

خصوصی سازی در هندوستان

نوشته : دکتر آرام طاعتی

چکیده

خصوصی سازی تجدید نظری بر تئوریهای مربوط به ضرورت مداخله دولت در مدیریت منابع اقتصادی جامعه است. واژه خصوصی سازی که از سال ۱۹۸۳ در ادبیات اقتصادی ظاهر شده است ریشه در تئوری اقتصاد بازار آزاد دارد. خصوصی سازی نه تنها شامل حاکمیت عوامل اقتصادی در تصمیمات مدیریت دولتی است بلکه شامل فعالیتهایی است که معمولاً توسط بخش دولتی و به صورت غیر انتفاعی انجام می‌گردد. آنها که خصوصی سازی را تشویق می‌کنند معتقدند مدیریت دولتی بعلت اعمال نفوذ گروههای صاحب قدرت سیاسی در توزیع درآمد و گردش سرمایه و دخالتهای بوروکراتیک قادر نیست از منابع اقتصادی جامعه استفاده کند و موجب اتلاف منابع می‌شود و توسعه اقتصادی را به تعویق می‌اندازد.

مخالفین خصوصی سازی معتقدند که مالکیت خصوصی ضرورتاً باعث افزایش کارایی نمی‌شود. بعلاوه چون سودآوری بهترین اولویت را در تصمیم‌گیریها دارد برنامه‌های دولت در زمینه اهداف و سیاستهای اجتماعی مورد بی‌اعتنایی قرار

خواهد گرفت.

این بحث ظرف دهسال اخیر در اغلب کشورهای جهان جریان داشته است و سازمانهای جهانی در حال حاضر از متولیان و مشوقان اجرای این سیاست در کشورهای در حال توسعه می‌باشند. هندوستان نیز با وجود آنکه در قانون اساسی خود، وعده ایجاد جامعه سوسیالیستی را داده است، به تدریج خود را با این جریان جهانی هم‌آهنگ کرده و در ۱۹۹۱ صراحتاً سیاست جدید صنعتی خود را در این راستا اعلام نموده است.

در این مقاله روند خصوصی سازی هندوستان از طریق بررسی شاخصهای برنامه‌های پنجساله و سیاستهای اعلام شده مورد مطالعه قرار گرفته است.

خصوصی سازی در هندوستان

۱- مقدمه:

در مورد خصوصی سازی "privatisation" زیاد صحبت شده است. بعضی آن را ستایش و بعضی رد می‌کنند. خصوصی سازی نه تنها شامل حاکمیت عوامل اقتصادی در تصمیمات مدیریت است بلکه شامل سرمایه گذاری بخش عمومی در بخش خصوصی و فعالیتهایی است که معمولاً توسط بخش دولتی و به صورت غیر انتفاعی انجام می‌گردد. واژه خصوصی سازی که از سال ۱۹۸۳ در ادبیات اقتصادی ظاهر شده است ریشه در تئوری اقتصاد بازار آزاد دارد. آنها که خصوصی سازی را تشویق می‌کنند معتقدند که فعالیت بخش خصوصی با کارآئی بیشتری نسبت به بخش دولتی همراه است. آنها برای تامین منابع جدید، بهره‌وری بیشتر از منابع موجود و افزایش کیفیت محصول، دولتها را به خصوصی سازی تشویق می‌کنند.

صرفنظر از هر گونه ارزیابی ایدئولوژیکی، روشن است که خصوصی سازی، تجدید نظری در نقش دولتها در مدیریت اقتصادی جامعه است.

خصوصی سازی مطرح شده در دهه ۱۹۸۰ بازتابی است نسبت به رشد بخش

عمومی در جهان در حال توسعه دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰. در آن زمان استدلال طرفداران افزایش نقش دولت آن بود که دولت‌ها باید در صنعتی کردن کشورهای کمتر توسعه یافته، نقش رهبری داشته باشند و زیربنای اقتصادی را بسازند و توزیع منابع را در جهت برنامه‌های بلند مدت اجتماعی و اقتصادی کنترل نمایند. در این بحث‌ها پیش از آنکه اهداف اقتصادی مطرح باشد، تعادل اجتماعی مطرح بود و به دولت بعنوان حافظ امنیت طبقات محروم نگرسته می‌شد. این دیدگاه خود بازتابی از عدم کارایی دولت پاسبان بعد از جنگ جهانی اول و بحران ۱۹۳۰ آمریکا بود که دولت بر اساس تئوری اقتصادی کلاسیک، دخالتی در تعادل اقتصادی نمی‌کرد. بحرانهای اجتماعی و اقتصادی مذکور نشان داد که با وجود دخالت انحصارات و قدرت سرمایه انبوه، کارکرد عوامل اقتصادی به نفع طبقه سرمایه‌دار به تعادل می‌رسند. نفوذ نظریات کینز در مورد تاثیر شرایط اقتصادی در انواع تعادلهای عوامل اقتصادی، و نظریات مارکس در مورد تاثیر مالکیت ابزار تولید در معادلات اجتماعی و روابط طبقات، دولت‌ها را به پذیرش نقش بیشتری در اقتصاد کشورها و مداخله در ایجاد انواع تعادلهای اقتصادی و اجتماعی تشویق کرد. مالکیت عمومی بر ابزار تولید و در قبال آن قبول تعهدات اجتماعی وسیعتر و اجرای آن تعهدات از طریق مداخله سیاسی و بوروکراتیک، نقش دولت را در مدیریت اقتصادی جامعه افزایش داد. بعضی به امید آنکه به توسعه اقتصادی دست یابند و بعضی برای دست یافتن به عدالت اجتماعی و گاه به منظور تلفیقی از هر دو. در دهه ۱۹۸۰، عدم کارایی اقتصادی دولت‌ها، این مسئله را مطرح کرد که بعلت اعمال نفوذ گروه‌های صاحب قدرت سیاسی در توزیع درآمد و گردش سرمایه و دخالت‌های بوروکراتیک نهادهای دولتی در تصمیم‌گیریهای اقتصادی عملاً برنامه‌های توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی به نحوی که تصور می‌شد، پیش نمی‌روند، نماد سیاسی چنین تفکری در تعدیل اقتصادی چین در اواخر دهه ۱۹۷۰ و در فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در اواخر دهه ۱۹۸۰ به چشم می‌خورد. وقایع اخیر و اظهار نظرهایی که در مورد عدم کارایی مدیریت دولتی منابع اقتصادی می‌شود، اگر چه کلاسیکها را در دفاع از نظریات خود تشویق کرده است و حتی بعضی خصوصی سازی را «نظریه نئوکلاسیک» خوانده‌اند ولی باید نماد سیاسی چنین تفکری را در فروپاشی دیوار برلین و اتحاد دو آلمان و ایجاد اروپای متحد جستجو کرد. این اتحاد نمایشی از حضور تئوری جدیدیست که نقش دولت را نه بعنوان عامل و نه شاهد بدون اثر، بلکه بعنوان «حامی، مشوق، و تدارک کننده»^۱ در نظر می‌گیرد. برای این تئوری اگر چه هنوز تعریف مشخص و

فراگیری تبیین نشده ولی آثار آن در اغلب کشورهای جهان ظرف ۱۰ سال گذشته به نحوی بروز کرده است.

خصوصی سازی در کشورهای مختلف، اشکال مختلفی داشته است و حتی نامهای مختلفی را نیز به خود اختصاص داده است. در کشورهای توسعه یافته ابتدا خصوصی سازی از طریق واگذاری اموال عمومی به بخش خصوصی آغاز شد و سپس انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی بصورت فروش تاسیسات و تجهیزات در بازارهای سرمایه انجام گردید.

در انگلستان این برنامه شامل فروش قسمتی از اموال دولتی و قراردادی کردن بخشی از خدمات عمومی شد. در ابتدا فقط بخش دولتی این اقدامات را در قسمتهایی که قابل رقابت بود انجام می داد ولی بعدها بخش مخابرات و گاز هم با وجود انحصاری بودنشان به بخش خصوصی فروخته شدند و به تدریج کار به فروش سازمانهایی رسید که به نمایندگی از طرف دولت در سایر کشورها فعالیت می کردند. در آمریکا خصوصی سازی از طریق قرار دادن اموال دولتی در اختیار شهرداری شروع شد و سپس با انعقاد قرارداد، خدمات اجتماعی و امنیت عمومی هم به شرکتهای خصوصی واگذار گردید. ادامه خصوصی سازی در هر دو کشور بعلت وجود بخش خصوصی قوی و بازار آزاد توسعه یافته بدون مقاومت وسیع ادامه یافت. در چین، یوگسلاوی و کشورهای سوسیالیستی، خصوصی سازی بصورت دادن مجوز به افراد برای شرکت در انواع معینی از فعالیتهای اقتصادی انجام شد. شوروی سابق بوسیله اجاره طویل المدت زمین به کشاورزان بسوی همان اهداف گام برداشت.

کشورهای کمتر توسعه یافته نیز انواع مختلف خصوصی سازی را آزمودند. یکی از روشهای عمومی بازگشت به خصوصی کردن از طریق بازفروش منابع اقتصادی به صاحبان اولیه آنها بود. این روش بخصوص در آسیای جنوب شرقی انجام شد. بانک توسعه جهانی در تحقیق از ۲۸ کشور کمتر توسعه یافته به نتایج زیر دست یافت:

از ۳۹۷۵ بنگاه اقتصادی دولتی، ۱۰۹ بنگاه منحل، ۳۵۰ بنگاه واگذار، ۸۵ بنگاه فروخته و ۴۵ بنگاه اجاره داده شدند.^۲

بنگلادش از ۱۹۷۵ به تدریج به خصوصی کردن پرداخت و اگر چه طبق سیاست صنعتی جدید از ۱۹۸۶ به بعد ۵۱۸ بنگاه دولتی را خصوصی کرد ولی تجربه موفقی از خصوصی کردن بدست نیاورد. در سریلانکا این سیاست از ۱۹۷۷ شروع شد و تا حدودی با اعمال سیاست اقتصاد مختلط (یک بخش خصوصی بزرگ و مداخله بخش

عمومی) وضعیت نسبی بهتری یافت. در این کشور، بانکهای خصوصی و کمپانیهای بیمه اجازه رقابت با بیمه و بانکهای دولتی یافتند، یک مثال روز از خصوصی سازی در سریلانکا، مربوط به تامین و توزیع شیر بود. ولی سریلانکا در مورد خصوصی کردن مخابرات موفق نبود.

پاکستان از ۱۹۹۰ برنامه مفصلی را برای خصوصی کردن آغاز کرد. پنج بخش بزرگ شامل گاز، بنزین، خط هوایی بین‌المللی و بانک به فروش گذاشته شدند تا کسر بودجه از ۶/۷٪ به ۵/۵٪ GDP (برنامه توسعه عمومی) برسد.

دولت نپال برنامه مشخصی در مورد خصوصی سازی ارائه نکرد، در آنجا خصوصی سازی بمعنی مشارکت بخش خصوصی در بنگاههای متعلق به دولت بود. انواع دیگر خصوصی سازی در نپال شامل به قرارداد دادن انواع خدمات دولتی به شرکاء خصوصی، واگذار کردن بنگاههای زیان ده، خارج کردن کمپانیها از کنترل بخش دولتی و قرارداد بستن با بخش خصوصی برای مدیریت منابع دولتی بود.^۳

در کشورهای آسیای جنوبی مسئله چیز دیگریست. بخش خصوصی و بازار سرمایه در این کشورها توسعه نیافته است. ارتباطات قوی نیست، مسائل مدیریت به درستی ارزیابی نمی‌شود، سیاست روشنی در مورد شناسائی بنگاههایی که باید خصوصی شوند وجود ندارد و بحث فنی در این موارد انجام نمی‌شود به همین دلیل در این موارد همه چیز موقوف به امکانات بانک جهانی شده است.^۴

۲- خصوصی سازی در هند

درک صحیح خصوصی سازی در هند نیاز به درک مفهوم «اقتصاد مختلط» دارد. هند با مفهوم اقتصاد مختلط از ۱۹۵۱ از طریق اقتصاد برنامه‌ریزی توسعه آشنا شد. درک عمومی از اقتصاد مختلط آنست که در آن بخش عمومی و خصوصی با هم همزیستی دارند، سهمیه بندی منابع در چنین اقتصادی توسط دولت و بر اساس اولویتهایی که بطور ملی پذیرفته شده است، صورت می‌گیرد و در صورت عدم هماهنگی طرحهای اقتصادی با منافع بخش خصوصی، بخش خصوصی باید نیازها و اولویتهای برنامه توسعه را رعایت کند. مداخله بخش دولتی در بخش خصوصی از طریق استفاده از ابزار و سیستمهای پولی و مالی و حتی کنترل مستقیم بنگاهها امکان پذیر است. این سیستم در قانون اساسی هند نیز منعکس است. دولت موظف به تأمین امنیت، حق کار، آموزش و تأمین معیشت زمان بیکاری، پیری، بیماری و عقب افتادگی مردم می‌باشد و حق مالکیت

خصوصی که در قانون اساسی بعنوان یک حق اساسی شناخته شده بود، در ۱۹۷۸ بوسیله یک متمم لغو شده و بصورت یک «حق قانونی» درآمده است.

در هند بسیاری از صنایع، مهندسی ها، صنایع فلزی، پارچه، شکر، سیمان، کودهای شیمیایی، صنایع غذایی، صنایع شیمیایی، روغنهای نباتی، چرم، ماشینهای تجارتي متعلق به بخش خصوصی هستند و بخش بزرگی از حمل و نقل جاده‌ای و کشاورزی که حوزه اشتغال قسمت اعظم هندیهاست به بخش خصوصی تعلق دارند و دخالت دولت در تولید بصورت حمایت، مدیریت و مشارکت انجام می‌گردد. تقاضا، عرضه و قیمتها، اگر چه توسط قدرتهای بازار نشان داده می‌شوند ولی از طریق مقررات دولتی قانونی می‌شوند.

از سال ۱۹۵۱ فعالیتهای صنعتی در بخش خصوصی تحت شمول قانون توسعه و مقررات صنعت در آمدند و از آنسال تا ۱۹۹۱ این سند قانونی یک سیستم صدور مجوز ایجاد کرده بود که تصور می‌شد برای برنامه‌ریزی صنعتی ابراز مؤثری باشد.

دولت، همچنین طبق قانون مصوب ۱۹۵۵ قیمت گذاری و سهمیه بندی تولید و توزیع بعضی از محصولات غذایی، مواد خام و تولیدات صنعتی مثل آهن و فولاد را در دست داشت. تجارت خارجی بطور جدی توسط اعمال مقررات صادرات و واردات کنترل می‌شد. سودها ومزدها همچنان در جهت تأمین منافع قانونمندی شده بودند. تأیید مقامات دولت هند برای هر تصمیم‌گیری بازرگانی مورد نیاز بود و مقررات وام و مالیات و سوبسید برای آنکه بخش خصوصی سرمایه را بسوی بخشهای دارای اولویت سوق دهد، مورد استفاده قرار گرفته بودند. اگر چه مشخص نبود که مجوزهای صادره واقعاً منجر به تأسیس واحدهای اقتصادی مورد نظر شده باشد.

۲-۱- روند خصوصی سازی در برنامه‌های پنجساله هند

مفهوم اقتصاد مختلط واقعاً معنی همزیستی بخش خصوصی و دولتی را داشت. گمان می‌رفت که هر دو بخش قسمتهایی از یک سازمان هستند که یکدیگر را تکمیل می‌کنند. در واقع توجه به توسعه بخش عمومی، اغلب ایدئولوژیکی بوده است. لیکن این بدین معنی نبوده است که بخش دولتی به هزینه بخش خصوصی توسعه یابد. برنامه‌های پنجساله هند این مسئله را نشان می‌دهند.

عبارت «الگوی سوسیالیستی جامعه» در دومین برنامه پنج ساله توضیح می‌دهد که دستاوردهای جامعه در مقایسه با سود بخش خصوصی باید اصالت خود را در

«خطوط پیشرفت» حفظ کند.

توسعه بخش عمومی اگر چه بطور تعصب آمیزی ارزیابی می شد ولی بخش خصوصی در هند نه می خواست و نه قادر بود که سرمایه گذاری کلانی در ایجاد زیربنای اقتصادی انجام دهد. از نظر تجاری این سرمایه گذارها جالب نبودند. دولت چاره ای نداشت جز آنکه مسئولیت مستقیم صنایع استراتژیک توسعه مثل فولاد، انرژی و حمل و نقل را بپذیرد ولی انبوه سرمایه گذاری دولتی بجای ایجاد ساختار سوسیالیسم به ایجاد بخش بزرگ خصوصی انجامید. رهنمودهایی که برای کانالیزه کردن سرمایه گذاریهای صنعتی بسوی اولویتهای برنامه ریزی داده می شد شکست خورد و کنترلها برای کاهش قیمت تمام شده در تولیدات کارآیی نداشت. ادامه حمایت و ایجاد مقررات منجر به ایجاد بازاری شد که قیمت تمام شده تولید و کیفیت کالا در آن مورد بی اعتنائی قرار گرفتند. به این ترتیب خط مشی های مبتنی بر مقررات منجر به ایجاد صنایع غیر قابل رقابت با هزینه زیاد شد.

از طرف دیگر بخش عمومی معمار صنعتی کردن کشور بود. صنایع سنگین و پایه ای را مرکز توجه قرار داد تا هند بتواند ماشینها و فلزاتی را که برای ساختن سایر صنایع بکار می روند تولید کند. فولاد، صنایع الکتریک بهره برداری و پالایش نفت، ذغال سنگ و بقیه فعالیت های حمایتی مثل حمل و نقل، قدرت و مخابرات، پست و ارتباطات که نیاز توسعه صنعتی هند را فراهم کنند توسط بخش عمومی انجام شد که راه را برای نقاط محروم و تغییر ساختار آنها و صنعتی کردنشان باز کند. این بخش باعث توسعه تکنولوژی و علوم گردید و موفق شد که بسیاری از تکنولوژیستهای ماهر، مهندسين و مدیران را بسازد. این بخش که ۷۰/۷٪ از انتقال سازمان یافته را ایجاد کرده است (جدول ۱) موفق شده است استانداردهای رفاه کارکنان را از طریق تأسیس مدارس، بیمارستانها و پارکها افزایش دهد. بخش دولتی تا سال ۱۹۸۴ حدود ۵۰٪ از سرمایه گذاری رشد اقتصادی در هند را بعهده داشته است که شامل تعهدات دولت مرکزی و دولتهای ایالتی می شد.

طبق سیاست صنعتی هند که در ۱۹۵۶ اعلام شد، قرار بود بنگاههای اقتصادی دولت بصورت بازرگانی و بطور مستقل اداره شوند ولی بعلمت اهداف چندگانه مثل ایجاد اشتغال، توسعه نقاط محروم و تامین رفاه کارکنان اجرای این دیدگاه بازرگانی هرگز میسر نشد و ادامه حمایتها منتج به ایجاد سازمانهای انحصاری گردید که از نظر تصمیم گیری و تامین مالی وابسته به دولت بودند. قیمت، کیفیت، تکنولوژی و خدمات رسانی در این

جدول اشتغال در بخش‌های سازمان یافته هند

سال	بخش دولتی	بخش خصوصی	جمع
۱۹۶۱	۷/۰۵	۵/۰۴	۱۲/۰۹
۱۹۷۱	۱۰/۷۳	۶/۷۴	۱۷/۴۷
۱۹۸۱	۱۵/۴۸	۷/۴۰	۲۲/۸۸
۱۹۸۸	۱۸/۳۲	۷/۳۹	۲۵/۷۱
۱۹۸۹	۱۸/۵۲	۷/۴۷	۲۵/۹۹
۱۹۹۰	۱۸/۷۳	۷/۵۹	۲۶/۳۲
۱۹۹۱	۱۸/۹۷	۷/۸۵	۲۶/۸۲

مآخذ: خلاصه آماری هند «۹۳-۱۹۹۲» شرکت تاتا - ص ۱۳۳

مؤسسات صدمه دید زیرا تعهدات دولتی اجازه نمی‌داد هزینه‌های سربار تولید کاهش یابد. در سالهای اخیر عملیات بخش دولتی بشدت مورد انتقاد قرار گرفت. کارآیی بنگاههای اقتصادی دولتی زیر سوال رفت. این موضوع توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گزاران، متخصصین و رسانه‌های گروهی را جلب کرد و خصوصی کردن بعنوان روشی برای مقابله با عدم کارآیی بخش دولتی مورد توجه قرار گرفت. اگر چه تا سال ۱۹۹۰ در اطلاعیه‌های رسمی، این مسئله به ندرت مطرح شده زیرا قانون اساسی مردم را برای ساختن یک جامعه سوسیالیست فرا خوانده است و مرام حزب حاکم کنگره نیز که رل مهمی را در توسعه اقتصادی هند بعهدده دارد، ساختن یک جامعه سوسیالیستی اعلام شده است. با وجود این، حزب به آرامی سیاستهایی را در جهت آماده کردن محیط برای خصوصی کردن اتخاذ کرده است و همچنین اعضای حزب جانانادال (حزب مخالف کنگره) هم در بعضی از سخنرانیها بر این مطلب تکیه کرده‌اند که وظیفه دولت اداره امور بازرگانی نیست.^۵ چند کمیته در اوایل دهه ۱۹۸۰ تشکیل گردید تا نگاه تازه‌ای به سیاستهای کنترل، سیاست پولی، تجارت و سرمایه‌های عمومی بکند. این بررسی‌ها منجر به حذف مقررات و ایجاد رقابت و دادن آزادی بیشتر به تولید کنندگان گردید. کمیته ناراسیما استفاده از «کنترلهای غیرمستقیم» را بجای کنترلهای کمی پیشنهاد کرد و میزان بیشتری از رقابت را در بازارهای داخلی و خارجی توصیه نمود. مفهوم رقابت که

قبلاً بیشتر مترادف با ورشکستگی و اخراج بود حالا بعنوان ابزار ترقی و تعالی مطرح می‌شد.

کمیته «عابد حسین» که در مورد سیاستهای بازرگانی کار می‌کرد توضیح داد که آزادی واردات نه تنها به عنوان ابزاری در جهت تشویق صادرات است بلکه پی آمد آن بهینه سازی واردات هم خواهد بود.

کمیته آرجون سن گوپتا، موسسات بازرگانی دولتی را به دو بخش اصلی (core) و غیراصلی (non core sector) تقسیم کرد و رقابت را در بخش دوم مجاز دانست. این کمیته همچنین نوعی رقابت کنترل شده در قسمت خرید ارز را برای بانکهای ملی شده پیشنهاد کرد.

کلیه این بحثها در هفتمین برنامه منعکس شد. برنامه هفتم سیاستهای اشتغال را تغییر داد و به دنبال آن در دهه ۱۹۷۰ یک سری از خط‌مشی‌ها در جهت کاهش مقررات و آزادسازی اقتصاد و ایجاد رقابت تغییر یافت تا ورود هند به صنعت تسهیل شود و همچنین طبق قانون ۱۹۸۵ خروج از صنایع بیمار و ضعیف آسان گردید. کنترل‌های قیمت و توزیع سیمان و فولاد کاهش یافت و بعضاً حذف شد. توجه زیادی به بازار سرمایه معطوف گردید و سرمایه‌گذاری جدید از ۳۷۰ کروڑ روپیه در ۱۹۸۱ به ۵۵۰۰ کروڑ روپیه در ۱۹۸۸ افزایش یافت.^۱ توسعه بازار سرمایه از طریق ایجاد امنیت سرمایه و تبدیل نرخ ارز انجام گردید. نرخ مالیات بر درآمد و نرخ مالیات بر ثروت تعدیل شد و نرخ بهره پول شناور گردید، اکنون گرچه اهداف اساسی اقتصادی بسوی رشد، عدالت اجتماعی و خودکفائی به پیش می‌رود، ولی راه رسیدن به این اهداف دچار تغییر شده است. تولید بیشتر، چیزی که رشد اقتصادی به آن مربوط است، می‌باید از طریق رقابت بیشتر حاصل شود. همانطور که قبلاً هم به آن اشاره شد، این روش از طریق کاهش مقررات و افزایش نقش بخش خصوصی، توسعه بازار سرمایه بمنظور ایجاد پس انداز و سرمایه، تاکید بر کارآئی بیشتر بخش عمومی و استفاده از تکنولوژی، پیش‌بینی شده است. راههای رسیدن به عدالت اجتماعی اجرای برنامه‌های ضد فقر، مثل برنامه توسعه روستا و برنامه حفظ اشتغال هستند. راه خودکفایی اکنون در تشویق صادرات و بهینه سازی واردات جایگزین دیده می‌شود. با وجود این تا سال ۱۹۸۹ تنها در یک مورد دولت مرکزی هند بطور جدی در مورد خصوصی کردن وارد مذاکره شده بود «آنهم کمپانی ویز: اسکوتر (Vis: Scooter)» بود که حدود ۸-۷ کروڑ روپیه برای ۱۰ سال زیان نشان داده بود. کمپانی مذکور شرایط سنگینی را برای خصوصی کردن طلب می‌کرد از جمله

آن که خسارت اخراج ۱۶۵۰ نفر از کارکنان و هزینه احیاء فضای سبز و باغ شرکت و بهای زمین مجاور شرکت را دولت پردازد. در بعضی از ایالتها مثل «آندراپرادش» دولت واحدهای زیانده را به بخش خصوصی فروخته بود و دولت ایالتی مهاراشترا ادارات دولتی تلفن را بصورت شرکت درآورده بود. خصوصی شدن همچنین در انعقاد قراردادهای بزرگ در مورد نفت، گاز، راه آهن و فرودگاهها دیده می شد. حتی ایالت بنگال شرقی که دولت کمونیستی داشت در کلکته، اتوبوسرانی را به بخش خصوصی به قرار داده بود. دولت آندراپرادش همچنین بعضی از مشاغل بیمارستانی و مهمانسراها را بطور امانی به بخش خصوصی واگذار کرده بود.

در سال ۱۹۸۹ وزارت کشور پیشنهاد کرد که هر فرد هندی حتی غیر مستقیم می تواند خدمات ایرتاکسی را روی ۵۵ خط هوائی که توسط دولت مشخص می شود بعهده بگیرد. هر ایرتاکسی دارای ۵۰ صندلی بوده و می بایست از قیمت خط هوائی دولتی هند برای ارائه خدمات خود پیروی کند. طرح دیگری را برای خصوصی سازی وزارت توریسم هند دارد. این وزارت برای خصوصی کردن شرکت هتلداری هند (H.C.I) که مربوط به خط هوائی هند است مجوز داد. این شرکت، دو هتل در بمبئی و یک هتل در کشمیر داشت و ۵۰٪ از اموال آن برای فروش گذاشته شده بود. علت این تصمیم عملکرد ضعیف H.C.I اعلام شد.^۷

روند خصوصی سازی از ۱۹۸۵ با شروع برنامه هفتم تسریع شد. در این برنامه بخش خصوصی ۵۲/۲ و در برنامه هشتم ۵۴/۸٪ از مجموع سرمایه گذاریها را بعهده گرفت (جدول ۲).

جدول ۲: مقایسه نسبت سرمایه گذاری بخش دولتی و بخش خصوصی هند

برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم	برنامه هفتم	برنامه هشتم	
۱۹۵۶-۶۰	۱۹۶۱-۶۵	۱۹۶۹-۷۳	۱۹۷۴-۷۸	۱۹۸۰-۸۴	۱۹۸۵-۸۹	۱۹۹۲-۹۶	
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	
۵۴/۶	۶۳/۷	۶۰/۳	۵۷/۶	۵۲/۹	۴۷/۸	۴۵/۲	بخش دولتی
۴۵/۴	۳۶/۳	۳۹/۷	۴۲/۴	۴۷/۱	۵۲/۲	۵۴/۸	بخش خصوصی

- مأخذ: خلاصه آماری هند، ۹۳-۱۹۹۲ شرکت تاتا - ص ۱۸۳ و ۱۸۴.
 - توضیح: بین برنامه‌های سوم و چهارم و همچنین بین برنامه هفتم و هشتم وقفه بوده است.

جدول ۳: منابع تأمین سرمایه دولتی طی برنامه‌های پنجساله

برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	منابع مالی تأمین سرمایه دولتی
برنامه هشتم	برنامه هفتم	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع
۹۳/۴	۹۰/۹	۹۲/۰۳	۸۷/۲	۸۷/۱	۷۱/۸	۷۷/۵	از منابع داخلی
۶/۶	۹/۱	۷/۷	۱۲/۸	۱۲/۹	۲۸/۲	۲۲/۵	از منابع خارجی

همان مأخذ

مطالعه جدول ۳ نشان می‌دهد که گرچه دولت هند استفاده از منابع خارجی را برای تأمین سرمایه دولتی نسبت به استفاده از منابع داخلی، از برنامه چهارم به بعد کاهش داده و از امکانات خود بیشتر استفاده نموده است ولی جدول ۴ نشان می‌دهد که علیرغم این کاهش نسبی حجم کمکها و وامهای خارجی کاهش نیافته و حتی از برنامه هفتم به بعد استفاده از منابع خارجی هم داشته است.

جدول ۴: منابع تأمین سرمایه دولتی طی برنامه‌های پنجساله

برنامه هشتم	برنامه هفتم	برنامه ششم	منابع مالی تأمین سرمایه دولتی برنامه
۱۹۹۲-۹۶	۱۹۸۵-۸۹	۱۹۸۰-۸۴	
۴۰۵۴۰۰	۲۰۵۹۳۰	۱۰۲۲۹۲	از منابع داخلی
%۹۳/۴	%۹۰/۹	%۹۲/۳	
۲۸۷۰۰	۲۰۷۰۸	۸۵۲۹	از منابع خارجی
%۶/۶	%۹/۱	%۷/۷	

مأخذ: خلاصه آماری هند، «۹۳-۱۹۹۲»، شرکت تاتا، ص ۱۸۳ و ۱۸۴.

افزایش حجم استفاده از منابع خارجی و افزایش حجم سرمایه‌گذاری‌های هند در شرکت‌های چند ملیتی (جدول ۵) نشان می‌دهد که هند بیش از پیش درهای اقتصاد خود را بسوی بازارهای جهانی می‌گشاید. ولی نکته اینجاست که هند فرآورده‌های کشاورزی و تولید صنعتی ملی خود را در مقابل دریافت تکنولوژی برتر به معامله گذاشته است.

جدول ۵: روند سرمایه‌گذاری‌های کمپانی‌های هند با مشارکت خارجی

سال	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	۱۹۸۵	۱۹۸۱
کرور روپیه	۵۳۴/۱۱	۱۲۸/۳۲	۳۱۶/۶۷	۱۲۶/۰۷	۱۰/۸۷

۲-۲. سیاست جدید صنعتی (۱۹۹۱)^۸

سیاست صنعتی جدید (۱۹۹۱) تصمیم‌گیری در مورد سرمایه‌گذاری صنعتی را از کنترل سیاستمداران و بوروکراتها خارج کرد. در سیاست جدید غیر از ۱۸ بخش، صدور مجوز در سایر بخشها کاملاً حذف شد. صنایع بزرگ تحت قانون "MRTP"^۹ (قانون انحصارات و عملیات تجاری محدود) درهایشان را بر روی سرمایه‌گذاری خارجی گشودند. بخش صنایع دولتی برای خصوصی کردن و تکنولوژی مدرن آماده شد و مقررات آن برای انطباق با تکنولوژی خارجی قابل انعطاف گردید.

یک آئیننامه جداگانه هم برای صنایع کوچک شامل پنج مورد نیز صادر گردید.

۱- صدور مجوز صنعتی: فقط تعداد کمی از صنایع که بعلت ملاحظات اجتماعی، داشتن طبیعت مخاطره‌آمیز و یا دلایل خاص دیگر مشمول مقررات امنیتی و استراتژیک می‌باشند به مجوز نیاز دارند. لیست مذکور شامل صنایع اتومبیل رانی، شکر، سیگار، وسائل الکتریکی مثل تلویزیون، ویدئو، یخچال و ماشین لباسشویی هستند. در سایر موارد کفایت که سرمایه‌گذاران یک فرم مشخصات اطلاعاتی را تکمیل نمایند. هشت صنعت که در اختیار بخش دولتی است از آوریل ۱۹۹۲ اجازه یافته‌اند کالاهای سرمایه‌ای را بشرط آنکه ارز آن از محلی غیر از سرمایه شرکت تامین شود وارد کنند. همچنین تسهیلاتی هم برای واردات کمتر از ۲ کرور روپیه در نظر گرفته شده است. در

مورد این صنایع سیاست‌هایی جریان یافته است که سرمایه‌گذاران بتوانند بدون اثبات افزایش سرمایه تنوع تولید داشته باشند.

۲- کمیسیون اجرایی MRTPT^{۱۱} قدرت بیشتری برای مقابله با کمپانیهای خاطی پیدا کرده است این کمیسیون با دریافت شکایات افراد و طبقات می‌تواند به خطاهای انحصارات و کمپانیهای که فعالیتشان تحت کنترل قانون انحصارات است رسیدگی کند.

۳- سرمایه‌گذاران خارجی - سرمایه‌گذاری خارجی تا ۵۱٪ در ۳۴ رشته مجاز است. ۳۴ رشته مذکور عبارتند از: وسایل نقلیه تجاری دوچرخه، کودها، مواد شیمیایی، داروها، لاستیک، کاغذ، سیمان، صنایع غذایی، تولیدات سویا، ماشین آلات کشاورزان صنعتی.

یک ستاد قوی در مورد مذاکره با شرکتهای بین‌المللی برای سرمایه‌گذاری مستقیم در بعضی از رشته‌ها وارد مذاکره می‌شود تا سرمایه‌گذاری را برای داشتن تکنولوژی بالای خارجی و استفاده از بازار بین‌المللی تسهیل نماید.

۴- تکنولوژی خارجی - موافقتنامه‌های استفاده از تکنولوژی خارجی برای صنایعی که در ۲۴ اولویت اول هستند بطور اتوماتیک انجام می‌شود. این شرکتها مشمول بعضی از شرایط در مورد استفاده از ارز دولتی هستند برای استفاده از تکنولوژی خارجی، در سایر بخشها در صورتی که بدون انتقال ارز باشد سرمایه‌گذاری مجاز است. برای استخدام متخصص خارجی هیچ اجازه‌ای لازم نیست.

۵- بخش دولتی - بعضی از سهام دولتی به بنیادهای واسطه و موسسات مالی، کارکنان و عموم مردم عرضه می‌شود تا از منابع و مشارکت عامه بهره جوید.

۶- سرمایه‌گذاری بخش دولتی متوجه موارد استراتژیک و با تکنولوژی پیشرفته می‌شود.

ستاد بازسازی صنعتی و مالی (B.IFR)^{۱۱} گزارشهایی را درباره بخشهای بازرگانی ضعیف دولتی دریافت می‌کند و نسبت به کاهش و یا ادامه فعالیت آن شرکت و یا بخش حکم می‌دهد و کارکنان شرکت مذکور بر اساس سیستم تامین اجتماعی خاصی حمایت می‌شوند.

بخش تعهدات مدیریت دولتی (PSUs)^{۱۲} اختیارات بیشتری را برای استفاده از سیستم گزارشهای غیر رسمی خواهد یافت. بازنگری در سرمایه‌گذاری دولتی واقعیات

صنایع بخش دولتی را روشن می‌کند، تکنولوژی پائین و غیر استراتژیک یا آنهایی که از نظر ملاحظات اجتماعی فاقد ارزش هستند. بخشهای غیر کارآ و واحدهای غیر مولد و در قسمتهایی که بخش خصوصی بقدر کفایت تخصص یافته و همچنین منابع طبیعی شامل این بررسیها هستند.

۲-۳. نظر مخالفین خصوصی سازی در هند

عوامل مهم مخالف خصوصی کردن در هند، بشرح زیر هستند:

الف - بازارهای سرمایه کوچک که نمی‌توانند حرکات سرمایه‌های انبوه را در شرایط خصوصی سازی تحمل کنند.

ب - بعضی از شرکتهای اقتصادی که بشدت قانونمند شده‌اند و سهمیه دریافت می‌کنند.

در واقع بحث خصوصی سازی از آنجا شروع شد که بعضی از مردم می‌پرسیدند که آیا خدمات بخش دولتی به هزینه‌های آن می‌ارزد؟ چرا دولت با استفاده از قدرت و مالکیت در رسیدن به اهداف اقتصادی و اجتماعی موفق نبوده است؟ پاسخ سؤالات مذکور این بود که دخالت بوروکراتیک سیاسی موجب کاهش اختیارات مدیران در فعالیتهای اقتصادی دولتی می‌شود و این امر منجر به کاهش بهره‌وری دولت میگردد. همچنین مالکیت خصوصی به تنهایی و ضرورتاً نمی‌تواند به کارآئی بالاتری دست یابد و گاه تغییر مالکیت عمومی به خصوصی، تبدیل یک انحصار دولتی به انحصار خصوصی است، بدون آنکه بخش دولتی بتواند آنرا مقید کند. بهترین روش احتمالاً آنست که انحصارات دولتی را به رقابت بگذارند تا نتیجه خوبی از هر دو روش بدست آید. زیرا اهداف اجتماعی نمی‌تواند در کشورهای در حال توسعه به عوامل بازار واگذار شوند. حکومت هنوز نقش مهمی را در تامین اجتماعی توده‌های فقیر بعهده دارد و مالکیت عمومی برای اداره بعضی از بنگاههایی که طبیعت انحصاری دارند مناسبتر است، لذا در کنار خصوصی سازی در بعضی از موارد باید اصلاح عملکرد بخش دولتی مطرح گردد. آنها می‌گویند بهبود کارآیی دولتی از طریق افزایش عدم تمرکز و مدرنیزه کردن مدیریت و تکنولوژی احتمالاً مطلوبتر است.^{۱۳}

همچنین مخالفین خصوصی سازی معتقدند در کشورهای در حال توسعه مثل

هند وسعت بخش دولتی هنوز خیلی زیاد است و بخش خصوصی قادر نیست تعهدات بخش دولتی را بعهده گیرد.

مالکیت عمومی به این علت ترجیح داده می شود که به اهدافی مثل خدمات اجتماعی و اشتغال اهتمام می ورزد. در حالیکه در بخش خصوصی، بدو سود اهمیت دارد و سایر اهداف ممکنست مورد بی اعتنایی قرار گیرد.

یادداشتها

- 1- Dr. Y. Venugopal Reddy: *Privatization - Approaches Processes and Issues*, Calgotia Publisher, Delhi, 1992, p 131.
- 2- Vkanesal Ingam: *Privatization - Trends and Experiences in South Asia*, Macmillan, Delhi, 1991, p 51.
- ۳- همان مأخذ، ص ۵۳
- ۴- همان مأخذ، ص ۵۴
- ۵- همان مأخذ، ص ۶۱
- ۶- کرور برابر با ۱۰ بلیون است
- ۷- به مأخذ شماره ۲ رجوع شود. ص ۶۳
- 8- Siri Boaro: *New Industrial Policy - 1991 (with amendments)* S m a l l Industry Research Instiute, Delhi, 1991, p 9 - 11.
- 9- Monopolies & Restrictive Trade Practices.
- 10- Board of Industrial & Financial Reconstruction.
- 11- Public Sector Undertakings.
- 12- OP. cit, No 2, p 95.

فهرست منابع و مآخذ

- 1- DR. Y. Venugopal Reddy: "*Privatisation Approaches, Processes & Issues*," Galgotia Publications, New Delhi, 1992.
- 2- Vkanesal Ingam: "*Privatisation - Trends & Experiences in South Asia*", MacMillan, India, New Delhi, 1991.
- 3- Tata Services - Department Of Economics & Statistics: "Statistical Outline of India 1992-93" New Delhi, 1992.
- 4- E. S. Savas: "*Privatisation - The Key to Better Government*," Tata MacGraw - Hill Publishing Company New Delhi, 1989.
- 5- Siri Board, "*New Industrial Policy - 1991 (with amendments)*," s m a l l Industry Research Institute, Delhi, 1991, P. Q - 11.