

خصوصی سازی در هند

چکیده

بسیاری از صاحب‌نظران را عقیده بر این است که سیاست خصوصی سازی در ایران در دوران اصلاحات اقتصادی عملکرد موفق‌تری نداشته است. این عدم توفیق در اقتصاد هند نیز که در زمان نسبتاً مشابهی (۱۹۹۱ میلادی) اصلاحات اقتصادی را آغاز نموده و خصوصی سازی یکی از سیاست‌های مهم اصلاحی آن بوده است به چشم می‌خورد.

در این مقاله ابتدا اوضاع نابسامان بخش عمومی در هند از نظر کارآیی و حجم تولید در آغاز دوره اصلاحات بیان گردیده و پس از آن اهداف اساسی دولت از اجرای سیاست خصوصی سازی مثل افزایش کارآیی واحدها و کمک به کسری بودجه دولت توضیح داده می‌شود. این مقاله با بیان روش‌های مختلف خصوصی سازی در هند از قبیل انتقال مالکیت، انتقال مدیریت و بازارگرایی ادامه یافته و پس از آن عملکرد ناموفق این سیاست از نظر کمک به کسری بودجه و افزایش کارآیی توضیح داده می‌شود. دلایل ناکامی این سیاست در هند پایان بخش مقاله حاضر خواهد بود.

تجربه خصوصی سازی در هند

سیاست خصوصی سازی یکی از سیاست‌های محوری اقتصاد در ایران پس از جنگ بوده است که به ادعای اکثر دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران توفیق چندانی نداشته است. با

مطالعه عملکرد اجرایی این سیاست در سایر کشورها به ناکامی‌های نسبتاً مشابهی برخورد می‌کنیم که بررسی یا حداقل آگاهی از آنها می‌تواند در عمق بخشیدن به تصمیم‌گیری‌های اقتصادی در این زمینه و نیز در راه کارهای اتخاذ شده تأثیر قابل توجهی داشته باشد. یکی از کشورهایی که از قضا تقریباً همزمان با ایران به تحولات اقتصادی ساختاری مبادرت ورزید و خصوصی سازی را نیز به عنوان یکی از محورهای اساسی سیاست‌های جدید خود قرار داد کشور هندوستان می‌باشد. جالب اینست که در این کشور نیز مدیران اقتصادی علیرغم توفیق قابل توجه در سایر زمینه‌ها از عملکرد خود در مورد خصوصی سازی رضایت نداشته و خود را ناموفق می‌دانند. مقاله حاضر چگونگی اجراء نتایج این سیاست را در سالهای ۱۹۹۱-۱۹۹۶ میلادی مورد ارزیابی قرار داده است. متذکر می‌گردد که سالهای فوق درخشان‌ترین دوران رشد اقتصادی هند در سالهای پس از استقلال به حساب می‌آید.

سیاست خصوصی سازی واحدهای اقتصادی دولتی، همانند بسیاری از کشورها و از جمله ایران، یکی از محورهای سیاست کلی آزاد سازی اقتصادی در هند می‌باشد که در سال ۱۹۹۱ میلادی با روی کار آمدن آقای نارا سیمهارائو (بعنوان نخست وزیر) و به دنبال شکست سیاست‌های تمرکز اقتصادی که در طول چهار دهه قبل به اجراء در آمده بود اتخاذ گردید. کسری مداوم تراز پرداخت‌ها طی ۴۰ سال و در نتیجه ایجاد بیش از ۹۰ میلیارد دلار بدهی خارجی علیرغم نگرش سیاسی شدیداً منفی نسبت به هرگونه قرض خارجی، رکود شدید در بخش تولید و نرخ تورم بالا نشانه‌هایی بود که ناکامی رژیم اقتصادی گذشته را گواهی نموده و هرگونه بهانه‌ای را برای ممانعت از تغییر آن رژیم سلب می‌نمود. انتظار اولیه این بود که خصوصی سازی واحدهای اقتصادی دولتی (یا عمومی) در کنار سیاست اصلی تر بازاری کردن اقتصاد و حاکم نمودن نیروهای بازار در سرتاسر گستره اقتصاد کشور و از جمله بخش عمومی و دولتی و نیز سیاست اصلاح نرخ ارز و واقعی تر کردن آن از طریق تضعیف روپیه بتواند در مدت زمانی نه چندان طولانی موجبات بالندگی، رشد و شکوفایی اقتصاد هند را فراهم آورد که البته این انتظار تا حدی به واقعیت پیوست. در این گزارش ابتدا وضع کمی بخش عمومی در آغاز دوره جدید توضیح داده شده و سپس اهداف انگیزه‌های خصوصی سازی بیان می‌شود. روشهای مورد استفاده و عملکرد دولت در زمینه خصوصی سازی دو موضوع مورد بحث بعدی بوده و در ادامه در مورد دلایل ناکامی دولت در زمینه خصوصی سازی صحبت خواهد شد. امید است مورد توجه خواننده گرامی قرار گیرد.

وضع کلی بخش عمومی در هند

بخش عمومی در هند از دو زیر بخش متمایز دستگاه‌های اداری دولتی و دستگاه‌های تولیدی و خدماتی دولتی تشکیل می‌شود. دستگاه‌های تولیدی و خدماتی در نظام تقسیمات اداری و اقتصادی هند به نوبه خود دو گروه واحدهای اقتصادی بزرگ و واحدهای غیر بزرگ را شامل می‌شوند. سه دستگاه بزرگ از واحدهای گروه اول عبارت از راه آهن، مخابرات و پست بوده و واحدهای دیگری نظیر رادیو و تلویزیون سراسری هند نیز در این گروه جای می‌گیرند. مشخصه عمده این واحدها ارتباط نزدیک مالی با دولت است بطوریکه دولت همواره خود را موظف به تأمین خسارتهای آنها دانسته، در عوض این مؤسسات سود خود را (در صورت وجود) همانند همه واحدهای اقتصادی دولتی به خزانه واریز می‌نمایند. در مقابل، واحدهای اقتصادی غیر بزرگ اساساً از بودجه دولتی استفاده نکرده و زیان خود را از طریق اعتبارات بانکی به نرخ‌های بهره ترجیحی (تا سال ۱۹۹۱) جبران می‌نمودند و بهمین دلیل بسیاری از آنها در سال ۱۹۹۱ دارای یک زیان انباشته قابل ملاحظه به شکل بدهی‌های بانکی بودند. تعداد کل واحدهای غیر بزرگ دولتی در آغاز دوره حدود ۱۰۵۰ واحد بود که ۴۴۶ واحد از آنها تحت اداره حکومت مرکزی بوده و بقیه آنها توسط حکومت‌های ایالتی اداره می‌شد.

اهداف و انگیزه‌های خصوصی سازی

دلایل و اهداف عنوان شده برای اتخاذ سیاست خصوصی سازی در هند با آنچه در سایر کشورها در این زمینه اظهار می‌شود مشابهت دارد. کمک به جبران کسری بودجه و نیز افزایش کارآیی واحدهای تحت پوشش دولت دو هدف ظاهری و رسمی است که تقریباً بطور استاندارد در همه این کشورها و از جمله در هندوستان مطرح می‌شود.

کسری بودجه یکی از بیماریهای مزمن اقتصاد هند بشمار می‌رود که طی ۵۰ سال قبلی هیچ دولتی قادر به رفع اساسی آن نبوده است. ریشه این مشکل در تعهدات زیاده از حد و فزاینده اقتصادی دولت از قبیل پرداخت یارانه به اشکال مختلف، سرمایه‌گذاری در بخش‌های متفاوت و غیره میباشد که از زمان دولت‌های تمرکزگرای اقتصادی ایجاد گردیده و در دوران جدید هم دولت توان کاهش آنها را نیافته است. در سالهای اخیر کسری بودجه همواره بین ۵۰-۳۰ درصد از کل مخارج دولت و بین ۸-۵ درصد از تولید ناخالص داخلی

هند را تشکیل می‌داده است^۱ که رقمی بسیار بالا می‌باشد. طی این سالها دولت در نظر داشته است با استفاده از ابزار فروش واحدهای تولیدی دولتی حدود ۱۰ درصد از این کسری را تأمین نماید که البته چنانکه بعداً خواهیم دید در بیشتر اوقات در این زمینه توفیق چندانی نداشته است.

کارآیی واحدهای تولیدی دولتی در اوائل دوره مورد بحث نیز آنقدر پائین بوده است که هر گونه تلاشی برای خصوصی کردن آنها را توجیه‌پذیر جلوه داده و علیرغم قوت نسبی جریان چپ در مراجع قانون‌گذاری هند در زمان تصویب برنامه اقتصادی هشتم (سالهای مورد بحث) پیشنهاد واگذاری این واحدها به بخش خصوصی مورد تصویب قرار گرفته است.

جدول شماره ۱: بخش عمومی در اقتصاد هند (درصد)

عنوان بخش	سهم در کل سرمایه کشور	سهم در ارزش افزوده ناخالص ملی
	۱۹۹۲	میانگین ۹۳ - ۱۹۹۰
بخش اداری	۱۷/۶	۹/۳
واحدهای بزرگ تولیدی	۱۳/۶	۴
واحدهای غیر بزرگ تولیدی	۴۰	۱۳/۲
جمع بخش دولتی	۴۶/۲	۲۶/۸
بخش خصوصی	۵۳/۸	۷۳/۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: منبع شماره ۱.

سهم واحدهای دولتی و خصوصی در کل سرمایه‌های کشور و نیز سهم هر یک از آنها در ارزش افزوده را نشان می‌دهد بر اساس این جدول، بخش دولتی هند با وجود آنکه ۴۶/۲ درصد از کل واحدهای تولیدی کشور را در اختیار داشته است ارزش افزوده‌ای تنها معادل ۲۶/۸ درصد را ایجاد نموده است. در حالیکه بخش خصوصی با داشتن ۵۳/۸ درصد از کل

سرمایه ملی هند ۷۳/۲ درصد از کل ارزش افزوده را (بطور میانگین در سالهای ۹۳-۹۰) به خود اختصاص داده است.

این ارقام در مورد واحدهای تولیدی بزرگ گویای وضعیتی بسیار بدتر و در مورد واحدهای تولیدی غیر بزرگ نیز وضعیتی نسبتاً بد را نشان می‌دهند. چنانکه در جدول شماره ۱ مشهود است واحدهای بزرگ تولیدی دولتی با اختصاص سهمی معادل ۱۳/۶ درصد از کل سرمایه‌های هند تنها رقم بسیار پائین ۴٪ از ارزش افزوده را برای کشور تولید می‌کنند و در همین حال واحدهای غیر بزرگ نیز وضع خیلی بهتری نداشته و با ۳۰٪ از سرمایه‌های کشور چیزی حدود ۱۳/۲ درصد از ارزش افزوده کل را برای اقتصاد هند به ارمغان می‌آورند.

از جمله انگیزه‌های دیگر اتخاذ سیاست خصوصی سازی می‌توان از جلب نظر مساعد سازمانهای بین‌المللی نام برد. ایجاد مقبولیت نزد مراجع اقتصادی جهان از قبیل صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی امروزه برای هر کشور در حال توسعه‌ای یک متغیر جدی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و غیر اقتصادی بشمار می‌آید. این امر برای کشوری با ویژگیهای هند که همواره مثلی برای فقر و بدبختی بوده و در ردیف مقروض‌ترین کشورهای جهان قرار دارد اهمیتی دوچندان پیدا می‌کند. چنانکه می‌دانیم اعتماد مراجع پیش‌گفته برای کشورهای در حال توسعه‌ای که به منابع مالی خارجی نیاز دارند از دو جهت حائز اهمیت است. اولاً خود این مراجع یکی از منابع وام‌دهنده و تأمین‌کننده اعتبارات بین‌المللی هستند و ثانیاً تصمیمات سایر بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری بین‌المللی در مورد اعطای تسهیلات مالی بر اساس گزارشات و اظهار نظرهای این مراجع انجام می‌گیرد که این نکته با اهمیت تری در مقایسه با مورد اول به حساب می‌آید. از آنجا که در سالهای اخیر خصوصی سازی و کاهش حجم فعالیت‌های اقتصادی مستقیم دولت یکی از محورهای اصلی توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را به کشورهای در حال توسعه تشکیل می‌داده است اتخاذ این سیاست از سوی دولت هند از توجیه نسبی برخوردار می‌باشد.

دلایل نگفتنی و غیرمذکور هم در این میان قابل ذکر می‌باشد. خاصه آنکه کشور هنداز وضعیت خاص و نسبتاً استثنائی در زمینه فساد اداری در آن سالها رنج می‌برده است. در بیشتر کشورهایی که سیاست خصوصی سازی را اجراء نموده و یا می‌نمایند مجریان امتیازات مالی قابل توجهی را به خود اختصاص می‌دهند. اولاً بطور معمول و بر طبق یک استدلال پذیرفته شده، در این جریان پرسودترین واحدهای تولیدی به بخش خصوصی واگذار می‌شوند و ثانیاً

قیمت این واحدها به میزان قابل ملاحظه‌ای پائین‌تر از قیمت‌های بازار ارزیابی می‌شود که این دو امر در کنار آگاهی زودتر دست اندرکاران از نحوه، زمان و شرایط واگذاری واحدهای مزبور همراه با اختیار آنان در مورد انتخاب خریداران نهائی مزیت طبیعی آنان را در تصاحب بهترین واحدهای در حال انتقال به بخش خصوصی موجب می‌گردد. ویژگی خاص کشور هند که آنرا در این زمینه استثنایی می‌نماید از بین رفتن زشتی سوء استفاده از سمت‌های دولتی بمنظور دستیابی به امتیازات شخصی مختلف و از جمله منافع مالی می‌باشد بطوریکه بعضاً از خرید و فروش این قبیل مناصب بین اعضاء کابینه و یا پارلمان هند صحبت می‌شود.

روشهای مورد استفاده در زمینه خصوصی سازی

جریان خصوصی سازی در هند از نظر روشهای مورد استفاده گستره‌ای وسیع را در بر می‌گیرد که خلاصه‌ای از آنها در جدول شماره ۲ نشان داده شده است. همانطور که در این جدول ملاحظه می‌شود این روشها تنها به انتقال مالکیت واحدهای تولیدی به بخش خصوصی محدود نبوده و انتقال مدیریت و بازاری کردن^۱ فعالیت این واحدها نیز در کشور هندوستان بنوعی خصوصی سازی محسوب گردیده است. بر طبق این جدول در جریان خصوصی سازی از سه روش انتقال مالکیت واحدهای تولیدی، انتقال مدیریت آنها و نیز بازارگرایی در آنها استفاده شده است. در روش انتقال مالکیت تمام یا بخشی از واحدها، خصوصی سازی به شیوه‌های فروش سهام بطور عام، فروش به کارگران و پرسنل واحدها، فروش کلی به بخش خصوصی و بالاخره، سرمایه‌گذاری مشترک با بخش خصوصی در هنگام توسعه واحد انجام می‌گردد.^۲

روش انتقال مدیریت نیز دو شیوه انتقال کامل مدیریت و انتقال بخشی از مدیریت را شامل می‌شود. انتقال کامل مدیریت بنوبه خود با یکی از دو روش زیر صورت گرفته است در پاره‌ای از موارد بخش خصوصی با دریافت مبلغی پول که عمدتاً در شکل بخشی از سود است اداره شرکت را عهده دار گردیده است و در سایر موارد واحد دولتی طی یک قرار داد

۱- کلمه بازاری کردن یا بازارگرایی در این مقاله به معنی اجازه فعالیت به واحدهای دولتی براساس مقررات بازار آزاد می‌باشد که عمدتاً شامل حذف یارانه‌های خاص و تعیین آزادانه و بدون کنترل دولتی قیمت نهاده‌های تولید و کالای تولیدی می‌باشد.

۲- همان مأخذ.

جدول شماره ۲: روشهای مختلف خصوصی سازی در هند

<p>۱- فروش به سرمایه گذاران خاص</p> <p>۲- فروش از طریق انتشار اوراق سهام عمومی</p>	<p>انتقال کامل واحد</p>	
<p>۱- فروش سهام بطور عام</p> <p>۲- فروش به کارگران و پرسنل واحد</p> <p>۳- سرمایه گذاری مشترک بابخش خصوصی</p>	<p>انتقال بخشی از واحد</p>	<p>۱- انتقال مالکیت</p>
<p>۱- واگذاری مدیریت از طریق قرارداد خاص</p> <p>۲- اجاره واحد</p>	<p>انتقال کامل</p>	
<p>۱- کنترل واگذاری سهام توسط دولت</p> <p>۲- کنترل سرمایه گذاری مشترک توسط دولت</p> <p>۳- دخالت در تعیین هیأت مدیره</p>	<p>انتقال ناقص</p>	<p>۲- انتقال مدیریت</p>
<p>۱- آزادی قیمت گذاری سرمایه گذاری و اجاره دادن به مؤسسه با مدیریت دولتی</p> <p>۲- اجازه مشارکت مالی افراد حقیقی و حقوقی دلخواه به مدیران دولتی</p>	<p>دورشدن از مقررات بخش دولتی</p>	<p>۳- بازارگرایی</p>

برای مدت زمان معین به اجاره بخش خصوصی در آمده است. حالت انتقال ناقص مدیریت در واقع به یکی از دلائل زیر نامگذاری شده است. در مواردی مدیریت غیر دولتی از جهت واگذاری سهام از آزادی عمل برخوردار نبوده، در برخی موارد سرمایه گذاری مشترک با بخش خصوصی علیرغم وجود مدیریت غیر دولتی تحت نظارت و کنترل دولت قرار داشته و بالاخره در بسیاری از موارد دولت در امر تعیین یا تغییر ساختار مدیریت خصوصی مؤسسه بطور مداوم نظارت و در صورت لزوم دخالت می نماید. بالاخره در روش بازاری نمودن و بازارگرایی دولت مؤسسات تولیدی تحت پوشش خود را از هرگونه حمایت مالی محروم و در مقابل به آنها اجازه می دهد که با شرایط بازار فعالیت نمایند. بدین معنی که به آنها آزادی عمل در تعیین قیمت، سرمایه گذاری، اجاره دادن بخشی از مؤسسه، استفاده از وام های غیر ترجیحی و غیره را اعطاء می نماید. این نوع از خصوصی سازی (بازارگرایی) در سطح واحدهای غیر بزرگ بسیار فراگیر بوده و امروزه بندرت می توان واحد تولیدی غیر بزرگی را

یافت که از حمایت‌ها و تسهیلات دولتی استفاده نماید. لازم به یادآوریست که موضوع این نوشته تنها به روش انتقال مالکیت محدود می‌گردد. بعلاوه یادآوری این نکته نیز ضرورت دارد که دولت هند عمدتاً انتقال ناقص مالکیت واحدهای دولتی را تعقیب نموده است. زیرا در ابتدای امر سقف مجاز واگذاری تا ۲۰٪ ارزش برآورد شده کل واحد تولیدی بود که بعداً این سقف تا ۴۹٪ افزایش یافت.^۱

عملکرد دولت هند در زمینه خصوصی سازی

چنانکه قبلاً گفته شد، در مقایسه با سایر زمینه‌ها، کارنامه اقتصادی دولت قبلی هند به نخست‌وزیری آقای راتو (۱۹۹۶-۱۹۹۹) یکی از ضعیف‌ترین عملکردها را در زمینه خصوصی‌سازی به نمایش می‌گذارد. اگر دو هدف اصلی خصوصی‌سازی را جبران کسری بودجه یا تقلیل آن و نیز افزایش کارآیی واحدهای دولتی بدانیم بنظر می‌رسد که در هر دو مورد آنچه انجام شده است ناچیز و کم‌اهمیت می‌باشد حال آنکه در سایر زمینه‌ها دولت مزبور عملکردی درخشان و سرشار از توفیق را ارائه نموده است. جدول شماره ۳ وضعیت درآمدهای حاصله از فروش واحدهای دولتی را از دیدگاه سه شاخص اصلی نسبت فروش به کل بودجه دولت، فروش به GDP و فروش به میزان کمک به کسری بودجه دولت به نمایش می‌گذارد.

چنانکه ملاحظه می‌شود میزان فروش واحدهای تولیدی دولتی از نقطه نظر هر سه شاخص مورد بحث عملکرد بسیار ضعیفی را نشان می‌دهد در این زمینه چند نکته حائز اهمیت به شرح زیر وجود دارد.

۱- میزان واگذاری پیش‌بینی شده در بودجه هر سال بسیار اندک است بطوریکه نسبت آن به GDP همواره کمتر از یک درصد می‌باشد و حال آنکه مجموع ارزش این دارائیها بر اساس پائین‌ترین برآورد چندین برابر GDP می‌باشد.

۲- صرف‌نظر از سال ۱۹۹۱، دولت همواره در عمل از تحقق پیش‌بینی به عمل آمده در زمینه میزان خصوصی‌سازی عاجز بوده و در اکثر موارد عملکردی حدود ۵۰ درصد پیش‌بینی داشته است. این رقم در سال آخر تنها حدود ۵ درصد بوده است.

جدول شماره ۳: بودجه دولتی و درآمدهای حاصله از خصوصی سازی (میلیون روپیه)

۹۵	۹۴	۹۳	۹۲	۱۹۹۱	
					۱- مجموع دریافت های بودجه ای دولت (عملکرد)
۱۷۵۴۰۴۰	۱۵۹۷۷۸۰	۱۳۸۹۳۰	۱۱۷۵۴۵۰	۱۰۴۵۷۵۰	
					۲- فروش واحدهای دولتی
۷۰۰۰	۴۰۰۰	۳۵۰۰۰	۳۵۰۰۰	-	الف - پیش بینی
۳۵۷	۲۲۹۱	۱۸۶۶	۱۹۱۲۰	۳۰۳۸۰	ب - عملکرد
					نسبت فروش واحدها به کل بودجه دولت
۰/۲%	۱/۴۳%	۱/۴۲%	۱/۶۲%	۳/۹%	
					نسبت فروش واحدها به تولید ناخالص داخلی
نزدیک به صفر	۰/۶%	۰/۲%	۰/۳%	۰/۴%	
					میزان کمک به جبران کسری بودجه
۰/۶%	۳/۹۷%	۳/۰۹%	۴/۷۵%	۸/۳۶%	

مأخذ: استخراج از منبع شماره ۱

۳- به استثنای سال ۹۴ که رشد بسیاری ناچیزی در رقم فروش دیده می شود روند خصوصی سازی از نظر کمی نزولی بوده است بطوریکه در سال آخر چیزی در حدود یک سقوط و شکست قطعی به وقوع پیوسته است.

۴- اگر هدف مالی اصلی خصوصی سازی کاهش کسری بودجه و یا مرتفع کردن آن باشد (چنانکه رسماً بیان شده است) آنچه در عمل صورت گرفته است به معنی هیچ می تواند تلقی شود زیرا در اکثر سالها تنها حدود ۴ درصد از کسری بودجه از این راه تأمین شده و این رقم در سال آخر کمتر از یک درصد بوده است. لازم بذکر است که این عملکرد ضعیف علیرغم تعیین قیمت واحدهای تولید به میزان بسیار کمتر از قیمت بازار بوده است بطوریکه در خیلی از موارد دولت واحدهای فوق را مجبور به تجدید نظر در قیمت اولیه اعلام یک قیمت بالاتر نموده است ضمن آنکه بطور طبیعی سودآورترین واحدها به معرض فروش گذاشته شده اند.

از دیدگاه دومین هدف رسمی یعنی افزایش کارآیی نیز این ضعف تأیید می‌گردد. طی این سالها خصوصی سازی عملاً تأثیر قابل ملاحظه ای بر کارآیی واحدهای تولید نیز نداشته است. جدول شماره ۴ مقادیر شاخص نسبت تغییر تولید به تغییر سرمایه گذاری (افزایش تولید، افزایش سرمایه گذاری) را به تفکیک در بخش عمومی بطور عام، در شرکت های دولتی و در بخش خصوصی نشان می‌دهد.

بر طبق این جدول سرمایه گذاری در بخش دولتی همواره (به استثنای سال ۹۲) بازدهی پائین داشته است اما این امر در سالهای ۹۳-۹۱ که خصوصی سازی قویاً جریان داشته است بطور نگران کننده ای تشدید شده است بگونه ای که در سال ۹۳ تنها حدود ۵۰ درصد از هر واحد سرمایه گذاری جدید به تولید مبدل گردیده است. این روند در مورد شرکتهای دولتی هم صادق است با این تفاوت که بازدهی در این شرکت ها در سالهای قبل از خصوصی سازی همواره بالا تراز یک بوده و پس از آن تدریجاً به ۰/۸۲ در سال ۹۳ کاهش یافته است. لازم به ذکر است که در سالهای پس از خصوصی سازی بخش خصوصی هم شاهد کاهش بازدهی بوده است ولی این کاهش چندان نگران کننده نیست.

جدول شماره ۴: تولید نهایی سرمایه گذاری (تغییر تولید به ازاء تغییر یک واحد سرمایه)

۱۹۹۳	۱۹۹۲	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	۱۹۸۸	۱۹۸۷	
۰/۵۳	۱/۱۹	۰/۷۶	۰/۹۶	۰/۹۴	۰/۹۷	۰/۹۶	بخش عمومی شرکت های
۰/۸۲	۱/۰۴	۱/۱۹	۱/۱۹	۱/۳۶	۱/۳۸	۱/۰۸	دولتی
۱/۱	۰/۹۳	۱/۳۳	۱/۵	۲/۲۳	۲/۰۶	۱/۳۵	بخش خصوصی

مأخذ: منبع شماره ۳

دلایل عدم توفیق دولت هند در امر خصوصی سازی

چنانکه گفته شد خصوصی سازی با دو هدف رسمی الف: مالی (کاهش کسری بودجه) و ب: افزایش کارآیی واحدهای دولتی به جریان افتاده است و دولت عملاً در نیل به هر دو هدف فوق ناکام مانده است. در اینجا به اختصار دلایل این ناکامی توضیح داده می‌شود.

الف - دلایل ناکامی در هدف کسری بودجه: معمولاً در محافل رسمی یکی از دلایل

عمده ناکامی دولت را سیاست پولی نسبتاً انقباضی و کمی نقدینگی جهت خرید واحدهای دولتی در این سالها ذکر می کنند. اما این دلیل معارضین بسیاری دارد که با تمسک به جدول شماره ۵ آن را مردود می شمرند.

جدول شماره ۵: میزان سرمایه گذاری های جدید و خرید واحدهای دولتی توسط بخش خصوصی (میلیون روپیه)

	۱۹۹۴	۱۹۹۳	۱۹۹۲	۱۹۹۱	
۱- سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی	۱۳۵۶۷۵۰	۱۰۲۲۶۰	۱۰۶۸۳۹۰	۸۳۵۳۱۰	-
۲- خرید واحدهای دولتی	۲۲۹۱۰	۱۸۶۶۰	۱۹۱۲۰	۳۰۳۸۰	۳۵۷۰
نسبت مورد ۲ به مورد ۱ (درصد)	۱/۷	۱/۹	۱/۹	۲/۷	-

مأخذ: استخراج شده از منبع شماره ۱

چنانکه در این جدول ملاحظه می شود اولاً علیرغم سیاست پولی فوق الذکر سرمایه های بسیاری در بخش خصوصی وجود داشته اند که به خرید واحدهای دولتی هدایت نشده اند. بعنوان مثال در سال ۹۴ مقدار ۱۳۵۶۷۵۰ میلیون روپیه سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی صورت گرفته است در حالیکه میزان خرید واحدهای دولتی تنها ۲۲۹۱۰ میلیون روپیه یعنی حدود ۱/۷ درصد کل سرمایه گذاری بوده است. ثانیاً در همین حد ناچیز هم روند اقبال به خرید این واحدها کاهنده و رو به افول بوده است بطوریکه از ۲/۷ درصد کل سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال ۹۱ به ۱/۷ درصد آن در سال ۹۴ رسیده است (ارقام سال ۹۵

با توجه به تنزل بسیار زیاد خرید واحدهای دولتی به مراتب بدتر می‌باشد) بعلاوه میزان پیش فروش واحدهای تولیدی توسط دولت اساساً بسیار ناچیز و در حد متغیرهای خرد است و چنین ارقامی ناچیزتر از آنند که با متغیرهای کلان نظیر سیاست انقباضی یا انبساطی پولی سنجیده شوند. واقعیت اینست که دلایل دیگری از قبیل دلایل زیر را باید به عنوان عوامل عدم توفیق دولت در این زمینه ذکر نمود.

۱- خصوصی سازی درهند در آغاز راه خود بوده و هنوز اعتماد عمومی نسبت به ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت ایجاد نشده بود زیرا هر آن احتمال می‌رفت که با روی کار آمدن جناح سیاسی مخالف سرمایه‌های درگیر در بخش دولتی با مخاطره در سودآوری مواجه گردند.

۲- فروش تنها ۲۰ درصد و بعداً ۴۹ درصد واحدها و عبارت دیگر ادامه کنترل دولت بر واحدهای واگذار شده عامل دیگری جهت عدم استقبال از خرید این واحد به حساب می‌آید. این عامل بویژه در مورد واحدهای بزرگ که سرمایه‌های کلانی را طلب می‌نماید صادق می‌باشد.

۳- کارآیی و سودآوری بیشتر و نیز آزادی عمل افزون‌تر در بخش خصوصی در مقابل محدودیت‌هایی که در بندهای ۱ و ۲ مورد اشاره قرار گرفت باعث گرایش سرمایه گذاران به این بخش گردیده است و عملاً موجبات ناکامی سیاست خصوصی سازی را فراهم آورده است.

۴- ارقام ناچیز پیش بینی دولت در مورد واگذاری واحدهای دولتی از عزم ضعیف دولت در این زمینه حکایت می‌کند مسئله‌ای که به نوبه خود موجب کم اهمیت شدن این امر برای دولت گردیده و باعث شده است که دولت پشتیبانی لازم از نظر اداری و سیاست گذاری را در این زمینه انجام ندهد.

۵- عرضه فراوان و بی رویه اوراق سهام و اوراق مشارکت در بورس‌های مختلف هند (توسط دولت و بخش خصوصی) باعث مازاد عرضه در این بخش گردیده و در نتیجه شاخص کل سهام بویژه در بورس اصلی هند یعنی بورس بمبئی طی چند سال مورد بحث مرتباً روند نزولی داشته است^۱. این امر موجب افزایش ضریب احتمال زیان سرمایه‌گذاران ها گردیده و

از جمله فروش واحدهای دولتی را نیز دچار بحران نموده است.

۶- پائین بودن فرهنگ بورس در هند یکی دیگر از عوامل عدم توفیق دولت در امر خصوصی سازی به حساب می آید. بسیاری از مردمی که خریداران بالقوه سهام بحساب می آیند به دلیل عدم آشنایی با این جریان و یا عدم اعتماد به آن ترجیح می دهند نقدینه های خود را به اشکال دیگری از قبیل دادن وام با بهره های بالا به افراد آشنا و مورد اعتماد و غیره به جریان بیندازند.

ب - دلایل ناکامی در هدف افزایش کارآیی: مسائل متعددی موجب می گردد که در سالهای مورد بحث نتوان در مورد عدم تحقق هدف دولت در زمینه افزایش کارآیی از طریق خصوصی سازی بطور جدی بحث نمود. اولاً عوامل گوناگونی از قبیل حذف کمک های دولت به تولیدکنندگان از طرق مختلف از قبیل فروش مواد اولیه به قیمت دولتی و غیره باعث افزایش هزینه های تولید و کاهش تولید و بازدهی واحدها گردیده بود که کاهش کارآیی بخش خصوصی چنانکه در جدول ۴ ملاحظه گردید نیز این ادعا را تأیید می نماید. ثانیاً سیاست های تغییر کارآیی معمولاً بایک تأخیر زمانی اثر خود را نشان می دهد و بر فرض تحقق سایر شرایط برای قضاوت در مورد کارآیی واحدهای خصوصی شده باید به دوره بعد مراجعه نمود. ثالثاً چنانکه ملاحظه گردید آنچه عملاً در زمینه خصوصی سازی اتفاق افتاده است آتقدر ناچیز است که نمی توان آنرا خصوصی سازی نامید تا در مورد تأثیر آن بر کارآیی صحبت نمود خاصه آنکه در بیشتر موارد علیرغم مشارکت بخش خصوصی مدیریت واحدها همچنان در اختیار دولت باقی مانده است. رابعاً بسیاری از صاحب نظران بویژه آنها که از گرایشهای اجتماعی بیشتر برخوردار هستند نسبت به ارزیابی کارآیی واحدهای دولتی بر اساس ارزش افزوده پولی یعنی درآمدهای پولی که ایجاد می کنند شدیداً معترض بوده و عقیده دارند که نباید بر این اساس نسبت به کارآیی واحدهای تولیدی قضاوت نمود. بنظر آنان قطع نظر از قیمت بلیط، یک قطار چه در بخش خصوصی و چه در بخش دولتی به میزان ثابتی خدمات حقیقی یعنی جابجایی بار یا مسافر را ایجاد می نماید و در بسیاری از موارد کارآیی حقیقی آن در بخش خصوصی با دولتی تفاوت چندانی ندارد در حالیکه بخش خصوصی به دلیل فروش بلیط به قیمت گرانتر ارزش افزوده بیشتری را نشان می دهد. از دیدگاه این صاحب نظران وقتی می توان گفت کارآیی افزایش یافته است که با امکانات ثابت، کالا یا خدمات بیشتری ارائه شود (از نظر کمی یا کیفی) و در این صورت معلوم نیست کارآیی

واحدهای خصوصی از واحدهای دولتی بیشتر باشد. بنظر طرفداران این دیدگاه ارزیابی کارآیی در هند هنوز با ملاک‌های پولی و غیر حقیقی صورت می‌گیرد. بدین ترتیب این کارشناسان سرنوشت بحث کارآیی را در بوته‌ای از ابهام قرار می‌دهند.

منابع

- ۱ - گزارش سالیانه وزارت دارائی هند با عنوان Economic Surveys سالهای 1991-96
- ۲ - گزارش سالیانه، بانک ذخیره هند (Reserve Bank of India) سالهای 1991-1996
- ۳ - مقاله Privatization in India by Gita Guri
- ۴ - مجله Front Line ۶ سپتامبر ۱۹۹۶
- ۵ - مقاله
Performance privatization of Public Assets in India by Anand Suresh & Ashok Gupta

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی