लोक निगम तथा विभागीय प्रणाली में अन्तर, भारत में लोक निगमों पर नियंत्रण एवं लोकनिगम की समस्याएँ

(Difference between Public corporation and Government Department, Control over Public corporation in India and problems of Public Corporation)

आंतरिक संगठन की दृष्टि से निगमों और विभागों में कोई महत्व पूर्ण अन्तर नहीं होता उनके भीतर भी कार्य का विभाजन विभागों, मण्डलों, प्रभागों, खण्डों तथा पदसोपानात्मक इकाइयों से किया जाता है और यह ठीक वैसा ही होता है जैसा कि विभागों में। इस पर भी निगमों और विभागों में कुछ अन्तर होता है जो इस प्रकार हैं :-

(I) स्वायत्तता की मात्रा में अन्तर :- सरकारी निगमों को आन्तरिक मामलों में पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त रहती है वे विभागों के विपरीत सरकारी अंकुश से मुक्त रहते हैं। वैसे विभागों को भी कार्य करने की पर्याप्त स्वतंत्रता रहती है परन्तु वे कानूनी रूप से निगमों की भाँति उसकी माँग नहीं कर सकते। निगमों पर सरकार का नियंत्रण विभागों की अपेक्षा बहुत कम रहता है।

(II) निगमों पर कार्यपालिका का सीमित नियंत्रण :- निगमों पर कार्यपालिका का नियंत्रण सीमित रहता है। विभाग का अध्यक्ष मंत्री होता है परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि निगम का अध्यक्ष भी मंत्री ही हो। विभाग मुख्य प्रशासक के ठीक नीचे रहता है, वैसे निगमों पर मंत्रिमंडलीय नियंत्रण तीन प्रकार से स्थापित किया जाता है :- (I) संचालकों की नियुक्ति करके एवं उन्हें अलग करके (II) सामान्य नीति के संबंध में निर्देश देकर, (III) निगमों से सूचनाएँ एवं प्रतिवेदन प्राप्त करके

(III) निगमों पर व्यवस्थापिका का भी नियंत्रण :- निगमों पर व्यवस्थापिका का भी सीमित नियंत्रण रहता है। विभागों पर संसद का बड़ा विस्तृत नियंत्रण रहता है। वे उसकी स्वीकृति के बिना एक पैसा भी खर्च नहीं कर सकते। उसकी तुलना में सरकारी निगमों पर संसद का वित्तीय नियंत्रण काफी कम रहता है। अपने प्रारंभिक वर्षों में निगम संसद के अनुदानों पर आश्रित रहते हैं। परन्तु जैसे-जैसे वे आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर होते जाते हैं, वैसे-वैसे उनके कार्यों में संसद का हस्तक्षेप घटता जाता है।

(IV) विविध प्रक्रियाओं में अन्तर :- निगम और विभाग की विविध प्रक्रियाओं में अन्तर होता है। चूंकि निगमों से यह आशा की जाती है कि कुछ वर्षों के पश्चात् वे आत्मनिर्भर हो जायेंगे, इसलिए उन्हें कुछ ऐसी विशेष शक्तियाँ दी जाती हैं जो विभागों को प्राप्त नहीं होती, जैसे कि धन उधार लेना तथा देना, अपना बजट स्वयं बनाना, सुरक्षित निधि की व्यवस्था इत्यादि।

(V) कानूनी स्थिति में अन्तर :- निगम की कानूनी या वैधानिक स्थिति विभागों से भिन्न होती है जबकि विभागों को राज्य का संरक्षण प्राप्त होता है और विभागों के

REDMI NOTE 6 PRO
MI DUAL CAMERA

विरुद्ध सारे अभियोग सरकार या राज्य के विरुद्ध अभियोग समझे जाते हैं, (2)
निगम के बारे में ऐसा नहीं कहा जा सकता है। निगम का स्वतंत्र अपना कानूनी अस्तित्व होता है वह दूसरों पर हानि के लिए अभियोग चला सकता है और उसके विरुद्ध भी हानि की पूर्ति के लिए नागरिक मुकदमे चला सकते है।

(vi) क्रय-विक्रय के नियम :- निगम के क्रय विक्रय संबंधी नियम भी विभाग से भिन्न होते हैं। विभाग को इस हेतु Tender आमंत्रित करने पड़ते हैं और इस तरीके से कई बार अच्छी वस्तुएँ भी प्राप्त नहीं होती है। निगम इस समस्या को वार्ता द्वारा हल कर लेता है और औपचारिकताओं में कम से कम फँसता है।

(vii) कर्मचारियों के सम्बन्ध में अन्तर :- सरकारी निगमों तथा विभागों में कर्मचारियों के सम्बन्ध में भी अन्तर रहता है। विभागों में कर्मचारियों की पदोन्नति Seniority के आधार पर की जाती है जबकि निगमों में योग्यता (Merit) के आधार पर। इसके अतिरिक्त निगम अपने अयोग्य कर्मचारियों को नौकरी से अलग कर सकता है। विभागीय कर्मचारी सरकारी कर्मचारी होते हैं, इन्हें सरलता से अलग नहीं किया जा सकता है।

(viii) लेखा परीक्षण की विधियों में अन्तर :- सरकारी विभागों में लेखा परीक्षण करते समय इस बात की ओर विशेष ध्यान दिया जाता है कि उनमें संसद के नियमों और कानूनों के अनुसार धन खर्च हुआ है अथवा नहीं जबकि निगम का लेखा परीक्षण इस दृष्टि से किया जाता है कि इसको कितना घाटा या मुनाफा रहा और कोई अपव्यय तो नहीं हुआ।

(ix) राजनीतिक दबाव में अन्तर :- विभागों पर समय-समय पर खूब राजनीतिक दबाव पड़ता रहता है जबकि निगमों पर राजनीतिक दबाव बहुत कम पड़ता है।

भारत में लोक निगमों पर सरकारी नियन्त्रण
(Control over public corporation in India)

भारतीय निगमों पर सरकारी नियंत्रण निम्नलिखित है :—

(i) निदेशक अथवा संचालक मण्डलों की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है। सरकार के पास यह शक्ति भी है कि विभिन्न अधिनियमों में उल्लिखित आधारों पर निदेशकों अथवा मण्डलों के सदस्यों को उनके पदों से हटा सकती है।

(ii) सरकार के पास यह शक्ति है कि कुछ निगमों को सामान्य नीति के प्रश्नों पर निर्देश अथवा हिदायत दे सके। यदि इस बारे में कोई विवाद हो कि कोई प्रश्न नीति से संबंधित है तो उनके बारे में अन्तिम निर्णय केन्द्रीय सरकार ही करती है।

(iii) निगमों को पूँजीगत विनियोग और ऋण लेने के मामलों में केन्द्रीय सरकार की अनुमति प्राप्त करनी पड़ती है।

(iv) निगमों को लेखा अथवा हिसाब किताब उस प्रपत्र अथवा फॉर्म के अनुसार रखना होता है जिसका निर्धारण सरकार अथवा महालेखा परीक्षक के साथ परामर्श करके तय किया गया हो। दामोदर घाटी निगम के बारे में यह व्यवस्था की गई है

उसका लेखा-जोखा भारत के महालेखा परीक्षक के परामर्श से निर्धारित की गयी रीति के अनुसार रखा जायेगा। (3)

(v) कुछ निगमों के लिए आवश्यक है कि वे अपनी योजनाओं और कार्यक्रमों के बारे में जैसी भी स्थिति हो, केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारी की स्वीकृति प्राप्त करें। उदाहरण स्वरूप - दामोदर घाटी निगम के अन्तर्गत नहरों और उनकी शाखाओं के निर्माण का कार्य सम्बन्धित प्रादेशिक सरकार की स्वीकृति के अधीन है तथा यह अपेक्षा है कि स्वीकृति अनुचित रीति से रोकी नहीं जायेगी।

(vi) सरकार को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह निगमों से उनके कार्यों के बारे में आवश्यक जानकारी प्राप्त कर सके तथा निगमों के लिए यह आवश्यक माना गया है कि वे अपने कार्यों तथा अपनी कार्यप्रणाली के बारे में सरकार के सामने समय-समय पर वक्तव्य, लेखा विवरण, वार्षिक वित्तीय आकलन कार्यक्रम तथा वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करेंगे। दामोदर घाटी निगम का प्रतिवेदन संसद के अतिरिक्त बिहार और बंगाल राज्यों के विधानमंडलों के सामने भी रखा जाता है। सदनों में इन प्रतिवेदनों को लेकर जो चर्चा होती है, उससे यह बात सिद्ध हो जाती है कि निगम सार्वजनिक उत्तरदायित्व के नियम से मुक्त नहीं है।

लोक निगम की समस्याएँ (Problems of Public Corporation)

आधुनिक युग में लोक निगम अत्यन्त ही लोकप्रिय हो गया है। विश्व के प्रायः अधिकांश राष्ट्रों ने इसके महत्व को समझते हुए अपने-अपने देशों में इसे अपनाया है, लेकिन लोक निगमों को अनेक समस्याओं से जूझना पड़ रहा है। कुछ समस्याएँ इसकी स्थापना से संबंधित हैं तो कुछ संगठन और कार्य प्रणाली से। नियंत्रण से संबंधित समस्याएँ भी इसे परेशान करती हैं। इसकी प्रमुख समस्याओं पर भारतीय सन्दर्भ में निम्न लिखित ढंग से विचार किया जा सकता है।

(i) स्वायत्तता एवं उत्तरदायित्व की समस्या :- लोक निगम की स्वायत्तता और भारतीय संसद के प्रति उत्तरदायित्व के बीच सन्तुलन कैसे बनाया जाय। संसदीय नियंत्रण की आड़ में विभागीय मंत्री निगम पर हावी होना चाहता है और अगर निगम आज्ञाकारी स्थिति का मंत्री के साथ निर्वाह करता है तो उसकी स्वायत्तता का खतरा उत्पन्न हो जाता है।

(ii) घाटे की समस्या :- अत्यधिक मात्रा में वित्तीय स्वायत्तता प्राप्त होने के कारण निगम वित्तीय स्थिति में संतुलन कायम नहीं रखते हैं फलतः अधिकांश निगम घाटे में चलते हैं। जिस अनुपात में सरकारी पूँजी लगाती है उस अनुपात में लाभ नहीं हो पाता है, फिर भी सरकार लोककल्याण की भावना से इस घाटे को बर्दाश्त करती है।

(iii) वित्तीय समस्या :- लोक निगमों को अत्यधिक वित्तीय स्वायत्तता प्राप्त है

इसके कारण निगम में अपव्यय और अनुत्तरदायित्व की भावना उत्पन्न हो जाती है। लोक निगम में भ्रष्टाचार और वित्तीय घाटे के उदाहरण भी सामने आते हैं। सरकारी नियंत्रण के माध्यम से इन वित्तीय समस्याओं का समाधान कैसे किया जाए, यह भी लोक निगम की एक बड़ी समस्या है।

(iv) तकनीकि विशेषज्ञों की समस्या :- लोक निगमों को अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए विशेष तकनीकि योग्यता वाले व्यक्तियों की आवश्यकता पड़ती है। इसके अभाव में निगम का सफल संचालन नहीं हो पाता है। अमेरिका और इंगलैण्ड जैसे विकसित देशों की तुलना में भारत जैसे विकासशील देश में इस तरह के तकनीकि विशेषज्ञों की कमी है। अतः योग्य तकनीकि विशेषज्ञों की नियुक्ति भी निगम की एक प्रमुख समस्या है।

(v) अति नियंत्रण की समस्या :- भारत के सार्वजनिक निगमों को अति नियंत्रण की समस्या का शिकार होना पड़ता है। 'छागला आयोग' ने स्पष्ट रूप से कहा है कि वित्त मंत्रालय ने जीवन बीमा निगम को मंत्रालय की एक शाखा समझकर काम किया है। औद्योगिक कर्मचारी राज्य बीमा निगम के प्रधान प्रबन्धक डॉ० कटियाल ने भी कहा था कि "श्रम मंत्रालय द्वारा निगम के कार्यों पर अनुचित, अनावश्यक एवं अत्यधिक हस्तक्षेप रखा जाता है।

(vi) कार्यकुशलता की समस्या :- लोकनिगम लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच का एक ऐसा रास्ता है जिसमें दोनों ही प्रशासनों के अवगुण आ जाते हैं। न तो इनमें सरकारी विभागों की तरह नियम होते हैं और न ही निजी प्रशासन की तरह अत्यधिक प्रेरणा। नियुक्ति, पदोन्नति और सेवा शर्तें भी न तो सरकारी विभाग की तरह है और न ही निजी प्रशासन की तरह आकर्षण। फलस्वरूप निगम की कार्यकुशलता पर इसका विपरीत प्रभाव पड़ता है।

(vii) निजी क्षेत्र से प्रतियोगिता :- निजी उद्योगों के साथ लोक निगमों को कड़ी प्रतियोगिता करनी पड़ती है। निजी उद्योग अपनी कार्यकुशलता तथा प्रबन्ध क्षमता के बल पर लोकनिगम से आगे निकल जाते हैं।

(viii) संगठन में एकरूपता का अभाव :- भारत के निगमों को उनके उद्देश्य और कार्य के आधार पर स्थापित करने की अनुमति दी जाती है। कार्यों, उद्देश्यों, स्वायत्तता एवं नियंत्रण के आधार पर गठित होने के कारण प्रायः सभी निगम एक दूसरे से भिन्न होते हैं।

(ix) निगम की व्यक्तिगत समस्या :- अन्य समस्याओं के अलावे निगम की व्यक्तिगत समस्याएँ होती हैं जो हर निगम की प्रकृति, गठन, नियंत्रण, वित्त, संगठन तथा कार्मिकों से संबंधित होती हैं। ये विशेष व्यक्तिगत समस्याएँ कही जाती हैं। निगम के अंदर भ्रष्टाचार एवं राजनीतिक दबाव से भी कई व्यक्तिगत समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं।

(समाप्त)

डॉ० राजू मोची
विभागाध्यक्ष - राजनीति विज्ञान
डी० के० कॉलेज, डुमराँव
दिनांक - 16/07/2020

REDMI NOTE 6 PRO
MI DUAL CAMERA