लोक निगम

आधुनिक राज्य की जटिलताओं ने राज्य के लिए यह आवश्यक कर दिया है कि वह व्यापार-उद्योग का न केवल नियमन करें वरन् कुछ का स्वामित्व भी अपने हाथों में ले ले। लोक निगम (Public Corporation) इसी दिशा में एक सार्थक कदम है। विभाग' एवं 'स्वतंत्र नियामकीय आयोगों' की तरह 'लोक निगम' भी सूत्र अभिकरण का ही एक स्वरूप है। इन तीनों स्वरूपों के मध्य एक सामान्य अंतर यह है कि 'विभाग' पर कार्यपालिका का पूर्ण स्वामित्व रहता है, 'स्वतंत्र नियामकीय आयोग' नियंत्रण मुक्त होते हैं तथा 'लोक निगम' इन दोनों के मध्य की स्थिति में आते हैं। निगम अंग्रेजी के Corporation का हिंदी अनुवाद है तथा निगम का शाब्दिक अर्थ है 'निरंतर प्रगतिशील व्यापारिक संगठन' । व्यवसाय के क्षेत्र में 'लोक निगम' शब्दावली का प्रयोग सर्वप्रथम USA में हुआ। वहाँ संयुक्त पूंजी वाली कम्पनियों के विकास के बाद 'औद्योगिक व व्यापारिक निगमों' का विकास हुआ। इन निगमों की सफलता से प्रोत्साहित होकर सरकार ने इन्हीं के आदर्शों पर 'सरकारी निगमों' का निर्माण किया। लोक निगम की परिभाषा **विभिन्न विद्वानों द्वारा** विभिन्न तरीके से दी गई है जो निम्नलिखित हैं:

अर्नेस्ट डेविस के अनुसार- "निश्चित शक्तियों और कार्यों तथा वित्तीय स्वतन्त्रता सहित सार्वजनिक शक्ति द्वारा उत्पन्न निगम संयुक्त मंडल हैं।"

रूजवेल्ट के शब्दों में- "लोक निगम व्यवसाय का एक आदर्श स्वरूप है जिसके पास सरकार के अधिकार तथा निजी उद्योग का लचीलापन एवं स्वत: प्रेरणा होती है।"
डिमॉक के मतानुसार- "लोक निगम ऐसा सरकारी उद्यम है जिसकी स्थापना किसी निश्चित व्यापार को चलाने अथवा वित्तीय उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए संघीय राज्य अथवा स्थानीय कानून के द्वारा की गई है।"
पिफनर के कथनानुसार- "निगम एक ऐसा निकाय है जिसे अनेक व्यक्तियों के 'एक व्यक्ति' के रूप में कार्य करने के लिये स्थापित किया जाता है।"

डॉ. एम. पी. शर्मा ने लिखा है- "विधि की दृष्टि से निगम एक कृत्रिम व्यक्ति होता है अर्थात वह ऐसे प्राकृतिक व्यक्तियों का समूह अथवा निकाय होता है जिन्हें विधि द्वारा एक व्यक्ति की भांति कार्य करने की मान्यता तथा सुविधा प्रदान कर दी जाती है।"

हर्बर्ट मौरिसन के मतानुसार- "लोक निगम सार्वजनिक स्वामित्व, सार्वजनिक

उत्तरदायित्व तथा लक्ष्यों की पूर्ति के लिए व्यापारिक प्रबन्ध का समन्वय है।"

उपर्युक्त परिभाषाओं के आधार पर यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक निगमों में आर्थिक स्वायत्तता तथा राज्य नियंत्रण का उचित समन्वय देखने को मिलता है।

● **लोक निगमों का विकास:-** USA, ब्रिटेन व भारत में लोक निगमों के विकास का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है:

• USA:- संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक निगमों का अस्तित्व सन् 1904 से है जब सर्वप्रथम राज्य निगम 'पनामा रेल कोड कंपनी' की स्थापना की गयी। अन्य निगमों में U.S. Grain Corporation, U.S. Housing Corporation, Inland Waterways Corporation, Re-Construction Finance Corporation and Rubber Development Corporation प्रमुख हैं।

• **इंग्लैण्ड :-** उन्नीसवीं शताब्दी में इंग्लैंड में सरकारी नियंत्रण से मुक्त कई तकनीकी, आर्थिक व सांस्कृतिक संगठन विद्यमान थे। बीसवीं शताब्दी में इनकी संख्या में तीव्रता से वृद्धि हुई। आर्थिक एवं व्यापारिक क्षेत्रों में ऐसे संगठनों की स्थापना 21वीं शताब्दी में सरकार द्वारा की गई। इन संगठनों को दो श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है:

(i) 1945 से पूर्व स्थापित निगम- Port of London Authority, British Broadcasting Corporation, London Passenger Transport Board and British Overseas Airways Corporation
(ii) 1945 के बाद स्थापित निगम:- Bank of England, British Transport Commission, British Electricity Authority

• **भारत:-** यद्यपि ब्रिटिशकाल में भी भारत में निगमों का अस्तित्व था, किंतु स्वतंत्रोत्तर भारत में निगमों की संख्या में तीव्रता से वृद्धि हुई। केंद्रीय सरकार के क्षेत्राधिकार में आने वाले प्रमुख निगम हैं- Air India, Indian Airlince, L.I.C., I.F.C., O.N.G.C., N.C.D.C. and D.V.C वर्तमान में देश में 18 वित्त निगम हैं।

● **लोक निगमों के प्रकार:-** लोक निगमों को दो श्रेणियों में विभक्त किया जाता है-

=> कानूनी निगम तथा
=> कानूनेत्तर निगम

=> कानूनी निगम:- इन निगमों का गठन किसी संसदीय कानून के अंतर्गत होता है। इनके प्रशासन में कार्यपालिका का हस्तक्षेप न्यूनतम रहता है। जैसे- 'जीवन बीमा निगम', 'दामोदर घाटी निगम' आदि।

=> कानूनेत्तर निगम:= ये निगम कार्यपालिका के आदेशानुसार बनाए जाते हैं तथा कार्यपालिका के नियंत्रण में ही कार्य करते हैं। जैसे- भारतीय खाद्य निगम आदि।

स्वामित्व व नियंत्रण की दृष्टि से लोक निगमों की निम्न तीन श्रेणियाँ हैं:

(i) सरकारी निगम:- इन निगमों का स्वामित्व व नियंत्रण पूर्णतया या आंशिक सरकार के हाथों में रहता है। जैसे- 'राज्य व्यापार निगम'

(ii) मिश्रित निगम:- इन निगमों में सरकार पूँजी भी लगाती है तथा सरकार का प्रतिनिधित्व भी होता है किंतु इनका नियंत्रण गैर सरकारी हाथों में रहता है। जैसे- 'अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम'

(iii) गैर-सरकारी निगम:- इन निगमों में सरकार न तो पूँजी लगाती है, न ही उसका कोई प्रतिनिधित्व होता है। इन निगमों की स्थापना निजी तौर पर व्यक्तिगत लाभ के उद्देश्य से की जाती है। जैसे- ओबेरॉय होटल्स, टाटा आयरन स्टील कोर्पोरेशन

● **लोक निगमों की विशेषताएँ:-** सामान्यत: लोक निगम की निम्न विशेषताएँ हैं:

(i) वैधानिक अस्तित्व :- लोक निगमों का निर्माण संसद द्वारा निर्मित विशेष अधिनियम के अंतर्गत होता है। इस अधिनियम में ही इनके अधिकारों, दायित्वों एवं कार्य क्षेत्रों का उल्लेख होता है। इन निगमों का पृथक वैधानिक अस्तित्व होता है।

(ii) राज्य का स्वामित्व :- लोक निगमों में समस्त पूंजी राज्य की लगी होती है, अत: इन पर राज्य का स्वामित्व होना स्वाभाविक है।

(iii) विशिष्ट उद्देश्य :- लोक निगमों की स्थापना किसी विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति हेतु की जाती है। वह विशिष्ट उद्देश्य संसद के अधिनियम में वर्णित होता है। ये विशिष्ट उद्देश्य

वाणिज्यिक प्रकृति के होने के बावजूद सेवा-भाव से युक्त होते हैं इनमें अर्जित लाभों को समाज व उपभोक्ता वर्ग की सेवा में प्रयुक्त किया जाता है।
(iv) बोर्ड द्वारा प्रबंधन :- लोक निगम का प्रबंध एक प्रबंध बोर्ड या मंडल द्वारा किया जाता है। यद्यपि बोर्ड की नियुक्ति सम्बन्धित मंत्री द्वारा की जाती है तथापि अपने क्रियाकलापों में बोर्ड स्वतंत्र होता है। बोर्ड इस विशेष जिसके अंतर्गत लोक निगम का गठन किया गया है के प्रावधानों के अनुसार प्रबंधन व संचालन सम्बन्धी नियम निर्मित करता है।

(v) प्रशासनिक स्वायत्तता :-लोक निगम प्रशासनिक मामलों में स्वायत्त रहता है। निगम को प्रशासनिक मानकों की अपेक्षा व्यापारिक मानकों का ध्यान रखना पड़ता है। बाजार भावों में तीव्रतापूर्वक आए उतार- चढ़ावों में निगम को शीघ्रतापूर्वक निर्णय लेने पड़ते हैं। इसी तथ्य को दृष्टिगत रखते हुए सरकार द्वारा कम-से-कम हस्तक्षेप किया जाता है।

(vi) वित्तीय स्वायत्तता :' लोक निगम वित्तीय मामलों में पूर्णतया स्वतंत्र होते हैं। निगमों की वित्त व्यवस्था का विभागीय वित्त व्यवस्था से कोई सम्बन्ध नहीं होता है। निगमों के आय-व्यय सम्बन्धी विवरण को सरकार के वार्षिक बजट में नहीं दिखाया जाता है।

(vii) विभागीय नियमों से स्वतंत्र :- निगम कार्मिकों की भर्ती, नियुक्ति, पदोन्नति आदि के सम्बन्ध में विभागीय नियमों से आबद्ध न होकर पूर्णतया स्वतंत्र हैं कर्मचारियों का चयन लोक सेवा आयोग के द्वारा न होकर आवश्यकता के अनुसार किया जाता हैदि

● **लोक निगमों के लाभ:-** लोक निगमों की स्थापना के अग्रलिखित लाभ हैं

(i) लोक निगम अपने कार्यक्षेत्र में स्वतंत्र व स्वायत्त होते हैं तथा मन्त्रियों व सचिवों के नियंत्रण से मुक्त रहते हैं। अत: कार्य तीव्रता से हो पाता है।
(ii) इनके संचालन व प्रबंधन की व्यवस्था सरकारी प्रबंधन से मुक्त रहती है। अत: ये राजनीतिक दुष्प्रभावों से दूर रहते हैं।
(iii) निगमों के कर्मचारियों की पदोन्नति व वेतन-वृद्धि सरकारी कर्मचारियों की अपेक्षा शीघ्रता से होती है। अत: कर्मचारी अधिक दक्षता व निष्ठा के साथ कार्य करते हैं।
(iv) निगमों की वित्तीय व्यवस्था सरकारी बजट से पृथक रहती है। अत: स्वायत्तता के कारण आर्थिक क्षेत्र में दक्षता एवं मितव्ययिता बनी रहती है।

(v) सरकार आर्थिक क्षेत्र में प्रवष्टि हुए बिना अपनी आर्थिक नीतियों को पूर्ण करने के अवसर प्राप्त कर लेती है।

● **लोक निगमों की हानियां:-** लोक निगमों के कारण उत्पन्न होने वाली समस्याएं निम्न प्रकार है:

(i) लोक निगमों का कार्य केवल आर्थिक क्षेत्रों तक ही सीमित होता है।
(ii) कई बार लोक निगमों एवं सरकार के कार्य क्षेत्रों में टकराव की स्थिति उत्पन्न हो जाती है।
(iii) लोक निगमों की वित्तीय स्वायत्तता भी आलोचना का विषय रही है।
(iv) लोक निगमों की नीतियों का निर्धारण मन्त्रियों द्वारा किया जाता है, जबकि आंतरिक प्रशासन में लोक निगम स्वायत्त होते हैं। नीति-निर्धारण व आंतरिक प्रशासन के मध्य एक स्पष्ट विभाजन रेखा खींच पाना सम्भव नहीं है जिसके कारण अक्सर टकराव की स्थिति उत्पन्न हो जाती है।
(v) लोक निगमों के संचालक मंडलों में सरकारी अधिकारियों की उपस्थिति से कार्यपालिका के हस्तक्षेप की सम्भावना बनी रहती है।

● **भारत में लोक निगमों पर सरकारी नियंत्रण:**

लोक निगमों पर मन्त्रियों का नियंत्रण होना एक स्वाभाविक एवं आवश्यक तथ्य है, क्योंकि मन्त्रिगण ही अपने निर्देशों द्वारा इन लोक निगमों को सरकारी नीतियों के अनुकूल बना सकते हैं। राष्ट्रीय योजना के साथ उनका उचित समन्वय करने के लिए मन्त्रियों का नेतृत्व आवश्यक है, किंतु मन्त्रियों का हस्तक्षेप छोटी-छोटी बातों में नहीं होना चाहिए।

A. मंत्रिमंडल द्वारा निगमों पर नियंत्रण:- लोक निगमों पर मंत्रिमंडल द्वारा नियंत्रण की स्थापना निम्नलिखित विधियों से की जा सकती है:

• सरकार लोक निगमों के निदेशक मंडल एवं प्रबंधकों को नियुक्त करके प्रभावशाली निर्यंत्रण स्थापित कर सकती है।
• निगमों की सामान्य नीतियों के सम्बन्ध में आदेश व निर्देश देकर भी नियंत्रण स्थापित किया जा सकता है।
• निगमों को पूंजीगत-निवेश करने एवं ऋण लेने के लिये मन्त्रियों की स्वीकृति लेनी पड़ती है।

• निगमों के खाते महालेखा-परीक्षक (Auditor General) के परामर्श से निर्धारित किए जाते हैं तथा उन खातों का परीक्षण (Audit) भी उन लेखा परीक्षकों के द्वारा किया जाता है जो मंत्री या महालेखा परीक्षकों द्वारा नियुक्त किए जाते हैं।
• कतिपय निगमों को अपनी योजनाओं व नीतियों के लिए मन्त्रियों से स्वीकृति लेनी आवश्यक होती है।
• निगमों को समय-समय पर अपनी योजनाओं का विवरण एवं वार्षिक प्रतिवेदन सरकार के समक्ष प्रस्तुत करना होता है।
• कुछ निगमों का विघटन केवल केंद्रीय आदेश से ही हो सकता है।

किसी भी निगम पर मन्त्रियों का नियंत्रण कितना होना चाहिए ? इसका निर्धारण करने के लिए कई पहलुओं पर विचार करना होगा, किंतु यह सही है कि सत्ता के दुरुपयोग को रोकने के लिये मन्त्रियों पर कुछ-न-कुछ नियंत्रण अवश्य होना चाहिए। नियंत्रण की यह शक्ति संसद को सौंपी जानी चाहिए। इस सम्बन्ध में अर्नेस्ट डेविड ने कहा है- "सरकारी निगम को मंत्री रूपी पिता के हाथों में नहीं फेंक देना चाहिए जब तक कि पैतृक अनुशासन की अत्यधिक मात्रा को रोकने के लिए स्नेहमयी संसदीय माँ उपलब्ध न हो।"

B. संसदीय नियंत्रण:- सभी लोकतांत्रिक देशों की दृढ़ मान्यता है कि सरकारी निगमों पर संसद का नियंत्रण होना चाहिए। संसद अपनी नियंत्रण शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करती है:

• मन्त्रियों से प्रश्न पूछकर
• उद्यम के सम्बन्ध में वाद-विवाद कराकर
• सार्वजनिक महत्व के विषयों में 'स्थगन' या 'काम रोको प्रस्ताव' द्वारा
• जाँच समिति प्रतिवेदन पर वाद-विवाद द्वारा
• निगमों के सम्बन्ध में कोई नया कानून आने पर या पुराने में संशोधन होने की स्थिति में वाद-विवाद कराकर
• बजट पर होने वाले वाद विवाद के द्वारा
• निगमों के वार्षिक प्रतिवेदनों पर वाद-विवाद कराकर
• निगम द्वारा माँगे गये धन के सम्बन्ध में जाँच द्वारा

C. प्रवर समितियों द्वारा निगमों पर नियंत्रण:- वर्तमान में संसद के कार्यों में

अत्यधिक वृद्धि हो जाने के कारण निगमों पर भी नियंत्रण कर पाना एक कठिन कार्य हो गया है। इस समस्या के समाधान हेतु संसद द्वारा 'प्रवर समितियों की माँग की जाती है जो निगमों व अन्य संस्थाओं का निरीक्षण व नियंत्रण कर सके।

समितियों द्वारा संसद को प्रशासनिक कार्यों की जानकारी मिलती है। समितियां दलीय भावना से मुक्त होकर निष्पक्षता से कार्य कर सकती है। यहां यह ध्यातव्य हो कि समिति की स्थापना से विभागों के प्रति उत्तरदायित्व समाप्त हो सकता है। समिति प्रारम्भ में संदेशवाहक होगी किंतु बाद में नियंत्रण करने वाली संस्था बन सकती है।

उपर्युक्त विवेचनाओं से स्पष्ट है कि लोक निगमों पर नियंत्रण आवश्यक है किंतु यह नियंत्रण कतिपय सीमाओं के अंतर्गत ही होना चाहिए।

● भारतीय लोक निगमों के सुधार हेतु सुझाव:

भारतीय लोक निगमों में व्याप्त दोषों के निवारण हेतु 'जीवन बीमा निगम' के मूँदड़ा कांड की जाँच हेतु नियुक्त 'छागला आयोग' ने निम्नलिखित सिफारिशें प्रस्तुत की है:

(i) सरकारी हस्तक्षेप पर रोकथाम:- सरकार को स्वायत्त-निगमों के कार्य क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। यदि हस्तक्षेप करना भी हो तो लिखित उत्तरदायित्व से नहीं बचना चाहिए।
(ii) अधिकारियों में कर्त्तव्यनिष्ठा:- यदि निगम के कार्यकारी अध्यक्ष की नियुक्ति लोक सेवाओं से की जानी हो, तब उन्हें सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों से प्रभावित नहीं होना चाहिए वरन् कर्त्तव्य-पालन हेतु निगम के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए।
(iii) अनुभवी व्यक्तियों की नियुक्तियाँ:- बड़े निगमों के अध्यक्षों की नियुक्ति व्यावसायिक क्षेत्र के पूर्ण अनुभवी व्यक्तियों में से की जानी चाहिए।
(iv) मंत्रियों द्वारा संसद का विश्वास:- मंत्रियों को सभी सम्बन्धित तथ्यों व सामग्री को संसद के समक्ष रखना चाहिए अन्यथा बाद में उस समय परेशानियाँ उत्पन्न हो सकती हैं जब संसद अन्य स्रोतों से उन्हीं सूचनाओं को प्राप्त करती है।
(v) कर्मचारियों में राष्ट्रीय हित की भावना:- निगम के लाभों का उपयोग जनहित में किया जाना चाहिए क्योंकि जनहित में ही राष्ट्र का हित निहित होता है।

अंतत: यही कहा जा सकता है कि वर्तमान युग में लोक निगमों की लोकप्रियता में निरंतर वृद्धि हो रही है तथा उनकी उपादेयता भी स्वयंसिद्ध है किंतु फिर भी इस तथ्य से इंकार नहीं किया जा सकता है कि लोक निगमों की कार्यविधि व संचालन संतोषजनक

नहीं है।

✍️डॉ. कुमार राकेश रंजन
सहायक प्राध्यापक
राजनीति विज्ञान
एल.एन. डी. कॉलेज, मोतिहारी
पूर्वी चंपारण (बिहार)