

سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری: درس‌هایی از مقایسه ایران و کره جنوبی

کد موضوعی: ۲۸۰

شماره مسلسل: ۱۴۶۶۰

بهمن‌ماه ۱۳۹۴

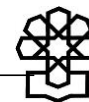
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری در کره جنوبی
۹	۲. دستاوردهای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری در کره جنوبی
۱۲	۳. سیاستگذاری برای توسعه صنعتی و فناوری در ایران
۱۳	۴. موانع نهادی برای توسعه صنعتی و فناوری در ایران
۲۰	جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۲	منابع و مأخذ



سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری: درس‌هایی از مقایسه ایران و کره جنوبی

چکیده

در کشورهای در حال توسعه رابطه بین اشتغال، فناوری و رفاه به شکلی منطقی درک نشده و تحت‌الشعاع الگوی توسعه مبتنی بر صدور مواد خام قرار گرفته است. در ایران نیز به دلیل فقدان یک درک درست از مفهوم توسعه، متخصصان در مورد مفاهیم بسیاری که در برنامه‌ریزی وجود دارد به اجماع نرسیده‌اند. در پیش گرفتن سیاست‌های کوتاه‌نگرانه، فعالیت‌های تولیدی را تا مرز توقف کامل پیش برده و با تجویز نسخه‌های سیاستی تعدیل ساختاری، بدون توجه به ساختار نهادی لازم برای آن نه تنها مسائل توسعه‌نیافتگی حل‌وفصل نشده، بلکه زمینه برای سوءاستفاده احتمالی گروه‌های خاص فراهم می‌شود.

این در حالی است که دولت کره جنوبی با مدیریت اقتصاد کلان و طراحی یک مدل «سرمایه‌داری مدیریت شده» این کشور را از کشوری عقب‌مانده به توسعه‌یافته هدایت کرد. عملکرد خیره‌کننده، رشد اقتصادی و تغییرات ساختاری در کره صرفاً نتیجه فعالیت آزادانه عوامل بازار نبوده و کاملاً با هدایت دولت حاصل شد. دولت توسعه‌گرای کره به‌منظور توسعه صنعتی و فناوری، 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 (چابول)، مدیریت مصرف خصوصی به‌منظور انباشت سرمایه و مداخله در بازار اعتبارات و هدایت آنها به سوی بخش‌های خاص را در پیش گرفت و با تکیه بر تولیدمحوری و تمرکز بر پنج بخش استراتژیک شامل فولاد، پتروشیمی، خودرو، کشتی‌سازی و الکترونیک (ICT) توانست به یکی از موفق‌ترین کشورهای در حال توسعه دنیا با درآمد سرانه هنگفت تبدیل شود. با مطالعه سیر تحولات اقتصادی کره جنوبی و ایران متوجه می‌شویم آنچه امروز کره جنوبی را از گذشته آن متفاوت کرده و اهداف دولتمردان آن را محقق ساخته آگاهی از نقش بسزای فعالیت‌های تولیدی در فرآیند توسعه اقتصادی و پروبال دادن به این فعالیت‌ها است. به‌منظور انجام اصلاحات نهادی لازم و با درس گرفتن از تجربه موفق کره، باید حمایت‌هایی در جهت بسط طول و عرض بنگاه‌ها فراهم شود تا امکان رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ فراهم شود و در نتیجه توان رقابت‌پذیری و پایداری در بازار به وجود آید.

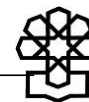
مقدمه

دوره پس از جنگ جهانی دوم، به‌عنوان دوره تلاش برای دستیابی به نوسازی و توسعه در کشورهای توسعه‌نیافته، شناخته شده است. کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین هریک باتوجه به نیاز جامعه و نیز به فراخور درک و دریافت خود از نوسازی و پیشرفت، با اتکا بر راهبردهای گوناگون، به نوسازی و اقدام برای توسعه ملی مبادرت کردند. در آن میان، کشورهای شرق آسیا و به‌ویژه «ببرهای آسیا»^۱ (کره جنوبی، تایوان، سنگاپور، هنگ‌کنگ) کامیابی‌های چشمگیری به دست آوردند. اینان به‌سرعت، فاصله خود را با کشورهای پیشرفته صنعتی کم کردند و تا دهه ۱۹۹۰ به قطب‌های اقتصادی عمده در شرق آسیا تبدیل شدند، به‌گونه‌ای که تولیدات صنعتی و فناوریانه آنها، بسیاری از بازارهای مناطق مختلف را تسخیر کرد.

در این گزارش تجربه توسعه کشور کره جنوبی به‌عنوان یک نمونه موفق در اجرای برنامه‌های توسعه و رشد اقتصادی بررسی می‌شود که طی چهار دهه اخیر دومین رشد اقتصادی سریع را در بین کشورهای جهان دارا بوده است (متین و میرجلیلی، ۱۳۹۴). همچنین تجربه کشور ایران که در جهان کهن (آسیا) از متقدمین برنامه‌ریزی برای قرار گرفتن در جرگه کشورهای توسعه‌یافته بوده و تجارب متعددی را به انجام رسانده، اما همچنان وابسته به درآمدهای نفتی باقی مانده است، بازآفرینی می‌شود. در این راستا به بررسی سیاست‌های توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری که موفقیت و رفاه را برای کره جنوبی به ارمغان آورده پرداخته می‌شود. سپس مرور مختصری بر سیاستگذاری صنعت و فناوری در برنامه‌های توسعه ایران خواهد شد و در پی آن برجسته‌ترین دلایل ضعف و عدم موفقیت این برنامه‌ها بررسی می‌شود.

۱. سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری در کره جنوبی

صنعتی شدن، محور توسعه است و به‌واسطه رشد مقیاس، تخصص‌گرایی و مکانیزه شدن، در افزایش ظرفیت‌های تولیدی و بهره‌وری نقش محوری دارد. بعضی از کشورهای جهان سوم مثل برزیل و سایر کشورهای تازه صنعتی شده شرق و جنوب شرق آسیا با طی چنین مسیریابی صنعتی شده‌اند (هیوت، جانسون و ویلد، ۱۳۷۷). در ادبیات توسعه، سیاست صنعتی اغلب مترادف است با سیاست صنعتی شدن و برای کسانی که نگرانی اصلی‌شان کاهش تولید است، خط‌مشی صنعتی به‌طور مؤثری همان استراتژی تولید است (Lall, 1987). ساگی سیاست صنعتی را هر نوع مداخله‌گزینه‌ی یا خط‌مشی



برای تغییر ساختار تولید در بخش‌هایی می‌نامد که انتظار می‌رود چشم‌انداز بهتری داشته باشند، (Saggi, 2006).

منظور از سیاست صنعتی هر نوع مداخله یا خط‌مشی دولت در راستای بهبود محیط کسب‌وکار یا تغییر ساختار فعالیت اقتصادی، فناوری‌ها یا کارهایی است که انتظار می‌رود چشم‌انداز بهتری برای رشد اقتصادی یا رفاه اجتماعی ارائه کند. آنچه باعث شد تا عصر حاضر، به‌عنوان انقلاب در سیاست صنعتی نامیده شود، فراگیری این نوع سیاست‌ها در همه کشورها از جمله کشورهای صنعتی توسعه یافته تا اقتصادهای در حال ظهور و همچنین کشورهای کمتر توسعه‌یافته است. نبود سیاست‌های مدون برای توسعه صنعت و فناوری موجب می‌شود کشورها بدون حرکت در مسیر مشخصی متوقف شده و حتی مسیر صنعت‌زدایی را تجربه کنند (مختارزاده و کیانی، ۱۳۹۳).

کشور کره به‌عنوان یکی از نمونه‌های موفق سیاست‌گذاری برای توسعه مبتنی برصنعت و فناوری شناخته می‌شود. سیاستگذاران این کشور به این نتیجه رسیدند که نمی‌توان با تکیه بر اقتصاد کلاسیک، به ارائه نسخه‌ای برای اقتصاد کره جنوبی پرداخت، زیرا این نظریات برای کشورهای توسعه‌نیافته جنوب آسیا مناسب نیست و ممکن است عواقبی وخیم داشته باشد. بنابراین، یک سیاست صنعتی منسجم در کره جنوبی به‌وسیله نخبگان طراحی شد که روح حاکم بر آن نگهداری و حفاظت از اصول اقتصاد بازار و ایجاد مزیت رقابتی در بخش‌های پیشران اقتصادی با استفاده از حضور و حمایت هوشمندانه دولت بود (World Bank, 1993). واکاوی این مسیر می‌تواند برای اقتصاد ایران مفید واقع شود.

زمینه اصلی مداخله دولت در کره، پدید آوردن یک نظام اقتصادی مستقل بود. تا دهه ۱۹۹۰ تصور سیاستگذاران کره‌ای این بود که علت مشکل تراز پرداخت‌ها در ناکافی بودن سرمایه و صنایع کالاهای واسطه‌ای است و به این دلیل موضعگیری به نفع صنایع سنگین و شیمیایی برای افزایش خودکفایی اقتصادی کره را ضروری می‌دانستند. از نظر سیاستگذاران کره‌ای، ارتقای صنعتی، مستلزم اولویت دادن به سرمایه‌گذاری بود که رکن رشد اقتصادی محسوب می‌شد. بنابراین سیاست کلان اقتصادی به‌گونه‌ای تنظیم شد که گمان می‌کردند برای تحقق سرمایه‌گذاری‌های هنگفت و پایدار لازم است (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

تاریخ سیاست‌گذاری برای توسعه مبتنی برصنعت و فناوری در کره جنوبی نشان می‌دهد که این کشور در سه مرحله اصلی، مسیر توسعه خود را طی کرده است؛ این سه مرحله عبارتند از:

۱. مرحله جهش بین ۱۹۶۲ و ۱۹۷۳.

۲. مرحله پیشبرد صنایع سنگین و شیمیایی بین ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹.

۳. مرحله آزادسازی از ۱۹۷۹ به بعد (World Bank, 1987).

سطوح مختلفی از مداخله دولت وجود دارد که بسته به شرایط هر کشور، هر یک از آنها قابل استفاده است. در یک دسته‌بندی، اقدامات حول سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری به چهار گروه تقسیم می‌شود که عبارتند از: مداخلات عام، مداخلات خاص یک بخش، مداخله خاص یک صنعت و مداخله خاص یک بنگاه. کره جنوبی با انتخاب بخش‌های پیشران اقتصادی و حمایت از آنها در مسیر توسعه خود بیشتر از نوع سوم این دسته‌بندی استفاده کرد، زیرا هدف این کشور ایجاد مزیت رقابتی در بخش‌های مدنظر خود بود. نکته دیگری که باید ذکر شود ابزار حمایتی از این بخش‌هاست که آن نیز متناسب با شرایط و ساختار نهادی در کشورهای مختلف، متفاوت است.

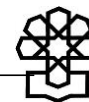
در کره جنوبی، فهرست کاملی از ابزارهای مداخله دولت به‌عنوان ابزارهایی که نفوذ آن در مسیر توسعه این کشور مشهود است، ذکر شده است. برخی از این ابزارهای سیاستی عبارتند از: کاهش ارزش دوره‌ای پول، دسترسی ترجیحی به واردات مورد نیاز برای تولید صادراتی، معافیت‌های تعرفه‌ای، تخفیف مالیاتی، حقوق انحصاری، نرخ بهره یارانه‌ای، اعتبار ترجیحی، کاهش مالیات بر خدمات عمومی و نرخ راه‌آهن، استقرار نظام بیمه اعتبار صادراتی و ضمانتنامه، مناطق آزاد تجاری و... (Smith, 1991). بنابراین می‌توان گفت که در کره جنوبی، یک سیاست منسجم همراه با استفاده بهینه از ابزارهای سیاستی توسط دولت، توسعه اقتصادی مبتنی بر صنعت و فناوری در این کشور را رقم زده است. این سیاست‌ها عبارتند از:

- انتخاب بخش‌های خاص و ارائه کمک‌های مختلف به آنها

طی مراحل اولیه توسعه اقتصادی در کره جنوبی، قلمرو مداخله دولت به تخصیص صلاح‌دیدنی منابع مالی، ملی کردن بخش‌های راهبردی و انتخاب و حمایت از بخش‌های پیشران گسترش یافته بود. دلیل گسترش سریع صادرات کره جنوبی در این مراحل نیز همین بود که دولت از طریق یکسری برنامه‌های اقتصادی پنج‌ساله، بخش‌های معینی را با ارائه مشوق‌های صادراتی مالی و بودجه‌ای و موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای بر واردات تغذیه کرد تا به بخش‌های صادراتی تبدیل شوند (Thomas & Wang, 1996).

دولت بخش‌هایی را که احتمال رشد سریع بهره‌وری آنها وجود داشت، شناسایی کرده، آنها را با عنوان «بخش‌های راهبردی نویدبخش» یا «بخش‌های ارجح» معرفی می‌کرد تا آن بخش‌ها از کمک‌های مالی، گمرکی، فنی و اجرایی برخوردار شوند. در مواردی که هدف ثبات کلان اقتصادی با هدف ارتقای ساختار صنعتی در تضاد بود، ارتقای ساختار صنعتی را ترجیح می‌دادند. حتی وقتی کل عرضه پول محدود بود، تأمین مالی بخش‌های ارجح به بهای نادیده گرفتن بخش‌های دیگر، تضمین شده بود (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

بزرگترین دغدغه سیاستگذاران کره‌ای در تقویت بخش‌های بهره‌ور، بزرگ بودن مقیاس آن بخش‌ها بود. دولت معمولاً به بنگاه‌ها دستور می‌داد مجتمع‌های تولیدی خود را با مقیاس بهینه تولید



بسازند. چون بازار داخلی کوچک بود، صادراتی بودن واحدهای تولیدی یک الزام بود تا به این ترتیب زیان‌های ناشی از بهره‌برداری ناقص از ظرفیت تولید به حداقل برسد. در هر مورد که انتظار می‌رفت ظرفیت بنگاه‌ها کمتر از حداقل مقیاس بهینه است، دولت با اعمال سیاست‌های مختلف آنها را به سوی ادغام سوق می‌داد. مهمترین نمونه‌هایی از این اقدامات، تجدید ساختار شش صنعت بزرگ کره بودند. ادغام دو تولیدکننده خودرو در سال ۱۹۶۵، پنج تولیدکننده پی.وی.سی در ۱۹۶۹ و ادغام‌های دیگر در دهه ۱۹۸۰ در حوزه تولید کود، کشتی و صنایع ساختمانی فعال در خارج کشور از دیگر مثال‌های دیگر هستند (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

مرحله دوم توسعه کره، یعنی پیشبرد صنایع سنگین و شیمیایی در کره جنوبی با هدف حمایت از شش بخش راهبردی برای پیشبرد فعال آنها طراحی شده بود که این بخش‌ها عبارت بودند از: فولاد، فلزات غیرآهنی، کشتی‌سازی، ماشین‌آلات، الکترونیک و صنایع شیمیایی. آثار پیشین و پسین بین بخش‌ها، آثار انگیزشی ارزش‌افزوده‌دار، مقدار کمک به رشد تولید ناخالص داخلی، میزان درآمد ارزی، مقدار بهره‌برداری از منابع طبیعی داخلی و میزان در دسترس بودن سرمایه خارجی از جمله معیارهایی بود که برای انتخاب این بخش‌ها مدنظر قرار گرفته بود. دولت کره برای ترغیب سرمایه‌گذاری خصوصی و پشتیبانی از بخش‌های منتخب در این دوره تمهیداتی روشن و آگاهانه برگزید که علاوه بر وام‌های سیاستگذاری شده بود. این تمهیدات عبارت بودند از:

- وام‌های صادراتی با نرخ‌های بهره ترجیحی،
 - نرخ استهلاک تصاعدی،
 - صندوق‌های حمایت از تولید برای صادرکنندگان،
 - معافیت تعرفه‌ای و تخفیف‌های دولتی بابت واردات کالاهای سرمایه‌ای، نهاده‌های واسطه‌ای و مواد خامی که در داخل تولید نمی‌شود (Yoon Heo, 2001: 223-224).
- این شیوه حمایتی در کره جنوبی کاملاً برخلاف نسخه پیشنهادی بانک جهانی مبنی بر آزادسازی و تعدیل اقتصادی به این کشور بود اما مسیری بود، که مبتنی بر شرایط بومی، توسعه کره جنوبی را با سیاستگذاری و حضور هوشمندانه دولت رقم زد.

- جلوگیری از رقابت شدید میان بخش‌ها

یکی از مشکلات شکل‌گیری بنگاه‌های کوچک، افزایش احتمال «رقابت افراطی» بین بنگاه‌ها است. سیاستگذاران کره‌ای و ژاپنی از اصطلاح «رقابت افراطی» برای توصیف جنگ قیمتی استفاده می‌کنند. به همین دلیل برای ایجاد موانع ورود و نظارت بر افزایش ظرفیت در چنین بخش‌هایی تلاش جدی به کار رفت. سیاستگذاران کره‌ای رقابت را ابزاری برای دستیابی به کارآیی و نه به خودی خود، یک هدف تلقی کرده‌اند. این واقعیت در سند برنامه پنج‌ساله ششم این کشور به چشم می‌خورد که بیان می‌کند

همکاری بین بنگاه‌ها باید مجاز بوده، حتی مورد تشویق قرار گیرد تا بخش‌های نویدبخش بتوانند به افزایش تحقیق و پیشرفت، بهبود کیفیت و صرفه‌های مقیاس برسند (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲). به این ترتیب قانون ضد تراست (قانون نظارت بر اعضا در عرضه و مبادله منصفانه) که در سال ۱۹۸۱ پس از چهار بار ناکامی در قانونگذاری (سال‌های ۱۹۶۴، ۱۹۶۶، ۱۹۶۹ و ۱۹۷۱) به تصویب رسید، طبق ادعای طرفداران آن در اصل برای محدود کردن رفتار ضد رقابتی - و نه مقابله با افزایش تمرکز بازار- تنظیم شده بود. البته افزایش انتقاد از تمرکز قدرت اقتصادی در مجتمع‌های صنعتی بزرگ موجب اصلاح آن قانون در سال ۱۹۸۶ و افزایش محدودیت درباره سرمایه‌گذاری متقابل بین شرکت‌ها شد.

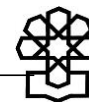
مرحله سوم توسعه کره جنوبی موسوم به مرحله آزادسازی، با کوچک‌سازی نقش هدفگذاری سیاستی در عملیات وام‌های سیاستگذاری شده، افزایش نسبت آزادسازی تجاری و تأکید بر پیشبرد سرمایه‌گذاری در بخش فناوری همراه بود؛ با این حال همچنان دیده می‌شود که در این مرحله نیز دولت کره جنوبی حضوری هوشمندانه و سیاستی در اقتصاد داشته است.

دولت با ادغام تولیدکنندگان اصلی تجهیزات الکترونیکی سنگین، بخش ماشین‌آلات را در سال ۱۹۸۰ بازسازی و به آنها جایگاهی انحصاری اعطا کرد. مجتمع صنعتی چنگوون متعلق به شرکت هیوندای ملی شد و به دو جزء تحت مدیریت سامسونگ و ال‌جی تقسیم شد. برنامه بهینه‌سازی در بخش کشتیرانی نیز شروع شده بود که به کاهش تعداد شرکت‌ها (از ۶۰ شرکت به حدود ۱۵ شرکت) انجامید. همچنین دولت کره جنوبی در این دوره با مشخص کردن نقش هر یک از شرکت‌های ماشین‌سازی، حضور آنها را در اقتصاد مدیریت کرد و با سیاستگذاری‌های هوشمندانه از قبیل حمایت‌های مقطعی و پله‌ای، احراز کیفیت استاندارد و... سبب پیشرفت آنها شد (World Bank, 1987).

– سوق دادن بخش خصوصی به ایجاد بنگاه‌های بزرگ (چابول)

بزرگترین دغدغه سیاستگذاران کره‌ای در تقویت بخش‌های بهره‌ور، بزرگ بودن مقیاس آن بخش‌ها بود. تأکید فراوان بر صرفه‌های مقیاس در سیاستگذاری اقتصادی کره را می‌توان در دفتر برنامه‌ریزی در سال ۱۹۸۲ مشاهده کرد که به شناسایی علل مشکلات صنایع سنگین و شیمیایی در اوایل دهه ۱۹۸۰ مربوط است. آن بخش‌ها مصداق بارز سرمایه‌گذاری‌های به‌شدت بلندپروازانه تلقی می‌شوند. در آن سند گفته شده که «فقدان صرفه‌های مقیاس به دلیل وجود تعداد کثیری بنگاه در هر بخش» (یا همان شکست در هماهنگی سرمایه‌گذاری‌ها) علت مشکلات بوده است.

دغدغه دستیابی به صرفه‌های مقیاس در بسیاری از بخش‌های ارجح موجب شد دو چالش، پیش روی سیاستگذاران کره‌ای قرار گیرد. یکی آنکه لازم بود تک‌تک بنگاه‌های این بخش‌ها بزرگ باشند تا حداقل صرفه مقیاس در تولید حاصل شود. دولت معمولاً به بنگاه‌ها دستور می‌داد مجتمع‌های تولیدی



خود را با مقیاس بهینه تولید بسازند. چون بازار داخلی کوچک بود، صادراتی بودن واحدهای تولیدی یک الزام بود تا به این ترتیب زیانهای ناشی از بهره‌برداری ناقص از ظرفیت تولید به حداقل برسد. در هر مورد که گمان می‌شد ظرفیت بنگاه‌ها کمتر از حداقل مقیاس بهینه است، دولت با اعمال سیاست‌های مختلف آنها را به سوی ادغام سوق می‌داد. شدیدترین مصداق این اقدامات را می‌توان در تجدید ساختار شش بخش بزرگ مشاهده کرد. ادغام دو تولیدکننده خودرو در سال ۱۹۶۵، پنج تولیدکننده پی‌وی.سی در سال ۱۹۶۹ و ادغام‌های دیگر در دهه ۱۹۸۰ در حوزه تولید کود، کشتی‌سازی و بخش‌های ساختمانی فعال در خارج از کشور از دیگر نمونه‌ها است.

دولت کره با سیاست‌های مختلف موجب شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ چابول شد. این بنگاه‌ها مجتمع‌های صنعتی‌اند که در بخش‌های صنعتی و خدماتی فعالیت می‌کنند. سامسونگ، ال‌جی و دوو نمونه‌هایی از چابول‌ها هستند. دولت با تعیین شرایط سنگین برای ورود به یک صنعت و حتی صادرات کالا تعداد بنگاه‌ها را محدود کرد. برای مثال بنگاه‌هایی می‌توانستند کالا به خارج صادر کنند که صادرات آنها بیش از ۱۰۰ میلیون دلار در سال باشد. تعیین حداقل مقیاس فعالیت، موجب ادغام بنگاه‌ها و شکل‌گیری مجتمع‌های صنعتی شد. از سوی دیگر دولت رقابت میان چابول‌ها را تشویق و از شکل‌گیری انحصارات جلوگیری کرد. با این سیاست انگیزه کارآمد بودن در چابول‌ها بسیار قوی می‌ماند؛ به‌ویژه که زمام امور اعتبارات نیز به دست دولت است و بنگاه‌های کره‌ای به شدت به وام متکی‌اند. بسیاری از چابول‌ها که به دلیل ناکارآمدی، حمایت دولت را از دست دادند، به فراموشی سپرده یا تجزیه شدند و بازمانده‌های آنها بین چابول‌های دیگر تقسیم شد. اثبات این واقعیت از آنجا معلوم می‌شود که فقط دو تا از بزرگترین چابول‌های سال ۱۹۶۶ در سال ۱۹۷۴ در زمره ده چابول بزرگ بودند و فقط پنج تا از ده چابول بزرگ سال ۱۹۷۴ در سال ۱۹۸۵ در زمره ده تای برتر قرار می‌گرفتند. از ده چابول برتر سال ۱۹۸۰ هم فقط ۶ تای آنها در سال ۱۹۸۵ در گروه ده تای برتر قرار داشتند (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

– مدیریت مصرف خصوصی به منظور انباشت سرمایه

تلاش‌های جدی برای کاهش تقاضای مصرف آن هم در قالب اصطلاحات پدرسالارانه و بدون رودربایستی از قبیل «ضرورت استقرار الگوی صحیح مصرف» انجام شد. به بانک‌ها که اکثراً دولتی بودند دستور داده شد وام‌های مصرفی ندهند. اتکای شدید به مالیات‌های غیرمستقیم نیز با وجود ناعادلانه بودن آن مالیات‌ها (در مقایسه با مالیات بر درآمد) با توسل به نقش آن مالیات‌ها در کاهش مصرف توجیه می‌شد. آن نظارت‌ها وقتی صحبت مصرف کالاها با ارزش خارجی به میان می‌آمد، شدیدتر می‌شد. مثلاً سپری کردن تعطیلات در خارج کشور تا اواخر دهه ۱۹۸۰ ممنوع بود، سرانجام کره به صادرکننده خالص سرمایه تبدیل شد. تا آن زمان کالاهای تجملی وارداتی نیز ممنوع یا در معرض

تعرفه‌های گمرکی و مالیات‌های داخلی گزاف قرار داشت. یکی از پیامدهای آن سیاست ضد مصرفی، اندک بودن مالکیت خودروهای سواری به دلیل مالیات‌های گزاف و محدودیت در واگذاری وام‌های مصرفی تا این اواخر بود. هرچند کره یکی از بزرگترین صادرکنندگان خودروهای سواری در دنیاست، شهروندان آن کشور خیلی کمتر از سایر کشورهای در حال توسعه با درآمد مشابه، مالک خودروی شخصی‌اند. با توجه به چنین جهت‌گیری ضد مصرفی شدید باید گفت سیاست کلان اقتصادی در کره بیشتر از نوع «مدیریت مصرف و سرمایه‌گذاری» بوده است (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

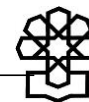
سیاست‌های بازرگانی دولت نیز مداخله آشکار در بازار بود. در نظام تجاری کره فقط مواد خام را می‌توان تا حدی و نه کاملاً مشمول آزادی واردات دانست. ورود ماشین‌آلات به شدت تحت نظارت بود تا اینکه صنعت داخلی در حوزه ساخت ماشین‌آلات رونق بگیرد، زیرا جایگاه ماشین‌آلات در بنا کردن یک نظام اقتصادی منسجم بسیار مهم تلقی می‌شد. اعتبارات معمولاً به کسانی که می‌خواستند ماشین‌هایی مشابه تولیدات داخلی وارد کنند، تعلق نمی‌گرفت، ولی یارانه‌هایی که گاهی ارزش آنها به ۹۰ درصد قیمت محصول می‌رسید، به خریداران ماشین‌های داخلی واگذار می‌شد (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

تشویق سرمایه‌گذاری بنگاه‌های خصوصی در صنایع سنگین و شیمیایی در دهه ۱۹۷۰ نوعی محدودسازی علیه سرمایه‌گذاری در بخش کالاهای مصرفی بود. بهترین مصداق آن محدودیت‌ها را می‌توان کشتی‌سازی دانست که در مدت یک‌دهه، (از سال ۱۹۷۳) از تقریباً هیچ به جایگاه دوم در دنیا رسید.

– مداخله در بازار اعتبارات و هدایت آنها به سوی بخش‌های خاص

نظام بانکی نیز در کره با بازار فاصله بسیار دارد. هرچند 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. سهم وام‌های سیاسی (وام‌هایی با نرخ بهره یارانه‌ای یا برخوردار از اولویت در جیره‌بندی اعتبارات) پس از خصوصی‌سازی آن بانک‌ها عملاً زیاد شد و از ۵۶ درصد در دوره ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۱ به ۶۷/۶ درصد در دوره ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۵ رسید که به این ترتیب به دشواری می‌توان گفت سلطه دولت بر بخش بانکداری کم شده است (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).

مرحله اول سیاست‌گذاری برای توسعه صنعتی و فناوری کره جنوبی یعنی مرحله جهش، از دو راهبرد تکمیلی جانشینی واردات کالاهای مصرفی بی‌دوام و مواد واسطه‌ای و پیشبرد صادرات کالاهای کاربر تشکیل می‌شد. سیاست توسعه صنعتی و فناوری در این مرحله همان اندازه بر مدار پیشبرد صادرات بود که بر مدار جایگزینی واردات نیز قرار داشت. نحوه حمایت از این بخش‌ها و طرح‌های



تشویقی در این حوزه نشان می‌دهد که دولت کره جنوبی برنامه‌ریزی حمایتی مشخصی برای این موضوع داشته است (Yoon Heo, 2001).

درواقع از ابتدای دهه ۱۹۶۰، دامنه گسترده‌ای از سیاست‌های صادراتی توسط دولت معرفی شده است. مهمترین ابزار اجرای اهداف دولت وام‌های سیاستگذاری شده بود که ۵۸ درصد از کل وام‌های بانکی در آن دوره به حساب می‌آید. درواقع تخصیص اعتبار در کره تحت کنترل شدید دولت بود و سهم زیادی از منابع مالی به سمت بخش‌های مورد نظر دولت هدایت می‌شد. نحوه تخصیص نیز به این‌گونه بود که تعدادی از صندوق‌های اعتباری تخصصی به‌وسیله این قوانین تأسیس شد تا وام‌های سیاستگذاری شده را به بخش‌های اولویت‌دار تحویل دهد (World Bank, 1993).

در مبحث مناقشه‌انگیز راهبرد توسعه در کره جنوبی دو دیدگاه متضاد درباره تجربه توسعه این کشور معرفی می‌شود. عده‌ای معتقدند که دولت نقش محوری در توسعه داشته است و عده‌ای دیگر بر نقش بازار و اقتصاد آزاد در توسعه کره جنوبی تأکید دارند (Yoon Heo, 2001). بنابراین می‌توان گفت، سیاست توسعه صنعتی و فناوری منسجم، کره جنوبی همراه با استفاده بهینه از ابزارهای سیاستی توسط دولت زمینه توسعه را فراهم کرده است. با نگاه به سه مرحله توسعه در کره جنوبی می‌توان گفت که محصولات کاربر در مرحله جهش، محصولات سرمایه‌بر در مرحله تحرک‌بخشی و محصولات فناوری‌بر در مرحله آزادسازی، اهداف حمایت و سیاستگذاری دولت در این کشور طی این سه دوره توسعه بوده است.

۲. دستاوردهای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری در کره جنوبی

کره جنوبی یکی از موفق‌ترین کشورهای در حال توسعه دنیاست. این کشور اکنون از سوی بانک جهانی به‌عنوان کشوری با درآمد سرانه هنگفت شناخته می‌شود. اولین موفقیت کره جنوبی، ارتقای این شاخص و رساندن آن به مرز ۲۰ هزار دلار در سال ۲۰۰۶ و سپس تداوم آن در سال‌های بعد بوده (به غیر از سال ۲۰۰۹ که این شاخص در پی بحران اقتصادی جهان کاهش یافته بود) به نحوی که این میزان در سال ۲۰۱۴ حدود ۲۸ هزار دلار^۱ (به قیمت جاری) (۲۵ هزار دلار به قیمت ثابت سال ۲۰۰۵)^۲ برآورد شده است.

وضعیت توسعه در کره جنوبی نشان می‌دهد که این کشور با داشتن برنامه راهبردی منسجم و مستحکم توسعه اقتصادی و تکیه محوری خاص بر تولید، به جایگاه قابل تأمل در مناسبات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در سطح جهان رسیده است. روند توسعه در کره جنوبی نشان می‌دهد که

۱. GDP Per capita (Current US\$) Source: World Bank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/Countries

۲. GDP Per capita (Constant 2005us\$) World Bank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD

این کشور بر پنج بخش استراتژیک شامل فولاد، پتروشیمی، خودرو، کشتی‌سازی و الکترونیک تمرکز کرده است.

• فولاد

تاریخچه توسعه بخش فولاد در کره جنوبی نشان می‌دهد که ظرفیت تولید فولاد در این کشور از ۰/۱ هزار تن در سال ۱۹۵۶ به ۱/۲ میلیون تن در سال ۱۹۷۳ و به ۵۰ میلیون تن در سال ۲۰۰۷ و ۶۶ میلیون تن در سال ۲۰۱۳ جهش پیدا کرد و با میزان صادرات ۲۸/۹ میلیون تن رتبه چهارم دنیا را به خود اختصاص داده است. (متین و میرجلیلی، ۱۳۹۴)

• پتروشیمی

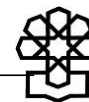
پتروشیمی به‌عنوان دومین بخش استراتژیک به توسعه کره جنوبی کمک کرده است. تاریخچه توسعه پتروشیمی کره نشان می‌دهد که این بخش پنج مرحله را طی کرده است. دوران توسعه آن از سال ۱۹۶۶ میلادی شروع و تا اواسط سال ۱۹۷۸ میلادی ادامه داشت. دوران رشد آن در فاصله سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۸ میلادی، دوران جهش آن در فاصله سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۷ میلادی، دوران بازسازی آن در فاصله سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳ میلادی و دوران جهش دوباره آن از سال ۲۰۰۴ میلادی به بعد بوده است. ظرفیت تولید بخش پتروشیمی و وضعیت صادرات آن در این کشور نشان می‌دهد که کره جنوبی رتبه پنجم ظرفیت تولید اتیلن جهان و رتبه هشتم صادرات را در سال ۲۰۰۷ میلادی داشته است.

نکته حائزاهمیت در کره جنوبی این است که این کشور با وجود نداشتن منابع داخلی انرژی،^۱ بزرگترین و پیشرفته‌ترین پالایشگاه‌های نفت جهان را در خود جای داده است. مطابق اطلاعات اداره انرژی آمریکا، ۳ پالایشگاه از ۱۰ پالایشگاه بزرگ جهان متعلق به کره جنوبی است. این امر به طور ضمنی نشان‌دهنده قابلیت‌های فناورانه این کشور است.

• خودرو

خودروسازی سومین بخش استراتژیک کره جنوبی است که این کشور توانست این بخش را در نیم قرن، از صفر به سطح بازار جهانی برساند. توسعه خودروسازی کره شامل هفت مرحله دوران خودروهای دست‌ساز،

۱. کره جنوبی تقریباً به‌طور کامل (در حدود ۹۷ درصد) به واردات انرژی نیازمند است. این کشور در سال ۲۰۱۳ به‌عنوان دومین واردکننده گاز طبیعی و چهارمین واردکننده زغال سنگ در جهان شناخته شده است.



خودروهای ساخته شده با قطعات وارداتی، خط‌مشی و سیاست برای تولید خودروهای کاملاً بومی، حرکت از سیاست جایگزینی واردات به توسعه صادرات، بهبود رقابت بین‌المللی در دهه ۱۹۸۰، توسعه فناوری در دهه ۱۹۹۰ و سرمایه‌گذاری بیشتر با توجه به روند فعلی تولید است. روند تولید خودرو در کره نشان می‌دهد که این کشور میزان تولید خود را از ۷ هزار دستگاه در سال ۱۹۶۷ میلادی به یک میلیون دستگاه در سال ۱۹۸۸ میلادی و به ۳/۸ میلیون دستگاه در سال ۲۰۰۸ میلادی رساند. آمار تولید خودرو در جهان در سال ۲۰۱۴ میلادی نشان می‌دهد که کره جنوبی بعد از چین، آمریکا، ژاپن و آلمان رتبه پنجم را در ساخت خودرو به خود اختصاص داده است (متین و میرجلیلی، ۱۳۹۴). به طور کلی ارشاد مناسب دولت از طریق سیاست برای ساختن اتومبیل‌های بومی و ترویج یک خودرو استاندارد، همچنین حفاظت و حمایت مناسب از خودروسازی به‌وسیله دولت از طریق وام‌های یارانه‌ای، مشوق‌های مالیاتی و منع واردات از جمله عوامل توسعه موفق خودروسازی کره جنوبی است.

• کشتی‌سازی

کشتی‌سازی به‌عنوان چهارمین بخش استراتژیک کره جنوبی منجر به توسعه این کشور شده است. سیر تحول صنعت کشتی‌سازی 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 کشتی‌سازی را به‌عنوان بخش با اولویت بالای استراتژیک برای ارتقای اقتصاد ملی شناسایی و طراحی کرد. همچنین این کشور نقشه راه و طرح جامع کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای توسعه کشتی‌سازی را تدوین کرد و توانست در دهه ۲۰۰۰ میلادی از لحاظ کشتی‌سازی مقام اول را کسب کند و از نظر میزان سفارشات جدید کشور کره جنوبی در سال ۲۰۱۳، با ۳۳/۱ درصد از سفارشات جهانی پس از چین در مقام دوم جهان قرار داشته است. از نظر ارزش سفارشات ساخت کشتی نیز، کشتی‌سازان کره جنوبی با ثبت ۴۱ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۳ در مقام اول و بالاتر از کشتی‌سازان چین با ثبت ۳۲/۷ میلیارد دلار سفارش ایستاده‌اند. (متین و میرجلیلی، ۱۳۹۴) دولت کره جنوبی در جهت ارتقای کشتی‌سازی به‌طور کامل اختیار قدرت انحصاری را به نظارت، راهنمایی و حمایت حرفه‌ای آن واگذار کرد. همچنین یک پنجره واحد و نقطه شفاف، برای همه جنبه‌های فعالیت‌های مربوط به توسعه کشتی‌سازی در حال ظهور کره ایجاد کرد. همین سیاست باعث شد که در حال حاضر تقریباً، نیمی از کشتی‌هایی که در سراسر جهان ساخته می‌شود، متعلق به کره جنوبی باشد.

• الکترونیک

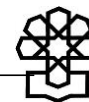
بخش الکترونیک و فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) پنجمین بخشی است که منجر به توسعه کره جنوبی شده است؛ به‌طوری که از ظهور این بخش به‌عنوان مهمترین موتور رشد اقتصادی این کشور

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. وضعیت توسعه این بخش در کره جنوبی نشان می‌دهد که این کشور رتبه چهارم در جهان را در میزان نفوذ پهنای باند موبایل اینترنت در سال ۲۰۱۳ میلادی و رتبه ۲۷ را از نظر میزان کاربر اینترنت در سال ۲۰۱۴ میلادی داشته است. این کشور، در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات در جهان پیشرو است، به خصوص در سخت‌افزار نیمه‌هادی‌ها، تلفن همراه، تلویزیون‌های TFT-LCD و تلویزیون دیجیتال و در حال گسترش رقابت جهانی در برخی از بخش‌های نرم‌افزار و برجسته‌ترین در صنعت بازی‌های آنلاین است. همچنین کره جنوبی در جهت ایجاد دولت الکترونیک با کامل کردن کاربرد فناوری اطلاعات به‌طور فزاینده نسبت به خدمات دولتی و ابتکار عمل دولت الکترونیک گام به جلو را برداشت است. این کشور رتبه اول را در گزارش سال ۲۰۱۴ آمادگی دولت الکترونیک جهانی سازمان ملل متحد برای شاخص توسعه دولت الکترونیک دارد (ITU، ۲۰۱۴-۲۰۱۵؛ UNCTAD، ۲۰۱۵، کیم، ۲۰۱۵).

۳. سیاستگذاری برای توسعه صنعتی و فناوری در ایران

نخستین برنامه مدون توسعه ایران در سال ۱۳۲۷ تصویب شد و در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۳۸-۱۳۴۸ بر ایجاد زیرساخت‌های صنعتی و مناسب توسعه صنایع سنگین و صنایع شیمیایی تمرکز شده بود. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون، پنج برنامه حاوی سیاست‌ها و اهداف بخش صنعت و فناوری اجرا شده است. در برنامه توسعه اول، استراتژی آزادسازی اقتصادی دنبال شد. از مهمترین خط‌مشی‌های این برنامه می‌توان به اصلاح ساختار تولید صنعتی و استفاده حداکثر از ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و تأکید بر جایگزینی واردات و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و صنعتی اشاره کرد. در بُعد فناوری هم بیشتر بر اجرای سیاست‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)، ایجاد و توسعه قوانین مربوط به ثبت اختراع و توسعه مراکز تحقیقاتی انتقال فناوری تأکید شد. همچنین سیاستگذاران ارزش‌افزوده را در انعقاد قرارداد میان تولیدکنندگان داخلی و پیمانکاران خارجی دنبال می‌کردند.

در برنامه دوم توسعه نیز رویکرد همزمان جایگزینی واردات و تقویت صادرات و بازآفرینی تحقیقات فناورانه به‌عنوان ابزار حل مسئله در راستای توسعه کشور دنبال شد. در برنامه سوم سیاست‌هایی همچون فعال‌سازی بانک تخصصی صنعت و معدن برای تجهیز منابع مالی موردنیاز صنایع و معادن کشور، تشویق سرمایه‌گذاری مولد و زیربنایی، گسترش همکاری‌های دوجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی ترسیم شد. در بُعد توسعه فناوری نیز بر ایجاد وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری به‌عنوان وزارتخانه سیاستگذار علم و فناوری برای کمک به جذب، اکتشاف و اشاعه فناوری‌های جدید تأکید شد



تا به‌عنوان هماهنگ‌کننده میان وزارت صنعت و معدن، نفت، وزارت بهداشت و آموزش پزشکی و وزارت کشاورزی از یکسو و تعامل آنها با دانشگاه‌ها از سوی دیگر ایفای نقش کند.

در برنامه چهارم و در بُعد صنعت، بر تأمین زیربناهای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی کشور، اصلاح اساسنامه صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی و صندوق حمایت از توسعه و تحقیقات صنعت الکترونیک، حداکثر کردن بهره‌وری از منابع تجدیدناپذیر انرژی، تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی، تجهیز منابع موردنیاز توسعه در بخش صنعت و معدن، اختصاص ۷۰ درصد وجوه حاصل از فروش و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به حساب شرکت مادر تخصصی ذیربط برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و سرمایه‌گذاری و آماده‌سازی و بهسازی، تقویت و توسعه صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی و تبدیلی و در بُعد فناوری نیز بر انتقال فناوری و توسعه توانمندی‌های فناورانه کشور تأکید شد.

در برنامه پنجم توسعه، رویکرد غالب سیاست صنعتی کشور، بهبود و ایجاد منابع مالی بخش‌های اقتصادی و صنعتی کشور بود که از طریق ایجاد صندوق‌های حمایتی همچون صندوق توسعه ملی، با هدف تبدیل بخشی از درآمدهای ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار و مولد با هدف ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک، صندوق حمایت از صنایع نوین و صندوق ضمانت سپرده‌ها دنبال شد. علاوه بر آن، در برنامه پنجم بر اصلاح قوانین و مقررات صادرات و واردات، تهیه و تصویب سند ملی راهبرد انرژی کشور به‌عنوان سند بالادستی بخش انرژی و... تأکید شده است.

بررسی اجمالی برنامه‌های توسعه از ابتدا تاکنون نشان می‌دهد در ایران در برنامه‌های توسعه و اسناد بالادستی، بر سیاست‌های صنعتی و نیز صنایع و فناوری‌های نوظهور، ایجاد زیرساخت‌های صنعت و فناوری، توسعه صنایع مولد و اشتغال‌زا، توجه بر اقتصاد دانش‌بنیان و توجه به مفاهیم نرم‌افزاری و دانشی همچون توسعه دانش فنی، تمرکز بر حقوق مالکیت معنوی و حمایت از پژوهشگران و فناوران، جلب سرمایه‌های خارجی، ایجاد توسعه پارک‌های علم و فناوری، مراکز رشد، تجاری‌سازی تحقیقات و تقویت ارتباط صنعت و دانشگاه صحنه‌گذاری شده است. اما چرا با وجود ایران هنوز نتوانسته است مسیر توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری را با موفقیت طی کند؟

۴. موانع نهادی برای توسعه صنعتی و فناوری در ایران

در اینجا به برجسته‌ترین ضعف‌های نهادی که موانعی اساسی بر سر راه اجرای موفق برنامه‌های توسعه و تحقق اهداف آنها هستند، می‌پردازیم.

– فقدان یک درک درست از مفهوم توسعه

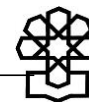
برای فهم اهمیت دستیابی به یک درک نظری قابل قبول از چرایی استمرار توسعه‌نیافتگی، باید این مسئله را مدنظر قرار داد که برحسب هر تغییری که در نگرش ما به توسعه پدید می‌آید، هم رویکرد ما نسبت به برنامه‌ریزی توسعه و هم اولویت‌ها و ابزارهای مورد نیاز، تغییر می‌کند. اگرچه در ایران فرازونشیب‌هایی در نگرش به توسعه وجود دارد، اما هم رویکرد ما نسبت به برنامه‌ریزی توسعه و هم اولویت‌ها و ابزارهای مورد نیاز، تغییر نکرده است. در ریشه‌یابی این پدیده حیرت‌انگیز به جرئت می‌توان ادعا کرد که یکی از بزرگترین سهل‌انگاری‌های ما در طول تقریباً ۷۰ سال تاریخ برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تلاش ناکافی در زمینه به‌دست آوردن یک فهم نظری و روشمند از مفهوم توسعه است. بنابراین تا وقتی تکلیف خود را با مفهوم توسعه روشن نکرده‌ایم از ابتدایی‌ترین ابزار برای برنامه‌ریزی، یعنی درک روشمند از مفهوم توسعه بی‌بهره‌ایم؛ البته نه تنها در تلقی از توسعه، بلکه در مورد اجرا و برنامه‌ریزی توسعه نیز می‌توان چنین ادعایی را مطرح کرد.

– عدم مدیریت صحیح اقتصادی و فساد مالی و اداری

براساس جدیدترین اعلام سازمان بین‌المللی شفافیت^۱ در رده‌بندی کشورهای جهان بر مبنای شاخص ادراک فساد، ایران در بین ۱۷۵ کشور، رتبه ۱۳۶ را به‌دست آورده است (Transparency International, 2014). فساد مالی یکی از اصلی‌ترین دلایلی است که سبب می‌شود فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی از شکل مولد آن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق پیدا کنند و این شرایطی است که ایران به دلیل نهادینه شدن فساد در سیستم اقتصادی با آن درگیر است. درآمدهای حاصل از فروش نفت، منابع اعتباری مورد نیاز بخش‌های مختلف اقتصاد را در طول یک برنامه توسعه فراهم می‌کند. انضباط مالی در تخصیص این درآمدها توسط دولت و وضع قوانین نظارتی مناسب، برای مهار رانت و فساد اقتصادی لازم است. بدین منظور مکانیسم‌های انتخاب مدیران باید براساس شایسته‌سالاری، علم، تخصص و از همه مهمتر کارآمدی افراد شکل گیرد. بخش عمومی در ایران باید بتواند خود را با مقتضیات دیوان‌سالاری مدرن و فعال تطبیق دهد زیرا دستگاه اداری کارآمد یکی از لوازم گریزناپذیر پیشرفت صنعتی در عصر جدید است (تاس. اچ. مک لئود، ۱۳۸۰).

از سوی دیگر، جایگاه نظام برنامه‌ریزی در ایران از بنیان استواری برخوردار نبوده و با هر تلنگری از هم می‌پاشد. برای مثال، با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۵ آنچه در اقتصاد ایران رشد و حاکمیت بیشتری یافت، فساد و رانت بود. به‌گونه‌ای که ایران از جایگاه ۷۹ از نظر شاخص

1. The Global Coalition Against Corruption



فساد در سال ۲۰۰۳ به جایگاه ۱۴۴ در سال ۲۰۱۳ تنزل یافت. وجود سازمان برنامه به‌ویژه در دورانی که درآمد نفتی کشور افزایش پیدا می‌کند، آثار قابل ملاحظه‌ای در برنامه‌ریزی‌ها خواهد داشت.

– کوتاه‌نگری و رفتارهای مالی نابهنجار دولت

ایران یکی از کشورهای است که تأثیر درآمدهای بالای نفتی را در اقتصاد آن می‌توان به‌خوبی مشاهده کرد. تجربه ایران طی نیم‌قرن گذشته این بوده که هرگاه درآمد نفتی در ایران افزایش پیدا کرده، متناسب با خود و ساختار نهادی ایران پدیده کوتاه‌نگری را در فرآیند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع تحمیل کرده است. کوتاه‌نگری به معنای ترجیح نظام‌وار ملاحظات کوتاه‌مدت بر ملاحظات بلندمدت در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است. اقتصاد ایران به‌واسطه حاکمیت رویه‌های کوتاه‌نگر در امر سیاستگذاری اقتصادی که در کادر مفهوم برنامه تعدیل ساختاری صورت‌بندی مفهومی شده، دچار یکی از خطرناک‌ترین و مخرب‌ترین دوره‌های باطل تشدیدکننده توسعه‌نیافتگی خود، یعنی رکود تورمی شده است.

سیاست‌های کوتاه‌نگر در ذات خود دشمن تولیداند، حال آنکه تصمیم‌گیری درباره تولید در ذات خود بلندمدت است و بنابراین به تضمین بلندمدت نیاز دارد. سیاست کوتاه‌نگرانه به همان اندازه که فضا را برای تولیدکنندگان سخت می‌کند، بهترین بستر را برای گرایش‌های غیرمولد و رباخوارانه فراهم می‌آورد. نتیجه خصلت اشتغال‌زداپانه و متکی به واردات الگوی کوتاه‌نگر، انتخاب سریع‌ترین راه‌حل و وارد کردن ماشین‌آلات و تجهیزات پیشرفته با استفاده از درآمدهای نفتی است و درواقع، جامعه را با شرایطی مواجه می‌کند که ازسویی فرصت‌های شغلی موجود را به کشورهای دیگر تقدیم می‌کند و ازسوی دیگر کشور را با محدودیت‌های جدی از نظر دانش ضمنی و ظرفیت‌های سازمانی و بومی‌سازی فناوری درگیر می‌سازد.

از آنجا که اقتصاد ایران مسائل خود را عمدتاً از کانال اتکای فرآیندها به تک‌محصول نفت سامان داده، دولت نقش بسیار مهمی در شکل‌دهی به سرنوشت کشور دارد. یک مشکل ساختاری نظام بودجه‌ریزی ایران، برآورد بیش از حد درآمدها به‌منظور اخذ مجوز هزینه‌کرد بیشتر توسط دولت است. به این ترتیب، اقتصاد ایران دچار کسری بودجه مزمن شده و از منظر ملاحظات توسعه، کسری بودجه مزمن، نیروی محرکه اصلی دولت برای تعرض به حقوق مالکیت و افزایش هزینه‌های مبادله است. وجود سطوحی از ناامنی حقوق مالکیت و بی‌ثباتی در فضای کلان اقتصاد، ریسک‌گریزی بخش خصوصی را تشدید کرده و با از میدان به در کردن بخش خصوصی مولد، دولت ناگزیر به عهده‌دار شدن مسئولیت‌های هرچه بیشتر تصدی‌گرانه شده و آن هم به کانالی برای توزیع غیرشفاف درآمدها و سرپوش نهادن بر عدم انضباط مالی دولت تبدیل می‌شود.

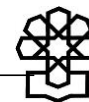
در حالی که تصمیم‌گیری درباره تخصیص درآمدهای نفتی تصمیم‌گیری باید شفافیت بیشتری داشته باشد و نهادهای تخصصی مدنی و دانشگاهیان بتوانند مشارکت فعال‌تر و نظارت‌های تخصصی دقیق‌تری را اعمال کنند. عدم شفافیت باعث می‌شود هزینه فرصت رانت پایین بیاید؛ در نتیجه، به تدریج نهادهای مشوق تولید جای خود را به قاعده‌گذاری‌های مشوق رانت، ربا و فساد می‌دهند.

– اتخاذ سیاست‌های شکست‌خورده تعدیل ساختاری

تجربه برنامه تعدیل ساختاری در اکثر کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ را به‌عنوان دهه‌های از دست رفته در تاریخ اقتصادی این کشورها ثبت کرد. در نقد این برنامه باید گفت که طراحان و تدوین‌کنندگان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، یک الگوی واحد برای همه کشورهای در حال توسعه قرار دادند؛ در حالی که کشورهای در حال توسعه هم از نظر نوع مسائل و نیازها و هم از نظر کیفیت دشواری‌هایی که با آن روبرویند با یکدیگر تفاوت‌های بسیار بنیادینی دارند. دیگر اینکه این برنامه در درون خود حاوی تناقضات بی‌شماری است و این تناقضات درونی که به ضعف بنیان‌های روش‌شناختی آن باز می‌گردد، نیروی محرکه‌ای برای در هم پیچیده‌تر شدن مسائل و مشکلات کشورهای در حال توسعه است. از آنجا که برنامه تعدیل ساختاری به اعتبار بحران بدهی‌ها و از موضع حل‌وفصل مشکل کشورهای صنعتی در ارتباط با کشورهای در حال توسعه طراحی شده، اهمیتی به حل‌وفصل مسائل توسعه‌نیافتگی این کشورها ندارد (مؤمنی، ۱۳۸۶).

دستکاری قیمت‌های کلیدی و تلاطمات ارزی، هدفمندی یارانه‌ها و همچنین خصوصی‌سازی‌های گسترده غیررقابتی، فقط مصادیقی از عناصر مجموعه سیاستی تعدیل ساختاری در ایران‌اند که به سوءاستفاده گروه‌های خاص منجر شده‌اند. عمده کسانی که برنامه‌های تعدیل ساختاری را از زمان بعد از جنگ تحمیلی تاکنون بر اقتصاد و مردم ایران تحمیل کرده‌اند، مخالفین این سیاست‌ها را به طرفداری از اقتصاد دولتی متهم می‌کنند و در شرایطی که بعضی از مسئولین مؤثر به‌طور طبیعی از سازوکارهای اقتصادی بی‌اطلاع‌اند و تمامی وجوه مشکلات اقتصادی ایران را انحصاراً به سوءمدیریت‌ها و خودسری‌ها و یا حتی نقدینگی نسبت می‌دهند، موجب عدم ادراک عمیق نقش و میزان تأثیر سیاست تعدیل ساختاری و کارکردهای خودکار آن در اقتصاد ایران شده و زمینه‌ساز استمرار گرفتار ماندن در روش‌های اتخاذی گذشته و عبرت نگرفتن از تجارب تلخ آن شده و مسائل اقتصادی را بازتولید و اقتصاد ایران را فدای اجرای تئوری‌ها و سیاست‌های آزمون شده نامتناسب و شکست‌خورده کرده‌اند (سبحانی، ۱۳۹۲).

گذشت زمان نشان داد که در عمل نه‌تنها هیچ‌کدام از انتظارات بسته سیاستی تعدیل ساختاری برآورده نشد، که در اکثر قریب به اتفاق موارد شاهد روندهای معکوس بودیم. برای مثال گمان می‌شد



با افزایش نرخ ارز، درآمدهای ریالی دولت افزایش چشمگیری خواهد یافت، اما عملاً کسری بودجه به شکل بی‌سابقه‌ای افزایش یافت. براساس اسناد رسمی منتشره، در دوره‌ای ۸ ساله، (۱۳۶۸ - ۱۳۷۶)، کسری بودجه دولت از محل افزایش بدهی شرکت‌های دولتی در حدود ۹۰۰ درصد رشد کرد. درباره رشد تولید، افزایش اشتغال و... هم با وجود آن که میزان منابع ارزی و ریالی صرف شده در طول این دوره بیشترین میزان تجربه شده در اقتصاد ایران بود، هیچ‌یک از انتظارات تئوریک برآورده نشد و حتی تولید صنعتی کشور در سال‌های ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ رشد منفی داشت. یکی دیگر از دستاوردهای افزایش نرخ ارز، افزایش صادرات و کاهش واردات بود در حالی که از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ رکورد میزان واردات به کشور شکسته شد و نیز صادرات غیرنفتی هم افزایش معناداری نیافت (مؤمنی، ۱۳۸۶).

یکی از عبرت‌آموزترین نتایج برنامه تعدیل، سرنوشت بخش تولید در ایران است. اما آنچه از این هم مهمتر است و بدون درک آن نمی‌توانیم قفل‌شدگی به تاریخ و آنچه از ابتدای برنامه چهارم توسعه به این سو رخ داد را درست متوجه شویم، مسئله ریسک‌گریزی بی‌سابقه بخش خصوصی مولد اقتصاد ایران است. ادعای بنیادی طراحان و مجریان برنامه تعدیل این بود که در صورت اجرای این برنامه، بخش خصوصی به موتور توسعه ملی تبدیل خواهد شد. گزارش‌های رسمی نشان می‌دهد در سال ۱۳۷۲ سهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از کل سرمایه‌گذاری‌ها حدود ۱۷ درصد بوده است در حالی که در برنامه اول پیش‌بینی شده بود سهم مزبور به ۵۲/۸ درصد کل سرمایه‌گذاری‌ها برسد. از این شکاف عمیق می‌توان پی برد که برنامه تعدیل با تولیدکنندگان ایران و انگیزه سرمایه‌گذاری مولد چه کرد (همان، ۱۳۸۶).

- ضعف ظرفیت‌های سازمانی

رشد اقتصادی یا ثروت مادی یک کشور، اساساً به تولید مقدار کالایی وابسته است که از ترکیب منابع طبیعی، زمین، سرمایه و نیروی انسانی حاصل می‌شود. کشورهای مختلف برای حصول به رشد مطلوب اقتصادی، با اهتمام به رفع موانع کارکرد صحیح نظام اقتصادی، تلاش خود را بر ارتقای توانمندی فناوریانه متمرکز کرده‌اند. تغییرات فناوری موجب تغییراتی در روند تولید می‌شود که به نوبه خود سبب افزایش بهره‌وری است. یکی از علل توجه به فناوری، افزایش رقابت در پهنه جهانی است؛ فقط کافی نیست چیزی تولید شود، کسی که کالا یا خدمتی را بهتر و ارزان‌تر تولید می‌کند، دیگران را از گود اقتصادی بیرون می‌کند.

فناوری‌های جدید تأثیری عمیق بر جامعه و استانداردهای زندگی می‌گذارد. سطح درآمد سرانه، میزان اشتغال، دسترسی به کالاهای مصرفی، آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل، فشارهای عصبی، خوداتکایی و اعتماد به نفس، طرز تفکر، شیوه زندگی، ارزش‌ها و الگوهای زندگی، رشد جمعیت، امید

به زندگی، کیفیت محصولات، تغذیه و میزان بهره‌گیری از مواد، مهمترین عوامل تعیین‌کننده سطح زندگی است که فناوری بر میزان بهره‌گیری از این عوامل تأثیر مستقیم می‌گذارد.

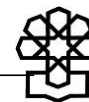
اغلب کشورهایی که خواسته‌اند به سرعت صنعتی شوند و فاصله خود را با کشورهای صنعتی کوتاه کنند، برای «توسعه فناوری» اهمیت محوری قائل شده‌اند، به‌خصوص اینکه امروزه بحث توسعه فناوری در اقتصاد مبتنی بر دانایی، اهمیت ویژه یافته است. تجربه کشورهای موفق دیرصنعتی شده، به پشتوانه تلاش‌های نظری متعددی که برای تبیین ریشه‌ها و عوامل این تجربیات انجام گرفت، بر ضرورت اتخاذ «سیاست مناسب برای توسعه صنعت و فناوری» از سوی کشورهای درحال توسعه صحنه گذاشت. می‌توان راز عقب‌ماندگی برخی از کشورهای درحال توسعه (علیرغم برنامه‌ریزی چندین ساله آنها برای بهبود اقتصادی خود) را عدم سیاستگذاری صنعتی و فناورانه برای پیشرفت و توسعه ذکر کرد.

سیاست فناوری برای ایجاد پویایی در سیاست صنعتی به‌کار گرفته می‌شود. بنابراین کشورها باید در تدوین سیاست‌های صنعتی خود به ارتقای قابلیت‌های فناورانه توجه ویژه‌ای مبذول کنند. به‌طور کلی، گسترش و تقویت قابلیت‌های فناورانه در کشور، نقشی مهم و حیاتی در توسعه صنعتی و افزایش رفاه اجتماعی دارد (طباطبائیان، ۱۳۸۳). وقتی یک کشور دارای توان و ظرفیت نوآوری فناورانه باشد، به‌طور قطع در راهیابی به بازارهای جدید جهانی موفق خواهد بود.

فناوری فقط یک ابزار نیست که با خرید از یک مکان به مکان دیگر آورده شود. فناوری ترکیبی است از سخت‌افزار و نرم‌افزار که سخت‌افزار شامل ابزار تولید و محصول نهایی و بخش نرم‌افزار شامل انسان‌افزار، اطلاع‌افزار و سازمان‌افزار است (اشتریان و امامی میبیدی، ۱۳۸۹). ابعاد نرم‌افزاری وارد کردنی، به‌صورت مطلق نبوده و باید در داخل کشور شکل بگیرد؛ تنها رکنی که به سهولت قابل وارد کردن می‌باشد، سخت‌افزار است. در انتقال فناوری، فناوری وارداتی باید به‌گونه‌ای کسب شود که نه تنها برای تولید کالا و خدمات، بلکه دارای زمینه‌هایی برای خلق تکنولوژی جدید باشد.

متأسفانه در کشورهای در حال توسعه؛ تنها لایه‌های سطحی روش‌های انتقال فناوری تقلید می‌شود و وجوه عمیق و ضمنی آن مورد غفلت قرار می‌گیرد. تجربه نشان داده است که به‌دلیل عدم توجه متقاضیان، فناوری نهفته در جریان انتقال جنبه‌های نرم‌افزاری، به‌درستی به گیرنده منتقل نمی‌شود و گیرنده نه تنها در توسعه فناوری که حتی اغلب در بهره‌برداری مناسب از فناوری خریداری شده نیز با مشکل روبرو می‌شود (امیرخانی و اسفندیاری، ۱۳۹۱).

پایه پیشرفت کشورهای ثروتمند فراهم کردن شرایط نهادی مناسب برای فعالیت بنگاه‌های تولیدی بوده است. به‌نحوی که ساختار نهادی حاکم بر جامعه، مشوق فعالیت‌های تولیدی باشد و امکان غلبه فعالیت‌های سوداگری و غیرمولد را تا حد امکان محدود کند (ها- جون چانگ، ۱۳۹۲).



بنگاه‌ها مرکز شکل‌گیری یکسری توانایی‌ها و ظرفیت‌هایی‌اند که به اصطلاح به آن «ظرفیت سازمانی» می‌گویند. به‌واسطه یادگیری که در سازمان اتفاق می‌افتد و به اعتبار نظام پاداش‌دهی که منشأ همکاری می‌شود، یادگیری‌ها خصلت جمعی پیدا می‌کنند؛ به این ترتیب ظرفیت‌های سازمانی شکل می‌گیرند. کلید اصلی توسعه یا به اعتباری تنگنای اصلی کشورهای در حال توسعه، همین مسئله ظرفیت‌های سازمانی است. بر این اساس هرچه طول و عرض سازمان‌ها بیشتر شود، گستره و عمق یادگیری و تعاون هم افزایش می‌یابد. نکته قابل تأمل اینکه اولاً ظرفیت‌های سازمانی خصلت انباشت تدریجی داشته و در طول زمان شکل می‌گیرند نه یکباره و ناگهانی؛ ثانیاً وارد کردنی نیستند؛ یعنی باید در داخل ایجاد شوند و دلیل اینکه گفته می‌شود تنگنای اصلی توسعه، ظرفیت‌های سازمانی است به همین مسئله مربوط می‌شود. بنابراین اقتصاددانان نهادگرا در صورت‌بندی نظری از مسئله علم و فناوری، نقطه شروع بحث را بنگاه‌های تولیدی قرار داده و سرچشمه ارتقای علمی - فنی جامعه را وضعیت بنگاه‌ها می‌دانند (مؤمنی، ۱۳۹۰). سازمان‌هایی که در ساختارهای نهادی متفاوت ایجاد می‌شوند، برخی به سمت فعالیت‌های مولد و برخی دیگر به سمت فعالیت‌های غیرمولد می‌روند؛ اینکه در هر جامعه گرایش مسلط به کدام سمت است به ساختار نهادی آن جامعه مربوط می‌شود.

اگر ساختار انگیزشی به‌گونه‌ای تعریف شده باشد که در آن نحوه تعریف، تضمین و اجرای حقوق مالکیت ضعیف و ناکارآمد باشد، آثار خود را در قالب قاعده‌های رفتاری مسلط بنگاه‌ها در کادری سه‌محوری منعکس می‌کند. به این شرح که بنگاه‌ها به سمت فعالیت‌هایی می‌روند که سرمایه اندک می‌خواهد، قراردادهایش کوتاه‌مدت و مقیاس آن هم کوچک است. قراردادهای کوتاه‌مدت، یعنی افق زمانی نگرش‌ها و تصمیم‌گیری و انتخاب‌های آنها کوتاه شده و رویه‌های کوتاه‌نگرانه وجه غالب پیدا می‌کند و فعالیت‌های سوداگرانه به فعالیت‌های مولد ترجیح داده می‌شود و گرایش غالب به سمت سوداگری و واسطه‌گری و فعالیت‌های غیرمولد کشیده می‌شود. قراردادهای کوتاه‌مدت به این معناست که اقتصاد تولیدمحور نیست، چون تولید و تصمیم‌گیری در مورد آن در ذات خود فرآیندی بلندمدت است. نیاز به سرمایه اندک یعنی سهم دانایی و مهارت در این فعالیت چندان بالا نیست و مقیاس کوچک یعنی صرفه‌های ناشی از مقیاس اتفاق نمی‌افتد. یعنی طول و عرض بنگاه‌ها بسیار کوچک می‌شود و ظرفیت‌های سازمانی که در این چارچوب شکل می‌گیرد بسیار محدود و ناچیز خواهد بود (مؤمنی، ۱۳۹۰).

از درون هر ساختار سازمانی طبیعتاً ظرفیت‌های کارآفرینی متناسب با خود ظاهر می‌شود. اصطلاح بنگاه خرد، کوچک و متوسط شامل معیارها و تعاریف مختلفی است که از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، رایج‌ترین معیار در این زمینه تعداد کارکنان است. براساس با تعریف اتحادیه اروپا، بنگاه‌های دارای کمتر از ده نفر کارکن، بنگاه‌های خرد؛ بنگاه‌های دارای کمتر از ۵۰ نفر کارکن، بنگاه‌های کوچک؛ بنگاه‌های دارای کمتر از ۲۵۰ نفر کارکن، بنگاه‌های متوسط؛ و بنگاه‌های با بیش از

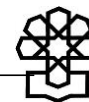
۲۵۰ نفر کارکن، بنگاه‌های بزرگ نامیده می‌شوند (فاطمی امین، ۱۳۹۱). از این رو، طبق آخرین آمارها، بیش از ۹۰ درصد بنگاه‌های صنعتی کشور را (به لحاظ تعداد کارکنان) بنگاه‌های خرد تشکیل می‌دهند. در بین بنگاه‌های خرد هم بنگاه‌های تک‌نفره و دونفره سهم بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند. بنابراین، ساختار بخش عمده‌ای از بنگاه‌های تولیدی کشور (بیش از ۹۰ درصد) به نحوی است که امکان یادگیری، ارتباط مستقیم، تعامل رودررو، مبادله اطلاعات، انتقال دانش ضمنی و توسعه ظرفیت‌های سازمانی در آنها فراهم نیست و این همان مهمترین تنگنای توسعه نیافتگی کشور است. در ایران حدود ۵۰ درصد از تولیدات صنعتی، شامل فناوری منبع‌گرا است که در آن محصولات غیرکشاورزی سهم بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند. حدود ۲۰ درصد از تولیدات صنعتی اختصاص به صنایع با فناوری سطح پایین دارد. محصولات با فناوری متوسط تقریباً ۳۰ درصد تولیدات صنعتی را شامل می‌شوند. بخش صنایع با فناوری بالاسهم بسیار کوچکی (با توجه به ویژگی‌های آن) در تولید صنعتی ایران دارد که این سهم رقمی بین ۱/۹ تا ۲/۵ درصد در ساختار تولید صنعتی ایران است (جهانگرد، ۱۳۸۵). این آمار نشانگر این واقعیت است که عمده صادرات ایران، مواد اولیه و منابع طبیعی بوده و از فعالیت‌های تولیدی صنعتی به‌عنوان ابزاری در جهت گسترش توانمندی‌ها غفلت شده است.

به‌طور خلاصه می‌توان در توصیف ساختار فرآیند تولید در بخش صنعت، بیان کرد که بنگاه‌های صنعتی طی سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۸۹ تمایلی به رشد و گسترش فعالیت‌های صنعتی خود نداشته‌اند، به‌طوری که روند به‌کارگیری و استفاده از نهاده‌های تولید (نیروی کار برای همه دوره‌ها و سرمایه برای برخی دوره‌ها) در بنگاه‌های صنعتی نزولی بوده است (مسعودی، ۱۳۹۴).

جمع‌بندی و پیشنهادها

دو کشور ایران و کره جنوبی از دهه ۱۹۶۰ میلادی روند مدرنیزاسیون و توسعه را شروع کردند. با وجود این، کره جنوبی با موفقیت در برنامه‌ریزی اقتصادی، در ردیف کشورهای صنعتی جای گرفت، اما ایران همچنان کشوری وابسته به درآمدهای نفتی باقی ماند.

دولتمردان کره جنوبی برای عبور از اقتصاد جنگ‌زده آن زمان، نقشه صنعتی‌سازی کشور را در سر می‌پروراندند که به‌صورت مرحله به مرحله، از صنایع ساده و سنگین تا صنایع پیشرفته و پیچیده را دربرمی‌گرفت و زیربنای حرکت و اعتلای آن بر تولید بنا شده بود. سیاستگذاران کره‌ای برنامه‌ای طراحی کردند تا به همراه نگهداری و حفاظت از اصول اقتصاد بازار و ایجاد مزیت رقابتی در صنایع پیشران، حضور و حمایت هوشمندانه دولت را هم داشته باشند. زمینه اصلی مداخله دولت در کره، پدید آوردن یک نظام اقتصادی مستقل بود. توسعه صنعت و فناوری در کره جنوبی پس از طی سه



مرحله جهش، پیشبرد صنایع سنگین و آزادسازی حاصل آمده است. با توجه به اینکه هدف سیاستگذاران کره‌ای ایجاد مزیت رقابتی در بخش‌های خاص بود، آن‌ها با انتخاب صنایع پیشران و حمایت از آنها مسیر توسعه را پیمودند.

دولت توسعه‌گرای کره برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری، سیاست‌های زیر را در پیش گرفت:

- انتخاب بخش‌های خاص و ارائه کمک‌های مختلف به آنها،
- جلوگیری از رقابت شدید میان بخش‌ها،
- سوق دادن بخش خصوصی به ایجاد بنگاه‌های بزرگ (چابول)،
- مدیریت مصرف خصوصی به منظور انباشت سرمایه،
- مداخله در بازار اعتبارات و هدایت آنها به سوی بخش‌های خاص.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که اقتصاد کره با یک رژیم بازارمحور فاصله زیادی داشت و راهبرد توسعه اقتصادی کره جنوبی، از نوع آزادی اقتصادی و بازار آزاد نبود. واقعیت این کشور بیان می‌کند عقلایی نیست که صرفاً به این مفهوم اتکا کنیم که دستان نامرئی کافی‌اند تا عملکرد بهتر را در اقتصاد تضمین کنند. بدون توجه به مرحله توسعه یک کشور، مکانیزم بازارها هرگز برای اقتصاد کافی نبوده‌اند و دولت نقشی حیاتی برای ایفا کردن به‌ویژه در اقتصادهای در حال توسعه‌ای مثل کره جنوبی داشته است. در نتیجه دیدگاهی که بر حضور هوشمندانه دولت به دور از تصدی‌گری در مسیر توسعه اقتصادی کره جنوبی تأکید دارد، قابل استنادتر است. به عبارت بهتر، کره جنوبی با داشتن یک برنامه راهبردی منسجم و مستحکم توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری و تکیه خاص بر تولید (که نقشی اساسی در بومی‌سازی فناوری دارد) توانسته است جایگاه مطلوبی را در مناسبات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کسب کند. این کشور با تمرکز بر پنج بخش استراتژیک شامل فولاد، پتروشیمی، خودرو، کشتی‌سازی و فناوری اطلاعات و ارتباطات توانست این بخش‌ها را به سطح بالایی از فناوری برساند به نحوی که در رتبه‌بندی‌های جهانی در هر یک از این بخش‌ها جزء بهترین‌ها باشد. در مجموع، می‌توان گفت که عوامل زیر، مؤلفه‌های اصلی تجربه توسعه کره جنوبی محسوب می‌شوند: دولت توسعه‌گرا و نظام اداری کارآمد، نخبگان تحول‌خواه (در درون این دولت و نظام اداری، نخبگان تحول‌خواهی وجود داشتند که توسعه را آرمان و دستیابی به آن را هدف اصلی خود می‌دانستند)، ارتباطات مؤثر جهانی، تولیدمحوری، بسترهای مناسب فرهنگی (اخلاق کار) و ثبات سیاسی.

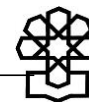
اما در مورد ایران، علیرغم تأکید بر سیاست‌های صنعتی، توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان در برنامه‌های توسعه، مسیر توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری تاکنون با موفقیت طی نشده است. ضعف‌های نهادی قابل توجه، موانع اساسی بر سر راه اجرای موفق برنامه‌های توسعه و تحقق اهداف آنهاست. از جمله این موانع می‌توان به فقدان یک درک درست از مفهوم توسعه، عدم مدیریت صحیح اقتصادی و فساد مالی و اداری، اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری و ضعف ظرفیت‌های سازمانی اشاره

کرد. مسئله این است که رویکرد بنگاه‌هایی که در اقتصاد رانتهی ایجاد می‌شوند، عموماً به سمت افق نگرش کوتاه‌مدت و مقیاس تولید پایین است. وجود بنگاه‌های کوچک مقیاس به این معناست که فعالیت‌های اقتصادی در کشور، بیشتر متکی به شخص است و در نتیجه، تخصیصی شدن امور و تقسیم کار عقلایی و صرفه‌های ناشی از مقیاس اتفاق نمی‌افتد. بنابراین گسترش طول و عرض بنگاه‌ها با اتخاذ سیاست‌های درست، از مهمترین اقدامات مورد نیاز برای غلبه بر موانع توسعه نیافتگی به‌شمار می‌رود. بدین منظور ضروری است سیاستگذاران مقتضیات تولید را سرلوحه قرار دهند و سیاست‌های پولی را بر محور اقتضات بخش‌های مولد بازنگری کنند. پس دولت موظف به انضباط مالی و شفاف‌سازی تخصیص منابع و همچنین محور قرار دادن منافع تولیدکنندگان است.

به‌طور خلاصه، برجسته کردن اهمیت مقیاس تولید در سیاست‌های صنعتی، سازمان‌یابی افراد و رفع موانع تعاملی و پرهیز از شوک‌درمانی و تغییرات پی در پی سیاست‌های نادرست، از مهمترین اصول زیربنای سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعتی و فناوری است.

منابع و مأخذ

۱. اسفندیاری، محمدجواد و امیرحسین امیرخانی، «بررسی روش‌های انتقال اثربخش فناوری»، فصلنامه تخصصی پارک‌ها و مراکز رشد، سال هشتم، شماره ۳۱، تابستان ۱۳۹۱، ص ۲-۱۱، ۱۳۹۱.
۲. اشترینان، کیومرث و راضیه امامی میبیدی، «دانش ضمنی و سیاست‌های انتقال تکنولوژی با تأکید بر تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات»، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۳. جهانگرد، اسفندیار، «اقتصاد تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات»، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۵.
۴. سبحانی، حسن، ۱۳۹۲: <http://www.entekhab.ir/fa/news/121920/>
۵. طباطبائیان، حبیب‌الله، «مروری کوتاه بر برخی از سیاست‌های کلان تکنولوژی»، تهران، نشر استیری، ۱۳۸۳.
۶. فاطمی امین، سیدرضا و همکاران، «برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)»، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد شهید بهشتی، ۱۳۹۲.
۷. کمیسیون اقتصاد کلان اتاق بازرگانی، «جزئیات توسعه پنج صنعت اصلی کره جنوبی»، ۱۳۹۱: <http://www.donya-e-egtesad.com/news/527822/#ixzz3hDeZ7W1e>
۸. متین، مهدخت و فاطمه میرجلیلی، «بررسی وضعیت و نقش بخش‌های تجارت، انرژی، صنعت و آب در اقتصاد کشور کره جنوبی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی)، شماره مسلسل: ۱۴۲۹۲، ۱۳۹۴.
۹. مختارزاده، نیما و ابوالفضل کیانی بختیاری، «سیاستگذاری‌های صنعتی در برخی از کشورهای جهان و ایران»، نشریه نشاء علم، سال پنجم، ش ۱، دی‌ماه ۱۳۹۳، صص ۲۲-۲۹.
۱۰. مسعودی، صاحبه، «انتقال و توسعه فناوری؛ ضعف چارچوب نهادی در ایران با تأکید بر ظرفیت‌های سازمانی»، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین، آبان‌ماه ۱۳۹۴، شماره مسلسل: ۱۴۴۹۱.



۱۱. مک لئود، تاس. اچ، «برنامه‌ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم»، ترجمه علی‌اعظم محمدبیگی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
۱۲. مؤمنی، فرشاد، «اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری»، انتشارات نقش و نگار، ۱۳۸۶.
۱۳. مؤمنی، فرشاد، «ظرفیت‌های سازمانی، مهم‌ترین تنگنای توسعه ملی»، ۱۳۹۰.
http://www.ires.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=-10-15-08-258:139021-22&catid=32&Itemid=47
۱۴. مؤمنی، فرشاد، «درباره برنامه ششم توسعه (۹) شرایط فاز صفر برنامه چیست؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (معاونت پژوهش‌های اقتصادی)، شماره مسلسل: ۱۴۲۳۳، ۱۳۹۴.
۱۵. نورث، داگلاس سی، «نهادها و تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی»، ترجمه محمدرضا معینی، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (چاپ دوم)، ۱۳۸۵.
۱۶. ها- جون چانگ، «اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی»، ترجمه اصلان قودجانی، انتشارات نوین طراحان آزاد، کاری از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، ۱۳۹۲.
۱۷. هاسمن، ریکاردو و دنی رودریک، «توسعه اقتصادی به‌مثابه خودیابی»، ترجمه دکتر زهرا کریمی، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۸. هیویت، تام، همیزل جانسون و دوید ویلد، «صنعتی شدن و توسعه»، ترجمه دکتر طاهره قادری، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ۱۳۷۷.
19. Amsden, A. H. *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1989.
20. <http://www.transparency.org>
21. ITU. (2014). Statistics. Retrieved 2015, from https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2015/Fixed_tel_2000-2014.xls
22. ITU. (2015). *Measuring the Information Society Report 2014 - ITU*. ITU.
23. Kim, S. (2015). *The Development Experiences to Information and Communications Technology (ICT), Innovation and Productivity in Korea*. iadb.
24. Lall, S. "Learning to Industrialize, London: Macmillan, 1987."
25. Saggi, K. "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey", *The World Bank Research Observer*, 21(2) Fall: 267-297, 2006.
26. Smith, S.C, *Industrial policy in developing countries: Reconsidering the real sources of export-led growth*, Washington, economic policy institute, 1991.
27. Thomas, V. & Wang, Y. *Distortions, interventions and productivity growth: is East Asia different? Economic development and cultural change*, 1996, 44(2), 265-288
28. UNCTAD. (2015). *un government survey 2014*. UNCTAD.
29. World Bank, *the east Asian miracle, economic growth and public policy*, oxford university press, New York, 1993.
30. World Bank. *Korea-Managing the Industrial Transition(I).*, "Korea-Managing the Industrial Transition(II). A World Bank Country Study, Washington, D.C , 1987.
31. Yoon Heo, "Development strategy in Korea reexamined:an interventionist perspective", *The Social Science Journal* 38, 217-231, 2001.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۶۶۰

عنوان گزارش: سیاستگذاری برای توسعه مبتنی بر صنعت و فناوری: درس‌هایی از مقایسه ایران و کره جنوبی

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین (گروه فناوری‌های نو)

تهیه و تدوین: صاحب‌مسعودی

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، مهدی فقیهی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: پریسا علیزاده

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست

۲. فناوری

۳. توسعه

۴. ایران

۵. کره جنوبی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۰