؤسسه SWF Global، در سال ۲۰۲۵ سه صندوق از مجموع ۱۴ صندوق ثروت حاکمیتی کشورهای عضو GCC در میان یک‌چهارم برتر ۱۰۰ صندوق ثروت حاکمیتی جهان قرار داشتند. صندوق سرمایه‌گذاری عمومی عربستان سعودی (PIF) نیز یکی از چهار صندوقی بود که امتیاز کامل ۱۰۰ درصد را کسب کردند. این در حالی است که چهار صندوق دیگر از کشورهای GCC در یک‌چهارم پایینی این رتبه‌بندی قرار گرفتند.

پیوند میان نظریه و شواهد تجربی

چهار مطالعه موردی نشان می‌دهد که سیاست صنعتی در کشورهای منطقه چگونه اجرا شده و اصول نظری اجرای این سیاست‌ها تا چه اندازه در عمل بازتاب یافته‌اند. این نمونه‌ها به گونه‌ای انتخاب شده‌اند که طیف متنوعی از کشورهای منطقه را از نظر سطح درآمد، ساختار اقتصادی و نوع صنایع — از بخش‌های تولیدی تا خدماتی — پوشش دهند. بخش پیش‌رو، به‌طور مختصر هر یک از این مطالعات موردی را معرفی کرده و درس‌هایی را که از تجربه اجرای سیاست صنعتی در بستر کشورهای MENAAP می‌توان آموخت، استخراج می‌کند. شرح تفصیلی این موارد در **پیوست ۲-۱** **الف** ارائه شده و **بخش ۲-۲** نیز خلاصه‌ای از هر مطالعه موردی را در بر دارد.

اجرای یک چارچوب جامع سیاست صنعتی به ظرفیت بالای دولت نیاز دارد

این تجربه‌های متنوع در منطقه MENAAP درس‌های ارزشمندی درباره طراحی و اجرای سیاست صنعتی ارائه می‌کنند. مهم‌ترین مؤلفه‌های ظرفیت اجرایی دولت شامل وجود سازوکارهای مؤثر برای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، و همچنین برخورداری از نیروی انسانی متخصص در بخش دولتی برای مشارکت در این گفت‌وگوهاست (فرناندز و رید، ۲۰۲۶). تجربه‌های **دبی، مصر، مراکش و پاکستان** نشان می‌دهد که این ظرفیت‌ها چگونه می‌توانند به‌خوبی عمل کنند یا با کاستی‌هایی مواجه شوند.

مراکش از اوایل دهه ۲۰۰۰ اجرای یک سیاست صنعتی فعال را آغاز کرد که صنعت خودروسازی در مرکز آن قرار داشت. مجموعه سیاست‌های به‌کارگرفته‌شده، شامل یارانه‌های سرمایه‌گذاری، ایجاد شهرک‌های صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و برنامه‌های آموزش نیروی کار، مستلزم برخورداری نهادهای مسئول از تخصص فنی قابل توجه و همچنین هماهنگی مؤثر میان دستگاه‌های مختلف بود. در کنار این عوامل، بخش خصوصی نیز از طریق انجمن کسب‌وکار AMICA (**انجمن صنایع و ساخت خودرو مراکش**) نقش فعالی در طراحی و اجرای سیاست‌ها ایفا کرد. طرح شتاب صنعتی مراکش، توسعه اکوسیستم‌های صنعتی را در اولویت قرار داد؛ اکوسیستم‌هایی که زیربخش‌هایی همچون سیم‌کشی خودرو، قطعات داخلی و صندلی‌ها، پرس‌کاری فلزات، باتری‌ها، خودروهای سنگین، اتاق‌سازی صنعتی، موتور و سامانه‌های انتقال قدرت را در بر می‌گرفتند. سیاست‌ها نیز متناسب با نیازهای خاص هر یک از این زیربخش‌ها طراحی شدند و حمایت‌های هدفمند متناسبی را ارائه کردند. این چارچوب نهادی، با تأکید ویژه بر هماهنگی با بخش خصوصی، به دولت کمک کرد تا ظرفیت خود را برای پاسخ‌گویی به نیازهای تخصصی و جزئی صنعت خودروسازی تقویت کند.

در ساختار حکمرانی مراکش، وزارت صنعت و تجارت مسئولیت اصلی هدایت سیاست‌های صنعتی را بر عهده داشت. در کنار آن، آژانس ارتقای سرمایه‌گذاری و صادرات (AMDIE) نقش کلیدی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی ایفا می‌کرد و نهاد ملی Maroc PME نیز با تمرکز بر حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط، مشوق‌های هدفمندی را برای شرکت‌هایی که در زنجیره تأمین صنعت فعالیت داشتند فراهم می‌ساخت. در سطح هماهنگی میان بخش‌های صنعتی نیز انجمن AMICA نقش مهمی در هماهنگی‌ها ایفا می‌کرد؛ به‌گونه‌ای که هم در تدوین سیاست‌ها از طریق پیشنهاد اهداف بخشی و شناسایی نیازهای اصلی صنعت مشارکت داشت و هم در توسعه نیروی کار نقش محوری بر عهده می‌گرفت. همچنین، آموزش نیروی انسانی در صنعت خودرو از طریق مراکز آموزش حرفه‌ای و در قالب مشارکت‌های دولتی — خصوصی انجام می‌شد؛ به‌طوری‌که سه مرکز تحت مدیریت AMICA و یک مرکز نیز تحت مدیریت **رنو** فعالیت می‌کردند.

بخش ۲-۲، سیاست‌های صنعتی در عمل در منطقه MENAAP

مراکش؛ آغاز مسیر خودروسازی

صنعت خودروسازی مراکش، نمونه‌ای گویا از آن است که چگونه یک سیاست صنعتی سنجیده و هدفمند می‌تواند به رشد و تحول یک بخش اقتصادی شتاب بخشد. بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۴، تولید خودرو در این کشور شمال آفریقا به‌طور متوسط سالانه حدود ۱۴ درصد افزایش یافت. تا سال ۲۰۲۴، مراکش تقریباً به جایگاه کشور آفریقای جنوبی، به‌عنوان بزرگ‌ترین تولیدکننده خودرو در قاره آفریقا، نزدیک شد و ارزش افزوده این بخش نیز طی سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲ بیش از دو برابر گشت. با این حال، تعمیق پیوندهای این صنعت با اقتصاد داخلی و ارتقای توانمندی‌های شرکت‌های بومی همچنان از مهم‌ترین اولویت‌ها برای تداوم و تعمیق این مسیر توسعه به شمار می‌رود.

رشد این بخش تا حد زیادی بر پایه یک سیاست صنعتی فعال و جامع استوار بود که محور اصلی آن، جذب سرمایه‌گذاری شرکت‌های چندملیتی تولیدکننده تجهیزات اصلی (OEM) بود. صنعت خودرو ابتدا در قالب **برنامه ظهور صنعتی** یا Plan Emergence (۲۰۰۹-۲۰۱۵) و سپس در **برنامه شتاب صنعتی** (۲۰۱۴-۲۰۲۰) در دستورکار مراکش قرار گرفت.

دولت از مجموعه‌ای از ابزارهایی استفاده کرد که فرناندز و رید (۲۰۲۶) آن‌ها را در زمره «ابزارهای ترجیحی» طبقه‌بندی می‌کنند؛ از جمله توسعه شهرک‌های صنعتی در کنار مناطق ویژه اقتصادی، حمایت از آموزش نیروی کار و اعطای یارانه‌های سرمایه‌گذاری. علاوه بر این، شرکت‌های خصوصی نیز از طریق سازوکارهای نهادی، از جمله انجمن صنایع و ساخت خودروی مراکش (AMICA)، نقش فعالی در طراحی و اجرای سیاست‌ها ایفا کردند.

دبی؛ در مسیر تبدیل شدن به قطب اقتصاد دیجیتال و هوش مصنوعی

دبی که در سال ۲۰۲۶ از سوی مایکروسافت، در رتبه نخست پذیرش هوش مصنوعی (AI) در جهان قرار گرفت، طی نیم قرن گذشته، از یک مرکز لجستیکی به یکی از قطب‌های منطقه‌ای اقتصاد دیجیتال تبدیل شده است. این تحول با سرمایه‌گذاری‌های دولتی در زیرساخت‌ها آغاز شد. دبی تقریباً یک دهه زودتر از ایالات متحده و بریتانیا به گذار کامل به زیرساخت‌های دیجیتال دست یافت و همین امر زمینه را برای تأسیس **شهر اینترنتی دبی** (Dubai Internet City) در سال ۱۹۹۹ فراهم کرد. این منطقه که یک شهرک صنعتی ویژه برای شرکت‌های خارجی محسوب می‌شود، از معافیت‌های مالیاتی برخوردار است و توانسته شرکت‌های بزرگ فناوری جهان را برای پاسخگویی به تقاضای روبه‌رشد خدمات دیجیتال جذب کند؛ تقاضایی که تا حد زیادی به واسطه سیاست‌های دولت الکترونیک ایجاد شده است.

ابزارهای سیاست صنعتی مورد استفاده، شامل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی، توسعه مهارت‌های نیروی انسانی و حمایت از نوآوری بوده‌اند. همچنین نهادهای تخصصی مانند **دفتر اجرایی دبی** و TECOM برای تقویت هماهنگی نهادی و تبدیل اولویت‌های راهبردی به برنامه‌های اجرایی ایجاد شدند. دبی در ادامه دامنه اهداف خود را گسترش داد و تلاش کرد به یکی از مراکز جهانی هوش مصنوعی تبدیل شود. این شهر با بهره‌گیری از شبکه‌های فیبر نوری پیشرفته و جذب سرمایه‌گذاری‌هایی نظیر همکاری میان مایکروسافت و شرکت مخابرات یکپارچه امارات، اقدام به ایجاد مراکز داده حاکمیتی و توسعه ظرفیت‌های پیشرفته پردازش داده کرده است.

این سیاست‌های صنعتی همزمان با یک تحول ساختاری گسترده در اقتصاد دبی اجرا شدند و احتمالاً در شکل‌گیری آن نیز نقش بزرگی داشته‌اند. تا دهه ۲۰۱۰، بخش‌های غیرنفتی حدود ۹۸ درصد تولید ناخالص داخلی دبی را تشکیل می‌دادند؛ در حالی که این سهم در اوایل دهه ۱۹۸۰ کمتر از ۵۰ درصد بود (الفارس و سوتو، ۲۰۱۶). همچنین در سال ۲۰۲۵، فعالیت‌های حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات به تنهایی حدود ۴/۷ درصد تولید ناخالص داخلی دبی را تشکیل می‌دادند^{۵۳}.

⁵³ Digital Dubai: <https://www.digitaldubai.ae/newsroom/news/dubai-s-economy-records-aed355-billion-gdp-in-first-nine-months-of-2025-posting-4.7-growth>.

مصر؛ تلاش برای جذب گردشگران بیشتر

گردشگری از دیرباز، یکی از ارکان اصلی اقتصاد مصر بوده و نقش مهمی در کسب درآمد ارزی، ایجاد میلیون‌ها فرصت شغلی و توسعه زیرساخت‌ها در این کشور ایفا کرده است. مصر در نظر دارد تعداد گردشگران ورودی خود را به‌طور چشمگیری افزایش دهد و تا سال ۲۰۳۱ به هدف جذب سالانه ۳۰ میلیون گردشگر دست یابد؛ رقمی که تقریباً دو برابر تعداد گردشگران ثبت‌شده در سال ۲۰۲۳ است. همچنین بهبود کیفیت و پایداری اکوسیستم گردشگری کشور نیز از اهداف مهم این راهبرد محسوب می‌شود. راهبرد گردشگری مصر سرمایه‌گذاری‌ها را از طریق چهار محور اصلی در مناطق اولویت‌دار متمرکز کرده است:

۱- تأمین زمین‌های آماده ساخت‌وساز؛

۲- سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پشتیبان مانند جاده‌ها و فرودگاه‌ها؛

۳- توسعه مهارت‌های تخصصی نیروی کار در بخش گردشگری؛

۴- ارائه مشوق‌های هدفمند.

دولت همچنین **طرح جامع ملی اقامتگاه‌های گردشگری** را تدوین کرده است تا اولویت‌های منطقه‌ای سرمایه‌گذاری و شکاف‌های موجود در بازار را شناسایی کند. این طرح، در کنار برنامه‌های تأمین مالی برای نوسازی، توسعه و احداث هتل‌های جدید اجرا شده است. سواحل دریای سرخ نمونه برجسته‌ای از اجرای همزمان این چهار سیاست است. در این منطقه، پروژه‌های مشترک دولتی-خصوصی با حمایت دولت، زمین‌های آماده ساخت را فراهم کرده و ظرفیت اقامتی را افزایش داده‌اند. هم‌زمان، توسعه فرودگاه‌ها، بهبود شبکه راه‌ها و ارائه مشوق‌های حمل‌ونقل هوایی به ارتقای اتصال منطقه به بازارهای داخلی و بین‌المللی کمک کرده است. وزارت گردشگری و آثار باستانی مصر نیز برنامه‌ای برای آموزش حدود ۴۳ هزار نفر در حوزه‌های مهمان‌نوازی، ایمنی مواد غذایی و گردشگری پایدار اجرا کرده است. علاوه بر این، دولت با ساده‌سازی صدور ویزای الکترونیکی، ویزای فرودگاهی، اجرای کمپین‌های تبلیغاتی و ارائه تسهیلات اعتباری ویژه گردشگری، از این بخش حمایت کرده است. بر اساس داده‌های وزارت برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی مصر، فعالیت‌های اقامتی و خدمات غذایی در سال ۲۰۲۴ حدود ۴ درصد تولید ناخالص داخلی کشور را تشکیل داده‌اند. این سهم از سال ۲۰۲۰ به بعد به رشد خود ادامه داد که بخشی از آن ناشی از بهبود شرایط پس از همه‌گیری کووید-۱۹ بوده است. با وجود رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی قابل توجه این بخش، مقایسه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که گردشگری مصر هنوز ظرفیت بیشتری برای فراگیرتر و پایدارتر شدن دارد. همچنین تنها حدود ۳ درصد از مشاغل ایجادشده به ازای هر یک میلیون دلار سرمایه‌گذاری، در بخش‌های مرتبط با گردشگری ایجاد می‌شوند. ضریب اشتغال غیرمستقیم مصر نیز حدود ۰/۶ شغل به ازای هر یک میلیون دلار سرمایه‌گذاری است که از میانگین ۱/۶ شغل در کشورهای مشابه پایین‌تر است. تقویت زنجیره‌های تأمین محلی در حوزه‌هایی مانند مواد غذایی، صنایع دستی، تعمیر و نگهداری، قایق‌سازی و خدمات دیجیتال می‌تواند عملکرد این بخش را بهبود بخشد (بانک جهانی، ۲۰۲۳).

پاکستان؛ دوخت توپ‌های فوتبال بیشتر

خوشه‌ی تولیدکنندگان توپ فوتبال در شهر **سیالکوت** پاکستان، نمونه‌ای از سیاست صنعتی با ریشه‌های تاریخی عمیق است. صادرات توپ فوتبال این کشور از سال ۱۹۵۵ تا اوج خود در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ به‌طور متوسط سالانه ۱۰ درصد رشد کرد. در اواخر دهه ۱۹۹۰، حدود ۴۷ درصد واردات توپ فوتبال ایالات متحده از پاکستان تأمین می‌شد. با این حال، در سال‌های اخیر و با افزایش رقابت چین، برتری پاکستان در بازار جهانی کاهش یافته است. تا سال ۲۰۲۴، تنها ۱۶ درصد واردات توپ فوتبال آمریکا از پاکستان تأمین می‌شد. با وجود این، پاکستان همچنان در تولید توپ‌های دست‌دوز و باکیفیت بالا، از جمله توپ‌های مورد استفاده در جام جهانی فوتبال و بازی‌های المپیک تابستانی، جایگاه برجسته‌ای دارد.

خوشه‌ی صنعتی سیالکوت، مزایای مهمی برای بخش خصوصی ایجاد کرده است؛ از جمله دسترسی به نیروی کار متخصص، سرریز دانش و مهارت میان بنگاه‌ها و دسترسی آسان به نهادهای تخصصی. دو سیاست صنعتی بخصوص اما نقش مهمی در شکل‌گیری این خوشه ایفا کرده‌اند. **نخست**، دولت یک شهرک صنعتی اختصاصی در سیالکوت ایجاد کرد و زمین‌های آن را با قیمتی حدود ۵۰ درصد کمتر از ارزش بازار در اختیار بنگاه‌ها قرار داد تا ورود و توسعه شرکت‌ها تسهیل شود. **دوم**، برای بهبود جریان نقدی بنگاه‌ها و افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی آن‌ها، برنامه‌ای برای استرداد عوارض گمرکی، مالیات فروش و مالیات‌های غیرمستقیم پرداخت‌شده بابت نهادهای وارداتی مورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی اجرا شد. شواهد موجود نشان می‌دهد که این برنامه احتمالاً بسیار مؤثر بوده است. تا سال ۲۰۱۰، بیش از نیمی از ۱۸۱ بنگاه سیالکوت که تولید توپ فوتبال را به‌عنوان فعالیت اصلی خود معرفی کرده بودند، در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ — یعنی هم‌زمان با اجرای برنامه استرداد مالیات‌های صادراتی — تأسیس شده بودند.

دفتر اجرایی دبى، نمونه‌ای از نهادی دولتی است که توانسته در سطحی جزئی و دقیق، در شرایطی که امارات در مسیر تبدیل شدن به یک قطب دیجیتال و هوش مصنوعی قرار داشت، با بخش خصوصی تعامل کند. این دفتر به‌عنوان یک «واحد اجرایی» عمل می‌کند که مستقیماً به رهبری دولت گزارش داده و با تحلیل محدودیت‌های موجود، از جمله کوچک بودن بازار داخلی دبى، و همچنین مزیت‌های موجود، مانند ظرفیت مالی نسبتاً بالا، بدون آن که درگیر پیچیدگی‌های اجرایی شود، راهبردهایی هدفمند طراحی می‌کند. این نوع نظارت سطح بالا باعث شد دبى از مشوق‌های کلی فاصله گرفته و سیاست‌های خود را متناسب با شرایط خاص خود تنظیم کند. برای مثال، دولت نهاد TECOM را برای ایجاد مناطق کسب‌وکار تخصصی از جمله «**شهر اینترنتی دبى**» تأسیس کرد؛ یک خوشه تخصصی، که زیرساخت‌های اختصاصی و معافیت‌های مقرراتی ارائه می‌داد. هم‌زمان، برای رفع گلوگاه «بازار کوچک داخلی»، دولت از طریق سیاست دولت الکترونیک، تقاضا را در این بخش تحریک کرد و عملاً خود به مشتری اصلی شرکت‌های فناوری خصوصی تبدیل شد که پیش‌تر جذب کرده بود.

در حالی که TECOM مدیریت خوشه‌های فیزیکی را بر عهده داشت، دفتر «**دبى هوشمند**» به‌عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده مرکزی ایجاد شد تا نوآوری‌های مقرراتی مانند قانون داده دبى (۲۰۱۵) و راهبرد بدون کاغذ (۲۰۱۷) را برای تسریع گذار دیجیتال در همه بخش‌ها هدایت کند. با رشد این بخش، دولت استفاده از ابزارهای مهارتی و مالی را گسترش داد. ابتکار «**یک میلیون کدنویس عرب**» با هدف ایجاد پایه مهارتی لازم طراحی شد و «**صندوق منطقه آینده دبى**» نیز به تأمین مالی استارت‌آپ‌های پرریسک پرداخت. این مجموعه اقدامات هدفمند، از زیرساخت و مقررات گرفته تا مهارت‌آموزی و حمایت مالی، نقشی کلیدی در رساندن امارات متحده عربی به رتبه نخست جهانی در پذیرش هوش مصنوعی تا سال ۲۰۲۵ داشت. در مقابل، سیاست‌های صنعتی مصر، در فاصله سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱ نشان می‌دهد که ضعف هماهنگی میان نهادهای دولتی چگونه می‌تواند به شکست سیاست صنعتی منجر شود. در سال ۲۰۰۶، مصر «**راهبرد توسعه صنعتی مصر**» را معرفی کرد که هشت بخش سنتی و شش حوزه تخصصی هدف را در بر می‌گرفت و از مجموعه‌ای گسترده از ابزارهای سیاست صنعتی شامل آموزش حین کار، واگذاری زمین، صندوق‌های نوسازی و یارانه‌های صادراتی استفاده می‌کرد (Loewe 2013). با این وجود، اگرچه سیاست‌های پس از ۲۰۰۴ موجب افزایش سرمایه‌گذاری و صادرات و بهبود فضای کسب‌وکار از طریق دسترسی بهتر به مالی، ساده‌سازی مالیات‌ها و کاهش بروکراسی شد، اما تأثیر اندکی بر تحول ساختاری داشت: محتوای فناوری صادرات، پیچیدگی بنگاه‌ها، جذب فناوری و تحقیق و توسعه کاربردی تقریباً بدون تغییر باقی ماند.

در فاصله ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱، سیاست صنعتی مصر با شکست‌های هماهنگی مواجه بود، زیرا سه راهبرد جداگانه به‌طور موازی توسط وزارتخانه‌های مختلف اجرا می‌شد. نتیجه این وضعیت، هم‌پوشانی بوروکراتیک، ضعف هماهنگی و ابهام در پاسخگویی بود (Loewe 2013). همچنین هیچ سازوکار مستقلی برای ارزیابی اثربخشی ابزارهای سیاستی وجود نداشت. این در حالی است که برخی اقدامات حتی ممکن است مانع تحول ساختاری شده باشند: انتقالات سخاوتمندانه به صادرکنندگان، اگرچه رقابت‌پذیری آن‌ها در سطح جهانی را افزایش داد، اما از سوی دیگر، انگیزه‌ی آن‌ها برای نوآوری و تقویت رقابت‌پذیری را نیز کاهش داد.

همانطور که در بخش ۲.۲ نیز اشاره شد، ابتکار خوشه‌ی تولید توپ فوتبال در سیالکوت **پاکستان** نشان می‌دهد که چگونه سیاست صنعتی می‌تواند از طریق مشارکت دولت و بخش خصوصی، همکاری و افزایش بهره‌وری در یک منطقه خاص را تقویت کند. چنین مشارکت‌هایی معمولاً «درهم‌تنیده» می‌باشند؛ به این معنا که طبق تعریف فرناندس و رید (۲۰۲۶)، نوعی سازوکار نهادی ایجاد می‌کنند که تبادل دوسویه و هماهنگی میان دولت و بخش خصوصی را تقویت می‌کند. در این نمونه، واگذاری زمین با یارانه و مشوق‌های صادراتی ابزارهای اصلی سیاست صنعتی بودند. با این حال، بخش خصوصی عمده‌تاً کنترل ابتکار خوشه را در دست داشت و حتی نخستین فرودگاه خصوصی پاکستان را نیز ایجاد کرد.

هدف‌گذاری و ارزیابی

سیاست صنعتی مانند بسیاری از سیاست‌های عمومی، با ریسک‌های قابل‌توجهی همراه است. بنابراین ضروری است زمانی که یک سیاست کارکرد خود را از دست می‌دهد، کنار گذاشته شود. سیاست‌گذاران باید آمادگی اصلاح مسیر، یادگیری از شکست‌ها و ادامه آزمایش رویکردهای جایگزین را داشته باشند. این رویکرد «یادگیری‌محور» باید کل فرایند سیاست صنعتی را، از طراحی تا اجرا و نهایتاً پایان سیاست، هدایت کند.

در مرحله طراحی، باید اهداف قابل اندازه‌گیری تعیین شوند تا مشخص شود سیاست دقیقاً به دنبال چه دستاوردی است. این اهداف باید واقع‌بینانه باشند تا بتوانند تصویر روشنی از منافع مورد انتظار ارائه دهند و امکان مقایسه هزینه و فایده را از ابتدا فراهم کنند. همچنین باید از ابتدا بندهای «پایان‌پذیری»^{۵۴} تعریف شوند که هم مدت اجرای سیاست و هم معیارهای تمدید آن را مشخص کنند.

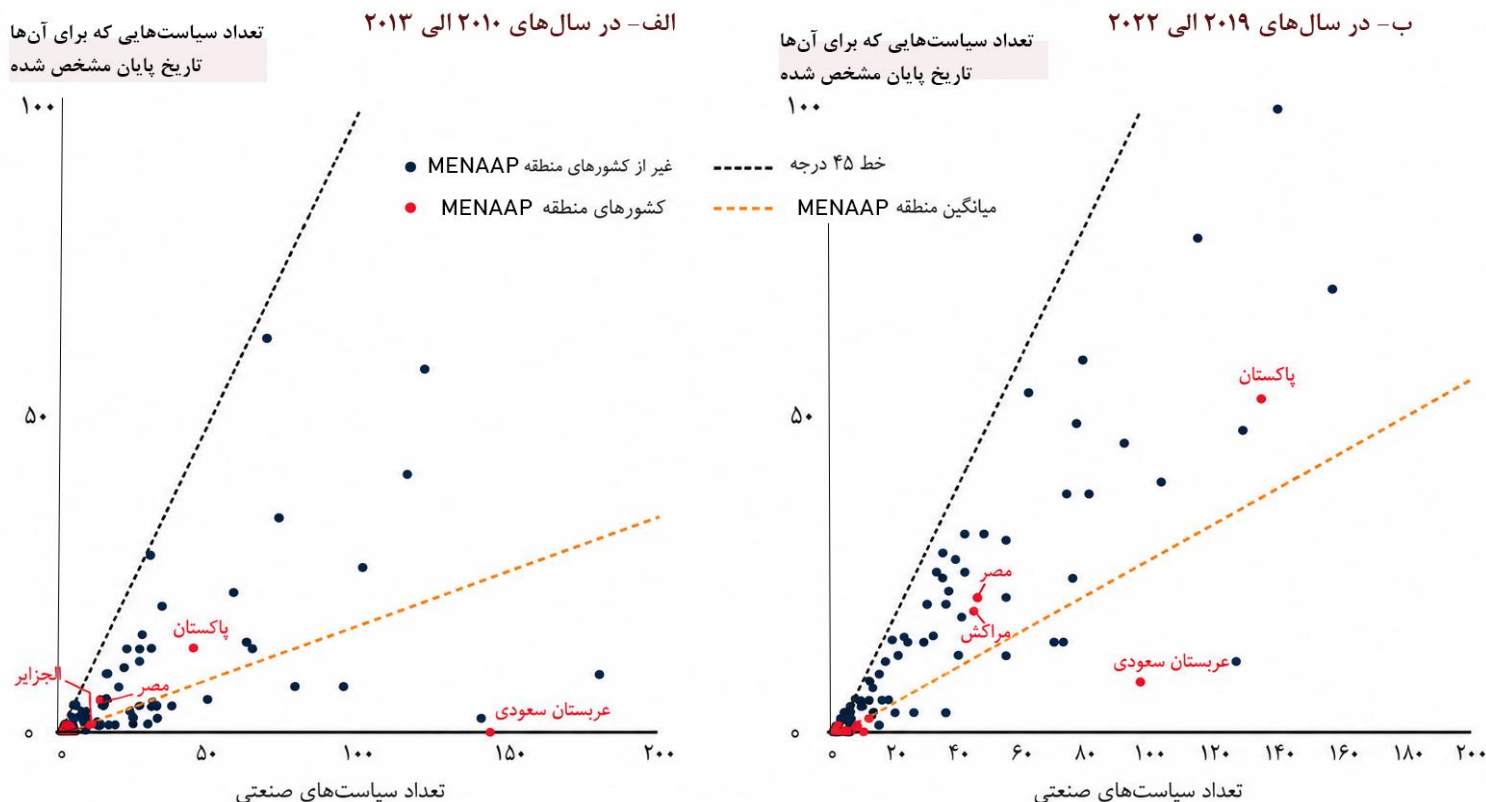
وزارت صنعت و تجارت **مراکش** متعهد شد از صنعت خودرو از طریق مجموعه‌ای از اقدامات، شامل واگذاری زمین، برنامه‌های آموزشی، برنامه‌های یکپارچگی محلی و یارانه‌های سرمایه‌گذاری حمایت کند و در کنار انجمن AMICA، اهدافی برای ایجاد اشتغال، درآمد، صادرات و افزایش یکپارچگی داخلی تعیین کرد (IFC 2019). پیش‌بینی «بندهای انقضا» برای سیاست‌های صنعتی از همان ابتدای طراحی و پایبندی معتبر به اجرای آن‌ها، می‌تواند انگیزه بنگاه‌ها را برای اقدام سریع‌تر تقویت کند؛ زیرا بنگاه‌ها می‌دانند که حمایت‌های دولتی دائمی نیست و باید پیش از پایان یافتن این حمایت‌ها، سرمایه‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های خود را انجام دهند (Fernandes and Reed, 2026). با این حال، در برخی موارد که شکست بازار ماهیتی پایدار و بلندمدت دارد، موقتی بودن مداخلات الزاماً قابل توجیه نیست. برای مثال، ممکن است اعمال دائمی مالیات‌های بالاتر برای مقابله با آثار جانبی منفی ناشی از آلودگی ضروری باشد. با وجود این در بیشتر موارد، سیاست‌های صنعتی با هدف «به حرکت درآوردن» یا «شتاب‌بخشی اولیه» به یک صنعت طراحی می‌شوند تا آن صنعت به مرحله‌ای برسد که بتواند بدون اتکا به حمایت‌های دولتی به فعالیت و رقابت ادامه دهد. از این رو، به‌عنوان یک اصل کلی، تعیین زمان پایان مشخص یا پیش‌بینی «بندهای انقضا» باید به رویه‌ای استاندارد در طراحی سیاست‌های صنعتی تبدیل شود.

در سطح جهانی، طی دهه گذشته روندی به سمت استفاده گسترده‌تر از بندهای پایان‌پذیری در سیاست‌گذاری‌ها شکل گرفته است. سهم سیاست‌های صنعتی که از ابتدا با تاریخ پایان مشخص اعلام شده‌اند، از میانگین ۱۷ درصد در دوره ۲۰۱۰-۲۰۱۳ به ۲۷ درصد در دوره ۲۰۱۹-۲۰۲۲ افزایش یافته است؛ امری که نشان‌دهنده افزایش درک جهانی نسبت به اهمیت حمایت‌های زمان‌مند، به‌جای حمایت‌های دائمی از صنایع است. در اوایل دهه ۲۰۱۰، بسیاری از کشورهای منطقه MENAAP برای سیاست‌های صنعتی خود تاریخ پایان تعیین نمی‌کردند (شکل ۲-۱۵-الف). این وضعیت تنها محدود به کشورهایی با تعداد نسبتاً کم سیاست‌های صنعتی مانند **عراق** نبود، بلکه در کشورهایی که این نوع سیاست‌ها گسترده‌تر نیز بود، مانند **عربستان سعودی**، نیز مشاهده می‌شد. از میان ۱۴۴ سیاست صنعتی اجرا شده توسط عربستان بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳، هیچ‌یک دارای تاریخ پایان نبود. در مقابل، در همان دوره در **پاکستان**، حدود یک‌سوم از ۴۴ سیاست صنعتی اجرا شده دارای بند پایان بودند. همچنین در **مصر**، ۵ مورد از ۱۳ سیاست صنعتی با تاریخ پایان مشخص، محدود شده بودند.

در پایان این دهه، استفاده از بندهای پایان‌پذیری افزایش یافت. با این حال، برخی اقتصادها همچنان به ابزارهای بدون تاریخ پایان وابسته بودند؛ برای مثال در **اردن و تونس** هیچ سیاستی با بند پایان اجرا نشد. در مقابل، در **پاکستان** ۵۲ مورد از ۱۳۴ سیاست صنعتی دارای تاریخ پایان بودند و در **مصر و مراکش** نیز بیش از یک‌سوم سیاست‌ها دارای این بندها بودند. **عربستان** نیز ۸ مورد از ۹۶ سیاست صنعتی خود را با بند پایان همراه کرد.

حتی در مواردی که سیاست‌ها دارای تاریخ پایان هستند، نباید به‌صورت خودکار تا پایان دوره ادامه یابند. اگر شواهد نشان دهد سیاست اثر مورد انتظار را ندارد، دولت باید آمادگی توقف آن را داشته باشد. تعیین اهداف میانی و پایش مستمر اجرا امکان چنین تصمیم‌گیری‌ای را فراهم می‌کند. دسترسی به داده‌های مناسب برای این ارزیابی ضروری است. همچنین لازم است تصمیم‌گیری درباره ادامه یا توقف سیاست‌ها از نفوذ سیاسی و منافع خاص مصون بماند، زیرا فساد می‌تواند در هر مرحله از سیاست صنعتی وارد شود. پایش به‌موقع در طول اجرا به سیاست‌گذاران این اجازه را می‌دهد تا سیاست‌ها را اصلاح کنند. سیاست‌هایی که قابلیت اصلاح در حین اجرا را دارند، معمولاً پایدارتر و موفق‌تر از سیاست‌های ثابت عمل می‌کنند (Venugopalan and Misra 2025). توان طراحی و اجرای سیاست صنعتی مبتنی بر رویکرد یادگیری، به ظرفیت **فنی دولت (تخصص)** و **ظرفیت آماری (داده)** وابسته است. ظرفیت فنی به معنای وجود نهادهای دولتی با نیروی انسانی کافی است و ظرفیت آماری امکان پایش و ارزیابی نتایج سیاست را فراهم می‌کند. ادامه سیاست‌ها پس از موعد مقرر تنها زمانی قابل توجیه است که شواهد روشن از افزایش بهره‌وری وجود داشته باشد. سیاست صنعتی، مستلزم ظرفیت آماری بالاست؛ ظرفیتی که بسیاری از اقتصادهای MENAAP در آن ضعف دارند. برای مثال، ۸ کشور از ۲۱ کشور از سال ۲۰۲۱ تاکنون هیچ بررسی نیروی کاری را انجام نداده‌اند. بررسی‌های بنگاهی نیز در سطح ملی بسیار محدود است. مطالعه Gatti et al. (2025a) نشان می‌دهد تنها شش اقتصاد در خاورمیانه و شمال آفریقا داده‌های اداری کافی در سطح بنگاه برای تحلیل پویایی شرکت‌ها دارند. در حالی که توان ارزیابی اثر سیاست صنعتی بر اشتغال و عملکرد بخش خصوصی برای تصمیم‌گیری صحیح کاملاً ضروری است.

شکل ۲-۱۵ تعداد کل سیاست‌های صنعتی و تعداد سیاست‌هایی که دارای تاریخ پایان مشخص هستند



(منابع نمودارها: EBRD (۲۰۲۴). توصیف‌های سیاستی در پایگاه GTA با استفاده از یک پرامپت بهینه‌سازی شده در ChatGPT (با الهام از رویکرد یادگیری ماشین نظارت شده در Juhász et al. 2024)) به دو دسته صنعتی و غیرصنعتی طبقه‌بندی شده‌اند. برای حفظ قابلیت مقایسه در طول زمان، تنها موارد ثبت شده در همان سال مورد شمارش قرار گرفته‌اند. (شکل ۲-۱۵، در نمودارهای این شکل، هر نقطه نمایانگر یک کشور است که بر اساس تعداد سیاست‌های صنعتی اتخاذ شده (محور افقی) و تعداد سیاست‌هایی که دارای تاریخ پایان مشخص هستند (محور عمودی) جایابی شده است. نقاط قرمز نشان‌دهنده کشورهای منطقه MENAAP و نقاط سرمه‌ای نشان‌دهنده کشورهای غیر MENAAP هستند. **خط چین سیاه**، خط مرجع ۴۵ درجه را نشان می‌دهد که در آن، همه سیاست‌ها دارای تاریخ پایان هستند. **خط چین نارنجی** نیز رابطه میانگین بین کشورها را صرفاً برای کشورهای MENAAP نمایش می‌دهد. نمودار الف، دوره سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۳ و نمودار ب، دوره سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۲۲ را پوشش می‌دهد. لازم به ذکر است که همه تاریخ‌های پایان لزوماً اجرا نشده‌اند.)

اما داده‌ها به تنهایی کافی نیستند. وجود شاخص‌هایی برای سنجش آثار سیاست‌ها، از جمله میزان ایجاد مشاغل باکیفیت و شکل‌گیری کسب‌وکارهای جدید، ضروری است، اما ارزیابی‌ها باید فراتر از آمارهای کلان و تجمیعی بروند تا بتوان با اطمینان گفت که آثار مشاهده شده واقعاً ناشی از اجرای همان سیاست بوده‌اند.

برای مثال، هرچند مطالعات موردی این گزارش به چندین پیامد مثبت اشاره می‌کنند، همچنان پرسش‌های مهمی درباره نحوه تفسیر این نتایج باقی است: آیا این دستاوردها حاصل اجرای یک سیاست صنعتی مشخص بوده‌اند یا بخشی از روند طبیعی تحول آن صنعت محسوب می‌شوند؟ آیا حتی بدون مداخله سیاست صنعتی نیز این نتایج حاصل می‌شد؟ آیا پیامدهای ناخواسته‌ای ایجاد شده است؟ آیا یک سیاست مشخص باعث بروز آثار سرریز منفی یا انحراف منابع از سایر بخش‌ها شده است؟ و در نهایت، آیا آن سیاست از منظر هزینه و فایده توجیه‌پذیر بوده است؛ به بیان دیگر، آیا منافع آن هزینه‌هایش را توجیه می‌کرده است؟

اگرچه ارزیابی سیاست‌ها در منطقه چندان رایج نیست، چند نمونه نشان می‌دهد که چنین ارزیابی‌هایی چگونه می‌توانند انجام شوند. برنامه Tasdir+ در تونس با هدف کاهش هزینه دسترسی بنگاه‌ها به بازارهای خارجی طراحی شد و از طریق اعطای کمک‌هزینه به طرح‌های کسب‌وکاری که برای توسعه صادرات یا تأسیس شعبه در خارج از کشور نیازمند حمایت بودند، اجرا شد. حمایت‌های صادراتی این برنامه شامل مشارکت در نمایشگاه‌های تجاری، تحقیقات بازار، هزینه‌های بازاریابی، بازاریابی آنلاین، دریافت گواهی‌نامه‌ها و هزینه‌های مرتبط با رعایت الزامات مقرراتی محصولات بود. همچنین هزینه‌های واجد شرایط برای تأسیس شعبه خارجی شامل خدمات مشاوره فنی، هزینه‌های اداره و نظارت بر دفتر خارجی و مخارج ثبت علائم تجاری در کشورهای مقصد می‌شد.

ارزیابی این برنامه نشان داد که Tasdir+ تأثیر مثبت و معناداری، هم از نظر آماری و هم از نظر اقتصادی، بر صادرات داشته و موجب افزایش ۴۸ درصدی فروش خارجی بنگاه‌ها شده است. با این حال، این برنامه اثر معناداری بر "حاشیه گسترده صادرات" نداشت؛ یعنی نه تنوع محصولات صادراتی را افزایش داد و نه تعداد بازارهای مقصد را گسترش داد. همچنین شواهد اندکی وجود داشت که نشان دهد دریافت یا عدم دریافت این حمایت‌ها می‌توانست در این زمینه تفاوتی ایجاد کند. به بیان دیگر، Tasdir+ مقیاس صادرات را افزایش داد، اما دامنه جغرافیایی و تنوع کالایی صادرات را گسترش نداد.

نمونه دیگری از تونس، **صندوق دسترسی به بازارهای صادراتی** (FAMEX) است؛ برنامه‌ای مبتنی بر کمک‌های بلاعوض مشارکتی که حمایت از دسترسی به بازارها را با ارتقای فناوری ترکیب می‌کرد. بنگاه‌های بهره‌مند از FAMEX نسبت به سایر بنگاه‌ها رشد سریع‌تر و تنوع بیشتری را تجربه کردند، اما این آثار پس از سه سال از بین رفت؛ موضوعی که احتمالاً به بهبود نیافتن کیفیت محصولات مربوط بوده است (Cadot و همکاران، ۲۰۱۵). نمونه دیگر در تونس به ارزیابی یارانه‌های دستمزدی اختصاص دارد که برای صنایع پیشرفته این کشور در نظر گرفته شده بود. **قانون استارت‌آپ تونس** (Start-Up Act) با هدف حمایت از بنگاه‌های نوآور، مجموعه‌ای از مشوق‌ها را ارائه می‌کند (Cali، Ali، Rijkers، ۲۰۲۵). این مشوق‌ها شامل معافیت‌ها و تسهیلات مالیاتی، از جمله پوشش حق بیمه تأمین اجتماعی و معافیت از مالیات بر سود، تسهیل محدودیت‌های ارزی و ساده‌سازی تشریفات گمرکی است. افزون بر این، برای شرکت‌هایی که کمتر از یک سال از تأسیس آن‌ها گذشته باشد، این برنامه می‌تواند برای حداکثر سه نفر از بنیان‌گذاران فاقد شغل دیگر، کمک‌هزینه‌ای حمایتی فراهم کند. نتایج ارزیابی‌ها نشان می‌دهد شرکت‌های حاضر در این برنامه، در مقایسه با سایر شرکت‌ها، تا پایان دوره بررسی در سال ۲۰۲۲، ۱۸ واحد درصد احتمال بقای بیشتری داشته‌اند، به‌طور متوسط دو نفر نیروی کار بیشتر استخدام کرده‌اند و مجموع دستمزد پرداختی آن‌ها ۶۹ هزار دینار تونس (حدود ۲۳ هزار دلار آمریکا) بیشتر بوده است. با این حال، این برنامه تأثیر قابل‌تشخیصی بر سودآوری شرکت‌ها نداشته است.

در **پاکستان** نیز دو برنامه بزرگ حمایت مالی از صادرات مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند (Defever، Riaño و Varela، ۲۰۲۵). **طرح تأمین مالی صادرات** (EFS) و **تسهیلات تأمین مالی بلندمدت برای ماشین‌آلات و تجهیزات** (LTFF)، به‌ترتیب، وام‌هایی با نرخ بهره یارانه‌ای برای تأمین سرمایه در گردش صادرکنندگان و خرید ماشین‌آلات و تجهیزات در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند.

هر دو برنامه یارانه‌ای تأثیر مثبت و قابل‌توجهی بر عملکرد صادراتی بنگاه‌های دریافت‌کننده داشتند. نرخ رشد فروش صادراتی بنگاه‌هایی که از EFS برای تأمین سرمایه در گردش استفاده کرده بودند، بین ۱۱/۵ تا ۲۰/۱ واحد درصد بیشتر از حالتی بود که این یارانه را دریافت نمی‌کردند. همچنین LTFF، که سرمایه‌گذاری در دارایی‌های فیزیکی را یارانه می‌دهد، رشد فروش صادراتی را بین ۷/۹ تا ۳۱/۱ واحد درصد بیش از سناریوی بدون مداخله افزایش داد. نتایج همچنین نشان داد که هر دو برنامه، هرچند با شدت کمتر، اثر مثبت و معناداری بر حاشیه گسترده صادرات نیز داشته‌اند. در مورد سیالکوت نیز، اگرچه خوشه تولید توپ فوتبال در ابعاد مختلف، از جمله افزایش صادرات و رشد تعداد بنگاه‌های فعال، موفق عمل کرده است، برخی اجزای سیاست صنعتی همچنان نیازمند ارزیابی دقیق‌تر بوده‌اند. برای نمونه، فناوری مورد استفاده بیشتر بنگاه‌های این خوشه طی یک دوره ۳۰ ساله تغییر چندانی نکرد (Raza، ۲۰۱۶). مطالعه Atkin و همکاران (۲۰۱۷) نشان داد که چگونه ناسازگاری در انگیزه‌های درون‌سازمانی باعث مقاومت کارکنان در برابر پذیرش فناوری‌های جدید شده است.

علاوه بر این، ابتکارات مستقل بخش خصوصی نیز تشخیص میزان نقش سیاست‌های صنعتی در موفقیت این خوشه را دشوار می‌سازد. تنها زمانی که ارزیابی از همان مرحله طراحی در ساختار سیاست صنعتی گنجانده شود، می‌توان با اطمینان نتایج حاصل را به سیاست‌های مشخص نسبت داد و آن‌ها را از آثار ناشی از ابتکارات بخش خصوصی تفکیک کرد.

سیاست‌های صنعتی همیشه موفق عمل نمی‌کنند و در مواردی که به نتایج مطلوب نمی‌رسند، اصلاح مسیر و بازنگری در رویکردها ضروری است. برای نمونه، سیاست‌هایی که با هدف حمایت از صنعت نیشکر و شکر پاکستان در برابر رقابت خارجی اجرا شدند، در عمل به شکل‌گیری صنعتی ناکارآمد انجامیدند (بانک جهانی، ۲۰۲۲ الف). در واکنش به این وضعیت، دولت پاکستان اقداماتی را برای گذار این بخش از مداخله گسترده دولتی به سمت سازوکاری مبتنی بر بازار آغاز کرده است؛ به‌گونه‌ای که تصمیم‌گیری درباره قیمت‌گذاری، تجارت و سرمایه‌گذاری بر اساس سیگنال‌های بازار صورت گیرد. بر این اساس، نظام قیمت‌های تضمینی حذف خواهد شد و کشاورزان اختیار کامل خواهند داشت که درباره کشت نیشکر، از جمله انتخاب ارقام مختلف و مناطق کشت، تصمیم‌گیری کنند. همچنین این اصلاحات شامل لغو ممنوعیت‌های دیرینه واردات و صادرات شکر، حذف یارانه‌های صادراتی و سهمیه‌های اختصاصی صادرات برای کارخانه‌های قند، و نیز برداشتن ممنوعیت تأسیس کارخانه‌های جدید شکر خواهد بود.

اشتغال؛ هدفی مستقل یا دستاوردی جانبی در سیاست صنعتی

ایجاد اشتغال یکی از ملاحظات مهم در طراحی سیاست‌های صنعتی کشورهای منطقه به شمار می‌رود. هر ۱۹ برنامه توسعه ملی (NDP) مورد بررسی، "ایجاد فرصت‌های شغلی" را به‌عنوان یکی از اهداف اصلی خود مطرح کرده‌اند. این برنامه‌ها، پایین بودن سطح اشتغال و نیز ناهماهنگی میان نظام آموزش و مهارت‌های مورد نیاز بازار کار را از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌رو می‌دانند. کشورهای منطقه MENAAP، مشابه بسیاری از کشورهای جهان، توجه ویژه‌ای به بخش‌های اشتغال‌بر مانند گردشگری و کشاورزی دارند.

در بخش خودروسازی **مراکش**، اشتغال یکی از اهداف اصلی سیاست‌گذاری بود. دولت مراکش و انجمن صنعت و تجارت خودروی این کشور (AMICA) در سال ۲۰۱۴ اهداف مشخصی برای میزان اشتغال تا سال ۲۰۲۰ تعیین کردند و برای هر زیربخش نیز اهداف جداگانه‌ای در نظر گرفتند. بخش خصوصی متعهد شد در مجموع ۶۶ هزار و ۵۰۰ فرصت شغلی ایجاد کند (Malouche و Partow، ۲۰۱۹). تا سال ۲۰۱۷، زیربخش‌های تولید دسته‌سیم و باتری از اهداف تعیین‌شده فراتر رفتند و تعداد شاغلان در زیربخش‌های تجهیزات داخلی خودرو، صندلی‌سازی و پرس‌کاری فلزات بیش از دو برابر سال ۲۰۱۴ شد. افزون بر این، سیاست‌های صنعتی مراکش در صنعت خودرو میان حمایت از آموزش مهارت‌های نیروی کار و اعطای یارانه به سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌بر نوعی توازن برقرار کردند.

با این حال، صرفِ ایجاد فرصت شغلی کافی نیست و کیفیت نیروی کار نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. نتایج تحقیقات بنگاه‌ها نشان می‌دهد که پایین بودن سطح آموزش نیروی انسانی، یکی از موانع جدی فعالیت بنگاه‌هاست. در شش مورد از ۱۳ اقتصاد منطقه منا و افغانستان و پاکستان، بیش از ۲۰ درصد بنگاه‌های مورد بررسی اعلام کرده‌اند که ناکافی بودن سطح تحصیلات و مهارت نیروی کار، محدودیتی شدید یا عمده برای فعالیت آن‌ها محسوب می‌شود. برخی ابزارهای سیاست صنعتی به‌طور مستقیم برای رفع این شکاف مهارتی طراحی شده‌اند. برای مثال، **امارات متحده عربی** با ارائه دوره‌های آموزشی و ارتقای مهارت فارغ‌التحصیلان برای رشته‌های زیر مجموعه گروه موسوم به STEM (علوم، فناوری، مهندسی و ریاضیات)، در جهت پرورش نیروی متخصص در حوزه هوش مصنوعی و ایجاد ذخیره‌ای از استعدادهای دیجیتال گام برداشته است.

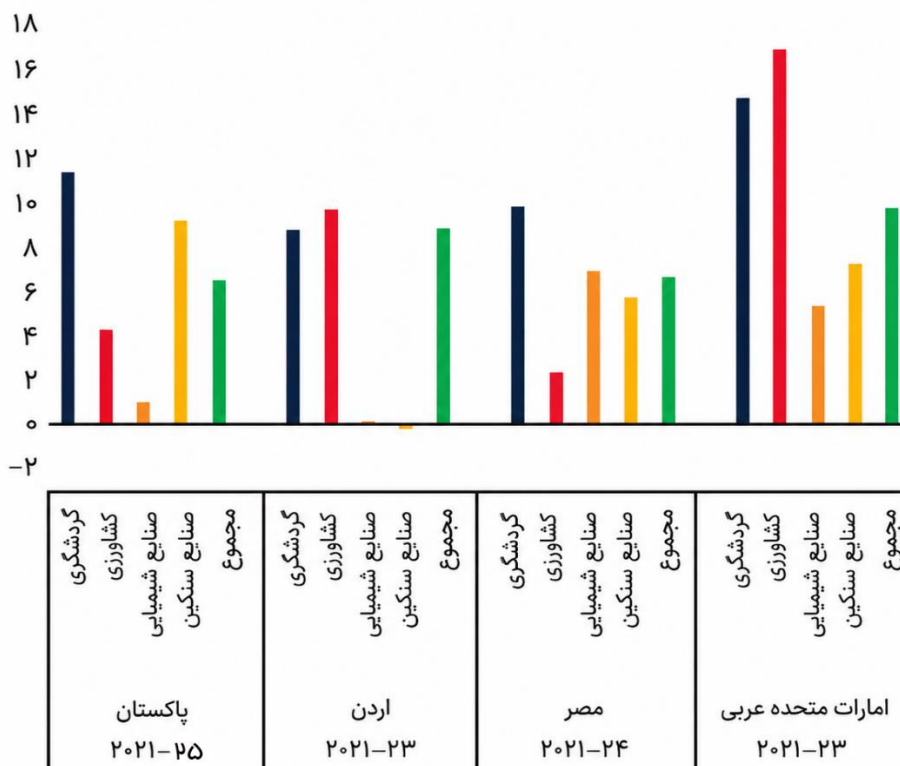
در بخش گردشگری، راهبرد چندوجهی سیاست صنعتی **مصر** با هدف افزایش رقابت‌پذیری و جذب سرمایه‌گذاری تدوین شده است. ایجاد اشتغال یکی از پیامدهای مهم این رویکرد به شمار می‌رود. اگرچه تاکنون پژوهشی که نقش مستقیم سیاست‌های صنعتی در ایجاد و ارتقای کیفیت اشتغال را بررسی کرده باشد، انجام نشده است، اما شواهد موجود نشان می‌دهد که گردشگری منافع اقتصادی قابل‌توجهی برای مصر به همراه داشته است. این بخش به‌ویژه، در مقایسه با کشورهای مشابه، از ضرایب فزاینده بالاتری در ارزش افزوده و اشتغال برخوردار است. با این وجود، مقایسه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که صنعت گردشگری مصر همچنان در زمینه پایداری و به‌ویژه فراگیری اجتماعی، ظرفیت قابل‌توجهی برای بهبود دارد؛ موضوعی که بازتاب‌دهنده شکاف‌های پایدار جنسیتی و مشارکت محدود زنان در بازار کار است. در عین حال، میزان اشتغال غیرمستقیم ایجادشده از طریق گردشگری در مصر همچنان محدود است. این موضوع نشان می‌دهد که فرصت‌های فراوانی برای تقویت پیوندهای این بخش با سایر صنایع، از جمله صنایع غذایی، خدمات تعمیر و نگهداری، خدمات دریایی، صنایع دستی و راهکارهای دیجیتال وجود دارد (بانک جهانی، ۲۰۲۳).

بررسی روند اشتغال در چهار بخشی که بیش از همه در برنامه‌های توسعه ملی مورد توجه قرار گرفته‌اند، یعنی **گردشگری، صنایع شیمیایی، صنایع تولیدی سنگین و کشاورزی**، نشان می‌دهد که نرخ رشد اشتغال در این بخش‌ها، در اغلب موارد، کمتر از رشد اشتغال کل اقتصاد بوده است (شکل ۲-۱۶). بخش گردشگری، که بیش از سایر بخش‌ها هدف سیاست‌های صنعتی قرار گرفته، در هر چهار کشور مورد بررسی رشد اشتغال را تجربه کرده است؛ هرچند این رشد از سطح پایینی پس از همه‌گیری کووید-۱۹ آغاز شد. در **مصر و امارات متحده عربی**، رشد اشتغال در گردشگری حتی از رشد اشتغال کل اقتصاد نیز فراتر رفت. در مقابل، رشد اشتغال در بخش کشاورزی در **مصر و پاکستان** کمتر از میانگین کل اقتصاد بود. این عملکرد ضعیف، ممکن است یکی از دلایل توجه سیاست‌گذاران به این بخش باشد؛ در حالی که آثار سیاست‌های صنعتی در کشاورزی هنوز به‌طور کامل نمایان نشده است.

اشتغال صرفاً پیامدی جانبی از سیاست صنعتی نیست، بلکه می‌تواند یکی از اهداف آگاهانه و مستقیم آن باشد. سیاست‌گذاران می‌توانند با تمرکز بر بخش‌هایی که ضرایب فزاینده اشتغال بالاتری دارند، ظرفیت ایجاد فرصت‌های شغلی را به حداکثر برسانند. در همین راستا، بسیاری از برنامه‌های توسعه ملی کشورهای منطقه منا و افغانستان و پاکستان، ایجاد اشتغال را به‌صراحت یکی از اهداف اصلی سیاست صنعتی معرفی کرده‌اند.

شکل ۲-۱۶ رشد سالانه اشتغال در بخش‌های هدف

میانگین رشد سالانه اشتغال (درصد)



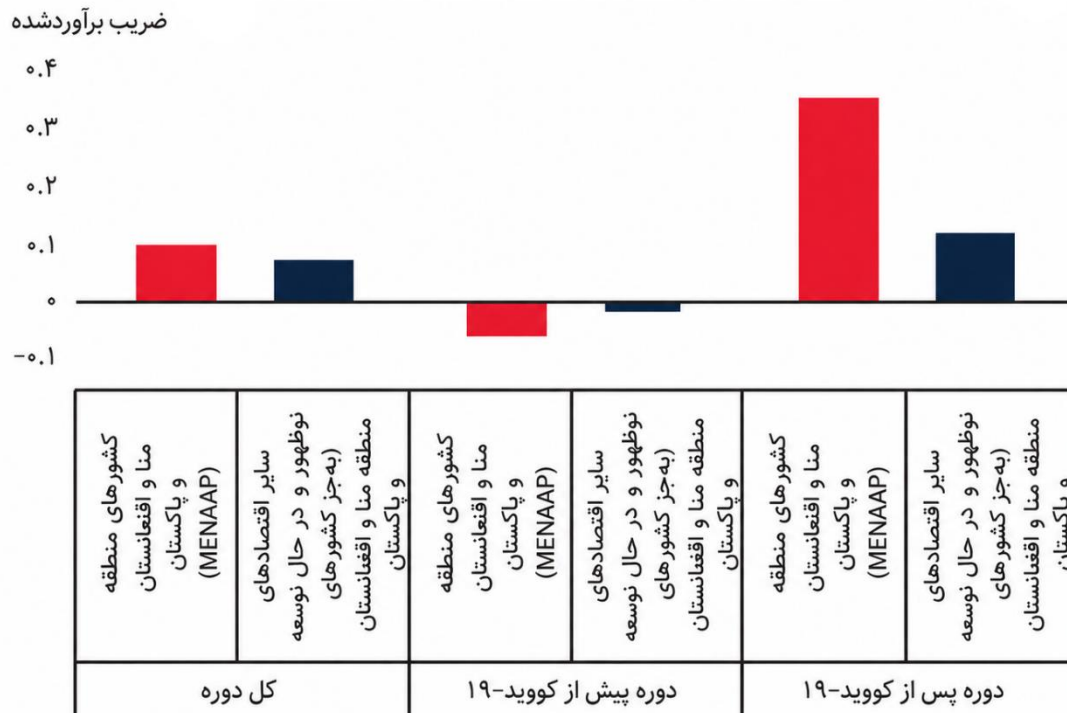
(منبع نمودار: سازمان بین‌المللی کار (ILOSTAT))

(شکل ۲-۱۶، برای محاسبه رشد اشتغال، از داده‌های اشتغال به تفکیک فعالیت‌های اقتصادی، بر اساس طبقه‌بندی بین‌المللی استاندارد فعالیت‌های اقتصادی (ISIC)، در سطح دو رقمی، استفاده شده است. سال‌های آغاز و پایان هر دوره رشد در زیر نام هر کشور درج شده‌اند. کدهای ISIC مورد استفاده برای تعریف هر بخش عبارت‌اند از: گردشگری: ۵۱، ۵۵، ۵۶ و ۷۹؛ کشاورزی: ۰۱ و ۰۳؛ صنایع شیمیایی: ۲۰؛ و صنایع سنگین: ۲۷، ۲۸، ۲۹ و ۳۰. منظور از عبارت «مجموع» در انتهای داده‌های هر کشور، کل اشتغال در تمامی بخش‌های اقتصادی است و نه صرفاً بخش‌های فهرست‌شده در این شکل.)

از سوی دیگر، هنوز مشخص نیست که آیا سیاست‌های صنعتی در کشورهای منطقه و سایر نقاط جهان واقعاً به سمت بخش‌هایی هدایت می‌شوند که بیشترین ظرفیت را برای ایجاد اشتغال و افزایش سطح استخدام دارند یا خیر. شکل ۲-۱۷، رابطه میان اشتغال بخشی در دوره ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷ و اعلام سیاست‌های صنعتی مرتبط با همان بخش‌ها طی هشت سال بعد را بررسی می‌کند. به‌طور کلی، میان رشد پیشین اشتغال بخشی و میزان هدف‌گیری آن بخش توسط سیاست‌های صنعتی، رابطه‌ای مثبت مشاهده می‌شود؛ به این معنا که بخش‌هایی که پیش‌تر رشد اشتغال بیشتری داشته‌اند، بیشتر مورد توجه سیاست‌های صنعتی قرار گرفته‌اند. شدت این رابطه در کشورهای منطقه منا و افغانستان و پاکستان تقریباً مشابه سایر اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه (EMDEs) است. با این حال، وقتی دوره‌های پیش و پس از همه‌گیری **کووید-۱۹** به‌طور جداگانه بررسی می‌شوند، تصویر متفاوتی به دست می‌آید. پیش از همه‌گیری، بخش‌هایی که از سطح اشتغال بالاتری برخوردار بودند، لزوماً سهم بیشتری از سیاست‌های صنعتی را به خود اختصاص نمی‌دادند؛ حتی رابطه‌ای معکوس میان این دو مشاهده می‌شد. اما پس از همه‌گیری، این الگو تغییر کرد. در کشورهای منطقه منا و افغانستان و پاکستان، سیاست‌های صنعتی بیش از گذشته به سمت بخش‌هایی هدایت شدند که پیش‌تر اشتغال بیشتری داشتند. برآوردها نشان می‌دهد که پس از کووید-۱۹، هر یک واحد درصد افزایش در سهم اشتغال اولیه یک بخش، با حدود ۰/۴ واحد درصد افزایش در سهم سیاست‌های صنعتی اختصاص‌یافته به آن بخش همراه بوده است؛ رقمی که معادل افزایشی نزدیک به ۲ درصد نسبت به میانگین محسوب می‌شود. نکته قابل توجه آن است که شدت این رابطه در کشورهای منطقه منا و افغانستان و پاکستان تقریباً سه برابر سایر اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه بوده است.

۵۵ کدهای ISIC (طبقه‌بندی بین‌المللی استاندارد فعالیت‌های اقتصادی) با کدهای HS (نظام هماهنگ‌شده توصیف و کدگذاری کالاها) متفاوت‌اند. برای طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی و صنایع به کار می‌رود، در حالی که HS برای طبقه‌بندی کالاها و محصولات در آمارهای تجاری، گمرکی، صادرات و واردات استفاده می‌شود. برای مثال، محصولات صنعت نساجی، پوشاک و کفش در طبقه‌بندی ISIC در سطح دو رقمی عمدتاً تحت کد ۱۳ (تولید منسوجات)، ۱۴ (تولید پوشاک) و ۱۵ (تولید چرم و محصولات وابسته) قرار می‌گیرند، در حالی که این کالاها در نظام HS ذیل مجموعه‌ای از کد تعرفه‌ها، از ۵۰ الی ۶۴ طبقه‌بندی می‌شوند- مترجم

شکل ۲-۱۷ رابطه میان اشتغال بخشی و سهم سیاست‌های صنعتی اختصاص یافته به هر بخش در کشورهای منطقه MENAAP در مقایسه با سایر اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه جهان



(منبع نمودار: سازمان بین‌المللی کار (ILOSTAT) و پایگاه داده (GTA) Global Trade Alert)

(شکل ۲-۱۷، ستون‌های این نمودار، برآورد ضرایب حاصل از یک رگرسیون خطی را نشان می‌دهند که در آن، سهم سیاست‌های صنعتی بخشی بر اساس نرخ‌های اشتغال تأخیری (lagged) در همان بخش‌ها تحلیل شده است. در این چارچوب، متغیر اصلی توضیحی، سهم اشتغال بخشی است که به صورت نسبت اشتغال در هر بخش از کل اشتغال ملی اندازه‌گیری شده و بر اساس آخرین سال موجود در بازه ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷ برای هر کشور محاسبه می‌شود. متغیر وابسته نیز سهم سیاست‌های صنعتی هدف‌گذاری شده در هر بخش است که بر اساس درصد اعلامیه‌های GTA مرتبط با هر بخش در طبقه‌بندی یک‌رقمی CPC طی دوره هشت ساله پس از مشاهده اشتغال تعریف شده است. تحلیل‌ها هم به صورت کلی برای دوره ۲۰۱۶-۲۰۲۳ و هم به صورت تفکیک شده برای دوره‌های پیش از همه‌گیری (۲۰۱۶-۲۰۱۹) و پس از همه‌گیری کووید-۱۹ (۲۰۲۰-۲۰۲۳) انجام شده‌اند تا تغییرات احتمالی در الگوهای سیاست‌گذاری در اثر همه‌گیری مورد ارزیابی قرار گیرد. مدل‌های برآورد شده شامل اثرات ثابت بخشی برای کنترل تفاوت‌های ساختاری میان بخش‌های اقتصادی، متغیر مجازی کشورهای MENAAP، و جمله تعاملی میان این متغیر مجازی و سهم اشتغال بخشی هستند.)

جمع‌بندی

در دو دهه اخیر، منطقه MENAAP با رشد اقتصادی به‌طور مداوم ضعیف و بازارهای کار کم‌بازده مواجه بوده است؛ به گونه‌ای که در کشورهای این منطقه نرخ مشارکت پایین و بیکاری بالا، به‌ویژه در میان جوانان و زنان، مشاهده می‌شود. این وضعیت تا حدی ناشی از ضعف بهره‌وری در بخش خصوصی این کشورها است. علاوه بر این، بسیاری از اقتصادهای منطقه با چالش ساختاری تنوع‌بخشی مواجه‌اند؛ به‌طوری که نفت و گاز همچنان بخش غالب صادرات را در هر دو گروه کشورهای پردرآمد عضو GCC و صادرکنندگان نفت در حال توسعه تشکیل می‌دهد. در واکنش به این شرایط، دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای به سیاست‌های صنعتی روی آورده‌اند که اغلب از طریق صندوق‌های ثروت حاکمیتی (SWFs) و بنگاه‌های دولتی (SOEs) اجرا می‌شوند. هرچند این سیاست‌ها می‌توانند به رفع برخی شکست‌های بازار کمک کنند، اما زمانی که محدودیت‌های عمیق‌تری مانند ضعف‌های کلان اقتصادی، شکاف‌های حکمرانی و ناکارآمدی نهادی وجود دارد، اثربخشی آن‌ها کاهش می‌یابد. افزون بر این، بسیاری از ابزارهای سیاست صنعتی متداول، نیازمند ظرفیت اجرایی بالا هستند؛ موضوعی که در کشورهایی با ظرفیت اداری محدود، به‌ویژه اقتصادهای با درآمد متوسط و پایین در منطقه، با عدم تطابق مواجه است.

در نتیجه، طراحی سیاست‌های مؤثر در این منطقه، مستلزم رویکردی متناسب با ظرفیت‌های نهادی کشورها و همراه با اهداف روشن و نظام ارزیابی دقیق است؛ به گونه‌ای که امکان شکل‌گیری «دولت یادگیرنده» فراهم شود، دولتی که بتواند تشخیص دهد چه زمانی باید از یک سیاست خارج شود، چه زمانی آن را کاهش دهد و چه زمانی ادامه دهد. اگرچه سیاست‌های صنعتی در برخی موارد می‌توانند به ایجاد اشتغال منجر شوند، اما زمانی که هدف اصلی سیاست صرفاً ایجاد شغل باشد، باید با احتیاط بیشتری مورد استفاده قرار گیرند.

پیوست ۲-الف: مطالعات موردی

مطالعه موردی ۱: تبدیل شدن به «دبی دیجیتال»

دبی با هدف تنوع‌بخشی به اقتصاد خود، "تبدیل شدن به یک هاب مهم در اقتصاد دیجیتال جهانی" را به محور اصلی راهبرد توسعه‌ای خود تبدیل کرد. دبی، به‌عنوان یکی از امارت‌های پردرآمد امارات متحده عربی، تصمیم گرفت از موقعیت جغرافیایی راهبردی و زیرساخت‌های پیشرفته خود برای بهره‌برداری از فرصت‌های ناشی از گذار جهانی به اقتصاد دانش‌بنیان استفاده کند. برنامه «چشم‌انداز ۲۰۲۱ امارات» که در قالب برنامه توسعه ملی (NDP) در سال ۲۰۱۰ تدوین شد، این هدف را تقویت کرد و توسعه زیرساخت‌های دیجیتال را به‌عنوان یک اولویت ملی تعریف نمود و هدف «اقتصادی رقابتی مبتنی بر دانش و نوآوری» را مطرح ساخت (UAE Government, 2010).

دبی طی چند دهه گذشته مجموعه‌ای از ابزارهای سیاست صنعتی را برای توسعه اقتصاد دیجیتال به کار گرفته است. پیشرفت این امارت در مسیر دیجیتالی شدن کاملاً قابل مشاهده است؛ به‌گونه‌ای که تا سال ۲۰۲۲، اقتصاد دیجیتال ۹.۷ درصد از تولید ناخالص داخلی دبی را تشکیل می‌داد و هدف دولت رسیدن به ۱۹.۴ درصد تا سال ۲۰۳۱ است (UAE Government, 2022). همچنین فعالیت‌های حوزه ICT⁵⁶ به‌تنهایی حدود ۴.۷ درصد از GDP دبی را شامل می‌شود⁵⁷. دبی در ارتباط با سه عامل مورد اشاره فرناندس و رید (۲۰۲۶) که برای اجرای موفق سیاست صنعتی ضروری هستند و پیشتر به آن‌ها اشاره شد، یعنی ظرفیت اجرایی دولت، اندازه بازار داخلی و ظرفیت مالی دولت، در وضعیت مناسبی قرار دارد:

دبی از ظرفیت نهادی بالایی برخوردار است. این امارت در سال ۲۰۰۳، «دفتر اجرایی دبی» را به‌عنوان یک نهاد راهبردی برای پایش و هماهنگی سیاست‌های توسعه‌ای ایجاد کرد. کشورهایی که از چنین ظرفیتی برخوردارند می‌توانند از ابزارهای پیشرفته سیاست صنعتی استفاده کنند؛ ابزارهایی که با تأمین نهاده‌های عمومی، شکاف‌های توسعه‌ای را پر می‌کنند. دبی از طیف گسترده‌ای از این ابزارها بهره گرفته است: ایجاد پارک‌های صنعتی برای تمرکز شرکت‌های فناوری و تأمین‌کنندگان آن‌ها، توسعه زیرساخت‌های باکیفیت برای تسهیل کسب‌وکار، ایجاد مراکز آموزشی برای ارتقای مهارت نیروی کار، و تسهیل دسترسی به بازارهای بین‌المللی. با توجه به اندازه کوچک بازار داخلی (حدود ۱۰ میلیون نفر)، ابزارهای تجاری مانند تعرفه واردات یا الزامات مربوط به محتوای داخلی، نقش محدودی در توسعه صنعت دارند. اما در مقابل، دبی از ظرفیت مالی قابل‌توجهی برخوردار است که توسط صندوق‌های ثروت حاکمیتی و شرکت‌های دولتی پشتیبانی می‌شود؛ این موضوع امکان سرمایه‌گذاری پایدار و هدفمند را فراهم کرده است.

ابزارهای سیاست صنعتی دویی در حمایت از بخش دیجیتال

• ایجاد پارک‌های صنعتی:

یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاستی دبی، شبکه مناطق آزاد دیجیتال است. پروژه شاخص «شهر اینترنتی دویی» در سال ۱۹۹۹ ایجاد شد و با ارائه اینترنت پرسرعت، مالکیت ۱۰۰ درصد خارجی و معافیت مالیاتی ۵۰ ساله، شرکت‌های بزرگی مانند Google، Cisco، Oracle، Microsoft و IBM را به سوی خود جذب کرد. این امر به شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و شبکه‌های نیروی کار تخصصی منجر شد. کمی بعد این مدل در سایر مناطق نیز توسعه یافت؛ از جمله «دبی سلیکون اواسیس»، «دبی دیزاین دیستریکت» و «پردیس هوش مصنوعی و وب ۳»، که هر یک، حوزه‌های جدید فناوری را پوشش داده و اکوسیستم نوآوری را گسترش می‌دهند.

⁵⁶ فناوری اطلاعات و ارتباطات شامل بخش‌های کامپیوتر و نرم‌افزار، اینترنت و شبکه، مخابرات، خدمات دیجیتال و داده و سیستم‌های اطلاعاتی - مترجم

⁵⁷ دولت دبی به تازگی اعلام کرد: «این بخش طی ۹ ماه نخست سال ۲۰۲۵ رشد ۴.۸ درصدی را ثبت کرد و به ارزش ۱۶.۶ میلیارد درهم امارات رسید و ۴.۷ درصد به تولید ناخالص داخلی (GDP) کمک کرد.»

• سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های دیجیتال:

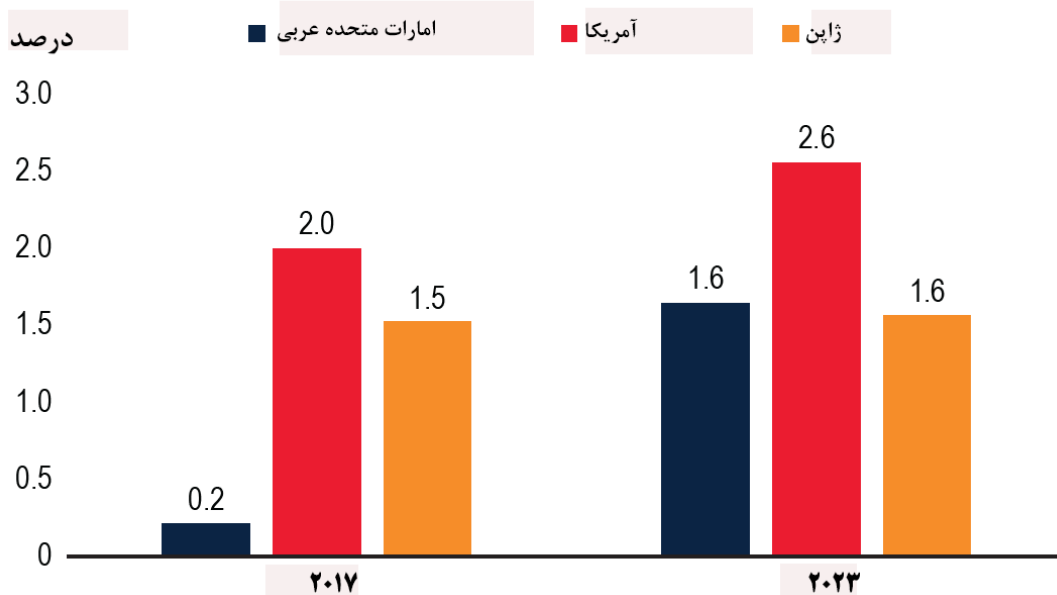
پارک‌های صنعتی برای ایفای نقش به‌عنوان هاب‌های منطقه‌ای پایدار، نیازمند اتصال در سطح جهانی هستند. در همین راستا، دولت دبی همگام با تحول نیازهای فناوری، در لایه‌های متوالی زیرساختی سرمایه‌گذاری کرده است. از دهه ۱۹۸۰، شرکت مخابرات دولتی دبی، معروف به اتصالات (Etisalat) توسعه شبکه فیبر نوری سراسری را آغاز کرد؛ زیرساختی که بنیان اینترنت را تشکیل می‌دهد. دبی در سال ۱۹۸۹ به سوئیچینگ دیجیتال ۱۰۰ درصدی دست یافت؛ رقمی که از لحاظ زمانی از **بریتانیا** (۱۹۹۷) و **ایالات متحده** (دهه ۲۰۰۰) پیشی گرفت و مزیت ارتباطی زودهنگام و پایداری را برای این امارت ایجاد کرد. در سال‌های اخیر، مراکز داده خورشیدی Moro Hub (۲۰۱۸) ظرفیت پردازش پایدار و کم‌کربن (با انرژی پاک) برای انجام محاسبات سنگین دیجیتال در سطح منطقه را فراهم کردند. به علاوه، در سال ۲۰۲۶، مشارکتی ۵۴۵ میلیون دلاری میان شرکت Emirates Integrated Telecommunications Company (معروف به «du») و شرکت **مایکروسافت** به امضا رسیده که در حال توسعه یک زیرساخت ابری اختصاصی برای پردازش بارهای کاری هوش مصنوعی است. هدف از این سرمایه‌گذاری‌ها اطمینان از آن است که زیرساخت‌های فیزیکی و دیجیتال مناطق آزاد دبی بتوانند الزامات عملیاتی شرکت‌های بین‌المللی هدف‌گذاری‌شده برای جذب در این مناطق را به‌طور کامل برآورده کنند.

• توسعه مهارت‌ها و جذب نیروی انسانی جهانی:

جذب دفاتر مرکزی شرکت‌های فناوری با ارزش افزوده بالا، نیازمند دسترسی به نیروی کار متخصص مانند دانشمندان داده و مهندسان است. ابتکار «**یک میلیون برنامه‌نویس عرب**» که دبی از سال ۲۰۱۷ آغاز کرد، آموزش رایگان برنامه‌نویسی و نرم‌افزار را برای یک میلیون جوان در سراسر منطقه فراهم کرد و در نتیجه، یک ذخیره نیروی انسانی منطقه‌ای گسترده ایجاد شد. همچنین ویزاهای موسوم به «**گلدن ویزا**» به مهندسان نرم‌افزار و دانشمندان داده خارجی اعطا شد و امنیت اقامت بلندمدت برای آن‌ها فراهم گردید.

نتایج این سیاست‌ها قابل اندازه‌گیری است: سهم مشاغل برنامه‌نویسی از کل اشتغال در امارات متحده عربی از ۰.۲ درصد در سال ۲۰۱۷ به ۱.۶ درصد در سال ۲۰۲۳ افزایش یافت (شکل ۲۸-۱). به‌صورت عددی، این میزان از حدود ۱۵ هزار شغل از مجموع ۷.۲ میلیون شغل در سال ۲۰۱۷ به حدود ۱۳۵ هزار شغل از مجموع ۸.۲ میلیون شغل در سال ۲۰۲۳ رسیده است. این افزایش چشمگیر، یک پایگاه نیروی انسانی کلیدی برای توسعه اقتصاد دیجیتال فراهم کرده است.

شکل ۲۸-۱ سهم مشاغل در زمینه برنامه‌نویسی کامپیوتر از تعداد کل استخدام‌ها



(منبع نمودار: سازمان بین‌المللی کار (ILOSTAT))

(شکل ۲۸-۱، ارزش ارائه‌شده برای ژاپن در سال ۲۰۲۳ بر اساس داده‌های سال ۲۰۲۲ است، زیرا در زمان نگارش گزارش، داده‌های سال ۲۰۲۳ در دسترس نبوده‌اند.)

• تسهیل دسترسی به بازار و جذب سرمایه‌گذاری خارجی:

دبی با هدف جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در هاب‌های خود، ابتکار NextGenFDI (۲۰۲۲) را اجرا کرد که به شرکت‌های فناوری فعال در سطح جهانی، خدمات تسریع‌شده‌ای را در زمینه صدور مجوز، تسهیل ویزا و خدمات راه‌اندازی کسب‌وکار ارائه می‌دهد. هدف این برنامه جذب ۳۰۰ شرکت برای انتقال دفاتر منطقه‌ای خود به دبی در سال نخست بود. برنامه Dubai Global (۲۰۲۲)، استارت‌آپ‌های بین‌المللی را با شرکت‌های محلی و فرصت‌های تأمین مالی و خرید دولتی مرتبط می‌کرد. همچنین اجلاس Expand North Star (۲۰۲۳)، جریان معاملات سرمایه‌گذاری را افزایش داده و جایگاه دبی را به‌عنوان نقطه ورود سرمایه‌گذاران و بنیان‌گذاران فناوری در خاورمیانه، آفریقا و جنوب آسیا تقویت کرد. دوره‌ی این اجلاس در سال ۲۰۲۵، میزبان ۲,۰۰۰ استارت‌آپ و ۱,۲۰۰ سرمایه‌گذار بود. در تکمیل این برنامه‌ها، «توافق‌نامه‌های مشارکت اقتصادی جامع (CEPA)» از سال ۲۰۲۲ تاکنون، دبی را به ۱۱ کشور متصل کرده‌اند و با کاهش موانع دسترسی به بازار، تجارت خدمات دیجیتال را تسهیل کرده و دبی را در زنجیره‌های تأمین جهانی فناوری ادغام نموده‌اند (IMF, 2023).

• تدارکات دولتی به‌عنوان ابزار ایجاد تقاضا

دولت دبی با متعهد شدن به دیجیتالی‌سازی کامل خدمات عمومی، عملاً به یکی از خریداران اصلی خدمات دیجیتال تبدیل شد و تقاضای تضمین‌شده‌ای برای نرم‌افزارهای سازمانی، یکپارچه‌سازی سیستم‌ها و خدمات دیجیتال در میان شرکت‌های بخش خصوصی ایجاد کرد. «دستورالعمل دولت الکترونیک» (۲۰۰۰) همه نهادهای دولتی را ملزم به دیجیتالی‌سازی خدمات خود کرد و به‌طور فوری، تقاضا برای نرم‌افزارهای سازمانی و خدمات یکپارچه‌سازی سیستم‌ها در شرکت‌های مستقر در شهر اینترنتی دبی ایجاد نمود. این اقدام، موجب بهبود قابل توجه جایگاه امارات متحده عربی در شاخص توسعه دولت الکترونیک سازمان ملل شد، به‌گونه‌ای که از ایالات متحده نیز پیشی گرفت. در ادامه این اقدامات، «قانون داده دبی» (۲۰۱۵) نیز این روند را با الزام انتشار و به‌اشتراک‌گذاری داده میان نهادهای دولتی تقویت کرد. همچنین «استراتژی بدون کاغذ» (۲۰۱۷) استفاده از اسناد فیزیکی در تمامی تراکنش‌های دولتی را تا سال ۲۰۲۱ به‌طور کامل حذف و موجب یک تحول گسترده در زیرساخت‌های فناوری اطلاعات شد که به‌صورت جانبی، مجموعه‌های داده‌ای ارزشمندی برای آموزش مدل‌های هوش مصنوعی ایجاد کرد.

• یارانه‌های تولید و نوآوری

در کنار ایجاد تقاضا از طریق خرید دولتی، دولت ابزارهای مالی متعددی را برای تحریک نوآوری در سطح بنگاه‌ها به کار گرفته است. «صندوق منطقه آینده دبی» (DFDF, ۲۰۲۱) به‌صورت سرمایه‌گذاری مشترک با بخش خصوصی در استارت‌آپ‌های فناوری پیشرفته مشارکت می‌کند و شکاف تأمین مالی مرحله اولیه، که معمولاً مانع ورود سرمایه‌گذاران خصوصی به نوآوری‌های پرریسک می‌شود، را کاهش می‌دهد. همچنین اعتبارهای ابری (cloud credits) برای برخی استارت‌آپ‌ها، هزینه آزمایش‌های محاسباتی سنگین را کاهش داده و موانع ورود شرکت‌های کوچک به حوزه هوش مصنوعی را کمتر کرده است. دولت همچنین تلاش کرده است تقاضای نوآوری را در درون نهادهای خود ایجاد کند. برنامه «دبی X ۱۰» (۲۰۱۷) هر نهاد دولتی را موظف کرد پروژه‌های تحول‌آفرین^{۵۸} طراحی کند تا دبی را ۱۰ سال جلوتر از شهرهای مشابه جهانی قرار دهد. در این چارچوب، ۴۲ پروژه در حوزه‌های مختلف آغاز شد، از جمله سامانه‌ی «اداره‌ی پلیس بدون پلیس» (سامانه پلیس‌ای پیش‌بینی‌محور و مبتنی بر هوش مصنوعی)، «Digital DEWA» (سامانه هوشمند مدیریت شبکه برق) و «Dubai REST» (پلتفرم معاملات کاملاً دیجیتال املاک).

• مشوق‌های مالکیت و مالیاتی

سیاست‌هایی مانند امکان مالکیت ۱۰۰ درصد خارجی و معافیت مالیاتی ۵۰ ساله در شهر اینترنتی دبی، دو مانع اصلی ورود شرکت‌های چندملیتی فناوری برای استقرار دفاتر منطقه‌ای را برطرف کرده‌اند. در کنار مناطق آزاد، نوسازی مقررات نیز نقش مهمی در کاهش عدم قطعیت حقوقی در بخش‌های فناوری ایفا کرده است. «سازمان تنظیم مقررات دارایی‌های مجازی» (VARA، ۲۰۲۲) چارچوب صدور مجوز برای دارایی‌های دیجیتال را ایجاد کرد و شفافیت مقرراتی لازم برای ورود شرکت‌های رمزارز و بلاک‌چین را فراهم ساخت. همچنین «مرکز مالی بین‌المللی دبی» امکان آزمایش کنترل‌شده محصولات فین‌تک^{۵۹} را تحت نظارت نهادهای تنظیم‌گر، پیش از دریافت مجوز کامل فعالیت، فراهم می‌کند.

پیامدهای اقتصاد دیجیتال

امارات متحده عربی از نظر پذیرش هوش مصنوعی در رتبه اول جهان قرار دارد؛ به گونه‌ای که تا اواخر سال ۲۰۲۵، ۶۴ درصد از جمعیت در سن کار آن، از ابزارهای هوش مصنوعی مولد استفاده می‌کردند، در حالی که این رقم در سنگاپور ۶۰.۹ درصد و در ایالات متحده ۲۸.۳ درصد بوده است (Microsoft 2026). بر اساس داده‌های وزارت اقتصاد دبی، کل تجارت خدمات دیجیتال این کشور، شامل صادرات و واردات، به ۳۴۵ میلیارد درهم رسید که این رقم حدود یک‌سوم کل تجارت خدمات امارات را تشکیل می‌دهد.

با این حال، همچنان چالش‌هایی نیز بر سر راه این هدف برای دبی وجود دارد. امارات در میان کشورهای پردرآمد، یکی از مقاصد نسبتاً پرهزینه برای انتقال داده است. ساختار دوگانه بازار مخابرات (du و &e) هزینه انتقال داده را بالا نگه می‌دارد که یک محدودیت مهم برای خدمات هوش مصنوعی با شدت محاسباتی بالا محسوب می‌شود. همچنین کمبود نیروی متخصص در حوزه‌های پیشرفته دیجیتال، هوش مصنوعی و مدیریت پروژه‌های پیچیده یکی دیگر از محدودیت‌های کلیدی است که نیازمند جذب نیروی مهاجر، سرمایه‌گذاری آموزشی و تقویت جایگاه امارات به عنوان مقصد آموزش عالی است. در حال حاضر، بسیاری از شرکت‌های فناوری مستقر در دبی عمدتاً بر بازارهای منطقه‌ای تمرکز دارند و از نرم‌افزارهایی استفاده می‌کنند که در خارج توسعه یافته‌اند. این وضعیت، نگرانی‌هایی ایجاد کرده است مبنی بر اینکه مراکز داده بزرگ در حال ایجاد، بیشتر به عنوان «انبارهای محاسباتی» عمل می‌کنند تا اینکه موجب ایجاد سرریزهای دانشی و انتقال فناوری شوند.

در مجموع، سیاست صنعتی دبی در حوزه اقتصاد دیجیتال توانسته است یک توالی منسجم از ابزارهای سیاستی ایجاد کند و به تنوع بخشی اقتصادی و توسعه زیرساخت‌های رقابتی کمک کند. با این وجود، هزینه علم داده و محدودیت ظرفیت نوآوری، همچنان می‌تواند مانع تحقق کامل اهداف توسعه‌ای آن شود. بنابراین، دبی نیازمند ایجاد سرریزهای پایدار داخلی برای بنگاه‌های محلی، نیروی کار داخلی و فناوری‌های بومی است.

مطالعه موردی ۲: گردشگری و سیاست صنعتی در مصر

گردشگری همواره یکی از ستون‌های اصلی اقتصاد مصر بوده و نقش مهمی در تأمین ارز خارجی، ایجاد میلیون‌ها شغل و تحریک سرمایه‌گذاری زیرساختی ایفا کرده است. در سال‌های اخیر، دولت مصر از طریق مداخله در سیاست‌های صنعتی، شامل سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌ها، اصلاحات مقرراتی، راهبردهای توسعه مقصد و اقدامات پایداری محور، به طور فعال این بخش را هدایت کرده است. بر اساس «راهبرد ملی گردشگری»، مصر هدف دارد تا کیفیت و پایداری اکوسیستم گردشگری خود را ارتقا داده و تعداد گردشگران سالانه را به طور قابل توجهی، یعنی تا ۳۰ میلیون نفر تا سال ۲۰۳۱ افزایش دهد؛ آمار سال ۲۰۱۹ این کشور، بیش از ۱۳ میلیون نفر بوده است.^{۶۰}

سیاست صنعتی در مصر، تنها محدود به بخش تولید نیست و بخش خدمات را نیز در بر می‌گیرد. این مطالعه موردی بر گردشگری، بر منطقه دریای سرخ تمرکز دارد. گردشگری برخلاف صنایع سنتی، ماهیتی وابسته به مکان دارد و به کیفیت دارایی‌های فرهنگی، شهرها، زیرساخت‌های ارتباطی و خدمات محلی وابسته است. سیاست صنعتی چندوجهی مصر در حوزه گردشگری از چهار محور اصلی زیر تشکیل شده است:

^{۵۹} مخفف Financial Technology یا فناوری مالی، به معنای استفاده از تکنولوژی برای ارائه یا بهبود خدمات مالی می‌باشد. اپلیکیشن‌های پرداخت (مانند

کیف پول‌های دیجیتال)، بانکداری آنلاین، انتقال آنلاین ارز، وام‌دهی آنلاین، سرمایه‌گذاری و بورس آنلاین و رمزارزها و بلاکچین از جمله مثال‌هایی برای این فناوری هستند.

- **آماده‌سازی اراضی و توسعه هماهنگ مقاصد گردشگری:** تأمین اراضی مجهز به زیرساخت‌های ضروری (مانند آب، برق و شبکه فاضلاب) برای ساخت‌وساز فوری، اجرای پروژه‌های دولتی-خصوصی در مناطق ساحلی اولویت‌دار، و افزایش ظرفیت هتل‌ها.
- **توسعه زیرساخت‌های پشتیبان:** ارتقای ظرفیت فرودگاه‌ها، بهبود کریدورهای جاده‌ای، اتصال بهتر منطقه دریای سرخ به بازارهای داخلی و بین‌المللی، و اجرای برنامه‌های تشویقی بخش هوانوردی برای جذب بازارهای جدید و تقویت ارتباطات.
- **توسعه نیروی انسانی تخصصی:** آموزش حدود ۴۳ هزار نفر در حوزه‌های مهمان‌نوازی، ایمنی مواد غذایی و گردشگری پایدار، تحت هدایت وزارت گردشگری و آثار باستانی (MoTA)، از طریق برنامه‌های آموزشی مشترک میان بخش دولتی و خصوصی و مشارکت‌های بین‌بخشی.
- **مشوق‌های هدفمند و تسهیل دسترسی به بازار:** ساده‌سازی فرایند ویزای الکترونیکی و ویزای بدو ورود، اجرای کمپین‌های تبلیغاتی، و ارائه برنامه‌های اعتباری دولتی ویژه برای حمایت از توسعه ظرفیت‌های اقامتی.

استراحتگاه‌های ساحلی دریای سرخ، نماد احیای گردشگری ساحلی در مصر به شمار می‌روند. برآوردها نشان می‌دهد که گردشگری ساحلی، حدود نیمی از صنعت گردشگری مصر را تشکیل می‌دهد؛ صنعتی که در سال ۲۰۱۹ در مجموع ۱۳.۶ میلیون گردشگر را جذب کرد و حدود ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی مصر را به خود اختصاص داد (بانک جهانی، ۲۰۲۲).

رویکرد چندوجهی سیاست صنعتی در بخش گردشگری

سیاست صنعتی مصر در حوزه گردشگری، برای ارتقاء رقابت‌پذیری و جذب سرمایه‌گذاری، رویکردی چندجانبه را در پیش گرفته است. از منظر نهادی، علاوه بر وزارت گردشگری و آثار باستانی، نهادهای دیگری نیز نقش مهمی در هدایت توسعه گردشگری مصر ایفا می‌کنند؛ از جمله سازمان توسعه گردشگری، سازمان جوامع شهری جدید و سایر وزارتخانه‌های مرتبط با میراث فرهنگی، توسعه شهری و زیرساخت‌ها.

آماده‌سازی اراضی و توسعه هماهنگ مقاصد گردشگری

یکی از مهم‌ترین ابزارهای گسترش گردشگری در سواحل دریای سرخ، تأمین زمین‌های آماده ساخت و مشارکت دولت در توسعه و آماده‌سازی سایت‌های گردشگری است. پروژه «برج‌ها و مارینای مونته گالالا» نمونه‌ای از این رویکرد است که از طریق مشارکت دولتی-خصوصی و به‌خصوص با حمایت دولت اجرا می‌شود. هدف این پروژه، افزایش ظرفیت هتل‌ها، ارتقای شبکه‌های حمل‌ونقل و ایجاد جاذبه‌های گردشگری جدید است. اجرای این پروژه قرار است از نیمه دوم سال ۲۰۲۶ آغاز شده و تکمیل آن حدود هفت سال به طول انجامد. این طرح شامل احداث مجموعه‌ای متشکل از ۱۰ برج در زمینی به مساحت ۴۷۰ هزار متر مربع در امتداد خلیج سوئز است. این پروژه توسط شرکت خصوصی «تطویر مصر» با همکاری وزارت مسکن و سایر نهادهای دولتی اجرا می‌شود و هزینه برآوردی آن حدود ۵۰ میلیارد پوند مصر (معادل ۱.۰۷ میلیارد دلار آمریکا)^{۶۱} است. این طرح بیانگر راهبرد مصر برای متنوع‌سازی قطب‌های گردشگری و گسترش خدمات گردشگری سطح بالا فراتر از مقاصد سنتی مانند اقص و قاهره است.

سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پشتیبان

از آنجا که بیش از ۹۵ درصد گردشگران از طریق حمل‌ونقل هوایی وارد مصر می‌شوند، این کشور در تلاش است تا ارتباطات هوایی بین‌المللی خود را تقویت کرده و شبکه حمل‌ونقل داخلی را بهبود بخشد^{۶۲}. از جمله مشوق‌های هوانوردی و توسعه مسیرهای پروازی ارائه شده می‌توان به این موارد اشاره کرد: وزارت گردشگری و آثار باستانی در اواخر سال ۲۰۲۴ «برنامه مشوق‌های هوانوردی» را با هدف جذب شرکت‌های هواپیمایی از بازارهای هدف و افزایش پروازهای چارتر راه‌اندازی کرد. این برنامه بسته‌های تشویقی هدفمندی را برای ترویج سفر به مقاصد مشخص و در دوره‌های کم‌تقاضا ارائه می‌کند؛ از جمله پروازهای تابستانی به اقص و اسوان. این برنامه که ابتدا قرار بود تا آوریل ۲۰۲۵ اجرا شود، برای فصل مه تا اکتبر ۲۰۲۵ تمدید شد و اصلاحاتی نیز برای حفظ رشد تعداد مسافران و ظرفیت صندلی‌ها در آن صورت گرفت^{۶۳}.

⁶¹ <https://www.reuters.com/world/africa/egypt-plans-1-billion-red-seamarina-hotel-development-2026-02-09>

⁶² <https://sis.gov.eg/en/media-center/files/2025-yearender-the-year-of-the-gem/>.

^{۶۳} پیش از این نیز برنامه‌های تشویقی برای پروازهای چارتر در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ اجرا شده بودند. برای نمونه، مراجعه کنید به:

<https://topaviation.com/pages/ArticleDetails.aspx?aid=c2c22d7f-7af0-461b-8071-ca6bd4092093>

در چارچوب این برنامه، چندین شرکت هواپیمایی بین‌المللی خدمات خود به مصر را گسترش دادند؛ از جمله برقراری ۱۴ پرواز مستقیم هفتگی از چند شهر بریتانیا به شرم‌الشیخ و الغردقه که تنها در سال نخست حدود ۱۶۹ هزار صندلی جدید به ظرفیت پروازی افزود. برخی شرکت‌های دیگر نیز مقاصدی مانند مرسی علم و مرسی مطروح را به شبکه پروازی خود اضافه کردند.

زیرساخت‌های فرودگاهی و اصلاح مشارکت‌های دولتی-خصوصی

در مارس ۲۰۲۵، شرکت مالی بین‌المللی با دولت مصر توافق‌نامه‌ای مشورتی امضا کرد تا از مشارکت‌های دولتی-خصوصی در بخش فرودگاهی حمایت کند. این همکاری شامل ارائه خدمات مشاوره برای اجرای یک مشارکت دولتی-خصوصی در فرودگاه بین‌المللی الغردقه، واقع در حدود ۴۰۰ کیلومتری جنوب شرقی قاهره، و همچنین ارزیابی راهکارهای مشارکت بخش خصوصی در ۱۰ فرودگاه دیگر است. فرودگاه الغردقه به این دلیل انتخاب شد که مهم‌ترین دروازه ورود به منطقه دریای سرخ و پس از فرودگاه بین‌المللی قاهره، دومین فرودگاه پرتردد مصر محسوب می‌شود.

بهبود ارتباطات داخلی و توسعه سفرهای چندمقصدی

توسعه و ارتقای شبکه‌های جاده‌ای، مکمل سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در بخش هوانوردی بوده است. بهسازی مسیر بیابانی میان اقصر و الغردقه، پیوند میان قطب‌های گردشگری ساحلی و فرهنگی را تقویت کرده و امکان طراحی سفرهایی را فراهم ساخته است که گردشگران بتوانند در یک برنامه سفر، هم از سواحل دریای سرخ و هم از مقاصد تاریخی دره نیل بازدید کنند. در حال حاضر، الغردقه از طریق پروازهای مستقیم ۳۶ شرکت هواپیمایی به ۸۶ مقصد در ۲۵ کشور جهان متصل است.

تاب‌آوری اقلیمی و زیرساخت‌های سبز

با توجه به آسیب‌پذیری بخش گردشگری در برابر مخاطرات اقلیمی ساحلی و دریایی، تاب‌آوری زیست‌محیطی به یکی از مؤلفه‌های اصلی زیرساخت‌های پشتیبان این بخش تبدیل شده است. در چارچوب «چشم‌انداز مصر ۲۰۳۰»، ملاحظات مربوط به سازگاری با تغییرات اقلیمی و استانداردهای زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی گردشگری ادغام شده‌اند؛ به‌ویژه در منطقه دریای سرخ که شاخص ریسک اقلیمی گردشگری مصر در آن در سال ۲۰۲۳ به ۵۶/۵۶ رسید؛ رقمی بالاتر از میانگین کشوری که به میزان ۰/۵۲ است. افزایش دما، سفیدشدگی مرجان‌ها و فرسایش سواحل، دارایی‌های اصلی گردشگری این منطقه را تهدید می‌کنند. از این‌رو، اتخاذ تدابیر سازگاری در انتخاب محل اجرای پروژه‌ها، تدوین ضوابط ساخت‌وساز، مدیریت صخره‌های مرجانی و تنظیم فعالیت بازدیدکنندگان، به بخش مهمی از سیاست‌گذاری این حوزه تبدیل شده است (بانک جهانی، ۲۰۲۴). ابتکارات دولتی در زمینه «سبزسازی» شامل اقداماتی نظیر ممنوعیت استفاده از پلاستیک‌های یک‌بار مصرف و تقویت مدیریت مناطق حفاظت‌شده است. همچنین برنامه‌های صدور گواهی و استانداردهای مکمل، از جمله گواهی‌های بین‌المللی «ستاره سبز» برای هتل‌ها و «باله‌های سبز» برای گردشگری دریایی، در کنار ابزارهای دیجیتالی مانند «درگاه گردشگری پایدار مصر»، از بهبود بهره‌وری انرژی، مدیریت پسماند و حفاظت از تنوع زیستی حمایت می‌کنند (Yoshijima و همکاران، ۲۰۲۴؛ بانک جهانی، ۲۰۲۴).

توسعه نیروی کار تخصصی

وزارت گردشگری و آثار باستانی، آموزش نیروی انسانی را در کنار اصلاحات مقرراتی و ارتقای زیرساخت‌ها، به یکی از ارکان اصلی توسعه بخش گردشگری تبدیل کرده است. هر ساله هزاران نفر از فعالان این صنعت، آموزش‌های حرفه‌ای در این زمینه دریافت می‌کنند. در سال ۲۰۲۴، حدود ۴۳ هزار نفر در حوزه‌هایی مانند مهمان‌نوازی، ایمنی مواد غذایی و گردشگری پایدار آموزش دیدند^{۶۴}. علاوه بر برنامه‌های آموزشی دولت، همکاری‌های میان بخش عمومی و خصوصی نیز به توسعه ظرفیت نیروی انسانی کمک کرده است. برای نمونه، ابتکارات مشترک با انجمن‌های صنفی و شرکت‌های خصوصی، از جمله «آکادمی مهمان‌نوازی شرکت نوشیدنی‌های الاهرام^{۶۵}» و «شرکت مشاوره و آموزش

⁶⁴ <https://sis.gov.eg/en/media-center/news/fitch-egypt-to-welcome-1776mtourists-by-end-of-2025-1856m-in-2026/>.

⁶⁵ Al Ahram Beverages Company (ABC) Hospitality Academy

صنعت مهمان‌نوازی ریتم^{۶۶}، با هدف آموزش صدها نفر از کارکنان صنعت مهمان‌نوازی در زمینه تجربه مشتری، عملیات اجرایی و ارائه خدمات باکیفیت در مقاصدی مانند قاهره، شرم‌الشیخ و الغردقه اجرا شده‌اند. این آموزش‌ها شامل دو مسیر تخصصی آموزشی است که یکی از آن‌ها به دریافت گواهی معتبر بین‌المللی از «مؤسسه مهمان‌نوازی بریتانیا» منجر می‌شود. شرکت نوشیدنی‌های الاهرام نیز از سال ۲۰۲۲ تاکنون بیش از ۴ هزار نفر از فعالان حوزه غذا و نوشیدنی را در سراسر مصر آموزش داده است.^{۶۷}

علاوه بر این، شرکت‌های بین‌بخشی با حمایت سازمان‌های بین‌المللی، از جمله همکاری بانک اروپایی بازسازی و توسعه با وزارت گردشگری و آثار باستانی و فدراسیون گردشگری مصر، در پی ایجاد شوراهای مهارتی تخصصی و تدوین چارچوب‌های مهارتی هستند تا مهارت‌های مورد نیاز بازار کار تقویت شده و برنامه‌های آموزشی با نیازهای در حال تغییر صنعت گردشگری هماهنگ شوند.^{۶۸}

اقدامات مربوط به دسترسی به بازار و مشوق‌های هدفمند

در مورد کالاهای فیزیکی، سیاست‌های دسترسی به بازار به معنای رساندن بنگاه‌ها به مشتریان است؛ اما در صنعت گردشگری، این سیاست‌ها به معنای جذب گردشگران بالقوه به مقاصد و خدمات گردشگری است. این اقدامات، با حمایت بانک مرکزی مصر و از طریق مشوق‌های مالی، با هدف توسعه و نوسازی زیرساخت‌های اقامتی تکمیل شده‌اند.

همکاری‌های تبلیغاتی و تحریک تقاضا

وزارت گردشگری و آثار باستانی، با همکاری شرکت‌های هواپیمایی بین‌المللی و پلتفرم‌های دیجیتال سفر، کمپین‌های تبلیغاتی هماهنگی را برای معرفی مصر در حوزه‌های گردشگری ساحلی، فرهنگی، مذهبی و ورزشی اجرا کرده است. این اقدامات شامل کمپین‌های رسانه‌ای هدفمند در بازارهای اولویت‌دار، تولید مستندها و فیلم‌های معرفی مقاصد گردشگری و همچنین گسترش بازاریابی دیجیتال از طریق همکاری با یک شرکت بین‌المللی برای مدیریت وبسایت‌ها و شبکه‌های اجتماعی گردشگری مصر بوده است.^{۶۹}

تسهیل مقرراتی از طریق آزادسازی روادید

اصلاحات مربوط به روادید، از جمله گسترش نظام ویزای الکترونیکی و اعطای ویزا در بدو ورود به اتباع برخی کشورها، موانع ورود و هزینه‌های مبادله برای گردشگران را کاهش داده است. این اقدامات، به‌عنوان ابزارهای غیرمستقیم سیاست صنعتی، بدون نیاز به صرف مستقیم منابع مالی دولت، تقاضا را تحریک کرده و از طریق کاهش عدم اطمینان و تسهیل برنامه‌ریزی سفر، رقابت‌پذیری مصر را افزایش می‌دهند.^{۴۷}

مشوق‌های مالی برای توسعه ظرفیت

در سال ۲۰۲۴، بانک مرکزی مصر با تأمین مالی وزارت دارایی، یک خط اعتباری ویژه گردشگری به ارزش ۵۰ میلیارد پوند مصر راه‌اندازی کرد که وام‌هایی با شرایط ترجیحی برای ساخت هتل، بازسازی واحدهای اقامتی و بازگشایی تأسیسات غیرفعال ارائه می‌دهد. این طرح با کاهش هزینه تأمین مالی در شرایط نرخ‌های بهره بالا، به‌عنوان نوعی یارانه مالی هدفمند عمل کرده و توسعه ظرفیت اقامتی و تقویت توان بخش گردشگری را تسریع می‌کند.^{۷۰}

عملکرد بخش گردشگری

این مطالعه موردی، تأثیر ابزارهای مختلف سیاستی بر عملکرد بخش گردشگری را ارزیابی نمی‌کند. برای سنجش اثربخشی ابزارهای به‌کارگرفته‌شده، لازم است ارزیابی‌های دقیق و مبتنی بر شواهد انجام شود. علاوه بر ویژگی‌های خاص این بخش، ارزیابی سیاست صنعتی در حوزه گردشگری باید ملاحظات زیادی مانند یکپارچگی فضایی، شمول اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی را نیز در نظر بگیرد. مصر بر اساس برخی شاخص‌ها به دومین مقصد گردشگری بزرگ آفریقا تبدیل شده است؛ به‌طوری‌که از نظر تعداد گردشگران پس از مراکش و از نظر تعداد گردشگران بین‌المللی تفریحی و میزان هزینه‌کرد آنان پس از آفریقای جنوبی قرار دارد.

⁶⁶ Rhythm Hospitality Training Consultancy

⁶⁷ <https://www.dailynwsegypt.com/2025/09/27/al-ahram-beveragescompany-launches-abc-hospitality-academy-initiative-to-supportegypts-tourism-experience/>.

⁶⁸ <https://moic.gov.eg/news/372>.

⁶⁹ <https://sis.gov.eg/en/egypt/economy/egyptian-economy-sectors/tourism/>.

⁷⁰ <https://www.cbe.org.eg/en/news-publications/news/20240919/20240919/the-launch-of-a-new-initiative-to-support-the-tourism>.

با این حال، این بخش به دلیل حساسیت بالا نسبت به تحولات داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی، در معرض نوسانات قابل توجهی قرار دارد. اگرچه مصر همچنان با پیامدهای اقتصادی و مخاطرات ژئوپلیتیکی ناشی از درگیری‌های منطقه‌ای مواجه است، اما گردشگری ورودی این کشور در اواخر سال ۲۰۲۵ نسبت به سال‌های پیش از همه‌گیری کووید-۱۹ از تاب‌آوری بیشتری برخوردار بوده است. بر اساس داده‌های وزارت برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی مصر، فعالیت‌های مرتبط با اقامت و خدمات غذایی در سال ۲۰۲۴ حدود ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را تشکیل داده‌اند. این سهم از سال ۲۰۲۰ به رشد خود ادامه داد که بخشی از آن بازتاب بهبود شرایط پس از همه‌گیری کووید-۱۹ است.

با این وجود، اگرچه بخش گردشگری مصر در دستیابی به اهداف رشد خود پیشرفت کرده است، اما در برخی حوزه‌ها همچنان راه درازی در پیش دارد. در سال ۲۰۲۴، «شاخص توسعه سفر و گردشگری مصر» به این صنعت امتیاز ۴ از ۷ داد و بر ضرورت بهبود در زمینه‌هایی مانند پایداری زیست‌محیطی، زیرساخت‌های جابه‌جایی درون‌مقصده (و نه صرفاً ارتباط میان مقاصد گردشگری) و کیفیت خدمات گردشگری تأکید کرد (بانک جهانی، ۲۰۲۴). علاوه بر این، بخش گردشگری مصر، شامل هتل‌ها، رستوران‌ها و فعالیت‌های تفریحی، در مقایسه با بسیاری از کشورها از پایداری و فراگیری کمتری برخوردار است. اگرچه بنگاه‌های بزرگ‌تر یا آن دسته از فعالانی که بیشتر در معرض بازارهای بین‌المللی قرار دارند، در نظام‌های پایداری و دریافت گواهی‌های مرتبط سرمایه‌گذاری کرده‌اند، اما میزان به‌کارگیری این استانداردها در سطح کل صنعت همچنان محدود است.

این صنعت ترکیبی از کسب‌وکارهای تازه‌تأسیس و واحدهای باسابقه است و بسیاری از هتل‌های کوچک‌تر و قدیمی‌تر برای انطباق با معیارهای جدید و پرهزینه رتبه‌بندی پایداری با دشواری مواجه هستند. برنامه‌هایی مانند گواهی «هتل ستاره سبز» که بیش از ۱۸۰ هتل را تحت پوشش قرار داده است و همچنین مشارکت‌های شرکت مالی بین‌المللی در منطقه الجونه، نشان‌دهنده پیشرفت در این زمینه هستند؛ این در حالی است که سطح آگاهی و درک سرمایه‌گذاران از مزایای اقتصادی پایداری همچنان پایین است.

اما از منظر فراگیری، مصر در مقایسه با بسیاری از کشورها جایگاه بسیار پایین‌تری دارد (بانک جهانی، ۲۰۲۳). در سال ۲۰۲۳، حدود ۴۷ درصد از کارکنان بخش گردشگری مصر در مناطق روستایی مشغول به کار بودند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۶). این رقم بالاتر از میانگین جهانی ۳۰ درصدی در همان سال است. در مصر و جهان، اشتغال گردشگری در مناطق روستایی از سال ۲۰۱۶ به بعد اهمیت بیشتری یافته است.

در مقابل، صنعت گردشگری مصر در ایجاد فرصت‌های شغلی فراگیر برای زنان موفقیت چندانی نداشته است. در سال ۲۰۲۳، تنها ۳ درصد از شاغلان این بخش را زنان تشکیل می‌دادند. این سهم از سال ۲۰۱۶ روندی کاهشی داشته که احتمالاً تا حد زیادی تحت تأثیر رکود ناشی از همه‌گیری کووید-۱۹ بوده است. این میزان نه تنها بسیار کمتر از میانگین جهانی ۴۶ درصدی اشتغال زنان در بخش گردشگری است، بلکه از برخی کشورهای منطقه نیز پایین‌تر است؛ از جمله جمهوری اسلامی ایران با ۷ درصد در سال ۲۰۲۲، لبنان با ۱۲ درصد در سال ۲۰۱۹ و امارات متحده عربی با ۱۹ درصد در سال ۲۰۲۳. این ارقام نشان می‌دهد که هنوز ظرفیت قابل توجهی برای بهبود وجود دارد.

در مجموع، بخش گردشگری مصر از مزایای رشد قابل توجهی برخوردار است؛ از جمله ارزش افزوده بالا، آثار اشتغال‌زایی چشمگیر و سهم نسبتاً بیشتر مشاغل با مهارت بالا در مقایسه با کشورهای مشابه. با این حال، این بخش نسبت به همتایان خود فرصت‌های شغلی غیرمستقیم کمتری ایجاد می‌کند. تقویت زنجیره‌های تأمین محلی، از جمله در حوزه‌های مواد غذایی، صنایع دستی، خدمات نگهداری و تعمیرات، حمل‌ونقل دریایی و خدمات دیجیتال، می‌تواند عملکرد این بخش را بهبود بخشد (بانک جهانی، ۲۰۲۳). علاوه بر این، اصلاحات افقی، مکملی ضروری برای هرگونه مداخله بخشی به شمار می‌روند؛ اصلاحاتی که در کنار پرداختن به محدودیت‌های کلان اقتصادی، مانند اختلالات بازار ارز، تورم بالا و محدودیت دسترسی بخش خصوصی به اعتبار، باید به عوامل بنیادین اقتصاد خرد، نقش دولت، محیط کسب‌وکار و سرمایه انسانی نیز توجه کنند.

مطالعه موردی ۳: شکل گیری صنعت خودروسازی مراکش

مراکش در سال ۱۹۶۰، راهبرد صنعتی‌سازی مبتنی بر جایگزینی واردات در پیش گرفت؛ به این معنا که به جای واردات کالاهای تولید آن‌ها را در داخل کشور توسعه دهد و برای حمایت از صنایع نوپا از ابزارهای سیاست صنعتی مانند ممنوعیت واردات و الزام به استفاده از قطعات ساخت داخل بهره گیرد (سازمان تجارت جهانی، ۱۹۹۶). در همین راستا، **شرکت دولتی سوماکا** (شرکت مراکشی ساخت خودرو) در سال ۱۹۵۹ تأسیس شد تا خودروهای مورد نیاز بازار داخلی را مونتاژ کند (Hahn و Vidican-Auktor، ۲۰۱۷).

اما تولیدکنندگان تحت حمایت دولت در مراکش، از جمله شرکت سوماکا، هرگز نتوانستند به موفقیت چشمگیری دست یابند. در اوایل دهه ۲۰۰۰، دولت مراکش از الگوی جایگزینی واردات فاصله گرفت و به سمت یک راهبرد صنعتی جامع مبتنی بر توسعه صنایع رقابت‌پذیر حرکت کرد. سیاست صنعتی جدید این کشور شش صنعت را هدف قرار داد که صنعت خودروسازی نیز، همانند گذشته، یکی از آن‌ها بود. این صنعت به محور اصلی مجموعه‌ای از برنامه‌های توسعه ملی تبدیل شد؛ برنامه‌هایی که همراه با «**طرح ظهور**» در سال ۲۰۰۵ آغاز شدند و سپس با «**میتاق ملی توسعه صنعتی**» برای دوره ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۵ و «**طرح شتاب صنعتی**» برای دوره ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۰ ادامه یافتند.

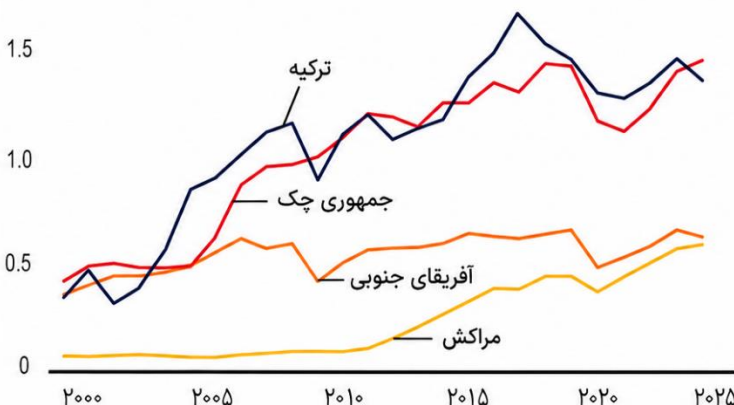
«طرح شتاب صنعتی» بر ایجاد اکوسیستم‌های صنعتی تأکید داشت؛ یعنی توسعه زیربخش‌های منتخب پیرامون یک بنگاه پیشرو. سیاست‌ها نیز متناسب با ویژگی‌های هر اکوسیستم طراحی شدند تا حمایت هدفمند ارائه شود و پیوندهای صنعتی تقویت گردد. مراکش همچنین با شرکای مختلف خود توافق‌نامه‌های تجارت آزاد امضا کرد که مهم‌ترین آن توافق‌نامه سال ۲۰۰۰ با اتحادیه اروپا بود. این توافق، تجارت محصولات صنعتی را آزادتر کرد و بازار گسترده‌ای را برای خودروهای تولیدشده در مراکش گشود. تا پایان سال ۲۰۲۳، این کشور دارای ۱۰ توافق‌نامه تجاری منطقه‌ای و ۵۳ توافق‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری بود (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۲۴).

خودروساز فرانسوی، **رنو**، در واکنش به تغییر جهت راهبرد صنعتی مراکش، سرمایه‌گذاری‌های خود در این کشور را به‌طور چشمگیری افزایش داد و در سال ۲۰۰۵ به **سهامدار عمده شرکت سوماکا** تبدیل شد. این تصمیم نقطه عطفی برای رنو بود؛ به‌طوری‌که این شرکت از سال ۲۰۰۷ صادرات مدل‌های «داجیا لوگان» را آغاز کرد. در سال ۲۰۱۲، رنو مبلغ **۶۰۰ میلیون یورو** در یک واحد تولیدی در نزدیکی طنجه سرمایه‌گذاری کرد؛ واحدی که توانایی تولید سالانه ۴۰۰ هزار خودرو را داشت و ظرفیت تولید پیشین این شرکت را چهار برابر کرد. پس از آن، تولید خودرو با شتاب قابل توجهی افزایش یافت و طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۲ به‌طور متوسط سالانه ۱۴.۱ درصد رشد کرد؛ در حالی که این نرخ در دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ برابر با ۷.۳ درصد بود. ارزش تولید صنعت خودرو بیش از ۳۰ درصد افزایش یافت و ارزش افزوده این صنعت نیز بین سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲ بیش از دو برابر شد (شکل ۲۸-۲).

شکل ۲۸-۲ روند تولید و ارزش افزوده صنعت خودروی مراکش

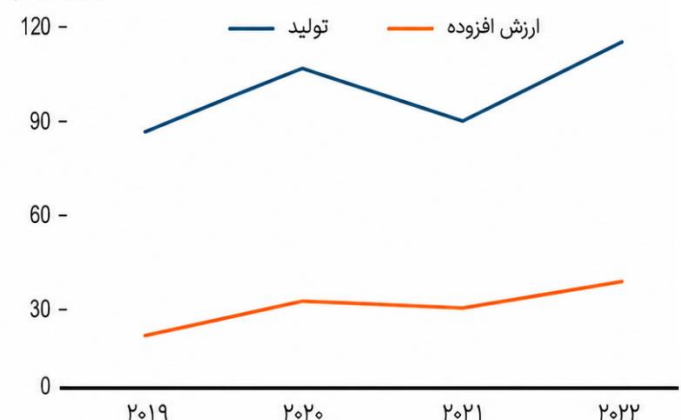
الف. تعداد خودروهای تولیدشده در مراکش و کشورهای منتخب، ۱۹۹۹ تا ۲۰۲۴

تعداد خودروهای تولیدشده (میلیون دستگاه)



ب. تولید و ارزش افزوده در بخش خودروسازی مراکش، ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲

میلیارد درهم



منابع: محاسبات بانک جهانی بر اساس داده‌های گردآوری‌شده توسط سازمان بین‌المللی سازندگان وسایل نقلیه موتوری و کمیسر عالی برنامه‌ریزی (Haut-Commissariat au Plan).

سرمایه‌گذاری رنو موجب جذب شرکت‌های چندملیتی تأمین‌کننده قطعات و همچنین ورود یکی دیگر از خودروسازان بزرگ جهان، یعنی **پژو-سیتروئن** (که اکنون با نام «**استلانتیس**» شناخته می‌شود) شد. بر اساس اعلام آژانس توسعه سرمایه‌گذاری و صادرات مراکش، این کشور اکنون میزبان بیش از ۲۷۰ تأمین‌کننده قطعات خودرو است؛ در حالی که این تعداد در سال ۲۰۰۰ تنها ۳۵ شرکت بود. در سال ۲۰۲۲، صنعت خودرو ۲۶ درصد از تولید ناخالص داخلی از نظر ارزش افزوده و ۸۰۷ درصد از تولید ناخالص داخلی از نظر ارزش کل تولید را به خود اختصاص داد. همچنین، خودرو و محصولات مرتبط با آن، ۱۹۴ درصد از کل صادرات مراکش را تشکیل می‌دادند.

در سال‌های اخیر، مراکش در حال توسعه توانمندی‌های خود برای تولید خودروهای برقی نیز بوده است؛ از جمله ایجاد یک زنجیره ارزش کامل برای تولید باتری و تراشه‌های مورد استفاده در خودروهای برقی. انتظار می‌رود سطح نسبتاً محدود فعلی تولید خودروهای برقی در این کشور در آینده به‌طور قابل توجهی افزایش یابد (Mendez Parra و همکاران، ۲۰۲۵).

سیاست‌های مبتنی بر نیاز صنعت، محرک رشد صنعت خودروسازی بودند

ابزارهای سیاست صنعتی پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه ملی، نقش مهمی در رشد صنعت خودروسازی ایفا کردند. این اقدامات شامل یارانه‌های سرمایه‌گذاری، ایجاد پارک‌های صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و حمایت از آموزش نیروی کار بودند. همچنین، خود شرکت‌ها نیز از طریق انجمن صنفی صنعت خودرو موسوم به آمیکا، در طراحی و اجرای سیاست‌ها نقش فعالی داشتند.

یارانه‌های سرمایه‌گذاری

سیاست تشویق سرمایه‌گذاری از طریق یارانه‌های سرمایه‌ای از دهه ۲۰۰۰ آغاز شد و در چارچوب «**ميثاق ملی توسعه صنعتی**» و «**طرح شتاب صنعتی**» نیز همچنان یکی از ابزارهای اصلی باقی ماند. «**صندوق حسن دوم برای توسعه اقتصادی و اجتماعی**» به شرکت‌هایی که در بخش صنعت مراکش سرمایه‌گذاری می‌کنند، کمک‌های مالی ارائه می‌دهد (Achy, 2013).

بخش خودروسازی نیز واجد شرایط دریافت کمک‌های این صندوق است. این صندوق ۳۰ درصد هزینه ساخت ساختمان‌ها و ۱۰ درصد هزینه‌های مربوط به تجهیزات سرمایه‌ای را تأمین می‌کند (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۹). کارخانه رنو از یارانه‌های عمومی قابل توجهی بهره‌مند شد؛ از جمله کمک بلاعوض ۲۰۰ میلیون یورویی صندوق حسن دوم و همچنین خط اعتباری ۱۰۵ میلیون یورویی که توسط سه بانک مراکشی تأمین شد (Hahn و Vidican-Auktor, ۲۰۱۷). سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با توسعه اکوسیستم‌های صنعتی ابتدا از طریق «صندوق توسعه صنعتی» در قالب طرح شتاب صنعتی و سپس از طریق «صندوق توسعه صنعت و سرمایه‌گذاری» در چارچوب «برنامه احیای صنعتی» تأمین مالی شدند؛ برنامه‌ای که دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ را پوشش می‌داد. تأمین‌کنندگان قطعات خودرو و تولیدکنندگان تخصصی نیز می‌توانند برای سرمایه‌گذاری در واحدهایی که در مناطق آزاد مستقر هستند، از حمایت مالی معادل حداکثر ۱۰ درصد ارزش سرمایه‌گذاری بهره‌مند شوند.

پارک‌های صنعتی و مناطق اقتصادی

ایجاد خوشه‌های صنعتی، یکی از اجزای کلیدی هر دو برنامه «**ميثاق ملی توسعه صنعتی**» و «**طرح شتاب صنعتی**» بود. این خوشه‌ها، از یک سو زیرساخت‌های متمرکز مورد نیاز برای فعالیت‌های تولید و توزیع را (که از ویژگی‌های پارک‌های صنعتی است) فراهم می‌کنند و از سوی دیگر، مزایایی مانند معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، رویه‌های کارآمد گمرکی و آزادی انتقال سرمایه را (که از ویژگی‌های مناطق ویژه اقتصادی است) ارائه می‌دهند. مناطق صنعتی در شهرهای **طنجه، قنطره، کازابلانکا، رباط و وجده** ایجاد شدند.

در منطقه طنجه، این مناطق در قالب «**سکوی صنعتی طنجه-مد**» مستقر هستند؛ مجموعه‌ای متشکل از شبکه‌ای از مناطق آزاد و بندر طنجه-مد که در سال ۲۰۲۴ در رتبه پنجم جهان از نظر شاخص عملکرد بنادر کانتینری قرار گرفت (بانک جهانی، ۲۰۲۵). این سکوی صنعتی میزبان طیف متنوعی از صنایع تولیدی صادرات‌محور است و خدمات پیشرفته لجستیک، مهندسی و زیرساختی ارائه می‌دهد. اگر سرمایه‌گذار مستقر در منطقه آزاد دست کم ۷۰ درصد تولید خود را صادر کند، می‌تواند از مزایای زیر بهره‌مند شود:

۱. معافیت از مالیات شرکت‌ها برای پنج سال نخست فعالیت و سپس اعمال نرخ مالیات ۸۰۷۵ درصد برای بیست سال بعد؛
۲. معافیت پانزده‌ساله از مالیات‌های حرفه‌ای و شهری؛
۳. معافیت از مالیات بر ارزش افزوده؛
۴. امکان انتقال آزادانه سرمایه و سود به خارج از کشور؛
۵. بهره‌مندی از تشریفات و رویه‌های ساده‌شده گمرکی (Malouche و Partow, ۲۰۱۹).

آموزش و توسعه مهارت‌ها

یکی از ارکان سیاست صنعتی مراکش در بخش خودروسازی، اجرای برنامه‌های آموزشی تخصصی برای تربیت نیروی کار ماهری است که این صنعت به آن نیاز دارد. در این چارچوب، چهار مرکز تخصصی آموزش حرفه‌ای بر اساس الگوی مشارکت عمومی-خصوصی فعالیت می‌کنند؛ سه مرکز تحت مدیریت انجمن صنعت و تجارت خودروی مراکش (آمیکا) و یک مرکز تحت مدیریت شرکت رنو قرار دارد. این مراکز از طریق کارآموزی و دوره‌های آموزشی اختصاصی شرکت‌ها، آموزش‌های عملی ارائه می‌کنند. محتوای این برنامه‌ها با همکاری فعالان صنعت تدوین می‌شود تا اطمینان حاصل شود که مهارت‌های مورد نیاز این بخش را پوشش می‌دهند.

دولت از طریق این مراکز، آموزش نیروی کار را یارانه‌دهی می‌کند؛ به‌طوری که برای سال نخست اشتغال هر فرد، تا سقف ۶ هزار یورو کمک‌هزینه پرداخت می‌شود و برای سال‌های دوم و سوم نیز یارانه‌ای با مبلغ کمتر از محل صندوق حسن دوم در نظر گرفته شده است. حمایت مالی از طریق برنامه‌های دیگری نیز امکان‌پذیر است، اما فرایند دریافت این حمایت‌ها با تشریفات اداری پیچیده و زمان‌بر همراه است (Hahn و Vidican-Auktor، ۲۰۱۷). این الگو به شکل‌گیری نیروی کار ماهر انجامیده و جذابیت مراکش را به‌عنوان مقصدی برای فعالیت‌های تولیدی افزایش داده است. یک مطالعه کیفی نشان داد که شرکت‌ها، به‌ویژه شرکت‌های بین‌المللی، کیفیت نیروی کار را یکی از سه عامل اصلی انتخاب مراکش به‌عنوان محل سرمایه‌گذاری عنوان کرده‌اند و هیچ‌یک از شرکت‌های مورد بررسی از دشواری در یافتن کارکنان واجد شرایط سخن نگفته‌اند. شرکت‌های مشارکت‌کننده در این مطالعه اعلام کردند که بین ۹۰ تا ۱۰۰ درصد کارکنان آن‌ها مراکشی بوده‌اند (Hahn و Vidican-Auktor، ۲۰۱۷).

مشارکت فعال بخش خصوصی

بخش خصوصی نقش پررنگی در سیاست صنعتی صنعت خودرو ایفا می‌کند. وزارت صنعت و تجارت، که مسئول تدوین و اجرای سیاست صنعتی است، از طریق انجمن صنعت و تجارت خودروی مراکش (آمیکا)، همکاری نزدیکی با فعالان بخش خصوصی دارد. آمیکا متعهد می‌شود که صنعت خودرو را با راهبرد صنعتی دولت، از جمله ایجاد اکوسیستم‌های صنعتی پیش‌بینی‌شده در «طرح شتاب صنعتی»، همسو کند. در مقابل، این انجمن نیز در تدوین سیاست‌های دولتی مشارکت دارد؛ از جمله در تعیین اهداف بخشی و شناسایی نیازهای اساسی برای توسعه صنعت و جذب شرکت‌های بین‌المللی. آمیکا همچنین در حوزه آموزش نیروی کار نقش محوری ایفا می‌کند.

سیاست صنعتی در توسعه زنجیره ارزش و فناوری با محدودیت‌هایی مواجه بوده است

سیاست صنعتی در بخش خودروسازی مراکش عمدتاً بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، از جمله خودروسازان بزرگ چندملیتی و تأمین‌کنندگان قطعات، استوار بوده است (Hahn و Vidican-Auktor، ۲۰۱۷). فروند و موران (۲۰۱۷) معتقدند این رویکرد، راهبردی مؤثر برای توسعه صنایع جدید است؛ به این معنا که جذب یک یا چند سرمایه‌گذار بزرگ و پیشگام می‌تواند خوشه‌ای از بنگاه‌های پیرو را به دنبال خود جذب کرده و در نتیجه ساختار یک صنعت و ترکیب صادراتی کشور را متحول کند. در واقع، تغییر چشمگیر ترکیب صادرات مراکش به سمت محصولات خودرویی در شاخص «مزیت نسبی آشکارشده» نیز منعکس شده است؛ به‌گونه‌ای که این کشور در سال ۲۰۲۴، پس از تولیدکنندگان بزرگ خودرو مانند گرجستان، جمهوری اسلوواکی، ژاپن و جمهوری چک، در رتبه پنجم جهان قرار گرفت. با این حال، تعیین دقیق میزان تأثیر سیاست صنعتی در جذب این سرمایه‌گذاری‌ها دشوار است.

در مطالعه‌ای که از شرکت‌های چندملیتی فعال در صنعت خودروی مراکش صورت گرفت، بنگاه‌ها اعلام کردند که نزدیکی جغرافیایی به اروپا و کیفیت و هزینه مناسب نیروی کار، دو عامل اصلی تصمیم آن‌ها برای استقرار در این کشور بوده‌اند (Alfaro-Moreno و همکاران، ۲۰۲۴). همچنین اقداماتی نظیر راهبردهای بخشی، مناطق آزاد، کیفیت زیرساخت‌ها و مشوق‌های مالیاتی نیز اثر مثبتی داشته‌اند، اما اهمیت آن‌ها کمتر از موقعیت جغرافیایی و کیفیت نیروی انسانی ارزیابی شده است. این موضوع نشان می‌دهد که اگرچه سیاست‌های صنعتی احتمالاً به مراکش کمک کرده‌اند تا از مزیت‌های طبیعی خود بهره‌برداری کند، اما تفکیک اثرات اختصاصی این سیاست‌ها از سایر عوامل مؤثر (مانند نزدیکی به بازارهای اصلی) آسان نیست. علاوه بر این، اطلاعاتی درباره هزینه‌های این سیاست‌ها، از جمله یارانه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، در دسترس نیست؛ موضوعی که انجام تحلیل معتبر هزینه-فایده را دشوار می‌سازد.

چالش‌های باقی‌مانده

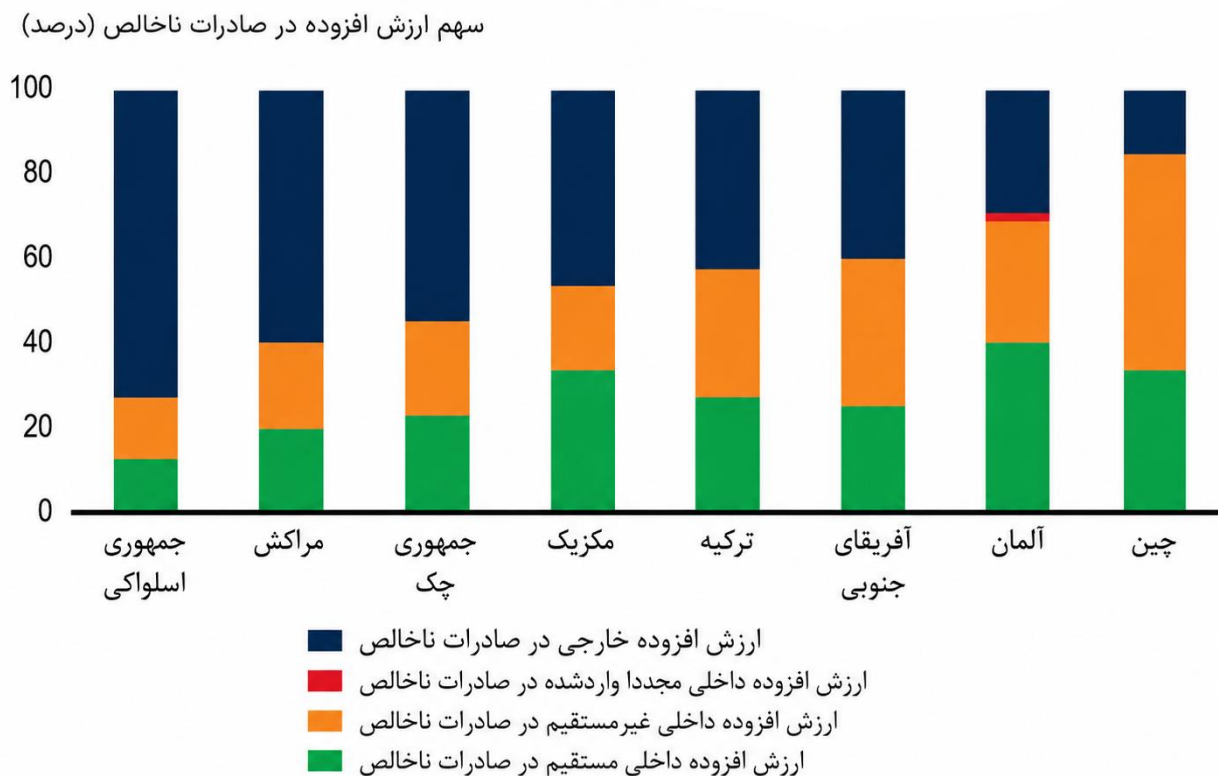
با وجود پیشرفت‌ها، مراکش هنوز در تحقق تمامی اهداف سیاست صنعتی خود با چالش‌هایی روبه‌رو است. نخست آنکه، سطح ادغام داخلی در زنجیره تولید همچنان محدود است. صنعت خودرو در سال ۲۰۱۹ ناچار بود حدود ۴۰ درصد مواد و نهاده‌های مورد نیاز مونتاژ خودرو را وارد کند (Najib و Haddad، ۲۰۲۴). برخی مطالعات، هرچند با توجه به تحولات سریع این صنعت تا حدی قدیمی محسوب می‌شوند، نشان می‌دهند که میزان پیوند شرکت‌های داخلی با زنجیره ارزش صنعت خودرو محدود است.

خودروسازان اصلی، قطعات و اجزای مورد نیاز خود را یا مستقیماً وارد می‌کنند یا از تأمین‌کنندگان رده اول مستقر در مراکش تهیه می‌کنند. اما بسیاری از این تأمین‌کنندگان رده اول، در واقع شعب محلی شرکت‌های بین‌المللی هستند که ۸۰ تا ۱۰۰ درصد نهاده‌های مورد استفاده خود را وارد می‌کنند (Hahn و Vidican-Auktor، ۲۰۱۷).

در نتیجه، پیوند میان این تأمین‌کنندگان و تأمین‌کنندگان داخلی رده دوم و سوم همچنان ناقص یا ضعیف باقی مانده است. شرکت‌های داخلی نیز همچنان با محدودیت‌هایی مانند دسترسی محدود به منابع مالی، دشواری در رعایت استانداردهای کیفی، نبود مقیاس و بهره‌وری کافی برای دستیابی به سطوح هزینه رقابتی بین‌المللی و کمبود ظرفیت‌های لازم برای فعالیت در بازارهای جدید مواجه هستند (Malouche و Partow، ۲۰۱۹).

علاوه بر این، داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی درباره تجارت برحسب ارزش افزوده نشان می‌دهد که در سال ۲۰۲۲، حدود ۶۰ درصد ارزش یک خودروی صادراتی مراکش در خارج از این کشور ایجاد شده است (شکل ۲۸-۳). اگرچه این موضوع بیانگر جایگاه پایین‌دستی مراکش در زنجیره‌های ارزش جهانی است (مشابه جمهوری چک و جمهوری اسلواکی) اما در عین حال نشان‌دهنده پیوند محدود این صنعت با تأمین‌کنندگان داخلی نیز هست.

شکل ۲۸-۳ سهم ارزش افزوده داخلی و خارجی در صادرات ناخالص، در کشورهای منتخب صادرکننده خودرو ۲۰۲۲



(منبع نمودار: محاسبات بانک جهانی بر اساس داده‌های مجموعه داده «تجارت بر حسب ارزش افزوده» (TiVA) متعلق به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD).)

(شکل ۲۸-۳، ارزش افزوده خارجی به ارزش کالاها و خدمات واسطه‌ای وارداتی اشاره دارد که در صادرات یک صنعت داخلی تجسم یافته‌اند. این ارزش افزوده می‌تواند از هر صنعت خارجی واقع در بخش‌های بالادستی زنجیره تولید منشأ گرفته باشد. «ارزش افزوده داخلی مستقیم» عبارت است از سهم ارزش افزوده‌ای که صنعت صادرکننده به‌طور مستقیم از داخل کشور در صادرات خود ایجاد می‌کند. «ارزش افزوده داخلی غیرمستقیم» به ارزش افزوده‌ای گفته می‌شود که در سایر صنایع داخلی بالادستی ایجاد شده و سپس در صادرات صنعت صادرکننده به کار گرفته شده است. «ارزش افزوده داخلی بازوارد شده» به آن بخش از ارزش افزوده داخلی اطلاق می‌شود که پیش‌تر از کشور صادر شده تا در خارج برای تولید کالاها یا خدمات واسطه‌ای مورد استفاده قرار گیرد و سپس، در قالب وارداتی که در تولید کالاهای صادراتی به کار می‌روند، دوباره به کشور بازگردد. در این شکل، بخش خودروسازی بر اساس کد ۲۹ طبقه‌بندی بین‌المللی استاندارد فعالیت‌های اقتصادی (ISIC) تعریف شده است و شامل تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلرها و نیمه‌تریلرها می‌شود).

در مقابل، حدود ۶۰ درصد ارزش صادرات خودروی آفریقای جنوبی در داخل این کشور ایجاد می‌شود و بیش از نیمی از این ارزش نیز از صنایع غیرخودرویی منشأ می‌گیرد. این امر نشان می‌دهد که صنعت خودروی آفریقای جنوبی نسبت به مراکش، پیوندهای قوی‌تری با سایر بخش‌های داخلی اقتصاد دارد. پایین بودن ارزش افزوده یکی از نقاط ضعف صنعت خودروی مراکش به شمار می‌رود؛ زیرا بخش عمده فعالیت‌های آن همچنان بر فعالیت‌های کاربر مانند مونتاژ خودرو و سیم‌کشی متمرکز است (Malouche و Partow، ۲۰۱۹).

نجیب و حداد (۲۰۲۴) نشان می‌دهند که رشد ارزش افزوده طی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۹ عمدتاً ناشی از افزایش تقاضای نهایی بوده و نه بهبود حاشیه ارزش افزوده. با این وجود، ارزش افزوده به ازای هر واحد تولید در این دوره تا حدودی افزایش یافته است که می‌تواند نشانه‌ای از حرکت تدریجی صنعت خودروی مراکش به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر باشد. داده‌های کمیساریای عالی برنامه‌ریزی مراکش نیز نشان می‌دهد که حاشیه ارزش افزوده از ۲۰ درصد در سال ۲۰۱۹ به ۳۰ درصد در سال ۲۰۲۲ افزایش یافته است.

ارتقای فناوری و انتقال دانش

ارتقای فناوری و انتقال دانش به بنگاه‌های داخلی، برای ادغام مؤثر آن‌ها در زنجیره ارزش و حرکت به سمت تولید مبتنی بر فناوری، اهمیت حیاتی دارد. با این حال، به نظر می‌رسد تمرکز سیاستی مراکش بر انتقال فناوری از طریق اعطای مجوزهای بهره‌برداری یا ایجاد مشارکت‌های مشترک، همچنان محدود باشد (Hahn و Vidican-Auktor، ۲۰۱۷). شواهدی از ارتقای فناوری و انتقال دانش به شرکت‌های داخلی وجود دارد، اما این اقدامات هنوز کافی نیستند. رنو نقش مهمی در انتقال دانش و ایجاد فرایند یادگیری در این صنعت ایفا کرده است. این شرکت علاوه بر مشارکت فعال در آموزش نیروی انسانی، بر روند دریافت گواهی‌های استاندارد توسط تأمین‌کنندگان نظارت می‌کند، به آن‌ها مشاوره و پشتیبانی ارائه می‌دهد و استانداردهای سخت‌گیرانه داخلی خود را بر محصولات اعمال می‌کند؛ استانداردهایی که برخی شرکت‌های تأمین‌کننده را ناگزیر به اصلاح فرایندهای تولیدی خود کرده‌اند. با وجود این، مشکلات مرتبط با کیفیت همچنان مانع از آن می‌شوند که شرکت‌های مراکشی به سطوح بالاتری از زنجیره ارزش صنعت خودرو ارتقا یابند.

مطالعه موردی ۴: پاکستان و صنعت تولید توپ فوتبال

در زمانی که دولت پاکستان اقداماتی را برای حمایت از رشد این صنعت انجام داد، صنعتگران شهر سیالکوت حدود هفت دهه بود که به دوخت توپ فوتبال مشغول بودند. دولت ابتدا در حدود سال ۱۹۶۰ و سپس بار دیگر حدود دو دهه بعد، ابزارهایی را به کار گرفت که امروزه می‌توان آن‌ها را بخشی از سیاست صنعتی دانست؛ سیاست‌هایی که به نظر می‌رسد در شکل‌گیری دوران طلایی تولید توپ فوتبال در سیالکوت نقش داشته‌اند.

در سال ۱۹۶۰، دولت منطقه‌ای اختصاصی برای تولید توپ فوتبال ایجاد کرد و عرضه زمین با قیمت پایین را آغاز نمود تا هم بنگاه‌های جدید به ورود به این صنعت تشویق شوند و هم بنگاه‌های موجود فعالیت خود را گسترش دهند. همچنین، از اواخر دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۹۰، پاکستان برنامه‌ای برای بازپرداخت مالیات با هدف تشویق صادرات محصولات تولیدی (به‌ویژه صادرات غیرسنّتی) اجرا کرد. صنعت توپ فوتبال نیز از این برنامه بهره‌مند شد و از نظر میزان فروش و تعداد بنگاه‌ها رشد بیشتری را تجربه کرد.

با این حال، این صنعت تقریباً از هر منظر، در اواخر قرن نوزدهم نباید در منطقه‌ای شکل می‌گرفت که آن زمان بخشی از هند بود. در سیالکوت، همانند دیگر نقاط شبه‌قاره، فوتبال محبوبیت چندانی نداشت. اما در غیاب تقاضای داخلی، شمار زیادی از سربازان بریتانیایی مستقر در اطراف سیالکوت به این ورزش می‌پرداختند. روایت شکل‌گیری این صنعت از آنجا آغاز می‌شود که یکی از این سربازان، توپ فوتبال خود را برای تعمیر نزد یک زین‌ساز محلی برد. این زین‌ساز پس از تعمیر توپ دریافت که با تکیه بر مهارت خود در کار با چرم، می‌تواند توپ‌های جدید نیز تولید کند. او به‌زودی ساخت توپ فوتبال برای سربازان بریتانیایی مستقر در منطقه را آغاز کرد؛ سربازانی که دیگر مایل نبودند برای رسیدن توپ‌های جدید از انگلستان، هشت ماه منتظر بمانند. به‌تدریج، تقاضا از سربازان مستقر در سیالکوت به نیروهای بریتانیایی در سراسر شبه‌قاره گسترش یافت. زین‌ساز که دیگر توان پاسخگویی به حجم تقاضا را نداشت، شاگردانی را به کار گرفت و این شاگردان بعدها کسب‌وکارهای خود را راه‌اندازی کردند. پس از آنکه جنگ جهانی اول موجب اختلال در فعالیت کارخانه‌های انگلیسی شد، تولیدکنندگان توپ فوتبال مستقر در سیالکوت، واقع در شمال‌شرقی ایالت پنجاب پاکستان امروزی، صادرات به سایر مستعمرات بریتانیا را آغاز کردند.

زمین بارانهای و بازپرداخت مالیات، محرک رشد صنعت شدند

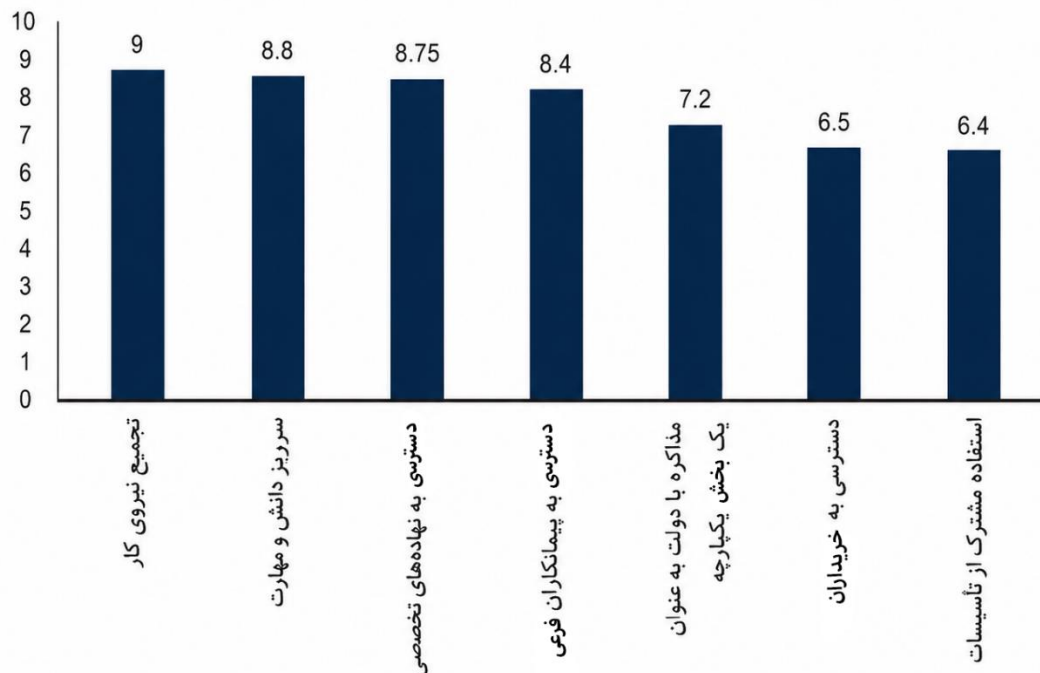
در سال ۱۹۶۰، دولت اقداماتی را برای تقویت تولید توپ فوتبال انجام داد؛ صنعتی که به هسته اصلی مجموعه گسترده‌تری از تولید کالاهای ورزشی در سیالکوت تبدیل شده بود. خوسه صنعتی سیالکوت از عناصر ضروری یک صنعت پویا برخوردار بود؛ از جمله نیروی کار فراوان، سرریزهای دانشی قوی، که ریشه در نظام شاگردی زین‌ساز داشت، و دسترسی آسان به نهاده‌های تخصصی مورد نیاز. در واقع، در مطالعه‌ای که اتکین و همکاران (۲۰۱۷الف) بیش از نیم قرن بعد انجام دادند، پنج تولیدکننده توپ فوتبال اعلام کردند که همین سه عامل همچنان مهم‌ترین پایه‌های شکل‌گیری و تداوم خوسه صنعتی سیالکوت محسوب می‌شوند (شکل ۲۸-۴).

پس از آنکه دولت در سال ۱۹۶۰ زمین را با قیمتی کمتر از قیمت بازار در اختیار بنگاه‌های جدید و شرکت‌های مایل به توسعه فعالیت قرار داد، تعداد تولیدکنندگان به‌طور قابل‌توجهی افزایش یافت. تا پایان دهه ۱۹۵۰، در مجموع ۲۲ تولیدکننده، از جمله همان زین‌ساز اولیه، فعالیت خود را آغاز کرده بودند. طی دو دهه بعد، ۴۱ بنگاه دیگر نیز وارد این صنعت شدند (Atkin و همکاران، ۲۰۱۷الف).

افزون بر این، اجرای برنامه بازپرداخت مالیات صادراتی که به تولیدکنندگان اجازه می‌داد حقوق گمرکی، مالیات فروش و مالیات غیرمستقیم پرداخت‌شده بابت نهاده‌های وارداتی مورد استفاده در تولید صادراتی را بازپس گیرند، نه‌تنها جذابیت این صنعت را افزایش داد، بلکه به رشد صادرات نیز کمک کرد (Atkin و همکاران، ۲۰۱۷الف). در میان بنگاه‌هایی که تا سال ۲۰۱۰ همچنان فعال بودند، بیش از نیمی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، یعنی دوره اجرای برنامه بازپرداخت مالیات صادراتی، تأسیس شده بودند. در دهه ۱۹۸۰، تعداد ۳۲ تولیدکننده و در دهه ۱۹۹۰، تعداد ۶۶ تولیدکننده وارد این صنعت شدند.

شکل ۲۸-۴ عوامل اصلی شکل دهنده بخش تولید توپ فوتبال سیالکوت

امتیاز میزان اهمیت عوامل مختلف در خوشه سازی



(منبع نمودار: Atkin و همکاران (۲۰۱۷الف).)

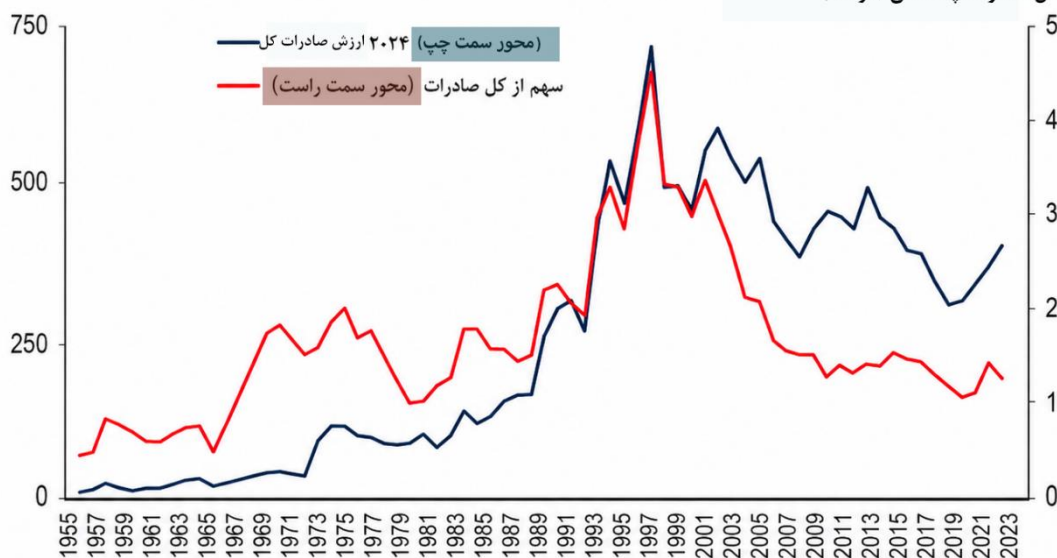
(شکل ۲۸-۴، از پنج بنگاه فعال در سیالکوت خواسته شد اهمیت هر یک از عوامل شکل‌گیری خوشه صنعتی را در مقیاسی از ۱ تا ۱۰ ارزیابی کنند؛ به گونه‌ای که ۱۰ نشان‌دهنده بیشترین میزان اهمیت باشد. سپس میانگین امتیازهای اختصاص‌یافته به هر عامل محاسبه و بر همان اساس، عوامل از نظر اهمیت رتبه‌بندی شدند.)

هم‌زمان با اجرای این برنامه، صادرات کالاهای ورزشی (که توپ فوتبال بخش مهمی از آن را تشکیل می‌دهد) شتاب قابل‌توجهی گرفت (شکل ۲۸-۵). بین سال ۱۹۵۵ تا اوج صادرات در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸، صادرات توپ فوتبال پاکستان به‌طور متوسط سالانه ۱۰ درصد رشد مرکب را تجربه کرد. در اواخر دهه ۱۹۹۰ و در اوج شکوفایی این صنعت، ۴۷ درصد از توپ‌های فوتبال وارداتی ایالات متحده از پاکستان تأمین می‌شد.

شکل ۲۸-۵ صادرات کالاهای ورزشی پاکستان

ارزش صادرات کالاهای ورزشی (میلیون دلار آمریکا)

سهم صادرات کالاهای ورزشی از کل صادرات پاکستان (درصد)



(منابع: بررسی اقتصادی پاکستان (شماره‌های مختلف) و Pacific Exchange Rate Services.)

(شکل ۲۸-۵: مقادیر بر حسب رویه با استفاده از داده‌های نرخ ارز Pacific Exchange Rate Services به دلار آمریکا تبدیل شده و سپس بر اساس شاخص قیمت مصرف‌کننده شهری ایالات متحده تعدیل شده‌اند (سال ۲۰۲۴ = ۱۰۰). خط آبی، ارزش صادرات کالاهای ورزشی را بر حسب میلیون دلار آمریکا (به قیمت‌های ثابت سال ۲۰۲۴) نشان می‌دهد. خط قرمز نیز سهم صادرات کالاهای ورزشی از کل صادرات پاکستان را نمایش می‌دهد.)

با این حال، در سال‌های اخیر این برتری بازار کاهش یافته است؛ به‌ویژه با افزایش رقابت چین. در سال ۲۰۲۴، ۱۶ درصد از واردات توپ فوتبال ایالات متحده و ۱۵ درصد از خالص صادرات جهانی توپ‌های بادی منشأ پاکستانی داشتند. علت اصلی این موضوع آن است که توپ‌های دست‌دوز به‌تدریج سهم بازار خود را به توپ‌های ماشین‌دوز واگذار کرده‌اند؛ محصولاتی که معمولاً کیفیت پایین‌تری دارند و عمدتاً در چین تولید می‌شوند. با وجود این، پاکستان همچنان در تولید توپ‌های دست‌دوز باکیفیت همچنان مزیت رقابتی دارد؛ توپ‌هایی که در رویدادهای معتبر جهانی مانند جام جهانی فوتبال و بازی‌های المپیک تابستانی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

این خوشه صنعتی همچنان برای هزاران نفر اشتغال ایجاد می‌کند. تا نوامبر ۲۰۱۱، خوشه تولید توپ فوتبال سیالکوت شامل حدود ۱۳۵ واحد تولیدی بود که نزدیک به ۱۲ هزار نفر را به‌کار گرفته بودند. علاوه بر آن، حدود ۲۴ هزار نفر دیگر نیز در مراکز دوخت یا از طریق برون‌سپاری خانگی به دوخت توپ فوتبال مشغول بودند (Atkin و همکاران، ۲۰۱۷ ب).

چه کسی شایسته دریافت اعتبار است؟ سیاست صنعتی، تلاش‌های بخش خصوصی یا هر دو؟

با وجود موفقیت بلندمدت صنعت توپ فوتبال سیالکوت، میزان نقش سیاست صنعتی در این موفقیت همچنان محل تردید است. بر اساس طبقه‌بندی سیاست صنعتی ارائه‌شده توسط فرناندز و رید (۲۰۲۶)، پاکستان بدون تردید در حال اجرای سیاست صنعتی بوده است؛ یعنی اقداماتی انجام داده که هدف آن‌ها تأثیرگذاری بر فعالیت‌های یک صنعت مشخص بوده است. ایجاد منطقه اختصاصی تولید، از جمله ابزارهایی است که فرناندز و رید آن را در دسته «تسهیلات عمومی هدفمند» طبقه‌بندی می‌کنند و برنامه بازپرداخت مالیات نیز در زمره «مشوق‌های بازار» قرار می‌گیرد. تحولات مثبت صنعت تولید توپ فوتبال هم‌زمان با اجرای هر دو ابزار رخ داده است. اما هم‌زمانی، الزاماً به معنای رابطه علت و معلولی نیست. این احتمال وجود دارد که بخشی از موفقیت این صنعت نه حاصل مداخله دولت، بلکه نتیجه ابتکار عمل مستقل بخش خصوصی بوده باشد. برای مثال، فرودگاه بین‌المللی سیالکوت تنها فرودگاه خصوصی پاکستان است که بدون کمک دولت و با سرمایه‌گذاری جامعه تجاری محلی ساخته شده است. تفکیک دقیق سهم خوشه‌سازی بنگاه‌ها، سیاست صنعتی و ابتکارات مستقل بخش خصوصی تنها زمانی امکان‌پذیر است که ارزیابی اثربخشی از همان ابتدا در طراحی سیاست صنعتی گنجانده شود؛ موضوعی که همانند بسیاری از سیاست‌های صنعتی در سراسر جهان، در هیچ‌یک از دو نمونه مورد اشاره در پاکستان رعایت نشده بود.