# بازخوانی تجربه کره‌جنوبی و نسبت آن با واقعیت صنعتی ایران:
# از «دولت مداخله‌گر» تا «دولت توسعه‌گرا»



**الهام پیروز**
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

تجربه توسعه صنعتی کره‌جنوبی نشان می‌دهد که موفقیت در صنعتی‌شدن نه حاصل عقب‌نشینی دولت از اقتصاد، بلکه نتیجه بازتعریف نقش دولت بوده است: گذار از دولت مداخله‌گر، پراکنده و واکنشی به دولت توسعه‌گرا، قاعده‌گذار، داده‌محور و پاسخگو. کره‌جنوبی از اوایل دهه ۱۹۶۰، با استقرار برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی و تمرکز نظام‌مند بر سیاست صنعتی، توانست در مدت چند دهه از یک اقتصاد جنگ‌زده و کم‌درآمد، به یکی از بازیگران اصلی زنجیره‌های ارزش جهانی تبدیل شود. در مقابل، اگرچه ایران نیز سابقه‌ای طولانی در تدوین برنامه‌های توسعه دارد، اما عدم تمرکز، ضعف انضباط سیاستی، تداوم حمایت‌های غیرمشروط و ناتوانی در حذف فعالیت‌های ناکارآمد موجب شده است این اسناد، بیش از آنکه ابزار هدایت توسعه باشند، به متونی تشریفاتی تبدیل شوند. این یادداشت سیاستی، با اتکا به قانون توسعه صنعتی کره‌جنوبی و تجربه برنامه‌های توسعه این کشور، تلاش می‌کند نشان دهد مسئله اصلی ایران نه فقدان سند یا ایده، بلکه شکاف عمیق میان تصمیم‌سازی و اجرا و ناتوانی در پذیرش هزینه انتخاب و حذف است.

## ۱. بررسی و تحلیل قانون توسعه صنعتی کره جنوبی

قانون توسعه صنعتی کره جنوبی نمونه‌ای شاخص از سیاست صنعتی دولت‌محور و توسعه‌گرا است که با هدف هدایت فعال فرآیند توسعه صنعتی، ارتقای رقابت‌پذیری جهانی، نوسازی ساختار صنعتی و هم‌راستاسازی صنعت با فناوری‌های نوین و صادرات تدوین شده است. این قانون، برخلاف رویکردهای صرفاً تنظیم‌گر، نقش دولت را به‌عنوان راهبردگذار، هماهنگ‌کننده و مداخله‌گر هدفمند تعریف می‌کند.

### ۱-۱. اهداف و فلسفه مداخله دولت

در ماده نخست قانون، ایجاد یک چارچوب قانونی برای توسعه پایدار صنعتی، افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی صنایع و تسهیل تحول ساختاری صنعت متناسب با تحولات فناوری و بازار جهانی مورد تأکید قرار گرفته است. دولت کره جنوبی در این چارچوب، مجاز و موظف به مداخله هدفمند برای رفع شکست‌های بازار و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های با ارزش‌افزوده بالاتر است؛ رویکردی که تفاوت معناداری با نگاه حداقلی دولت در بسیاری از اسناد صنعتی ایران دارد.

### ۱-۲. برنامه‌ریزی صنعتی میان‌مدت و بلندمدت

قانون، دولت را مکلف به تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه صنعتی می‌کند که باید مبتنی بر شرایط اقتصاد جهانی و هماهنگ با سیاست‌های بلندمدت فناوری، تجاری و آموزشی باشد. این هم‌راستاسازی افقی میان سیاست‌ها، یکی از نقاط قوت نظام صنعتی کره جنوبی در مقایسه با پراکندگی نهادی و عدم انسجام سیاستی در ایران محسوب می‌شود.

### ۱-۳. اولویت‌بندی صنایع و مزیت رقابتی پویا

در این قانون، اولویت‌بندی صنایع بر اساس صنایع راهبردی، صنایع پیشران صادرات و صنایع با فناوری متوسط و پیشرفته انجام می‌شود و مفهوم مزیت رقابتی پویا جایگزین مزیت‌های ایستا شده است. این رویکرد امکان بازآرایی مستمر ساختار صنعتی را فراهم کرده و تجربه‌ای قابل استفاده برای بازنگری در نظام اولویت‌گذاری صنعتی ایران به شمار می‌رود.

### ۱-۴. فناوری، نوآوری و پیوند صنعت-دانشگاه-دولت

قانون توسعه صنعتی کره جنوبی بر ارتقای فناوری و نوآوری از طریق حمایت هدفمند از تحقیق و توسعه، انتقال و بومی‌سازی فناوری‌های کلیدی و تقویت همکاری میان صنعت، دانشگاه و دولت تأکید دارد. این مدل سه‌جانبه، یکی از عوامل اصلی ارتقای توان فناورانه صنایع کره‌ای بوده و در مقایسه با ایران، نشان‌دهنده ضعف سازوکارهای نهادی پیونددهنده علم و صنعت است.

### ۱-۵. نوسازی ساختار صنعتی و مدیریت خروج بنگاه‌های ناکارآمد

نوسازی و بازسازی صنایع کم‌بازده و غیررقابتی، از طریق ادغام، اصلاح ساختار یا خروج بنگاه‌های ناکارآمد با حمایت دولت، از دیگر ارکان این قانون است. در این چارچوب، حمایت دولتی نه به حفظ بنگاه‌های ناکارآمد، بلکه به افزایش کارایی کل ساختار صنعتی معطوف شده است؛ موضوعی که در سیاست‌های صنعتی ایران کمتر به‌صورت شفاف دیده می‌شود.

### ۱-۶. توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط

این قانون، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط را از طریق تأمین مالی، آموزش، ارتقای مدیریتی و اتصال آن‌ها به زنجیره‌های ارزش بنگاه‌های بزرگ دنبال می‌کند. این نگاه شبکه‌ای به بنگاه‌های کوچک و متوسط، امکان ارتقای تدریجی آنها در زنجیره ارزش را فراهم کرده و می‌تواند الگوی مناسبی برای سیاست‌های حمایتی ایران باشد.

### ۱-۷. خوشه‌ها و زیرساخت‌های صنعتی

ایجاد و تقویت خوشه‌های صنعتی منطقه‌ای و پارک‌های صنعتی تخصصی با هدف هم‌افزایی بنگاه‌ها، کاهش هزینه‌های تولید و افزایش بهره‌وری از دیگر محورهای قانونی است. این رویکرد منطقه‌محور، زمینه مقایسه مستقیم با سیاست‌های توسعه صنعتی استانی در ایران را فراهم می‌کند.

### ۱-۸. نظام حمایت مالی مشروط

حمایت‌های مالی در قالب یارانه‌های هدفمند، معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات اعتباری، به‌صورت مشروط و مبتنی بر عملکرد (صادرات، ارتقای فناوری و بهره‌وری) طراحی شده‌اند. شرطی‌سازی حمایت‌ها یکی از تفاوت‌های کلیدی با نظام حمایتی ایران است که غالباً فاقد سازوکارهای مؤثر ارزیابی عملکرد می‌باشد.

### ۱-۹. توسعه سرمایه انسانی و حاکمیت شرکتی

قانون بر توسعه نیروی انسانی از طریق آموزش‌های مهارت‌محور متناسب با نیاز صنعت، تقویت آموزش‌های کاربردی، همکاری صنعت و مراکز آموزشی و آموزش مدیران صنعتی تأکید دارد. همچنین بهبود حاکمیت شرکتی به‌عنوان پیش‌نیاز ارتقای بهره‌وری بنگاه‌ها مورد توجه قرار گرفته است.

### ۱-۱۰. رقابت‌پذیری جهانی و زنجیره‌های ارزش

افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید و انطباق با استانداردهای بین‌المللی، بستر لازم برای ادغام فعال صنایع در زنجیره‌های ارزش جهانی را فراهم کرده است. این رویکرد صادرات‌محور و شبکه‌ای، تفاوتی بنیادین با نگاه کالامحور در بسیاری از سیاست‌های صنعتی ایران دارد.

### ۱-۱۱. پایداری محیط‌زیستی و اجتماعی

قانون توسعه صنعتی کره جنوبی، توسعه صنعتی را با الزامات محیط‌زیستی و اجتماعی پیوند می‌دهد؛ از جمله توسعه فناوری‌های پاک، کاهش شدت انرژی در صنعت و توجه به آثار اجتماعی فعالیت‌های صنعتی. این نگاه تلفیقی، الگوی مناسبی برای بازتعریف مفهوم توسعه صنعتی پایدار در ایران است.

### ۱-۱۲. نهادسازی، نظارت و اصلاح سیاست

ایجاد نهادهای توسعه‌ای نظیر بانک‌های توسعه‌ای و صندوق‌های تخصصی، تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و استقرار نظام پایش، ارزیابی و اصلاح مستمر سیاست‌ها از دیگر ویژگی‌های این قانون است. گزارش‌دهی عمومی و پاسخگویی نهادهای مجری، به افزایش شفافیت و اثربخشی سیاست صنعتی کمک کرده است.

## ۲. بررسی و تحلیل برنامه‌های توسعه اقتصادی کره جنوبی

سیاست صنعتی کره جنوبی در قالب برنامه‌های توسعه مختلف در طول دهه‌ها تکامل یافته و توسعه بخش صنعت نیز در قالب این برنامه‌ها ارائه شده است.

### ۲-۱. برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی (۱۹۶۶-۱۹۶۲)

آغاز صنعتی‌شدن با رهبری دولت، تقویت زیرساخت‌ها، تقویت مشارکت دولت، ارتقای صادرات و سرمایه گذاری در سرمایه انسانی، اقتصاد را از کشاورزی محور به صنعتی شدن سوق داد و در نتیجه مسیری برای رشد و توسعه اقتصادی آینده تعیین کرد. این استراتژی بعدا در برنامه‌های توسعه بعدی تکامل و گسترش یافته است. ایران نیز سابقه برنامه‌ریزی دولتی دارد، اما فاقد تمرکز صادرات‌محور و انضباط نهادی در اجرای برنامه‌ها بوده است. تجربه کره نشان می‌دهد که شروع صنعتی‌شدن بدون هدف‌گذاری صادراتی مشخص به صنعتی‌شدن پایدار منجر نمی‌شود.

### ۲-۲. برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی (۱۹۷۱-۱۹۶۷)

برنامه پنجساله دوم توسعه کره جنوبی به نظر بلند پروازنه به نظر می‌رسید. این برنامه بر صنایع سنگین و شیمیایی، تقویت زیرساخت‌ها و ارتقای صادارت و در عین حال ادامه توسعه قابلیت‌های صنعتی برنامه اول تاکید داشت. این برنامه نه تنها پایه صنعتی کره جنوبی را تقویت کرد بلکه زمینه را برای استراتژی‌های اقتصادی بعدی فراهم آورد. به نحویکه رقابت پذیری جهانی آن را بیشتر افزایش داد و منجر به رشد قابل توجهی شد. توسعه صنایع جایگزین واردات همراه با گسترش صادرات، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پایه (برق، حمل‌ونقل، بنادر) و تقویت توان تولید داخلی از برنامه‌های اجرا شده در این دوران بود. در ایران، جایگزینی واردات اغلب به حمایت دائمی و غیرمشروط تبدیل شده است. کره جنوبی نشان داد که جایگزینی واردات باید مرحل‌های و پل ورود به صادرات باشد، نه هدف نهایی.

### ۲-۳. برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی (۱۹۷۶-۱۹۷۲)

سومین برنامه کره جنوبی مرحله مهمی در تحول سیاست صنعتی بود و با هدف قراردادن پیشرفت و رقابت بین‌المللی صنایع سنگین و شیمیایی و در عین حال بر رشد صادرات محور و توسعه زیرساخت‌ها تاکید کرد. نقش قوی دولت در ارائه حمایت مالی، ترویج توسعه فناوری و تسهیل آموزش نیروی کار، محیطی برای صنعتی شدن سریع فراهم کرده است. جهش به سمت صنایع سنگین و شیمیایی (فولاد، پتروشیمی، ماشین‌آلات، کشتی‌سازی)، تمرکز بر بنگاه‌های بزرگ (چیبول‌ها) و تعمیق نقش دولت توسعه‌گرا زمینه را برای رشد اقتصادی پایدار فراهم کرده است. در این برنامه شباهت ظاهری با توسعه صنایع سنگین در ایران وجود دارد، اما تفاوت کلیدی این است که در کره، حمایت از صنایع سنگین مشروط به صادرات، یادگیری فناورانه و رقابت‌پذیری بود؛ شرطی که در برنامه‌های ایران غالباً غایب است.

### ۲-۴. برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی (۱۹۸۱-۱۹۷۷)

چهارمین برنامه توسعه اقتصادی کره جنوبی به سمت صنایع با فناوری پیشرفته، تولید کالاهای مصرفی و نوآوری بسیار مهم بود. این برنامه با اولویت دادن به تحقیق و توسعه، تقویت بنگاه‌های کوچک و متوسط و تقویت زیرساخت‌ها، زمینه را برای یک پایگاه صنعتی رقابتی‌تر و متنوع‌تر فراهم آورده است. نقش فعال دولت در حمایت از بنگاه‌های بزرگ، افزایش سرمایه انسانی و درک اهمیت ملاحظات زیست محیطی، به انعطاف پذیری اقتصادی و مسیر رشد کره جنوبی کمک کرده است. ارتقای کیفیت تولید، تنوع صنعتی، توسعه برندهای ملی، افزایش ارزش افزوده صادراتی و آغاز توجه جدی به محیط‌زیست و توسعه منطقه‌ای از شاخص‌های کلیدی این برنامه است. این در حالی است که، برنامه‌های توسعه ایران کمتر به برندسازی صنعتی و ارتقای کیفیت صادرات توجه کرده‌اند. تجربه کره نشان می‌دهد که عبور از خام‌فروشی بدون سیاست فعال کیفیت و برند ممکن نیست.

### ۲-۵. برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی (۱۹۸۶-۱۹۸۲)

برنامه پنجم توسعه اقتصادی تحول قابل توجهی را در سیاست‌های صنعتی کره جنوبی با تمرکز بر صنایع با فناوری پیشرفته، تنوع‌بخشی و رشد صادراتی نشان داد. این برنامه همچنین بر آموزش و توسعه نیروی انسانی، افزایش سرمایه انسانی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها تأکید داشت. این برنامه با ایجاد محیط اقتصادی رقابتی و پایدار، نقش حیاتی بنگاه‌های

بزرگ را در رشد اقتصادی کشور برجسته کرد و هم‌زمان، ملاحظات زیست‌محیطی و توسعه متوازن منطقه‌ای را نیز در نظر گرفت. برنامه پنجم توسعه کره جنوبی، زمینه لازم را برای گذار این کشور به‌عنوان یکی از رهبران جهانی در فناوری و نوآوری فراهم نمود و به انتقال آن به یک اقتصاد با درآمد بالا کمک کرد. گذار تدریجی از دولت‌محوری سخت به آزادسازی کنترل‌شده اقتصادی، افزایش بهره‌وری، اصلاح ساختار بنگاه‌های بزرگ، توسعه فناوری و توجه هم‌زمان به محیط‌زیست و تعادل منطقه‌ای از دیگر ویژگی‌های این برنامه است. این برنامه برای ایران بسیار آموزنده است، زیرا نشان می‌دهد اصلاحات اقتصادی زمانی موفق‌اند که پس از ایجاد توان صنعتی انجام شوند، نه قبل از آن؛ بر خلاف برخی تجربه‌های شتاب‌زده آزادسازی در ایران.

### ۲-۶. برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی کره جنوبی (۱۹۹۱-۱۹۸۷)

برنامه ششم توسعه اقتصادی کره جنوبی منعکس‌کننده یک دوره گذار در تکامل اقتصادی این کشور بود که بر فناوری، نوآوری و رفاه اجتماعی تأکید داشت و در عین حال رشد صنعتی پایدار را ارتقا داد. تمرکز این برنامه بر صنایع با ارزش افزوده بالا و ارتقای سرمایه انسانی، کره جنوبی را در مسیر تطبیق با تحولات اقتصاد جهانی قرار داد. این برنامه همچنین با توجه به مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی، نشان‌دهنده تغییر در رویکرد صرفاً رشدمحور به سمت رویکرد جامع‌تر و فراگیرتر در سیاست صنعتی بود. در نتیجه، برنامه ششم زمینه را برای تغییر سیاست‌های صنعتی کره جنوبی از یک رویکرد صرفاً تولیدمحور به یک رویکرد جامع و فناورمحور فراهم کرد. تمرکز بر فناوری و نوآوری، رشد صادرات با ارزش افزوده بالا، توسعه سرمایه انسانی، نوسازی بنگاهای بزرگ با اصلاحات ساختاری و توجه جدی به توسعه متوازن منطقه‌ای از ویژگی‌های این برنامه است. برنامه‌های توسعه ایران کمتر به اصلاح ساختار بنگاه‌های بزرگ و ارتقای فناوری پرداخته‌اند. تجربه کره نشان می‌دهد که حمایت از بنگاه‌های بزرگ باید مشروط به نوآوری، صادرات و بهره‌وری باشد.

### ۲-۷. برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی (۱۹۹۶-۱۹۹۲)

هفتمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی با تغییر استراتژیک به سمت اقتصاد مبتنی بر فناوری و دانش، از حیث تخصص نیروی کار، نوآوری، سرمایه‌گذاری در آموزش و توسعه سرمایه انسانی، نشان‌دهنده تلاش دولت برای تغییر جهت‌گیری اقتصاد ملی است. علاوه بر این، این برنامه با تأکید بر توسعه متوازن منطقه‌ای، بهبود زیست‌محیطی و رفاه اجتماعی و اهمیت بیش‌تر به کیفیت زندگی انسان، از برنامه‌های قبلی متمایز می‌شود. به‌طور کلی، برنامه هفتم توسعه زمینه را برای ادامه تکامل کره جنوبی به‌عنوان یک اقتصاد پیشرو در عرصه جهانی و پیشرفت‌های بیشتر این کشور در سال‌های بعدی فراهم کرد. گذار به اقتصاد دانش‌بنیان، تقویت رقابت‌پذیری جهانی، توسعه صنایع پیشرفته، ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی و افزایش نقش تحقیق و توسعه در صنعت از مشخصات این برنامه است. اگرچه شاخص «دانش‌بنیان» در برنامه‌های اخیر ایران تکرار شده، اما فاقد پیوند ساختاری با صنعت و صادرات است. الگوی کره نشان می‌دهد که اقتصاد دانش‌بنیان بدون سیاست صنعتی صادرات‌محور، به رشد صنعتی منجر نمی‌شود.

### ۲-۸. برنامه پنج‌ساله هشتم توسعه اقتصادی (۲۰۰۱-۱۳۹۷)

هشتمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کره جنوبی با یک گذار بحرانی در چشم‌انداز اقتصادی کشور، هم‌زمان با بحران مالی آسیایی، همراه شد. این برنامه با تمرکز بر اصلاحات ساختاری، پیشرفت فناوری و بازسازی بازار، اهدافی چون افزایش رقابت‌پذیری و ارتقای جایگاه کره جنوبی در اقتصاد جهانی را دنبال کرد. این برنامه با تأکید بر نوآوری، توسعه سرمایه انسانی و حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط، در پی ایجاد یک چارچوب اقتصادی پایدار با قابلیت سازگاری با چالش‌های آینده بود. علاوه بر این، تعهدات پایداری محیطی و رفاه اجتماعی، منعکس‌کننده درک وسیع‌تری از توسعه اقتصادی بود. در نتیجه، برنامه هشتم زمینه را برای ظهور کره جنوبی به‌عنوان یک اقتصاد پیشرفته و پیچیده در مسیر جهانی فراهم کرد. تعمیق جهانی‌شدن اقتصاد، توسعه صنایع پیشرفته، افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید و ارتقای استانداردهای صنعتی و زیست‌محیطی از مشخصات اصلی این برنامه است. برنامه‌های ایران معمولاً نسبت به استانداردهای بین‌المللی و الزامات بازار جهانی رویکرد منفعل دارند، در حالی‌که کره آن‌ها را بخشی از سیاست صنعتی خود قرار داده است.

### ۲-۹. برنامه پنج‌ساله نهم توسعه اقتصادی (۲۰۰۵-۲۰۰۱)

برنامه پنج‌ساله نهم توسعه اقتصادی نشان‌دهنده یک رویکرد جامع برای رشد اقتصادی در دوران پس از بحران

مالی آسیا بود. این برنامه با تأکید بر نوآوری، توسعه سرمایه انسانی و ادغام در اقتصاد جهانی، در پی تضمین پایداری و ثبات بلندمدت برای کره جنوبی است. هدف این سیاست‌ها تقویت صنایع با فناوری پیشرفته، حمایت از صنایع کوچک و متوسط و ارتقای بهره‌وری بود. همچنین، رسیدگی به نابرابری‌های اجتماعی و ناپایداری‌های زیست‌محیطی از دیگر محورهای این برنامه به شمار می‌آید. به‌طور کلی، برنامه نهم نقش مهمی در انطباق کره جنوبی با محیط اقتصادی جهانیِ در حال تغییر ایفا کرد و پایه‌های لازم برای رشد و توسعه آینده را ایجاد نمود. تقویت رقابت‌پذیری صنعتی، توسعه شبکه‌های ایمنی اجتماعی، توجه هم‌زمان به رشد صنعتی و رفاه اجتماعی و تنظیم بازار کار متناسب با تحولات صنعتی از ویژگی‌های این برنامه بود. در ایران، سیاست صنعتی و سیاست اجتماعی غالباً جدا از هم طراحی می‌شوند. تجربه کره نشان می‌دهد که پایداری صنعتی بدون ملاحظات اجتماعی امکان‌پذیر نیست.

### ۲-۱۰. برنامه‌های دهم توسعه اقتصادی (۲۰۱۰-۲۰۰۶)

دهمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی گام مهمی در جهت تکامل کره جنوبی به یک اقتصاد دانش‌محور و نوآور بود. این برنامه با تأکید بر تحقیق و توسعه، جهانی‌شدن و رقابت‌پذیری اقتصاد ملی طراحی شد. در راستای اهداف استراتژیک، این برنامه تضمین رشد اقتصادی پایدار را در عین توجه به نابرابری‌های اجتماعی و محیط‌زیستی دنبال می‌کرد. از طریق سیاست‌های حمایتی هدفمند، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، تقویت سرمایه انسانی و ایجاد تعادل منطقه‌ای و پایداری محیطی، چارچوبی برای سازگاری با چالش‌های اقتصاد جهانی در حال تغییر ایجاد شد. این برنامه در مجموع، کره جنوبی را برای مواجهه با موقعیت‌های اقتصادی آتی و اضطراری‌تر در مواجهه با بحران‌ها آماده کرد. نوآوری، جهانی‌شدن، حمایت هدفمند از بنگاه‌های کوچک و متوسط، توسعه منابع انسانی، توسعه متوازن منطقه‌ای، پایداری محیطی و گسترش بخش خدمات پیشرفته از مشخصات این برنامه است. این برنامه‌ها الگوی مناسبی برای بازطراحی فصل صنعت، خدمات و اشتغال در برنامه‌های توسعه ایران هستند، به‌ویژه در پیوند بنگاه‌های کوچک و متوسط با زنجیره‌های ارزش صنعتی.

### ۲-۱۱. برنامه‌های یازدهم توسعه اقتصادی (۲۰۱۵-۲۰۱۱)

برنامه پنجساله یازدهم توسعه اقتصادی تمرکز بر ایجاد «اقتصاد خلاق» را با محوریت نوآوری، پایداری و فراگیری آغاز کرد. این برنامه با اولویت دادن به تحقیق و توسعه، جهانی شدن و تقویت صنایع کلیدی، در کنار سرمایه گذاری‌های قابل توجه در سرمایه انسانی و شبکه‌های ایمنی اجتماعی، به‌دنبال تقویت یک اقتصاد مقاومتی و سازگار بود. این سیاست‌های جامع نه تنها به دنبال موقعیت رقابتی کره جنوبی در بازار جهانی بود. بلکه هدف آن مقابله با چالش‌های داخلی مانند نابرابری اجتماعی و عدم تعادل منطقه‌ای بود. نتایج برنامه یازدهم زمینه را برای سیاست‌ها و چارچوب‌های بعدی فراهم آورد که به پیشرفت کره جنوبی کمک نمود.

### ۲-۱۲. برنامه‌های دوازدهم توسعه اقتصادی (۲۰۲۰-۲۰۱۶)

دوازدهمین برنامه پنجساله کره جنوبی با هدف قرار دادن این کشور به عنوان یک اقتصاد پیشرو و مبتنی بر نوآوری و در عین حال پرداختن به چالش‌های معاصر مانند پایداری زیست محیطی و برابری اجتماعی است. این برنامه با تاکید بر تحقیق و توسعه، تحول دیجیتال و رشد سبز، صنایع استراتژیک را هدف قرار داد و اقتصاد مقاومتی را تقویت کرد که قادر به انطباق با جهانی در حال تحول امروزی باشد. برنامه دوازدهم باتمرکز بر سرمایه انسانی،تقویت تجارت جهانی و حمایت از رشد فراگیر، زمینه را برای چشم‌انداز اقتصادی آینده کره جنوبی فراهم کرد و رقابت پذیری آن را در اقتصاد جهانی شده تضمین کرد. سیاست‌ها و ابتکارات دورن این برنامه منعکس کننده یک رویکرد جامع برای پیمایش فرصت‌ها و چالش‌ها در قرن بیست و یکم است.

### ۲-۱۳. برنامه‌های سیزدهم توسعه اقتصادی (۲۰۲۵-۲۰۲۱)

سیزدهمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کره جنوبی یک استراتژی جامع را با هدف تقویت اقتصادسبز، دیجیتال و فراگیر در کره جنوبی بیان می‌کند. این برنامه با اولویت دادن به توسعه پایدار، پیشبرد نوآوری‌های فناورانه، تقویت آموزش و سرمایه انسانی و تضمین برابری اجتماعی، در تلاش است تا کره جنوبی رابه عنوان رهبر در اقتصاد جهانی و در عین حال پرداختن به چالش‌های داخلی قرار دهد. این برنامه بر فراگیری رفاه اجتماعی و تعهد به دستیابی به اینکه مزایایی پیشرفت اقتصادی در سراسر جامعه به اشتراک گذاشته شود تاکید دارد.

## ۳. درس‌های برای ایران

### ۳-۱. مسئله اصلی: شکست راه‌حل‌های نقطه‌ای در ایران

بررسی تطبیقی سازوکارهای بخش اقتصاد نشان می‌دهد که مسئله اقتصاد ایران نه «خرابی یک بخش خاص»، بلکه فرسودگی کل نظام تصمیم‌گیری اقتصادی است. اقتصاد دستوری، که طی دهه‌ها بر بخشنامه، نظارت فیزیکی و مداخلات قیمتی متکی بوده، به وضعیتی انجامیده که در آن شفافیت پایین، پیش‌بینی‌پذیری مختل و وابستگی به نفت مزمن شده است. در چنین چارچوبی، سیاست‌ها عمدتاً واکنشی‌اند و هر شوک بیرونی از تحریم و کمبود ارز گرفته تا تورم با دستورالعمل‌های مقطعی پاسخ داده می‌شود؛ دستورالعمل‌هایی که به‌جای اصلاح سازوکارها، صرفاً علائم بحران را سرکوب می‌کنند. پیام محوری اسناد سیاستی جدید صریح است: این مسیر، با «تعمیر جزئی» اصلاح نمی‌شود. آنچه مورد نیاز است، گذار پارادایمی نهادی از حکمرانی دستوری به حکمرانی هوشمند و داده‌محور است.

### ۳-۲. نقطه عزیمت کره‌جنوبی: مسئله «صنعت» بود، نه «بازار»

گزارش استراتژی صنعتی کره‌جنوبی نشان می‌دهد که این کشور توسعه اقتصادی خود را نه با آزادسازی ناگهانی بازار و نه با عقب‌نشینی دولت آغاز کرد، بلکه با تمرکز صریح بر مسئله صنعت. در دهه‌های نخست توسعه، پرسش اصلی سیاست‌گذار کره‌ای این نبود که «بازار چه می‌خواهد»، بلکه این بود که: کدام فعالیت صنعتی، در کدام مقطع تاریخی، می‌تواند کشور را یک پله در زنجیره ارزش جهانی ارتقا دهد؟ در مقابل، سیاست صنعتی در ایران اغلب یا به شکل حمایت‌های پراکنده و دائمی بروز یافته، یا در واکنش به شوک‌های مقطعی شکل گرفته است. در نتیجه، صنعت در ایران کمتر موضوع یک سیاست فعال و آینده‌نگر بوده و بیشتر به محل توزیع امتیاز و رانت تبدیل شده است.

### ۳-۳. فازبندی توسعه: انتخاب‌های محدود اما قاطع

یکی از ویژگی‌های کلیدی تجربه کره، فازبندی روشن توسعه صنعتی است. این کشور مسیر صنعتی‌شدن خود را به مراحل مشخصی تقسیم کرد: از صنایع کاربر و صادرات‌محور، به صنایع سنگین و شیمیایی، سپس صنایع فناوری‌بر و دانش‌بنیان، و نهایتاً اقتصاد نوآوری و انقلاب صنعتی چهارم. در هر مرحله، تعداد صنایع اولویت‌دار محدود بود، حمایت‌ها متمرکز و پرحجم اعمال می‌شد و پس از عبور از فاز، سیاست‌ها تغییر می‌کردند. در ایران، تقریباً همه صنایع به‌طور هم‌زمان و دائمی «اولویت‌دار» تلقی می‌شوند. سیاست صنعتی تاریخ انقضا ندارد و هیچ صنعتی واقعاً از فاز حمایت عبور نمی‌کند. پیامد این وضعیت آن است که نه صنایع قدیمی حذف می‌شوند و نه صنایع جدید فرصت جهش واقعی پیدا می‌کنند.

### ۳-۴. دولت و بنگاه: حمایت بدون بدهکاری

تجربه کره در حمایت از بنگاه‌های بزرگ (چیبول‌ها) واجد یک تمایز بنیادین است: دولت از بنگاه‌ها حمایت کرد، اما هرگز به آن‌ها بدهکار نشد. حمایت‌ها مشروط به صادرات، بهره‌وری و ارتقای فناوری بودند، زمان‌دار و قابل قطع بودند و در صورت شکست، بنگاه حذف یا ادغام می‌شد. در ایران، حمایت‌ها اغلب بی‌قید و شرط و دائمی‌اند. بنگاه زیان‌ده به‌عنوان «مسئله اجتماعی» تلقی می‌شود و حذف نمی‌شود. در نتیجه، دولت به‌تدریج اسیر بنگاه‌های تحت حمایتش می‌شود و بنگاه نیز به‌جای رقابت، به مطالبه‌گر رانت تبدیل می‌گردد.

### ۳-۵. صادرات؛ شاخص نهایی موفقیت سیاست صنعتی

در استراتژی صنعتی کره‌جنوبی، صادرات نه یک هدف جانبی، بلکه معیار اصلی ارزیابی سیاست صنعتی است. هر برنامه، در نهایت با این پرسش سنجیده می‌شود که آیا قدرت حضور کشور در بازار جهانی را افزایش داده است یا خیر. حتی سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، آموزش یا زیرساخت، در نهایت به قابلیت صادراتی گره خورده است. در ایران، صادرات اغلب متغیری بیرونی در سیاست صنعتی تلقی می‌شود. بسیاری از صنایع بزرگ، بدون صادرات پایدار، سال‌ها از حمایت برخوردارند و «حفظ تولید به هر قیمت» جای رقابت‌پذیری را گرفته است؛ نقطه‌ای که سیاست صنعتی از مسیر توسعه منحرف می‌شود.

### ۳-۶. داده و حسابداری ملی: مرز حکمرانی مدرن و سنتی

اسناد «فلسفه تغییر» و «حسابداری ملی» به‌درستی نشان می‌دهند که مرز اصلی میان وضعیت موجود و مطلوب، نقش «داده» در تصمیم‌گیری است. در وضعیت موجود ایران،

داده‌ها عمدتاً نمونه‌ای، تخمینی و با تأخیرند؛ مالکیت‌ها تودرتو و ذی‌نفع نهایی نامشخص است و مبارزه با پولشویی، گزارش‌محور و پسینی انجام می‌شود. در چنین شرایطی، دولت اساساً «نمی‌بیند» و همان‌گونه که اسناد تصریح می‌کنند: نمی‌توانید آنچه را نمی‌بینید، مدیریت کنید. در مقابل، تجربه کره نشان می‌دهد که از دهه ۱۹۸۰، داده‌های ثبتی و حساب‌های ملی به ابزار تصمیم فعال تبدیل شدند و شفافیت مالکیت در مورد بنگاه‌های بزرگ الزام‌آور شد.

### ۳-۷- نفت و بودجه: گره اصلی بی‌ثباتی مزمن

«پایان نفرین منابع» تصویری فشرده از چند دهه تجربه ایران ارائه می‌دهد: ورود مستقیم درآمد نفت به بودجه دولت، نشت‌های ساختاری و پیامدهایی چون تورم و بی‌ثباتی. وضعیت مطلوب، تفکیک کامل درآمدهای نفتی از بودجه جاری، واریز آن‌ها به صندوق ثروت عمومی و تأمین بودجه دولت صرفاً از درآمدهای مالیاتی پایدار است. کره‌جنوبی، با وجود فقدان منابع نفتی، منطق مشابهی را اجرا کرد: منابع توسعه‌ای از هزینه‌های جاری دولت تفکیک شد و سیاست صنعتی از مسیر نهادهای تخصصی پیش رفت، نه بودجه عمومی. در ایران، اختلاط نقش‌های بودجه به‌عنوان ابزار اداره دولت، سیاست صنعتی و جبران نارضایتی اجتماعی هر اصلاحی را تضعیف می‌کند.

## ۴. جمع‌بندی سیاستی

تجربه کره‌جنوبی نشان می‌دهد که توسعه صنعتی حاصل تمرکز، انتخاب‌های سخت، حمایت مشروط و اقتدار دولت در قطع حمایت‌های ناکارآمد است. ایران با کمبود ایده یا سند مواجه نیست؛ مسئله اصلی، ناتوانی در تمرکز، اعمال انضباط سیاستی و پذیرش هزینه تصمیم‌گیری و حذف است. اگر قرار است از تجربه کره جنوبی چیزی آموخته شود، آن چیز نه «مدل‌برداری»، بلکه شجاعت در اجرا و حذف است. ویژگی‌ای که شرط لازم گذار از دولت مداخله‌گر به دولت توسعه‌گرا محسوب می‌شود.