

प्रशासनिक सुधार के नवीन आयाम

डॉ शिव कुमार मीणा

व्याख्याता लोक प्रशासन, राजकीय कला महाविद्यालय, सीकर (राज.)

ARTICLE DETAILS

Article History

Received: 05 Oct 2017

Accepted: 25 Oct 2017

Published Online: 30 Oct 2017

Keywords

संरचना, प्रक्रिया, व्यवहार, औपनिवेशिक, वैश्वीकरण, सद्शासन, नैतिकता, जवाबदेही, पारदर्शिता, तटस्थता।

ABSTRACT

केवल एक ही रास्ता है जिससे संगठन पुरानी क्रियाविधियों, अनावश्यक कार्यों तथा बेकार के दोहरे यत्नों से छुटकारा पा सकते हैं, और वह यह है कि प्रत्येक कार्यकलाप को समय-समय पर तीखे पुनरीक्षण के अधीन रखा जाए। प्रशासनिक सुधारों को हमें इस बड़े दायरे में देखना होगा। सतही तौर से देखने पर प्रशासनिक सुधार रोजमर्रा के सरकारी कामकाज से जुड़ी अस्पष्ट-सी धारणा लगती है, लेकिन गहरे अर्थों में यह लोगों के जीवन से जुड़े हैं। सही मायने में तो प्रशासन ही आमजन के लिए सरकार का चेहरा है- चाहे वह गांव का पटवारी हो या भारत सरकार के किसी मंत्रालय का सचिव, चाहे वह ट्रैफिक कांस्टेबल हो या इनकम टैक्स कमिश्नर। प्रशासनिक तंत्र के संस्कार में बदलाव देश में बुनियादी बदलाव की अनिवार्य शर्त है। प्रशासनिक सुधारों का कार्यक्षेत्र संपूर्ण प्रशासन तंत्र तथा उसकी कार्यप्रणाली से संबंधित होता है जो नवीन परिस्थितियों के अनुकूल किया जाता है। इसका प्रमुख उद्देश्य किसी भी प्रशासनिक संगठन के कार्य, प्रक्रिया, व्यवहार तथा ढांचे में ऐसे परिवर्तन करने से है जो प्रशासनिक कृत्यों को अधिक कुशल तथा व्यवहारिक बना सकें। लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य मानव समाज का सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक विकास करना है। अतः वैश्वीकरण और आर्थिक उदारीकरण के इस युग में प्रशासनिक सुधार देश के लिए अति आवश्यक है। वर्तमान में नागरिक अधिकार पत्र, सूचना का अधिकार, शासन में नैतिकता एवं ई-प्रशासन के माध्यम से आधुनिक सूचना प्रौद्योगिकी तकनीकी का उपयोग करके प्रशासनिक सुधार किया जा रहा है।

प्रस्तावना

प्रशासन के बदलते हुए लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रशासनिक संरचना, प्रक्रिया व व्यवहार में परिस्थितियों के अनुकूल, सुनियोजित ढंग से परिवर्तन करना "प्रशासनिक सुधार" कहलाता है। परिवर्तन सृष्टि का शाश्वत नियम है। इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि जिस सभ्यता, संस्कृति या व्यवस्था ने स्वयं को परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल नहीं ढाला वे, इस सृष्टि से लुप्त हो गई। राजव्यवस्था से लेकर अद्यतन प्रशासकीय एवं कल्याणकारी राज्यों के प्रवर्तन तक शासकीय कार्यों को संपादित करने में प्रशासनिक संगठनों तथा लोक सेवकों की महत्ती भूमिका रहती है। अतः प्रशासनिक तंत्र में समयानुकूल परिवर्तन, सुधार तथा परिवर्द्धन स्वतः ही अपरिहार्य हो जाते हैं। प्रशासनिक सुधारों का कार्यक्षेत्र प्रशासनिक संरचना, प्रक्रियाओं, नियमों व कानूनों में परिवर्तन, प्रशासनिक व्यवहार में सुधार और संगठन के लक्ष्य एवं उद्देश्य में परिवर्तन, कार्यकुशलता, विश्वसनीयता तथा उपायदेता में वृद्धि हेतु नवीन प्रयोग या नवाचार करना है। भारत एक विकासशील, प्रगतिशील और लोक कल्याणकारी देश होने से यहां की प्रशासनिक व्यवस्था बहुत जटिल है। भारत की संवैधानिक व्यवस्था की मुख्य विशेषताएं हैं- प्रजातांत्रिक और संघीय ढांचे, इसमें तीन स्तरीय सरकार की व्यवस्था है। ऐसी स्थितियों में प्रशासनिक सुधार हमेशा एक मुद्दा रहा है और भविष्य में भी निश्चित रूप से रहेगा।

भारत में स्वतंत्रता प्राप्ति के वर्षों पूर्व से प्रशासनिक सुधार के प्रयास किये जाते रहे हैं। इतिहास में चाणक्य, शेरशाह और अकबर के समय की

शासन प्रणाली और प्रशासनिक व्यवस्था विश्व में आज भी एक मिसाल के रूप में देखी जाती है। इनके समय में कानून व्यवस्था काफी दृढ़ और मजबूत थी। लोगों के लिए कई कल्याणकारी कदम उठाए गए और राजस्व कर व लगान उत्तम कोटि की थी। उनकी प्रशासनिक सफलता की आज भी चर्चा होती है। स्वतंत्रता के बाद भारत में औपनिवेशिक प्रशासन देश के बदलते हुए आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक व सांस्कृतिक पर्यावरण के अनुकूल नहीं था, क्योंकि ब्रिटिश शासन काल में अपनी उपनिवेश और आर्थिक शोषण के लिए नौकरशाही का विशाल ढांचा तैयार किया और उसे कानूनी संरक्षण तथा तमाम विशेषाधिकार प्रदान किये। जनमानस को दूर रखा गया और प्रशासन बेलगाम रहा जिसके कारण प्रशासनिक व्यवस्था में भ्रष्टाचार लगातार बढ़ता रहा। भारत में स्वतंत्रता के बाद प्रशासनिक सुधार के जो प्रयास किए उनमें सर्वप्रथम 1948 में मितव्ययता समिति का गठन उद्योगपति कस्तूरभाई लालभाई की अध्यक्षता में गठित की गई जिसने सन् 1938 से 1948 तक के दशक में हुए लोक सेवा विस्तार एवं व्यय का विश्लेषण किया तथा अनावश्यक खर्चों पर नियंत्रण के सुझाव दिए। इसके बाद गोपाल स्वामी आयोग ने शासकीय तंत्र पुनर्गठन प्रतिवेदन-1949, ए.डी.गोरवाला प्रतिवेदन-1951, पॉल एच. एपलबी भारतीय लोक प्रशासन सर्वेक्षण का प्रतिवेदन-1953, के. संधानम-1964, प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग (1966 से 1970), सरकारिया आयोग-1987, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग वीरप्पा मोइली की अध्यक्षता में, 2005 एवं जन लोकपाल ड्राफ्टिंग समिति-2013 आदि आयोग व समितियों की भारत में प्रशासनिक सुधार के संबंध में रिपोर्ट प्राप्त हुई।

भारत सरकार ने प्रशासनिक सुधार के लिए अब तक जो भी कदम उठाये है। उन्हें प्रमुख रूप से तीन भागों में बांटा जा सकता है। प्रथम-प्रशासन के आंतरिक तंत्र में गुणवत्ता की बढ़ोतरी और नागरिकों की सेवा देने के तरीकों में परिवर्तन करना, द्वितीय-राजनीतिक निष्पक्षता और तीसरा-भ्रष्टाचार को रोकने के उपाय। प्रशासनिक सुधार के विभिन्न पहलुओं और तंत्रों में बदलाव के लिए केंद्रीय या राज्य सरकारें अब तक कई आयोगों व समितियों का गठन कर चुकी हैं लेकिन कवायद में संतोषजनक परिणाम नहीं मिला। इस संबंध में प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग(1966-70), जिसकी स्थापना मोरारजी देसाई की अध्यक्षता में की गई थी। आयोग ने उक्त अवधि में दस करोड़ रुपये व्यय करने के पश्चात् 581 अनुशंसाओं के साथ 20 प्रतिवेदन प्रस्तुत किये। भारत सरकार ने 500 से अधिक सिफारिशों पर निर्णय लिया लेकिन सभी सिफारिशें स्वीकार नहीं की जा सकीं। आंशिक अनुरोध लागू हुई, लेकिन आगे चलकर यह भी कारगर साबित नहीं हुये। इसका मुख्य कारण है रिपोर्ट पूर्ण रूपेण लागू नहीं की गई और अमल में खोटा रहा। फिर भी एक अति शक्तिशाली प्रशासनिक सुधार आयोग का भारतीय अनुभव विकासशील देशों के लिए एक महत्वपूर्ण उदाहरण है। आर्थिक उदारीकरण और वैश्वीकरण के इस युग में प्रशासनिक सुधार देश के लिए अति आवश्यक है। सद्शासन के लिए नौकरशाही में सुधार करना जरूरी है। प्रशासन के विभिन्न पहलुओं में सुधार और बदलाव के लिए वीरप्पा मोइली की अध्यक्षता में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का गठन, 2005 में किया गया। आयोग ने सब मिलाकर पन्द्रह रिपोर्ट सरकार को सौंपी हैं। आयोग ने जिन विषयवस्तु और शासन के पहलुओं पर रिपोर्ट दिए है उसमें मुख्य हैं- सूचना का अधिकार, शासन में नैतिकता, ई-गवर्नेंस व नागरिक केंद्रित प्रशासन मुख्य हैं जिनके दूरगामी प्रभाव प्रशासनिक व्यवस्था पर पड़ेगी।

भारत में प्रशासनिक सुधार के नवीन प्रयास

देश में शासन व प्रशासन को सुधारने के लिए अनेक नए कदम उठाए गए हैं जिनसे नौकरशाही ज्यादा जनोन्मुख, पारदर्शी, कुशल, कारगर और लोगों का दुख-दर्द समझ सकने वाली बन सकेगी। यह नवीन कदम यथा-नागरिक अधिकार पत्र, सूचना का अधिकार, शासन में नैतिकता, ई-शासन और लोकपाल जैसे कानून भ्रष्टाचार पर लगाम कसने की दिशा में मील का पत्थर साबित होंगे। जिनका संक्षिप्त में वर्णन इस प्रकार है:-

नागरिक अधिकार पत्र

भारत में नागरिक घोषणापत्र की अवधारणा सबसे पहले 1994 में आयी। मई, 1997 में आयोजित मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में केंद्र और राज्य स्तर पर प्रभावी और कारगर सरकार के लिए कार्य योजना के तहत नागरिक घोषणापत्र के मसौदे को स्वीकार किया गया। इससे जनता से सीधे तौर पर जुड़े मंत्रालयों, विभागों और एजेंसियों में चार्टर बनाने का रास्ता साफ हुआ। केंद्र सरकार के प्रशासनिक सुधार और जन शिकायत विभाग ने नागरिक घोषणा पत्र तैयार कर संचालित करने की जिम्मेदारी निभाई। सिटीजन चार्टर अर्थात् नागरिक अधिकार पत्र एक ऐसा हथियार है जोकि प्रशासन की जवाबदेहीता व पारदर्शिता को सुनिश्चित करता है तथा प्रशासन के साथ व्यवहार करते समय आम जनता अर्थात् उपभोक्ताओं को सही सेवाओं की

प्राप्ति सुनिश्चित करता है। सिटीजन चार्टर एक ऐसा माध्यम है जो जनता तथा सरकार के बीच विश्वास की स्थापना करने में अत्यंत सहायक है।

सूचना का अधिकार

भारत में सूचना का अधिकार अधिनियम संसद में जुलाई, 2000 को पेश किया गया। राष्ट्रपति ने 12 जून, 2005 को अपनी स्वीकृति प्रदान की। पूरे देश में यह 12 अक्टूबर, 2005 को आम नागरिक हेतु लागू किया गया। इस अधिनियम के तहत जहाँ भ्रष्टाचार जैसी चुनौती का सामना किया जा सकता है, वहीं इसके माध्यम से जनता और सरकार के बीच संबंधों को भी सुदृढ़ किया जा सकता है जिससे जनता की प्रशासन में सहभागिता बढ़ेगी। सूचना का अधिकार के माध्यम से न केवल प्रशासन को जवाबदेही बनाया जा सकता है, बल्कि इसके द्वारा विकास की दिशा में भी कदम उठाया जा सकता है। आम नागरिकों न केवल जनप्रतिनिधियों पर अंकुश लगा सकती है। बल्कि वे सार्वजनिक आय-व्यय का लेखा-जोखा मांग सकते हैं। जिससे काफी हद तक रिश्वत, घूसखोरी पर नियंत्रण किया जा सकता है। इस अधिनियम ने आम आदमी को काफी राहत प्रदान की है।

शासन में नैतिकता

नैतिकता अनिवार्य रूप से एक सामाजिक व्यवस्था है, जिसका उद्देश्य समाज का हित करना है। नैतिकता की यह मांग है की व्यक्ति अपने निजी हित के स्थान पर समाज के कल्याण को अधिक महत्व दे। संवैधानिक लक्ष्य की प्राप्ति तथा प्रशासन में दक्षता के लिए शासन व्यवस्था में नैतिक मूल्यों यथा- ईमानदारी, सत्यनिष्ठा, निष्पक्षता, सहिष्णुता एवं राजनीतिक तटस्थता का होना आवश्यक है। शासन में भ्रष्टाचार आज के सामने सबसे बड़ी चुनौतियों में से एक है। भ्रष्टाचार का घुन न सिर्फ शासन-प्रशासन को अंदर से खोखला कर रहा है बल्कि राष्ट्रीय जीवन के सभी पक्षों को प्रभावित कर रहा है। राजनीतिक दलों और सरकार से लेकर न्यायपालिका तथा मीडिया तक व कारोबार से लेकर, खेलों तक शायद ही कोई क्षेत्र होगा जिसे भ्रष्टाचार ने प्रभावित नहीं किया है। यह सच है कि आज प्रशासनिक सुधारों के पक्ष में सबसे बड़ा तर्क यह भ्रष्टाचार ही है, जो किसी भी सुधार के लिए सबसे बड़ा अवरोध साबित हो रहा है। आश्चर्य नहीं कि प्रशासनिक सुधारों के लिए वीरप्पा मोइली की अध्यक्षता में गठित द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने भ्रष्टाचार पर नियंत्रण को सबसे प्रमुख चुनौती के रूप में रेखांकित करते हुए इस प्रश्न को सुधारों के बुनियाद में रखा। आयोग ने इस मुद्दे पर "शासन में नैतिकता" संबंधी अपनी चौथी रिपोर्ट में विस्तार से चर्चा की है। यह रिपोर्ट बहुत महत्वपूर्ण है और शासन में पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए राजनीतिक-न्यायिक प्रशासनिक सुधारों से लेकर ईमानदार लोक सेवकों को संरक्षण देने तक अनेको सिफारिशें और सुझाव देती है।

ई-शासन

प्रशासनिक सुधारों की कुंजी है, ई-प्रशासन। शासन में पारदर्शिता व जवाबदेही सुनिश्चित करने और जनभागीदारी बढ़ाने के उपायों के तहत शासन में आधुनिक प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल कर ई-शासन को भी भ्रष्टाचार के रोकथाम के रूप में देखा जा रहा है। हाल के कुछ सालों में ई-प्रशासन के माध्यम से सरकार आम लोगों के बीच सीधे संपर्क को सुगम बनाया गया है।

ई-शासन की मदद से रेलवे टिकटों के आरक्षण, कर विवरणिका दाखिल करने, कर वापसी की रकम प्राप्त करने, जन्म व मृत्यु प्रमाण-पत्र तथा भूमि अभिलेख लेने व पंजीकरण आदि जैसे अनेक कार्यों में पारदर्शिता आयी है। और भ्रष्टाचार पर अंकुश लगा है। ई-शासन का विचार भी उन्नत प्रौद्योगिकी की देन है। मूलतः इसका अर्थ है कि सरकार के कामकाज में सूचना व संचार प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल किया जाए ताकि शासन सरल, नैतिक, उत्तरदायी और जवाबदेह बन सके। ई-शासन की विचारधारा इस बात पर केंद्रित है कि सरकार की सेवाओं को नागरिकों और व्यापारिक प्रतिष्ठानों के दरवाजे तक पहुंचाया जाए। ई-शासन और बदलाव की चुनौतियों की गंभीरता का ठीक आकलन करते हुए संसद की संचार प्रौद्योगिकी संबंधी स्थाई समिति ने अपनी 22वीं रिपोर्ट में जिसका शीर्षक 'ई-शासन परियोजनाओं पर अमल' था, में कहा- की मैनुअल प्रक्रियाओं को संचालित करने वाले वर्षों पुराने कानून और नियम इलेक्ट्रॉनिक आधार पर चलने वाली प्रक्रियाओं के संचालन के लिए उपयुक्त नहीं हो सकते हैं। ई-

शासन की सफलता के लिए पृथक कानूनी रूपरेखा व नियमों की आवश्यकता होगी। इसलिए समिति सिफारिश करती है कि सभी संबद्ध कानूनों और नियमों की विस्तार से समीक्षा की जाए और उनमें ऐसे उपयुक्त बदलाव किये जाएं जो साइबर युग की टेक्नोलॉजी के अनुरूप हों और नागरिकों को ई-शासन की योजनाओं का अधिकतम लाभ उठाने में सक्षम हो सकें।

निष्कर्ष

प्रशासनिक सुधार एक निरंतर चलने वाली सतत् प्रक्रिया है। समय-समय पर आवश्यकता अनुसार इसमें बदलाव किये जाने चाहिए। वर्तमान में प्रचलित प्रशासनिक व्यवस्था भारत जैसे विशाल देश के लिए उपयुक्त है। इसी व्यवस्था को ईमानदारी से लागू करे तो सकारात्मक परिणाम मिलने की आशा की जा सकती है। खामियां और दोष यहां की प्रशासनिक व्यवस्था में नहीं है। बल्कि उसका भली-भांति अनुपालन न होने के कारण में नियत है।

संदर्भ ग्रंथ

1. एस.आर. माहेश्वरी, भारतीय प्रशासन: इसका विकास, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल पुस्तक प्रकाशक, आगरा, 1995-96
2. रविंद्र शर्मा व ओ. पी. वर्मा, भारतीय प्रशासन के पचास वर्ष, पंचशील प्रकाशन, जयपुर, 2001
3. विष्णु भगवान व विद्याभूषण, लोक प्रशासन के सिद्धांत, एस. चंद्र एंड कंपनी लि. नई दिल्ली, 1994
4. सुरेंद्र कटारिया, भारतीय लोक प्रशासन, नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर 2005
5. प्रशासनिक सुधार आयोग, भारत सरकार, (गवर्नमेंट ऑफ इंडिया एंड इट वर्क्स) 1968
6. गेराल्ड केडन, एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्मर्स एल्लिडन, शिकागो, 1969
7. द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की चौथी रिपोर्ट (शासन में नैतिकता), 2007