

image not found or type unknown



Совершенствование государственного регулирования – стержневой вопрос экономической истории Республики Корея. Встроенность государства в экономическую структуру страны столь велика, что изменение функций государственного механизма напрямую влияет на жизнеспособность всей хозяйственной системы. Вместе с тем исторически государство тесными связями соединено с частной инициативой, и их нарушение представляет чрезвычайно трудный и болезненный процесс. Понимая это, южнокорейское руководство, осуществляя меры в интересах государства, одновременно всегда старалось выдерживать определенный баланс во взаимоотношениях двух столпов экономической структуры – государства и частного бизнеса. Некоторые акции правительства по упорядочению их отношений оказались плодотворными для экономики, другие имели негативные последствия. В экстремальных условиях, когда внешнеэкономическая ситуация ставила страну на грань выживания, государственный механизм до последнего времени, как правило, не давал сбоев, находя верные решения для вывода ее из кризисов.

Позиция «жесткой, сильной руки» в экономике, приверженцами которой были режимы президентов Ли Сын Мана, Пак Чон Хи, Чон Ду Хвана, стала постепенно смягчаться при правлении Ро Дэ У и особенно Ким Ён Сама.

Демократизация общества, начавшаяся с конца 80-х годов, затронула и экономику, вызвав усиление противоречий между нарастающей инициативой частного бизнеса и сохраняющимся контролем государства. Зреющий конфликт разрешается пока в рамках «мягкого реформирования» экономических функций государства. Однако время от времени в разных общественных слоях прорывается накопившееся недовольство просчетами или не выгодными с точки зрения национального производителя решениями госаппарата. Так, резкое неодобрение большинства населения вызвало вступление страны в 1996 г. в ОЭСР, поставившее ее перед необходимостью изменения законов в области финансов, рынка труда и т.д.

Вместе с тем дискуссии, идущие среди южнокорейских ученых-экономистов, касаются лишь роли и масштабов госрегулирования. Вопрос о его полной отмене на повестке дня не стоит. Это свидетельствует о том, что при всех обвинениях в адрес государства в связи с нестабильной экономической политикой, способствующей, в

частности, возникновению кризиса 1997-1998 гг., по-прежнему доминирует линия на сохранение системы государственного влияния на экономику при необходимости ее дальнейшего реформирования. Чтобы более отчетливо представить возможные последствия трансформации госрегулирования в будущем, обратимся к его истокам.

## **Немного истории**

Капиталистическая модернизация, развернувшаяся в Южной Корее после окончания второй мировой войны, и освобождение ее от колониальной зависимости от Японии, с самого начала оказались тесно связаны с формированием и совершенствованием системы госрегулирования. Ставка на создание и использование такой системы как мобилизующей, координирующей и направляющей силы экономического развития была сделана ввиду малочисленности и мелкомасштабности частнокапиталистической базы.

Процесс становления и развития госрегулирования экономики можно условно разделить на пять этапов.

Первый этап совпадает с периодом президентства Ли Сын Мана (1948-1960 гг.) и характеризуется созданием основ структуры госрегулирования. В эти годы образован госсектор, развитию которого придавалось очень большое значение. Экономическое вмешательство государства и его непосредственно предпринимательская деятельность получили затем законодательное оформление. Осуществлялись начальные попытки координации экономической жизни путем разработки первых стратегических программ и планов, подкрепленных проведением реформ, многие из которых определяли дальнейший путь развития страны, в том числе и систему ее экономической организации.

Предвоенные (до 1950 г.) реформы – аграрная, административная, образовательная и ряд других – проявили позитивные результаты впоследствии, дав первоначальный импульс капитализации общества. В эти годы образованы многие министерства и другие официальные организации, на которые возлагались функции управления, координации и контроля со стороны государства за хозяйственным развитием, деятельностью экономических институтов и частных лиц.

Данный период вошел в экономическую историю страны как время апробации курса на импортзамещающее развитие. Движение экономики по принципу

импортзамещения существенно расширило рамки госсектора, сформированного ранее в основном за счет предприятий и капитала бывшей японской собственности. Теперь же с использованием иностранной помощи и низкопроцентных кредитов были сооружены различные объекты промышленного назначения, транспорта и связи, значительно улучшившие экономическую инфраструктуру. Они явились результатом активной *предпринимательской деятельности* государства и вошли в состав госсектора.

Последовательное развитие получили и другие формы и методы вмешательства государства в экономику. Часть займов, предоставленных США и другими странами, а также по международным каналам в качестве экономической помощи, направлялась не только на финансирование госсектора, но послужила основой для установления его взаимоотношений с еще слабым в то время национальным частным бизнесом. В первую очередь государство поддерживало наиболее крупных по местным масштабам предпринимателей, создавая им более благоприятные стартовые возможности. Так возникли, развились и образовали свои «экономические империи» известные монополистические конгломераты «Самсон», «Лаки Голдстар» (ныне «Эл Джи»), «Дэу», «Хёндэ», «Ссанъён» и др.

Делая ставку на поддержку крупного бизнеса, государство не только использовало имевшиеся у него рычаги экономического регулирования, но и разрабатывало новые.

Большое место отводилось при этом финансовым инструментам – приоритетному субсидированию, налоговым льготам и другим формам поощрения перспективных отраслей и крупных компаний, с одной стороны, и ограничению в кредитовании и налоговому прессу в отношении остальных секторов экономики, не вписывающихся в государственную стратегию развития, с другой.

Деятельность государства по осуществлению импортзамещающей модели в 50-е годы оценивается южнокорейскими экономистами неоднозначно, поскольку подход к определению перспективных направлений развития в значительной мере носил волюнтаристский характер и далеко не всегда был оправдан экономически, что нередко приводило к отрицательным результатам. Вместе с тем другой альтернативы проведению ускоренной индустриализации в экономически отсталой стране в то время в мире еще не существовало. Естественными ограничителями более успешной реализации подобной модели являлись небогатая ресурсная база и узость внутреннего рынка, вследствие чего она срабатывала в Южной Корее с гораздо меньшим эффектом, чем, например, в Индии.

Второй этап охватывает период нахождения у власти администрации Пак Чон Хи (1961-1979 гг.). За годы его правления удалось реализовать поставленную цель – достигнуть в рекордно короткие сроки экономического процветания путем внедрения в национальное производство модели экспортного развития. Речь идет о модели, тщательно отшлифованной с учетом реальных возможностей использовать собственные (хотя бы относительные) преимущества в производстве определенных видов продукции с ориентацией на внешний рынок. Данной идее были подчинены все экономические функции государства, призванные в административно-управленческом, хозяйственном, финансовом отношении содействовать именно такому развитию экономической структуры страны, в первую очередь наиболее перспективной с этой точки зрения ее части – обрабатывающей промышленности.

Занимая четкую позицию в отношении экспортной ориентации развития, администрация Пак Чон Хи вместе с тем допускала определенное «забегание вперед», выражавшееся в экономически не оправданном (с позиций тогдашнего уровня развития) сооружении крупных престижных промышленных объектов. В какой-то мере попытки создать крупную индустрию ускоренным путем оправдывались неустойчивостью политической ситуации на Корейском полуострове, негласным экономическим соревнованием и обострявшимся время от времени военным противостоянием Севера и Юга.

В этот период всестороннее развитие получила система полнокровного государственного регулирования. Широкую поддержку администрации приобрело экономическое планирование.

В ходе согласования генеральной линии развития между соответствующими министерствами и ведомствами выработывался единый подход и совместный вариант перспективного плана, под который затем обязаны были подстраиваться все экономические субъекты, начиная с государства и кончая частным бизнесом. Таким образом, система госрегулирования пронизывала все ступеньки экономической структуры.

В 70-е годы в развитии страны произошли значительные позитивные сдвиги. Повысился ее престиж за рубежом, осуществился выход на внешние рынки, начался поворот к открытости экономики по мере следования по пути экспортной ориентации. Наконец, возросла мощь и активность частного капитала, появились крупные и конкурентоспособные на мировом рынке монополии.

Вместе с тем полная зависимость южнокорейского бизнеса от госаппарата подрывала эффективность и мобильность экономики. Стремление бюрократии к полновластному контролю и подчинению всех сторон хозяйственной жизни вызывало нарастающее сопротивление все большей части предпринимательства, включая представителей мелкого и среднего бизнеса.

Третьим этапом можно считать 1980-1987 гг., когда при президенте Чон Ду Хване были предприняты попытки снизить степень влияния государства на экономику с помощью половинчатых реформ. Хотя Чон Ду Хван, как и предыдущий президент, делал основную ставку на укрепление государственности, политика дальнейшего «закручивания гаек», как было отмечено выше, стала давать сбои.

Четвертый этап связан с приходом к власти администрации Ро Дэ У (1987-1992 гг.), положившим начало эпохе постепенного «размывания» системы госрегулирования экономики.

Пятый этап открывался годами правления президента Ким Ён Сама (1993-1997 гг.), продолжился при Ким Дэ Джуне (1988 – 2002 гг.) и длится до сих пор. Под влиянием как внутренних причин, так и внешних факторов отмеченный выше процесс приобрел еще более отчетливую антигосударственную направленность.

К числу внутренних причин относится разочарование в эффективности системы госрегулирования, вызванное тенденцией спада в экономическом развитии в середине 90-х годов. Среди внешних факторов можно отметить влияние процессов, происходящих в развитых странах. Стремясь подстраиваться под определенный международный экономический стандарт и оценивая свои достижения по мировым критериям, Республика Корея уже причисляет себя к кругу развитых государств, а большинство из них (хотя каждое по-своему), как известно, уже прошли периоды разгосударствления экономической активности. Республика Корея идет по их стопам.

Допущение этих процессов имеет и политический аспект. Из закрытого в недавнем прошлом тоталитарного государства с жестко централизованной хозяйственной жизнью Республика Корея превращается в страну достаточно развитой «западной демократии» со свободным саморегулированием рыночной экономики, что приближает ее к общению на равных с крупнейшими капиталистическими странами.

## **Новая роль государственного регулирования в постиндустриальную эпоху**

Как далеко Республике Корея удалось продвинуться по пути демократизации национального хозяйства? Для ответа на этот вопрос рассмотрим основные методы и формы вмешательства государства в экономику.

Судьба *госсектора* в Южной Корее была в целом схожа с аналогичными процессами в западноевропейских странах. Возникнув в результате конфискации бывшего японского и комраддорского имущества и расширяясь на основе строительства объектов инфраструктуры и предприятий тяжелой индустрии за счет иностранной помощи по государственным каналам, госсектор активно наращивал свои масштабы вплоть до начала 80-х годов. С приходом к власти администрации Чон Ду Хвана, как отмечалось выше, положение изменилось.

Выросли и экономически окрепли крупнейшие южнокорейские финансово-промышленные конгломераты – чеболи. Сложнее стало держать их на привязи, сдерживать стремление к захвату внутреннего рынка и экспансии на внешний. Сказывались и слабые возможности государственного предпринимательства в отношении быстрой адаптации к изменениям конъюнктуры мирового рынка, к которому в силу экспортной ориентации страна оказывалась все более тесно привязанной. Становилось к тому же очевидным, что избранная в 60-е годы стратегия экспортоориентированного развития требует усиления открытости национального хозяйства, интегрированности в мировое экономическое сообщество.

Под давлением всех этих факторов госсектор постепенно сдавал свои позиции частному бизнесу, уступая ему в результате приватизации ряд объектов как в производственной, так и финансовой сферах.

За последние 20 лет приоритеты в предпринимательской деятельности государства, за счет которой расширялся и развивался госсектор, существенно изменились. Начав с капиталовложений в производственную инфраструктуру, государство переместилось затем непосредственно в сферу производства, создавая базовые комплексы новых промышленных отраслей, а в конце 80-х годов возвратилось к своим изначальным функциям – обеспечению оптимальных условий для наращивания и совершенствования промышленного производства. За истекшие десятилетия эти функции значительно расширились и приобрели новое

качество. В их сферу входит теперь содействие развитию таких отраслей, как информатика, современные системы телекоммуникаций, новые виды энергии, транспортного и другого сообщения и т.д.

На фоне постепенного отхода государства от предпринимательской деятельности особенно отчетливо выделяется тенденция резкого усиления его финансового контроля и влияния посредством него на экономику. Именно на этом направлении сфокусировалась экономическая политика государства, вступившего в постиндустриальную стадию развития.

Государство установило контроль над финансовыми институтами, в его руках находятся все рычаги финансового давления, нацеленные на содействие государственной экономической стратегии. Таким образом, в конечном итоге оно по-прежнему контролирует ситуацию в экономике. Все изменения, касающиеся экономической и финансовой либерализации, разрабатываются и принимаются государством. Эти изменения, носящие эволюционный характер, сопровождаются многочисленными оговорками, исключениями и т.д. Неслучайно поэтому Республику Корея нередко обвиняют в чрезмерной бюрократизации, огосударствлении хозяйственных функций и экономической жизни в целом. Начатая в последние годы правления администрации Ро Дэ У и продолженная затем Ким Ён Самом политика демократизации и либерализации общества, его глобализации, т.е. безболезненного вхождения в современную мировую цивилизацию и в первую очередь в элитный круг наиболее развитых стран, в определенной мере сузила рамки государственного влияния, в том числе на экономику.

Вместе с тем, по мнению западных специалистов, южнокорейская экономическая политика остается недостаточно прозрачной, процесс ее выработки по-прежнему неясен. Это связывается с тем, что госсектор продолжает занимать прочные позиции в экономике, и широкий спектр деловой активности остается под строгим правительственным контролем.

Доклад, подготовленный Лозаннским международным институтом менеджмента и развития по результатам обследования 48 стран (1995 г.), отводит Республике Корея лишь 24-е место по степени конкурентоспособности госсектора<sup>1</sup>. Это крайне низкий уровень, учитывая, что страна занимает 6-е место по показателю конкурентоспособности продукции на мировом рынке. В докладе отмечено также, что Республика Корея находится на 31-м месте по показателю эффективности и прозрачности работы госаппарата. Вывод авторов доклада – госсектор тянет вниз

общий уровень конкурентоспособности страны.

В 1996-1997 гг. южнокорейская экономика вступила в полосу спада, что в немалой степени обусловлено недальновидностью государственной политики поощрения крупных конгломератов, особенно разрастания сфер их деятельности без достаточной финансовой основы и в ущерб экономической эффективности. Отношение крупного капитала к госрегулированию носит двоякий характер: с одной стороны, он выступает против вмешательства государства в его дела (в частности, под лозунгом придания взаимоотношениям большей открытости), с другой – по-прежнему заинтересован в государственной поддержке своих проектов.

Многие южнокорейские экономисты считают, что рычаги прямого вмешательства государства в хозяйственную жизнь по-прежнему сохраняются, но теряют свою эффективность и не смогут способствовать оздоровлению экономики. В этих условиях экономические круги Юга видят решение проблемы сотрудничества государства с монополиями в определении позиций по следующим вопросам<sup>2</sup>: 1. Что более эффективно для экономики: диверсификация или специализация бизнеса; бизнес, гарантируемый государством от риска, или самостоятельный; система, при которой компания управляется ее владельцем, или профессиональными менеджерами? 2. Должны ли существовать ограничения на вторжение монополий в новые сферы деятельности?

Все большую поддержку в южнокорейском обществе находит точка зрения, что правительству следует пересмотреть свои функции. Роль государства должна меняться в направлении от бюрократической и контрольно-руководящей до вспомогательной, ориентированной на создание условий для экономического роста, справедливое и эффективное распределение ответственности между центральными и местными органами власти. Исходя из новых задач государство будет определять ход и масштабы приватизации, а также реформировать систему организации и менеджмента на тех предприятиях, которые остаются в госсекторе. Определенные надежды возлагаются также на то, что такая реформа госрегулирования позволит уменьшить коррумпированность общества.

Среди первостепенных задач называются изменение правительственного подхода к руководству экономикой; поощрение практики свободной торговли во всех областях национального хозяйства; реформирование банковской системы, в частности, устранение практики «сотрудничества» крупных корпораций с банками; расширение кредитования мелкого и среднего бизнеса; улучшение системы



общественной государственной инфраструктуры; пересмотр существующей системы распределения рабочей силы; реформа образования в целях более сбалансированной подготовки технических и гуманитарных кадров.

С 1997 г. южнокорейская концепция госрегулирования в условиях расширяющейся системы рыночного механизма управления экономикой подвергается серьезному экзамену не только на эффективность, но и на выживаемость. Разразившийся в группе азиатских стран финансовый кризис непосредственно затронул экстравертную экономику Республики Корея. К заявившей о себе в 1996 г. проблеме снижения эффективности экспорта (основного генератора роста национальной экономики) добавился крах ряда крупнейших монополий, не устоявших в условиях резкого спада платежеспособного спроса на их продукцию как за рубежом, так и внутри страны.

Возникшее перепроизводство и выявившаяся избыточная мощность ряда современных производств (в автомобилестроении, судостроении, электронной промышленности и т.д.) привели к затовариванию продукцией и замораживанию остро необходимых оборотных средств. Если учесть, что финансовая система в значительной степени продолжает находиться под контролем государства, не входя в систему рыночных отношений открытого спроса и предложения, подобная ситуация в производстве, когда трудно и дорого получать требующиеся средства, может привести к серьезному кризису всей экономики.

Поэтому неслучайно частный капитал потребовал от правительства принять меры по более эффективному стимулированию рыночных сил, призванные стабилизировать финансовую систему страны и предохранить от краха крупные финансово-промышленные структуры. Среди этих мер – увеличение потолка допустимого владения акциями иностранных компаний; резкое снижение ставок или отмена налогообложения на операции с ценными бумагами; исключение из налогообложения доходов от прибыли; санкционирование новых вспомогательных фондов и более раннее открытие внутреннего рынка ценных бумаг<sup>3</sup>.

Однако инерция преждевременного самоуспокоения помешала руководству страны правильно оценить опасность начавшегося в середине 1997 г. азиатского финансового кризиса. Спасаясь от финансового дефолта, оно было вынуждено обратиться за помощью к МВФ, который выдвинул достаточно жесткие условия ее предоставления, в частности потребовал полного отказа от прежней системы госрегулирования, начиная с непосредственного инвестирования и кончая льготным субсидированием и предоставлением преференций приоритетным

отраслям и компаниям.

Масштабы программы экономического реформирования поставили вопрос о роли государства в мобилизации нации на преодоление кризиса. В этой связи высказывалось мнение о необходимости сохранения в течение кризисного периода регуливающей роли государства в проведении реформ. В ряде работ южнокорейских экономистов проводится сопоставление текущих проблем с задачами 70-х годов.

Представляется, что хотя международная практика, глобализационные процессы (членство в ВТО и ОЭСР) толкают к расширению сфер влияния рыночных сил и признанию их приоритетности в определении экономической политики, вместе с тем тяжелейшие проблемы структурного реформирования потребуют максимальной мобилизации общества, что может лишь государство в лице его административно-бюрократической системы. Сохранению традиционного системного регулирования экономики будет также способствовать пока еще довлеющее конфуцианское мировоззрение южнокорейской буржуазии. Поэтому, на наш взгляд, Республика Корея имеет шанс представить миру оригинальную модель органического сочетания рынка с системой косвенного государственного вмешательства.