Think IAS...

दृष्टि The Vision

Think Drishti

संघ लोक सेवा आयोग (UPSC)

गवर्नेंस एवं संबंधित मुद्दे

दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रम (Distance Learning Programme)

Code: CSM02

दृष्टि The Vision

संघ लोक सेवा आयोग (UPSC)

गवर्नेंस एवं संबंधित मुद्दे

दृष्टि The Vision

641, प्रथम तल, डॉ. मुखर्जी नगर, दिल्ली-110009
दूरभाष : 8750187501, 011-47532596
टोल फ्री : 1800-121-6260
Web : www.drishtiias.com
E-mail : online@groupdrishti.com

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

UPSC DLP विषय सूची (Contents)

1.	शासन व्यवस्था, पारदर्शिता और जवाबदेही के महत्त्वपूर्ण पक्ष	5-17
2.	नागरिक घोषणा-पत्र	18-25
3.	सूचना का अधिकार	26-46
4.	ई-गवर्नेंस-अनुप्रयोग, मॉडल, सफलताएँ, सीमाएँ और संभावनाएँ	47-60
5.	कॉर्पोरेट शासन व्यवस्था	61-63
6.	लोकतंत्र में सिविल सेवाओं की भूमिका	64-89
7.	औपचारिक संगठनः सरकार के मंत्रालय एवं विभाग, विभिन्न अर्द्ध-न्यायिक निकाय, सांविधिक निकाय और विनियामक निकाय	90-132
8.	अनौपचारिक संगठनः दबाव समूह तथा नागरिक समाज संगठन एवं इनकी शासन प्रणाली में भूमिका	133-141
9.	जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, उसकी विशेषताएँ, चुनाव आयोग एवं चुनाव सुधार	142-182

अध्याय
1

शासन व्यवस्था, पारदर्शिता और जवाबदेही के महत्त्वपूर्ण पक्ष (Important Aspects of Governance, Transparency and Accountability)

1.1 शासन	1.4 भारतीय शासन व्यवस्था में जवाबदेही की स्थिति
1.2 सुशासन	1.5 पारदर्शिता: अवधारणा, अर्थ, प्रकृति और संबंधित आयाम
1.3 उत्तरदायित्व एवं जवाबदेहिता	1.6 गवर्नेंस से संबंधित नीति आयोग का परिपत्र

1.1 शासन *(Governance)*

'शासन' नामक शब्द जिसका अर्थ 'परिचालन' है, को यूनानी क्रिया कुबेरनाओ से लिया गया है। यह प्लेटो द्वारा प्रथम बार सांकेतिक रूप से प्रयोग किया गया था। तत्पश्चात् यह शब्द लैटिन भाषा में प्रसारित हुआ तथा वहीं से कई भाषाओं में पहुँचा।

दूसरे अर्थ में संचालन की गतिविधि को 'शासन' कहा जाता है अर्थात् राज्य चलाने या राज्य करने को 'शासन' कहते हैं। सामान्य शब्दों में शासन उम्मीदों को परिभाषित करने वाले, शक्ति देने वाले अथवा प्रदर्शन को प्रमाणित करने वाले निर्णयों की पृथक् प्रक्रिया भी हो सकती है अथवा प्रबंधन या नेतृत्व प्रक्रिया का एक विशेष भाग भी हो सकती है।

किसी गैर-लाभकारी संगठन या व्यवसाय के संबंध में शासन का अर्थ एकीकृत नीतियों, प्रभावी प्रबंधन, मार्गदर्शन, प्रक्रियाओं तथा किसी क्षेत्र के निर्णय संबंधी अधिकारों से लगाया जा सकता है। सामान्यत: लोगों द्वारा इन व्यवस्थाओं एवं प्रक्रियाओं के संचालन या प्रचालन हेतु सरकार की स्थापना की जाती है। शासन एवं सरकार शब्दों में यदि अंतर देखा जाए तो कहा जा सकता है कि 'शासन वह है, जो किसी सरकार द्वारा किया जाता है' और सरकार किसी भी प्रकार की हो सकती है, जैसे- सामाजिक-राजनीतिक सरकार, भू-राजनीतिक सरकार, कॉर्पोरेट सरकार आदि। अत: शासन एक नीति एवं शक्ति प्रबंधन की गतिज प्रक्रिया है, जिसे सरकार द्वारा अंजाम दिया जाता है। कई बार शासन शब्द का प्रयोग सरकार के पर्यायवाची शब्द के रूप में भी होता है।

विश्व बैंक के अनुसार समाज के मामलों एवं समस्याओं के प्रबंधन हेतु संस्थागत संसाधनों तथा राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग करना ही 'शासन' कहलाता है। कई बार वैकल्पिक तौर पर संस्थाओं व प्राधिकारों के ढाँचे का प्रयोग, संसाधनों को आवंटित करने हेतु साझेदारी तथा समाज अथवा अर्थव्यवस्था में गतिविधियों को संचालित करने एवं नियंत्रित करने को भी 'शासन' कहा जाता है।

दुनिया का कोई भी सभ्य समाज कारगर और दक्ष शासन की अपेक्षा करता है। समाज को शासन प्रदान करने में मुख्य भूमिका सरकार निभाती है। चूँकि वह किसी राज्य के चार बुनियादी तत्त्वों में से एक होती है। इस प्रकार, एक सरकार के बिना कोई भी राज्य संभव नहीं है। सरकार न केवल जनता की सुरक्षा करती है बल्कि उसकी बुनियादी ज़रूरतें भी पूरा करती है। साथ ही उनका सामाजिक-आर्थिक विकास भी सुनिश्चित करती है। अत: सरकार अनेक संस्थाओं की एक समूह होती है, जिसके द्वारा कानूनी उपायों के माध्यम से नियंत्रण का कार्य किया जाता है एवं कानून तोड़ने वालों को दंड दिया जाता है। सामान्यत: एक सरकार अपने कार्यों को अपने अंगों में विभाजित कर देती है तथा हर एक अंग कुछ विशेष कार्य करता है। सरकार प्रमुखत: तीन कार्य करती है- प्रथम, कानून बनाना, द्वितीय कानूनों को लागू करना तथा तृतीय, विवादों का निपटारा करना।

- किसी भी योजना की शुरुआत के समय ही उसके लक्ष्य तथा उसकी प्राप्ति में कितना समय लगेगा यह तय कर लिया जाना चाहिये तथा उसी के आधार पर योजना की अवधि भी निर्धारित कर दी जानी चाहिये अर्थात् सभी योजना के लिये 'Sunset Clause' होना चाहिये?

NGOs के साथ भागीदारी

- NGOs के साथ भागीदारी का प्रस्ताव नीति आयोग का एक महत्त्वपूर्ण सुझाव है। नीति आयोग ने NGOs को सरकारी योजनाओं के सहभागी के रूप में देखा है और कहा, ये उस 'गैप' को भरेंगे जो सरकारी क्षेत्रों द्वारा बच जाएगा।
- NGOs वाले क्षेत्रों में पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व लाने के लिये नीति आयोग ने एक 'नोडल एजेंसी' को गठित किया है जो इन संगठनों का रजिस्ट्रेशन एवं उन्हें मान्यता प्रदान करने का काम करेगा।
- रजिस्ट्रेशन के बाद इन संगठनों को यूनिक आईडी दी जाएगी तथा उनके द्वारा किये जाने वाले कार्यों का संक्षिप्त ब्यौरा भी उपलब्ध होगा। इससे विभिन्न सरकारी निकायों को संबंधित क्षेत्रों में कार्य करने वाले NGO की पहचान एवं उन्हें आवंटित किये जाने वाले कार्यों को प्रदान करने में भी आसानी होगी।
- इस पोर्टल में NGOs की मॉनीटरिंग तथा उनके उत्तरदायित्व में भी बढ़ोतरी होगी।
- 11 अप्रैल, 2017 तक इस पोर्टल पर 28,000 NGOs ने रजिस्ट्रेशन करा लिया था। इसका नाम 'दर्पण' रखा गया है।

दीर्घउत्तरीय प्रश्न

1. "विभिन्न स्तरों पर सरकारी तंत्र की प्रभाविता तथा शासकीय तंत्र में जन-सहभागिता अन्योन्याश्रित होती है।" भारत के संदर्भ में इनके बीच संबंध पर चर्चा कीजिये। **UPSC (Mains) 2016**
2. क्या भारतीय सरकारी तंत्र ने 1991 में शुरू हुए उदारीकरण, निजीकरण और वैश्वीकरण की मांगों के प्रति पर्याप्त रूप से अनुक्रिया की है? इस महत्त्वपूर्ण परिवर्तन के प्रति अनुक्रियाशील होने के लिये सरकार क्या कर सकती है? **UPSC (Mains) 2016**
3. शासन का विचार राज्य के दर्शन से प्रभावित होता है। यही कारण है कि शासन का स्वरूप समय के अनुरूप बदलता रहा है। स्पष्ट करें।
4. शासन के घटक समय के साथ विस्तारित हो रहे हैं। इसीलिये प्रशासन की अवधारणा भी संकुचित रूप से विस्तृत हो गई है। व्याख्या करें।
5. शासन का अंतिम लक्ष्य सुशासन को पाना है लेकिन सुशासन का विचार स्वयं आलोचनाओं के घेरे में है। विश्लेषण करें।
6. सुशासन की अवधारणा प्राचीन काल से अस्तित्व में है, लेकिन 20वीं सदी के अन्त में इसे नया चेहरा प्रदान किया गया है। विवरण दें।
7. भारत सहित सभी देशों में सुशासन एक स्वप्न के समान है। इस संदर्भ में किये गए स्वातंत्र्योत्तर प्रयासों के बावजूद सुशासन हमसे दूर है। कारण सहित बताएँ।
8. जनता शासन से जो भी अपेक्षाएँ रखती है उसे सुशासन का लक्ष्य बनाया जाना चाहिये, लेकिन ऐसा करने पर इस संकल्पना को सीमा में बांधना संभव नहीं है। व्याख्या करें।
9. पारदर्शिता का विचार संकुचित रूप में सरकारी खुलेपन को दर्शाता है, लेकिन व्यापक रूप में यह प्रशासनिक नैतिकता के विभिन्न सिद्धांतों को साथ लाता है। विवरण दें।

अध्याय
2

नागरिक घोषणा-पत्र (Citizen Charter)

2.1 परिचय
2.2 मूलभूत उद्देश्य
2.3 नागरिक घोषणा-पत्र का इतिहास
2.4 नागरिक घोषणा-पत्र की विशेषताएँ
2.5 भारत में नागरिक घोषणा-पत्र
2.6 नागरिक घोषणा-पत्र के उद्देश्यों को प्रभावी रूप से प्राप्त करने में विभिन्न बाधाएँ
2.7 द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की 12वीं रिपोर्ट में नागरिक घोषणा-पत्रों को प्रभावी बनाने हेतु सुधार एजेंडा
2.8 नागरिक घोषणा-पत्र को बेहतर रूप से लागू करने हेतु सुझाव
2.9 नागरिक घोषणा-पत्रों के संबंध में संसदीय समिति के विचार
2.10 नागरिक घोषणा-पत्र विधेयक, 2011
2.11 सेवोत्तम मॉडल
2.12 आईएस 15700:2005 में कुछ निर्धारण

2.1 परिचय *(Introduction)*

नागरिक घोषणा-पत्र नागरिकों के अधिकार संबंधी एक ऐसा दस्तावेज़ है जिसका उद्देश्य मूलरूप से किसी भी संगठन को पारदर्शी, जवाबदेह एवं नागरिक उन्मुख बनाना है। इस घोषणा-पत्र द्वारा संचालित कार्यक्रमों के माध्यम से अच्छी सेवा उपलब्ध कराने का प्रयास किया जाता है एवं आमजनों से सुधार संबंधी सुझाव आमंत्रित किये जाते हैं। वास्तव में एक स्वस्थ लोकतंत्र की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि सेवा प्रदाता एवं सेवा प्राप्त करने वाले अधिकाधिक संतुष्ट हों।

2.2 मूलभूत उद्देश्य *(Basic Objective)*

नागरिक घोषणा-पत्र का मूलभूत उद्देश्य लोक सेवा के संदर्भ में नागरिकों को सशक्त बनाना है। नागरिक घोषणा-पत्र मूलत: छ: सिद्धातों पर आधारित होता है-

- गुणवत्ता: सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार।
- चयन: जहाँ तक संभव हो, चयन का अवसर देना।
- मानक: यदि सेवा मानक पूरे नहीं होते तो नागरिक की अपेक्षा व कार्रवाई क्या हो? इसे स्पष्ट करना।
- मूल्य: आवश्यक मूल्यों को अपनाना।
- जवाबदेहिता: व्यक्तियों व संस्थाओं के लिये जवाबदेहिता।
- पारदर्शिता: नियम/क्रियाविधि/स्कीम/शिकायत के संदर्भ में पारदर्शिता सुनिश्चित करना।

सामान्यत: नागरिक घोषणा-पत्र जनसेवाओं से संबंधित विभागों के लिये जारी किये जाते हैं एवं इनका उद्देश्य जनसेवाओं को त्वरित एवं जनोन्मुखी बनाना है। सामान्य अर्थों में नागरिक घोषणा-पत्र का आशय किसी संगठन द्वारा जनहित में जारी किये गए संक्षिप्त दस्तावेज़ से है। इसमें प्रशासनिक पारदर्शिता, कार्यकुशलता, संवेदनशीलता एवं जवाबदेहिता जैसे निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु संगठन की कार्यप्रणाली, कार्य की प्रक्रिया, कार्य निष्पादन की निश्चित अवधि के साथ जनता के अधिकारों सहित उनकी शिकायत निवारण की प्रणाली वर्णित कर दी जाती है।

2.3 नागरिक घोषणा-पत्र का इतिहास *(History of Citizen Charter)*

सत्ता एवं आम जनता के बीच सौहार्द्रपूर्ण स्थिति को बढ़ावा देने, लोक-कल्याण उन्मुखी पहल आदि जैसे आवश्यक तत्त्वों को ध्यान में रखते हुए विश्व भर में प्रशासनिक तंत्र को जनता के प्रति संवेदनशील बनाने हेतु विगत दो दशकों में तीव्रता से प्रयास हुए हैं। 1991 में सर्वप्रथम ब्रिटेन के तत्कालीन प्रधानमंत्री जॉन मेजर ने नागरिक अधिकार पत्रों की शुरुआत

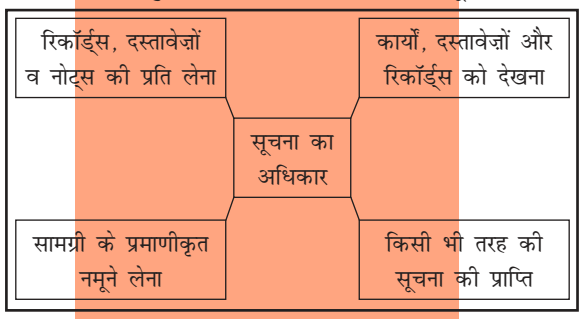
अध्याय
3

सूचना का अधिकार (Right to Information)

3.1 'सूचना का अधिकार' का अर्थ
3.2 सूचना के अधिकार की आवश्यकता के कारण
3.3 सूचना का अधिकार और सुशासन के मुद्दे
3.4 भारत में सूचना के अधिकार का इतिहास
3.5 सूचना का अधिकार लागू होने से पहले भारत और विश्व परिदृश्य
3.6 विश्व में सूचना के अधिकार का इतिहास
3.7 भारत में सूचना का अधिकार लागू होने के विविध चरण
3.8 राज्यों में सूचना का अधिकार
3.9 सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005
3.10 सूचना का अधिकार अधिनियम की धारा 4
3.11 केंद्रीय सूचना आयोग
3.12 राज्य सूचना आयोग
3.13 सूचना उपलब्ध कराने के लिये जवाबदेह
3.14 सूचना का अधिकार बनाम राजनीतिक दल
3.15 सूचना के अधिकार अधिनियम में विभिन्न तरह की चुनौतियाँ
3.16 12 राज्यों में सूचना के अधिकार की प्रगति का विवरण
3.17 सूचना के अधिकार को बेहतर एवं सशक्त बनाने के लिये महत्त्वपूर्ण सुझाव

3.1 'सूचना का अधिकार' का अर्थ *(Meaning of 'Right to Information')*

सूचना के अधिकार का अर्थ है- नागरिकों तक सरकारी सूचना की पहुँच अर्थात् नागरिकों और गैर-सरकारी संगठनों की सरकारी कार्यों, निर्णयों तथा उनके निष्पादनों से संबंधित फाइलों और दस्तावेज़ों तक औचित्यपूर्ण स्वतंत्र पहुँच होनी चाहिये। दूसरे शब्दों में, सरकारी कार्यकलापों में खुलापन और पारदर्शिता हो। 1992 में विश्व बैंक द्वारा जारी प्रशासन एवं विकास नामक दस्तावेज़ में प्रशासन के सात पहलुओं में से एक पारदर्शिता एवं सूचना भी था।



3.2 सूचना के अधिकार की आवश्यकता के कारण *(Causes For Need of Right to Information)*

सूचना के अधिकार की आवश्यकता का सर्वप्रमुख आधार यह है कि यह शासन प्रक्रियाओं के बारे में लोगों की जानकारी को बढ़ाकर लोगों में सशक्तीकरण लाता है। यह खुले शासन के लिये आवश्यक दशाओं का निर्माण करता है जो लोकतंत्र की आधारशिला बनती है। सूचना का अधिकार सरकार में जनता के अधिकार को बढ़ाता है जो लोकतांत्रिक शासन का महत्त्वपूर्ण आधार है। यह नागरिकों को सरकार में होने वाली घटनाओं की जानकारी प्राप्त करने में समर्थ बनाता है और सरकार में निर्णय-निर्धारण प्रक्रिया की गोपनीयता को हटाकर लोक नीति-निर्माण और प्रशासन में सह-हिस्सेदार बनाता है। इससे लोकहित में समग्र शासन की गुणवत्ता में सुधार लाने में मदद मिलती है। सूचना के अधिकार से सरकार की गुणवत्ता

अध्याय
4

ई-गवर्नेंस-अनुप्रयोग, मॉडल, सफलताएँ, सीमाएँ और संभावनाएँ ((E-Governance – Applications, Models, Successes, Limitations and Potential))

4.1 परिचय	4.6 भारत में ई-गवर्नेंस के प्रयास
4.2 भारत में ई-गवर्नेंस के संस्थागत उपाय	4.7 ई-गवर्नेंस के लाभ
4.3 ई-गवर्नेंस के चरण	4.8 ई-गवर्नेंस के क्षेत्र में केंद्र एवं राज्यों के प्रयास
4.4 ई-गवर्नेंस के अनुप्रयोग	4.9 ई-गवर्नेंस के संदर्भ में प्राप्त सफलताएँ
4.5 ई-गवर्नेंस में परस्पर क्रियाएँ	4.10 भारत में ई-गवर्नेंस के क्षेत्र में बाधाएँ

4.1 परिचय *(Introduction)*

'ई-गवर्नेंस' दो शब्दों से मिलकर बना है- 'ई' और 'गवर्नेंस'। प्रथम शब्द 'ई' अथवा इलेक्ट्रॉनिक सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के इस्तेमाल की तरफ इशारा करता है जबकि गवर्नेंस का मूल लक्ष्य नागरिकों का कल्याण है। गवर्नेंस अथवा शासन (Governance) सभी नागरिकों के कानूनी अधिकारों को सुरक्षित रखने तथा सार्वजनिक सेवाओं और आर्थिक विकास के लाभों तक सभी की समान पहुँच सुनिश्चित करने से संबंधित है। हाल के समय में लोगों के मन में यह धारणा उभरी है कि ई-गवर्नेंस सरकार को अपने कार्यों का अधिक प्रभावी रूप से निर्वहन करने में समर्थ बनाएगा।

सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICT) आँकड़ों का सक्षम भंडारण और प्राप्ति, सूचना का तत्काल पारेषण, पूर्व हस्तचालित प्रणालियों की अपेक्षा तेज़ी से सूचना और आँकड़ों का प्रसंस्करण, सरकारी प्रक्रियाओं को तीव्रतर करना, शीघ्र और न्यायसंगत ढंग से निर्णय लेना, पारदर्शिता बढ़ाना आदि पहलुओं को सुविधाजनक बनाती है। ई-गवर्नेंस को विविध अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं ने अलग-अलग ढंग से परिभाषित किया है।

विश्व बैंक के अनुसार, ई-गवर्नेंस से आशय सरकारी एजेंसियों द्वारा सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग से है जिसमें नागरिकों और सरकार के अन्य अंगों के साथ संबंध परिवर्तित करने का सामर्थ्य है। ये प्रौद्योगिकी विभिन्न लक्ष्यों की पूर्ति कर सकती हैं, जैसे- नागरिकों को सरकारी सेवाओं की बेहतर आपूर्ति, व्यवसाय और उद्योग के साथ सुधरी हुई परस्पर क्रिया, सूचना तक पहुँच के माध्यम से नागरिकों की अधिकारिता अथवा अधिक सक्षम सरकारी प्रबंधन, परिणामी लाभ के रूप में कम भ्रष्टाचार, बढ़ी हुई पारदर्शिता, अत्यधिक सुविधा, राजस्व वृद्धि और लागत की कमी आदि।

यूनेस्को के अनुसार, "ई-शासन (E-governance) को जनता तथा अन्य एजेंसियों को सूचना के प्रसार की सक्षमता, तीव्र और पारदर्शी प्रक्रिया तथा सरकार के प्रशासनिक कार्यकलापों को सुविधाजनक बनाने के लिये इलेक्ट्रॉनिक माध्यमों के प्रयोग के रूप में समझा जा सकता है।"

यूरोपीय परिषद ने ई-गवर्नेंस को सार्वजनिक कार्रवाई के तीन क्षेत्रों में इलेक्ट्रॉनिक प्रौद्योगिकी के प्रयोग के रूप में परिभाषित किया है- सरकारी प्राधिकारियों तथा नागरिक समाज के मध्य संबंध, प्रजातांत्रिक प्रक्रिया के सभी चरणों पर सरकारी प्राधिकारियों का कार्यकरण (इलेक्ट्रॉनिक प्रजातंत्र) तथा सार्वजनिक सेवाओं का प्रावधान (इलेक्ट्रॉनिक सार्वजनिक सेवाएँ)।

भारत के पूर्व राष्ट्रपति डॉ. एपीजे अब्दुल कलाम ने "सीमाहीन पहुँच, सुरक्षित और अंत:विभागीय सीमाओं को पार करते हुए सुरक्षित और सूचना के प्रामाणिक प्रवाह और नागरिकों को उचित और पक्षपात रहित सेवा प्रदान करने हेतु एक पारदर्शी शासन" के रूप में 'स्मार्ट' ई-शासन की परिकल्पना की थी।

सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICT) के आविर्भाव ने इसके प्रयोक्ताओं, चाहे वे व्यक्ति, समूह, व्यवसाय, संगठन अथवा सरकार हों, को तीव्रतर और बेहतर संचार के साधन, सक्षम संग्रहण, आँकड़ों की पुन:प्राप्ति और प्रसंस्करण तथा सूचना का

अध्याय
5

कॉर्पोरेट शासन व्यवस्था (Corporate Governance)

5.1 परिचय	5.3 भारत में कॉर्पोरेट गवर्नेंस हेतु किये गए प्रयास
5.2 कॉर्पोरेट गवर्नेंस की संकल्पना का विकास	5.4 कॉर्पोरेट गवर्नेंस पर कोटक समिति की रिपोर्ट

5.1 परिचय *(Introduction)*

कॉर्पोरेट गवर्नेंस के अंतर्गत किसी कंपनी को चलाने के तरीके, सिद्धांत, प्रक्रियाएँ तथा निर्देश आदि आते हैं। कॉर्पोरेट गवर्नेंस के सिद्धांत कंपनी को ऐसे दिशा-निर्देश प्रदान करते हैं जिन पर चलकर कंपनी के प्रशासकों, शेयर धारकों, ग्राहकों तथा समाज सभी का भला हो। यदि गांधी के न्यासिता सिद्धांत के परिप्रेक्ष्य में देखा जाए तो कॉर्पोरेट गवर्नेंस में कंपनी का प्रबंधन सभी भागीदारों के हितों का न्यासी होता है।

कॉर्पोरेशन के प्रशासन को प्रभावी बनाने के लिये तथा कॉर्पोरेट धोखाधड़ी व जालसाजी रोकने के लिये कॉर्पोरेट गवर्नेंस एक प्रभावी उपाय हो सकता है। यदि कोई कॉर्पोरेशन लंबे समय तक लाभ अर्जित करना चाहती है तो यह ज़रूरी है कि वह उच्च नैतिकता के साथ काम करे और यह नैतिकता उसके प्रशासन में स्पष्ट रूप से दिखे।

5.2 कॉर्पोरेट गवर्नेंस की संकल्पना का विकास *(Evolution of the Concept of Corporate Governance)*

सबसे पहले कॉर्पोरेट गवर्नेंस की आवश्यकता 1929 की महामंदी के समय अनुभव की गई थी। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जब बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ वैश्विक आर्थिक गतिविधियों पर अपना प्रभुत्व स्थापित करने लगीं और जन निगरानी, नियंत्रण और जवाबदेहिता से विमुख होने लगीं तो कॉर्पोरेट गवर्नेंस की आवश्यकता को महसूस किया गया। अस्सी का दशक आते-आते सभी औद्योगिक देशों में कॉर्पोरेट गवर्नेंस की मांग ज़ोर पकड़ने लगी और 1990 में ब्रिटेन में केडबरी समिति का गठन किया गया जिसने कॉर्पोरेट गवर्नेंस को लागू करने के विचार से सिफारिशें दीं। इन सिफारिशों को आधार बनाकर OECD देशों ने निगमित प्रशासन से जुड़े 6 सिद्धांत प्रस्तुत किये:

1. शेयरधारकों के अधिकारों का सिद्धांत।
2. साझेदारों की भूमिका का सिद्धांत।
3. समतामूलक व्यवहार का सिद्धांत।
4. प्रकटीकरण और पारदर्शिता का सिद्धांत।
5. निदेशक मंडल के उत्तरदायित्व का सिद्धांत।
6. सच्चरित्रता और नैतिक व्यवहार का सिद्धांत।

1990 के बाद वैश्वीकरण के दौर में सभी अर्थव्यवस्थाएँ एक-दूसरे के साथ तेज़ी से जुड़ती गईं और इस दौर में कॉर्पोरेट घरानों का अभूतपूर्व विस्तार देखा गया। नव पूंजीवाद के इस दौर में निम्नलिखित कारणों से निगमित प्रशासन महत्त्वपूर्ण हो गया है-

1. बहुराष्ट्रीय कंपनियों के एकाधिकार में वृद्धि।
2. वैश्विक मंदी के दौर में बड़ी कंपनियों का पतन।
3. बड़े कार्पोरेट घरानों में उभरे विभिन्न घोटाले।
4. कॉर्पोरेट घरानों की तीव्र आपसी प्रतिस्पर्द्धा व सरकारी उपक्रमों से प्रतिस्पर्द्धा।
5. वैश्वीकरण के दौर में सूचना प्रौद्योगिकी के विकास के साथ लोक प्रशासन के समान निजी प्रशासन के वैश्विक मानकों की मांग।

अध्याय
6

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

6.1 लोकतंत्र की संकल्पना एवं विकास
6.2 लोक सेवाओं का विकास
6.3 भारत में सिविल सेवाओं की बदलती भूमिका
6.4 स्वतंत्र भारत में सिविल सेवाएँ
6.5 भारतीय लोकतंत्र में सिविल सेवकों की भूमिका
6.6 अखिल भारतीय सेवाओं की भूमिका
6.7 भारत में सिविल सेवाओं से जुड़ी समस्याएँ
6.8 स्वतंत्रता के बाद भारत में सिविल सेवा में सुधार के प्रयास
6.9 सिविल सेवाओं से जुड़े अन्य मुद्दे

6.1 लोकतंत्र की संकल्पना एवं विकास
(Concept and Development of Democracy)

लोकतंत्र शब्द का अंग्रेज़ी पर्याय 'डेमोक्रेसी' (Democracy) है, जिसकी उत्पत्ति ग्रीक मूल शब्द 'डेमोस' से हुई है। डेमोस का अर्थ होता है- 'जनसाधारण' और इस शब्द में 'क्रेसी' शब्द जोड़ा गया है, जिसका अर्थ 'शासन' होता है। इस प्रकार डेमोक्रेसी शब्द का अर्थ होता है- 'जनता का शासन'। प्राचीन यूनानी चिंतक वलीयान ने लोकतंत्र की परिभाषा इसी आधार पर दी है कि "लोकतंत्र वह होगा जो जनता का हो, जनता के द्वारा हो तथा जनता के लिये हो।" अमेरिकी राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन ने कहा था "लोकतंत्र जनता का, जनता के लिये, जनता द्वारा शासन है।" लोकतंत्र या प्रजातंत्र एक ऐसी शासन व्यवस्था है जिसमें जनता अपने शासक का चुनाव स्वयं करती है। लोकतंत्र शब्द लोकतांत्रिक व्यवस्था और लोकतांत्रिक राज्य दोनों के लिये प्रयुक्त होता है। यद्यपि लोकतंत्र शब्द का प्रयोग राजनीतिक संदर्भ में किया जाता है, किंतु लोकतंत्र का सिद्धांत दूसरे संगठनों एवं समूहों हेतु भी संगत है।

लोकतंत्र का विचार उतना ही पुराना है जितना कि राजनीतिक विचारों का इतिहास। प्राचीन यूनानी विचारकों ने लोकतंत्र को यूनानी नगर-राज्यों के संदर्भ में विश्लेषित किया है। लोकतंत्र की आधुनिक अवधारणा 16वीं शताब्दी से शुरू हुई। पुनर्जागरण तथा धर्म सुधार आंदोलनों ने अनेक परिवर्तनों को जन्म दिया। राजनीतिक तथा सामाजिक चिंतन का आधार व्यक्ति को बनाया गया, साथ ही नए नैतिक मूल्यों, प्राकृतिक अधिकारों, स्वतंत्रता तथा लोकतंत्रीय विचारों का समर्थन किया जाने लगा। इन विचारों से अंततोगत्वा लोकतंत्र को बढ़ावा मिला। 18वीं शताब्दी में अमेरिकी स्वतंत्रता की घोषणा (1776) तथा फ्राँसीसी क्रांति (1789) आधुनिक लोकतंत्र के विकास का प्रथम महत्त्वपूर्ण चरण माने जाते हैं। जहाँ फ्राँसीसी क्रांति ने स्वतंत्रता, समानता तथा बंधुता का नारा देकर लोकतंत्र को प्रतिष्ठित किया,वहीं 19वीं शताब्दी में कार्ल मार्क्स ने समाजवादी लोकतंत्र के विचार को लोकप्रिय बनाया। 20वीं शताब्दी में लोकतंत्र को कल्याणकारी राज्य के साथ जोड़ा गया तथा सर्वव्यापक वयस्क मताधिकार की व्यवस्था करके इसे संपूर्ण जनता द्वारा शासन में बदला गया।

सामान्यत: लोकतंत्र-शासन व्यवस्था दो प्रकार की मानी जाती है- प्रत्यक्ष लोकतंत्र तथा अप्रत्यक्ष लोकतंत्र। जिस शासन व्यवस्था में देश के समस्त नागरिक प्रत्यक्ष रूप से राज्यकार्य संपादन में भाग लेते हैं, वह शासन व्यवस्था प्रत्यक्ष लोकतंत्र कहलाती है। इस प्रकार की व्यवस्था में लोकहित के कार्यों में जनता से विचार-विमर्श के पश्चात् ही कोई निर्णय लिया जाता है, उदाहरण के लिये स्विट्ज़रलैंड का लोकतंत्र। अप्रत्यक्ष लोकतंत्र वह है, जिसमें जनभावना की अभिव्यक्ति जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा की जाती है। जनता शासन व्यवस्था एवं कानून निर्धारण में भाग नहीं लेती अर्थात् जनता स्वयं शासन न करते हुए निर्वाचन पद्धति के द्वारा चयनित शासन प्रणाली के अंतर्गत निवास करती है।

प्राचीन काल में भारत में सुदृढ़ शासन व्यवस्था के विद्यमान होने के साक्ष्य मिलते हैं। सुव्यवस्थित शासन के संचालन के लिये अनेक मंत्रालयों का निर्माण किया गया था। उत्तम गुणों एवं योग्यता के आधार पर इन मंत्रालयों के अधिकारियों का चुनाव किया जाता था। मंत्रिमंडल का उल्लेख अर्थशास्त्र, मनुस्मृति, शुक्रनीति, महाभारत इत्यादि में प्राप्त होता है। इसके

अध्याय
7

औपचारिक संगठन: सरकार के मंत्रालय एवं विभाग, विभिन्न अर्द्ध-न्यायिक निकाय, सांविधिक निकाय और विनियामक निकाय

(Formal Orgnizations: Ministries and Departments of the Government, Various Quasi-Judicial Bodies, Statutory Bodies and Regulation Bodies)

7.1 संगठन: अर्थ, परिभाषाएँ, विशेषताएँ एवं प्रकार	7.4 अर्द्ध-न्यायिक निकाय
7.2 औपचारिक संगठन	7.5 सांविधिक निकाय
7.3 सरकार के मंत्रालय एवं विभाग	7.6 विनियामक निकाय

7.1 संगठन: अर्थ, परिभाषाएँ, विशेषताएँ एवं प्रकार
(Organization: Meaning, Definitions, Characteristics and Types)

किसी भी संस्था की सफलता अथवा असफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसका संगठन कुशल है या नहीं? इसी कारण आदिमकाल से ही संगठन का अस्तित्व मौजूद रहा है, चाहे मनुष्य संगठन की अवधारणा से भिज्ञ रहा हो या न रहा हो। इस प्रकार संगठन की हमेशा से रही यह उपस्थिति ही इसकी उपादेयता को सिद्ध करती है। हालाँकि समय के अनुरूप संगठनों का रूप बदलता गया और वर्तमान में तो अनेकों संगठन विद्यमान हैं। संगठन वहाँ कार्यरत व्यक्तियों की संख्या के आधार पर छोटे या बड़े हो सकते हैं। संगठन के अंदर प्रचलित संबंधों के आधार पर ये सहज या जटिल हो सकते हैं। कोई भी कार्य सुचारु रूप से तभी हो सकता है जब उसे संपन्न करने के लिये संगठन हो। किसी कार्य की सफलता या असफलता संगठन के सुव्यवस्थित होने या न होने पर निर्भर है। शासकीय या अशासकीय कोई भी कार्य श्रेष्ठ संगठन के बिना सफल होना नामुमकिन है। संगठन के अभाव में किसी भी प्रकार के प्रशासन का अस्तित्व संभव नहीं है। इसका कारण प्रशासन का एक सहकारी प्रक्रिया होना है जिसके तहत दायित्वों का पालन किसी एक व्यक्ति के स्थान पर अनेक व्यक्ति पूर्व विचारित योजना के अनुरूप मिलकर करते हैं। प्रभावशाली संगठन के अभाव में लोक प्रशासन भी असंभव है। अत: व्हाइट ने सही कहा है कि आज हम 'संगठन-मानव' के युग में निवास कर रहे हैं। हमारे द्वारा आज व्यक्तियों की पहचान भी संगठनों के सदस्य के रूप में की जाती है।

वर्तमान में संगठन के महत्त्व का अनुमान इसी बात से लगाया जा सकता है कि आज समाज को संगठनात्मक समाज तथा जनसंख्या को 'संगठनात्मक व्यक्ति' के नाम से जाना जाता है। इस संदर्भ में अमिताई इरजिओनी का कथन संगठन के महत्त्व को और अधिक महत्ता प्रदान करता है। उन्होंने कहा है कि 'हम संगठन में जन्म लेते हैं, संगठन में ही शिक्षा प्राप्त करते हैं। कुशल संगठनों के अभाव में हमारी संस्कृति और प्रजातांत्रिक जीवन तथा हमारा जीवन-स्तर कायम नहीं रह सकता। संगठनात्मक विवेक एवं मानव कल्याण एक सीमा तक साथ-साथ चलते हैं।'

अर्थ एवं परिभाषाएँ *(Meaning and Definitions)*

सामान्य भाषा में किसी कार्य को योजनाबद्ध तरीके से करने को 'संगठन' कहा जा सकता है। 'संक्षिप्त ऑक्सफोर्ड शब्दकोश' (Concise Oxford Dictionary) के मुताबिक संगठन का तात्पर्य 'किसी वस्तु का व्यवस्थित ढाँचा बनाना' (To give Orderly Structure to) अथवा 'किसी वस्तु का आकार निश्चित करना एवं उसको कार्य करने की स्थिति में लाना' (To Frame and put in to working order) है। अंग्रेज़ी शब्द 'ऑर्गेनाइज़ेशन' (Organization) का उद्भव 'ऑर्गेनिज़्म'

अध्याय
8

अनौपचारिक संगठन: दबाव समूह तथा नागरिक समाज संगठन एवं इनकी शासन प्रणाली में भूमिका (Informal Orgnizations: Pressure Groups & Civil Society Orgnizations and their Role in Governing System)

8.1 अनौपचारिक संगठन
8.2 नागरिक समाज संगठन
8.3 दबाव समूह

8.1 अनौपचारिक संगठन *(Informal Organizations)*

अनौपचारिक संगठन ऐसे संगठन होते हैं, जो व्यवहारों, अंतरसंपर्कों, प्रतिमानों (Norms), वैयक्तिक व पेशेवर संपर्कों के ज़रिये विकसित होते हैं। ये स्वत:स्फूर्त (Spontaneous) संगठन हैं जो किसी ठोस नियम, विनियमन अथवा कानून के अनुसार संचालित नहीं होते। कार्य दशाओं में सुधार हेतु ये स्वत: ही अस्तित्व में आ जाते हैं। इन्हें लिखित दस्तावेज़ों व मानकों के आधार पर आकलित नहीं किया जाता। ये सामाजिक अंतरसंपर्कों (Social Interactions) का परिणाम होते हैं। ये संगठन के सदस्यों में आपसी जुड़ाव (Sense of Belonging) की भावना विकसित करने में सहायक होते हैं।

अनौपचारिक संगठन की विशेषताएँ *(Features of Informal Organization)*

अनौपचारिक संगठन की प्रमुख विशेषताओं को निम्नांकित बिंदुओं में निरूपित किया जा सकता है-

- निरंतर/सतत् विकासमान।
- अनियोजित संरचना (Unplanned Structure)।
- निश्चित पदावधि का अभाव।
- अनौपचारिक नेताओं की उपस्थिति।
- आधारभूत स्तर (Grass Root Level)।
- गतिशील व अनुक्रियाशील (Responsive)।
- प्रेरणा देने में अद्वितीय क्षमता।
- विश्वास व पारस्परिकता (Reciprocity) पर आधारित।
- सांस्कृतिक व सामाजिक मूल्यों के प्रचार में सहायक।
- सामाजिक प्रतिष्ठा व संतुष्टि प्राप्त करने में सहायक।
- सदस्यों के मध्य बेहतर संचार को सुनिश्चित करना।
- सामाजिक नियंत्रण में सहायक।
- प्रबंधन के भार को हल्का करने में सहायक।
- कार्य समूह संतुष्टि (Work Group Satisfaction)
- सुसम्बद्धता (Cohesiveness) को बढ़ाने में सहायक।
- सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति में सहायक।

अनौपचारिक संगठन का महत्त्व *(Importance of Informal Organization)*

अनौपचारिक संगठन के प्रमुख महत्त्व निम्नलिखित हैं-

- औपचारिक संगठनों में उपस्थित अभावों की पूर्ति यह संगठन करता है।
- प्रबंधकों में पाई जाने वाली कमियों को यह दूर करता है।
- यह संगठन मानवीयता की उपेक्षा नहीं करता।
- यह संगठन सतर्कतापूर्ण कार्य करने एवं अधिशासियों को योजनाएँ बनाने में प्रोत्साहित करता है।
- यह संगठन सम्प्रेषण प्रक्रिया के लिये उपयोगी है।

अध्याय
9

जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, उसकी विशेषताएँ, चुनाव आयोग एवं चुनाव सुधार (Representation of People Act, its Features, Election Commission and Election Reforms)

9.1 जन प्रतिनिधित्व अधिनियम एवं उसकी विशेषताएँ
9.2 जन प्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा, 126
9.3 जन प्रतिनिधित्व अधिनियम में किये गए संशोधन
9.4 भारत में चुनाव आयोग, प्रमुख चुनाव सुधार समितियाँ तथा उनकी महत्त्वपूर्ण भूमिका
9.5 पेड न्यूज़
9.6 चुनाव सुधार के संबंध में सुप्रीम कोर्ट का निर्णय
9.7 राजनीति के अपराधीकरण पर सर्वोच्च न्यायालय के दिशा-निर्देश
9.8 चुनाव सुधार से जुड़े समसामयिक मुद्दे
9.9 ईवीएम व वीवीपैट एवं इनसे जुड़े मुद्दे

9.1 जन प्रतिनिधित्व अधिनियम एवं उसकी विशेषताएँ *(Representation of People Act and its Features)*

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् देश की राजव्यवस्था की दशा एवं दिशा निर्धारित करने के लिये भारतीय संविधान अस्तित्व में आया। संविधान ने देश के शासन के लिये मूलभूत मार्गदर्शक सिद्धांत निर्धारित किये। विधायिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका के मध्य शक्तियों का विभाजन व स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचन हेतु चुनाव आयोग के गठन का प्रावधान किया। चूँकि भारत एक संसदीय लोकतंत्र वाला देश है, अत: यहाँ जन-प्रतिनिधित्व के भी मार्गदर्शक सिद्धांतों का निर्धारण आवश्यक था। सहभागितामूलक व प्रतिनिधिमूलक लोकतंत्र के मूल आदर्शों का अपनाया जाना राज्य-नागरिक के मध्य स्वस्थ संबंधों की दृष्टि से अनिवार्य था। इसलिये वर्ष 1950 में जन प्रतिनिधित्व अधिनियम को अधिनियमित किया गया जो भारत में जन संप्रभुता अथवा लोकप्रिय संप्रभुता (Popular Sovereignty) को सुनिश्चित करता है।

जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 व 1951 विधायिका, उसके सदस्यों के आचरण, उनकी योग्यताओं, निरर्हताओं, स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव, राजनीतिक अधिकार व मताधिकार आदि से जुड़े प्रश्नों का गुणवत्तापूर्ण हल खोजने का प्रयास करता है। विधायी व निर्वाचकीय प्रक्रिया कैसे जनता की मूल भावनाओं, आकांक्षाओं को प्रतिबिंबित करे, इसे सुनिश्चित करने का प्रयास जन प्रतिनिधित्व अधिनियम व उसके विभिन्न संशोधनों के माध्यम से किया गया है। यह अधिनियम राज्य के विधानमंडलों व विधायकों की योग्यता, निरर्हता से संबंधित अपेक्षाओं का वैधानिक ढंग से निर्धारण करता है। यह मतदान से वंचित करने की दशाओं (मतदान निरर्हता) को भी स्पष्ट रूप से उल्लिखित करता है और आम चुनावों की अधिसूचना हेतु प्रावधान करता है। यह उस प्रशासनिक तंत्र के बारे में भी बताता है जिन पर चुनावों को संपन्न कराने की ज़िम्मेदारी होती है।

भारतीय संविधान की प्रस्तावना के मूल दर्शन के अनुरूप जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 को कई भागों में वर्गीकृत किया गया है; जिनका विवरण निम्नवत् है:

भाग-1: प्रारंभिक

1. संक्षिप्त शीर्षक
2. व्याख्या

भाग-2: योग्यताएँ एवं अयोग्यताएँ

अध्याय-1 संसद की सदस्यता के लिये योग्यता

3. राज्यसभा की सदस्यता के लिये योग्यताएँ
4. लोकसभा की सदस्यता के लिये योग्यताएँ

डी.एल.पी. बुकलेट्स की विशेषताएँ

- आयोग के नवीनतम पैटर्न पर आधारित अध्ययन सामग्री।
- पैराग्राफ, बुलेट फॉर्म, सारणी, फ्लोचार्ट तथा मानचित्र का उपयुक्त समावेश।
- विषयवस्तु की सरलता, प्रामाणिकता तथा परीक्षा की दृष्टि से उपयोगिता पर विशेष ध्यान।
- क्विक रिवीजन हेतु प्रत्येक अध्याय में महत्त्वपूर्ण तथ्यों का संकलन।
- प्रत्येक अध्याय के अंत में विगत वर्षों में पूछे गए एवं संभावित प्रश्नों का समावेश।

Website : www.drishtiIAS.com
E-mail : online@groupdrishti.com

DrishtiIAS
YouTube Drishti IAS
drishtiias
drishtithevisionfoundation

641, First Floor, Dr. Mukherjee Nagar, Delhi-110009
Phones : 8750187501, 011-47532596