International Journal of Education, Modern Management, Applied Science & Social Science (IJEMMASSS)
ISSN : 2581-9925, Impact Factor: 7.150, Volume 06, No. 03(I), July - September, 2024, pp. 169-173

भारत में लोक उपक्रमों की स्वायत्तता

डॉ. जगदीश प्रसाद मीना*

सार

प्रायः सार्वजनिक उपक्रमों की स्वायतता से तात्पर्य इनकी कार्य की स्वायतता से माना जाता है। आज यह भावना प्रबल होती जा रही है कि लोक क्षेत्र में होने वाले उद्योगों को स्वायत्तता प्रदान की जाये। लोक उद्योगों के सम्बन्ध में स्वायत्तता के नाम पर विवादास्पद स्थिति रही है। सामान्यतता स्वयत्तता से तात्पर्य लोक उपक्रमों की स्वतन्त्रता एक बहुत ही विस्तृत क्षेत्र है, जिसमें स्वयं स्वायत्तता भी समा जाती है। स्वायत्तेता का अर्थ है कि उसे किसी की कार्य में खुली छूट दी जाए, किन्तु स्वायत्तता में वित्तीय एवं परिचालन स्वायत्तता आती है। स्वायत्तता के सम्बन्ध में यह विचार–विमर्श निस्तर गतिशील रहा है कि सार्वजनिक उपक्रमों को कितनी मात्रा में स्वायत्तता दी जाए। विभिन्न समितियों के प्रतिवेदन आदि के बारे में निष्कर्ष रूप में यह कहा गया कि लोक उपक्रमों के दैनिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं किया जाएं एवं केवल उपक्रम से सम्बन्धित महत्वपूर्ण मामलों तक ही सीमित रखा जाय। स्वायत्तता से संकीर्ण अर्थ सें आशय किसी उपक्रम को परिचालन स्वायत्तता एवं वित्तीय स्वायत्तता प्रदान करने से है एवं विस्तृत दृष्टिकोण में स्वायत्तता से तात्पर्य उपक्रम द्वारा निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए तथा व्यवसाय का निर्बाध गति में कुशल संचालन हेतु सम्बन्धित अधिनियम एवं सम्बन्धित मन्त्रालय के नियन्त्रण में दिन प्रतिदिन के कार्यों में संसदीय हस्तक्षेप से स्वतन्त्र रहकर उपक्रम का प्रबन्ध एवं संचालन कार्य करने से है। लोक उपक्रमों की स्वायतता के सम्बन्ध में 1959 में इकाफे में कहा गया था कि स्वायत्तता का समर्थन करने का आशय सरकार के उत्तरदायी उच्च अंगों में इस बात के लिए शिक्षित करने की आवश्यकता पर बल देना है कि संयम से काम लें एवं वास्तविक महत्वपूर्ण बातों में हस्तक्षेप करने तक ही अपने को सीमित रखें। स्वायत्तता के लिए यह जरूरी होगा के क्रम में उसे सही लक्ष्य तक कि उसे उसी मात्रा में अनुपात में अधिकार एवं उत्तरदायित्व भी सुपुर्द किये जाय। प्रत्येक उपक्रम को कार्य प्रारम्भ करने के साथ ही उसकी क्रियाओं के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट विवरण प्रस्तुत करना आवश्यक है। सरकार केवल मात्र सामयिक प्रतिवेदनों के माध्यमों से निर्धारित उद्देश्यों को ध्यान में रखती हुई सम्बन्धित उपक्रमों के क्रिया–कलापों का मूल्यांकन करेगी जो अपना एक अलग ही मत्वपूर्ण दृष्टिकोण रखते है।

शब्दकोशः *लोक उपक्रम, स्वायत्तता, प्राक्कलन समिति, विनियोग, लालफीताशाही, केन्द्रीयकरण, कल्याणकारी राज्य।*

प्रस्तावना

स्वायत्तता के महत्व एवं आवश्यक दुष्टिकोण को देखते हुए एवं उसकी शाब्दिक व्याख्या के, आधार पर यह कहा जा सकता है कि लोक उपक्रमों की सफलता के लिए एवं निर्बाध कार्य संचालन के लिए लोक उपक्रमों को उनके कार्य की स्वतन्त्रता प्रदान की जायें एवं सरकार इनके दैनिक कार्यों में कोई रुकावट पैदा न करें। भारत

* सह आचार्य – ई. ए. एफ. एम., स्व. राजेश पायलट राजकीय स्नातकोत्तर महाविद्यालय, बाँदीकुई, दौसा, राजस्थान।

में लोक उपक्रमों की स्वायत्तता के सम्बन्ध्य में बहुत सी बार इस तथ्य को सैद्वान्तिक रूप से स्वीकार किया जा चुका है किन्तु दुर्भाग्य से इसे व्यावहारिकता का जामा अभी तक नहीं पहनाया जा सका है, भारत में लोक उपक्रमों की स्वायत्तता के सम्बन्ध में गोरवाला समिति ने अपनी रिपोर्ट में इन्हें स्वायत्तया देने के सम्बन्ध में सबसे ज्यादा महत्व दिया है एवं अपने विचार व्यक्त किये कि स्वायत्त संस्थाएँ संसद के पूर्णतः उत्तरदायी भी होनी चाहिए। भारत के सन्दर्भ में प्राक्कलन समिति ने भी अपने प्रतिवेदन में लोक उपक्रमों को स्वायत्तता देने के सम्बन्ध में आवश्यकता पर जोर दिया व स्पष्टरु कहा कि संसद में अपना इनकी नीति निर्धारण का कार्य करें दैनिक कार्य हस्तक्षेप नहीं करें। मेनन समिति ने भी लोक उपक्रमों से सम्बधित मन्त्रालय एवं संसदीय नियन्त्रण के अधीन स्वायत्तता प्रदान करने का सुझाव 1959 में दिया। समिति के अनुसार लोक उपक्रमों को प्रति–दिन आन्तरिक मामलों में पूर्ण स्वायत्तता होनी चाहिए लेकिन महत्वपूर्ण विषय जैसे नीति निर्माण सम्बन्धी विषयों में मन्त्री महोदय द्वारा निर्देश देने एवं संसद को इनके कार्यक्रमों के बारे में पूर्ण जानकारी का अधिकार होना चाहिए।

अतः विभिन्न समितियों ने स्वायत्तता की आवश्यकता को लोक उपक्रमों में महत्वपूर्ण बताया किन्तु खेद का विषय है कि मन्त्रियों की स्वार्थपरता एवं अधिकारों के मोह के कारण केवल स्वयत्तता को संद्धान्तिक रूप से मान्यता दी गयी। व्यावहारिक रूप में इनका प्रयोग इन्हें नहीं करने दिया। आज भी सम्बन्धित मन्त्रालय इनकी कार्य प्रणाली में हस्तक्षेप करना अपना जन्म सिद्ध अधिकार समझते हैं। जबकि यह इनके विकास एवं विस्तार में बाधक ही है सहायक नहीं। आवश्यकता हम बात की है कि भारत में लोक उपक्रमों को सफलता के शिखर पर पहुंचाने के लिए इन्हें उपयुक्त स्वायत्तता प्रदान की जाए।

योजना काल में भारत में सार्वजनिक उपक्रमों की संख्या तथा उनमें विनियोग जिन पूँजी की मात्रा में निरन्तर वृद्धि हुई हैं। सार्वजनिक क्षेत्रों द्वारा रोजगार उपलब्ध कराने, उत्पादन बढ़ाने तथा औद्योगिक विकास करने की दृष्टि से महत्वपूर्ण योगदान दिया गया है। सार्वजनिक क्षेत्र में आर्थिक विकास की नई सम्भावनाओं का पता लगाने तथा साधनों की खोज करने की खोज करके उनको आर्थिक विकास की ओर प्रवाहित करने की दिशा में भी महत्वपूर्ण कार्य किया है। सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार होने से देश में औद्योगिक विकास के नये द्वार खुले हैं। देश को तकनीकी एवं प्रोद्यौगिकी दृष्टि से आत्म निर्भर बनाने के लिए भी सार्वजनिक क्षेत्र का पूर्ण योगदान रहा है। सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा महत्वपूर्ण यद्यपि पर्याप्त मात्रा में प्रगति की गई है, लेकिन वास्तविकता यह है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम अपने मूलभूत उद्देश्यों को प्राप्त करने में केवल आंशिक रूप से ही सफल हुए है। सार्वजनिक क्षेत्रों में उपक्रमों का विकास जिन लक्ष्यों एवं भावनाओं को ध्यान में रखकर किया गया था, वे लक्ष्य पूरे नहीं हुए हैं। सार्वजनिक उपक्रम सरकारी खजाने के ऊपर एक जोंक के समान बन गये हैं तथा उन उपक्रमों में व्याप्त नौकरशाही एवं लालफीताशाही के कारण जन–साधारण को अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। कुछ क्षेत्रों में सार्वजनिक क्षेत्र का एकाधिकार स्थापित हो गया है, जो कई मामलों में निजी एक एकाधिकार से भी हानिकारक सिद्ध हुआ है। सार्वजनिक उपक्रमों में जितनी पूँजी विनियोजित है उसकी तुलना में उनसे मिलने वाला प्रतिफल बहुत ही कम होता है। रोजगार उपलब्ध कराने के नाम पर उन उपक्रमों की आवश्यकता से अधिक श्रमिकों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति कर दी गई है। फलतः उनके कार्यस्तर में गिरावट आयी है इसी प्रकार लालफीताशाही एवं नौकरशाही की प्रवृत्ति के कारण सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की कार्यकुशलता एवं उत्पादकता में कमी आयी है।

लोक उपक्रम से आशय ऐसे क्षेत्रों से जिनका स्वामित्व या प्रबन्ध संचालन एवं नियन्त्रण दोनों सरकार के अधीन होता है, चाहे केन्द्रीय या राज्य सरकार अथवा दोनों हो। अर्थात सार्वजनिक क्षेत्रों का अभिप्राय उन व्यावसायिक एवं औद्योगिक इकाइयों से हैं, जिनका वस्तुओं एवं सेवाओं के निर्माण या प्रबन्ध–संचालन एवं नियन्त्रण सरकारों के हाथ में होता है। लोक उपक्रम को समझने के लिए इस शब्दावली में प्रयुक्त दोनों शब्दों–लोक एवं उपक्रम के अर्थ एवं प्रभाव को समझना आवश्यक है। लोक उपक्रम में प्रयुक्त 'लोक' शब्द की अवधारणा में निम्न तीन बातें हैं– प्रथम उपक्रम ही उत्पन्न होने वाले शुद्ध लाभों की अभिवृद्धि से किसी निजी, व्यक्तिगत समूह को लाभावन्ति न होना। दूसरे, उपक्रम से सम्बन्धित साहसिक कार्यों एवं नीति निर्णयन के अधिकार का निजी व्यक्तियों

का समूह में केन्द्रित न होना। इस प्रकार के उपक्रमों में कार्य एवं अधिकार लोक स्तर पर कुछ व्यक्तियों, समूहों या संगठनों को सौंप दिये जाते है, जिनका इन कार्यों एवं निर्णयन में कोई व्यक्तिगत हित नहीं होता। तीसरे, इन उपक्रमों की अपने कार्यों एवं निश्पादन के लिए जन सामान्य के प्रति जवाबदेही होती है। दूसरे शब्दों इसका अर्थ यह है कि ये उपक्रम जनहित या जन सामान्य की आशाओं एवं अपेक्षाओं को ध्यान में रखकर स्थापित एवं संचालित किये जाते हैं। अतः लोक उपक्रम सर्वप्रथम तो एक उपक्रम होना चाहिए अर्थात् उसमें आर्थिक जीवन क्षमता एवं लागत मूल्य समीकरण वाले दोनों तत्व विद्यमान होने चाहिए। दूसरे लाभ प्राप्ति एवं निर्णयन का अधिकार लोक स्तर पर सन्निहित हो और वे उपक्रम जन सामान्य के प्रति अपने कार्यों एवं निश्पादन के लिए उत्तरदायी हो। लोक उपक्रम में पूँजी का बड़ा भाग सरकार द्वारा लगाया जाता है। अतः स्वामित्व के साथ–साथ प्रबन्ध भी सरकार के हाथ में ही होता है। सरकार चाहे तो प्रबन्ध के सम्बन्ध में उद्योग को स्वायत्तता दे सकती है, लेकिन उच्च स्तरीय प्रबन्ध तो सरकार स्वयं अपने हाथों में ही रखती है। अतः लोक उपक्रम सर्वप्रथम तो, एक उपक्रम होना चाहिए अर्थात् उसमें आर्थिक जीवन क्षमता एवं लागत मूल्य समीकरणा वाले दोनों तत्व विद्यमान होने चाहिए। दूसरे लाभ प्राप्ति एवं निर्णयन का अधिकार लोक स्तर पर सन्निहित हो और वे उपक्रम जन सामान्य के प्रति अपने कार्यों एवं निष्पादन के लिए उत्तरदायी हैं।

भारतीय अर्थव्यस्था में सार्वजनिक उपक्रमों की भूमिका एवं महत्व

भारतीय अर्थव्यवस्था में लोक उपक्रमों की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। योजनाकाल में देश में समाजवादी समाज की स्थापना करने, तीव्र गति से आर्थिक विकास करने तथा अन्य आर्थिक एवं सामाजिक उद्देशों की प्राप्ति के लिए लोक क्षेत्र का पर्याप्त मात्रा में विस्तार किया गया। भारत में द्वितीय पंचवर्षीय योजना के प्रारूप में समाजवादी समाज की स्थापना का लक्ष्य रखा गया था, जिनकी प्राप्ति के लिए औद्योगिक नीति में परिवर्तन किया गया। 1956 में घोषित औद्योगिक नीति में सार्वजनिक क्षेत्र को विशेष स्थान प्रदान किया गया था। भारतीय अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक उपक्रमों की भूमिका को स्वीकार करते हुए पण्डित जवाहरलाल नेहरू ने कहा था "सार्वजनिक उपक्रम उस समाजवादी समाज की गतिशील प्रेरणा के परिचायक है जिसके निर्माण के लिए हम प्रयत्नशील है। इन उपक्रमों का आवश्यक रूप से विकास किया जाता है और यह उपक्रम हमारे आर्थिक विकास में विशेष स्थान रखते है।

- **समाजवादी समाज की स्थापना**

भारत में समाजवादी समाज की स्थापना का लक्ष्य रखा गया है। देश में समाजवादी समाज की स्थापना केवल सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार करने से ही सम्भव है। सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार होने से धन का संकेन्द्रण कुछ ही हाथों में होने से रुकता है और गरीब एवं सर्वहारा वर्ग को अधिकाधिक सुविधाएँ उपलब्ध कराकर उनके जीवन स्तर को ऊँचा उठाया जाना सम्भव होता है।

- **रोजगार के अधिकतम साधनों में वृद्धि**

लोक उपक्रमों की स्थापना हो जाने से देश का तीव्र गति से औद्योगिक एवं आर्थिक विकास होगा, जिसमे रोजगार के अधिकतम साधन उपलब्ध हो सकेंगे, व्यक्ति अपना रोजगार प्राप्त करके अपना जीवन स्तर बनाये रख सकेगा एवं समाजवादी समाज की स्थापना की पूर्ति में पूर्ण सहयोग करेगा।

- **आर्थिक शक्ति में केन्द्रीयकरण पर नियन्त्रण**

लोक उपक्रम ऐसी व्यवस्था है जिसका संचालन सरकारी मशीनरी द्वारा जनता के कल्याण के लिए ही किया जाता है जिसमें निजी उद्योगपति ऐसे उपक्रम के लाभों को प्राप्त नहीं कर सकते है, इससे आर्थिक सत्ता का केन्द्रीयकरण निजी क्षेत्र में अधिक नहीं हो पाता है यदि आर्थिक सत्ता का केन्द्रीकरण कुछ ही हाथों में हो जाये जो यह देश में समाजवादी समाज की स्थापना में बाधक है।

- **क्षेत्रीय असमानतामों को दूर करना**

समाजवादी समाज की स्थापना के लिए यह जरूरी है कि देश का क्षेत्रीय दृष्टि से विकास किया जायें एवं जो प्रादेशिक सममानताएँ है उन दूर किया जायें। लोक उपक्रम के उद्योगों का केन्द्रीयकरण नहीं हो पाता क्योंकि सरकार आवश्यकता वाले स्थानों पर प्रादेशिक विकास की दृष्टि से समानता के आधार पर प्रयोग स्थापित करती है, जबकि निजी क्षेत्र के उद्यमी अपने अधिकतम लाभ के सिद्धान्त को ध्यान में रखकर उद्योग खोलते है जबकि लोकउपक्रम पिछड़े क्षेत्र में खोले जाते है जिससे देश का सर्वांगीण विकास होता है।

- **राष्ट्रीय संसाधनों का समुचित विदोहन**

भारत में निजी क्षेत्र के उद्यमियों द्वारा राष्ट्रीय संसाधनों का समुचित रूप में विदोहन नहीं किया गया है क्योंकि निजी उद्यमी अपनी लाभ कमाने की भावना से भौतिक, प्राकृतिक एवं अन्य संसाधनों का उपयोग करते हैं। लेकिन सार्वजनिक उपक्रम लाभ कमाने की भावना से प्रेरित होकर कार्य नहीं करते है अतः ये देश के राष्ट्रीय संसाधनों का समुचित निर्वाहन करने को हर सम्भव प्रयास करते है।

- **देश का सन्तुलित आर्थिक विकास करना**

देश का सन्तुलित आर्थिक विकास करना तथा पिछड़े क्षेत्रों में औद्योगीकरण करना केवल सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा ही सम्भव है। निजी उद्यमी विकसित तथा सभी सुविधाओं वाले स्थानों पर उद्योग स्थापित करते है। जिससे देश के आर्थिक एवं औधोगिक सन्तुलन उत्पन हो जाता है। अतः इस असन्तुलन को समाप्त करने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र का विकास करना आवश्यक होता है।

- **श्रमिकों एवं उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा**

निजी उद्यमियों द्वारा श्रमिकों एवं उपभोक्तों का अनेक प्रकार के शोषण किया जाता है। सार्वजनिक क्षेत्र की विस्तार करके इन दोनों वर्गों को शोषण से बचाया जा सकता है। क्योंकि सार्वजनिक उपक्रमों उद्देश्य अपने लाभों को बढ़ना नहीं होता है। सार्वजनिक उपक्रम विभेदात्मक मूल्य की नीति को अपनाकर उपभोक्ताओं को विशेष राहत पहुंचाते है।

निष्कर्ष

किसी भी कल्याणकारी राज्य का यह प्राथमिक दायित्व है कि. वह अपने नागरिकों की उनकी आवश्यकताओं की वस्तु एवं सेवाए कम से कम मूल्य पर उपलब्ध कराये देश के तीव्र आर्थिक विकास को ध्यान में रखकर ऐसे लोक उपक्रमों की स्थापना की जाती है जो देश की जनता की भावनाओं एवं इच्छाओं के अनुकुल हो एवं ऐसे उपक्रम स्थापित किये जाते हैं जिनमें अल्पकाल में हानि होती है। किन्तु निजी क्षेत्र उनमें अपनी रुचि नहीं रखता हो। सार्वजनिक उपक्रमों की स्थापना, सामाजिक, राजनैतिक एवं आर्थिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए भी की जाती है। राष्ट्र में विभिन्न स्रोतों से प्राप्त आय का विनियोग राजकीय उपक्रम एव अन्य क्रिया कलापों में किया जाता है अतः सरकार का यह भी एक उत्तरदायित्व हो जाता है कि जनता से एकत्रित की गई आय की राशि, जनता के प्रतिनिधियों के समक्ष पूरा लेखा–जोखा प्रस्तुत करें। लोकउपक्रम एवं निजी उपक्रम के सम्बन्ध में नेहरू ने कहा था कि भारत के आर्थिक विकास के महान कार्य में लोक तथा निजी उपक्रमों को भागीदारी की भावना से कार्य करना चाहिए। कारण यह है कि आर्थिक उत्थान का कार्य इतना महान एवं व्यापक है कि दोनों प्रकार के उपक्रमों के लिए कार्य के पर्याप्त अवसर है। ऐसी परिस्थिति में टकराव की बात सोचना भी गलत है। लोक उपक्रमों पर सरकारी संसदीय प्रणाली अनुसार नियन्त्रण होता है। इन उपक्रमों की स्थापना सरकार समाज की आवश्यकताओं एवं इच्छाओं को ध्यान में रखकर करती है। इन उपक्रमों का प्राथमिक ध्येय समाज सेवा होता है। जबकि निजी क्षेत्र के उपक्रमों का उद्देश्य लाभ कमाना होता है, किन्तु बदलते परिवेश में निजी क्षेत्र उद्योग को भी सेवा के उद्देश्य के लिए मजबूर कर दिया है। जो आज उपभोक्ता की सेवा करके ही लाभ कमाना चाहते हैं। लोकउपक्रमों की स्थापना कुछ विशिष्ट आदर्शों को प्राप्त करने के लिए की जाती है। जिनमें देश की विशाल पूँजी का विनियोग होता है। जिससे यह जरुरी है कि ये लोग उद्योग सम्बन्धित पक्षकारों के प्रति जवाबदेह हो एवं राष्ट्र की पूँजी का दुरुपयोग न हो इसलिए उन पर उचित नियन्त्रण रखा जा सके।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार, विकास व सार्वजनिक अर्थशास्त्र : लक्ष्मीनाराय नाथूराम, डॉ. एन. सी. पहाड़िया, रमेश बुक डिपो, जयपुर
2. भारत में आर्थिक पर्यावरण : डॉ. आर. सी जाट, डॉ. पी.सी भिण्डा, अजमेरा बुक कम्पनी, जयपुर।
3. मुद्रा, बैंकिंग एवं राजस्व : डॉ. वी.एस. मन्जी, डॉ. जे.के.टण्डन, कैलाश बुक डिपो, जयपुर।
4. भारतीय अर्थव्यवस्था का विशेषांक : प्रतियोगिता दर्पण
5. भारत : 2024
6. मैगजीन : योजना, कुरुक्षेत्र।
7. समाचार पत्र : राजस्थान पात्रिका, दैनिक भास्कर

❖◆❖