

סקירת הספר

How Asia works: Success and failure in the world's most dynamic region -

ד"ר שי יגר

מבוא

מדיניות תעשייתית מייצגת גישה אסטרטגית של ממשלות לעיצוב פיתוח כלכלי, המכוונת לתעשיות ולמגזרים ספציפיים על מנת להשיג יעדים לאומיים חיוניים. בבסיסה, מדיניות תעשייתית כוללת התערבויות ממשלתיות סלקטיביות שנועדו לשנות את מבני הייצור, תוך מתן עדיפות למגזרים בעלי פוטנציאל צמיחה גבוה, שייתכן ולא היו מתרחשים באופן טבעי בשוק חופשי לחלוטין, ולטפל במטרות לאומיות אסטרטגיות, כגון חדשנות טכנולוגית, חוסן כלכלי וביטחון (Pack & Saggi, 2006). מדיניות זו כוללת לעיתים קרובות סובסידיות, תמריצי מס, הגנות על סחר והשקעות ישירות, שנועדו לטפח תעשיות מקומיות המטפחות תעשיות קריטיות לאינטרסים לאומיים.¹ הקשר האינטגרלי בין מדיניות תעשייתית לביטחון לאומי מהווה ממד מרכזי באסטרטגיה כלכלית זו. פיתוח טכנולוגיות מתקדמות ויכולות ייצור חדשניות מהוות תנאי הכרחי לבניית תשתית ביטחונית חזקה ובסיס צבאית-תעשייתית יציב ותחרותי. לכן, מדינות רבות יישמו מדיניות תעשייתית לא רק כאמצעי להנעת צמיחה כלכלית, אלא גם כדי להבטיח את מוכנותן הצבאית ואת עצמאותן הטכנולוגית. סקטורים אסטרטגיים, כגון תעופה וחלל, אבטחת מידע ובינה מלאכותית, זוכים לרוב להתמקדות מיוחדת בהתחשב בפוטנציאל הדואלי שלהם למטרות כלכליות וביטחוניות כאחד (Siripurapu & Berman, 2023).

מדינת ישראל מספקת בוחן מובהק להצטלבות בין מדיניות תעשייתית וצרכי ביטחון לאומי. אל מול אתגרים ביטחוניים משמעותיים מראשית דרכה, פיתחה ישראל מערכת אקולוגית טכנולוגית באמצעות אסטרטגיה לאומית מכוונת למעלה ששילבה פיתוח צבאי-טכנולוגי, השקעה איתנה במחקר ופיתוח (מו"פ), שיתוף פעולה בין הממשלה, המגזר הפרטי והאקדמיה, ותמיכה מקיפה בתעשיות המקומיות. גישה זו תרמה להפיכתה של מדינת ישראל מאומה מוגבלת משאבים למעצמת הייטק עולמית ולאחת מיצואניות הנשק הגדולות בעולם. יחד עם זאת, האתגרים הביטחוניים המתפתחים, לרבות מלחמת 'חרבות ברזל', מייצרים דרישות משתנות הן מהמדינה והן מצה"ל, המשפיעות לא רק על הביטחון הלאומי אלא גם על הנוף החברתי-כלכלי. בהקשר זה, תפקידה של המדיניות התעשייתית בעיצוב עתידה של ישראל נותר נושא מכריע, המדגיש את האופי הדינמי והמורכב של איזון בין סדרי עדיפויות צבאיים מיידיים והצורך בחוסן כלכלי וחברתי ארוך טווח.

בעוד שהאסטרטגיות התעשייתיות של ישראל מותאמות באופן ייחודי להקשר הגאופוליטי והביטחוני שלה, הן עולות בקנה אחד עם דפוסים רחבים יותר של פיתוח כלכלי שנצפו גם באזורים אחרים. דוגמה מובהקת לכך היא השינוי הכלכלי של מזרח אסיה בחמישים השנים האחרונות, המייצג את אחד מסיפורי ההצלחה הכלכליים הגדולים של המאה ה-20 (Bateman, 2022). לאחר מלחמת העולם השנייה, אימצו מדינות ברחבי מזרח אסיה שורת רפורמות כלכליות שהניעו רמות חסרות תקדים של צמיחה כלכלית, תיעוש ומודרניזציה. בשנות ה-90 כינה הבנק העולמי את התופעה הזו "הנס הכלכלי האסייתי", בהתייחס להתקדמות יוצאת הדופן שהובילו כלכלות יפן, קוריאה הדרומית, טאיוואן, הונג קונג, סינגפור, תאילנד, מלזיה ואינדונזיה (Birdsall et al., 1993). בין השנים 1965–1990, התמ"ג הריאלי לנפש של מדינות אלו גדל בקצב כפול מכל אזור אחר, לצד צמצום משמעותי של העוני וחלוקת הכנסה שוויונית יותר (Stiglitz & Shahid, 2001). "הנס הכלכלי האסייתי" מייצג אפוא יותר ממדדי צמיחה כלכלית מרשימים גרידא, אלא מסמל תקופה של

¹ חשוב לציין כי למדיניות תעשייתית, על אף שהיא עשויה להיות מועילה בהקשרים רבים, קיימים גם חסרונות ואתגרים משמעותיים. חסרונות אלה נידונים באופן נרחב בספרות וניתן להבחין בהם הן בכלכלות מפותחות והן בכלכלות מתפתחות המיישמות מדיניות כזו. בין החסרונות המרכזיים ניתן למנות חוסר יעילות בירוקרטית, שחיתות, עיוותים בשוק, בעיות חברתיות ואישוויון.

טרנספורמציה עמוקה, שבה מדינות, כמו יפן, קוריאה הדרומית, טאיוואן, ומאוחר יותר גם סין, הפכו מחברות אגרריות, עניות ושסועות מלחמה, למעצמות כלכליות גלובליות. הצלחה כלכלית זו לא רק שינתה את הנוף הכלכלי של האזור, אלא גם הגדירה מחדש את דפוסי הסחר העולמי וביססה את מזרח אסיה ככוח מרכזי בכלכלה העולמית.

הצמיחה הכלכלית שחוו מדינות מזרח אסיה משכה תשומת לב רבה מצד כלכלנים, קובעי מדיניות ואנשי אקדמיה, והובילה למגוון רחב של פרשנויות לגבי הגורמים לה. תאוריות המנסות להסביר את ה"נס" מדגישות שילוב של גורמים אזוריים ייחודיים והשפעות חיצוניות, וממצבות את התופעה כאחד מרגעי מפתח בהיסטוריה הכלכלית העולמית. מחקרים שונים זיהו היבטים שונים בקרב כלכלות מזרח אסיה המייחדות אותם כקבוצה בהשוואה לכלכלות מתפתחות אחרות, הכוללים אוכלוסיות הומוגניות, שיעורי חיסכון גבוהים, סיוע חוץ, יציבות פוליטית, השקעה בהון פיזי ואנושי, קידום הייצוא ומידת הפתיחות לטכנולוגיה זרה (Park, 2000).

בעוד שמדינות, כמו יפן, קוריאה הדרומית וטאיוואן, השיגו שיעורי צמיחה כלכליים גבוהים ועקביים, מדינות דרום-מזרח אסיה, כמו תאילנד, מלזיה ואינדונזיה, התמודדו עם אתגרים מתמשכים חרף נקודות המוצא הדומות. פער זה עורר דיונים פוליטיים ואקדמיים נרחבים, כאשר חוקרים הציעו הסברים מגוונים להתפתחות הלא אחידה של האזור. בותי (1999), למשל, מדגישה את התפקיד הקריטי של חינוך ושל פיתוח ההון אנושי. כלכלות צפון-מזרח אסיה העדיפו השקעות מוקדמות באוריינות, בהכשרה מקצועית ובמיומנויות טכניות, מה שיצר בסיס לכוח עבודה משכיל המסוגל לעמוד בדרישות של תיעוש מהיר. גורמים היסטוריים שונים – לרבות התקופה הקולוניאלית היפנית, למשל – תרמו לשיעורי אוריינות גבוהים יחסית בקוריאה הדרומית ובטאיוואן עד שנות ה-60. ההתמקדות האסטרטגית שלהן בחינוך ובפיתוח מיומנויות הוכחה כיעילה מאחר והיא עיצבה במידה רבה את התפתחות ההון האנושי וחלוקת העושר במדינות אלו בשלבים המאוחרים יותר של הפיתוח (Booth, 1999). לעומתן, מדינות דרום-מזרח אסיה נאבקו בפערים מתמשכים הן בחינוך והן בחלוקת ההכנסה, מה שהקשה על מאמציהן לגיוון כלכלי ארוך טווח. פארק (2000) מעמיק את הניתוח הזה ומצביע במקום זאת על הבחנה מהותית אחרת: החוזק והיעילות המשתנים של מוסדות ממשלתיים. בצפון-מזרח אסיה, בירוקרטיית חזקות ומאורגנות היטב, הנתמכות ביסודות לאומניים חזקים, אפשרו לממשלות לתכנן פיתוח כלכלי באמצעות מדיניות תעשייתית מקיפה. לעומת זאת, מדינות דרום-מזרח אסיה (למעט סינגפור) פעלו עם מוסדות חלשים יותר, מה שהוביל אותן להסתמך יותר על כוחות שוק והשקעות זרות כדי להניע את הצמיחה הכלכלית (Park, 2000).

בשנות ה-90 התרחב הפער הכלכלי בין צפון-מזרח אסיה ודרום-מזרח אסיה. בעוד שמדינות צפון-מזרח אסיה ביססו את עצמן כמעצמות תעשייתיות עולמיות, דרום-מזרח אסיה נאבקה להשיג רמות דומות של תיעוש וקדמה טכנולוגית. המשבר הפיננסי של 1997, שהחל לאחר קריסת הבהט התאילנדי, האיר עוד יותר את הפערים האזוריים הללו. על אף שהמשבר השפיע על שני האזורים – קוריאה הדרומית הייתה אחת המדינות שנפגעו באופן הקשה ביותר – המשבר חשף חולשות משמעותיות בקרב מדינות דרום-מזרח אסיה, במיוחד את תלותן בהון זר ובמערכות פיננסיות חלשות יותר. כלכלות צפון-מזרח אסיה הפגינו חוסן רב יותר הודות לגיוון התעשייתי שלהן, התמקדות חזקה בייצוא ותפקידן הפעיל של ממשלותיהן בניהול הכלכלה. גורמים אלה אפשרו למדינות צפון-מזרח אסיה, כולל קוריאה הדרומית, להשיג התאוששות מהירה יותר ולשמר את המומנטום הכלכלי שלהן אל תוך המאה ה-21 (Hunter et al., 2012; Thangavelu et al., 2009).

איך אסיה עובדת: האסטרטגיה המשולשת של סטודול

נקודות מבט אלה על היסטוריה, על הבדלים מוסדיים ועל מדיניות – החל ממורשות קולוניאליות ועד התערבויות ממשלתיות – מספקות את הבסיס להבנה מדוע כלכלות מסוימות במזרח אסיה הצליחו בעוד שאחרות נשאר מאחור. הספר "איך אסיה עובדת" (2013) של ג'ו סטודול מתמודד עם סוגיה מורכבת באמצעות תזה משכנעת המזהה את מנגנוני המדיניות הספציפיים מאחורי הפערים הכלכליים באזור. הניתוח שלו מאתגר את התפיסות הרווחות של צמיחה כלכלית בצפון-מזרח אסיה ובדרום-מזרח אסיה, במיוחד התאוריה הניאוקלאסית (המכונה לעיתים "קונצנזוס וושינגטון"), הגורסת שכוחות השוק, ולא התערבויות של המדינה או המגזר הפרטי, הם הזרזים העיקריים להצלחה. באמצעות ניתוח היסטורי ומחקר כלכלי מפורט ומנומק היטב, בוחן סטודול בקפדנות את סיפורי ההצלחה של יפן, של טאיוואן ושל קוריאה הדרומית, ומעמיד אותם לצד

הסיפורים הפחות משגשים של וייטנאם, של מלזיה, של אינדונזיה, של תאילנד ושל הפיליפינים. סטודוול כולל גם את סין בדיון הזה, ומדגיש את הגישה הכלכלית המובהקת שלה בפרק נפרד. הטיעון המרכזי של סטודוול הוא שמה שמכונה ה"נס הכלכלי האסייתי" לא היה התרחשות קוסמית, אלא תוצאה של התערבויות מדיניות ספציפיות עשרות שנים קודם לכן. באמצעות ניתוח מדוקדק של ההיסטוריה הכלכלית של האזור, סטודוול מזהה שלושה מגזרים מרכזיים – חקלאות, ייצור ופיננסים – כמגזרים הקריטיים שעיצבו את ההצלחה הכלכלית (או הכישלון) של כלכלות מזרח אסיה השונות. באמצעות בחינת שלושת המגזרים הללו, מסביר סטודוול כיצד מדינות צפון מזרח אסיה ודרום מזרח אסיה התפתחו כלכלית בצורה שונה כל כך למרות נקודות המוצא הדומות שלהן. בעזרת התמקדות בכלכלות מתפתחות ואי-הכללת מקרים ייחודיים כמו הונג קונג וסינגפור, סטודוול יוצר מסגרת מעשית להבנת ההתפתחות הכלכלית במזרח אסיה.

טיעון המפתח הראשון של סטודוול מתמקד כאמור במגזר החקלאות. נקודת מוצא מרכזית הייתה חלוקת הקרקע החקלאית הנרחבת שיושמה ביפן, בקוריאה הדרומית, בטאיוואן ובסין בסוף שנות ה-40 ותחילת שנות ה-50. בעלות על קרקעות הייתה הנושא הפוליטי השנוי ביותר במחלוקת במזרח אסיה שלאחר מלחמת העולם השנייה. בעוד שהבטחות לרפורמת קרקעות עזרו להבטיח ניצחונות קומוניסטיים בסין, בווייטנאם ובקוריאה הצפונית, מדינות סוציאליסטיות אלו נטשו מאוחר יותר את החקלאות המשפחתית לטובת חקלאות קולקטיבית בשל ציוויים אידיאולוגיים – מהלך שהוביל לקיפאון או לירידה בתפוקות החקלאיות. לעומת זאת, יפן, קוריאה הדרומית וטאיוואן יישמו בהצלחה תוכניות חלוקת קרקעות ששימרו חקלאות משפחתית, היו מבוססות על משקי בית, והביאו לתנופה כפרית ממושכת שהניעה שינוי כלכלי רחב יותר. באמצעות חלוקה שווה של קרקעות בין החקלאים, מתן שירותי הכשרה ותמיכה, כמו גישה להלוואות בריבית נמוכה לחקלאות, מדינות אלו מיצו את תפוקת היבול שלהן וניצלו את כוח העבודה שלהן במלואו.

אסטרטגיה זו אפשרה לממשלות ליצור סוג חדש של שוק ולקדם חקלאות של חלוקת קטנות עם תשואה גבוהה – מה שסטודוול מכנה "ניצחון הגינון" (עמוד 20). גישה זו לא רק שיפרה את התפוקה החקלאית אלא גם הגדילה את כוח הקנייה הכפרי ויצרה ביקוש מוגבר לסחורות מקומיות. עם מדיניות חקלאית וקרקע תחת שליטה ממשלתית, מדינות יכלו להתוות מסלול התפתחותי משלהן. עם זאת, ככל שהכלכלה צומחת, החקלאות חייבת להתפתח כדי לתעדף פרודוקטיביות, יעילות ורווחיות רבה יותר. עודפים חקלאיים, בשילוב עם חיסכון מצטבר, עזרו להניע את המגזר היצרני קדימה ואפשרו למערכות פיננסיות לתעל את ההשקעות לכיוון צמיחה תעשייתית. במהלך המעבר הזה, חקלאים לא מיומנים רבים עברו לעבודות מפעל, שם הם יצרו ערך מוסף באמצעות ייצור ממוכן שעזר למדינה להתגבר על אחד האתגרים המרכזיים שלה: מחסור בכוח אדם מיומן. בסופו של דבר, התקדמות זו מחקלאות לייצור, הניחה את הבסיס לפיתוח כלכלי מתמשך ולכוח עבודה מיומן יותר ובעל יכולת הסתגלות טובה יותר.

בדרום מזרח אסיה שלאחר המלחמה, קובעי המדיניות דנו רבות על חלוקת קרקעות שוויונית, על שירותי תמיכה חקלאיים ועל תנאי אשראי נוחים לחקלאים. אף על פי שהוצעו יוזמות רפורמות רבות, יישומן היה הרבה פחות יעיל בהשוואה לצפון מזרח אסיה. זה סימן את נקודת ההתחלה של ההתפצלות בתוך מזרח אסיה. חוסר היכולת של ממשלות דרום מזרח אסיה להתמודד ביעילות עם אתגרים חקלאיים, לא רק הפך את הפיתוח לקשה יותר, אלא גם בישר כישלונות מדיניות אחרים. כיום, הקרקע נותרה נושא פוליטי שנוי במחלוקת בפיליפינים, באינדונזיה ובתאילנד. חריגה לכך היא מלזיה, שם עושר משאבי הטבע הפחית במידה מסוימת את ההשפעה של ביצועים חקלאיים ירודים.

הנדבך השני בניתוח של סטודוול הוא תפקיד הייצור. פיתוח תעשייתי מוצלח מצריך מעורבות משמעותית של המדינה, במיוחד בהדרכת חברות ייצור בתחילת דרכן. תהליך זה כרוך באסטרטגיה כפולה: הממשלות היו חייבות גם להגן וגם לאתגר את היצרנים המקומיים שלהן. בתחילה, המדינה סיפקה הגנה וסובסידיות כדי לסייע לחברות מקומיות להתבסס. יחד עם זאת, הגורם הקריטי הוא שילוב התמיכה הזו עם מה שסטודוול מכנה "משמעת ייצוא" – מדיניות המחייבת את היצרנים להוכיח את ערכם באמצעות תחרות בשווקים בינלאומיים (עמוד 61). גישה מאוזנת זו, המשלבת הגנה מקומית יחד עם לחץ לייצא, הוכיחה יעילות רבה ביפן ובקוריאה הדרומית, שם היא יצרה מובילים עולמיים בתעשיות, כמו אלקטרוניקה ורכב.

מדיניות זו יצרה ניגוד מוחלט בין צפון מזרח אסיה ודרום מזרח אסיה. בעוד שליוזמים בדרום מזרח אסיה היה פוטנציאל דומה למקביליהם בצפון מזרח אסיה, ממשלותיהם נקטו בגישה שונה מהותית. במקום להטיל דרישות ייצור או לאכוף משמעת ייצוא, ממשלות דרום מזרח אסיה עודדו

חברות פרטיות לייצר ולהתחרות באופן עצמאי על הבמה הגלובלית – אסטרטגיה שבסופו של דבר הוכיחה את עצמה כיקרה וכלא יעילה. הפריחה הכלכלית של שנות ה־80–90 הסתירה את החולשות המבניות הללו, כאשר השקעות זרות זרמו למגזר הייצור של האזור. עם זאת, המשבר הפיננסי באסיה חשף בצורה ברורה את ההבדלים התעשייתיים בין שני האזורים. בעוד שצפון־מזרח אסיה יצרה מעצמות תעשייתיות עולמיות, כמו טויוטה וסמסונג, בדרום־מזרח אסיה יש הרבה פחות מותגים תחרותיים, עם קומץ שמות מוכרים בלבד (כמו בירת טייגר מסינגפור וצ'אנג מתאילנד, למשל) שאמנם זכו להכרה מסוימת, אך עדיין מחוירים בהשוואה לענקיות הייצור של צפון־מזרח אסיה. כתוצאה מכך, כלכלות דרום־מזרח אסיה נותרו תלויות מבחינה טכנולוגית בחברות זרות, והן משמשות בעיקר כקבלניות ייצור ברווחים נמוכים בעבור תאגידים רב־לאומיים.

אסטרטגיית המפתח השלישית של סטודוול היא ניהול המגזר הפיננסי. בכלכלות המצליחות של צפון־מזרח אסיה, מערכות פיננסיות נבנו כדי לתמוך בחקלאות בקנה מידה קטן עם תשואה גבוהה ופיתוח מיומנויות ייצור, כלומר כיוון המשאבים המוגבלים של המדינה כדי לתמוך בשתי האסטרטגיות הקודמות. כאן, המפתח הוא התמקדות ברווחים לטווח ארוך על פני רווחים לטווח קצר ותשואות ספקולטיביות. ביפן, בקוריאה הדרומית ובטאיוואן, המערכות הפיננסיות היו מוסדרות באופן הדוק, כאשר בקרות קפדניות על זרימות ההון הבין־לאומיות נשמרו עד שכלכלות אלו הגיעו לשלבי פיתוח מתקדמים. הלוואות בנקאיות היו הכלי העיקרי להתאמת המימון למדיניות, שכן היצרנים נדרשו להבטיח הזמנות ייצוא כדי לקבל אשראי תוך יצירת לולאת משוב: ביצועי ייצוא חזקים לא רק הבטיחו הלוואות, אלא גם הצביעו על סבירות גבוהה יותר להחזר, שכן יוצאנים מהווים בדרך כלל עסקים חזקים יותר מאלה המתמקדים רק במכירות מקומיות. מדינות צפון־מזרח אסיה רתמו למעשה את המגזרים הפיננסיים שלהן כדי להפנות הון להשקעות יצרניות, במיוחד בייצור. ממשלות יפן, קוריאה הדרומית וטאיוואן שמרו על אחיזה הדוקה במגזרי הבנקאות שלהן, והבטיחו שהמשאבים הפיננסיים יועברו לתעשיות המתואמות עם יעדי הפיתוח הלאומיים. לדוגמה, משרד המסחר והתעשייה של יפן (MITI) ומועצת התכנון הכלכלי של קוריאה הדרומית (EPB) מילאו תפקידים קריטיים בהקצאת הון לתעשיות מפתח בצמיחה. במדינות אלה, הבנקים קיבלו לעיתים קרובות הוראות להלוות כספים לענפים ספציפיים, גם אם הם לא היו רווחיים באופן מיידי, כל עוד יש להם פוטנציאל לטווח ארוך. גישה פיננסית מבוקרת זו הבטיחה שההשקעות לא יזרמו למיזמים ספקולטיביים אלא לתעשיות עם נתיבים ברורים לתחרותיות גלובלית. לעומת זאת, סטודוול מציין שמדינות דרום־מזרח אסיה אפשרו למגזרים הפיננסיים שלהן לפעול בצורה חופשית יותר, מה שהוביל להקצאה שגויה של משאבים. בנקים במדינות אלה השקיעו לעיתים קרובות בנדל"ן ובהלוואות צרכניות, מגזרים שתרמו מעט לצמיחה כלכלית ארוכת טווח. כתוצאה מכך, מדינות, כמו תאילנד ומלזיה, חוו מחזורי פריחה ופריצה חוזרים ונשנים, כאשר משברים פיננסיים החמירו את חוסר היציבות הכלכלית. לפי סטודוול, הכישלון הזה בתיעול הון למגזרים היצרניים היה גורם משמעותי בהתפתחותם האיטית יותר בהשוואה למדינות צפון־מזרח אסיה. סטודוול נוגע גם בחשיבות הממשל והמוסדות בפיתוח כלכלי, אם כי הוא שם פחות דגש על כך מאשר על חקלאות, על תעשייה ועל פיננסים. הוא מכיר בכך שממשל יעיל, רצון פוליטי ומוסדות חזקים מילאו תפקיד קריטי ביישום המדיניות הדרושה במדינות צפון־מזרח אסיה המצליחות. מנהיגים כמו פארק צ'ונג־הי (Park Chung-hee) בקוריאה הדרומית וצ'יאנג קאי־שק (Chiang Kai-shek) בטאיוואן היו גורמים מרכזיים בביצוע רפורמות מאתגרות אך חיוניות, והראו את הרצון הפוליטי הדרוש לצמיחה כלכלית, לחלוקה מחדש של קרקעות, להסדרת המגזר הפיננסי ולניהול תעשיות מפתח. לעומת זאת, היעדר ממשל חזק ותמיכה מוסדית בדרום־מזרח אסיה הגביל את יכולתן של מדינות אלו לנקוט באסטרטגיות פיתוח דומות. שחיתות, קיבולת מדינה חלשה והיעדר מחויבות פוליטית לתכנון ארוך טווח, מנעו ממדינות, כמו תאילנד והפיליפינים, ליישם את סוגי המדיניות שהניעו את הצמיחה הכלכלית ביפן, בטאיוואן ובקוריאה הדרומית.

המודל הסיני: איזון בין חקלאות ותעשייה לצמיחה כלכלית

האופן שבו הספר מנתח את המקרה של סין ראוי לתשומת לב מיוחדת, שכן סין משמשת כמקרה בוחן למסגרת ההתפתחותית המוצעת בספר. סטודוול מציג את סין כמודל היברידי המיישם את מודל שלושת השלבים שלו בד בבד עם חריגה משמעותית ממנו. בדומה ליפן, לקוריאה הדרומית ולטאיוואן, נקטה סין באסטרטגיות שבמרכזן רפורמה חקלאית, מדיניות תעשייתית ובקרה פיננסית קפדנית, שהיו קריטיות בהתפתחותה הכלכלית. עם זאת, דרכה של סין הייתה שונה מהותית בשל גודלה, המבנה הפוליטי שלה וגישתה ההדרגתית לרפורמה. הרפורמות החקלאיות של

המדינה מסוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80 עלות בקנה אחד עם האסטרטגיה הראשונה של סטודוול, תוך שהיא שיפרה באופן דרמטי את הפיריון החקלאי באמצעות מערכות חקלאות ביתיות. סטודוול מדגיש שהרפורמות החקלאיות של סין הצליחו מכיוון שהתמקדו בחקלאות בקנה מידה קטן, בדומה לחוויות של שכנותיה בצפון-מזרח אסיה. אולם בשונה מהן, סין לא נקטה במדיניות חלוקה מחדש של הקרקעות, אלא אפשרה שינוי הדרגתי יותר שבכל זאת הביא לעלייה דרמטית בתפוקה החקלאית.

בייצור, סין אימצה למעשה את מודל משמעת הייצוא, אם כי עם מאפיינים ייחודיים בשל גודלה והמערכת הפוליטית שלה. אסטרטגיית התיעוש של סין כללה מאמצים בהובלת המדינה, הדומים לאלה שיישמו קוריאה הדרומית וטאיוואן, אך בקנה מידה גדול בהרבה. הממשל הסיני הכתיב את המדיניות התעשייתית בשלביה הראשונים, כאשר הממשלה שמרה בתחילה על שליטה במגזרים מרכזיים באמצעות מפעלים בבעלות ממשלתית (SOEs). ככל שכלכלת סין נפתחה, היא עברה בהדרגה לכיוון עידוד יזמות פרטית והשקעות זרות, אך תמיד תחת פיקוח קפדני של המפלגה הקומוניסטית השלטת. הבדל עיקרי בגישה של סין היה מידת הניסויים וההדרגתיות. סין לא פירקה מייד את מפעלי ה-SOE שלה או פתחה לחלוטין את כלכלתה. במקום זאת, היא אימצה אסטרטגיה דרמטית: שמירה על שליטת המפלגה במגזרים קריטיים תוך טיפוח יוזמות פרטיות במגזרים אחרים, במיוחד בתעשיות מוכוונות ייצוא. סטודוול מציין שהמעבר ההדרגתי הזה עזר לסין להימנע מהזעזועים הכלכליים שחוו מדינות בדרום-מזרח אסיה כאשר הן פתחו את הכלכלות שלהן מוקדם מדי. השימוש של סין באזורים כלכליים מיוחדים (SEZs) כמרכזי ניסוי לרפורמות ולהשקעות זרות, הוא דוגמה נוספת לאופן שבו היא התאימה את המדיניות התעשייתית שלה לגודלה. סטודוול מדגיש כיצד אזורים אלה אפשרו לסין לבחון רפורמות שוק באזורים ספציפיים, כמו שנגין, לפני שהשיקה אותן בשאר המדינה, מה שתרם לצמיחתה הכלכלית.²

היחס של סטודוול לסין הוא בעל ערך במיוחד בשל ההכרה שלו בהצלחות ובמגבלות של מודל הפיתוח של סין. הוא ממחיש כיצד גודלה והמערכת הפוליטית המובחנת שלה יצרו אתגרים והזדמנויות ייחודיים שאינם מתאימים באופן מושלם לא לסיפורי ההצלחה של צפון-מזרח אסיה ולא לסיפורי הכישלון של דרום-מזרח אסיה. בהתאם לאסטרטגיות של מדינות צפון-מזרח אסיה, המערכת הפיננסית של סין נותרה תחת שליטה ממשלתית הדוקה. הממשלה דאגה שהאשראי יופנה למגזרים מרכזיים, כמו תעשייה כבדה ופיתוח תשתיות. בנקים סיניים, בדומה לאלו ביפן ובקוריאה הדרומית בשלבי הצמיחה שלהן, לא עברו ליברליזציה מלאה אלא שימשו כלי למדיניות ממשלתית. סטודוול מדגיש כי שליטה זו במגזר הפיננסי הייתה חיונית לצמיחתה של סין. באמצעות הפניית הלוואות והון למגזרים יצרניים, במיוחד לתעשיות ייצור וייצוא, הצליחה סין לפתח במהירות את הבסיס התעשייתי שלה. אסטרטגיה זו עומדת בניגוד חד לניסיון של מדינות, כמו תאילנד והפיליפינים, שבהן הליברליזציה הפיננסית הובילה לבועות כלכליות ספקולטיביות ולחוסר יציבות.

לקחים למלחמת "חרבות ברזל"

בעוד שההקשר הישראלי שונה באופן מהותי מהמדינות הנידונות אצל סטודוול, ספרו מציע לקחים חשובים על חוסן, על תכנון אסטרטגי ועל התאמה – עקרונות מפתח בעבור מדינות המתאוששות מסכסוכים ממושכים. בעבור ישראל וצה"ל, תובנות אלו מציעות כלים לאיזון בין צורכי התאוששות מיידיים לבין יעדים כלכליים וביטחוניים ארוכי טווח. לקח מרכזי מהמקרה של מדינות צפון-מזרח אסיה הוא החשיבות הקריטית של הסתמכות עצמית. למרות שמדינות אלו היו תלויות בתמיכה של ארה"ב במהלך השיקום שלהן, הן פנו בהדרגה לעבר עצמאות באמצעות אסטרטגיות מכוונות וארוכות טווח. מעבר זה בא לרוב על חשבון רווחים כלכליים קצרי טווח, אך הבטיח אוטונומיה רבה יותר בטווח הארוך. המודל הכלכלי של מזרח אסיה מראה כיצד השקעה אסטרטגית ביכולות מקומיות יכולה להפחית את התלות בספקים זרים ולהבטיח ביטחון וגמישות תפעולית רבה יותר. גישה זו מדגישה את הצורך באסטרטגיה מקיפה שתעדף את פיתוח היכולות המקומיות, הבטחת אספקה עקבית של אמצעי לחימה, רכיבים קריטיים וציוד, תוך בניית חוסן לטווח ארוך וחזוק התשתיות הקיימות לתמיכה בצורכי הביטחון של ישראל שגם תיתן מענה לצרכים המידיים שלה וגם תבנה יכולות עצמאיות לטווח הארוך.

² לקריאה נוספת ראו Wu, Y. (2003). China's economic growth: A miracle with Chinese characteristics. Routledge

התערבות ממשלתית אסטרטגית מילאה גם תפקיד מרכזי בתחייה הכלכלית של מדינות צפון-מזרח אסיה. מדינות, כמו קוריאה הדרומית ויפן, קידמו שיקום כלכלי באמצעות מדיניות ממוקדת שסייעה למגזרים חדשים לצמוח ולהתחרות בעולם. תמיכתה של ישראל במגזרי הטכנולוגיה והביטחון שלה משקפת גישה זו, ומדגימה כיצד השקעה בתעשיות מקומיות יכולה להניע חדשנות, להבטיח אוטונומיה ולשמור על יתרון תחרותי במהלך ההתאוששות. הרחבת המאמצים הללו – באמצעות חיזוק הייצור המקומי של טכנולוגיות קריטיות, כמו מערכות נשק ומודיעין מתקדמות, למשל – עשויה להגביר את המוכנות תוך חיזוק העצמאות של ישראל.

על אף שסטודוול אינו מתמקד בנושא זה באופן מרכזי, השקעות בחינוך ובפיתוח ההון האנושי היו נדבך מכריע בהתאוששות של מזרח אסיה. מדינות צפון-מזרח אסיה הכירו בכך שהמשאב הגדול ביותר שלהן הוא אנשיהן, והן הדגימו זאת ביצירת קשר סימביוטי בין חינוך, צמיחה תעשייתית וחדשנות. באמצעות התאמת פיתוח מיומנויות לצרכים כלכליים, הן יצרו "מעגל קסמים" שהניע גם חוסן וגם קדמה טכנולוגית. השירות הצבאי בישראל כבר מייצר מומחיות טכנולוגית משמעותית, אך שיתוף פעולה מעמיק יותר בין הצבא, האקדמיה והמגזר הפרטי עשוי לפתח חדשנות גדולה יותר ביישומים צבאיים ואזרחיים כאחד. שיתופי פעולה אלו לא רק ישפרו את העליונות הטכנולוגית אלא גם יתמכו ביעדי הביטחון הלאומי וביעדים הכלכליים של ישראל, ויעמיקו את האינטגרציה בין המגזר הציבורי והפרטי – סימן ההיכר של האסטרטגיות הכלכליות המוצלחות של מדינות צפון-מזרח אסיה.

לבסוף, יכולת ההסתגלות של מערכות (ואסטרטגיות) והתאוששות לאחר המלחמה היא נושא שחוזר על עצמו בספר. מדינות צפון-מזרח אסיה הפגינו גמישות יוצאת דופן בהיענות לאתגרים מתפתחים, תכונה חיונית לצמיחה מתמשכת. נושא זה מתורגם לעניין המודולריות – תכנון מערכות שניתן לכייל במהירות כדי להתמודד עם איומים מגוונים ומשתנים. מוקדי חדשנות בתוך צה"ל יכולים לתמוך בפיתוח טכנולוגיות שאינן רק מתקדמות, אלא גם ניתנות להרחבה ולהתאמה בהקשרים דינמיים בהתאמה למצב הגאופוליטי באזור המזה"ת, המתאפיין בשינויים מהירים. במיוחד כאשר מתמודדים עם אתגרים אסימטריים, העושים שימוש בטקטיקות המנצלות את השטח הביתי ואת הסביבה האזרחית שלהם – מודגש הצורך ביכולות הסתגלות מהירות וגמישות. בסופו של דבר, הלקחים מ"איך אסיה עובדת" – השקעה אסטרטגית, הסתמכות עצמית, טיפוח ההון האנושי, אינטגרציה של מדיניות צבאית וכלכלית, מודולריות והסתגלות – מציעים מעיין מתווה לשיקום יעיל לאחר מלחמות. בעזרת בחינת גישות אלו, צה"ל עשוי לא רק לשמר ולהעצים את יתרונו האיכותי אלא גם לתרום לחוסן הכלכלי והחברתי של ישראל לאורך זמן.

סיכום

לסיכום, ספרו של סטודוול טוען שהפוטנציאל הגדול ביותר של מדינה מתפתחת ממומש בצורה הטובה ביותר באמצעות קביעת תנאים נוחים לשגשוג חקלאות בקנה מידה קטן; תיעול הרווחים מעודפים חקלאיים לפיתוח ייצור מוכוון ייצוא; ושמירה על שליטה ממשלתית קפדנית אך תומכת על מוסדות פיננסיים המטפחים את המגזרים הללו. ספרו של סטודוול כולל תובנות מרתקות על ההיסטוריה הכלכלית של מזרח אסיה, במיוחד בכל הקשור לתפקיד המפתח שממלאות החקלאות המקומיות בהנעת הפיתוח הכלכלי. גישתו הופכת את התובנות של הספר לבעלות ערך מיוחד בעבור אזורים מתפתחים אחרים המבקשים להבין נתיבי תיעוש מוצלחים, פערים כלכליים אזוריים והצלחות כלכליות של מדינות מתפתחות והפיכתן למעצמות כלכליות.

אחד ההיבטים הבולטים ביותר בספרו של סטודוול הוא הביקורת שלו על מדיניות כלכלית ניאור ליברלית, במיוחד על הרעיונות המוצעים מטעם מוסדות פיננסיים בינלאומיים, כמו קרן המטבע והבנק העולמי. סטודוול מערער על הרעיון שמדיניות השוק החופשי ישימה אוניברסלית ומוכיח שהצלחתה הכלכלית של מזרח אסיה נבעה בעיקר מהתערבות ממשלתית אסטרטגית ולא מהליברליזציה בשוק. יתרה מכך, לפי סטודוול, הדגש הניאורליברלי על שווקים חופשיים, על דה-רגולציה ועל פתיחות להשקעות זרות, הזיקו למדינות רבות בדרום-מזרח אסיה. במקום זאת, כלכלות מצליחות במזרח אסיה השתמשו בסוג של קפיטליזם ממלכתי, תוך ניהול קפדני של מגזרים מרכזיים כדי להבטיח את תרומתם לצמיחה הלאומית. לטענתו, הלחץ על מדינות מתפתחות לליברליזציה של כלכלותיהן מוקדם מדי, לפני בניית בסיס תעשייתי איתן, הפריע משמעותית להתקדמותן. הביקורת שלו על הניאורליברליזם מציעה נרטיב מנוגד לאורתודוקסיה הכלכלית הרווחת, הדוגלת בהבנה מגוונת יותר של האופן שבו אזורים שונים דורשים גישות שונות לפיתוח (Jayasuriya & Rosser, 2001).

הספר של סטודוול מציע תובנות חשובות החלות על ההקשר הגאופוליטי הייחודי של ישראל. השינוי הכלכלי של מדינות צפון-מזרח אסיה – מהרס ועוני שלאחר מלחמה להפיכתן למעצמות כלכליות מובילות – מוכיח את חשיבות ההסתמכות העצמית, התערבות ממשלתית אסטרטגית והשקעה מתמשכת בהון אנושי, ביכולות הסתגלות ובגמישות. אלמנטים אלה מדגישים את החשיבות של טיפוח יכולות מקומיות, של עידוד חדשנות ושל יישום אסטרטגיות ארוכות טווח וגמישות. בעבור צה"ל, לקחים אלו מתורגמים לתיעדוף טכנולוגיות מקומיות, לייעול היעילות המבצעית ולטיפוח שיתופי פעולה עמוקים יותר בין הצבא, האקדמיה והמגזר הפרטי. באמצעות שילוב מחושב של עקרונות אלו, צה"ל עשוי להגביר את מוכנותו, לשמור על יתרונו האיכותי ולתרום לחוסן הכלכלי והחברתי הרחב יותר של מדינת ישראל, בנוף גאופוליטי המשתנה מול אתגרים עתידיים. בסופו של דבר, סטודוול מצביע על כך שכוח לאומי אמיתי אינו נובע רק מהתגברות על מצוקות, אלא גם ממחויבות מתמשכת ללמידה, לחיזוק תשתיות לאומיות ולהפיכת אתגרים למקפצה אסטרטגית שתבסס חוסן ארוך טווח.

לבסוף, הספר מעלה שאלות חשובות לגבי עתיד הפיתוח הכלכלי בעידן של שינויים טכנולוגיים מהירים, של שינויים סביבתיים ושל טלטלות גאופוליטיות. עליית האוטומציה והבינה המלאכותית משנה באופן מהותי את הייצור המסורתי ועלולה לעקוף את שלב הפיתוח עתיר העבודה שאפשר באופן היסטורי למדינות לבנות את הבסיס התעשייתי שלהן; משבר האקלים מעצב מחדש את החקלאות ומצריך חשיבה מחודשת על אסטרטגיות ייצור במסגרת מגבלות סביבתיות; ומשברים עולמיים חושפים נקודות תורפה בשרשראות האספקה הבין-לאומיות, מגבירים את המתחיות הגאופוליטית ודוחפים מדינות לעבר אסטרטגיות כלכליות עצמאיות יותר. אתגרים אלו מעלים שאלות לגבי תחולת המודל של סטודוול בעבור המדינות המתפתחות של היום. כיצד יכולות מדינות לבנות יכולות ייצור כאשר בינה מלאכותית מאיימת לשחוק את יתרונות עלות העבודה שלהן? מה המשמעות של מודרניזציה חקלאית בעידן של איזודאות אקלימית? וכיצד צריכות מדינות לאזן בין יעילות האינטגרציה העולמית לבין הביטחון שמציע הייצור המקומי? בעוד שעבודתו של סטודוול קודמת לאתגרים הספציפיים האלו ולכן איננה מתייחסת אליהם ישירות, הניתוח שלו מספק בסיס רב ערך להתמודדות איתם בהקשר של אסטרטגיות כלכליות עתידיות ומציע מסגרת מעוררת מחשבה שניתן להתאים למציאות של היום.

רשימת מקורות:

- Bateman, M. (2022). Moving from 'developmental' to 'anti-developmental' local financial models in East Asia: Abandoning a winning formula. *Geoforum*, 137, 154–163.
- Birdsall, N. M., Campos, J. E. L., Kim, C. S., Corden, W. M., MacDonald, L. (Ed.), Pack, H., Page, J., Sabor, R., & Stiglitz, J. E. (1993). *The East Asian miracle: Economic growth and public policy: Main report*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>
- Booth, A. (1999). Initial conditions and miraculous growth: Why is South East Asia different from Taiwan and South Korea? *World Development*, 27(2), 301–321.
- Hunter, W. C., Kaufman, G. G., & Krueger, T. H. (Eds.). (2012). *The Asian financial crisis: Origins, implications, and solutions*. Springer Science & Business Media.
- Jayasuriya, K., & Rosser, A. (2001). Economic orthodoxy and the East Asian crisis. *Third World Quarterly*, 22(3), 381–396.
- Pack, H., & Saggi, K. (2006). Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer*, 21(2), 267–297.
- Park, D. (2000). The dichotomy between Northeast Asian capitalism and Southeast Asian capitalism. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(3), 234–254.
- Siripurapu, A., & Berman, N. (2023, September 18). Is industrial policy making a comeback? Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/industrial-policy-making-comeback>
- Stiglitz, J. E., & Yusuf, S. (2001). Rethinking the East Asian miracle. *Washington, DC: World Bank and Oxford University Press*.
- Studwell, J. (2013). *How Asia works: Success and failure in the world's most dynamic region*. Grove Atlantic.

- Thangavelu, S. M., Wei Yong, Y., & Chongvilaivan, A. (2009). FDI, growth and the Asian financial crisis: The experience of selected Asian countries. *World Economy*, 32(10), 1461–1477.
- Wu, Y. (2003). *China's economic growth: A miracle with Chinese characteristics*. Routledge.