सार्वजनिक क्षेत्र के खिलाफ नापाक साजिश

सेन्टर ऑफ इंडियन ट्रेड यूनियन्स

सार्वजनिक क्षेत्र के खिलाफ नापाक साजिश

डॉ॰ अर्जुन सेनगुप्ता की अध्यक्षता में सार्वजनिक उद्यमों की नीति पुनरीक्षण समिति की रिपोर्ट

सेंटर आफ इंडियन ट्रेड यूनियन्स

विषय सूची

(I) प्राक्कथन : नई आर्थिक योजना व नीति
—बी. टी. रणदिवे 1

(II) सार्वजनिक उद्योग के खिलाफ नापाक साजिश
—एम. के. पंधे 5

(III) अर्जुन सेनगुप्ता समिति की रिपोर्ट

1. भूमिका 13
2. सार्वजनिक उद्यम और राष्ट्रीय योजना 16
3. सार्वजनिक उद्यमों का संगठनात्मक ढांचा 18
4 सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता 25
5. उद्यमों का उत्तरदायित्व 37
6. प्रौद्योगिकी का उच्च स्तर 44
7. घाटे वाली यूनिटों की वित्तीय लाभकारिता :
पूंजी पुनर्रचना व बंद 45
8. सार्वजनिक उद्यमों में कीमत निर्धारण 48
9. अन्य मसले 50

प्राक्कथन

नई आर्थिक योजना व नीति

विकसित प्रौद्योगिकी के आयात तथा शीघ्र औद्योगिक विकास को बढ़ावा देने के नाम पर, एक नई नीति की घोषणा की गई है जिसकी बुनियादी पूर्व-धारणाएं हैं नियंत्रणों को खत्म करना, निजी उद्योग के लिए स्वतंत्रता, सार्वजनिक उद्योग की निंदा व उसका बढ़ता विघटन और भारतीय मंडी को बहुराष्ट्रीय कंपनियों के लिए खोल देना.

यह अर्जुन सेनगुप्ता समिति की रिपोर्ट से साफ स्पष्ट है. इसकी सिफारिशें कहती हैं कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को सरकार के नियंत्रण से जहां तक हो सके दूर रखा जाए, इन उद्यमों की नीतियों व कामों पर संसदीय निरीक्षण को नियंत्रित किया जाए और दैनिक कामकाज में प्रबंधकों को जहां तक हो सके छूट प्रदान की जाए. संक्षेप में, इन सिफारिशों का अर्थ है सार्वजनिक क्षेत्र का धीरे-धीरे विघटन करना.

इस उद्देश्य के लिए समिति ने सार्वजनिक क्षेत्र के एक बड़े हिस्से को गैर-कोर क्षेत्र करार दे कर संसदीय निरीक्षण के दायरे से निकालने का सुझाव दिया है. केवल कोर क्षेत्र में ही प्रत्यक्ष सरकारी नियंत्रण और संसदीय जिम्मेदारी की सिफारिश की गई हैं. बाकी उद्यमों के लिए इस समय जो नियंत्रण है उनको नियंत्रक कंपनी, निदेशक बोर्डों में सरकारी नुमाइंदों की नियुक्ति जैसे प्रावधानों से बदला जाना है— जिनका उद्देश्य इन उद्यमों को स्वायत्तता प्रदान करना और सरकारी नुमाइंदों की भूमिका को महज एक सलाहकार के रूप में सीमित रखना है.

समिति ने लिखा है "भारत में सार्वजनिक उद्योग अनेक क्षेत्रों में कार्यरत हैं, कुछ तो कोर क्षेत्र में हैं और बाकी इस क्षेत्र में नही हैं. हमारी राय में सार्वजनिक उद्यमों की सभी योजनाओं में तथा राष्ट्रीय योजना में ध्यानपूर्वक तालमेल स्थापित करने की जरूरत केवल उन कोर क्षेत्रों में है जो देश के योजनाबद्ध विकास के लिए आवश्यक है."

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों में सरकारी नियंत्रण को कम करने के लिए आधार बनाते हुए, समिति ने कोर क्षेत्र को मनमाने ढंग से परिभाषित किया है. यह कहती है, "सरकार और सार्वजनिक उद्यमों में परस्पर संबंधों को स्पष्ट करने के लिए हम सुझाव देते हैं कि निम्न क्षेत्रों को कोर क्षेत्र समझा जाना चाहिए : कोयला और लिग्नाइट, कच्चा तेल, पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस, बिजली, प्राथमिक इस्पात उत्पादन, अलूमीनियम, तांबा, सीसा, जस्ता और निकाल का प्राथमिक उत्पादन, खादों, पेट्रोरसायन पदार्थों का प्राथमिक उत्पादन."

इसमें से, कोर क्षेत्र से अन्य उद्यमों को जैसे भारी मशीनों का उत्पादन करने वाले जैसे कि रांची का एच.ई.सी. भोपाल का हैवी इलैक्ट्रीक्ल प्रोजेक्ट और आई. डी. पी. एल. आदि उद्योगों को निकाल दिया गया है. इन्हें गैर-कोर क्षेत्र माना गया है जिनको सरकारी नियंत्रण से छुटकारे की जरूरत है. समिति ने सिफारिश की है कि कोर क्षेत्र सार्वजनिक उद्योगों की योजनाओं को "राष्ट्रीय योजना में एक बद्ध किया जाना चाहिए जैसा-कि अब है. लेकिन बड़े पैमाने पर स्वायत्तता प्रदान करने के लिए वर्तमान कार्यप्रणाली में सुधार करने होंगे." यहां तक कि कोर क्षेत्र को भी कुछ हद तक सार्वजनिक नियंत्रण से मुक्त करना होगा.

गैर-कोर क्षेत्र के लिए समिति ने लिखा है, "गैर-कोर क्षेत्र में सार्वजनिक उद्यमों के लिए हम सिफारिश करते हैं कि उनकी योजनाओं को राष्ट्रीय योजना में केवल निर्देशात्मक रूप से समन्वित किया जाए और ये इकाइयां, योजना के निर्देशात्मक और नियंत्रणात्मक ढांचे द्वारा, जैसा कि ऐसी सभी निजी क्षेत्र की इकाइयों में लागू है, संचालित की जाएंगी."

सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों को निजी क्षेत्र के उद्यमों जैसा मानने के लिए यहां पर पहला कदम सुझाया गया है. योजना आयोग से कहा गया है कि वह उन्हें निजी इकाई की तरह माने तथा सामान्य नियंत्रणात्मक ढांचे के अंतर्गत अनुशासन से संतुष्ट रहे :

इस तरह से गैरकोर सार्वजनिक क्षेत्र को योजना आयोग के नियंत्रग से मुक्त करते हुए समिति ने संपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र को मंत्रालय के या सरकारी नियंत्रण से मुक्त करने की सिफारिश की है. उद्यमों में दैनिक कामकाज के लिए प्रबंधकों को मंत्रालय के नियंत्रण से मुक्त करने से उद्यमों की दक्षता और कार्यकुशलता को बढ़ावा मिलेगा यह एक निरर्थक दलील है. "सरकार की जिम्मेदारी है कि वह यह आश्वस्त करे कि उन उद्यमों में निवेशित सार्वजनिक पैसे से उचित दर पर मुनाफा अर्जित हो और इन उद्यमों के कार्यों में तथा योजनाबद्ध लक्ष्यों में, जिनमें रोजगार, उचित दरें, उद्योगों का क्षेत्रीय फैलाव और दुर्लभ संसाधनों का कुशलतापूर्ण उपयोग आदि शामिल है, आपसी अनुरूपता बनी रहे. एक बार जब लक्ष्यों पर आपसी सहमती हो जाए तब इन उद्यमों के रोजमर्रा के कार्यों में सरकार को और हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए."

केवल कोई मूर्ख या धूर्त ही यह सोच सकता है कि इन सुनियोजित लक्ष्यों को जनता या संसद के लगातार निरीक्षण के बिना कुछ व्यक्ति कार्यस्थल पर ही पूरा कर सकते हैं. यह दलील सार्वजनिक क्षेत्र को मजबूत करने की कोई ईमानदार दलील नहीं है बल्कि यह निजी करण करने की ओर एक और कदम है.

इन तर्कों के साथ, समिति ने एक संगठित ढांचे का सुझाव दिया जो "एक उद्यम के संचालन को सरकार से एक हाथ की दूरी पर" रखेगा. समिति ने मंत्रा-

त्मयी नियंत्रण की बजाए नियंत्रक कंपनी का सुझाव दिया है. सरकार को नियंत्रक कंपनी के बोर्ड के स्तर पर नियंत्रक कंपनी के साथ संबंध रखना होगा जो कई सहायक कंपनियों के रोजमर्रा के कार्यों के लिए जिम्मेदार होगी.

इन उद्यमों को स्वायत्तता की गारंटी प्रदान करने के लिए समिति ने नम्रता से सुझाव दिया है कि संसद को अपने इस अधिकार को इस्तेमाल करने पर नियंत्रण लगाना चाहिए. "इन मामलों में संसद को सर्वोच्च अधिकार प्राप्त है लेकिन इसके लिए एक परंपरा बनाने की आवश्यकता होगी जिससे संसद अपने प्रश्नों की प्रकृति पर कुछ आत्म-निर्धारित नियंत्रण लगा सकें." इस प्रकार प्रबंधकों की दक्षता चाहती है, कि संसद में जनता के निर्वाचित नुमाइंदों के प्रश्नों से उसे संरक्षण मिले. सार्वजनिक क्षेत्र के, जो हमारी अर्थव्यवस्था को पश्चिमी देशों पर निर्भर होने से बचाने के लिए एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है, विघटन की इस तरह की योजना पेश की गयी है. संयुक्त अर्थव्यवस्था के संकट और पूंजीवादी व्यवस्था की मजबूरियों को दूर करने के लिए अर्थव्यवस्था के संरक्षक हिस्से की बलि चढ़ाई जा रही है. ये हमारी अर्थव्यवस्था के विकास को बेढंगा बना देंगी और स्वतंत्रता व आजादी की जानी दुश्मन बहुराष्ट्रीय कंपनियों की घुसपैठ को सरल बनाएगी.

कंप्यूटरीकरण, विकसित प्रौद्योगिकी का आयात, आयातों में छूट, आदि की नई घोषित नीति से बहुराष्ट्रीय कंपनियों के आगमन और उनकी हमारी अर्थव्यवस्था में बढ़ती घुसपैठ को बढ़ावा मिलेगा. कंप्यूटर बाजार और इसकी बढ़ती जरूरतें हमारे देश को बहुराष्ट्रीय कंपनियों के जाल में फंसा देगीं जिससे हमारा देश अब तक काफी हद तक दूर रहा था.

कांग्रेस (आई) की चुनावों में जबरदस्त जीत अर्थव्यवस्था को नियंत्रित नहीं कर पाई. पूंजीवादी रास्ते द्वारा की गई क्षति, इसके तहत उत्पादन में जबरदस्त अदक्षता और औद्योगिक स्थिरता ने देश को ऐसे मोड़ पर ला खड़ा किया है जहां पर पूंजीवादी रास्ते पर चलते रहने से विदेशी पूंजी की घुसपैठ के सामने कई उद्योगों से हाथ धोना होगा. स्वतंत्र आत्म-निर्भर अर्थव्यवस्था के, जिसके तहत पूंजीवादी रास्ते का स्वार्थी और वर्ग चरित्र छुपा है, दावों पर अब और ज्यादा हमले होंगे.

विदेशी बाजार की भयंकर आवश्यकता के लिए सरकार कम्प्यूटरी-करण और विकसित प्रौद्योगिकी के लिए देश के दरवाजे खोल रही है जिससे लाखों लोगों को रोजगार से हाथ धोना पड़ेगा. पूंजीवादी रास्ते की मजबूरी चाहती है कि भारत का मजदूर वर्ग और कर्मचारी बढ़ते हुए निर्यात और पांच प्रतिशत विकास के लक्ष्य को पाने के लिए भिखारी बन जाएं.

इन लक्ष्यों को पाने के लिए सेनगुप्ता समिति ने, मजदूरों के वेतन को उत्पादकता से जोड़ने तथा द्विपक्षीय वार्ताओं को अविश्वसनीय वेतन बोर्डों से बदलने की सिफारिश की है.

राजीव सरकार की नई आर्थिक नीति और अर्जुन सेनगुप्ता समिति रिपोर्ट जनता को चेतावनी है कि निजी पूंजीपतियों और पूंजीवादी व्यवस्था के स्वार्थों की रक्षा के लिए हमारे देश की अर्थव्यवस्था की स्वतंत्रता का बलिदान किया जा रहा है. इससे कभी भी हमारे देश की निर्गुट विदेश नीति पर, जो अभी तक साम्राज्यवादी दायरे से बाहर रही है, असर पड़ सकता है. ऐसा नहीं हो सकता कि एक ओर तो बहुराष्ट्रीय कम्पनियां किसी देश की अर्थव्यस्था पर उधम मचाएं और दूसरी और आप स्वतंत्र विदेश नीति की व उसकी रक्षा करने की बात करें. सभी नये स्वतन्त्र देशों का यही अनुभव है.

और अंत में, यदि इस नई नीति का विरोध नहीं किया गया तो यह हमारे देश की स्वतन्त्रता और आजादी को कम करेगी. यह मजदूर वर्ग की जिम्मेदारी है कि वो इस नीति का मुकाबला करें और इसके खतरनाक परिणामों से अपने देश और जनता की रक्षा करें.

8 नवम्बर, 1986

बी० टी० रणदिवे

सार्वजनिक उद्योग के खिलाफ नापाक साजिश

—एम० के० पन्धे

सार्वजनिक उद्यमों की नीतियों के पुनरीक्षण के लिए समिति, जिसे डा० अर्जुन सेनगुप्ता समिति के नाम से जाना जाता है, ने अपनी रिपोर्ट 31 दिसंबर 1984 को भारत सरकार को दे दी थी. लेकिन इस समिति की रिपोर्ट को सार्वजनिक उद्यमों के मजदूरों से तथा भारत में सार्वजनिक उद्योग के लगातार विकास में दिलचस्पी रखने वालों से गुप्त रखा गया.

डा० अर्जुन सेनगुप्त प्रधान मन्त्री के भूतपूर्व विशेष सचिव हैं और आजकल किसी विदेशी नियुक्ति पर हैं. उन्हें तीन महीने में समिति का काम पूरा करने के लिए कहा गया. इस समिति में वित्त मंत्रालय, रोजगार देने वाले मंत्रालयों, औद्योगिक खर्च के ब्यूरो, योजना आयोग, सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरो, और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के नो प्रतिनिधि थे.

प्रतिगामी परिवर्तन

जिस तेजी से इस समिति ने अपना काम पूरा किया उससे भारत सरकार की नीयत साफ जाहिर थी कि यह सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों के प्रति अपनी नीतियों में और भी प्रतिगामी परिवर्तन करना चाहती है. समिति के काम के तीन महीनों में से करीब एक महीना तो तत्कालीन प्रधान मंत्री की हत्या और उसके बाद की स्थिति के कारण खराब हो गया. इस तरह, समिति ने अपना काम दो महीनों में पूरा करके अपनी रिपोर्ट भी दे दी. जहां तक ऐसी सरकारी समितियों का संबंध है इस कमेटी ने कम समय में रिपोर्ट देकर कीर्तिमान स्थापित किया. ऐसा लगता है कि यह पूरा काम कुछ पूर्वनिर्धारित धारणाओं पर ही आधारित रहा और रिपोर्ट को तो इन्हीं विचारों को केवल औपचारिक शक्ल देनी थी.

रिपोर्ट में जोर देकर कहा गया है कि सरकार को केवल कोर क्षेत्र में निवेश को प्राथमिकता देनी चाहिए जबकि तथाकथित गैर-कोर क्षेत्र को निजी क्षेत्र के समान माना जा सकता है. जैसा कि रिपोर्ट ने कहा है, "भारत मेंसार्वजनिक उद्यम अनेक क्षेत्रों में कार्यरत हैं, कुछ तो कोर-क्षेत्रों में हैं और बाकी कोर-क्षेत्र में नहीं हैं. हमारी राय में, सार्वजनिक उद्यमों की सभी योजनाओं में तथा राष्ट्रीय योजना में ध्यानपूर्वक तालमेल स्थापित करने की जरूरत केवल कुछ उन कोर-क्षेत्रों में है जो देश के योजनाबद्ध विकास के लिए अत्यावश्यक हैं क्योंकि वे अन्य क्षेत्र के साथ करीबी से जुड़े हुए हैं. वास्तव में, इन क्षेत्रों में न केवल सार्वजनिक उद्यमों में

बल्कि इसी तरह के निजी उद्यमों में भी केन्द्रीय हस्तक्षेप की जरूरत है."
(पैरा 2.2)

समिति द्वारा कोर-क्षेत्र की परिभाषा में कोयला और लिग्नाइट; कच्चा तेल, पेट्रोलियम व प्राकृतिक गैस; विद्युत शक्ति; प्राथमिक इस्पात उत्पादन; अलूमीनियम, तांबा, सीसा, जस्ता व निकॉल का प्राथमिक उत्पादन; खाद व पेट्रो-रसायन पदार्थों का प्राथमिक उत्पादन शामिल किए गए हैं.

इस रिपोर्ट में गैर-कोर क्षेत्र में सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका कम की गई है और इसकी योजना को निजी क्षेत्र के समान माना है. इसमें कहा गया है कि "गैर-कोर क्षेत्र में उद्यमों के लिए हम सिफारिश करते हैं कि उनकी योजनाओं को राष्ट्रीय योजना में केवल निर्देशात्मक रूप में शामिल किया जाए और ये इकाइयां योजना के निर्देशात्मक व नियन्त्रणात्मक ढांचे द्वारा, जैसा कि ऐसी सभी निजी क्षेत्र की इकाइयों में लागू है, संचालित की जाएंगी." (पैरा 2.4)

निजी क्षेत्र-सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आदर्श

इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र पर सरकार द्वारा अब तक दिए गए विशेष जोर को खत्म कर दिया जाएगा और इसे निजी क्षेत्र के समान एक ही कसौटी पर कसा जाएगा . व्यवहार में इसका मतलब होगा कि सार्वजनिक क्षेत्र को निजी क्षेत्र के साथ मुकाबला करने के लिए इस द्वारा अपनाए गए सभी कामों को लागू करना होगा .

सार्वजनिक क्षेत्र में 'ठोस' व्यापारिक नियमों को लागू करने के नाम पर यह किया जाएगा . इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं कि भूतपूर्व इस्पात मंत्री श्री नटवर सिंह ने खुलेआम यह कहा कि टिस्को के अफसरान को चाहिए कि वे सार्वजनिक क्षेत्र के इस्पात उद्योग का मार्गदर्शन करें .

समिति ने सिफारिश की है कि पाश्चात्य पूंजीवादा देशों की तरह सार्वजनिक क्षेत्र को 'नियंत्रक कंपनी' की प्रक्रिया द्वारा पुनर्गठित किया जाए. रिपोर्ट में कहा गया है कि "संगठन का एक ऐसा रूप एक "नियंत्रक कंपनी" है जिसका अनेक पश्चिमी देशों में प्रचलन है . विभिन्न देशों में प्रचलित नमूनों पर मतभेद जरूर हैं, लेकिन बुनियादी तौर पर सार्वजनिक उद्यमों में सरकारी हस्तक्षेप इन नमूनों के तहत नियंत्रक कंपनी के बोर्ड के स्तर पर होता है जो कई नियंत्रित कंपनियों के रोजमर्रा के काम के लिए जिम्मेदार होता है . सरकार इस तरह नियंत्रिक कंपनी के लक्ष्य निर्धारित करती है और इसकी समूची दक्षता के बारे में समयबद्ध कार्य-रिपोर्ट लेती है . विभिन्न कंपनियों की प्रशासनात्मक जिम्मेदारी नियंत्रक कंपनी पर होती है और स्वयं सरकार अलग कंपनियों के दैनिक संपर्क में नहीं आती है ." (पैरा-3.12)

समिति यह भी कहती है कि मौजूदा कंपनियों को "कुछ प्रभागों या यूनिटों के ऊपर, शिखर स्तर पर एक निदेशक बोर्ड के साथ शिखर कंपनियों" में "मुनाफा या लागत केन्द्रों" के रूप में पुर्नगठित किया जाए. (पैरा-3.14)

इस सबका निचोड़ यह है कि सार्वजनिक क्षेत्र विशुद्ध पूंजीवादी नीतियों से चलाया जाएगा . रिपोर्ट कहती है कि "क्योंकि नियंत्रित कंपनियों कंपनी कानून के तहत स्वतंत्र कंपनियां होंगी, इसलिए नियंत्रक कंपनियों के बोर्डों तथा नियंत्रित कंपनियों के बोर्डों के बीच निर्णय-लेने वाली प्रक्रिया का विकेन्द्रीकरण करना होगा ." (पैरा-3.18)

पुनर्गठित ढांचे में मौजूदा नियंत्रक कंपनियों के तहत उद्यमों का पुनर्समूहीकरण भी शामिल होगा . रिपोर्ट में कहा गया है कि "यदि उत्पादक यूनिटों को निवेश, मशनिरी और उपकरण देने वाले प्रमुख उद्यमों को तथा संबंधित परामर्श-संगठनों को भी नियंत्रक कंपनियों के तहत ला दिया जाता है, जैसा कि, इस्पात के लिए एच०ई० सी० तथा एम०ई०सी०ओ०एन०, कोयला के लिए एम०ए०एम०सी०, पेट्रोलियम के लिए ई०आई०एल० आदि, तो तालमेल बैठाने में आसानी होगी . (पैरा-3.20)

समिति सोचती है कि कुछ प्रशासनात्मक परिवर्तन करके तथा और उद्यमों को पुनर्गठित करके सार्वजनिक क्षेत्र को फिर से औजस्वी बनाया जा सकता है . यह इस वास्तविकता को समझने से इंकार करती है कि मौजूदा अस्त-व्यस्त हालात के लिए नौकरशाही गोलमाल जिम्मेदार है . इन्हीं नौकरशाहों के इस्तेमाल से, जो सार्वजनिक क्षेत्र की मौजूदा अफसोसनाक स्थिति के लिए जिम्मेदार हैं, यह समिति इस उद्यमों के कार्य को सुधारने का सपना ले रही है .

मजदूरों की भागीदारी पैदा करने के लिए इस रिपोर्ट में प्रबंधन में मजदूरों की भागीदारी के बारे में एक शब्द भी नहीं है . मौजूदा योजना एक धोखा है और इसमें मजदूरों का असल भागीदारी का कोई प्रावधान नहीं है . यह रिपोर्ट चाहती है कि मजदूर जबर्दस्त प्रशासन के सामने झुके रहें और वे केवल ऊपर वालों के हुक्म बजाते रहें . इन उद्यमों में विवादों का समाधान करने की बजाए, नौकरशाहों को पूरी ताकतें दिए जाने से, यह विवादों को और आगे बढ़ाएगी बशर्ते कि वे "अच्छे परिणाम" दिखाएं .

केवल प्रशासनात्मक परिवर्तन

भविष्य में सार्वजनिक क्षेत्र की वृद्धि को नियंत्रित करने के लिए निवेश की शर्तों और सख्त कर दी गई हैं . रिपोर्ट कहती है कि "पूंजी जुटाने का अंशतः सरकार के माध्यम से (इक्विटी) और बाह्य स्रोतो/बैंकों तथा सार्वजनिक वित्तीय संस्थानों से, यह तरीका केवल उन गैर-कोर सार्वजनिक उद्यमों के लिए खुला होगा जिनका लाभांश रिकार्ड कुल कीमत का कम से कम 9% या कुल मुनाफे का 50%, इनमें से जो भी कम है, तीन साल के काल में वितरित होगा ." (पैरा-4.15)

इसका साफ मतलब है कि उन क्षेत्रों में जहां मुनाफा कम रहा है कोई अतिरिक्त निवेश नहीं किया जाएगा . यह केवल निजी क्षेत्र की सार्वजनिक क्षेत्र के कार्य

क्षेत्र में घुसपैठ को बढ़ावा देगी . वास्तव में सार्वजनिक क्षेत्र को बदनाम करके उद्यमों को निजी प्रोत्साहित करने के लिए योजनाबद्ध कोशिश की जा रही है .

निजी क्षेत्र की कुछ यूनिटों का, जो कुप्रबंध किसी उद्यम की संपत्ति में हेराफेरी, और इसी प्रकार के अन्य कारणों से बन्द हो गई थीं, सरकार द्वारा अधिग्रहण कर लिया ताकि मजदूरों के रोजगार की रक्षा की जा सके . सरकार ने ऐसे उद्यमों की जिम्मेदारी सामाजिक जिम्मेदारी के रूप में स्वीकार की है . लेकिन रिपोर्ट ने इस पहलू से इंकार किया है और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष की शर्तों का ढोल पीटा है . रिपोर्ट कहती है कि "कई ऐसे सार्वजनिक उद्यम हैं जो कई वर्षों से घाटे में चल रहे हैं और कई उद्यमों में तो एक महीने में एक कर्मचारी द्वारा जोड़ा गया औसत मूल्य उसके औसत मासिक वेतन से भी कम है . चाहे जो भी कदम उठा लिए जाएं ऐसे उद्यम कभी कभार ही ठीक हो पाते हैं . ऐसे उद्यम, खासतौर से यदि वे कोर-क्षेत्र में न हों, सरकारी संसाधनों को खाकर अपने अस्तित्व को जायज नहीं ठहरा सकते ." (पैरा-7.4)

सुनहरी दोस्ती

समिति ने सुझाव दिया है कि बी०पी०ई० ऐसे सभी उद्यमों के कार्य का पुनरीक्षण करे और यदि यह पता चले कि उन्हें लाभकारी नहीं बनाया जा सकता तो उन्हें बंद कर दिया जाना चाहिए . रिपोर्ट में कहा गया है कि "बंद किए जाने की सिफारिश होने पर संबंधित मजदूरों को उदारता के साथ छंटनी-मुआवजा देने के लिए कोई योजना बनाई जानी चाहिए . मुआवजा उदार शर्तों पर दिया जाना चाहिए ताकि उस राशि का, जिसमें सामान्य प्रोविडेंट फंड की राशि, ग्रेच्युटी छंटनी मुआवजा आदि शामिल हों, निवेश करके वे अपने वेतन का एक बड़ा हिस्सा कमा सकें ." (पैरा-7.9)

इस प्रकार यह समिति सामान्य मुआवजे से कुछ अधिक राशि देकर सभी मजदूरों से अपना पीछा छुड़ाना चाहती है. इस धारणा को प्रधान मंत्री राजीव गांधी ने 'सुनहरी दोस्ती' का नाम दिया है.

इस सिफारिश को तो पहले ही लागू किया जाना है. हिन्दुस्तान स्टीलवर्क्स कन्स्ट्रक्शन, इंजीनियरिंग प्रोजेक्ट इंडिया, साइकिल कार्पोरेशन आफ इंडिया आदि जैसी कई यूनिटों को बंद किया जाना तय किया जा चुका है. एन० टी०सी० अपनी उन यूनिटों को, जिन्हें यह लाभकारी नहीं समझती, बंद करने के लिए तरीका तैयार कर रही है. अनेक और यूनिटों का सरकार द्वारा पुनरीक्षण किया जा रहा है और अब उनको बंद किए जाने के फैसले का इंतजार है. ऐसी अनेक यूनिटों को लाभकारी बनाया जा सकता है बशर्ते कि अफसरान द्वारा की जा रही धांधलियों को रोक दिया जाए और मजदूरों को अपनी भूमिका अदा करने दी जाए. लेकिन यह समिति कोई भी ऐसा काम नहीं करना चाहती है. इस समूचे सवाल को यह अक्षम नौकरशाहों की दया पर छोड़ रही है जिनके सामने कोई सामाजिक नजरिया नहीं है.

स्वार्थी नौकरशाहों को पूरी ताकतें देने के लिए समिति ने सिफारिश की है कि "सार्वजनिक उद्यमों के दैनिक कार्य व प्रबंधन के बारे में संसदीय सवालों से बचना चाहिए." (पैरा-5.26). स्वायत्तता के नाम पर मजदूरों से व्यवहार करने के लिए प्रबंधकों को पूरी ताकतें दी जाएगी. इस प्रकार सार्वजनिक उद्यमों में मजदूरों के ट्रेड यूनियन अधिकारों को गंभीर खतरा है.

सार्वजनिक उद्यमों के कार्यों के बारे में कोई शक नहीं कि नियुक्तियां करने वाले मंत्रालयों तथा बी०पी०ई० द्वारा दिए जा रहे दिशा-निर्देशों ने केवल नौकरशाही को सर्वोच्च बनाया है तथा सार्वजनिक उद्यमों के कार्य को अक्षम बनाया है. सार्वजनिक क्षेत्र में भ्रष्टाचार, धांधलियां, गोलमाल व व्यर्थ खर्च को खत्म करने की बजाए मंत्रालयों के हस्तक्षेप ने उनमें वृद्धि ही की है. मंत्रालयों द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र को निजी स्वार्थों के लिए या शासक पार्टी के हितों में इस्तेमाल किए जाने के मामले संसद में बारबार उठाए गए हैं. किसी विशेष चुनाव क्षेत्र में चुनाव अभियान के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र का उद्यम शुरू करने का वादा कांग्रेस (आई) पार्टी का अपने चुनाव जीतने के मौके बढ़ाने के लिए नियमित हथियार रहा है. मंत्रियों व प्रशासन द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र का राजनीतिक दुरूपयोग सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संसाधनों के भारी गोलमाल के कारणों में से एक है.

अब यह समिति यह चाहती है कि संसद में इस तरह का पर्दाफाश न होने दिया जाए और सार्वजनिक उद्यमों में नौकरशाही का हाथ खुला छोड़ दिया जाए. सार्वजनिक क्षेत्र की स्वायत्तता के नाम पर संसद के अधिकार को खत्म किया जाएगा. इस समिति ने सार्वजनिक क्षेत्र में मौजूदा धांधलियों को खत्म करने के लिए कोई भी कदम नहीं सुझाया है. और जिस पर जोर दिया जा रहा है वह है केवल मुनाफाखोरी और जैसे ही प्रबंधक इसकी गारंटी दे तो प्रबंधक कुछ भी कर सकते हैं चाहे उसका सामाजिक परिणाम कुछ भी क्यों न हो.

ट्रेड यूनियनें सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की कार्यप्रणाली की काफी आलोचना करती हैं लेकिन वे सार्वजनिक क्षेत्र की धारणा को कम नहीं करने देगी. सार्वजनिक क्षेत्र की महत्ता को कम करने के लिए आजकल अपनाई जा रही कुछ युक्तियाँ हैं सार्वजनिक यूनिटों को डीनोटीफाई करने की धमकी, मौजूदा यूनिटों को बंद करने का प्रस्ताव, निजी क्षेत्र को उन क्षेत्रों में काम करने की इजाजत जो विशेषत: सार्वजनिक क्षेत्र की वृद्धि के लिए रखे गए हैं, निजी-पूंजी मंडी के समक्ष सार्वजनिक क्षेत्र की इक्विटी पूंजी को खोलने की चर्चा, सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार कार्यक्रमों को पर्याप्त राशि देने से इंकार करना.

केंद्रीय मंत्री सेनगुप्ता समिति की रिपोर्ट की सिफारिशों के आधार पर हाल ही में बयान देते रहे हैं. सार्वजनिक क्षेत्र की कारगरता में सुधार करने के नाम पर मजदूरों को उनके हकों से वंचित करने की, मजदूरों को फालतू घोषित करके उद्योग

की रोजगार क्षमता को कम करने की और मौजूदा कार्यभार को बढ़ाने की कोशिश की जा रही है. प्रबंधकों की कारगरता का जायजा उनकी मजदूरों व ट्रेड यूनियन आंदोलन को पीटने की दंडहीन क्षमता से लिया जाता है. स्थायी व लगातार प्रकृति के कार्यों में ज्यादा से ज्यादा ठेका मजदूरों को लगाया जाता है क्योंकि यह मजदूरी सस्ती पड़ती है तथा काम की लागत को कम करती है. दूसरी ओर विभिन्न कार्यों को सहायक यूनिटों को सौंप देना, जहां वेतन बहुत ही कम है, सार्वजनिक क्षेत्र में आज एक आम बात हो गई है. ठेका मजदूरों द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों की तुलना में अधिक काम किए जाने की चर्चा सार्वजनिक क्षेत्र के गलियारों में अक्सर सुनाई पड़ती है. कुप्रबंधन का बोझ अब सार्वजनिक क्षेत्र के मजदूरों पर लादा जाएगा और लागत-दक्षता के नाम पर ये सभी कदम उठाने के लिए सेनगुप्ता समिति ने हरी झंडी दिखा दी है.

नई वेतन नीति

समिति ने साफतौर से "वेतन नियंत्रण" की नीति पेश की है. यह मौजूदा द्विपक्षीय वेतन समझौता-वार्ता मशीनरी को खत्म करना चाहती है. रिपोर्ट में कहा गया है, "प्रतिद्वन्द्वी सौदेबाजी हमेशा स्वयं उद्यम के कार्य के आधार पर नहीं की जाती बल्कि यह इस पर निर्धारित होती है कि उसी इलाके में या उसी तरह की प्रौद्योगिकी, आकार आदि के किसी दूसरे उद्यम में कितना स्वीकार किया गया है. यह तुलना कुल लाभ तक ही सीमित नहीं रहती बल्कि यह न्यूनतम वेतन, मकान किराया भत्ते, सीसीए, धुलाई भत्ते, शिक्षा भत्ते एल टी सी आदि जैसे अलग अलग घटकों पर भी की जाती है. इस स्थिति में उद्यम स्तर पर सौदेबाजी और ऊपर से निर्देशित वेतन नीति के बीच कुछ उपयुक्त बीच का रास्ता निकालना जरूरी है. साथ ही उत्पादकता के साथ स्पष्ट संबंध भी न केवल सार्वजनिक क्षेत्र बल्कि समूचे संगठित क्षेत्र के स्वास्थ्य के लिए जरूरी है." (पैरा-4-25)

इसलिए कमेटी ने सुझाव दिया है कि "ऐसा वेतन आयोग के माध्यम से था फिर उद्योगानुसार वेतन बोर्डों के माध्यम से किया जा सकता है और समझौता पांच वर्षों के लिए किया जाए." (पैरा-4.26)

उत्पादकता के साथ संबंध की धारणा पर विस्तार से लिखते हुए रिपोर्ट कहती है कि "इस मूल वेतन के अतिरिक्त कोई ऐसा घटक भी होना चाहिए जो उत्पादकता से जुड़ा हो जिस पर उद्यम स्तर पर कर्मचारियों के साथ ऐसे प्रेरक-लाभ पर कुल सालाना खर्च की किसी विशेष सीमित राशि के भीतर ही समझौता किया जा सकता है. यह राशि उद्यम द्वारा अर्जित मुनाफे के या घाटे में पर्याप्त कमी के आधार पर सरकार के साथ सलाह करके तय की जा सकती है." (पैरा-4.27)

इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र में मजदूरों की वेतन-वृद्धि पर एक और प्रतिबंध लगाने की कोशिश की जा रही है. उत्पादकता के साथ संबंध के विचार को समूचे

ट्रेड यूनियन आंदोलन ने वेतन-समझौतावार्ताओं के पिछले चरण में नामंजूर कर दिया है, लेकिन सरकार एक बार फिर इस शर्त को थोपने की कोशिश कर रही है. जब मजदूरों का निवेश, विद्युत प्रदाय, मंडी-प्रक्रिया आदि पर कोई नियंत्रण न हो तो उत्पादिकता के साथ संबंध की बात अर्थहीन होती है. मौजूदा प्रेरक–लाभ की योजनाएं अधिक उत्पादन के लिए अब कोई प्रेरक-लाभ नहीं दे रही हैं. यह वह तथ्य है जिसे सार्वजनिक क्षेत्र के प्रबंधकों ने भी स्वीकार किया है.

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के मजदूर ने द्विपक्षीय वेतन समझौता-वार्ताओं तथा अपने मांगपत्र पर दीर्घकालीन समझौते के अधिकार को कड़े संघर्षों द्वारा प्राप्त किया है. सरकार ने सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को ब्यूरों के माध्यम से समय समय पर दिशानिर्देश जारी करके इस अधिकार को नियंत्रित करने की कोशिश की है. लेकिन सार्वजनिक क्षेत्र के मजदूरों ने इन दिशा-निर्देशों को पूरी तरह से शिकस्त दी तथा अपने जीवन के स्तर में सुधार करवाये. इस संघर्ष ने विशेष महत्ता उस समय प्राप्त की जब यह देशव्यापी हो गया और जनवरी 1983 में सार्वजनिक क्षेत्र के सभी कर्मचारियों की हड़ताल की तैयारी में बदल गया. एकजुट हड़ताल से बचने के लिए सरकार को सभी दिशा-निर्देश वापिस लेने पड़े.

सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों ने वेतन बोर्ड की प्रक्रिया को, इसके देर करने वाले चरित्र को तथा पन्द्रहवें भारतीय श्रम सम्मेलन द्वारा निर्धारित नियमों को ताक पर रखते हुए मामूली वेतन वृद्धि प्रस्तावित करने को देखकर, नामंजूर कर दिया. ये मजदूर वेतन बोर्ड थोपने की किसी कोशिश को कामयाब नहीं होने देंगे. इसके अतिरिक्त, सेनगुप्ता समिति नई वेतन दरों को मौजूदा चार वर्षों के प्रावधान की बजाए पांच वर्षों के लिए लागू करना चाहती है. "ऊपर से निर्देशित वेतन नीति" की किसी भी बात का सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों का ट्रेड यूनियन का आंदोलन पूरी सख्ती के साथ प्रतिरोध करेगा.

मौजूदा वेतनसमझौते जल्दी ही समाप्त होने वाले हैं और नई समझौतावार्ताओं का दौर शीघ्र ही शुरू होने वाला है. इस्पात व भेल के वेतन समझौते 31 अगस्त 1986 को खत्म हो जाएंगे जबकि कोयलासमझौता. 31 दिसम्बर 1986 को समाप्त हो जाएगा. आमतौर पर ये वेतन समझौतावार्ताएं अन्य उद्यमों में इन वार्ताओं की दिशा को निर्धारित करती हैं क्योंकि सार्वजनिक क्षेत्र के लगभग आधे कर्मचारी तो इन्हीं उद्योगों में हैं और वे महत्वपूर्ण भी हैं. इन उद्योगों में मांग-पत्र दायर करने के बाद ट्रेड यूनियन आंदोलन शीघ्र ही प्रबन्धकों पर दबाव डालेगा कि वे मौजूदा द्विपक्षीय मशीनरी के माध्यम से वेतन समझौता-वार्ताएं शुरू करें.

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के कई मुखिया यह महसूस करते हैं कि ट्रेड यूनियन आंदोलन द्विपक्षीय वेतन समझौतावार्ता के अपने अधिकार को छिनने नहीं

देगा और यदि वेवेतन बोर्ड थोपने के विचार को लागू करने की कोशिश करेंगे तो औद्योगिक शांति को गम्भीर खतरा पैदा हो जाएगा. केन्द्रीय वित्त मंत्री द्वारा आयोजित एक बैठक में उद्यमों के अधिकतर अध्यक्षों ने अपनी राय दी कि वेतन बोर्ड की धारणा को लागू करना बहुत ही कठिन होगा. फिर भी वित्त मंत्रालय की नौकरशाही ने इस धारणा को छोड़ा नहीं है और इसलिए यह जरूरी है कि इस सवाल पर ट्रेड यूनियन आंदोलन सतर्क रहे ताकि नौकरशाही की साजिशें सार्वजनिक क्षेत्र में कामयाबन हो सकें.

सेनगुप्ता समिति की रिपोर्ट ने अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष द्वारा निर्देशित नीतियों पर सार्वजनिक उद्योग को चलाने के लिए रूप-रेखा पेश की है. सार्वजनिक क्षेत्र का भारत को आर्थिक रूप से स्वतन्त्र तथा स्व-निर्भर बनाने का लक्ष्य नहीं होगा. यह पूरी तरह से पूंजीवादी ढांचे में चलेगा और आधुनिक प्रौद्योगिकी के आयात की बात से इसे बहुराष्ट्रीय कंपनियों के हितों के समक्ष झुकाया जा रहा है. सार्वजनिक क्षेत्र को बढ़ने नहीं दिया जाएगा और आर्थिक नीतियों का प्रमुख झुकाव निजी क्षेत्र की ओर होगा.

इस समूचे घटनाक्रम के प्रति मजदूर वर्ग तथा ट्रेड यूनियन आंदोलन मूक दर्शक नहीं बन सकता. इसे इस पर जोर देना चाहिए कि भविष्य में सार्वजनिक क्षेत्र की उन्नत्ति होनी चाहिए और निजी क्षेत्र के उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के कार्यक्रम को और मजबूत किया जाना चाहिए. इसके साथ ही ट्रेड यूनियनों को सार्वजनिक क्षेत्र में धांधलियों की श्रृंखला को खत्म करने की कोशिश करनी चाहिए ताकि अनैतिक नौकरशाहों व मंत्रियों द्वारा सार्वजनिक कोष को नष्ट न किया जा सके.

सार्वजनिक क्षेत्र की मौजूदा उत्पादक क्षमता को पूरी तरह इस्तेमाल करने के प्रति सही रवैया अपनाने के लिए ट्रेड यूनियनें पहले ही तैयार हैं बशर्ते कि उनको ऐसा करने का मौका दिया जाए. सार्वजनिक क्षेत्र में उत्पादन को नौकरशाही द्वारा धाराशायी करने को तथा सार्वजनिक क्षेत्र की दुर्दशा के लिए मजदूरों को बदनाम करने को ठोस उदाहरणें देते हुए जनता के सामने बेनकाब किया जाना चाहिए.

अपने जायज अधिकारों के लिए संघर्ष करते हुए, सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों को डॉ० अर्जुन सेनगुप्ता समिति की सिफारिशों से सार्वजनिक क्षेत्र के लिए पैदा होने वाले खतरों को प्रकाश में लाना चाहिए, ताकि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को बदनाम किए जाने के खिलाफ देशव्यापी आंदोलन शुरू किया जा सके. पिछले समय में सार्वजनिक क्षेत्र में ट्रेड यूनियन आंदोलन को काफी ताकत मिली है और यदि सभी उद्यमों में देशव्यापी एकता का निर्माण हो जाए तो निजी क्षेत्र के हितों की सेवा करने की आशा के साथ की गई सार्वजनिक क्षेत्र के खिलाफ इस नई साजिश को शिकस्त देना सम्भव होगा.

अर्जुन सेनगुप्ता समिति की रिपोर्ट

1 भूमिका

1-1 भारत में सार्वजनिक क्षेत्र की बुनियाद योजना के शुरूआती वर्षों में पड़ी थी. 30 अप्रैल, 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में, जो अभी भी मौजूदा नीति का आधार है, कहा गया कि समाज को समाजवादी प्रणाली के लक्ष्य तथा योजना-बद्ध व तीव्र विकास की जरूरत को मद्देनजर रखते हुए सभी बुनियादी व सामरिक महत्त्व के उद्योग तथा जनोपयोगी सेवाएं सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत होनी चाहिए. योजना तथा सावजनिक उद्यमों की वृद्धि के बीच करीबी सम्बन्ध की द्वितीय पंचवर्षीय योजना में स्पष्ट व्याख्या की गई. इस योजना में कहा गया कि "आधुनिक प्रोद्योगिकी के इस्तेमाल के लिए कुछ प्रमुख कार्यक्षेत्रों में भारी उत्पादन व संयुक्त नियंत्रण और संसाधनों को निर्धारित करने की जरूरत है. इनमें खनिजों को काम में लाना, और बुनियादी व भारी वस्तुओं के उद्योग शामिल हैं जो अर्थ-व्यवस्था की वृद्धि-दर के प्रमुख निर्धारक हैं इन क्षेत्रों में नए नए विकासों की जिम्मेदारी मुख्यता सरकार को लेनी चाहिए और मौजूदा यूनिटों को भी पनपते ढांचे के अनुरूप होना पड़ेगा. आंशिक या सम्पूर्ण सार्वजनिक स्वामित्व और प्रबंधन में सार्वजनिक नियंत्रण या भागीदारी विशेषत: उन क्षेत्रों में जरूरी है जिनमें प्रौद्योगिक सोच-विचार आर्थिक शक्ति व सम्पदा के केन्द्रीकरण की तरफ ले जाता है."

1-2 औद्योगिक नीति प्रस्ताव में दिए गए लक्ष्यों को मद्देनजर रखते हुए, सार्वजनिक उद्यमों ने प्रस्ताव की अनुसूची 'ए' में दिए गए कोयला, पेट्रोलियम, इस्पात, नान-फेरस धातुओं, भारी इन्जीनियरी, आदि जैसे बुनियादी व सामरिक महत्व के उद्योगों में अपना वर्चस्व स्थापित किया है और अनुसूची 'बी' में दिए गए मशीन टूल्स, खाद, मूल व मध्यवर्ती रसायन, दवा आदि जैसे उद्योगों में अपनी पर्याप्त उपस्थिति प्रदर्शित की है सार्वजनिक उद्यमों ने उत्पादन के मात्रात्मक लक्ष्यों में, आधुनिक औद्योगिक ढांचा खड़ा करने में, सन्तुलित क्षेत्रीय विकास में और प्रौद्योगिक कौशल्य के निर्माण में अपने योगदान के रूप में महान उपलब्धियां प्राप्त की हैं. ये उद्यम भारत में नियोजन के प्रमुख हथियार बन गए हैं और अर्थव्यवस्था में उनका काफी प्रशंस-नीय स्थान है और ये अपने विकास की समूची प्रक्रिया को काफी हद तक नियंत्रित व निर्देशित करते रहे हैं.

1-3 पिछले 30 से भी अधिक वर्षों में निवेश, उत्पादन तथा कार्यों की व्याप्ति के सम्बन्ध में सार्वजनिक उद्यमों में असाधारण वृद्धि हुई है. केन्द्रीय सार्वज-

निक उद्यमों में 1983-84 के अन्त तक लगी पूंजी 32,202 करोड़ रुपये थी और इसका कुल टर्नओवर 46 477 करोड़ रुपये का था. 1 अप्रैल 1951 को केवल 5 उद्यम थे और यह संख्या बढ़कर अप्रैल 1983 तक 209 हो गई तथा इनमें 20 लाख से भी ज्यादा व्यक्ति काम करते हैं. यह भारत के सभी भागों में फैल गया है. इसका कार्यक्षेत्र बुनियादी व भारी उद्योग से बढ़कर लाइट मैन्यूफेक्चरिंग, विभिन्न प्रकार की उपभोक्ता वस्तुओं, इलेक्ट्रानिक्स, उच्च-तकनीकी उत्पादन, निर्माण, परामर्श-सेवाओं और यहां तक कि पर्यटन व होटल उद्योग तक फैल गया है. लेकिन इस असाधारण वृद्धि के बावजूद, कुल कार्य-दक्षता खासतौर से संसाधनों व वित्तीय मुनाफे को पैदा करने में अपने योगदान के रूप में असंतोषजनक रही. उदाहरण के लिए, छटी योजना ने सभी सार्वजनिक उद्यमों के लिए लाभ की दर 8 प्रतिशत वार्षिक मानी थी जिसे बढ़ाकर 1984-85 में, स्थिर दामों पर, 10 प्रतिशत कर दिया गया. यह लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका और उद्यमों की मुनाफा कमाने की शक्ति लगातार कम होती गई. 1983-84 के अनुमानित नतीजों के मुताबिक सार्वजनिक उद्यमों में कुल मिलाकर 32.2 करोड़ रुपये रहा जबकि यह 1982-83 में 617.9 करोड़ रुपये तथा 1981-82 में 445.9 करोड़ रुपये था. इसके परिणामस्वरूप, सार्वजनिक उद्यमों का उनके निवेश प्रस्तावों के लिए आवश्यक राशि में कुल योगदान कम है जिसके कारण बजटीय संसाधनों पर दबाव पड़ रहा है. पिछले निवेश पर कम लाभ होने के तथा सुरक्षा व अन्य गैर-योजना खर्चों के बढ़ते बोझ के कारण सार्वजनिक निवेश के लिए बजट में और अधिक वित्तीय प्रावधान करने की क्षमता गम्भीर रूप से कम हुई है.

1-4 सार्वजनिक उद्यमों के कार्य के पीछे तर्क और यह आशा कि प्रबन्धन व्यापारिक नीतियों के अनुरूप होना चाहिए, कि देश के राजस्व में योगदान देने के लिए उन्हें मुनाफा कमाना चाहिए, कि उनके समूचे परिणामों के लिए उनका जायजा लिया जाना चाहिए, और कार्य के इस मापदंड को मद्देनजर रखते हुए उन्हें अपने कार्यों में पूरी स्वतंत्रता मिलनी चाहिए; ये सब 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में स्पष्ट रूप से कहे गए हैं जैसा कि नीचे दिया गया है :

"उद्योग व व्यापार में सरकार की बढ़ती भागीदारी के कारण, यह बहुत ही महत्वपूर्ण है कि इन गतिविधियों को किस प्रकार चलाया और प्रबन्धित किया जाए. यदि इन उद्यमों को कामयाबी हासिल करनी है तो फौरी फैसले लेना तथा जिम्मेदारी सम्भालने के लिए तैयार रहना आवश्यक है. इसके लिए, जहां कहीं भी सम्भव हो प्राधिकरण का विकेंद्रीकरण होना चाहिए. और उनका प्रबन्धन व्यापारिक नीतियों के अनुरूप होना चाहिए. यह आशा की जाती है कि सार्वजनिक उद्यम सरकार के राजस्व में वृद्धि करेंगे और नए क्षेत्रों में आगे विकास के लिए संसाधन उप-

लब्ध कराएंगे. लेकिन ऐसे उद्यमों को कभी कभी घाटा हो सकता है. सार्वजनिक उद्यमों का उनके कुल परिणामों द्वारा जायजा लेना होगा और अपने कार्यों में उन्हें ज्यादा से ज्यादा सम्भव स्वतत्रता होनी चाहिए···"

इस तर्क के अनुसार सार्वजनिक क्षेत्र में ज्यादातर गतिविधियों को विधान या कंपनी कानून के तहत कारपोरेशनों या कंपनियों की शक्ल में संगठित किया गया जबकि कुछ गतिविधियों को विभागीय संस्थानों या वैधानिक बोर्डों के ढांचे में संगठित किया जाता रहा; उनकी संख्या बहुत कम है और उनकी कार्यप्रणाली सरकार की विशेष आवश्यकताओं द्वारा निर्धारित की जाती हैं. इस रिपोर्ट में सिफारिशें केवल उन सार्वजनिक उद्यमों के लिए की गई हैं जिन्हें कारपोरेशनों या कंपनियों के रूप में लगाया गया था और जिन्हें जैसा कि ऊपर कहा गया है "व्यापारिक नीतियों के अनुरूप" कार्य करना था.

1.5 यह आशा कि सार्वजनिक उद्यमों को व्यापारिक उद्यमों के रूप में "सरकार के राजस्व को बढ़ाना" चाहिए और मुनाफा अर्जित करना चाहिए जिसे फिर से निवेश व वृद्धि के लिए इस्तेमाल किया जा सके, पूरी नहीं हुई है. उन यूनिटों में भी, जिनमें उत्पादन की प्रकृति के कारण या कुछ विशेष सामाजिक लक्ष्यों के लिए उनके कार्यों के कारण घाटा हो रहा है, कार्य-दक्षता आमतौर पर कम हुई है. असल व्यवहार में, प्रबंधन की काम करने में स्वतंत्रता सरकार के औपचारिक या अनौपचारिक हस्तक्षेप से आमतौर पर कम हुई है या उसमें दखल दी गई है. हालांकि सार्वजनिक उद्यमों का उनके "कुल परिणामों" द्वारा जायजा लिया जाना था, लेकिन फिर भी सरकार की प्रबोधन व मूल्यांकन प्रणाली इस काम के लिए उपयुक्त नहीं रही. सार्वजनिक उद्योगों पर कार्य-स्तरों को सख्ती से लागू करने के लिए जरूरी है कि कार्य की कठिनाइयों को करीबी से देखा जाए. कुछ तो हमारे आर्थिक ढांचे की सामान्य प्रकृति से उत्पन्न होती हैं जबकि कुछ अतीत में निवेश के गलत फैसलों के कारण हैं और बाकी उद्यमों में घटिया प्रबंधकीय व्यवहार तथा सरकार के औपचारिक व अनौपचारिक हस्तक्षेप से पैदा होती हैं.

1.6 इस रिपोर्ट का प्राथमिक लक्ष्य इन कठिनाइयों पर विचार करना और सार्वजनिक उद्यमों की कार्यप्रणाली के समूचे वातावरण को बदलने के लिए जरूरी कदम सुझाना है ताकि उनके कार्यों में कारगरता के साथ सुधार किया जा सके. यदि कार्य स्तरों को लागू करना है तो सरकार-सार्वजनिक उद्यमों के संबंधों को नए सिरे से देखना होगा क्योंकि ऐसे परिणामों पर प्रभाव डालने वाले फैसलों के बारे में उद्यमों को जरूरी स्वायत्तता दिए बिना इस तरह के परिणामों की उम्मीद करना यथार्थवादी नहीं होगा. इसके अतिरिक्त, जब उद्यमों की संख्या व आकार और साथ ही उनके काम का दायरा बढ़ गया है तब यह हो सकता है कि वे निर्देशात्मक तरीके, जो कुछ पथप्रदर्शक उद्यमों के लिए सही रहे होंगे, आज उतने लाभदायक न हों. अब

योजनाबद्ध विकास में सार्वजनिक उद्यमों की भूमिका के प्रति भिन्न विचार की जरूरत है और समिति समझती है कि रिपोर्ट के समक्ष यही काम है .

2. सार्वजनिक उद्यम और राष्ट्रीय योजना

2.1 भारत में सार्वजनिक उद्यमों को योजना के ढांचे के अन्दर कार्य करना होता है और कई क्षेत्रों में तो वे योजना के लक्ष्यों को पूरा करने के लिए प्रभाव रूप में प्रमुख साधन होते हैं . अत:, भारत सरकार के मंत्रालयों व विभागों और उद्यमों के बीच संबंध को शेयर होल्डरों व कारपोरेट प्रबंधन के बीच सालाना पारस्परिक क्रिया के स्तर तक नीचे नहीं लाया जा सकता . सामरिक महत्व की योजना, निवेश प्राथमिकताओं को तय करना और बड़ी परियोजनाओं के निर्माण जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों में सरकार तथा उद्यमों के बीच और अधिक सक्रिय पारस्परिक क्रिया से बचा नहीं जा सकता . इसके अतिरिक्त सार्वजनिक उद्यम अपने आप में कोई द्वीप नहीं हैं और एक उद्यम द्वारा लिए गए फैसलों से दूसरों के भाग्य पर असर पड़ता है . इसलिए विभिन्न उद्यमों में उत्पादन तथा निवेश फैसलों के बारे में और साथ ही वेतन, रोजगार, कीमतें तय करने व प्रौद्योगिकी नीतियों के संबंध में तालमेल करने के लिए कुछ प्रबंध जरूरी हो जाता है . लेकिन सभी फैसलों को सरकार से संवीक्षण कराना व ऊपर मंजूरी लेना वांछनीय नहीं है . प्रत्यक्ष हस्तक्षेप को यदि कारगर साबित होना है तो यह जरूरी है कि यह सीमित रहे और निर्णायक कार्य तो उन क्षेत्रों को स्पष्टतया परिभाषित करना होगा जहां योजना की मजबूरियों के कारण अर्थव्यवस्था-व्यापी तथा उद्यम-स्तर की योजनाओं में करीबी तालमेल की जरूरत हो .

2.2 भारत में सार्वजनिक उद्यम अनेक क्षेत्रों में कार्यरत हैं, कुछ तो कोर-क्षेत्रों में हैं और बाकी कोर-क्षेत्र में नहीं हैं . हमारी राय में, सार्वजनिक उद्यमों की सभी योजनाओं में तथा राष्ट्रीय योजना में ध्यानपूर्वक तालमेल स्थापित करने की जरूरत केवल कुछ उन कोर-क्षेत्रों में है जो देश के योजनाबद्ध विकास के लिए आवश्यक हैं क्योंकि वे अन्य क्षेत्रों के साथ करीबी से जुड़े हुए हैं . वास्तव में, इन क्षेत्रों में न केवल सार्वजनिक उद्यमों में बल्कि इसी तरह के निजी उद्यमों में भी केन्द्रीय हस्तक्षेप की जरूरत है . लेकिन व्यवहार में ज्यादातर कोर क्षेत्रों में उपलब्ध क्षमता का बड़ा हिस्सा सार्वजनिक उद्यमों के पास है और उनकी करीब करीब एकाधिकारी स्थिति है . बहुत कम उत्पादकों के रहते और ज्यादातर मामलों में कीमत तथा या वितरण नियंत्रण के होते ये क्षेत्र आमतौर पर गैर-प्रतियोगी वातावरण में कार्य करते हैं . औद्योगिक क्षेत्रों में भी ज्यादातर बड़ी परियोजनाएं इसी कोर-क्षेत्र में आती हैं .

2.3 सरकार-सार्वजनिक उद्यम के संबंध की परिभाषा देने के लिए हम निम्नलिखित क्षेत्रों को कोर-क्षेत्र मानने का सुझाव देते हैं;

कोयला व लिग्नाइट

कच्चा तेल, पेट्रोलियम व प्राकृतिक गैस

विद्यु त-शक्ति

प्राथमिक इस्पात उत्पादन

अलूमीनियम, ताँबा, सीसा, जस्त व निकाल का प्राथमिक उत्पादन

खाद

मध्यवर्ती पेट्रोरसायन का प्राथमिक उत्पादन

यह नोट किया जा सकता है कि राष्ट्रीय योजना में, इनके अलावा, कोर-क्षेत्र की धारणा में कृषि, सिंचाई, रेलवे, आदि जैसे दूसरे क्षेत्र भी शामिल होंगे. लेकिन इनमें आमतौर पर केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यम निवेश नहीं करते. इसलिए, इनको हमने अपनी रिपोर्ट में शामिल नहीं किया है.

2.4 निवेश योजना, कीमत निर्धारण व वित्तीय प्रबंधन जैसे मामलों के संबंध में कोर-क्षेत्र में कार्यरत सार्वजनिक उद्यमों को कुदरतन भारत सरकार के मंत्रालयों या विभागों के साथ तीव्रता से पारस्परिक क्रिया करनी होगी. उनकी योजनाओं को राष्ट्रीय योजना में एकबद्ध करना होगा जैसा कि अब है. लेकिन बड़े पैमाने पर स्वायत्तता प्रदान करने के लिए वर्तमान कार्यप्रणाली में सुधार करते होंगे. गैर-कोर क्षेत्र में सार्वजनिक उद्यमों के लिए हम सिफारिश करते हैं कि उनकी योजनाओं को राष्ट्रीय योजना में केवल निर्देशात्मक रूप से समन्वित किया जाए और ये इकाइयां योजना के निर्देशात्मक और नियंत्रणात्मक ढांचे द्वारा, जैसा कि ऐसी सभी निजी-क्षेत्र की इकाइयों में लागू है, संचालित की जाएंगी. गैर-कोर क्षेत्र में भी आर्थिक दृष्टि से लाभकारी और घाटे वाली इकाइयों में भी फर्क करना जरूरी होगा, अत: बजटीय संसाधनों पर धनादेश थोपना होगा.

2.5 इस प्रकार योजना व बजटीय प्रबंधन के लिहाज से सार्वजनिक उद्यमों को निम्नलिखित प्रकार से समूहित किया जा सकता है :

(अ) ऊपर पैरा-2.3 में परिभाषित कोर क्षेत्र में कार्यरत उद्यम

(ब) गैर-कोर क्षेत्र में आर्थिक रूप से लाभकारी उद्यम, और

(स) गैर-कोर क्षेत्र में घाटे वाले उद्यम

सरकार व सार्वजनिक उद्यमों के बीच नियंत्रणात्मक पारस्परिक क्रिया के लिए नीति ढांचे की परिभाषा करते समय इस विस्तृत समूहन को ध्यान में रखना होगा.

2.6 इस पारस्परिक क्रिया में हमारे अनुसार जहां सरकारी नीतियों का निर्धारण योजनाबद्ध विकास की प्राथमिकताओं व मजबूरियों से होता है और सार्वजनिक उद्यमों को इन नीतियों को लागू करने के हथियार के रूप में काम करना होता हैं, वहां केन्द्रीय मुद्दा उद्यम की स्वायत्तता व जिम्मेदारी के बीच सही संतुलन का पता

लगाना है. इस संबंध में स्वायत्तता का अर्थ आर्थिक नजरिये के आधार पर उन मामलों में, जिनके लिए उन्हें जिम्मेदार ठहराया जाएगा, स्वतंत्रता पूर्वक फैसला लेने की उद्यम-प्रबंधन की योग्यता होगा. कार्य की सुस्पष्ट कसौटी के और सार्वजनिक उद्यमों को सौंपे गए विशेष कार्यों को पूरा करने में प्राप्त सफलता की डिग्री के आधार पर स्वयं जिम्मेदारी की परिभाषा करनी होगी. हमारे विचार में इसके लिए निम्नलिखित में परिवर्तन करने जरूरी होंगे :

—सार्वजनिक उद्यमों का संगठनात्मक ढांचा और सरकार के साथ उनके सम्बन्ध;

—सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता की डिग्री को निर्धारित करने वाले तरीके तथा नियंत्रण;

—कार्य मूल्यांकन व जिम्मेदारी की प्रणाली;

—सरकार व सार्वजनिक उद्यमों के अधिकार को व्यवहार में लाने को संचालित करने वाली आचार संहिता.

2.7 नीचे हम विशेष तौर से इन क्षेत्रों पर विचार करेंगे और कुछ ऐसे परिवर्तन सुझाएंगे जो हमारे विचार में सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता की डिग्री बढ़ाएंगे, कारगर कार्य के जिम्मेदारी लागू करेंगे और इस प्रकार अपने बेहतर कार्य के लिए योगदान देंगे.

3. सार्वजनिक उद्यमों का संगठनात्मक ढांचा

3.1 समिति ने सार्वजनिक उद्यमों के उचित संगठनात्मक ढांचे से संबंधित मुद्दों पर विचार विमर्श किया है जो उनकी स्वायत्तता की गारंटी देंगे और उनकी कारगर कार्यप्रणाली को भी प्रोत्साहन देंगे. इस विषय पर समिति की सिफारिशें नीचे दी गई हैं.

3.2 सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता दैनिक कार्यों में स्वतंत्रता अपनाने की इसके प्रबंधकों की योग्यता में, सरकार जैसे किसी बाह्य प्रधिकरण के नियंत्रण के बिना अपने कार्यों को प्रभावित करने वाले सभी फैसलों के लेने में निहित है. लेकिन यह स्वीकार किया जाना चाहिए कि हमारी स्थिति में इस स्वायत्तता पर कुछ निहित अंकुश तो हैं ही.

3.3 पहला, भारत सरकार संसद के प्रति जिम्मेदार है और यदि इसमें सार्वजनिक क्षेत्र के किसी उद्यम की नीतियों, कार्य व कार्यप्रणाली के बारे में सवाल उठाए जाते हैं तो मंत्री को उत्तर देने होंगे और उस उद्यम की कार्य-प्रणाली के लिए जिम्मेदारी स्वीकार करनी होगी. संसद के प्रति इस जिम्मेदारी के कारण सार्वजनिक उद्यम सरकारी संवीक्षण से न केवल अपनी आम नीतियों के संबंध में बल्कि कभी कभी अपने दैनिक कार्यों के कुछ पहलुओं के संबंध में, जिनमें कुछ गलतियां या

सार्वजनिक कोष के गलत इस्तेमाल के मामले शामिल हैं, मुक्त नहीं रह सकता. इन मामलों में संसद का अधिकार सर्वोच्च है लेकिन यह जरूरी हो सकता है कि कोई रीति विकसित की जाए जिसके तहत संसद सदस्य अपने सवालों की प्रकृति के बारे में कुछ स्व-निर्धारित नियंत्रण स्वीकार करें. समिति ने इन मुद्दों पर बाद में एक अध्याय में विचार किया है.

3.4 फिर आर्थिक प्रणाली के हमारे ढांचे में सार्वजनिक क्षेत्र की नीतियों, उनके निवेश फैसलों, उनकी वृद्धि के लिए कार्यक्रमों, प्रसार, आदि को राष्ट्रीय प्राथमिकताओं और संसाधनों के संग्रहण व विनियोजन के अनुरूप होना पड़ेगा. यदि कुछ उद्यमों में निवेश व खर्च के फैसले सरकार के बजटीय समर्थन पर निर्भर नहीं करते, तो भी पश्चगामी व अग्रवर्ती संयोजनों द्वारा अर्थव्यवस्था पर उनके कुल मिलाकर प्रभाव, उपकरणों को स्वदेशी स्रोतों या आयात द्वारा खरीदने के उनके फैसले, कुल आर्थिक संसाधनों पर उनके दावे, खासतौर से कोर-क्षेत्र में, आदि, इतने महत्वपूर्ण हो सकते हैं कि राष्ट्रीय योजना लक्ष्यों के साथ उनका समन्वय जरूरी हो.

3.5 इसी प्रकार विभिन्न सार्वजनिक उद्यमों की वेतन व रोजगार नीतियों का अन्य उद्यमों पर और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर असर पड़ सकता है, और इसीलिए कुल मिलाकर उनके बीच कुछ तालमेल होना जरूरी है.

3.6 कई उद्यम ऐसे हैं जिनमें घाटा हो रहा है और जो अपना अस्तित्व बचाने के लिए सरकार के पास वित्तीय सहायता के लिए आते हैं, और सरकार के लिए हमेशा यह संभव नही होता कि वह निजी क्षेत्र की तरह इन कंपनियों को भी खत्म हो जाने दे. इसलिए सरकार के लिए यह आवश्यक होगा कि वह न केवल इन कंपनियों के बृहत्तर नीति फैसलों की बल्कि उनके दैनिक कार्यों की भी जांच करे ताकि उनके कार्य को सुधारा व घाटों को कम किया जा सके.

3.7 इसलिए यह सोचना यथार्थवादी नहीं होगा की सार्वजनिक उद्यमों को पूरी तरह से स्वायत्त तथा सरकारी निरीक्षण से स्वतंत्र बनाया जा सकता है. सार्वजनिक उद्यमों के ज्यादातर चीफ एग्जीक्यूटिवों ने जीवन की इस सच्चाई को पहचाना है और सभी संबंधित लोगों से बातचीत करके समिति को ऐसा लगा कि बुनियादी समस्या यह नहीं है कि सरकारी निरीक्षण व मार्गदर्शन से बचा जा सकता था लेकिन यह अक्सर बहुत अधिक होता था और स्थापित नियमों व परंपराओं पर आधारित नहीं होती थी. ज्यादातर वे उद्यमों की कारगर कार्य प्रणाली से या उनके लक्ष्यों की प्राप्ति से संबंधित नहीं होते.

3.8 इसलिए कुछ नियम व कनवेंशनें बनाने की जरूरत है जिनके द्वारा सरकार सार्वजनिक उद्यमों की बेहतर कार्यप्रणाली के लिए सहायता कर सके और एक ऐसा संगठनात्मक ढांचा तैयार कर सके जिसके माध्यम से उद्यमों के प्रबंधन में सरकार

द्वारा किए जाने वाले हस्तक्षेप के बिंदुकम किए जा सकें और साथ ही कार्य-मूल्यांकन के लिए जरूरी सूचना प्राप्त करने का सरकार का अधिकार भी कम न हो. सभी यह मानते हैं कि कागजों पर तो सार्वजनिक उद्यमों के प्रबंधकों को भारी स्वायत्तता मिली हुई है और कभी कभी तो यह निजी क्षेत्र के प्रबंधकों को मिली स्वायत्तता से भी ज्यादा होती हैं. लेकिन व्यवहार में मंत्रालयों व विभागों का औपचारिक व अनौपचारिक हस्तक्षेप उन क्षेत्रों में होता है जो पूरी तरह से सार्वजनिक उद्यमों के प्रबंधकों के फैसला लेने के अधिकार क्षेत्र में होते है.

3.9 समिति सार्वजनिक उद्यमों के लिए एक उचित संगठनात्मक ढांचा बनाने को इस विश्वास से काफी महत्ता देती है कि संगठन के कुछ तरीके सरकार व सार्वजनिक उद्यमों के प्रबंधन के बीच अधिकारों व जिम्मेदारियों के उचित विभाजन द्वारा सार्वजनिक उद्यमों की कारगर कार्यप्रणाली के लिए ज्यादा लाभकारी हो सकते है. इस विभाजन के होने से समूची प्रणाली स्थापित नियमों के द्वारा चलनी चाहिए, न कि मनमानी इच्छा द्वारा.

3.10 हमारे मुताबिक सरकार की प्राथमिक चिंता सार्वजनिक उद्यमों के कुल मिलाकर सामरिक महत्व की योजना व नीति बनाने में होनी चाहिए, न कि उनकी दैनिक कार्यप्रणाली में. सरकार की जिम्मेदारी यह देखना है कि इन उद्यमों में निवेशित सार्वजनिक धन उचित दर से लाभ अर्जित करे, और कि इन उद्यमों की कार्यप्रणाली रोजगार, उद्योगों के क्षेत्रीय प्रसार तथा दुर्लभ संसाधनो के कारगर इस्तेमाल सहित योजना लक्ष्यों के अनुरूप हो. जब लक्ष्यों में आपसी सहमति हो जाए तो उद्यमों को सरकार के और हस्तक्षेप के बिना कार्य करने की अनुमति होनी चाहिए लेकिन ये उद्यम लक्ष्यों के संबंध में अपने कार्यों के लिए जिम्मेदार होने चाहिएं और उनके कार्य के मूल्यांकन के लिए उचित प्रक्रिया निर्धारित होनी चाहिए.

3.11 समिति ने सार्वजनिक उद्यमों के लिए संगठनात्मक ढांचे के वैकल्पिक नमूनों पर, जिनके तहत सरकार, जिसका प्रतिनिधित्व मंत्रालय या विभाग करेगा, व इन उद्यमों के प्रबंधन, जिसका प्रतिनिधित्व निदेशक बोर्ड या चीफ एग्जीक्यूटिव करेगा, के बीच जिम्मेदारी का स्पष्ट विभाजन होगा, विस्तार से बातचीत की. संक्षेप में, नीति-निर्धारण के लिए मंत्रालय जिम्मेदार होना चाहिए और उस नीति को लागू करने के लिए प्रबंधन जिम्मेदार होना चाहिए, और उन दोनों के बीच पारस्परिक क्रिया ऐसी होनी चाहिए जिससे कुल मिलाकर सरकारी निरीक्षण सरल बने व उद्यम की कार्यप्रणाली की कारगरता भी भंग न हो. ऐसे संगठनात्मक ढांचे को चाहिए कि वह उद्यम की कार्यप्रणाली को सरकार से दूर रखे और उद्यम के भीतर फैसले लेने की प्रक्रिया के विकेंद्रीकरण को प्रोत्साहन दे.

3.12 अनेक यूरोपीय देशों में व्यापक रूप से व्यवहार में लाया जाने वाला संगठन का ऐसा रूप "नियंत्रक कंपनी" का है. विभिन्न देशों में प्रचलित नमूनोंके

बारे में मतभेद जरूर हैं, लेकिन बुनियादी तौर पर सार्वजनिक उद्यमों के साथ सरकार की पारस्परिक क्रिया कई नियंत्रित कंपनियों की दैनिक कार्यप्रणाली के लिए जिम्मेदार नियंत्रक कंपनी के बोर्ड के स्तर पर होती है . सरकार नियंत्रक कंपनी के लक्ष्यों को निर्धारित करती है और उनकी कुल मिलाकर दक्षता के बारे में समयबद्ध कार्य-रिपोर्टें प्राप्त करती है . अलग अलग कंपनियों की प्रशासनात्मक जिम्मेदारी नियंत्रक कंपनी की होती है और स्वयं सरकार अलग अलग कंपनियों के साथ दैनिक संपर्क में नहीं आती है .

3.13 आजकल कई सार्वजनिक उद्यमों, जो ज्यादातर एकात्मक कंपनियां होती हैं, का मंत्रालय इनचार्ज न केवल प्रबंधन बोर्ड में घुलमिल जाता है बल्कि विभिन्न कंपनियों के फैसलों व गतिविधियों में भी तालमेल बैठाता है . "नियंत्रक कंपनी" ढांचे के पीछे तर्क है प्रबंधन का मध्यवर्ती स्तर लागू करना, अर्थात्, नियंत्रित कंपनियों के रूप में पुनर्गठित कंपनियों व मंत्रालय के बीच नियंत्रक कंपनी का बोर्ड . नियंत्रक कंपनी के बोर्ड की जिम्मेदारी नियंत्रित कंपनियों के बीच तालमेल बैठाना भी है . इसके परिणामस्वरूप, कंपनियों के तालमेल के लिए अनिवार्य जरूरत को त्यागे बिना सरकार व नियंत्रित कंपनियों के बीच पारस्परिक क्रिया को कम से कम किया जा सकता है .

3.14 समिति ने मौजूदा एकात्मक कंपनियों को शीर्ष कंपनियों के रूप में पुनर्गठित करने की संभावनाओं पर भी विचार किया जिसका कई विभागों या यूनिटों, जो मुनाफा या लागत केन्द्र होंगे, के ऊपर शीर्ष स्तर पर एक निदेशक बोर्ड होगा . इसका उद्देश्य विकेंद्रीकत कार्यप्रणाली व प्रशासन के साथ केन्द्रीकृत नीति निर्धारण होगा . शीर्ष बोर्ड द्वारा सौंपे गए पर्याप्त अधिकारों के साथ हर विभाग या यूनिट में स्थानीय प्रबंधन समिति विभाग या यूनिट की कार्यप्रणाली को नियंत्रित कर सकती है.

3.15 समिति ने इस तथ्य को पहचाना है कि सभी सार्वजनिक उद्यमों के लिए एक समान ढांचा सम्भव या वांछनीय न हो, इसलिए इसे महसूस हुआ कि नियंत्रक कम्पनी की धारणा से संगठनात्मक ढांचे की उचित रूपरेखा मिलती है. जहां पर नियंत्रक कंपनी नहीं बनाई जा सकती वहां के लिए एकात्मक कंपनियों को ऊपर बताए गए तरीके के अनुसार शीर्ष कंपनियां बनाने की इसने सिफारिश की है. नियंत्रक कंपनियों व सरकार के बीच सम्बन्ध शीर्ष एकात्मक कंपनियों में भी उसी प्रकार लागू होने चाहिएं. सरकार को यह देखना होगा कि नियंत्रक या शीर्ष कंपनी की नीतियां राष्ट्रीय योजना के लक्ष्यों व सरकार की आम नीतियों के अनुरूप हों. लेकिन इसका नियंत्रक या शीर्ष कंपनी की नियंत्रित कंपनी या विभाग से सीधे सीधे कोई ताल्लुक नहीं होगा.

3.16 नियंत्रक कंपनी या शीर्ष कंपनी और नियंत्रिक कंपनी या विभागों के बीच सम्बन्ध, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, विकेंद्रीकरण के सिद्धांत पर आधारित होगा. लक्ष्यों तथा कार्यप्रणाली की दक्षता को पूरा करने के लिए सम्बन्धित नियंत्रित कंपनियों या विभागों को आवश्यक अधिकार सौंपे जाएंगे. नियंत्रक कंपनी या शीर्ष कंपनी के बोर्ड सुस्पष्ट मापदण्ड के आधार पर अपनी कार्यप्रणाली का मूल्यांकन करेंगे. शीर्ष या नियंत्रक कम्पनी का बोर्ड अपनी नियंत्रित कंपनियों या विभागों की कार्यप्रणालियों के बीच तालमेल स्थापित करेंगे और उनके कार्यों, रोजगार, भर्ती, वेतन, वित्तीय व कीमत नीतियों का निरीक्षण करेंगे.

3.17 इस रूपरेखा में क्या सार्वजनिक उद्यमों को नियंत्रित कंपनियों के साथ नियंत्रक कंपनी के रूप में या फिर मुनाफा या लागत केन्द्रों की तरह विभागों के साथ शीर्ष कंपनी के रूप में संगठित किया जाएगा, यह संबंधित उद्यमों के साइज, उद्यमों के बीच प्रौद्योगिक अन्तर्निर्भरता व प्रबन्धन के विभिन्न स्तरों पर फैसलों के कारगर तालमेल की जरूरत पर निर्भर करेगा. यदि सरकार तथा सार्वजनिक उद्यमों के बीच पारस्परिक क्रिया, जैसा कि सुझाया गया है, कुल मिलाकर नीति व कार्यमूल्यांकन तक, नियंत्रक कंपनी या शीर्ष कंपनी के बोर्ड के साथ हुई सहमति के अनुसार सीमित कर दिया जाए और नियंत्रित कंपनियों या विभोगों को केवल अपने अपने मूल संगठन के साथ पारस्परिक क्रिया करने दी जाए तो सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता पर असर नहीं पड़ेगा.

3.18 समिति ने इस पर विचार किया कि नियंत्रक कम्पनी का ढांचा उद्यमों के कारगर मूल्यांकन व कार्य के प्रबोधन के लिए और कार्यप्रणाली के अधिक विकेंद्रीकरण के लिए ज्यादा लाभदायक है. नियंत्रक कम्पनियों के बोर्ड निर्धारित कार्य-नियमों के मुताबिक नियंत्रित कम्पनियों के कार्य का मूल्यांकन कर सकता है और नियंत्रित कम्पनियों के बोर्ड अपनी यूनिटों व विभागों की कार्य प्रणालियों का इसी प्रकार का मूल्यांकन कर सकते हैं. क्योंकि नियन्त्रित कम्पनियां कम्पनी कानून के तहत स्वतंत्र कम्पनियां होंगी, इसलिए नियंत्रक कम्पनियों के बोर्डों व नियन्त्रित कम्पनियों के बोर्डों में फैसला लेने की प्रक्रिया का विकेंद्रीकरण करना पड़ेगा. कुछ चुनित मापदण्डों को मद्देनजर रखते हुए सरकार केवल नियंत्रक कम्पनी के कार्यों का मूल्यांकन करेगी और उसको यह आश्वासन दिया जाएगा कि उनकी विभिन्न नियंत्रित कम्पनियों के कार्य विभिन्न स्तरों पर स्वतन्त्र बोर्डों ने कारगरता के साथ प्रबोधित कर लिए हैं.

3.19 एक सुझाव दिया गया है कि सार्वजनिक उद्यमों के निर्देशक बोर्ड पर सरकार के प्रतिनिधित्व की आवश्यकता नही है. समिति की सिफारिश है कि सरकारी निर्देशकों की प्रणाली जारी रहनी चाहिए क्योंकि आमतौर पर वे सरकार व कम्पनियों के बीच सहायता व मध्यस्थता के अच्छे स्रोत होते हैं. लेकिन यह

अवश्य होना चाहिए कि उन अफसरों को जिन्हें सरकारी निर्देशक नामजद किया जाता है सार्वजनिक उद्यमों का उचित अनुभव होना चाहिए. यदि ऐसा न हो तो ऐसे अफसरों को प्रशासनात्मक मन्त्रालय के तहत एक या अधिक सार्वजनिक उद्यमों में काफी समय तक अनुकूल अनुभव दिया जाना चाहिए. हमारे विचार में, जहां कहीं भी नियंत्रक कम्पनियां बनाई जा रही हैं, सरकारी निर्देशक की नियुक्ति नियंत्रक कम्पनी के निर्देशक बोर्ड तक ही सीमित होनी चाहिए. नियंत्रक कम्पनी की नियंत्रित कम्पनियों के बोर्डों पर सरकारी निर्देशकों की जरूरत नहीं है.

3.20 समिति ने महसूस किया किया कि इस्पात, कोयला, विद्युतशक्ति, खाद व पेट्रोलियम जैसे कोर-क्षेत्रों में सार्वजनिक उद्यमों को नियंत्रक कम्पनियों में पुनर्गठित किया जाना चाहिए और ये कम्पनियां सम्बन्धित मन्त्रालयों के प्रशासनात्मक नियंत्रण में रहनी चाहिएं. यदि एक अकेली नियंत्रक कम्पनी बहुत बड़ी हो जाती है तो ऐसी एक से ज्यादा नियन्त्रक कम्पनियां बनाना जरूरी हो सकता है. यदि प्रमुख सार्वजनिक उद्यमों को जो, उत्पादक यूनिटों को निवेश, मशीनरी व उपकरण प्रदान करते हैं और सम्बन्धित परामर्शदाता संगठनों को, जैसे इस्पात के लिए एच. ई. सी. व एम. ई. सी. ओ. एन., कोयला के लिए एम. ए. एम. सी., पेट्रोलियम के लिए ई. आई. एल. आदि नियंत्रक कम्पनी के अन्तर्गत ला दिया जाए तो तालमेल करना आसान होगा. पेट्रोलियम के क्षेत्र में शायद एक से अधिक नियंत्रक कम्पनी की आवश्यकता होगी. हम इसके विस्तृत ब्यौरे में नहीं जा रहे हैं, इसे सावधानी से तय करना पड़ेगा.

3.21 कोर-क्षेत्रों में निवेश की वित्तीत व्यवस्था मुख्यत: बजट के माध्यम से होगी और इसलिए जांच व नियंत्रणों के मौजूदा तरीके आमतौर पर जारी रहेंगे. नियंत्रक कम्पनी सरकार व सार्वजनिक उद्यमों के बीच सम्पर्क का काम करेगी और सरकार व नियंत्रक कम्पनी के बीच अधिकार व जिम्मेदारी के क्षेत्र स्पष्टतया परिभाषित किए जाएंगे. सरकार की हिस्सेदारी सीमित होगी :

(i) चीफ एग्जीक्यूटिव व निर्देशक बोर्ड के अन्य सदस्यों की नियुक्ति तक;
(ii) निवेश के लिए धन देने व परियोजना के अनुमानित खर्च तक;
(iii) लक्ष्य निर्धारण, बजट, कार्य मूल्यांकन तक; और
(iv) बृहत्तर नीति मार्गदर्शन तक.

अन्य सभी मामलों में नियंत्रक कंपनी व इसकी नियंत्रित कंपनियों पर वे नियंत्रण व तरीके लागू होंगे जो निजीक्षेत्र की यूनिटों में लागू हैं.

3.22 संसद के प्रति जिम्मेदारी मंत्री द्वारा स्वयं चीफ एग्जीक्यूटिव की सहायता से पूरी की जाएगी जो अपने अंतर्गत उद्यमों के संबंध में संसदीय सवालों, बहस, आदि का जवाब देने में मदद करेगा. प्रशासनिक मंत्रालय के सचिव का इन

मामलों से कोई संबंध नहीं होगा. नियंत्रक कंपनी के निदेशक बोर्ड के पास अपनी जिम्मेदारियों के अनुरूप सभी अधिकार होंगे.

3.23 नियंत्रक कंपनी निवेशों, उत्पादन क्षमता के इस्तेमाल, मुनाफे, लाभांश, आदि के संबंध में पांच वर्षों के लिए अपनी योजनाएं तय करेगी और इसलिए आपसी सहमति के आधार पर सरकार के साथ 'समझौता ज्ञापन-पत्र' तैयार करेगी. इक्विटी, कीमत स्तर, आदि के प्रावधानों के बारे में मंत्रालय या विभाग पर कुछ दायित्व सौंपे जाएंगे. समझौता-ज्ञापन-पत्र का हर वर्ष पुनरीक्षण होगा व इस का नवीकरण किया जाएगा तथा इसके आधार पर नियंत्रक कंपनी के कार्यों का जायजा लिया जाएगा और साथ ही समझौता-ज्ञापन-पत्र के अपने हिस्से को पूरा करने में मन्त्रालय या विभाग की असफलता के लिए कुछ छूट दी जाएगी.

3.24 गैर कोर क्षेत्र में कंपनियों के लिए उद्यमों को उनके उत्पादन की प्रकृति, स्थान व अन्य संयोजनों के आधार पर कुछ नियंत्रक कंपनियों व कुछ शीर्ष कंपनियों (अर्थात् शीर्ष बोर्ड व नियंत्रित मुनाफा केंद्रों सहित एकात्मक कंपनियां) में पुनर्गठित करने के लिए कोई अभ्यास किया जाना चाहिए. समिति ने यह भी महसूस किया है कि गैर-कोर क्षेत्र में ये सभी यूनिटें संबद्ध मन्त्रालयों के तहत होनी चाहिए. गैर-कोर क्षेत्र में उद्यम निजी क्षेत्र की पर्याप्त उपस्थिति के कारण आमतौर पर प्रतियोगी वातावरण में कार्य करते हैं. संबद्ध मंत्रालय सम्बद्ध नीतियों का निर्धारण करेगा जो सार्वजनिक व निजी क्षेत्र की यूनिटों पर लागू होंगी. लेकिन कोर क्षेत्र के विपरीत, यहां मन्त्रालय की हिस्सेदारी चीफ एग्जीक्यूटिवों तथा निर्देशक बोर्डों के सदस्यों की नियुक्ति और कुछ सुस्पष्ट नियमों व मापदण्डों के अनुसार उनके कार्यों के मूल्यांकन सहित प्रशासनात्मक निरीक्षण तक ही सीमित होगी.

3.25 सार्वजनिक क्षेत्र में कुछ प्रोत्साहनात्मक कारपोरेशन हैं जैसे इंडियन डेरा कारपोरेशन तथा नेशनल रिसर्च ड्वैलपमेंट कारपोरेशन आफ इंडिया. समिति का सुझाव है कि प्रोत्साहनात्मक कारपोरेशनों को किसी स्वायत्त बोर्ड या जीकृत सोसयटी के रूप में संगठित करना ज्यादा उचित है. ये प्रोत्साहनात्मक कारपोरेशन संबद्ध मन्त्रालयों के तहत रहेंगे क्योंकि वे मूलत: सार्वजनिक नीति के हथियार हैं.

3.26 समिति ने देखा कि निजी क्षेत्र की अनेक अधिग्रहित यूनिटें सेक्टोरली मंत्रालयों से सम्बद्ध हैं जो उचित नहीं हैं. छोटे सार्वजनिक उद्यमों को खासतौर से इंजीनियरिंग व दवा उद्यमों में से, बड़े उद्यमों में समूहित किए जाने की जरूरत की ओर फौरन ध्यान दिया जाना चाहिए.

3.27 इसलिए समिति निम्नलिखित के बारे में विचार करने के लिए तथा उन पर सिफारिशें देने के लिए सरकार द्वारा एक वर्किंग ग्रुप बनाए जाने की सिफारिश करती है :

(i) मौजूदा सार्वजनिक उद्यमों या उनके किन्हीं घटक यूनिटों को उचित सेक्टोरल मन्त्रालय को सौंप दिया जाना;

(ii) मौजूदा सार्वजनिक उद्यमों को उचित समूहन द्वारा कंपनियों की क्रम संख्या में मिला देना;

(iii) सेक्टोरल सार्वजनिक उद्यमों से सेक्टोरल मन्त्रालयों के तहत नियंत्रक कंपनियों व शीर्ष कम्पनियों का निर्माण;

(iv) पुनर्गठित नियंत्रक व शीर्ष कंपनियों के आधार पर, नोडल जिम्मेदारी के लिए कुछ विषयों का एक मन्त्रालय या विभाग से दूसरे में, जहाँ कहीं भी जरूरी हो, ट्रांस्फर के लिए सुझाव देना.

4. सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता

4.1 ज्यादातर सार्वजनिक उद्यमों को कारपोरेट शक्ल देने का लक्ष्य उनके दैनिक प्रबन्धन में ज्यादा से ज्यादा स्वायत्तता प्रदान करना है. लेकिन व्यवहार में सार्वजनिक उद्यमों व उसके निदेशक बोर्डों की फैसला लेने की शक्ति उनके एसोसिएशन के आर्टीकल्स की विशेष धाराओं, सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरो व सरकार के नियमों व दिशानिर्देशों, निवेश राशि की जांच के लिए अपनाए गए तरीकों, परियोजनाओं के चयन, वेतन नीति, आदि जिन्हें सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों के लिए एक समान अन्य नियंत्रणों व नियमनों के अलावा समय समय पर जारी किया जाता है, के कारण काफी हद तक सीमित हो जाती है. हम महसूस करते हैं कि सरकार व उद्यमों के बीच व्यापारिक मामलों के सम्बन्ध में फैसला लेने की शक्ति के विभाजन का परीक्षण किया जाना चाहिए तथा उनमें संशोधन किया जाना चाहिए. नीचे हम यह सब कुछ उन प्रमुख क्षेत्रों के लिए कर रहे हैं जिनमें सार्वजनिक उद्यमों की फैसला लेने की शक्ति भारत सरकार से पहले अनुमति लेने की आवश्यकता के कारण या उनके कुछ विशिष्ट दिशानिर्देशों के अनुरूप होने की शर्त के कारण सीमित रहती है.

ए. निवेश मान्यताएं व पूंजी बजट

4.2 सार्वजनिक उद्यमों के लिए निवेश वित्त व्यवस्था की मौजूदा पद्धति उनकी योजनाओं को पूरी तरह से समूची सार्वजनिक क्षेत्र योजना के साथ समन्वित कर देती है. इसके परिणामस्वरूप, सार्वजनिक उद्यमों की निवेश गतिविधियों को कई स्तरों पर सरकारी मान्यता की जरूरत होती है. निवेश वित्त व्यवस्था की इस मौजूदा प्रणाली के कुछ परिणाम नोट करने लायक हैं :

—क्योंकि सार्वजनिक उद्यमों के आंतरिक संसाधन योजना संसाधनों का हिस्सा होते हैं, इसलिए आउटले में नियोजित निवेश कार्यक्रम दिया होता है चाहे उस आउटले की आंतरिक संसाधनों द्वारा या बजट द्वारा वित्त-व्यवस्था की गई हो;

—सार्वजनिक उद्यमों द्वारा सीधे पूंजी-मंडी से जुटाए जाने वाले संसाधनों की सीमा बहुत कम होती है और उनको अपने लिए धन का बड़ा हिस्सा बजट के माध्यम से मिलता है;

—वास्त में कामत व समय ओवरन के लिए वित्तीय निवेश की गारंटी है.

4.3 सार्वजनिक उद्यमों की निवेश योजनाओं व बजट के बीच करीबी संबंध होने की वजह से अकेले प्रस्तावों के सरकारी मान्यता मिलने की प्रणाली जटिल हो गई है. इन योजनाओं को राष्ट्रीय योजनाओं में समन्वित करने के लिए, एक उद्यम कई स्तरों पर सरकार के साथ पारस्परिक क्रिया करनी पड़ती है.

—निवेश प्रस्ताव पंचवर्षीय योजना का हिस्सा होना चहिए और इसलिए क्षेत्र विशेष के लिए बनाए गए वर्किंग ग्रुप की सिफारिशों में इसे अवश्य शामिल किया जाना चाहिए. निवेश प्रस्ताव को संबंधित मंत्रालय की योजना तथा अंत में स्वीकारी गई योजना में शामिल होना चाहिए.

—स्थान, साइज, प्रौद्योगिकी, आदि जैसी कुछ गंभीर बातों के लिए प्रशासनातमक मंत्रालय व अन्य सरकारी विभागों के साथ सलाह करके निवेश प्रस्ताव बनाए जाने चाहिए.

—यदि प्रस्ताव उनके निदेशक बोर्ड की वित्तीय शक्तियों से बाहर हैं तो उनका संवीक्षण सार्वजनिक निवेश बोर्ड (पी. आई. बी.) या व्यय वित्त समिति (ई. एस सी.) को करना होगा और कुछ मामलों में मंत्रीमंडल से अनुमति लेनी भी जरूरी है.

—निवेश प्रस्ताव स्वीकृत हो भी जाए तो भी सार्वजनिक उद्यम को अपने पूंजी व्यय के लिए वार्षिक स्वीकृति लेनी जरूरी है.

4.4 इतने सख्त संवीक्षण तथा सरकारी हस्तक्षेपों के बावजूद, व्यवहार में मौजूदा ढांचा संसाधनों पर सार्वजनिक क्षेत्र के प्रारूप के नियमन के लिए असल में कोई खास सहायता नहीं करता. अचानक लागत का बढ़ना, जिसके लिए वित्तीय सहायता करनी पड़ती है, घाटा जिसके लिए बजटीय समर्थन की जरूरत है और परियोजनाओं को लागू करने में देरी वास्तव में बजट के निर्माण के संबंध में अनिश्चितता बढ़ाता है जबकि बहुत अधिक सरकारी हस्तक्षेप समय खाने वाला सिद्ध हुआ है और साथ ही परियोजनाओं को लागू करने में सार्वजनिक उद्यम के प्रबंधन की स्वायत्तता व जिम्मेदारी को कम करता है. सार्वजनिक उद्यम निवेश पर विस्तृत व परियोजना-दर-परियोजना संवीक्षण के माध्यम से योजना की प्राथमिकताओं को लागू करना कुछ उन क्षेत्रों में कारगर हो सकता है जिनमें सार्वजनिक क्षेत्र का प्रभुत्व है, लेकिन अन्य क्षेत्रों में इसका सीमित उपयोग है. सरकार ।तृत्व के रूप में अपनी जिम्मेदारियों को असल में पूरा नहीं कर सकती क्योंकि सार्वजनिक

क्षेत्र को कभी कभी अलाभकारी परियोजनाओं को भी लेना पड़ता है. इस प्रकार व्यवहार में योजना की प्राथमिकताओं पर बजटीय नियंत्रण या निवेश की प्रक्रिया को मौजूदा प्रणाली सरल नहीं बनाती साथ ही इससे संभवत: सार्वजनिक उद्यम में कुछ वित्तीय गैर जिम्मेदारी पैदा होती है.

प्रस्ताव

4.5 निवेश वित्तव्यवस्था करने की मौजूदा प्रणाली में सुधारों की दिशा राष्ट्रीय योजना में सार्वजनिक उद्यम निवेशों की महत्वा के अनुरूप होनी चाहिए. इस संबंध में, (अ) कोर क्षेत्र उद्यमों, (ब) गैर-कोर क्षेत्र में आर्थिक रूप से लाभ कारी उद्यमों में और गैर-कोर क्षेत्रों में घाटे वाले उद्यमों में फर्क पिछले अध्याय में किया गया है. समिति का विचार यह था कि कोर क्षेत्र के उद्यमों में, अपनी योजनाओं को पूरी तरह से सार्वजनिक क्षेत्र की योजनाओं के साथ समन्वित करना जारी रहना चाहिए क्योंकि ज्यादातर मामलों में सार्वजनिक उद्यमों की योजनाएं राष्ट्रीय सेक्टोरल योजनाओं के साथ ही खत्म होती हैं. अनेक कोर-क्षेत्र आपस में काफी करीबी के साथ जुड़े होते हैं और इसलिए अन्य सेक्टोरल योजनाओं के साथ ताल-मेल की आवश्यकता है. इन क्षेत्रों की संसाधनों की जरूरतें भी काफी ज्यादा हैं और इसलिए उनकी निवेश की सभी योजनाओं के संवीक्षण की मौजूदा प्रणाली जारी रहनी चाहिए, चाहे उनके लिए वित्तव्यवस्था राष्ट्रीय बजट के माध्यम से हो या उद्यम द्वारा ही जुटाई गई राशि से हो.

4.6 आर्थिक तौर पर लाभकारी गैर कोर क्षेत्र में इस तरह के विस्तृत संवीक्षण की जरूरत नही है और सार्वजनिक निवेश योजना में केवल बजटीय प्रावधान शामिल होने चाहिएं. जिस हद तक ये उद्यम जनता से डिपोजिट व डिबेंचर द्वारा या वित्त संस्थानों से ऋण लेकर अपनी निवेश जरूरतों के लिए धन जुटा सकते हैं उस हद तक उनके सरकारी मंजूरी की प्रक्रिया से गुजरने की जरूरत नहीं है.

4.7 यह दृष्टिकोण निवेश मंजूरी के लिए तरीकों में कुछ परिवर्तन के साथ जुड़े हुए हैं. कोर-क्षेत्र में संवीक्षण की प्रकृति व सरकारी स्तर पर मंजूरी को और ज्यादा कारगर बनाना होगा. क्योंकि यहां सरकारी वादे न केवल इक्विटी के लिए हैं बल्कि परियोजना की पूरी लागत के लिए है, और क्योंकि निवेश के गलत फैसले से असफलता के लिए कीमत बहुत अधिक चुकानी होगी, इसलिए इन क्षेत्रों के लिए सरकारी मंजूरी की प्रणाली पी०आई०बी० के दो चरणों पर मंजूरी दिए जाने के इर्द-गिर्द बनाई जानी चाहिए. पहला चरण जो सिद्धांतत: मंजूरी देता है और प्राथमिक खर्च को मंजूरी देता है, वह चरण होना चाहिए जिस पर योजना की प्राथमिकताओं, परियोजनाओं के मुद्दों, निवेश फैसलों, आदि से संबंधित बुनियादी सवालों पर फैसला लिया जाना चाहिए. दूसरा चरण प्रौद्योगिकी, लागत, आदि के बारे में विस्तृत संवीक्षण के लिए होगा.

4.8 पहले चरण पर ही ग्राहक-उद्योग व उपकरण के निर्माता के बीच बातचीत शुरू की जा सकती है . इसके लिए पी०आई०बी० को चाहिए कि वह एक 'कार्य-बल' का निर्माण करे जिसमें अन्यों के अलावा ग्राहक और उत्पादक के प्रतिनिधि शामिल हों . उपकरण की आंतरिक उपलब्धता, उपकरण के उत्पादन के लिए सार्वजनिक उद्यम की योग्यता, आयात की जरूरत, आयात की मात्रा, आदि से संबंधित सभी पहलुओं पर 'कार्य बल' विचार करेगा .

4.9 दूसरे चरण में विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के आधार पर परियोजनाओं पर विचार होना चाहिए और इसके लिए एक ही खिड़की पर मंजूरी का तरीका अपनाया जाना चाहिए . पी०आई०बी० इस पर विचार कर सकता है कि क्या उपकरण का आयात करना होगा या किसी स्वदेशी उत्पादन को ही आर्डर दिया जाना चाहिए विदेशी मुद्रा की मंजूरी को भी विशेषता पूंजी गुग्स मंजूरी रीकों द्वारा विचारा जाना चाहिए . 'कार्य बल' की सिफारिशों के आधार पर पी०आई०बी० कीमत अधिमान से संबंधित किसी सवाल पर फैसला ले सकता है . लेकिन जहां कुछ निवेश प्रस्ताव बाह्य स्रोतों से उपलब्ध ऋणों के साथ जुड़े होते हैं, इस अभ्यास को आम तरीके की तरह वित्त मंत्रालय के साथ परामर्श करके किया जाना चाहिए . क्योंकि पी०आई०बी० में सभी मंत्रालयों का प्रतिनिधित्व है, इसलिए यह दूसरा चरण आम पी०आई०बी० मंजूरी के साथ वित्तीय पैकेज के लिए मंजूरी, पूंजी गुड्स आयात, स्थान व वातावरण संबंधी पहलुओं आदि को जोड़ सकता है .

4.10 इस समय वे प्रस्ताव जो सार्वजनिक उद्यम की डेलीगेटिड शक्तियों के बाहर हैं लेकिन 10 करोड़ रुपये या उससे कम के हैं ई०एस०सी० के पास मंजूरी के लिए लाए जाते हैं . दस करोड़ रुपये से अधिक के निवेश प्रस्तावों को मंत्रिमंडल से मंजूरी की जरूरत होती है और इन्हें पी०आई०बी० के सामने पेश किया जाता है . यह सुझाव दिया जाता है कि इनकी सीमाओं को इस प्रकार बढ़ा दिया जाए;

(1) ई०एफ०सी०—5 करोड़ रुपये से अधिक व 25 करोड़ रुपये से कम के निवेश प्रस्ताव .

(2) पी०आई०बी० 25 करोड़ रुपये से अधिक के निवेश प्रस्ताव. इसके तद्नुरूप सार्वजनिक उद्यमों की डेलीगेटिड शक्तियों में परिवर्तन कर दिया जाना चाहिए .

4.11 हम यह भी सुझाव देते हैं कि ई. एफ. सी·/पी. आई. बी. एक ही अपराइजल एजेंसी द्वारा चलाई जाए जो सार्वजनिक उद्यमों व निवेश प्रस्तावों का संवीक्षण करने वाली विभिन्न एजेंसियों के बीच सम्पर्क का काम करे. ये सभी विभिन्न एजेंसियां अपने अपने विचार एक ही नोडल एजेंसी को दे जिसकी जिम्मेदारी उन विचारों को एक विस्तृत अपराइजल रिपोर्ट में समन्वित करके ई. एफ. सी./पी. आई. बी. को विचार करने के लिए दे. हम सोचते हैं कि योजना आयोग

की प्रोजेक्ट अपराइजल डिवीजन को नोडल एजेंसी होना चाहिए और इसके लिए इसमें उचित विस्तार किया जाना चाहिए.

4.12 इस समय सार्वजनिक उद्यम अपने निवेश प्रस्ताव प्रशासनिक मंत्रालयों के माध्यम से पी. आई. बी. के पास भेजते हैं जिससे हमेशा देर हो जाती है. जब किसी निवेश प्रस्ताव को नियंत्रक या शीर्ष कम्पनी के बोर्ड द्वारा मंजूरी दे दी जाती है तो उसे प्रशासनिक मन्त्रालय व पी. ए. डी. को सूचना के लिए एक साथ भेजा जाना चाहिए. यदि प्रशासनिक मन्त्रालय उस मामले को तीन महीने के अन्दर पी. आई. बी. के पास नहीं भेजता है तो पी. ए. डी. ऐसा कर सकता है और अन्य मंत्रालयों के विचारों की भांति प्रशासनिक मंत्रालय के विचारों का भी सामान्य पी. आई. बी. तरीके के हिस्से के रूप में परीक्षण किया जाना चाहिए.

4.13 गैर-कोर क्षेत्रों में उद्यमों के, जो आर्थिक तौर पर लाभकारी हैं, मामले में निवेश प्रस्ताव आमतौर पर बहुत बड़े नहीं होते और इसलिए इन निवेशों के लिए ज्यादातर संसाधनों को बजट के बाहर जुटाया जाना सम्भव होना चाहिए. इन क्षेत्रों में, इसलिए, बजटीय प्रावधान उनके इक्विटी योगदान तक सीमित होने चाहिएं और ऐसे उद्यमों से अपनी बाकी की संसाधन जरूरतों को निम्नलिखित के माध्यम से जुटाए जाने की आशा की जाती है :

(अ) आंतरिक संसाधनों के जनन;

(ब) समयबद्ध ऋण देने वाले संस्थानों से परियोजना वित्त,

(स) सार्वजनिक डिपोजिट तथा/या अपरिवर्तनशील डिबेंचर द्वारा, सरकारी गारंटी के बिना, सीधे जुटाकर

यदि इस सुधार को स्वीकर कर लिया जाता है तो इन उद्यमों की योजना सीमा केवल सरकारी इक्विटी योगदान से सम्बन्धित हो सकती है जिसे पी. आई. बी. के तरीकों द्वारा मंजूरी दी जाएगी.

4.14 सार्वजनिक उद्यमों के लिए वित्त-व्यवस्था के तरीकों में सुझाए गए इन परिवर्तनों का मतलब है परियोजनाओं को मंजूरी देने में सरकारी मशनरी की भूमिका में कुछ परिवर्तन. गैर-कोर क्षेत्रों में उद्यमों से उम्मीद की जाती है कि वे वित्तीय संस्थानों व पूंजी बाजार से धन जुटाएं. आमतौर पर इसका अर्थ होगा कि निवेश प्रस्तावों का बाह्य संवीक्षण व अपराइजल के किसी रूप द्वारा परीक्षण किया जाना. मुख्य दिक्कत यह होगी कि वित्तीय संस्थान व पूंजी बाजार मुख्यत: इन परियोजनाओं के दिवालिया होने के बारे में चिंतित रहते हैं, न कि समूची अर्थ-व्यवस्था में उनके प्रभाव के बारे में. लेकिन सरकार इनमें से कुछ उद्यमों का नई प्रौद्योगिकी की स्थापना व विकास के लिए एजेंसी के रूप में इस्तेमाल करना चाह सकती है या किसी पिछड़े इलाके के विकास के लिए कुछ अन्य सामाजिक लक्ष्य

अपना सकती है जो व्यापारिक नजरिए से मुनाफे वाले न हों. ऐसे मामलों में, या तो सरकार को पर्याप्त इक्विटी योगदान देना होगा या फिर इन गतिविधियों की कुल अतिरिक्त लागत की भरपाई के लिए कोई तरीका विकसित करना होगा. इस तरह की परियोजनाओं को सामान्य तरीकों से गुजरना होगा.

4.15 इसलिए गैर-कोर उद्यमों के लिए भी निवेश कार्यक्रम के लिए सरकारी मंजूरी को कोई शक्ल देनी होगी यदि उन्हें बजट से अतिरिक्त इक्विटी योगदान की जरूरत है. पंचवर्षीय योजना में निवेश की उस राशि को अंकित किया जाएगा जिसे सरकार इक्विटी के माध्यम से दे के लिए तैयार है, बाकी निवेश डिबेंचर, सार्वजनिक डिपोजिट व सार्वजनिक वित्तीय संस्थानों से जुटाए जाएंगे. इसलिए जब कभी विशेष परियोजनाएं बनाई जाती हैं तो उनकी सूचना सार्वजनिक वित्तीय संस्थानों द्वारा सरकार की केन्द्रीय अपराइजल एजेंसी के साथ मिलकर दी जाएगी. इन सूचनाओं के आधार पर, सरकार में आगे किसी तरीके या प्रक्रिया से गुजरे बिना, सरकार द्वारा व संस्थानों द्वारा धन दिया जाएगा. सरकार का समूचा योग दान या उनका पर्याप्त हिस्सा प्रचलित मंजूरी पर, 25 करोड़ रुपये से ऊपर सरकार (मंत्रिमण्डल) द्वारा, आधारित होगा. पूंजी जुटाने का, अंशत: सरकार के माध्यम से (इक्विटी), और बाह्य स्रोतों/बैंकों तथा सार्वजनिक वित्तीय संस्थानों से, यह तरीका केवल उन गैर-कोर सार्वजनिक उद्यमों के लिए खुला होगा जिनका लाभांश रिकार्ड कुल कीमत का कम से कम 9 प्रतिशत या कुल मुनाफे का 50 प्रतिशत, इनमें से जो भी कम हो, तीन साल के काल में वितरित होगा. भारत का औद्योगिक विकास बैंक जैसी मौजूदा वित्तीय संस्थान ऐसे सार्वजनिक उद्यमों की सेवा करेगा. इसके लिए, सम्बन्धित वित्तीय संस्थान के नाम 5 वर्षों के लिए विशेष आबंटन किया जाएगा.

4.16 समिति ने कुछ सार्वजनिक उद्यमों द्वारा शेयर की बिक्री के माध्यम से कोष जुटाने की संभावनाओं पर विचार किया. यह महसूस किया गया कि केवल वे ही कंपनियां जो अच्छा कार्य कर रही हैं शेयरों को बिक्री द्वारा पूंजी बाजार से कोष जुटा सकती हैं और वे ऐसा डिपोजिट जुटाकर या अपरिवर्तनशील डिबेंचर द्वारा भी कर सकती हैं. ऋण जुटाने से स्थिर देनदारी पैदा होती है जबकि शेयर बेचने से मालिकाना समस्या खड़ी हो सकती है और इससे सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को कोई ज्यादा फायदा भी नहीं होगा. इसलिए समिति ने मौजूदा सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों द्वारा जनता को शेयर बेचे जाने की सिफारिश नहीं की है.

4.17 सरलीकृत निवेश तरीके का मतलब यह होगा कि आर्थिक तौर लाभकारी गैर-कोर उद्यमों के संबंध में आर्टीकल्स आफ एसोसिएशन या सरकारी दिशा निर्देशों के आधारित उद्यमों की उधार लेने की शक्तियों पर नियंत्रणों को दूर करना होगा. लेकिन वे सब सार्वजनिक या निजी क्षेत्र के सभी उद्यमों पर लागू सामान्य दिशानिर्देशों के तहत अवश्य रहेंगी इस पर भी जोर दिया जाना चाहिए कि इन

उद्यमों द्वारा सार्वजनिक डिपोजिटों द्वारा या डिबेंचर जारी करके उधार लेने को सरकार द्वारा गारंटी नहीं दी जानी चाहिए, क्योंकि सरकारी गारंटी के आधार पर ऋण ले के लिए पहले सरकार से अनुमति लेना जरूरी होगा.

4.18 घाटा उठाने वाली यूनिटों की तीसरी श्रेणी से कुछ विशेष समस्याएं पैदा हो रही हैं. उनकी निवेश परियोजनाओं की सूचना व मंजूरी की प्रक्रिया को उनके घाटे को कम करने के व उनके कार्य को सुधारने के कार्यक्रमों के साथ जोड़ना होगा. इन पर आगामी अध्याय में विस्तार से विचार किया गया है.

बी. सार्वजनिक उद्यमों में वेतन नीति

4.19 सार्वजनिक उद्यमों में मजदूरों का संचालन औद्योगिक विवाद कानून के तहत होता है और उनके लाभकारी स्तर व ढांचे सामूहिक सौदेबाजी की प्रक्रिया द्वारा निर्धारित किए जाते हैं. केवल कुछ उद्यमों में (जैसे कपड़ा व सीमेंट) यह सब उद्योगानुसार वेतन-बोर्ड द्वारा तय किया जाता है. कुछ उद्योगों के संबन्ध में वेतन निर्धारण द्विपक्षीय मशीनरी द्वारा तय होता हैं जिनमें एक ओर तो सार्वजनिक व निजी क्षेत्र के उद्यमों के प्रबंधक होते हैं और दूसरी तरफ मजदूरों के प्रतिनिधि होते हैं. ऐतिहासिक तौर पर उद्यमों व मजदूरों की यूनियनों के बीच दीर्घ कालीन समझौते तीन से चार वर्षों के लिए होते हैं.

4.20 छटे दशक में भारत सरकार समझौता वार्ताओं में गहराई से शामिल नहीं थी. उन प्रतिशत को मद्देनजर रखते हुए सीमाएं तय होती थीं जिनके भीतर प्रबंधकों को वार्ता करनी होती थी. प्रबन्धन निदेशक बोर्ड को प्रगति के बारे में पूरी तरह से सूचित करती रहती थी. बोर्ड में प्रशासनिक व वित्त मन्त्रालयों के प्रतिनिधियों से आशा की जाती थी कि वे सरकार को इस बारे में खबर देते रहें. लेकिन प्रबंधक मजदूरों के साथ अंतिम वादा प्रशासनिक व वित्त मन्त्रालय के सचिवों व मन्त्रियों से सहमति लिए बगैर नहीं कर सकते थे.

4.21 आजकल, व्यवहार में, प्रबंधक प्रशासनिक मंत्रालयों व सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरो से ग्लोबल सीमाएं स्पष्ट करा लेते हैं जिनके भीतर वे वार्ताएं कर सकते हैं. और साथ ही वे मकान किराया भत्ता, परिवहन राहत, शिफ्ट भत्ता, टिफिन भत्ता, केन्टीन राहत आदि जैसे अलग अलग घटकों के पैकेजों को भी स्पष्ट करा लेते हैं. आम सहमति हो जाने के बाद और जब प्रबंधक यह महसूस करें कि वे मजदूरों को मना लिया है, औपचारिक प्रस्ताव प्रशासनिक मंत्रालयों को भेजे जाते हैं. संबद्ध मंत्री से मंजूरी मिलने के बाद इसे सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरो के पास भेजा जाता है ताकि वह इस पर मामला तैयार करके वित्त मन्त्री से मंजूरी ले. प्रबन्धकों व यूनियनों के बीच अंतिम समझौता उसके बाद ही होता है. कई मामलों में प्रबंधकों व मजदूरों ने ससझौते के ज्ञापन पर इस धारा के साथ हस्ताक्षर किए हैं कि समझौते के ज्ञापन के प्रावधान सरकार की मंजूरी पर निर्भर होंगे.

4.22 मूल वेतन महंगाई के आंकड़ों से जुड़े महंगाई भत्ते, एच. आर. ए., सी. सी. ए., परिवहन राहत, शिफ्ट भत्ता आदि के अलावा मजदूरों के वेतन के दो और घटक हैं. ये हैं बोनस की अदायगी कानून 1965 की धारा (i) के मुताबिक सालाना बोनस या बोनस कानून, 1965 की धारा 31 (ए) के तहत मुनाफे में हिस्से की जगह उत्पादन से जुड़ा बोनस और बोनस की अदायगी कानून के प्रावधानों के बाहर उत्पादन इंसेटिव योजना.

4.23 बोनस की अदायगी कानून की धारा 20 (i) के तहत बोनस की अदायगी उन उद्यमों में लागू होती है जिनकी आय का कम से कम 20% भाग निजी क्षेत्र की यूनिटों के साथ होड़ से अर्जित किया गया हो. आडिटिड आकड़ों के आधार पर निर्धारित सरप्लस के मुताबिक कानून के प्रावधानों के तहत उन्हें बोनस अदा करने की इजाजत दी जाती है. उन सार्वजनिक उद्यमों को, जो बोनस की अदायगी कानून की धारा 20 (i) के तहत नहीं आते हैं लेकिन धारा 20 की उप-धारा (ii) के तहत आते हैं, एक्स-ग्रेशिया देने की इजाजत दी जाती है जिसकी राशि उस बोनस के समान होगी जो उन्हें मिलता यदि वह उद्यम बोनस कानून, 1975 के दायरे में आ जाता. प्रबंधकों को इस संबन्ध में 1976 से एग्जीक्यूटिव दिशानिर्देश दिए जा रहे हैं.

4.24 कई सार्वजनिक उद्यमों द्वारा उत्पादकता से जुड़ी इंसेटिव योजनाएं या तो बोनस कानून की धारा 31 (ए) के तहत शुरू की हैं जिनके अन्तर्गत न्यूनतम कानूनी बोनस के अलावा उत्पादकता के साथ जुड़ा बोनस दिया जाता है या कानून के ढांचे के बाहर शुरू की हैं. सार्वजनिक उद्यमों को उन द्वारा लागू की गई उत्पादकता से जुड़ी अदायगी योजनाओं के लिए सरकार से मंजूरी लेनी होती है. कुछ दिशानिर्देशों को मद्देनजर रखते हुए उनको मौजूदा योजनाओं का पुनरीक्षण भी करना होता है.

4.25 आजकल सार्वजनिक उद्यमों में यह भावना है कि वेतन समझौता वार्ताओं में उन्हें बहुत कम स्वायत्तता मिली है क्योंकि वास्तव में वेतन के सभी घटकों के लिए सरकारी मंजूरी लेनी होती है. सामूहिक सौदेबाजी की प्रक्रिया के रूप में मजदूरों के साथ समझौता करने के लिए वे अधिक स्वतन्त्रता लेना चाहेंगे. लेकिन, हर उद्यम को अकेले स्वतन्त्रता के साथ वार्ता करने देने में कुछ दिक्कतें हैं. प्रतिद्वन्द्वी सौदेबाजी हमेशा स्वयं उद्यम के कार्य के आधार पर नहीं की जाती बल्कि यह इस पर निर्धारित होती है कि उसी इलाके में या उसी तरह की प्रौद्योगिकी, आकार आदि के किसी दूसरे उद्यम में कितना स्वीकार किया गया है. यह तुलना कुल लाभ तक ही सीमित नहीं रहती बल्कि यह न्यूनतम वेतन, मकान किराया भत्ते, सी. सी. ए., धुलाई भत्ते, शिक्षा भत्ते, एल. टी. सी. आदि जैसे अलग-अलग घटकों पर भी की जाती है. इस स्थिति में उद्यम स्तर पर सौदेबाजी और ऊपर से

निर्देशित वेतन नीति के बीच कुछ उपयुक्त बीच का रास्ता निकालना जरूरी है. साथ ही उत्पादकता के साथ स्पष्ट संबन्ध भी न केवल सार्वजनिक क्षेत्र बल्कि समूचे संगठित क्षेत्र के स्वास्थ्य के लिए जरूरी है.

4.26 इसलिए यह सुझाव दिया जाता है कि सार्वजनिक उद्यमों के कर्मचारियों का बुनियादी वेतन ढांचा (जिसमें मूल वेतन, महंगाई भत्ता, और एच. आर. ए. व सी. सी. ए. जैसे कुछ मानक भत्ते शामिल हैं) उद्योग के आधार पर या उद्योग-एवं-क्षेत्र के आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिए. ऐसा वेतन आयोग के माध्यम से या फिर उद्योगानुसार वेतन बोर्डों के माध्यम से किया जा सकता है और समझौता पांच वर्षों के लिए किया जाए.

4.27 इस मूल वेतन के अतिरिक्त कोई ऐसा घटक भी होना चाहिए जो उत्पादकता से जुड़ा हो जिस पर उद्यम स्तर कर्मचारियों के साथ ऐसे प्रेरक-लाभ (इंसेंटिव) पर कुल सालाना खर्च की किसी विशेष सीमित राशि के भीतर ही समझौता किया जा सकता है. यह राशि उद्यम द्वारा अर्जित मुनाफे के या घाटे में पर्याप्त कमी के आधार पर सरकार के साथ सलाह करके तय की जा सकती है. कुछ क्षेत्रों में प्रशासित कीमतों नीति कारणों से निवेश लागत मेंवृद्धि आदि जैसे कारणों के लिए उचित स्वतंत्रता दी जानी चाहिए ताकि मुनाफों में कमी मजदूरों की कुल उत्पादकता में प्राप्त सुधार के आधार पर अर्जित करने की योग्यता पर असर न पड़े.

4.28 उपरोक्त योजना बनाने में सरकार व्यापक दिशानिर्देश देगी और उद्यम के निदेशक बोर्ड को फैसला लेने की पूरी शक्ति प्रदान की जानी चाहिए जिन्हें, यदि वे दिशानिर्देशों के भीतर हों, सरकार से पूर्व-मंजूरी की जरूरत नहीं होनी चाहिए. ऐसी योजना मौजूदा पूंजी संपदा की उत्पादकता बढ़ाने तथा साथ ही मजदूरों को ज्यादा वेतन अर्जित करने के लिए प्रेरक-लाभ देने का दोहरा लक्ष्य पूरा करेगी.

4·29 बोनस की अदायगी के बारे में, हम मौजूदा तरीके में कोई परिवर्तन नहीं सुझा रहे हैं. लेकिन भविष्य में इस योजना को बहुत ज्यादा विस्तृत करना वांछनीय नहीं है, क्योंकि मूल वेतन व न्यूनतम वेतन के अलावा वेतनों में ज्यादातर वृद्धियां मजदूरों को उत्पादकता से जुड़ी इंसेंटिव योजनाओं द्वारा दी जाती हैं.

सी. एग्जीक्यूटिवों की नियुक्तियां तथा पारिश्रमिक

4·30 चीफ एग्जीक्यूटिवों व पूर्ण-कालीन निदेशकों को नियुक्त करने तथा उन्हें हटाने की शक्ति इस समय सरकार के पास है. यह जैसा होना चाहिए वैसा ही है और यहां तक कि निजी क्षेत्र में भी इन नियुक्तियों की मंजूरी शेयर-होल्डरों की आम सभा से लेनी चहिए. लेकिन सरकार की इस विशेष शक्ति के कारण उन फैसलों में जिनके लिए सरकार की पूर्व-मंजूरी लेना जरूरी नहीं है, सरकार के अनौपचारिक हस्तक्षेप के कारण स्वायत्तता में कमी आ सकती है. इसलिए हम कुछ परिवर्तन

सुझाना चाहेंगे जो चीफ एग्जीक्यूटिवों तथा पूर्णकालीन निदेशकों की अपनी उन शक्तियों के इस्तेमाल में, जो नियमानुसार उनकी हैं लेकिन फिर भी उनका नियमन किया जाता है, स्वायत्तता की रक्षा करने में मदद करेंगे.

4.31 चीफ एग्जीक्यूटिवों व पूर्ण-कालीन निदेशकों के एक साल के प्रोबेशन सहित दो साल के कार्यकाल की मौजूदा नीति उनके कार्य में दखल दे रही है. बड़े संगठनों के संबंध में इन अफसरों से दो साल के कार्यकाल में कोई प्रशंसनीय परिवर्तन या सुधार किए जाने की उम्मीद नही की जा सकती. इसलिए संगठनात्मक दक्षता को सुधारने के नजरिये से यह सिफारिश की जाता है कि चीफ एग्जीक्यूटिवों व पूर्ण कालीन निदेशकों का कार्यकाल 5 साल कर दिया जाना चाहिए जिसमें एक साल का प्रोबेशन काल शामिल होगा और साथ ही यदि उनका कार्य संतोषजनक नहीं है तो तीन महीने का नोटिस देकर हटाए जाने का प्रावधान होना चाहिए. सार्वजनिक उद्यमों के सर्वोच्च प्रबंधन को यह ज्ञान होना चाहिए कि यदि वे ठीक तरह से काम करते हैं तो अच्छे परिणाम दिखाने के लिए उनके पास काफी समय होगा. हम यह भी सुझाव देंगे कि चीफ एग्जीक्यूटिव या फंक्शनल निर्देशक को स्थायी न किए जाने या उसे हटाए जाने का फैसला, सार्वजनिक उद्यम नियुक्ति बोर्ड के विचार मद्देनजर रखते हुए, मंत्रिमंडल की नियुक्ति समिति (ए० सी० सी०) द्वारा लिया जाना चाहिए. यदि फंक्शनल निर्देशक/चीफ एग्जीक्यूटिव इस्तीफा देते हैं तो उसकी स्वीकृति ए० सी० सी० की मंजूरी के बाद होगी.

4.32 पार्ट-टाइम निदेशक की नियुक्ति करने का अधिकार भी सरकार के पास हैं लेकिन हमारा सुझाव है कि संबंधित विभाग पार्ट-टाइम निदेशकों की सूची बनाने से पहले हमेशा चीफ एग्जीक्यूटिव से सलाह-मशविश करें. नान-आफिशियल निदेशकों का कार्यकाल 3 साल होना चाहिए. समिति यह महसूस करती है कि बोर्ड में रिक्तियों को ज्यादा समय तक खाली नही रखा जाना चाहिए.

4.33 बोर्ड स्तर की पोस्ट बनाने की शक्ति भी सरकार के पास है और हम इसमें किसी भी परिवर्तन का सुझाव नहीं देंगे. लेकिन कुछ मामलों में आर्टीकल्स आफ एसोसिएशन भी बोर्ड के नीचे के स्तर की पोस्ट एक सीमा के बाहर पैदा करने के संबंध में उद्यम की शक्ति को सीमित करते हैं. हम यह सुझाव देंगे कि ऐसे मामलों में आर्टीकल्स आफ एसोसिएशन में संशोधन किया जाए ताकि बोर्ड-स्तर के वेतनमान के नीचे पोस्टें पैदा करने के लिए बोर्ड के पास पूरा अधिकार हो.

4.34 बोर्ड-स्तर से नीचे की पोस्ट में भर्त्ती करना निदेशक बोर्ड की शक्तियों के भीतर आता है. लेकिन हाल ही में यह फैसला लिया गया है कि यदि पोस्ट बोर्ड-स्तर से नीचे की हो, यदि इसका वेतनमान बोर्ड-स्तर की पोस्ट का है, तो भर्त्ती पी० ई० एस० बी० के साथ सलाह करके की जाए. हम महसूस करते हैं कि सार्व-

जनिक उद्यमों को स्वायत्तता की धारणा के अनुरूप, ऐसी पोस्ट पर नियुक्तियां करने को भी उद्यम के निदेशक बोर्ड पर छोड़ दिया जाना चाहिए.

4.35 सार्वजनिक उद्यमों में बोर्ड-स्तरीय पोस्टें चार अनुसूचियों में वर्गीकृत की गई हैं, और ऐसा करने का अधिकार भी सरकार के पास है. हम इसमें भी कोई परिवर्तन नहीं सुझाएंगे सिवाए इसके कि वर्गीकरण करते समय हर कंपनी की विशेष जरूरतों को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए और साथ ही निवेश, मुनाफा कर्मचारियों की संख्या, स्वतंत्र डिवीजनों की संख्या, आदि जैसे द्योतकों को भी ध्यान में रखा जाए. कभी कभी चीफ एग्जीक्यूटिव या फंक्शनल निर्देशक की रुग्ण या ऊंची प्रौद्योगिकी की यूनिटों में उनकी श्रेणी में दिए गए स्तर से ज्यादा ऊंचे स्तर में जरूरत पड़ सकती है. ऐसी हालत में चीफ एग्जीक्यूटिव या फंक्शनल निर्देशक को व्यक्तिगत आधार पर ऊंचा वेतनमान दिया जा सकता है. दूसरे हालत में, व्यक्तिगत आधार पर पोस्ट का स्तर बढ़ाये जाने की इजाजत अत्यन्त अपवादजनक स्थितियों में ही दी जानी चाहिए.

4.36 सार्वजनिक उद्यमों व निजी क्षेत्र की कंपनियों के चीफ एग्जीक्युटिवो/फंक्शनल निर्देशकों के पारिश्रमिक के बीच इस समय काफी अन्तर है. समिति ने महसूस किया कि इस अन्तर को कम करना बहुत उचित होगा. लेकिन चतुर्थ वेतन आयोग की सिफारिशें मिल जाने के बाद ही इस पर विचार किया जा सकता है. वेतन व भत्ते तय करने के लिए उचित समय पर एक वर्किंग ग्रुप बनाया जा सकता है समिति सुझाव देती है कि उत्पादकता से जुड़ी योजनाओं में भाग लेने के लिए अधिकार दिया जाना चाहिए.

4.37 समिति ने महसूस किया है कि जहां तक आवास का सवाल है, सार्वजनिक उद्यमों को या तो मकान बनाने चाहिए या बने बनाए फ्लैट खरीदने चाहिएं. इस बीच, चीफ एग्जीक्यूटिवों व फंक्शनल निर्देशकों को मकान दिए जा सकते हैं जिनकी किराया सीमा उनके मूल वेतन के तुल्य हो, लेकिन प्लिंथ एरिया से सम्बन्धित प्रावधानों में कोई परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए. एग्जीक्यूटिव निर्देशकों के सम्बन्ध में, मकान किराए पर लेने के लिए वेतन सीमा को उनकें मूल वेतन के 75 प्रतिशत तक बढ़ाया जा सकता है.

4.38 बोर्ड स्तरीय नियुक्ताओं के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्रवाई सरकार की जिम्मेदारी है जिसे नियुक्त करने का अधिकार प्राप्त है. लेकिन बोर्ड-स्तर से नीचे के एग्जीक्यूटिवों के सम्बन्ध में, कुछ मामलों में, मौजूदा तरीके के अनुसार केंद्रीय सतर्कता आयोग का हस्तक्षेप जरूरी है, हम महसूस करते हैं कि इसे खत्म कर दिया जाना चाहिए और बोर्ड-स्तर से नीचे के कर्मचारियों के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्रवाई पूरी तरह से निर्देशक बोर्ड के अधिक.र क्षेत्र में होना चाहिए.

4.39 समिति सिफारिश करती है कि सहमत शर्तों के मुतबिक मूल्यांकित किया गया चीफ एग्जीक्यूटिव का कार्य उस वर्ष के लिये उसका कार्य-रिकार्ड बनना चाहिए फंक्शनल निर्देशकों के मामलों में चीफ एग्जीक्यूटिव द्वारा लिखी गई सालाना गुप्त रिपोर्ट के पुनरीक्षण की कोई जरूरत नहीं है. लेकिन जब कोई खराब रिपोर्ट दी गई हो तो फंक्शनल निर्देशक को यह अधिकार है कि वह प्रशासनिक विभाग के सचिव के पास अपील कर सकता है.

4.40 सार्वजनिक उद्यमों में एक सबसे महत्वपूर्ण लेकिन उपेक्षित क्षेत्र रहा है मजदूरों व सुपरवाइजरों का प्रशिक्षण व उन्हें रोक रखना, प्रवेश व माध्यमिक स्तरों पर प्रबन्धकीय विकास और ऊंची पोस्टों के लिए उत्तराधिकार योजना. सभी तरह के सार्वजनिक उद्यमों के लिए एक ही तरह का इलाज बताना सम्भव नहीं है . पहला, इस क्षेत्र पर ज्यादा जोर दिया जाना चाहिए. फिर, यह वांछनीय है कि उद्यम का प्रबंधन निर्देशक बोर्ड को साल में एक बार अपना मानवशक्ति बजट, सभी श्रेणियों के कर्मचारियों के लिए, खासतौर से प्रबंधकीय केडर के लिए प्रशिक्षण व रोक रखने की योजनाएं, अवश्य दे. वित्त-वर्ष शुरू होने से पहले दी जाने वाली इन योजनाओं में प्रशिक्षण व विकास पाठ्यक्रमों का ब्यौरा व विषय अवश्य दिए जाने चाहिए और उन पर निर्देशक बोर्ड द्वारा विस्तार से विचार-विमर्श होना चाहिए. ऐसी पदोन्नत्ति नीतियों को बोर्ड द्वारा मंजूरी देना बहुत जरूरी है जिससे योग्य प्रबंधक शीघ्रता के साथ ऊंची पोजीशन में पहुंच सकें ताकि अंततः प्रबंधन की ऊंची पोजीशनों में अन्दर से ही भर्ती करना संभव हो सके. ऊंची पोजीशन से कम के स्तर के व्यक्यिों को देश व विदेश में विकसित प्रबंधन प्रशिक्षण अवश्य प्राप्त करना चाहिए. बड़ी नियंत्रक कंपनियों व शीर्ष संगठनों में सामान्य प्रबंधन, वित्तीय प्रबंधन, व्यापारिक व मारकिटिंग प्रक्रियों, उत्पादन व उत्पादकता प्रबंधन, आदि में प्रबंधन, प्रबंधकों की योग्यता में वृद्धि करने के लिए प्लांट के भीतर प्रबंधन विकास अंतर्विभागीय पाठ्यक्रम भी आयोजित किया जाना चाहिए. कंपनी की कार्मिक नीति में प्रबधन विकास प्रशिक्षण का और पूर्व-निर्धारित दिनों या सप्ताहों के प्रशिक्षण के लिए निवेश का प्रावधान होना चाहिए तथा औसतन हर एग्जीक्यूटिव को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए. कई संगठनों में एग्जीक्यूटिवों को प्रवेश स्तर पर दिए जाने वाले एक साल के प्रशिक्षण में तकनीकी विभाग में जिनके लिए वे नियुक्त किए गए हैं उचित प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

4.41 सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में प्रबंधकीय व्यक्तियों के आने जाने को हतोत्साहित नहीं किया जाना चाहिए. लेकिन दीर्घकालीन प्रशिक्षण कार्यक्रम पूरा करने के बाद या किसी संगठन में किसी ऊंची पोजीशन में प्रवेश करने के बाद या

उसी संगठन के भीतर पदोन्नति के बाद संबंधित एग्जीक्यूटिव को कार्मिक नीति में दिए गए समय के लिए संगठन में सेवा अवश्य करते रहना होगा.

5. उद्यमों का उत्तरदायित्व

5.1 हमने पिछले अध्याय में उन कदमों पर विचार किया है जो सार्वजनिक उद्यमों की स्वायत्तता बढ़ाएंगे. हमारे विचार में सार्वजनिक उद्यमों को उनके कार्यों के लिए और अधिक उतरदायी बनाने की जरूरत है. अत: उत्तरदायित्व की मौजूदा प्रक्रिया में जो आडिट के माध्यम से तथा संसदीय संवीक्षण के माध्यम से, सरकार द्वारा कार्य के मूल्यांकन के माध्यम से चलती है, सुधार व मजबूत बनाने की जरूरत है. नीचे हम उत्तरदायित्व के इन तीन तरीकों पर विचार कर रहे हैं.

ए. कार्य मूल्यांकन

5.2 हमारे द्वारा सुझाए गए संगठनात्मक परिवर्तनों व स्वायत्तता में वृद्धि के लिए यह जरूरी है कि कार्य के लिए जिम्मेदारी को सख्ती के साथ लागू किया जाना चाहिए. ऐसा करने के लिए कार्य मापदंड और रिपोर्ट करने व मूल्यांकन के लिए तरीके तय करने होंगे.

5.3 संगठनात्मक ढांचे पर विचार करते हुए हमने प्रशासनिक मंत्रालय के रूप में सरकार तथा सार्वजनिक उद्यम के प्रबंधकों के बीच वित्त-वर्ष शुरू होने के पहले समझौते का ज्ञापन तय होने की संभावनाओं पर भी विचार किया. इन स्थितियों में, कार्य का मूल्यांकन इस समझौते को लागू किया जाने की हद पर आधारित होना चाहिए. समझौते के ज्ञापन के किसी हिस्से को सरकार द्वारा पूरा न किया जाने पर और जो सार्वजनिक उद्यम के कार्य पर चोट करता है तो उचित छूट अवश्य दी जाएगी. लेकिन समझौते का ऐसा ज्ञापन केवल कुछ ही उद्यमों के लिए हो सकता है जहां दोनों पक्षों के कार्यों का ब्यौरा सुनिश्चित किया जा सकता है.

इसलिए कार्य-मापदण्ड का और सामान्य सेट विकसित करना जरूरी है.

5.4 सार्वजनिक उद्यम एक साथ कई लक्ष्यों पर चलते हैं और कार्य का कोई अकेला मापदण्ड सुनिश्चित करना मुश्किल है. लेकिन, कुछ लक्ष्य एक समान होते हैं और ये सामान्य कार्य मापदण्ड के लिए आधार बनने चाहिए. इन सामान्य मापदण्डों को चार श्रेणियों में बांटा जा सकता है:

1. वित्तीय कार्य
2. उत्पादकता व लागत में कटौती
3. तकनीकी गतिकता
4. परियोजना को लागू करने में कारगरता

वित्तीय कार्य

5.5 हमारे विचार में वित्तीय कार्य के मापदण्ड बहुत महत्वपूर्ण हैं क्योंकि सार्वजनिक उद्यमों से संसाधनों को जुटाने में एक अहम् भूमिका की उम्मीद की जाती है, और वे केवल तब ही ऐसा कर सकते हैं जब वे वित्तीय रूप से लाभकारी हों. हम तीन बुनियादी मापदण्डों की सिफारिश करेंगे:*

(i) संपदा पर मिश्रित गुंजाइश (सभी उद्यमों के लिए).

(ii) कुल मूल्य पर कुल मुनाफा (कोर क्षेत्र व मुनाफे वाले उद्यमों के लिए).

(iii) बिक्री पर मिश्रित गुंजाइश (सेवा उद्यमों के लिए)

5.6 वे स्तर जिनके तहत वित्तीय कार्य का मूल्यांकन किया जाएगा (अ) कोर-क्षेत्र के उद्यमों; (ब) गैर-कोर क्षेत्र में वित्तीय रूप से लाभकारी उद्यमों; और (स) घाटे वाली यूनिटों के लिए अलग अलग होंगे.

5.7 कोर क्षेत्र आमतौर पर कीमत नियंत्रण के अधीन होता है और उनके वित्तीय कार्य इस तथ्य से प्रभावित होते हैं. लेकिन मुनाफे की कोई नियामिक दर कीमत निर्धारण के तरीके में अक्सर मानी जाती है और यह तुलना का स्तर प्रदान कर सकती हैं. वैसे भी हरेक क्षेत्र में कार्य की अंतः-फर्म तुलना करना हमेशा संभव होता है. आमतौर पर, कीमत समायोजित करने में हुई असंगतियों के लिए कुछ छूट देने के बाद कुल मुनाफे के दर ऊपर दिए अनुसार होनी चाहिए जिसे वर्ष के शुरू में हर उद्यम स्तर पर तय किया जा सकता है. संपत्ति पर मिश्रित गुंजाइश समय के साथ सुधारी जानी चाहिए.

5.8 गैर-कोर क्षेत्र में सार्वजनिक क्षेत्र के उत्पादक उद्यम काफी बड़े निजी क्षेत्र के साथ प्रतियोगी वातारण में कार्य करते हैं. उनमें से कुछ (जैसे सीमेंट, दवा) कीमत नियंत्रण के अधीन हैं. इन उद्यमों में आमतौर पर तुलना के लिए मापदंड संपत्ति पर मिश्रित गुंजाइश व कुल मुनाफे की दर के लिए औद्योगिक औसत होना चाहिए. यह केवल मुनाफे वाली यूनिटों पर ही लागू होगा.

5.9 सार्वजनिक क्षेत्र में कई सेवा उद्यम हैं जो एकाधिकारी हैं या उन्हें कुछ सुविधाएं प्राप्त हैं जिनके करण वे लागत जमा आधार पर कार्य करते हैं. इसके

---

*परिभाषाएं निम्नलिखित हैं :

मिश्रित गुंजाइश : बिक्री घटा परिचालन लागत (ब्याज को छोड़कर)

सम्पत्ति : मिश्रित स्थिर सम्पत्ति जमा संपत्ति-सूची

कुल मुनाफा : मिश्रित गुंजाइश, घटा अवमूल्यन घटा ब्याज

कुल मूल्य : इक्विटी जमा निधि

बिक्री पर मिश्रित गुंजाइश: मिश्रित गुंजाइश बटा बिक्री

अलावा इन सेवा यूनिटों का पूंजी आधार उत्पादन उद्यमों के आधार से बिलकुल अलग हैं. सेवा उद्यमों में हालांकि वित्तीय मुनाफे के लिए अन्य कदमों का परीक्षण किया जाना चाहिए लेकिन बिक्री पर मिश्रित गुंजाइश में परिवर्तन की दिशा पर ध्यान देना अधिक लाभकारी होगा. जहां कहीं भी सेवा उद्यम प्रतियोगी वातावरण में काम करते हैं, वहां पर निजी क्षेत्र की यूनिटों के साथ तुलना भी लाभकारी होगी.

5.10 घाटे वाली यूनिटों की तीसरी श्रेणी में, मुनाफे के कदमों का परीक्षण करना स्पष्टतया संभव नहीं है. लेकिन मिश्रित गुंजाइश धनात्मक होनी चाहिए ताकि घाटे वाली यूनिट कम से कम काम पर लगी लागत को तो पूरी करे इसके अलावा, (अ) ऋण-देनदारी व संपत्ति की अनुपात, (ब) प्रति मजदूर द्वारा जोड़ा गया मूल्य व वेतन की अनुपात, (स) प्रति मजदूर व्यय की हानि जैसे कुछ अन्य कदमों में परिवर्तन की दिशा को नियंत्रित करना लाभकारी होगा.

उत्पादकता व लागत में कमी

5.11 वित्तीय मुनाफे की मद में नियंत्रण कार्य की उत्पादकता व लागत को कुछ साधारण नियंत्रण द्वारा सुधारा जा सकता है और, उत्पादक उद्यमों में, यह क्षमता के इस्तेमाल, कच्चे माल की कीमत (स्थिर कीमतों पर) प्रति यूनिट आउटपुट, वेतन के प्रत्येक रुपये के लिए जोड़ा गया मूल्य आदि जैसे द्योतकों में परिवर्तन की दिशा के परीक्षण से किया जा सकता है. लागत व उत्पादकता में नियंत्रक परिवर्तन के लिए किसी कदम का प्रावधान करने के लिए जहां कहीं भी संभव हो उत्पादन की लागत का कुल सूचकांक तैयार किया जाना चाहिए. कोर-क्षेत्र के उद्यमों में उत्पादन के योजना लक्ष्यों को पूरा करने में उनके कार्यों का मूल्यांकन करने के अलावा लागत व उत्पादकता के ऐसे नियंत्रण तय करना खासतौर से महत्वपूर्ण हैं. सेवा उद्यमों में, उत्पादकता को स्थिर संपत्ति के इस्तेमाल, इन्वेंटरी के दिनों की संख्या और टर्नओवर की प्रति यूनिट मानवशक्ति में परिवर्तन की दिशा को देखकर नियंत्रित किया जा सकता है.

तकनीकी गतिकता

5.12 कार्य के द्योतकों का तीसरा ग्रुप प्रौद्योगिकी विकास से संबंधित है. इस मामले में मात्रात्मक द्योतक की परिभाषा करना मुश्किल है. लेकिन साल के दौरान उत्पाद की संख्या या प्रक्रिया में नयापन लाने या पेटेंट लिए जाने से द्योतक का कुछ अनुमान लगाया जा सकता है. इसमें कोई शक नहीं है कि पैसा द्योतक नए-पन की व्याख्या के जंजाल के अधीन है और इसलिए यह तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा किए गए गुणात्मक अनुमान से या अनुसंधान व विकास प्रौद्योगिकी के गुण से और उद्यमों में गुण-नियंत्रण मे समर्थित होना चाहिए. अन्य द्योतक हैं कुल लागत की

प्रतिशत के रूप में उत्पादन की लागत में कमी, उत्पाद-वस्तु का दक्षता स्तर, यातनि प्रतियोगिता, नो-हाओ की बिक्री, आदि.

परियोजना को लागू करना

5.13 कार्य द्योतकों का चौथा समुच्य परियोजना को लागू करने से संबंधित है. इस समय, प्रगति-रिपोर्ट देने की विस्तृत प्रणाली है, लेकिन यह इतनी विस्तृत है कि इससे परियोजना के लागू होने में कार्य के गुण का साधारण द्योतक नहीं मिल सकता. इसलिए परियोजना के लागू होने के किसी साधारण द्योतक की जरूरत है. कोर क्षेत्र के उद्यमों के विषय में (अ) योजना कोष का प्रतिशत इस्तेमाल, और (ब) लगातार परियोजनाओं में औसत फिसलाव, हर परियोजना की कीमत द्वारा औसत परिभाषित की जा सकती है और (स) पिछले वर्ष की तुलना में मान्यता प्राप्त निवेश कार्यक्रमों के लिए प्रतिशत लागत में संशोधन की मद में कार्य का अनुमान लगाने की कोशिश की जा सकती है.

5.14 हमारे द्वारा सुझाए गए कार्य द्योतकों के चार समुच्यों का सरकार द्वारा उद्यम को दिए विशिष्ट कामों के लिए अन्य द्योतकों द्वारा समर्थित किया जाना चाहिए. वास्तव में इन विशिष्ट कामों को सरकार व उद्यम के बीच एक तरह का समझौता माना जाना चाहिए और काम सौंपते समय उचित कार्य-द्योतक बताए जाने चाहिएं और साथ ही अतिरिक्त लागत के लिए सरकार द्वारा मुआवजा दिया जा सकता है.

5.15 हमारे द्वारा सुझाए गए कार्य-मूल्यांकन के तरीके के तहत कोर क्षेत्र के उद्यमों के लिए दस या उससे ज्यादा द्योतकों के नियंत्रण की जरूरत हो सकती है और गैर-कोर उद्यमों के लिए इनकी संख्या बहुत कम होगा . हर तीन मास के बाद नियंत्रक कंपनी या शीर्ष कंपनी द्वारा इन द्योतकों की पूरे संगठन के लिए रिपोर्ट दी जानी चाहिए . प्रशासनिक मंत्रालय द्वारा मंत्रालय, योजना आयोग व बी०पी०ई० के प्रतिनिधियों के साथ बनाए गए एक ग्रुप द्वारा ऐसे उद्यम पर एक सालाना कार्य मूल्यांकन रिपोर्ट तैयार की जानी चाहिए और यह आगामी वर्ष के लिए सालाना योजना पर बहस से पहले उपलब्ध होनी चाहिए तथा यह सार्वजनिक उद्यम नियुक्ति बोर्ड को भी दी जानी चाहिए . हमने यह सुझाव इसलिए दिया है क्योंकि यदि इस पर निवेश फैसलों तथा नियुक्तियों, पदोन्नति, स्थायीकरण व उच्च प्रबंधन में विस्तार के समय ध्यान में नहीं रखा गया तो कार्य-मूल्यांकन का कोई मतलब नहीं होगा .

5.16 हमारे द्वारा सुझाए गए कार्य द्योतक व तरीके सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरों द्वारा अपने ओ०एम०न० बी०पी०ई०/जी०एल०-003/75/आई०एंड०आर/16 (4) 72 दिनांक 11 मार्च, 1975 के माध्यम से स्थापित मौजूदा प्रबंधन सूचना

प्रणाली बहुत ही सरल है . यह प्रणाली बहुत सारी सूचनाएं एकत्रित करती है और इसके तहत तिमाही कार्य पुनरीक्षण के लिए बैठकें आयोजित करने की एक लंबी प्रणाली है . योजना आयोग भी इसके समांतर पुनरीक्षण बैठकें आयोजित करता है . हम समझते हैं कि स्वायत्तता व उत्तरदायित्व के प्रति हमारे दृष्टिकोण के लिए कम-तीव्र पारस्परिक क्रिया की जरूरत है . असलियत में, सरकार की प्राथमिक चिंता किसी मालिक का उत्तरदायित्व पूरा किए जाने तक ही होना चाहिए जिसका कोई संबंध समूची कार्यप्रणाली से नहीं होना चाहिए बल्कि कुछ द्योतकों की मद में परिणामों से होना चाहिए , नियंत्रण की बहुतायत न केवल स्वायत्तता को बल्कि उत्तरदायित्व को भी कम करता है क्योंकि आंकड़ों व बैठकों की भरमार से कार्य का कुल अनुमान लगाना कठिन हो जाता है . इसलिए हम सुझाव देते हैं कि मौजूदा प्रबंधन सूचना प्रणाली व योजना आयोग द्वारा तिमाही नियंत्रण खत्म कर दिया जाना चाहिए . वे उद्यम जिन्हें सचिवालयी सहायता की जरूरत हो तो जब कभी भी जरूरी हो वह ऐसी सहायता की मांग कर सकता है . सरकारी सचिवमंडल भी जब भी जरूरत पड़े उद्यम से विशेष सूचना मांग सकता है . मौजूदा प्रणाली का केवल एक ही पहलू है जिसे बनाए रखना चाहिए और यह है उत्पादन की सूचना देने वाली प्रणाली, जैसी डी०जी०टी० डी यूनिटों में लागू है, और 100 करोड़ रूपयों से ज्यादा लागत की प्रमुख परियोजनाओं के बारे में प्रगति की रिपोर्ट देना .

5.17 विस्तृत नियंत्रण के लिए नियंत्रक कंपनी या उद्यम की ही जिम्मेदारी होनी चाहिए . सरकार को इस पर जोर देना चाहिए कि हर सार्वजनिक क्षेत्र की यूनिट में एक सुस्पष्ट प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम०आई०एस०) होनी चाहिए जो सभी लागत या मुनाफा केन्द्रों को प्रबंधन के शीर्ष के साथ जोड़े . वास्तव में यह एम०आई०एस० वह आधार होना चाहिए जिस पर शीर्ष-प्रबंधन सरकार को कार्य-द्योतकों की रिपोर्ट देता है ताकि वे मूल्यांकन प्रक्रिया के दौरान जरूरी स्पष्टीकरण देने की हालत में हों . एम०आई०एस० द्वारा संचालित बातों को हर नियंत्रक कंपनी या उद्यम पर छोड़ दिया जाना चाहिए , लेकिन, हमारी यह उम्मीद है कि हमारे द्वारा सुझाए गए कार्य द्योतक उत्पादन, उत्पादकता व लागत के विस्तृत परास को नियंत्रित करने के लिए शीर्ष प्रबंधन को प्रेरित करेगा और इस तरह दक्षता व मुनाफे में सुधार के लिए दबाव पैदा करेगा . विकसित कार्य मूल्यांकन मापदंड के आधार पर, एक वर्किंग ग्रुप एम०आई०एस० की जरूरतों का अध्ययन करेगा .

बी· आडिट: कंप्ट्रोलर व आडिटर जनरल की भूमिका

5.18 इस समय ज्यादातर सार्वजनिक उद्यम "दो आडिटों" के अधीन है, एक चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा व दूसरा, समर्थनात्मक आडिट, कंप्ट्रोलर व आडिटर जनरल (सी एंड ए जी) द्वारा. पहला तो कंपनी कानून के तहत जरूरी है और दूसरा

इस तथ्य का परिणाम है कि इन उद्यमों को सार्वजनिक कोष से धन दिया गया है. चार्टर्ड अकाउंटेंट मुख्यता नियमितता अर्थात् अकाउंट्स ठीक तरह से रख गए हैं कि नहीं, व्यय तथा पावती ठीक तरह से लिखी गई हैं कि नहीं, आदि के सवालों पर काम करता है जबकि सी. एंड. ए. जी. इस कानूनी अडिट को फिर से नहीं दोहराता बल्कि जहां पर जरूरी है केवल कुछ परीक्षण करता है. इसके अलाला वह लेन-देन के औचित्य को भी देखता है.

5.19 सपलीमेंटरी अडिट के अलावा, अडिटर जनरल आडिट बोर्ड के माध्यम से, जिसमें औधोगिक विशेषज्ञ व सामान्य प्रबंधन के विशेषज्ञ शामिल होते हैं, समय समय पर सार्वजनिक उद्योग का कार्य आडिट कराता है.

5.20 समिति में आम सहमति यह है कि आडिटर जनरल द्वारा कार्य अडिट जारी रहना चाहिए. ये रिपोर्टें काफी लाभदायक लक्ष्य पूरा करती हैं और इसने आमतौर पर विधान-मंडल व जनता से सम्मान व प्रशंसा अर्जित की है.

5.21 लेकिन यह विवादास्पद है कि क्या सार्वजनिक उद्यम के वार्षिक अकाउंट्स का सपलीमेंटरी आडिट जारी रहना चाहिए कि नहीं. अनेक चीफ एजीक्यूटिवों ने सुझाव दिया है कि इसे खत्म कर दिया जाना चाहिए. उनके विचार में, देश के कानूनों के मुताबिक कंपनी के 'सत्य व उचित' दृष्टिकोण के बारे में चार्टर्ड अकाउंटेंट की फर्म का सर्टीफिकेट सार्वनिक उद्यमों के संबंध में भी माम्य होना चाहिए. इसीलिए उनके विचार में इस समय आडिटर जनरल द्वारा दिया जाने वाले अतिरिक्त सर्टीफिकेट का कोई मतलब नहीं है.

5.22 समिति ने नोट किया कि सार्वजनिक उद्यमों में अकाउंट की आम नीति व इसके मानक अभी विकसित नहीं किए गए हैं. यह बहुत जरूरी है और हम सुझाव देते हैं कि सार्वजनिक उद्यमों में बिना किसी देर के अकाउंट की आम नीति व मानक तैयार किए जाने चाहिएं. समिति सिफारिश करती है कि इनके बना लिए जाने के बाद मुनाफे वाली गैर-कोर कंपनियों में सी. एंड ए जी. द्वारा सपलीमेंटरी आडिट की जरूरत न समझी जाए. इसलिए इस संबंध में कंपनी कानून में जरूरी संशोधन किया जाने की सिफारिश की जाती है.

.23 कोर क्षेत्र में बड़े उद्यमों के लिए, सी. एंड ए. जी. द्वारा मौजूदा सपलीमेंटरी आडिट जारी रहना चाहिए. लेकिन समिति सिफारिश करती है कि ध्यान हमेशा बड़ी गलतियों की तरफ ही खींचा जाना चाहिएं. समिति ने नोट किया कि एयर इंडिया, इंडियन एयरलाइंस, आदि जैसे कानूनी कारपोरेशनों में चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा नियमित आडिट नहीं किया जाता और आडिट केबल सी. एंड ए. जी. द्वारा ही किया जाता है. इसलिए यदि बड़े कोरक्षेत्र उद्यमों में "दो आडिटों" से बचना जरूरी है तो यह सुझाव दिया जाता है कि चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा किए

जाने वाले नियमित आडिट को खत्म कर दिया जाना चाहिए और कंपनी कानून में उचित संशोधन करके केवल सी. एंड. ए. जी. द्वारा आडिट का प्रावधान किया जाना चाहिए.

सी. संसद से संबंध

5.24 संसद के प्रति मंत्रि-इन-चार्ज के उत्तरदायित्व के सामान्य संसदीय व्यवहार में सांसदों के सवालों का जवाब देना, विशेष मुद्दों पर बहस, अनुदानों के लिए मांगों पर बहस, आदि शामिल हैं . सरकार के संसदीय ढांचे में इन मामलों को आमतौर पर कनवेंशनों पर और अंतत: स्पीकर के अधिकार पर छोड़ दिया जाता है . भूतपूर्व स्पीकर श्री जी०वी० मावलंकर ने तत्कालीन प्रधान मंत्री के नाम एक पत्र में लिखा था कि "ऐसी संस्थानों की कार्यप्रणाली पर समूचे हाऊस द्वारा सवाल पूछना या बहस शुरू करना न तो वांछनीय है और न हीं व्यावहारिक है . कारपोरेशनों को दैनिक प्रशासन में स्वतंत्र छोड़ दिया जाना चाहिए और सिवाए इसके जब कुछ सामान्य नीति के सवाल उठाने हों या बहस करनी हो, मंत्रियों से हाऊस में विस्तृत सवालों या बहस का जवाब नहीं मांगना चाहिए ."

5.25 संसद के प्रति जिम्मेदारी लगातार निरीक्षण का और मंत्रालय व सरकार के विभागों की सार्वजनिक उद्यमों की कार्यप्रणाली में भागीदारी का प्रमुख कारण है . यह भागीदारी कभी कभी उन विषयों में भी रहती है जो पूरी तरह से उद्यम के निदेशक बोर्ड के अधिकार क्षेत्र में होते हैं . अनौपचारिक भागीदारी इन उद्यमों की कार्यप्रणाली की दक्षता व स्वायत्तता को कम करती है . एक ऐसी कन्वेंशन विकसित की जानी चाहिए जिस द्वारा इससे बचा जा सके .

5.26 समिति ने यह जाना कि सार्वजनिक उद्यमों के कुल कार्य के संबंध में संसद के आम हस्तक्षेप का काफी लाभकारी असर पड़ता है . लेकिन उद्यम की जिम्मेदारी कार्य व परिणाम दोनों के लिए होनी चाहिए . इसलिए हम विचार के लिए निम्नलिखित सुझाव देते हैं जो सार्वजनिक उद्यमों के उत्तरदायित्व को और कारगरता के साथ लागू करने में मदद करेंगे :

(i) सार्वजनिक उद्यमों की दैनिक कार्यप्रणाली तथा प्रबंधन से संबंधित सवाल संसद में नहीं उठाए जाने चाहिए .

(ii) सार्वजनिक उद्यमों पर समिति (सी०ओ०पी०यू) सार्वजनिक उद्यमों के प्रबंधन के साथ सीधे संपर्क से सार्वजनिक उद्यमों का गहराई के साथ परीक्षण तथा जांच कर सकती है .

(iii) संबद्ध प्रशासनिक मंत्रालय के अनुदान के लिए मांग पर बहस को प्रशासनिक मंत्रालय के नियंत्रण के तहत सार्वजनिक उद्यमों के कार्य पर बहस के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है . उद्यम की सालाना रिपोर्ट

व अकाउंट्स को पेश किया जाना भी उद्यम के कार्य पर आम बहस के लिए अवसर प्रदान कर सकता है.

6. प्रौद्योगिकी का उच्च स्तर

6.1 अध्ययनों से पता चला है कि कई सार्वजनिक उद्यमों ने आयातित प्रौद्योगिकी का लाभ उठाने की या कुछ मामलों में भारतीय वातावरण के अनुकूल ढालने की पूरी कोशिश नहीं की है. इसकी वजह से, उत्पादन व उत्पादकता दोनों में ही काफी नुकसान हुआ, अस्वीकृति की दरों में वृद्धि हुई, और उत्पादन के स्तर में गिरावट आई है. भारतीय वातावरण के अनुकूल आयातित क्रियाओं व डिजाइनों की नो-हाओ के हस्तांतरण को मजबूत उत्पादित वस्तु के डिजाइन व इंजीनियरिंग मानवशक्ति और ऊंचे स्तर के उत्पादन इंजीनियरिंग ग्रुप की उपलब्धता को भी ध्यान में रखना चाहिए. ऐसे व्यक्तियों की कोशिशों से ही नए पदार्थ निवेशों व वातावरण के अनुकूल डिजाइन व प्रक्रियाओं को संशोधित करने के लिए और भारतीय हालात में ज्यादा उचित नई वस्तुओं के विकास के लिए लगातार कोशिशें की जा सकती हैं. ऐसे व्यक्तियों की गैर हाजिरी में सहयोगी से नो-वाह्ई का हस्तांतरण नहीं हो पाता और समझौते का केवल नो-हाओ तक ही लागू होना रह जाता है. कुछ मामलों में सार्वजनिक क्षेत्र में केवल एक या दो उद्यम ही हैं जो उत्पादन संगठनों के उत्पादन का इस्तेमाल करते हैं. ऐसे एकाधिकारी ग्राहकों से भी आयातित प्रौद्योगिकी, उत्पादित वस्तु के साइज व डिजाइन के बारे में चयन करते समय सलाह ली जानी चाहिए. इन डिजाइनों व साइजों को बार बार बदला नहीं जाना चाहिए क्योंकि ऐसा करने से उत्पादन की इकाई लागत कई बार ज्यादा हो जाती है जिससे अधिक उत्पादकता आदि के तद्नुरूप अर्थव्यवस्था पर बोझ को जायज नहीं ठहराया जा सकता.

6.2 समिति ने महसूस किया कि जहां कभी भी जरूरी हो उद्यम संपर्क में, और आयातित प्रौद्यौगिकी के तुरंत अपनाए जाने और जहां कहीं भी संभव हो उसमें सुधार लाने के लिए उचित मशीनरी स्थापित की जानी चाहिए. प्रोडक्ट डिजाइन व आर एंड डी कर्मचारियों को भी प्रस्तावों के बनने के चरण से ही प्रौद्योगिकी के आयात की प्रक्रिया में शुरु से शामिल करना चहिए. किसी प्रौद्योगिकी के आयात का फैसला लेने से पहले कुल राष्ट्रीय क्षमताओं का पूरा इस्तेमाल व प्रौद्योगिकी नियोजन तथा सार्वजनिक उद्यम की दीर्घकालीन प्रौद्योगिक जरूरतों को पूरा करने के लिए उपकरण के स्वदेशी उत्पादकों के बिकास पर ध्यानपूर्वक विचार किया जाना चाहिए. समिति यह भी सिफारिश करती है कि प्रोडक्ट डिजाइन, प्रक्रिया इंजीनियरिंग, उत्पादन इंजीनियरिंग ग्रुप आदि को मजबूत करने के साथ साथ उद्यम में

ऐसी प्रौधोगिकी के समा लिए जाने व उसके उच्चस्तरीकरण को प्रोत्साहन देने के लिए आर एंड डी केन्द्रों में पर्याप्त निवेश किया जाना चाहिए.

63 सभी प्रमुख उद्यमों को चाहिए कि वे समय समय पर अपनी प्रौद्योगिकियों के विश्व स्तर व रुझान का जायजा लेते रहें. उनके प्रौद्योगिकी को अपनाने व विकसित करने के कार्यक्रम होने चाहिएं जो निर्देशक बोर्ड द्वारा अंकित हों, उनका बजट निर्धारित हो और मंजूर हों. निवेश प्रस्तावों का एक घटक ऐसा हो सकता है जो प्रौद्योगिकी के उपयोग व समाए जाने के लिए हो. इस घटक के लिए उद्यम को सरकार द्वारा अनुदान दिया जाना चाहिए.

7. घाटे वाली यूनिटों की वित्तीय लाभकारिताः पूंजी पुनर्रचना व बंद

ए. पूंजी पुनर्रचना

7.1 इस अनुभाग में घाटे वाली यूनिटों की समस्याओं के केवल एक पहलू पर ही विचार किया गया है. इस समय निवेश प्रस्तावों के अलावा पूंजी पुनर्रचना, या ब्याज की सीमा या ऋण अदायगी, धन के घाटे से राहत, आदि के लिए अन्य प्रस्ताव भी सरकार से पूर्व अनुमति के अधीन होते हैं. घाटे वाले उद्यम सार्वजनिक कोष पर बोझ होते हैं और इसीलिए उन्हें वित्तीय रूप से लाभकारी यूनिटों के समान स्वायत्तता नहीं दी जा सकती. वास्तव में न केवल निवेश व अन्य वित्तीय फैसलों के बल्कि ऐसे उद्यमों की कई कार्य प्रणालियों के भी सख्त सरकारी संवीक्षण की प्रायः जरूरत होगी.

7.2 सामन्यतया, व्यापारिक घराने घाटे के एक या दो वर्ष सहन कर सकते है, लेकिन यदि वे बुनियादी तौर पर शक्तिशाली हैं तो उनकी इस कठिन घड़ी का मुकाबला करने की क्षमता होनी चाहिए. हम उन उद्यमों के बारे में चिंतित हैं जो अपने असल खर्चों को भी नहीं निकाल पाते और कई वर्षों तक लगातार नगदी घाटा दिखाते रहते हैं. ऐसी कई स्थितियों में समस्या काफी गंभीर हो गई है क्योंकि लंबे समय के लिए नकदी नुकसान को वित्तीय मदद ब्याज वाले गैर-योजना ऋणों द्वारा की जाती रही है. उन सार्वजनिक उद्यमों की कार्यप्रणाली के परिणामों के विश्लेषण से, जो वस्तुओं का निर्माण करते हैं, और उन्हें बेचते हैं तथा जिन में घाटे हैं, पता चलता है कि 1980-81 में 30 उद्यमों के संबंध में ब्याज व टर्नओवर की अनुपात 20% से ज्यादा थी. 1981-82 में इस के तदनुरूप संख्या 27 थी और 1982-83 में यह 20 थी. 20 प्रतिशत से ज्यादा के ब्याज का बोझ उठाने वानी कंपनियों की संख्या में कमी खासतौर से ब्याज छुट्टी, ब्याज खत्म करने आदि का अनुदान दिए जाने के कारण हुई है. इसकी तुलना में, सभी उद्योगों के लिए ब्याज के बोझ की टर्नओवर के साथ अनुपात 1979-80 के ए. एस. आई. आंकड़ों के मुताबिक 4.82 प्रतिशत थी.

7.3 यह सिफारिश की जाती है कि ऐसे उद्यमों के पूंजी-ढांचे के प्रति सरकार कोई सख्त रवैया न अपनाए. हालाकि इसकी कार्य प्रणाली पर इसके प्रभाव को मद्देनजर रखे बिना अपने आप पूंजी की पुनर्रचना कठिन होगा, फिर भी यह सुझाव दिया जाता है कि यदि कंपनी को कई वर्षों के लिए नगदी घाटा हो रहा हो तो सरकार को ऐसे मामलों की पूंजी पुनर्रचना के लिए विचार करना चाहिए. इस लिए यह सुझाव दिया जाता है कि सार्वजनिक उद्यमों का ब्यूरो अपने आप इस तरह घाटे में जा रही कई कंपनियों की पूंजी-पुनर्रचना के फायदे-नुक्सान का परीक्षण करना शुरू कर सकता है और ऋण को इक्विटी में बदलने के लिए व उचित पूंजी लिखने के लिए उचित सिफारिशें दे सकता है.

बी. क्लोजर

7.4 ऐसे कई सार्वजनिक उद्यम है जो कई सालों तक लगातार नगदी घाटे में चल रहे हैं और ऐसे कई मामले हैं जहां एक मजदूर द्वारा एक महीने में औसतन जितना मूल्य जोड़ा जाता है वो उसके मासिक वेतन से भी कम होता है. इन उद्यमों के लिए कोई भी कदम उठाया जाए ये कभी तो खत्म हो जाएंगें या फिर अच्छी तरह से काम करेंगे. ऐसे उद्यम, खासतौर से जब वे कोर क्षेत्र में न हो, सरकारी संसाधनों का दुरुपयोग करके अपने अस्तित्व को जायज नहीं ठहरा सकते.

7-5 इसलिए आवश्यकता पड़ने पर सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरो को सलाहकारों की मदद ऐसे उद्यमों के कार्यों के बारे में अपने आप ही बिशेष अध्ययन कराना चाहिए· से अध्ययनों के लिए आम मापदंड निम्नलिखित हैं :

(अ) ऐसे उद्यम जो कम से कम पांच सालों तक लगातार नकदी घाटों में रहे हों;

(ब) कर्मचारी का औसत मासिक वेतन उसके द्वारा एक महीने में जोड़े गए मूल्य से ज्यादा हो और

(स) बढ़ते हुए घाटों से इक्विटी पूंजी को खत्म हो जाना चाहिए.

7.6 यदि बी० पी० ई० का अध्यपन दर्शाता है कि पूंजी की पुनर्रचना से उद्यम के नकदी घाटे पर काबू पाया जा सकता है तो ऐसा कदम उठाना चाहिए. यदि आधुनिकीकरण से उद्यम को वर्तमान हालत से उबारा जा सकता हो तो उसका भी निरीक्षण कर लेना चाहिए. यदि वर्तमान हालत कंपनी के उत्पादनों की कीमत में भिन्नता के कारण है तो इसके लिए कोई उपाय सुझाने चाहिए.

7.7 बाद में समूची रिपोर्टों को पी० आई० बी० के समक्ष पेश किया जाना चाहिए. प्रशासनिक मंत्रालय के सचिव के साथ सार्वजनिक उद्यम के चीफ एग्जीक्यूटिव दोनों पी० आई० बी० में, उद्यम को बंद नहीं करने की इच्छा व्यक्त कर सकते हैं· यूनिट के क्लोजर की लागत समेत सभी मामलों पर गौर करके पी० आई० बी०

मंत्रिमंडल को उद्यम या किसी संबद्ध यूनिटों के क्लोजर के संबंध में उपयुक्त सिफारिशें देगी.

7.8 घाटे वाली यूनिट के विशेष प्रस्ताव पर तब तक विचार नहीं किया जाएगा जब तक कि सार्वजनिक उद्यम के ब्यूरो द्वारा उसका उपरोक्त अध्ययन न किया गया हो और सरकार द्वारा उपयुक्त पहलू सोच समझ कर मंजूर न किए गए हों. उन स्थितियों में जब कोई स्वस्थ सार्वजनिक उद्यम किसी बीमार सार्वजनिक उद्यम का अपने आप अधिग्रहण करना चाहे तो ऐसे अधिग्रहण को अधिग्रहण करने वाले उद्यम के समर्थन में कुछ उपयुक्त कदमों के पैकेज द्वारा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए.

7.9 बंद किए जाने की सिफारिश होने पर संबंधित मजदूरों को उदारता के साथ छंटनी-मुआवजा देने के लिए कोई योजना बनाई जानी चाहिए. मुआवजा उदार शर्तों पर दिया जाना चाहिए ताकि उस राशि का जिसमें सामान्य प्रोविडेंट फंड की राशि ग्रेच्युटी, छंटनी मुआवजा आदि शामिल हों, निवेश करके वे अपने वेतन का एक बड़ा हिस्स कमा सकें.

7.10 मुआवजे की ऐसी योजनाएं उन यूनिटों पर भी लागू होनी चाहिए जो लाभकारी हैं लेकिन उनके पास मजदूर फालतू हैं. इन स्थितियों में प्रबंधक उपयुक्त प्रस्तावों के साथ सरकार के पास आ सकते है. यह कंपनियों को बीमार होने से बचाएगा.

7.11 सार्वजनिक क्षेत्रों की अनेक घाटे वाली यूनिटें वे हैं जिनका निजी क्षेत्र से बीमार यूनिट के रूप में अधिग्रहण किया गया था. भविष्य में ऐसी यूनिटों का अधिग्रहण किया जाने के लिए दबाव जारी रहेगा. लेकिन इस तरह के अधिग्रहण पर केवल तब ही विचार किया जाना चाहिए जब 2,000 से ज्यादा मजदूर प्रभावित हो रहे हों. ऐसी स्थिति में भी क्लोजर की तरह का तरीका अपनाया जाना चाहिए. सार्वजनिक उद्यमों का ब्यूरो संबंधित यूनिटों की कार्य प्रणाली के सभी पहलुओं का अध्ययन करेगा और इस मामले को पी. आई. बी. के सामने पेश करेगा. इन पहलुओं पर विचार करने के बाद, पी. आई० बी० सरकार से कुछ सिफारिशें कर सकती है जिसमें, कुछ खास स्थितियों में, राज्य सरकारों को, यदि ऐसा जरूरी हो तो, छंटनी किए जाने वाले मजदूरों को मुआवजा देने के लिए होने वाला खर्च सहन करने के लिए उचित अनुदान की अदायगी शामिल है.

7.12 उपरोक्त प्रस्तावों को मध्येनजर रखते हुए, जहां क्लोजर के कारण या फालतू होने के कारण छंटनी करना जरूरी हो जाता है, एक ऐसा तरीका विकसित किया जाना जरूरी होगा जिसके द्वारा छंटनी मुआवजा किसी ऐसे कोष से कर दिया

जाए जिसमें मजदूर व मालिक दोनों ही योगदान दे सकते हैं. सरकार भी इस कोष में योगदान दे सकती है. उसके विकल्प में, छंटनी के खिलाफ किसी आपात स्थिति का सामना करने के लिए इंशोरेंस योजना भी विकसित की जा सकती है. ये योजनाएं 500 से अधिक मजदूरों वाली सभी फैक्टरियों के सभी मजदूरों पर लागू होनी चाहिए. समिति सिफारिश करती है कि किसी उपयुक्त योजना के विकास की संभावना पर विचार करने के लिए एक विशेषज्ञ दल बनाया जाए जिसमें श्रम मंत्रालय, जनरल इंशोरेंस कारपोरेशन, सार्वजनिक उद्यमों के ब्यूरो, आदि के प्रतिनिधि हों.

8. सार्वजनिक उद्यमों में कीमत निर्धारण

8.1 कोयला और तेल के उद्योगों की तरह कुछ सार्वजनिक उद्यम प्रशासन द्वारा निर्धारित कीमतों के तहत काम करते हैं. इस्पात जैसे कुछ उद्यमों में, जहां कानूनन कीमत नियंत्रण लागू नहीं है कीमत वृद्धि का पूरी अर्थव्यवस्था पर होने वाले परिणाम को मद्देनजर रखते हुए सरकार से अनुमति लेना आवश्यक है. खाद्य और सीमेंट जैसे कुछ क्षेत्रों में, जहां सार्वजनिक उद्यम और निजी उद्यम साथ-साथ कार्यरत है, अवरोधक कीमत योजना कार्यरत है.

8.2 पिछले कुछ सालों में, सार्वजनिक उद्यमों के लिए सरकार द्वारा अपनाई गई कीमत निर्धारण नीति में काफी सुधार आया है. कार्य दक्षता के नियामक स्तरों में लागत को ध्यान में रखकर, आमतौर से कीमतों के स्तरों को निर्धारित किया गया है. लेकिन लागत में वृद्धि के कारण कीमतों के संशोधन में कभी-कभी देरी हुई है जिससे कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्रों के मुनाफों में कमी हुई है. यह जरूरी है कि प्रशासनिक या अवरोधक कीमत योजना के तहत कार्यरत सार्वजनिक उद्यमों में इन प्रशासनिक या अवरोधक कीमतों में संशोधन की अवधि उचित हो ताकि लागत में वृद्धि से उद्यमों के मुनाफे पर कोई असर नही पड़े. औद्योगिक लागत और कीमत के ब्यूरों (बी० आई०सी०पी०) जैसी संस्थाओं की सिफारिशों पर जहां कीमत का निर्धारण निर्भर करता है, वहां उचित समय के अंदर निर्णय लेना चाहिए या इस देरी के लिए कीमत में एक अतिरिक्त तत्व जोड़ा जाना चाहिए.

8.3 समिति यह मानती है कि सरकार द्वारा कीमत नियंत्रण केवल उन क्षेत्रों में होना चाहिए जहां उत्पाद की प्रकृति ऐसे नियंत्रण को जायज ठहराए न कि इसलिए कि उसका उत्पादन सार्वजनिक उद्यम द्वारा किया गया है. सार्वजनिक क्षेत्र निजी उद्यमों के मुकाबले जिन क्षेत्रों में कार्यरत है वहां सार्वजनिक क्षेत्र को केवल व्यवसायिक लिहाज के आधार पर अपने उत्पादनों की कीमत तय करने की छूट मिलनी चाहिए, क्योंकि निजी क्षेत्र में कोई मूल्य नियंत्रण नही है. यदि संबधित

सार्वजनिक क्षेत्र का बाजार में हिस्सा इतना नही है कि वह कीमतों का निर्धारण करे, तो इसमें कोई तुक नही कि केवल सार्वजनिक क्षेत्र ही अपने उत्पादन की दूसरे उत्पादकों की तुलना में कम कीमत वसूल करे . उन क्षेत्रों में जहां कीमतों पर कोई नियमानुसार नियंत्रण नही है, सरकार को चाहिए कि वह औपचारिक या अनौपचारिक तरीके से कीमतों को मंजूरी देने या उन्हें निर्धारित करने में हिस्सा न ले .

8.4 समिति यह भी मानती है कि कीमत निर्धारण करते समय सरकार को साफ तौर पर चाहिए कि दक्षता में सुधार लाने के लिए प्रोत्साहन दे। के साथ-साथ उपकरणों को बदलने की आवश्यकता पर भी गौर करे . हमारी कीमत नीति में, ऐसे कई उदाहरण देखे गए हैं जहा परिचालन दक्षता में वृद्धि से कीमत, उद्यमों को दी गई कीमत से भी कम हो जाती है जबकि दक्षता में गिरावट आने से कीमतें अपने आप बढ़ जाती हैं . ऐसी हालत में बेकार के खर्च पर काबू पाने या ऊर्जा के इस्तेमाल के लिए दक्षता को सुधारने के लिए कोई भी प्रोत्साहन नही है . समिति सिफारिश करती है कि अब से बी०आई०सी०पी० को साफतौर से कहा जाए कि वह कीमतों में संशोधन के प्रस्तावों को इस मुद्दे को मद्देनजर रखते हुए बनाए .

8.5 कई सार्वजनिक उद्यम एकाधिकारी स्थिति में काम कर रहे हैं. ऐसे उद्यमों के संबंध में यह निश्चित करना आवश्यक है कि उनके द्वारा या सरकार के द्वारा निर्धारित कीमतें मनमानी न हों और लागत अदक्षता या उद्यम की आर्थिक अनुपयोगिता को छुपाया नही जाए. ऐसे उद्यमों के लिए सरकारी निगरानी का कदम आवश्यक है क्योंकि कीमत निर्धारण के उनके तरीके का अर्थव्यवस्था-व्यापी असर पड़ सकता है. इसे भी हमें स्वीकारना पड़ेगा कि हमारे शुल्क आमतौर पर ज्यादा होते हैं और इन ऊंचे शुल्कों के तहत काम करने वाले एकाधिकारी उद्योग का मिलाजुला असर हमारी कीमतों में बनावटी वृद्धि कर सकता है और कार्यप्रणाली की अदक्षता तथा प्रौद्योगिक पिछड़ापन कायम रखा सकता है. समिति सुझाव देती है कि ऐसी वस्तुओं की खासतौर से मध्यवर्त्ती वस्तुओं की कीमत तय करते समय अंतर्राष्ट्रीय प्रतियोगिता और लागत में कमी लाने की ओर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए. शुल्कों और भूमि संबंधी लागतों को आंतरिक उचित कीमतों के मार्गदर्शक की तरह इस्तेमाल नही करना चाहिए.

कीमत अधिमान

8.6 समिति के विचार में चालू कीमत अधिमान प्रणाली में निजी क्षेत्र की तुलना में सार्वजनिक उद्यमों को दस प्रतिशत कीमत अधिमान दिया जाता है और जहां आयात होता है वहां यह पंद्रह प्रतिशत दिया जाता है. हालांकि सार्वजनिक उद्यमों को कीमत अधिमान देने के जायज कारण हैं, लेकिन इसे भी मानना चाहिए कि बेचने वाले का मुनाफा ही खरीदार की लागत है. उस हद तक जिस तक कीमत अधिमान के कारण ही पूंजी लागतों और कच्चे माल की लागतों में वृद्धि हुई है

खरीदार सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम की प्रतियोगी व मुनाफा कमाने की क्षमता कम हुई है. संबद्ध मसलों को ध्यानपूर्वक समझने के बाद समिति सिफारिश करती है कि ऐसे कीमत अधिमान को (जहां आयात शामिल है उनके अलावा) चार या पांच सालों के अदर क्रमानुसार निकाल-बाहर कर देना चाहिए. कीमत अधिमान को हट देने से कुछ सार्वजनिक उद्यमों को, जिनकी अनेक ऐतिहासिक कारणों से लागत ज्यादा है, कठिनाई हो सकती है. ऐसे मामलों में समिति सिफारिश करती है कि सरकार द्वारा कुछ समय के लिए निविदा मूल्य का अलग से दस प्रतिशत तक सहायता के रूप में दिया जाना चाहिए सरकार के लिए कीमत अधिमान प्रणाली को सहायता के जरिए बदलने से कोई वित्तीय असर नही पड़ेगा क्योंकि सहायता की लागत को, इन उत्पादनों को खरीदने वाले उद्यम की पूंजी लागतों या परिचालन लागतों में कमी लाकर, बराबर किया जा सकता है.

9. अन्य मसल

9.1 निवेष और कार्मिक नीति के अलावा कुछ अन्य प्रकार के निर्णय हैं जिन्हें अभी सरकार की मंजूरी लेनी होती है इनके लिए हमारे सुझाव निम्नलिखित हैं :

ए. ठेके का निर्णय

9.2 सार्वजनिक उद्यमों और सरकार के बीच महत्त्वपूर्ण पारस्परिक क्रिया का क्षेत्र है ठेके का निर्णय· साधारणतया ये किसी भी मंजूर योजना के लिए निदेशक बोर्ड की शक्तियों के अधीन हैं. लेकिन दो करोड़ रुपये से अधिक की विदेशी मुद्रा खर्च होने वाले ठेके सरकार की मंजूरी के लिए पेश किए जाते हैं. हम यह सुझाव देते हैं कि इस कार्यविधि पर दुबारा से विचार किया जाए खासतौर से जब ठेका आवश्यक विदेशी मुद्रा के निर्धारण के साथ मंजूर योजना के तहत हो. उद्यमों को, प्रशासनिक मंत्रालय या वित्त मंत्रालय के हस्तक्षेप के बिना ही मामलों को संबद्ध संगठनों, जैसे कैपिटल गुड्स कमिटी, विदेशी निवेश बोर्ड, भारतीय रिजर्व बेंक, मुख्य संचालक आयात निर्यात, आदि जो निजी क्षेत्र के इसीप्रकार के मामले हल करते हैं, के जरिए सीधे हल करना चाहिए. आम नियम के रूप में निविदाओं, बातचीतों और ठेकों के संबंध में उद्यमों को पूरी स्वायत्तता हासिल होनी चाहिए बशर्ते कि वे मंजूर योजनाओं, पूंजी बजट, विदेशी मुद्रा निर्धारण ओर व्याप्त नियंत्रित ढांचे के अंतर्गत हों जो सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों पर बराबर लागू होते हों. हालांकि कागज पर तो उद्यमों को इन क्षेत्रों में पूरी स्वायत्तता मिली हुई है, लेकिन वास्तव में मंत्रालय या सरकारी विभाग से हस्तक्षेप जरूर होता है. हम सुझाव देते हैं कि उचित परंपराएं बनाई जाएं जिससे ऐसे हस्तक्षेप रोके जा सकें.

बी नगरक्षेत्र और मकानों पर खर्चा

9.3 रिहायशी मकान बनाने या बने बनाए प्राप्त करने के लिए और नगर क्षेत्र के लिए खर्चे के बारे में बोर्ड की शक्तियों पर कुछ पाबंदियां है.

इस मामले में हम सुझाव देना चाहेंगे कि हर मामले पर सहमति लेने की बजाए इस योजना के अंतर्गत आने वाले कर्मचारियों के प्रतिशत, मकान के मापदण्ड, नगरक्षेत्र और रिहायशी कालोनियों में दी जाने वाली सुविधाओं के स्वरूप, निर्माण-स्तर के लिए व्यापक मापदण्ड आदि पर, बी पी ई को दिशानिर्देश बनाने चाहिएं. जो उद्यम इन दिशानिर्देशों के ढांचे के तहत काम करते हैं उन्हें पहले सरकार की मंजूरी के बिना ही पूंजी और राजस्व व्यय संबंधी निर्णय लेने की छूट मिलनी चाहिए पूजी खर्च आमतौर पर निवेश मंजूरी के लिए अधिकृत अधिकारों की सीमा और मंजूर पूंजी बजट पर दबाव पर आधारित होगा.

सी. बी. पी. ई. के दिशानिर्देश

9.4 इस समय सी ओ पी यू की सिफारिशों जो सरकार द्वारा स्वीकार की गई हैं, के आधार पर बी पी ई के कुछ दिशानिर्देश जारी किए जाते हैं. कभी कभी जब सार्वजनिक उद्यमों के कार्यों पर टिप्पणियों को आर्थिक मामलों पर केबिनेट समिति या केबिनेट के सामने पेश किया जाता है तब वे कुछ दिशानिर्देश जारी करती हैं. बी पी ई इन्ही को बाद में निर्देश बनाके जारी करता है. ये निर्देश जारी रहेंगे और इनका पालन करना सार्वजनिक उद्यमों के लिए अनिवार्य होगा. बी पी ई द्वारा जारी किए गए कुछ और निर्देश, विभिन्न क्षेत्रों में कार्यों के मापदण्डों और स्तरों से, संबंधित हैं और समिति सुझाव देती है कि इनका बी पी ई द्वारा पुनरीक्षण किया जाना चाहिए. कई बार सरकार भर्ती और खाली स्थानों को भरने पर पाबंदी लगाने, विज्ञापन खर्चों में कमी लाने आदि जैसे आर्थिक निर्देश जारी करती है. फिलहाल ये सार्वजनिक उद्यमों में भी लागू हैं. सार्वजनिक उद्यमों और सरकारी विभागों या मंत्रालयों की जरुरतें एक समान नहीं है इस बात को मद्देनजर रखते हुए यह सोचा गया है कि इस मामले में व्यावहारिक नजरिया अपनाया जाना चाहिए. इसीलिए समिति सिफारिश करती है कि सरकार सभी आर्थिक निर्देशों को सार्वजनिक उद्यमों में इस तरह लागू न करे.

9.5 सार्वजनिक उद्यमों के लिए कोई भी लेखा-निधि या स्तर अब तक नहीं बनाए गए हैं. हम सुझाव देते है कि सी एंड ए जी के, सार्वजनिक उद्यमों और बी पी ई आदि सहित इस क्षेत्र में कार्यरत व्यवसायिओं को मिलाकर शीघ्र ही एक ग्रुप बनाया जाए.

9.6 इस समय, नई कंपनियों के गठन, विलय या बंद करने के लिए सरकार की पूर्व अनुमति जरूरी है. इसीतरह एसोसिएशन के ज्ञापन या अनुच्छेद के निर्माण और उनमें संशोधन के अधिकार सरकार को ही प्राप्त हैं. समिति की राय में नियंत्रण के इन क्षेत्रों को सरकार को अपने पास रखना चाहिए.

डा० अर्जुन सेनगुप्ता समिति के सदस्य

डा० अर्जुन सेनगुप्ता	अध्यक्ष
श्री आर. गणपति	सदस्य
श्री डी. वी. कपूर	,,
डा. बिमल जलान	,,
श्री एस. डी. श्रीवास्तव	,,
डा. वाई. के. अलघ	,,
श्री नितिन देसाई	,,
श्री एस. वी. एस. राघवन	,,
वी. स्वामिनाथन	सदस्य-सचिव

अनुवादक : उज्वला शर्मा

कीमत : पांच रुपये

एम. के. पंध द्वारा सेंटर आफ इंडियन ट्रेड यूनियन्स के लिए 6, तालकटोरा रोड, नई दिल्ली–110001 से प्रकाशित व उन्हीं द्वारा एस. नारायण एंड संस, दिल्ली से मुद्रित.