7

विकासशील राष्ट्रों के प्रशासन पर भूमंडलीकरण का प्रभाव

(IMPACT OF GLOBALISATION ON ADMINISTRATION OF DEVELOPING COUNTRIES)

विकासशील देशों के प्रशासन और इसकी संभाव्य प्रासंगिकता पर उदारीकरण के विशिष्ट प्रभाव का अनेक समकालीन क्षेत्रों में विश्लेषण करने की आवश्यकता है। यह नई नियमावली, नए दृष्टिकोण, नई चुनौतियों और नए विषयों को आगे लाती है।

भूमंडलीकरण के परिवर्तन से लोक प्रशासन को अलग नहीं किया जा सकता जो हमें सरकारी क्रियाकलापों के प्रबंधन और नये युग की वास्तविकताओं को स्वीकारने पर फिर से विचार करने के लिए आवश्यक है। लोक प्रशासन के सिद्धान्त और प्रक्रिया अत्यधिक बदल चुकी है जो एक नियमावली के प्रशासन के नौकरशाही नमूने से प्रबंधन के बाजार के नमूने को प्रस्तुत करता है जो व्यक्तिगत विभागों से औपचारिक संबंध रखता है, उदाहरण के लिए, नई समस्याएं, जैसे पर्यावरण की सुरक्षा, एड्स नियंत्रण, भ्रष्टाचार से संघर्ष, आतंकवाद से लड़ाई आदि, को नए हल चाहिए जो राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर, व्यक्तिगत और बाह्य राष्ट्रीय क्रियावादी जो किसी राज्य विशेष से संबंधित न हो, जैसे नए समर्थकों की मदद से हों।

शासक वर्ग द्वारा अपनायी गई बाजार नीतियां नवस्वतंत्र कार्यसूची का अनुसरण करती हैं। परिणामस्वरुप, शासन प्रदत्त सेवाओं का बाजार प्रदत्त सेवाओं में स्थान परिवर्तन हो रहा है। सरकार IMF, वर्ल्ड बैंक और WTO, की विवशता में मदद करने की परिस्थितियों के हिस्से के रूप में बाजार की नए स्वतंत्र कार्य सूची को आगे बढ़ा रहा है। अत्यधिक विकासशील देशों की सरकार शासन प्रदत्त सेवाओं में अपनी सीधी भागीदारी कम करने का लिए कार्य सूची में ढ़ांचागत तालमेल करने के लिए इन संस्थाओं के दबाव में रही है। इन कार्यक्रमों के कुछ मुख्य घटकः (i) निर्यात की स्वतंत्रता तथा विनियम दर नीति (ii) आंतरिक मूल्यों पर सरकारी नियंत्रण का बहिष्करण,, और (iii) माल के उत्पादन और सेवाओं में सार्वजनिक क्षेत्रों की भूमिका व भागीदारी में कमी। घरेलू अर्थव्यवस्था में बहुराष्ट्रीय और देश के बाहर के बड़ी व्यापारिक कंपनियों का लगभग एकाधिकार है जो धन, आय, आर्थिक शक्ति और प्रभुत्व के केन्द्रीकरण को बढ़ा रहा है। प्राकृतिक संसाधनों का नियंत्रण भी उनके हाथों में चला गया है। 1991 में, भारत में सरकार ने उदारता, निजीकरण और भूमण्डलीकरण की नीतियों का सूत्रपात किया और नई आर्थिक नीति को बाजार के आर्थिक ढाँचे के तहत स्वीकार किया और विकास की ओर बढ़ाया जिसने राज्य की इसमें भूमिका को कम करने पर विशेष बल दिया है।

भूमंडलीकरण के प्रचलन से परंपरागत लोक प्रशासन तथा बाजार केंद्रित जन प्रबंधन के बी टकराव उत्पन्न हो गया। 1992 में, सुशासनिक आंदोलन शुरू हुआ और 1993 में, वर्ल्ड बैंक की सुशा पर रिपोर्ट आयी जिसने शासन और प्रशासन में नए आयाम जोड़ दिये। शासन को विस्तृत विचार क गया जिसने लोक प्रशासन व प्रबंधन को एक वर्ग में सम्मिलित कर दिया तथा जो अनेक नागरिकों संस्थाओं के सहयोग व जुड़े रहने पर निर्भर करता है।

इन विकास कार्यों के परिणामस्वरूप नया जन प्रबंधन कार्यों की एक नियमावली बन गया जिस लोक प्रशासन तथा लोक नीति की सभी विशेषताएं विद्यमान थीं। "नया लोक प्रबंधन" का अर्थ है लोक सेवाओं को परिचालित करने की विधियों में परिवर्तन, सरकारी क्रिया कलापों के स्तर में परिवर्त उत्तरदायित्वों की समय मान्य क्रियाओं की शृंखला में बदलाव और जनसाधारण क्षेत्र के शैक्षणिक अध्यय में बदलाव।

अच्छा और मानवीय शासन सबसे महत्वपूर्ण विषय बन जाता है जो प्रदर्शित करता है कि सरकार मशीनरी और प्रशासनिक ढ़ाँचे को इस तरह तैयार करना है जिससे वह प्रतिसंवेदी, पारदर्शी, स्वच्छ और नागरिक मैत्रीपूर्ण प्रशासनिक बन सके। उत्तरदायित्व, नागरिक सहभागिता के आधार पर बनी सरकार का दूसरा पहलू है जो लोगों को संतुष्टि की भावना प्रदान करता है।

"इसके बदले, यह जन सरकारी निकायों और सरकार की कार्य प्रणाली में अधिक पारदर्शिता की प्रस्तुति की मांग करता है जिसमें विभिन्न सांविधिक अनुमोदन, संपत्ति और जमीन का आवंटन, मूल्यांकन की पद्धति और कर की उगाही, निविदाओं का पुरस्कार, प्राप्ति, साधन और सेवाएं, स्थानीय निकाय सेवाओं को लागू करना, विभिन्न सरकारी योजनाओं के हिताधिकारियों की पहचान, कर्ज देने की प्रणाली, छूट इत्यादि शामिल हैं।

जबकि परंपरागत लोक प्रशासन स्व-पर्याप्तता, सीधा नियंत्रण, ऊर्ध्वाभिमुख उत्तरदायित्व, उद्देश्यों की समानता, आधुनिक लोक प्रशासन सामूहिक कार्य पर ध्यान केंद्रित करता है और सामूहिक कार्य क्षमता पर विशेष बल देता है। **स्ट्यूवर्ट** (Stewart) और **वार्श** (Warsh) कहते हैं "मात्रा के बजाए, अब गुणवत्ता पर जोर डाला जाता है, गुणवत्ता के बजाए आजादी पर अब जोर डाला जाता है और एकरूपता के बजाए अब विस्तृत चयन पर जोर डाला जाता है।

"परंपरा के अनुसार, लोक प्रशासन को राजनीति और उसके प्रयोग के अनुबंध के रूप में देखा गया। प्रशासन ढांचे का वेबेरियन (Webarian) नमूना—अधिक्रमिक, नियमबद्ध और तटस्थ— को पर्याप्त के रूप में देखा गया। भूमण्डलीकरण के आगमन से, पारंपरिक लोक प्रशासन के प्रमुख महत्त्व का अत्यधिक बाजार केंद्रित लोक प्रशासन से टकराव होने लगा है। अब कार्यशैली जाँच-पड़ताल और प्रबंधन पर सरकार के प्रशासन द्वारा बनाए नीतियों और कार्यक्रमों की अपेक्षा, विशेष ध्यान है।"

लोक प्रशासन लोक प्रबंधन की ओर बढ़ रहा है। लोक प्रशासन को अब कुशल उद्यमी की भूमिका भी निभानी पड़ेगी और उद्यमी राज्यों के प्रतिनिधि के रूप में, यह उनके कर्त्तव्य का हिस्सा है कि वे राजस्व के नए स्त्रोत ढूंढें जो पारंपरिक कर सहायता के अलावा लोक उत्तरदायित्व को और मुश्किल बनाता है। लोक प्रबंधन का उद्देश्य उत्तरदायित्व वाले रिश्तों को फिर से व्याख्या करना है और "सरकारी नीतियों के क्रियाकलापों को गैर राजनैतिक करना है।" 1980 - 1990 के दशक वित्तीय प्रबंधकों का युग बना। एक तरफ लेखा-जोखा रखना, बजट बनाना और लेखा परीक्षण शिक्षा, स्वास्थ्य और सामाजिक हित के लिए संसाधन आवंटन पर चर्चा सबसे ऊपर था तो दूसरी तरफ सार्वजनिक सामान और सेवाओं का वितरण व बांटना था।

शासन का पुनर्विचार : आवश्यकता और सुझाव
(Rethinking Governance : Need and Suggestions)

शासक वर्ग कल्याण एवं जनहित के क्रियाकलापों को जनहित के लिये शासन का पुनर्वलोकन करने की बजाय इसे निजीकरण करके इससे अलग होता जा रहा है। शासन से लोगों का विश्वास उठ रहा है और संपूर्ण राष्ट्र में अर्थव्यवस्था एवं नीति के निगमीकरण के विरोध में अनेक विरोध प्रदर्शन हो रहे हैं। राष्ट्रीय मछली कारोबारी और टिहरी और नर्मदा आंदोलन ऐसे विरोधात्मक आंदोलन को प्रकट करते हैं। सिविल सोसाइटी का भूमि अधिग्रहण, औद्योगिक प्रदूषण, ऊर्जा परियोजना, साधनों का विनाश इत्यादि के विषय में काफी विरोध हैं। इसकी पराकाष्ठा इतनी बढ़ गई है कि शासन के प्रति असंतोष ने उग्रवाद, हत्या, बगावत आदि, काश्मीर, उत्तरी पूर्व क्षेत्र आंध्रप्रदेश, मुंबई आदि में नक्सली आंदोलन, लोगों का लड़ाकू और विप्लवी समूह का रूप ले लिया हैं।

इसलिए नागरिक अपने समूह बना रहे हैं और अपनी रुचियों का प्रतिनिधित्व करने, व अपनी स्वयं की मदद के लिए कार्य सरकार के साथ मिलकर या स्वतंत्र रूप से संगठित हो रहे हैं। इक्कीसवीं सदी के विश्व में सिविल सोसाइटी की भूमिका विकास करने व नीतियों को प्रभावित करने में बहुत ही महत्वपूर्ण होती जा रही है।

सार्वजनिक, व्यक्तिगत और किसी भी राज्य से संबंधित क्रियावादी सब एकजुट हुए हैं और यह राष्ट्र के बाहर के देशों व विभिन्न वर्गों के आगे आने के परिणामस्वरूप हुआ है। हालांकि यह एक तथ्य है कि लोक सेवाओं के वितरण में सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका अपरिहार्य है। यह भी अधिक स्पष्ट हो गया कि राज्य, निजी एवम् सिविल क्षेत्रों के अपने स्पष्ट, हित तथा क्रियाकलाप हैं। वास्तव में, भूमण्डलीकरण उदारीकरण ने कई मामलों में बाजार के लिए एक बड़ी जगह बनाई है और सरकार का आकार और क्रियाकलाप सिकुड़ गए हैं।

विश्व आपस में इतना अंतरसंबंधित हो गया है कि संचार के साधन सामूहिक क्रिया कलापों के लिए अनिवार्य हैं। राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर समस्याएं इस प्रकार आपस में जुड़ी हुई हैं कि विश्व स्तरीय कोई भी परिवर्तन राष्ट्रीय नीति व प्रशासन पर अपना प्रभाव डालता है। इसलिए शासन से संबंधित समस्यायें विभिन्न स्तर पर उदाहरणतया स्थानीय, क्षेत्रीय, राष्ट्रीय और विश्वव्यापी निपटानी होंगी।

सूचना और संचार व्यवस्था प्रौद्योगिकी में तेजी से होने वाले बदलाव जो भूमण्डलीकरण के कारण हो रहे हैं, राज्यों के संचालन में प्रभाव डालता है, इससे विकसित देशों के बीच की दूरी को कम करने के लिए दबाव व अवसर पैदा होते हैं।

ई-गवर्नेंस लोगों और सरकार के बीच में क्षेत्र को संयोजित करने को आसान बनाता है। ई-गवर्नमेंट किसी भी समय, किसी भी स्थान पर' की सरकार होती है और लोगों की आवश्यकता के अनुरूप शासन तथा क्षमता को प्रभावी रूप से बढ़ाती है। ई-गवर्नेस, राज्य के हाथों बहुत कम साधनों का सर्वोत्तम तरीके उपयोग करने में सहायक है। सार्वजनिक और निजी साधनों को गवर्नेस की सीमा में लाया जाता हैं। नागरिकों की सेवा के वितरण में कुशलता और प्रभाव में सुधार हुआ है। लोक प्रशासन में उत्तरदायित्व और पारदर्शिता अधिक है और सरकारी कामकाज की क्रियाकलाप आम जनता के लिए खोलना है जैसे ठेका देना, भरती आदि।

सुधार की कार्य सूची में कई सुधारात्मक कार्यों को समाविष्ट करना चाहिए। प्रभावी होने के लि गवर्नेंस को अकेन्द्रीकृत और नागरिकों पर केन्द्रित होना होगा। लोगों की प्राथमिक आवश्यकताएं पू होनी चाहिए और उनकी हिस्सेदारी कई स्तरों पर होनी चाहिए। उत्तरदायित्व, शासक वर्ग की आवश्य विशेषता होनी चाहिए। वित्तीय प्रबंधन में पारदर्शिता होनी चाहिए। नवीन प्रबंधन तकनीक का एक न सेट प्रयोग किया जाना चाहिए जिससे ब्यूरोक्रेसी (सामंतवाद) की काबिलियत को प्रशासकीय इंजीनियरि के द्वारा सेवारत कर्मचारियों को प्रशिक्षण से सुधारा जा सके। नए नागरिक मैत्रीपूर्ण नियमों का सम व तकनीकी बदलाव के अनुसार लागू करना आवश्यक है। पारदर्शिता होनी चाहिए और प्रशासन संबंधि निर्णयों की सूचना नागरिकों को दी जानी चाहिए।

अतः लोक प्रशासन को फिर से खोजने, इंजीनियरिंग करने व ठीक करने, आशाजनक संसाधनों के रास्ते खोलने, लोक सेवाओं के संचालन हेतु अन्य बाजार यांत्रिकी, साझेदारी, स्वायत्तता और परिणाम के कार्यक्रम पर केंद्रित करने की आवश्यकता हैं। इन सबसे अलग 'जन हित', नामक वस्तु भी है जो सरकारी क्रियाकलापों का मुख्य अंग है और किसी भी बाजार के दर्शन शास्त्र द्वारा हटाया नहीं जा सकता।

राज्य, बाजार और सिविल सोसाइटी को एक साथ लेते हुए एक सहयोगी क्रिया की आवश्यकता है।

गवर्नेंस का क्षेत्र, उत्तरदायित्वों की अधिकाधिक साझेदारी, सहयोगी हिस्सेदारी और कंपनियों का समूह पर अधिक से अधिक जोर देने से विस्तृत हो रहा है जिससे सामाजिक व आर्थिक मूल्यों में संतुलन करने की कोशिश की जा रही है।

प्रतिसंवेदी, जनहित प्रशासन की मांग बढ रही हैं इसके परिणाम स्वरूप, नागरिकों के अधिकार पत्र को प्रस्तुत करने की कोशिश, शिकायत तंत्र को मजबूत बनाने, विभिन्न लोक सेवाओं के वितरण में गवर्नेंस के पहल को आरंभ करने की कोशिश की गई है। सार्वजनिक और निजी क्षेत्र में समन्वय और सरकार के सह-अस्तित्व, व्यक्तिगत क्षेत्र तथा व्यक्तियों के समूह नागरिक समाज के संगठन के आधीन सरकार और सामाजिक संगठनों के बीच में फलदायी साझेदारी ला रहा है। गवर्नेंस की इस प्रक्रिया में नागरिक समाज संगठनों की भागीदारी विभिन्न देशों में गहरी पैठ बना रहा है।

राज्य, बाजार और नागरिक समाज की सामूहिक क्रिया की आवश्यकता को 1998 के एक सम्मेलन में प्रमुखता से उठाया जिसमें संयुक्त राष्ट्र मंडल के देशों से कई वरिष्ठ राजनेता, अधिकारी, शिक्षाविद और आम नागरिक सम्मिलित हुए। सम्मेलन के विवरण में तीनों सेक्टर की विशेषताओं को लिपिबद्ध किया गया है। जो जन हित के प्रबंधन को प्रमुखता से उल्लेखित करता है, इसके साथ ही राज्य और बाजार के रिश्तों में एक संतुलन नागरिकों के साथ राज्य के व्यवहार में वैधता और राज्य और नागरिक समाज के संस्थाओं के बीच में हिस्सेदारी के बारे में भी उल्लेख करता है। यह जाना गया कि आर्थिक संपन्नता, सामाजिक हित और प्रभावशाली गवर्नेंस एक दूसरे पर आश्रित हैं।

भूमण्डलीकरण के संदर्भ में लोक प्रशासन को एक संपूर्ण दृष्टिकोण अपनाना चाहिए जो सरकार, बाजार की आर्थिक व्यवस्था और समुदाय के बीच में एक उचित संलुतन आपसी व्यवहार के बदले में बनता है।

नब्बेवां दशक (1990) आर्थिक संकट से भूमंडलीकरण (भारतीय अनुभव)

The 1990s : From Economic Crisis to Globalisation (Indian Experience)

भारत ने 1991 में आर्थिक संकट अनुभव किया। इसके कारण थे– सर्पिल गति से बजट में बढ़ रहा घाटा, भारी बाहरी कर्जा जिससे बाहरी बचत खतरे के स्तर तक नीचे गिर गया और बकाया राशि की कमी अत्यधिक कर्जे की मुसीबत के साथ, विशेषतया छोटी अवधि के व्यावसायिक कर्जे । एक समय पर विदेशी विनियम संग्रह केवल दो हफ्तों के लिए बचा था। भारत के अन्तर्राष्ट्रीय कर्जे की दर घट गयी और विदेशों में कर्जा उगाहने में परेशानियों के साथ, भारत कर्जा न उतार पाने के खतरे में था। मुद्रास्फीति की दर 17% तक आ गया, औद्योगिक उत्पादन काफी नीचे गिर गया और इन सबसे ऊपर आर्थिक वृद्धि 1992 में 0.8% तक गिर गया।

नरसिंह राव सरकार ने इस अवसर का उपयोग न केवल वित्तीय और राजवित्तीय नीतियों अर्थव्यवस्था को मजबूत करने के लिए, बल्कि सुधार के दूरगामी कार्यक्रम शुरू करने के लिए किया जिससे कि अर्थव्यवस्था आंतरिक और बाह्य रूप से खुल जाए, जिस से भारत वृद्धि की नई राह पर आगे बढ़ चले। इस विषय में **आर. बी. जैन** (R.B. Jain) टिप्पणी करते हैं "जुलाई 1991 में नव निर्वाचित नरसिंह राव सरकार ने सुधार नीति के पैकेज की घोषणा की जिसमें दो अलग आर्थिक नीतियां थीं : (अ) एक बृहत आर्थिक स्थिरीकरण कार्यक्रम (IMF द्वारा प्रेरित) प्राथमिक रूप से बकाया भुगतान की दोहरी कमियों को कम करना और राज्य बजट पर ध्यान देना और (ब) अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक बदलाव लाने के लिए एक व्यापक कार्यक्रम (वर्ल्ड बैंक द्वारा प्रेरित) व्यापार क्षेत्र, उद्योग धंधे, विदेशी निवेश, सार्वजनिक क्षेत्र और दूसरे क्षेत्रों के साथ वित्तीय क्षेत्र में।

नीतियों के प्रस्तुतिकरण के उद्देश्य इस कारण थे–

(i) व्यापार संबंधित उपाय के साथ औद्योगिक नीति को सुधारना, जिससे आयात शुल्क और आयात साधनों पर पाबंदी को कम किया जा सके, उत्पाद ढांचे की मरम्मत करना और उत्पाद शुक्ल को सुव्यवस्थित और कम करना और परिणाम मात्रक अवरोधों को आयात शुक्ल द्वारा बदलना जिसे कर सुधार के हिस्से के रूप में लिया जा सकता है।

(ii) जटिल लाइसेंसी नियमों को हटा कर उद्योग और व्यापार को सरलता प्रदान करना, वृहद निजी सेक्टर के लिए रास्ता खोलना और विदेशी पूंजी का उद्योगों में निवेश और उपभोक्ता के वस्तुओं के व्यापार में खुलापन और एकाधिकार और अवरोधक व्यापार नीतियां अधिनियम (MRTP) को समाप्त करना।

(iii) आर्थिक क्षेत्र में सुधार लागू करना, विशेष रूप से बैंकिंग और पूंजी बाजार में जिस ने शेयर बाजार में, क्रियाकलापों को प्रोत्साहित किया, साथ ही बाद में इंश्योरेंस का उदारीकरण करना।

(iv) सार्वजनिक रूप से बहुराष्ट्रीय कंपनियों व विदेशी पूंजी निवेश को अधिक स्वतंत्रता देना।

(v) सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों में निवेश न करके सुधार लाना।

1991 से केन्द्र में इंद्रधनुषी राजनैतिक दलों के बीच सुधार की आवश्यकता के प्रश्न पर आश्चर्यजनक राजनैतिक सहमति बनी।

निजीकरण
(Privatisation)

निजीकरण का अर्थ है देश की आर्थिक गतिविधियों के स्वामित्व और प्रबंधन का सार्वजनिक से निजी क्षेत्र को हस्तांतरण करना।

लंबे समय से सार्वजनिक क्षेत्र निवेश में लागत वापसी के क्षेत्रों में राष्ट्रीय बचत में योगदान करने में, उप्पादन क्षमता की उपयोगिता, कर्मचारी रखने और अधिकारी तंत्रीकरण में, पिछड़ रहा है। इसके राष्ट्रीय साधनों की बरबादी और योजनाओं को पूरा करने में अत्यधिक देर होने लगी। देश की देय बकाया रकम की स्थिति इतनी बुरी हो गई कि उसे IMF उसे और वर्ल्ड बैंक के पास वित्तीय मदद (5.7 अरब) के लिए जाना पड़ा । इन संस्थाओं ने कर्जा देने के लिए शर्तें रखीं। उनमें से एक अर्थव्यवस्था का निजीकरण था। निजीकरण का मूल उद्देश्य निजी क्षेत्र की कार्य कुशलता को बढ़ाना, घरेलू और विदेशी साधनों से निजी क्षेत्रों के निवेशन को प्रोत्साहित करना, इन इकाइयों की आय कमाने की क्षमता को बढ़ाना, राज्य के संचालन अवरोधों के बोझ को कम करना इत्यादि हैं।

इस प्रकार, निजीकरण सार्वजनिक क्षेत्र को सुधारने का एक साधन है जो सार्वजनिक क्षेत्र के लिए सुरक्षित इकाइयों की संख्या घटा कर, सार्वजनिक क्षेत्र के लिए सुरक्षित क्षेत्रों में चयनित निजी प्रतियोगिता लागू करना, शेयरों का निवेश न करना ताकि, सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों के स्वामित्व के लिए जनता के विस्तृत रूप में भाग लेने को प्रोत्साहित करना, आदि के द्वारा किया जा सकता है।

निजीकरण के स्वरूप (Forms of Privatisation)

निजीकरण निम्नलिखित स्वरूपों में से कोई एक हो सकता है:

(i) **निवेश न करना (Disinvestment) :** यह जनता को स्टॉक को ईक्विटी के द्वारा बेचना होता है। इसका उद्धेश्य सरकारी खर्चे को कम करने के लिए उन क्षेत्रों से सरकार की उपस्थिति को हटाना है जिसे लोग व्यक्तिगत रूप से अच्छी तरह से प्रबंध कर सकते हैं।

(ii) **प्रतिकूलता (Contrasting) :** मालिकाना हक सरकार के पास ही रहता है परंतु प्रबंधन का निजीकरण निजी संस्थाओं को इन उद्योगों के निर्माण और सेवाओं के वितरण को ठेके पर देने के द्वारा किया जाता है। सड़क निर्माण, सिर के ऊपर से जाने वाले पुल, सिंचाई सुविधा साधारण सार्वजनिक कार्य हैं जिनका ठेका निजी आपूर्तिकर्ता को दिया जाता है।

(iii) **वस्तुएं बेचने की औपचारिक अनुमति (Franchising) :** यह निजीकरण का एक रूप है जहाँ सरकार मालिक होती है परन्तु निजी क्षेत्र को यह अधिकार देता है कि चुनिंदा भौगोलिक क्षेत्रों में सेवायें वितरित कर सकें।

(iv) **पट्ट और प्रबंधन ठेका (Leases and Management Contracts) :** सरकार सार्वजनिक उद्योगों के प्रबंधन का पट्टा निजी क्षेत्र को देती है लेकिन मालिकाना हक अब भी सरकार के पास ही रहता है।

(v) **दिवाला (Liquidation) :** दिवाला के दो रूप हो सकते हैं :

(अ) *औपचारिका (Formal) :* इसमें व्यापार का औपचारिक समापन और निजी व्यक्तियों को इसकी बिक्री शामिल है।

(ब) *अनौपचारिक (Informal) :* प्रतिष्ठान के कानूनी स्वतंत्र अस्तित्व को जारी रखा जाता है हालांकि इसके मुख्य क्रियाकलाप को रोक दिया गया है।

भारत में निजीकरण का सबसे साधारण स्वरूप निवेश न करना

निजीकरण के लिए तर्क (Arguments for Privatisation)

निजीकरण का अनुमोदन करने वाले इसके पक्ष में निम्नलिखित तर्क देते रहते हैं :

(i) *कुशलता को प्रोत्साहन देना :* सार्वजनिक प्रतिष्ठानों को वे लोग चलाते हैं जो इन प्रतिष्ठानों को प्रबंध करने के लिए थोड़ा या कोई भी पहल करते हैं। इन उद्योगों में से अधिकतर उद्योगों को सरकारी अफसर प्रबंध करते हैं जो पेशेवर प्रबंधक नहीं हैं। निजीकरण सार्वजनिक इकाइयों को निजी क्षेत्र इस उम्मीद से सौंपने की कोशिश है कि अफसरशाही का अंत होगा और इन उद्योगों को चलाने में पेशेवर प्रबंधन की प्रस्तुति होगी। सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों की कार्य कुशलता को सुधारेगा और उन्हें ग्राहक संतुष्टि के लिए अधिकार-उत्तरदायित्व ढाँचे की स्पष्ट पहचान के द्वारा अधिक प्रति संवेदी बनाना और नियंत्रण के कड़े तरीकों को लागू करना।

(ii) *निर्णय करना :* निजी क्षेत्र में निर्णय करने की क्रिया सार्वजनिक क्षेत्र से ज्यादा विवेकशील और वैज्ञानिक है। अंतिम निर्णय पर पहुंचने से पहले कीमत-लाभ का विश्लेषण सावधानी पूर्वक किया जाता है। इस प्रकार निर्णयों की गुणवत्ता निजी क्षेत्रों में अधिक होती है। सही निर्णय सही प्रस्तुति की ओर ले जाता है और इसलिए निजीकरण के लिए प्रस्ताव सही है।

(iii) *वित्तीय मुद्दा :* निजीकरण राज्य पर वित्तीय बोझ को कम करता है जिससे नुकसान देने वाली इकाइयों का प्रबंधन होता है। यह अकुशल या नुकसान देने वाली इकाइयों को निजी क्षेत्र को स्थानांतरित करता है जिससे उनका प्रबंधन प्रभावी ढंग से होगा।

(iv) *प्रतिस्पर्द्धा में वृद्धि :* प्रतिस्पर्द्धा कुशलता की ओर ले जाती है। निजीकरण अन्य निजी प्रतिष्ठानों को संबंधित क्षेत्रों में मुक्त प्रवेश की अनुमति देता है। स्पर्द्धा ग्राहकों को उचित मूल्यों पर वस्तुएं दिलवाता है और साधन और सेवाओं की गुणवत्ता को सुधारता है।

(v) *राज्य केंद्रीकरण :* निजीकरण राज्य की कार्यकलापों में अनुकूल राष्ट्रीय मुद्दों पर केन्द्रित कर और व्यापारिक इकाइयां जिसे काबिल और पेशेवर निजी प्रबंधकों के द्वारा चलाया जाता है। सरकार का काम व्यापार चलाना नहीं है। इस प्रकार निजीकरण सरकार को अपना ध्यान व्यापार के अलावा अन्य कार्यकलापों की ओर केन्द्रित करने में मदद करता है।

(vi) *फैक्टरी धारिता का सर्वोत्तम उपयोग :* निजी क्षेत्र खर्च किए गए हर एक पैसे की कीमत वसूलने की कोशिश करता है। सार्वजनिक उद्योगों की धारिता जिसका उपयोग कम हुआ हो उसका उपयोग यथासंभव किया जाता है जब कि वह निजी हाथों में पहुंच जाता है।

(vii) *श्रम शक्ति का सर्वोत्तम उपयोग :* न केवल फैक्टरी धारिता बल्कि अतिरिक्त श्रम शक्ति से भी निजी क्षेत्र द्वारा योगदान करवाया जाता है जिससे सार्वजनिक उद्योगों की उत्पादन क्षमता को बढ़ाता है। इस प्रकार वेतन व भत्तों की बढ़ी हुई धनराशि स्वतः राजस्व में परिवर्तित हो जाएगी।

(viii) *प्रभावी नियंत्रण :* सार्वजनिक क्षेत्र स्वतंत्र नियंत्रण उपाय के द्वारा संसद के लिए उत्तरदायी है। निजी प्रबंधक अपने मालिकों, आपूर्तिकर्ता, लेनदार, सरकार, ग्राहक आदि से सख्त नियंत्रण उपाय के द्वारा उत्तरदायी है। सख्त नियंत्रण, हालांकि हमेशा अच्छा नहीं होता, संगठन के प्रबंधकों और कारीगरों के आत्मसंतोष की भावना को समाप्त करता है।

निजीकरण से विरुद्ध तर्क (Arguments against Privatisation)

निजीकरण, गलत तरीके से नियंत्रित सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों के प्रबंधन के लिए सर्वरोगहर नहीं है। निजीकरण के विरुद्ध निम्नलिखित तर्क दिए गए हैं :

(i) *स्वामित्व और क्रियाशीलता के बीच का रिश्ता :* निजीकरण बिना सिद्ध हुए यह मान लेता है कि स्वामित्व और कार्य करने के ढंग के बीच का रिश्ता सकारात्मक है। अतः निजीकरण स्वयं में सुधरी हुई काबिलियत की कोई गारंटी नहीं हैं । हमारा दावा है कि प्रतिस्पर्द्धात्मक बाजार एक काबिल और मजबूत अर्थव्यवस्था के लिए आवश्यक है लेकिन पूर्णरूप से निजी स्वामित्व सफल प्रतिस्पर्द्धा और बाजार के लिए आवश्यक नहीं है। राज्य स्वामित्व उद्योग और निजी क्षेत्र के बीच के बढ़े हुए प्रतिस्पर्द्धा, निजीकरण से उत्पन्न वस्तुओं से अधिक अच्छा परिणाम दे सकते हैं। सार्वजनिक उद्योगों के बाजारीकरण, इन उद्योगों के निजीकरण से अच्छा है। सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के बीच में एक प्रतिस्पर्द्धात्मिक बाजार का ढाँचा बना कर चीन ने आश्चर्यजनक विकास का प्रमाण दिया है।

(ii) *आय में असमानता :* सत्ता मात्र कुछ ही लोगों के हाथों में होने से अमीर व गरीब के बीच की दूरी बढायेगा। इस प्रकार जिस उद्देश्य के लिए इन उद्योगों को लगाया गया था व्यर्थ हो जाता है।

(iii) *असंतुलित क्षेत्रीय विकास :* वे उद्योग जिनमें काफी बड़े निवेशन की जरूरत है परन्तु कम लाभ देते हों, निजी क्षेत्र द्वारा उन्हें नहीं लिया जाता। इस प्रकार संतुलित क्षेत्रीय विकास का उद्देश्य हार जाएगा।

(iv) *एकाधिकार प्रयोग :* संपूर्ण निजीकरण, सामाजिक उद्देश्यों की कीमत पर एकाधिकार प्रयोग के रूप में परिणित होते हैं। गैर-सामाजिक क्रियाएं जैसे काला बाजारी, धन जमा करना, सट्टा बाजारी आदि, उन कारोबारों के संभावित परिणाम हैं जो सरकारी नियमों और नियंत्रण की अनुपस्थिति में निजी उद्यमी चलाते हैं। इसलिए निजीकरण को कानूनी सुरक्षा के तहत अनुमति मिलना आवश्यक है।

सफलता की कोई गारंटी नहीं : निजीकरण अक्षम इकाइयों में बेहतर प्रबंधन और क्षमता की उम्मीद करता है लेकिन इसकी गारंटी नहीं देता। इसलिए निजीकरण धीमे चलने वाली सार्वजनिक इकाइयों में कार्य क्षमता को बढाने का हल नहीं है।

उपरोक्त चर्चा के दृष्टिगत, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों की बुराई हटाने के लिए निजीकरण को सही सहारा नहीं माना जाता है। खासतौर पर भारतीय परिवेश में निम्नलिखित टिप्पणी सराहनीय है: कम से कम भारत में PSUs अर्थव्यवस्था का एक आवश्यक हिस्सा है। हमें अवश्यम्भावी रूप से कई PSUs के साथ आगे बढ़ना है जो सरकारी बहुमत से चल रही हैं। इसलिए हमारी कोशिश सार्वजनिक इकाइयों को कुशलता पूर्वक चलाने की होनी चाहिए न कि उन इकाइयों में सार्वजनिक स्वामित्व को कम करने की।

सरकार के लिए यह आवश्यक है कि निजीकरण से पहले एक स्वतंत्र नियमितकर्ता बनाये। यह सिद्ध करने के लिए उदाहरण भी है कि निजीकरण विकासशील देशों में भी इच्छित परिणाम नहीं ला पाया है। (अर्जेन्टीना में इसने ठीक काम नहीं किया) असल में, सरकार को निजी क्षेत्रों में बीमार कंपनियों की मदद करनी पड़ी। अत : निजीकरण, विकास का कोई मूल मंत्र नहीं है। शायद, निजीकरण, बिना एक मजबूत प्राधिकरण के अनियंत्रित विकास दर की ओर ले जाएगा।

निवेश न करना निजीकरण का एक स्वरूप

निवेश न करने का अर्थ है सार्वजनिक इकाइयों के सरकारी अंशों की खुले बाजार में बिक्री। भारतीय अर्थव्यवस्था जो 1981-91 में वित्तीय संकट से गुजर रही थी, को पुनः प्रचलित करने के लिए सरकार ने 1991 में इंडस्ट्रियल पॉलिसी स्टेटमेंट की घोषणा की थी। इस पॉलिसी के मुख्य भागों में एक भाग सार्वजनिक क्षेत्र इकाइयों में निवेश न करना था। सरकार ने 1992 में रंगाराजन कमेटी नियुक्त की जो इस डिसइन्वेस्टमेंट से संबंधित विषयों में सलाह दे सके। सरकार ने कमेटी को सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों की सूची भेजी जिसने 41 पर सिफारिश की। 1991-92 से 2000-2001 के मध्य तक के बजट द्वारा मूल्यांकन किए ₹54,300 करोड़ समय के विपरीत सरकार केवल ₹20,321 करोड़ ही प्राप्त कर सकी। निम्नलिखित तालिका बजट के लिये अनुमान और असल प्राप्ति को प्रदर्शित करता है जो डिसइंवेस्टमेन्ट प्रोसेस द्वारा मिला :

बजट द्वारा मूल्यांकन और असल प्राप्ति जो PSUs में equity डिसइन्वेस्टमेंट से मिला।

वर्ष	बजट द्वारा मूल्यांकन (Rs. Crores)	असल प्राप्ति (Rs. Crores)
1991-92	2,500	3,038
1992-93	2,500	1,913
1993-94	3,500	0
1994-95	4,000	4,843
1995-96	7,000	168
1996-97	5,000	380
1997-98	4,800	910
1998-99	5,000	5,371
1999-2000	10,000	1,569
2000-01	10,000	1,869
2001-02	12,000	5,632
2002-03	12,000	3,348
2003-04	14,500	15,547

स्त्रोत : भारत सरकार आर्थिक सर्वेक्षण

वर्ष 1991-92, 1994-95, 1998-99 और 2003-04 के अलावा जब बजट मूल्यांकन प्राप्त किया गया, बाकी के वर्षों में, डिसइन्वेस्टमेंट से जो राशि वास्तव में प्राप्त हुई वह निर्दिष्ट मूल्यांकन से काफी कम थी। अन्य कारणों के साथ, एक मुख्य कारण जो इस निराशाजनक तस्वीर का है वह सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों के शेयरों का पूंजी बाजार में नहीं स्वीकार होना है। इन शेयरों का बहुत कम प्रतिशत (8-10%) का डिसइन्वेस्टमेंट इन शेयरों के खरीददार के लिए काफी नहीं था जिससे वे इन उद्योगों पर नियंत्रण नहीं कर सके। इसलिए वे इसे खरीदने के लिए उकसाए नहीं जा सके।

डिसइन्वेस्टमेंट का उद्देश्य वित्तीय साधन की वृद्धि करना था जिससे बीमार इकाइयों को फिर से खड़ा किया जा सके, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों के कार्यों को सुधार सकें, अपने अनुसंधान और विकास के कार्यों आदि को मजबूत किया जा सके, परन्तु दुर्भाग्यवश डिसइन्वेस्टमेंट द्वारा जो धन उगाहा गया,

उसका उपयोग सरकार के बजट की कमी को पूरा करने में लगाया गया। इस प्रकार वे प्रक... और अन्य सार्वजनिक क्षेत्र के सुधार नहीं लाए गये जिनके बारे में बहुत कुछ कहा ... डिसइन्वेस्टमेंट कमीशन को 1999 में समाप्त कर दिया गया और इसके स्थान पर डिसइन्वेस्टमेंट ... बनाया गया।

उदारीकरण

(Liberalisation)

भूमंडलीकरण की प्रक्रिया भारत में 1991 में आर्थिक सुधार के पैकेज के साथ शुरू हुई। जुलाई ... में सरकार ने उदारीकरण को इस दृष्टिकोण से प्रस्तुत किया कि भारतीय अर्थव्यवस्था को ... अर्थव्यवस्था के साथ एकीकृत किया जा सके। इसने भारतीय उद्योग धंधों के ऊपर से अनाव... नौकरशाही नियंत्रण हटाया और सीधे विदेशी विनिवेश से पाबंदियां हटाई जिससे घरेलू उद्योग... MRTP एक्ट की पाबंदियों से मुक्त किया जा सके।

सरकार ने 51 प्रतिशत तक सीधे विदेशी निवेशन, वरीयता प्राप्त उद्योग धंधों में, को अनुमोदन ... वरीयता प्राप्त उद्योग धंधों से संबंधित प्रौद्योगिक सहमतियों को भी इसने सहमति दी। विदेशी तकनी... कारीगरों को काम पर लगाने और प्रोद्योगिकी का विदेशी परीक्षण को अनुमति की कोई ज़रूरत नहीं ...

सारी अनावश्यक पाबंदियां हटाई गईं और सारी अड़चनें जैसे अनुक्षप्ति, अनुमति पत्र, नौकरशा... देरी, कोटा आदि को हटा दिया गया। कर के दरों पर कमी की गई और सारे अनावश्यक नियंत्रण ह... गए और विश्वव्यापी साधनों का प्रयोग देश की प्रगति में इस्तेमाल किया गया। कीमत तय करने ... व्यापारिक गतिविधियों की दशा आदि में पूरी आजादी थी।

भूमंडलीकरण और उदारीकरण का भारत को अनुभव (India's Experience of Globalisation and Liberalisation)

1991 तक जब भारत की आर्थिक नीतियां उदार नहीं थीं, विश्व की आर्थिक नीति के साथ इस... संबंध भी सीमित थे। व्यापार केवल अपने देश में ही सिमट कर रह गया और विदेशी निवेशन ... आवाजाही भी सीमित थी। 1991 में आर्थिक उदारीकरण के साथ, भारत ने भूमण्डलीकरण का भी फायदा उठाया। उद्योग धंधों के लाइसेंस का निरस्तीकरण, विकास पर लगी पाबंदियों को हटाना, निजी क्षेत्र ... लिए उद्योगों की स्थापना, आयात के लिए उदारीकरण, विदेशी पूंजी एवं प्रौद्योगिकी आदि ने भारतीय व्यापार के भूमण्डलीकरण को प्रोत्साहित किया। आज भारतीय व्यापारिक प्रतिष्ठानों ने अपने व्यापार को विभिन्न व्यापार नीतियां जैसे नियति, कानूनी अनुमति पत्र, अनुकूल समझौते, विदेशी बाजारों में उत्पाद... समागम सुविधा, कंपनियों का विलय, खरीदी हुई वस्तु इत्यादि के द्वारा, समुद्र के पार फैला लिया है। भारत के व्यापार को विश्वव्यापी बनाने में जो तथ्य अनुकूल हैं, वे हैं वैज्ञानिक व तकनीकी श्रमशक्ति की प्राप्यता, विस्तृत साधन और औद्योगिक आधार, नौजवान और संक्रिय उद्यमियों, बढता हुआ घरेलू बाजार, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थाओं का विश्व के केवल एक अर्थव्यवस्था (अन्तर्राष्ट्रीयता) से एकीकरण आदि भारत विश्वव्यापी शासन व्यवस्था में अपनी उदारीकरण नीतियां जो जुलाई 1991 को शुरू हुई थी के द्वारा प्रवेश हुआ। व्यापारिक अड़चनों और गुणात्मक पाबंदियां जो उत्पादों के स्वतंत्र प्रवाह, पूंजी और औद्योगिकी को बढ़ावा देती है को हटाना। भूमण्डलीकरण की प्रक्रिया ने भारतीय अर्थव्यवस्था को निम्नलिखित प्रकार से प्रभावित किया है :

I. विदेशी मूलधन और औद्योगिक

औद्योगिक नीति 1991 ने निम्नलिखित के लिए मार्ग प्रशस्त किया :

(i) *विदेश निवेशन के उच्चतम सीमा में ढील* : पहले, विदेश ईक्विटी हिस्सेदारी में अधिकतम सीमा औद्योगिक इकाइयों के कुल ईक्विटी मूलधन 40 प्रतिशत रखा गया था, जो विदेशी निवेश के लिए खुला है। औद्योगिक नीति 1991 में, इस सीमा को बढ़ाया गया। कुछ उद्योगों में विदेशी ईक्विटी का अनुपात 74 प्रतिशत तक बढ़ाया गया। विदेशी सीधा निवेश (FDI) को और उदारीकृत किया गया और अब 100 प्रतिशत विदेशी ईक्विटी, खनन उद्योग, बिजली उत्पादन परियोजना, संप्रेषण और वितरण, बंदरगाह, शोधक कारखाना, विशिष्ट आर्थिक क्षेत्रों में सभी प्रकार की निर्माण क्रियायें और कुछ क्रियायें दूरसंचार क्षेत्र में प्रयोग करने की अनुमति है।

उपरोक्त कसौटी के कारण विदेशी सीधा निवेशन भारत की ओर आकर्षित हुआ जिसकी कीमत 1992-93 में 315 करोड़ अमेरिकी डालर 1997-98 में 2,339 करोड़ अमेरिकी डालर और 2001-02 में 2,365 करोड़ अमेरिकी डालर था।

(ii) *विदेशी प्रौद्योगिकी समझौतों के लिए स्वमेव अनुमति :* औद्योगिक नीति, 1991 ने वरीयता प्राप्त उद्योगों में विदेशी प्रौद्योगिकी समझौतों के लिए स्वमेव अनुमति का मार्ग प्रशस्त किया। कुछ भारतीय कंपनियों ने सरकार के स्वमेव अनुमति योजना के तहत वरीयता प्राप्त विदेशी कंपनियों के साथ प्रौद्योगिकी समझौता किया। इसके साथ ही मुख्य उत्पादों के आयात को भी स्वतः ही अनुमति मिल जाएगी यदि ऐसे आयात के लिए विदेशी विनियम की जरूरत हो, तो वह विदेशी ईक्विटी द्वारा प्राप्त हो सके।

II. भारतीय आयात और निर्यात की स्थिति

वर्ष 1991 से पहले भारतीय आयात सीमित थी। आयात से ज्यादा निर्यात पर दबाव था। ऐसा इसलिए था कि देश के सुरक्षित विदेशी विनियम को बचा सकें और घरेलू व्यापार को आगे बढ़ा सके। आयात पर परिमाणपरक प्रतिबंध लागू था।

फिर भी, निर्माण कारक वस्तुओं की महंगी कीमत ने भारतीय उत्पादों को महंगा बनाया और विदेशी बाजारों में प्रतिस्पर्द्धा में पीछे था। इससे भारतीय निर्यात पर भी असर पड़ा। उदारीकृत शासन व्यवस्था में आयात पर परिमाणपरक पाबंदियां कम की गई और आयात की लाइसेंस नीतियों का उदारीकरण हुआ। आज अधिकतर आयात पर लाइसेंस नहीं है, अर्थात, उन्हें खुले साधारण लाइसेंस (OGL) के तहत रखा गया है।

हालांकि भारतीय निर्यात वर्ष 1991 से GDP के प्रतिशत के रूप में बढ़ रहे हैं, निर्यात वर्ष आयात की तेज गति से बढ़ रहा है। विदेशी अर्थव्यवस्था भारतीय बाजारों में गहराई तक जा चुका है अतः भारत के लिए जरूरी है कि विदेशी बाजारों में उससे भी ज्यादा गहराई से जाए।

III आयात शुल्क की स्थिति

उदारीकरण के समय से पहले भारतीय आयात को काफी बड़ा शुल्क (सीमा शुक्ल) देना पड़ता था। इससे आयातित वस्तुएं महंगी और विश्व बाजार में ये वस्तुएं प्रतिस्पर्धात्मक नहीं थीं। वर्ष 1991 के बाद, आयात शुल्क के ढांचे को सरल बना दिया गया था और आयात शुल्क काफी वस्तुओं पर घटा दिया गया था। इस से देश का आयात सस्ता हुआ और निर्यात विश्व बाजार में प्रतिस्पर्धात्मक हो गया।