ई-गवर्नेंस एवं संबंधित मुद्दे

641, प्रथम तल, डॉ. मुखर्जी नगर, दिल्ली-110009
दूरभाष: 011-47532596, 87501 87501

Web: www.drishtiias.com
E-mail : drishtiacademy@gmail.com

पाठ्यक्रम, नोट्स तथा बैच संबंधी updates निरंतर पाने के लिए निम्नलिखित पेज को "like" करें
www.facebook.com/drishtithevisionfoundation
www.twitter.com/drishtiias

लोकतंत्र में सिविल सेवाओं की भूमिका
(Role of Civil Services in a Democracy)

लोकनीति के रूप में अभिव्यक्त राज्य की इच्छाओं को लोक सेवाओं के माध्यम से क्रियान्वित किया जाता है। लोकतांत्रिक राज्यों में कार्य संचालन के लिये ये सेवाएँ अपरिहार्य होती हैं। जब से राज्य संबंधी दर्शन अहस्तक्षेप की नीति से हटकर सामाजिक कल्याण की नीति पर आधारित हो गया तब से आधुनिक राज्यों ने विविध प्रकार के कार्यों का उत्तरदायित्व ग्रहण कर लिया है। लोक सेवाएँ इन कार्यों को राज्य की तरफ से क्रियान्वित करती हैं।

लोक सेवाओं का विकास *(Development of Civil Services)*

लोक सेवाओं का प्रारम्भ प्राचीन काल में राजाओं द्वारा अपने शासन संचालन के लिये कर्मचारी रखने की पद्धति से हुआ था। प्रारम्भ से ही इसका कार्य शासन द्वारा लक्षित कार्यों को पूरा करने से रहा है। लोक सेवाओं का आधुनिक स्वरूप 18वीं शताब्दी के अंत में सामने आया जिसमें बढ़ती जनसंख्या, उत्पादन तथा व्यापार, आंतरिक तथा अंतर्राष्ट्रीय युद्ध, औद्योगिक नगरों का विकास, मध्यम वर्ग का बढ़ता सामाजिक महत्त्व तथा राजतंत्र के पतन ने मुख्य भूमिका अदा की। राजतंत्रात्मक शासन व्यवस्था से लोकतंत्रात्मक व्यवस्था तक की पूरी विकास यात्रा में जैसे-जैसे शासन का स्वरूप बदला वैसे-वैसे सिविल सेवा का भी स्वरूप बदलता गया। राजतंत्रात्मक शासन व्यवस्था में इसकी भूमिका सीधे शासित वर्ग के हितों की पूर्ति तक ही सीमित थी, जनता के हितों की पूर्ति से इसका कोई विशेष प्रयोजन नहीं था इसलिये लोक उत्तरदायित्व की भावना का प्रायः अभाव ही पाया जाता था। परंतु आधुनिक शासन व्यवस्था लोगों की इच्छा पर निर्भर करती है इसलिये लोक उत्तरदायित्व शासन तथा प्रशासन दोनों का ही मुख्य चरित्र होता है।

लोक सेवा जो कि नौकरशाही के द्वारा परिचालित होती है, लोकतंत्र की मुख्य वाहक है। वस्तुतः लोकतंत्र में लोकनीति निर्माण का कार्य विधायिका करती है किन्तु इन नीतियों या कानूनों के क्रियान्वयन का दायित्व सिविल सेवा का होता है। लोकतंत्र में सरकार की सफलता बहुत कुछ सिविल सेवा की क्षमता पर निर्भर करती है क्योंकि एक तरफ यह सरकार का वह चेहरा होता है जो कि आम जनता के बीच होता है तो दूसरी तरफ जनता की भावनाओं से सरकार को अवगत कराने का उत्तरदायित्व भी सिविल सेवकों का ही होता है क्योंकि ये इनके बीच रहकर कार्य करते हैं।

भारतीय लोकतंत्र में सिविल सेवकों की भूमिका
(Role of Civil Services in Indian Democracy)

भारतीय लोकतंत्र में सिविल सेवकों की भूमिका को निम्नलिखित बिंदुओं के अंतर्गत देखा जा सकता है-

1. **नीतियों का क्रियान्वयनः** सिविल सेवकों का सबसे महत्त्वपूर्ण और मौलिक कार्य राजनैतिक कार्यपालिका द्वारा लिये गए निर्णय पर नीतियों का क्रियान्वयन करना है। सिविल सेवक भारत में सामाजिक समानता व आर्थिक विकास जैसे कल्याणकारी लक्ष्यों तथा नीति-निदेशक सिद्धांतों में उल्लिखित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये नियम और नीतियाँ क्रियान्वित करता है।
2. **नीति-निरूपणः** राजनैतिक कार्यपालिका का कार्य नीति का निरूपण और निर्धारण करना है, लेकिन सिविल सेवक भी इस संदर्भ में सक्रिय भूमिका निभाते हैं। वे सूचना प्रदान करते हैं और नीति निर्माण में मंत्रालयों को सहायता प्रदान करते हैं। राजनैतिक कार्यपालिका अपरिपक्व होने के कारण नीतियों की तकनीकी जटिलताओं को समझने में विफल रहते हैं, अतः वे पेशेवर सिविल सेवकों के गुणवत्तायुक्त परामर्श पर निर्भर रहते हैं।
3. **प्रत्यायोजित विधायनः** सिविल सेवकों द्वारा संपन्न किया जाने वाला यह एक उपयुक्त कार्य होता है। समयाभाव, कार्यभार और विधायन की अधिक जटिलताओं के कारण विधि निर्माता सिर्फ नियमों का खाका खींच देते हैं और नियम का विस्तृत रूप निर्मित करने के लिये वे क्रियान्वयनकर्ता को शक्तियों का प्रत्यायोजन करते हैं। अतः सिविल सेवक उप नियम, नियम और विनियमन निर्मित करते हैं लेकिन वे विधायिका द्वारा अधिनियमित वर्तमान कानूनों की सीमाओं में रहकर ही ऐसा करते हैं।

4. **प्रशासनिक निर्णयन:** सिविल सेवकों द्वारा संपादित किया जाने वाला यह एक अर्द्ध-न्यायिक कार्य है। सिविल सेवक नागरिकों और राज्य के मध्य किन्हीं प्रशासनिक विवादों को समाप्त करते हैं। न्यायाधीशों के रूप में सिविल सेवकों से युक्त प्रशासनिक न्यायाधिकरण की स्थापना की गई है। उदाहरण के लिये कर अपीलीय न्यायाधिकरण और रेलवे दर न्यायाधिकरण। ये सामान्य न्यायिक व्यवस्था से पृथक कार्य करते हैं।

भारत में सिविल सेवाओं का विकास *(Development of Civil Services in India)*

प्राचीन भारत में यद्यपि आधुनिक अर्थ व आयाम वाली सिविल सेवा का स्पष्ट उदाहरण नहीं मिलता लेकिन समय व देशकाल की परिस्थितियों के अनुरूप विविध साम्राज्यों व शासकों ने सिविल सेवा व सेवकों के गठन का मार्ग प्रशस्त किया। मौर्य प्रशासन में सिविल सेवकों को 'अध्यक्ष' व 'राजुक' के नाम से नियुक्त किया गया। कौटिल्य के 'अर्थशास्त्र' से इस बात का संकेत मिलता है कि उस काल में भी सिविल सेवकों के चयन की प्रक्रिया सरल नहीं थी। मौर्य साम्राज्य के भू-क्षेत्र के अति विस्तार ने इस बात को आवश्यक बना दिया था कि गुणों व श्रेष्ठता के आधार पर योग्य सिविल सेवकों/प्रशासकों की नियुक्ति की जाए। कौटिल्य ने 'निष्ठा' व ईमानदारी को सिविल सेवकों के लिये दो सबसे आवश्यक गुणों के रूप में बताया है। मौर्य साम्राज्य में व्यापार का प्रशासक 'पण्याध्यक्ष' व कृषि की देखरेख करने वाला प्रशासक 'सीताध्यक्ष' कहलाता था। कौटिल्य ने इनके प्रकार्यों पर सतत निगरानी रखने की सिफारिश की थी तथा इनकी नियुक्तियों को एक सतर्कता विभाग के द्वारा मंजूरी मिलना भी आवश्यक समझा था। 'रथाध्यक्ष' प्रतिरक्षा विभाग का प्रमुख था जो विदेशी आक्रमण से लोगों की सुरक्षा तथा सीमाओं की चौकसी के उत्तरदायित्व को संभालता था। 'स्वर्णाध्यक्ष' खदानों की देखरेख करता था और विभिन्न खनिजों, स्वर्ण, चांदी, लौह, हीरा आदि से जुड़े मामलों का विनियमन करता था। 'वन्याध्यक्ष' वन विभाग का प्रमुख था जो वन नीतियों का निर्माण करता था। मापतौल विभाग का प्रमुख 'माराध्यक्ष' कहलाता था। इस प्रकार मौर्य साम्राज्य में विभिन्न अध्यक्षों द्वारा सिविल सेवकों के समान भूमिका अदा की जाती थी। इसी तरह, गुप्त काल की प्रशासनिक गतिविधियों में भी सिविल सेवकों की भूमिका देखने को मिलती है।

पूंजीवादी व्यवस्था में लोक सेवाओं की भूमिका

पूंजीवादी व्यवस्था वाले देशों में निजी क्षेत्र की भूमिका अधिक महत्त्वपूर्ण होती है तथा प्रति व्यक्ति आय अधिक होती है। लोगों की क्रयशक्ति अधिक होने के कारण लोग अपनी आवश्यकता की चीज़ें आसानी से प्राप्त कर लेते हैं, साथ ही निजी क्षेत्रों की सेवाएँ उपलब्ध कराने में भूमिका अधिक होती है इसलिये शासन तथा प्रशासन के स्तर पर लोकसेवा का उत्तरदायित्व काफी सीमित हो जाता है। वस्तुत: पूंजीवादी शासन व्यवस्था बाज़ार आधारित होती है जो इस मूल सिद्धांत पर आधारित होती है कि सेवाओं की उपलब्धता लोगों की क्रयशक्ति पर निर्भर करती है।

समाजवादी व्यवस्था में लोक सेवाओं की भूमिका

समाजवादी व्यवस्था की विचारधारा सामाजिक न्याय से प्रेरित है। यह बाह्य प्रभुत्व की सभी अवधारणाओं को निरस्त करती है तथा मानव कल्याण की मूल भावना को स्वीकार करती है। यह पूंजीवादी व्यवस्था की उत्पादन प्रणाली की आलोचक रही है। इस शासन व्यवस्था में लोक कल्याण अधिकतम लोगों के अधिकतम सुख पर आधारित होता है। इस प्रकार की शासन व्यवस्था में सरकार की भूमिका अधिक होती है। इस कारण सिविल सेवा की भूमिका भी बढ़ी हुई होती है। चूँकि दोनों ही प्रकार की व्यवस्था (पूंजीवादी और समाजवादी) की वैचारिक आधारभूमि अलग-अलग है इसलिये इन देशों की कार्य करने वाली सिविल सेवा की कार्य पद्धतियाँ भी भिन्न-भिन्न होती हैं।

मुगल काल के दौरान अकबर ने अप्रत्यक्ष रूप से सिविल सेवा को बढ़ावा देने वाला प्रयास किया। 1457 ई. में उसने भूमि सुधारों की शुरुआत की और एक भूमि राजस्व प्रणाली की नींव रखी। इस प्रणाली ने कालांतर में भारतीय कराधान प्रणाली की पृष्ठभूमि निर्मित की। 1600 ई. में स्थापित ईस्ट इंडिया कंपनी के पास भी अपनी सिविल सेवा थी, जो वाणिज्यिक कार्यों को संपन्न करने हेतु ज़िम्मेदार थी।

लॉर्ड कार्नवालिस ने ब्रिटिश शासन के दौरान भारत में सिविल सेवा की शुरुआत की जिससे भारत में ब्रिटिश भू-क्षेत्रों का बेहतर ढंग से प्रशासन किया जा सके। कार्नवालिस ने अधिकारियों के लिये कठोर विनियमों को अपनाया, उनके वेतन में वृद्धि की ताकि वे भ्रष्टाचार से मुक्त हो सकें और साथ ही उसने पदोन्नति को वरिष्ठता से जोड़ा। इन प्रयासों ने सिविल

सेवा को अत्यधिक मांग वाले पेशे में बदल दिया। वर्ष 1801 में युवा सिविल सेवकों को प्रशिक्षण देने के लिये कलकत्ता में फोर्ट विलियम कॉलेज खोला गया। एक अन्य संस्थान जो इन्हें प्रशिक्षण प्रदान करता था, वह था इग्लैंड में स्थित ईस्ट इंडिया कॉलेज। प्रारंभ में सिविल सेवकों का मनोनयन ईस्ट इंडिया कंपनी के निदेशकों द्वारा किया जाता था, जबकि वर्ष 1853 में इस पद्धति को समाप्त कर प्रतिस्पर्द्धात्मक परीक्षाओं के ज़रिये सभी नियुक्तियों को किये जाने का प्रावधान किया गया।

वर्ष 1854 में मैकाले समिति ने भारत को पहली आधुनिक सिविल सेवा प्रदान की। इस समिति ने सिफारिश की कि ईस्ट इंडिया कंपनी के संरक्षकत्व आधारित प्रणाली (Patronage Based System) के स्थान पर एक गुणवत्तापूर्ण स्थायी सिविल सेवा की प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम से शुरुआत की जाए। 1855 के बाद इंडियन सिविल सर्विस (ICS) के लिये भर्ती पूर्णतया योग्यता के आधार पर होने लगी। प्रारंभ में केवल ऑक्सफोर्ड व कैम्ब्रिज (लंदन) से ही इस सेवा हेतु उम्मीदवारों की भर्ती की जाती थी लेकिन 1922 के बाद से भारत में भी इस परीक्षा का आयोजन किया जाने लगा।

स्वतंत्रता के बाद भारत में सिविल सेवाएँ *(Civil Services in India after Independence)*

स्वतंत्रता के उपरांत भारत की शासन व्यवस्था प्रजातांत्रिक व्यवस्था पर आधारित हो गई जो लोक कल्याण के आदर्शों से प्रेरित है। ऐसी स्थिति में लोक सेवकों की भूमिका अधिक महत्त्वपूर्ण हो जाती है। लोक सेवकों की भूमिका के संदर्भ में प्रथम प्रशासनिक आयोग ने निम्न तथ्य रेखांकित किये थे–

- राष्ट्रीय एकता और अखंडता को सुरक्षित करना और प्रशासन के एकरूपी मानकों (Uniform Standards of Administration) को सुनिश्चित करना।
- प्रशासन में तटस्थता और वस्तुनिष्ठता को सुनिश्चित करना, साथ ही प्रशासन को गैर-राजनीतिक, पंथनिरपेक्ष और गैर-सांप्रदायिक दृष्टिकोण प्रदान करना।
- योग्यता, दक्षता और पेशेवर दृष्टिकोण वाले उम्मीदवारों का चयन सुनिश्चित करना ताकि प्रशासन में दक्षता आ सके।
- सिविल सेवकों में अक्षुण्णता (Integrity) और आदर्शवाद (Idealism) स्थापित करना।

प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने भारतीय सिविल सेवा व प्रशासकों को निम्नांकित क्षेत्रों में विशिष्टता अर्जित करने की अनुशंसा की–

- आर्थिक प्रशासन।
- औद्योगिक प्रशासन।
- कृषि व ग्रामीण विकास प्रशासन।
- सामाजिक और शैक्षणिक प्रशासन।
- कर्मचारी प्रशासन।
- वित्तीय प्रशासन।
- प्रतिरक्षा प्रशासन एवं आंतरिक सुरक्षा।
- नियोजन।

प्रथम प्रशासनिक आयोग की विशिष्टता अर्जित करने की उपरोक्त अनुशंसा इस आधार पर दी गई थी कि भारत के सामाजिक-आर्थिक विकास में उपरोक्त विशिष्ट क्षेत्र हैं जिसमें लोक सेवा को कार्य करना है। अर्थात् लोक सेवाओं की प्रभावी भूमिका के लिये एआरसी द्वारा सुझाए गए उपरोक्त क्षेत्र समग्र विकास के वे मानक हैं जिनको प्राप्त किये बिना देश का विकास नहीं हो सकता है।

उदारीकरण के बाद भारत में लोक सेवाओं को आवश्यक रूप से एक विनियामक की नहीं बल्कि सहायक/समन्वयक की भूमिका प्रदान की गई है। सुशासन की बढ़ती मांगों, सिटीजन चार्टर, सूचना का अधिकार, बढ़ती साक्षरता, अधिकारों के प्रति जागरूकता, सेवा प्रदाता राज्य की धारणा आदि स्थितियों ने सिविल सेवा की तटस्थता, निष्पक्षता, वस्तुनिष्ठता में बढ़ोत्तरी कर उसे सामाजिक-आर्थिक न्याय की दिशा में उन्मुख किया है।

यद्यपि भारत में राष्ट्रीय व राज्य स्तरीय राजनीतिक दलों व उनसे संबंधित सत्तासीन लोगों का नौकरशाही पर नियंत्रण अब भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रतिबद्ध नौकरशाही की धारणा को जीवंत किये हुए है लेकिन सुशासन और सहभागितामूलक व्यवस्था की दिशा में उपजी मांग ने नौकरशाही अथवा सिविल सेवा की भूमिका को गतिशील बनाया है।

भारत के योजना आयोग के पूर्व सचिव एन.सी. सक्सेना ने स्पष्ट किया है कि भारत में नई आर्थिक नीति अपनाने तथा आर्थिक सुधारों को दिशा देने के साथ ही वैश्वीकृत विश्व में लोगों की जीविकोपार्जन, स्वास्थ्य, प्राथमिक शिक्षा, निर्धनता उन्मूलन जैसे क्षेत्रों में लोक प्रबंधन की चुनौतियाँ बढ़ी हैं।

वर्तमान समय में प्रदूषण, खाद्य असुरक्षा व बीमारियाँ, ग्लोबल वार्मिंग और जलवायु परिवर्तन, जेनेटिकली मोडीफाइड आर्गेनिज्म, जोखिम भरे अपशिष्ट, औद्योगिक दुर्घटनाएँ, जैव-विविधता क्षरण, उपभोक्ता अधिकारों के संरक्षण जैसे क्षेत्रों ने एक दक्ष व विशेषज्ञ सिविल सेवा की अपेक्षाओं को बढ़ा दिया है।

वर्तमान समय में 'थिंक ग्लोबली, एक्ट लोकली' जैसी धारणा को जन्म मिला है। आज प्रशासन को अधिक दक्ष व स्मार्ट बनाने की दिशा में काम चल रहा है। विभिन्न समस्याओं की प्रकृति अधिकाधिक जटिल होती जा रही है जिसके कारण समस्या की सही पहचान और उसके समाधान के लिये आवश्यक सभी बातों की जानकारी होनी आवश्यक हो गई है।

सिविल सेवाओं की भूमिका को प्रभावी बनाने के उपाय *(Measures to make the role of civil services Effective)*

सर्वोच्च न्यायालय के निर्देश

भारतीय नौकरशाही को राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाने के लिये और राजनीतिक मुखिया द्वारा सिविल सेवकों के मनमाने स्थानांतरण पर रोक लगाने के उद्देश्य से वर्ष 2013 में सर्वोच्च न्यायालय ने केन्द्र व राज्य सरकारों को केन्द्र व राज्य स्तर पर सिविल सर्विस बोर्डों के गठन का निर्देश दिया। न्यायालय का मत है कि सिविल सेवकों की एक निश्चित पदावधि होनी चाहिये, उन्हें नेताओं के मौखिक आदेशों के आधार पर कार्य नहीं करना चाहिये। सर्वोच्च न्यायालय ने यह आदेश जारी किया कि सिविल सेवकों की नियुक्ति, हस्तांतरण व उन पर अनुशासनात्मक कार्यवाही का विनियमन करने वाले प्रस्तावित सिविल सर्विस बोर्ड का गठन 3 माह के अंदर हो जाना चाहिये। न्यायालय ने केन्द्र सरकार से भारतीय नौकरशाही को राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाने के प्रश्न पर एक व्यापक कानून बनाने को कहा है।

न्यायाधीशों ने स्पष्ट किया कि सरकारी नीतियों व कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का लाभ गरीबों तक पहुँच सके, इसके लिये यह आवश्यक है कि मनमाने व त्वरित गति से सिविल सेवकों का स्थानांतरण करने की प्रवृत्ति पर अंकुश लगे। उल्लेखनीय है कि वर्ष 2006 में भारतीय पुलिस के लिये भी सर्वोच्च न्यायालय ने इसी प्रकार के दिशानिर्देश जारी किये थे। सर्वोच्च न्यायालय ने भारतीय सिविल सेवा अथवा नौकरशाही में राजनीतिक हस्तक्षेप के मुद्दे को व्यापक दृष्टिकोण के साथ देखा है। इसने राजनीतिज्ञों द्वारा मौखिक आदेश देने की प्रवृत्ति पर अंकुश लगाने को अत्यधिक आवश्यक समझा।

गौरतलब है कि वर्ष 1964 में संथानम समिति की रिपोर्ट में **मौखिक आदेश** का मुद्दा पहली बार दिखा था। इस समिति की रिपोर्ट में भी सिविल सेवकों द्वारा राजनीतिज्ञों के लिखित आदेशों पर कार्य करने की सिफारिश की गई थी। वर्ष 1975 में राष्ट्रीय आपातकाल के दौरान सिविल सेवकों द्वारा नेताओं के मौखिक आदेशों के दुरुपयोग के मामलों का उदाहरण पाकर **शाह आयोग** द्वारा भी सिविल सेवकों से **लिखित आदेश** पर कार्य करने की अनुशंसा की गई थी। भारत के भूतपूर्व कैबिनेट सचिव टी.एस.आर. सुब्रमण्यम ने राडिया टेप प्रकरण में मौखिक आदेशों के दुरुपयोग की पुष्टि की थी।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने वर्ष 2008 में सरकार से एक सिविल सर्विस प्राधिकरण का गठन करने की सिफारिश की थी जो वरिष्ठ सरकारी पदों पर नियुक्तियों के मामले में निर्णय करे।

प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें
(Recommendations of Administrative Reforms Commission)

प्रशासनिक सुधार आयोग की 10वीं रिपोर्ट के अनुसार लोकतंत्र की शक्ति जनता में निहित होती है तथा यह सिद्धांत अथवा आदर्श ही लोकतांत्रिक उत्तरदायित्व (Democratic Accountability) की धारणा की नींव रखता है। सिविल सेवा व सेवक अपने ज्ञान, योग्यता, अनुभव और लोक मामलों की समझ के आधार पर निर्वाचित जनप्रतिनिधियों (सांसदों, विधायकों) को नीतियों के निर्माण व क्रियान्वयन में सहायता प्रदान करते हैं। संसदीय लोकतंत्र की एक अनिवार्य सी विशेषता बन गई है कि उसमें एक स्थायी सिविल सर्विस राजनीतिक कार्यपालिका की सहायता के लिये कार्यशील रहती है।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी 10वीं रिपोर्ट के अध्याय 15 में स्पष्ट किया है कि अध्यक्षीय शासन में सिविल सेवा लूट पद्धति (Spoils Systems) के अधीन रहती है जिसमें सरकार अपनी पसंद के आधार पर मनमाने तरीके से पदों का वितरण पक्षपातपूर्ण ढंग से करती है। चूँकि भारत में संसदीय लोकतंत्र की प्रधानता है, इसलिये यहाँ एक तटस्थ व स्थायी सिविल सेवा के लाभों को प्रशासनिक सुधार आयोग ने निम्नांकित बिंदुओं में स्पष्ट किया है:

- लूट प्रणाली (Spoils System) आश्रय व संरक्षकत्व (Patronage), भाई-भतीजावाद (Nepotism) व भ्रष्टाचार की तरफ उन्मुख होती है। एक निष्पक्ष अभिकरण के ज़रिये एक विश्वसनीय चयन प्रक्रिया इन समस्याओं के समाधान में सहायक होती है।
- लोकनीति आज एक जटिल आयाम धारण कर चुकी है जिसके चलते लोक मामलों में गहराई के साथ विशेषज्ञता व ज्ञान की ज़रूरत है। एक स्थायी सिविल सेवा प्रभावी नीति निर्माण के लिये ऐसी सभी आवश्यक दशाओं की पूर्ति करने में सक्षम होती है।
- प्रशासनिक सुधार आयोग के अनुसार, एक स्थायी सिविल सेवा लोक प्रशासन में एकरूपता (Uniformity) को सुनिश्चित करने में सहायक है। यह सांस्कृतिक रूप से विविधतापूर्ण देश में एकीकरण की शक्ति के रूप में कार्य करने में सक्षम है।
- एक स्थायी सिविल सेवा को अपनी कार्यप्रणाली को नैतिकता व सदाचरण पर आधारित करना अपेक्षित है।

प्रशासनिक सुधार आयोग का कहना है कि मंत्रियों व सिविल सेवकों के मध्य स्वस्थ कार्यात्मक संबंध सुशासन के लिये अत्यंत आवश्यक है। सिविल सेवकों व मंत्रियों के मध्य ज़िम्मेदारी व जवाबदेहिता का सुस्पष्ट होना आवश्यक है। विचारणीय है कि राजनीतिक पृष्ठभूमि वाले मंत्री संसद के माध्यम से जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं, अत: यह आवश्यक हो जाता है कि सिविल सेवक मंत्रियों के प्रति जवाबदेह हों। लेकिन एक निष्पक्ष व तटस्थ सिविल सेवा न केवल सरकार के प्रति बल्कि देश के संविधान के प्रति भी उत्तरदायी होती है जिसके प्रति निष्ठा की शपथ उनके द्वारा ली गई होती है। निर्वाचित सरकार की नीतियों का क्रियान्वयन सिविल सेवा की मुख्य भूमिका है। प्रशासनिक सुधार आयोग का कहना है कि राजनीतिक कार्यपालिका व स्थायी नौकरशाही के मध्य दायित्वों का सुस्पष्ट निर्धारण होना जनता के कल्याण व सुशासन की दृष्टि से अत्यंत आवश्यक है।

भारतीय लोकतंत्र में सिविल सेवा की उपयुक्त भूमिका को सुनिश्चित करने के लिये प्रशासनिक सुधार आयोग ने निम्नांकित सिफारिशें 10वीं रिपोर्ट में की हैं:

- सिविल सेवाओं की राजनीतिक तटस्थता (Political Neutrality) और निष्पक्षता (Impartiality) का संरक्षण किये जाने की आवश्यकता है। इसका दायित्व समान रूप से राजनीतिक कार्यपालिका और सिविल सेवाओं पर होना चाहिये। प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस संदर्भ में मंत्रियों व सिविल सेवकों के लिये अलग-अलग आचार संहिता (Code of Ethics) के होने की सिफारिश की।
- आयोग ने सिफारिश की कि भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988 के अंतर्गत किसी का गलत तरीके से पक्ष लेने अथवा हानि पहुँचाने के लिये प्राधिकार का दुरुपयोग और न्याय का अवरोध (Obstruction of Justice) एक अपराध के रूप में वर्गीकृत किया जाए।
- सरकार को सिविल सेवा की नियुक्ति के संदर्भ में कुछ ऐसे नियमों, मानकों का पालन करना आवश्यक है ताकि पक्षपात, भाई-भतीजावाद व भ्रष्टाचार को बढ़ावा न मिल सके। ऐसे कुछ प्रमुख मानक आयोग के अनुसार निम्नवत् हैं:

(क) सभी सरकारी नौकरियों में नियुक्ति अथवा भर्ती की एक सुपरिभाषित प्रक्रिया अथवा क्रियाविधि होनी चाहिये।

(ख) सभी पदों के चयन के लिये विस्तृत प्रचार और मुक्त प्रतिस्पर्द्धा।

(ग) चयन प्रमुखतया मुख्य परीक्षा के आधार पर होना चाहिये और साक्षात्कार को चयन प्रक्रिया में न्यूनतम भारांश मिलना चाहिये।

लोक सेवकों के लिये आचार संहिता *(Code of Conduct for civil servants)*

सिविल सेवकों के लिये एक आचार संहिता की आवश्यकता को महसूस करते हुए 1964 में संथानम समिति (भ्रष्टाचार निरोधक समिति) ने कहा था, "भारत जैसे देश के लिये उसके भौतिक संसाधनों का विकास और सभी वर्गों के जीवन स्तर को बढ़ाना एक वास्तविक आवश्यकता है। इसके साथ ही लोक जीवन के प्रतिमानों/मानकों की अवनति को दूर करना होगा। ऐसे मार्ग एवं साधन तलाशने होंगे जो युवाओं की महत्त्वाकांक्षा में आदर्शवाद व देशभक्ति को उचित स्थान दिला सकें। नैतिक ईमानदारी का अभाव जो कि हाल के वर्षों की एक सुस्पष्ट विशेषता रही है, वही संभवत: अक्षुण्णता व दक्षता (integrity and efficiency) की मज़बूत परंपरा के विकास को बाधित करने वाला सर्वाधिक प्रमुख कारण है।"

'शासन में नैतिकता' (Ethics in Governance) शीर्षक से द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की चौथी रिपोर्ट में सिविल सेवा में आचार, मूल्य, परानुभूति (Empathy) जैसे गुणों को केन्द्रीय महत्त्व दिये जाने की सिफारिश की गई है। इसमें कहा गया है कि एक व्यापक सामाजिक उद्देश्य के लिये स्वयं को अधीनस्थ अथवा सेवक की स्थिति में रखकर कार्य करना आवश्यक है। श्रेष्ठता, कुलीनता, स्वामित्व के भावों की बजाय समाज के दुर्बल वर्गों के लोगों के प्रति परानुभूति का भाव अपनाने से वरिष्ठ व अधीनस्थ संस्कृति के द्वन्द्व से बचा जा सकता है। आयोग की रिपोर्ट में स्पष्ट किया गया है कि सामाजिक उत्तरदायित्वों के मानकों को बनाए रखने के क्रम में सिविल सेवकों से उचित व्यवहार को कठोर नियमों-विनियमों द्वारा ही सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है। यही कारण है कि भारत में सिविल सेवकों को प्रभावी, समावेशी प्रशिक्षण के माध्यम से इस लक्ष्य को पूरा करने का प्रयास किया जाता है।

प्रस्तावित सिविल सर्विस स्टैंडर्ड्स, परफॉरमेन्स एंड अकांउटिबिलिटी बिल, 2010 के माध्यम से सिविल सेवा में आचार व नैतिकता को मज़बूती से पिरोने के प्रयास भारत सरकार द्वारा किये गए हैं। प्रस्तावित विधेयक की मूल विशेषताएँ निम्नवत् हैं–

- सिविल सेवा मूल्यों का स्पष्टीकरण व उनका समावेश।
- सिविल सर्विस कोड ऑफ एथिक्स एंड कंडक्ट।
- सिविल सेवाओं में नियुक्ति।
- कार्य निष्पादन प्रबंधन प्रणाली का विकास व सुदृढ़ीकरण।
- सिविल सेवा प्राधिकरण की स्थापना।

पब्लिक सर्विस बिल, 2007: भारत में लोक सेवाओं के विनियमन के लिये सांविधिक आधार उपलब्ध कराने का प्रावधान इस विधेयक में किया गया है। लोक सेवाओं के मूलभूत मूल्यों, पब्लिक सर्विस कोड ऑफ एथिक्स, लोक सेवा प्रबंधन संहिता, व्हिसलब्लोअर के संरक्षण, लोक सेवाओं के विनियमन वाली भर्ती संहिता (recruitment code), लोक सेवाओं के उचित ढंग से विकास व सुचारु रूप से कार्य करने के लिये पब्लिक सर्विस अथॉरिटी का गठन आदि मुद्दे इस विधेयक में शामिल हैं। सम्पूर्ण भारत इसके प्रभाव क्षेत्र में है।

इस विधेयक का उद्देश्य लोक सेवाओं को दक्ष, पेशेवर, राजनीतिक रूप से तटस्थ, योग्यता आधारित, जवाबदेह व सुशासन के आवश्यक उपकरण के रूप में विकसित करना है। वस्तुत: परानुभूति जैसे गुणों की आवश्यकता नागरिक व राज्य के मध्य संबंधों में आए बदलाव को ध्यान में रखकर स्पष्ट की जाती है। वर्तमान समय में सिविल सेवकों के लिये आचार मानकों को भारतीय संविधान के अनुच्छेद-309 के तहत सिविल सर्विस (कंडक्ट) रूल्स में उल्लिखित 'आचरण नियमों (Conduct Rules) के आधार पर किया जाता है। इस पर एक कानून की आवश्यकता को समझकर ही भारत सरकार द्वारा सिविल सर्विस स्टैंडर्ड्स, परफॉरमेन्स एंड अकांउटिबिलिटी बिल, 2010 को लाया गया जिसमें सिविल सेवकों को बहुआयामी ढंग से कार्यकुशल बनाने के लिये प्रावधान किये गए हैं। इसके अलावा कर्मचारी, लोक शिकायत व पेंशन मंत्रालय तथा लालबहादुर शास्त्री एकेडमी द्वारा सिविल सेवकों को समायोजनकारी क्षमताओं से लैस करने के अनेक प्रयास किये गए हैं।