

تامین اعتبار گذار اقتصادی چین

بخش سوم : ارزیابی منابع دولتی

در شرایطی که تقاضا برای خدمات دولتی افزایش می یابد چه گونه منابع موجود و منابع مورد انتظار در آینده، ارزیابی می شوند؟ این بخش کارآئی سیستم اعتباری و بانکی چین را مورد بررسی قرار می دهد.

درآمد دولت

پس از سال ها کاهش جدی در درآمد دولت مخصوصاً دولت مرکزی ، اصلاحاتی که در سال ۹۴ انجام شد سیستم وصول دولت را متعادل کرد.

درآمد دولت مرکزی از ۲۲ درصد در سال ۹۳ به ۵۲ درصد در سال ۲۰۰۰ رسید. (مرکز آمار چین (۲۰۰۱). مجموعه درآمد دولت را اگر به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی محاسبه کنیم همواره پائین بوده است . مثلاً در سال ۹۳ معادل ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی بود و این نسبت در سال ۲۰۰۰ تنها به ۱۵ درصد رسید و حتی در مقاطعی سقوط هم کرد. این نسبت در مقایسه با استاندارد جهانی بسیار کم است. در نتیجه بسیاری مقامات رسمی و تحلیل گران متوجه شدند که تعمیم دادن

بازنشستگی و جلوگیری از شانه خالی کردن بعضی از افراد از پرداخت سهم بازنشستگی نقش کلیدی در سلامت مالی آینده چین خواهد داشت. بعضی از این تحلیل گران از افزایش مالیات دفاع می کنند گرچه درخواست از کارگران برای پرداخت مالیات بیشتر در جامعه سوسیالیستی چین خود چالش ایدئولوژیکی بزرگی است . بنابراین احساس مسئولیت و عادت کردن در پرداخت مالیات هنوز باید نهادینه شود. بخصوص در کشوری که بسیاری از مقامات دولتی در نظر مردم به فساد مالی اشتها دارند. عمده درآمد دولت هنوز از شرکتهای دولتی است که خود دارای مشکلات مالی فراوان هستند. بنابراین کسب درآمد از سایر بخش ها برای سلامت اقتصاد چین و نیز اصلاح بخش خصوصی بسیار ضروری است.

سیاست مالی

در حالی که سیستم جدید تولید منابع درآمد را برای دولت پیش می رود سرعت افزایش هزینه ها بیشتر است. رهبران مرکزی چین در برابر بحران اقتصادی آسیا در

اواخر دهه ۹۰، سیاست تهاجمی هزینه کردن را برگزیدند تا اثرات ناشی از پائین آمدن صادرات و سرمایه گذاری خارجی را خنثی سازند. گرچه می دانستند این سیاست منجر به کسر بودجه زیادی خواهد شد. هدف از این عمل ثابت نگهداشتن نرخ رشد در حد ۷ تا ۸ درصد، علیرغم شوک وارده به بازار آسیا بود، زیرا رشد پائین مشکل بیکاری را تشدید می کرد و در آمد دولت و پس انداز در بانک ها نیز کاهش می یافت. در نتیجه اجرای این سیاست کسر بودجه چین افزایش بی سابقه و تاریخی یافت. پس از افزایش معتدلی بین سالهای ۹۱ تا ۹۶ به ناگهان پس از بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ کسر بودجه تقریباً دو برابر شد. (از ۵۸ میلیارد در سال ۹۷ به ۹۲ میلیارد در سال ۹۸) و مجدداً در سال ۱۹۹۹ به ۱۷۴ میلیارد یوان افزایش یافت. افزایش کسر بودجه در سالهای بعد ادامه یافت، در سال ۲۰۰۲ ۳۱۰ میلیارد یوان و برآورد برای سال ۲۰۰۳، ۳۲۰ میلیارد است. اگرچه بحث های زیادی راجع به خطرات ناشی از سیاست مالی جریان دارد ولی به نظر می رسد این روش کماکان ادامه خواهد یافت.

سیستم اعتباری

سیستم بانکی ضمن آنکه با ریدهی های دولت را به دوش می کشد. اوراق قرضه برای کسری

بودجه صادر می کند و وام های کم بهره در اختیار عموم می گذارد. بر طبق برآورد ناظران خارجی میزان بدهی ها و به خصوص بدهی های (نشان داده نشده) بسیار بالا و بعضی اوقات هشدار دهنده است. اکنون دیگر حتی مقامات رسمی و نیمه رسمی چین این مسا له را مطرح میکنند که آیا بحران اقتصادی امکان پذیر است؟ (ژو، ۲۰۰۳) بر خلاف دیگر کشورهای در حال توسعه، بدهی خارجی در چین مشکل عمده ای نیست زیرا میزان وام های خارجی نسبتاً کم است و با ذخیره ارزی چین که در سال های اخیر به خاطر موازنه مثبت تراز بازرگانی و سرمایه گذاری خارجی به نحو قابل توجهی افزایش یافته است برابری می کند. بدهی داخلی اما مسئله دیگری است. در بخشی از اصلاحات اقتصادی که در سال ۱۹۹۴ تصویب شد بانک ها موظف به پرداخت وام به شرکت های دولتی برای تامین بودجه مورد نیاز آنها شدند. در تئوری بانک ها باید پروژه هارا به دقت بررسی کرده در صورت اطمینان از سود دهی وام می پرداختند ولی عملاً بدون آنکه وام های قبلی را وصول کنند برای جلوگیری از ورشکستگی شرکت ها وام جدید می دادند. بدون آنکه از باز پرداخت آن مطمئن باشند. در نتیجه میزان بدهی داخلی افزایش یافته و به خصوص میزان وام هایی که انتظار باز پرداخت آنها نیست رشد بیشتری داشته است.

چینی اصرار دارند که تا سیستم مالی به تعادل مورد نظر نرسد نمی توان برای ارزش بالای یوان کاری کرد. بنظر می رسد که آن ها به طور بسیار جدی به حل این مشکلات می اندیشند.

سنجش راهکارها

نیازهای مالی چین و منابع موجود آن قطعاً با هم نمی خواند. دولت مرکزی هزینه ها را با وام گرفتن از حساب های بازنشستگی و نیز به قیمت کسری بودجه تامین می کند. در آمد دولت از محل شرکت ها است که خود برای پرداخت مالیات از بانک ها وام می گیرند. شرکت های دولتی به شدت وابسته به یارانه دولت برای وام بانکی هستند و میزان سود دهی آنان مرتباً کاهش می یابد (۲۰۰۳ ژانگ). در نتیجه سیستم بانکی چین عملاً ورشکسته است ولی با حساب های پس انداز مردم در حال حاضر کماکان به کار ادامه می دهند.

اگر تولید ناخالص داخلی به سرعت کافی رشد کند و دادن وام های ریسکی و بدون بازگشت متوقف شود، امکان آنکه اقتصاد چین بتواند از بدهی ها خلاصی یابد وجود دارد. متأسفانه این مشکلات ممکن است روی رشد اثر منفی بگذارد. علاوه بر آن باید توجه داشت که سلامت سیستم بانکی به نحو پیچیده ای با مشکلات

برآورد می کند که بیش از نیمی از وام های داده شده قابل برگشت نیستند. standard&poor. طبق برآورد گلد من ساکس هزینه باز پرداخت بدهی های داخلی بین ۴۴ تا ۶۸ درصد تولید ناخالص داخلی است (۲۰۰۳)، اکونومیست). برای حل کردن مسئله بدهی ها و نیز شروعی تازه برای بانک ها در سال ۱۹۹۸ سرمایه زیادی در اختیار بانک ها گذاشته شد و در سال ۱۹۹۹ وام های بدون بازگشت با وراق بهادار و پول نقد مبادله شد که توسط بانک مردم چین تامین شده بود.

سرمایه پرداختی به بانک ها ۲۰۰ میلیارد دلار دیگر افزایش یافت (۱۶۵۲ میلیارد یوان). به علت اینکه پرداخت ها به اندازه کافی موثر نبود مجدداً سرمایه های زیادی به بانک چین و بانک ساختمان چین در اواخر سال ۲۰۰۳ تزریق شد. شورای دولتی پیشنهاد واگذاری سهام بانک ها در بازارهای جهانی را داد

بخشی از این تلاش ها به علت ضرب الاجل سال ۲۰۰۷ سازمان تجارت جهانی است که مقررات مصوب مربوط به بانک ها می باید رعایت شده باشد. در آن سال بانک های خارجی می توانند در سرتاسر چین با یوان فعالیت نمایند. فشار زیاد برای انجام اصلاحات به علت ارزش بالای یوان که حاصل افزایش صادرات و نیز میزان سرمایه گذاری خارجی است نیز می باشد، از آنجا که مقامات

شرکت های دولتی گره خورده است و حل یکی بدون حل دیگری امکان پذیر نیست.

مشکل شرکت های دولتی از دیر باز مشکل شناخته شده ای بوده و در طول سال های گذشته بارها مورد بحث قرار گرفته و راه حل های مختلف آزموده شده است. بسیاری از شرکت های کوچک و متوسط به بخش خصوصی فروخته شده و در بعضی موارد در شرکتهای دیگر ادغام شده و یا حتی بکلی بسته شده اند.

در سال ۱۹۸۹ بالغ بر صد هزار شرکت دولتی وجود داشت و اکنون تعداد آنها به ۴۰ هزار کاهش

یافته است. علاوه بر آن تعدادی از شرکت های دولتی به شدت سود ده شده و به سادگی با شرکت های خارجی رقابت می کنند. گروه " لنوو" و "هایر" دو نمونه از این شرکت های موفق هستند. مشکل این است که تعداد معدودی از شرکت های دولتی توانستند این گذار را با موفقیت طی کنند. هزینه های فرصت و جنبی این واحدها بالا و روبه رشد است. اکنون دیگر به طور کلی این ایده پذیرفته شده است که شرکتهای دولتی نمی توانند سود خود را در حد قابل قبولی افزایش دهند در صورتی که آنها تنها منبع درآمد دولت برای پرداخت هزینه های تامین اجتماعی هستند. اگر چه بخش دولتی به همه امکانات دولتی و به خصوص به منابع مالی دسترسی دارند ولی هزینه های تامین اجتماعی و

مالیات مانع از آن می شود که بتوانند با شرکتهایی که این تعهدات را ندارند رقابت کنند. برخی بر این عقیده هستند که گستردن شبکه خدمات اجتماعی قبل از اصلاحات در

موسسات دولتی می تواند بخش دولتی را تقویت کند. انتخاب این روش در این مرحله از گذار ممکن است بسیار دیر باشد. افزایش بدهی ها جواب این مسئله نیست. درآمد زائی دولت باید سریع تر و گسترده تر شود و پرداخت برای حل مشکلات بخش دولتی دیگر ممکن نیست.

دومین بخش این موازنه ظریف مساله استخدام است. اگر واحدهایی که عملکرد خوبی ندارند یکباره تعطیل شوند بحران بیکاری قطعاً بالا می گیرد، حتی اگر از افرادی که در اثر اعلام ورشکستگی شرکت ها بیکار میشوند صرف نظر کنیم هر سال افراد جدیدی به صف طولانی متقاضیان کار افزوده میشوند. بیکاری مشکل عمده هر جامعه ای است ولی در جامعه سوسیالیستی که مشروعیت آن در تامین رفاه برای طبقه کارگر تعریف شده است مشکلی مضاعف محسوب می شود و نرخ بالای بیکاری سبب زیر سؤال رفتن مشروعیت حزب کمونیست و سست شدن کنترل آن بر جامعه می شود.

بر اساس برآوردهای قبلی از نیروی کار اضافی و نیز نرخ رو به رشد

شهرنشینی که در فصول گذشته بحث شد، تولید شغل برای نیروی آماده کار از جمله وظائفی است که رهبران چین در طول سالهای آینده مجبور به انجام آن هستند. اکنون با توجه به چالش های بزرگی که پیش روی دولت است و نیز ناکامی برای اصلاحات مناسب در بخش دولتی، این سئوال مهم مطرح است که راه حل چیست؟ اگر مشکلات ایدئولوژیکی را کنار بگذاریم راه حل این مشکلات در اتکا بیشتر به بخش خصوصی نهفته است.

وجود این مشکلات نقش بالقوه بخش خصوصی را در سلامت اقتصاد چین پررنگتر می کند. سرمایه گذاری خارجی تا کنون نقش مهمی در اصلاحات اقتصادی داشته و خواهد داشت. اگر چه شرکتهای خارجی قادر نخواهند بود فعالیت های اقتصادی و منابعی که اقتصاد بزرگ چین نیاز دارد تامین کنند و مشکلات به طور بنیادی باید توسط اقتصاد داخلی حل شود. نگرش حزب کمونیست به بخش خصوصی با تغییر شرایط اقتصادی در چین تکامل یافته است و این را می توان در تبیین و تسهیل مقررات مربوط به بخش خصوصی و در طی سالهای گذشته دید (۱۹۹۹، لائو). در دهه ۸۰ کسب و کار فامیلی یا "خانوارهای منفرد" (گتی هو) تصویب شد و متعاقب آن در دهه ۹۰ سرمایه های خصوصی مجاز به خرید سهام شرکتهای دولتی بزرگ و یا خرید تمامی

سهام شرکت های دولتی کوچک شدند.

این حرکت ها به طور همزمان به لحاظ ایدئولوژیکی مورد تأیید قرار گرفتند.

پلنوم سوم

کنگره چهاردهم حزب در نوامبر ۱۹۹۳ "اقتصاد بازار سوسیالیستی" را تشکیل موسسات اقتصادی نوین، تعریف نمود. این موسسات دارای سهام های مختلف بوده و برخی از این سهام قابل خرید و فروش بودند. البته دولت بازیگر اصلی صنایع پایه باقی می ماند.

در پانزدهمین کنگره حزب کمونیست در سال ۱۹۹۷ بخش خصوصی از عنصر "لازم و مفید"

به "عنصر بسیار مهم" در اقتصاد ملی ارتقا پیدا کرد و سیستم سهام داری، منطبق با اهداف

سوسیالیستی شناخته شد (۱۹۹۹، لائو).

علیرغم چالش های زیاد، تعداد و اندازه شرکت های دولتی بطور همزمان رشد خیره کننده ای داشتند. بنا بر گزارش ها هم اکنون بیش از یک سوم تولید ناخالص داخلی مربوط به بخش خصوصی است (۲۰۰۳ روزنامه مردم). رشد بخش خصوصی در خلایق از حقوق سیاسی و قانونی حاصل شد. در حالی که علاوه

برآن اعتبارات لازم هم باید از خارج از منابع رسمی تامین می شد. این موفقیت ها نشان می دهد که بخش خصوصی در حقیقت در آغاز راه برای به عهده گرفتن نقش اول در رشد اقتصاد چین است. تولید شغل، بازدهی، صادرات، نوآوری و درآمد برای دولت از دستاوردهای آن خواهد بود، البته مشروط بر آن که تشویق های لازم از ناحیه دولت به عمل آید.

در صورتی که بخش خصوصی به صورت بخشی از اقتصاد رسمی کشور پذیرفته شود، سهمی بزرگ در افزایش تولید ناخالص داخلی در آینده خواهد داشت. برای این منظور اولاً باید موسسات و شرکت های بخش خصوصی دسترسی به سرمایه لازم را داشته باشند مخصوصاً اگر این واحدها رو به رشد باشند. ثانیاً تضمین های لازم برای رعایت حق مالکیت به آنان داده شود. این مورد از این نظر اهمیت دارد که به بخش خصوصی انگیزه لازم برای نوآوری و پذیرفتن ریسک بیشتر را میدهد. ثالثاً بخش خصوصی جایگاه مشخصی در سیستم رسمی کشور داشته باشد تا بتواند از طریق پرداخت مالیات به افزایش درآمد دولت کمک کند.

تمام موارد یاد شده بالا در شانزدهمین کنگره حزب و به دنبال آن در کنگره ملی خلق مطرح شد و حتی اخیراً در رسانه های رسمی کشور بدون محدودیت مورد بحث قرار گرفت. در بهار ۲۰۰۴ کنگره ملی خلق قانون حق مالکیت

را تصویب کرد. این قانون درآمد و دارائی افراد را تحت حمایت قرارداده و آسیب پذیری دارائی افراد مانند حساب های بانکی، سهام، خانه و کسب و کار را برای سلب مالکیت توسط دولت کم می کند. این دارایی ها اکنون تضمین های کافی برای بانک ها محسوب نمی شوند تا به از آن بتوان وام به افراد و شرکتها داد، زیرا حق مالکیت هنوز تثبیت نشده است. به همین دلیل سیستم بانکی در مورد اعطای وام دچار اختلال است و این بخش مهم و سودده در نظام بانکی هنوز عملکرد مناسبی ندارد. طرح جدیدی برای تاسیس بانک های خصوصی پیشنهاد شده است که این بانک ها مستقل از چهار بانک عمده دولتی عمل کنند. این بانک ها نسبتاً کوچک خواهند بود و در زمینه اعطای وام در مناطق شهری و روستائی فعالیت خواهند داشت.

در سال ۲۰۰۲ قانونی تصویب شد که به موجب آن کشاورزان می توانند زمینهای خود را بفروشند تا سرمایه لازم را برای راه اندازی کسب و کار جدید فراهم کنند و یا برای پیدا کردن شغل جدید به نقاط دیگر چین مهاجرت کنند. در رابطه با اخذ مالیات تعقیب قانونی تعدادی از ثروتمندان همراه با تبلیغات گسترده از جمله مواردی بود که دولت جدی بودن خود را در کسب درآمدهای مالیاتی به نمایش گذاشت. همزمان دولت بر پرداخت عادلانه

مالیات برای فعالیت ها در بخش خصوصی تاکید کرد.

نتیجه:

در مجموع چین برای حل مشکلات اساسی، گسترش شهرنشینی، تعهدات تامین اجتماعی، بدهی بانک ها و تولید مشاغل جدید، روی بخش خصوصی تمرکز کرده است. این در حقیقت نمایانگر یک دریا تغییرات در نگرش دولت نسبت به نقش بخش خصوصی در دوران گذار است. چه به لحاظ ایدئولوژیکی و چه به لحاظ عمل گرائی، این تغییر نگرش در شرایط نیاز به منابع جدید و فشارهای اقتصادی کاملا معنی می دهد.

در این مطلب فرض براینست که رهبران چین آینده نگری لازم را برای پیش بینی فشارهای اقتصادی در آینده دارند. نه این که تنها به بحران های موجود در زمان حال عکس العمل نشان دهند. در حقیقت این باور بعضی از تحلیل گران است به خصوص در رابطه با جلوگیری از بحران اقتصادی. به عنوان مثال "سائز" (۲۰۰۴) معتقد است که بحران شرق آسیا به سیاست گزاران چین آموخت که سلامت نهادهای مملکتی پیش نیاز موفقیت توسعه در دراز مدت است.

تحلیل او این است که چین و هند هر دو دست به اصلاح سیستم زدند تا از بحران مالی در آینده جلوگیری کنند. گرچه او معتقد است که عملکرد هندی ها بهتر بود و در دراز مدت نتایج مطلوب تری خواهد داشت. در عین حال او، به آینده نگری رهبران چین باور دارد.

این البته به معنی آن نیست که رهبران چین بخش دولتی را رها کنند. بر عکس احتمالا آنها بیشتر بر شرکت هائی با مالکیتی مخلوط از بخش دولتی و خصوصی متکی خواهند بود که البته بخش اعظم سهام در اختیار دولت باشد. این سیاست رسمی دولت چین در آینده خواهد بود به خصوص در رابطه با صنایع مادر مانند نفت و فولاد. تعدادی از شرکت های دولتی از طرف دولت انتخاب شده اند که به صورت شرکتهای چند ملیتی در آیند. این تغییرات در شرکت های دولتی به موازات تلاشهای جدیدی برای خصوصی سازی است. سیاست "بکارگیری سرمایه دولتی برای سرمایه گذاری در بخش خصوصی" آن طور که "فنگ" (۲۰۰۳) معتقد است استراتژی اصلی دولت برای تولید ثروت و مشاغل جدید است تاچین بتواند دوران گذار را بدون بحران اقتصادی و یا سیاسی بگذراند.

این که آیا بخش خصوصی در آینده دولت و حزب را شکل می دهد یا بر عکس ، مساله ای است که آینده به آن پاسخ خواهد داد.

طبق قوانین جدید فعالین بخش خصوصی می توانند برای عضویت در حزب کمونیست اقدام کنند تا به صورت بخشی از نیروهای تصمیم گیرنده سیاسی در آیند.