



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های خبری

گزارش پژوهشی؛

موضوع:

"درس‌هایی از تجربه کشورها در حمایت از تولید (۲)"

(گروه جنوبی)



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب‌سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: فاطمه حسینی

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
□ نکات برجسته پژوهش خبری	۱
□ مقدمه	۲
□ جایگاه اقتصادی کره جنوبی در جهان	۲
□ سیاست کره جنوبی در مسیر رشد اقتصادی	۳
□ صنایع منتخب کره جنوبی در تحقق رشد اقتصادی	۳
□ نقش شرکت‌های بزرگ در رشد اقتصادی کره جنوبی	۵
□ اقدامات دولت کره جنوبی در حمایت از تولید	۵
□ جمع‌بندی	۱۱



□ نکات برجسته پژوهش خبری

- ❖ کره جنوبی با جمعیت بیش از ۵۱ میلیون نفر و حجم تولید ناخالص داخلی ۱,۶۵۷ میلیارد دلار، جایگاه یازدهم اقتصاد جهانی و چهارمین اقتصاد آسیا را در سال ۲۰۱۹ به خود اختصاص داده است.
- ❖ براساس آمار منتشر شده از سوی وزارت تجارت، صنعت و انرژی کره جنوبی صادرات این کشور در سال ۲۰۱۸ به ۶۰۵ میلیارد دلار رسیده که در مقایسه با سال ۲۰۱۷ حدود ۵,۵ درصد رشد داشته است و پیش‌بینی می‌شود این رقم در سال ۲۰۱۹ با رشد ۳,۷ درصدی به ۶۳۳ میلیارد برسد.
- ❖ جهت دهی کلی نظام اقتصادی توسط دولت کره جنوبی به ویژه در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی به سمت ایجاد و حمایت از بنگاه‌های بزرگ و جلوگیری از رقابت افراطی، به منظور پدید آوردن نظام اقتصادی غیروابسته بوده است.
- ❖ به عقیده اقتصاددانان، ملی کردن بخش بانکی در کره جنوبی برای موفقیت بخش صنعتی از اهمیت خطیری برخوردار بوده است، زیرا بخش بانکی دولتی وام‌های بلندمدتی با نرخ‌های بهره ترجیحی پایین در اختیار صنایع قرار می‌داد.
- ❖ یکی از ابزارهای حمایت از تولید در کره جنوبی استفاده از اعطای کمک‌های مختلف در قالب معافیت‌های مالیاتی و قانونی بود که زمینه رشد شرکت‌های بزرگ را فراهم کرد.
- ❖ پس از وقوع بحران مالی ۱۹۹۷، گرایش دولت کره جنوبی به سمت بنگاه‌های کوچک و متوسط آغاز شد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط در این کشور به عنوان راهکاری برای حل مشکل بیکاری به رسمیت شناخته شد.
- ❖ حضور سرمایه‌گذاران خارجی در کره جنوبی زمینه مشارکت بنگاه‌های کوچک و متوسط با بنگاه‌های بزرگ و نفوذ آنها به بازارهای صادراتی را فراهم کرد.
- ❖ دولت کره جنوبی، به جای ترویج صادرات از طریق بازار آزاد، با استفاده از سیاست‌های تجاری فعالانه صادرات، به رشد صنعت در این کشور کمک کرده است.
- ❖ جذب موفقیت آمیز تکنولوژی خارجی توسط کره جنوبی تا حد زیادی به دلیل نقش مداخله‌گرانه دولت در اکتساب و توسعه تکنولوژی بوده است.
- ❖ یکی از نوآوری‌های مهم نهادی کره جنوبی در حمایت از تولید، متمرکز کردن قدرت سیاستگذاری اقتصادی در یک نهاد فراوزارخانه‌ای به نام «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» بوده است.

□ مقدمه

یکی از مؤلفه‌های اساسی در جهت رشد اقتصادی هر کشوری، توجه به تولید و تقویت آن در راستای اهداف توسعه‌ای آن کشور می‌باشد، چرا که تولید با درگیر کردن سایر مؤلفه‌های مؤثر بر رشد اقتصادی از جمله کسب‌وکار، تجارت خارجی، کاهش فقر و ایجاد عدالت اقتصادی، سرمایه‌گذاری و ... زمینه رشد و رقابت‌پذیری اقتصاد را در سطح منطقه‌ای و جهانی تسهیل می‌کند. از همین‌رو، حمایت از تولید یکی از محورهای اساسی سیاست‌گذاری و تعیین چشم‌انداز جهانی کشورها برای مطرح شدن در جایگاه اقتصاد جهانی است. در این راستا، نگاهی به تجربه کشورهای موفق از جمله کره جنوبی، نشان می‌دهد دولت این کشور در راستای رشد و توسعه صنعتی با اتخاذ سیاست‌ها و اقدامات مؤثر خود نقش اساسی در حمایت از تولید و بنگاه‌های اقتصادی این کشور ایفا کرده است و طی پنج دهه کره جنوبی را از کشوری فقیر به سطح کشورهای پردرآمد جهان رسانده است؛ به همین دلیل، رهبران اقتصادی جهان تحول اقتصادی کره جنوبی را معجزه نام نهاده‌اند. از همین‌رو، مروری بر برخی اقدامات و تلاش‌های کره جنوبی در راستای تقویت و حمایت از تولید، می‌تواند تجربیات ارزشمندی را پیش‌روی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشور برای حمایت از تولید قرار دهد. بر این اساس، گزارش پیش‌رو که به شیوه‌اشنادهای گردآوری شده است، تلاش دارد شرح مختصری از اقدامات صورت گرفته در این کشور را به منظور حمایت و تقویت تولید بازگو نماید.

□ جایگاه اقتصادی کره جنوبی در جهان

کره جنوبی با جمعیت بیش از ۵۱ میلیون نفر و حجم تولید ناخالص داخلی ۱,۶۵۷ میلیارد دلار، جایگاه یازدهم اقتصاد جهانی و چهارمین اقتصاد آسیا را در سال ۲۰۱۹ به خود اختصاص داده است.^۱ همچنین، براساس آمار منتشر شده از سوی وزارت تجارت، صنعت و انرژی کره جنوبی صادرات این کشور در سال ۲۰۱۸ به ۶۰۵ میلیارد دلار رسیده که در مقایسه با سال ۲۰۱۷ حدود ۵,۵ درصد رشد داشته است و پیش‌بینی می‌شود این رقم در سال ۲۰۱۹ با رشد ۳,۷ درصدی به ۶۳۳ میلیارد برسد.^۲ کره جنوبی که سرزمینی کوهستانی و پوشیده از جنگل بوده و تنها ۲۲ درصد خاک آن قابل کشت و زرع می‌باشد و به لحاظ منابع معدنی نیز بسیار فقیر است^۳، پس از پایان یافتن جنگ کره با درآمد سرانه حدود ۷۰ دلاری در ابتدای دهه ۱۹۶۰ کشوری بسیار فقیر بود، اما اتخاذ سیاست‌هایی نظیر انتخاب بخش‌های خاص و ارائه کمک‌های مختلف به آنها، جلوگیری از رقابت شدید میان بخش‌ها، سوق دادن بخش خصوصی به ایجاد بنگاه‌های بزرگ، مدیریت مصرف خصوصی به منظور انباشت سرمایه و مداخله در بازار اعتبارات و هدایت آنها به سوی بخش‌های خاص با تکیه بر تولیدمحوری و تمرکز بر پنج بخش استراتژیک شامل فولاد، پتروشیمی، خودرو، کشتی‌سازی و الکترونیک امروزه این کشور را تبدیل به یکی از موفق‌ترین اقتصادهای جهان کرده است.^۴

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی معاونت دیپلماسی وزارت امور خارجه به نقل از گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۹)، ۱۳۹۸/۰۲/۰۹

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی معاونت دیپلماسی وزارت امور خارجه به نقل از گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۹)، ۱۳۹۸/۱۲/۲۸

۳. شیرزادی، رضا، دولت و توسعه در کره جنوبی، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره پانزدهم، تابستان ۱۳۹۰

۴. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید: نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، آذر

□ سیاست کره جنوبي در مسیر رشد اقتصادی

حرکت جهش‌وار رشد اقتصادی در کره جنوبي، با الگوگیری از سبک ژاپن آغاز شد. بنیانگذار تحولات توسعه‌ای کره جنوبي ژنرال «پارک چونگ‌هی» بود که در سال ۱۹۶۱ با کودتای نظامی به قدرت رسید. روش وی در ساماندهی اقتصاد، روشی کاملاً غیربوروکراتیک مبتنی بر تصمیمات چکشی، ساده و سراسر بود. وی که در ژاپن تحصیل کرده بود و از عوامل موفقیت اقتصادی ژاپن اطلاع داشت، برنامه توسعه‌ای با محوریت دولت در جهت‌گیری‌های اساسی اقتصاد، به سبک ژاپن طراحی کرد که بخش اصلی آن کنترل‌های متمرکز بر شیوه خلق و هدایت اعتبار توسط بانک-ها بود. او در شکل‌دهی به سازمان‌های متولی و راهبر توسعه نیز به طور قابل توجهی از سازمان‌های ژاپنی مانند وزارت مالیه، وزارت تجارت و صنعت و بانک توسعه ژاپن تقلید کرد.^۱ همچنین، پارک از انواع حربه‌ها مثل تهدید، تطمیع، دخالت و انگیزه‌های مالی برای همراهی و درگیر کردن بخش خصوصی در روند توسعه کشور استفاده کرد.^۲

□ صنایع منتخب کره جنوبي در تحقق رشد اقتصادی

• صنعت فولاد

صنعت فولاد کره در دهه ۱۹۷۰ بعد از آنکه دولت کارخانه فولاد پوسکو^۳ را ایجاد کرد رشد نمود. برخی وام‌دهنده‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی به سه مورد درخواست وام کره‌ای‌ها برای ساخت یک مجتمع فولاد یکپارچه پاسخ ندادند و دولت کره پس از سه بار تلاش ناکام در تأمین مالی ساخت آن مجتمع فولاد، در نهایت منابع مورد نیاز را از محل خسارت جنگ ژاپن و وام‌های بانک «اکس‌ایم» تأمین کرد. مجتمع فولاد دولتی پوسکو ۱۰ سال پس از شروع به کار چهارمین فولادساز بزرگ دنیا و یکی از کارآمدترین فولادسازان از لحاظ کارایی هزینه‌ای تبدیل شد. این شرکت اکنون خصوصی‌سازی شده است.

• صنعت خودرو

کره جنوبي توانست خودروسازی را طی نیم قرن، از صفر به سطح بازار جهانی برساند. صنعت خودروی کره جنوبي همواره شاهد رشد بوده، به گونه‌ای که این کشور پس از سال ۱۹۸۰ به بزرگ‌ترین صادرکننده خودرو تبدیل شده است. بزرگ‌ترین واردکننده خودروهای کره آمریکا است و تعداد قابل توجهی از محصولات نیز در داخل کشور به فروش می‌رسد. کره جنوبي در سال ۲۰۰۸ بعد از چین، آمریکا، ژاپن و آلمان رتبه پنجم در ساخت خودرو را به خود اختصاص داده است.

• صنعت پتروشیمی

یکی دیگر از صنایع استراتژیک کره جنوبي پتروشیمی است. کره جنوبي رتبه پنجم ظرفیت تولید اتیلن جهان و رتبه هشتم صادرات را در سال ۲۰۰۷ میلادی داشته است. نکته حائز اهمیت در کره جنوبي این است که این کشور با

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۶. نقش دولت کره جنوبي در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، آذر

۱۳۹۶

۲. «نگاهی به مدل توسعه در کره جنوبي؛ اقتصاد کره جنوبي چگونه شکوفا شد؟»، هفته نامه تجارت فردا، ۱۳۹۴/۱۲/۸

۳. گروه پوسکو در سال ۱۹۶۸ توسط پارک تائه جون تأسیس شد. این شرکت در سال ۲۰۱۲ در فهرست فورچون جهانی ۵۰۰ در رتبه ۱۴۶ از بزرگترین شرکت‌های جهان جای گرفت. این شرکت فولاد با تولید معادل ۴۱،۹۷۵ میلیون تن فولاد خام نیز در سال ۲۰۱۵ در رتبه چهارم بزرگ‌ترین تولیدکنندگان فولاد جهان قرار گرفت. همچنین در سال ۲۰۱۰ فولاد پوسکو به عنوان سودآورترین فولادساز آسیا و دومین تولیدکننده فولاد در جهان از لحاظ حجم بازار می‌باشد.

وجود نداشتن منابع داخلی انرژی، بزرگ‌ترین و پیشرفته‌ترین پالایشگاه‌های نفت جهان را در خود جای داده است. مطابق اطلاعات اداره انرژی آمریکا، سه پالایشگاه از ۱۲ پالایشگاه بزرگ جهان متعلق به کره جنوبی است.

• صنعت کشتی سازی

کره جنوبی پس از ژاپن دومین سازنده کشتی در جهان است. سیر تحول صنعت کشتی سازی کره نشان می‌دهد که این کشور در مدت زمان بسیار کوتاهی توانست به عنوان یک کشور کشتی‌ساز بین‌المللی معرفی شود. دولت کره در دهه ۱۹۶۰ میلادی، صنعت کشتی سازی را به عنوان بخش با اولویت بالای استراتژیک برای ارتقای اقتصاد ملی شناسایی و طراحی کرد. همچنین این کشور نقشه راه و طرح جامع کوتاه مدت و بلندمدت برای توسعه کشتی‌سازی را تدوین کرد و توانست در دهه ۲۰۰۰ میلادی از لحاظ کشتی‌سازی مقام اول را کسب کند. در حال حاضر، تقریباً نیمی از کشتی‌هایی که در سراسر جهان ساخته می‌شود، متعلق به کره جنوبی است.

• صنعت الکترونیک

تولید و صادرات نیمه رساناها، نمایشگرهای یارانه و وسایل الکترونیکی پس از سال ۱۹۹۰ ستون‌های حیاتی اقتصاد کره جنوبی را تشکیل می‌دهند. بخش الکترونیک و فناوری اطلاعات و ارتباطات به توسعه کره جنوبی منجر شده است؛ به طوری که از ظهور این بخش به عنوان مهم‌ترین موتور رشد اقتصادی این کشور یاد می‌شود. آمارها نشان می‌دهد که سهم بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات در کره جنوبی ۳۵٫۶ درصد کل رشد اقتصادی این کشور در سال ۲۰۱۳ میلادی بوده است. این کشور در سخت‌افزارهای نیمه‌هادی‌ها، تلفن همراه، تلویزیون‌های TFT-LCD و تلویزیون دیجیتال پیشرو بوده و برجسته‌ترین در صنعت بازی‌های آنلاین است.^۱



۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید: نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، آذر

□ نقش شرکت‌های بزرگ در رشد اقتصادی کره جنوبی

از جمله سیاست‌های کره جنوبی در مسیر تحقق توسعه صنعتی و اقتصادی، توجه به ایجاد و حمایت از شرکت‌های بسیار بزرگ بوده که معروف به «چبول» است و نوعاً با مالکیت و مدیریت خانوادگی اداره می‌شود و فعالیت آنها در تمامی زمینه‌های صنعتی است. در واقع، چبول‌ها هسته اصلی تمرکز و انحصار اقتصادی و مالی در کره جنوبی هستند و در طیف وسیعی از صنایع الکترونیک، کشتی‌سازی، ساختمان‌سازی تا شرکت‌های انتشاراتی، بیس بال و تیم‌های بستکتبال و فوتبال و هتلداری فعالند. پنج واحد از شرکت‌های بزرگ اول کره در سال ۱۹۹۵ به طور متوسط هر یک دارای ۴۰ شرکت بوده‌اند که این شرکت‌ها در ۳۰ زمینه مختلف صنعتی رقابت کرده‌اند. همچنین ۳۰ شرکت بزرگ اول کره جنوبی در تمامی بخش‌های اقتصادی به استثنای بخش کشاورزی فعالند و تقریباً از ۱۰۰ شرکت صنعتی بزرگ کره، ۷۰ شرکت به این مجتمع‌های بزرگ شرکت‌ها تعلق دارد. در سال ۱۹۹۵، ۳۰ مجتمع بزرگ کره ۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور را تولید کرده‌اند و سهم آنها در تولید ناخالص داخلی بخش صنعت ۴۱ درصد بوده است. همچنین، هرچند این شرکت‌ها ۵ درصد اشتغال کره را به خود اختصاص می‌دهند اما ۵۰ درصد صادرات ۱۳۰ میلیارد دلاری کره در سال ۱۹۹۵ و ۱۴ درصد کل وام‌های بانکی به آنها اختصاص یافته بود. در واقع، چبول‌ها که به فرمان و با حمایت دولت عهده‌دار توسعه صنعتی در این کشور شده بودند، سهم بسزایی در رشد اقتصادی کره جنوبی داشته‌اند، به ویژه زمانی که این گروه‌ها در اواسط دهه ۱۹۶۰ بر عرصه اقتصادی مسلط شدند.^۱

□ اقدامات دولت کره جنوبی در حمایت از تولید

دخالت و مدیریت مستقیم دولت در شرکت‌های بزرگ کره جنوبی، مهم‌ترین و محوری‌ترین عامل در حمایت از تولید و تحقق توسعه صنعتی در کره جنوبی به شمار می‌رود که با استفاده از ابزارهای و سیاست‌هایی به شرح ذیل صورت گرفته است:

• جهت دهی نظام اقتصادی به سوی صنایع بزرگ مقیاس

جهت دهی کلی نظام اقتصادی توسط دولت کره جنوبی به ویژه در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی به سمت ایجاد و حمایت از بنگاه‌های بزرگ و جلوگیری از رقابت افراطی، به منظور پدید آوردن نظام اقتصادی غیروابسته بوده است. تا این اواخر محدودیت تراز پرداخت‌ها دغدغه اصلی سیاستگذاران کره‌ای بود و حتی صادرات هم به جای آنکه محرک رشد تلقی شود، ابزاری برای کاهش تراز خارجی محسوب می‌شد. سیاستگذاران در آن کشور راه حل نهایی وابستگی به پس‌اندازهای خارجی و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها را ایجاد نوعی نظام اقتصادی با قابلیت‌های فناورانه مطلوب می‌دانند که زندگی مطلوب مردم را بدون کسری مزمن تراز پرداخت‌ها ممکن سازد. گمان می‌شد علت اصلی مشکل تراز پرداخت‌ها در ناکافی بودن سرمایه و صنایع کالاهای واسطه‌ای است و به همین دلیل «موضع‌گیری به نفع صنایع سنگین و شیمیایی» را برای افزایش خودکفایی در این کشور ضروری قلمداد می‌کردند که این اصل در کره به «ارتقا ساختار صنعتی» معروف است.

• تأمین مالی

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید: نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، آذر

به عقیده اقتصاددانان ملی کردن بخش بانکی در کره جنوبی برای موفقیت بخش صنعتی از اهمیت خطیری برخوردار بوده است، زیرا بخش بانکی دولتی وام‌های بلندمدتی با نرخ‌های بهره ترجیحی پایین در اختیار صنایع قرار می‌داد. در واقع، مهم‌ترین ابزار اجرای اهداف دولت وام‌های سیاستگذاری شده بود که ۵۸ درصد از کل وام‌های بانکی بین ۱۹۶۲ و ۱۹۸۷ به حساب می‌آید. دولت نسبت وام‌های سیاستگذاری شده به کل وام‌ها را طی دوره ۱۹۶۳-۱۹۸۵ به استثنای سال‌های ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۲ و ۱۹۷۴ کاملاً بالای ۶۰ درصد نگه داشت و از آنجا که همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تخصیص اعتبار در کره تحت کنترل سفت و سخت دولت بود، سهم زیادی از منابع مالی به سمت بخش‌های مطلوب نظر دولت هدایت می‌شد.

در حال حاضر نیز تسلط دولت بر اعتبارات مالی که مهم‌ترین ابزار مطیع کردن بنگاه‌های خصوصی با توجه به وابستگی شدید آنها به وام بوده است، ادامه دارد. هر چند که برخی از بانک‌های دولتی معروف به «بانک‌های شهر» تا حدی در سال ۱۹۸۲ خصوصی شدند اما خصوصی‌سازی آنها به معنای استقلال از دولت نبود، زیرا این بانک‌ها تحت نظر بانک مرکزی که وابسته به دولت بود مجبور به پرداخت وام به بنگاه‌های به شدت مقروض بودند. در واقع وام‌های سیاستی (وام‌هایی با نرخ بهره یارانه‌ای و یا برخوردار از اولویت در جیره بندی اعتبارات) پس از خصوصی‌سازی آن بانک‌ها عملاً زیاد شد و از ۵۶ درصد در دوره ۱۹۸۱-۱۹۶۲ به ۶۷٫۶ درصد در دوره ۱۹۸۵-۱۹۸۲ رسید.

• نظارت بر مواد اولیه

از نظارت دولت بر مواد اولیه که به واسطه بنگاه‌های بخش عمومی اعمال می‌شود، هر چند کم اهمیت‌تر از سلطه بر منابع مالی است نباید غفلت کرد. دولت کره مالک صنایع راهبردی مانند نفت، زغال سنگ، کودهای کشاورزی، گاز، فولاد و تولید انرژی الکتریکی است.

• معافیت‌های مالیاتی

یکی دیگر از ابزارهای حمایت از تولید در کره جنوبی استفاده از اعطای کمک‌های مختلف در قالب معافیت‌های مالیاتی و قانونی بود که زمینه رشد شرکت‌های بزرگ را فراهم کرد. چپول‌های کره جنوبی از رهگذر دریافت رانت-های اقتصادی و معافیت‌های مختلف توانستند حرکت خود را برای به دست گرفتن نقش رشد صادرات و رشد صنعتی از اوایل دهه ۱۹۶۰ میلادی آغاز نمایند. همچنین از اوایل دهه ۱۹۶۰ میلادی که نقش چپول‌ها در رشد اقتصادی مشخص شد دولت امتیازات ویژه‌ای برای آنان در نظر گرفت. برای مثال، می‌توان گفت چپول‌ها از پرداخت مالیات از جمله مالیات بر درآمدها و مالیات شرکت‌ها معاف شدند. همچنین تخفیف‌های گمرکی، افزایش سقف ضمانت صادراتی و در اختیار قرار دادن ارزهای دولتی از اقداماتی بود که در شکل وسیع مورد توجه قرار گرفت.

• ادغام شرکت‌های ناکارآمد

پس از رونق سرمایه‌گذاری در اواخر دهه ۱۹۷۰ که به اضافه ظرفیت موقتی در برخی صنایع بزرگ منجر شد، دولت کره در سال ۱۹۸۰ با «برنامه تجدید سازماندهی صنایع سنگین و شیمیایی» پا به صحنه گذاشت. چهار شرکت فعال در صنعت تجهیزات تولید انرژی الکتریکی در قالب «شرکت صنایع ساخت و ساز کره» ادغام شدند. بعدها ادعا شد که این شرکت بزرگ‌تر از آن است که سودآور باشد و به این دلیل برای برخورداری از حمایت‌های دولت آن را ملی کردند. کیا یکی از سه خودروساز در حوزه خودروهای سواری به خروج از آن حوزه و ساخت کامیون و اتوبوس مجبور شد تا وقتی تقاضا افزایش یافت دوباره به ساختن خودرو سواری بازگردد. در صنعت ماشین‌های سنگین برقی که

هشت شرکت در آن فعال بودند نیز سه شرکت (هیوسانگ، سانگ یونگ و کولون) در هم ادغام شدند و به آنها اجازه داده شد فقط محصولات کاملاً تخصصی و گران قیمت بسازند. دو شرکت که در صنعت ذوب مس فعال بودند نیز در هم ادغام شده، یکی را مجبور به خرید سهام دیگری کردند و برای آن کار، از کمک‌های مالی بانک توسعه کره و استمهال بازپرداخت وام‌های بانکی برخوردار گردید.

دور دیگر از ادغام‌ها و فروش بنگاه‌های ناکارآمد دولتی نیز بین سال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۸ رخ داد. صنایع کشتی‌سازی، ساخت و ساز برون مرزی و کودهای کشاورزی که صنایع رو به افول بودند بیش از همه مورد توجه قرار گرفتند. سه تولیدکننده کود در سال ۱۹۸۳ منحل شدند و ۶۳ شرکت کشتی‌سازی در قالب ۱۷ شرکت در هم ادغام شدند. در سال ۱۹۸۶ تجدید ساختار عمده صنعت ساخت و ساز برون مرزی با ادغام‌ها و انحلال گسترده شرکت‌ها اجرا شد و ۸۲ بنگاه ناکارآمد در فاصله سال‌های ۱۹۸۶-۱۹۸۸ نیز مجبور به تعطیلی یا ادغام شدند.

• توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط

پس از وقوع بحران مالی ۱۹۹۷، گرایش دولت کره جنوبی به سمت بنگاه‌های کوچک و متوسط آغاز شد و مسئولان کره‌ای تصمیم گرفتند تا با توجه به اخراج‌های پی در پی کارگران از شرکت‌های بزرگ کره‌ای مانند هیوندای، کیاموتورز، سامسونگ، گلداستار و ... تدابیر لازم را برای تهیه و تدارک امکانات مناسب جهت ایجاد مشاغل کوچک و متوسط به منظور کاهش میزان بیکاری در کشور، کنترل تورم در حد امکان و ایجاد فضایی مناسب برای رشد و توسعه صنایع کوچک و متوسط اتخاذ کنند. بدین منظور بنگاه‌های اقتصادی بازرگانی و صنعتی کوچک و متوسط کره در زمینه‌های گوناگون به ویژه بخش الکترونیک فعال شدند و توسعه این بنگاه‌ها به عنوان راهکاری برای حل مشکل بیکاری به رسمیت شناخته شد و استراتژی اقتصادی براساس توسعه اقتصاد دانش بنیان، تجارت الکترونیک و سرمایه خطرپذیر قرار گرفت. همچنین، حضور سرمایه‌گذاران خارجی زمینه مشارکت بنگاه‌های کوچک و متوسط با بنگاه‌های بزرگ و نفوذ آنها به بازارهای صادراتی را فراهم‌تر کرد. به طوری که بین سال‌های ۲۰۰۶-۱۹۹۷ تعداد بنگاه‌های کوچک و متوسط از ۲,۶۷ میلیون به ۳,۰۲ میلیون رسید و سهم‌شان در کل بنگاه‌های اقتصادی از ۹۹,۱ به ۹۹,۹ درصد افزایش یافت. همچنین، سهم اشتغال نیز از ۷۴,۴ درصد به ۸۷,۵ درصد افزایش یافت.

همچنین، در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ حمایت‌های دولت کره جنوبی نصیب بنگاه‌های بزرگ می‌شد و بنگاه‌های کوچک و متوسط مجبور به مراجعه به بازار غیررسمی برای دریافت اعتبار با نرخ‌های بهره دو برابر بازار اعتبار رسمی بودند. اما صندوق ضمانت اعتبار کره در دهه ۱۹۸۰ با هدف تسهیل اعتبار بانکی به بنگاه‌های کوچک و متوسط با اهداف ویژه تأسیس شد تا به صنایع روستایی کمک کند، سرمایه خطرپذیر در اختیار استارت‌آپ‌های فناوری پیشرفته قرار دهد، فعالیت‌های جمعی و تعاونی بین بنگاه‌های کوچک و متوسط تقویت شود، به بنگاه‌های قدیمی‌تر کمک شود تا فناوری خود را به روز کنند و حتی برخی از عملیات خود را به خارج برون سپاری کنند. همچنین یک شرکت تجاری ویژه تأسیس شد تا به بنگاه‌های کوچک و متوسط برای بازاریابی صادرات کمک کند. از طرف دیگر، در اواسط دهه ۱۹۷۰ دولت طرح ادغام عمودی (روابط پیمانکاری) با بنگاه‌های بزرگ را تصویب کرد و در سال ۱۹۷۹ «شرکت ترویج صنایع کوچک و متوسط» با هدف ارائه کمک فنی و برنامه‌های آموزشی به بنگاه‌های کوچک و متوسط تأسیس شد.

معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی مانند ذخیره استهلاک تصاعدی، معافیت از مالیات بر درآمد، استمهال بدهی مالیاتی و کاهش نرخ مالیات از دیگر کارهایی بود که در حمایت از توسعه صنایع کوچک و متوسط در این کشور انجام گرفت.

• در پیش گرفتن سیاست توسعه صنعتی

سیاستگذاران کره جنوبی، سیاست «مدیریت سرمایه‌گذاری» را ابزاری لازم، ولی ناکافی برای ارتقای ساختار صنعتی در کوتاه مدت می‌دانستند، به همین دلیل، در راستای سیاست «قانون توسعه صنعتی» سه دسته اقدامات را در دستور کار قرار دادند: نخست اقدامات حفاظتی برای تسهیل در فرآیند انطباق که شامل محدودیت واردات محصولات رقیب، کاهش تعرفه‌های مواد اولیه خام، نظارت بر قیمت‌ها و یارانه‌های آشکار است، می‌باشد. دوم اقدامات مربوط به دستیابی به مقیاس بهینه تولید و جلوگیری از رقابت افراطی است که شامل محدودیت ورود و گسترش ظرفیت تولیدی، ادغام‌های توصیه شده دولت، کاهش هماهنگ در ظرفیت‌ها و یا خروج از بازار و تقسیم بازار می‌شود و سومین دسته از اقدامات نیز بهبود بهره‌وری را در برمی‌گیرد که شامل ارائه اعتبارات یارانه‌ای برای فعالیت‌هایی مانند افزایش ظرفیت (یا کاهش آن در صنایع رو به افول)، جانشینی واردات نهاده‌ها (مثلاً قطعات ماشین‌ها)، یارانه برای مخارج تحقیق و پیشرفت و برنامه‌های کارآموزی و برنامه‌های تحقیقاتی مشترک بین بنگاه‌های خصوصی و مؤسسات تحقیقاتی حکومتی می‌شود.

همچنین، ماهیت «گام به گامی» مداخله‌های انتخابی در صنایع منتخب نیز از دیگر ویژگی‌های مهم راهبرد توسعه صنعتی در این کشور می‌باشد که در طول زمان تغییر کرده است؛ مثلاً کره جنوبی در ابتدا، در طول دوره جایگزینی واردات، بر تولیدات مصرفی تأکید می‌کرد اما در فاز صنعتی‌سازی به تولید مواد شیمیایی، پتروشیمی و فولاد روی آورد. پس از آن بود که در فاز بعد به سراغ اتومبیل‌سازی، کشتی‌سازی و صنایع الکترونیک رفت. همچنین، حمایت دولت کره از بخش‌های انتخابی با اعمال قوانین سخت همراه بوده است؛ با این حال حتی در طول دوره‌های رکود، اعطای قرض‌های یارانه‌ای دولت به بخش‌های اولویت‌دار قطع نمی‌شد و این اقدام محیط مناسبی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی فراهم کرد.

• رانت مولد

در کره جنوبی دسترسی به رانت‌های دولتی محدود به چپول‌هایی است که به عنوان بنیادهای بزرگ اقتصادی قادر به ارائه عملکرد مطلوب و یکسان در همه شاخه‌ها و کسب و کارها هستند. در واقع، سیاست صنعتی در کره، بنگاه‌ها را با رانت‌های دولتی به فعالیت در صنایع جدید ترغیب کرده است، اما چند دلیل باعث شده هزینه‌های رانت‌جویی در کره جنوبی برخلاف دیگر کشورها مانعی در مسیر رشد و توسعه این کشور نباشد. اول اینکه وقتی تعداد کمی از مردم از دسترسی انحصاری به رانت‌ها برخوردار باشند، شیوع فعالیت‌های رانت‌جویی و مقدار آنها کمتر می‌شود. زیرا دیگران با توجه به اینکه می‌دانند بخت اندکی برای نفوذ در دولت دارند از رانت‌جویی منصرف می‌شوند. دوم آنکه چپول‌ها که در قالب یک گروه از دسترسی انحصاری به بازارهای رانتی برخوردارند، با مخارج اندک می‌توانند به اطلاعات مربوط به رقبای رانت‌جویی خود دست یابند زیرا در قالب‌های مختلف رانت‌جویی با چنین موقعیت‌هایی روبه‌رو بوده‌اند. سوم اینکه چپول‌ها بنیادهای بزرگ اقتصادی هستند که در چندین بازار فعالیت کرده، به این ترتیب با دسته بندی کردن موانع می‌توانند هزینه‌های رانت‌جویی را کاهش دهند. در چنین وضعیتی اگر چانه‌زنی‌هایی در

زمینه‌های دیگر وجود داشته باشد که مجال بیشتری برای پرداخت‌های جنبی فراهم کند، چانه‌زنی‌ها را آسان‌تر می‌توان سروسامان داد.

البته ناگفته نماند که در کره جنوبی همانند دیگر کشورهای مجری سیاست صنعتی، بنگاه‌های ناکارآمد بسیاری وجود دارند؛ اما فرق این کشور با دیگر کشورها، در توانایی آن دولت در متوقف کردن رانت‌های صنایعی بوده است که پویا نبوده‌اند. این انضباط دولتی در کنار ارتقای صنعتی که خود شامل ایجاد رانت‌های جدید و اغلب بزرگ‌تر از قبل در صنایع مولدتر می‌شود، انگیزه‌ای محکم برای بنگاه‌ها پدید آورده تا قابلیت‌های فناورانه خود را بهبود دهند. البته این فرآیند فرآیندی مداوم از چانه‌زنی و مناقشه بین دولت و بخش خصوصی بوده که گاهی به ناچار با اقدامات قهری به اجرا رسیده است.

به همین دلیل، در این کشور کمتر از دیگر کشورهای در حال توسعه مهم است که چه کسی رانت‌ها را به دست می‌آورد. به عبارتی، رانت‌های دولتی در کره ممکن است هزینه‌هایی از نوع «یک بار برای همیشه» ایجاد کنند که احتمالاً کوچک هستند، ولی آن رانت‌ها آثار بلندمدت چندانی بر ناکارآمدی تولید نمی‌گذارند.

• سیاست تجاری فعالانه

دولت کره جنوبی، به جای ترویج صادرات از طریق بازار آزاد، با استفاده از سیاست‌های تجاری فعالانه صادرات، به رشد صنعت در این کشور کمک کرده است. در طول دهه ۱۹۶۰، تمام سیاست‌های دولت به طور فزاینده‌ای در جهت افزایش صادرات هدایت شدند اما این گسترش از طریق بازار آزاد انجام نگرفت، بلکه با برنامه‌ریزی دولتی، توأم با تعهد بسیار قوی ریاست جمهوری نسبت به آن انجام شد. در عمل، چگونگی پیشرفت این تلاش همه جانبه برای صادرات طی جلسات ماهیانه اعضای کابینه، صاحبان سرمایه و مقامات دولتی که رئیس جمهور ریاست آن را بر عهده داشت، مورد نظارت و بررسی قرار می‌گرفت.

• بهره‌گیری از تکنولوژی

جذب موفقیت آمیز تکنولوژی خارجی توسط کره جنوبی تا حد زیادی به دلیل نقش مداخله‌گرانه دولت در اکتساب و توسعه تکنولوژی بوده است. این کشور تعلیم مدیران و مهندسان کره‌ای را در خارج ترویج، و استفاده از کمک‌های فنی کشورهای خارجی به خصوص به شکل مشاوران مستقل را تشویق کرده است. همچنین کره جنوبی در مذاکرات مختلفی برای جوازهای تکنولوژی دخیل، و هماهنگی‌های دولت در چانه‌زنی‌های مربوط به تکنولوژی در کره جنوبی بسیار گسترده بوده است. کره جنوبی به خصوص در زمینه صنایع سنگین در مورد اینکه کدام تکنولوژی را انتخاب کند، چگونه تکنولوژی خارجی را با شرایط محلی تطبیق دهد، تکنولوژی‌های وارد شده را چطور بهبود بخشد و اشکالات را برطرف کند و اینکه چگونه در داخل تکنولوژی‌های جدیدی را ایجاد کند، توانایی تحسین برانگیزی را از خود نشان داده است.

• متمرکز کردن قدرت سیاست‌گذاری اقتصادی

یکی از نوآوری‌های مهم نهادی کره جنوبی در حمایت از تولید، متمرکز کردن قدرت سیاست‌گذاری اقتصادی در یک نهاد فراوزارتخانه‌ای یعنی «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» به سرپرستی معاون نخست وزیر بود. ادغام کردن دو مسئولیت «برنامه ریزی» و «بودجه بندی» در هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی موجب حذف تضاد منافع بین وزارتخانه‌های برنامه ریزی و صنایع (که معمولاً علاقمند به سرمایه‌گذاری بلندمدت هستند) و وزارت امور مالی (که به ثبات

کوتاه مدت علاقمند است) شد. رفع چنان تضادی موجب شد اجرای سیاست صنعتی در این کشور کارآمدتر از سایر کشورهای مجری سیاست صنعتی از قبیل ژاپن و فرانسه باشد که با آن تضاد دست و پنجه نرم می‌کردند.^۱

• اجتماعی شدن ریسک خصوصی

دولت کره از طریق برنامه‌های توسعه اقتصادی پنج‌ساله که هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی تهیه می‌کرد، اقدام به شناسایی بخش‌های اولویت‌دار کرده و کمک‌های گسترده مالی به آنها می‌داد. صنایع انتخابی امکان دسترسی ترجیحی به اعتبار و ارز یارانه‌ای و سهمیه‌ای، منابع سرمایه‌گذاری دولتی، معافیت مالیاتی، همچنین حمایت در برابر واردات و محدودیت ورود بخشی را داشتند. اما از سوی دیگر، دولت از طریق به اصطلاح «هدایت اداری» این صنایع را از نظر تملک و گسترش فناوری، افزایش ظرفیت و اصلاح قیمت‌ها راهبری می‌کرد. پیامد نهایی این تبادل اقتصادی میان دولت و بنگاه‌ها، نهادینه‌سازی نظام «اجتماعی شدن ریسک خصوصی» بود که دولت ریسک‌های بالقوه مرتبط با سرمایه‌گذاری خصوصی را تحمل می‌کرد. این را می‌توان هسته دولت توسعه‌گرای کره جنوبی دانست. ریسک اجتماعی شده به شکل‌های مختلفی درمی‌آید مثل بیمه سپرده، آخرین مرجع وام‌دهی، ضمانت‌های دولتی یا یارانه به بانک‌هایی که از ناحیه بنگاه‌های بحرانی در معرض مشکل هستند. اما دولت کره جنوبی اقدام به تهیه سرمایه از بازارهای بین‌المللی و تخصیص منابع مالی ارزان به بنگاه‌های خصوصی کرد. سپس، با یک ابزار انضباط مالی دقیق به شکل کنترل جریان سرمایه، بنگاه‌های خصوصی را هدایت می‌کرد. بنابراین در اقتصاد با رشد سریع کره، یارانه‌ها بر اساس قاعده معامله به مثل داده می‌شد، یعنی بنگاه دریافت‌کننده یارانه باید از معیارهای تعیین‌شده دولت از نظر میزان تولید، کیفیت تولید، سرمایه‌گذاری در آموزش، تحقیق و توسعه و به‌ویژه رسیدن به اهداف صادراتی پیروی کند. عملکرد صادراتی به عنوان محک اصلی دولت برای تخصیص اعتبار به بنگاه‌های خصوصی استفاده می‌شد. از سوی دیگر، در حالی که نظام «اجتماعی شدن ریسک خصوصی» سرمایه‌گذاری خصوصی را تشویق کرد، دولت کره جنوبی از طریق پایش مستقیم و آزمون بازار بر اساس عملکرد صادراتی، هزینه‌های بالقوه «کژمنشی» به شکل تأمین منابع مالی از محل ایجاد بدهی‌هایی را که دولت تضمین می‌کند، مهار کرد که این انضباط بخشی عمدتاً به دو شکل انجام می‌گرفت: ۱- بهینه‌سازی و منطقی کردن فعالیت‌های صنایعی که دچار گسترش بیش از حد شده بودند و ۲- ورشکستگی بنگاه‌های بد اداره شده در صنایعی که موفق بودند.

• همکاری عمومی - خصوصی

سیاست مهم دیگر کره جنوبی به نوع ارتباطی مربوط می‌شود که میان دولت و بنگاه‌های اقتصادی خصوصی شکل گرفته است. دولت و بنگاه‌های اقتصادی براساس نظام «اجتماعی شدن ریسک خصوصی» توانستند تعامل سازنده و روابط همکاری‌جویانه را گسترش دهند و دولت نیز از طریق نظام «اجتماعی شدن ریسک خصوصی» قواعد بازی را تعیین کرد. تنها نیروی اقتصادی پایدار در آن زمان که می‌توانست به تحقق برنامه‌های توسعه کشور کمک کند، گروهی از تشکل‌های اقتصادی کشور بودند که از مزیت سازماندهی، پرسنل، تسهیلات و منابع سرمایه‌ای برخوردار

^۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۶. نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، آذر

بودند. اگرچه دولت کنترل بانک‌های کشور را که یک ابزار مهم سیاست‌گذاری بود در دست داشت، نهایتاً مجبور بود راهی برای سازش و همکاری با بخش خصوصی پیدا کند.^۱

اقدامات کره جنوبی در حمایت از تولید

نظارت بر مواد اولیه	تأمین مالی	جهت دهی نظام اقتصادی به سوی صنایع بزرگ مقیاس
توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط	ادغام شرکت‌های ناکارآمد	معافیت‌های مالیاتی
سیاست تجاری فعالانه	رانت مولد	در پیش گرفتن سیاست توسعه صنعتی
اجتماعی شدن ریسک خصوصی	متمرکز کردن قدرت سیاست‌گذاری اقتصادی	بهره‌گیری از تکنولوژی
همکاری عمومی - خصوصی		

□ جمع‌بندی

تجربه کره جنوبی در حمایت از تولید در جهت رشد اقتصادی آن کشور، برای ایران که تقریباً همزمان با این کشور روند صنعتی شدن را در پیش گرفت، مفید و بسیار ارزشمند است. تعریف و اتخاذ یک سیاست صنعتی منسجم که با تعیین صنایع استراتژیک و اولویت‌دار و هدایت منابع مالی به سمت آنها و حمایت همه جانبه دولت از آنها صورت گرفت، از جمله راهبردهای مهم دولت کره جنوبی در جهت رشد و توسعه اقتصادی است. در واقع، دولت کره جنوبی با ایفای نقش محوری و تعیین کننده در حمایت از تولید، ابتدا به تثبیت و تقویت صنایع استراتژیک در این کشور پرداخت و پس از آن با اتصال و پیوستگی میان صنایع بزرگ دولتی به زنجیره‌های متعددی از بنگاه‌های کوچک و متوسط، حداکثر توان و ظرفیت بخش خصوصی را برای رشد اقتصادی خود به کار گرفت. در این راستا، با جهت دهی نظام اقتصادی به سوی صنایع بزرگ مقیاس، تأمین مالی آنها، نظارت بر مواد اولیه، ایجاد معافیت‌های مالیاتی، ادغام شرکت‌های ناکارآمد، اتخاذ سیاست تجاری فعالانه، بهره‌گیری از تکنولوژی، اجتماعی شدن ریسک خصوصی و ایجاد همکاری عمومی - خصوصی همزمان به تقویت بخش دولتی و خصوصی در اقتصاد پرداخت، به طوریکه، مجموعه اقدامات انجام شده در این کشور طی چند دهه متمادی امروزه کره جنوبی را به یکی از اقتصادهای موفق آسیا و جهان تبدیل کرده است. بنابراین، تجربه این کشور نشان می‌دهد، حمایت و تقویت تولید بیش از پیش نیازمند یک دولت مقتدر و توانمند در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی و سیاسی است تا با اتخاذ راهبردهای منسجم و هدفمند و عزم و تلاش همه جانبه در اجرای راهبردهای اتخاذ شده، انجام اصلاحات لازم در راستای رشد اقتصادی و هماهنگی میان سایر بخش‌های دولتی و خصوصی، بستر توسعه اقتصادی با حمایت مؤثر از تولید را فراهم آورد.

۱. نگاهی به مدل توسعه در کره جنوبی؛ اقتصاد کره جنوبی چگونه شکوفا شد؟؛ هفته نامه تجارت فردا، ۱۳۹۴/۱۲/۸