भारत सरकार

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

दसवीं रिपोर्ट

कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन

नई ऊँचाइयों तक पहुँचना

नवम्बर 2008

भूमिका

सिविल सेवा की जड़ें काफी लम्बे अर्से से मानव इतिहास के साथ जुड़ी हैं। प्राचीन मिश्री सभ्यता को जिन्दा रखने की कुंजी सिविल सेवा थी, जो 3000 बी.सी. के पहले तक काफी फली-फूली, बाद की सभी अफसरशाहियों का एक ऐतिहासिक माडल। पूरे देश की महत्वपूर्ण पहलों के लिए एक केन्द्रीय प्रबंधन की जरूरत है, जिसके लिए लेखकों और अधिकारियों के एक समूह की आवश्यकता होती है। कायम हो जाने पर लेखकों और अधिकारियों ने व्यापक निर्माण कार्यकलापों में व्यवसाय का अन्य क्षेत्र कायम किया जिसे सैनिक पद्धतियों के अनुसार आयोजित किया गया। केवल कुछ समय के अन्दर ही उन्होंने पूरे राज्य का प्रशासन सम्भाल लिया।

चीन में, जहाँ सिविल सेवा कम से कम 200 बी सी पूर्व कायम रही, इसने शी. ह्वांगती के समय से चीनी साम्राज्य को परिरक्षित रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। चीन में, सिविल सेवकों को योग्यता के आधार पर भर्ती किया जाता था तथा उन्हें एक सुपरिभाषित आजीविका पथ और कार्यावधि की सुरक्षा प्राप्त थी। राज्य की सेवा करना एक बड़ा विशेषाधिकार माना जाता था जो केवल कुछेक गिने-चुने प्रतिभावान को ही प्राप्त होता था। जापान में, 645 ए डी के तइका सुधारों के बाद से सिविल सेवा में सातत्य बना रहा और वह भी पद्धतियां बदलने और शक्ति एक शासन से दूसरे शासन को हस्तान्तरित होने के बावजूद। अनेक नेग्रो साम्राज्य बहुत कम समय तक चले क्योंकि उनमें अधिकारियों की एक प्रणाली का अभाव था। अधिकारियों की प्रणाली के भंग हो जाने के बाद कारोलिंगियाई साम्राज्य की एकता गम्भीर रूप से प्रभावित हुई।

मध्य काल में व्यापक आधुनिक राज्यों का आधार अफसरशाही प्रणालियों के साथ-साथ सहवर्ती रूप से विकसित हुआ। सिविल सेवा का विकास यूरोप में राष्ट्र निर्माण की प्रक्रिया की दिशा में एक अनिवार्य कदम था । आधुनिक अफसरशाही राज्य का विकास यूरोप में प्रौद्योगिकी में एक ऐसी घटना समझा गया कि इसे अन्य देशों में ले जाया गया। इस प्रकार यह अवधारणा यूरोप में पूर्व से लेकर जर्मनी के सिद्धान्तों और रूस तक पहुँची। रूस में, अफसरशाही ने अर्थव्यवस्था को आधुनिक बनाने तथा शैक्षिक पद्धति को फ्रांस की पद्धति पर ढालने के लिए विस्तृत रूप से विनियम तैयार किए गए; पद्धति ने भली-भांति ढंग से काम किया क्योंकि अफसरशाही की प्रक्रिया को साधारण बनाने के लिए सिविल सोसायटी पर्याप्त रूप से विकसित थी। अवधारणा के रूस के और पूर्व में पहुंचने तक, इस पर काबू पाने के लिए सिविल सोसायटी के विकास के अभाव में राज्य अत्यधिक अफसरशाही के दबाव में आ गया। महान पीटर और हाल ही में मिखेल गोर्बाचेव के जोरदार प्रयासों के बावजूद, रूस में सिविल सोसायटी रूस में पश्चिमी यूरोपियाई माडल के अनुसार अपना विकास करने और अफसरशाहीपूर्ण राज्य पर नियंत्रण रखने में सफल नहीं हो सकी।

भारत में आर्यों के नायकों ने प्रशासनिक प्रणाली का उल्लेख किया। राक्षसों के खिलाफ युद्ध में देवता हार के कगार पर थे। निराशा में, वे इकट्ठे हुए और अपना नेतृत्व करने के लिए उन्होंने एक राजा

को चुना। प्रारम्भिक आर्य प्रशासनिक पद्धति के उदभव को सम्भवत : 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), आमात्य (अधिकारीगण), जनपद (क्षेत्र), दुर्ग (किलेबंद राजधानी), कोष (राजकोष), दण्डा (सेना) और मित्र (दोस्त)। अर्थशास्त्र के अनुसार, उच्च कोटि के अधिकारियों में मंत्री और आमात्य सम्मिलित थे। मंत्रीगण राजा के सर्वोच्च सलाहकार होते थे और आमात्य सिविल सेवक होते थे। तीन प्रकार के आमात्य थे: सर्वोच्च, मध्यवर्ती और निम्नतम, जो सिविल सेवकों द्वारा धारित अर्हताओं पर निर्भर था। प्रमुख सिविल सेवक समाहत्र था, जो वार्षिक बजट तैयार करता था, लेखे रखता था तथा एकत्र किए जाने वाले राजस्व का निर्धारण करता था। अन्य प्रमुख सिविल सेवक सन्नीधत्र था जो वसूल हुए करों का रिकार्ड रखता था तथा भण्डार का प्रभारी होता था।

दिल्ली सल्तनत के समय प्रशासनिक व्यवस्था के विकास में एक नए चरण का उद्‌भव हुआ। सल्तनत प्रारंभ में एक प्राच्य रूप से विजित राज्य था और शासकों के लिए यह जरूरी था कि वे नव विजित क्षेत्रों पर अपने प्राधिकार और नियंत्रण को मजबूत करें । यह कार्य अस्थाई तौर पर भूमि को अपने अनुयायियों को सौंपकर किया गया जो सिविल सेवक बन गए और साथ ही इन सुपुर्दगियों को, धारकों को उन पर अपना नियंत्रण बनाए रखने के लिए यथा सम्भव अक्सर हस्तान्तरित करके किया गया । ऐसी पद्धति को-सामाजिक अधिशेष के एक बड़े भाग को समायोजित करना और साथ ही साथ उसे शासक वर्ग के सदस्यों के बीच विभाजित करना-जिसे दिल्ली सल्तनत द्वारा सफलतापूर्वक लागू किया गया था-सल्तनत से अलग समकालीन राज्यों, जैसे कि उड़ीसा और विजयनगर द्वारा -अपनाया गया था।

यह पद्धति, सिविल सेवा की एक नई अवधारणा पैदा करने के लिए जिम्मेदार थी, जो यद्यपि मौर्याई प्रथा से पर्याप्त रूप से भिन्न थी तथापि सामान्य रूप से जिसने बाद के वर्षों में सरकारी अधिकारियों की संरचना और भूमिका परिभाषित की। उदाहरण के लिए मुगल अफसरशाही, मनसबदारी पद्धति पर आधारित थी। प्रत्येक मनसबदार में एक मनसब (एक रैंक अथवा एक कमान) विहित था जिससे मुगल अफसरशाही में उसका स्थान निश्चित होता था। मनसबदारी पद्धति अनिवार्यत: सिविल अथवा सैनिक तैनाती के लिए उपलब्ध सिविल सेवकों का एक समूह था। मनसबदारी पद्धति, जैसी कि यह अन्तिम रूप से विकसित हुई, उच्च सिविल सेवा, सामन्तों और सेना का एक मिश्रण बन गई, सभी एक सिविल सेवा संगठन के रूप में परिवर्तित हो गई।

ब्रिटिश शासन के दौरान सिविल सेवा पद्धति मूलत: मुगल पद्धति पर आधारित थी, यद्यपि कुछ संशोधनों के साथ किन्तु मेकाले की रिपोर्ट पर अमल करने से बड़े परिवर्तन किए गए । मेकाले रिपोर्ट में सिफारिश की गई कि केवल सर्वोत्तम और होनहार ही भारतीय सिविल सेवा में शामिल हो सकता है। रिपोर्ट में कहा गया, "नि:सन्देह यह वांछनीय है कि कम्पनी के सिविल सेवकों को मूल देश द्वारा की जाने वाली

सर्वोत्तम, उदार और सर्वाधिक परिष्कृत शिक्षा प्राप्त हो।" रिपोर्ट में इस बात पर बल दिया गया कि कम्पनी के सिविल सेवकों को अपनी प्रथम डिग्री आक्सफोर्ड अथवा केम्ब्रज से प्राप्त करनी चाहिए।

आई सी एस के लिए सर्वोत्तम और सबसे निपुण शिक्षा प्राप्त करने के संबंध में उसके उत्साह के बारे में सन्देह प्रकट नहीं किया जा सकता। आखिरकार, यह साम्राज्य के सर्वाधिक हित में था कि उपनिवेशी भारत की सिविल सेवा के प्रति ब्रिटिश विश्वविद्यालयों की सर्वोत्तम प्रतिभा आकर्षित हो। रिपोर्ट में सुझाया गया कि उपनिवेशी प्रशासक की शैक्षिक पृष्ठभूमि इंगलैण्ड में सिविल सेवक से भी अधिक व्यापक होनी चाहिए। समिति के शब्दों में, "वस्तुत:, कम्पनी के सिविल सेवक के मामले में, उत्तम सामान्य शिक्षा, इंग्लिश व्यवसायिक व्यक्ति की तुलना में, और भी अधिक वांछनीय है; क्योंकि कम्पनी के एक अत्यंत युवा सेवक के लिए भी डयुटियां, इंगलेण्ड में किसी व्यावसायिक व्यक्ति के तहत सामान्यत:, आने वाले कर्त्तव्यों की तुलना में, अधिक महत्वपूर्ण हैं।" भारत के साम्राज्यवादी हितों की देखभाल करने के लिए इंगलेंड की सर्वोत्तम प्रतिभाओं का समर्थन करना और अधिक के साथ नहीं किया जा सकता था।

1835 में, लार्ड मेकाले ने ब्रिटिश संसद के समक्ष स्वीकार किया "मैंने पूरे भारत भर की यात्रा की है और मैंने ऐसा कोई व्यक्ति नहीं देखा जो भिखारी हो, जो चोर हो। ऐसी सम्पदा मैंने इस देश में देखी है, ऐसा ऊँचा मनोबल, इतनी बुद्धि वाले व्यक्ति, जो इस राष्ट्र का आधार हैं, जो उस देश की आध्यात्मिक और सांस्कृतिक विरासत हैं।" किन्तु मेकाले की रिपोर्ट उस समय की एक उपज थी। जिस समय समिति ने रिपोर्ट दी थी, उस समय भारत में ब्रिटिश राजनीतिक श्रेष्ठता एक महत्वपूर्ण प्रभुसत्तासम्पन्न शक्ति में बदल गई थी जो अपने अफसरशाही तंत्र के माध्यम से अपनी इच्छा आरोपित करने में समर्थ थी। वेलेजली से लेकर मार्केस से हास्टिंग और डलहोजी तक भारत में ब्रिटिश का राजनीतिक प्राधिकार बढ़ता गया; और साम्राज्य के प्रचालनों के कार्यक्षेत्र में पर्याप्त रूप से वृद्धि हो गई थी। स्पष्ट है कि साम्राज्य को बनाए रखने, इसकी क्षेत्रीय अखण्डता को अनुरक्षित रखने तथा व्यवस्था आरोपित करने के लिए सर्वोत्तम व प्रतिभाशाली सेवाओं की जरूरत थी।

आई सी एस कर्मी ब्रिटिश शासन के विश्वास पात्र एजेन्ट थे यद्यपि उनमें से कुछेक देशभक्त भी थे। आई सी एस, साम्राज्य शक्ति का एक साधन था और भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के नेताओं ने आजादी के लिए अपने संघर्ष के दौरान यह स्पष्ट कर दिया था कि वे आई सी एस को समाप्त करना चाहते हैं तथा सभी इस बात के समर्थक थे। वर्ष 1934 में जवाहरलाल नेहरू "काफी निश्चित" थे कि "जब तक भारतीय सिविल सेवा की भावना हमारे प्रशासक और हमारी सार्वजनिक सेवाओं में कायम रहेगी तब तक भारत में कोई नई व्यवस्था कायम नहीं हो सकती", इसलिए "यह जरूरी है कि आई सी एस और ऐसी ही सेवाओं को पूरी तरह से समाप्त कर दिया जाना चाहिए।" फिर भी, बाद के वर्षों में आई सी एस परम्परा न केवल जीवित रही बल्कि फली-फूली। 1964 की वसन्त ऋतु में नेहरू से कुछ मित्रों द्वारा एक निजी बैठक में पूछा गया कि वह भारत के प्रथम प्रधान मंत्री के रूप में अपनी असफलता का क्या सबसे बड़ा कारण समझते हैं। बताया गया कि उन्होंने उत्तर दिया, "मैं प्रशासन को नहीं बदल सका, यह अभी भी एक उपनिवेशी प्रशासन है" उसके बाद

नेहरू ने अपनी बात को और स्पष्ट करके कहा कि उपनिवेशी प्रशासन का जारी रहना "गरीबी की समस्या का समाधान करने में भारत की असमर्थता का एक प्रमुख कारण है।"

प्रधान मंत्री इन्दिरा गांधी और भी अधिक स्पष्ट थी। मार्च 1966 में संसद में राष्ट्रपति के अभिभाषण पर बहस का उत्तर देते हुए उन्होंने कहा था "आज भारत को जिस बात की जरूरत है वह "प्रशासनिक पद्धति में क्रान्ति" लाने की है जिसके बगैर किसी भी क्षेत्र में कोई स्थायी परिवर्तन नहीं लाया जा सकता। कार्यालय में अपने 100 दिन पूरे होने पर एक समाचार एजेन्सी को दिए गए एक साक्षात्कार में उन्होंने टिप्पणी की :

"प्रशासन की समस्या से देश की कठिनाइयों में और वृद्धि हुई है। सभी दिशाओं में प्रशासन में ह्रास हुआ है-केन्द्र में, राज्यों में और शासन पद्धति के निचले स्तर पर भी। स्फूर्ति लानी होगी, नई प्रक्रियाएं विकसित करनी पड़ सकती हैं तथा सभी स्तरों पर नई भर्ती करने पर भी विचार करना होगा।"

नवम्बर 1967 में रूड़की विश्वविद्यालय में अपने दीक्षान्त भाषण में उन्होंने नोट किया कि "प्रशासक कभी-कभी उन परिस्थितियों को नहीं जान पाते जिनका उन्हें प्रशासन करना है। यदि हमारा बड़ी मात्रा में किया गया निवेश योजनाओं के तहत अप्रयुक्त रहता है तो उसका कारण प्रशासनिक कमियां पाया गया है।"

यह एक विडम्बना है कि यद्यपि : सौ से अधिक समितियों और आयोगों ने देश में सार्वजनिक प्रशासन के विभिन्न पहलुओं की जाँच की है किन्तु सिविल सेवा की पुनर्संरचना करने की दिशा में कोई ईमानदारीपूर्वक प्रयास नहीं किया गया। इसके विपरीत भारतीय सुधार प्रयास निश्चय ही रूढ़िवादी, सीमित प्रभाव वाले रहे हैं। यद्यपि सिविल सेवा भर्ती और प्रशिक्षण प्रक्रियाओं में कुछ सुधार हुआ है तथापि अन्य वृद्धिकारी सुधार उपायों की दिशा में बहुत कम प्रगति हुई है, जैसे कि ओ एण्ड एम, सतर्कता समितियां और आयोग, नागरिक शिकायत संगठन, सफेदपोशी, जनशक्ति आयोजना और लोक आयुक्त की पद्धति। भारत में सिविल सेवा सुधार से न तो कार्यकुशलता में सुधार हुआ है और न ही किसी भी सार्थक ढंग से सिविल सेवा में जवाबदेही में। जैसा कि एस.आर. महेश्वरी ने टिप्पणी की थी, सुधारों की दिशा में भारत के प्रयास विरासत में प्राप्त प्रशासनिक पद्धति में सुधार पर्चियां मात्र रही हैं। महेश्वरी अधिक उदार थे। भारतीय सिविल सेवा सुधार मात्र शुद्धि पर्चियां भी नहीं हैं। वे एक तरह से पृष्ठांकन पर्चियां थी।

राजनीतिक, आर्थिक और प्रौद्योगिकीय क्षेत्रों में तीव्र और मूलभूत परिवर्तन हो रहे हैं। इनकी वजह से सिविल सेवा में बड़े परिवर्तनों की जरूरत है। विश्व अर्थव्यवस्था में हुए महत्वपूर्ण परिवर्तनों के कारण एक सक्षम, सुचारू रूप से काम करने वाली सिविल सेवा का निर्माण करना जरूरी हो गया है। वैश्वीकरण द्वारा प्रेरित हाल ही के परिवर्तनों के परिणामस्वरूप, देश न केवल बाजारों में बल्कि अपनी शासन प्रणालियों की गुणवत्ता के संबंध में भी अन्तर्राष्ट्रीय रूप से प्रतिस्पर्धा की परिवर्तित नीति के अन्तर्गत, कम निर्धारणात्मक

और अधिक बाजार-प्रेरित दृष्टिकोणों में अर्थव्यवस्था के नीतिगत प्रबंधन पर बल देते हुए, सिविल सेवा की नई भूमिका सुझाई गई है। आर्थिक पद्धति में परिवर्तनों के फलस्वरूप, सिविल सेवा के नियंत्रण और जवाबदेही और साथ ही व्यावसायिक दायित्वों की नई परिभाषाओं से भी सम्बद्ध नई मांग पैदा हुई है।

इसके अलावा, सिविल सोसायटी संगठन और भारतीय अर्थव्यवस्था व सामान्य रूप से सोसायटी की भूमिका और महत्व में पिछले वर्षों के दौरान पर्याप्त रूप से वृद्धि हुई है। परिणामस्वरूप, सिविल सेवकों के लिए यह देखना महत्वपूर्ण है कि निजी क्षेत्रक और सिविल सोसायटी संगठन देश के आर्थिक और सामाजिक विकास की प्रक्रिया में भागीदारों के रूप में कार्य करें।

सार्वजनिक सेवा के एक साधन के रूप में सिविल सेवकों को परिवर्तन के लिए तैयार रहना चाहिए। किन्तु आम अनुभव यह रहा है कि वे अपने विशेषाधिकारों और सम्भावनाओं से जुड़े परिवर्तनों का विरोध करते हैं और इस प्रकार वे अपने आप में ध्येय बन जाते हैं। राजनीतिक क्षेत्र में, संविधान में 73वें और 74वें संशोधनों ने बड़े परिवर्तन कायम किए गए हैं। ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासनों को स्व: शासन के संस्थान बनने में समर्थ बना दिया गया है। इसे सार्थक बनाने के लिए प्रशासन विभागों की विद्यमान पद्धतियों और जिला कलेक्ट्रेट में मूलभूत परिवर्तन करने होंगे। ऐसा परिकल्पित सीमा तक घटित नहीं हुआ है। इसका एक प्रमुख कारण नियंत्रण और जवाबदेही में परिवर्तनों और साथ ही बदली भूमिकाओं और जिम्मेदारियों को स्वीकार करने में बड़ी हिचकिचाहट का होना है। यह इस तथ्य के कारण है कि अधिकांश सिविल सेवकों की इस ढंग से कार्य करने की आदत बन गई है जिससे जन आकांक्षाओं और जरूरतों को पूरा करने की बजाए हुक्म देने और नियंत्रण की पद्धतियों को बढ़ावा मिलता है।

इन महत्वपूर्ण परिवर्तनों के बावजूद, प्रतीत होता है कि सिविल सेवकों की प्रवृत्ति में बिलकुल बदलाव नहीं हुआ है। इसका कारण यह है कि सिविल सेवक अभी भी हेगेलिअन सिद्धान्त में विश्वास करते हैं कि वे सोसायटी के व्यापक हित का प्रतिनिधित्व करते हैं। हेगल का कहना था कि राज्य में सर्वाधिक महत्वपूर्ण संस्थान अफसरशाही है जो "राज्य विशेष के नितांत व्यापक हितों" का प्रतिनिधित्व करते हैं। हेगल के लिए, अफसरशाही एक अत्युत्तम इकाई, एक ऐसा मस्तिष्क है जो सभी व्यक्तियों के मस्तिष्क से श्रेष्ठ है। वह अफसरशाही को एक व्यापक श्रेणी, राज्य के सामान्य हितों के साथ सिविल सोसायटी की विशिष्टता का संश्लेषक समझते थे। हेगल के लिए, अफसरशाही द्वारा शक्ति का प्रयोग "ईश्वर" द्वारा मंजूर एक मिशन है।

यह कहना अतिश्योक्ति नहीं होगी कि भारत में सिविल सेवा हेगलियाई सिद्धान्त के प्रति वफादार बनी हुई है। इसका विश्वास है कि उसकी वैद्यता और प्राधिकार लोगों के जनादेश से प्राप्त नहीं हुई है बल्कि नियमों के उन अपरिवर्तनीय संग्रह से प्राप्त हुए हैं जो उसने जिन लोगों की वह सेवा करती है उनकी जरूरतों और आकांक्षाओं तथा प्रजातान्त्रिक मूल्यों की किसी अनुरूपता के बगैर उसने अपने लिए निर्धारित

किए हैं । यही कारण है कि सिविल सेवा का कार्यकरण काफी सीमा तक सकारात्मकता से भरपूर और जन आकांक्षाओं के प्रति प्रतिक्रियाशीलता और प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों के अभाव को परिलक्षित करता है। यह दुखद किन्तु सच है कि भारत में सिविल सेवा माइकल क्रोजियर के कथनानुसार "नौकरशाही आचरण" के सिद्धान्तों का पालन करती है; लोगों द्वारा "नौकरशाही" शब्द के प्राय: प्रयोग किए जाने वाले अश्लील अर्थ की सामान्य, समझ, जिसके बारे में क्रोजियर ने बताया, "इससे प्रक्रियाओं में धीमापन, भारीपन, नेमी और जटिलता आती है" और इन जरूरतों के प्रति "नौकरशाही" संगठनों की असंतुलित प्रतिक्रिया प्राप्त होती है जिसकी उसे संतुष्टि करनी चाहिए तथा उनके सदस्यों, ग्राहकों में निराशा आती है जिसे आम आदमी को बाद में झेलना पड़ता है।"

यही वजह है कि सिविल सेवा में बदलाव आना चाहिए किन्तु वृद्धिकारी ढंग से नहीं जिसमें केवल बुनियादी पद्धति पर विचार किया जाता है। इसमें परिवर्तन, एक लाक्षणिकता के जरिए समग्र रूप से होना चाहिए। यह हिन्दू देवकुलों में अवतारों की तरह होना चाहिए जिसमें अवतार नया रूप धारण करते हैं और उसके पूर्ववर्ती के व्यक्तित्व में कोई अनुरूपता नहीं होती। ऐसा परिवर्तन घटित होने के लिए पुरानी पद्धति को समाप्त करना होगा और एक नई पद्धति कायम करनी होगी; जैसा कि पाबलो पिकासो ने कहा था "जब तक नष्ट नहीं करोगे तब तक निर्माण नहीं कर सकते"। यह आधुनिकता में प्रवेश करने से पहले राजीव गांधी द्वारा दकियानूसी को समाप्त करना था अथवा मनमोहन सिंह द्वारा नई आर्थिक व्यवस्था की शुरुआत करने से पहले पुरानी पद्धति को समाप्त करना था। इसमें कोई सातव्य नही था, समझौते का लेशमात्र भी अंश नहीं। सिविल सेवा में परिवर्तन इसी प्रकार से परिवर्तनशील, बिना किसी समझौते के होंगे और विगत में बिलकुल अलग होने चाहिए। मुझे यह बात जानकर खुशी हुई कि विश्व भर में सिविल सेवा पद्धतियों में परिवर्तनशील संरचनात्मक परिवर्तन हो रहे हैं। विशेष रूप से यूनाइटिड किंगडम, आस्ट्रेलिया और न्युजीलेण्ड जैसे राष्ट्रमंडल देशों द्वारा जिनके साथ हमारी सिविल सेवा परम्पराओं और प्रणालियों की सामान्य परम्परा में भागीदारी रही है। उन देशों में परिवर्तन इस मांग की प्रतिक्रियास्वरूप किए गए हैं कि सिविल सेवा उस समुदाय के प्रति पूर्णत: जवाबदेह हो जिसकी वे सेवा करते हैं, इन नागरिकों की उम्मीदों और आकांक्षाओं को परिलक्षित करें जो उसके अनुरक्षण के लिए अदायगी करते हैं तथा प्रजातान्त्रिक मूल्यों के प्रति प्रतिक्रियाशील होनी चाहिए ।

मैं, लोक प्रशासन के क्षेत्र में नवीनतम घटनाओं से भी उत्साहित हूँ जैसे कि नया सार्वजनिक प्रबंधन और राज्य का पुनर्निर्माण जिसके अन्तर्गत परिमाणों को मापने के महत्व पर बल दिया जाता है तथा इनपुटों और प्रोसेस की बजाए परिणामों और उत्पादों पर बल दिया जाता है। उनके अन्तर्गत उन लाभों पर बल दिया जाता है जो लोग सरकारी निधियों के उपयोग से प्राप्त करते हैं और एक ऐसी पद्धति स्थापित करने का प्रयास करते हैं जिसमें यह पता लगाया जा सके कि नागरिकों के जीवन की कोटि में संर्वधन करने में कितने मात्रात्मक परिणाम प्राप्त किए जा सकते हैं। हमें यह समझने की जरूरत है कि सिविल सेवा सार्वजनिक सेवा के उद्देश्य प्राप्त करने के लिए स्थापित एक साधन है। यह दुखद किन्तु सच है कि अपने स्थायीय रूप से जुडे विशेषाधिकारों और सम्भावनाओं के साथ भारत में यह साधन अपने आप में एक ध्येय बन गया

है। परिणामस्वरूप, सुचारू सार्वजनिक सेवा के लिए जरूरी परिवर्तन और सुधार का,जो नागरिक उन्मुख हैं, विरोध किया जाता है तथा उस सीमा तक लोगों की प्रभुतासम्पन्नता की अवधारणा संकट में पड़ जाती है।

इस बात को ध्यान में रखते हुए, इस आयोग ने समग्र परिवर्तन, आमूल फेर बदल का समर्थन किया है । इसने सुधारों के एक विस्तृत एजेन्डे का प्रस्ताव किया है जिसके अन्तर्गत भर्ती, प्रशिक्षण, कार्यावधि, कार्यक्षेत्र दक्षता, एक पद आधारित कार्यकारी सेवा, निष्पादन प्रबंधन, निर्गम पद्धति, कार्यपालक एजेन्सियों के सृजन, परिणामों के संबंध में जवाबदेही, नैतिकता की एक संहिता और एक सिविल सेवा विधान के अधिनियमन के कुछ तत्वों को समाविष्ट करते हुए, नेतृत्व संवर्ग के सृजन का प्रस्ताव किया गया है। मुझे विश्वास हे कि इस रिपोर्ट में प्रस्तावित कुछक सुधार पहलों को कार्यान्वित करने से भारत में एक सिविल सेवा कायम होगी:

- जिसकी मंत्रियों द्वारा कद्र की जाए और जो विशेषज्ञता, सोद्देश्य, नीतिगत सलाह का श्रेष्ठ स्रोत हो;
- जिससे विश्व स्तरीय, ग्राहक-केन्द्रिक सेवाएं, प्रतिदिन, प्राय: भागीदारी के साथ सेवाएं प्राप्त हो;
- जो समाज के प्रत्येक क्षेत्र से सर्वोत्तम प्रतिभा को आकर्षित करे;
- जिसमें सिविल सेवक ईमाददार, सोद्देश्य, निष्पक्ष हों और निष्ठा के साथ कार्य करें;
- जिसमें सिविल सेवक जवाबदेह, परिणामोन्मुखी और अपने व्यवहार में पारदर्शी हों;
- जिसमें सिविल सेवक अपने कार्य के प्रति गौरव का अनुभव करें, ऐसा कार्य करने के प्रति प्रतिबद्ध हों जो भारत की जरूरतों से मेल खाए और सही व्यवसायिक दक्षताओं के साथ जिसकी 21वीं शताब्दी में उम्मीद की जाए; और
- जिसके प्रत्येक अंग को उस जनता का विश्वास और सम्मान प्राप्त हो जिसकी वह सेवा करती है।

नई दिल्ली
5 नवम्बर, 2008

M. Veerappa Moily

एम. वीरप्पा मोइली
अध्यक्ष

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 31 **अगस्त**, 2007

सं. के-11022/9/2004-आर सी, राष्ट्रपति, लोक प्रशासन पद्धति की पुनर्संरचना के संबंध में एक विस्तृत रूपरेखा तैयार करने के लिए एक जाँच आयोग, जिसे द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (ए.आर.सी) कहा जाएगा, सहर्ष गठित करते हैं।

2. आयोग में निम्नलिखित सम्मिलित होंगे :

(i)	श्री वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष
(ii)	श्री वी. रामचन्द्रन	-	सदस्य
(iii)	डा. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
(iv)	डा. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
(v)	डा. जयप्रकाश नारायण	-	सदस्य *
(vi)	श्रीमती विनीता राय	-	सदस्य-सचिव

3. आयोग, सरकार के सभी स्तरों पर, देश के लिए एक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह, संधारणीय और कुशल प्रशासन प्राप्त करने के संबंध में उपायों का सुझाव देगा। अन्य बातों के साथ-साथ आयोग निम्नलिखित पर विचार करेगा:

(i) भारत सरकार का संगठनात्मक ढांचा
(ii) शासन में नैतिकता
(iii) कार्मिक प्रशासन की पुनर्संरचना
(iv) वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण
(v) राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vi) प्रभावी जिला प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vii) स्थानीय स्व:शासन/पंचायती राज संस्थान
(viii) सामाजिक पूँजी, विश्वास और भागीदारीपूर्ण सरकारी सेवा प्रदान करना
(ix) नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन
(x) ई-अधिशासन प्रोत्साहित करना

(xi) संघीय राजतंत्र के मुद्दे

(xii) संकट प्रबंन्धन

(xiii) सार्वजनिक व्यवस्था

प्रत्येक शीर्ष के अन्तर्गत जिन मुद्दों की जाँच की जाएगी उनमें से कुछेक का उल्लेख विचारार्थ विषयों में किया गया है जो इस संकल्प की अनुसूची के रूप में संलग्न है।

4. आयोग, रक्षा, रेलवे, विदेश कार्य, सुरक्षा और आसूचना के प्रशासन की और साथ ही केन्द्र-राज्य संबंधों, न्यायिक सुधारों आदि जैसे विषयों को भी अपनी विस्तृत जाँच से अलग रख सकता है, जिनकी पहले ही अन्य निकायों द्वारा जाँच की जा रही है। तथापि, आयोग, सरकार अथवा इसकी किसी सेवा एजेन्सी के तंत्र के पुनर्गठन की सिफारिशें करते समय, इन क्षेत्रकों की समस्याओ को ध्यान में रखने में स्वतंत्र होगा।

5. आयोग, राज्य सरकारों के साथ परामर्श करने की जरूरत पर समुचित रूप से ध्यान देगा।

6. आयोग, अपनी स्वयं की प्रक्रियाएं तय करेगा (राज्य सरकारों के साथ परामर्श सहित, जो आयोग द्वारा उपयुक्त समझी जाएं) तथा अपनी सहायतार्थ समितियाँ, परामर्शदाता/सलाहकार नियुक्त कर सकता है। आयोग, इस विषय पर उपलब्ध विद्यमान सामग्री और रिपोर्टों को ध्यान में रख सकता है और सभी मुद्दों पर प्रारंभ से विचार करने के प्रयास की बजाए, उन्हीं पर अपनी राय आधारित कर सकता है।

7. भारत सरकार के सभी मंत्रालय और विभाग आयोग को ऐसी जानकारी और दस्तावेज तथा अन्य सहायता उपलब्ध कराएंगे जो आयोग द्वारा अपेक्षित हों। भारत सरकार को भरोसा है कि राज्य सरकारें व सभी अन्य संबंधित लोग/संगठन आयोग को अपना पूर्ण सहयोग और सहायता प्रदान करेंगे।

8. आयोग, अपनी रिपोर्ट/रिपोर्टें अपने गठन के एक वर्ष के अन्दर कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, भारत सरकार को प्रस्तुत करेगा।

ह/-
(पी.आई. सुवराथन)
अपर सचिव, भारत सरकार

---

* डा. जयप्रकाश नारायण, सदस्य ने 1 सितम्बर, 2007 से त्याग पत्र दे दिया (संकल्प सं. के.11022/26/2007-एआर, दिनांक 17.8.2007)

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 24 जुलाई, 2006

सं. के-11022/9/2004-आरसी (खण्ड-II) - राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि एक वर्ष के लिए 31.8.2007 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह/-
(राहुल सरीन)
अपर सचिव, भारत सरकार

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 17 जुलाई, 2007

सं् के-11022/26/2007-ए आर - राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि सात महीने के लिए 31.3.2008 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह/-
(शशि कान्त शर्मा)
अपर सचिव, भारत सरकार

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 14 फरवरी, 2008

सं. के-11022/26/2007-ए आर - राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि : महीने के लिए 30.9.2008 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह/-
(ध्रुव विजय सिंह)
अपर सचिव, भारत सरकार

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 5 सितम्बर, 2008

सं. के-11022/26/2007-ए आर - राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि छः महीने के लिए 31.3.2009 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह/-
(पी.के. झा)
संयुक्त सचिव, भारत सरकार

गठन

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

1. श्री एम. वीरप्पा मोइली, अध्यक्ष
2. श्री वी. रामचन्द्रन, सदस्य
3. डा ए.पी. मुखर्जी, सदस्य
4. डा. ए.एच. कार्लो, सदस्य
5. श्रीमती विनीता राय, सदस्य-सचिव

आयोग के परामर्शदाता

1. श्री एस. के. दास, आई.ए.एस (सेवानिवृत)

आयोग के अधिकारीगण

1. श्री ए.बी. प्रसाद, अपार सचिव
2. श्री पी.एस. खरोला, संयुक्त सचिव
3. श्री आर.के. सिंह, अध्यक्ष के निजी सचिव
4. श्रीमती रूचिका चौधरी गोविल, निदेशक *
5. श्री संजीव कुमार, निदेशक
6. श्री शाही संजय कुमार, उप सचिव

---

* निदेशक के पद को अस्थाई तौर पर 4.2.2008 से 8.10.2008 तक की अवधि के लिए कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग को स्थानान्तरित कर दिया गया था।

विषय सूची

		पृष्ठ संख्या
अध्याय 1	प्रस्तावना	1
अध्याय 2	भारत में सिविल सेवाओं का इतिहास और सुधार	8
अध्याय 3	अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव और पाठ	29
अध्याय 4	सुधारों की आवश्यकता	66
अध्याय 5	भर्ती 91	
अध्याय 6	क्षमता निर्माण	144
अध्याय 7	समूह "ख" और समूह "ग" सेवाएं	177
अध्याय 8	मध्य प्रबंधन स्तर पर तैनाती	199
अध्याय 9	शीर्ष प्रबंधन स्तर पर तैनाती	218
अध्याय 10	सरकार से बाहर संगठनों में सिविल सेवकों की प्रतिनियुक्ति	245
अध्याय 11	प्रबंधन का पद्धति निष्पादन	250
अध्याय 12	सिविल सेवकों को अभिप्रेरित करना	277
अध्याय 13	जवाबदेही	285
अध्याय 14	अनुशासनात्मक कार्यवाही	292
अध्याय 15	राजनीतिक कार्यपालक और सिविल सेवकों के बीच संबंध	308
अध्याय 16	सिविल सेवा संहिता	319
अध्याय 17	सिविल सेवा कानून	329
	निष्कर्ष	354
	सिफारिशों का सारांश	356

तालिकाओं की सूची

तालिका सं.	शीर्षक	
2.1	प्रथम प्र. सु. आ. द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टें	11
4.1	भारत सरकार में सभी संगठित समूह "क" केन्द्रीय सिविल सेवाओं की एक सूची	69
4.2	सेवाओं का वर्गीकरण (निदर्शी)	70
5.1	सिविल सेवा परीक्षा का मौजूदा ढ़ाचा	93
5.2	सिविल सेवा परीक्षा में बैठने वाले आवेदकों और उम्मीदवारों की संख्या	94
5.3	वे सेवाएं, जिनके लिए भर्ती सिविल सेवा परीक्षा के जरिए की जाती है	94
5.4	आई ए एस - 1960 - 2004: प्रवेश के समय औसत आयु	111
5.5	आई ए एस - 1960 - 2004: सचिव के लिए पात्र व्यक्तियों की प्रतिशतता	114
5.6	सिविल सेवा परीक्षा में सफल उम्मीदवार	117
5.7	सिविल सेवा परीक्षा में बैठने की अनुज्ञेय आयु और प्रयासों की अनुमति- योग्य संख्या	122
5.8	उम्मीदवारों की महीने वार जन्म तिथियां	123
5.9	जन्म-तिथियां (एस आर एस) का महीनेवार ब्यौरा-अनन्तिम	123
6.1	आई ए एस अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम	149
6.2	एक आई ए एस अधिकारी के कैरियर में प्रशिक्षण की कुल अवधि	160
7.1	सरकारी सेवकों की संख्या	177
7.2	सचिवालय सेवाएं	180
7.3	स्टाफ चयन आयोग द्वारा आयोजित विभिन्न परीक्षाओं की तुलना-स्नातक स्तर	184
8.1	सिविल सेवाओं का कार्यात्मक कार्यक्षेत्र (सौदाहरण)	209
8.2	आई ए एस पद कार्यवधि -1978-2006	211
9.1	एस ई एस की देश-वार विशेषताएं	223
11.1	निष्पादन आकलन बनाम निष्पादन प्रबंधन[105]	264
13.1	वे संस्थान और पद्धतियां जो जवाबदेही को प्रोत्साहित करती है	286
13.2	वर्ष 2006-07 के दौरान सं. लो. से. आ. द्वारा डील किए गए अनुशासनात्मक मामले	288
17.1	सार्वजनिक सेवा विधेयक का विश्लेषण-सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित	344

चित्रों की सूची

चित्र सं.	शीर्षक	
2.1	आई ए एस की प्रारम्भिक डिजाइन विशेषताएं	9
5.1	सिविल सेवाओं में प्रति रिक्ति इच्छुकों की संख्या: भारत बनाम जापान	95
5.2	2004-05 में सफल उम्मीदवारों का शैक्षिक अर्हता-वार विभाजन	95
5.3	सी एस (मुख्य) परीक्षा 2004-05 में बैठे उम्मीदवारों का शैक्षिक अर्हता-वार विभाजन	96
5.4	चुने गए उम्मीदवारों की वैकल्पिक विषय-वार प्रतिशतता दर्शाने वाला चार्ट	106
5.5	सिविल सेवकों को स्कूल पश्चात तैयार करना	108
11.1	निष्पादन प्रबंधन पद्धति में अन्तर	258
11.2	निष्पादन प्रबंधन पद्धति	267
14.1	अनुशासनात्मक कार्यवाही में चरण	297

बाक्सों की सूची

बाक्स सं.	शीर्षक	
2.1	एक अच्छे प्रशासक की विशेषताएं	21
3.1	21वीं शताब्दी की सिविल सेवा-उत्कृष्टता की संस्कृति का सृजन	39
5.1	प्रवेश की अवस्था के बारे में विभिन्न समितियों के विचार	101
6.2	शिक्षितों की निष्ठुरता	161
7.1	दक्षता परीक्षण (टाइपराइटिंग परीक्षण)	188
7.2	गुजरात के क्षेत्र कार्यकर्ताओं का प्रशिक्षण	191
9.1	केन्द्र-राज्य संबंधों पर सरकारिया आयोग -अखिल भारतीय सेवाओं की भूमिका के संबंध में	227
11.1	एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति क्यों ?	262
15.1	प्रजातान्त्रिक जवाबदेही	308
15.2	सिविल सेवक की भूमिका के सबंध मे सरदार पटेल के विचार	312
16.1	यूनाइटिड किंगडम में सिविल सेवाएं मूल्य	320

संलग्नकों की सूची

संलग्नक I	(1)	ए आई एस के लिए प्रश्नावली सिविल सेवा सुधारों के संबंध में मुदे क्या प्राप्त करने की जरूरत है	378
संलग्नक I	(2)	केन्द्रीय सेवाओं के लिए प्रश्नावली सिविल सेवा सुधारों के संबंध में मुदे क्या प्राप्त करने की जरूरत है	387
संलग्नक I	(3)	सिविल सेवाओं के संबंध में कार्यशाला 1-2 दिसम्बर 2006, प्रबंधन विकास संस्थान, गुडगाँव- पैनलकारों/प्रतिभागियों की सूची	397
संलग्नक I	(4)	सिविल सेवा सुधार (अखिल भारतीय सेवाएं) के सबंध में कार्यशाला, स्थान : प्रबंधन विकास संस्थान, गुडगाँव, 1-2 दिसम्बर 2006	400
संलग्नक I	(5)	सिविल सेवाओं (केन्द्रीय सेवाएं) के संबंध में कार्यशाला 26 मार्च 2007, स्थान : भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली- पैनलकारों/प्रतिभागियों की सूची	402
संलग्नक I	(6)	सिविल सेवा सुधारों के संबंध में कार्यशाला, 26 मार्च, 2007, स्थान : भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली, अध्यक्ष, प्र. सु. आ. द्वारा भाषण	405
संलग्नक I	(7)	सिविल सेवा सुधारों के संबंध में कार्यशाला 26 मार्च, 2007 स्थान : भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली	411
संलग्नक	X	निष्पादन प्रबंधन पद्धतियों के संबंध में विभिन्न देशों के अनुभव	415

संकेताक्षरों की सूची

संकेताक्षर	**पूर्ण फोर्म**
ए सी सी	मंत्रिमंडल नियुक्ति समिति
ए सी आर	वार्षिक गोपनीय रिपोर्टें
ए जी एस	आरोपित सरकारी सेवक
ए आई एस	अखिल भारतीय सेवाएं
ए पी एस	आस्ट्रेलियाई लोक सेवा
ए आर सी	प्रशासनिक सुधार आयोग

ए एस सी आई	भारतीय प्रशासनिक स्टाफ कालेज
ए टी आई	प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान
बी एफ आर	परिणामों के लिए बजट व्यवस्थ
बी आई एस	भारतीय मानक ब्यूरो
बी पी आर	व्यवसाय प्रोसेस पुन: इंजीनियरी
बी पी आर एण्ड डी	पुलिस अनुसंधान और विकास ब्यूरा
सी ए जी	नियंत्रक और महालेखापरीक्षक
सी ए टी	केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण
सी बी डी टी	केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोड
सी बी ई सी	केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क बोर्ड
सी सी एफ	मुख्य वन संरक्षक
सी सी एस (सी सी ए)	केन्द्रीय सिविल सेवाएं (वर्गीकरण, नियंत्रण और अपील)
सी ई ओ	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
सी ई पी	वर्तमान अनुमानित क्षमता
सी जी एच एस	केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य स्कीम
सी आई आई	भारतीय उद्योग महासंघ
सी पी सी	केन्द्रीय वेतन आयोग
सी पी एम एफ	केन्द्रीय अर्ध-सैनिक बल
सी पी ओ	केन्द्रीय पुलिस संगठन
सी पी डब्ल्यु डी	केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग
सी आर पी सी	दण्ड प्रकिया संहिता
सी एस बी	सिविल सेवा बोर्ड
सी एस सी एस	केन्द्रीय सचिवालय लिपिकीय सेवा

सी एस ई	सिविल सेवा परीक्षा
सी एस एस	केन्द्रीय सचिवालय सेवा
सी एस एस एस	केन्द्रीय सचिवालय आशुलिपिक सेवा
सी वी सी	केन्द्रीय सतर्कता आयोग
सी वी ओ	केन्द्रीय सतर्कता अधिकारी
डी' इटेट	स्टेट काउन्सिल (फ्रांस)
डी ए एन आई सी एस	दिल्ली, अन्डमान और निकोबार द्वीपसमूह सिविल सेवा
डी एफ आई डी	अन्तर्राष्ट्रीय विकास विभाग
डी ओ पी टी	कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग
डी पी सी	विभागीय पदोन्न्ति समिति
ई एन ए	"इकोलेनेशनाले डी" एडमिनिस्ट्रेशन अथवा "नेशनल स्कूल आफ एडमिनिशट्रेशन
ई यू	यूरोपियाई संघ
एफ सी	फाउन्डेशन पाठ्यक्रम
एफ आई सी सी आई	भारतीय वाणिज्य और उद्योग चेम्बर्स संघ
एफ एम आई	वित्तीय प्रबंधन पहल
एफ पी ए आर सी	प्रशासनिक सुधारों के संबंध में प्रान्तीय परिषद (जापान)
एफ पी एस सी	संघीय लोक सेवा आयोग
एफ आर	मूलभूत नियम
जी डी पी	सकल घरेलू उत्पाद
जी ओ आई	भारत सरकार
एच ए जी	उच्चतर प्रशासनिक ग्रेड
एच सी एम आर आई पी ए	हरीश चन्द्र माथुर राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान

एच आर डी	मानव संसाधन विकास
आई ए एण्ड ए एस	भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा सेवा
आई ए आई	स्वतन्त्र प्रशासन संस्थान (जापान)
आई ए एस	भारतीय प्रशासनिक सेवा
आई सी एस	भारतीय सिविल सेवा
आई सी टी	सूचना संचार प्रौद्योगिकी
आइ एफ ओ एस	भारतीय वन सेवा
आई एफ एस	भारतीय विदेश सेवा
आइ जी पी	पुलिस महानिरीक्षक
आई जी एन एफ ए	इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय वन अकादमी
आई आई एम	भारतीय प्रबंधन संस्थान
आई आई पी ए	भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
आई आई एस	भारतीय सूचना सेवा
आई एन जी ए एफ	राजकीय लेखा और वित्त संस्थानफ
आई एन टी ए एन	तदबिरान आवाम नेगारा संस्थान, मलयेशिया
आई ओ	जाँच अधिकारी
आई पी ओ एस	भारतीय डाक सेवा
आई पी एस	भारतीय पुलिस सेवा
आई आर ए एस	भारतीय रेलवे लेखा सेवा
आई आर आई एम ई ई	भारतीय रेलवे मेकेनिकल और विद्युतीय इंजीनियरी संस्थान
आई आर एस	भारतीय राजस्व सेवा
आई आर टी एस	भारतीय रेलवे यातायात सेवा
आई एस टी एम	सचिवालय प्रशिक्षण और प्रबंधन संस्थान

जे एस	संयुक्त सचिव
के पी आई	प्रमुख निष्पादन संकेतक
एल बी एस एन ए ए	लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी
एल डी सी	अवर श्रेणी लिपिक
एल डी पी	उदार प्रजातान्त्रिक पार्टी (जापान)
एम डी आई	प्रबंधन विकास संस्थान
एन ए सी ई एन	राष्ट्रीय सीमाशुल्क, उत्पाद शुल्क और स्वापक अकादमी
एन ए डी टी	राष्ट्रीय प्रत्यक्ष कर अकादमी
एन डी ए	राष्ट्रीय रक्षा अकादमी
एन ई एफ ए	पूर्वोत्तर सीमांत एजेन्सी
एन जी ओ	गैर-सरकारी संगठन
एन आई एफ टी	राष्ट्रीय फेशन प्रौद्योगिकी संस्थान
ओ बी सी	अन्य पिछड़े वर्ग
पी ए बी	कार्मिक प्रशासन शाखा (सिंगापुर)
पी ए पी	जन कार्रवाई पार्टी (सिंगापुर)
पी ए आर	निष्पादन आकलन रिपोर्ट
पी एम	प्रधान मंत्री
पी एम एस	निष्पादन प्रबंधन पद्धति
पी एम एस सी	कार्मिक प्रबंधन संचालन समिति (सिंगापुर)
पी ओ	प्रस्तुतकर्ता अधिकारी
पी आर आई एस	निष्पादन सम्बद्ध प्रोत्साहन स्कीम
पी एस21	21वीं शताब्दी के लिए लोक सेवा (सिंगापुर)
पी एस सी	लोक सेवा आयोग

पी एस डी	लोक सेवा प्रभाग (सिंगापुर)
पी एस यू	क्षेत्रक उपक्रम
आर बी एस एस	रेलवे बोर्ड सचिवालय सेवा
आर टी आई	सूचना का अधिकार
एस ए जी	वरिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड
एस सी/एस टी	अनु. जातियां/अनु. जनजातियां
एस सी ओ एस	सचिवों की विशेष समिति
एस सी एस	सिंगापुर सिविल सेवा
एस ई एस	वरिष्ठ कार्यकारी सेवा
एस एच ओ	स्टेशन हाउस अधिकारी
एस पी ए आर सी	द्वितीय प्रान्तीय प्रशासनिक सुधार आयोग (जापान)
एस पी आई पी ए	सरदार पटेल लोक प्रशासन संस्थान
एस क्यु आई यू	सुधार यूनिट (सिंगापुर)
एस वी पी एन पी ए	सरदार वल्लभभाई पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी
टी ई आर आई	ऊर्जा और अनुसंधान संस्थान
यू डी सी	प्रवर श्रेणी लिपिक
यू. के.	यूनाइटिड किंगडम
यू पी एस सी	संघ लोक सेवा आयोग
यू एस ए	संयुक्त राज्य अमरीका
यू टी	संघ राज्य क्षेत्र
वाई ए एस एच ए डी ए	यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन अकादमी

1

प्रस्तावना

1.1 द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की स्थापना लोक प्रशासन प्रणाली का कायाकल्प करने की रूपरेखा तैयार करने और देश के लिए सरकार के सभी स्तरों पर एक स्वत: सक्रिय, संवेदनशील, उत्तरदायी, संधारणीय और कार्यकुशल प्रशासन स्थापित करने के उपायों का सुझाव देने के व्यापक आदेश के साथ की गई थी।

1.2 यह बात अधिकाधिक रूप से महसूस की जा रही है कि सरकार के बहुत से अभिकरण अभीष्ट स्तर से निचले स्तर पर कार्य कर रहें हैं; और सरकारी कार्यक्रमों से हमेशा वांछनीय परिणाम प्राप्त नहीं हुए हैं। हालांकि स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद से व्यापक रूप से बढ़ी हुई जिम्मेदारियों को निभाने में, विशेष रूप से संकट वाली कठिन अवधियों में, सरकारी सेवाओं की उपलब्धियां प्रशंसनीय रही हैं, लेकिन उत्पादकता, संवेदनशीलता, उत्तरदायिता और प्रामणिकता जैसे निर्णायक क्षेत्रों में वे प्राय: त्रुटिपूर्ण रही हैं। प्राधिकार बहुत बार उत्तरदायिता से कटा हुआ प्रतीत होता है, जिसके परिणामस्वरूप कार्य-निष्पादन न होने के मामलों में यथार्थवादी और ऊपरी तौर पर विश्वसनीय प्रतीत होने वाले बहाने प्रस्तुत किए जाते हैं। आम लोगों के विचार से कार्यकुशलहीनता, भ्रष्टाचार और विलम्ब भारत में लोक प्रशासन के विशेष चिह्न बन गए हैं।

1.3 प्रशासन का सुधार किया जाना चाहिए, ताकि अधिक पारदर्शिता और अधिक उत्तरदायिता लाई जाए और विकेन्द्रीकरण, सिविल सेवा सुधार, खुली और संवेदनशील सरकार, कानून के शासन, राजकोषीय और पर्यावरणिक उत्तरदायिता और सभी प्रकार के भ्रष्टाचार के उन्मूलन के आधार पर सरकार के ढांचे को चुस्त-दुरूस्त बनाया जाए। शासन की संस्थाओं के ढांचों का पुनर्निर्माण करने और हमारी प्रशासनिक प्रणाली में नए प्राणों का संचार करने की आवश्यकता है, ताकि वह शासन की बढ़ती हुई चुनौतियां का सामना कर सके। राज्य के लिए यह जरूरी है कि वह अपना ध्यान सरकार के सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्यों की ओर केन्द्रित करे, जैसे देश में शान्ति और स्थिरता बनाए रखना और स्वास्थ्य तथा शिक्षा जैसे सामाजिक क्षेत्रों में निवेश के जरिए सामाजिक निवेश और सार्वजनिक वस्तुओं की व्यवस्था करने का कार्य, क्योंकि ये कार्य लोगों को उनकी दयनीय स्थिति से उबारने, गरीबी के पीढ़ी-दर-पीढ़ी अन्तरण को रोकने, मानव पूंजी के दीर्घकालिक विकास, सम्पूर्ण मानव क्षमता को प्राप्त करने और तीव्र, संघारणीय और साम्यिक आर्थिक विकास को बढ़ावा देने के लिए बहुत महत्वपूर्ण हैं।

1.4 सरकारी सेवक आज पुलिस, शिक्षा, स्वास्थ्य रक्षा, परिवहन, भूमि, प्रबन्ध, अवसंरचना, कौशल-संवर्धन, रोजगार सृजन, ग्रामीण विकास और शहरी प्रबन्ध जैसे विषय क्षेत्रों में प्रशासन की जटिल चुनौतियों का सामना कर रहे हैं। ये सभी बड़े पेचीदा मुद्दे हैं, जिनके लिए इस क्षेत्र की विशेषज्ञता, इस क्षेत्रक का लम्बा अनुभव, सामाजिक और आर्थिक यथार्थताओं के बारे में गहरी अन्तर्दृष्टि, और आर्थिक यथार्थताओं के बारे में गहरी अन्तर्दृष्टि, और इसके अलावा नेतृत्व की योग्यता और परिवर्तन को संभालने और उसका प्रत्युत्तर देने की क्षमता का होना जरूरी है। सिविल सेवाओं में भर्ती, सावधिक प्रशिक्षण की प्रक्रियाओं, पदोन्नति और तैनाती की कार्य-नीतियों और जीवन-वृत्ति प्रबन्ध में अविलम्ब रूप से सुधार किए जाने की आवश्यकता है, ताकि सरकारी सेवकों को ऐसे कौशलों का विकास करने में सहायता दी जा सके। सरकारी प्रणालियों में उत्कृष्टता का पोषण करने और सर्वोत्तम प्रतिभा तथा विशेषज्ञता को आकर्षित करने की और उसके साथ-साथ यह सुनिश्चित करने की भी आवश्यकता है कि सरकारी सेवक नागरिक-केन्द्रित हों।

1.5 प्रशासन को पहले ही अपेक्षा बहुत अधिक उत्तरदायी और उतने ही व्यय से परिणाम प्राप्त करने में अधिक कारगर और प्रभावकारी बनना चाहिए। इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए संयोजन स्थापित करने और प्राधिकार को उत्तरदायिता के साथ जोड़ने के लिए सचेतन प्रयास किए जाने चाहिएं। हालांकि वस्तुनिष्ठता और निष्पक्षता तथा औचित्य सुनिश्चित करने के लिए प्रक्रियाओं का पालन किया जाना महत्वपूर्ण है, लेकिन स्वयं प्रक्रियाओं को सरल बनाया जाना चाहिए और उनमें समय-समय पर परिवर्तन किया जाना चाहिए। यह सुनिश्चित करने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए कि अभिप्रेत परिणामों से समाज को लाभ प्राप्त हो। हमारी सुपुर्दगी व्यवस्था को पिछले अनुभव और सर्वोत्तम पद्धतियों के आधार पर एक नवाचारी तरीके से नया रूप दिए जाने और इस प्रयोजन के लिए राष्ट्र की सर्वाधिक बढ़िया प्रतिभा को कार्य पर लगाए जाने की आवश्यकता है।

1.6 यद्यपि लोक प्रशासन के विभिन्न पहलुओं की जाँच करने के लिए इससे पहले कई आयोग और कई समितियां स्थापित की गई थीं, लेकिन समूची लोक प्रशासन प्रणाली की व्यापक समीक्षा पहले प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा की गई थी, जो 1966 में स्थापित किया गया था। तब से, सुधार की भारी आवश्यकता, सूचना प्रौद्योगिकी सहित प्रौद्योगिकी में तेजी से हुए परिवर्तनों और महत्वपूर्ण संस्थात्मक परिवर्तनों, जैसे हमारे देश में संविधान के आदेशाधीन स्थानीय शासन पद्धति के उद्भव के कारण बहुत से परिवर्तन और विकास हुए हैं। इसके कारण लोक प्रशासन की व्यापक रूप से समीक्षा किए जाने की आवश्यकता हो गई है, जैसाकि इस आयोग को आदेश दिया गया है।

1.7 किसी भी प्रणाली में लोक सेवकों की गुणवत्ता परिणामों का निर्धारित करने वाला मुख्य तत्व है। इसी के सन्दर्भ में, कार्मिक प्रशासन को पुनर्संज्जित करने के बारे में इस आयोग की रिपोर्ट उसके व्यापक आदेश के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। विशिष्ट रूप से, आयोग के विचारणीय विषयों के अन्तर्गत, उसके लिए प्रशासन के निम्नलिखित पहलुओं की जांच करना अपेक्षित है:

(i) भर्ती, प्रशिक्षण और नियोजन से सम्बन्धित नीति और सभी तरीकों की समीक्षा करना और यदि आवश्यक हो तो परिवर्तनों के सुझाव देना।

(ii) सिविल सेवकों के कार्य-निष्पादन को बढ़ाने और उसे आंकने के बारे में मार्ग-निर्देश देना।

(iii) जीवन-वृत्ति की प्रगति, अभिप्रेरण और उत्पादकता संवर्धन पर ध्यान केन्द्रित करते हुए संवर्ग-प्रबंधन के सुधरे तरीके।

(iv) सिविल सेवकों और प्रशासनिक संवर्गों के कौशलों और क्षमताओं के उन्नयन की कार्यनीतियाँ और क्षमता-निर्माण के लिए उपयुक्त हस्तक्षेप।

(v) सिविल सेवकों और सरकारी कार्मिकों के कार्य-निष्पादन को आर्थिक उद्देश्यों और परिणामों के साथ जोड़ना।

1.8 सिविल सेवाओं से सम्बन्धित मुद्दों के बारे में गहरी जानकारी और प्रतिक्रियाएं प्राप्त करने के लिए, प्रशासनिक सुधार आयोग ने दो व्यापक प्रश्नावलियां [अनुलग्नक 1(1) और 1(2)] तैयार कीं। इन प्रश्नावलियों ने सिविल सेवाओं के सुधार के उन मूल सिद्धान्तों के प्रति, जिन पर विशेष रूप से बल दिए जाने की आवश्यकता है, आयोग के दृष्टिकोण को भी उजागर किया। इनका उल्लेख नीचे किया गया है:

- *शक्ति की असममिति को सही करना:* यह नोट किया गया था कि शासन में शक्ति के प्रयोग में असन्तुलन है। प्राय: प्रणालीगत कड़ाइयां, अनावश्यक जटिलताएं और अति-केन्द्रीयकरण सरकारी सेवकों को सकारात्मक परिणाम प्राप्त करने में अप्रभावी और असहाय बना देता है। दूसरी ओर, कानून के घोर उल्लंघन, छोटी-मोटी तानाशाही और उपद्रव मूल्य के जरिए प्राधिकार के दुरूपयोग की नकारात्मक शक्ति पर वास्तविक रूप से काबू नहीं पाया जाता। "विशेषाधिकार" वाली सरकारी स्थिति छोटे स्तर के सरकारी पदाधिकारियों को भी अधिकतर लोगों के ऊपर, उनकी घोर गरीबी, निरक्षरता और अब तक बनी हुई सामन्ती

संस्कृति के कारण, धौंस जमाने की शक्ति प्रदान करती है। लोक सेवाओं के सुधार के लिए किए जाने वाले किसी भी प्रयास में इसे सही किए जाने की आवश्यकता है।

- *सिविल सेवकों को अनुचित राजनैतिक हस्तक्षेप से पृथक रखना :* लोकतंत्र में, सिविल सेवा को निर्वाचित सरकार के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है। लेकिन, यह आलोचना की जा रही है कि बढ़ता हुआ पक्षपातपूर्ण हस्तक्षेप और भाई-भतीजावाद कानून के शासन को दुर्बल बना रहा है, प्रोत्साहनों को विकृत बना रहा है और भ्रष्टाचार की अनदेखी कर रहा है। यह लोक सेवकों के मनोबल को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर रहा है। राजनैतिक कार्यपालक और सिविल सेवाओं के बीच के सम्बन्धों को पारस्परिक जानकारी, सम्मान और एक दूसरे की विशिष्ट भूमिकाओं और जिम्मेदारियों की पहचान के आधार पर रूपान्तरित किए जाने की आवश्यकता है।

- *कार्यकाल की स्थिरता और प्रतियोगिता के साथ व्यवसायीकरण:* क्रियाकलापों के विभिन्न क्षेत्रों में आधुनिक प्रशासन की जटिल चुनौतियों की पहचान करने की आवश्यकता है। इन चुनौतियों का सामना करने के लिए सम्बन्धित मामले की विशेषज्ञता और सम्बन्धित क्षेत्रों का लम्बा अनुभव प्राप्त होना जरूरी होता है। सरकारी प्रणाली में उत्कृष्टता का पोषण किए जाने की भी जरूरत है। मौजूदा प्रक्रियाओं और पद्धतियों से क्षेत्रविशेष की विशेषज्ञता का विकास करने में पर्याप्त सहायता नहीं मिलती, और न ही उनसे क्षेत्र-विशेष की मौजूदा विशेषज्ञता का उपयोग करने में सहायता मिलती है।

- *नागरिक-केन्द्रित प्रशासन :* इस तथ्य को अक्सर भुला दिया जाता है कि सिविल सेवाओं के कार्यकरण से शासन की गुणवत्ता पर और इस प्रकार नागरिकों की भलाई पर और समूचे समुदाय के कल्याण पर प्रभाव पड़ता है। आज सिविल सेवाओं के बारे में बोध यह है कि वह एक विशाल अव्यक्तिक संगठन है, जिसकी मानवीय आवश्यकताओं और मूल्यों के प्रति कोई प्रतिबद्धता नहीं है। इसलिए, विशेष रूप से भागीदारितापूर्ण लोकतंत्र के इस युग में, सरकारी तंत्र को लोगों की सेवा का एक साधन बना कर इस स्थिति में सुधार किए जाने की आवश्यकता है।

- *उत्तरदायिता:* सामान्य रूप से यह महसूस किया जाता है कि उत्तरदायिता की मौजूदा व्यवस्था अपर्याप्त है। एक ओर, कार्य-निष्पादन न होने के कई बहाने हैं; और दूसरी ओर, योग्यता और प्रामाणिकता को पर्याप्त रूप से मान्यता नहीं की जाती अथवा पुरस्कृत

नहीं किया जाता। सरकारी धन की रक्षा करने, अभिप्रेत परिणामों की गारंटी देने और उत्तरदायिता लागू करने के लिए नवाचारी और प्रभावकारी व्यवस्थाएं स्थापित किए जाने की आवश्यकता है।

- *परिणामों के प्रति उन्मुखीकरण :* सरकार में मानीटरन मुख्य रूप से परिव्यय की तुलना में हुए व्यय को आंकने के जरिए और अधिक से अधिक निर्धारित उत्पादनों के जरिए किया जाता है। स्पष्टत:, परिणामों को मापने की दिशा में आगे बढ़ने की आवश्यकता है। परिणाम बजट तैयार करने के प्रारम्भिक अभ्यासों के जरिए इस दिशा में परिवर्तन पहले से शुरू हो गया है। परिणामों की दिशा में यह परिवर्तन लाने के लिए अभिवृत्तियों; मानीटरन और मूल्यांकन प्रणालियों में परिवर्तन लाना, प्रोत्साहन और उत्तरदायिता के उपाय करना जरूरी है।

- *लोक सेवा मूल्यों और आचार को बढ़ावा देना :* सेवाओं के कार्यकुशलता, प्रामाणिकता, उत्तरदायिता और देशभक्ति के पारम्परिक मूल्यों के अलावा, सिविल सेवकों के लिए यह जरूरी है कि वे आचार-शास्त्रीय और नैतिक मूल्यों को मन में बिठाएं और उन्हें अपनाएं, जिनमें सार्वजनिक जीवन में ईमानदारी, मानवाधिकारों के प्रति सम्मान और पददलित लोगों के प्रति दया का भाव और उनके कल्याण के लिए प्रतिबद्धता शामिल है।

इन मूल सिद्धान्तों और उनसे उत्पन्न होने वाले मुद्दों का विश्लेषण इस रिपोर्ट के विभिन्न अध्यायों में विस्तारपूर्वक किया गया है।

1.9 आयोग ने राज्यों के अपने दौरों के दौरान राज्यपालों, मुख्य मंत्रियों, सेवानिवृत्त सिविल सेवकों, सुप्रतिष्ठित सार्वजनिक व्यक्तियों, राज्य सरकारों के अधिकारियों और सामान्य जनों और समाचार माध्यमों के लोगों के साथ विस्तृत चर्चा की। आयोग ने केन्द्रीय और अखिल भारतीय सेवाओं के साथ परामर्श की श्रृंखला भी आयोजित की। आयोग ने क्रमश: प्रबन्ध विकास संस्थान (एम डी आई) गुड़गांव ओर इंडियन इस्टिटयूट आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली के साथ दो कार्यशालाएं आयोजित कीं। भारत सरकार के सचिवों और विभागाध्यक्षों के साथ भी चर्चाएं की गईं। इसके अलावा, आयोग ने प्रशासन के विभिन्न पहलुओं के बारे में गहरी जानकारी प्राप्त करने के लिए कई विशेषज्ञों की सहायता भी ली। आयोग ने कान्फेडेरेशन आफ इंडियन इंडस्ट्रीज (सी आई आई),फेडरेशन आफ इंडियन चेम्बर्स आफ कामर्स और इंडस्ट्री के अध्यक्षों और बहुत से निगम नेताओं के साथ चर्चाएं कीं। आयोग ने सिंगापुर, आस्ट्रेलिया, थाईलेंड, फ्रांस और युनाइटेड किंगडम का भी दौरा किया और इन देशों में लोक

प्रशासन के सुधार की प्रक्रिया की जानकारी प्राप्त करने के लिए वहां के प्राधिकारियों के साथ व्यापक रूप से चर्चाएं कीं।

1.10 आयोग इस रिपोर्ट को तैयार करने के लिए बहुत महत्वपूर्ण निविष्टियां मुहैया करने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग के परामर्शदाता, श्री एस.के. दास को धन्यवाद देना चाहेगा। आयोग सिविल सेवा सुधार के बारे अपने विचारों का आदान-प्रदान करने के लिए संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष, प्रोफेसर डी.पी. अग्रवाल, संघ लोक सेवा आयोग के भूतपूर्व अध्यक्ष, श्री सुबीर दत्ता और संघ लोक सेवा आयोग के सदस्य, श्री के. राय पाल का आभारी है। आयोग सिविल सेवकों के स्कूलोत्तर शिक्षण के विषय पर डा. एन.आर. माधव मेनन द्वारा दिए गए बहुमूल्य सुझावों के लिए अनेक प्रति आभार प्रकट करना चाहता है। आयोग संसद के सदस्य, श्री राजीव चन्द्रशेखर और फिक्की के अध्यक्ष तथा फिक्की के अन्य सदस्यों के बहुमूल्य सुझावों के लिए उन्हें भी धन्यवाद देना चाहेगा; आयोग आई सी आई सी आई बैंक लिमिटेड के प्रबन्ध निदेशक और मुख्य कार्यकारी अधिकारी, श्री के.वी. कामथ और सी.आई.आई के अध्यक्ष और आई सी आई सी आई के ग्रुप मुख्य मानव संसाधन अधिकारी, श्री के. राम कुमार द्वारा निगम क्षेत्रक में मानव संसाधन प्रबन्ध पद्धतियों के बारे में जानकारी प्रस्तुत किए जाने के लिए उन्हें भी धन्यवाद देना चाहेगा। आयोग कार्य-निष्पादन प्रबन्ध प्रणालियों सम्बन्धी भाग में दिए गए योगदान के लिए श्री टी.वी. राव की और सरकार के संगठनात्मक ढांचे के बारे में रिपोर्ट तैयार करने के लिए प्रोफेसर प्रदीप खांडवाला का आभारी है। आयोग दिल्ली में आयोजित की गई बैठक में प्रतिष्ठित सिविल सेवकों द्वारा, जिनमें भूतपूर्व मंत्रिमंडल सचिव, सरकार के भूतपूर्व सचिव और केन्द्रीय पुलिस संगठनों के भूतपूर्व अध्यक्ष भी शामिल हैं, दिए गए अत्यन्त उपयोगी सुझावों के लिए उनके प्रति अपनी कृतज्ञता ज्ञापन करता है। आयोग विश्व बैंक, भारत कार्यालय और श्री विक्रम चन्द, वरिष्ठ पब्लिक सेक्टर प्रबन्ध विशेषज्ञ, डा. प्रजापति त्रिवेदी, विश्व बैंक के वरिष्ठ अर्थशास्त्री और श्री के. सरवर लतीफ, शासन विशेषज्ञ द्वारा लोक सेवा सुधारों और अच्छे शासन के सम्बन्ध में वैश्विक परिप्रेक्ष्य प्रस्तुत किए जाने के लिए उनके प्रति अपना आभार प्रकट करता है। आयोग उत्तराखंउ के प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्यक्ष, श्री जे.सी. पंत और तमिलनाडु राज्य प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों और बिहार प्रशासनिक सुधार समिति द्वारा सुधार के विभिन्न उपायों के बारे में अपने विचारों का आदान-प्रदान करने के लिए उन्हें भी धन्यवाद देना चाहेगा। आयोग बहुत से अधिकारियों और विशेषज्ञों द्वारा, जिनमें श्री नावेद मसूद, अपर सचिव और वित्तीय सलाहकार, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, श्री के.पी. कृष्णन, संयुक्त सचिव, वित्त मंत्रालय, श्री ओ.पी. अग्रवाल, भूतपूर्व संयुक्त सचिव, कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग, श्री राजेश हूजा, अपर मुख्य सचिव (प्रशिक्षण) और निदेशक, एच.सी.एम., आर.आई.पी.ए. और श्री हसमुख अधिया, महानिदेशक,

एस. पी. आई.पी.ए. शामिल हैं, दिए गए योगदान के लिए उनके प्रति आभार प्रकट करता है। आयोग छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों का आभारी है, जिनके साथ आयोग ने बहुत उपयोगी चर्चाएं की थीं। आयोग डी.एफ.आई.डी. इंडिया आफिस द्वारा यू.के. में हुए सुधारों के बारे में किए गए बहुत उपयोगी प्रस्तुतीकरण के लिए उनका आभारी है। आयोग सशस्त्र बलों में कार्य-निष्पादन मूल्यांकन प्रणालियों के बारे में व्यापक प्रस्तुतीकरण के लिए रक्षा मंत्रालय और तीनों सेवाओं के अधिकारियों का कृतज्ञ है। आयोग सिविल सेवाओं के सुधारों के बारे में सूचना माध्यमों के प्रतिनिधियों से प्राप्त हुए बहुत से महत्वपूर्ण सुझावों को धन्यवाद सहित स्वीकार करता है। आयोग उन देशों के, जहाँ पर आयोग गया था, अधिकारियों और गणमान्य व्यक्तियों द्वारा अपने-अपने देशों में किए गए सुधारों के बारे में प्राप्त हुए अनुभवों का आदान-प्रदान करने के लिए उनके प्रति विशेष रूप से कृतज्ञ है।

2 भारत में सिविल सेवाओं और सुधारों का इतिहास

2.1 इतिहास

2.1.1 मैकाले समिति ने, जिसने 1854 में भारत को उसकी पहली आधुनिक सिविल सेवा दी थी, सिफारिश की थी कि ईस्ट इंडिया कम्पनी की संरक्षण आधारित प्रणाली को प्रतियोगी प्रवेश परीक्षा के माध्यम से योग्यता आधारित स्थाई सिविल सेवा द्वारा प्रतिस्थापित किया जाना चाहिए। जैसाकि मैकाले रिपोर्ट में कहा गया था, *"अब से, कम्पनी की सिविल सेवा में नियुक्ति कृपा करने का मामला नहीं होगा, बल्कि एक अधिकार का मामला होगा।"*[1] रिपोर्ट में यह स्पष्ट किया गया था कि केवल सर्वोत्तम और सबसे योग्य व्यक्ति भारतीय सिविल सेवा (आई.सी.एस.) के लिए उपयुक्त होंगे। रिपोर्ट में कहा गया था कि *"यह निस्सन्देह रूप से वांछनीय है कि कम्पनी के सिविल सेवकों ने ऐसी सबसे बढिया और सबसे अधिक परिष्कृत शिक्षा प्राप्त की होगी, जोकि मूल देश प्रदान कर सकता है।*[2] "रिपोर्ट ने इस बात पर बल दिया था कि कम्पनी के सिविल सेवकों ने आक्सफोर्ड अथवा केम्ब्रिज विश्वविद्यालयों से कला में प्रथम श्रेणी (डिग्री)प्राप्त की होनी चाहिए।

2.1.2 1855 के बाद, आई.सी.एस. में भर्ती पूरी तरह से योग्यता पर आधारित हो गई। सिविल सेवा आयुक्तों की रिपोर्ट में यह बताया गया था कि जिन व्यक्तियों ने 1855 और 1878 के बीच की अवधि में आई.सी.एस. में प्रवेश किया था, उनमें से दो-तिहाई से अधिक व्यक्ति विश्वविद्यालयों में पढ़े हुए थे, जिन्होंने उदार और परिष्कृत शिक्षा प्राप्त कर रखी थी।[3] प्रारम्भ में, आई.सी.एस. आक्सफोर्ड और केम्बिज से पढ़े हुए लोगों को भर्ती करना चाहती थी। इस प्रकार यह एक विशिष्ट वर्ग की सेवा थी। बाद में, इसने अपने द्वारा भारतीयों के लिए खोल दिए और 1922 से भारतीय सिविल सेवा की परीक्षा भारत में आयोजित की जाने लगी।

2.2 स्वतन्त्रता–प्राप्ति के समय सिविल सेवा का अभिकल्प (डिजाइन)

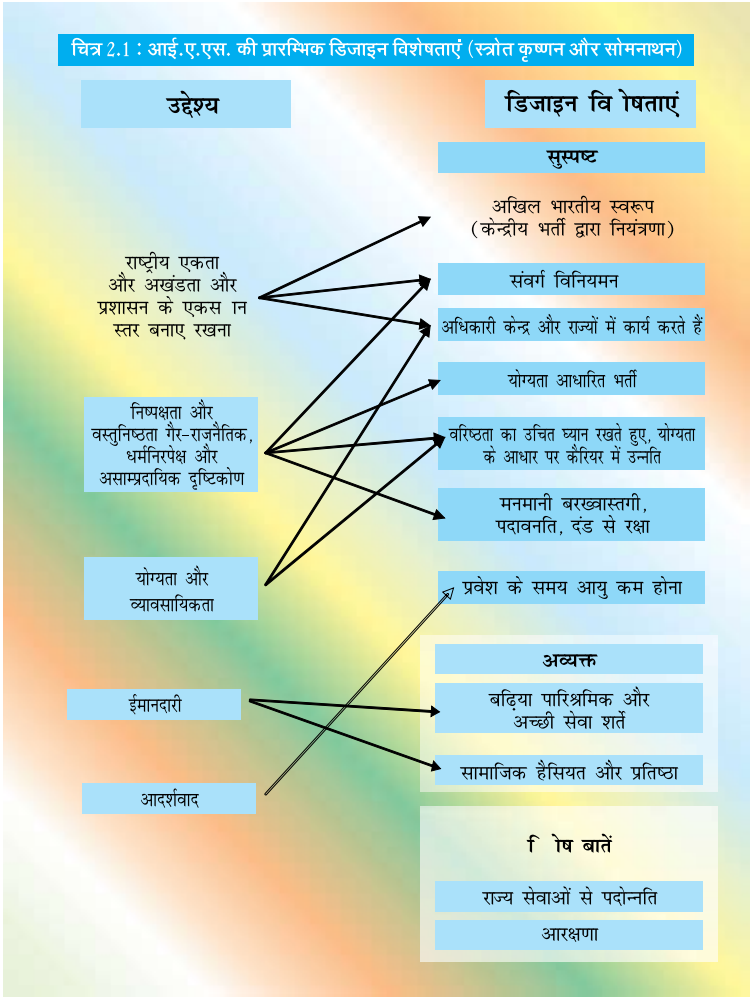
2.2.1 भारतीय राजनैतिक नेताओं ने एक सफल सिविल सेवा की अभिकल्पना करते समय एक एकीकृत प्रशासनिक प्रणाली के ब्रिटेन के ढांचे के तत्वों को बनाए रखने का निर्णय किया, जैसे शैक्षणिक उपलब्धियों के आधार पर खुले-प्रवेश की प्रणाली, विस्तृत प्रशिक्षण प्रबन्ध, सेवा-काल का स्थायित्व, संघ, राज्य और जिला स्तरों के महत्वपूर्ण पद सिविल सेवा के लिए आरक्षित, पेंशन और अन्य लाभों सहित एक नियमित

[1] मेकाले कमिटी रिपोर्ट आन सिविल सर्विस (फुल्टन कमिटी रिपोर्ट), खंड 1, एच.एम.एस.ओ., लन्दन (1975)
[2] मेकाले कमिटी रिपोर्ट
[3] बी.बी. मिश्र, दि ब्यूरोक्रेसी इन इंडिया, आक्सफोर्ड यूनीवर्सिटी प्रेस, 1977

क्रमबद्ध वेतनमान और प्रधानत: वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नतियों और स्थानान्तरणों की प्रणाली[4]। भारत में सिविल सेवाओं को तीन स्थूल श्रेणियों में समूहबद्ध किया जा सकता है। उन सेवाओं को, जिनके सदस्य संघ सरकार और राज्य सरकारों दोनों की सेवा करते हैं, अखिल भारतीय सेवाएं कहा जाता है। जिन सेवाओं के सदस्य केवल संघ सरकार में सेवा करते हैं, उन्हें केन्द्रीय सिविल सेवाएं कहा जाता है। इनके अलावा, राज्य सरकारों के सेवाओं के अपने समूह हैं-राज्य सिविल सेवाएं। संघ और राज्य सरकारों के पदों का विन्यास पदानुक्रमानुसार चार समूहों-समूह क से समूह घ में किया जाता है।

2.2.2. भारत के संविधान का अनुच्छेद 312 संसद को कतिपय शर्तों के पूरा होने पर अखिल भारतीय सेवाएं बनाने की शक्ति प्रदान करता है। भारतीय प्रशासनिक और पुलिस सेवाएं संसद द्वारा इस अनुच्छेद

चित्र 2.1 : आई.ए.एस. की प्रारम्भिक डिजाइन विशेषताएं (स्त्रोत कृष्णन और सोमनाथन)



[4] आर.बी.जैन और ओ.पी. द्विवेदी, ब्यूरोक्रेसी इन इंडिया, दि डवलेपमेंटल कान्टेक्ट, इन आर.बी.जैन (सम्पादित) न्यूरोक्रेटिक पालिटिक्स इन थर्ड वर्ल्ड, गीतांजलि पब्लिशिंग हाउस, 1989

के अन्तर्गत बनाई गई सेवाएं मानी जाती हैं। अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 की धारा 3 और सरकार द्वारा बनाए गए नियमों और विनियमों में आई.ए.एस के लिए चयन की प्रक्रिया निर्धारित की गई है। आई.पी.एस. और आई.फॉ.एस. के लिए भी इसी प्रकार के उपबन्ध विद्यमान हैं। आई.ए.एस. बनाने में सरकार के मूल उद्देश्य ये हैं: (क) राष्ट्रीय एकता और अखंडता और प्रशासन के एकसमान स्तर बनाए रखना, (ख) निष्पक्षता और विषयनिष्ठता-गैर-राजनैतिक, धर्मनिरपेक्ष और अ-साम्प्रदायिक दृष्टिकोण, (ग) योग्यता, कार्यकुशलता और व्यावसायिकता-प्रवेश के समय सर्वोत्तम और सर्वाधिक योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करके और समूची जीवन-वृत्ति के दौरान, (घ) ईमानदारी, और (ड.) आदर्शवाद। चित्र 2.1 में आई.ए.एस के डिजाइन की मुख्य विशेषताएं दर्शाई गई हैं।[5]

2.3 पहला प्रशासनिक सुधार आयोग

2.3.1 स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद से संघ सरकार के स्तर पर इस बात की जाँच करने के लिए, जिसे मोटे रूप से प्रशासनिक सुधार कहा जा सकता है, लगभग पचास आयोग और समितयां गठित हुई हैं।[6]

2.3.2 जनवरी, 1966 में स्थापित किए गए पहले प्रशासनिक सुधार आयोग से, विशेष रूप से, निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित सभी पहलुओं पर विचार करने के लिए कहा गया था:

भारत सरकार का तंत्र और कार्य करने की उसकी प्रक्रिया;
सभी स्तरों पर योजना बनाने की प्रक्रिया;

केन्द्र-राज्य सम्बन्ध;

वित्तीय प्रशासन;

कार्मिक प्रशासन;

आर्थिक प्रशासन;

राज्य स्तर पर प्रशासन;

जिला प्रशासन;

कृषि प्रशासन; और

नागरिकों की शिकायतों को दूर करने की समस्याएं।

आयोग ने 1970 के मध्य में अपने विघटन से पहले, नीचे दिए गए ब्योरे के अनुसार, कुल मिलाकर 20 रिपोर्टें प्रस्तुत की थीं:

[5]पब्लिक इंस्टिट्यूशन्स इन इंडिया, कपूर और मेहता द्वारा सम्पादित, ओ.यू.पी., के.पी. कृष्णान और टी.वी. सोमनाथन द्वारा लिखा गया शोध-पत्र
[6]प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

तालिका 2.1: पहले प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा प्रस्तत की गई रिपोर्टें

क्रम संख्या	रिपोर्ट का नाम	सरकार को प्रस्तुत किए जाने की तारीख
1.	नागरिकों की शिकायतें दूर करने की समस्याएं (अन्तरिम)	20-10-1966
2.	योजना तैया करने का तंत्र (अन्तरिम)	29-4-1967
3.	सरकारी क्षेत्र के उपक्रम	17-10-1967
4.	वित्त, लेखे और लेखापरीक्षा	13-1-1968
5.	योजना तैयार करने का तंत्र (अन्तिम)	14-3-1968
6.	आर्थिक प्रशासन	20-7-1968
7.	भारत सरकार का तंत्र और उसकी कार्य की प्रक्रिया	16-9-1968
8.	जीवन बीमा प्रशासन	10-12-1968
9.	केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर प्रशासन	6-1-1969
10.	संघ राज्य क्षेत्रों और एन.ई.एफ.ए. का प्रशासन	28-11-1969
11.	कार्मिक प्रशासन	18-4-1969
12.	वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों का प्रत्यायोजन	12-6-1969
13.	केन्द्र-राज्य सम्बन्ध	19-6-1969
14.	राज्य प्रशासन	4-11-1969
15.	लघु उद्योग क्षेत्र	24-12-1969
16.	रेल	30-1-1970
17.	राजकोष	27-2-1970
18.	भारतीय रिजर्व बैंक	11-3-1970
19.	डाक और तार	15-5-1970
20.	वैज्ञानिक विभाग	1970

इन 20 रिपोर्टों में 537 प्रमुख सिफारिशें शामिल थीं। विभिन्न प्रशासनिक मंत्रालयों से प्राप्त निविष्टियों के आधार पर कार्यान्वयन की स्थिति की जानकारी देने वाली एक रिपोर्ट नवम्बर, 1977 में संसद में प्रस्तुत की गई थी।

2.3.3. पहले प्रशासनिक सुधार आयोग की उन सिफारिशों का सारांश, जो इस रिपोर्ट के लिए संगत हैं, नीचे दिया गया है:

क- *विशेषज्ञता की आवश्यकता:* पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने विशेषज्ञता की आवश्यकता को स्वीकार किया, क्योंकि सरकार के कार्यों का विविधीकरण हो गया था। कार्यात्मक क्षेत्रों में और उनके बाहर वरिष्ठ प्रबन्धकीय पदों के लिए चयन का तरीका निर्धारित किया गया था।

ख- *एकीकृत मार्गनिर्देशक ढांचा:* योग्यताओं और कार्यों (ड्यूटीज) तथा जिम्मेदारियों के स्वरूप के आधार पर एक एकीकृत मार्गनिर्देशक ढांचे का सुझाव दिया गया था।

ग- *भर्ती:* इस विषय पर, प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश की:

i. 26 वर्ष तक बढ़ाई गई आयु-सीमा के साथ, श्रेणी I की सेवाओं के लिए एकल प्रतियोगी परीक्षा,

ii. वरिष्ठ स्तरों पर तकनीकी पदों पर पार्श्विक प्रवेश,

iii. श्रेणी II की सेवाओं के लिए सीधी भर्ती करना बन्द किया जाए,

iv. लिपिकीय कर्मचारियों के लिए एक सरल विषयनिष्ट किस्म की परीक्षा आयोजित की जाए;

v. कतिपय क्षेत्रकों में केन्द्रीय सरकारी पदों पर भर्ती राज्य सरकारी कर्मचारियों में से की जाए।

घ. *भर्ती अभिकरण*

i. संघ लोक सेवा आयोग और राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए एक नई प्रक्रिया का सुझाव दिया गया था।

ii. लिपिकीय कर्मचारियों के चयन के लिए भर्ती बोर्ड स्थापित करने की सिफारिश दी गई थी।

ङ. *प्रशिक्षण:* सिविल सेवा प्रशिक्षण के बारे में एक राष्ट्रीय नीति तैयार की जाए।

च- *पदोन्नतियां:* पदोन्नतियों के लिए विस्तृत मार्गनिर्देश तैयार किए गए थे।

छ- *आचार और अनुशासन :* अनुशासनिक जांच प्रक्रियाओं में सुधार करने और सिविल सेवा न्यायाधिकरण (ट्रिब्यूनल) स्थापित करने का सुझाव दिया गया था।

ज- *सेवा की शर्तें:* आयोग ने समयोपरि भत्तों, स्वैच्छिक सेवा-निवृत्ति, निर्गम की प्रक्रिया, पेंशन की प्रमात्रा, सरकारी छुट्टियों, परियोजनाओं को समय पर पूरा किए जाने पर प्रोत्साहन और अवार्ड देने और विभिन्न पदों के लिए कार्य के मानदंड निर्धारित करने, जिनकी समीक्षा स्टाफ निरीक्षण यूनिट द्वारा की जाए, से सम्बन्धित मामलों के बारे में भी सिफारिशें दी थीं।

जैसाकि पहले कहा गया है, पहले प्रशासनिक सुधार आयोग के अलावा, सिविल सेवा सुधारों के विभिन्न पहलुओं की जांच करने के लिए गत वर्षों के दौरान कई अन्य आयोगों और समितियों का गठन किया गया था। इन आयोगों और समितियों, और निस्सन्देह रूप से प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा दी गई सिफारिशों को मुद्दा-वार समूहबद्ध किया गया है और उन पर निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.4 भर्ती

2.4.1 किसी भी शासन प्रणाली में उसके लोक सेवकों की गुणवत्ता बहुत महत्वपूर्ण होती है और इस सन्दर्भ में उपयुक्त व्यक्तियों की भर्ती करना बहुत महत्वपूर्ण है। जिनकी आकांक्षा सिविल सेवक बनने की होती है, उनके पास न केवल अपेक्षित कौशल और ज्ञान अवश्य होना चाहिए, बल्कि सभी मूल्य भी होने चाहिएं, जिनमें ईमानदारी, लोक सेवा की प्रतिबद्धता और सबसे अधिक बात यह है कि संविधान में अंकित आदर्शों और दर्शन के प्रति प्रतिबद्धता शामिल है। इसलिए भर्ती प्रक्रिया न केवल पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष और साम्यिक होनी चाहिए, बल्कि उसे यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि सही किस्म के व्यक्ति सिविल सेवाओं में शामिल हों। भारत में सिविल सेवाओं में भर्ती की प्रणाली कई वर्षों में विकसित हुई है। भर्ती की प्रक्रिया में, विशेष रूप से स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद, बहुत से परिवर्तन, समय-समय पर प्रशासन की आवश्यकताओं को प्रतिबिम्बित करने के लिए, किए गए हैं। भर्ती के विभिन्न पहलुओं के बारे में सिफारिशें देने के लिए बहुत से आयोग और समितियां नियुक्त की गई थीं। ये सिफारिशें लोक प्रशासन के बारे में ए.डी. गोरवाला की रिपोर्ट, 1951; लोक सेवाएं (भर्ती के लिए अर्हताएं) समिति की रिपोर्ट, 1956-जिसे डा. ए. रामास्वामी मुदालियर समिति रिपोर्ट के नाम से भी जाना जाता है ; भारतीय और राज्य प्रशासनिक सेवाओं और जिला प्रशासन की समस्याओं के बारे में वी.टी. कृष्णामाचारी की रिपोर्ट, 1962; कार्मिक प्रशासन के बारे में प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट, 1969; भर्ती नीति और

चयन के तरीकों सम्बन्धी समिति की रिपोर्ट, 1976 जिसे डी.एस. कोठारी समिति रिपोर्ट के नाम से भी जाना जाता है; सिविल सेवा परीक्षा की स्कीम की समीक्षा करने वाली समिति की रिपोर्ट, 1989-जिसे सतीश चन्द्र समिति रिपोर्ट के नाम से जाना जाता है; सिविल सेवा परीक्षा समीक्षा समिति रिपोर्ट, 2001-जिसे प्रोफेसर योगिन्द्र के. अलघ समिति रिपोर्ट के नाम से भी जाना जाता है; सिविल सेवा सुधार समिति की रिपोर्ट-जिसे होता समिति रिपोर्ट, 2004 के नाम से भी जाना जाता है; में शामिल हैं।

2.4.2 ए.डी. गोरवाला की रिपोर्ट (लोक प्रशासन सम्बन्धी रिपोर्ट, 1951) में यह सिफारिश की गई थी कि सरकारी सेवा के सभी ग्रेडों में भर्ती इस तरीके से की जानी चाहिए, जो संरक्षण की गुंजाइश का उन्मूलन कर दे और उस रिपोर्ट में यह सुझाव दिया गया था कि यह सिद्धान्त अस्थाई कर्मचारियों पर भी लागू होना चाहिए। लोक सेवाएं (भर्ती के लिए अर्हताएं) के बारे में डा. ए. रामास्वामी मुदालियर समिति की रिपोर्ट, 1956 में यह सिफारिश की गई थी कि उच्चतर सेवाओं में भर्ती के लिए न्यूनतम अर्हता विश्वविद्यालय की उपाधि (डिग्री) होनी चाहिए, लेकिन सचिवालयिक और लिपिकीय सेवाओं के लिए विश्वविद्यालय की डिग्री होने पर जोर दिए जाने की आवश्यकता नहीं है। इस समिति ने यह सिफारिश भी की थी कि उच्चतर कार्यकारी और प्रशासनिक सेवाओं के लिए आयु-सीमा 21-23 वर्षों के बीच रखी जानी चाहिए। कृष्णामाचारी समिति की रिपोर्ट में (वी.टी. कृष्णामाचारी द्वारा भारतीय और राज्य प्रशासनिक सेवाओं और जिला प्रशासन की समस्याओं के बारे में रिपोर्ट, 1962) राज्य सरकारों में श्रेणी I और श्रेणी II की सेवाओं में भर्ती का विश्लेषण किया गया था और यह सिफारिश की गई थी कि भर्ती वार्षिक रूप से की जानी चाहिए।

2.4.3 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने उपयुक्त कार्मिक आयोजन और संवर्ग प्रबन्धन के महत्व पर बल दिया था। उसने सिफारिश की थी कि आई.ए.एस./आई.एफ.एस . और अन्य गैर-तकनीकी श्रेणी I सेवाओं के लिए भर्ती केवल एकल प्रतियोगी परीक्षा के माध्यम से की जानी चाहिए। उसने यह सिफारिश भी की थी कि सिविल सेवाओं के लिए प्रतियोगी परीक्षाएं देने के लिए उच्च आयु सीमा बढ़ा कर 26 वर्ष कर दी जानी चाहिए। पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने यह भी सिफारिश की थी कि अनुभाग अधिकारियों के श्रेणा II के पदों के लिए सीधी भर्ती बन्द कर दी जानी चाहिए और ये पद सहायकों (असिस्टेंट) की पदोन्नति द्वारा भरे जाने चाहिए। आयोग ने यह सुझाव भी दिया था कि लिपिकीय और अन्य सचिवालयिक पदों के लिए भर्ती सरल विषयनिष्ट परीक्षाओं के जरिए की जानी चाहिएं। आयोग ने श्रेणी III और श्रेणी IV के कर्मचारियों की नियुक्ति के लि भर्ती बोर्डों का गठन किए जाने ही सिफारिश की थी।

2.4.4 भर्ती नीति और चयन के तरीकों के बारे में डी.एस. कोठारी समिति की रिपोर्ट, 1976 में अन्य बातों के साथ-साथ परीक्षा प्रणाली में काफी बड़े परिवर्तनों की सिफारिश की थी। समिति ने दो प्रक्रमों वाली परीक्षा प्रक्रिया की सिफारिश की गई थी - प्रारम्भिक परीक्षा और उसके बाद मुख्य परीक्षा। समिति ने सिविल सेवाओं के लिए प्रशिक्षण की पद्धति (पेटर्न) में भी परिवर्तनों का सुझाव दिया था।

2.4.5 पाँचवें वेतन आयोग ने सुझाव दिया था कि संविदा के आधार पर नियोजन को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और सरकारी कर्मचारी यदि गैर-सरकारी क्षेत्रक में प्रव्रजन करना चाहें, तो उन्हें दो वर्ष के लिए अपना ग्रहणाधिकार (लिअन) रखने का अधिकार होना चाहिए।

2.4.6 सिविल सेवा परीक्षा समीक्षा समिति, 2001 (जिसके अध्यक्ष प्रोफेसर योगिन्द्र के. अलघ थे) ने सिविल सेवाओं में भर्ती के लिए परीक्षा प्रणाली के ढांचे में काफी बड़े परिवर्तनों की सिफारिश की थी। इस समिति ने इस बात का पक्ष लिया था कि उम्मीदवारों की परीक्षा वैकल्पिक विषयों में लिए जाने की बजाए एक सामान्य विषय में ली जानी चाहिए। सिविल सेवा सुधार समिति (होता समिति रिपोर्ट, 2004) ने अन्य बातों के साथ-साथ, भर्ती के बारे में सिफारिशें दी थी और यह सिफारिश की थी कि उच्चतर सिविल सेवाएँ में प्रवेशकर्ताओं की आयु 21-24 वर्षों के बीच होनी चाहिए और उसके साथ अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों के लिए आयु में पाँच वर्षों की रियायत और अन्य पिछड़े वर्गों के सदस्यों के लिए आयु में तीन वर्षों की रियायत होनी चाहिए। होता समिति ने यह सिफारिश भी दी थी कि चयन के लिए प्रवृत्ति और नेतृत्व की परीक्षाएं भी शुरू की जाएं, और परिवीक्षार्थियों के प्रशिक्षण शुरू होने के एक महीने बाद सेवाओं के लिए अपने विकल्प चुनने की अनुमति दी जानी चाहिए।

2.5

बहुत सी समितियों ने प्रशिक्षण - प्रवेश के समय और सेवाकालीन दोनों - पर बल दिया है, उनकी कुछ प्रमुख सिफारिशें नीचे दी गई हैं :

2.5.2 ए.डी. गोरवाला द्वारा दी गई लोक प्रशासन सम्बन्धी रिपोर्ट (1951) में इस तथ्य को उजागर किया गया था कि सरकारी सेवाओं में उपयुक्त कार्मिकों को नियुक्त करने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि उपयुक्त भर्ती की जाए और उपयुक्त प्रशिक्षण दिया जाए और इसके लिए पर्याप्त संगठन और तरीके हों। इस रिपोर्ट में यह भी सिफारिश दी गई थी कि सिविल सेवक को अपने कर्त्तव्यों (ड्यूटीज) का पालन करने के लिए आवश्यक जानकारी और कौशल प्रदान करने के लिए प्रवेश काल में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए और उसके बाद उन्हें नए घटना-क्रमों से सुपरिचित रखने

के लिए, उनके ज्ञान को फिर से तरो-ताजा बनाने के लिए और उनके मन को सक्रिय, लचीला और ग्रहणशील बनाने के लिए नियत अन्तरालों पर पुन: प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। समिति ने सिफारिश की थी कि प्रशिक्षण के सभी पहलुओं को ध्यानपूर्वक मानीटर करने के लिए एक प्रशिक्षण निदेशक की नियुक्ति की जानी चाहिए।

2.5.3 भारतीय और राज्य प्रशासनिक सेवाओं और जिला प्रशासन की समस्याओं के बारे में वी.टी. कृष्णामाचारी की रिपोर्ट (1962) में इस बात पर बल दिया गया था कि राज्यों की सिविल सेवाओं के अधिकारियों को भी आई.ए.एस. के अधिकारियों की तरह का संरचित प्रशिक्षण प्राप्त करना चाहिए। इसमें यह सिफारिश भी की गई थी कि राज्यों में राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी की सहायता से प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना की जानी चाहिए।

2.5.4 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस बात पर बल दिया था कि प्रशिक्षण को प्रत्येक सिविल सेवक को न केवल उसके वर्तमान कार्य को निष्पादित करने के लिए, बल्कि भविष्य में और अधिक ऊंची जिम्मेदारियां उठाने के लिए और भविष्य में नई और जटिल चुनौतियों का सामना करने के लिए तैयार करना चाहिए। प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिविल सेवा प्रशिक्षण के बारे में एक राष्ट्रीय नीति बनाने की सिफारिश की थी। उसने कार्मिक विभाग में एक केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग बनाने की भी सिफारिश की थी। आयोग ने राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी के नींव पाठ्यक्रम की विषय-वस्तु में परिवर्तनों की सिफारिश भी की थी।

2.5.5 आई.ए.एस. अधिकारियों के सेवाकालीन प्रशिक्षण की समीक्षा करने वाली समिति (योगिन्द्र समिति, 2003) ने आई.ए.एस. अधिकारियों के सेवाकालीन प्रशिक्षण की प्रभावोत्पादकता की जांच की और बाद में इसे और मजबूत बनाने और इसमें सुधार करने के लिए कई सिफारिशें दीं। इसकी सिफारिशों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सेवा के 12वें, 20वें और 28वें वर्ष में कैरियर-मध्य प्रशिक्षण के तीन कार्यक्रम शामिल थे। सिविल सेवा के 12वें वर्ष में प्रशिक्षण कार्यक्रम कम से कम 8 सप्ताह की अवधि का होना चाहिए, जिनमें 5 सप्ताह आकादमिक विषयवस्तु के हों और 3 सप्ताह भारत में और विदेशों में सर्वोत्तम कार्य-पद्धतियों के अध्ययन, प्रशिक्षण और परिचय-परिभ्रमण के लिए हों। सेवा के 20वें वर्ष का प्रशिक्षण कार्यक्रम 12 सप्ताह की अवधि का होना चाहिए। सेवा के 28वें वर्ष के प्रशिक्षण की अवधि का विशेष रूप से उल्लेख नहीं किया गया था। इन तीन प्रक्रमों में प्रशिक्षण का सुझाव इसलिए दिया गया था, क्योंकि अधिकारियों की जीवन-वृत्ति के इन तीन प्रक्रमों में उनके कार्य के स्वरूप में "प्रमुख परिवर्तन" आता है।

2.6 क्षेत्र विशेषज्ञता

2.6.1 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने क्षेत्र की विशेषज्ञता के बारे में अपना दृष्टिकोण इस प्रकार निरूपित किया था :

- *नीति निर्माण करने वाले स्थानों को अपेक्षित अर्हताओं और योग्यताओं वाले व्यक्तियों से भरे जाने के लिए एक राष्ट्रीय आधार तैयार करना। इसमें सचिवालयिक कार्य-भार के लिए विभिन्न सेवाओं का इष्टतम उपयोग करना और सचिवालय में आवश्यक विशेषज्ञता का निर्माण करने के लिए विशेष उपाय अपनाना शामिल होगा।*
- *सभी संगत स्रोतों से वरिष्ठ प्रबन्धन कार्मिकों - सामान्य और विशेषज्ञ-का चयन करना। इस प्रयोजन से, सभी सेवाओं में, विशेष रूप से उनमें से, जिन्हें अब तक सचिवालय में उच्चतर प्रबन्धकीय स्थानों पर अधिष्ठापित नहीं किया गया है, प्रतिभा की पहचान की जानी चाहिए और उसका पोषण किया जाना चाहिए।*
- *योग्यता और कार्य-निष्पादन के आधार पर, प्रतिभाशाली व्यक्तियों को सिविल सेवाओं में उच्च स्थानों तक आगे बढ़ने के अवसर मुहैया करना।*[7]

2.6.2 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिविल सेवा पदों को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया था : (क) क्षेत्र में पद, और (ख) मुख्यालयों में पद। क्षेत्र के पदों पर उन "कार्यात्मक सेवाओं" के सदस्य नियुक्त होते थे, जिनमें न केवल इंजीनियरी सेवाएं, बल्कि लेखा और आयकर जैसी सेवाएं भी शामिल होती हैं। पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने नोट किया था कि केवल एक सेवा, जो कार्यात्मक नहीं है, लेकिन सिविल सेवाओं में लगभग सभी ऊंचे पदों पर जिसका कब्जा है, आई.ए.एस. है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश की कि आई.ए.एस. को एक कार्यात्मक सेवा में रूपान्तरित किया जाना चाहिए।

2.6.3 अपनी इस विचारधारा के अनुसार कि प्रशासनिक तंत्र को कार्यात्मक रूप से संगठित किया जाना चाहिए, प्रशासनिक सुधार आयोग ने विशेषज्ञता के आठ स्थूल क्षेत्रों की सिफारिश की [8] :

- ✓ आर्थिक प्रशासन
- ✓ औद्योगिक प्रशासन
- ✓ कृषि और ग्रामीण विकास प्रशासन
- ✓ सामाजिक और शैक्षिक प्रशासन

[7] कार्मिक प्रशासन के बारे में प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट, 1969
[8] कार्मिक प्रशासन के बारे में प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट, 1969

- ✓ कार्मिक प्रशासन
- ✓ वित्तीय प्रशासन
- ✓ रक्षा प्रशासन और आन्तरिक सुरक्षा
- ✓ योजना निर्माण

2.6.4 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने विशेषज्ञता के सम्बन्धित क्षेत्रों के ज्ञान और अनुभव के आधार पर सभी सेवाओं से केन्द्रीय सचिवालय के मध्यम और वरिष्ठ प्रबन्धन स्तरों पर प्रवेश पा सकने के लिए सुधारों की एक स्कीम की सिफारिश की। आयोग ने इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में पदों पर नियुक्तियों के लिए अपेक्षित ज्ञान और विशेषज्ञता की जानकारी भी स्थूल रूप से दी थी। विशेषज्ञता वाले आठ क्षेत्रों में कार्मिकों का चयन जीवन-वृत्ति के मध्य आयोजित की जाने वाली प्रतियोगी परीक्षा के माध्यम से किया जाना था। अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं के श्रेणी I के ऐसे सभी अधिकारी, जिन्हें कार्यात्मक क्षेत्रों का आठ से बारह वर्षों तक का अनुभव प्राप्त हो, इसके लिए पात्र होंगे। चयन की प्रक्रिया में संघ लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित की जाने वाली एक लिखित परीक्षा और एक समिति द्वारा, जिसमें संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और भारत सरकार के दो वरिष्ठ सचिव शामिल होंगे, लिया जाने वाला साक्षात्कार शामिल होगा।

2.6.5 अखिल भारतीय सेवाओं और समूह "क" की अन्य सेवाओं के लिए कार्य-निष्पादन को आंकने, पदोन्नति, तालिकाबद्ध करने और नियुक्तियां करने की प्रणाली की समीक्षा करने के लिए गठित समूह की रिपोर्ट (सुरेन्द्र नाथ समिति की रिपोर्ट, 2003) में यह सुझाव दिया गया था कि अधिकारियों को विशेष क्षेत्र सौंपना केन्द्रीय स्टाफिंग स्कीम के पदों के लिए चयन की दिशा में एक मुख्य कदम होना चाहिए। इस समूह ने निम्नलिखित 11 क्षेत्रों का सुझाव दिया था :

- ✓ कृषि और ग्रामीण विकास
- ✓ सामाजिक क्षेत्र (शिक्षा, स्वास्थ्य और जनजातीय कल्याण आदि)
- ✓ संस्कृति और सूचना
- ✓ पर्यावरण (हरित पक्ष) सहित प्राकृतिक संसाधनों का प्रबन्ध
- ✓ ऊर्जा ओर पर्यावरण (भूरा पक्ष)
- ✓ संचार प्रणालियां और कनेक्टिविटी अवसंरचना

- ✓ सरकारी वित्त और वित्त प्रबन्ध
- ✓ उद्योग और व्यापार
- ✓ गृह कार्य और रक्षा
- ✓ आवास और शहरी कार्य
- ✓ कार्मिक और सामान्य प्रशासन

2.6.6 समिति ने सुझाव दिया था कि अधिकारियों को ग्यारह सूचीबद्ध क्षेत्रों में से अधिकतम तीन क्षेत्र निर्दिष्ट किए जाने चाहिएं। क्षेत्र निर्दिष्ट करना संयुक्त सचिव/अपर सचिव के स्तर पर तालिकाबद्ध करने की प्रक्रिया का एक भाग हो सकता है, जो अधिकारियों को भारत सरकार में संयुक्त सचिव और उसके ऊपर के स्तरों पर तैनात किए जाने के लिए निर्धारित करेगी। अधिकारी तालिका में शामिल किए जाने के लिए विचार किए जाने के योग्य हो गए हों, वे एक लिखित विवरण प्रस्तुत कर सकते हैं, जिसमें उनके अनुभव, उनकी अकादमिक पृष्ठभूमि, प्राप्त किए गए प्रशिक्षण, अनुसंधान की उपलब्धियों, क्षेत्रों से संगत मान्यताओं, उनकी जीवनवृत्ति के दौरान उनके क्षेत्रों से सम्बन्धित उनकी उपलब्धियों की संक्षिप्त जानकारी दी गई हो। तालिकाबद्ध करने वाली समिति द्वारा इन लिखित विवरणों की संवीक्षा की जा सकती है। तालिकाबद्ध करने की प्रक्रिया का परिणाम उन अधिकारियों की सूची होगी, जो केन्द्रीय स्टाफिंग स्कीम के अन्तर्गत विशिष्ट पदों के लिए चयन के लिए उपयुक्त पाए गए होंगे और उसके साथ उन्हें सौंपे जाने वाले क्षेत्रों की जानकारी होगी।

2.6.7 समिति ने यह भी सुझाव दिया था कि तालिकाबद्ध करने की प्रक्रिया के लिए, अलग-अलग समूहों को, पिछले समूहों के उन लोगों के साथ, जो समीक्षा किए जाने के योग्य हो गए हों, अनुक्रमानुसार विचार किए जाने के लिए हाथ में लिया जा सकता है। इस प्रकार, प्रत्येक वर्ष विचार किए जाने के लिए एक नया समूह होगा और कुछ समूह समीक्षा किए जाने के लिए होंगे। ऐसे अधिकारियों के मामलों को, जिन्हें उस समय तालिकाबद्ध न किया गया हों, जब उनके समूह को विचार के लिए पहली बार हाथ में लिया गया था, समीक्षा किए जाने के लिए दो बार हाथ में लिया जा सकता है।

2.6.8 सिविल सेवा सुधार सम्बन्धी होता समिति, 2004 ने सिफारिश की थी कि सिविल सेवकों के लिए क्षेत्र निर्दिष्ट करने की प्रणाली कौशल प्राप्त करने, व्यावसायिक उत्कृष्टता और कैरियर की योजना बनाने को प्रोत्साहन देने के लिए शुरू की जानी चाहिए। उसने यह भी सिफारिश की थी कि संयुक्त सचिवों, अपर सचिवों और सचिवों को तालिकाबद्ध करने का काम क्षेत्र समनुदेशन, प्रतियोगितात्मक चयन और

उपलब्ध कौशलों का मिलान कार्य की आवश्यकताओं के साथ किए जाने के माध्यम से किया जाना चाहिए।

2.7 ग्रेडिंग सुधार

2.7.1 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने एक एकीकृत ग्रेडिंग ढांचे की सिफारिश की थी, ताकि एक जैसी अर्हताओं की आवश्यकता, कठिनाईयों और जिम्मेदारियों वाले पदों को उसी ग्रेड में समूहबद्ध किया जाए। यह चाहा गया था कि समान कार्य के लिए समान वेतन का सिद्धान्त समूचे देश में केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों दोनों के लिए और यहां तक कि स्थानीय निकायों के लिए भी स्वीकार किया जाए। आयोग का मत था कि कतिपय स्तरों पर काम (जाब्स) की विषय-वस्तु का ध्यानपूर्वक मूल्यांकन न होने और उसके साथ वेतनमानों का मिलान न किए जाने की स्थिति में समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धान्त को अमल में नहीं लाया जा सकता। मुख्यालयों के पदों और क्षेत्र (फील्ड) के पदों से जुड़े पारिश्रमिक के बीच के असन्तुलन और विभिन्न समूहों के वेतनमानों के बाहुल्य को इस एकीकृत ग्रेडिंग प्रणाली से दूर करने का प्रयास किया गया था। आयोग ने सिफारिश की थी कि ग्रेडिंग के लिए निम्नलिखित बातों को ध्यान में रखा जाना चाहिए:[9]

- उन सेवाओं के मामले में, जिनमें सचिवालय में और क्षेत्र के स्तर पर तैनाती की जाती हो, समूचे देश में सेवा के दायित्व को ग्रेडिंग प्रणाली में प्रतिबिम्बित किया जाना चाहिए।
- उन सेवाओं के लिए, जिनमें केवल क्षेत्र में तैनाती अथवा केवल सचिवालयों में तैनाती की व्यवस्था हो, लेकिन दोनों स्थानों पर तैनाती की व्यवस्था न हो, ग्रेडों को इन पदों की ड्यूटियों और जिम्मेदारियों से जोड़ा जाना जरूरी होगा।
- यह तथ्य कि राज्य सिविल सेवाओं के सदस्यों के लिए केवल राज्य के अन्दर काम करना जरूरी होता है, राज्य के बाहर नहीं, उन सेवाओं के ग्रेडों में प्रतिबिम्बित किया जाना चाहिए।
- जिन पदों में उच्च अनुसन्धान करना शामिल होता है, उन्हें उच्च ग्रेड दिया जाना चाहिए, चाहे इन पदों की कोई प्रशासनिक जिम्मेदारी नहीं होती अथवा बहुत कम प्रशासनिक जिम्मेदारी होती है। आयोग ने सिफारिश की थी कि ग्रेडों की संख्या 20 और 25 के बीच होनी चाहिए।

[9] प्र.सु.आ की कार्मिक प्रशासन, पर रिपोर्ट 1969

2.8 कार्यकुशलता

2.8.1 उत्तरोत्तर कई समितियां गठित की गई थी, जिनसे सिविल सेवाओं की कार्यकुशलता बढ़ाने के उपायों की सिफारिश करने के लिए कहा गया था। सचिवालय पुनर्गठन समिति (1947) ने, जिसके अध्यक्ष सर गिरिजा शंकर बाजपेयी थे, भारत सरकार के तत्कालीन विभागों के कार्यों की जांच उनके क्रियाकलापों की सापेक्ष प्राथमिकता और आवश्यकता के सन्दर्भ में की और ये सिफारिशें की कि संघ सरकार द्वारा इन क्रियाकलापों को उपलब्ध कार्मिकों के साथ किस प्रकार हाथ में लिया जाना चाहिए। 1949 में गोपाल स्वामी आयंगर समिति ने केन्द्रीय सचिवालय के पुनर्गठन की सिफारिश देते समय, यह सुझाव दिया था कि एक विभाग को एक सचिव के प्रभार से और एक मंत्रालय को एक मंत्री के प्रभार से जोड़ा जाना चाहिए। इस समिति ने यह सिफारिश भी की थी कि अपर सचिव के एक अलग ग्रेड को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। नीति और योजना के बेहतर समन्वय के लिए, समिति ने आर्थिक और सामाजिक सेवाओं से निपटने वाले विभागों को चार कार्यालयों (ब्यूरो) में समूहबद्ध करने का सुझाव दिया था। इसने एक संगठन और रीति तंत्र का सृजन करने की भी सिफारिश की थी।

बाक्स 2.1 : एक अच्छे प्रशासक की विशषताएं

क. जिम्मेदारी उठाने की इच्छा
ख. अधिक समस्याओं से निपटने के लिए निरन्तर बढ़ती हुई क्षमता
ग. कार्य करने की मजबूत प्रवृत्ति
घ. एक अच्छा श्रोता
ड. लोगों के साथ प्रभावकारी
च. अपने संगठन की क्षमता का निर्माण करने के द्वारा अपनी शक्ति का निर्माण करने की क्षमता
छ. अपने संस्थात्मक संसाधनों का उपयोग करने की क्षमता
ज. शक्ति अथवा प्राधिकार का उपयोग केवल अपने लिए करने से बचना
झ. कष्टप्रद बातों की रिपोर्टों का स्वागत करना
ञ. एक बढ़िया टीम-कार्यकर्ता
ट. एक बढिया पहल करने वाला

स्रोत: पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन फार ए वेलफेयर स्टेट-पाल एच.एपलबाई, 1964

2.8.2 ए.डी. गोरवाला ने 1951 में योजना आयोग को दी गई अपनी दो रिपोर्टों में यह सिफारिश की थी कि मंत्रियों और सिविल सेवकों के बीच बेहतर आपसी समझ होनी चाहिए। अधिक ठोस रूप से, गोरवाला ने एक संगठन और रीति (ओ. ऐण्ड एम.) तंत्र और व्हिटले परिषदों[10] की सिफारिश की थी। एपलबाई रिपोर्ट (1953) में भी ओ.ऐण्ड एम. मशीनरी और एक लोक प्रशासन संस्थान की स्थापना करने के बारे में सिफारिशें दी गई थीं। सरकार द्वारा इन दो सिफारिशों को कार्यान्वित किया गया था।

2.8.3 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग की विभिन्न रिपोर्टों ने एक कार्यकुशल प्रशासनिक प्रणाली के महत्व को रेखांकित किया था। कार्यकुशलता को बढाने के लिए दी गई कुछ सिफारिशों में ये बातें

[10] ग्रेट ब्रिटेन में बेहतर औद्योगिक सम्बन्धों को बढ़ावा देने के लिए श्रमिकों और प्रबन्धकों के प्रतिनिधियों से बना कोई भी निकाय। स्त्रोत: एन्साइकलोपीडिया ब्रिटानिका

शामिल थी: विशिष्ट परियोजनाओं के समय पर पूरा किए जाने के लिए उपयुक्त पुरस्कार दिया जाना, जैसे प्रोत्साहनों के रूप में रोलिंग कप शील्ड दिया जाना, कार्य के सरलीकरण के लिए दिए गए सुझावों के लिए, जिनसे व्यय में किफायत हो और कार्यकुशलता में वृद्धि हो, नकद पुरस्कार देना, कार्य के मानदंड स्थापित करना और कर्मचारी निरीक्षण यूनिटों द्वारा किए गए अध्ययनों के आधार पर कर्मचारियों की संख्या की जांच करना। पांचवे केन्द्रीय वेतन आयोग (2000) ने सरकार के तंत्र के आकार को इष्टतम बनाने की आवश्यकता पर बल दिया था। व्यय सुधार आयोग (2001) ने एक आधुनिक और व्यावसायिक शासन प्राप्त करने और भारत सरकार के बढ़ते हुए वेतन बिल को घटाने के लिए सरकार की कर्मचारी-संख्या में बहुत अधिक कमी करने पर जोर दिया। सिविल सेवा सुधार समिति (होता समिति 2004) ने सरकार को अधिक सुगम्य, प्रभावकारी और उत्तरदायी बनाने के लिए, उसका रूपान्तरण करने के वास्ते सूचना और संचार प्रौद्योगिकियों का उपयोग किए जाने पर बल दिया था। इस बात की पहचान करने की आवश्यकता जोर दिया कि इलैक्ट्रानिक शासन (ई-गवर्नेंस) का अर्थ पुरानी प्रक्रियाओं को तिलांजलि देना और निर्णय लेने की प्रक्रिया का रूपान्तरण करना है और प्रौद्योगिकी रूपान्तरण के लिए केवल एक साधन और उत्प्रेरक है।

2.9 उत्तरदायिता

2.9.1 भ्रष्टाचार निवारण समिति (संथानम समिति) ने भ्रष्टाचार की बुराई से लडने के लिए बहुत-सी सिफारिशें की थीं। इसने केन्द्रीय सतर्कता आयोग गठित करने और सरकार के सभी विभागों और प्रमुख संगठनों में प्रशासनिक सतर्कता विभाग स्थापित करने की सिफारिश की। समिति ने सिविल सेवकों के आचार को विनियमित करने के लिए नियम बनाने का सुझाव दिया। नियमों में सुझाए गए कुछ परिवर्तन ये थे: सरकारी सेवकों द्वारा अचल सम्पत्ति विवरण प्रस्तुत किए जाने की बजाए परिसम्पत्तियों और देनदारियों के विवरण प्रस्तुत किया जाना, उपहार प्राप्त करने और अंशदान जुटाने के बारे में नियम और शेयरों का क्रय-विक्रय और सट्टेबाजी करने के बारे में नियम। सरकारी सेवकों के खिलाफ अनुशासनिक कार्यवाही करने के लिए भारत के संविधान के अनुच्छेद 311 में परिवर्तन करने के सुझाव भी दिए गए थे। समिति ने कानूनों, नियमों और मंत्रालयों की प्रक्रियाओं और कार्य-विधियों की सुनियोजित रूप से समीक्षा किए जाने का सुझाव भी दिया था, ताकि भ्रष्टाचार की सम्भाव्य गुंजाइश और उसके तरीकों का पता लगाया जा सके और उपचारात्मक उपाय विहित किए जा सकें। भ्रष्टाचार-रोधी उपायों को सुदृढ़ बनाने के लिए भारतीय दंड संहिता में परिवर्तनों का सुझाव भी दिया गया था। यह सुझाव दिया गया था कि आर्थिक अपराधों, कर-अपवंचन, मुनाफाखोरी, कालाबाजारी, सरकारी सम्पत्तियों के दुरुपयोग, लाइसेंसों के अवैध

क्रय-विक्रय और सरकारी कर्मचारी द्वारा संविदा देने और लाइसेंस, आदि जारी करने में अपनी सरकारी स्थिति का दुरूपयोग करने, आदि को देश के सामान्य दण्ड कानून में स्थाई रूप से शामिल किया जाना चाहिए। यह सुझाव भी दिया गया था कि विधि आयोग को इन मुद्दों की और आगे जाँच करनी चाहिए। आई.पी.सी. के अन्तर्गत सरकारी सेवकों की परिभाषा को व्यापक बनाने का सुझाव भी दिया गया था, जिससे कि उसमें मंत्रियों, सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों के कर्मचारियों, आदि को शामिल किया जा सके। यह भी सिफारिश की गई थी कि रिश्वत की पेशकश करने को एक सारभूत अपराध बनाया जाना चाहिए। समिति ने इसके अलावा यह सुझाव भी दिया कि किसी सरकारी कर्मचारी की 20 वर्ष की सेवा पूरी होने पर अथवा उसके 50 वर्ष की आयु का होने पर, यदि सरकार उपयुक्त समझे तो उस कर्मचारी को बिना कोई कारण बताए सेवानिवृत्त कर दिया जाए। बाद में इसे मूलभूत नियमों के नियम 56 (ञ)में शामिल कर दिया गया था।

2.9.2 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने यह सिफारिश की थी कि उन विभागों और संगठनों को, जिन पर विकास कार्यक्रमों का सीधा प्रभार है, कार्य-निष्पादन बजट तैयार करना शुरू करना चाहिए। प्रशासनिक सुधार आयोग ने दो विशेष संस्थाओं की स्थापना किए जाने की भी सिफारिश की थी; केन्द्र में सरकार के मंत्रियों और सचिवों के प्रशासनिक कार्यों के खिलाफ शिकायतों के बारे में कार्यवाही करने के लिए लोकपाल और राज्यों में ऐसी शिकायतों के साथ निपटने के लिए लोक आयुक्त।

2.9.3 होता समिति ने सिफारिश की थी कि ईमानदार सिविल सेवकों को दुर्भावपूर्ण अभियोजन और परेशानी से बचाने के लिए भ्रष्टाचार उन्मूलन अधिनियम की धारा 13(1)(घ) और 19 और दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 197 को संशोधित किया जाना चाहिए। इसने यह भी सिफारिश की थी कि सिविल सेवकों के लिए आचार संहिता तैयार की जानी चाहिए, जिसमें लोक सेवा में ईमानदारी, योग्यता और उत्कृष्टता के महत्वपूर्ण मूल्यों को शामिल किया जाए। होता समिति की एक अन्य सिफारिश यह थी कि प्रत्येक विभाग को प्रदान की जाने वाली सेवाएं निर्धारित करनी चाहिएं और उनका बैंचमार्क तय किया जाना चाहिए, शिकायतों के समाधान और कार्य-निष्पादन के सार्वजनिक मूल्यांकन के तरीके निर्धारित किए जाने चाहिएं। इसने यह सिफारिश भी की कि शासन का एक मॉडल कोड तैयार किया जाना चाहिए, जिसमें नागरिकों को उपलब्ध किए जाने वाले शासन के मानदण्डों के बैंचमार्क निर्धारित किए जाएं। इसके अलावा, इस समिति ने यह सिफारिश की कि स्थिति की एक वार्षिक रिपोर्ट तैयार की जानी चाहिए जिसमें प्रत्येक राज्य/विभाग/मंत्रालय के कार्य-निष्पादन की बैंचमार्किंग की गई हो।

2.10 कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन

2.10.1 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने कार्य-निष्पादन के मूल्यांकन की प्रणाली में बहुत से परिवर्तनों की सिफारिश की थी, जैसाकि नीचे बताया गया है[11]

- *"गोपनीय रिपोर्ट" के स्थान पर "कार्य-निष्पादन विवरण" शब्द का प्रयोग किया जाना चाहिए।*
- *निर्धारण वर्ष के अन्त में; सिविल सेवक को उसके द्वारा वर्ष के दौरान किए गए कार्य का विवरण अपने रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को प्रस्तुत करना चाहिए ओर यह विवरण कार्य-निष्पादन रिकार्ड का हिस्सा बनना चाहिए। रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को चाहिए कि वह सिविल सेवक की ग्रेडिंग करते समय इस विवरण को ध्यान में रखना चाहिए।*
- *कार्य-निष्पादन रिपोर्ट में क्रम-निर्धारण (ग्रेडिंग) में तीन श्रेणियां शामिल होनी चाहिएं: (क) अपनी बारी से पहले पदोन्नति के लिए उपुयक्त, (ख) पदोन्नति के लिए उपयुक्त, और (ग) अभी पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं। "पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं" श्रेणी को हटा दिया जाना चाहिए।*
- *किसी संगठन में एक ही प्रकार का काम करने वाले और एक ही स्तर के सिविल सेवकां में से केवल 5 से 10 प्रतिशत सिविल सेवकों को "बारी से पहले पदोन्नति के उपयुक्त" ग्रेड दिया जाना चाहिए।*
- *प्रतिकूल टिप्पणियां की सूचना सिविल सेवक को नहीं दी जानी चाहिए। जब प्रतिकूल टिप्पणियां अभिलेखबद्ध की जाती हैं, तो समीक्षा करने वाले अधिकारी को रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी और, यदि आवश्यक हो तो, उस अधिकारी के साथ, जिसके बारे में रिपोर्ट लिखी गई हो, उनके बारे में चर्चा करने के बाद टिप्पणियों की पुष्टि कर देनी चाहिए अथवा उन्हें उपयुक्त रूप से उपान्तरित कर देना चाहिए।*

2.10.2 पांचवे केन्द्रीय वेतन आयोग का विचार था कि प्रशासनिक सुधार आयोग के फार्मेट को 10 बिन्दुओं (पाइन्ट) वाले स्केल पर आधारित रेटिंग प्रणाली का अनुसरण करना चाहिए, जैसाकि सशस्त्र बलों में किया जाता है। यह सिफारिश भी की गई थी कि वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट में की गई अन्तिम ग्रेडिंग की सूचना कर्मचारी को दी जानी चाहिए। वेतन आयोग ने भी सिफारिश की थी कि समूह "क" अधिकारियों एक पंचवर्षीय मूल्यांकन किया जाना चाहिए, ताकि प्रत्येक पांच वर्षों के बाद उनके व्यक्तित्व की सम्पूर्ण

[11] कार्मिक प्रशासन के बारे में पहले प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट, 1969

तस्वीर उभर कर सामने आए। आयोग ने समूह "घ" संवर्ग के लिए वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट बहाल करने की सिफारिश की थी।

2.10.3 अखिल भारतीय सेवाओं और अन्य सेवाओं के लिए कार्य-निष्पादन मूल्यांकन, पदोन्नति, तालिकबद्धन और तैनाती की प्रणाली की समीक्षा करने के लिए गठित की गई समिति (सुरिन्द्र नाथ समिति, 2003) की रिपोर्ट में यह सिफारिश की गई थी कि:

- कार्य-निष्पादन मूल्यांकन का उपयोग मुख्य रूप से किसी अधिकारी के सर्वतोमुखी विकास के लिए और उसे किसी ऐसे क्षेत्र में तैनात किए जाने के लिए किया जाना चाहिए, जहां उसकी योग्यताओं और क्षमता का उपयोग सबसे बढ़िया तरीके से किया जा सकता है।
- उस अभिकरण को, जिसे वार्षिक कार्य-निष्पादन रिर्पोटें समय पर लिखे जाने का मानीटरन करने की जिम्मेदारी सौंपी गई हों, अधिक प्रभावकारी मानीटरन के लिए एक कम्प्यूटरीकृत प्रणाली स्थापित करनी चाहिए।
- सम्पूर्ण कार्य-निष्पादन रिकार्ड की जानकारी, जिसमें समूचा ग्रेड भी शामिल है, उस अधिकारी को दी जानी चाहिए, जिसकी रिपोर्ट लिखी गई हो। यदि वह अधिकारी, जिसका मूल्यांकन किया गया हो, कोई टिप्पणियां प्रस्तुत करे तो रिपोर्ट लिखाने वाले अधिकारी अथवा समीक्षा करने वाले अधिकारी को उन टिप्पणियों को स्वीकार करने और कार्य-निष्पादन रिपोर्ट को तदनुसार उपान्तरित करने की छूट होगी। यदि वे मूल्यांकित अधिकारी के अभ्यावेदन को स्वीकार न करें, तो वह रिपोर्ट नामोदिष्ट रेफरल बोर्ड के समक्ष प्रस्तुत की जाए, जो इस मामले पर विचार करेगा और यदि अपेक्षित होगा तो समूची रेटिंग सहित रिपोर्ट में परिवर्तन करेगा।
- अभी तक, समकक्षों, अधीनस्थों अथवा ग्राहकों (क्लाइंटस) द्वारा किसी अधिकारी के कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन किए जाने की कोई निर्धारित मोडेलिटी (रूपात्मकता) नहीं है। औपचारिक कार्य-निष्पादन मूल्यांकन प्रणाली की अनुपूर्ति हमारी संस्कृति और हमारे मूल्यों के अनुरूप सिविल सेवकों की प्रतिष्ठा का पता लगाने के किसी संस्थात्मक तरीके से करना उपयोगी होगा।
- केवल उन व्यक्तियों को पदोन्नत किया जाना चाहिए, जो वास्तविक कार्य-निष्पादन के विश्वसनीय रिकार्ड दर्शा सकते हैं और जिनके पास उच्च जिम्मेदारियों के लिए अपेक्षित

ज्ञान और कौशल है। पदोन्नति के मानदंड कड़े होने चाहिए और पदोन्नति की प्रक्रिया प्रागनुभव (ए पाइऑराई) बैंचमार्कों की सरल प्राप्ति के आधार की बजाए योग्यता और प्रतियोगिता पर आधारित होनी चाहिए। अधिकारियों का मूल्यांकन केवल निचली स्थितियों में उनके कार्य-निष्पादन के आधार पर नहीं; बल्कि उच्च स्तर की स्थितियों के लिए आवश्यक कौशल और ज्ञान प्राप्त करने के रूप में उनकी तैयारी के स्तर के सम्बन्ध में भी किया जाना चाहिए।

- ऐसे अधिकारियों को बनाए रखने का कोई लाभ नहीं है, जिनके पास प्रमाणित योग्यता न हो, अथवा जिनके पास अर्हता न हो अथवा जिनकी नैतिक अथवा वित्तीय प्रमाणिकता संदिग्ध हो अथवा जिनका स्वास्थ्य अत्यन्त खराब हो। यह महत्वपूर्ण है कि छान कर बाहर किए जाने वाले अधिकारियों की पहचान करने के लिए निम्नलिखित मानदंडों वाली प्रभावकारी संवीक्षा प्रणाली अपनाई जाए :
  - वह अधिकारी, जो अगले ऊंचे ग्रेड में पदोन्नति के लिए चयन सूची में शामिल होने में तीन बार असफल रहा हो,
  - उन अधिकारी को, जो अपने कैरियर के दौरान नैतिक अथवा वित्तीय प्रमाणिकता में कथित चूकों के सम्बन्ध में सतर्कता जांच अथवा आपराधिक कार्रवाईयों के परिणामस्वरूप तीन कार्रवाइयों में फंसा रहा हो, नैतिक अथवा वित्तीय प्रमाणिकता के अभाव के कारण बाहर किया जा सकता है, चाहे वह अधिकारी कार्रवाइयों के पूरा हो जाने पर मुक्त हो गया हो।
  - वह अधिकारी, जो अपनी अगली पदोन्नति के लिए अपेक्षित कैरियर पाठ्यक्रमों में अर्हता प्राप्त करने में तीन बार असफल रहा हो।
  - वह अधिकारी, जो सेवा की सामान्य ड्यूटियों को निभाने में स्वास्थ्य की दृष्टि से स्थाई रूप से अयोग्य हो, जैसाकि द्विवार्षिक मेडिकल जांच से प्रकट हुआ हो।

2.10.4 सिविल सेवा सुधार सम्बन्धी होता समिति, 2004 ने वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट को कार्य-निष्पादन मूल्यांकन के प्रणाली द्वारा प्रतिस्थापित करने की सिफारिश की थी जिसमें सम्मत कार्य योजनाओं की तुलना में वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन पर अधिक बल दिया जाता है।

2.11 सिविल सेवाओं का प्रबन्धन

2.11.1 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने निम्नलिखित जिम्मेदारियाँ सौपे जाने के लिए एक अलग कार्मिक विभाग बनाने की सिफारिश की थी:

- केन्द्रीय और अखिल भारतीय सेवाओं के लिए कार्मिक नीतियां बनाना और उनके कार्यान्वयन का निरीक्षण और समीक्षा
- प्रतिभा की खोज, वरिष्ठ प्रबंधन के लिए कार्मिकों का विकास और वरिष्ठ पदों के लिए नियुक्तियों के बारे में कार्रवाई करना
- जनशक्ति आयोजना, प्रशिक्षण और जीवन-वृत्ति विकास, कार्मिक प्रशासन में शोध
- कर्मचारियों का अनुशासन और कल्याण और उनकी शिकायतों के समाधान का तंत्र
- संघ लोक सेवा आयोग, राज्य सरकारों और व्यावसायिक संस्थाओं के साथ सम्पर्क
- केन्द्रीय सचिवालय में मध्यम स्तर के पदों के लिए कर्मचारियों की नियुक्ति [12]

2.11.2 पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने विशिष्ट रूप से यह सिफारिश की थी कि कार्मिक विभाग को किसी सेवा-संवर्ग का प्रशासन नहीं करना चाहिए, और विभिन्न सेवाओं का प्रशासनिक नियंत्रण अलग-अलग मंत्रालयों के पास होना चाहिए। उसने यह सिफारिश की थी कि आई.ए.एस, आई पी एस और केन्द्रीय सेवाओं का प्रशासन गृह मंत्रालय द्वारा किया जाना चाहिए, जबकि भारतीय आर्थिक सेवा और भारतीय सांख्यिकीय सेवा का प्रबंधन आर्थिक कार्य विभाग को अन्तरित कर दिया जाना चाहिए। यह बात नोट करते हुए कि कार्मिक विभाग को सीधे प्रधानमंत्री के अधीन रखा जाना चाहिए, पहले प्रशासनिक सुधार आयोग ने कार्मिक प्रशासन के बारे में एक सलाहकार परिषद का गठन करने की सिफारिश की, जो कार्मिक प्रशासन के बारे में नए चिन्तन की फीडर लाइन के रूप में कार्य करें। प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश दी थी कि सलाहकार परिषद में कार्मिक प्रशासन के विभिन्न पहलूओं के सरकारी और गैर-सरकारी विशेषज्ञ शामिल होने चाहिएं, जो देश के विभिन्न भागों से लिए गए हों।

2.11.3 पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग ने केन्द्र और राज्य दोनों जगहों पर उच्च शक्तिप्राप्त सिविल सेवा बोर्ड गठित करने की वकालत की थी। उसने प्रत्येक पद का न्यूनतम कार्यकाल निर्धारित किए जाने की भी सिफारिश की थी। उसने सुझाव दिया था कि किसी सम्पूर्ण स्थानान्तरण की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। इसके अलावा, उसने सिफारिश की थी कि सिविल सेवा बोर्ड के निष्कर्षों को हमेशा स्वीकार

[12] "भारत सरकार की मशीनरी और इसकी कार्य प्रक्रिया" पर प्रथम प्र. सु. आ. की रिपोर्ट

किया जाना चाहिए और असहमति के मामले में समूची कार्यवाही को सदन के पटल पर रखा जाना चाहिए।

2.12 सिफारिशों का कार्यान्वयन

2.12.1 लोक प्रशासन के विभिन्न पहलुओं के बारे में इन आयोगों और समितियों के विचार-विमर्श और उनके द्वारा दी गई सिफारिशों के परिणामस्वरूप, उत्तरोत्तर सुधार हुए हैं, जैसे केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों में प्रशासनिक सुधार के अलग विभागों का सृजन, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान की स्थापना, केन्द्रीय सतर्कता आयोग की स्थापना, राज्यों में लोकायुक्तों की नियुक्ति, नागरिकों की शिकायतों के समाधान के तंत्र को मजबूत बनाना, नागरिकों के घोषणा पत्र तैयार करना, सिविल सेवकों के प्रशिक्षण और उनकी क्षमता-निर्माण की ओर ध्यान केन्द्रित करना, भर्ती की प्रक्रिया के ढाँचे का पुर्नगठन और कार्य-निष्पादन मूल्यांकन प्रणाली में संशोधन। बहुत-सी ऐसी सिफारिशों को, जिनमें बुनियादी परिवर्तन अन्तर्गत थे, अमल में नहीं लाया गया है और इसलिए, सिविल सेवाओं के कार्यकर्ता का ढांचा, प्रणालियाँ और तरीके, जो उन्नीसवीं शताब्दी के मुद्दे के मध्य के व्हाइटहाल माडल पर आधारित हैं, अधिकांशत: अपरिवर्तित बने हुए हैं।

3 अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव और पाठ

3.1 अन्य देशों में लोक सेवा सुधार

3.1.1 विश्व भर में अधिकतर देशों में सिविल सेवाओं में 1970 के दशक के मध्य से कई मूलभूत परिवर्तन हुए हैं। सरकारों ने उन्नीसवीं शताब्दी की कड़ी, सोपानात्मक नौकरशाहियों को अधिक लचीली, विकेन्द्रीकृत, नागरिकों के प्रति संवेदनशील सेवाओं के रूप में बदलने का प्रयास किया है, जो बीसवीं शताब्दी के अन्तिम भाग की प्रौद्योगिकीय और आर्थिक आवश्यकताओं से मेल खाती हों [13]। इनमें से कुछ देशों में बहुत व्यापक सुधार हुए हैं, जो क्रान्तिकारी प्रणालीगत रूपान्तरण के कार्यक्रमों के द्योतक हैं। कुछ अन्य देशों ने अपने प्रशासनिक ढांचे के बुनियादी सारभाग को सुरक्षित रखते हुए, सिविल सेवा के कार्यकरण के विशिष्ट पहलुओं में वर्धमान सुधारों की कार्यनीति का अनुसरण किया है। इस अध्याय में इन देशों के जिस अनुभव पर चर्चा की गई है, वह इस परिदृश्य का एक सातत्यक है, जिसमें न्यूजीलैंड, आस्ट्रेलिया और यूनाइटेड किंगडम प्रणालीगत, सुधारवादी छोर पर हैं। और एशियाई देशों में जापान और सिंगापुर ने अधिक वर्धमान मार्ग अपनाए हैं। इस अध्याय में इन मार्गों का विश्लेषण करने और उन सबकों का बहिर्वेशन करने का प्रयास किया गया है, जिन्हें सीखा जा सकता है। और जिन्हें भारतीय सन्दर्भ में उचित रूप से अपनाया जा सकता है।

3.2 आस्ट्रेलिया

3.2.1 पृष्ठभूमि

3.2.1.1 आस्ट्रेलिया ने 1970 के दौरान घटती हुई अन्तर्राष्ट्रीय प्रतियोगिता-क्षमता और बढ़ते हुए राजकोषीय घाटे का अनुभव किया, जो 1980 के दशक के शुरू के भाग में बहुत अधिक विदेशी और लोक ऋणों में बदल गया। 1963 में, आस्ट्रेलियन लेबर पार्टी बहुत कम वोटों के अन्तर से सत्ता संभालने के लिए निर्वाचित हुई। उसने सरकारी क्षेत्रक की कार्यकुशलता और प्रभावकारिता को और विधानमंडल के प्रति उसकी उत्तरदायिता को बढ़ाने के लिए बहुत व्यापक सुधार किए। यह कहा जाता है कि सुधारों का लक्ष्य यह प्राप्त करना था:

1. व्यय में किफायत और कोर व्यापार के केन्द्रीकरण के जरिए मजबूत बजटीय स्थिति;
2. अन्तरित वित्तीय नियोजन, और कार्यस्थल सम्बन्धों का ढांचा जो अधिक लचीलेपन की छूट

[13] बारबरा नुमबर्ग, मेनेजिंग दि सिविल सर्विसेज : रिफार्म लैसन्ज फ्राम एडवांस्ड इंडस्ट्रियलाइज्ड कंट्रीज, वर्ल्ड बैंक डिस्कशन पेपर, 304, 1994

देता है और अलग-अलग एजेंसियों पर अपनी विशेष व्यापारिक आवश्यकताएं पूरी करने के लिए कार्यनीतियां विकसित करने की अधिक जिम्मेदारी डालता है; और

3. यह सुनिश्चित करने के लिए प्रबन्धक उत्पादनों पर ध्यान केन्द्रित करके और ग्राहकों के लिए परिणामों के रूप में कार्य-निष्पादन को मापने के लिए सूचक विकसित करके परिणामों के लिए प्रबन्ध करें [14]।

3.2.1.2 आस्ट्रेलिया में सरकारी क्षेत्रक के सुधार दो नए अधिनियमों के जरिए हुए। वित्तीय प्रबन्धन और उत्तरदायिता अधिनियम ने उत्तरदायिता और लेखापालन ढांचे की व्यवस्था की। नए प्रबन्धों के अन्तर्गत, एजेंसियों के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों को अपने वित्तीय प्रबन्ध में अधिक लचीलापन और स्वायत्तता प्रदान की जाती है, उनके लिए यह भी जरूरी है कि वे सरकारी संसाधनों का उपयोग कार्यकुशलता, प्रभावकारिता और नैतिकता से करें। दूसरा अधिनियम पब्लिक सर्विस अधिनियम, 1999 था। इस अधिनियम का प्रयोजन आस्ट्रेंलियाई पब्लिक सेवा को कार्यकुशलतापूर्वक और सक्षम तरीके से और विदेशी सिविल सेवाओं और गैर-सरकारी क्षेत्रक की सर्वोत्तम कार्य-पद्धतियों के अनुरूप कार्य करने में समर्थ बनाना था। इस अधिनियम ने इक्कीसवीं शताब्दी के लिए उपयुक्त शासन की लोकतांत्रिक प्रणाली के भीतर सिविल सेवाओं की अपेक्षाओं के बारे में एक संक्षिप्त सन्देश दिया था। इस अधिनियम के उद्देश्य ये थे:

- एक गैर-राजनीतिक सिविल सेवा की स्थापना करना, जो सरकार और आस्ट्रेलिया के लोगों की सेवा करने में कार्यकुशल और प्रभावकारी हो;
- ए.पी.एस कर्मचारियों के लिए प्रभावकारी और न्यायसंगत नियोजन, प्रबन्धन और नेतृत्व के लिए एक कानूनी ढांचे की व्यवस्था करना; और
- ए.पी.एस. कर्मचारियों के अधिकार और दायित्व निर्धारित करना।

3.2.1.3 अधिनियम की मुख्य विशेषताएं ये हैं:

- लोक सेवा कानून में, पहली बार, ए.पी.एस. सेवा मूल्यों (पन्द्रह) की घोषणा शामिल थी, जो विशेष रूप से राजनैतिक निष्पक्षता, उच्चतम नैतिक मानदंडों को बनाए रखने, कार्यों के लिए उत्तरदायिता और तत्कालीन सरकार के प्रति जिम्मेदारियों के सन्दर्भ में थे:
- एक कानूनी रूप से लागू की जा सकने वाली आचार संहिता, जिसमें व्यवहार के मानदंड निर्धारित किए गए थे, जिनकी अपेक्षा लोक सेवा में काम करने वाले व्यक्तियों से की जाती है;

[14] मैक्स मूर विल्टन (1999), न्यू परफार्मेंस पैराडाइम्स फार दि पब्लिक सर्विस, नेशनल पब्लिक अकाउटेण्ट्स कान्फेंस एडिलेड में प्रस्तुत शोध-पत्र 7-9 अप्रैल

- योग्यता के सिद्धान्त की पुष्टि करने वाले, संरक्षण और पक्षपात का निषेध करने वाले विशिष्ट उपबन्ध;
- एजेंसियों के अध्यक्षों को नियोजक के सभी अधिकार, ड्यूटियां और शक्तियां ए.पी.एस. कर्मचारियों के सम्बन्ध में नियोजित करने, उन्हें हटाने और नियोजन की शर्तें तय करने के प्राधिकार के साथ देना;
- समीक्षा और जांच करने की शक्तियों के साथ पात्रता सुरक्षा आयुक्त (मेरिट प्रोटेक्शन कमिश्नर) के पद का सृजन।

3.2.1.4 लोक सेवा अधिनियम को लागू करने की जिम्मेदारी लोक सेवा आयुक्त की है, जिसके कार्यों में ये बातें शामिल हैं:

- ए.पी.एस. की नियोजन की नीतिया और पद्धतियां विकसित करना, उन्हें बढ़ावा देना, उनकी समीक्षा और उनका मूल्यांकन करना,
- समूची सिविल सेवा में लोगों के प्रबन्धन में निरन्तर सुधार करने में सहायता देना,
- समूची ए.पी.एस. में प्रशिक्षण और कैरियर विकास के अवसरों का समन्वय करना और उन्हें सहायता देना,
- ए.पी.एस. में नेतृत्व को योगदान देना और उसका पोषण करना।

3.2.2 आस्ट्रेलियाई लोक सेवा मूल्य और उत्तरदायिता

3.2.2.1 मूल्यों में ए. पी. एस. की उत्तरदायिता के व्यापक दायित्वों का विशिष्ट उल्लेख किया गया है। अधिनियम की धारा 10(1) (ग) में यह निर्धारित किया गया है कि ए. पी. एस. सरकार की मंत्रीय उत्तरदायिता के ढांचे के भीतर अपने कार्यों के लिए विधानमंडल और आस्ट्रेलिया की जनता के प्रति उत्तरदायी है। मूल्यों में आई.पी.एस. की इस आवश्यकता को भी रेखांकित किया गया है कि वह सरकार को स्पष्ट, ईमानदार, व्यापक, सही और समय पर परामर्श देने के लिए और सरकारी नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए जिम्मेदार है। इस अधिनियम के उपबन्धों में इस बात को स्वीकार किया गया कि सरकार और उसके मंत्री और कार्यक्रमों की प्राथमिकताओं के रूप में लोगों के हित निर्धारित करते हैं और सिविल सेवक उन्हें सलाह देते हैं और उनके फैसलों को कानूनी ढांचे की आवश्यकताओं के भीतर कार्यान्वित करते हैं। अधिनियम में एक प्रबन्धन सलाहकार समिति की व्यवस्था भी की गई है, जो

ए.पी.एस. के प्रबंध से सम्बन्धित महत्वपूर्ण मुद्दों के बारे में सरकार को सलाह दे और ए.पी.एस. के भीतर प्रबंधन के प्रमुख क्रियाकलापों पर विचार करने का एक मंच बने।

3.2.2.2 वित्तीय प्रबंधन और उत्तरदायिता अधिनियम, 1997 उत्तरदायिता के ढांचे की व्यवस्था करता है, जिसमें एजेंसियों के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों को सरकारी संसाधनों के कुशल, प्रभावकारी और नैतिक उपयोग को बढ़ावा देने के लिए एजेन्सियों के प्रबंध में अधिक लचीलापन और स्वायत्ता प्रदान की जाती है। सिविल सेवाओं में स्टाफ की व्यवस्था करने की जिम्मेदारी केन्द्रीय विभागों से उन एजेन्सियों को, जो ए.पी.एस का गठन करती हैं, और कोर लोक सेवा से बाहर काम करने वाले विभिन्न प्रधिकारियों और सरकारी व्यापारिक उद्यमों को अन्तरित कर दी गई है। केन्द्रीय विभाग परामर्शदाता और सुविधाप्रदाता बन गए हैं। एजेन्सियों के अध्यक्षों को नियोजन की सभी शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनमें कर्मचारियों को रखने और उन्हें हटाने और पारिश्रमिक और नियोजन की शर्तें निर्धारित करने की शक्तियाँ शामिल हैं। इन शक्तियों का प्रयोग ए.पी.एस. मूल्यों के ढांचे और सभी ए.पी.एस. कर्मचारियों की आचार-संहिता के अन्तर्गत किया जाता है। मूल्यों का ढांचा और उसके साथ कार्य-निष्पादन के लिए एजेन्सियों की बढ़ी हुई उत्तरदायिता शक्तियों के अन्तरण को संतुलित करती है।

3.2.3 योग्यतावाद

3.2.3.1 ए.पी.एस नियोजन का एक अत्यंत महत्वपूर्ण सिद्धान्त योग्यता के आधार पर भर्ती करना और पदोन्नति देना है। आस्ट्रेलिया के संदर्भ में योग्यता का अर्थ यह हैं :

- यह सुनिश्चित करने के लिए कि आस्ट्रेलियाई समुदाय में सभी हकदार आवेदनकर्ताओं को ए.पी.एस. नियोजन के लिए आवेदन देने का युक्तिसंगत अवसर प्राप्त है, खुला विज्ञापन।
- चयन की प्रक्रिया पारदर्शी हो और यह प्रतीत हो कि वह सभी आवेदकों पर निष्पक्ष रूप से लागू की गई है।
- आंकने की प्रक्रिया आवेदकों की योग्यताओं की तुलना कार्य (जाब) के लिए वास्तविक रूप से अपेक्षित योग्यताओं के साथ करने में सक्षम हो।
- अलग-अलग कार्मिक फैसलों में कोई संरक्षण अथवा पक्षपात नहीं है और मंत्रियों द्वारा कोई हस्तक्षेप नहीं है।

3.2.4 वरिष्ठ कार्यकारी सेवा

3.2.4.1 सिविल सेवा को वरिष्ठ स्तरों पर अधिक खुला, गतिशील और प्रतियोगी बनाने के लिए, और वरिष्ठ कर्मचारियों के विकास और नियुक्ति में अधिक मात्रा प्रबन्धकीय नेतृत्व प्राप्त करने के लिए 1984 में एक वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (एस ई एस)[15] का सृजन किया गया था, जो ए.पी.एस. का नेतृत्व संवर्ग है। उस विधान का, जिसने एस ई एस का सृजन किया था, उद्देश्य वरिष्ठ सिविल सेवकों के संवर्ग का निर्माण एक एकीकृत और सशक्त समूह के रूप में करना था, जो उच्च स्तरीय नीतिगत सलाह के लिए जिम्मेदार हो और प्रबंधकीय तथा व्यावसायिक उत्तरदायित्वों का वहन करता हो। एस.ई.एस के सभी रिक्त पद सिविल सेवा से बाहर के आवेदकों और सेवारत सिविल सेवकों के लिए खुले होते हैं। एस ई एस के लिए चयन के प्रबन्धों का प्रचालन एस ई एस से भिन्न सिविल सेवकों के चयन के प्रबधों की तुलना में अधिक कड़े ढांचे के अन्तर्गत होता है; आवश्यकता यह होती है कि प्रत्येक रिक्त पद का विज्ञापन बाह्य समाचार पत्रों में दिया जाए और प्रत्येक एस ई एस चयन समिति में लोक सेवा आयुक्त का एक परस्पर-सम्मत प्रतिनिधि शामिल हो, जिसे प्रक्रिया के अन्त में यह रिपोर्ट अवश्य देनी चाहिए कि प्रक्रिया से अधिनियम की सभी अपेक्षाओं को पूरा कर दिया गया है। ए.पी.एस. सिविल सेवा के अन्य सभी पदों की तरह, एजेन्सी के अध्यक्ष द्वारा ए.सी.एस में नियुक्ति के लिए किए गए निर्णय, कानून के अनुसार, मंत्रियों के निर्देश के अघ्यधीन नहीं होते।

3.2.5 एजेन्सी अध्यक्ष

3.2.5.1 जैसाकि लोक सेवा अधिनियम, 1999 में निर्धारित है, एजेन्सी अध्यक्षों में सरकार के सचिव और एजेन्सियों के अध्यक्ष दोनों शामिल होते हैं, जिनके काम कार्यकारी, सलाह देने, अनुसंधान करने के और सांविधिक होते हैं। विभागीय सचिव विभागीय प्रबन्ध के लिए और विभाग से सम्बन्धित सभी मामलों के बारे में मंत्री को सलाह देने के लिए मंत्री के प्रति जिम्मेदार होते हैं। एजेन्सी अध्यक्ष मंत्रालयों के प्रशासन के लिए मंत्री के प्रति जिम्मेदार होते हैं। 1994 से, विभागों के सचिव प्रधानमंत्री द्वारा पाँच वर्षों तक की निर्धारित अवधि के लिए नियुक्त किए जाते हैं। लोक सेवा आयोग प्रधानमंत्री को विभागीय सचिवों के चयन के बारे में सलाह देता है। एजेन्सियों के अध्यक्षों का चयन और पाँच वर्षों तक की अवधि के लिए उनकी नियुक्ति एजेन्सी के प्रभारी मंत्री द्वारा, समाचार पत्रों में रिक्त पद का विज्ञापन दिए जाने के बाद, की जाती है। अधिकतर मामलों में, मंत्री इस प्रकार की नियुक्ति करने से पहले प्रधानमंत्री के साथ अथवा मंत्रिमंडल के साथ परामर्श करता है।

3.2.5.2 1999 में, सरकार ने विभागीय सचिवों और एजेन्सी अध्यक्षों के लिए कार्य-निष्पादन को आंकने की पद्धति शुरू की। प्रधानमंत्री स्वयं अपने विभाग के सचिव से और लोक सेवा आयुक्त से सलाह

[15] जे. आ. नेदरकोट, दि आस्ट्रेलियन एक्सपीरिएंस आफ पब्लिक सेक्टर रिफार्म

प्राप्त करने के बाद प्रत्येक सचिव का मूल्यांकन निर्धारित करता है। एजेन्सी के अध्यक्ष के कार्य को सम्बन्धित मंत्री द्वारा प्रधानमंत्री के सचिव और लोक सेवा आयुक्त से सलाह प्राप्त होने पर, और आमतौर पर सम्बन्धित विभाग के सचिव के साथ परामर्श करने के बाद आंका जाता है। आंकने के लिए कोई आवश्यक मानदण्ड नहीं है, हांलाकि जिन क्षेत्रों पर आमतौर विचार किया जाता है, वे यह हैं: एजेन्सी के लिए सरकार के उद्देश्यों को पूरा करना, मंत्री को नीति सम्बन्धी सलाह, एजेन्सी का प्रबन्ध, नेतृत्व और ए.पी.एस. मूल्यों का संर्वधन। सचिव और एजेन्सी इन अध्ययन मूल्यांकनों के आधार पर अपने पारिश्रमिक के 15 प्रतिशत से अनधिक वार्षिक कार्य-निष्पादन बोनस पाने के हकदार होते हैं।

3.2.6 कार्य-निष्पादन प्रबंधन

3.2.6.1 हाल के वर्षों में, सभी ए.पी.एस. एजेन्सियों ने कार्य-निष्पादन प्रबंध प्रणालियां विकसित और कार्यान्वित की हैं। 1990 के दशक के सरकारी क्षेत्रक के सुधारों के परिणामस्वरूप, जिनमें संगठनात्मक उद्देश्यों की प्रभावकारिता और उन्हें प्राप्त करने पर ध्यान केन्द्रित किया गया था, जिस विधायी ढांचे का अनुसरण किया गया था, उसमें एजेन्सी अध्यक्षों को परिणाम प्राप्त करने के प्रयास करने और कार्य-निष्पादन का प्रबन्ध करने की अपनी पद्धतियों को अपने संगठनों की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के अवसर मुहैया किए गए थे।

3.2.6.2 विधायी ढांचे में यह निर्धारित नहीं किया गया है कि अलग-अलग एजेन्सियों में कार्य-निष्पादन प्रबंध किस प्रकार कार्यान्वित किया जाए, किन्तु प्रत्येक एजेन्सी से यह अपेक्षा की जाती है कि :

- *उसके पास अपेक्षित परिणाम प्राप्त करने के लिए आवश्यक संगठनात्मक क्षमता, लचीलापन और अनुक्रियाशीलता हो,*
- *उसके पास अभिप्रेत परिणाम करने के लिए उपलब्धि की संस्कृति और समय तथा प्राथमिकताएं निर्धारित करने की संस्कृति हो*
- *वह एजेन्सियों के परिणामों की प्रभावकारिता के बारे में रिपोर्ट दे*
- *वे यह प्रदर्शित करे कि संसाधन प्राथमिकताएं सम्मत परिणामों से मेल खाती हैं*
- *उनके पास एक सही और खुली प्रबंधन प्रणाली हो, जो सभी ए.पी.एस. कर्मचारियों को कवर करती हो, वेतन की गति को निर्देशित करती हो, संगठनात्मक लक्ष्यों और व्यापार के लक्ष्यों विधायी मूल्यों और के अनुरक्षण से जुड़ी हुई हो, और प्रत्येक कर्मचारी को कार्य-*

निष्पादन की अपेक्षाओं का स्पष्ट विवरण मुहैया करती हो और उन्हें इन अपेक्षाओं के बारे में टिप्पणी करने का अवसर प्रदान करती हो [16]।

3.2.6.3 आस्ट्रेलिया की सरकार की मौजूदा चुनौतियाँ यह समझी जाती हैं: प्रक्रिया की विश्वसनीयता में वृद्धि करना, स्टाफ का अधिक मात्रा में शामिल होना, बेहतर फीडबैक और स्वीकृति की कार्यनीतियां और कम कार्य-निष्पादन को सम्भालना। बहुत सी एजेन्सियाँ अब अपनी कार्य-निष्पादन प्रबंध प्रणालियों का एकीकरण निम्नलिखित के जरिए अपने व्यापार और कार्यबल के साथ करने के लिए अपनी इस प्रणाली में सुधार करने की ओर ध्यान केन्द्रित कर रही है:

- कार्य-निष्पादन के उद्देश्य स्पष्ट करना और वैयक्तिक और व्यापार योजनाओं को संगठनात्मक योजनाओं के साथ जोड़ना।
- उपलब्धियों और मूल्यों से जुड़े व्यवहार्य की तुलना में वैयक्तिक और टीम के कार्य-निष्पादन का सावधिक कार्य-निष्पादन मूल्यांकन
- कार्य-निष्पादन को मान्यता देना और पुरस्कृत करना
- परामर्श देना और धटिया कार्य-निष्पादन का कारगर ढंग से संभालना
- वैयक्तिक और संगठनात्मक क्षमता के निर्माण के लिए सीखना और विकास करना
- वैयक्तिक और संगठनात्मक कार्य-निष्पादन के योगदान का मूल्यांकन

3.2.6.4 आस्ट्रेलिया की सरकार अब कम कार्य-निष्पादन का प्रबंधन करने पर अधिक जोर देती है। यद्यपि कम कार्य-निष्पादन को सम्भालने की प्रक्रिया प्रत्येक संगठन की संस्कृति और परिस्थितियों के अनुसार अलग-अलग हो सकती है, लेकिन यह स्वीकार किया जाता है कि वे :

- सक्रिय कार्य-निष्पादन प्रबन्धन की संस्कृति के अभिन्न भाग हैं
- प्रक्रिया की निष्पक्षता को स्वीकार करते हैं
- चुस्त-दरूस्त और कार्यकुशल हैं
- एजेंसी और नियोजक की आवश्यकताओं को सन्तुलित करते हैं
- संगत कानूनों के अनुरूप हैं, जिनमें कार्य-स्थल के सम्बन्धों, भेदभाव, रिकार्ड रखने और गोपनीयता (प्राइवेसी) सम्बन्धी कानून भी शामिल हैं[17]

[16] तदैव, प्रष्ठ 66
[17] तदैव पृष्ठ 67

बार-बार कार्य-निष्पादन कम होने के मामले में, एजेंसियां उन कर्मचारियों की सेवा को समाप्त कर देती हैं, उनके वर्गीकरण को घटा देती हैं अथवा उन्हें अन्य ड्यूटियां सौंप देती हैं।

3.2.7 परिणामों/उत्पादन का ढांचा

3.2.7.1 अप्रैल, 1997 में, आस्ट्रेलिया की सरकार ने एक ऐसा प्रबन्ध ढांचा स्थापित करने का फैसला किया , जो सरकारी विभागों के कार्य-निष्पादन को ग्राहकों के लिए परिणामों के रूप में आंकने के लिए कड़े सूचक विकसित करके परिणामों का प्रबन्धन करेगा। नए ढांचे में, कार्यक्रमों के बारे में रिपोर्ट तैयार करते समय यह पता लगाया जाता है कि क्या कुछ किया गया है और कौन सी सेवाएं प्रदान की गई हैं। परिणामों की रिपोर्ट देते समय यह पता लगाया जाता है कि इन सेवाओं को प्रदान किए जाने के जरिए क्या परिणाम प्राप्त किए गए हैं।

3.2.7.2 परिणाम/उत्पाद ढांचे का मूल प्रयोजन इन तीन प्रश्नों का उत्तर देना है:

- सरकार क्या प्राप्त करना चाहती है? (ये परिणाम हैं)
- सरकार ये उपलब्धियां किस प्रकार प्राप्त करना चाहती है ? (ये उत्पादन हैं)
- सरकार किस प्रकार यह जान पाती है कि वह सफल हो रही है? (ये सूचक हैं)

परिणाम वे मूल फल हैं, जो सरकार प्राप्त करना चाहती है, और प्रत्येक एजेंसी के लिए इन क्रियाकलापों के प्रयोजन को परिभाषित अथवा स्पष्ट करती है। विशष रूप से, वे स्कीमों और कार्यक्रमों से उच्च/अधिक समुचित स्तर पर होते हैं। उत्पाद अलग-अलग क्रियाकलाप अथवा क्रियाकलापों का एक समूह, एक एजेंसी द्वारा अपने परिणाम प्राप्त करने के भाग के रूप में निष्पादित उत्पाद अथवा सेवा होता है।

3.2.7.3 एजेंसियों के लिए जरूरी है कि वे नियोजित परिणामों की तुलना में अपने उत्पादों की लागत विशिष्ट रूप से तय करें और कार्य-निष्पादन के सूचक और लक्ष्य निर्धारित करें। सबसे अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि बजटीय विनियोग परिणामों के स्तर पर किए जाते हैं। परिणाम और समर्थनकारी उत्पाद किसी एजेंसी के परिचालन बजट और रिपोर्टिंग ढांचे का आधार बनते हैं। परिणाम/उत्पाद ढांचा उत्पादों पर, जिनका उत्पादन किसी एजेंसी द्वारा किया जा रहा हो, और सरकार द्वारा निर्धारित परिणामों में उनके योगदान पर ध्यान केन्द्रित करता है और उसका लक्ष्य परिणामों और लक्ष्यों को प्राप्त करने में हुई प्रगति का पता लगाने में सहायता करना है। इस ढांचे का उत्पाद संघटक प्रोसेस की ट्रैकिंग और बैंचमार्किंग को भी सुविधाजनक बनाता है और उस हद तक कार्यकुशलता को बढ़ाने वाला एक महत्वपूर्ण अंशदाता है।

3.2.8 सुधारों के लाभ

3.2.8.1 यह बताया गया है कि आस्ट्रेलिया में सुधारों ने सिविल सेवकों को अपनी उत्तरदायिता को निभाने के लिए उपलब्ध सूचना में सुधार किया है और केवल वित्तीय उत्पादों के प्रति सरोकार की अपेक्षा परिणामों के साथ और कार्यक्रमों की प्रभावकारिता के साथ सरोकार रखने को बढ़ावा दिया है[18]। आस्ट्रेलिया में पब्लिक सेक्टर ने स्वायत्तता और व्यावसायिक प्रबन्धन की व्यवस्था के अन्तर्गत अपने कार्य-निष्पादन में काफी अधिक सुधार किया है[19]। 1980 के बाद, वार्षिक संवृद्धि दर 3 प्रतिशत रही है, जो इस बात पर विचार करते हुए समुचित रूप से ऊंची है कि आस्ट्रेलिया उच्च प्रति व्यक्ति आय वर्ग वाले उन देशों की श्रेणी में आता है, जो सामूहिक रूप से लगभग 2.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से वृद्धि कर रहे हैं।

3.3 यूनाइटेड किंगडम

3.3.1 पृष्ठभूमि

3.3.1.1 प्रधान मंत्री हेरल्ड विल्सन ने होम सिविल सेवा के ढांचे, भर्ती, और प्रशिक्षण सहित प्रबंधन की जांच करने के लिए लार्ड फुल्टन की अध्यक्षता में एक समिति गठित की थी। समिति ने प्रबन्ध के प्रति एक व्यावसायिक दृष्टिकोण अपनाने और उपयुक्त कौशल और प्रशिक्षण के साथ स्टाफ का बेहतर उपयोग किए जाने की जरूरत पर बल दिया था। समिति की सर्वाधिक महत्वपूर्ण सिफारिश यह थी कि उसने एक उत्तरदायी प्रबन्ध प्रणाली का सुझाव दिया था। फुल्टन समिति की सिफारिशों पर अमल करते हुए, सरकार ने 1980 और 1990 के दशकों में सुधार के बहुत से उपाय शुरू किए थे।

3.3.2 वित्तीय प्रबन्ध की पहल

3.3.2.1 थैचर सरकार की वित्तीय प्रबन्ध की पहल सरकारी विभागों में प्रबन्ध को सुधारने की समन्वित कार्यनीति की शुरूआत थी। 1970 के दशक के अन्तिम भागों में कार्यकुशलता के बारे में की गई संवीक्षाओं से वित्तीय प्रबन्धन के बारे में जो सूचना प्राप्त हुई थी, उसके आधार पर उक्त पहलों में बजट की जिम्मेदारी और वित्तीय नियंत्रण सम्बन्धित विभागों को अन्तरित करने का प्रयास किया गया।

3.3.3 नए कदम

3.3.3.1 सर राबर्ट इब्स ने अपनी 1986 की रिपोर्ट 'सरकार में प्रबन्ध को सुधारना: अगले कदम' में सुधार के लिए तीन प्राथमिकताओं की सिफारिश की थी:

1. प्रत्येक विभाग के कार्य को इस प्रकार संगठित किया जाना चाहिए, जिसमें किए जाने वाले कार्य की ओर ध्यान केन्द्रित हो। प्रणालियां और ढांचे ऐसे होने चाहिएं, जिनसे नीतियों और सेवाओं की प्रभावकारी सुपुर्दगी में वृद्धि हो।

[18] जान डिक्सन, एलेक्जेंडर काजमिन और नाडाकोरा: "दि कमर्शलाइजेशन आफ दि आस्ट्रेलियन पब्लिक सेक्टर एण्ड दि आकउटेबिलिटी आफ गवर्नमेंट : ए क्वश्चयन आफ बाउंडरीज" इंटरनेशनल जर्नल आफ पब्लिक सेक्टर मेनेजमेंट, खंड 9, 5/6, 1996, पृष्ठ 23-26

[19] जान एस. डाकिन्स, "एचीविंग इम्प्रूवमेंट्स इन इकोनामिक ट्रांसीशन्स: दि अमेरिकन एक्सपीरियंस पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड डवलेपमेंट, खंड 15.3, 1995, पृष्ठ 237-244"

2. प्रत्येक विभाग के प्रबन्ध को यह अवश्य सुनिश्चित करना चाहिए कि उसके कर्मचारियों के पास ऐसा अनुभव और ऐसे कौशल हों, जो ऐसे कार्य करने के लिए जरूरी होते हैं, जो प्रभावकारी सरकार के लिए अत्यावश्यक हैं।

3. प्रत्येक विभाग के ऊपर और उसके भीतर नीतियों और सेवाओं की सुपुर्दगी में प्राप्त धन के मूल्य में निरन्तर वृद्धि करने के लिए सतत दवाब होना चाहिए ।

3.3.3.2 इब्स समिति ने सिफारिश की थी कि इन प्राथमिकताओं को प्राप्त करने के उद्देश्य से, सरकार द्वारा निर्धारित नीति और संसाधनों के ढांचे के भीतर कार्यकारी कृत्यों को कार्यान्वित करने के लिए एजेंसियाँ स्थापित की जानी चाहिएं। अब बहुत सी एजेंसियां स्थापित की गई हैं और ब्रिटेन की सिविल सेवा के अधिकतर सदस्य इन एजेंसियों में कार्य करते हैं। इन एजेंसियों को मुख्य कार्य ये हैं:

- ढांचे सम्बन्धी एक प्रकाशित दस्तावेज में निर्धारित सुपरिभाषित जिम्मेदारियां और स्पष्ट लक्ष्य और उद्देश्य;
- किए जाने वाले कार्य के लिए वैयक्तिक जिम्मेदारी और प्रबन्धकीय प्राधिकार के साथ, एजेंसी का संचालन करने के लिए मुख्य कार्यकारी अधिकारी को प्रत्यायोजित रोजमर्रा की जिम्मेदारी;
- मुख्य कार्यकारी अधिकारी सीधे मंत्री के प्रति उत्तरदायी;
- सेवा की गुणवत्ता, वित्तीय कार्य-निष्पादन और कार्यकुशलता के बारे में मंत्री द्वारा निर्धारित और संसद में घोषित कार्य-निष्पादन मूल लक्ष्य;
- अधिक खुलापन, जहां इन लक्ष्यों की तुलना में कार्य-निष्पादन की रिपोर्ट एजेंसी की वार्षिक रिपोर्ट और लेखाओं में, और अगले कदमों की रिपोर्ट में दी जाती है और प्रकाशित की जाती है;
- एजेंसी की हैसियत द्वारा मंत्रीय जिम्मेदारी का आधार अपरिवर्तित बना रहता है। एजेंसियों में काम करने वाले व्यक्ति, जिनमें मुख्य कार्यकारी अधिकारी भी शामिल हैं, सिविल सेवक बने रहते हैं और मंत्रियों को रिपोर्ट देते हैं, जो संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। अगले कदमों की पहल ने विभागों के अन्दर की जिम्मेदारियों को स्पष्ट किया है और उन्हें पहले की अपेक्षा बहुत अधिक पारदर्शी बना दिया है;
- फ्रेमवर्क दस्तावेजों, प्रमुख वार्षिक कार्य-निष्पादन लक्ष्यों, वार्षिक रिपोर्टों और लेखाओं के प्रकाशन से संसद और जनता को अधिक पारदर्शिता मुहैया होती है।

3.3.3.3 अब तक बहुत सी एजेंसियां स्थापित की जा चुकी हैं। सिविल सेवा के बहुत से सदस्य इन कार्यकारी एजेंसियों के सदस्य बन गए हैं। वेतन और ग्रेडिंग के सभी मामले इन कार्यकारी एजेंसियों को विकेन्द्रीकृत कर दिए गए हैं। कुल मिलाकर, सरकार का कार्यकारी एजेंसियों और स्वायत्त विभागों में जो पुनर्गठन किया गया है, वह एक प्रचालनात्मक सफलता रहा है।

3.3.4 सरकार का आधुनिकीकरण

3.3.4.1 तीन वर्षों के "लोक सेवा करार" शुरू किए गए हैं, जिनके अन्तर्गत विभाग सार्वजनिक रूप से यह बताते हैं कि नागरिक विभाग द्वारा किए गए व्यय से किन परिणामों की अपेक्षा कर सकते हैं, और उत्पादकता तथा कार्य-निष्पादन के सुस्पष्ट लक्ष्यों की जानकारी देते हैं। सरकार के आन्तरिक भाग में आकस्मिक स्थितियो से निपटने के लिए कार्यनीति सम्बन्धी क्षमता में सुधार करने, और उन मुद्दों और समस्याओं से, जिनसे किसी भी एकल विभाग अथवा एजेंसी द्वारा सन्तोषजनक ढंग से निपटा नहीं जा सकता, सम्पूर्णतावादी ढंग से निपटने के लिए सरकार के सामर्थ्य को बढ़ाने के लिए सरकार को अधिक मात्रा में "जोड़ने (जाइनिंग अप)" का प्रयत्न किया गया है। सिविल सेवाओं में अधिक विशेषज्ञता वाले कौशल लाए गए हैं।

3.3.4.2 सिविल सेवकों को गैर-सरकारी क्षेत्रों और सिविल सोसायटी में कार्य करने के लिए प्रोत्साहित करके, इन क्षेत्रों के लोगों को सिविल सेवा में शामिल

बाक्स 3.1 : 21वीं शताब्दी की सिविल सेवा –उत्कृष्टता की संस्कृति का सृजन

(मत्रिमंडल सचिव, सर गसओ डोनेल का भाषण, 6 जून, 2006, क्यू.ई.आई. आई.सेंटर, पब्लिक सर्विस रिफार्म सम्मेलन, यू.के.)

सबसे अधिक, मैं प्रत्येक सिविल सेवक को अपने सहयोगियों में सबसे बढ़िया सिविल सेवक बनने की चुनौती देना चाहता हूँ। एक बढ़िया सिविल सेवक आश्चर्यजनक उपलब्धियाँ प्राप्त करने में सक्षम होता है। इस बात की जरूरत है कि हम अपने द्वारा किए जाने वाले कार्य के सभी पहलुओं को सर्वोच्च स्तर पर ले जाएं।

इसके लिए कल्पना की आवश्यकता है।

- एक ऐसी सिविल सेवा की कल्पना रकें, जिसकी कदर मंत्रियों द्वारा की जाती हो, और जिसे सम्बन्धित निकायों द्वारा और अन्तर्राष्ट्रीय रूप से विशेषज्ञतापूर्ण, वस्तुनिष्ठ नीतिगत सलाह का स्त्रोत स्वीकार किया जाता हो;
- ऐसी सिविल सेवा की कल्पना करें, जो दिन-प्रतिदिन, बार-बार भागीदारिता में, विश्व स्तर की, ग्राहक-केन्द्रित सेवाएं मुहैया करती हों;
- ऐसी सिविल सेवा की कल्पना करें, जो परिवर्तन के सर्वोत्तम उदाहरणों से, जो कहीं भी पाए जांए, सीखने के लिए उत्सुक हो, और जो कुछ वह सीखे, उसे विश्वास और निपुणता से लागू करें;
- ऐसी सिविल सेवा की कल्पना करें, जो समाज के प्रत्येक क्षेत्र से सर्वोत्तम प्रतिभा को आकर्षित करती हो;
- सिविल सेवा पर यह भरोसा किया जाता हो कि वह ईमानदार, वस्तुनिष्ठ और निष्पक्ष है और वह प्रामाणिकता से कार्य करेगी;
- उन्हें अपने कार्य के प्रति गर्व और उत्साह भी होगा और वे कार्य को उस अपेक्षित गति से करने के लिए प्रतिबद्ध होंगे, जो 21वीं शताब्दी में जरूरी है और कार्य को व्यावसायिक कौशल से सम्पन्न करेंगे; और
- सिविल सेवा के प्रत्येक भाग को उन लोगों का, जिनकी हम सेवा करते हैं, विश्वास और आदर प्राप्त होगा।

करने के लिए, सिविल सेवा को खुला बनाया गया है। उच्च क्षमता वाले सिविल सेवकों के लिए तेजी से चलने (फास्ट ट्रैकिंग) की प्रणाली शुरू की गई है।

3.3.5 सिविल सेवा संहिता

3.3.5.1 सार्वजनिक जीवन में मानदंड सम्बन्धी नोलन समिति की सिफारिशों का अनुसरण करते हुए, सिविल सेवा संहिता तैयार की गई और कानून में शामिल की गई, जो पहली जनवरी, 1996 को लागू हुआ। यह सिविल सेवकों की जिम्मेदारियों का एक स्पष्ट और संक्षिप्त विवरण है और सिविल सेवकों के नियोजन के निबन्धनों और शर्तों का एक भाग है। सिविल सेवकों से अपेक्षित प्रामाणिकता और वफादारी का उल्लेख फिर से करने के अलावा, संहिता संसद को धोखा देने, सरकारी स्थिति का दुरूपयोग करने और गोपनीय सूचना को अनधिकृत रूप से प्रकट करने का निषेध करती है। यदि समस्या को सम्बन्धित विभाग के अन्दर सुलझाया न जा सके, तो संहिता में औचित्य और अन्त:करण के मामलों के बारे में स्वतन्त्र सिविल सेवा आयुक्तों के समक्ष अपील करने का अधिकार मुहैया किया गया है।

3.3.6. विभागों को सिविल सेवा के प्रबन्ध का प्रत्यायोजन

3.3.6.1 पहली अप्रैल, 1996 से विभागों के अध्यक्षों को अपने स्टाफ की सेवाओं के निबन्धनों और शर्तों को तैयार करने का काफी अधिक प्राधिकार दिया गया है। इससे उन्हें अपनी विशेष परिस्थितियों के अनुसार नियोजन की उपयुक्त शर्तें निर्धारित करने और उसके जरिए धन का बेहतर मूल्य प्राप्त करने की छूट प्राप्त हो गई है।

3.3.7 वरिष्ठ सिविल सेवा

3.3.7.1 पहली अप्रैल, 1996 को एक नई वरिष्ठ सिविल सेवा का निर्माण किया गया था। इसके सदस्यों की संख्या केवल 3000 से कम है और यह वरिष्ठ प्रबन्धकों और सलाहकारों का एक समूह है और जब वे नियोजित होते हैं तो उनका प्रबन्धन उनके अपने विभागों द्वारा किया जाता है और सेवा के शिखर पर एक ससंजक समूह के भाग के रूप में उनकी एक व्यापक पहचान है और वे एक सामान्य फ्रेमवर्क द्वारा कवर किए जाते हैं। इस फ्रेमवर्क की कई महत्वपूर्ण विशेषताएं हैं:

- नौ अतिव्याप्त वेतन ग्रेडों का एक केन्द्रीय फ्रेमवर्क
- एक सामन्य कार्य (जाब) मूल्यांकन प्रणाली

- एक वैयक्तिक औपचारिक लिखित संविदा
- एक वरिष्ठ सामान्य मूल्यांकन प्रणाली

वरिष्ठ सिविल सेवा में रिक्त पदों को भरते समय, एक व्यापक और खुली प्रतियोगिता का मानदंड अपनाया जाता है। हाल के वर्षों में, सेवा के सबसे ऊपर के तीन स्तरों पर 30 प्रतिशत से अधिक रिक्त पदों के बारे में खुले रूप से विज्ञापन दिए गए थे।

3.3.7.2 सरकार में मानव संसाधन विकास के लिए प्रबन्धन और नीति अध्ययन केन्द्र स्थापित किया गया है। प्रयास यह है कि संगठन-केन्द्रित सेवा के स्थान पर नागरिक-केन्द्रित सेवा बनाने, यथास्थिति बनाए रखने के स्थान पर परिवर्तन और नवाचार लाने, प्रक्रिया-अभिमुखीकरण के स्थान पर परिणाम अभिमुखीकरण, और सेवाओं की एकाधिकारवादी व्यवस्था के स्थान पर सरकारी सेवाओं की प्रतियोगी व्यवस्था करने के लिए मानसिकता में बदलाव लाया जाए।

3.3.7.3 सिविल सेवाओं का मूल्यांकन अधिक वस्तुनिष्ठ तरीके से करने के लिए 360 डिग्री का मूल्यांकन करना शुरू किया गया है। सिविल सेवकों को स्वामियों (बास), राजनीतिज्ञों और व्यापारियों के अनुचित दबाव से बचाने के लिए, रिपोर्टिंग और समाधान की एक प्रणाली स्थापित की गई है। शिकायत सबसे पहले विभागाध्यक्ष के पास की जानी चाहिए और यदि उसका अभीष्ट प्रत्युत्तर न मिले, तो शिकायकर्ता स्वतंत्र सिविल सेवा आयुक्त के पास जा सकता है। मंत्रिमंडल सचिव के अधीन सात उप-टीमों वाली एक सुपुर्दगी और सुधार टीम कार्य-सूची (एजेंडा) को आगे ले जाने के लिए स्थापित की गई है।

3.3.8 सुधारों के लाभ

3.3.8.1 बहुत से देशों के कारगर शासन के एक अध्ययन से यह पता चला था कि सरकारी प्रभावकारिता में काफी वृद्धि हुई है[20]। सुधारों का एक दृष्टिगोचर लाभ यह है कि लोक प्रशासन की गुणवत्ता में सुधार हुआ है। एक अन्य लाभ बढ़िया आर्थिक कार्य-निष्पादन है। 1960 और 1970 के दशकों में यू.के. को यूरोप का बीमार व्यक्ति समझा जाता था। उसके मुख्य यूरोपीय प्रतिस्पर्धियों, फ्रांस, जर्मनी और इटली की 4 प्रतिशन की वार्षिक संवृद्धि दर की तुलना में, यू.के. की वार्षिक संवृद्धि दर 2.3 प्रतिशत थी। 1980 के दशक में यू.के. ने अपने प्रशासन को चुस्त-दरूस्त बनाने के लिए व्यापक सुधार करने का काम हाथ में लिया। इसके परिणामस्वरूप, यू.के. की संवृद्धि दर उन देशों से, जिन्होंने सुधार नहीं किए थे, 40 प्रतिशत ऊंची थी, और यह अगुवाई बनी हुई है।

[20] डी.काफमान और ए.क्रे (2002) के लेख "ग्रोथ एण्ड गवर्नेंस", इकोनामिया, खंड 3.1, पृष्ठ 169-215 पर आधारित

3.4 सिंगापुर

3.4.1 पृष्ठभूमि

3.4.1.1 जब पीपल्स एक्शन पार्टी (पी.ए.पी.) जून, 1959 में सिंगापुर में सत्ता में आई, तो उसने यह महसूस किया कि यदि नई सरकार के विकास के प्रयत्नों को सफलता प्राप्त करनी है तो उस औपनिवेशक सिविल सेवा में, जो उसे विरासत में मिली थी, आमूलचूल परिवर्तन किए जाने जरूरी हैं। सरकार ने सिविल सेवा में व्यापक सुधार करने का कार्यक्रम प्रारम्भ किया और सिंगापुर सिविल सेवा को लोगों की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के प्रति संवेदनशील बनाने के लिए कई कदम उठाए गए।

3.4.1.2 पी.ए. पी. ने चयनात्मक अवरोधन और सेवा-निवृत्ति की कार्यनीति अपनाई, ताकि योग्यता के प्रमाणित रिकार्ड वाले सिविल सेवकों को बनाए रखा जाए, जबकि अयोग्य पाए जाने वाले सिविल सेवकों की छंटनी कर दी जाए। उन सिविल सेवकों को चुनते समय, जिन्हें बनाए रखना था, योग्यता एकमेव कसौटी थी अथवा विचारणीय बात थी। इस प्रक्रिया का परिणाम यह हुआ कि कार्य-निष्पादन न करने वाले सिविल सेवक बहुत बड़ी संख्या में बाहर निकाल दिए गए।

3.4.2 सिविल सेवा का प्रबन्ध

3.4.2.1 सरकार ने महसूस किया कि सिंगापुर में सर्वोत्तम और सबसे योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए, सिविल सेवा के लिए एक कर्मचारी-केन्द्रित कार्मिक प्रबन्ध विचारधारा का होना आवश्यक है। सरकार ने यह भी महसूस किया कि प्रबन्धन प्रणाली यह सुनिश्चित करने के लिए डिजाइन की जानी जरूरी है कि सिविल सेवा में शामिल होने वाले व्यक्तियों की क्षमता का विकास पूर्ण रूप से किया जाए और उन्हें इस प्रकार के कार्य सौंपे जाएं, जो उन्हें सन्तोषजनक प्रतीत हों। सरकार की कर्मचारी-केन्द्रित कार्मिक प्रबन्धन विचारधारा को कार्यान्वित करने के लिए लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष की अध्यक्षता में एक कार्मिक प्रबन्धन संचालन समिति (पी.एम.एस.सी.) नियुक्त की गई। इस समिति ने भर्ती, प्रशिक्षण, कैरियर विकास, अनुक्रम की योजना बनाने और सही कार्य के साथ सही व्यक्ति का मिलान करने जैसे पहलुओं की जांच की। पी.एम.एस.सी. ने प्रबन्धन सेवा विभाग से लोक सेवा आयोग की भूमिका और उसके कृत्यों की समीक्षा करने का अनुरोध किया। लोक सेवा आयोग सिविल सेवकों की भर्ती, उनके चयन, उनकी पदोन्नति, उनके प्रशिक्षण, स्थानान्तरण, अनुशासनिक नियंत्रण और उनकी बरखास्तगी के लिए जिम्मेदार था। प्रबन्धन सेवा विभाग से वित्त मंत्रालय के बजट प्रभाग की कार्मिक प्रशासन शाखा की भूमिका और कृत्यों का पुनरीक्षण करने के लिए भी कहा गया था। कार्मिक प्रशासन शाखा सिविल

सेवकों की सेवा के निबन्धनों और शर्तों और कार्य (जाब) के वर्गीकरण के लिए जिम्मेदार थी। लोक सेवा आयोग और कार्मिक प्रशासन शाखा दोनों की भूमिका और उनके कृत्यों की समीक्षा किया जाना जरूरी था, क्योंक हालांकि लोक सेवा आयोग और कार्मिक प्रशासन शाखा में एक दूसरे से परामर्श करने की प्रणाली थी, लेकिन कार्मिक कृत्यों की हिस्सेदारी के परिणामस्वरूप नीति की दिशा और जिम्मेदारियां विभाजित हो गई, उनकी भूमिकाओं कृत्यों और प्राधिकार की परिभाषा द्वयर्थक हो गई, काम में दोहरापन आ गया, समन्वय अपर्याप्त होने लगा और जनशक्ति के उपयोग में अकुशलता आ गई। प्रबन्धन सेवा विभाग ने सिविल सेवा में कार्मिक नीतियां तैयार करने और उनका पुनरीक्षण करने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन नीतियों को कार्यान्वित किया जाए, एक अलग केन्द्रीय प्राधिकरण-लोक सेवा प्रभाग स्थापित किए जाने की सिफारिश की। वित्त मंत्रालय में जनवरी 1983 में लोक सेवा प्रभाग का सृजन एक तीसरे प्रभाग के रूप में किया गया।

3.4.2.2 सिविल सेवा का प्रबन्ध करने की जिम्मेदारी अब तीन केन्द्रीय संगठनों में बंटी हुई है। लोक सेवा प्रभाग नीति का विकास करता है, कार्यान्वयन को समन्वित करता है और सिविल सेवा में वेतन और ग्रेडिंग, प्रशिक्षण और उत्पादकता में वृद्धि के लिए जिम्मेदार है। वित्त मंत्रालय के बजट प्रभाग में कार्मिक प्रशासन शाखा जनशक्ति नियंत्रण के लिए प्रभारी है। लोक सेवा आयोग सिविल सेवा में कार्मिकों की भर्ती करता है, सभी उच्च स्तरीय नियुक्तियों को अनुमोदित करता है और सिविल सेवा के सदस्यों के खिलाफ अनुशासनिक कार्रवाई करता है।

3.4.3 योग्यता-आधारित भर्ती

3.4.3.1 लोक सेवा आयोग सिंगापुर सिविल सेवा में उच्च गुणवत्ता वाले कार्मिकों को भर्ती करने के लिए जिम्मेदार है। सर्वोत्तम और योग्यतम व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए, लोक सेवा आयोग उन छात्रों को, जो स्कूल से निकलने से पहले की परीक्षा में ऊंचे अंक प्राप्त करते हैं, बहुत आकर्षक स्नातक-पूर्व छात्रवृत्तियां प्रस्तुत करता है। यह अन्तिम परीक्षा के होने से केवल कुछ महीने पहले दो स्थानीय विश्वविद्यालयों से होनहार स्नातक-पूर्व छात्रों को भी भर्ती करता है। प्रतिभा की खोज करने के मामले में, लोक सेवा आयोग को गैर-सरकारी क्षेत्र के साथ बड़ी तीव्र प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है, और इस प्रक्रिया में, वह समय-समय पर अपनी छात्रवृत्तियों की प्रतियोगिता और प्रतिष्ठा को बढ़ाने के लिए विवश हो जाता है।

3.4.3.2 सिंगापुर में प्रशासनिक संस्थाएं योग्यता के सिद्धान्त के आधार पर बनाई गई हैं, जिनमें भर्ती, पदोन्नति और रैंकिंग घनिष्ठ रूप से योग्यता-उपाधियों, कार्य-निष्पादन और मूल्यांकन से जुड़ी हुई है। इनके तीन मुख्य उद्देश्य हैं:

- सिविल सेवा में सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्तियों को नियुक्त करना, ताकि सेवा में अधिकारियों के महत्व को बनाए रखा जाए।
- नियोजन की आकर्षक और लचीली सेवाओं के जरिए सिविल सेवा को एक आकर्षक नियोजक की स्थिति में प्रतिष्ठित करना।
- यह सुनिश्चित करना कि जो अधिकारी सिविल सेवा में नियुक्त किए जाएं, वे दीर्घकालीन आधार पर योगदान देने में सक्षम हैं और उनका विकास सम्पूर्ण कैरियर आधार पर किया जा सकता है।

3.4.3.3. सिंगापुर में सिविल सेवकों को गैर-सरकारी क्षेत्र में उतनी ही योग्यताओं और जिम्मेदारियों वाले कर्मचारियों को दी जाने वाली अदायगियों के साथ तुलनीय मार्केट दरों पर वेतन दिए जाते हैं। सिविल सेवकों को पहले उपलब्ध होने वाले विभिन्न लाभों (पर्क्स) का मुद्रीकरण किए जाने से भी यह कार्य सुविधाजनक हो गया है। यह सरकार को राष्ट्रीय प्रतिभा के एक समुचित भाग को आकर्षित करने और उसे अपने पास रखने में समर्थ बना देता है। नेतृत्व विकास विभाग सिविल सेवा नेतृत्व के स्थानों के लिए प्रतिभा का प्रबन्ध करने में बड़ी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। मानव संसाधनों की प्रगतिशील नीतियां विकसित और कार्यान्वित करने के जरिए, सरकार सिविल सेवा के ऐसे साहसी और स्वपनदृष्टा नेताओं के समूह को सजाने-संवारने में समर्थ हुई है, जो राजनैतिक नेतृत्व के साथ घनिष्ठ रूप से मिल कर काम करते हैं।

3.4.4 कार्य-निष्पादन प्रबन्धन

3.4.4.1 संगठन के अन्दर प्रतिभा की जांच-परख करने और अधिकारियों की शक्तियों और कमजोरियों का पता लगाने के लिए, सिविल सेवा में निष्पक्ष और कड़ा मूल्यांकन करने की प्रणाली विद्यमान है। इसमें स्टाफ के मूल्यांकन की रिपोर्टें और रैंक निर्धारित करना शामिल है। क्षमता को आंकने के लिए वर्तमान अनुमानित क्षमता (सी.ई.पी.) की धारणा का उपयोग किया जाता है। सी.ई.पी. में उस उच्च नियुक्ति और उस स्तर के कार्य का अनुमान लगाया जाता है, जिसे अधिकारी अपनी सेवा-निवृत्ति से पहले दक्षतापूर्वक संभाल सकता है। सी.ई.पी. को दो घटकों पर विचार करते हुए आंका जाता है: हेलीकाप्टर और सम्पूर्ण वैयक्तिक गुणवत्ता। हेलीकाप्टर गुणवत्ता किसी समस्या को एक उच्च अनुकूल स्थान से, देखने की योग्यता और कार्य-शक्ति और उसके साथ-साथ संगत ब्योरे की ओर ध्यान देने की क्षमता है। सम्पूर्ण वैयक्तिक गुणवत्ता किसी अधिकारी की बौद्धिक गुणवत्ता, परिणाम-अभिमुखीकरण और नेतृत्व की क्षमताओं को ध्यान में रखते हुए, उस अधिकारी का एक सम्पूर्ण चित्र प्रस्तुत करती है। सी.ई.पी. के

आधार पर बहुत अधिक योग्यता वाले अधिकारियों की त्वरित पदोन्नति की प्रणाली भी विद्यमान है। इस प्रणाली में, उत्कृष्ट मामलों में पदोन्नति के समय सम्बन्धी मानदंडों में तेजी लाई जाती है, ताकि योग्य अधिकारियों को उस समय तक, जब वे 45वें वर्ष की आयु के हो जाएं, सर्वोच्च रैंक पर पदोन्नत किया जा सके। इसने सिंगापुर सिविल सेवा को एक विशेष युवा रूप प्रदान किया है। 15 स्थाई सचिवों में से अधिकतर अधिकारी अपनी आयु के चौथे दशक में हैं ओर सिंगापुर में स्थाई सचिवों की औसत आयु केवल 48 वर्ष है।

3.4.4.2 सिंगापुर सिविल सेवा पदोन्नति को केवल पिछले कार्य-निष्पादन के पुरस्कार के रूप में नहीं, बल्कि अगले उच्च स्तरों पर सक्षम कार्य-निष्पादन और योगदान की अपेक्षा के रूप में भी देखती है। पदोन्नति का आधारभूत सिद्धान्त यह है कि अधिकारी की सी.ई.पी उसकी पदोन्नति की गति निर्धारित करती है। उसे पदोन्नति मिलना अथवा न मिलना वास्तविक कार्य-निष्पादन और आंकी गई क्षमता पर निर्भर करता है।

3.4.4.3 लक्ष्य निर्धारित करना और कार्य-निष्पादन को मापना, जिसे परिणामों का बजट तैयार करना (बी.एफ.आर.) कहा जाता है, 1994 में शुरू किया गया था। इसके लिए मंत्रालयों के लिए यह जरूरी है कि वे अपने कार्यक्रमों और क्रियाकलापों की लागत और उत्पादन (परिणाम)दोनों के सम्बन्ध में कार्य-निष्पादन के यथार्थ और सुधरे हुए लक्ष्य निर्धारित करें, जिनके जरिए उनका मूल्यांकन किया जाता है। इस तरीके से, स्वायत्तता को क्षति पहुंचाए बिना, उत्तरदायिता को बरकरार रखा जाता है।

3.4.4.4 फरवरी, 1991 में, सरकार ने एक सेवा गुणवत्ता सुधार यूनिट (एस.क्यू.आई.यू.) स्थापित किया। यह यूनिट प्रधान मंत्री के कार्यालय में स्थित है। इस यूनिट को आदेश यह है कि प्रयोक्ताओं से निरन्तर फीडबैक प्राप्त करके लोक सेवाओं में यथासम्भव उच्चतम स्तर कायम रखे जाएं। एस.क्यू.आई.यू. में एक पांच-सदस्यीय पर्यवेक्षण पेनल है और एक सात-सदस्यीय प्रबन्ध समिति है, जिसकी अध्यक्षता प्रधान मंत्री के कार्यालय में स्थाई सचिव द्वारा की जाती है। सेवा गुणवत्ता प्रबन्धक फीडबैक देने के अलावा, मंत्रालयों में ग्राहक सेवाओं का उन्नयन करने के लिए भी जिम्मेदार हैं। सिंगापुर में सेवा गुणवत्ता सुधार प्रयासों के कारण ग्राहकों की ओर अभिमुख प्रकार के प्रशासन का निर्माण करने के लिए प्रोत्साहन मिला है, जिसमें धार पर आसीन सिविल सेवकों को उन लोगों की आवश्यकताओं के प्रति, जिनके साथ वे व्यवहार करते हैं, अधिक संवेदनशील होने के लिए विवश होना पड़ा है और यह फीडबैक कि उन्होंने लोगों के साथ किस प्रकार व्यवहार किया है, उनके कार्य-निष्पादन को परखने के लिए एक महत्वपूर्ण निविष्टि बन जाता है।

3.4.5 21वीं शताब्दी के लिए सिविल सेवा

3.4.5.1 1990 के दशक के मध्य में पी.एस.21 (21वीं शताब्दी के लिए सिविल सेवा) शुरू की गई थी। पी.एस. 21 की पहल का बुनियादी तर्काधार एक ऐसी अनुकूलनीय सेवा का निर्माण करना था, जो सिंगापुर को तेजी से बदलते हुए वैश्विक वातावरण की चुनौतियों का सामना करने में सहायता दे। पी.एस. 21 के मुख्य विचार ये हैं: कम्प्यूटरीकरण के उपयोग से सेवा की गुणवत्ता और सुपुर्दगी में सुधार करना, कल्याण के रूप में स्टाफ का अच्छी तरह से ध्यान रखना, मुहैया की गई अच्छी सेवा को मान्यता देना, स्टाफ में सृजनात्मकता और नवाचार को प्रोत्साहित करना और सार्वजनिक जागरूकता को बढ़ाना।

3.4.6 सुधारों के लाभ

3.4.6.1 यह बताया गया है कि वरिष्ठ सिविल सेवा आज अपनी सुसंगति, संसक्ति और प्रयोजन की भावना के लिए भली-भांति जानी जाती है[21]। दो दशकों में, वरिष्ठ सिविल सेवा, उस सेवा से विकसित हो कर जो अधिक से अधिक एक साधारण सिविल सेवा थी, विश्व की एक सर्वाधिक प्रतिष्ठित सेवा बन गई है। यह प्रक्रिया बड़ी कठिन थी, लेकिन इसके कदम बडे सीधे थे। इस सिविल सेवा के प्रत्याशित उम्मीदवारों को सिंगापुर की नेशनल यूनीवर्सिटी और नान्यांग प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय की स्नातक श्रेणी के सबसे ऊपर के 200 छात्रों में से लिया जाता है और चुने हुए उम्मीदवारों को एक वर्ष के सामान्य प्रशिक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रशिक्षण दिया जाता है। भर्ती की यह प्रक्रिया संघ-भाव का पोषण करने की नींव का निर्माण करती है। शैक्षिक पृष्ठभूमि और प्रशिक्षण कार्यक्रम से उम्मीदवारों को यह समझने में सहायता मिलती है कि एक सिविल सेवक के रूप में उनसे क्या अपेक्षा की जाती है और उनके बीच विश्वास का निर्माण का आधार तैयार होता है। आन्तरिक पदोन्नति प्रणाली (जो पदोन्नति के लिए सम्भाव्य उम्मीदवारों के पूल को सीमित बनाती है) और इसके साथ-साथ राजनैतिक नेतृत्व की एकनिष्ठता और उसके द्वारा सिविल सेवा में उसके वांछित मूल्यों की भावना भरने के लिए किए जाने वाले निरन्तर प्रयासों ने सिविल सेवकों के बीच के सम्बन्धों को मजबूत बनाने में सहायता दी है। इन सभी बातों-भर्ती की प्रक्रिया, योग्यता-आधारित आन्तरिक पदोन्नति प्रणाली और नेतृत्व के संकेन्द्रित प्रयासों-से वरिष्ठ सिविल सेवा में संघ भाव उत्पन्न करने और उसे सेवाओं की सपुर्दगी की ओर उन्मुख सेवा बनाने में सहायता मिली है।

3.5 फ्रांस

3.5.1 सिविल सेवा सुधारों की आवश्यकता 1970 के दशक में उभरनी शुरू हुई, जब वैश्विक आर्थिक संकट और कल्याणकारी राज्यों के संकट ने फ्रांस को प्रभावित किया। यूरोपीय यूनियन के निर्माण ने

[21] कम्पोस और संजय प्रधान, बिल्डिंग इंस्टिटयूशन्स फार ए मोर इफेक्टिव पब्लिक सेक्टर, बैक ग्राउंड पेपर फार दि वर्ल्ड डवेलपमेंट रिपोर्ट, 1997

अतिरिक्त दबाव उत्पन्न किया। फ्रांस की सिविल सेवा की विशेषता यह बताई जाती थी कि वह अति-केन्द्रित है और सरकार के लिए उसकी लागत बहुत अधिक है।

3.5.2 यूरोप की अधिकतर सिविल सेवाओं की तरह, फ्रांस की सिविल सेवा एक कैरियर-आधारित सेवा है। चूंकि सिविल सेवक प्राधिकार का प्रयोग सरकार की ओर से करते हैं, इसलिए उनकी सेवा के निबंधनों और शर्तों का नियंत्रण एक विशेष कानूनी व्यवस्था के द्वारा होता है। भारत की तरह, फ्रांस की सिविल सेवा चार श्रेणियों में श्रेणीबद्ध है-श्रेणी क, ख, ग और घ। फ्रांस में सिविल सेवा को आगे और समूहों (कार्प्स) में संगठित किया जाता है, जिनकी संख्या 1500 से अधिक है। एक सिविल सेवक को एक कार्प्स में भर्ती किया जाता है और वह अपनी समूची आजीविका-वृत्ति (कैरियर) में उसी में बना रहता है/बनी रहती है। कुछ कार्प्स-ग्रांड कार्प्स-सर्वाधिक प्रतिष्ठित होते हैं और इन कार्प्स के सिविल सेवकों को महत्वपूर्ण सरकारी पदों पर तैनात किया जाता है। फ्रांस में गतिशीलता उच्च सिविल सेवकों की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। ये सरकारी सेवक सामान्य रूप से अपने ही कार्प्स में बने रहते हैं, लेकिन उन्हें सरकार के स्वामित्वाधीन सरकारी उपक्रमों में काम करने के अवसर भी प्राप्त होते हैं और सेकंडमेंट आधार पर प्राइवेट क्षेत्र में भी काम करने के अवसर प्राप्त होते हैं। फ्रांस में राजनैतिक पदों में भी सिविल सेवकों का काफी अधिक प्रतिनिधित्व है। कानून उन्हें अपने मूल कार्प्स में अपना ग्रहणाधिकार बनाए रखते हुए राजनैतिक पद धारण करने की अनुमति देता है।

3.5.3 उच्च सिविल सेवाओं में भर्ती प्रतियोगी परीक्षाओं के जरिए कड़े रूप से योग्यता के आधार पर होती है। उम्मीदवार बहुत से विषयों में लिखित परीक्षाएं देते हैं। परीक्षण की प्रक्रिया लगभग तीन महीने तक चलती रहती है। मौखिक परीक्षा उम्मीदवार के व्यक्तित्व और उसकी अभिप्रेरणा दोनों की जाँच करने के लिए ली जाती है। आजकल, दस में से लगभग एक उम्मीदवार को चुना जाता है। भर्ती के बाद, सिविल सेवक इकोले नेशनेल डी-एडमिनिस्ट्रेशन/ई.एम.ए.) में प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। हर वर्ष वरिष्ठ प्रशासनिक स्तरों पर उपलब्ध पदों की सूची ई.एन.ए. को उपलब्ध कराई जाती है और प्रशिक्षणार्थियों को अपने रैंक के अनुसार अपनी तैनाती को चुनने की स्वतंत्रता होती है । प्रशिक्षाणार्थी के लिए दस वर्ष की न्यूनतम अवधि के लिए सरकार की सेवा करना अनिवार्य होता है। ई.एन.ए. हर वर्ष लगभग एक सौ से एक सौ बीस तक विद्यार्थियों को लेता है। इनसे से आधे विद्यार्थी कम से कम चार वर्ष की उच्च शिक्षा प्राप्त करने के बाद सीधे भर्ती किए जाते हैं। शेष विद्यार्थियों को सिविल सेवा के मध्य सोपानों से लिया जाता है। इनके बहुत छोटे हिस्से की भर्ती प्राइवेट क्षेत्र से भी की जाती है। विद्यार्थियों की औसत आयु इस प्रकार बीस के दशक के मध्य से तीस के दशक के मध्य तक होती है।

3.5.4 ई.एन.ए. की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि स्कूल में कोई नियमित अध्यापक नियोजित नहीं होते और अध्यापकों के संविदाओं का नवीकरण हर वर्ष विद्यार्थियों और स्कूल द्वारा मूल्यांकन किए जाने के बाद किया जाता है। मुख्य प्रशिक्षण कार्यक्रम की अवधि सत्ताईस महीने होती है। पहले वर्ष, विद्यार्थी किसी फ्रांसीसी राजदूतावास और किसी "परफेक्चर" में अन्त: शिक्षुता प्राप्त करता है। इसके बाद, दूसरे वर्ष ई.एन.ए. में कक्षाओं में अध्ययन किया जाता है। पाठ्यक्रम के अन्त में, विद्यार्थियों का मूल्यांकन किया जाता है और उन्हें कक्षा में रैंकिंग दी जाती है। विद्यार्थियों की वैयक्तिक तरजीह और उनके रैंक के आधार पर, वे फ्रांसीसी प्रशासन: दि काउंसिल डी ईटेट (राज्य परिषद), दि कोर डेस कम्प्रेज (लेखा परीक्षकों के कोर्ट) और दि इन्स्पेक्टोरेट्स (वित्त के, प्रशासन के और सामाजिक कार्यों के महा निरीक्षणालयों); परफेक्टोरल, राजनयिक और विदेशी व्यापार संवर्धन सेवाओं; सिविल प्रशासन, प्रशासनिक ट्रिब्यूनलों के काउंसिलरों और लेखापरीक्षकों के क्षेत्रीय कोर्टों और पेरिस शहर के प्रशासकों में शामिल होते हैं।

3.6 न्यूजीलैंड

3.6.1 पृष्ठभूमि

3.6.1.1 1960 के दशक से 1980 के दशक तक की अवधि न्यूजीलैंड की अर्थव्यवस्था के लिए एक बुरा समय थी। प्रति व्यक्ति जी.एन.पी. के रूप में, यह देश विश्व में पांचवें स्थान से नीचे गिर कर बारहवें स्थान पर पहुंच गया। जैसाकि अन्य देशों में हुआ, मुद्रा-स्फीति प्रारम्भ हो गई, लेकिन अन्य देशों में लागत के दबावों के बढने के बाद यह दो-अंकीय बनी रही। बेरोजगारी में लगातार वृद्धि हुई । इसी प्रकार, राजकोषीय घाटे में भी वृद्धि हुई - यह बढ़ कर 1984 में जी.डी.पी. के 9 प्रतिशत तक पहुंच गया। वर्ष 1984 के पूर्वार्ध में मुद्रा संकट पैदा हो गया और यह संकट संसदीय निर्वाचनों के साथ-साथ घटित हुआ। नेशनल पार्टी ने अपना बहुमत खो दिया और उसके स्थान पर लेबर पार्टी की सरकार बन गई। 1984 के निर्वाचनों के परिणामों को परिवर्तन के जनादेश के रूप में देखा गया। 1984 से 1987जक की अवधि में निर्णय लेने के विकेन्द्रीकरण के रूप में कुछ प्रारम्भिक सुधार हुए। सरकारी क्षेत्रक के अधिक गम्भीर सुधार इन तीन विधानों के लागू होने के साथ शुरू हुए: राज्य के स्वामित्वाधीन उद्यम अधिनियम, 1986, स्टेट सेक्टर अधिनियम, 1988, और पब्लिक फाइनेंस अधिनियम, 1989। इन तीन विधानों ने न्यूजीलैंड में सरकारी क्षेत्रक के सुधारों के लिए आधार प्रदान किया।

3.6.2 प्रशासनिक सुधार

3.6.2.1 न्यूजीलैंड के प्रशासनिक सुधार निम्नलिखित के सिद्धान्तों पर आधारित थे:

- स्पष्ट उद्देश्य -उद्देश्यों के विनिर्देशन पर, और इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक कार्रवाइयों पर आधारित
- स्पष्ट सम्बन्ध - प्रशासनिक प्रणाली के सभी खिलाड़ियों और विशेष रूप से मंत्रियों और मुख्य कार्यपालक अधिकारियों के बीच
- प्रबन्धकों की प्रबन्ध करने की स्वतन्त्रता
- निर्णयों के लिए उत्तरदायिता, और
- इन निर्णयों के बारे में पारदर्शिता

3.6.2.2 1988 के स्टेट सेक्टर अधिनियम ने सरकार में प्रबन्धन, कार्मिक और श्रम सम्बन्धों की प्रणालियों में काफी अधिक परिवर्तन किए। सम्बन्धित विभागों की अध्यक्षता करने के लिए मुख्य कार्यकारी अधिकारी एक निश्चित अवधि के लिए राज्य सेवा आयोग के साथ किए गए एक संविदा के अन्तर्गत नियुक्त किए गए । उन्हें अपने विभागों के सम्बन्ध में एक नियोजक के सभी अधिकार, ड्यूटियां और शक्तियां दी गई थीं। उन्हें कर्मचारियों को नियुक्त करने और हटाने के प्राधिकार भी दिए गए थे।

3.6.3 कार्य-निष्पादन की धारणा का स्पष्टीकरण

3.6.3.1 पब्लिक फाइनेंस अधिनियम, 1989 ने मंत्रियों और मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के बीच उत्तरदायिता के सम्बन्ध के आधार के रूप में उत्पादन/परिणाम की प्रणाली शुरू की। पब्लिक फाइनेंस अधिनियम ने हर वर्ष मुख्य कार्यकारी अधिकारी और सम्बन्धित मंत्री के बीच हस्ताक्षर किए जाने वाले एक कार्य-निष्पादन करार के बारे में भी उपबन्ध किया। इस अधिनियम ने वित्तीय प्रबन्ध और नियंत्रण का काम राजकोष से लेकर सम्बन्धित विभाग को अन्तरित कर दिया। मुख्य कार्यकारी अधिकारियों को अपनी एजेंसियों में वित्तीय प्रबन्ध, वित्तीय कार्य-निष्पादन, लेखापालन सम्बन्धी आवश्यकताओं, और परिसम्पत्तियों और नकदी के प्रबन्ध के लिए जिम्मेदार बना दिया गया था। दूसरे शब्दों में, निविष्टि नियंत्रण की कड़ी व्यवस्था को, जो राजकोष के हाथ में थी, तोड़ दिया गया और वित्तीय प्रबन्ध का अन्तरण सम्बन्धित विभागों को कर दिया गया।

3.6.4 मानव संसाधन प्रबन्धन

3.6.4.1 सिविल सेवाओं के लिए मानव संसाधनों के प्रबन्ध की जिम्मेदारी मुख्य कार्यकारी अधिकारी पर होती है, जो सारे विभागीय कर्मचारियों को नियोजित करता है। मानव संसाधनों का केवल केन्द्रीय प्रबन्ध

राज्य सेवा आयोग द्वारा किया जाता है। आयोग सारे विभागीय मुख्य कार्यकारी अधिकारियों को नियुक्त करता है और उनके कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन वार्षिक रूप से करता है। यह आयोग की जिम्मेदारी है कि वह मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के साथ मिलकर वरिष्ठ प्रबन्धकों का विकास करे और इस प्रकार यह सुनिश्चित करे कि मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के भावी पदों के लिए उम्मीदवारों का अच्छा समूह उपलब्ध है।

3.6.5 वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (सीनियर एक्जीक्यूटिव सर्विस)

3.6.5.1 सुधार लागू हो जाने पर, विभागों और एजेंसियों ने वरिष्ठ कर्मचारियों को खुली मार्केट से मार्केट के प्रतियोगी वेतनों पर निश्चित संविदा के अन्तर्गत भर्ती करना शुरू कर दिया, जिसका परिणाम यह हुआ कि गैर-सरकारी क्षेत्र के मानदंडों के अनुसार, नए भर्ती किए गए कर्मचारियों की वफादारी समूची सरकारी सेवा के प्रति होने के बजाए अलग-अलग विभागों और एजेंसियों के प्रति होती थी। विभागीय परमाणुवाद के खतरे और सरकारी सेवा के आचार में सम्भाव्य क्षुरण के खतरे को रोकने के लिए वरिष्ठ कार्यकारी सेवा का निर्माण किया गया। यह चुनी हुई, प्रति-विभागीय सेवा है, जो मुख्य कार्यकारी अधिकारी द्वारा, लेकिन राज्य सेवा आयोग के अनुमोदन से नियुक्त की जाती है। एस.ई.एस. के सदस्य पांच वर्ष तक के लिए केन्द्रीय रूप से निर्धारित वेतनों पर निश्चित शर्तों वाले संविदाओं के अन्तर्गत रखे जाते हैं।

3.6.6. आचार

3.6.6.1 राज्य सेवाएं अधिनियम लागू किया गया है, जिसमें आचारों पर और सरकारी सेवा आचार पुन स्थापित करने पर नए रूप से ध्यान केन्द्रित किया गया है। इसका कारण यह था कि न्यूजीलैंड के सुधारों ने एक ऐसी प्रणाली बना दी थी, जिसमें कर्मचारियों की वफादारी की भावना पब्लिक सेवा की बजाए उसका नियोजन करने वाले विभाग अथवा एजेंसी के प्रति थी। जबकि विभागों को इस अर्थ में इसका लाभ था कि उनके पास वफादार, समर्पित कर्मचारी थे, लेकिन यह बात सरकारी सेवा के लिए, कुल मिलाकर, हानिकारक थी। स्टेट सर्विसेज आयोग ने नैतिकता और सरकारी सेवा के मूल्यों और आचारों के बारे में जागरूकता उत्पन्न करने में अगुवाई की। उसने सिविल सेवकों की आचरण संहिता जैसे कुछ प्रकाशनों को फिर से जारी किया और उन्हें जोरदार बनाया। सरकार ने भी मानदंड और आचार बोर्ड स्थापित किया है।

3.6.7 क्षमता, उत्तरदायिता और कार्य-निष्पादन

3.6.7.1 सरकार विभागीय उत्तरदायिता और कार्य-निष्पादन को आंकने के लिए एक नई पद्धति का अनुसरण करती है। इस पद्धति में मंत्री द्वारा विभाग के लिए दिशा निर्धारित करना और यह सुनिश्चित

करना शामिल है कि वे दीर्घकालिक रूप से सरकार के कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने की क्षमता बनाए रखें। इस पद्धति में कार्य-निष्पादन संविदा और कार्य-नीति विषयक योजन के दस्तावेज शामिल होते हैं, जिन पर मंत्रियों और मुख्य कार्यकारी अधिकारियों द्वारा हस्ताक्षर किए जाते हैं। इन दस्तावेजों में सप्लाई किए जाने वाले उत्पादों (आउटपुट्स) का उल्लेख होता है और उनके उत्पादन का औचित्य दिया गया होता है और उन्हें विभाग की मुख्य प्राथमिकताओं अथवा सीधे सरकार के प्रमुख लक्ष्यों के साथ जोड़ा जाता है।

3.6.8 सुधारों के लाभ

3.6.8.1 सबसे पहली और सबसे बड़ी बात यह है कि सुधारों ने उत्तरदायिता को एक पहले आवश्यक कदम के रूप में स्पष्ट किया। उत्तरदायिता के कानूनी स्पष्टीकरण के परिणामस्वरूप, विभाग का प्रभारी सिविल सेवक वार्षिक कार्य-निष्पादन करार के जरिए, जो अग्रिम रूप से तय कर लिया जाता है और जिसका उपयोग अवधि के अन्त के कार्य-निष्पादन को मापने के लिए किया जाता है, सीधे विभागीय मंत्री के प्रति उत्तरदायी बन जाता है। उत्तरदायित्वों को इस प्रकार पहले से विनिर्दिष्ट कर दिए जाने से, विभाग के प्रभारी मुख्य कार्यकारी अधिकारी को अपने विभाग का प्रबन्ध करने के लिए पूर्ण स्वायत्तता दे दी जाती है।

3.6.8.2 उत्पादों और परिणामों के बीच के मूल भेद ने सरकारी विभागों में कार्यकुशलता और उत्तरदायिता को बढ़ा दिया है। उत्पाद वे विशिष्ट सेवाएं हैं, जिन्हें सिविल सेवक उत्पन्न करते हैं और प्रदान करते हैं, और इसलिए, सिविल सेवकों को उत्पाद मुहैया करने के लिए उत्तरदायी निर्धारित किया जाता है, और जो उनके कार्य-निष्पादन के मूल्यांकन के आधार बन जाते हैं। परिणाम सामाजिक लक्ष्यों को प्राप्त करने में प्राप्त की गई सफलता है और राजनीतिक कार्यपालक यह फैसला करता है कि किन उत्पादों को शामिल किया जाए, ताकि वांछनीय परिणामों अथवा सामाजिक लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके। इसलिए, राजनीतिक कार्यपालक परिणामों के लिए विधानमंडल और मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी बन जाता है। राजनीतिक कार्यपालक को इस आधार पर परखा जाता है कि क्या उसने सामाजिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए सही उत्पादों का चुनाव किया है अथवा नहीं।

3.6.8.3 न्यूजीलैंड में सुधारों की प्रगति की समीक्षा एक अन्तर्राष्ट्रीय परामर्शदाता, प्रोफेसर एलन चिक द्वारा स्वतंत्र रूप से की गई थी। उनके निष्कर्ष ये थे "इस अध्ययन को करते हुए, यह स्पष्ट हो गया है कि सुधारों ने उनमें से अधिकतर अपेक्षाओं को पूरा किया है, जो उनसे की गई थीं। राज्य क्षेत्रक अधिक कार्यकुशल, उत्पादक और संवेदनशील है, और न्यूजीलैंड के लोगों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं की गुणवत्ता में उल्लेखनीय सुधार हुआ है"[22]

[22] एलन मेथसन, "गवर्निंग स्ट्रेटेजिकली: दि न्यूजीलैंड एक्सपीरिएंस", पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन ऐण्ड डवेलपमेंट, खंड 18, 1998, पृष्ठ 351

3.7 जापान

3.7.1 पृष्ठभूमि

3.7.1.1 प्रमुख प्रशासनिक सुधारों की एक प्रक्रिया प्रधान मंत्री इकेडा के कहने पर नवम्बर, 1961 में शुरू की गई थी। उन्होंने लगभग सभी राजनीतिक दलों के समर्थन से प्रशासनिक सुधारों सम्बन्धी अन्तरिम परिषद (एफ.पी.ए.आर.सी.) स्थापित की थी। परिषद ने सिफारिशों की एक काफी बड़ी सूची तैयार की थी, लेकिन उनमें से केवल कुछ सिफारिशों को अन्तिम रूप से कार्यान्वित किया गया था। दूसरा अन्तरिम प्रशासनिक सुधार आयोग (एस.पी.ए.आर.सी.) मार्च, 1981 में स्थापित किया गया था। आयोग की सिफारिशों पर अमल करते हुए, सरकार ने 1984 में प्रबन्धन और समन्वय एजेंसी की स्थापना की। एजेंसी को बहुत व्यापक प्रशासनिक और प्रबन्धकीय सुधारों पर नजर रखने की जिम्मेदारी दी गई थी। आयोग का सर्वाधिक महत्वपूर्ण योगदान यह था कि उसने लोगों में एक छोटी सिविल सेवा की आवश्यकता और एक बाहरी एजेंसी द्वारा सिविल सेवा के समूचे औचित्य की नियतकालिक समीक्षा किए जाने की आवश्यकता के बारे में जागरूकता उत्पन्न की। एस.पी.ए.आर.सी. के सुधार के प्रस्ताव इस विचार से प्रभावित थे कि सरकार के आकार को छोटा बनाकर और प्रशासन की कार्यकुशलता को इष्टतम बनाकर लोगों द्वारा उठाए जाने वाले बोझ को न्यूनतम किया जाना चाहिए।

3.7.2 सुसम्बद्ध सिविल सेवा

3.7.2.1 जापान उन थोड़े से देशों में से एक देश है, जिसने नौकरशाही के फैलाव की प्राकृतिक प्रवृत्ति से बचने मे सफलता प्राप्त की है और सिविल सेवा की संख्या को सफलतापूर्वक प्रबन्ध-योग्य अनुपात के भीतर रखा है। जापान ने जनशक्ति की उस उच्चतम सीमा को लागू किया है, जो कानून द्वारा विनिर्दिष्ट की गई है और भर्ती को उस उच्चतम सीमा के अनुसार समायोजित किया है। प्रशासनिक सुधारों ने भी सिविल सेवा के आकार को सीमित रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। जापान गर्व कर सकता है कि उद्योगीकृत देशों में उसकी सरकार, जी.एन.पी. की प्रतिशतता की दृष्टि से, सबसे कम लागत वाली सरकार है और उसने सुनिश्चित किया है कि प्राकृतिक संसाधनों का उपयोग सरकारी क्षेत्रक के लिए अनुचित रूप से न किया जाए और वे, वस्तुत:, प्राइवेट क्षेत्रक के विस्तार किए जा सकने वाले भागों में उपयोग किए जाने के लिए उपलब्ध हों।

3.7.3 योग्यता-आधारित भर्ती

3.7.3.1 जापान की सिविल सेवा वास्तव में एक विशिष्टवर्गीय निकाय है, जो जापान की शैक्षिक प्रणाली के सर्वोत्कृष्ट हिस्से को आकर्षित करती है और उसे अपने पास बनाए रखती है; ये लोग चयन की एक

कड़ी प्रक्रिया के जरिए सर्वाधिक प्रतिष्ठित विश्वविद्यालयों से लिए जाते हैं। सिविल सेवा के तीन स्तरों, अर्थात उच्च, मध्य और निम्न स्तर के लिए स्टाफ भर्ती करने के लिए राष्ट्रीय कार्मिक प्राधिकरण द्वारा हर वर्ष प्रतियोगी सिविल सेवा परीक्षा आयोजित की जाती है। इससे पहले, उच्च सिविल सेवा में प्रवेश करने वाले सभी लोग टोकियो विश्वविद्यालय के स्नातक थे। हालांकि हाल के वर्षों में, कुछ लोग अन्य विश्वविद्यालयों से आए हैं, किन्तु क्षेत्र अभी भी बहुत सीमित है।

3.7.4 एजेंसियों में जीवन-वृत्ति (कैरियर)

3.7.4.1 सिविल सेवक अलग-अलग मंत्रालयों द्वारा चुने जाते हैं और वे केवल उन एजेंसियों के भीतर कार्य करते हैं, जिनमें उनकी भर्ती की जाती है। इस सम्बन्ध में, जापानी सिविल सेवक सरकार के केवल एक क्षेत्र के विशेषज्ञ होते हैं। वास्तव में एक एजेंसी से दूसरे एजेंसी में कोई आवाजाही नहीं होती। एक जापानी सिविल सेवक किसी एक एजेंसी में अपने जीवन के बीसवे साल से शुरू होने वाले दशक में प्रवेश कतरा है और एक बार उस एजेंसी में आने पर उसका सारा सरकारी कैरियर वही पूरा हो जाता है। सिविल सेवक को उस एजेंसी के अन्दर, जिसमें वह भर्ती किया जाता है, विभिन्न पद दिए जाते हैं। दो वर्षों में एक बार ट्रांस्फर होता है। ट्रांस्फर की प्रणाली यह सुनिश्चित करने के लिए तैयार की गई है कि सिविल सेवक एजेंसी के सर्वोच्च सोपानों पर पहुंचने के समय तक एजेंसी के समूचे कार्यों से व्यापक परिचय प्राप्त कर ले। सिविल सेवक के समूचे कैरियर में उसके अन्दर एजेंसी के प्रति वफादारी की भावना भरी जाती है।

3.7.5 ऊपर पहुंचने का साफ मार्ग

3.7.5.1 सिविल सेवा के अन्दर पदोन्नति वरिष्ठता और कार्य-निष्पादन के कई सूचकों के मिश्रण के आधार पर होती है, जो भिन्न-भिन्न एजेंसियों में भिन्न-भिन्न होते हैं। चूंकि जापान में पदोन्नति के रिक्त पदों की संख्या कानून द्वारा सीमित है, इसलिए पदोन्नति के लिए प्रतियोगिता तीव्र होती है। जैसाकि चेल्मर्स जानसन ने पाया था, "कौन व्यक्ति ब्यूरो का अध्यक्ष, महानिदेशक अथवा अन्ततः प्रशासनिक उप-मंत्री बनता है, यह बात किसी मंत्रालय में वर्गों के बीच तीव्र प्रतियोगिता का स्त्रोत बन जाती है"[23] सफल सिविल सेवक लगभग 15 वर्ष की सेवा के बाद सेक्शन चीफ का पद प्राप्त करने की अपेक्षा कर सकते हैं, सहायक ब्यूरो चीफ का पद 22-25 वर्षों के बाद और ब्यूरो चीफ का पद 25-28 वर्षों के बाद प्राप्त कर सकने की आशा कर सकते हैं। प्रशासनिक उप-मंत्री का पद 28-30 वर्षों के बाद प्राप्त होता है। सिविल सेवकों की पदोन्नति की प्रणाली एजेंसी के लक्ष्यों अथवा राष्ट्रीय लक्ष्यों के समनुरूप वैयक्तिक प्रयासों को बढ़ाने और पुरस्कृत करने के लिए तैयार की गई है। पदोन्नतियां नियमित हैं; किन्तु आन्तरिक योग्यता

[23] चेल्मर्स जानसन, एम.आइ.टी.आई.एण्ड जेपेनीज मिरेकल, मेनफोर्ड यूनीवर्सिटी प्रेस

प्रणाली यह सुनिश्चित करती है कि सर्वोत्तम नौकरियां उनके पास जाएं, जिन्होंने अपने आपको सिद्ध कर दिया है। कैरियर का मार्ग सुनिर्धारित और प्रतियोगी है और जो अन्ततः शिखर पर पहुंच जाते हैं, उन्हें प्रचुर रूप से पुरस्कृत किया जाता है।

3.7.6 प्रोत्साहन-आधारित मुआवजा

3.7.6.1 जापान में सिविल सेवकों को जो वेतन दिए जाते हैं, वे प्राइवेट सेक्टर के वेतनों से थोड़े से कम हैं। राष्ट्रीय कार्मिक प्राधिकरण प्राइवेट क्षेत्रक में वेतनों के स्तरों का पता लगाने के लिए हर वर्ष हजारों कम्पनियों का सर्वेक्षण करता है। 1990 मे, सिविल सेवा के नए प्रवेशकर्ता को प्रतिमास 168,000 येन मिलते थे, जबकि प्राइवेट सेक्टर का समतुल्य केवल 10 प्रतिशत अधिक था। लेकिन सिविल सेवकों को दिए जाने वाले वेतन उनकी योग्यता के अनुरूप नहीं समझे जाते। जापानी सिविल सेवकों को आस्थगित तुष्टि के लिए अपनी सेवा-निवृत्ति के समय तक प्रतीक्षा करनी पड़ती है। सिविल सेवक अपनी आयु के पांचवे दशक के प्रारम्भिक अथवा मध्य भाग में सेवा-निवृत्त होते हैं। सेवानिवृत्त होने पर, एक सफल सिविल सेवक का पुरस्कार काफी अधिक पारिश्रमिक और लाभों के साथ एक बहुत अच्छी सेवानिवृत्ति पश्चात नियुक्ति के रूप में होता है। इस प्रणाली को अमकुदारी कहा जाता है, जिसका अर्थ है "स्वर्ग से अवतरण" और उसमें सेवा-निवृत्ति के बाद गैर-सरकारी क्षेत्र में एक लाभप्रद नौकरी शामिल है। यह एक सिविल सेवक के लिए, सरकार में उसकी कई वर्षों की वफादार और उपयोगी सेवाओं का आस्थगित तुष्टीकरण है।

3.7.7 विचार-विमर्श परिषदें

3.7.7.1 जापान में विचार-विमर्श परिषदें एक ऐसा मंच मुहैया करती हैं, जहाँ सिविल सेवक और गैर-सरकारी क्षेत्र-व्यापार, श्रमिकों, उपभोक्ताओ, शिक्षा जगत और समाचार-पत्रों आदि-के प्रतिनिधि नीति पर चर्चा करने, मार्केट की प्रवृत्तियों का विश्लेषण करने और विचारों तथा जानकारी का आदान-प्रदान करने के लिए मिलते हैं। ये परिषदें चर्चा में आम सहमति बनाने की पद्धति को अपनाती हैं। जब परिषद किसी प्रस्ताव पर सहमत होती है, तो डाइट लगभग स्वचलित रूप से प्रस्ताव को अनुमोदित कर देती है। जापान में विचार-विमर्श परिषदों ने बहुत उपयोगी भूमिका निभाई है। उन्होंने सिविल सेवकों को विश्व की मार्केटों, प्रौद्योगिकियों की प्रवृत्तियों और विनियमों के देश के अन्दर और बाहर पड़ने वाले प्रभाव के बारे में जानकारी प्राप्त करने में, और सूचना को कार्य-योजना के साथ संश्लिष्ट करने में और योजना की जानकारी प्राइवेट सेक्टर को देने में सहायता दी है।

3.7.8 नीति मूल्यांकन प्रणाली

3.7.8.1 हाल की एक प्रमुख पहल यह है कि नीति मूल्यांकन प्रणाली की शुरुआत की गई है। प्रत्येक मंत्रालय उन नीतियों का, जो नई नई कार्यान्वित की जाती हैं, और उन नीतियों तथा प्रणालियों का भी मूल्यांकन करता है, जो पहले से स्थापित हैं। नीतियों के मूल्यांकन की कसौटियां हैं आवश्यकता, कार्यकुशलता, प्रभावकारिता, साम्या, और प्राथमिकता और इन कसौटियों के उपयोग से यह अपेक्षा की जाती है कि इससे मौजूदा नीतियों और रीतियों के विकल्प सामने आएंगे। कुछ महत्वपूर्ण प्रश्न ये पूछे जाते हैं। क्या नीति के परिणाम प्रभावकारी हैं ? क्या कोई बेहतर वैकल्पिक नीति है ? परियोजना मूल्यांकन, कार्य-निष्पादन प्रबन्धन और कार्यक्रम मूल्यांकन तकनीकों का उपयोग इस प्रयोजन के लिए किया जाता है।

3.7.9 एजेंसीकरण

3.7.9.1 हाल की एक अन्य बात अर्ध-स्वायत्त कार्यकारी एजेंसी का विचार है। इसका कारण एक सर्वेक्षण में पाई गई यह बात थी कि 20 प्रतिशत से कम लोग यह समझते हैं कि सरकार सही है और लोगों की इच्छाओं का प्रतिनिधित्व करने वाली है। बजटीय घाटा भी बहुत अधिक था और सरकारी ऋण जी.डी.पी. के 45 प्रतिशत के बराबर था, और इसलिए एल.डी.पी. ने लागत को घटाने और शासन की प्रक्रिया को अधिक संवेदनशील और लोगों के प्रति अधिक उत्तरदायी बनाने के लिए 1996 में "एजेंसीकरण" को चुनावों का एक मुद्दा बना लिया। एजेंसीकरण का काम 2001 में शुरु हुआ। जापानी एजेंसियों को स्वतन्त्र प्रशासन संस्थाएं (आई.ए.आई.) कहा जाता है और उन्हें एक समर्थकारी कानून के अन्तर्गत गठित किया जाता है।

3.7.9.2 एजेंसियों का निर्माण निम्नलिखित कसौटियों के अधीन होता है:

- कोई एजेंसी तब बनाई जा सकती है, यदि सरकार के लिए उस क्रियाकलाप का निष्पादन करना जरूरी नहीं था।
- यदि प्राइवेट बनाया गया हो, तो प्राइवेट क्षेत्रक यह सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं था कि सार्वजनिक लक्ष्य प्राप्त कर लिए जाएंगें।
- राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था उस क्रियाकलाप के कार्यान्वित किए जाने पर निर्भर करती थी।

जो एजेंसियां बनाई गई थीं; वे अनुसन्धान और विकास, संस्कृति और प्रशिक्षण, वित्तपोषण, परिसम्पत्तियों के प्रचालन, निर्माण और प्रबन्धन के कार्यों में शामिल थीं। वर्ष 2004 तक, बहुत सी एजेंसियाँ स्थापित की जा चुकी थीं और 40 प्रतिशत सिविल सेवक इन अभिकरणों में काम कर रहे थे।

3.7.9.3 प्रत्येक एजेंसी के लिए, सम्बन्धित मंत्री 3-5 वर्ष के लक्ष्य निर्धारित करता है। योजना में बजट और मुहैया की जाने वाली सेवाओं की कार्यकुशलता और गुणवत्ता में सुधार के लक्ष्य शामिल होते हैं। एजेंसी योजना को मंत्रालयिक निदेश की परिधि के भीतर अनुमोदन के लिए प्रस्तुत करती है। आई.ए.आई को योजना की शर्तों के भीतर संसाधानों का प्रबन्ध अपने विवेकानुसार करने का पूरा अधिकार होता है। प्रत्येक मूल मंत्रालय में मूल्यांकन समिति कार्य-निष्पादन को हर वर्ष मानीटर करती है। लोक प्रबन्धन मंत्रालय में नीतियों का मूल्यांकन और आई.ए.आई. का मूल्यांकन करने वाला आयोग मूल्यांकन समितियों द्वारा किए गए मूल्यांकनों के परिणामों की जांच करता है।

3.7.9.4 प्रत्येक एजेंसी को किसी प्रत्याशित घाटे को पूरा करने के लिए एक प्रचालन अनुदान प्राप्त होता है। और उसे पूंजीगत व्यय के लिए सब्सिडी मिलती है। जब तक व्यय उद्देश्यों की पूर्ति के लिए हो, तब तक प्रचालन अनुदान को व्यय करने के बारे में कोई पाबन्दियां नहीं हैं। खर्च न हुई शेष राशि को आगे ले जाया जा सकता है और प्रचालन अधिशेष को अपने पास रखा जा सकता है। सी.ई.ओ. को सम्बन्धित मंत्री द्वारा नियुक्त किया जाता है और वह सीधे मंत्री के प्रति उत्तरदायी होता है। एजेंसियों की कोई शासी परिषदें नहीं होतीं। सी.ई.ओ. वरिष्ठ कार्यकारी अधिकारियों को संविदा के आधार पर कार्य-निष्पादन से जुडे वेतन पर नियुक्त करता है। जबकि एजेंसियों के सिविल सेवक कर्मचारियों का नियोजन जीवन भर का होता है, लेकिन अन्य कर्मचारियों के साथ उस प्रकार व्यवहार किया जाता है, जैसे प्राइवेट क्षेत्रक में किया जाता है। वर्ष 2003 में 57 एजेंसियों की रिपोर्ट से यह प्रकट हुआ था कि इन निकायों की स्वायत्तता में वृद्धि हुई थी, कर्मचारी गुणवत्ता के बारे में अधिक जागरूक हो गए थे, लागत को कम करने के लिए सचेत और ग्राहक-उन्मुख हो गए थे और प्रभावकारिता में वृद्धि हुई थी[24]।

3.7.10 सुधारों के लाभ

3.7.10.1 कुल मिलाकर, जापान ने शासन क्षमता को बढ़ाने के लिए एक दिलचस्प कार्य-नीति का अनुसरण किया है। इसने अपनी विचार-विमर्श परिषदों के जरिए योगदान और नीतिगत मुद्दों के बारे में अपने पणधारियों, जैसे उद्योग, श्रमिकों, उपभोक्ताओं शिक्षा विदों ओर सिविल समाज के प्रतिनिधियों के साथ विस्तृत संवाद के साथ जापान इन्कारपोरेटेड के रूप में कार्य करना चाहा है। इसने सिविल सेवा में सारी भर्ती करने और पदोन्नति सम्बन्धी निर्णय करने में वस्तुत: स्वायत्त एजेंसी प्राप्त करके राजनैतिक और नौकरशाही हस्तक्षेप को दूर रखा है। इसने व्यावसायिक प्रबंन्धकों द्वारा किए जाने वाले कार्यान्वयन से नीति-निर्माण का सम्बन्ध विच्छेद करके बहुत व्यापक रूप से कार्यकारी एजेंसी की संकल्पना का सहारा

[24] कियोशी यामामोटो "परफार्मेंस आफ सेमी आटोनामस पब्लिक बाड़ीज: लिंकेज बीटवीन आटोनामी एण्ड परफार्मेंस इनजैपेनीज एजेंसीज" पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड डवेलपमेंट, खंड 26, पृष्ठ 35-44, 2006

लिया है। इसने सरकार और प्राइवेट क्षेत्रक के पारिश्रमिक में युक्तिसंगत समानता बनाए रखी है, ताकि सिविल सेवा में प्रतिभा को आकर्षित किया जा सके और बनाए रखा जा सके।

3.8. अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव से सीखे गए पाठ

इन देशों में सिविल सेवा सुधारों का अनुभव भिन्न-भिन्न रहा है, लेकिन कई मुख्य पहलू उभर कर सामने आते है:

3.8.1 प्रयोजन और कार्य की स्पष्टता

3.8.1.1 इन देशों में एक मुख्य संरचनात्मक सुधार नीतिगत और प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को अलग करना रहा है। ऐसे पृथक्करण का तर्क दोहरा रहा है: (क) नीति सम्बन्धी सलाह को प्रचालन के कार्यों से अलग करने से प्रचालनात्मक क्रियाकलापों के लिए जिम्मेदार व्यक्ति अपना ध्यान अपने प्राथमिक उद्देश्य, अर्थात सरकार द्वारा स्थापित नीतिगत प्राचलों के भीतर अपने प्रचालनों का संचालन यथासम्भव अधिक कार्यकुशलता के साथ करने की ओर केन्द्रित कर सकेंगे, और (ख) नीति-निर्माण के कार्य को कार्यान्वयन से अलग करना एक ऐसी व्यवस्था है, जो यह सुनिश्चित करेगी कि विवादास्पद नीतिगत विकल्प तैयार किए जाएं और सरकार पूर्तिकर्ता के हितों में न फसे, जो इसके नीतिगत प्रस्तावों को प्रभावित करते हैं।

3.8.1.2 उन सरकारों के समूचे क्षेत्र में, जिनका अध्ययन आयोग द्वारा किया गया है, नीतिगत सलाह के लिए, जिसमें नीति-कार्यान्वयन का मानीटरन और मूल्यांकन भी शामिल है, उत्तरदायी मंत्रालयिक विभागों को उन विभागों, एजेंसियों और अन्य निकायों से अलग कर दिया गया है, जो सेवाएं प्रदान करने, विनियमों को लागू करने, आदि के लिए जिम्मेदार हैं। लेकिन, ऐसे पृथक्करण की प्रक्रिया में, मंत्रियों की जिम्मेदारी के बुनियादी सिद्धान्त के साथ समझौता नहीं किया गया है। इन देशों में मंत्री अब भी उन नीतियां के लिए जो उनके द्वारा अपनाई जाती हैं, और उनके कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार बने हुए हैं। फिर भी, दोनों प्रकार के विभागों अर्थात नीति और प्रचालन के विभागों के अध्यक्षों की जिम्मेदारियां, मंत्रियों के प्रति उनके दायित्वों के सम्बन्ध में, स्पष्ट कर दी गई हैं। इन देशों का अनुभव यह प्रदर्शित करता है कि नीति और प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों का यथासम्भव अधिक व्यापक, यद्यपि पूर्ण रूप से नहीं, पृथक्करण करना सम्भव है, और लाभदायक भी है। नीतियों के विभिन्न क्षेत्रों में इस बारे में भिन्नताएं रही हैं कि पृथक्करण किस हद तक किया जा सकता है, लेकिन यह स्पष्ट है कि इस पृथक्करण ने नीति

25 टुवर्डस बैटर गवर्नेंस-पब्लिक सेक्टर रिफार्म्स इन न्यूजीलैंड एण्ड इट्स रेलेवन्स इन केनेडा

सम्बन्धी परामर्श की गुणवत्ता को बढ़ा दिया है और प्रचालन के क्रियाकलापों की उत्पादकता को बढ़ाने में योगदान दिया है[25]।

3.8.2 एजेंसीकरण

3.8.2.1 इन देशों ने अपने लोक प्रशासन को पुनर्संज्जित करने के लिए जो मुख्य कदम उठाया है, वह एजेंसियों को स्थापित करने का है। इन एजेंसियों की स्थापना इसलिए की गई है कि वे सरकार द्वारा तय की गई नीतियों और संसाधनों के ढांचे के भीतर सरकार की प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को निभाएं। कुल प्रबन्धकीय और वित्तीय जिम्मेदारी इन एजेंसियों के अध्यक्षों को सौंप दी गई हैं, ताकि वे ऐसी संरचनाएं और प्रक्रियाएं तैयार कर सकें, जो इन संगठनों की आवश्यकताओं के साथ मेल खाती हों, और वे सम्मत परिणाम निकाल सकें। एजेंसी माडल का परिणाम यह हुआ है : विशिष्ट कार्यों के बारे में स्पष्टता और उन पर ध्यान केन्द्रित होना, सेवा सपुदर्गी की संस्कृति, अधिक उत्तरदायिता और खुलापन, पहले की मानकीकृत और एकाश्म प्रणालियों की तुलना में परिस्थिति के अनुसार उपयुक्त ढांचे और प्रणालियां की जाने वाली नवाचारी सोच-विचार और कार्य, प्रस्तुत सेवाओं के लिए एक ब्रैंड का विकास, बेहतर जोखिम प्रबन्धन और समस्याओं को छिपा कर रखने की बजाए उन्हें प्रकट करने की अधिक प्रवृत्ति[26]।

3.8.3 प्राधिकार का प्रत्यायोजना और अन्तरण

3.8.3.1 सुधारों ने केन्द्रीय नियंत्रण और प्राधिकार के प्रत्यायोजन में बहुत कमी लाई है, और इस प्रक्रिया में, सरकार के प्रचालनों में, जिनमें मानव संसाधनों का प्रबन्धन भी शामिल है, काफी अधिक मात्रा में अन्तरण हुआ है। नीति और कार्यान्वयन को अलग करने के लिए किए गए पुनर्गठन को देखते हुए, केन्द्रीय मंत्रालयों ने नियंत्रण के अधिकतर कार्यों को छोड़ दिया है, जो वे सुधारों से पहले करते थे। वैध बनाई गई आवश्यकताओं और व्यापक नीतियों के ढांचे के भीतर, एजेंसियों के अध्यक्ष अब एजेंसी के वित्तीय प्रबन्ध और कार्य-निष्पादन के लिए और यथासम्भव सर्वोत्तम परिणाम प्राप्त करने के लिए अपेक्षित प्रबन्ध, सूचना और लेखापालन प्रणालियों के लिए जिम्मेदार हैं। कानून के जरिए शक्तियां सीधे एजेंसियों के अध्यक्षों को सौंप दिए जाने से, उन्हें कर्मचारियों को भर्ती करने और ऐसी कार्मिक नीतियां बनाने में पूर्ण स्वायत्तता प्राप्त है, जो एजेंसियों की आवश्यकताओं और परिस्थतियों के लिए उपयुक्त हों। सामान्य सेवाएं अब केन्द्रीय मंत्रालयों के नियंत्रणाधीन नहीं हैं, और विभागों और एजेंसियों को किन्हीं भी स्रोतों से, जिन्हें वे उपयुक्त और कम लागत वाला समझते हों, सेवाएं प्राप्त करने की पूरी स्वतन्त्रता है। किन्तु यह बात नोट की जाने वाली है कि प्राधिकार का काफी अधिक अन्तरण एक ऐसे ढांचे के भीतर किया गया है, जिसमें वांछित परिणामों का विशिष्टीकरण और कार्य-निष्पादन का प्रभावकारी मानीटरन शामिल है।

[26] एलेगजेंडर और अन्य, "बैटर गवर्नेंस : एक्जीक्यूटिव एजेंसीज इन दि ट्वंटी फर्स्ट सेंचुरी", रिपोर्ट कमीशन्ड बाई दि ब्रिटिश गवर्नमेंट, 2002

3.8.4 उत्तरदयिता

3.8.4.1 सुधारों ने (क) उत्पादन/परिणाम ढांचे, (ख) नीति और प्रचालन जिम्मेदारियों के पृथक्करण और (ग) प्राधिकार के प्रत्यायोजन और अन्तरण को उत्तरदायिता प्राप्त करने के तंत्रों के साथ जोड़ कर उत्तरदायिता को बढ़ा दिया है। उत्पादन/परिणाम ढांचा द्वारा एजेंसियों द्वारा उत्पादित उत्पादनों पर और सरकार निर्धारित परिणामों में उनके योगदान पर ध्यान केन्द्रित करता है। इस ढांचे का उत्पादन का संघटक इस प्रक्रिया को ट्रैक करने और उसकी बैंचमार्किंग करने के काम को भी सुविधाजनक बनाता है और इसलिए वह बढ़ी हुई उत्तरदायिता की एक महत्वपूर्ण निविष्टि है।

3.8.4.2 उनमें से अधिकतर देशों में, जिनके अनुभव का अध्ययन आयोग ने किया है, संसदीय विनियोग प्रक्रिया मंत्रियों द्वारा चाहे गए परिणामों के बारे में और इन परिणामों को प्राप्त करने के लिए वित्तपोषण करने के वास्ते उनके द्वारा चाहे गए उत्पादन के बारे में विस्तृत सार्वजनिक जानकारी मुहैया करती है। मंत्रियों की जिम्मेदारी उस हद तक मजबूत होती है, जहां तक विधानमंडल और जनसाधारण को इस बारे में अधिक जानकारी प्राप्त होती है।

3.8.4.3 सरकार के अन्दर, सिविल सेवकों की जिम्मेदारी को मंत्रियों और विभागों के अध्यक्षों के बीच के सम्बन्धों का विनियमन करने वाले सुस्पष्ट संविदाओं का सहारा लेकर बढ़ाया गया है। संविदा विभागों के अध्यक्षों से अपेक्षित कार्य-निष्पादन और नीति और/अथवा प्रचालनात्मक उत्पादन दोनों को कवर करता है। इसका परिणाम यह हुआ है कि जिम्मेदारियों में, और इस प्रकार उत्तरदायित्वों में अधिक स्पष्टता आई है। एजेंसियों के अध्यक्षों को उनसे अपेक्षित परिणाम देने के लिए आवश्यक प्राधिकार दिया गया है, क्योंकि ये परिणाम पहले से स्पष्ट रूप से विनिर्दिष्ट कर दिए जाते हैं। उत्तरदायिता की इस व्यवस्था ने एजेंसियों के अध्यक्षों को भली-भांति कार्य करने वाले संगठन विकसित करने के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन प्रदान किए हैं, क्योंकि एजेंसी के अध्यक्ष का कार्य-निष्पादन अन्ततोगत्वा उसके अधीनस्थों के कार्य-निष्पादन और विभागीय प्रबन्धन प्रणाली और प्रचालनात्मक प्रक्रियाओं की प्रभावकारिता से जुड़ा होता है।

3.8.5 सिविल सेवा : सातत्य और परिवर्तन

3.8.5.1 कार्मिक प्रबन्धन प्रणाली में परिवर्तन

सुधारों के परिणामस्वरूप, इन देशों की सेवाओं में यद्यपि पारम्परिक सिविल सेवा की बहुत सी विशिष्ट विशेषताएं अभी भी बनी हुई हैं, लेकिन वे उन्नीसवीं और बीसवीं शताब्दी की सिविल सेवाओं से स्पष्ट रूप से भिन्न हैं। पूर्वोक्त विशेषताओं में सिविल सेवा का योग्यतावादी स्वरूप और जिम्मेदार सरकार और प्रशासन के मंत्रालयिक नियंत्रण के ढांचे के भीतर उसका गैर-राजनीतिक स्वरूप शामिल है।

किन्तु, अतीत की इन निरन्तरताओं की तुलना भिन्नताओं के साथ की जा सकती है, रूढिगत सिविल सेवाओं की पद्धतियों को, जो उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में व्हाइटहाल से प्राप्त की गई थीं, सन्तोषजनक आचरण के अध्यधीन सेवा-निवृत्ति की आयु तक जीवन-पर्यन्त रोजगार वाली कैरियर सिविल सेवा के आधार पर विकसित की गई थीं। कैरियर सिविल सेवा का ढांचा, सुधारों के बावजूद, अभी भी बना हुआ है, लेकिन जीवन-पर्यन्त रोजगार का स्थान संविदा और गैर-कार्यनिष्पादन के आधार पर निकासी ने ले लिया है। एजेंसी-आधारित प्रबन्धन ढांचे के लागू हो जाने से, एक नई सिविल सेवा उभरी है, जिसकी एकता सांविधिक रूप से विहित "मूल्यों" और "आचार संहिता" के रूप में व्यक्त की जाती है और जिसमें रोजगार, वेतन और सेवा की शर्तों की स्वरूपता को छोड़ दिया गया है। प्रबन्धन की शक्तियां अब विभाग अथवा एजेंसी के पास होती हैं, कार्मिक मंत्रालय जैसे किसी केन्द्रीय प्रशासनिक प्राधिकरण के पास नहीं, जिसके पास भर्ती, संस्थापना, वेतन और रोजगार की शर्तों, अथवा अनुशासनिक कार्रवाई अथवा पदच्युत करने की व्यापक शक्तियां होती हैं। लोक सेवा आयोंगों के पास, जहं, उन्हें सुधारों के बाद जारी रखा गया है, नियोजन और प्रबन्धन की भूमिकाओं के स्थान पर अब अधिकांशत: व्यावसायिक भूमिकाएं हैं, वे प्रशिक्षण और कर्मचारी विकास के क्रियाकलापों में संलग्न रहते हैं और आचार के मानदण्डों को सुस्पष्ट करने और उन्हें बढ़ावा देने का कार्य करते हैं[27]।

3.8.5.2 वरिष्ठ सिविल सेवा

सुस्पष्ट रूप से निर्धारित वरिष्ठ कार्यकारी संवर्ग (सीनियर एक्जीक्यूटिव केडर) इन में से अधिकतर देशों में सुधारों के दृश्य संघटक हैं। ऐतिहासिक रूप से, पारम्परिक सिविल सेवाओं में प्रारम्भिक भर्ती से उच्च स्तरों तक का एक सामान्य कार्मिक ढांचा होता था। सिविल सेवा के सर्वोच्च स्तरों पर भी, आयाम भर्ती के तरीकों (सामान्यत: सरकार द्वारा) और कतिपय हकदारियों (उदाहरण के लिए यात्रा की श्रेणी) तक सीमित थे। परम्परागत सिविल सेवा ने अपना स्थान अलग रूप से निर्धारित सीनियर एक्जीक्यूटिव कैडर के सृजन के लिए छोड़ दिया है, जिसके सदस्य अभी भी मुख्य रूप से सरकार के रैंकों से, लेकिन अलग-अलग रूप से बातचीत द्वारा तय की गई रोजगार की शर्तों के साथ, लिए जाते हैं।

3.8.5.3 भर्ती और जीवन-वृत्ति (कैरियर) की प्रगति

इन देशों में सुधारों का एक अति महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि सिविल सेवा में भर्ती और कैरियर में उन्नति योग्यता के आधार पर होनी चाहिए। सुधारों के ढांचे में योग्यता का अर्थ यह है कि :

- सभी पदों के लिए खुला विज्ञापन, ताकि यह सुनिश्चित किया जाए कि समाज में सभी हकदार आवेदक उस पद के लिए आवेदन दें।

[27] जे.आर. नीदरकोट, "दि आस्ट्रेलियन एक्सपीरिएस इन पब्लिक सेक्टर रिफार्म्स"

- प्रत्येक स्तर पर चयन की प्रक्रिया निष्पक्ष, वस्तुपरक और पारदर्शी हो और ऐसा दिखाई दे कि वह सभी आवेदकों पर उचित रूप से लागू की गई है।
- चयन की प्रक्रिया में और स्टाफ रखने के अलग-अलग निर्णयों में कोई संरक्षण अथवा पक्षपात अथवा मंत्रियों का कोई हस्तक्षेप नहीं है
- यह सुनिश्चित करना कि जो व्यक्ति नियुक्त किए गए हैं उनके पास पद के लिए आवश्यक कौशल और योग्यता है।

यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि न केवल भर्ती की प्रारम्भिक अवस्था में, बल्कि कैरियर में प्रगति की अन्य अवस्थाओं में योग्यता ही मार्गदर्शक सिद्धान्त है। इन देशों में सिविल सेवा के पदों के लिए बहुत से उम्मीदवारों को खुले बाजार से लिया गया है।

3.8.5.4 प्रोत्साहन

3.8.5.4.1 सुधारों के परिणामस्वरूप, सिंगापुर और जापान के सिवाय इन देशों ने, सभी व्यावहारिक प्रयोजनों से, सिविल सेवा के लिए एकीकृत वेतन ढांचे के विचार को त्याग दिया है। इन देशों की सिविल सेवाओं में पारिश्रमिक और पुरस्कारों के बारे में कोई एक ही पद्धति नहीं है। एजेंसियों और विभागों को सरकारी नीति के ढांचे के अन्तर्गत, जो कार्य की सीमाएं निर्धारित करता है, अपनी संस्कृति और आवश्यकताओं के लिए उपयुक्त पद्धतियां विकसित करने के लिए प्रोत्साहित किया गया है। पारिश्रमिक तय करते समय, विभाग और एजेंसियां आमतौर पर अपनी कार्य-निष्पादन प्रबन्धन प्रणाली के उन तत्वों को नियोजन के करारों में शामिल करती हैं, जो यह निर्धारित करते हैं कि किसी कर्मचारी के कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन वेतन और अन्य प्रोत्साहनों के साथ किस तरह से जुड़ा हुआ है। कार्य-निष्पादन पर आधारित पारिश्रमिक के बारे में दो सामान्य पद्धतियां ये रही हैं:

कार्य-निष्पादन से जुड़ी हुई उन्नति : सन्तोषजनक अथवा उच्च कार्य-निष्पादन के लिए बुनियादी वेतन में, वेतन प्वाइंटों के जरिए वर्धमान प्रगति अथवा प्रतिशत वृद्धि के रूप में वृद्धि।

कार्य-निष्पादन से जुड़ा हुआ बोनस: सन्तोषजनक से बेहतर कार्य-निष्पादन को मान्यता देने के लिए एकबारगी बोनस अदायगी।

3.8.5.4.2 अधिकतर पारिश्रमिक स्कीमें वेतन, पुरस्कारों अथवा बोनसों, कौशल विकास और कार्य के वातावरण को जोड़ती हैं। गैर-मौद्रिक पुरस्कार अलग-अलग कर्मचारियों को उनकी उच्च उपलब्धियों

को मान्यता देने के रूप में दिए जाते हैं, जैसे औपचारिक पुरस्कार, प्रमाणपत्र अथवा पट्टिका (प्लेक), उपहार प्रमाणपत्र, विकास के अवसर अथवा सम्मेलनों में उपस्थिति। बहुत से मामलों में टीम-आधारित पुरस्कार प्रणालियों को भी अपनाया गया है। विभागों और एजेंसियों के लिए जरूरी है कि वे कर्मचारियें को कार्य-निष्पादन के लिए की जाने वाली अदाययगी के स्तर के बारे में विधान मंडल को वार्षिक रूप से रिपोर्ट दें।

3.8.5.5 क्षेत्र ज्ञान, कौशल और योग्यता

इन देशों में सुधारों ने यह स्वीकार किया है कि उत्पादकता के उच्च स्तर को बनाए रखने के लिए और सरकार के बदलते हुए ढांचे और नीति के बदलते हुए वातारण के अनुकूल बने रहने के लिए, सिविल सेवओं के लिए दक्षताप्राप्त व्यक्तियों को भर्ती करने और सभी कर्मचारियों के लिए अधिगम और विकास की संरचित कार्यनीतियों की आवश्यकता होगी। यह भी स्वीकार किया जाता है कि समन्वित नीतिगत कार्य और लचीले नीतिगत कार्यान्वयन के लिए जिन कौशलों की आवश्यकता है, वे उन कौशलों से भिन्न हैं, जिनकी जरूरत सिविल सेवकों को उस समय थी, जब वे सरकार और प्रशासित सेवा प्रदान करने के एकाधिकार वाले एककों को सलाह देने वाले एकमेव आपूर्तिकर्ता थे[28]। बदली हुई परिस्थितियों में, सिविल सेवा को उच्च तकनीकी कौशलों की आवश्यकता है; सामुदायिक मांगों और प्रयोक्ता-अनुकूल ई-गवर्नेंस और ई-व्यापार के जरिए सरकारी सेवाओं तक अधिक पहुंच की प्रत्याशाओं को देखते हुए संविदा प्रबंन्धन, वित्तीय और जोखिम प्रबन्धन, सूचना प्रौद्योगिकी और संचार के सम्बन्ध में इन कौशलों की आवश्यकता विशेष रूप से है।

3.8.5.6 परिणाम-उन्मुख सिविल सेवा

इन देशों में सुधारों के कार्यान्वयन ने ऐसी सिविल सेवा को उभरते देखा है, जो परिणाम-उन्मुख है। नए विभाग/एजेंसी आधारित प्रबन्धन ढांचे के साथ उत्पादन/परिणाम ढांचे की ओर गति का परिणाम यह है कि प्राथमिकताओं को निर्धारित किया जा रहा है और वे एजेंसी के अध्यक्ष के कार्य-निष्पादन करार का भाग बन रही हैं। इन प्राथमिकताओं के, जो उत्पादन-आधारित हैं, स्मार्ट अर्थात एस.एम.ए.आर.टी. होने अर्थात विशिष्ट, मापन-योग्य, प्राप्ति-योग्य, परिणाम-उन्मुख और समयबद्ध होने की अपेक्षा की जाती है। यह उद्देश्य निर्धारित करने के पारम्परिक तरीके की एक अन्य किस्म इस रूप में है कि संगत और यथार्थवादी शब्दों को परिणाम-केन्द्रित शब्दों द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया है। जैसाकि एक टीकाकार ने इसे प्रस्तुत किया है-"इस ढांचे ने विभागों को यह समझने में सहायता दी है कि, जैसाकि प्राइवेट क्षेत्र में होता है, जिंदा रहना ग्राहक की आवश्यकताओं को पूरा करने पर निर्भर करता है: चूंकि उनके ग्राहक

[28]www.apsc.gov.au/about/exppstreform.pdf

की रूचि परिणामों में होती है, इसलिए विभाग, पर्याप्त प्रतियोगी दबाव होने पर, इन परिणामों को प्राप्त करने के लिए बेहतर लोक सेवाएं तैयार करेंगे और मुहैया करेंगे[29] । इसके अलावा, सिविल सेवाओं के लिए कानून द्वारा निर्धारित मूल्य यह अपेक्षा करते हैं कि ध्यान परिणाम प्राप्त करने और कार्य-निष्पादन का प्रबन्ध करने पर केन्द्रित हो, ताकि क्षमता और प्रभावकारी कार्य-निष्पादन को सिविल सेवा प्रबन्धन की मुख्य धारा में लाया जा सके।

3.8.5.7 कार्य-निष्पादन प्रबन्धन

ये देश परिणामों और अन्तरण के प्रबन्धन की ओर ध्यान केन्द्रित कर रहे थे, अत: सुधार के कार्यक्रम का परिणाम बेहतर कार्य-निष्पादन प्रबन्धन था। इसके परिणामस्वरूप, कार्य-निष्पादन प्रबन्धन प्रणालियां स्थापित की गई हैं, निविष्टियों, प्रक्रियाओं, उत्पादन और परिणामों की उत्तरदायिता को मजबूत बनाया गया है।[30] कार्य-निष्पादन प्रबन्धन प्रणालियां प्रत्येक नीति-निर्माता, सेक्शन, एजेंसी, विभाग, मंत्रालय और वस्तुत:, समूची सरकार के लिए तैयार की गई हैं। प्रत्येक लोक सेवा के लिए, कार्य-निष्पादन प्रबन्धन प्रणालियों के प्रमुख संघटक ये रहे हैं: सेवा के उद्देश्य और मिशन, कार्यनीति सम्बन्धी उद्देश्य, संगठन के संघटकों के लिए उद्देश्यों का ब्योरा, अलग-अलग प्रबन्धकों और प्रमुख परिणाम क्षेत्रों के लिए सम्मत लक्ष्य, लक्ष्यों और मानदंडों की तुलना में हुए कार्य-निष्पादन और उपचारात्मक कार्रवाई के बारे में नियतकालिक रिपोर्ट देना। प्रत्येक स्तर पर, सेवा के ग्राहकों की विशिष्ट आवश्यकताओं और सफलता के महत्वपूर्ण घटकों और किसी क्षमता के बन्द होने और अन्य अन्तरों को ध्यान में रखा गया है। सुधारों की स्कीम में, सरकार में कार्य-निष्पादन प्रबन्धन की प्रणालियों का लक्ष्य कार्य-निष्पादन संस्कृति उत्पन्न् करना, संसाधनों को कुशलतापूर्वक उपयोग करने और उद्दश्यों को पूरा करने के लिए स्टाफ और संगठनों की उत्तरदायिता को बढ़ाना, कार्य-निष्पादन की समीक्षा के परिणामों के प्रकाशन के जरिए नागरिकों को परिवर्तन और रूपान्तरण के लिए दबाव डालने के लिए सशक्त बनाना, क्षमता-निर्माण के लिए मार्गदर्शन प्रदान करना और समूचे विकास कार्यक्रम में योगदान देना है।

3.8.5.8 सिविल सेवा मूल्य

सुधारों ने सिविल सेवा के व्यवहार को मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए मूल्यों ओर कानूनी रूप से लागू की जा सकने वाली आचार संहिता के रूप में कुछ सिद्धान्त निर्धारित किए हैं। सिविल सेवकों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे हर समय इस तरीके से व्यवहार करें, जिससे कानून द्वारा निर्धारित मूल्यों की मर्यादा कायम रहे। विभागों और एजेंसियों के अध्यक्षों से अपेक्षा की जाती है कि वे न केवल स्वयं इन मूल्यों को ऊंचा उठाए रखें, बल्कि अपने संगठनों और अपने सभी कर्मचारियों के अन्दर इन मूल्यों को

[29] एम. वाले और टी. डाले (1998), "पब्लिक सेक्टर रिफोर्म्स इन न्युजीलेण्ड एण्ड इट्स रेलेवेंस टू डवलपिंग कन्ट्रीज" दिवर्ल्ड बैंक रीसर्च
[30] आबजर्वर, खण्ड 13, अंक 1

बढ़ावा दें। उनके लिए यह भी जरूरी है कि वे बाहर के सेवा आपूर्तिकर्ताओं और भागीदारों, विशेष रूप से लोगों को सेवाओं की पूर्ति करने वालों पर संगत मूल्य लागू करें। ये मूल्य केवल प्रेरणादायक कथन ही नहीं हैं, बल्कि ये मूल्य धोखेबाजी नियंत्रण और जोखिम प्रबन्धन प्रक्रियाओं, उपयुक्त सरकारी प्रणालियों, कार्य-निष्पादन प्रबन्धन और प्रशिक्षण के जरिए विभागों और एजेंसियों की प्रणालियों और प्रक्रियाओं में स्थापित किए गए हैं। सुधारों के परिणामस्वरूप ऊपर के अधिकारियों के आदेश और नियंत्रण से संचालित रूढ़िगत सिविल सेवाओं को मूल्यों द्वारा परिभाषित संयुक्त सिविल सेवाओं में रूपान्तरित कर दिया गया है।

3.8.5.9 सिविल सेवा विधान

इनमें से अधिकतर देशों ने व्यापक सिविल सेवा कानून बनाए हैं, जो उन मूल सिद्धान्तों, मूल्यों और विशेषताओं का उल्लेख करते हैं और उन्हें स्थापित करते हैं, जो सुधारी हुई सिविल सेवा की विशिष्ट संस्कृति और आचार का सृजन करती हैं। ये कानून एक स्पष्ट और एकीकृत ढांचे की व्यवस्था करते हैं, जिसके भीतर सिविल सेवा अपनी विशिष्ट भूमिका और जिम्मेदारियों को निभा सकती है। विशेष रूप से, इन कानूनों ने यह व्यवस्था की है: (क) विधान मंडल के लिए उन महत्वपूर्ण मूल्यों, आचार और संस्कृति को व्यक्त करने का एक कानूनी आधार, जो वह सिविल सेवा में देखना चाहता है, और (ख) सिविल सेवाओं के अन्दर के लोगों के लिए और आम लोगों के लिए एक सुस्पष्ट वक्तव्य कि सिविल सेवाओं से क्या अपेक्षा की जाती है।

3.8.5.10 अधिक सपाट ढांचा

भूतकाल में सरकार के संगठन की विशेषता यह थी कि उनका एक सोपानात्मक और पिरेमिड स्तम्भ की तरह का ढांचा था, जिसके कई स्तर होते थे-वस्तुत:ये वेबेरियन नौकरशाही की मुख्य विशषताएं थीं। ऐसे ढांचे सामान्य रूप से नियमों से बंधी प्रक्रियाओं और लाल फीताशाही से चलते हैं। शासन की बढ़ती हुई जटिलताओं और लोगों की बढ़ती हुई आकांक्षाओं के कारण, यह देखा गया है कि ये ढांचे इतने अधिक कड़े हैं कि तरन्त प्रत्युत्तर नहीं दे सकते। इसलिए बहुत से देशों में सुधारों का एक प्रमुख तत्व सरकार का पुनर्गठन "अधिक सपाट ढांचों" में किया जाना रहा है, जिनमें स्तरों की संख्या कम होती है ओर जिनमें लोग कठोर पदानुक्रमों में काम करने की बजाए टीमों में काम करते हैं और इसमें विकेन्द्रीकरण, सशक्तीकरण और तेज धार वाले पदाधिकारियों की उत्तरदायिता पर बल दिया जाता है।

3.8.5.11 नागरिकों को शामिल करना

इनमें से अधिकतर देशों में सुधर का एक सुस्पष्ट कार्य नीति के विकास और नीति के कार्यान्वयन की योजना बनाने की प्रक्रिया में नागरिकों और पणधारियों को सुव्यवस्थित रूप से शामिल करना रहा है[31]। यह समुदाय के सदस्यों के भिन्न-भिन्न मूल्यों और परिप्रेक्ष्यों और लोगों और पणधारियों की उन सेवाओं को, जो उन्हें प्राप्त होती हैं, प्रभावित करने की बढ़ती हुई आकांक्षाओं की मान्यता के रूप में हुआ है। सुधारों ने सिविल सेवकों के लिए यह सम्भव बना दिया है कि वे नागरिकों और पणधारियों को शामिल करने के लिए अनेक प्रकार की तकनीकों का उपयोग कर सकते हैं, जिनमें विचार-विमर्श परिषदें, फोकस समूह, सलाहकार समितियां, ग्राहक सर्वेक्षण और मानदंड-व-नागरिक घोषणापत्र शामिल हैं। इनके शामिल होने का परिणाम बेहतर नीति और सेवा सपुदर्गी और समुदाय के परिप्रेक्ष्यों के बारे में बेहतर सूचना के रूप में हुआ है। नीति - निमार्ण को अब समुदाय के विचारों को सुनने ओर प्रभावित लोगों के डरों और उनकी संवेदनशीलता को समझने, फीडबैक मुहैया करने ओर सरकारी नाति को स्पष्ट करने के रूप में देखा जाता है। सुधारों ने यह प्रदर्शित किया है कि किसी कार्यक्रम अथवा किसी नीतिगत पहल की प्रभावकारिता पर संचार की कार्यनीति का बहुत अधिक प्रभाव पड़ता है[32]।

3.9 आयोग ने विभिन्न देशों में किए गए सुधार के उपायों को, और शासन पर पड़े उनके प्रभाव को नोट किया है। यद्यपि आयोग ने इन सुधारों से प्रेरणा प्राप्त की है, लेकिन अपनी सिफारिशें करते समय उसने अपने देश की आवश्यकताओं और विवशताओं को और अपने विशिष्ट प्रशासनिक ढांचे और जटिल लोकतांत्रिक राज्य-व्यवस्था को ध्यान में रखा है।

[31] जे.आर. नीदरकोट, "दि आस्ट्रेलियन एक्सपीरियंस आफ पब्लिक सेक्टर रिफार्म्स"
[32] पूर्वोक्त

4 सुधारों की आवश्यकता

4.1 अच्छा शासन और विकास

4.1.1 विश्व बैंक के एक अध्ययन में, जो 150 से अधिक देशों के प्रति व्यक्ति जी.डी.पी. को प्रभावित करने वाली शासन की गुणवत्ता के छः पैमानों के बारे में था, यह निष्कर्ष निकाला गया था कि *"परिणाम उन्नत शासन और बेहतर विकास परिणामों के बीच सशक्त सकारात्मक कारणात्मक सम्बन्ध दर्शाते हैं"*[33]। यद्यपि कारणात्व केबारे में काफी अधिक चर्चा हुई है, लेकिन व्यापक रूप से यह स्वीकार किय जाता है कि अच्छा शासन संधारणीय विकास और जीवन की उन्नत गुणवत्ता के लिए एक अनिवार्य शर्त है।

4.2 भारत में सिविल सेवाएं

4.2.1 किसी संसदीय प्रणाली में, राजनैतिक कार्यपालिका (जो विधानमंडल के प्रति जिम्मेदार होती है) सरकार की नीतियां और कार्यक्रम निर्धारित करती है। इन नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन और प्रशासन की जिम्मेदारी सिविल सेवकों के एक बहुत बड़े निकाय पर होती है, जो अपने प्रशिक्षण और व्यावसायिक अनुभव के कारण, सरकार के वास्तविक कार्यकरण से भली-भांति सुपरिचित होते हैं।

4.2.2 भारत में सिविल सेवा प्रणाली की एक महत्वपूर्ण विशेषता उसका वर्गीकरण है, जो "सेवा" की संकल्पना पर आधारित है। इस संकल्पना के अन्तर्गत, सिविल सेवा के पद एक सामान्य सिविल सेवा के तहत, जिसका नाम सम्बन्धित पदों के साथ जुड़े विशिष्ट कार्यों के आधार पर रखा जाता है, विशिष्ट समरूप संवर्गों में समूहबद्ध किए जाते हैं।

4.2.3 संघ और राज्यों के स्तरों पर विभिन्न सिविल सेवाओं को कई विभिन्न तरीकों से वर्गीकृत किया जा सकता है। सबसे पहले, सिविल सेवाओं को तीन व्यापक समूहों - केन्द्रीय सिविल सेवांए, अखिल भारतीय सेवांए और राज्य सिविल सेवाएं- में श्रेणीबद्ध किया जा सकता है। केन्द्रीय सिविल सेवाएं संघ सरकार के तहत कार्य करती हैं और सामान्यत: उन विषयों के प्रशासन में संलग्न होती हैं, जो संविधान द्वारा संघ को सौंपे गए हैं, जबकि अखिल भारतीय सेवाएं संघ और राज्यों दोनों के लिए सामान्य होती हैं और राज्य सेवाएं केवल राज्य सरकारों के तहत कार्य करती हैं। दूसरे, संघ और राज्य सेवाओं को उनकी भूमिका और जिम्मेदारियों के आधार पर समूह क, ख और ग में वर्गीकृत किया जा सकता है। तीसरे, इन सेवाओं को तकनीकी और गैर-तकनीकी सेवाओं के रूप में भी वर्गीकृत किया जा सकता है।

[33] डी काफमैन, ए क्रे एण्ड पी जोइडो लोबाटोन, गवर्नेंस मैटर्ज, पालिसी रिसर्च वर्किंग पेपर संख्या 2196, दि वर्ल्ड बैंक, अक्तूबर 1999.

4.2.4 केन्द्रीय सिविल सेवाएं डाक और तार, रेलवे, सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद-शुल्क और आय-कर, दूर-संचार आदि जैसे विषयों की देख-रेख करती हैं। समूह "क" की संगठित केन्द्रीय सेवाओं की सूची तालिका 4.1 में दी गई है। ऐसी तीन अखिल भारतीय सेवाएं हैं, जो सभी समूह "क" सेवाएं हैं, अर्थात भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय पुलिस सेवा और भारतीय वन सेवा। ये सेवाएं संघ ऑर राज्यों के लिए सांझी हैं। संविधान के अनुच्छेद 312 में मूल रूप से अखिल भारतीय सेवाओं की श्रेणी की केवल दो सेवाओं अर्थात भारतीय प्रशासनिक सेवा और भारतीय पुलिस सेवा का उल्लेख किया गया था। बाद में, भारती वन सेवा का गठन भी अखिल भारतीय सेवा के रूप में किया गया। संविधान (बियालीसवां संशोधन) अधिनियम, 1976 में अखिल भारतीय न्यायिक सेवा का गठन करने के प्रावधान किए गए हैं, लेकिन अभी तक इसका गठन नहीं किया गया है।

4.2.5 इसी प्रकार, ऐसी विभिन्न राज्य सेवाएं हैं, जो राज्य सरकारों के अन्तर्गत विभिन्न कार्यों का निष्पादन करती हैं। राज्य सिविल सेवाएं उन विषयों का प्रशासन करती हैं, जो संविधान में निर्धारित वितरण के अनुसार राज्यों को सौंपे गए हैं। वे राज्य के कानूनों और कुछ केन्द्रीय कानूनों को कार्यान्वित करती हैं। उनके सदस्य अनन्य रूप से सम्बन्धित राज्य सरकारों के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन होते हैं, और उनके कर्त्तव्य तब तक राज्य के क्षेत्रों तक सीमित होते हैं, जब तक कि वे प्रतिनियुक्ति पर कार्य न कर रहे हों।

4.2.6 केन्द्रीय सेवाओं और राज्य सेवाओं को उनके पदाधिकारियों के रैंक और जिम्मेदारियों के अनुसार समूह क, ख और ग में और आगे विभाजित किया जा सकता है। यह वर्गीकरण पदानुक्रमानुसार होता है और समूह "क" की सेवाओं में ऊंचे रैंक होते हैं और उच्च जिम्मेदारियां होती हैं। यद्यपि इनमें से प्रत्येक समूह में भती के लिए अलग चैनल होता है, लेकिन समूह "ग" से समूह "ख" में और समूह "ख" से समूह "क" में पदोन्नति की व्यवस्था है।

4.2.7 केन्द्रीय सेवाओं को और भी श्रेणीबद्ध किया जा सकता है, जैसे (I) गैर-तकनीकी सेवाएं, (II) तकनीकी सेवाएं (जिनमें इंजीनियरी सेवाएं शामिल हैं), (III) स्वास्थ्य सेवाएं और (IV) अन्य सेवाएं(जिनमें कुछ इंजीनियरी और वैज्ञानिक सेवाएं शामिल होती हैं) और (V) केन्द्रीय सचिवालय सेवाएं[34]। गैर-तकनीकी सेवाएं केन्द्र में प्रशासन के गैर-तकनीकी क्षेत्र के प्रशासन के लिए होती हैं, जैसे लेखा-परीक्षा, आय-कर और डाक। तकनीकी सेवाएं सिविल इंजीनियरी, टेलीग्राफ इंजीनियरी, मकैनिकल इंजीनियरी, आदि विभागों में संघ सरकार के तकनीकी पक्ष में इसी प्रकार के कार्यों का निष्पादन करती हैं।

34 http//www.persmin.nic.in

तालिका 4.1 भारत सरकार में संगठित समूह "क" की केन्द्रीय सिविल सेवाओं की सूची

क्रम सं.	सेवा का नाम	मूल संगठन/मंत्रालय
1.	भारतीय लेखा-परीक्षा और लेखा सेवा	भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक का कार्यालय
2.	भारतीय व्यापार सेवा	वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय
3.	भारतीय डाक और तार लेखा और वित्त सेवा	संचार और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय
4.	भारतीय डाक सेवा	- तदैव -
5.	भारतीय रक्षा लेखा सेवा	रक्षा मंत्रालय
6.	भारतीय रक्षा सम्पदा सेवा	-तदैव-
7.	भारतीय विदेश सेवा	विदेश मंत्रालय
8.	भारतीय सिविल लेखा सेवा	वित्त मंत्रालय
9.	भारतीय सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद-शुल्क सेवा	-तदैव-
10.	भारतीय राजस्व सेवा	-तदैव-
11.	भारतीय सूचना सेवा	सूचना और प्रसारण मंत्रालय
12.	भारतीय रेल लेखा सेवा	रेल मंत्रालय
13.	भारतीय रेल कार्मिक सेवा	-तदैव-
14.	भारतीय रेल यातायात सेवा	-तदैव-
15.	रेल सुरक्षा बल	-तदैव-
16.	भारतीय कम्पनी विधि सेवा	
17.	रक्षा वैमानिकीय गुणवत्ता आश्वासन सेवा	रक्षा मंत्रालय
18.	रक्षा गुणवत्ता आश्वासन सेवा	-तदैव-
19.	रक्षा अनुसन्धान और विकास सेवा	-तदैव-
20.	भारतीय लागत लेखा सेवा	वित्त मंत्रालय
21.	भारतीय आर्थिक सेवा	-तदैव-
22.	सीमा सुरक्षा बल	गृह मंत्रालय
23.	केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल	-तदैव-
24.	केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल	-तदैव-
25.	भारत-तिब्बत सीमा बल	-तदैव-
26.	भारतीय प्रसारण(कार्यक्रम) सेवा	सूचना और प्रसारण मंत्रालय
27.	केन्द्रीय श्रम सेवा	श्रम मंत्रालय

तालिका 4.1 भारत सरकार में संगठित समूह "क" की केन्द्रीय सिविल सेवाओं की सूची		
क्रम सं.	**सेवा का नाम**	**मूल संगठन/मंत्रालय**
28.	भारतीय विधिक सेवा	विधि और न्याय मंत्रालय
29.	भूवैज्ञानिक स्ट्रीम्स (विभिन्न स्ट्रीम्स)	खान मंत्रालय (भारतीय भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण संगठन)
30.	भारतीय मौसम-वैज्ञानिक सेवा	विज्ञान और प्रौद्योगिकी मंत्रालय
31.	भारतीय सर्वेक्षण समूह "क" सेवा	-तदैव-
32.	भारतीय सांख्यिकीय सेवा	सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय
33.	भारतीय आयुध कारखाना स्वास्थ्य सेवा (सी.डी.एम.ओ. संवर्ग)	रक्षा मंत्रालय
34.	केन्द्रीय स्वास्थ्य सेवा	स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय
35.	सीमा सुरक्षा बल स्वास्थ्य सेवा	गृह मंत्रालय
36.	केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल स्वास्थ्य सेवा	-तदैव-
37.	आई.टी.बी.पी. स्वास्थ्य सेवा	-तदैव-
38.	भारतीय रेल मेडिकल सेवा	रेल मंत्रालय
39.	भारतीय निरीक्षण सेवा	वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय (आपूर्ति डिवीजन)
40.	भारतीय आपूर्ति सेवा	-तदैव-
41.	भारतीय दूर-संचार सेवा	संचार और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय
42.	डाक और तार बिल्डिंग वर्क्स सेवा (वास्तुशिल्पीय, विद्युत और सिविल विंग)	-तदैव-
43.	सीमावर्ती सड़क इंजीनियरी सेवा (ई.एण्डृएम संवर्ग)	रक्षा मंत्रालय
44.	इंडियन नेवल आर्मामेंट सर्विस	-तदैव-
45.	भारतीय आयुध कारखाना सेवा	-तदैव-
46.	इंडियन डिफेन्स सर्विस आफ इंजीनियर्स	-तदैव-
47.	केन्द्रीय विद्युत इंजीनियरी सेवा	विद्युत मंत्रालय
48.	भारतीय प्रसारण सेवा (इंजीनि.)	सूचना और प्रसारण मंत्रालय
49.	इंडियन रेलवे सर्विस आफ इंजीनियर्ज	रेल मंत्रालय
50.	इंडियन रेलवे सर्विस आफ इंजीनियर्स	-तदैव-
51.	इंडियन रेलवे सर्विस आफ मकेनिकल इंजीनियर्स	-तदैव-
52.	इंडियन रेलवे सर्विस आफ सिग्नल एण्ड टेलीकम्यूनिकेशन इंजीनियर्स	-तदैव-

तालिका 4.1 भारत सरकार में संगठित समूह "क" की केन्द्रीय सिविल सेवाओं की सूची

क्रम सं.	सेवा का नाम	मूल संगठन/मंत्रालय
53.	इंडियन रेलवे स्टोर्ज सर्विस	-तदैव-
54.	केन्द्रीय इंजीनियरिंग सेवा (सड़क)	सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय
55.	केन्द्रीय आर्किटेक्ट्स सेवा (सी.पी.डब्ल्यू.डी.)	शहरी विकास और गरीबी उपशमन मंत्रालय
56.	केन्द्रीय इलेक्ट्रिकल और मकेनिकल इंजीनियरिंग सेवा (सी.पी.डब्ल्यू डी.)	-तदैव-
57.	केन्द्रीय इंजीनियरिंग सेवा (सी.पी.डब्ल्यू.डी.)	-तदैव-
58.	केन्द्रीय जल इंजीनियरी सेवा	जल संसाधन मंत्रालय

स्त्रोत: कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग

4.2.8 सुव्यवस्थित विश्लेषण करने और सिफारिशों का एक युक्तिसंगत सेट प्रस्तुत करने के काम को सुविधाजनक बनाने के लिए, संघ सरकार के अन्तर्गत विभिन्न सेवाओं (जिनमें अखिल भारतीय सेवाएं भी शामिल हैं) को तालिका 4.2 में दी गई श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है। यह तालिका सभी विभिन्न सेवाओं का पूरा खांचा प्रस्तुत करने का प्रयास नहीं करती, लेकिन केवल उनके निर्देशात्मक खांचे को तीन स्थूल श्रेणियों में प्रस्तुत करने का प्रयास करती है। इसी प्रकार, राज्य स्तर की विभिन्न सेवाएं भी इसी प्रकार के स्थूल वर्गीकरण के अन्दर आएंगी।

तालिका 4.2 सेवाओं का वर्गीकरण (निदर्शी)

		सामान्य प्रबन्धन सेवाएं	विशेषित सेवाएं	तकनीकी सेवाएं
	अखिल भारतीय सेवाएं	आई.ए.एस.	आई.पी.एस	आई.एफ.एस.
समूह क	केन्द्रीय सेवाएं		आई.एफ.एस., आई.आर.एस.,	रेलवे इंजी. सर्विसेज,
			आई.आई.एस.,	
			आई.आर.टी.एस.,	
			आई.आर.ए.एस.,	
			आई.ए.एण्ड ए. एस. आदि	
समूह ख	केन्द्रीय सेवाएं	सी.एस.एस., आर.बी.एस.एस., डी.ए. एन.आई.सी.एस	सी.एस.सी.एस.	सी.एस.सी.एस.
समूह ग	सभी कार्यात्मक और प्रबन्धन सामान्य क्षेत्रों में मौजूद हैं।			
समूह घ				

4.2.9 सामान्य प्रबन्धन सेवाएं वे सेवाएं हैं, जो अपने सदस्यों से सेक्टरों के विशाल क्षेत्र में सेवा करने और फील्ड नियुक्तियों में सामान्य प्रबन्धन के कार्य करने की अपेक्षा करती हैं। जिला कलेक्टर, पोस्ट मास्टर जरनल, डिवीजनल रेल प्रबन्धक, आदि ऐसे कार्य करते हैं। इसके अलावा, उनके पास किसी क्षेत्रक का कोई विशेष ज्ञान होने की जरूरत नहीं है, किन्तु उनकी प्राथमिक भूमिका यह है कि वे एक समूचे सामान्य प्रबन्धन कृत्य के रूप में दूसरों के कार्यों में समन्वय स्थापित करें। विशेषीकृत सेवाएं वे हैं, जिनके सदस्य तकनीकी कार्यों का निष्पादन करते हैं, लेकिन उनके लिए बुनियादी क्षमताएं प्राप्त करने के लिए कई वर्षों की तकनीकी शिक्षा की जरूरत नहीं होती। सदस्यों को विभिन्न पृष्ठभूमियों से लिया जा सकता है और भर्ती के बाद के प्रशिक्षण के जरिए वे इन कार्यों का निष्पादन करने में समर्थ होते हैं। भर्ती की प्रक्रिया किसी तकनीकी कौशल अथवा ज्ञान का परीक्षण नहीं करती। तकनीकी सेवाएं वे हैं, जिनके सदस्य तकनीकी कार्यों का निष्पादन करते हैं, जिनके लिए ऐसे कौशलों और ज्ञान की आवश्यकता होती है, जो केवल तकनीकी अथवा विशेष शैक्षणिक कार्यक्रम के जरिए प्राप्त किया जा सकता है। जिनके पास ऐसी तकनीकी योग्यता न हो, वे ऐसी सेवाआं के हकदार नहीं होंगे। भर्ती की प्रक्रिया में उम्मीदवार के तकनीकी ज्ञान की जांच की जाती है।

4.2.10 कुछ सेवाओं में ऐसे विशिष्ट पद हो सकते हैं, जो उचित रूप से एक ऐसी श्रेणी में वर्गीकृत होंगे, जो इस श्रेणी से भिन्न होगी, जिसमें वह सेवा स्वयं वर्गीकृत है। मुख्यत:, कार्यों की कुछ खास विशेषताओं के कारण ऐसा हो सकता है। उदाहरणार्थ, भारतीय रेलवे में किसी डिवीजनल प्रबन्धक अथवा महाप्रबन्धक को सामान्य प्रबन्धन श्रेणी में वर्गीकृत किया जा सकता है, चाहे पदधारी का सम्बन्ध किसी विशेषीकृत सेवा अथवा तकनीकी सेवा से हो।

4.2.11 तालिका 4.1 में सूचीबद्ध सभी सिविल सेवाओं में कुछ सामान्य विशेषताएं हैं, जैसाकि पहले बताया गया है। इन सेवाओं के सदस्य एक संवैधानिक निकाय-संघ लोक सेवा आयोग द्वारा भर्ती किए जाते हैं। संगठित सेवाएं रखने की इस प्रणाली ने योग्यता-आधारित भर्ती सुनिश्चित की है, विभिन्न कार्यात्मक क्षेत्रों में सिविल सेवकों के एक व्यावसायिक संवर्ग का विकास किया है और कतिपय लोक सेवा मूल्यो और एक समूह के सदस्य होने की भावना का संचार किया है, जिसने राष्ट्र-निर्माण में सहायता दी है। इसके साथ-साथ, कैरियर-आधारित सिविल सेवाएं होने और उसके साथ नौकरी की बहुत अधिक सुरक्षा होने के कारण सिविल सेवाओं में आत्मतुष्टि की भावना पैदा हुई है और उत्तरदायिता कम हुई है। संगठित सेवाएं होने के लाभों को देखते हुए, आयोग का मत है कि इन सभी सेवाओं ने एक सार्थक भूमिका निभाई है

और उनका बना रहना लोक हित में होगा। किन्तु, इन सेवाओं के कुछ पहलुओं का सुधार किया जाना होगा। आयोग ने अगले अध्यायों में इन पहलुओं पर विचार किया है।

4.3 सुधारों की आवश्यकता

4.3.1 प्रधान मंत्री डा. मनमोहन सिंह ने भारत में सिविल सेवाओं की उपलब्धियो का संक्षिप्त रूप से वर्णन हाल में इन शब्दों में किया है:

> *"यदि हम भारत में आधुनिक प्रशासन के इतिहास की ओर मुड़कर देखें, तो हम उस पर जो कुछ प्राप्त किया गया है, उचित रूप से गर्व कर सकते हैं। सिविल सेवा ने हमारे जीवन्त लोकतंत्र के कार्यकरण में, हमारे अनेक विविधताओं वाले समाज और राज्यतंत्र और हमारी विकासशील अर्थवयवस्था में सकारात्मक रूप से योगदान दिया है। बाहर की दुनिया से सर्वोत्तम चीजों को ग्रहण करते हुए, एक ऐसे आधुनिक राष्ट्र का निर्माण करने के हमारे प्रयास में, जो गांधीजी के समावेशी समाज की परिकल्पना का प्रतीक हो, सिविल सेवा ने एक प्रशंसनीय भूमिका निभाई है"*[35]।

विश्व बैंक की मूल्यांकन रिपोर्ट में यह कहा गया है कि *"भारत में सिविल सेवा, जिसे ब्रिटिश राज का इस्पात का ढांचा कहा जाता है, आज उसकी प्रासंगिकता पर किए जा रहे प्रहारों के खिलाफ लड़ रही है। भारत में सिविल सेवाओं की शक्ति उसके कौशलों और प्रतिभाओं के असाधारण निकाय, क्षेत्र में उसके अनुभव, उसके व्यापक नेटवर्किंग, कटाव के किनारों पर सरकार के कार्यकररण के बारे में उसकी समझ, विकास के लिए सपुदर्गी प्रणाली के बारे में उसकी समझ, क्षेत्र में औपचारिक और अनौपचारिक सामाजिक-आर्थिक नेटवर्क्स के बारे में उसकी जागरूकता, उसकी "सपुर्द कर सकने" की अभिवृत्ति, राष्ट्रीय एकीकरण में उसकी भूमिका, नई और अपरिचित स्थितियों और कार्यों के प्रति अनुकूल बनने की उसकी तत्परता और उसके सामाजिक अभिमुखीकरण में निहित है, जो अधिकारियों में जोरदार प्रतियोगिता से और सुदृढ़ होती है"*[36] यह व्यापक रूप से स्वीकार किया जाता है कि सिविल सेवाओं ने शान्ति बनाए रखने, निष्पक्ष रूप से चुनाव कराने, विपत्तियों को संभालने और राष्ट्र की एकता को बनाए रखने के रूप में स्थिरता बनाए रखने में योगदान दिया है। इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि सिविल सेवा ने विभिन्न टकरावों-जातीय, साम्प्रदायिक, क्षेत्रीय आदि वाले विशाल देश में एकता बनाए रखने, स्थिरता मुहैया करने और शान्ति बनाए रखने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है।

4.3.2 फिर भी, एक परिणाम-उन्मुख सरकार प्राप्त करने के सन्दर्भ में सिविल सेवा के कार्य-निष्पादन के बारे में कुछ चिन्ताएं हैं। यह कहा गया है कि भारत में सिविल सेवा का अधिक सरोकार परिणामों की अपेक्षा आन्तरिक प्रक्रियाओं से है। नीति और प्रबन्धन के ढांचों की प्रणालीगत कड़ाइयां, अनावश्यक

[35] नई दिल्ली में अप्रैल 21, 2008 को तीसरे सिविल सेवा दिवस पर प्रधान मंत्री का भाषण।

[36],,,एड केम्पस और संजय प्रधान, "बिल्डिंग इस्टिटशन्स फार ए मोर इफेक्टिव पब्लिक सेक्टर, बैकग्राउंड पेपर फार दि वर्ल्ड डवेपमेंट रिपोर्ट, 1997

जटिलताएं और आवश्यकता से अधिक केन्द्रीयकरण, जिनके भीतर सिविल सेवा कार्य करती है, बहुत अधिक जटिल है और प्राय: बहुत अधिक रूकावटें डालने वाला है। ये ढांचे पदानुक्रम वाले संगठनों पर आधारित हैं और इससे पहले कि कोई निर्णय अन्तिम रूप से उभर कर सामने आए, "वीटो" वाले बहुत से स्थलों को पार करना पड़ता है। इसके अलावा, मंत्रालयों और विभागों के आकार और उनकी संख्या ने निर्णय करने की प्रक्रिया को बहुत अधिक बोझिल बना दिया है और अलग-अलग सिविल सेवकों की अपनी प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को पूरा करने की क्षमताओं को घटा दिया है।

4.3.3 भारत में सिविल सेवक विभाग के प्रभारी मंत्रियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं, लेकिन व्यवहार में, उत्तरदायिता बड़ी अस्पष्ट और साधारण स्वरूप की होती है। चूंकि उत्तरदायिता के पहले से विनिर्देशन की कोई प्रणाली नहीं है, इसलिए मंत्री और सिविल सेवकों के बीच का सम्बन्ध मूल रूप से मुद्दा-संवेदी होता है ओर सिविल सेवक मंत्रियों के साथ व्यवहार करते हैं, जैसे मुद्दे अपने आपको प्रस्तुत करते हैं। वरिष्ठ सिविल सेवकों का कार्य मंत्रियों को प्रस्तावित नीतियों की दीर्घकालिक सामाजिक कीमत के बारे में सलाह देना है, ताकि वे अल्पकालिक राजनीतिक प्राथमिकताओं के आधार पर तय न की जाएं। उत्तरदायिता का सम्बन्ध सर्व-व्यापक होने से लेकर न्यूनतम तक हो सकता है और यह पदधारी मंत्री के ऊपर होता है वह इसका अर्थ-निर्णय ऐसे तरीके से करे, जो उसके लिए सर्वाधिक सुविधाजनक हो। इसका परिणाम या तो दुरभिसन्धिपूर्ण सम्बन्ध अथवा मनमुटाव होता है, जो दोनों प्रशासन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर सकते हैं।

4.3.4 तेज आर्थिक संवृद्धि, शहरीकरण, पर्यावरणिक अवक्रमण, प्रौद्योगिकीय परिवर्तन और स्थानीय जागरूकता और पहचान में बढ़ोतरी के रूप में देश में तेज और मूलभूत परिवर्तन हो रहे हैं। इन परिवर्तनों के अनुकूल ढलने के लिए उससे बहुत कम समय मिलता है, जितना कि जरूरी है। लोक सेवा के साधनों के रूप में, सिविल सेवकों को इन परिवर्तनों को संभालने के लिए तैयार रहना पड़ता है। दूसरी ओर, बोध अथवा सोच यह है कि वे परिवर्तन का प्रतिरोध करते हैं, क्योंकि वे अपने विशेषाधिकारों ओर सम्भावनाओं के साथ बंधे हुए हैं ओर उसके द्वारा स्वयं एक साध्य बन गए हैं। राजनीतिक क्षेत्र में, संविधान के 73वें और 74वें संशोधन ने एक प्रमुख परिवर्तन किया है। ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासनों को स्वायत्त शासन की संस्थाएं बनने के लिए समर्थ बनाया जाना जरूरी है। ऐसा करने के लिए, जिला स्तर पर प्रशासन की मौजूदा प्रणाली में मूलभूत परिवर्तन किए जाने होंगे। यद्यपि सोलह वर्ष बीत गए हैं, लेकिन प्रगति बहुत धीमी बनी हुई है (आयोग की छठी रिपोर्ट के अनुसार) और स्थानीय शासन केवल "रूप (फार्म)" में स्थानीय हैं, लेकिन "सार रूप से केन्द्रीय और राज्यीय" हैं।

4.3.5 वैश्विक अर्थव्यवस्था में हो रहे दूरगामी परिवर्तनों, वैश्विक अन्तर्निर्भरता में वृद्धि और जिस तरीके से सरकारें कार्य करती हैं उसमें हुए विशाल परिवर्तन ने एक ऐसी सिविल सेवा का निर्माण करना और भी अधिक जरूरी बना दिया है, जो योग्य हो और अच्दी तरह से काम करने वाली हो। दूर-संचार और कम्प्यूटर क्रान्ति ने सेवाओं की कुशलतापूर्वक सपुदर्गी करने के विशाल अवसर प्रस्तुत किए हैं। यहां भी, प्रक्रियाओं के सरलीकरण का प्रतिरोध किया जाता है, जो कि ई-गर्वनेन्स लागू करने के लिए एक पूर्वावश्यकता है। संक्षेप यह कि यदि सिविल सेवाओं को मौजूदा और उभरती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रासंगिक और सक्षम बनना है, तो परिवर्तन से कम कोई बात पर्याप्त नहीं होगी।

4.3.6 समय बीतने के साथ-साथ, शासन में सिविल सोसायटी संगठनों की भूमिका, बेहतर शासन की मांग के कारण, बढ़ गई है। प्राइवेट सेक्टर के बारे में भी ऐसा ही कहा जा सकता है, जो बहुत से ऐसे क्षेत्रों में, जो अब तक अनन्य रूप से सरकारी क्षेत्रक के लिए आरक्षित थे, उत्तरोत्तर अधिक सेवाएं मुहैया कर रहा है। इसके परिणामस्वरूप, सिविल सेवकों को चाहिए कि वह सिविल सोसायटी संगठनों और गैर-सरकारी क्षेत्रक को देश के शासन की प्रक्रिया में भागीदारों के रूप में देखे। इस बात की आवश्यकता है कि हम अपना ध्यान शासन की अग्रता से हटाकर प्रभावकारी शासन की ओर मोडें, जिसमें विक्रेन्द्रीकरण और नागरिक-केन्द्रिता पर अधिक जोर दिया जाए।

4.3.7 सरकारी प्रशासन के क्षेत्र में सबसे हाल की घटनाओं, जैसे यू.के. में न्यू पब्लिक मैनेजमेंट और राज्य के पुन: आविष्कार ने परिणामों को मापने पर बल दिया है और निविष्टियों और प्रक्रियाओं की बजाए उत्पादनों और परिणामों को उजागर किया है। वे सरकारी निधियों के उपयोग से प्राप्त किए गए लाभों पर ध्यान केन्द्रित करते हैं और एक ऐसा ढांचा स्थापित करना चाहते हैं, जिसमें यह पता लगाया जा सकता हो कि क्या मात्रात्मक परिणाम प्राप्त किए गए हैं। इन परिस्थितियों में, कार्य-निष्पादन के एक एक्स आंटी स्पेसिफिकेशन की अपेक्षा कार्य-निष्पादन का डाटा-आधारित मूल्यांकन सिविल सेवकों के कार्य-निष्पादन को आंकने का मुख्य आधार होना चाहिए।

4.3.8 सिविल सेवाओं के सुधार की आवश्यकता के आधार पर, जिसे पर्वूवर्ती पैराग्राफों में उजागर किया गया है, आयोग ने भारत में सिविल सेवाओं के विभिन्न पहलुओं की जांच की है। सुधारों के मूल सिद्धान्तों के अनुसरण में, जिनका प्रतिपादन अध्याय-1 में किया गया है, आयोग ने भर्ती की प्रक्रिया, प्रशिक्षण की व्यवस्था, नियुक्तियों के तंत्र, कार्य-निष्पादन, प्रबंधन प्रणालियों, उत्तरदायिता से सम्बन्धित मुद्दों, आदि की जांच की है और अगले अध्यायों में सिफारिशें दी हैं।

4.4 सिविल सेवा एसोसिएशनों के प्रतिनिधियों के साथ परामर्श

4.4.1 आयोग ने संगठित केन्द्रीय समूह क सेवाओं और आई.ए.एस. की अधिकतर एसोसिएशनों को आमंत्रित किया और उनके साथ विस्तारपूर्वक चर्चाएं कीं। उनमें से अधिकतर द्वारा उठाए गए मुद्दे इस प्रकार थे:

i. अधिकतर केन्द्रीय (समूह क) सेवा एसोसिएशनें यह महसूस करती थीं कि केन्द्रीय सेवाओं और अखिल भारतीय सेवाओं के बीच वेतनमानों और पदोन्नतियों के अवसरों में कोई असमानता नहीं होनी चाहिए। वे केन्द्रीय स्टाफिंग स्कीम के अन्तर्गत अधिक अवसर भी चाहते थे।

ii. केन्द्रीय (समूह क) सेवा एसोसिएशनों का सामान्य रूप से यह विचार था कि सभी केन्द्रीय सेवाओं के सदस्यों को इस बात का उचित अवसर मुहैया किया जाना चाहिए कि संघ सरकार में वरिष्ठ पदों पर नियुक्ति के लिए उन पर विचार किया जाए।

iii. लेखा और वित्त सेवाओं की कुछ एसोसिएशनों ने एकीकृत लेखा और वित्त सेवा की संकल्पना का समर्थन किया।

iv. जहां तक भर्ती का सम्बन्ध है कुछ एसोसिएशनों ने यह कहा कि सिविल सेवाओं की लिखित परीक्षाओं में (वैकल्पिक विषयों की तुलना में) अनिवार्य विषयों को अधिक भारांश दिए जाने की आवश्यकता है।

v. यद्यपि कुछ एसोसिएशनें (डाक और तार लेखा और वित्त सेवा) इस विचार से सहमत थीं कि सेवा के सदस्य बनने के लिए व्यावसायिक-तकनीकी योग्यताएं निर्धारित की जा सकती हैं, लेकिन अन्य एसोसिएशनें (भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा) इससे सहमत नहीं थी और उन्होंने नीचे के स्तरों पर तकनीकी योग्यता-प्राप्त कार्मिकों को नेतृत्व प्रदान करने की जिम्मेदारी वाले प्रबन्धकों के रूप में अपनी भूमिका की परिकल्पना की।

vi. सभी एसोसिएशनों ने मनमाने स्थानान्तरण को रोकने के लिए निश्चित करने के विचार का समर्थन किया।

vii. अधिकतर एसोसिएशनों ने वरिष्ठ स्तरों पर गैर-सरकारी क्षेत्रक से पार्श्विक प्रवेश के विचार का समर्थन नहीं किया। लेकिन, कुछ एसोसिएशनों को विचार था कि सरकारी पदाधिकारियों को विनिर्दिष्ट अवधियों जैसे 3 वर्ष के लिए गैर सरकारी क्षेत्रक में काम करने की अनुमति दी जानी चाहिए।

viii. बहुत सी एसोसिएशनों ने अधिकारियों के कार्य-निष्पादन के मूल्यांकन के लिए 360 डिग्री मूल्यांकन की भावना का समर्थन किया। यह भी कहा गया कि "मुख्य परिणाम क्षेत्र" पद्धति को कार्य-निष्पादन के मूल्यांकन की मुख्य धारा में मिलाए जाने की आवश्यकता है।

ix. भारतीय प्रशासनिक और सिविल सेवा (केन्द्रीय) एसोसिएशन/पदावधि की स्थिरता की मांग की, योग्यता आधारित नियुक्ति की नीतियों पर बल दिया, मुख्य परिणाम करारों पर आधारित परिवर्तनशील परिलब्धियों के साथ परिणामों पर अधिक ध्यान देने की पैरवी की, 360 डिग्री कार्य-निष्पादन मूल्यांकन प्रणालियों को जारी रखने की सिफारिश की, और यह विचार प्रकट किया कि राजनैतिक एक्जीक्यूटिव और सिविल सेवकों की भूमिका और उनके बीच के अन्तरसम्बन्धों को पुन:परिभाषित और संहिताबद्ध किए जाने की आवश्यकता है।

x. कुछ एसोसिएशनों ने इस बात पर बल दिया कि बहुत बड़ी संख्या में सिविल सेवकों द्वारा सरकार को छोड़ कर गैर-सरकारी क्षेत्र में चले जाने की प्रवृत्ति को रोकने की आवश्यकता है। इस प्रवृत्ति को रोकने के सुझावों में ये शामिल थे: (i) बढिया वेतन ढांचे/सेवा शर्तें, (ii) सरकार से बाहर प्रतिनियुक्ति को सुविधाजनक बनाने के लिए उदार नीति।

xi. अधिकतर सेवा एशोसिएशनों का विचार यह था कि सेवाकालीन प्रशिक्षण एक उपेक्षित क्षेत्र है। प्रशिक्षण के विहित कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करने को पदोन्नति में विशेष भारांश दिया जाना चाहिए। प्रशिक्षणों के लिए विशेष प्रोत्साहनों की व्यवस्था होनी चाहिए।

4.5 पणधारियों के साथ परामर्श

आयोग ने विभिन्न पणधारियों के साथ, जिनमें प्रतिष्ठित व्यक्ति, वरिष्ठता के विभिन्न स्तरों के सेवार्थ सिविल सेवक, राज्य सरकारें, सेवानिवृत्त सिविल सेवक और फिक्की जैसी उद्योग एशोसिएशनें शामिल हैं, विस्तृत विचार-विमर्श किया। आयोग ने दो राष्ट्रीय कार्यशालाएं भी आयोजित की: एक कार्यशाला में केन्द्रीय सेवाओं के सदस्यों ने भाग लिया और दूसरी वर्कशाप में अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों ने भाग लिया था। इन दो कार्यशालाओं में, जो भारतीय लोक प्रशासन संस्थान और प्रबंधन विकास संस्थान, गुडगाँव के सहयोजन से आयोजित की गई थीं, कार्य समूहों ने सिफारिशों का एक सेट प्रस्तुत किया, जिनका सारांश अनुलग्नक 1(4) और 1(7) में दिया गया है।

4.5.1 दिल्ली में और राज्यों में दौरों के दौरान सेवानिवृत्त सिविल सेवकों के साथ परामर्श **अभिव्यक्त किए** गए विचारों का सारांश नीचे दिया गया है:

क. भर्ती

- सिविल सेवा में भर्ती के लिए आयु की उच्चतम सीमा को घटाकर 25 वर्ष किया जाना चाहिए।

ख. पार्श्विक प्रवेश

- पार्श्विक प्रवेश की अनुमति सेवा के 25 वर्षों के बाद दी जानी चाहिए। इसके लिए खुली प्रतियोगिता होनी चाहिए। लेकिन पार्श्विक प्रवेश चुने हुए पदों के लिए होना चाहिए।

ग. तैनातियां, पदोन्नतियां और तालिकाबद्ध किया जाना

- सुपर टाइम्स स्केल से ऊपर कोई पदोन्नति एक समिति द्वारा की जानी चाहिए, जिसमें अन्दर के लोग ओर बाहरी विशेषज्ञ भी शामिल होने चाहिए।
- मूल्यांकन की मौजूदा प्रणाली के स्थान पर विभिन्न स्तरों पर वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन की प्रणाली लागू की जानी चाहिए।

घ. प्रशिक्षण और क्षेत्र का ज्ञान

- प्रशिक्षण में नवाचार, सेवा सपुर्दगी, प्रशासन की प्रभावकारिता को बढाने और मानसिकता में परिवर्तन पर जोर दिया जाना चाहिए।
- प्रशिक्षण का उपयोग व्यापक रूप से क्षेत्र की विशेषज्ञता प्रदान करने के लिए किया जाना चाहिए। सरकार को प्रशिक्षण का और परवर्ती क्षेत्र विशेषज्ञता का उपयोग करना चाहिए। प्राय: यह देखा जाता है कि प्रशिक्षण से लौटने के बाद, अधिकारी को उसकी विशेषज्ञता के क्षेत्र में तैनात नहीं किया जाता।
- क्षेत्र विशेषज्ञता 10 वर्ष की सेवा के बाद विकसित की जानी चाहिए।
- नीचे के उन पदाधिकारियों की, जो काटू धार (कटिंग ऐच) पर होते हैं, क्षमताओं को बढ़ाए बिना, शासन में सुधार नहीं किया जा सकता। इन पदाधिकारियों की मानसिकता को बदलने और उसे परिणाम-उन्मुख और नागरिक-केन्द्रित बनाए जाने की जरूरत है।

- विशेष प्रशिक्षण कार्यक्रमों का बाह्यस्रोतीकरण किया जा सकता है।

ङ *पदावधि*

- प्रत्येक पद के लिए, विशेष रूप से फील्ड में तैनातियों के सम्बन्ध में न्यूनतम पदावधि दो से तीन वर्ष तक की होनी चाहिए।
- कुछ मुख्य पदों पर नियुक्त अधिकारियों (जैसे मुख्य सचिव/डी.जी.पी./डी.सी./एस.पी.) की पदावधि चिन्ता और सरोकार के प्रमुख विषय के रूप में उभरी है। बार-बार और अकारण होने वाले स्थानान्तरणों के संकट को रोकने के लिए राजनीतिक और प्रशासनिक इच्छा-शक्ति की आवश्यक है।

च. *कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन*

- कार्य-निष्पादन का मापन केवल उत्पादन की अपेक्षा परिणामों पर आधारित होना चाहिए।
- सरकारी सेवकों, विशेष रूप से कटिंग ऍज वाले सरकारी सेवकों के कार्य-निष्पादन के मूल्यांकन के लिए नागरिकों के फीडबैक का उपयोग किया जाना चाहिए।

छ. *निकास नीति*

- अकुशल ओर कार्य-निष्पादन न करने वाले पदाधिकारियों की छंटनी करने की प्रक्रिया किसी स्थिति में आवश्यक हो जाती है (जैसाकि रक्षा सेवाओं में किया जाता है)। यह कार्य सेवा के प्रारम्भ में किया जाना चाहिए।
- 50 वर्ष की आयु के बाद निकासी के लिए नियम हैं, लेकिन उनका इस्तेमाल शायद ही कभी किया जाता है। प्रत्येक सेवा संवर्ग के लिए, कार्य-निष्पादन की वार्षिक संवीक्षा की प्रणाली होनी चाहिए।
- स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति की अनुमति 20 वर्षों की बजाए 10 वर्षों की सेवा के बाद दी जानी चाहिए। इसके साथ पार्श्विक प्रवेश की व्यवस्था होनी चाहिए।

ज. *तालिकाबद्ध करना*

- संयुक्त सचिव, अपर सचिव और सचिव के स्तर पर तालिकाबद्धन की प्रक्रिया को पारदर्शी और वस्तुनिष्ठ बनाया जाना जरूरी है।

झ. कार्य-निष्पादन

- सामान्य रूप से, यद्यपि गलत कार्य के लिए दण्डित किया जाता है, लेकिन निष्क्रियता की आमतौर पर अनदेखी कर दी जाती है। कोई कार्य-निष्पादन आडिट नहीं होता।

4.5.2 भारत सरकार के सचिवों/वरिष्ठ अधिकारियों के साथ परामर्श

चर्चाओं के दौरान जो सुझाव दिए गए, उनमें से कुछ इस प्रकार हैं:

क- भर्ती

- सिविल सेवाओं की परीक्षा के लिए आयु की उच्चतम सीमा के परिणामस्वरूप प्रवेश की औसत आयु अधिक हो जाती है। यह बात सिविल सेवकों में सही आचार और मूल्य स्थापित करने के लिए अनुकूल नहीं है।
- भर्ती स्कूलोत्तर स्तर पर नहीं की जानी चाहिए क्योंकि इससे अन्य बातों के साथ-साथ विशिष्ट वर्गीय प्रवृत्ति पैदा होगी और यह बात विविध अकादमिक पृष्ठभूमियों वाले उम्मीदवारों की सेवा से वंचित कर देगी।

ख. पदावधि

- पदावधि बहुत अधिक कड़ाई से निश्चित नहीं की जानी चाहिए। इसके लिए किसी अलग कानून की जरूरत नहीं है - यह बात सुव्यवस्थित प्रशासनिक प्रबन्धों के जरिए सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- अधिकारी की तैनाती के मामले में उसकी पसन्द अथवा उसके विकल्प को नोट करने की पद्धति होनी चाहिए। संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के पद के लिए बनाए जाने वाले पूल में सभी सेवाओं के अधिकारियों को शामिल किया जाना चाहिए।

ग. प्रशिक्षण

- प्रशिक्षण संकेन्द्रित और प्रासंगिक होना चाहिए। प्रशिक्षण की अवधि में विभिन्न अधिकारियों के साथ सम्पर्क होने से उन चुनौतियों/स्थितियों की अनुभूति होनी चाहिए, जिनका सामना किसी अधिकारी को अपने सेवा-कैरियर के दौरान करना पड़ सकता है।

घ. क्षेत्र ज्ञान

- 9वें वर्ष से लेकर, अनुभव-आधारित विशेषज्ञता को बढ़ावा देना चाहिए। उप सचिवों और संयुक्त सचिवों के पदों को उत्साहजनक बनाया जाना चाहिए ताकि लोगों को प्रतिनियुक्ति के लिए आकर्षित किया जा सके।

- एक स्वतंत्र निकाय को सिविल सेवकों की क्षेत्र विशेषज्ञता का आकलन 15 वर्ष की सेवा के बाद करना चाहिए। वरिष्ठ पदों के लिए चयन की प्रक्रिया पूर्णत: पारदर्शी होनी चाहिए, जिसमें प्रतियोगिता की प्रक्रिया पर ध्यान केन्द्रित किया जाना चाहिए और उसमें साक्षात्कार को भी शामिल किया जा सकता है।

ङ. *कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन*

- सामान्य रूप से, अधिकारी अपने अधीनस्थों का आकलन करने में बहुत उदार होते है। इस प्रकार, बहुत बड़ी संख्या में अधिकारियों को उनके वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा "उत्कृष्ट" निर्धारित कर दिया जाता है और ऐसा दर्जा दिए जाने का कोई पर्याप्त औचित्य नहीं होता।
- बहुत से कार्यों (जाब्स) में कोई सपुर्द की जाने वाली चीज नहीं होती, जिसकी पर्याप्त रूप से मात्रा निर्धारित की जा सकती हो। कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन करते समय, इस बात का ध्यान रखा जाना चाहिए।
- कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन व्यापक आधार वाला होना चाहिए, ताकि उसमें कार्य-निष्पादन की समकक्ष समीक्षा (पीयर रिव्यू) शामिल की जा सके।
- कार्य-निष्पादन के मूल्यांकन का फार्म सामान्य होने की बजाए संगठन-सापेक्ष होना चाहिए।

च. *कार्यपालक एजेंसियां*

- कार्यपालक एजेंसियों को कार्य प्रत्यायोजित करना और उन्हें इनके लिए प्राधिकृत करना तथा उन्हें उत्तरदायी बनाना सम्भव है। इसके लिए, उन्हें उनकी वित्तीय शक्तियों में लचीलापन प्रदान करना जरूरी है। यू.के. में, बहुत से प्रशासनिक क्षेत्रों में ऐसी एजेंसियां सफलतापूर्वक स्थापित की गई हैं।

छ *सिविल सेवा कानून*

- ऐसे कानून की आवश्यकता है। यू.के. में यह बात तीन वर्ष के लम्बे वाद-विवाद के बाद स्वीकार की गई थी।

ज. *पार्श्विक प्रवेश (इस विषय के बारे परस्पर-विरोधी मत थे)*

- यह न्यूनतम होना चाहिए, क्योंकि हो सकता है कि यह बात उम्मीदवारों को सिविल सेवा को कैरियर के रूप में चुनने से रोक दे। सिविल सेवकों को प्राइवेट सेक्टर में जाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।
- बाहर के लोगों को सरकार में वरिष्ठ पदों के लिए प्रतियोगिता करने की अनुमति दी जानी चाहिए। इसी प्रकार, सिविल सेवकों को एक विशिष्ट अवधि के लिए सरकार से बाहर काम करने की अनुमति दी जानी चाहिए और उन्हें वापस लौटने का विकल्प दिया जाना चाहिए।

झ. *वरिष्ठ कार्यकारी सेवा*

- हालांकि वरिष्ठ कार्यकारी सेवा होने की कोई आवश्यकता नहीं है, लेकिन वरिष्ठ पदों पर नियुक्तियां, किसी स्वतंत्र निकाय द्वारा तैयार की गई अधिकारियों की तालिका में से की जानी चाहिएं।

ञ *सिविल सेवा का आकार, ढांचा और उसकी भूमिका*

- सिविल सेवा का आकार, ढांचा और उसकी भूमिका सरकार के कार्यों द्वारा निर्धारित होनी चाहिए। यदि सरकार के पास बहुत अधिक कार्य हैं, तो नौकरशाही बहुत बड़ी होगी। लेकिन सरकार के आकार को और उसके परिणामस्वरूप नौकरशाही के आकार को छोटा बनाने की बात कही जाती है। सरकार को अपने पास प्रधान कार्य और वे कार्य भी रखने चाहिए, जो बाहर से नहीं कराए जा सकते।
- सरकार को उन क्षेत्रों से पीछे छट जाना चाहिए, जहां उसकी उपस्थिति होना जरूरी नहीं है।
- सुधार काटू किनारे वाले सिविल सेवकों पर और उन पर भी लागू होने चाहिएं, जिनका नागरिकों से बहुत अधिक वास्ता पड़ता है।

4.5.3 लोगों से फीडबैक

आयोग को लोगों के साथ वैयत्तिक रूप से और सार्वजनिक सुनवाइयों में, जो राज्यों में किए गए दौरों के दौरान आयोजित की गई थीं, मिलने और बातचीत करने का लाभ प्राप्त हुआ था। चूंकि इन बैठकों के बारे में काफी अधिक प्रचार आयोग के जाने से पहले किया गया, इसलिए इन बैठकों में काफी अधिक लोग आए थे। इन सार्वजनिक सुनवाइयों के दौरान जो प्रमुख बातें उभरीं, उनमें ये शामिल थीं:

क. भ्रष्टाचार एक चिन्ता का विषय है, विशेष रूप से नौकरशाही के काटू किनारे के स्तर पर।

ख. सरकारी सेवकों में नागरिकों की शिकायतों को दूर करने के सम्बन्ध में प्रतिबद्धता का स्पष्ट अभाव है।

ग- लालफीताशाही और अनावश्यक जटिल प्रक्रियाएं नागरिकों की कठिनाइयों को बढ़ा देती हैं।

घ- सरकारी सेवकों से विरल रूप से स्पष्टीकरण देने के लिए कहा जाता है और उच्च अधिकारियों के पास की गई शिकायतों को आम तौर पर नजरअन्दाज कर दिया जाता है।

ङ- आम तौर पर बहुत से सरकारी पदाधिकारियों का रवैया घमण्ड वाला और उपेक्षापूर्ण होता है।

च- अधिकारियों के बार-बार स्थानान्तरण से उनकी प्रभावकारिता कम हो जाती है और उनकी उत्तरदायिता भी घट जाती है।

छ- कुछ बार बेईमान राजनीतिज्ञों और अधिकारियों के बीच "अपवित्र" गठजोड़ होता है, जिसके परिणामस्वरूप शासन घटिया हो जाता है।

4.5.4 सुधारों की कार्य-सूची के बारे में सेवारत सिविल सेवकों से फीडबैक

4.5.4.1 जैसाकि पैरा 1.8 में बताया गया है, आयोग ने विभिन्न पणधारियों से, जिनमें स्वयं सिविल सेवक भी शामिल हैं, उनके प्रत्युत्तर प्राप्त करने के लिए, उन विभिन्न मुद्दों के बारे में, जो सिविल सेवाओ के सामने आते हैं, प्रश्नावलियां परिचालित की थीं। ये प्रश्नावलियां अनुलग्नक 1(1) और 1(2) में दी गई हैं। इन प्रश्नावलियां में उठाए गए मुद्दों के प्रत्युत्तरों का सांराश नीचे दिए गया है:

i. *सिविल सेवाओं में भर्ती:* अधिकतर प्रत्युत्तरदाता भर्ती के लिए अधिकतम आयु सीमा को घटा कर 22-27 के बीच करने और उसके साथ अनु. जा./अनु.जन.जाति के लिए आम ढील देने के पक्ष में थे। सिविल सेवाओं में स्कूलोत्तर भर्ती के मुददे पर मत भिन्न-भिन्न थे।

ii. *सिविल सेवाओं में पार्श्विक प्रवेश:* आम विचार यह था कि केवल कुछ निर्धारित प्रमुख 4 पदों को खुले बाजार से भर्ती के लिए खुला छोड़ा जा सकता है, और उसके साथ सिविल सेवकों को भी उनके लिए प्रतियोगिता करने का हक होना चाहिए।

iii. *कार्यावधि की स्थिरता:* बहुत से प्रत्युत्तरों में मुख्य पदों की कार्यवधियों को सांविधिक रूप से निश्चित करने का पक्ष लिया गया था।

iv. *तेज गति से पदोन्नतियां:* तेज गति से पदोन्नतियों और वेतनमानों में समयबद्ध वृद्धियों का प्रचालन साथ-साथ किया जाए, अर्थात किसी पद के लिए पदोन्नति जांच-परख की प्रक्रिया को पार करने के बाद उपलब्ध होनी चाहिए और उन लोगों को भी, जो जाँच-परख की इस प्रक्रिया में सफलता प्राप्त न कर सके हों, उच्च पद को धारण करने के लिए हकदार बने बिना, उच्च वेतनमान दिया जाना चाहिए। इससे यह सुनिश्चित होगा कि उत्साहहीनता पैदा किए बिना, योग्यता को पुरस्कृत किया जाए।

v. *कार्य-निष्पादन न करने को दंडनीय बनाना:* बहुत से प्रत्युत्तरदाताओं ने सुझाव दिया कि अपने कार्यों को निष्पादित करने में घोर विफलता शास्तियां लागू करने का आधार होनी चाहिए।

vi. *सिविल सेवकों और राजनीतिक नेताओं के बीच सम्बन्ध:* इस बारे में आम सहमति थी कि राजनीतिक कार्यपालकों और सिविल सेवकों द्वारा क्या कार्य किए जाने चाहिएं और क्या नहीं किए जाने चाहिए, को संहिताबद्ध करके इस सम्बन्ध को अधिक स्पष्ट बनाया जा सकता है। गैर-कानूनी निदेश जारी करने के खिलाफ प्रतिबन्ध लागू करने की भी आवश्यकता है।

vii. *कार्यपालक एजेंसियां:* अधिकतर प्रत्युत्तरदाता उपयुक्त मामलों में, विशेष रूप से उन मामलों में जहां नीति निर्माण करने और उसे कार्यान्वित करने का कार्य अलग-अलग क्षेत्रों में होता है, कार्यपालक एजेंसियां बनाए जाने का समर्थन करते थे।

viii. *कार्य-निष्पादन प्रबन्धन और पदोन्नतियां:* इस बात को काफी समर्थन प्राप्त था कि गोपनीय रिपोर्टें पदोन्नतियां की एकमेव निर्धारक नहीं बनी रहनी चाहिएं और इस प्रक्रिया में अन्य तरीकों, जैसे इंटरव्यू को भी स्थान दिया जाना चाहिए।

ix. *प्रशिक्षण :* इस बारे में आम सहमति थी कि यद्यपि प्रशिक्षण सिविल सेवकों को अद्यतन बनाए रखने के लिए उपयोगी है, लेकिन यदि क्षेत्र विशेषज्ञता और उच्च व्यावसायिक स्तर प्राप्त किए जाने हों, तो यह औपचारिक और अकादमिक स्तरोन्नयन का स्थानापन्न नहीं है।

x. *कलेक्टर मुख्य समन्वयकर्ता के रूप में:* इस बारे में सहमति थी कि जिला स्तर पर राज्य सरकार के "नोड" के रूप में कलेक्टर की भूमिका को मजबूत बनाया जाना चाहिए।

xi. *कानूनी ढांचा:* यद्यपि कुछ प्रत्युत्तरदाता सिविल सेवा कानून के पक्ष में थे, लेकिन अन्य का विचार था कि इससे अपेक्षित प्रयोजन सिद्ध नही होगा।

xii. *अनुच्छेद 311:* कोई भी प्रत्युत्तरदाता संविधान के अनुच्छेद 311 के निरसन के पक्ष में नहीं था।

xiii. *अनुशासनिक कार्रवाई:* सामान्य रूप से महसूस किया जाता था कि अनुशासनिक प्रक्रिया को सरल बनाए जाने की जरूरत है।

4.5.4.2 कार्मिक प्रबन्धन के मुद्दों जैसे सेवा-निवृत्ति, पदावधि, कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन, प्रशिक्षण, राजनैतिक कार्यपालक और सिविल सेवकों के बीच सम्बन्ध और प्राइवेट क्षेत्रक में सिविल सेवकों की प्रतिनियुक्ति के बारे में इस रिपोर्ट के अगले अध्यायों में चर्चा की गई है। जहां तक समूह क की सेवाओं और अखिल भारतीय सेवाओं के वेतनमानों से सम्बन्धित मुद्दों का सम्बन्ध है, इन पर छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की हाल में जारी की गई रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है। जहां तक पदोन्नतियों में असमानताओं और केन्द्रीय स्टाफिंग स्कीम के अन्तर्गत अधिक अवसरों का सम्बन्ध है, आयोग ने अध्याय 9 में इस मुद्दे की जांच की है, जिसमें उसने सरकार में पदों के लिए प्रतियोगिता को बढ़ावा देने और सर्वाधिक उपयुक्त उम्मीदवारों के चयन के लिए एक क्रियाविधि लागू करने की कोशिश की है।

4.6 सुधारों की कार्य-सूची

4.6.1 भर्ती और प्रवेश की आयु

4.6.1.1 सिविल सेवा का योग्यतातंत्र सिविल सेवा में उच्च गुणवत्ता वाले लोगों को लाने में सहायता देता है, सिविल सेवा की हैसियतों को प्रतिष्ठा प्रदान करता है और उच्च कोटि के कार्य-निष्पादन को बहुत अधिक अभिप्रेरित कर सकता है[37]। सिविल सेवाओं में प्रवेश की आयु एक बहुत महत्वपूर्ण मामला है, विशेष रूप से प्रशिक्षणार्थी सिविल सेवकों में सही मूल्यों का संचार करने के सन्दर्भ में संविधान के निर्माताओं की राष्ट्र-निर्माण की चित्त-वृत्ति और सिविल सेवकों से सरकार की अपेक्षाओं के अनुरूप मूल चिन्तन के अनुसार, उच्च आयु-सीमा और परीक्षाओं के प्रयासों की अनुमत संख्या कम रखी गई थी, ताकि सेवा में अधिक संख्या युवाओं की हो, जिनमें आदर्शवाद और लोक सेवा की भावना भरी हुई हो[38]। लेकिन इस बीच इन आवश्यकताओं को काफी अधिक उपान्तरित कर दिया गया है, जिसके परिणामस्वरूप सिविल सेवकों में आने वाले नए प्रवेशकर्ताओं की आयु की रूपरेखा बदल गई है। भर्ती की प्रक्रिया में सुधार के तत्वों में एक ऐसी प्रणाली तैयार करना शामिल होना चाहिए, जो योग्यता पर आधारित हो और इसके अलावा उसे शिक्षा प्रणाली से सर्वोत्तम और योग्यतम व्यक्तियों को भर्ती करने के लिए उम्मीदवारों के पूल का विस्तार करना चाहिए और उन्हें उस अवस्था में लेना चाहिए, जब उन्हें सही किस्मों के मूल्यो से ओत-प्रोत करना सम्भव हो।

[37] विश्व विकास रिपोर्ट, 1997

[38] के.पी. कृष्णन और टी.वी. सोमानाथन : सिविल सेवा: एन इन्स्टिट्यूशनल पर्सपेक्टिव इन देवेश हापुर एण्ड प्रताप भानु मेहता (सं.) पब्लिक इन्स्ट्क्शन्स इण्डिया: पर्फोमेस एण्ड डिजाइन

4.6.2 प्रशिक्षण

4.6.2.1 प्रशिक्षण मानव संसाधन विकास का एक महत्वपूर्ण घटक है। सिविल सेवाओं की प्रशिक्षण की मौजूदा प्रणाली सामाजिक-आर्थिक क्षेत्रों में हुए परिवर्तनों और नई उभर रही चुनौतियों को पर्याप्त रूप से प्रतिबिम्बित नहीं करती। इसमें एक यह भी कमी है कि इसमें काटू किनारे के स्तर के पदाधिकारियों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं पर पर्याप्त जोर नहीं दिया जाता। यह जरूरी हो गया है कि सिविल सेवा प्रशिक्षणार्थियों को नए प्रबन्धन कौशलों से और टीम-कार्य, सरकारी और गैर-सरकारी भागीदारी, नेटवर्क्स में प्रबन्धन की धारणाओं से तथा भ्रष्टाचार से निपटने से सम्बन्धित मुद्दों से सुपरिचित कराया जाए। सुधारों के कार्यक्रम में सभी सिविल सेवकों के लिए प्रवेश की अवस्था पर और प्रत्येक पदोन्नति से पहले अनिवार्य प्रशिक्षण और क्षेत्र-ज्ञान (डोमेन नालिज) के जरिए कैरियर-मध्य प्रशिक्षण और प्रशिक्षण की नीति की निगरानी करने के लिए मानीटरन की व्यवस्था शामिल होनी चाहिए। इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए राष्ट्रीय और राज्य स्तर की संस्थाओं को फिर से जोरदार बनाने की आवश्यकता है।

4.6.3 पदावधि

मुख्य पदों की लघु कार्यावधि का उल्लेख, विशेष रूप से राज्य सरकारों में, शासन की प्रणालियों में त्रुटियों के एक प्रमुख कारण के रूप में किया जाता है। किसी सिविल सेवक को ट्रान्सफर करने के सरकार के अन्तर्निहित अधिकार को स्थिर कार्यावधि की आवश्यकता के साथ सन्तुलित किए जाने की आवश्यकता है, ताकि प्रभावकारिता को और कानून लागू करने वाले पदों की स्वतंत्रता की आवश्यकता को सुनिश्चित किया जा सके। स्थिर पदावधि इसलिए भी जरूरी है कि पदों पर आसीन अधिकारी कार्य (जाब) के बारे में सीख सकें, अपना क्षमता का विकास कर सकें और यथासम्भव सर्वोत्तम तरीके से योगदान दे सकें। महत्वपूर्ण पदों की स्थिर कार्यावधि सुनिश्चित करने के लिए संस्थात्मक और प्रक्रियात्मक सुधार किए जाने होंगे।

4.6.4 क्षेत्र योग्यता

4.6.4.1 आधुनिक प्रशासन की बढ़ती हुई जटिल चुनौतियाँ सिविल सेवकों से उच्च स्तर के ज्ञान और गहन अन्तर्दृष्टि की मांग करती हैं। इसका अर्थ यह होगा कि सिविल सेवकों - विशेष रूप से नीति निर्माण वाले पदों पर आसीन सिविल सेवकों - के पास क्षेत्रक का गहरा ज्ञान होना चाहिए, जो अकादमिक उपाधियों, क्षेत्र-अनुभव, प्रबंधकीय मामलों से सामना होने, प्रशिक्षण और स्वाध्याय के जरिए प्राप्त किया गया हो। इस किस्म के गहरे ज्ञान और हौसलों को प्राय: क्षेत्र (डोमेन) योग्यता कहा जाता है। क्षेत्र योग्यता विशेषज्ञता वाले तकनीकी ज्ञान से भिन्न होती है, क्योंकि इसका अर्थ संगत क्षेत्र की व्यापक

जानकारी और उससे भी अधिक महत्वपूर्ण रूप से सम्बन्धित क्षेत्र में व्यावहारिक अनुभव से प्राप्त की गई प्रबन्धकीय योग्यताएं हैं। सिविल सेवकों को उनके कैरियर के प्रारम्भिक भाग में विशिष्ट क्षेत्र (डोमेन) समनुद्दिष्ट करना और उन्हें समनुद्दिष्ट क्षेत्र में बनाए रखना, सिविल सेवा सुधारों के बारे में आयोग के प्रस्तावों में एक प्रमुख विचारणीय बात है।

4.6.5 वरिष्ठ कार्यकारी पदों पर नियुक्ति के लिए प्रतियोगिता को बढावा देना

4.6.5.1 सुधारों का एक प्रमुख संघटक यह है कि सरकार में सबसे अधिक चुनौतीपूर्ण कार्यों के लिए समाज से सर्वोत्तम व्यक्तियों को चुना जाए। कुछ कार्यकारी पद उच्च स्तर की नीतिविषयक सलाह, प्रबंधकीय और व्यावसायिक कार्यों के लिए जिम्मेदार हैं। वरिष्ठ कार्यकारी पदों के लिए व्यक्तियों का चयन करने के वास्ते प्रतियोगिता को लागू किया जाना चाहिए।

4.6.6 कार्य-निष्पादन प्रबंधन प्रणाली

4.6.6.1 कार्य-निष्पादन प्रबंधन प्रणालियां ऐसे साधनों और ऐसी प्रबंधन प्रणालियों का सेट हैं, जो संगठनात्मक लक्ष्यों को अपने विभिन्न यूनिटों के कार्य-निष्पादन के साथ और अन्ततः इनमें कार्य करने वाले सभी अलग-अलग व्यक्तियों के कार्य-निष्पादन के साथ जोडती हैं। कार्य-निष्पादन प्रबंधन प्रणालियां संगठनों के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। सरकारी संगठनों में व्यापक कार्य-निष्पादन प्रबंधन प्रणाली का वजूद प्रायः नहीं होता । यह एक कारण है कि यह संगठन परिणामों की अपेक्षा उत्पादों पर अपना ध्यान अधिक केन्द्रित क्यों करते हैं। एक युक्तियुक्त कार्य-निष्पादन प्रबंधन प्रणाली में प्रत्येक स्तर पर ऐसे लक्ष्य निर्धारित करना, जो मापे जा सकते हों, प्रत्येक यूनिट के कार्य-निष्पादन और संगठन के अन्दर काम करने वाले प्रत्येक व्यक्ति के कार्य-निष्पादन को मानीटर करना, कार्य-निष्पादन की क्षमता का विकास करना, अच्छे कार्य-निष्पादन को पुरस्कृत करना और अपेक्षा से कम कार्य-निष्पादन का प्रबंधन करना शामिल होगा ।

4.6.7 निकासी की कार्य-विधि

4.6.7.1 इस समय, किसी सिविल सेवक को योग्यता के आधार पर अथवा कार्य पूरा न करने के आधार पर विरल रूप से ही बर्खास्त किया जाता है अथवा दण्डित किया जाता है। यह जरूरी है कि सभी सिविल सेवकों के कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन, नियमित नियतकालिक रूप से, किया जाए और ऐसे मूल्यांकन के आधार पर और ऐसे उपबंधों का प्रयोग करके किसी सिविल सेवक को अनिवार्य रूप से सेवा- निवृत्त किया जा सकता है जिनमें से कुछ पहले से मौजूद हैं लेकिन जिनका प्रयोग पर्याप्त रूप से नहीं किया जाता।

4.6.8 प्रयोजन की स्पष्टता और कार्य

4.6.8.1 वरिष्ठ सिविल सेवको के नीति निर्माण करने के कायों को नीति का कार्यान्वयन करने के कार्यों से अलग किए जाने की आवश्यकता है। चूंकि सरकार के सचिवों पर नीति, प्रशासनिक और कार्यान्वयन के बहुत व्यापक क्रियाकलापों की बहुत विविध प्रकार की और बहुत भारी जिम्मेदारियाँ होती हैं, इसलिए मंत्री को नीति सम्बन्धी सलाह देने के उनके सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य की ओर प्राय: उतना ध्यान नहीं दिया जाता जितना ध्यान दिया जाना जरूरी होता है। वे इनमें से प्रत्येक कार्य की ओर जितना समय दे सकते हैं, वह बहुत सीमित होता है और उन्हें नीति और कार्य-नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण मुद्दों पर ध्यान देने और सोच-विचार करने का पर्याप्त समय नहीं मिल पाता। मंत्रियों को नीति सम्बन्धी उच्च कोटि की सलाह देने की आवश्यकता के लिए यह अपेक्षित है कि सरकार के सचिवों और सचिवालय में नीति सम्बन्धी सलाह देने की जिम्मेदारियों वाले सहायक कर्मचारियों का ध्यान नेमी प्रशासनिक कार्यों और प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को सम्भालने की मांगों के कारण बंट न जाए। इसके लिए यह जरूरी होगा कि नीति निर्माण और कार्यान्वयन की जिम्मेदारियों को मेटे रूप से अलग -अलग किया जाए । इसका अर्थ यह होगा कि उन मंत्रालयों को, जिन पर नीति निर्माण सम्बन्धी सलाह देने की जिम्मेदारियाँ हैं, जिनमें नीति के कार्यान्वयन का मानीटरन और मूल्यांकन करना भी शामिल है, उन विभागों और निकायों से अलग किया जाना चाहिए, जिन पर सेवाएं प्रदान करने, प्रचालनात्मक कार्यों और विनियमों को लागू करने की जिम्मेदारियाँ हों।

4.6.8.2 इस स्थिति में, न केवल नीति और प्रचालनों को स्थूल रूप से अलग किया जाना जरूरी है, बल्कि मंत्रालयों के डिजाइन का पुनर्गठन किया जाना भी जरूरी है, ताकि उन्हें अपेक्षाकृत कम सोपानात्मक बनाया जाए, अधिक सपाट ढांचों का निर्माण किया जाए, जो टीम - आधारित दिशावाले हों और उस अतिशय मात्रा वाले केन्द्रीय नियंत्रण को कम किया जाए, जो प्रचालन के कार्यों पर आजकल लागू किया जाता है।

4.6.8.3 इसके लिए यह आवश्यक होगा कि प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को निभाने के लिए कार्यकारी एजेसियों जैसे स्वायत्त संगठन स्थापित किए जाएं। विभाग-प्रबंधित क्रियाकलाप की अपेक्षा स्वायत्त एजेंसियों का लाभ यह है कि किसी एजेंसी में किसी सरकारी विभाग की तुलना में बहुत अधिक प्रचालनात्मक लचीलापन होगा और कार्य-निष्पादन के बारे में उसकी उत्तरदायिता बहुत अधिक होगी। आयोग "भारत सरकार का प्रचालनात्मक ढांचा" सम्बन्धी अपनी रिपोर्ट में इस मुद्दे की जांच विस्तृत रूप से करेगा।

4.6.9 परिणाम-उन्मुख सिविल सेवा

4.6.9.1 मौजूदा शासन प्रणालियां नियम -आधारित कार्य-पद्धतियों पर बहुत अधिक निर्भर करती है। वे प्रक्रिया, कार्य-विधि के पालन, बजट व्यवस्थाओं के साथ अनुरूपता और निविष्टियों की किफायत के काम में बहुत अधिक व्यस्त रहती हैं। परिणामत:, इस्तेमाल की गई निविष्टियों पर आवश्यकता से अधिक जोर दिया जाता है-किसी स्कीम अथवा कार्यक्रम के लिए कितने संसाधन, कर्मचारी और सुविधाएं उपलब्ध कराई जाती हैं और क्या यह मानक नियमों और विनियमों के अनुसार हैं ? किसी स्कीम की सफलता अथवा असफलता का मूल्यांकन भी इस्तेमाल किए गए संसाधनो की मात्रा के आधार पर किया जाता है। इसके परिणामस्वरूप, शासन का ध्यान परिणामों की अपेक्षा निविष्टियों पर अधिक होता है।

4.6.9.2 नियंत्रण और उत्तरदायिता के निविष्टि फोक्स के परिणामस्वरूप ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है, जिसमें इन निविष्टियों के इस्तेमाल के जरिए प्राप्त किए जा रहे परिणामों की ओर अत्यंत कम ध्यान दिया जाता है, और उनके लिए सिविल सेवकों को उत्तरदायी नहीं ठहराया जाता। उद्देश्य यह होना चाहिए कि ज्ञान के केन्द्र-बिन्दु को व्यय और क्रियाकलाप के स्तर जैसे पारम्परिक सरोकारों से हराकर ऐसे प्रबंधन ढांचे को ध्यान का केन्द्र-बिन्दु बनाया जाए, जो कार्य-निष्पादन के प्रमुख सूचक निर्धारित करके परिणामों के रूप में कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए कड़े सूचक विकसित करने के जरिए परिणामों के लिए प्रबंध करें।

4.6.9.3 परिणाम प्राप्त करने के लिए यह जरूरी होगा कि कार्यान्वयन करने वाले विभागों को काफी अधिक प्रबन्धकीय प्राधिकार अन्तरित किया जाए। प्रबन्धकीय प्राधिकार के अन्तरण के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों के सिविल सेवकों को परिणाम प्राप्त करने के लिए अपेक्षाकृत अधिक लचीलापना और प्रोत्साहन देना और वित्तीय तथा जनशक्ति संसाधनों के ऊपर मौजूदा केन्द्रीय नियंत्रण में ढील देना आवश्यक होगा।

4.6.10 परिणामों के लिए उत्तरदायिता

4.6.10.1 कार्यान्वयन एजेंसियों के सिविल सेवकों को संसाधनों के अन्तरण का प्रतिरूप कार्य-निष्पादन की अधिक कड़ी अपेक्षाएं और पहले से अधिक उत्तरदायिता होनी चाहिए। कार्यान्वयन एजेंसियों के सिविल सेवकों को संसाधनों के भीतर प्रबन्ध करते हुए कार्य-निष्पादन के विनिर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्त करने की जिम्मेदारी लेनी चाहिए। उत्तरदायिता विभागीय मंत्री के साथ करार के जरिए प्राप्त की जा सकती है, जिसमें कार्य-निष्पादन के लक्ष्य विनिर्दिष्ट किए गए हों। प्रस्तावित कार्य-निष्पादन को सार्वजनिक (पब्लिक) क्षेत्र में रखा जाना चाहिए, ताकि इस बारे में पूरी पारदर्शिता रहे कि सिविल सेवकों ने किसी विशिष्ट अवधि में क्या करने का करार किया है। ये कार्य-निष्पादन करार समूची कार्य-निष्पादन प्रबंधन प्रणाली के भाग होने चाहिएं।

4.6.11 आचार संहिता

4.6.11.1 सिविल सेवाओं के लिए मूल्यों का मौजूदा सेट आचार नियम हैं, जो कुछ ऐसे सामान्य क्रियाकलापों का निषेध करते हैं, जो सभी सिविल सेवकों के लिए अवांछनीय आचरण और व्यवहार हैं; लेकिन हमारे पास उन मूल्यों का कोई विवरण नहीं है, जिनसे सिविल सेवकों को अपनी ड्यूटियों का पालन करते समय मार्ग-दर्शन प्राप्त हो। सिविल सेवकों के लिए स्वीकृत आचरण के रूप में कुछ अधिक व्यापक मानदंड निर्धारित किए जाने की आवश्यकता है। सिविल सेवाओं के लिए मूल्यों की घोषणा होनी जरूरी है, जो राजनैतिक निष्पक्षता, उच्चतम नैतिक मानदंडों को बनाए रखने, कार्यों के लिए उत्तरदायिता और तत्कालीन सरकार के प्रति जिम्मेदारियों के विशेष सन्दर्भ में, सिविल सेवाओं और सरकार, विधानमंडल, जनता के बीच के सम्बन्धों के बारे में लोगों की अपेक्षाओं को प्रतिबिम्बित करे। एक अन्य विचारणीय बात यह है कि मूल्यों और आचार संहिता को बढावा देने और लागू करने के लिए और यह मूल्यांकन करने के लिए कि समूची सिविल सेवा में ये मूल्य किस हद तक ग्रहण किए गए हैं और उन्हें किस हद तक अपनाया गया है, उपयुक्त संस्थात्मक तंत्र स्थापित किए जाएं।

4.6.12 सिविल सेवा कानून

4.6.12.1 अपनी सिविल सेवाओं का सुधार करने में अन्य देशों के अनुभवों पर चर्चा करते समय, आयोग को यह देखने का अवसर प्राप्त हुआ था कि सुधार करने वाले अधिकतर देशों ने व्यापक सिविल सेवा कानून अपनाए हैं, जिनमें उन मूल सिद्धान्तों, मूल्यों और विशेषताओं का उल्लेख किया गया है और उन्हें स्थापित किया गया है, जो सुधरी सिविल सेवा की विशिष्ट संस्कृति और उसके विशिष्ट आचार का सृजन करते हैं। आयोग ने यह भी देखा है कि इन विधानों ने किस प्रकार एक स्पष्ट और सूत्रबद्ध ढांचे की व्यवस्था की है, जिसके भीतर सिविल सेवा अपनी विशिष्ट भूमिका ओर जिम्मेदारियों को निभा सकती है।

4.6.12.2 एक विधायी ढांचे की आवश्यकता है, क्योंकि इससे भारत में विधान मंडलों को लोक सेवा के उन महत्वपूर्ण मानदंडों, नैतिक मूल्यों और उस संस्कृति को अभिव्यक्त करने का एक कानूनी आधार प्राप्त होगा, जिन्हें वे सिविल सेवा में देखना चाहेंगे और इसके लिए भी कानूनी आधार प्राप्त होगा कि उन्हें किस प्रकार कार्यान्वित किया जाना चाहिए। यह विधान सिविल सेवा के अन्दर के व्यक्तियों और आम लोगों के लिए भी इस बात का एक स्पष्ट विवरण होना चाहिए कि सिविल सेवा से क्या अपेक्षा की जाती है। विधान के जरिए सिविल सेवा के मूल्यों की अभिव्यक्ति एक महत्वपूर्ण बात है। सिविल सेवा कानून में जो सांझे मूल्य और जो सांझी परिकल्पना निर्धारित की गई हो, उसकी स्पष्ट जानकारी समूची सिविल सेवा को एक जोड़ने वाली और अभिप्रेरित करने वाली शक्ति मुहैया करेगी; यह सिविल सेवा में

दृष्टिकोण और व्यवहार की समानता की नींव भी मुहैया करेगी। इसके अलावा, यह एक ऐसी कार्य-पद्धति की द्योतक होगी, जो विश्व की सर्वोत्तम रीतियों के अनुरूप होगी। विधान में, कम से कम, निम्नलिखित मूल्यों और नैतिक मानदंडों को सुस्पष्ट व्यक्त किया जाना चाहिए।

- संविधान में प्रतिष्ठापित सिद्धान्तों के लिए प्रतिबद्धता
- ईमानदारी, प्रामाणिकता और आचार के उच्चतम स्तरों का पालन
- नागरिकों के हितों और लोगों की भलाई के लिए प्रतिबद्धता
- लोगों के साथ किए जाने वाले सभी व्यवहारों में निष्पक्षता और वस्तुनिष्ठता
- समाज के कमजोर वर्गों के साथ सहानुभूति।

5

भर्ती

5.1 प्रस्तावना

शासन की गुणवत्ता आधारभूत रूप से उसके सरकारी सेवको की गुणवत्ता पर निर्भर करती है। सरकारी सेवकों की गुणवत्ता की एक प्रमुख निर्धारक भर्ती की प्रक्रिया की कड़ाई और प्रामाणिकता है। इसलिए, भर्ती की प्रक्रिया पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष और साम्यिक होनी चाहिए और उसके अलावा उसे यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि सही किस्म के लोग सिविल सेवा में शामिल हों। चूंकि सरकार भारत में सबसे बड़ी नियोजक है, इसलिए वह विभिन्न संस्थात्मक तंत्रों के माध्यम से बहुत विविध प्रकार के पदों के लिए उम्मीदवारों की भर्ती करती है। संघ लोक सेवा आयोग को,जो एक संवैधानिक प्राधिकरण है, संघ सरकार के लिए वरिष्ठ सरकारी सेवक भर्ती करने का आदेश है। राज्यों के लोक सेवा आयोग राज्य सरकारों के लिए ऐसी ही भूमिका निभाते हैं। कर्मचारी चयन आयोग संघ सरकार में अन्य पदों के लिए कार्मिकों की भर्ती करता है। सरकारी विभागों को भी कतिपय श्रेणियों के कार्मिकों की भर्ती करने का प्राधिकार प्राप्त है। भारत में सिविल सेवाओं में भर्ती की प्रणाली कई वर्षों में विकसित हुई है। विशेष रूप से स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद, समय-समय पर प्रशासन की आवश्यकताओं के अनुसार, भर्ती की प्रक्रिया में कई परिवर्तन किए गए हैं। इस अध्याय में आयोग ने सिविल सेवा परीक्षा के जरिए सरकार में वरिष्ठ पदों के लिए की जाने वाली भर्ती की प्रक्रिया की जांच की है।

5.2 भारत में सिविल सेवाओं में भर्ती का संक्षिप्त इतिहास

5.2.1 अपने लम्बे क्रमविकास के दौरान, भारत में सिविल सेवा, जो पहले एक विशिष्ट वर्गीय सेवा थी, अब एक ऐसी सेवा बन गई है, जो भारतीय समाज की प्रतिनिधि है। यह एक बहुत सकारात्मक विकास है। अपने प्रतिनिधिक स्वरूप में, सिविल सेवाओं में अब बहुत से लोग देहाती क्षेत्रों के हैं और सुविधावंचित वर्गों के हैं। अनुभव यह रहा है के इन पृष्टभूमियों के विद्यार्थियों को उन मुद्दों, बाधाओं और समस्याओं की काफी पैनी जानकारी है, जिनका सामना ग्रामीण क्षेत्रों और सुविधावंचित क्षेत्रों के लोगों को करना पड़ता है। सिविल सेवा को परिवर्तन और सामाजिक रूपान्तरण का एजेंट बनाने के लिए, प्रतिनिधिक सिविल सेवा से होने वाले लाभ को और अधिक सशक्त बनाए जाने की आवश्यकता है।

5.2.2 वर्ष 1922 से पहले, भारतीय सिविल सेवा परीक्षा ब्रिटिश सिविल सेवा आयोग द्वारा इंग्लैंड में आयोजित की जाती थी। 1922 से ही, यह परीक्षा भारत में भी ली जानी शुरू हुई। तदोपरान्त, 1926 से ब्रिटिश सिविल सेवा आयोग की ओर से भारत में भारतीय सिविल सेवा (आई.सी.एस.)परीक्षा लिए जाने

के लिए लोक सेवा आयोग (भारत) का गठन किया गया। भारत सरकार अधिनियम, 1935 के अन्तर्गत लोक सेवा आयोग (भारत) को फेडरल लोक सेवा आयोग द्वारा प्रतिस्थापित किया गया, जिसने 1937 से ब्रिटिश आयोग से स्वतंत्र रूप में भारत में आई.सी.एस परीक्षा आयोजित करना प्रारम्भ किया। स्वतंत्रता प्राप्ति से पहले, भारत में भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा, इम्पीरियल सीमा शुल्क सेवा, भारतीय रेल और लेखा सेवा, सैनिक लेखा विभाग, डाक अधीक्षक (श्रेणी II), और स्टेट रेलवेज की सुपीरियर राजस्व स्थापना के सेवा और परिवहन (यातायात) और वाणिज्यिक विभागों के लिए एक संयुक्त परीक्षा भारत में ली जाती थी। भारतीय पुलिस के लिए एक अलग परीक्षा ली जाती थी। लेकिन, 1943 के बाद, इन सेवाओं के लिए, जिनमें आई.सी.एस. भी शामिल थी, भर्ती निलम्बित कर दी गई[39]।

5.2.3 स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद, भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय पुलिस सेवा और भारतीय विदेश सेवा नाम की नई सेवाएं स्थापित की गईं। 1947 और 1950 के बीच की अवधि में, इन सेवाओं और गैर-तकनीकी केन्द्रीय सेवाओं में भर्ती के लिए एक वार्षिक संयुक्त प्रतियोगिता परीक्षा आयोजित की गई। वर्ष 1950 में, संविधान के लागू होने पर, फेडरल लोक सेवा आयोग का नाम बदल कर संघ लोक सेवा आयोग कर दिया गया। परीक्षा के लिए उम्मीदवारों के लिए तीन अनिवार्य विषय और तीन वैकल्पिक विषय लेने की आवश्यकता थी। 1951 से, पात्रता की आयु 21 से 24 वर्ष (आई.पी.एस के लिए 20 से 24 वर्ष) निर्धारित की गई और उम्मीदवारों को परीक्षा में बैठने के लिए तीन अवसरों की अनुमति थी। लोक सेवा (भर्ती के लिए योग्यता) समिति की, जो 1955 में नियुक्त की गई थी, एक सिफारिश यह थी कि पात्रता की आयु को घटा कर 21-23 वर्ष कर दिया जाए और परीक्षा के लिए केवल दो प्रयासों की अनुमति दी जाए। सरकार ने पात्रता की आयु में कोई परिवर्तन किए बिना, प्रयासों की संख्या को घटा कर दो तक सीमित करने का फैसला किया, जिन्हें (क) श्रेणी I सेवाओं (आई.ए.एस और आई.एफ.एस), (ख) श्रेणी II सेवाओं (आई.पी.एस. और संघ राज्य क्षेत्रों की पुलिस सेवा श्रेणी II), और (ग) श्रेणी III सेवाओं (केन्द्रीय सेवाएं वर्ग I और II) के लिए अलग-अलग रूप से गिना जाना था। वस्तुत:, इसका अर्थ यह हुआ कि 1961 से एक परीक्षा तीन परीक्षाएं बन गई। पहले प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिश पर, उच्च् आयु सीमा बढ़ा कर 1972 में 26 वर्ष कर दी गई और 1973 से उम्मीदवारों को तीन श्रेणियों में प्रत्येक श्रेणी के लिए तीन प्रयास करने की अनुमति दे दी गई[40]।

5.2.4 भर्ती नीति और चयन तरीकों सम्बन्धी समिति (जिसे एतस्मिन पश्चात कोठारी समिति कहा जाएगा) ने अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं में भर्ती के लिए सिविल सेवा परीक्षा की एक नई स्कीम की सिफारिश की। इसमें तीन आनुक्रमिक चरण शामिल थे: (i) मुख्य परीक्षा के लिए उम्मीदवारों के चयन के लिए प्रारम्भिक परीक्षा (वस्तुपरक किस्म), (ii) सिविल सेवाओं में प्रवेश के लिए उम्मीदवारों के चयन के लिए मुख्य परीक्षा (लिखित परीक्षा और उसके बाद साक्षात्कार) और (iii) अकादमी में आधार पाठ्यक्रम के समाप्त होने पर प्रशिक्षणोत्तर परीक्षा, जिसमें संघ लोक सेवा आयोग द्वारा गठित बोर्ड द्वारा किया जाने

[39]स्रोत : अध्याय 2 कोठारी आयोग की रिपोर्ट
[40] स्रोत: तदैव

वाला साक्षात्कार शामिल है। यह प्रस्ताव किया गया था कि चरण तीन की परीक्षा का परिणाम, चरण दो की परीक्षा के परिणाम के साथ मिलाए जाने पर, रैंकिंग निर्धारित करेगा और उसके द्वारा सेवाओं का नियतन निर्धारित करेगा। सरकार ने आधार (फाउन्डेशन) पाठ्यक्रम के बाद सेवाओं के नियतन संबंधी इस सिफारिश को स्वीकार नहीं किया। पहले दो चरणों (स्टेज) वाली यह स्कीम 1979 में लागू की गई। इस स्कीम का पुनरावलोकन सिविल सेवा परीक्षा की स्कीम की समीक्षा करने वाली समिति (सतीश चन्द्र समिति) द्वारा किया गया, जिसने 1989 में अपनी रिपोर्ट में इस ढांचे को जारी रखने की सिफारिश की और इसके साथ मुख्य परीक्षा में एक अनिवार्य निबन्ध पेपर शुरू करने की भी सिफारिश की। सिविल सेवा परीक्षा में मौजूदा ढांचे की जानकारी तालिका 5.1 में दी गई है।

तालिका 5.1 : सिविल सेवा परीक्षा का मौजूदा ढांचा

परीक्षा के संघटक	**पेपरों की संख्या और अंक**		
प्रारम्भिक परीक्षा (वस्तुपरक किस्म)	सामान्य अध्ययन	1	150
	वैकल्पिक अध्ययन	1	300
	अंग्रेजी (अर्हकारी स्वरूप और मैट्रिक स्तर)	1	300
मुख्य परीक्षा (पारम्परिक)	हिन्दी (अर्हकारी स्वरूप और मैट्रिक स्तर)	1	300
	सामान्य अध्ययन	2	600
	निबन्ध	1	200
	पहला वैकल्पिक विषय	2	600
	दूसरा वैकल्पिक विषय	2	600
	सामान्य अध्ययन के पेपरों, निबन्ध पेपर और वैकल्पिक पेपरों के उत्तर अंग्रेजी में अथवा अनुसूची VIII की किसी एक भाषा में दिए जा सकते हैं, जबकि प्रश्न-पत्र द्विभाषी रूप से निर्धारित किए जाते हैं।		
साक्षात्कार			300
जोड़			300
आयु	21-30 वर्ष (अन्य पिछड़ी श्रेणियों के उम्मीदवारों के लिए तीन वर्ष और अनु. जा./अनु. ज. जा. उम्मीदवारों के लिए पांच वर्ष की छूट)		
अवसरों की संख्या	सामान्य श्रेणी उम्मीदवारों के लिए 4, अन्य पिछड़ी श्रेणियों के उम्मीदवारों के लिए 7 और अनु.जा./अनु.ज.जा. उम्मीदवारों के लिए कोई प्रतिबन्ध नहीं		
न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता	स्नातक उपाधि		

स्रोत अलघ समिति की रिपोर्ट/संघ लोक सेवा आयोग की वेबसाइट

5.2.5 सिविल सेवा परीक्षा में बैठने वाले आवेदकों और उम्मीदवारों की संख्या में पिछले वर्षों में बहुत बढ़ोतरी हुई है, जैसाकि तालिका 5.2 में दिखाया गया है। जिन सेवाओं के लिए भर्ती की जाती है, उनकी सूची तालिका 5.3 में दी गई है।

तालिका 5.2 सिविल सेवा परीक्षा में बैठने वाले आवेदकों और उम्मीदवारों की संख्या

परीक्षा का वर्ष	आवेदकों की संख्या	सिविल सेवा (प्रारम्भिक) परीक्षा में बैठने वाले उम्मीदवारों की संख्या
2003-04	3,16,496	1,60,784
2004-05	3,49,020	1,74,475
2005-06	3,45,106	1,75,202
2006-07	3,83,983	1,95,803

स्रोत: तालिका 1 और 2; वार्षिक रिपोर्ट 2006-07 और तालिका 3 क और 3 ख; वार्षिक रिपोर्ट 2005-06, संघ लोक सेवा आयोग

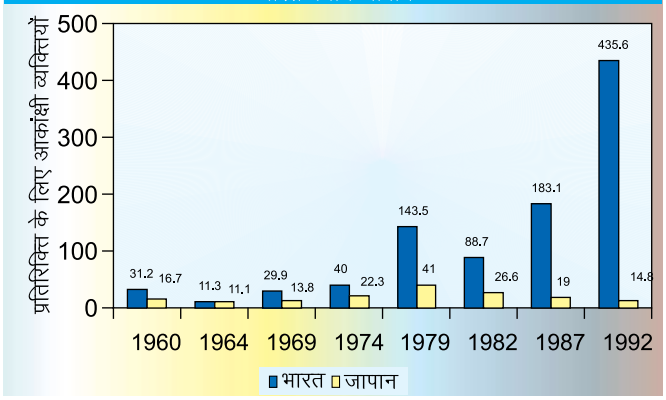
तालिका 5.3 : वे सेवाएं, जिनके लिए भर्ती सिविल सेवा परीक्षा के जरिए की जाती है।	
सिविल सेवाएं (मुख्य) परीक्षा — 2006	
अखिल भारतीय सेवाएं	
i)	भारतीय प्रशासनिक सेवा
ii)	भारतीय पुलिस सेवा
केन्द्रीय सेवाएं समूह "क" सेवाएं/पद	
iii)	भारतीय विदेश सेवा
iv)	भारतीय डाक और तार सेवा और वित्त सेवा
v)	भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा
vi)	भारतीय राजस्व सेवा (सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद-शुल्क)
vii)	भारतीय रक्षा लेखा सेवा
viii)	भारतीय राजस्व् सेवा (आय कर)
ix)	भारतीय आयुध कारखाना सेवा (सहायक वर्क्स प्रबन्धक, गैर-तकनीकी)
x)	भारतीय डाक सेवा
xi)	भारतीय सिविल लेखा सेवा
xii)	भारतीय रेल यातायात सेवा
xiii)	भारतीय रेल लेखा सेवा
xiv)	भारतीय रेल कार्मिक सेवा
xv)	रेल सुरक्षा बल में सहायक सुरक्षा अधिकारी का पद
xvi)	भारतीय रक्षा सम्पदा सेवा
xvii)	भारतीय सूचना सेवा (जूनियर ग्रेड)
xviii)	भारतीय व्यापार सेवा (ग्रेड III)

समूह "ख" सेवाएं/पद	
xix)	सशस्त्र बल मुख्यालय सिविल सेवा (अनुभाग अधिकारियों का ग्रेड)
xx)	दिल्ली, अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह, लक्षद्वीप, दमन और दीव और दादरा और नगर हवेली सिविल सेवा
xxi)	दिल्ली, अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह, दमन और दीव और दादरा और नगर हवेली पुलिस सेवा
xxii)	पांडिचेरी सिविल सेवा
xxiii)	पांडिचेरी पुलिस सेवा

स्रोत: 56वी वार्षिक रिपोर्ट, 2006-07, संघ लोक सेवा आयोग

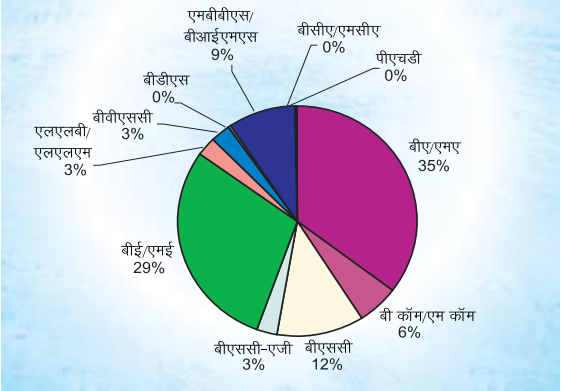
5.2.6 प्रतिभा के उस भंडार (पूल)में, जहां से मौजूदा प्रणाली अपने सिविल सेवकों को भर्ती करती है, संख्या की पर्याप्तता कभी कोई मुद्दा नहीं रहा है। उदाहरण के लिए, 2005 में सिविल सेवकों के 457 पदों (जाब्स) के लिए प्रतियोगिता करने वाले आवेदकों की संख्या 3.45 लाख थी (संघ लोक सेवा आयोग की वर्ष 2006-07 की वार्षिक रिपोर्ट के आधार पर)। हर वर्ष इस अनुपात में वृद्धि हो रही है। जापान के साथ तुलना करने पर, जिसका उल्लेख प्राय: सिविल सेवा में योग्यता-आधारित भर्ती के उदाहरण के रूप में किया जाता है, इस बात की पुष्टि होती है कि भारत में सिविल सेवाओं में भर्ती जापान की अपेक्षा बहुत अधिक प्रतियोगितात्मक है। चित्र 5.1 इस बात को दर्शाता है[41]।

चित्र 5.1 सिविल सेवाओं में प्रति रिक्त इच्छुकों की संख्या : भारत बनाम जापान



5.2.7 सिविल सेवा परीक्षा के अलावा, संघ लोक सेवा आयोग अन्य "विशेष सेवाओं" जैसे भारतीय वन सेवा, भारतीय आर्थिक सेवा/भारत सांख्यिकीय सेवा के लिए प्रतियोगी परीक्षाएं आयोजित करता है। केवल वे उम्मीदवार, जिनके पास विहित स्नातक (अथवा स्नातकोत्तर) उपाधियां होती हैं, इन परीक्षाओं में बैठने के हकदार होते हैं। आयोग की प्रथम दृष्टया यह राय है कि कुछ सेवाएं, जो इस समय सिविल सेवा परीक्षा द्वारा कवर की जाती हैं; (विशेष रूप से लेखा सेवाएं) "विशेष सेवाओं" की

चित्र 5.2 : 2004-05 में सफल उम्मीदवारों का शैक्षिक अर्हता-वार विभाजन : स्रोत : वार्षिक रिपोर्ट स.लो.से.आ.



[41]दास एस.के., 1998, सिविल सर्विस रिफार्म्स एण्ड स्ट्रक्चरल एडजस्टमेंट

श्रेणी में शामिल की जानी चाहिएं और उनके लिए भर्ती एक अलग परीक्षा के जरिए की जानी चाहिए। सरकार संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करके इस मुद्दे पर अपनी राय कायम कर सकती है। आयोग ने सिविल सेवाओं में सिविल सेवा परीक्षा के जरिए भर्ती से सम्बन्धित विभिन्न मुद्दों पर विचार किया है। अन्तिम विचार-विमर्श निम्नलिखित मुद्दों पर केन्द्रित रहे हैं :

(i) सिविल सेवाओं में प्रवेश की अवस्था (स्टेज)

(ii) प्रवेश के समय की आयु ओर प्रयासों की संख्या

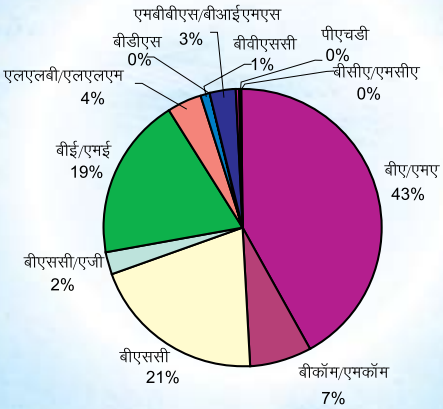
(iii) सिविल सेवा परीक्षा का ढांचा

(iv) सिविल सेवाओं में भर्ती के अन्य तरीके

5.3 सिविल सेवाओं में प्रवेश की अवस्था (स्टेज)

संघ लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित सिविल सेवा परीक्षा के माध्यम से सेवाओं मे प्रवेश की अवस्था स्नातक की उपाधि (बेचलर अथवा उसके समकक्ष उपाधि) प्राप्त करने के बाद आती है1 स्रोत पात्र आयु-पटटी के स्नातकों (सभी विषयों के) का पूल होता है। जिन व्यक्तियों का चयन कर लिया जाता है और जिन्हें विभिन्न सेवाओं में आवंटित कर दिया जाता है, उन्हें कुल दो वर्षों की अवधि के लिए सामान्य प्रशिक्षण और सेवा-सापेक्ष प्रशिक्षण दिया जाता है। जिन समितियों ने भर्ती और प्रशिक्षण की रीतियों की समीक्षा की है, उन्होंने उनमें कई कमियां पाई हैं और मौजूदा प्रणालियों में परिवर्तनों के सुझाव दिए हैं, जिनकी चर्चा इस रिपोर्ट में अन्यत्र की गई है। इस आयोग ने भी परीक्षा प्रणाली और प्रशिक्षण दोनों के बारे में सुधार के लिए सुझाव दिए हैं, जिन्हें तत्काल कार्यान्वित किया जा सकता है। बहुत से सूझबूझ वाले प्रेक्षकों द्वारा इस बात पर बल दिया गया है कि यदि उद्देश्य यह है कि ऐसी प्रतिभा, कौशलों, अभिवृत्तियों और अभिप्रेरण वाले व्यक्तियों को भर्ती किया जाए, जो सिविल सेवा कैरियर के लिए अत्यावश्यक हैं, तो इस प्रणाली में आमूल परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है। जिन परिवर्तनों का सुझाव दिया गया है, उनका

चित्र 5.3: सी एस (मुख्य) परीक्षा 2004–05 में बैठे उम्मीदवारों का शैक्षिक अर्हता–वार विभाजन : स्रोत वार्षिक रिपोर्ट स. लो. से. आ.



एक मुख्य तत्व यह है कि किसी व्यक्ति को सिविल सेवा के भावी कैरियर के लिए तैयार करने का काम बहुत छोटी आयु में शुरू होना चाहिए, जब मन लोक सेवा के मूल्यों को ग्रहण करने के लिए खुला होता है, जबकि बाद की आयु में सिविल सेवा में प्रवेश करने वाले व्यक्ति अपने साथ जड़बद्ध मानसिकता का "असबाब" लेकर आते है। इन बातों के आधार पर, दो सुझाव दिए गए हैं, अर्थात :

1. स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली, और
2. लोक सेवाओं के लिए स्कूल-पश्चात शिक्षण

यद्यपि दोनों का उद्देश्य एक ही है, लेकिन दूसरे सुझाव में पहले सुझाव की कमजोरियों से बचने की कोशिश की गई है। दोनों प्रस्तावित प्रणालियों की जांच की गई है:

5.3.1 स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली

5.3.1.1 इस प्रस्ताव में स्कूल की पढ़ाई (कक्षा XII) पूरी कर चुके विद्यार्थियों के लिए एक अखिल भारतीय प्रवेश परीक्षा के जरिए सिविल सेवाओं में भर्ती की परिकल्पना की गई है। जो लोग अर्हता प्राप्त कर लेंगे, उन्हें साक्षात्कार के लिए बुलाया जाएगा, जिसमें मनोवैज्ञानिक परीक्षण, समूह चर्चाएं, मेडिकल परीक्षण आदि भी शामिल होंगे। अन्तिम चयन में आरक्षण के मौजूदा कोटे को भी ध्यान में रखा जाएगा। चुने हुए उम्मीदवार 3 वर्ष के पाठ्यक्रम के लिए एक संस्थान में प्रवेश लेंगे। 3 वर्ष का यह पाठ्यक्रम एक आधुनिक और संवेदनशील सिविल सेवाओं की मूलभूत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बहुत ध्यानपूर्वक तैयार किया जाएगा। पाठ्यक्रम की अवधि में हर वर्ष मूल्यांकन परीक्षण किए जाएंगे। उन सभी उम्मीदवारों को, जो अन्तिम परीक्षा में उत्तीर्ण हो जाएंगे, स्नातक की उपाधि प्रदान की जाएगी, जो राष्ट्र भर में मान्यताप्राप्त होगी। संस्थान द्वारा ली गई परीक्षाओं/किए गए परीक्षणों के आधार पर, उसके बाद एक योग्यता-सूची तैयार की जाएगी। योग्यता वाले/गरीब विद्यार्थियों के लिए छात्रवृत्तियों की व्यवस्था होने के साथ-साथ, पूरे पाठ्यक्रम के लिए यथार्थवादी शुल्क वसूल किया जाना जरूरी होगा।

5.3.1.2 जो उम्मीदवार सिविल सेवाओं में केरियर अपनाने के इच्छुक होंगे, उन्हें पाठ्यक्रम के पूरा होने के बाद, योग्यता और उनकी पसन्द के आधार पर सेवा आवंटित की जाएगी। जिन उम्मीदवारों को उनकी सेवा का आवंटन कर दिया गया होगा, वे निर्दिष्ट अकादमियों/संस्थानों में -उदाहरण के लिए आई.पी.एस. के लिए एस.वी.पी.एन.पी.ए., आई.आर.एस. के लिए एन.ए.डी.टी.- में 2 वर्ष के सेवा-सापेक्ष पाठ्यक्रम सम्बन्धित सेवा की आवश्यकताओं के लिए विशिष्ट रूप से तैयार किए जाएंगे। इन दो वर्षों के दौरान और आगे वार्षिक परीक्षाएं/परीक्षण होंगे। निर्दिष्ट अकादमियों/संस्थानों द्वारा ली गई परीक्षाओं के आधार पर 2 वर्षों के अन्त में प्रत्येक सेवा के लिए एक अन्तिम योग्यता-सूची फिर तैयार की जाएगी। अखिल

भारतीय सेवाओं के उम्मीदवारों को इस स्टेज पर योग्यता और तरजीह के आधार पर उनके संवर्ग का आवंटन किया जाएगा।

5.3.1.3 प्रस्तावित प्रणाली के लिए 3 वर्ष के स्नातक पाठ्यक्रम को संचालित करने के लिए एक राष्ट्रीय सिविल सेवा कालेज की स्थापना करना जरूरी होगा। संघ लोक सेवा आयोग इस कालेज के लिए उम्मीदवारों का चयन करने के लिए एक परीक्षा आयोजित करेगा और उसकी पात्रता सी.बी.एस.ई. (कक्षा XII) अथवा उसके समकक्ष कोई शैक्षिक योग्यता होगी। आयु के मौजूदा मानदंड को उसके अनुरूप कम करने की आवश्यकता होगी।

5.3.1.4 सशस्त्र बलों में स्कूल-पश्चात भर्ती की एक ऐसी ही प्रणाली विद्यमान है, जिसमें विद्यार्थी 12वीं कक्षा को उत्तीर्ण करने के बाद, संघ लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित प्रतियोगी परीक्षा में अर्हता प्राप्त करने के बाद राष्ट्रीय रक्षा अकादमी में प्रवेश पाने के लिए पात्र होते हैं। रेलवे भी अपने कुछ मैकेनिकल इंजीनियरों को स्कूल-पश्चात प्रवेश परीक्षा के जरिए भर्ती करती है। उन्हें रेलवे इंस्टिटयूट आफ मकेनिकल एण्ड इलेक्ट्रिकल इंजीनियरिंग में और आगे व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाता है ; इस संस्थान में उम्मीदवारों को मकेनिकल इंजीनियरी का चार वर्ष का एक कड़ा प्रशिक्षण पाठ्यक्रम पूरा करना होता है, जिसके लिए इस संस्थान का बिरला इंस्टिटयूट आफ टेक्नोलाजी, मेसरा, रांची के साथ सहमति-करार है। सशस्त्र बल मेडिकल कालेज, पुणे एक प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर, जो एक स्कूल-पश्चात परीक्षा है, उम्मीदवारों को भर्ती करता है। चुने हुए उम्मीदवारों को एम.बी.बी.एस. की अन्तिम परीक्षा में सफलतापूर्वक उत्तीर्ण होने के बाद सशस्त्र बल मेडिकल सेवा में औपचारिक रूप से शामिल किया जाता है।

5.3.2 पक्ष में तर्क

5.3.2.1 इस बात पर जोर दिया गया है कि स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली के, जिसका संक्षिप्त रूप से वर्णन पहले किया गया है, बहुत से लाभ हैं। सम्भाव्य सिविल सेवकों को काफी कम आयु में "पकड़ना" और उन्हें उस समय, जब वे अपने विकास की आयु में हों, लोक सेवा के आचार में ढालना संभव होगा। शिक्षा/प्रशिक्षण का कार्यक्रम इस प्रकार तैयार किया जा सकता है कि सिविल सेवाओं के लिए अपेक्षित सामान्य ज्ञान और कौशलों को 3 वर्ष के कार्यक्रम में एकीकृत किया जा सके। सिविल सेवाओं के लिए सही उम्मीदवारों का चयन उनके कार्य-निष्पादन और उनकी अभिरूचियों का प्रेक्षण बहुत निकटता से किए जाने के जरिए किया जा सकता है। एक अन्य लाभ यह होगा कि चूंकि स्कूल स्तर पर शिक्षा के विषयों की संख्या कालेज स्तर के विषयों के संख्या में कम होती है, इसलिए इससे तुलना करने में आसानी होगी और उन विद्यार्थियों का जमघट कम हो जाएगा, जो अधिकतर विश्वविद्यालयों में अन्य अकादमिक विषयों का अध्ययन करने में संलग्न होते हैं, लेकिन वास्तव में सिविल सेवा परीक्षा के लिए तैयारी कर रहे होते हैं।

5.3.2.2 स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली भर्ती की मौजूदा प्रणाली की तुलना में प्रतिभा के संसाधनों के अधिक बड़े भंडार (पूल) का उपयोग करना सम्भव बना देती है। परम्परागत रूप से, देश के सर्वोत्तम और सबसे योग्य विद्यार्थी स्कूल के पश्चात व्यावसायिक शिक्षा प्राप्त करना पसन्द करते हैं और उनमें आई.आई.टी., मेडिकल स्कूलों और राष्ट्रीय विधि स्कूलों, आदि में जाने की प्रवृत्ति होती है। इस स्थिति में, सिविल सेवाओं में स्कूल-पश्चात प्रवेश की प्रणाली में देश के सबसे बढ़िया और सर्वाधिक प्रतिभाशाली विद्यार्थियों को आकर्षित करने की क्षमता है।

5.3.2.3 स्कूल-पश्चात प्रणाली उन कोचिंग संस्थानों की मौजूदा अवांछनीय प्रणाली को भी समाप्त कर देगी; उम्मीदवारों को सिविल सेवा परीक्षा के लिए तैयार करने के लिए सारे देश में ऐसे संस्थानों की भरमार हो गई है। इन कोचिंग संस्थानों में रूढ़िबद्ध किस्म के एक ही सांचे में ढले व्यक्तियों को तैयार करने की प्रवृत्ति होती है और यह बात अन्ततः बुद्धि और विश्लेषण करने की योग्यता को अवरूद्ध कर देती है, जबकि ये चीजें सिविल सेवा की मूल विशेषताएं हैं। दुर्भाग्यवश, मौजूदा भर्ती प्रणाली मौन रूप से इन उभरते हुए कोचिंग केन्द्रों को प्रोत्साहित करती है, जो शिक्षा को सतही बना देते हैं और विद्यार्थियों को केवल परीक्षा प्रणाली को पछाड़ने और उसके द्वारा सफलता प्राप्त करने का प्रशिक्षण देते हैं। चूंकि ऐसे बहुत से उम्मीदवार, जो इन कोचिंग कक्षाओं में शिक्षा प्राप्त करते हैं, अन्ततः चुने जाने में सफलता प्राप्त कर लेते हैं, इसलिए सेवाएं ऐसे "अनुपयुक्त उम्मीदवारों" के बोझ से दब जाती हैं, जो जीवन भर की देनदारी बन जाते हैं।

5.3.2.4 कुछ गणमान्य शिक्षाविदों ने यह तर्क दिया है कि पात्रता निर्धारित करने के लिए बुनियादी योग्यता अथवा अर्हता के रूप में डिग्री का रूढ़िगत सिद्धान्त उस समय स्थापित हुआ था, जब स्कूल शिक्षा के स्तर इतने ऊंचे नहीं थे, जितने कि आज हैं। इसके अलावा, यह महसूस किया गया था कि उस छोटी आयु में विद्यार्थियों में उतनी परिपक्वता नहीं होती कि वे ऐसे व्यावसायिक कौशल और विश्लेषणात्मक योग्यताएं प्राप्त कर सकें, जो ऐसे व्यवसायों को अपनाने लिए आवश्यक होती हैं, जिनमें जटिल मुद्दों और राष्ट्रीय सरोकारों को सुलझाने की जरूरत पड़ती है। यह मिथ्या धारणा कि विद्यार्थी केवल तब व्यावसायिक कौशलों को आत्मसात करने और व्यावसायिक जिम्मेदारियों का वहन करने के लिए परिपक्व होंगे, जब उनकी आयु 25 वर्ष की हो जाएगी, अब निर्मूल सिद्ध हुई है, जब अधिकतर व्यवसाय (इंजीनियरिंग, मेडिसिन आदि) विद्यार्थियों का चयन, उनके द्वारा 12वीं कक्षा में सफलता प्राप्त करने के तत्काल बाद, प्रवेश के लिए कर रहे हैं। इस प्रकार, ऐसे विद्यार्थियों के उदाहरण है, जिन्हें 21-22 वर्ष की आयु में वकील बनने के बाद, न्यायिक अधिकारियों के रूप में चुना गया है और वे 23-24 वर्ष की छोटी आयु में मामलों का न्याय-निर्णय कर रहे हैं। अन्य व्यवसायों से भी इस प्रकार के उदाहरण उपलब्ध हैं।

5.3.2.5 स्कूल-पश्चात भर्ती की प्रणाली के प्रस्तावकों द्वारा यह तर्क भी दिया गया है कि यह परिवर्तन बहुत बड़ी संख्या में उम्मीदवारों को, विशेष रूप से कमजोर वर्गों के उम्मीदवारों को सिविल सेवाओं के

लिए प्रतियोगिता करने के अवसरों का लाभ उठाने में समर्थ बना देगा, क्योंकि, प्रस्तावकों के अनुसार, इस देश में विश्वविद्यालय की शिक्षा पर पात्र आयु समूहों के 15 प्रतिशत से भी कम हिस्से का विशेषाधिकार है1 इस प्रकार यह बात नागरिकों के एक बहुत भाग को, विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों के लोगों को सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के समान अवसर का लाभ उठाने से वंचित कर देती है।

5.3.3 विरोध में तर्क

5.3.3.1 दूसरी ओर, स्कूल-पश्चात भर्ती के विरोध में कई तर्क प्रस्तुत किए गए हैं। उनका संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है:

5.3.3.2 यह सुविदित है कि ग्रामीण क्षेत्रों में स्कूलों में, विशेष रूप से सरकारी स्कूलों में पढ़ने वाले विद्यार्थियों को उस कोटि की शिक्षा प्राप्त नहीं होती, जिस कोटि की शिक्षा शहरी क्षेत्रों में, विशेष रूप से पब्लिक स्कूलों में दी जाती है। इससे भर्ती में अवांछनीय पक्षपात पैदा हो सकता है। ऐसा शहरी पक्षपात आई.आई.टी., नेशनल ला स्कूलों, प्रतिष्ठित मेडिकल स्कूलों और उच्च शिक्षा के उत्कृष्टता केन्द्रों में, जो देश में विभिन्न क्षेत्रों में स्थापित किए गए हैं, प्रवेश के लिए आयोजित की जाने वाली उच्च प्रतियोगी परीक्षाओं में पहले से प्रकट होता है। इसके अलावा, सामान्य रूप से समृद्ध और उच्च विशिष्ट वर्गों के लोगों की पहुंच, उनके संसाधनों के कारण, बेहतर शिक्षा संस्थानों और बेहतर कोचिंग देने वाले और प्रतियोगी परीक्षाओं के लिए बेहतर तैयारी कराने वाले ऐसे केन्द्रों तक होती है, जिनका उल्लेख ऊपर किया गया है।

5.3.3.3 विश्वविद्यालय की शिक्षा अच्छी तरह से सन्तुलित व्यक्तित्व के विकास की मूल है, क्योंकि यह समकक्ष समूहों के साथ मेलजोल के जरिए सामाजिक-आर्थिक समस्याओं की बेहतर समझ और वास्तविक जीवन की स्थितियों के बोध को बढ़ावा देती है। केवल स्नातक स्तर तक की पढ़ाई के बाद ग्रामीण विद्यार्थी शहरी विद्यार्थियों के साथ सिविल सेवा परीक्षा में एक ही धरातल पर प्रतियोगिता कर सकते हैं। इस दृष्टि से, भारत में विश्वविद्यालय की शिक्षा बराबरी लाने वाला तत्व है।

5.3.3.4 यह पाया गया है कि शिक्षा की विविधता और लचीलापन बहुत अधिक नवाचारी, उद्यमशील और साहसी प्रशासकों और प्रबंधकों का निर्माण करता है। जो लोग बहुत अधिक गैर-लचीली और मानकीकृत शिक्षा ग्रहण करते हैं, उनमें समस्याओं का निरूपण करने और समस्याओं को करने में घिसा-पिटा दृष्टिकोण अपनाने की प्रवृत्ति होती है। नेतृत्व की भावना का पोषण करने और उसे प्रोत्साहन देने और कठिन समस्याओं को हल कर करने के लिए नई-नई पद्धतियां अपनाने के लिए यह वांछनीय होगा कि सेवाओं में विभिन्न अकादमिक पृष्ठभूमियों के जरिए शैक्षिक विविधता को बढ़ाया जाए।

5.3.3.5 यह तर्क दिया जाता है कि यह प्रणाली युवाओं को लोक सेवा के मूल्यों के प्रशिक्षण में लचीलापन मुहैया करेगी। यद्यपि यह सच है कि युवा लोगों के मनों मे लोक सेवा के आचार को भरना सम्भव होगा,

लेकिन इस बाता को स्वीकार करना होगा कि सिविल सेवा में प्रवेश करने वाले अधिकतर व्यक्ति इसकी ओर उन अवसरों से आकर्षित होते हैं जो सिविल सेवा का कैरियर लोक सेवा के लिए प्रस्तुत करता है और इस स्थिति में लोक सेवा के लिए एक खास झुकाव सिविल सेवा में शामिल होने के फैसले में अन्तर्निहित होता है। लोक सेवा का लोकाचार उस समाजीकरण की प्रक्रिया का परिणाम है, जिसमें से सभी व्यक्ति गुजरते हैं। इस सन्दर्भ में चार प्रमुख प्रभाव ये हैं: परिवार, संस्कृति, स्कूल और राज्य। हालांकि एक कैरियर-उन्मुख मार्ग का एक अपना मूल्य होता है, लेकिन एक लोक सेवक के मूल्यों को बाह्य घटकों और सामाजिक प्रभाव द्वारा आकार दिया जाता है। वस्तुत:, महत्वपूर्ण दिग्विन्यास बच्चे के विकास काल के प्रारम्भिक वर्षों में हो जाता है। प्रशिक्षण मूल रूप से कौशल प्रदान करने के लिए दिया जाता है। दूसरी ओर, शिक्षा का कार्य किसी व्यक्ति की योग्यताओं का विकास करना और उसमें मूल्यों का संचार करना है।

बाक्स 5.1 : प्रवेश की अवस्था के बारे में विभिन्न समितियों के विचार

लोक सेवाएं (भर्ती के लिए योग्यताएं) समिति, 1955: *"अन्त में , सबसे ऊचे ग्रेडों के बारे में हमारी राय निश्चित रूप से यह है कि इन सेवाओं में प्रवेश को स्नातकों तक सीमित किया जाना चाहिए। यह विचार हमारी इस राय पर आधारित है कि सर्वोच्च कार्यपालक और प्रशासनिक सेवाओं के लिए दृष्टिकोण और सांस्कृतिक स्तर की परिपक्वता की आवश्यकता है, जिसकी अपेक्षा, कुल मिला कर, स्वाभाविक रूप से स्नातकों से की जा सकती है। इसलिए, हम इन सेवाओं के लिए 21 से 23 वर्ष के आयु-स्तर की सिफारिश करते हैं। "*

भर्ती नीति और चयन के तरीकों सम्बन्धी समिति (1976 : कोठारी समिति): इस समिति ने विश्वविद्यालय की डिग्री के रूप में मौजूदा न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता को जारी रखने का सुझाव दिया।

सिविल सेवा परीक्षा की स्कीम की समीक्षा करने वाली समिति (1989, **सतीश चन्द्र समिति**):

समिति ने सिविल सेवा परीक्षा के लिए अपेक्षित योग्यता और आयु–सीमा के मुद्दे पर विचार किया। उसने इस बारे में यह कहा :

"अनुसंधान ने यह दर्शाया है कि शिक्षा के उच्च स्तर और परीक्षा में कार्य-निष्पादन के बीच एक सकारात्मक सह-सम्बन्ध है। इसके अलावा, इस परीक्षा के आकार और महत्व को देखते हुए, ऐसा प्रतीत होता है कि स्नातक होने की आवश्यकता ऐसे उम्मीदवारों को निरूत्साहित करती है, जो गम्भीर नहीं होते और बिना किसी गम्भीर तैयारी के, और इस परीक्षण के प्रयोजन को समझे बिना बहुत बड़ी संख्या में आवेदन दे देते हैं और अन्ततः प्रणाली को अवरूद्ध कर देते है। इसे देखते हुए, यह जरूरी है कि स्नातक स्तर की योग्यता को न्यूनतम शैक्षिक योग्यता निर्धारित किया जाए, क्योंकि उम्मीदवारों से उस समय तक परिपक्वता के एक निश्चित स्तर तक पहुंच जाने की अपेक्षा की जाती है। इस तरह से, यह एक छननी के रूप में कार्य करेगी। लेकिन, समिति यह सिफारिश करती है कि उम्मीदवारों को, जब वे अपनी डिग्री के लिए पढ़ाई कर रहे हों, प्रारम्भिक परीक्षा में बैठने की अनुमति दी जाती रहे, जैसेकि आजकल दी जाती है।"

5.3.3.6 इस बात को स्वीकार किया जा सकता है कि सशस्त्र बलों के लिए यह उचित प्रतीत होता है कि भावी रंगरूटों को उस समय प्राप्त किया जाए जब वे युवा हों ओर उन्हें उसी अवस्था में कड़ा प्रशिक्षण और शिक्षा दी जाए, जिसका कार्यक्रम सशस्त्र बलों की आवश्यकताओं को अद्वितीय ढंग से पूरा करने के लिए तैयार किया गया हो। यह बात सिविल सेवाओं के लिए आदर्श एंव उपयुक्त नहीं हो सकती, जिनके कार्यों और जिम्मेदारियों का स्वरूप कुछ भिन्न है। सशस्त्र बलों में अधिकारियों के वर्ग के लिए किसी प्रशिक्षण संस्था में कई वर्षों के प्रशिक्षण और साहचर्य से उन्हें सशक्त सम्बन्धों और सामान्य प्रयोजन वाली एक सूत्रबद्ध टीम के रूप में गूंथने में सहायता मिलती है। एकरूपता वाले, सोपानात्मक सशस्त्र बलों में इसके स्पष्ट लाभ हैं। सिविल सेवाओं को समाज के सभी भागों के साथ निपटना पड़ता है और नागरिकों की आकांक्षाओं के बारे में कार्रवाई करनी पड़ती है। सिविल लोक सेवकों को एक लोकतांत्रिक वातावरण में काम करना होता है और वे दिन-प्रति-दिन के आधार पर निर्वाचित राजनैतिक कार्यपालकों के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

5.3.4 अन्य देशों की प्रणालियां

5.3.4.1 इस सम्बन्ध में, विभिन्न देशों में उच्च सिविल सेवाओं में भर्ती की प्रणालियों के अध्ययन से उपयोगी जानकारी प्राप्त होती है। आयोग ने सिविल सेवाओं में भर्ती की फ्रांसीसी प्रणाली का अध्ययन किया है और फ्रांसीसी प्राधिकारियों के साथ चर्चाएं की हैं। फ्रांस ने सिविल सेवा स्कूलों का एक व्यापक जाल (नेटवर्क) स्थापित किया है, जो पब्लिक विश्वविद्यालयों से भिन्न उच्च शिक्षा संस्थाएं हैं। इनमें से प्रत्येक स्कूल का संचालन सम्बन्धित मंत्री के पर्यवेक्षण के अधीन किया जाता है। प्रधान स्कूल, ई.एन.ए. (नेशनल स्कूल आफ एडमिनिस्ट्रेशन) का पर्यवेक्षण प्रधान मंत्री द्वारा किया जाता है, लेकिन उसका प्रबन्ध सिविल सेवा मंत्रालय द्वारा किया जाता है। इन स्कूलों में प्रवेश प्रतियोगी परीक्षाओं के जरिए मिलता है, जो वस्तुपरक मानदंडों, जैसे आयु और शिक्षा का स्तर, अर्थात स्नातक की डिग्री, को पूरा करने वाले उम्मीदवारों के लिए खुली होती है। ई.एन.ए. सरकार का एक प्रशासनिक संस्थान है, जो उच्च स्तर के सिविल सेवकों को प्रशिक्षित करता है। ई.एन.ए. की स्थापना दो प्रयोजनों से की गई थी:

- विविध प्रकार की जीवन-वृत्तियों के लिए अभिप्रेत सिविल सेवकों की भर्ती को मानकीकृत करना, और
- उन सिविल सेवकों के लिए, जिनसे लोक सेवा के उच्चतम स्तरों तक पहुंचने की अपेक्षा की जाती है, उच्चतम गुणवत्ता वाला व्यावसायिक प्रशिक्षण सुनिश्चित करना।

5.3.4.2 ई.एन.ए. में विद्यार्थियों की भर्ती तीन परीक्षाओं के जरिए की जाती है:

- बाह्य प्रतियोगिता, जो 28 वर्ष से कम की आयु वाले उन विद्यार्थियों के लिए खुली होती है, जिनके पास पहले से लाइसेंस के समकक्ष उपाधि (डिग्री) हो; यह प्रतियोगी परीक्षा यूरोपीय समुदाय के सदस्यों के लिए खुली होती है।

- "आन्तरिक परीक्षा", जो कम से कम वर्ष की सेवा वाले सिविल सेवकों अथवा सरकारी क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए खुली होती है, जिनकी आयु उस वर्ष की पहली जनवरी को, जिस वर्ष वह प्रतियोगी परीक्षा में बैठेंगे, 35 वर्ष से कम हो।
- एक प्रतियोगिता, जो 40 वर्ष से कम की आयु वाले ऐसे व्यक्तियों के लिए खुली होती है, जिनके पास सरकारी प्रशासन से भिन्न किसी क्षेत्र का कम से कम 8 वर्षों का अनुभव हो, अथवा जो किसी निर्वाचित क्षेत्रीय निकाय के सदस्य के रूप में कम से कम 8 वर्ष तक पदासीन रहे हों।

5.3.4.3 ई.एन.ए. विद्यार्थी एक वर्ष की व्यावसायिक अन्त:शिक्षुता पूरी करते हैं ओर उसके बाद 15 महीने का पाठ्यक्रम पूरा करते हैं। उनके अध्ययन के अन्त में, विद्यार्थियों को उनकी अकादमिक योग्यता के अनुसार क्रमबद्ध किया जाता है, उनके घटते हुए क्रम के अनुसार, उनसे पूछा जाता है कि वे उस सेवा का चुनाव करें, जिसमें वे शामिल होना चाहते हैं; सबसे पहले रैंक वाले ग्रेजुएट के पास सबसे अधिक विकल्प होते हैं; और अन्तिम स्थान वाले विद्यार्थी के पास कोई विकल्प नहीं होता।

5.3.4.4 इस प्रकार, फ्रांसीसी प्रणाली कोई स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली नहीं है, हांलाकि उसमें स्वयं अपनी कई खास विशेषताएं हैं।

5.3.4.5 बहुत अधिक देश सिविल सेवाओं के लिए स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली का अनुसरण नहीं करते। बहुत से देशों ने जिनमें वे देश भी शामिल हैं, जिन्होंने सिविल सेवा सुधार किए हैं, जैसे यू.एस.ए., यू.के., आस्ट्रेलिया, सिंगापुर ने सिविल सेवाओं में भर्ती की स्कूल-पश्चात प्रणाली नहीं अपनाई है।

5.3.4.6 आयोग ने मौजूदा प्रणाली और स्कूल-पश्चात भर्ती प्रणाली दोनों की शक्तियों और कमजोरियों की जांच बहुत ध्यानपूर्वक की है। ध्यानपूर्वक विचार करने के बाद उसकी राय यह है कि स्कूल-पश्चात प्रणाली के लाभों को मौजूदा प्रणाली के साथ मिलाने के उद्देश्य से, अगले कुछ वर्षों में एक नई स्कीम (स्कूल-पश्चात सजाने-संवारने की स्कीम) विकसित की जानी चाहिए, ताकि यह भविष्य में सिविल सेवाओं के लिए भर्ती का मुख्य स्रोत बन जाए। इस प्रणाली का ब्यौरा अगले पैराग्राफों में दिया गया है।

5.3.5 लोक सेवा जीवन-वृत्ति के लिए स्कूल-पश्चात तैयार करना

5.3.5.1 आधुनिक प्रशासन में कई महत्वपूर्ण क्षेत्रों, जैसे सरकारी नीति, पुलिस व्यवस्था, शहरी और ग्रामीण विकास, न्याय प्रदान करना, स्वास्थ्य परिचर्या, शिक्षा, भूमि प्रबन्ध, अवसंरचना आदि क्षेत्रों में जटिल चुनौतियों का सामना करना शामिल है। ये बड़े पेचीदा और परस्पर-सम्बन्धित मुद्दे हैं, जिनके लिए ज्ञान और कौशलों और समझ की आवश्यकता होती है, जो विश्वविद्यालयों के रूढिगत पाठ्यक्रमों द्वारा पर्याप्त

रूप से मुहैया नहीं किए जाते, क्योंकि अन्य विशिष्ट पाठ्यक्रमों के विपरीत एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का विकास विश्वविद्यालय के एक महत्वपूर्ण पाठ्यक्रम के रूप में अभी तक नहीं हुआ है। इसके परिणामस्वरूप, उन विद्यार्थियों के पास, जो सिविल सेवा परीक्षा में बैठतें हैं, अन्य व्यावसायिक पाठ्यक्रमों में उत्कृष्ट शैक्षणिाक रिकार्ड हो सकता है, लेकिन उनके पास अक्सर सिविल सेवाओं में उनकी भावी जीवन-वृत्ति से सम्बन्धित क्षेत्रों में ज्ञान के वांछनीय स्तर का अभाव होता है।

इससे यह बात स्पष्ट होती है कि हमारी उच्च शिक्षा की पाठ्यचर्या में लोक नीति और प्रबन्धन के बारे में औपचारिक डिग्री पाठ्यक्रम को शामिल किए जाने की आवश्यकता है, जो बहुत जरूरी है और जो सिविल सेवाओं में अपनी जीवन-वृत्ति पाने की कोशिश करने वाले व्यक्ति के लिए बहुमूल्य है। लोक नीति और प्रबन्धन के पाठ्यक्रम में हमारे संविधान और कानूनों, राजनैतिक प्रणाली, सामाजिक और आर्थिक सरोकारों, लोक सेवाओं, मानव संसाधन प्रबन्ध और अच्छे शासन के मूल सिद्धान्तों के बारे में जानकारी और गहरी समझ को अवश्य शामिल किया जाना चाहिए। इसमें विशेष रूप से तैयार किए गए नए पाठ्यक्रम शुरू करना परिकल्पित है, जिसमें उस एकल स्नातक डिग्री में उपर्युक्त विषय शामिल होंगे, जो विश्वविद्यालय की पाठ्यचर्या का एक भाग बनेगी।

5.3.5.2 इस प्रकार के स्नातक स्तर के पाठ्यक्रम इस प्रयोजन के लिए अन्य संस्थाएं स्थापित करके अथवा राष्ट्रीय और राज्य स्तरों पर चुनिन्दा मौजूदा विश्वविद्यालयों और संस्थानों के माध्यम से इन पाठ्यक्रमों को उपलब्ध करा कर शुरू किए ज सकते हैं। फ्रांसीसी ई.एन.ए. पूर्वोक्त का एक उदाहरण है, जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका में केनेडी स्कूल आफ गवर्नेंस और मेक्सवैल सेंटर फार पब्लिक पालिसी उत्तरोक्त के उदाहरण हैं। इस बात को देखते हुए कि भारत विश्वविद्यालय प्रणाली का विस्तार तेजी से हो रहा है, आयोग का यह मत है कि ये दोनों पद्धतियां हमारे देश के लिए संगत हैं। भारत सरकार को न केवल कुछ राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान (आई.आई.टी. और आई.आई.एम. के स्तर के) स्थापित करने चाहिएं, बल्कि कुछ प्रतिष्टित विश्वविद्यालयों और संस्थानों को लोक प्रशासन और उससे सम्बन्धित विषयों के विशेष पाठयक्रम शुरू करने में सहायता भी देनी चाहिए। इन संस्थानों में दाखिल होने वाले विद्यार्थियों की गुणवत्ता, संकाय, पाठ्यक्रम की विषय-वस्तु, शिक्षा प्रक्रिया, मूल्यांकन प्रणाली, अधिगम संसाधनों और इन संस्थानों के प्रबन्धन की ओर ध्यान केन्द्रित करने से सिविल सेवाओं के लिए उच्च योग्यताप्राप्त और जानकारी वाले आवेदकों के समूह (पूल) का निर्माण करना संभव होना चाहिए।

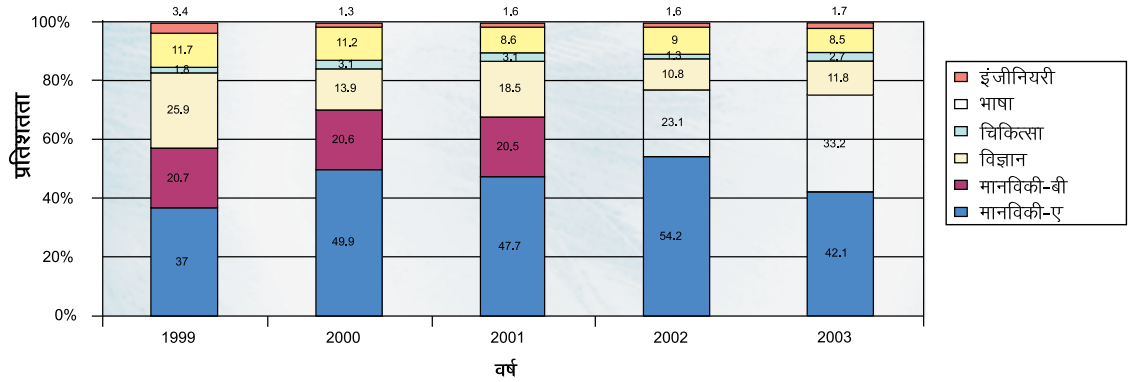
5.3.5.3 जब यह अपेक्षा की जाती है कि यथोचित समय पर, उन आवेदकों को, जिन्होंने उपर्युक्त पाठ्यक्रम पूरा कर लिया होगा, सिविल सेवा परीक्षा में तुलनात्मक लाभ होगा, तो यह भी वांछनीय नहीं

होगा कि उन अन्य विद्यार्थियों के अवसरों को पूर्णत: अवरूद्ध कर दिया जाए जो सिविल सेवा परीक्षा में बैठना चाहते हैं। यह सच है कि इंजीनियरी, विज्ञान और चिकित्सा तथा कलाओं आदि जैसे अन्य विषयों के स्नातकों के प्रवेश ने सिविल सेवाओं के भंडार को समृद्ध किया है; उन्होंने चिन्तन की स्पष्टता, दृष्टिकोणों की विविधता, विश्लेषणात्मक योग्यता, मानव सम्बन्धों और कार्यान्वयन कौशलों के रूप में सेवाओं में काफी अधिक आधुनिकता लाई है। किन्तु, अन्य विषयों के स्नातकों को सिविल सेवाओं की जीवन-वृत्ति के लिए सज्जित करने के लिए उन्हें उन अन्य मूल विषयों की शिक्षा देना आवश्यक होगा, जिनका उल्लेख पहले किया जा चुका है। इसलिए, आयोग का मत है कि अन्य विषयों के स्नातकों को सिविल सेवा परीक्षा में प्रतियोगिता करने की अनुमति दी जानी चाहिए, लेकिन उनके द्वारा लोक प्रशासन में "ब्रिज" पाठ्यक्रम को सफलतापूर्वक पूरा कर लिए जाने के बाद ही यह अनुमति दी जानी चाहिए। ये ब्रिज कार्यक्रम चुनिन्दा संस्थानों/विश्वविद्यालयों द्वारा ऐसे तरीके से प्रस्तुत किए जा सकते हैं कि आकांक्षी उम्मीदवार अध्ययन के अपने नियमित पाठ्यक्रमों के साथ इन पाठ्यक्रमों का अध्ययन भी कर सकें। इन ब्रिज पाठ्यक्रमों की पहुंच का विस्तार करने के लिए इन्हें आधुनिक ई-लर्निंग प्लेटफार्मों के माध्यम से भी प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

5.3.5.4 विद्यार्थियों की ये दो धाराएं सिविल सेवा परीक्षा के लिए आवेदकों का पूल गठित करेंगी। इससे यह सुनिश्चित होगा कि सभी आवेदकों के पास पूर्वावश्यक ज्ञान, समझ और संवेदनशीलता है, जो एक सिविल सेवक के पास होनी चाहिए। इन दो धाराओं के उम्मीदवारों के लिए, अपने पाठ्यक्रम पूरे करने के बाद, यह जरूरी होगा कि वे संघ लोक सेवा आयोग द्वारा वार्षिक रूप से ली जाने वाली सिविल सेवा परीक्षा में भाग लें। आयोग ने परीक्षा के ढांचे और उसकी विषय-वस्तु की विस्तृत रूप से जांच की है और पैराग्राफ 5.5 में सिफारिशें दी हैं। अन्त में, यह आशा की जाती है कि उत्कृष्टता के विशेष केन्द्र (राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान) सिविल सेवाओं में भर्ती के प्रमुख स्रोत के रूप में विकसित होंगे। राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान न केवल अपने द्वारा उम्मीदवारों को दी जाने वाली शिक्षा के जरिए लोक सेवाओं में चयन के लिए होने वाली प्रतियोगिता को बढ़ाएंगे, बल्कि सुयोग्य विद्यार्थियों को आवश्यकता-आधारित छात्रवृत्तियां दे कर समाज के सुविधावंचित और कमजोर वर्गों के लिए प्रवेश लेने में सहायता भी देंगे। आयोग का विचार है कि यह नीति उत्कृष्टता का पोषण करने और समावेश को बढ़ावा देने के दोहरे उद्देश्यों को पूरा करेगी।

5.3.5.5 इस सन्दर्भ में, लोक प्रशासन के-स्नातक स्तर के प्रस्तावित कार्यक्रमों की संरचना निम्नलिखित तरीके से की जा सकती है। इन पाठ्यक्रमों की प्रारम्भिक अवधि तीन वर्ष की होगी। इस पाठ्यक्रम में मूल (कोर) विषय ओर कतिपय वैकल्पिक विषय शामिल होने चाहिएं।

चित्र 5.4 चुने हुए उम्मीदवारों की वैकल्पिक विषय-वार प्रतिशतता दर्शाने वाला चार्ट



मूल (कोर) विषयों में भारत का संविधान, भारतीय कानूनी पद्धति, प्रशासनिक कानून, भारतीय अर्थव्यवस्था, भारतीय राज्यव्यवस्था, भारतीय इतिहास और संस्कृति, आदि शामिल हो सकते हैं। चुने हुए विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले लोक प्रशासन पाठयक्रमों और इसके अलावा "ब्रिज पाठ्यक्रम" की पाठ्यचर्या का डिजाइन और प्रवेश के मानदंड सरकार द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करते हुए तत्काल नियुक्त की जाने वाली विशेषज्ञ समिति द्वारा विकसित किए जाने चाहिए। इस समिति के विचारणीय विषयों में, अन्य बातों के साथ-साथ, ये विषय शामिल होने चाहिएं:

क. उन विश्वविद्यालयों और संस्थानों को निर्धारित करने के मानदण्ड तय करना, जहां उक्त पाठ्यक्रमों का संचालन किया जाएगा।

ख. लोक प्रशासन के उक्त पाठ्यक्रमों की पाठ्यचर्या का डिजाइन और उसकी विषय-वस्तु ।

ग. इन पाठ्यक्रमों में प्रवेश के तरीके निर्धारित करना।

घ. ब्रिज पाठ्यक्रम के रूप और डिजाइन निर्धारित करना

आयोग जोर से यह सिफारिश करता है कि विशेषज्ञ समिति तुरंत नियुक्त की जाए, ताकि कम से कम कुछ संस्थानों/विश्वविद्यालयों में नए पाठ्यक्रम आगामी अकादमिक वर्ष से शुरू किए जा सकें। आयोग का यह भी विचार है कि ब्रिज पाठ्यक्रमों और उनकी प्रभावकारिता की समीक्षा 5 वर्षों के अनुभव के आधार पर की जानी चाहिए।

5.3.5.6 चुने हुए विश्वविद्यालयों में तीन वर्ष के कार्यक्रम को सफलतापूर्वक पूरा करने के बाद, उम्मीदवारों को लोक प्रशासन/लोक नीति/लोक प्रबन्धन में स्नातक की डिग्री प्रदान की जाएगी। इन स्नातकों को

सिविल सेवाओं की परीक्षा में बैठने अथवा और उच्च अध्ययन करने अथवा अपनी पसन्द की कोई अन्य जीवन-वृत्ति अपनाने की स्वतंत्रता होगी।

5.3.5.7 इस प्रणाली का एक अतिरिक्त लाभ यह होगा कि व्यावसायिक रूप से शिक्षित प्रशासकों के एक बहुत बडे पूल का निर्माण हो जाएगा, जिसका उपयोग राज्य सरकारों और स्थानीय शासन तथा अन्य सरकारी और गैर-सरकारी संगठनों द्वारा भी किया जा सकेगा। संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों के पारित हो जाने के बाद स्थानीय शासन के बढते हुए कार्यों, राज्य प्रशासनों को सुदृढ़ बनाने की आवश्यकता और स्वैच्छिक संगठनों और सरकारी तथा गैर-सरकारी भागीदारी की बढ़ती हुई भूमिका के संदर्भ में यह बात विशेष रूप से प्रासंगिक है।

5.3.5.8 लोक प्रशासन के संस्थानों को स्थापित करने और लोक प्रशासन के पाठ्यक्रमों के संचालन के लिए विश्वविद्यालय निर्धारित करने के साथ-साथ, सिविल सेवाओं के लिए प्रवेश परीक्षा की प्रणाली में ही तदनुरूप सुधार करने की आवश्यकता होगी। आयोग ने सिविल सेवा परीक्षा की मौजूदा स्कीम के अन्तर्गत विहित पत्रों (पेपर्स) की विषय-वस्तु का अध्ययन पैरा 5.5.3 और 5.5.5 में किया है। इस समय, बहुत अधिक वैकल्पिक विषय हैं, जिनमें से कुछ विषयों का उन मुद्दों और समस्याओं से कोई सम्बन्ध नहीं है, जिनकी ओर ध्यान देने अथवा जिनका समाधान करने की आवश्यकता किसी सिविल सेवक को पड़ सकती है। इस संदर्भ में, अलघ समिति ने यह सिफारिश की थी कि :

"वैकल्पिक विषयों की मौजूदा परीक्षा कालेज/विश्वविद्यालय के पाठ्यक्रमों पर आधारित है। उम्मीदवारों की उनके अपने विषयों में फिर से परीक्षा लेने की उपयोगिता संदिग्ध प्रतीत होती है। विश्वविद्यालय पहले से यह कार्य कर चुके हैं और उस कार्य का सम्भवत: एक निचले स्तर पर, फिर से परीक्षण करना, जो उम्मीदवार पहले से कर चुके हैं, अनावश्यक प्रतीत होता है। जो बात महत्वपूर्ण है, वह एक सिविल सेवक के काम की आवश्यकताओं के लिए विशेष रूप से बदलते हुए संदर्भ में, विषय की प्रासंगिकता है।"

5.3.5.9 आयोग अलघ समिति (सिविल सेवा परीक्षा समीक्षा समिति) के इन विचारों से सहमत है कि जो बात महत्वपूर्ण है, वह सिविल सेवक के कार्य की आवश्यकताओं के लिए, इन विषयों की प्रासंगिकता है। इसलिए आयोग ने पैरा 5.5.6 में यह सिफारिश की है कि प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षाओं में अनिवार्य विषय, जैसे भारत का संविधान, भारतीय कानून प्रणाली, प्रशासनिक कानून, भारतीय अर्थव्यवस्था,

भारतीय राज्य व्यवस्था, भारतीय इतिहास और संस्कृति के विषय शामिल होने चाहिएं। परीक्षा प्रणाली में ये परिवर्तन सिविल सेवाओं की जीवन-वृत्ति के लिए विद्यार्थियों के स्कूल-पश्चात सारणीकरण के बारे में आयोग की सिफारिशों के साथ मेल खाते हैं।

5.3.5.10 आयोग स्वीकार करता है कि प्रस्तावित प्रणाली-स्कूल-पश्चात तैयार करना-विशेष रूप से लोक प्रशासन के संस्थान स्थापित करना और लोक प्रबंधन/लोक प्रशासन के पाठ्यक्रमों के संचालन के लिए विश्वविद्यालय निर्धारित करना शासन के एक महत्वपूर्ण क्षेत्र के सम्बन्ध में एक प्रमुख सुधार है। इसके लिए समन्वित मार्गनिर्देश की आवश्यकता, विशेष रूप से प्रारम्भिक वर्षों में होगी। इसके महत्व को ध्यान में रखते हुए, आयोग यह सिफारिश करेगा कि प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक उच्च स्तरीय निगरानी/समन्वय समिति गठित की जाए, जो तीन महीनों में एक बार बैठक करे और कार्यान्वयन अभिकरणों और सम्बन्धित संस्थाओं को मार्गनिर्देश दे।

5.3.5.11 आयोग स्वीकार करता है कि प्रस्तावित सुधारों को आगे बढ़ने के लिए कुछ वर्षों के समय की जरूरत होगी। इस बीच, आयोग ने सिविल सेवाओं की परीक्षा के अन्य पहलुओं की जांच की है और उच्च आयु सीमा के कम करने, प्रयासों की संख्या को घटाने और सिविल सेवा परीक्षा के संशोधित ढांचे की सिफारिश की है। इन सिफारिशों को तुरंत लागू किया जा सकता है। यह परीक्षा - सुधार आकांक्षी सिविल सेवकों द्वारा स्कूल -पश्चात योग्यताओं की प्राप्ति पर ध्यान केन्द्रित करने वाली भर्ती की प्रणाली में सीवनहीन संक्रमण का मार्ग प्रशस्त कर देंगे।

चित्र 5.5 : सिविल सेवकों को स्कूल–पश्चात तैयार करना

5.3.6 सिफारिशें

क. भारत सरकार को लोक प्रशासन/शासन/प्रबन्धन के स्नातक डिग्री पाठ्यक्रमों के संचालन के लिए राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान स्थापित करने चाहिएं। यह अपेक्षा की जाती है कि अन्ततोगत्वा यह विशेष उत्कृष्टता केन्द्र (राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान) सिविल सेवाओं के आकांक्षियों के प्रमुख स्रोतों के रूप में विकसित होंगे।

ख. चुने हुए केन्द्रीय और अन्य विश्वविद्यालयों को भी लोक प्रशासन/शासन/लोक प्रबंधन के ऐसे स्नातक स्तर के कार्यक्रम प्रस्तुत करने में सहायता दी जानी चाहिए, जो सिविल सेवाओं के पात्र आवेदकों की पूल का और आगे विस्तार करने के लिए स्नातकों का सृजन करेंगे।

ग. इन विश्वविद्यालयों में प्रस्तुत किए जाने वाले पाठ्यक्रमों में वैकल्पिक विषयों के अलावा मूल (कोर) विषय शामिल होने चाहिए, जैसे भारत का संविधान, भारतीय कानून प्रणाली, प्रशासनिक कानून, भारतीय अर्थव्यवस्था, भारतीय राज्य व्यवस्था, भारतीय इतिहास और संस्कृति।

घ. भारतीय लोक प्रशासन संस्थानों और चुने हुए विश्वविद्यालयों के उपर्युक्त विशेष पाठ्यक्रमों के स्नातक सिविल सेवाओं की परीक्षा में बैठने के लिए हकदार होंगे। इसके अलावा, अन्य विषयों के स्नातक भी सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के पात्र होंगे, बशर्ते कि उन्होने ऊपर उल्लिखित मूल विषयों में "ब्रिज पाठ्यक्रम" पूरा कर लिया हो। ब्रिज पाठ्यक्रम उन्हीं चुने हुए राष्ट्रीय संस्थानों/विश्वविद्यालयों द्वारा चलाया जाना चाहिए जो ऊपर (ग) में उल्लिखित स्नातक स्तर के पाठ्यक्रमों का संचालन करते हैं।

ड. इन संस्थानों/विश्वविद्यालयों में दाखिल किए गए छात्रों को उदार आवश्यकता–आधारित छात्रवृत्तियां दी जानी चाहिएं।

च. पाठ्यक्रमों का विकास करने और चुने हुए संस्थानों/विश्वविद्यालयों में दाखिले की नीति निर्धारित करने के लिए सरकार को संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करके एक "विशेषज्ञ समिति" तत्काल नियुक्त करनी चाहिए। समिति के विचारणीय विषय, अन्य बातों के साथ–साथ, ये होने चाहिएं:

i) उन विश्वविद्यालयों और संस्थानों का पता लगाने के लिए मानदण्ड निर्धारित करना, जहां उक्त पाठ्यक्रम चलाए जाएंगे।

ii) **लोक प्रशासन के उक्त पाठ्यक्रमों की विषय–वस्तु का डिजाइन तैयार करना**

iii) **इन पाठ्यक्रमों में दाखिले की क्रिया–विधि विहित करना**

iv) **ब्रिज पाठ्यक्रमों के तरीके और डिजाइन तय करना।**

आयोग जोर से यह सिफारिश करता है कि विशेषज्ञ समिति तुरन्त स्थापित की जाए, ताकि इनमें से कुछ संस्थानों/विश्वविद्यालयों में नए पाठ्यक्रम आगामी शिक्षा वर्ष से शुरू किए जा सकें। आयोग का यह भी विचार है कि ब्रिज पाठ्यक्रमों और उनकी प्रभावकारिता की समीक्षा पांच वर्षों के अनुभव के आधार पर की जानी चाहिए।

छ. **चूंकि यह शासन के एक महत्वपूर्ण क्षेत्र के सम्बन्ध में एक प्रमुख सुधार है और इसे विशेष रूप से प्रारम्भिक वर्षों में, समन्वित मार्गनिर्देश की आवश्यकता होगी, इसलिए एक उच्च स्तरीय निगरानी/समन्वय समिति गठित की जानी चाहिए, जिसके अध्यक्ष प्रधान मंत्री हों और उसे तीन महीनों में एक बार बैठक करनी चाहिए और कार्यान्वयन एजेंसियों और सम्बन्धित प्राधिकरणों को मार्गनिर्देश देने चाहिएं।**

ज. **शिक्षा प्रणाली की स्कीम में सुधार, जिनकी सिफारिश पैरा 5.5 में की गई है, तुरन्त किए जाने चाहिएं। राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थानों और चुने हुए विश्वविद्यालयों में लोक प्रशासन/शासन/प्रबंधन के स्वत: पूर्ण डिग्री पाठ्यक्रमों के शुरू हाने के बाद परीक्षा और भर्ती के सुधारों को कार्य रूप देने में कुछ समय लगेगा। तब तक, मौजूदा प्रणाली को जारी रखा जा सकता है, जिसमें सभी विषयों के विद्यार्थी प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठ सकते हैं।**

झ. **जिन विद्यार्थियों ने उपर्युक्त पाठ्यक्रम में स्नातक की डिग्री प्राप्त कर ली होगी, उन्हें सरकारी अथवा गैर–सरकारी क्षेत्र में अपनी पसन्द की जीवन–वृत्ति (कैरियर) को अपनाने की छूट होगी।**

5.4 प्रवेश की आयु और प्रयासों की संख्या

5.4.1 जैसाकि ऊपर उल्लेख किया गया है, सिविल सेवाओं की परीक्षा में बैठने की आयु-सीमा 1960 के दशक में और 1970 के दशक के शुरू के भाग में सामान्य श्रेणी के उम्मीदवारों के लिए 24 वर्ष थी और अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों के लिए 5 वर्ष की छूट दी जाती थी। पिछले तीन दशकों में आयु-सीमा में उत्तरोत्तर वृद्धि हुई है। इस समय, सामान्य श्रेणी के उम्मीदवारों

को 30 वर्ष की आयु तक सिविल सेवा परीक्षा में लिखने की अनुमति है और अन्य पिछड़े वर्गों और अनु.जा./अनु.ज.जा. के उम्मीदवारों के लिए क्रमश: 3 वर्ष और 5 वर्ष की ढील दी जाती है। आयु-सीमा में इस बढ़ोतरी के परिणामस्वरूप, नए प्रवेशकर्ताओं की आयु-रूपरेखा में बहुत स्पष्ट परिवर्तन हुआ है, जैसाकि तालिका 5.3 में दिखाया गया है। वस्तुत: जबकि 1960 के दशक में और 1970 के दशक के प्रारम्भिक भाग में नए प्रवेशकर्ता की औसत आयु लगभग 24 वर्ष थी, अब यह 27 वर्ष है। आई.ए.एस. के मामले में, प्रवेश के समय औसत आयु के आंकड़े तालिका 5.4 में दिए गए हैं।

तालिका 5.4: आई.ए.एस. 1960–2004: प्रवेश के समय औसत आयु

समूह	Eligible max. age for General	अधिकारियों की संख्या					आई.ए.एस. में प्रवेश के समय औसत आयु				
		कुल	सामान्य	अनुज	अनुज जा	ओ बी सी	औसत	सामान्य	अनु.जा	अनु.जा	ओबीसी
1960	24	49	43	1	5	0	24.2	23.6	29.0	28.5	उ.न.
1961	24	60	50	7	3	0	24.2	23.7	27.7	24.3	उ.न.
1962	24	83	62	17	4	0	24.6	23.9	26.5	28.3	उ.न.
1963	24	69	58	8	3	0	24.4	24.0	26.4	26.6	उ.न.
1964	24	84	70	11	3	0	24.4	23.8	27.8	26.0	उ.न.
1965	24	105	87	14	4	0	24.4	23.8	27.4	25.8	उ.न.
1966	24	108	90	12	6	0	23.9	23.6	25.7	25.9	उ.न.
1967	24	122	101	16	5	0	24.2	23.7	27.3	25.7	उ.न.
1968	24	80	63	14	3	0	24.3	23.5	27.4	27.5	उ.न.
1969	24	69	54	13	2	0	24.2	23.5	27.3	23.8	उ.न.
1970	24	81	65	11	5	0	24.2	23.7	26.7	25.6	उ.न.
1971	24	81	67	12	2	0	24.1	23.5	27.6	24.8	उ.न.
1972	24	135	104	22	9	0	24.4	23.6	27.2	25.8	उ.न.
समूह की औसत		11	26	914	158	54	0	24.3	23.7	27.1	26.2
1973	26	116	84	23	9	0	25.2	24.1	28.1	27.8	उ.न.
1974	26	140	110	20	10	0	24.9	24.4	27.3	25.1	उ.न.
1975	26	127	97	18	12	0	24.9	24.1	27.4	27.3	उ.न.
1976	26	137	112	19	6	0	25.2	24.5	28.8	26.4	उ.न.

तालिका 5.4: आई.ए.एस. 1960–2004: प्रवेश के समय औसत आयु

समूह	Eligible max. age for General	अधिकारियों की संख्या					आई.ए.एस. में प्रवेश के समय औसत आयु				
		कुल	सामान्य	अनुज	अनुज जा	ओ बी सी	औसत	सामान्य	अनु.जा	अनु.जा	ओबीसी
1977	26	152	113	23	16	0	25.1	24.5	27.9	25.8	उ.न.
1978	26	130	100	21	9	0	24.8	24.2	26.8	25.8	उ.न.
1979	26	119	95	17	7	0	24.9	24.4	27.1	25.3	उ.न.
समूह की औसत		921	711	141	69	0	25.0	24.3	27.7	26.2	
1980	28	123	94	19	10	0	25.6	25.1	27.6	26.8	उ.न.
1981	28	128	101	18	9	0	25.9	25.3	28.0	27.4	उ.न.
1982	28	144	113	21	10	0	26.1	25.6	28.1	28.4	उ.न.
1983	28	157	122	25	10	0	25.8	25.1	29.1	26.6	उ.न.
1984	28	142	109	21	12	0	26.1	25.3	28.7	28.6	उ.न.
1985	28	159	123	23	13	0	25.6	25.0	27.6	27.7	उ.न.
1986	28	135	106	19	10	0	26.4	25.8	29.5	27.4	उ.न.
1987	28	125	97	20	8	0	25.4	25.0	27.4	26.2	
समूह की औसत		1113	865	166	82	0	25.9	25.3	28.3	27.4	
1988	26	114	89	17	8	0	25.4	24.8	27.5	26.5	उ.न.
1989	26	109	83	16	10	0	25.1	24.6	27.0	26.5	उ.न.
1990	26	106	82	16	8	0	25.3	25.0	25.8	26.8	उ.न.
समूह की औसत		329	254	49	26	0	25.2	24.8	26.8	26.6	
1991	31	106	84	14	8	0	25.7	25.3	27.6	26.4	उ.न.
1992	28	81	62	12	7	0	25.4	24.7	28.0	26.8	उ.न.
1993	33	80	60	14	6	0	25.6	25.2	26.6	27.2	उ.न.
समूह की औसत		267	206	40	21	0	25.6	25.1	27.4	26.7	
1994	28	80	62	12	6	0	25.8	25.1	28.3	28.7	उ.न.
1995	28	79	35	12	6	26	26.1	25.3	28.1	27.6	25.9
1996	28	80	37	12	6	25	25.7	24.9	27.0	25.8	26.2

तालिका 5.4: आई.ए.एस. 1960–2004: प्रवेश के समय औसत आयु

समूह	Eligible max. age for General	अधिकारियों की संख्या					आई.ए.एस. में प्रवेश के समय औसत आयु				
		कुल	सामान्य	अनुज	अनुज जा	ओ बी सी	औसत	सामान्य	अनु.जा	अनु.जा	ओबीसी
1997	28	76	35	13	6	22	26.6	26.0	27.0	27.2	27.2
1998	28	55	25	8	5	17	26.1	24.8	28.4	27.3	26.5
1999	28	54	27	7	3	17	26.3	25.3	28.6	26.6	26.9
समूह की औसत		424	221	64	32	107	26.1	25.2	27.8	27.3	26.5
2000	30	56	23	8	4	21	26.0	25.9	26.3	25.8	25.9
2001	30	57	28	9	4	16	27.2	26.6	27.2	26.5	28.6
2002	30	59	23	10	6	20	27.0	26.0	28.4	26.0	27.9
2003	30	71	32	12	7	20	27.3	26.7	27.9	29.0	27.3
2004	30	89	40	15	5	29	27.4	26.9	26.8	29.2	28.1
2005	30	91	39	12	6	34	27.5	27.1	28.5	30.2	27.3
Group Average		423	185	66	32	140	27.2	26.6	27.5	28.0	27.5
कुल जोड़		4603	3356	684	316	247	25.4	24.7	27.6	26.9	27.1

स्रोत : मंत्रिमंडल सचिवालय (2007)

5.4.2 संख्या के रूप में, प्रवेश के समय औसत आयु में अन्तर केवल 3 वर्ष का है। लेकिन इसका उन मूल्यों और विश्वासों की प्रणाली पर, जो एक सिविल सेवक सेवा में लाएगा, निर्विवाद रूप में बहुत अधिक प्रभाव पड़ता है। इसे सन्दर्भ में देखे जाने की आवश्यकता है कि यह 23-24 वर्ष की आयु के आस-पास होता है कि कोई व्यक्ति जीवन में एक खुले और ग्रहणशील दौर से एक ऐसे दौरे में संक्रमण करता है, जब उसके विचार पक्के होने शुरू हो जाते हैं। यह बात बाद की आयु में प्रवेश करने वाले सिविल सेवक के लिए अपने आपको उन मूल और सारभूत मूल्यों के अनुकूल ढालना और उन्हें आत्मसात करना कठिन बना देती है, जिनकी अपेक्षा एक सिविल सेवक से की जाती है।

5.4.3 इसके अलावा, देर से प्रवेश करने वाले व्यक्तियों का सेवाकाल अपेक्षाकृत छोटा होगा, जिसका अर्थ यह है कि उनके पास उच्च स्तर पर नीति-निर्माण में योगदान देने के पर्याप्त अवसर नहीं होंगे। तालिका 5.4 में यह पता लगाने के लिए एक सैद्धान्तिक प्रयास किया गया है कि आयु के मौजूदा मानदंडों के अनुसार भारत सरकार के सचिव के स्तर पर तालिकाबद्ध करने के लिए विचार किए जाने के लिए

कितने प्रतिशत सिविल सेवक पात्र होंगे। यह देखा जा सकता है कि आई.ए.एस. के 1961 से 1972 तक के समूहों के मामले में लगभग 21 प्रतिशत अनु. जा. अधिकारी और 41 प्रतिशत अनु. ज. जा. अधिकारी इन मानदंडों के आधार पर पात्र थे; लेकिन पिछले छः वर्षों में ये प्रतिशतताएं गिरकर क्रमशः 15 प्रतिशत और 21 प्रतिशत हो गई हैं। यह स्वीकार किया जाता है कि ये प्रतिशतताएं सिविल सेवकों की केवल आयु के सम्बन्ध में उनकी पात्रता की सूचक हैं; इसकी काफी अधिक संभावना है कि वार्षिक तालिकाबद्धन में परिणाम काफी अधिक नीचे की ओर होंगे। सिविल सेवाओं में अन्य पिछड़े वर्गों (ओ.बी.सी.) के लिए आरक्षण वर्ष 1995 में शुरू हुआ था। जैसाकि तालिका 5.4 दर्शाती है, उनके मामले में भी प्रवेश के समय की औसत आयु में वृद्धि हो रही है। स्पष्ट है कि इन श्रेणियों से सम्बन्धित अधिकारियों की आयु की रूपरेखा में अवनति हो रही है और उनमें से बहुत कम व्यक्ति सचिव के स्तर के पदों के लिए उपलब्ध होते हैं और इससे भी कम व्यक्ति अन्ततः उस स्तर तक पहुंचते हैं। यह बात स्पष्ट रूप से उन श्रेणियों के सिविल सेवकों के हितों के विरूद्ध है, जो अपनी सेवा की अवधि के अपर्याप्त होने के कारण, शीर्ष स्तर पर नियुक्त नहीं हो पाते।

तालिका 5.5 आई.ए.एस. – 1960–2004 : सचिव के लिए पात्र व्यक्तियों की प्रतिशतता

समूह	सामान्य श्रेणी के लिए पात्र अधिकतम आयु	अधिकारियों की संख्या					मौजूदा मानदंडों के अनुसार सचिव के लिए पात्र अधिकारियों की प्रतिशतता			
		कुल	सामान्य	अनु॰ जा॰	अनु॰ जा॰	ओ.बी. सी	सामान्य	अनु॰ जा॰	अनु॰ जा॰	ओ.बी. सी
1960	24	49	43	1	5	0	33	0	0	उ.न.
1961	24	60	50	7	3	0	44	14	67	उ.न.
1962	24	83	62	17	4	0	73	18	0	उ.न.
1963	24	69	58	8	3	0	93	38	0	उ.न.
1964	24	84	70	11	3	0	93	9	33	उ.न.
1965	24	105	87	14	4	0	100	14	50	उ.न.
1966	24	108	90	12	6	0	99	50	50	उ.न.
1967	24	122	101	16	5	0	100	25	60	उ.न.
1968	24	80	63	14	3	0	100	14	33	उ.न.
1969	24	69	54	13	2	0	100	31	100	उ.न.
1970	24	81	65	11	5	0	98	27	40	उ.न.
1971	24	81	67	12	2	0	100	17	50	उ.न.

तालिका 5.5 आई.ए.एस. – 1960–2004 : सचिव के लिए पात्र व्यक्तियों की प्रतिशतता

समूह	सामान्य श्रेणी के लिए पात्र	अधिकारियों की संख्या					मौजूदा मानदंडों के अनुसार सचिव के लिए पात्र अधिकारियों की प्रतिशतता			
	अधिकतम आयु	कुल	सामान्य	अनु॰ जा॰	अनु॰ जा॰	ओ.बी. सी	सामान्य	अनु॰ जा॰	अनु॰ जा॰	ओ.बी. सी
1972	24	135	104	22	9	0	99	18	44	उ.न.
समूह की औसत		1126	914	158	54	0	87	21	41	उ.न.
1973	26	116	84	23	9	0	86	13	0	उ.न.
1974	26	140	110	20	10	0	75	30	50	उ.न.
1975	26	127	97	18	12	0	77	11	17	उ.न.
1976	26	137	112	19	6	0	63	5	17	उ.न.
1977	26	152	113	23	16	0	64	30	56	उ.न.
1978	26	130	100	21	9	0	66	33	56	उ.न.
1979	26	119	95	17	7	0	66	18	71	उ.न.
समूह की औसत		921	711	141	69	0	71	20	38	उ.न.
1980	28	123	94	19	10	0	54	16	30	उ.न.
1981	28	128	101	18	9	0	48	39	22	उ.न.
1982	28	144	113	21	10	0	42	24	20	उ.न.
1983	28	157	122	25	10	0	52	0	30	उ.न.
1984	28	142	109	21	12	0	51	14	33	उ.न.
1985	28	159	123	23	13	0	52	30	15	उ.न.
1986	28	135	106	19	10	0	38	0	30	उ.न.
1987	28	125	97	20	8	0	53	15	38	उ.न.
समूह की औसत		1113	865	166	82	0	49	17	27	उ.न.
1988	26	114	89	17	8	0	56	24	25	उ.न.
1989	26	109	83	16	10	0	58	25	20	उ.न.
1990	26	106	82	16	8	0	46	38	38	उ.न.
समूह की औसत		329	254	49	26	0	53	29	28	उ.न.
1991	31	106	84	14	8	0	48	29	50	उ.न.

तालिका 5.5 आई.ए.एस. – 1960–2004 : सचिव के लिए पात्र व्यक्तियों की प्रतिशतता

समूह	सामान्य श्रेणी के लिए पात्र	अधिकारियों की संख्या					मौजूदा मानदंडों के अनुसार सचिव के लिए पात्र अधिकारियों की प्रतिशतता			
	अधिकतम आयु	कुल	सामान्य	अनु॰ जा॰	अनु॰ जा॰	ओ.बी. सी	सामान्य	अनु॰ जा॰	अनु॰ जा॰	ओ.बी. सी
1992	28	81	62	12	7	0	63	17	29	उ.न.
1993	33	80	60	14	6	0	53	29	17	उ.न.
समूह की औसत		267	206	40	21	0	55	25	32	उ.न.
1994	28	80	62	12	6	0	44	25	17	उ.न.
1995	28	79	35	12	6	26	40	8	17	60
1996	28	80	37	12	6	25	62	33	17	48
1997	28	76	35	13	6	22	29	31	17	18
1998	28	55	25	8	5	17	60	13	40	13
1999	28	54	27	7	3	17	44	14	0	
समूह की औसत		424	221	64	32	107	46	21	18	35
2000	30	56	23	8	4	21	30	13	50	14
2001	30	57	28	9	4	16	18	22	25	8
2002	30	59	23	10	6	20	30	10	33	3
2003	30	71	32	12	7	20	16	8	0	
2004	30	89	40	15	5	29	15	27	20	0
2005	30	91	39	12	6	34	21	8	0	
समूह की औसत		423	185	66	32	140	22	15	21	6
Overall	4603	3356	684	316	247	55	21	29	20	

स्रोत : मंत्रिमंडल सचिवालय (2007)

5.4.4 उच्च आयु सीमा और अनुमत प्रयासों की अधिक संख्या वाली मौजूदा प्रणाली का अर्थ यह है कि बहुत अधिक उम्मीदवार सिविल सेवाओं की परीक्षा में बहुत लम्बे समय तक बार-बार बैठते रहेंगे। महत्वपूर्ण मानव संसाधनों के व्यर्थ हो जाने के अलावा, यह बात बुद्धि और विश्लेषणात्मक योग्यताओं पर अधिक बल देने की बजाए रटने और याद करने के महत्व को बढ़ा देती है। इसका एक अन्य परिणाम यह हुआ है कि सिविल सेवा परीक्षाओं के लिए उम्मीदवारों को तैयार करने के लिए कोचिंग संस्थानों की भरमार हो गई है। आयु-सीमा को कम करके और अवसरों की संख्या को सीमित करके इन विसंगतियों को घटाया जा सकता है।

5.4.5 उच्च आयु-सीमा के समर्थक आमतौर पर यह तर्क देते हैं कि ग्रामीण और पिछड़े क्षेत्रों में बड़े शहरों की तुलना में शिक्षा सुविधाओं का अभाव है। चूंकि पिछले तीन दशकों में शिक्षा सुविधाओं के प्रसार में स्पष्ट रूप से सुधार हुआ है, इसलिए ग्रामीण और दूरस्थ क्षेत्रों के उम्मीदवारों को जो असुविधाएं होने की परिकल्पना की जाती है, उनमें काफी अधिक कमी हुई है। यह बात तालिका 5.6 से स्पष्ट होती है, जिसमें संघ लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित सिविल सेवा परीक्षाओं के बारे में सं.लो.से.आ. द्वारा संकलित आंकड़े दिए गए हैं। स्पष्टत:, शिक्षा सुविधाओं का और आगे विस्तार होने पर ग्रामीण क्षेत्रों के सफल उम्मीदवारों के भाग में वृद्धि होगी।

तालिका 5.6 सिविल सेवा परीक्षा में सफल उम्मीदवार

वर्ष	% ग्रामीण	% शहरी
2000	26	74
2001	29	71
2002	32	68
2003	32	68
2004	33	67
2005	33	67

स्रोत : संघ लोक सेवा आयोग

5.4.6 इन परिस्थितियों में, सिविल सेवा परीक्षा में भाग लेने वाले सभी श्रेणियों के उम्मीदवारों के लिए उच्च आयु-सीमा को घटाने का पक्ष बहुत मजबूत है। कम आयु सीमा से, सामान्य रूप से, सिविल सेवाओं को फिर से जानदार बनाने में सहायता मिलेगी, क्योंकि इससे सिविल सेवकों के लिए युवावस्था में सिविल सेवा के अपेक्षित मूल्य अपने अन्दर भरना सम्भव हो जाएगा। अन्य पिछड़े वर्गों और अनु.जा./अनु.ज.जा. के उम्मीदवारों के मामले में, इससे उनके कैरियर की प्रगति को बढ़ाने में सहायता मिलेगी और यह उन्हें सरकार में शीर्ष पदों पर आसीन होने में समर्थ बना देगी। इसके परिणामस्वरूप, सरकार को उनकी सेवाओं की अधिक उपलब्धता के रूप में लाभ होगा।

5.4.7 सिविल सेवाओं के लिए आयु-सीमा का प्रश्न कई समितियों के विचार-विमर्श का विषय रहा है। इनमें से कुछ ये हैं:

- लोक सेवाएं (भर्ती के लिए योग्यताएं) समिति, 1955
- भर्ती नीति और चयन तरीके समिति (1976, कोठारी समिति)
- सिविल सेवा परीक्षा की स्कीम की समीक्षा करने वाली समिति (1989, सतीश चन्द्र समिति)

- सिविल सेवा परीक्षा सम्बन्धी समीक्षा समिति (2001, योगिन्द्र अलघ समिति)
- सिविल सेवा सुधार समिति (2004, होता समिति)

5.4.7.1 *लोक सेवाएं (भर्ती के लिए योग्यताएं) समिति, 1955:* यह समिति "इस प्रस्ताव पर विचार करने के लिए कि लोक सेवाओं में नियोजन के लिए विश्वविद्यालय की डिग्री पर एक शर्त के रूप में जोर दिए जाने की आवश्यकता नहीं है" 1955 में नियुक्त की गई थी। इसकी समिति के अध्यक्ष डा.ए. रामास्वामी मुदलियार थे। जहां तक उच्च सिविल सेवाओं का सम्बन्ध है, समिति ने सिफारिश की थी कि :

"अन्त में, सबसे ऊंचे ग्रेडों के सम्बन्ध में हमारी राय निश्चित रूप से यह है कि इन सेवाओं में प्रवेश को स्नातकों तक सीमित रखा जाना चाहिए। यह विचार हमारी इस राय पर आधारित है कि उच्चतम कार्यपालक और प्रशासनिक सेवाओं के लिए दृष्टिकोण और सांस्कृतिक मानदण्डों की परिपक्वता की आवश्यकता है, जिसकी अपेक्षा, कुल मिलाकर, स्नातकों से स्वाभाविक रूप से की जा सकती है। इसलिए, हम सेवाओं के लिए 21 से 23 वर्ष के आयु-स्तर की सिफारिश करते हैं।"

5.4.7.2 भर्ती नीति और चयन के तरीकों सम्बन्धी समिति (1976), कोठारी समित: इस समिति ने विश्वविद्यालय की डिग्री के रूप में मौजूदा न्यूनतम शैक्षिक योग्यता को जारी रखने का सुझाव दिया। इसने पात्रता के लिए आयु-सीमा पर भी विचार किया और यह सिफारिश दी[42] :

"इस तथ्य पर विचार करते हुए कि अखिल भारतीय सेवाओं में प्रवेश करने की योजना बनाने वाले किसी गम्भीर विद्यार्थी को सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के लिए पर्याप्त रूप से तैयार होना चाहिए, हम सिफारिश देते हैं कि प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षा के लिए न्यूनतम आयु 21 वर्ष निर्धारित की जाए। हम भारतीय पुलिस सेवा के लिए 20 वर्ष की कम न्यूनतम आयु की, जैसी कि उसकी अनुमति इस समय है, सिफारिश नहीं करते। हमने सिविल सेवा परीक्षा के लिए उच्च आयु सीमा के बारे में काफी अधिक विचार किया हैं। यद्यपि यह जरूरी है कि परीक्षा की समूची प्रक्रिया प्रतियोगिता करने वाले उम्मीदवारों में से वास्तविक रूप से योग्य उम्मीदवारों का पता लगाना सुनिश्चित करें, लेकिन हम महसूस करते हैं कि देर से खिलने वालों और उन अन्यों को पर्याप्त अवसर प्रदान किया जाना चाहिए, जो सेवा की जीवन -वृत्ति में प्रवेश करने से पहले उच्च अकादमिक अध्ययन करना चाहते हैं अथवा अपनी पसन्द के विषय में विशेषज्ञता प्राप्त करना चाहते हैं। हमारा विचार है कि 26 वर्ष की उच्च आयु-सीमा को बनाए रखते हुए, और उसके साथ-साथ अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों और अन्य श्रेणियों को सामान्य ढील देते हुए, जैसी कि सरकार द्वारा समय-समय पर अधिसूचित की जाए, इन उम्मीदवारों के हितों को पर्याप्त रूप से सुरक्षित रखा जाएगा"।

[42] कोठारी समिति की रिपोर्ट, पैरा 3.56 और 3.57

5.4.7.3 *सिविल सेवा परीक्षा की स्कीम की समीक्षा करने वाली समिति (1989, सतीश चन्द्र समिति):* समिति ने आयु-सीमा के मुद्दों की जांच की और यह सिफारिश दी की[43]

"सिविल सेवा परीक्षा की आयु-सीमा के लिए (जिसमें किसी भारतीय विश्वविद्यालय की स्नातक की डिग्री न्यूनतम योग्यता है) स्नातक की डिग्री प्राप्त करने वाले विद्यार्थियों की औसत आयु को ध्यान में रखा जाना जरूरी है। भारत में, एक औसत विद्यार्थी वरिष्ठ माध्यमिक परीक्षा (10-12) 18वर्ष की आयु में उत्तीर्ण करता है। उसके बाद, उसे मानविकी, वाणिज्य अथवा विज्ञान में डिग्री प्राप्त करने के लिए कालेज/विश्वविद्यालय में 3 वर्ष बिताने पड़ते हैं। इस प्रकार, जिस समय वह स्नातक बनता है, वह लगभग 21 वर्ष की आयु का होता है। एक डाक्टर अथवा इंजीनियर जैसे व्यावसायिक को वरिष्ठ माध्यमिक स्तर के बाद चार से पाँच वर्ष तक की लम्बी अवधि की आवश्यकता होती है। इस प्रकार, जब वह स्नातक की डिग्री को पूरा करता है, तो 22-23 वर्ष की आयु का होता है। अपने स्नातकों की आयु की रूपरेखा को ध्यान में रखते हुए हमारा विचार है कि नीचे की आयु सीमा सही रूप से 21 वर्ष की रखी गई है। हम सामान्य उम्मीदवारों के लिए 21-26 वर्ष की मौजूदा आयु-सीमा में कोई परिवर्तन न करने की सिफारिश करते हैं। अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों के लिए आयु में पाँच वर्ष की सामान्य ढील होगी।"

5.4.7.4 सिविल सेवा परीक्षा की समीक्षा समिति (2001,योगिन्द्र अलघ समिति) : इस समिति नें भी सिविल सेवा परीक्षा के लिए आयु-सीमा के प्रश्न की जांच की और यह सिफारिश दी[44]:

"पूर्वोक्त चर्चा और विशलेषणा को ध्यान में रखते हुए, समिति मौजूदा न्यूनतम आयु में कमी करने की जोरदार सिफारिश करती है। कोठारी समिति ने भी उन उम्मीदवारों के लिए, जो देर से खिलते हैं और जो किसी विषय में विशेषज्ञता प्राप्त करना चाहते हैं अथवा उच्च अकादमिक अध्ययन करना चाहते हैं, अवसर मुहैया करने के लिए 21-26 वर्ष की आयु-सीमा की सिफारिश की थी। मौजूदा समिति इस विचार से पूरी तरह सहमत है और अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन जातियों, अन्य पिछड़े वर्गों के उम्मीदवारों और शारीरिक रूप से विकलांग उम्मीदवारों के लिए सामान्य ढील, अर्थात अन्य पिछड़े वर्गों के लिए 3 वर्ष और अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए 5 वर्ष और विकलांग व्यक्तियों के लिए 10 वर्ष की ढील के साथ सामान्य श्रेणी के उम्मीदवारों के लिए 26 वर्ष की उच्च आयु सीमा की सिफारिश करती है। यह सामाजिक साम्या की अपेक्षाओं को भी पूरा करेगी, जैसाकि समिति ने पर्याप्त रूप से प्रदर्शित किया है।"

[43] पैरा 5.0902 और 5.0908 : सतीश चन्द्र समिति की रिपोर्ट

[44] पैरा 7.9 ; अलघ समिति की रिपोर्ट

5.4.7.5 सिविल सेवा सुधार समिति (2004, होता समिति): समिति ने सिविल सेवाओं में प्रवेश की पात्रता के लिए आवश्यक योग्यताओं के मुद्दे की जांच नहीं की थी, लेकिन प्रवेश की आयु के बारे में निम्नलिखित सिफारिश की थी[45]:

"युवा प्रवेशकर्त्ताओं को प्रशिक्षण के जरिए उच्च सिविल सेवा के लिए ढालने के लिए, सरकार 1948 से 1971तक की अवधि में वापस जा सकती है, जब सामान्य उम्मीदवारों के लिए पात्रता की आयु 21-24 वर्ष थी (जबकि इसकी तुलना में सामान्य उम्मीदवारों के लिए आज यह आयु 21-30 वर्ष है) और इसके साथ अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों के लिए पांच वर्ष की रियायत थी। अन्य पिछड़े वर्गों के उम्मीदवारों के लिए आयु में तीन वर्ष की रियायत हो सकती है, जैसीकि इस समय है।"

5.4.8 उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि सभी समितियां सामान्य उम्मीदवारों के लिए 21-26 वर्ष अथवा 21-24 वर्ष की आयु-सीमा और उसके साथ ओ.बी.सी. तथा अनु.जा./अनु. ज. जा. के उम्मीदवारों के लिए आयु में रियायत के पक्ष में रही हैं। जैसाकि पूर्ववर्ती पैराओं में कहा गया है, सिविल सेवाओं में देर से प्रवेश के तीन अवांछनीय परिणाम होते है-अन्ततोगत्वा यह कमजोर वर्गों के हितों के खिलाफ काम करता है, आधातवर्ध्य आयु में सबसे बढ़िया उम्मीदवारों की भर्ती करने में समर्थ नहीं बनाता और रट कर पढ़ाई करने और कोचिंग संस्थानों के महत्व को बढ़ा देता है। इन परिस्थितियों में, आयोग का विचार है कि सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के लिए अनुज्ञेय आयु सामान्य उम्मीदवारों के लिए 21 से 25 वर्ष, अन्य पिछडे वर्गों के उम्मीदवारों के लिए 21 से 28 वर्ष और अनु.जा./अनु.ज.जा. के उम्मीदवारों तथा विकलांग उम्मीदवारों के लिए 21 से 29 वर्ष होनी चाहिए।

5.4.9 आयु-सीमा को घटाने से उन अनुज्ञेय अवसरों की संस्था को घटाना भी जरूरी हो जाएगा, जो विभिन्न श्रेणियों के उम्मीदवारों को उपलब्ध हैं। इस समय, सामान्य उम्मीदवारों के लिए 4 प्रयासों की अनुमति है, ओ.बी.सी. उम्मीदवारों के लिए (आयु-सीमा के अधीन) असीमित प्रयास करने की अनुमति है। इससे पहले बहुत सी समितियों द्वारा इस मुद्दे पर विचार किया गया है। कोठारी समिति ने न केवल सामान्य उम्मीदवारों के लिए बल्कि अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों के लिए भी केवल दो प्रयासों का समर्थन किया है। उसका विचार था कि चूंकि किसी निश्चित वर्ष में रिक्त पदों की संख्या निश्चित होती है और प्रयासों की संख्या में वृद्धि कम योग्यता वाले उम्मीदवारों को लाभ देती है। किन्तु, उन कठिनाइयों को दूर करने के लिए, जो ऐसी परीक्षाओं के साथ कम परिचय होने

[45] होता समिति की रिपोर्ट, पृष्ठ 94.

के कारण पैदा होती हैं, इस समिति ने दो प्रयासों की सिफारिश की है। ऐसा करते समय, उसने लोक सेवाएं (भर्ती के लिए योग्यताएं) समिति, 1955 के विचार के साथ सहमति व्यक्त की है। इसने यू.के. की स्थिति का भी संक्षिप्त रूप से हवाला दिया है, जहां उम्मीदवारों को एक-समान परीक्षा में केवल एक प्रयास की अनुमति दी जाती है[46]।

5.4.10 सरकार ने इस मुद्दे पर कोठारी समिति की सिफारिशों को स्वीकार नहीं किया। सतीश चन्द्र समिति ने उन सामान्य उम्मीदवारों की प्रतिशतता का विश्लेषण किया, जिन्हें 1984-87 के दौरान योग्यता सूची में पहले दो सौ स्थानों (रैंक) पर रखा गया था और यह देखा कि पहले प्रयास में सफलता का अनुपात दूसरे और तीसरे प्रयास के सफलता-अनुपातों से कम था। इसके अलावा, दूसरे प्रयास में सफलता का अनुपात तीसरे प्रयास के सफलता अनुपात की तुलना में केवल मामूली सा अधिक था। यह देखते हुए कि यदि किसी उम्मीदवार को आई.ए.एस. और आई.एफ.एस. से भिन्न समूह क की कोई सेवा आवंटित की जाती है, तो नियम केवल एक और प्रयास की अनुमति देते हैं, उसने सामान्य उम्मीदवारों को तीन प्रयासों की अनुमति देने वाली स्कीम में, जैसी कि वह उस समय थी, हस्तक्षेप करने से इन्कार कर दिया।

5.4.11 अलघ समिति ने 1995 से 1999 तक की परीक्षाओं के सफल उम्मीदवारों का एक विश्लेषण किया था और यह पाया था कि सामान्य श्रेणी में 20 प्रतिशत से कम उम्मीदवार पहले प्रयास में सफल हुए थे और एक जितने प्रतिशत उम्मीदवार दूसरे और तीसरे प्रयास में सफल हुए थे (प्रत्येक मामले में 30 प्रतिशत से अधिक) और लगभग 80 प्रतिशत उम्मीदवारों ने तीसरे प्रयास में सफलता प्राप्त की थी[47]। ओ.बी.सी. श्रेणी के सफल उम्मीदवारों के मामले में, 80 प्रतिशत से अधिक उम्मीदवार पांचवें प्रयास में सफलता पाने में समर्थ हुए थे और अनु.जा./अनु.जनजाति के उम्मीदवारों के मामले में, लगभग 85% से 90% तक उम्मीदवार अपने छठे प्रयास में चुने गए थे[48]। समिति ने सामान्य, ओ.बी.सी.और अनु.जा./अनु.ज.जा. उम्मीदवारों के लिए क्रमश: 26,29 और 31 वर्ष की आयु-सीमा की सिफारिश की थी, इसलिए उसने इन उम्मीदवारों के लिए उसी क्रम में 3,5, और 6 प्रयासों की सिफारिश की।

5.4.12 आयोग ने इस मुद्दे पर विचार किया है। उसका विचार यह है कि यदि एक बार वैकल्पिक विषयों के स्थान पर केवल अनिवार्य विषयों की परीक्षा लेने की स्कीम स्वीकार कर ली जाएगी (जैसीकि इस रिपोर्ट के एक अनुवर्ती पैरा में सिफारिश की जा रही है), तो कोठारी समिति द्वारा प्रस्तुत किया गया यह तर्क निश्चित रूप से युक्तिसंगत होगा कि प्रयासों की अधिक संख्या का परिणाम यह होता है कि कम योग्य उम्मीदवारों का चयन हो जाता है। प्रयासों की अधिक संख्या के परिणामस्वरूप उत्पादक वर्षों की

[46] पैरा 3.58, कोठारी समिति की रिपोर्ट
[47] पैरा 7.1, अलघ समिति की रिपोर्ट
[48] पैरा 7.13 और 7.14; अलघ समिति की रिपोर्ट

हानि होती है ओर उन आकांक्षी उम्मीदवारों का आत्मविश्वास समाप्त हो जाता है जो परीक्षा में उत्तीर्ण होने के लिए बार-बार प्रयास करते रहते हैं। इस बात को ध्यान में रखते हुए, अनुज्ञेय आयु-पट्टी और प्रयासों की संख्या, जिनकी सिफारिश आयोग द्वारा की गई है, उनकी जानकारी तालिका 5.7 में दी गई है। आयोग का यह भी विचार है कि इसकी समीक्षा पांच वर्षों के बाद की जाए।

तालिका 5.7 : सिविल सेवा परीक्षा में बैठने की अनुज्ञेय आयु और प्रयासों की अनुमति-योग्य संख्या

श्रेणी	अनुज्ञेय आयु (वर्ष)	प्रयासों की संख्या
सामान्य	21-25	3
अन्य पिछड़े वर्ग	21-28	5
अनु॰ जा॰/अनु॰ ज॰ जा॰	21-29	6
शारीरिक रूप से विकलांग	21-29	6

5.4.13 सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के लिए अनुज्ञेय आयु के सम्बन्ध में एक अन्य मुद्दा आयु के रूप में पात्रता निर्धारित करने के लिए कट-आफ तारीख से सम्बन्धित है। इस समय, किसी उम्मीदवार के लिए यह जरूरी है कि वह सिविल सेवा परीक्षा वाले वर्ष में पहली अगस्त को 21 वर्ष की आयु प्राप्त कर चुका हो और 30 वर्ष की आयु का न हुआ हो। यह तर्क दिया गया है कि:

i) पहली जनवरी और पहली अगस्त के बीच की अवधि में जन्मे उम्मीदवार उन उम्मीदवारों से एक वर्ष पहले विहित आयु-सीमा पर पहुंच जाते हैं, जिनका जन्म 2 अगस्त से पहले न हुआ हो। यह बात ऐसे उम्मीदवारों के लिए हानिकारक है।

ii) यद्यपि जन्म और मृत्यु का पंजीयन अनिवार्य है, लेकिन देश के अधिकतर भागों में उसका प्रसार बहुत कम हुआ है। ग्रामीण और पिछड़े क्षेत्रों में, जन्म के समय जन्म-प्रमाणपत्र प्राप्त करने की रीति का पालन बहुत कम किया जाता है। इसका परिणाम यह होता है कि स्कूलों में दाखिले के समय जन्म-तिथि का निर्धारण यादृच्छिक रूप से कर लिया जाता है। सामान्यत:, स्कूल का सत्र अगस्त के महीने में शुरू होता है, इसलिए प्रवृत्ति यह है कि जन्म की तारीख सत्र के शुरू होने से पहले यादृच्छिक रूप से चुन ली जाती है।

5.4.14 आयोग ने सिविल सेवा परीक्षा के आवेदकों की महीने-वार जन्म की तारीख के बारे में संघ लोक सेवा आयोग से सूचना प्राप्त की है। सिविल सेवा (प्रारम्भिक) परीक्षा, 2007 के लिए आवेदन देने वाले 3.3 लाख उम्मीदवारों में से, महीने-वार जन्म-तिथि के आंकड़े नीचे दिए गए हैं:

तालिका 5.8 : उम्मीदवारों की महीने-वार जन्म-तिथियां		
क्रम संख्या	**महीना**	**उम्मीदवारों की जन्मतिथियों (प्रतिशत)**
1.	जनवरी	9.61
2.	फरवरी	7.01
3.	मार्च	7.88
4.	अप्रैल	7.42
5.	मई	9.45
6.	जून	10.98
7.	जुलाई	13.72
8.	अगस्त	8.79
9.	सितम्बर	6.09
10.	अक्टूबर	6.43
11.	नवम्बर	5.56
12.	दिसम्बर	7.05

5.4.15 तालिका 5.8 से यह प्रकट होता है कि जन्म की तारीखों के पंजीयन में अगस्त से पहले के महीनों में कुछ समूहीकरण है। लेकिन, आयोग ने भारत के रजिस्ट्रार जनरल के कार्यालय से 2004-06 के सैम्पल रजिस्ट्रेशन सिस्टम डाटा पर आधारित महीने-वार जीवित जन्मों के बारे में भी सूचना प्राप्त की है। 2004-06 की अवधि के लिए भारत में महीने-वार सैम्पल जीवित जन्मों की प्रतिशतता इस प्रकार है:

तालिका 5.9 : जन्म-तिथियों (एस.आर.एस.) का महीनेवार ब्योरा – अनन्तिम		
क्रम संख्या	**महीना**	**जन्म तिथियां (%)**
1.	जनवरी	8.9
2.	फरवरी	7.3
3.	मार्च	7.4
4.	अप्रैल	7.3
5.	मई	7.6
6.	जून	8.9
7.	जुलाई	8.4
8.	अगस्त	9.2
9.	सितम्बर	8.5
10.	अक्टूबर	9.2
11.	नवम्बर	8.6
12.	दिसम्बर	8.8

5.4.16 जैसाकि देखा जा सकता है, जन्म लगभग समान रूप से बंटे हुए हैं, यद्यपि अगस्त और अक्तूबर में उनकी संख्या मामूली सी अधिक है। आयोग ने इस मुद्दे पर विचार किया है और उसका यह मत है कि आयु के रूप में पात्रता निर्धारित करने के लिए कट-आफ तारीख में परिवर्तन करने में कोई स्पष्ट उपयुक्तता नहीं है।

5.4.17 सिफारिशें

क. सिविल सेवाओं की परीक्षा में बैठने की अनुज्ञेय आयु सामान्य उम्मीदवारों के लिए 21 से 25 वर्ष, अन्य पिछड़े वर्गों के उम्मीदवारों के लिए 21 से 28 वर्ष और अनु.जा./अनु.ज.जा. उम्मीदवारों और शारीरिक रूप से विकलांग उम्मीदवारों के लिए 21 से 29 वर्ष होनी चाहिए।

ख. सिविल सेवा परीक्षा के लिए अनुज्ञेय प्रयासों की संख्या सामान्य उम्मीदवारों, अन्य पिछड़े वर्गों के उम्मीदवारों, अनु.जा./अनु.ज.जा. के उम्मीदवारों और शारीरिक रूप से विकलांग उम्मीदवारों के लिए क्रमश: 3,5,6 और 9 होनी चाहिए।

ग. आयु के रूप में पात्रता निर्धारित करने के लिए मौजूदा कट–आफ तारीख (अर्थात परीक्षा के वर्ष में पहली अगस्त) को जारी रखा जाए।

5.5 सिविल सेवा परीक्षा का ढांचा

5.5.1 मौजूदा ढांचा

5.5.1.1 सिविल सेवा परीक्षा का मौजूदा ढांचा कोठारी समिति की सिफारिशों पर आधारित है (सतीश चन्द्र समिति द्वारा किए गए थोड़े बहुत रूपभेदों के साथ)। इस ढांचे का ब्योरा तालिका 5.1 में दिया गया है। संक्षिप्त रूप से, सिविल सेवा परीक्षा तीन आनुक्रमिक प्रक्रमों में ली जाती है, अर्थात प्रारम्भिक परीक्षा, मुख्य परीक्षा और व्यक्तिव परीक्षण। प्रारम्भिक परीक्षा में दो वस्तु-परक किस्म के प्रश्न-पत्र शामिल होते हैं और यह परीक्षा उम्मीदवारों की केवल प्रारम्भिक संवीक्षा के लिए होती है। एक प्रश्न पत्र उम्मीदवारों के सामान्य ज्ञान का परीक्षण करता है और दूसरा प्रश्नपत्र बहुत से वैकल्पिक विषयों में से किसी एक विषय के बारे में उनका परीक्षण करता है। केवल वे उम्मीदवार, जो प्रारम्भिक परीक्षा में अर्हता प्राप्त करते हैं, मुख्य परीक्षा में प्रवेश के लिए पात्र होते हैं, मुख्य परीक्षा में पारम्परिक प्रकार के प्रश्न- पत्रों की लिखित परीक्षा और व्यक्तित्व का परीक्षण शामिल होते हैं। पारम्परिक प्रकार के प्रश्न-पत्र (क) एक निबन्ध पत्र के रूप में अनिवार्य विषयों, अंग्रेजी भाषा और संविधान की आठवीं अनुसूची में उल्लिखित भाषाओं में

से किसी एक भाषा में निपुणता का परीक्षण करने के लिए एक-एक प्रश्न पत्र और 'सामान्य अध्ययन' के बारे में दो पत्रों, और (ख) दो वैकल्पिक विषयों के दो पत्रों के रूप में उम्मीदवारों का परीक्षण करते हैं। अंग्रेजी भाषा और किसी अन्य भारतीय भाषा में निपुणता का परीक्षण केवल अर्हकारी स्वरूप का होता है।

5.5.2 मौजूदा ढांचे को अपनाने के कारण

5.5.2.1 प्रारम्भिक परीक्षा, मुख्य परीक्षा और व्यक्तित्व परीक्षण के रूप में चयन की ऐसी आनुक्रमिक प्रक्रिया की सिफारिश देने का एक कारण यह है [49]:

"एक के बाद एक आनुक्रमिक प्रक्रमों वाली चयन की प्रक्रिया, अन्य कारणों के अलावा, उम्मीदवारों की संख्या बहुत अधिक होने के कारण से जरूरी है। जब धारा एक प्रक्रम से अगले प्रक्रम की ओर आगे बढ़ेगी, तो उम्मीदवारों की औसत गुणवत्ता 'अधिक समृद्ध' हो जाएगी। यह और अधिक समरूप भी हो जाएगी। प्रक्रमों के क्रम में बंटी हुई चयन की प्रक्रिया यह सम्भव बना देगी कि परीक्षण के उपलब्ध संसाधनों को बहुत अधिक उममीदवारों पर बिखेरने के स्थान पर, जिनमें से बहुत से उम्मीदवार साधारण गुणवत्ता वाले होते हैं, विश्वसनीय उम्मीदवारों पर संकेन्द्रित किया जाए, जिनमें ग्रेड बनाने की संभावना होती है..."

आनुक्रमिक संवीक्षा परीक्षण करने का एक अन्य कारण यह था कि:

"चयन की प्रक्रिया को इस प्रकार तैयार किया जाना चाहिए कि वह देश के विभिन्न भागों से यथासम्भव अधिक सेअधिक योग्य उम्मीदवारों को परीक्षा में प्रतियोगिता करने के लिए आकर्षित करे.. प्रस्तावित प्रारम्भिक परीक्षा इस दिशा में एक कदम है"[50]

5.5.2.2 इस स्कीम का एक प्रमुख परिणाम यह रहा है कि सिविल सेवा परीक्षाएं, जो संघ लोक सेवा आयोग द्वारा वार्षिक रूप से आयोजित की जाती हैं, एक बड़ा व्यापक कार्य बन गई हैं और इन्हें पूरा होने में एक वर्ष से अधिक का समय लग जाता है। इतना लम्बा समय लग जाना एक राष्ट्रीय हानि है, क्योंकि यह सिविल सेवक के कैरियर में इतने समय की कमी कर देता है। भारतीय प्रबन्ध संस्थान एम.बी.ए. डिग्री के लिए उम्मीदवारों का चयन करने के लिए, चयन की प्रक्रिया को पूरा करने में तीन महीने से अधिक का समय नहीं लेते, हालांकि वे भी उम्मीदवारों की बहुत बड़ी संख्या को संभालते हैं। इन संस्थानों द्वारा ली जाने वाली प्रवेश परीक्षाएं विश्लेषण करने की योग्यता, समझने, समस्या को हल करने की योग्यता, सुस्पष्टता और समूचे ज्ञान के बारे में उम्मीदवारों की परख करती हैं। चूंकि परीक्षाएं वस्तुपरक किस्म

[49] पैरा 1.32; कोठारी समिति की रिपोर्ट
[50] तदैव, पैरा 1.21

के प्रशनों के आधार पर होती हैं, इसलिए इन परीक्षाओं को लेने के लिए जो समय लगता है, वह काफी कम होता है।

5.5.2.3 कोठारी समिति ने अपनी 'नई स्कीम' को चयन के 'व्यापक तरीके' पर आधारित किया था। *"आज सिविल सेवाओं की भूमिका और उनके कार्यों के दृष्टकोण से व्यापक तरीके का पक्ष बहुत मजबूत है। विकास और पुनर्निर्माण का विशाल कार्य लोक सेवक पर नए ज्ञान और कौशलों को निरन्तर सीखने की आवश्यकता का बोझ डाल देता है: एक प्रकार का निरन्तर स्वत: नवीकरण। जब तक कोई व्यक्ति बौद्धिक रूप से उत्कृष्ट नहीं होता और स्वभाव तथा अभिप्रेरण की दृष्टि से उस सेवा के लिए उपयुक्त नहीं होता, जिसमं उसकी नियुक्ति की गई हो, तब तक वह ऐसा योगदान नहीं दे सकता, जिसकी उससे अपेक्षा की जाती है। इस उद्देश्य से कि कोई व्यक्ति सेवा को अपना सर्वोत्तम योगदान दे, यह जरूरी है कि वह उस सेवा से भी जुड़ा हुआ हो। व्यक्ति और सेवा हर तरफ से एक दूसरे के अनुरूप होने चाहिएं*[51]।

5.5.2.4 इस प्रकार 'व्यापक तरीके' को लागू करने के दो उद्देश्य थे: (क) ऐसे व्यक्तियों का चयन करना, जो निरन्तर ज्ञान और कौशल प्राप्त करने में सक्षम हों, और (ख) ऐसे उम्मीदवारों का पता लगाना, जो बौद्धिक और अभिप्रेरणात्मक रूप से उपयुक्त हों और उस सेवा से भावात्मक रूप से जुड़े हुए हों, जिसमें उनकी नियुक्ति की जाए। इन दोहरे उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए, जहां तक परीक्षा के ढांचे का सम्बन्ध है, आयोग का विचार है कि इस बात का प्रतिवाद नहीं किया जा सकता कि संयुक्त प्रवेश परीक्षा (सी.ए.टी.), जो आई.आई.एम. में प्रवेशकर्ताओं का चयन करती है, ऐसे उम्मीदवार मुहैया करने में विफल रहती है, जिनमें नए ज्ञान और कौशलों को प्राप्त करने की प्रवृत्ति और अभिरूचि हो। इसके अलावा, सिविल सेवा परीक्षा के ढांचे के आधार पर, जैसाकि वह इस समय है, यह कहना कठिन है कि सफल उम्मीदवार स्वभावत: और भावनात्मक रूप से उस सेवा के लिए उपयुक्त हैं, जिसमें उनका आवंटन एक वर्ष लम्बी प्रक्रिया के पूरा होने के बाद किया गया है।

5.5.2.5 बुनियादी रूप से, मौजूदा आनुक्रमिक परीक्षा प्रणाली सिविल सेवा परीक्षा में बैठने वाले उम्मीदवारों की बहुत बड़ी संख्या होने के कारण जरूरी हो गई थी। जैसाकि पहले कहा गया है, कोठारी समिति ने प्रारम्भिक परीक्षा को गम्भीर उम्मीदवारों का पता लगाने के लिए और भर्ती के आधार को व्यापक बनाने के लिए संवीक्षा परीक्षण के रूप में शुरू किया था, जिसका संचालन करना आसान था। वस्तुपरक किस्म के और बहु-विकल्पों वाले प्रश्न रखने का कारण यही था। संवीक्षा ने मुख्य परीक्षा के लिए प्रबन्ध-योग्य संख्या में उम्मीदवार मुहैया किए, जिसमें पारम्परिक किस्म के प्रश्न - पत्र शामिल होते हैं।

[51] पैरा 1.18, कोठारी आयोग की रिपोर्ट

5.5.2.6 आयोग का विचार है कि यद्यपि परीक्षा की प्रक्रिया के इन दो संघटकों को जारी रखने का औचित्य है, लेकिन उन्हें उस तरीके से, जिसमें उनका आयोजन आजकल किया जाता है, अनुक्रम में रखने में कोई अच्छाई नहीं है, जैसेकि पहले प्रारम्भिक परीक्षा के पत्रों का मूल्यांकन किया जाता है और परिणाम घोषित किए जाते हैं और उसके बाद मुख्य परीक्षा के लिए फार्म भरे जाते हैं, जिसके बाद परीक्षा ली जाती है, उत्तर पुस्तिकाओं का मूल्यांकन किया जाता है और व्यक्तित्व परीक्षण के लिए उम्मीदवारों की सूची घोषित की जाती है। इसकी बजाए, आयोग का विचार है कि प्रारम्भिक परीक्षा, जिसमें एक वस्तुपरक किस्म का प्रश्न-पत्र होता है और मुख्य परीक्षा, जिसमें पारम्परिक किस्म के प्रश्न-पत्र होते हैं (जिनमें भाषा सम्बन्धी प्रश्नपत्र और निबन्ध पत्र शामिल हैं) एक की प्रक्रम में क्रमागत दिनों में एक दूसरे के बाद आयोजित की जा सकती है। प्रारम्भिक परीक्षा के बहु-विकल्प वाले वस्तुपरक किस्म के प्रश्नपत्र का मूल्यांकन पहले किया जा सकता है और मुख्य परीक्ष के पारम्परिक किस्म के प्रश्नपत्रों का मूल्यांकन केवल उन उम्मीदवारों के लिए किया जा सकता है, जिन्होंने दहलीज के स्तर के अंक प्राप्त किए हों। इस प्रणाली का लाभ् यह होगा कि इससे परीक्षा के चक्र के पूरा होने में लगने वाला समय कम हो जाएगा। इसके अलावा, उम्मीदवारों के लिए दो बार फार्म भरना और परीक्षा में बैठने के लिए दो बार यात्रा करना भी जरूरी नहीं होगा।

5.5.2.7 एक मत यह व्यक्त किया गया है कि प्रस्तावित प्रणाली में-जिसमें प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षाएं एक साथ ली जाती हैं-इतनी बड़ी संख्या में उम्मीदवारों के लिए मुख्य परीक्षा आयोजित करने का संभार-तंत्र कुछ कठिनाइयां सामने ला सकता है। लेकिन, आयोग का विचार है कि ऐसी कई अन्य परीक्षाएं हैं, जिनमें इससे कहीं अधिक संख्या में उम्मीदवार वर्णनात्मक किस्म के प्रश्नपत्रों के उत्तर देते हैं, और वे परीक्षाएं बडे सुचारू रूप से संचालित की जाती हैं। उदाहरणार्थ, केन्द्रीय माध्यमिक शिक्षा बोर्ड इससे अधिक विविध विषयों में इससे अधिक संख्या में उम्मीदवारों को संभालता है। इसलिए यह महसूस किया जाता है कि लगभग 4 लाख उम्मीदवारों के लिए परीक्षा को संचालित करने से कोई ऐसी समस्याएं सामने नहीं आएंगी, जिन पर पार न पाया जा सकता हो। फिर भी, ऐसे ही परिणाम प्राप्त करने के लिए एक वैकल्पिक माडल पर विचार किया जा सकता है।

5.5.2.8 इस वैकल्पिक माडल में, सिविल सेवा परीक्षाएं निम्नलिखित तरीके से ली जाएंगी। प्रारम्भिक परीक्षा के बाद, परिणामों को एक महीने के अन्दर तालिकाबद्ध करना सम्भव होगा। परिणामों के आधार पर, साक्षात्कार के लिए बुलाए जाने वाले उम्मीदवारों को (जिनकी संख्या उपलब्ध रिक्त पदों की संख्या से लगभग दोगुना अथवा तीन गुना हो सकती है) उनके रैंकिंग के अनुसार सूचीबद्ध किया जाएगा। केवल इस संक्षिप्त सूची में शामिल उम्मीदवार मुख्य परीक्षा में बैठने के पात्र होंगे, जिसे प्रारम्भिक परीक्षा के बाद

दो महीनों के भीतर आयोजित किया जाएगा। दूसरे शब्दों में, मुख्य परीक्षा और साक्षात्कार की प्रक्रिया लगभग साथ-साथ प्रारम्भ हो सकती है। इस माडल से परीक्षा के चक्र को संक्षिप्त बनाने का उद्देश्य भी पूरा होगा, हालांकि यह उम्मीदवारों की संवीक्षा करने में प्रारम्भिक परीक्षा को अपेक्षाकृत अधिक भारांश देता है।

5.5.2.9 सरकार कोई सुविचारित मत निर्धारित कर सकती है और संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करते हुए ऊपर उल्लिखित माडलों में से किसी एक माडल को अपना सकती है।

5.5.3 वैकल्पिक विषयों के प्रश्नपत्रों का मुद्दा

5.5.3.1 प्रारम्भिक परीक्षा के मामले में, कोठारी समिति ने उम्मीदवारों का (क) संविधान की आठवीं अनुसूची में सूचीबद्ध किसी भारतीय भाषा, (ख) अंग्रेजी भाषा, (ग) सामान्य अध्ययन, (घ) और (ङ.) विषयों की सूची में से किसी एक वैकल्पिक विषय के दो पेपरों में परीक्षण करने के लिए समान भारांश वाले वस्तुपरक किस्म के पांच पेपरों की सिफारिश की थी [52]। सरकार ने इस स्कीम को स्वीकार नहीं किया था और आजकल उम्मीदवारों का परीक्षण वस्तुपरक किस्म के दो प्रश्नपत्रों द्वारा लिया जाता है, जिसमें सामान्य अध्ययन (150 अंक) और वैकल्पिक विषय (300 अंक) शामिल हैं। वैकल्पिक विषय का चुनाव मानविकी/समाज विज्ञान, विज्ञान और प्रौद्योगिकी/मेडिकल और वाणिज्य धाराओं के 23 विषयों की सूची में से किया जा सकता है[53]। प्रारम्भिक परीक्षा में प्राप्त अंकों के लिए कोई भारांश नहीं होता।

5.5.3.2 अलघ समिति ने भी प्रारम्भिक परीक्षा के स्वरूप पर सोच-विचार किया था। सामान्य अध्ययन के प्रश्नपत्रों के सम्बन्ध में, उसका विचार यह था कि इसे "सिविल सेवा अभिरूचि परीक्षण" के रूप में ढाला जाना चाहिए, जिसमें, समझ, युक्तिसंगत विवेचन, समस्या हल करने और आंकड़ों के विश्लेषण पर बल दिया गया हो[54]। लेकिन, वैकल्पिक विषयों के मामले में, यह इस विचार से पूरी तरह सहमत नहीं थी कि वैकल्पिक विषय बराबरी के खेलने का मैदान मुहैया नहीं करते और इस बात से भी सहमत नहीं थी कि विभिन्न विषयों के सफलता अनुपातों में बहुत अन्तर है। समिति का विचार था कि "अकादमिक ज्ञान को कुछ गहराई से परखने की आवश्यकता है। इसलिए, इसने वैकल्पिक विषय के प्रश्न पत्र के स्तर को किसी अच्छे विश्वविद्यालय के आनर्ज के स्तर तक ऊंचा उठाने की सिफारिश की[55]"। इसने समूची स्कीम में प्रारम्भिक परीक्षा के लिए 25 प्रतिशत का भारांश देने का प्रस्ताव किया[56]।

5.5.3.3 मुख्य परीक्षा में, अनिवार्य विषयों का भारांश 26.08 प्रतिशत है, जबकि वैकल्पिक विषयों का भारांश 52.16 प्रतिशत है (तालिका 5.1)। कोठारी समिति की सिफारिश पर, वैकल्पिक विषयों की सूची में 47 विषय शामिल किए गए, जिनमें 23 भाषाओं में से कोई एक भाषा और उसका साहित्य भी शामिल है।

52 पैरा 3.10, तदैव
53 पैरा 8.4.2, अलघ समिति की रिपोर्ट
54 पैरा 8.4.3, तदेव
55 पैरा 8.4.4, तदेव
56 पैरा 8.4.11, तदेव

सतीश चन्द्र समिति ने फ्रांसीसी, जर्मन, रूसी और स्पेनिश को भाषा तथा साहित्य समूह से हटाने और शिक्षा, इलेक्ट्रानिक्स और दूर-संचार इंजीनियरी और चिकित्सा-विज्ञान को वैकल्पिक विषयों में शामिल करने की सिफारिश की। अलग समिति द्वारा समीक्षा किए जाने के समय, सूची में 51 वैकल्पिक विषय शामिल थे और लगभग 50 और विषयों को शामिल किए जाने के सुझाव प्राप्त हुए थे[57]।

5.5.3.4 कोठारी समिति का विचार था कि ऐसी परीक्षा, जिसमें केवल अनिवार्य विषय शामिल हों और कोई वैकल्पिक विषय शामिल न हो, भर्ती के आधार को बहुत छोटा कर देगी, क्योंकि अनिवार्य विषयों का सम्बन्ध सामान्य रूप से 'राष्ट्रीय विकास, आधुनिक प्रशासन और प्रबंध' से होगा, जिनके अध्ययन की सुविधाएं इस समय बहुत सीमित रूप से उपलब्ध हैं[58]। लेकिन, चूंकि समिति का विचार यह था कि लिखित परीक्षा का उद्देश्य उम्मीदवार की बौद्धिक योग्यताओं और समझ की गहराई को आंकना है, इसलिए समिति द्वारा यह मान लिया गया था कि "उम्मीदवार वैकल्पिक विषय के रूप में किसी ऐसे विषय को चुनेगा, जिसका अध्ययन उसने आनर्ज अथवा स्नातकोत्तर डिग्री के लिए किया हो[59]"। परीक्षा के मौजूदा ढांचे और वास्तविक अनुभव के संदर्भ में इस पूर्वानुमान के महत्व को कम नहीं आंका जा सकता । अलघ समिति द्वारा इस मुद्दे पर विस्तृत रूप से विचार किया गया था। अलघ समिति ने उम्मीदवारों की उनके अपने ही विषयों में फिर से परीक्षा लेने की उपयोगिता पर भी सन्देह प्रकट किया था। समिति ने इस बात पर जोर दिया था कि "महत्वपूर्ण बात यह है कि विशेष रूप से बदलते हुए परिदृश्य ने सिविल सेवक के कार्य की आवश्यकताओं के लिए विषय की क्या प्रासंगिकता हैं[60]। समिति ने उम्मीदवारों का परीक्षण वैकल्पिक विषयों में करने के सम्बन्ध में निम्नलिखित मुद्दों का उल्लेख किया:

i) वैकल्पिक विषयों की बहुत अधिक संख्या प्रश्नपत्र तैयार करने और उत्तर-पुस्तिकाओं का मूल्यांकन करने की समस्या प्रस्तुत करती है। यह तथ्य कि इनके उत्तर संविधान की आठवीं अनुसूची की 18 भाषाओं में से किसी भी भाषा में दिए जा सकते हैं, प्रणाली को अवरूद्ध कर देता है।

ii) वैकल्पिक विषयों में कठिनाई की दहलीज को एक ही स्तर पर बनाए रखा नहीं जा सकता।

iii) मानविकी, समाज विज्ञानों, इंजीनियरी और चिकित्सा विज्ञान जैसे विषयों को संतुलित करना कठिन है।

5.5.3.5 अलघ समिति ने यह विचार व्यक्त किया कि उम्मीदवार वैकल्पिक विषयों का चुनाव स्वयं अपनी विशेषज्ञता के आधार पर नहीं, बल्कि इस आधार पर करते हैं कि उनमें कितने अंक प्राप्त किए जा सकते

57 पैरा 8.5.4.1, अलघ समिति की रिपोर्ट
58 पैरा 1.3.2, कोठारी समिति की रिपोर्ट
59 पैरा 3.30, कोठारी समिति की रिपोर्ट
60 पैरा 8.5.4.2, अलघ समिति की रिपोर्ट

हैं। इस प्रकार, सिविल सेवा परीक्षा, 1999 में 41 प्रतिशत उम्मीदवारों ने उन दोनों वैकल्पिक विषयों में परीक्षा देने को तरजीह दी, जो उन विषयों से भिन्न थे, जिनका अध्ययन उन्होंने कालेज/विश्वविद्यालय में किया था। वर्ष 2000 से 2005 तक के लिए ऐसे उम्मीदवारों की संख्या क्रमश: 40 प्रतिशत, 36 प्रतिशत, 44 प्रतिशत, 46 प्रतिशत, 41 प्रतिशत और 48 प्रतिशत [61]। ऐसी उच्च प्रतिशतता कोठारी समिति द्वारा लगाए गए बुनियादी पुर्वानुमानों को, जिनका उल्लेख उपर किया गया है, अमान्य कर देती है। मौजूदा प्रणाली की अपर्याप्तताओं को देखते हुए, अलघ समिति ने वैकल्पिक विषयो को तीन अनिवार्य पेपरों से प्रतिस्थापित करने की सिफारिश की थी जो इस बारे में है:

(क) संधारणीय विकास और सामाजिक न्याय,

(ख) समाज में विज्ञान और प्रौद्योगिकी, और

(ग) लोकतांत्रिक शासन, सरकारी प्रणालियां और मानव अधिकार।

5.5.3.6 अनिवार्य विषय का पाठयक्रम और उसके सामान्य उद्देश्य उन मुद्दों और समस्याओं को उजागर करने के लिए तैयार किए जाएंगे, जिनकी ओर सिविल सेवक को ध्यान देने की आवश्यकता होगी। समिति ने यह भी नोट किया कि फ्रांस और यू.के. जैसे देशों में सिविल सेवाओं की परीक्षाओं का ध्यान मानव अधिकारों, आर्थिक और सामाजिक विकास, प्रशासनिक और पर्यावरणिक कानून, लोक पद्धति प्रबंधन, विज्ञान और प्रौद्योगिकी और अर्थशास्त्र तथा लेखा पालन पर संकेन्द्रित होता है। इस प्रकार, परीक्षाओं को 21वीं शताब्दी की सिविल सेवा की मांगों के साथ जोड़ने के लिए, यह जरूरी होगा कि अनिवार्य विषयों के प्रश्नपत्र हमारे समाज, सामाजिक ढांचे, राजनैतिक और प्रशासनिक शासन, परिवर्तन के उभरते हुए क्षेत्रों और विज्ञान और प्रौद्योगिकी की आधुनिक घटनाओं से सम्बन्धित मुद्दों को कवर करें, क्योंकि ये सारे समाज को प्रभावित करते हैं। समिति का विचार था कि यह बात सिविल सेवाओं की परीक्षा को एक विशिष्ट केन्द्र-बिन्दु प्रदान करेगी, बजाए इसके कि इसे "मछली पकड़ने" की एक सामान्य प्रक्रिया बनाए रखा जाए और इसमें कुछ मात्रा में यादृच्छिता हो[62]। समिति का यह भी विचार था कि इससे परीक्षा लेने में लगने वाला कुल समय 3 से 6 महीने तक कम हो जाएगा[63]।

5.5.3.7 आयोग अलघ समिति के निष्कर्षों के साथ सहमत है। किन्तु, उसका यह विचार है कि यह प्रारम्भिक परीक्षा पर भी लागू होना चाहिए। दूसरे शब्दों में, प्रारम्भिक परीक्षा में वस्तुपरक किस्म का एक परीक्षण शामिल होना चाहिए, जिसमें सामान्य अध्ययन के एक या दो प्रश्नपत्र हों। मुख्य परीक्षा में पारम्परिक किस्म के अनिवार्य प्रश्नपत्र शामिल होनें चाहिएं, जिनका सम्बन्ध भारत के संविधान, भारतीय

61 स्रोत: सं.लो.से.आ. द्वारा दी गई सूचना
62 पैरा 8.5.11, अलघ समिति की रिपोर्ट
63 पैरा 8.6, अलघ समिति की रिपोर्ट

कानूनी प्रणाली, भारतीय अर्थव्यवस्था, राज्य व्यवस्था, इतिहास और संस्कृति आदि से हो। सरकार संघ लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करके, प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षाओं दोनों के लिए अनिवार्य प्रश्नपत्रों के ढांचे और पाठ्यक्रमों का फैसला करने के लिए एक समिति गठित कर सकती है। इसके अलावा, आयोग का विचार है कि इन सिफारिशों की स्वीकृति की तारीख से सिविल सेवाओं के भावी उम्मीदवारों की तैयारी के लिए पर्याप्त समय (लीड टाइम) मुहैया किया जाना चाहिए।

5.5.4 निबन्ध का प्रश्नपत्र

5.5.4.1 अलघ समिति ने निबन्ध के प्रश्नपत्र को अनिवार्य भाषा के प्रश्नपत्र के साथ मिलाने और उनमें प्राप्त किए गए अंको को 5 प्रतिशत का भारांश देने की सिफारिश की थी। आयोग का यह विचार है कि निबन्ध के प्रश्नपत्र का विलय भाषा के प्रश्नपत्रों में नहीं किया जाना चाहिए, जो उम्मीदवारों की केवल भाषा सम्बन्धी प्रवीणता का परीक्षण करते हैं। मुख्य परीक्षा में उम्मीदवारों की समझने, विश्लेषण करने और प्रस्तुतीकरण की योग्यता और कौशल और उनके ज्ञान और भाषा सम्बन्धी प्रवीणता का परीक्षण करने के लिए निबन्ध का एक अलग प्रश्नपत्र होना चाहिए। जैसाकि पहले कहा गया है, निबन्ध पत्र का मूल्यांकन केवल उन उम्मीदवारों के मामले में किया जाना चाहिए, जिन्होंने प्रारम्भिक परीक्षा में दहलीज के स्तर के अंक प्राप्त किए हों।

5.5.5 भाषा के प्रश्नपत्र

5.5.5.1 कोठारी समिति ने उम्मीदवारों के अंग्रेजी भाषा के ज्ञान और संविधान की आठवीं अनुसूची की भाषाओं में से कम से कम एक भाषा के बारे में उनके ज्ञान का परीक्षण करना अनिवार्य समझा है। अलघ समिति ने भी इस विचार का अनुमोदन किया है। लेकिन उसका विचार था कि परीक्षण के स्तर को मौजूदा मैट्रिकुलेशन स्तर से थोड़ा सा ऊपर उठाया जाना चाहिए और इन प्रश्नपत्रों में प्राप्त अंकों को 5 प्रतिशत भारांश दिया जाना चाहिए। इसने निबन्ध के अलग प्रश्नपत्र को भाषा के प्रश्नपत्रों में विलय करने की भी सिफारिश की थी।

5.5.5.2 यद्यपि आयोग अलघ समिति के इस विचार का अनुमोदन करता है कि अंग्रेजी और आठवीं अनुसूची की एक भाषा में प्रवीणता का परीक्षण करना जारी रखा जाना चाहिए, लेकिन आयोग का विचार है कि भाषा के कौशलों के परीक्षण के मानकीकरण और ग्रेडिंग के आधुनिक तरीके अपनाए जाने चाहिएं और तदनुसार, उपयुक्त परीक्षण तैयार किए जाने चाहिएं। इस प्रयोजन से, यूनाइटेड किंगडम में अपनाई गई ग्रेडिंग की प्रणालियों और मानकीकरण की जांच की जा सकती है। इसके अलावा, आयोग का विचार है कि भाषा सम्बन्धी कौशलों के परीक्षण को कोई भारांश देना जरूरी नहीं है।

5.5.5.3 **सिफारिशें**

क. **परीक्षा का ढांचा: परीक्षा चक्र को संक्षिप्त बनाने के लिए निम्नलिखित दो माडलों में से किसी एक माडल को अपनाया जाए:**

i) **सिविल सेवाओं के लिए प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षाएं दो अथवा तीन क्रमागत दिनों में ली जाएंगी। मुख्य परीक्षा के प्रश्नपत्रों के लिए मूल्यांकन केवल उन उम्मीदवारों के मामले में किया जाना चाहिए, जिन्होंने प्रारम्भिक परीक्षा में दहलीज स्तर तक के अंक प्राप्त किए हों। व्यक्तित्व परीक्षण उसके बाद होगा।**

ii) **प्रारम्भिक परीक्षा के परिणामों के आधार पर, मुख्य परीक्षा और व्यक्तित्व परीक्षण के लिए पात्र उम्मीदवारों की संक्षिप्त सूची उनकी रैंकिंग के अनुसार तैयार की जाएगी। केवल इस संक्षिप्त सूची में शामिल उम्मीदवार मुख्य परीक्षा में बैठने के लिए पात्र होंगे, जो प्रारम्भिक परीक्षा होने के बाद दो महीनों के भीतर आयोजित की जाएगी। यह संक्षिप्त सूची रिक्त पदों की संख्या से लगभग दुगनी अथवा तिगुनी संख्या तक सीमित होगी। इस प्रकार, व्यक्तित्व परीक्षण और मुख्य परीक्षा को लगभग साथ-साथ शुरू करना सम्भव होगा।**

ख. **विषय वस्तु**

i) **प्रारम्भिक परीक्षा में एक वस्तुपरक किस्म का परीक्षण शामिल होना चाहिए, जिसमें सामान्य अध्ययनों के बारे में, जिनमें भारत का संविधान, भारतीय कानूनी प्रणाली, भारतीय अर्थव्यवस्था, राज्य व्यवस्था, इतिहास और संस्कृति शामिल हैं, एक अथवा हो प्रश्नपत्र हों। कोई वैकल्पिक विषय नहीं होना चाहिए।**

ii) **मुख्य परीक्षा में अनिवार्य विषयों सम्बन्धी केवल दो प्रश्नपत्र होने चाहिएं। अनिवार्य विषयों में भारत का संविधान, भारतीय कानूनी प्रणाली, भारतीय अर्थव्यवस्था, राज्य व्यवस्था, इतिहास और संस्कृति, आदि शामिल हो सकते हैं। प्रश्नपत्र पारम्परिक वर्णनात्मक किस्म के होने चाहिएं। इसके अलावा, मुख्य परीक्षा के एक भाग के रूप में निबन्ध का एक अलग प्रश्नपत्र होना चाहिए।**

ग. कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करते हुए, 2010 के भर्ती चक्र के लिए, प्रारम्भिक और मुख्य दोनों परीक्षाओं के लिए अनिवार्य विषयों के पाठ्यक्रमों को अन्तिम रूप देने के लिए, कदम उठाए जाएं। इसका संयोजन बाद में पैरा 5.3.6 में सुझाई गई "विशेषज्ञ समिति" की सिफारिश के साथ किया जा सकता है।

5.6 सेवा का नियतन और सेवा के नियतन के बाद परीक्षा में बैठना

5.6.1 इस समय, सफल उम्मीदवारों को सेवाओं का आवंटन, उनके द्वारा प्रशिक्षण के लिए आने से पहले, योग्यता-सूची में उनके स्थान और उनके द्वारा व्यक्त की गई तरजीहों के आधार पर किया जाता है। इससे पहले यह बताया जा चुका है कि कोठारी समिति ने ऐसी स्कीम की सिफारिश अपनी तीन स्टेज की प्रक्रिया की अन्तिम स्टेज के रूप में की थी, जिसे सरकार द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। अलघ समिति ने भी सेवाओं के आवंटन के प्रश्न की जांच की थी। चुने हुए उम्मीदवारों को सेवा का चुनाव सोच-समझकर करने में सहायता देने के लिए, उसने सिफारिश की थी कि:

"चुने हुए उम्मीदवारों से अपेक्षा की जा सकती है कि वे एल.बी.एस.एन.ए.ए. में आधार पाठ्यक्रम के पूरा होने के बाद ही सेवा के सम्बन्ध में अपनी तरजीह व्यक्त करने के अधिकार का प्रयोग करें, लेकिन सेवा का आवंटन संघ लोक सेवा आयोग द्वारा तैयार की गई योग्यता सूची के आधार पर करना जारी रहेगा[64]*"।*

5.6.2 आयोग अलघ समिति की सिफारिश के साथ सहमत है और सिफारिश करता है कि सफल उम्मीदवारों को सेवाओं का आवंटन आधार पाठ्यक्रम के पूरा होने के बाद ही किया जाना चाहिए, लेकिन यह संघ लोक सेवा आयोग द्वारा तैयार की गई योग्यता-सूची के आधार पर होना चाहिए।

5.7 सिविल सेवाओं में शामिल करने के अन्य तरीके

5.7.1 संघ लोक सेवा आयोग द्वारा ली जाने वाली परीक्षाओं की पद्धति के अनुसार, बहुत से राज्य लोक सेवा आयोग भी राज्य सिविल सेवाओं के लिए उम्मीदवारों के चयन के लिए परीक्षाएं लेते हैं। आई.ए.एस. (भर्ती नियम) 1954 के नियम 8 और 9 के साथ पठित नियम 4 के अनुसार, आई.ए.एस. में भर्ती निम्नलिखित तरीकों से होगी:

i) 66 2/3 प्रतिशत भर्ती प्रतियोगी परीक्षा के जरिए सीधी भर्ती द्वारा होगी;

ii) 28 1/3 प्रतिशत भर्ती राज्य सिविल सेवाओं से पदोन्नति द्वारा होगी; और

iii) 5 प्रतिशत भर्ती अन्य सेवाओं के सदस्यों में से चयन के द्वारा होगी।

[64] पैरा 10.3.3

5.7.2 भारतीय प्रशासनिक सेवा (चयन द्वारा नियुक्ति) विनियम, 1997 के अनुसार, राज्य सरकार किसी ऐसे व्यक्ति के मामले पर विचार करेगी, जिसका सम्बन्ध राज्य सिविल सेवा से न हो लेकिन जो राज्य के मामलों के सम्बन्ध में सेवा कर रहा हो ओर जो असाधारण गुण ओर योग्यता वाला हो और स्थाई रूप में राजपत्रित पद धारण करता हो, और जिसने राज्य सरकार के अधीन 8 से अन्यून वर्षों की निरन्तर सेवा पूरी कर ली हो। इस प्रकार, कर्नाटक राज्य के मामले में, आई.ए.एस. पदों की कुल प्राधिकृत संख्या 259 है, जिनमें से 181 पद सीधी भर्ती द्वारा भरे जाते हैं और 78 पद पदोन्नति के जरिए भरे जा रहे हैं। इन 78 पदों में से 67 पद राज्य सिविल सेवाओं से पदोन्नत अधिकारियों द्वारा भरे जा रहे हैं और 11 पद राज्य सिविल सेवाओं से भिन्न सेवाओं से पदोन्नत अधिकारियों द्वारा भरे जाते हैं।[65]

5.7.3 सामान्य पद्धति यह है कि राज्य सिविल सेवा के अधिकारी आई.ए.एस. में आठ से लेकर 25 वर्षों में शामिल हो पाते हैं; इस मामले में राज्यों में बहुत अधिक अन्तर है। यह राज्य सिविल सेवाओं के अधिकारियों की एक प्रमुख शिकायत का एक कारण है। इसके अलावा, कुछ मामलों में, आई.ए.एस. के लिए चुने गए अधिकारियों के पास सेवा के केवल बहुत थोड़े वर्ष बचे होते हैं और उन्हें ऐसी वरिष्ठता मिलती है कि उन्हें ऐसे पदों पर नियुक्त करना पड़ता है, जो राज्य सिविल सेवा के अधिकारियों के रूप में उनकी वास्तविक वरिष्ठता के अनुरूप नहीं होते। सोच-विचार करने के बाद, आयोग का यह सुविचारित मत है कि आई.ए.एस. में राज्य सिविल सेवाओं के अधिकारियों को शामिल करने का काम संघ लोक सेवा आयोग द्वारा एक सामान्य परीक्षा के आधार पर किया जाना चाहिए। किन्तु, परीक्षा की किसी तदर्थ अथवा छुट-पुट प्रणाली अथवा "विशेष भर्ती अभियानों" की बजाए, संघ लोक सेवा आयोग को राज्य सिविल सेवा के अधिकारियों के लिए, जो समूह "क" में 8-10 वर्ष की सेवा पूरी कर चुके हों, वार्षिक परीक्षा आयोजित करनी चाहिए। पात्रता की कसौटियों में 40 वर्ष की उच्च आयु-सीमा जैसे मानदण्ड भी शामिल होने चाहिएं। परीक्षा के आधार पर, संघ लोक सेवा आयोग को राज्य सरकारों को पात्रता की सूची मुहैया करनी चाहिए। राज्य सरकारों को पात्रता की सूची के आधार पर आई.ए.एस. में पदोन्नति के अपने कोटे को भरना चाहिए। प्रवेश की ऐसी प्रणाली न केवल राज्य सिविल सेवा अधिकारियों की शिकायत को दूर कर देगी, बल्कि चयन की प्रक्रिया में निष्पक्षता भी सुनिश्चित करेगी और उसके परिणामस्वरूप बेहतर मानव संसाधनों का प्रवेश होगा। किन्तु यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्य सिविल सेवाओं के मौजूदा अधिकारी पर्याप्त अवसरों से वंचित न हो जाएं, अगले दो वर्षों में परीक्षाएं किसी उच्च आयु-सीमा की शर्त के बिना आयोजित की जाएं और उसके बाद 40 वर्ष की उच्च आयु-सीमा लागू की जाए। आयोग का यह भी विचार है कि पात्र उम्मीदवारों को परीक्षा देने के लिए अधिकतम दो प्रयासों की अनुमति दी जानी

[65] आई ए एस अधिकारी की सिविल सूची- 2007, क्रार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग, कर्नाटक सरकार

चाहिए। यह सिद्धान्त ऐसी सभी राज्य सिविल सेवाओं पर भी लागू होना चाहिए, जिनमें अन्य अखिल भारतीय सेवाओं (आई.पी.एस. और आई.एफ.एस.) में पदोन्नति का कोटा है।

5.7.4 इस समय, सीधी भर्ती के अलावा, समूह "क" की केन्द्रीय सेवाओं में अधिकारियों को वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों और "सतर्कता स्वीकृति (विजिलेंस क्लीयरेंस)" के आधार पर अधिकारियों की पदोन्नतियां के तरीके से शामिल किया जाता है। इसके अलावा, बहुत सी केन्द्रीय सेवाओं के मामले में, समूह "ख" के पदों के लिए कोई सीधी भर्ती नहीं होती। सीधी भर्ती द्वारा और पदोन्नति के जरिए भरे जाने वाले समूह के पदों का अनुपात और क्रियाविधि विभिन्न सेवाओं में भिन्न होती है। इसलिए आयोग का विचार यह है कि समूह "क" की केन्द्रीय सेवाओं में पदोन्नति के तरीके से अधिकारियों को दिया जाने वाला प्रवेश, वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों पर विचार करने के अलावा, ऊपर उल्लिखित मानदंडों के आधार पर परीक्षा के जरिए भी दिया जाना चाहिए। किन्तु, चूंकि इन सेवाओं की एक विशिष्ट कार्यात्मक भूमिका होती है, इसलिए परीक्षा के स्वरूप, पदोन्नति द्वारा भरे जाने वाले पदों के अनुपात का फैसला सम्बन्धित विभागों द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करके किया जाना चाहिए।

5.7.5 **सिफारिशें**

क. आई.ए.एस.में राज्य सिविल सेवाओं के अधिकारियों का प्रवेश देने का काम संघ लोक सेवा आयोग द्वारा सामान्य परीक्षा के आधार पर किया जाना चाहिए।

ख. संघ लोक सेवा आयोग को यह परीक्षा वार्षिक रूप से उन अधिकारियों के लिए आयोजित करनी चाहिए, जिन्होंने समूह "क" के पदों पर 8–10 वर्षों की सेवा पूरी कर ली हो। पात्रता की कसौटियों में 40 वर्ष की उच्च आयु–सीमा, आदि जैसे मानदण्ड भी शामिल होने चाहिएं। संघ लोक सेवा आयोग को इस परीक्षा के आधार पर राज्य सरकारों को पात्रता सूची मुहैया करनी चाहिए। राज्य सरकारों को आई.ए.एस. में पदोन्नति के अपने कोटे को इस पात्रता–सूची के आधार पर भरना चाहिए। किसी पात्र उम्मीदवार को इस परीक्षा में बैठने के दो प्रयासों की अनुमति दी जानी चाहिए। यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्य सिविल सेवाओं के मौजूदा अधिकारियों को पर्याप्त अवसरों से वंचित न किया जाए, अगले दो वर्षों में यह परीक्षा सभी पात्र अधिकारियों के लिए आयोजित की जाए और 40 वर्ष की उच्च आयु–सीमा उसके बाद लागू की जाए।

ग. ऊपर उल्लिखित प्रक्रिया राज्य स्तर पर अन्य अखिल भारतीय सेवाओं में प्रवेश के मामले में भी लागू की जानी चाहिए।

घ. समूह 'क' केन्द्रीय सेवाओं मे पदोन्नति के तरीके से अधिकारियों का प्रवेश, वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों पर विचार किए जाने के तरीके के अलावा, ऊपर उल्लिखित मानदण्डों के आधार पर परीक्षा लेने के जरिए भी किया जाना चाहिए। परीक्षा के स्वरूप, पदोन्नति द्वारा भरे जाने वाले पदों के अनुपात का फैसला सम्बन्धित विभागों द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करते हुए किया जाना चाहिए।

5.8 अखिल भारतीय सेवाओं में संवर्गों का आवंटन

5.8.1 अखिल भारतीय सेवाओं के लिए संवर्गों के आवंटन की मौजूदा प्रणाली निरन्तर वाद-विवाद का विषय रही है। 2007 तक, संवर्गों का आवंटन अंतरंगियों को मूल राज्य की उनकी पसन्द को पूरा करने के लिए योग्यता-आधारित आवंटन, और उन लोगों के लिए, जिन्होंने अपने मूल राज्य के लिए अर्हता प्राप्त नहीं की थी, यादृच्छिक सूची प्रणाली का मिश्रण था। उम्मीदवारों के लिए अपने मूल राज्य से भिन्न किसी अन्य राज्य के लिए अपनी पसन्द की जानकारी देना जरूरी नहीं था। इस प्रणाली से अधिकारियों का विभिन्न राज्यों में संतुलित वितरण प्राप्त किया गया था, लेकिन इस प्रणाली में एक त्रुटि यह थी कि उच्च रैंकों वाले उम्मीदवार, कई बार, अपना मूल राज्य प्राप्त नहीं कर पा रहे थे, क्योंकि उस श्रेणी में आन्तरिक रिक्तियां पर्याप्त संख्या में नहीं थीं और इसलिए सूची (रोस्टर) द्वारा किसी ऐसे राज्य में धकेल दिए गए थे जो उनका तरजीही विकल्प नहीं था। यह प्राय: दीर्घकालिक निराशा का स्रोत बन जाता था, विशेष रूप से उन उम्मीदवारों के लिए, जिन्होंने उच्च रैंक प्राप्त किए थे, लेकिन जो यह पाते थे कि जब वे एक बार अपने मूल राज्य में आन्तरिक रिक्तियों के लिए अर्हता प्राप्त करने में असफल हो जाते थे, तो यह प्रक्रिया उनके रैंक को कोई भारांश नहीं देती थी। असंतोष की यह भावना कि योग्यता संवर्ग के आवंटन में कोई पर्याप्त भूमिका निभाती प्रतीत नहीं होती, बाह्य उम्मीदवारों के लिए यादृच्छिक आवंटन की उस जटिल प्रक्रिया से और अधिक बढ़ जाती थी, जो सभी आकांक्षियों की जरूरतों को पूरा करना कठिन बना देती थी। पहले की प्रणाली-सीमित क्षेत्रीय तरजाहें-यद्यपि अधिक मात्रा में सन्तोष करती थीं, लेकिन उसके परिणामस्वरूप अन्तर-क्षेत्रीय गतिशीलता घट जाती थी।

5.8.2 संवर्ग आवंटन की विभिन्न प्रणालियों की जानकारी नीचे दी गई है, जिन्हें समय-समय पर आजमाया गया है:

क. योग्यता-व-तरजीह प्रणाली (1947 से 1965 तक)

ख. सूची (रोस्टर) प्रणाली, अर्थात अनु.जा./अनु.ज.जाति और महिलाओं को छोड़कर, उम्मीदवारों को योग्यता-सूची में, जिनका विन्यास वर्णक्रमानुसार किया जाता है, उनके रैंक के अनुसार आवंटित करना (1966 से 1977 तक)

ग. सीमित क्षेत्रीय तरजीह प्रणाली: (i) अनुलम्ब (वर्टीकल) सीमित क्षेत्रीय तरजीह (1978), (ii) अनुप्रस्थ (हारिजेन्टल) क्षेत्रीय तरजीह प्रणाली (1979 से 1983 तक)

घ. किसी विशेष वितरण के आंवटन की सूची (रोस्टर) प्रणाली (1984 से 2007 तक)[66]।

5.8.3 सरकार ने अब नई संवर्ग नियतन नीति (2008)[67] तैयार की है। यह नीति अधिकारियों को देश के विभिन्न भागों में तैनात करने की आवश्यकता और अधिकारियों की "तरजीहों" के बीच संतुलन स्थापित करने का प्रयास करती है। इस नीति की मुख्य बात यह है कि अधिकारियों को मुख्य रूप से योग्यता और उनकी तरजीहों के आधार पर विभिन्न संवर्गों में आवंटित किया जाता है। लेकिन यह बात आरक्षण रोस्टर और आन्तरिक तथा बाह्य अधिकारियों के बीच 1:2 के अनुपात को बनाए रखने के आधारभूत सिद्धान्त के अधीन है। आयोग का विचार है कि नई नीति उन त्रुटियों को, जो संवर्ग नियतन की पहले की नीति की विशेषता थीं, काफी अधिक मात्रा में कम करती हैं। आयोग नई नीति का अनुमोदन करता है, लेकिन कुछ टिप्पणियों के साथ, जिनका उल्लेख नीचे किया गया है।

5.8.4 यह नोट किया गया है कि उत्तर-पूर्व से बाहर के उम्मीदवारों को उस क्षेत्र में काम करने में संकोच होता है, जबकि उसके साथ-साथ उत्तर-पूर्व के कुछ "आन्तरिक व्यक्तियों" को, जो सेवाओं के लिए अर्हता प्राप्त करते हैं, उनके अपने राज्य/क्षेत्र में आवंटन का यकीन नहीं होता [68]। उदाहरण के लिए, नागालेण्ड की सरकार यह अभिवेदन[69] करती रही है कि "किसी नागा आई.ए.एस. अधिकारी के लिए अपने मूल राज्य संवर्ग को प्राप्त करने का अवसर वास्तव में 12 में से केवल 1 है, जबकि आई.ए.एस. संवर्ग आवंटन नियमों के सामान्य सिद्धान्त के अनुसार, यह 3 रिक्तियों में से एक होना चाहिए था।" इसके अलावा, इन राज्यों के संवर्ग छोटे हैं और एक से अधिक आन्तरिक रिक्ति होने के अवसर बहुत कम होते हैं। उत्तर-पूर्वी राज्यों की खास विशेषताओं को देखते हुए, और इस बात को ध्यान में रखते हुए कि बाहर के व्यक्तियों में इन राज्यों में काम करने में स्पष्ट रूप से संकोच होता है, यह महसूस किया जाता है कि इस सम्बन्ध में एक विशेष व्यवस्था करना युक्तिसंगत है, जिसके जरिए "आन्तरिक अधिकारियों"(मणिपुर, नागालैंड, मिजोरम, अरूणाचल प्रदेश, मेघालय, त्रिपुरा और सिक्किम में रहने वालों) को उनके अपने राज्यों में काम करने का अवसर दिया जाए। प्रत्येक सम्बन्धित संवर्ग में ऊपर उल्लिखित राज्यों के

66 आई.ए.एस. अधिकारियों के संवर्ग नियतन की नीति की समीक्षा करने वाले समूह की रिपोर्ट

67 सरकार का पत्र सं0 14015/27/2005 ए आई एस (आई), दिनांक 21फरवरी, 2008

68 नागालेण्ड की सरकार ने इस बात की ओर ध्यान दिलाया है कि पिछले 12 वर्षों में 5 नागा आई.ए.एस अधिकारी अन्य राज्यों को आवंटित किए गए हैं, जबकि 10 बाहर के उम्मीदवारों ने, जिन्हें प्रारम्भ में नागालेण्ड संवर्ग में आवंटित किया गया था, बाद में अपना संवर्ग बदलवा लिया, जिससे उस राज्य में आई.ए.एस. आर. आर. अधिकारियों की कमी हो गई है।

69 नागालेण्ड के मुख्य मंत्री का केन्द्रीय सरकार के कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन राज्य मंत्री को भेजा गया पत्र, दिनांक 13 जुलाई, 2005

अधिवासी व्यक्तियों के लिए कम से कम एक रिक्ति आवंटित करके ऐसा किया जा सकता है। इसका अर्थ यह होगा कि किसी संवर्ग जैसे नागालैण्ड संवर्ग में हर वर्ष कम से एक रिक्ति-चाहे उस वर्ष रिक्तियों की संख्या कुछ भी हो-नागालेण्ड के उस सफल उम्मीदवार के लिए निर्धारित कर दी जाएगी, जो वहां काम करने का इच्छुक हो।

5.8.5 ऊपर प्रस्तावित नई प्रणाली के अन्तर्गत, सफल उम्मीदवार की सूची ली जाएगी और यदि उपर्युक्त 7 राज्यों से उम्मीदवार उपलब्ध होगा/होंगे, और यदि सफल उम्मीदवार ने सम्बन्धित मूल राज्य का विकल्प दिया होगा, तो उसे पहले उस संवर्ग में आवंटित किया जाएगा। इस प्रकार का आवंटन करना जरूरी होगा, चाहे उस श्रेणी के लिए कोई रिक्ति हो अथवा न हो। यदि एक से अधिक आन्तरिक पात्र उम्मीदवार होगा, तो आवंटन अनु.ज.जा., अनु.जा., अन्य पिछड़े वर्ग और सामान्य उम्मीदवार के क्रम में किया जाएगा। किन्तु, यह हो सकता है कि इससे राष्ट्रीय स्तर पर सामान्य, अन्य पिछडे वर्ग और अनु.जा./अनु.ज.जा. श्रेणीयों में आन्तरिक वितरण विकृत हो जाए। इसलिए यह आवंटन करने के बाद, कुछ अन्य राज्यों में रिक्तियों के नियतन में मामूली सा समायोजन करना जरूरी हो सकता है। जब एक बार उत्तर-पूर्व के छोटे राज्यों के अन्तरिक कोटे को भर लिया जाए, तो आगे का आवंटन भारत सरकार द्वारा 2008 में जारी की गई नीति के अनुसार किया जा सकता है।

5.8.6 **सिफारिशें**

क. आई.ए.एस. के लिए चुने गए उम्मीदवारों को संवर्ग के आवंटन के लिए नई संवर्ग आवंटन नीति (2008) में निम्नलिखित संशोधन किए जाने चाहिए:

i) **ए.जी.एम.यू.टी.[70](केवल अरुणाचल प्रदेश राज्य के लिए), मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, सिक्किम और त्रिपुरा के प्रत्येक संवर्ग में हर वर्ष कम से एक रिक्ति वहां के अधिवासी सफल उम्मीदवार को आवंटित की जाए, बशर्ते कि उसने अपने मूल राज्य का विकल्प दिया हो। यदि इन संवर्गों में कोई "आन्तरिक " रिक्ति न हो, तो भी ऐसा किया जाए।**

ii) **यदि एक से अधिक पात्र उम्मीदवार हों, तो आवंटन अनु.ज.जा., अनु.जा., ओ.बी.सी., सामान्य उम्मीदवारों के उस क्रम में किया जाए, जो प्रत्येक राज्य में लागू हो।**

iii) **उपर्युक्त उत्तर-पूर्वी राज्यों के मूल राज्य के कोटे के एक बार भरे जाने के बाद, और आगे आवंटन, ऊपर सिफारिश किए गए परिवर्तनों द्वारा आवश्यक हो गए समायोजन करने के बाद, संवर्ग नियतन नीति (2008) के अनुसार किए जाएं।**

[70] असम, मेधालय, गोवा, मणिपुर, त्रिपुरा और संध राज्यक्षेत्र

5.9 संघ लोक सेवा आयोग

5.9.1 भूमिका और कार्य

5.9.1.1 पहला लोक सेवा आयोग पहली अक्तूबर, 1926 को ब्रिटिश भारतीय सरकार द्वारा भारतीय नेताओं की मांगों के प्रत्युत्तर में स्थापित किया गया था। इस आयोग के दायरे को भारत सरकार अधिनियम, 1935 के अन्तर्गत और व्यापक बनाया गया था और आयोग को फेडरल लोक सेवा आयोग का नाम दिया गया था। स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद, इसे एक संवैधानिक स्थिति प्रदान की गई, और इसका नाम संघ लोक सेवा आयोग रखा गया। संघ लोक सेवा आयोग को संविधान के अन्तर्गत निम्नलिखित कार्य और भूमिका सौंपी गई है[71]:

1. प्रतियोगी परीक्षाओं के जरिए संघ के अधीन सेवाओं और पदों के लिए भर्ती;
2. साक्षात्कार के जरिए चयन द्वारा केन्द्रीय सरकार के अधीन सेवाओं और पदों के लिए भर्ती;
3. पदोन्नति द्वारा नियुक्ति के लिए और प्रतिनियुक्ति पर ट्रान्सफर के लिए अधिकारियों की उपयुक्तता के बारे में सलाह देना;
4. विभिन्न सेवाओं और पदों के लिए भर्ती के तरीकों से सम्बन्धित सभी मामलों में सरकार को सलाह देना;
5. विभिन्न सिविल सेवाओं से सम्बन्धित अनुशासनिक मामले ; और
6. असाधारण पेंशनें देने, कानूनी खर्चों की प्रतिपूर्ति, आदि से सम्बन्धित विभिन्न मामले।

5.9.1.2 इस प्रकार, संघ लोक सेवा आयोग के कार्यों को निम्नलिखित रूप से श्रेणीबद्ध किया जा सकता है:

क. भर्ती

ख. पदोन्नतियां

ग. अनुशासनिक मामले

घ. विविध मामले

5.9.2 भर्ती

5.9.2.1 संविधान के अनुच्छेद 320 (1) में यह उपबन्ध है: "संघ और राज्य लोक सेवा आयोगों का कर्तव्य यह होगा कि वे क्रमश: संघ की सेवाओं और राज्य की सेवाओं में नियुक्तियों के लिए परीक्षाएं आयोजित करें"

[71] संघ लोक सेवा आयोग की वेबसाइट से उदधृत

5.9.2.2 तदनुसार, संघ लोक सेवा आयोग निम्नलिखित परीक्षाएं आयोजित करता है[72]:

1. सिविल सेवाएं (प्रारम्भिक) परीक्षा
2. सिविल सेवाएं (मुख्य) परीक्षा
3. इंजीनियरी सेवाएं परीक्षा
4. भारतीय वन सेवा परीक्षा
5. भारतीय आर्थिक सेवा/भारतीय सांख्यिकीय सेवा परीक्षा
6. भू-वैज्ञानिक परीक्षा
7. संयुक्त मेडिकल सेवा परीक्षा
8. विशेष श्रेणी रेल शिशुक्षु परीक्षा
9. राष्ट्रीय रक्षा अकादमी और नौसेना अकादमी परीक्षा
10. संयुक्त रक्षा सेवाएं परीक्षा
11. अनुभाग अधिकारियों/आशुलिपिकों की सीमित विभागीय परीक्षा
12. केन्द्रीय पुलिस बल (सहायक कमाण्डेंट) परीक्षा

5.9.2.3 इन परीक्षाओं को संचालित करना और उपयुक्त उम्मीदवारों के नामों की सिफारिश करना संघ लोक सेवा आयोग का एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य है। इसके अलावा, संघ लोक सेवा आयोग भारत सरकार में उन रिक्त पदों के लिए भी, जो प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा कवर नहीं किए जाते, सीधे साक्षात्कार के जरिए (अथवा भर्ती परीक्षणों के जरिए) भर्ती करता है।

5.9.3 भर्ती नियम बनाने के लिए परामर्श

5.9.3.1 संविधान के अनुच्छेद 320 (3) (क) के अनुसार :

"यथास्थिति, संघ लोक सेवा आयोग अथवा राज्य लोक सेवा आयोग के साथ-

(क) सिविल सेवाओं और सिविल पदों के लिए भर्ती के तरीकों सम्बन्धी सभी मामलों ;

(ख) ...

के बारे में परामर्श किया जाएगा "।

संविधान में यह अनुबन्ध भी है:

[72] संघ लोक सेवा आयोग की वेबासाइट (htpp://upsc.gov.in) से उदधृत

किन्तु राष्ट्रपति अखिल भारतीय सेवाओं के सम्बन्ध में और संघ के कार्यों से सम्बन्धित अन्य सेवाओं और पदों के सम्बन्ध में और राज्यपाल राज्य के कार्यों से सम्बन्धित अन्य सेवाओं और पदों के सम्बन्ध में विनियम बना सकता है, जिनमें उन मामलों का उल्लेख किया गया हो, जिनमें सामान्य रूप से अथवा किसी विशिष्ट श्रेणी अथवा मामले अथवा किसी विशेष परिस्थितियों में, लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करना जरूरी नहीं होगा।

5.9.3.2 उपर्युक्त उपबन्धों को ध्यान में रखते हुए, संघ लोक सेवा आयोग (परामर्श से छूट) विनियम, 1958 में, जिन्हें समय-समय पर संशोधित किया गया है, ऐसे मामले विनिर्दिष्ट किए गए हैं, जिनमें आयोग के साथ परामर्श करना आवश्यक नहीं है। इस प्रकार, यद्यपि सरकार को विभिन्न सेवाओं अथवा पदों के लिए भर्ती नियम बनाने की शक्ति प्राप्त है(अनुच्छेद 309), लेकिन अनुच्छेद 320(3)के अन्तर्गत संघ लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करना अनिवार्य है (सिवाय उन मामलों के, जिनमें छूट दी गई है)। इसलिए, विभिन्न विभागों के भर्ती नियमों की संवीक्षा करना और उनमें कोई परिवर्तन करने के सुझाव देना संघ लोक सेवा आयोग का एक महत्वपूर्ण कार्य है।

5.9.4 पदोन्नतियाँ

5.9.4.1 अखिल भारतीय सेवाओं के लिए राज्य सेवाओं से चयन का विनियमन सम्बन्धित विनियमों/ नियमों द्वारा किया जाता है। इन नियमों में संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष अथवा किसी सदस्य की अध्यक्षता वाली चयन समिति का उपबन्ध है । इसी प्रकार, केन्द्रीय सेवाओं के लिए विभागीय पदोन्नति समितियों का उपबन्ध है, जिनकी अध्यक्षता संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष अथवा किसी सदस्य द्वारा की जानी होती है। इसके अलावा, सभी समूह "क" पदों के लिए, जहां सम्बन्धित भर्ती और पदोन्नति नियमों में ऐसा उपबन्ध होता है, संघ लोक सेवा आयोग के लिए विभागीय पदोन्न्ति समितियों की बैठकें करना जरूरी होता है। गत वर्षों में सरकार के ढांचे में हुए विस्तार के अनुरूप इस कार्य में भी विस्तार हुआ है। इसे इस तथ्य से देखा जा सकता है कि वर्ष 2006-07 के दौरान आयोग ने केन्द्रीय सेवाओं के विभिन्न पदों के लिए विभागीय पदोन्नति समितियों की 353 बैठकों में 1253 मामलों पर विचार किया, जिनमें 12760 अधिकारी शामिल थे। इससे पता चलता है कि आयोग को नेमी प्रशासनिक मामलों का काम सौंप दिया गया है, जिससे सरकार को भर्ती और पदोन्नति के सिद्धान्तों के बारे में सलाह देने के उसके आदेशात्मक कार्य का हर्ज होता है। आयोग ने रिपोर्ट में कि अन्य स्थान पर यह सुझाव दिया है कि सरकार में वरिष्ठ पदों के लिए अधिकारियों का चयन करने का काम एक स्वतन्त्र लोक सेवा प्राधिकरण को सौंप दिया जाना चाहिए। अन्य अधिकारियों-चयन ग्रेड तक -के लिए यह वांछनीय होगा कि विभागीय पदोन्नति समितियों की बैठकें करने के नेमी कार्य सम्बन्धित विभागों को प्रत्यायोजित कर दिए जाएं।

संघ लोक सेवा आयोग को उपयुक्त कार्यविधियों के जरिए, जिनमें सांविधिक समीक्षा करना और रिपोर्ट देना, आडिट करना, आदि शामिल हैं, इन विभागीय पदोन्नति समितियों का पर्यावेक्षण करने का व्यापक आदेश दिया जाना चाहिए।

5.9.5 अनुशासनिक मामले

5.9.5.1 संविधान के अनुच्छेद 320(3)(ग) में यह उपबन्ध किया गया है:

"यथास्थिति संघ लोक सेवा आयोग अथवा राज्य लोक सेवा आयोग के साथ-

(ग) भारत सरकार अथवा किसी राज्य सरकार के अधीन सिविल हैसियत से सेवा करने वाले किसी व्यक्ति को प्रभावित करने वाले सभी अनुशासनिक मामलों के सम्बन्ध में जिनमें ऐसे मामलों से सम्बन्धित अभ्यावेदन अथवा याचिकाएं भी शामिल हैं, परामर्श किया जाएगा।"

5.9.5.2 इसमें यह उपबन्ध भी किया गया है कि:

राष्ट्रपति अखिल भारतीय सेवाओं के सम्बन्ध में और संघ के कार्यों से सम्बन्धित अन्य सेवाओं और पदों के सम्बन्ध में और राज्यपाल राज्य के कार्यों से सम्बन्धित अन्य सेवाओं और पदों के सम्बन्ध में विनियम बना सकता है, जिनमें उन मामलों का उल्लेख किया गया हो, जिनमें सामान्य रूप से अथवा किसी विशिष्ट श्रेणी अथवा मामले अथवा किन्हीं विशेष परिस्थितियों में, लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करना जरूरी नहीं होगा।

5.9.5.3 संघ लोक सेवा आयोग (परामर्श से छूट) विनियम, 1958 में ऐसे मामले स्पष्ट किए गए हैं, जिनमें ऐसा परामर्श करना आदेशात्मक है। तदनुसार, वर्ष 2006-07 के दौरान संघ लोक सेवा आयोग को उपर्युक्त अनुच्छेद के अन्तर्गत 1188 अनुशासनिक मामले प्राप्त हुए थे, जिनमें पिछले वर्ष से आगे लाऐ गए 334 मामले भी शामिल थे और आयोग ने 622 मामले में परामर्श दिया। इनमें से प्रभावकारी सलाहों की संख्या 522 थी, जिनके परिणामस्वरूप शास्ति लागू की गई। इनमें से 48 मामले बर्खास्तगी के थे और 6 मामले हटाए जाने के थे, जबकि 159 मामले आर्थिक दण्ड के थे, 177 मामले पेंशन में कटौती करने के, 62 मामले निंदा करने के थे और 79 मामले ऐसे थे, जिनमें कार्रवाई बन्द कर दी गई थी। आयोग का विचार है कि संघ लोक सेवा आयोग का समय और विशेषज्ञता का उपयोग नेमी और "लघु" अनुशासनिक मामलों के बारे में कार्रवाई करने में नहीं किया जाना चाहिए। आयोग ने अध्याय 14 में सरकार की अनुशासनिक प्रक्रियाओं की जाँच करते समय यह मत निर्धारित किया था कि इन प्रक्रियाओं को सरल और कारगर बनाऐ जाने की आवश्यकता है, क्योंकि मौजूदा प्रक्रियाओं में विहित कदमों की

बहुत बड़ी संख्या उन्हें बोझिल, जटिल और निष्प्रभावी बना देती है। इसलिए आयोग का विचार है कि संघ लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करना केवल उन मामलों में अनिवार्य होना चाहिए, जिनके परिणामस्वरूप किसी सरकारी सेवक को सेवा से बर्खास्त किए जाने अथवा हटाए जाने की सम्भावना हो और अन्य सभी प्रकार के मामलों को संघ लोक सेवा आयोग के सीमा-क्षेत्र से बाहर रखा जाना चाहिए।

5.9.6 सिफारिशें

क. विभागीय पदोन्नति समितियों के जरिए, चयन ग्रेड के स्तर तक, अधिकारियों की पदोन्नति का कार्य सम्बन्धित विभागों को प्रत्यायोजित कर दिया जाए। संघ लोक सेवा आयोग को इन विभागीय पदोन्नति समितियों के कार्य पर्यावेक्षण सावधिक समीक्षाओं, आडिट, आदि के जरिए करना चाहिए।

ख. अनुशासनिक कार्रवाइयों के मामले में संघ लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करना केवल उन मामलों में आदेशात्मक होना चाहिए, जिनमें किसी सेवक को बर्खास्त किए जाने अथवा हटाए जाने की सम्भावना हो।

6 क्षमता निर्माण

6.1 प्रशिक्षण का महत्व

6.1.1 यह व्यापक रूप से स्वीकार किया जाता है कि प्रशिक्षण मानव संसाधन विकास का एक महत्वपूर्ण घटक है। यह दक्षताएं और मूल्य पैदा करके तथा पहले से स्थापित मनोवृत्ति को बदलने में सहायता प्रदान करके व्यक्ति के ज्ञान को अद्यतन बनाकर उसकी शिक्षा को पूरक बनाता है। यह टीम भावना भी पैदा करता है तथा सामान्य रूप से व्यक्ति के संगठन और परिणामत: सोसायटी के प्रति उसके मूल्य में वृद्धि करता है। सिविल सेवाओं के संदर्भ में, जैसा कि श्री एल.के. झा ने बताया *"प्रशासक पैदा नहीं होते बल्कि तैयार किए जाते हैं"*। इस प्रकार सिविल सेवकों का प्रशिक्षण सरकार का एक महत्वपूर्ण कार्मिक कार्य है। वस्तुत: भारत में वरिष्ठ और मध्य स्तरीय सभी सिविल सेवकों के लिए प्रशिक्षण की एक सु-स्थापित और काफी अच्छी पद्धति है किन्तु दुर्भाग्यवश इसका क्षेत्र और पहुंच सभी सिविल सेवकों तक नहीं है। पिछले वर्षों के दौरान, प्रशिक्षण पर अधिक जोर दिए जाने से, विशेषज्ञ प्रशिक्षण सुविधा और आधुनिक प्रशिक्षण तकनीकों के उपयोग के साथ अनेक प्रशिक्षण संस्थानों की भी स्थापना की गई है। इनमें से अनेक संस्थान प्रमुख राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय शैक्षिक संस्थानों के सहयोग से प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करते हैं।

6.1.2 आजादी पूर्व अवधि के दौरान उच्चतर सिविल सेवाओं के लिए एक प्रशिक्षण की एक संगठित पद्धति थी। आई सी एस अधिकारियों की प्रशिक्षण पद्धति के सम्बन्ध में बी.के. नेहरू ने निम्न प्रकार उल्लेख किया था:

> *"चुने जाने के बाद आपको इंगलेण्ड में दो वर्ष की परिवीक्षा पूरी करनी थी, आपने लन्दन अथवा भारतीय परीक्षा की थी, उसके अनुसार, यह अवधि आक्सफोर्ड, केम्ब्रज अथवा प्राच्य अध्ययन स्कूल, लन्दन में व्यतीत हुई थी। इसमें प्रमुख रूप से भारतीय विधि और प्रक्रियाओं का, अधिकांशत: आपराधिक और साक्ष्य कानून का अध्ययन, राजस्व पद्धति की जानकारी प्राप्त करना, भारतीय इतिहास का अध्ययन करना और उस प्रान्त की भाषा सीखना सम्मिलित है जिस प्रान्त में आपकी तैनाती की गई है। उसके बाद, एक अन्तिम परीक्षा थी जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ घुड़सवारी के बारे में आपकी योग्यता सम्मिलित थी।*

वास्तविक प्रशिक्षण् व्यक्ति के भारत में आने के बाद शुरू हुआ। नए भर्ती किए गए व्यक्ति को उपायुक्त अथवा कलेक्टर के प्रभार में रखा जाता था। इन प्रशिक्षार्थियों का विशिष्ट रूप से उनकी रुचियों के

अनुसार चयन किया जाता था तथा नए भर्ती हुए व्यक्ति को न केवल यह सिखाने के लिए कि उसके कर्त्तव्य क्या हैं बल्कि उनमें उस सेवा के बारे में गौरवमय परम्पराओं की जानकारी देने के लिए शिक्षण हेतु क्षमता के अनुसार विशेष रूप से किया जाता था। उसे यह भी सिखाया जाता था कि उसका बर्ताव कैसा होना चाहिए, उसे गाँवों में लोगों की संस्कृति, रीति-रिवाजों, इच्छाओं और कठिनाइयों की जानकारी कैसे प्राप्त करनी चाहिए, राजस्व रिकार्ड कैसे तैयार किए जाएं और उनका अनुरक्षण कैसे किया जाए तथा आपराधिक व राजस्व मामलों में कैसे डील किया जाए।[73]

6.1.3 आजादी से पहले की अवधि के दौरान अनेक राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय संस्थानों की भी स्थापना की गई। तथापि, आजादी के बाद इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों की प्राथमिकता समय के साथ बदल गई। विनियामक कार्यों की बजाए समाजार्थिक विकास पर अधिक बल दिया गया।

6.1.4 1980 के दशक के मध्य में तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी ने प्रशिक्षण का, विशेष रूप से आई ए एस की प्रणाली का पुनर्गठन किया। अधिकारियों के मध्यावधि प्रशिक्षण पर बल दिया गया। एक सप्ताह का ऊर्ध्वाधर प्रशिक्षण कार्यक्रम भी प्रारंभ किया गया। इसके अलावा, मध्य स्तरीय आई ए एस अधिकारियों के लिए चार सप्ताह का एक आवधिक कार्यक्रम अनिवार्य बना दिया गया तथा वरिष्ठ सिविल सेवकों के प्रशिक्षण में बड़ी संख्या में राष्ट्रीय शिक्षा संस्थानों को शामिल किया गया। किन्तु समय गुजरने के साथ-साथ प्रशिक्षण पर बल में कमी आई, प्रशिक्षण कार्यक्रमों में उपस्थिति घटने लगी और उनकी अनिवार्यता की प्रकृति को हल्का बना दिया गया।

6.1.5 1990 के दशक में आर्थिक उदारीकरण के पश्चात, प्रशिक्षण संस्थानों ने प्रशिक्षण कार्यक्रमों को नया रूप देने का प्रयास किया। आजकल उत्तम अधिशासन, प्रशासन में पारदर्शिता और उद्देश्यपरकता, पंचायती राज संस्थानों के जरिए प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, अवस्थापना और औद्योगिक विकास के लिए सामन्जस्यपूर्ण परिवेश कायम करने और एक नागरिक-केन्द्रिक दृष्टिकोण पर ध्यान दिया जाता है।

6.1.6 आजकल लगभग सभी प्रमुख संगठित सेवाओं के राष्ट्र स्तरीय संस्थान/अकादमी हैं। कुछ संगठन, जैसे कि भारतीय रेलवे ने विभिन्न श्रेणियों के सिविल सेवकों के प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षण संस्थानों का एक नेटवर्क स्थापित किया है। राज्यों ने, राज्य सरकार कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिए प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान (ए टी आई) स्थापित किए हैं। कुछ राज्यों ने कटिगं-एज कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण के लिए जिला प्रशिक्षण संस्थान भी स्थापित किए हैं। कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग का प्रशिक्षण प्रभाग, भारतीय प्रशासनिक सेवा, अन्य अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवाओं के नए भर्ती हुए लोगों को प्रारम्भिक प्रशिक्षण प्रदान करता है। विभाग, संघ तथा राज्य सरकार के कर्मचारियों की विभिन्न श्रेणियों

[73] "दि सिविल सर्विस इन ट्रांजीशन", बी.के. नेहरू (अमरीका में भारत के पूर्व राजदूत), इण्डिया इन्टरनेशनल सेन्टर, नई दिल्ली में 15.10.1999 को दिए गए व्याख्यान पर आधारित लेख।

के लिए अनेक विषयों पर प्रशिक्षण कार्यक्रम भी प्रात्योजित करता है। प्रशिक्षण प्रभाग, राजकीय प्रशिक्षण संस्थानों के प्रशिक्षण उपस्कर के उन्नयन हेतु सहायता प्रदान करता है। यह, 1996 में तैयार की गई राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति के कार्यान्वयन को भी समन्वित करता है।

6.2 राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति

6.2.1 भारत सरकार की राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति में जो सिविल सेवाओं की प्रशिक्षण जरूरतों से संबंधित है, कहा गया है कि "इसकी (प्रशिक्षण), तीव्र प्रौद्योगिकीय परिवर्तनों और साथ ही देश में हो रहे आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक परिवर्तनों के भी संदर्भ में जनता की आकांक्षाओं को पूरा करने में सिविल सेवकों के बीच आवश्यक नेतृत्व व विश्वास कायम करने के संबंध में और अधिक संगतता हो गई है।" राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति मार्गनिर्देशों में "निष्पादन संवर्धन और साथ ही कार्मिकों के ज्ञान और दक्षताओं के उन्नयन के लिए भी एक प्रभावी व जँचे हुए साधनों के रूप में प्रशिक्षण के महत्व पर भी बल दिया गया है। संगठनात्मक अभिप्रेरण और मनोबल, जैसाकि अभिवृत्तियों और प्रशासनिक संस्कृति में परिलक्षित है, प्रभावी प्रशिक्षण कार्यक्रमों के माध्यम से संगत और तीव्र रूप से संकेन्द्रित हो जाते हैं। उभरती राजनीतिक और सामाजिक चिन्ताओं के प्रति संवेदनशीलता, विचारधारा में आधुनिकता तथा प्रशासनिक पद्धतियों के पुनर्गठन के लिए विशिष्ट रूप से संकेन्द्रित प्रशिक्षण कार्यक्रमों की जरूरत होगी ताकि उनका प्रसार पूरी प्रशासनिक प्रणाली में हो जाए।" नीति के अन्तर्गत इस बात को स्वीकारा गया है कि प्रशिक्षण निष्पादन संवर्धन और साथ ही कार्मिकों के ज्ञान और दक्षताओं के उन्नयन के लिए भी एक प्रभावी और जँचा हुआ साधन है। इसमें कहा गया है कि प्रशिक्षण[74]

क- व्यक्तियों और संगठनों के बेहतर निष्पादन के लिए आवश्यक व्यावसायिक ज्ञान दक्षताओं को और बढ़ाने वाला व अद्यतन होना चाहिए;

ख- व्यावसायिक आवश्कताओं की बेहतर समझ-बूझ को प्रोत्साहित करने वाला और किए जाने वाले कार्य में व्यावसायिक, समाजार्थिक और राजनीतिक परिवेश के प्रति संवेदनशील भी होना चाहिए; और

ग- उससे ही अभिवृत्तिमूलक अनुस्थापन कायम होना चाहिए।

6.2.2 प्रशिक्षण नीति में निर्धारित है कि प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्तर्गत निम्नलिखित पर बल दिया जाना चाहिए:

(क) **प्रतिक्रियाशीलता:** बदलती प्रजातान्त्रिक जरूरतों और नागरिकों व संगठनात्मक और प्रौद्योगिकीय प्रगति के प्रति।

[74] www.lbsnaa.ernet.in

(ख) **प्रतिबद्धता:** प्रजातान्त्रिक मूल्यों और भागीदारी व भागीदारीपूर्ण निर्णय निर्माण की अवधारणा के प्रति।

(ग) **जागरूकता** : प्रौद्योगिकीय, आर्थिक और सामाजिक घटनाओं के प्रति।

(घ) **जवाबदेही:** प्रत्येक व्यावसायिक क्षेत्र में उच्च निष्पादन और सुपुर्दगी की कम लागत वाली पद्धतियाँ सुनिश्चित करने के प्रति।

6.2.3 राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति (1996) के अन्तर्गत सभी के लिए प्रशिक्षण पर बल दिया गया है। इसमें निर्धारित किया गया है कि सिविल सेवाओं के निचले स्तर से शुरू करके नीति निर्माण के उच्चतम स्तर तक के कटिगं-एज स्तर तक सभी संवर्गों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए। समुचित प्रशिक्षण डिजाइन प्रयोजनार्थ, सिविल सेवाओं को निम्नलिखित तीन स्तरों पर विभाजित किया जाएगा:

क - निम्नलिखित स्तर पर कार्यकर्ता, अर्थात् कटिंग स्तर पर कार्यरत जो मुख्यत: समूह "घ" सेवाओं तथा समूह "ग" सेवाओं के निचले स्तरों के सदस्य हैं;

ख - पर्यवेक्षी स्तर तथा मध्य प्रबंधन/प्रशासनिक स्तर (ये मुख्यत: समूह "ख" सेवाओं के सदस्य होते हैं किन्तु जो एक ओर समूह "ग" के उच्चतर चरणों तक होते हैं और दूसरी समूह "क" के निचले स्तरों पर होते हैं); और

ग- समूह "क" सेवाएं तथा अखिल भारतीय सेवाएं जिनमें प्रशासन/प्रबंधन स्तर सम्मिलित है।

6.2.4 जहाँ तक प्रशिक्षण कार्यकलापों के वित्त पोषण का संबंध है, राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति में परिकल्पना की गई है कि प्रत्येक विभाग को अपन वेतन बजट का 1.5 % अलग से रखना चाहिए जिसका उपयोग मात्र रूप से प्रशिक्षण प्रयोजनार्थ किया जाना चाहिए और उसे अन्यत्र उपयोगार्थ इस्तेमाल नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, इस नीति के कार्यान्वयन के पर्यवेक्षण हेतु उपयुक्त तन्त्र की स्थापना नहीं की गई है। आयोग का मत है कि ऐसा तंत्र तत्काल स्थापित किया जाना चाहिए।

6.3 सिविल सेवाओं के लिए प्रशिक्षण की वर्तमान पद्धति

समूह "क" सेवाओं के लिए सभी व्यक्तियों को, कुछ सेवाओं के लिए जैसे कि भारतीय वन सेवा के लिए यद्यपि प्रारम्भिक प्रशिक्षण की अवधि अधिक होती है, प्रशिक्षण कार्यक्रम की सामग्री प्रत्येक सेवा के लिए भिन्न-भिन्न होती है। समूह "क" (सामान्य प्रबंधन सेवाएं तथा विशेषज्ञ सेवाएं) के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण के अन्तर्गत एक फाउन्डेशन पाठ्यक्रम और व्यावसायिक पाठ्यक्रम सम्मिलित होता है। फाउन्डेशन

पाठ्यक्रम सभी के लिए एकसमान होता है। भारतीय आर्थिक सेवा और भारतीय सांख्यिकीय सेवा जैसी कुछ तकनीकी सेवाओं के अधिकारी भी फाउन्डेशन पाठ्यक्रम में भाग लेते हैं। गैर-समूह "क" सेवाओं के लिए पद्धति भिन्न-भिन्न है। यद्यपि कुछेक के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण अनिवार्य है तथापि अन्यों के लिए ऐसी कोई आवश्यकता नहीं है तथा वे तैनाती के लिए सीधे ही अपने विभाग को रिपोर्ट करते हैं। उनसे उम्मीद की जाती है ये "कार्य पर रहते हुए " अनिवार्य रूप से सीखें। सुविधा की दृष्टि से, वर्तमान प्रशिक्षण प्रथाओं के अन्तर्गत आई ए एस के उदाहरण का उल्लेख किया जाता है। ऐसा इनकी प्रशिक्षण जरूरतों की विविधताओं और इस बात को ध्यान में रखते हुए किया जाता है कि यदि किसी कार्यक्रम को आई ए एस के लिए जटिल आवश्यकताओं को पर्याप्त रूप से पूरा करने के लिए तैयार किया जा सकता है तो अन्य सेवाओं के लिए भी सम्भवत: एक सादा प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार किया जा सकता है। जहाँ कहीं उपयुक्त है, कुछ अन्य सेवाओं में पालन की जाने वाली वर्तमान प्रथाओं का भी इस रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है। समूह "ख", "ग" और "घ" क्कर्मचारियों के प्रशिक्षण के कुछ पहलुओं की अध्याय 7 में जाँच की गई है।

6.3.1 फाउन्डेशन प्रशिक्षण

6.3.1.1 जैसा कि नाम से ही पता चलता है, फाउन्डेशन पाठ्यक्रम के अन्तर्गत सार्वजनिक सेवा हेतु फाउन्डेशन की व्यवस्था की जाती है। यह, कालेज शिक्षा के शैक्षिक विश्व और शासन की संरचित अव्यवस्था के बीच एक सेतु है। फाउन्डेशन पाठ्यक्रम के मुख्य उद्देश्य है;

(i) विभिन्न सेवाओं के अधिकारियों के बीच "स्प्रिट के कोर" का विकास

(ii) ऐसी अभिवृत्तियों और मूल्यों को बढ़ावा देना जो प्रत्येक सिविल सेवक में होने चाहिए; और

(iii) सरकार के तंत्र और परिवेश की बुनियादी समझ प्रदान करना।

6.3.1.2 15 सप्ताह की अवधि का यह पाठ्यक्रम लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी (एल बी एस एन ए ए), मसूरी में आयोजित किया जाता है। प्रशिक्षण अवधि का अधिकांश भाग 15 सप्ताह में से 12 सप्ताह, पाठयक्रम कार्य के लिए इस्तेमाल किया जाता है तथा 3 सप्ताह ग्राम अध्ययन और पाठ्येतर कार्यकलापों के लिए किया जाता है, जैसे कि पैदल यात्रा और नौकायन, जिनका प्रमुख उद्देश्य नेतृत्व विकास और टीम निर्माण करना है। पढाए जाने वाले विषयों में प्रबंधन, अर्थशास्त्र, लोक प्रशासन, विधि, राजनीतिक अवधारणाएं और भारतीय संविधान, भारतीय इतिहास और संस्कृति तथा कम्प्यूटर सम्मिलित हैं।

6.3.1.3 सामान्य प्रबंधन और विशेषज्ञता सेवाओं से संबंधित अधिकारियों को, जिनके लिए भर्ती सिविल सेवा परीक्षा के माध्यम से की जाती है, फाउन्डेशन प्रशिक्षण प्राप्त करना आवश्यक है। तथापि, अधिकांश तकनीकी सेवाओं के लिए भर्ती किए गए व्यक्तियों के लिए, उदाहरणार्थ भारतीय इंजीनियरी सेवा परीक्षा, फाउन्डेशन प्रशिक्षण प्राप्त करना जरूरी नहीं होता। बहुत सी सेवाओं में, जिन्हें अन्यथा फाउन्डेशन पाठ्यक्रम प्राप्त करना होता है, पाठ्यक्रम अनिवार्य नहीं है और यदि कोई उम्मीदवार किसी कारणवश इस पाठ्यक्रम में भाग नहीं ले सकता (सामान्यत: पुन: सिविल सेवा परीक्षा में बैठने की उसकी रूचि के कारण), उसे इस आवश्यकता से छूट मिल जाती है।

6.3.2 अखिल भारतीय सेवाओं और अन्य संगठित समूह "क" सेवाओं के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण

6.3.2.1 दो वर्षीय प्रारम्भिक प्रशिक्षण का शेष भाग व्यावसायिक प्रशिक्षण पर व्यतीत किया जाता है जहाँ अधिकारियों को ऐसे इनपुट प्रदान किए जाते हैं जो उनके कार्यों के लिए विशिष्ट होते हैं, विशेष रूप से उन्हें सौंपे जाने वाले कार्यों से अवगत कराने के लिए जो उन्हें अपनी सेवावधि के प्रथम 10 वर्षों के दौरान करने पड़ सकते हैं। इस व्यावसायिक प्रशिक्षण का समन्वय प्रत्येक सेवा के लिए एक व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान द्वारा किया जाता है। उनमें से कुछेक हैं : राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, हैदराबाद, विदेश सेवा संस्थान, नई दिल्ली, रेलवे स्टाफ कालेज, वडोडरा, राष्ट्रीय वन अकादमी, देहरादून, राष्ट्रीय प्रत्यक्ष कर अकादमी, नागपुर, लेखा परीक्षा और लेखा स्टाफ कालेज, शिमला आदि। एल बी एस एन ए ए, आई ए एस के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान बना हुआ है।

6.3.2.2 आई ए एस के संबंध में व्यावसायिक प्रशिक्षण एल बी एस एन ए ए और उस राज्य संवर्ग के बीच विभाजित है जिसके लिए अधिकारी का आवंटन किया जाता है। यह निम्नलिखित घटकों में विभाजित है (तालिका 6.1) :

तालिका 6.1 आई ए एस अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम

घटक	अवधि	उद्देश्य	सामान्य विषय वस्तु
1	2	3	4
चरण I प्रशिक्षण	24 सप्ताह	अपनी सेवा के प्रथम दशक के दौरान एक आई ए एस अधिकारी द्वारा अपनी कार्य जिम्मेदारियों का निपटान करने के लिए आवश्यक दक्षताओं, ज्ञान और अभिवृत्तियों का विकास	लोक प्रशासन, विधि, अर्थशास्त्र, प्रबंधन, राजनीतिक अवधारणाएं तथा भारतीय संविधान

जिला सम्बद्धन	52 सप्ताह	चरण I के दौरान प्राप्त ज्ञान और दक्षताओं का वास्तविक जीवन स्थितियों में प्रयोग करने का एक अवसर प्रदान करना	जिला स्तर कार्यालयों के साथ सम्बद्धन की श्रृंखला तथा अनेक अध्ययन कार्य
चरण II	6 सप्ताह	चरण I के दौरान और जिला प्रशिक्षण के दौरान प्राप्त ज्ञान और दक्षताओं को परिलक्षित व संश्लेषित करने का एक अवसर प्रदान करना	सेमिनार तथा समूह चर्चाएं

चरण I और चरण II का आयोजन एल बी एस एन ए ए में किया जाता है और जिला प्रशिक्षण (राज्य संवर्ग में) का आयोजन इन दोनों चरणों के बीच किया जाता है। यद्यपि एल बी एस एन ए ए, जिला प्रशिक्षण के दौरान सामान्य कार्यकलापों का समन्वय करता है, तथापि बहुत से ब्यौरों के बारे में जिला कलेक्टर द्वारा निर्णय लिए जाते हैं जिसके साथ अधिकारी प्रशिक्षण का यह चरण प्राप्त करता है।

6.3.2.3 चरण I के अन्तर्गत, लगभग आठ सप्ताह की अवधि का "शरद अध्ययन दौरा" के नाम से जाना जाता है। इससे देश की विविध प्रकृति और विविधता में इसकी एकता को बेहतर ढंग से समझने में मदद मिलती है। इस अध्ययन दौरे का उपयोग, सशस्त्र बलों, सार्वजनिक और निजी क्षेत्रक उपक्रमों, मिडिया, एन जी ओ, शहरी निकायों और संसदीय प्रथाओं से प्रशिक्षार्थियों से अवगत कराने के लिए भी किया जाता है।

6.3.2.4 राज्य संवर्ग में लगभग 52 सप्ताह की प्रशिक्षण अवधि का उपयोग राज्य विशिष्ठ मुद्दों को समझने के लिए किया जाता है, जैसे कि राज्य कानून, प्रशासनिक प्रथारां, समाजार्थिक स्थितियां, इतिहास, संस्कृति, भाषा, भू राजस्व पद्धति आदि। अधिकारियों को आमतौर पर जिले से सम्बद्ध किया जाता है जहां जिला कलेक्टर इस चरण के दौरान अधिकारी को "मेन्टर" करता है। भिन्न-भिन्न कार्यालयों से अनेक सम्बद्धन होते हैं आमतौर पर जिनका अधिकारी अपने प्रारम्भिक कार्यों के दौरान पर्यवेक्षण करेगा। इन सम्बद्धनों से अधिकारी को ऐसे कार्यालयों में कामकाजी स्थितियों को समझने और इस प्रकार आने वाले वर्षों में एक बेहतर पर्यवेक्षक बनने में भी मदद मिलती है।

6.3.2.5 जिला प्रशिक्षण की पद्धति प्रत्येक राज्य में भिन्न-भिन्न है, जहाँ कुछ राज्यों ने अत्यंत व्यवस्थित कलेण्डर तैयार किया है जबकि अन्य राज्य अधिक शिथिलनीय संरचित पद्धति का पालन करते हैं और एक प्रशिक्षण कलेण्डर परस्पर रूप से तय करने का काम अधिकारी और उसके "परामर्शदाता" कलेक्टर

पर छोड़ देते हैं। यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि प्रशिक्षण के बीच की अवधि के लिए कुछ न कुछ पद्धति हो, एल बी एस एन ए ए ने अनेक कार्य निर्धारित किए हैं जिनमें गाँव का समाजार्थिक सर्वेक्षण, साप्ताहिक डायरी रखना आदि सम्मिलित है।

6.3.2.6 कुल मिलाकर, आई ए एस के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण, जिला कर्त्तव्यों की जरूरतों को पूरा करने के लिए सुपरिभाषित है जहाँ अधिकारियों को विस्तृत कार्यकलापों को समन्वित करना होता है जिनमें निम्नलिखित सम्मिलित हैं:

- कानून और व्यवस्था कायम रखना और स्थानीय पुलिस का पर्यवेक्षण
- चुनावों का आयोजन
- भू-अभिलेखों और राजस्व पद्धति का प्रशासन
- विभिन्न संविधियों के तहत मजिस्ट्रेटी कार्य निष्पादित करना
- आपदा प्रबंधन तथा राहत/पुनर्वास कार्य
- विकास कार्यक्रमों का कार्यान्वयन

6.3.2.7 अन्य सेवाओं के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण् के अन्तर्गत, अधिकारियों के सम्भावित भावी कर्त्तव्यों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए इनपुटों के अधिक विषय-विशिष्ट सेट पर बल दिया जाता है। राजस्व अधिकारियों के लिए एक संरचित व्यावसायिक पाठ्यक्रम मुम्बई में 1945 में प्रारंभ किया गया था। आजकाल भारतीय राजस्व सेवा के अधिकारियों के लिए 16 मास की अवधि के पाठ्यक्रम राष्ट्रीय प्रत्यक्ष कर अकादमी, नागपुर में आयोजित किए जाते हैं। प्रशिक्षण पाठ्यक्रम के दौरान लेखा शास्त्र, कर कानूनों, व्यवसाय कानूनों, कम्पनी कानून, सम्पत्ति कानून, भागीदारी कानून, हिन्दू कानून, आदि के संबंध में व्यावसायिक इनपुट प्रदान किए जाते हैं। परिवीक्षार्थियों को तलाशी और जब्ती प्रचालनों, पूंजी बाजारों के कार्यकरण, अपीलीय प्राधिकरण के समक्ष अभ्यावेदनों, आयकर विभाग की कम्प्यूटरीकरण प्रक्रिया तथा व्यवसाय पुन: इंजीनियरी प्रक्रियाओं जैसे महत्वपूर्ण सम्बद्ध विषयों पर भी गहन प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। अधिकारियों को उन्हें प्रभावी व कुशल अधिकारी बनने के लिए प्रशिक्षित करने के वास्ते सामान्य दक्षताएं और प्रबंधन इनपुट भी प्रदान किया जाता है। 10-11 महीने के व्यावसायिक प्रशिक्षण के बाद, अधिकारियों को कार्य पर ही 8-10 सप्ताह का प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है ताकि उन्हें कानून और लेखांकन का व्यावहारिक अनुभव प्राप्त हो सके। 16 महीने की इस अवधि के दौरान अधिकारियों को तीन महीने का औद्योगिक सम्बद्धन तथा तीन सप्ताह के लिए आय कर कार्यालय से सम्बद्ध किया जाता

है। एक सप्ताह के संसदीय सम्बद्धन से अधिकारियों को देश की संसदीय प्रक्रियाओं को समझने में मदद मिलती है।

6.3.2.8 भारतीय राजस्व सेवा (सी एण्ड ई एस) के अधिकारियों को राष्ट्रीय सीमाशुल्क और उत्पादशुल्क तथा स्वापक अकादमी (एन ए सी ई एन) फरीदाबाद में प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। 16 महीने के प्रशिक्षण को मौटे तौर पर 8-8 महीने के दो माड्यूलों में विभाजित किया जाता है, एक उत्पाद शुल्क से सम्बद्ध होता है तथा दूसरा सीमा शुल्क से। माड्यूलों के दौरान अधिकारियों को 2 महीने के लिए एक क्षेत्रीय सीमाशुल्क गृह से सम्बद्ध किया जाता है तथा एक महीने के लिए निवारक संगठनों से सम्बद्ध किया जाता है। उत्पाद शुल्क माड्यूल में, अधिकारियों को 2 महीने के लिए उत्पाद शुल्क प्रभागीय रेंज से सम्बद्ध किया जाता है तथा एक महीने के लिए औद्योगिक सम्बद्धन किया जाता है। अधिकारियों के अन्य संगत सम्बद्धन राष्ट्रीय पुलिस अकादमी और स्वापक नियंत्रण ब्यूरो के साथ होते हैं। अधिकारियों को, सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कानूनों, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार, लेखा शास्त्र, सम्बद्ध अन्तर्राष्ट्रीय कन्वेशनों और संधियों, लोक प्रशासन जैसे विषयों में गहन इनपुट प्रदान किए जाते हैं।

6.3.3 कैरियर के मध्य में प्रशिक्षण

6.3.3.1 कैरियर के मध्य में प्रशिक्षण की जरूरत इस धारणा से उत्पन्न होती है कि जैसे-जैसे एक अधिकारी पदक्रम में ऊपर जाता है वैसे-वैसे उसके कार्य/रोजगार में परिवर्तन होता है। विशेष रूप से आई ए एस के सबंध में यह देखा गया है कि अपनी सेवा के 8-10 वर्ष के दौरान अधिकारी प्रमुख रूप से क्षेत्र स्तर पर कार्यक्रमों के कार्यान्वयन और समन्वयन से जुड़ा होता है। अगले 8 से 10 वर्षों के दौरान, जबकि अधिकारी उच्च पद पर पदोन्नत होता है, उसके कार्य की प्रकृति परियोजना/कार्यक्रम निर्माण में और बड़े राज्य-व्यापी आधार पर कार्यक्रमों के प्रबंधन में बदल जाती है। उससे भी ऊपर के स्तरों पर, अधिकारी मुख्यत: नीति निर्माण से सम्बद्ध होते हैं, पहले क्षेत्रक के अन्दर और बाद में क्षेत्रकों के बीच इनमें से प्रत्येक एक विशेषज्ञतापूर्ण कार्य है और इसके लिए विशेष दक्षताओं की जरूरत है जो अनिवार्य रूप से कार्य पर प्राप्त नहीं की जा सकती।

6.3.3.2 कैरियर के मध्य में वर्तमान कार्यक्रम दो श्रेणियों के अन्तर्गत आते हैं: अनिवार्य प्रशिक्षण और ऐच्छिक कार्यक्रम अनिवार्य प्रशिक्षण के अन्तर्गत वे कार्यक्रम आते हैं जो अधिकारी को अनिवार्य रूप से प्राप्त करने होते हैं। ऐच्छिक कार्यक्रम वे कार्यक्रम हैं जिन्हें अधिकारी चुन सकता है और उनके लिए उसे अनिवार्य रूप से नामांकित नहीं किया जाता।

6.3.3.3 वर्ष 1986 में आई ए एस के लिए अनिवार्य मध्यावधि प्रशिक्षण की एक संरचित पद्धति प्रारंभ की गई थी जिसमें उनके कैरियर में प्रत्येक वर्ष एक सप्ताह का प्रशिक्षण कार्यक्रम और चार सप्ताह के कार्यक्रम सम्मिलित थे। पद्धति के अन्तर्गत अधिकारियों को निम्नलिखित प्रशिक्षण प्राप्त करने होते हैं:

- प्रत्येक 6-9 वर्ष, 10-16 वर्ष और 17-20 वर्ष की सेवा अवधि में दो सप्ताह का प्रशिक्षण कार्यक्रम।
- 10-30 वर्ष की सेवा अवधि के दौरान प्रत्येक वैकल्पिक वर्ष एक सप्ताह का प्रशिक्षण कार्यक्रम।

6.3.3.4 एक सप्ताह के कार्यक्रमों में एक विषय पर बल दिया जाता है और उनमें वरिष्ठ स्तर के काफी संख्या में अधिकारी सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार से एक प्रकार का ऊर्ध्वाधर एकीकरण होता है। विषय, "नीतिशास्त्र" और "नेतृत्व विकास" से लेकर और अधिक विनिर्दिष्ट विषयों तक संबंधित होते हैं, जैसे कि भारत का अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार, सूचना संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी), अवस्थापना वित्त पोषण आदि। दूसरी ओर, दो सप्ताह के कार्यक्रम कवरेज की दृष्टि से अधिक व्यापक होते हैं तथा वरिष्ठ स्तरों के संकीर्ण बेण्ड में होते हैं।

6.3.3.5 ये कार्यक्रम अनेक संस्थानों में आयोजित किए जाते हैं। प्रत्येक वर्ष एक वार्षिक कलेण्डर तैयार और परिचालित किया जाता है तथा अधिकारियों को अपनी इच्छा प्रकट करनी होती है । कुल मिलाकर अधिकारियों को उनकी इच्छा के आधार पर कार्यक्रम आवंटित किए जाते हैं।

6.3.3.6 वर्ष 2007 से, आई ए एस के लिए मध्यावधि प्रशिक्षण की एक नई तथा और अधिक व्यापक पद्धति प्रारंभ की गई है। इसकी मुख्य-मुख्य बातें निम्न प्रकार हैं :

क- इसे आई ए एस के लिए भर्ती किए गए अधिकारियों के पूरे बैच को एक वर्ष विशेष में प्रशिक्षण कार्यक्रम में शामिल करने के लिए तैयार किया गया है।

ख- किसी अधिकारी के कैरियर में कतिपय चरणों पर और आगे पदोन्नति के लिए यह एक अनिवार्य आवश्यकता है।

ग- किसी अधिकारी के कैरियर में कतिपय चरणों पर और आगे पदोन्नति के लिए मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम एक अनिवार्य आवश्यकता है। मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम में भागीदारी अनिवार्य रूप से अधिकारी के लिए पदोन्नति के लिए पात्र नहीं बनाएगी किन्तु भाग न लेने से वह पदोन्नति से वंचित हो जाएगा।

घ- प्रशिक्षण का चरण I और चरण II सेवा में अधिकारी के प्रवेश के समय आयोजित किया जाता है। यद्यपि चरण I फाउन्डेशन पाठ्यक्रम के तत्काल बाद आयोजित किया जाता है, तथापि चरण II का आयोजन अधिकारी द्वारा राज्य स्तर प्रशिक्षण पूरा होने के बाद किया जाता है। संशोधित मार्गनिर्देशों के अन्तर्गत अधिकारी के कैरियर के दौरान तीन और चरण आयोजित करने की व्यवस्था है।

ड.- आठ-आठ सप्ताह के अनिवार्य प्रशिक्षण का चरण III और चरण IV क्रमश: जे ए जी और सुपरटाइम स्केल में पदोन्नति की एक न्यूनतम आवश्यकता है। इस प्रकार, एक अधिकारी सेवा के 7वें और 9वें वर्ष के बीच किसी भी समय प्रशिक्षण के चरण III में और सेवा के 14वें और 16वें वर्ष के बीच चरण IV में भाग ले सकता है। चार सप्ताह का चरण V सेवा के 26वें और 28वें वर्ष के बीच आयोजित किया जाता है, अर्थात किसी आई ए एस अधिकारी का नाम सामान्यत: भारत सरकार के अपर सचिव/सचिव के रूप में पैनल में नाम शामिल किए जाने के लिए चरण V में भाग लेने तथा सेवा के 28 वर्ष के बाद और आगे वेतनवृद्धि के लिए न्यूनतम आवश्यकता होगी।

च- एल बी एस एन ए ए द्वारा पहले से ही चलाए जा रहे चरण I और चरण II के अलावा, प्रशिक्षण कार्यक्रम के चरण III, IV और V के आयोजन के लिए उसे पुन: सज्जित तथा उसका स्तरोन्नयन करने के लिए कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा एक योजना तैयार और प्रारंभ की जानी चाहिए।

छ - डा. वाई.के. अलघ की अध्यक्षता में विशेषज्ञ समिति ने प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने के लिए पद्धतियों के निम्नलिखित सेट की सिफारिश की थी: चरण III ड्यूक अन्तर्राष्ट्रीय विकास केन्द्र, ड्यूक विश्वविद्यालय और "टेरी" स्कूल, नई दिल्ली, चरण IV- आई आई एम बंगलौर तथा मेक्सवेल लोक प्रशासन स्कूल, सिराक्युज यूनिवर्सिटी; चरण V - केनेडी राजकीय स्कूल (हारवर्ड यूनिवर्सिटी) और आई आई एम, अहमदाबाद। प्रमुख-देशज तथा अन्तर्राष्ट्रीय-संस्थानों से प्रशिक्षण डिजाइन तैयार और प्रदान करने के लिए प्रस्ताव आमंत्रित किए जा सकते हैं जिनके संबंध में विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्णय लिया जाएगा।

ज- यद्यपि चरण III के अन्तर्गत सरकारी नीति के परियोजना प्रबंधन और कार्यान्वयन पहलुओं पर बल दिया जाएगा तथापि चरण IV के अन्तर्गत नीति निर्माण और कार्यान्वयन के संदर्भ मे नीति- निमार्ण और परिवेश प्रबंधन पर बल दिया जाएगा। चरण V इनपुटों के अन्तर्गत राजनीतिक अर्थव्यवस्था परिवेश और साथ ही नेतृत्त्व व अन्तर्राष्ट्रीय मददों पर बल दिया जाएगा।

झ - अनिवार्य और मध्यावधि प्रशिक्षण के सभी चरणों में पहले वर्ष में अर्थात् जब भी उचित हो, सभी अधिकारियों द्वारा भाग लिया जाना चाहिए तथा केवल असाधारण परिस्थितियों में और कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग के पूर्व अनुमोदन से ही छूट प्रदान की जानी चाहिए।

6.3.3.7 भारतीय राजस्व सेवा अधिकारियों का अनिवार्य मध्यावधि प्रशिक्षण दो चरणों में आयोजित किया जाता है, पहला जब अधिकारी एक स्तर से उच्च स्तर में पदोन्नत होता है, अर्थात संयुक्त आयुक्त, आयुक्त और मुख्य आयुक्त स्तर पर पदोन्नति पर, जिस स्तर पर अधिकारी को पदोन्नत किया जाता है उसकी जरूरत के अनुसार संरचित इन पाठ्यक्रमों के अन्तर्गत प्रबंधन दक्षताओं, रचनात्मक नेतृत्व और अन्वेषण अथवा न्यायिक दक्षताओं पर बल दिया जाता है। इन पाठ्यक्रमों का आयोजन अधिकारियों को उनके कार्य की बदलती रूपरेखा से अवगत कराने के लिए किया जाता है। पाठ्यक्रम की अवधि 3 से 15 दिन तक भिन्न-भिन्न होती है। अधिकारियों के लिए सेवा के 15वें वर्ष के अन्त में बैचवार प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है तथा दूसरा सेवा के 25वें वर्ष के अन्त में आयोजित किया जाता है। पाठ्यक्रम की अवधि तीन-तीन दिन की होती है। विशेषज्ञ माड्यूलों के जरिए अधिकारियों को कर प्रशासन के क्षेत्र में वर्तमान सर्वोत्तम प्रथाओं और पद्धतियों की पुन: जानकारी प्रदान की जाती है। अन्य मध्यावधि कार्यक्रमों में विशेषज्ञ पाठ्यक्रम सम्मिलित हैं जिनमें विषयों को डील करने वाले अधिकारियों द्वारा भाग लिया जाता है। ये ऐच्छिक पाठ्यक्रम होते हैं तथा इनमें उपस्थिति सामान्यत: अच्छी होती है। पाठ्यक्रमों की अवधि सामान्यत: एक सप्ताह होती है। कुछेक विशेषज्ञ पाठ्यक्रमों की सूची नीचे दी गई है:

- सीमान्त लाभ कर का आकलन
- न्यासों, सहकारी सोसायटियों और बैंकों का आकलन
- आन्तरिक आडिट
- पूंजी बाजारों में कारोबार का आकलन
- भू-सम्पदा डीलरों और निर्माताओं का आकलन
- हस्तान्तरण कीमत पद्धति
- विलयनों और एकीकरणों का कर पर प्रभाव
- अन्तर्राष्ट्रीय कराधान
- राजस्व पूर्वानुमान
- ई-शासन
- बल प्रबंधन, लैंगिक संवेदीकरण

6.3.3.8 अनिवार्य कार्यक्रमों के अलावा, ऐच्छिक कार्यक्रमों की संख्या काफी है जिनमें सभी समूह "क" अधिकारी भाग ले सकते है। इनमें से अनेक के लिए कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा पूर्णत : अदायगी की जाती है जबकि कुछेक की अदायगी प्रायोजक विभाग द्वारा की जाती है। ऐसे ऐच्छिक कार्यक्रमों के उदाहरण हैं:

- "विदेश प्रशिक्षण के लिए देशज वित्त पोषण" स्कीम के अन्तर्गत विदेश में अल्पविधि और दीर्घावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम।
- अध्ययन छुटटी पर विदेश में उच्च अध्ययन (कुछ मामलों में कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग से आंशिक वित्त पोषण द्वारा भी समर्थित)।
- सार्वजनिक नीति में एक वर्षीय मास्टर्स कार्यक्रम-आई आई एम, बंगलौर "टेरी", एम डी आई, गुडगॉव और आई आई एम, अहमदाबाद द्वारा संचालित
- सार्वजनिक नीति और प्रशासन में उन्नत कार्यक्रम-आई आई पीत द्वारा संचालित
- राष्ट्रीय रक्षा कालेज, नई दिल्ली द्वारा संचालित एक वर्षीय कार्यक्रम
- चेवेनिंग छात्रवृति कार्यक्रम यू.के. सरकार द्वारा प्रदत्त
- अन्य अन्तर्राष्ट्रीय एजेन्सियों द्वारा प्रायोजित कार्यक्रम।

6.3.3.9 इन पाठ्यक्रमों के लिए एक चयन प्रक्रिया सम्मिलित है और इसलिए जो आवेदन करते हैं उन सभी का चयन नहीं होता। अनिवार्य कार्यक्रमों की तुलना में, जिनमें प्रत्येक अधिकारी का नामांकन किया जाता है, इनमें प्रतिस्पर्धा का तत्त्व होता है।

6.3.3.10 जैसा कि सूची से स्पष्ट है, इनमें से अधिकांश का उद्देश्य अधिकारी की शैक्षिक अर्हताओं में संवर्धन करना और सार्वजनिक नीति निर्माण के क्षेत्र में अधिक व्यावसायिकता लाना है। सार्वजनिक नीति अथवा सार्वजनिक प्रशासन में औपचारिक अर्हताएं इन दीर्घावधिक कार्यक्रमों का परिणाम है। कुछेक अल्पावधि वाले कार्यक्रम होते हैं जिनका उद्देश्य अधिकारी की विशिष्ट क्षेत्र में जानकारी को तीव्र करना है।

6.3.3.11 यह सर्वमान्य है कि सार्वजनिक नीति में अर्हताएं, सिविल सेवकों के बीच व्यावसायिकता पैदा करने में एक महत्वपूर्ण तत्व हैं। तथापि, देश में किसी ऐसे शैक्षिक कार्यक्रम का बिलकुल अभाव था जिसकी वजह से अधिकारीगण आमतौर पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों से उपलब्ध छात्रवृत्तियों के अन्तर्गत

संयुक्त राज्य (यू एस) और यूनाइटिड किंगडम (यू.के.) में शिक्षा संस्थानों में जाते थे। किन्तु, इससे केवल थोड़ी सी संख्या में अधिकारियों को अवसर प्रापत होता था और इसलिए ऐसे कार्यक्रम भारत में शुरू करने का एक निर्णय लिया गया। पिछले कुछ वर्षों के दौरान, सार्वजनिक नीति में कम से कम चार मास्टर्स स्तर के कार्यक्रम शुरू किए गए हैं। ये अधिकारियों को न केवल अधिक व्यावसायिकता प्राप्त करने में समर्थ बनाते हैं बल्कि संकाय सदस्यों का एक समूह भी उपलब्ध कराते हैं जो सरकार के साथ लघु कार्यावधियों के लिए विशेषज्ञ परामर्शदाता के रूप में भी कार्य करते हैं।

6.3.3.12 सामान्य प्रबंधन सेवाओं में अधिकारियों को, जैसे कि आई ए एस (अपने कैरियर के दौरान), स्वास्थ्य, वित्त और अवस्थापना जैसे भिन्न-भिन्न क्षेत्रकों में कार्य करना पड़ता है। यद्यपि उनसे यह उम्मीद नहीं की जाती कि उन्हें उन क्षेत्रकों का गहन तकनीकी ज्ञान हो, फिर भी उनके लिए यह आवश्यक है कि उन्हें क्षेत्रकीय मुद्दयों और समस्याओं की एक स्थूल समझ हो। इसके अलावा, एक तेजी से बदल रहे विश्व परिवेश में, सार्वजनिक सेवा के दर्शन में परिवर्तन हो रहे हैं तथा नई अवधारणाएं, जैसे कि भागीदारों के रूप में निजी क्षेत्रक और एन जी ओ की अधिक भागीदारी प्राप्त करना और निर्णय निर्माण में पणधारियों का सहयोग प्राप्त करना भी आज का मानदण्ड बनते जा रहे हैं। इन्हें मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रमों में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

6.4 वर्तमान प्रशिक्षण पद्धति में कमियां

6.4.1 यद्यपि भारत सरकार और साथ ही राज्य सरकारों ने प्रशिक्षण और विभिन्न स्तरों पर प्रशिक्षण संस्थान स्थापित करके इन्हें संस्थागत रूप देने की जरूरत पर महत्व दिया है तथापि कुछ बुनियादी कमियां रहती हैं- जिन पर सभी सेवाओं और सभी स्तरों पर ध्यान दिए जाने की जरूरत है।

6.4.2 यद्यपि समूह "क" अधिकारियों के लिए, विशेष रूप से आई ए एस के लिए, प्रारम्भिक प्रशिक्षण सुसंरचित और सोच समझकर तैयार किया गया है, तथापि पिछले वर्षों के दौरान कुछ कमियां आ गई हैं। विशेष रूप से एक कमी, जिस पर अनेक अवसरों पर प्रकाश डाला गया है, फाउन्डेशन पाठ्यक्रम से सम्बद्ध मूल्य से संबंधित है। आई ए एस अथवा भारतीय विदेश सेवा के लिए चुने गए अधिकारी अपने समग्र प्रशिक्षण के उपयुक्त चरण पर फाउन्डेशन पाठ्यक्रम प्राप्त करते हैं, किन्तु अन्य सेवाओं के लिए चुने गए अधिकारी पुन: सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के लिए छूट प्राप्त करना चाहते हैं और इसलिए अपने दो वर्ष के प्रशिक्षण के बिलकुल अन्त में फाउन्डेशन पाठ्यक्रम प्राप्त करते हैं। कुछ मामलों में, अधिकारियों को फाउन्डेशन पाठ्यक्रम प्राप्त करने से ही छूट दे दी जाती है। वस्तुत:, तकनीकी सेवाओं को यह पाठ्यक्रम नहीं लेना पड़ता। कुछ सेवाओं में फाउन्डेशन प्रशिक्षण प्राप्त करना अनिवार्य नहीं समझा जाता जबकि

अन्यों में उपस्थिति जरूरी होती है किन्तु प्रशिक्षण के दौरान अधिकारियों के निष्पादन को कोई महत्व नहीं दिया जाता। इससे महत्वपूर्ण प्रारम्भिक प्रशिक्षण पद्धति का अत्यंत अवमूल्यन होता है।

6.4.3 आई ए एस के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण में बड़ी खामियां हैं; इसके अन्तर्गत प्रमुख रूप से जिला और उप-प्रभागीय कार्य पर इतना बल दिया जाता है कि आई ए एस अधिकारी सम्भवत: अपने कैरियर को पक्का करता है किन्तु इसके तहत सरकार के विभिन्न क्षेत्रकों की विशेषज्ञता और ज्ञान के विकास की जरूरत को ध्यान में नहीं रखा जाता और न ही यह अधिकारी के व्यक्तिगत हितों और शैक्षिक अर्हताओं के प्रति प्रतिक्रियाशील है। इस प्रशिक्षण की यह कहकर भी आलोचना की जाती है कि यह अप्रचलित हो गया है तथा वर्तमान संदर्भ में निष्पादित किए जाने वाले कार्य की प्रकृति के अनुरूप नहीं होकर अपेक्षाकृत पुरातन मनोवृत्ति को परिलक्षित करता है। इस कार्यक्रम की रूपरेखा और सामग्री की हाल ही में अय्यर समिति द्वारा गहराई से समीक्षा की गई है तथा इनकी जाँच व कार्यान्वित करने की जरूरत है। दुर्भाग्यवश, अन्य सेवाओं के संबंध में ऐसी ही किसी समीक्षा की जानकारी नही है।

6.4.4 सभी प्रशिक्षण कार्यक्रमों के संबंध में एक पुरानी शिकायत यह है कि बहुत से वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा प्रशिक्षण को न्यूनतम महत्व दिया जाता है। किसी संगठन के दीर्घावधिक उद्देश्यों के मुकाबले अल्पावधिक जरूरतों की अनिवार्यता को देखते हुए हो सकता है कि वरिष्ठ अधिकारी प्रशिक्षण के लिए अपने उत्तम अधिकारियों को न भेज पाएं। इसका अर्थ है कि केवल वही व्यक्ति प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं जिन्हें छोड़ा जा सकता है तथा और अधिक महत्वपूर्ण "उत्तम निष्पादनकर्ताओं" को नहीं। इसके साथ ही जिन व्यक्तियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए नियुक्त किया जाता है वे प्राय: "छोड़े जाने योग्य" श्रेणी से होते हैं तथा उनका चयन योग्यता, प्रतिबद्धता और प्रशिक्षण के ज्ञान के आधार पर नहीं किया जाता। इसकी एक सहवर्ती बात यह है कि प्रशिक्षण को प्रशिक्षार्थियों द्वारा प्राय: गम्भीरतापूर्वक नहीं लिया जाता। आयोग इस ओर भी संकेत देना चाहेगा कि 33-36 वर्ष में (11 प्रतिशत) से केवल 203 सप्ताह अथवा सिविल सेवक का लम्बा कैरियर सम्भवत: उसके प्रशिक्षण पर व्यतीत होगा जैसा कि एक आई ए एस अधिकारी के लिए एक विशिष्ट कैरियर प्रशिक्षण अनुसूची के स्कीम-वार चित्रण से स्पष्ट है-तालिका 6.2। अन्य सिविल सेवाओं के संबंध में यह संख्या कहीं कम है और समूह "ख", "ग" और "घ" सरकारी सेवकों के संबंध में अत्यंत कम है।

6.4.5 वर्ष 2007 से आई ए एस के लिए मध्यावधि प्रशिक्षण की एक संशोधित पद्धति लागू की गई है। इसे अधिकारियों के बदलते कार्य प्रोफाइल और सरकार के विभिन्न स्तरों पर विभिन्न ड्यूटियों के लिए दक्षताएं विकसित करने की जरूरत के अनुरूप तैयार किया गया है। यह निर्धारित किया गया है कि यदि

प्रशिक्षण पूरा नहीं हुआ तो पदोन्नति नहीं दी जाएगी। तथापि, इन लागू किए गए नए कार्यक्रमों के मामले में भी प्रशिक्षार्थियों के निष्पादन का कोई औपचारिक आकलन नहीं किया गया है। सभी अवधियों वाले मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम कुछ सामान्य बने हुए हैं और सिविल सेवकों में कार्य के विषय में और अधिक जानकारी पर्याप्त रूप से पैदा नहीं करते। महत्वपूर्ण बात यह है कि पदोन्नतियां अब भी इस आकलन पर आधारित होती है कि किस प्रकार अधिकारी उसे सौंपे गए कार्य का निष्पादन (उसकी वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट के आधार पर) करता है तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों अथवा अन्य शैक्षिक अध्ययनों के जरिए दक्षताएं विकसित करने में उसके निष्पादन को पर्याप्त महत्व नहीं दिया जाता। प्रारम्भिक फीडबैक से पता चलता है कि कार्यक्रमों की वास्तविक प्रारूप और उनके उद्देश्यों के बीच काफी बेमेलपन है। सिफारिश की जाती है कि इन कार्यक्रमों की एक समीक्षा जल्द से जल्द की जानी चाहिए ताकि उन्हें आयोजित करने के प्रथम चक्र के दौरान पाई गई असफलताओं अथवा खामियों को दूर किया जा सके।

6.4.6 प्रशिक्षण प्रयासों के अन्तर्गत मुख्य रूप से वरिष्ठ सिविल सेवाओं पर अधिक बल दिया जाता है और सरकार के मध्य व निम्न स्तरों पर प्रशिक्षण पर ध्यान नहीं दिया जाता। वस्तुत: ये स्तर बहुत महत्वपूर्ण हैं क्योंकि वे सरकार की ओर से नागरिकों के साथ अन्योन्यक्रिया करते हैं तथा किसी सरकार की छवि, पटवारी, ग्रामसेवक, एक पुलिस कन्सटेबिल और विस्तार अधिकारी के कार्यों द्वारा बनती अथवा बिगड़ती है। यही वे स्तर हैं जिन्हें बड़ी अभिप्रेरण निर्माण पहल की भी जरूरत है क्योंकि यह वे व्यक्ति हैं जिनकी पदोन्नति की सम्भावनाएं व पुरस्कार के अन्य स्वरूप सीमित हैं। इस संदर्भ में, बाक्स 7.2 में स्थिति स्पष्ट है जिसमें गुजरात में ऐसे सरकारी सेवकों के प्रशिक्षण और सतारा जिले में सफाई कर्मचारियों के प्रशिक्षण का, कार्मिक विभाग की एक परियोजना के अन्तर्गत, प्रभाव दर्शाया गया है। इससे ऐसी पहलों के महत्व का पता चलता है।

6.4.7 इन प्रशिक्षणों की सामग्री में भी काफी कुछ किए जाने की जरूरत है। पारम्परिक प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्तर्गत मुख्यत: सिविल सेवकों की व्यावसायिक दक्षताओं और ज्ञान के संवर्धन पर बल दिया जाता है। प्रशिक्षण के अन्य महत्वपूर्ण पहलुओं की-जिस परिवेश में सिविल सेवक कार्य करते हैं उसे समझने और उसका विश्लेषण करने में मदद करना और उनमें वांछित अभिवृत्तिमूलक और आचरणात्मक परिवर्तन लाना- प्राय: उपेक्षा की जाती है। यह भी देखा गया है कि प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्तर्गत "प्रशासनिक कानून" पर पर्याप्त बल नहीं दिया जाता। इसके अलावा, सिविल सेवकों की बढ़ती जवाबदेही तथा बड़ी संख्या में सरकार के निर्णयों की न्यायिक संवीक्षा किए जाने की वजह से, यह जरूरी है कि सभी सिविल सेवकों को कानूनों की और सामान्य रूप से तथा विशेष रूप से प्रशासनिक कानून की अच्छी जानकारी

हो। सभी स्तरों पर सिविल सेवकों के प्रशिक्षण कार्यक्रमों में इस मुद्दे का समाधान किया जाना चाहिए।

तालिका 6.2 एक आई ए एस अधिकारी के कैरियर में प्रशिक्षण की कुल अवधि

सेवा के वर्ष	धटना	प्रशिक्षण	अवधि (सप्ताह)
1 और 2		प्रारम्भिक प्रशिक्षण- एफ सी, चरण I, जिला प्रशिक्षण, चरण II	104
5	वरिष्ठ स्केल में पदोन्नति		8
7-9		चरण II	
10	कनिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड में पदोन्नति		
14	प्रवरण ग्रेड में पदोन्नति		
17	सुपर-टाइम स्केल में पदोन्नति		
10-16		सार्वजनिक नीति में दीर्घवधिक पाठयक्रम	52
17-19		चरण IV	8
20	सयुंक्त सचिव पर के लिए पैनल में नाम		
20-27		अल्पावधि पाठयक्रम, विश्राम आदि, क्षेत्र संबंधी ज्ञान का निर्माण	26
27-29		चरण	4
29-30	अपर सचिव के लिए पैनल में नाम		
सेवा का अन्तिम वर्ष		सेवानिवृत्ति से डील करने के सबंध में प्रशिक्षण	I
जोड़	कम से कम 33 वर्ष की कुल सेवा अवधि में से (1716 सप्ताह)		203

6.4.8 कुछेक समूह "क" सेवाओं के अलावा, बहुत ही समूह "क" सेवाओं के लिए कोई पद्धतिबद्ध मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम नहीं है। किसी समूह "ख", "ग" और "घ" के लिए भी कोई पद्धतिबद्ध मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम नहीं है। सी एस एस के लिए मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम शुरू करने के लिए प्रयास किया गया है। किन्तु इसे अभी औपचारिक रूप से प्रारंभ किया जाना है। कुछ मामलों में जहां मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम विद्यमान हैं यह अनिवार्य नहीं है तथा प्रशिक्षण के दौरान निष्पादन का मूल्यांकन नहीं किया जाता। इसलिए, ऐसे प्रशिक्षण को उस गम्भीरता से नहीं लिया जाता जितनी कि उसे प्रदान की जानी चाहिए। आई ए एस अधिकारियों के मध्यावधि प्रशिक्षण की संगतता भी, जिसे सराहनीय उद्देश्यों के साथ 1986 में शुरू किया गया था पिछले वर्षों के दौरान काफी कम हो गई है, वस्तुत: ये कार्यक्रम एक नेमी कार्यकलाप बन कर रह गए हैं। भाग न लेने के लिए कोई दण्ड नहीं है और वर्तमान बाजार दरों को देखते हुए, प्रशिक्षण संस्थानों को बहुत कम फीस अदा की जाती है।

6.4.9 सिविल सेवाओं के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम संघ तथा राज्य स्तर पर बड़ी संख्या में राजकीय प्रशिक्षण संस्थानों में आयोजित किए जाते हैं। इसके अलावा, आजकल बड़ी संख्या में शैक्षिक संस्थान भी मध्यावधि प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करते हैं। तथापि, जरूरी नहीं है कि उच्च कोटि के शैक्षिक संस्थान सदा ही सिविल सेवकों के लिए उच्च कोटि की प्रशिक्षण सुविधा प्रदान करें। इसका कारण यह है कि शैक्षिक संस्थान सदा ही ऐसे प्रशिक्षण कार्यक्रम में समर्थ नहीं होते जिनमें सैद्धान्तिक और व्यवहारिक इनपुटों का सही मिश्रण हो जो सिविल सेवाओं के लिए संगत हों।

बाक्स 6.2 शिक्षितों की निष्ठुरता

जब मोट ने गाँधी से पूछा कि उनकी सबसे बड़ी उम्मीद का क्या कारण है, गांधी ने बगैर किसी संकोच के, बडी से बडी उकसाहट के बावजूद अहिंसक विरोध की जनता की क्षमता का उल्लेख किया। और जब मोट ने गांधी जी से पूछा कि उनकी सबसे बड़ी निराशा का क्या कारण है, गांधी जी ने कहा "शिक्षितों का अडियलपन एक चिन्ता का विषय है और मेरे लिए खेद का विषय है।"

स्रोत: इण्डिया टुडे, 18 दिसम्बर 2006. http://आर्काइव्ज.डिजिटल टूडे.inl इण्डिया टुडे/20061218/ive.vlal.html.विनय लाल

6.4.10 राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति में भारत सरकार के सभी मंत्रालयों के प्रशिक्षण प्रयासों को मजबूत और चुस्त बनाने के लिए मार्गनिर्देश निर्धारित किए गए हैं किन्तु मानीटरन को "प्रशिक्षण नीति" का एक अभिन्न अंग बनाया जाना चाहिए।

6.5 प्रथम प्र. सु. आ. तथा विभिन्न समितियों द्वारा की गई सिफारिशें

6.5.1 प्रथम प्र. सु. आ. ने सिविल सेवा प्रशिक्षण के संबंध में एक राष्ट्रीय नीति तैयार करने की सिफारिश की थी जिसमें प्रशिक्षण योजनाएं तैयार करने के उद्देश्यों, प्राथमिकताओं और मार्गनिर्देशों का उल्लेख किया गया था। रिपोर्ट में, भारत सरकार में प्रशिक्षण को प्रोत्साहित, समन्वित और सुविधाजनक बनाने के लिए नेतृत्व निभाने के लिए एक "प्रशिक्षण प्रभाग" स्थापित करने की भी सिफारिश की गई थी। इसने प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में एक प्रशिक्षण प्रकोष्ठ कायम करने की भी सिफारिश की। आयोग ने "फाउन्डेशन पाठ्यक्रम" का विस्तार सभी तकनीकी श्रेणी-1 सेवाओं तक करने की सिफारिश की थी। इसमें विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमों की सामग्री के संबंध में भी अनेक सिफारिशें की थी।

6.5.2 आई ए एस अधिकारियों के लिए एक गहन अनिवार्य सेवा अवधि के मध्य में प्रशिक्षण की जरूरत का अनेक समितियों द्वारा जोरदार समर्थन किया गया है जिनकी स्थापना सिविल सेवाओं के विभिन्न पहलुओं के संबंध में सिफारिशें करने के लिए की गई थी। इन समितियों ने इस बात पर भी बल दिया था कि इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों के दौरान अधिकारियों के निष्पादन को उनके कैरियर में प्रगति के लिए ध्यान में रखा जाना चाहिए। ऐसे कार्यक्रमों का प्राथमिक उद्देश्य, अधिकारियों के अगले उच्च पदों पर पदोन्नत किए जाने से पहले उन्हें "अगले स्तर की दक्षता" का विकास करने में सहायता प्रदान करना है। यह विश्व प्रवृत्ति के अनुकूल होगा।

6.5.3 आई ए एस के लिए मध्यावधि प्रशिक्षण की वर्तमान पद्धति की समीक्षा करने के लिए गठित युगान्धर समिति ने तीन स्तरों पर, अर्थात सेवा के 12वें, 20वें और 28वें वर्ष में, प्रशिक्षण की सिफारिश की थी। निष्पादन, मूल्यांकन, पदोन्नति और तैनाती की पद्धति की समीक्षा करने के लिए गठित सुरिन्दर नाथ समिति ने भी सभी समूह "क" सेवाओं के लिए मध्यावधि प्रशिक्ष्ण की सिफारिश की थी तथा सुझाव दिया था कि इन कार्यक्रमों में निष्पादन को पदोन्नति और पैनल में नाम शामिल करने की उपयुक्तता के बारे में निर्णय करते समय 25 प्रतिशत भारांश प्रदान किया जाना चाहिए। सचिवों की एक समिति ने, जिसने सुरिन्दर नाथ समिति रिपोर्ट की जाँच की थी और भी आगे जाँच की तथा सिफारिश की कि ऐसा मध्यावधि प्रशिक्षण अधिकारी की सेवा अवधि में चार पाइंटों पर प्रदान किया जाना चाहिए। सिविल सेवा सुधार संबंधी होता समिति ने सुरिन्दर नाथ समिति की सिफारिशों का समर्थन किया है। डा. आर. वी. अय्यर की अध्यक्षता वाली एक समिति ने भी आई ए एस के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण के डिजाइन की जाँच की थी तथा उसने अनेक सुझाव दिए थे।

6.5.4 अय्यर समिति ने राय व्यक्त की कि वरिष्ठ पदों के लिए आवश्यक दक्षताएं, वर्तमान में परिकल्पित चरण III, IV और V की बजाए केवल कहीं अधिक दीर्घावधि वाले मध्यावधि कार्यक्रम के जरिए प्रदान की जा सकती हैं। सिफारिश की जाती है कि अपने कैरियर के दौरान एक आई ए एस अधिकारी के लिए दो अनिवार्य मध्यावधि कार्यक्रमों से भाग लेना आवश्यक होना चाहिए। इसने सशस्त्र सेनाओं की मिसाल दी जहाँ निचले स्तर पर क्षेत्र कमान की तैयारी को उच्चतर कमान से अलग रखा जाता है और जिन अधिकारियों की उच्च पदों के लिए फास्ट ट्रैक पर समझा जाता है उन्हें लगभग एक वर्ष का विस्तारित सेवाकालीन प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। यह भी कहा गया कि ऐसा दीर्घावधिक मध्यावधि कार्यक्रम सार्वजनिक नीति और पद्धति प्रबंधन में व्यावसायिक डिग्री के समान होगा जिसकी सिविल सेवा परीक्षा संबंधी अलघ समिति ने सिफारिश की थी। संस्थानों का एक संघ ऐसा कार्यक्रम आयोजित कर सकता है जिसमें एल बी एस एन ए ए की प्रमुख भूमिका हो।

6.6 सिविल सेवकों को प्रशिक्षित करने के संबंध में नया दृष्टिकोण

6.1 सामान्य सिद्धान्त

6.6.1.1 आयोग का मत है कि सबसे पहले प्रत्येक सरकारी सेवक को प्रारम्भिक स्तर पर एक अनिवार्य प्रशिक्षण और समय-समय पर उसके कैरियर के दौरान प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए। इन प्रशिक्षणों को सफलतापूर्वक पूरा करना सेवा में स्थायीकरण के लिए एक अनिवार्य शर्त होनी चाहिए। परवर्ती प्रशिक्षण में निष्पादन का मूल्यांकन करने के उपाय किए जाने चाहिए तथा पदोन्नति हेतु उपयुक्तता

निर्धारित करने में तथा परस्पर वरीयता निर्धारित करने में भी उन्हें ध्यान में रखा जाना चाहिए। अब यह निम्नलिखित कारणों से आवश्यक हो गया है :

- जिस परिवेश में अधिकारियों को आजकल कार्य करना पड़ता है वह विगत की तुलना में अधिक आवश्यक और जटिल हो गया है तथा उसमें तेजी से व लगातार बदलाव आ रहा है।
- सुधरे अधिशासन की सभी तरफ से मांग है।
- सरकारों को क्या करना चाहिए तथा उन्हें किस प्रकार शासन करना चाहिए इस संबंध में अधिशासन की विचारधारा में एक प्रतिमान बदलाव आया है, और
- वैश्वीकरण, शहरीकरण, प्रजातान्त्रिकरण और आई टी क्रान्ति के पुनर्बलीकरण के फलस्वरूप अधिशासन की प्रथा में अपार रूप से परिवर्तन हो रहा है।

6.6.1.2 अधिकारियों द्वारा प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग न लेने के लिए ऊँची लागत तथा अधिकारी को प्रशिक्षण पाठ्यक्रम के लिए न छोड़ा जाना जैसे मुद्दे कारण रहे हैं। इन्हें दृढ़तापूर्वक हतोत्साहित किया जाना चाहिए और यदि आवश्यक हो, उन्हें दण्ड आरोपित करने का आधार बनाया जाना चाहिए। प्रशिक्षण का खर्च उस नुकसान से कहीं कम है जो किसी गैर-सूचना प्राप्त अधिकारी द्वारा कोई निर्णय लिया जाएगा अथवा कार्रवाई नहीं की जाएगी। इसी प्रकार, जैसाकि पहले उल्लेख किया गया है, सरकार में सेवावधि की तुलना में प्रशिक्षण की अवधि महत्वपूर्ण नहीं है। यदि अधिकारी को बहुत कम समय के नोटिस पर अपना कार्यभार छोड़ना पड़े ऐसे अधिकारी को छोड़े जाने के संबंध में कुछ व्यावहारिक समस्याएं हो सकती हैं। ऐसी कठिनाइयों से बचने के लिए, अनिवार्य प्रशिक्षण के संबंध में नोटिस कम से कम छः महीने पहले दिया जाना चाहिए। इससे नियोक्ता विभाग को न केवल अन्तरिम व्यवस्था की योजना तैयार करने में मदद मिलेगी बल्कि अधिकारी को अपने आपको अध्ययन अवसर के लिए मानसिक रूप से तैयारी करने का भी अवसर मिलेगा। कोई बड़ी वैयक्तिक आपात स्थिति और अचानक अधिकारिक आकस्मिकताओं को छोड़कर, प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लेने में दो बार लगातार असफल रहने पर अधिकारी को भावी कार्यक्रमों से तथा अगली पदोन्नति से भी वंचित कर दिया जाना चाहिए।

6.6.1.3 प्रशिक्षण की कोटि भी बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि घटिया किस्म के प्रशिक्षण से प्रशिक्षार्थियों में प्रशिक्षण के ही प्रति रुचि कम हो सकती है। घटिया किस्म के प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए अनेक कारक जिम्मेदार हैं। इनमें वित्तीय बाधाएं सम्मिलित हैं जिनकी वजह से सर्वोत्तम संकाय का प्रशिक्षण संस्थानों

द्वारा उपयोग नहीं जाता तथा साथ ही प्रशिक्षण संस्थानों तथा उन्हें सौंपे गए प्रशिक्षण कार्यक्रम के विषय के बीच बेमेलपन भी है। इसलिए यह आवश्यक है कि सभी प्रशिक्षण कार्यक्रमों की कोटि का बारीकी से मूल्यांकन किया जाना चाहिए तथा सिविल सेवकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए केवल उन संस्थानों को यह कार्य सौंपा जाना चाहिए जो सर्वोत्तम परिणाम दर्शाएं।

6.6.1.4 आयोग इस बात पर बल देना चाहेगा कि प्रशिक्षण का उद्देश्य अधिकारियों को सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने के लिए आवश्यक जानकारी, दक्षताएं और अभिरुचि पैदा करना है। इसलिए, आदेर्श के रूप में, प्रत्येक व्यक्ति और प्रत्येक कार्य के लिए, कार्य की जरूरतों, अधिकारी की विद्यमान क्षमताओं को ध्यान में रखते हए और इस प्रकार कार्य निष्पादित करने के संबंध में उसके ज्ञान, दक्षताओं और अभिरुचि में खामियों का विनिर्धारण करते हुए, पृथक रूप से प्रशिक्षण डिजाइन किया जाना चाहिए। तथापि, क्योंकि भारत के आकार वाले देश में यह सम्भव नहीं है इसलिए कार्यों के और प्रतिभागियों के संकुलों का और इस प्रकार प्रशिक्षण के सकुलों का विनिर्धारण करना आवश्यक है। इसका अर्थ है कि अनेक "प्रशिक्षण जरूरतें विश्लेषण" करने होंगे और तदनुसार प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करने होंगे।

6.6.1.5 प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रम की अवधि भिन्न-भिन्न होगी जो इनपुटों की जटिलता और तीव्रता पर निर्भर करेगी। यह प्रत्येक सेवा और भिन्न-भिन्न स्तरों के लिए भी भिन्न-भिन्न होगी। इसलिए, यहाँ प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिए आवश्यक अवधि अथवा विशिष्ट इनपुट सुझाना सम्भव नहीं है। इन मामलों पर विस्तारपूर्वक विचार किए जाने की जरूरत है तथा प्रत्येक कार्य/अधिकारियों के संकुलों के लिए स्वतन्त्र रूप से विचार किया जाना चाहिए।

6.6.2 प्रारम्भिक प्रशिक्षण

6.6.2.1 प्रारम्भिक प्रशिक्षण के अनेक उद्देश्य हैं। प्रथमत:, इसका उद्देश्य नए भर्ती हुए लोगों के बीच सार्वजनिक सेवा के मूल्य पैदा करना है। दूसरे, इसका उद्देश्य सरकारी तंत्र की संरचना और इसके विभिन्न घटकों की भूमिका की समझ को सुकर बनाना है। तीसरे, यह विशिष्ट कार्य करने के लिए निष्पादित करने के लिए आवश्यक दक्षताएं और जानकारी पैदा करने का काम करता है।

6.6.2.2 सरकार सेवा के मूल्य पैदा करने और सरकारी तंत्र, प्रशासनिक कानून आदि की संरचना की व्याख्या करने के संबंध में इनपुट सभी सेवाओं के लिए एकसमान होंगे, जबकि विभिन्न सेवाओं की विशिष्ट जिम्मेदारियों के लिए आवश्यक दक्षताएं और जानकारी भिन्न-भिन्न हो सकती है। इससे सिद्ध होता है कि अनेक सेवाओं के लिए एकसमान फाउन्डेशन पाठ्यक्रम और प्रत्येक सेवा के लिए एक पृथक व्यावसायिक पाठ्यक्रम न्यायसंगत है। आयोग का मत है कि सभी सेवाओं को, तकनीकी सेवा सहित,

जहाँ वर्तमान में फाउन्डेशन पाठ्यक्रम प्रदान नहीं किया जाता, पाठ्यक्रम के अन्तर्गत सम्मिलित किया जाना चाहिए। यह भी उपयोग होगा यदि इस पाठ्यक्रम को एल बी एस एन ए ए में अवस्थापना संबंधी कमियों को, यदि कोई हों, दूर करना होगा ताकि वे सभी समूह "क" सेवा अधिकारियों को कवर करने के लिए पर्याप्त संख्या में फाउन्डेशन पाठ्यक्रमों का आयोजन कर सकें।

6.6.2.3 समूह "क" सेवाओं के लिए वर्तमान फाउन्डेशन पाठ्यक्रम को, जिसकी अय्यर समिति द्वारा विशिष रूप से समीक्षा की गई थी, एक बैंचमार्क के रूप में स्वीकारा गया है। सभी समूह "क" और अखिल भारतीय सेवाओं के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण कार्यक्रमों की एक दो वर्षीय अवधि भी उपयुक्त अवधि प्रतीत होती है। इसी प्रकार, समूह "ख" , "ग" और "घ" के लिए फाउन्डेशन और व्यावसायिक कार्यक्रमों की अवधि, उनकी रोजगार संबंधी जरूरतों को ध्यान में रखते हुए निश्चित किए जाने की जरूरत है। इसे सुझावों का प्रारम्भिक सैट कहा जा सकता है जिसे सिविल सेवकों के लिए इनमें से प्रत्येक श्रेणी के लिए वास्तव में कार्यक्रम तैयार करने की कार्यवाही के भाग के रूप में संशोधित किया जा सकता है।

6.6.2.4 दुर्भाग्यवश, बहुत से व्यावसायिक कार्यक्रमों की सामग्री कुछ अप्रचलित प्रतीत होती है तथा उसकी वर्तमान की जरूरतों के मुताबिक समीक्षा करने की जरूरत है। यह कार्य अय्यर समिति द्वारा आई ए एस के लिए किया जा चुका है। क्योंकि अय्यर समिति ने व्यापक रूप से परामर्श किया था इसलिए उसकी सिफारिशों के संबंध में यहाँ और विचार प्रस्तुत नहीं किए जा रहे हैं। कोई भी गहन समीक्षा अथवा जाँच इसकी सिफारिशों को लागू करने के कुछ वर्ष बाद ही सही ढंग से की जा सकती है। तदनुसार, सुझाव है कि फाउन्डेशन पाठ्यक्रम, जैसी कि अय्यर समिति ने सिफारिश की थी, सभी समूह "क" सेवाओं के लिए लागू किए जाने चाहिए । आई ए एस के लिए व्यावसायिक कार्यक्रम भी लागू किया जाना चाहिए जैसी कि अय्यर समिति ने सिफारिश की है। इसके अलावा, आई ए एस अधिकारियों के लिए जिला प्रशिक्षण में एक मास की अवधि का उसकी इच्छानुसार एक क्षेत्र में कार्य पर ही प्रशिक्षण देना शामिल किया जाना चाहिए जिससे की अधिकारी की अपनी रूचि और अर्हताओं से जुड़े विशेषज्ञता वाले क्षेत्र का एक तत्व उसके कैरियर के प्रारम्भिक स्तर पर प्रारभ किया जा सके। यह भी सिफारिश की जाती है कि अन्य सेवाओं लिए, न केवल सेवा के सदस्यों को इनपुट प्रापत करके बल्कि सभी पणधारियों के साथ व्यापक रूप से परामर्श करके, वर्तमान कार्यक्रमों की समीक्षा करने के लिए समितियां गठित की जा सकती हैं। सम्भावित ग्राहकों और जिन अधिकारियों को ये सेवाएं प्रदान की जानी हैं उनके विचारों को उचित महत्व दिया जाना चाहिए।

6.6.3 कैरियर के मध्य में प्रशिक्षण

6.6.3.1 कैरियर के मध्य में प्रशिक्षण का उद्देश्य दोहरा होना चाहिए; प्रथमत: आज के तेजी से बदलते परिवेश के संदर्भ में प्रतिभागी के ज्ञान आधार को अद्यतन बनाना और दूसरे कार्य की रूपरेखा में परिवर्तनों के लिए दक्षताएं विकसित करना-जो पदोन्नति होने पर घटित होंगे। कैरियर के मध्य में कार्यक्रम औपचारिक अर्हताएं बढ़ाने के एक माध्यम के रूप में भी कार्य करेंगे जिसके फलस्वरूप अधिकारी में और अधिक विश्वास उत्पन्न होगा। इसलिए, एक उत्तम कैरियर के मध्य में प्रशिक्षण् से निम्नलिखित जरूरतें पूरी होनी चाहिए :

- व्यक्ति के ज्ञान और दक्षता आधार को, विशेष रूप से तेजी से बदलाव के समय, अद्यतन बनाने का एक अवसर प्रदान करना।
- उच्च पदों के लिए अनिवार्य दक्षताओं को सीखने का एक अवसर प्रदान करना, क्योंकि अधिकारी पदक्रम में ऊपर जाता है और उसे अपनी कार्य की रूपरेखा में बदलाव का सामना करना पड़ता है।
- अधिकारी को सौंपे जाने वाले किसी नए क्षेत्रक का बुनियादी ज्ञान प्राप्त करने का अवसर प्रदान करना।

6.6.3.2 इस संदर्भ में, आयोग ने अधिकारियों को विशेषज्ञता अथवा कार्यक्षेत्र के विषय सौंपने के लिए प्रस्तावों पर विचार किया है (पैराग्राफ 8.4) इसका अर्थ होगा कि अधिकारियों को उन्हें विनिर्दिष्ट कार्यक्षेत्र के आधार पर ही विभिन्न कार्यों के लिए विचार किया जाएगा। इसके लिए यह आवश्यक होगा कि अधिकारियों के लिए एस ए जी स्तर पर पदोन्नति से पहले और बाद में उसके कार्यक्षेत्र के लिए संगत कैरियर के मध्य में अध्ययन अवसर उपलब्ध हों। ऐसी पदोन्नति से पहले इस आवश्यकता से अधिकारी प्रारम्भिक स्तर पर ही इस उम्मीद के साथ व्यावसायिक योग्यता प्राप्त करने में समर्थ होगा कि अधिकांश मामलों में इच्छानुसार कार्यक्षेत्र सौंपा जाएगा। चयन के बाद आवश्यकता का प्रमुख उद्देश्य कार्य क्षेत्र से संगत ज्ञान को सतत रूप से प्राप्त करने और उसे अद्यतन बनाने में समर्थ बनाना है।

6.6.3.3 इसलिए आई ए एस और अन्य सामान्य सेवाओं में सिविल सेवकों से अपेक्षित दक्षताओं को दो श्रेणियों में बाँट जा सकता है। एक कार्यक्षेत्र का ज्ञान है; अर्थात उस क्षेत्रक का ज्ञान जिसमें अधिकारी कार्य करता है। उदाहरण के लिए, पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस के क्षेत्र में कार्य करने वाले अधिकारियों को पेट्रोलियम क्षेत्रक की समझ होनी चाहिए तथा ग्रामीण विकास के क्षेत्र में कार्य करने वाले अधिकारियों

को कृषि और गरीबी आदि की पर्याप्त जानकारी होनी चाहिए। इसी प्रकार, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के क्षेत्र में कार्य करने वाले अधिकारियों द्वारा अधिकारिक पदक्रम में उसके पद के आधार पर अपने कार्य और जिम्मेदारियां निभाने के लिए आवश्यक विशिष्ट दक्षताएं आएंगी। उदाहरण के लिए पदक्रम के निचले स्तर पर अधिकारियों के कार्य के अन्तर्गत कार्यान्वयन की जिम्मेदारी अधिक सम्मिलित होगी जबकि मध्य स्तर पर अधिकारियों के लिए मानीटरन और कार्यक्रम निर्माण के प्रबंधकीय और पर्यवेक्षी कार्यों को निष्पादित करने की दक्षताओं की जरूरत होगी। उच्च स्तरों पर अधिकारियों को नीति-उन्मूख कार्य निष्पादित करने होते हैं तथा उन्हें इन कार्यों से सम्बद्ध दक्षताएं विकसित करने की जरूरत होगी।

6.6.3.4 इसलिए यह उपयुक्त होगा कि जब भी पदोन्नति किए जाने की सम्भावना हो उससे थोड़ा सा पहले कैरियर के मध्य में प्रशिक्षण आयोजित किया जाए। ऐसी स्थिति में ऐसे कार्यक्रम से तीन प्रयोजन सिद्ध होंगे:

1. अधिकारी के ज्ञान आधार को अद्यतन बनाने में सहायता
2. नए कार्य की रूपरेखा के लिए दक्षताओं का विकास
2. पदोन्नति वाले पद के लिए अपेक्षित लक्षणों की विद्यमानता का परीक्षण और इस प्रकार पदोन्नति के लिए उपयुक्तता का आकलन करने में सहायता।

6.6.3.5 कैरियर के मध्य में कार्यक्रमों का तैयार किया जाना भी सेवाओं की प्रकृति और प्रदान किए जाने वाले आवश्यक इनपुटों की सीमा पर निर्भर करेगा। इस रिपोर्ट में प्रत्येक सेवा अथवा सेवा की प्रत्येक श्रेणी के संबंध में भी आवश्यकताओं को सुझाना सम्भव नहीं है। उदाहरण के तौर पर, यह सर्वविदित है कि आई ए एस के मामले में जैसे-जैसे अधिकारी पदक्रम में ऊपर जाता है उसके कार्य की रूपरेखा में स्पष्ट परिवर्तन होता है। पहले 10-11 वर्षों के दौरान अधिकारीगण मुख्यत: क्षेत्र पदों पर कार्य करते हैं, राज्य सचिवालय में अथवा विभागाध्यक्षों के कार्यालयों में कुछ इधर-उधर तैनाती के साथ। तथापि, लगभग 12-13 वर्ष की सेवा पूरी करने के बाद अधिकारी अपने कैरियर के दूसरे चरण में प्रवेश करते हैं जिसमें मुख्यत: राज्य सचिवालय में अथवा विकास विभागों के तहत क्षेत्र एजेन्सियों के प्रमुखों के रूप में तैनाती की जाती है। राज्य सचिवालय में वे मध्य स्तरीय पद धारण करते हैं और प्रमुख रूप से नीति निर्माण और कार्यान्वयन का समर्थन करते हैं। मानीटरन और मूल्यांकन और साथ ही परियोजना आकलन भी महत्वपूर्ण कार्य हैं जो उनके द्वारा निष्पादित किए जाते हैं। विभागाध्यक्ष के रूप में वे मुख्य रूप से राज्य भर में विकास कार्यक्रमों के निर्माण और प्रबंधन से सम्बद्ध होते हैं। 17-18 वर्ष की सेवा पूरी करने के बाद, वे अपने कैरियर के तीसरे चरण में प्रवेश करते हैं जब उन्हें प्रमुख रूप से राज्य अथवा

केन्द्रीय सचिवालय में तैनात किया जाता है। इस स्तर पर उनकी जिम्मेदारी प्रमुख रूप से संकेन्द्रित क्षेत्रकों में नीति निर्माण और ऐसी नीतियों के कार्यान्वयन पर नजर रखने की होती है। अन्ततः सेवा के लगभग 28-30 वर्ष के बाद वे अपने कैरियर के अन्तिम चरण में प्रवेश करते हैं जब वे राज्य/संघ राज्य में शीर्ष पद धारित करते हैं और मुख्यतः अन्तर-क्षेत्रकीय नीति निर्माण और वृहद पद्धति प्रबंधन जिम्मेदारियों से सम्बद्ध होते हैं। 10-11 वर्ष के पहले चरण को छोड़कर, अधिकारीगण राज्य अथवा केन्द्रीय सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से नियंत्रित अथवा स्वामित्व वाली कारपोरेट इकाइयों में उच्च प्रबंधन पद धारित कर सकते हैं अथवा उनके प्रधान भी हो सकते हैं।

6.6.3.6 अपने कैरियर के सभी चरणों के दौरान, अधिकारियों द्वारा नेतृत्व और मानव संसाधन प्रबंधन की ठोस गुणवत्ता प्रदर्शित करनी होती है। उनके द्वारा किए जाने वाले सभी कार्यकलापों में नागरिकों का हित एक प्रमुख आवश्यकता होती है। इसलिए, 2007 में लागू किया गया मध्य-कैरियर प्रशिक्षण कार्यक्रम इस कैरियर प्रोफाइल को ध्यान में रखते हुए तैयार किया गया है।

6.6.3.7 इस संदर्भ मे यह मानना महत्वपूर्ण है कि वर्तमान संदर्भ में सभी अधिकारियों के लिए वैश्विक घटनाओं की जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रबंधकीय और वरिष्ठ पद धारण करना महत्वपूर्ण है। इसी वजह से, आई ए एस के लिए कैरियर-मध्य कार्यक्रमों में एक अर्न्राष्ट्रीय दौरा सम्मिलित किया गया है। यह बात समूह "क" सेवाओं के सभी कैरियर-मध्य कार्यक्रमों में और समूह "ख" सेवाओं के लिए कैरियर-मध्य कार्यक्रमों में से कम एक कार्यक्रम में लागू की जानी चाहिए। तथापि, ये अन्तर्राष्ट्रीय दौरे प्रमुख रूप से अनुभव दौरे होने चाहिए तथा किसी संस्थान में अकादमिक कक्षा सत्र तक सीमित नहीं रहने चाहिए।

6.6.3.8 कैरियर-मध्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्तर्गत अल्पावधिक और दीर्घावधिक दोनों प्रकार के पाठ्यक्रमों का एक संतुलित मिश्रण सम्मिलित किया जाना चाहिए। अल्पावधि पाठ्यक्रम अनिवार्य होने चाहिए तथा इनका उद्देश्य अधिकारी के ज्ञान को उन्नयन करना व साथ ही यह आकलन करना भी होना चाहिए कि क्या उसमें उच्च व्यावसायिक दायित्व सम्भालने के गुण और क्षमता है। प्रत्येक अधिकारी का प्रशिक्षण कार्यक्रम पूरा होने के बाद आकलन किया जाना चाहिए। यह आकलन और साथ ही अधिकारी का एक सी ए आकलन दीर्घावधिक प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिए उसके चयन हेतु मापदण्ड होना चाहिए। विद्यमान सामान्य अल्पावधिक प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के अलावा कुछ क्षेत्रक-विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम भी आयोजित किए जाने चाहिए जिनसे सिविल सेवकों में कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का विकास करने में सुविधा हो सके। विविध प्रकार के उत्कृष्ट संकाय के साथ, जिनमें दीर्घावधिक प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के लिए अतिथि के रूप में आमंत्रित व्यक्ति भी सम्मिलित हो सकते हैं, उपयुक्त प्रशिक्षण संस्थानों का विनिर्धारण करना आवश्यक होगा ।

6.6.3.9 संगठित समूह "क" सेवाओं के सदस्यों के लिए कार्यक्षेत्र के निर्धारण की तरह ही, सी एस एस और सी एस सी एस के सदस्यों के लिए भी कार्यक्षेत्र का निर्धारण किया जा सकता है जो बहुत से किस्मों के क्षेत्रकों में कार्य करते हैं। ऐसी सभी मामलों में यह सुनिश्चित करना आवश्यक होगा कि किसी कार्यक्षेत्र के लिए विनिर्धारित अधिकारियों के लिए कार्यक्षेत्र विशिष्ट अध्ययन अवसर और साथ ही सुसंरचित प्रशिक्षण कार्यक्रम उपलब्ध हों। सुसंरचित प्रशिक्षण कार्यक्रम कैरियर के दो अथवा तीन पाइंटों पर उपलब्ध हो सकते हैं और कार्य प्रोफाइल दक्षता तथा ज्ञान का निर्माण करने का कार्य कर सकते हैं, तथापि ज्ञान को नियमित रूप से अद्यतन बनाने के लिए एक सतत अध्ययन अवसर की भी व्यवस्था की जानी चाहिए। यह कार्य आनलाइन पाठ्यक्रमों के माध्यम से किया जा सकता है जो अधिकारी की सुविधा के अनुसार और साथ ही वेब-आधारित पुस्तकालय से लिए जा सकते हैं जो सरकारी सेवा के सभी सदस्यों के लिए एक इन-हाउस स्रोत के रूप में कार्य करेंगे। ऐसे इन-हाउस अध्ययन अवसर बहुत से अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में उपलब्ध हैं जिनमें यू एन डी पी पद्धति सर्वाधिक आधुनिकतम है। यू एन डी पी के प्रत्येक देश के कार्यालय में एक अध्ययन प्रबंधक हैं जिन्हे उस कार्यालय के स्टाफ के सदस्यों के बीच अध्ययन का सृजन और प्रोत्साहित करने का दायित्व सौंपा जाता है। यह भूमिका प्रत्येक मंत्रालय में प्रशिक्षण प्रबंधक द्वारा निष्पादित की जाएगी जिसका समन्वयन भारत सरकार के संबंधित मंत्रालय/कार्मिक विभाग के प्रशिक्षण प्रभाग द्वारा किया जाएगा।

6.6.3.10 व्यावसायिक ज्ञान और दक्षताओं को उन्नत करने पर अधिक बल दिए जाने के कारण यह महत्वपूर्ण है कि सरकारी सेवकों को अपने कैरियर के दौरान उच्चतर अर्हताएं प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाए। उदाहरण के लिए समूह "क" सेवा के सदस्यों को, सम्भवत:, संयुक्त सचिव के स्तर पर पहुँचने से पहले सार्वजनिक नीति। सार्वजनिक प्रशासन में मास्टर्स डिग्री प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। यह उपयोगी होगा क्योंकि उन्हें एक विनिर्दिष्ट कार्य क्षेत्र में कार्य करना होता है वहाँ अधिक व्यावसायिकता और वैचारिक समझबूझ की उम्मीद की जाती है। इसी वजह से सिविल सेवकों द्वारा विख्यात पत्र-पत्रिकाओं के लिए पत्र लिखने की प्रथा को प्रोत्साहित किए जाने की जरूरत है।

6.6.3.11 तनाव प्रबंधन: सरकार में काम करने से, किसी अन्य कार्य की तरह ही सरकारी सेवकों पर मानसिक और भावात्मक दबाव पड सकता है। प्रत्येक व्यक्ति उसके कार्य द्वारा उत्पन्न दवाब के प्रति प्रतिक्रिया करने का अपना ही रास्ता विकसित करता है। ये प्रतिक्रियाएं सामान्यत:, चिन्ता, दूर हटना, कार्य में रुचि की कमी, हिंसक प्रतिक्रिया आदि के रूप में हो सकती हैं। इस प्रकार तनाव न केवल व्यक्ति के लिए नुकसानदेह है बल्कि इससे उसकी कार्यकुशलता भी कम होती है जो घटिया निष्पादन में

परिलक्षित होती है। तथापि, अनेक वर्षों के अनुसंधान से उत्तम तनाव प्रबंधन तकनीक विकसित करने में मदद मिली है जिनसे व्यक्ति को कार्य द्वारा उत्पन्न दवाब का सामना करने में मदद मिलती है। तनाव प्रबंधन माडयूल आजकल कारपोरेट क्षेत्रक में प्रशिक्षण का एक नियमित घटक बन गए हैं। आयोग की राय है कि सभी प्रशिक्षण कार्यक्रमों में, विशेष रूप से कैरियर-मध्य कार्यक्रमों में तनाव प्रबंधन के संबंध में एक माड्यूल सम्मिलित किया जाना चाहिए।

6.7 संस्थागत प्रबंध

6.7.1 सिविल सेवा प्रशिक्षण आयोजित करने के लिए संस्थागत व्यवस्था भिन्न-भिन्न है। अनिवार्य तौर पर, प्रशिक्षण संस्थानों की छः प्रमुख श्रेणियां हैं जो सिविल सेवकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के कार्य में लगे हैं। ये हैं:

1 सेवा विशिष्ट प्रमुख संस्थान, जैसे कि एल बी एस एन ए ए, आई ए एस के लिए, सरदार वल्लभभाई पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी(एस वी पी एन पी ए), पुलिस के लिए; आई ए और ए एस के लिए स्टाफ कालेज; एन ए डी टी, आई आर एस के लिए आदि (वडोडरा में रेलवे स्टाफ कालेज सभी रेलवे सेवाओं के लिए प्रमुख संस्थान है किन्तु अब प्रत्येक तकनीकी सेवा के लिए प्रमुख संस्थानों की स्थापना की गई है)।

2. सामान्य प्रयोजन प्रशिक्षण संस्थान, जो पूर्णतः सरकार के स्वामित्व में हैं अथवा प्रमुख रूप से वित्त पोषित हैं, जैसे कि आइ आई पी ए।

3. सामान्य प्रयोजन प्रशिक्षण संस्थान, जो निजी स्वामित्व में हैं, जैसे कि भारतीय प्रशासनिक स्टाफ कालेज (ए एस सी आई), टी ई आर आई आदि।

4. शैक्षिक संस्थान, जो अपने प्रबंधन विकास कार्यकलापों के भाग के रूप में प्रशिक्षण संस्थानों के रूप में भी कार्य करते हैं, जैसे भारतीय प्रबंध संस्थान, आई आई एफ टी आदि।

5. क्षेत्रक विशिष्ट प्रमुख संस्थान, जैसे कि राष्ट्रीय ग्राम विकास संस्थान, केन्द्रीय सड़क परिवहन संस्थान आदि।

6. राज्य स्तर संस्थान, जो सामान्य प्रयोजनार्थ अथवा क्षेत्रक विशिष्ट हैं, जैसे कि पुणे में "यशदा", जयपुर में एच सी एम आर आई पी ए और हैदराबाद में उत्तम अधिशासन केन्द्र (सेन्टर फार गुड गवर्नेन्स) आदि।

6.7.2 एल बी एस एन ए ए, सिविल सेवा प्रशिक्षण के लिए एक शीर्ष संस्थान है यद्यपि इसका अन्य संस्थानों पर कोई औपचारिक नियंत्रण नहीं है। यह कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग के साथ अपने घनिष्ठ संबंध के कारण एक प्रमुख संस्थान की स्थिति में है जो आई ए एस के लिए फाउन्डेशन पाठ्यक्रम तथा व्यावसायिक पाठ्यक्रम आयोजित करने में इसकी भूमिका और अपने आकर्षक स्थान के साथ अत्युत्तम आधारभूत ढाँचे का परिणाम है।

6.7.3 राज्य स्तर पर, प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों (एटीआई) की भी ऐसी ही स्थिति है। राज्य स्तर पर अनेक विशेषज्ञ प्रशिक्षण सुविधाएं भी उपलब्ध हैं।

6.7.4 कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग के प्रशिक्षण प्रभाग से प्राप्त सूचना से पता चलता है कि इस समय देश में सेकड़ों प्रशिक्षण संस्थान हैं। किन्तु उनमें से कुछ ही शीर्ष श्रेणी के प्रशिक्षण संस्थान हैं। प्रतीत होता है कि सरकार के विभिन्न संगठनों और केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच भी तालमेल के अभाव की वजह से, बड़ी मात्रा में राशि, उच्च् श्रेणी के संकाय और आधुनिक प्रशिक्षण उपस्कर और सामग्री पर खर्च करने की बजाए "ईंट और मसाले" पर खर्च हो जाती है। बहुमूल्य संसाधनों का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए सलाह दी जाती है कि उत्तम प्रशिक्षण प्रदान करने की सभी विद्यमान संस्थानों की क्षमता का आकलन करने के वास्ते उनका एक मूल्यांकन किया जाए। केवल उन्हीं संस्थानों को उन्नयन हेतु और उनमें संसाधनों के और निवेश करने के लिए चुना जाए तो जो मूल्यांकन जाँच में खरे उतरें। अन्य संस्थानों को बन्द कर दिया जाना चाहिए तथा उनके संसाधनों को उन संस्थानों में हस्तान्तरित कर दिया जाना चाहिए जिन्हें जारी रखने के लिए चुना जाए। आयोग यह उल्लेख करना चाहेगा कि मलेशिया जैसे देश में केवल कुछेक संस्थान हैं, जैसे कि "आई एन टी ए एन" जहाँ शीर्ष स्तर की सुविधाएं उपलब्ध हैं और वे प्रत्येक वर्ष हजारों प्रतिभागियों की जरूरतों को पूरा करते हैं।

6.7.5 प्रशिक्षण संस्थानों के संबंध में निम्नलिखित अतिरिक्त बातों को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए:

6.7.6 संस्थान का प्रमुख और संकाय

प्रशिक्षण संस्थान के प्रमुख द्वारा प्रदत्त नेतृत्व और दिशा निर्देश संस्थान की प्रतिष्ठा और क्षमता दोनों का निर्माण करने के लिए महत्वपूर्ण है विशेष रूप से उच्च कोटि का संकाय आकर्षित करने में। किसी सरकारी प्रशिक्षण संस्थान के प्रमुख का चयन करने में वरीयता सदा ही सर्वोत्तम मापदण्ड नहीं होता। यह अधिक महत्वपूर्ण है कि एक ऐसे अधिकारी का चयन किया जाए जिसे ऐसे संस्थान का प्रमुख बनने के लिए वास्तव में रुचि हो और अपने पिछले पद पर प्रशिक्षण का भी अनुभव हो। दुर्भाग्यवश, बहुत

से अधिकारी जो प्रशिक्षण संस्थानों के श्रेष्ठ प्रमुख बन सकते हैं वे अपनी सेवा के अन्दर मुख्य धारा के कार्यों में शामिल रहना पसंद करते हैं। दूसरी ओर, सरकारें प्राय: ऐसे पदों को "अनावश्यक" और "असुविधाजनक" अधिकारियों की "बर्थ" समझती हैं। इस स्थिति का समाधान करने के लिए प्रशिक्षण संस्थानों का प्रधान चुनने के लिए एक व्यावसायिक प्रमुख को खोजने के लिए प्रयास करने की जरूरत है। उपयुक्त प्रोत्साहन प्रदान किए जाने चाहिए ताकि सर्वोत्तम सम्भव व्यक्ति का विनिर्धारण किया जा सके और इन संस्थानों को उपलब्ध कराए जा सकें। यही सिद्धान्त संकाय सदस्यों का चयन करने के लिए भी अपनाया जाना चाहिए। यह भी देखा गया है कि प्रशिक्षण संस्थानों में सेवा-सदस्यों का प्रभुत्व है जिन्हें इन संस्थानों में प्रतिनियुक्ति पर अल्पावधि के लिए भेजा जाता है। यद्यपि व्यावहारिक प्रशिक्षण सुनिश्चित करने की दृष्टि से यह वांछनीय है तथापि यह समझना महत्वपूर्ण है कि सैद्धान्तिक इनपुट भी महत्वपूर्ण हैं। इसलिए शैक्षिक और अधिकारी संकाय का एक संतुलित मिश्रण बनाए रखना उपयोगी होगा।

6.7.7 निधियन

ऐसी शिकायतें हैं कि बहुत से प्रशिक्षण संस्थानों का निधियन अपर्याप्त है। इस संदर्भ में इन संस्थानों को अपने प्रशिक्षण कार्यक्रमों का विपणन करने ओर उनके द्वारा आयोजित किए जाने वाले कार्यक्रमों के लिए फीस प्रभारित करने के लिए प्रोत्साहित करना वांछनीय होगा। इससे संस्थानों को अपनी प्रशिक्षण दक्षताओं को उन्नत करने मात्र रूप से सरकारी वित्तीय सहायता पर निर्भर न रहने के लिए प्रोत्साहन प्राप्त होगा। प्रशिक्षण जरूरतें अत्यधिक हैं और गतिशील प्रशिक्षण संस्थानों को संसाधन जुटाने में कोई कठिनाई पेश नहीं आनी चाहिए। कहने की जरूरत नहीं है कि विभिन्न सेवाओं के शीर्ष संस्थानों को प्रथमत: वाणिज्यिक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने की बजाए सेवा के सदस्यों को प्रशिक्षण प्रदान करने की जिम्मेदारी निभानी चाहिए। कुछ वर्षों तक एक जैसे कार्यक्रमों पर बल देने के लिए एल बी एस एन ए ए की आलोचना की गई थी किन्तु सौभाग्यवश इसे अब दूर कर दिया गया है। सिविल सेवाओं की जरूरतों को पूरा करने वाले कार्यक्रमों और वाणिज्यक कार्यक्रमों का एक विवेकपूर्ण मिश्रण किए जाने की जरूरत है।

6.7.8 शैक्षिक सामग्री

इस समय इस बारे में कोई स्पष्टता नहीं है कि किस प्रकार शैक्षिक सामग्री और उसे प्रदान करने की गुणवत्ता को कैसे परखा जाता है। कुल मिलाकर, विस्तृत प्रशिक्षण पाठ्यक्रम सामग्री पाठ्यक्रम आयोजित करने वाले अलग-अलग संकाय सदस्यों द्वारा तैयार की जाती है। अधिक से अधिक गुणवत्ता जाँच फीडबैक फार्मों के जरिए की जाती है जिन्हें पाठ्यक्रम के अन्त में वितरित किया जाता है जबकि

प्रतिभागियों को ईमानदारीपूर्ण कोई फीडबैक देने का समय ही नहीं मिल पाता। कुछेक महत्वपूर्ण इनपुट अनौपचारिक मौखिक चर्चाओं के माध्यम से प्राप्त होते हैं किन्तु उन्हे कोई औपचारिक रूप नहीं दिया जाता और कार्यक्रम का कोई व्यवस्थित आकलन नहीं किया जाता। इसलिए प्रत्येक संस्थान के लिए यह आवश्यक है कि वहां विभिन्न कार्यक्रम तैयार करने और सामग्री अनुमोदित करने के लिए और व्यवस्थित आकलन की व्यवस्था करने के लिए भी एक शैक्षिक परिषद हो। उदाहरणार्थ एल बी एस एन ए ए के लिए सम्भावित शैक्षिक परिषद में निम्नलिखित सम्मिलित हो सकते हैं:

- निदेशक, एल बी एस एन ए ए
- संयुक्त सचिव (प्रशिक्षण) कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग
- अन्य सेवाओं-आई पी एस, आई आर एस, रेलवे आदि के व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थानों से एक-एक प्रतिनिधि
- 16-18 वर्ष की सेवा श्रृंखला में दो आई ए एस अधिकारी
- 6-12 वर्ष की सेवा श्रृंखला में दो आई ए एस अधिकारी
- विधि, अर्थशास्त्र, लोक प्रशासन और प्रबंध शिक्षा विषयों का एक -एक सुविख्यात प्रोफेसर।

इस पद्धति का सुझाव इसलिए दिया जा रहा है क्योंकि एल वी एस एन ए ए में प्रशिक्षण का उद्देश्य अधिक व्यावहारिक होना तथा यह उद्देश्य है कि सेवा के पहले 8-10 वर्षों में तैनाती के लिए, अर्थात क्षेत्र तैनाती के लिए अधिकारी को सज्जित किया जाए। अन्य व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थानों के प्रतिनिधि फाउन्डेशन पाठ्यक्रम को और अधिक व्यावहारिक व संगत बनाने में सहायक होंगे। 6-12 वर्ष और 12-18 वर्ष की सेवा श्रृंखला वाले अधिकारी कार्यक्रम का बदलती वास्तविकताओं के साथ अधिक निकट रूप से तालमेल बिठाएंगे और विधि तथा अर्थशास्त्र के क्षेत्र वाले व्यावसायिक उन दो क्षेत्रों को मजबूत करने में सहायक होंगे जहाँ शैक्षिक इनपुट महत्वपूर्ण है।

6.7.9 निगरानी

इस समय, प्रशिक्षण संस्थानों पर प्रमुख रूप से संस्थान के प्रमुख द्वज्ञश्रज्ञ और कुछ सीमा तक संबंधित प्रशासनिक मंत्रालय द्वारा नजर रखी जाती है। आयोग का मत है कि सभी शीर्ष संस्थानों पर उच्च स्तर पर नजर रखी जानी चाहिए जिसमें न केवल प्रबंधन मुद्दा सम्मिलित हो बल्कि वृहद उद्देश्यों की उचित प्राप्ति भी सम्मिलित हो। उदाहरण के लिए, ऐसी निगरानी के अन्तर्गत शैक्षिक सामग्री, प्रदान करने की

कोटि, संकाय का समुचित चयन और तैनाती, संकाय उन्नयन और सेवा की जरूरतों व संस्थान की संसाधन जरूरतों को पूरा करने के बीच एक संतुलन का विकास सम्मिलित होना चाहिए। आई आई टी और आई आई एम के शासी बोर्ड ऐसी प्रणालियों के उत्तम उदाहरण हैं। एल बी एस एन ए ए के लिए एक सम्भावित निगरानी व्यवस्था एक शासी परिषद/निकाय होगी जिसका गठन निम्न प्रकार हो:

1. मंत्रिमंडल सचिव - अध्यक्ष
2. सचिव, कार्मिक, गृह, पर्यावरण और वन विभाग
3. चार अथवा पाँच प्रमुख व्यावसायिक प्रशिक्षण् संस्थानों-एस वी पी एन पी ए, एन ए डी टी, आई जी एन एफ ए - के प्रमुख
4. शिक्षा, प्रबंधन, विधि, उद्योग आदि क्षेत्रों से पर्याप्त संख्या में प्रख्यात विशेषज्ञ
5. निदेशक, एल बी एस एन ए ए - सदस्य-संयोजक

शासी परिषद/निकाय पर्याप्त रूप् से सशक्त होनी चाहिए ताकि वह अपने कार्यों को सुचारू रूप् से निपटा सके। अन्य राष्ट्रीय प्रशिक्षण अकादमियों/संस्थानों और राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों के लिए भी इसी प्रकार की शासी परिषदें गठित की जा सकती हैं।

6.7.10 उत्तम शासन प्रथाएं प्रोत्साहित करने के लिए केन्द्र

6.7.10.1 हमारी शासन प्रणाली की एक कमजोरी अपने ही देश की और अन्यत्र की सर्वोत्तम प्रथाओं को संस्थागत बनाने की हमारी असमर्थता है। न केवल सर्वोत्तम प्रथाओं का विनिर्धारण और प्रलेखित करने के लिए विवेकपूर्ण प्रयास किए जाने चाहिए बल्कि एक नीति तैयार करने और बडे पैमाने पर उसका अनुसरण करने को प्रोत्साहित करने के लिए भी प्रयास किए जाने चाहिए। ऐसी प्रथाओं में नूतनता लाने और उनका अनुकरण करने के लिए उत्तम शासन केन्द्र और संस्थान स्थापित करना एक श्रेष्ठ उपाय होगा। उत्तम शासन हेतु ये केन्द्र/संस्थान, पता लगाने प्रलेखित करने और उत्तम शासन प्रथाओं का और अन्तर्राष्ट्रीय अनुभवों का प्रसार करने के अलावा, नई पहलों का मानीटरन और आकलन भी कर सकते हैं, नीतिगत योजना तैयार करने, नीतियों और विधानों का मसौदा तैयार करने और सिविल सेवा सुधारों के संबंध में अध्ययन करने में भी सहायता प्रदान कर सकते हैं। प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करना इन संस्थानों का एक महत्वपूर्ण कार्य होगा। किसी एक राष्ट्रीय/स्तर संस्थान को स्तरोन्नत करके और विद्यमान चुनिन्दा राज्य स्तर सार्वजनिक प्रशासन प्रशिक्षण संस्थानों के साथ उसकी नेटवर्किंग करके, उत्तम शासन केन्द्र/संस्थान कायम किए जा सकते हैं।

6.8 सिफारिशें

क– प्रत्येक सरकारी सेवक को प्रारम्भिक स्तर पर अनिवार्य ओर उसकी सेवावधि के दौरान समय–समय पर प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए। इन प्रशिक्षणों को सफलतापूर्वक पूरा करना सेवा में स्थायीकरण और आगामी पदोन्नतियों की एक न्यूनतम आवश्यक शर्त होनी चाहिए। समूह "घ" अधिकारियों को तैनात किए जाने से पहले अनिवार्य प्रारम्भिक प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।

ख– राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति (1996) के कार्यान्वयन पर नजर रखने के लिए एक मानीटरन पद्धति कायम की जानी चाहिए।

ग– सभी समूह "क" सेवाओं के लिए–सामान्य, विशेषज्ञ और तकनीकी–एक "एकसमान फाउन्डेशन पाठ्ूयक्रम" की पद्धति जारी रहनी चाहिए। समूह "ख"और "ग"सेवाओं के लिए, सचिवालय प्रशिक्षण और प्रबंध संस्थान आई एस टी एम का विकास, एकसमान फाउन्डेशन पाठ्यक्रम तैयार और प्रदान करने के लिए, एक नोडल एजेन्सी के रूप में किया जा सकता है।

घ– सभी सिविल सेवकों को प्रत्येक पदोन्नति से पहले अनिवार्य प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए और प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रम के बाद प्रत्येक अधिकारी का आकलन किया जाना चाहिए। प्रशिक्षण कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करना पदोन्नति हेतु एक अनिवार्यता होनी चाहिए।

ड.– कैरियर–मध्य प्रशिक्षण का उद्देश्य, अधिकारी के बदलते कार्य प्रोफाइल के लिए अपेक्षित कार्यक्षेत्र के ज्ञान और दक्षता का विकास करना होना चाहिए। इस उद्देश्य हेतु अधिकारियों को विशिष्ट कार्य क्षेत्र अथवा विशेषज्ञता हेतु संगत कैरियर–मध्य अध्ययन अवसर प्रदान किए जाने चाहिए।

च– सरकारी सेवकों को उच्चतर शैक्षिक अर्हताएं प्राप्त करने और विख्यात तथा अधिकृत पत्र–पत्रिकाओं के लिए पत्र लिखने के वास्ते प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

छ– सिविल सेवकों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए केन्द्रीय व राज्य स्तरों पर प्रशिक्षण संस्थानों का एक मजबूत नेटवर्क कायम किया जाना चाहिए। तथापि, संसाधनों

को बड़ी संख्या में संस्थानों के बीच फैलाने की बजाए, कुछेक संस्थानों का विनिर्धारण क्षमता निर्माण और स्तरोन्नयन हेतु किया जाना चाहिए।

ज– राष्ट्रीय प्रशिक्षण संस्थानों, जैसे कि एल बी एस एन ए ए, एस वी पी एन पी ए, आई जी एन एफ ए और राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों के शासी निकायों के गठन का उनमें प्रख्यात विशेषज्ञ शामिल करके विस्तार किया जाना चाहिए। शासी निकायों को पर्याप्त रूप से सशक्त बनाया जाना चाहिए ताकि वे अपने कार्यों का सुचारू रूप से निपटान कर सकें।

झ– किसी एक विद्यमान राष्ट्रीय/राज्य संस्थान का स्तरोन्नयन करके एक राष्ट्रीय उत्तम शासन संस्थान कायम किया जा सकता है। यह संस्थान सर्वोत्तम पद्धतियों का विनिर्धारण, प्रलेखन और प्रसार करेगा और प्रशिक्षण कार्यक्रम भी आयोजित करेगा।

7

समूह "ख", और समूह "ग" सेवाएं

7.1 समूह "ख", और "ग" और "घ" कर्मचारी

7.1.1 जैसाकि पहले कहा गया है, केन्द्र में सिविल सेवांए चार समूहों में वर्गीकृत हैं, अर्थात समूह "क" (जिनमें अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाएं सम्मिलित हैं), समूह "ख", समूह "ग" और समूह "घ"। यह वर्गीकरण प्रमुख रूप से रैंक, दर्जे और पदों से सम्बद्ध दायित्व की मात्रा पर आधारित है। समूह "क" पदों के साथ उच्चतर प्रशासनिक और कार्यपालिका जिम्मेदारियां होती है और इनमें मंत्रालयों/विभागों और क्षेत्र संस्थापनाओं में वरिष्ठ प्रबंधन पद सम्मिलित हैं। समूह "क" के जूनियर स्तर और साथ ही समूह "ख" के अन्तर्गत सरकार के मध्य स्तर सम्मिलित हैं। समूह "ग" स्टाफ कतिपय पर्यवेक्षी और साथ ही प्रचालनात्मक कार्य भी निष्पादित करता है और लिपिकीय सहायता भी प्रदान करता है। समूह "घ" पद नेमी ड्यूटियां व अन्य समर्थनकारी कार्य निष्पादित करने के लिए हैं। समूह "ख", "ग" और "घ" अधिकारियों और स्टाफ द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्य विविध प्रकार के होते हैं और ये सामान्य प्रशासन से लेकर तकनीकी और विशेषज्ञता वाले कार्य होते हैं। इनमें से प्रत्येक श्रेणी में आन्तर-समूह भिन्नताएं भी हैं जो जहाँ वे कार्य करते हैं उस मंत्रालय, विभाग और संगठन पर निर्भर करता है तथा यह प्रत्येक समूह के अन्दर भिन्न-भिन्न पदनामों और कार्यों में परिलक्षित होता है।

7.1.2 कुछ मंत्रालयों में बड़े-बड़े विभाग हैं जहाँ उनसे जुड़ी विशेषज्ञ/तकनीकी सेवाएं हैं, तथापि अन्य नोडल प्रकृति के नीति निर्माण मंत्रालय हैं जहाँ उनके अधीन काम करने वाला केवल सामान्य प्रशासन स्टाफ होता है। समूह "क", "ख", "ग" और "घ" पदों के संबंध में जानकारी, प्रत्येक मंत्रालय के मंजूरशुदा पदों के अनुसार तालिका (तालिका 7.1) में दर्शाई गई हैं:

तालिका 7.1: सरकारी सेवकों की संख्या

समूह	क	ख	ग	घ
कृषि	331	412	2153	5510
रसायन और उर्वरक	121	205	198	141
नागर विमानन	17	16	63	49
कोयला	42	79	183	97
वाणिज्य और उद्योग	975	1469	3960	1871

तालिका 7.1: सरकारी सेवकों की संख्या

समूह	क	ख	ग	घ
संचार और आई टी	4840	10637	220652	50742
उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण	218	368	411	279
कारपोरेट मामले	412	426	261	138
संस्कृति	341	848	17812	10367
एन ई आर विभाग	146	78	324	224
मृदा विज्ञान	538	2612	3351	2165
पर्यावरण और वन	154	97	644	305
वित्त	12840	54418	46389	27348
खाद्य प्रसंस्करण उद्योग	86	73	73	44
स्वास्थ्य और परिवार कल्याण	3840	2514	13820	12906
भारी उद्योग और लोक उद्यम	59	102	100	79
गृह कार्य	14772	22012	642914	55647
आवासन और शहरी निर्धनता उपशमन	-	-	-	-
एच आर डी	299	650	612	398
सूचना और प्रसारण	501	1575	3803	1997
श्रम और रोजगार	951	1238	3123	1313
विधि और न्याय	348	731	850	610
सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम	383	546	1388	695
खान	3446	10255	822	4152
अल्पसंख्यक मामले	11	11	6	4
नवीन तथा नवीकरणीय ऊर्जा	98	82	140	78
समुद्रपार भारतीय मामले	21	34	33	14
पंचायती राज	18	22	32	13
संसदीय मामले	12	41	50	26
कार्मिक, पी जी और पी	1162	1205	6266	1119
पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस	44	116	77	67
योजना	367	359	326	350

तालिका 7.1: सरकारी सेवकों की संख्या

समूह	क	ख	ग	घ
विद्युत	591	566	570	294
ग्रामीण विकास	140	305	247	148
विज्ञान और प्रौद्योगिकी	717	1139	7238	5892
नौवहन, सड़क परिवहन और राजमार्ग	519	695	2095	1295
सामाजिक न्याय और अधिकारिता	60	140	114	66
सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन	475	1581	3667	780
इस्पात	42	104	73	31
वस्त्र	239	559	3554	1216
पर्यटन	-	-	-	-
जनजातीय मामले	33	49	29	15
शहरी विकास	1520	4340	19807	7755
जल संसाधन	1620	2202	6265	3556
डब्ल्यु.सी.डी.	76	134	280	171
युवा मामले और खेल	42	122	201	85
परमाणु ऊर्जा विभाग/अन्तरिक्ष विभाग	-	-	-	-
मंत्रीमडंल सचिवालय	1670	4800	10235	1409
प्रधान मंत्री सचिवालय	-	-	-	-
संघ लोक सेवा आयोग	-	-	-	-
सी वी सी	47	92	73	73
कुल जोड:	55184	130059	1025284	201534

स्रोत ; छठा केन्द्रीय वेतन आयोग

7.2 केन्द्रीय सचिवालय सेवा

7.2.1 1947 से पहले, भारतीय सिविल सेवा ("आई सी एस के नाम से ज्ञात"), सरकार के नीति निर्देशों को निष्पादित करने के लिए कार्यान्वयन एजेन्सी थी) इसके साथ ही सचिवालय कार्यालय होते थे जिनकी शुरूआत 1919 से समझी जाती थी जबकि मोंटाग-चेम्सफोर्ड सुधारों के समय गठित लेवेलिन-स्मिथ

समिति की एक सिफारिश के फलस्वरूप "इम्पीरियल सचिवालय सेवा" अस्तित्व में आई। समिति ने एक पिरामिड की तरह एक सचिवालय संगठन की परिकल्पना की थी, जिसका प्रमुख "सचिव" था और आधार स्तर पर "सहायक सचिवों" का एक निकाय था (आजकल अनुभाग अधिकारियों के रूप में ज्ञात)। आजादी के बाद, "सचिवालय कार्यालय" केन्द्रीय सचिवालय सेवा (सी एस एस) में परिवर्तित हो गए जो विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में विद्यमान हैं।

7.2.2 सी एस एस की भूमिका के संबंध में प्रथम प्र. सु. आ. ने टिप्पणी की थी। "आजकल सिविल सेवा में उच्चतर सेवांए प्रारम्भिक क्षेत्र सेवाएं हैं। उनकी प्रारम्भिक तैनाती केन्द्रीय व राज्य सरकारों के क्षेत्र कार्यालयों में की जाती है। नीति निर्माण से संबंधित प्रशासक का समय उसके कैरियर के लगभग मध्य भाग से शुरू होता है। नीति-निर्माता और कार्यपालिका के बीच परस्पर कोई श्रेणी विभाजन नहीं है। प्रकृति इस प्रकार से तैयार की गई है कि उसी प्रकार के कार्मिक भिन्न-भिन्न समय पर कार्यपालक और नीतिगत कार्य करते हैं। केन्द्रीय सचिवालय सेवा एक अपवाद है जो केन्द्रीय सरकार के मुख्यालय संगठन की स्टाफ पद्धति की वर्तमान प्रणाली में एक सबसे बड़ा घटक है, यद्यपि इसे किसी कार्यपालक कार्य के लिए डिजाइन नहीं किया गया है। "

7.2.3 आजकल, केन्द्रीय सचिवालय में सामान्य प्रशासन सेवाएं, जो अनिवार्यत: केन्द्रीय मंत्रालयों में केन्द्रीय सरकार के सचिवालय को समर्थन और सातत्तय प्रदान करती हैं, निम्न प्रकार हैं :

तालिका 7.2: सचिवालय सेवाएं

सेवा	ग्रेड	संख्या	जोड
1	2	3	4
केन्द्रीय सचिवालय सेवा	वरिष्ठ चयन ग्रेड (निदेशक) समूह "क"	स्थानिक सहित	
	चयन ग्रेड (उप सचिव) समूह "क"	288 (including in-situ)	
	ग्रेड I (अवर सचिव) समूह "क"	766	
	अनुभाग अधिकारी सहायक	2353	
केन्द्रीय सचिवालय आशुलिपिक सेवा	वरिष्ठ प्रधान निजी सचिव समूह "क"	4906	
	प्रधान निजी सचिव समूह "क"	58	
	निजी सचिव	107	
	आशुलिपिक ग्रेड "ग" (पी ए)	1390	
	आशुलिपिक ग्रेड "घ"	2776	
केन्द्रीय सचिवालय लिपिकीय सेवा	प्रवर श्रेणी लिपिक (यू डी सी)	5535	
	अवर श्रेणी लिपिक (एल डी सी)	5580	

स्रोत: http:persmin.nic.indopt

7.2.4 सी एस एस, केन्द्रीय सरकार में एक स्थायी नौकरशाही पद्धति है। इसके अधिकारियों का चयन संघ लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित सिविल सेवा परीक्षा और साथ ही एस एस सी द्वारा आयोजित अखिल भारतीय स्नातक स्तर सहायक ग्रेड परीक्षा के माध्यम से किया जाता है।

7.2.5 यद्यपि, सी एस एस एक सामान्य प्रशासन सेवा है, तथापि बहुत से मंत्रालय/विभाग, संलग्न और अधीनस्थ कार्यालय हैं जिनके अपने बड़े संवर्ग हैं जो विशेषज्ञतापूर्ण और तकनीकी कार्य करते हैं। ये, कराधान, पुलिस व्यवस्था, लेखा परीक्षा, लेखा, पुरातत्व और मौसम विज्ञान आदि के क्षेत्र में हैं।

7.2.6 सी एस एस, केन्द्रीय सरकार के सचिवालय के लिए एक मजबूत संरचना प्रस्तुत करता है और साथ ही नीति निर्माण, नीति प्रशासन में सततता, नीतियों(स्कीमों के मानीटरन और समीक्षा करने का भी काम करता है तथा एक सुसंगत संस्थागत स्मृति है जो उत्तम शासन का आधार है। बदलते समाजार्थिक परिदृश्य में सी एस एस अधिकारियों को उभरती चुनौतियों का सामना करने के लिए उपयुक्त रूप से सज्जित करना होगा। इनमें कुछेक सम्मिलित हैं: जल्द निर्णय लेने की प्रक्रिया, आधुनिक प्रौद्योगिकीय परिवर्तन के प्रति अनुकूलन, व्यवसाय प्रक्रिया पुन: इंजीनियरी आदि।

7.3 समूह "ख" स्तर पर भर्ती

7.3.1 इस समय समूह "ख" (राजपत्रित) स्तर पर न तो सामान्य प्रशासन सेवाओं के लिए और न ही विशेषज्ञ सेवाओं के लिए कोई सीधी भर्ती की जाती है तथा कर्मचारी इस स्तर तक केवल पदोन्नति के जरिए पहुँचते हैं। यह अधिकांश संवर्गों के लिए एक "कटिंग एज" अथवा सरकार का दृश्य मुखौटा है। कराधान विभागों के लिए समूह "ख" अधिकारी, आय कर अधिकारी, उत्पाद शुल्क, सीमाशुल्क अधीक्षक और सीमाशुल्क मूल्यांकक (इनकी भर्ती पहले सीधे ही की जाती थी किन्तु इस प्रथा को अभी हाल ही में बन्द कर दिया गया है), डाक सेवा के लिए यह पोस्टमास्टर समूह "ख" है; लेखा सेवाओं के लिए यह वरिष्ठ लेखा अधिकारी है।

7.3.2 सामान्य प्रशासन पद्धति में, प्रमुख समूह "ख" अधिकारी अनुभाग अधिकारी होता है और इस मामले में भी उनकी सीधी भर्ती हाल ही में बन्द कर दी गई है। क्योंकि ये सभी अधिकारी, जैसा कि पहले बताया गया है, कटिंग एज स्तर पर कार्य करते हैं और उन्हें प्राय: सिविल सोसायटी के साथ अन्योन्यक्रिया करनी पड़ती है, इसलिए यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्ति ये पद धारण करें। इस संदर्भ में सिफारिश की जाती है कि प्रत्येक विभाग को सामान्य और साथ ही विशेषज्ञ दोनों ही सेवाओं के साथ डील करने वाले, यह जाँच करने के लिए समितियां गठित करने कि इन पदों पर भर्ती और पदोन्नतियों के लिए पद्धति में किन परिवर्तनों की जरूरत है। प्रत्यक्ष रूप से आयोग का

मत है कि ताजी विचारधारा भरने के लिए, अनुभाग अधिकारी स्तर पर और साथ ही अन्य विशेषज्ञ समूह "ख" पदों के लिए भी, रिक्तियों का कुछ प्रतिशत (अर्थात प्रत्येक वर्ष 25%) "सीधी भर्ती " द्वारा भरा जाना चाहिए।

7.3.3 सिफारिशें

क – प्रत्येक विभाग को, सामान्य और साथ ही विशेषज्ञ दोनों ही सेवाओं के साथ (समूह "ख") डील करने वाले, यह जाँच करने के लिए समितियां गठित करें कि इन पदों पर भर्ती और पदोन्नतियों के लिए पद्धति में किन परिवर्तनों की जरूरत है। प्रत्यक्ष रूप से आयोग का मत है कि ताजी विचारधारा भरने के लिए, अनुभाग अधिकारी स्तर पर और साथ ही अन्य विशेषज्ञ समूह "ख" पदों के लिए भी रिक्तियों का कुछ प्रतिशत (अर्थात् प्रत्येक वर्ष 25 %) "सीधी भर्ती" द्वारा भरा जाना चाहिए।

7.4 स्टाफ चयन आयोग

7.4.1 संसद की प्राक्कलन समिति ने अपनी 47वीं रिपोर्ट (1967-68) में, निचली श्रेणी के पदों के लिए भर्ती को संघ लोक सेवा आयोग से सम्भालने के लिए एक "सेवा चयन आयोग" के गठन की सिफारिश की थी। बाद में, प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग (ए आर सी) ने भी एक भर्ती बोर्ड स्थापित करने की सिफारिश की थी। तदनुसार, 1977 में स्टाफ चयन आयोग का गठन किया गया। स्टाफ चयन आयोग का देश भर में 9 क्षेत्रीय/उप-क्षेत्रीय कार्यालयों का एक नेटवर्क है। क्षेत्रीय कार्यालय, इलाहाबाद, बंगलौर, चैन्नई, गुवाहाटी, कोलकाता, मुम्बई और नई दिल्ली में तथा दो उप-क्षेत्रीय कार्यालय चन्डीगढ़ व रायपुर में स्थित हैं।[75]

7.4.2 प्रारंभ में समूह "ग" (गैर-तकनीकी) और समूह "ख" (अराजपत्रित-तकनीकी और गैर-तकनीकी दोनों) पदों पर, भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों और उनके संलग्न व अधीनस्थ कार्यालयों में, उन कार्यालयों को छोड़कर जहाँ भर्ती रेलवे भर्ती बोर्डों द्वारा की जाती है, भर्ती का काम भी सौंप दिया गया।

7.5 स्नातक स्तर पर भर्ती

7.5.1 एस एस सी, उन विभिन्न श्रेणी के पदों के लिए भर्ती आयोजित करता है जिनके लिए उम्मीदवारों के पास स्नातक की डिग्री होनी चाहिए। स्टाफ चयन आयोग, विभिन्न समूह "ख" और "ग" पदों के लिए, जैसे कि आय कर निरीक्षक, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क निरीक्षक, सी बी आई

[75] http//ssc.nic.in/about3.htm

निरीक्षक, सहायक, सीमा शुल्क मूल्यांकक आदि, एक संयुक्त स्नातक स्तर परीक्षा आयोजित करता है। ओ एम आर फार्मेट में एक प्रारम्भिक परीक्षा आयोजित करता है, उसके बाद 3-5 पत्रों की मुख्य लिखित परीक्षा आयोजित की जाती है। संवीक्षित उम्मीदवारों को साक्षात्कार के लिए बुलाया जाता है। विज्ञापन की तारीख से लेकर अन्तिम चयन तक परीक्षा की प्रक्रिया में एक वर्ष से अधिक का समय लग जाता है। इस लम्बी प्रक्रिया का कारण वे अनेक स्तर बताया जाता है जिनमें यह परीक्षा आयोजित की जाती है। इसके अलावा विगत कुछेक वर्षों के डाटा से पता चलता है कि इस परीक्षा के लिए लगभग दस लाख उम्मीदवार एक वर्ष में बैठते हैं जिनमें से चुने गए उम्मीदवारों की संख्या 10000 से 30,000 के बीच होती है। इसके अलावा, एस एस सी, केन्द्रीय पुलिस संगठनों में उप-निरीक्षकों, आय कर विभाग में कर सहायकों और सी ए जी के कार्यालय में अनुभाग अधिकारी (लेखा परीक्षा) के पदों के लिए क्रमश: तीन अलग-अलग परीक्षाएं आयोजित करता है जिनके लिए उम्मीदवारों का कम से कम स्नातक होना आवश्यक है। स्नातक स्तर भर्ती के इन चार चैनलों की मुख्य-मुख्य बातों की एक तुलना तालिका 7.3 में दर्शाई गई है। तालिका7.3 में उल्लिखित पदों के अलावा, स्टाफ चयन आयोग कनिष्ठ इंजीनियरों, सी पी डब्ल्यु डी (तकनीकी समूह "ग" पद), कनिष्ठ हिन्दी अनुवादकों, सांख्यिकीय अन्वेषकों आदि की भर्ती भी आयोजित करता है जिनके लिए पात्रता स्नातक डिग्री है।

7.5.2 इस तालिका में प्रस्तुत विश्लेषण से स्पष्ट है कि इन चार परीक्षा पद्धतियों में कुछ एकसमान और साथ ही कुछ विशिष्ट विशेषताएं भी हैं।

सामान्य विशेषताएं

क- इन चार परीक्षाओं में से किसी एक में बैठने के लिए उम्मीदवार के पास स्नातक डिग्री होनी चाहिए।

ख- उम्मीदवारों की भर्ती लिखित परीक्षा में प्राप्त अंकों के आधार पर की जाती है (जिसके बाद शारीरिक और व्यक्तित्व परीक्षण किया जा सकता है)

ग- इन परीक्षाओं के प्रश्नों का उद्देश्य उम्मीदवारों की सामान्य जागरूकता, अंकीय योग्यता और समझने की योग्यता का परीक्षण करना होता है।

घ- उम्मीदवारों को परीक्षा के लिए कोई ऐच्छिक विषय चुनने का कोई विकल्प नहीं होता (यह सिविल सेवा परीक्षा के समान नहीं है जहाँ उम्मीदवार दो विषय चुन सकता है)

तालिका 7.3: स्टाफ चयन आयोग द्वारा आयोजित विभिन्न परीक्षाओं की तुलना – स्नातक स्तर

क्रम सं0	प्राचल	संयुक्त स्नातक स्तर परीक्षा	केन्द्रीय पुलिस संगठन	कर सहायक	अनुभाग अधिकारी (लेखा परीक्षा)
1.	सम्मिलित पद	सी एस एस में सहायक, सी बी आई में उप-निरीक्षक, सी बी ई सी और सी बी डी टी में निरीक्षक आदि, डाक विभाग में डाक निरीक्षक और प्रभागीय लेखाकार, कनिष्ठ लेखाकार, लेखा परीक्षक, यूडी सी आदि केन्द्रीय सरकार के कार्यालयों में (2006-07)	बी एस एफ, सी आर पी एफ, एस एस बी, सी आई एस एफ, आई टी बी पी में निरीक्षक (2006 परीक्षा)	आय कर विभाग और सी बी ई सी में कर सहायक (2007 परीक्षा)	अनुभाग अधिकारी (लेखा परीक्षा 2006)
2.	पंजीकृत उम्मीदवारों की संख्या	सी जी एल (एम) 05-33375 सी जी एल (पी) 06-925606	77879	2,17,855	
3.	जिन उम्मीदवारों ने अर्हता प्राप्त की उनकी संख्या	सी जी एल (एम) 05-2811 सी जी एल (पी) 06-45883 (मुख्य के लिए अर्हता प्राप्त की)	786	6965 (दक्षता परीक्षा के लिए अर्हता प्राप्त की)	
4.	आयु सीमा ऊपरी आयु सीमा शिथिलनीय है; (i) अनु. जाति/अनु. जनजाति उम्मीदवारों के लिए अधिकतम 5 वर्ष तक (ii) अन्य पिछले वर्गों के उम्मीदवारों के लिए अधिकतम 3 वर्ष तक (सभी पदों के लिए एकसमान)	(i) 18 से 27 वर्ष - आय कर निरीक्षक/ निरीक्षक (केन्द्रीय उत्पाद शुल्क)/निरीक्षक (निवारक अधिकारी)/निरीक्षक(परीक्षक)/ डाक निरीक्षक/सहायक प्रवर्तन अधिकारी और प्रभागीय लेखाकार/लेखा परीक्षक/यूडी सी के लिए, (ii) 20 से 27 वर्ष, सहायकों और सी बी आई में उप-निरीक्षकों के पदों के लिए	20-25 वर्ष	20-27 वर्ष	20-27 वर्ष
5.	अनिवार्य शैक्षिक अर्हताएं	किसी मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालय से स्नातक डिग्री या समकक्ष	किसी मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालय से किसी भी विषय में स्नातक (स्नातक डिग्री)	किसी मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालय से किसी विषय में स्नातक (ii) कम्प्यूटर पर 8000 डिप्रेसन प्रति घंटा की डाटा एन्ट्री गति होनी चाहिए।	किसी मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालय से स्नातक डिग्री

6.	क्या कोई संवीक्षा प्रारम्भिक परीक्षा होती है	जी हां	जी, नहीं	जी, नही	जी, नहीं
7.	प्रारम्भिक परीक्षा में क्या विषय होते हैं	भाग क-सामान्य ज्ञान और जागरूकता भाग ख- गणित (अंक हिसाब मेंनहीं लिए जाते - केवल परीक्षा हेतु)	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं
8.	मुख्य परीक्षा की पद्धति	पत्रों की कुल संख्या - 5 1. सामान्य अध्ययन 2. अंग्रेजी (अर्हक) 3. अंकगणित 4. भाषा समझ (अंग्रेजी) 5. संचार दक्षताएं (अंग्रेजी अथवा हिन्दी) (सभी पत्र पारम्परिक किस्म के)	पत्रों की कुल संख्या-2 1. सामान्य बुद्धि, जागरूकता और अंकीय योग्यता 2. भाषा समझ और लेखन दक्षताएं (पत्र 1 उद् देश्यपरक और पत्र 2 पारम्परिक किस्म का -पत्र 2 केवल उन उम्मीदवारों का जाँचा जाता है जो पत्र 1 में अर्हता प्राप्त करते हैं)	पत्र 1-सामान्य अंग्रेजी और जागरूकता 2. अंकगणित (पत्र 1 उद देश्यपरक और पत्र 2 पारम्परिक किस्म का 1 पत्र 2 केवल उन उम्मीदवारों का जाँचा जाता है जो पत्र 1 में अर्हता प्राप्त करते हैं)	2 पत्रों की कुल संख्या 2 1. पत्र 1 - सामान्य अंग्रेजी, सामान्य जागरूकता। 2. पत्र 2 अंकगणित (पत्र 1 उद् देश्यपरक और पत्र 2 पारम्परिक किस्म का । पत्र 2 केवल उन उम्मीदवारों का जाँचा जाता है जो पत्र 1 में अर्हता प्राप्त करते हैं)
9.	विशेष परीक्षा	जी, नहीं	शारीरिक धैर्यता परीक्षण	डाटा एन्ट्री आपरेटर के रूप में दक्षता परीक्षण	जी, नहीं
10.	व्यक्तित्व परीक्षण/साक्षात्कार	जी हाँ	जी हाँ	जी, नहीं	जी हाँ

स्त्रोत: एस एस सी की वेबसाइट, htt://एस एस सी .nic.in

विशिष्ट प्रवृत्तियां:

क- यद्यपि संयुक्त स्नातक स्तर परीक्षा में दो क्रमवार चरण होते हैं-संवीक्षा (प्रारम्भिक)परीक्षण और मुख्य परीक्षा -अन्य तीन परीक्षाओं में केवल एक चरण होता है किन्तु उसे दो भागों मे आयोजित किया जाता है। प्रथम भाग में अनेक चयन वाले उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्न होते हैं और दूसरे भाग में पारम्परिक वस्तुनिष्ठ किस्म के प्रश्न होते हैं। केवल उन उम्मीदवारों के द्वितीय भाग को जाँचा जाता है जिन्होंने पहले भाग में निर्धारित न्यूनतम अंक प्राप्त किए हैं।

7.5.3 यद्यपि बड़े अनुपात में पदों के लिए उम्मीदवार के पास स्नातक की डिग्री होनी चाहिए तथापि निर्धारित आयु प्रत्येक पद के लिए भिन्न-भिन्न है। आयोग का मत है कि ऐसे सभी पदों के लिए एक ही आयु सीमा होनी चाहिए। आयोग सिफारिश करना चाहेगा कि इन सभी पदों के लिए आयु-सीमा सामान्य उम्मीदवारों के लिए 20-25 वर्ष होनी चाहिए जिसमें अन्य पिछड़े वगों के लिए 3 वर्ष और अनु. जाति/अनु जनजाति और शारीरिक रूप से विकलांगों के लिए पाँच वर्ष की ढील दी जानी चाहिए।

7.5.4 संयुक्त स्नातक स्तर परीक्षा में परीक्षा प्रक्रिया को पूरा करने के लिए लिया जाने वाला समय एक वर्ष से अधिक है। इसका कारण यह है कि बड़ी संख्या में उम्मीदवार इस परीक्षा में बैठते हैं । इस वजह से दो चरणों में परीक्षा आयोजित करने की जरूरत हो है-प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षा। उद्देश्यपरक किस्म की प्रारम्भिक परीक्षा के माध्यम से जॉचे गए सीमित संख्या में उम्मीदवारों की उसके बाद पारम्परिक परीक्षा ली जाती है। उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्न पत्र का मशीनी मूल्यांकन होता है किन्तु वस्तुनिष्ठ किस्म के पारम्परिक किस्म के पत्र का मूल्यांकन हाथ से किया जाता है। हाथ से किया जाने वाला यह मूल्यांकन समय अधिक लेने के साथ-साथ हो सकता है कि मूल्यांकन द्वारा पक्षपात से मुक्त न हो। एक राय यह है कि वस्तुनिष्ठ किस्म की परीक्षा लेने की पारम्परिक परीक्षा पद्धति के स्थान पर उद्देश्यपरक किस्म की परीक्षा आयोजित की जानी चाहिए। इस प्रस्ताव के विरोध में यह दलील दी जाती है कि उद्देश्यपरक किस्म को परीक्षण से उम्मीदवारों की समझ, विश्लेषक और प्रस्तुतीकरण दक्षताओं को नहीं जाँचा जा सकता।

7.5.5 संतुलित आधार पर आयोग का मत है कि परीक्षा पद्धति तक सुनिर्मित उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्न पत्र पर आधारित होनी चाहिए। तुरंत मूल्यांकन और समग्र उद् देश्यपरकता के लभ उम्मीदवारों की प्रस्तुतीकरण दक्षताओं का आकलन करने की असमर्थता की हानियों को पीछे छोड़ देते हैं। आयोग का मत है कि परीक्षा प्रक्रिया को इस प्रकार छोटा करने से उम्मीदवार कम से कम एक वर्ष पहले सेवा में

प्रवेश कर सकता है और इस अवधि के भाग का उपयोग आवश्यक प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए किया जा सकता है ताकि चुने हुए उम्मीदवारों की दक्षताओं को उन्नत किया जा सके। इसके अलावा, उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्नों के माध्यम से परीक्षण प्रौद्योगिकी में भी पर्याप्त रूप से विकास हुआ है और इन परीक्षणों को उम्मीदवारों की विभिन्न दक्षताओं की जाँच करने के लिए तैयार किया जा सकता है।

7.5.6 आयोग का यह भी मत है कि तालिका 7.3 में यथावर्णित विभिन्न पदों के लिए चार भिन्न-भिन्न परीक्षाएं आयोजित करने की भी जरूरत नहीं है। अब भी इन सभी चार परीक्षाओं में उम्मीदवारों को सामान्य जागरूकता, अंकीय दक्षताओं और समझ की दृष्टि से परखा जाता है। एक साँझी परीक्षा आयोजित की जा सकती है और उसके बाद उम्मीदवारों को इस परीक्षा के अंकों के साथ विभिन्न पदों के लिए आवेदन करने की छूट दी जा सकती है। एस एस सी, उसके बाद संक्षिप्त सूची वाले उम्मीदवारों के लिए विशेषज्ञ परीक्षण और साक्षात्कार आयोजित कर सकता है। प्रक्रिया को मानकीकृत बनाने के लिए परीक्षा वर्ष में एक निश्चित तारीख को आयोजित की जा सकती है और प्राप्त अंक एक वर्ष के लिए वैद्य हो सकते हैं।

7.5.7 **सिफारिशें**

क – सभी पदों (समूह "ख" अराजपत्रित तथा समूह "ग") के लिए आयु सीमा–जिनके लिए स्नातक की डिग्री अपेक्षित हो–सामान्य उम्मीदवारों के लिए 20–25 वर्ष होनी चाहिए जिसमें अन्य पिछड़े वर्गों के लिए 3 वर्ष और अनु. जाति/अनु. जनजाति और शारीरिक रूप से विकलांगों के लिए 5 वर्ष की ढील दी जानी चाहिए।

ख– परीक्षा पद्धति तक सुनिश्चित उद्देश्परक किस्म के प्रश्न पत्र पर आधारित होनी चाहिए।

ग– जिन पदों के लिए (समूह "ख" अराजपत्रित और समूह "ग") स्नातक की डिग्री अपेक्षित हो उनके लिए अलग–अलग परीक्षाएं आयोजित करने की जरूरत नहीं है। एक सांझी परीक्षा आयोजित की जानी चाहिए और उसके बाद उम्मीदवारों को उस परीक्षा के अंकों के आधार पर विभिन्न पदों के लिए आवेदन करने की अनुमति दी जानी चाहिए।

7.6 एल डी सी की भर्ती

7.6.1 स्टाफ चयन आयोग एल डी सी और आशुलिपिकों के लिए एक वार्षिक संयुक्त मैट्रिक स्तर परीक्षा आयोजित करता है। उम्मीदवारों के लिए निर्धारित अर्हताएं मैट्रिकुलेशन अथवा समकक्ष है और औसतन 7 लाख से अधिक उम्मीदवार इस परीक्षा में बैठते हैं । उम्मीदवारों की प्रथमत: एक ओ एम आर फार्मेट में

प्रारम्भिक परीक्षा के जरिए संवीक्षा की जाती है तथा जो इसमें अर्हता प्राप्त करते हैं वे एक लिखित परीक्षा में बैठते हैं। जो उम्मीदवार लिखित परीक्षा पास करते हैं उनका दक्षता परीक्षण किया जाता है जिसकी विषय वस्तु उस पद के अनुसार भिन्न-भिन्न होती है जिसके लिए उन्होंने आवेदन किया है। साक्षात्कार इस प्रक्रिया का अंग नहीं होते । पूरी प्रक्रिया में एक वर्ष से अधिक का समय लग जाता है।

7.6.2 आयोग ने यह नोट कर लिया है कि सरकार ने यह निर्णय लिया है कि एल डी सी ग्रेड (केन्द्रीय सचिवालय लिपिकीय सेवा के लिए कोई नई भर्ती नहीं की जाएगी।[76] क्योंकि फिर भी कुछ विभागों/संगठनों में एल डी सी की जरूरत हो सकती है। आयोग ने उनकी भर्ती की प्रक्रिया की निम्नलिखित पैराग्राफों में जाँच की है।

बाक्स 7.1 दक्षता परीक्षण (टाइपराइटिंग परीक्षण)

जो उम्मीदवार मुख्य परीक्षा में अर्हता प्राप्त करते हैं उन्हें टाइपराइटिंग परीक्षा देनी होगी।

टाइपराइटिंग परीक्षा मात्र अर्हक परीक्षा है। इस अर्हक परीक्षा के लिए अपेक्षित न्यूनतम गति 30 शब्द प्रति मिनट है (अंग्रेजी के और 25 शब्द प्रति मिनट (हिन्दी में) है।)

उम्मीदवारों और परीक्षा हेतु अपना टाइपराइटर लाना होता है। टाइपराइटिंग परीक्षा में इलैक्ट्रानिक टाइपराइटर का इस्तेमाल करने की छूट नहीं है।

केवल वही उम्मीदवार टाइपराइटिंग परीक्षा में बैठने के लिए पात्र समझे जाएंगे जो आयोग द्वारा उसके विवेकानुसार निर्धारित लिखित परीक्षा (मुख्य) में ऐसे न्यूनतम अंक प्राप्त करें तथा निर्धारित गति से टाइपराइटिंग परीक्षा में अर्हता प्राप्त उम्मीदवार ही, उपलब्ध रिक्तियों की संख्या तक नियुक्ति हेतु सिफारिश किए जाने हेतु पात्र होगे।

टाइपराइटिंग परीक्षा में 10 मिनट की अवधि की रनिंग सामग्री का एम पत्र होगा।

यदि ऐसी परीक्षा के दौरान टाइपराइटर खराब हो जाता है अथवा काम करने में असमर्थ रहता है तो कोई दूसरा अवसर नहीं दिया जाएगा।

स्रोत: http ://ssc.nic.in

7.6.3 आयोग का मत है कि सुधरे जागरूकता स्तर और बेहतर शैक्षिक सुविधाओं की उपलब्धता को देखते हुए एल डी सी के लिए मैट्रिकुलेशन अथवा समकक्ष की न्यूनतम अर्हता को संशोधित करके 12वीं कक्षा पास अथवा इसके समकक्ष कर दिया जाए। सरकारी नौकरियों में बढ़ती जटिलताओं और विकेन्द्रीकरण को देखते हुए यह आवश्यक है कि प्रदाय स्तर पर कार्यकर्ता इन संवर्धित जिम्मेदारियों से निपटने के लिए पर्याप्त रूप से सज्जित हों। कम्प्यूटरों और आई टी के बढ़ते उपयोग की वजह से भी यह जरूरी है, यह आवश्यक होगा कि चुने गए उम्मीदवारों के पास इन साधनों की बुनियादी जानकारी हो। आयोग की सिफारिश है कि किसी भी समूह "ग" स्तर पद के लिए (इस समय एल डी सी और आशुलिपिक) न्यूनतम अर्हता 12वीं कक्षा पास अथवा उसके समकक्ष होनी चाहिए।

7.6.4 आयोग का मत है कि भर्ती की प्रक्रिया जो एक वर्ष से अधिक समय तक चलती है, कम की जानी चाहिए। आवश्यक नहीं है कि परीक्षा की लम्बी प्रक्रिया से चुने गए उम्मीदवारों की गुणवत्ता में वृद्धि हो और ऐसे ही कठोर मानक सुविकसित उद्देश्यपरक किस्म की परीक्षाओं में लागू किए जा सकते हैं। यह

[76]भारत सरकार, कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग, ओ एम संख्या 3/1297-सी एस II, दिनांक 28.7.2006

दलील दी जाती है कि ड्राफ्ट तैयार करने और मुद्दों विश्लेषण करने की उम्मीदवारों की दक्षता परखने के लिए लिखित पत्र आवश्यक है। किन्तु इन दक्षताओं को एक सुविकसित उद्देश्यपरक किस्म की परीक्षा के जरिए भी जाँचा जा सकता है। उद्देश्यपरक किस्म की परीक्षा का लाभ यह है कि इसमें मूल्यांकन मशीनों द्वारा होता है और इसमें बहुत कम समय लगता है। मशीन आधारित मूल्यांकन का एक अन्य लाभ यह है कि इसमें पक्षपात नहीं होता जो मूल्यांकन के दौरान हो सकता है। इसलिए आयोग की सिफारिश है कि दक्षता परीक्षण के लिए उम्मीदवारों की संक्षिप्त सूची तैयार करने के लिए उद्देश्यपरक किस्म की केवल एक परीक्षा आयोजित की जानी चाहिए।

7.6.5 इस समय भर्ती के लिए प्रक्रिया में एक दक्षता परीक्षण निर्धारित है। यह परीक्षण पुरानी मशीनों (मैनुअल टाइपराइटर) पर आयोजित किया जाता है। आयोग का मत है कि ऐसे परीक्षण आधुनिक उपस्कर का इस्तेमाल किए जाने चाहिए तथा स्टाफ चयन आयोग को यह क्षमता इन-हाउस विकसित करनी चाहिए अथवा इस कार्य की आउटसोर्सिंग की जानी चाहिए।

7.6.6. **सिफारिशें**

क– आयोग का सरकार के इस रूख से सहमत है कि एल डी सी की भर्ती बन्द की जानी चाहिए।

ख– यदि कतिपय संगठनों/विभागों में, विशेष रूप से क्षेत्र कार्यालयों में, एल डी सी की भर्ती अनिवार्य समझी जाए तो उनकी भर्ती स्टाफ चयन आयोग के माध्यम से की जानी चाहिए। विद्यमान भर्ती प्रक्रिया को निम्नानुसार संशोधित किए जाने की जरूरत है:

i) **न्यूनतम अर्हता 12वीं कक्षा पास अथवा उसके समकक्ष होनी चाहिए।**

ii) **परीक्षा में उद् देश्यपरक किस्म के प्रश्न शामिल किए जाने चाहिए।**

iii) **जिन उम्मीदवारों की संक्षिप्त सूची तैयार की जाए उनके लिए दक्षता परीक्षण आयोजित किया जाना चाहिए। यह कम्प्टयूरों पर आयोजित किया जाना चाहिए जिससे कि वर्ड प्रोसेसिंग साफटवेयरों का उपयोग करने की उम्मीदवारों की योग्यता का मूल्यांकन हो सके।**

7.7 प्रशिक्षण

7.7.1 सेवा में शामिल होने पर, कुछ समूह "ख" और "ग" कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। तथापि, प्रशिक्षण की किस्म और तीव्रता प्रत्येक सेवा के लिए भिन्न-भिन्न है। अनेक विभागों और संगठनों

में ऐसी प्रथा है कि अधिकारियों को कठोर प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है और उसके बाद ही उन्हें दायित्व सौंपा जाता है । केन्द्रीय पुलिस संगठन, सी बी डी टी और सी बी ई सी इसके उत्तम उदाहरण हैं जहाँ अधिकारियों को सेवा में प्रवेश करने से पहले उन्हें व्यावसायिक प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। सी बी डी टी के क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थान हैं जहाँ कर सहायकों और आय कर निरीक्षकों को तकनीकी प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। आय कर विभाग में कर सहायक को प्रवेश के समय 5 सप्ताह का प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है जिनमें से दो सप्ताह विशेषज्ञ आय कर कम्प्यूटर अनुप्रयोग प्रशिक्षण के लिए होते हैं। प्रवेश करने वाले नए निरीक्षकों को एक 12 सप्ताह के प्रवेश कार्यक्रम में प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है जिसमें व्यावसायिक प्रशिक्षण और सामान्य प्रशिक्षण के कुछ माड्यूल दोनों ही घटक सम्मिलित होते हैं जो एक प्रकार से फाउन्डेशन किस्म का पाठ्यक्रम है। सीमा शुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा के लिए चुने गए स्टाफ के संबंध में भी ऐसी ही स्थिति है। समूह "ख" और "ग" स्टाफ को उनके क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थान और क्षेत्रीय प्रशिक्षण केन्द्र में प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। प्रदान किया जाने वाला प्रशिक्षण प्रारम्भिक पाठ्यक्रम की तरह होता है जिसमें तकनीकी विषयों पर बल दिया जाता है। केन्द्रीय सचिवालय सेवा में सहायकों को सेवा में प्रवेश करने के बाद फाउन्डेशन और व्यावसायिक प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। यही मामला केन्द्रीय सचिवालय आशुलिपिक सेवा और केन्द्रीय पुलिस संगठनों में निचले ग्रेडों का है। सचिवालय प्रशिक्षण और प्रबंधन संस्थान ने, जो केन्द्रीय सचिवालय संवर्गों के समूह "ख" और "ग" अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान करता है, विभिन्न ग्रेडों के लिए अनेक पाठ्यक्रम प्रशिक्षण कार्यक्रम निर्धारित किए हैं।

7.7.2 आयोग का मत है कि अधिकारियों को कोई जिम्मेदारी सौंपने से पहले, प्रारम्भिक प्रशिक्षण के माध्यम से उनकी क्षमता का निर्माण करना जरूरी है । विशिष्ट विषयों में प्रशिक्षण के अलावा, ऐसे पाठ्यक्रमों पर बल दिया जाना चाहिए जिनसे अधिकारी और स्टाफ नागरिक अनुकूल और सेवान्मुखी अनुस्थापन प्राप्त कर सकें।

7.7.3 सभी समूह "ख" और "ग" कर्मचारियों को पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों के माध्यम से कैरियर मध्य प्रशिक्षण भी प्रदान किया जाना चाहिए। सिफारिश की जाती है कि प्रत्येक कर्मचारी को 4 वर्ष की अवधि के दौरान एक व्यावसायिक प्रशिक्षण व एक लचीले दक्षता प्रशिक्षण में भाग लेना चाहिए तथा इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों में उपस्थिति अनिवार्य होनी चाहिए। उनमें भाग लेने को विभाग द्वारा प्रतिकूल रूप से देखा जाना चाहिए। यह भी अनिवार्य किया जाना चाहिए कि पदोन्नति के समय कर्मचारियों ने व्यावसायिक बुनियादी संख्या में प्रशिक्षणों में और नम्य दक्षता प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लिया है और उनमें सफलता प्राप्त की है।

ऐसे प्रशिक्षण कार्यक्रमों/माड्यूलों की संख्या और विषयवस्तु प्रत्येक विभाग द्वारा अपनी विशेषज्ञता/आवश्यकता के अनुसार निश्चित की जा सकती है।

7.7.4 पर्यवेक्षी अधिकारी, कैरियर मध्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लेने के लिए अपने अधीनस्थों को छोड़ने में प्राय: संकोच करते हैं। क्योंकि इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों से अधिकारियों की कार्यकुशलता और ज्ञान में महान वृद्धि होती है इसलिए संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कैरियर मध्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए नामजद सभी कर्मचारियों को उनमें भाग लेने की अनुमति दी जाए।

बाक्स 7.2 : गुजरात के क्षेत्र कार्यकर्ताओं का प्रशिक्षण

बड़े पैमाने पर कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने के कार्यक्रम आयोजित किए गए। सरकारी अधिकारियों और कर्मचारियों में से कुल 3000 सरकारी कर्मचारियों को प्रशिक्षित किया गया जिन्होंने स्वैच्छा से इन पाठ्यक्रमों में भाग लिया। इन सरकारी प्रशिक्षार्थियों में से प्रत्येक ने अन्य कर्मचारियों के छ: बैंचों को प्रशिक्षण प्रदान किया। जून 2006 के अन्त तक, इस प्रशिक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत 2.19 लाख कर्मचारियों को शामिल किया जा चुका था जिसमें चपरासी, ड्राइवर, आशुलिपिक, लिपिक आदि भी सम्मिलित थे। इनमें 55000 पुलिस कान्स्टेबिल भी सम्मिलित थे। शिक्षकों के लिए एक पृथक प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार किया गया था तथा उन्हें उनके वार्षिक प्रशिक्षण के भाग के रूप में प्रदान किया गया। इस प्रकार, दो लाख शिक्षकों को साथ-साथ कवर किया गया जिन्हें मिलाकर प्रशिक्षित कर्मचारियों की संख्या बढ़कर 4.19 हो गई।

इस कार्यक्रम के अन्त में, उन लोगों से प्राप्त लिखित फीडबैक के परिणाम का विश्लेषण करने से पता चला कि 49 % कर्मचारियों ने उन्हें "उत्कृष्ट" बताया तथा 35 % ने उन्हें "अति उत्तम" बताया, 14 % ने इन्हें "उत्तम" बताया तथा केवल 2% ने इन्हें "औसत" बताया। किन्तु इससे भी महत्वपूर्ण बात यह थी कर्मचारियों से प्राप्त गुणात्मक फीडबैक से स्पष्ट रूप से पता चला कि कर्मचारियों में उनकी अभिवृत्ति में विशाल परिवर्तन आया। वे अधिक चतुर समझ-बूझ वाले और सक्रिय बन गए थे क्योंकि उन संचार दक्षताओं और प्रशिक्षण पर बल दिया गया कि किस प्रकार अपने गुस्से पर नियंत्रण रखा जाए। उनमें से अनेक ने प्रशिक्षण के दौरान ही यह समझ लिया कि किस प्रकार विगत में वे अपनी दैहिक भाषा अथवा अपने नकारात्मक व्यवहार द्वारा अन्यों के साथ अभ्रद व्यवहार करके बेवकूफ बन गए थे।

स्रोत: "रीइन्वेन्टिंग गवर्नमेंट थू एच आर एम स्ट्रेटेजीज" हसमुख अदीहा

7.7.5 समूह "ख" और "ग" सेवाओं के लिए उपयुक्त होगा यदि आई एस टी एम को जो सी एस एस के लिए एक प्रमुख प्रशिक्षण संस्थान है, इन सभी के लिए एक फाउन्डेशन पाठ्यक्रम तैयार और प्रदान करने का काम सौंपा जाए। उनके पास उपलब्ध अवस्थापना का भी आकलन किये जाने की जरूरत है जिससे कि उसे उपयुक्त रूप से सुदृढ़ बनाया जा सके। पाठ्यक्रम की पाठ्यचर्या तैयार करने में उन्हें एल बी एस ए ए ए के फाउन्डेशन पाठ्यक्रम के बुनियादी ढाँचे को आधार बनाना चाहिए तथा उनमें जिस स्तर के लिए प्रशिक्षण प्रदान किया जाना है उसके उपयुक्त बनाने के लिए उसमें संशोधन किए जा सकते हैं। समूह "ख" और समूह "ग" अधिकारियों के लिए डिजाइन भिन्न-भिन्न होगा। स्थूल रूप से, फाउन्डेशन पाठ्यक्रम में निम्नलिखित को सम्मिलित किया जाना चाहिए :

- भारत का संविधान
- सिविल सेवकों/सरकारी सेवा के मूल्य तथा सरकार में नैतिकता

- सरकार का संगठन और ढाँचा-विधानमंडल, कार्यपालिका, न्यायपालिका, स्वायत्त संगठन
- सार्वजनिक संबंध और प्रतिक्रियाशील प्रशासन
- भारतीय अर्थव्यवस्था/अवस्थापना विकास और सरकारी-निजी भागीदारी
- प्रशासनिक कानून और सुधार
- कार्यालय प्रक्रिया, आईटी/कम्प्यूटरों के अनुप्रयोग सहित
- सरकार मेंवित्तीय प्रबंधन
- कार्मिक प्रबंधन और आरक्षण नीतियां
- संसदीय/विधायी प्रक्रियाएं
- आपदा प्रबंधन

7.7.6 तीव्रता, सामग्री और विस्तार की सीमा समूह "ख" और समूह "घ" सेवाओं के लिए भिन्न-भिन्न होगी। तथापि, मुख्य उद्देश्य उस वृहद पद्धति के बारे में बताना है जिसके वे भाग हैं तथा इस बात पर प्रकाश डाला जाना चाहिए कि किस प्रकार उनके विभागीय और वैयक्तिक प्रयासों से समग्र उत्तम शासन और राष्ट्रीय हित में योगदान मिल सकता है। इससे उनके आत्म सम्मान और अभिप्रेरण स्तरों में वृद्धि होगी जो निष्पादन के लिए महत्वपूर्ण है।

7.7.7 समूह "ख" और "ग" अधिकारियों का व्यावसायिक प्रशिक्षण उनके अपने-अपने विभागों में होगा जिससे कि वे अपने विभाग के लिए विशिष्ट इनपुट प्राप्त कर सकें। प्रत्येक विभाग को एक प्रारम्भिक प्रशिक्षण समय-तालिका निश्चित करनी चाहिए।

7.7.8 सभी समूह "घ" स्टाफ के लिए एक प्रारम्भिक पाठ्यक्रम प्राप्त करना भी महत्वपूर्ण है। इस प्रयोजनार्थ, समूह "घ" स्टाफ की भिन्न-भिन्न श्रेणियों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एक प्रमुख कार्यक्रम तैयार किया जा सकता है तथा राज्य प्रशिक्षण संस्थानों और उनकी शाखाओं सहित उपयुक्त संस्थानों का विनिर्धारण ऐसे प्रशिक्षण आयोजित करने के लिए किया जा सकता है। इसके साथ ही, जैसा कि राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति में सुझाया गया है, इन स्तरों पर सिविल सेवकों का प्रशिक्षण आयोजित करने के लिए गैर-सरकारी संगठनों की सेवाएं भी प्राप्त की जा सकती हैं।

7.7.9 आयोग का यह भी मत है कि व्यावसायिक इनपुटों के अलावा, शिष्टाचार, संचार दक्षताएं, अभिवृत्तिमूलक सुधार तनाव प्रबंधन आदि जैसी नम्य दक्षताओं के संबंध में भी प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।

7.7.10 **सिफारिशें**

क – जब तक कोई सरकारी कर्मचारी अनिवार्य प्रारम्भिक प्रशिक्षण प्राप्त न करे, उसे कोई नियमित पद प्रदान नहीं किया जाना चाहिए।

ख – निर्धारित प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करना सभी पदोन्नतियों के लिए एक पूर्व–शर्त होनी चाहिए।

ग – सभी प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्त में प्रशिक्षार्थियों के निष्पादन का आकलन किया जाना चाहिए तथा उनके वार्षिक कार्य निष्पादन का आकलन करते समय यह एक इनपुट होगा।

7.8 पदोन्नतियां

समूह ",ख" और "ग" अधिकारियों की विभिन्न श्रेणियों में पदोन्नति उनके अपने-अपने संवर्ग और भर्ती नियमों द्वारा शासित है। एल डी सी से यू डी सी, यू डी सी से सहायक, सहायक से अनुभाग अधिकारी और अनुभाग अधिकारी से अवर सचिव पद पर पदोन्नति के लिए प्रक्रिया का उल्लेख निम्नलिखित पैराग्राफों में किया गया है।

7.8.1 एल डी सी से यू डी सी पद पर पदोन्नति

केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों में नियमित रूप से नियुक्त एल डी सी के लिए यू डी सी के पद पर पदोन्नति के अवसर उपलब्ध हैं। एल डी सी से यू डी सी के पद पर पदोन्नतियां मुख्यत: दो धाराओं से होती हैं, एक वरीयता के आधार पर और दूसरे सीमित विभागीय प्रतिस्पर्धी परीक्षा में अर्हता प्राप्त कर लेने पर। दोनों मामलों में, विभागीय पदोन्नति समितियां, उम्मीदवारों की पदोन्नति हेतु उपयुक्तता का आकलन करने के लिए गोपनीय रिपोर्ट डोजियर की छानबीन करते हैं।

7.8.1.2 वरीयता के आधार पर पदोन्नति

भारत सरकार में कार्यरत एल डी सी, जिन्होंने इस ग्रेड में 8 वर्ष की अनुमोदित और सतत सेवा की है, अपनी परिवीक्षा अवधि सफलतापूर्वक पूरी कर ली है और या तो टाइप परीक्षा पास कर ली है अथवा उससे छूट मिल गई है, यू डी सी के पद पर वरीयता के आधार पर पदोन्नति के पात्र हैं। पदोन्नतियां, डी पी सी द्वारा विगत 5 वर्षों की उनकी वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों के आकलन और साथ ही उनकी सतर्कता निकासी पर भी आधारित होती है। पदोन्नतियां, चयन सूची में वरीयता के आधार पर संवर्ग में रिक्तियों

की उपलब्धता के आधार पर की जाती है। किसी व्यक्ति को पदोन्नति के लिए पात्र नहीं समझा गया तो ऐसा न किए जाने के कारणों को लिखित रूप से दर्ज किया जाना चाहिए।

7.8.1.3 विभागीय परीक्षा के आधार पर पदोन्नति

संघ सचिवालय सेवा नियम, 1962[77] की तृतीय अनुसूची के विनियम II के खण्ड 3 के प्रावधानों के अनुसरण में, स्टाफ चयन आयोग सी एस सी एस यू डी ग्रेड सीमित विभागीय प्रतियोगिता परीक्षा आयोजित करता है। कोई भी नियमित रूप से नियुक्त एल डी सी जिसने एल डी सी ग्रेड में कम से कम 5 वर्ष की नियमित और लगातार सेवा पूरी कर ली है और टाइप परीक्षा पास कर ली है अथवा उसे पास करने से छूट मिल गई है, परीक्षा में बैठने के लिए पात्र है। उसकी आयु संगत तारीख को 50 वर्ष से अधिक नहीं होनी चाहिए। स्टाफ चयन आयोग, केन्द्रीय सचिवालय लिपिकीय सेवा और भारतीय विदेश सेवा (ख) /रेलवे बोर्ड सचिवालय लिपिकीय सेवा/सशस्त्र सेना मुख्यालय लिपिकीय सेवा में समकक्ष अपर डिविजन क्लर्क ग्रेड के लिए लोअर डिविजन क्लर्क से पदोन्नति हेतु विभागीय परीक्षा आयोजित करता है।

7.8.2 यू डी सी ग्रेड से सहायक ग्रेड में पदोन्नति

7.8.2.1 सहायकों के पदों को भरने के लिए दो धाराएं हैं, एक एस एस सी द्वारा सीधी भर्ती के माध्यम से और दूसरी यू डी सी की पदोन्नति करने के माध्यम से है। पदोन्नति के मामले मे, पदोन्नत किए जाने वाले अधिकारियों द्वारा कम से कम 8 वर्ष की नियमित और सतत सेवा पूरी की जानी चाहिए तथा सतर्कता दृष्टि से निकासी होनी चाहिए। एक यू डी सी के कार्य निष्पादन का आकलन डी पी सी द्वारा विगत 5 वर्ष के संबंध में ए सी आर के माध्यम से किया जाता है। पदोन्नति, संवर्ग में रिक्तियों की उपलब्धता पर निर्भर रहते हुए की जाती है। ऐसी नियुक्तियां चयन सूची में वरीयता के क्रम में की जाती हैं, सिवाय उस स्थिति के जब किसी व्यक्ति को ऐसी नियुक्ति के लिए उपयुक्त न पाया जाए जिसके संबंध में कारण लिखित में दर्ज किए जाएंगे। इस समय दोनों धाराओं के माध्यम से भर्ती का अनुपात 50:50 है।

7.8.3 सहायक ग्रेड से अनुभाग अधिकारी ग्रेड में पदोन्नति

7.8.3.1 केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों में नियमित रूप से नियुक्त सहायकों को अनुभाग अधिकारियों के पद पर पदोन्नत किया जा सकता है। सहायकों को दो धाराओं से पदोन्नतियां प्रदान की जाती हैं, एक वरीयता के जरिए और दूसरे सीमित विभागीय प्रतियोगिता परीक्षा में अर्हता प्राप्त करने पर।

[77] भारत सरकार, गृह मंत्रालय, अधिसूचना सं. 38/35/65-सी एस II. दिनांक 25.4.1966

7.8.3.2 वरीयता द्वारा पदोन्नति

एक नियमित रूप से नियुक्त जिसने कम से कम 8 वर्ष की सहायक ग्रेड में अनुमोदित और सतत सेवा की है और जिसने परीवीक्षा सफलतापूर्वक पूरी कर ली है, वरीयता के आधार पर अनुभाग अधिकारी के पद पर पदोन्नति के लिए पात्र है। पदोन्नत किया जाने वाला अधिकारी सतर्कता से बेदाग होना चाहिए। अधिकारी का मूल्यांकन विगत 5 वर्षों की उसकी वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट के आधार पर किया जाता है। पदोन्नति, संवर्ग में उपलब्ध रिक्तियों पर निर्भर करता है। ऐसी नियुक्तियां चयन सूची में वरीयता के क्रम में की जाती हैं सिवाय उस स्थिति के जब व्यक्ति को ऐसी नियुक्ति के लिए उपयुक्त नहीं समझा जाता, जिसके कारण लिखित में दर्ज किए जाएंगे।

7.8.3.3 केन्द्रीय सचिवालय सेवा अधिकारी ग्रेड सीमित विभागीय प्रतियोगी परीक्षा

केन्द्रीय सचिवालय सेवा नियम, 1962 के अनुसरण में भारत सरकार, कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, संघ लोक सेवा आयोग के माध्यम से केन्द्रीय सचिवालय सेवा अनुभाग अधिकारी ग्रेड सीमित विभागीय प्रतियोगी परीक्षा आयोजित करता है। कोई भी नियमित रूप से नियुक्त सहायक, जिसने सहायक ग्रेड में कम से कम 5 वर्ष की नियमित और सतत सेवा की है, परीक्षा में बैठने के लिए पात्र हैं। संघ लोक सेवा आयोग, केन्द्रीय सचिवालय सेवा और अन्य सेवाओं में, जैसे कि रेलवे बोर्ड सचिवालय सेवा और सशस्त्र बल मुख्यालय सेवा जैसी अन्य सेवाओं में समकक्ष के सहायक ग्रेड से पदोन्नति के लिए विभागीय परीक्षाएं आयोजित करता है। परीक्षा में अर्हता प्राप्त कर लेने के बाद, सफल उम्मीदवारों के कार्य निष्पादन का विगत पाँच वर्षों के लिए उनकी वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों से मूल्यांकन किया जाता है। उम्मीदवारों द्वारा लिखित परीक्षा और ए सी आर के मूल्यांकन के जरिए प्राप्त अंकों के आधार पर सफल उम्मीदवारों की एक योग्यता सूची अनुभाग अधिकारियों के रूप से में उनकी नियुक्ति की सिफारिश के साथ तैयार की जाती है।

7.8.4 अनुभाग अधिकारी ग्रेड से अवर सचिव ग्रेड के लिए नियुक्ति

7.8.4.1 केन्द्रीय सचिवालय सेवा नियम, 1962 के नियम 3 में यह व्यवस्था है कि अवर सचिव (सी एस एस के ग्रेड I) ग्रेड में रिक्तियां अनुभाग अधिकारी ग्रेड में कम से कम 8 वर्ष की अनुमोदित सेवा पूरी करने वाले नियमित अधिकारियों की पदोन्नति द्वारा भरी जाएंगी। पदोन्नतियां, एक यथापूर्वक गठित डी पी सी के माध्यम से की जाती है जो अनुभाग अधिकारी की उम्मीदवारी पर उनकी विगत 5 वर्ष की वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों और सतर्कता दृष्टि से उनके बेदाग होने के आकलन के आधार पर विचार करती है।

7.8.5 उपरोक्त से स्पष्ट है कि एल डी सी से यू डी सी और सहायक से अनुभाग अधिकारी के लिए पदोन्नतियों के मामलों में "सीमित विभागीय प्रतियोगी परीक्षा " का एक तत्व पात्र उम्मीदवारों के लिए विद्यमान है। तथापि, यू डी सी से सहायकों के पद पर पदोन्नति के मामले में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। इससे योग्य पात्र उम्मीदवार (यू डी सी) शीघ्र पदोन्नति के अवसर से वंचित रह जाते हैं। इसलिए, आयोग की राय है कि एसी एस एस में सहायकों के पदों को सी एस सी एस संवर्ग के यू डी सी में से 40 प्रतिशत पदोन्नति द्वारा और 40 प्रतिशत सीधी नियुक्ति द्वारा तथा 20 प्रतिशत सीमित विभागीय प्रतियोगी परीक्षा द्वारा अनुपात में भरा जाना चाहिए।

7.8.6 **सिफारिश**

क – केन्द्रीय सचिवालय सेवा के अन्तर्गत सहायकों के पदों को केन्द्रीय सचिवालय लिपिकीय सेवा संवर्ग के यू डी सी में से 40 प्रतिशत पदोन्नति द्वारा और 40 प्रतिशत सीधी नियुक्ति द्वारा 20 प्रतिशत सीमित विभागीय प्रतियोगी परीक्षा द्वारा अनुभाग में भरा जाना चाहिए।

7.9 कार्य निष्पादन मूल्यांकन

7.9.1 विभिन्न मंत्रालयों/विभागों/संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों में प्रत्येक समूह के अधिकारियों के संबंध में कार्य निष्पादन मूल्यांकन उनकी गोपनीय रिपोर्टों के आधार पर और समूह "ग" तकनीकी स्टाफ के मामले में उनके तकनीकी कार्यों का विस्तृत आकलन प्राप्त करके किया जाता है। केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं की गोपनीय रिपोर्टों का विश्लेषण निम्न प्रकार किया जाता है:

7.9.2 अनुभाग अधिकारियों/डेस्क अधिकारियों, अवर सचिव, उप सचिव और निदेशक स्तर के लिए गोपनीय रिपोर्ट प्रोफार्मा एकसमान है और उसके 5 भाग हैं। भाग-I में व्यक्तिगत ब्यौरा दिया जाता है, भाग II में निर्धारित है कि अधिकारी अपनी ड्यूटियों, ध्येय, उद्देश्य और लक्ष्यों का, जो उसके लिए निर्धारित किए गए हैं, तथा कार्य की प्राथमिकताओं और क्षेत्र का संक्षिप्त विवरण दे। अधिकारी द्वारा ध्येय, उद् देश्यों और लक्ष्यों की उपलब्धियों का उल्लेख किया जाएगा। कमियों के कारणों अथवा सराहनीय उच्च उपलब्धियों का भी उल्लेख किया जाएगा। भाग III और IV को रिपोर्टिंग अधिकारी द्वारा भरा जाएगा जो 15 मदों के संबंध में अधिकारी के कार्य निष्पादन का आकलन करेगा जिनमें अन्य बातों के साथ-साथ कार्य की प्रकृति और कोटि, परिणाम की गुणवत्ता, कार्य क्षेत्र की जानकारी, और विश्लेषणात्मक योग्यता सम्प्रेषण दक्षताएं, कार्य के प्रति अभिरूचि, पहल, पर्यवेक्षण प्रेरित और अभिप्रेरण की योग्यता

अन्तर-वैयक्तिक संबंध और टीम कार्य, जनता के साथ संबंध कर्त्तव्यनिष्ठा और स्वास्थ्य आदि सम्मिलित हैं। रिपोर्टिंग अधिकारी द्वारा आकलन के कुछ प्रमुख विषयों के संबंध में भी कुछेक लाइनें लिखी जाएंगी। भाग-V में समीक्षा अधिकारी द्वारा इस बावत टिप्पणी की जाएगी कि क्या वह रिपोर्टिंग अधिकारी से सहमत है और अधिकारी के कार्य के बारे में विशिष्ट टिप्पणियों के साथ सामान्य टिप्पणियां भी करेगा जिसमें उसकी ग्रेडिंग भी सम्मिलित हैं।

7.9.3 प्रोफार्मा में और सुधार किए जाने की जरूरत है ताकि इसे अधिक संकेन्द्रित बनाया जा सके और यह भी सुनिश्चित किया जाए कि आकलन का मुख्य मापदण्ड यह होना चाहिए कि क्या जिस अधिकारी के बारे में रिपोर्ट की गई है उसने अपने ध्येय, उद् देश्य और लक्ष्य प्राप्त कर लिए हैं। वर्तमान प्रोफार्मा अत्यधिक विवरणात्मक है और रिपोर्टिंग अधिकारी को जिन गुणों के बारे में टिप्पणी करनी है वे बहुत अधिक है तथा प्राय: उनमें दोहरापन है। एक बेहतर विकल्प यह होगा कि एक ऐसा आकलन फार्म तैयार किया जाए जिसमें रिपोर्टिंग अधिकारी को कार्य निष्पादन के स्तर के अनेक विकल्प उपलब्ध हों जिनके विषय में वह उस स्तर का अंकीय आधार पर उल्लेख करे जिस स्तर पर अधिकारी ने कार्य निष्पादन किया है।

7.9.4 सहायकों और लिपिकों के लिए गोपनीय रिपोर्ट प्रोफार्मा चार भागों में विभाजित है जो लगभग वैसे ही हैं जो अनुभाग अधिकारी/डेस्क अधिकारी आदि के लिए हैं जैसा कि पिछले पैराग्राफ में बताया गया है। ऊपर बताए कारणों को देखते हुए यह आवश्यक समझा गया है कि प्रोफार्मा को संशोधित किया जाए ताकि स्टाफ सदस्य द्वारा निष्पादित की जाने वाली ड्यूटियों की प्रकृति का और अधिक सही ढंग से उल्लेख हो और यह कि क्या इन्हें विनिर्दिष्ट समय सीमा में प्राप्त कर लिया गया है। यह भी अनुभव किया गया है कि प्रत्येक विषय के बारे में स्टाफ सदस्य से विवरणात्मक लेखा मांगने की बजाए यह सलाह योग्य है कि रिपोर्टिंग अधिकारी को कार्य निष्पादन के स्तर के विषय में अनेक विकल्प दिए जाएं जिसके संबंध में वह अधिकारी द्वारा किए गए निष्पादन के स्तर का उल्लेख कर सकता है। आयोग का मत है कि गोपनीय रिपोर्ट के प्रोफार्मा में एक कालम पर भी सम्मिलित किया जाना चाहिए जिसमें जि अधिकारी की रिपोर्ट की जा रही है उसकी रूचि क्षेत्र/विषय का उल्लेख हो (अर्थात स्वास्थ्य, सूचना प्रौद्योगिकी, वित्त, परिवहन, रक्षा आदि) जिस आधार पर भावी तैनाती पर विचार किया जा सकता है।

7.9.5 यह सामान्य बात है और इसे आयोग के भी नोटिस में लाया गया है कि निर्धारित प्रोफार्मा में अधिकारियों के आकलन को पूरा करने में रिपोर्टिंग और समीक्षा अधिकारियों की ओर से प्राय: काफी देरी होती है। यह आवश्यक है कि ए सी आर की रिपोर्टिंग, समीक्षा और स्वीकार्यता की

प्रक्रिया उस वित्त वर्ष के अन्त से, जिसके संबंध में रिपोर्ट की जानी है, तीन महीने के अन्दर पूरी कर ली जाए। किसी देरी के मामलें में, संवंर्ग प्राधिकारियों को न केवल प्रतिकूल दृष्टिकोण अपनाया जाए बल्कि उस रिपोर्टिंग/समीक्षा अधिकारी के खिलाफ, जो देरी के लिए जिम्मेदार है, कार्रवाई भी की जाए। इस प्रक्रिया को सुकर बनाने के लिए, ए सी आर प्रोफार्मा की विभिन्न स्तरों पर प्राप्ति की रसीद लेने की एक पद्धति अपनाई जाए जिसका पहले पृष्ठ पर ही उल्लेख हो कि कब स्व:मूल्यांकन के बाद ए सी आर रिपोर्टिंग अधिकारी को प्रस्तुत की गई थी, वह तारीख लिखी जाए जब रिपोर्टिंग अधिकारी ने अपनी टिप्पणियां दी तथा ए सी आर को समीक्षा अधिकारी के पास भेजा आदि।

7.9.6 सिफारिशें

क – मूल्यांकन फार्म के रिपोर्टिंग अधिकारी को कार्य निष्पादन के स्तर के बारे में अनेक विकल्प उपलब्ध कराए जाएं जिनके विषय में वह अधिकारी द्वारा किए गए कार्य निष्पादन के स्तर का अंकीय आधार पर उल्लेख करे।

ख– समूह "ख" और "ग" पदों के लिए गोपनीय रिपोर्टों के प्रोफोर्मा में एक कालम शामिल किया जाए जिसमें जिस अधिकारी की रिपोर्ट की जा रही है उसकी रूचि के क्षेत्र/विषय का उल्लेख हो (अर्थात स्वास्थ्य, सूचना प्रौद्योगिकी, वित्त, परिवहन, रक्षा आदि) जिसके आधार पर उसकी भावी तैनाती पर विचार किया जा सकता है।

ग– विभिन्न स्तरों पर ए सी आर प्रोफार्मा की प्राप्त की रसीद लेने की एक पद्धति अपनाई जाए जिससे कि देरी से बचा जा सके और जवाबदेही का एक तत्व लागू किया जा सके।

8

मध्य प्रबंधन स्तर पर तैनाती

8.1 भारत सरकार में अधिकारियों की तैनाती

8.1.1 संविधान के अनुच्छेद 77(3) में निर्धारित है कि राष्ट्रपति, भारत सरकार के व्यवसाय के और अधिक सुविधाजनक संचालन के लिए नियम बनाएंगे। तदनुसार निम्नलिखित नियम अधिसूचित किए गए हैं

(क) भारत सरकार (व्यवसाय आवंटन) नियम; और

(ख) भारत सरकार (व्यवसाय का संचालन) नियम।

8.1.2 भारत सरकार (व्यवसाय का आवंटन) नियमों के अन्तर्गत सरकार के विभिन्न विभागों के बीच उसके कामकाज का आवंटन किया जाता है जो राष्ट्रपति द्वारा प्रधान मंत्री की सलाह पर विभिन्न मंत्रियों के प्रभार में सौंपे जाते हैं। भारत सरकार (व्यवसाय का संचालन) नियमों के अन्तर्गत, प्रत्येक विभाग को आवंटित कामकाज के निपटान के मामले में उसे सौंपे गए प्राधिकार जिम्मेदारी और दायित्वों की परिभाषा की गई है। भारत सरकार (व्यवसाय का संचालन) नियमों के अन्तर्गत प्रत्येक विभाग को उसे आवंटित व्यवसाय के संबंध में नीतियों के निर्माण और साथ ही उनके कार्यान्वयन और समीक्षा की भी जिम्मेदारी सौंपी गई है। एक प्रकार से इन नियमों के अन्तर्गत भारत सरकार की संरचना भी निर्धारित की गई है जैसी कि विभाग को स्कंधों, प्रभागों और अनुभागों को विभाजन की व्यवस्था है। विभाग के कार्य का पर्यवेक्षण सामान्यत: भारत सरकार के सचिव द्वारा किया जाता है तथा एक स्कंध का प्रधान सामान्यत: भारत सरकार का एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव होता है। उसके आगे प्रभाग सामान्यत: एक निदेशक/संयुक्त निदेशक/उप सचिव के प्रभार में होता है।

8.1.3 भारत सरकार (व्यवसाय का संचालन) नियम के अन्तर्गत गठित मंत्रिमंडल की नियुक्ति समिति (ए सी सी के नाम से ज्ञात) भारत सरकार के अधीन वरिष्ठ नियुक्तियों के बारे में निर्णय लेते हैं। केन्द्रीय सरकार में अधिकारियों की नियुक्तियां/तैनाती केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत की जाती है जिसमें भारत सरकार में वरिष्ठ प्रशासनिक पदों के लिए अधिकारियों के चयन और तैनाती के संबंध में एक पद्धति की व्यवस्था है। उप सचिव और अवर सचिव के कुछ पद, केन्द्रीय सचिवालय सेवा नियमों के अनुसार भरे जाते हैं। इसी प्रकार, कुछ वर्ग संगठित समूह "क" सेवाओं के साथ वर्गीकृत हैं।

8.1.4 ऐसी स्कीम का तर्क केन्द्र की नीतिगत आयोजना, नीति निर्माण, और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए वरिष्ठ स्तरों पर विविध स्त्रोतों, अर्थात अखिल भारतीय सेवाओं और प्रतिभागी संगठित समूह "क" सेवाओं के ताजे इनपुटों की जरूरत का होना है। इसी प्रकार, वैज्ञानिक और तकनीकी कार्मिकों और अर्थशास्त्र, सांख्यिकी, विधि और मेडिसिन में व्यावसायिकों की सेवाएं, विनिर्दिष्ट अवधियों के लिए प्रतिनियुक्ति पर सेवारत अधिकारियों से प्राप्त की जाती हैं जो अपनी कार्यावधि के पश्चात अपने-अपने संवर्गों में वापस चले जाते हैं। यह दोतरफा आवागमन सेवा संवर्गों और भारत सरकार के परस्पर हित में है।[78]

8.2 केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत तैनाती

8.2.1 अवर सचिव, उप सचिव/निदेशक के रैंक के अधिकारियों की तैनाती कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा की जाती है। इनमें से अधिकांश अधिकारी केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं के होते हैं। संगठित समूह "क" सेवाओं के सदस्यों को सामान्य रूप से अवर सचिव स्तर पर तैनात नहीं किया जाता है जो केन्द्रीय सचिवालय सेवा से अधिकारियों द्वारा भरी जाती हैं। अखिल भारतीय सेवाओं, अन्य समूह "क" सेवाओं और केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं से अधिकारियों को उप सचिव/निदेशक और उससे ऊपर तैनात किया जाता है।

8.2.2 कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग (स्थापना अधिकारी), उप सचिव, निदेशक और संयुक्त सचिव के रूप में तैनात करने के लिए संबंधित संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों से नामजदगियां आमंत्रित करता है। संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों द्वारा भेजे गए पात्र अधिकारियों के नाम "पेशकश सूची" होती है। प्रत्येक एक रिक्ति के लिए, स्थापना अधिकारी द्वारा अधिकारी के पिछले कार्य निष्पादन और पद के लिए उसकी उपयुक्तता के आधार पर तीन अधिकारियों की एक संक्षिप्त सूची तैयार की जाती है। इस सूची को सिविल सेवा बोर्ड के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है जो अपनी ओर से संबंधित मंत्रालय के लिए अधिकारियों के एक पैनल (प्राथमिकता के क्रम में) की सिफारिश करता है। मंत्रालय इस सूची में से एक उम्मीदवार का चयन करता है। उसके बाद प्रस्ताव को अन्तिम अनुमोदनार्थ सक्षम प्राधिकारी को प्रस्तुत किया जाता है। संयुक्त सचिव स्तर तैनाती के लिए भी ऐसी ही प्रक्रिया अपनाई जाती है किन्तु इस मामले में प्रस्ताव को ए सी सी द्वारा अनुमोदित किया जाता है (संयुक्त सचिव के रूप में तैनात किए जाने के लिए पात्र बनने के वास्ते,अधिकारी का नाम केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत (जिसका उल्लेख अध्याय 9 में किया गया है) संयुक्त सचिव के रूप में पैनल में शामिल होना चाहिए अपर सचिव और सचिव के मामले में, मंत्रिमंडल सचिव द्वारा ए सी सी को सिफारिशें की जाती हैं।

[78] http://persmin.nic.in/cirular_reports/eo_div/CSS/36_77_94_EO(SM-1).pdf

8.2.3 भारत सरकार में कार्मिक प्रबंधन पद्धति की प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा जाँच की गई थी तथा वह इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि सरकार की भूमिका में परिवर्तन और इसके कार्यों के बड़े पैमाने पर विविधीकरण के लिए उच्च प्रशासन में अनेक दक्षताओं की जरूरत है। उसका मत था कि तकनीकी और वैज्ञानिक कार्मिकों व अन्य विशेषज्ञों जैसे कि अर्थशास्त्रियों, डाक्टरों और इंजीनियरों आदि की कैरियर योजना के लिए नए दृष्टिकोण अपनाने आवश्यक होंगे। उन्होंने सिफारिश की कि सरकार में पदों को (i) कार्यात्मक, अथवा (ii) कार्यात्मक क्षेत्र से इतर के अन्तर्गत श्रेणीकृत किया जा सकता है। आयोग ने सामान्य रूप से सिफारिश की कि कार्यात्मक पद तदनुरूपी कार्यात्मक श्रेणी I सेवाओं के अधिकारियों द्वारा भरे जाने चाहिए।

8.2.4 अधिकारियों की तैनाती के संबंध में सुरिन्दर नाथ समिति ने निम्न प्रकार टिप्पणी की:

"केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत पद विशेष के लिए चयन की वर्तमान पद्धति के साथ प्रमुख् समस्या यह है कि पद विशेष और उम्मीदवार अधिकारी की पृष्ठभूमि के सबंध में दक्षता आवश्यकताओं की कोई व्यवस्थित अनुरूपता नहीं है। इसके साथ ही, पद विशेष के लिए, उनकी पृष्ठ भूमि और सामान्य कैरियर हितों के अनुरूप, अधिकारियों के हितों और प्राथमिकताओं का पता लगाने के लिए कोई औपचारिक पद्धति नहीं है। इसकी वजह से विशेष प्रतिष्ठित पदों के लिए अनावश्यक दौड़धूप होती है जिसके अन्तर्गत बेतुके प्रभावों की भरमार हो जाती है। परिणाम यह होता है कि पदों के लिए अपेक्षित दक्षताओं और चुने गए अधिकारियों के कैरियर प्रोफाइल एक " यादृच्छिक इच्छा" की विशेषताओं में बदल जाता है जिसमें दक्षता निर्माण और योग्यताओं पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। दीर्घावधि में, इनका परिणाम घटिया नीति निर्माण और कार्यान्वयन और साथ ही नीति निर्माण व सरकारी प्रबंधन के लिए अपर्याप्त क्षमता भी होता है।"

8.2.5 समिति ने सिफारिश की कि संसद एक सिविल सेवा अधिनियम का अधिनियमन कर सकती है जिसमें केन्द्रीय सरकार के लिए एक सिविल सेवा बोर्ड की स्थापना की व्यवस्था हो जो आजकल मंत्रिमंडल सचिव की अध्यक्षता वाले केन्द्रीय बोर्ड द्वारा किए जाने वाले कार्यों का निष्पादन करेगा। इसने यह भी सिफारिश की कि सिविल सेवा अधिनियम में, भारत सरकार में अपर सचिवों और सचिवों के पदों पर नियुक्ति के लिए नामों का एक पैनल तैयार करने के लिए सचिवों की एक विशेष समिति गठित करने की भी व्यवस्था हो।

8.2.6 आयोग का मत है कि एक अधिकारी को तैनात करने के लिए, उसके पिछले अनुभव, भावी क्षमता और समग्र रिकार्ड के आधार पर पद हेतु सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्ति का चयन करने पर बल दिया जाना

चाहिए। अधिकारी को तैनात करने के लिए स्थापित पद्धतियों और प्रक्रियाओं द्वारा इसकी प्राप्ति सम्भव होनी चाहिए। इस मुद्दे पर विचार करते समय आयोग ने तैनाती के निम्नलिखित पहलुओं की जाँच की:

क - विभिन्न पदों के लिए अधिकारियों के चयन की प्रक्रिया तथा संस्थागत पद्धति,

ख - अधिकारियों को कार्य क्षेत्र सौंपना,

ग - तैनाती की कार्यावधि,

घ - अधिकारियों के कैरियर के प्रारम्भिक भाग के दौरान क्षेत्र तैनातियां।

8.3 विभिन्न पदों के लिए अधिकारियों के चयन की प्रक्रिया तथा संस्थागत पद्धति

8.3.1 आयोग पुन: इस बात पर बल देता है कि भारत सरकार में अधिकारियों की तैनाती करते समय सर्वाधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। इसके साथ ही चयन प्रक्रिया समग्र रूप से पारदर्शी और बाह्य प्रभावों से मुक्त होनी चाहिए। किसी पद पर अधिकारी की तैनाती कडी चयन प्रक्रिया के आधार पर की जानी चाहिए। आयोग ने इस अध्याय में उप सचिव/निदेशक स्तर पर और अगले अध्याय में संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के अधिकारियों की तैनाती की प्रक्रिया की जाँच की है।

8.3.2 इस समय, उप सचिव/निदेशक के पदों में रिक्तियाँ, अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवा समूह "क" से अधिकारियों की प्रतिनियुक्ति के माध्यम से और केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं से चयन द्वारा भरी जाती हैं। कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग (डी ओ पी टी), पैरा 8.2.2 में वर्णित प्रक्रिया के अनुसार संबंधित संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों से आवेदन आमंत्रित करता है।

8.3.3 आयोग को ऐसे अभ्यावेदन प्राप्त हुए हैं कि वर्तमान पद्धति न तो पारदर्शी है और ना ही उद्देश्यपरक। इसके अलावा, यह प्रक्रिया भिन्न-भिन्न रिक्तियों के लिए जब भी वे उत्पन्न हों, अपनाई जाती है और उस समय उपलब्ध अधिकारियों की सूची को किसी पद विशेष के लिए अधिकारियों की संक्षिप्त सूची तैयार करते समय ध्यान में रखा जाता है। इसकी वजह से सम्भव है कि पदों पर उन अधिकारियों को तैनात नहीं किया जाए जो पद के लिए सर्वाधिक उपयुक्त हों।

8.3.4 आयोग का मत है कि एक वित्त वर्ष के दौरान उप सचिव/निदेशक स्तर पर उत्पन्न होने वाली सभी रिक्तियों का विनिर्धारण, डी ओ पी टी द्वारा उस वित्त वर्ष के शुरू होने से काफी पहले किया जाना चाहिए। संबंधित मंत्रालयों द्वारा इन पदों के लिए कार्य का एक संक्षिप्त विवरण भी उपलब्ध कराया जाना चाहिए। इन पदों को उनके कार्य संबंधी विवरण के साथ संबंधित अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवा समूह "क" के संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों को अधिसूचित किया जाना चाहिए। संवर्ग नियंत्रण

प्राधिकारियों से नामांकन प्राप्त होने पर, डी ओ पी टी को विभिन्न पदों की आवश्यकताओं का "पेशकश सूची" में अधिकारियों की दक्षताओं के साथ तालमेल बिठाना चाहिए। उसके बाद कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग को सम्पूर्ण सूची के संबंध में सक्षम प्राधिकारी को अनुमोदन प्राप्त करना चाहिए। इसका अर्थ होगा कि सभी तैनाती आदेश प्रत्येक वर्ष की शुरूआत में जारी किए जाएंगे तथा अधिकारी अपने-अपने पदों को बताई गई तारीखों तक सम्भाल लेंगे। इस पद्धति से बीच मी अवधि में कोई तैनाती आदेश जारी करने की जरूरत से बचा जा सकेगा, सिवाय विशेष परिस्थितियों के।

8.4 कार्य क्षेत्र को निर्धारित करना

8.4.1 जैसा कि पूर्ववर्ती पैराग्राफों में कहा गया है, भारत में सिविल सेवाओं के कार्यों को सामान्य रूप से तीन मुख्य श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है: (क) नीति निर्माण, (ख) कार्यक्रम/परियोजना तैयार करना, और (ग) कार्यक्रमों और नीतियों का कार्यान्वयन। परिणामस्वरूप जैसाकि पैराग्राफ 6.6.3.5 में कहा गया है, जैसे-जैसे अधिकारी पदक्रम में ऊपर की ओर जाता है, उसके कार्यों और जिम्मेदारियों की प्रकृति में परिवर्तन होता है। इस संदर्भ में, अधिकारी द्वारा अपने कैरियर के परवर्ती अर्ध के दौरान नीति निर्माण से संबधित कार्य शुरू किए जाने पर कार्यक्षेत्र दक्षता अधिकाधिक महत्वपूर्ण होती जाती है। कार्य क्षेत्र दक्षता का अर्थ क्षेत्रक में ज्ञान और अनुभव से है, जहाँ सिविल सेवक कार्य करता है और यह सामान्यत: न केवल शैक्षिक अध्ययनों से प्राप्त होता है बल्कि उस क्षेत्रक में प्रबंधकीय अनुभव के जरिए भी प्राप्त होता है।

8.4.2 प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने कार्यक्षेत्र दक्षता के महत्व को स्वीकारा था और उसने सिविल सेवा पदों के प्रबंधन और स्टाफ पद्धति के संबंध में अपने दर्शन का निम्नलिखित ढंग से समर्थन किया था।[79]

- नीति निर्माण पदों पर अपेक्षित अर्हताओं और कार्य क्षेत्र दक्षता वाले अधिकारियों की नियुक्त करके एक तर्कसंगत आधार तैयार करना। इसके अन्तर्गत सचिवालय में नीति निर्माण कार्यों के संबंध में भिन्न-भिन्न सेवाओं का इष्टतम उपयोग करना सम्मिलित है।
- सभी संगत स्रोतों से वरिष्ठ प्रबंधन कार्मिकों का सामान्य और विशेषज्ञ चयन करना।
- सरकार में उच्च पदों पर आसीन होने के लिए प्रतिभाशाली और सक्षम कार्मिकों के लिए अधिक अवसर प्रदान करना।

[79] कार्मिक प्रशासन के संबंध में ए आर सी रिपोर्ट, 1969

8.4.3 प्रथम प्र. सु. आ. ने उच्च सिविल सेवाओं को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया था: (क) क्षेत्र में पद और (ख) मुख्यालय में पद/क्षेत्र पद "कार्यात्मक सेवाओं" के सदस्यों द्वारा धारित थे, जिनमें न केवल विभिन्न इंजीनियरी सेवाएं सम्मिलित थी बल्कि लेखा और आय-कर जैसे सेवाएं भी सम्मिलित थी। आयोग ने नोट किया कि एकमात्र सेवा जो कार्यात्मक नहीं थी बल्कि जिसने सिविल सेवाओं में अधिकांश उच्च पद धारित किए हुए थे वह आई ए एस थी।

आयोग ने सिफारिश की कि आई ए एस को एक कार्यात्मक सेवा में बदल दिया जाए। आयोग के शब्दों में:

यदि भिन्न-भिन्न कार्यात्मक क्षेत्रों में उच्च पदों को एक सेवा के अन्दर संवर्गीकृत कर दिया जाए। जैसा कि राज्यों में आई ए एस पदों के मामले में हुआ है, तो सभी जरूरी कार्यों के लिए अर्हताप्राप्त और सक्षम व्यक्ति आकर्षित नहीं होंगे और इसलिए प्रशासन के उभरते क्षेत्रों में सु-संगठित सेवाओं का विकास बाधित होने की सम्भावना है। इसलिए बदलते संदर्भ में आई ए एस के निर्माण और भूमिका में अन्तर्निहित पुरानी अवधारणा का पुन: समायोजन करना होगा। हमारी सिफारिश है कि आई ए एस के लिए एक विशिष्ट कार्यात्मक क्षेत्र विकसित किया जाए। इसके अन्तर्गत अन्य कार्यात्मक सेवाओं के अधिकारियों द्वारा जिन क्षेत्रों की देखभाल की जाती है उनके अलावा क्षेत्रों में राज्यों में भू-राजस्व प्रशासन, मजिस्ट्रेटी कार्यों का निष्पादन और विनियामक कार्य सम्मिलित होगा।[80]

8.4.4 कार्यात्मक रूपरेखा के अनुसार प्रशासनिक तंत्र के आयोजन और सभी स्रोतों से प्रतिभा को शामिल करने के अपने सिद्धान्त के अनुरूप, प्रथम प्र.सु. आ. ने उप सचिव और समकक्ष पदों के लिए विशेषज्ञता के आठ सामान्य क्षेत्रों की सिफारिश की थी।[81]

- *आर्थिक प्रशासन*
- *औधोगिक प्रशासन*
- *कृषि और ग्रामीण विकास प्रशासन*
- *सामाजिक और शैक्षिक प्रशासन*
- *कार्मिक प्रशासन*
- *वित्तीय प्रशासन*
- *रक्षा प्रशासन और आन्तरिक सुरक्षा*
- *आयोजना*

[80] वही, पैराग्राफ 8, पृष्ठ 16
[81] वही, पृष्ठ 24

8.4.5 प्रथम प्र. सु. आ. ने सभी सेवाओं से विशेषज्ञता के संबंधित क्षेत्रों में ज्ञान और अनुभव के आधार पर केन्द्रीय सचिवालय में मध्य और वरिष्ठ प्रबंधन स्तरों पर प्रवेश को समर्थ बनाने के लिए सुधारों की एक स्कीम की सिफारिश की थी। आयोग ने सामान्य रूप से इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में पद धारित करने के लिए आवश्यक ज्ञान और विशेषज्ञता का भी उल्लेख किया था। आयोग ने सिफारिश की थी कि विशेषज्ञता के आठ क्षेत्रों के लिए कार्मिकों का चयन एक कैरियर मध्य प्रतियोगी परीक्षा के जरिए किया जाना चाहिए। अखिल भारत और केन्द्रीय सेवाओं से संबंधित कार्यात्मक क्षेत्रों में 8 से 10 वर्षों का अनुभव रखने वाले सभी श्रेणी I अधिकारी पात्र होंगे। चयन प्रक्रिया के अन्तर्गत संघ लोक सेवा आयोग द्वारा प्रशासित एक लिखित परीक्षा और एक साक्षात्मकार होगा जिसका आयोजन एक समिति द्वारा किया जाएगा जिसमें संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष और भारत सरकार के दो वरिष्ठ सचिव सम्मिलित होंगे।

8.4.6 सरकार ने, सचिवालय में विशेषज्ञता के क्षेत्रों की सीमा समाप्त करने और इन क्षेत्रों का प्रबंधन एक कैरियर-मध्य प्रतियोगी परीक्षा के जरिए सभी स्रोतों से लिए गए कार्मिकों के द्वारा करने की प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों को स्वीकार नहीं किया।

8.4.7 सुरिन्दर नाथ समिति (2002 में गठित) का मत था कि अधिकारियों को विशिष्ठ कार्य क्षेत्र सौंपना अत्यंत महत्वपूर्ण है। इस प्रयोजनार्थ समिति ने अधिकारियों द्वारा नीति/कार्यक्रम निर्माण के संबंध में सामान्य दक्षताओं और कार्यक्षेत्र दक्षताओं के बीच भेद किया था। समिति ने कहा था :

कार्यक्षेत्र दक्षता, नीति निर्माण के कतिपय संदर्भ में पर्याप्त पृष्ठभूमि से संबंधित है। यह नीति कार्यक्रम निर्माण की सामान्य स्कीमों से इस दृष्टि से भिन्न है कि ऐसी सामान्य दक्षताएं प्रमुख रूप से नीति विश्लेषण/कार्यक्रम निर्माण और नीति/कार्यक्रम निर्माण के अनुभव से सामान्य रूप से औपचारिक तकनीकों से सम्बद्ध होगा जबकि कार्यक्षेत्र दक्षता के अन्तर्गत, अतिरिक्त रूप से कार्य अनुभव से, शैक्षिक अध्ययन, प्रशिक्षण और अनुसंधान से प्राप्त पर्याप्त विषय मामला ज्ञान शामिल होगा।[82]

8.4.8 समिति ने अधिकारियों के लिए कार्यक्षेत्र सौंपने के संदर्भ में दो विकल्पों का उल्लेख किया। समिति ने टिप्पणी की:

"अधिकारियों के लिए कार्यक्षेत्र की परिभाषा सौंपने के अन्तर्गत दो प्रमुख विकल्प सम्भव है। प्रथमत:, कार्यक्षेत्र की संख्या कुछेक हो सकती है, कहने के लिए 3-4 (अर्थात आर्थिक, सामाजिक विकास, राजनीतिक और सुरक्षा और संस्कृति व मिडिया) तथा अधिकारी एक-एक कार्यक्षेत्र के लिए उससे अधिक नहीं) अर्हता प्राप्त कर सकते हैं। दूसरे, कार्यक्षेत्र अधिक स्पष्टत: परिभाषित हैं, कहने के लिए

[82] सुरिन्दर नाथ समिति रिपोर्ट

10-12 (अर्थात् कृषि और ग्रामीण विकास, प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन, सामाजिक क्षेत्रक, संस्कृति और सूचना, लोक वित्त और वित्तीय प्रबंधन, ऊर्जा आदि) और अधिकारियों को अनेक कार्यक्षेत्र सौंपे जाते हैं (कहने के लिए 3)। पहले विकल्प के अन्तर्गत पृष्ठभूमियों और विभिन्न क्षेत्रकों में औपचारिक ज्ञान की आवश्यकताओं (अर्थात् लोक वित्त बनाम ऊर्जा) में पर्याप्त अन्तरों पर ध्यान नहीं दिया जाता। उसके साथ ही, यदि अधिकारी एक ही कार्यक्षेत्र तक सीमित रहते हैं तो उनके लिए अपने कैरियर हितों को जारी रखने के बहुत कम अवसर होंगे। इसके अलावा, एक निश्चित कार्यक्षेत्र में उपलब्ध अधिकारियों के आधार पर पद विशेष के लिए तैयार लम्बी सूचियां बहुत अधिक लम्बी हो सकती हैं, जिससे सूची को संक्षिप्त करने की प्रतिक्रिया पर अत्यधिक भार पड़ेगा तदनुसार दूसरे विकल्प को पसंद किया जाएगा। [83]

8.4.9 तदनुसार, समिति ने केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत अपनाने हेतु निम्नलिखित ग्यारह कार्यक्षेत्रों की सिफारिश की :

- कृषि और ग्रामीण विकास
- सामाजिक क्षेत्रक (शिक्षा, स्वास्थ्य, जनजातीय कल्याण आदि)
- संस्कृति और सूचना
- प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन, पर्यावरण सहित (हरित पक्ष)
- ऊर्जा और पर्यावरण (भूरा पक्ष)
- संचार पद्धतियां तथा संयोजकता अवस्थापना
- लोक वित्त तथा वित्तीय प्रबंधन
- उद्योग और व्यापार
- देशज मामले और रक्षा
- आवासन और शहरी कार्य
- कार्मिक और सामान्य प्रशासन, अधिशासन सुधार और विनियामक पद्धतियां

8.4.10 समिति ने एक मैट्रिक्स भी उपलब्ध कराया जिसमें संगत विभागों का उल्लेख किया गया जिसके तहत उपरोक्त प्रत्येक "कार्य क्षेत्र", आवश्यक पृष्ठभूमि प्राप्त करने और तैनाती के लिए सामान्यत: संगत

[83] सुरिन्दर नाथ समिति रिपोर्ट, पैराग्राफ 10.2.2

होगा। समिति ने एक मैट्रिक्स भी तैयार किया जिसमें शैक्षिक पृष्ठभूमियों और प्रशिक्षण के क्षेत्रों, उच्च अध्ययन अथवा अनुसंधान के संकेतात्मक सेट का उल्लेख किया गया था जो प्रत्येक "कार्य क्षेत्र" के लिए संगत होगा।

8.4.11 समिति ने उस प्रक्रिया का उल्लेख किया जिसका कार्यक्षेत्र सौंपने के संबंध में पालन किया जाना चाहिए। समिति ने कहा :

कार्य क्षेत्र की सुपुर्दगी पैनल तैयार करने की प्रक्रिया का एक भाग हो सकती है जिसके अन्तर्गत संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के स्तरों पर भारत सरकार में तैनाती के लिए अधिकारियों का विनिर्धारण किया जाएगा। भारत सरकार में सचिव के रूप में पैनल में शामिल अधिकारी अपर सचिव स्तर के पैनल में अपने कार्य क्षेत्र संबंधी कार्य का निष्पादन कर सकते हैं जब तक कि अपर सचिव स्तर पर उनकी अर्हताओं अथवा कार्य अनुभव में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन न हो। पैनल में शामिल किए जाने के लिए विचार किए जाने हेतु अधिकारी तीन कार्यक्षेत्र तक की मांग कर सकते हैं (और प्रदान किए जाने चाहिए)। वे एक लिखित पत्र (राइट अप) (अधिकतम 1000 शब्दों में) प्रस्तुत कर सकते हैं जिसमें वे इन क्षेत्रों के लिए संगत अपने कैरियर के दौरान प्राप्त अनुभव, शैक्षिक पृष्ठभूमि, प्राप्त प्रशिक्षण पाठ्यक्रम अनुसंधान उपलब्धियों, अर्जित सम्मान और महत्वपूर्ण उपलब्धियों का संक्षेप में उल्लेख कर सकते हैं। इन लिखित पत्रों में पी ए आर डोजियरों की सामग्री परिलक्षित होनी चाहिए। इन लिखितों की पैनल तैयार करने वाली समिति द्वारा संवीक्षा की जानी चाहिए जिसकी सहायता, कार्य अनुभव, प्राप्त शैक्षिक और प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों, पूरे किए गए अनुसंधान आदि का मूल्यांकन करने के लिए संबंधित क्षेत्रों में प्रख्यात शिक्षाविदों/विशेषज्ञों द्वारा की जा सकती है। समिति विशिष्ट कार्यक्षेत्रों के संबंध में अधिकारियों के दावों का आकलन करेगी जिन्हें स्वीकार अथवा अस्वीकृत किया जा सकता है। इस संबध में कोई कोटा पद्धति अपनाए जाने की जरूरत नहीं है कि प्रत्येक कार्यक्षेत्र में कितने अधिकारियों का नाम पैनल में शामिल किया जाए क्योंकि कुशल कार्मिक प्रबंधन के हितों के लिए आवश्यक होगा कि पद विशेष के लिए अधिकारियों का पूल काफी बडा होना चाहिए। एक असम्भव स्थिति में एक अथवा अधिक सूचीबद्ध कार्यक्षेत्र के प्रति पर्याप्त आवेदक उपलब्ध न हों, उस स्थिति में समिति, आवश्यक होने पर, 3 कार्यक्षेत्रों की सीमा से अधिक, संगत पृष्ठभूमि वाले अधिकारियों को कार्यक्षेत्र का आवटंन कर सकती है।[84]

8.4.12 प्रथम प्रशासनिक आयोग और सुरिन्द्रर नाथ समिति द्वारा प्रदान की गई दूरदर्शिता अत्यंत उपयोगी है। तथापि, यह समझने की जरूरत है कि कार्यक्षेत्र दक्षता की अवधारणा के संबंध में काफी भ्रम है। एक सामान्य दृष्टि से सामान्यत: इस बात पर चर्चा की जाती है कि अधिकारी उसके अनुभव, अभिवृत्ति और

[84] - वही - पैराग्राफ 10.3.1

क्षमता के आधार पर किस मंत्रालय के लिए सर्वाधिक उपयुक्त होगा। कार्यक्षेत्र दक्षता का वास्तविक संदर्भ कार्यों से है न कि मंत्रालयों से। मंत्रालयों को भिन्न-भिन्न कार्यक्षेत्र दक्षता वाले अधिकारियों की जरूरत होती है तथा वरिष्ठ प्रबंधन स्तरों पर चुनौती सामान्य व्यक्तियों के चयन की है जिन्होंने "विशेषज्ञता" प्राप्त की है तथा विशेषज्ञ जो "सामान्यीकृत" हैं तथा उन्हें उपयुक्त पदों पर नियुक्त करने की है। उदाहरण के लिए, स्वास्थ्य और रेल मंत्रालयों में एक कार्यातमक कार्यक्षेत्र नहीं है। अपने प्रमुख कार्यों, अर्थात क्रमश: स्वास्थ्य देख-रेख और रेल परिवहन सेवाओं की व्यवस्था करने के अलावा, दोनों मंत्रालयों में बहुत से अतिरिक्त कार्यात्मक क्षेत्र हैं जैसे कि कार्मिक प्रशासन, वित्त और लेखे, सतर्कता आदि। यही कारण है कि मंत्रालय में एक कार्यक्षेत्र के लिए अथवा इसके विपरीत, पदों का आवंटन करना व्यवहार्य नहीं है।

8.4.13 कार्यक्षेत्र दक्षता प्राप्त करना अनिवार्य है और सिविल सेवकों को उनके कैरियर मध्य की शुरूआत में विशिष्ट कार्यक्षेत्र सौंपने के लिए प्रयास करने की जरूरत है ताकि क्षेत्रकों की पूरी श्रृंखला के रूप में सेवाओं का एक व्यापक क्षेत्र अनुस्थापन बनाए रखते हुए, वरिष्ठ स्तरों पर सिविल सेवा पद विशेष की आवश्यकताओं के अनुरूप अधिकारियों की दक्षताओं और पृष्ठभूमि में तालमेल कायम करने का उद्देश्य पूरा हो सके। सुझाव है कि कार्यक्षेत्र सौंपने की जिम्मेदारी एक स्वतन्त्र "प्राधिकारी" को सौंपी जानी चाहिए (यहाँ यह उल्लेखनीय है कि आयोग ने पैराग्राफ 9.8 में एक केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण के गठन की सिफारिश की है)। इस प्रयोजनार्थ, प्राधिकरण को सरकार में कार्यरत सभी अधिकारियों से आवेदन पत्र आमंत्रित करने चाहिए जिन्होंने सेवा के 13 वर्ष पूरे कर लिए हैं। किसी अधिकारी को कार्यक्षेत्र सौंपने का उपयुक्त समय 13वां वर्ष है क्योंकि इस समय वह सेवा में गैर-कार्यात्मक चयन ग्रेड (एन एफ एस जी) वेतनमान में प्रवेश करेगा। केन्द्रीय सरकार के स्तर पर अधिकारी केन्द्रीय मंत्रालय में निदेशक बनने के लिए पात्र हो जाता है। कैरियर के इस स्तर पर कार्यक्षेत्र आवंटन इसलिए भी उपयुक्त होगा क्योंकि जब अधिकारी संयुक्त सचिव स्तर के लिए पात्र हो जाता है तो उसे कार्यक्षेत्र का तीन से चार वर्ष तक का अनुभव होना चाहिए। कार्य क्षेत्र आवंटन के लिए आवेदन-पत्र में अधिकारियों की शैक्षिक पृष्ठभूमि, उनकी अनुसंधान उपलब्धियों (यदि कोई हो) और आवेदन किए गए कार्यक्षेत्र के लिए संगत उनके कैरियर के दौरान उल्लेखनीय उपलब्धियों का उल्लेख होना चाहिए। अधिकारियों का साक्षात्कार किया जाना चाहिए तथा विशिष्ठ कार्यक्षेत्र सौंपने के उनके दावे का मूल्यांकन किया जाना चाहिए। ऐसी प्रक्रिया के आधार पर प्राधिकरण द्वारा अधिकारियों के कार्यक्षेत्र का आवंटन किया जाना चाहिए। यदि कुछ कार्यक्षेत्रों के लिए आवेदक रूचि न रखते हों तो प्राधिकरण द्वारा ये कार्यक्षेत्र उन अधिकारियों को आवंटित किए जाने चाहिए जिनके पास संगत पृष्ठभूमि हो। एकबार कार्यक्षेत्र आवंटित कर दिए जाने पर सरकार को (केन्द्रीय और राज्य दोनों) अधिकारियों को इन कार्यक्षेत्रों में तैनात करना चाहिए।

8.4.14 कार्यक्षेत्रों के वर्गीकरण के संबंध में, प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग द्वार प्रस्तावित आठ व्यापक कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत आज के संदर्भ में आवश्यक कार्यक्षेत्र दक्षताएं कवर नहीं होती। सुरिन्दर नाथ समिति द्वारा सुझाए गए वर्गीकरण में सुधार किया जा सकता है। इसलिए आयोग निम्नलिखित उदाहरणात्मक कार्यक्षेत्रों का सुझाव देता है जिनमें और परिवर्तन किया जा सकता है (तालिका 8.1)

तालिका 8.1 : सिविल सेवाओं का कार्यात्मक कार्यक्षेत्र (सौदाहरण)

क्रम संख्या	मुख्य कार्य क्षेत्र
1	सामान्य प्रशासन
2	शहरी विकास
3	सुरक्षा
4	ग्रामीण विकास
5	वित्तीय प्रबंधन
6	अवस्थापना
7	एच आर डी सामाजिक सशक्तीकरण
8	आर्थिक प्रशासन
9	कर प्रशासन
10	कृषि विकास
11	प्राकृतिक संसाधन प्रशासन
12	स्वास्थ्य प्रबंधन

8.4.15 आयोग का मत है कि विभिन्न मंत्रालयों में एस ए जी स्तर तक के पदों को इन कार्यक्षेत्रों के आधार पर वर्गीकृत किया जाना चाहिए और अधिकारियों की तैनाती करते समय इसे ध्यान में रखा जाना चाहिए। भारतीय पुलिस सेवा के लिए भी कार्यक्षेत्र सौंपने की ऐसी ही

पद्धति अपनाई जानी चाहिए जहॉ कार्यक्षेत्र हो सकते हैं: आन्तरिक सुरक्षा, आसूचना, अन्वेषण आदि। इसी पद्धति के अनुसार अन्य संगठित सेवाओं के अधिकारियों को कार्यक्षेत्र आवंटित किया जा सकता है।

8.4.16 आयोग का मत है कि किसी अधिकारी को एक बार सौंपा गया कार्यक्षेत्र सामान्यत: सके पूरे कैरियर के लिए लागू रहना चाहिए। आयोग का यह भी मत है कि किसी अधिकारी को कार्यक्षेत्र का आवंटन प्रस्तावित "प्राधिकारी" और अधिकारी के बीच एक परामर्शी प्रक्रिया के माध्यम से किया जा सकता है।

8.5 कार्यावधि

8.5.1 संगठन के सिद्धान्त में एक महत्वपूर्ण विचार यह है कि कार्मिकों की जितनी ऊंची दर होगी उतनी ही कम संगठनात्मक कार्यकुशलता होगी। यही बात सरकार जैसे बड़े सार्वजनिक संगठनों के लिए भी सच है। बहुत साल पहले वाडे ने मांग की थी कि : "भारत के विकास प्रशासन को बेहतर ढंग से संचालित करने के संबंध में कोई बार की जानी है तो सुधार एजेण्डा में सबसे प्रमुख बात यह होनी चाहिए कि कार्मिक स्थानान्तरणों को लगभग बन्द किया जाना चाहिए।" दुर्भाग्यवश, सिविल सेवकों तबादले अब भी भारत के समक्ष प्रस्तुत चुनौतियों में से एक सबसे जटिल चुनौती है। इससे अधिशासन प्रतिकूल रूप से प्रभावित होता है क्योंकि सिविल सेवकों को अपने कार्य का पर्याप्त ज्ञान और अनुभव प्राप्त करने के लिए और उन्हें जिस माहोल में काम करना है और जिन समस्याओं का समाधान करना है उनकी परम्पराओं को स्थिति को समझने के लिए, पर्याप्त समय तक पद पर बने रहने की अनुमति नहीं दी जाती। वे अपेक्षित परस्पर विश्वास और समझबूझ कायम करने में असमर्थ रहते हैं जिन्हें विकसित करने में समय लगता है तथा जो प्रशासनिक नेतृत्त्व के लिए जरूरी है । यह पद्धति सुधार शुरू करने और उन्हें बनाए रखने के लिए सिविल सेवकों को उस पद पर लम्बे समय तक बने रहने से रोकती है तथा इससे उनका मनोबल गिरता है और प्रोत्साहन समाप्त हो जाता है जबकि सिविल सेवक अपने प्रयासों के परिणाम देखने में असमर्थ रहते हैं जो उनके लिए अपार सन्तुष्टि का एक स्रोत हो सकते हैं। प्राय: स्थानान्तरण और तैनातियों से जवाबदेही में कमी आती है और भ्रष्टाचार पनपता है।

8.5.2 अल्पावधि केवल प्रशासन के निचले स्तरों की ही नहीं बल्कि उच्चतर सिविल सेवाओं (अर्थात आई ए एस और आई पी एस आदि) की भी विशेषता है। निम्नलिखित तालिका में कुछ चुनिन्दा वर्षों के संबंध में 1978 से 2006 तक की आई ए एस कार्यविधियों के ब्योरों का पता चलता है।

तालिका 8.2: आई ए एस पद कार्यवधि – 1978–2006

आई ए एस 1जनवरी की स्थिति	संख्या	पद पर सेवा की अवधि (आई ए एस का प्रतिशत)			
		एक वर्ष से कम	1-2 वर्ष	2-3 वर्ष	3 वर्ष से अधिक
1978	3,084	58	26	10	6
1979	3,236	55	30	10	5
1981	3,373	60	22	11	7
1982	3,539	52	31	9	8
1983	3,734	51	29	13	7
1984	3,797	56	26	12	7
1985	3,910	51	31	11	7
1986	3,970	58	25	12	6
1991	4,497	58	25	10	6
1992	3,951	56	27	11	6
1993	3,991	49	31	13	8
1996	4,621	48	28	13	11
2006	4,711	55	27	10	8

स्रोत: संगत वर्षों के संबध में आई ए एस सिविल सूची से संकलित

8.5.3 जैसाकि देखा जा सकता है, अपने-अपने पदों पर एक वर्ष से कम अवधि बिताने वाले आई ए एस अधिकारी का प्रतिशत का 48 से 60 के बीच था (रूचिकर बात है कि अपने-अपने पदों पर तीन वर्ष से अधिक बितानो वाले अधिकारियों की संख्या, आई ए एस की कुल संख्या सतत रूप से 10 प्रतिशत से कम थी। वस्तुत: एकमात्र वर्ष जब यह प्रतिशतता 10 से कुछ अधिक थी, वह 1996 था।)

8.5.4 इसके अतिरिक्त, तालिका 8.2 से राज्य सरकारों की स्थिति की पर्याप्त रूप से झलक नहीं मिलती क्योंकि तालिका में केन्द्रीय सरकार में तैनातियों की अवधि सम्मिलित है जहाँ सिविल सेवकों की कार्यावधि में कहीं अधिक स्थिरता है। स्थिति वस्तुत: राज्य सरकारों में और भी खराब है। दिल्ली सरकार

[85]में कार्य करने वाले सिविल सेवकों के 1998 के एक अध्ययन से पता चला कि औसतन ये अधिकारी उस सरकार में एक विभाग में एक वर्ष से भी कम अवधि तक रूके। अध्ययन के अनुसार, पाँच वर्ष से भी कम समय में, वित्त और शहरी विकास विभागों में प्रधान सचिवों की सात तैनातियाँ की गई और उत्पाद-शुल्क, परिवहन और खाद्य तथा नागरिक आपूर्ति आयुक्तों की दिल्ली की राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र सरकार में प्रत्येक की पाँच तैनातियाँ की गई।

8.5.5 माहेसिना बेगम के मामले में इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने टिप्पणी की थी:

"जब कभी नई सरकार गठित होती है, सरकारी सेवकों की, जाति अथवा समुदाय अथवा मौद्रिक आधारों पर, तबादलों की बाढ़ कसी आ जाती है जिसकी वजह से नौकरशाही में मनोबल अत्यंत गिर जाता है और उसका जाति और सम्प्रदाय के आधार पर विभाजन हो जाता है और साथ ही भ्रष्टाचार बढ़ता है व प्रशासन के सभी मानदण्ड चकनाचूर हो जाते हैं।"

8.5.6 पाँचवे वेतन आयोग ने सिफारिश की थी कि पदधारियों के लिए प्रशासनिक सातत्य और स्थिरता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से अधिकारियों की प्रत्येक तैनाती के लिए एक न्यूनतम अवधि पूर्व निर्धारित की जानी चाहिए और यह सामान्यत: तीन से पाँच वर्ष होनी चाहिए, सिवाय उन मामलों के जहाँ कार्यात्मक आधारों पर लम्बी अवधि न्यायोचित हो, जैसे कि कतिपय विशेषज्ञ दक्षताओं की सतत रूप से उपलब्धता। सिविल सेवकों के समय से पूर्व तबादलों के मामलों की जाँच और विनियंत्रित करने के लिए केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार दोनों ही स्तरों पर एक उच्च अधिकार प्राप्त सिविल सेवा बोर्डों के गठन की भी सिफारिश की जाती है।

8.5.7 मुख्य मंत्रियों की 24 मई 1997 को हुए सम्मेलन में सिविल सेवकों के प्राय: स्थानान्तरण और सरकार के कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर इसके प्रभाव पर चर्चा की गई थी। सम्मेलन में मत व्यक्त किया गया कि सिविल सेवकों को प्राय: और मनमाने तबादले से लोगों की प्रभावी ढंग से सेवा करने की पद्धति पर प्रभाव पड़ता है। यद्यपि, सिविल सेवा बोर्ड गठित करने के संबंध में सम्मेलन में कुछ शंकाएं व्यक्त ही गईं तथापि इसमें सिफारिशें की गई कि राजनीतिक कार्यपालिका की सहायता करने के लिए एक कारगर स्थानान्तरण और पदोन्नति नीति कार्यान्झवित करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा ऐसे बोर्ड गठित किए जाने चाहिए जो एक विनिश्चित मापदण्ड के आधार पर ऐसे मामलों के संबध में अन्तत: निर्णय लेंगे। कुछ राज्य सरकारों ने मुख्य मंत्रियों के सम्मेलन में की गई सिफारिशों का पालन किया तथा मुख्य सचिव की अध्यक्षता में सिविल सेवा बोर्ड/स्थापना बोर्ड स्थापित किए हैं जिनमें राज्य सरकारों के अन्य वरिष्ठ अधिकार सदस्य हैं। किन्तु जैसाकि होता समिति (2004) ने पाया कि विभिन्न राज्यों में एक कार्यपालक

[85] कोटा नीलिमा, "ब्युरोक्रेटस चोइसिज", प्लम इनड्युसमेन्ट्स ऑर ट्रासफर्स", इण्डियन एक्सप्रैस, सितम्बर 15, 1998

आदेश द्वारा गठित बोर्ड विश्वास पैदा करने में असमर्थ रहे हैं। क्योंकि उन्होंने प्राय: अधिकारियों के तबादले के मामले में अपने मुख्य मंत्रियों की इच्छाओं को मात्र औपचारिक रूप दिया है।"[86]

8.5.8 संविधान के कार्यकरण की समीक्षा करने संबंधी राष्ट्रीय आयोग ने भी इस पहलू पर टिप्पणी की थी। आयोग ने कहा:

"कार्मिक नीति से संबंधित प्रश्नों पर, जिनमें तैनातियां, पदोन्नतियां, स्थानान्तरण और अग्रगामी कैरियर प्रबंधन नीतियों और तकनीकों के आधार पर तीव्रगामी वृद्धियां सम्मिलित हैं, प्रमुख निर्णय लेने में उच्च स्तरीय राजनीतिक प्राधिकारियों की सहायता करने के लिए स्वायत्त कार्मिक बोर्डों द्वारा प्रबंधित की जानी चाहिए। उनसे संघ लोक सेवा आयोग की तरह से कार्य करने की उम्मीद की जानी चाहिए। सामान्य रूप से सरकारी सेवाओं में और विशेष रूप से उच्च सिविल सेवाओं के प्रबंधन में अस्वस्थ और अस्थिरकर्ता प्रभावों के योगदान की सार्वजनिक रूप से ज्ञान प्रवृत्तियों को मुकाबला करने के लिए अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत संसंदीय विधान की मंजूरी आवश्यक है।"[87]

8.5.9 होता समिति (2004) ने सिविल सेवकों के प्राय: तबादलों पर कुछ विस्तारपूर्वक चर्चा की थी। उसने टिप्पणी की :

हमारी राय है कि अधिकारियों की निश्चित कार्यावधि का अभाव सरकारी नीतियों के असंतोषजनक कार्यान्वयन, अधिकारियों में जवाबदेही के अभाव, कार्यान्वयन के अधीन कार्यक्रमों के अपर्याप्त पर्यवेक्षण के कारण सरकारी धन की बरबादी और बड़े पैमाने पर भ्रष्टाचार के लिए एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण है। हमारा मत है कि उच्च सिविल सेवा अधिकारियों के लिए उनके पद पर कम से कम तीन वर्ष की निश्चित कार्यावधि होनी चाहिए तथा वार्षिक निष्पादन लक्ष्य निश्चित किए जाने चाहिए, जिससे प्रशासनिक तंत्र की कारगरता में अपार वृद्धि होगी। हमारे विचार में बार-बार कही गई इस बात में पर्याप्त दम है कि सातत्य के बगैर उत्तम प्रशासन सम्भव नहीं है तथा स्थानीय जानकारी के बिना विवेकपूर्ण प्रशासन सम्भव नहीं है।

हमें इस बात का पर्याप्त सबूत प्राप्त हुआ है कि इस समय राज्य सरकार के अधिकारी विशेष रूप से राज्य के मामलों के संबंध में सेवारत अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारी - पर्याप्त रूप से हतोत्साहित रहते हैं क्योंकि उन्हें प्राय: स्थानीय राजनीतिज्ञों व अन्य निहित हितों की इच्छानुसार स्थानान्तरित कर दिया जाता है जो ऐसे स्थानान्तरणों का आदेश देने के लिए मुख्य मंत्री/मंत्री पर दबाव डालते है। प्राय: मुख्य मंत्री उन वरिष्ठ अधिकारियों को स्थानान्तरित करने के लिए अपनी पार्टी के सशक्त कार्यकर्ताओं की राय मानने के लिए विवश हो जाते है जो सरकारी कार्यक्रमों के

[86] पैराग्राफ 5.8.9, होता समिति की रिपोर्ट

[87] एन सी आर डब्ल्यु सी-पैराग्राफ 6.7.1: http://lawmin.nic.in/ncrwc/rinalreport,vlch6.htm(entr on 17.9.08)

कार्यान्वित करने में ईमानदार, लगनशील और दृढ़ होते हैं किन्तु अन्यथा असुविधाजनक होते हैं क्योंकि वे स्थानीय राजनीतिज्ञों को खुश नहीं करते। हमें यह नोट करके दुख हुआ कि कुछ राज्यों में दलगत विवादों से पीड़ित राजनीति के कारण,

सार्वजनिक हित को नुकसान पहुंचता है और कलेक्टरों/जिला मजिस्ट्रेटों, वरिष्ठ पुलिस अधीक्षकों/पुलिस अधीक्षकों/उप पुलिस महानिदेशक और प्रभागीय वन अधिकारियों, वन संरक्षकों व अन्य वरिष्ठ अधिकारियों से बार-बार अन्तराल पर अपना बिस्तर बांधने और चले जाने के लिए कहा जाता है।[88]

8.5.10 होता समिति ने सिविल सेवा बोर्ड गठित करने की सिफारिश की। इसने राय व्यक्त की:

हमारा यह पक्का मत है कि एक सिविल सेवा अधिनियम अधिनियमित किया जाना चाहिए जिससे कि राज्यों और केन्द्र में सिविल सेवा बोर्ड/स्थापना बोर्ड को सांविधिक रूप दिया जा सके। प्रस्तावित पद्धति के अन्तर्गत भारत सरकार, मंत्रिमंडल नियुक्ति समिति, केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के तहत तबादले हेतु अन्तिम प्राधिकारी होगी। निश्चित कार्यावधि का यही सिद्धान्त इन वरिष्ठ अधिकारियों पर भी लागू होना चाहिए जो केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत नहीं हैं किन्तु जो भारत सरकार के अधीन कार्य कर रहे हैं जिसके लिए विभागीय मंत्री तबादले के संबध में अन्तिम प्राधिकारी है। राज्य सेवा के सभी समूह "क" अधिकारियों के तबादले के लिए मुख्य मंत्री अन्तिम प्राधिकारी होगा। यदि कोई मुख्य मंत्री सिविल सेवा बोर्ड/स्थापना बोर्ड की सिफारिशों से सहमत नहीं है तो वह अपने कारणों को दर्ज करेगा। मुख्य मंत्री के आदेशों के तहत भी अपनी सामान्य कार्यावधि से पहले स्थानान्तरित अधिकारी मामले को एक तीन सदस्यीय ओमबडस्मन के समक्ष उठा सकता है। ओमबडस्मन का अध्यक्ष, सिद्ध ईमानदारी और कर्तव्यनिष्ठा वाला एक सेवानिवृत्त अधिकारी होगा। अन्य दो सदस्य सेवारत अधिकारियों में से अंशकालिक आधार पर सदस्य हो सकते हैं। ऐसे सभी समय पूर्व तबादलों के मामले में ओमबडस्मन राज्य के राज्यपाल को एक रिपोर्ट भेजेगा जो उसे राज्य विधानमंडल के समक्ष एक वार्षिक रिपोर्ट के रूप में प्रस्तुत करने की अनुमति देगा। ओमबडस्मन, इस प्रकार स्थानान्तरित अधिकारी को ऐसे स्थानान्तरण के कारण पँहुची मानसिक पीड़ा और अव्यवस्था के लिए उसकी क्षतिपूर्ति हेतु क्षतिपूर्ति भी अदा कर सकता है। हम इस बात के प्रति सजग हैं कि हम वरिष्ठ अधिकारियों के प्राय तबादलों के संबंध में एक सांविधिक अवरोध की सिफारिश कर रहे हैं किन्तु मामला इस हद तक पहुंच गया है कि इसके लिए सांविधिक उपचार की जरूरत है। हम यह भी स्पष्ट करते हैं कि किसी अधिकारी का उसकी कार्यावधि समाप्त होने से पहले स्थानान्तरण आदेश देने के लिए सर्वोच्च राजनीतिक कार्यपालक के रूप में मुख्य मंत्री को अन्तिम शक्तियां प्राप्त हैं।

[88] पैराग्राफ 5.09, होता समिति रिपोर्ट

8.5.11 इस बात पर सर्वसम्मति है कि एक सिविल सेवक को उसके पद पर एक निश्चित समयावधि प्रदान करना जरूरी है। वस्तुत:, सरकारी सेवा विधेयक, 2007 के अन्तर्गत खण्ड 16(ड.) में निर्धारित है कि :

"केन्द्रीय सरकार संवर्ग पदों के लिए एक न्यूनतम कार्यावधि निश्चित करेगी जिन्हें योग्यता, उपयुक्तता और अनुभव के आधार पर भरा जा सकता है।"

8.5.12 खण्ड 22 में विधेयक में संवर्ग नियंत्रण अधिकारियों पर यह दायित्व है कि :

इस अधिनियम के लागू होने से छ: महीने की अवधि के अन्दर, कैरियर उन्नति और आवश्यक दक्षताएं व अनुभव प्राप्त करने के लिए और साथ ही उत्तम अधिशासन को बढ़ावा देने के लिए भी सातत्य और पूर्वानुमान लगाने के लिए मानदण्ड और मार्गनिर्देश अधिसूचित किए जाएं। विनिर्दिष्ट समयावधि से पहले स्थानान्तरण वैध कारणवश किया जाना चाहिए जिसके संबंध में कारण लिखित में दर्ज किए जाएं। यह भी शर्त है कि सभी सरकारी सेवकों की सामान्य कार्यावधि दो वर्ष से कम नहीं होगी।"

8.5.13 विधेयक में खण्ड 18 में एक केन्द्रीय सरकारी सेवा प्राधिकरण गठित करने का प्रस्ताव है। खण्ड 21 के अनुसार, केन्द्रीय प्राधिकरण "सरकारी सेवाओं और सरकारी सेवकों के संगठन, नियंत्रण, प्रचालन और प्रबंधन से संबंधित सभी मामलों में केन्द्रीय सरकार की सहायता करेगा और सलाह देगा।"

8.5.14 आयोग का मत है कि केन्दीय सिविल सेवा प्राधिकरण (जिस पर अध्याय 9 में विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है) को केन्द्रीय सरकार के अधीन सभी सिविल सेवा पदों के लिए कार्यावधि निश्चित करने की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए। इस समय, प्राधिकरण के कार्य, सरकारी सेवा विधेयक, 2007 के मसौदे के प्रावधानों के तहत सलाहकार के रूप में परिकल्पित हैं। इसमें परिवर्तन किए जाने की जरूरत है और जहाँ तक कार्यावधि निश्चित करने का संबंध है, सुझाव है कि प्राधिकरण का निर्णय सरकार के लिए बाध्यकर होना चाहिए। प्राधिकरण को तैनातियों का मानीटरन करने की जिम्मेदारी भी सौंपी जानी चाहिए और वह प्रत्येंक पद के संबंध में वास्तविक औसत कार्यावधि और कुल मिलाकर केन्द्रीय सरकार के संबंध में भी एक आवधिक मूल्यांकन संसद के समक्ष प्रस्तुत करेगा। ऐसी ही जिम्मेदारियों के साथ राज्यों के लिए राज्य सिविल सेवा प्राधिकरणों की स्थापना के संबध में राज्य सरकारों के साथ मामला तत्काल उठाए जाने के संबंध में राज्य सरकारों के साथ मामला तत्काल उठाए जाने की जरूरत है जहाँ कार्यावधियाँ कहीं कम हैं। राज्य सिविल सेवा प्राधिकरणों के ब्यौरों पर आयोग द्वारा "राज्य प्रशासन" पर अपनी रिपोर्ट में विचार किया जाएगा।

8.6 अधिकारियों के कैरियर के प्रारम्भिक भाग के दौरान उनकी क्षेत्र तैनाती

8.6.1 सामान्यतः, अखिल भारतीय सेवाओं और साथ ही अन्य संगठित समूह "क" सेवाओं के अधिकारियों के लिए भी उनकी सेवा के पहले 8 से 10 वर्षों के दौरान क्षेत्र तैनातियां की जाती हैं। तथापि, आयोग के नोटिस में यह बात लाई गई है कि ऐसे उदाहरण हैं जबकि राज्य सरकारों /संबंधित प्राधिकारियों ने इन अधिकारियों को इस अवधि के दौरान क्षेत्र की बजाए सचिवालय/ मुख्यालय में तैनात किया था। ऐसे मामले, यद्यपि संख्या में कम थे, सार्वजनिक हित में नहीं हैं क्योंकि किसी अधिकारी के लिए यह जरूरी है कि उसे क्षेत्र का पर्याप्त अनुभव हो और उसे "जमीनी वास्तविकताओं" की पूरी जानकारी प्राप्त हो ताकि वह बाद में अपनी उच्च जिम्मेदारियों का निपटान कर सके। इसलिए आयोग दृढ़ रूप से यह सिफारिश करता है कि संगठित अधिकारियों के अधिकारियों को उनके कैरियर के पहले 8-10 वर्षों के दौरान क्षेत्र भिन्न पदभार न सौंपे जाएं।

8.7 सिफारिशें

क – भारत सरकार में अधिकारियों की तैनाती करते सम, पहला आधार यह होना चाहिए कि प्रस्तावित पद के लिए सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्ति का चयन किया जाए।

ख– अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सिविल सेवा के सभी अधिकारियों को उनकी 13 वर्ष की सेवा पूरी हो जाने के बाद कार्यक्षेत्र केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण द्वारा आवंटित किया जाना चाहिए (आयोग ने इस रिपोर्ट के पैराग्राफ सं. 9.8 में इस प्राधिकरण के गठन की सिफारिश की है)।

ग– केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को कार्यक्षेत्र आवंटित करने के लिए उन सभी अधिकारियों से आवेदन–पत्र आमंत्रित करने चाहितए जिन्होंने न्यूनतम अर्हक सेवा पूरी कर ली है। आवेदन–पत्र में अधिकारियों की शैक्षिक पृष्ठभूमि, उनकी अनुसंधान उपलब्धियों (यदि कोई हों) और उनके कैरियर के दौरान महत्वपूर्ण उपलब्धियों का उल्लेख किया जाना चाहिए जो आवेदन किए गए कार्यक्षेत्र के लिए प्रासंगिक हों। एक परामर्श प्रक्रिया निर्धारित की जानी चाहिए जिसके अन्तर्गत अधिकारियों का साक्षात्कार किया जाए और विशिष्ट कार्यक्षेत्रों के लिए उनके दावों का आकलन किया जाना चाहिए। उसके बाद प्राधिकारी द्वारा यह प्रक्रिया पूरी करने के आधार पर अधिकारियों को कार्यक्षेत्र आवंटित किया जाना चाहिए। यदि कार्यक्षेत्रों के लिए आवेदक आवेदन न करें तो प्राधिकरण

द्वारा ये कार्यक्षेत्र प्रासंगिक ज्ञान और अनुभव वाले अधिकारियों को आवंटित किए जाने चाहिए।

घ– एक वित्त वर्ष के दौरान उत्पन्न होने वाली उप सचिव/निदेशक स्तर पर सभी रिक्तियों का कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग (डी ओ पी टी) द्वारा उस वित्त वर्ष की शुरूआत से काफी पहले पता लगाया जाना चाहिए। संबंधित मंत्रालयों द्वारा भी इन पदों के लिए कार्यों का संक्षिप्त उल्लेख किया जाना चाहिए। इन सभी पदों और उनके कार्यों का विवरण संबंधित अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवाओं के संवर्ग नियंत्रण अधिकारियों को सूचित किया जाना चाहिए। संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों से नामजदगियां प्राप्त होने पर, डी ओ पी टी को विभिन्न पदों की आवश्यकताओं का "पेशकश सूची" में अधिकारियों की दक्षताओं के साथ मेल करने का प्रयास करना चाहिए। तत्पश्चात डी ओ पी टी को पूरी सूची के संबंध में सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करना चाहिए।

ड.– केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकारी को सभी सिविल सेवा पदों के लिए कार्यावधि निश्चित करने की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए तथा प्राधिकरण का यह निर्णय सरकार के लिए बाध्यकर होना चाहिए।

च– संगठित सेवाओं के अधिकारियों को उनके कैरियर के पहले 8–10 वर्षों के दौरान "गैर–क्षेत्र" कार्य नहीं सौंपे जाने चाहिए।

छ– राज्य सरकारों को, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की तरह ही राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण गठित करने के लिए उपाय करने चाहिए।

9 शीर्ष प्रबंधन स्तर पर तैनाती

9.1 एक नेतृत्व पूल का सृजन

9.1.1 राष्ट्र के सिविल सेवकों की कोटि और कारगरता, अधिशासन के उसके मानक निर्धारित करने में महत्वपूर्ण घटक हैं। सिविल सेवक, विशेष रूप से वरिष्ठ स्तरों पर, निम्नलिखित प्रमुख लक्षण होने चाहिए - नेतृत्व, दूरदृष्टि, व्यापक समझ, व्यावसाक दक्षता, प्रबंधकीय संकेद्रण, नूतनता और परिवर्तन लाने और एक दल के रूप में कार्य करने की योग्यता।

9.1.2 इस अध्याय में आयोग ने अन्य देशों में एस ई एस की मुख्य-मुख्य बातों, एस ई एस के गुणावगुणों भारत के लिए आधारित माडल और वरिष्ठ स्तरों पर अधिकारियों के चयन की वर्तमान पद्धति की जाँच की है।* उसके पश्चात आयोग न उसके बाद आयोग ने, कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता तथा और अधिक प्रतिस्पर्धात्मकता पर बल देते हुए भारत सरकार में वरिष्ठ पदों पद तैनातियों के लिए एक नई चयन प्रक्रिया का सुझाव दिया है।

9.2 वरिष्ठ कार्यकारी सेवा

9.2.1 एस ई एस की विशेषताएं

9.2.1.1 जैसीकि इस रिपोर्ट के अध्याय 3 में चर्चा की गई है, एक वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (एस ई एस) का गठन, देशों के सुधार एजेण्डे का एक आम विषय रहा है जिन्होंने विगत तीन दशकों के दौरान सिविल सेवा सुधारों की दिशा में कार्य किया है। विचार, एस ई एस में थोड़ी सी संख्या में सिविल सेवकों की नियुक्ति करना है जिनमें से उच्च स्तर पर सरकारी नियुक्तियां की जा सकें। सिविल सेवकों का सावधानीपूर्वक चुना गया यह समूह, मंत्रियों के ठीक नीचे कार्यकारी पिरामिड के शीर्ष के निकट होता है। एम ई एस सिविल सेवकों के पूर्ण समूह का एक उप सेट है जिनके लिए उनसे अपनी दूरदृष्टि, श्रेष्ठ निष्पादन, कर्त्तव्यनिष्ठा और नूतनता द्वारा नेतृत्व प्रदान करने की उम्मीद की जाती है। यह सिविल सेवा के अन्दर एक समूह है जिसे व्यापक अवसर प्राप्त होते हैं, जिसकी रोजगार की विशेष स्थितियां होती हैं, जिसे निष्पादन और आचरण के कठोर मानदण्डों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है, जिसे पारिश्रमिक की उच्च दर प्रदान की जाती है और जिसका रोजगार सुरक्षित होता है। एस ई एस की विशिष्ट विशेषताएं है:

* यह सूचना (1) बारबरा नमबर्ग "मेनेजिंग दि सिविल सर्विस: रिफोर्म लेसन्स फ्राम एडवान्स्ड इन्डस्टियलाइज्ड कन्ट्रीज-विश्व बैंक चर्चा पत्र (204), नवम्बर,1994,(2) जे.आर. नेथेरकोट "दि आस्ट्रेलियन एक्सपीरिएन्स आफ पब्लिक सेक्टर रिफोर्म", कामनवैल्थ आफ आस्ट्रेलिया, 2003 से ली गई है।

- इसके अन्तर्गत सिविल सेवकों का एक समूह होता है जिन्हें मंत्रालयों, विभागों और एजेन्सियों के बीच शीर्ष स्तर पदों पर नियुक्त किया जाता है।
- ये सामान्यत: नीति निर्माण पदों पर होते हैं अथवा प्रमुख प्रचालन एजेन्सियों अथवा एक जैसे विभागों के प्रधान होते हैं
- यह राजनीतिक कार्यकारी के साथ निकट रूप से कार्य करता है।
- इसका सिविल सेवा में 1% से कम हिस्सा होता है।
- यह सिविल सेवा से बाहर के आवेदकों और साथ ही सेवारत अधिकारियों के लिए भी खुला होता है।
- इसका चयन खुले विज्ञापनों और भली-भांति प्रचारित प्रतिभा खोज के आधार पर सावधानीपूर्वक किया जाता है।
- इसकी नियुक्ति पारिश्रमिक की उच्च दरों पर संविदात्मक शर्तों पर की जाती है।
- एस ई एस में कैरियर प्रगति निष्पादन के आधार पर तय होती है।
- यह नैतिक मानकों के एक विशिष्ट सेट से बंधा होता है जैसे कि मूल्य और आचरण संहिता।

9.2.1.2 अन्तर्राष्ट्रीय रूप से, एस ई एस की भूमिका, सरकारी संगठनों के निष्पादन में सुधार करने के लिए नेतृत्त्व और प्रबंधन प्रदान करना है। एस ई एस, नीति निर्माण और कार्यान्वयन के बीच एक उपयोगी सेतु उपलब्ध कराता है। क्षेत्रक में अपने कार्यक्षेत्र ज्ञान और अनुभव के आधार पर, एस ई एस इस ढंग से राजनीतिक कार्यपालिका को जानकारी प्रस्तुत करने की स्थिति में होता है जिससे किए जाने वाले प्रभावी नीतिगत चुनाव करने सम्भव होते हैं।

9.2.2 एस ई एस की संरचना

9.2.2.1 एस ई एस, सिविल सेवाओं में एक गुट के रूप में विद्यमान रहता है और कुछ गुट अन्यों की तुलना में अधिक सीमित होते हैं। भारत, फ्रांस, इटली, जापान, कोरिया, मलेशिया और स्पेन में पाया जाने वाला कैरियर आधारित एस ई एस के अन्तर्गत, प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम से प्रवेश स्तर पर भर्ती किए गए सिविल सेवक सम्मिलित हैं, जिनमें अन्य फीडर संवर्गों, जैसे कि राज्य/कनिष्ठ, सिविल

सेवाओं से पदोन्नति के जरिए एस ई एस में प्रवेश करने वालों का भी थोड़ा अनुपात होता है। इसके सदस्यों को, जिन्हें उनके कैरियर की शुरूआत में चुना जाता है, प्रशिक्षित किया जाता है और उन्हें एक निपुण कोर बनने के लिए तैयार किया जाता है तथा त्वरित कैरियर मार्गों पर तैनात किया जाता है। सरकार के बीच एस ई एस को प्रबंधित परिभ्रमण से विशेषज्ञ तैयार करने में मदद मिलती है जो तैनात किए जाने वाले किसी भी संगठन के कार्यों को आसानी से समझ लेते हैं। इसकी बन्द प्रकृति का यह लाभ है कि इनकी एक सामान्य संस्कृति और मूल्य पद्धति होती है तथा कोर के बीच एक प्रतिस्पर्द्धी मात्रा होती है, एक ऐसा मिश्रण जिससे सरकारी क्षेत्रक के बीच श्रेष्ठ संचार कायम करने में सुविधा होती है। तथापि, सुरक्षित कैरियर मार्ग का आश्वासन, एस ई एस कैरियर की मुख्य कमी है क्योंकि इससे प्रतियोगिता को कमी द्वारा पहल हतोत्साहित होती है और इससे सुस्ती को जन्म मिलता है। इसका कारण यह है कि शीर्ष सिविल सेवा पदों पर नियुक्तियां इस चयनित समूह के सदस्यों में से की जाती है। न केवल उच्च अर्हताप्राप्त और सक्षम व्यक्तियों के लिए कठिन है बल्कि सिविल सेवाओं की अन्य शाखाओं से उच्च निष्पादनकर्ताओं के लिए भी सरकार में उच्च पदों पर चुना जाना कठिन है।

9.2.2.2आस्ट्रेलिया, बल्जियम, न्युजीलेण्ड, यू.के., नीदरलेण्ड्स और अमरीका की तरह पद आधारित एस ई एस अधिक मुक्त है क्योंकि विनिर्धारित वरिष्ठ पदों पर नियुक्तियां एक विस्तृत पूल से की जाती है जिसमें सभी सिविल सेवक सम्मिलित होते हैं जो आवेदन करने के पात्र होते हैं तथा संगत कार्यक्षेत्र दक्षता व अनुभव रखने वाले निजी क्षेत्रक से आवेदक भी सम्मिलित होते हैं। इसका खुलापन इसकी मूल मजबूती है। सरकार में और सरकार से बाहर के भी सभी व्यावसायिक संवर्ग चयनित शीर्ष पदों के लिए प्रतियोगिता कर सकते हैं। इस पद्धति से न केवल विभिन्न स्त्रोतों से शीर्ष सिविल सेवा नियुक्त व्यक्तियों में से चुनने का विकल्प प्राप्त होता है बल्कि इससे पार्श्विक प्रवेशकर्ताओं के लिए सम्भव होता है कि वे अपनी कार्य संस्कृति ला सके जिससे सरकारी संगठनों में नवीकरण और अनुकूलता भी सम्भव होता है। यद्यपि यह पद्धति कैरियर पद्धति की तुलना में अधिक मुक्त है, तथापि व्यवहार्यत: पद-आधारित पद्धति में अधिकांश नियुक्तियां कैरियर सिविल सेवकों के बीच में से होती है। अमरीका में, एस ई एस केवल 10 प्रतिशत पद "बाहरी व्यक्तियों" से भरे जाते हैं, एस ई एस, केवल 10 प्रतिशत पर "बाहरी व्यक्तियों" से भरे जाते हैं। आस्ट्रेलिया में, "आस्ट्रेलियाई सरकारी सेवा" से बाहर एस ई एस में से भर्ती 1992-93 में 25 % से 2000-01 में 14 % के बीच थी।

9.2.2.3यद्यपि कैरियर-आधारित और पद-आधारित पद्धतियां दो भिन्न-भिन्न माडलों पर आधारित हैं, उनके बीच अन्तर कोई खास नहीं था। ऐसे देश हैं जहाँ एक अथवा दो अन्य पद्धति विद्यमान है जिन्होंने सफलतापूर्वक वैकल्पिक पद्धति को सफलतापूर्वक अपनाया है जिससे कि उनके चुने हुए माडल की कारागरता में वृद्धि हो सके। उदाहरण के लिए, कुछ कैरियर आधारित पद्धतियों से उनके वरिष्ठों में प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित करने के लिए उनके बंद दरवाजे खुल गए हैं। कोरिया के कैरियर-आधारित 20% एस ई एस की भर्ती आजकल खुले बाजार से की जाती है। दूसरी ओर, यू एस ए में एस ई एस ने - एक पद आधारित पद्धति - कैरियर आधारित पद्धति के एक लक्षण को अपनाया है कि इसने संघीय संगठनों के बीच अपने सिविल सेवकों के लिए अधिक गतिशीलता के जरिए कोरों के बीच भावना में वृद्धि करने के लिए प्रोत्साहन लागू किए हैं। आजकल एस ई एस सदस्यों को वैयक्तिक रैंक प्रदान किया जाता है जिसे वे जिस संघीय सेवा में जाएंगे, ले जा सकते हैं।

9.2.3 एस ई एस का प्रबंधन

9.2.3.1पद-आधारित पद्धति में कैरियर प्रबंधन, कैरियर-आधारित पद्धति की तुलना में अधिक विकेन्द्रीकृत है। यू एस ए में एस ई एस के लिए नियुक्तियां विकेन्द्रीकृत हैं: संघीय विभाग स्वयं एस ई एस के रूप में पदों को पदनामित करते हैं और एस ई एस उम्मीदवारों की भी भर्ती करते हैं। यू.के. में प्रत्येक मंत्रालय यह निर्णय लेता है कि किन पदों को एस ई एस में सम्मिलित किया जाए। अपनी चयनात्मक प्रकृति बनाए रखते हुए एस ई एस कुल मिलाकर पूरी सिविल सेवा के 1% से कम बहुत छोटी है। एस ई एस में संख्या न्युजीलेण्ड में 300 से लेकर सिंगापुर में 490 और यू एस ए में 7,700 के बीच है। ब्राजील में एस ई एस पदों की कुल संख्या, जिन्हें विशेष क्षतिपूर्ति पैकेज प्राप्त हो सकता है, कठोर विनियमन द्वारा शासित हो सकती है। बेल्जियम की कोपेरनिक कार्यक्रम के अन्तर्गत एस ई एस आकार को 2000 से कम करके वर्तमान की 450जक कम कर दिया गया।

9.2.3.2 यद्यपि कैरियर-आधारित एस ई एस के सदस्यों की नियुक्ति भर्ती के समय से लेकर सेवानिवृत्ति की आयु तक की जाती है। तथापि पद-आधारित एस ई एस संविदे के आधार पर होते हैं। यू एस एस में, एस ई एस एक खुला संविदा होता है। आस्ट्रेलिया, न्युजीलेण्ड और स्वीडन में निश्चित अवधि संविदा होते हैं। आस्ट्रेलियाई सरकारी सेवा अधिनियम के अनुसार, सरकार के सचिवों की नियुक्ति अधिकतम 5 वर्ष के लिए संविदे के आधार पर की जाती है। न्युजीलेण्ड में, एजेन्सियों के मुख्य कार्यकारियों का

संविदा 5 वर्ष की अवधि के लिए राज्य सेवा आयुक्त के पास होता है। वर्ष 1996 से यू.के में एस ई एस के सभी सदस्य एक निश्चित अवधि के लिए वैयक्तिक संविदे के अन्तर्गत कवर हैं।

9.2.4 एस ई एस में निष्पादन प्रबंधन

9.2.4.1 जैसा कि पहले कहा गया है, निष्पादन अनुस्थापन एस ई एस को शेष सिविल सेवाओं से अलग करता है। निष्पादन मानक अग्रिम रूप से निर्धारित होते हैं। यू.एस. निष्पादन मानक अग्रिम रूप से निर्धारित होते हैं। यू.एस. "सरकार निष्पादन और परिणाम अधिनियम, 1993" के तहत अपेक्षित है कि नियुक्त करने वाले अधिकारी को कार्यकारी के निष्पादन के संबंध में सिफारिशें करने के लिए, जिनमें निष्पादन रेटिंग और बोनस संबंधी सिफारिशें भी सम्मिलित हैं, विभागों को निष्पादन समीक्षा बोर्ड स्थापित करने चाहिए।

9.2.4.2 एस ई एस में निष्पादन का कठोरतापूर्वक आकलन किया जाता है। न्यूजीलेण्ड में राज्य सेवा आयुक्त, संबंधित मंत्री, केन्द्रीय एजेन्सियों और स्व: आकलन के जरिए आकलन सहित, अनेक स्रोतों का इस्तेमाल करके, निष्पादन करार के विरूद्ध की दृष्टि से प्रत्येक मुख्य कार्यकारी के निष्पादन का आकलन करता है। इस आकलन के बाद, जिस सिविल सेवक का आकलन किया जा रहा है। उसके साथ आमने-सामने बैठक होती है।

9.2.4.3 आस्ट्रेलिया में, कार्य की जिम्मेदारियों और निष्पादक संकेतकों के संबंध में एस ई एस सिविल सेवक और उसके पर्यवेक्षक के बीच परस्पर सहमति होती है। निष्पादन चक्र के अन्त में, पर्यवेक्षक निष्पादन की सहमत संकेतकों के अनुसार रेटिंग करता है। निष्पादन-आधारित वेतन की पात्रता के लिए आकलन को आधार माना जाता है।

9.2.4.4 पद-आधारित पद्धति में एस ई एस वेतन का एक घटक होता है जिसका निर्धारण निष्पादन के जरिए किया जाता है। अमरीका में, एस ई एस का गठन करने का एक तयशुदा उद्देश्य निष्पादन के लिए वेतन उपाय अपनाना था जिससे कि वरिष्ठ प्रबंधकों को पुरस्कृत किया जा सके। न्युजीलेण्ड में मुख्य कार्यकारियों को मूल वेतन के 15 % तक का पुरस्कार दिया जाता है यदि उनके विभाग नीतिगत प्रोत्साहन योजना के लक्ष्यों की पूर्ति करें। कनाडा में, वेतन के 10 % से 15 % तक की विवेकाधीन एकमुश्त राशि, 2000-01 में लागू की गई निष्पादन प्रबंधन योजना के अन्तर्गत एस ई एस के सदस्यों को अदा की जाती है।

तालिका 9.1: एस ई एस की देश-वार विशेषताएं

	आस्ट्रेलिया	कनाडा	फ्रांस	मलेशिया	भारत	न्युजीलेण्ड	सिंगापुर	यू.के	यू.एस.ए
संरचना									
मुख्यत: कैरियर अथवा पद आधारित ?	कैरियर	कैरियर	कैरियर	कैरियर	कैरियर	पद	कैरियर	कैरियर	पद
किसी अन्य पद्धति की कोई अन्य विशेषता प्रदर्शित	हाँ, विभागाध्यक्ष की खुली भर्ती में	हाँ शीर्ष पदों के लिए बाह्य आवेदकों की अनुमति देने में	नहीं सिवाय राजनीतिक नियुक्तियों के	नहीं	नहीं	नहीं, सिवाय मुख्य कार्यपालक के केन्द्रीयकृत चयन के	नहीं	हाँ, कुछ एस ई एस की संविदा नियुक्ति	हाँ, एस ई एस के लिए रैंक-इन-पर्सन और ओ पी एम अवहेलना में
केवल राष्ट्रीय एजेन्सियों में अथवा उप-राष्ट्रीय में भी नियुक्त	राष्ट्रीय एजेन्सी	राष्ट्रीय एजेन्सियों किन्तु द्वितियक प्रान्तों के लिए गुंजाइश	राष्ट्रीय और स्थानीय एजेन्सियां	राष्ट्रीय और प्रान्तीय एजेन्सियां	राष्ट्रीय प्रान्तीय और स्थानीय एजेन्सियां	राष्ट्रीय एजेन्सियां	प्राकृतिक एजेन्सियां तथा सांविधिक निकाय	राष्ट्रीय एजेन्सियां तथा कार्यपालक एजेन्सियां	राष्ट्रीय एजेन्सियां
सामान्य अथवा विशेषज्ञ	सामान्य	सामान्य	सामान्य, शीर्ष पदों को छोड़कर	सामान्य	सामान्य	सामान्य और विशेषज्ञ	सामान्य	सामान्य और विशेषज्ञ	सामान्य और विशेषज्ञ
आकार	उ.न.	3600	5360	3700	5000	300	490	3200	7000
भर्ती									
जल्द अथवा मध्य कैरियर	कैरियर-मध्य	शीघ्र किन्तु कैरियर-मध्य में एस ई एस के लिए चयन	शीघ्र	शीघ्र	शीघ्र	कैरियर-मध्य	शीघ्र	शीघ्र किन्तु चयन कैरियर मध्य में	कैरियर मध्य

तालिका 9.1: एस ई एस की देश–वार विशेषताएं

	आस्ट्रेलिया	कनाडा	फ्रांस	मलेशिया	भारत	न्युजीलेण्ड	सिंगापुर	यु.के	यू.एस.ए
चयन का आधार	योग्यता तथा सरकार के अन्दर व बाहर सभी के लिए खुली	योग्यता और खुली	योग्यता (शीर्ष पदों के लिए राजनीतिक निर्णय)	योग्यता	योग्यता	योग्यता और खुली	योग्यता बंद पद्धति	योग्यता और खुली : उम्मीदवारों का पता लगाने के लिए तीव्र उपाय कार्यक्रम	योग्यता और खुली सिवाय 10 % राजनीतिक नियुक्तियों के
चयन प्रक्रिया में पारदर्शिता	पूर्ण, पी एस सी के पर्यवेक्षण में	पूर्ण, पी एस सी के पर्यवेक्षण में	योग्यता-आधारित प्रतिस्पर्धा पर आधारित, राजनीतिक नियुक्तियों के अलावा पारदर्शी	पी एस सी के माध्यम से योग्यता आधारित प्रतिस्पर्धा और शीर्ष पदों के लिए चयन समितियां	पी एस सी के माध्यम से योग्यता आधारित प्रतिस्पर्धा और शीर्ष पदों के लिए चयन समितियां	एस एस सी के माध्यम से खुली प्रतियोगिता और मुख्य कार्यकारी गैर-भेदभावपूर्ण	पी एस सी के माध्यम से योग्यता आधारित प्रतिस्पर्धा	पी एस सी के माध्यम से योग्यता आधारित और शीर्ष पदों के लिए चयन पृथक प्रक्रिया के गैर-भेदभावपूर्ण	योग्यता आधारित चयन और प्रमाणन, सिवाय राजनीतिक नियुक्तियों के
सकारात्मक कार्रवाई	गैर-भेदभावपूर्ण	गैर-भेदभावपूर्ण	गैर-भेदभावपूर्ण	विकलांग व्यक्तियों के लिए विशेष प्रावधान के साथ वंशानुगत कोटा	असुविधा				
प्राप्त समूहों और विकलांग व्यक्तियों के लिए कोटा	गैर-भेदभावपूर्ण	गैर-भेदभावपूर्ण	गैर-भेदभावपूर्ण	समान अवसर अधिनियम और अल्पसंख्यकों के लिए सकारात्मक कार्रवाई					

तालिका 9.1: एस ई एस की देश-वार विशेषताएं									
	आस्ट्रेलिया	कनाडा	फ्रांस	मलेशिया	भारत	न्युजीलेण्ड	सिंगापुर	यु.के	यू.एस.ए
विशिष्ट रूप से उच्च निष्पादन हेतु एस पी एस का प्रबंधन									
एस पी एस का प्रबंधन कौन करता है	सरकारी सेवा आयोग और पी एस सी	ट्रेजरी बोर्ड और पी एस सी	सिविल सेवा विभाग	सिविल सेवा विभाग और पी एस सी	कार्मिक विभाग	राज्य सेवा आयुक्त और मुख्य कार्यपालक	पी एस सी और प्रधानमंत्री कार्यालय में पी एस प्रभाग	मंत्रिमंडल कार्यालय	कार्मिक प्रबंधन का कार्यालय और एजेन्सी प्रमुख
प्रबंधन का केन्द्रीयकरण	पर्याप्त विकेन्द्रीकरण	पर्याप्त विकेन्द्रीकरण	पर्याप्त विकेन्द्रीकरण	विभागों और प्रान्तों को सीमित प्रत्यायन के साथ केन्द्रीयकृत प्रबंधन	संघीय और प्रान्तीय सरकारों का भागीदारीपूर्ण नियंत्रण	राज्य सेवा के साथ अनिवार्य परामर्श से विकेन्द्रीकृत प्रबंधन	पी एस सी और कार्मिक बोर्ड द्वारा केन्द्रीयकृत प्रबंधन	मंत्रिमंडल कार्यालय द्वारा केन्द्रीयकृत प्रबंधन	हाँ, ओ पी एम के परामर्श से एजेन्सियों द्वारा
उत्तरोत्तर योजना	हाँ	हाँ	कोई विशिष्ट कार्यनीति नहीं	कोई विशिष्ट कार्यनीति नहीं	कोई विशिष्ट कार्यनीति नहीं हाल ही में कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता में रूचि	हाँ, राज्य सेवा आयुक्त के साथ परामर्श से मुख्य कार्यपालक द्वारा	हाँ पी एस प्रभाग द्वारा	हाँ मंत्रिमंडल कार्यालय में वरिष्ठ सिविल सेवा द्वारा	हाँ, ओ पी एम के परामर्श से
संरचना									
प्रशिक्षण	व्यापक कार्यनीति पर पी एस सी और विभागों द्वारा निगरानी	व्यापक	सेवा कालीन प्रशिक्षण कानूनों और विनियम द्वारा विनियंत्रित	केन्द्रीकृत	केन्द्रीकृत	राज्य सेवा आयुक्त द्वरा पर्यवेक्षण	प्रत्येक वर्ष अनिवार्य न्यूनतम प्रशिक्षण्	दक्षता निर्माण ॲर नीतिगत	एजेन्सियों और संघीय कार्यकारी संस्थान की संयुक्त भागीदारी

तालिका 9.1: एस ई एस की देश–वार विशेषताएं

	आस्ट्रेलिया	कनाडा	फ्रांस	मलेशिया	भारत	न्युजीलेण्ड	सिंगापुर	यु.के	यू.एस.ए
रोजगार व्यवस्था :अवधि अथवा संविदा	संविदा	अवधि	अवधि, सिवाय राजनीतिक नियुक्तियों के	अवधि	अवधि	संविदा	अवधि	अनिश्चित संविदा	अनिश्चित संविदा
पृथक आचरण संहिता ?	हाँ	हाँ,कोर दक्षताओं के रूप में	सभी सिविल सेवकों के लिए समान आचरण संहिता	विशेष आचरण संहिता नियम	विशेष आचरण संहिता नियम	राज्य सेवा अधिनियम के आधार पर विशेष आचरण संहिता	विशेष आचरण संहिता	विशेष आचरण संहिता	विशेष आचरण संहिता और कोर अर्हतांए
निष्पादन आकलन	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ
कैरियर उन्नति निष्पादन पर निर्भर ?	स्पष्ट संयोजन	स्पष्ट संयोजन	स्पष्ट संयोजन	बन्द पद्धति के अन्दर उच्च पदों के साथ संयोजन	पदोन्नति और पसंदीदा पदों के साथ संयोजन	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ
वेतन घटक निष्पादन द्वारा निर्धारित	निष्पादन वेतन के संबंध में नियम : ब्राडबेण्ड वेतन पद्धति का उपयोग	वेतन के 10 से 20 % तक की राशि नहीं विवेकाधीन एकमुश्त	नहीं	वार्षिक वेतन बढ़ोतरी निष्पादन पर निर्धारित	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ, दोहरे वेतन बेण्डों और निष्पादन वेतन का उपयोग	हां, दोहरे वेतन बेण्डों का उपयोग; निष्पादन बोनस की अदायगी के लिए विशेष निधि और विशेष पैकेजों के प्रचालन के लिए शिथिलनीयता

9.2.5 भारत में एस ई एस

9.2.5.1 भारत में कैरियर-आधारित पद्धति का ब्रिटिश अवधि से एक लम्बा इतिहास है। विशेष रूप से अखिल भारतीय सेवाओं की विद्यमानता संविधान के अनुच्छेद 312 की बदौलत है जो संसद को कानून द्वारा एक या अधिक अखिल भारतीय सेवाओं की व्यवस्था करने की शक्ति प्रदान करता है तथा जिसमें यह भी निर्धारित है कि संविधान के लागू किए जाने के समय भारतीय प्रशासनिक सेवा (आई ए एस) और भारतीय पुलिस सेवा (आई पी एस) के रूप में ज्ञात सेवाओं को अखिल भारतीय सेवाएं समझा जाएगा। वस्तुत: ये भारत में कैरियर आधारित एस ई एस हैं।

बाक्स 9.1: केन्द्र –राज्य संबंधों पर सरकारिया आयोग– अखिल भारतीय सेवाओं की भूमिका के संबंध में

(i) अखिल भारतीय सेवाएं आज भी उतनी ही जरूरी हैं जितनी कि वे संविधान के निर्माण के समय जरूरी थी तथा देश की एकता को बनाए रखने के लिए एक प्रमुख पद्धति बनी हुई है। नि:सन्देह, अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों ने भूमिका निभाने में अपनी समर्थता का प्रदर्शन किया है जिसकी परिकल्पना संविधान निर्माताओं ने उनके लिए की थी।

(ii) अखिल भारतीय सेवाओं को विखण्डित करने अथवा राज्य सरकारों को स्कीम से हटने की छूट को देश के वृहद हित के विरूद्ध और हानिकर समझा जाना चाहिए। ऐसे उपाय से निश्चय ही संकीर्णता वाले हितों को बढ़ावा मिलेगा और पूरे देश का अखण्डता, सामन्जस्य, कार्यकुशलता और प्रशासन में समन्वय को धक्का पहुंचेगा।

(iii) अखिल भारतीय सेवाओं को और मजबूत बनाया जाना चाहिए तथा उनसे उम्मीद की जाने वाली भूमिका पर और अधिक बल दिया जाना चाहिए। ऐसा, चयन, प्रशिक्षण, तैनाती, विकास और पदोन्नति नीतियों तथा पद्धतियों में एक सुनियोजित सुधार के जरिए प्राप्त किया जा सकता है। सामन्यवाद पर वर्तमान रूख के स्थान पर सार्वजनिक प्रशासन के एक अथवा अधिक क्षेत्रों में और अधिक विशेषज्ञता पर बल दिया जाना चाहिए। इस उद्देश्य हेतु प्रशिक्षण और कैरियर विकास नीतियां में बदलाव लाया जाना चाहिए। अनुशासनात्मक नियंत्रण का उद्देश्श् सर्वोत्तम सेवा परम्पराओं को प्रोत्साहित करना और उन परम्पराओं को समाप्त करना होना चाहिए जो कामयाब नहीं रही है। अन्तत: इन सेवाओं के प्रबंधन के लिए जिम्मेदार केन्द्र और राज्य सरकारों में अधिकारियों के बीच और अधिक तालमेल व समय-समय पर संवाद आयोजित किए जाने चाहिए।

9.2.5.2 भारत सरकार में उच्च प्रबंधन पदों के संदर्भ में कार्मिक प्रशासन के पूरे मुद्दे की जाँच करते समय प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने वरिष्ठ प्रबंधन पदों के बीच भेद किया था, अर्थात कार्यात्मक क्षेत्र के अन्दर पद जिनपर संबंधित कार्यात्मक संवर्ग का स्टाफ नियुक्त किया जाना चाहिए और कार्यात्मक क्षेत्र से बाह्य पद, जिनके लिए अपेक्षित कार्यात्मक अनुभव अखिल भारतीय सेवाओं तथा केन्द्रीय सेवाओं से और इंजीनियरों, वैज्ञानिकों, अर्थशास्त्रियों आदि जैसे विशेषज्ञों से उपलब्ध होता है। आयोग ने सिफारिश की कि वरिष्ठ प्रबंधन में संयुक्त सचिव और अपर सचिव स्तर पर, विशुद्धत: कार्यात्मक पदों से बाहर, "विशेषज्ञता के क्षेत्रों का विस्तार होगा तथा यह सम्भव होना चाहिए और यह आवश्यक है कि एक विशेषज्ञता से किसी सम्बद्ध विशेषज्ञता में आने-जाने की व्यवस्था हो। केन्द्रीय सरकार में विशेष सचिव अथवा सचिव के सर्वोच्च स्तर पर जो कारक सर्वाधिक महत्वपूर्ण है वह व्यक्ति की सामान्य प्रबंधकीय दक्षता है।"[89] तदनुसार, प्रथम प्र. सु. आ. ने सुझाव दिया कि कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर

[89]"कार्मिक प्रशासन" पर प्रथम प्र. सु. आ. की रिपोर्ट, पैराग्राफ 35, पृ. 26

वरिष्ठ प्रबंधन पद ऐसे अधिकारियों द्वारा भरे जाने चाहिए जिन्हें आठ "विशेषज्ञताओं" में से एक विशेषज्ञता में नीति और प्रबंधन पूल के सदस्य के रूप में अनुभव हो (कार्य क्षेत्र की अवधारणा के बारे में अध्याय 8 में विचार किया गया है)।

9.2.5.3 भारत सरकार ने विगत में सामान्य रूप से सलाहकारों के पदों पर और कभी-कभी प्रमुख प्रशासनिक कार्यों के लिए भी उच्चतर पद्धतियों में समय-समय पर बाह्य प्रतिभा का भी समावेश किया है। उदाहरण के लिए, मुख्य आर्थिक सलाहकार, भारत सरकार पारम्परिक रूप से एक पार्श्व प्रवेशकर्ता होता है, जो नियमानुसार 45 वर्ष की आयु से कम का होना चाहिए तथा अनिवार्य रूप से एक प्रख्यात अर्थशास्त्री होना चाहिए। अनेक अन्य असाधाराण योग्यता वाले व्यक्तियों को सरकार के सचिवों के रूप में उच्च स्तर पर तैनात किया गया है।

9.2.6 भारत के लिए पद-धारित एस ई एस माडल के गुणावगुण

9.2.6.1 आयोग ने, भारत के लिए पद-आधारित एस ई एस माडल और कैरियर-आधारित माडल के लाभ और हानि के विषय पर विचार-विमर्श किया है। भारत में कैरियर-आधारित एस ई एस के कार्यकरण के संबंध में कुछ कमियां बताई गई हैं। सुरक्षित कैरियर मार्ग का आश्वासन कैरियर आधारित पद्धति की सबसे बड़ी कमी बताई गई है। प्रथागत कमियां, वरियता पर अत्यधिक निर्भरता, अपर्याप्त वार्षिक रिपोर्टिंग पद्धति और प्राय: तबादले मिलकर और भी अधिक मुखर हो जाती हैं। इसने, सरकार के उच्च स्तर पर प्रतिस्पर्धा को कम करके पहलशक्ति को हतोत्साहित किया है। न केवल सरकार से बाहर उच्च अर्हता प्राप्त व्यक्तियों के लिए बल्कि अन्य सेवाओं से उच्च निष्पादनकर्ताओं के लिए भी शीर्ष सिविल सेवा पदों पर चुना जाना अत्यंत कठिन है। यह भी कहा जाता है कि वरिष्ठ प्रबंधन पदों पर शीर्ष कैरियर सिविल सेवाओं को अर्ध-एकाधिकारवादी प्रभुत्व से सुस्ती आती है, नवीन विचारधारा अवरूद्ध होती है और सरकार से बाहर से नए विचारों का प्रवाह भी रूकता है। ऐसी दलीलों से इस सुझाव के तर्क को बल मिलता है कि प्रणाली की भारतीय सिविल सेवाओं के लिए एक पद-धारित एस ई एस किस्म पर विचार करने की जरूरत है।

9.2.6.2 किन्तु इसके विरोध में एक तर्क है कि अखिल भारतीय सेवाओं से (और विशेष रूप से आई ए एस) क्षेत्र स्तर पर कटिंग एज और शीर्ष नीति निर्माण पदों के बीच एक अनूठा तालमेल प्राप्त होता है जैसाकि प्रथम प्र. सु. आ. और सरकारिया आयोग ने भी उल्लेख किया है । नीति निर्माण और कार्यान्वयन के बीच सतु यद्यपि सभी पद्धतियों के महत्वपूर्ण है, तथापि, देश की क्षेत्रीय विविधता को देखते हुए, भारतीय संदर्भ में नीतिगत महत्व का है तथा भारत में ब्रिटिश प्रशासन का एक पहलू था जिसे हमारे संविधान निर्माताओं ने सोच-समझकर अपनाया था।

9.2.6.3 यह भी दलील दी जाती है कि देश के जटिल सामाजिक-राजनीतिक परिवेश और सामान्य आदमी की जरूरतों के प्रति संवेदनशीलता तथा अनुभव, व्यापक रूप से क्षेत्र अनुभवों के साथ, जो इन सेवाओं को प्राप्त होता है, निजी क्षेत्रक में उपलब्ध नहीं हो सकता, क्योंकि निजी क्षेत्र के पास इस प्रकार के क्षेत्र अनुभव के संबंध में व्यापक और तीव्र अनुभव उपलब्ध नहीं है। केवल शीर्ष स्तर पर नीति निर्माण पदों पर पार्श्विक प्रवेश का, केन्द्रीय सरकार से ग्रामीण गांवों तक कमान की श्रृंखला में अनेक संयोजनों को देखते हुए, बहुत कम प्रभाव पड़ सकता है। इसके अलावा, यद्यपि इस प्रकार की एस ई एस पद्धति के अपने लाभ हैं, जो सरकारी और निजी दोनों ही क्षेत्रकों से सर्वोत्तम प्रतिभा को आकर्षित करती है; तथापि, निजी क्षेत्रक में पर्याप्त और उपयुक्त प्रतिभा के अभाव की दृष्टि से भारत के लिए कुछ हानियां भी हो सकती हैं, एस ई एस के लिए नई भर्ती पद्धति के सृजन के परिणामस्वरूप सकारात्मक कार्रवाई के संबंध में संवैधानिक अधिदेश पर ऐसी भर्ती (विशेष रूप से यदि बडे पैमाने पर की जाए) का सम्भावित प्रतिकूल प्रभाव, निजी क्षेत्रक से प्रवेशकर्ताओं की स्थिति में हितों में मतभेद का मुद्दा, और साथ ही विद्यमान कैरियर-आधारित सेवाओं के विरोध की भी सम्भावनाएं। यह भी दलील दी जाती है कि पद-आधारित एस ई एस भारत में सिविल सेवाओं का एक व्यवहार्य विकल्प नहीं हो सकती क्योंकि पैराग्राफ 9.2.2.2 में वर्णित किसी भी देश का आकार, जटिलता और भारत की अनूठी संघीय प्रणाली के समान नहीं है। आस्ट्रेलिया, कनाडा, न्युजीलेण्ड और अमरीका जैसे देशों के सासथ तुलना करना बहुत ज्यादा संगत नहीं होगा क्योंकि सिविल सेवाओं की प्रणाली पर स्थानीय संस्कृति, देश में सरकारी सेवा के मूल्यों, इसके इतिहास, आर्थिक विकास के वर्तमान स्तर, वृहद राजनीतिक परिवेश आदि के संदर्भ में विचार करना होगा। आयोग ने इस मुद्दे पर इसके सभी पहलुओं की दृष्टि से विचार किया है और उभरती हुई चुनौतियों के संदर्भ में तथा कुल मिलाकर इसका मत है कि पद-आधारित एस ई एस की कतिपय विशेषताओं का भारत में सिविल सेवाओं में समावेश करने के प्रति उत्तरोत्तर दृष्टिकोण अपनाए जाने की जरूरत है। इसका उल्लेख पैराग्राफ 9.5 में किया गया है।

9.3 संयुक्त सचिव/एस ए जी और उससे ऊपर के स्तर के लिए अधिकारियों के चयन की वर्तमान पद्धति

9.3.1 इस समय, नेतृत्त्व पदों के लिए अधिकारियों के विनिश्चयन के संबंध में भारत सरकार में एक "पैनल तैयार" करने की नीति प्रचालन में है जिसमें केवल उन अधिकारियों को सचिवों के एक समूह द्वारा, जिन्हें उनका सेवा रिकार्ड का आकलन करने का काम सौंपा जाता है, नामों के "पैनल में शामिल किया जाता है जिनके श्रेष्ठ कैरियर रिकार्ड होता है। शीर्ष सिविल सेवा पदों के लिए केवल पैनलशुदा

व्यक्तियों का चयन किया जाता है। केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत पैनल तैयार करने की प्रक्रिया की क्रियाविधियों का निम्न प्रकार उल्लेख किया गया है:

- *केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम में भाग लेने वाली समूह "क" सेवाओं और अखिल भारतीय सेवाओं से पात्र अधिकारियों की एक उपयुक्तता सूची तैयार करने की प्रथा है (पैनल के नाम से ज्ञात)। यह क्रियाविधि एक ही वर्ष वाले में आवंटन वाले अधिकारियों को एक समूह मानते हुए सामान्यत:" वार्षिक आधार पर आयोजित की जाती है।*
- *संयुक्त सचिव और उसके समकक्ष पद स्तर पर, सिविल सेवा बोर्ड, ए सी सी को प्रस्तुत करने के लिए पैनल को अन्तिम रूप देता है, इस कार्य में सचिवों की एक समीक्षा समिति, सिविल सेवा बोर्ड की सहायता कर सकती है।*
- *सिविल सेवा बोर्ड की सिफारिश पर ए सी सी द्वारा अनुमोदित पैनल का उपयोग, भारत सरकार के अन्तर्गत पदों पर नियुक्तियां करने के लिए किया जा सकता है किन्तु पैनल में समावेशन से केन्द्र के अन्तर्गत ऐसी नियुक्ति का कोई अधिकार प्राप्त नहीं होगा।*
- *जिन अधिकारियों को किसी वर्ष विशेष में किसी पैनल में शामिल नहीं किया गया हो उनके मामलों की दो वर्ष की अवधि के बाद इकट्ठी समीक्षा की जाएगी, अर्थात् जब उनके कार्य निष्पादन के संबंध में दो और वाषि गोपनीय रिपोर्टें उनके सी.आर. डोजियरों में शामिल जाएंगी। दो और वर्ष की अवधि के बाद ऐसी एक और समीक्षा की जा सकती है।*
- *अधिकारी की वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट के संबंध में प्रतिकूल टिप्पणियां रिकार्ड करने के खिलाफ उसके अभ्यावेदन को स्वीकार कर लिए जाने के परिणामस्वरूप किसी अधिकारी की सी आर में सारवार परिवर्तन होने के मामले में एक विशेष समीक्षा आयोजित की जा सकती है।*
- *संवर्ग नियंत्रण अधिकारियों को उनके प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन अधिकारियों के नामों की जानकारी दी जाएगी जब उनके नाम ए सी सी अनुमोदन से अन्तिम रूप से तैयार पैनल में शामिल कर लिए जाएंगे।*
- *संयुक्त सचिव अथवा समकक्ष के रूप में नियुक्ति हेतु उपयुक्त समझे गए अधिकारियों के पैनल में समावेशन, सी आर डोजियरों के आधार पर समिति बोर्ड के वरिष्ठ सदस्यों द्वारा यथा आकलित योग्यता और दक्षता के मापदण्ड के आधार पर चयन की प्रक्रिया होगी।*

9.3.2 एच ए जी ग्रेड (अथवा वर्तमान अपर सचिव स्तर) के लिए, सचिवों की एक विशेष समिति (एस सी ओ एस) का गठन, अधिकारियों के सेवा रिकार्डों का और साथ ही उनके अनुभव प्रोफाइल का भी आकलन (10 के ग्रेड पर) और नीति निर्माण प्रक्रिया में भाग लेने के लिए सामान्य ख्याति, योग्यता, दक्षता, नेतृत्व और अभिरूचि जैसे गुणों का भी मूल्यांकन करने के लिए किया जाता है। शेष सेवा की न्यूनतमक अवधि (2 वर्ष), जे ए जी अथवा उससे ऊपर स्तर पर (3 वर्ष) केन्द्रीय सरकार में अनुभव, सतर्कता निकासी आदि भी आवश्यक है। अपर सचिव स्तर पर पैनल तैयार करने के लिए, एक विशेषज्ञ पैनल की पद्धति है जो ए सी आर का आकलन करता है और मूल्यांकन करता है जिसे एस सी ओ एस द्वारा ध्यान में रखा जाएगा। पैनल तैयार करने की प्रक्रिया के संबंध में मार्गनिर्देशों में यह भी कहा गया है कि एच ए जी और सचिव स्तर के लिए, यदि क्रियाविधि के तहत महिलाओं, अनु. जाति/अनु जनजाति, जैसे वर्गों पूर्वोत्तरों और पैनल में राज्य विशेष संवर्गों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हो तो पैनल तैयार करने के लिए मापदण्ड में, इन श्रेणियों को उचित प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए उपयुक्त रूप से ढील दी जाएगी। चुन न गए अधिकारियों के लिए बैच-वार और वर्ष में एक बार एक समीक्षा प्रक्रिया की भी अनुमति है तथा किसी भी अधिकारी के नाम पर दो बार से अधिक समीक्षार्थ विचार नहीं किया जाएगा।

9.3.3 सुरिन्दर नाथ समिति ने, उच्च, पदों पर अधिकारियों के चयन के लिए दो भिन्न-भिन्न माडलों का सुझाव दिया था। प्रथम माडल के अन्तर्गत, अधिकारी का आकलन पिछले दस वर्षों की कार्य निष्पादन आकलन रिपोर्टों के आधार पर किया जाता है जिसे अनुरूपता सुनिश्चित करने के लिए माडरेट किया जाना चाहिए। अधिकारी को निम्नलिखित के आधार पर दस सूत्री पैमाने पर अंक प्रदान किए जाएंगे: [90]

क - प्राप्त समग्र ग्रेडिंग;

ख - कार्य निष्पादन के मुकाबले आकलन ;

ग - विभिन्न लक्षणों के विरूद्ध आकलन; और

घ - अधिकारी का पेन चित्र

9.3.4 सुरिन्दर नाथ समिति द्वारा सुझाए गए दूसरे माडल में पहले माडल की तुलना में उच्च पदों के लिए आवश्यक दक्षताएं प्राप्त करने पर अधिक बल दिया गया है।[91] निम्नलिखित आकलन मानदण्ड का सुझाव दिया गया था।

क- विगत दस वर्षो के संबंध में अधिकारी के कार्य निष्पादन आकलन रिपोर्टों से (भारतीय सरकार प्रणाली से बाहर पदों पर कार्य निष्पादन उसका आकलन - 50% भार सहित)

[89] सुरिन्दर नाथ समिति की रिपोर्ट, पैराग्राफ 9.9.3
[90] सुरिन्दर नाथ समिति पैराग्राफ 9.9.4

ख- "कार्य अनुभव की समृद्धता" उसके पूरे सेवा रिकार्ड से यथा निर्धारित - 20 % भार

ग- उसकी पूरी सेवा अवधि के दौरान महत्वपूर्ण उपलब्धियों अथवा असफलताओं का आकलन ("क्रान्तिक घटनाएं")- 5% भार

घ- उच्च पदों के लिए औपचारिक व्यावसायिक दक्षताओ की प्राप्ति - 25% भार

9.3.5 समूह ने पैनल तैयार करने के संबंध में निम्नलिखित सिफारिशें की:[92]

क- पैनल तैयार करने की प्रक्रिया के परिणामस्वरूप, केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत विशिष्ट पदों के लिए चयन हेतु, उनके अपने-अपने कार्यक्षेत्र आवंटनों के साथ, प्रक्रिया में उपयुक्त पाए गए अधिकारियों की एक सूची तैयार की जाएगी। पैनल में सम्मिलित सभी अधिकारियों को उनके पैनल में होने की, उनके कार्यक्षेत्र आवंटन सहित, जानकारी दी जानी चाहिए।

ख- अलग-अलग बैचों पर, समीक्षार्थ पात्र पिछले बैचों के अधिकारियों के साथ-साथ, क्रमवार विचार किया जा सकता है। इस प्रकार, प्रत्येक वर्ष विचारार्थ एक नया बैच तथा कुछ समीक्षा वाले बैच उपलब्ध होंगे। ऐसे अधिकारियों के मामलों की जिनके नाम पहली बार विचार किए जाने के समय उनके बैच के पैनल में नहीं थे, दो और बार समीक्षा की जा सकती है। प्रत्येक समीक्षा से पहले, संयुक्त सचिव स्तर के लिए, अधिकारी की दो और वार्षिक पी ए आर और उच्चतर पदों के लिए एक और पी ए आर होनी चाहिए।

ग- संयुक्त सचिव स्तर के लिए पहले बैच के अधिकारियों के अधिकतम 50% को पैनल में शामिल करने के मानदण्ड को अपनाया जाना चाहिए। समीक्षा बैचों के उन सभी अधिकारियों को भी, जिनके नाम पैनल में नहीं हैं, जिन्होंने आकलन के दौरान, नए बैच के पैनल में सम्मिलित अन्तिम अधिकारी की तुलना में, उच्च समग्र कुल मिलाकर उच्चतर अंक प्राप्त किए हैं, पैनल में सम्मिलित किया जा सकता है। इस प्रकार, एक बैच के पैनल शुदा अधिकारियों की प्रतिशतता, समीक्षा स्तर के बाद 50 % से अधिक हो सकती है। उच्च स्तरों पर पैनलशुदा प्रथम बैच के अधिकारियों की प्रतिशतता कम होगी, तथा उसक निर्धारण सम्भावित रिक्तियों और साथ ही दक्षताओं व पृष्ठभूमि पर निर्भर रहते हुए पद विशेष के लिए सार्थक चयन की छूट की भी गुजांइश के आधार पर किया जाएगा। संयुक्त सचिव और उससे ऊपर पदों के लिए पैनल में नाम सम्मिलित करने के लिए, प्रत्येक उम्मीदवार को

[92] -वही- पैराग्राफ 10.4.4

अंक प्रदान करने में, पैनल तैयार करने वाली समिति, पदोन्नति हेतु (ऊपर) माडल "ख" में सुझाए गए सूत्र को अपना सकती है सिवाय इस बात के कि विचारार्थ क्षेत्र पूर्णत: नया बैच और समीक्षा बैच होगा। संक्रमण प्रावधान भी वहीं होंगे जो माडल "ख" के अन्तर्गत पदोन्नति हेतु हैं।

घ- पैनल तैयार करने की प्रक्रिया में संघ लोक सेवा आयोग को सम्मिलित किया जाना चाहिए। संयुक्त सचिव और उससे ऊपर पदों के लिए पैनल में नाम शामिल करने के लिए साक्षात्कार की पद्धति लागू की जानी चाहिए। साक्षात्कार से उच्च पदों के लिए दक्षता का दावा वैध हो जाएगा तथा व्यक्तित्व परीक्षण नहीं होगा।

ड.- पैनल तैयार करने वाली समिति का अध्यक्ष संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष/सदस्य होगा तथा कम से कम दो प्रख्यात व्यावसायिक व अन्य उपयुक्त वरिष्ठ अधिकारी सम्मिलित होने चाहिए जैसाकि मंत्रिमंडल सचिव और संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के बीच सहमति हो।

9.3.6 श्री पी.सी. होता की अध्यक्षता वाली सिविल सेवा सुधार संबंधी समिति ने पैनल तैयार करने की प्रक्रिया के संबंध में निम्नलिखित सिफारिशें की थी :[93]

"पैनल तैयार करने की विधि:

इस समय संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के पद के लिए अधिकारियों का पैनल सिविल सेवा बोर्ड/सचिवों की विशेष समिति की सिफारिशों के आधार पर तैयार किया जाता है। पैनल में अधिकारियों की संख्या अनिवार्य रूप से उपलब्ध पदों की संख्या कहीं अधिक होती है। इसकी वजह से उच्च पद सृजित करने के लिए दबाव पड़ता है जिन पर बहुत कम अथवा कोई कार्य नहीं होता, केवल पैनलशुदा अधिकारियों को खपाने के लिए। अधिकारी केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम में उन पदों के लिए जोड़-तोड़ भी शुरू कर देते हैं जिन्हें प्रतिष्ठित समझा जाता है। प्रत्येक बैच के पैनल की अधिकतम प्रतिशतता और वरिष्ठ स्तरीय पदों की संख्या में कटौती के सुझाव के साथ भारत सरकार में केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत, संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के पदों के लिए अधिकारियों के पैनल को युक्तिसंगत बनाना कठिन नहीं होना चाहिए। संयुक्त सचिवों/अपर सचिवों/सचिवों के रूप में अधिकारियों का नाम पैनल में सम्मिलित किए जाने पर मंत्रिमंडल सचिव प्रस्ताव को गृह मंत्री के माध्यम से, जो मंत्रिमंडल की नियुक्ति समिति (ए सी सी) का एक सदस्य होता है, प्रधान मंत्री को भेज सकता है, जो ए सी सी का प्रमुख और कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय का प्रभारी होता

[93] पैरा 5.27, 5.28, होटा समिति की रिपोर्ट

है। हमें इस बात के पर्याप्त साक्ष्य मिले कि ऐसे प्रस्तावों को मंत्रालय/विभाग के प्रभारी मंत्री के माध्यम से ए सी सी को भेजने की वजह से पैनलशुदा अधिकारियों द्वारा तैनाती के संबंध में बड़ी पैरवी शुरू हो जाती है तथा मंत्रिमडल सचिव की अध्यक्षता में स्थापना बोर्ड द्वारा मामले के गुणावगुणों के आधार पर तैयार किया गया प्रस्ताव प्राय: विभिन्न मंत्रियों के पास अटक जाते हैं और बोर्ड पर "उपयुक्त" नाम भेजने के लिए दबाव डाला जाने लग जाता है। हमारी सिफारिश है कि विभिन्न मंत्रालयों में सिविल सेवकों के पद ऐसा पद धारित करने की अधिकारी की योग्यता और उपयुक्तता के आधार पर भरे जाने चाहिए तथा स्थापना बोर्ड/सचिवों की विशेष समिति ऐसी योग्यता और उपयुक्तता आकलन करने का सर्वोत्तम निर्णायक होती है। इसलिए, भारत सरकार के संयुक्त सचिव और अपर सचिव के रूप में नियुक्ति के सभी मामलों में प्रस्ताव को मंत्रालय/विभाग के प्रभारी मंत्री को भेजा जा सकता है जो ए सी सी का सदस्य है और यदि मंत्री अधिकारियों की समिति की सिफारिशों से सहमत नहीं हो तो वह प्रस्ताव को निर्धारित अवधि के अन्दर अपनी टिप्पणियों के साथ वापस समिति को भेज सकता है। यदि समिति, प्रभारी मंत्री की टिप्पणियों पर समुचित रूप से विचार करने के बाद, उससे सहमत नहीं हो तो वह प्रस्ताव को प्रभारी मंत्री की टिप्पणियों के साथ गृह मंत्री को भेज सकती है। तत्पश्चात, प्रस्ताव के गुणावगुणों के आधार पर मामले पर निर्णय लेना ए सी सी के एक सदस्य के रूप में गृह मंत्री और प्रधान मंत्री पर निर्भर करेगा, जो ए सी सी का प्रमुख होता है।"

9.3.7 विभिन्न अधिकारियों और अनेक सेवा एसोसिएशनों द्वारा अभ्यावेदन दिए गए हैं कि पैनल तैयार करने की प्रक्रिया निष्पक्ष, उद्देश्यपरक और पारदर्शी नहीं है। आयोग ने, भारत सरकार में संयुक्त सचिव स्तर के लिए पैनल तैयार करने की प्रक्रिया की जाँच की है। पैनल तैयार करना मूलत: अधिकारियों की दक्षता का आकलन करने की एक प्रक्रिया है। प्रत्यक्ष रूप से, प्रक्रिया, जैसी कि वर्तमान में है, काफी कठोर प्रतीत होती है। किन्तु इसमें एक कमी यह है कि यह मात्र रूप से अधिकारियों के वार्षिक कार्य निष्पादन आकलन पर निर्भर करती है। कार्य निष्पादन आकलन की पद्धति का झुकाव वस्तुनिष्ठता की ओर है तथा "रिपोर्टिंग अधिकारी" द्वारा की प्रवृत्ति प्राय: अधिकारियों का आकलन करने में "उदार" दृष्टिकोण अपनाने की होती है, तथा कमियों की प्राय: रिपोर्ट नहीं की जाती। इसके साथ ही, तैयार करने के लिए मात्र रूप से ए सी आर पर निर्भर रहने से पद्धति के तहत एक महत्वपूर्ण लक्षण की अनदेखी हो जाती है - अधिकारी की भावी क्षमता। इसके अलावा, चयन, अधिकारियों का या तो साक्षात्कार किए बगैर अथवा उनका औपचारिक रूप से परीक्षण करने के आधार पर किया जाता है। जिन अधिकारियों को पैनल में शामिल नहीं किया जाता उन्हें कारण नहीं बताए जाते और उन्हें औपचारिक अपील का अधिकार नहीं होता। संयुक्त सचिव के रूप में जिस अधिकारी का नाम पैनल में शामिल नहीं किया जाता उसे अपना

शेष कैरियर सामान्य तौर पर राज्य सरकार में बिताना पड़ता है तथा उसका नाम आमतौर पर बाद में भारत सरकार में अपर सचिव अथवा सचिव पद के लिए पैनल में शामिल नहीं किया जाता। इसका अर्थ है कि प्रक्रिया से इस बात का पता चलता है कि जिस अधिकारी को भारत सरकार में वरिष्ठ पदों पर कार्य करने के लिए उपयुक्त नहीं समझा जाता, उसे राज्य सरकार में कार्य करने के लिए काफी अच्छा समझा जाता है। राज्य सरकारों में वरिष्ठ पदों पर पदोन्नतियां मुख्य तौर पर वरीयता के आधार पर की जाती हैं तथा सिविल सेवा पदों पर पदोन्नति और तैनाती के लिए योग्यता अथवा निष्पादन पर प्राय: पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता।

9.3.8 आयोग का मत है कि जिन अधिकारियों के नाम पर बाद में भारत सरकार में वरिष्ठ स्तरों पर केन्द्रीय स्टाफ पद्धति के अन्तर्गत नेतृत्व पदों के लिए विचार किया जाता है उनका पूल तैयार करने के लिए अधिकारियों की जाँच करना महत्वपूर्ण है। जिन अधिकारियों पर विचार किया जाना है उनकी कार्य निष्पादन रिपोर्टें अनिवार्यत: चयन की इस प्रक्रिया में एक महत्वपूर्ण भाग हैं क्योंकि निष्पादन आकलन रिपोर्टों के किसी अधिकारी के सभी गुणों का पता लगाना सम्भव नहीं है, विशेष रूप से उनकी भावी क्षमता के संबंध में, इसलिए अधिकारी की क्षमताओं का स्वतन्त्र रूप से आकलन करना आवश्यक होगा। आयोग का मत है कि संयुक्त/अपर सचिव और उससे ऊपर के स्तर के लिए अधिकारियों का पैनल तैयार करने की वर्तमान प्रक्रिया को एक पारदर्शी, उददेश्यपरक और निष्पक्ष तैनाती पद्धति द्वारा बदला जाना चाहिए। इस पर आगामी पैराग्राफों में विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है।

9.4 वरिष्ठ पदों पर तैनातियों के लिए नई चयन प्रक्रिया

9.4.1 भारत सरकार में वरिष्ठ अधिकारियों के तैनाती मुद्दें की सुरिन्दर नाथ समिति द्वारा जाँच की गई थी जिसने केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के तहत संयुक्त सचिव और उससे ऊपर पदों के लिए अधिकारियों के चयन की प्रक्रिया के संबंध में निम्नलिखित सिफारिश की थी।[94]

चरण 1: *आगामी वर्ष के दौरान रिक्त होने वाला रिक्तियों की अधिसूचना-*

प्रत्येक प्रशासनिक मंत्रालय को, वर्ष प्रारंभ होने से 3 महीने पहले, वर्ष के दौरान होने वाली प्रत्येक स्तर पर सम्भावित रिक्तियों के बारे में, कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग (डी ओ पी टी) को सूचित करेगा।

प्रत्येक नोटिस में पद के विषयों/उद्देश्यों/कार्यों का विवरण सम्मिलित होगा।

[94] पैराग्राफ 10.6- सुरिन्दर नाथ समिति की रिपोर्ट

चरण 2: *प्रत्येक पद के लिए संगत कार्यक्षेत्र दक्षता का विनिर्धारण करना - डी ओ पी टी, कार्य विवरण के आधार पर अधिसूचित प्रत्येक पद के लिए उपयुक्त कार्यक्षेत्र दक्षता का अस्थाई तौर पर विनिर्धारण करेगा। इस विनिर्धारण की सी एस बी द्वारा पुष्टि की जाएगी।*

चरण 3 : *रिक्तियों की सूची का प्रकाशन -*

चरण 1 और 2 के बाद, डी ओ पी टी, सभी सम्भावित उम्मीदवार अधिकारियों की सुलभता हेतु, कार्य विवरण और विनिर्धारित कार्यक्षेत्र दक्षताओं के साथ, वर्ष के दौरान सम्भावित सूची को परिचालित करेगा (अपनी वेबसाईट और अन्य उपायों के माध्यम से)। प्रत्युत्तर में उम्मीदवार (पैनलशुदा) अधिकारी, वेबसाइट को ही ई-मेल अथवा अन्य साधनों द्वारा, पद विशेष के लिए विचार किए जाने हेतु (3 तक) अपनी रूचि सूचित करेगा (ऐसे सभी प्रत्युत्तरों को समन्वित करने, और प्रत्येक अधिकारी को उसकी रूचि अभिव्यक्ति के पंजीकरण की पुष्टि करने के वास्ते और साथ ही पासवर्ड के जरिए रूचि अभिव्यक्ति के लिए सुलभता प्रतिबंधित करने के लिए भी, एक साफटवेयर का विकास करना होगा)।

चरण 4 : *लम्बी सूचियां तैयार करना -*

प्रत्येक पद के लिए, कार्मिक विभाग द्वारा एक लम्बी सूची तैयार की जाएगी जिसमें उन सभी अधिकारियों को शामिल किया जाएगा जो उन अधिकारियों के बीच उपलब्ध होंगे जिन्होंने पद में अपनी रूचि का उल्लेख किया था तथा अपेक्षित कार्यक्षेत्र दक्षता का भी उल्लेख किया जाएगा यदि जिन अधिकारियों ने पद के संबंध में अपनी रूचि का उल्लेख किया था, पर्याप्त संख्या में अधिकारी उपलब्धता हों, अथवा अपर्याप्त संख्या में अधिकारियों ने पहले स्थान पर रूचि व्यक्त की थी, तो डी ओ पी टी अपेक्षित कार्य क्षेत्र दक्षता वाले अन्य उपलब्ध अधिकारियों की लम्बी सूची तैयार/वृद्धि कर सकता है। यह लम्बी सूची और साथ ही अधिकारियों के निष्पादन आकलन डोजियर सी एस बी को भेजे जाएंगे।

चरण 5 : *संक्षिप्त सूचियों का निर्माण -*

प्रत्येक पद के लिए लम्बी सूची की सी एस बी द्वारा पद के लिए आवश्यकताओं के अनुरूप, जैसा कि संबंधित कार्य विवरण और प्रत्येक अधिकारी की विशिष्ट पृष्ठभूमि

से पता चले, तथा पद विशेष के लिए उनकी कुल मिलाकर उपयुक्तता को ध्यान में रखते हुए छटनी की जाएगी। परिणामत: प्रत्येक पद के लिए एक संक्षिप्त सूची तैयार होगी।

चरण 6 : पद के लिए अन्तिम चयन -

सी एस बी इस संक्षिप्त सूची को पद के लिए अन्तिम चयनार्थ ए सी सी को भेजेगा।

9.4.2 भारत सरकार में संयुक्त सचिव का पद महत्वपूर्ण है क्योंकि इसकी नीति निर्माण की और नीति कार्यान्व्यन के पर्यवेक्षण की दोनों ही भूमिकाएं होती हैं। विद्यमान अधिकारियों का पूल, जो संयुक्त सचिव ग्रेड तक पहुंच गए हैं, इन प्रमुख पदों पर तैनाती के लिए अधिकारियों का एक महत्वपूर्ण स्रोत होगा। इसके अलावा, यह दलील दी जाती है कि बाजार से पार्श्विक प्रवेश को भी उच्चतर प्रबंधन स्तरों पर बढ़ावा दिया जाना चाहिए क्योंकि इससे कारपोरेट अनुभव और साथ ही विशेषज्ञ ज्ञान आएगा जो हो सकता है कि सदा ही कैरियर सिविल सेवकों के पास उपलब्ध नहीं हो। यह भी दलील दी जाती है कि संयुक्त सचिव स्तर पर ऐसे अधिकारियों की तैनाती करना वांछनीय होगा जो ऐसे क्षेत्रों की जानकारी और अनुभव हो जिनके साथ वह संयुक्त सचिव के रूप में कार्य करते हुए डील करेगा। दूसरे शब्दों में ऐसे अधिकारियों को चुनने की जरूरत है जिन्होंने सम्भवत: पहले ऐसे कार्यक्षेत्र में कार्य किया हो। इसलिए आयोग ने निम्नलिखित प्रमुख मुद्दों की जाँच की है जो भारत में संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के पदों के लिए अधिकारियों के चयन की नई प्रक्रिया के संबंध में विचार कायम करने के लिए संगत हैं:

क- कार्य क्षेत्र का आवंटन

ख- निम्नलिखित के संबंध में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना:

- सभी समूह "क" सेवाओं के बीच आन्तरिक स्पर्धा को एक बड़े पैमाने पर मापकर संयुक्त सचिव स्तर (शिखर समय वेतनमान) पर अधिकारियों का चयन।
- वर्तमान अपर सचिव (एच ए जी) स्तर के लिए अधिकारियों का चयन सरकार के अन्दर से और (चुनिन्दा पदों के लिए) निजी क्षेत्र दोनों ही से प्रतिस्पर्धा के जरिए और

ग- कार्य क्षेत्र आवंटन तथा अधिकारियों के चयन और तैनाती दोनों की संस्थागत पद्धति ।

9.4.3 कार्य क्षेत्र आवंटन के मुद्दे पर आयोग ने अध्याय 8 में पहले ही चर्चा की है।

9.5 शिखर समय और एच ए जी स्तरों पर अधिकारियों के चयन में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना

9.5.1 प्रतिस्पर्धा प्रारंभ करने के उपाय

9.5.1.1 तालिका 9.1 से स्पष्टत: पता चलता है कि जिन देशों का सर्वेक्षण किया गया उनमें एस ई एस पूर्णत: लगभग सामान्य व्यक्ति सम्मिलित थे। इससे इस बात का पता चलता है कि वरिष्ठ प्रबंधन स्तर पर, वैचारिक स्पष्टता और साथ ही नेतृत्व व निर्णय निर्माण योग्यता और क्षेत्रक के संबंध में व्यापक दृष्टिकोण, मात्र तकनीकी ज्ञान की अपेक्षा कीहं अधिक महत्वपूर्ण है।

9.5.1.2 छठे वेतन आयोग की हाल ही में प्रस्तुत रिपोर्ट में, जिसने दो आयोगों के कतिपय विचारार्थ विषयों के बारे में, जो एक-दूसरे को कवर करते हैं, आयोग के साथ पहले परामर्श किया था, निम्नलिखित सिफारिशें की गई हैं जो इस विषय में प्रासंगिक हैं।[95]

- *वरिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड (एस ए जी) और उच्चतर प्रशासनिक ग्रेड (एच ए जी) में कतिपय पद, जिनके लिए तकनीकी अथवा विशेषज्ञता ज्ञान की जरूरत होती है और किसी भी सेवा के संवर्ग में सम्मिलित नहीं हैं, सरकार के अन्दर से और साथ ही संविदे के आधार पर बाहर से भी उपयुक्त अधिकारियों द्वारा भरे जाने के लिए, खोला जाना चाहिए। सर्वोत्तम कार्य क्षेत्र आधारित विशेषज्ञता प्राप्त करने के उद्देश्य से सरकार के उच्चतर सोपानकों में कैरियर आधारित को पद-आधारित में बदलाव लाया जाना चाहिए।*
- *भविष्य में वरिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड/समकक्ष/उच्चतर ग्रेडों में अतिरिक्त पदों का सृजन कठोरत: कार्यात्मक आधारों पर किया जाना चाहिए तथा ऐसे पद अनिवार्य रूप से संवर्ग से बाहर सृजित द्वारा भरा जाना चाहिए।*

9.5.1.3 भारत के लिए पद-आधारित एस ई एस माडल के गुणावगुणों का आकलन करने के बाद, आयोग इस बात से सहमत है कि राज्य सरकारों और भारत सरकार दोनों में शीर्ष पदों के लिए नियुक्तियों में प्रतिस्पर्धा का एक तत्व लागू किए जाने की जरूरत है। प्रस्ताव के अन्तर्गत कैरियर-आधारित पद्धति का बिलकुल ही परित्याग करना नहीं है बल्कि कैरियर-आधारित और पद-आधारित पद्धतियों का एक मिश्रण लागू किया जाना है जिसके अन्तर्गत भारत का एक मिश्रण लागू किया जाना है जिसके अन्तर्गत भारत सरकार में वरिष्ठ सिविल सेवा पदों पर नियुक्तियों हेतु प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना है। भारत सरकार में एक वरिष्ठ प्रबंधन अथवा नेतृत्व पूल सृजित करने के लिए दो मुख्य पद्धतियों के जरिए प्रतिस्पर्धा को शामिल किया जा सकता है:

[95] पैराग्राफ 11.11 और 11.12

(क) वरिष्ठ प्रबंधन संवर्ग को सभी विद्यमान सेवाओं के लिए खोलना, और

(ख) निजी क्षेत्रक से इच्छुक व्यक्तियों के लिए वरिष्ठ प्रबंधन संवर्ग को खोलकर पार्श्विक प्रवेश, जो सरकार में नई दक्षताएं कायम कर सकते हैं।

9.5.2 वरिष्ठ प्रबंधन संवर्ग को सभी विद्यमान सेवाओं के लिए खोलना

9.5.2.1 यह स्वीकार कर लिए जाने पर कि सरकारी विभागों में स्टाफ नेतृत्व पदों के लिए "इन-हाउस" (सरकार के अन्दर से) और निजी क्षेत्रक दोनों ही से सर्वोत्तम प्रतिभा का पता लगाने के लिए और अधिक प्रतिस्पर्धा का मामला बनता है, यह एक स्वाभाविक अनुषंगी होगा कि ऐसे वरिष्ठ प्रबंधन पदों का सृजन सभी सरकारी विभागों में तुरंत किया जाना चाहिए। छठे केन्द्रीय वित्तीय आयोग ने अपनी हाल ही की रिपोर्ट में एस ए जी और उससे ऊपर के पदों के लिए चयन की एक खुली पद्धति की सिफारिश की है जो सेवा के किसी संवर्ग में सम्मिलित नहीं हों तथा एस ए जी और उससे ऊपर 20 % पदों को सवर्ग से अलग करने का भी सुझाव दिया है जिससे कि सरकार को किसी भी स्रोत से कुछ पदों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त कार्मिकों का चयन करने का विकल्प प्राप्त हो सके।

9.5.2.2 आयोग, इस संबंध में छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के विचारों से सहमत है। प्रतियोगिता का यह तत्व लागू करने का सर्वोत्तम उपाय यह सुनिश्चित करना हो सकता है कि जो सेवाएं/विभाग/संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारी इस वरिष्ठ प्रबंधन पूल में भाग लेना चाहें उन्हें यह सिद्धान्त स्वीकारना होगा कि उनकी सेवाओं/संवगों में नेतृत्त्व पदों को भी सिविल सेवाओं के अन्दर से और कुछ मामलों में, निजी क्षेत्र से भी वरिष्ठ प्रबंधको से प्रतियोगिता के लिए खोलना होगा। ऐसे एकसमान वरिष्ठ प्रबंधन संवर्ग/पूल पदों का विनिश्चयन विभागों और प्रस्तावित सिविल सेवा प्राधिकरण के बीच परामर्श के आधार पर किया जाना चाहिए तथा वरिष्ठ प्रबंधन संवर्गों/पूल में पदों के लिए प्रतिस्पर्धा हेतु विभागीय अधिकारियों की पात्रता इस प्रक्रिया की पूर्णता के अध्यधीन होनी चाहिए।

9.5.2.3 संयुक्त सचिव/एस ए जी स्तर पर पदों के लिए प्राधिकरण साक्षात्कार प्रक्रिया का पालन करेगा किन्तु क्षेत्र को न्यूनतम अर्हक सेवा वर्षों के साथ पात्र समूह "क" केन्द्रीय सेवाओं और अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों के बीच प्रतियोगिता के क्षेत्र और उन विभागों/संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों तक सीमित रखेगा जो पूल में भाग ले रहे हैं। इसका अर्थ यह होगा कि विभिन्न सेवाओं से बड़ी संख्या में समूह "क" अधिकारी बार-बार सीमित संख्या में पदों के लिए आवेदन करेंगे जिससे प्रक्रिया अप्रबंधन योग्य बन जाएगी। इसलिए यह निर्धारित करना परामर्श योग्य है कि अधिकारी प्रत्येक वर्ष तीन से अधिक पदों के लिए आवेदन नहीं कर सकते। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण पात्रता मापदण्ड, अपेक्षित कार्यक्षेत्र

विशेषज्ञता और साथ ही अर्हताओं, वरीयता और कार्य अनुभव की आवश्यकताओं का निर्धारण करेगा। क्योंकि प्रतिस्पर्धा सरकारी सेवकों के ही बीच होगी इसलिए प्राधिकरण चयन को साक्षात्कार में निष्पादन और संक्षिप्त सूचीबद्ध आवेदकों/सिविल सेवकों के सेवा रिकार्ड दोनों पर आधारित करेगा।

9.5.3 पार्श्विक प्रवेश

9.5.3.1 जहाँ तक द्वितीय तत्व अथवा सरकार से बाहर से पार्श्विक प्रवेश का संबंध है, यह दलील दी गई है, जैसा कि पैराग्राफ 9.2.6 में उल्लेख किया गया है कि किसी स्तर विशेष पर नए सिरे से भर्ती के नए चक्र के लिए सभी वरिष्ठ प्रबंधन पदों के लिए अनुमति देना, भारतीय संदर्भ में, कुछ जोखिमपूर्ण है, इसके साथ ही, सरकारी विभागों में कुछ पदों पर तैनात करने के लिए सरकार से बाहर से उत्कृष्ट दक्षता और प्रतिभा को शामिल करने की जरूरत को व्यापक रूप से स्वीकार किया गया है। आयोग का मत है कि पार्श्विक प्रवेश को जैसा कि विगत में तदर्थ आधार पर किया जाता था, शायद ही जनशक्ति आयोजना का एक उपयुक्त माडल समझा जा सकता है क्योंकि सरकारी विभागों में वर्तमान पदधारियों की प्रवृत्ति बाहरी प्रतिभा के प्रवेश का विरोध करने की होती है तथा पूरी प्रक्रिया वैयक्तिक प्रेरित व तालमेल रहित रहती है। इसलिए सरकार में बाह्य प्रतिभा के प्रवेश की प्रक्रिया को संस्थागत रूप देने की जरूरत है।

9.5.3.2 जिस प्रमुख मुद्दे के संबंध में निर्णय लिए जाने की जरूरत है वह उस स्तर की है जिसपर भारत सरकार में प्रमुख नेतृत्त्व पदों पर पर्श्विक प्रवेश को लागू किया जाना चाहिए। सावधानीपूर्वक विचार करने के बाद आयोग का यह मत है कि पार्श्विक प्रवेश की अनुमति अपर सचिव/एच ए जी के वर्तमान स्तर पर दी जानी चाहिए जिस स्तर से व्यक्ति सरकार के सचिव रैंक तक पहुँचने की उम्मीद कर सकता है। इन पदों के अन्तर्गत विशुद्धत: प्रचालनात्मक भूमिकाओं की अपेक्षा नेतृत्त्व सम्मिलित है जैसे कि प्रचालनात्मक स्तरों पर अधिक कार्यात्मक/तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता तथा इस दृष्टिकोण को अपनाकर निचले स्तरों पर बड़े पैमाने पर भर्ती का प्रबंध करने की कठिनाईयों से बचा जा सकता है। आयोग का मत है कि केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण (प्रस्तावित सिविल सेवा कानून के अधीन सृजित किया जाने वाला) को उच्चतर प्रबंधन स्तर, एच ए जी और उससे ऊपर पदों का विनिर्धारण करने का काम सौंपा जाना चाहिए जहाँ बाहर से प्रतिभा का प्रवेश वांछनीय होगा। उसके बाद ऐसे पदों पर प्राधिकरण द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली एक पारदर्शी प्रक्रिया के जरिए सरकार के अन्दर और बाहर से प्रतिभा का पता लगाकर भर्ती की जा सकती है। यह, केन्द्रीय सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों (पी एस यू) में निदेशक स्तर नियुक्तियों के संबंध में विद्यमान प्रक्रिया की तरह ही होगी। यह कैसे प्राप्त किया जाएगा उसकी पद्धति का उल्लेख नीचे किया गया है।

9.5.3.3 केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण (प्रस्तावित), केन्द्रीय मंत्रालयों के साथ परामर्श करके, इस समय अपर सचिव/सचिव/एच ए जी और उससे अपर स्तरों पर कतिपय पद विनिश्चित कर सकता है जिनके लिए बाहरी प्रतिभा वांछनीय होगी। इन पदों की रिक्तियों को भरने के लिए, खुले बाजार से और सेवारत अधिकारियों से भी रूचि रखने वाले और पात्र व्यक्तियों से आवेदन-पत्र आमंत्रित किए जाएंगे। प्राधिकरण साक्षात्कार आयोजित करेगा और पद के लिए सर्वोत्तम व्यक्ति का चयन किया जाएगा।

9.5.3.4 एस ए जी और उच्चतर स्तर पर पदों के लिए अपनी चयन प्रक्रिया पूरी कर लेने के बाद इस संबंध में प्राधिकरण की सिफारिशों को अनुमोदनार्थ सरकार के पास भेजा जाएगा। संसद को अपनी वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करते समय प्राधिकरण को विधान मंडल का ध्यान उन मामलों की ओर विशिष्ट रूप से आमंत्रित करना चाहिए जिनमें उसकी सिफारिशों को सरकार द्वारा स्वीकार न किया गया हो। राज्य सरकारों द्वारा भी अपने नेतृत्व पदों के लिए ऐसी ही प्रक्रिया पर विचार किया जा सकता है।

9.6 केन्द्रीय पुलिस संगठनों में तैनाती में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना

9.6.1 छठे केन्द्रीय वेतन आयोग ने, अपनी हाल ही की रिपोर्ट में केन्द्रीय पुलिस संगठनों में रक्षा सेवा कार्मिकों के पार्श्विक आवागमन की सम्भाव्यता की जाँच की है तथा सिफारिश की कि भविष्य में रक्षा बलों, सी पी ओ और विभिन्न रक्षा सिविल संगठनों में अधिकारी रैंक से नीचे अल्प सेवा कमीशन अधिकारियों ओर कार्मिकों के पदों पर सभी भर्ती, बाद में सी पी ओ/रक्ष सिविलयन संगठनों में भेजे जाने से पहले कुछ अवधि के लिए प्रारंभ में रक्षा बलों में सेवारत चयनित उम्मीदवारों में से की जानी चाहिए। यह देखा गया है कि इस स्कीम से, सी पी ओ और साथ ही रक्षा सिविलियन संगठनों के लिए भी पर्याप्त संख्या में प्रशिक्षित जनशक्ति उपलब्ध होगी बल्कि इससे सरकार के पेंशन बिल में भी पर्याप्त कटौती होगी। इससे रक्षा बलों की प्रशिक्षित जनशक्ति के लिए अन्य इतर लाभ होंगे जिन्हें आजीवन रोजगार में लगाया जाएगा।

9.6.2 यह आयोग मौटे तौर पर इस मुद्दे पर छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के विचारों से सहमत है। व्यापक स्तर पर और पद व व्यक्ति के बीच "सही उपयुक्त" सुनिश्चित करने के उद्देश्य से, सरकार के उच्चतर स्तरों पर और अधिक खुलापन और प्रतिस्पर्धा लाने की जरूरत की इसकी विचारधारा के अनुरूप, आयोग का मत है कि जहाँ तक पुलिस सेवाओं का संबंध है, तीन व्यापक कार्यक्षेत्रों अथवा विशेषज्ञता वाले क्षेत्रों, यथा बुद्धि, कानून और व्यवस्था तथा अपराध अन्वेषण को अलग-थलग करने की जरूरत है। अन्य सिविल सेवाओं के मामले की तरह से, पुलिस अधिकारियों को इन कार्यक्षेत्रों का आवंटन उनके कैरियर में काफी पहले किया जाना चाहिए, अर्थात 13 वर्ष के बाद तथा उनकी तैनाती को इस प्रक्रिया के साथ जोड़ा जाना

चाहिए। यद्यपि कामकाज में लाभ विशेषज्ञता और उत्कृष्टता प्राप्त कर ली है कार्मिकों की तैनाती में शिथिलता की पद्धति को शामिल करना होगा। आयोग का मत है कि ऊपर वर्णित तीन कार्यक्षेत्रों में अन्य सिविल सेवाओं के लिए सिफारिश की गई पद्धति की तरह ही केन्द्रीय पुलिस एजेन्सियों के कार्यकरण में एस ए जी और उच्चतर स्तरों पर, कुछ मात्रा में प्रतिस्पर्धा लागू की जा सकती है। इस प्रकार, यद्यपि सी बी आई जैसी अपराध जाँच एजेन्सियों में तैनाती अनिवार्य रूप से उन पुलिस अधिकारियों तक सीमित रहेगी जिन्हें अपराध जाँच में आवश्यक अनुभव होगा; आसूचना एजेन्सियों और केन्द्रीय अर्ध-सैनिक बलों के संबंध में, सशस्त्र बलों से पार्श्व प्रवेश की अनुमति देने का मामला बनता है।

सी पी ओ के मामले में, आयोग छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की इस सिफारिश से सहमत है कि अल्प सर्विस कमीशन पूरा करने वाले सशस्त्र सेना के अधिकारियों को (अन्य बलों के अधिकारियों को भी) इन संगठनों में पार्श्व रूप से प्रवेश की अनुमति दी जाए। इसलिए आयोग की सिफारिश है कि सी पी ओ और साथ ही केन्द्रीय आसूचना एजेन्सियों में भी आइ पी एस से, सी पी ओ से और साथ ही रक्षा बलों से भी अधिकारियों को प्रतिस्पर्धा करने की छूट दी जाए।

9.7 संस्थागत पद्धति

9.7.1 आयोग का सुझाव है कि एक स्वतन्त्र "प्राधिकरण" को एस ए जी और उससे ऊपर के स्तर पर कार्यक्षे9 के आवंटन, अधिकारियों की तैनाती के लिए पैनल तैयार करने से संबधित मामले, विभिन्न पदों के लिए कार्यवधि निश्चित करने, उन पदों के बारे में निर्णय लेने के लिए, जिन्हें पार्श्व प्रवेश के लिए विज्ञापित किया जाना चाहिए, आदि के मामलों पर कार्यवाही करनी चाहिए। क्योंकि यह प्राधिकरण उपरोक्त महत्वपूर्ण कार्य निष्पादित करेगा, इसलिए इसे सांविधिक समर्थन प्रदान करके तथा यह निर्धारित करके कि इसका प्रमुख सार्वजनिक मामलों का अनुभव रखने वाला एक प्रख्यात व्यक्ति होगा जिसकी नियुक्ति प्रधान मंत्री द्वारा, लोक सभा में विपक्ष के नेता के साथ परामर्श करके की जाएगी। इसकी आजादी सुनिश्चित करना आवश्यक होगा। प्राधिकरण का भारत सरकार के सचिव के रैंक का एक पूर्णकालिक सदस्य-सचिव होना चाहिए तथा सार्वजनिक जीवन में विख्यात व्यक्ति व सोसायटी के लिए जाने-माने योगदान वाले व्यावसायिक, प्राधिकरण के सदस्य होने चाहिए। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण के रूप में ज्ञात इस प्राधिकरण का गठन प्रस्तावित सिविल सेवा अधिनियम के अन्तर्गत किया जाना चाहिए। क्योंकि नए कानून के अन्तर्गत केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण के गठन में कुछ समय लग रूकता है इसलिए उक्त प्राधिकरण का गठन प्रारंभ में कार्यपालक आदेशों के अन्तर्गत किया जा सकता है।

9.8 सिफारिशें

क– एस ए जी और उससे ऊपर के स्तर पर तैनाती के लिए अधिकारियों की संक्षिप्त सूची तैयार करने के लिए वर्तमान पैनल तैयार करने की पद्धति के स्थान पर और अधिक पारदर्शी व उद्देश्यपरक तैनाती प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए।

ख – सरकार में उच्च स्तरों पर यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि सरकारी सेवक को सौंपे जाने वाले कार्य उसके कार्यक्षेत्र की दक्षता और साथ ही अभिवृत्ति और क्षमता के साथ भी मेल खाएं।

ग– मंत्रालयों को अपने सभी एस ए जी स्तर पदों का उनके प्रासंगिक कार्यात्मक कार्यक्षेत्र के अनुसार वर्गीकरण करना चाहिए।

घ– सरकार में एस ए जी और उससे ऊपर के वरिष्ठ पदों का (संलग्न व अधीनस्थ कार्यालय सहित) सभी सेवाओं के लिए खोलकर इनके लिए प्रतिस्पर्धा लागू किए जाने की जरूरत है। यह सिद्धान्त, सभी पदों पर लागू होगा जिनमें वे पद शामिल हैं जो इस समय संगठित समूह "क" समूहों के साथ संवर्ग में हैं। इसे प्रचालनरत बनाने के लिए सरकारों को केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम में संगठित किसी सिविल सेवा में भागीदारी को जारी रखने के लिए, उन विभागों/संवर्गों में इस सिद्धान्त का पालन करने की शर्त लगानी चाहिए।

(i) संयुक्त सचिव/एस ए जी स्तर और उससे ऊपर पदों के लिए, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, अखिल भारतीय सेवाओं और स्कीम में भाग लेने वाले समूह "क" केन्द्रीय सेवाओं के सभी पात्र अधिकारियों से आवेदन आमंत्रित करेगा।

(ii) एच ए जी और उससे ऊपर के स्तर पर पदों के लिए, केन्द्रीय सरकारी सेवा प्राधिकरण, सरकार के साथ परामर्श करके, उन पदों का विनिश्चयन करेगा जिनके लिए बाहरी प्रतिभा वांछनीय होगी। इन पदों को भरने के लिए खुले बाजार से इच्छुक व पात्र व्यक्तियों से और साथ ही सेवारत पात्र अधिकारियों से भी आवेदन पत्र आमंत्रित किए जाएंगे।

(iii) यह प्रक्रिया अपनाते समय, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, पात्रता मापदण्ड, अपेक्षित कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता और साथ ही अर्हताओं की आवश्यकताओं वरीयता और कार्य अनुभव का भी निर्धारण करेगा। प्राधिकरण, इन पदों के लिए उपयुक्त अधिकारियों

की संक्षिप्त सूची तैयार करने के लिए साक्षात्कार का आयोजन करेगा। सरकार, इस संक्षिप्त सूची के आधार पर अन्तिम चयन करेगी।

ङ.– एक केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण का गठन प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक के अन्तर्गत किया जाना चाहिए। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण एक पाँच सदस्यीय निकाय होना चाहिए जिसमें एक अध्यक्ष तथा चार सदस्य (सदस्य–सचिव सहित) सम्मिलित होने चाहिए। प्राधिकरण का भारत सरकार के सचिव रैंक का एक पूर्णकालिक सदस्य–सचिव होना चाहिए। प्राधिकरण का अध्यक्ष और सदस्य ऐसे व्यक्ति होने चाहिए जो सार्वजनिक जीवन में विख्यात हो और समाज के लिए जाने–माने योगदान करने वाले व्यावसायिक हों । प्राधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सिफारिशों के आधार पर की जाएगी जिसमें प्रधानमंत्री तथा लोक सभा में विपक्ष के नेता सम्मिलित होंगे (व्याख्या: जिस मामले में लोक सभा में विपक्ष के नेता के रूप में मान्यता प्राप्त न हो, उस स्थिति में लोक सभा में विपक्ष में अकेले सबसे बड़े समूह के नेता को विपक्ष का नेता समझा जाएगा)

च– केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, अधिकारियों को कार्यक्षेत्र सौपंने के मामलों, संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के स्तर पर अधिकारियों की तैनाती के लिए पैनल तैयार करनेख् वरिष्ठ पदों के लिए कार्यावधि तय करने, ऐसे पदों के संबंध में निर्णय लेने के लिए, जिन्हें पार्श्व प्रवेश के लिए विज्ञापित किया जा सकता है तथा ऐसे अन्य मामलों में कार्यवाही करेगा , जो उसे सरकार द्वारा सौंपे जाएं।

छ– केन्द्रीय पुलिस एजेन्सियों में एस ए जी और उच्चतर स्तरों पर रिक्तियों को भरने के लिए भी ऐसी ही प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए। उदाहरण के लिए, केन्द्रीय अर्ध–सैनिक बलों मे वरिष्ठ पद, सी पी एम एफ, आई पी एस व सशस्त्र बलों के अधिकारियों से (अपना अल्प सर्विस कमीशन पूरा करने वाले अधिकारियों सहित) प्रतिस्पर्धा के लिए, खोल दिए जाने चाहिए। इसी प्रकार, सशस्त्र बलों और साथ ही सी पी ओ से आसूचना एजेन्सियों के लिए, आसूचना के क्षेत्र में अनुभव रखने वाले, अधिकारियों के नाम पर आसूचना एजेन्सियों में उच्चतर स्तरों पर तैनाती के लिए विचार किया जाना चाहिए।

10

सरकार से बाहर संगठनों में सिविल सेवकों की प्रतिनियुक्ति

10.1 बहुत से देशों में सिविल सेवकों को सरकार में अपना लियन बनाए रखते हुए निजी क्षेत्र में और साथ ही शैक्षिक व अन्य गैर-सरकारी संस्थानों में भी कार्य करने की अनुमति देने की सुस्थापित प्रथा है। फ्रांस में, सिविल सेवकों को त्यागपत्र दिए बगैर चुनाव लड़ने की भी अनुमति है। इसी प्रकार, संयुक्त राज्य में, जहाँ सरकार में वरिष्ठ पद, आजीविका (कैरियर) आधारित नौकरशाहों तक प्रतिबंधित नहीं हैं, कार्मिकों का सरकार और गैर-सरकारी क्षेत्रकों के बीच उच्च पदों पर आना जाना बना रहता है, जिसके पी तर्क यह है कि सरकार और गैर-सरकारी क्षेत्रकों के बीच मुक्त रूप से आना-जाना परस्पर रूप से लाभप्रद है क्योंकि इससे सर्वोत्तम मानव संसाधनों और सर्वोत्तम प्रथाओं और दोनों क्षेत्रकों में नए विचारों और नूतनताओं का आदान-प्रदान प्रोत्साहित होता है। इसके अलावा, इससे सिविल सेवकों के व्यापक दृष्टिकोण प्राप्त करने में मदद मिलती है। तथापि, कु देशों में सिविल सेवाएं अधिक "बन्द" हैं जहाँ कैरियर-आधरात सिविल सेवक अधिक सरकारी पदों पर आसीन है। यह उन देशों में एक विवेकपूर्ण निर्णय है जहाँ अर्थव्यवस्था और सोसायटी दोनों में सरकार की भूमिका अत्यंत महत्वपूर्ण है और सरकार व निजी क्षेत्रक के बीच कार्मिकों के अबाध आवागमन को समझा जाता है कि इससे हितों का बडे पैमाने पर संघर्ष होने की सम्भावना है। इस संदर्भ में, कुल मिलाकर भारत में सिविल सेवाएं कम "मुक्त" श्रेणी के अन्तर्गत आती हैं।

10.2 सरकार और कारपोरेट क्षेत्रक के बीच कर्मचारियों के अबाध आवागमन को सुकर बनाने की नीति के लाभ और हानियां दोनों ही हैं। 1990 के दशक में आर्थिक सुधारों और परवर्ती वैश्वीकरण के बाद, सरकारी-निजी भागीदारियों के लिए और उनकी सफलताओं के अनेक अवसर आए हैं। जहाँ दोनो क्षेत्रकों ने अधिकाधिक सफलता के साथ मिलकर कार्य किया है, वहीं उनकी क्षमताओं में भिन्नताएं हैं और वे भिन्न-भिन्न मूल्यों, कार्य संस्कृति और उत्तम प्रथाओं से जुडें हैं । उदाहरण के लिए, सार्वजनिक सेवा के प्रति प्रतिबद्धता, साम्यता, समानता और सामाजिक न्याय का प्रोन्नयन, सार्वजनिक व्यवस्था और सुरक्षा बनाए रखना और आधार स्तर से ही समस्याओं के साथ डील करना विशिष्ट रूप से सरकारी क्षेत्र जुड़े हैं। निजी क्षेत्रक अपनी ओर से आधुनिक प्रबंधन पद्धतियां, नूतनताएं, शिथिलता लागू करता है और इसमें लाल फीताशाही का अभाव होता है। इस संदर्भ में सम्भवत: सरकारी सेवकों को प्रतिनियुक्ति पर निजी क्षेत्र में जाने और आने की ूट देने का मामला बनता है क्योंकि ऐसे आवागमन से नए विचारों का

आदान-प्रदान प्रोत्साहित होगा, व्यावसायिक कार्यक्षेत्र का विस्तार होगा और दोनों क्षेत्रकों के बीच समझ-बूझ और परस्पर समझ को बढ़ावा मिलेगा।

10.3 तथापि, यह बात ध्यान में रखी जानी चाहिए कि भारतीय अर्थव्यवस्था के उदारीकरण और वैश्वीकरण के बावजूद, राज्य द्वारा निजी क्षेत्रक की तुलना में लगभग सभी क्षेत्रों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाया जाना जारी है और जहाँ निजी क्षेत्र एक प्रमुख योगदान है वहाँ भी बड़ी मात्रा में सरकारी विनियमन विद्यमान है । विगत में भी, जो सिविल सेवक त्यागपत्र देकर कारपोरेट क्षेत्रक में कार्य सम्भालते थे वे प्राय: उन्हीं क्षेत्रों से जुड़ते थे जिस क्षेत्र में उन्होंने पहले कार्य किया था और निजी क्षेत्र में उनके कार्य सम्भालने को प्राय: मुआवजे के रूप में समझा जाता था। कारपोरेट क्षेत्र में रोजगार के अवसर बहुत कम संख्या में कतिपय "पसंदीदा" क्षेत्रकों में पद धारण करने वालों को प्राप्त होते थे, इसलिए बड़ी संख्या में सिविल सेवक, विशेष रूप से सामाजिक क्षेत्रकों और ग्रामीण विकास जैसे क्षेत्रकों में कार्य करने वाले ऐसी नीति से प्रभावित नहीं होते थे। इसका परिणाम सरकारी सेवाओं में इन महत्वपूर्ण सामाजिक क्षेत्रकों में कार्य करने के प्रति सरकारी सेवकों की बढ़ती हिचकिचाहट हो सकता है।

10.4 भारत में सिविल सेवाएं संविधान और संविधियों के अन्तर्गत जारी नियमों द्वारा शासित हैं जिनसे उनकी नियुक्ति की शर्तें शासित होती हैं जिनमें केन्द्रीय और राज्य सरकारों में और साथ ही सरकार से बाहर निकायों में भी विभिन्न पदों पर प्रतिनियुक्ति भी सम्मिलित है। अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवा अधिकारियों को, केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत संबंधित राज्य सरकारों/संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों की सहमति से केन्द्रीय सरकार में सेवा करने के लिए प्रतिनियुक्त किया जाता है। इसके अलावा, उन्हें केन्द्रीय सरकार द्वारा पूर्ण रूप से अथवा पर्याप्त रूप से वित्त-पोषित स्वायत्त संस्थानों में, केन्द्रीय सरकार क्षेत्रक उपक्रमों, संवैधानिक और सांविधिक निकायों और साथ ही गैर-केन्द्रीय स्टाफ पद्धति पदों के रूप में वर्गीकृत अ-स्थायी गैर-सांविधिक निकायों में भी सेवा करने के लिए प्रतिनियुक्त किया जा सकता है। अखिल भारतीय सेवा के अधिकारियों और साथ ही केन्द्रीय सेवा अधिकारियों को राज्य सरकार के पूर्ण अथवा पर्याप्त स्वामित्व वाली कम्पनी में, नगर निगम अथवा स्थानीय निकाय में भी संबंधित राज्य सरकार द्वारा प्रतिनियुक्त किया जा सकता है। आई ए एस के मामले में संगत नियम (आई ए एस (संवर्ग) नियम, 1954) निम्न प्रकार है:

नियम 6(1)

> *"एक संवर्ग अधिकारी को, संबंधित राज्य सरकारों और केन्द्रीय सरकार की सम्मति से, केन्द्रीय सरकार अथवा अन्य राज्य सरकार अथवा किसी कम्पनी, एसोसिएशन अथवा निकाय या व्यक्तियों*

के अधीन, चाहे संस्थापित हो अथवा नहीं, जो केन्द्रीय सरकार अथवा अन्य राज्य सरकार की पूर्ण अथवा पर्याप्त स्वामित्व वाली अथवा नियंत्रित कम्पनी में सेवा के लिए प्रतिनियुक्त किया जा सकता है। "

नियम 6(2)(i)

"एक संवर्ग अधिकारी को, किसी कम्पनी, एसोसिएशन अथवा व्यक्तियों के निकाय के अधीन चाहे संस्थापित हो अथवा नहीं, जो राज्य सरकार नगर निगम अथवा स्थानीय निकाय के पूर्ण अथवा पर्याप्त स्वामित्व में अथवा नियंत्रित हो, राज्य सरकार द्वारा जिसके संवर्ग में व शामिल हो, सेवा के लिए प्रतिनियुक्त किया जा सकता है।"

10.5 जहाँ तक सरकार से बाहर निकायों में प्रतिनियुक्ति का संबंध है, प्रासंगिक प्रावधान निम्न प्रकार है:

नियम 6(2)(ii)

"एक संवर्ग अधिकारी को राज्य सरकार के परामर्श से अथवा जिसके संवर्ग में वह शामिल है उसके परामर्श से केन्द्रीय सरकार द्वारा किसी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन, स्वायत्त निकाय के अधीन, जो सरकार द्वारा नियंत्रित न हो अथवा निजी निकाय के अधीन भी सेवा के लिए प्रतिनियुक्त कया जा सकता है। "

10.6 सरकार ने इस प्रावधान के तहत कार्मिकों के आवागमन को नियंत्रित करने के लिए समय-समय पर मार्गनिर्देश जारी किए हैं। 26 दिसम्बर 2006 को जारी मार्गनिर्देशों में गलती से संवैधानिक अथवा सांविधिक निकायों में प्रतिनियुक्ति को इस प्रावधान के रख दिया था। इस मार्गनिर्देशों में निजी निकायों की परिभाषा भी निम्न प्रकार की है:

क - अनुसंधान, सामाजिक कार्य, सामाजिक विकास अवस्थापना आदि के क्षेत्रों में कार्यरत सुविख्यात गैर-लाभ वाले संगठन।

ख- सोसायटीज पंजीकरण अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत संगठन।

ग- धर्मादा न्यास अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत संगठन।

घ- विभिन्न संविधियों के अन्तर्गत उद्योगों और वाणिज्य के शीर्ष निकाय।

ड.- सहकारिता अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत संगठन।

10.7 मार्गनिर्देशों में यह भी कहा गया है कि उल्लिखित नियम के अन्तर्गत निजी निकायों के तहत प्रतिनियुक्ति के अन्तर्गत किसी राजनीतिक, धार्मिक अथवा मत प्रकृति वाले अथवा ऐसे संगठन के लिए अनुमति नहीं दी जाएगी जिसके खिलाफ कोई प्राथमिकी रिपोर्ट अथवा आरोप-पत्र अथवा किसी कानून के उल्लंघन के लिए दोषसिद्धी बकाया हो। इन मार्गनिर्देशों में कहा गया है कि कम्पनी पंजीकरण अधिनियम के अन्तर्गत संगठनों को शामिल करने पर अलग से विचार किया जाएगा। नियम 6(2)(ii) के अन्तर्गत प्रतिनियुक्ति चाहने वाले आवेदन-पत्रों की मंजूरी के लिए मंत्रिमंडल सचिव के अधीन एक संवीक्षा समिति गठित करने की भी व्यवस्था की गई है।

10.8 क्योंकि इन मार्गनिर्देशों में निजी क्षेत्रक कम्पनियों में प्रतिनियुक्ति को विशिष्ट रूप से निसिद्ध नहीं किया गया था इसलिए निजी क्षेत्र कम्पनियों और वित्तीय संस्थानों में प्रतिनियुक्ति के अनेक मामलों में सरकार द्वारा अनुमति प्रदान की गई। इसलिए, सम्भवत: इस आशंका से कि ऐसी प्रतिनियुक्तियों से हित संबंधी स्थितियों का विवाद पैदा हो सकता है, मार्गनिर्देशों में 28 नवम्बर 2007 को संशोधन किया गया। नवीनतम मार्गनिर्देशों में, यह स्पष्ट किया गया है कि संवैधानिक और सांविधिक निकायों के लिए प्रतिनियुक्ति नियम 6 (1) द्वारा शासित होगी और इनका उल्लेख गैर-केन्द्रीय स्टाफ पद्धति पदों के रूप में किया जाएगा। जिन निजी निकायों के लिए प्रतिनियुक्ति की अनुमति दी गई है उनका निम्न प्रकार पुन: वर्गीकरण किया गया है:

(i) पंजीकृत सोसायटी अथवा न्यास अथवा फाउन्डेशन्स अथवा गैर-लाभ वाले संगठन अथवा एन जी ओ अथवा सहकारिताएं; और

(ii) उद्योगों और वाणिज्य के शीर्ष निकाय, बशर्ते कि ऐसे स्वायत्त अथवा निजी निकाय निम्नलिखित सभी चार शर्तों को पूरा करें :

(क) वे केन्द्रीय और राज्य सरकार के कार्यात्मक स्वायत्त हों;

(ख) वे केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित नहीं हैं;

(ग) केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारों के पास उन्हें निर्देश देने की शक्ति नहीं हो; और

(घ) वे कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत कम्पनी नहीं हों।

10.9 इस प्रकार संशोधित मार्गनिदेर्शों के तहत, कम्पनी अधिनियम 1956 के अन्तर्गत पंजीकृत कम्पनियों के लिए प्रतिनियुक्ति को निषद्ध किया गया है। अन्तर्निहित सिद्धान्त यह प्रतीत होता है कि सरकारी सेवकों को निजी वाणिज्यिक संगठनों में प्रतिनियुक्ति पर जाने की अनुमति नहीं दी जाए।

10.10 आयोग ने अलग से सिफारिश की है कि सरकार के उच्चतर स्तरों पर निजी क्षेत्र से पार्श्विक प्रवेश लागू किया जाए। तथापि, संक्षिप्त अवधियों के लिए निजी क्षेत्र के लाए सिविल सेवकों के बाधा रहित प्रवाह को सुकर बनाना एक जटिल मुद्दा है और इस नीति के फलस्वरूप हित के गम्भीर विवाद पैदा हो सकते हैं। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए आयोग का मत है कि हितों के सम्भावित विवाद के खतरे उन सम्भावित लाभों से अधिक प्रती होते हैं जो सिविल सेवकों के निजी क्षेत्र में जाने और वापस आने में हो सकते हैं और इसलिए आयोग सरकारी कर्मचारियों के निजी वाणिज्यिक संगठनों में पार्श्विक आवागमन के पक्ष में नहीं है। तथापि स्थिति की 3 वर्ष के बाद समीक्षा की जा सकती है।

10.11 उन मार्गनिर्देशों की बारीकी से संवीक्षा करने पर, सरकार से बाहर कतिपय किस्म के निकायों के लिए सरकारी सेवकों के आवागमन के संबंध में कु मुद्दे अभी भी अस्पष्ट हैं। मार्गनिर्देशों के तहत कु विशिष्ट निजी निकायों के लिए आवागमन की अनुमति है जो कम्पनियों के रूप में पंजीकृत नहीं है। इससे इस तथ्य को मान्यता नहीं मिलती कि ऐसी सोसायटियां और न्यास और साथ ही सहकारिताएं भी हैं जो प्रकृति से वाणिज्यिक हैं। इसके साथ ही ऐसी कम्पनियां भी हैं जो लाभोन्मुखी नहीं हैं। आयोग का मत है कि संगठन के उद्देश्यों और कार्यकलापों के आधार पर ही किसी वाणिज्यिक उद्यम की स्थिति तय की जानी चाहिए न कि संगठनात्मक ढाँचे के आधार पर इसलिए ऐसे संगठनों के बीच भेज करना अधिक उपयुक्त होगा जिनके लिए उनके कार्यकलापों के आधार पर प्रतिनियुक्ति की अनुमति दी जा सकती है। इस समय, सरकार को केवल ऐसे संगठनों में सिविल सेवकों के लिए प्रतिनियुक्ति की अनुमति दी जानी चाहिए जो मुख्यत: गैर-लाभ कमाने वाले कार्यकलापों में लगे हैं।

10.12 **सिफारिशें**

क – ऐसे बाह्य संगठनों की सूची तैयार करने में, जिनके लिए सरकारी सेवकों के लिए प्रतिनियुक्ति पर जाने की अनुमति दी जा सकती है, प्रमुख आधार ऐसे संगठनों के उद्देश्य और कार्यकलाप होना चाहिए और न कि मात्र संगठनात्मक ढाँचा। इस समय सरकार को केवल ऐसे संगठनों में सिविल सेवकों के लिए प्रतिनियुक्ति की अनुमति दी जानी चाहिए जो मुख्यत: गैर–लाभ कमाने वाले कार्यकलापों में लगे हैं।

ख– इस नीति की तीन वर्ष के बाद समीक्षा की जा सकती है।

11 प्रबंधन पद्धति का निष्पादन

11.1 सरकार में निष्पादन प्रबंधन की वर्तमान पद्धति

11.1.1 पारम्परिक निष्पादन प्रबंधन पद्धति

11.1.1.1 पारम्परिक रूप से भारत में शासन प्रणालियों की विशेषता उनका नियम-आधारित दृष्टिकोण है। भारत में सिविल सेवाओं के अन्तर्गत प्रक्रिया विनियमन: केन्द्रीय रूप से निर्धारित मानकों और नियमों पर दूसरे शब्दों में इस बात पर बल दिया जाता है कि कैसे कार्य किया जाए तथा किस प्रकार इनपुटों में तालमेल बिठाया जाए। प्रक्रियाओं पर ऐसे बल के साथ, सरकार में पद्धतियां इनपुट उपयोग- इस दिशा की ओर उन्मुख है कि किसी स्कीम, कार्यक्रम अथवा परियोजना के लिए कितने संसाधन स्टाफ और सुविधाएं आवंटित की जाएं तथा क्या ऐसा आवंटन नियमों और विनियमों के अनुसार है। इस प्रकार, मुख्य निष्पादन माप खर्च की गई राशि है तथा स्कीमों, कार्यक्रमों और परियोजनाओं की सफलता का आकलन सामन्य रूप से उपयोग किए गए इनपुटों की दृष्टि से किया जाता है।

11.1.1.2 यद्यपि ऐसे दृष्टिकोण से इनपुटों की अर्थव्यवस्था के आधार की पूर्ति होती है और प्रक्रिया विनियमन का पालन होता है तथापि इससे इस बात का पता नहीं चलता कि सरकार के कार्यकलापों का सामान्य रूप से और विशेष रूप से सरकारी निधियों के उपयोग का क्या परिणाम निकला वस्तुत: जवाबदेही और नियंत्रण के लिए इनपुटों पर बल देने के फलस्वरूप ऐसी स्थिति पैदा हो गई है जिसके तहत सिविल सेवकों को परिणामों के लाए शायद ही जिम्मेदार ठहराया जाता है। परिणाम प्राप्त करने के लिए मात्र नियमों का अनुपालन पर्याप्त नहीं है। स्पष्ट है कि उद्देश्य को व्यय और कार्यकलाप जैसे पारम्परिक मुद्दों की बजाए एक ऐसी रूपरेखा की दिशा में बदला जाना चाहिए जिनसे परिणामों की दृष्टि से निष्पादन का आकलन करने के लिए जोरदार संकेतकों का विकास हो सके।

11.1.1.3 सरकार में प्रचलित निष्पादन प्रबंधन के अन्तर्गत बजटीय प्रक्रिया मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रकाशित वार्षिक रिपोर्टें, निष्पादन बजट और हाल ही में शुरू किए गए आउटकम बजट सम्मिलित हैं। अपने-अपने संगठनात्मक निष्पादन की समय-समय पर समीक्षा करने की भिन्न-भिन्न पद्धतियां हैं। ये निष्पादन प्रबंधन पद्धतियों की बुनियादी आवश्यकताएं हैं तथा काफी कुछ किए जाने की जरूरत है। पहले किए गए कुछेक उपायों का उल्लेख निम्नलिखित पैराग्राफों में किया गया है:

11.1.2 निष्पादन बजट पद्धति

11.1.2.1 परिणाम प्राप्त करने के लिए भारत सरकार ने वित्त वर्ष 1995-76 से निष्पादन बजट पद्धति की स्कीम लागू की थी। इस स्कीम के अन्तर्गत, अनुदानों की विस्तृत मांगों के साथ-साथ संसद में एक निष्पादन बजट दस्तावेज प्रस्तुत किया जाता है। निष्पादन बजट का उद्देश्य इनपुटों और परिणामों के बीच एक सार्थक संबंध प्रस्तुत करना तथा योजनाबद्ध कार्यक्रमों और उनके निष्पादन के बीच वित्तीय और भौतिक दृष्टि से सह-संबंध का उल्लेख करना है। सामान्यत:, निष्पादन बजट के चार भाग होते हैं, जिनमें निम्नलिखितों का उल्लेख होता है:

- प्रमुख उद्देश्य, कार्यक्रम और परियोजनाएं, उन्हें कार्यान्वित करने के लिए जिम्मेदार संगठन और एजेन्सियां, पिछले वित्त वर्ष के दौरान निष्पादन की विशेषताएं, वर्तमान वर्ष के दौरान प्रगति और आगामी वर्ष के लिए कार्यक्रम।
- पंचवर्षीय योजनाओं के बीच संयोजन, अद्यतन उपलब्धियां और भावी कार्य।
- वित्तीय विवरण जिनमें कार्यक्रमों, परियोजनाओं अथवा कार्यकलापों के लिए अपेक्षित परिव्यय और वर्तमान तथा अगले वित्त वर्ष के लिए प्रावधान।
- वर्तमान वर्ष के दौरान कार्यक्रमों, उपलब्धियों और निष्पादन के कार्यक्षेत्र, कार्रवाई का विवरण और भावी कार्यक्रम और साथ ही विभाग के विभिन्न स्थूल कार्यक्रमों में प्रत्येक कार्यकलाप के संबंध में परिव्यय।

11.1.2.2 यद्यपि निष्पादन बजट पद्धति की स्कीम अनेक वर्ष पहले शुरू की गई थी, तथापि यह अपने उद्देश्य में सफल नहीं रही है। विभागों में निष्पादन बजट पद्धति के कार्यकरण पर विचार करते समय थिमैय्या ने पाया कि नौकरशाही विरोध, सिविल सेवकों के बीच भ्रष्टाचार, विधायी उदासीनता ने स्कीम की असफलता में योग दिया।[96] थिमैय्या ने यह भी पाया कि निष्पादन बजट नेमी प्रलेखन की तरह तैयार किए जाते थे। देखा गया कि निष्पादन बजट प्रलेख विवरणात्मक होते हैं और उनमें संबंधित विभाग के निष्पादन का बारीकी से विश्लेषण करने का अभाव होता है।

11.1.3 शून्य-आधारित बजट पद्धति[97]

11.1.3.1 1980 के दशक के मध्य में, सरकारी विभागों में शून्य-आधारित बजट पद्धति लागू की गई थी। इस स्कीम के निम्नलिखित उद्देश्य थे:

- बजटीय प्रक्रिया में सभी स्तरों पर सिविल सेवकों को सम्मिलित करना।

[96] जी.थिमैय्या (1984) ''बजट इन्नोवेशन इन इण्डिया: एन इवेल्युएशन'', पब्लिक बजट एण्ड फाइनेंस (4), पृ.40-54

[97] यह एक ऐसी बजट पद्धति है जिसके तहत समग्र प्रस्तावित व्यय का औचित्य दर्शाए जाने की जरूरत है जबकि पारम्परिक पद्धति में केवल नए अथवा बढ़े हुए खर्च प्रस्तावों का औचित्य दर्शाने की जरूरत थी।

- विद्यमान कार्यकलापों और साथ ही नए कार्यकलापों के संबंध में संसाधन आवश्यकताओं का औचित्य।
- प्रशासन की प्रत्येक इकाई के विशिष्ट कार्यक्रमों अथवा कार्यकलापों के मूल्यांकन के संबंध में संकेन्द्रित औचित्य।
- उद्देश्य निर्धारित करना जिनके विपरीत उपलब्धियों का विनिर्धारण किया जा सके और उद्देश्य प्राप्त करने की वैकल्पिक विधियों का आकलन किया जा सके।
- उपलब्धि उद्देश्यों पर विभिन्न बजटीय प्रावधानों अथवा निष्पादन स्तरों के सम्भावित प्रभावों का विश्लेषण।
- संसाधन के पुनर्आवंटन के लिए, विशेष रूप से पुराने कार्यकलापों से नए कार्यकलापों के लिए एक विश्वसनीय युक्तिसंगतता की व्यवस्था करना।

11.1.3.2 स्कीम के वांछित परिणाम नहीं निकले। इसे कुल मिलाकर वित्त मंत्रालय और योजना आयोग द्वारा समय-समय किए गए प्रयासों के बावजूद, अब लगभग छोड़ दिया गया है।

11.1.4 आउटकम बजट पद्धति

11.1.4.1 अभी हाल ही में सरकार ने आउटकम बजट पद्धति लागू की है। परिव्यय से परिणामों और उत्पादन की ओर बढ़कर अधिशासन प्रणालियों में परिणामोन्मुखी भावना का समावेश करने की दिशा में यह एक सकारात्मक उपाय है। ये कार्यान्वयन के प्रारम्भिक चरण हैं और पर्याप्त अनुभव प्राप्त करने के बाद ही इस उपाय की सफलता का अनुमान लगाया जा सकता है।

11.2 सिविल सेवकों के लिए विद्यमान निष्पादन आकलन पद्धतियां

क्योंकि किसी संगठन/एजेन्सी का निष्पादन कुछ समय के दौरान अलग-अलग सिविल सेवकों के निष्पादन पर निर्भर है इसलिए अलग-अलग सरकारी सेवकों के निष्पादन का मूल्यांकन करने की विस्तृत पद्धति तैयार की गई है। इन वैयक्तिक निष्पादन आकलन पद्धतियों का निम्न प्रकार वर्गीकरण किया जा सकता है:

क - ए सी आर (वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट) की पारम्परिक बन्द पद्धति।

यह एक पारम्परिक पद्धति है, जिसके अन्तर्गत पहले से निश्चित अवधि (सामान्यत: केलेण्डर वर्ष) के अन्त में, अधिकारियों की उपलब्धियों को रिकार्ड और उनका श्रेणीकरण

किया जाता है, पूर्ण रूप में या सापेक्ष रूप में। इस पद्धति की महत्वपूर्ण विशेषता प्रक्रिया की, क्रियाविधि और परिणाम दोनों ही दृष्टि से, पूर्ण गुप्तता का होना है, जब तक कि अन्यथा उल्लेख न किया गया हो। प्रतिकूल टिप्पणियां संबंधित अधिकारी को सूचित की जाती हैं।

ख- खुलेपन के साथ निष्पादन आकलन

यह पद्धति उपरोक्त में सुधार है, जिसमें पारदर्शिता और विभिन्न स्तरों पर अधिकारी की भागीदारी एक अतिरिक्त विशेषता है। इसके अन्तर्गत आकलन अवधि के शुरू में लक्ष्य निश्चित करना, अवधि के दौरान समीक्षाएं और लक्ष्यों की प्राप्ति का आकलन करना सम्मिलित है। अन्ततः निष्पादन की उत्कृष्टता, रिपोर्टिंग अधिकारी द्वारा निर्धारित किए जाने वाली संख्या (1-10 ग्रेड) द्वारा तय की जाती है।

11.2.1 भारत में पद्धति

11.2.1.1 प्रत्येक सरकारी सेवक के निष्पादन का आकलन उसकी गोपनीय रिपोर्ट के माध्यम से किया जाता है जो एक महत्वपूर्ण दस्तावेज है जिसमें सरकारी सेवक के निष्पादन का आकलन करने और उसके स्थायीकरण, पदोन्नति, ई बी पार करने, प्रतिनियुक्ति हेतु चयन, विदेश तैनातियों के लिए चयन आदि जैसे अवसरों पर, उसके कैरियर में और उन्नति हेतु उपयुक्तता का आकलन करने के लिए बुनियादी और महत्वपूर्ण निविष्टियां होती हैं। गोपनीय रिपोर्टों के माध्यम से निष्पादन आकलन मानव संसाधन विकास का एक साधन है जिससे सरकारी सेवक अपनी वास्तविक क्षमता प्राप्त करने में समर्थ बनता है। यह कोई दोष पता लगाने की प्रक्रिया नहीं है बल्कि एक विकास प्रक्रिया है।[98]

11.2.1.2 रिपोर्टिंग अधिकारी को, जिस अधिकारी की उसने रिपोर्ट लिखनी है उससे परामर्श करके, वर्ष के प्रारंभ में मात्रात्मक भौतिक लक्ष्य निश्चित करने होते हैं। निष्पादन आकलन, जिस सरकारी सेवक की रिपोर्ट की जानी है उसके और रिपोर्टिंग अधिकारी के बीच एक संयुक्त प्रक्रिया है। लक्ष्य निश्चित करते समय, कार्य की प्रकृति और क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए मद-वार प्राथमिकता प्रदान की जानी चाहिए। गोपनीय रिपोर्ट की शुरूआत जिस सरकारी सेवक की रिपोर्ट की जानी है, उसके द्वारा की जानी चाहिए, वह जहाँ कहीं लागू हो, उसके लिए लक्ष्य, प्रत्येक लक्ष्य के मुकाबले उपलब्धियों, कमियों का, यदि कोई हो, पेश आई बाधाओं और उन क्षेत्रों का उल्लेख करता है जिनमें उपलब्धियां अधिक हुई हैं।[99]

11.2.1.3 ले. जनरल (सेवानिवृत्त) सुरिन्दर नाथ की अध्यक्षता में 2002 में गठित समिति की सिफारिशों के अनुसार, अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों के लिए निष्पादन आकलन पद्धति संशोधित की गई है

[98] कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग ओ एम नं0 12/2/84-पी पी, दिनांक 17.12.1996
[99] कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग ओ एम न. 12/2/84-पी पी, दि. 17.12.1986

और मुख्य-मुख्य बातों में सम्मिलित हैं; आकलित अधिकारी के परामर्श से लक्ष्य निर्धारित करना, अंकीय ग्रेडिंग पद्धति (पैमाना 1 से 10 तक), आकलित का पैन चित्र लागू करना, आकलित अधिकारी के साथ पूरी पी ए आर में हिस्सेदारी आदि।

11.2.1.4 इस समय भारत सरकार में निष्पादन आकलन पद्धति, यथा उपरोक्त वर्णित, मुख्यत: प्रथम श्रेणी के अन्तर्गत आती है, सिवाय अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों के लिए लागू नई पद्धति के, जिसमें पैराग्राफ 11.2 में वर्णित श्रेणी (ख) के बहुत से घटक सम्मिलित हैं।

11.3 सशस्त्र सेनाओं में निष्पादन आकलन पद्धति

11.3.1 सशस्त्र सेनाओं में निष्पादन आकलन पद्धतियां अधिक व्यापक और कठोर हैं क्योंकि वे इन सेवाओं में उच्च पदों पर की जाने वाली अत्यंत सीमित पदोन्नतियों के लिए मुख्य मापदण्ड हैं। उदाहरणार्थ, सेना में केवल 3 % अधिकारी ही ब्रिगेडियर और उससे ऊपर के रैंक तक पहुंच पाते हैं। उनकी पद्धतियों की विशेषताएं निम्नलिखित हैं:

क - अधिकारियों का आकलन भिन्न-भिन्न गुणों के आधार पर 1:10 पैमाने पर किया जाता है। यह आकलन, रिपोर्टिंग अधिकारी द्वारा और अगले उच्च स्तरों पर अलग-अलग किया जाता है।

ख - पदोन्नतियों के प्रयोजन हेतु, सेना आमतौर पर दो किस्म की पदोन्नतियों का पालन करती है - "बन्द" पद्धति और "खुली" पद्धति। "बन्द" पद्धति के अन्तर्गत, पदोन्नति बोर्ड पदोन्नति के लिए संबंधित अधिकारियों के नामों से संबंधित नहीं होता। इसके साथ ही उसी रैंक के अधिकारियों को, "प्रेक्षकों" के रूप में पदोन्नति बोर्ड के विचार-विमर्श में भाग लेने की अनुमति होती है यद्यपि वे उसमें भाग नहीं ले सकते। "खुली" पद्धति के अन्तर्गत (मेजर जनरल और उससे ऊपर के रैंक के लिए) जिस अधिकारी के नाम पर विचार किया जा रहा है उसकी पहचान भी पदोन्नति बोर्ड को ज्ञात होती है।

ग - रिपार्टिंग अधिकारियों की रेटिंग की एक पद्धति ऐसी भी है जिसके अन्तर्गत रिपोर्टिंग अधिकारियों को 'उदार', "कठोर" और "रेटिंग प्रवृत्ति की जानकारी नहीं" के रूप में श्रेणीकृत किया जाता है।

घ - पदोन्नति के लिए उपयुक्त समझे जाने से पहले अधिकारियों द्वारा परीक्षाओं और निर्धारित प्रशिक्षणों को पास करना होता है।

ङ - अधिकारी का पूरा निष्पादन आकलन, प्रत्येक लक्षण के लिए आवंटित अंकीय पाइंटों और नियुक्ति व उपलब्धियों के अन्य ब्योरों, प्रदान की गई रेटिंग की किस्म, रिपोर्टिंग अधिकारी के युद्ध सम्मान के ब्योरों आदि के साथ, मैट्रिक्स के रूप में संकलित किया जाता है।

च - सेना में पदोन्नतियां, रिक्तियों के तीन वर्षीय चल औसत का उपयोग करके, उपलब्ध होने वाली सम्भावित संख्या तक सीमित होती है।

छ - किसी अधिकारी के पहली बार में पदोन्नत न किए जाने के मामले में, उसके मामले की दो और बार समीक्षा की जाती है और उसके बाद भी यदि उसे पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं समझा जाता है तो अन्ततः समय वेतनमान का लाभ प्राप्त होने के बाद वह संगत निर्धारित आयु प्राप्त होने पर कर्नल के मामले में 52 वर्ष और ब्रिगेडियर आदि के लिए 54 वर्ष - रिटायर हो जाता है।

11.3.2 अन्य दो सेवाओं में निष्पादन आकलन और पदोन्नतियों में कुछ भिन्नताएं हैं। उदाहरणार्थ, नौसेना में, जिस अधिकारी के नाम पर पदोन्नति के लिए विचार किया जाना है उसके बैच के साथियों से फीडबैक के रूप में शीर्ष स्तर पर समीक्षा की पद्धति प्रचालित है। उन्हें रिक्तियों की संख्या की जानकारी दी जाती है और उनसे बैच साथियों की सूची देने के लिए कहा जाता है जिन्हें वे इन पदों पर पदोन्नति हेतु सर्वाधिक उपयुक्त समझे। इस शीर्ष समीक्षा के बारे में पदोन्नति बोर्ड को जानकारी नहीं दी जाती बल्कि उसका उपयोग मुख्यालय द्वारा पदोन्नति बोर्ड की सिफारिशों को वैद्य बनाने के लिए किया जाता है। इसके साथ ही नौसेना में आकलन की चार टीयर वाली पद्धति है क्योंकि तुलनात्मक रूप से एक छोटी सेवा होने की वजह से सभी अधिकारियों के संबंध में स्वीकार्यता प्राधिकारी नौसेना प्रमुख होता है। नौसेना की तरह ही वायु सेना में पदोन्नति बोर्ड एक खुला बोर्ड होता है और वायु सेना में अधिकारियों के डोजियरों में उनका फोटोग्राफ होता है। (बोर्ड को उम्मीदवार की पहचान की जानकारी होती है)। सेना के विपरीत, जहाँ पदोन्नति के लिए उपलब्ध स्लोटों की संख्या का निर्धारण करने के लिए तीन वर्षीय चल औसत का उपयोग किया जाता है, नौ सेना और वायु सेना में, वार्षिक रिक्तियों को ध्यान में रखा जाता है। वायु सेना में, निष्पादन आकलन फार्म के एक भाग को आकलित किए जाने वाले व्यक्ति और रिपोर्टिंग अधिकारी के बीच चर्चा के बाद भरा जाता है और दोनों आकलन रिपोर्ट के उस भाग पर हस्ताक्षर करते हैं।

11.3.3 यद्यपि सशस्त्र सेनाओं और सिविल सेवाओं के बीच पर्याप्त कार्यात्मक और संरचनात्मक अन्तर हैं तथापि उनकी उत्तम प्रथाएं, सिविल सेवाओं में निष्पादन आकलन के लिए संगत हो सकती हैं, जिनसे उन्हें और अधिक उद्देश्यपरक तथा पारदर्शी बनाया जा सके, उदाहरण के लिए :

क- वैद्यकरण के प्रयोजनार्थ शीर्ष समीक्षा।

ख- ए सी आर व अन्य इनपुटों के आधार पर एक व्यापक डाटा आधार का सृजन जिन्हें पदोन्नति हेतु संवीक्षा समितियों के लिए उपलब्ध कराया जा सके।

ग- उनके द्वारा किए गए सभी आकलनों का डाटा आधार तैयार करके रिपोर्टिंग अधिकारियों की रेटिंग की एक पद्धति। इसका उपयोग, विभिन्न रिपोर्टिंग अधिकारियों द्वारा प्रदान की गई रेटिंग को माडरेट बनाने के प्रयोजनार्थ किया जा सकता है।

11.4 सिविल सेवकों के लिए वर्तमान निष्पादन आकलन पद्धति का विश्लेषण

11.4.1 भारत में सिविल सेवकों के आकलन के लिए (अखिल भारतीय सेवाओं को छोड़कर) विद्यमान बन्द पद्धति में कुछ बड़ी कमियां हैं। इनमें सम्मिलित हैं:[100]

क- इसमें लक्ष्यों की उपलब्धि के मुकाबले मूल्यांकन और लक्ष्यों के मात्राकरण का अभाव।

ख- इस संबंध में सिविल सेवकों के बीच अभी भी भ्रम मौजूद है कि उत्तम निष्पादन और उनके विभाग, वरिष्ठ अधिकारियों और जनता द्वारा उनसे अपेक्षित निष्पादन का स्तर क्या है। पद्धति अस्पष्ट निष्पादन मानकों, वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा सम्भावित पक्षपात, राजनीतिक प्रभाव आदि द्वारा प्रभावित है।

ग- विद्यमान निष्पादन आकलन से घटिया निष्पादन की समस्या का समाधान नहीं होता।

घ- कतिपय मामलों में निष्पादन आकलन अर्थहीन हो जाता है जहाँ अधिकारी की तैनाती करते समय पद उपयुक्तता की उपेक्षा होती है और जहाँ प्राय: तबादले होते रहते हैं। इसके साथ ही, किसी व्यक्ति के कैरियर लक्ष्य और संगठनात्मक लक्ष्यों के बीच परिकल्पित संघर्ष से स्थिति और बिगड़ जाती है।

ङ- प्रारूप उत्तम हो सकता है किन्तु कभी -कभी जिस ढंग से इसे भरा जाता है उससे उचित सावधानी और गम्भीरता के अभाव का पता चलता है। इसका कारण अधिकांश सरकारी अधिकारियों के पर्यवेक्षण की लम्बी अवधि हो सकता है जिसके तहत उनके लिए बहुत से अधिकारियों की ए सी आर लिखना जरूरी होता है जिनमें से बहुतों के बारे में उनकी व्यक्तिगत जानकारी भी न हो।

च- क्योंकि वर्तमान पद्धति के अन्तर्गत केवल प्रतिकूल ग्रेडिंग को ध्यान में रखा जाता है इसलिए सिविल सेवक इस बात से अनभिज्ञ रहता है कि उसके कार्य के संबंध में उसकी क्या रेटिंग है।

[100] सिविल सेवा दिवस, 2008 कार्यवाही

छ- अनेक रिपोर्टिंग अधिकारी, ग्रेडिंग प्रदान करते समय उत्तम और औसत कार्यकताओं का भेद करने पर बहुत कम ध्यान देते हैं। परिणामस्वरूप अधिकांश सरकारी अधिकारी बहुत अच्छी/उत्कृष्ट ग्रेडिंग प्राप्त करते हैं जिसे "पदोन्नति के लिए उत्तम" समझा जाता है और इसलिए वास्तविक निष्पादनकर्ताओं के लिए कोई अभिप्रेरण नहीं होता।

ज- प्रतिकूल प्रविष्टि के विरूद्ध अभ्यावेदन के संबंध में निर्णय लेने की पद्धति के तहत कभी-कभी इतना लम्बा समय लगता है कि रिपोर्टिंग अधिकारी प्रतिकूल प्रविष्टि करने से बचते हैं। अनेक बार, जिस सिविल सेवक की रिपोर्ट की गई है उसके विरूद्ध साक्ष्य के अभाव में, रिपोर्ट करने वाला अधिकारी अपने बचाव की स्थिति में हो जाता है और इस प्रकार अपनी प्रतिकूल टिप्पणियों को न्यायसंगत ठहराने में असमर्थ रहता है।

11.4.2 अखिल भारतीय सेवाओं के संबंध में नई निष्पादन आकलन पद्धति के अन्तर्गत एक परामर्शी और पारदर्शी प्रक्रिया के माध्यम से एक भागीदारीपूर्ण कार्य योजना को शामिल करके इनमें से कुछेक कमियों पर काबू करने का प्रयास किया गया है। तथापि नई पद्धति में भी कुछ कमियां हैं।[101]

क- नए प्रारूप के अन्तर्गत पूर्णत: भिन्न-भिन्न विभागों/ऐन्सियों में कार्य करने वाले सिविल सेवकों के लिए लागू निष्पादन प्राचलों में अन्तर पर ध्यान नहीं दिया जाता।

ख- नए प्रारूप के अन्तर्गत, सरकारी सेवकों के भिन्न-भिन्न गुणों के लिए अंकीय रेटिंग/ग्रेड प्रदान करते समय वस्तुनिष्ठता का तत्व भी समाप्त नहीं होता।

ग- इसके अन्तर्गत अब भी निष्पादन आकलन रिपोर्ट के प्रमुख घटक पर बल दिया जाता है। रेटिंग की तुलना में रिपोर्ट कुछ सुधार है किन्तु इसके अन्तर्गत विकास और सुधार आयामों को पर्याप्त रूप से नहीं समझा जाता यद्यपि उद्देश्य काफी स्पष्ट होता है।

घ- इसके अन्तर्गत अधिकारी की उच्च जिम्मेदारियां सम्भालने की क्षमता का पर्याप्त रूप से आकलन नहीं होता।

ङ- इसके अन्तर्गत कैरियर विकास पर बल दिया जाता है किन्तु इसे निष्पादन सुधारों के साथ पर्याप्त रूप से नहीं जोड़ा जाता । इसके अन्तर्गत कैरियर विकास उपाय के रूप में निष्पादन सुधारों की जरूरत पर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता।

च- रेटिंग के बहुत अधिक स्तर हैं और स्वीकारकर्ता प्राधिकारी जिस अधिकारी की रिपोर्ट लिखी गई है उससे काफी दूर रहता है।

[101] सिविल सेवा दिवस 2008, कार्यवाही

छ- नए प्रारूप की पद्धति में उपयोगकर्ताओं को जानकार बनाने के लिए इस समय कोई प्रशिक्षण नहीं दिया जाता। परिणामस्वरूप, यह एक निष्पादन आकलन की बजाए एक नेमी फार्म भरने की प्रक्रिया बन जाती है।

11.4.3 अभी भी निष्पादन आयोजना, विश्लेषण, समीक्षा विकास और सुधार की बजाए रेटिंग और मूल्यांकन पर बल दिया जाता है जो अन्ततः कर्मचारियों को श्रेष्ठ निष्पादन प्राप्त करने के लिए समर्थ बनाता है। वांछित और वर्तमान निष्पादन आकलन पद्धति के बीच विद्यमान अन्तरों का उल्लेख चित्र 11.1 में किया गया है।

चित्र 11.1 निष्पादन प्रबंधन पद्धति में अन्तर

विद्यमान	वांछित
● अलग - अलग रैंकिग	● प्रक्रिया
● आकलन	● संयुक्त समीक्षा
● अवधि-वार्षिक	● अवधि - और अधिक आवधिक
● परिणाम	● परिणाम/आउटकम
● निष्पादन और वेतन का कोई संबंध नहीं	● निष्पादन वेतन से जुडा
● रेटिंग - ऊपर से नीचे	● रेटिंग - परामर्शी
● निदेशात्मक	● समर्थनकारी
● काधिकारवादी	● शिथिलनीय

11.5 विद्यमान कार्मिक निष्पादन आकलन पद्धति को प्रभावी बनाना

11.5.1 आकलन को और अधिक परामर्शी व पारदर्शी बनाना

11.5.1.1 सिविल सेवकों के निष्पादन आकलन के लिए (अखिल भारतीय सेवाओं को छोड़कर) वर्तमान प्रारूप में, यह निर्धारित है कि रिपोर्ट करने वाला अधिकारी, वर्ष के प्रारंभ में, उस प्रत्येक सरकारी सेवक के साथ परामर्श करके, जिसकी उसे रिपोर्ट लिखनी है, मात्रात्मक/भौतिक लक्ष्य निश्चित करेगा। इसके बावजूद, यह देखा गया है कि व्यवहार्यतः ऐसा कोई कारगर परामर्श, लक्ष्य निश्चित करने के लिए वर्ष

के प्रारंभ में नहीं होता है। हाल ही में संशोधित ए आई एस निष्पादन आकलन नियमों में और अधिक संरचित परामर्श प्रक्रिया की व्यवस्था है।

11.5.1.2 आयोग का मत है कि ऐसी दो तरफा परामर्श प्रक्रिया से और अधिक वास्तविक लक्ष्य निश्चित करने में मदद मिलती है जो अधिक स्वीकार्य होंगे। इससे अधिकारियों के निष्पादन को सुधारने में भी मदद मिलेगी और समान रूप से उस संगठन के निष्पादन को भी सुधारने में मदद मिलेगी जहाँ वे काम करते हैं। इसलिए आयोग का मत है कि अखिल भारतीय सेवाओं के लिए निर्धारित नया पी ए आर प्रारूप अन्य केन्द्रीय सेवाओं/संगठनों के लिए भी लागू किया जाए।

11.5.1.3 जैसा कि शब्द "वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट" से पता चलता है, सिविल सेवकों (ए आई एस के अलावा) के संबंध में आकलन रिपोर्टें संबंधित अधिकारी को प्रकट नहीं की जाती हैं- सिवाय प्रतिकूल टिप्पणियों के। इससे निष्पादन प्रबंधन के लिए एक साधन के रूप में इसकी कारगरता कम होती है। लागू किए गए नए ए आई एस निष्पादन आकलन नियमों में वार्षिक निष्पादन आकलन रिपोर्टों के संबध में एक पारदर्शी दृष्टिकोण की व्यवस्था है तथा यह निर्धारित किया गया है कि पूरी वार्षिक निष्पादन आकलन रिपोर्ट, समग्र गेड और कर्तव्यनिष्ठा के आकलन सहित, उस अधिकारी को प्रकट की जाएगी जिसके सबंध में रिपोर्ट की गई है। आयोग का मत है कि पारदर्शिता को प्रोत्साहित करने के लिए ऐसा ही प्रावधान सभी सेवाओं/संगठनों के संबंध में भी लागू किए जाने की जरूरत है ।

11.5.2 निष्पादन आकलन फार्मेट कार्य विशिष्ट होना चाहिए

11.5.2.1 कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा जारी मार्गनिर्देशों/अनुदेशों के आधार पर विभिन्न सेवाओं/संगठनों ने अपने अधिकारियों/कर्मचारियों के निष्पादन आकलन के लिए प्रारूप तैयार किए हैं। इसी प्रकार के प्रारूपों का उपयोग भिन्न-भिन्न सेवा सदस्यों के संबंध में किया जाता है चाहे वे अधिकारी अपने मूल विभागों में कार्य कर रहे हों अथवा बाहरी विभागों/एजेन्सियों में प्रतिनियुक्ति पर हों। परिणामस्वरूप, एक ही मंत्रालय में कार्यरत विभिन्न सेवाओं का आकलन भिन्न-भिन्न प्रारूपों का इस्तेमाल करके किया जा सकता है जो काफी असंगत हैं। आयोग का मत है कि सिविल सेवकों के आकलन प्रारूप उन्हें सौंपे गए कार्य के साथ और उस विभाग/संगठन के लक्ष्यों के साथ अधिक विशिष्ट रूप से जुड़े होने चाहिए जिसमें वे कार्य कर रहें हैं। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, आयोग की राय है कि सिविल सेवकों के लिए निर्धारित आकलन प्रारूप में तीन खण्ड होने चाहिए, यथा (1) एक सामान्य खण्ड जिससे उस सेवा विशेष की जरूरतें पूरी हों जिससे अधिकारी संबंधित है, (ii) उस विभाग के लक्ष्यों और आवश्यकताओं

पर आधारित एक अन्य खण्ड जहां वह कार्य करता है, और (iii) एक अन्तिम खण्ड जिसमें अधिकारी द्वारा धारित पद से संबंधित विशिष्ट आवश्यकताओं और लक्ष्यों का उल्लेख हो।

11.5.3 निष्पादन आकलन एक वर्ष का होना चाहिए

11.5.3.1 इस समय; वार्षिक निष्पादन प्रक्रिया वित्त वर्ष की समाप्ति पर नेमी ढंग से की जाती है। जैसाकि पहले कहा गया है वर्तमान पद्धति के तहत संबंधित सिविल सेवक के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के संबंध में कोई कारगर परामर्श नहीं किया जाता है। यद्यपि मार्गनिर्देशों में ऐसे परामर्श की बात कही गई है। संबंधित सिविल सेवकों के निष्पादन के संबंध में किसी विस्तृत कार्य योजना अथवा मध्यावधि समीक्षा की कोई व्यवस्था नहीं है। संशोधित अखिल भारतीय सेवाओं (पी ए आर) में, संबधित अधिकारी और रिपोर्टिंग अधिकारी के बीच परामर्श से वर्ष के संबंध में एक सम्मत योजना तैयार करने और सितम्बर /अक्तूबर में पुन: समीक्षा करने और यदि अपेक्षित हो तो 31 अक्तूबर तक संशोधित करने की व्यवस्था करके इस स्थिति में सुधार किया गया है। एक विस्तृत कार्य योजना और एक मध्यावधि समीक्षा के संबंध में प्रावधान सम्मिलित करके नए नियमों से लक्ष्य निर्धारित करने के लिए प्रभावी और सतत परामर्श सुनिश्चित करने में मदद मिली है। आयोग का मत है कि अन्य सेवाओं के संबंध में भी ऐसे ही प्रावधान लागू किए जाने चाहिए।

11.5.4 अंकीय रेटिंग प्रदान करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार करना

11.5.4.1 सिविल सेवकों के लिए वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों में निर्धारित पारम्परिक पद्धति के अन्तर्गत एक ग्रेडिंग पद्धति का पालन किया जाता है जिसमें अधिकारियों को "औसत", "उत्तम" और "अति उत्तम" से लेकर "उत्कृष्ट" श्रेणियों के अन्तर्गत रखा जाता है। अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों के लिए नए पी ए आर प्रारूप में सुधरी रेटिंग पद्धति के साथ इसका स्थान ले लिया जिसके तहत अधिकारियों को विभिन्न प्राचलों के लिए 0 से 10 तक अंकीय ग्रेड प्रदान किए जाते हैं। यद्यपि यह पुरानी पद्धति की तुलना में एक सुधार है, तथापि अधिकारियों द्वारा प्राप्त अंकीय ग्रेड प्रणाली अभी भी रिपोर्टिंग और समीक्षा अधिकारियों द्वारा किए गए वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन पर निर्भर है। सम्भव है कि एकसमान दक्षता और निष्पादनकर्ता अधिकारियों को रिपोर्टिंग/समीक्षा अधिकारी की राय के आधार पर - उदार अथवा अन्यथा भिन्न-भिन्न अंकीय ग्रेड आवंटित किए जाएं। आयोग का मत है कि कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग को, रिपोर्टिंग और समीक्षा अधिकारी द्वारा अपने अधीनस्थों को अंकीय रेटिंग प्रदान करने के लिए मार्गदर्शन प्रदान करने के संबंध में विस्तृत मार्गनिर्देश तैयार करने चाहिए। सिविल सेवकों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों में इस पहलू के संबंध में प्रशिक्षण माड्यूल शामिल करना भी आवश्यक होगा। इसे कम्प्यूटरीकृत डाटा आधार तैयार

करके पूरक बनाया जाना चाहिए जिसमें जिस अधिकारी की रिपोर्ट की गई है उसके तथा रिपोर्टिंग व समीक्षा अधिकारी के विवरण को और आगे विश्लेषण हेतु सम्मिलित किया जाए। इससे विभाग को बाद में इस सम्बन्ध में अपना मत निर्धारित करने में मदद मिलेगी कि अलग-अलग राय को ध्यान में रखते हुए किस प्रकार अंकीय रेटिंग को माडरेट किया जाए।

11.5.5 360 डिग्री मूल्यांकन

11.5.5.1 विगत कुछेक दशकों के दौरान, 360 डिग्री फीड बैक, जिसे "बहु-स्रोत फीडबैक" के नाम से भी जाना जाता है, को निष्पादन प्रबंधन साहित्य में महत्व प्राप्त हुआ है। इसके प्रयोग ने राष्ट्रीय सीमा को भी पार कर लिया है। बहु-प्रयोजन स्रोतों से, जिनमें निम्नलिखित सम्मिलित हैं, 360 डिग्री फीडबैक से स्व: पर्यवेक्षण निष्पादन आकलन की पारम्परिक प्रथा सुदृढ़ होती है :

- स्व:
- वरिष्ठ
- शीर्ष
- अधीनस्थ
- आन्तरिक ग्राहक
- बाह्य ग्राहक
- अन्य

11.5.5.2 बहुत से देश सिविल सेवाओं में 360 डिग्री फीडबैक का इस्तेमाल कर रहे हैं या इस्तेमाल करने की बात सोच रहे हैं। इनमें से कुछेक देश हैं: यू.के, ई.यू. और आस्ट्रेलिया। यू.के. सिविल सेवा में इस निष्पादन फीडबैक प्रक्रिया को लागू करने में, सिविल सेवा सुधार संबंधी सर रिचर्ड विल्सन की रिपोर्ट ने प्रमुख रूप से योगदान दिया, जिसने 2001 के अन्त तक वरिष्ठ सिविल सेवकों के लिए 360 डिग्री फीडबैक लागू करने का विशिष्ट रूप से सुझाव दिया। उत्तम नेतृत्व के लिए अन्तर्निहित धारणा स्व: जागरूकता है और कि "यदि भली-भांति कार्यान्वित की गई तो यह प्रबंधन का एक अत्यंत शक्तिशाली साधन और लोगों को अपना निष्पादन सुधारने के लिए मदद देने का एक अच्छा तरीका है" (विल्सन, मूरे 2000, पृष्ठ 15 से उद्धरित) । भारत के संदर्भ में, जहाँ दृढ़ पारम्परिक प्रणाली मौजूद है तथा ऐतिहासिक व सामाजिक कारणों से इस पद्धति को लागू करना सम्भव नहीं हो सकेगा जब तक कि कर्तव्यनिष्ठा और पारदर्शिता

के मुद्दों का समाधान नहीं किया जाए। फिर भी, सुझाव है कि सरकार द्वारा इस फीडबैक पद्धति और अधिकारियों के व्यवहार और अन्यों के सम्बद्ध होने की योग्यता को समझने में फीडबैक पद्धति के महत्व के बारे में सभी स्तरों पर अधिकारियों को संवेदीकृत करने पर विचार किया जाना चाहिए।

11.6 निष्पादन प्रबंधन

11.6.1 एक नए मानव संसाधन प्रबंधन माडल के रूप में निष्पादन प्रबंधन की अवधारणा का विकास संगठन में कमान और नियंत्रण की बजाए नेतृत्व के एक सुविधाजनक माडल की दिशा में बल देने के प्रति बदलाव को परिलक्षित करता है। इस परिवर्तन के साथ कर्मचारियों के लिए महत्व को स्वीकार किया जाना और नीतिगत अथवा दीर्घावधिक कार्य निष्पादन को सम्बद्ध करने की शुरूआत और कुल मिलाकर संगठन का सर्वोपरि मिशन कायम किया जाना है। कर्मचारियों के लक्ष्य और उद्देश्य उनके विभागों द्वारा तय किए जाते हैं जो अपनी ओर से संगठन के मिशन और लक्ष्यों का समर्थन करते हैं। विश्व भर में अनेक सरकारों में परिणामोन्मुखी खोज, ओसबोर्न और गएबलर द्वारा अपनी विख्यात पुस्तक *"रीइन्वेन्टिंग गवर्नमेंट"* में अपनाए गए उद्यमशील सरकार के दृष्टिकोण के साथ शुरू हुई।[102] बाद में ओसबोर्न और प्लास्ट्रिक ने अपनी "बेनिशिंग ब्युरोक्रेसी" पुस्तक में उद्यमशील सरकार के अपने सिद्धान्त निर्धारित किए। इनमें से एक सिद्धान्त *"परिणामोन्मुखी सरकार: परिणामों का वित्त पोषण, न कि इनपुटों" का है।*[103]

बाक्स 11.1 एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति क्यों ?

- जिसे मापा जा सकता है उसे प्राप्त किया जा सकता है।
- यदि आप परिणामों को नहीं मापते तो आप असफलता से सफलता का उल्लेख नहीं कर सकते।
- यदि आप सफलता का अन्दाजा नहीं लगा सकते तो आप उसके लिए पुरस्कृत नही कर सकते।
- यदि आप सफलता के लिए पुरस्कृत नहीं करते तो आप सम्भवत: असफलता को पुरस्कृत कर रहे हैं।
- यदि आप असफलता की पहचान नहीं कर सकते तो आप उसमें सुधार नहीं कर सकते।
- यदि आप परिणाम प्रदर्शित नहीं कर सकते तो आप जनता का समर्थन प्राप्त नहीं कर सकते।

(ओसबोर्न और गएबलर, 92)

http://www.agridea-international.chlfileadmin/10_International/PDFIRDNIRDN_2000/bnl_00_barandun.pdf

11.6.2 "निष्पादन प्रबंधन", प्रबंधन का निचोड़ और संगठन में सभी स्तरों पर कर्मचारियों के माध्यम से वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए एक प्रमुख साधन है। निष्पादन प्रबंधन प्रक्रिया, विकास लक्ष्यों पर चर्चा करने और उन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए संयुक्त रूप से एक योजना तैयार करने के वास्ते, कर्मचारी और निष्पादन प्रबंधन के लिए एक अवसर उपलब्ध कराती है।

विकास योजनाओं से संगठनात्मक लक्ष्यों और कर्मचारी के व्यावसायिक विकास में योगदान मिलना चाहिए। ऐसी पद्धति के अभाव में, स्टाफ सदस्य निष्पादन उद्देश्यों और मानकों/लक्ष्यों के संबंध में नियोजक

[102] डेविड ओसबोर्न ओर टेड गेएबलर, "रीइन्वेन्टिंग गवर्नमेंट" (1992)
[103] ओसबोर्न और प्लास्ट्रिक, "बेनिशिंग ब्युरोक्रेसी" (1997)

की आकांक्षाओं के संबंध में अस्पष्ट रहते हैं जिसकी वजह से न्यून उत्पादकता होती है, भयानक गलतियां होती हैं, अभिप्रेरणा समाप्त हो जाती है और विवाद उत्पन्न होता है। दृढ़ निष्पादन प्रबंधन पद्धतियां इस महत्वपूर्ण सिद्धान्त में योगदान देती है : "जिसे मापित किया जा सकता है उसे प्राप्त किया जा सकता है।" "उपायों की एक पद्धति सभी के लिए उपयुक्त है" निष्पादन प्रबंधन पद्धति में त्रुटियां हैं और काफी समय से हैं। निष्पादन उद्देश्य और उपाय, रोजगार श्रेणियों और अलग-अलग भूमिका विशिष्ट होने चाहिए।

11.6.3 निष्पादन प्रबंधन एक रीतिबद्ध प्रक्रिया है जिसके जरिए संगठन अपने कर्मचारियों को, व्यक्तियों के रूप में और सदस्यों के समूह के रूप में, संगठनात्मक मिशन और लक्ष्यों को प्राप्त करने में, संगठनात्मक प्रभावशीलता में सुधार करने के लिए, शामिल करता है। निष्पादन प्रबंधन एक वृहद प्रक्रिया है जो बहुत से कार्यकलापों को इकट्ठा करती है जो सामूहिक रूप से व्यक्तियों और दलों के प्रभावी प्रबंधन में योग देती है जिससे कि संगठनात्मक निष्पादन के उच्च स्तर प्राप्त किए जा सकें। निष्पादन प्रबंधन इस दृष्टि से महत्वपूर्ण है कि यह व्यापक मुद्दों और दीर्घावधिक लक्ष्यों के संबंध में और एकीकृत होता है क्योंकि यह व्यवसाय, जन प्रबंधन, व्यक्तियों और दलों के विभिन्न पहलुओं को जोड़ता है।[104] अलग-अलग प्रभावशीलता और संगठनात्मक कारगरता दोनों को सुदृढ़ बनाने के लिए, यह जरूरी है कि व्यक्तियों को उपयुक्त रूप से सशक्त बनाया जाए तथापि प्राधिकार और जवाबदेही एक-दूसरे के अनुरूप होनी चाहिए। ऐसे चैकों और संतुलनों से निष्पादन प्रबधन पद्धति की कारगरता में सुधार होगा।

11.6.4 सरकार ने, प्रस्तावित सार्वजनिक सेवा विधेयक 2007 में प्रावधान करके निष्पादन प्रबंधन पद्धति लागू करने की दिशा में कदम उठाया है जिसमें यह व्यवस्था है कि सरकार इस अधिनियम के प्रभावी होने की तारीख से 12 महीने की अवधि के अन्दर, सरकारी सेवा कर्मचारियों के लिए, निम्नलिखित सहित, एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति कायम करेगी :-

- *सरकार की नीतिगत योजनाओं, संसाधनों की उपलब्धता, निष्पादन तथा परिणामों के संबंध में बाधाओं और सरकारी सेवकों की दक्षताओं के भाग के रूप में, प्राथमिकताएं, उद्देश्य, संकेतक और लक्ष्य।*
- *निष्पादन संकेतक तैयार करना और इनकी आवधिक समीक्षा, प्रत्येक कर्मचारी की निष्पादन आकलन रिपोर्ट तैयार और प्रस्तुत करना, वर्ष के लिए निश्चित लक्ष्यों की उपलब्धि के लिए सुपरिभाषित सिद्धान्तों के साथ।*

11.6.5 यह एक स्वागत योग्य कदम है। तथापि आयोग इस बात को समझता है कि सरकार में प्रत्येक संगठन को अपनी विशिष्ट आवश्यकताओं के आधार पर अपनी ही निष्पादन प्रबंधन पद्धति तैयार करनी होगी किन्तु उसमें उत्तम निष्पादन प्रबंधन पद्धति के बुनियादी सिद्धान्तों को सम्मिलित किया जाएगा। प्रस्तावित विधेयक के प्रावधानों को, ज्यादा बारीकियों पर विचार किए बगैर, सरकार में प्रत्येक संगठन

[104] http://www.cipd.co.uk/subjects/perfmangmt/appfdbck/perfapp.htm

के लिए अनिवार्य, एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति तैयार करने तक सीमित रखा जा सकता है। सरकार में निष्पादन प्रबंधन पद्धति कार्यान्वित करने के विभिन्न पहलुओं पर आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

11.7 निष्पादन आकलन बनाम निष्पादन प्रबंधन

11.7.1 प्राय: निष्पादन प्रबंधन और निष्पादन आकलन के बीच भेद को स्पष्ट रूप से नहीं समझा जाता है। निष्पादन आकलन निष्पादन प्रबंधन चक्र का एक घटक है और वर्तमान स्थिति में किसी कर्मचारी के निष्पादन का आकलन करने की प्रक्रिया है। इस प्रकार "आकलन" एक वार्षिक प्रक्रिया है जबकि निष्पादन "प्रबंधन" पूरे वर्ष के दौरान एक कार्यकलाप है। आकलन के अन्तर्गत रेटिंग पर बल दिया जाता है जबकि 'प्रबंधन' के अन्तर्गत कार्य, पणधारियों, सेवा स्तरों, उत्पादकता, अभिप्रेरण प्रयास तथा सभी ऐसे ही निष्पादन सम्बद्ध परिवर्तनशीलों पर बल दिया जाता है। तालिका 11.1 में निष्पादन आकलन और निष्पादन प्रबंधन के बीच अन्तर पर प्रकाश डाला गया है।

तालिका 11.1 : निष्पादन आकलन बनाम निष्पादन प्रबंधन [105]

विशेषताएं	निष्पादन प्रबंधन	निष्पादन आकलन
उद्देश्य के किस्म	एकीकरण, संगठनात्मक टीम और वैयक्तिक उद्देश्योंपर बल देना	व्यक्तिगत उद्देश्य
निष्पादन उपायों की किस्म	दक्षता आवश्यकता और साथ ही मात्रात्मक उपाय	गुणात्मक और मात्रात्मक
बारम्बारता	वर्ष में एक अथवा अधिक औपचारिक समीक्षाओं के साथ सतत समीक्षा	वार्षिक आकलन
रेटिंग पद्धति	संयुक्त अथवा भागीदारीपूर्ण प्रक्रिया, रेटिंग कम सामान्य	रेटिंग के साथ ऊपर से नीचे की पद्धति
पुरस्कार संयोजन	पुरस्कारों के साथ कोई सीधा संयोजन नहीं है	प्राय: वेतन से जुडा
स्वामित्व	एकसमान प्रबंधन का स्वामित्व	मानव संसाधन विभाग का स्वामित्व
कारपोरेट तालमेल	संगठनात्मक तथा जन विकास के उद्देश्य से एकीकृत व्यवसाय प्रेरित पद्धति	अलग-अलग पद्धति संगठनात्मक लक्ष्यों से अनजुड़ी
निष्पादन समीक्षाओं पर बल	भविष्य संकेन्द्रित	विगत निष्पादन पर संकेन्द्रित
पूछे गए प्रश्न	कर्मचारियों को यथासम्भव प्रभावी ढंग से निष्पादन करने के लिए सहायतार्थ क्या किया जा सकता है ?	कार्य कितनी अच्छी तरह से किया गया
बल	रेटिंग तथा मूल्यांकन के संबंध में	निष्पादन आयोजना, विश्लेषण, समीक्षा, विकास और सुधारों पर बल
मानीटरन और डिजाइन तैयार करना	कार्मिक/प्रशासन विभाग द्वारा	कार्मिक/मा.सं. विभाग द्वारा डिजाइन किया गया किन्तु संबंधित विभागों द्वारा स्वयं मानीटरन किया जा सकता है
विकास जरूरतों का पता लगाना	वर्ष के अन्त में	वर्ष के प्रारंभ में

[105] माइकल आर्मस्ट्रांग और अंगोला बारोन, जयको पब्लिशिंग हाउस, 2003 और टी.वी. राव, "पर्फोरमेंस मेनेजमेंट आफ दि सिविल सर्वेन्टस"

118 पी एम एस के उद्देश्य और पहलू

11.8.1 निष्पादन प्रबंधन का मुख्य उद्देश्य निष्पादन में सतत रूप से सुधार करना है जिससे कि संगठनात्मक लक्ष्य प्राप्त किए जा सकें। निष्पादन सुधारों को संगठनों के उद्देश्यों और लक्ष्यों की उपलब्धि की दृष्टि से देखा जाना चाहिए। पी एम एस प्रक्रिया के दो स्पष्ट उद्देश्य हैं:-

क– मूल्यांकन उद्देश्य

- व्यक्ति की उच्च जिम्मेदारियां स्वीकार करने की तत्परता का मूल्यांकन और आकलन करना।
- व्यक्तियों को वर्तमान दक्षता स्तर से अवगत कराना तथा उन्हें फीडबैक प्रदान करके सुधार करने की जरूरत।
- इसे क्षतिपूर्ति, पुरस्कारों और कैरियर विकास के साथ जोड़ना।

ख– विकास उद्देश्य

- अधीनस्थों के निष्पादन में सुधार करने और उनकी दक्षताओं को उन्नत बनाने के लिए परामर्श और प्रशिक्षण
- अधीनस्थों को सम्मान और सहायता के जरिए अभिप्रेरित करना
- वरिष्ठ अधिकारियों और अधीनस्थों के बीच तालमेल कायम करना
- वैयक्तिक तथा संगठनात्मक दक्षताओं का पता लगाना ताकि समस्या वाले क्षेत्रों के बारे में कार्रवाई की जा सके
- वैयक्तिक दक्षताओं के आधार पर प्रशिक्षण आवश्यकताओं की परिभाषा करना।

11.9 पी एम एस के संगठनात्मक लाभ

पी एम एस प्रक्रिया से संगठन को निम्नलिखित की प्राप्ति में मदद मिलती है:

- संगठनात्मक लक्ष्य और कार्यनीतियां कार्यान्वित करने के लिए एक प्रमुख साधन के रूप में काम करता है। (पूरे संगठन में ऊपर से नीचे तक)।
- सभी रोजगार श्रेणियों और स्तरों के माध्यम से, प्रबंधन सहित, समानान्तर और ऊर्ध्वाधर रूप से संगठन के उद्देश्यों और प्रमुख निष्पादन संकेतकों (के पी आई) में तालमेल और एकीकरण। इस प्रकार से पूरी पद्धति एक मार्ग अपनाकर, निचले स्तर पर "परिणामों" के साथ महत्वपूर्ण निचले स्तर पर "उपायों" की दिशा का उल्लेख करने में पूरी पद्धति मिलकर कार्य करती है।

- सतत निष्पादन सुधार, संगठनात्मक विकास और परम्परा परिवर्तन सुविधाजनक बनता है।
- गुणवत्ता, कार्यकुशलता और कारगरता प्राप्त होती है अर्थात नागरिकों की जरूरतें यथा सम्भव सही ढंग से, जल्द से जल्द और मितव्ययी ढंग से पूरा करना।
- रोजगारधारी की चिन्ता/तनाव, संसाधन बरबादी और विवाद को कम करके, कार्य संबंधी आकांक्षाओं और निष्पादन मानकों के संध में स्पष्टता सुनिश्चित करना।
- परिणाम-सम्बद्ध प्रशिक्षण और विकास जरूरतों तथा कार्यनीतियों का विनिर्धारण करके कर्मचारियों की दक्षताओं में सतत रूप से वृद्धि करना।
- अपने स्टाफ के संबंध में निष्पादन आकलन करने में समान प्रबंधक संकोच और भय को कम करना।
- निष्पादन-आधारित पारिश्रमिक और पुरस्कार सुकर बनाना ताकि कर्मचारी अपने निष्पादन और उन्हें प्राप्त होने वाले पुरस्कारों के बीच निकट तालमेल का अनुभव कर सकें।

11.10 एक प्रभावी निष्पादन प्रबंधन पद्धति लागू करने के लिए पूर्वापेक्षाएं

क- शीर्ष प्रबंधन से दृढ़ प्रतिबद्धता

ख- सभी संबंधितों की उच्च स्तर की भागीदारी

ग- एक निश्चित भूमिका में निष्पादन क्या है इसकी स्पष्ट परिभाषाएं। इसकी उत्पत्ति विभाग और संगठन के उद्देश्यों से होती है। इसमें अन्यों के साथ भूमिका का तालमेल भी परिलक्षित होना चाहिए।

घ- निष्पादन प्राचलों का विनिर्धारण और प्रमुख निष्पादन संकेतकों (के पी आई) की परिभाषा। निष्पादन के अन्तर्गत क्या सम्मिलित है इसकी जानकारी व्यक्ति को दी जानी चाहिए जिससे कि उसे यह जानकारी हो जाए कि वरिष्ठ अधिकारियों की क्या अपेक्षा है।

ङ- लागू किए जाने की सततता।

च- श्रेष्ठ निष्पादन प्राप्त करने के लिए व्यक्ति को पर्याप्त संगठनात्मक प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।

छ- उत्तम निष्पादन की नियमित मान्यता हेतु दृढ़ प्रतिबद्धता।

ज- पुरस्कारों और सम्मान को पद्धति का एक भाग बनाया जाना चाहिए और उसे मात्र आकलन के साथ जोड़े जाने की जरूरत है।

11.11 पी एम एस की प्रक्रिया

निष्पादन प्रबंधन एक चक्रीय प्रक्रिया है जिसके अन्तर्गत निम्नलिखित घटक सम्मिलित हैं।[106]

- आयोजना कार्य तथा आकांक्षाएं निश्चित करना
- निष्पादन मानीटरन
- निष्पादन करने की क्षमता विकसित करना
- रेटिंग निष्पादन
- उत्तम निष्पादन के लिए पुरस्कृत करना

चित्र 11.2 : निष्पादन प्रबंधन पद्धति
(अनुकूलित और संशोधित-केव ण्ड थामस, 1998)

[106] माइकल आर्मस्ट्रांग और अंगेला बारोन, जयको पब्लिशिंग हाउस, 2002

11.11.1 आयोजना कार्य और आकांक्षाएं निश्चित करना

11.11.1.1 प्रभावी संगठन सक्रिय होते हैं। आयोजना का अर्थ समूहों और व्यक्तियों के लिए निष्पादन आकांक्षाएं और लक्ष्य निश्चित करना, उनके प्रयासों को संगठनात्मक उद्देश्य प्राप्त करने की दिशा में मोड़ना है। आयोजना प्रक्रिया में कर्मचारियों की भागीदारी से उन्हें संगठन के लक्ष्यों को और यह समझने में मदद मिलेगी कि क्या किए जाने की जरूरत है, ऐसा करने की जरूरत क्यों है और इसे कैसे भली-भाँति प्राप्त किया जा सकता है। इन सबके अलावा लक्ष्यों के प्रति उनकी स्वीकार्यता भी उच्च है। आयोजना प्रक्रिया से कर्मचारी और उसके वरिष्ठों के बीच एक अनौपचारिक/औपचारिक करार होगा तथा उसके तहत प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य, कर्मचारी को उन्हें प्राप्त करने के लिए संसाधनों की व्यवस्था और साथ ही उसे उपलब्ध छूट व स्वायत्ता सम्मिलित होगी।

11.11.2 निष्पादन मानीटरन

11.11.2.1 एक प्रभावी संगठन में कार्यों और परियोजनाओं का सतत रूप से निष्पादन मापन और कर्मचारियों व कार्य समूहों को अपने लक्ष्य प्राप्त करने की दिशा में उनकी प्रगति के संबंध में चालू फीडबैक उपलब्ध कराना है। अधिकांश देशों में जिन्होंने सुधार लागू किए हैं, निष्पादन माप और मानीटरन पर काफी बल दिया गया है जिसके दो मुख्य घटक हैं- निष्पादन पर नजर रखने के लिए, के पी आई का उपयोग और परिव्यय को परिणामों से आउटकम के साथ जोड़ना। परिव्यय परिणाम-आउटकम रूपरेखा एक महत्वपूर्ण जवाबदेही पद्धति के रूप में भी काम करती है।

11.11.2.2 मानीटरन निष्पादन के अन्तर्गत उन मानकों की तुलना और विरोधाभास सम्मिलित है जो निश्चित किए गए थे तथा लक्ष्य प्राप्त हुए थे। चालू मानीटरन से यह चैक करने का अवसर भी प्राप्त होता है कि कितनी अच्छी तरह से कर्मचारी पूर्व-निश्चित मानकों का पालन कर रहे हैं तथा अवास्तविक अथवा समस्याग्रस्त मानकों में परिवर्तन करने का भी अवसर प्राप्त होता है। सतत रूप से मानीटरन करने से आकलन अवधि में ही अस्वीकार्य निष्पादन का पता लगाने और वर्ष के अन्त तक इंतजार करने की बजाए उन्हें उसी समय चैक करने में मदद मिलती है।

11.11.3 निष्पादित करने की क्षमता का विकास करना

11.11.3.1 संगठन का विकास करने के उद्देश्य से कर्मचारी की विकासात्मक जरूरतों का आकलन व समाधान करने की जरूरत है। इस दृष्टि से विकास करने का अर्थ, प्रशिक्षण के जरिए निष्पादन की क्षमता में वृद्धि करना, ऐसे कार्य सौंपना जिनसे नई दक्षताएं अथवा जिम्मेदारी के उच्च स्तर प्राप्त होते हैं, कार्य प्रक्रियाओं में अथवा अन्य पद्धतियों में सुधार करना है। इससे उन्हें उत्तम निष्पादन करने की प्रेरणा मिलती

है, रोजगार-सम्बद्ध दक्षताएं और क्षमताएं मजबूत होती हैं और कर्मचारियों को कार्यस्थल में परिवर्तन करने में मदद मिलती है, जैसे कि नई प्रौद्योगिकी लागू करना।

11.11.3.2 निष्पादन प्रबंधन से कर्मचारी के प्रशिक्षण और विकास की जरूरत का पता लगाने के लिए एक मंच उपलब्ध होता है।

11.11.4 रेटिंग निष्पादन

11.11.4.1 सर्वोत्तम कर्मचारियों का पता लगाने के उद्देश्य से, संगठन कर्मचारियों के निष्पादन का एक तुलनात्मक विश्लेषण करते हैं।

11.11.4.2 यहाँ रेटिंग का अर्थ निष्पादन मानकों के विरूद्ध निष्पादन का मूल्यांकन करना है। यह, पूरी आकलन अवधि के दौरान निष्पादित कार्य पर आधारित होता है। रिकार्ड की रेटिंग का विभिन्न अन्य कार्मिक कार्यों पर प्रभाव पड़ता है, जैसे कि ग्रेड वेतन के अन्दर वृद्धियां मंजूर करना, कैरियर प्रगति के लिए भारांश व अन्य प्रोत्साहन। निष्पादन आकलन में निम्नलिखित बातों को ध्यान में रखा जाना चाहिए:

क- निष्पादन की परिभाषा आकलन अवधि से पहले की गई है।

ख- निश्चित किए गए निष्पादन के मानकों और घटकों के बारे में कर्मचारी को आकलन अवधि से पहले बता दिया जाना चाहिए।

ग- किसी व्यक्ति के निष्पादन को श्रेणीकृत करने से पहले उसे सुधारने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए।

घ- निष्पादन का आकलन करते समय परिस्थितियों को भी, संसाधन व अन्य बाधाओं सहित, ध्यान में रखने की जरूरत है।

ङ- नियोक्ता को निष्पादन की मांग करने और जिम्मेदारियां सुनिश्चित करने का अधिकार है।

11.11.5 उत्तम निष्पादन के लिए पुरस्कृत करना

11.11.5.1 अपने कर्मचारियों से उत्तम प्रदर्शन चाहने वाले संगठन, इसके लिए पुरस्कारों का उपयोग करते हैं। पुरस्कृत करने का अर्थ कर्मचारियों को उनके निष्पादन के लिए सम्मान प्रदान करना, अलग-अलग अथवा समूह के सदस्यों के रूप में और एजेन्सियों के मिशन में उनके योगदानों को स्वीकार करना। प्रभावी प्रबंधन का एक बुनियादी सिद्धान्त यह है कि सभी व्यवहार उनके परिणामों द्वारा नियंत्रित

हों। उत्तम निष्पादन को पुरस्कार के लिए औपचारिक रूप से आमंत्रण हेतु मनोनयन की प्रतीक्षा किए बगैर मान्यता दी जानी चाहिए। मान्यता प्रदान करना एक चालू, दिन-प्रतिदिन के अनुभव का प्राकृतिक भाग है। उत्तम निष्पादन को पुरस्कृत करने के लिए काफी कार्रवाईयां, जैसे कि "धन्यवाद" कहना और उत्तम कार्य के लिए बधाई देने में कोई मौद्रिक निहितार्थ नहीं है। और अधिक औपचारिक पुरस्का, नकद प्रोत्साहन, अवकाश और औपचारिक सम्मान के रूप में हो सकते हैं।

11.12 एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति लागू करना

सरकार में पी एम एस कार्यान्वित करने में, इस बात पर बल दिया जाना चाहिए कि पी एम एस को मंत्रालय/विभाग/संगठन विशेष के लिए उपयुक्त समग्र नीतिगत संरचना के अन्दर तैयार किया जाना चाहिए। वैयक्तिक योगदान को संगठन के नीतिगत उद्देश्यों के साथ जोड़ना भी आवश्यक है। इसलिए प्रत्येक मंत्रालय/विभाग/संगठन के लिए यह आवश्यक होगा कि वह नीचे वर्णित सामान्य बातों का समावेश करते हुए उनके लिए संगत अपने पी एम एस को प्रथागत बनाएं :

क- *नीतिगत आश्य:* किसी संगठन का नीतिगत आश्य विभागीय स्तर पर नीतिगत और प्रचालनात्मक उद्देश्यों में सम्मिलित होना चाहिए।

ख- *वैयक्तिक आकलन :* यह स्व: मूल्यांकन और प्रणालीबद्ध चर्चा की एक प्रक्रिया है जिसका उद्देश्य व्यक्तिगत, व्यावसायिक और कार्मिक विकास है। इस प्रक्रिया का आश्य मात्र निर्णायक नहीं है बल्कि ऐसा है जो विकासात्मक भी हो। आश्य यह है कि इस प्रक्रिया से एक नियमित खुली और व्यवस्थित चर्चा उपलब्ध होगी कि कोई व्यक्ति किस प्रकार अपनी भूमिका में वृद्धि कर सकता है। इस प्रक्रिया को एक साधन प्रदान करना समझा जाना चाहिए जिसके जरिए व्यक्तिगत योगदानों को मान्यता दी जाती है, वैयक्तिक निष्पादन के संबंध में फीडबैक उपलब्ध कराया जाता है, स्टाफ को अपनी क्षमता का विकास करने में सहायता प्रदान की जाती है और समस्याओं पर सहमत ढंग से काबू पाया जाता है। आश्य यह है कि स्पष्टत: सम्बद्ध नीतिगत लक्ष्यों को प्राथमिकता दी जाएगी क्योंकि संसाधनों की सीमाएं हो सकती हैं।समीक्षाकर्ता की भूमिका का एक भाग-आमतौर पर अलग-अलग स्टाफ सदस्य का तत्काल पर्यवेक्षक उसके अपने निष्पादन का आकलन करने और उसका नियमित व निष्पक्ष रूप से विकास करने में अलग-अलग स्टाफ सदस्य (जिस व्यक्ति की समीक्षा की गई है) की सहायता करना है। उसकी भूमिका के अन्तर्गत उद्देश्य निश्चित करने में जिस व्यक्ति की समीक्षा की जा रही है उसकी सहायता करना और यह भी शामिल है कि किस सीमा तक

उद्देश्यों की प्राप्ति हुई है। जहाँ उद्देश्य प्राप्त नहीं हों, वहां समीक्षाकर्ता और जिस व्यक्ति की समीक्षा की जा रही है उनके बीच -एक रचनात्मक ढंग से इस पर चर्चा की जा सकती है ताकि इन कारणों का पता लगाया जा सके कि क्यों उद्देश्य पूरे नहीं हुए और स्थिति से कैसे निपटा जा सकता है।

ग- *व्यक्ति का विकास - विभागीय तथा संगठनात्मक स्तरों पर प्रभाव:* पी एम एस का एक प्रमुख प्रयोजन न केवल विगत निष्पादन की समीक्षा करने के लिए बल्कि भावी घटनाओं पर विचार करते हुए भी एक सुव्यवस्थित साधन उपलब्ध कराना है। विभागीय स्तर पर इस पद्धति से स्टाफ विकास कार्यकलाप का पता लगाने, सहमत होने और योजना तैयार करने में मदद मिल सकती है जिससे विभागीय आयोजना और निष्पादन में सुधार होगा। इससे इस बात की भी बेहतर समझ हो सकती है कि सभी स्टाफ सदस्य किस प्रकार विभाग के कार्यकलापों में योगदान कर सकते हैं। ऐसी व्यवस्था से स्टाफ सदस्यों के बीच सम्प्रेषण में भी सुधार होगा।

सभी स्टाफ सदस्यों में, चाहे उनका ग्रेड अथवा श्रेणी कुछ भी हो, अपने कार्य क्षेत्र में अपनी क्षमता का विकास करने की योग्यता होती है। स्टाफ की अपनी क्षमता का संगठन की नीतिगत योजना के अनुरूप क्षमता का विकास करने के लिए उपाय खोजने में संगठन विभाग की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। किसी कार्य विशेष के लिए क्या चाहिए यह स्पष्ट करने के लिए पी एम एस एक प्रक्रिया उपलब्ध कराता है। इससे, विभागीय/संगठनात्मक उद्देश्यों और प्राथमिकताओं की सुधरी समझ प्राप्त करने और यह समझने में मदद मिलती है कि व्यक्ति किस तरह से कार्य करते हैं और किस प्रकार जिम्मेदारियां इनसे जुडी हैं। सभी स्तरों पर अच्छाइयाँ और बुराइयाँ हो सकती हैं। इस प्रक्रिया से इनका पता लगाया जा सकता है और इन पर काबू पाने के उपाय खोजे जा सकते हैं।

घ- *गुणवत्ता में वृद्धि करना :* स्टाफ का विकास और श्रेष्ठ कोटि के परिणाम उपलब्ध कराना अलग -अलग स्टाफ, पर्यवेक्षकों और पूरे संगठन की मिली-जुली जिम्मेदारी होती है। इस प्रक्रिया से सभी को संगत लक्ष्यों से सहमत होने में मदद मिलती है जो पूरे संगठन की महत्वपूर्ण योजनाओं और उद्देश्यों के साथ जुड़े हैं। जहां तक अलग-अलग अधिकारियों का सम्बन्ध है, प्रक्रिया से उन्हें अपना योगदान का पता लगाने तथा यह पता लगाने में मदद मिलेगी कि उसमें कैसे सुधार किया जा सकता है।

ङ- *प्रकिया समीक्षा :* इसका आयोजन सामान्यत: सभी स्टाफ के संबंध में वर्ष में कम से कम दो बार किया जाना चाहिए। सभी के लिए उनकी मुख्य विषयवस्तु एक जैसी होनी चाहिए किन्तु विभिन्न जिम्मेदारियों और प्रबंधन प्रणालियों के अनुसार उनमें यथा आवश्यक भिन्नता हो सकती है। आमने-सामने चर्चा और समीक्षाकर्ता व संबधित व्यक्ति के बीच फीडबैक समीक्षा का सामान्य स्वरूप होना चाहिए।

च- *स्व: मानीटरन:* यद्यपि औपचारिक समीक्षा बैठक समीक्षा अवधि के दौरान एक बार की जाएगी तथापि यह महत्वपूर्ण है कि जिस व्यक्ति की समीक्षा की गई है वह उद्देश्य प्राप्त करने के लिए समीक्षा अवधि के दौरान अपनी प्रगति का नियमित आधार पर मानीटरन करे। इसके अलावा, यदि समीक्षाधीन व्यक्ति यह महसूस करे कि ऐसे कुछ मुद्दे अथवा अवरोध हैं जो उसे अपने उद्देश्य को प्राप्त करने में बाधक हैं तो वह उन्हें समीक्षक के साथ अथवा आवश्यक होने पर विभागाध्यक्ष के साथ उठा सकता है। शीघ्र उपाय करने से उद्देश्य प्राप्त करने में और बाद में संतोषजनक समीक्षा में मदद मिलेगी।

पी एम एस का चालू मूल्य और कोटि सुनिश्चित करने के लिए इसकी स्टाफ हितों के साथ परामर्श करके नियमित आधार पर समीक्षा किए जाने की जरूरत है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि वह सरकारी विभाग और सिविल सेवक दोनों के लिए संगत हो।

11.13 कार्यान्वयन की प्रक्रिया

किसी निष्पादन प्रबंधन पद्धति को कार्यान्वित करने की प्रक्रिया के अन्तर्गत तीन महत्वपूर्ण चरण सम्मिलित हैं:

क- तैयारी करना

ख - समीक्षा चर्चा

ग - अनुवर्ती कार्रवाई[107]

11.13.1 चरण I - तैयारी करना

11.13.1.1 निष्पादन प्रबंधन के लिए काफी आधारीय कार्य की जरूरत होती है। समीक्षक द्वारा समीक्षा चर्चा करने से पहले समीक्षाधीन व्यक्ति को पर्याप्त नोटिस देना आवश्यक है। एक संवेदनशील मुद्दा होने की वजह से इसे सावधानीपूर्वक हेण्डल किया जाना चाहिए। इस बात की सावधानी बरती जानी चाहिए कि इस मामले में कोई अनावश्यक देरी न हो।

[107] माइकल आर्मस्ट्रांग और अंगेला बारोन, जयको पब्लिशिंग हाउस, 2002

11.13.1.2 समीक्षाधीन अधिकारी को यह समझाया जाना आवश्यक है कि समीक्षा एक ऐसा मंच है जहाँ संबधित फीडबैक प्रदान और प्राप्त कर सकते हैं। यदि समीक्षाधीन व्यक्ति पर्याप्त रूप से तैयार हो तो इससे एक संकेन्द्रित और तीक्ष्ण समीक्षा करना सुनिश्चित हो सकता है।

11.13.1.3 समीक्षक को एक निष्पादन प्रबंधन प्रक्रिया आयोजित करने के लिए भी तैयार रहना चाहिए। उसे समीक्षाधीन व्यक्ति के लिए पिछले वर्ष निर्धारित लक्ष्यों का पुनर्विलोकन करना चाहिए और यह देखना चाहिए कि क्या वायदा किया गया था। एसोसिएट के प्रभाव वाले सर्किल में बातचीत करके, जिसमें उसका अधिकारी शीर्ष और कनिष्ठ सम्मिलित हैं, वर्ष के दौरान परिणामों को आवंटित किया जाना चाहिए।

11.13.2 चरण 2 : समीक्षा चर्चा

समीक्षा चर्चा को तीन और चरणों में विभाजित किया जा सकता है:

- समीक्षा
- अन्वेषण
- सहमत

11.13.2.1 समीक्षा के अन्तर्गत पिछले वर्ष के दौरान निष्पादन के संबंध में चर्चा सम्मिलित है। यह, प्राप्त हुए अथवा प्राप्त न हुए लक्ष्यों, परिणामों के कारणों, वांछित परिणामों के लिए कर्मचारी के नियंत्रणाधीन अथवा नियंत्रण से बाहर कारकों आदि का आकलन है।

11.13.2.2 अन्वेषण, लक्ष्य निर्धारण प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है। इसके अन्तर्गत विचारों को समीक्षाधीन व्यक्ति पर थोपा नहीं जाना चाहिए बल्कि उसे अपने विचार व्यक्त करने और लक्ष्य निर्धारण में सहजता महसूस करनी चाहिए।

11.13.2.3 लक्ष्य निर्धारित करने के लिए सहमति महत्वपूर्ण है। वांछित लक्ष्यों का निर्धारण समीक्षक और समीक्षाधीन व्यक्ति द्वारा परस्पर रूप से किया जाता है। समीक्षक को यह तथ्य ध्यान में रखना चाहिए कि निश्चित किए जाने वाले लक्ष्य जिस व्यक्ति की समीक्ष की जा रही है उसके विचारों का परिणाम होने चाहिए।

11.13.2.4 एक बार लक्ष्यों के बारे में निर्णय हो जाने पर, उन्हें लिखित में दर्ज किया जाना चाहिए और उसकी एक प्रतिलिपि वर्ष के संदर्भ के पाइंट के रूप में समीक्षाधीन व्यक्ति को उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

11.13.3 चरण 3: अनुवर्ती कार्रवाई

11.13.3.1 यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि निष्पादन प्रबंधन एक सतत कार्यकलाप है और केवल वर्ष का एक कार्यकलाप नहीं है। इसके अन्तर्गत, आवधिक आधार पर अनौपचारिक समीक्षा चर्चाएं, उपयुक्त होने पर प्रोत्साहन और जहां कहीं आवश्यक हो, मार्गदर्शन सम्मिलित है। इसके अन्तर्गत अधिकारी को फटकारने अथवा स्पष्टत: आलोचक की परिकल्पना नहीं की गई है। विचार अधिकारी द्वारा अपने सहमत लक्ष्यों पर बल देने का है तथा उसे इस व्यवस्था के साथ काम करने की आजादी दी जानी चाहिए कि केवल वही परिणामों/आउटकम के लिए जिम्मेदार होगा।

11.14 निष्पादन करार

11.14.1 जिन देशों ने अपनी सरकारी प्रशासन पद्धतियों में सुधार किया है उनमें से अधिकांश में सर्वाधिक एकसमान जवाबदेही पद्धति निष्पादन सहमति है। ऐसा अनेक रूपों में किया गया है- न्यून औपचारिक चर्चित सहमति के संबंध में स्पष्ट संविदाओं से लेकर और अधिक सामान्य रूप से लागू सिद्धान्तों तक ऐसी सहमतियों का आधार प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य उन्हें पाप्त करने के लिए उपलब्ध कराए गए संसाधन, जवाबदेही और नियंत्रण उपाय तथा वह स्वायत्ता और छूट होता है जो सिविल सेवकों को प्रदान की जाएगी।

11.14.2 न्युजीलेण्ड में, उदाहरण के लिए, लोक वित्त अधिनियम, 1989 में एक निष्पादन करार की व्यवस्था की गई थी जिस पर मुख्य कार्यपालक और संबंधित मंत्री द्वारा प्रत्येक वर्ष हस्ताक्षर किए जाने की व्यवस्था हैं। निष्पादन करार में उन प्रमुख परिणाम क्षेत्रों का उल्लेख किया गया है जिन पर मुख्य कार्यपालक द्वारा व्यक्तिगत रूप से ध्यान देने की जरूरत है। प्रत्याशित परिणामों को सत्यापनयोग्य दृष्टि से व्यक्त किया जाता है और उनमें आउटपुट -सम्बद्ध कार्य सम्मिलित हैं। मुख्य कार्यपालक के निष्पादन का निष्पादन करार के संदर्भ में प्रत्येक वर्ष आकलन किया जाता है। पद्धति के अन्तर्गत उत्तम निष्पादन के लिए अर्जित किए जाने वाले बोनस और घटिया निष्पादन के लिए उसे वापस लेने की व्यवस्था की गई है। आकलन तृतीय पक्षकार-राज्य सेवा आयोग द्वारा किया जाता है। विभागीय मंत्री के विचारों पर उचित रूप से ध्यान दिया जाता है। एक लिखित निष्पादन आकलन तैयार किया जाता है। संबंधित मुख्य कार्यपालक को टिप्पणी करने का अवसर दिया जाता है और उसकी टिप्पणियां आकलन का भाग होती हैं।

11.14.3 फ्रांस में सेन्टर डे रेस्पोन्सिविलिटी एक अन्य उदाहरण है। 1990 के दशक से, केन्द्रीय तथा हस्तान्तरित दोनों स्तरों पर बहुत सी राज्य सेवाएं फ्रांस में रेस्पोन्सिबिलिटी सेन्टरों के रूप में स्थापित की गई हैं। उनके मंत्रालय के साथ एक करार से निदेशकों के सहमत उद्देश्य प्राप्त करने की प्रतिबद्धता

हेतु बदले में प्रचालनात्मक मामलों में अधिक प्रबंधन शिथिलता प्रदान की गई है। इसमें परिणामों का मूल्यांकन करने की विधि भी निर्धारित की गई है। प्रत्येक मामले के आधार पर चर्चित करार तीन वर्ष के लिए होते हैं।

11.14.4 इन देशों में सुधार, एम आवश्यक पहले उपाय के रूप में उसी तरह से अनुदेशात्मक हैं जिस तरह से जवाबदेही को स्पष्ट किया गया है। इस स्पष्टीकरण प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण भाग यह था कि इसे कानून के जरिए किया गया था। जवाबदेही के विधिक स्पष्टीकरण के परिणामस्वरूप, विभाग का प्रभारी सिविल सेवक, पहले से परिभाषित और अवधि के अन्त तक निष्पादन का माप करने केलिए एक बैंचमार्क के रूप में प्रयुक्त, वार्षिक निष्पादन करार के माध्यम से, विभागीय मंत्री को सीधे ही जिम्मेदार हो जाता है। भारत में, यह विनिर्दिष्ट करके कि एकसमान विभागों के अध्यक्षों अथवा कार्यपालक एजेन्सियों को, जहाँ कहीं उनकी स्थापना की गई है, प्रस्तावित लोक सेवा कानून में विभागीय मंत्री के साथ वार्षिक निष्पादन करार पर हस्ताक्षर करने चाहिए, एक प्रावधान शामिल किया जा सकता है।

11.14.5 निष्पादन करार पर, विभागीय मंत्री और मंत्रालय के सचिव के बीच और विभागीय मंत्री और विभागाध्यक्षों के बीच भी वित्त वर्ष से काफी पहले, हस्ताक्षर किए जाने चाहिए। वार्षिक निष्पादन करार में वित्त वर्ष के दौरान सचिव/विभागाध्यक्ष द्वारा किए जाने वाले कार्य के भौतिक और सत्यापन योग्य ब्योरा दिया जाना चाहिए। सचिव/विभागाध्यक्ष के निष्पादन का आकलन एक तृतीय पक्षका, यथा केन्द्रीय लोक सेवा प्राधिकरण द्वारा, वार्षिक निष्पादन करार के संदर्भ में, किया जाना चाहिए। वार्षिक निष्पादन करारों और तृतीय पक्षकार द्वारा आकलन के परिणामों का ब्यौरा विधानमंडल को, निष्पादन बजट/आउटकम बजट के भाग के रूप में उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

11.15 सिफारिशें

क – एक उत्तम कर्मचारी निष्पादन आकलन पद्धति एक प्रभावी निष्पादन प्रबंधन पद्धति की एक पूर्वापेक्षा है। विद्यमान निष्पादन आकलन पद्धति को निम्नलिखित के अनुसार मजबूत बनाया जाना चाहिए :

- **परामर्श को और अधिक परामर्शी और पारदर्शी बनाना–सभी सेवाओं के लिए निष्पादन आकलन पद्धतियों को, अखिल भारतीय सेवाओं के संबंध में हाल ही में लागू पी ए आर की तरह ही संशोधित किया जाना चाहिए।**

- निष्पादन आकलन प्रारूप कार्य–विशिष्ट बनाया जाना चाहिए–सिविल सेवकों के लिए निर्धारित आकलन प्रारूप में तीन खण्ड होने चाहिए, अर्थात (i) एक सामान्य खण्ड जो उस सेवा विशेष की आवश्यकताओं की पूर्ति करे जिससे अधिकारी संबंधित है, (ii) जिस विभाग में वह कार्य कर रहा है उसकी आवश्यकताओं और लक्ष्यों के आधार पर एक अन्य खण्ड, और (iii) अन्तिम खण्ड जिसमें अधिकारी द्वारा धारित पद से संबंधित विशिष्ट आवश्यकताओं और लक्ष्यों का उल्लेख किया जाए।
- पूरे वर्ष के दौरान निष्पादन आकलन किया जाना चाहिए: सभी सेवाओं के लिए विस्तृत कार्य–योजना और मध्यावधि समीक्षा की व्यवस्था की जानी चाहिए।
- अंकीय रेटिंग प्रदान करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार किए जाने की जरूरत है: रिपोर्टिंग अधिकारियों और समीक्षाकर्ता अधिकारियों द्वारा अपने अधीनस्थों के लिए अंकीय रेटिंग प्रदान करने के लिए मार्गदर्शन प्रदान करने के वास्ते डी ओ पी टी द्वारा विस्तृत मार्गनिर्देश तैयार किए जाने चाहिए। निष्पादन प्रबंधन पद्धतियां लागू करने के लिए सिविल सेवकों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों के वास्ते प्रशिक्षण माड्यूल तैयार और लागू किए जाने चाहिए।

(ख) सरकार को अपने कर्मचारियों की वर्तमान निष्पादन आकलन पद्धति के कार्यक्षेत्र का विस्तार करके इसे और अधिक व्यापक निष्पादन प्रबंधन पद्धति (पी एम एस) में बदलना चाहिए।

(ग) सरकार में पी एम एस लागू करते समय इस बात पर बल दिया जाना चाहिए कि पी एम एस को मंत्रालय/विभाग/संगठन विशेष के लिए उपयुक्त समग्र नीतिगत रूपरेखा के अन्दर तैयार किया जाना चाहिए। व्यक्ति के योगदान को संगठन के नीतिगत उद्देश्यों से सम्बद्ध करना भी जरूरी है। इसलिए प्रत्येक मंत्रालय/विभाग/संगठन के लिए यह आवश्यक है कि वह अध्याय 11 में वर्णित सामान्य बातों को शामिल करते हुए, अपने लिए संगत पी एम एस को प्रथागत बनाए।

(घ) विभागीय मंत्री और मंत्रालय के सचिव/विभागाध्यक्षों के बीच वार्षिक निष्पादन करारों पर हस्ताक्षर किए जाने चाहिए जिनमें वित्त वर्ष के दौरान किए जाने वाले कार्य का भौतिक और सत्यापन–योग्य ब्यौरा दिया जाए। वास्तविक निष्पादन का आकलन एक तृतीय पक्षकार, यथा केन्द्रीय लोक सेवा प्राधिकरण द्वारा वार्षिक निष्पादन करार के संदर्भ में किया जाना चाहिए। वार्षिक निष्पादन करारों और तृतीय पक्षकार द्वारा आकलन के परिणाम के ब्यौरे विधानमंडल को, निष्पादन बजट/आउटकम बजट के भाग के रूप में उपलब्ध कराए जाने चाहिए।

12

सिविल सेवकों को अभिप्रेरित करना

12.1 मानव संसाधन और अधिशासन

12.1.1 किसी अन्य उद्यम की तरह, सरकार कितनी प्रभावी है, यह उसके पास विभिन्न संसाधनों पर निर्भर करता है - मानव पूंजी, वित्त, प्राकृतिक संसाधन, प्रौद्योगिकी आदि। इन सभी संगठनात्मक संसाधनों में से मानव पूंजी सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। इसलिए, संगठन-कारपोरेट, एन जी ओ, सरकार सभी इसका विकास करने पर काफी बल देते हैं। मानव संसाधन विकास के अन्तर्गत 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।

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

12.1.3 आम धारणा यह है कि सरकार में प्रोत्साहन पद्धति, बेहतर निष्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए अत्यंत असंतोषजनक और अपर्याप्त है। पदोन्नति साधन का भी सदा ही अभिप्रेरण हेतु उपयोग नहीं किया जाता, क्योंकि दक्षता और निष्पादन की बजाए सामान्यत: वरीयता के सिद्धान्त का पालन किया जाता है। यह भी नोट किया गया है कि सिविल सेवक अपने कामकाज में प्राय: 'न्यूनतमवादी' दृष्टिकोण का पालन करते हैं और अपने काम को फाइलें निपटाने तक ही सीमित रखते हैं और समस्याओं का समाधान करने के लिए कोई विशेष प्रयास नहीं करते। दूसरे शब्दों में, एक सरकारी सेवक अपने कर्त्तव्य पालन में शायद ही कुछ आगे जाता है। छठे वेतन आयोग ने निम्न प्रकार टिप्पणी की है:

"सरकारी कर्मचारी सामान्यत: अभिप्रेरण - रहित होते हैं, जिनमें आत्मबोध कम होता है जो निम्न मनोबल और न्यून निष्पादन में परिलक्षित होता है। यह इस तथ्य के बावजूद है कि भर्ती स्तर पर, प्रतिस्पर्धी प्रक्रियाओं के माध्यम से, केन्द्रीय सरकार को सभी स्तरों पर सर्वोत्तम गुणवत्ता उपलब्ध होती है। इसलिए, समस्या, अधिक जिम्मेदारी, जवाबदेही और योग्यता की मान्यता के साथ अभिप्रेरण प्रदान करने के माध्यम से इस उत्कृष्टता को बनाए रखने की है। प्राप्त परिणामों की दृष्टि से निष्पादन को पुरस्कृत करने की एक पद्धति तैयार की जानी चाहिए। सरकारी सेवा और महत्वपूर्ण सरकारी सेवा मूल्यों में, प्रभावी और प्रतिक्रियाशील सुपुर्दगी के साथ, गौरव का पुनर्निर्माण किया जाना चाहिए।"

12.2 सरकारी सेवकों के अभिप्रेरण को प्रभावित करने वाले कारक

12.2.1 "अभिप्रेरणा" शब्द की उत्पत्ति लातिन शब्द "गोवेरे" से हुई है जिसका अर्थ आगे चलना है। अभिप्रेरणा की परिभाषा व्यक्तियों को संगठनात्मक और साथ ही व्यक्ति के लक्ष्यों हेतु भी प्रेरित करने की प्रक्रिया है। अनेक कारक हैं जो किसी व्यक्ति को कार्य करने के लिए प्रेरित करते हैं। इनमें सम्मिलित हैं : आजीविका अर्जन हेतु वैयक्तिक पूर्ति हेतु, व्यावसायिक सन्तुष्टि हेतु अथवा व्यवसाय में पेश आने वाली चुनौतियों का मुकाबला करने के लिए काम करना। अभिप्रेरणा का मुद्दा काफी अनुसंधान का विषय रहा है और बड़ी संख्या में सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया गया है। अब यह भली-भाँति समझा जाने लगा है कि अभिप्रेरणा एक जटिल विषय है और अनेक प्रकार के कारक किसी व्यक्ति की अभिप्रेरणा को प्रभावित करते हैं।

12.2.2 हर्जबर्ग ने एक द्वि-कारक सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था। उन्होंने कार्य पर किसी व्यक्ति को प्रभावित करने वाले कारकों को दो समूहों में वर्गीकृत किया था - स्वच्छता कारक (बाह्य) और अभिप्रेरणा कारक (अन्दरूनी)। उन्होंने कहा कि स्वच्छता कारक, मजदूरी, कार्य स्थितियाँ, पर्यवेक्षण की कोटि - का अभाव कर्मचारी को असंतुष्ट करेगा। किन्तु अभिप्रेरण कारक - स्थिति, मान्यता, व्यक्तिगत उपलब्धि की भावना, कार्य की चुनौतीपूर्ण प्रकृति - कर्मचारियों के बीच असंतोष पैदा करेंगे। अनुसंधानकर्ताओं ने कारकों को दो समूहों में विभाजित करने के विरूद्ध तर्क दिया है लेकिन इस बात के प्रति सर्वसम्मति है कि किसी भी संगठन में कर्मचारियों के अभिप्रेरण स्तरों में सुधार करने के लिए बड़ी संख्या में कारकों को ध्यान में रखना होगा। अभिप्रेरण के लिए एक महत्वपूर्ण बाह्य कारक वस्तुत: किसी सरकारी सेवक को प्राप्त होने वाली मौद्रिक क्षतिपूर्ति है। तथापि, जैसाकि पहले कहा गया है, मौद्रिक पारिश्रमिक के अलावा, एक सरकारी सेवक सम्भवत: अनेक गैर-मौद्रिक कारकों द्वारा प्रमुख रूप से प्रभावित होता है।

12.2.3 छठे वेतन आयोग ने किसी सरकारी सेवक को सरकारी सेवा में होने के नाते प्राप्त होने वाले लाभों को मौटे तौर पर दो प्रमुख श्रेणियों में वर्गीकृत किया है-"कार्यविवरण संबंधी लाभ" और "तत्संबंधी लाभ"। कार्य विवरण संबंधी लाभ वे प्रतिफल हैं-मौद्रिक और गैर-मौद्रिक-जिसका कर्मचारी लगातार हकदार है, उदाहरण के लिए, मूल वेतन, मंहगाई भत्ता, मकान किराया भत्ता, नगर क्षतिपूर्ति भत्ता, सवारी भत्ता आदि तथा सभी अस्पष्ट लाभ इस श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं। "तत्संबंधी" प्रतिफल का अर्थ उन जरूरतों से है जो अनिवार्य रूप से प्रकृति से मौद्रिक नहीं हैं। इन प्रतिफलों से कर्मचारियों के आत्म सम्मान और आत्म-सन्तुष्टि जरूरतों की सन्तुष्टि होती है। इनमें सम्मिलित हैं: उदाहरण के लिए, किसी संगठन के साथ सम्बद्ध होने का गर्व, कार्य चुनौती और सन्तुष्टि, अध्ययन और उन्नति के अवसर, एक अनूठे हित से जुड़े होने की भावना (किन्हीं संगठनों के मामले में), रोजगार सुरक्षा आदि-आदि।[108] सरकार में तत्संबंधी लाभ भिन्न-भिन्न लोगों के लिए अलग-अलग हैं किन्तु स्थूल रूप से नीचे दी गई सूची अधिकांश कर्मचारियों पर लागू होगी।[109]

क- रोजगार सुरक्षा

ख- समाज में सम्मान

ग- कार्य और जीवन के बीच संतुलन

घ- देश की सेवा करने के बड़े महत्व का भाग होने का अवसर

ङ- रोजगार प्रोफाइल में विविधता

12.2.4 सामान्यत:, किसी सरकारी सेवक के लिए "कार्य विवरण प्रतिफल", कारपोरेट क्षेत्र में उसी के समान स्थिति के मुकाबले कहीं कम हैं, किन्तु "तत्संबंधी" लाभ सामान्यत: कहीं अधिक हैं।

12.3 सरकारी सेवक को अभिप्रेरित करना

12.3.1 छठे वेतन आयोग ने मौद्रिक प्रोत्साहन देने के मुद्दे की जाँच की थी ताकि सरकारी सेवकों को बेहतर निष्पादन के लिए अभिप्रेरित किया जा सके। वेतन आयोग ने टिप्पणी की:

> *"भारत में, सरकारी कर्मचारियों को उनके सेवा वृद्धिकारी वेतनमानों के अनुसार अदायगी की जाती है। कर्मचारियों के एक बड़े भाग (अधिकांश) के लिए उनके लिए उपलब्ध शायद ही वेतन प्रोत्साहन हेतु निष्पादन की व्यवस्था है। आजकल उनके वेतन केवल मूल वेतन जमा कतिपय भत्तों (परिवर्तनशील), म. भत्ते सहित, का एक मिश्रण है जो कार्य और ड्युटी की प्रकृति और उससे जुड़ी कामकाज की स्थितियों पर निर्भर करते हैं। वस्तुत:, वेतन में स्वाभाविक*

108 एक सरकारी कर्मचारी के संबंध में सरकार के लिए लागत का अनुमान लगाने के संबंध में एक अध्ययन, XLआर I, अध्ययन का प्रयोजन छठे वेतन आयोग द्वारा किया गया था।

109 एक सरकारी कर्मचारी के संबंध में सरकार के लिए लागत का अनुमान लगाने के संबंध में एक अध्ययन, XLआर I, अध्ययन का प्रयोजन छठे वेतन आयोग द्वारा किया गया था।

वृद्धियां सरकारी कर्मचारियों के लिए गारंटीशुदा हैं। इससे ऐसी स्थिति पैदा हो जाती है जिससे कर्मचारी कार्य पर निष्पादन और उपलब्धियों के उच्च स्तर के लिए अपना कोई प्रयास नहीं करते। इस प्रकार सरकार, मात्रा और कोटि दोनों ही दृष्टि से, सम्भावित उत्पादकता लाभों और सेवा प्रदाय संवर्धनों से वंचित रह जाती है। जोखिम उठाने अथवा उच्च स्तर का निष्पादन प्रदर्शित करने के लिए कोई बाह्य अभिप्रेरणा नहीं है क्योंकि गलती हो जाने पर जोखिम उठाने पर दण्डित किया जाता है, यदि कर्मचारी की पहल और जोखिम उठाने पर स्थिति में सुधार होता है तो उसके लिए वित्तीय रूप से पुरस्कृत नहीं किया जाता। पिछले वर्षों के दौरान इसकी वजह से एक ऐसी परम्परा का विकास हुआ है कि कर्मचारी जोखिम उठाने से डरते हैं।"

12.3.2 वेतन आयोग ने, सरकारी कर्मचारियों के लिए नियमित वेतन के अलावा, एक नया निष्पादन -आधारित वित्तीय लाभ लागू करने की सिफारिश की है-निष्पादन सम्बद्ध प्रोत्साहन स्कीम (पी आर एस)। यह, विभेदक निष्पादन के लिए विभेदक पुरस्कार के सिद्धान्त पर आधारित है। यह आयोग वेतन आयोग द्वारा की गई सिफारिशों से सहमत है।

12.4 गैर–मौद्रिक अभिप्रेरण कारक

जैसा कि पहले कहा गया है, मौद्रिक अभिप्रेरण के अलावा बड़ी संख्या में कारक हैं जो किसी कर्मचारी के निष्पादन को प्रभावित करते हैं। आयोग ने इनमें से कुछेक पर निम्नलिखित पैराग्राफों में विचार किया है:

12.4.1 मान्यता

12.4.1.1 सरकारी और निजी क्षेत्र दोनों ही प्रकार के संगठनों में एक सुस्थापित सिद्धान्त है कि पुरस्कारों को निष्पादन के साथ जोड़ना कर्मचारियों के लिए एक सशक्त अभिप्रेरण साधन है। जहाँ तक भारत में सरकारी सेवाओं का संबंध है, इस तथ्य पर तत्कालीन प्रधान मंत्री श्री राजीव गांधी ने 1984 में प्रकाश डाला था, जिन्होंने राष्ट्र के नाम अपने प्रसारण में कहा था:

"हमारी प्रशासन पद्धति अधिक लक्ष्योन्मुखी होनी चाहिए। एक नई कार्य-नैतिकता, एक नई कार्य संस्कृति का विकास किया जाना चाहिए जिसमें सरकार परिणाम से न कि प्रक्रिया से बंधी होनी चाहिए। पुरस्कार और दण्ड को निष्पादन से जोड़ा जाना चाहिए।"

12.4.1.2 भारत सरकार ने निष्पादन को पुरस्कारों के साथ जोड़ने के लिए प्रमुख उपाय आरंभ किए हैं जिनमें अखिल भारतीय सेवा (निष्पादन आकलन रिपोर्ट) नियम 2007 की अधिसूचना के साथ हाल ही

में जारी संशोधित निष्पादन आकलन पद्धति के माध्यम से पुरस्कार प्रदान करना। इसने 2006 से उन सिविल सेवकों के लिए राष्ट्रीय पुरस्कार भी शुरू किए हैं जिन्होंने सरकारी प्रशासन में उत्कृष्ट योगदान किया है तथा इन्हें प्रत्येक वर्ष "सिविल सेवा दिवस" के अवसर पर प्रदान किया जाता है। यद्यपि बहुत से सकारात्मक उपाय किए गए हैं, फिर भी उत्तम निष्पादन को मान्यता प्रदान करने के लिए सेवारत सिविल सेवकों को पुरस्कृत करने के लिए और अधिक "पद्म" प्रदान करने जैसे प्रोत्साहन राज्य और जिला स्तर पर भी शुरू किए जाने चाहिए। यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ऐसे पुरस्कारों के लिए चयन एक तुरत, उद्देश्यपूर्ण और पारदर्शी पद्धति के माध्यम से किया जाना चाहिए क्योंकि ऐसे पुरस्कारों के महत्व को वस्तुनिष्ठता के जरिए अथवा पारदर्शिता के अभाव में कम नहीं किया जाना चाहिए। इसके अलावा, सभी संगठनों को उत्तम निष्पादन के लिए पुरस्कृत करने के वास्ते, सरल, मौखिक और लिखित सराहना से लेकर और अधिक स्पष्ट पुरस्कार प्रदान करने की अपनी इन-हाउस पद्धति तैयार करनी चाहिए।

12.4.2 रोजगार/पद संवर्धन

12.4.2.1 बड़ी संख्या में सरकारी सेवक ऐसे कार्य करते हैं जो प्रमुख रूप से नेमी और उदासीनतापूर्ण होते हैं। यह समूह "ग" और "घ" कर्मचारियों के संबंध में विशेष रूप से सही है। जैसा कि पहले कहा गया है, उपलब्धि की भावना, किसी भी व्यक्ति के लिए एक महत्वपूर्ण अभिप्रेरक है किन्तु व्यक्ति को शायद ही नीरसता के बीच उपलब्धि की कोई भावना होती है। इसलिए, रोजगार संवर्धन एक महत्वपूर्ण अभिप्रेरण साधन है। *रोजगार संवर्धन एक प्रकार का रोजगार का पुन: डिजाइन है जिसका उद्देश्य उन कार्यों के प्रभावों को उलटना है जो बार-बार दोहराए जाते हैं जिसमें स्वायत्तता की कम गुंजाइश है। इनमें से कुछेक प्रभाव नैराश्य, छूट का अभाव और कर्मचारी असंतोष है (लीच एण्ड वॉल, 2004)। अन्तर्निहित सिद्धान्त, कार्यों की अधिक विविधता, प्रकृति से ऊर्ध्वाधर के साथ रोजगार के कार्यक्षेत्र का विस्तार करना है, जिसके लिए आत्मनिर्भरता की जरूरत है। क्योंकि लक्ष्य व्यक्ति को ऐसे कार्यों का अनुभव प्रदान करना है जो सामान्यत: भिन्न-भिन्न क्षेत्रों वाले अथवा उच्च पदों के लिए आरक्षित हैं, मात्र रूप से किसी कर्मचारी के वर्तमान पद से सम्बद्ध उन्हीं और जिम्मेदारियों को शामिल करना रोजगार संवर्धन नहीं समझा जाता है।*[110] एक अभिप्रेरण साधन के रूप में रोजगार संवर्धन का उपयोग सरकार में व्यापक रूप से नहीं किया गया है।

12.4.2.2 रोजगार संवर्धन के संबंध से कोई विशिष्ट सिफारिश करना सम्भव नहीं है क्योंकि वे हर विभाग में भिन्न-भिन्न हैं बल्कि एक विभाग/संगठन में भी कार्यालय के अन्दर एक पद से दूसरे पद पर भिन्न हैं।

[110]http://edweb.sdsu.edu/people/ARossett/pie/Interventions/jobdesign_1.htm

आयोग का मत है किसी संगठन में कार्यरत प्रत्येक व्यक्ति के रोजगार विषय की जाँच करना विभागाध्यक्ष की जिम्मेदारी होनी चाहिए जिससे कि कर्मचारी को उसे सौंपे गए कार्यों का निष्पादन करके संतोष की भावना प्राप्त हो। विभागाध्यक्ष, इस प्रयोजनार्थ किसी व्यावसायिक एजेन्सी की सहायता प्राप्त कर सकता है। रोजगार संवर्धन की दिशा में प्रत्येक प्रयास दक्षता और योग्यता विकास के लिए पर्याप्त अवसरों द्वारा समर्थित होना चाहिए।

12.4.3 कैरियर सम्भावनाओं को निष्पादन के साथ जोड़ना

12.4.3.1 बेहतर कैरियर सम्भावनाएं किसी संगठन के अन्दर एक महत्वपूर्ण अभिप्रेरक कारक हो सकती हैं। कारपोरेट क्षेत्र इसका अधिकतम उपयोग करता है। सरकार और सरकारी क्षेत्रक में, एकरूपता की बाध्यताओं और सही निष्पादन आकलन पद्धति के अभाव में, कैरियर सम्भावनाएं प्राय: निष्पादन से अलग हो जाती हैं। परिणामस्वरूप, पदोन्नतियां मुख्य रूप से वरीयता पर आधारित होती हैं। आयोग का मत है कि पदोन्नति के मामलों में उम्मीदवार के निष्पादन को उचित भार दिया जाना चाहिए। इससे, एक प्रभावी निष्पादन आकलन पद्धति के महत्व की बात पुन: सामने आती है।

12.4.3.2 विदेशों में पद अधिकांशत भारतीय विदेश सेवा के संवर्ग में सम्मिलित हैं। तथापि, सीमित संख्या में कुछेक पद हैं जिनके लिए अन्य केन्द्रीय/अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारियों पर विचार किया जाता है। ये नियुक्तियां सामन्यत विशेषाधिकार वाली होती हैं और उन्हें प्रतिष्ठित समझा जाता है। तथापि आम धारणा यह है कि इन पदों के लिए चयन प्राय: पारदर्शी और उद्देश्यपरक ढंग से नहीं किया जाता है। आयोग ने अन्यत्र उत्तम अधिशासन और एक प्रेरणादायक साधन के रूप में, सभी नियुक्तियों में पारदर्शिता और प्रतियोगिता की जरूरत के बारे में कहा है। इसलिए आयोग की सिफारिश है कि विदेश में सभी नियुक्तियां (आई एफ एस अधिकारियों वाले पदों के अलावा)। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को पात्र उम्मीदवारों से आवेदन-पत्र आमंत्रित करने और उन अधिकारियों का एक पैनल बनाने की प्रक्रिया का पालन करना चाहिए जो उनकी कार्यक्षेत्र दक्षता के आधार पर ऐसे पदों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त हों।

12.4.4 असंतोष के कारणों को दूर करना

12.4.4.1 ऐसे बहुत से कारक हैं जिनकी वजह से सरकार में अधिकारियों/कर्मचारियों के बीच असंतोष पैदा होता है। इनमें से कुछेक कारक हैं :

क- कामकाज की असंतोषजनक स्थितियां

ख- अनुचित कार्मिक नीतियां

ग- पर्यवेक्षण की अधिकता अथवा अभाव

घ- संगठन के अन्दर निष्पक्षतापूर्वक कार्य करने का अभाव

ङ- अनुशासनहीनता

च- संगठन के अन्दर पारदर्शिता का अभाव

छ- आत्म-अभिव्यक्ति के लिए अवसर का अभाव

ज- उद्देश्यपरक कार्यकरण में हस्तक्षेप।

12.4.4.2 उपरोक्त कारक सुविख्यात हैं किन्तु कर्मचारियों के अभिप्रेरण पर बल देने के अभाव की वजह से प्राय: उनकी अनदेखी कर दी जाती है। आयोग का मत है कि यह सुनिश्चित करना प्रत्येक विभागाध्यक्ष की जिम्मेदारी होनी चाहिए कि एक सामन्जस्यपूर्ण माहौल का निर्माण किया जाए। वस्तुत: पर्यवेक्षी अधिकारी के निष्पादन का आकलन करने के लिए एक इनपुट यह होना चाहिए कि किस सीमा तक उसने अपर वर्णित "असंतोषजनक कारकों" का समाधान करके कार्यालय में एक सामन्जस्यपूर्ण माहौल का निर्माण किया है।

12.4.5 कार्य निष्पादन न करने वालों के लिए हतोत्साहन

12.4.5.1 पुरस्कार और दण्ड एक सिक्के के दो पहलू हैं। इसलिए, जैसी कि ऊपर चर्चा की गई है, यद्यपि उत्तम निष्पादन करने वाले सरकारी सेवकों को पुरस्कृत किया जाना चाहिए, तथापि उत्तम अधिशासन और उत्तम निष्पादनकर्ताओं को अभिप्रेरित करने के हित में भी यह जरूरी है कि निष्पादन प्रबंधन के साधनों का-परामर्श, चेतावनी, कार्रवाई - का उपयोग उन व्यक्तियों के लिए किया जाना चाहिए जो कार्य निष्पादन नहीं करते हैं। ऐसा न करने से वस्तुत: वे विभिन्न प्रोत्साहन नकारात्मक हो जाएंगे जो उत्तम निष्पादन करने वाले कर्मचारियों को दिए जाते हैं।

12.4.6 एक सुदृढ़ आकलन पद्धति

12.4.6.1 संगठन में सभी कर्मचारियों के अभिप्रेरण स्तर को मापना आवश्यक है। इसलिए, प्रत्येक संगठन को अपने कर्मचारियों के अभिप्रेरण स्तर के आवधिक आकलन के लिए एक पद्धति को संस्थागत बनाना चाहिए। यह भी समझने की जरूरत है कि अभिप्रेरण केवल एक साधन है और उसका अन्त सुधरा निष्पादन है। इससे संगठन में उत्तम निष्पादन प्रबंधन पद्धति के महत्व का पता चलता है। आयोग ने निष्पादन आकलन से संबंधित मुद्दों की अध्याय 11 में जाँच की है।

12.5 सिफारिशें

क– सेवारत सिविल सेवकों के उत्कृष्ट कार्य को मान्यता प्रदान करने की जरूरत है जिसमें राष्ट्रीय पुरस्कार सम्मिलित हैं। उत्तम निष्पादन को मान्यता प्रदान करने के लिए राज्य और जिला स्तरों पर भी पुरस्कार प्रारंभ किए जाने चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ऐसे पुरस्कारों के लिए चयन एक तुरत, उद्देश्यपरक और पारदर्शी पद्धति के माध्यम से किया जाए क्योंकि ऐसे पुरस्कारों का मूल्य या तो वस्तुनिष्ठता द्वारा अथवा पारदर्शिता के अभाव में कम नहीं होना चाहिए। इसके अलावा, सभी संगठनों द्वारा उत्तम निष्पादन को पुरस्कृत करने के लिए सरल, मौखिक और लिखित सराहना से लेकर और अधिक स्पष्ट पुरस्कारों हेतु अपनी इन–हाउस पद्धति विकसित करनी चाहिए।

ख– पैराग्राफ 12.4.3.2 में वर्णित विदेश में नियुक्तियों हेतु चयन, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की सिफारिशों के आधार पर किया जाना चाहिए। प्राधिकरण को पात्र उम्मीदवारों से आमंत्रित करने तथा ऐसे पदों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त अधिकारियों का एक पैनल तैयार करने के लिए उचित प्रक्रिया का पालन करना चाहिए।

ग– संगठन में कार्यरत प्रत्येक व्यक्ति के रोजगार कार्य की जाँच करना विभागाध्यक्ष की जिम्मेदारी होनी चाहिए ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि रोजगार कार्य सार्थक और चुनौतीपूर्ण है ताकि कर्मचारी उसे सौंपे गए कार्य के निष्पादन में संतोष की भावना प्राप्त करे। विभागाध्यक्ष इस प्रयोजनार्थ किसी व्यावसायिक एजेन्सी की सहायता प्राप्त कर सकता है।

घ – प्रत्येक विभागाध्यक्ष को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्यालय में एक सामन्जस्यपूर्ण कार्य माहौल का निर्माण हो। इस कार्य में उसकी सफलता उसके निष्पादन का आकलन करने में एक घटक होगा।

13

जवाबदेही

13.1 सरकारी सेवकों की जवाबदेही

13.1.1 अधिकांश देशों में, अपने कार्यों और दायित्वों का निपटान करने में, उनमें निहित प्राधिकार के आधार पर सरकारी अधिकारी भिन्न-भिन्न मात्रा में शक्ति का इस्तेमाल करते हैं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि इस शक्ति और प्राधिकार का उचित और जिम्मेदारीपूर्ण इस्तेमाल हो, सभी प्रजातान्त्रिक देशों ने चैकों और संतुलनों की पद्धतियां तथा प्रक्रियाएं विकसित की हैं। उन्होंने उत्तम निष्पादन को पुरस्कृत करने के लिए प्रोत्साहन पद्धतियां भी लागू की हैं। इन पद्धतियों और प्रक्रियाओं को सामन्य रूप से ऐसी पद्धति कहा जा सकता है जिनसे जवाबदेही प्रोत्साहित होती है।

13.1.2 सभी प्रजातान्त्रिक देशों में, सिविल सेवक, एक प्रतिक्रियाशील, पारदर्शी व ईमानदारीपूर्ण नीति कार्यान्वयन और सेवा प्रदाय सुनिश्चित करने के लिए, राजनीतिक कार्यपालिका और नागरिक दोनों के प्रति जवाबदेह हैं। किन्तु सरकारी सेवा में निष्पादन हेतु जवाबदेही सुनिश्चित करना कोई सरल कार्य नहीं है; सरकारी अधिकारियों को परिणामों और आउटकमों के लिए जवाबदेह बनाने में अपार जटिलताएं सम्मिलित हैं। सेवाएं प्रदान करने वाली एजेन्सियों के संबंध में, विशेष रूप से जबकि प्रदान की गई सेवा स्पष्ट है, निष्पादन लक्ष्य निर्धारित करना और उनका माप सहज है और इस प्रकार एक सहज मापित यूनिट है किन्तु अनेक सरकारी संगठनों के मामले में, जहाँ परिणाम नीति सम्बद्ध हों और इसलिए बहुत ठोस न हों, निष्पादन का आकलन करना अधिक जटिल हो जाता है। सरकार में विभिन्न स्तरों के बीच जिम्मेदारी और प्राधिकार का फैलाव और प्राधिकार तथा जवाबदेही के बीच तालमेल को अभाव के कारण भी ऐसी पद्धति कायम हो सकती है जहाँ निष्पादन न करने के लिए स्पष्ट बहाने प्रचुर हैं, विशेष रूप से उन कार्यकलापों के संबंध में जो विभागीय सीमा रेखा से परे हैं अथवा विभागों के अन्दर विभिन्न कार्यात्मक प्रभागों के बीच हैं।

13.1.3 किसी देश में जवाबदेही पद्धतियां मौटे तौर पर उन श्रेणियों में वर्गीकृत हैं जो राज्य के अन्दर और बाहर स्थित हैं। संसद और देश के नागरिकों के प्रति सरकार की कार्यपालिका भुजा की जवाबदेही यद्यपि एक प्रजातंत्र की मूलभूत विशेषता है। तथापि प्रजातन्त्र में जवाबदेही अन्तिम अभिव्यक्ति आवधिक चुनावों के माध्यम से होती है जो उस समय की सरकार को दण्डित और पुरस्कृत करने के लिए एक साधन है

और इसलिए जवाबदेही के एक अन्तिम साधन के रूप में कार्य करती है। एक स्वतन्त्र न्यायपालिका में शक्तियों के पृथक्करण का एक संवैधानिक सिद्धान्त निहित है तथा किसी भी प्रजातान्त्रिक देश में विद्यमान चैकों और सन्तुलनों की पद्धति में एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू है। भारत में संवैधानिक और सांविधिक निकाय, जैसे कि नियंत्रक और महालेखापरीक्षक, चुनाव आयोग और केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी वी सी) अन्य निगरानी पद्धतियों के उदाहरण हैं जो स्वायत्त हैं किन्तु राज्य की संरचना के अन्दर हैं। विश्लेषण के अन्तर्गत इन जवाबदेही पद्धतियों को "समानान्तर" जवाबदेही पद्धतियों के रूप में वर्गीकृत किया गया है जिनका संदर्भ राज्य के अन्दर स्थित से है जो "ऊर्ध्वाधर" जवाबदेही पद्धतियों के विरूद्ध है जो राज्य से बाहर स्थित है[111] और इनमें मिडिया, सिविल सोसायटी और नागरिक सम्मिलित हैं। तालिका 13.1 में भारत में ऐसी जवाबदेही पद्धतियों का श्रेणीकरण दर्शाया गया है।

तालिका 13.1: वे संस्थान और पद्धतियाँ जो जवाबदेही को प्रोत्साहित करती हैं

राज्य से बाहर (ऊर्ध्वाधर)	
• चुनावों के माध्यम से लोगों के प्रति • नागरिकों के प्रति आर टी आई अधिनियम के माध्यम से	उच्च कारगरता
• नागरिक निगरानी समितियां • सिविल सोसायटी/निगरानी निकाय • मिडिया	निम्न कारगरता
• सेवा प्रदाय सर्वेक्षण • नागरिक चार्टर	न्यून से मध्यम कारगरता
राज्य के अन्दर (समानान्तर)	
बाह्य (कार्यपालिका के बाहर)संसद	• संसद • न्यायपालिका • लोकायुक्त • सी ए जी • सी वी सी
आन्तरिक वरिष्ठ अधिकारी (कार्यपालिका के अन्दर)	• वरिष्ठ अधिकारी 1. पुरस्कार /दण्ड 2. अनुशासनात्मक प्रक्रियाएं 3. निष्पादन प्रबंधन पद्धति • सी बी आई/पुलिस/सतर्कता • आन्तरिक लेखा परीक्षा • शिकायत समाधान पद्धतियां

[111] डेरिक उब्लयु ब्रिंक होफ-यूसेड के लिए पत्र

13.1.4 छठे केन्द्रीय वेतन आयोग ने निम्न प्रकार टिप्पणी की है:

> *निष्पादन की सन्तुष्टि के लिए ऊपर से नीचे प्रबंधन तथा संस्थागत प्रणालियां और अलग-थलग प्रबंधकीय प्रयास अपर्याप्त सिद्ध हुए हैं, अर्थात परिणाम और आउटकम प्रदान करना। सेवा प्रदान करने के लिए प्रशासनिक प्रयास के "कमान" माडलों पर अत्यधिक निर्भर हैं। नागरिक तथा सेवा उपभोक्ता पणधारी और भागीदार हैं, न कि मात्र "ग्राहक"। इस भूमिका को विशिष्ट संगठनात्मक सेवा प्रदाय से जुड़ी प्रशासनिक प्रणालियों में संस्थागत बनाए जाने की जरूरत है। प्रोसेस डिजाइन में पणधारियों की भागीदारी और निर्णय तथा प्रदाय रूपरेखा में उनका संस्थागत एकीकरण परामर्श और सह-उत्पादन, एक "सहकारी माडल" पर आधारित हो सकता है। संस्थागत मानदण्ड और प्रथाएं आदत और नेमी बन जाती हैं और उनका सावधानीपूर्वक विश्लेषण किया जाना चाहिए, उनका सामना किया जाना चाहिए तथा उनके स्थान पर वैकल्पिक संस्थागत प्रथाएं लागू की जानी चाहिए। प्रयोजन का यह परिप्रेक्ष्य विकसित और अपनाई गई निष्पादन सम्बद्ध प्रोत्साहन स्कीम (पी आर आई एस) किस्म का निर्धारण करने के लिए भी महत्वपूर्ण है। पद्धतियों का महत्व ऊपर से नीचे मानीटरन की बजाए पणधारी-नागरिक भागीदारी में बदल जाता है तथा पारदर्शिता और चेकों के साथ सह-उत्पादन बेहतर सरकारी सेवा प्रदान करने के लिए महत्वपूर्ण है।*

13.1.5 तालिका 13.1 में उल्लिखित विभिन्न जवाबदेही पद्धतियों में से आयोग ने "सूचना का अधिकार-उत्तम शासन की मास्टर कुंजी" सूचना का अधिकार अधिनियम से संबंधित मुद्दों और इस बात पर विचार किया है कि इससे कैसे सरकार में पारदर्शिता और जवाबदेही कायम की जा सकती है। "शासन में नीतिशास्त्र" नामक अपनी चौथी रिपोर्ट में आयोग ने अधिशासन की हमारी संस्थाओं में, सिविल सेवाओं, न्यायपालिका, विधायकों और साथ ही मंत्रियों सहित, नैतिकता प्रोत्साहित करने के विषय पर विचार किया है। रिपोर्ट में भ्रष्टाचार से निपटने के विषय पर विचार किया गया है। रिपोर्ट में भ्रष्टाचार से निपटने के लिए एक कानूनी रूपरेखा के संबंध में व्यापक रूप से सिफारिशें की गई हैं जिनमें राष्ट्रीय स्तर पर एक *"राष्ट्रीय आयुक्त"* की जरूरत और यह बात शामिल है कि *राज्य लोकायुक्तों* को मजबूत बनाया जाए और ओमबुडसमन की प्रथा के माध्यम से स्थानीय निकायों में जवाबदेही में सुधार किया जाए। आयोग, "वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों" के संबंध में अपनी रिपोर्ट में आडिट पद्धतियों के कार्यकुशलता की जाँच करेगा। इस रिपोर्ट में अन्यत्र, अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं में युक्तिसंगता और उन्हें चुस्त बनाने के जरिए सरकारी विभागों के अन्दर अनुशासन और जवाबदेही में सुधार करने की अवधारणा पर विचार किया गया है। वर्तमान प्रणाली में सुधार करके सरकारी सेवकों से संबंधित निष्पादन प्रबंधन पद्धति को एक अलग अध्याय में विचार किया गया है। इसलिए इस अध्याय में मुख्य रूप से सरकारी सेवकों की जवाबदेही को प्रोत्साहित करने के लिए अन्य आन्तरिक पद्धतियों पर विचार किया गया है।

13.2 उपयुक्तता–रोध

13.2.1 जैसाकि रिपोर्ट में पहले कहा गया है, आज जनता यह समझती है कि सरकारी सेवक नागरिकों की जरूरतों और चिन्ताओं के प्रति अप्रतिक्रियाशील हैं और पद्धति के तहत इस समस्या का समाधान नहीं किया जाता क्योंकि सरकारी सेवकों की जवाबदेही, कर्त्तव्यनिष्ठा और कार्यकुशलता सुनिश्चित करने की पद्धतियां अपर्याप्त प्रतीत होती हैं। आम धारणा यह है कि अक्षम और चूक करने वाले सरकारी सेवकों के

तालिका 13.2: वर्ष 2006–07 के दौरान सं. लो. से. आ. द्वारा डील किए गए अनुशासनात्मक मामले
(स्रोत: वार्षिक रिपोर्ट, 2006–07, सं. लो.से.आ.)

	वे मामले जिनमें सलाह सूचित की गई													
	समूहवार विवरण				जिस दण्ड की सलाह दी गई									
दोषसिद्धि समूह	समूह "क"	समूह "ख"	समूह "ग"	समूह "घ"	बरखास्तगी	सेवा से हटाना	अनिवार्य सेवानिवृत्ति	रैंक में कटौती	आर्थिक दण्ड	पदोन्नति रोकना	सेन्सर	पेंशन में कटौती	कार्यवाही छोड़ दी गई	कुल प्रभावी सलाह
भ्रष्टाचार	3	5	5	-	5	-	-	-	-	-	-	8	-	13
दुराचार	10	5	2	-	3	1	-	-	5	-	-	5	3	17
बेईमानी/गबन	11	5	1	-	1	1	-	2	2	-	-	11	-	17
नैतिक चरित्रहीनता	4	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2	-	-	4
छुट्टी/अनुमति के बिना ड्युटी से अनुपस्थित	47	10	2	1	33	3	2	2	10	1	1	5	2	59
बाहरी रोजगार/ व्यवसाय	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
अवज्ञा 3	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-	3	
ड्यूटी छोड़ना/ प्रक्रिया का पालन न करना	42	13	10	-	-	-	1	-	23	-	8	21	12	65
सम्पत्ति में लेन-देन में अनियमितताएं	10	5	1	-	-	-	-	-	5	-	1	9	1	16
दुर्व्यवहार	2	1	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	-	3
अन्य आरोप/ दुराचरण	246	77	41	1	6	1	12	11	109	-	48	118	61	366
जोड	379	121	62	2	48	6	17	15	159	1	62	177	79	564

विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई आरंभ करना एक नियम न होकर अपवाद अधिक है। यह असंख्य मात्रा में साक्ष्य द्वारा समर्थित है। सं.लो.से.आ. और के.स. आ. से प्राप्त डाटा से यह स्पष्ट है कि बहुत कम मामले हैं जिनमें अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के परिणामस्वरूप पर्याप्त मात्रा में दण्ड आरोपित किया गया है।

13.2.2 सरकारी सेवकों को उपलब्ध आजीवन रोजगार सुरक्षा की वजह से ऐसी विकृत प्रोत्साहन प्रणाली को और बढ़ावा मिला है क्योंकि यह एक तथ्य है कि वर्तमान पद्धति के अन्तर्गत शायद ही किसी सरकारी सेवक को दण्डित किया जाता है या घटिया निष्पादन के लिए सेवा से हटाया जाता है। परिणामस्वरूप, सिविल सेवा में सुस्ती और निष्क्रियता का तत्व घुसपैंठ कर गया है। वस्तुत: यह नोट किया गया है कि इस प्रवृत्ति से न केवल नागरिकों की शिकायतों और चिन्ताओं के प्रति उदासीनता और असम्मान की भावना की प्रवृत्ति फैलती है बल्कि अनुशासनहीनता और अवज्ञा की भावना भी पनपती है। "निराशाजनक प्रक्रियाएं" खण्ड में, आयोग ने अधिक जवाबदेही सुनिश्चित करने और यदि समाप्त नहीं तो दुराचरण और अनुशासनहीनता को न्यूनतम करने के लिए, सरकारी कर्मचारियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की वर्तमान पद्धति में एक बड़े परिवर्तन की सिफारिश की है। इसके अलावा, आयोग का मत है कि सुस्ती के मुद्दे का भी कोई सुव्यवस्थित हल खोजने की जरूरत है जो प्रतीत होता है आजीवन कैरियर सुरक्षा और साथ ही निष्पादन न करने और अपर्याप्त निष्पादन के लिए किसी दण्डाभाव के कारण पैदा हुई है।

13.2.3 यद्यपि सरकारी संगठनों और उनकी उप-इकाइयों के निष्पादन की समय-समय पर गहराईपूर्वक समीक्षा की जाती है, तथापि संगठनात्मक निष्पादन को अलग-अलग सिविल सेवक के साथ जोड़ने का शायद ही कोई प्रयास किया गया है। वस्तुत: इस समय, सिविल सेवकों की वार्षिक गोपनीय रिपोर्टें ही किसी सरकारी सेवक के निष्पादन का आकलन करने की एकमात्र पद्धति है तथा उन रिकार्डों का उपयोग पदोन्नति के समय आमतौर पर सिविल सेवक की उपयुक्तता ऑकने के लिए किया जाता है। आयोग का मत है कि एक अधिकारी के कैरियर के दौरान महत्वपूर्ण पाइंटों पर व्यापक रूप से गहन मूल्यांकन किए जाने की जरूरत है। आयोग की राय में ये आकलन सेवा के 14 और 20 वर्ष पूरा हो जाने पर आयोजित किए जाने चाहिए।

13.2.4 14 वर्ष की सेवा पर पहली समीक्षा प्रमुख रूप से सरकारी सेवक को उसकी भावी उन्नति के लिए उसकी अच्छाइयों और कमियों से जानकार कराएगी। इसका उपयोग उसकी प्रशिक्षण जरूरतों का पता लगाने के लिए भी किया जाएगा। 20 वर्ष की सेवा पर दूसरी समीक्षा मुख्य रूप से अधिकारी को सरकारी सेवा में और आगे जारी रखने की उपयुक्तता का आकलन करने का काम करेगी। यह निष्पादन आकलन इस प्रयोजनार्थ गठित समितियों द्वारा किया जा सकता है। जहाँ तक दूसरी समीक्षा का संबंध है, क्योंकि

इसके अन्तर्गत किसी सरकारी कर्मचारी को सेवा में जारी रखने के लिए उसकी उपयुक्तता के बारे में एक और अधिक गहन आकलन करना होगा इसलिए इसे एक अधिकार-प्राप्त समितियों को सौंपा जा सकता है जिसमें सरकारी अधिकारी और बाह्य विशेषज्ञ भी सम्मिलित हों। दूसरी समीक्षा के अन्तर्गत एक बहुत सावधानीपूर्वक संवीक्षा और अधिकारी की सामान्य ख्याति, निष्पादन और नेतृत्व पद सम्भालने की क्षमता का विश्लेषण करना सम्मिलित होगा जिनमें सरकार में उच्च जिम्मेदारियां शामिल हैं। जहाँ तक सम्भव हो, नागरिकों से फीडबैक, जहाँ उपलब्ध हो, का उपयोग इस प्रक्रिया में इनपुट के रूप में किया जाना चाहिए। अधिकारी के साथ वैयक्तिक साक्षातकार इस प्रक्रिया का सामान्यत: एक भाग होना चाहिए। इस आकलन की विस्तृत विधियां सरकार द्वारा तय किए जाने की जरूरत है।

13.2.5 20 वर्ष के बाद दूसरी समीक्षा पर किसी सरकारी सेवक की सेवाएं अनुपयुक्त पाए जाने पर उसकी सेवाएं समाप्त कर दी जानी चाहिए। इसके संबंध में एक प्रावधान प्रस्तावित सिविल सेवा कानून में किया जाना चाहिए। इसके अलावा, नई नियुक्तियों के लिए यह स्पष्ट रूप से व्यवस्था की जानी चाहिए कि रोजगार की अवधि केवल 20 वर्ष होगी। सरकार में और आगे जारी रहना गहन निष्पादन समीक्षाओं पर निर्भर करेगा। आयोग का मत है कि इन समीक्षाओं से और साथ ही निष्पादन प्रबंधन पद्धति में सुझाए गए परिवर्तनों, अनुशासनात्मक कार्यवाहियों और भर्ती में सुधारों व सिविल सेवकों के प्रशिक्षण से पूरी पद्धति और अधिक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील व जवाबदेह बन जाएगी।

13.2.6 उपरोक्त प्रस्ताव इतने क्रान्तिकारी नहीं हैं जितने कि वे प्रत्यक्षत: प्रतीत होते हैं। ऐसी पद्धति के तत्व सशस्त्र बलों में, अधिकारियों व अन्य रैंकों में विद्यमान हैं। इस प्रकार, जो अधिकारी कर्नल रैंक से ब्रिगेडियर रैंक में पदोन्नति नहीं पाता वह 54 वर्ष की आयु में सेवानिवृत्त हो जाती है, जो अधिकारी ब्रिगेडियर रैंक से मैजर जनरल के रैंक में पदोन्नति नहीं पाता वह 56 वर्ष की आयु में सेवानिवृत्त हो जाती है और इसी प्रकार यह प्रक्रिया चलती रहती है। मूलभूत नियम (एफ आर) के खण्ड 56 (2) में सिविल सरकारी कर्मचारियों के संबंध में भी उपयुक्तता रोध की व्यवस्था है। तथापि, इस प्रावधान का उपयोग विगत में केवल कभी-कभी किया गया है, यद्यपि न्यायिक संवीक्षा में यह खरा उतरा है। वर्तमान प्रस्ताव का उद्देश्य सभी सरकारी कर्मचारियों के लिए ऐसी पद्धति का आधार विस्तृत करना तथा इसे संस्थागत रूप देना है। छठे केन्द्रीय वेतन आयोग ने सिफारिश की है कि वी आर एस चाहने वाले कर्मचारियों को 20 वर्ष की अर्हक सेवा पूरी करने पर औसत परिलब्धियों को लिए गए अन्तिम वेतन के 50 प्रतिशत के बराबर पेंशन हेतु पात्र बना दिया जाए, इस प्रकार वी आर एस को और अधिक आकर्षक बनाया गया है। सरकार ने इस सिफारिश को स्वीकार कर लिया है और उदार सेवानिवृत्ति स्कीम को आयोग द्वारा सुझाई

गई पद्धति के साथ जोड़ दिया है। गहन समीक्षाओं की पद्धति और साथ ही उदारीकृत पेंशन व वी आर एस लाभों को सरकार की निष्पादन प्रबंधन पद्धति में एकीकृत किया जा सकता है।

13.3 नागरिकों के लिए जवाबदेही प्रोत्साहित करने के तरीके

13.3.1 जवाबदेही का अर्थ जवाब देना भी है, अर्थात सरकारी अधिकारियों से पूछे गए प्रश्नों का उन्हें उत्तर देना है। दो प्रकार के प्रशन पूछे जा सकते हैं। एक किस्म के आर टी आई अधिनियम के अन्तर्गत जो मात्र सूचना डाटा पूछता है तथा जिसमें एकतरफा सूचना का पारेषण सम्मिलित है। यह पारदर्शिता को बढ़ावा देता है और कुछ कम सीमा तक सरकार में जवाबदेही को दूसरे किस्म के प्रश्न के अन्तर्गत मात्र यह नहीं कि क्या किया गया था बल्कि क्यों; और इसलिए सूचना का परामर्शी दो तरफा का प्रवाह सम्मिलित है जहाँ नागरिक सामान्यत: सरकारी विभागों के कामकाज और सरकारी एजेन्सियों की सेवा सुपुर्दगी के संबंध में फीडबैक उपलब्ध कराते हैं। ऐसी पद्धति के अन्तर्गत नागरिक चार्टर, सेवा प्रदाय सर्वेक्षण, सामाजिक आडिट, नागरिक रिपोर्ट कार्ड और आउटकम सर्वेक्षण सम्मिलित हैं। इनमें से प्रत्येक पद्धति की आयोग की आगामी रिपोर्ट "नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन" में विस्तारपूर्वक जाँच की जाएगी।

13.4 सिफारिशें

क – दो गहन समीक्षाओं की एक पद्धति –एक 14 वर्ष की सेवा पूरी होने के बाद और दूसरी 20 वर्ष की सेवा पूरी होने के बाद सभी सरकारी सेवकों के लिए लागू की जानी चाहिए।

ख– 14 वर्ष के बाद पहली समीक्षा से प्रमुख रूप से सरकारी सेवक को उसकी भावी उन्नति के लिए उसकी अच्छाइयों और कमियों के बारे में अवगत कराने का प्रयोजन सिद्ध होगा। 20 वर्ष बाद दूसरी समीक्षा मुख्य रूप से अधिकारी को सरकारी सेवा में और आगे जारी रखने के लिए उसकी उपयुक्तता का आकलन करने का काम करेगी। इस आकलन पद्धति की विस्तृत प्रक्रियाएं सरकार द्वारा तय किए जाने की जरूरत है।

ग– 20 वर्ष की सेवा के बाद समीक्षा करने पर जो सरकारी सेवक अनुपयुक्त पाए जाएं उनकी सेवाएं समाप्त कर दी जानी चाहिए। इसके संबंध में एक प्रावधान प्रस्तावित सिविल सेवा कानून में किया जाना चाहिए। इसके अलावा, नई नियुक्तियों के लिए यह स्पष्ट रूप से व्यवस्था की जानी चाहिए कि रोजगार की अवधि 20 वर्ष होगी। सरकारी सेवा में और आगे जारी रहना गहन निष्पादन समीक्षाओं के परिणाम पर निर्भर करेगा।

14 अनुशासनात्मक कार्यवाही

14.1 अनुच्छेद 311

14.1.1 "अधिशासन में नैतिकता पर अपनी चौथी रिपोर्ट में आयोग ने सिविल सेवकों की जवाबदेही से संबंधित दो विशिष्ट मुद्दों पर विचार किया था, अर्थात यह मुद्दा कि क्या संविधान के अनुच्छेद में अन्तर्निहित सिविल सेवाओं के संरक्षण को कायम रखा जाए; और यह प्रश्न कि ढुल-मुल अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के बारे में क्या किया जाए जिनसे सरकारी विभागों के अन्दर अनुशासन और जवाबदेही का कोई प्रयास दिखावा बनकर रह जाता है। यद्यपि आयोग ने पूर्ववर्ती मुद्दे पर अन्तिम रूप से दृष्टिकोण अपनाया था तथापि परवर्ती मुद्दे पर वर्तमान रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक विचार किए जाने के लिए छोड़ दिया था। इन दो महत्वपूर्ण मुद्दों पर आयोग के विचार-विमर्श पर पुन: एक दृष्टि डालने से स्थिति का पता चल सकता है।

14.1.2 इस मुद्दे पर, आयोग ने निम्न प्रकार निष्कर्ष निकाला :

"3.10.18 आयोग ने भारत के संविधान में अनुच्छेद 311 को बनाए रखने के पक्ष में और विरोध में बारीकी से विचार किया है। प्रतीत होता है कि किसी अन्य विधान में ऐसी कोई गारंटी नहीं दी गई है जैसी कि इसमें दी गई है। भारत सरकार अधिनियम 1919, उसकी धारा 96 ख के माध्यम से भारत में "आनंद के सिद्धान्त को लागू करने वाला पहला अधिनियम था। इसका लागू किया जाना "नियमों के अध्यधीन" था तथा उस अधिनियम के अन्तर्गत दण्ड के संबंध में चुनौतियों की जाँच करते समय न्यायालयों ने प्रचलित नियमों को यह निश्चित करने के लिए लागू किया कि क्या इन्हें सही ढंग से आरोपित किया गया है। दूसरे शब्दों में जब इस सिद्धान्त को भारत में पहली बार लागू किया गया, इसे "आनंद" के किसी अनुचित उपयोग के विरूद्ध संरक्षण प्रदान करने के लिए उपयुक्त समझा गया। हमारे संविधान में अब उपलब्ध न्यायिक समीक्षा के प्रावधानों के साथ, सरकारी कर्मचारियों के लिए उपलब्ध संरक्षण वस्तुत: अनुच्छेद 311 के बाहर भी अकाट्य है। यह इस तथ्य से सिद्ध होता है कि अनिवार्य सेवानिवृत्ति वाले मामलों में कर्मचारियों के लिए न्यायिक उपाय करने के लिए पर्याप्त राहत उपलब्ध है यद्यपि अनुच्छेद 311 ऐसे मामलों पर लागू नहीं होता।

3.10.19 जब सरदार पटेल ने सिविल सेवकों के संरक्षण के लिए तर्क प्रस्तुत किया तब आश्य, प्रतिशोध के भय के बिना राजनीतिक कार्यपालिका को निष्पक्ष और खुली सलाह प्रदान करने के लिए वरिष्ठ सिविल सेवकों को स्पष्टत: एक प्रोत्साहन था। किन्तु, सभी सरकारी सेवकों के साथ एक समान व्यवहार और न्यायिक उद्घोषणाओं की बाध्यताओं ने ऐसा संरक्षण पी एस यू के

परास्टाटल संगठनों के कर्मचारियों और सहकारिताओं जैसे निकाय कारपोरेटों के कर्मचारियों को भी प्राप्त हो गया है और इससे अदक्षता अथवा गलत काम करने के लिए दण्ड के भय के बिना अत्यधिक सुरक्षा का माहौल पैदा हो गया है। आज राष्ट्र के समक्ष चुनौती इस आजीवन सुरक्षा की अतिश्योक्तिपूर्ण धारणा की है चाहे निष्पादन कैसा भी हो और प्रभावी रूप से सेवाएं प्रदान करने के लिए प्रेरक माहौल कायम करने और कार्यावधि की उचित सुरक्षा के साथ जवाबदेही की है।

3.10.20 आयोग का विश्वास है कि संविधान के तहत सिविल सेवक के अधिकार, सार्वजनिक हित की समग्र आवश्यकताओं और राज्य के संविदात्मक अधिकार के मातहत होने चाहिए। यह दलील नहीं दी जा सकती कि एक भ्रष्ट सिविल सेवक के अधिकार, एक ईमानदार, कुशल और भ्रष्टाचार मुक्त प्रशासन सुनिश्चित करने की जरूरत से अधिक महत्वपूर्ण हैं। आखिरकार, एक सरकार सेवक, जो राज्य का एक एजेन्ट है, राज्य से श्रेष्ठ नहीं हो सकता और सत्यनिष्ठा, लगन, ईमानदारी, निष्पक्षता, उद्देश्यपरकता, पारदर्शिता और जवाबदेही के साथ राज्य की सेवा करना उसकी मूलभूत डयूटी है।

3.10.21 यह सच है कि एक नियोक्ता के रूप में सरकार से निष्पक्ष ढंग से सेवा करने की उम्मीद की जाती है तथा इसे अन्यों के लिए एक अनुकरणीय माडल नियोक्ता बनना चाहिए। यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ईमानदार और कुशल सरकारी सेवक अपने वरिष्ठों की चाहत और मनमर्जी का शिकार न बनें। किसी भी सरकार से, मनमाने ढंग से अथवा बिना उपयुक्त जाँच के किसी सरकारी सेवक की सेवाएं समाप्त करने की उम्मीद नहीं की जा सकती। निजी क्षेत्रक में भी ऐसे मनमाने ढंग से सेवाएं समाप्त नहीं की जा सकती। कठोरत: अनुच्छेद 310 को बनाए रखने की कोई जरूरत नहीं होनी चाहिए तथा अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत कानून के माध्यम से कानूनी सुरक्षा प्रदान की जा सकती है।

3.10.22 अनुच्छेद 309, 310 और 311 एक सततता है। यदि "सेवा शर्तों" के पूर्ण घटक को संहिताबद्ध कर दिया जाए, जैसाकि अनुच्छेद 309 के सारवान भाग द्वारा अपेक्षित है, तो इसके तहत अनुशासनात्मक कार्यवाही और दण्ड के आरोपण जैसे मामलों को सम्मिलित किया जा सकता है। इसके अलावा, जैसा कि ऊपर नोट किया गया है, कानून व्यवस्था को संविधान की बुनियादी पद्धति के एक अभिन्न भाग के रूप मे स्वीकार किए जाने से, अनुच्छेद 311 के उपबंध के रूप में समुचित संरक्षण, "कानून के शासन" की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए उपलब्ध होना जारी रहेगा।

3.10.23 इन बातों को ध्यान में रखते हुए और यह पर्याप्त रूप से आम बोध कि संविधान में "संरक्षण" की स्पष्ट व्यवस्था से असाधारण "संरक्षण" के बोध का पता चलता है, आयोग का मत है कि संतुलन अनुच्छेद 311 को संविधान के एक भाग के रूप में जारी रखने की जरूरत नहीं है। इसके स्थान पर, अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत उपयुक्त और व्यापक विधान, भर्ती और सेवा के सभी पहलुओं को शामिल करने के लिए, बरखास्तगी, सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती के संबंध में थी, शामिल किया जा सकता है। एक संशोधित संवैधानिक प्रावधान के माध्यम से, संबंधित विधानमंडलों द्वारा उपयुक्त विधान भी सुनिश्चित किया जा सकता है। आयोग, "सिविल सेवा सुधारों" के संबंध में अपनी रिपोर्ट में ऐसे अधिनियम से संबंधित विस्तृत मुद्दों की जाँच करेगा।

3.10.24 ***सिफारिशें***

क– संविधान के अनुच्छेद 311 को निरस्त कर दिया जाए।

ख– इसके साथ–साथ संविधान के अनुच्छेद 310 को भी निरस्त किया जाना चाहिए।"

14.2 अनुशासनात्मक कार्रवाई

14.2.1 अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के संबंध में आयोग ने "अधिशासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट में पहले प्रक्रियाओं का और वास्तविक मामलों से संबंधित डाटा का विश्लेषण किया था और निम्नलिखित टिप्पणियाँ की :

"3.11.7 अनुशासनात्मक कार्यवाहियाँ शुरू करने और प्रगति व समाप्ति को शासित करने वाली विस्तृत प्रक्रियाएं चित्र में रेखाचित्र के रूप में दर्शाई गई हैं।[112] *यद्यपि अराजपत्रित कर्मचारियों के संबंध में राज्यों और यहाँ तक कि संघ सरकार में भी इस पद्धति में छोटी-मोटी भिन्नताएं हैं, तथापि, उनमें प्रदर्शित त्रुटियाँ केन्द्रीय और राज्य सरकार कर्मचारियों को, सरकारी क्षेत्र के उद्यमों सहित, और राष्ट्रीयकृत बैंकों को घेरे हुए हैं। ऐसी प्रक्रियाओं के ब्योरों की जाँच किए बगैर, किन्तु सम्मिलित मुद्दों को समझने के लिए निम्नलिखित को नोट करना पर्याप्त होगा:*

- *यह पता लगाने के लिए कि क्या उनमें "सतर्कता दृष्टिकोण सम्मिलित है, प्राप्त शिकायतों अथवा देखी गई चूकों की जाँच की जाए (अनिवार्य रूप से आचरण नियमों का उल्लंघन) - एक महीना*
- *यह निर्णय लेने के लिए कि शिकायतें यह पता लगाने के लिए कि क्या इनमें कोई सार है, सी बी आई को अथवा विभागीय एजेन्सियों को भेजी जाएं - तीन महीने*

[112] इस रिपोर्ट में चित्र 14.1 में पुन: उद्धरित

- *जाँच पड़ताल के निष्कर्षो की प्रस्तुती - 3 महीने।*
- *विभागीय/सीबीआई रिपोर्ट "प्रथम चरण सलाह" के लिए सी वी सी को भेजी जानी है -संदर्भ की तारीख से एक महीना।*
- *सी वी सी की सलाह तैयार करना - एक महीना।*
- *आरोप-पत्र, दुराचरण के आरोप का विवरण और गवाहों व प्रलेखों आदि का निर्गम, यदि विभागीय जाँच आयोजित करने का निर्णय लिया जाए-सी पी सी सलाह प्राप्त होने के बाद एक महीना।*
- *आरोपी कर्मचारी के बचाव बयान पर विचार-15दिन।*
- *लघु दण्ड मामलों में अन्तिम आदेश जारी करना-बचाव बयान की प्राप्ति से दो महीने।*
- *जाँच अधिकारी (आई ए) और प्रस्तुति अधिकारी (पी ओ) की नियुक्ति, यदि "प्रथम चरण सलाह" के अन्तर्गत बड़े दण्ड की सिफारिश की जाए जिसके लिए विस्तृत जाँच की जरूरत है-बचाव बयान की प्राप्ति के तत्काल बाद।*
- *जाँच पूरी होना-जाँच अधिकारी और प्रस्तुति अधिकारी की नियुक्ति की तारीख से 6 महीने।*
- *जाँच रिपोर्ट की एक प्रतिलिपि आरोपित अधिकारी को अभ्यावेदन प्रस्तुत करने के लिए भेजना (यदि आरोपित कसूरवार ठहराया जाए अथवा अनुशासनात्मक अधिकारी इस धारणा के साथ कि आरोप सिद्ध नहीं हुए हैं, जाँच रिपोर्ट से असहमति के संबंध में कारण दर्ज करें)।*
- *आरोपित कर्मचारी के अभ्यावेदन पर विचार करना और जाँच रिपोर्ट द्वितीय चरण सलाह के लिए सी वी सी को भेजना - अभ्यावेदन की प्राप्ति की तारीख से एक महीना।*
- *जाँच रिपोर्ट के संबंध में आदेश जारी करना - सी वी सी की "द्वितीय चरण सलाह" की प्राप्ति से एक महीना (अथवा जाँच रिपोर्ट की तारीख से 2 महीने जहाँ ऐसी सलाह की जरूरत नहीं है)।*

(यह देखा जा सकता है कि उपरोक्त समय-सारणी में "गलती" करने के समय और उसके पता लगने अथवा उसके बारे में शिकायत प्राप्त होने के बीच लगा समय शामिल नहीं है। एक सामान्य परिकलन से यह भी पता लग जाएगा कि यदि उपरोक्त समय-सारणी का पालन किया जाए, मामलों को समाप्त करने में, जिनमें लघु और बड़ा दण्ड सम्मिलित हो, लिया गया अनुमानित समय क्रमश 10 महीने 15 दिन और 16 महीने अनुमानित है। यह भी उल्लेखनीय है कि इस समय सारणी में स. लो. से. आ. के साथ परामर्श करने के लिए, यदि आवश्यक हो, अपेक्षित समय सम्मिलित नहीं है)।

3.11.8 वास्तविक कार्यवाहियां आयोजित करने में सम्मिलित समस्याओं को समझने के उद्देश्य से, विभागीय जाँच को प्रभावित करने वाले, विशेष रूप से संघ सरकार में, निम्नलिखित कारकों की ओर ध्यान आकर्षित करना भी आवश्यक होगा:

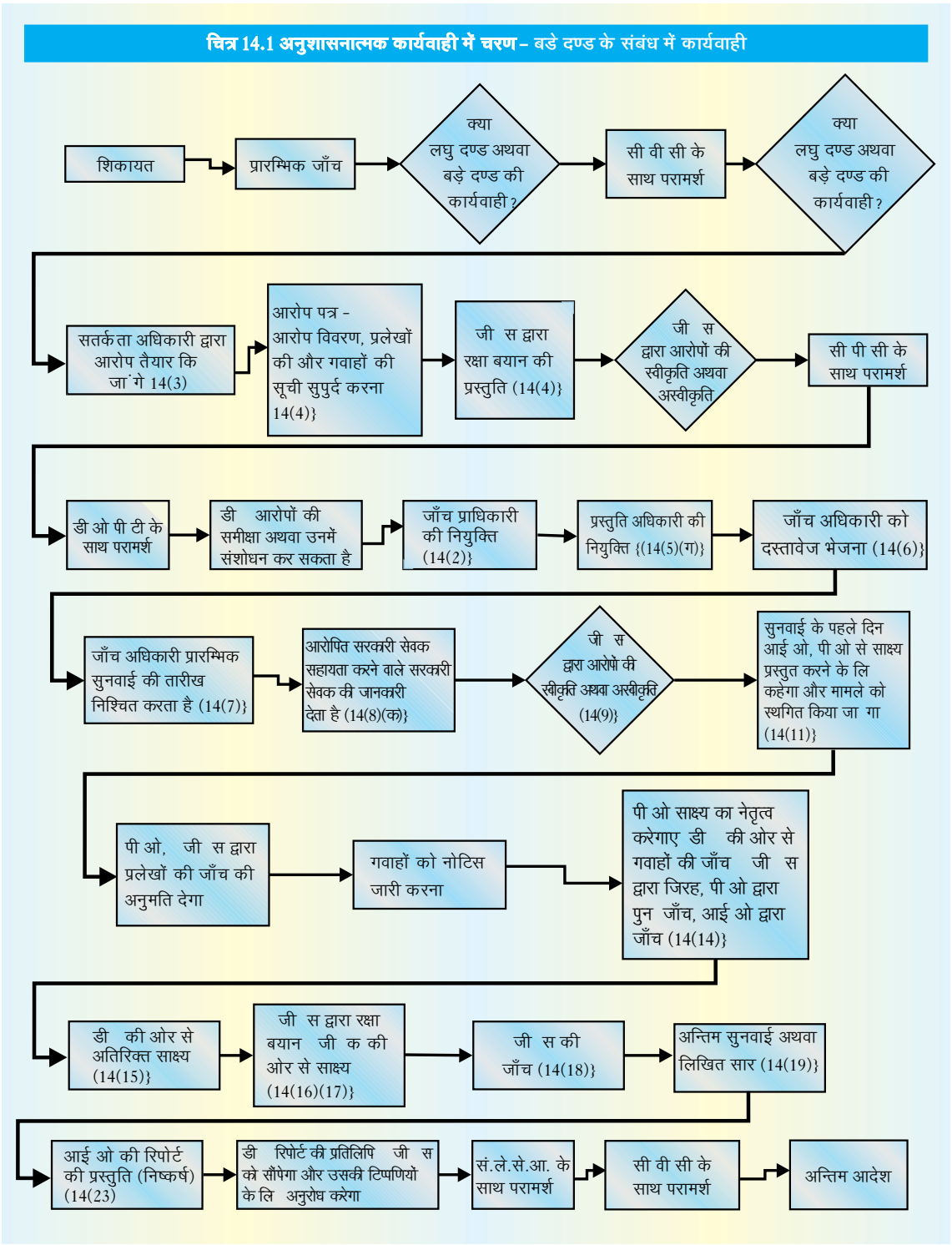
- *1980 के दशक में केन्द्रीय प्रशासनिक प्राधिकरण (सी ए टी) के गठन से, विभागीय जाँच के फलस्वरूप उत्पन्न होने वाली अधिकांश कार्यवाहियां इस मंच पर हेण्डल की जाती हैं, जो प्राय: तकनीकी आधारों पर अनुशासनात्मक कार्यवाहियों को रोकने के लिए दलील स्वीकारते हैं और वादकालीन आदेशों के विरूद्ध दलीलों को स्वीकारते हैं। सरकारी सेवक अधिकरण के आदेशों को उच्च न्यायालय में चुनौती देने में समर्थ हैं। यह, विशेष छूट द्वारा अपील फाइल करने में संविधान के अनुच्छेद 136 के तहत उच्चतम न्यायालय से अनुरोध करने के अलावा है।"*

3.11.9 हाल ही के एक अध्ययन[113] से कुछ रोमांचक जानकारी का पता चलता है। कुछेक महत्वपूर्ण निष्कर्ष (अध्ययन किए गए मामले) हैं:

- *अध्ययन किए गए 116 मामलों में, सी वी सी को "प्रथम चरण सलाह" के लिए संदर्भ और अध्ययन किए गए मामलों में सलाह की प्राप्ति के बीच लगा औसत समय 170 दिन था (इन मामलों में स्पष्टत: लघुदण्ड आरोपण सम्मिलित था)।*
- *234 मामलों में, जिनमें बड़े दण्ड के लिए कार्यवाहियां सम्मिलित थी, जाँच अधिकारी की नियुक्ति और जाँच पूरा होने के बीच लगा औसत समय 584 दिन था।*
- *56 मामलों में, जाँच रिपोर्ट प्राप्ति से मामले को "द्वितीय चरण सलाह" के लिए भेजने में लगा औसत समय 288 दिन था।*

[113] स्रोत: "डिस्सीपिलनरी प्रोसीडिंग्स एज ए टूल आफ एन्टी-करप्शन एजेन्सी", डब्ल्यू.आर. रेड्डी (आई आई पी ए), नई दिल्ली, 2005

चित्र 14.1 अनुशासनात्मक कार्यवाही में चरण – बडे दण्ड के संबंध में कार्यवाही



- *33 मामलों में, दुराचरण घटित होने की तारीख "और मामलों को "प्रथम चरण सलाह" के लिए सी वी सी को भेजने में लगा औसत समय 1284 दिन था।*
- *पूरे हो गए कतिपय मामलों के विश्लेषण से विभिन्न एजेन्सियों द्वारा लिए गए समय के निम्नलिखित "ब्रेक-अप" का पता चला:*

  प्रशासनिक विभाग - 69%

  जाँच अधिकारी - 17%

  सीवीसी - 9 %

  सं.लो.से.आ. - 5%

- *एक ही चरण में प्राय: लिए गए समय में काफी भिन्नता थी, जो निर्भर स्रोत पर निर्भर था, जैसे कि कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग के प्रशासनिक सतर्कता विभाग की अनुशासनात्मक मामले मानीटरन और प्रबंधन सूचना पद्धति (डी सी एम एम आई एस), "प्रथम चरण सलाह" के संबंध में सी वी सी डाटा, अर्थात समापन अथवा लघु दण्ड में परिणत होने वाले मामले और उसी संगठन की "द्वितीय चरण सलाह", अर्थात विभागीय जाँच के बाद पुन: संदर्भित मामले।*

("दुराचरण घटने की तारीख" की अवधारणा, यद्यपि एक नूतन बैंचमार्क है, तथापि सावधानीपूर्वक ऐसी स्थिति में इस्तेमाल किए जाने की जरूरत है जहाँ दुराचरण का "पता लगाना" केवल किसी भावी तारीख पर आवश्यक रूप से सम्भव है)।

3.11.11 उपरोक्त डाटा से दो तथ्य स्पष्टत: उभरते हैं: प्रथमत:, विभिन्न चरणों को पूरा करने में लगे समय और सी पी सी द्वारा उन्हें पूरा करने के लिए निर्धारित समय-सारिणी के बीच कोई अनुरूपता नहीं है; और दूसरे, "अपराध की तत्काल रिपोर्ट" करने की उम्मीद करना अवास्तविक होगा तथा "दुराचरण" किए जाने का पता लगाने में आश्चर्यजनक रूप से देरी हो जाती है। वस्तुत:, कुल मिलाकर यह स्पष्ट नहीं है कि कितना "दुराचरण" सामने आया, क्या संगठन के अन्दर पर्याप्त संख्या में मामलों का पता "प्रभावित बाहरी व्यक्तियों" की शिकायतों के जरिए चला। ये ऐसे पहलू हैं जिनके संबध में अधिक स्पष्टता और अनुभाविक साक्ष्य की स्पष्टतया जरूरत है।"

14.2.2 उसके पश्चात आयोग ने निम्न प्रकार निष्कर्ष निकाला:

"3.11.12 आयोग का यह मत है कि अनुशासनात्मक कार्यवाहियों को शासित करने वाले विद्यमान विनियमों की पुनर्संरचना करने की जरूरत है तथा नए विनियम तैयार करते समय निम्नलिखित सामान्य सिद्धान्तों का पालन किया जाना चाहिए।

क- प्रक्रिया को सरल बनाया जाना चाहिए जिससे कि कार्यवाही एक थोड़ी से समयावधि के दौरान पूरी हो जाए।

ख- दस्तावेजी साक्ष्य पर बल दिया जाना चाहिए तथा केवल जिस मामले में दस्तावेजी सबूत पर्याप्त न हो तभी मौखिक साक्ष्य का सहारा लिया जाना चाहिए।

ग- विभाग के अन्दर ही अपीलीय पद्धति की व्यवस्था की जानी चाहिए।

घ- उद्देश्यपरकता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से समिति द्वारा बडा दण्ड आरोपित करने की सिफारिश की जानी चाहिए।

आयोग, इन पहलुओं पर "सिविल सेवा सुधारों" पर अपनी रिपोर्ट में विचार करेगा।"

14.3 अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं को सरल बनाना

14.3.1 जैसा कि "शासन में नैतिकता" पर अपनी चौथी रिपोर्ट में आयोग ने नोट किया था:

"यह कहा गया है कि अनुच्छेद 311 (2) में यथा परिकल्पित "उचित अवसर" की शर्त के साथ उचित अनुपालन हेतु, जिस सरकारी सेवा के खिलाफ कार्रवाई की बात सोची गई है, प्रारंभ में उसे आरोपों से मुकरने का एक अवसर दिया जाना चाहिए। यदि जाँच के फलस्वरूप आरोप सिद्ध हो जाते हैं और बरखास्ती, सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती का कोई दण्ड आरोपित करने का प्रस्ताव हो तो ऐसा दण्ड जाँच के निष्कर्षों के आधार पर आरोपित किया जाना चाहिए। 3 जनवरी 1977 से प्रभावी संविधान के अनुच्छेद 311 की धारा (2) में संशोधन किए जाने के बाद प्रस्तावित दण्ड के संबंध में उसे अभ्यावेदन करने का अवसर प्रदान करने की जरूरत नहीं है। संथानम समिति ने उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों द्वारा निर्धारित 15 मापदण्डों का उल्लेख किया था जिससे कि संविधान की भावना के अन्दर जाँच की जा सके। सर्वोच्च न्यायालयों द्वारा निर्धारित आवश्यकताओं और व्याख्याओं के अनुसार बड़े दण्ड के संबंध में अनुशासनात्मक कार्यवाहियां बडी जटिल, टेढ़ी और समय खपाने वाली बन गई हैं जिसके अन्तर्गत किसी व्यक्ति

को आरोपों के लिए दोषी पाए जाने और दण्डित करने से पहले बड़ी संख्या में क्रमवार उपाय सम्मिलित हैं। दुर्भाग्यवश प्रक्रिया इससे ही समाप्त नहीं होती। अपील, पुनर्विलोकन और समीक्षा के संबंध में भी प्रावधान हैं जिनके पूरा हो जाने के बाद ही दोषी अधिकारी के दण्ड की प्रक्रिया शुरू होगी। आरोपित अधिकारी को अनुशासनात्मक प्राधिकारी की कार्रवाई की वैद्यता को प्रशासनिक अधिकरण के समक्ष चुनौती देने, कार्यवाईयों का अन्तरिम स्थगन प्राप्त करने और उसके बाद राहत प्राप्त करने अनुशासनात्मक प्राधिकारी अथवा सरकार के निर्णय के विरूद्ध सारवान ढंग से अपील करने का अधिकार है क्योंकि मामला अधिकरण में जा सकता है। इसके अलावा, उसे जाँच आयोजित करने में ऐसे अधिकारों के उल्लंघन के विरूद्ध उच्च न्यायालय और उच्चतम न्यायालय के याचिका क्षेत्राधिकार का इस्तेमाल करने का भी अधिकार है।"

14.3.2 सिविल सेवा सुधार संबंधी समिति (होता समिति) ने अपनी रिपोर्ट में भारत में सरकारी सेवकों के लिए अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं को सरल बनाने के मुद्दे पर विशिष्ट रूप से विचार किया था और निम्नलिखित सिफारिशें की थी :

1. *अनुशासनात्मक जाँच के निपटान में देरी को समाप्त करने के लिए संघ लोक सेवा आयोग से उस मामले में सलाह लेने की जरूरत नहीं है यदि सिविल सेवक भ्रष्ट प्रथा के आरोपों का सामना कर रहा हो और जिसका मामला प्रथम चरण/द्वितीय चरण सलाह के लिए केन्द्रीय सतर्कता आयोग के पास भेजा गया हो। तथापि, यदि अधिकारी को जाँच में दण्डित किए जाए और वह अपील करना पसंद करे तो मामले को अपील याचिका पर सलाह हेतु सं. लो. से. आ. को भेजा जा सकता है।*

2 *जिस मामले में न्याय का उद्देश्य प्राप्त करने हेतु लघु अनुशासनात्मक कार्यवाहियां पर्याप्त हों उस मामले में बड़े दण्ड की कार्यवाही शुरू नहीं की जानी चाहिए जो लम्बी और समय खपाने वाली होती हैं।*

3 *जाँच अधिकारी को उसकी सामान्य डयुटियों से पर्याप्त अवधि के लिए मुक्त कर दिया जाना ताकि वह विभागीय जाँच जल्द से जल्द पूरा कर सके और अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर सके।*

4 *अनुशासनात्मक मामलों का एक डाटाबेस रखा जाना चाहिए ताकि उनकी प्रगति पर नजर रखी जा सके।*

14.3.3 इसके अतिरिक्त, समिति ने सार अनुशासनात्मक कार्रवाई के लिए निम्नलिखित प्रक्रिया की सिफारिश की:

1 *हमारी सिफारिश है कि संविधान के अनुच्छेद 311 में संशोधन किया जाना चाहिए जिससे कि यह व्यवस्था की जा सके कि यदि सिविल पद धारण करने वाले सिविल सेवक/व्यक्ति के विरूद्ध गैर-कानूनी लाभ स्वीकार करने अथवा अपनी आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक अनुपात में परिसम्पत्तियां रखने के आरोप हों और राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल इस बात से संतुष्ट हैं कि सिविल पद धारित करने वाले सिविल सेवक/व्यक्ति को सार्वजनिक हित में तत्काल सेवा से हटा दिया जाए तो राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल, सिविल पद धारित करने वाले सिविल सेवक/व्यक्ति को सेवा से हटाने का आदेश पारित कर सकता है और उसे निर्णय पश्चात सुनवाई* में अपना बचाव करने का अवसर प्रदान कर सकता है।

2. *मेनका गांधी के मामले में उच्चतम न्यायालय के इस निर्णय (ए आई आर 1978 उच्चतम न्यायालय 597) को देखते हुए कि "आडिआल्टेरम पार्टेम" (सुने जाने के अधिकार) का सिद्धान्त, जो प्राकृतिक न्याय का एक भाग है, निर्णय से सन्तुष्ट है कि सार्वजनिक हित में तत्काल निर्णय लिया जाना चाहिए और प्रभावित व्यक्ति को निर्णय के पश्चात सुनवाई का अवसर दिया जाना है, और व्यक्ति को अपना बचाव करने के लिए उचित अवसर प्रदान किया गया है, प्रस्तावित संशोधन संवैधानिक रूप से वैध होगा। मेनका गांधी के मामले में निर्णय की, लिबर्टी आयल मिल्स मामले (ए आई आर 1984 उच्चतम न्यायालय 1271) और तुलसीराम पटेल के मामले (ए आर आर 1985 उच्चतम न्यायालय 1416) में पुष्टि की गई थी।*

14.4 यू.के. सिविल सेवाओं में अनुशासनात्मक प्रक्रियाएं

14.4.1 यदि हम यूनाइटिड किंगडम (यू.के.) और भारत में सिविल सेवाओं से संबंधित अनुशानात्मक प्रक्रियाओं की तुलना करें, अत्यंत केन्द्रीयकृत, बहु-प्रणाली, लम्बी और अन्ततः आत्म-असफलता प्रक्रिया, जिसका भारत में पालन किया जाता है (जो एक आपराधिक विचारण में अनुकरणीय प्रतीत होता है) तो यू.के. में विकेन्द्रीकृत, तुलनात्मक सरल, शिथिलनीय और शीघ्र प्रक्रियाओं के बीच तुलना खरी उतरती है।

14.4.2 यू.के. में, अनुशासनात्मक नियमों की निम्नलिखित मुख्य विशेषताएं हैं:

रोजगार अधिनियम, 2002 (विवाद निपटान) विनियम 2004, जिन्हें 1 अक्तूबर 2004 को लागू किया गया था, रोजगार अधिनियम 2002 के प्रावधान, जिनमें न्यूनतम सांविधिक बरखास्तगी और अनुशासनात्मक

प्रक्रियाएं निर्धारित की गई हैं। ये उन मामलों में लागू होती हैं जहाँ नियोक्ता, सरकार सहित, पहले उस तारीख को अथवा उसके बाद कर्मचारी को बरखास्त करने अथवा ऐसी कार्रवाई करने का विचार करता है। अधिनियम की अनुसूची 2 में यथानिर्धारित प्रक्रिया के अन्तर्गत तीन चरण सम्मिलित हैं, और उनका ब्योरा नीचे दिया गया है:

चरण 1

नियोक्ता को लिखित में कर्मचारी के कथित आचरण अथवा लक्षणों अथवा अन्य परिस्थितियों का निर्धारण करना चाहिए जिनकी वजह से कर्मचारी के विरूद्ध बरखास्तगी अथवा कार्रवाई करने की बात सोची गई है।

नियोक्ता द्वारा उपरोक्त विवरण की एक प्रतिलिपि कर्मचारी को भेजी जानी चाहिए और उसे मामले पर चर्चा करने के लिए एक बैठक में भाग लेने के लिए आमंत्रित किया जाना चाहिए।

चरण 2

बैठक कार्रवाई करने से पहले आयोजित की जानी चाहिए तथा निम्नलिखितों की पूर्ति न होने तक आयोजित नहीं की जानी चाहिए:

- नियोक्ता ने कर्मचारी को बैठक के संबंध में कारणों की जानकारी दे दी है, और
- कर्मचारी को उस जानकारी के संबंध में अपनी प्रतिक्रिया पर विचार करने का समुचित अवसर दिया गया था।

अपनी ओर से कर्मचारी को बैठक में भाग लेने के लिए सभी उचित उपाय करने चाहिए जिसमें वह किसी के साथ जा सकता है।

बैठक के पश्चात, नियोक्ता द्वारा अपने निर्णय की जानकारी दी जानी चाहिए तथा निर्णय के विरूद्ध अपील करने के उसके अधिकार के बारे में सूचित किया जाना चाहिए यदि वह उससे सन्तुष्ट न हो।

चरण 3

यदि कर्मचारी अपील करना चाहता है, तो उसे नियोक्ता को सूचित करना चाहिए। जरूरी नहीं है कि बैठक बरखास्तगी करने से पहले हो। यदि कर्मचारी नियोक्ता को अपील करने की जानकारी दे तो नियोक्ता द्वारा और बैठक में भाग लेने का आमंत्रण दिया जा सकता है जिसमें कर्मचारी

किसी के साथ जा सकता है। कर्मचारी को बैठक में भाग लेने के लिए सभी उचित उपाय करने चाहिए। उचित रूप से व्यवहार्य होने पर अपील पर उस अधिकारी से वरिष्ठ अधिकारी द्वारा विचार किया जाना चाहिए जिसने अनुशासनात्मक सुनवाई की थी। अपील बैठक के बाद, नियोक्ता द्वारा कर्मचारी को अन्तिम निर्णय के बारे में सूचित किया जाना चाहिए।

यू.के. में न्यायालय/अधिकरण न्यायनिर्णयों के अनुसार प्रक्रियात्मक दृष्टि से अनुचित पाए जाने पर निम्नलिखित प्रक्रिया संबंधी कमियों के फलस्वरूप खारिज करना न्यायोचित हो सकता है:

अनुशासन/दुराचरण के मामलों में :

- क्या व्यक्तियों को उनके खिलाफ लगाए जाने वाले विशिष्ट आरोपों की लिखित में जानकारी दे दी गई है ?
- क्या उन्हें तथ्य खोजी और अनुशासनात्मक साक्षात्कारों में उनके प्रतिनिधिक अधिकारों की (कार्य साथी, ट्रेड यूनियन प्रतिनिधि) जानकारी दी गई है ?
- क्या उन्हें तथ्य खोजी और अनुशासनात्मक साक्षात्कारों में लिए गए नोटों /कार्यवृत्त की प्रतियां उपलब्ध कराई गई हैं और टिप्पणी करने का अवसर दिया गया है ?
- क्या उन्हें, बरखास्त करने के निर्णय के बाद, आन्तरिक अपील के उनके अधिकार की जानकारी दी गई है ?
- क्या उन्हें बताया गया है कि अनुशासनात्मक कार्रवाई का परिणाम बरखास्तगी हो सकता है ?
- क्या नियम और विनियम स्पष्ट हैं और संगत नीतियों और प्रक्रियाओं का प्रभावी सम्प्रेषण सुनिश्चित करने की प्रक्रिया है ?

सिविल सेवाओं के संबंध में, विभाग के अन्दर अपील करने के अधिकार के अलावा, जिन कर्मचारियों को बर्खास्त किया जाता है वे सिविल सेवा अपील बोर्ड के समक्ष अपील कर सकते हैं, यदि वे पात्र हैं।

14.4.3 यू.के. में पालन की जा रही प्रक्रियाओं की मुख्य-मुख्य विशेषताएं निम्नलिखित हैं:

- रोजगार अधिनियम, 2002 में वर्णित अनुशासनात्मक प्रक्रियाएं सिविल सेवकों और निजी क्षेत्र कर्मचारियों, दोनों पर लागू होती हैं-सिविल सेवकों के लिए कोई विशेष संरक्षण नहीं है।

- सरकारी विभाग और एजेन्सियां, उल्लिखित रूपरेखा के अन्दर अपनी खुद की अनुशासनात्मक संहिताएं तैयार करने के लिए स्वतन्त्र हैं तथा उन परिस्थितियों की परिभाषा करने के लिए आजाद हैं जिनमें अनुशासनात्मक कार्यवाहियां शुरू की जानी चाहिए।

- परिणामस्वरूप, अनुशासनात्मक कार्यवाहियां, प्रथम अपील करने तक, विभाग के अन्दर इन-हाउस आयोजित की जाती हैं (केवल स्थायी सचिव और विभागाध्यक्षों को छोड़कर, जिनके संबंध में सिविल सेवा का प्रधान संबंधित मंत्री के परामर्श से निर्णय करेगा) और केवल बरखास्तगी के मामले में सिविल सेवा अपील बोर्ड को अपील करने का अधिकार हो सकता है।

- अनुशासनात्मक कार्रवाई ऐसे अधिकारी द्वारा की जानी चाहिए जिसका स्तर संबंधित व्यक्ति के स्तर से एक स्तर ऊँचा हो और अपील के संबंध में निर्णय किसी अधिकारी द्वारा मूल अनुशासनात्मक कार्रवाई से स्वतन्त्र रूप से लिया जाना चाहिए, किन्तु कोई प्रतिबंध लगाए बगैर जैसे कि भारत में बरखास्तगी उस अधिकारी द्वारा नहीं की जा सकती जो उस अधिकारी के अधीन हो जिसके द्वारा सिविल सेवक की नियुक्ति की गई थी (अनुच्छेद 311)

- "जाँच" की बजाए, जैसाकि अनुच्छेद 311 के अन्तर्गत भारत में, बरखास्तगी अथवा रैंक में कटौती वाली किसी अनुशासनात्मक प्रक्रिया के लिए अनिवार्य है, और जो प्राय: एक परिपूर्ण विचारण अथवा न्यायालय कार्यवाही जैसी होती प्रतीत हो रही है: यू.के. अधिनियम के अन्तर्गत, अधिकारी के विरूद्ध लगाए गए आरोपों पर चर्चा करने के लिए कर्मचारी/सरकार के साथ केवल "बैठक" अथवा साक्षात्कार की चर्चा की गई हैं।

14.5 भारत में अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं को युक्तिसंगत बनाना

14.5.1 अन्य विकसित देशों में भी सिविल सेवकों के लिए अनुशासनात्मक प्रक्रियाएं ऐसी ही प्रतीत होती हैं। ऐसी प्रक्रियाओं को बड़े पैमाने पर अपनाने की बजाए, जिन्हें ऐतिहासिक, सामाजिक-राजनीतिक और कानूनी कारणों की वजह से भारत में लागू करना कठिन हो सकता है, फिर भी वर्तमान नियमों के कुछ पहलुओं पर और इस बात की जाँच करना उपयोगी होगा कि क्या इन प्रक्रियाओं को सरल, संकुचित और विकेन्द्रीकृत किया जाता है जिससे कि सरकारी विभागों में अनुशासनात्मक कार्रवाई अधिक निर्णयात्मक हो सकती है और न कि एक पहेली जैसा कि इस समय समझा जाता है । बडा दण्ड, जैसे कि बरखास्तगी अथवा रैंक में कटौती का बडा दण्ड आरोपित करने की प्रक्रियाएं चित्र 14.1 में एक प्रवाह डायग्राम के जरिए चित्रित की गई हैं। इन्हें अपनी प्रेरणाएं केन्द्रीय सिविल सेवा (वर्गीकरण, नियंत्रण और अपील)

नियमावली 1965 से प्राप्त हुई हैं। ये नियम, संविधान (अनुच्छेद 311) में निर्धारित सिद्धान्तों की एक व्याख्या है। इसके अतिरिक्त, सं. लो. से. आ. के साथ परामर्श की आवश्यकता संविधान के अनुच्छेद 320(3) (ख) से उत्पन्न हुई है तथा केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी वी सी) के साथ परामर्श की बात सतर्कता नियमावली से पैदा हुई है जिसमें सतर्कता दृष्टिकोण वाले अनुशासनात्मक मामलों के संबंध में भारत सरकार के संकल्प सम्मिलित हैं।

14.5.2 आयोग ने पहले ही यह सिफारिश की है कि संविधान के अनुच्छेद 311 को निरस्त कर दिया जाए तथा भर्ती व सेवा के सभी पहलुओं को, बरखास्तगी, सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती करने के संबंध में भी, कवर करते हुए, अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत एक उपयुक्त और व्यापक विधान तैयार किया जा सकता है। आजकल भारत सरकार द्वारा एक व्यापक सरकारी सेवा विधेयक तैयार किया जा रहा है। इसलिए यह उपयुक्त होगा कि इस विधान में इस समय विद्यमान बोझिल अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं को युक्तिसंगत बनाने के लिए, जो इस समय सरकारी विभागों में जवाबदेही सुनिश्चित करने में कठिनाई पैदा करती हैं, उपयुक्त प्रावधान किए जा सकते हैं। अनुच्छेद 311 के निरस्त किए जाने से सी सी एस (सी सी ए) नियम 1965 को भी निरस्त करना होगा तथा नए नियम तैयार करने होंगे। नए विधान में शामिल करने के लिए आवश्यक अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं के संबंध में प्रावधानों के ब्योरों पर विचार किए बगैर, आयोग का मत है कि उन्हें तैयार करते समय निम्नलिखित परिवर्तन आवश्यक हैं:

- नए सिविल सेवा कानून में स्वाभाविक न्याय के मापदण्ड की सन्तुष्टि के लिए आवश्यक केवल न्यूनतम सांविधिक अनुशासनात्मक और बरखास्तगी प्रक्रियाओं को शामिल किया जाए तथा पालन की जाने वाली प्रक्रिया के ब्योरों को संबंधित विभागों पर छोड़ दिया जाए। इस प्रस्ताव का एक स्वाभाविक परिणाम यह है कि सी सी एस (सी सी ए) नियम, 1965 को निरस्त कर दिया जाए।

- किसी सरकारी सेवक की बरखास्तगी और सेवा से हटाने का दण्ड केवल उस सरकारी सेवक द्वारा धारित वर्तमान पद से तीन स्तर ऊपर वाले प्राधिकारी द्वारा ही आरोपित किया जाना चाहिए तथा सभी अन्य दण्ड उससे दो स्तर ऊँचे प्राधिकारी द्वारा आरोपित किए जा सकते हैं। अनुशासनात्मक प्राधिकारी से कम से कम एक स्तर ऊपर अधिकारी को अपील करने का अधिकार जारी रहेगा।

- तथापि, कोई जाँच/साक्षात्मकार आयोजित किए बिना कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाएगा जिसमें आरोपित व्यक्ति को सुने जाने का अवसर प्रदान किया जाएगा।

- किसी सरकारी सेवक के विरूद्ध लगाए जाने वाले आरोपों की जाँच निम्नलिखित प्राचलों के साथ एक सादी दो चरण प्रक्रिया होनी चाहिए :

  - सरकारी सेवक के विरूद्ध आरोपों को उसे लिखित में सूचित किया जाना चाहिए।
  - जाँच प्रक्रिया यथासम्भव अधिकतम सीमा तक मौखिक साक्ष्य की बजाए दस्तावेजी साक्ष्य पर निर्भर होनी चाहिए।
  - दोनों ओर से दस्तावेजी की स्वीकृति और अस्वीकृति के लिए निश्चित तथा संक्षिप्त समय-सीमा निर्धारित की जानी चाहिए उसके बाद सरकारी सेवक को आरोपों का उत्तर देने का अवसर प्रदान करने के लिए एक बैठक/अनुशासनात्मक साक्षात्कार आयोजित किया जाना चाहिए।
  - जिस मात्रा तक मौखिक परीक्षा जाँच प्रक्रिया का भाग होगी तथा वह सीमा जिस तक न्यायालय कार्यवाहियों से प्रक्रियाओं का पालन किया जाएगा, अनुमत्य होंगी, यह बात निर्णय लेने हेतु जाँच अधिकारी पर छोड़ दी जानी चाहिए जो मामले में तथ्यों पर निर्भर करेगा किन्तु यह कोई मानदण्ड नहीं होना चाहिए जैसाकि आजकल होता है।
  - उचित सन्देह से दूर की बजाए सम्भावनाओं की प्रचुरता, निष्कर्षों तक पहुंचने के लिए जाँच प्राधिकारी के वास्ते आवश्यक साक्ष्य का मानक होना चाहिए।

- सतर्कता दृष्टिकोण वाले मामलों में सी वी सी के साथ दो चरण परामर्श को समाप्त किया जाना चाहिए तथा अनुशासनात्मक प्रक्रिया पूरी होने के बाद केवल द्वितीय चरण सलाह प्राप्त की जानी चाहिए। इसके अलावा, सतर्कता दृष्टिकोण वाले मामलों के संबंध में सं. लो. से. आ. के साथ परामर्श की कोई आवश्यकता नहीं होनी चाहिए।

- सं. लो. से. आ. के साथ परामर्श सरकारी सेवक की प्रस्तावित बरखास्तगी वाले मामलों में अनिवार्य होनी चाहिए तथा सभी अन्य किस्मों के अनुशासनात्मक मामलों को सं. लो. से. आ. के क्षेत्राधिकार से छूट होनी चाहिए।

14.6 सिफारिशें

क– प्रस्तावित सिविल सेवा कानून में, स्वाभाविक न्याय के मापदण्ड को सन्तुष्ट करने के लिए न्यूनतम सांविधिक अनुशासनात्मक और बरखास्तगी प्रक्रियाओं की व्यवस्था की जानी

चाहिए तथा पालन की जाने वाली प्रक्रिया के ब्यौरे संबंधित सरकारी विभागों पर ही छोड़ दिए जाने चाहिए। विद्यमान मौखिक जाँच प्रक्रिया को एक अनुशासनात्मक बैठक अथवा साक्षात्कार में बदला जाना चाहिए जिसे बिना किसी ट्रेपिंग और न्यायालय विचारणों से अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं के सारांश ढंग से किसी वरिष्ठ अधिकारी द्वारा आयोजित किया जाना चाहिए। इसके लिए सी सी एस (सी सी ए) नियम 1965 को निरस्त करने की जरूरत होगी तथा इसके स्थान पर उचित विनियम बनाए जाने चाहिए।

ख– सेवा से हटाने और बरखास्तगी का कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए, सिवाय एक ऐसे प्राधिकारी द्वारा जिसका स्तर संबंधित सरकारी सेवक द्वारा धारित पद से कम से कम तीन स्तर ऊपर हो। बरखास्तगी और सेवा से हटाने के अन्य दण्ड ऐसे प्राधिकारी द्वारा आरोपित किए जा सकते हैं जिसका स्तर सरकारी सेवक के वर्तमान पद से कम से कम दो स्तर ऊपर हो। कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए जबतक की कोई जाँच न आयोजित की जाए और आरोपित सरकारी सेवक को सुने जाने का अवसर प्रदान न किया जाए।

ग– सतर्कता दृष्टिकोण वाले मामलों में सी वी सी के साथ दो चरण परामर्श को समाप्त करके अनुशासनात्मक प्रक्रिया पूरी होने के बाद केवल द्वितीय चरण सलाह प्राप्त की जानी चाहिए। इसके साथ ही सतर्कता दृष्टिकोण वाले मामलों में सं.लो.से.आ. के साथ परामर्श करने की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए।

घ – सं. लो.से.आ. के साथ परामर्श सरकारी सेवकों की प्रस्तावित बरखास्तगी वाले मामलों में अनिवार्य होना चाहिए तथा अन्य सभी प्रकार के अनुशासनात्मक मामलों में सं. लो. से. आ. के क्षेत्राधिकार से छूट होनी चाहिए।

15 राजनीतिक कार्यपालक और सिविल सेवकों के बीच संबंध

15.1 पृष्ठभूमि

15.1.1 प्रजातन्त्र में शक्ति लोगों में विहित होती है। इस शक्ति का उपयोग चुने हुए प्रतिनिधियों के माध्यम से किया जाता है जिन्हें एक विनिर्दिष्ट अवधि तक के लिए शासन करने का अधिदेश प्राप्त होता है। अपनी जानकारी, अनुभव और सार्वजनिक मामलों की समझ के नाते सिविल सेवाएं नीति तैयार करने में निर्वाचित प्रतिनिधियों की सहायता करती हैं और इन नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए जिम्मेदार होती हैं। संसदीय प्रजातन्त्र में आमतौर पर एक स्थायी सिविल सेवा होती है जो राजनीतिक कार्यपालिका की सहायता करती है। सरकार की राष्ट्रपति प्रणाली के अन्तर्गत (अमरीका की तरह), सिविल सेवाओं में उच्च पदों पर व्यक्ति इसके विपरीत, उस समय की सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते हैं (स्पायल्स सिस्टम)। भारत ने ब्रिटिश प्रणाली को अपनाया है।

बाक्स 15.1: प्रजातान्त्रिक जवाबदेही

जवाबदेही की एक स्पष्ट प्रजातान्त्रिक प्रणाली है जो सरकार के लिए सांसदों के माध्यम से मतदाताओं द्वारा चालित होती है जिसे संसद में उन सांसदों में से अधिकांश का विश्वास प्राप्त होता है। यथापूर्वक गठित सरकार की - उसका राजनीतिक स्वरूप कुछ भी हो - सिविल सेवा द्वारा सहायता की जाती है जो स्थायी और राजनीतिक रूप से निष्पक्ष होती है। इसलिए, मंत्री संसद के प्रति जवाबदेह होते हैं, सिविल सेवाएं मंत्रियों के प्रति जवाबदेह होते हैं। यही पद्धति हमारी इस देश में है।

स्रोत: लोक सेवा समिति, सत्र 1996-97 की प्रथम विशेष रिपोर्ट, मंत्रालयीय जवाबदेही और दायित्व के संबंध में समिति से दूसरी रिपोर्ट (सत्र 1995-96) के प्रति सरकारी प्रतिक्रिया, एच सी 67, परिशिष्ट, पैरा 4

15.1.2 एक स्वतन्त्र, स्थायी और निष्पक्ष सिविल सेवा के कुछ लाभ निम्न प्रकार हैं:

i. स्पायल्स सिस्टम में संरक्षणवाद, भाई-भतीजावाद और भ्रष्टाचार की पद्धति का रूप लेने की निकटता होती है। एक निष्पक्ष एजेन्सी के माध्यम से एक विश्वसनीय भर्ती प्रक्रिया का होना ऐसे दुरूपयोग के विरूद्ध बचाव का काम करती है।

ii. आजकल सार्वजनिक नीति एक जटिल प्रक्रिया बन गई है जिसके लिए सार्वजनिक मामलों की गहन जानकारी और विशेषज्ञता की जरूरत होती है। एक स्थायी सिविल सेवा से सततता उपलब्ध होती है और विशेषज्ञता तथा साथ ही प्रभावी नीति निर्माण के लिए एक संस्थागत स्मृति का भी विकास होता है।

iii. एक स्थायी और निष्पक्ष सिविल सेवा द्वारा दीर्घावधिक सामाजिक परिणामों का आकलन

किए जाने की अधिक सम्भावना होती है जबकि राजनीतिक कार्यपालिका की प्रवृत्ति अल्पावधिक राजनीतिक लाभ प्राप्त करने की होती है।

iv. एक स्थायी सिविल सेवा से सार्वजनिक प्रशासन में एकरूपता सुनिश्चित करने में मदद मिलती है तथा यह विशेष रूप से विशाल व सांस्कृतिक रूप से विविधता वाले राष्ट्रों में एक जोड़ने की शक्ति के रूप में कार्य करती है।

v. किसी अन्य सम्मानित व्यवसाय की तरह एक स्थायी सिविल सेवा से उसके कार्यकरण के लिए कुछ समय के दौरान एक नैतिक आधार विकसित होने की सम्भावना रहती है।

15.1.3 उत्तम शासन के लिए मंत्रियों और सिविल सेवकों के बीच एक उत्तम कामकाजी संबंध महत्वपूर्ण है। यद्यपि राजनीतिक सिद्धान्त में मंत्रियों और सिविल सेवकों की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों को शासित करने वाले सिद्धान्त सु-परिभाषित हैं, तथापि इस संबंध का वास्तविक कार्यकरण, जिम्मेदारी का यह विभाजन धूमिल हो जाता है जबकि दोनों पक्ष प्राय: एक दूसरे के जिम्मेदारी वाले क्षेत्र में घुसपैंठ करते हैं। प्रत्येक प्रजातन्त्र में, मंत्री, संसद के माध्यम से लोगों के प्रति जिम्मेदार होते हैं और इसलिए सिविल सेवकों को मंत्री के प्रति जवाबदेह होना होता है। तथापि, एक निष्पक्ष सिविल सेवा न केवल तत्कालीन सरकार के प्रति बल्कि देश के संविधान के प्रति भी जिम्मेदार होती है जिसके प्रति वफादारी की वे शपथ लेते हैं। इसके साथ ही, यथापूर्वक चुनी हुई सरकार की नीतियों को कार्यान्वित करना सिविल सेवकों का प्रमुख कार्य है। इसी वजह से सिविल सेवकों और मंत्रियों के बीच जिम्मेदारी के विभाजन की और अधिक स्पष्ट रूप से परिभाषा किए जाने की जरूरत है। एक ऐसी रूपरेखा उपयोगी होगी जिसमें जिम्मेदारी और दायित्व सुपरिभाषित हो।

15.2 भारत में संवैधानिक प्रावधान

15.2.1 भारतीय संविधान में विधानमंडल, कार्यपालिका और न्यायपालिका के बीच, प्रत्येक के लिए सुपरिभाषित भूमिकाओं और जिम्मेदारियों के साथ, शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था है। क्योंकि भारत एक संसदीय राजतन्त्र है इसलिए मंत्रिपरिषद स्तर पर विधानमंडल और कार्यपालिका के बीच अन्योन्यक्रिया विद्यमान है जो विधानमंडल के प्रति सामूहिक रूप से जिम्मेदार है। अनुच्छेद 53 और 154 की दृष्टि से, संघ और राज्यों की कार्यपालक शक्ति, राष्ट्रपति और राज्यपाल में सीधे ही, उसके अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से, विहित होती है। ये अधिकारी स्थायी सिविल सेवा होते हैं और संविधान के भाग xiv द्वारा शासित होते हैं।

15.2.2 कार्यपालिका का दूसरा भाग "राजनीतिक" है। राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल को, संविधान के अनुच्छेद 73 और 163 के अन्तर्गत नियुक्त अपनी मंत्रीपरिषद की सहायता और सलाह से कार्य करना होता है। राष्ट्रपति और राज्यपाल, सरकार में व्यवसाय के संचालन हेतु नियम बनाते हैं। मंत्रियों के बीच कार्य का आवंटन भारत सरकार (व्यवसाय का आवंटन) नियमों के अनुसार किया जाता है तथा जिस ढंग से अधिकारियों को राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल की अपने कार्यपालक कार्यों में सहायता करनी होती है वह भारत सरकार (व्यवसाय का संचालन) नियमों द्वारा शासित है। इसका अर्थ है कि यद्यपि अधिकारीगण राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल के अधीन होते हैं, तथापि वे इस संबंध में तैयार नियमों के अनुसार, मंत्रिपरिषद के आदेशों को कार्यान्वित करते हैं। सरकार के व्यवसाय नियमों में सरकार के सचिव को अपने मंत्री को किसी मामले विशेष में प्रस्तावित कार्रवाई की विधि के बारे में सलाह देने और उसे एक नोट प्रस्तुत करने की व्यवस्था है जिसमें उसे उसके आदेशों के औचित्य और वैधता के बारे में बताया जाता है और सुझाया जाता है कि या तो ऐसे आदेश दिए नहीं जाएं अथवा उन्हें उपयुक्त रूप से संशोधित किया जाए। मंत्री और सचिव के बीच संबंध आर्गनिक है। मंत्री को शासन करने का अधिदेश प्राप्त होता है किन्तु सचिव को मंत्री को सलाह देने के लिए उतना ही संवैधानिक अधिदेश प्राप्त है। उसकी सलाह पर उपयुक्त रूप से विचार किए जाने के बाद, जब तक कि मंत्री कोई गैर-कानूनी आदेश पारित न करें, सचिव उसे कार्यान्वित करने के लिए बाध्य होता है। अपनी ओर से मंत्री को सचिव का समर्थन करना होता है जो उसके आदेश को कार्यान्वित करता है। कानून बन जाने पर अथवा उसके तहत नियम और विनियम अनुमोदित हो जाने पर, वे सभी पर लागू होते हैं चाहे वह राजनीतिक कार्यपालिका का अथवा स्थायी सिविल सेवा का सदस्य हो। सिविल सेवक को बिना किसी पक्षपात के, ईमानदारीपूर्वक और बिना किसी भय अथवा पक्ष के सरकार के आदेशों को कार्यान्वित करना होता है। सही रूप में यही वह क्षेत्र है जहाँ राजनीतिक कार्यपालिका और सिविल सेवकों के बीच प्राय: मतभेद उत्पन्न होता है।

15.3 स्वतन्त्रता–पश्चात भारत में सिविल सेवाएं

15.3.1 आजादी के प्रारम्भिक वर्षों में मंत्रियों और सिविल सेवकों के बीच संबंध परस्पर सम्मान और एक-दूसरे की अपनी-अपनी भूमिका की समझ द्वारा प्रभावित थे जिसके अन्तर्गत कोई भी एक-दूसरे के कार्यक्षेत्र का अतिक्रमण नहीं करता था। तथापि, कुछ मंत्री सलाह को नापसंद करने लगे जो उनके अल्पावधिक राजनीतिक हितों से मेल नहीं खाती थी। संघ में और राज्य स्तरों पर कुछ मंत्रियों में नेमी प्रशासनिक मामलों पर अधिक बल देने की प्रवृत्ति हो गई, जैसे कि नीति निर्माण की जगह स्थानान्तरणों को प्राथमिकता प्रदान करना। इसके साथ ही, कुछ सिविल सेवकों में, अपने निर्णय में खुश करने के बदले पक्ष समर्थन प्राप्त के लिए "जोड़ तोड़" की प्रवृत्ति पैदा हो गई। सोसायटी में बढ़ते भौतिकवाद और

अधिग्रहण की प्रवृत्ति सर्वत्र मूल्यों में गिरावट से भी द्वारा इस प्रवृत्ति को और बढावा मिला। परिणामस्वरूप, "राजनीतिक तटस्थता", जो आजादी से पूर्व के युग में और आजादी के बाद की अवधि में भी एक विशेषता थी, धीरे-धीरे समाप्त हो गई। इन प्रवृत्तियों की वजह से भारत में "सिविल सेवा के राजनीतिकरण" के लक्षण प्रतीत होने लगे।

15.4 मनमुटाव के क्षेत्र

राजनीतिक कार्यपालिका और स्थायी सिविल सेवा के बीच संबंध में सम्भावित विवाद के क्षेत्रों को निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है:

क- तटस्थता का अवधारणा

ख- नीति निर्माण में सिविल सेवकों की सलाहकार भूमिका

ग- सिविल सेवकों की सांविधिक भूमिका

घ- प्रत्यायित कार्यों का निपटान

ङ- सिविल सेवाओं में नियुक्तियां/भर्ती

च- सिविल सेवकों का स्थानान्तरण और तैनातियां

15.4.1 तटस्थता की अवधारणा

आजादी-पूर्व सिविल सेवा पद्धति को जारी रखने के समर्थन में सरदार पटेल ने संविधान सभा में निम्नलिखित टिप्पणी की थी:

> *"इस बात पर बल देने की शायद ही जरूरत है कि परिश्रमी और ईमानदारीपूर्ण कार्य के परिणामस्वरूप अपनी सम्भावनाओं से आश्वस्त एक कुशल, अनुशासनबद्ध तथा सन्तुष्ट सिविल सेवा, प्रजातान्त्रिक व्यवस्था के अन्तर्गत दृढ़ प्रशासन की एक प्रारम्भिक आवश्यकता है, सत्तावादी शासन से भी अधिक ज्यादा। सेवाओं को पार्टी से अलग रखा जाना चाहिए तथा हमें यह सुनिश्चित करना चाहिए कि राजनीतिक आधारों को, भर्ती में अथवा उनके अनुशासन और नियंत्रण में, यदि बिलकुल समाप्त नहीं किया जा सकता तो उन्हें न्यूनतम तक रखा जाना चाहिए।"*

15.4.1.2 दुर्भाग्यवश, सिविल सेवा तटस्थता की परिकल्पना आजकल सही नहीं रह गई है। सरकारों में, विशेष रूप से, राज्य स्तर पर परिवर्तनों की वजह से, सिविल सेवकों का बडे पैमाने पर स्थानान्तरण किया जाता है। राजनीतिक तटस्थता अब कोई स्वीकृत मानदण्ड नहीं रह गया है तथा बहुत से सिविल सेवक

सही तौर पर अथवा गलत, एक राजनीतिक विशेष विचारधारा के साथ जाने जाते हैं। ऐसी धारणा है कि अधिकारियों को उपयुक्त तैनातियां प्राप्त करने के लिए, केन्द्रीय सरकार में भी, राजनीतिज्ञों से संरक्षण प्राप्त करने के लिए एक परम्परा का पालन करना होता है। परिणामस्वरूप, आम धारणा के अनुसार सिविल सेवाओं को अधिकाधिक राजनीतिक रूप में प्रभावित की दृष्टि से देखा जाता है।

15.4.1.3 आयोग का मत है कि सिविल सेवाओं की राजनीतिक तटस्थता और असम्बद्धता को बनाए रखने की जरूरत है। आयोग ने 'शासन में नैतिकता' पर अपनी रिपोर्ट में मंत्रियों के लिए नैतिक रूपरेखा की जाँच करते समय सिफारिश की थी कि मंत्रियों के लिए नैतिकता की एक संहिता में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित को शामिल किया जाना चाहिए :

> *"मंत्रियों को सिविल सेवा की राजनीतिक तटस्थता कायम रखनी चाहिए और सिविल सेवकों से इस प्रकार से कार्य करने के लिए नहीं कहना चाहिए जिससे सिविल सेवकों के कर्त्तव्य और जिम्मेदारी के साथ विवाद उत्पन्न हो।"*

बाक्स 15.2 सिविल सेवक की भूमिका के संबध में सरदार पटेल के विचार

आज, मेरा सचिव मेरे विचारों के प्रतिकूल टिप्पणी लिख सकता है। मैंने यह आजादी अपने सभी सचिवों को प्रदान की है। मैंने उनसे कहा है "यदि आप इस डर से कि आपका मंत्री नाखुश हो जाएगा, अपनी ईमानदारीपूर्ण राय नहीं देते हैं तो बेहतर यही होगा कि आप बदली करा लें, मैं दूसरा सचिव ले आऊँगा", मैं मत की निर्भीक अभिव्यक्ति से कभी नाखुश नहीं हूँगा।"

15.4.1.4 जैसाकि पॉल एपिलबाई ने टिप्पणी की थी,[114] सिविल सेवकों को "राजनीतिक तटस्थता" को "कार्यक्रम तटस्थता" के साथ भ्रमित नहीं होना चाहिए। नीति निर्माण के समय, सिविल सेवकों की भूमिका निडरतापूर्वक स्पष्ट रूप से सलाह देने की है जो किसी राजनीतिक विचारधारा द्वारा प्रभावित नहीं होनी चाहिए। कोई नीति अथवा कार्यक्रम निर्वाचित सरकार द्वारा अनुमोदित हो जाने पर यह सिविल सेवकों का कर्त्तव्य है कि वह उसे ईमानदारी और उत्साह के साथ कार्यान्वित करे। इसे कार्य को सही भावना से कार्यान्वित न करने का अर्थ दुराचरण होगा जिसके लिए उपयुक्त कार्रवाई की जा सकती है।

15.4.2 नीति निर्माण में सिविल सेवकों की सलाहकार भूमिका

15.4.2.1 राजनीतिक कार्यपालिका को नीतिगत सलाह प्रदान करना सिविल सेवक का सर्वाधिक महत्वपूर्ण "स्टाफ कार्य" है। नीति निर्माण अन्ततः मंत्री की जिम्मेदारी है। निर्वाचित सरकार द्वारा नीति अनुमोदित हो जाने के बाद, ऐसी नीति को सही भावना से कार्यान्वित करना सिविल सेवक की ड्यूटी है चाहे वह उससे

[114] भारत में लोक प्रशासन-सर्वेक्षण रिपोर्ट, मंत्रिमंडल सचिवालय, ओ एण्ड एम प्रभाग, पृ.25

सहमत हो या नहीं। इसके साथ ही, विचाराधीन किसी भी उपाय के सभी सम्भव निहितार्थों के विश्लेषण के माध्यम से नीति निर्माण के स्तर पर ताथ्यिक आधार प्रदान करना और निडरतापूर्वक व बेबाक, बिना किसी भय अथवा पक्षपात के सलाह देना सिविल सेवक की ड्यूटी है। यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि कभी -कभी वरिष्ठ सिविल सेवक नेमी प्रशासनिक निर्णय निर्माण में उलझ जाते हैं और अपने कार्यों के इस महत्वपूर्ण पहलू पर पर्याप्त रूप से योगदान नहीं करते। तथापि, उपयुक्त नीतिगत इनपुट उपलब्ध कराने में समर्थ बनाने के लिए उन्हें कुल मिलाकर, वैचारिक स्पष्टता और अपेक्षित जानकारी के साथ, क्षेत्रक के और साथ ही सरकार के भी सामान्य परिप्रेक्ष्य का आवश्यक मिश्रण प्राप्त करना चाहिए।

15.4.2.2 यदि तैयार की जाने वाली नीति को सिविल सेवक द्वारा सार्वजनिक हित के विरूद्ध समझा जाए, तो उसका दायित्व यह है कि वह राजनीतिक कार्यपालिका को ऐसी नीति के प्रतिकूल निहितार्थों के बारे में आश्वस्त करें। फिर भी यदि राजनीतिक कार्यपालिका ऐसी सलाह से सहमत न हो तो सिविल सेवक शायद ही कुछ कर सकता है सिवाय इस बात के कि वह अपने विचारों को स्पष्ट रूप से रिकार्ड करे। यह अन्य संस्थागत प्रणालियों पर निर्भर करता है, जैसे कि संसद, सी ए जी, न्यायपालिका और अन्ततः मतदाता, कि वह गलत नीति के लिए राजनीतिक कार्यपालिका को जिम्मेदार ठहराए।

15.4.2.3 यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि वरिष्ठ सिविल सेवकों के पास अपनी "नीतिगत सलाह भूमिका" पर ध्यान देने के लिए पर्याप्त समय हो, आयोग एक अलग रिपोर्ट में स्टाफ और एकसमान कार्यों को पृथक करने के संबंध में विस्तृत सिफारिशें कर रहा है। स्टाफ नेतृत्व पदों पर सर्वाधिक उपयुक्त सिविल सेवकों की तैनाती के मुद्दे की जाँच अध्याय 9 में की गई है।

15.4.3 सिविल सेवकों की सांविधिक भूमिका

15.4.3.1 सिविल सेवकों को विभिन्न विधायी अधिनियमों के तहत सांविधिक कार्यों का निर्वहन करना होता है जो कभी-कभी प्रकृति से अर्ध-न्यायिक हो सकते हैं। दण्ड प्रक्रिया संहिता, के अन्तर्गत कार्यपालक मजिस्ट्रेट की भूमिका, आयकर अधिनियम के तहत आकलन अधिकारी की भूमिका और द.प्र.सं. तथा संबंधित पुलिस अधिनियमों के अन्तर्गत एस.एच.ओ. की भूमिका ऐसे कार्यों के कुछ उदाहरण हैं। यह देखा गया है कि सिविल सेवाओं और साथ ही मंत्रियों सहित निर्वाचित प्रतिनिधियों के वरिष्ठ कार्यकर्ताओं की ओर से भी ऐसे सांविधिक कार्यों में हस्तक्षेप करने की बढ़ती प्रवृत्ति है। ऐसे हस्तक्षेप के सामने मौन सम्मति प्रमुख रूप से उस अधिकारी का दोष है जिसे ऐसे सांविधिक कार्य सौंपे गए हैं यद्यपि ऐसे बाह्य दवाब डालने वालों को भी जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिए।

15.4.3.2 आयोग ने, "शासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट में, भ्रष्टाचार रोकथाम अधिनियम, 1988 के अन्तर्गत भ्रष्टाचार की जाँच करते समय सिफारिश की है कि "अनावश्यक रूप से पक्षपात करना अथवा किसी को नुकसान पहुँचाने और "न्याय के अवरोध" को अधिनियम के तहत एक अपराध वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

15.4.4. प्रत्यायित कार्यों का निपटान

15.4.4.1 प्रजातन्त्र में, सभी प्रयोजनार्थ अन्तिम कार्यपालक प्राधिकार राजनीतिक कार्यपालिका में विहित हैं जो संसद के माध्यम से जनता के प्रति जवाबदेह है। तथापि, किसी बडे संगठन की तरह ही सरकार को भी, विभिन्न स्तरों पर और भिन्न-भिन्न स्थितियों में, परिभाषित कार्य करने होते हैं। इसके लिए व्यावहारिक आधार पर सिविल सेवकों को सरकार के विभिन्न स्तरों पर प्राधिकार और जिम्मेदारी का प्रत्यायोजन आवश्यक है। ऐसा प्रत्यायोजन अधीनस्थ के सिद्धान्तों के अनुरूप है जिससे सरकार को लोगों के निकट लाने में मदद मिलती है। सुदृढ़ प्रबंधन सिद्धान्तों की मांग है कि प्राधिकार और जिम्मेदारी साथ-साथ चलनी चाहिए।

15.4.4.2 यह देखा गया है कि सरकारी विभागों में प्राधिकार को केन्द्रीकृत करने तथा पहले प्रत्यायित प्राधिकार को नीचे की ओर ले जाने के बाद भी, अधीनस्थ कार्यकर्ताओं के निर्णय निर्माण में हस्तक्षेप करने की प्रवृत्ति बढ रही है। यह एक दुर्भाग्यपूर्ण प्रवृत्ति है और यह सरकार में राजनीतिक कार्यपालिका और सिविल सेवाओं में दोनों में नेतृत्व सम्भालने वालों पर निर्भर करता है कि वे इसमें सुधार करें क्योंकि ऐसे केन्द्रीकरण से अकार्यकुशलता आती है और असंतोषजनक सेवा प्राप्त होती है। इस प्रवृत्ति को कतिपय महत्वपूर्ण क्षेत्रों में विधायी अधिनियमों के जरिए, ठीक करना विधानमंडल पर भी निर्भर करता है जैसाकि संविधान संशोधनों (73वाँ और 74वाँ) के माध्यम से स्थानीय निकायों के संबंध में और बाद में राज्य कानूनों के जरिए किया गया है।

15.4.4.3 सम्भवत: ऐसा समझा जाता है कि क्षेत्र कार्यकर्ताओं को प्राधिकार के प्रत्यायन के फलस्वरूप और अधिक भ्रष्टाचार व शक्ति का दुरूपयोग हो सकता है। इस रिपोर्ट में जवाबदेही और अनुशासनात्मक प्रक्रियाओं संबंधी अध्याय में सभी स्तरों पर सिविल सेवकों के बीच जवाबदेही लागू करने के लिए विस्तृत पद्धति का उल्लेख किया गया है। इसलिए एक बार इन पद्धतियों के कायम हो जाने पर विकेन्द्रीकरण को वापस लेने की कोई बात नहीं है। विकेन्द्रीकरण और प्रत्यायोजन दोनों में ही महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि प्रत्यायोजित शक्ति का उपयोग उस प्राधिकारी द्वारा किया जाना चाहिए जिसे उन्हें सौंपा गया है। इसके साथ ही, ऐसे प्रत्यायोजित प्राधिकार के उपयोग की अनुमति किसी औपचारिक अथवा अनौपचारिक हस्तक्षेप के दी जानी चाहिए।

15.4.5 सिविल सेवाओं के लिए नियुक्तियां/भर्तियां

15.4.5.1 भारत के संविधान में एक स्वतन्त्र संघ लोक सेवा आयोग (यू पी एस सी) और राज्य लोक सेवा आयोगों (पी एस सी) की व्यवस्था है। इसमें निर्धारित है कि संघ की सेवाओं और राज्यों की सेवाओं के लिए नियुक्तियां करने के वास्ते परीक्षाएं आयोजित करना क्रमश: संघ और राज्य सेवा लोक सेवा आयोगों की ड्युटी होगी। यद्यपि, एक उचित और पारदर्शी भर्ती पद्धति का विकास करने के लिए सं. लो. से. आ. की बेदाग छवि है, तथापि यह बात सभी राज्य पी एस सी के बारे में नहीं कही जा सकती। इसके अलावा, विभिन्न पदों पर बडी संख्या में नियुक्तियां विभिन्न विभागों और उनके नियंत्रणाधीन संघ और राज्य सरकार स्तरों दोनों पर, विभिन्न संगठनों द्वारा की जाती हैं। ऐसी बड़ी संख्या में भर्ती के उदाहरण, जिनके संबंध में अनेक शिकायतें और विवाद उत्पन्न हुए हैं, पुलिस कन्सटेबिलों, अध्यापकों, बस-ड्राइवरों और कन्डक्टरों आदि के पदों के लिए की गई भर्तियाँ हैं। आयोग का मत है कि पक्षपात, भाई-भतीजेवाद और शक्ति के दुरूपयोग की शिकायतों से बचने के लिए, जो इन भर्ती प्रक्रियाओं की विशेषता रही हैं, ऐसी भर्तियों के संबध में कतिपय सिद्धान्त/मानदण्ड निर्धारित करना जरूरी है। ये सिद्धान्त हैं:

i. सभी सरकारी पदों के लिए भर्ती हेतु सु-परिभाषित योग्यता-आधारित प्रक्रिया,

ii. सभी पदों पर भर्ती के लिए व्यापक प्रचार और खुली प्रतियोगिता,

iii. भर्ती प्रक्रिया में विवेक को, यदि समाप्त नहीं हो सकता तो न्यूनतम करना,

iv. विद्यमान सार्वजनिक/बोर्ड/विश्वविद्यालय परीक्षा में साक्षात्कार पर न्यूनतम भारांश के साथ, प्रमुख रूप से लिखित परीक्षा के आधार पर अथवा निष्पादन के आधार पर चयन।

15.4.6 सिविल सेवकों की तैनाती और स्थानान्तरण

15.4.6.1 संविधान के कार्यकरण की समीक्षा करने संबंधी राष्ट्रीय आयोग ने सिविल सेवकों के स्थानान्तरणों और तैनाती के संबंध में निम्नलिखित टिप्पणियां की थी :

> *"राजनीतिक वरिष्ठ नेताओं द्वारा अधिकारियों की मनमानी और संदेहास्पद नियुक्तियों, पदोन्नतियों और स्थानान्तरण की विधियों की वजह से भी इसकी आजादी के नैतिक आधार में गिरावट आई है। इसने स्थानान्तरणों की असुविधा से बचने और राजनीतिक मास्टरों के प्रति अपने आपको एकीकृत करके लाभ प्राप्त करने के वास्ते भी राजनीतिज्ञों के साथ साठ-गाँठ की प्रथाएं कायम करने के लिए सेवाओं में प्रलोभन को मजबूत किया है। वे नियमों का पालन करने की बजाए राजनीतिज्ञों की बोली बोलेंगे। स्थिति और भी विकृत हो जाए, इससे बचने के लिए यह आवश्यक*

है कि संविधान के तहत एक बेहतर व्यवस्था की कल्पना की जाए। नियुक्तियों, स्थानान्तरणों और तैनातियों का प्रश्न राजनीतिज्ञों अथवा प्रशासनिक नेताओं के विवेक पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए बल्कि एक स्वतन्त्र और स्वायत्त बोर्डों को सौंपा जाना चाहिए। इसलिए आयोग की सिफारिश है कि कार्मिक नीति के प्रश्न, नियुक्तियों, पदोन्नतियों, स्थानान्तरणों और भावी अग्रगामी कैरियर प्रबंधन नीतियों और तकनीकों के आधार पर तीव्र उन्नतियों सहित, प्रमुख निर्णय लेने में उच्च स्तरीय राजनीतिक प्राधिकारियों की सहायता करने के लिए स्वायत्त कार्मिक बोर्डों द्वारा प्रबंधित किए जाने चाहिए। ऐसे सिविल सेवा बोर्डों का गठन सांविधिक प्रावधानों के तहत किया जाना चाहिए। उनसे सं. लो. से. आ. की तरह कार्य करने की उम्मीद की जानी चाहिए। अपनी उत्कृष्टता के लिए विख्यात प्रबंधन संस्थानों से प्रसिद्ध प्रबंधन विशेषज्ञों को एक व्यापक आधारित विशेषज्ञता का समूह कायम करने के उद्देश्य से, इन बोर्डों में शामिल किया जाना चाहिए। सिद्धान्त, राजनीति को कार्मिक नीति से अलग करना नहीं है बल्कि अनुच्छेद 309 के तहत उपयुक्त संसदीय विधान के आधार पर राजनीतिक नीति निर्माताओं को ज्ञान और सूचना संस्थागत रूप से उपलब्ध कराना है। सामान्य रूप से सरकारी सेवाओं के, और विशेष रूप से उच्च सिविल सेवाओं के प्रबंधन में, असंगत और विचलित करने वाले तत्वों की सार्वजनिक रूप से ज्ञात प्रवृत्तियों का प्रतिरोध करने के लिए अनुच्छेद 309 के तहत संसदीय विधान की मंजूरी आवश्यक है।"

15.4.6.2 सरकारी सेवकों के मनमाने और अभिप्रेरित स्थानान्तरण, जो सार्वजनिक हित में नहीं हैं तथा उत्तम अधिशासन की एक बडी चिन्ता का विषय बन गया है, विशेष रूप से कुछ राज्यों में, तथापि संघ सरकार स्तर पर कुछ बेहतर स्थिति है।

15.4.6.3 संघ सरकार ने अनेक उपाय आरंभ किए हैं ताकि सिविल सेवकों की कार्यावधि की सुरक्षा सुनिश्चित हो सके। अखिल भारतीय सेवाओं को शासित करने वाले नियमों में संशोधन किया गया है तथा ए आई एस के साथ संवर्ग में शामिल पदों की कार्यावधि निश्चित करने के लिए प्रावधान किया गया है। उदाहरण के लिए, भारतीय प्रशासनिक सेवा (संवर्ग) नियम, 1955 में संशोधन किया गया है तथा एक नया खण्ड शामिल किया गया है।[115]

"7 (ग)

(i) केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार अथवा संबंधित राज्य सरकार के परामर्श से, भारतीय प्रशासनिक सेवा (संवर्ग संख्या का निर्धारण) विनियम 1955 की अनुसूची की मद 1 में संबंधित सरकार के लिए विनिर्दिष्ट सभी अथवा किसी भी संवर्ग पद की कार्यावधि निश्चित कर सकती है।

[115] डी ओ पी टी अधिसूचना सं.11033/05/2003-ए आई एस आई एल दिनांक 24.8.2006 द्वारा शामिल किया गया।

(ii) एक संवर्ग अधिकारी, किसी पद के लिए नियुक्त, जिसके संबंध में कार्यावधि इस प्रकार तय की गई है, न्यूनतम कार्यावधि के लिए यथा निर्धारित पद धारित करेगा, सिवाय पदोन्नति, सेवानिवृत्ति, राज्य से बाहर प्रतिनियुक्ति अथवा दो महीने से अधिक प्रशिक्षण के।

(iii) किसी अधिकारी को न्यूनतम निर्धारित अवधि से पहले केवल न्यूनतम कार्यावधि संबंधी समिति की सिफारिश पर स्थानान्तरित किया जा सकता है। जैसाकि इन नियमों के साथ नत्थी अनुसूची में यथा विनिर्दिष्ट है।"

15.4.6.4 तदनुसार, बहुत से राज्यों के संबध में अनेक पदों की कार्यावधि अधिसूचित की गई है। आयोग ने, अधिकारियों की तैनाती और कार्यावधि के निर्धारण के लिए एक पद्धति का सुझाव देकर इस मुद्दे पर अध्याय 8 और 9 में विचार करने का प्रयास किया है। आयोग इस बात को पुन: दोहराना चाहेगा कि कतिपय स्तर से ऊपर सभी पदों की कार्यावधि भारत सरकार में सिविल सेवा कानून में प्रावधान करके, निश्चित की जानी चाहिए। राज्य सरकारों को भी ऐसे ही उपाय करने चाहिए।

15.5 सिविल सेवा कानून

इस पर अध्याय 17 में विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है।

15.6 सिफारिशें

क– सिविल सेवाओं में राजनीतिक तटस्थता और निष्पक्षता सुरक्षित रखने की जरूरत है। इसकी जिम्मेदारी राजनीतिक कार्यपालिका और सिविल सेवाओं पर समान रूप से निर्भर करती है। इस पहलू को मंत्रियों के लिए नैतिक संहिता और सरकारी सेवकों के लिए आचरण संहिता में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

ख– आयोग, भष्टाचार रोकथाम अधिनियम, 1988 के तहत भ्रष्टाचार की परिभाषा की जाँच करते समय "शासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिश को दोहराना चाहेगा जिसमें यह सिफारिश की गई थी कि "अनुचित रूप से पक्षपात करने अथवा किसी को नुकसान पहुँचाने के प्राधिकार के दुरूपयोग" और "न्याय में बाधा पहुँचाने" को अधिनियम के तहत एक अपराध वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

ग– पक्षपात, भाई–भतीजावाद, भ्रष्टाचार और शक्ति के दुरूपयोग की शिकायतों से बचने के लिए सरकार में नियुक्ति हेतु कतिपय मानदण्ड निर्धारित करना आवश्यक है। ये मानदण्ड हैं:

i. **सभी सरकारी पदों के लिए भर्ती हेतु सुपरिभाषित प्रक्रिया।**

ii. **सभी पदों पर भर्ती के लिए व्यापक प्रचार और खुली प्रतियोगिता।**

iii. **भर्ती प्रक्रिया में विवेक को समाप्त नहीं तो न्यूनतम करना।**

iv. **प्रमुख रूप से लिखित परीक्षा के आधार पर अथवा विद्यमान सार्वजनिक/बोर्ड/विश्वविद्यालय परीक्षा में निष्पादन के आधार पर, साक्षात्कार पर न्यूनतम भार के साथ, चयन।**

इन सिद्धान्तों को "सिविल सेवा विधेयक" में शामिल किया जा सकता है, जैसा कि आयोग द्वारा अध्याय 17 में सिफारिश की गई है।

सिविल सेवा संहिता

16

16.1 नैतिकता, सही आचरण के सिद्धान्तों का एक सैट है।[116] इसकी परिभाषा मूल्यों और सिद्धान्तों के एक सैट के रूप में की गई है जिससे आचरण, चयन और कार्रवाईयों के मार्गदर्शन में मदद मिलती है। इससे यह निर्णय करने में मदद मिलती है कि क्या किसी के कार्य सही हैं या गलत। संगठनों और साथ ही व्यक्तियों के भी नैतिक मानक होते हैं। इन मानकों से यह सुनिश्चित करने में मदद मिलती है कि किसी संगठन से संबंधित व्यक्तियों का अपने दायित्वों को निभाने और निर्णय लेने में सतत दृष्टिकोण होता है। वे यह भी सुनिश्चित करते हैं कि संगठन के सदस्य एक-दूसरे के प्रति और ग्राहकों व संगठन के बाहर के व्यक्ति के प्रति सतत और उपयुक्त आचरण बनाए रखें।

16.2 सिविल सेवकों के विशेष दायित्व होते हैं क्योंकि वे उन्हें समुदाय द्वारा सौंपे गए संसाधनों के प्रबंधन के लिए जिम्मेदार हैं क्योंकि वे समुदाय को सेवाएं मुहैय्या और उपलब्ध करते हैं और क्योंकि वे महत्वपूर्ण निर्णय लेते हैं जो समुदाय के जीवन के सभी पहलुओं को प्रभावित करते हैं। समुदाय को यह उम्मीद करने का अधिकार है कि सिविल सेवा निष्पक्ष रूप से उचित और कुशलतापूर्वक कार्य करे। यह जरूरी है कि समुदाय सिविल सेवा निर्णय-निर्माण प्रक्रिया की निष्ठा में भरोसा और विश्वास करे। सिविल सेवा के अन्दर भी यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि सिविल सेवकों के निर्णय और कार्य तत्कालीन सरकार की नीतियों और उन मानकों को परिलक्षित करें जिसकी समुदाय सरकारी सेवकों के रूप में उनसे उम्मीद करता है।यह उम्मीद कि सिविल सेवा उतरोत्तर राजनीतिक सरकारों की सेवा करने में एकसमान व्यावसायिकता, प्रतिक्रियाशीलता और निष्पक्षता के मानक बनाए रखेंगे, एक प्रमुख तत्व है जिस ढंग से हमारा प्रजातान्त्रिक राजतंत्र कार्य करता है।

16.3 प्रजातंत्र में, एक कुशल सिविल सेवा में मूल्यों का एक सेट होना चाहिए जो उसे अन्य व्यवसायों से अलग करे। एकीकरण, सरकारी सेवा के प्रति समर्पण, निष्पक्षता, राजनीतिक तटस्थता, गुमनामी एक कुशल सिविल सेवा की विशेषताएं समझी जाती हैं। कुछ देशों में उन नियमों को कानूनों में समाहित किया गया है, उदाहरणार्थ आस्ट्रेलिया में, और कुछ देशों में उन्हें संबंधित संविधानों में शामिल किया गया है। पोलिस संविधान के अनुच्छेद 153 में कहा गया है।[117]

> "(1) सरकारी प्रशासन के अंगों में सिविल सेवकों का एक कोर कार्य करेगा जिससे कि राज्य के दायित्वों का व्यावसायिक, विवेकपूर्ण, निष्पक्ष और राजनीतिक तटस्थता निर्वहन सुनिश्चित हो सके।

[116]http://dictionary.reference.com/browse/ethics
[117]http:/www.poland.pl/info/information_about_poland/constitution/ch6.htm (extracted on 19.9.08)

(2) प्रधानमंत्री, सिविल सेवकों के ऐसी कोरों का सर्वोपरि होगा।"

बाक्स 16.1: यूनाइटिड किंगडम में सिविल सेवा मूल्य

1. यूनाइटिड किंगडम में सिविल सेवा सरकार का एक अभिन्न और महत्वपूर्ण भाग है। यह इसकी नीतियों को तैयार और कार्यान्वित करने में और सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में सरकार की मदद करती है। सिविल सेवक मंत्रियों के प्रति जवाबदेह होते हैं जो अपनी ओर से संसद के प्रति जवाबदेह होते हैं।
2. सिविल सेवक के रूप में, आपको एक उचित और खुली प्रतियोगिता के आधार पर तथा योग्यता के आधार पर नियुक्त किया जाता है और उम्मीद की जाती है कि आप सिविल सेवा के प्रति वचनबद्धता और समर्पण के साथ और अपने महत्वपूर्ण मूल्यों: कर्त्तव्यनिष्ठा, ईमानदारी, उद्देश्यपरकता और निष्पक्षता के साथ अपनी भूमिका निभाएंगे। इस संहिता में :
   - "कर्तव्यनिष्ठा" का अर्थ, सार्वजनिक सेवा के दायित्वों को अपने खुद के हितों से ऊपर रखना है;
   - "ईमानदारी" का अर्थ सच्चा और खुला होना है;
   - "उद्देश्यपरकता" का अर्थ अपनी सलाह और निर्णयों को साक्ष्य के कठोर विश्लेषण पर आधारित करना है; और
   - "निष्पक्षता" का अर्थ मात्र रूप से मामले के गुणावगुणों के अनुसार कार्य करना तथा उतनी ही अच्छी तरह से भिन्न-भिन्न राजनीतिक सिद्धान्तों वाली सरकार की सेवा करना है।
3. इन महत्वपूर्ण मूल्यों से उत्तम सरकार को समर्थन प्राप्त होता है तथा सिविल सेवाओं द्वारा किए जाने वाले सभी कार्यों में उच्चतम सम्भव मानकों की उपलब्धि सुनिश्चित होती है। बदले में इससे सिविल सेवा को मंत्रियों, संसद, जनता और इसके ग्राहकों का सम्मान प्राप्त करने और उसे बनाए रखने में मदद मिलती है।

स्रोत:http://www.civilservice.gov.uk/documents/doc/cscode/cscode.doc

16.4 अधिकांश देशों ने जिन्होंने अपनी सिविल सेवाओं ने सुधार किया है जैसे कि न्युजीलेण्ड, आस्ट्रेलिया और यू.के. ने सिविल सेवाओं में कार्यरत व्यक्तियों से प्रत्याशित आचरण के मानक निर्धारित करते हुए, मूल्यों और कानूनी रूप से प्रवर्तनीय आचरण संहिता के रूप में सिविल सेवा आचरण के मार्गदर्शन हेतु सिद्धान्तों का एक सेट तय किया है। यू.के. में, सार्वजनिक सेवाओं में मानकों के संबंध में नोलन समिति की सिफारिशों के अनुसरण में सिविल सेवा संहिता को एक कानून में समाहित किया गया जो 1 जनवरी 1996 से प्रभावी हो गया। संहिता, आचरण के मानकों का एक स्पष्ट और सही-सही विवरण है जिसका सिविल सेवकों द्वारा पालन किया जाना चाहिए; तथा सिविल सेवकों की रोजगार की शर्तों का एक भाग है। सिविल सेवकों से अपेक्षित कर्तव्यनिष्ठा और वफादारी का उल्लेख करने के अलावा संहिता में संसद या जनता को धोखा देना, अधिकारिक पदों का दुरूपयोग और गोपनीय सूचना का अनाधिकृत प्रकटन निषिद्ध है। संहिता में उपयुक्तता और आत्मज्ञान के मामलों के संबंध में स्वतन्त्र सिविल सेवा आयुक्तों के समक्ष अपील करने की व्यवस्था है यदि प्रश्नगत समस्या का समाधान विभाग के अन्दर नहीं हो सकता।

16.5 न्युजीलेण्ड में, सुधारों के फलस्वरूप राज्य सेवा अधिनियम का अधिनियमन किया गया है जिसमें नैतिकता और सार्वजनिक सेवा के सिद्धान्तों पर बल दिया गया है। यह प्रमुख रूप से इसलिए हुआ

क्योंकि न्युजीलेण्ड में सिविल सेवा सुधारों से एक ऐसी पद्धति का सृजन हुआ जिसमें सिविल सेवक की वफादारी उसके विभाग अथवा एजेन्सी के प्रति थी, न कि कुल मिलाकर सार्वजनिक सेवा के प्रति। इसलिए, नैतिकता और सरकारी सेवा मूल्यों और नीतियों के बारे में जागरूकता पैदा करना आवश्यक था। राज्य सेवा आयोग ने ऐसी जागरूकता पैदा करने में मार्ग प्रशस्त किया तथा सिविल सेवकों के लिए आचरण संहिता जारी की। एक मानक तथा नैतिकता बोर्ड की भी स्थापना की गई।

16.6 आस्ट्रलिया में, इस संबंध में सुधार सर्वाधिक व्यापक थे। सार्वजनिक सेवा अधिनियम 1999 की धारा 10 में पन्द्रह मूल्यों की घोषणा सम्मिलित है जिसमें यह पुष्टि की गई है कि आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा:

- राजनीतिक है, जो अपने कार्य निष्पक्ष और व्यावसायिक रूप से करे,
- मंत्रालयीय जिम्मेदारी की रूपरेखा के अन्दर, सरकार, संसद और आस्ट्रेलियाई जनता के प्रति, अपने कार्यों के लिए खुले रूप में जिम्मेदार है,
- सरकार को बेबाक, ईमानदारीपूर्ण, व्यापक, सही और समय पर सलाह देने में और सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने में प्रतिक्रियाशील है।
- आस्ट्रेलियाई जनता को उचित, प्रभावी, निष्पक्ष रूप से और विनम्रतापूर्वक सेवाएं प्रदान करे और आस्ट्रेलियाई जनता की विविधता के प्रति संवेदनशील है,
- ए पी एस रोजगार के लिए आवेदन करने के लिए समुदाय के सभी पात्र सदस्यों को उचित अवसर प्रदान करे,
- ऐसी सार्वजनिक सेवा है जिसमें रोजगार संबंधी निर्णय गुणों पर आधारित हैं,
- एक ऐसा कार्यस्थान उपलब्ध कराए जो भेदभाव से मुक्त हो और जो जिस आस्ट्रेलियाई समुदाय की यह सेवा करती है उसकी विविधता को समझे और उसका उपयोग करे,
- कार्य स्थान संबंध कायम करे, जहाँ उनके कार्य स्थान को प्रभावित करने वाले मामलों पर कर्मचारियों से मूल्य सम्प्रेषण, परामर्श, सहयोग और इनपुट प्राप्त हों।
- उचित, शिथिलनीय, सुरक्षित और फलदायक कार्य स्थान उपलब्ध करे।
- परिणाम प्राप्त करने और निष्पादन के प्रबंधन पर बल दे,
- रोजगार में साम्यता को प्रोत्साहित करे,

- ए पी एस कर्मचारियों के संबंध में लिए गए निर्णयों की समीक्षा की उचित पद्धति की व्यवस्था करे,
- उच्चतम नैतिक मानक हों,
- उच्चतम कोटि का नेतृत्व हो,
- आस्ट्रेलिया सरकार की प्रजातान्त्रिक पद्धति की प्रभावशालीता और सामन्जस्य में वृद्धि करने के लिए एक कैरियर आधारित सेवा हो।

16.7 आस्ट्रेलिया के सरकारी सेवा अधिनियम की धारा 13 में आस्ट्रेलिया की सिविल सेवा के संबंध में आचरण संहिता निर्धारित की गई है। आचरण संहिता के अन्तर्गत अपेक्षित है कि एक कर्मचारी को :

- ए पी एस रोजगार के दौरान सत्यनिष्ठा के साथ ईमानदारीपूर्वक बर्ताव करना चाहिए,
- ए पी एस रोजगार के दौरान सावधानीपूर्वक और विवेक के साथ कार्य करे,
- ए पी एस रोजगार के दौरान कार्य करते समय, प्रत्येक के साथ सम्मानपूर्वक और विनम्रतापूर्वक तथा बिना उत्पीड़न के व्यवहार करे,
- ए पी एस रोजगार के दौरान कार्य करते समय, सभी लागू आस्ट्रेलियाई कानूनों का पालन करे,
- कर्मचारी की एजेन्सी में निदेशन देने के लिए प्राधिकृत किसी भी व्यक्ति द्वारा दिए गए किसी कानूनी और उचित निदेशन का अनुपालन करे,
- कर्मचारी द्वारा किसी भी मंत्री अथवा मंत्री के स्टाफ सदस्य के साथ डीलिंग के बारे में उपयुक्त गोपनीयता बनाए रखे,
- ए पी एस रोजगार के संबंध में हित संघर्ष (वास्तविक अथवा प्रत्यक्ष) प्रकट करे और उससे बचने के लिए उचित उपाय करे,
- राष्ट्रमंडल संसाधनों का उचित ढंग से उपयोग करे,
- कर्मचारी के ए पी एस रोजगार के संबंध में अधिकारिक प्रयोजनों के लिए जानकारी के संबंध में किए गए अनुरोध की प्रतिक्रिया में झूठी अथवा भ्रामक जानकारी प्रदान नहीं करे,
- किसी अन्य व्यक्ति अथवा कर्मचारी के लिए लाभ प्राप्त करने अथवा लाभ, फायदे के उद्देश्य

से अन्दरूनी जानकारी, और कर्मचारी की ड्यूटी, स्थिति, शक्ति अथवा प्राधिकार का अनुचित उपयोग न करे,

- सदैव इस प्रकार व्यवहार करे जिससे ए पी एस मूल्यों और सत्यनिष्ठा और ए पी एस की उत्तम ख्याति का सम्मान हो,
- विदेश में ड्यूटी के समय सदैव इस प्रकार से व्यवहार करे जिससे आस्ट्रेलिया की उत्तम ख्याति बनी रहे,
- ए पी एस कर्मचारी के रूप में अपनी ड्यूटी के दौरान अथवा एजेन्सी प्रमुख के स्पष्ट प्राधिकार के बिना, सार्वजनिक व्यवसाय के बारे में कोई जानकारी अथवा कोई बात जिसके संबंध में कर्मचारी को अधिकारिक जानकारी हो, प्रत्यक्ष रूप से अप्रत्यक्ष रूप से नहीं बताएगा अथवा प्रदान करेगा।

16.8 भारत में, नैतिक मानदण्डों का वर्तमान सेट आचरण नियम हैं जो केन्द्रीय सेवा (आचरण) नियम, 1964 और अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों अथवा विभिन्न राज्य सरकारों के कर्मचारियों पर लागू समरूप नियमों में दिए गए हैं। आचरण नियमों में यथा प्रतिपादित आचरण संहिता में, "सत्यनिष्ठा बनाए रखने और ड्युटी के प्रति पूर्ण निष्ठा और "सरकारी कर्मचारी से अनुपयुक्त आचरण" में लिप्त न होने जैसे कुछ सामान्य मानदण्डों के उल्लेख के साथ, सरकारी सेवकों के लिए अवांछनीय समझे जाने वाले विशिष्ट कार्यकलापों की सूची दी गई है। यह आचरण नियम नैतिक संहिता नहीं हैं।

16.9 सार्वजनिक सेवा विधेयक 2007 के मसौदे में एक नैतिक संहिता तैयार करने की दिशा में पहले आवश्यक उपाय का प्रस्ताव किया गया है। अध्याय III में कहा गया है:

*6. **सार्वजनिक सेवा के मूल्य:** सार्वजनिक सेवा और सरकारी सेवक अपने कार्यों के निपटान में निम्नलिखित मूल्यों द्वारा मार्गदर्शित होंगे:*

(1) देशभक्ति और राष्ट्रीय गौरव को कायम रखना,

(2) संविधान और राष्ट्र के कानून के प्रति निष्ठा,

(3) उद्देश्यपरकता, निष्पक्षता, ईमानदारी, विवेक, विनम्रता और पारदर्शिता और

(4) पूर्ण सत्यनिष्ठा बनाए रखना

7. इस अधिनियम के प्रावधानों पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना केन्द्रीय सरकार, केन्द्रीय प्राधिकरण की सिफारिशों पर अथवा उसके परामर्श से, समय-समय पर इस खण्ड में अन्य मूल्य अधिसूचित कर सकती है।

*8. **सार्वजनिक सेवा मूल्यों की समीक्षा :** केन्द्रीय प्राधिकरण, केन्द्रीय सरकार के अधीन संगठनों अथवा विभागों में सार्वजनिक सेवा मूल्यों को अपनाने, अनुपालन और कार्यान्वयन की समय-समय पर समीक्षा कर सकता है और केन्द्रीय सरकार को रिपोर्ट भेज सकता है।*

*9. **सार्वजनिक सेवा संहिता :***

(1) सरकार, प्रत्येक सार्वजनिक सेवा कर्मचारी से अपेक्षित और सुकर बनाने के लिए, सरकारी सेवा प्रचालनों में सार्वजनिक सेवा मूल्यों और नैतिकता मानकों को प्रोत्साहित करेगी:

i. दक्षता और जवाब

और निष्पक्षता के साथ; बिना किसी भेदभाव के और कानून के अनुसार, अधिकारिक ड्युटियों का निपटान करने हेतु;

ii. प्रभावी प्रबंधन, व्यावसायि

iii. अधिकारिक हैसियत

अत्यंत सावधानी और स्वायत्ततापूर्वक इस्तेमाल करने हेतु,

vi. ऐसे उद्देश्य के साथ

शासन के साधन के रूप में कार्य करें तथा कुल मिलाकर जनता की बेहतरी के लिए कार्य करना; राष्ट्र की विविधता को उचित सम्मान के साथ किन्तु जाति, समुदाय, धर्म, लिंग अथवा श्रेणी के आधार पर बिना किसी भेदभाव के और गरीबों, अल्पसुविधा प्राप्त व कमजोर वर्गों को उचित संरक्षण प्रदान करते हुए समाजार्थिक विकास को बढावा देना।

(2) सरकार, केन्द्रीय प्राधिकरण के परामर्श से, सरकारी सेवा कर्मचारियों को मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए, इस अधिनियम की शुरूआत से एक वर्ष के अन्दर, एक सरकारी सेवा नैतिकता संहिता तैयार करेगी।

16.10 भारत में, सिविल सेवा मूल्यों का विकास वर्षों की परम्परा के बाद हुआ है। इन मूल्यों को आचरण संहिता सहित विभिन्न नियमों में भी शामिल किया गया है, "प्रवर्तनीय मानदण्डों" का वर्तमान सेट "आचरण नियम" हैं जिन्हें केन्द्रीय सिविल सेवा (आचरण) नियम 1964 और अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों अथवा विभिन्न राज्य सरकारों के कर्मचारियों के लिए लागू समरूप नियमों में सम्मिलित किया गया है। जैसा कि पहले कहा गया है, व्यवहार संहिता आचरण नियमों में यथा प्रतिपादित आचरण संहिता में, "सत्यनिष्ठा बनाए रखने और ड्युटी के प्रति पूर्ण निष्ठा" और "सरकारी कर्मचारी से अनुपयुक्त आचरण" में लिप्त न होने जैसे कुछ सामान्य मानदण्डों के साथ, सरकारी सेवकों के लिए अवांछनीय समझे जाने वाले विशिष्ट कार्यकलापों की सूची दी गई है। भारत में सिविल सेवकों के लिए कोई नैतिक संहिता निर्धारित नहीं है यद्यपि अन्य देशों में ऐसी संहिताएं विद्यमान हैं। एक व्यापक सिविल सेवा संहिता की संकल्पना तीन स्तरों पर की जा सकती है। शीर्ष स्तर पर, सिविल सेवकों द्वारा अपनाए जाने वाले मूल्यों और नैतिक मानकों का ऐसा स्षष्ट और सही विवरण होना चाहिए। इन मूल्यों में, राजनीतिक निष्पक्षता, उच्चतम नैतिक मानकों का अनुरक्षण और कार्यों के लिए जवाबदेही परिलक्षित होनी चाहिए। द्वितीय स्तर पर, उन सामान्य सिद्धान्तों का निर्धारण किया जा सकता है जिनसे सिविल सेवक का व्यवहार शासित होना चाहिए। यह नैतिक संहिता होगी। तृतीय स्तर पर, एक विशिष्ट आचरण संहिता होनी चाहिए जिसमें सही-सही और स्पष्ट तौर पर स्वीकार्य और अस्वीकार्य व्यवहार और कार्यों की सूची शामिल की जा सकती है। आयोग का मत है कि मूल्यों और नैतिकता संहिता को, प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक में शामिल करके, सांविधिक समर्थन प्रदान किया जाना चाहिए।

16.11 आयोग का मत है कि संविधान के प्रति वचनबद्धता के अलावा इन मूल्यों में निम्नलिखित को शामिल किया जाना चाहिए;

क- ईमानदारी, सत्यनिष्ठा और आचरण के उच्चतम मानकों का अनुपालन

ख- निष्पक्षता और अ-तरफदारी

ग- उद्देश्यपरकरता

घ- नागरिकों की समस्याओं और सार्वजनिक भलाई के प्रति वचनबद्धता

ङ- समाज के भेद्य और कमजोर वर्गों के लिए सहानुभूति।

16.12 आयोग का यह भी मत है कि ये मूल्य, इसी रूप में लागू नहीं हो सकते। किन्तु एक पद्धति कायम की जा सकती है जिससे कि अपने-अपने संगठनों में, विशेष रूप से नेतृत्व करने वाले व्यक्तियों द्वारा

सभी व्यक्तियों में ये मूल्य पैदा करने के लिए प्रयास किए जाएं । आयोग, आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा अधिनियम से सीख लेना चाहेगा जिसने मूल्यों का एक सेट निश्चित किया है। इस कानून में निर्धारित है कि एजेन्सी प्रधान को आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा (ए पी एस) मूल्य (धारा 12) का अनुपालन और उन्हें प्रोत्साहित करना चाहिए। यह भी निर्धारित किया गया है कि आयुक्त के कार्य में निम्नलिखित सम्मिलित होंगे: (क) उस सीमा का आकलन करना जिस सीमा तक एजेन्सियाँ ए पी एस को शामिल और उनका अनुपालन करती हैं, (ख) आचरण संहिता (धारा 41) का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए एजेन्सियों में पद्धतियों और प्रक्रियाओं की पर्याप्तता का आकलन करना। आयोग का मत है कि एक स्वतन्त्र एजेन्सी संगठनों/विभागों का आडिट करे और संगठन द्वारा सिविल सेवा मूल्यों के अनुपालन के लिए किए गए उपायों का आकलन करे। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को यह कार्य सौंपा जा सकता है।

16.13 आयोग ने अन्य देशों में सार्वजनिक जीवन में नैतिकता के मुद्दे का अध्ययन किया है और "शासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट में इसने यू.के. में नोलन समिति द्वारा प्रतिपादित सार्वजनिक जीवन के सात सिद्धान्तों पर प्रकाश डाला है। इनसे सीख लेकर आयोग, भारत में सिविल सेवकों के लिए नैतिकता संहिता में निम्नलिखित सिद्धान्तों को शामिल करने का सुझाव देता है:

- *सत्यनिष्ठा:* सिविल सेवकों को अपने अधिकारिक निर्णय निर्माण में मात्र रूप से सार्वजनिक हित द्वारा मार्गदर्शित होना चाहिए, न कि अपने संबंध में अथवा अपने परिवारों अथवा अपने मित्रों के संबंध में किसी वित्तीय अथवा अन्य विचारों द्वारा ।

- *निष्पक्षता:* अपने अधिकारिक कार्य के निष्पादन में, प्रापण, भर्ती, सेवाएं प्रदान करने आदि जैसे कार्यों सहित मात्र गुणावगुणों के आधार पर निर्णय लेना चाहिए।

- *सार्वजनिक सेवा के प्रति वचनबद्धता:* सिविल सेवकों को उचित, प्रभावी, निष्पक्ष और विनम्रतापूर्वक ढंग से सेवाएं प्रदान करनी चाहिए।

- *खुली जवाबदेही:* सिविल सेवक अपने निर्णयों और कार्यों के लिए जवाबदेह हैं और उन्हें इस प्रयोजानार्थ उपयुक्त जाँच-पड़ताल हेतु अपने आपको पेश करने के लिए तैयार रहना चाहिए।

- *डयुटी के प्रति लगन:* सिविल सेवक सदैव अपनी डयुटियों और जिम्मेदारियों के प्रति पूर्ण और अबाध लगन बनाए रखें।

- *उत्कृष्ट व्यवहार:* सिविल सेवक को जनता के सभी सदस्यों के साथ सम्मान और विनम्रता

के साथ व्यवहार करना चाहिए और सदैव इस ढंग से व्यवहार्य करना चाहिए जिनसे सिविल सेवाओं की समृद्ध परम्पराएं कायम रहें।

16.14 तृतीय स्तर पर, सिविल सेवकों के आचरण को विनियंत्रित करते हुए विशिष्ट मार्गनिर्देशों का एक सेट है। जैसाकि पैराग्राफ 16.10 में उल्लेख किया गया है, विद्यमान आचरण नियम सिविल सेवकों के व्यवहार को विनियंत्रित करते हैं। यद्यपि, ये अत्यंत व्यापक और अनेक प्रकार के मार्गनिर्देशों का एक सेट हैं, तथापि इनमें बहुत सी कमियां और विसंगतियाँ हैं। उदाहरण के लिए:

(1) *कोई भी श्रेणी I अधिकारी, सरकार की पूर्व अनुमति के बिना, अपने पुत्र, पुत्री अथवा अन्य आश्रित को, किसी (कम्पनी अथवा फर्म) में रोजगार स्वीकार करने के अनुमति नहीं देगा जिसके साथ उसकी डीलिंग है अथवा किसी अन्य (कम्पनी अथवा फर्म) में, जिसके सरकार के साथ अधिकारिक संबंध हैं।*[118]

क्योंकि भारत में कोई भी कम्पनी अथवा फर्म ऐसी नहीं हो सकती जिसकी सरकार के साथ कोई डीलिंग न हो, सभी फर्में और कम्पनियां स्वत: ही ऐसे परिपूर्ण नियम के तहत आ जाएंगी जिसका इसलिए पालन वास्तविकता की बजाए, भंग करके किया जाएगा, आवश्यक नहीं है कि उसमें किसी किस्म के हित का संघर्ष हो। इसके अलावा, चाहे अग्रिम रूप से अनुमति ले ली गई हो, यदि रोजगार की स्वीकृति में किसी भाई-भतीजेवाद का तत्व सम्मिलित हो या हित संघर्ष हो, ऐसी अनुमति सिविल सेवक को किसी अनुशासनात्मक अथवा दाण्डिक देयता से मुक्ति नहीं दे सकती।

(2) *यदि कोई सरकारी सेवक किसी चल सम्पत्ति के संबंध में अपने नाम से अथवा अपने परिवार के सदस्य के नाम से कोई लेन-देन करता है, तो वह ऐसे लेन-देन के एक महीने के अन्दर, उसकी सूचना निर्धारित प्राधिकारी को देगा, यदि ऐसी सम्पत्ति का मूल्य, कोई श्रेणी I अथवा श्रेणी II पद धारित करने वाले सरकारी सेवक के मामले में बीस हजार रुपए से अधिक अथवा श्रेणी III अथवा IV पद धारित करने वाले सरकारी सेवक के मामले में पन्द्रह हजार रुपए से अधिक हो, बशर्ते कि ऐसा लेन-देन ऐसे व्यक्ति के साथ होने पर, जिसके साथ उसकी अधिकारिक डीलिंग हैं, सरकारी सेवक द्वारा निर्धारित प्राधिकारी से पूर्व मंजूरी प्राप्त की गई हो।*

16.15 देश में मुद्रास्फीति की दर, रहन-सहन के बढ़ते स्तर और बढ़ते आय स्तरों को ध्यान में रखते हुए ऊपर निर्धारित वित्तीय सीमाओं का अर्थ है कि दिन-प्रतिदिन के उपभोक्ता उपकरणों की खरीद करने के लिए

[118] केन्द्रीय सेवा (आचरण) नियम, 1964 का नियम 4(2)

भी सरकार को लेन-देन की सूचना देना आवश्यक है। इसलिए इस प्रतिबंध का भी पालन वास्तविकता की बजाए भंग करके किया जाता है। चाहे ऐसी सूचना दे दी जाए। ऐसी सम्भावना नहीं है कि सरकार ऐसे लेन-देन का रिकार्ड रख सकती है अथवा उसकी छानबीन कर सकती है। इसका अर्थ भी प्रत्येक मामले में दोहरापन है क्योंकि सरकारी सेवक द्वारा चल और अचल सम्पत्तियों का वार्षिक विवरण देना होता है।

(3) कोई भी सरकारी सेवक, निर्धारित प्राधिकारी की पूर्व जानकारी के बिना, पट्टे, रेहन, खरीद, बिक्री, भेंट अथवा अन्यथा के जरिए, प्राप्त या तो अपने नाम में अथवा अपने परिवार के किसी सदस्य के नाम में प्राप्त अथवा निपटान नहीं करेगा।

यह नियम भी कवरेज की दृष्टि से इतना परिपूर्ण है कि पैतृक सम्पत्ति की विरासत में प्राप्ति के लिए भी पूर्व सूचना की जरूरत होगी। यह भी प्रयासों का दोहरापन है क्योंकि वार्षिक सम्पत्ति विवरण में सभी लेन-देन परिलक्षित होते हैं।

(4) सरकारी सेवक अपने निजी मामलों का प्रबंधन इस ढंग से करेगा जिससे कि आदतन ऋणग्रस्तता अथवा दिवालिएपन से बचा जा सके। जिस सरकारी सेवक के विरूद्ध किसी देय ऋण की वसूली के लिए अथवा उसे दिवालिया घोषित करने के लिए कोई कानूनी कार्यवाही शुरू की जाती है तो वह तुरंत कानूनी कार्यवाही के पूर्ण तथ्यों की जानकारी सरकार को देगा।

यह प्रावधान अर्थहीन प्रतीत होता है जिसके पालन किए जाने की सम्भावना नहीं है और न ही इसका सिविल सेवक के अधिकारिक कार्य के साथ कोई सीधा संबंध है।

16.16 इसलिए, उपरोक्त को देखते हुए आचरण नियमों की पूर्ववर्ती पैराग्राफों में सुझाए अनुसार, मूल्यों और नैतिक संहिता के आधार पर पुनर्संरचना की जानी चाहिए। आचरण नियम तैयार करते समय और इन आचरण नियमों के प्रवर्तन में पेश आने वाले किसी "सन्देहास्पद क्षेत्र" की व्याख्या करने के लिए प्रस्तावित केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण से परामर्श किया जा सकता है। प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक में "सिविल सेवा मूल्य" और "नैतिकता संहिता" संबंधी सिफारिशों को शामिल करना होगा।

16.17 **सिफारिशें**

क – "सिविल सेवा मूल्यों" और "नैतिकता संहिता" को प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक में शामिल किया जाना चाहिए।

ख – सिविल सेवकों के लिए आचरण नियमों की इस अध्याय (अध्याय 16) में उल्लिखित मूल्यों और नैतिकता संहिता के आधार पर पुनर्संरचना किए जाने की जरूरत है।

सिविल सेवा कानून

17

17.1 अन्य देशों में विधायी उद्देश्य

17.1.1 अन्य देशों का अनुभव

17.1.1.1 विगत दो दशकों के दौरान अनेक देशों में सिविल सेवा सुधार उपायों की सफलता सुनिश्चित करने में विधायी प्रतिबद्धता एक महत्वपूर्ण कारक है। विधायी समर्थन से न केवल सिविल सेवा सुधारों के लिए कानूनी रूपरेखा उपलब्ध होती है बल्कि इन सुधारों का सातत्य सुनिश्चित होता है। ऐसे विधान, सिविल सेवकों के बीच सिद्धान्तों को कायम और स्थापित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इससे एक स्पष्ट, एकीकृत रूपरेखा भी उपलब्ध होती है जिसके अन्दर सिविल सेवक अपनी भूमिका निभा सकते हैं और अपनी जिम्मेदारियों का निपटान कर सकते हैं। संस्थानों के सृजन और उन्हें सशक्त बनाने के लिए प्राय: एक कानून की जरूरत होती है जिससे यह सुनिश्चित होगा कि सिविल सेवक संविधान में अन्तर्निहित सिद्धान्तों का पालन करते हुए अपने कर्त्तव्यों का पालन करेंगे।

17.1.1.2 न्युजीलेण्ड में, उदाहरण के लिए, यह दलील दी जाती है कि सिविल सेवा सुधारों को नए विस्तृत विधानों की बजाए अपेक्षित संशोधनों के साथ विद्यमान कानूनी प्रावधानों के अन्तर्गत कार्यान्वित किया जा सकता हैं। तथापि, एक नया कानूनी मार्ग अपनाने के लिए तीन महत्वपूर्ण कारण दिए जा सकते हैं। पहला, उनसे प्रभावित सुधारों के लिए आवश्यक स्पष्टीकरण दिया जा सकता है। जब इन विधेयकों को विधानमंडल में प्रस्तुत किया गया था, उस समय विस्तृत बहस हुई थी, जिसके फलस्वरूप मुद्दों का स्पष्टीकरण किया गया और सन्देहों को दूर किया गया था। दूसरे, जब सुधारों को विधायी कवर प्रदान किया गया उस समय द्विपक्षीय राजनीतिक समर्थन प्राप्त हुआ तथा दोनों प्रमुख राजनीतिक पार्टियां परिवर्तनों के प्रति वचनबद्ध थी। तीसरे, सिविल सेवक सामान्यत: कानून को उचित महत्व देते हैं और इस मामले में इन विधानों से यह महत्वपूर्ण संदेश प्राप्त हुआ कि सुधार का स्वरूप स्थायी है।[119]

17.1.1.3 प्रमुख सुधारों के संबंध में सार्वजनिक सेवा कानून आस्ट्रेलिया में भी अधिनियमित किए गए तथा एक सार्वजनिक सेवा विधेयक यूनाइटिड किंगडम में पिछले एक दशक से भी ज्यादा समय से विचाराधीन है। तथापि, स्थितियां जिनमें इन कानूनों का प्रस्ताव किया गया था तथा इनके प्रावधान में प्रत्येक देश में भिन्न-भिन्न हैं।

[119] एस.के.दास, सिविल सेवा सुधार और संरचनात्मक समायोजन से अपनाया गया, पृ.9

17.1.2 आस्ट्रेलिया

17.1.2.1 आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा अधिनियम 2, 1999 के मुख्य उद्देश्य हैं (धारा 3)[120]

(क) एक ऐसी अराजनीतिक सार्वजनिक सेवा कायम करना जो सरकारों, संसद और आस्ट्रेलियाई जनता की सेवा करने में कुशल और प्रभावी हो; और

(ख) ए पी एस कर्मचारियों के लिए प्रभावी और उचित रोजगार प्रबंधन और नेतृत्त्व के लिए एक कानूनी संरचना की व्यवस्था करना; और

(ग) एजेन्सी प्रधानों, सार्वजनिक सेवा आयुक्त और योग्यता संरक्षण आयुक्त की शक्तियां, कार्य और जिम्मेदारियां परिभाषित करना; और

(घ) ए पी एस कर्मचारियों के अधिकार और दायित्व स्थापित करना।

17.1.2.2 अधिनियम के अन्तर्गत ए पी एस (आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा कर्मचारी) के लिए मूल्यों का एक सेट निर्धारित किया गया है। इसके अलावा, इसके अन्तर्गत कर्मचारियों के लिए एक आचरण संहिता भी निर्धारित की गई है। कानून के तहत गवर्नर जनरल को "कार्यपालक एजेन्सियां" स्थापित करने के लिए प्राधिकृत किया गया है तथा 'एजेन्सी प्रधान' को एजेन्सी में ए पी एस कर्मचारियों के संबंध में एक नियोक्ता के सभी अधिकार, डयुटियां और शक्तियां प्रदान की गई हैं। अधिनियम में यह निर्धारित किया गया है कि एजेन्सी प्रधान, अपने कर्मचारियों की दृष्टि से शक्तियों का इस्तेमाल करने के लिए किसी मंत्री के निदेश के अधीन नहीं होगा।

17.1.2.3 अधिनियम के तहत "सार्वजनिक सेवा आयुक्त" का पद स्थापित किया गया है जो एक पहरेदार की तरह काम करता है और उस सीमा का आकलन करता है जो एजेन्सियां स्थापित करती हैं तथा ए पी एस मूल्य और ए पी एस आचरण संहिता का पालन करती हैं। इसके अलावा, 'योग्यता संरक्षण आयुक्त" यह सुनिश्चित करता है कि कर्मचारियों को किसी प्रकटन के लिए उत्पीडित न किया जाए।

17.1.3 न्युजीलेण्ड

17.1.3.1 न्युजीलेण्ड में सार्वजनिक सेवा सुधार विभिन्न विधायी उपायों के माध्यम से किए गए उनमें सबसे महत्वपूर्ण राज्य क्षेत्रक अधिनियम, 1988 था। राज्य क्षेत्रक अधिनियम लागू होने से पहले, सार्वजनिक सेवा एकल इकाई थी-सभी कर्मचारी, चाहे वे किसी भी विभाग के लिए कार्य कर रहे हों एक 'सार्वजनिक सेवा' के भाग थे तथा राज्य सेवा आयोग द्वारा नियुक्त थे। आयोग ने विभागीय "स्थायी प्रधानों" की नियुक्ति की और वह सभी कर्मचारियों के वेतन, शर्तों और पदोन्नति को नियंत्रित करता था जिनमें

[120]स्रोत: http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf0/B51203958FB11859CA25741Aoa498C6/$file/Public-Service1999 WD02.pdf(extracted on 18.9.08)

आवास, संगठनात्मक पद्धतियां और कार्यालय पद्धतियाँ, परिकलन सेवाओं सहित, शामिल हैं। सार्वजनिक सेवा, प्रोत्साहित करने के लिए प्रोत्साहन और लम्बी सेवा के लिए पुरस्कार के साथ एक "कैरियर सेवा" थी।[121] राज्य क्षेत्रक अधिनियम 1988, को बहुत सी सकारात्मक विशेषताओं और निजी क्षेत्र के प्रोत्साहनों को सार्वजनिक सेवा में लागू करने के उद्देश्य से तैयार किया गया था। इसका प्रमुख सिद्धान्त यह था कि यदि प्रबंधकों को सभी इनपुट निर्णय-वेतन, नियुक्तियां, संगठनात्मक प्रणालियां, उत्पादन पद्धतियाँ आदि-लेने की छूट दी जाए तो वे पर्याप्त रूप से उच्च कोटि का परिणाम उपलब्ध कराने की-सरकार व अन्य उपभोक्ताओं के लिए प्रदत्त सेवाएं और वस्तुएं-व्यक्तिगत जवाबदेही स्वीकार करेंगे। विनिर्देश महत्वपूर्ण होंगे-आपूर्तिकर्ता और क्रेता दोनों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं और वस्तुओं की कोटि, मात्रा, समय और कीमत के बारे में निश्चित होने की जरूरत है।[122] इस विधान का मुख्य उद्देश्य है: यह सुनिश्चित करना कि कर्मचारियों में समुदाय के प्रति सेवा की भावना पैदा हो; राज्य सेवाओं तथा अन्य एजेन्सियों में कार्यकुशलता प्रोत्साहित हो; जिम्मेदार प्रबंधन सुनिश्चित हो; सत्यनिष्ठा और आचरण के उपयुक्त मानक बनाए रखे जाएं; यह सुनिश्चित हो सके कि राज्य सेवाओं में प्रत्येक नियोक्ता एक अच्छा नियोक्ता हो।[123] अधिनियम के तहत राज्य सेवा आयुक्त की सांविधिक स्थिति है जिसके कार्यों में सम्मिलित हैं (धारा 6):

क- सरकार के सभी क्षेत्रों में सरकारी तंत्र की समीक्षा करना।

ख- प्रत्येक विभाग के निष्पादन की समीक्षा करना, मुख्य कार्यपालक द्वारा अपने कार्यों के निपटान सहित,

ग- विभागों के मुख्य कार्यपालकों की नियुक्ति करना और उनकी सेवा शर्तें तय करना,

घ- सार्वजनिक सेवा के लिए वरिष्ठ नेतृत्व और प्रबंधन योग्यता प्रोत्साहित और विकसित करना,

ङ- सार्वजनिक सेवा में कर्मचारियों की रोजगार शर्तें तय करना,

च- सार्वजनिक सेवा के लिए कार्मिक प्रशासन हेतु कार्मिक नीतियां और मानक प्रोत्साहित व विकसित करना,

छ- सार्वजनिक सेवा के लिए एकसमान रोजगार अवसर नीतियां और कार्यक्रम प्रोत्साहित, विकसित और मानीटर करना,

ज- सार्वजनिक सेवा में स्टाफ के प्रशिक्षण और कैरियर विकास के संबंध में सलाह देना,

[121] (http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2384&pageno=3
[122] http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2384&pageno=3).
[123] http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=4332&pageno=8

झ- राज्य सेवाओं के अन्दर (क्राउन रीसर्च इन्स्टिट्यूट को छोड़कर) कर्मचारियों को, मामलों के विषय में सलाह और मार्गदर्शन प्रदान करना, अथवा कभी-कभी उन विषयों के संबंध में जो राज्य सेवाओं के अन्दर कर्मचारियों की सत्यनिष्ठा और आचरण को प्रभावित करते हैं;

ञ- सार्वजनिक सेवा और क्राउन इकाइयों में प्रबंधन पद्धतियों, संरचनाओं और संगठनों के संबंध में सलाह देना।

ट- सार्वजनिक सेवा के प्रशासन और प्रबंधन के संबंध में ऐसे अन्य कार्य निष्पादित करना जो प्रधान मंत्री द्वारा समय-समय पर निदेशित किए जाएं (आयुक्त को छोड़कर किसी मुख्य कार्यपालक के लिए इस अधिनियम अथवा किसी अन्य अधिनियम द्वारा आवंटित कार्यों के अलावा)।

17.1.3.2 अधिनियम में निर्धारित है कि प्रत्येक विभाग का अध्यक्ष एक मुख्य कार्यपालक होगा जिसकी नियुक्ति आयुक्त द्वारा की जाएगी और वह संबधित मंत्री के प्रति जिम्मेदार होगा। तथापि, अलग-अलग कर्मचारियों के संबध में निर्णयों से संबधित मामलों में (चाहे नियुक्ति, पदोन्नति, पदावनति, स्थानान्तरण, अनुशासन अथवा किसी कर्मचारी की सेवा समाप्त करने अथवा अन्य मामले हों), विभाग का मुख्य कार्यपालक उपयुक्त मंत्री के प्रति जिम्मेदार नहीं होगा बल्कि स्वतन्त्र रूप से कार्य करेगा (धारा 33)। अधिनियम में यह भी व्यवस्था है कि जब तक कानून में कोई विपरीत स्पष्ट रूप से व्यवस्था न हो, मुख्य कार्यपालक को, जिस विभाग के लिए वह जिम्मेदार है, उस विभाग में नियुक्त व्यक्तियों के संबंध में एक नियोक्ता के सभी अधिकार, कर्त्तव्य और शक्तियाँ प्राप्त होंगी। वस्तुत: इसके तहत मुख्य कार्यपालक को सौंपा गया है-"अलग-अलग" कर्मचारियों के संबंध में निर्णयों से संबंधित मामलों में (चाहे नियुक्ति, पदोन्नति, पदावनति, स्थानान्तरण, अनुशासन अथवा किसी कर्मचारी की सेवा समाप्ति अथवा अन्य मामलों से संबंधित मामले हों), नियोक्ता स्वतन्त्र रूप से कार्य करेगा" (धारा 77 च)।

17.1.4 यूनाइटिड किंगडम

17.1.4.1 यू.के. में एक सिविल सेवा बिल विगत एक दशक से विचाराधीन है। विधेयक के मसौदे के मूल पाठ में सुधार करने के लिए अनेक सुझाव दिए गए हैं जिसमें सिविल सेवा आयोग को सांविधिक दर्जा प्रदान करने का प्रस्ताव किया गया है। सिविल सेवा आयोग की यह सुनिश्चित करने की ड्युटी होगी कि सिविल सेवा में सभी नियुक्तियां निर्धारित नियमों के अनुसार की जाएं। सिविल सेवा आयोग सिविल सेवा के लिए भर्ती संहिता प्रकाशित और उसका अनुरक्षण करेगा तथा भर्ती संहिता की दृष्टि से अनुपालन के संबंध में सरकारी विभागों और एजेन्सियों की भर्ती पद्धतियों का आडिट भी करेगा। विधेयक के अन्तर्गत,

अपनी ड्युटियों के निर्वहन में सहायता प्रदान करने के लिए संबंधित राज्य सचिव द्वारा नियुक्त किए गए "विशेष सलाहकारों" के लिए कतिपय मानदण्डों की भी व्यवस्था की गइ है। इसमें सिविल सेवकों और "विशेष सलाहकारों" के लिए एक आचरण संहिता तैयार करने की भी व्यवस्था की गई है।

17.1.5 सामान्यत: इन देशों में विधानों में निम्नलिखित की व्यवस्था की गई है:

- सिविल सेवा में वांछित महत्वपूर्ण ममूल्यों और संस्कृति का समावेश करने के लिए विधानमंडल हेतु एक कानूनी आधार।
- एक पद्धति जिसके जरिए सरकारी निर्णयों को कार्यान्वित किया जा सके।
- एजेन्सियों और विभागों के प्रधानों की भूमिका और शक्तियां निर्धारित करने के लिए एक रूपरेखा।
- सिविल सेवा में शामिल तथा लोगों के लिए एक स्पष्ट विवरण कि सिविल सेवकों से क्या प्रत्याशित है।
- सार्वजनिक सेवा मानक तथा नैतिक मूल्य तथा उन्हें किस प्रकार प्रयुक्त किया जाना चाहिए।
- सार्वजनिक जवाबदेही की एक रूपरेखा।
- रोजगार में योग्यता चयन और साम्यता जैसे क्षेत्रों को कवर करते हुए रोजगार सिद्धान्त।
- वह आधार जिसके अनुसार रोजगार शक्तियां विभागाध्यक्षों और एजेन्सियों में विहित हैं।

17.2 भारत में सिविल सेवाओं के लिए विद्यमान कानूनी रूपरेखा

17.2.1 भारत का संविधान भाग XIV-अनुच्छेद 308 से आगे-सिविल सेवाओं से संबंधित प्रावधान किए गए हैं। अनुच्छेद 309 के अनुसार, संबंधित विधान मंडल (संसद अथवा राज्य विधानमंडल) को सार्वजनिक सेवाओं के लिए नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवा शर्तों को विनियंत्रित करने और उन्हें संघ अथवा किसी राज्य के मामलों के संबंध में तैनात करने के लिए कानून बनाने के लिए शक्ति प्रदान की गई है। अनुच्छेद 309 के प्रावधान में कहा गया है कि राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल, जैसा भी मामला हो, क्रमश: संघ और राज्य के मामलों के संबध में सेवाओं और पदों पर नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवा शर्तों से संबधित नियम बनाने के लिए सक्षम होंगे, जब तक कि इस संबंध में संबंधित विधानमंडल के किसी अधिनियम के तहत कोई प्रावधान न किया जाए। प्रावधान निम्न प्रकार है:

"शर्त यह है कि राष्ट्रपति अथवा ऐसा व्यक्ति, जिसे वह निदेश दे, संघ के मामलों के संबंध में सेवाओं और पदों के मामले में और राज्य का राज्यपाल अथवा ऐसा व्यक्ति, जिसे वह निदेश दे, राज्य के मामलों के संबंध में सेवाओं और पदों के मामले में, ऐसी सेवाओं के लिए नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवा शर्तों को विनियंत्रित करने के लिए नियम बनाने के लिए सक्षम होगा जब तक कि इस संबंध में इस अनुच्छेद के अन्तर्गत संबंधित विधानमंडल के अधिनियम के अन्तर्गत कोई प्रावधान न किया जाए तथा इस प्रकार बनाए गए नियम ऐसे किसी अधिनियम के प्रावधानों के अध्यधीन होंगे।"

17.2.2 उपरोक्त प्रावधान के अनुसार, संघ और राज्य सरकारों द्वारा समय-समय पर अनेक कानून बनाए गए हैं तथा ये अनिवार्यत: भारत में सार्वजनिक सेवाओं को शासित और विनियंत्रित करते हैं।

17.2.3 संविधान के अनुच्छेद 310 में यह व्यवस्था है कि संघ और अखिल भारतीय सेवा की सिविल सेवाओं के सभी सदस्य कोई भी सिविल पद राष्ट्रपति की इच्छा पर पद धारित करेंगे तथा राज्य की सिविल सेवाओं के सभी सदस्य राज्य के राज्यपाल की इच्छा पर ऐसा करेंगे। अनुच्छेद 311 के अन्तर्गत, सिविल हैसियत से नियुक्त व्यक्तियों की बरखास्तगी, सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती के संबंध में कुछ सुरक्षोपाय दिए गए हैं। अनुच्छेद 312 के अन्तर्गत अखिल भारतीय सेवाओं के गठन की व्यवस्था है। अनुच्छेद 318 से 323 संघ लोक सेवा आयोग और राज्य लोक सेवा आयोगों से संबंधित हैं। अनुच्छेद 320 में यह निर्धारित किया गया है कि संघ की सेवाओं और राज्यों की सेवाओं में नियुक्ति करने के लिए परीक्षाओं का आयोजन करना क्रमश: संघ और राज्य लोक सेवा आयोगों की ड्यूटी होगी। यह भी निर्धारित किया गया है कि सिविल सेवाओं में भर्ती की विधि से सभी मामलों और सिविल सेवाओं में भर्ती की विधि से संबंधित सभी मामलों और सिविल सेवाओं व पदों पर नियुक्तियाँ करने के लिए अपनाए जाने वाले सिद्धान्तों के संबंध में और एक सेवा से दूसरी सेवा में पदोन्नतियाँ और स्थानान्तरण करने के संबंध में सं. लो. से. आ. अथवा राज्य लो. से. आयोग से परामर्श किया जाएगा। अनुच्छेद 323 में यह निर्धारित किया गया है कि आयोग द्वारा किए गए कार्य की एक वार्षिक रिपोर्ट राष्ट्रपति को प्रस्तुत करना संघ लोक सेवा आयोग की एक ड्युटी होगी तथा ऐसी रिपोर्ट प्राप्त होने पर राष्ट्रपति उसकी एक प्रतिलिपि, उन मामलों का स्पष्टीकरण करते हुए, यदि कोई हो, जिनमें आयोग की सलाह को स्वीकार नहीं की गई, ज्ञापन के साथ, ऐसी अस्वीकृति को कारणों का उल्लेख करते हुए, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत कराएंगे। राज्य लोक सेवा आयोगों के संबध में भी ऐसे ही प्रावधान विद्यमान हैं। अनुच्छेद 323 (क) संसद को सार्वजनिक सेवाओं के लिए नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवा शर्तों के संबंध में विवादों के संबध में प्रशासनिक अधिकरण स्थापित करने के लिए प्राधिकृत करता है।

17.2.4 संसद ने, संविधान के अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत अपनी शक्तियों का इस्तेमाल करते हुए, अखिल भारतीय सेवा अधिनियम 1951 का अधिनियमन किया है। यह कानून, संघ सरकार को, राज्य सरकारों के परामर्श से, अखिल भारतीय सेवाओं के लिए नियुक्त व्यक्तियों की सेवा शर्तों के विनियमन के लिए नियम बनाने के लिए, प्राधिकृत करता है। अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का इस्तेमाल करते हुए, संघ सरकार ने, राज्य सरकारों के साथ परामर्श करने के बाद अनेक नियम अधिसूचित किए हैं, जैसे कि अखिल भारत सेवा (भविष्य निधि) नियम, 1955, अखिल भारत सेवा (आचरण) नियम, 1958, अखिल भारत सेवा (अनुशासन और अपील) नियम 1969 आदि। इसी प्रकार, सभी केन्द्रीय सेवाओं के विभिन्न पहलुओं को शासित करने वाले नियम अधिसूचित किए गए हैं।

17.2.5 उपरोक्त से यह स्पष्ट हैं कि एक सिविल सेवक और सरकार के बीच संबंध संविधियों/नियमों द्वारा परिभाषित हैं। सिविल सेवकों की सेवा शर्तों को शासित करने वाले भिन्न-भिन्न नियम संविधान के अनुच्छेद 309 द्वारा उद्घोषित किए गए हैं।

17.3 एक सिविल सेवा कानून की जरूरत

17.3.1 पक्ष और विपक्ष में दलील

17.3.1.1 आस्ट्रेलिया, न्युजीलेण्ड, यूनाइटिड किंगडम आदि जैसे देशों में किए गए सुधारों से यह स्पष्ट है कि प्रत्येक देश ने एक भिन्न दृष्टिकोण अपनाया है। न्युजीलेण्ड में सुधार अनेक अधिनियमों-राज्य क्षेत्रक अधिनियम, 1988; सार्वजनिक वित्त अधिनियम, 1989; रोजगार संविदा अधिनियम, 1991-के माध्यम से, लागू किए गए। आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा अधिनियम के जरिए आस्ट्रेलिया में सिविल सेवा प्रबंधन में व्यापक सुधार किए गए। यद्यपि यू.के. में सार्वजनिक सेवाओं में अनेक सुधार किए गए, तथापि सिविल सेवा कानून पर अभी भी बहस जारी है।

17.3.1.2 एक नया सार्वजनिक सेवा कानून बनाने के पक्ष और विपक्ष में अनेक तर्क हैं। तथापि, काफी कुछ इस बात पर निर्भर करेगा कि उक्त कानून द्वारा क्या प्राप्त करने का प्रस्ताव है और उसके मुख्य घटक क्या हैं। यू.के. सिविल सेवा अधिनियम के संदर्भ में, सर रिचर्ड विल्सन, पूर्व मंत्रिमंडल सचिव-ने, कानून के पक्ष और विपक्ष में दलीलों का सार प्रस्तुत किया।[124] उन्होंने कहा कि विधेयक के विरोध में दलील हैं:

क- सिविल सेवा महान व्यावहारिकता की एक परम्परा है जो वर्षों के दौरान विकसित होती है और विधान द्वारा समर्थन प्रदान किए बगैर सर्वोत्तम ढंग से कार्य करती है।

[124]http://www.civilservant.org.uk/csact.shtml

ख- चीजों को उछालना अविवेकपूर्ण है यदि आप इस संबंध में अनिश्चित हैं कि इस प्रक्रिया में कौन से पिशाच पैदा हो सकते हैं।

ग- "यदि यह टूटा नहीं है तो इसे निश्चित न करें"। सभी मिडिया टिप्पणी के संबंध में, इसलिए दलील यह है, चीजें अभी भी सही चल रही हैं। अचानक ही एक विधेयक की क्या जरूरत है ?

घ- अधिनियम से कुछ प्राप्त नहीं होगा। बहुत सी बातें जो विधेयक में होंगी, उन्हें पहले ही काउन्सिल में आदेशों के जरिए कानून का बल प्राप्त है। यदि कोई मुद्दा है, तो वह व्यवहार के बारे में है। विधान से कुछ अधिक नहीं होगा सिवाय सम्भवत: मंत्रियों और सिविल सेवकों के बीच अधिक कानूनबाजी के जो एक दयनीय स्थिति होगी।

ङ- सिविल सेवा अधिनियम का कोई अर्थ नहीं होगा जब तक कि यह विधान का एक बड़ा भाग नहीं होगा जिसके अन्तर्गत मंत्रियों की खुद की और सरकार की संवैधानिक स्थिति दी गई है: संक्षेप में एक लिखित संविधान।

उन्होंने विधेयक के पक्ष में दलील दी:

क- इन दलीलों में कुछ वजन है किन्तु पिछले दशक के दौरान संतुलन धीरे-धीरे दूसरी तरफ झुक रहा है।

ख- मैं खुद भी एक क्षण के लिए यह नहीं सोचता कि अधिनियम से सब कुछ हल हो जाएगा। विशेष रूप से, यह उत्तम व्यवहार की कोई गारंटी नहीं होगी। यह किसी क्रान्ति की बजाए साधारण और उपयोगी होगा। किन्तु मैं इसका स्वागत करुंगा।

ग- अधिनियम से, सिविल सेवा के सतत विकास के लिए एक भावी रूपरेखा उपलब्ध होगी।

घ- सिविल सेवा अधिनियम, सीमाओं का स्पष्टीकरण करने, विवादास्पद मुद्दों को सहज बनाने और आधुनिकीकरण की उस किस्म को स्वीकार करने का एक आश्वस्त आधार उपलब्ध कराने में एक सकारात्मक भूमिका अदा करेगा, जिसका मैंने उल्लेख किया था, इस भय के बिना कि कुछ महत्वपूर्ण वस्तु गुम हो जाएगी।

ङ- अन्तत: अधिनियम के जरिए सिविल सेवा और अधिक प्रत्येक्ष रूप से संसद के अधीन आ जाएगी।

17.3.1.3 आयोग का मत है कि भारतीय संदर्भ में, इसकी जाँच करना महत्वपूर्ण है कि परिकल्पित विधान से क्या प्राप्त करने का इरादा है और प्रस्तावित सार्वजनिक सेवा कानून की क्या खास-खास बातें होंगी। आयोग ने सिविल सेवाओं में सुधार करने के लिए अनेक उपायों की सिफारिश की है। इनमें से कुछेक उपायों के लिए विधायी समर्थन की जरूरत होगी जिन्हें नए सिविल सेवा कानून में समाहित किया जाएगा। आयोग द्वारा की गई सिफारिशों को निम्नलिखित के तहत वर्गीकृत किया जा सकता है:

क- सिविल सेवकों के लिए मूल्यों का एक सेट

ख- सरकार और सिविल सेवकों के बीच संबंध की पुन: परिभाषा करना

ग- सिविल सेवाओं के लिए भर्ती प्रक्रियाओं में सुधार की प्रक्रिया में सुधार

घ- तैनाती की प्रक्रिया में सुधार और साथ ही कार्यावधि की सुरक्षा - एक नई संस्थागत पद्धति

ङ- नियुक्ति की नई शर्तें

च- अनुशासनात्मक कार्यवाहियों को सरल बनाते हुए जवाबदेही पद्धतियों में सुधार

छ- सरकार में नई संगठनात्मक प्रणालियों का सृजन

इनमे से प्रत्येक के लिए विधायी समर्थन की जरूरत की निम्नलिखित पैराग्राफों में जांच की गई है:

17.3.2 सिविल सेवकों के लिए मूल्यों का एक सेट

इस पर अध्याय 16 में विस्तारपूर्वक विचार किया गया है।

17.3.3 सरकार और सिविल सेवकों के बीच संबंध की पुन: परिभाषा करना

17.3.3.1 सिविल सेवक की बुनियादी स्थिति की परिभाषा संविधान के अनुच्छेद 309, 310 और 311 के अन्तर्गत तथा उनके तहत बनाए गए कानून और नियमों के अन्तर्गत की गई है।

अनुच्छेद 310 में व्यवस्था है:

> *"सिवाय इस संविधान द्वारा स्पष्टत: की गई व्यवस्था के, प्रत्येक व्यक्ति, जो रक्षा सेवा अथवा संघ की सिविल सेवा को अथवा अखिल भारतीय सेवा का एक सदस्य है अथवा संघ के अधीन रक्षा से संबंधित कोई पद अथवा किसी सिविल पद का धारक है, राष्ट्रपति की इच्छा के अनुसार पद*

धारित करेगा और कोई व्यक्ति जो राज्य की सिविल सेवा का सदस्य है अथवा राज्य के अधीन कोई सिविल पद धारक है, राज्य के राज्यपाल की इच्छानुसार पद धारित करेगा।"

17.3.3.2 अनुच्छेद 310 में "इच्छानुसार सिद्धान्त" के रूप में ज्ञात की व्यवस्था है जिसके अनुसार अखिल भारतीय सेवा का सदस्य राष्ट्रपति की इच्छानुसार पद धारित करता है तथा राज्य में सरकारी सेवक राज्यपाल की इच्छानुसार पद धारित करेगा।

तथापि, "इच्छानुसार सिद्धान्त", अनुच्छेद 311 के अध्यधीन है जिसके अन्तर्गत बरखास्तगी और सेवा से हटाने की व्यवस्था के संबंध में प्रक्रिया निर्धारित की गई है।

17.3.3.3 "शासन में नैतिकता" पर अपनी पहली रिपोर्ट में भ्रष्टाचार का मुकाबला करने के लिए कानूनी संरचना से सम्बद्ध मुद्दों की जाँच करते समय आयोग ने सिविल सेवा के लिए संविधान के अनुच्छेद 311 के अन्तर्गत उपलब्ध सुरक्षोपायों पर विचार किया था। उक्त रिपोर्ट के पैराग्राफ 3.10.24 में इसने संविधान के अनुच्छेद 310 और 311 को निरस्त करने की सिफारिश की थी जिसमें क्रमश: "संघ अथवा राज्य में सेवारत व्यक्तियों की कार्यावधि " और "संघ अथवा राज्य में सेवारत व्यक्तियों की कार्यावधि" और "संघ अथवा राज्य के अधीन सिविल पदों पर नियुक्त व्यक्तियों की बरखास्तगी, सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती" को शासित करने वाले प्रावधान दिए गए हैं। आयोग का विचार है कि अनुच्छेद 309, 310 और 311 एक सातत्य है, अनुच्छेद 310 और 311 को बनाए रखने की कोई जरूरत नहीं है यदि "सेवा की शर्तें" पूरे विषय को अलग से संहिताबद्ध कर दिया जाए जैसा कि अनुच्छेद 309 के सारवान भाग द्वारा अपेक्षित है। तदनुसार, आयोग ने इसे सुकर बनाने के लिए अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत उपयुक्त विधान की सिफारिश की थी।

17.3.3.4 उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, आयोग का मत है कि सरकार की दृष्टि से सिविल सेवक की स्थिति एक नए कानून के तहत स्पष्ट की जाए जिसका अधिनियमन अनुच्छेद 309 के अन्तर्गत किया जा सकता है। नए कानून के तहत प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्तों के आधार पर सुरक्षोपायों की व्यवस्था की जा सकती है। अनुच्छेद 311 के अन्तर्गत सरकारी सेवकों को सुरक्षा प्रदान करने और साथ ही उनके खिलाफ स्वैच्छाचारी दाण्डिक कार्रवाई-बरखास्तगी, सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती के विरूद्ध सुरक्षोपायों की व्यवस्था है। सुरक्षोपाय हैं:

क- सरकारी सेवक की नियुक्ति करने वाले अधिकारी से निम्न प्राधिकारी द्वारा कोई बरखास्तगी, सेवा से हटाना या रैंक में कटौती नहीं,

ख- कोई बरखास्तगी, सेवा से हटाना अथवा रैंक में कटौती नहीं, सिवाय जाँच के बाद जिसके तहत सरकारी सेवक को उसके विरूद्ध आरोपों की जानकारी दी गई है तथा उन आरोपों के संबंध में सुनवाई का उचित अवसर दिया गया हो।

ग- यदि ऐसी जाँच के बाद सरकारी सेवक पर ऐसा कोई दण्ड आरोपित करने का प्रस्ताव है, तो ऐसा दण्ड ऐसी जाँच के दौरान उपलब्ध साक्ष्य के आधार पर आरोपित किया जा सकता है तथा यह आवश्यक नहीं होगा कि प्रस्तावित दण्ड के संबंध में ऐसे व्यक्ति को, अभ्यावेदन देने का कोई अवसर प्रदान किया जाए।

17.3.3.5 अनुच्छेद 311 (2) में यह भी व्यवस्था है कि अनुशासनात्मक जांच के संबंध में सुरक्षोपाय उस स्थिति में उपलब्ध नहीं होंगे जहाँ सरकार सेवक के खिलाफ कोई कार्रवाई ऐसे आचरण के विरूद्ध की जाए जिसकी वजह से आपराधिक आरोप के लिए उसे सजा हुई है; अथवा जिस मामले में उसे बरखास्त अथवा सेवा से हटाने अथवा रैंक में कटौती करने के लिए प्राधिकृत प्राधिकारी इस बात से सन्तुष्ट हो कि किसी कारणवश, जिसे लिखित में रिकार्ड किया जाए, ऐसी जाँच आयोजित करना उचित नहीं है; अथवा जिस मामले में राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल, जैसी भी स्थिति हो, इस बात से सन्तुष्ट हैं कि राज्य की सुरक्षा के हित में ऐसी जाँच आयोजित करना उचित नहीं होगा।

17.3.3.6 यह निर्धारित करने के लिए कि केवल नियुक्ति प्राधिकारी अथवा कोई उच्च प्राधिकारी कतिपय बड़ा दण्ड आरोपित करेगा, अन्तर्निहित सिद्धान्त यह है कि अभियुक्त सरकारी सेवक को एक वरिष्ठ प्राधिकारी के न्यायनिर्णय का हक होना चाहिए जिससे मामले में उचित और उद्देश्यपरक रूख अपनाने की उम्मीद की जाती है। आयोग के विचार में, यह सिद्धान्त सु-आधारित है किन्तु अनिवार्यता यह है कि केवल नियुक्ति करने वाला प्राधिकारी (अथवा उच्च प्राधिकारी) कतिपय बडे दण्ड आरोपित कर सकता है, पर्यवेक्षी अथवा नियंत्रण पद धारित करने वाले सरकारी सेवक को बन्धित करे। यह और भी अधिक स्पष्ट हो जाता है जबकि सरकारी सेवकों को विभिन्न विभागों और संगठनों में काम करने के लिए कहा जाए और ऐसे संगठन/विभाग कतिपय दण्ड आरोपित नहीं कर सकते चाहे गम्भीर दुराचरण स्थापित हो जाए। इसके अलावा, जैसे-जैसे सरकारी सेवक अपने कैरियर में उन्नति करता है वैसे-वैसे ही वह उच्च पद और जिम्मेदारियां सम्भालता है। ऐसे मामलों में, यह कहना कि केवल नियुक्तिकर्ता प्राधिकारी कतिपय बड़ा दण्ड आरोपित करता है, संगतहीन है। आयोग का मत है कि यह निर्धारित करना अधिक तर्कसंगत होगा कि सेवा से हटाने और बरखास्तगी का बडा दण्ड उस प्राधिकारी द्वारा आरोपित किया जा सकता है जिस संगठन में वह कार्य कर रहा है जो उस पद से कम से कम तीन स्तर ऊपर हो जिस पद पर सरकारी

सेवक कार्यरत है तथा अन्य सभी दण्ड उस प्राधिकारी द्वारा आरोपित किए जा सकते हैं जो सरकारी सेवक के वर्तमान पद के ऊपर से कम से कम दो स्तर ऊपर हो।

17.3.3.7 आयोग का मत है कि द्वितीय सुरक्षोपाय-एक अनिवार्य जाँच-जारी रखा जाना चाहिए क्योंकि इसे प्राकृतिक न्याय का एक भाग समझा जाता है। इसी प्रकार, वे परिस्थितियां भी जिनके तहत जाँच को समाप्त किया जा सकता है, नए कानून में सम्मिलित की जानी चाहिए।

17.3.4 सिविल सेवाओं के लिए भर्ती प्रक्रियाओं में सुधार

17.3.4.1 सं. लो. से. आयोग के माध्यम से सिविल सेवकों की नियुक्ति उचित और उद्देश्यपरक है। यही बात स्टाफ चयन आयोग के माध्यम से समूह "ख" और "ग" कर्मचारियों की नियुक्तियों के संबध में भी सही है। आयोग ने, समूह "क" कर्मचारियों और साथ ही समूह "ख" और "ग" कर्मचारियों, दोनों के लिए भर्ती से संबधित मुद्दों की क्रमश: अध्याय 5 और 7 में जाँच की है। आयोग ने भर्ती प्रक्रियाओं में व्यापक परिवर्तनों की सिफारिश की है। तथापि, इन सुधारों के संबंध में किन्हीं विधायी परिवर्तनों की जरूरत नहीं है क्योंकि इन्हें कार्यपालिका आदेशों के माध्यम से कार्यान्वित किया जा सकता है।

17.3.4.2 सरकार, बडी संख्या में विभिन्न स्तरों पर, सं. लो. से. आ. अथवा स्टाफ चयन आयोग के माध्यम से चयन प्रक्रिया के बगैर भी नियुक्तियां करती हैं। आयोग का मत है कि सभी नियुक्तियां सं लो. से. आ. अथवा स्टाफ चयन आयोग के माध्यम से करना सम्भव नहीं है। किन्तु सार्वजनिक प्रशासन में कार्यकुशलता के हित में तथा भाई-भतीजेवाद अथवा संरक्षण के किसी आरोप से बचने के लिए भी यह सलाह योग्य है कि यदि सभी नियुक्तियां- चाहे वे अल्पावधि के लिए हों, एक ऐसी प्रक्रिया का पालन करने के बाद की जाएं जो उचित, न्यायसंगत और पारदर्शी हों। इसे नए कानून में शामिल किया जा सकता है। इस प्रावधान को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से, यह व्यवस्था की जा सकती है कि एक स्वतन्त्र एजेन्सी, सं. लो. से. आ. और एस एस सी पद्धति से बाहर की गई नियुक्तियों का आडिट करे और सरकार को उपयुक्त रूप से सलाह दे। यह आडिट, सं.लो.से.आ. के पर्यवेक्षण के तहत किया जाना चाहिए। यही सिद्धान्त, विभिन्न एजेन्सियों, समितियों, आयोगों, सांविधिक और विनियामक निकायों द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों पर लागू किया जाना चाहिए।

17.3.5 तैनाती की प्रक्रिया और साथ ही कार्यावधि की सुरक्षा में सुधार - एक नई संस्थागत पद्धति

17.3.5.1 आयोग ने वरिष्ठ प्रबंधन स्तर पर तैनाती की पद्धति की जाँच की है तथा विस्तृत सिफारिशें रिपोर्ट के अध्याय 9 में की हैं। आयोग ने एक नई चयन प्रक्रिया की सिफारिश की है जिससे प्रतियोगिता

को बढ़ावा मिलेगा और यह सुनिश्चित होगा कि सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्ति का चयन वरिष्ठ सरकारी पद के लिए किया जाए। आयोग ने सिफारिश की है कि सरकार में (संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों सहित), संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के सभी पद "वरिष्ठ प्रबंधन समूह" निर्मित करेंगे। इसी समूह में सभी नियुक्तियाँ "केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" की सिफारिशों पर की जाएंगी जो विगत निष्पादन की जाँच करेगा और अधिकारी की भावी क्षमता का भी आकलन करेगा। न्युजीलेण्ड जैसे देश ने "एजेन्सी प्रधानों" की नियुक्तियों की शक्तियां भी एक स्वतन्त्र प्राधिकरण को सौंप दी हैं जिसमें सरकार की कोई राय नहीं होती। आयोग का मत है कि एक प्रजातन्त्र में अन्ततः सरकार की संसद के प्रति जवाबदेह होती है और इसलिए सरकार को अपने सिविल सेवकों की नियुक्ति की शक्तियों से वंचित करना स्थापित प्रजातान्त्रिक मानदण्डों के विरूद्ध होगा। आयोग ने यह सुझाकर संतुलन कायम करने का प्रयास किया है कि "सार्वजनिक सेवा प्राधिकरण" सरकार में पद के लिए उपयुक्त अधिकारियों के एक पैनल की सिफारिश करेगा जिसमें से सरकार अधिकारी/व्यक्ति का चयन कर सकती हैं।

17.3.5.2 आयोग ने सरकार के अधीन विभिन्न पदों के लिए कार्यावधि निर्धारित करने की भी सिफारिश की है। विभिन्न पदों के लिए कार्यावधि निश्चित करने का यह कार्य भी स्वतन्त्र एजेन्सी केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण - को सौंपा जा सकता है। आयोग ने यह भी सुझाव दिया है कि सरकारी पद्धति से बाहर के उम्मीदवारों को वरिष्ठ स्तर (अपर सचिव और उससे ऊपर) पर कतिपय पदों के लिए प्रतियोगिता करने की अनुमति दी जाए। इन पदों का विनिर्धारण करने का काम इस एजेन्सी को सौंपा जा सकता है। आयोग का मत है कि इन निर्धारणों को प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक में शामिल करना आवश्यक होगा।

17.3.6 नियुक्ति की नई शर्तें

17.3.6.1 सामान्यतः एक सिविल सेवक को उसके पूरे कैरियर के लिए सरकार के अधीन कार्य करने के लिए नियुक्त किया जाता है। विभिन्न सेवाओं को शासित करने वाले नियमों में व्यवस्था है कि एक सरकारी सेवक अधिवार्षिकी की आयु प्राप्त होने तक अपनी ड्युटी निष्पादित कर सकता है (अल्पावधिक और संविदात्मक नियुक्तियां अपवाद हैं)। अनेक देशों ने सरकारी सेवकों के लिए संविदात्मक नियुक्तियों की पद्धति अपना ली है। आयोग ने इस मुद्दे पर अध्याय 9 में विस्तारपूर्वक चर्चा की है तथा इस निष्कर्ष पर पहुंचा है कि जिन सरकारी सेवकों की सिविल सेवाओं में स्थाई कार्यावधि होती है वहां सामान्यतः देश में अच्छा कार्य हुआ है और देश के विशाल आकार और विविधता और स्थायी कैरियर के अन्तर्निहित लाभों को देखते हुए सरकार को सिविल सेवकों के लिए संविदात्मक नियुक्ति की पद्धति नहीं अपनानी चाहिए। तथापि, आयोग इस बात से भी अवगत है कि सरकारी सेवकों को प्रदत्त आजीवन रोजगार सुरक्षा की वजह

से विकृत प्रोत्साहन पद्धति कायम हुई है। इसकी वजह से सिविल सेवाओं मे सुस्ती और अकर्मण्यता का तत्व घर कर गया है। इसलिए आयोग ने सिफारिश की है कि एक ऐसी पद्धति होनी चाहिए जिसके अन्तर्गत सभी सरकारी सेवकों की उपयुक्तता की सेवा के 20 वर्ष के बाद समीक्षा की जाए तथा सेवा में उन्हें और आगे जारी रखना इस निष्पादन आकलन के परिणाम पर निर्भर रहना चाहिए। यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि यह शर्त सरकारी सेवा में सभी नए प्रवेशकर्ताओं पर लागू हो, इस प्रावधान को प्रस्तावित नए कानून में शामिल किया जाना चाहिए।

17.3.7 जवाबदेही पद्धतियों में सुधार करना-अनुशासनात्मक कार्यवाहियों को सरल बनाना।

17.3.7.1 आयोग ने विद्यमान अनुशासनात्मक कार्यवाहियों की "शासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट के अध्याय 3 में जॉच की है। आयोग ने सुझाव दिया है कि जाँच की प्रक्रिया को सरल बनाया जाना चाहिए तथा प्रक्रिया के तहत बड़ी संख्या में चरणों को कम किया जाना चाहिए। अनुभव किया गया है कि यद्यपि जाँच की विस्तृत प्रक्रिया को नियमों की दृष्टि से विभाजित किया जा सकता है किन्तु यह बेहतर होगा यदि जिन कतिपय बुनियादी सिद्धान्तों का पालन करना जरूरी है उन्हें नए कानून में शामिल किया जाए। ऐसा करने से, अनुशासनात्मक प्रक्रिया में तीव्रता सुनिश्चित करते हुए सभी सरकारी सेवकों का उचित संरक्षण सुनिश्चित होगा।

17.3.8 सरकार में नई संगठनात्मक पद्धतियां कायम करना

17.3.8.1 'केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण' के गठन के मुद्दे की अध्याय 9 में पहले ही जाँच की गई है तथा यह सिफारिश की गई है कि इस प्राधिकरण की स्थापना प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक के अन्तर्गत की जाए।

17.3.8.2 सरकारी विभागों में कार्यपालक एजेन्सियों की स्थापना, आस्ट्रेलिया, यूनाइटिड किंगडम और न्युजीलेण्ड जैसे देशों में एक बडा सुधार रहा है। जैसा कि अध्याय 3 में उल्लेख किया गया है इस सुधार के अन्तर्गत बुनियादी तौर पर सरकारी नीतियों के कार्यान्वयन का कार्य एक स्वायत्त एजेन्सी को सौंपा जाना है। यद्यपि, इस विषय के ब्योरों पर भारत सरकार के पुनर्गठन पुर्नरचना पर आयोग की आगामी रिपोर्ट में विचार किया जाएगा तथापि यह वांछनीय होगा यदि कार्यपालक एजेन्सियों की स्थापना की पद्धति, सरकार के साथ उनके संबंध को शासित करने वाले सिद्धान्त एक कानून के तहत निर्धारित किए जाएं।

17.3.9 उपरोक्त विश्लेषण के आधार पर यह स्पष्ट है कि उपरोक्त सभी उपायों के लिए एक कानून के

समर्थन की जरूरत होगी इसलिए आयोग का विचार है कि उपरोक्त उपायों को शामिल करते हुए एक "सार्वजनिक सेवा कानून" (सिविल सेवा कानून कहना अधिक उपयुक्त होगा) अधियमित किया जाना चाहिए।

17.4 सार्वजनिक सेवा विधेयक (सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित)

17.4.1 प्रावधानों का विश्लेषण

17.4.1.1 भारत सरकार इस समय एक व्यापक नया सिविल सेवा विधान अधिनियमित करने का प्रस्ताव कर रही है। "सार्वजनिक सेवा विधेयक, 2007" के मसौदो में निम्नलिखित की व्यवस्था है:

- सार्वजनिक सेवाओं में नियुक्ति, योग्यता और उचित व खुली प्रतियोगिता के आधार पर होनी चाहिए (अध्याय II)।
- सार्वजनिक सेवा मूल्य और "नैतिकता संबधी सार्वजनिक सेवा संहिता" (अध्याय III)।
- सार्वजनिक सेवा कर्मचारियों के लिए सरकार द्वारा निर्धारित की जाने वाली एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति। विधेयक के अन्तर्गत सरकार को यह दायित्व भी सौंपा गया है कि वह सार्वजनिक सेवाओं, सरकारी नीतियों और उत्तम अधिशासन को प्रोत्साहित करने के लिए योग्यता-आधारित पद्धति, उत्पादकता, कार्यकुशलता और उत्कृष्टता के उच्च स्तर प्राप्त और बनाए रखने के लिए पद्धतियों और प्रोत्साहनों, सरकार के वित्त को ध्यान में रखते हुए, सार्वजनिक सेवाओं की व्यवहार्यता को प्रोत्साहित करने के लिए नीतियों और प्रणालियों; तटस्थता, व्यावसायिक उत्कृष्टता और कर्त्तव्यनिष्ठा के सिद्धान्तों के आधार पर राजनीतिक उत्कृष्टता और सार्वजनिक सेवाओं के बीच अन्योन्यक्रिया; और अपने निर्णयों के लिए सरकारी सेवकों की जवाबदेही की व्यवस्था करते हुए एक सार्वजनिक सेवा प्रबंधन संहिता तैयार करे। विधेयक के अन्तर्गत, प्रत्येक विभाग अथवा संस्थान की वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट की भी व्यवस्था की गई है जिसे जनता को उपलब्ध कराया जाना चाहिए (अध्याय IV)।
- केन्द्रीय सरकार द्वारा वेतन प्रणाली, प्रोत्साहनों आदि की आवधिक समीक्षा; पदोन्नति पहलुओं और कैरियर उन्नति के लिए मार्गनिर्देश तैयार करना; सेवाकालीन प्रशिक्षण प्रदान करना; संवर्ग प्रणालियों की आवधिक समीक्षा और संवर्ग पदों के लिए न्यूनतम कार्यावधि निश्चित करना (अध्याय V)।

- "केन्द्रीय सार्वजनिक सेवा प्राधिकरण" के रूप में ज्ञात एक "प्राधिकरण" का गठन। जहाँ तक "प्राधिकरण" के कार्यों का संबंध है, उनमें सार्वजनिक सेवाओं की समीक्षा और सिफारिश करना; केन्द्रीय सरकार को संहिताओं के गठन की सिफारिश करना ; और सार्वजनिक सेवाओं से संबंधित सभी पहलुओं पर केन्द्रीय सरकार की सहायता करना और सलाह देना शामिल है (अध्याय VI)।

- "केन्द्रीय प्राधिकरण" एक वार्षिक रिपोर्ट केन्द्रीय सरकार को प्रस्तुत करेगा जिसमें प्रत्येक मंत्रालय/विभाग द्वारा विधेयक के प्रावधानों को अनुपालन, अनुपालन न किए जाने के कारणों का, यदि कोई हो, और अनुपालन व समय-तालिका सुनिश्चित करने के लिए किए जाने वाले उपायों का उल्लेख किया जाएगा। विधेयक के अन्तर्गत एक वार्षिक रिपोर्ट की भी व्यवस्था की गई है जिसमें सामान्य रूप से सार्वजनिक सेवाओं की स्थितियां सुधारने के लिए "प्राधिकरण" की सिफारिशें, नए कैरियर विकास मुद्दे, वेतन प्रणाली और सम्बद्ध मुद्दे सम्मिलित होंगे (अध्याय VII)।

17.4.1.2 सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित "सार्वजनिक सेवा विधेयक 2007" मसौदे का एक विश्लेषण तालिका 17.1 में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 17.1: सार्वजनिक सेवा विधेयक का विश्लेषण–सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित

	सार्वजनिक सेवा विधेयक (2007) मसौदा में प्रावधान		**आयोग की टिप्पणियां**
क्रम संख्या	**खण्ड**	**विवरण**	
1.	प्रस्तावना	भारत के संविधान के अनुच्छेद 309 में यथावर्णित, भारत में सार्वजनिक सेवाओं के विनियमन, सरकारी सेवकों की नियुक्ति और शर्तें विनियमित करने, सार्वजनिक सेवाओं, नैतिकता की सार्वजनिक सेवा संहिता, सार्वजनिक सेवा प्रबंधन संहिता, सार्वजनिक सेवाओं की समीक्षा और समुचित विकास सुकर बनाने के लिए और उत्तम शासन प्रोत्साहित करने के लिए एक व्यावसायिक, तटस्थ, योग्यता आधारित और जवाबदेही साधन और नागरिकों को बेहतर सेवाएं प्रदान करने के लिए एक सांविधिक आधार।	"सार्वजनिक सेवा" और "सरकारी सेवक" शब्दों की परिभाषा अन्यत्र , विशेष रूप से भारतीय दण्ड संहिता में की गई है। सरकारी सेवक "शब्द का व्यापक अर्थ है। इस विधेयक का उद्देश्य सिविल सेवाओं को विनियंत्रित करना है। इसलिए आयोग का मत है कि इस विधेयक का शीर्षक" "सिविल सेवा विधेयक" होना चाहिए।

तालिका 17.1: सार्वजनिक सेवा विधेयक का विश्लेषण–सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित

	सार्वजनिक सेवा विधेयक (2007) मसौदा में प्रावधान		**आयोग की टिप्पणियां**
क्रम संख्या	**खण्ड**	**विवरण**	
2.	परिभाषा {(धारा 2(क)}	"सार्वजनिक सेवाओं" का अर्थ है: अखिल भारतीय सेवांए, केन्द्रीय सेवाएं तथा संघ के कार्यों के सबंध में कोई अन्य सेवा, जिसे केन्द्रीय सरकारा द्वारा अधिसूचित किया गया हो।	"सिविल सेवाओं" के अन्तर्गत संघ के अधीन सिविल पद धारण करने वाले सभी कार्मिक सम्मिलित होंगे।
3.	सार्वजनिक सेवाओं के लिए नियुक्ति {(धारा (3)}	भारतीय संविधान और आरक्षण की व्यवस्था करने वाले किसी अधिनियम के प्रावधानों के अध्यधीन, सार्वजनिक सेवाओं के लिए नियुक्ति, योग्यता, उचित और खुली प्रतियोगिता के सिद्धान्तों के आधार पर की जाएगी।	यह निर्धारित करना बेहतर होगा कि सभी नियुक्तियां, चाहे स्थायी, अल्पकालीन अथवा संविदात्मक हों, एक उचित न्यायोचित और पारदर्शी प्रक्रिया का पालन करते हुए की जाएं। यही सिद्धान्त बोर्डों/निगमों/कम्पनी/आयोगों / सावंधिक निकायों/समितियों के लिए सभी नियुक्तियों पर लागू किया जाना चाहिए।
4.	सार्वजनिक सेवा मूल्य{(धारा (6)}	सार्वजनिक सेवा और सरकारी सेवक अपने कार्यों के निर्वहन में निम्नलिखित मूल्यों द्वारा मार्गदर्शित होंगे: (क) देशभक्ति और राष्ट्रीय गौरव को कायम रखना; (ख) संविधान तथा राष्ट्र के कानून के प्रति निष्ठा; (ग) उद्देश्यपरकता, निष्पक्षता, ईमानदारी, विवेक, विनम्रता और पारदर्शिता; (घ) पूर्ण कर्त्तव्यनिष्ठा बनाए रखना।	इन मूल्यों को प्रस्तावित नए विधेयक में सम्मिलित किया जा सकता है।
5.	सार्वजनिक सेवा संहिता (धारा 9)	1. प्रत्येक सार्वजनिक सेवा कर्मचारी के लिए अपेक्षित और सुकर बनाने के लिए सरकार सार्वजनिक सेवा प्रचालनों में सार्वजनिक सेवा मूल्य और नैतिकता के मानक प्रोत्साहित करेगी- (i) दक्षता और जवाबदेही, जिम्मेदारी, ईमानदारी, उद्देश्यपरकता और निष्पक्षता के साथ, बिना किसी भेदभाव के और कानून के अनुसार अधिकारिक ड्युटियों का निर्वहन;	आयोग ने, मूल्यों के एक सेट, एक नैतिक संहिता और एक आचरण संहिता की सिफारिश की है। सिविल सेवा संहिता में ये सभी सम्मिलित होंगे।

तालिका 17.1: सार्वजनिक सेवा विधेयक का विश्लेषण–सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित

	सार्वजनिक सेवा विधेयक (2007) मसौदा में प्रावधान		**आयोग की टिप्पणियां**
क्रम संख्या	**खण्ड**	**विवरण**	
		(ii) प्रभावी प्रबंधन, व्यावसायिक विकास और नेतृत्व विकास सुनिश्चित करना; (iii) अधिकारिक पद अथवा जानकारी दुरूपयोग से बचना और सार्वजनिक धन का अत्यंत सावधानी और किफायत के साथ उपयोग करना; और (iv) इस उद्देश्य से कार्य करना कि सार्वजनिक सेवाएं और सरकारी सेवक, उत्तम शासन के साधन के रूप में कार्य करें और कुल मिलाकर जनता की बेहतरी के लिए सेवाएं प्रदान करना; समाजार्थिक विकास को बढ़ावा देना; राष्ट्र की विविधता को ध्यान में रखते हुए, किन्तु जाति, समुदाय, धर्म, लिंग अथवा श्रेणी के भेदभाव के बिना तथा गरीबों, अल्पसुविधा प्राप्त तथा कमजोर वर्गों के हित को समुचित संरक्षण प्रदान करना। (2) सरकार, केन्द्रीय प्राधिकरण के परामर्श से, सरकारी सेवा कर्मचारियों के मार्गदर्शन हेतु एक "सार्वजनिक सेवा नैतिक संहिता" इस अधिनियम के लागू होने से एक वर्ष के अन्दर तैयार करेगी। (3) सार्वजनिक सेवा संहिता, यथाशीघ्र संसद के प्रत्येक पटल पर कम से कम चौदह दिन पहले प्रस्तुत की जाएगी। (4) विशेषज्ञ संगठन, सार्वजनिक सेवा संहिता के अनुरूप, केन्द्रीय प्राधिकरण से परामर्श करके, अतिरिक्त सेवा संहिता तैयार कर सकते हैं।	

तालिका 17.1: सार्वजनिक सेवा विधेयक का विश्लेषण–सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित

	सार्वजनिक सेवा विधेयक (2007) मसौदा में प्रावधान		**आयोग की टिप्पणियां**
क्रम संख्या	**खण्ड**	**विवरण**	
6.	निष्पादन प्रबंधन पद्धति (धारा 9)	सरकार, इस अधिनियम के लागू होने से बारह महीने की अवधि के अन्दर, सार्वजनिक सेवा कर्मचारियों के लिए एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति कायम करेगी।	आयोग ने इस मुद्दे की जाँच की है और "निष्पादन प्रबंधन" संबंधी अध्याय में विस्तृत सिफारिशें की हैं। प्रस्तावित विधेयक में प्रावधान को सरकार में प्रत्येक संगठन के लिए निष्पादन प्रबंधन पद्धति को अनिवार्य बनाने तक सीमित रखा जाना ।
7.	सार्वजनिक सेवा प्रबंधन संहिता (धारा 13)	सरकार सभी पणधारियों के परामर्श से सार्वजनिक सेवा प्रबंधन संहिता तैयार करेगी।	इन मूल्यों को प्रस्तावित नए विधेयक में शामिल किया जा सकता है।
8.	सेवा शर्तें (धारा 16)	केन्द्रीय सरकार: (क) सरकारी सेवकों की वेतन प्रणाली, प्रोत्साहनों वे दिए जाने वाले अन्य लाभों की समय-समय पर समीक्षा करेगी; (ख) सरकारी सेवकों की पदोन्नति सम्भावनाओं और कैरियर उन्नति के लिए मार्गनिर्देश तैयार करेगी; (ग) सरकारी सेवकों के बीच उनकी ड्युटियों और जिम्मेदारियों के निर्वहन के लिए दक्षता विकसित करने के वास्ते उन्हें सेवाकालीन प्रशिक्षण प्रदान करेगी; (घ) प्रत्येक सार्वजनिक सेवा की संवर्ग संरचना की समय-समय पर समीक्षा करेगी; (ङ) संवर्ग पदों के लिए न्यूनतम कार्यावधि निश्चित की जानी चाहिए जिन्हें योग्यता, उपयुक्तता और अनुभव के आधार पर भरा जाए।	सेवाकालीन प्रशिक्षण, संवर्ग समीक्षा और वेतन संशोधन जैसे पहलुओं को कानून का भाग बनाए जाने की जरूरत नहीं है।
9.	केन्द्रीय सार्वजनिक सेवा प्राधिकरण {(धारा 18(1)}	केन्द्रीय प्राधिकरण का गठन: (1) केन्द्रीय सरकार, सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, केन्द्रीय प्राधिकरण के रूप में ज्ञात एक निकाय का गठन करेगी, जो इस अधिनियम के तहत उसे	ऐसे प्राधिकररण का गठन आवश्यक है। इस पर आयोग द्वारा विस्तारपूर्वक विचार किया गया है।

तालिका 17.1: सार्वजनिक सेवा विधेयक का विश्लेषण–सरकार द्वारा यथा प्रस्तावित

	सार्वजनिक सेवा विधेयक (2007) मसौदा में प्रावधान		आयोग की टिप्पणियां
क्रम संख्या	खण्ड	विवरण	
		सौंपे जाने वाले कार्यों का निष्पादन और उसे प्रदत्त शक्तियों का इस्तेमाल करेगा।	
10.	सार्वजनिक सेवा प्राधिकरण के कार्य {(धारा 21 (1)}	कार्यों के अन्तर्गत सम्मिलित हैं: सार्वजनिक सेवाओं की समीक्षा करना और परिवर्तनों की सिफारिशें करना; संहिताएं तैयार करने के लिए सिफारिशें करना; केन्द्रीय सरकार को सार्वजनिक सेवाओं से संबंधित सभी पहलुओं के संबंध में सलाह देना (अध्याय VI)।	सभी कार्य प्रकृति से सिफारिशें करने जैसे हैं। प्राधिकरण को कुछ और विशिष्ट कार्य सौंपे जाने चाहिए। प्राधिकरण को सौंपे जाने वाले कार्यों की आयोग द्वारा विस्तारपूर्वक जाँच की गई है।

17.5 सिफारिशें

एक नये सिविल सेवा विधेयक का मसौदा तैयार किया जाना चाहिए। प्रस्तावित विधेयक में निम्नलिखित मुख्य–मुख्य बातें शामिल की जा सकती हैं:

I. ***विधेयक का शीर्षक :*** **विधेयक को "सिविल सेवा विधेयक" कहा जा सकता है।**

II. ***परिभाषाएं:*** **"सिविल सेवाओं" के अन्तर्गत संघ के अधीन, सिविल पद धारित करने वाले सभी कार्मिक सम्मिलित होंगे।**

III. ***सिविल सेवा मूल्य:*** **सिविल सेवाएं तथा सिविल सेवक, संविधान को कायम रखने के प्रति अपनी वचनबद्धता, अपने कार्यों के निर्वहन के अलावा निम्नलिखित मूल्यों द्वारा मार्गदर्शित होंगे :**

i. **सदैव पूर्ण सत्यनिष्ठा**

ii. **निष्पक्षता और अ–तरफदारी**

ii. **उद्देश्यपरकता**

iii. **सरकारी सेवा के प्रति निष्ठा**

iv. **कमजोर वर्गों के प्रति सहानुभूति**

विभागाध्यक्ष, अपने–अपने संगठनों में ये मूल्य प्रोत्साहित करने के लिए जिम्मेदार होंगे। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, संघ के अधीन विभागों अथवा संगठनों में सिविल सेवा मूल्यों को अपनाने, अनुपालन और कार्यान्वयन की समय–समय पर समीक्षा कर सकता है।

IV. *नैतिकता संहिता:* सिविल सेवकों के लिए "नैतिकता संहिता" में निम्नलिखित को सम्मिलित किया जाना चाहिए:

i. *सत्यनिष्ठा:* सिविल सेवक अपने अधिकारिक निर्णय निर्माण में मात्र रूप में सार्वजनिक हित द्वारा मार्गदर्शित होने चाहिए और न कि या तो अपने खुद, अपने परिवार अथवा अपने मित्रों के संबंध में किसी वित्तीय अथवा अन्य आधार पर।

ii. *निष्पक्षता:* सिविल सेवक, अधिकारिक कार्य के निर्वहन में, जैसे कि प्रापण, भर्ती, सेवाएं प्रदान करने आदि में, किसी पक्षपातपूर्ण विचार से मुक्त गुणावगुणों के आधार पर, निर्णय लेंगे।

iii. *सार्वजनिक सेवा के प्रति प्रतिबद्धता:* सिविल सेवकों को, उचित, प्रभावी, निष्पक्ष और विनम्रतापूर्वक ढंग से सेवाएं प्रदान करनी चाहिए।

iv. *मुक्त जवाबदेही:* सिविल सेवक अपने निर्णयों और कार्यों के लिए जवाबदेह होंगे तथा उन्हें इस प्रयोजनार्थ उचित जाँच–पडताल हेतु अपने आपको समर्पित करने के लिए तैयार रहना चाहिए।

v. *ड्युटी के प्रति निष्ठा:* सिविल सेवकों को सदैव अपनी ड्युटी और जिम्मेदारियों के प्रति पूर्ण और बेदाग कर्तव्यनिष्ठा बनाए रखनी चाहिए।

vi. उत्कृष्ट व्यवहार: सिविल सेवकों को जनता के सभी सदस्यों के साथ सम्मान और विनम्रतापूर्वक व्यवहार करना चाहिए तथा सदा ऐसे ढंग से बर्ताव करना चाहिए जिससे सिविल सेवकों की समृद्ध परम्पराएं बनी रहें।

V. *भर्ती तथा सेवा शर्तें:* "सार्वजनिक सेवाओं" के लिए नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवा शर्तें इस अधिनियम के अन्तर्गत शासित बनाए गए नियमों द्वारा शामिल होंगी। सं. लो. से. आ. अथवा एस एस सी के माध्यम से न की जाने वाली सभी नियुक्तियां के लिए भर्ती के निम्नलिखित सिद्धान्तों को शामिल किया जाना चाहिए:

i. भर्ती के लिए सुपरिभाषित योग्यता आधारित प्रक्रिया,

ii. सभी पदों पर नियुक्ति के लिए व्यापक प्रचार और खुली प्रतियोगिता,

iii. भर्ती प्रक्रिया में विवेक को यदि समाप्त नहीं तो कम से कम करना,

iv. चयन, प्रमुख रूप से लिखित परीक्षा अथवा विद्यमान सार्वजनिक/बोर्ड/विश्वविद्यालय परीक्षा में निष्पादन के आधार पर, साक्षात्कार पर न्यूनतम भारांश के साथ।

संघ लोक सेवा आयोग और स्टाफ चयन पद्धतियों से बाहर की गई नियुक्तियों का एक स्वतंत्र एजेन्सी द्वारा आडिट किया जाना चाहिए तथा सरकार को उपयुक्त रूप से सिफारिश की जानी चाहिए । यह आडिट सं. लो. से. आ. के पर्यवेक्षण में किया जाना चाहिए।

VI. *नियुक्ति की नई शर्तें:* (1) सिविल सेवक, जिसकी भर्ती अथवा जिसे अल्पावधि के लिए शामिल किया गया है, उसे छोड़कर प्रारम्भिक नियुक्ति की तारीख से 20 वर्ष की अवधि के लिए पद धारित करेगा; (2) उसके पद धारण के दौरान सिविल सेवक और भारत सरकार के बीच सम्बन्ध भी इस सम्बन्ध में बनाए गए नियमों द्वारा शामिल होंगे। सभी सरकारी सेवकों की, क्रमश: 14 वर्ष और 20 वर्ष की सेवा पूरी होने के बाद, दो गहन समीक्षाएं की जाएंगी। 20 वर्ष के बाद उनका सेवा में जारी में रहना इन समीक्षाओं के परिणामों पर निर्भर करेगा। इस बात की स्पष्ट रूप से व्यवस्था की जानी चाहिए कि सभी नई भर्ती 20 वर्ष की अवधि के लिए होगी और 20 वर्ष के बाद उनका जारी रहना गहन समीक्षाओं के परिणाम पर निर्भर करेगा।

VII. *सरकार में वरिष्ठ पदों पर नियुक्तियाँ:* सरकार में संयुक्त सचिव और ऊपर के सभी पद (संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों सहित), "वरिष्ठ प्रबंधन समूह" के तहत सम्मिलित होंगे। यह सभी पदों पर लागू होगा, जिनमें इस समय संगठित समूह "क" सेवाओं के साथ संवर्ग में शामिल सभी पद सम्मिलित होंगे। इस समूह में पदों के लिए सभी नियुक्तियाँ केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की सिफारिशों के आधार पर की जाएंगी, जो अधिकारी के विगत निष्पादन की जाँच करेगा और उसकी भावी क्षमता का भी आकलन करेगा। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण द्वारा सरकार में पद के लिए उपयुक्त अधिकारियों के एक पैनल की सिफारिश की जाएगी जिसमें से सरकार, अधिकारी/व्यक्ति का चयन कर सकती है।

VIII. *कार्यावधि का निर्धारण:* सभी वरिष्ठ पदों के लिए एक विनिर्दिष्ट कार्यावधि होनी चाहिए। विभिन्न पदों के लिए कार्यावधि निश्चित करने का काम भी इस स्वतन्त्र एजेन्सी केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को सौंपा जाना चाहिए।

IX. *वरिष्ठ पदों के लिए चयन हेतु उम्मीदवारों के पूल को व्यापक बनाना:* सरकारी पद्धति से बाहर के उम्मीदवारों को वरिष्ठ स्तरों पर (अपर सचिव और उससे ऊपर) कतिपय पदों के लिए प्रतियोगिता करने की अनुमति दी जानी चाहिए। इन पदों के विनिर्धारण का काम केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को सौंपा जाना चाहिए।

X. *सिविल सेवकों की सेवा से बरखास्तगी, हटाना आदि:* अनुच्छेद 310 और 311 निरस्त किए जाने के बाद(जैसी कि "शासन में नैतिकता" पर रिपोर्ट में सिफारिश की गई है) सरकारी सेवकों के खिलाफ मनमानी कार्रवाई के विरूद्ध सुरक्षोपायों की नए कानून में व्यवस्था की जानी चाहिए। इन सुरक्षोपायों में निम्नलिखित सम्मिलित किए जाने चाहिए:

i. सेवा से हटाने और बरखास्तगी का कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए सिवाए एक प्राधिकरण के, जो सरकारी सेवक द्वारा धारित पद से कम से कम तीन स्तर ऊपर होना चाहिए।

ii. अन्य दण्ड–सेवा से बरखास्तगी और हटाने के अलावा, उस प्राधिकारी द्वारा आरोपित किए जाने चाहिए, जिसका स्तर सरकारी सेवक द्वारा धारित वर्तमान पद से कम से कम दो स्तर ऊपर हो।

iii. कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि कोई जांच आयोजित न की जाए और अभियुक्त सरकारी सेवक को सुने जाने का अवसर न दिया जाए।

iv. संगठन के प्रधान को, सरकार द्वारा समय–समय पर जारी सामान्य मार्गनिर्देशों के अध्यधीन, जाँच प्रक्रिया के संबध में ब्योरे निर्धारित करने की शक्ति होनी चाहिए।

XI. सरकार में प्रत्येक संगठन के लिए एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति अनिवार्य होनी चाहिए।

XII. *केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण का गठन:*

i. केन्द्रीय सरकार, सरकारी राजपत्र में एक अधिसूचना के जरिए, "केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" के रूप में ज्ञात एक निकाय का गठन करेगी, जो इस अधिनियम

के अन्तर्गत उसे सौंपी गई शक्तियों का इस्तेमाल करेगा और कार्यों का निष्पादन करेगा।

ii. "केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" एक पाँच सदस्यीय निकाय होगा जिसमें एक अध्यक्ष और चार सदस्य सम्मिलित होंगे (सदस्य-सचिव सहित)। "प्राधिकरण" का एक पूर्णकालिक सदस्य-सचिव होगा जिसका रैंक भारत सरकार के सचिव का होगा। प्राधिकरण का अध्यक्ष और सदस्य सार्वजनिक जीवन में प्रख्यात व्यक्ति और सोसायटी में जाने-माने योगदान करने वाले व्यावसायिक होंगे। प्राधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सिफारिशों के आधार पर की जाएगी जिसमें प्रधान मंत्री और लोक सभा में विपक्ष का नेता सम्मिलित होगा (स्पष्टीकरण: जिस मामले में लोक सभा में विपक्ष के नेता के रूप में कोई मान्य नहीं हो, लोक सभा में विरोध में एकल सबसे बडे समूह के नेता को विपक्ष का नेता समझा जाएगा।)

XIII. *"केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" के कार्य:* केन्द्रीय प्राधिकरण निम्नलिखित कार्यों का निर्वहन करेगा:

i. केन्द्रीय सरकार के अधीन विभागों और संगठनों में सिविल सेवा मूल्यों को अपनाने, अनुपालन और कार्यान्वयन की समीक्षा करना और केन्द्रीय सरकार को रिपोर्टें प्रस्तुत करना।

ii. सेवा के 13 वर्ष पूरा हो जाने पर अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सिविल सेवा के सभी अधिकारियों को कार्यक्षेत्र आवंटित करना।

iii. भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर नियुक्तियों हेतु मानदण्ड और मार्गनिर्देश तैयार करना।

iv. भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर तैनाती के लिए अधिकारियों का आकलन और नामों की सिफारिश करना।

v. भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर उन पदों का विनिर्धारण करना, जिन्हें सभी स्रोतों से भर्ती के लिए खोला जा सकता है।

vi. भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर पदों के संबध में कार्यावधि निश्चित करना।

vii. संसद को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना।

XIV. *सरकार में कार्यपालक एजेन्सियों का सृजन:* सरकार को कुछ अथवा सभी विद्यमान विभागों को "कार्यपालक एजेन्सियों" में पुनर्गठित अथवा सृजित करने का प्राधिकार होना चाहिए। मंत्रालयों की भूमिका प्रमुख रूप से नीति निर्माण की होनी चाहिए तथा उनका कार्यान्वयन कार्यपालक एजेन्सियों पर छोड़ दिया जाना चाहिए।

निष्कर्ष

कार्मिक प्रशासन के पुनर्गठन की चुनौतियां पर्याप्त और तात्कालिक हैं। बढती उत्पादकता और उच्च आर्थिक विकास से भारतीय, रहन-सहन के सुधरे स्तरों, अधिक रोजगार और सार्वजनिक सेवाओं तक बेहतर सुलभता का आनंद ले सकेंगे। इस परिवर्तन की एक कुंजी, भारत के अधिशासन में सुधार करने के लिए विश्व स्तर की आधुनिक सिविल सेवाओं का निर्माण करना है तथा हमने अपने दृष्टिकोण पत्र में इस बात पर प्रकाश डाला है कि "उत्तम शासन सम्भवत: गरीबी को दूर करने और विकास को प्रोत्साहित करने का अकेला सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारक" है।

आयोग इस बात को समझता है कि भारत में सिविल सेवाओं ने अपने द्वारा प्रदान की गई सलाह और सेवाओं के माध्यम से राष्ट्रीय विकास में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। इसके द्वारा प्रदत्त उच्च नैतिक स्तर, व्यावसायिकता, स्वतन्त्रता और नीतिगत सलाह की कोटि को समझा जाता है और मूल्यवान है किन्तु तथ्य यह है कि सिविल सेवाएं अभी भी सुचारू रूप से कार्य करने के लिए पर्याप्त रूप से सज्जित नहीं हैं और पूर्णत: एक गतिशील अर्थव्यवस्था में हैं। ये कमियां, अप्रचलित, कठोर और बोझिल विनियमों, रीतिबद्ध अशिथिलताओं की जटिल व्यवस्था से स्पष्ट हैं तथा एक ऐसी संस्कृति से भरपूर हैं जिससे निष्पादन पर्याप्त रूप से प्रोत्साहित अथवा मान्य नहीं है। यदि भारत को एक विश्व शक्ति के रूप में अपना सही स्थान प्राप्त करना है तो हमारी सिविल सेवाओं में सुधरा निष्पादन एक अनिवार्यता है। आयोग का मत है कि हमारी सिविल सेवाओं को एक ऐसी सेवा में बदलने के लिए जिसमें सर्वोत्तम प्रथाओं का समावेश हो, जो सतत सुधारों के प्रति प्रतिबद्ध हो और समकालीन प्रबंधन तकनीकों को स्पष्ट करे, व्यापक रूप से सुधार करना आवश्यक है। इसलिए, अपनी रिपोर्ट में आयोग ने बडी संख्या में सुधारों की सिफारिश की है जिनका उद्देश्य एक ऐसी सिविल सेवा का निर्माण करना है जो 21वीं शताब्दी के लिए प्रांसंगिक हो। इनके अन्तर्गत, सिविल सेवाओं के लिए उम्मीदवारों की आयु को पर्याप्त रूप से कम करने पर बल देते हुए भर्ती की पद्धति में सुधार करना सम्मिलित है जिससे कि उम्मीदवारों को एक प्रशासक की जिम्मेदारी सम्भालने के लिए प्रारम्भिक आयु में तैयार किया जा सके। प्रशिक्षण के संबंध में आयोग ने सभी स्तरों पर प्रशिक्षण को अनिवार्य रूप से लागू करने पर बल दिया है। वरिष्ठ पदों के लिए आयोग ने नियुक्तियों और

तैनातियों में प्रतियोगिता और पारदर्शिता के सिद्धान्त पर बल दिया है। जवाबदेही में वृद्धि करने के लिए आयोग ने अनुशासन प्रक्रिया को युक्तिसंगत बनाने और 20 वर्ष की सेवा पूरी हो जाने पर उपयुक्तता रोध की सिफारिश की है। इन सभी सुधारों को नए सिविल सेवा कानून के माध्यम से एक सांविधिक आधार प्रदान करने का प्रस्ताव है। कार्यान्वित किए जाने पर इन सुधारों से एक अग्रगामी किन्तु सामन्जस्यपूर्ण सिविल सेवा का निर्माण करने में मदद मिलेगी जो विनियमन और रीतिबद्ध कठोरताओं के अनुरूप बंधी न होकर एक भागीदारीपूर्ण मूल्यों और सार्वजनिक सेवा से परिपूर्ण होगी।

सिफारिशों का सारांश

1. (पैरा 5.3.6) सिविल सेवाओं में प्रवेश का स्तर

क. भारत सरकार को लोक प्रशासन/शासन/प्रबन्धन के स्नातक डिग्री पाठ्यक्रमों के संचालन के लिए राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान स्थापित करने चाहिएं। यह अपेक्षा की जाती है कि अन्ततोगत्वा यह विशेष उत्कृष्टता केन्द्र (राष्ट्रीय लोक प्रशासन संस्थान) सिविल सेवाओं के आकांक्षीयों के प्रमुख स्रोतों के रूप में विकसित होंगे।

ख. चुने हुए केन्द्रीय और अन्य विश्वविद्यालयों को भी लोक प्रशासन/शासन/लोक प्रबंधन के ऐसे स्नातक स्तर के कार्यक्रम प्रस्तुत करने में सहायता दी जानी चाहिए, जो सिविल सेवाओं के पात्र आवेदकों की पूल का और आगे विस्तार करने के लिए स्नातकों का सृजन करेंगे।

ग. इन विश्वविद्यालयों में प्रस्तुत किए जाने वाले पाठ्यक्रमों में वैकल्पिक विषयों के अलावा मूल (कोर) विषय शामिल होने चाहिए, जैसे भारत का संविधान, भारतीय कानून प्रणाली, प्रशासनिक कानून, भारतीय अर्थव्यवस्था, भारतीय राज्य व्यवस्था, भारतीय इतिहास और संस्कृति।

घ. भारतीय लोक प्रशासन संस्थानों और चुने हुए विश्वविद्यालयों के उपर्युक्त विशेष पाठ्यक्रमों के स्नातक सिविल सेवाओं की परीक्षा में बैठने के लिए हकदार होंगे। इसके अलावा, अन्य विषयों के स्नातक भी सिविल सेवा परीक्षा में बैठने के पात्र होंगे, बशर्ते कि उन्होने ऊपर उल्लिखित मूल विषयों में "ब्रिज पाठ्यक्रम" पूरा कर लिया हो। ब्रिज पाठ्यक्रम उन्हीं चुने हुए राष्ट्रीय संस्थानों/विश्वविद्यालयों द्वारा चलाया जाना चाहिए जो ऊपर (ग) में उल्लिखित स्नातक स्तर के पाठ्यक्रमों का संचालन करते हैं।

ड. इन संस्थानों/विश्वविद्यालयों में दाखिल किए गए छात्रों को उदार आवश्यकता–आधारित छात्रवृत्तियां दी जानी चाहिएं।

च. पाठ्यक्रमों का विकास करने और चुने हुए संस्थानों/विश्वविद्यालयों में दाखिल की नीति निर्धारित करने के लिए सरकार को संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करके एक "विशेषज्ञ समिति" तत्काल नियुक्त करनी चाहिए। समिति के विचारणीय विषय, अन्य बातों के साथ–साथ, ये होने चाहिएं:

(i) उन विश्वविद्यालयों और संस्थानों का पता लगाने के लिए मानदण्ड निर्धारित करना, जहां उक्त पाठ्यक्रम चलाए जाएंगे।

(ii) लोक प्रशासन के उक्त पाठ्यक्रमों की विषय–वस्तु का डिजाइन तैयार करना

(iii) इन पाठ्यक्रमों में दाखिले की क्रिया–विधि विहित करना

(iv) ब्रिज पाठ्यक्रमों के तरीके और डिजाइन तय करना।

आयोग जोर से यह सिफारिश करता है कि विशेषज्ञ समिति तुरन्त स्थापित की जाए, ताकि इनमें से कुछ संस्थानों/विश्वविद्यालयों में नए पाठ्यक्रम आगामी शिक्षा वर्ष से शुरू किए जा सकें। आयोग का यह भी विचार है कि ब्रिज पाठ्यक्रमों और उनकी प्रभावकारिता की समीक्षा पांच वर्षों के अनुभव के आधार पर की जानी चाहिए।

छ. चूंकि यह शासन के एक महत्वपूर्ण क्षेत्र के सम्बन्ध में एक प्रमुख सुधार है और इसे विशेष रूप से प्रारम्भिक वर्षों में, समन्वित मार्गनिर्देश की आवश्यकता होगी, इसलिए एक उच्च स्तरीय निगरानी/समन्वय समिति गठित की जानी चाहिए, जिसके अध्यक्ष प्रधान मंत्री हों और उसे तीन महीनों में एक बार बैठक करनी चाहिए और कार्यान्वयन एजेंसियों और सम्बन्धित प्राधिकरणों को कार्यनिर्देश देने चाहिएं।

ज. शिक्षा प्रणाली की स्कीम में सुधार, जिनकी सिफारिश पैरा 5.5 में की गई है, तुरन्त किए जाने चाहिएं। राष्ट्रीय लयोक प्रशासन संस्थानों और चुने हुए विश्वविद्यालयों में लोक प्रशासन/शासन/प्रबंधन के स्वत: पूर्ण डिग्री पाठ्यक्रमों के शुरू हाने के बाद परीक्षा और भर्ती के सुधारों को कार्य रूप देने में कुछ समय लगेगा। तब तक, मौजूदा प्रणाली को जारी रखा जा सकता है, जिसमें सभी विषयों के विद्यार्थी प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठ सकते हैं।

झ. जिन विद्यार्थियों ने उपर्युक्त पाठ्यक्रम में स्नातक की डिग्री प्राप्त कर ली होगी, उन्हें सरकारी अथवा गैर–सरकारी क्षेत्र में अपनी पसन्द की जीवन–वृत्ति (कैरियर) को अपनाने की छूट होगी।

2. (पैरा 5.4.17) प्रवेश की आयु और प्रयासों की संख्या (क) (ख) (ग)

क. सिविल सेवाओं की परीक्षा में बैठने की अनुज्ञेय आयु सामान्य उम्मीदवारों के लिए 21 से 25 वर्ष, अन्य पिछड़े वर्गों के उम्मीदवारों के लिए 21 से 28 वर्ष और अनु.जा./अनु.ज.जा. उम्मीदवारों और शारीरिक रूप से विकलांक उम्मीदवारों के लिए 21 से 29 वर्ष होनी चाहिए।

ख. सिविल सेवा परीक्षा के लिए अनुज्ञेय प्रयासों की संख्या सामान्य उम्मीदवारों, अन्य पिछड़े वर्गों के उम्मीदवारों, अनु.जा./अनु.ज.जा. के उम्मीदवारों और शारीरिक रूप से विकलांग उम्मीदवारों के लिए क्रमश: 3,5,6 और 9 होनी चाहिए।

ग. आयु के रूप में पात्रता निर्धारित करने के लिए मौजूदा कट-आफ तारीख (अर्थात परीक्षा के वर्ष में पहली अगस्त) को जारी रखा जाए।

3. (पैरा 5.5.5.3) सिविल सेवा परीक्षा की संरचना (क) i, ii, (ख) i, ii (ग)

क. परीक्षा का ढांचा: परीक्षा चक्र को संक्षिप्त बनाने के लिए निम्नलिखित दो माडलों में से किसी एक माडल को अपनाया जाए:

i) सिविल सेवाओं के लिए प्रारम्भिक और मुख्य परीक्षाएं दो अथवा तीन क्रमागत दिनों में ली जाएंगी। मुख्य परीक्षा के प्रश्नपत्रों के लिए मूल्यांकन केवल उम्मीदवारों के मामले में किया जाना चाहिए, जिन्होंने प्रारम्भिक परीक्षा में दहलीज स्तर तक के अंक प्राप्त किए हों। व्यक्तित्व परीक्षण उसके बाद होगा।

अथवा

ii) प्रारम्भिक परीक्षा के परिणामों के आधार पर, मुख्य परीक्षा और व्यक्तित्व परीक्षण के लिए पात्र उम्मीदवारों की संक्षिप्त सूची उनकी रैंकिंग के अनुसार तैयार की जाएगी। केवल इस संक्षिप्त सूची में शामिल उम्मीदवार मुख्य परीक्षा में बैठने के लिए पात्र होंगे, जो प्रारम्भिक परीक्षा होने के बाद दो महीनों के भीतर आयोजित की जाएगी। यह संक्षिप्त सूची रिक्त पदों की संख्या से लगभग दुगनी अथवा तिगुनी संख्या तक सीमित होगी। इस प्रकार, व्यक्तित्व परीक्षण और मुख्य परीक्षा को लगभग साथ-साथ शुरू करना सम्भव होगा।

ख. सामान्य

i. प्रारम्भिक परीक्षा में एक वस्तुपरक किस्म का परीक्षण शामिल होना चाहिए, जिसमें सामान्य अध्ययनों के बारे में, जिनमें भारत का संविधान, भारतीय कानूनी प्रणाली, भारतीय अर्थव्यवस्था, राज्य व्यवस्था, इतिहास और संस्कृति शामिल हैं, एक अथवा हो प्रश्नपत्र हों। कोई वैकल्पिक विषय नहीं होना चाहिए।

ii. मुख्य परीक्षा में अनिवार्य विषयों सम्बन्धी केवल दो प्रश्नपत्र होने चाहिएं। अनिवार्य विषयों में भारत का संविधान, भारतीय कानूनी प्रणाली, भारतीय अर्थव्यवस्था, राज्य व्यवस्था, इतिहास और संस्कृति, आदि शामिल हो सकते हैं। प्रश्नपत्र पारम्परिक वर्णनात्मक किस्म के होने चाहिएं। इसके अलावा, मुख्य परीक्षा के एक भाग के रूप में निबन्ध का एक अलग प्रश्नपत्र होना चाहिए।

ग. कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करते हुए, 2010 के भर्ती चक्र के लिए, प्रारम्भिक और मुख्य दोनों परीक्षाओं के लिए अनिवार्य विषयों के पाठ्यक्रमों को अन्तिम रूप देने के लिए, कदम उठाए जाएं। इसका संयोजन बाद में पैरा 5.3.6 में सुझाई गई "विशेषज्ञ समिति" की सिफारिश के साथ किया जा सकता है।

4. (पैरा 5.7.5) सिविल सेवाओं में प्रवेश की अन्य विधियां) क, ख, ग, ध

क. आई.ए.एस.में राज्य सिविल सेवाओं के अधिकारियों का प्रवेश देने का काम संघ लोक सेवा आयोग द्वारा सामान्य परीक्षा के आधार पर किया जाना चाहिए।

ख. संघ लोक सेवा आयोग को यह परीक्षा वार्षिक रूप से उन अधिकारियों के लिए आयोजित करनी चाहिए, जिन्होंने समूह "क" के पदों पर 8–10 वर्षों की सेवा पूरी कर ली हो। पात्रता की कसौटियों में 40 वर्ष की उच्च आयु–सीमा, आदि जैसे मानदण्ड भी शामिल होने चाहिएं। संघ लोक सेवा आयोग को इस परीक्षा के आधार पर राज्य सरकारों को पात्रता सूची मुहैया करनी चाहिए। राज्य सरकारों को आई.ए.एस. में पदोन्नति के अपने कोटे को इस पात्रता–सूची के आधार पर भरना चाहिए। किसी पात्र उम्मीदवार को इस परीक्षा में बैठने के दो प्रयासों की अनुमति दी जानी चाहिए। यह सुनिश्चित करने के लिए की राज्य सिविल सेवाओं के मौजूदा अधिकारियों को पर्याप्त अवसरों से वंचित न किया जाए, अगले दो वर्षों में यह परीक्षा सभी पात्र अधिकारियों के लिए आयोजित की जाए और 40 वर्ष की उच्च आयु–सीमा उसके बाद लागू की जाए।

ग. ऊपर उल्लिखित प्रक्रिया राज्य स्तर पर अन्य अखिल भारतीय सेवाओं में प्रवेश के मामले में भी लागू की जानी चाहिए।

घ. समूह 'क' केन्द्रीय सेवाओं मे पदोन्नति के तरीके से अधिकारियों का प्रवेश, वार्षिक गोपनीय रिपोर्टों पर विचार किए जाने के तरीके के अलावा, ऊपर उल्लिखित मानदण्डों के आधार पर परीक्षा लेने के जरिए भी किया जाना चाहिए। परीक्षा के स्वरूप, पदोन्नति द्वारा भरे जाने वाले पदों के अनुपात का फैसला सम्बन्धित विभागों द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के साथ सलाह करते हुए किया जाना चाहिए।

5. (पैरा 5.8.6) अखिल भारत सेवाओं के लिए संवर्गों का आवंटन (क) i,ii,iii,

क. आई.ए.एस. के लिए चुने गए उम्मीदवारों को संवर्ग के आवंटन के लिए नई संवर्गो का आवंटन नीति (2008) में निम्नलिखित संशोधन किए जाने चाहिए:

i. ए.जी.एम.यू.टी.[1] (केवल अरुणाचल प्रदेश राज्य के लिए), मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, सिक्किम और त्रिपुरा के प्रत्येक संवर्ग में हर वर्ष कम से एक रिक्ति वहां के अधिवासी सफल उम्मीदवार को आवंटित की जाए, बशर्ते कि उसने अपने मूल राज्य का विकल्प दिया हो। यदि इन संवर्गों में कोई "आन्तरिक " रिक्ति न हो, तो भी ऐसा किया जाए।

ii. यदि एक से अधिक पात्र उम्मीदवार हों, तो आवंटन अनु.ज.जा., अनु.जा., ओ.बी. सी., सामान्य उम्मीदवारों के उस क्रम में किया जाए, जो प्रत्येक राज्य में लागू हो।

iii. उपर्युक्त उत्तर–पूर्वी राज्यों के मूल राज्य के कोटे के एक बार भरे जाने के बाद, और आगे आवंटन, ऊपर सिफारिश किए गए परिवर्तनों द्वारा आवश्यक हो गए समायोजन करने के बाद, संवर्ग नियतन नीति (2008) के अनुसार किए जाएं।

6. (पैरा 5.9.6) संध लोक सवो आयोग (क) (ख)

क. विभागीय पदोन्नति समितियों के जरिए, चयन ग्रेड के स्तर तक, अधिकारियों पदोन्नति का कार्य सम्बन्धित विभागों को प्रत्यायोजित कर दिया जाए। संघ लोक सेवा आयोग को इन विभागीय पदोन्नति समितियों के कार्य पर्यावेक्षण सावधिक समीक्षाओं, आडिट, आदि के जरिए करना चाहिए।

[1]

ख. अनुशासनिक कार्रवाईयों के मामले में संघ लोक सेवा आयोग के साथ परामर्श करना केवल उन मामलों में आदेशात्मक होना चाहिए, जिनमें किसी सेवक को बर्खास्त किए जाने अथवा हटाए जाने की सम्भावना हो।

7. (पैरा 6.8.) क्षमता निर्माण (क) (ख) (ग) (ध)(ड.)(च) (छ) (ज) (झ)

क– प्रत्येक सरकारी सेवक को प्रारम्भिक स्तर पर अनिवार्य ओर उसकी सेवावधि के दौरान समय–समय पर प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए। इन प्रशिक्षणों को सफलतापूर्वक पूरा करना सेवा में स्थायीकरण और आगामी पदोन्नतियों की एक न्यूनतम आवश्यक शर्त होनी चाहिए। समूह "घ" अधिकारियों को तैनात किए जाने से पहले अनिवार्य प्रारम्भिक प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।

ख– राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति (1996) के कार्यान्वयन पर नजर रखने के लिए एक मानीटरन पद्धति कायम की जानी चाहिए।

ग– सभी समूह "क" सेवाओं के लिए–सामान्य, विशेषज्ञ और तकनीकी–एक "एकसमान फाउन्डेशन पाठयक्रम" की पद्धति जारी रहनी चाहिए। समूह "ख"और "ग" सेवाओं के लिए, सचिवालय प्रशिक्षण और प्रबंध संस्थान आई एस टी एम का विकास, एकसमान फाउन्डेशन पाठ्यक्रम तैयार और प्रदान करने के लिए, एक नोडल एजेन्सी के रूप में किया जा सकता है।

घ– सभी सिविल सेवकों को प्रत्येक पदोन्नति से पहले अनिवार्य प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए और प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रम के बाद प्रत्येक अधिकारी का आकलन किया जाना चाहिए। प्रशिक्षण कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करना पदोन्नति हेतु एक अनिवार्यता होनी चाहिए।

ड.– कैरियर–मध्य प्रशिक्षण का उद्देश्य, अधिकारी के बदलते कार्य प्रोफाइल के लिए अपेक्षित कार्यक्षेत्र के ज्ञान और दक्षता का विकास करना होना चाहिए। इस उद्देश्य हेतु अधिकारियों को विशिष्ट कार्य क्षेत्र अथवा विशेषज्ञता हेतु संगत कैरियर–मध्य अध्ययन अवसर प्रदान किए जाने चाहिए।

च– सरकारी सेवकों को उच्चतर शैक्षिक अर्हताएं प्राप्त करने और विख्यात तथा अधिकृत पत्र–पत्रिकाओं के लिए पत्र लिखने के वास्ते प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

छ– सिविल सेवकों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए केन्द्रीय व राज्य स्तरों पर प्रशिक्षण संस्थानों का एक मजबूत नेटवर्क कायम किया जाना चाहिए। तथापि, संसाधनों को बड़ी संख्या में संस्थानों के बीच फैलाने की बजाए, कुछेक संस्थानों का विनिर्धारण क्षमता निर्माण और स्तरोन्नयन हेतु किया जाना चाहिए।

ज– राष्ट्रीय प्रशिक्षण संस्थानों, जैसे कि एल बी एस एन ए ए, एस वी पी एन पी ए, आई जी एन एफ ए और राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों के शासी निकायों के गठन का उनमें प्रख्यात विशेषज्ञ शामिल करके विस्तार किया जाना चाहिए। शासी निकायों को पर्याप्त रूप से सशक्त बनाया जाना चाहिए ताकि वे अपने कार्यों का सुचारू रूप से निपटान कर सकें।

झ– किसी एक विद्यमान राष्ट्रीय/राज्य संस्थान का स्तरोन्नयन करके एक राष्ट्रीय उत्तम शासन संस्थान कायम किया जा सकता है। यह संस्थान सर्वोत्तम पद्धतियों का विनिर्धारण, प्रलेखन और प्रसार करेगा और प्रशिक्षण कार्यक्रम भी आयोजित करेगा।

8. (पैरा 7.3.3) समूह "ख" स्तर पर भर्ती

क – प्रत्येक विभाग को, सामान्य और साथ ही विशेषज्ञ दोनों ही सेवाओं के साथ (समूह "ख") डील करने वाले, यह जाँच करने के लिए समितियां गठित करें कि इन पदों पर भर्ती और पदोन्नतियों के लिए पद्धति में किन परिवर्तनों की जरूरत है। प्रत्यक्ष रूप से आयोग का मत है कि ताजी विचारधारा भरने के लिए, अनुभाग अधिकारी स्तर पर और साथ ही अन्य विशेषज्ञ समूह "ख" पदों के लिए भी रिक्तियों का कुछ प्रतिशत (अर्थात् प्रत्येक वर्ष 25 %) "सीधी भर्ती" द्वारा भरा जाना चाहिए।

9. (पैरा 7.5.7) स्नातक स्तर पर भर्ती (समूह "ख" अराजपत्रित और समूह "ग")

क – सभी पदों (समूह "ख" अराजपत्रित तथा समूह "ग") के लिए आयु सीमा–जिनके लिए स्नातक की डिग्री अपेक्षित हो–सामान्य उम्मीदवारों के लिए 20–25 वर्ष होनी चाहिए जिसमें अन्य पिछड़े वर्गों के लिए 3 वर्ष और अनु. जाति/अनु. जनजाति और शारीरिक रूप से विकलांगों के लिए 5 वर्ष की ढील दी जानी चाहिए।

ख– परीक्षा पद्धति तक सुनिश्चित उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्न पत्र पर आधारित होनी चाहिए।

ग– जिन पदों के लिए (समूह "ख" अराजपत्रित और समूह "ग") स्नातक की डिग्री अपेक्षित हो उनके लिए अलग–अलग परीक्षाएं आयोजित करने की जरूरत नहीं है। एक सांझी परीक्षा आयोजित की जानी चाहिए और उसके बाद उम्मीदवारों को उस परीक्षा के अंकों के आधार पर विभिन्न पदों के लिए आवेदन करने की अनुमति दी जानी चाहिए।

10. (पैरा 7.6.6) अवर श्रेणी लिपि पद के लिए भर्ती

क– आयोग का सरकार के इस रूख से सहमत है कि एल डी सी की भर्ती बन्द की जानी चाहिए।

ख– यदि कतिपय संगठनों/विभागों में, विशेष रूप से क्षेत्र कार्यालयों में, एल डी सी की भर्ती अनिवार्य समझी जाए तो उनकी भर्ती स्टाफ चयन आयोग के माध्यम से की जानी चाहिए। विद्यमान भर्ती प्रक्रिया को निम्नानुसार संशोधित किए जाने की जरूरत है:

(i) न्यूनतम अर्हता 12वीं कक्षा पास अथवा उसके समकक्ष होनी चाहिए।

(ii) परीक्षा में उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्न शामिल किए जाने चाहिए।

(iii) जिन उम्मीदवारों की संक्षिप्त सूची तैयार की जाए उनके लिए दक्षता परीक्षण आयोजित किया जाना चाहिए। यह कम्प्टयूरों पर आयोजित किया जाना चाहिए जिससे कि वर्ड प्रोसेसिंग साफ्टवेयरों का उपयोग करने की उम्मीदवारों की योग्यता का मूल्यांकन हो सके।

11. (पैरा 7.7.10) समूह "ख" और "ग" कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण

क – जब तक कोई सरकारी कर्मचारी अनिवार्य प्रारम्भिक प्रशिक्षण प्राप्त न करे, उसे कोई नियमित पद प्रदान नहीं किया जाना चाहिए।

ख – निर्धारित प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करना सभी पदोन्नतियों के लिए एक पूर्व–शर्त होनी चाहिए।

ग – सभी प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्त में प्रशिक्षार्थियों के निष्पादन का आकलन किया जाना चाहिए तथा उनके वार्षिक कार्य निष्पादन का आकलन करते समय यह एक इनपुट होगा।

12. (पैरा 7.8.6) समूह "ख" और "ग" कर्मचारी : पदोन्नतियां

क – केन्द्रीय सचिवालय सेवा के अन्तर्गत सहायकों के पदों को केन्द्रीय सचिवालय लिपिकीय सेवा संवर्ग के यू डी सी में से 40 प्रतिशत पदोन्नति द्वारा और 40 प्रतिशत सीधी नियुक्ति द्वारा 20 प्रतिशत सीमित विभागीय प्रतियोगी परीक्षा द्वारा अनुभाग में भरा जाना चाहिए।

13. (पैरा 7.9.6) समूह "ख" और "ग" कर्मचारी: निष्पादन आकलन

क – मूल्यांकन फार्म के रिपोर्टिंग अधिकारी को कार्य निष्पादन के स्तर के बारे में अनेक विकल्प उपलब्ध कराए जाएं जिनके विषय में वह अधिकारी द्वारा किए गए कार्य निष्पादन के स्तर का अंकीय आधार पर उल्लेख करे।

ख– समूह "ख" और "ग" पदों के लिए गोपनीय रिपोर्टों के प्रोफोर्मा में एक कालम शामिल किया जाए जिसमें जिस अधिकारी की रिपोर्ट की जा रही है उसकी रूचि के क्षेत्र/विषय का उल्लेख हो (अर्थात स्वास्थ्य, सूचना प्रौद्योगिकी, वित्त, परिवहन, रक्षा आदि) जिसके आधार पर उसकी भावी तैनाती पर विचार किया जा सकता है।

ग– विभिन्न स्तरों पर ए सी आर प्रोफार्मा की प्राप्त की रसीद लेने की एक पद्धति अपनाई जाए जिससे कि देरी से बचा जा सके और जवाबदेही का एक तत्व लागू किया जा सके।

13. (पैरा 8.7) मध्य प्रबंधन स्तर पर तैनाती

क – भारत सरकार में अधिकारियों की तैनाती करते सम, पहला आधार यह होना चाहिए कि प्रस्तावित पद के लिए सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्ति का चयन किया जाए।

ख– अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सिविल सेवा के सभी अधिकारियों को उनकी 13 वर्ष की सेवा पूरी हो जाने के बाद कार्यक्षेत्र केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण द्वारा आवंटित किया जाना चाहिए (आयोग ने इस रिपोर्ट के पैराग्राफ सं. 9.8 में इस प्राधिकरण के गठन की सिफारिश की है)।

ग– केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को कार्यक्षेत्र आवंटित करने के लिए उन सभी अधिकारियों से आवेदन–पत्र आमंत्रित करने चाहितए जिन्होंने न्यूनतम अर्हक सेवा पूरी कर ली है। आवेदन–पत्र में अधिकारियों की शैक्षिक पृष्ठभूमि, उनकी अनुसंधान उपलब्धियों (यदि कोई हों) और उनके कैरियर के दौरान महत्वपूर्ण उपलब्धियों का उल्लेख किया जाना चाहिए जो आवेदन किए गए कार्यक्षेत्र के लिए प्रासंगिक हों। एक परामर्श प्रक्रिया निर्धारित की जानी चाहिए जिसके अन्तर्गत अधिकारियों का साक्षात्कार किया जाए और विशिष्ट

कार्यक्षेत्रों के लिए उनके दावों का आकलन किया जाना चाहिए। उसके बाद प्राधिकारी द्वारा यह प्रक्रिया पूरी करने के आधार पर अधिकारियों को कार्यक्षेत्र आवंटित किया जाना चाहिए। यदि कार्यक्षेत्रों के लिए आवेदक आवेदन न करें तो प्राधिकरण द्वारा ये कार्यक्षेत्र प्रासंगिक ज्ञान और अनुभव वाले अधिकारियों को आवंटित किए जाने चाहिए।

घ– एक वित्त वर्ष के दौरान उत्पन्न होने वाली उप सचिव/निदेशक स्तर पर सभी रिक्तियों का कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग (डी ओ पी टी) द्वारा उस वित्त वर्ष की शुरूआत से काफी पहले पता लगाया जाना चाहिए। संबंधित मंत्रालयों द्वारा भी इन पदों के लिए कार्यों का संक्षिप्त उल्लेख किया जाना चाहिए। इन सभी पदों और उनके कार्यों का विवरण संबंधित अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवाओं के संवर्ग नियंत्रण अधिकारियों को सूचित किया जाना चाहिए। संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारियों से नामजदगियां प्राप्त होने पर, डी ओ पी टी को विभिन्न पदों की आवश्यकताओं का "पेशकश सूची" में अधिकारियों की दक्षताओं के साथ मेल करने का प्रयास करना चाहिए। तत्पश्चात डी ओ पी टी को पूरी सूची के संबंध में सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करना चाहिए।

ङ– केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकारी को सभी सिविल सेवा पदों के लिए कार्यावधि निश्चित करने की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए तथा प्राधिकरण का यह निर्णय सरकार के लिए बाध्यकर होना चाहिए।

च– संगठित सेवाओं के अधिकारियों को उनके कैरियर के पहले 8–10 वर्षों के दौरान "गैर–क्षेत्र" कार्य नहीं सौंपे जाने चाहिए।

छ– राज्य सरकारों को, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की तरह ही राज्य सिविल सेवा प्राधिकरण गठित करने के लिए उपाय करने चाहिए।

14. (पैरा 9.8) शीर्ष प्रबंधन स्तर पर तैनाती

क– एस ए जी और उससे ऊपर के स्तर पर तैनाती के लिए अधिकारियों की संक्षिप्त सूची तैयार करने के लिए वर्तमान पैनल तैयार करने की पद्धति के स्थान पर और अधिक पारदर्शी व उद्देश्यपरक तैनाती प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए।

ख – सरकार में उच्च स्तरों पर यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि सरकारी सेवक को सौंपे जाने वाले कार्य उसके कार्यक्षेत्र की दक्षता और साथ ही अभिवृत्ति और क्षमता के साथ भी मेल खाएं।

ग– मंत्रालयों को अपने सभी एस ए जी स्तर पदों का उनके प्रासंगिक कार्यात्मक कार्यक्षेत्र के अनुसार वर्गीकरण करना चाहिए।

घ– सरकार में एस ए जी और उससे ऊपर के वरिष्ठ पदों का (संलग्न व अधीनस्थ कार्यालय सहित) सभी सेवाओं के लिए खोलकर इनके लिए प्रतिस्पर्धा लागू किए जाने की जरूरत है। यह सिद्धान्त, सभी पदों पर लागू होगा जिनमें वे पद शामिल हैं जो इस समय संगठित समूह "क" समूहों के साथ संवर्ग में हैं। इसे प्रचालनरत बनाने के लिए सरकारों को केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम में संगठित किसी सिविल सेवा में भागीदारी को जारी रखने के लिए, उन विभागों/संवर्गों में इस सिद्धान्त का पालन करने की शर्त लगानी चाहिए।

(i) संयुक्त सचिव/एस ए जी स्तर और उससे ऊपर पदों के लिए, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, अखिल भारतीय सेवाओं और स्कीम में भाग लेने वाले समूह "क" केन्द्रीय सेवाओं के सभी पात्र अधिकारियों से आवेदन आमंत्रित करेगा।

(ii) एच ए जी और उससे ऊपर के स्तर पर पदों के लिए, केन्द्रीय सरकारी सेवा प्राधिकरण, सरकार के साथ परामर्श करके, उन पदों का विनिश्चयन करेगा जिनके लिए बाहरी प्रतिभा वांछनीय होगी। इन पदों को भरने के लिए खुले बाजार से इच्छुक व पात्र व्यक्तियों से और साथ ही सेवारत पात्र अधिकारियों से भी आवेदन पत्र आमंत्रित किए जाएंगे।

(iii) यह प्रक्रिया अपनाते समय, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, पात्रता मापदण्ड, अपेक्षित कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता और साथ ही अर्हताओं की आवश्यकताओं वरीयता और कार्य अनुभव का भी निर्धारण करेगा। प्राधिकरण, इन पदों के लिए उपयुक्त अधिकारियों की संक्षिप्त सूची तैयार करने के लिए साक्षात्कार का आयोजन करेगा। सरकार, इस संक्षिप्त सूची के आधार पर अन्तिम चयन करेगी।

ड.– एक केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण का गठन प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक के अन्तर्गत किया जाना चाहिए। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण एक पाँच सदस्यीय निकाय होना चाहिए जिसमें एक अध्यक्ष तथा चार सदस्य (सदस्य–सचिव सहित) सम्मिलित होने चाहिए। प्राधिकरण का भारत सरकार के सचिव रैंक का एक पूर्णकालिक सदस्य–सचिव होना चाहिए। प्राधिकरण का अध्यक्ष और सदस्य ऐसे व्यक्ति होने चाहिए जो सार्वजनिक जीवन में विख्यात हो और समाज के लिए जाने–माने योगदान करने वाले व्यावसायिक हों । प्राधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सिफारिशों

के आधार पर की जाएगी जिसमें प्रधानमंत्री तथा लोक सभा में विपक्ष के नेता सम्मिलित होंगे (व्याख्या: जिस मामले में लोक सभा में विपक्ष के नेता के रूप में मान्यता प्राप्त न हो, उस स्थिति में लोक सभा में विपक्ष में अकेले सबसे बड़े समूह के नेता को विपक्ष का नेता समझा जाएगा)

च– केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, अधिकारियों को कार्यक्षेत्र सौपंने के मामलों, संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के स्तर पर अधिकारियों की तैनाती के लिए पैनल तैयार करनेख् वरिष्ठ पदों के लिए कार्यावधि तय करने, ऐसे पदों के संबंध में निर्णय लेने के लिए, जिन्हें पार्श्व प्रवेश के लिए विज्ञापित किया जा सकता है तथा ऐसे अन्य मामलों में कार्यवाही करेगा , जो उसे सरकार द्वारा सौंपे जाएं।

छ– केन्द्रीय पुलिस एजेन्सियों में एस ए जी और उच्चतर स्तरों पर रिक्तियों को भरने के लिए भी ऐसी ही प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए। उदाहरण के लिए, केन्द्रीय अर्ध–सैनिक बलों मे वरिष्ठ पद, सी पी एम एफ, आई पी एस व सशस्त्र बलों के अधिकारियों से (अपना अल्प सर्विस कमीशन पूरा करने वाले अधिकारियों सहित) प्रतिस्पर्धा के लिए, खोल दिए जाने चाहिए। इसी प्रकार, सशस्त्र बलों और साथ ही सी पी ओ से आसूचना एजेन्सियों के लिए, आसूचना के क्षेत्र में अनुभव रखने वाले, अधिकारियों के नाम पर आसूचना एजेन्सियों में उच्चतर स्तरों पर तैनाती के लिए विचार किया जाना चाहिए।

16. (पैरा 10.12) सरकार से बाहर संगठनों में सिविल सेवकों की प्रतिनियुक्ति

क – ऐसे बाह्य संगठनों की सूची तैयार करने में, जिनके लिए सरकारी सेवकों के लिए प्रतिनियुक्ति पर जाने की अनुमति दी जा सकती है, प्रमुख आधार ऐसे संगठनों के उद्देश्य और कार्यकलाप होना चाहिए और न कि मात्र संगठनात्मक ढाँचा। इस समय सरकार को केवल ऐसे संगठनों में सिविल सेवकों के लिए प्रतिनियुक्ति की अनुमति दी जानी चाहिए जो मुख्यत: गैर–लाभ कमाने वाले कार्यकलापों में लगे हैं।

ख– इस नीति की तीन वर्ष के बाद समीक्षा की जा सकती है।

16. (पैरा 11.15) निष्पादन प्रबंधन पद्धति

क – एक उत्तम कर्मचारी निष्पादन आकलन पद्धति एक प्रभावी निष्पादन प्रबंधन पद्धति की एक पूर्वापेक्षा है। विद्यमान निष्पादन आकलन पद्धति को निम्नलिखित के अनुसार मजबूत बनाया जाना चाहिए :

- परामर्श को और अधिक परामर्शी औरपारदर्शी बनाना–सभी सेवाओं केलिए निष्पादन आकलन पद्धतियों को, अखिल भारतीय सेवाओं के संबंध में हाल ही में लागू पी ए आर की तरह ही संशोधित किया जाना चाहिए।

- निष्पादन आकलन प्रारूप कार्य–विशिष्ट बनाया जाना चाहिए–सिविल सेवकों के लिए निर्धारित आकलन प्रारूप में तीन खण्ड होने चाहिए, अर्थात (i) एक सामान्य खण्ड जो उस सेवा विशेष की आवश्यकताओं की पूर्ति करे जिससे अधिकारी संबंधित है, (ii) जिस विभाग में वह कार्य कर रहा है उसकी आवश्यकताओं और लक्ष्यों के आधार पर एक अन्य खण्ड, और (iii) अन्तिम खण्ड जिसमें अधिकारी द्वारा धारित पद से संबंधित विशिष्ट आवश्यकताओं और लक्ष्यों का उल्लेख किया जाए।

- *पूरे वर्ष के दौरान निष्पादन आकलन किया जाना चाहिए:* सभी सेवाओं के लिए विस्तृत कार्य–योजना और मध्यावधि समीक्षा की व्यवस्था की जानी चाहिए।

- अंकीय रेटिंग प्रदान करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार किए जाने की जरूरत है: रिपोर्टिंग अधिकारियों और समीक्षाकता अधिकारियों द्वारा अपने अधीनस्थों के लिए अंकीय रेटिंग प्रदान करने के लिए मार्गदर्शन प्रदान करने के वास्ते डी ओ पी टी द्वारा विस्तृत मार्गनिर्देश तैयार किए जाने चाहिए। निष्पादन प्रबंधन पद्धतियां लागू करने के लिए सिविल सेवकों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों के वास्ते प्रशिक्षण माड्यूल तैयार और लागू किए जाने चाहिए।

(ख) सरकार को अपने कर्मचारियों की वर्तमान निष्पादन आकलन पद्धति के कार्यक्षेत्र का विस्तार करके इसे और अधिक व्यापक निष्पादन प्रबंधन पद्धति (पी एम एस) में बदलना चाहिए।

(ग) सरकार में पी एम एस लागू करते समय इस बात पर बल दिया जाना चाहिए कि पी एम एस को मंत्रालय विभाग/संगठन विशेष के लिए उपयुक्त समग्र नीतिगत रूपरेखा के अन्दर तैयार किया जाना चाहिए। व्यक्ति के योगदान को संगठन के नीतिगत उद्देश्यों से सम्बद्ध करना भी जरूरी है। इसलिए प्रत्येक मंत्रालय/विभाग/संगठन के लिए यह आवश्यक है कि वह अध्याय 11 में वर्णित सामान्य बातों को शामिल करते हुए, अपने लिए संगत पी एम एस को प्रथागत बनाए।

(घ) विभागीय मंत्री और मंत्रालय के सचिव/विभागाध्यक्षों के बीच वार्षिक निष्पादन करारों पर हस्ताक्षर किए जाने चाहिए जिनमें वित्त वर्ष के दौरान किए जाने वाले कार्य का भौतिक और

सत्यापन योग्य ब्यौरा दिया जाए। वास्तविक निष्पादन का आकलन एक तृतीय पक्षकार, यथा केन्द्रीय लोक सेवा प्राधिकरण द्वारा वार्षिक निष्पादन करार के संदर्भ में किया जाना चाहिए। वार्षिक निष्पादन करार के संदर्भ में किया जाना चाहिए। वार्षिक निष्पादन करारों और तृतीय पक्षकार द्वार आकलन के परिणाम के ब्यौरे विधानमंडल को, निष्पादन बजट/आउटकम बजट के भाग के रूप में उपलब्ध कराए जाने चाहिए।

17. (पैरा 12.5) सिविल सेवकों का मानीटरन

क– सेवारत सिविल सेवकों के उत्कृष्ट कार्य को मान्यता प्रदान करने की जरूरत है जिसमें राष्ट्रीय पुरस्कार सम्मिलित हैं। उत्तम निष्पादन को मान्यता प्रदान करने के लिए राज्य और जिला स्तरों पर भी पुरस्कार प्रारंभ किए जाने चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ऐसे पुरस्कारों के लिए चयन एक तुरत, उद्देश्यपरक और पारदर्शी पद्धति के माध्यम से किया जाए क्योंकि ऐसे पुरस्कारों के मूल्य या तो वस्तुनिष्ठता द्वारा अथवा पारदर्शिता के अभाव में कम नहीं होना चाहिए। इसके अलावा, सभी संगठनों द्वारा उत्तम निष्पादन को पुरस्कृत करने के लिए सरल, मौखिक और लिखित सराहना से लेकर और अधिक स्पष्ट पुरस्कारों हेतु अपनी इन–हाउस पद्धति विकसित करनी चाहिए।

ख– पैराग्राफ 12.4.3.2 में वर्णित विदेश में नियुक्तियों हेतु चयन, केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की सिफारिशों के आधार पर किया जाना चाहिए। प्राधिकरण को पात्र उम्मीदवारों से आमंत्रित करने तथा ऐसे पदों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त अधिकारियों का एक पैनल तैयार करने के लिए उचित प्रक्रिया का पालन करना चाहिए।

ग– संगठन में कार्यरत प्रत्येक व्यक्ति के रोजगार कार्य की जाँच करना विभागाध्यक्ष की जिम्मेदारी ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि रोजगार कार्य सार्थक और चुनौतीपूर्ण है ताकि कर्मचारी उसे सौंपे गए कार्य के निष्पादन में संतोष की भावना प्राप्त करे। विभागाध्यक्ष इस प्रयोजनार्थ किसी व्यावसायिक एजेन्सी की सहायता प्राप्त कर सकता है।

घ – प्रत्येक विभागाध्यक्ष को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्यालय में एक सामन्जस्यपूर्ण कार्य माहौल का निर्माण हो। इस कार्य में उसकी सफलता उसके निष्पादन का आकलन करने में एक घटक होगा।

18. (पैरा 13.4) जवाबदेही

क – दो गहन समीक्षाओं की एक पद्धति –एक 14 वर्ष की सेवा पूरी होने के बाद और दूसरी 20 वर्ष की सेवा पूरी होने के बाद सभी सरकारी सेवकों के लिए लागू की जानी चाहिए।

ख– 14 वर्ष के बाद पहली समीक्षा से प्रमुख रूप से सरकारी सेवक को उसकी भावी उन्नति के लिए उसकी अच्छाइयों और कमियों के बारे में अवगत कराने का प्रयोजन सिद्ध होगा। 20 वर्ष बाद दूसरी समीक्षा मुख्य रूप से अधिकारी को सरकारी सेवा में और आगे जारी रखने के लिए उसकी उपयुक्तता का आकलन करने का काम करेगी। इस आकलन पद्धति की विस्तृत प्रक्रियाएं सरकार द्वारा तय किए जाने की जरूरत है।

ग– 20 वर्ष की सेवा के बाद समीक्षा करने पर जो सरकारी सेवक अनुपयुक्त पाए जाएं उनकी सेवाएं समाप्त कर दी जानी चाहिए। इसके संबंध में एक प्रावधान प्रस्तावित सिविल सेवा कानून में किया जाना चाहिए। इसके अलावा, नई नियुक्तियों के लिए यह स्पष्ट रूप से व्यवस्था की जानी चाहिए कि रोजगार की अवधि 20 वर्ष होगी। सरकारी सेवा में और आगे जारी रहना गहन निष्पादन समीक्षाओं के परिणाम पर निर्भर करेगा।

19. (पैरा 14.6) अनुशासनात्मक कार्यवाही

क– प्रस्तावित सिविल सेवा कानून में, स्वाभाविक न्याय के मापदण्ड को सन्तुष्ट करने के लिए न्यूनतम सांविधिक अनुशासनात्मक और बरखास्तगी प्रक्रियाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए तथा पालन की जाने वाली प्रक्रिया के ब्यौरे संबंधित सरकारी विभागों पर ही छोड़ दिए जाने चाहिए। विद्यमान मौखिक जाँच प्रक्रिया को एक अनुशासनात्मक बैठक अथवा साक्षात्कार में बदला जाना चाहिए जिसे बिना किसी ट्रेपिंग और न्यायालय विचारणों से अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं के सारांश ढंग से किसी वरिष्ठ अधिकारी द्वारा आयोजित किया जाना चाहिए। इसके लिए सी सी एस (सी सी ए) नियम 1965 को निरस्त करने की जरूरत होगी तथा इसके स्थान पर उचित विनियम बनाए जाने चाहिए।

ख– सेवा से हटाने और बरखास्तगी का कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए, सिवाय एक ऐसे प्राधिकारी द्वारा जिसका स्तर संबंधित सरकारी सेवक द्वारा धारित पद से कम से कम तीन स्तर ऊपर हो। बरखास्तगी और सेवा से हटाने के अन्य दण्ड ऐसे प्राधिकारी द्वारा आरोपित किए जा सकते हैं जिसका स्तर सरकारी सेवक के वर्तमान पद से कम से कम दो

स्तर ऊपर हो। कोई जाँच न आयोजित की जाए और आरोपित सरकारी सेवक को सुने जाने का अवसर न प्रदान किया जाए।

ग– सतर्कता दृष्टिकोण वाले मामलों में सी पी सी के साथ दो चरण परामर्श को समाप्त करके अनुशासनात्मक प्रक्रिया पूरी होने के बाद केवल द्वितीय चरण सलाह प्राप्त की जानी चाहिए। इसके साथ ही सतर्कता दृष्टिकोण वाले मामलों में सं.लो.से.आ. के साथ परामर्श करने की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए।

घ – सं. लो.से.आ. के साथ परामर्श सरकारी सेवकों की प्रस्तावित बरखास्तगी वाले मामलों में अनिवार्य होना चाहिए तथा अन्य सभी प्रकार के अनुशासनात्मक मामलों में सं. लो. से. आ. के क्षेत्राधिकार से छूट होनी चाहिए।

20. (पैरा 15.6) राजनीतिक कार्यपालिका और सिविल सेवकों के बीच संबंध

क– सिविल सेवाओं में राजनीतिक तटस्थता और निष्पक्षता सुरक्षित रखने की जरूरत है। इसकी जिम्मेदारी राजनीतिक कार्यपालिका और सिविल सेवाओं पर समान रूप से निर्भर करती है। इस पहलू को मंत्रियों के लिए नैतिक संहिता और सरकारी सेवकों के लिए आचरण संहिता में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

ख– आयोग, भष्टाचार रोकथाम अधिनियम, 1988 के तहत भ्रष्टाचार की परिभाषा की जाँच करते समय "शासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिश को दोहराना चाहेगा जिसमें यह सिफारिश की गई थी कि "अनुचित रूप से पक्षपात करने अथवा किसी को नुकसान पहुँचाने के प्राधिकार के दुरूपयोग " और "न्याय में बाधा पहुँचाने " को अधिनियम के तहत एक अपराध वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

ग– पक्षपात, भाई–भतीजावाद, भ्रष्टाचार और शक्ति के दुरूपयोग की शिकायतों से बचने के लिए सरकार में नियुक्ति हेतु कतिपय मानदण्ड निर्धारित करना आवश्यक है। ये मानदण्ड हैं:

(i) सभी सरकारी पदों के लिए भर्ती हेतु सुपरिभाषित प्रक्रिया।

(ii) सभी पदों पर भर्ती के लिए व्यापक प्रचार और खुली प्रतियोगिता।

(iii) भर्ती प्रक्रिया में विवेक को समाप्त नहीं तो न्यूनतम करना।

(iv) प्रमुख रूप से लिखित परीक्षा के आधार पर अथवा विद्यमान सार्वजनिक/बोर्ड/विश्वविद्यालय परीक्षा में निष्पादन के आधार पर, साक्षात्कार पर न्यूनतम भार के साथ चयन।

इन सिद्धान्तों को "सिविल सेवा विधेयक" में शामिल किया जा सकता है, जैसा कि आयोग द्वारा अध्याय 17 में सिफारिश की गई है।

21. (पैरा 16.17) सिविल सेवा संहिता

क – "सिविल सेवा मूल्यों" और "नैतिकता संहिता" को प्रस्तावित सिविल सेवा विधेयक में शामिल किया जाना चाहिए।

ख – सिविल सेवकों के लिए आचरण नियमों की इस अध्याय (अध्याय 16) में उल्लिखित मूल्यों और नैतिकता संहिता के आधार पर पुनर्संरचना किए जाने की जरूरत है।

22. (पैरा 17.5) सिविल सेवा कानून

एक नये सिविल सेवा विधेयक का मसौदा तैयार किया जाना चाहिए। प्रस्तावित विधेयक में निम्नलिखित मुख्य–मुख्य बातें शामिल की जा सकती हैं:

(I) *विधेयक का शीर्षक :* विधेयक को "सिविल सेवा विधेयक" कहा जा सकता है।

(II) *परिभाषाएं:* "सिविल सेवाओं" के अन्तर्गत सघ के अधीन, सिविल पद धारित करने वाले सभी कार्मिक सम्मिलित होंगे।

(III) *सिविल सेवा मूल्य:* सिविल सेवाएं तथा सिविल सेवक, संविधान को कायम रखने के प्रति अपनी वचनबद्धता, अपने कार्यों के निर्वहन के अलावा निम्नलिखित मूल्यों द्वारा मार्गदर्शित होंगे :

(i) सदैव पूर्ण सत्यनिष्ठा
(ii) निष्पक्षता और अ–भागीदारी
(iii) उद्देश्यपरकता
(iv) सरकारी सेवा के प्रति निष्ठा
(v) कमजोर वर्गों के प्रति सहानुभूति

विभागाध्यक्ष, अपने–अपने संगठनों में ये मूल्य प्रोत्साहित करने के लिए जिम्मेदार होंगे। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण, संघ के अधीन विभागों अथवा संगठनों में सिविल सेवा मूल्यों को अपनाने, अनुपालन और कार्यान्वयन की समय–समय पर समीक्षा कर सकता है।

IV. *नैतिकता संहिता:* सिविल सेवकों के लिए "नैतिकता संहिता" में निम्नलिखित को सम्मिलित किया जाना चाहिए:

(i) *सत्यनिष्ठा:* सिविल सेवक अपने अधिकारिक निर्णय निर्माण में मात्र रूप में सार्वजनिक हित द्वारा मार्गदर्शित होने चाहिए और न कि या तो अपने खुद, अपने परिवार अथवा अपने मित्रों के संबंध में किसी वित्तीय अथवा अन्य आधार पर।

(ii) *निष्पक्षता:* सिविल सेवक, अधिकारिक कार्य के निर्वहन में, जैसे कि प्रापण, भर्ती, सेवाएं प्रदान करने आदि में, किसी पक्षपातपूर्ण विचार से मुक्त गुणावगुणों के आधार पर, निर्णय लेंगे।

(iii) *सार्वजनिक सेवा के प्रति प्रतिबद्धता:* सिविल सेवकों को, उचित, प्रभावी, निष्पक्ष और विनम्रतापूर्वक ढंग से सेवाएं प्रदान करनी चाहिए।

(iv) *मुक्त जवाबदेही:* सिविल सेवक अपने निर्णयों और कार्यों के लिए जवाबदेह होंगे तथा उन्हें इस प्रयोजनार्थ उचित जाँच–पडताल हेतु अपने आपको समर्पित करने के लिए तैयार रहना चाहिए।

(v) *ड्युटी के प्रति निष्ठा:* सिविल सेवकों को सदैव अपनी ड्युटी और जिम्मेदारियों के प्रति पूर्ण और बेदाग कर्तव्यनिष्ठा बनाए रखनी चाहिए।

(vi) *उत्कृष्ट व्यवहार:* सिविल सेवकों को जनता के सभी सदस्यों के साथ सम्मान और विनम्रतापूर्वक व्यवहार करना चाहिए तथा सदा ऐसे ढंग से बर्ताव करना चाहिए जिससे सिविल सेवकों की समृद्ध परम्पराएं बनी रहें।

V. *भर्ती तथा सेवा शर्तें:* "सार्वजनिक सेवाओं" के लिए नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवा शर्तें इस अधिनियम के अन्तर्गत बनाए गए नियमों द्वारा शामिल होंगी। सं. लो. से. आ. अथवा एस एस सी के माध्यम से न की जाने वाली सभी नियुक्तियां के लिए भर्ती के निम्नलिखित सिद्धान्तों को शामिल किया जाना चाहिए:

(i) भर्ती के लिए सुपरिभाषित योग्यता–आधारित प्रक्रिया,

(ii) सभी पदों पर नियुक्ति के लिए व्यापक प्रचार और खुली प्रतियोगिता,

(iii) भर्ती प्रक्रिया में विवेक को यदि समाप्त नहीं तो कम से कम करना,

(iv) चयन, प्रमुख रूप से लिखित परीक्षा अथवा विद्यमान सार्वजनिक/बोर्ड/विश्वविद्यालय परीक्षा में निष्पादन के आधार पर, साक्षात्कार पर न्यूनतम भारांश के साथ।

संघ लोक सेवा आयोग और स्टाफ चयन पद्धतियों से बाहर की गई नियुक्तियों का एक स्वतंत्र एजेन्सी द्वारा आडिट किया जाना चाहिए तथा सरकार को उपयुक्त रूप से सिफारिश की जानी चाहिए । यह आडिट सं. लो. से. आ. के पर्यवेक्षण में किया जाना चाहिए।

VI. *नियुक्ति की गई शर्तें:* (1) सिविल सेवाक, अल्पावधिक नियुक्ति के लिए भर्ती और सम्मिलित सिविल सेवक को छोड़कर प्रारम्भिक नियुक्ति की तारीख से 20 वर्ष की अवधि के लिए पद धारित करेगा; (2) उसके पद धारण के दौरान सिविल सेवक और भारत सरकार के बीच सम्बन्ध भी इस सम्बन्ध में बनाए गए नियमों द्वारा शामिल होंगे। सभी सरकारी सेवकों की, क्रमश: 14 वर्ष और 20 वर्ष की सेवा पूरी होने के बाद दो गहन समीक्षाएं की जाएंगी। 20 वर्ष के बाद उनका सेवा में जारी में रहना इन समीक्षाओं के परिणामों पर निर्भर करेगा। इस बात की स्पष्ट रूप से व्यवस्था की जानी चाहिए कि सभी नई भर्ती 20 वर्ष की अवधि के लिए होगी और 20 वर्ष के बाद उनका जारी रहना गहन समीक्षाओं के परिणाम पर निर्भर करेगा।

VII. *सरकार में वरिष्ठ पदों पर नियुक्तियाँ:* सरकार में संयुक्त सचिव और ऊपर के सभी पद (संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों सहित), "वरिष्ठ प्रबंधन समूह" के तहत सम्मिलित होंगे। यह सभी पदों पर लागू होगा, जिनमें इस समय संगठित समूह "क" सेवाओं के साथ संवर्ग में शामिल सभी पद सम्मिलित होंगे। इस समूह में पदों केलिए सभी नियुक्तियाँ केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण की सिफारिशों के आधार पर की जाएंगी, जो अधिकारी के विगत निष्पादन की जाँच करेगा और उसकी भावी क्षमता का भी आकलन करेगा। केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण द्वारा सरकार में पद के लिए उपयुक्त अधिकारियों के एक पैनल की सिफारिश की जाएगी जिसमें से सरकार अधिकारी/व्यक्ति का चयन कर सकती है।

VIII. *कार्यावधि का निर्धारण:* सभी वरिष्ठ पदों के लिए एक विनिर्दिष्ट कार्यावधि होनी चाहिए। विभिन्न पदों के लिए कार्यावधि निश्चित करने का काम भी इस स्वतन्त्र एजेन्सी केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को सौंपा जाना चाहिए।

IX. *वरिष्ठ पदों के लिए चयन हेतु उम्मीदवारों के पूल को व्यापक बनाना:* सरकारी पद्धति से बाहर के उम्मीदवारों को वरिष्ठ स्तरों पर (अपर सचिव और उससे ऊपर) कतिपय पदों के लिए प्रतियोगिता करने की अनुमति दी जानी चाहिए। इन पदों के विनिर्धारण का काम केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण को सौंपा जाना चाहिए।

X. *सिविल सेवकों की सेवा से बरखास्तगी, हटाना आदि:* अनुच्छेद 310 और 311 निरस्त किए जाने के बाद(जैसी कि "शासन में नैतिकता" पर रिपोर्ट में सिफारिश की गई है) सरकारी सेवकों के खिलाफ मनमानी कार्रवाई के विरूद्ध सुरक्षोपायों की नए कानून में व्यवस्था की जानी चाहिए। इन सुरक्षोपायों में निम्नलिखित सम्मिलित किए जाने चाहिए:

(i) सेवा से हटाने और बरखास्तगी का कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए। सिवाए एक प्राधिकरण के, जो सरकारी सेवक द्वारा धारित पद से कम से कम तीन स्तर ऊपर होना चाहिए।

(ii) अन्य दण्ड–सेवा से बरखास्तगी और हटाने के अलावा, उस प्राधिकारी द्वारा आरोपित किए जाने चाहिए, जिसका स्तर सरकारी सेवक द्वारा धारित वर्तमान पद से कम से कम दो स्तर ऊपर हो।

(iii) कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि कोई जांच आरोपित न की जाए और अभियुक्त सरकारी सेवक को सुने जाने का अवसर न दिया जाए।

(iv) संगठन के प्रधान को, सरकार द्वारा समय–समय पर जारी सामान्य मार्गनिर्देशों के अध्यधीन, जाँच प्रक्रिया के संबध में ब्योरे निर्धारित करने की शक्ति होनी चाहिए।

XI. सरकार में प्रत्येक संगठन के लिए एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति अनिवार्य होनी चाहिए।

XII. केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण का गठन:

(i) केन्द्रीय सरकार, सरकारी राजपत्र में एक अधिसूचना के जरिए, "केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" के रूप में ज्ञात एक निकाय का गठन करेगी, जो इस अधिनियम के

अन्तर्गत उसे सौंपी गई शक्तियों का इस्तेमाल करेगा और तथा कार्यों का निष्पादन करेगा।

(ii) "केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" एक पाँच सदस्यीय निकाय होगा जिसमें एक अध्यक्ष और चार सदस्य सम्मिलित होंगे (सदस्य-सचिव सहित)। "प्राधिकरण" का एक पूर्णकालिक सदस्य-सचिव होगा जिसका रैंक भारत सरकार के सचिव का होगा। प्राधिकरण का अध्यक्ष और सदस्य सार्वजनिक जीवन में प्रख्यात व्यक्ति और सोसायटी में जाने-माने योगदान वाले व्यावसायिक होंगे। प्राधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सिफारिशों के आधार पर की जाएगी जिसमें प्रधान मंत्री और लोक सभा में विपक्ष का नेता सम्मिलित होगा(स्पष्टीकरण: जिस मामले में लोक सभा में विपक्ष के नेता के रूप में कोई मान्य नहीं हो, लोक सभा में विरोध में एकल सबसे बडे समूह के नेता को विपक्ष का नेता समझा जाएगा।)

XIII. *"केन्द्रीय सिविल सेवा प्राधिकरण" के कार्य:* केन्द्रीय प्राधिकरण निम्नलिखित कार्यों का निर्वहन करेगा:

(i) केन्द्रीय सरकार के अधीन विभागों और संगठनों में सिविल सेवा मूल्यों को अपनाने, अनुपालन और कार्यान्वयन की समीक्षा करना और केन्द्रीय सरकार को रिपोर्टें प्रस्तुत करना।

(ii) सेवा के 13 वर्ष पूरा हो जाने पर अखिल भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सिविल सेवा के सभी अधिकारियों को कार्यक्षेत्र आवंटित करना।

(iii) भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर नियुक्तियों हेतु मानदण्ड और मार्गनिर्देश तैयार करना।

(iv) भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर तैनाती के लिए अधिकारियों का आकलन और नामों की सिफारिश करना।

(v) भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर पदों का विनिर्धारण करना, जिन्हें सभी स्रोतों से भर्ती के लिए खोला जा सकता है।

(vi) **भारत सरकार में "वरिष्ठ प्रबंधन स्तर" पर पदों के संबध में कार्यावधि निश्चित करना।**

(vii) **संसद को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना।**

XIV. ***सरकार में कार्यपालक एजेन्सियों का सृजन:*** **सरकार को कुछ अथवा सभी विद्यमान विभागों को "कार्यपालक एजेन्सियों" में पुनर्गठित अथवा सृजित करने का प्राधिकार होना चाहिए। मंत्रालयों की भूमिका प्रमुख रूप से नीति निर्माण की होनी चाहिए तथा उनका कार्यान्वयन कार्यपालक एजेन्सियों पर छोड़ दिया जाना चाहिए।**

संलग्नक- I (I)

ए आई एस के लिए प्रश्नावली

सिविल सेवा सुधारों के संबंध में मुद्दे

क्या प्राप्त करने की जरूरत है

1. सही व्यक्ति को सही स्थान पर तैनात करना-दक्षता, प्रतिबद्धता और परिणामों के मुद्दे: सरकारी सेवकों की गुणवत्ता, प्रशासन के परिणाम और आउटकम के प्रमुख निर्धारक हैं। सेवा में दक्षता और सुपुर्दगी सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त भर्ती प्रक्रियाएं महत्वपूर्ण हैं।

   (क) यह सुनिश्चित करने के लिए क्या पद्धति है कि सरकार में प्रमुख सार्वजनिक कार्यालयों में सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्तियों की नियुक्ति की जाए।

   (ख) क्या प्रारम्भिक भर्ती पद्धति में किसी परिवर्तन की जरूरत होगी और क्या विद्यमान आयु सीमा उचित है ?

   (ग) क्या सेवाओं का आवंटन वर्तमान की तरह भर्ती के समय किया जाए अथवा क्या यह एकसमान प्रशिक्षण पूरा होने के बाद किया जाए और यह अभिरुचि और निष्पादन पर आधारित होना चाहिए ?

   (घ) क्या, समय के साथ आरोहण के साथ सरकारी सेवकों की कैरियर-आधारित अफसरशाही, परिणाम प्राप्त करने के लिए सर्वोत्तम समाधान है ? अथवा क्या एक गारंटीशुदा कार्यावधि के साथ चुनाव और प्रतियोगिता के लिए खुले प्रत्येक प्रमुख पद के साथ एक पद-आधारित अफसरशाही बेहतर विकल्प है ? ऐसी प्रतियोगिता और चुनाव को कैसे बढ़ावा दिया जा सकता है/संस्थागत बनाया जा सकता है ?

   (ड.) हम कार्यावधि की स्थिरता कैसे सुनिश्चित करें ?

   (च) क्या सिविल सेवकों और राजनीतिक नेतृत्व के बीच कोई असामन्जस्य है ? यदि हाँ तो क्या हमें उनकी भूमिकाओं की और तीखी परिभाषा संहिताबद्ध करने की जरूरत है ?

2. संसाधन और समय पर्याप्तता, पूर्वानुमान और जवाबदेही: तैनातियों की वर्तमान पद्धति के अन्तर्गत परिणामों की आकांक्षाओं की स्पष्ट रूप में व्याख्या नहीं की जाती । इसलिए यह सुझाया गया है कि यह बेहतर होगा यदि अधिकारी के लिए कार्य के संबंध में प्रमुख लक्ष्य सौंप दिए जाएं और इसे "प्रमुख परिणाम करार" के माध्यम से संस्थागत बनाया जाए। अधिकारी के लिए, पर्याप्त प्राधिकार और संसाधनों के साथ एक स्पष्ट अधिदेश दिया जाए।

संलग्नक- I (I) जारी

क- क्या सरकार में वरिष्ठ पदों पर "प्रमुख परिणाम करार" निष्पादित करना वांछनीय होगा ? क्या कोई विकल्प है ?

ख- क्या निष्पादन लक्ष्यों को कतिपय प्राचलों-कार्यावधि, प्रत्यायित, प्राधिकार और संसाधनों के साथ जोडना सम्भव होगा ?

ग- सरकार बदलने अथवा सरकारी नीतियों में बदलाव होने की स्थिति में "प्रमुख परिणाम करारों" का क्या होगा ?

3. प्राधिकार को जवाबदेही के साथ मिलाना: प्रबंधन का यह बुनियादी सिद्धान्त है कि जिम्मेदारी को प्राधिकार से अलग नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, हमारे सार्वजनिक प्रशासन में सामान्यत: यह देखा गया है कि प्राधिकार और जवाबदेही के बीच, अत्यधिक केन्द्रीयकरण के साथ-साथ बेमेलपन है।

क- हम प्रशासन को कितने प्रभावशाली ढंग से विकेन्द्रीकृत कर सकते हैं-ऊर्ध्वाधर रूप में और समानान्तर रूप में ?

ख- उदाहरण के लिए क्या हम निर्णय निर्माताओं को सु-परिभाषित जिम्मेदारियाँ सौंप सकते हैं जो फाइलों को ऊर्ध्वाधर रूप में चलाने की बजाए उसे सहायता प्रदान वाले स्टाफ की एक टीम का नेतृत्व करें ?

ग- क्या पद्क्रम पद्धति की बजाए निर्माण-निर्माणोन्मुखी पद्धति की ओर बढने की जरूरत हैं ? उदाहरण के लिए क्या हम फाइलों को ऊर्ध्वाधर बढाने की बजाए उसकी सहायता करने वाली स्टाफ की एक टीम का नेतृत्व करने के लिए सुनिश्चित जिम्मेदारियों के साथ निर्णाय निर्माता नियुक्त कर सकते हैं।

घ- हम सरकारी विभागों में पदक्रम प्रणालियों को किस प्रकार कम से कम कर सकते हैं ?

ड. - क्या सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए नीति निर्माण से अलग और भिन्न कार्यपालक एजेन्सियां स्थापित करने का कोई मामला है ?

सिविल सेवा सुधारों के सिद्धान्त

1. शक्ति की विसंगति को दूर करना: इस बात पर बल दिया गया है कि शासन में शक्ति के इस्तेमाल में असन्तुलन है। प्राय: रीतिबद्ध कठोरताएं, अनावश्यक जटिलताएं और अत्यधिक

संलग्नक- I (I) जारी

विकेन्द्रीकरण सरकारी सेवकों को सकारात्मक परिणाम प्राप्त करने में अप्रभावी और लाचार बना देता है। दूसरी ओर कानून के प्रत्यक्ष उल्लंघन के जरिए प्राधिकार के दुरूपयोग की नकारात्मक शक्ति, तुच्छ तानाशाही और कण्टक मूल्य पर वस्तुत: कोई नियंत्रण नहीं होता। हमारे समाज में शक्ति के बेमेलपन द्वारा यह स्थिति और भी खराब हो जाती है। "विशेषाधिकार प्राप्त" सरकारी पद सरकार के सबसे निचले कार्यकर्ताओं को अधिकांश नागरिकों की तुलना में, अत्यंत गरीबी, निरक्षरता और सामंतवादी संस्कृति को देखते हुए, अपार शक्ति प्रदान करते हैं। यह आग्रह किया गया है कि सार्वजनिक सेवा सुधारों के किसी भी प्रयास में इसे ठीक करने की जरूरत है।

क- हम सिविल सेवकों को और अधिक सेवा-उन्मुख और नागरिक-केन्द्रिक कैसे बना सकते हैं ?

ख- सरकारी सेवकों को जनता के प्रति जवाबदेह बनाने के लिए किन उपायों की जरूरत है ?

ग- बेहतर ढंग से सेवा प्रदान करने के लिए सुविज्ञ सार्वजनिक मार्ग और शान्तिपूर्ण नागरिक बोध प्रोत्साहित करने के लिए क्या संस्थागत पद्धति है ?

2. सिविल सेवकों को अनुचित राजनीतिक हस्तक्षेपों से बचाना : प्रजातंत्र में, सिविल सेवा, निर्वाचित सरकार के प्रति जवाबदेह होती है। यह आलोचना की जाती है कि अधिकाधिक पक्षपातपूर्ण हस्तक्षेप और अन्तरंगता कानून के शासन का अवमानना कर रहे हैं और वैयक्तिक निरंकुशता को प्रोत्साहित कर रहे हैं, प्रोत्साहनों में विकृति पैदा करते हैं तथा भ्रष्टाचार की अनदेखी कर रहे हैं। इससे सरकारी सेवकों के मनोबल पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है।

क- हम वैध हस्तक्षेप और अनुचित हस्तक्षेप के बीच और अधिक स्पष्ट सीमांकन कैसे कर सकते हैं ?

ख- क्या ऐसी कोई पद्धति विकसित की जा सकती है जिससे सिविल सेवकों को अनुचित राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाया जा सके ?

ग- क्या पद्धति के लिए सांविधिक समर्थन की जरूरत है ? कैसे ?

3. कार्यावधि की स्थिरता और प्रतियोगिता के साथ व्यावसायिकता: बार-बार यह आग्रह किया जाता है कि महत्वपूर्ण क्षेत्रों, जैसे कि पुलिस-व्यवस्था, न्याय प्रदान करने, शिक्षा, स्वास्थ्य देख-रेख, परिवहन, भूमि प्रबंधन आदि में आधुनिक प्रशासन की जटिल चुनौतियों को समझने की जरूरत

संलग्नक- I (I) जारी

है। ये सभी पेचीदा मुद्दे हैं जिनमें कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता, क्षेत्र में लम्बे अनुभव और गहरी समझ की जरूरत है। सार्वजनिक प्रणाली में उत्कृष्टता को बढ़ावा देने की जरूरत है। विद्यमान प्रक्रियाओं और प्रथाओं से कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता विकसित करने में पर्याप्त मदद नहीं मिलती और न ही इनसे उपलब्ध कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का उपयोग करने में मदद मिलती है।

क- सिविल सेवाओं में कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का कैसे विकास किया जाए?

ख- सिविल सेवकों को उनके कैरियर के किस स्तर पर विशेषज्ञता के विशिष्ट क्षेत्र सौंपे जाएं ? ऐसे 5 अथवा 6 कार्यक्षेत्रों का उल्लेख करें जिनके अन्तर्गत सभी सरकारी कार्यों को वर्गीकृत किया जा सकता है?

ग- हम, सिविल सेवा से बाहर उपलब्ध कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का कैसे उपयोग कर सकते हैं ?

घ - यह सुनिश्चित करने के लिए कि सरकारी रोजगार सर्वोत्तम कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता वाले व्यक्ति को प्राप्त हो, क्या पद्धति विकसित की जा सकती है ?

ड.- कार्यावधि की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए किस पद्धति की जरूरत है?

च- क्या सभी भावी पद और ऊर्ध्वाधर गतिशीलता चुने हुए समनुदिष्ट कार्यक्षेत्रों तक कठोरत: सीमित रखे जाएं ?

छ- कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का निर्माण करने में मदद देने के वास्ते हम प्रशिक्षण कार्यक्रमों की पुनर्संरचना कैसे कर सकते हैं ?

4. जवाबदेही : यह आम धारणा है कि जवाबदेही की विद्यमान पद्धति अपर्याप्त है। एक ओर निष्पादन न करने की दलील दी जाती है और दूसरी ओर दक्षता ओर सत्यनिष्ठता को पर्याप्त रूप में मान्यता अथवा पुरस्कृत नहीं किया जाता।

क- क्या विद्यमान जवाबदेही पद्धतियों को सुदृढ़ करने की जरूरत है ? यदि हाँ तो कृपया अपेक्षित परिवर्तनों का उल्लेख करें !

ख- क्या हम सार्वजनिक कार्यकर्ताओं के निष्पादन का मानीटरन करने के लिए स्वतन्त्र विनियामकों और एजेन्सियों की एक पद्धति की परिकल्पना कर सकते हैं ?

ग- क्या हम सेवा प्रदान करने में जवाबदेही लागू करने में पणधारियों को शामिल कर सकते हैं ?

संलग्नक- I (I) जारी

5. आउटकम अनुस्थापन: सरकार में अधिकांश मानीटरन परिव्यय के विरूद्ध व्यय के मापन के माध्यम से और ज्यादा से ज्यादा परिभाषित परिणामों के माध्यम से किया जाता है। स्पष्टत: हमें आउटकम के मापन की दिशा में और आगे बढ़ना है। "प्रारम्भिक आडटकम बजट-व्यवस्था" प्रक्रियाओं के साथ इस दिशा में परिवर्तन की शुरूआत पहले ही की जा चुकी है। इस बदलाव को आउटकम की दिशा में तेज करने के लिए, अभिवृत्तियों, मानीटरन और आकलन पद्धतियों में बड़े परिवर्तन करने, प्रोत्साहन व जवाबदेही उपाय आवश्यक हैं।

क- हम वरिष्ठ कार्यकताओं के निष्पादन को आउटकम के साथ कैसे जोड़ सकते हैं ?

ख- आउटकम को मापने के लिए क्या सर्वोत्तम उपाय हैं ?

ग- हम, सिविल सेवकों में परिणाम से आउटकम के प्रति अभिवृत्तिमूलक बदलाव कैसे ला सकते हैं ?

घ- क्या पणधारियों, शीर्षों और कनिष्ठ सहयोगियों द्वारा आकलन से आउटकम अनुस्थापन प्रोत्साहित हो सकता है ?

बेहतर निष्पादन के लिए प्रोत्साहन प्रदान करना

1. उच्च पदों पर विद्यमान सिविल सेवाओं का एकाधिकार समाप्त होना चाहिए: इस समय भारत में सभी सिविल सेवाएं संवर्ग-आधारित हैं, अर्थात व्यक्ति सेवा में आते हैं और ऊपर चढते जाते हैं। इसका स्वाभाविक परिणाम यह है कि बहुत कम पार्श्विक प्रविष्टियां होती हैं और सिविल सेवाओं का वास्तव में सरकार में सभी पदों पर एकाधिकार है। ज्ञान के तेजी से विस्तार, कतिपय क्षेत्रों में बढ़ती जटिलताओं, निजी क्षेत्र के तीव्र विस्तार के फलस्वरूप सरकार से बाहर बडी मात्रा में विशेषज्ञता का विकास हुआ है। अक्सर यह प्रश्न पूछा जाता है कि क्या सरकार में वरिष्ठ पदों पर सिविल सेवा का एकमात्र एकाधिकार बना रहना चाहिए ?

क- क्या केवल कैरियर-आधारित सिविल सेवक सदा शीर्ष सरकारी पद ग्रहण करने के लिए सर्वाधिक उपयुक्त हैं ?

ख- क्या पार्श्विक प्रविष्टि से सिविल सेवाओं में और अधिक व्यावसायिकता तथा ज्ञान आएगा ? कृपया ऐसे उपाय के सम्भावित नकारात्मक परिणामों का उल्लेख करें ?

संलग्नक- I (I) जारी

ग- किन स्तरों पर पार्श्विक प्रविष्टि की अनुमति दी जानी चाहिए ? ऐसी पार्श्विक भर्ती की क्या पद्धति होनी चाहिए ?

2. बेहतर निष्पादन के लिए प्रोत्साहन: वांछित आउटकम प्राप्त करने के लिए एक अभिप्रेरित और इच्छुक सिविल सेवा सर्वोत्तम साधन है। अभिप्रेरण, प्रोत्साहनों के माध्यम से प्राप्त होता है। सरकार में प्रोत्साहन प्रणाली बेहतर निष्पादन को प्रेरित करने के लिए कमजोर और अपर्याप्त है। अभिप्रेरण के लिए पदोन्नति के साधन का भी अधिकांशत उपयोग नहीं किया जाता है क्योंकि दक्षता और निष्पादन की बजाए सामान्यत: वरीयता के सिद्धान्त का पालन किया जाता है। यह भी नोट किया गया है कि प्राय: सिविल सेवक अपने कामकाज में "न्यूनतमवादी" दृष्टिकोण का पालन करते हैं, जिसमें सरकार में उनकी भागीदारी न्यूनतम होती है और वे अपना कार्य उन फाइलों को निपटाने में, जो उन्हें प्रस्तुत की जाती हैं और बैठकों में भाग लेने तक सीमित रखते हैं।

क- निष्पादनोन्मुखी सिविल सेवा को किस प्रकार संस्थागत बनाया जाए? हम सिविल सेवा को और अधिक सक्रिय कैसे बना सकते हैं ?

ख- विद्यमान निष्पादन आकलन पद्धति में किन परिवर्तनों की आवश्यकता होगी ?

ग- बेहतर निष्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए क्या प्रोत्साहन दिए जा सकते हैं ?

घ- यदि हम प्रमुख पदों पर प्रतियोगिता, उत्कृष्टता और पार्श्विक प्रवेश को प्रोत्साहित करना चाहें तो क्या विद्यमान क्षतिपूर्ति पैकेज पर्याप्त होगा ?

3. सेवानिवृत्ति के लिए पद्धति: निष्पादन-आधारित सिविल सेवा का एक स्वाभाविक परिणाम गैर-निष्पादनकर्ताओं की छटनी करना होगा। विद्यमान व्यवस्था में, प्रत्येक के लिए आजीवन रोजगार सुरक्षा है चाहे उसका निष्पादन कैसा भी हो। सशस्त्र बलों ने अपने अधिकारियों के लिए एक समय पर खरी उतरी छटनी प्रणाली विकसित की है।

क- हम विद्यमान पद्धति को और अधिक प्रभावी, उद्देश्यपरक और पारदर्शी बनाने के लिए इसे कैसे सुदृढ़ कर सकते हैं ?

ख- क्या सशस्त्र बलों में विद्यमान पद्धति की तरह ही सिविल सेवाओं में विभिन्न स्तरों पर पदोन्नति और बहिर्गमन की पद्धति अपनाई जा सकती है ?

संलग्नक- I (I) जारी

4. सहज प्रवेश और बहिर्गमन के लिए चलती-फिरती द्वार पद्धति: यदि सरकार में पार्श्विक प्रवेश की अनुमति दी जाए तो यह तर्कसंगत है कि सरकारी अधिकारी सरकार से बाहर उद्योग और शैक्षिक जगत का अनुभव प्राप्त करे। ऐसे अनुभव से विशेषज्ञता और व्यावसायिकता प्रोत्साहित होगी। फिलहाल, सिविल सेवकों को स्वैच्छिक संगठनों में कार्य करने की अनुमति है तथा कुछेक ने इस सुविधा का लाभ उठाया है।

क- क्या सिविल सेवकों को विशिष्ट अवधियों के लिए निजी क्षेत्र और शिक्षा जगत में कार्य करने की अनुमति दी जाए ? यदि हाँ, तो हम किस प्रकार वेतन पैकेज निश्चित/विनियंत्रित करें ?

ख- क्या सिविल सेवकों के निजी क्षेत्र में जाने में हित का कोई संघर्ष होगा और इसका कैसे समाधान किया जा सकता है ?

ग- किन चैकों और संतुलनों की आवश्यकता है ?

सिविल सेवा कानून

संविधान के अनुच्छेद 309 में सिविल सेवाओं के संबंध में कानून के अधिनियमन की व्यवस्था है किन्तु 50 वर्ष से अधिक की अवधि बीत जाने के बाद भी उक्त अनुच्छेद के प्रावधान के तहत सेवा नियमों की पुरानी पद्धति और अधिसूचनाओं का पालन किया जा रहा है। यह दलील दी जाती है कि सिविल सेवाओं के प्रबंधन के सभी पहलुओं से डील करने के लिए उपयुक्त निकायों की स्थापना करके तथा मूल्यों को प्रतिपादित करते हुए एक व्यापक सिविल सेवा कानून आवश्यक है।

क- क्या सिविल सेवा कानून आवश्यक है ? यदि हाँ तो ऐसे कानून की मुख्य-मुख्य बातें क्या होनी चाहिए ?

ख- क्या लोक सेवा आयोग की भूमिका का विस्तार किया जाना चाहिए अथवा क्या यह आवश्यक है कि किसी अन्य निकाय की स्थापना की जाए ? यदि हाँ तो इसकी प्रकृति और भूमिका का उल्लेख करें।

ग- हम कैसे सिविल सेवाओं के प्रभावी कामकाज के लिए प्रमुख आवश्यकताओं-सुरक्षा की भावना, प्रभावशीलता और जवाबदेही-का समाधान कर सकते हैं ? क्या अनुच्छेद 311 की पुनर्संरचना करने की जरूरत हैं ? यदि हाँ तो सिविल सेवाओं के प्रभावी कार्यकरण के लिए कानूनी संरचना में क्या परिवर्तन किए जाने चाहिए ?

संलग्नक- I (I) जारी

अखिल भारतीय सेवाएं

1. ए आई एस की सही प्रकृति बनाए रखना- संवर्गों का क्षेत्रीयकरण: अखिल भारतीय सेवाओं का तर्क दोहरा है: अधिकारियों का, एकता और एकीकरण को प्रोत्साहित करते हुए एक राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य होगा; अधिकारियों में, स्वैच्छाचारी राजनीतिज्ञों के प्रहारों का सामना करने के इरादे का साहस होगा और वे बिना किसी उत्पीड़न के भय के सार्वजनिक हित की सुरक्षा करने में समर्थ होंगे। यद्यपि, आई ए एस, आई पी एस और आई एफ एस अखिल भारतीय सेवाएं है किन्तु काफी सीमा तक उन्हें राज्य सेवाएं समझा गया हैं क्योंकि अधिकारी अपने कैरियर का अधिकांश समय उस राज्य में बिताता है जहाँ उसे आवंटित किया गया है। पिछले कुछ वर्षों के दौरान कुछ संवर्ग पसंदीदा संवर्ग बन गए हैं तथा इससे कुछ अधिकारियों के बीच असंतोष की भावना पैदा होती है। इससे भी महत्वपूर्ण यह है कि ऐसे उदाहरण हैं जब प्रमुख सरकारी अधिकारी संवैधानिक मूल्यों और राष्ट्रीय एकता की अनिवार्यताओं का संरक्षण करने में असमर्थ रहे हैं क्योंकि वे अडियल राज्य सरकार के हाथों उत्पीड़न से डरते हैं। ऐसे मामलों में, हमें विसम्मत सरकारी अधिकारियों को उनके राजनीतिक मास्टरों की नाखुशी से संरक्षण प्रदान करने और उन्हें मजबूत बनाने की जरूरत है। चुनौती यह है कि उन सेवाओं की अखिल भारतीय प्रकृति को कैसे बनाए रखा जाए?

   क- क्या आज अखिल भारतीय सेवाओं की कोई प्रासंगिकता है ?

   ख- इन सेवाओं की अखिल भारतीय प्रकृति को पुनर्बलित करने के लिए क्या किए जाने की जरूरत है ?

   ग- क्या क्षेत्रीय संवर्ग एक समाधान हो सकता है? किन अन्य विकल्पों पर विचार किया जा सकता है ?

2. व्यावसायिकता और कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का विकास: अखिल भारतीय सेवाओं द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों में जटिलता दिन-प्रतिदिन बढ़ती जा रही है। सामान्यवादी प्रशासक की अवधारणा गम्भीर खतरे में है। यह आवश्यक है कि अधिकारी कुछ विशेषज्ञता का विकास करें तथा उन्हें उस क्षेत्र में विशेषज्ञता का विकास करने के अवसर प्राप्त हों।

   क- क्या विद्यमान पद्धति के अन्तर्गत विशेषज्ञता प्राप्त करने की गुंजाइश है ? क्या बाधाएं हैं?

संलग्नक- I (I) जारी

ख- अखिल भारतीय सेवाओं के बीच कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता प्राप्त करने के लिए क्या किए जाने की जरूरत है ?

ग- राज्य विषयों को हेण्डल करने के लिए अपेक्षित दक्षता सेट कुछ भिन्न हैं जो संघ में सरकार के लिए जरूरी हैं ? विशेषज्ञता को प्रोत्साहित करते हुए हम किस प्रकार दोनों की जरूरतों को पूरा कर सकते हैं ?

3. विशेषज्ञता प्रशिक्षण : अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारियों के सेवाकालीन प्रशिक्षण के लिए एक व्यापक पद्धति है। किन्तु अधिकारियों को विशेषज्ञता प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए कोई गम्भीर प्रयास नहीं किया गया है। यदि अधिकारी द्वारा कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता विकसित की जानी है तो यह आवश्यक है कि उसे उस कार्यक्षेत्र में अनुभव के साथ-साथ उस कार्यक्षेत्र के लिए संगत दक्षताएं और ज्ञान प्रदान किया जाए ।

क- क्या विद्यमान प्रशिक्षण कार्यक्रमों से कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का निर्माण करने में मदद मिलती है ?

ख- अधिकारियों को विशेषज्ञता प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए क्या किए जाने की जरूरत है ?

4. जिला प्रशासन:

क- स्थानीय शासनों और उनके उतरोत्तर सशक्तीकरण के संबंध में संवैधानिक प्रावधानों के संदर्भ में, आने वाले वर्षों में जिला कलेक्टरों की क्या भूमिका होनी चाहिए ? क्या अधिकारी वर्तमान रूप में कार्य करेगा ?

ख- आने वाले दशकों में जिला प्रशासन में आप कैसे संरचनात्मक और कार्यात्मक विभाजन की परिकल्पना करते हैं ?

ग- पुलिस कामकाज की बढ़ती विशेषज्ञता और तीव्र शहरीकरण से उत्पन्न हो रही कानून व्यवस्था और अपराध नियंत्रण के लिए विशेष चुनौतियों को देखते हुए भविष्य में सार्वजनिक व्यवस्था से निपटने में डी एम की क्या भूमिका होनी चाहिए ?

घ- क्या जिला स्तर पर वर्तमान आपदा प्रबंधन पद्धति संतोषजनक है ? भविष्य में आपदा और संकट प्रबंधन के लिए कैसी व्यवस्था की जानी चाहिए ?

संलग्नक- I(2)

केन्द्रीय सेवाओं के लिए प्रश्नावली

सिविल सेवा सुधारों के संबंध में मुद्दे

क्या प्राप्त करने की जरूरत है

1.1 प्रारम्भिक : बडे व्यवस्थित मुद्दों पर विचार करने से पहले, आपको अपनी सेवा के संबंध में अपने परिप्रेक्ष्य को समझना उपयोगी होगा। इस संदर्भ में:

क- कृपया अपनी सेवा से संबंधित प्रमुख मुद्दों का उल्लेख करें जिनका समाधान करने की जरूरत है तथा अपनी समझ के अनुसार अपनी सेवा की भावी आवश्यकताओं का उल्लेख करें।

ख- ऐसी उभरती आवश्यकताओं को कैसे पूरा किया जाए- प्रशिक्षक के जरिए, प्रारम्भिक नियुक्ति की विद्यमान अवधि का पुनर्विलोकन करके अथवा किसी अन्य तरीके से (विनिर्दिष्ट किया जाए) ?

ग- यदि उभरती चुनौतियों के प्रति अपनी सेवा को अनुकूल बनाकर, प्रशिक्षण का उपयोग एक प्रमुख साधन के रूप में किया जाना है तो क्या इसे "कैरियर योजनाओं" के साथ जोड़ने और प्रशिक्षण कार्यक्रमों में निष्पादन को भारांश प्रदान करने की जरूरत है तथा किस सर्वोत्तम ढंग से ऐसे उपायों को कार्यान्वित किया जा सकता है ?

1.2 सही व्यक्ति को सही स्थान पर तैनात करना: दक्षता प्रतिबद्धता का मुद्दा और आउटकम: प्रशासन के परिणाम और आउटकम में सरकारी सेवकों की गुणवत्ता प्रमुख निर्धारक है। सेवाओं में दक्षता और सुपुर्दगी सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त भर्ती प्रक्रियाएं महत्वपूर्ण हैं।

क- यह सुनिश्चित करने के लिए किस पद्धति की जरूरत है कि सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्तियों को सरकार में प्रमुख सार्वजनिक पदों पर नियुक्त किया जाए?

ख- क्या प्रारम्भिक भर्ती पद्धति में किसी परिवर्तन की आवश्यकता है और क्या विद्यमान आयु सीमा उपयुक्त है ?

ग- क्या सेवाओं का आवंटन वर्तमान की तरह भर्ती के समय किया जाए अथवा क्या यह सामान्य प्रशिक्षण पूरा होने के बाद किया जाए और अभिरुचि और निष्पादन पर आधारित हो ?

संलग्नक- I(2) जारी

घ- क्या कैरियर-आधारित अफसरशाही, समय के साथ सरकारी सेवकों के आरोहण की पद्धति आउटकम प्राप्त करने के लिए सर्वोत्तम समाधान है ? अथवा पद-आधारित अफसरशाही एक गारंटीशुदा कार्यावधि के साथ जिसमें प्रत्येक पद के लिए खुला चुनाव और प्रतियोगिता हो एक बेहतर विकल्प है ? ऐसी प्रतियोगिता और चुनाव को कैसे बढावा दिया जाए अथवा संस्थागत बनाया जाए ?

ड.- हम कैसे कार्यावधि की स्थिरता सुनिश्चित करे ?

च- क्या सिविल सेवकों और राजनीतिक नेतृत्व के बीच कोई बेमेलपन है ? यदि हाँ क्या हमें उनकी भूमिकाओं की तीखी परिभाषा को संहिताबद्ध करने की जरूरत है ?

1.3 संसाधन और समय पर्याप्ता, पुर्वानुमान और जवाबदेही: तैनातियों की वर्तमान पद्धति अन्तर्गत आउटकम की आकांक्षाओं का स्पष्ट स्प से उल्लेख नहीं किया जाता। इसलिए यह सुझाया गया है कि यह बेहतर होगा यदि अधिकारी को कार्य के लिए प्रमुख लक्ष्य प्रदान किए जाएं और इसे "प्रमुख परिणाम करार" के माध्यम से संस्थागत बनाया जाए। अधिकारी को पर्याप्त प्राधिकार और संसाधनों के साथ एक स्पष्ट अधिदेश दिया जाएगा।

क- क्या "प्रमुख परिणाम करार" निष्पादित करना वांछनीय होगा ? क्या कोई विकल्प है ?

ख- क्या निष्पादन लक्ष्यों को कतिपय प्राचलों, कार्यावधि, प्रत्यायित प्राधिकार और संसाधनों के साथ जोड़ना सम्भव होगा ?

1.4 प्राधिकार को जवाबदेही के साथ मिलाना: यह प्रबंधन का एक बुनियादी सिद्धान्त है कि जिम्मेदारी को प्राधिकार से अलग नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, हमारे सार्वजनिक प्रशासन में सामान्यत: यह पाया गया है कि प्राधिकार और जवाबदेही के बीच बेमेलपन है तथा अत्यधिक केन्द्रीयकरण है हम प्रशासन का कैसे प्रभावी विकेन्द्रीयकरण करें- ऊर्ध्वाधर रूप से और समानान्तर रूप से ?

क- हम सभी स्तरों पर प्राधिकार और जिम्मेदारी के बीच तालमेल कैसे सुनिश्चित कर सकते हैं ?

ख - बड़ी संख्या में सिविल सेवक कटिंग एज स्तर पर कार्यरत हैं ? ऐसे सरकारी सेवकों के निष्पादन में कैसे सुधार किया जा सकता है ?

संलग्नक- I(2) जारी

ग- क्या एक पदक्रमानुसार पद्धति के स्थान पर निर्णय-निर्माण उन्मुख पद्धति की दिशा में बढ़ने की जरूरत है? उदाहरण के लिए क्या हम ऐसे निर्णय निर्माता रख सकते हैं जिनकी फाइलों को ऊर्ध्वाधर रूप में आगे बढाने की बजाए उसे समर्थन प्रदान करने वाले दल के प्रमुख की जिम्मेदारी हो?

घ- हम कैसे सरकारी विभागों में पदक्रम प्रणालियों को कम से कम करें?

ड.- क्या सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए नीति निर्माण से भिन्न कार्यपालक एजेन्सियों की स्थापना करने की जरूरत है ?

2. सिविल सेवा सुधारों के सिद्धान्त

2.1 शक्ति की विसंगति को दूर करना: इस बात पर बल दिया गया है कि शासन में शक्ति के इस्तेमाल में असंतुलन है। प्राय: रीतिबद्ध कठोरताएं, अनावश्यक जटिलताएं तथा अत्यधिक केन्द्रीकरण सरकारी सेवकों को सकारात्मक परिणाम प्राप्त करने में अप्रभावी और लाचार बना देता है। दूसरी ओर, कानून के प्रत्यक्ष उल्लंघन के जरिए प्राधिकार के दुरूपयोग की नकारात्मक शक्ति, तुच्छ तानाशाही और कण्टक मूल्य पर वस्तुत: कोई नियंत्रण नहीं होता। हमारे समाज में शक्ति के बेमेलपन द्वारा यह स्थिति और भी खराब हो जाती है। "विशेषाधिकार प्राप्त" सरकारी पद सरकार के सबसे निचले कार्यकर्ताओं को अधिकांश नागरिकों की तुलना में अत्यंत गरीबी, निरक्षरता और सामंतवादी संस्कृति को देखते हुए अपार शक्ति प्रदान करती है। यह आग्रह किया गया है कि सार्वजनिक सेवा सुधारों के किसी भी प्रयास में इसे ठीक करने की जरूरत है।

क- हम सिविल सेवकों को और अधिक सेवा उन्मुख और नागरिक-केन्द्रिक कैसे बना सकते हैं ?

ख- सरकारी सेवकों को जनता के प्रति जवाबदेह बनाने के लिए किन उपायों की जरूरत है ?

ग- बेहतर ढंग से सेवा प्रदान करने के लिए सुविज्ञ सार्वजनिक मार्ग और शान्तिपूर्ण नागरिक बोध प्रोत्साहित करने के लिए क्या संस्थागत पद्धति है ?

घ - क्या सरकार के कार्यकरण में सिविल सोसायटी संगठनों को शामिल किया जा सकता है? यदि हाँ तो किस सीमा तक और कैसे ?

संलग्नक- I(2) जारी

2.2 सिविल सेवकों को अनुचित राजनीतिक हस्तक्षेपों से बचाना : प्रजातंत्र में, सिविल सेवा, निर्वाचित सरकार के प्रति जवाबदेह होती है। यह आलोचना की जाती है कि अधिकाधिक पक्षपातपूर्ण हस्तक्षेप और अन्तरंगता कानून के शासन की अवमानना कर रहे हैं और वैयक्तिक निरंकुशता को प्रोत्साहित कर रहे हैं, प्रोत्साहनों में विकृति पैदा करते हैं तथा भ्रष्टाचार की अनदेखी कर रहे हैं। इससे सरकारी सेवकों के मनोबल पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है।

क- हम वैध हस्तक्षेप और अनुचित हस्तक्षेप के बीच और अधिक स्पष्ट सीमांकन कैसे कर सकते हैं ?

ख- क्या ऐसी कोई पद्धति विकसित की जा सकती है जिससे सिविल सेवकों को अनुचित राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाया जा सके ?

ग- क्या पद्धति के लिए सांविधिक समर्थन की जरूरत है ? कैसे ?

2.3 कार्यावधि की स्थिरता और प्रतियोगिता के साथ स्थिरता: कार्यकलापों के विभिन्न क्षेत्रों में आधुनिक प्रशासन की जटिल चुनौतियों को समझने की जरूरत है। ऐसी चुनौतियों का मुकाबला करने के लिए कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता, संबंधित क्षेत्रकों में लम्बे अनुभव जैसे गुणों की आवश्यकता है। सार्वजनिक प्रणाली में उत्कृष्टों को बढ़ावा देने की जरूरत है। विद्यमान प्रक्रियाओं और प्रथाओं से कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता विकसित करने में पर्याप्त मदद नहीं मिलती और न ही इनसे उपलब्ध कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता का उपयोग करने में मदद मिलती है।

क- अपनी सेवा के संदर्भ में कृपया उन दक्षताओं और जानकारी का विनिर्धारण करें जिन्हें सेवा-पूर्व और सेवाकालीन प्रशिक्षण के माध्यम से प्रदान नहीं किया जाता है।

ख- क्या कोई "अन्तर" है जिसे प्रशिक्षण के जरिए नहीं पाया जा सकता, और कि क्या इन अन्तरों को निम्नलिखित के जरिए पाटा जा सकता है :

- अधिकारियों को विश्वविद्यालयों व अन्य संस्थानों में नियमित अध्ययन पाठ्यक्रमों में भेजकर, अथवा
- "खुले बाजार" से निश्चित कार्यावधि के आधार पर व्यावसायिक रूप से अर्हताप्राप्त बाहरी व्यक्तियों को लाकर ?

संलग्नक- I(2) जारी

ग- क्या अधिकारियों को सरकार से बाहर अल्पावधिक रोजगार प्राप्त करने की अनुमति देकर महत्वपूर्ण "दक्षता अन्तरों" को पाटा जा सकता है, और यदि हाँ तो हित के संघर्ष और विनिर्दिष्ट अवधि पूरी हो जाने के बाद वापस न लौटने जैसी आकस्मिकताओं से कैसे बचा जा सकता है ?

2.4 जवाबदेही : यह आम धारणा है कि जवाबदेही की विद्यमान पद्धति अपर्याप्त है। एक ओर निष्पादन न करने की दलील दी जाती है और दूसरी ओर दक्षता और सत्यनिष्ठा को पर्याप्त रूप से मान्यता अथवा पुरस्कृत नहीं कया जाता ।

क- क्या विद्यमान जवाबदेही पद्धतियों को सुदृढ़ करने की जरूरत है? यदि हाँ तो कृपया अपेक्षित परिवर्तनों का उल्लेख करें।

ख- क्या हम सार्वजनिक कार्यकर्ताओं के निष्पादन का मानीटरन करने के लिए स्वतन्त्र विनियामकों और एजेन्सियों की एक पद्धति की परिकल्पना कर सकते हैं ?

ग- क्या हम सेवा प्रदान करने में जवाबदेही लागू करने में पणधारियों को शामिल कर सकते हैं ?

2.5 आउटकम अनुस्थापन: सरकार में अधिकांश मानीटरन परिव्यय के विरूद्ध व्यय के मापन के माध्यम से और ज्यादा से ज्यादा परिभाषित परिणामों के माध्यम से किया जाता है। स्पष्टत: हमें आउटकम के मापन की दिशा में और आगे बढना है। "प्रारम्भिक आउटकम बजट-व्यवस्था" प्रक्रियाओं के साथ इस दिशा में परिवर्तन की शुरूआत पहले ही की जा चुकी है। इस बदलाव को आउटकम की दिशा में तेज करने के लिए, अभिवृत्तियों, मानीटरन और आकलन पद्धतियों में बड़े परिवर्तन करने, प्रोत्साहन व जवाबदेही उपाय आवश्यक हैं।

क- हम वरिष्ठ कार्यकर्ताओं के निष्पादन को आउटकम के साथ कैसे जोड़ सकते हैं ?

ख- आउटकम को मापने के लिए क्या सर्वोत्तम उपाय हैं ?

ग- हम, सिविल सेवकों में परिणाम से आउटकम के प्रति अभिवृत्तिमूलक बदलाव कैसे ला सकते हैं ?

घ- क्या आप परिणामों की मात्रा तय करने और आउटकम को मापने के लिए नूतन उपाय सुझा सकते हैं ?

संलग्नक- I(2) जारी

ङ - क्या पणधारियों, शीर्षों और कनिष्ठ सहयोगियों द्वारा आकलन से आउटकम अनुस्थापन प्रोत्साहित हो सकता है ?

3. बेहतर निष्पादन के लिए प्रोत्साहन पद्धति

3.1 "निष्पादन-वेतन संयोजन": सरकार में "बेहतर निष्पादन" और "उच्च उपलब्धिकर्ताओं" के लिए पर्याप्त अभिप्रेरणा का अभाव प्राय: उप-इष्टतम कार्य मानकों और दक्षता के स्तरों के लिए एक कारण बताया जाता है तथा दलील दी जाती है कि पारिश्रमिक को निष्पादन के साथ जोड दिया जाए।

क- किस प्रकार ऐसे संयोजनों की पद्धति को सरकारी एजेन्सियों की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाया जा सकता है ?

ख- बहुत से सार्वजनिक निकायों में "निष्पादन" "टीम वर्क" की एक पद्धति है। किस प्रकार सर्वोत्तम ढंग से टीम प्रयासों में अलग-अलग निष्पादनकर्ताओं का निर्धारण किया जा सकता है ?

ग- किस प्रकार, सरकार ड्युटियों के निष्पादन में लगे "उत्तम निष्पादनकर्ताओं" का मनोबल गिराए बगैर, जो अधिक "प्रत्यक्ष ड्युटियों" (जैसे कि राजस्व सेवाओं में कर संग्रह बनाम अपीलीय ड्युटी) के मुकाबले उतने ही "दृश्य" नहीं हो सकते, पुरस्कार की मौद्रिक अथवा अन्यथा-पद्धति लागू की जा सकती है ?

3.2 उच्च पदों पर विद्यमान सिविल सेवाओं का एकाधिकार समाप्त होना चाहिए : इस समय भारत में सभी सिविल सेवाएं संवर्ग-आधारित हैं, अर्थात व्यक्ति सेवा में आते हैं और ऊपर चढ़ते जाते हैं। इसका स्वाभाविक परिणाम यह है कि पार्श्विक प्रवेश बहुत कम होते हैं और सिविल सेवाओं का वास्तव में सरकार में सभी पदों पर लगभग एकाधिकार है। ज्ञान के तेजी से विस्तार, कतिपय क्षेत्रों में बढ़ती जटिलताओं, निजी क्षेत्र के तीव्र विस्तार के फलस्वरूप सरकार से बाहर बडी मात्रा में विशेषज्ञता का विकास हुआ है। अक्सर यह प्रश्न पूछा जाता है कि क्या सरकार में वरिष्ठ पदों पर सिविल सेवा का एकमात्र अधिकार बना रहना चाहिए ?

क- क्या केवल कैरियर आधारित सिविल सेवक सदा शीर्ष सरकारी पद ग्रहण करने के लिए सर्वाधिक उपयुक्त हैं ?

संलग्नक- I(2) जारी

ख- अनेक विशेषज्ञतापूर्ण और वैज्ञानिक सेवाओं में अभी भी "पार्श्व प्रवेशकर्ताओं " का समावेश करने के लिए अवसर मौजूद हैं। क्या अब समय है जबकि सिविल सेवाओं में नए विचारों, विविध दक्षताओं और ज्ञान वाले व्यक्तियों को "खुले बाजार" से लाने को व्यावहारिक रूप दिया जाए ?

ग- किन स्तरों पर पार्श्विक प्रविष्टि की अनुमति दी जानी चाहिए ? ऐसी पार्श्विक भर्ती की क्या पद्धति होनी चाहिए ?

3.3 बेहतर निष्पादन के लिए प्रोत्साहन: वांछित आउटकम प्राप्त करने के लिए एक अभिप्रेरित और इच्छुक सिविल सेवा सर्वोत्तम साधन है। अभिप्रेरण, प्रोत्साहनों के माध्यम से प्राप्त होता है। सरकार में प्रोत्साहन प्रणाली बेहतर निष्पादन को प्रेरित करने के लिए कमजोर और अपर्याप्त है। अभिप्रेरण के लिए पदोन्नति के साधन का भी अधिकांशत: उपयोग नहीं किया जाता है क्योंकि दक्षता और निष्पादन की बजाए सामान्यत: वरीयता के सिद्धान्त का पालन किया जाता है। यह भी नोट किया गया है कि प्राय: सिविल सेवक अपने कामकाज में "न्यूनतमवादी" दृष्टिकोण का पालन करते हैं, जिसमें सरकार में उनकी भागीदारी न्यूनतम होती है और वे अपना कार्य उन फाइलों को जो उन्हें प्रस्तुत की जाती हैं, निपटाने, और बैठकों में भाग लेने तक सीमित रखते हैं।

क- निष्पादनोमुखी सिविल सेवा को किस प्रकार संस्थागत बनाया जाए ? हम सिविल सेवा को और अधिक सक्रिय कैसे बना सकते हैं ?

ख- विद्यमान निष्पादन आकलन पद्धति में किन परिवर्तनों की आवश्यकता होगी ? क्या "अंकीय आकलन पद्धति का विद्यमान प्रथाओं की तुलना में कोई लाभ है ?

ग- बेहतर निष्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए क्या प्रोत्साहन दिए जा सकते हैं ?

घ- यदि हम प्रमुख पदों पर प्रतियोगिता, उत्कृष्टता और पार्श्विक प्रवेश को प्रोत्साहित करना चाहें तो क्या विद्यमान क्षतिपूर्ति पैकेज पर्याप्त होगा ?

ड.- क्या निष्पादन आकलन में कर जुटाव प्रयासों की पूर्ति में सफलता को ध्यान में रखा जाना सम्भव है जबकि यह "टीम प्रयासों" का फल होता है, तथा टीम के अलग-अलग सदस्यों के निष्पादन का किस प्रकार आकलन किया जा सकता है ?

संलग्नक- I(2) जारी

3.4 सेवानिवृत्ति के लिए पद्धति: निष्पादन आधारित सिविल सेवा का एक स्वाभाविक परिणाम गैर-निष्पादनकर्ताओं की छँटनी करना होगा। विद्यमान व्यवस्था में, प्रत्येक के लिए आजीवन रोजगार सुरक्षा है चाहे उसका निष्पादन कैसा भी हो। सशस्त्र बलों ने, अपने अधिकारियों के लिए एक समय पर खरी उतरी छटनी प्रणाली विकसित की है।

क- हम विद्यमान पद्धति को और अधिक प्रभावी, उद्देश्यपरक और पारदर्शी बनाने के लिए इसे कैसे सुदृढ़ कर सकते हैं ?

ख - क्या सशस्त्र बलों में विद्यमान पद्धति की तरह ही सिविल सेवाओं में विभिन्न स्तरों पर पदोन्नति और बहिर्गमन की पद्धति अपनाई जा सकती है ?

4. सिविल सेवा कानून

4.1 संविधान के अनुच्छेद 309 में सिविल सेवाओं के संबंध में कानून के अधिनियमन की व्यवस्था है किन्तु 50 वर्ष से अधिक की अवधि बीत जाने के बाद भी उक्त अनुच्छेद के प्रावधान के तहत सेवा नियमों की पुरानी पद्धति और अधिसूचनाओं का पालन किया जा रहा है। यह दलील दी जाती है कि सिविल सेवाओं के प्रबंधन के सभी पहलुओं से डील करने के लिए उपयुक्त निकायों की स्थापना करके तथा मूल्यों को प्रतिपादित करते हुए एक व्यापक सिविल सेवा कानून आवश्यक है।

क- क्या सिविल कानून आवश्यक है ? यदि हाँ तो ऐसे कानून की मुख्य-मुख्य बातें क्या होनी चाहिए ?

ख- क्या सिविल सेवाओं की दृष्टि से निगरानी के अतिरिक्त कार्य को निष्पादित करने के लिए संघ लोक सेवा आयोग की भूमिका का विस्तार किया जाना चाहिए अथवा कोई अन्य निकाय स्थापित करना आवश्यक है ?

ग- हम कैसे सिविल सेवाओं के प्रभावी कामकाज के लिए प्रमुख आवश्यकताओं-सुरक्षा की भावना, प्रभावशीलता और जवाबदेही-का समाधान कर सकते हैं ?

5. समूह "क" केन्द्रीय सेवाओं के लिए विशिष्ट मुद्दे

5.1 समूह "क" केन्द्रीय सेवाएं, सातवीं अनुसूची की सूची-I के तहत दायित्वों को पूरा करने में केन्द्रीय

संलग्नक- I(2) जारी

सरकार की जिम्मेदारियां निष्पादित करने के लिए स्थापित संगठनों और विभागों के लिए कार्मिक उपलब्ध कराती हैं। इन संगठनों में से कुछेक को, जहाँ तक करों और शुल्कों का संग्रह करने का दायित्व सौंपने का संबंध है, जो राष्ट्रीय विकास और योजनाओं के वित्त-पोषण के लिए और वित्त तथा लेखे संबंधी कार्यों के निष्पादन हेतु प्रमुख साधन हैं, ये सेवाएं देश के भविष्य के लिए महत्वपूर्ण हैं। इन सेवाओं से संबंधित अनेक मुद्दों पर गम्भीरतापूर्वक विचार किए जाने की जरूरत है।

क - क्या आप इस बात से सहमत हैं कि सिविल सेवा परीक्षा का अन्तिम परिणाम एक अनिवार्य आधारभूत पाठ्यक्रम आयोजित करने के लिए उम्मीदवारों का चयन करना होना चाहिए और कि सेवाओं का आवंटन इस पाठ्यक्रम के अन्त में निष्पादन के आधार पर किया जाना चाहिए और यदि हाँ तो इस पाठ्यक्रम की अवधि और पाठ्यचर्या क्या होनी चाहिए ?

ख- प्राय: यह कहा जाता है कि केन्द्रीय सेवाओं के सदस्यों को देश की "आधारभूत वास्तविकताओं" के साथ अपने आपको जानकार बनाने का सामान्यत: लाभ प्राप्त नहीं होता; क्या परिवीक्षाधीन अवधि के दौरान किस जिले के साथ "सम्बद्धन" की कुछ अवधि से ऐसी सेवाओं के अधिकारियों को उन समस्याओं को "समझने" के लिए समर्थ बनाया जा सकता है, जो आम आदमी को पेश आती हैं जिससे कि वे अपने संवर्ग से बाहर, अर्थात केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम आदि के तहत, कार्यों को और अधिक प्रभावी ढंग से निपटा सकें ?

ग- केन्द्रीय सेवा के प्रचालन के क्षेत्र से प्रत्यक्षत: असम्बद्ध क्षेत्रों में सचिवालय में सेवा करने के अवसरों से इसके सदस्यों के व्यावसायिक विकास में किस प्रकार मदद मिलेगी? क्या विभिन्न सेवाओं के बीच केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्दर पदों पर नियुक्ति एक व्यवहार्य उपाय है ?

घ - केन्द्रीय सरकार के कार्य, सांविधिक निकायों, कार्यकारी एजेन्सियों और सरकारी विभागों आदि जैसे अनेक निकायों के माध्यम से निष्पादित किए जाते हैं ? आपकी सेवा के संदर्भ में क्या विद्यमान संगठनात्मक पद्धति से कार्यात्मक आवश्यकताओं की पूर्ति हो जाती है अथवा

संलग्नक- I(2) जारी

कतिपय परिवर्तन आवश्यक हैं ? कृपया ऐसे परिवर्तनों को स्पष्ट करें और अपने सुझावों के संबंध में कारण बताएं ?

ङ. - केन्द्रीय सरकार के महत्वपूर्ण कार्यकलापों के विरूद्ध सांविधिक अधिकरणों में अपील की जा सकती है जिनके आदेशों की संविधान के अनुच्छेद 227 के अन्तर्गत उच्च न्यायालयों द्वारा न्यायिक समीक्षा की जा सकती है। क्या विद्यमान पद्धति संतोषजनक है, और यदि नहीं तो किन परिवर्तनों की जरूरत है ?

च- क्या आप अनुभव करते हैं कि क्या लेखा और वित्तीय सेवाओं के लिए भर्ती निर्धारित व्यावसायिक अथवा तकनीकी अर्हता, धारक व्यक्तियों तक सीमित रखी जाए ?

संलग्नक I(3) जारी

सिविल सेवाओं के संबंध में कार्यशाला

1–2 **दिसम्बर** 2006

प्रबंधन विकास संस्थान, गुडगाँव

पैनलकारों/प्रतिभागियों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	श्री पी.के. मोहन्ती	संयुक्त सचिव, शहरी विकास मंत्रालय
2.	श्रीमती मंजरी झारूहर	आई पी एस, आई जी (मुख्यालय), सी आई एस एफ
3.	श्रीमती सोनाली कुमार	आई ए एस, प्रधान सचिव, जम्मू और काश्मीर सरकार
4.	श्रीमती निवेदिता पी. हारन	आई ए एस, प्रधान सचिव, केरल सरकार
5.	डा. राजीव शर्मा	आई ए एस, महानिदेशक, उत्तम शासन केन्द्र
6.	श्री कुलदीप शर्मा	आई ए एस, ए डी जी
7.	श्री ए.के. अरोडा	आई ए एस, अपर सी एस
8.	श्री आर.के. माथुर	आई ए एस, विशेष आयुक्त (त्रिपुरा)
9.	श्री कुलबीर कृष्ण	आई पी एस, आई जी पी (असम)
10.	श्री अमरीक एस. निम्ब्रान	आई जी (पी) रेलवे
11.	श्री टी.एस. श्रीधर	आई ए एस, प्रधान सचिव, तमिलनाडु सरकार
12.	श्री मधुसुदन रायजादा	आई ए एस, विशेष सचिव, उत्तर प्रदेश सरकार
13.	डा. बी.पी. निलारत्न	आई ए एस, अपर आर.सी., उत्तर प्रदेश सरकार
14.	श्री एन्थनी डे सा	प्रधान सचिव, मध्य प्रदेश सरकार
15.	श्री ए.के. गोयल	आई एफ एस, डी आई सी (वन), पर्यावरण और वन मंत्रालय
16.	श्री मुदित कुमार सिंह	आई एफ एस, सी सी एफ, रायपुर
17.	श्री अरविन्द कुमार	आई एफ एस, सी सी एफ, राँची

संलग्नक I(3) जारी

18.	श्री कुन्दन सिंह जंगपंगी	आई पी एस, ए डी जी पुलिस
19.	श्री हेम पाण्डे	आई ए एस, रेजीडेंट कमिश्नर, प. बंगाल सरकार
20.	श्री अमिताभ कांत	आई ए एस, संयुक्त सचिव, पर्यटन मंत्रालय
21.	श्री अजय सिंह	आई आर एस, डी जी (इन्वे)आयकर
22.	श्री नावेद मसूद	परामर्शदाता, ए आर सी
23.	डा. विजय कुमार	आई पी एस, आई जी पी, मध्य प्रदेश सरकार
24.	श्री पी.एल. गुप्ता	आई पी एस, आई जी पी, जम्मु और काश्मीर सरकार
25.	श्री जे.के. त्रिपाठी	आई पी एस, आई जी पी, तमिलनाडु सरकार
26.	श्री आर एन. गुप्ता	आई पी एस, संयुक्त निदेशक, आई बी, गृह कार्य मंत्रालय
27.	श्री एस. सागर	आई पी एस, अपर डी जी पुलिस
28.	श्री आश्विन महेश	इण्डिया टुगेदर, बंगलौर
29.	श्री एस.टी.एस. लेपचा	आई एफ एस, सी सी एफ, देहरादून
30.	श्री ए.के. जोहरी	आई एफ एस, निदेशक, पर्यावरण और वन मंत्रालय
31.	श्री राकेश झारूहर	आई पी एस, निदेश (प्र.), बी.पी.आर एण्ड पी
32.	श्री उपेन्द्र त्रिपाठी	आई ए एस, कर्नाटक सरकार
33.	श्री दीपक सर्मा	आई एफ एस, अपर सी एफ
34.	श्रीमती गौरी कुमार	डी जी, एन आई एफ टी
35.	श्री विवेक राय	आई ए एस, प्रधान सचिव, दिल्ली सरकार
36.	श्रीमती सुचिन्द्रा मिश्रा	निदेशक, विनिवेश विभाग एम डी आई से प्रतिभागियों की सूची, गुडगाँव

संलग्नक I(3) जारी

एम डी आई से प्रतिभागियों की सूची, गुडगाँव

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	डा. सुजित के. बसु	निदेशक, एम डी आई
2.	प्रोफेसर अनिल चतुर्वेदी	डीन, स्कूल आफ पब्लिक पालिसी एण्ड गवर्नेन्स
3.	प्रोफेसर आभा चतुर्वेदी	कार्यक्रम अध्यक्ष, स्कूल आफ पब्लिक पालिसी एण्ड गवर्नेन्स
4.	प्रोफेसर ए.के. शर्मा	संकाय, एम डी आई
5.	प्रोफेसर अविनाश कुमार	संकाय, एम डी आई
6.	प्रोफेसर विशाल नारायण	संकाय, एम डी आई
7.	प्रोफेसर सजल घोष	संकाय, एम डी आई
8.	प्रोफेसर ए.के. तप्सवी	संकाय, एम डी आई
9.	श्री सरफराज एहसान	उप प्रशा. अधिकारी, एम डी आई

प्रशासनिक सुधार आयोग से प्रतिभागियों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	श्री एम. वीरप्पा मोइली	- अध्यक्ष
2.	श्री वी. रामचन्द्रन	- सदस्य
3.	डा. ए.एच. कालरो	- सदस्य
4.	डा. ए.पी. मुखर्जी	- सदस्य
5.	डा. जयप्रकाश नारायण	- सदस्य
6.	श्रीमती विनीता राय	- सदस्य-सचिव
7.	श्री अभिजीत सेनगुप्ता	- प्रधान सलाहकार
8.	श्री ए.बी. प्रसाद	- संयुक्त सचिव
9.	श्री प्रदीप सिंह खरोला	- संयुक्त सचिव
10.	श्री आर.के. सिंह	- अध्यक्ष के निजी सचिव
11.	श्री शाही संजय कुमार	- उप-सचिव
12.	श्री संजीव कुमार	- उप-सचिव

संलग्नक I(4)

सिविल सेवा सुधार (अखिल भारतीय सेवाएं) के संबंध में
कार्यशाला
स्थान: प्रबंधन विकास संस्थान, गुडगाँव
1–2 **दिसम्बर** 2006

समूह चर्चा के दौरान की गई सिफारिशों का संक्षिप्त सारांश

समूह I: प्रभावी जवाबदेही और निष्पादन के लिए समर्थनकारी परिवेश की स्थापना

- नैतिकता, भर्ती और प्रबंधन के संबंध में मानकों की व्यवस्था संविधि के जरिए की जानी चाहिए।
- न्यूनतम कार्यावधि 2-3 वर्ष निश्चित की जानी चाहिए, सिवाए अपवाद के, जिसे एक समिति द्वारा अनुमोदित किया जाना चाहिए। पाँचवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों का पालन किया जाना चाहिए।
- उत्तम निष्पादन आकलन पद्धति की अनिवार्यताएं हैं: स्पष्ट कार्य विवरण, भूमिका स्पष्टता और लक्ष्य स्पष्टता। आकलन के अन्तर्गत तत्काल अधीनस्थों के विचारों, 1-10 के अंकीय पैमाने पर ग्रेडिंग आदि को शामिल किया जा सकता है।
- कटिंग एज स्तर पर, कम्प्यूटरीकरण प्रोत्साहन और आन-लाइन सेवाएं प्रदान करने की जरूरत है। इसे प्रोत्साहनों की एक पारदर्शी पद्धति और जिला स्तर पर स्वतन्त्र निष्पादन-माप पद्धति द्वारा सुदृढ़ किया जा सकता है।
- कार्यान्वयन एजेन्सियों को शक्तियों का प्रत्यायोजन और कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए।
- ईमानदार अधिकारियों और जोखिम उठाने वालों को सरंक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।

समूह–II: प्रतिभा आकर्षित और उसे बनाए रखना

- सभी पदों के संबंध में एक निश्चित कार्यावधि होनी चाहिए। विचलनों के संबंध में यदि कोई हो, स्पष्टीकरण किया जाना चाहिए। राजनीतिक कार्यपालिका सहित सभी स्तरों पर जवाबदेही निश्चित की जानी चाहिए।
- सभी वरिष्ठ पदों को, चयन के संबंध में मापदण्ड और चयन क्षेत्र आदि विनिर्दिष्ट करने के बाद, पारदर्शी ढंग से भरा जाना चाहिए। ऐसे चयनों हेतु एक स्वतन्त्र निकाय होना चाहिए।

संलग्नक I(4) जारी

- अधिकारियों की, लिखित परीक्षा और एक स्वतन्त्र पैनल द्वारा साक्षात्कार के माध्यम से, पदोन्नति से पहले जाँच-पडताल की जानी चाहिए।
- बाहरी व्यक्तियों को सरकार में सलाहकार भूमिकाओं में विशेषज्ञों के रूप में लिया जाना चाहिए।

समूह –III: दक्षताओं का संवर्धन और विकास

- नागरिकों की जरूरतों को पूरा करने के लिए आधार स्तर पर विभागीय प्रयासों के अभिसरण की जरूरत है।
- अधिकारियों को विशिष्ट कार्यक्षेत्रों में विशेषज्ञता प्राप्त करने की अनुमति दी जानी चाहिए।
- नूतन और रचनात्मक कार्य को पुरस्कृत किया जाना चाहिए।
- निजी/एनजीओ/शैक्षिक निकायों के लिए अधिकारियों के पार्श्विक आवागमतन की अनुमति दी जानी चाहिए।

समूह –IV: व्यक्तिग क्षमताओं और निष्पादन का आकलन

- उद्देश्यों और लक्ष्यों के संबंध में निर्णय रिपोर्टकर्ता और रिपोर्टाधीन अधिकारी द्वारा संयुक्त रूप से लियाय जाना चाहिए।
- रिपोर्टकर्ता अधिकारी को कनिष्ठों और सहयोगियों से फीडबैक प्राप्त करना चाहिए।
- प्रशिक्षण को परिणामोन्मुखी बनाया जाना चाहिए।
- संयुक्त स्तर पर पदोन्नति निष्पादन रिपार्ट और डी ओ पी टी द्वारा अनुमोदित मध्यावधि पाठ्यक्रम पास करने के आधार पर की जानी चाहिए।

समूह–V: नैतिक अधिशासन

- प्राधिकार और जवाबदेही की स्पष्ट परिभाषा की जानी चाहिए।
- सरकार में व्यवसाय प्रक्रिया इंजीनियरी होनी चाहिए।
- राजनीतिक कार्यपालिका के भी आचरण नियम होने चाहिए।
- उपनिवेशीय कानूनों को बदलने की जरूरत है।

संलग्नक I(5)

सिविल सेवाओं (केन्द्रीय सेवाएं) के संबंध में कार्यशाला
26 मार्च 2007
स्थान: भारतीय लोक प्रशासन, संस्थान, नई दिल्ली

पैनलकारों/प्रतिभागियों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	श्री ए. मधुकुमार रेड्डी	निदेशक (भूमि), शहरी विकास मंत्रालय
2.	श्री जे. श्रीनिवास	कार्यकारी निदेशक (वित्त) रेल मंत्रालय
3.	श्री मनोज पाण्डे	डी डी जी (मिडिया और संचार), प्रैस सूचना ब्युरो, सूचना और प्रसारण मंत्रालय
4.	श्री संजित के. समल	संयुक्त महानिदेशक, विदेश व्यापार वाणिज्य विभाग
5.	श्रीमती रुचिका चौधरी गोविल	निदेशक, भू-विज्ञान मंत्रालय
6.	श्री राजन कुमार	निदेशक (आई ई एस), वित्त मंत्रालय
7.	श्री सुनिल माथुर	कार्यकारी निदेशक (यातायात परिवहन), रेल मंत्रालय
8.	श्रीमती रागिनी येचुरी	कार्यकारी निदेशक (प्रशिक्षण और जनशक्ति आयोजना), रेल मंत्रालय
9.	श्री के.एम. गुप्ता	निदेशक, वित्त मंत्रालय
10.	श्री रूपम कपूर	अपर निदेशक, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आसूचना महानिदेशालय
11.	श्री प्रदीप माइकल लाल	निदेशक (सतर्कता), डाक विभाग
12.	श्रीमती माला दत्त	निदेशक, वित्त मंत्रालय
13.	श्री एस.एस. मोहन्ती	महानियंत्रक, रक्षा लेखा
14.	श्री जी.पी. गुप्ता	निदेशक, राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान, फरीदाबाद
15.	श्री आर.के. अरोडा	अपर नियंत्रक, रक्षा लेखा, चडीगढ
16.	श्री कृष्णा सैनी	आयकर आयुक्त (अपील), वडोदरा

संलग्नक I(5) जारी

17.	श्री एम.एस. अरोड़ा	सीमा शुल्क आयुक्त, लखनऊ
18.	श्री एन. सुन्द्रा रामन	उप महानिदेशक (सी एम टी एस)
19.	श्री राम नारायण	उप महानिदेशक (पी आई पी), दूरसंचार विभाग
20.	श्री शिरीश चन्द्र मिश्रा	वरिष्ठ उप महानिदेशक (स्था.) बी एस एन एल
21.	श्रीमती प्रतिभा दीक्षित	संयुक्त महानिदेशक, विदेश व्यापार, वाणिज्य विभाग
22.	श्री जोजनेश्वर शर्मा	डी डी जी, रक्षा सम्पदा महानिदेशालय, रक्षा मंत्रालय
23.	श्री अमिताभ कुमार	अपर निदेशक, आयकर
24.	श्री दीपक अनुराग	प्रधान निदेशक, लेखा परीक्षा (वायु सेना और नौ सेना)
25.	श्री दिनेश चन्द्र सिंह नेगी	नियंत्रक, रक्षा लेखा
26.	श्री एम.आर. आनन्द	अपर आर्थिक सलाहकार, वित्त मंत्रालय
27.	श्री राकेश जैन	प्रधान निदेशक (रिपोर्ट राज्य), भारतीय महानियंत्रक और लेखा परीक्षक कार्यालय
28.	श्री संजीव कुमार	संयुक्त सी एस डी ए
29.	श्री के. एम. बाली	अपर निदेशक, आयकर (बी पी आर)
30.	श्रीमती मीरा आर. शेरिंग	निदेशक, डाक सेवा (पी), दिल्ली
31.	श्री अजय कुमार शर्मा	उप महानिदेशक, रक्षा सम्पदा महानिदेशालय
32.	श्री रवि कान्त चोपड़ा	संयुक्त सचिव और वित्तीय सलाहकार, राज्य सभा सचिवालय
33.	श्रीमती सोनाली सिंह	निदेशक, सूचना और प्रसारण मंत्रालय
34.	श्रीमती अंजना दुबे	संयुक्त निदेशक, एन ए डी, सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय
35.	श्री राजीव शर्मा	निदेशक, गृह कार्य मंत्रालय
36.	श्री एम.वी.एस.रंगानाथम	निदेशक, सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय

संलग्नक I(5) जारी

37.	श्रीमती सुभ कुमार	प्रधान निदेशक, लेखा परीक्षा (ई एस एम)
38.	श्रीमती मीरा स्वरूप	प्रधान निदेशक, वाणिज्यिक लेखा परीक्षा
39.	श्रीमती के.डी. मैती	निदेशक, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय
40.	श्रीमती मधु मोहन	निदेशक, मा.सं.वि. मंत्रालय
41.	श्री के.एस. धतवालिया	अपर महानिदेशक (समाचार), आकाशवाणी
42.	श्रीमती मधुलिका पी. सुकुल	
43.	श्रीमती सुजाता प्रसाद	निदेशक (आई एन जी ए एफ)
44.	श्री बी.बी. वर्मा	कार्यकारी निदेशक (वेतन आयोग) रेल मंत्रालय
45.	श्री एस.के. गुप्ता	सी सी ए, लखनऊ

प्रशासनिक सुधार आयोग से प्रतिभागियों की सूची

क्रम सं.	**नाम**	**पदनाम**
1.	श्री एम. वीरप्पा मोइली	- अध्यक्ष
2.	श्रीमती विनीता राय	- सदस्य-सचिव
3.	श्री एस.के. दास	- परामर्शदाता
4.	श्री अभिजीत सेनगुप्ता	- प्रधान सलाहकार
5.	श्री ए.बी. प्रसाद	- संयुक्त सचिव
6.	श्री प्रदीप सिंह खरोला	- संयुक्त सचिव
7.	श्री आर.के. सिंह	- अध्यक्ष के निजी सचिव
8.	श्री शाही संजय कुमार	- उप-सचिव
9.	श्री संजीव कुमार	- उप-सचिव

संलग्नक I(6)

सिविल सेवा सुधारों के संबंध में कार्यशाला
26 मार्च 2007
स्थान: भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली

अध्यक्ष, प्र.सु.आ. द्वारा भाषण

"सिविल सेवा सुधार" विषय आपमे से किसी के लिए भी नया नहीं है। प्र.सु.आयोग ने इस विषय पर सरकार के अन्दर और सरकार से बाहर दोनों जगहों के विभिन्न अधिकारियों के साथ परामर्श किया है। यह परामर्श उपयोगी रहा। एक विशेष प्रकार की मनोवृत्ति, जो हमने देखी, पिछले हुए विचार-विमर्श के विपरीत, वह यह है कि लोग परिवर्तन चाहते हैं, कि अधिकारीगण परिवर्तन चाहते हैं और प्रत्येक व्यक्ति जोर-शोर के साथ अथवा मिशन मोड के रूप में सुधार चाहता है। हमें पूर्ण विश्वास है कि विचार-विमर्श की प्रक्रिया के दौरान कुछ न कुछ क्रान्तिकारी परिणाम निकलेगा। आखिरकार हमारा उत्पाद आपके इनपुटों पर निर्भर करेगा। हम आप पर निर्भर हैं और इन परामर्शों के आधार पर ही हम कुछ ऐसी रिपोर्ट प्रस्तुत कर सकेंगे जो उपयोगी होगी।

सरकार में प्रबंधन निजी क्षेत्र की तुलना में कुछ कठिन है। इसके अनेक कारण हैं-निदेशन में कम स्पष्टता, संसाधनों पर कम नियंत्रण हम पी पी पी की बात करते रहते हैं, 3 पी-सरकारी, निजी भागीदारी । मेरा विचार है कि अब समय आ गया है जबकि हमें एक और पी अर्थात, "लोग" जोड़ना पड़ेगा -क्योंकि हमें लोगों को अपने साथ लेना होगा- उन्हें प्रजातान्त्रिक गुंजाइश, आर्थिक शक्ति और सामाजिक शक्ति उपलब्ध कराकर। यदि हम ऐसा नहीं करते हैं तो वे इसपर किसी न किसी प्रकार से संवैधानिक बाह्य पद्धतियों द्वारा कब्जा कर लेंगे। इस देश में किसी भी विवाद के लिए मूल कारण शासन की असफलता है। इसपर हमें गम्भीरतापूर्वक ध्यान देना होगा। हमारे सामने यह समस्या इसलिए पैदा हुई है क्योंकि राजनीतिज्ञ यह समझते हैं कि उनके पास शक्ति है, अधिकारीगण यह समझते हैं कि शक्ति उनके पास है किन्तु वे यह भूल जाते हैं कि 1947 के बाद शक्ति लोगों के पास चली गई है। हमारे पास निष्पादन के लिए केवल जिम्मेदारियां हैं। जब तक कि मनोवृत्ति में इस किस्म का प्रतिमान बदलाव का प्रयास नहीं होगा, मैं नहीं समझता कि हम प्रशासन को बदल सकते हैं। हममें से किसी के पास शक्ति नहीं हो सकती। शक्ति लोगों के पास है और हमारे पास निष्पादन के लिए जिम्मेदारियाँ हैं। मनोवृत्ति में यह

संलग्नक I(6) जारी

बदलाव भविष्य में नहीं बल्कि विगत से 15 अगस्त 1947 से ही आना चाहिए। मैंने विगत से इसलिए कहा क्योंकि हमें अपने सभी विनियमों-लाल फीताशाही की सम्पूर्ण प्रणाली, अफसरशाही की पूर्ण पद्धति-की फिर से जॉच करनी है।

मैं सदा ही अपने सहयोगियों से कहता हूँ कि हमारे सुधार दस "अवतारों" जैसे हैं। एक नए "अवतार" का अर्थ सृजनात्मक बर्बादी है। बर्बादी के बिना, वास्तव में प्रकृति से सृजनात्मक, हम अगले अवतार तक नहीं पहुंच सकते अन्यथा हम एक ही "अवतार" से खुश हो सकते हैं। हमने दस अवतारों के संबंध में प्रयास किए किन्तु हम "दसवें अवतार" पर रूक गए। उसके बाद हमारा कोई अवतार नहीं हुआ, यही समस्या है, भारत की मुख्य बुराई। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, अवतारों के सिद्धान्तों का अनुसरण करेगा। मेरा विचार है कि इस बात में कोई विवाद नहीं हो सकता कि लोगों का अवतारों के परिवर्तन में भरोसा है। आप सभी को यह बात ध्यान में रखते हुए हमारे साथ विचार-विमर्श करना चाहिए। कुछ नई चीज का सृजन करने के लिए किसी न किसी चीज को नष्ट करना होगा जिससे कि सफलता के लिए हमारी खोज में नए उत्साह से काम हो सकें।

हमारे अन्दर एक मनोवृत्ति विद्यमान है जो न केवल प्रशासन में बल्कि सर्वत्र, खेलों में भी है। हमारे अन्दर प्रतिभा है, सर्वोत्तम प्रतिभा है, किन्तु हम सफलता को अपनी आदत नहीं बनाते। हमें ऐसा करना चाहिए। इसलिए हमें उस सफलता को खोजने का प्रयास करना चाहिए। हम अपनी अर्थ-व्यवस्था का पुनरूद्धार कर रहे हैं। सुधार हुए हैं और जब हम अपने देश की अन्य देशों के साथ तुलना करते हैं तो हम उस दिशा में अग्रसर हैं।

यह प्रत्येक के संबंध में लागू होता है किन्तु जब मैं पिछले ही हफ्ते हैदराबाद गया, मुझे बताया गया कि जॉन मेजर ने, जब वह यू.के. के प्रधानमंत्री थे।, हैदराबाद का दौरा किया था। जब एक अधिकारी ने कहा कि मैं जिला कलेक्टर हूँ तो जॉन मेजर आश्चर्यचकित हो गया। उन्होंने कहा कि हमने सोचा कि हमने इसे काफी पहले समाप्त कर दिया था तो यह जारी कैसे रह सकता है। अब, इसका अर्थ यह नहीं है कि हमने कलेक्टरशिप को समाप्त कर दिया है। मैं आपको केवल यह बताना चाहिता हूँ कि चीजें कितनी बदल गई हैं। उन्होंने बहुत सी चीजों को, विशेष रूप से मार्गरेट थेचर के प्रधानमंत्री काल में बदल दिया। किन्तु हमने

संलग्नक I(6) जारी

उन्हें समाप्त नहीं किया। हम हर चीज को रखना चाहेंगे। हम पुरावशेषों से प्यार करते हैं अर्था यथास्थिति के प्रेमी हैं। यद्यपि अन्य देश बदल गए हैं किन्तु हम पुरानी पद्धति को जारी रखे हुए हैं।

हमें अनुत्पादक वस्तुओं का त्याग करना होगा जो अब उपयोगी नहीं हैं। यदि हम वास्तव में चाहते हैं कि आर्थिक सुधारों को बनाए रखा जाए तो यह संयोगवश नहीं हो सकता, सुधार संयोग से नहीं होते हैं, यह सतत प्रयासों का फल है। किन्तु यदि आप इसे बनाए रखना चाहते हैं तो इसके लिए दर्द भरे परिवर्तन करने होंगे। कुछ भी आसानी से प्राप्त नहीं हो सकता। शासन में नई नैतिकता और सार्वजनिक मूल्य भरने के लिए कठोर परिवर्तनों की जरूरत है।

जब आप चारों ओर निगाह मारेंगे तो आप मुझसे सहमत होंगे, हम सदा ही गाडी को घोड़े के सामने रखते हैं। हम कारों की संख्या बढा रहे हैं किन्तु हम सडकों का विकास नहीं करते। सबसे पहले हमें सड़कों का विकास करना चाहिए। यही कारण है कि हम क्षमता बढाए बगैर भीड़-भाड में फस जाते हैं। मैं केवल उदाहरण दे रहा हूँ। इसी दिशा में हम गलती कर रहे हैं। जब तक कि हमारी प्रशासनिक प्रणाली में क्षमता निर्माण नहीं होगा, मैं समझता हूँ कि अन्य बातों को पहले करना और इस काम को बाद में करने से गाडी गडबडा जाएगी। इससे हम कहीं नहीं पहुंच पाएंगे। मैं चाहता हूँ कि आप इस बात पर विचार करें।

आई आई पी ए ने पृष्ठभूमि पत्र परिचालित किए हैं। इसलिए जब मैं इन पत्रों का उल्लेख करुं तो यह नहीं समझें कि ये मेरे विचार हैं अथवा प्र. सु. आ. के विचार हैं। किन्तु मैं कहना चाहूँगा क्योंकि कुछेक रूचिकर बाते हैं। उनका कहना है कि यह फ्रेमवर्क, मैं इससे उद्धरण देता हूँ, यह मेरा उद्धरण नहीं है, 4200 सेवारत अधिकारियों को मिलाकर (यह पुस्तक के पृष्ठ 18 पर है, जिसे आपने हमारे बीच परिचालित किया है) साइबरनेट की दृष्टि से बुद्धिमानीपूर्ण है।"जैसाकि आरनोल्ड स्कवारजेनेगेर वाले चलचित्रों की टर्मिनेटर श्रृंखला में धातु किसी भी रूप में सावधानीपूर्वक परिवर्तित हो सकती है और अपना बचाव कर सकती है। इस प्रकार धातु सावधानीपूर्वक कोई भी आकार ले सकती है। सावधानीपूर्वक शब्द पर ध्यान दें तथा शब्द पर सुरक्षापूर्वक दृष्टि डालें। यह जल्द ही महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेता है जिस प्रकार तरल धातु किसी भी दिशा में प्रवाहित हो जाती है, न्यायपालिका और वैज्ञानिकों के लिए निश्चित वस्तु भी। यह बाह्य निकायों की भाँति सभी बुद्धिजीवियों, विशेषज्ञों और कार्यक्षेत्र विशेषज्ञों के साथ संघर्ष करती है और पैकिंग व्यवस्था की गतिशील व्यवस्था द्वारा, सभी संवर्गों पर छा जाती है। मैं आपको केवल यह बता रहा हूँ कि हमारे अभिसरण में-बुद्धि का अभिसरण, ज्ञान का अभिसरण-किसी चीज का अभाव है, और हम एक बिन्दु से आगें, ज्ञान हेतु, अनुभव की खोज हेतु, देखने में असमर्थ रहते हैं। इस

संलग्नक I(6) जारी

स्थान पर हम अटक जाते हैं। हमें सुधार का मार्ग अपनाना चाहिए। इसलिए यथास्थिति के विषय में अपने प्रस्तुतीकरण अथवा चर्चा न करें।

हमें भविष्य की ओर देखना है। जब हम सिंगापुर में थे, निष्पादन आकलन के मुद्दे पर हमें बताया गया कि वे अधिकारी की भावी क्षमता की जाँच करते हैं, वे भविष्य की ओर देखते हैं न कि विगत की ओर। हम हमेशा ही मानव मुख के साथ आर्थिक सुधारों के बारे में चर्चा करते हैं। इससे जरूरी नहीं है कि रचनात्मक कल्याण हो। महत्वपूर्ण मानव दृष्टिकोण है। हमें आगे की ओर बढना है। मात्र रूप से कुछ संरचनात्मक परिवर्तन सुझाना पर्याप्त नहीं है। हमें मनोवृत्ति में बदलाव लाने की जरूरत है। हमें आमूल परिवर्तन की जरूरत है। हमें प्रचालन करना है। राजकोषीय, तकनीकी और व्यावसायिक निकायों के पुनर्गठन को कार्य रूप देने के लिए क्या किया जाना चाहिए ? आपको परिवर्तन के लिए विश्व लहर के साथ मिलकर चलना होगा। केवल अपने तक देखें-उससे भी आगे देखें नहीं और इसी बात की हमें जरूरत है और इसी तरह का विचार'-विमर्श हम आपसे चाहते हैं। आर्थिक परिवेश में यह मत भूलो कि हमारे लिए क्या उपयुक्त है, क्या प्रेरक है, हम कहाँ तक विश्व अर्थव्यवस्था में अपने आपको एकीकृत कर सकते हैं। अर्थव्यवस्था वह है जिसकी लोगों की अपेक्षा है, जो गति हम सभी वर्ग के लोगों को उपलब्ध करा सकते हैं। इसलिए नई आर्थिक भूमिकाएं निर्धारित करने की जरूरत है। यह केवल कर प्राधिकारियों अथवा केवल अर्थशास्त्रियों की बात नहीं है। यह अधिशासन की बात है। यह वह बात है जिसके बारे में हम नहीं सोचते।

हमें अब यह समझना चाहिए कि सरकार का एकाधिकार समाप्त हो गया है। यह अब उपलब्ध नहीं हो सकता। इसी वजह से हमें 21वीं शताब्दी के भारतीय शासन का विकास करना चाहिए। हमें पुरातनता को समाप्त करना है। अधिशासन की पहली समस्या अनुकूलन की है। हमे अनुकूलन में असफल रहते हैं। आप जानते हैं कि डायनासोर जैसे अनेक प्रकार के पशु होते हैं। डायनासोर हजारों-हजारों साल पहले लुप्त हो गए। किन्तु काकरोच, जो उस समय था आज भी जिन्दा है क्योंकि उनमें अनुकूलन की भावना है। जहां तक अनुकूलन का संबंध है हमें काकरोच की तरह रहना चाहिए। आपको अपने चारों ओर हो रहे परिवर्तनों के अनुकूल बनना है - पारम्परिक ऊर्ध्वाधर पद्धति को वैश्वीकरण की नई चुनौतियों के साथ उपयुक्त बनाकर तथा पारम्परिक ऊर्ध्वाधर पद्धतियों समानान्तर पद्धतियों को में विकसित व एकीकृत करके।

दूसरी अधिशासन समस्या क्षमता की है- एक परिवर्तित परिवेश में सरकार की योग्यता में वृद्धि करना। आपको विश्व अधिशासन के साथ अधिकाधिक एकीकरण करना चाहिए। सार्वजनिक मूल्य प्रबंधन पद्धति

संलग्नक I(6) जारी

में संशोधन करना होगा। सार्वजनिक प्रबंधन सार्वजनिक मूल्य का सृजन करते हैं जो बहुत महत्वपूर्ण हो जाता है। आज नई सार्वजनिक सेवा पद्धति कार्यकुशलता, जवाबदेही और साम्यता की जरूरत है। हमें सुधार के ढाँचे में अधिशासन का निर्माण करना है। प्रशासनिक प्रक्रिया में टेक्नोक्रेटों, अर्थशास्त्रियों, व्यावसायिकों के एक मजबूत संवर्ग का समावेश करना होगा। मात्र मूल्य इनपुटों से वास्तविक परिणाम प्राप्त हो सकता है। अन्यथा आप ऐसा होने की उम्मीद नहीं कर सकते।

जर्मनी में एक समस्या खडी हो गई है जहाँ 80% बेरोजगार जर्मनों के पास श्रम बाजार में आवश्यक दक्षताओं का अभाव है। नौकरियाँ हैं किन्तु उन्हें प्राप्त नहीं किया जा सकता। यहाँ भी वही बात होगी। आप विकास मार्ग पर आगे बढ़ें और अन्ततः नौकरियाँ उपलब्ध होंगी किन्तु उनका लाभ उठाने के लिए दक्ष व्यक्ति उपलब्ध नहीं होंगे। भारतीय श्रम बाजार की दृष्टि से, संगठित और अथवा असंगठित, केवल 5% लोग दक्ष हैं। हम जनांकिकीय लाभ की बात करते हैं किन्तु यदि हम गति नहीं बनाए रखेंगे तो वह लाभी दक्षताओं के अभाव में एक जनांकिकीय विपत्ति बन जाएगी। हम ऐसी स्थिति में आ जाएंगे जबकि नौकरियाँ उपलब्ध होंगी किन्तु दक्षताएं नहीं होंगी।

हमें यही करने का प्रयास करना चाहिए। यह नहीं सोचिए कि निजी क्षेत्र ऐसा करेगा और कि हमसे ऐसा करने की उम्मीद नहीं की जा सकती। आप नेता हैं। आप उत्प्रेरक एजेन्ट हैं । आपको अधिक भूमिका निभानी है। आपको उस किस्म के नेतृत्व को उपयुक्त रूप से अपनाना होगा।

मुझे बताया गया कि अमरीका कर अवकाश के रूप में एक वर्ष में 70 बिलियन डालर की हानि उठाता है तथा बहुत से छोटे देश ऐसे हो गए हैं क्योंकि वहाँ कर अवकाश है, समृद्धतम देश। छोटे से देशज बाजार के साथ देश वित्तीय केन्द्री स्थापित करते हैं बेरमुडा प्रति व्यक्ति 70,000 डालर जी डी पी के साथ और वह समृद्धतम देश है। 43.500 डालर के साथ अमरीका का स्थान ऊपर से नौवां है और हम कहीं भी नहीं हैं। मैं आपको केवल यह बता रहा हूँ कि अर्थव्यवस्थाएं कैसे बदलती हैं। क्या हमें इन्हीं आधारों पर अथवा ऐसे ही आधारों पर सार्वजनिक वित्त का निर्माण नहीं करना चाहिए अथवा केवल मूक दर्शक बने रहना चाहिए? यह एक ऐसी बात है जिस पर हमें विचार करना होगा। जब भारत अपना निर्माण एक महान शक्ति के रूप में कर रहा है हमें भी अधिक जिम्मेदारी उठानी चाहिए। क्या हम यह कर रहे हैं? क्या यह सम्भव नहीं है? मेरे मुताबिक कुछ भी असम्भव नहीं है! हर चीज सम्भव है।

एक समय मैं कर्नाटक में लघु उद्योग मंत्री था। हमनें इलेक्ट्रानिक नगर का निर्माण करने की परिकल्पना की थी। हमने उस स्वपन भूमि का निर्माण किया। मैं एक ऐसा व्यक्ति चाहता था जो विशेषज्ञ हो। मैं बी

संलग्नक I(6) जारी

ई एल से श्री आर.के. बालिगा को लाया जो उप महाप्रबंधक थे। सेवाओं में हमारे मित्र इसके घोर विरोधी थे जिन्होंने कहा कि मैं बाहर से किसी व्यक्ति को सी एम डी नहीं बना सकता ? किन्तु मैंने कहा कि मैंने यह साहसिक कदम उठाया है और मैं ऐसा करुंगा।

अनेक आपत्तियां की गईं। बालिगा को उनकी मृत्यु तक उनका वेतन नहीं मिला। किन्तु मैंने उस संस्थान का निर्माण किया और आज वह "सिलिकोन वैली आफ इण्डिया" बन गया है। यह उस शुरूआत की वजह से हुआ, आज हम 50,000 करोड़ रुपए तक के मूल्य के साफटवेयर का निर्यात करते हैं। हमने उक्त परियोजना 1975-76 के दौरान शुरू की थी। 1980 के दशक में श्री नारायण मूर्ति का उदाहरण है। उनके पास केवल दस हजार रुपए थे। वह इलैक्ट्रानिक नगर में एक भूखण्ड चाहते थे। जब उन्होंने मुझसे बात की उस समय मैंने कहा कि इन्हें अदायगी पर भूखण्ड दे दिया जाए, उद्यमियों को आने दीजिए। जब उन्होंने कहा कि उनके पास कोई रोजगार नहीं है। मैंने कहा कि उन्हें अपने पैरों पर खड़ा होने तक सरकारी नौकरी दे दी जाए। आज वह एक महान निर्माता है। यदि हम इस बात पर अड़े रहते कि उन्हें पहले भू-खण्ड की अदायगी करनी चाहिए तो वह राज्य से बाहर चले जाते। ये सभी सजीव उदाहरण हैं। आपको निर्माता बनाना चाहिए, न कि मशीन में एक दाँता। प्रत्येक अधिकारी को वह जहां भी है, निर्माता बनना चाहिए, न कि मशीन में दाँता और आपको नेतृत्व करना चाहिए।

मैंने अधिक समय ले लिया है। मैं चाहता था कि मैं सारे दिन यहाँ रहूँ लेकिन किन्हीं अन्य कारणों के वजह से मैं ऐसी स्थिति में नहीं हूँ। श्री दास एक प्रस्तुतीकरण करेंगे। जब मैं मुख्य मंत्री था तब श्री एस.के. दास मेरे प्रधान सचिव थे। अब वह प्र.सु. आ. में एक परामर्शदाता हैं। हमारी पूरी, प्र.सु.आ. की पूरी प्रगतिशील टीम, आपके सम्मुख है। मैंने ये सब बातें इसलिए बताई जिससे कि आप खुलकर चर्चा कर सकें। परस्पर विचार विमर्श करें, कुछ न कुछ अच्छा परिणाम निकलेगा। हम सभी को इस देश का निर्माण करना चाहिए अन्यथा इस देश में आपके बच्चों का कोई भविष्य नहीं होगा। आप किसी अन्य देश में हों किन्तु अपने बच्चों और उनके बच्चों के लिए इस देश में भविष्य का निर्माण करें। यह सम्भव है किन्तु आप ऐसा नहीं कर सकते जब तक कि देश में अधिशासन प्रक्रिया को नहीं बदलेंगे।

मैं, अपने कुछ विचारों का आदान-प्रदान करने के लिए अवसर उपलब्ध कराने के वास्ते प्र.सु.आ., अपने सदस्य-सचिव और इस कार्यशाला के आयोजक, आई आई पी ए को धन्यवाद देता हूँ। इसके साथ मैं आपको बहुत-बहुत धन्यवाद देता हूँ और कामना करता हूँ कि आप दिन में बडे पैमाने पर सर्वोत्तम विचार-विमर्श करेंगे। आपका बहुत-बहुत धन्यवाद।

संलग्नक I(7)

सिविल सेवा सुधारों के संबंध में कार्यशाला
26 मार्च 2007
स्थान: भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली

समूह चर्चा के दौरान की गई सिफारिशों का संक्षिप्त सार

समूह I: संगठनात्मक सुधार और कार्मिक नीतियां

- सरकार के प्रभुसत्ता सम्पन्न, सार्वजनिक हित सेवाओं और वाणिज्यिक कार्यों के बीच भेद किया जाना चाहिए। गैर-महत्वपूर्ण कार्यों को आउटसोर्स किया जाना चाहिए।
- संगठनों की कार्यात्मक, वित्तीय तथा प्रशासनिक स्वायत्तता सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- प्रत्येक सेवा को अपने संवर्ग का प्रबंधन करना चाहिए। सेवा का प्रधान विभागाध्यक्ष होना चाहिए।
- प्रतिभा को आकर्षित करने व बनाए रखने के लिए पर्याप्त क्षतिपूर्ति आवश्यक है।
- विभिन्न सेवाओं के लिए आनुपातिक आवंटन हेतु व्यवस्था करके केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम का युक्तिकरण किया जाना चाहिए। संयुक्त सचिव और उससे ऊपर स्तर पर पैनल तैयार करने के मामले में समानता होनी चाहिए।

समूह II: क्षमता निर्माण और व्यावसायिक उन्नति

- सेवा विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रमों की प्रत्येक तीन वर्ष संवर्ग नियंत्रण प्राधिकारी द्वारा समीक्षा की जानी चाहिए।
- पूरी सेवा अवधि के दौरान कम से कम तीन बार अनिवार्य कार्य क्षेत्र विशिष्ट "सेवाकालीन प्रशिक्षण" प्रदान किया जाना चाहिए।
- सेवा अवधि के दौरान कम से कम दो बार अनिवार्य उत्तम शासन-सम्बद्ध प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए।
- कार्यक्षेत्र विशिष्ट और शासन-सम्बद्ध प्रशिक्षण व्यावसायिक रूप से विख्यात संस्थानों में प्रदान किया जाना चाहिए।

संलग्नक I(7) जारी

- प्रशिक्षण में निष्पादन को व्यावसायिक उन्नति के साथ जोडा जाना चाहिए।
- संगत क्षेत्रों में उच्चतर अर्हताएं प्राप्त करने को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।
- नीति विनियंत्रण शैक्षिक कार्यक्रम सेवाओं के बीच उदार, पारदर्शी और एकसमान होने चाहिए।
- दस वर्ष की सेवा होने के बाद पार्श्विक आवागमन की अनुमति दी जानी चाहिए।
- विभिन्न संगठनों में ऐसे पदों का विनिर्धारण किया जाना चाहिए जिन पर ऐसे पार्श्विक आवागमन अधिक लाभप्रद होंगे।
- गैर-सरकारी कार्मिकों को केवल नीति निर्माण स्तर पर परामर्शदाता अथवा सलाहकार के रूप में नियुक्त किया जा सकता है। उन्हें नियमित कार्यकारी पद नहीं सौंपे जाने चाहिए।

समूह III: प्रवेश और बहिर्गमन पद्धति

- भर्ती के लिए वर्तमान परीक्षा पद्धति सही ढंग से कार्य कर रही है।
- सिविल सेवा परीक्षा के लिए ऊपरी आयु सीमा घटाकर 26 वर्ष कर दी जानी चाहिए।
- सेवा का आवंटन फाउन्डेशन पाठ्यक्रम (एफ सी) के बाद किया जाना चाहिए जिसकी अवधि बढ़ाकर एक वर्ष कर दी जाए।
- सं. लो. से. आ. को एफ सी में मूल्यांकन की प्रक्रिया पर निगरानी रखनी चाहिए।
- एफ सी में निष्पादन को सेवा के आवंटन में 10 से 20 % भारांश प्रदान किया जाना चाहिए।
- विकल्प के तौर पर एक भारतीय अधिशासन संस्थान (आई आई सी) स्थापित किया जा सकता है जिसके लिए कक्षा XII के बाद परीक्षा आयोजित की जा सकती है। आई आई जी के माध्यम से भर्ती किए गए व्यक्तियों को सामान्य अथवा विशेषज्ञ सेवाओं के लिए 3 अथवा 5 वर्ष का प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए। सं.लो.से.आ. के माध्यम से समानान्तर प्रवेश मार्ग जारी रहना चाहिए।

संलग्नक I(7) जारी

- 15 वर्ष की सेवा के बाद एक "स्वर्ण हेण्डशेक" की पेशकश की जानी चाहिए। 15 वर्ष की सेवा के बाद हर 5 साल के बाद 56 जे के प्रावधानों को लागू किया जाना चाहिए। 56जे लागू करते समय एक स्वतन्त्र निकाय द्वारा आकलन किया जाना चाहिए।
- 12 वर्ष की सेवा के बाद अधिकतम 3 वर्ष के ग्रहणाधिकार के साथ गैर-सरकारी रोजगार में जाने की अनुमति दी जानी चाहिए।
- विद्यमान केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के अन्तर्गत पहले ही विभिन्न सेवाओं से लिए गए अधिकारियो के लिए एक समूह की रूपरेखा उपलब्ध है। स्कीम के कार्यान्वयन को गैर-भेदभावपूर्ण बनाया जाएगा तथा 17 वर्ष की सेवा वाले सभी अधिकारियों के नामों पर संयुक्त सचिव के रूप में पैनल में शामिल करने पर विचार किया जाना चाहिए।

समूह IV: अभिप्रेरणा, निष्पादन आकलन और कैरियर उन्नति

- प्रत्येक संगठन पर डी ओ पी टी द्वारा निर्धारित एक सामान्य प्राचल के आधार पर, अपने ही निष्पादन संकेतक तैयार करने को काम छोड़ दिया जाए। जहां तक व्यवहार्य हो, निष्पादन आकलन निष्पक्ष, पारदर्शी और उद्देश्यपरक होना चाहिए।
- केन्द्रीय सरकार के संगठनों के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण अभिप्रेरण कारक, आवासन, विदेश प्रशिक्षण, टेलीफोन के लिए हकदारी, स्टाफ कार आदि व अन्य सुविधाओं से संबंधित मामलों में सभी समूह "क" सिविल सेवाओं (अखिल भारत और केन्द्रीय सेवाएं) के बीच समानता होगी।
- केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम के लिए चयन और पैनल तैयार करने में भी समानता होनी चाहिए।
- केन्द्रीय सेवा अधिकारियों द्वारा अपने संवर्ग में प्राप्त की गई कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता को देखते हुए, संवर्ग के अन्दर पदों हेतु एक मिश्रित एस ई एस की कोई भूमिका नहीं होगी। तदनुसार विभाग का अध्यक्ष अनिवाय्र रूप से उसी संगठित केन्द्रीय सेवा का एक अधिकारी होना चाहिए।

संलग्नक I(7) जारी

- तथापि, विभिन्न सेवाओं से अधिकारियों द्वारा विकसित विशेष्ज्ञता से लाभार्थ केन्द्रीय स्टाफ पद्धति स्कीम में पदों के लिए एक एकसमान प्रबंधन समूह/एस ई एस होना चाहिए तथा सभी सेवाओं के अधिकारियों को आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाना चाहिए।
- सिविल सेवकों के लिए ऐसा माहौल कायम करने के लिए जिसके अन्तर्गत उन्हें प्रत्याशित ढंग से निष्पादन करने की अनुमति हो तथा निष्पादन के दौरान किन्हीं प्रतिकूल परिणामों से संरक्षण प्रदान करने, राजनीतिक तटस्थता आदि के नए साधन/विधियां तैयार करने के लिए अनुच्छेद 309 का पुनरीक्षण किए जाने की जरूरत है।
- अधिनियम के अन्तर्गत एक सांविधिक निकाय द्वारा कार्मिक प्रशासन के संबंध में मार्गनिर्देश निर्धारित किए जाने चाहिए। विकल्प के तौर पर नई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सं. लो. से. आ. की भूमिका और संरचना में संशोधन और उसका सुदृढ़ीकरण किया जाना चाहिए।

संलग्नक - X

निष्पादन प्रबंधन पद्धतियों के संबंध में विभिन्न देशों के अनुभव

अमरीका

वर्ष 1993 में, राष्ट्रपति क्लिंटन ने, "नेशनल पर्फोरमेंस रीव्यु" लागू किया। उन्होंने कहा, "हमारा ध्येय सम्पूर्ण संघीय सरकार को कम खर्चीला और अधिक कुशल बनाना तथा अपनी राष्ट्रीय अफसरशाही को सुस्ती और हकदारी से दूर पहल व सशक्तीकरण की संस्कृति में बदलना है। हमें पूरी राष्ट्रीय सरकार की पुनर्संचना, पुन: जाग्रत, पुनरूद्धार करने की जरूरत है।" इस पहल का अर्थ एक घटक प्रक्रियात्मक अनुपालन की बजाए आउटकम पर बल देना है। "गवर्नमेंट परफोर्मेंस एण्ड रीजल्ट्स एक्ट, 1993" पारित किया गया। इस अधिनियम के प्रयोजन थे:[125]

(i) संघीय एजेन्सियों को कार्यक्रम परिणाम प्राप्त करने के लिए सुव्यवस्थित ढंग से जवाबदेह बनाकर संघ सरकार की क्षमता में अमरीकी लोगों के विश्वास में सुधार करना;

(ii) कार्यक्रम लक्ष्य निश्चित करने, उन लक्ष्यों की दृष्टि से कार्यक्रम निष्पादन मापने और उनकी प्रगति के संबंध में सार्वजनिक रूप से रिपोर्ट करने में, अनेक प्रायोगिक परियोजनाओं के साथ कार्यक्रम निष्पादन सुधार प्रारंभ करना;

(iii) परिणामों, सेवा कोटि और ग्राहक सन्तुष्टि पर नए रूप में बल को प्रोत्साहित करके संघीय कार्यक्रम कारगरता व सार्वजनिक जवाबदेही में सुधार करना;

(iv) संघीय प्रबंधकों के लिए यह आवश्यक बनाकर कि वे कार्यक्रम उद्देश्यों को पूरा करने के लिए योजनाएं तैयार करें और उन्हें कार्यक्रम परिणामों और सेवा कोटि के बारे में जानकारी प्रदान करके, उन्हें सेवा सुपुर्दगी में सहायता प्रदान करना;

(v) सांविधिक उद्देश्य प्राप्त करने और संघीय कार्यक्रमों व खर्च की सापेक्ष कारगरता व कार्यकुशलता के संबंध में और अधिक उद्देश्यपरक जानकारी प्रदान करके कांग्रेससंबधी निर्णय में सुधार करना; और

(vi) संघीय सरकार के *आन्तरिक प्रबंधन में सुधार करना।*

[125]http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html#h2.retrieved on 18-7-08

संलग्नक - X जारी

उक्त अधिनियम के अन्तर्गत यह अनिवार्य है कि कार्यकारी शाखाएं एक पंचवर्षीय नीतिगत योजना, एक वार्षिक योजना और एक वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट तैयार करेंगी और उन्हें कांग्रेस को प्रस्तुत करेंगी। वार्षिक योजना के अन्तर्गत-(1) किसी कार्यक्रम कार्यकलाप के जरिए प्राप्त करने के लिए निष्पादन स्तर परिभाषित करने के लिए निष्पादन लक्ष्य तय करना; "(2) ऐसे लक्ष्यों को एक उद्देश्यपरक, मात्रायोग्य और मापन रूप में व्यक्त किया जाए जब तक क उप-धारा (ख) के अन्तर्गत किसी वैकल्पिक रूप में रखे जाने के लिए प्राधिकृत न किया गया हो; "(3) संक्षेप में प्रचालनात्मक प्रक्रियाओं, दक्षताओं औरा प्रौद्योगिकी तथा निष्पादन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए अपेक्षित मानव, पूंजी, जानकारी अथवा अन्य संसाधनों का उल्लेख करना; "(4) संगत परिणामों, सेवा स्तरों और ऐसे कार्यक्रम कार्यकलाप के आउटकम को मापने अथवा आकलन करने में प्रयुक्त निष्पादन संकेतक तय करना; "(5) वास्तविक कार्यक्रम परिणामों के तयशुदा निष्पादन लक्ष्यों के साथ तुलना करने के लिए एक आधार उपलब्ध कराना, और "(6) मापित मूल्यों के सत्यापन और वैध बनाने के साधनों का उल्लेख करना।

इस प्रकार, गवर्नमेंट पर्फोरमेंस एण्ड रीजल्ट्स एक्ट, 1993 का उद्देश्य सरकारी निर्णय निर्माण और जवाबदेही पर बल को व्यस्तता से दूर हटाकर, किए जाने वाले कार्यकलापों पर देना है-जैसे कि संवितरित अनुदान अथवा किए गए निरीक्षण-उन कार्यकलापों के परिणामों पर बल देना, जैसे कि रोजगार-योग्यता, सुरक्षा, प्रतिक्रियाशीलता अथवा कार्यक्रम कोटि में वास्तविक लाभ।[126]

मलयेशिया

सिविल सेवा के लिए मलयेशिया में पी एम एस के अन्तर्गत एक प्रशासनिक कार्यनीति के रूप में सरकारी निष्पादन पर ध्यान केन्द्रित किया जाता है जिससे मलयेशियाई सिविल सेवा, वैश्वीकरण की चुनौती को पूरा करने, सेवा सुपुर्दगी में नूतनता और सुधार करने और साथ ही सरकार के नीतिगत लक्ष्य व उद्देश्य प्राप्त करने के लिए विभागों के समग्र निष्पादन में भी सुधार करने में समर्थ बनाती है। पी एम एस के अन्तर्गत, निष्पादन प्रबंधन के पाँच घटकों में तालमेल बिठाने का प्रयास किया जाता है, जिसमें नीतिगत निर्देशन संगठनात्मक क्षमता, जन क्षमता, कार्यबल निष्पादन और कार्य संस्कृति सम्मिलित है। निष्पादन उपायों को नीतिगत संघीय स्तर से विभागीय, प्रभागीय और व्यक्तिगत स्तर तक कार्यान्वित किया जाता है। पी एम एस के अन्तर्गत मलयेशियाई सिविल सेवा में निष्पादन का प्रबंधन करने के लिए समग्र रूपरेखा दी गई है तथा नई पद्धति को सेवा की उत्पादकता और कोटि सुनिश्चित करने के लिए

[126]http://www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm

संलग्नक - X जारी

सिविल सेवा का प्रबंधन करने के लिए एक साधन के रूप में तैयार किया गया है। मलयेशियाई सिविल सेव के अन्तर्गत चार नीतिगत क्षेत्रों के आधार पर कार्य निष्पादन के आडटकम को मापने के लिए भी एक स्कीम लागू की गई है, यथा ग्राहक, नियोक्ता कर्मचारी संबंध, निष्पादन प्रबंधन और मान्यता; और पुरस्कार। मलयेशियाई सिविल सेवा के समक्ष चुनौतियां, सुचारु और प्रभावी निष्पादन की उपलब्धि, जवाबदेही, ग्राहक बल, सहयोग, शिथिलनीयता, एक निष्पादनोन्मुखी कार्यबल और सिविल सेवा के लिए भर्ती सुनिश्चित करने की हैं। अधिकांश आसियान सिविल सेवाओं की तरह मानव संसाधनों के नीतिगत प्रबंधन और निष्पादन प्रबंधन में सुधार करने के लिए भावी मार्ग, निष्पादन संकेतक तैयार करने, विभागों के बीच एक सहयोगात्मक दृष्टिकोण विकसित करने, समीक्षा प्रक्रियाएं तय करने, नेतृत्व प्रशिक्षण प्रदान करने तथा भ्रष्टाचार का उन्मूलन करने का है (सुरापोंग माली, 2005)

आस्ट्रेलिया, न्युजीलेण्ड, यू.के. स्वीडन और कनाडा जैसे अनेक अन्य देश हैं जिन्होंने परिणाम-अनुस्थापन प्राप्त करने के लिए उपाय लागू किए हैं तथा अनेक सामान्य मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित किया है। प्रथमत: उन्होंने लक्ष्यों के एक ऐसे विवरण का विकास करने के संबंध में कार्य किया है जो सरकारी विभागों का केन्द्रबिन्दु बन गया तथा इन लक्ष्यों के संदर्भ में विभागों के निष्पादन की जाँच करने की जवाबदेही बन गई। दूसरे, उन्होंने स्वायत्त इकाइयाँ स्थापित करके और उन्हें प्रबंधकीय स्वायत्तता प्रदान करके नीति कार्यान्वयन प्रणालियों में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए। तीसरे, उन्होंने परिणामों के संबध में जवाबदेही पद्धति लागू की, जैसे कि परिणाम-आउट रूपरेखा। चौथे, उन्होंने बैंचमार्किंग, सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में प्रतियोगिता, विनियमन, अन्तरण और उत्तम शासन प्रथाएं प्रोत्साहित करने के लिए कार्यकुशलता निदान यूनिटों और केन्द्रों की स्थापना जैसी पद्धतियां लागू की। संक्षेप में, इन देशों ने संगठनों के लिए प्रयोजन और कार्यों को और अधिक स्पष्टता प्रदान करने के लिए उपाय किए हैं, संसाधनों के प्रवाह में और अधिक प्रबंधकीय स्वायत्तता और पूर्वानुमान तथा परिणामों के सबंध में और अधिक जवाबदेही लागू की है। इस संदर्भ में, इन उपायों से अफसरशाही पद्धतियों की परिकल्पित समस्याओं का है, स्पष्ट निष्पादन उद्देश्यों के अभाव का और निष्पादन हेतु संगठनों के लिए प्रतिस्पर्द्धात्मक प्रोत्साहनों के अभाव समाधान हुआ है। वस्तुत: इन देशों में सुधारों की विशेषता के अन्तर्गत संगठन के एकल एकात्मक माडल के विचार के परित्याग द्वारा सार्वजनिक प्रशासन के अधिक पारम्परिक विचारों की अस्वीकृति और परिणामों द्वारा निष्पादन के प्रबंधन के प्रति बदलाव शामिल है।

संलग्नक - X जारी

आस्ट्रेलिया

क- आस्ट्रेलिया सरकार ने, जो इस संबंध में अग्रणी है, निष्पादन प्रबंधन पद्धतियों के विकास और कार्यान्वयन पर अधिकाधिक बल दिया है। आस्ट्रेलिया में 1990 के दशक के सार्वजनिक क्षेत्र सुधारों के अन्तर्गत प्रभावशालिता और संगठनात्मक उद्देश्य प्राप्त करने पर बल दिया गया। उसके बाद जो विधायी रूपरेखा के अन्तर्गत एजेन्सी प्रमुखों को परिणामों पर नजर रखने और अपने दृष्टिकोणों को उनके अपने संगठनों की जरूरतों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त निष्पादन का प्रबंधन करने के लिए तैयार करने का अवसर प्राप्त हुआ है । इसके अन्तर्गत प्रत्येक एजेन्सी के लिए वेतन और रोजगार शर्तों को उत्पादकता के साथ जोड़ने और एक आउटकम तथा परिणाम रूपरेखा के अन्तर्गत "कार्यक्रम बजट पद्धति विवरणों" के विरूद्ध परिणाम प्राप्त करने और व्यय के संबंध में सरकार को प्रत्येक वर्ष रिर्पोट करना भी जरूरी है। आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा के लिए निर्धारित मूल्यों के तहत एजेन्सियों द्वारा, क्षमता और प्रभावी निष्पादन को आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा[127] के प्रबधन के मध्य रखने के उद्देश्य से परिणाम प्राप्त करने और निष्पादन का प्रबंधन करने पर अधिक बल दिया गया है।

ख- रूचिकर बात है कि आस्ट्रेलिया में विधायी संरचना के यह निर्धारित नहीं किया गया है कि किस प्रकार निष्पादन प्रबंधन को अलग-अलग एजेन्सियों में कार्यान्वित किया जाता है किन्तु अब प्रत्येक एजेन्सी से निम्नलिखित की उम्मीद की जाती है :[128]

- प्रत्याशित आउटकम प्राप्त करने के लिए आवश्यक संगठनात्मक क्षमता, नम्यता और प्रतिक्रियाशीलता प्राप्त करना,
- आशातीत परिणाम प्रदान करने के लिए उपलब्धि, आयोजना समय और प्राथमिकताओं की परम्परा कायम करना,
- एजेन्सी के आउटपुटों की प्रभावशालिता के सबंध में रिपोर्ट करना
- प्रदर्शित करना कि संसाधन प्राथमिकताएं सम्मत आउटकम से मेल खांए,
- एक उचित और मुक्त निष्पादन प्रबंधन पद्धति का पालन करना जिसके अन्तर्गत

[127] जे.आर. नेथेरोटी, "दि आस्ट्रेलियान एक्सपीरीएन्स आफ पब्लिक सेक्टर रिफोर्म्स", पृ.66
[128] जे.आर. नेथेरोटी, "दि आस्ट्रेलियान एक्सपीरीएन्स आफ पब्लिक सेक्टर रिफोर्म्स", पृ.66

संलग्नक - X जारी

आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा के सभी कर्मचारियों को सम्मिलित किया जाए, वेतन संचलन का मार्गदर्शन करें, संगठनात्मक तथा व्यवसाय लक्ष्यों और मूल्यों के अनुरक्षण से सम्बद्ध हो, तथा प्रत्येक कर्मचारी के लिए निष्पादन आकांक्षाओं का एक स्पष्ट विवरण और उन आकांक्षाओं के संबंध में टिप्पणी करने का अवसर उपलब्ध कराया जाए।

ग- आस्ट्रेलिया में 2001 में प्रबंधन सलाहकार समिति की एक प्रमुख रिपोर्ट - "पर्फोरमेंस मेनेजमेंट इन दि ए पी एस: ए स्ट्रेटेजिक फ्रेमवर्क" में निष्पादन प्रबंधन के एजेन्सियों द्वारा संगठनात्मक क्षमता में सुधार करने, प्रमुख संगठनात्मक उद्देश्य प्राप्त करने और उच्च कोटि की नीतिगत सलाह व कार्यक्रम प्रशासन उपलब्ध कराने हेतु एक साधन के रूप में देखा जाता है। सरकारी एजेन्सियों की विविधता और प्रत्येक एजेन्सी की विशिष्ट व्यवसाय आवश्यकताओं के लिए तैयारशुदा दृष्टिकोण की जरूरत को समझते हुए, रिपोर्ट में आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक सेवा में निष्पादन प्रबंधन पद्धति में निम्नलिखित की प्राप्ति हेतु, उत्तम प्रथा के तत्वों का निर्धारण किया गया है:

- तालमेल -एक मूल्य-आधारित रूपरेखा के अन्दर जिसके अन्तर्गत संगठनात्मक संस्कृति और इतिहास तथा इसकी पद्धतियों की परिपक्वता को समझा जाए।
- विश्वसनीयता - यह पूरे संगठन पर लागू होती है और इसे निष्पक्षता, पारदर्शी और कठोरता के रूप में देखा जाता है।
- एकीकरण-यह संगठनात्मक उद्देश्यों को टीम और व्यक्तियों के निष्पादन के साथ एकीकृत करती है।

विद्यमान चुनौतियों को प्रक्रिया की विश्वसनीयता में सुधार करने, अधिक स्टाफ भागीदारी, बेहतर फीडबैक प्रदान करने, पुरस्कार और मान्यता कार्यनीतियों में सुधार करने और अल्प निष्पादन का प्रबंधन करने के रूप मे देखा जाना चाहिए। [129]

घ- आस्ट्रेलियाई में अनेक एजेन्सियां आजकल अपने निष्पादन प्रबंधन को निम्नलिखित के जरिए अपने व्यवसाय और कार्यबल के साथ एकीकृत करने पर बल दे रही है:

[129] वही पृष्ठ 67

संलग्नक - X जारी

- निष्पादन उद्देश्यों को स्पष्ट करना और व्यक्तिगत व व्यवसाय योजनाओं को संगठनात्मक योजनाओं के साथ जोड़ना।
- समय-समय पर निष्पादन आकलन और मूल्यों से जुडी उपलब्धियों व आचरण के विरूद्ध टीम प्रदर्शन।
- निष्पादन को मान्यता व पुरस्कार प्रदान करना।
- परामर्श और अल्प प्रदर्शन का प्रभावी प्रबंधन।
- वैयक्तिक तथा संगठनात्मक क्षमता का निर्माण करने के लिए अध्ययन और विकास।
- व्यक्तिगत और संगठनात्मक निष्पादन के योगदान का आकलन [130]।

सिंगापुर

सिंगापुर सिविल सेवकों के लिए पी ए एस, शैल आयल कम्पनी पद्धति में विद्यमान पद्धति पर आधारित है। इसके दो भाग हैं। "वर्क रीव्यु" के रूप में ज्ञात पहले भाग के अन्तर्गत एक गुणात्मक विवरण और व्यक्ति के कार्य के संबंध में टिप्पणी सम्मिलित है। इसके अन्तर्गत प्रशिक्षण जरूरतों पर भी बल दिया गया है तथा यह आकलित व्यक्ति के साथ संवाद के लिए खुली है। इस भाग के अन्तर्गत आकलित व्यक्ति के योगदानों पर बल दिया जाता है। दूसरे भाग के अन्तर्गत कर्मचारी के विकास आकलन का उल्लेख किया गया है। यह दस गुणों के संबंध में एक आकलन है। पर्यवेक्षक से, एक चार सूत्र पैमाने (उच्च, अत्यधिक, पूरा करता है, नीचे) पर इन दस गुणों के आधार पर कर्मचारी को आंकने और गुणों को रैंक प्रदान करने की भी अपेक्षा की जाती है। आकलनकर्ता, व्यक्ति को फिलहाल अनुमानित क्षमता की दृष्टि से भी, रैंक प्रदान करता है (साराह वालेंस, 1999)।[131]

थाइलेण्ड

मंत्रालयों को अपनी-अपनी आकलन पद्धतियाँ अपनाने की आजादी है किन्तु इनके अन्तर्गत कार्य के परिणाम और कार्य के निष्पादन और प्रबंधन की योग्यता पर बल दिया जाना चाहिए। सिविल सेवा आयोग आकलनों की दृष्टि से ध्यान में रखे जाने वाले अनेक कारकों का सुझाव देता है। इनमें सम्मिलित हैं: (क) कार्य परिणाम की कोटि, कार्य परिणाम की मात्रा और कार्य परिणाम का अनुप्रयोग; (ख) योजना

[130] -वही-पृ- 67

[131] पर्फोरमेंस एप्राइजल इन सिंगापुर, थाइलेण्ड एण्ड फिलिपीन्स: ए कल्चरल पर्सपेक्टिव, आस्ट्रेलियन जरनल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 58(3), 79-95

संलग्नक - X जारी

तैयार और कार्यान्वित करने की योग्यता, निदेशन और निर्णय लेने की योग्यता, निर्धारित तारीख तक पूरा करना, अन्य विभागों के साथ समन्वय, नियंत्रण सम्भालना, समस्या का समाधान करना और विवादों का निपटान, व संगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु सहायता प्रदान करने सहित ; कार्य और सेवाओं में सुधार करने की योग्यता, नए विचार और समाधान प्रदर्शित करने, समस्याओं का पता लगाने व समाधान करने, कार्य को सुचारू रूप से तथा प्रभावी ढंग से निष्पादित करने सहित। इसके अलावा, मूल्यांकनकर्ता से, स्टाफ का उपयोग करने की कर्मचारी की योग्यता के संबंध में टिप्पणी करने और जनशक्ति संसाधनों का विकास करने, लोगों की दक्षताओं के अनुरूप बनाने, दक्षताओं का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करने, स्टाफ को अनुकूल बनने और उन्हें ज्ञान प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित करने तथा संगठनात्मक लक्ष्यों की उपलब्धि में योगदान करने की उम्मीद की जाती है। मार्गनिर्देशों में, मिशन, परिणाम, उद्देश्य, मानकों और वांछित परिणामों की दृष्टि से मूल्यांकनकर्ताओं को सहमतियाँ बनाने की सिफारिश की गई है। संगठन को चार विधियों में से एक का चयन करना चाहिए: स्व:रेटिंग, पर्यवेक्षक रेटिंग, समिति रेटिंग अथवा तीनों का मिश्रण। निष्पादन का आकलन वर्ष में दो बार किया जाना है तथा उसे विभाग द्वारा रखा जाना चाहिए (सिविल सेवा दिवस, 2008, विषय पत्र)

फिलिपीन्स

फिलिपीन्स में , अधीनस्थ की रेटिंग का हिस्सा 22% और पर्यवेक्षक का हिस्सा 78% है। अधीनस्थ की रेटिंग अधिकारी को उपलब्ध नहीं होती है जबकि वरिष्ठों की रेटिंग के बारे में उनके साथ चर्चा की जाती है। वरिष्ठों के रेटिंग फार्म में तीन खण्ड होते हैं: उपलब्धियों का आकलन, प्रबंधकीय दक्षता का आकलन और प्रशिक्षण व विकास जरूरतों का आकलन, पहले भाग के अन्तर्गत उस सीमा का आकलन, किया जाता है जिस सीमा तक संविदे में दिए गए निष्पादन ध्येयों की पूर्ति हुई है, उसके शीर्षों की तुलना में निष्पादन ध्येयों की पूर्ति हुई है, उसके शीर्षों की तुलना में निष्पादन और उस सीमा का एक गुणात्मक आकलन जिस सीमा तक कार्यालय उपलब्धियां प्राप्त हुईं। प्रबंधकीय दक्षताओं में सम्मिलित हैं: कार्य का प्रबधन, लोगों का प्रबधन, संसाधनों का प्रबधन, संयोजनों का प्रबधन, अवरोधों और नूतनताओं का प्रबधन। आकलनकर्ता पाँच रेटिंग स्तरों के बीच से चयन करते हैं। अधीनस्थ का रेटिंग फार्म उसके अधिकारी की तरह ही है। (सिविल सेवा दिवस, 2008, विषय पत्र)।

संलग्नक - X जारी

इण्डोनेशिया

इण्डोनेशियाई सिविल सेवा निष्पादन प्रबंधन का उद्देश्य वैश्वीकृत दुनिया के प्रति प्रतिक्रिया करना है तथा इसके अन्तर्गत एक स्वच्छ व स्थिर सिविल सेवा कायम करने और साथ ही कैरियर मार्गों का विकास करने और पदोन्नति के एक साधन के रूप में तथा वेतन बढाने का प्रयास किया गया है। इण्डोनेशियाई पद्धति के अन्तर्गत इस बात पर बल दिया गया है कि निष्पादन प्रबंधन योग्यता के सिद्धान्तों पर होना चाहिए। यह एक साक्ष्य-आधारित आकलन है क्योंकि स्टाफ निष्पादन के संबंध में जानकारी इकट्ठी करने की जरूरत है ताकि पदोन्नति और वेतन वृद्धियों के संबंध में निर्णय लिए जा सकें। यद्यपि, निष्पादन का आकलन करने के लिए प्रयुक्त मापदण्ड मुख्यत: वैयक्तिक विशेषताएं हैं अथवा गैर-निष्पादन-आधारित मापदण्ड हैं, एक रोजगार उपलब्धि मापदण्ड भी है, जिसके अन्तर्गत रोजगार मानकों के मुकाबले व्यक्ति के योगदानों को मापा जाता है। इण्डोनेशिया में, निष्पादन आकलन का प्रमुख उपयोग निष्पादन सुधारने अथवा सेवा की कोटि सुधारने की बजाए वेतनों में वृद्धि करने के लिए किया जाता है। इसका मुख्य कारण यह है कि सिविल सेवा में वेतन कम हैं, जिससे भ्रष्टाचार की गुंजाइश रहती है। इन चुनौतियों का मुकाबला करने के लिए, इण्डोनेशियाई सिविल सेवा, एक नई निष्पादन प्रबंधन रूपरेखा और मापयोग्य मापदण्ड व जवाबदेही पर आधारित विनियमों की पद्धति की दिशा में कार्यरत है (सुरापोंग माली, 2005)।[132]

[132] "परफोरमेंस मेनेजमेंट इन" "एसिअन" पब्लिक सर्विस: ड्राइविंग गवर्नमेंट पर्फोरमेंस थ्रू स्ट्रेटेजिक एच आर एम कम्पेन्डिम प्रीपेरेशन", एसिअन सिविल सेवा एच आर कार्यदल की बैंगकाक, थाइलेण्ड में 18-19 अगस्त 2005 को आयोजित बैठक।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा
नवम्बर 2008 तक प्रस्तुत रिपोर्टों की सूची

1. प्रथम रिपोर्ट - *सूचना का अधिकार - उत्तम शासन के लिए मास्टर कुंजी*
2. *द्वितीय रिपोर्ट* - *मानव संपदा का व्यापक विस्तार - हकदारियां और अधिशासन -एक मामला अध्ययन*
3. तृतीय रिपोर्ट - *संकट प्रबंधन - निराशा से आशा की ओर*
4. चतुर्थ रिपोर्ट - *शासन में नैतिकता*
5. पाँचवी रिपोर्ट - *सार्वजनिक व्यवस्था*
6. छठी रिपोर्ट - *स्थानीय अधिशासन - भविष्य की ओर प्रेरणादायी यात्रा*
7. सातवीं रिपोर्ट - *विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण - मनमुटाव से संयोजन तक*
8. आठवीं रिपोर्ट - *आतंकवाद से सघंर्ष - न्यायसंगतता द्वारा संरक्षण*
9. नौवीं रिपोर्ट - *सामाजिक पूंजी - एक सांझा नियति*