

## خصوصی سازی: درس هائی از روسیه و چین

### قسمت دوم

#### رویکرد میانه روی در چین

چین در اصلاحات اقتصادی روش میانه روی را برگزید و نتایج خیره کننده ای بدست آورد. اصلاحاتی که سبب تغییر اوضاع اقتصادی چین شد عملاً از بیست سال پیش آغاز گردید. از آن زمان تا کنون زندگی صدها میلیون چینی بهبود یافته است. آزاد سازی اقتصادی در سر تا سر چین گسترش یافته و رشد اقتصادی معادل ده درصد را در هیجده سال گذشته سبب شد. از ۱۹۷۸ تا ۱۹۹۳ تولید ناخالص سرانه ملی معادل ۲۸۰ درصد رشد داشته و در سال ۱۹۹۶ به ۲۵۰۰ دلار بالغ گردید. باید یاد آور شد که زندگی مردم به مراتب بهتر از آن است که تولید ناخالص سرانه ملی نشان میدهد و علت آن این است که قیمت ها در چین بسیار پائین تر از بقیه کشورها است. فقر ملی در چین بیش از ۵۰ درصد در نیمه اول دهه ۸۰ پائین آمد. از ۱۷/۹ درصد سال ۱۹۸۲ به ۶/۹ درصد در سال ۱۹۸۴ و دو باره از نیمه دهه ۸۰ به ۱۴/۷ درصد در سال ۱۹۸۹ افزایش یافت ولی از اوائل دهه ۹۰ افت و اوج زیادی نداشت و در حوالی ده درصد در مناطق شهری ثابت ماند.

درآمد شهری از سال ۱۹۸۴ به سرعت بالا رفته است. بین سالهای ۱۹۸۴ و ۱۹۹۳ متوسط درآمد هر خانوار تقریباً دو برابر شده است (۸۱ درصد با رشد سالانه ۷/۵ درصد) بین سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۳ نرخ فقر مطلق در مناطق شهری به زیر ۱/۰ درصد سقوط کرده است.

در سالهای اولیه شروع اصلاحات، نابرابری اجتماعی نیز کمتر شد ولی در سالهای اخیر افزایش یافته است. گرچه در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه نابرابری در چین در بین طبقات شهری چندان زیاد نبوده است. آزاد سازی گام به گام در قیمت محصولات کشاورزی سبب شد که فشارهای

تورمی زیادی بر مردم وارد نیاید. فاصله زمانی بین اصلاحات شهری و روستائی ( در حدود ۶ سال ) کشاورزان را در مقابل افزایش شدید اقلام کشاورزی وارداتی حفظ کرد ( رویکرد روسیه و نتایج آن درست بر عکس بود) و به آنها فرصت کافی برای هماهنگ شدن داد. صنعتی شدن شهرها در چین سبب شد که نیروی کار اضافی جذب شود و شهرها توسعه یافته و نیز مانع مهاجرت بی رویه روستائیان به شهرها شود.

اصلاحات گام به گام در مناطق شهری در آمدها را بالا برده و برابری نسبی را حفظ کرده است. ضمن آنکه افزایش نسبی قیمت ها مانع از این شد که تورم از کنترل خارج شده و بخش عمده ای از در آمدها را ببلعد. کاهش تدریجی یارانه های مواد غذایی، مانع از فشار یکباره و سنگین بر قشر فقیر روستائی شده و نیز از گسترش فقر مطلق و عمیق شدن فاصله طبقاتی جلو گیری کرده است. موارد بالا را عینا می توان در مورد خصوصی سازی شرکتهای دولتی نیز تکرار کرد. خصوصی سازی گام به گام سبب بیکاری عمده نشده و بالا رفتن تدریجی درآمدها مانع از بروز فقر فزاینده در جامعه شهری گردیده است.

پذیرش اقتصاد بازار آزاد در سومین پلنوم کمیته مرکزی حزب کمونیست چین در نوامبر ۱۹۹۳ عملا و نه رسما ( دو فاکتو ) تأیید شد. تغییرات زیر بطور متوالی در مورد توسعه به مرحله اجرا در آمد.

مرحله اول اصلاحات با اقتصاد برنامه ریزی شده و تحت نظارت دولت از فاصله سالهای ( ۱۹۸۴ - ۱۹۷۹ ) آغاز شد، ترکیبی از اقتصاد برنامه ریزی شده و تحت نظارت همراه با مقررات بازار آزاد.

در مرحله دوم ( ۸۸ - ۱۹۸۵ ) وسوم ( ۱۹۸۸ - ۹۱ ) اقتصاد بازار آزاد تحت مقررات دولتی و تشکیل شرکتهای هم سو با اقتصاد آزاد در دستور قرار گرفت و سر انجام مرحله اخیر که از آن به عنوان اقتصاد سوسیالیستی بازار یاد می شود ( ۱۹۹۷ به بعد ).

" شوک درمانی " در روسیه و اروپای شرقی تورم را شعله ور کرد و صنایع را در هم شکست و وضع مردم را بدتر از آن که بود کرد . متقابلا اقتصاد چین رشد قابل توجهی داشت تورم معقول بود و موج موفقیت اقتصادی تقریبا روی زندگی همه اثر مثبت داشت. تورم بدون اینکه تغییرات عمده ای صورت گیرد تحت کنترل بود . چین پیش قدم شد و ارزش پول خود را در اوائل ۱۹۹۴ کاهش داد و باعث افزایش چشمگیر صادرات شد. رشد اقتصادی در سال گذشته و امسال دو رقمی شد و حال آنکه تورم در محدوده ۵ در صد باقی ماند.

جالب توجه است اگر نفوذ اصلاحات شرکتهای دولتی را در دگرگونی های بنیادی در چین بررسی کنیم. اصلاحات شرکتهای با یک سلسله تعدیل هائی در برنامه های موجود شروع شد ، در حالیکه تعدیل ها به گونه ای طراحی و اجرا شدند که به کار کرد شرکتهای در چهار چوب وضع موجود لطمه نزنند. معهذاستقبال بقیه سازمان ها و موسسات بخش خصوصی از این تغییرات اثرات مهمی در سمت گیری و توسعه اصلاحات داشت. در آغاز شروع اصلاحات در سال ۱۹۷۸ ، نتایج چندان قابل توجه و چشمگیر نبود. به علت اینکه تنها تغییرات بسیار کوچک اعمال شده و اثری از هیچ گونه دگرگونی بنیادی دیده نمی شد. تغییرات متوالی کلاسیک دوران گذار را نداشت مانند دگرگونی در سیستم پولی و مالی قبل از شروع اجرای برنامه اصلاحات در شرکت ها ، ولی دادن امتیاز به خانوارها و شرکتهای قدم های بسیار مثبتی بود.

در مورد دگرگونی بنیادی، میانه روی تنها روشی بود که می توانست اصلاحات را در چین به نتیجه برساند. بدون اینکه تمام سیستم را به هم بریزد. بنا بر قوانین بنیادی که تصویب شده بود مشوقهائی برای تولید کنندگان و بازرگانان در نظر گرفته شده و بهمین دلیل بازدهی اقتصادی تا حدودی بهبود پیدا کرد. بنیادهای موجود در چین عملا هیچگاه زیر سؤال

نرفت زیرا آنها را به عنوان تشکیلاتی که طبقات مختلف جامعه را به هم پیوند می داد پذیرفته بودند ولی بنا بر ضروریات در آنها تغییراتی رسمی و گاه غیر رسمی به وجود می آمد.

در سال ۱۹۸۴ که اصلاحات در موسسات تولیدی و تجاری شروع شد هدف نه انحراف از ایدئولوژی و نه تغییر ساختاری در اقتصاد برنامه ریزی شده بود بلکه نیت اصلی اعطای مشوق به شرکت ها و افراد بود تا بتوانند بخشی از سود حاصله را برای خود بر دارند. سیستم دو قیمتی و قرار داد مسئولانه برای کاهش اخلاص در قیمت ها و نیز ایجاد رقابت و کسب سود بیشتر در بازار آزاد طرح و اجرا شده بود. در اوائل دهه ۹۰ بیش از نیمی از محصولات شرکتهای دولتی در بازار آزاد خرید و فروش می شد. در سال ۱۹۹۶ کنترل اجباری دولت بر محصولات صنعتی کمتر از ده درصد بود. شرکتهای خصوصی گسترش یافته و ۵/۱۳ درصد اقتصاد را شامل می شدند. موسساتی که با مشارکت خارجی ها تاسیس شده بود ۳۸ درصد اقتصاد را تشکیل داده و حال آنکه سهم موسساتی که توسط دولت اداره می شد به ۴۸ درصد کاهش یافت. چین نه تنها به اقتصاد جهانی پیوست بلکه در حقیقت سومین اقتصاد بزرگ جهان شد. میزان سرمایه گذاری خارجی در چین در سال ۱۹۹۶ حدود ۴۰ میلیارد دلار بود و بیش از هر کشور در حال توسعه موفق به جلب سرمایه گزاران خارجی شده بود. این کشور هم اکنون (۱۹۹۷) به صورت نیروی تعیین کننده در اقتصاد جهانی در آمده و یازدهمین کشور دنیا به لحاظ صادرات است.

جدا سازی بودجه شرکت ها از بودجه سالانه دولتی و تقسیم بخش دارائی آنها به دو قسمت مالکیت و کنترل ( توزیع مجدد بدون پذیرش دگرگونی بنیادی) از اهداف اولیه اصلاحات در شرکت های دولتی بود. اثرات مثبت این تغییرات کنترل بیشتر شرکتهای بر دستمزدها و سود گسترش فعالیت های

بازار یابی و فروش ، دگرگونی در شیوه سرمایه گذاری و از همه مهمتر ایجاد فضای رقابتی می باشد.

در اوائل ده هشتاد موانع مهم برای گسترش اقتصاد چین، بوروکراسی شدید، عدم کار آئی و برنامه ریزی مرکزی بی منطق بود. منظور از اصلاحات، تغییر کلی قوانین بازی نبود بلکه دادن مشوق به شرکت ها برای افزایش کار آئی و سود دهی بود . ولی آنچه پیش بینی نشده بود این بود که وقتی آزادسازی در قیمت ها اتفاق می افتد تغییرات بنیادی نیز پی آمد آن است از جمله آن که تخصیص منابع دیگر کاملاً در انحصار دولت نیست. سلسله مراتب کنترل کاملاً به هم خورد و اصلاحات اقتصادی عملاً راه خود را پیش گرفت. طراحان اصلی پیش بینی نکرده بودند که تغییرات مهم دیگری در زمینه سیاست های دولت مورد نیاز است که بتواند با تحول اقتصادی هماهنگ شود.

تفاوت فاحش بین نیت اولیه و نتایج حاصله، فشار های شدیدی بر ساختار نهادهای موجود اعمال کرد و نیاز مبرم برای تطبیق بنیادها با شرایط جدید بوجود آمد. اعطای اختیارات بیشتر به شرکت های دولتی بدون تغییر در مالکیت و یا دادن اختیارات مدیریتی بیشتر تا حدودی باعث افزایش در تولید و رشد اقتصادی شد ولی عوارض ناخواسته و ویرانگری نیز برای مجموعه اصلاحات و اقتصاد کشور داشت. پی آمد های ناخواسته (فساد، افزایش سوء استفاده های مالی، تورم،

ورشکستگی دولت و غیره) به صورت انگیزه اصلی برای اصلاحات بیشتر از سال ۱۹۹۳ درآمد.

سقوط آزاد نرخ بهره وری از صنایع کشور، همراه با افزایش درخواست ها برای مشارکت در سود واحد ها سبب شد که درآمدهای دولت از شرکت های دولتی به عنوان سرمایه گزار اصلی بخش صنعتی به شدت کاهش یابد. درآمدها از ۶۰

درصد در سال ۱۹۷۸ به ۴۲ درصد در سال ۱۹۸۴ و ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۱ کاهش یافت. بنیه مالی دولت نیز به علت عدم توانایی در وصول مالیات از شرکت های غیر دولتی ضعیف شد. از آنجا که بسیاری از شرکت های دولتی واحد های وابسته به خود را دارند که آن ها اشتراکی می نامند ولی عملاً خصوصی هستند می توانند به سادگی از ضعف سیستم وصول مالیات از بخش خصوصی سوء استفاده کرده و سودهای خود را به آنها منتقل کنند. یارانه های دولتی برای جبران زیان های عملیاتی شرکت های دولتی و موسسات اشتراکی وابسته به آن ها در سال ۱۹۷۹ دو درصد و در سال ۱۹۸۵، ۷٫۷ درصد و در سال ۱۹۹۱ به ۲٫۲ درصد رسید. این یارانه ها و بقیه کمک های دولتی مانند اهدای وام های با بهره کم از بانک های دولتی توانایی های دولت را در کسب درآمد و اجرای اصلاحات در بخش اقتصاد کلان و تثبیت آن کاهش می دهد. این عدم تعادل سبب شد که دولت، اصلاحات پولی و مالی را پیش ببرد. روش هایی که به عنوان انگیزه سازی برای پیشبرد اصلاحات اقتصادی در شرکت های دولتی به کار گرفته شد با خود اثرات مثبتی به همراه آورد. از جمله افزایش تولید، رشد اقتصادی، پررنگ تر شدن نقش نهادهای بازار آزاد و نیز رشد بازار (بدون در نظر گرفتن درهم ریختگی آن) و بازتر شدن رابطه با جهان آزاد از نظر سیاسی.

اصلاحات بخش به بخش و قطره چکانی سبب شد که خطر فروری ناگهانی سیستم اقتصادی از بین برود و امکان بروز زلزله های سیاسی را به بحرانهای موضعی و کوچکتر تبدیل کند. اتخاذ این روش ها پشتیبانی دیوان سالاران حزب از اصلاحات را به همراه آورد. در عین حال باید توجه داشت که ناسازگاری بین برنامه های اصلاحات و نهاد های موجود موجب تنش ها و برخوردها و در نتیجه پی آمدهای پیش بینی نشده ای مانند ضعف کارایی در شرکت های دولتی و بهم خوردن تعادل اقتصاد کلان و نزول اقتدار دولت در مدیریت

اقتصاد کشور شد. دولت مرکزی از اواخر سال ۱۹۹۲ برنامه جدیدی را در دستور کار قرار داد. این راهکار بجای تطبیق سیاست ها با شرایط جدید، بر تاسیس شرکت هائی بر مبنای سیستم نوین که با شرایط اقتصاد جهانی هم خوانی داشته باشد تاکید داشت. بجای بهسازی مدیریت شرکت ها، اولویت به بهسازی کل مجموعه موسسات و شرکت های دولتی داده شد. راهکار های منفی ولی لازم مشوق دادن و یا ادغام وحتى ورشکستگی با راهکار های مثبت ایجاد انگیزه های مختلف توأم شد تا موفقیت اصلاحات را تضمین کند. نخستین تجربیات در زمینه ورشکستگی در اوائل سال ۱۹۸۵ به محک زده شد و سپس در سال ۱۹۸۸ قانون ورشکستگی در سراسر کشور به اجرا درآمد. در چهار سال اول اجرای قانون بیش از ۶۷۷ مورد ورشکستگی اعلام شد که تعدادی از آنها شرکت های بزرگ دولتی بودند و افراد زیادی بیکار شدند. بزرگترین انگیزه سهامی کردن شرکت های دولتی حل کردن مسئله اختیارات مطلق دولت و شرکت های تابعه در امر توزیع و نیز مشکلات مشوق ها بود. این عمل با تعریف روشن و مشخص حقوق مالکیت و وظایف مدیران و مجریان انجام شد تا مسئولین بیشتر جوابگو بوده و رقابت و استقلال در مدیریت صنعتی بوجود آید. ادغام صنایع مشابه در یک مجموعه و یک پارچه کردن کسب و کار و تحقیقات علمی و نهادهای مالی به منظور نهایت استفاده از امکانات موجود و بهسازی ساختار این نهادها از جمله موارد دیگری بود که انجام شد. در اوائل سال ۱۹۹۲ بیش از ده هزار شرکت در مجموعه های مختلف ادغام شده بودند. تجربه اصلاح در شرکت های دولتی تا حدود زیادی ضعف های ساختاری سیستم های پولی و مالی را نشان داد. این ضعف ها به مشکلات فراوانی در سیستم مالی و اقتصاد کلان انجامید و در نهایت اصلاح شرکت ها و مجموعه اصلاحات را با مشکل مواجه کرد. برای اطمینان از کارکرد انگیزه ها و مشوق ها در اصلاح شرکتها، در اواخر ۱۹۹۲ دولت مقررات انتقال و مکانیزم عملیاتی شرکت های دولتی را وضع کرد.

این برنامه شامل ایجاد و بسط بازارهای مالی برای سهام و سایر اوراق بهادار، تکنولوژی، امور کارگری، املاک و نیز اصلاحات بیشتر در قیمت گذاری و مالیات می شد.

اصلاحات دولتی در زمینه تفکیک مسئولیت اقتصاد کلان از اقتصاد خرد و ایجاد سایر نهادهای اقتصاد آزاد مانند سیستم رفاه اجتماعی، بازار کار و مقررات شرکت ها از سایر مواردی بود که اجرا شد.

از نتایج بسیار مهم تغییرات در اقتصاد کلان، جذب سرمایه های خارجی بود که نیروی محرکه موفقیت های درخشان چین در زمینه صادرات شد. دوازده سال پیش صادرات توسط موسسات مشترک با خارجی ها تنها حدود یک درصد

بود ولی امروز حدود سی درصد بوده و هم چنان در حال رشد می باشد. هدف اصلی برنامه ریزان ایجاد فضای سالم اقتصادی بود که در آن بتوان با استفاده از مکانیزم های مناسب موسساتی که استقلال بیشتری بدست می آورند

تحت نظارت قرارداد. برای موفقیت در اجرای این برنامه ها بازسازی سیستم مالی موسسات وابسته به دولت اهمیت حیاتی یافت و امکان آن وجود نداشت مگر آن که سیستم بانکی به طور کامل تجاری شود و در نتیجه

بانک های دولتی به موسساتی ریسک پذیر و سود ده تبدیل شوند. از جمله اهداف دیگر تقویت نقش بانک مرکزی در نظارت بر اعتبارات و نرخ بهره بود.

قوانین مربوط به اصلاح مالیاتی در سال ۱۹۹۴ به اجرا درآمد. هدف این قوانین یک دست کردن و ساده سازی سیستم مالیاتی و تقویت قدرت کنترل دولت از محل افزایش نسبت درآمد مالیاتی از ۴۶:۵۵ در سال ۱۹۹۲ به ۶۰:۴۰ بود.

نسبتی که با سایر کشورها هم خوانی دارد. مالیات قدیمی (مالیات صنعتی و تجاری) منسوخ شده و مالیات جدید ارزش افزوده در حدهفده درصد جایگزین آن شد. مالیات های جدید برای کالاهای لوکس و مالیات کسب و کار عمدتاً برای بخش خدمات و مالیات بردرآمد نیز وضع گردید. نرخ مالیات برای شرکت ها ۳۳ درصد بوده ولی در بعضی موارد مانند صنایعی که در زمینه تکنولوژی

های جدید فعالیت می کنند استثنا قائل شده ومالیات آن ها برای سال های اول ودوم به ترتیب ۱۸ و ۲۷ درصد می باشد. علاوه بر اصلاحات مالیاتی در زمینه حسابداری وحسابرسی نیز اصلاحاتی انجام شد. دولت اخیرا تصمیمات جدیدی اتخاذ کرده است. نخست آن که تحت عنوان "قرارداد مسئولانه" به واحد ها اجازه داده است تامحصولات خود را در بازار آزاد بفروشند. سپس با اجرای "سیستم نوین شرکت ها" دخالت دولت را در مدیریت روزانه شرکت ها متوقف کرده وبه عبارت دیگر استقلال بیشتری به مدیران شرکت های دولتی تفویض شده است. هدف از اعطای اختیارات به مدیران، ایجاد نظم مالی، تشویق شرکت ها به ادغام در یکدیگر وبازسازی ونیزبه وجود آوردن فضای رقابتی بوده است. اصلاحات هم چنین در این سه زمینه شرایط سنتی در چین را تغییر داده است:

\* تولید کنندگان داخلی با نام های شناخته شده ومعتبر جهانی به خصوص در زمینه کالاهای مصرفی مانند یخچال وماشین های لباس شوئی ودستگاه های تهویه مطبوع ظهور کردند.

\* حضور خارجی ها در چین به طور کلی قوانین رایج اقتصادی در چین را تغییر داد. کمپانی های خارجی با محصولات مصرفی پرفروش، تجربیات بین المللی خود را به چین آورده وشبکه گسترده توزیع ایجاد کردند که قبلا در این کشور وجود نداشت. آن ها هم چنین توانستند بسیاری از تجار و صنعت گران را که فرصت طلائی برای تولید محصولات شناخته شده خارجی را درک کرده بودند به کار گیرند. نخستین نشانه ظهور بازار ملی بروز کرده بود.

\* نسل جدیدی از افراد تحصیل کرده وحرفه ای ظهور کردند که به آسانی بامدیریت به سبک غربی خو کرده و قوانین بین المللی تجارت را پذیرفته اند. علاوه بر هوش واعتماد به نفس این طبقه جدید، نکته ای که در مورد آن ها قابل ذکر است این است که کمترین تبعیت را از بخش دولتی دارند.