



द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

रिपोर्ट

2nd ARC की सभी 15 रिपोर्ट्स की संक्षिप्त एवं सारगम्भित प्रस्तुति



- सूचना का अधिकार
- मानव संपदा का व्यापक विस्तार
- संकट प्रबंधन
- शासन में नैतिकता
- सार्वजनिक व्यवस्था
- स्थानीय अधिशासन
- विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण
- आतंक से संघर्ष, न्याय संगतता द्वारा संरक्षण
- सामाजिक पूँजी-एक साझी नियति
- कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन
- ई-गवर्नेंस
- नागरिक-केंद्रित प्रशासन
- भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना
- वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों का सुदृढ़ीकरण
- राज्य और ज़िला प्रशासन

जुड़िये दृष्टि आई.ए.एस. के **ONLINE PLATFORM** से

सिविल सेवा परीक्षा की अपनी तैयारी को और अधिक धारदार और आकांक्षा बनाने के लिए दृष्टि आई.ए.एस के **Youtube** चैनल **Drishti IAS** को आज ही करें और लाभ उठाइये हमारे विभिन्न कार्यक्रमों से।

PROGRAMMES



Concept Talk



Audio Article



To The Point



Govt. Plans



Strategy



Topper's View

Jyoti Sharma

Rank-75

[MEDIUM - ENGLISH]

UPSC 2017

**MOCK
INTERVIEW**



अनिल राज कुमार

रैंक-146

हिन्दी माध्यम से टॉपर

UPSC 2017

**MOCK
INTERVIEW**



अरविंद प्रताप सिंह

रैंक-161

UPSC 2017

**MOCK
INTERVIEW**



साधी गर्ग

रैंक-350

UPSC 2017

**MOCK
INTERVIEW**

Mock Interview

आप दृष्टि IAS की वेबसाइट www.drishtiias.com पर उपलब्ध लिंक से भी हमारे **Youtube** चैनल पर जा सकते हैं।



द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग रिपोर्ट

(2nd ARC Report)



दृष्टि पब्लिकेशन्स

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

Website:

www.drishtipublications.com, www.drishtiias.com

E-mail :

[bookteam@groupdrishti.com](mailto:booksteam@groupdrishti.com)

प्रथम संस्करण- जून 2018

मूल्य : ₹ 300

प्रकाशक

दृष्टि पब्लिकेशन्स,

(A Unit of VDK Publications Pvt. Ltd.)

641, प्रथम तल,

डॉ. मुखर्जी नगर,

दिल्ली-110009

विधिक घोषणाएँ

- ★ इस पुस्तक में प्रकाशित सूचनाएँ, समाचार, ज्ञान एवं तथ्य पूरी तरह से सत्यापित किये गए हैं। फिर भी, यदि कोई जानकारी या तथ्य गलत प्रकाशित हो गया हो तो प्रकाशक, संपादक या मुद्रक उससे किसी व्यक्ति-विशेष या संस्था को पहुँची क्षति के लिये जिम्मेदार नहीं है।
- ★ हम विश्वास करते हैं कि इस पुस्तक में छपी सामग्री लेखकों द्वारा मौलिक रूप से लिखी गई है। अगर कॉपीराइट उल्लंघन का कोई मामला सामने आता है तो प्रकाशक को जिम्मेदार नहीं ठहराया जाएगा।
- ★ सभी विवादों का निपटारा दिल्ली न्यायिक क्षेत्र में होगा।
- ★ ⑥ कॉपीराइट: दृष्टि पब्लिकेशन्स (A Unit of VDK Publications Pvt. Ltd.), सर्वाधिकार सुरक्षित। इस प्रकाशन के किसी भी अंश का प्रकाशन अथवा उपयोग, प्रतिलिपीकरण, ऐसे यंत्र में भंडारण जिससे इसे पुनः प्राप्त किया जा सकता हो या स्थानान्तरण, किसी भी रूप में या किसी भी विधि से (इलेक्ट्रॉनिक, यांत्रिक, फोटो-प्रतिलिपि, रिकॉर्डिंग या किसी अन्य प्रकार से) प्रकाशक की पूर्वानुमति के बिना नहीं किया जा सकता।
- ★ एम.पी. प्रिंटर्स, बी-220, फेज-2, नोएडा (उत्तर प्रदेश) से मुद्रित।

दो शब्द...

प्रिय पाठकों,

आई.ए.एस./पी.सी.एस. सहित विभिन्न एकदिवसीय परीक्षाओं में हिंदी माध्यम के अभ्यर्थियों के लिये स्तरीय और प्रामाणिक सामग्रियों के प्रकाशन के उद्देश्य से वर्ष 2011 में दृष्टि पब्लिकेशन्स की स्थापना की गई। स्थापना के समय से ही हमारा ध्येय रहा है कि हम विभिन्न प्रतियोगी परीक्षाओं में हिंदी माध्यम अभ्यर्थियों के समक्ष गुणवत्तापूर्ण अध्ययन सामग्रियों के अभाव की समस्या को दूर कर सकें। इसी उद्देश्यों को ध्यान में रखकर दृष्टि पब्लिकेशन्स सिविल सेवा अभ्यर्थियों के लिये 'द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग' की सभी 15 रिपोर्ट्स को सरल, संक्षिप्त एवं सारांशित रूप में प्रस्तुत कर रहा है। मेन्स एज्जाम सीरीज़ की कड़ी के रूप में प्रकाशित यह पुस्तक न केवल मुख्य परीक्षा के सामान्य अध्ययन एवं निबंध के प्रश्नपत्रों में अंकों में वृद्धि करेगी, वरन् आपकी सोच को प्रशासनिक नज़रिया भी प्रदान करेगी जिसका सीधा लाभ साक्षात्कार में भी होगा।

ध्यातव्य है कि वर्ष 2013 में आई.ए.एस. मुख्य परीक्षा के पाठ्यक्रम में व्यापक परिवर्तन किया गया। आई.ए.एस. परीक्षा के इस बदले पाठ्यक्रम को कमोबेश बदलाव के साथ विभिन्न राज्य लोक सेवा आयोगों ने भी अपनाया। पाठ्यक्रम में हुए इस परिवर्तन का प्रभाव यह पड़ा कि मुख्य परीक्षा में सामान्य अध्ययन का भारांक न केवल संघ, वरन् विभिन्न राज्य लोक सेवा आयोगों में भी बढ़ गया। अतः इन परीक्षाओं में सफलता के लिये अब यह आवश्यक हो गया है कि सामान्य अध्ययन विषय पर अभ्यर्थियों की पकड़ मजबूत हो। सामान्य अध्ययन के इस नवीन पाठ्यक्रम में भारतीय इतिहास, भूगोल एवं राजव्यवस्था जैसे परंपरागत विषयों के साथ आपदा प्रबंधन, ई-गवर्नेंस, नागरिक चार्टर, शासन में नैतिकता इत्यादि खंडों का भी समावेश हुआ है। इन खंडों के अध्ययन के लिये द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट्स अत्यंत ही प्रामाणिक अध्ययन सामग्री हैं।

अब यहाँ पर प्रश्न उठता है कि जब 'प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग' की ऑफीशियल वेबसाइट में ये रिपोर्ट्स हिंदी में भी उपलब्ध हैं तो फिर इन्हें पुस्तक के रूप में निकालने की आवश्यकता क्यों पड़ी? इस प्रश्न का उत्तर संबद्ध वेबसाइट पर उपलब्ध इन 15 रिपोर्ट्स को देखकर ही दिया जा सकता है। मूल रूप में ये रिपोर्ट्स लगभग 4 हजार पृष्ठों की हैं। आकार में विशालता के साथ सरकारी जटिल हिंदी भाषा में लिखी इन रिपोर्ट्स को पढ़ने का साहस अभ्यर्थी नहीं कर पाते हैं। अंग्रेजी में तो इन रिपोर्ट्स का ठोक-ठाक सार बाजार में उपलब्ध भी है, किंतु हिंदी में इनके प्रामाणिक सार का सर्वथा अभाव ही है। यही कारण है कि सामान्य अध्ययन के प्रश्नपत्र में हिंदी माध्यम के अभ्यर्थी अंग्रेजी माध्यम के अभ्यर्थियों से पिछड़ जाते हैं।

हिंदी माध्यम के अभ्यर्थियों की इन्हीं समस्याओं के समाधान का बोड़ा हमारी 5 से 6 सदस्यीय टीम ने उठाया। इस टीम ने इस विशाल आकार की इन रिपोर्ट्स का सार लगभग 360 पृष्ठों में समाहित कर दिया। हमारी टीम की कोशिश रही है कि सिर्फ पंक्तियाँ हटा कर संक्षेपण कर देने भर की औपचारिकता पूरी न कर, इन सभी रिपोर्ट्स को सरल और सहज भाषा में प्रस्तुत किया जाए, ताकि इन विषयों पर अभ्यार्थियों की समझ विकसित हो। अभ्यर्थियों का बहुमूल्य समय व्यर्थ न हो, इसलिये अनावश्यक और गैर-परीक्षाप्रयोगी सामग्रियों को इस पुस्तक में शामिल करने से बचा गया है, हालाँकि यह रिपोर्ट बहुत पुरानी है इसलिये यथा स्थान पर इसे अपडेट भी किया गया है। भाषा के स्तर पर विशेष ध्यान रखा गया है कि उसमें क्लिप्स्टा न आए और बोधगम्यता बनी रहे। 15 रिपोर्ट्स में बँटी इस पुस्तक में अभ्यर्थियों की सुविधा के लिये यथोचित स्थानों पर हिंदी शब्दों के अंग्रेजी पर्याय भी दिये गए हैं।

हमें भरोसा है कि मेन्स एज्जाम सीरीज़ की यह कड़ी आपके लिये अति उपयोगी सिद्ध होगी। मेरा निवेदन है कि आप इसे सिर्फ पाठक के रूप में ही नहीं, बल्कि आलोचक और संपादक की नज़र से भी पढ़ें। अगर आपको इसमें कोई भी कमी दिखे तो अपनी बात बेझिझक '8130392355' नंबर पर वाट्सएप मैसेज से भेज दें। आपकी टिप्पणियों के आधार पर हम पुस्तक के आगामी संस्करणों को और बेहतर बना सकेंगे।

अनुक्रम

1. सूचना का अधिकार.....	1–8
2. मानव संपदा का व्यापक विस्तार.....	9–17
3. संकट प्रबंधन.....	18–51
4. शासन में नैतिकता.....	52–76
5. सार्वजनिक व्यवस्था.....	77–119
6. स्थानीय अधिशासन : भविष्य की ओर प्रेरणादायी यात्रा.....	120–161
7. विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण : मनमुठाव से संयोजन तक	162–184
8. आतंक से संघर्ष, व्याय संगतता द्वारा संरक्षण	185–202
9. सामाजिक पूँजी-एक साझी नियति.....	203–239
10. कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन.....	240–280
11. ई-गवर्नेंस	281–298
12. नागरिक-केंद्रित प्रशासन.....	299–316
13. भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना	317–329
14. वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों का सुदृढ़ीकरण	330–339
15. राज्य और ज़िला प्रशासन	340–364

रिपोर्ट

1

सूचना का अधिकार (Right to Information)

सुशासन के लिये मास्टर कुंजी (Master Key to Good Governance)

प्राक्कथन (Preface)

'सूचना का अधिकार अधिनियम' एक पथ-प्रदर्शक विधान है, जो गोपनीयता के अंधकार से पारदर्शिता के युग में जाने का संकेत देता है। यह लोक प्राधिकारियों के मस्तिष्क को चेतना प्रदान करता है, जो संदेह और गोपनीयता से घिरा हुआ है। कार्यकारी, विधायी और न्यायिक शक्तियों के इस्तेमाल में खुलापन एक परंपरा होनी चाहिये एवं इसे पोषित किये जाने की ज़रूरत है। भ्रष्टाचार से संघर्ष करने के लिये भी सूचना का अधिकार एक सशक्त साधन है। सूचना का अधिकार अधिनियम द्वारा कारगर ढंग से और अधिक भागीदारीपूर्ण बाले प्रजातंत्र को बढ़ावा मिलेगा। अधिशासन

जेम्स मेडिसन के शब्दों में- "जो व्यक्ति अपना शासक खुद बनना चाहता है, उसे अपने आप को ऐसी शक्ति के साथ समर्थ बनाना होगा, जो उन्हें जानकारी प्रदान करती है।" भारत में, आधिकारिक गोपनीयता अधिनियम, 1923 (Official Secret Act, 1923) जन सदस्यों को सूचना की सुलभता से इनकार करने का एक सहज 'धुएँ की परत' (Smoke Screen) है। सरकारी कामकाज परंपरागत रूप से गोपनीयता से घिरा हुआ है। किंतु प्रजातंत्र (लोकतंत्र) में जहाँ लोग अपना शासन खुद चलाते हैं, और अधिक खुलेपन का होना ज़रूरी है। हमारे प्रजातंत्र को पोषित करने में 'सूचना का अधिकार' एक बड़ा भावी कदम है। यह नागरिकों को निर्णय निर्माण प्रक्रिया में पूर्ण रूप से भाग लेने में समर्थ बनाता है, जो उनके जीवन को अत्यंत प्रभावित करती है।

इसी संदर्भ में लोक सभा में तत्कालीन प्रधानमंत्री द्वारा दिया गया भाषण महत्वपूर्ण है। उन्होंने कहा था, "मैं केवल यह देखना चाहूँगा कि हर व्यक्ति, विशेष रूप से सिविल सेवक, विधेयक को सकारात्मक दृष्टि से देखें, न कि सरकार को अस्थिर बनाने के लिये एक निष्ठुर कानून के रूप में, बल्कि सरकार-नागरिक अन्योन्यक्रिया सुधारने के एक साधन के रूप में जिसका परिणाम हमारे लोगों की भलाई के लिये एक मैत्रीपूर्ण, पोषक और प्रभावी सरकारी कामकाज के रूप में निकले। यह एक नवोन्मेषी विधेयक है, जिसमें जैसे-जैसे अनुभव प्राप्त होगा, इसके कार्यकरण की समीक्षा करने की गुंजाइश है। इसलिये यह एक ऐसा विधान है, जिसके कार्यान्वयन की सतत रूप से समीक्षा की जाएगी।"

आयोग ने अपनी रिपोर्ट में 'सूचना का अधिकार' का कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका में प्रयोग किये जाने पर विचार किया है। कानून को सही ढंग और भावना से लागू करने में न्यायपालिका एक अग्रणी भूमिका निभा सकती है, क्योंकि न्यायपालिका द्वारा किया जाने वाला अधिकांश कार्य सार्वजनिक संवीक्षा हेतु खुला रहता है। भारत सरकार ने न्यायपालिका की एक ई-गवर्नेंस परियोजना (लगभग ₹ 700 करोड़) मंजूर की है, जिससे अभिलेखों का सुव्यवस्थित वर्गीकरण, मानकीकरण और त्रोणीकरण किया जाएगा। इससे न्यायपालिका को अधिनियम के तहत सौंपे गए अपने अधिदेश को पूरा करने में मदद मिलेगी। इसी प्रकार सभी अन्य सरकारी प्राधिकारियों के लिये क्षमता निर्माण की ज़रूरत होगी।

आयोग ने इस विषय पर विभिन्न कानूनों का अन्य देशों के कानूनों सहित अध्ययन किया। इसने विभिन्न आयोगों और समितियों की संगत रिपोर्टों का अध्ययन किया तथा राज्य सरकारों के साथ अनेक बार चर्चाएँ की। इस रिपोर्ट पर अमल करने से जवाबदेह तथा पारदर्शी प्रशासन का एक नया युग जन्म लेगा।

"यदि आजादी और समानता, जैसा कि कुछ लोग समझते हैं, प्रजातंत्र में पाई जाएगी तो वह तभी प्राप्त की जा सकती है, यदि सभी लोग समान रूप से सरकार में अधिकतम हिस्सा लें।" -अरस्टू

भूमिका (Introduction)

सूचना के अधिकार को भागीदारीपूर्ण प्रजातंत्र को सुदृढ़ करने और लोक केंद्रित गवर्नेंस शुरूआत करने की एक कुंजी के रूप में देखा जाता है। सूचना की सुलभता गरीब और समाज के कमज़ोर वर्गों को सरकारी नीतियों और कार्रवाई के विषय में सूचना की मांग करने और उसे प्राप्त करने के लिये सशक्त बना सकती है और इस प्रकार उनका कल्याण हो सकता है। सुशासन (Good Governance) के बिना, विकास स्कीमों की संख्या चाहे कितनी भी हो, नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता में सुधार नहीं हो सकता। सुशासन के चार घटक हैं- पारदर्शिता, जवाबदेही, पूर्वानुमान और भागीदारी। 'पारदर्शिता' का अर्थ आम जनता के लिये सूचना की उपलब्धता और सरकारी संस्थानों के कामकाज के बारे में स्पष्टता से है। सूचना के अधिकार का अर्थ सरकार के अभिलेखों को सार्वजनिक संवीक्षा के लिये खोलना है, जिससे कि नागरिकों को सरकार क्या करती है तथा कितने प्रभावी ढंग से करती है, इस बारे में

विधायिका और न्यायपालिका पर सूचना का अधिकार अधिनियम लागू करना (Application of the Right to Information Act to the Legislature and the Judiciary)

इस रिपोर्ट में अधिकांश टिप्पणियाँ और सिफारिशें सरकार की कार्यपालिका शाखा पर लागू होती हैं। इस अधिनियम में सार्वजनिक प्राधिकरण की परिभाषा “धारा-2(b) के अंतर्गत कोई भी ऐसे प्राधिकरण, निकाय अथवा स्वशासन के संस्थान समिलित हैं जिन्हें सर्विधान अथवा संसद के तहत या फिर राज्य विधानमंडल की समुचित सरकार द्वारा किसी अधिसूचना अथवा आदेश के अंतर्गत स्थापित (गठित) किया गया हो।”

भारत में विधायिका और न्यायपालिका पहले से ही कार्यपालिका की तुलना में कहीं अधिक खुले तौर पर सार्वजनिक रूप से कार्य करती हैं। विधायिका की कार्यवाही जनता और मीडिया के लिये खुली है तथा पिछले कुछ वर्षों से इसका सीधा प्रसारण भी किया जा रहा है। हालाँकि, विधायी समितियों की बैठकें आमतौर पर जनता और मीडिया के लिये खुली नहीं होती हैं। सभी न्यायिक प्रक्रियाएँ सार्वजनिक क्षेत्र में होती हैं और इस प्रकार पूर्णतः पारदर्शी होती हैं, किंतु न्यायालयों के अंदर प्रशासनिक प्रक्रियाओं को RTI कानून के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत लाना होगा। इसके अंतर्गत न्यायालय द्वारा प्रशासन के विभिन्न पहलुओं जैसे कि मामलों की पोस्टिंग और लंबन, बजटीय आवंटन और व्यय आदि को न्यायालयों की आजादी और प्रतिष्ठा को नुकसान पहुँचाए बिना शामिल किया जाना चाहिये। सूचना रिकॉर्डिंग पद्धतियों में एक रूपता लाने, मानक स्वरूप लागू करने और मामलों के श्रेणीकरण (Classification) की एक बेहतर प्रणाली लागू करने की ज़रूरत है।

कानून बनाने के अलावा विधायिका, कार्यपालिका पर नज़र रखने का काम करती है। संसदीय (विधायी) प्रश्न, विभिन्न समितियों की कार्यवाहियाँ, सीएजी की रिपोर्टें पर अनुवर्ती कार्रवाई, सरकार द्वारा प्रस्तुत की गई कार्रवाई रिपोर्टें ऐसी विधायी निगरानी के कुछ महत्वपूर्ण साधन हैं। हालाँकि, मीडिया रिपोर्टें को छोड़कर नागरिकों को शायद ही ऐसी जानकारी तक सीधी सुलभता है। आयोग सहमत है कि ऐसी सभी जानकारी को जनता के लिये ऑनलाइन (इलेक्ट्रॉनिक) और मांग पर उपलब्ध कराने की ज़रूरत है। इसमें कंप्यूटरीकृत अनुकरण पद्धति (Computerised Tracking Mechanism) भी समान रूप से महत्वपूर्ण है।

अधिकांश प्रजातंत्रों (लोकतंत्रों) में विधायी कार्य का एक बहुत बड़ा भाग समितियों में किया जाता है। जैसा कि वूडरो विल्सन ने एक बार कहा था, “सत्र के दौरान कॉन्वेंस प्रदर्शनी के लिये कॉन्वेंस है, जबकि समितियों में कॉन्वेंस का अर्थ कार्य के लिये कॉन्वेंस है।” भारत में भी अधिकांश महत्वपूर्ण कार्य, दलगत प्रभावों और क्षणिक भावनाओं से दूर, समितियों के माध्यम से किया जाता है। किंतु भारत में विधायी समितियों का कार्य आमतौर पर जनता और मीडिया की नज़र से दूर होता है। प्रजातंत्र की भावना और साथ ही इस अधिनियम की भावना की भी मांग है कि विधायी समितियों के सभी कार्यों को राज्य अथवा

गोपनीयता के कारणों की वजह से अधिनियम के अंतर्गत छूट प्राप्त मामलों को छोड़कर जनता और मीडिया के लिये सूचनाओं का द्वार खोल दिया जाना चाहिये।

इस अधिनियम की धारा-30(1) के अनुसार, यदि इस अधिनियम के किसी प्रावधान को 2 वर्ष के भीतर लागू करने में कोई कठिनाई उत्पन्न होती है तो केंद्र सरकार, सरकारी राजपत्र में प्रकाशित आदेश के जरिये, ऐसे प्रावधानों की कठिनाई दूर करने के लिये आवश्यक कदम उठा सकती है।

निष्कर्ष (Conclusion)

सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 हमारी गवर्नेंस प्रणाली में मूलभूत बदलाव का संकेत देता है तथा यह राज्य की सभी एजेंसियों को स्थायी रूप से प्रभावित करता है। इस कानून का प्रभावी कार्यान्वयन तीन मूलभूत बदलावों पर निर्भर करता है— गुप्तता (गोपनीयता) की विद्यमान पद्धति से खुलेपन की नई पद्धति की ओर; वैयक्तिक निरंकुशता (Personalized Despotism) से जावाबदेही के साथ प्राधिकार की ओर; और एकपक्षीय निर्णय निर्माण से भागीदारीपूर्ण गवर्नेंस की ओर।

स्पष्ट है कि कोई एक कानून सभी चीजों को नहीं बदल सकता। किंतु यह अत्युत्तम विधान एक महत्वपूर्ण शुरुआत है। इसे प्रभावी ढंग से लागू करना मुख्य रूप से सृजित संस्थानों, शीघ्रतापूर्ण परंपराओं और प्रथाओं, कानूनों और प्रक्रियाओं में परिणामी परिवर्तनों और लोगों व लोक सेवकों (Public Servants) की पर्याप्त भागदारी पर निर्भर करता है। इसलिये आयोग ने मुद्दों की दो स्थूल श्रेणियों पर ध्यान दिया।

मुद्दों का पहला सेट अन्य कानूनों और प्रथाओं में परिवर्तनों से संबंधित है, जिनके अंतर्गत राज्य गुप्तताएँ (Secrets), सिविल सेवा आचरण नियम और दस्तावेजों का वर्गीकरण समिलित है। आयोग का यह पक्का विश्वास है कि वर्तमान रूप में आधिकारिक गुप्तता अधिनियम, 1923 पुरातन तथा उभरती ज़रूरतों के लिये अनुपयुक्त है। मुद्दों का दूसरा सेट आरटीआई अधिनियम के कार्यान्वयन से ही संबंधित है, विशेष रूप से प्रक्रिया इंजीनियरिंग, अभिलेख पालन, प्रकटन, सुलभता और मॉनीटरिंग से। दूसरी श्रेणी के मुद्दों के संबंध में आयोग की सिफारिशें मुख्यतः वर्तमान कानून की रूपरेखा के अंदर हैं।

यह सभी समझते हैं कि ‘सूचना का अधिकार’ गवर्नेंस सुधारने के लिये आवश्यक है, किंतु पर्याप्त नहीं। अधिशासन में जावाबदेही पैदा करने के लिये, काफी कुछ किये जाने की ज़रूरत है, जिसमें भेद खोलने वालों (व्हिसल ब्लॉअर्स) को संरक्षण प्रदान करना, शक्ति का विकेंद्रीकरण और सभी स्तरों पर जावाबदेही के साथ प्राधिकार का प्रसार प्रमुख है। फिर भी इस कानून से हमें अधिशासन की प्रक्रिया पर, विशेष रूप से आधारभूत स्तर पर, जहाँ नागरिकों की परस्पर-क्रिया अधिकतम होती है, फिर से गौर करने का बहुमूल्य अवसर प्राप्त होता है। अब जबकि पारदर्शिता के लिये संबंध कामयाब हो गया है, पद्धति निर्माण की जटिल प्रक्रिया को अपनाना होगा।

रिपोर्ट

2

मानव संपदा का व्यापक विस्तार (Unlocking Human Capital)

हकदारियाँ और अधिशासन-एक केस स्टडी (Entitlements and Governance-A Case Study)

प्राक्कथन (Preface)

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (MGNREGA), 2005 एक निर्णायक (Path-Breaking) विधान है। (गौरतलब है कि जब यह रिपोर्ट प्रकाशित हुई तब 'मनरेगा' का नाम 'नरेगा'-NREGA था।) यह कानूनी हकदारियों, सामुदायिक अधिकारों के साथ जुड़ी सार्वजनिक जिम्मेदारी और अनुक्रियात्मक तथा भागीदारीपूर्ण प्रबंधन में निर्देशात्मक अंतरण का संकेत देता है। पूर्व में मज़दूरी रोजगार कार्यक्रम यद्यपि भली प्रकार विस्तारित थे, परंतु फिर भी वे कई कारणों से प्रभावित हुए। कार्यक्रम की व्यापकता बहुत कम थी। लाभार्थियों में 50 प्रतिशत से भी अधिक सर्वाधिक ज़रूरतमंद समूह से नहीं थे। रोजगार प्राप्त मज़दूर सदैव स्थानीय लोगों में से नहीं थे। उन्हें किया गया भुगतान निर्धारित मज़दूरी से कम था। महिलाओं और पुरुषों को भुगतान की गई मज़दूरियों के बीच असमानता थी। किसी भी कामगार को प्रतिवर्ष औसतन 16 से 29 दिनों का रोजगार प्रदान किया गया था। सृजित परिसंपत्तियों की गुणवत्ता सदैव समुचित मानकों के अनुरूप नहीं थी। झूठी नामावली की सूचना प्राप्त की गई थी। पूर्ण रूप से मज़दूरी रोजगार कार्यक्रमों ने अंततः उन लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं की, जिन्हें उनसे प्राप्त करना निर्धारित किया गया था।

अप्रिय परिणाम यह था कि रोजगार सृजन की कई योजनाएँ हाथ में ली गई, परंतु फिर भी निर्धन वर्ग सामाजिक दासता में जकड़ा निर्धन ही बना रहा और मुख्य धारा की प्रक्रिया में भाग लेने में असमर्थ रहा। यह विशेषकर अतिवाद से प्रभावित क्षेत्रों और उग्र तथा अगम्य क्षेत्रों, जहाँ रोजगार की योजनाओं को ठेकेदारों और बिचौलियों द्वारा लोगों को आधासी रूप से 'निर्धनता के चिरस्थायी चक्र' (Perpetual Cycle of Poverty) में जकड़ते हुए अपने अधीन कर लिया गया था। निर्धनों का सशक्तीकरण, बेरोजगारी, निरक्षरता, पिछड़ेपन, खराब स्वास्थ्य और दुर्बल बनाने वाली सामाजिक असमानता की बाधाओं को तोड़ते हुए सर्वोत्तम तरीके से किया जाता है। यह दुखद, परंतु सत्य है कि ये बाधाएँ विकास प्रक्रिया में ग्रामीण निर्धनों की भागीदारिता की संभावनाओं को रोकना जारी रखती है। निर्धनता के दोषपूर्ण चक्र से निर्धनों को बाहर निकालने के लिये विकास की प्रक्रिया में उन्हें शामिल करना तथा उनकी भागीदारिता अत्यधिक महत्वपूर्ण है। हमें यह देखने की आवश्यकता है कि जहाँ राष्ट्र उच्च आय के पथ पर

विकासशील है, वहाँ समाज के ढाँचे का सबसे निचला हिस्सा विकास के लाभों से निष्कासित (Excluded) है। जब तक हम आपूर्ति पक्ष में जोरदार तरीके से निर्धनों को लक्षित नहीं करते और उन पहलों, जो उन्हें सीधे लाभ पहुँचाते हैं, पर कार्य नहीं करते, तब तक विकास और समानता को पुनर्बलित (Reinforced) नहीं किया जा सकता।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम निर्धनों पर लक्षित एक ऐसी ही क्रांतिकारी पहल है। निर्धनों को सशक्त बनाने के लिये 'मनरेगा' के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में उनकी आवाज बुलंद रखना और उसे महत्व देना योजना का मुख्य बल होना चाहिये। स्थानीय प्राधिकारियों के प्रतिनिधियों पर सामुदायिक दबाव को उस शक्ति के पारंपरिक पदानुक्रम, जिसने इतनी लंबी अवधि से निर्धनों को शक्तिविहीन किया है, को समाप्त करना चाहिये। प्रभावी सामुदायिक भागीदारी के साथ जिम्मेदारी के ऐसे कार्यतंत्र को लोगों को लोकतंत्र वापस देना चाहिये।

हमें यह भी उल्लिखित करने की आवश्यकता है कि देश के प्रशासन और सार्वजनिक सुपुर्दगी प्रणाली में हास ने निर्धनों को सर्वाधिक प्रभावित किया है। यह भ्रष्टाचार इसलिये है कि वे महत्वपूर्ण रूप से सार्वजनिक सेवाओं और अनिवार्य अवसंरचना की उपलब्धता पर निर्भर हैं। भ्रष्टाचार प्राथमिक कारणों में से एक है, सार्वजनिक सुपुर्दगी प्रणाली निर्धनों के जीवन तक क्यों नहीं पहुँची है। अगर 'मनरेगा' के लाभों को निर्धनों तक पहुँचाना है तो हमें आक्रामक रूप से भ्रष्टाचार से लड़ना होगा।

अतिवाद और नक्सलवाद 12 से अधिक राज्यों के भागों में फैल गया है और इसने भारी क्षति पहुँचाई है। यह एक संयोग नहीं है कि ये अधिकांश ज़िले निर्धनता, खराब अधिशासन प्रणाली तथा पद्धतियाँ, कमज़ोर अवसंरचना और असमान अधिकार संरचना का उच्च संकेद्रण क्षेत्र प्रदर्शित करते हैं। ऐसे भी क्षेत्र हैं, जहाँ पंचायतों का अस्तित्व नहीं है और कई स्थानों में अकार्यात्मक है। 'मनरेगा' के प्रभावी कार्यान्वयन के माध्यम से लोकतांत्रिक व्यवस्था का विस्तार ही इन ज़िलों को मुक्त करने का मार्ग है।

मज़दूरी रोजगार कार्यक्रमों का मूल्यांकन (Evaluation of Wage Employment Programmes)

- निर्धारित समय में निधियों का पूरा उपयोग नहीं किया गया।
- गाँवों और लक्षित समूहों का कवरेज अत्यधिक कम था।



कक्षा कार्यक्रम

दृष्टि मैगजीन

त्रिमासी पुस्तकें

दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रम

टेस्ट सीरीज़

1800-121-6260

English

Login

Register Free



तैयारी का वह हिस्सा जो किताबों से पूरा नहीं हो सकता, उसके लिये हम आपको आमंत्रित करते हैं
अपनी लोकप्रिय वेबसाइट पर

www.drishtiias.com



हिंदी में पहली बार वह सब जो आपको अंग्रेज़ी की वेबसाइट पर भी नहीं मिलेगा

तैयारी की रणनीति

मुख्य परीक्षा मॉडल प्रश्नोत्तर

पी.सी.एस. परीक्षा की तैयारी

न्यूज़ एनालिसिस

(अंग्रेज़ी के प्रमुख समाचार पत्रों से)

राज्यसभा/लोकसभा

टी.वी. डिस्कशंस

पी.आई.बी./पी.आर.एस.

माइंड मैप

वैकल्पिक विषय प्रश्नोत्तर

(विगत वर्षों में पूछे गए गणितों के उत्तर)

मॉक टेस्ट सीरीज़

प्रारंभिक परीक्षा 2018

एन.सी.ई.आर.टी. टैस्ट

आर्टिकल एनालिसिस

(अंग्रेज़ी के प्रमुख समाचार पत्रों से)

डेली करेंट किवज़

दैनिक अभ्यास प्रश्न

(मुख्य परीक्षा)

यू-ट्यूब चैनल

रोज़ाना एक से डेढ़ घंटा इस वेबसाइट पर गुज़ारें और प्रिलिम्स से इंटरव्यू तक की अपनी तैयारी को मज़बूत आधार प्रदान करें।



For any query please contact:

87501 87501, 011-47532596

रिपोर्ट

3

संकट प्रबंधन (Crisis Management)

प्राक्कथन (Preface)

प्राकृतिक संपदाओं और पर्यावरण के प्रति हमारी अवहेलना ने हमेशा संकट उत्पन्न किया है। चाहे मुंबई की मीठी नदी (Mithi River) हो अथवा सूरत की तापी नदी या अतीत में सभ्यता का संकट ही क्यों न हो, उदाहरणस्वरूप मध्य-पूर्व में सभ्यता का उदगम अंतः: एक रेगिस्तान बन गया, ग्रीस और टर्की में वनों की कटाई हो गई और अमेरिकी प्रेयरी के विनाश ने 'डस्ट बाऊल' के निर्माण में योगदान दिया। वास्तव में ये ऐसी अवहेलना के अभिव्यक्त साक्ष्य हैं। यही नहीं, एक समय दक्षिण-पूर्व एशिया में शक्तिशाली खेमर साम्राज्य अथवा छोटी जनजातियाँ थीं, जो प्रशांत महासागर में ईस्टर द्वीप समूह पर निवास करती थीं, उन्होंने इच्छापूर्वक अपनी प्राकृतिक संपदा और वातावरण का नाश कर दिया।

भारत असाधारण प्राकृतिक और सभ्यतामूलक संसाधनों से संपन्न है। यद्यपि क्षेत्र के विशिष्ट भूगोल की कुंजी सीमाओं के भीतर की अपेक्षा बाहर अधिक निहित है, तथापि इसका मुख्य प्रभाव भीतर है। यह हिमालयी क्षेत्र है, जिसकी विश्व में उच्चतम पर्वतीय सीमा है, जो इस उपमहाद्वीप को शेष एशिया से अलग करती है। लगभग 150 से 250 मील चौड़ी यह प्रहरी भारत के उत्तर में 1500 मील से अधिक लंबाई के क्षेत्र में फैला हुआ है। इसे पृथ्वी की सतह पर तीन उच्चतम स्थल, 25,000 फुट अथवा उससे अधिक के पचास शिखरों और 19,000 फुट की औसत ऊँचाई होने का गौरव प्राप्त है। हिमालय भारत की मृदा, मौसम और पृथक्करण में अत्यधिक योगदान करता है। उनका तेजी से भूक्षण हो रहा है और वे नीचे पठारों को उर्वर दोमट मिट्टी भेज रहे हैं। चूँकि उच्च पठारी भूमि उत्तर में है, इसलिये अपवाह तंत्र भारत की दक्षिण दिशा में होता है। इस उपमहाद्वीप की तीन मुख्य नदियों-सिंधु, गंगा और ब्रह्मपुत्र का अपनी अधिकांश सहायक नदियों के साथ स्रोत हिमालय में है। यह नीचे गाढ़ लाती है, जिसने विश्व में अपने आकार के सर्वाधिक उर्वर (संपूर्ण उत्तरी भारत को शामिल करते हुए) सिंधु-गंगा के मैदान को निर्मित किया है।

यह सत्य है कि हम प्राकृतिक ख़तरों को नहीं रोक सकते, जो हमारे भूविज्ञान, भूगोल, जलवायु, सामाजिक और सांस्कृतिक व्यवस्थाओं में स्वाभाविक रूप में विद्यमान हैं, परंतु हम निश्चित रूप से सुसंगत और अर्थपूर्ण संकट प्रबंधन द्वारा अधिक सक्षमतापूर्वक संकट प्रबंधन का प्रयास कर सकते हैं, ताकि ख़तरे आपदाओं में परिवर्तित न हो जाएँ।

संकट प्रबंधन के क्षेत्र में किसी नीति की घोषणा करना अथवा कानून लागू करना या संस्था सृजित करना अपेक्षतया सरल कार्य है, परंतु

वांछित परिणामों की प्राप्ति के लिये नीतियाँ कार्यान्वित करना चुनौतीपूर्ण है। संकट प्रबंधन, जो अधिशासन संबंधी महत्वपूर्ण और जटिल मुद्दा है, यह भारत की प्रशासनिक प्रणाली के केंद्र बिंदु में है। इस प्रणाली को अधिनव विचारों और प्रशासन के आपातकालीन प्रत्युत्तरों को तीव्र करने तथा संकट की स्थिति का सामना करने के लिये तंत्र की प्रभावोत्पादकता बढ़ाने, संकट के लिये तैयारी में वृद्धि करने के लिये बुनियादी परिवर्तनों की अपेक्षा है।

उदाहरणस्वरूप, भारत मौसम विज्ञान विभाग (IMD) ने अपने 24 घंटों के पूर्वानुमान में और राष्ट्रीय मध्यम रेंज मौसम पूर्वानुमान केंद्र (NCMRWF) ने अपने 46 घंटों के पूर्वानुमान में दिनांक 26 और 27 जुलाई, 2005 को मुंबई में 8 सेंटीमीटर से 16 सेंटीमीटर वर्षा का अनुमान लगाया, जबकि दर्ज की गई वास्तविक वर्षा 94.4 सेंटीमीटर थी। इस प्रकार त्रुटि की सीमा लगभग 600 प्रतिशत थी अर्थात् न तो आई.एम.डी. और न ही एन.सी.एम.आर.डब्ल्यू.एफ. वर्षा में इस अत्यधिक भिन्नता का पूर्वानुमान कर सके।

इसलिये हमारे कार्यतंत्र को आपदा से निपटते समय आपदा के कारणों एवं आपदा के बाद लोगों द्वारा अनुभव की जाने वाली भावनात्मक और सामाजिक समस्याओं के प्रति विशेष रूप से प्रत्युत्तरदायी होना आवश्यक है। उदाहरणस्वरूप, सुनामी से प्रभावित लोगों के लगभग 10 प्रतिशत (संभवतः 5 लाख) लोगों को इतनी गंभीर मानसिक स्वास्थ्य समस्या थी कि उन्हें प्रोफेशनल ट्रिटमेंट की ज़रूरत पड़ी। यह मनो-सामाजिक देखभाल भावनात्मक और सामाजिक समस्याओं के व्यापक सीमा क्षेत्र से संबंधित है और यह सामाजिक संबद्धता तथा व्यक्तियों और समूहों की स्वतंत्रता व प्रतिष्ठा को बहात करने में सहायता करती है। महाविनाश के उत्तरजीवियों के प्रति मनोवैज्ञानिक देखभाल व भावनात्मक प्रतिक्रिया के सामान्यीकरण का महत्वपूर्ण दायित्व होता है। अपराध बोध, भय, सदमा, दुख, अनिद्रा, स्तब्धता, अनुचित हस्तक्षेप की स्मृति और निराशा जैसी भावनात्मक प्रतिक्रियाएँ अपनी सामना करने की क्षमता से अधिक अप्रत्याशित आपदा का अनुभव करने वाले लोगों के प्रत्युत्तर हैं। भावनात्मक प्रतिक्रियाएँ किसी असामान्य स्थिति के सामान्य प्रत्युत्तर हैं।

आयोग की सिफारिशों का लक्ष्य न केवल अधिशासन को अधिक सक्षम प्रणाली बनाए रखना है, बल्कि क्षमता निर्माण के अभिनव तरीके और पंचायत तथा समुदाय सहित सभी स्तरों पर सभी हितधारकों की अधिकारिता का भी ध्यान रखना है। साथ ही विज्ञान और प्रौद्योगिकी का कार्यनीतिक अनुप्रयोग, सुदृढ़ आपातकालीन संचार नेटवर्क की प्राप्ति,

और नगरों के लिये नागरिक सुरक्षा योजना तैयार करने के प्रयास तक सीमित थी। 1962 में चीनी आक्रमण और 1965 में भारत-पाक युद्ध ने सिविल डिफेंस की नीति और कार्यक्षेत्र पर नए सिरे से सोचने पर मजबूर किया। दिसंबर 1971 में देश पर दोबारा हमले के समय सिविल डिफेंस संगठन ने सराहनीय कार्य किया।

देश में सिविल डिफेंस अधिनियम, 1968; सी.डी. नियमावली, 1968 और सिविल डिफेंस विनियमन, 1968 की शक्ति पर इसे कार्यान्वित किया गया। केंद्र सरकार नीतियाँ और योजनाएँ बनाती हैं तथा विवेकपूर्ण वित्तीय शर्तों पर सी.डी. योजना को कार्यान्वित करने के लिये गन्यों को वित्त प्रदान करती है। हालाँकि सिविल डिफेंस अधिनियम, 1968 देशभर में लागू है, फिर भी यह संगठन ऐसे ही क्षेत्रों और ज़ोनों (Zones) में काम करता है, जो सामरिक और नीतिगत तौर पर शत्रु के आक्रमण की दृष्टि से असुरक्षित समझे जाते हैं। वेतन-प्राप्त छोटे से स्टाफ और प्रतिष्ठान को छोड़कर सिविल डिफेंस मुख्यतया स्वैच्छिक आधार पर संगठित किया जाता है, जिसे आपातिक स्थितियों के दौरान बढ़ाया जाता है।

सिविल डिफेंस कोर की निम्नलिखित 12 सेवाएँ हैं, जिनमें स्वैच्छिक फंक्शनरीज़ को प्रशिक्षित किया जा चुका है-

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> मुख्यालय सेवा | <input type="checkbox"/> कल्याण सेवा |
| <input type="checkbox"/> बार्डन सेवा | <input type="checkbox"/> रक्षित संपत्ति (Salvage) सेवा |
| <input type="checkbox"/> संचार सेवा | <input type="checkbox"/> शब-निपटान सेवा |
| <input type="checkbox"/> दुर्घटना सेवा | <input type="checkbox"/> डिपो एवं परिवहन सेवा |
| <input type="checkbox"/> अग्निशमन सेवा | <input type="checkbox"/> प्रशिक्षण सेवा |
| <input type="checkbox"/> बचाव सेवा | <input type="checkbox"/> आपूर्ति सेवा |

सिविल डिफेंस अधिनियम, 1968 के प्रासंगिक उपबंध निम्नानुसार हैं-

- यह पूरे भारत पर लागू होता है।
- सिविल डिफेंस को निम्नलिखित रूप में परिभाषित किया गया है, “भारत में या इसके किसी भाग में किसी व्यक्ति, संपत्ति, संस्थान या वस्तु को हवाई, भूमि, समुद्र या किसी अन्य स्थान से होने वाले हमले से संरक्षण देने के लिये अथवा ऐसे किसी हमले के पूर्ण या आर्शिक प्रभाव को समाप्त करने के लिये किये गए उपाय जो वास्तविक युद्ध के समकक्ष न हों, भले ही ऐसे उपाय ऐसे हमले से पूर्व व उसके दौरान या बाद में किये गए हों।”

इस तरह ‘सिविल डिफेंस’ मानव जीवन और संपत्ति के संरक्षण के उपायों से जुड़ा है। इसमें तैयारी, प्रशमन, घटना के बाद की राहत और सुधार-प्रक्रिया भी शामिल है। ‘शत्रु के आक्रमण’ की परिभाषा में वाक्यांश ‘आंतरिक गड़बड़ी या अन्यथा’ इसे व्यापक अर्थ देता है। जहाँ तक अधिनियम की प्रयोज्यता का संबंध है तो इसका अर्थ उग्रवाद, अतिवाद, आतंकवाद इत्यादि से भी लिया जा सकता है। आपदा प्रबंधन के प्रयोजन से इस परिभाषा में अंतर्निहित कमी यह है कि इसे प्राकृतिक आपदाओं पर लागू नहीं किया जा सकता, जिससे यह आपदा प्रबंधन के प्रशासनिक ढाँचे में व्यापक भूमिका निभाने से वर्चित रह जाता है।

सिविल डिफेंस (Civil Defence)

‘सिविल डिफेंस’ 12 अगस्त, 1949 के जेनेवा सम्मेलन के अतिरिक्त और 8 जून, 1977 को जेनेवा में स्वीकार किये गए अंतर्राष्ट्रीय सशस्त्र संघर्षों के पीड़ितों के संरक्षण से संबंधित प्रोटोकॉल में परिभाषित किया गया है। इस प्रोटोकॉल का पाठ जेनेवा सम्मेलन (संशोधन) अधिनियम, 1998 में दिया गया है। इस प्रोटोकॉल का अध्याय-VI सिविल डिफेंस से संबंधित है, जहाँ इसे अनुच्छेद 61 में निम्नलिखित रूप में परिभाषित किया गया है-

इस प्रोटोकॉल के प्रयोजनार्थ (For the Purpose of this Protocol)

‘सिविल डिफेंस’ का अर्थ नागरिक आबादी (Civilian Population) को ख़तरों से बचाने के लिये निम्नलिखित में से कुछ या सभी मानवीय कार्य करना और उन्हें हमलों या आपदाओं के तात्कालिक प्रभावों से उबरने में मदद देना तथा आगे बने रहने के लिये ज़रूरी स्थितियाँ पैदा करना है। ये कार्य हैं-

- चेतावनी;
- निष्क्रमण;
- आश्रय-स्थलों का प्रबंधन;
- ब्लैक आउट उपायों का प्रबंधन;
- बचाव;
- चिकित्सा-सेवाएँ, जिनमें प्राथमिक उपचार और धार्मिक सहायता भी शामिल हैं;
- अग्निशमन सेवा;
- जोखिम क्षेत्रों का पता लगाना और निशानदेही करना;
- संदूषण समाप्त करना और इसी तरह के संरक्षणात्मक उपाय;
- आपातिक आवास और आपूर्ति व्यवस्था;
- प्रभावित क्षेत्रों में व्यवस्था बहाल करने और बनाए रखने में आपात सहायता;
- अत्यावश्यक जन-सेवाओं की आपात मरम्मत;
- मृतकों का आपात निपटान;
- जीवन के लिये ज़रूरी वस्तुओं के संरक्षण में सहायता;
- उपर्युक्त कार्यों में से किसी भी कार्य को करने के लिये पूरक कार्रवाई, जिसमें योजना एवं संगठन शामिल हो सकते हैं, लेकिन ये यहाँ तक सीमित नहीं हैं।

अधिनियम की धारा 3(1) के अंतर्गत वर्णित मामलों में नियम बनाने के लिये केंद्र सरकार में निहित शक्तियों की जाँच से पता चलता है कि बहुत थोड़े से संशोधनों से ही इस अधिनियम का अधिदेश संकट/आपदा प्रबंधन को शामिल करने के लिये विस्तारित किया जा सकता है। ऐसा सिविल डिफेंस अधिनियम की धारा 2(क) में शब्द ‘आपदा’ शामिल करके किया जा सकता है। इस तरह के कुछ संशोधन अपेक्षित हैं, ताकि ‘सिविल डिफेंस’ की परिभाषा को व्यापक अर्थ दिया जा सके। सिविल डिफेंस की पूरी संरचना राज्य सरकारों के हाथ में छोड़ी जा सकती है। साथ ही ज़िला मजिस्ट्रेट की शक्तियाँ आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005

रिपोर्ट

4

शासन में नैतिकता (Ethics in Governance)

प्राक्कथन (Preface)

“एक इंसान के रूप में हमारी महानता इसमें इतनी नहीं है कि हम इस दुनिया को बदलें-वह तो परमाणु युग का मिथक है- जितनी इसमें है कि हम अपने को बदल डालें।”

-महात्मा गांधी

एक सुदृढ़ और खुशहाल भारत के लिये महात्मा की दृष्टि-पूर्ण स्वराज-कभी वास्तविकता में नहीं बदल सकती, यदि हम आमतौर पर राजनीति, अर्थव्यवस्था और समाज से भ्रष्टाचार के खात्मे के मुद्दे का समाधान नहीं कर लेते।

खुशहाली और समानता की तलाश में शासन को एक कमज़ोर कड़ी माना जाता है। भ्रष्टाचार को दूर करना एक नैतिक अनिवार्यता ही नहीं है बल्कि किसी देश को दुनिया के बाकी हिस्सों के साथ जोड़ने के लिये एक आर्थिक आवश्यकता भी है। भारत में स्वामित्वहीनता की वापसी(Non-Expropriation), संविदा प्रवर्तन(Contract Enforcement) और अधिकारी तंत्र विलंबों और भ्रष्टाचार में कमी से जीडीपी की दर में पर्याप्त रूप में वृद्धि हो सकती है। एक अच्छे शासन के छ: मापदंड समझे जाते हैं, जो कुछ उप मापदंडों को मिलाकर बनते हैं, जो इस प्रकार हैं- कथन और जवाबदेही, राजनीतिक अस्थिरता और हिंसा की अनुपस्थिति, सरकारी प्रभावशीलता, विनियामक बोझ की युक्तियुक्तता, कानूनी नियम, रिश्वत की अनुपस्थिति। इनमें से अंतिम दो नैतिक शासन के संदर्भ में प्रत्यक्ष रूप से अत्यंत महत्वपूर्ण हैं। कानून के नियमों का मापदंड इन चीजों से किया जाता है- क्या दंड उचित प्रकार से दिया गया है या नहीं; संविदाओं की प्रवर्तनीयता; काले धन की सीमा; संपत्ति के प्रवर्तनीय अधिकार; कर चोरी की सीमा; न्यायपालिका की स्वतंत्रता; व्यापार की योग्यता और सरकार की कार्रवाई को लोगों द्वारा न्यायालयों में चुनौती देना आदि। ‘रिश्वतखोरी की अनुपस्थिति’ का मापदंड इस प्रकार किया जाता है- सरकारी, राजनीतिक और नौकरशाही के अधिकारियों में भ्रष्टाचार की, परमिटों और लाइसेंसों को प्राप्त करने संबंधी रिश्वतखोरी की, न्याय-तंत्र में भ्रष्टाचार की तथा उस भ्रष्टाचार की, जिसके कारण विदेशी विनियोगकर्ता भय खाता हो- इन सब बातों की संगत अनुपस्थिति।

यह धारणा है कि लोक सेवाएँ मनमाने और प्रतिशोधी कार्रवाई के विरुद्ध मिली संवैधानिक गारंटी से पैदा होने वाली जटिल प्रक्रियाओं के कारण दंड के अधिरोपण से अधिकतर बच जाती हैं। इन संवैधानिक सुरक्षा उपायों (Safe guards) ने व्यावहारिक तौर पर लोक पद का अपने निजी लाभ के लिये दुरुपयोग करने और अपराधियों को तेजी के साथ

दंड देने से बचाया है। इसका एक मुख्य परिणाम यह हुआ है कि इससे उत्तरदायित्व का क्षरण हुआ है। विधि शास्त्र के अनेकानेक पूर्व निर्णयों ने इतना स्थान ले लिया है कि अनुच्छेद 311 की वास्तविक मंशा ही लुप्तप्राय हो गई है, जिसके कारण भ्रष्टाचार को कम करने में बाधाओं के अंबार से लग गए हैं। ऐसा प्रावधान ब्रिटेन सहित किसी भी लोकतांत्रिक देश में नहीं देखा गया है। ब्रिटेन व्यक्ति अनुच्छेद 311 के पूरे लाभ को किनारे लगाता हुआ प्रतीत होता है, जबकि ईमानदार व्यक्ति को संरक्षण देने की ज़रूरत होती है। अतः कार्य पद्धतियों को युक्तिसंगत बनाने और उनका सरलीकरण करने के लिये प्रशासनिक विधि शास्त्र के समूचे ढाँचे की वृद्धि जाँच करने की आवश्यकता है। प्रवर्तन की एक त्रुटि सक्षम प्राधिकारी द्वारा दोषी व्यक्ति के विरुद्ध अभियोजन की अनुमति में देरी करना रही है। विभागीय जाँचों का महत्व या तो संरक्षण का पात्र बनने के कारण या फिर किसी की कृपा का पात्र बनने के कारण कम हो जाता है।

सत्यनिष्ठा वित्तीय ईमानदारी से कहीं बढ़कर होती है। लोक कार्यालय को एक न्यास के रूप में समझा जाना चाहिये। भ्रष्टाचार के दो पहलू होते हैं:

1. वह संस्थान जो बहुत ही भ्रष्ट होता है;
2. वे व्यक्ति जो बहुत ही भ्रष्ट होते हैं।

सार्वजनिक लाभ के लिये काम करने की आवश्यकता है और अधिकारियों द्वारा की जा रही सेवाओं को भी महत्व दिये जाने की आवश्यकता है। अंतर्संबद्ध जवाबदेही एक प्रक्रिया है, जिसके द्वारा मूल्यांकन आसानी से किया जा सकता है और जवाबदेही को भी सुनिश्चित किया जा सकता है। विश्वास और आस्था बनाने के लिये एक वातावरण की आवश्यकता होती है जहाँ पारदर्शिता, खुलापन, निर्भीकता, निष्पक्षता और न्यायपूर्णता का मूल्य होता है। हमें इसे बढ़ावा देना चाहिये।

स्पष्ट तौर पर नियमों का न होना कोई समस्या नहीं है। ईमानदारी पर कोई कानून नहीं बना सकता। कानूनी नियम केवल भ्रष्ट दिमाग को पराजित कर सकते हैं, ये हृदय की विकृतियों को पराजित नहीं कर सकते। एलेक्जेंडर सोल्जेनिस्यन (Aleksandr Solzhenitsyn) के शब्दों में- “अच्छाई और बुराई को पृथक् करने वाली रेखा न तो देशों के बीच से गुजरती है और न ही वर्गों के बीच से, बल्कि यह प्रत्येक मनुष्य के दिल के बीच में से गुजरती है।” हमारा कोई अन्य भाग्य नहीं होता, सिवाय इसके कि जो हम स्वयं बनाते हैं। जो अपने सद्गुणों के सहरे शासन चलाता है, उसकी तुलना उस ध्रुव तारे से की जानी चाहिये, जो

STAY AHEAD OF OTHERS



THE UPSC CSE RACE



GRAB THE PREVIOUS ISSUES IF YOU MISSED THEM!

What does the UPSC want from aspirants in the Preliminary, Mains and Personality Test?

This is our focus. Download a 40-page sample of DCAT magazines from DrishtiIAS.com

WHY BUY THE ARCHIVES?

- Special Supplement on Indian Economy for Prelims 2018 in May Issue, Special Supplement on Indian Polity for Prelims 2018 in April Issue, Special Supplement on Environment & Ecology for Prelims 2018 in March Issue, Special Supplement on Geography for Prelims 2018 in February Issue, Special Supplement on Modern Indian History for Prelims 2018 in January Issue, UPSC Mains 2017 GS Solved Papers in December Issue. Experience peace-of-mind preparation with our researched material written by CSE-experienced team.
- Rich coverage of current affairs: analytical, researched, thorough, infographical, easy-to-understand and retain.
- Academic Vitamins to supplement your knowledge and critical reasoning. Sharpen your knowledge and answers with inputs from reputed journals useful for Civil Services Exam (CSE).
- Exam-oriented coverage of topics, researched 'To the Point' section for quick grasp of GS and Current



To Subscribe, Call - 8130392351, 59

For business/advertising enquiry, Call - 8130392355
drishtiias.com, Email: info@drishtipublications.com

ALSO AT
amazon.in

रिपोर्ट

5

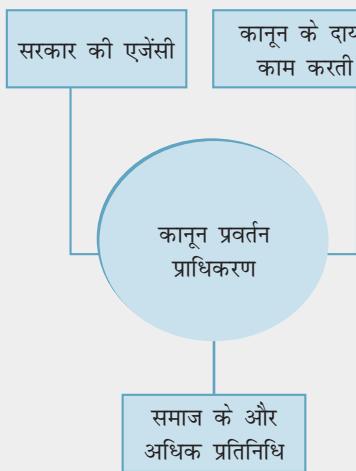
सार्वजनिक व्यवस्था (Public Order)

पुलिस का विकास-बदलती भूमिकाएँ और परिदृश्य Evolution of Police – Shifting Roles and Perspectives

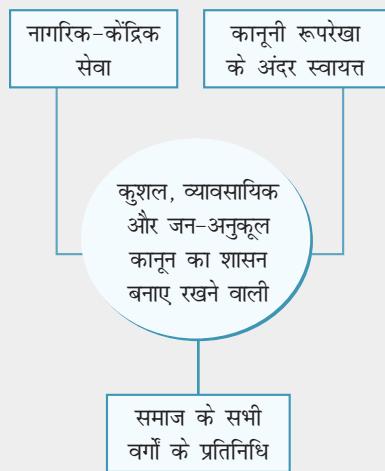
आजादी से पहले पुलिस



आज की पुलिस



भावी पुलिस



प्राक्कथन (Preface)

“यदि विभिन्न कारणों से दंड न्याय में देरी के कारण हमारे समाज में वास्तविक अपराधियों को वर्षों तक दंड दिये बिना छोड़ दिया जाए तो इसका परिणाम अधिकाधिक लोगों द्वारा आपराधिक कार्य करना हो सकता है।” -डॉ. ए.पी.जे. अब्दुल कलाम

सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखना तथा कानून का शासन राज्य का एक प्रमुख प्रभुसत्ता संपन्न कार्य है, जो उतना ही महत्वपूर्ण है, जितना कि राष्ट्र को विदेशी आक्रमण से बचाना अथवा राष्ट्र की एकता और अखंडता को बनाए रखना। हेरॉल्ड लास्की ने लिखा था- “यह कानून के शासन द्वारा ही हो सकता है कि हमने न केवल प्रशासन में स्वच्छं कार्यपालिका डिस्ट्रेशन के खतरों से बचाना चाहा है बल्कि हमने यह भी सुनिश्चित करने का प्रयास किया है कि नागरिकों के अधिकारों का बचाव जनमत की धाराओं के विरुद्ध पुरुषों के एक निकाय द्वारा किया जाए।” डायसी द्वारा कानून की व्यवस्था को “मनमानी शक्ति के प्रभाव के विरुद्ध नियमित शासन की पूर्ण सर्वोच्चता और प्रभुत्व (The Absolute Supremacy and Predominance of Regular Law) के रूप में बताया गया है और इसमें सरकार की ओर से निरंकुशता, स्वेच्छाचारिता अथवा

व्यापक मनमाना प्राधिकार शामिल नहीं है।” प्रथमात न्यायविद् लॉक ने संक्षेप में कहा है, “कानून समाप्त होने पर अत्याचार प्रारंभ होता है।” सामान्य नागरिक का जीवन और आजादी ख़तरे में पड़ने से सार्वजनिक व्यवस्था के ढह जाने की संभावना रहती है और नागरिकों का अपनी सरकार में विश्वास समाप्त हो सकता है और उसकी वैधता कम हो सकती है। बड़े पैमाने पर हिंसा और व्यवधान से देश का सामाजिक ढाँचा गड़बड़ा सकता है, राष्ट्रीय एकता ख़तरे में पड़ सकती है और आर्थिक संवृद्धि तथा विकास की संभावनाएँ नष्ट हो सकती हैं। यदि सार्वजनिक व्यवस्था असफल हो जाए तो इसका कारण विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका में कमियों का होना है और हमें उनका बड़े पैमाने पर समाधान करना है, ताकि स्थिति में बेहतर बदलाव हो सके।

पुलिस को हमेशा ‘राज्य’ के एक महत्वपूर्ण अंग के रूप में समझा गया है, चाहे भारत में शासन करने वाले प्राचीन साम्राज्य हो अथवा सिटी स्टेट्स ऑफ ग्रीस। हमारे उपनिवेशी शासकों ने यह जानते हुए कि भारत के लाखों लोगों के ऊपर कुछेक हजार ब्रिटिश की मज़बूत पकड़ किसी बड़ी सार्वजनिक उथल-पुथल का सामना नहीं कर सकती, उन्होंने एक सशस्त्र पुलिस बल के प्रयोग के ज़रिये सार्वजनिक स्थिरता को बनाए रखने के महत्व को समझा था। उन्होंने ऐसा रेलवे और डाक सेवाओं के

निष्कर्ष (Conclusion)

सुशासन (Good Governance) के क्षेत्र में सार्वजनिक व्यवस्था मात्र एक अन्य मुद्दे से भी कहीं अधिक है। कानून का शासन व्यापक दृष्टि से एक व्यवस्थित, शिष्टाचारपूर्ण, प्रज्ञ (Wise) और न्यायसंगत समाज का निर्माण करता है।

इस रिपोर्ट का महत्व आयोग द्वारा ऐसे नए उपाय खोजने के प्रयास करने में निहित है, जिनसे कानून का शासन बना रहे और प्रजातंत्र मजबूत हो। आयोग ने सरकार के सार्वजनिक व्यवस्था के अनुरक्षण (Maintenance) में सीधे ही सम्मिलित स्कंथों (Wings) की विद्यमान संरचनाओं और पद्धतियों के कठघरे से बाहर निकलने का प्रयास किया है। हमारी सिफारिशों को कार्यान्वित करने के लिये भारत में पुलिस का पुनर्गठन करने के लिये संघ और राज्यों की भागीदारी की ही नहीं बल्कि शासन की तीसरी प्रणाली, यथा स्थानीय निकायों की भागीदारी की भी ज़रूरत होगी। हमारे प्रस्तावों का केंद्र-बिंदु नागरिक है, विशेष रूप से हमारे समाज का कमज़ोर वर्ग।

प्रगति के लिये सार्वजनिक व्यवस्था एक महत्वपूर्ण आवश्यकता है। एक अव्यवस्थित सोसायटी आर्थिक संकट का एक माध्यम हो सकती है। अंततः हमारे नागरिकों की जीवन की गुणवत्ता काफी हद तक सार्वजनिक व्यवस्था की हिफाजत पर निर्भर करती है। इस बात के प्रति बढ़ती चिंता है कि कानून प्रवर्तन एजेंसियों की निगाहों में कुछ लोग अन्यों की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण हैं। इस आयोग का प्रयास ऐसे परिवर्तन सुझाने का है, जिनसे ऐसा बोध पर्याप्त रूप से दूर हो, पुलिस के कामकाज पर असर डालने वाले बाह्य प्रभावों की गुजाइश में कमी आए और वे प्रोफेशनल, निष्पक्ष और नागरिक अनुकूल बन सकें।

आयोग ने यह बात नोट की कि प्रस्तावित कुछेक परिवर्तनों पर अमल करने में समय लग सकता है, किंतु प्रत्येक लंबी यात्रा छोटे-छोटे कदमों से शुरू होती है। इन परिवर्तनों को स्वीकार करने और उन पर अमल करने के लिये एक सचेतन राजनीतिक इच्छा शक्ति की ज़रूरत है, जो हमारी राय में सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने व एक सामंजस्यपूर्ण सोसायटी के लिये मौलिक व अनिवार्य है।

दृष्टि पब्लिकेशन्स (Mains Exam Series)



- मुख्य परीक्षा का ध्यान में रखते हुए लगभग 125 मॉडल निबंधों का संकलन।
- परीक्षा में पूछे जाने वाले सभी महत्वपूर्ण खंडों पर आधारित निबंधों का संकलन।
- अमूर्त निबंधों का विशेष संकलन।
- महापुरुषों पर आधारित निबंधों का संकलन।
- 5 वर्षों में आई.ए.एस. मुख्य परीक्षा में पूछे गए निबंधों का मॉडल उत्तर।

- सामान्य अध्ययन एवं निबंध का वर्ष 2013-2017 तक हल प्रस्तुत करती हिंदी की एकमात्र पुस्तक।
- सामान्य अध्ययन के उत्तरों का वर्षानुगत एवं खण्डवार प्रस्तुति।
- आवश्यक एवं परीक्षोपयोगी सामग्री का बिन्दुवार प्रस्तुतीकरण।
- संबंधित विषय विशेषज्ञों द्वारा सरल एवं सहज भाषा में तैयार प्रामाणिक उत्तर।



रिपोर्ट

6

स्थानीय अधिशासन : भविष्य की ओर प्रेरणादायी यात्रा (Local Governance : An Inspiring Journey into the Future)

प्राक्कथन (Preface)

“असंख्य गाँवों से निर्मित इस (स्थानीय अधिशासन) व्यवस्था का दायरा सदैव फैलता रहेगा। इसमें मानव जीवन पिरामिड की तरह नहीं होगा, जिसमें उसका शीर्ष भाग उसके निचले तल पर आधारित रहता है। अपितु यह महासागरीय बृत की तरह होगा, जिसके केंद्र में व्यक्ति होगा, जो अपने गाँव के लिये समर्पित होने के लिये हमेशा तैयार रहेगा। यह गाँव महासागरीय धरेरे में मौजूद सभी गाँवों के लिये समर्पित होने के लिये तैयार रहेगा। यह प्रक्रिया तब तक चलती रहेगी, जब तक सभी व्यक्तियों से मिलकर एक जीवन न बन जाए। एक ऐसा जीवन जो अपने दंभ में आक्रामक होने के बजाय हमेशा विनम्र हो और जो महासागरीय प्रभुसत्ता की सबके साथ भागीदारी करे। इस तरह से धरेरे की परिधि पर मौजूद कवेत कुछ ही लोगों के पास भीतर के लोगों को कुचल देने वाली सत्ता नहीं रहेगी बल्कि सभी एक-दूसरे के साथ रहते हुए मजबूती हासिल करेंगे और इसी मजबूती से खुद को भी मजबूत करेंगे।”

— महाना गांधी

यह रिपोर्ट स्थानीय अधिशासन से जुड़े मुद्दों की तीन भागों में जाँच करती है— पहला भाग स्थानीय अधिशासन के उन साझा मुद्दों से संबंधित है, जो ग्रामीण तथा शहरी दोनों क्षेत्रों और साथ ही ग्रामीण-शहरी सहअस्तित्व के लिये संगत है, दूसरा ग्रामीण अधिशासन के मुद्दों और तीसरा शहरी अधिशासन से संबंधित है।

अच्छे अधिशासन की विशिष्टताएँ क्या हैं? एक संस्थात्मक ढाँचा जो अच्छा अधिशासन सुनिश्चित करता है। इसमें प्रायः निम्नलिखित विशेषताएँ होती हैं:

- **भागीदारी (Participation):** सभी पुरुषों और महिलाओं को या तो प्रत्यक्षतः अथवा एक कानूनी मध्यस्थ संस्था जो उनके हितों का प्रतिनिधित्व करती है, के माध्यम से निर्णय लेने का अधिकार होना चाहिये। इस तरह की व्यापक भागीदारी ऐसोसिएशन और बोलने की स्वतंत्रता के साथ-साथ रचनात्मक रूप से भाग लेने के लिये बाईं गई है।
- **कानून का शासन (Rule of Law):** कानूनी ढाँचा उचित होना चाहिये और विशेषकर मानवाधिकारों पर कानून को निष्पक्षता से लागू किया जाना चाहिये।
- **पारदर्शिता (Transparency):** पारदर्शिता सूचना के मुक्त प्रवाह से निर्मित होती है। प्रक्रियाएँ, संस्थाएँ और सूचनाओं की उन तक सीधी पहुँच हो, जो उनके लिये ज़रूरी हों और उन्हें समझने तथा उनके अनुवीक्षण (Monitor) के लिये पर्याप्त सूचना प्रदान की जाए।

- **प्रत्युत्तरदायिता (Responsiveness):** संस्थाएँ और प्रक्रियाएँ सभी हितधारकों की सेवा करने का प्रयास करती हैं।
- **सर्वसम्मति उन्मुखीकरण (Consensus Orientation):** सुशासन समूह के सर्वोत्तम हित में होता है और जहाँ संभव हो, नीतियों और कार्यविधियों पर व्यापक सर्वसम्मति तक पहुँचने में भिन्न-भिन्न हितों के बीच मध्यस्थता करता है।
- **न्याय संगतता (Equity):** सभी पुरुषों और महिलाओं के पास अवसर होते हैं, जिससे वह अपने कल्याण (Well being) को बनाए रखें या उसमें सुधार कर सके।
- **प्रभावोत्पादकता और क्षमता (Effectiveness and Efficiency):** प्रक्रियाएँ और संस्थाएँ मौजूद संसाधनों का सर्वोत्तम प्रयोग करती हैं।
- **जवाबदेही (Accountability):** सरकारी, निजी क्षेत्र और नागरिक समाज के संगठनों में निर्णयकर्ता जनता तथा साथ ही संस्थात्मक हितधारकों के प्रति ज़िम्मेदार होते हैं। यह जवाबदेही संगठन का निर्णयात्मक ढाँचा बदलने पर बदलती रहती है।
- **कार्यनीतिक दृष्टि (Strategic Vision):** नेताओं और जनता का सुशासन और मानव विकास, जो आवश्यक है, पर विस्तृत और दीर्घावधि दृष्टि होती है। इस संबंध में ऐतिहासिक, सांस्कृतिक और सामाजिक जटिलताओं, जिनमें वह दृष्टि आधारित होती है, की भी समझ शामिल होती है।

हमारा संविधान राज्य की नीति के निदेशक तत्व (DPSP) और संविधान के 73वें और 74वें संशोधन, जो देश के शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में सही रूप से स्व-नियंत्रित स्थानीय निकायों के माध्यम से जमीनी स्तर के लोकतंत्र को बढ़ावा देने के लिये संस्थात्मक ढाँचे का सृजन करता है, लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के लिये स्पष्ट अधिदेश प्रदान करता है। फिर भी देश में अधिशासन के तीसरे स्तर के रूप में स्व-नियंत्रित स्थानीय निकायों का विकास असमान, अवरुद्ध और धीमा रहा है। विश्व के अन्य देशों के मुकाबले हमारे देश में स्थानीय शासन से संबंधित राजस्व कम रहता है।

स्थानीय लोकतंत्र को कभी-कभी ‘विकेंद्रीकरण’ का समानार्थक माना जाता है, परंतु वास्तव में ये दोनों काफी भिन्न हैं। विशेषकर विकेंद्रीकरण आवश्यक रूप से स्थानीय लोकतंत्र का प्रेरक नहीं है। वास्तव में तीव्र स्थानीय असमानताओं की स्थितियों में विकेंद्रीकरण कभी-कभी शक्ति के संकेद्रण को बढ़ा देता है और सुविधाविहीनों की भागीदारी को पुष्टि-पल्लवित करने के बजाय हतोत्साहित करता है। उदाहरणार्थ, कुछ

नोट: 2016 की स्थिति के अनुसार, भारत में कुल 5 मेगा सिटी हैं।

पहले और तीसरे विश्व के देशों में एक जैसे तीव्र गति से शहरीकरण ने कई सामाजिक और आर्थिक समस्याओं, निर्धनता, भुखमरी तथा बेघरबारी, अपराध तथा बीमारियाँ संचारित की है। इसके अतिरिक्त भूमि और संसाधनों के लिये परियामी मांग ने अनगिनत पर्यावरण संबंधी समस्याओं, जिनमें प्रदूषण, स्वच्छता, जल तथा ऊर्जा के मुद्दे शामिल हैं, को बढ़ाया है। नगर की सीमाओं के भीतर 10 मिलियन से अधिक लोगों की कुशलक्षण का प्रबंधन करने के अपने प्रयासों में बढ़ती हुई जनसंख्या की मांगों की गति से गति मिलाने में स्थानीय नगर निगमों को दिक्कत का सामना करना पड़ रहा है। सरलतापूर्वक कहा जाए तो, अधिक-से-अधिक लोगों को प्रभावी रूप से सेवा प्रदान करने के लिये बनाए गए कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने की लागत, प्रत्येक व्यक्ति के जुड़ने से तीव्रता से बढ़ती है। विश्व की कुछ सबसे घनी आबादी वाले, लेकिन घटिया सेवा से युक्त शहरी क्षेत्रों वाले इन नगरों के बेतरतीब विकास के स्थान पर सुव्यवस्थित, सुनियोजित, शहरी विश्व होना चाहिये।

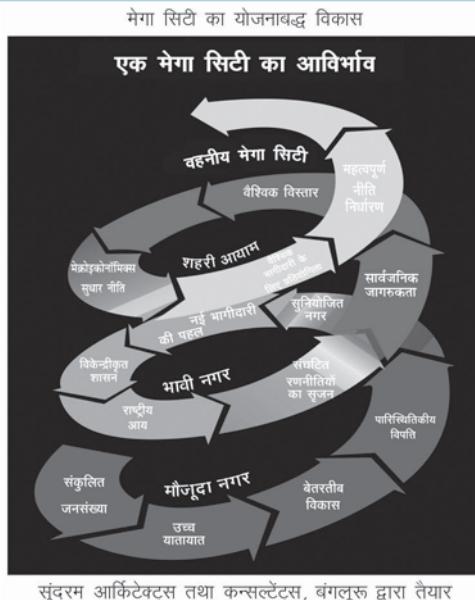
भारत के विशालतम नगरों को विशेष प्रशासनिक तथा कानूनी दर्जा दिये जाने की आवश्यकता है। सिंगापुर, दुबई और मोनाको जैसे जाने-माने नगर, जिनका लघु राष्ट्र के रूप में स्थान है, के अलावा इनसे बड़े देशों के अंदर नगर राज्य के उदाहरण हैं। जर्मनी में बर्लिन, ब्रेमन और हैम्बर्ग पारंपरिक उदाहरण हैं सब्लिडियरी के सिद्धांत के अनुरूप, ऐसा कोई कारण नहीं होना चाहिये कि क्यों राज्य सरकारों को मेट्रोपॉलिटन कॉर्पोरेशन की अधिकांश गतिविधियों पर नियंत्रण करना जारी रखना चाहिये।

महानगरीय नगर निगम (Metropolitan Corporations)

भारत के मेगा सिटी हलचल भरे महानगर हैं, परंतु इन शहरों में जीवनयापन की गुणवत्ता निरंतर गिरती जा रही है। मुंबई में बाढ़ और जल जमाव की घटनाओं ने इसकी चरमराई अवसरंचना की पोल खोल दी है, जबकि वर्ष 2020 तक यह (25 मिलियन अनुमानित जनसंख्या) मेक्सिको-सिटी के बाद विश्व की सबसे अधिक जनसंख्या वाला शहर बनने जा रहा है। शहर में प्रवासियों का लगातार आगमन होता है, जिससे अनौपचारिक क्षेत्रक का स्तर कामकाजी लोगों की संख्या का दो-तिहाई होता जाता है और इससे भूमि और सेवाओं पर और अधिक असर पड़ता है। एक-चौथाई से भी कम जनसंख्या के पास वास्तव में घर है और घर की कमी इस शहर को विश्व के सबसे अधिक महँगे शहरों में से एक बनाती है। सशक्त अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक केंद्र के तौर पर मुंबई को विकसित करने की कोशिश जारी है।

दिल्ली पुराने शहर तथा लुटियांस द्वारा बनाए गए नए शहर तथा स्वतंत्रता के बाद नए विकसित, नियोजित तथा अनियोजित दोनों प्रकार के बड़े इलाकों का मिश्रण है। तीन अलग-अलग निकायों द्वारा प्रशासनिक रूप से नियंत्रित इस शहर के विभिन्न संघटकों के दरम्यान मतभेद बहुत अधिक है। कोलकाता, जो शहरी अवनति (Urban Decay) का पर्याय बन गया था अब तीव्र आर्थिक वृद्धि के साथ पुनरुज्जीवन का अनुभव कर रहा है और यही आर्थिक वृद्धि इस शहर के पुनरुद्धार की नई नींव है। अन्य बड़े शहरों जैसे कि चेन्नई, हैदराबाद तथा बंगलूरू के भी अपने-अपने नए एवं पुराने भाग हैं, जहाँ परंपरा, आधुनिकता, अमीर और

गरीब एक साथ रहते हैं। आयोग का मानना है कि इस रिपोर्ट में की गई कुछ सिफारिशों इन महानगरों की कार्यविधि में निष्पक्षता तथा कार्यकुशलता में सुधार लाने में सहायक होगी।



इन फैले हुए महानगरों पर जिन समस्याओं का अतिक्रमण हुआ है, वे सामान्य रूप से निम्नलिखित हैं:

- असुरक्षित और ढलमुल नेतृत्व, जिसके फलस्वरूप अदूरदर्शिता तथा घटिया शासन;
- अत्यधिक बड़ा आकार तथा जनसंख्या, जो शासन में स्वयं जटिलताएँ लाता है;
- नागरिक सुविधाओं में सुधार लाने में संसाधनों का अभाव;
- पेशेवर रूख में कमी के साथ पारंपरिक नौकरशाही प्रणालियाँ;
- नागरिकों के एक बहुत बड़े वर्ग के बीच निर्धनता तथा वंचीयता तथा शहर की ओर प्रवासन के कारण पैदा होने वाली खामियों का हल निकालने में जारी असमर्थता।

बुगाइयाँ (IIs) जिनसे ये मेगा सिटी ग्रस्त हैं, उनसे देश में अन्य शहरी तथा शहर के आसपास के क्षेत्र भी प्रभावित हैं, परंतु महानगर में स्थित अधिक विकट है। संकुलित होने की लगातार जारी अप्रतिरोध्य प्रक्रिया अगले कुछ दशकों के दौरान और अधिक मेगा सिटी को सृजित करेगी तथा सुव्यवस्थित समाधानों के लिये मांग तेजी से बढ़ेगी। राजनैतिक लोकतांत्रिकरण की ज़रूरतों के अलावा शहर में श्रेष्ठ योग्यताओं के इस्तेमाल उपयोग तथा इन विशाल नगरों के बेहतर शासन के लिये और अधिक नागरिक-सरकार इंटरफेस की आवश्यकता होगी। इन विशाल नगरों के विकास/पुनर्विकास हेतु संघटित संपूर्णतावादी दृष्टिकोण की आवश्यकता होगी। इन नगरों को सामाजिक, आर्थिक तथा परिस्थितिकीय तौर पर धारणीय होना होगा। इस दिशा में प्रमुख चुनौतियाँ जनसंख्या स्तरों में स्थिरीकरण, कृशल सार्वजनिक परिवहन नेटवर्क बनाने, विशेष रूप से निर्धनों के लिये आवासीय समस्या को दूर करने तथा ऊर्जा, यातायात

रिपोर्ट

7

विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण : मनमुटाव से संयोजन तक (Capacity Building for Conflict Resolution : Friction to Fusion)

“हजारों निरर्थक शब्द कहने के बजाय एक शब्द कहना बेहतर है, जिससे शांति कायम हो।”

-भगवान बुद्ध

प्राक्तिक्यन (Preface)

हम भारतीय अत्यंत भाग्यशाली हैं कि हमारी एक समृद्ध और विविध परंपरा है, जिसने एक जीवंत संस्कृति और राष्ट्र के निर्माण में असीम योगदान दिया है। हमें अपने समाज की गुणवत्ता को बनाए रखने के लिये प्रजातांत्रिक संवाद की प्रक्रिया के हर तरीके के महत्व को समझना चाहिये। संघर्ष, मानव जीवन का एक अपरिहार्य पहलू है। यह मनुष्य के मस्तिष्क द्वारा किसी निर्णय के गुणवानों की जाँच-पड़ताल करने की आंतरिक प्रक्रिया है, किसी व्यक्ति द्वारा समाज में अन्य के साथ उसकी दैनिक अन्योन्यक्रिया का एक भाग है। वस्तुतः प्रजातंत्र, संघर्ष समाधान और राष्ट्र निर्माण के लिये, विशेष रूप से एकाधिक राज्यों के मामलों में, एक अनिवार्यता है। एक प्रजातांत्रिक संरचना के अंदर सभी संघटक इकाइयों की आकांक्षाओं की पूर्ति हो सकती है। विवादों और मतभेदों को सरकारी डिक्रियों के जरिये दूर नहीं किया जा सकता, न ही विभिन्न तत्त्वों की ऊर्जा का उपयोग राष्ट्र निर्माण के लिये किया जा सकता है, सिवाय एक प्रजातांत्रिक पद्धति के अंदर उपलब्ध साधनों और विधियों के।

भारत अनेक भाषाओं, संस्कृतियों और नैतिकताओं से परिपूर्ण था और अब भी है, जो न केवल एक-दूसरे को टॉलरेट करता है बल्कि एक मिली-जुली संस्कृति के रूप में उसे स्वीकार करता है और सभी विविधताओं के बीच एक सामंजस्य भी कायम करता है। डॉ. अंबेडकर की चेतावनी, जिसमें भारतीयों से आग्रह किया गया है कि वे उनके कथनानुसार ‘मात्र राजनीतिक प्रजातंत्र’ से संतुष्ट न रहें।

आजादी के बाद भारत के नेताओं ने इस बात पर गंभीरता से ध्यान दिया कि जनजातियों के साथ, विशेष रूप से पूर्वोत्तर में कैसे डील की जाए। उन्हें भारतीय सर्विधान की शिथिलनीय और विवाद समाधान क्षमता का उपयोग करते हुए सर्विधान की छठी अनुसूची के तहत अनेक क्षेत्रों में स्वायत्ता प्रदान की गई। पैंडिट जवाहरलाल नेहरू ने कहा था, “जनजातियों को उनकी अपनी प्रतिभा के अनुसार विकास करने दो।” यह भारत की मूल नीतिगत रूपरेखा थी।

जवाहरलाल नेहरू के साथ एक अविस्मरणीय चर्चा के दौरान आद्रे मेलरार्क्स ने जब उनसे पूछा था कि उनका मुख्य कार्य क्या है, तब पैंडिट नेहरू ने उत्तर दिया था, “मेरा पहला काम एक प्राचीन सभ्यता के आधार पर एक नया आधुनिक राज्य कायम करना है और मेरा दूसरा काम, एक पूर्णतया धार्मिक समाज के आधार पर एक धर्मनिरपेक्ष राज्य कायम करना है।” नेहरू ने कहा था, “हमारे यहाँ मुस्लिम अल्पसंख्यक हैं, जिनकी

संख्या इतनी अधिक है कि वे चाहते हुए भी कहीं और नहीं जा सकते। यह एक बुनियादी सच है, जिसके बारे में कोई दलील नहीं दी जा सकती। हमें उन्हें सुरक्षा और प्रजातांत्रिक राज्य में नागरिकों के अधिकार प्रदान करने चाहिये। यदि हम ऐसा करने में असमर्थ रहें तो हमारे अंदर एक ऐसी कटुता पैदा हो जाएगी, जो अंततः पूरे राज्यतंत्र को विषाक्त बना देगी और संभवतः इसे नष्ट भी कर दे।” हमारे अनेक राज्यों और इलाकों में वास्तविक समस्या आर्थिक है; विवाद संसाधनों के बारे में है, किंतु यह धर्म, जाति, इलाके, नवृश, भाषा और कभी-कभी वैचारिक मतभेदों पर आधारित अभिज्ञान राजनीति के विभिन्न रूपों से ढका हुआ है। उदाहरणार्थ, पूर्वोत्तर क्षेत्र की शुरू से ही उपेक्षा की गई। पूर्वोत्तर क्षेत्र में आर्थिक विकास, बड़े पूंजीगत निवेशों के अभाव के कारण देश के शेष भाग से पीछे रहा। निजी क्षेत्र द्वारा अथवा प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में इस इलाके में बहुत कम निवेश किया गया। देश में केंद्रीय सरकारी क्षेत्रक में पूर्वोत्तर का हिस्सा भी कम है। केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की गई बजटीय सहायता अवसंरचनात्मक विकास, सड़कों, शिक्षा और स्वास्थ्य सेवाओं पर खर्च की जाती है। इस प्रकार उत्पादक रोजगार मुजन क्षेत्रों पर खर्च करने के लिये लगभग कुछ नहीं बचता। इन सभी के लिये गहनतापूर्वक विचार-विमर्श करने की ज़रूरत है।

ओल्ड टेस्टामेंट (In the book of Ecclesiastes) में एक कहावत है कि दृष्टिकोणरहित राष्ट्र बर्बाद हो जाएंगे। एक अन्य कहावत यह है कि यदि लोगों का कोई दृष्टिकोण न हो तो राष्ट्रों और संगठनों का कोई दृष्टिकोण नहीं हो सकता। कुछ भी प्राप्त करना कठिन नहीं है, हमें विशेष बनना है तथापि हमें अपनी शक्ति को एकजुट करना है, क्योंकि हम एक ऐसा देश चाहते हैं, जो अव्वल हो।

विवाद समाधान-एक वैचारिक रूपरेखा (Conflict Resolution-A Conceptual Framework)

विवाद समाधान-परिदृश्य (Conflict Resolution-Perspectives)

विवाद की परिभाषा दो अथवा अधिक पक्षकारों के बीच एक ऐसी स्थिति के रूप में की गई है, जो अपने परिदृश्य को असंयोज्य समझते हैं। विवादों का एक नकारात्मक ‘लाभप्रद अर्थअभिधान’ (Negative Beneficial Connotation) है, किंतु कुछ विवाद वांछनीय हैं, क्योंकि उनसे परिवर्तन आता है।

प्रक्रिया में सामाजिक और आर्थिक दोनों आधारभूत संरचनाओं के संकेतकों को सम्मिलित किया गया। तथापि, ईएस सर्मा समिति द्वारा सुझाई गई स्कीम को कार्यान्वित नहीं किया गया।

पिछड़े क्षेत्रों का विनिर्धारण करने के लिये दृष्टिकोण भिन्न-भिन्न प्रतीत होते हैं। स्पष्टतः पिछड़े क्षेत्रों का विनिर्धारण करने के लिये एक मानक मापदंड निर्धारित करने की ज़रूरत है। यह आवश्यक है कि साक्षरता और शिशु मृत्यु दरों जैसे मानव विकास संकेतकों को मापदंड के अंदर शामिल किया जाना चाहिये।

निष्कर्ष (Conclusion)

कहा गया है कि शास्ति का होना संघर्ष का अभाव नहीं, बल्कि रचनात्मकता की विद्यमानता है। निष्क्रिय या आक्रामक प्रतिक्रियाओं द्वारा संघर्ष का जवाब देने के विकल्प, हिंसा के विकल्प हैं।

'विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण' पर इस रिपोर्ट में प्रशासनिक सुधार आयोग (ए.आर.सी.) ने उन उपायों की रूपरेखा तैयार करने का प्रयास किया है, जिसे सभी प्रकार के संघर्षों का प्रबंध और समाधान करने हेतु देश की संस्थागत क्षमता को सुधारने के लिये किया जा सकता है। आज यह सर्वविदित है कि भारतीय सर्विधान में विभिन्न सामाजिक समूहों के बीच संघर्षों का समाधान करने, क्षेत्रों के बीच विभाजक प्रवृत्तियों को नियंत्रित करने की पर्याप्त गुणालेश है और भारत जिस विविध स्थिति का प्रतिनिधित्व करता है, उसका एक भाग रहते हुए, हमारे समाज के विचित वर्गों के लिये उम्मीद प्रदान करता है।

आजादी के बाद के हमारे इतिहास के दौरान हमारे सामने विभिन्न किस्मों के संघर्ष पैदा हुए हैं, जिनमें से कुछ का समाधान सफलतापूर्वक किया गया, जबकि कुछ अभी भी सुलग रहे हैं। राजनीतिक उदारवाद,

मज़बूत शासन प्रणाली और अपने संवैधानिक मानदंडों के पालन करने पर दृढ़तापूर्वक बल दिये जाने से भारत अपने पड़ोस में राजनीतिक उथल-पुथल से अलग रहा है और अपने प्रजातंत्र को एक ऐसे स्थान तक पहुँचाने में सफल रहा है कि यह एक परिपक्व और सम्मानित उदीयान शक्ति बन गया है। एक ऐसा संस्थागत संदर्भ कायम करना, जिसमें अल्पावधिक समाधान उपायों का मार्ग अपनाने के बजाय समाज के सभी वर्गों के हितों को ध्यान में रखते हुए विवाद समाधान प्रजातांत्रिक ढंग से किया जाए, इसी बात पर रिपोर्ट में बल दिया गया है।

यह मुद्दा अत्यंत महत्वपूर्ण है, क्योंकि हमारे देश में एक बढ़ता दुःखपरक भ्रम है कि हिंसक आंदोलन का मार्ग अपनाना पीड़ित समूहों के लिये अपनी शिकायतें प्रस्तुत करने की एक पसंदीदा कार्यनीति है। बजाय इसके कि प्रजातांत्रिक आंदोलन और असहमति की संवैधानिक विधियों को अपनाया जाए। विडंबना यह है कि भारत के राष्ट्रपिता महात्मा गांधी, अन्याय के खिलाफ आंदोलनों की अहिंसक और शांतिपूर्ण पद्धतियों के पथ-प्रदर्शक थे। किसी हित के लिये लोगों को राजनीतिक रूप से अधिप्रेरित करने के क्षेत्र में सत्याग्रह, सविनय अवज्ञा, शांतिपूर्ण असहयोग सभी उनके योगदानों में थे।

भारत को आज ऐसे राजनीतिक आंदोलनों के उदाहरणों की ज़रूरत है, जो शांतिपूर्ण रहे, एक ऐसी राजनीतिक गतिविधि जो सभ्य और मानवीय हो, एक ऐसी राजनीति जो परस्पर गुंजाइश और सम्मान पर कायम हो, ऐसे संघर्ष, जो छढ़ों और पत्थरों के बजाय विचारों और चिंतन पर आधारित हों। इस रिपोर्ट में यह कायम करने में मदद देने के बास्ते संस्थागत पद्धतियों पर विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है। उम्मीद है कि एक शांतिपूर्ण और समृद्ध भारत की भागीदारीपूर्ण कल्पना से हमारे राष्ट्र निर्माण प्रक्रिया के भाग के रूप में हमारे मतभेदों को शांतिपूर्ण ढंग से दूर करने के इस सामूहिक प्रयास में सभी साझेदार इकट्ठे हो सकेंगे।

जुड़िये हमारे यू-ट्यूब चैनल Drishti IAS से

आपकी तैयारी को और अधिक धारधार बनाने के लिये दृष्टि आई.ए.एस. ने YouTube चैनल की शुरुआत की है जिसके अंतर्गत IAS की तैयारी से जुड़े कई तरह के कार्यक्रम चलाए जा रहे हैं।

- ऑडियो आर्टिकल
- टॉपर्स व्यू
- Concept Talk & many more...
- दू द पॉइंट
- Strategy

Visit us : **YouTube / DrishtiIAS** &  **SUBSCRIBE**

 **For any query please contact:**
8130392354, 56, 87501-87501, 011-47532596

रिपोर्ट

८

आतंकवाद से संघर्ष : व्यायसंगतता द्वारा संरक्षण (Combating Terrorism : Protecting by Righteousness)

प्राक्कथन (Preface)

स्पिनोज़ा ने अपने राजनीतिक अनुबंधों में कहा था, “राज्य का अंतिम साध्य लोगों पर हावी होना नहीं है, न ही उन्हें डराकर रोकना है बल्कि प्रत्येक व्यक्ति को उसके डर से मुक्त करना है, ताकि वह पूरी सुरक्षा के साथ रहते हुए बिना खुद को और पड़ोसियों को नुकसान पहुँचाए अपना काम कर सके। मैं फिर से दोहराता हूँ कि राज्य का अंतिम साध्य व्यक्ति को भावशून्य मशीन और जानवर बनाना नहीं है बल्कि व्यक्ति के शरीर और दिमाग की आजादी को सुरक्षित तरीके से काम करने के लिये सक्षम बनाना है। राज्य का काम यह है कि ऐसा माहौल बने, जिसमें लोग अपने मुक्त चिंतन का व्यवहार करते हुए ज़िंदा रहे। वे अपनी ताकत घृणा, क्रोध और छल-कपट में बर्बाद न करें और न ही एक-दूसरे के प्रति बेर्इमानी बरतें। इस तरह से राज्य का अंतिम साध्य वास्तव में मुक्ति है।”

वर्तमान में आतंकवाद की प्रकृति बदली है। 20वीं सदी के उत्तरार्द्ध का आतंकवाद, जो परंपरागत अंतर्राष्ट्रीय आतंकवाद का हिस्सा था, वह बदलकर अब राष्ट्रों के बीच गैर-राज्यों की भूमिकाओं में निहित समूहों का युद्ध बन चुका है। इस आतंकवाद को हराने के लिये हिंदू, मुस्लिम, यहूदी, ईसाई; मध्य एशिया, अमेरिका, भारत; विकसित, अल्पविकसित सभी का न्यायसंगत गठजोड़ होना ज़रूरी है, ताकि भविष्य के लिये साझा पथ-निर्माण किया जा सके। हम इस वैश्विक आतंकवाद से लड़ने में तब तक कामयाब नहीं हो सकते, जब तक हम अपने मूल्यों के स्तर में बढ़ोतारी नहीं करेंगे। हमें पूरे विश्व को दिखाना होगा कि हम दूसरे देशों के साथ व्यवहार करने में ईमानदार और न्यायसंगत हैं।

इंडोनेशिया, अल्जीरिया, अमेरिका (9/11) और भारत के कुछ हिस्सों में घटित हुए आतंकवादी वारदातों का इशारा बिल्कुल अलग है। ये आतंकवादी गतिविधियाँ बिल्कुल अपरंपरागत किस्म की हैं। ये विचारधाराओं और मूल्यों के लिये होने वाली हिंसक लड़ाइयाँ हैं। वह कौन से मूल्य होंगे, जो विश्व पर शासन करेंगे? क्या यह सहिष्णुता, आजादी, असहमतियों और विविधताओं के प्रति सम्मान वाले मूल्य होंगे अथवा वे मूल्य होंगे जो प्रतिक्रिया, बँटवारे और नफरत को बढ़ावा देते हैं। यह अपरंपरागत लड़ाई परंपरागत तरीके से नहीं जीती जा सकती है। यह केवल तभी जीती जा सकती है, जब हम दिखा पाएँ कि हमारे मूल्य किसी भी अन्य प्रकार के मूल्यों की अपेक्षा अधिक मजबूत, अधिक निष्पक्ष और अधिक मानवीय हैं।

आतंकवाद के प्रति लड़ाई का सबसे चिंताजनक रुख़ यह है कि इसे इस्लाम के प्रति लड़ाई समझ लिया जाता है। यह स्थिति मुस्लिमों

के लिये अन्यायी और भयानक किस्म की है, उन्हें अब सामाजिक तौर पर चंचना के साथ-साथ धार्मिक भेदभाव का भी सामना करना पड़ रहा है। कुरान इस संदर्भ में अधिक स्पष्ट है कि ‘इस्लाम धर्म में कुछ भी बाध्यकारी नहीं’ है। इसलिये तलबावर के दम पर इस्लाम के प्रसार की पौराणिक कथाएँ बिल्कुल निराधार हैं।

सामान्यतः: आतंकवाद का सरल अर्थ भय उत्पन्न कर अपने उद्देश्य की पूर्ति करना है। ये उद्देश्य—राजनीतिक, धार्मिक, आर्थिक एवं व्यक्तिगत हो सकते हैं। अतः आतंकवाद कोई विचारधारा या सिद्धांत नहीं अपितु एक तरीका, एक प्रक्रिया या फिर एक उपकरण है जिसका प्रयोग कर कोई राज्य, राजनीतिक संगठन, अलगाववादी संगठन, जातीय या धार्मिक उन्मादी अपने उद्देश्य को प्राप्त करना चाहते हैं। जब अनेक आतंकवादी संगठन परस्पर संबंध स्थापित कर एक-दूसरे के साथ सहयोग कर लाभ प्राप्ति में सहायक होते हैं तब यह कहा जाता है कि आतंकवाद का वैश्वीकरण हो गया है। जहाँ कहीं भी आतंकवाद की मौजूदगी है, हम उससे ज़रूर लड़ेंगे, क्योंकि किसी भी जगह का आतंकवाद—जहाँ कहीं भी लोकतंत्र की मौजूदगी है, उसे झकझोरता है।

किसी समय विशेष में किसी भी जगह आतंकवाद का बाहरी रूप चाहे जैसा दिखे, लेकिन यह धर्म के अंदर और बाहर वैश्विक स्तर पर मूल्यों और आधुनिकता के संदर्भ में होने वाली लड़ाई है। उग्रवाद की पूरी रणनीति भावुक कर देने वाले रंजिशों पर आधारित है, जो लोगों को एक-दूसरे के खिलाफ लड़ने के लिये भड़काती है। हमारी प्रतिक्रिया मजबूत मूल्यों के व्यवहार के तौर पर होनी चाहिये, जिससे हम एकता का अनुभव कर सकें, न कि अलगाव का। मानवता और सहिष्णुता पर आधारित मूल्य प्रणाली, जो अतिवाद के ऊपर स्थापित हो सके, उसके लिये मानवीय मानस का लगातार विकसित होना ज़रूरी है।

आतंकवाद के विरुद्ध रणनीति में अगर हमारे सभी कामों का ध्यान मनुष्यता पर रहे तो हम सही कदम उठाने में सक्षम बनेंगे। लेकिन आतंकवाद के विरुद्ध हमारी लड़ाई की शुरुआत धर्म, भाषा, क्षेत्र आदि के आधार पर बने अमूर्त विचारधाराओं के आधार पर होगी तो हम अपने समाज को एक-दूसरे से लड़ने और हानि पहुँचाने की तरफ धक्केलंगे। गांधी जी खुद को सनातनी हिंदू कहते थे। वे धर्म को सतत् नैतिक आचरण और प्रेरणा का सबसे शक्तिशाली स्रोत मानते थे, फिर भी धर्म के अवयवों को सत्य, अहिंसा, सार्वभौमिक न्याय और तर्क के आधार पर ख़ारिज़ करने के लिये तैयार रहते थे। हमारे मानवीय मानस के विकास में गांधी जी जैसा नज़रिया अनुकरणीय भूमिका निभा सकता है। अंतः-

संलग्न करना, समर्थ बनाना, प्रोत्साहित करना और सहायता करना। प्रशासन में मीडियाकर्मियों की संख्या कम होने के संदर्भ में निम्नलिखित बातों पर ध्यान देना चाहिये-

- योग्य पेशेवर मीडियाकर्मियों को नियोजित करना, जो उत्तरदायित्व निभा सकते हों और साथ ही सरकारी संचार माध्यम विभागों की संस्कृति और कार्यकरण परिवर्तित कर सकते हों;
- सूचना और मीडिया अधिकारियों को शिक्षित करना, जिनमें मीडिया उन्मुखी कार्यों में संभावित क्षमता हो;
- स्वतंत्र समाचार संगठनों सहित मीडिया स्किल्स में प्रशिक्षण के माध्यम से पेशेवरता और मीडिया मूल्यों को मन में बैठाना।

अत्यधिक पारदर्शिता मीडिया को आतंकवाद के विरुद्ध लड़ाई के बड़े उद्देश्य में एक प्रयोजनपूर्ण भागीदार बनाएगी। पारदर्शिता एक परिसंपत्ति और सहायक के रूप में संचार माध्यमों पर विजय प्राप्त कर सकती है।

सिफारिशें (Recommendations)

- शिक्षा और जागरूकता के प्रसार में मीडिया की क्षमता का उपयोग किसी सार्वजनिक कुव्यवस्था, विशेषकर आतंकवादी हिंसा से निपटने में नागरिकों की क्षमता निर्मित करने के लिये किया जाना आवश्यक है।
- मीडिया को यह सुनिश्चित करने के लिये कि आतंकवादी हमलों से उत्पन्न प्रचार आतंकवादी को उनके राष्ट्र-विरोधी कार्यों में सहायता नहीं करता, आत्म नियंत्रक आचार सहित तैयार करने के लिये प्रोत्साहित किया जाना चाहिये।

निष्कर्ष (Conclusion)

विकास, स्थायित्व, सुशासन और कानून का शासन विकट रूप से संबद्ध है और शांति के लिये उत्पन्न कोई भी ख़तरा देश के सतत विकास के उद्देश्य में बाधा बनता है। आतंकवाद न केवल राजनीतिक और सामाजिक वातावरण को नष्ट करता है, अपितु देश के आर्थिक स्थायित्व को भी ख़तरा पहुँचाता है, प्रजातंत्र को दुर्बल बनाता है और यहाँ तक कि सामान्य नागरिकों को जीने के उनके अधिकार सहित बुनियादी अधिकारों से वंचित करता है।

आतंकवादी किसी धर्म अथवा संप्रदाय या समुदाय के नहीं होते। आतंकवाद कुछ उग्र लोगों, जो अपने दुष्ट लक्ष्यों की प्राप्ति में निर्दोष नागरिकों की लक्षित हत्या का आश्रय लेते हैं, प्रजातंत्र और सभ्य समाज

पर हमला है। कुछ हद तक आतंकवाद राष्ट्र के विरुद्ध छिड़े युद्ध की अपेक्षा अधिक क्षतिकारक है, क्योंकि आतंकवादी प्रायः निर्दोष नागरिकों को निशाना बनाता है। राष्ट्र के प्रतीकों के अतिरिक्त आतंकवादियों ने सार्वजनिक पार्कों में महिलाओं और बच्चों, उप-नगरीय रेलगाड़ियों में भीड़भाड़ के दौरान यात्रियों को, भीड़भाड़ वाले बाजार में खरीददारी करने वालों, धार्मिक अवसरों पर सामुदायिक सभाओं को निशाना बनाया है। इसके अलावा, आज आतंकवाद ने आधुनिक संचार प्रणालियों, संगठित अपराध, मादक पदार्थों की तस्करी, जली मुद्रा और धन शोधन के साथ वैश्विक संपर्क से इनके प्रयोग सहित विश्व भर में अंतर्राष्ट्रीय शांति और स्थायित्व को ख़तरा पहुँचाते हुए नया और अधिक ख़तरनाक आयाम प्राप्त कर लिया है। इसीलिये आतंकवाद के विरुद्ध संघर्ष में अंतर्राष्ट्रीय सहयोग अनिवार्य है। भारत आतंकवाद के सबसे अधिक पीड़ितों में से एक रहा है, परंतु हमारे समाज ने सांप्रदायिक सौहार्द और सामाजिक तालमेल बनाए रखते हुए बारंबार और बेलगाम आतंकवादी हमलों के समय अभूतपूर्व जीवट और समृथान शक्ति प्रदर्शित की है। हालाँकि, अब राष्ट्र के लिये अधिक सुसंगत और सहक्रियात्मक तरीके से आतंकवाद का प्रतिरोध करने के लिये स्वयं को तैयार करने का समय है, न कि आतंकवादियों और उनके समर्थकों को टिके रहने और परास्त करने के लिये अपने नागरिकों पर आश्रित रहने का।

कैंसर के उपचार में 'कीमोथेरेपी', जो अच्छी और खराब दोनों कोशिकाओं को नष्ट करता है, के समान एक सुदृढ़ आतंकवाद-रोधी प्रत्युत्तर पर ध्यान केंद्रित करना होगा और राष्ट्र-विरोधी तत्त्वों के विरुद्ध भली प्रकार निर्देशित होना होगा। आतंकवाद पर इस रिपोर्ट में आयोग ने विभिन्न सुरक्षा एजेंसियों के बीच समन्वय बढ़ाते हुए और आतंकवादी कार्यों को सज्जा देने के नए कानूनी ढाँचे का सृजन करते हुए तथा साथ ही आतंकवादी गुटों को निधियों का प्रवाह समाप्त करते हुए हमारी आसूचना और सुरक्षा एजेंसियों की दक्षता सुधारने के लिये व्यापक सिफारिशें की हैं। रिपोर्ट यह भी इंगित करती है कि आतंकवादियों और राष्ट्र-विरोधी कार्यकलापों के विरुद्ध सुरक्षा एजेंसियों द्वारा सतत और सख्त कार्रवाई करने के अतिरिक्त नागरिक समाज भी आतंकवादी कार्यकलापों को रोकने और आतंकवाद की विचारधारा का प्रतिरोध करने में मुख्य भूमिका निभा सकता है। आतंकवाद के विरुद्ध संघर्ष करने में नागरिकों और मीडिया द्वारा सहयोग भी समान रूप से आवश्यक है। रिपोर्ट का जोर इस बात पर है कि सुशासन, सम्मिलित विकास, सतर्क मीडिया और एक जागरूक नागरिकता के साथ संयोजित कानूनी और प्रशासनिक उपायों को शामिल करते हुए एक बहुआयामी दृष्टिकोण किसी भी रूप में आतंकवाद को परास्त कर सकता है।

रिपोर्ट

9

सामाजिक पूँजी—एक साझी नियति (Social Capital—A Shared Destiny)

“एक सरकार अपनी प्रतिष्ठा का निर्माण शासितों की प्रत्यक्ष स्वैच्छिक संघ के आधार पर करती है।”

—महात्मा गांधी

“सरकारी नियंत्रण, धोखाधड़ी, सच्चाई को दबाना; काला बाजारी के तीव्रीकरण और कृत्रिम अभाव को उत्पन्न करता है। इन सभी के अतिरिक्त, यह लोगों को हतोत्साहित करता है और उन्हें पहल करने से वर्चित करता है, यह स्वावलंबन (Self-help) की भावना को भी समाप्त करता है।”

—महात्मा गांधी

“सामाजिक पूँजी परंपराओं का मात्र जोड़ नहीं है, जो सोसायटी को आधार प्रदान करती है, यह वह सरेस (Glue) है, जो उन्हें इकट्ठा रखती है।”

—विश्व बैंक, 1999

प्रावक्कथन (Preface)

स्वैच्छिक कार्य (Voluntary Action) और परोपकारिता (Philanthropy) के साथ ही अपने सदस्यों के सामाजिक और आर्थिक कल्याण के लिये गठित व्यावसायिक निकायों और सहकारिताओं दोनों ही क्षेत्रों में भारत का एक समृद्ध इतिहास और परंपरा रही है। यद्यपि उपनिवेशी शासन के दौरान इन पारंपरिक संस्थानों में हास हुआ है, किंतु आजादी की लड़ाई के दौरान गांधी जी के दृढ़ प्रभाव के अंतर्गत स्वैच्छिक कारबाई और लघु सरकार (Small Government) में पुनः रुचि उत्पन्न हुई। तथापि पश्चिम में प्रमुख अर्थशास्त्रियों द्वारा इस तरह के मानदंड को अपनाए जाने से पहले ही बापू ने इसका आजीवन समर्थन किया था।

भारतीय संदर्भ में जिन प्रमुख संस्थानों ने सामाजिक पूँजी के विकास में योगदान दिया, उनमें आवासीय कल्याण एसोसिएशन, स्वयंसेवी समूह और भिन्न-भिन्न प्रकार की सहकारिताओं जैसी ज़मीनी स्तर की आधारित संस्थाओं से लेकर स्वैच्छिक संगठन, धर्मार्थ सोसायटियाँ तथा न्यास और साथ ही मेडिकल काउंसिल आँफ इंडिया, बार काउंसिल आदि जैसे स्व-विनियामक व्यावसायिक संगठन समिलित हैं।

जहाँ तक कॉर्पोरेट क्षेत्रक का संबंध है, आर्थिक विकास के साथ-साथ सामाजिक विकास में योगदान करने की इसकी समर्थता एक महत्वपूर्ण बिंदु है। इसलिये सामाजिक मूल्यों के साथ व्यवसाय संचालनों में तालमेल के लिये ये कॉर्पोरेट सामाजिक दायित्व (CSR) का निर्वहन करते हैं। इसके अंतर्गत कंपनी की व्यावसायिक नीतियों और कार्यवाहियों में साझेदारों के हित को ध्यान में रखा जाता है। बुद्धिमत्तापूर्ण स्वःहित द्वारा मार्गदर्शित होने पर सोसायटी, पर्यावरण और व्यवसाय के लिये कॉर्पोरेट के योगदान से सभी के जीवन की स्थिति में सुधार आया है।

कॉर्पोरेट क्षेत्रक में सभी साझेदारों को एक साथ लाने की साझी नियति की अवधारणा ‘कार्यनीति-संरचना-प्रणालियों’ (Strategy-structure-Systems) के पारंपरिक प्रबंधन दर्शन से आगे बढ़कर

प्रयोजन-प्रक्रिया-जन (Purpose-Process-People) का अधिकाधिक उपयोग किया जा रहा है। इसी तरह भारत के विविध स्तरों पर सामाजिक पूँजी के गठन से राष्ट्र की भौतिक संपदा और प्रगति का महत्व बढ़ता है तथा यह व्यापक रूप से एवं वास्तविक दृष्टि में लोगों के आर्थिक और सामाजिक कल्याण में योगदान देता है।

सामाजिक पूँजी की इस रिपोर्ट में आयोग ने कई संस्थानों के विकास और वृद्धि का पता लगाया है, जो भारत में सामाजिक पूँजी का आधार बनाते हैं। इसमें विशेष रूप से सोसायटियों, न्यासों, धर्मार्थ संस्थानों, वक्फों और धर्मस्व निधियों, आधार स्तरीय स्वैच्छिक संगठनों (जैसे कि स्वयंसेवी समूह, स्व-विनियामक प्राधिकरण और सहकारिताएँ) का उल्लेख है। आयोग ने वर्तमान कानूनी महत्व और उनके संस्थागत डिजाइनों, सरकार व अन्य साझेदारों के साथ उनकी अन्योन्यक्रिया को परखा है। उनकी अपनी-अपनी भूमिकाओं व कार्यों, उनकी शक्तियों और कमज़ोरियों तथा सुधार एजेंडे के संदर्भ में इन संस्थानों की जाँच की है। अतः इसे इन संस्थानों के संबंध में तैयार किया जाना चाहिये।

भूमिका (Introduction)

‘सामाजिक पूँजी’ शब्द का प्रयोग पहली बार 1916 में अमेरिका के वर्जीनिया प्रांत के ग्रामीण स्कूल के राजकीय अधीक्षक, एल.जे.हेनीफैन द्वारा किया गया। उन्होंने इसका इस्तेमाल स्कूलों के सफलतापूर्ण संचालन में समुदाय के शामिल होने के संदर्भ में किया। एक संकल्पना के रूप में इसका प्रवेश समाज विज्ञान साहित्य में 1980 के दशक में हुआ। शीघ्र ही इसने आर्थिक अर्थ धारण कर लिया और विकास के सिद्धांत में उत्पादक के घटक के रूप में स्वीकार कर लिया गया। यह उन संस्थाओं, संबंधों और प्रतिमानों का उल्लेख करता है, जो किसी समाज की अंतर्क्रिया की गुणवत्ता और मात्रा का निर्माण करते हैं। इसमें विश्वास, आपसी समझ, साझे मूल्य और व्यवहार शामिल हैं, जो किसी समुदाय के सदस्यों को आपस में जोड़ते हैं और सहकारी कार्य को प्रोत्साहित करते हैं।

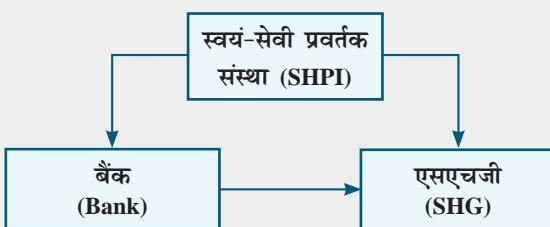
कर बिक्री करने वाले लोग, गलियों में फेरी लगा कर माल बेचने वाले लोग, इमारती कामगार आदि वित्तीय रूप से बहिष्कृत बने रहते हैं। पड़ोसी बांगलादेश में ग्रामीण बैंक, शहरी और ग्रामीण ऋणकर्ताओं में कोई भेद नहीं करता। लैटिन अमेरिकी मॉडल में भी माइक्रो-वित्तीय संस्थाएँ विशुद्ध रूप से वाणिज्यिक विचारधारा के आधार पर चलाई जाती हैं।

आयोग का विचार है कि निरंतर बढ़ते हुए शहरीकरण (2001 में 27.8 प्रतिशत और जिसके 2040 तक 50 प्रतिशत हो जाने की संभावना है) के मौजूदा परिदृश्य में, शहरों के समग्र विकास के लिये, शहरी गरीबों की आय का सूजन करने की क्षमताओं को बढ़ाने के लिये बहुमुखी प्रयास किये जाने चाहिये। आयोग 'रंगाजन समिति' की इस सिफारिश से सहमत है कि इस श्रेणी के लोगों को उसी पद्धति के अनुरूप, जो ग्रामीण गरीबों के मामले में अपनाई गई है, पड़ोस के समूहों (Neighbourhood Groups—NHGs) को संगठित किये जाने की आवश्यकता है। नाबांड को इस क्षेत्र में आवश्यक विशेषज्ञता प्राप्त है। इसलिये यह बहुत अच्छा होगा, यदि यह बैंक स्वयं-सहायता समूहों और शहरी क्षेत्रों/शहरों के बाह्य क्षेत्रों में सूक्ष्म-वित्त क्रियाकलापों (Micro-Finance Activities) को बढ़ावा देने की भूमिका निभाए।

स्वयं-सहायता समूहों के विकास और वित्तीय मध्यस्थता का तरीका (Mode of SHG Development and Financial Intermediation)

- स्वयं-सहायता समूह और बैंक के बीच संयोजन, जिसे किसी परामर्शदाता (मैटर) संस्थान द्वारा बढ़ावा दिया गया हो;
- स्वयं-सहायता समूह और बैंक के बीच सीधे संयोजन;
- स्वयं-सहायता समूह और परामर्शदाता संस्थान के बीच संयोजन; और
- स्वयं-सहायता समूह और फेडरेशन के बीच संयोजन।

मॉडल I: एस.एच.जी. के सक्रिय समर्थन से बैंक - स्वयं-सहायता समूह संयोजन



स्वयं-सहायता समूहों को ऋण की आवश्यकताओं के लिये बैंकों से जोड़ना वित्तीय मध्यस्थता का सर्वाधिक प्रभावकारी मॉडल है, जो किसी स्वयं-सहायता समूह को, जिसका संवर्धन तुरीयक क्षेत्रक के किसी संगठन द्वारा अथवा किसी सरकारी अधिकरण द्वारा किया गया हो। किसी स्थानीय ग्रामीण/वाणिज्यिक बैंक से कोई समपार्शिक (Collateral) प्रतिभूति दिये बिना, ऋण अथवा नकद ऋण सीमा प्राप्त करने की जो प्रायः उसकी अपनी बचतों के गुणकों में होता है, की अनुमति देता है। बैंक-संयोजन मॉडल एक बचत-आधारित व्यवस्था है, जिसमें इस बात पर बल दिया जाता है कि इससे पहले समूह बाह्य ऋण के लिये हकदार

बने। छः से बारह महीनों तक की न्यूनतम बचत ज़रूरी है। अब तक स्वयं-सहायता समूह बैंक संयोजन मॉडल स्थानीय स्वयं-सहायता समूहों के लिये निधियाँ प्राप्त करने का एक महत्वपूर्ण तरीका रहा है, लेकिन इस चैनल से कुल प्राप्त अपेक्षाकृत कम रही है, क्योंकि यह मूल रूप से स्वयं-सहायता समूह की अपनी बचतों की मात्रा से जुड़ा हुआ है।

मॉडल II: बैंक एवं स्वयं-सहायता

समूह के बीच सीधा संयोजन

एसएचपीआई (SHPI)

बैंक (Bank)

एसएचजी (SHG)

मॉडल I का एक थोड़ा-बहुत संशोधित रूप भी उपलब्ध है, जिसमें बैंक ऐसे स्वयं-सहायता समूहों को सीधे वित्तीय सहायता प्रदान करते हैं, जो किसी प्रवर्तक संस्था (Promoter Institution) की सहायता के बिना बड़े हो गए हैं। ऐसे स्वयं-सहायता समूह आमतौर पर कुछ सामान्य क्रियाकलापों के आधार पर बनाए जाते हैं। ऐसी वित्तीय मध्यस्थता (Financial Intermediation) के मामले निःसंदेह रूप से अधिक सामान्य नहीं हैं।

मॉडल III: बैंक-एस.एच.पी.आई.-

स्वयं-सहायता समूह संयोजन

वित्तीय मध्यवर्ती के रूप में एसएचपीआई

बैंक (Bank)

एसएचजी (SHG)

तीसरे मॉडल में एसएचपीआई, बैंक और स्वयं-सहायता समूह के बीच एक वित्तीय मध्यवर्ती की भूमिका निभाती है। आमतौर पर एसएचपीआई (स्वयं-सहायता प्रवर्तक संस्था) केवल उन समूहों के संबंध में यह जिम्मेदारी लेती है, जिनका संवर्धन/पोषण उसके द्वारा किया गया हो, अन्य समूहों के बारे में नहीं। एसएचपीआई, बैंक को ऋण चुकाने की सविदात्मक जिम्मेदारी (Contractual Responsibility) स्वीकार करती है।

मॉडल IV: बैंक-फेडरेशन-

स्वयं-सहायता समूह संयोजन

फेडरेशन मध्यवर्ती के रूप में (प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष)

बैंक (Bank)

एसएचजी (SHG)

रिपोर्ट 10

कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन (Refurbishing of Personnel Administration)

प्राक्कथन (Preface)

सिविल सेवा की जड़ें काफी लंबे अर्थे से मानव इतिहास से जुड़ी हैं। प्राचीन मिश्र की सभ्यता, जो 3000 ई.पू. के पहले तक काफी उन्नत और समृद्ध थी, को ज़िंदा रखने की कुंजी सिविल सेवा ही थी, जो कि बाद की सभी अफसरशाहियों का ऐतिहासिक मॉडल है। पूरे देश की महत्वपूर्ण जलीय मार्गों के लिये एक केंद्रीय प्रबंधन की ज़रूरत थी, जिसके लिये लिपिकों (Scribes) और अधिकारियों के एक निकाय की आवश्यकता होती है। एक बार स्थापित हो जाने के बाद लिपिकों और अधिकारियों ने निर्माण की विस्तृत गतिविधियों में व्यवसाय का दूसरा क्षेत्र कायम किया, जिसे सैन्य लाइनों के साथ संगठित किया गया। कुछ समय के अंदर ही इन्होंने पूरे राज्य का प्रशासन सँभाल लिया।

चीन में सिविल सेवा कम से कम 200 ई.पू. से कायम है। इसने शी हवांगती के समय से चीनी साम्राज्य को संरक्षित रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। चीन में सिविल सेवकों को योग्यता के आधार पर भर्ती कर सुव्यवस्थित व बेहतर आजीविका और कार्यकाल की सुरक्षा दी जाती थी। राज्य की सेवा करना एक बड़ा विशेषाधिकार माना जाता था, जो केवल कुछ गिने-चुने प्रतिभावान को ही प्राप्त होता था। जापान में शासन प्रणाली में बदलाव और शक्ति के एक शासन से दूसरे शासन में हस्तांतरण होने के बावजूद 645 ई. के समय हुए सुधारों के फलस्वरूप बनी सिविल सेवा निरंतर कायम रही। अनेक नीत्रों साम्राज्य बहुत कम समय तक चले, क्योंकि उनमें अधिकारियों के संगठन का अभाव था। आधिकारिक तंत्र के भंग हो जाने के बाद कैरोलिंगियन (Carolingian) साम्राज्य की एकता गंभीर रूप से प्रभावित हुई।

मध्य काल में आधुनिक राज्यों का केंद्रीय आधार नौकरशाही या अफसरशाही तंत्र के साथ समन्वित रूप से विकसित हुआ। यूरोप में सिविल सेवा का विकास राष्ट्र निर्माण की प्रक्रिया की दिशा में एक अनिवार्य कदम था। आधुनिक अफसरशाही राज्य यूरोप में विकसित हुआ जो एक ऐसी घटना थी जिसे प्रशासनिक प्रौद्योगिकी में महत्वपूर्ण पड़ाव माना गया। इसे विश्व के अन्य देशों ने भी अपनाया। इस तरह, यह अवधारणा पूर्व में यूरोप से लेकर जर्मनी के सिद्धांतों और रूस तक पहुँची। प्रशा (Prussia) में अफसरशाही ने फ्राँस की प्रणाली पर अर्थव्यवस्था को आधुनिक बनाने तथा शैक्षिक प्रणाली को ढालने के लिये विस्तृत रूप से विनियम तैयार किये। इस प्रणाली ने भली-भाँती ढंग से काम किया, क्योंकि अफसरशाही की प्रक्रिया को संयमित (Moderate) बनाने के लिये सिविल सोसायटी पर्याप्त रूप से विकसित

थी। जब इस संकल्पना का प्रसार आगे जाकर और पूर्व में रूस तक हुआ तो अफसरशाही को नियंत्रित करने वाली 'विकसित सिविल सोसायटी' के अभाव में राज्य अधिक अफसरनुमा होता चला गया। महान पीटर (Peter the Great) और मिखाइल गोर्बाचेव (Mikhail Gorbachev) के ज़ोरदार प्रयासों के बावजूद रूस में सिविल सोसायटी पश्चिमी यूरोपीय मॉडल के अनुसार अपना विकास करने और अफसरशाही राज्य पर नियंत्रण रखने में सफल नहीं हो सकी।

भारत में आर्यों के नायकों ने प्रशासनिक प्रणाली का उल्लेख किया। राक्षसों के साथ हुए युद्ध में देवता हार के कागर पर थे। आखिरकार वे इकट्ठे हुए और अपना नेतृत्व करने के लिये उन्होंने एक राजा को चुना। प्रारंभिक आर्य प्रशासनिक प्रणाली के उद्भव को संभवतः इन नायकों के साथ जोड़ा जा सकता है।

कौटिल्य के अर्थशास्त्र में प्रशासनिक प्रणाली में सात बुनियादी घटकों का उल्लेख किया गया है। ये हैं— स्वामी (शासक), अमात्य (अधिकारीगण), जनपद (क्षेत्र), दुर्ग (किलेबंद राजधानी), कोष (राजकोष), दंड (सेना) और मित्र (सहयोगी)। अर्थशास्त्र के अनुसार, उच्च कोटि के अधिकारियों में मंत्रिण और अमात्य सम्मिलित थे। मंत्रिण राजा के सर्वोच्च सलाहकार और अमात्य सिविल सेवक होते थे। अमात्य तीन प्रकार के थे— सर्वोच्च, मध्यवर्ती और निम्नतम् जो सिविल सेवकों द्वारा धारित अर्हताओं पर निर्भर थे। प्रमुख सिविल सेवक समाहर्ता (Collector) था, जो वार्षिक बजट तैयार करता था, लेखा-जोखा रखता था तथा एकत्र किये जाने वाले राजस्व का निर्धारण करता था। अन्य प्रमुख सिविल सेवक सन्निधात् था, जो बसूले हुए करों का रिकॉर्ड रखता था तथा भंडार का प्रभारी होता था।

दिल्ली सल्तनत के समय प्रशासनिक व्यवस्था के विकास में एक नए चरण का उद्भव हुआ। सल्तनत प्रारंभ में एक क्लासिक रूप से विजित राज्य था और शासकों के लिये यह ज़रूरी था कि वे नव विजित क्षेत्रों पर अपने अधिकार और नियंत्रण को मजबूत करें। यह कार्य अस्थायी तौर पर भूमि को अपने अनुयायियों को सौंपकर किया गया, जो सिविल सेवक बन गए और साथ ही इन धारकों पर अपना नियंत्रण बनाए रखने के लिये यथासंभव उन्हें बार-बार स्थानांतरित किया गया। सामाजिक अधिशेष के बड़े भाग को समायोजित करने, और साथ ही साथ उसे शासक वर्ग के सदस्यों के बीच विभाजित करने वाली ऐसी पद्धति को दिल्ली सल्तनत द्वारा सफलतापूर्वक लागू किया गया था। सल्तनत से अलग समकालीन राज्यों, जैसे कि उड़ीसा और विजयनगर द्वारा भी इसे अपनाया गया था।

सिविल सेवकों को अभिप्रेरित करना (Motivating Civil Servants)

मानव संसाधन और अधिशासन (Human Resources and Governance)

किसी अन्य उद्यम की तरह सरकार कितनी प्रभावी है, यह उसके पास विद्यमान विभिन्न संसाधनों पर निर्भर करता है, जैसे- मानव पूँजी, वित्त, प्राकृतिक संसाधन, प्रौद्योगिकी आदि। इन सभी संगठनात्मक संसाधनों में से मानव पूँजी सर्वाधिक महत्वपूर्ण है, इसलिये संगठन- कॉरपोरेट, एनजीओ, सरकार, सभी इसका विकास करने पर काफी बल देते हैं। मानव संसाधान विकास के अंतर्गत अनेक प्रकार के कार्यकलाप सम्मिलित हैं- भर्ती, प्रशिक्षण, तैनाती, अभिप्रेरण आदि। यद्यपि मानव पूँजी के अन्य पहलुओं पर पूर्ववर्ती अध्यायों में वर्णन किया गया है, तथापि आयोग ने सरकारी सेवकों के अभिप्रेरण से संबंधित मुद्दों की इस अध्याय में जाँच की है।

राज्य और सोसायटी द्वारा वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिये एक अभिप्रेरित और इच्छुक सिविल सेवा सर्वोत्तम साधन है। अभिप्रेरण प्रोत्साहन के जरिये प्राप्त होता है। इस आम धारणा के विपरीत मौद्रिक प्रोत्साहन अधिक महत्व रखते हैं, तथ्य यह है कि कॉरपोरेट क्षेत्र और सरकार दोनों ही में शैक्षिक सिद्धांत और साथ ही अनुभव से पता चलता है कि गैर-मौद्रिक प्रोत्साहन कर्मचारियों को, विशेष रूप से सरकार के संदर्भ में अभिप्रेरित करने में प्रमुख कारक हैं।

आम धारणा यह है कि सरकार में प्रोत्साहन पद्धति, बेहतर कार्य-निष्पादन को प्रोत्साहित करने के लिये अत्यंत असंतोषजनक और अपर्याप्त है। पदोन्नति साधनों का सदा ही अभिप्रेरण हेतु उपयोग नहीं किया जाता, क्योंकि दक्षता और कार्य-निष्पादन के बजाय सामान्यतः वरीयता के सिद्धांत का पालन किया जाता है। यह भी नोट किया गया कि सिविल सेवक अपने कामकाज में प्रायः ‘न्यूनतमवादी’ (Minimalist) दृष्टिकोण का पालन करते हैं और अपने काम की फाइलें निपटने तक ही सीमित रखते हैं, समस्याओं का समाधान करने के लिये कोई विशेष प्रयास नहीं करते। दूसरे शब्दों में एक सरकारी सेवक अपने कर्तव्य पालन में शायद ही कुछ आगे जाता है।

सरकारी सेवकों के अभिप्रेरण को प्रभावित करने वाले कारक (Factors Affecting Motivation of Public Servants)

‘अभिप्रेरण’ शब्द की उत्पत्ति लैटिन शब्द ‘मोवेरे’ (Movere) से हुई है, जिसका अर्थ ‘आगे चलना’ है। अभिप्रेरण की परिभाषा व्यक्तियों को संगठनात्मक और साथ ही व्यक्ति के लक्ष्यों हेतु प्रेरित करने की प्रक्रिया है। उनके विभिन्न कारक हैं, जो किसी व्यक्ति को कार्य करने के लिये प्रेरित करते हैं। इसमें सम्मिलित हैं- आजीविका अर्जन, वैयक्तिक पूर्ति, व्यावसायिक संतुष्टि अथवा व्यवसाय में पेश आने वाली चुनौतियों का मुकाबला करने के लिये काम करना। अभिप्रेरण का मुद्दा अनुसंधान का विषय रहा है और बड़ी संख्या में इससे संबद्ध सिद्धांतों का प्रतिपादन किया गया है। अब यह भली-भाँति समझा जाने लगा है कि अभिप्रेरण एक जटिल विषय है और अनेक प्रकार के कारण किसी व्यक्ति के अभिप्रेरण को प्रभावित करते हैं।

हर्जबर्ग (Herzberg) ने एक द्विकारक सिद्धांत का प्रतिपादन किया था। उन्होंने कार्य पर किसी व्यक्ति को प्रभावित करने वाले कारकों को दो समूहों में वर्णीकृत किया था- स्वच्छता कारक (बाह्य) और अभिप्रेरण कारक (आंतरिक)। उन्होंने कहा कि स्वच्छता कारक- मज़दूरी, कार्य स्थितियाँ, पर्यवेक्षण की गुणवत्ता का अभाव कर्मचारी को असंतुष्ट करेगा; किंतु अभिप्रेरण कारक-स्थिति, मान्यता, व्यक्तिगत उपलब्धि की भावना, कार्य की चुनौतीपूर्ण प्रकृति कर्मचारियों के बीच संतुष्टि पैदा करेगी। अनुसंधानकर्ताओं ने कारकों को दो समूहों में विभाजित करने के विरुद्ध तर्क दिया है, लेकिन इस बात के प्रति एकमतता है कि किसी भी संगठन में कर्मचारियों के अभिप्रेरण स्तरों में सुधार करने के लिये बड़ी संख्या में कारकों को ध्यान में रखना होगा। अभिप्रेरण के लिये एक महत्वपूर्ण बाह्य कारक वस्तुतः किसी सरकारी सेवक को प्राप्त होने वाली मौद्रिक क्षतिपूर्ति है। तथापि जैसा पहले कहा गया है, मौद्रिक परिश्रमिक के अलावा, एक लोक सेवक संभवतः अनेक गैर-मौद्रिक कारकों द्वारा प्रमुख रूप से प्रभावित होता है।

छठे वेतन आयोग ने लोक सेवक के लाभों को दो वर्गों- कार्य विवरण संबंधी लाभ और तत्संबंधी लाभ में विभाजित किया है। सरकार में तत्संबंधी (Relational) लाभ भिन्न-भिन्न लोगों के लिये अलग-अलग हैं, किंतु स्थूल (Roughly) रूप में नीचे दी गई सूची अधिकांश कर्मचारियों पर लागू होगी।

- रोजगार सुरक्षा
- समाज में सम्मान
- कार्य और जीवन के बीच संतुलन
- देश की सेवा करने का अवसर
- रोजगार प्रोफाइल में विविधता

लोक सेवक को अभिप्रेरित करना (Motivating a Public Servant)

छठे वेतन आयोग ने मौद्रिक प्रोत्साहन देने के मुद्दे की जाँच की थी, ताकि सरकारी सेवकों को बेहतर कार्य-निष्पादन के लिये अभिप्रेरित किया जा सके। वेतन आयोग ने टिप्पणी की-

“भारत में सरकारी कर्मचारियों को उनके सेवा वृद्धिकारी वेतनमानों के अनुसार अदायगी की जाती है। वस्तुतः वेतन में स्वाभाविक वृद्धियाँ सरकारी कर्मचारियों के लिये गारंटीशुदा हैं। इससे ऐसी स्थिति पैदा हो जाती है, जिससे कर्मचारी कार्य-निष्पादन और उपलब्धियों के उच्च स्तर के लिये अपना कोई प्रयास नहीं करते। इस प्रकार सरकार मात्रा और गुणवत्ता दोनों ही दृष्टि से संभावित उत्पादकता लाभों और सेवा प्रदाय संवर्द्धनों से वर्चित रह जाती है। जोखिम उठाने और उच्च स्तर के कार्य-निष्पादन के लिये कोई बाह्य अभिप्रेरण नहीं है, क्योंकि गलती हो जाने पर जोखिम उठाने पर दंडित किया जाता है। यदि कर्मचारी की पहल और जोखिम उठाने पर स्थिति में सुधार होता है तो उसके लिये वित्तीय रूप से पुरस्कृत नहीं किया जाता। पिछले वर्षों के दौरान इसकी वजह से एक ऐसी परंपरा का विकास हुआ है कि कर्मचारी जोखिम उठाने से डरते हैं।”

रिपोर्ट 11

ई-गवर्नेंस (e-Governance)

प्राक्कथन (Preface)

औपनिवेशिक काल में शासन का रूप 'नियंत्रक' और 'शासक' की तरह हुआ करता था, किंतु आज यह 'संयोजक' और 'प्रबंधक' की तरह है। सरकार नागरिकों को विभिन्न प्रकार की सेवाएँ प्रदान करने के लिये उत्तरदायी है, जो कि एक संगठन की तरह व्यवस्था को सुचारू रूप में चलाने के लिये योगदान करती है। सरकार की यह भूमिका व्यवस्था से बेहतर परिणाम निकालने के लिये होती है, लंबी अवधि हेतु शासन करने के लिये नहीं। व्यावसायिक निगमों ने गत दशकों में सूचना प्रौद्योगिकी (Information Technology) को शासन के गुणवत्तापूर्ण सुधारों तथा लागत में बचत (Cost Savings) करने हेतु बेहद कारगर माना है।

ई-गवर्नेंस (e-Governance) का आशय, सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के माध्यम से सरकार को सरल, नैतिक, उत्तरदायी, जवाबदेह एवं पारदर्शी (Simple, Moral, Accountable, Responsive and Transparent—SMART) बनाने से है। इस नए परिषेक्य में सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग का मुख्य ध्येय नागरिक सेवाओं को सहज रूप में उनके द्वारा तक पहुँचाना है। सूचना प्रौद्योगिकी के आदर्श प्रयोग में तीन स्तरों— सरकार, व्यापार और नागरिकों के मध्य एक सुखद संबंध स्थापित हो सकता है। सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (Information and Communications Technology—ICT) क्षेत्र में आई क्रांति अधिकारासन हेतु संभावनाओं के दायरे में एक नया एजेंडा है, जहाँ से सरकार देश के उत्थान हेतु व्यापक प्रयास कर सकती है। सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के माध्यम से आम नागरिकों की शासन में भागीदारी बढ़ी है।

विश्व का सबसे बड़ा लोकतांत्रिक देश होने के नाते भारत की यह जिम्मेदारी है कि वह सूचना व संचार प्रौद्योगिकी का बेहतर प्रयोग कर नागरिकों के जीवन में गुणवत्तापूर्ण सुधार लाए, वह भी नागरिकों की सक्रिय भागीदारी के साथ। इसी प्रवृत्ति के साथ भारत विश्व के अन्य देशों के साथ भागीदारी तथा कदमताल कर सकेगा।

सिंगापुर में ई-गवर्नेंस प्लेटफॉर्म के रूप में 'सिंगापुर वन' (Singapore One) की व्यवस्था है, जिसके माध्यम से नागरिकों को व्यापक सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाती हैं। वहाँ जब किसी व्यक्ति का जन्म होता है तब उसके डाटा बेस पर उसकी शिक्षा से लेकर रोजगार, शादी, आवास ऋण, पासपोर्ट, व्यापार इत्यादि को ट्रैक (Track) किया जाता है।

दक्षिण कोरिया एक दूसरा देश है, जहाँ ई-गवर्नेंस प्लेटफॉर्म के तले अति व्यापक स्तर पर योजनाओं का क्रियान्वयन किया जा रहा है। दक्षिण कोरिया अपने देश में दुनिया की सबसे बेहतर कनेक्टिविटी (Connectivity) होने का दावा करता है। ब्रिटेन भी ऐसा देश है, जहाँ पर ई-गवर्नेंस का बेहतर व सफल रूप पाया जाता है।

ई-गवर्नेंस के लक्ष्य (Goals of e-Governance)

- नागरिकों के लिये बेहतर सेवाओं का वितरण।
- पारदर्शिता व उत्तरदायित्व कायम करना।
- सूचना प्रौद्योगिकी के माध्यम से नागरिकों को सशक्त बनाना।
- सरकार में बेहतर दक्षता स्थापित करना।
- व्यापार व उद्योगों के मध्य तालमेल बढ़ाना।

ई-गवर्नेंस सेवाएँ (e-Governance Services)

ई-गवर्नेंस के माध्यम से दी जाने वाली सेवाओं को मोटे तौर पर तीन वर्गों में विभाजित किया जा सकता है:

1. सूचना प्रदान करना;
2. प्रेस्सकरण दक्षता में सुधार करना; और
3. लोन-देन को सुविधाजनक बनाना।

इन तीनों ही स्तरों का व्यापक प्रयोग व उन्हें हासिल करना सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के माध्यम से ही संभव है।

'ई-गवर्नेंस' के बेल 'ई' (e) के बारे में ही नहीं बल्कि यह 'शासन' (Governance) के बारे में भी है। यह केवल कंप्यूटर और वेबसाइट्स के बारे में नहीं बल्कि नागरिकों और व्यवसायों के लिये सेवाओं के बारे में भी है। ई-गवर्नेंस दो शब्दों 'ई' तथा 'गवर्नेंस' से मिलकर बना है जिसमें प्रथम शब्द 'ई' इलेक्ट्रॉनिक सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी की ओर इंगित करता है, वहीं दूसरा शब्द 'गवर्नेंस' का मूल लक्ष्य 'लोगों' का कल्याण करना' प्रदर्शित करता है। वर्तमान वैश्वीकरण के युग में 'सुशासन' (Good Governance) की प्राप्ति का मुख्य उपकरण ई-गवर्नेंस बन चुका है।

ई-गवर्नेंस के चार स्तंभ (Four Pillars of e-Governance)

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| 1. नागरिक (People) | 2. प्रक्रिया (Process) |
| 3. प्रौद्योगिकी (Technology) | 4. संसाधन (Resources) |

'ई-गवर्नेंस' की सफलता व असफलता इन्हीं चारों स्तरों के आस-पास घूमती है।

ई-गवर्नेंस की अनिवार्यताएँ (e-Governance Imperatives)

आज की वैश्विक अर्थव्यवस्था (Global Economy) में सरकार को सेवा प्रदाता व समन्वयक के रूप में भूमिका निभानी होगी तथा नागरिकों को शासन में भागीदारी देनी होगी, तभी जाकर भारत 'ई-गवर्नेंस' का एक सफल उदाहरण प्रस्तुत कर सकेगा।

ई-गवर्नेंस परियोजनाओं के लिये अपनी गवर्नेंस संरचनाएँ हैं, जैसे- शीर्षस्थ समितियाँ, उच्च शक्ति प्राप्त समितियाँ, परियोजना स्थायी समितियाँ इत्यादि। इस तथ्य के महेनजर इन गवर्नेंस संरचनाओं में वरिष्ठ स्तर के अधिकारी तैनात हैं। यह आशा की जाती है कि वे परियोजना मार्गदर्शन के लिये पर्याप्त उचित समय देंगे।

NeGP के कार्यान्वयन के लिये कार्यक्रम प्रबंधन संरचना निम्न प्रकार है-

- ❑ **प्रधानमंत्री कार्यालय:** NeGP को नेतृत्व प्रदान करना; परिणाम तथा उपलब्धियाँ निर्धारित करना तथा आवधिक रूप से NeGP के कार्यान्वयन की निगरानी करना।
- ❑ **राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस परामर्शी समूह:** केंद्रीय संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्री की अध्यक्षता के अंतर्गत यह बाहरी हितधारकों से विचार प्राप्त करता है, साथ ही केंद्रीय तथा राज्य सरकारी मंत्रालयों/विभागों में ई-गवर्नेंस की शुरुआत को त्वरित करने के लिये नीतिगत मुद्दों एवं आवश्यक कार्यनीतिगत उपायों के बारे में सलाह देता है।
- ❑ **शीर्षस्थ समिति (NeGP):** यह कैबिनेट सचिव की अध्यक्षता के अंतर्गत कार्य करती है; NeGP कार्यक्रम की देखरेख करती है तथा उसके कार्यान्वयन के लिये नीतिगत निर्देशों की व्यवस्था करती है।
- ❑ **योजना आयोग तथा वित्त मंत्रालय:** योजनागत तथा गैर-योजनागत बजटीय प्रावधानों के ज़रिये NeGP के लिये निधियाँ आवंटित करना तथा इस संबंध में समुचित प्रक्रियाएँ निर्धारित करना।
- ❑ **संबद्ध मंत्रालय/विभाग:** मिशन मोड परियोजना का स्वामित्व ग्रहण करना तथा उद्देश्यों का निर्धारण करके परियोजना को संकलिप्त करना, सभी हितधारकों के साथ परामर्श आयोजित करना, व्यापक परियोजना प्रलेख तैयार करना, जिनमें ई-सेवाओं तथा सेवा स्तरों की पहचान करना शामिल है।
- ❑ **राज्य सरकारें/संघ राज्यक्षेत्र प्रशासन:** यह उन मामलों में, जहाँ केंद्रीय सहायता भी अपेक्षित है, संबद्ध मंत्रालयों के समग्र मार्गदर्शन के अधीन राज्यक्षेत्र की मिशन मोड परियोजना को कार्यान्वित करने के लिये उत्तराधीय है।
- ❑ **सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, जिसमें राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (NIC) शामिल है:** सूचना प्रौद्योगिकी विभाग शीर्षस्थ समिति के सचिवालय के रूप में कार्य करता है तथा NeGP परियोजनाओं के प्रबंधन में सहायता करता है।
- ❑ **प्रशासनिक सुधार एवं लोक शिकायत विभाग (DAR & PG):** जेनरिक प्रोसेस री-इंजीनियरिंग और चेंज मैनेजमेंट के लिये ज़िप्पेदार, जिन्हें सभी सरकारी विभागों में हासिल किया जाना वांछित है।

साझा सहायता अवसंरचना (Common Support Infrastructure)

राज्य ऑकड़ा केंद्र (एसडीसी)

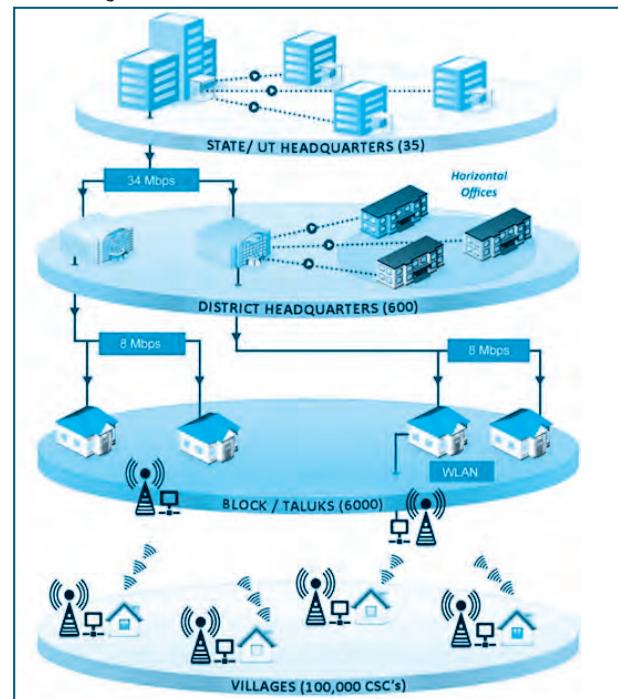
राज्य ऑकड़ा केंद्रों को NeGP के अंतर्गत ई-गवर्नेंस पहलों को समर्थित करने के लिये केंद्रित अवसंरचना के महत्वपूर्ण तत्त्वों में से एक के रूप में चिह्नित किया गया है। इनमें साझा सेवा केंद्रों (CSC) के माध्यम से ग्रामों तक जुड़े राज्य व्यापी क्षेत्र नेटवर्क (SWAN) द्वारा अवाध रूप

में समर्थित साझा वितरण मंच के माध्यम से जी2जी, जी2सी तथा जी2बी सेवाओं के दक्ष इलेक्ट्रॉनिक वितरण की व्यवस्था करने के लिये सेवाओं, अनुप्रयोगों तथा अवसंरचना को समेकित किया जाएगा। इसके प्रमुख कार्य राज्य के केंद्रीय भंडारगृह के रूप में कार्य करना, डाटा भंडारण को सुरक्षित करना, आपदा सुधार तथा दूरस्थ प्रबंधन कार्य इत्यादि हैं।

राज्यव्यापी क्षेत्र नेटवर्क-एसडब्ल्यूएन (State Wide Area Network-SWAN)

स्वान (SWAN) की परिकल्पना प्रत्येक राज्य/संघ राज्यक्षेत्र में डेटा, वॉयस और वीडियो संचार के एक कंवर्जेंस बैकबोन नेटवर्क के रूप में की गई है, जिसकी विशेषताएँ निम्नानुसार हैं-

- ❑ प्रत्येक राज्य/ज़िला/ब्लॉक मुख्यालय में एक PoP;
- ❑ प्रत्येक PoP में इंटर-स्टेट कनेक्टिविटी के लिये NICNET (National Backbone) हेतु ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज कनेक्टिविटी गेटवे सक्षम बनाने के लिये कॉन्फ़िगर करने योग्य एकत्रीकरण उपकरण;
- ❑ राज्य/एनआईसी को BSNL BW लागत के लिये छूट प्राप्त मूल्य की सुविधा मिलेगी (समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित)।



SWAN के कार्यान्वयन के लिये दो विकल्प हैं जो नीचे दर्शाएं गए हैं-

विकल्प I: सार्वजनिक निजी भागीदारी (PPP) मॉडल

राज्य एक उपयुक्त पीपीपी मॉडल (बी.ओ.ओ., बी.ओ.ओ.टी. आदि) की पहचान करता है और नेटवर्क की स्थापना, प्रचालन तथा रख-रखाव के लिये आउटसोर्सिंग हेतु उपयुक्त प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया के ज़रिये एक उचित एजेंसी का चयन करता है।

रिपोर्ट

12

नागरिक-केंद्रित प्रशासन (Citizen Centric Administration)

भूमिका (Introduction)

“हमारे विचार में ग्राहक सर्वाधिक महत्वपूर्ण विजिटर हैं। वह हमारे ऊपर निर्भर नहीं है, हम उस पर निर्भर हैं। वह हमारे कार्य में बाधक नहीं है, वह इसका प्रयोजन है। वह हमारे व्यवसाय में कोई बाहरी व्यक्ति नहीं है। वह इसका एक भाग है।” —**पहात्मा गांधी**

अमेरिकी धर्मविज्ञानी रेनहोल्ड निएबुहर (Reinhold Niebuhr) ने लिखा है, “न्याय के लिये मनुष्य की क्षमता प्रजातंत्र को संभव बनाती है, किंतु अन्याय के प्रति मानव की इच्छा प्रजातंत्र को आवश्यक बनाती है।” विस्टन चर्चिल के शब्दों में, “प्रजातंत्र सरकार का सबसे बुरा स्वरूप है सिवाय उन सभी अन्य स्वरूपों के, जिनका समय-समय पर परीक्षण किया गया है।” अतः शासन प्रणालियों में स्थिरता, पारदर्शिता, कार्यकुशलता और सातत्य (Continuity), जिनसे नागरिक तत्काल जुड़ जाते हैं, का होना अति आवश्यक है। भारत में हमारी प्राथमिकता नागरिक को आधुनिक लोक प्रशासन का केंद्र बिंदु बनाने पर बल देने की होनी चाहिये। समावेशी सरकार के बारे में ऐसी ही धारणा है।

भारत में एक सर्विधान द्वारा समर्थित एक विस्तृत कानूनी ढाँचा और संस्थागत संरचनाएँ हैं, जिनके अंतर्गत कल्याणकारी राज्य की कल्पना की गई है और नागरिक-केंद्रित शासन प्रणाली की स्थापना का प्रावधान है। किंतु सच तो यह है कि यहाँ की आम जनता की धारणा और वास्तविकता इस कल्पना को साकार नहीं करती। प्रशासनिक सुधार आयोग की इस रिपोर्ट में नागरिक-केंद्रित प्रशासन के प्रोन्नयन से संबद्ध विचारार्थी विषय पर विशेष रूप से चर्चा की गई है।

सुशासन (Good Governance) और नागरिक-केंद्रिक प्रशासन की अवधारणाएँ एक-दूसरे से गहराई से जुड़ी हुई हैं। किसी भी सरकार के लिये चाहे वह स्थानीय, राज्य स्तरीय अथवा राष्ट्रीय हो, नागरिकों का कल्याण और उनकी संतुष्टि सुनिश्चित करने के उद्देश्य से नागरिक-केंद्रिकता महत्वपूर्ण है, जिसका उद्देश्य सुशासन प्रदान करना होता है।

रिपोर्ट में कहा गया है, नागरिक-केंद्रिक शासन की पूर्वापेक्षाएँ निम्नलिखित हैं-

- सुदृढ़ कानूनी ढाँचा;
- कानूनों के समुचित पालन और उनके प्रभावी कार्यकरण हेतु मञ्जूरूत व प्रभावी संस्थागत तंत्र;
- इन संस्थानों की सक्षम कार्मिक स्टाफ-प्रणाली और ठोस कार्मिक प्रबंधन नीतियाँ; और

- विकेंद्रीकरण, प्रत्यायोजन (Delegation) और जवाबदेही हेतु सही नीतियाँ।

इन आवश्यक स्थितियों से आगे बढ़ते हुए आयोग ने शासन को नागरिक-केंद्रिक बनाने के लिये निम्न प्रमुख सिद्धांतों का उल्लेख किया है-

- शून्य सहिष्णुता कार्यनीति पर आधारित कानून का शासन;
- संस्थानों को लचीला, प्रतिक्रियाशील और जवाबदेह बनाना;
- विकेंद्रीकरण;
- पारदर्शिता;
- सिविल सेवा सुधार;
- शासन में नैतिकता;
- प्रक्रिया में सुधार; और
- शासन की गुणवत्ता का समय-समय पर स्वतंत्र मूल्यांकन।

अंततः सिद्धांतों और पूर्व-शर्तों से आगे बढ़ते हुए आयोग ने उन विवरणों की जाँच करने का प्रयास किया है जिनकी सहायता से शासन को कार्यनीतियों और प्रक्रियाओं, साधनों और पद्धतियों के संदर्भ में और अधिक नागरिक-केंद्रिक बनाया जा सके। ये विवरण निम्नलिखित हैं-

- गवर्नेंस को ‘नागरिक-केंद्रित’ बनाने के लिये पुनः इंजीनियरी प्रक्रिया;
- उपयुक्त आधुनिक प्रौद्योगिकी अपनाना;
- सूचना का अधिकार;
- नागरिक चार्टर;
- सेवाओं का स्वतंत्र मूल्यांकन;
- शिकायत समाधान पद्धतियाँ; और
- सक्रिय नागरिक भागीदारी (सरकारी-निजी भागीदारी)।

नागरिक-केंद्रित प्रशासन की अवधारणा (The Concept of Citizen Centric Administration)

सुशासन और नागरिक-केंद्रित प्रशासन (Good Governance and Citizen Centric Administration)

सुशासन की अवधारणा कोई नई नहीं है। कौटिल्य ने अपने ग्रंथ ‘अर्थशास्त्र’ में राजा के गुणों का इस प्रकार विस्तार किया है— “अपनी प्रजा की खुशी में उसकी खुशी निहित है, उनके कल्याण में अपना कल्याण समझता है। जिससे उसे खुद को खुशी मिलती है, उसे वह अच्छा नहीं समझता, किंतु जिस किसी भी बात से प्रजा को खुशी होती है, उसे वह उत्तम समझता है।” महात्मा गांधी ने भी ‘सुराज’ की अवधारणा का प्रतिपादन किया था। सुशासन के निम्नलिखित आठ गुण हैं, जो उन्हें अपने नागरिकों के साथ जोड़ते हैं।

राज्यों ने कंप्यूटरों का प्रयोग करके पंजीकरण प्रक्रिया को आधुनिकीकृत बनाने का प्रयास किया है। आयोग का विचार है कि सही पंजीकरण प्रणाली से राष्ट्रीय जनसंख्या रजिस्टर, नागरिकों की अनूठी पहचान (Unique Identity), त्रुटिहित मतदाता सूची आदि तैयार करने का मार्ग प्रशस्त हो सकता है। सिविल पंजीकरण प्रणाली के महत्व को देखते हुए आयोग ने पंजीकरण के संबंध में कानूनी प्रावधानों की जाँच करने का निर्णय लिया, ताकि उन्हें नागरिक-अनुकूल बनाया जा सके और जन्म व मृत्यु के एक अत्यंत महत्वपूर्ण डाटाबेस का सृजन सुनिश्चित हो सके।

भवन लाइसेंस और पूर्णता प्रमाण-पत्र

(Building Licenses and Completion Certificates)

शहरी और ग्रामीण दोनों ही क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासी निकाय अपने-अपने क्षेत्राधिकार में भवन संबद्ध कार्यकलापों को नियंत्रित करते हैं, ताकि भू-उपयोग विनियमों और अवस्थापना की व्यवस्था करने के अनुरूप योजनाबद्ध विकास सुनिश्चित हो सके। भवन निर्माण-पूर्व चरण में इमारत परमिट और निर्माण-पश्चात् पूर्णता प्रमाण-पत्र मंजूर करना, दो पृथक प्रक्रियाएँ हैं, जिनके ज़रिये ऐसे कार्यकलापों को विनियंत्रित (Regulated) किया जाता है।

यद्यपि इस प्रयोजनार्थ निर्धारित प्रक्रियाओं में राज्यों और नगरों के बीच काफी भिन्नताएँ हैं, तथापि सामान्यतः इसके अंतर्गत निम्नलिखित कदम शामिल हैं:

- प्रस्तावित भवन नक्शा आवेदन-पत्र विभिन्न दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत करना।
- निर्धारित फीस की अदायगी।
- विनियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने की दृष्टि से स्थानीय निकाय के अधिकारियों द्वारा दस्तावेजों की जाँच।
- अधिकारियों द्वारा स्थल का निरीक्षण।
- अनुमोदनार्थ सक्षम प्राधिकारी को प्रस्तुत करना।
- इमारत परमिट मंजूर करना।

उपर्युक्त प्रक्रियाओं में बहुत अधिक जटिलता विद्यमान है और हर स्तर के कार्यकलाप सामान्यतः बोझिल और अपारदर्शी हैं, जिसकी वज्रह से भ्रष्टाचार की बहुत अधिक संभावनाएँ मौजूद रहती हैं। आयोग का मत है इन सभी प्रक्रियाओं में सुधार होना चाहिये, ताकि यह नागरिकों के सुगम और तर्कसंगत बन सके।

निष्कर्ष (Conclusion)

किसी भी प्रगतिशील प्रजातंत्र के लिये नागरिक-केंद्रिकता अनिवार्य है तथा यह सुशासन (Good Governance) के साथ सतत रूप से जुड़ी हुई है। सुशासन का अर्थ बुनियादी तौर पर एक ऐसा परिवेश कायम करना है, जिसके तहत सभी श्रेणी के नागरिक अपनी पूर्ण क्षमता का विकास कर सकें। इसका अर्थ नागरिकों के लिये एक कुशल और समतापूर्ण ढंग से लोक सेवाएँ प्रदान करने से भी है। भारत में संविधान के अंतर्गत नागरिक-केंद्रिक (Citizen-Centric) शासन के प्रोन्थन के लिये नींव निर्धारित की गई है। इसमें मूलभूत अधिकारों की व्यवस्था की गई है, जो हमारे प्रजातंत्र के स्तंभ हैं तथा नीति निदेशक सिद्धांतों के एक सेट के ज़रिये सभी नागरिकों का कल्याण अनिवार्य बनाया गया है। संविधान में दिये गए सिद्धांतों के आधार पर भारत ने अपने नागरिकों के लिये सुशासन सुनिश्चित करने के लिये एक व्यापक कानूनी और संस्थागत रूपरेखा अपनाई है। इस रिपोर्ट में आयोग ने ऐसी शासन प्रक्रियाओं पर बल दिया है, जिससे प्रशासन और अधिक नागरिक-उन्मुख बन सके। रिपोर्ट में प्रस्तुत कार्यनीतियों को मांग-पक्ष कार्यनीतियों और पूर्ति-पक्ष कार्यनीतियों के रूप में समझा जा सकता है। यद्यपि मांग-पक्ष कार्यनीतियाँ नागरिकों के समूहों को शासन में और अधिक भूमिका प्रदान करने से संबंधित हैं तथापि पूर्ति-पक्ष कार्यनीतियों का उद्देश्य सरकारी संगठनों को पुनर्व्यवस्थित करना है, जिससे कि उन्हें और अधिक कुशल, प्रभावी व भागीदार बनाया जा सके।

इसलिये आयोग ने प्रशासन को नागरिकों के प्रति और अधिक प्रतिक्रियाशील बनाने के लिये विभिन्न तंत्रों या प्रणालियों पर विचार किया है। इसलिये और अधिक कार्यकुशलता व जवाबदेही प्रोन्तत करने के लिये एक साधन के रूप में नागरिक चार्टर की अवधारणा की विस्तारपूर्वक जाँच की गई है। इसके अलावा प्रशासन में नागरिक भागीदारी को प्रोन्तत करने के लिये प्रक्रियाओं और तंत्रों का सुझाव दिया गया है। आयोग ने नागरिकों के लिये प्रशासन को और अधिक सुलभ बनाने के लिये विकेंद्रीकरण व प्रत्यायोजन (Delegation) के साथ-साथ प्रक्रियाओं के सरलीकरण पर भी बल दिया है। इसके अलावा आयोग ने सरकारी विभागों में शिकायत समाधान तंत्र की पुनर्संरचना के लिये बहुत से उपाय सुझाए हैं। विशेष संस्थागत प्रणालियों, जैसे कि कमज़ोर वर्गों के संरक्षण के लिये विभिन्न राष्ट्रीय और राज्य आयोगों की भूमिका की भी जाँच की गई है और उनके कार्यकरण में सुधार करने के लिये उपाय सुझाए गए हैं। अंत में आयोग इस बात पर पुनः बल देना चाहेगा कि ऊपर वर्णित उपायों पर आयोग की अन्य रिपोर्टों में की गई विभिन्न सिफारिशों के साथ मिलाकर अमल करना होगा।

रिपोर्ट 13

भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना (Organisational Structure of Government of India)

भूमिका (Introduction)

आयोग ने अपनी विभिन्न रिपोर्टों में शासन के विभिन्न पहलुओं—सरकार में पारदर्शिता, सार्वजनिक व्यवस्था और आतंकवाद रोधी शासन में आचार, विकेंद्रीकरण तथा स्थानीय निकायों का सशक्तीकरण, कार्यिक प्रशासन का पुनर्गठन, नागरिक-केंद्रिक प्रशासन का सृजन आदि की पहले ही जाँच की है और इस संबंध में सिफारिशें भी की हैं। वर्तमान रिपोर्ट में आयोग भारत सरकार की संरचना का विश्लेषण करेगा तथा उसमें सुधार करने के लिये सिफारिशें करेगा, क्योंकि अन्य सुधारों की संधारणीयता सक्रिय, सुचारू और नव्य संगठनात्मक संरचना के सृजन के साथ निकटतः जुड़ी है।

आयोग ने विभिन्न मंत्रालयों/विभागों को सौंपे गए कार्यों के विभिन्न पहलुओं, के साथ-साथ संगठनात्मक संरचना और आंतरिक प्रक्रियाओं के संबंध में उनके विचार प्राप्त किये। इसके अलावा, सिविल सेवा सुधार संबंधी प्रश्नावली के जरिये, सरकार में पदक्रम प्रणालियों को न्यूनतम करने, पदक्रम संबंधी पद्धति की बजाय एक निर्णय निर्माणोन्मुखी पद्धति की दिशा में बदलाव लाने और कार्यपालक एजेंसियों की स्थापना करने जैसे पहलुओं के संबंध में उनकी प्रतिक्रियाएँ आमत्रित की गईं। आयोग ने विद्यमान प्रणाली के संबंध में एक बैंकग्राउंड पेपर तैयार करने के लिये भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आईआईपीए), नई दिल्ली की भी सहायता प्राप्त की। आयोग ने संगठनात्मक प्रणाली में आधुनिक अवधारणाओं की समीक्षा करने में प्रबंधन विशेषज्ञों की भी सहायता प्राप्त की। आयोग ने भारत सरकार के सचिवों, केंद्रीय और अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों और साथ ही प्रमुख सेवानिवृत्त सिविल सेवकों और प्रसिद्ध सार्वजनिक हस्तियों के साथ विस्तारपूर्वक चर्चाएँ आयोजित कीं। आयोग ने सिंगापुर, थाईलैंड, फ्रांस और ब्रिटेन का दौरा किया और उन देशों में सरकार की संरचना और कार्यकरण और उनके द्वारा किये गए सुधार उपायों को समझने के लिये वहाँ के प्रधिकारियों के साथ व्यापक रूप से चर्चाएँ कीं, क्योंकि आयोग के विचारार्थी विषयों में विनियामक सुधार सम्मिलित था। इसलिये आयोग ने पिछले तथा वर्तमान में प्रमुख सरकारी विनियामकों के साथ विचार-विमर्श किया।

सरकार का पुनर्गठन-अंतर्राष्ट्रीय अनुभव (Reorganising Government-International Experiences)

पृष्ठभूमि (Background)

भारत में सरकारी प्रशासन के सामने अपार चुनौतियाँ हैं। इनमें सम्मिलित हैं— शांति और सामंजस्य कायम करने की ज़रूरत, व्याप्त

गरीबी को दूर करना, एक मजबूत और समावेशी आर्थिक विकास बनाए रखना, सामाजिक न्याय सुनिश्चित करना और एक नैतिक, सुचारू, पारदर्शी और भागीदारीपूर्ण शासन प्राप्त करना। विकास की दर तेज़ करने के लिये आवश्यक है कि सरकारी प्रशासन ऐसा हो, जो अति निर्धनता को दूर कर सके अथवा राजनीति के अपराधीकरण से संघर्ष करे अथवा शीघ्र न्याय सुनिश्चित करे। ऐसी संभावना नहीं है कि प्रशासनिक तंत्र के एकल डिजाइन से इन सभी कमियों की पूर्ति हो जाएगी। विशेष प्रयोजन साधन तैयार करने में हमें साहसी और नूतन होना चाहिये, जिनमें से कुछ एक-दूसरे से विषम हो सकते हैं। उदाहरण के लिये, आर्थिक विकास को बढ़ावा देने के लिये और अधिक डीरेंग्युलेशन की ज़रूरत हो सकती है तथा राज्य को किन्हीं वाणिज्यिक कार्यकलापों से हटाना पड़ सकता है, जिन्हें वे आजकल आयोजित करता है। इसके साथ ही, अवस्थापना में सुधार करने, गरीबी तथा असमानताओं को दूर करने के लिये और अधिक राशि की व्यवस्था करते हुए, कृतिपय क्षेत्रों को और अधिक प्रभावी ढंग से विनियंत्रित करने के लिये राज्य को कुछ और उपाय तैयार करने की ज़रूरत हो सकती है। कुछ डीरेंग्युलेशन से भ्रष्टाचार में कमी आ सकती है, किंतु भ्रष्टाचार से संघर्ष करने के लिये अन्य विनियम लागू करने की ज़रूरत हो सकती है।

भारत ने शासन की गुणवत्ता सुधार करने के लिये अनेक महत्वपूर्ण उपाय किये हैं, जैसा कि हमारी पिछली रिपोर्टों में कहा गया है। इनमें 73वाँ और 74वाँ संवैधानिक संशोधन, जिससे मंत्रिपरिषद् का आकार सीमित हो गया; सूचना का अधिकार अधिनियम आदि प्रमुख हैं। इससे पता चलता है कि हमारी वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था शासन की बढ़ती चुनौतियों के प्रति प्रतिक्रियाशील है। अनेक बड़ी प्राकृतिक आपदाओं, यथा दिसंबर 2004 में सुनामी और जमू तथा कश्मीर में भूकंप के प्रति हमारे प्रशासन की पर्याप्त रूप से तेज़ और कुशल प्रतिक्रिया—इस बात को प्रदर्शित करती है कि संकट के समय हमारा प्रशासनिक ढाँचा प्रभावशाली है और यह अच्छी प्रतिक्रिया व्यक्त करता है। जब उद्देश्य स्पष्टतः परिभाषित हो, संसाधन उपलब्ध कराए जाएँ और जवाबदेही कठोरतः प्रवर्तित की जाए।

हालाँकि, बहुत कुछ किया जाना बाकी है। देश के अनेक भागों में अव्यवस्था बढ़ रही है तथा सशक्त गुट कृतिपय संप्रदायिक अथवा वैचारिक कारणों की वजह से बेरोकटोक हिंसा का गस्ता अपना रहे हैं। समझा जाता है कि राज्य तंत्र मुख्यतः अकुशल है तथा बहुत से फंक्शनरीज़ निष्क्रिय (और सुरक्षित) भूमिका अदा करते हैं। सामान्य रूप से दिख रहा है कि अफसरशाही सुस्त, अकुशल और अप्रतिक्रियाशील है। भ्रष्टाचार सर्वत्र विद्यमान है, जो हमारी जड़ों को खोखला कर रहा है। भ्रष्टाचार

- ❑ एजेंसी स्तरों पर अधिक हस्तांतरित ज़िम्मेदारी
- ❑ एजेंसियों को उच्च कार्य-निष्पादन के लिये रिवार्ड प्रदान करने हेतु अपनी-अपनी प्रणालियों के बारे में निर्णय लेने में छूट प्रदान करना;
- ❑ सुव्यवस्थित प्रशासनिक प्रक्रियाएँ;
- ❑ जोखिम के व्यवस्थित प्रबंधन हेतु एक नीतिगत दृष्टिकोण।

फाइनेंशियल एंड अकाउंटेबिलिटी एक्ट, 1997 के अंतर्गत एजेंसियों के लिये जबाबदेही और लेखांकन फ्रेमवर्क की व्यवस्था है। इस अधिनियम के अंतर्गत एजेंसी हेड्स को उनके वित्तीय प्रबंधन में अधिक शिथिलता और स्वायत्ता प्रदान की गई है। अधिनियम के तहत एजेंसी हेड्स से निम्नलिखित की अपेक्षा की जाती है-

- ❑ संसाधनों का कुशल, प्रभावी और नैतिक ढंग से प्रबंधन;
- ❑ धोखाधड़ी नियंत्रण योजनाएँ तैयार करना और;
- ❑ उच्च-स्तरीय ऑफिट समितियाँ स्थापित करना।

भारत में स्थिति (Position in India)

भारत में सरकार के लाइन डिपार्टमेंट्स 'इष्टतम' (Optimum) रूप से सरकारी सेवाएँ प्रदान करने की स्थिति में नहीं हैं, जिसका मुख्य कारण केंद्रीकृत नियंत्रणों में संचालन स्वायत्ता और नम्यता का अभाव है। केंद्रीकृत नियंत्रणाधीन होने से इनमें परिणामों के बजाय इनपुटों पर बल दिया जाता है जो कार्य निष्पादन के लिये बहुत बड़ा अवरोधक है। इस समय माइक्रो-मैनेजमेंट (Micro-Management) मंत्रालयों में एक परिपाठी बन गई है। इसलिये यह ज़रूरी है कि विस्तृत केंद्रीय नियंत्रणों के स्थान पर दिशानिर्देश और न्यूनतम मानक लागू किये जाएँ। यद्यपि मानकों को बनाए रखे जाने की ज़रूरत है, तथापि सलाह प्रदान की जानी चाहिये तथा सर्वोत्तम परिपाठियों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिये। परिपाठी सुविधाकर्ता की होनी चाहिये, न कि अनुचित हस्तक्षेप की। कार्यान्वयन एजेंसियों में सिविल सेवकों को परिणाम प्राप्त करने के लिये स्वायत्ता, अधिक लचीलापन और प्रोत्साहन प्रदान किये जाने चाहिये।

अन्य देशों की ही तरह भारत में भी एजेंसीकरण के अनुभव के आधार पर 'सार्वजनिक क्षेत्र' शब्द एक ओर तो व्यापक अर्थ में विभागीय

उपक्रम से शुरू होने वाली निरंतरता को संर्द्धित करता है, तो वहीं दूसरी ओर स्वायत्त एजेंसियों और कार्यालयों की दिशा में फैलने के बजाय इसका अर्थ कॉरपोरेटाइज़्ड यूनिटों तक सीमित हो जाता है। उदाहरण के लिये, भारत में रेलवे एक विभागीय एजेंसी के रूप में संगठित है, वैज्ञानिक प्रतिष्ठान स्वायत्त संगठनों के रूप में संरचित हैं, जैसे कि सी.एस.आई.आर., अंतरिक्ष आयोग आदि तथा वाणिज्यिक आधार पर कार्यरत बड़ी संख्या में इकाइयाँ कंपनियों के रूप में संगठित हैं (सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)।

आयोग का विचार है कि केंद्रीय सरकार के प्रत्येक मंत्रालय को अपने मंत्रालय के कार्यकलापों और विशेष प्रयोजन निकायों की समीक्षा करनी चाहिये।

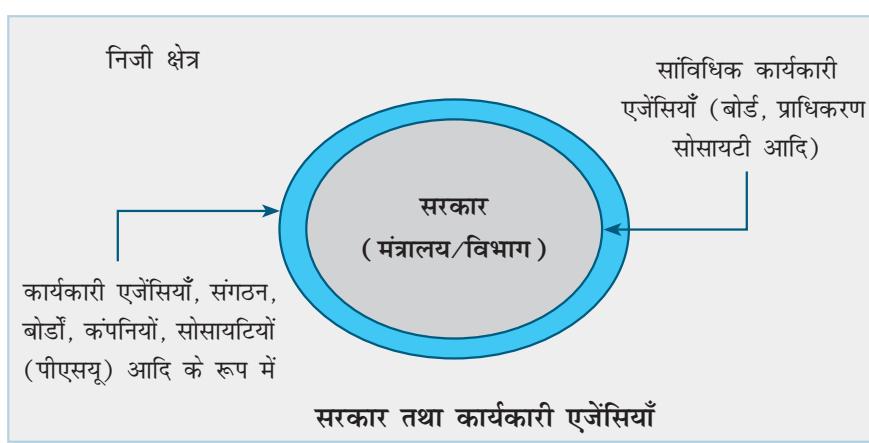
मंत्रालयों का अंतरिक पुनर्गठन (Internal Reorganisation of Ministries)

संगठनात्मक संरचना का अर्थ संबंधों की औपचारिक और अनौपचारिक पैटर्नों से है, जिनके ज़रिये संस्था शक्तियों का आयोजन और विभाजन करती है। संगठन की संरचना की परिभाषा दृश्य और अदृश्य होनों ही वास्तुकला के रूप में भी की गई है, जो संगठनात्मक कार्यकलापों के सभी पहलुओं को जोड़ता और बुनता है, ताकि यह एक पूर्ण गतिशील इकाई के रूप में कार्य करे। सर्वत्र अफसरशाही, सामान्य रूप से पदक्रम के सिद्धांतों (ऊपर से नीचे की ओर प्राधिकार और नियंत्रण) पर संरचित है। निजी क्षेत्र में अनुभवों के आधार पर आज प्रबंधन सिद्धांत के अंतर्गत परंपरागत अफसरशाही संरचना से मुक्त होने के अनेक प्रयासों पर बल दिया जाता है। 'नए वाचवर्ड' (New Watchword) हैं- क्रॉस फंक्शनल टीम, परस्पर-कार्यात्मक पार्श्वक संचार, पदक्रम का न्यूनकरण और नियमों का कभी-कभी उपयोग। अनौपचारिकता और विशेषज्ञता का दोहन, जहाँ कहीं निगम में विद्यमान हो, अनिवार्य विचार है।

सरकारी प्रक्रियाओं का सरलीकरण (Simplification of Governmental Processes)

सरकारी संगठन अफसरशाहीपूर्ण है। 'अफसरशाही' शब्द नकारात्मक छवि प्रस्तुत करता है जो लालफीताशाही, असंवेदनशीलता तथा किसी संगठन की नियमबद्ध प्रकृति का द्योतक है। मैक्स वेबर ने 'अफसरशाही' (Bureaucratic) का प्रतिपादन संगठन के एक ऐसे रूप में किया था, जहाँ उसका अर्थ तर्कसंगत आधार पर संरचित संगठन से था, और जहाँ:

- ❑ अधिकारियों को पदक्रम व्यवस्था के तहत रखा जाता है।
- ❑ संचालन अवैयक्तिक नियमों द्वारा शासित होता है, जिससे विवेकाधिकार में कमी आए।



रिपोर्ट 14

वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण (Strengthening Financial Management Systems)

लोक वित्त प्रबंधन- अवधारणाएँ और मुख्य-सिद्धांत (Public Finance Management—Concepts and core Principles)

भूमिका (Introduction)

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का एक विचारार्थ विषय ‘वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण’ (Strengthening Financial Management Systems) है। इसमें विशिष्ट रूप से वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों के निम्नलिखित पहलुओं पर गौर करने के लिये कहा गया है:

- वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण
- कार्यक्रमों/प्रयोजनाओं के लिये निधियों का सुचारू प्रवाह सुनिश्चित करने, लेखों के समुचित अनुरक्षण और इस प्रयोजनार्थ आवश्यक जानकारी/दस्तावेज समय पर प्रस्तुत करने के लिये सरकार के सभी स्तरों पर वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों में क्षमता निर्माण।
- जिस प्रयोजन के लिये निधियों की व्यवस्था की गई है, उनका उचित उपयोग/आउटकम सुनिश्चित करने के लिये और यह चेक करने के लिये कि सुपुर्दीगी/आउटकम की यूनिट लागत इस प्रयोजनार्थ तैयार किये गए बेंचमार्क के अनुसार है, आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण।
- बाह्य लेखापरीक्षा की एक संस्थागत प्रणाली और कार्यक्रमों की सुपुर्दी तथा प्रभाव का आकलन।

समुचित ढंग से अर्थव्यवस्था से पर्याप्त संसाधनों का संग्रह और साथ ही इन संसाधनों का सुचारू और प्रभावी ढंग से आवंटन और उपयोग, एक उत्तम वित्तीय प्रणाली है। संसाधन सृजन, संसाधन आवंटन और व्यय प्रबंधन (संसाधन उपयोग) सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के अनिवार्य अंग हैं। आयोग के विचारार्थ विषयों के अंतर्गत मूल रूप से व्यय प्रबंधन पर बल दिया गया है। सुचारू और प्रभावी व्यय प्रबंधन के लिये व्यय आयोजना, नीति प्राथमिकताओं के अनुसार संसाधनों का आवंटन और उत्तम वित्तीय संचालन, प्रबंधन और नियंत्रण की ज़रूरत है। उत्तम वित्तीय प्रचालन प्रबंधन (Good Financial Operational Management) के अंतर्गत आउटपुट की प्रति यूनिट लागत को न्यूनतम करके ऐसा परिणाम प्राप्त करने पर बल दिया जाता है, जिनके लिये ये परिणाम प्रत्याशित हैं और जिनसे खर्च की गई राशि के लिये मूल्य में वृद्धि होती है।

आयोग का विचार है कि वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में सुधार गवर्नेंस में सुधारों का सामान्य रूप से एक एकीकृत भाग है। इसलिये ये सुधार

राष्ट्रीय विकास के उद्देश्य प्राप्त करने के लिये महत्वपूर्ण हैं। वित्तीय प्रबंधन प्रणाली काफी विस्तृत है और इसके अंतर्गत संसाधन जुटाना, सरकारी प्रयासों का प्राथमिकताकरण करना, संसाधन आवंटन, विस्तृत योजनाएँ तैयार करना, ऐसी सूचना प्रणालियाँ कायम करना जिनसे निर्णय निर्माण में सहायता मिले, सुविचारित लेखा प्रणाली कायम करना और प्रभावी आंतरिक व बाह्य जिम्मेदारी प्रणालियाँ कायम करना सम्मिलित हैं। वर्तमान रिपोर्ट में आयोग ने प्रमुख रूप से व्यय प्रबंधन पर अपना ध्यान केंद्रित किया है। आयोग ने इस विषय पर अनेक रिपोर्टों और साहित्य का अध्ययन किया है। इसने कुछ सर्वोत्तम राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय परिपाठियों की भी जाँच की और इस विषय पर विशेषज्ञों के साथ परामर्श किया है। आयोग ने सरकार में वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के विभिन्न पहलुओं पर चर्चा करने के लिये राष्ट्रीय लोक वित्त और योजना संस्थान के साथ संयुक्त रूप से एक राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की।

कार्यशाला में वित्त मंत्रालय, नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक कार्यालय, राज्य सरकारों, राष्ट्रीय लोक वित्त और योजना संस्थान के संकाय सदस्यों और इस विषय के विशेषज्ञों ने भाग लिया। राष्ट्रीय लोक वित्त और योजना संस्थान ने इस विषय पर एक दस्तावेज भी तैयार किया, जो इस रिकॉर्ड को तैयार करने में आयोग के लिये उपयोगी सिद्ध हुआ। एक अन्य अध्ययन आंतरिक और बाह्य लेखा-परीक्षा प्रणालियों के संबंध में प्रायोजित किया गया। इसके अलावा आयोग ने इस विषय पर विभिन्न राज्यों में अपने दौरों के दौरान राज्य सरकारों के साथ भी विचार-विमर्श किया।

लोक वित्त प्रबंधन की परिभाषा

(Definition of Public Finance Management)

लोक वित्त प्रबंधन (पीएफएम) बुनियादी तौर पर सरकार में संसाधन जुटाने और व्यय प्रबंधन के सभी पहलुओं से संबंधित है, जैसे कि वित्त का प्रबंधन करना किसी भी संगठन में प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण कार्य है। लोक वित्त प्रबंधन के अंतर्गत संसाधन जुटाना, कार्यक्रमों का प्राथमिकताकरण, बजटीय प्रक्रिया, संसाधनों का सुचारू प्रबंधन और नियंत्रण कायम करना सम्मिलित हैं। लोगों की बढ़ती हुई आकांक्षाएँ वित्तीय संसाधनों पर अधिक दबाव डाल रही हैं। इसके साथ ही लोगों द्वारा धन के मूल्य पर बल दिया जा रहा है और इस प्रकार लोक वित्त प्रबंधन अधिकाधिक महत्वपूर्ण होता जा रहा है।

काफी समय से विकासशील देशों में वित्तीय प्रबंधन को एक ऐसी प्रक्रिया के रूप में देखा जाता था, जिससे वित्त मंत्रालय/विभाग जैसी



दृष्टि पब्लिकेशन्स

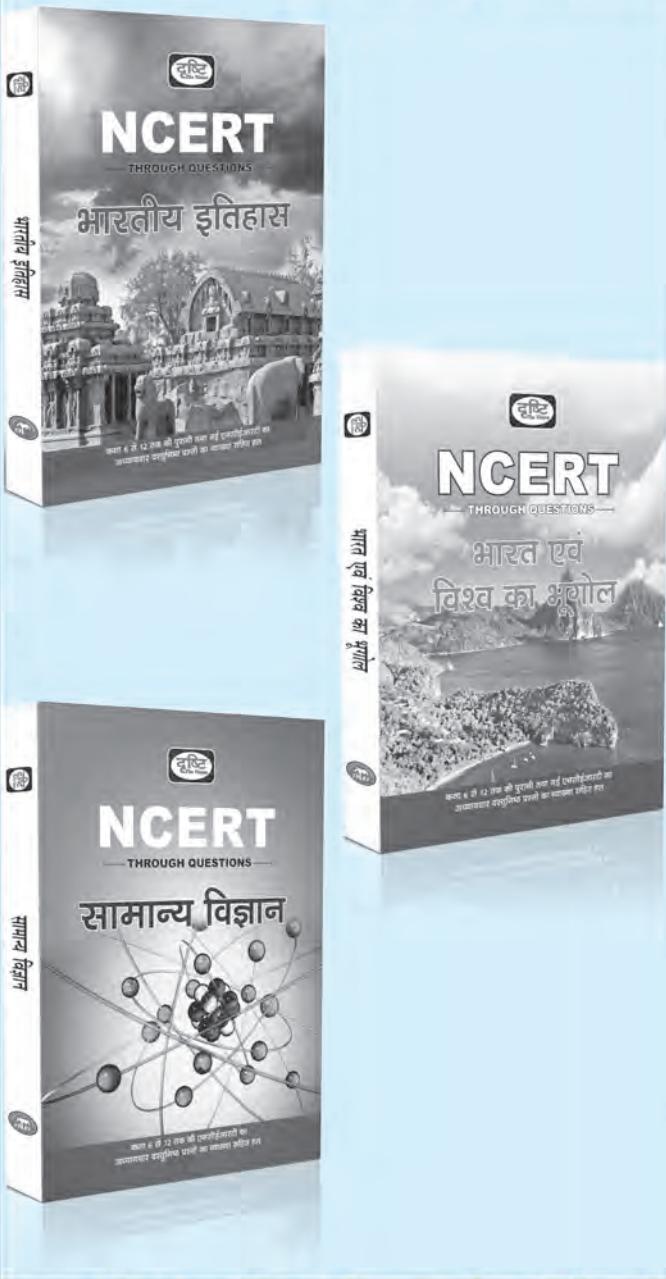


'Quick Book' शुंखला की पुस्तकें



IAS, PCS सहित अन्य एकदिवसीय परीक्षाओं
(जैसे- NDA, CDS, CAPF, SSC, CPO,
UGC-NET इत्यादि) के लिये उपयोगी

NCERT शुंखला की पुस्तकें



कक्षा 6 से 12 तक की पुरानी तथा नई एनसीईआरटी की पुस्तकों का अध्यायावार वर्चुनिष्ठ प्रश्नों का व्याख्या सहित हल

रिपोर्ट 15

राज्य और ज़िला प्रशासन (State and District Administration)

राज्य प्रशासन (State Administration)

भूमिका (Introduction)

राज्य प्रशासन देश में लोक प्रशासन प्रणाली का आधुनिक स्वरूप है। चाहे राशन अथवा मतदाता पहचान पत्र, खाद्यानों की प्राप्ति, रोजगार गारंटी योजना के कार्यान्वयन, पेयजल की आपूर्ति, भूमि रिकॉर्ड का प्लूटेशन, प्राथमिक स्कूलों और स्वास्थ्य केंद्रों के कार्यकलाप अथवा गाँवों में महामारियों के नियंत्रण के मुद्दे हों, ये सब राज्य और ज़िला प्रशासन के सहायक कार्य हैं, जो नागरिकों पर परस्पर प्रभाव (Interact) डालते हैं।

राज्य और ज़िला प्रशासन की संस्थाएँ प्राथमिक रूप से नागरिकों को ये सेवाएँ प्रदान करने के लिये मौजूद होती हैं। सरकार के कार्यकरण और आम आदमी के साथ उसकी परस्पर क्रिया के प्रत्येक पहलू के लिये निर्धारित नियम और कार्यविधियाँ होती हैं, परंतु नौकरशाही की कमज़ोरियों, प्रशासन की बढ़ती जटिलताओं और प्रतिबद्धता तथा अनुक्रियाशीलता के अभाव के कारण 'सरकार' और 'अधिशासन' के बीच काफी बड़ी खाई उत्पन्न हो गई है।

आयोग महसूस करता है कि इस रिपोर्ट में की गई सिफारिशों के कार्यान्वयन व पूर्व की रिपोर्टों में दिये गए सुझावों के सामंजस्य से राज्य सरकार के सभी स्तरों पर कार्यकरण में पर्याप्त सुधार होगा।

संवैधानिक गारंटी और उपबंध, संघ और राज्य कानून सहित नीतियाँ और कार्यक्रम आर्थिक और सामाजिक विकास तथा लोगों के दैनिक जीवन के लिये वहीं तक तर्कसंगत हैं, जिस सीमा तक उन्हें ईमानदारीपूर्वक और कुशलतापूर्वक कार्यान्वयन किया जाता है। भारत का संविधान सार्वजनिक व्यवस्था के संरक्षण और नागरिकों का कल्याण सुनिश्चित करने के लिये राज्य सरकारों को विशेष भूमिका और उत्तरदायित्व प्रदान करता है। सातवीं अनुसूची, जो स्पष्टतया संघ और राज्यों के विधायी और कार्यात्मक क्षेत्र का निर्धारण करती है, राज्य के नीति निदेशक तत्त्वों में निर्धारित आकांक्षाओं को पूरा करने में राज्य सरकारों के लिये महत्वपूर्ण भूमिका का विशेष रूप से उल्लेख करती है।

मंत्रिपरिषद् का आकार (Size of the Council of Ministers)

लंबी समयावधि के बाद आंशिक रूप से प्रशासनिक आवश्यकताओं और आंशिक रूप से गठबंधन राजनीति की बाध्यता के कारण लगभग सभी राज्यों में मंत्रियों और विभागों का पर्याप्त विस्तार (Proliferation) हुआ है। इस फैलाव से प्रशासनिक विखंडन हुआ है। राज्यों में, विशेषकर बड़े राज्यों में मंत्रिपरिषद् का मौजूदा आकार, विशेषकर सरकार के तीसरे

स्तर, जिसे संविधान के 73वें और 74वें संशोधन द्वारा यथाअधिदेशित (Mandated) महत्वपूर्ण शक्तियाँ और कार्य अनिवार्यतः सौंपे गए हैं, की स्थापना के बाद देखने पर असंगत प्रतीत होता है। इस मुद्दे पर राज्य की संबंधित विधानसभा की संख्या के अधिकतम 15 प्रतिशत तक मंत्रिपरिषद् का आकार प्रतिबंधित करते हुए वर्ष 2004 से लागू 91वें संवैधानिक संशोधन द्वारा ध्यान देने का प्रयास किया गया था, परंतु यह समस्या अभी भी विद्यमान है। इस प्रतिबंध ने भी बड़े राज्यों में विशाल आकार वाले मंत्रालयों का गठन नहीं रोका है।

अनुच्छेद 164(1क) के अनुसार किसी राज्य में मंत्रिपरिषद् में मुख्यमंत्री सहित मंत्रियों की कुल संख्या उस राज्य की विधानसभा के सदस्यों की कुल संख्या के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी, बर्ते कि राज्य में मुख्यमंत्री सहित मंत्रियों की संख्या बारह से कम न हो। सिक्किम, मिजोरम और गोवा जैसे छोटे राज्यों, जहाँ विधानसभा में विधायिकों की संख्या क्रमशः 32, 40 और 40 है, में मंत्रिपरिषद् के लिये 7 की न्यूनतम संख्या प्रदान की गई है।

91वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व राज्य में मंत्रिपरिषद् के आकार की कोई सीमा नहीं थी। एक समय, बिहार सरकार में 76, महाराष्ट्र में 69 और उत्तर प्रदेश में 93 मंत्री थे। मंत्रिपरिषद् का आकार और संरचना प्रभावी लोक प्रशासन के लिये बुनियादी महत्व रखती है। वस्तुतः मंत्रालय और मंत्रिमंडल सक्षमतापूर्वक और निष्पक्षतापूर्वक प्रशासन चलाने के विशिष्ट प्रयोजन के लिये अस्तित्व में आए, न कि एक बिंगड़ी हुई प्रणाली के प्रचालन के लिये। इसलिये इसे सुगठित और समरूप होने की आवश्यकता है और इसका आकार प्रशासनिक आवश्यकताओं द्वारा निर्धारित किया जाए। यह राज्य के क्षेत्रफल, उसकी जनसंख्या, आर्थिक विकास के चरण और उसकी विशिष्ट समस्याओं जैसे कारकों पर निर्भर करेगा।

ऐसी मान्यता बढ़ती जा रही है कि राज्यों में मंत्रिपरिषद् के आकार को और कम करने की आवश्यकता है। मंत्रियों (एक साथ मिलाकर सभी रैंक के) की संख्या एक सक्षम सरकार की आवश्यकताओं के अनुपात में होनी चाहिये। आयोग मानता है कि एक सुगठित और छोटे आकार वाली मंत्रिपरिषद् अच्छे अधिशासन की अनिवार्य ज़रूरतों में से एक है और 15% की वर्तमान उच्चतम सीमा, जो अनुच्छेद 164 (क) द्वारा अधिरोपित है, कई राज्यों के लिये कुछ हद तक अधिक है।

मंत्रिपरिषद् का आकार घटाने के लिये कुछ तर्कसंगत मानदंडों पर पहुँचने के लिये आयोग महसूस करता है कि देश के सभी 28 राज्यों (गोरतलब है कि वर्तमान में राज्यों की संख्या 29 है) को सुविधाजनक रूप से उनकी विधानसभाओं की संख्या के आधार पर तीन सम्मूहों में

एकजीक्यूटिव मजिस्ट्रेसी और कानून-व्यवस्था का रखरखाव	ज़िले के मजिस्ट्रेट के रूप में आपाधिक दंड सहिता के विभिन्न उपबंधों के अधीन कार्यों और शक्तियों का प्रयोग करता है। वह ज़िले में कानून और व्यवस्था तथा आंतरिक सुरक्षा का समग्र रूप से प्रभारी अधिकारी है। वह विशेष अपाधरोधी/सुरक्षा अधिनियमों अर्थात् राष्ट्रीय सुरक्षा अधिनियम के अधीन अभिरक्षा/कैद में रखने का वारंट जारी करने वाला प्राधिकारी है। वह पुलिस के मामलों में भी महत्व रखता है, जैसे- बिहार पुलिस अधिनियम, 2007 के अधीन कलेक्टर ज़िला जवाबदेही प्राधिकरण, जो विभागीय और कनिष्ठ पुलिस कर्मियों के विरुद्ध कदाचार की शिकायतों की जाँच से संबंधित मुद्दों का अनुवीक्षण करता है, का अध्यक्ष है।
लाइसेंसिंग और विनियामक प्राधिकरण	कलेक्टर ज़िले के शास्त्र और सिनेमेटोग्राफी अधिनियम जैसे विभिन्न विशेष कानूनों के अधीन लाइसेंसिंग और विनियामक प्राधिकारी हैं।
आपदा प्रबंधन	कलेक्टर के कार्यालय की राहत/आपदा प्रबंधन शाखा (Relief/Disaster Management) इन कार्यों का निर्वहन सीधे करती है।
निर्वाचन	कलेक्टर संसद, राज्य विधायिका और स्थानीय निकायों के लिये ज़िला निर्वाचन अधिकारी है।
खाद्य और नागरिक आपूर्ति	अधिकांश राज्यों में कलेक्टर को ज़िला स्तर पर खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग के कार्यकरण में प्रत्यक्ष भूमिका निभानी होती है। वह सार्वजनिक वितरण प्रणाली के कार्यान्वयन की निगरानी करता है और उसे अनिवार्य वस्तु अधिनियम के उपबंधों तथा संबद्ध नियमों और आदेशों को लागू करने की शक्तियाँ हैं।
कल्याण	कलेक्टर अपांगता, वृद्धावस्था पेंशन आदि कल्याणकारी कार्यक्रमों के प्रत्यक्ष अधीक्षण या निगरानी के माध्यम से निष्पादन में बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।
जनगणना	कलेक्टर प्रधान जनगणना अधिकारी है।
समन्वय	कलेक्टर की महत्वपूर्ण भूमिकाओं में से एक ज़िला स्तर पर अन्य एजेंसियों/विभागों के कार्यकलापों का समन्वय करना है।
आर्थिक विकास (कृषि, सिंचाई, उद्योग आदि)	यद्यपि इन क्षेत्रों के कई कार्यकलापों/कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं तथा स्थानीय निकायों को अंतरित कर दिया गया है, फिर भी कलेक्टर की इनमें से कई कार्यक्रमों में अभी भी कुछ भूमिका रही है। वह कृषि, पशुपालन, पशु चिकित्सा, रेशम उद्योग, हथकररा, वस्त्र, सिंचाई और उद्योग विभागों की कई समितियों की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह मासिक/द्विमासिक बैठकों में उनके कार्यकलापों की समीक्षा और विभागों के बीच समन्वय भी करता है।
मानव संसाधन विकास	यद्यपि इस विषय (प्राथमिक शिक्षा) का मुख्य भाग पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किया गया है, फिर भी ज़िला कलेक्टर/उपायुक्त को कुछ ज़िला-स्तरीय समितियों में अध्यक्ष/सह-अध्यक्ष के रूप में बनाए रखा गया है।
ग्रामीण विकास	यद्यपि इस विभाग के मुख्य कार्यकलाप पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को अंतरित कर दिये गए हैं, फिर भी कुछ राज्यों में कलेक्टर अभी भी कुछ कार्यक्रमों के लिये नोडल प्राधिकारी बना हुआ है। राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के अधीन कलेक्टर को कुछ राज्यों में ज़िला कार्यक्रम संयोजक के रूप में नामोदिष्ट किया गया है।
स्थानीय स्व-शासन (पंचायती राज संस्थाएँ/शहरी स्थानीय निकाय)	स्थानीय स्व-शासन संस्थाओं के संबंध में ज़िला कलेक्टर/उपायुक्त की भूमिका विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। अधिकांशतः ये पंचायती राज संस्थाओं की तुलना में राज्य सरकार की शक्तियों से संबद्ध हैं। (निलंबन, संकल्प, अतिक्रमण आदि की शक्तियाँ)
विकास योजना तैयार करना	यद्यपि अनुच्छेद 243-यथ और 243-यड के अधीन ज़िले में योजना निर्माण कार्य डीपीसी/एमपीसी को सौंपा गया है, फिर भी कलेक्टर विभिन्न कार्यों के निष्पादन में शामिल विभागों/एजेंसियों के साथ समन्वय करता है।
सूचना प्रौद्योगिकी	कलेक्टर ज़िला सूचना केंद्र पर अधीक्षण कार्य करता है।

सुपरिभाषित भूमिकाओं के बिना ऐसे व्यापक कार्यों के परिणाम कलेक्टर के उत्तरदायित्वों की स्पष्टता में कमी लाते हैं। सरकार के तीसरे स्तर के रूप में पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों की स्थापना के बाद भी उन कार्यकलापों, जिन्हें राज्य सरकार द्वारा इन निकायों को अंतरित किया जाता है, के संबंध में कलेक्टर को कोई भूमिका/कार्य सौंपने की आवश्यकता नहीं है। इसलिये आयोग का विचार है कि कलेक्टर की भूमिका और उत्तरदायित्वों को स्पष्ट तरीके से पुनः परिभाषित करने

की आवश्यकता है। उसके कार्य की रूपरेखा में: (क) राज्य सरकार के पदाधिकारी के रूप में सार्विधिक तथा गैर-सार्विधिक दोनों विशेष कार्यकलापों का सुपरिभाषित सेट, (ख) ज़िला स्तर पर गैर्य और संघ सरकार के विभिन्न विभागों/एजेंसियों के साथ समन्वय का सामान्य कार्य और (ग) स्थानीय निर्वाचित संस्थाओं के ज़िला शासन में परिपक्व होने के समय तक अंतरिम अवधि में प्रस्तावित ज़िला परिषद् के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करना शामिल होना चाहिये।

विकसित किये हैं। प्रत्येक पर्वतीय राज्य में विश्वविद्यालयों और असम में दो अतिरिक्त विश्वविद्यालयों की स्थापना से नेहू की 'शैक्षिक नेतृत्व' की भूमिका में कुछ कमी आई है।

निष्कर्ष (Conclusion)

सरकारों को वर्तमान की अपेक्षा अधिक सुगठित और सशक्त होने की आवश्यकता है, स्थानीय निकायों को अधिक उत्तरदायित्व, शक्तियाँ तथा संसाधन प्रत्यायोजित किये जाने आवश्यक हैं तथा पारदर्शिता और जवाबदेही की संरचनाओं को व्यवस्थित या सुदृढ़ (जैसा भी मामला हो) किया जाना आवश्यक है।

संविधान में 73वें तथा 74वें संशोधनों द्वारा अधिशासन के तृतीय स्तर की स्थापना की अनुक्रिया में ज़िला प्रशासन का विकास हो रहा है। आयोग ने विद्यमान स्थापना के लिये एक दोहरी भूमिका की परिकल्पना की है। प्रथमतः यह प्रस्तावित ज़िला परिषद् के लिये ज़िला सचिवालय की व्यवस्था करेगा और परिषद् के प्रति उत्तरदायी होगा। तत्पश्चात् विभिन्न कानूनों अथवा राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त शक्तियों के संबंध में, यह राज्य सरकार के प्रति उत्तरदायी होगा।

प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र का अपना अद्वितीय इतिहास है, साथ ही

इनकी समस्याओं का भी अद्वितीय समूह है। संघ राज्य क्षेत्रों के संबंध में आयोग की सिफारिशों इस सिद्धांत द्वारा मार्गदर्शित रही हैं कि निर्णय यथासंभव उनके सन्निकट होना चाहिये, जो निर्णयों द्वारा प्रभावित होते हैं। शक्तियों के पर्याप्त अंतरण तथा प्रत्यायोजन का सुझाव दिया गया है।

जहाँ तक पूर्वोत्तर क्षेत्र का संबंध है, आयोग की सिफारिशों क्षेत्र में प्रशासनिक संरचना, प्रक्रिया, सुरक्षा स्थापना तथा कार्मिक प्रबंधन को सुधारने तथा उनके सुदृढ़ीकरण पर संकेंद्रित है। राज्य ने विशिष्ट सुझाव भी दिये हैं। केंद्र तथा राज्य सरकारों को भी इस संबंध में मिलकर कार्य करना आवश्यक होगा।

आयोग का मानना है कि राज्य उनसे अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिये गंभीर प्रयास करेंगे। इनके अंतर्गत राज्य सरकार के सचिवालय तथा क्षेत्र संरचनाओं से संबंधित व्यापक मुद्दे शामिल हैं, कार्यान्वित किये जाने पर इन उपायों को सार्वजनिक सेवाओं में प्रत्युत्तरदायिता (Responsiveness) हासिल होगी तथा जन संतुष्टि में पर्याप्त वृद्धि होगी।

जटिल प्रशासनिक प्रणालियों में ऐसी व्यापक निर्दर्शनात्मक पहलों (Spectrum Initiatives) को शुरू करना तथा उन्हें कार्यान्वित करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य है। परिवर्तन लाने के लिये दीर्घकालीन संकल्पना तथा प्रतिबद्धता ऐसे प्रयासों की सफलता के लिये एक अनिवार्य शर्त है।

www.drishtiias.com



हिंदी में पहली बार वह सब जो आपको अंग्रेजी की वेबसाइट पर भी नहीं मिलेगा

तैयारी की रणनीति

न्यूज़ एनालिसिस
(अंग्रेजी के प्रमुख समाचार पत्रों से)

माइंड मैप

प्रारंभिक परीक्षा 2018

डेली करेंट किवज्ञ

मुख्य परीक्षा मॉडल प्रश्नोत्तर

राज्यसभा/लोकसभा
टी.वी. डिस्कशंस

वैकल्पिक विषय प्रश्नोत्तर
(विगत वर्षों में पूछे गए प्रश्नों के उत्तर)

एन.सी.ई.आर.टी. टैस्ट

दैनिक अभ्यास प्रश्न
(मुख्य परीक्षा)

पी.सी.एस. परीक्षा की तैयारी

पी.आई.बी./पी.आर.एस.

मॉक टैस्ट सीरीज़

आर्टिकल एनालिसिस
(अंग्रेजी के प्रमुख समाचार पत्रों से)

यू-ट्यूब चैनल

रोज़ाना एक से डेढ़ घंटा इस वेबसाइट पर गुज़ारें और प्रिलिम्स से इंटरव्यू तक की अपनी तैयारी को मज़बूत आधार प्रदान करें।



For any query please contact: 87501 87501, 011-47532596

पिछले डेढ़ दशक से लगातार हिन्दी माध्यम का सर्वश्रेष्ठ परिणाम



किरण कौशल
3rd Rank



अजय मिश्रा
5th Rank



लोकेश कुमार सिंह
10th Rank



प्रदीप राजपुरोहित
13th Rank



निशांत जैन
13th Rank



गंगा सिंह
33rd Rank

हिन्दी माध्यम में अब तक का सर्वश्रेष्ठ रेंक



दृष्टि पब्लिकेशन्स की प्रमुख पुस्तकें



641, 1st Floor, Dr. Mukherji Nagar, Delhi-9
Ph.: 011-47532596, 87501 87501

Website: www.drishtipublications.com, www.drishtiias.com
E-mail: [bookteam@groupdrishti.com](mailto:booksteam@groupdrishti.com)

ISBN 978-81-937195-2-7



9 788193 719527

मूल्य : ₹ 300