

## अभिशासन और कार्यान्वयन

6.1 अभिशासन का मुद्दा हाल के समय में विकास कार्य-सूची में अग्रणी होकर उभरा है। यदि दसवीं योजना के लक्ष्य हासिल किए जाने हैं तो इसके लिए सुशासन एक अत्यंत महत्वपूर्ण अपेक्षित घटक है। यही वह एग्रीमेंट घटक है जो कमियों के कारण अत्यंत निराशा हो सकती है और विकास के अवसर हाथ से निकल सकते हैं।

6.2 अभिशासन ऐसी सभी प्रक्रियाओं के प्रबंधन से संबंधित है, जो किसी समाज में उस वातावरण को परिभाषित करती हैं, जो एक ओर व्यक्तियों को अपनी क्षमता का स्तर उठाने में सहायता करता है और दूसरी ओर उनके लिए विकल्पों की उपलब्धता को प्रदान करता है जैसे अवसर प्रदान करता है जिससे वे अपना संभाव्य प्राप्त कर सकें। जीवन के राजनैतिक, सामाजिक और आर्थिक पहलुओं को कवर करने वाली ये प्रक्रियाएं, मानव उद्यम के प्रत्येक स्तर पर प्रभाव डालती हैं, चाहे यह स्तर व्यक्तिगत, परिवार, ग्राम, क्षेत्र अथवा राष्ट्रीय हो। ये राज्य, नागरिक समिति और बाजार को कवर करती हैं, जिनमें से प्रत्येक मानव विकास को बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण है। राज्य की जिम्मेदारी उचित राजनैतिक, विधिक और आर्थिक वातावरण सृजित करने की है जिसमें व्यक्तिगत क्षमता का निर्माण हो सके और निजी पहलों को प्रोत्साहित किया जा सके। बाजार से लोगों के लिए अवसर सृजित करने की आशा की जाती है। नागरिक समितियां, लोगों के विचारों का संघटन करने और लोगों को आर्थिक, सामाजिक और राजनैतिक गतिविधियों में प्रतिभागिता करने की सुविधा प्रदान करती हैं।

6.3 सुशासन की सार्वभौमिक रूप से स्वीकार्य विशेषताएं, वैध राजनैतिक शक्ति का उपयोग करना और ऐसी नीतियां और कार्यक्रम तैयार करना तथा क्रियान्वित करना है जो न्यायोचित, पारदर्शी, भेदभाव रहित, सामाजिक रूप से संवेदनशील, प्रतिभागिता वाली और सर्वांगीण अधिकांश लोगों के प्रति जवाबदेह हों। तथापि, अभिशासन के ऐसे पहलू हो सकते हैं जो स्थानीय विंताओं से चालित और उन्हें दूर करने के लिए होते हैं।

6.4 अनुभव से पता चलता है कि यद्यपि सुशासन, मानव भलाई हासिल करने और विकास जारी रखने में सहायता कर सकता है। तथापि, इस बात को मान्यता देना समान रूप से महत्वपूर्ण है कि खराब अभिशासन अपना अस्तित्व बनाए रखने के लिए व्यक्तिगत क्षमताओं और संस्थागत तथा सामुदायिक क्षमताओं का हास कर सकता है।

6.5 भारत में, ऐसे अनेक क्षेत्र अथवा क्षेत्र में राज्य अथवा राज्य के अंदर जिले भी हैं जहां सामाजिक संकेतकों के रूप में विकास के परिणाम, उपलब्ध संसाधनों और लोगों में अंतर्निहित संभाव्यता के साथ तालमेल नहीं खाते हैं। जो राज्य खनिजों के मामले में धनी हैं, जरूरी नहीं कि वे औद्योगिक रूप से विकसित हों और जो उपजाऊ भूमि के धनी हैं और सिंचाई की सुविधाओं से युक्त हैं, वे अक्सर कृषि विकास में पीछे रह रहे हैं। देश में ऐसे राज्य भी हैं जो समग्र विकास में महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल कर चुके हैं जबकि अन्य ने अपने प्राकृतिक लाभ और अनुकूल आरंभिक स्थितियों के बावजूद अवसरों को गंवा दिया है। अभिशासन के सभी पहलुओं में उपलब्धियां हैं, जिन पर कोई भी वैध रूप से अभिमान कर सकता है और फिर भी बहुत सी चुनौतियां हैं जिनका सामना किया जाना है। जिन राज्यों में विकास अपेक्षाकृत रूप से बेहतर रहा है, वहां भी कमजोर अथवा खराब अभिशासन की स्थितियां रहीं हैं। उदाहरणार्थ इन्हें नीचे सूचीबद्ध किया गया है:-

- अर्थव्यवस्था का खराब प्रबंधन, विद्यमान वित्तीय असंतुलन, सम्पूर्ण क्षेत्र में अथवा सम्पूर्ण जिले में विकास की गति और स्तर में विसंगतियां;
- आबादी के पर्याप्त बड़े भाग का खाद्यान्न, जल और मकान की बुनियादी जरूरतों से वंचन;
- कानून और व्यवस्था पर राज्य के अपर्याप्त नियंत्रण से जीवन और व्यक्तिगत सुरक्षा को खतरा;
- समाज, धर्म, जाति अथवा लिंग भेद के कारण लोगों को अलग-थलग करना, समाज से बहिष्कृत करना अथवा उत्पीड़ित करना;

- राज्य तंत्र, विशेष रूप से वह तंत्र जो जनता के सम्पर्क में आता है, के कार्यकरण में कई पहलुओं में संवेदनशीलता, पारदर्शिता और जवाबदेही की कमी;
- समाज की कुछ संस्थाओं में साख की कमी - कथनी और करनी के बीच अंतर;
- लोगों (विशेष रूप से सरकारी कर्मचारी) के लिए प्रोत्साहन/हतोत्साहन की अपर्याप्त प्रणाली, नियमों का उल्लंघन, कर-वंचन और समय से न्याय मिलने में विफलता;
- पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से विकेन्द्रीकरण की ओर स्पष्ट रूप से अग्रसर होने के बावजूद स्थानीय स्वशासी संस्थाओं में भी प्रतिभागिता के लिए बहुत कम अवसर होने के साथ-साथ ऐसे गरीबों की बहुत बड़ी संख्या में मौजूदगी जो आवाज नहीं उठा सकते; और
- भौतिक पर्यावरण, विशेष रूप से शहरी क्षेत्रों में इसमें गिरावट।

6.6 ऐसे सभी निष्कर्षों को अभिशासन के एक अथवा अधिक पहलुओं - राजनैतिक, आर्थिक अथवा नागरिक पहलुओं की विफलताओं के साथ आसानी से जोड़ा जा सकता है। अधिकांश मामलों में यह विश्लेषण और परिभाषित करना समान रूप से सुगम है कि विशिष्ट चिंताओं को दूर करने के लिए आदर्श आवश्यकता अथवा संस्थागत व्यवस्था क्या हो सकती है। तथापि, इस प्रणाली में पूर्णतया स्थिर दोषों के अनुप्रस्थ विच्छेदक अध्ययन के प्रति परिवर्तनशील अभिशासन मानकों का विश्लेषण करने की सख्त जरूरत है। इससे यह आवश्यक हो जाता है कि ऐसे प्रश्नों, जैसे कि कुछ समय से कुछ स्थानों में अभिशासन-मानक कैसे गिर गया, का सामना किया जाए और हल निकाला जाए। उदाहरणार्थ क्यों कुछ राज्य, प्रभावी शासन हेतु अपनी संस्थागत क्षमताओं की दिशा बदलने में सफल हुए हैं, जबकि अन्य विफल हो गए हैं?

### अभिशासन की संकल्पना - एक वैकल्पिक ढांचा

6.7 अभिशासन के मुद्दे, चाहे ये राजनैतिक, आर्थिक अथवा नागरिक अभिशासन तक सीमित हों अथवा समग्र रूप में देखे जाते हों, की जांच करने के लिए उपयोगी दृष्टिकोण यह है कि तीन घटकों के सतत् पारस्परिक प्रभाव को शामिल करने के रूप में मध्यस्थता की प्रक्रिया को ध्यान में रखना

है ये तीन घटक सुविचारित व्यवस्था के निश्चित सैट को प्रदर्शित करते हैं। इनमें निम्न शामिल हैं :-

- **संस्थाएँ** - किसी समाज में सामाजिक, आर्थिक अथवा राजनैतिक व्यवहार का प्रबंधन करने में संभाव्यता, स्थिरता और सक्षमता लाने के लिए अपनाई गई अथवा सृजित की गई औपचारिक और अनौपचारिक, दोनों व्यवस्थाएँ (उदाहरणार्थ संसद, न्यायपालिका अथवा नागरिक प्रशासन की संस्था);
- **सुपुर्दगी तंत्र** - कार्यसूची और जिन उद्देश्यों के लिए संस्थाएँ सृजित की गई हैं उनके कार्यान्वयन हेतु अपनाए गए अथवा तैयार किए गए कार्यकारी उपकरणों सहित सुपुर्दगी (डिलीवरी) तंत्र; (उदाहरणार्थ न्यायालय, अस्पताल, पुलिस स्टेशन अथवा कलक्टर का कार्यालय); और
- **विधानों, नियमों और प्रक्रियाओं का समर्थक और सहायक ढांचा** - संबंधित संस्थानों की विहित जिम्मेदारियों को निभाने और पूरा करने के लिए तैयार किया गया।

6.8 कुशल अभिशासन के लिए कुशल संस्थाएँ अपेक्षित होती हैं। संस्थानों की कुशलता और प्रभावकारिता, उनके द्वारा अपनाए गए निर्वाह-तंत्र और नियमों तथा प्रक्रियाओं के समर्थक ढांचे पर निर्भर करती है, जिसमें जिस कार्य को करने के लिए संस्थाएँ सृजित की गई हैं, उसे करने हेतु प्रत्येक का अन्य संस्थाओं के साथ आपसी तालमेल में काम करना होता है। केवल तभी संस्थाओं से आशा की जा सकती है कि वे उनके लिए उल्लिखित उद्देश्यों को पूरा करेंगी और समाज के कार्यों का प्रबंधन करने के लिए उन्हें सौंपी गई जिम्मेदारियों को निभाएंगी। इससे भी अधिक महत्वपूर्ण यह है कि परिवर्तनशील संदर्भ में - घरेलू और वैश्विक - पार्श्व स्थिति (प्रोफाइल) और समाज तथा विकास की जरूरतों में एक परिवर्तन, इन तीनों तंत्रों में से प्रत्येक में विकास  $ds\ fy$ , एक सतत् अनुकूलता की क्षमता होनी चाहिए। (क्लॉ 6-1) इस मद्द का उल्लेख करने के लिए योजना बनाने वाली संस्थाओं और नीति विचारकों (थिंक टैंक) का मामला एक अच्छा उदाहरण है।

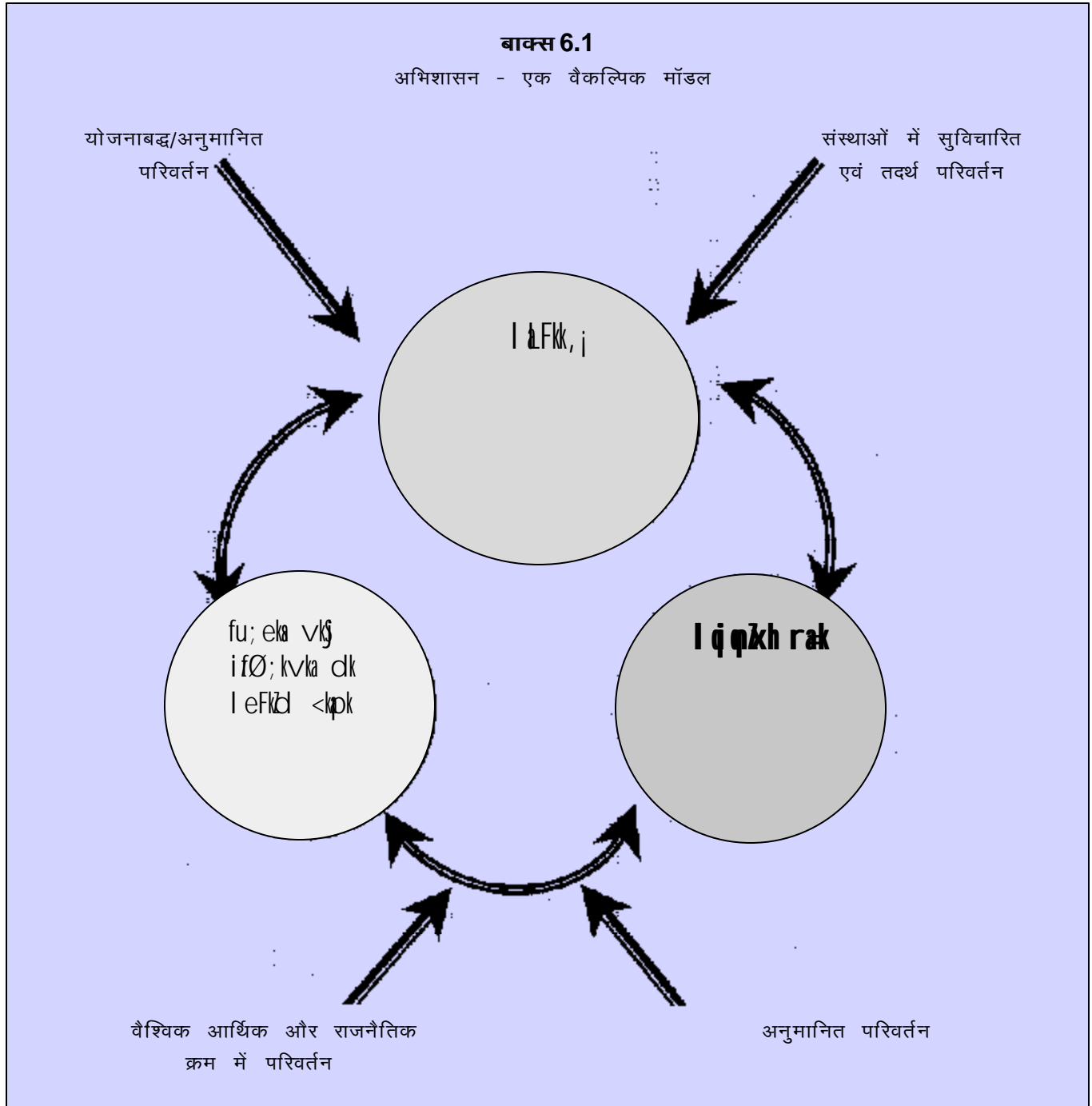
6.9 विकास कार्यक्रमों के सफल कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त निधियां, उचित नीतिगत ढांचा और नतीजा देने हेतु प्रभावी संस्थागत क्षमता अपेक्षित होती है। देश में विगत के

अनुभवों से पता चलता है कि गरीबी, असमानता और पिछड़ेपन को दूर करने के लिए संसाधनों की उपलब्धता रामबाण नहीं है। यह आवश्यक तो है लेकिन पर्याप्त शर्त नहीं है। इसका निर्धारण घटक, संस्थागत क्षमता हो गई है, जो सक्षम-सुपुर्दगी प्रणाली के साथ जरूरत आधारित व्यवहार्य स्कीमें/परियोजनाएं तैयार करती है ताकि उपलब्ध संसाधनों का इष्टतम उपयोग किया जा सके। इस संबंध में केन्द्र सरकार में ग्रामीण विकास

कार्यक्रमों का मामला विचारणीय है। कार्यपालिका को मंत्रालय/विभागों में अत्यधिक रूप से विभाजित करने का परिणाम यह हुआ है कि ऐसे कार्यक्रम न केवल अनेक मंत्रालयों में फैल गए हैं, जिससे स्कीमों के बारे में सोचने, तैयार करने और क्रियान्वयन करने के लिए संकुचित क्षेत्रीय दृष्टिकोण प्रोत्साहित होता है, बल्कि इससे आपसी सहक्रिया में भी बाधा आती है। यह सहक्रिया योजना पहलों को लाभ देने के लिए

**बाक्स 6.1**

अभिशासन - एक वैकल्पिक मॉडल



अधिकतर सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों में मौजूद है। सुपुर्दगी ढांचे में दोहरापन और प्रक्रिया संबंधी बाधाएं, लक्षित लाभार्थियों को सहायता पहुंचाने में अंततः रुकावट डालती हैं। उदाहरणार्थ नौवीं-योजना के मध्यावधि आकलन में उल्लेख किया गया है कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण; सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण; जल संभर (वाटरशेड) विकास और वृद्धि; आदिवासी विकास; खाद्यान्नों और मिट्टी के तेल पर राजसहायता जैसे क्षेत्रों में केन्द्र और राज्य की स्कीमों द्वारा तथा ग्रामीण विकास की स्कीमों के माध्यम से ग्राम विकास के लिए प्रति वर्ग कम से कम 400 बिलियन रुपये दिए जाते हैं। यह राशि, सड़क और विद्युत जैसी अवसंरचना में किए गए सार्वजनिक निवेश के अलावा है, जो ग्रामीण गरीबों को सीधे लाभ प्रदान करती है। यह समस्त राशि लगभग 50 मिलियन गरीब परिवारों को दी जाती है, जिन्हें इस प्रकार अमूमन 8000 रुपये प्रति वर्ग आवंटित किए जा रहे हैं। यह राशि, 7.50 रुपये प्रति किलोग्राम की औसत दर पर लगभग 3 किलोग्राम खाद्यान्न प्रतिदिन खरीदने के लिए पर्याप्त है, जिससे वे अपनी दुशवस्था को महत्वपूर्ण रूप से सुधार सकते हैं। यह तर्क, कि यह राशि लक्षित गरीबों को सीधे अंतरित नहीं की जा रही है और राज्य द्वारा चलाई जा रही विकास स्कीमों पर खर्च की जा रही है, इस अवधारणा पर टिका हुआ है कि ऐसी पहलों से क्षमता निर्माण होने, आय का स्तर बढ़ने और आगे चलकर अनेक सुधारात्मक प्रभाव पड़ने की संभावना है। यह तथ्य कि वांछित गति से लाभों का प्रसार नहीं हो रहा है, इन स्कीमों के अभिशासन पर प्रकाश डालता है।

6.10 सामान्यतया अत्यंत जरूरतमंदों के प्रति स्कीमों/कार्यक्रमों को प्रभावी रूप से लक्षित करने की योग्यता, महत्वपूर्ण रूप से अभिशासन की गुणवत्ता पर निर्भर करती है। अभिशासन का स्तर जितना बेहतर होगा, उतने ही सही रूप से लक्ष्यीकरण होगा। इससे यह सिद्ध होता है कि अभिशासन के स्वीकार्य स्तर के अभाव में लक्षित कार्यक्रमों से दूर रह कर अधिक सामान्य स्कीमों लागू करने को तरजीह दी जानी चाहिए।

6.11 सामान्यतया, केन्द्र और राज्यों में अर्थव्यवस्था के मैक्रो आर्थिक प्रबंधन और विशेष रूप से सरकारी खर्च का प्रबंधन संगत संस्थाओं और उनकी प्रक्रियाओं में अकर्मण्यता से उत्पन्न अभिशासन प्रक्रियाओं में मौजूद कमियों पर भी प्रकाश डालते हैं। विकास प्रक्रियाओं के लिए वित्त-पोषण करने हेतु सार्वजनिक संसाधन प्रदान करने के लिए अर्थव्यवस्था का कुशल मैक्रो आर्थिक प्रबंधन एक आवश्यक शर्त है। निजी उद्यमों को प्रोत्साहित करने और बनाए रखने के लिए स्थिर

आर्थिक वातावरण प्रदान करना भी समान रूप से महत्वपूर्ण है। देश में अन्य बातों के साथ-साथ क्षेत्रीय रूप से संतुलित विकास करने के लिए आवश्यक संसाधनों को जुटाने और आवंटित करने हेतु संवैधानिक रूप से भारतीय राजनीति का संघीय ढांचा, केन्द्र सरकार पर अधिक जिम्मेदारी डालता है। राज्यों के बीच इन संसाधनों का आवंटन, वित्त आयोग - राज्यों की गैर-योजना अथवा राजस्व आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संसाधन प्रदान करने हेतु मूल्यांकन करने और सिफारिश करने के लिए सांविधिक निकाय - और योजना आयोग, जिसे केन्द्र और राज्य सरकारों के साथ परामर्श करते हुए मध्यमकालिक राष्ट्रीय योजनाएं तैयार करने और योजनाबद्ध गतिविधियां चलाने के लिए संसाधनों का आवंटन करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है, की सिफारिशों पर किया जाता है। विगत में, जब चुनी हुई सरकारें अपना पूर्ण कार्यकाल पूरा करती थीं तब सरकार और वित्त आयोग का कार्यकाल साथ-साथ रहता था। परिवर्तनशील राजनैतिक वातावरण में संसद के निचले सदन का समयपूर्व भंग होने, गठबंधन सरकारें और राज्य तथा केन्द्र में विभिन्न राजनैतिक पार्टियों द्वारा मिलकर सरकार बनाने के कारण ऐसी संस्थाओं के एक साथ समवर्ती रूप से कार्य करने और एक-दूसरे के साथ एकरूपता बनाए रखने के संबंध में गारंटी नहीं दी जा सकती। उदाहरणार्थ तेरहवीं लोकसभा अर्थात् सरकार का कार्यकाल, देश की दसवीं पंचवर्षीय योजना और ग्यारहवें वित्त आयोग का कार्यकाल केवल थोड़े समय के लिए साथ-साथ है। इन बातों का केन्द्र और राज्यों में मैक्रो आर्थिक प्रबंधन पर प्रभाव पड़ता है। अतः इसके परिणामस्वरूप उत्पन्न होने वाले मुद्दों को हल करने और इन निकायों के कार्यकरण में निरंतरता तथा सामंजस्य लाने के लिए संस्थागत परिवर्तनों के बारे में सोचना होगा। इसी प्रकार ऐसे नए तंत्र विकसित करने के लिए उचित कारण मौजूद हैं जो उन मूल नीतियों की निरंतरता सुनिश्चित करते हों जिन पर सभी राजनैतिक दल एक मत हों। इस संदर्भ में एक महत्वपूर्ण उदाहरण वित्तीय उत्तरदायित्वों का विधेयक है जो मौजूदा सरकार को वित्तीय समेकन के स्वीकार्य सिद्धांत का अनुकरण करने के लिए बाध्य करता है। (CMI 6-2) इसे केन्द्र सरकार द्वारा संसद में पहले ही ला दिया गया है और राज्य विधान सभाओं में इसी प्रकार के बिल लाए जाने चाहिए।

6.12 खराब अभिशासन के चलते भारतीय समाज में भ्रष्टाचार अत्यधिक रूप से व्याप्त और संस्थापित है। यह इतना अधिक व्याप्त है कि जीवन में इसे लगभग वास्तविकता के रूप में स्वीकार कर लिया गया है। इस सामाजिक स्थिति पर कम ध्यान देने से, जो विकसित और भारत सहित

विकासशील समाजों के लिए अत्यंत कष्टकर है, ऐसी व्यवस्था बन गई है जिससे भ्रष्टाचार, जवाबदेही के बिना एकाधिकार की शक्ति और विवेकाधिकार की शक्ति के साथ समान रूप से विद्यमान है। दूसरे शब्दों में यह सुझाव मिलता है कि जब अपेक्षाकृत कम वेतन पाने वाले सरकारी कर्मचारी ऐसे पदों पर आसीन हो जाते हैं जहाँ उन्हें एकाधिकार और स्वविवेक शक्तियाँ, बिना अथवा सीमित जवाबदेही के प्राप्त होती हैं तो वे उन्हें प्रदत्त कार्यों और कर्तव्यों में सीमित रखते हैं और वे इस प्रक्रिया में उनके द्वारा किये गये कार्यों के लिए एकाधिकार की कीमत माँगते हैं और लेते हैं।

6.13 इस बात को देखते हुए कि अभी हाल तक शासित और नियमित अर्थव्यवस्था थी, ऐसी अनेक गतिविधियाँ हैं जिनमें संस्थागत व्यवस्थाएँ ऐसी हैं कि अधिकारियों को एकाधिकार प्राप्त था और उनमें स्वविवेक की शक्तियाँ निहित थीं। इनमें राज्य द्वारा संचालित जन-सुविधाओं वाली गतिविधियों की रेंज; मोटर वाहन लाइसेंस, पासपोर्ट, व्यापार लाइसेंस सहित लाइसेंसिंग के लिए जिम्मेदार राज्य एजेंसियाँ; और सार्वजनिक रूप से संस्थागत निर्माण कार्यों की निविदा देना शामिल है। प्रत्येक क्षेत्र में सरकारी प्राधिकारियों के साथ व्यवहार करने में उत्पन्न होने वाली प्रक्रिया संबंधी और कानून संबंधी बाधाएँ, व्यक्तियों के समक्ष इस समस्या को और बढ़ाती हैं।

6.14 इससे पता चलता है कि चाहे यह कार्यपालिका, न्यायपालिका अथवा विधायिका का मामला हो, ऐसी संस्थाओं,

सुपुर्दगी-तंत्र, जो वे अपनाते हैं, के लिए कुशल और प्रभावी अभिशासन की आवश्यकता होती है और इसके साथ ही समर्थक नियमों, विनियमों और प्रक्रियाओं का ढांचा अपेक्षित होता है, ताकि आपस में उनका सतत् तालमेल बिठाया जा सके और परिवर्तित परिस्थितियों में उन्हें क्रियाशील रखा जा सके। इससे अभिशासन का मुद्दा, समय और किसी समाज में विकास की अवस्था के संदर्भानुकूल और विशिष्ट बनता है। बाजार उदारीकरण और भूमंडलीकरण को स्वीकार करने के साथ यह आशा है कि अनेक क्षेत्रों में बाजार और नागरिक समितियों के समक्ष राज्य झुक जाएंगे, जहाँ अब तक उनकी सीधी लेकिन विकृत और अक्षम उपस्थिति थी। इसमें वे क्षेत्र शामिल हैं जहाँ राज्य ने, उदाहरणार्थ, ऐसे सामानों के उत्पादक और सेवा निर्वाहकों के रूप में प्रवेश किया था जिनका उत्पादन निजी क्षेत्र में भी होता है। इसमें विकास उत्प्रेरक के रूप में राज्य की वह भूमिका भी शामिल है जहाँ शायद फिलहाल नागरिक समितियों की बेहतर संस्थागत क्षमता है। इसी के साथ-साथ बाजार विकास होने और जागरूक तथा संवेदनशील नागरिक समितियों की मौजूदगी होने के साथ, अनेक विकासात्मक कार्य और ऐसे कार्य जो सामाजिक व्यवस्था के लिए स्थिरता प्रदान करते हैं, बाजार और नागरिक समितियों के संगठनों द्वारा प्रगामी रूप से किए जाने होंगे। इसका तात्पर्य यह है कि कुछ क्षेत्रों में राज्य के बजाय बाजार और नागरिक समितियों के प्रभुत्व का विस्तार होगा। इसका तात्पर्य यह भी है कि उनके दोहरापन के क्षेत्र में भी वृद्धि होगी।

## बाक्स 6.2

### राजकोषीय उत्तरदायित्व विधेयक - 2000-01

केन्द्र सरकार ने 2000 में शीतकालीन सत्र में संसद में वित्तीय उत्तरदायित्व विधेयक प्रस्तुत किया था। अधिनियमित करने के लिए संसद में इस पर चर्चा करने से पूर्व फिलहाल इसकी जांच की जा रही है। यद्यपि संविधान के अनुच्छेद-292 में कठोर वित्तीय संयम बरतने के लिए पहले ही प्रावधान है, शायद इसलिए गठबंधन की राजनीति के दौर में स्पष्ट विधान आवश्यक है। विधेयक की मुख्य विशेषताएँ निम्नानुसार हैं :-

- ऋण, राजस्व प्राप्तियों और ऋण से इतर कुछ पूंजीगत प्राप्तियों से अधिक निवल अदायगी सहित कुल खर्च से अधिक के रूप में परिभाषित वित्तीय घाटा 2006 तक सकल घरेलू उत्पाद का 2 प्रतिशत होगा, जो 2000-01 के लिए बजट में सकल घरेलू उत्पाद का 5.1 प्रतिशत है;
- राजस्व प्राप्तियों और राजस्व खर्च के बीच अंतर के रूप में परिभाषित राजस्व घाटा 2006 तक "शून्य" करना है जो 2000-01 के बजट में सकल घरेलू उत्पाद का 3.6 प्रतिशत है;
- कुल आंतरिक और वाह्य देयताएँ जो वर्तमान में सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 56 प्रतिशत हैं, 2011 तक सकल घरेलू उत्पाद के 50 प्रतिशत तक लाई जाएंगी;
- विशेषा सुपरिभाषित परिस्थितियों को छोड़कर 2004 के बाद केन्द्र सरकार द्वारा भारतीय रिजर्व बैंक से उधारियों का निःशोध; और
- जब कभी बजटीय खर्च की तुलना में राजस्व में गिरावट होगी तब खर्च कटौती की जाएगी।

## दसवीं योजना के लिए मुद्दे और कार्य नीतियां

6.15 वर्तमान परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए देश में अभिशासन में सुधार करने के मुद्दे को कई स्तरों पर हल करना होगा। सरकार न तो पूर्णतया न्यूनतम भूमिका रख सकती है और न ही पूर्ण सक्रिय की भूमिका रख सकती है। इसे सभी संभव माध्यमों के जरिये मानव विकास के लिए व्यक्तिगत क्षमता और समुदाय क्षमता निर्माण के लिए निदेशित करना होगा। देश में संवृद्धि और विकास के लिए उचित वातावरण तैयार करने हेतु ध्यान केन्द्रित करना होगा और सर्वाधिक ध्यान संसाधनों के उपयोग की कुशलता, विशेषतः रूप से सार्वजनिक क्षेत्र में कुशलता के सुधार पर देना होगा। तथापि, अभिशासन और आकस्मिकता संबंधी तंत्रों के कुछ पहलू हैं जिन्हें प्राथमिकता के आधार पर देखना होगा। इनमें से कुछ नीचे दिए गए हैं :-

(i) **जन प्रतिभागिता** : योजना बनाने, कार्यान्वित करने और निगरानी करने की सभी अवस्थाओं में लोगों को शामिल करना और उन्हें प्रतिभागी बनाना सुशासन के लिए पूर्वापेक्षा है। अक्सर योजनाएं बेकार हो जाती हैं क्योंकि उनमें लोगों की वास्तविक अपेक्षाएं परिलक्षित नहीं होती हैं और वे उस लोकाचार के प्रति सांस्कृतिक और सामाजिक रूप से संवेदनशील नहीं होती हैं जिसके लिए वे बनाई गई होती हैं। लोगों को ऐसी योजनाओं/कार्यक्रमों के मालिक होने की अनुभूति होनी चाहिए और उन्हें इनमें प्रतिभागिता करनी चाहिए तथा इनमें योगदान देना चाहिए। सरकार द्वारा ही सब कुछ किए जाने की प्रवृत्ति समाप्त होनी चाहिए। जिन कार्यक्रमों और स्कीमों में जनता की प्रतिभागिता रही है, वे कहीं अधिक सफल हुई हैं। ऐसा पंचायती राज संस्थाओं, स्थानीय निकायों, स्वयंसेवी समूहों, महिला समूहों, उपभोक्ता समूहों, एसोसिएशनों, ट्रेड यूनियनों, आदि के माध्यम से लोगों को शामिल कर के किया जा सकता है।

(ii) **विकेन्द्रीकरण** : 73वें और 74वें संविधान संशोधन विधेयक, 1992 को अधिनियमित करने से पंचायती राज और शहरी स्थानीय निकाय प्रणाली के अंतर्गत स्वशासन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए सांविधिक संस्थागत ढांचे के सृजन के लिए मार्ग प्रशस्त हो गया है। अभिशासन के लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

हेतु इस पहल का स्पष्ट उद्देश्य, निम्नतम स्तर पर प्रतिभागिता के ढांचे के अंदर सामाजिक-आर्थिक विकास में तेजी लाना है, जिसे सही-सही अर्थों में लागू किया जाना चाहिए। इस पर खण्ड-3 के अध्याय-5 में अधिक विस्तार से चर्चा की गई है।

(iii) **सूचना का अधिकार** : यदि नागरिक को सूचना प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करने के लिए उपाय किए जाते हैं तो काफी हद तक विकास प्रशासन का कार्य सुगम हो जाएगा। प्रस्तावित सुधारों के लिए सूचना का अधिकार एक अच्छी शुरुआत होगा। सूचना का अधिकार इसलिए भी महत्वपूर्ण है कि अक्सर लोगों को यह भी पता नहीं होता है कि कौन-कौन से कार्यक्रम और स्कीमों उपलब्ध हैं और वे किसके लिए पात्र हैं। इसके अलावा नीति और प्रक्रिया सुधार तभी प्रभावी होंगे जब जनता को पता चल सकेगा कि ऐसे परिवर्तन कर दिए गए हैं। सूचना का अधिकार अधिनियम को शीघ्र अधिनियमित किया जाना चाहिए और सही-सही अर्थों में कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

(iv) **राजस्व प्रणाली के सुधार** : स्कीमों और सेवाओं के निर्वाह का अभिशासन पहलू मौजूद होने के अलावा, संसाधनों के जुटाव को भी अभिशासन के परिप्रेक्ष्य में देखा जाना चाहिए। दुर्भाग्यवश, भारत में मौजूद राजस्व प्रणाली को सरकार की अत्यधिक दमनकारी और भ्रष्ट प्रणाली माना जाता है। राजस्व प्रणाली में कुशासन और भ्रष्टाचार के परिणामस्वरूप न केवल राजस्व हानि होती है, बल्कि इससे लोग काली/समानांतर अर्थव्यवस्था बनाने के लिए भी प्रोत्साहित होते हैं। अतः न केवल कर की उचित दर रखना आवश्यक है, बल्कि कर प्रशासन में सुधार करना भी उतना ही महत्वपूर्ण है, ताकि इसे अधिक पारदर्शी, न्यायोचित और उपभोक्ता अनुकूल बनाया जा सके। पुरस्कार और दंड की प्रणाली और इसके लिए उपयोग की जाने वाली प्रक्रिया विधियों की समीक्षा करने की जरूरत है। जिला राजस्व प्रशासन का भी पुनः निरीक्षण करने की जरूरत है। समय बीतने के साथ-साथ वास्तविक राजस्व एकत्रण का कार्य न्यूनतम हो गया है लेकिन विभिन्न शक्तियां बची हुई हैं जिनसे राजस्व एकत्र होता है। इन शक्तियों की समीक्षा की जानी चाहिए

और केवल जिनकी जरूरत है उन्हें अलग से अधिसूचित किया जाना चाहिए जिसमें प्राधिकार और जिम्मेदारी का स्पष्ट उल्लेख होना चाहिए।

(v) **अन्य संसाधनों का जुटाना :** विकास योजनाओं के वित्त पोषण के लिए संसाधनों के जुटाने का महत्वपूर्ण पहलू, संसाधनों की पहचान करने और उन्हें प्राप्त करने के लिए प्रणाली की सक्षमता से संबंधित है। यह क्षेत्र सार्वजनिक संसाधनों के प्रबंधन का है और उन प्रशासनिक तथा नीति प्रक्रियाओं की पहचान करने तथा संशोधन करने से संबंधित है, जो खर्च में मितव्ययिता लागू करने, विशेष रूप से राज्य की गैर-विकासात्मक गतिविधियों के क्षेत्र में मितव्ययिता लागू करने के रास्ते में आते हैं। एक महत्वपूर्ण मुद्दा, परोक्ष और अस्पष्ट राजसहायता का है, जिनका सकल घरेलू उत्पाद का काफी बड़ा भाग होने का अनुमान है। चूंकि यह क्षेत्र, बचत के लिए उच्चतम क्षमता वाला है, इसलिए इन राजसहायताओं की परिभाषा, मात्रा, उपयोगिता और औचित्य पर गुण-दोष के आधार पर विचार करने की जरूरत है। इन राजसहायताओं को लागू और लक्षित किए जाने के साथ-साथ, अभिशासन की क्षमताओं के अनुकूल बनाया जाना चाहिए। सरकार की पेंशन संबंधी देयताएं, वर्तमान खर्च का सब से तेजी से बढ़ने वाला घटक है और इस पर अध्याय-2 में विस्तार से चर्चा की गई है। फिलहाल ये देयताएं निराधार हैं और आम राजस्व पर दावा प्रस्तुत करती हैं। इस बात के साक्ष्य हैं कि पेंशन खाते के प्रबंधन में बहुत कुछ किया जाना वांछनीय है और सरकार उससे बहुत अधिक अदा कर रही है जो न्यायोचित है। अगला क्षेत्र, अवसंरचना सेवाओं के लिए सार्वजनिक प्रावधान से संबंधित है जिसका वित्त-पोषण अब तक इस तरीके से किया जाता रहा है कि जनता इन सेवाओं के लिए आर्थिक प्रभार अदा न करने की आदी हो गई है। इनमें से कुछ सेवाएं, विद्युत, जलापूर्ति, सिंचाई, परिवहन और उच्च शिक्षा हैं। यद्यपि जहां तक इन राजसहायताओं का संबंध है, निशंक समानता की अवधारणा महत्वपूर्ण है, लेकिन इसके साथ-साथ यह भी तथ्य है कि समाज का सम्पन्न वर्ग ही ऐसी सेवाओं का उपभोग करता है और इनका प्रमुख लाभार्थी है। दसवीं योजना में राजसहायता

और सरकारी सेवाएं प्रदान करने के मूल्य निर्धारण क्षेत्र में आवश्यक सुधार करके केन्द्र और राज्य, दोनों स्तरों पर, सरकार की वित्तीय स्थिति में सुधार करने के कार्य को प्राथमिकता दी जाएगी।

(vi) **नागरिक समितियां :** राष्ट्र के विकास में नागरिक समितियों (सोसाइटियों) की भूमिका महत्वपूर्ण है। स्वयंसेवी संगठनों, लाभ न अर्जित करने वाली कम्पनियों, निगमित निकायों, सहकारी समितियों और न्यासों सहित कई हजार नागरिक समाज के संगठन, आर्थिक और सामाजिक विकास में सक्रिय रूप से शामिल हैं। इस प्रकार उन्हें विकास में साझेदार के रूप में मान्यता प्रदान करनी होगी। स्वयंसेवी क्षेत्र की शक्तियां, जैसेकि उनकी वकालती दक्षता, संगठनात्मक दक्षता और जनता के निकट होने के गुण का उपयोग सभी संबंधितों के लाभ के लिए किया जाना चाहिए। दसवीं योजना के दौरान यह प्रस्ताव है कि :

- (क) योजना बनाने और क्रियान्वयन करने तथा जनता के साथ व्यवहार करने के काम में, विशेष रूप से निर्णायक समय में स्वयंसेवी संगठनों को शामिल करना;
- (ख) स्वयंसेवी क्षेत्र में महत्वपूर्ण प्रतिस्पर्धा और व्यावसायिकता का विकास करना;
- (ग) राज्यों में और उन क्षेत्रों में जहां स्वयंसेवीवाद कमजोर है, वहां इसके विकास को प्रोत्साहित करके इसके आधार और कार्यक्षेत्र को व्यापक बनाना;
- (घ) स्वयंसेवी क्षेत्र को अधिकाधिक रूप से शामिल करने के लिए उचित वातावरण सृजित करना, विशेष रूप से पिछड़े क्षेत्रों में ऐसा वातावरण सृजित करना जहां राज्य-तंत्र की कमी है;
- (ङ.) यह सुनिश्चित करने के लिए तंत्र विकसित करना होगा कि सरकारी/निजी/बाह्य स्रोतों से प्राप्त निधियां उन स्वयंसेवी संगठनों तक पहुंचें जो गरीबों और अलाभ की स्थिति वालों को सेवा दे रहे हैं; मूल गैर-सरकारी संगठन की अवधारणा के कार्यकरण की समीक्षा करना और इसके आधार पर अधिक पारदर्शिता

और जवाबदेही के लिए स्वयंसेवी संगठनों के वित्त-पोषण की वैकल्पिक विधियों पर विचार करना;

- (च) स्वयंसेवी संगठनों द्वारा तैयार नए विकास माडलों के उचित डाटाबेस का निर्माण करना, दस्तावेजीकरण करना, अनुसंधान और प्रसार करना;
- (छ) स्वयंसेवी संगठनों और पंचायती राज संस्थाओं के बीच सह-जीवन को बढ़ावा देना ताकि वे एक-दूसरे के पूरक हो सकें और टकराव से बच सकें, ऐसा पंचायती राज संस्थाओं की योजना बनाने वाली समितियों में स्वयंसेवी संगठनों को उचित प्रतिनिधित्व देकर किया जा सकता है;
- (ज) निगरानी और मूल्यांकन, विशेष रूप से दसवीं योजना के ग्यारह निगरानी योग्य लक्ष्यों की निगरानी और मूल्यांकन करना; और
- (झ) विकास प्रक्रिया के लिए नागरिक समितियों (सोसाइटियों) के वित्तीय अंशदान को बढ़ाने के प्रति पहल करना।

(vii) **सिविल-सेवा सुधार :** ये सभी स्तरों पर सार्वजनिक प्रशासन में पारदर्शिता, जवाबदेही, ईमानदारी, कुशलता और संवेदनशीलता में सुधार करने के प्रति लक्षित होने चाहिए। अभिशासन के अन्य किसी मुद्दे की तुलना में भ्रष्टाचार की समस्या का हल अधिक सुव्यवस्थित ढंग से करना होगा। अनियमितिकरण, उदारीकरण और निजीकरण करके राज्य की आर्थिक भूमिका को कम करना ही इस समस्या को हल करने का आवश्यक उपाय नहीं है। ऐसी सभी कार्य-पद्धतियाँ, नियम और विनियम जो भ्रष्टाचार को बढ़ावा देते हैं और कुशल शासन प्रणाली के रास्ते में आते हैं, उन्हें समाप्त करना होगा। इस प्रणाली की कुशलता में सुधार लाने हेतु किए जाने वाले कुछ उपाय निम्नानुसार हैं :-

- (क) सूचना के अधिकार को लागू करना। यह पहला कदम होना चाहिए और इसका उल्लेख बिंदु (iii) में पहले ही किया जा चुका है।
- (ख) नीतियों और कार्य-पद्धतियों में अधिक पारदर्शिता।

नीतियों, पात्रताओं और कार्य-पद्धतियों संबंधी कार्रवाई और इनके निष्कर्ष, पारदर्शी, सर्वजनित और स्पष्ट रूप से प्रदर्शित होने चाहिए।

- (ग) विवेकाधिकार को न्यूनतम करना। विश्वास किया जाता है कि कम विवेकाधिकार से अधिक समानता वाली कम भ्रष्टाचार वाली प्रणाली विकसित होगी।
- (घ) जिनके पास प्राधिकार है उन्हें जवाबदेह भी बनाया जाना चाहिए। मौजूदा संस्थागत व्यवस्थाओं की समीक्षा करनी होगी और इनमें परिवर्तन करना होगा ताकि जिन्हें प्राधिकार दिया गया है, उन्हें जवाबदेह भी बनाया जाए।
- (ङ.) पुरस्कार और दंड की प्रणाली को सुदृढ़ करना। सार्वजनिक जीवन में प्रोत्साहन की वर्तमान प्रणाली में परिवर्तन करने की आवश्यकता है। यह प्रणाली भ्रष्टाचार को कम खतरे के साथ अधिक लाभ का व्यवसाय बनाती है। ऐसा प्रोत्साहनवर्द्धक ढांचा तैयार करना होगा जो अच्छे कार्य के लिए पुरस्कार दे और बढ़ावा दे तथा इसके साथ-साथ, खराब कार्यप्रणाली और कदाचार को अनुशासित करे तथा दंड दे। कदाचार/भ्रष्टाचार के लिए दोषासिद्ध अथवा आरोपित लोगों को सार्वजनिक उदाहरण बनाना होगा।
- (च) सरकारी कार्यों की समीक्षा करना और निरर्थक कार्यों को त्यागना। समय-समय पर सरकार के कार्य बदलते रहते हैं। हम अकाल प्रबंधन और औद्योगिक कच्ची सामग्री के कोटे आदि के दिनों से बहुत आगे आ गए हैं। अर्थव्यवस्था को खोलने और इसका वैश्वीकरण करने से अनेक परिवर्तन हो गए हैं। इस स्थिति की समीक्षा करना और विभागों के अंदर उन कार्यों की पहचान करना आवश्यक हो गया है, जो कभी आवश्यक थे, लेकिन अब निरर्थक हैं और इन्हें समाप्त करने की जरूरत होगी। इसका एक अच्छा उदाहरण सहकारिता विभाग में गन्ना आयुक्त का कार्यालय है, जो सहकारिता नियमों में परिवर्तन करने के साथ



निष्फल हो गया है। नौकरशाही की उत्पादकता बढ़ाने के प्रयास में यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि प्रत्येक कर्मचारी संगत कार्य निष्पादित कर रहा है।

(छ) व्यावसायिकता में सुधार। प्रशासनिक प्रणाली में व्यावसायिकों/विशेषज्ञों को संविदायुक्त नियुक्ति देने की जांच की जानी चाहिए और प्रवेश नीति में उपयुक्त नीतिगत परिवर्तन किए जाने चाहिए।

(ज) क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण। सभी संवर्गों और पदों के लिए सेवापूर्व तथा सेवाकाल में क्षमता निर्माण की प्रणाली जहां कहीं मौजूद है, जारी रहनी चाहिए और जहां नहीं है, वहाँ लागू की जानी चाहिए। प्रशिक्षण, मांग आधारित होना चाहिए तथा तकनीकी, प्रबंधन और सूचना प्रौद्योगिकी से संबंधित क्षेत्रों में दिया जाना चाहिए।

(झ) सरकार के आकार को उचित बनाना। यह सर्वमान्य तथ्य है कि सरकार के वर्तमान ढांचे और आकार की समीक्षा करने की जरूरत है। इस संबंध में व्यय सुधार समिति ने कई केन्द्रीय विभागों की समीक्षा की है, उनके निर्णयों को कार्यान्वित करने की जरूरत है। सरकार में अधिशेष (सरप्लस) कर्मचारी, एक गंभीर समस्या हैं और इसके सुधारात्मक उपायों को और अधिक टाला नहीं जा सकता है। अधिशेष कर्मचारियों की तात्कालिक पहचान करने, प्रभावी पुनर्नियोजन योजना बनाने तथा सेवानिवृत्ति की उदार प्रणाली लागू करने की जरूरत है। भर्ती नीतियों को इस तरीके से व्यवस्थित करने की जरूरत है कि केवल कार्यशील पद ही भरे जाएं और अन्य रिक्तियों को या तो समाप्त होने दिया जाए अथवा पुनर्नियोजन के माध्यम से भरा जाए। दसवीं योजनावधि के दौरान, प्रति वर्ग कर्मचारियों की संख्या में 2 प्रतिशत कमी करनी होगी। चूंकि कर्मचारियों पर होने वाला खर्च असहनीय स्तर तक बढ़ गया है, इसलिए सेवा-शर्तों,

कम से कम नई भर्ती की सेवा-शर्तों में परिवर्तन लागू करने की आवश्यकता है। नए कर्मचारियों के लिए अंशदायी पेंशन प्रणाली लागू करना शुरुआती कदम हो सकता है। कार्य/गतिविधि को करने के वैकल्पिक तरीकों की जांच की जानी चाहिए और यदि इन्हें आवश्यक समझा जाए, तभी सरकार को सौंपे जाने चाहिए।

(ट) कार्यकाल में स्थिरता। किसी रचनात्मक, नए और स्थायी कार्य को करने के लिए कार्यकाल, विशेष रूप से मध्यम और वरिष्ठ अधिकारियों के कार्यकाल में न्यूनतम स्थिरता होनी ही चाहिए।

(viii) **प्रक्रिया संबंधी सुधार :** ये जनता के साथ सरकार के व्यवहार के सभी पहलुओं को कवर करते हैं। अक्सर लालफीताशाही तथा विकास के रास्ते में आने वाली प्रक्रिया संबंधी और कानूनी रुकावटों से निजी पहलें, उद्यमिता ऊर्जा और नवीकरण की अनदेखी कर दी जाती है। अभिशासन में सुधार करने के क्षेत्र में उन अनावश्यक प्रक्रिया संबंधी नियंत्रणों और विनियमों को समाप्त करने को प्राथमिकता दी जाएगी जो उद्यमिता ऊर्जा के लिए बाधा हैं, भ्रष्टाचार पनपाते हैं और आम आदमी को प्रभावित करते हैं। यद्यपि विभिन्न सरकारों ने समय-समय पर "एकल खिड़की समाशोधन" और "निवेशकर्ता सहायता कक्ष" की घोषणा की है, लेकिन ये प्रभावी नहीं हुए हैं। इसके लिए प्राथमिक कारण यह है कि यह केवल अपर्याप्त समन्वय की ही समस्या नहीं है बल्कि खंडित व्यवस्था और अक्सर प्राधिकार प्रदत्त करने की जटिल प्रणाली के माध्यम से कई अधिकारियों में निहित सरकारी विभिन्न शक्तियों के निरंकुश प्रयोग की समस्या भी है। यह समस्या इस तथ्य से और बढ़ती है कि नियम और विनियम, अक्सर पारदर्शी नहीं हैं। इस समस्या को हल करने के लिए ऐसे नियमों को युक्तियुक्त बनाने, उन्हें व्यापक और पारदर्शी तरीके से अधिसूचित करने, जिम्मेदारियां सौंपने, प्रत्येक कर्मचारी की जवाबदेही निर्धारित करने, निर्णय लेने के लिए स्पष्ट रूप से समय-सीमा निर्धारित करने तथा दुर्भावपूर्ण विलम्ब के मामले में प्रशासनिक और कानूनी सुविधा प्रदान करने की आवश्यकता होगी।

(ix) **कार्यक्रम/परियोजना तैयार करना** : कार्यक्रमों और स्कीमों की विफलता का एक सब से आम कारण, इन कार्यक्रमों/परियोजनाओं/स्कीमों का दोषपूर्ण और अपूर्ण डिजाइन है। कार्यक्रमों, परियोजनाओं और स्कीमों को अधिक सुव्यवस्थित और व्यावसायिक तरीके से तैयार करने की सावधानी बरती जानी चाहिए। एक ही प्रयोजन को प्राप्त करने के लिए विभिन्न विकल्पों पर विचार करना चाहिए और सबसे उचित का चयन करना चाहिए। कार्यक्रमों/परियोजनाओं/स्कीमों में स्पष्ट लक्ष्य और उद्देश्य; नीतियां और कार्ययोजना; और सुपारिभाषित सुपुर्दगी-तंत्र होना चाहिए। इसके प्रभाव की समीक्षा और मूल्यांकन करने के लिए सावधानीपूर्वक बेंचमार्क और संकेतक तय किए जाने चाहिए। विभिन्न अवस्थाओं पर कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदारियों की स्पष्ट रूप से पहचान की जानी चाहिए।

(X) **परियोजना आधारित सुधार सम्बद्ध समर्थन** : निर्वाह प्रणाली में सुधार करने का एक तरीका राज्यों और विकास एजेंसियों/संस्थानों के लिए परियोजना आधारित सहायता की संभावना को बढ़ाने से संबंधित है। हाल का अनुभव यह रहा है कि परियोजना आधारित सहायता, विशेष रूप से अवसंरचना - सड़क और पुल, विद्युत और सिंचाई के क्षेत्र में सहायता अपने उद्देश्यों को पूरा करने में अधिक प्रभावी हुई है। यह निगरानी करने और बेहतर रूप से लक्षित करने के लिए भी अधिक उत्तरदायी है। ऐसी सहायता को आवश्यक रूप से ऐसे आदान (इनपुट) के रूप में देखा जाना है जो राज्य सरकारों के विकास प्रयासों में नीतिगत अंतर को पूरा करता है, अगर इसे पूरा कर दिया जाए तो राज्य अपने प्रयास जारी रख सकते हैं। सुधार-सम्बद्ध समर्थन के कुछ उदाहरण त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम, त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम, शहरी प्रोत्साहन सुविधा तथा राष्ट्रीय सम विकास योजना हैं।

(xi) **सहक्रिया और समन्वय** : विकास में लगी विभिन्न सरकारी और अर्द्ध-सरकारी एजेंसियों के बीच सहक्रिया और समन्वय, उपरिच्यय न्यूनतम करने, प्रयासों के दोहरेपन को रोकने, संसाधनों तथा जनशक्ति का इष्टतम उपयोग करने, और सीमित संसाधनों से अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण है।

इसके अलावा, नागरिक प्रशासन की कुछ शाखाओं पर जिम्मेदारियों का अधिक भार डालने से निर्वाह के लिए समूची संस्थागत क्षमता न केवल कमजोर हो जाएगी, बल्कि सार्वजनिक हस्तक्षेपों की गुणवत्ता के संबंध में भी समझौता करेगी जो मानव विकास का महत्वपूर्ण क्षेत्र है। इसका एक उदाहरण एक जिला कलेक्ट्रेट है, जिसके बारे में एक बार में ब्लाक स्तर पर 167 विकास स्कीमों को देखने की सूचना दी गई है।

(xii) **निगरानी** : एक अन्य पहलू निगरानी के मुद्दे से संबंधित है, जिसका निर्वाह प्रणाली और सार्वजनिक खर्चों की प्रभावोत्पादकता तथा कुशलता के सुधार पर सीधा प्रभाव पड़ता है। एक आम सोच यह है और शायद ठीक भी है कि योजना कार्यक्रमों और अन्य गैर-योजनागत गतिविधियों की पर्याप्त निगरानी और मूल्यांकन के अभाव में काफी बर्बादी हुई है, लीकेज हुआ है और पिछली योजनाओं के कार्यक्रम अगली योजनाओं में गए हैं, जिससे विकास प्रक्रिया में सीमित सरकारी संसाधनों का इष्टतम उपयोग नहीं हुआ है। ऐसा इस तथ्य के कारण हुआ है कि निगरानी और मूल्यांकन के मौजूदा तंत्र का विभिन्न कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए जिम्मेदार एजेंसियों द्वारा पर्याप्त उपयोग नहीं किया गया है और न ही पिछले समय में इन तंत्रों में सुधार करने और सुदृढ़ करने का कोई सुस्पष्ट प्रयास किया गया है। योजना आयोग ने संबंधित मंत्रालयों से परामर्श करके हाल ही में इस मुद्दे को हल करने के उपाय किए हैं। इस संदर्भ में योजना आयोग में संबंधित सदस्यों के अंतर्गत तिमाही कार्य-निष्पादन समीक्षा बैठक आयोजित करने की प्रक्रिया की शुरुआत की है। इसका उद्देश्य, केन्द्रीय मंत्रालयों के योजना कार्यक्रमों और स्कीमों के कार्य-निष्पादन की भौतिक और वित्तीय दोनों दृष्टियों से समय-समय पर समीक्षा करना, इन दोनों को सह-सम्बद्ध करना, बाधाओं और रुकावटों की पहचान करना और उपचारात्मक उपायों का सुझाव देना है। तथापि, विशेष रूप से ध्यान, जवाबदेही और योजना खर्च की प्रभावोत्पादकता में सुधार करने की दृष्टि से व्यक्तिगत स्कीमों के डिजाइन और निर्वाह-तंत्र पर दिया जाना है। इसी प्रकार की पहलें, केन्द्र और राज्य सरकारों

द्वारा करने की आवश्यकता है। निगरानी को और अधिक केन्द्रित और उपयोगी बनाने के लिए परियोजना/स्कीम तैयार करने की अवस्था में ही स्पष्ट समय-सीमा के साथ स्पष्ट रूप से परिभाषित संकेतकों (इनपुट और आउटपुट संकेतक) की पहचान की जानी चाहिए।

- (xiii) **'शून्य' आधारित बजटीयकरण का उपयोग करके केन्द्र प्रायोजित स्कीमों और केन्द्र क्षेत्र की स्कीमों को युक्तियुक्त बनाना :** केन्द्र प्रायोजित स्कीमों में मूल रूप से केवल वहां तैयार की जानी थी, जहां गरीबी उन्मूलन जैसा राष्ट्रीय महत्व का उद्देश्य प्राप्त किया जाना था अथवा जो कार्यक्रम क्षेत्रीय अथवा अंतर-राज्यीय स्वरूप के थे या गतिनिर्धारक स्वरूप के थे या सर्वेक्षण अथवा अनुसंधान के प्रयोजनार्थ थे। तथापि, केन्द्र प्रायोजित स्कीमों का अत्यधिक प्रसार हुआ है और नौवीं योजना के अंतिम वर्ष में 360 केन्द्र प्रायोजित स्कीमों और 2247 केन्द्र क्षेत्र की स्कीमों थीं। इनमें से अनेक एक ही उद्देश्य के लिए थीं और एक ही आबादी के लिए लक्षित थीं। सूचना, शिक्षा और संचार जैसे कुछ व्यापक घटक, कई स्कीमों में दोहराए गए हैं। इससे कार्यान्वयन तंत्र की बहुलता और सहक्रिया तथा समन्वय की कमी उत्पन्न हो गई है। केन्द्र प्रायोजित स्कीमों, परियोजना दृष्टिकोण का अनुसरण नहीं करती हैं और सामान्यतया इनमें बेंचमार्क अथवा निष्पादन संकेतक नहीं होते हैं। दसवीं योजना की कार्य-नीति का स्पष्ट लक्ष्य, केन्द्र क्षेत्र की तथा केन्द्र प्रायोजित स्कीमों का एकीकरण, छंटाई और राज्यों को अंतरण करके इन्हें युक्तियुक्त बनाकर दक्षता अथवा सार्वजनिक परिसम्पत्तियों और सार्वजनिक क्षेत्र के खर्च की गुणवत्ता में सुधार करना है। नौवीं योजना के अंतिम वर्ष में उपर्युक्त प्रयोजन को ध्यान में रखते हुए योजना आयोग ने सभी केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों के लिए 'शून्य' आधारित बजटीयकरण की प्रक्रिया चलाई थी। इस प्रक्रिया के परिणामस्वरूप, नौवीं योजना में चल रही 360 केन्द्र प्रायोजित स्कीमों में से योजना आयोग ने 48 स्कीमों की छंटाई करने, 161 स्कीमों का 53 स्कीमों में विलय करने और शेष 135 स्कीमों बनाए रखने, जिससे दसवीं योजना में कुल 188 केन्द्र प्रायोजित स्कीमों बनाए रखने की सिफारिश की थी। इसी प्रकार

नौवीं योजना में चल रही केन्द्र क्षेत्र की 2247 स्कीमों में से योजना आयोग ने 539 स्कीमों की छंटाई करने, 1001 स्कीमों का 233 स्कीमों में विलय करने और शेष 689 स्कीमों को बनाए रखने की सिफारिश की थी, जिसका तात्पर्य दसवीं योजना के लिए 922 केन्द्र क्षेत्र की स्कीमों जारी रखने का था। यह निर्णय लिया गया है कि योजना आयोग नियमित रूप से यह प्रक्रिया चलाएगा और राज्यों को भी उनकी स्कीमों की ऐसी समीक्षा करने के लिए प्रोत्साहित किया जाएगा। उपर्युक्त के अलावा, दसवीं योजना में निम्नलिखित कार्य-नीतियां अपनाई जाएंगी:-

- (क) केवल आपवादिक परिस्थितियों में नई केन्द्र प्रायोजित स्कीम की अनुमति दी जाएगी। केन्द्र क्षेत्र की नई स्कीम शुरू करने की बजाय मौजूदा स्कीमों में परिवर्तन करने अथवा राज्य क्षेत्र में गतिविधि चलाने के लिए प्रयास किए जाएंगे;
- (ख) निधियों के राज्यवार प्रवाह का पता लगाने सहित केन्द्र क्षेत्र की स्कीमों और केन्द्र प्रायोजित स्कीमों की निगरानी करना और विभिन्न स्कीमों के अधीन भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्यों का मूल्यांकन करना आवश्यक होगा;
- (ग) जहां तक संभव होगा, केन्द्र प्रायोजित नई स्कीमों उस क्षेत्र में सुधारों की शर्त पर होंगी;
- (घ) स्कीम के घटकों के बीच लचीलापन होना चाहिए; और
- (ङ) जहां कहीं संभव हो, स्कीमों के समूह के लिए मैक्रो प्रबंधन अथवा कैफेटेरिया दृष्टिकोण का उपयोग किया जाना चाहिए। इसमें राज्य को चयन करने हेतु स्कीमों का समूह प्रस्तुत करने तथा उनकी आवश्यकताओं के अनुरूप सबसे उपयुक्त स्कीम का चयन करने की व्यवस्था है।

- (xiv) **सीमांत और वंचितों का सशक्तिकरण :** सीमांत और वंचितों के सशक्तिकरण ने अनेक मामलों

में खराब अभिशासन का प्रतिरोध करने और अभिशासन मानकों में गिरावट तथा अन्य द्वारा व्यक्तिगत शोषण को रोकने के लिए समाज में समतुल्य बल अथवा दबाव समूह स्थापित करने के लिए एक महत्वपूर्ण साधन होने का उदाहरण प्रस्तुत किया है। किसी प्रणाली में निहित स्वार्थ ऐसे विशेषाधिकारहीन समूहों की यथास्थिति बनाए रखने में रुचि लेते हैं। इन अनौपचारिक लेकिन सोची-समझी और अड़ियल व्यवस्थाओं को तोड़ने का केवल एक रास्ता समाज में सीमांत व्यक्तियों को सशक्त बनाना है, ताकि वे अपने वैध अधिकारों के लिए लड़ सकें। इसके लिए उदाहरणार्थ सभी स्तरों पर विधायी निकायों में महिलाओं के लिए आरक्षण करके सकारात्मक निर्णय के माध्यम से न केवल विधायी पहल अपेक्षित है, बल्कि आबादी के लक्षित समूहों के लिए आर्थिक असुरक्षा को दूर करने के सार्वजनिक विकास प्रयासों का स्पष्टतः निर्देशन भी अपेक्षित है। इसके लिए सूचना का प्रसार और सभी के लिए सूचना तक मुक्त पहुंच अपेक्षित है। पहले पैरा (iii) में सूचना के अधिकार के महत्व का उल्लेख किया गया है। ऐसी प्रणाली की पहचान करने की जरूरत है जो यह सुनिश्चित करे कि इन समूहों तक सूचना पहुंच रही है अथवा नहीं। सर्वाधिक जरूरत शिक्षा, स्वास्थ्य देखभाल संबंधी बुनियादी सेवाओं और जीविका के अवसरों तक पहुंच को शामिल करके मानव विकास कार्य-नीतियों के माध्यम से व्यक्तिगत क्षमता निर्माण की है। खराब अभिशासन और भ्रष्टाचार के मुद्दों को उजागर करने और उठाने में प्रचार माध्यमों तथा स्वयंसेवी क्षेत्र को भी महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है।

(XV) **न्यायिक सुधार :** न्याय दिलाने की प्रक्रिया में तेजी लाने की दृष्टि से न्यायिक सुधार करने की तात्कालिक आवश्यकता है। उच्च न्यायालयों के माध्यम से नियमित निर्वाह तंत्र के विकल्प के रूप में परिवार न्यायालय, लोक अदालत, न्याय पंचायत आदि जैसे वैकल्पिक न्यायालय चलाने की जरूरत है।

(XVI) **सूशासन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग:** सूशासन विशेष रूप से दक्षता, पारदर्शिता में सुधार

करने और सरकार के साथ क्रिया (व्यवहार) करने वालों के लिए अनुकूल वातावरण बनाने के लिए सूशासन हासिल करने हेतु इलैक्ट्रॉनिक-अभिशासन (ई-गवर्नेन्स) महत्वपूर्ण औजार के रूप में तेजी से उभर रहा है। ई-गवर्नेन्स, सरकारी कार्यकरण की प्रक्रिया में सूचना प्रौद्योगिकी को लागू करना दर्शाता है, ताकि बेहतर अभिशासन लाया जा सके, जिसे "स्मार्ट" (सादगी, नैतिकता, जवाबदेही, उत्तरदायी और पारदर्शी) का नाम दिया गया है। अब तक सूचना और सेवाओं तथा साफ्टवेयर साल्यूशन के पैकेज के लिए कनेक्टिविटी, नेटवर्किंग, प्रौद्योगिकी उन्नयन, सेलेक्टिव डिलीवरी सिस्टम पर जोर दिया गया है। दसवीं योजना में प्रस्ताव है कि उन प्रक्रियाओं और नियमों को पुनः तैयार करने पर ध्यान केन्द्रित किया जाए जो वास्तव में ई-गवर्नेन्स के किसी प्रभावी कार्यक्रम का केन्द्र होते हैं। दसवीं योजना के लिए ई-गवर्नेन्स की मास्टर योजना में ई-गवर्नेन्स लागू करने के उद्देश्यों के बारे में अभिकेन्द्रित दृष्टि की आवश्यकता पर जोर दिया गया है। सुपरिभाषित समय-सीमा के अंदर प्राप्त किए जाने वाले निर्वाह की रेंज और मानकों को स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट करना होगा। किसी ई-गवर्नेन्स गतिविधियों की निरंतरता, अंतर-गतिविधि और मानकीकरण पर उचित ध्यान दिया जाएगा। सार्वजनिक और निजी, दोनों क्षेत्रों से, संसाधन जुटाए जाएंगे। ई-गवर्नेन्स के दायरे के अंदर सरकार से सरकार, सरकार से उपभोक्ता, सरकार से व्यापार के कार्यों का विकास करना आवश्यक होगा। सूचना प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में परिकल्पित एक प्रमुख पहल, सूचना प्रौद्योगिकी को जन-जन तक ले जाना है। भारत में बोली जा रही विभिन्न भारतीय भाषाओं के साथ तालमेल स्थापित करने के लिए साफ्टवेयरों का सृजन वास्तविक चुनौती है। दसवीं योजना में उचित साफ्टवेयर और प्रौद्योगिकी का विकास करने का प्रयास किया जाएगा ताकि लोग परस्पर व्यवहार करने और स्थानीय भाषा में कम्प्यूटरों का उपयोग कर सकें। स्थानीय भाषा के लिए इन्टरनेट तक पहुंच और अंतर्वस्तु सृजन को बढ़ावा दिया जाएगा। इसी के साथ-साथ दूरस्थ और ग्रामीण क्षेत्रों में अपेक्षित सम्पर्क उपलब्ध कराने के लिए नए और सरस्ते विकल्प तलाशने होंगे।

## भावी कदम

6.16 सुशासन शायद अकेला ऐसा महत्वपूर्ण घटक है, जो दसवीं योजना के उद्देश्यों को प्राप्त करना सुनिश्चित कर सकता है। उपर्युक्त की दृष्टि में, यह महत्वपूर्ण है कि सभी विशेषताएं मौजूद रहें और उपर्युक्त पैरा 6.15 में उल्लिखित सुधार और अन्य नीतिगत उपाय लागू करने के लिए आवश्यकता का एहसास और स्वेच्छा जागृत हो। जनता की अधिक प्रतिभागिता, अभिशासन का प्रभावी विकेन्द्रीकरण, नागरिक समाज, विशेषा रूप से स्वैच्छिक संगठनों को शामिल करने और सूचना के महत्वपूर्ण अधिकार से संबंधित मुद्दों को हल करने के लिए उपाय करने होंगे। पारदर्शिता, जवाबदेही, दक्षता, सही कार्य और ईमानदारी में सुधार करने, अनावश्यक नियमों, पद्धतियों, विनियमों और नियंत्रणों की प्रणाली से छुटकारा पाने हेतु जनता-सरकार की सहक्रिया के लिए पद्धतियों में सुधार करने; राजस्व प्रणाली और संसाधन जुटाने संबंधी सुधार, और न्याय करने की प्रक्रिया

में तेजी लाने की दृष्टि से न्यायिक सुधार करने के लिए लक्षित सिविल सेवा सुधारों को पूरी निष्ठा के साथ किया जाना अपेक्षित होगा। सुव्यवस्थित और व्यावसायिक तरीके से कार्यक्रम/परियोजना तैयार करने; परियोजना आधारित सुधार सम्बद्ध योजना समर्थन प्रदान करने; विभिन्न सरकारी विभागों और एजेंसियों के बीच सहक्रिया और समन्वय बनाने; "शून्य" आधारित बजटीकरण का उपयोग करके केन्द्र प्रायोजित स्कीमों और केन्द्रीय स्कीमों को युक्तियुक्त बनाने; और अधिक प्रभावी निगरानी तथा मूल्यांकन करने को प्रोत्साहित करना होगा और समर्थन देना होगा। सीमांत और वंचित जनों के सशक्तिकरण पर जोर दिया जाएगा, ताकि उन्हें खराब अभिशासन का प्रतिरोध करने और अभिशासन में गिरावट तथा जनता के शोषण को रोकने के लिए दबाव समूह के रूप में कार्य करने हेतु सशक्त बनाया जा सके। पारदर्शिता, ईमानदारी बढ़ाने और प्रणाली को तेज करने तथा उपयोगकर्ता अनुकूल बनाने के लिए ई-गवर्नेंस और सूचना प्रौद्योगिकी को जोरदार बढ़ावा देना होगा।