

نقش سیاستهای اعتباری در ژاپن و کره جنوبی

ترجمه: مهدی چمنزار

برنامه‌هایی، به دفعات باعث تحریف انگیزه وام دهندگان و وام‌گیرندگان شده، در مورد منطقی بودن و کارایی این گونه برنامه‌های اعتباری تجدید نظر نموده‌اند.

البته تجربه و دیدگاه مقامات رسمی کشورهای ژاپن و کره جنوبی که مدتهاست از کارایی برنامه‌های جهت دهی شده اعتباری که به نحو احسن مدیریت و متمرکز شده، دفاع کرده‌اند، با این ارزیابی کلی مغایرت دارد. آنها معتقدند، دخالت دولت در جهت دهی اعتبار، هنگامی ضرورت پیدا می‌کند که اختلاف فاحشی بین منافع بخش خصوصی و دولتی وجود داشته باشد؛ خطر سرمایه‌گذاری بعضی پروژه‌ها بیش از حد باشد؛ و فقدان اطلاعات کافی، باعث عدم تمایل به اعطای وام به شرکتهای کوچک و متوسط شود.

استفاده صحیح از وام مبتنی بر خط‌مشی، ممکن است مشکل اصلی دستیابی به وامهای خارجی با شرایط و ضوابط معقولانه را که بر سر راه شرکتهای جدید یا در حال توسعه است، مرتفع سازد. اما، به منظور جلوگیری از استفاده ناصحیح وام و سوء استفاده از برنامه‌های

سیاستگذاران و اقتصاددانان مدتها بر این باور بودند که تلاش در جهت تخصیص اعتبار، محکوم به شکست است. با این وجود تجربه ژاپن و کره جنوبی به این نکته اشاره دارد که چنانچه کشورها از ظرفیت نهادی قوی در طراحی پروژه‌ها و ارزیابی و نظارت بر عملکرد، برخوردار باشند، برنامه‌های جهت دهی شده اعتباری می‌تواند موجب افزایش سرمایه‌گذاری شود.

هر چند، اکثر کشورها در جهان تلاش کرده‌اند تا تخصیص اعتبار را جهت دهی کنند، اما تنها معدودی از آنها با نتایج موفقیت‌آمیزی مواجه شده‌اند. چنین تلاشهایی با استفاده سوء و غلط از وامهای ترجیحی در رابطه با اهداف کم اهمیت تر توأم بوده، و موجب افزایش هزینه وامها برای متقاضیانی که از ترجیح برخوردار نبوده‌اند شده، که با کاهش یافتن نظم مالی، میزان بازپرداختها تقلیل یافته و باعث افزایش کسری بودجه شده است. از سوی دیگر، حذف برنامه‌های جهت‌دهی شده اعتباری، پس از مطرح شدنشان امری دشوار بوده است. لذا بسیاری از کشورها با پی بردن به اینکه چنین

چنانچه کشورها از ظرفیت نهادی قوی در طراحی پروژه‌ها و ارزیابی و نظارت بر عملکرد، برخوردار باشند، برنامه‌های جهت دهی شده اعتباری می‌تواند موجب افزایش سرمایه‌گذاری شود

اعتباری، دولت‌ها می‌باید ثبات اقتصادی کلان را حفظ نموده تا انحراف انگیزه‌ها را به حداقل رسانند، و نسبت به نظارت و کنترل موثر تاکید ورزند تا از یازپرداخت به موقع وامها اطمینان حاصل شود. در غیراین صورت، عدم موفقیت دولت ممکن است به جای اصلاح اثرات منفی شکست بازار، موجب حادثر شدن آن شود. برای واضحتر شدن این بحث، بانک جهانی اخیراً یک پروژه تحقیقاتی در رابطه با کارایی خط‌مشی اعطای وام را به موازات پروژه‌های تحت عنوان، "معجزه آسیای شرقی" به انجام رساند. بررسی مذکور که عمده‌تاً بر تجربیات ژاپن و کره جنوبی متمرکز بود، اعمال خط‌مشی اعطای وام را مورد تایید قرار می‌دهد، مشروط بر اینکه عوامل اقتصادی و زیربنایی در نظر گرفته شده باشند. اما، آن بررسی، امکان دریافت اعتبار از بخش خصوصی را رد نمی‌کند، هر چند که تجربه بانکهای تجاری طی اواخر دهه ۱۹۸۰، صحت این استدلال متقابل را زیر سؤال می‌برد. اشتباهات بازارهای خصوصی در چندین کشور (برای نمونه، ژاپن، انگلیس، آمریکا، و کشورهای اسکاندیناوی)، موجب تخصیصهای بسیار ناصحیح منابع شده است.

خط‌مشی‌های حاکم در ژاپن و کره جنوبی

در ژاپن، وام مبتنی بر خط‌مشی، اهداف صنعتی و اجتماعی داشته است. مهمترین اهداف برنامه‌های اعتباری صنعتی عبارت‌اند از: ارتقاء صنایع حیاتی که در آنها ژاپن از مزیت

نسبی پویا برخوردار است، (به عبارتی دیگر، انتخاب صنایع موفق و پیشتانز؛ کمک در تجدید ساختار و کاهش ظرفیت صنایع رو به زوالی که ژاپن، دیگر در آن زمینه‌ها، موقعیت رقابتی خود را در سطح جهان از دست داده بود، (به مفهومی دیگر، کنار گذاشتن صنایع ناموفق) و حمایت از بنگاههای کوچک و ایجاد ساختارهای صنعتی لازم. وامهای مبتنی بر خط‌مشی انعطاف‌پذیر بوده و با شرایط متغیر تطبیق یافته است. هدف خط‌مشیهای اعتباری صنعتی در دهه ۱۹۵۰، افزایش ظرفیت؛ طی دهه ۱۹۶۰، نوسازی و پیشرفت تکنولوژی؛ در دهه ۱۹۷۰، تجدید ساختار؛ و طی دهه ۱۹۸۰، متنوع نمودن ساختار صنعتی بود.

مجموع اعتبارات جهت‌دهی شده (از جمله وامهای مربوط به اهداف غیرصنعتی) نسبت به کل داراییهای سیستم مالی کم بود (کمتر از ۱۵ درصد). در دهه ۱۹۵۰، برنامه‌های اعتباری صنعتی ۳۰ درصد از وجوه تجهیزات جدید را تامین کرد که طی دو دهه بعد از آن به ۲۰ درصد رسید و در سالهای اخیر، حدود ۱۲ درصد آن بودجه‌ها را تشکیل داده است. میزان سوبسید مربوط به وامهای مبتنی بر خط‌مشی، ناچیز و

حداکثر ۲ تا ۳ درصد پایتتر از نرخهای اسمی بازار بود و سوخت وامها نیز ناچیز بود. اعتبارهای مبتنی بر خطمشی عمدتاً از ناحیه پس‌اندازهای پستی و وامهای طولانی مدت، تامین می‌شد. میزان تقاضای اعتبار از بانک مرکزی، به استثناء مدت کوتاهی پس از ایام جنگ، ناچیز بود. تامین مالی مبتنی بر خطمشی، به شکل خلق پول نبود و کنترل کلی پولی و اعتباری را از بین نبرد. ضمناً توسل به سرمایه‌های خارجی نیز ناچیز بود.

دخالت دولت در جهت دهی اعتبار، هنگامی ضرورت پیدا می‌کند که اختلاف فاحشی بین منافع بخش خصوصی و دولتی وجود داشته باشد؛ خطر سرمایه‌گذاری بعضی پروژه‌ها بیش از حد باشد؛ و فقدان اطلاعات کافی، باعث عدم تمایل به اعطای وام به شرکتهای کوچک و متوسط شود

وامهای مبتنی بر خطمشی توسط بانکهای توسعه دولتی، از قبیل بانک توسعه ژاپن اداره می‌شدند و نقش بانکهای خصوصی در این رابطه کمتر و ثانوی بود. به طور یقین، بانکهای تجاری به وضوح از اعطای وام جهت توسعه و احداث املاک، مسکن، و اعطای اعتبارات مصرفی منع شده بودند.

در کره جنوبی، سیاست دهه ۱۹۶۰ مبنی بر صدور کالاهای کارخانه‌ای، به تلاش و روی

آوری به سوی صنایع سنگین و شیمیایی در دهه ۱۹۷۰، و نهایتاً حرکت به سوی یک ساختار متعادلتر، همراه با حمایت بیشتری از شرکتهای کوچک و متوسط، در دهه ۱۹۸۰ تغییر یافت. وامهای مبتنی بر خطمشی که بیش از ۵۰ درصد از اعتبارات داخلی را در دهه ۱۹۷۰ در برمی‌گرفت به ۳۰ درصد در دهه ۱۹۸۰ کاهش یافت. میزان سوبسیدها نیز بسیار بیشتر بود، به طوری که نرخهای واقعی بهره غالباً منفی بودند. اعتبار بانک مرکزی و تمسک به وامهای خارجی ویژه‌ای که به طور انتخابی توسط مقامات دولت کره جنوبی تایید و تضمین شده بودند، به عنوان دو منبع مهم تامین مالی وامهای مبتنی بر خطمشی محسوب می‌شدند. اتکاء شدید کره جنوبی به اعتبارات بانک مرکزی از جمله دلایل عمده‌ای بود که طی دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، این کشور را نسبت به ژاپن با تورم بیشتری مواجه ساخت. بانکهای تجاری و دیگر نهادهای ویژه که طی بخش عمده‌ای از دوره مذکور تحت مالکیت و اداره دولت بودند به طور گسترده‌ای در امور وامهای مبتنی بر خطمشی دخالت داشتند. ضمناً سوخت وام در این کشور، به ویژه به واسطه حرکت به سمت صنایع سنگین و شیمیایی بیشتر از ژاپن بود. در واقع، زیانهای ناشی از این برنامه‌های فوق‌العاده جاه‌طلبانه هنوز به طور کامل جبران نشده و موقعیت مالی بانکهای تجاری کره جنوبی را تضعیف نموده است.

مشترکات

با وجود این گونه تفاوتها بین ژاپن و کره جنوبی، عوامل مشترک حائز اهمیت بسیار بیشتری هستند؛ برای مثال، ژاپن و کره جنوبی هر دو از شیوه‌ای مشترک جهت اداره و اجرای سیاستهایشان استفاده می‌نمودند. دولتهای دو کشور مذکور، متفقاً دیدگاههایی صریح، موثق و انعطاف پذیر نسبت به اهداف سیاست صنعتی و وامهای مبتنی بر خط‌مشی داشتند. مسلماً، این دیدگاهها از جانب سیاستمداران یا بروکراتها تحمیل نشده بودند، بلکه، نشأت یافته از مشورتها و هماهنگی های تنگاتنگ و گسترده با بخش خصوصی بودند و از طریق ایجاد انجمنهای صنعتی و شوراها ترویج می‌یافتند. این سازمانهای صنعتی، تحت رهبری دولت، سازو کار (مکانیزم) بهتری جهت شراکت در خطرپذیری (ریسک) و روشی جهت برخورد با عدم اطمینان اقتصادی و سیاسی، ارائه نمودند. ضمناً این سازمانها جمع‌آوری و ارائه اطلاعات مهم و مفید بازار در زمینه‌های دورنمای صادرات، پیشرفتهای تکنولوژیکی، و دیگر اطلاعات بازار را برای کمک به هر یک از شرکتها در تصمیمات سرمایه‌گذاریشان تسهیل نمودند.

نظارت شدید و موثر، از مهمترین ویژگی تجربه ژاپن و کره جنوبی بوده است. قابل ذکر است که تاکید فراوان بر صادرات که سبب گردید تا شرکتها، هزینه‌های عملیاتی خود را در حد قابل رقابت در سطح بین‌المللی کاهش بخشند،

به منظور جلوگیری از استفاده ناصحیح وام و سوء استفاده از برنامه‌های اعتباری، دولتها می‌باید ثبات اقتصادی کلان را حفظ نموده تا انحراف انگیزه‌ها را به حداقل رسانده، و نسبت به نظارت و کنترل موثر تاکید ورزند تا از بازپرداخت به موقع وامها اطمینان حاصل شود

موجب تسهیل این امر شد، به علاوه عملکرد صادرات بدین ترتیب، به راحتی قابل ارزیابی و نتیجتاً قابل نظارت بود. در ژاپن، تایید پرداخت وام، مستلزم ارزیابی بسیار دقیق و مفصل پروژه مورد نظر و نیز یک ارزیابی از سابقه و ویژگی شرکت متقاضی بود. هدف از چنین کاری، حصول اطمینان نسبت به توانایی وام‌گیرندگان در بازپرداخت وامها بود. ادارات ارزیابی توانمند و مستقل از سازمانهای وام‌دهنده به وجود آمدند. وام هیچگونه پروژه تایید شده‌ای بدون ارائه اسناد و مدارک کافی پرداخت نمی‌شد. از طرفی، همکاری تنگاتنگ بین بانکهای توسعه و تجاری موجب می‌شد تا به طور دائم، عملکرد وام‌گیرندگان مورد نظارت و بررسی واقع شود و این امکان را برای بانکهای توسعه فراهم می‌نمود تا در صورت دوبرکرد پرداخت اقساط وام، دست به اقدامات اولیه بزنند.

در کره جنوبی نیز، تایید پرداخت وام مستلزم ارزیابیها و بررسیهای مفصل بود تا بدین ترتیب اطمینان حاصل شود که وام مربوطه فقط در کانال صحیح خود در رابطه با سرمایه‌گذاری بر

روی پروژه‌های تایید شده تخصیص می‌یابد و به مصارف دیگر نمی‌رسد. با برگزاری جلسات ماهانه افزایش صادرات، و نیز جلسات بررسی روندهای اقتصادی که عملکرد هر یک از بخشها و شرکتها طی آن مرور شده و رهنمودهایی جهت فعالیتهای آتی در آن ارائه می‌شود، نظارت به وجه موثرتری صورت می‌پذیرفت.

دولت کره به منظور حصول اطمینان از تحقق اهدافش - بالاخص در رابطه با صادرات - به شرکتهای موفق، وام بیشتری را به عنوان پاداش اعطا می‌نمود و از سوی دیگر، وام شرکتهای کمتر موفق را کاهش می‌داد.

تشابه مهمی که بین ژاپن و کره وجود داشت و موجب موفقیت سیاستهایشان شد این بود که بخشهای عمده صنایع دو کشور مذکور در دست شرکتهای خصوصی بود و تنها تعداد خیلی صنایع انحصاری دولتی وجود داشت و رقابت شدید بین شرکتهای خصوصی، ویژگی بازارهای داخلی کالاها بود.

عوامل رشد

آیا اقدام دولتها در جهت‌دهی تخصیص اعتبار، عاملی مثبت در تسریع رشد ژاپن و کره جنوبی بود؟ مواردی که در ذیل آمده و حاصل یک بررسی اقتصادسنجی برنامه‌های اعتباری ژاپن در رابطه با ماشین‌آلات عمومی، الکتریکی و ابزار دقیق طی دهه ۱۹۸۰ است - در واقع، علت انتخاب این بخشها، توان بالای اثرات سرریز آنها به واسطه نوآوری و یادگیری

بود - نشان دهنده موارد زیر است:

* اعطای وام توسط بانکهای مستقل توسعه دولتی تاثیر عظیم، مثبت و از لحاظ آماری معنی‌دار بر سرمایه‌گذاری توسط شرکتها داشت: طی یک دوره سه ساله، هرین افزایش استقراض از منابع دولتی به بیش از دوین سرمایه‌گذاری تراکمی اضافی در داراییهای سرمایه‌ای ثابت منجر شد

* طی همان دوره زمانی، هرین افزایش در استقراض از منابع دولتی منجر به پنجین افزایش در استقراض از منابع خصوصی گردید.

* وامهای اعطایی از سوی منابع دولتی برای آن شرکتهایی در نظر گرفته شده بود که میزان رشد فروش آنها فوق‌العاده بود و هزینه هنگفتی را در رابطه با امور تحقیق و توسعه متقبل شده بودند (حدود دو برابر میزان مربوط به شرکتهایی که از وامهای دولتی استفاده نکرده بودند) و لذا، شانس بیشتری را جهت رشد، نوآوری، و ایجاد اثرات سرریز تکنولوژیک دارا بودند.

مقابلاً، با انجام یک بررسی در کره جنوبی این نتایج به دست آمد که سیاستهای اعتباری در کاهش هزینه وامها و ایجاد تسهیلات دریافت وام توسط بخشهای ترجیحی و مهم موثر واقع شده بود. به دلیل تاکید شدید سیاستهای اعتباری کره جنوبی بر سرمایه‌گذاری در زمینه سرمایه‌های فیزیکی و تجهیزاتی، هزینه‌های استقراض مربوط به امور صادرات و صنایع سنگین و شیمیایی به میزان قابل توجهی پایتتر

بوده و نسبت به دیگر بخشها، از دسترسی بهتری به وام برخوردار بوده‌اند.

این توجه خاص، به رشد صادرات کالاهای کره جنوبی و توسعه صنایع این کشور که کمک کرد سهم تولید صنایع سنگین و شیمیایی از ۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۷۰ به ۱۸ درصد در سال ۱۹۹۰، افزایش یافت و طی همان مدت سهم این صنایع در صادرات، از ۱۳ به ۵۱ درصد رسید. وامهای مبتنی بر خط‌مشی، از رشد صادرات - که موتور اصلی رشد اقتصادی طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود - حمایت کرد.

وامهای اعطایی از سوی منابع دولتی برای آن شرکتهایی در نظر گرفته شده بود که میزان رشد فروش آنها فوق‌العاده بود و لذا شانس بیشتری را جهت رشد، نوآوری، و ایجاد اثرات سرریز تکنولوژیک دارا بودند

عناصر موفقیت

این بررسیها، مؤید ادعای مقامات ژاپنی و کره جنوبی، مبنی بر اینکه سیاستهای اعتباری می‌توانند تحت شرایط خاصی موثر واقع شوند، می‌باشد. از تجربه این دو کشور، چنین استنباط می‌شود که موفقیت سیاستهای اعتباری (برای مثال، نیل به اهداف با حداقل انحراف در انگیزه‌ها و پرهیز از سوخت شدن وام به مقیاس گسترده) مستلزم آن است که سیاستهای مذکور دارای شرایط ذیل باشند:

* بر روی موارد مشخصی متمرکز بوده و از لحاظ مقیاس و مدت زمانی، محدود باشد.

* مبتنی بر روشهای محتاطانه اعطای وام باشد تا از بروز بی‌ثباتی اقتصادی کلان، جلوگیری شود. به ویژه باید از تمسک جستن به وام و اعتبار بانک مرکزی پرهیز شود، بجز در مراحل بسیار اولیه توسعه و هنگامی که احتمال می‌رود برنامه‌های ویژه اعتباری بانک مرکزی، موجب خیز رشد و توسعه اقتصادی در همان ابتدای کار شود. اما، حتی در این موارد نیز، باید دقت شود تا از پدید آمدن نرخهای بالای تورم و از بین رفتن ثبات اقتصادی کلان ممانعت به عمل آید.

* باید بتواند بر محدودیت تامین مالی از خارج که شرکتهای کوچک یا سریعاً در حال توسعه با آن مواجه هستند فائق آمده و برای اهدافی کاملاً مشخص، امکان دریافت وامهای بلند - یا کوتاه - مدت را فراهم کند، اگر چه سوبسیدهای نرخ بهره می‌بایست در پایینترین سطح حفظ شوند.

* باید به جای کمک به بخشهای ترجیحی، در خدمت اهداف "اجرایی" (مانند ارتقاء صادرات، یا دستیابی به تکنولوژی جدید) باشد. چنانچه این گونه وامها برای بخشهای خاصی در نظر گرفته شوند، باید محدودیتهای زمانی آنها تعیین گردد.

* این گونه اعتبارات باید از طریق آن دسته از موسسات مالی، با سرمایه و توانایی مدیریتی لازم جهت ارزیابی پروژهها و کنترل و

نظارت بر عملکرد، ارائه شوند. در این رابطه، مدیریت حرفه‌ای و استقلال مدیریتی ضروری می‌باشد.

* این گونه سیاستهای اعتباری باید بر ملاکهایی روشن، عینی و به راحتی قابل کنترل و نظارت مبتنی باشند. رمز موفقیت چنین برنامه‌هایی در گرو ارزیابیهای دقیق پروژه، نظارت دقیق بر مخارج، و کنترل و نظارت بر عملکرد و جریان بازپرداخت وام است.

* این گونه سیاستهای اعتباری باید به عنوان بخشی از یک استراتژی اساسی، اما انعطاف‌پذیر صنعتی شدن مبتنی بر فعالیتهای رقابت‌آمیز بین‌المللی، اجرا شوند.
* این گونه سیاستهای اعتباری باید توسط

ساز و کارهای (مکانیزمها) موثر برای امور ارتباطی و مشاوره‌ای بین بخشهای دولتی و خصوصی، حمایت و پشتیبانی شوند. ساز و کارهای مذکور، شامل جمع‌آوری و توزیع اطلاعات اساسی بازار نیز می‌باشند.

* نهایتاً، این گونه سیاستهای اعتباری باید بخشی از یک استراتژی بلند مدت جهت ایجاد یک نظام قوی مالی باشند که براساس تلاشهای تجاری عمل نمایند.

البته، پیروی نمودن از همان روال موفقیت‌زا این و کره‌جنوبی ممکن است آسان نباشد. دیگر کشورها می‌باید نهایتاً مجموعه سیاستهایی را با ابزاری که هماهنگ با ظرفیتهای نهادیشان باشد به وجود آورند. □

