



# سیاست صنعتی برای رشد و تنوع بخشی



آبان ۱۴۰۱

معاونت بررسی های اقتصادی  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران



---

---

تهیه کننده: مهسا رجبی نژاد

ناظر: سارا محمدی

واحد گردآوری و تحلیل آمارهای اقتصادی

معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

آبان ۱۴۰۱

---

---

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

[economic.tccim@gmail.com](mailto:economic.tccim@gmail.com)

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



در حالی که کشورها در حال تلاش برای بهبود و تقویت اقتصاد و جبران خسارات وارده در طول همه‌گیری کووید-۱۹، هستند، باید مسیر جدیدی نیز برای رشد بیشتر و پایدار ترسیم کنند. برای دستیابی به این هدف، ترویج تنوع بخشی به اقتصاد، توسعه قابلیت‌های جدید صنعتی و طراحی سیاست‌های مورد نیاز باید در اولویت قرار گیرد. استراتژی موفق تنوع‌سازی باید توانایی برطرف کردن شکست سیاست‌گذاری‌ها در هر دو حوزه محیط نامطلوب کسب‌وکار و فضای سرمایه‌گذاری و بازار را داشته باشد. این گزارش به شکست‌های بازار که می‌تواند مداخلات بخشی هدفمند را توجیه کند و همچنین شکست‌های بالقوه دولت که می‌تواند این مداخلات را تضعیف کند، می‌پردازد. همچنین در این گزارش به ابزارهای سیاستی رایج، منطق وجودی و مشکلات مرتبط با آنها پرداخته می‌شود.



# مقدمه

تنوع اقتصادی، هسته اصلی تحول ساختاری و توسعه است و ضرورت دارد سیاست‌های مورد نیاز برای دستیابی به آن روشن و مشخص شوند. نتایج مطالعات گسترده و غنی حاکی از این است که رشد پایدار و بهبود استانداردهای زندگی ناشی از آن با فرآیند تنوع‌بخشی به اقتصاد ارتباط دارد. چنین تنوعی توسط عوامل بسیاری از جمله زیرساخت‌ها، آموزش، سیاست‌های مالی و پولی و همچنین فناوری و توسعه اجتماعی هدایت می‌شود. این موارد در بحث توسعه حتی قبل از همه‌گیری کووید-۱۹ نیز موضوعیت داشتند. به عنوان مثال، در مطالعه‌ای در سال ۲۰۱۴ توسط صندوق بین‌المللی پول مشخص شد که در بلندمدت، تنوع‌بخشی اقتصادی با نوسانات کمتر تولید، چشم‌انداز رشد بلندمدت بالاتر و خلق قوی‌تر شغل همراه است. در حالی که ممکن است در خلال همه‌گیری، برخی از ویژگی‌های مرتبط با بحث حول این موضوع به دلیل تنگناها در زنجیره‌های ارزش جهانی یا کوچک شدن فضای مالی تغییر کرده باشد، ولی همچنان تنوع‌بخشی به همان اندازه مهم باقی مانده است.

استراتژی متنوع سازی موفق، باید هم با شکست سیاست‌های کلان و هم شکست‌های خاص بازار مقابله کند. ظهور بخش‌های جدید و مدرن به حضور نهادهای دولتی کارآمد، محیط کسب‌وکار و فضای سرمایه‌گذاری مطلوب و سیاست‌های کلان اقتصادی معتبر بستگی دارد. شکست‌های سیاستی، که لزوماً به بخش خاصی مربوط نمی‌شوند، ممکن است شامل چارچوب تنظیم‌گری سنگین، وضع تعرفه‌های بالا بر نهادهای اساسی، ارزش‌گذاری بیش از حد نرخ ارز، زیرساخت‌های ناکافی، یا نیروی کار با مهارت ناکافی باشد. اصلاحات ساختاری کلان برای مقابله با این شکست‌های سیاستی می‌تواند با صرف هزینه‌های بالقوه اندک، از رشد حمایت کند. در عین حال، شکست‌های بازار نیز ممکن است محدودیتی مهم برای توسعه بخش‌های خاص محسوب شوند.

# شکست‌های بازار و شکست‌های دولت

سیاست صنعتی معمولاً با حضور عوامل خارجی بخشی خاص، زمانی که منافع و فواید پرداختن به آنها از هزینه‌ها و ریسک‌ها مداخلات پیشنهادی بیشتر است، تعدیل می‌شوند. برای مداخله هدفمند با هدف افزایش رفاه، باید جنبه تاثیرات خارجی آن نیز مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، عوامل خارجی نباید از طریق ابزارهای خنثی، مانند تعریف بهتر حقوق مالکیت، قابل حل و فصل باشند. همچنین می‌باید آزمون هزینه و فایده برای مداخله موردنظر انجام شود تا به گزینه‌های جایگزین برای منابع عمومی نیز توجه نماید. علاوه بر این، شکست‌های دولت نباید عامل مداخله را تضعیف کند.

**عوامل خارجی و انتخاب بخش**

**آزمون "هزینه - فایده"**

**شکست‌های بازار  
و شکست‌های  
دولت**

**شکست دولت: مشوق‌ها و اطلاعات**

**طراحی سیاست برای کاهش ریسک‌ها**



## عوامل خارجی و انتخاب بخش

آزمون "هزینه - فایده"

شکست دولت: مشوق ها و اطلاعات

طراحی سیاست برای کاهش ریسکها

شکست‌های هماهنگی و عوامل خارجی یادگیری نشان می‌دهد که بنگاه‌ها به طور کامل دستاوردهای بهره‌وری از فعالیت‌های بالقوه را درونی نمی‌کنند. بخش‌های جدید باید به مقیاس و دامنه حیاتی دست یابند تا قابل دوام باشند، که این ممکن است نیاز به اقدام هماهنگ توسط تولیدکنندگان و تامین‌کنندگان مختلف داشته باشد. به عنوان مثال، توسعه یک بخش ممکن است به وجود کالاهای واسطه‌ای تخصصی، مهارت‌ها یا زیرساخت‌ها نیاز داشته باشد تا هزینه تولید نهایی کاهش یابد. اما اگر این بخش از قبل توسعه نیافته باشد، تامین‌کنندگان چنین نهاده‌های تخصصی ممکن است انگیزه لازم برای ورود را نداشته باشند.

یادگیری عوامل خارجی ممکن است به این دلیل به وجود بیاید که بنگاه‌ها از قبل نمی‌دانند کدام محصولات در یک محیط معین، موفق‌تر عمل می‌کنند. بنگاهی که وارد یک بخش جدید می‌شود، ریسک کشف ساختار هزینه نهایی خود و قابل دوام بودن تولید را متحمل می‌شود. در صورت موفقیت، سایر بنگاه‌ها می‌توانند راه آن را ادامه دهند و سود ببرند و در صورت عدم موفقیت، تمام هزینه آزمون را به تنهایی متقبل می‌شود. از این رو، اقدامات ناهماهنگ ممکن است به ورود نامطلوب منجر شود. به طور مشابه، ممکن است کسب اطلاعات توسط بنگاه‌ها و به صورت انفرادی در مورد خریداران بالقوه، به ویژه در بازارهای صادراتی، پرهزینه یا دشوار باشد و یا بنگاه‌ها برای کسب شهرت در بازارهای صادراتی جدید به‌ویژه در شرایطی که خریداران بالقوه با سختی اطلاعات لازم در مورد کیفیت محصول را کسب می‌کنند، مشکل داشته باشند.



## عوامل خارجی و انتخاب بخش

آزمون "هزینه - فایده"

شکست دولت: مشوق ها و اطلاعات

طراحی سیاست برای کاهش ریسکها

شکست‌های هماهنگی و عوامل خارجی یادگیری در بخش‌هایی که کالاها و خدمات قابل مبادله تولید می‌کنند، با تحقیق و توسعه بیشتر مشخص می‌شوند و نسبتاً «پیچیده» هستند، بیشتر است. علاوه بر این، خدمات "مدرن" مانند حمل و نقل و ارتباطات، واسطه‌گری مالی و خدمات تجاری نیز پیچیدگی، قابلیت تجارت، مقیاس، نوآوری و یادگیری از طریق انجام را افزایش می‌دهند. استفاده از فناوری‌های هوش مصنوعی و بلاک چین ممکن است دستاوردهای بهره‌وری را در این فعالیت‌ها افزایش دهد.

سیاست صنعتی باید توانایی تشخیص پراکندگی بخش‌های خاص در بین کشورها، یا در بین مناطق داخل یک کشور و تاثیرات عوامل برون‌زا مانند عوامل جغرافیایی یا آب و هوایی را، به عنوان مثال از طریق تأثیر آنها بر هزینه‌های حمل‌ونقل و دسترسی به نهاده‌ها و بازارها، داشته باشد و منعکس کند.

در کوتاه‌مدت نیز، کشورها نباید از بخش‌های «برد سریع»، از جمله خدمات سنتی، که توسعه آن‌ها ممکن است به دخالت کمتر دولت نیاز داشته باشد، غافل شوند. تنوع بخشیدن به تولید محصولاتی مانند فرآوری کشاورزی و منسوجات، یا خدمات نسبتاً ساده‌ای مانند گردشگری و مراکز تماس، ممکن است آسان‌تر باشد زیرا این بخش‌ها می‌توانند پتانسیل استخدام تعداد زیادی از نیروی کار و تولید منابع مورد نیاز برای تامین مالی سرمایه‌گذاری در بخش‌های پیشرفته را داشته باشند. با توجه به ماهیت این بخش‌ها، به مداخله کمتر دولت و موانع نظارتی اندک برای رفع شکست‌های سیاست‌گذاری نیاز خواهد بود. با این حال، تمرکز صرف بر چنین بخش‌هایی و کم‌اهمیت جلوه‌دادن نقش فناوری و نوآوری، منجر به تغییر ساختار موردنیاز برای رشد سریع و فراگیر و رهایی میلیون‌ها نفر از فقر نمی‌شود.



عوامل خارجی و انتخاب بخش

آزمون "هزینه - فایده"

شکست دولت: مشوق ها و اطلاعات

طراحی سیاست برای کاهش ریسکها

هر خط مشی فعال باید از آزمون هزینه - فایده مناسب عبور کند. برآورد هزینه نه تنها می باید ارزش سرمایه گذاری انجام شده در یک پروژه، بلکه هزینه های اداری و کارایی مرتبط با افزایش هر نوع درآمدهای مالیاتی مورد نیاز که به ویژه در کشورهای در حال توسعه بالاست، را نیز در برگیرد. از منظر فایده، ارزش اجتماعی یک پروژه برابر با ارزش افزوده مطلق آن نیست بلکه معادل تفاوت در ارزش افزوده طرح مورد نظر با طرح های مشابه احتمالی که بدون دخالت دولت، اجرا شده اند، است. برآوردهای مربوط به فواید طرح نیز باید شامل هرگونه سرریز بالقوه، میزان یادگیری از طریق انجام، و ارزش اجتماعی ناشی از هر گونه کاهش در نوسانات حاصل از هدایت منابع به سمت پروژه باشد. پیامدهای توزیعی و اجتماعی نیز باید در نظر گرفته شود: آیا پروژه فرصت هایی را برای بنگاه های جدید خلق می کند و مشارکت در بازار کار را افزایش می دهد یا عمدتاً وجوه را از مالیات دهندگان به چند ذینفع منتقل می کند؟ اغلب تجزیه و تحلیل هزینه - فایده در عمل دشوار است. به طور کلی، ارزیابی هزینه ها در مقایسه با ارزیابی منافع، آسان تر است زیرا منافع اغلب نامشخص هستند و در آینده افزایش می یابند. با این حال، چنین تجزیه و تحلیلی می تواند راهنمایی مفید و تقریبی در هنگام رتبه بندی و انجام پروژه های گوناگون تا زمانی که ریسکها و فرصت ها به طور مناسب مورد ارزیابی قرار گیرند، ارائه دهد.



عوامل خارجی و انتخاب بخش

آزمون "هزینه - فایده"

شکست دولت: مشوق ها و اطلاعات

طراحی سیاست برای کاهش ریسکها

مقامات دولتی، اعم از رهبران سیاسی و کارکنان، مشابه بازیگران بخش خصوصی تحت تأثیر مشوقها قرار می‌گیرند. رانت‌جویی از طریق بخش‌های نیازمند کسب پشتیبانی، فساد، و فشارهای مرکانتیلیستی (سوداگرایی) ممکن است منجر به تخصیص منافع خاص و تشدید انحرافات در دولت، به ویژه در کشورهای کم درآمد با محیط نهادی ضعیف شود. قانون‌گذاران انگیزه دارند تا بودجه‌های دولتی را صرف نظر از بهینه‌سازی اجتماعی هزینه‌ها، به منطقه خود هدایت کنند. در نتیجه در راستای این اقدام، دولت‌ها برنامه‌ها را تغییر می‌دهند تا از حفظ منافع قانون‌گذاران کلیدی، اطمینان حاصل کنند. سازمان‌های دولتی نیز انگیزه‌ای برای افزایش نفوذ خود در داخل دولت، در رقابت با سایر سازمان‌ها دارند ضمن اینکه مدیران نیز نگران ثبات شغلی خود هستند. در این شرایط هر دو گروه مزبور ممکن است بدون توجه به مشارکت اجتماعی‌اشان، به دنبال تداوم اجرای برنامه‌های دولتی باشند. در این میان شهروندان باید با صرف زمان و منابع خود، در پی درک کارایی یا عدم کارایی برنامه‌های دولتی باشند. جامعه در اکثر مواقع قانون‌گذاران و سازمان‌های دولتی را با موفقیت رصد نمی‌کنند یا آنها را در قبال برنامه‌های ناکارآمد پاسخگو نمی‌دانند.

در نتیجه، دولت‌ها ممکن است برنامه‌های بهینه یا حتی برنامه‌هایی را که در ابتدا تصور می‌شد که انجام شوند، اجرا نکنند. به طور کلی‌تر، زمان‌بندی و ساختار برنامه‌های جدید ممکن است توسط ملاحظات انتخاباتی کوتاه‌مدت هدایت شود. در برخی موارد، دولت‌ها ممکن است انگیزه برای اعلام سیاست‌های خود در زمان قبل از انتخابات برای کسب حمایت مردمی داشته باشند، بدون اینکه لزوماً اجرای آن سیاست‌ها را پیگیری کنند. به همین ترتیب، دولت‌ها ممکن است در اجرای استراتژی خروج، شکست بخورند و در نتیجه برنامه‌ها فراتر از مدت زمان پیش‌بینی شده اولیه، ادامه می‌یابند. از شواهد بارز این موضوع، استمرار برنامه حمایت از صنایع نوزاد علیرغم گذشت دوره طولانی و دشواری خروج از آن است.



عوامل خارجی و انتخاب بخش

آزمون "هزینه - فایده"

شکست دولت: مشوق ها و اطلاعات

طراحی سیاست برای مهار ریسکها

سیاست صنعتی نه تنها باید برای مقابله با شکست‌های اساسی بازار، بلکه برای کاهش ریسک شکست دولت نیز، طراحی شود. چندین اصل ممکن است باعث به حداقل رساندن این ریسک شوند:

۱- تقاضای پاسخگویی در قبال حمایت‌های دریافتی؛ به عنوان مثال الزام تحقق هدف کسب سهم موردنظر در صادرات

۲- حفظ رقابت، از جمله با حمایت از بخش‌ها به جای بنگاه‌های خاص و با تمرکز بر صادرات‌گرایی

از مصادیق مهم این مورد، معجزه اقتصادهای آسیای شرقی است که استراتژی جایگزینی واردات و تعرفه‌های بالای واردات به مدت طولانی را که موجب شکل‌گیری انحصار و ناتوانی بنگاه‌ها در نوآوری و رقابت بین‌المللی آنها می‌شد را حذف، و توسعه رقابت و صادرات‌گرایی را جایگزین کردند.

۳- استفاده از کارشناسان مستقل و واجد شرایط لازم برای انتخاب پروژه‌های نیازمند حمایت بخش عمومی

۴- تکمیل هرگونه مداخله با اصلاحات با هدف کنترل فساد

برخی از استراتژی‌ها نیز ممکن است به کاهش عدم اطمینان اطلاعاتی کمک کنند. اولاً، از آنجایی که ایجاد هزینه‌ها آسان‌تر از کسب منافع است، حداقل دولت‌ها باید تحلیلی در مورد میزان منابع در معرض خطر در صورت عدم تحقق منافع موردنظر داشته باشند. ثانیاً، پیشنهادها اغلب می‌توانند از قبل بررسی شوند تا مشخص شود که آیا آنها احتمالاً استانداردهای هزینه و فایده را برآورده می‌کنند یا خیر. سوم، مداخلات موجود و جدید باید بار اثبات شایستگی خود را به دوش بکشند. این امر به کسانی که می‌خواهند از سیاست‌ها منفعت کسب کنند، انگیزه می‌دهد تا داده‌هایی درباره منافع و فواید نسبی طرح‌های موردنظر خود تولید کنند. در همین راستا، بخش خصوصی باید از ابتدا در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت داشته باشد. چهارم، دولت‌ها همچنین باید در جمع‌آوری اطلاعات برای ارزیابی منافع خالص برنامه‌ها سرمایه‌گذاری کنند، از جمله الگوبرداری هزینه‌ها در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی، و ارزیابی منافع حاصل از اجرای برنامه‌های گذشته پس از اتمام آنها. در نهایت، پیشنهادات سیاستی اغلب می‌توانند در مقیاس کوچک اجرا شوند تا امکان سنجی طرح‌ها و هزینه‌ها و منافع آنها قبل از انجام در مقیاس اقتصادی، مشخص شود.

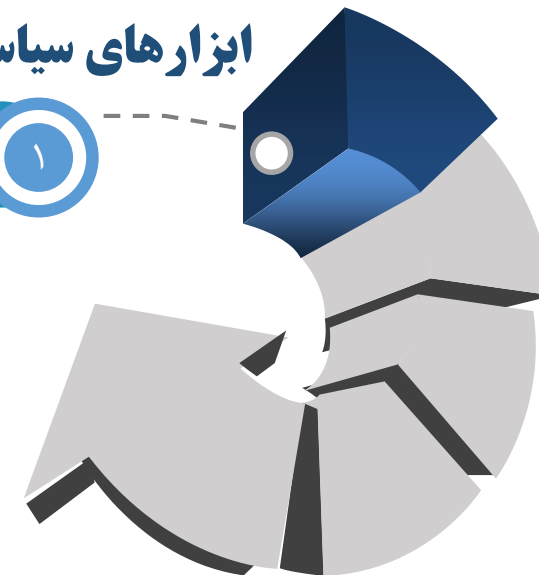
### سیاست تجاری

تعرفه‌های وارداتی و موانع غیرتعرفه‌ای، از جمله سهمیه‌های واردات، الزامات محتوای محلی و یارانه‌های صادراتی اغلب بر اساس استدلال‌های «صنعت نوپا» توجیه می‌شوند تا در نهایت منجر به توسعه بخشی شوند که حتی بدون حمایت عمومی قابل اجرا باشد. در شرایط فعلی سازمان تجارت جهانی استفاده از این ابزارها را محدود کرده است، به همین منظور ابزارهای جایگزین باید به دقت طراحی شوند تا از سازگاری با قوانین سازمان تجارت جهانی اطمینان حاصل شود. سایر اقداماتی که در حال حاضر برای ترویج صادرات و یا تشویق مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی مورد استفاده قرار می‌گیرند شامل اعمال نرخ‌های مالیاتی متفاوت برای سود حاصل از فروش صادراتی، تخفیف تعرفه واردات بر نهاده‌های وارداتی موردنیاز برای تولید صادراتی و ایجاد خطوط اعتباری برای صادرات است. اعطای یارانه به سرمایه‌گذاران خارجی برای خرید نهاده‌های داخلی می‌تواند نتیجه‌ای مشابه با الزام تامین نیاز از داخل را داشته باشد.

### مشوق‌های مالیاتی برای تشویق سرمایه‌گذاری

معافیت‌های مالیاتی، ساختارهای مالیاتی ویژه بنگاه‌ها، کمک‌های هدفمند و زیرساخت‌های یارانه‌ای گاهی اوقات به عنوان دومین گزینه مناسب در شرایطی که مالیات بر درآمد بنگاه در سطح اقتصاد نسبتاً بالا است، توجیه می‌شوند. در این شرایط تاکید اغلب بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بوده، که به عنوان ایجاد سرریزهای قوی، از طریق بهبود فناوری و تکنیک‌های مدیریت، تلقی می‌شود.

مشوق‌های مالیاتی می‌توانند به طور قابل توجهی درآمدها را بدون دستیابی به منافع جبرانی، از بین ببرند، مگر اینکه به درستی طراحی شده باشند و محدود به زمان باشند. مشوق‌های هدفمند برای کاهش هزینه سرمایه، از جمله طرح‌های با دوره استهلاک کوتاه، اعتبارات مالیاتی سرمایه‌گذاری، و کسر قابل توجه مالیات‌ها، با موفقیت در اقتصادهای پیشرفته مورد استفاده قرار گرفته‌اند. مشوق‌های مالیاتی که معمولاً برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی استفاده می‌شوند، اغلب تا حد زیادی بی‌اثر هستند و هزینه‌های آن‌ها بیش از هر سرریزی است. سایر نهاده‌ها و سیاست‌های تکمیلی باید هم برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و هم تحقق منافع کامل آن وجود داشته باشد: به ویژه ثبات اقتصاد کلان، حداقل سطح سرمایه انسانی، زیرساخت‌های با کیفیت بالا، تجارت آزاد، بازارهای مالی توسعه‌یافته و محیط کسب‌وکار جذاب، (از جمله حقوق مالکیت قوی و مقررات کارآمد). برای حصول اطمینان از حکمرانی و شفافیت مؤثر، مشوق‌های مالیاتی باید همیشه تحت قوانین مالیاتی باشند. همچنین، ذینفعان مشوق‌های مالیاتی باید حتی در صورت عدم وجود تعهد مالیاتی، تمایل به اظهار مالیات داشته باشند. این رویکرد به مقامات اجازه می‌دهد تا هزینه مشوق‌های مالیاتی را اندازه‌گیری کرده و تعیین کنند که آیا اهداف آنها برآورده شده است یا خیر.



### دولت به عنوان تولیدکننده و مصرف کننده

به عنوان تولیدکننده، دولت‌ها اغلب از طریق بنگاه‌های دولتی (SOE) وارد بخش‌های «استراتژیک» می‌شوند. به طور معمول، این بخش‌ها دارای پیوندهای بالادستی یا پایین دستی قوی هستند، اما به سرمایه‌گذاری‌های با سرمایه ثابت بزرگ طی افق زمانی بلندمدت نیاز دارند. دخالت مستقیم دولت‌ها در تولید و مصرف، با یارانه‌های پنهان قابل توجه، انتقال مستقیم و تعداد شاغلان مازاد، اغلب پرهزینه بوده است. این روند عمدتاً به دلیل اهداف متناقضی است که بنگاه‌های دولتی برای دستیابی به آن‌ها تلاش می‌کنند. بنگاه‌های دولتی همچنین تمایل دارند سرمایه‌گذاری خصوصی را از بین ببرند. با این حال، این بنگاه‌ها همچنان می‌توانند سرمایه انسانی، مثبت و سرریزهای تحقیق و توسعه ایجاد کنند. کسب بیشترین بهره از بنگاه‌های دولتی مستلزم دستورات روشن و قوانین حکمرانی قوی برای ارتقای درجه بالایی از شفافیت در فعالیت‌های آنها، مشوق‌های مناسب برای مدیران آنها و نظارت موثر و کاهش ریسک است.

### اقداماتی برای کاهش حساسیت اطلاعاتی

شکاف‌ها و عدم تقارن‌های اطلاعاتی ممکن است به طور مستقیم از طریق آژانس‌های تبلیغاتی که خریداران را با تامین‌کنندگان مرتبط می‌کنند، بررسی شود. برای مثال، سازمان‌های ترویج صادرات ممکن است نمایشگاه‌ها، برنامه‌های ارتباطی و خدمات دیگری مانند طرح‌های صدور گواهینامه انطباق کیفیت که سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی را تسهیل می‌کنند، سازماندهی کنند. از چنین اقداماتی اغلب به عنوان «سیاست نرم صنعتی» یاد می‌شود. چنین طرح‌هایی، صادرات را تقویت می‌کنند، هماهنگی قابل توجهی با بخش خصوصی دارند و باعث افزایش کیفیت یا پیچیدگی محصول می‌شوند.

### وام‌دهی مستقیم

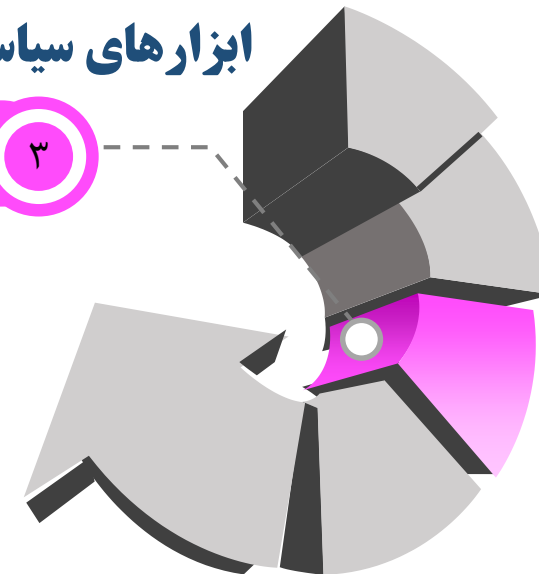
دولت می‌تواند به بانک‌های تجاری دستور دهد تا بخشی از وام‌های خود را به بخش خاصی اختصاص دهند. شواهد در مورد تأثیر وام‌دهی مستقیم متفاوت است، اما زمانی که بنگاه‌های هدف به شدت با محدودیت اعتبار مواجه هستند، این اقدام دولت، می‌تواند تولید را افزایش و در مقابل سودآوری بخش مالی را نیز تضعیف کند. از طرف دیگر، بخش دولتی ممکن است مستقیماً از طریق بانک‌های توسعه بخش عمومی تخصصی یا بانک‌های صادرات و واردات، وام دهد؛ این امر نیاز به استقرار بخش دولتی را افزایش می‌دهد. اگر اعتبار با نرخ بهره‌ای کمتر از آنچه که یک بانک تجاری به طور معمول تعیین کرده است، ارائه شود، این حمایت به منزله یارانه‌ای است که هزینه مالی دارد. شکست‌های بزرگ بانک‌های توسعه در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به این معنی بود که بسیاری از آنها خصوصی یا تعطیل شدند، اما تعداد زیادی در طیف وسیعی از بخش‌های اقتصادی، از جمله کشاورزی، زیرساخت‌ها، تجارت بین‌الملل، مسکن، گردشگری و انرژی همچنان به فعالیت خود ادامه می‌دهند و بخش‌های جدید نیز در اقتصادهای در حال توسعه و پیشرفته ایجاد می‌شوند. آن‌ها اغلب با چالش‌هایی از جمله وام‌های غیرجاری بزرگ و فقدان برنامه توسعه، مواجه هستند. گاهی اوقات، آنها با واسطه‌های مالی خصوصی رقابت می‌کنند یا آنها را از بین می‌برند.

### ضمانت‌های اعتباری

دولت‌ها ممکن است برای حمایت از جریان‌های اعتباری بانک‌های تجاری یا سرمایه‌گذاران، ضمانت‌های اعتباری ارائه دهند. استفاده از چنین طرح‌هایی در پی همه‌گیری کووید-۱۹ به طور قابل توجهی گسترش یافت. اگرچه این مداخله دولت را ملزم به معرفی یک ابزار مالی تخصصی نمی‌کند؛ با این حال، چنین تضمین‌هایی برای بخش دولتی یک مسئولیت احتمالی ایجاد می‌کند و ذینفعان ضمانت نیز ممکن است از وجوه، سوءاستفاده کنند. شایان ذکر است، استفاده نادرست یا غیر محتاطانه از ضمانت‌های وام می‌تواند تأثیر نامطلوب قابل توجهی بر مدیریت مالی عمومی و سیاست‌های مالی داشته باشد.

### سرمایه‌گذاری خطرپذیر و مراکز رشد

در اقتصادهای پیشرفته، بنگاه‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و سهام خصوصی نقش مهمی در تامین مالی برای استارت‌آپ‌ها دارند. این بنگاه‌های مالی اغلب در کشورهای در حال توسعه، به ویژه در کشورهای کم درآمد، وجود ندارند. مداخله عمومی می‌تواند به توسعه این بخش کمک کند. دولت‌ها همچنین می‌توانند نهادهای عمومی را برای ایفای نقش بنگاه‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر تشکیل دهند. در همین رابطه، دولت‌ها به طور فزاینده‌ای در حال راه‌اندازی یا اعطای حمایت به مراکز رشد نوپا هستند. این مراکز رشد می‌توانند طیف وسیعی از خدمات مانند سرمایه، اراضی عمومی و تخصص را ارائه دهند و اغلب نیز با دانشگاه‌های دولتی تعامل دارند.

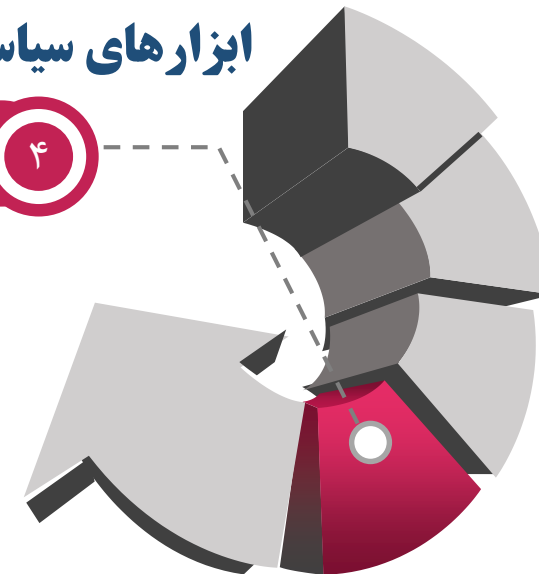


### توسعه مهارت‌ها

از آنجایی که ممکن است برخی بخش‌ها با کمبود مهارت‌های مورد نیاز مواجه شوند، برای پرکردن این شکاف مهارتی، دولت‌ها می‌توانند به بنگاه‌ها، انجمن‌های صنعتی و شوراهای مهارتی که آموزش ارائه می‌دهند، اعتبار مالیاتی یا یارانه اعطا کنند. دولت‌ها همچنین می‌توانند مستقیماً مؤسسات آموزش حرفه‌ای را با مهارت‌های خاص صنعتی ایجاد کنند که بخشی از آن از طریق مالیات حقوق و دستمزد در بخش‌های هدف تأمین می‌شود. اثربخشی چنین اقداماتی به میزان همکاری با بخش هدف در طراحی و ارائه آموزش، از جمله کارآموزی در بنگاه‌ها بستگی دارد.

### مالیات دستمزد

دولت‌ها می‌توانند با کاهش گزینشی مالیات بر حقوق، هزینه‌های نیروی کار را در بخش‌های موفق کاهش دهند. از طرف دیگر، آنها ممکن است بر اساس ایجاد اشتغال، معافیت‌های مالیاتی یا اعتباری به سرمایه‌گذاران ارائه دهند. این مشوق‌ها باید از نظر بخش‌های مورد نظر، بسیار محدود باشد، و در عین حال در مغایرت با قوانین سازمان تجارت جهانی از حیث یارانه‌های هدفمند صادراتی نباشد. کاهش‌های گزینشی مالیاتی، می‌تواند موفقیت آمیز باشد، اما ممکن است به سادگی درآمدهای بادآورده‌ای را برای بخش‌های موفق با تأثیر محدود بر اشتغال ایجاد کند. برای افزایش احتمال موفقیت، سیاست باید حداقل محدودیت‌هایی را بر عملیات و بهره‌وری بنگاه‌ها تحمیل کند و به بنگاه‌ها، اجازه انعطاف‌پذیری برای تنظیم مدل‌های تجاری خود بدهند.

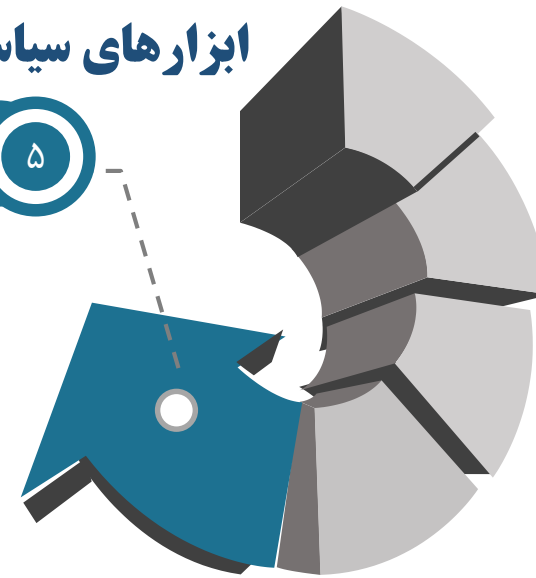


### زمین ارزان

دولت‌ها می‌توانند برای راه‌اندازی یک فعالیت جدید، دسترسی به زمین‌های عمومی را با قیمت‌های کمتر از بازار فراهم کنند. این اقدام ممکن است پاسخ مناسبی به مقررات مربوط به مالکیت زمین باشد که دسترسی به زمین را برای کارخانه‌ها محدود می‌کند یا بر استفاده از زمین به عنوان وثیقه تأثیر می‌گذارد. این اقدام همچنین ممکن است برای سرمایه‌گذاران خارجی که معاملات در بازار زمین را چالش برانگیز می‌دانند، جذاب باشد. با این حال، این پاسخ مستلزم هزینه مالی فوری است. بنگاه‌های دولتی اغلب دسترسی ترجیحی به زمین ارزان دارند. شایان ذکر است، یک رویکرد خنثی‌تر برای توزیع زمین می‌تواند اثربخشی سیاست صنعتی را افزایش دهد. علاوه بر این، اگر حقوق زمین و مالکیت به خوبی تعریف شده باشد، می‌تواند مشوق‌های لازم را برای توسعه تجارت کشاورزی نیز فراهم کند.

### مناطق ویژه اقتصادی

مناطق ویژه اقتصادی ممکن است زیرساخت‌ها و خدمات عمومی بهتر و همچنین به دلیل اعطای معافیت‌های مالیاتی بنگاه‌ها و عوارض واردات، مقررات ساده‌تر و سایر مشوق‌های بازار محصول را برای بنگاه‌ها فراهم کنند. این مناطق همچنین می‌توانند در مواردی که اصلاحات در سطح کشور با محدودیت‌های اقتصاد سیاسی مواجه است و یا دولت قادر به ارائه زیرساخت‌ها و خدمات با کیفیت خوب در سراسر اقتصاد نباشد (مشابه بسیاری از کشورهای کم درآمد) مفید باشند. با این حال، مناطق ویژه اقتصادی می‌توانند انگیزه‌های دولت برای اجرای اصلاحات جامع‌تر، مانند آزادسازی تجارت یا ارتقاء زیرساخت‌ها را در کل اقتصاد کاهش دهند. این مناطق بسته به نحوه طراحی و عملکردشان، می‌توانند سرریزهای محدودی به بقیه اقتصاد نیز داشته باشند. مناطق ویژه اقتصادی دارای سابقه متفاوتی در کشورهای مختلف هستند. به نظر می‌رسد که این مناطق منجر به افزایش رشد در کشورهایمانند چین، اردن، کره، مالزی، موریس و سنگاپور شده‌اند. با این حال، در بسیاری از موارد این امر منعکس‌کننده آزادسازی تجاری مرتبط با مناطق ویژه اقتصادی و نه افزایش تعداد آنها بوده است. شایان ذکر است، در کشورهای دیگر، به ویژه در کشورهای جنوب صحرائی آفریقا، مناطق ویژه اقتصادی کارایی لازم را نداشته‌اند. به طور کلی، به نظر می‌رسد که موفقیت مناطق ویژه اقتصادی مستلزم وجود استراتژی یکپارچه شامل محیط تجاری مساعد، مکان‌های استراتژیک، ارتقاء فناوری و آموزش مهارت‌ها و پیوندهای قوی با اقتصاد محلی است. شایان ذکر است، تامین مالی، توسعه و مدیریت به رهبری بخش خصوصی، خطرات مالی را به حداقل می‌رساند و احتمال موفقیت را افزایش می‌دهد.



مشوق‌های مالیاتی تحقیق و توسعه و یارانه‌ها، معمولاً بر اساس اثرات خارجی قابل توجه تحقیق و توسعه یک بنگاه بر بهره‌وری بنگاه‌های دیگر توجیه می‌شوند. آنها می‌توانند به ویژه برای تنوع صادرات، با کاهش ریسک ناشی از پذیرش فناوری‌های خارجی و توسعه بخش‌های جدید صادرات، موثر باشند. دولت‌ها نیز اغلب خودشان در تحقیق و توسعه، مشارکت، بودجه مستقیم برای آن فراهم و یا کنسرسیوم‌های تحقیقاتی دولتی و خصوصی ایجاد می‌کنند. دولت‌ها همچنین می‌توانند با ارائه زیرساخت‌های مهم فناوری اطلاعات و ارتباطات، از جمله تقویت امنیت سایبری، ایجاد جعبه‌های نظارتی برای تشویق، کمک به ایجاد پلتفرم‌های دیجیتال خاص و تقویت مهارت‌های دیجیتالی نیروی کار از دیجیتالی‌شدن حمایت کنند.

مطالعات متعدد تأثیر منفی مالیات‌ها را بر تحقیق و توسعه بنگاه‌ها نشان می‌دهد. با این حال، یارانه‌های تحقیق و توسعه می‌تواند ابزار گران‌قیمتی باشد (به عنوان مثال، هزینه تحقیق و توسعه در کره جنوبی حدود نیم درصد تولید ناخالص داخلی در دهه ۱۹۸۰). علاوه بر این، بازده تحقیق و توسعه در اقتصادهای در حال توسعه به طور متوسط کمتر از اقتصادهای پیشرفته بوده، زیرا به سطح سرمایه انسانی بستگی دارد که برای جذب و به کارگیری فناوری‌ها حیاتی است. همه اینها نشان می‌دهد که مشوق‌های تحقیق و توسعه در کشورهای در حال توسعه باید به دقت طراحی شوند تا مقرون به صرفه باشند. برای مثال، با تکمیل سرمایه‌گذاری در آموزش و زیرساخت، ظرفیت جذب فناوری از خارج می‌تواند تقویت شود.

ابزارهای انتقال فناوری ممکن است مورد استفاده بنگاه‌های داخلی را بهبود بخشند. حذف محدودیت‌های سرمایه‌گذاری مولد خارجی در بخش‌های مدرن احتمالاً می‌تواند مفید باشد. ارمغان فناوری خارجی و دانش مدیریتی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، اهمیت این موضوع را برای کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد؛ زیرا فناوری در نهایت باید به بنگاه‌های داخلی منتقل شود. در این زمینه، دولت‌ها می‌توانند به پر کردن شکاف‌های اطلاعاتی بین بنگاه‌های خارجی و پیمانکاران فرعی محلی کمک کنند. آنها می‌توانند مجوزهای فناوری را برای تولیدکنندگان محلی بخرند یا در مجموعه‌های ثبت اختراع برای افزایش دسترسی به فناوری بنگاه منظور کنند. علاوه بر این، آنها ممکن است به بنگاه‌های محلی کمک کنند تا از فناوری وارداتی، برای مثال با راه‌اندازی موسسات آموزشی برای کمک به تطبیق فناوری با بخش مورد نظر، بهره‌برداری و به تدریج بر آن تسلط پیدا کنند.



# چارچوب تصمیم‌گیری

دولت‌ها نه تنها در منابع موجود، بلکه در قابلیت‌های نهادی‌شان، مانند مؤسسات مالی توسعه عمومی، متفاوت هستند. علاوه بر این، اولویت‌های سیاسی و حساسیت‌های عمومی نیز در کشورهای گوناگون، متفاوت است. بنابراین اتخاذ یک رویکرد مناسب، برای همه امکان‌پذیر نیست. در این قسمت یک چارچوب تصمیم‌گیری به سیاست‌گذاران پیشنهاد می‌شود تا در انتخاب ابزارهای سیاستی که برای شرایط آنها مناسب‌ترین هستند کمک کند.

شکل ۱ (صفحه بعد) نشان می‌دهد که چگونه ملاحظات اجرایی می‌تواند برای کمک به طراحی و اجرای یک برنامه برای بخش هدفمندی که از چشم‌اندازهای قوی بازار برخوردار است، استفاده شود، اما توسعه آن توسط بازار و شکست‌های سیاستی محدود شده است. هنگامی که یک بخش شناسایی می‌شود، تمام شکست‌های بازار و سیاست‌های مربوطه، به تفصیل ارزیابی می‌شوند. در مرحله بعد، ابزارهای خط مشی در یک برنامه عملیاتی بیان می‌شوند که تلاش‌های همه ذینفعان را هماهنگ می‌کند. در نهایت، عملکرد برنامه به طور منظم بر اساس سیگنال‌های عینی بازار ارزیابی می‌شود و ابزارهای سیاست با تغییرات در محیط سازگار می‌شوند.

# چارچوب تصمیم‌گیری

شکل ۱. چارچوب تصمیم‌گیری: ملاحظات اجرایی



## بازخورد سیگنال بازار

ارزیابی عملکرد برنامه بر اساس سیگنال‌های عینی بازار: به عنوان مثال، رشد پایین صادرات می‌تواند به تنگناهای خاص یا طراحی ناکافی مشوق‌ها برای بنگاه‌ها مرتبط باشد. انطباق مستمر ابزارهای سیاست با تغییر محیط محلی و بین‌المللی. به عنوان مثال، بحران کووید-۱۹ ممکن است درحالی که کنترل کیفیت و استانداردهای بین‌المللی را اعمال می‌کند، تقاضا برای محصولات خاص، مجوز و انتشار فناوری مربوطه را تغییر دهد.

استدلال برای سیاست صنعتی باید هم وجود برخی از عوامل خارجی خاص برای هر بخش و هم بیشتر بودن منافع ناشی از نوع مداخله پیشنهادی در مقایسه با هزینه‌ها و ریسک‌ها را نشان دهد. اثرات خارجی بالقوه شامل شکست‌های هماهنگی، ناشی از حضور نهاده‌ها یا مهارت‌های تخصصی، یا سرریز دانش است. اثرات بیرونی اطلاعاتی نیز به این دلیل به وجود می‌آیند که بنگاه‌ها از قبل نمی‌دانند کدام محصولات به احتمال زیاد موفق خواهند شد. مداخله پیشنهادی باید نشان‌دهنده بهترین روش ممکن برای مقابله با عوامل خارجی باشد. آزمون هزینه و فایده مناسب که کاربردهای جایگزین برای بودجه عمومی و هرگونه پیامدهای توزیعی و اجتماعی را در نظر می‌گیرد، باید اعمال شود و ریسک شکست دولت نباید موجب تضعیف مداخله شود. این ریسک ممکن است از طریق تأکید بر حفظ رقابت، از جمله با حمایت از بخش‌ها به جای بنگاه‌های خاص، و با تأکید بر تجارت آزاد، کاهش یابد.

ابزارهای سیاستی که معمولاً برای اجرای مداخلات بخشی هدفمند به کار می‌روند، ممکن است بر بازارهای محصول، بازار کار، بازار سرمایه، بازار زمین و یا فناوری تمرکز کنند. بسیاری از این طرح‌ها به طور دقیق ارزیابی نمی‌شوند. برخی از سیاست‌ها، مانند زیرساخت‌های هدفمند، یارانه‌های تحقیق و توسعه، و حمایت از مراکز رشد نوپا، در بسیاری از موارد مؤثر به نظر می‌رسند. سایر مداخلات، مانند اقدامات مرتبط با تجارت، سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک توسط بنگاه‌های دولتی و وام‌دهی مستقیم، ریسک‌های بالایی از جمله ترویج رانت‌جویی را به همراه دارند. به طور کلی، همه طرح‌ها باید به دقت طراحی شوند تا مقرون به صرفه بودن آنها ثابت شود. در واقع در جایی که ظرفیت حکمرانی و اداری قوی وجود دارد و برای مقابله با ضعف‌های اساسی از اصلاحات استفاده می‌شود، احتمال موفقیت بیشتر است.