

سخنرانی دکتر «کیونگ - هوای مین» در جمع مدیران صنایع کره
و استراتژیستهای صنعتی کشورهای در حال توسعه

چالشهای استراتژی صنعتی کره برای دستیابی به توسعه*

برگردان: م.ح. ملایری

بسیاری از صاحب نظران در داخل و خارج کشور عامل عمده بحران کره و مشکلات ناشی از آن را الگوی توسعه اقتصادی «کره ای» می دانند. انکار کرد.

ماهیت اصلی الگوی کره ای به اعتقاد این منتقدان، دخالت گسترده دولت در اقتصاد با هدف تقویت توسعه صنایع برگزیده از طریق اولویتهای تأمین سرمایه و یارانه های مالی می باشد. با این حال این انتقاد نابه جاست. این اصلاً منطقی نیست که الگوی توسعه کره ای را مقصر بدانیم، حال آن که در واقع به کار بردن این الگو در طول سه دهه گذشته تا وقوع بحران ارزی منجر به رشد اقتصادی شایان توجه شد. نقش اساسی

رهیافتهای صنعتی شدن کره را در خلق دگرگونی بنیادی اقتصاد کره از یک اقتصاد عمدتاً کشاورزی

* . دکتر هوای مین، عضو هیئت علمی مؤسسه اقتصاد صنعتی و تجارت کره است. این سخنرانی در مارس ۹۹ در محل KIET برگزار شده است.

سیاست‌های صنعتی در طول ربع قرن از اوایل دهه ۱۹۶۰ به این سو و همچنین بعد از وقوع بحران درست به اندازه پیش از آن برای دیگر کشورهای روبه توسعه آموزنده می‌باشد.

۱- ویژگی‌های اصلی توسعه صنعتی

در جریان رشد اقتصادی بالا و پایدار بیش از ۳۰ ساله، اقتصاد کره دگرگونی‌هایی بنیادین را از سر

گذرانده است. این دگرگونیها فقط به اندازه تولید ناخالص ملی (GNP) و سطح درآمد سرانه محدود نمی‌شود. تغییرات مهم‌تر در ساختار صنعت و تجارت این کشور روی داده است. ویژگی‌های عمده‌ی این گونه تغییرات را می‌توان به طور خلاصه به صورت زیر برشمرد:

۱- نرخهای رشد پایدار و خیلی بالای کل اقتصاد کره واقعاً شگفت‌انگیز هستند. فقط چند کشور دیگر - که تمام آنها هم در آسیا هستند - دارای کارکردهای رشد قابل مقایسه با کره می‌باشند، مع الاوصاف کره از این نظر منحصر به فرد است، زیرا تنها کشور «بزرگ» - از نظر اندازه جمعیت - صنایع نساجی و پوشاک در دهه ۱۹۶۰، که

در میان این کشورهاست. همچنین لازم به یادآوری است که در بخش عمده این دوره ۳۰ ساله رشد بالا، بخش تولید نقش پیش‌برنده ایفا کرده است، در نتیجه بخش تولید به تدریج و پیوسته سهم خود را در تولید کل اقتصاد افزایش داده است. با این حال نقش نسبی آن از اواسط دهه ۱۹۸۰ به این طرف به نحو چشمگیری کاهش یافت.

۲- صادرات، موتور رشد بخش تولید و در نتیجه کل اقتصاد در طول دو دهه اول بود. واردات پایه پای صادرات، اما با نرخهای بسیار پایین‌تر افزایش می‌یافت و به این ترتیب کسر تجاریها که در ابتدا بسیار هنگفت بود، رو به کاهش نهاد. وابستگی این اقتصاد به اقتصاد جهانی برای صادرات و واردات خود به نحو فاحشی افزایش یافت (جدول ۱ و ۲).

۳- در داخل بخش تولید، ساختار ترکیبی زیر مجموعه‌های تشکیل دهنده این بخش به نحو چشمگیر دگرگون شده است. جایگاه برتر صنایع نساجی و پوشاک در دهه ۱۹۶۰، که

جدول ۱- شاخصهای توسعه صنعتی

رشد واقعی میانگین سالانه (%)

۱۹۹۸ P	۱۹۹۷-۱۹۹۰	۱۹۸۹-۱۹۸۱	۱۹۷۹-۱۹۷۰	۱۹۶۹-۱۹۶۱	
-۵/۹	۷/۱	۹/۶	۹/۵	۸/۸	تولید ناخالص داخلی
۶/۲	۷/۷	۱۲/۲	۱۷/۹	۱۸/۱	تولید
-۲/۲	۱۵/۸	۱۱/۳	۲۴/۴	۳۸/۰	صادرات
-۳۵/۵	۱۳/۴	۱۱/۴	۱۷/۲	۲۴/۵	واردات

جدول ۲- تغییرات در ساختار صنعتی

(قیمتهای جاری، برحسب درصد GDP)

۱۹۹۶	۱۹۸۵	۱۹۷۵	۱۹۶۲	
۶/۳	۱۲/۵	۳۴/۹	۳۷/۰	کشاورزی ^۱
۲۵/۹	۲۹/۳	۲۵/۱۹	۱۴/۴	تولید
۵۶/۷	۴۷/۶	۳۹/۲		خدمات ^۲

۱- شامل ماهیگیری و جنگل داری ۲- شامل برق، آب و ساختمان

جدول ۳- تغییرات در ساختار بخش تولید

برحسب درصد

۱۹۹۴	۱۹۷۹	۱۹۷۰	۱۹۶۳	صنعت
۹/۹	۱۷/۹	۱۶/۶	۱۹/۵	نساجی و پوشاک
۱۱/۳	۱۲/۲	۱۷/۹	۹/۶	مواد شیمیایی
۵/۸	۶/۸	۳/۵	۲/۹	آهن و فولاد
۸/۹	۴/۴	۱/۸	۲/۳	ماشین آلات عمومی
۱۴/۹	۸/۸	۴/۰	۲/۴	ماشین آلات الکترونیکی و الکتریکی
۱۰/۶	۵/۹	۵/۱	۳/۳	وسایل حمل و نقل
(۵۱/۴)	(۳۸/۱)	(۳۲/۲)	(۲۰/۵)	(صنایع سنگین و شیمیایی)

* درصد سهم در ارزش افزوده کل تولید

نمونه‌ای از صنایع سبک و کاربر می‌باشند، به تدریج تحت الشعاع صنایع سنگین و شیمیایی قرار گرفت و این در حالی بود که روند صنعتی شدن در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ وارد مرحله میانی خود می‌شد. به این ترتیب پایه صنعتی اقتصاد کره تدریجاً و پیوسته گسترش و تنوع یافت (جدول شماره ۳).

۲- چرا سیاستهای صنعتی ممکن است

لازم آید؟

سیاست صنعتی را در قبال توسعه اقتصادی

نمونه‌ای از صنایع سبک و کاربر می‌باشند، به تدریج تحت الشعاع صنایع سنگین و شیمیایی قرار گرفت و این در حالی بود که روند صنعتی شدن در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ وارد مرحله میانی خود می‌شد. به این ترتیب پایه صنعتی اقتصاد کره تدریجاً و پیوسته گسترش و تنوع یافت (جدول شماره ۳).

۴- به موازات این دگرگونی ساختاری بخش تولید، ساختار صادرات نیز دچار دگرگونیهای

جدول ۴- وابستگی تجارت

بر حسب درصد

۱۹۹۶	۱۹۸۸	۱۹۷۹	۱۹۷۰	۱۹۶۲	
۳۲/۴	۳۸/۴	۲۷/۸	۱۴/۱	۵/۱	صادرات / GDP
۳۶/۳	۳۰/۵	۳۴/۵	۲۳/۸	۱۶/۸	واردات / GDP
-۳/۹	۷/۹	-۶/۷	-۹/۷	-۱۱/۷	مانده تجاری / GDP

جدول ۵- ترکیب صادرات

بر حسب درصد

۱۹۹۶	۱۹۸۸	۱۹۸۰	۱۹۷۰	۱۹۶۵	
۲۴/۳	۴۱/۸	۴۹/۴	۶۹/۶	۵۱/۷	کالاهاى صنايع سبك
۶۸/۴	۵۲/۱	۴۱/۵	۱۲/۸	۱۳/۷	کالاهاى سنگين و شيميايى
۷/۳	۶/۱	۹/۱	۱۷/۶	۳۴/۶	ساير کالاها

*شامل غذا، کالاهاى مصرفى (بى واسطه)، مواد خام و سوخت

می توان به عنوان سیاستهای تعریف کرد که برای تقویت توسعه و دگرگونی ساختاری صنایع - به ویژه بخش تولید - به کار گرفته می شوند. به بیان دقیق تر، سیاست صنعتی به مجموعه سیاستهایی اطلاق می شود که با تأثیرگذاری و مداخله در تخصیص منابع میان صنایع یا سازماندهی صنایع منفرد برای دستیابی به چنین اهدافی طراحی شده اند. در واقع امر، سیاست صنعتی یک اصطلاح عمومی برای طیف گسترده ای از سیاستها، نهادها و مدیریتهایی است که بر تولید، سرمایه گذاری و توسعه تکنولوژیکی اقتصاد تأثیر می گذارند، به طریقی که زمینه را برای دگرگونی ساختاری اقتصاد و توسعه درازمدت فراهم می سازند.

در کشوری با بازار آزاد سرمایه داری، دخالت دولت در اقتصاد نیازمند توجیه است. یکی از نقشهای اساسی دولت در توسعه اقتصادی تحرک بخشیدن، هدایت و یاری دادن ابتکارات و فعالیتهای بخش خصوصی است، به گونه ای که بتوانند تا آخرین حد امکان به اهداف ملی و نیز هدفهای خصوصی دست یابند. این گونه دخالت کردن دولت، ممکن است به دنبال ناکامیهای بازار از چشم انداز توسعه اقتصادی ضرورت پیدا کند.

نخست اینکه: توسعه یافتن اقتصاد چنانچه بیشترین استفاده از منابع استفاده نشده ی موجود (کار، پس اندازها و زمین بالقوه کارآفرینی) بشود و نیز در صورتی که منابع جدید تا حد امکان

ایجاد شوند، آسان خواهد بود به شرط آنکه دولت محرکها و انگیزه‌های مناسب را فراهم کند. اما چون بازارها در کشورهای روبه توسعه، کم توسعه یافته هستند و قیمت‌ها اغلب بازتابنده هزینه فرصت واقعی استفاده از منابع نمی‌باشند، با عدم اشتغال گسترده نیروی کار و به کار نرفتن منابع طبیعی، هزینه فرصت آنها ممکن است بسیار پایین یا حتی صفر باشد. معنی این سخن آن است که هزینه دخالت دولت در تخصیص منابع پایین تر از آن است که از سوی طرفداران تجارت آزاد ادعا می‌شود.

دوم اینکه: به خاطر وابستگی متقابل میان صنایع، توسعه یک صنعت غالباً به رشد هم‌زمان یا مقدم سایر صنایع بستگی دارد. با این حال تصمیم‌گیری غیرمتمرکز بازار، اغلب از منعکس کردن این نقش تکمیلی دینامیک میان سرمایه‌گذارها ناتوان می‌ماند. برعکس، دولت می‌تواند اشراف بهتری بر روابط درون صنعتی و کل اقتصاد (نسبت به صاحب کار منفرد) داشته باشد، بنابراین دولت می‌تواند خود رأساً سرمایه‌گذارهای مهمی انجام دهد یا بنگاه‌های خصوصی را به وسیله انگیزه‌های مالیاتی یا مالی به انجام سرمایه‌گذارهای مهم ترغیب نماید.

سوم اینکه: در بازارهای جهان بسیاری از صنایع تحت تسلط شمار اندکی تولیدکنندگان بزرگ از کشورهای توسعه یافته قرار دارند و در نتیجه تولیدکنندگان خرد از یک کشور روبه توسعه نمی‌توانند با این تولیدکنندگان بزرگ

رقابت کنند. در چنین موقعیتی یک دولت حاکم بر یک کشور روبه توسعه ممکن است در سوبسید دادن رقابتی بودن تولیدکنندگان خود، توجیه لازم را داشته باشد. آنچه با این موضوع ارتباط دارد، مشکل صنعت نوپاست. بسیاری از صنایع در کشورهای روبه توسعه در آغاز صناعی نوپا هستند که تا وقتی قادر به رقابت شوند و بتوانند با صنایع کشورهای توسعه یافته، در سطح منطقه‌ای یا خارجی رقابت کنند، به حمایت دولت احتیاج دارند.

باز زمانی که تعداد بسیار زیادی تولیدکننده در یک صنعت برای یک بازار کوچک داخلی وارد عمل می‌شوند و در نتیجه هیچ کدام از آنها از نظر اقتصادی به حد رقابت در برابر رقبای بزرگ خارجی نمی‌رسند، نیز مشکل دیگری پیش می‌آید. در این حالت دولت ممکن است ورود شرکتها به این صنعت داخلی را برای مدت معینی محدود کند.

مشکل چهارم: مشکل تضاد و ناسازگاری بین هدفهای اجتماعی و خصوصی است. مقدم‌ترین هدف بنگاه خصوصی بیشینه کردن سود است. حال آن که دولت سعی دارد توسعه اقتصادی درازمدت ملی را در اولویت قرار دهد. در چنین موقعیتی، ممکن است، تضاد منافع خصوصی با منافع اجتماعی پیش آید و دولت ممکن است در تصمیم نهایی برتری را به منافع اجتماعی دهد.

۱- مرحله اول: تقویت صادرات و صنایع اساسی

سیاستهای صنعتی کره در دوره‌ی توسعه اقتصادی سریع این کشور در دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ را می‌توان به آسانی به سه مرحله تقسیم کرد: تقویت صادرات و صنایع اساسی در دهه ۱۹۶۰، تنوع بخشی و تعمیق صنعت در دهه ۱۹۷۰ و مقررات زدایی و آزادسازی شتابان در دهه ۱۹۸۰.

۱-۱- تقویت صادرات

مزایای جهت گیری صادرات

استراتژی دولت برای صنعتی کردن در طول مرحله اولیه توسعه اقتصادی قویاً صادرات محور بود. به طور تجربی اثبات شده است که به طور کلی رهیافت صنعتی شدن برون نگرانه بر رهیافت درون نگرانه یا -جایگزینی واردات - از نظر کارکرد کلی اقتصادی برتری دارد. نیرومندترین استدلال برای محوریت صادرات آن است که این امر تولیدکنندگان داخلی را برمی‌انگیزد تا با گسترش دادن اندازه بازار از صرفه‌های مقیاس بهره‌برند. برتری دیگر و مهم‌تر این شیوه آن است که رقابت از سوی بازار جهانی بر صنایع داخلی فشار آورده آنها را رقابتی می‌کند.

این استدلالها برای برتری شیوه صادرات محور توجیه دیگری نیز برای کره همراه داشت، زیرا این کشور دارای منابع طبیعی محدود، اما یک جمعیت بزرگ، تحصیل کرده و پر کار و سخت کوش است. دلیل آن است که

در این مرحله آغازین صنعتی شدن، تولید برای صادرات عمدتاً شامل پردازش و مونتاژ مواد خام وارداتی، ابزارها و قطعات با استفاده از ماشین آلات وارداتی بود؛ برای این نوع تولید، شرط ضرورت تکنولوژی و نیروی کار ماهر زیاد ضروری نبود.

انگیزه‌های صادرات

دولت انگیزه‌های گوناگون صادرات از جمله موارد زیر را فراهم کرد:

- ۱- وامهای تأمین سرمایه صادراتی با نرخهای بهره مناسب؛
- ۲- معافیت‌های تعرفه‌ای بر صادرات تجهیزات و کالاهای واسطه برای استفاده در تولید صادرات؛
- ۳- معافیت مالیات غیرمستقیم (نظیر مالیات بر کالاهای اساسی و مالیات بر کسب و کار) بر نهاده‌های واسطه و فروشهای صادرات؛
- ۴- کاهش مالیات بردرآمدتا ۵۰ درصد بر سودهای حاصل از صادرات؛
- ۵- استفاده از سرمایه‌های ذخیره، که از درآمد مشارکتی معاف از مالیات برای توسعه بازارهای جدید صادرات و نیز برای جبران خسارات ناشی از صادرات ایجاد شده است؛
- ۶- استهلاک پر شتاب ماشین آلات و تجهیزاتی که مستقیماً در تولید صادرات به کار می‌رفتند؛
- ۷- تخصیص جبران برای اتلاف مواد خام (که در واقع مقدار بیشتری از واردات معاف از تعرفه مواد خام را از آنچه که برای تولید صادرات ضروری بود، فراهم می‌کرد)؛
- ۸- سیستم ارتباط صادرات-واردات که واردات

تجهیزات صنعتی و نهاده‌های واسطه به ارز خارجی احتیاج داشت، ناچار بود محدودیتهای کمیته شدیدی بر واردات وضع نماید که مهم‌ترین آنها تعرفه‌های سنگین بر واردات بود. حمایت از واردات به ویژه در دهه ۱۹۵۰ به طور گسترده اعمال می‌شد و در نیمه اول دهه ۱۹۶۰ نیز با درجه کمتری اجرامی گردید. با این حال با تصویب «نظام فهرست منفی» در سال ۱۹۶۷ که فقط شامل اقلام محدود شده وارداتی بود، به جای نظام فهرست مثبت پیشین که فقط در بر گیرنده اقلامی بود که واردکردن آنها محدودیتی نداشت، کنترل بر واردات برای صنایع و تولیدات محدودتر شده به طوری که حمایت وارداتی با توسعه صنایع ترجیحی دولت هماهنگی بیشتری پیدا کرد.

شکل ۱- یارانه نرخ بهره به وامهای صادراتی



در حالی که تأثیر حمایتی کنترل‌های انتخابی واردات بر صنایع نوپای داخلی را باید به خوبی شناخت، اما تأثیر منفی آنها بر تخصیص منابع را

را با توجه به نیاز صادرات مجاز می‌کرد؛ اعمال تخفیف بر نرخ قیمت برق و حمل و نقل راه آهن.

وامهای تأمین بودجه صادرات

نمادی‌ترین و نیز نیرومندترین مؤلفه انگیزه‌های صادرات همانا وامهای تأمین بودجه صادرات بود. براساس این سیستم، شرکتهای صادرکننده، تولیدکنندگان کالاهای صادراتی و واردکنندگان مواد خامی که در تولید صادرات به کار می‌رفت، به طور خود به خود از اعتبارات بانکی معادل با صادرات یا واردات «نسبت قابل وام» خود بهره‌مند می‌شدند. این نسبت «قابل وام» متغیر بود، زیرا دولت بر حسب سیاست خود در کارکرد صادرات آن را تغییر می‌داد. نسبت متوسط «قابل وام» در طول سالهای ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۱ حدود ۸۰ درصد بود. نظام تأمین بودجه صادرات علاوه بر خودکار بودن شامل یک انگیزه نیرومند دیگر بود. نرخ بهره اعتبارات صادراتی نسبت به دیگر وامهای تجاری تا حد قابل توجهی پایین‌تر نگاه داشته می‌شد (شکل ۱). هنگامی که این سیستم بار اول در ۱۹۶۲ به مرحله اجرا درآمد، ما به التفاوت نرخ بهره فقط ۱۳/۴ درصد بود، اما نرخ مذکور در طول این دوره به تدریج افزایش یافت تا جایی که در سال ۱۹۶۲ به ۷۶/۲ درصد رسید.

حمایت انتخابی از واردات

از آنجا که کره در این مرحله آغازین توسعه اقتصادی شدیداً گرفتار کمبود انواع ارز خارجی بود و برای وارد کردن ماشین‌آلات و دیگر

نباید زیاد عمده کرد. سه عامل به کاهش تأثیرات منفی محدودیتها بر واردات کمک می کرد. اول، استثناهای متعددی برای صادرکنندگان مستقیم و غیرمستقیم منظور می شد: بندهای ۲، ۷ و ۸ فوق را نگاه کنید. به علاوه، نظام تأمین بودجه صادرات که قبلاً شرح آن رفت، شامل اعتبارات کم بهره برای واردات مواد خام، چنانچه این مواد برای تولید صادرات به کار می رفتند، بود. دوم، محدودیتهای واردات بر کالاهای صرفاً مصرفی نسبت به کالاهای واسطه و سرمایه ای شدیدتر بود و از این رو تأثیر منفی آن بر کارایی تولیدی کمتر بود. سوم، تعرفه های اسمی بالا به خصوص نرخهای «مؤثر» (یعنی بعد از منظور کردن کاهش نرخها و معافیتها) به وسیله استانداردهای بین المللی تعدیل می شد.

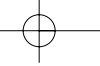
۱-۲- وامهایی برای صنایع اولویت دار

عنصر مهم دیگر در سیاست صنعتی دهه ۱۹۶۰ تقویت صنعتی بود که دولت آنها را برای توسعه صنعتی کره ضروری و بنیادی می دانست. این صنایع در طرحهای ۵ ساله توسعه اقتصادی که اولین آنها در سال ۱۹۶۲ به مرحله اجرا درآمد و تا دهه ۱۹۹۰ همچنان ادامه داشتند، مشخص شدند. در مورد این صنایع دولت پروژه های ویژه ای تعیین کرد و اجرای این پروژه ها را توسط بخش خصوصی تضمین نمود. برای بعضی از صنایع پایه، خود دولت اجرای پروژه ها را در چارچوب شرکتهای دولتی برعهده می گرفت که نمونه آن احداث یک کارخانه

عظیم فولاد و مجتمعهای بزرگ پتروشیمی بود. در صنایع دیگر و آنجا که دخالت مستقیم دولت نقش کمتری ایفا می کرد، انگیزه های گوناگون صنعتی برای سوق دادن منابع لازم به سوی صنایع مقدم و برتر فراهم می شد.

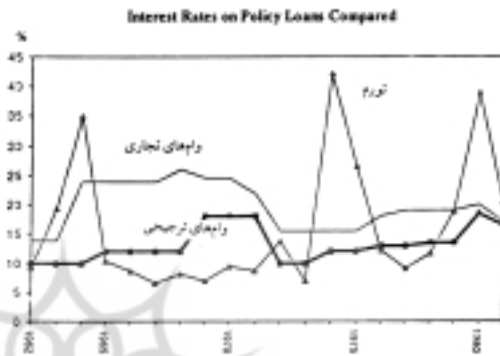
در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ با تصویب قوانین حمایتی جداگانه امتیازات ویژه ای برای صنایع اولویت دار منظور گردید. برای ماشین آلات (۱۹۶۷)، کشتی سازی (۱۹۶۷)، الکترونیک (۱۹۶۹)، آهن و فولاد (۱۹۷۰)، پتروشیمی (۱۹۷۰) و فلزات غیر آهنی (۱۹۷۱) قوانین جداگانه ای تصویب شد. نیرومندترین ابزار سیاست گذاری که برای تقویت و توسعه صنایع مقدم به کار گرفته شد، «وامهای سیاست اعطا» بود. دولت نظام بانکی را شدیداً تحت کنترل می گرفت تا اعتبارات بانکی را به سوی بخشهای اولویت دار سوق دهد. به علاوه طبق قوانین ویژه بودجه هایی برای ارائه وامهای ویژه بیشتر برای صنایع مشخص تعیین شد. حجم این وامهای ویژه نسبت به اعتبارات صادراتی فوق الذکر کم بود، اما این وامها، «تأثیر شاخص» مهمی داشتند؛ خود این واقعیت که یک صنعت در فهرست صنایع دارای اولویت از نظر دولت جای می گرفت، شرکتهای آن صنعت دسترسی آسان تری نسبت به بقیه شرکتهای اعتبارات بانکی معمولی پیدا می کردند.

نرخ بهره وامهای سیاست اعطا بسیار پایین تر از نرخ بهره وامهای تجاری عادی بود (شکل ۲). باتوجه به اینکه دسترسی به وام بانکی



شکل ۲- مقایسه نرخهای بهره انواع وامها

۳



۱۹۷۰ گرایش دولت برای تحقق ژرفادهی صنعتی بود - احداث یک ساختار صنعتی متکی بر خود که بر پایه یک مبنای نیرومند صنایع سنگین و شیمیایی (HCI) نظیر فولاد، کشتی سازی، ماشین آلات عمومی و الکتریکی، الکترونیک و صنایع پتروشیمی استوار بود. اهمیت صنایع سنگین و شیمیایی در این واقعیت نهفته است که این صنایع تولیدکننده موادخام صنعتی، کالاهای واسطه و تجهیزات سرمایه ای می باشند که نهاده های اصلی در بسیاری از صنایع دیگر هستند. با توسعه ژرفادهی صنعتی، روابط بین صنعتی به طور فزاینده ای نیرومندتر و متنوع تر می شود. مفهوم دیگر ژرفادهی صنعتی نیز آن است که صنایع به تدریج از وابستگی به تأمین خارجی برای مواد واسطه و کالاهای سرمایه ای مانند فولاد، انواع موتور، انواع ژنراتور و ابزارهای ماشینی رها می شوند. بنابراین دولت ژرفادهی صنعتی را مترادف با خودکفایی صنعتی می دانست.

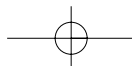
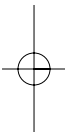
دلیل برانگیزنده دیگری برای تغییر در تأکید سیاست صنعتی نسبت به صنایع سنگین و شیمیایی وجود داشت. در طول دهه ۱۹۶۰ صادرات کره که عمدتاً شامل تولیدات سبک کاربر بود به صورتی جهش وار افزایش یافت که سودهای حاصل از آن بیشترین تأثیر را در رشد بالا و پایدار تولید ناخالص ملی (GNP) بر عهده داشت. با این حال در اوایل دهه ۱۹۷۰ شاخصهایی پدیدار شد، حاکی از اینکه برتری

در وضعیت عمومی کمبود شدید پس اندازهای ملی، خود یک امتیاز بود، وامهای سیاست اعطا همراه با نرخ بهره های تخفیفی یک سوبسید مهم برای صنایع ترجیحی فراهم می کرد. با این حال نرخهای بهره نسبت به استفاده های گوناگون از این وامها متغیر بود. به غیر از وامهای تأمین بودجه صادرات که دارای پایین ترین نرخهای بهره بودند، وام گیرندگان «صنایع مهم» از تخفیفهای فراوان بهره بر وامهایی که از بانک توسعه کره ارائه می شد، برخوردار بودند. بانک نام برده یک بانک ویژه دولتی برای تأمین بودجه پروژه های صنعتی درازمدت بود. در مورد وامهای لازم برای تهیه تجهیزات صنعتی، نسبت سوبسید نرخ بهره برای بخش بزرگی از این دوره کمتر از ۵۰ درصد نبود.

۲- مرحله دوم: تنوع بخشی و ژرفادهی صنعتی

۲-۱- دلایل گرایش ژرفادهی صنعتی

نماد مشخص سیاستهای صنعتی در طول دهه



نسبی کره در این گونه صادرات رو به افول است. یکی از علل آن افزایش سریع دستمزدها و علت دیگر تشدید رقابت از جانب دیگر کشورهای روبه توسعه بود. آگاهی از این موضوع به این نتیجه گیری انجامید که به خاطر داشتن رشد اقتصادی و صادرات پایدار کره باید سریعاً به سوی ایجاد توان رقابت در صنایع صادراتی نسل بعد روی آورد.

۲-۲- تقویت صنایع استراتژیک

در ترکیب صنایع ترجیحی در برنامه صنعتی دولت تغییر جهت مهمی روی داد. دولت در سال ۱۹۷۳، «صنعت استراتژیک» را برای تقویت و توسعه فعال مشخص کرد: فولاد، فلزات غیر آهنی، کشتی سازی، ماشین آلات، الکترونیک و مواد شیمیایی. معیارهای این انتخاب عبارت بودند از:

- ۱- تأثیرات روابط صنعتی مثبت و منفی؛
 - ۲- تأثیر ایجاد ارزش افزوده؛
 - ۳- تأثیر کسب یا پس انداز کردن ارز خارجی؛
 - ۴- درجه بهره برداری از منابع داخلی؛
 - ۵- فراهم بودن سرمایه خارجی برای سرمایه گذاری در صنعت انتخابی مورد نظر.
- این صنایع طبعاً به سرمایه گذارهای کلان و بسیار مخاطره آمیزی نیاز داشتند که بخش خصوصی بدون رهبری و حمایت مالی نیرومند دولت حاضر به پذیرش آنها نبود. این صنایع می باید دارای حجمی بزرگ و قابل توجه باشند تا بتوانند از حمایت دولت و استفاده از
- صرفه جوییهای مقیاس برخوردار شوند. با شروع و اجرای برنامه تقویت صنایع سنگین و شیمیایی، قوانین ویژه حمایتی برای صنایع استراتژیک که پیش تر در اواخر دهه ۱۹۶۰ به تصویب رسیده بود، به صورت گسترده به مرحله اجرا گذاشته شد. انگیزه های ویژه صنعتی که با این قوانین خاص فراهم می شد، دارای انواع، گستردگی و دامنه ای بود که نسبت به نوع صنعت مورد نظر متغیر بود، اما ویژگیهای مشترک این انگیزه ها شامل موارد زیر بود:
- ۱- وامهای بانرخ بهره های ترجیحی؛
 - ۲- وامهای مربوط به بودجه های خاص مانند «سندوق سرمایه گذاری ملی»؛
 - ۳- کاهشهای مالیاتی برای دوره های آغازین؛
 - ۴- معافیت های تعرفه ای، کاهشها یا تخفیفها نسبت به واردات غیر رقابتی تجهیزات سرمایه ای قطعات، لوازم یدکی، یا مواد خام؛
 - ۵- استهلاك سریع در تجهیزات سرمایه ای.
- ۲-۳- محدودیت ورود و دیگر مقررات مربوطه
- شاید عامل نیرومندتر از این انگیزه ها اعمال محدودیت شدید بر رقابت بالقوه داخلی از طریق محدودیت های ورود به شکل های مختلف بود. این محدودیتها با صراحت در قوانین حمایتی صنعت مربوطه بیان شده بود. هر صاحب صنعت که قصد ورود به صنایع سنگین و شیمیایی ترجیحی را داشت، باید ابتدا پذیرش دولتی (در بیشتر موارد از وزارت تجارت و صنعت) دریافت می کرد. در برخی موارد کسب چنین مجوزی

رسماً ضروری نبود و به جای آن داوطلب ملزم بود که شرح فعالیت مورد نظر خود را برای دولت بیان کند. با این حال این گونه شرح برنامه در این موارد تقریباً همان کسب تأییدیه از سوی دولت بود، زیرا وزارت تجارت و صنعت دارای این اختیار بود که پیشنهاد ارائه شده را نپذیرد. تصور فعالیت اجاره خواهی ای که این محدودیت ورود می توانست از سوی صاحب کار اقتصادی و دیوان سالاران برانگیزد، دشوار نیست.

این گونه محدودیت ورود، زمانی مستقیم ترین وسیله محدود کردن رقابت و نیرومندترین نفی کننده بازار آزاد بود. این سیاست بر پایه این داوری قرار داشت که برخلاف باور معمول علم اقتصاد، پیگیری آزادان مفرات منافع شخصی خصوصی ممکن است همیشه به وسیله «دست نامرئی» آدم اسمیت به سوی بهترین منافع درازمدت جامعه هدایت نشود. دولت اعتقاد داشت که رقابت ممکن است در برخی موارد بسیار شدید و در نتیجه برای توسعه صنعتی در درازمدت زیانبار باشد. علاوه بر محدودیت ورود در مرحله اول، مقررات متعدد دیگری در ادامه هنگامی که یک شرکت عملیات خود را آغاز می کرد، پیش روی او قرار داشت. صاحب کار اقتصادی باید برای برخی از اهداف مدیریتی خود از جمله افزایش در امکانات تولید، واردات تجهیزات عمده سرمایه ای، انجام تغییر در تولیدات و بهای کالاها، تأییدیه دولتی دریافت می کرد.

در بسیاری موارد، دولت همچنین نسبتهای تعیین محل بسیار محدودیت آوری به منظور تشویق جایگزین واردات کالاها و قطعات سرمایه ای اعمال می کرد. گاهی شرکتها حتی می باید واجد شرایط و کیفیتهای استاندارد تعیین شده از سوی دولت باشند. توجه این گونه مقررات جلوگیری از کالاهای غیراستاندارد بود، اما آشکارا این برداشت از آن حاصل می شد که دیوان سالاران از خود صاحب کار مربوطه از جزئیات فنی بیشتری آگاه بودند.

۲-۴- تهیه منابع خارجی

علاوه بر سیاست اعطا وام، صنایع سنگین و شیمیایی از امتیاز دسترسی ترجیحی به وام گیری از خارج نیز برخوردار بودند. پروژه های بلندپروازانه HCl (صنایع سنگین و شیمیایی) به تزریق هنگفت سرمایه احتیاج داشتند که در نتیجه با توجه به محدود بودن پس اندازهای داخلی، دولت کره ناچار بود به وام گیری گسترده خارجی متوسل شود. وام گیری از خارج توسط بخش خصوصی نیازمند تصویب دولت در زمینه استفاده از بودجه ها، مبلغ وام، نرخ بهره، دوره بازپرداخت، واردات مربوطه و غیره بود. اگرچه گسترش اعتبارات خارجی کره در نتیجه رشد اقتصادی بالا و پیوسته این کشور و به ویژه موفقیت در بخش صادرات رو به بهبود بود، با این حال مؤسسات خصوصی در اکثر موارد تنها می توانستند سرمایه خارجی با تضمینهای بازپرداخت مورد حمایت دولت، وام بگیرند.

لذا شرکتهای خصوصی ملزم بودند، برای وام‌گیرهای پیشنهادی خارجی مجوز دولتی کسب کنند. دولت نه تنها وام‌گیری از خارج را کنترل می‌کرد، بلکه کاربرد این گونه وام‌ها را نیز شدیداً تحت نظارت می‌گرفت تا به این وسیله پربارترین استفاده از آنها به عمل آید. غالباً خود دولت کار وام‌گیری از خارج را برعهده می‌گرفت و سپس این وام را میان پروژه‌های دارای اولویت توزیع می‌کرد.

۲-۴-۱- سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)
به طور کلی FDI (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی) یک منبع گسترده دارای کاربرد وسیع دیگر از منابع خارجی است. ولی لازم به ذکر است که برخلاف وام‌گیری خارجی فعال کره و بسیاری از دیگر کشورهای رو به توسعه، FDI به عنوان بخش غیرمهمی در استفاده کره از منابع خارجی باقی ماند.

دولت محدودیتهای سختی بر جریانهای ورودی FDI برحسب زمینه‌های سرمایه‌گذاری، نسبت مشارکت خارجی در کل سرمایه، بازگرداندن درآمدها و غیره اعمال می‌کرد. کمیته دولتی ناظر بر کاربردهای FDI در دادن تأییدیه برای FDI کاملاً انتخابی عمل می‌کرد. از سوی دیگر این سیاست شاخه‌ای از سیاست حمایت از صنعت داخلی در برابر رقابت خارجی بود و از سوی دیگر بازتابی از حساسیت نسبت به حضور منافع تجاری خارجی در کره با برخی عناصر نامطلوب محسوب می‌شد.

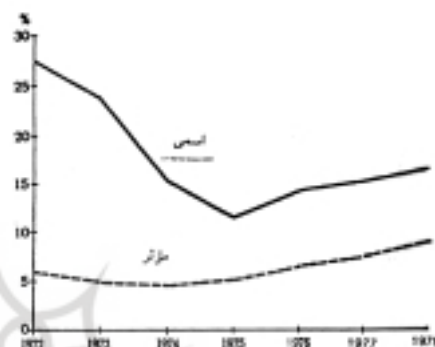
آمار FDI در کره نسبت به دیگر کشورهای

رو به توسعه دلیلی روشن بر رعایت چنین سیاستی در کره است. نسبت جریانهای FDI به تشکیل سرمایه ناخالص داخلی در طول سالهای ۱۹۷۱ تا ۱۹۸۵ به طور میانگین برای کره حداقل ۰/۹ درصد بود که با ۱۶/۳ درصد برای سنگاپور، ۱۲/۶ درصد برای مالزی، ۲/۷ درصد برای اندونزی، ۲/۵ درصد برای تایلند و ۷/۴ درصد برای تایوان تفاوت فاحش دارد. طبق یک آمار دیگر مجموع سهام ذخیره FDI در سال ۱۹۸۷ در کره به عنوان نسبتی از GNP فقط ۲/۸ درصد بود. در مقایسه با نسبت FDI که برای سنگاپور ۵۴ درصد، برای هنگ‌کنگ ۲۵ درصد، برای مالزی ۲۰ درصد و برای مکزیک و برزیل ۱۰ تا ۱۴ درصد بود. این نگرش «ملی‌گرایانه» دولت کره به FDI با نگرش برون‌گرایانه استراتژی کلی توسعه آن کشور و تکیه سنگین بر استقراض سرمایه خارجی مغایرت آشکار دارد (سازمان ملل، «گزارش سرمایه‌گذاری جهانی»).

۲-۵- حمایت از واردات

دولت برای پیشبرد و تقویت هدف ژرفادهی صنعتی خود تغییراتی در سیاست واردات خود انجام داد. اول اینکه برای ارائه حمایت بیشتر از صنایع سنگین شیمیایی که در ابتدا جایگزین واردات بودند، از رقابت واردات یک سیستم سپرده پیش سپرده برای واردات تجهیزات سرمایه‌ای و کالاهای واسطه ارائه کرد. با گوناگون کردن حد نصابهای پیش سپرده، برحسب کالاهای گوناگون و زمانهای مختلف،

شکل ۳- تغییرات در نرخهای تعرفه



ناشی از کاهش تعرفه‌ها بر واردات صنعت سبک بود که کره در آن به حد رقابت رسیده بود. برعکس، نرخ عمومی تعرفه‌های «مؤثر» اندکی افزایش یافت که علت عمده این اندک افزایش، کاهشهای فوق‌العاده در دامنه تخفیفهای تعرفه‌ای بود که پیش‌تر به واردات وابسته به صادرات داده می‌شد (شکل ۳).

۳- مرحله سوم: آزادسازی و مقررات زدایی تدریجی

۱-۳- تغییر جهت‌های رسمی در چشم‌انداز سیاست

ویژگی شاخص مرحله سوم تاریخ سیاست صنعتی کره یک سیاست آینده‌نگر جدید است که از اوایل دهه ۱۹۸۰ اتخاذ شد. این روش جدید بر مبنای دو سیاست استوار است: «مقررات زدایی» برای امکان دادن به بازار در ایفای یک نقش آزادتر با کاستن از دخالت دولت و «آزادسازی خارجی» برای گشودن درهای بازار داخلی به روی محرکها و رقابت خارجی بیشتر.

سعی سیاست صنعتی جدید تأکید بر بهبود بخشیدن به محیط و فضا برای تمرکززدایی از تصمیم‌گیری با ترویج تدابیری که برای آسان کردن ایفای نقش بازار طراحی شده‌اند، می‌باشد. این اقدام کارایی بیشتر در تخصیص منابع را تضمین خواهد کرد. مفهوم این سخن قبل از هر چیز دیگر آن است که اهداف صنعتی دوره گذشته دیگر در برنامه جدید سیاست

دولت از نظام فوق به عنوان یک ابزار نیرومند برای کنترل حجم واردات و نیز جهت تشویق توسعه صنایع رقابتی وارداتی استفاده کرد. دوم اینکه اقدامات دیگری از جمله موارد زیر به مرحله اجرا گذاشت:

- ۱- واردات برخی کالاهای سرمایه‌ای ممنوع شد؛
- ۲- تسهیلات بزرگ کارخانه‌ای و تأسیساتی که می‌باید با سرمایه خارجی احداث شوند، ملزم بودند، حداقل شرایط داخلی را داشته باشند؛
- ۳- یک نظام اصلاح واردات پیش گرفته شد که طبق آن بعضی واردات لازم برای تولید صادرات فقط در صورتی اجازه ورود می‌یافتند که تفاوت قیمت بین این واردات و مشابه داخلی رقیب آنها از یک حدنصاب خاص فراتر باشد.

۲-۵-۱- نرخهای تعرفه

نرخهای اسمی تعرفه در طول دوره ژرفادهی و زیرسازی صنعتی به طور میانگین نسبت به دهه ۱۹۶۰ بسیار پایین‌تر بود. یکی از علل این امر

صنعتی دولت نبود. مقررات و کنترل‌های گسترده دولت و در برخی موارد حتی از کمک دولت. هدف مقررات زدایی بهبود بخشیدن به کارایی تخصیص منابع و تحرک دادن به فعالیت صنعتی از طریق اتکای بیشتر بر بازار می‌باشد. در جهت این هدف، دولت برنامه‌های مرحله‌ای مقررات زدایی و اصلاح نظام انگیزشی را پی گرفت.

۳-۲-۱- الغای «برندگان برگزیده»

بهترین نمونه سیاست صنعتی جدید، «قانون توسعه صنعتی» است که در سال ۱۹۸۴ مطرح شد و در سال ۱۹۸۶ به تصویب نهایی رسید. با تصویب این قانون، قوانین ویژه‌ای که پیش‌تر برای تقویت و توسعه هفت صنعت استراتژیک تدوین شده بودند، ملغی شدند.

این قانون فضایی را ایجاد نمود که بر اثر آن نظام در هم تنیده کنترل‌ها و مقرراتی که تا آن زمان شیرازه سیاست صنعتی را تشکیل می‌دادند، از هم گسست. بالاتر از همه، قانون فوق آن دسته از مقرراتی را لغو کرد که با محدود کردن ورود به بازار در مستقیم‌ترین کانالها مانند تصویب وزارتی و شرایط ثبت نام مانع از رقابت آزاد می‌شدند. ولی دیوان سالاران دولت این بار به جای ابزارهای قانونی در محدود کردن رقابت و برتری دادن یک صنعت بر صنعت دیگر به کنترل‌ها و مقررات اجرایی روی آورده بودند.

۳-۲-۲- حذف تدریجی وام‌های سیاست صنعتی

لغو قوانین انفرادی توسعه صنعتی بنا بود به لغو تدریجی وام‌های سیاست صنعتی منجر شود. اگر چه تخفیف‌های نرخ بهره که تا آن زمان به

برای این تغییر سیاست رسمی و آشکار دو دلیل عمده می‌توان ذکر کرد. دلیل اول اینکه کره نه تنها دارای اقتصادی بود که از نظر حجم رشد فراوان کرده بود، بلکه پیچیدگی فعالیت‌های صنعتی و دگرگونی‌های فن‌آوری به حدی افزایش یافته بود که تصمیم‌گیری متمرکز و کنترل دولت بر اقتصاد دیگر موجه هم به نظر

نمی‌رسید، تا چه رسد به اینکه مؤثر و کارآمد باشد. دلیل دوم اینکه سیاست صنعتی گذشته که بر مبنای حمایت تبعیضی از صنایع برگزیده و حمایت از بازار داخلی در برابر واردات مبتنی بود، عوارض جانبی وخیمی به همراه آورده بود که از جمله آنها تخصیص منابع ناکارآمد، آشفته‌گی و توسعه نیافتگی سیستم مالی و تمرکز قدرت اقتصادی در تعداد محدودی از شرکت‌های بزرگ و غیره را می‌توان نام برد.

در راستای این تغییر رسمی ساختار سیاست، دولت یک سلسله تغییرات در سیاست‌های خود در جهت هدف مقررات زدایی و آزادسازی انجام داد. با این حال در واقعیت عمل ادعاها نسبت به عملکردهای واقعی سرو صدای بسیار بیشتری داشت و غالب نگرشها و سیاست‌های گذشته علی‌رغم سر و صداها و ادعاهایی که در جهت مخالف آنها می‌شد، همچنان پابرجا ماندند.

۳-۲-۳- مقررات زدایی و آزادسازی

مقررات زدایی یعنی آزاد کردن اقتصاد از

همانا شتاب بخشیدن به سرعت آزادسازی واردات بود. در نتیجه این اقدامات، نسبت آزادسازی واردات - نسبت تعداد اقلامی که می توان بدون تصویب دولتی وارد کرد به تعداد کل اقلام قابل وارد کردن - از ۶۷/۶ درصد در ۱۹۷۹ به ۹۱/۵ درصد در سال ۱۹۸۶ و سپس به ۹۶/۳ درصد در سال ۱۹۹۰ افزایش یافت (شکل ۴).

شکل ۴- باز بودن بازار



این نسبت اکنون به سطحی رسیده است که قابل مقایسه با کشورهای مهم توسعه یافته می باشد. در همین حال تعرفه ها نیز به صورت سالانه طبق برنامه ها و جداول از پیش اعلام شده کاهش یافته اند. نرخ میانگین تعرفه که در سال ۱۹۸۱، ۲۳/۷ درصد بود، در سال ۱۹۸۸ به ۱۸/۱ و در سال ۱۹۹۰ به ۱۷/۴ درصد کاهش یافت. شایان توجه است که برخلاف تغییر سیاستهای پیشین، این بار از یک «نظام پیش آگهی» در آزادسازی واردات و برنامه های کاهش تعرفه به کار گرفته شد تا به این وسیله به مؤسسات

صنایع برگزیده داده می شد، در سال ۱۹۸۲ لغو گردید، ولی تخصیص اعتبارات ترجیحی به شکل هدایت دولت همچنان ادامه داشت. چندین سال طول کشید تا سرانجام در سال ۱۹۹۱ صندوق سرمایه گذاری ملی برپیده شد.

۳-۲-۳- انگیزه های کارکردی

انگیزه های خاص صنعتی به تدریج جای خود را به یک نظام جدید انگیزه های «کارکردی» داد. انگیزه های کارکردی به انگیزه های حقوقی و مالی (به عنوان مثال تخفیفهای مالیاتی، یارانه های مستقیم و وامهای کم بهره) اطلاق می شود که به تمامی صنایع بدون تبعیض به منظور تشویق تحقیق و توسعه، آموزش نیروی انسانی و کوشش در صرفه جویی از انرژی داده می شود. هم زمان با این مقررات زداییها،

دولت یک رشته اقدامات برای آزادسازی تجارت خارجی نیز به عمل آورد. این اقدامات عمدتاً شامل اقدامات مرحله ای برای افزایش گشودگی بازار داخلی به روی رقابت خارجی بود، زیرا باور بر این بود که رویارویی هر چه بیشتر با رقابت واردات و افزایش جریان نقد درون ریز سرمایه گذاری و فن آوری خارجی، شرکتهای داخلی را ناچار می سازد توان رقابتی خود را در جنبه های مختلف استحکام بخشند.

۳-۲-۴- آزادسازی واردات

مهم ترین اقدامات در گشودن درهای بازار

۳

داخلی و صادرکنندگان بالقوه خارجی به کره فرصت لازم جهت آمادگی برای باز کردن بازار کره داده شود.

اقدامات آزادسازی مشابهی نیز در جهت سرمایه‌گذاریهای مستقیم خارجی (FDI) و واردات فن‌آوری خارجی صورت گرفت. یک «سیستم فهرست منفی» برای FDI در ژوئیه ۱۹۸۴ تصویب شد که جایگزین فهرست مثبت سابق شد و به این ترتیب شمار صنایع گشوده شده به روی سرمایه‌گذاریهای مستقیم خارجی (FDI) را به نحو چشمگیری افزایش داد. محدودیتهای وضع شده بر بازگردانی سرمایه و سرمایه‌گذاری مجدد عواید محفوظ نیز برداشته شد. به علاوه نظام مصوب پیشین برای واردات فن‌آوری خارجی به طور عمده‌ای با یک آیین‌نامه‌ی وارداتی آسان عوض شد و هدف از آن تقویت نقش فن‌آوری پیشرفته خارجی در بالا بردن توان و ظرفیت فن‌آوری صنعت کره بود.

۳-۲-۵- نظام WTO

یکی از مهم‌ترین تغییرات در فضای اقتصادی بین‌المللی در سالهای اخیر آغاز به کار «سازمان تجارت جهانی» (WTO) بود. برابر مقررات WTO نوع حمایت ویژه صنعت - یا بخش - برای صنعت و تجارتی که دولت کره مدتی دراز برای تقویت توسعه صنعتی خود از آن سود جسته بود، می‌باید در جهت مقتضی دگرگون شود. همان‌طور که در بالا گفته شد، سیاست صنعتی کره پیش‌تر در دهه ۱۹۸۰ شاهد دگرگونیهای بنیادین بود. با این حال این

دگرگونیها به طور کامل هماهنگ و پیوسته انجام نگرفته بود؛ دولت گاه به گاه در نگرشها و سیاستهای خود در اعمال دخالت در بازار تغییر رویه می‌داد، اما طبق نظام WTO این‌گونه تغییر رویه‌ها و نوسانات در سیاست‌گذاری مجاز نبود. مهم‌تر آن که دولت در این زمان باور راسخ یافته بود که دخالت در بازار آزاد و تجارت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری جهانی آزادانه‌تر بهترین منافع درازمدت را برای استحکام بخشیدن به توان رقابت صنعتی کره به همراه خواهد آورد. چون نظام WTO به دولتها اجازه می‌دهد - طبق حدود از پیش بیان شده - در جهت پیشبرد تحقیق و توسعه، حفاظت از محیط زیست و توسعه منطقه‌ای یارانه‌هایی اعطا کنند، لذا کمک و حمایت دولت در این زمان تماماً بر تقویت پشتیبانی خود از این‌گونه فعالیتها متمرکز شده است.

در واقعیت امر، ابزارهای سنتی سیاست صنعتی دولت کره مانند مالیاتها و وامهای ترجیحی از اواسط دهه ۱۹۸۰ به این طرف تقریباً به طور کامل لغو شده است. در نتیجه دولت کره برای تطبیق دادن سیاست صنعتی خود با دستور کارهای هماهنگ با WTO موانع چندانی پیش پا ندارد. مضافاً اینکه، حال که کره به OECD پیوسته است انتظار می‌رود دخالت دولت در بازار را باز هم کاهش دهد تا به آن حد که در این جهت به سطح کشورهای پیشرفته عضو OECD برسد.

۴- میراث‌های استراتژی صنعتی

۴-۱- عوامل دیگر در توسعه اقتصادی کره

توسعه اقتصادی گرچه اصولاً یک دگرگونی اقتصادی است، با این حال یک پدیده پیچیده و چند بعدی است که در آن عوامل غیراقتصادی یا هم نقش‌های مهمی بازی می‌کنند. موفقیت یا ناکامی در صنعتی کردن را نمی‌توان فقط به سیاست‌های دولت نسبت داد. در مجموع آمیخته‌ای از عوامل غیراقتصادی نظیر عوامل سیاسی، فرهنگی، دینی و قومی در ایجاد پیامدهای خاص اقتصادی در راستای سیاست‌های اقتصادی دولت یا راستای مخالف با این سیاست‌ها عمل می‌کند.

بسیاری از ناظران با این نکته موافقت می‌کنند که سیاست صنعتی یکی از مهم‌ترین عوامل یاری بخش به توسعه اقتصادی کره بوده است.^۱ در عین پذیرفتن این واقعیت نباید آن را به این معنی گرفت که سیاست صنعتی تنها عامل اصلی و تعیین کننده‌ی صنعتی شدن کره بود. با این حال ممکن است یک سیاست صنعتی هر چند که خوب طراحی شده باشد، چنانچه بخش خصوصی در راستای «درست» به آن واکنش ندهد، به شکست بیانجامد.^۲

در طول دوره تحولات شتابان اقتصادی کره، مردم کره عمدتاً از محدودیت‌های اجتماعی، فرهنگی و دینی که ممکن بود با گرایش نیرومند آنان برای بهبود بخشیدن به استاندارد زندگی خود مغایر باشد، آزاد بودند. نظام سلسله مراتب

اجتماعی در کره که پیش‌تر قبل از پایان جنگ جهانی دوم به تدریج و کندی از هم گسسته شده بود، بر اثر اصلاحات ارضی سال‌های ۱۹۴۹ و ۱۹۵۰ ضربه‌ای کاری خورد و بر اثر جنگ کره (۱۹۵۰-۱۹۵۳) تقریباً به طور کامل از هم گسست. سلسله مراتب اجتماعی کره به صورتی بود که هر کس می‌توانست در جهت ارتقا بخشیدن به وضعیت اجتماعی خود به ویژه در زمینه اقتصادی به سعی و تلاش خود تکیه کند و این مهم‌ترین توضیح این پرسش است که چرا مردم کره در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ساعت‌های طولانی کار طاقت فرسا را در شرایط کاری نامطلوب تحمل می‌کردند.

دین و باورهای دینی در کره به صورتی نبود که چنانکه در برخی کشورهای دیگر معمول بوده، در راه رشد اقتصادی کره مانعی ایجاد کند. به هر حال کره‌ایها در مجموع مردمی عمیقاً مذهبی نیستند. از سوی دیگر فضای سیاسی به گونه‌ای بود که آزادی مطبوعات و بیانی را که ممکن بود به مردم زمینه‌ای برای بیان آرمان‌های سیاسی خود بدهد، نفی می‌کرد و دولت در عوض، هدف اصلی خود را بهبود بخشیدن به

۱. بحث آکادمیک بر سر اینکه آیا دخالت دولت به شکل سیاست صنعتی یک عامل یاری دهنده و مهم در موفقیت اقتصادی کره و تایوان بود یا اینکه موفقیت آنها علی‌رغم چنین دخالتی، تحقق یافت، مدتی طولانی است که مطرح است، اما هنوز تارسیدن به توافق نظر راه درازی نرفته دارد؛ تازه‌ترین نمونه آن بحث (۱۹۹۴) Amsden می‌باشد.

۲. ضرب‌المثلی است که می‌گوید شما می‌توانید اسبی را با زور به سر آبخشور بپزید، اما نمی‌توانید آن را به آب خوردن مجبور کنید.

سطح زندگی جامعه به کوتاه‌ترین و سریع‌ترین شیوه ممکن قرار داده بود. موضوع جالب و متناقض آن که به نظر می‌رسد چنین فضایی، مردم را یاری کرد تا توان و انرژی خود را در استفاده از بیشترین فرصت از آزادی اقتصادی متمرکز کنند.

آخرین عامل که در عین حال کم اهمیت نیست اینکه کره از همگرایی پربرکت شرایط مطلوب خارجی سود فراوان برد. دهه ۱۹۶۰ دوران طلایی اقتصاد جهانی بود که در آن دوره اقتصادهای کشورهای ثروتمند در مجموع روند به نسبت مطلوبی داشت و در نتیجه این امر تجارت بین‌المللی پیوسته با آهنگی شتابان گسترش می‌یافت. هر چند که دهه ۱۹۷۰ دهه خوبی نبود. اما متغیر سیاست کشورهای پیشرفته در زمینه حمایت‌گرایی به شدت و گستردگی دهه ۱۹۸۰ نبود. این مجموعه شرایط مطلوب تا حدودی رشد چشمگیر صادرات کره در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ را توجیه می‌کند. آنچه اهمیت کمتر از این نداشت، این بود که کره روی هم رفته در استقراض سرمایه خارجی برای سرمایه‌گذاری‌های HCI خود با دشواری زیادی روبه‌رو نشد که این خود باز به برکت چرخش مجدد به نسبت آسان و بی‌تنش دلارهای نفتی بعد از شوک نفتی بود.

۲-۴- درسهای مثبت از تجربیات کره

ساده‌پنداری است اگر فکر کنیم که سیاستهای

اقتصادی موفقیت‌آمیز یک کشور را می‌توان برای هر کشور روبه توسعه دیگر به طور کامل نسخه برداری کرد تا یک خط مشی صنعتی شدن کاملاً مشابه تدوین شود. بادر نظر داشتن این واقعیت بدیهی باز می‌توان یک مجموعه سرمشقها و درسهای مثبت از تجربیات توسعه صنعتی کره برای دیگر اقتصادهای روبه توسعه ارائه داد؛ به این شرح:

اول اینکه: موفقیت سیاست ژرفادهی صنعتی در دهه‌ی ۱۹۷۰ بیشتر مدیون موفقیت حرکت توسعه صادرات تولیدات سبک در دهه ۱۹۶۰ بود. در مسیر رقابت در بازارهای جهانی، انباشت تجربه شرکت‌های کره‌ای به عنوان یک دارایی گرانبها در مرحله بعدی تنوع بخشی صنایع سنگین خوش به کار آمد. مضافاً اینکه، رشد پیوسته صادرات صنعت سبک در دهه ۱۹۷۰ ارزشهای خارجی پرارزش لازم برای پیشبرد HCI را فراهم کرد.

دوم اینکه: در طول تمام دوره‌ای که در این بحث ما مطرح است، دولت درهای اقتصاد را نسبتاً باز گذاشت. مضاف بر این، در راستای پیشرفت صنعتی شدن، باز بودن اقتصاد به تدریج و پیوسته در نتیجه کاهش محدودیتها بر واردات، پایین آوردن تعرفه‌های واردات و گسترش یافتن پذیرش FDI (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی) تقویت می‌شد. به این ترتیب دولت با دقت صنعت داخلی را هر چه بیشتر به میدان فشار رقابت خارجی سوق می‌داد.

سوم اینکه: اگر پشتیبانی مدیریت سالم اقتصاد کلان که در مجموع قیمت‌ها و نرخهای مبادله رقابتی را پایدار نگاه داشت، نبود، سیاست صنعتی کره با شکست رو به رو می‌گردید. سیاست‌گذاران اقتصادی کره همواره اولویت اول را به محدودیت پولی استحکام مالیاتی و ارزهای واقع‌گرایانه می‌دادند. این را باید با مورد برخی کشورهای رو به توسعه مقایسه کرد که در آنها سیاستهای اقتصاد کلان در حفظ کنترل رشد پولی و کسر بودجه‌ها عاجز ماند که این عوامل منجر به تورم بالا و افزایش فوق‌العاده نرخ ارز شده توان رقابتی بین‌المللی صنعت آنها را از بین برد.

۳-۴- مشکلات مربوط به استراتژی صنعتی کره

چهارم اینکه: دخالت دولت در صنعت و تجارت به احتمال زیاد سبب فعالیتهای رانت‌جویی از سوی بخش خصوصی و دیوان سالاران شد. بنابراین در کنترل داشتن این مسئله امری ضروری است. ناظران خارجی عموماً توافق نظر دارند که کره جنوبی الگوی شاخصی در این زمینه است و این امر بیشتر به خاطر کارکرد تکنوکراتهای بلندپایه‌ی منضبط و فوق‌العاده کارآمد و وفادار به یک رئیس‌جمهور خودکامه است که از سیاسی کردن امور اقتصادی اجتناب کرد و این برخلاف بعضی دیگر از کشورهای روبه‌توسعه است که در آنها «مباشرووری سیاسی» بر منطق و استدلال اقتصادی در سیاست‌گذاری اقتصادی غالب است.

آخرین موضوع که اهمیت آن از بقیه مسائل کمتر نیست، اینکه سه مرحله سیاستهای صنعتی کره نشانگر ماهیت بالنده و تکامل‌یابنده سیاست صنعتی هستند. برای تضمین حداکثر کارایی، سیاست صنعتی باید به طور پیوسته و هماهنگ با الگوهای رو به تحول برتریهای مقایسه‌ای اقتصاد وفق داده شود. به دگرگونی فضای اقتصادی بین‌المللی نیز باید با دقت توجه کرد تا به این ترتیب سیاست صنعتی با سیاست تجاری وابسته به آن با محدودیتهای اعمال شده بر اثر شرایط اقتصاد کلان خارجی، تجاری و شرایط مالی و فرصتهایی که به وسیله این شرایط پیش می‌آید، هم‌جهت شود.

با مدنظر داشتن و قبول درسهای مثبت فوق‌الذکر، حقیقت آن است که دولت کره در سیاستهای مداخله‌خود در امورات اقتصادی، مصون از خطا نبوده است. اگر چه باور عمومی آن است که کره در مجموع بسیار موفق‌تر از دیگر کشورهای رو به توسعه‌ای بود که سیاستهای توسعه مشابه با آن پیش گرفتند ولی این کشور نیز به سهم خود دارای اشتباهات و ناکامیهایی در جریان عمل بوده است که می‌توان آنها را به طور اختصار به صورت زیر برشمرد:

اول، مداخله دولت کره در توسعه اقتصادی متکی بر مقررات گسترده مستقیم و غیرمستقیم بود. مداخله عملی دولت در فعالیتهای صنعتی

و تجاری به مدت سی سال نظام گسترده‌ای از مقررات کارآمد و سودمند را به وجود آورد که این مجموعه مقررات با همه کارایی و سودمندی در این دوره شدت یافتن رقابت جهانی و فشار برای هماهنگ‌سازی سیاست بین‌المللی به نحو چشمگیری ادامه توسعه صنعتی را کاهش دادند و حتی می‌روند که مانع از ادامه توسعه اقتصادی شوند. در سالهای اخیر، سیاست‌گذاران برجسته تلاش کردند، بلکه مقررات فوق‌العاده را کاهش دهند یا لغو کنند، ولی این کوششهای آنها با مقاومت سرسختانه و خصمانه انواع گروه‌های نفع طلب و نیز توسط دیوان‌سالارانی که نمی‌خواهند قدرت فزون‌طلبانه خود را از دست دهند، رو به رو شده است.

دوم، مداخله همه‌جانبه دولت در عملیات مؤسسات مالی مانع از توسعه بخش مالی به صورت یک سازمان بازرگانی شده است. بانکهای کره به طور کلی از نظر توانایی در تحلیل ریسک و اعتبار، مدیریت سهام، توسعه فرآورده‌های جدید مالی و غیره به شدت واپس مانده هستند. در نتیجه این بانکها اکنون بار سنگینی از وامهای بد به تعداد اندکی از شرکتهای بزرگ را بر دوش دارند و در حال حاضر برخی از این بانکها فقط با پشتیبانی دولت سرپا مانده‌اند.

سوم، بخش شرکتهای در زیرآوار سنگینی از استقراض گرفتار آمده است. بیشتر شرکتهای بزرگ سخت بدهکار هستند و فعالیت آنها

بسیار نابسامان است. علت عمده این وضعیت، سیاست دولت است که بانکها را واداشته برای پروژه‌هایی که ارزش بازرگانی مشخصی ندارند، وامهای «آسان» اعطا کنند. بدهکاری سنگین شرکتهای آنها را در زمانهای دشوار مانند موقعیت کنونی آسیب‌پذیر می‌سازد.

چهارم، دخالت گسترده دولت در اقتصاد مشکل‌ساز اخلاقی از سوی بخشهای بانکداری و بازرگانی را به همراه آورده است: این بخشها هر جا با دشواری رو به رو می‌شوند، به جای آن که خود به جنگ آن روند، از دولت چشم‌پاری دارند.

آخرین دلیل که اهمیت آنها از دلایل دیگر کمترین است اینک، سیاست توسعه اولویت‌دهنده پروژه‌های بزرگ به دلایل صرفه‌جوییهای اقتصادی سبب تمرکز قدرت اقتصادی شده است و به وضعیتی انجامیده است که در آن شمار معدودی مجتمعهای بزرگ بر بخش بزرگی از سرمایه‌گذاری، تولید کل، اشتغال، صادرات و اعتبارات بانکی کشور دست یافته‌اند. مشکلات ناشی از این تمرکز فراوانند. اول اینکه کل اقتصاد به شدت به کارکرد مؤسسات بزرگ وابسته است: در چنین موقعیتهایی هرگاه شرکتهای بزرگ با دشواری رو به رو شوند، تمام کشور را همراه خود گرفتار مشکل خواهند کرد. دوم اینکه فرصت دولت برای مانور، به نحو فزاینده‌ای محدود می‌شود: اثربخشی سیاستهای دولت به صورتی فزاینده



به همیاری و همکاری این شرکتهای بزرگ وابسته می‌گردد. آخر اینکه، مؤسسات بزرگ برای کارایی خود بیش از حد بزرگ شده‌اند: آنها به حدی بزرگ شده‌اند که نمی‌توانند به نحوی انعطاف‌پذیر و سریع با شرایط رقابتی مدام در تغییر وفق یابند.

۴-۴- سیاستهای اصلاح ساختاری جدید

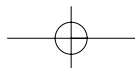
برای مقابله با چالشهای عظیم اقتصادی ناشی از کمبود ارز و بحران مالی اواخر سال ۱۹۹۷ و برگرداندن اقتصاد به مسیر رشد عادی خود، دولت از تاریخ فوق به این طرف اصلاحات ساختاری همه جانبه‌ای را در تمام ابعاد اقتصاد پی گرفته است. مهم‌ترین و فوری‌ترین اصلاح ساختاری مربوط به «بخش مالی» می‌باشد. زیرا اصلی‌ترین علل بحران سال گذشته، نبود شدید نظارت و مقررات مدبرانه بر مؤسسات مالی و نیز برخورد و نگرش فوق‌العاده بی‌در و پیکر آنها نسبت به وام‌دهی به شرکتهای بود. دولت با تمام توان دست‌اندر کار یک سیستم نظارتی اصلاح شده و سفت و سخت می‌باشد. سازمان‌دهی مجدد مؤسسات مالی ناکارآمد نیز در دست انجام است. به عنوان مثال، ۵ بانک بازرگانی که نتوانستند حد نصاب سرمایه کافی ۸ درصد مقرر شده توسط «بانک پرداختهای بین‌المللی» (BIS) دارا باشند، تاکنون بسته شده‌اند و ۶ بانک دیگر نیز درهم ادغام شده‌اند. ذکر این نکته ضروری است که دوتا از بزرگ‌ترین

بانکهای بازرگانی فوق به خارجیان فروخته شدند و علاوه بر آن مشارکت سرمایه‌ای توسط سرمایه خارجی در دیگر بانکهای بزرگ کره افزایش فراوان یافته است. به علاوه، دولت یک صندوق عمومی ویژه برای خریداری وامهای هنگفت ناکارآمد بانکهای بحران زده تأسیس کرده است. «کمسیون نظارت مالی» نیز بر برنامه‌های تجدید ساختار داوطلبانه مؤسسات مالی غیربانکی نظیر بانکهای بازرگانی و شرکتهای بیمه نظارت دقیق دارد.

دولت همچنین دست‌اندر کار اصلاح ساختاری بخش شرکتهاست. فوری‌ترین مسئله در این زمینه کاهش دادن نسبت فوق‌العاده بالای بدهی به سرمایه مؤسسات بزرگ می‌باشد. کمسیون نظارت مالی با دقت ارائه اعتبارات بانکی جدید یا برگشتی به صاحبان شرکتهای را کنترل می‌کند تا به این طریق شرکتهای شدیداً بدهکار، فعالیتهای خود را سریعاً تغییر ساختار دهند تا بتوانند با کاهش بدهی و برنامه‌های ترمیم خود به خودی وفق یابند.

یکی از پر سر و صداترین مسائل مورد بحث در اصلاح شرکتهای در زمان حاضر، تجدید ساختار پنج مجتمع بزرگ کشور می‌باشد. این پنج مجتمع عبارت از گروه‌های مؤسسات بزرگ دارای مالکیت خانوادگی هستند که سهام عمده بازار را در اختیار دارند و در نتیجه دارای قدرت اقتصادی فوق‌العاده‌ای می‌باشند. تجدید ساختار آنها علاوه بر کاهش هنگفت وام،

۱۶۴



مستلزم تجدید ساختار واحدهای اقتصادی و صنعتی شدیداً متنوع می باشد. شاید مسئله مهم تر آن است که این ۵ مجتمع با تشویق و حمایت نیرومند دولت در طول چند ماه گذشته سرگرم تقسیم فعالیتهای اقتصادی و صنعتی میان خود بوده اند. هدف عمده این تقسیم فعالیت، حذف فعالیتهای همپوش و کاستن از ظرفیت مازاد تولید در چند صنعت تولیدی از جمله اتومبیل، نیمه رساناها، ماشین آلات تولید نیرو و تجهیزات لوله و نورد است.

در زمینه اصلاح مقررات، دولت از اوایل دهه ۱۹۹۰ به این طرف تلاش گسترده ای را برای کاهش دادن یا ملغی کردن مقررات فوق العاده بر فعالیتهای مؤسسات در زمینه سرمایه گذاری، تولید، مالی فن آوری، تعیین محل، ساختمان و غیره آغاز کرده است. برای این منظور دولت کمیسیونهای خاصی را مأمور کرده است که مقررات موجود را بررسی کنند و جریان مقررات زدایی را زیر نظر گیرند، ولی حجم مقررات زدایی که تاکنون انجام گرفته ناچیز بوده و در نتیجه تأثیر و کارایی چندانی نداشته است. از این رو دولت فعلی به دنبال بحران، تلاشهای خود را برای مقررات زدایی همه جانبه دو چندان کرده و این بار نتایجی عینی به دست آمده است.

علاوه بر این سیاستهای اصلاح زیربنایی که تأثیرات مثبت آنها را می توان در میان مدت و درازمدت انتظار داشت، دولت کره طیفی از اقدامات کنترل بحران را برای ثبات بخشیدن به اقتصاد کلان در پیش گرفته است که موفقیت آن در این راستا قابل توجه است. تثبیت اخیر اقتصاد کره شاهدهی عینی بر کارایی اساسی و قدرت و استحکام اقتصاد این کشور می باشد. کره با سرعتی بیشتر از همه اقتصادهای بحران زده آسیا در حال بیرون آمدن از بحران می باشد. به عنوان مثال، ذخایر ارز خارجی کره از کمتر از چهارده میلیارد دلار در زمان بحران به ۵۰ میلیارد دلار در پایان ژانویه سال جاری افزایش یافته است که این بهبودی عمدتاً حاصل تغییر جهت فوق العاده در تراز حساب جاری از یک کسری ۸۲ میلیارد دلاری در ۱۹۹۷ به ۴۰ میلیارد دلار در ۱۹۹۸ بوده است. نرخهای بهره که در اوایل این بحران به شدت بالا رفت، اکنون به حدود ۱۰ درصد سقوط کرده و نرخ ارز نیز تثبیت شده است. در مجموع انتظار می رود نرخ رشد اقتصادی از منفی ۶ درصد سال گذشته به حدود مثبت ۲ درصد در سال جاری افزایش یابد. اما لازم به یادآوری است که این دستاوردهای اصلاحی تماماً بدون هزینه حاصل نشده است، بلکه بزرگترین و دردناکترین هزینه آن افزایش سه برابر در تعداد بیکاران بوده است که از ۰/۶ میلیون در نوامبر ۱۹۹۷ به ۷/۸ میلیون در ژانویه امسال افزایش یافته است. جلوگیری از افزایش بیشتر در میزان بیکاری و سپس کاهش دادن بیکاری احتمالاً فوریترین و بزرگترین چالشی است که دولت کره با آن روبه رو است.