इकाई 26 भारत में निजीकरण

इकाई की रूपरेखा

26.0 उद्देश्य
26.1 प्रस्तावना
26.2 सार्वजनिक उद्यमों द्वारा संतोषजनक कार्य न करने के कारण
26.3 निजीकरण
26.4 निजीकरण का औचित्य
  26.4.1 निजीकरण के पक्ष में दलीलें
26.5 निजीकरण की तकनीकें
  26.5.1 निजीकरण के प्रकार
26.6 निजीकरण के क्षेत्र
26.7 निजीकरण के संबंध में भारत का अनुभव
  26.7.1 भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक के उपक्रमों की विनिवेश युक्तियाँ
  26.7.2 निजीकरण से संबंधित समस्याएँ
26.8 सारांश
26.9 शब्दावली
26.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें
26.11 बोध प्रश्नों के उत्तर अथवा दिशा संकेत

26.0 उद्देश्य

इस इकाई में भारत में निजीकरण से संबंधित वाद-विवादों की व्याख्या की गई है। इस इकाई का अध्ययन करने के बाद आप निम्नलिखित का उत्तर दे सकेंगे :

- निजीकरण के संबंध में वाद-विवाद के कारण;
- भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक के उद्योग (PSEs) इतना अधिक अकुशल क्यों है;
- भारत के सार्वजनिक क्षेत्रक के उद्यम किस पर्यावरण में कार्य कर रहे हैं;
- निजीकरण के औचित्य;
- निजीकरण के विभिन्न तकनीक;
- भारत में निजीकरण के क्षेत्रों की पहचान;
- निजीकरण के संबंध में प्रगति; तथा
- भारत में निजीकरण के अनुभव से संबंधित समस्याएँ।

26.1 प्रस्तावना

विश्व में आज परिस्थितियाँ ऐसी होती जा रही हैं कि उनसे बाध्य होकर कोई भी देश अपनी अर्थव्यवस्था की पुनः संरचना करने से बच नहीं सकता। भारत में सार्वजनिक उद्यम क्षेत्रक बहुत बड़ा है। इस क्षेत्रक में लगभग 1,300 उद्यम है। जिनका स्वामित्व और प्रबंध केंद्रीय सरकार, राज्य सरकारों, संघ राज्य-क्षेत्र सरकारों तथा स्थानीय सरकारों के हाथ में हैं। अर्थव्यवस्था के अनेक क्षेत्रकों में इस समय सार्वजनिक उद्यमों की प्रधानता है, जैसे कि भूतल सिंचाई, ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में जल पूर्ति, रेलवे, नदी परिवहन, बंदरगाह, डाक सेवाएँ, दूर संचार, खनन (हाइड्रो कार्बन और कोयला सहित), पंजीकृत विनिर्माण का एक तिहाई भाग (विशेषतः स्टील, पैट्रोकेमिकल्स, पूँजीगत पदार्थ, फर्मासूटिकल्स, उर्वरक), बिजली पैदा करना और उसका वितरण, तेल और गैस का उत्पादन और विपणन, हवाई परिवहन, बस परिवहन का एक

तिहाई भाग, भंडारण, बैंकिंग और बीमा।

यद्यपि अलग-अलग सार्वजनिक उद्यमों के कार्य निष्पादन में अंतर तो है परंतु इसमें कोई संदेह नहीं कि इनमें से अधिकतर में आवश्यकता से अधिक कर्मचारी कार्य पर लगे हैं और अनेकों में कार्यकुशलतापूर्वक नहीं होता। केवल केंद्रीय क्षेत्रक के उद्योगों में 2,10,000 करोड़ रुपये का निवेश हुआ है और जिन उद्यमों में यह धन लगा है उनकी संख्या 242 है। इनमें 104 इकाइयाँ बीमार हैं। इनमें से 60 के संबंध में जांच के लिए BIFR को कहा गया है। बीमार इकाइयों में बहुत अधिक धन लगा है। ये इकाइयाँ अनुत्पादक हैं तथा इनमें इतनी अधिक संख्या में लोग काम करते हैं कि उनमें सबके लिए पर्याप्त मात्रा में काम नहीं है। इसीलिए भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक में सुधार लाना एक प्रमुख मुद्दा बन गया है। आज़ादी के बाद जो लोग देश में सामाजिक और आर्थिक न्याय का प्रयास कर रहे थे उनका मानना था कि ऐसा सार्वजनिक क्षेत्रक को मजबूत बना कर ही किया जा सकता है। परंतु आज कल्याणकारी राज्य को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है उनके कारण सार्वजनिक क्षेत्रक के कार्यकलापों का विश्लेषण करना अधिक महत्त्वपूर्ण हो गया है। कल्याणकारी राज्य एवं सार्वजनिक क्षेत्रक का कार्यकुशल होना ऐसी दो प्रक्रियाएँ जो एक समान भले ही न हो परंतु उनके बीच घनिष्ठ संबंध है। भारत में आर्थिक सुधारों के दौरान कठिनाई तब आती है जब इसके लिए सार्वजनिक क्षेत्रकों का सुधार करना पड़ता है। निजीकरण अब केवल सैद्धांतिक बाध्यता ही नहीं बल्कि आर्थिक आवश्यकता भी हो गया है।

26.2 सार्वजनिक उद्यमों द्वारा संतोषजनक कार्य न करने के कारण

भारत के सार्वजनिक उद्यम इतना अधिक अकुशल क्यों हैं? इसका उत्तर हम पाते हैं उस पर्यावरण के रूप में जिसमें भारत के सार्वजनिक उद्यम कार्य करते हैं तथा सार्वजनिक उद्यमों के प्रबंधकों पर ऐसे पर्यावरण के पड़ने वाले प्रभाव के रूप में। नए, बेहतर और कम खर्चीली वस्तुओं को बनाने, नए बाज़ारों को विकसित करने, पूँजी और वर्तमान लागतों को न्यूनतम करने तथा लाभ को अधिकतम करने के संबंध में इन प्रबंधकों को ये ही पर्यावरण प्रभावित करते हैं। ऐसे पर्यावरण के उदाहरण निम्नलिखित हैं– सार्वजनिक उद्यमों के वास्तविक प्रबंध के साथ सरकार का बहुत अधिक सक्रिय होना, जिसके फलस्वरूप प्रशासनिक मंत्रालय अपने को निदेशक मंडल से भी ऊपर का प्रबंधक मानते हैं, सार्वजनिक उद्यमों के कार्यों में संसद भी अनेक प्रकार से दखल देता रहता है, जैसे कि इन उद्यमों के कार्यों के संबंध में संसद में प्रश्न पूछे जाना उनके संबंध में संसदीय जांच-पड़ताल आदि, तथा संविधान के अनुच्छेद 26 का विस्तार करके उद्योग, विनिर्माण और वाणिज्य संबंधी सार्वजनिक उद्यमों को 'राज्य' के समान मानना जिससे उनका दायित्व अनेक प्रकार से बढ़ जाता है।

26.3 निजीकरण

'निजीकरण' शब्द का प्रयोग अनेक विचारों को व्यक्त करने के लिए किया जाता है। इस संबंध में सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण विचार है विराष्ट्रीयकरण (सार्वजनिक उद्यम के स्वामित्व को सरकार के हाथ से लेकर निजी हाथ में देने के अर्थ में)। एक दूसरा विचार है उदारीकरण तथा विनियमों को हटाना, जिनके फलस्वरूप प्रतियोगिता की शक्तियों को बल मिलता है। परंतु निजीकरण की संकल्पना का क्षेत्र बहुत अधिक व्यापक हैं, इस अर्थ में हम केवल यही नहीं देखते कि किसी उद्यम का स्वामित्व किसके हाथ में है बल्कि यह भी देखते हैं कि किसी उद्यम को बाज़ार शक्तियों को अनुशासन में कहाँ तक लाया गया है। निजीकरण के अंतर्गत अनेक प्रकार की संभावनाएँ आ जाती हैं– इसके लिए एक छोर पर तो विराष्ट्रीयकरण है और दूसरे छोर पर बाज़ार का अनुशासन होता है। सुविधा के लिए हम व्यष्टि (उत्पादक राज्य के रूप में रॉलबैक) समष्टि (उत्पादक, नियामक, सुविधाजनक तथा कल्याणकारी के रूप में राज्य का रौलबैक), तथा मेगा (सभी आयामों मे रोलबैक जिसके अंतर्गत गैर आर्थिक विनियम भी आ जाते हैं)। उत्पादक राज्य से

संबंधित व्यष्टि निजीकरण का संबंध मुख्यतः सार्वजनिक उद्यम से होता है।

26.4 निजीकरण का औचित्य

निम्नलिखित कारणों से निजीकरण का मुद्दा अत्यंत महत्त्वपूर्ण हो गया है :

1) सार्वजनिक क्षेत्रक के उद्यमों (PSEs) की एकाधिकारी स्थिति के फलस्वरूप उनमें अक्षमता आती है।
2) प्रतियोगिता के अभाव के कारण PSEs के कार्यों पर विपरित प्रभाव पड़ता है।
3) PSEs द्वारा संतोषजनक कार्य न करने का कारण नौकरशाही भी रही है। वह इन उद्यमों को कुशलता पूर्वक चला नहीं सकी।
4) यू.के. तथा यू.एस.ए. जैसे विकसित देशों में निजीकरण करके PSEs की पुनःसंरचना करना आम बात हो गई है।
5) निजीकरण के संबंध में समस्त विश्व में बौद्धिक विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद शुरू हुआ तथा लोकमत के दबाव का भी इस संबंध में प्रभाव पड़ा।
6) कुछ सहायता देने वाली एजेंसियों ने शर्त लगा दी कि वे सहायता तभी दे पाएँगी जब निजीकरण किया जाए। इससे निजीकरण की प्रक्रिया को बल मिला।
7) स्वयं PSEs के प्रबंधकों ने कुछ ऐसे सुझाव दिए कि निजीकरण के संबंध में विचार करना पड़ा।

26.4.1 निजीकरण के पक्ष में दलीलें

निजीकरण के समर्थकों का कहना है कि निजीकरण के चलते निम्नलिखित कारणों से आर्थिक कार्यनिष्पादन में सुधार आएगा :

i) इसके चलते उस पर्यावरण में सुधार आएगा, जिसमें सार्वजनिक उद्यम कार्य करते हैं, जिससे प्रबंधकों को कार्यकुशल बनने के लिए प्रोत्साहन मिलेगा। इन सबके फलस्वरूप अर्थव्यवस्था अधिक सक्षम बन पाएगी।
ii) निजीकरण ऐसी स्थितियों को ला सकता है जिससे और अधिक निवेश हो सके। निवेश की मात्रा बढ़ने से उत्पादक रोजगार अवसरों की मात्रा बढ़ेगी जिससे गरीबी दूर करने में मदद मिलेगी।
iii) निजीकरण के फलस्वरूप उपभोक्ताओं को भी लाभ हो सकता है।
iv) सार्वजनिक उद्यमों में सुधार लाने में निजीकरण सहायक हो सकता है। ये उद्यम निम्नलिखित विभिन्न प्रकार के कार्यकलापों में लगे हैं : इस्पात का विनिर्माण, जहाज़ों का निर्माण, विद्युत शक्ति पैदा करना तथा उसका वितरण, देशीय और अंतरराष्ट्रीय एयरलाइनों को चलाना, तेल का पता लगाना, निकालना और उसे परिष्कृत करना, देशीय और अंतरराष्ट्रीय दूरसंचार जाल की व्यवस्था करना, होटलों को चलाना, पोलिएस्टर फिल्म का विनिर्माण करना, कंडमों का उत्पादन, फल का गूदा और जूस निकालना तथा बैंकों, जीवन बीमा, सामान्य बीमा और इलेक्ट्रॉनिक मनोरंजन व्यवसाय को चलाना, आदि आदि। निजीकरण के फलस्वरूप उपर्युक्त से संबंधित अनेक विरूपताएँ दूर होंगी तथा सरकार अपना ध्यान उन कार्यों पर केंद्रित कर सकेगी, जिन्हें अब तक वह नहीं कर सकी है परंतु केवल वही इन्हें कर सकती है।
v) भारत के सार्वजनिक क्षेत्रक के बहुत बड़ी मात्रा में घाटे को कम करने में निजीकरण सहायक हो सकता है। ऐसा तीन प्रकार से हो सकता है : (क) सार्वजनिक उद्यमों के विक्रय से प्राप्त धन का उपयोग सार्वजनिक, क्षेत्रक के घाटे को पूरा करने के लिए किया जा सकता है, (ख) इस धन का उपयोग देश के अंदर के ऋण तथा विदेशी ऋण जैसे बकाया सरकारी ऋण की मात्रा को घटाने के लिए किया जा सकता है तथा (ग) यह धन ऋण भुगतान के भार को घटा कर घाटे में कमी ला सकता है।
vi) आशा की जाती है निजीकरण के फलस्वरूप धन का अर्जन होगा, जिसका उपयोग सामाजिक आधारिक संरचना के वित्तपोषण और गरीबी दूर करने के लिए किया जा सकेगा।

बोध प्रश्न 1

1) भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक की इकाइयों द्वारा संतोषजनक ढंग से कार्य न कर पाने के चार कारण बताइए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) व्यष्टि निजीकरण और समष्टि निजीकरण में अंतर बताइए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) भारत में निजीकरण के पक्ष में चार दलीलें दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

26.5 निजीकरण की तकनीकें

विभिन्न विशेषज्ञों ने निजीकरण का वर्गीकरण निम्नलिखित तकनीकों में किया है :

1) **शेयरों का सार्वजनिक विक्रय :** किसी पब्लिक लिमिटेड कंपनी के शेयरों को चालू प्रतिष्ठान के रूप में जनता के सम्मुख विक्रय के लिए ऑफर किया जाता है।
2) **शेयरों का निजी विक्रय :** सरकारी स्वामित्व के अधीन के किसी उद्यम के सभी शेयरों का विक्रय किसी व्यक्ति या क्रेताओं के समूह को किया जाता है। कोई निजी निगमित क्षेत्रक भी इसे खरीद सकता है।
3) **किसी सरकारी स्वामित्व के उद्यम में नया निजी निवेश :** प्राथमिक शेयर निर्गमन में अभिदान निजी क्षेत्रक या जनता करती है।
4) **सरकारी उद्यमों की परिसंपत्तियों का विक्रय :** सार्वजनिक क्षेत्रक की परिसंपत्तियों को शेयरों के रूप में नहीं बल्कि निजी विक्रय के रूप में किया जाता है।
5) **छोटी इकाइयों के रूप में पुनर्गठन या विखंडन :** किसी नियंत्रक कंपनी की यदि अनेक नियंत्रित कंपनियाँ हों तो उनका निजीकरण अलग-अलग किया जा सकता है।
6) **प्रबंधक/कर्मचारी इकाई को खरीद लेते हैं :** किसी इकाई के प्रबंधक या कर्मचारी उस इकाई में प्रबंधक हित (controlling interest) प्राप्त कर लेते हैं। ऐसा वे सरकार या वित्तीय संस्थाओं से ऋण लेकर उस इकाई के शेयरों को खरीद कर करते हैं।

7) पट्टा और प्रबंध संविदा : इकाई का स्वामित्व सरकार के हाथ में रहता है, परंतु उसे चलाने और उसका रख-रखाव का पूर्ण दायित्व पट्टेदार अपने ऊपर ले लेता है। प्रबंध संविदा के अंतर्गत प्रबंध और कामकाज पर नियंत्रण पर होने वाले खर्चों का वहन प्रबंधक करते हैं।

26.5.1 निजीकरण के प्रकार

भारत के संदर्भ में नीति के पहल के रूप में निजीकरण की संकल्पना प्रायः तीन व्यापक रूप में की जाती है– ग्रीनफिल्ड निजीकरण, कोल्ड निजीकरण और विनिवेश या डाइवेस्टिचर (विशेषतः आपात निजीकरण)। इन तीनों प्रकार की विशेषताओं को संक्षेप में नीचे दिया जा रहा है :

1) ग्रीनफील्ड निजीकरण

इस विधि के अंतर्गत प्रवेश पर अवरोधों को, विशेषतः सार्वजनिक क्षेत्रक के लिए संरक्षण को हटा दिया जाता है और निजी क्षेत्रक के प्रवेश को प्रोत्साहन प्रदान किया जाता है। इस विधि के अंतर्गत निम्नलिखित प्रकार से काम किया जाता है :

क) निजी क्षेत्रक के प्रवेश पर लगाए गए अवरोधों को हटा लिया जाता है तथा उसे उन आर्थिक कार्यकलापों को करने दिया जाता है जो अब तक सार्वजनिक क्षेत्रक के लिए संरक्षित हैं,

ख) सार्वजनिक क्षेत्रक की एजेंसियों को कोई नया निवेश या कोई नया कार्यकलाप नहीं करने दिया जाता,

ग) निजी क्षेत्रक अपने कार्यों के स्तर को बढ़ा सकें इसके लिए उनके साथ अधिमानी व्यवहार किया जाता है,

घ) जिस उद्यम में निजी क्षेत्रक और सार्वजनिक क्षेत्रक साथ-साथ कार्य कर रहे हों, जैसे कि संयुक्त क्षेत्रा में, उनमें निजी क्षेत्रक के अंश को बढ़ा दिया जाता है।

2) कोल्ड निजीकरण या प्राक्सी निजीकरण

इस विधि के अंतर्गत निम्नलिखित प्रकार से सार्वजनिक उद्यमों को निजी उद्यम के समान कार्य करने की स्थिति में लाया जाता है :

क) बैंक/पूँजी बाज़ार से सीधे ही वित्तीय सहायता लेने के संबंध में उन्हें वित्तीय स्वायत्तता प्रदान की जाती है,

ख) निवेश निर्णयों को लेने के संबंध में उन्हें स्वायत्तता प्रदान की जाती है,

ग) कीमतों, उत्पादन आदि को निश्चित करने की स्वतंत्रता उन्हें देने के संबंध में समझौता ज्ञापन (MOU) हस्ताक्षरित किया जाता है,

घ) दी जाने वाली आर्थिक सहायता तथा पारस्परिक संबंध को स्पष्ट कर दिया जाता है,

च) निगमों को स्थापित करने की प्रणाली का आश्रय लिया जाता है, इससे आशय है कि ऐसे उद्यमों के कार्य में सरकार का संबंध दूर से रहे, इसके लिए किसी विभागीय उद्यम को निगमित निकाय का रूप दे दिया जाता है।

3) विनिवेश या डाइवेस्टिचर

विनिवेश या डाइवेस्टिचर तब होता है जब किसी उद्यम (उद्यम के रूप में गठित सार्वजनिक कार्यकलापों) के शेयरों को सरकार के स्वामित्व या उसकी एजेंसियों के स्वामित्व से निजी क्षेत्रक को सौंपा जाता है। यह कार्य शेयरों को वेचकर या उनका हस्तांतरण करके किया जाता है। जब किसी ऐसे उद्यम को निजी क्षेत्रक को सौंपा जाता है जिसमें घाटा हो रहा हो तथा सरकार उसे चलाने में असमर्थ हो तो उसे आपात विनिवेश कहा जाता है।

इस संबंध में यह उल्लेखनीय है कि इस तकनीक के विश्लेषण के वैकल्पिक विधियाँ भी हैं। उदाहरणार्थ तकनीकों का विभाजन निम्नलिखित रूप में किया जा सकता है :

क) वित्तपोषण का निजीकरण (अर्थात सरकारी सेवाओं की कीमत लेना)।
ख) उत्पादन या वस्तुओं का निजीकरण (निर्माण या रख-रखाव कार्य को ठेके पर देना या निजी क्षेत्रक को मताधिकार प्रदान करना)
ग) विराष्ट्रीयकरण या भार कम करना (सरकार के स्वामित्व के अधीन शेयरों और परिसंपत्तियों का विक्रय) और
घ) उदारीकरण (प्रतिबंधों को हटाना और प्रतियोगिता को बढ़ावा देना)।

बोध प्रश्न 2

1) निजीकरण की पाँच तकनीकों का विवरण दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) ग्रीनफील्ड निजीकरण और प्राक्सी निजीकरण में अंतर बताइए।

.....

.....

.....

.....

.....

) विनिवेश शब्द की परिभाषा दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

26.6 निजीकरण के क्षेत्र

कुछ ऐसे महत्त्वहीन और कम प्राथमिकता वाले कार्यकलापों को सरकार के दायित्व से अलग करना जिन्हें सार्वजनिक क्षेत्रक में होना ही नहीं चाहिए था। इसके अतिरिक्त जो उद्यम घाटे में चल रहे हैं और उनके उपचार के लिए यदि सार्वजनिक क्षेत्रक के अंतर्गत कोई उपाय नहीं दिखाई देता तथा ऐसी स्थिति में उन्हें बंद करने की नौबत दिखाई दे रही है तो उनका निजीकरण करना ही उचित होगा। जहाँ तक सार्वजनिक क्षेत्रक की कार्यकुशलता की समस्या का निजीकरण द्वारा समाधान का प्रश्न है, इससे इस समस्या का समाधान तो नहीं होता, भले ही उसे कुछ समय तक टाला जा सके। अच्छा तो यही होगा कि स्वामित्व का निजीकरण करने के पहले आंशिक निजीकरण करने का प्रयास किया जाए।

26.7 निजीकरण के संबंध में भारत का अनुभव

26.7.1 भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक के उपक्रमों की विनिवेश युक्तियाँ

पिछले दो दशकों में विकसित एवं विकासोन्मुख दोनों प्रकार के देशों ने बाज़ार उन्मुख सुधारों के एक भाग के रूप में सरकार के स्वामित्व के अधीन उद्यमों में विनिवेश की युक्ति को अपनाया है। 1991-92 में भारत सरकार ने सार्वजनिक क्षेत्रक के उपक्रमों (PSO) के सुधार के रूप में इक्विटियों में विनिवेश की प्रक्रिया की शुरुआत की। PSUs के शेयरों के विनिवेश की समुचित युक्तियों के निर्धारण के लिए भारत सरकार ने 1993 में डॉ. सी.रंगराजन की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्ति की। इसके अतिरिक्त अगस्त 1994 में भारत सरकार ने श्री जी.वी. रामकृष्णन की अध्यक्षता में पाँच सदस्यों का एक सार्वजनिक क्षेत्रक विनिवेश आयोग (Public Sector Disinvestment Commission) का गठन किया। तथ्य उसे कहा गया कि जिस PSU का मामला उसके पास भेजा जाए तथा उसके लिए वह एक दीर्घकालीन विनिवेश कार्यक्रम बनाए। इस आयोग के विचारार्थ विषय बहुत ही व्यापक थे तथा उससे यह निर्धारित करने को कहा गया कि प्रत्येक PSU में कितनी मात्रा में विनिवेश की आवश्यकता है, विनिवेश का प्रकार क्या होना चाहिए और विनिवेश की प्रक्रिया किस क्रम में होनी चाहिए। विनिवेश कमीशन की दीर्घकालीन युक्ति के चार उद्देश्य थे : (i) विनिवेश को सुविधापूर्ण बनाने के लिए जहाँ आवश्यक हो वहाँ PSUs को मजबूत बनाना, (ii) कर्मचारियों के हित की रक्षा करना, (iii) स्वामित्व का आधार व्यापक बनाना और (iv) सरकार के लिए आय की मात्रा को बढ़ाना।

आयोग का मत था कि PSU में विनिवेश करने के पहले उनकी पुनःसंरचना कर देनी चाहिए। उनके इस प्रकार से सोचने का आधार यह था कि विश्व में अनुभव यह रहा है कि विनिवेश के पहले पुनःसंरचना करने से शेयरों का मूल्य बढ़ जाता है तथा शेयरों से आय भी अधिकतम होती है।

आयोग इस पक्ष में था कि उद्योग की श्रेणी, प्रतियोगी स्थिति और लाभप्रदता जैसे इकाइयों के विभिन्न पहलुओं के संबंध में ध्यान रखते हुए अलग-अलग स्थितियों में अलग विनिवेश युक्तियाँ अपनाई जाएँ। इसी के अनुसार इस आयोग ने PSUs को विनिवेश के लिए दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया। ये श्रेणियाँ थीं– कोर समूह और गैर-कोर समूह। कोर समूह के अंतर्गत के PSU वे हैं जिनके लिए बाज़ार बहुत अधिक है। इन PSUs के संबंध में निजी क्षेत्रक चूँकि अभी तक पूर्णतः परिपक्व नहीं हो पाया है, अतः इस समय सार्वजनिक क्षेत्रक का विनिवेश अधिकतम 49 प्रतिशत तक ही सीमित रखा जाएगा। गैर-कोर समूह वाले उद्योग इकाइयाँ वे कही जाती हैं जिनमें निजी क्षेत्रक ने पहले से ही बहुत अधिक मात्रा में निवेश किया है। PSUs के शेयरों के यथार्थ मूल्य को बढ़ाने के उद्देश्य से बिनिवेश आयोग ने सिफारिश किया कि विनिवेश करने के पहले कोर और गैर-कोर दोनों ही प्रकार के PSUs की पुनः संरचना कर देनी चाहिए।

आयोग ने तीन वर्ग के PSUs के लिए स्वायत्तता के क्रमिक प्रत्यायोजन की सिफारिश की थी, अर्थात् सभी PSUs को सामान्य स्वायत्तता, औसत दर्जे के निष्पादकों के लिए अतिरिक्त अधिकार तथा सक्षम निष्पादकों के लिए अतिरिक्त स्वायत्तता। आयोग ने सभी PSUs को अधिक स्वायत्तता के लिए बोर्ड को प्रत्यायोजित किए जाने वाले नीति निर्णयों के संबंध में निम्नलिखित सिफारिशें की थीं।

1) बाहर से नियुक्ति करके बोर्ड को पेशेवर बनाना।
2) अल्पमत वाले शेयरधारियों का प्रतिनिधित्व करने के लिए निर्वाचित निदेशकों का प्रावधान।
3) मंत्रिमंडल की नियुक्ति समिति की सहमति लिए बिना ही शीर्षस्थ प्रबंधकों का चयन।
4) प्रतिभाशाली व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए शीर्षस्थ प्रबंधकों के वेतन और उन्हें दिए जाने अन्य प्रोत्साहनों को तर्कसम्मत बनाना।
5) उत्पादों और सेवाओं के कीमत-निर्धारण में स्वायत्तता।

6) किए जाने वाले कार्यों का नियमित अंतराल पर परीक्षण द्वारा उत्तरदायित्व का निर्धारण।

7) वाणिज्यिक सक्षमता के रूप में प्रायोजनाओं के मूल्यांकन के लिए जाँच पूर्व बोर्ड की स्थापना करना।

8) सूचना देने की प्रणाली को अधिक पारदर्शी बनाकर निवेशकों को आकर्षित करना।

स्वायत्तता के क्षेत्रों के संबंध में ऊपर जो सिफारिशें की गई हैं वे सभी सार्वजनिक क्षेत्रों के उद्यमों (PSUs) पर लागू होंगी, परंतु इसके साथ ही साथ PSUs में औसत दर्जे के निष्पादकों के बोर्डों को अतिरिक्त अधिकार होगा कि वे अपनी नियंत्रक कंपनियों को परिसंपत्तियों का हस्तांतरण कर सकते हैं। कुछ शर्तों के अधीन उन्हें निवेश संबंधी निर्णय लेने की भी स्वतंत्रता होगी। इन PSUs के लिए निवेश सीमाओं को कंपनी के टर्नओवर और मध्यकाल में कोषों के लिए उनकी आवश्यकता के आधार पर निश्चित किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि PSUs में सक्षम निष्पादकों को अधिकार होगा कि सरकार से पहले अनुमति लिए बिना ही वे संयुक्त उद्यम स्थापित कर सकते हैं। निवेशों के संबंध में उन्हें पूर्ण स्वतंत्रता होगी, परंतु इस संबंध में उन्हें इस शर्त को पूरा करना होगा कि उनकी प्रायोजनाओं का वित्त पोषण और मूल्यांकन बैंक या संस्थागत ऋणदाता करें।

स्वायत्तता प्रदान करने के लिए सरकार ने कोर श्रेणी के अंतर्गत ऐसे नौ PSUs की पहचान की है जिनमें भलीभाँति कार्य हो रहा है। आमतौर पर इन्हें नवरत्न कहा जाता है। ये हैं– BHEL, BPCL, HPCL, IPCI, IOC, NTPC, ONGC, SAIL और VSNL। सभी PSUs में होने वाले लाभ में से 75% उपर्युक्त PSUs में ही होता है। भारत सरकार ने इन्हें स्वायत्तता देकर व्यवस्था की है कि ये उद्यम पूँजीगत व्यय कर सकते हैं, साधनों को जुटा सकते हैं तथा प्रौद्योगिकी के संबंध में ठेका कर सकते हैं। लघु रत्न कहे जाने वाले (नवरत्न के अतिरिक्त) 97 लाभ कमाने वाले सार्वजनिक क्षेत्रक के उपक्रमों को वित्तीय एवं कामकाज की स्वायत्तता देने की भी सरकार ने घोषणा की है। परंतु इन PSUs को दी जाने वाली स्वायत्तता की मात्रा नवरत्नों को दी जाने वाली स्वायत्तता से कम है।

सही ढंग से कार्यान्वयन हो सके इसके लिए आयोग ने एक स्थायी अधिकृत ग्रूप (Standing Empowered Group) को बनाने की सिफारिश की। इस ग्रूप के सदस्य होंगे PSUs के प्रशासनिक मंत्रालय का सार्वजनिक उद्यमों का विभाग तथा संबंधित PSUs के प्रधान कार्यपालक अधिकारी (CEO)। परंतु विनिवेश आयोग ने केवल यही सिफारिश की है कि किन कंपनियों में विनिवेश करना है, उसने सरकार के ऊपर छोड़ दिया है कि वह किस प्रकार से विनिवेश करे। आयोग ने विक्रय की विधियों से संबंधित मार्गनिर्देश भी दिए हैं, जिसमें छोटे निवेशकों और कर्मचारियों को PSUs के शेयरों का विक्रय और मध्यवर्तियों का चयन शामिल है, जिससे विनिवेश के संबंध में पारदर्शी और प्रतियोगी पद्धतियाँ हो सकें। आयोग ने अपने अनेक रिपोर्टों में अनेक PSUs में विनिवेश के संबंध में विशेष रूप से सिफारिशें भी की। इस प्रकार विनिवेश आयोग ने विनिवेश के संबंध आधार नियम और बुनियादी पैरामीटर बनाया। इस संबंध में जैसे-जैसे कार्य होगा, अनुभवों से हम और अधिक सीखते जाएँगे।

देश के आर्थिक सुधार कार्यक्रम के एक अंश के रूप में दिसंबर 1991 में रुग्ण औद्योगिक कंपनी अधिनियम (SIVCA) 1985 का संशोधन किया गया, जिससे सार्वजनिक उद्यमों को औद्योगिक और वित्तीय पुनर्निमाण बोर्ड (BIFR) के क्षेत्र में लाया जा सके। इसके फलस्वरूप 1998 के अंत तक 138 रुग्ण सार्वजनिक उद्यमों को BIFR के साथ पंजीकृत कराया गया। BIFR ने सिफारिश की है कि इनमें से 14 का समापन कर दिया जाए, लेकिन इनमें से किसी का भी समापन अभी तक नहीं किया जा सका। अनेक सार्वजनिक उद्यमों का नियंत्रण और प्रबंध निजी क्षेत्रक को सौंप दिया गया है लेकिन उनकी ईक्विटी का बहुत बड़ा भाग सार्वजनिक क्षेत्रक के हाथ में ही रखा गया और इन इक्विटियों की मात्रा इतनी अधिक होती है कि सरकार प्रबंध कार्यों में हस्तक्षेप कर सकती है। निजीकरण के संबंध में भारत का जो अनुभव रहा है, उसके अंतर्गत पूर्ण निजीकरण या सही निजीकरण की स्थितियाँ भी है, जिनके अंतर्गत सार्वजनिक उद्यमों का नियंत्रण और प्रबंध निजी क्षेत्रक को सौंप दिया गया (हालाँकि प्रबंधकीय हस्तक्षेप के बिना ही

कुछ सार्वजनिक क्षेत्रक इक्विटी होल्डिंग को कायम रखा जा सकता है)।

भारतीय अर्थव्यवस्था को निजीकरण की ओर ले जाने के लिए बहुत बड़ी पहल करने की आवश्यकता है। इस संबंध में निम्नलिखित जैसे कुछ कदम उठाने होंगे :

i) लोगों को विश्वास दिलाना होगा कि विकल्प लागतें इतनी अधिक है कि होटलों को चलाने, पोलिएस्टर फिल्मों का विनिर्माण करने, कंडमों का निर्माण करने तथा फ्रूट पल्प और जूस का उत्पादन करने का काम भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक में कराना उचित नहीं होगा। वास्तव में ये सभी काम निजी क्षेत्रक के लिए हैं।

ii) सरकार को चाहिए कि वह इस देश में सही ढंग से निर्धारित निजीकरण नीति की घोषणा करे। ऐसी नीति में कम से कम निम्नलिखित प्रश्नों का स्पष्ट उत्तर होना चाहिए : निजीकरण क्यों किया जाए? निजीकरण किसका किया जाए? निजीकरण कब किया जाए? निजीकरण के लिए कौन सा संगठन नोडल एजेन्सी होगा तथा इसके संघटन, शक्ति और दायित्व क्या होंगे? निजीकरण के कार्य में सार्वजनिक उद्यमों के कर्मचारियों का समर्थन प्राप्त करने के लिए किन संस्थागत तंत्रों का प्रयोग करना होगा? निजीकरण के कार्यक्रम में भारत विदेशी निवेशकों द्वारा किस प्रकार की भूमिका की अपेक्षा करेगा?

iii) भारत में निजीकरण के प्रबंध के लिए क्षमता का निर्माण। निजीकरण एक कठिन प्रक्रिया है। इसके अंतर्गत सरकार के राजनैतिक उद्देश्यों और किसी सार्वजनिक उद्यम के व्यावसायिक आवश्यकताओं में मेल बैठाना तथा सक्षमताओं का निर्माण करना आते हैं। इसलिए अत्यंत आवश्यक होगा कि ऐसा प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाया जाए कि निजीकरण की प्रक्रिया के विभिन्न संघटकों के प्रबंध के संबंध चुने हुए सार्वजनिक क्षेत्रक के प्रबंधकों और सरकारी कर्मचारियों को आवश्यक जानकारी और कौशल प्रदान किया जा सके।

iv) इस प्रस्तावित पहल के फलस्वरूप निजीकरण के बाद के समय में भारत के अनुभवों का मूल्यांकन किया जा सकेगा। इसके चलते निम्नलिखित पर निजीकरण के प्रभाव का आकलन करने के लिए बहुत कुछ कार्य करने होंगे : (i) कुशलता और निवेश, (ii) लोकवित्त और भुगतान शेष, (iii) रोजगार, (iv) प्रबंध कार्य और युक्तियाँ, तथा (v) प्रबंधकों के कौशल, अभिवृत्तियाँ और व्यवहार। निजीकरण के बाद के अनुभवों के इस प्रकार से मूल्यांकन के फलस्वरूप हम ऐसी बातें सीखेंगे जिससे निजीकरण से होने वाले लाभ को अधिकतम करने में हमें मदद मिल सके।

26.7.2 निजीकरण से संबंधित समस्याएँ

निजीकरण कोई सरल विकल्प नहीं है। इस संबंध में समस्याएँ उत्पन्न होती हैं तथा उनका समाधान करना आसान कार्य नहीं होता। इनमें से कुछ प्रमुख समस्याएँ निम्नलिखित हैं (जी.एस. गुप्ता, 1996) :

1) निजीकरण के लिए सार्वजनिक क्षेत्रक के उद्यमों (PSFs) का चयन
2) कर्मचारियों की ओर से विरोध
3) परिसंपत्तियों या इक्विटी का मूल्य निर्धारण
4) विनिवेश की मात्रा
5) विक्रय की विधि या प्राथमिकता
6) राजनैतिक अस्थिरता

ये समस्याएँ बहुत अधिक जटिल हैं तथा इनका समाधान ढूँढना आसान नहीं है। विदेशी निवेशकों को अनुमति देने के संबंध में निर्णय लेना, विशेषतः उपभोक्ता वस्तु क्षेत्रक में, बहुत कठिन कार्य होता है।

विनिवेश किसके पक्ष में किया जाए? वित्तीय संस्थाओं के पक्ष में किया जाए या सामान्य जनता के बीच बेच दिया जाए। प्रबंधकीय नियंत्रण यदि सरकार अपने हाथ में रखती है तो कार्यकुशलता में सुधार लाना संदेहास्पद होगा। कभी-कभी तो ऐसा लगता है कि राजनैतिक विचारों के कारण निजीकरण की नीति को विपरीत मोड़ दिया जाएगा। कर्मचारियों के संगठन निजीकरण और विनिवेश समिति के विरोध में दबाव बनाए हुए हैं।

बोध प्रश्न 3

1) भारत में अपनाई जा रही विनिवेश युक्ति का संक्षेप में विवेचन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) भारत में सार्वजनिक क्षेत्रक के उद्यमों को स्वायत्तता के और अधिक प्रत्यायोजन के संबंध में सुझाव दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) भारत में निजीकरण से संबंधित प्रमुख समस्याओं पर प्रकाश डालिए।

.....

.....

.....

.....

.....

26.8 सारांश

भारत में सामूहिक रूप से निजीकरण के संबंध में बहस तो अभी भी चल रही है, फिर भी सरकार ने इस संबंध में कार्य करना शुरू कर दिया है, क्योंकि महसूस किया जाता है कि ऐसा किए बिना अर्थव्यवस्था की उदारीकरण और बाज़ारीकरण की गति उत्कृष्ट अवस्था (take of stage) को प्राप्त नहीं कर पाएगी। इनमें से कुछ निम्नलिखित हैं : (i) इस्पात, दूरसंचार, विद्युत, एयर लाइनों, बंदरगाहों आदि कोर क्षेत्रकों में निजी कंपनी क्षेत्रक का प्रवेश होने देना, (ii) सार्वजनिक उद्यमों को और अधिक बजट सहायता न देना, (iii) अभिज्ञात सार्वजनिक क्षेत्रक के उद्यमों (identified PSUs) में जनता को ईक्विटी जारी करना और (iv) अभिज्ञात PSUs को पूरी तरह से बेच देना। निजीकरण के संबंध में जैसे-जैसे प्रगति होती है, वैसे-वैसे इस संबंध में एक व्यापक नीति बनाने की आवश्यकता हो जाती है। इस नीति में कम से कम निम्नलिखित के संबंध में उत्तर का होना आवश्यक है– निजीकरण क्यों किया जाए? निजीकरण किसका किया जाए? निजीकरण कब किया जाए? कौन सा संगठन निजीकरण के लिए नोडल एजेन्सी का काम

करेगा और उसका गठन किस प्रकार का होगा? तथा उसके अधिकार और दायित्व क्या होंगे? निजीकरण के लिए सार्वजनिक क्षेत्रक के कर्मचारियों का सहयोग प्राप्त करने के लिए कौन सा संस्थागत तंत्र बनाया जाएगा? निजीकरण के कार्यक्रम के संबंध में भारत विदेशी निवेशकों की ओर से किस प्रकार की भूमिका की अपेक्षा करेगा?

निजीकरण करने मात्र से ही सरकार के लिए समस्याएँ समाप्त नहीं हो जातीं। जल, बिजली आदि एकाधिकारी संस्थाओं पर नियंत्रण की आवश्यकता होती है। निजीकरण सभी प्रकार के रोगों का इलाज नहीं है, क्योंकि समाज के कमजोर तबके के लोगों के हित में सरकारी हस्तक्षेप आवश्यक हो जाता है। देश के अंदर के जटिल राजनैतिक हित और आर्थिक प्रोत्साहन निजीकरण की प्रक्रिया के विपरीत में जाते हैं। निजीकरण का कार्य 1991 से ही चल रहा है, फिर भी अभी तक इसमें कोई विशेष प्रगति नहीं हो पाई है। विनिवेश के संबंध में सरकार ने जो लक्ष्य निर्धारित किया था। उनमें से केवल 10% तक को ही पूरा किया जा सका है। निजीकरण के कार्यक्रम को यदि सफल बनाना है तो एक योजनाबद्ध ढाँचे के अंतर्गत इस संबंध विधिवत् रूप से कार्य करना होगा।

26.9 शब्दावली

विराष्ट्रीयकरण **(Denationalisation)** : राष्ट्रीयकरण का प्रतिबिंब अर्थात अब तक जिन ईक्विटियों का नियंत्रण सरकार के स्वामित्व में हैं उसे निजी क्षेत्रक को हस्तांतरित कर देना।

विभाग उद्यम **(Departmental Enterprise)**: वे उत्पादन इकाइयाँ जिनका गठन सरकार के विभाग के रूप में होता है।

विनिवेश **(Disinvestment)** : सरकारी ईक्विटियों को पूर्णतः या अशतः निजी क्षेत्र को बेच देना।

सरकारी कंपनी **(Government Company)**: ऐसा उपक्रम जिसकी ईक्विटियों का 50% या उससे अधिक सरकार के स्वामित्व में होता है।

औने-पोने बेचना **(Sell-off)** : किसी इकाई में सरकार के कुल स्वामित्व या अधिकांश स्वामित्व को निजी उद्यम के हाथ में दे देना।

26.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें

Datt, Ruddar and K.P.M. Sundharan (2000) : *Indian Economy*, S.Chand & Co., New Delhi (Chap.13).

Ganesh, G. (1998) : *Privatisation Experience Around the World* (Chapters 1, 2 & 7) Mittal Publications, New Delhi.

Gouri, Gecta (1996) : Privatisation and Public Sector Enterprises in India: Analysis of Impact of a Non-Policy, *Economic and Political Weekly,* Nov. 30.

Gupta, Anand (1996) : Political Economy of Privatisation in India, *Economic & Political Weekly*, September 28.

Gupta, G.S. (1998) : Privatisation: Theory, Practices and Issues, *The Indian Economic Journal*, Vol. 46, Oct.-Dec. (No.2).

Ramanadhan, V.V. (1989) : *Privatisation in Developing Countries* (Chapters 1, 8 and 20), Routledge, London.

Dingra, I.C. (2000) : *The Indian Economy: Environment & Policy; Sultan* Chand & Sons, New Delhi (Chapter 19).

Tandon, Pankaj (1997) : Efficiency of Privatised Firms: Evidence and Implications, *Economic and Political Weekly*, December 13.

26.11 बोध प्रश्नों के उत्तर अथवा दिशा संकेत

बोध प्रश्न 1

1) भाग 26.2 देखिए।

2) भाग 26.3 देखिए।

3) भाग 26.4 देखिए।

बोध प्रश्न 2

1) भाग 26.5 देखिए।

2) उपभाग 26.5.1 देखिए।

3) उपभाग 26.5.1 देखिए।

बोध प्रश्न 3

1) उपभाग 26.6.1 देखिए।

2) उपभाग 26.6.2 देखिए।

3) उपभाग 26.6.3 देखिए।