भारत सरकार

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

तेरहवीं रिपोर्ट

भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना

अप्रैल 2009

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

संकल्प

नई दिल्ली, 31 **अगस्त** 2005

सं. के-11022/922004-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 होंगेः

(i)	डॉ. वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष
(ii)	श्री वी. रामचन्द्रन	-	सदस्य
(iii)	डॉ. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
(iv)	डॉ. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
(v)	डॉ. 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 करेगाः

(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 स्वःशासन/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 प्रबंधन

(xiii) सार्वजनिक व्यवस्था

प्रत्येक शीर्ष के अंतर्गत 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 को 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 एजेंसी के तंत्र के पुनर्गठन की सिफारिशें करते समय, इन क्षेत्रकों की समस्याओं 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

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

संगठन

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

1.	डॉ. वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष*
2.	श्री वी. रामचन्द्रन	-	सदस्य**
3.	डॉ. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
4.	डॉ. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
5.	डॉ. जयप्रकाश नारायण	-	सदस्य***
6.	श्रीमती विनीता राय	-	सदस्य-सचिव

आयोग के अधिकारी

1. श्री ए.बी. प्रसाद, अपर सचिव
2. श्री पी.एस. खरोला, संयुक्त सचिव #
3. श्री आर.के. सिंह, अध्यक्ष के निजी सचिव #
4. श्री संजीव कुमार, निदेशक
5. श्री शाही संजय कुमार, उप सचिव

* निदेशक के पद को अस्थाई तौर पर 4.2.2008 से 08.10.2008 तक की अवधि के लिए कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग को स्थानान्तरित कर दिया गया था ।

* डॉ. एम. वीरप्पा मोइली - अध्यक्ष, ने 1 अप्रैल 2009 से त्याग-पत्र दे दिया (संकल्प संख्या के-11022/26/2007-ए.आर., दिनांक 1.4.2009)

** श्री वी. रामचन्द्रन को संकल्प संख्या के-11022/26/2007 - ए.आर., दिनांक 27.4.2009 के अनुसार कार्यवाहक अध्यक्ष नियुक्त किया गया ।

*** डॉ. जय प्रकाश नारायण - सदस्य, ने 1.9.2007 से त्याग-पत्र दे दिया (संकल्प संख्या के-11022/26/2007-ए.आर., दिनांक 17.8.2007)

31.3.2009 तक

विषय - वस्तु

पृष्ठ संख्या

अध्याय 1	**प्रस्तावना**	1
अध्याय 2	**सरकार का पुनर्गठन - अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव**	4
	2.1 पृष्ठभूमि	4
	2.2 सरकार में संरचनात्मक सुधारों के मॉडल	6
	2.3 एन पी एम की उत्पत्ति	9
	2.4 यू.के. में लोक प्रशासन में सुधार	18
	2.5 आस्ट्रेलिया में सुधार	21
	2.6 थाइलैण्ड	25
	2.7 सरकार और विकास के बीच संयोजन	29
	2.8 शासन क्षमता सुधारने के लिए विश्व बैंक की सिफारिशें	38
	2.9 कुछ राष्ट्रमंडल देशों से पाठ	41
	2.10 विश्व पाठ	46
अध्याय 3	**भारत सरकार की विद्यमान संरचना**	55
	3.1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	55
	3.2 संवैधानिक प्रावधान	56
	3.3 विभाग की संरचना	58
	3.4 आजादी के बाद सुधार	62
	3.5 विद्यमान पद्धति की अच्छाइयां और कमियां	80

अध्याय 4	**सरकार में संरचनात्मक सुधारों के कोर सिद्धांत**	83
अध्याय 5	**शीर्ष स्तर पर भारत सरकार की संरचना में सुधार**	86
	5.1 सरकार के कार्यों को युक्तिसंगत बनाना	86
	5.2 सरकार के आकार को युक्तिसंगत बनाना	90
	5.3 मंत्रालयों और विभागों का पुनर्गठन	92
	5.4 व्यवसाय आवंटन की पुनर्रचना	111
	5.5 मंत्रालयों और विभागों द्वारा प्रमुख रूप से नीति विश्लेषण पर बल दिया जाना	117
	5.6 प्रभावी कार्यकारी एजेंसियों का सृजन	126
	5.7 मंत्रालयों का आंतरिक पुनर्गठन	137
	5.8 सरकारी प्रक्रियाओं का सरलीकरण	143
	5.9 कार्यालय प्रक्रिया नियमावली की पुनर्रचना	148
	5.10 समन्वयन तंत्र	153
	5.11 सरकारी कार्यालयों में पेपरवर्क को कम करना	158
अध्याय 6	**एक प्रभावी विनियामक फ्रेमवर्क का सृजन**	160
	6.1 प्रस्तावना	160
	6.2 विनियामक कार्य	160
	6.3 सांविधिक स्वतंत्र विनियामक एजेंसियां	163
	6.4 मुद्दे	169
निष्कर्ष		180
सिफारिशों का सार		181

तालिकाओं की सूची

तालिका संख्या	शीर्षक	
तालिका सं. 5.1	यूनाइटिड किंगडम में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची	92
तालिका सं. 5.2	यू एस में विभागों की सूची और उनकी जिम्मेदारियां	100
तालिका सं. 5.3	विद्यमान मंत्रालयों/विभागों की सूची	104
तालिका सं. 5.4	संसद की विभागीय सम्बद्ध स्थायी समितियां	108
तालिका सं. 6.1	विभिन्न विनियामक निकायों के कार्यों और शक्तियों की तुलना	165

चित्रों की सूची

चित्र सं.	शीर्षक	
चित्र 5.1	सरकार तथा कार्यकारी एजेंसियां	136

बॉक्सों की सूची

बॉक्स सं.	शीर्षक	
बॉक्स 2.1	प्रमुख प्राचलों के संबंध में भारत की रैंकिंग	4
बॉक्स 2.2	उच्च कोटि की सरकारी सेवा प्रदान करना: सिंगापुर मार्ग	41
बॉक्स 5.1	नीति निर्माण से नीति आयोजना	120
बॉक्स 5.2	अन्तर्देशीय राजस्व, ब्रिटेन	126
बॉक्स 6.1	प्रबंधन विवरण में क्या निश्चित है ?	172

संकेताक्षरों की सूची

संकेताक्षर	पूर्ण रूप
ए पी ओ	स्वायत्त सार्वजनिक निकाय
ए आर सी	प्रशासनिक सुधार आयोग

ए एस ई ए एन	दक्षिण-पूर्व एशियाई राष्ट्रों की एसोसिएशन
सी ई ओ	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
सी ई आर सी	केन्द्रीय विद्युत विनियामक आयोग
सी ओ एस	सचिवों की समिति
डी जी ई टी	रोजगार और प्रशिक्षण महानिदेशालय
डी ओ डी	रक्षा विभाग (अमरीका)
डी ओ ई	ऊर्जा विभाग (यू.एस.)
डी ओ एच	स्वास्थ्य विभाग (यू.एस.)
डी ओ आई	आंतरिक विभाग (यू.एस.)
डी ओ जे	न्याय विभाग (यू.एस.)
डी ओ पी एण्ड टी	कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग
डी ओ टी	दूर संचार विभाग
डी एस ओ	विभागीय महत्त्वपूर्ण उद्देश्य
ई आर सी	विद्युत विनियामक आयोग
ई यू	यूरोपियाई यूनियन
जी डी पी	सकल घरेलू उत्पाद
जी ओ एम	मंत्री समूह
आई ए आई	स्वतंत्र प्रशासनिक संस्थान
आई आई पी ए	भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
आई एम डी	भारतीय मौसम विज्ञान विभाग
आई एन टी ए एन	इंस्टिट्यूट तदबिरन अवाम नेगरा (मलेशिया)
आई पी सी	भारतीय दण्ड संहिता

आई आर डी ए	बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण
एल डी सी	अवर श्रेणी लिपिक
एम ओ यू	सहमति ज्ञापन
एम आर टी पी	एकाधिकार और प्रतिबंधात्मक व्यापार प्रथा आयोग
एन ए टी ओ	उत्तर-एटलांटिक संधि संगठन
एन पी एम	नया सार्वजनिक प्रबंधन
एन पी आर	राष्ट्रीय निष्पादन समीक्षा
ओ एण्ड एम	संगठन और प्रबंधन
पी एम एस	निष्पादन प्रबंधन पद्धति
पी एस ए	सार्वजनिक सेवा करार
पी एस यू	सरकारी क्षेत्रक उपक्रम
पी यू सी	विचाराधीन पत्र
एस ई बी आई	भारतीय प्रतिभूति विनिमय ब्यूरो
एस ई एस	वरिष्ठ कार्यकारी सेवा
टी क्यु एम	समग्र कोटि प्रबंधन
टी आर ए आई	भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण
यू ए ई	संयुक्त अरब अमीरात
यू डी सी	प्रवर श्रेणी लिपिक
यू के	यूनाइटिड किंगडम
यू एन	संयुक्त राष्ट्र
यू पी एस सी	संघ लोक सेवा आयोग
यू एस	संयुक्त राज्य

प्रस्तावना

1

1.1 प्रशासनिक सुधार आयोग के विचारार्थ विषयों में से एक विषय भारत सरकार की संरचना से संबंधित है । आयोग से निम्नलिखित पहलुओं की जाँच करने के लिए कहा गया हैः

1. भारत सरकार का संगठनात्मक ढाँचा

   1.1 मंत्रालयों और विभागों का पुनर्गठन

      1.1.1 शासन की विकसित होती भूमिका तथा सहयोग की और अधिक जरूरत के संदर्भ में मंत्रालयों और विभागों की भूमिका का पुनर्विलोकन और उसकी पुनर्भाषा करना ।

   1.2 जनशक्ति आयोजना और प्रोसेस पुनः इंजीनियरी

   1.3 वैश्विक एकीकरण, बाजारों के उद्‌भव और उदारीकरण के आधुनिक संदर्भ में प्रशासनिक सेवाओं में सुधार लाने के लिए उपाय सुझाना ।

   1.4 इस बात की जाँच करना कि क्या अधिशासन की वर्तमान पद्धति समय के माहौल में पर्याप्त रूप से उपयुक्त है ।

      1.4.1 उन सम्भावित क्षेत्रों के लिए एक ऐसी संरचना सुझाना जहाँ राजकीय विनियमन (विनियामक) की जरूरत है और जहाँ इसमें कटौती की जा सकती है ।

      1.4.2 सुचारू, मितव्ययी, संवेदी, स्वच्छ, उद्देश्यपरक और एक दक्ष प्रशासनिक तंत्र के लिए संरचना को मजबूत बनाना ।

1.2 आयोग ने अपनी विभिन्न रिपोर्टों में, शासन के विभिन्न पहलुओं - सरकार में पारदर्शिता, सार्वजनिक व्यवस्था और आंतकवादी-रोधी, शासन में आचार, विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय निकायों का सशक्तीकरण, कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन, नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन का सृजन आदि - की पहले ही जाँच की है और सिफारिशें की हैं । वर्तमान रिपोर्ट में, आयोग, भारत सरकार की संरचना

का विश्लेषण करेगा तथा उसमें सुधार करने के लिए सिफारिशें करेगा क्योंकि अन्य सुधारों की संधारणीयता, सक्रिय, सुचारू और नम्य संगठनात्मक संरचना के सृजन के साथ निकटतः जुड़ी है।

1.3 सरकार में विद्यमान अधिकांश प्रणालियां कार्य के विभाजन पर आधारित हैं - एक सु-परिभाषित पदक्रम और कुल मिलाकर अवैयक्तिक कामकाज । ये संगठनात्मक पद्धतियाँ काफी सीमा तक समय पर खरी उतरती हैं किन्तु ये कार्यों को नियंत्रित व आदेश देने के लिए अधिक उपयुक्त हैं तथा राज्य के विकास प्रोन्नयन और सुविधाकारक कार्यों के संबंध में कम । विभिन्न प्रमुख मानव विकास और आर्थिक प्राचलों की दृष्टि से भारत की स्थिति वांछित स्तरों से कम रही है । एक प्रकार से यह सरकारी संगठनों की प्रणाली और कामकाज पर बुरा प्रभाव डालती है ।

1.4 आयोग की विचार है कि अब इन प्रणालियों को फिर से तैयार किया जाना चाहिए ताकि हमारे शासन तंत्र को लोगों के लिए सेवा का और ही सामाजिक व आर्थिक विकास के क्षेत्रों में राष्ट्रीय उद्देश्य प्राप्त करने का एक साधन बनाया जा सके ।

1.5 आयोग ने विभिन्न मंत्रालयों/विभागों को सौंपे गए कार्यों के विभिन्न पहलुओं और भूमिका तथा उनकी संगठनात्मक संरचना और आंतरिक प्रक्रियाओं के संबंध में भी उनके विचार प्राप्त किए । इसके अलावा, सिविल सेवा सुधार संबंधी प्रश्नावली के जरिए, सरकार में पदक्रम प्रणालियों को न्यूनतम करने, पदक्रम संबंधी पद्धति की बजाए एक निर्णय निर्माणोन्मुखी पद्धति की दिशा में बदलाव लाने और कार्यपालक एजेंसियों की स्थापना करने जैसे पहलुओं के संबंध में उनकी प्रतिक्रियाएं आमंत्रित की गईं । आयोग ने, विद्यमान प्रणाली के संबंध में एक पृष्ठ -पत्र तैयार करने के लिए भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आई आई पी ए), नई दिल्ली की भी सहायता प्राप्त की। आयोग ने, संगठनात्मक प्रणाली में आधुनिक अवधारणाओं की समीक्षा करने में प्रबंधन विशेषज्ञों की भी सहायता प्राप्त की । आयोग ने, भारत सरकार के सचिवों, केन्द्रीय और अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों और साथ ही प्रमुख सेवानिवृत्त सिविल सेवकों और प्रसिद्ध सार्वजनिक हस्तियों के साथ विस्तारपूर्वक चर्चाएं आयोजित की । आयोग ने सिंगापुर, थाइलैण्ड, फ्रांस और यूनाइटिड किंगडम का दौरा किया और उन देशों में सरकार की संरचना और कार्यकरण और उनके द्वारा किए गए सुधार उपायों को समझने के लिए वहाँ के प्राधिकारियों के साथ व्यापक रूप से चर्चाएं की । क्योंकि आयोग के विचारार्थ विषयों में विनियामक सुधार सम्मिलित था इसलिए आयोग ने पिछले तथा वर्तमान प्रमुख सरकारी विनियामकों के साथ विचार-विमर्श किया ।

1.6 यद्यपि रिपोर्ट को अप्रैल 2009 के अंत में अंतिम रूप और मुद्रित किया गया हैं तथापि आयोग, निष्कर्षों तक पहुँचने के लिए डॉ. एम. वीरप्पा मोइली द्वारा किए गए योगदान के लिए अपनी सराहना व्यक्त करना चाहता है । 31 मार्च 2009 को प्र.सु.आ. के अध्यक्ष के पद से अपना त्यागपत्र देने से पहले डॉ. मोइली ने इस रिपोर्ट को अंतिम रूप देने में आयोग के विचार-विमर्श में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई ।

1.7 आयोग, "अधिशासन उत्कृष्टता हेतु भारत सरकार के प्रशासन का पुनर्गठन" नामक एक विश्लेषणात्मक रिपोर्ट तैयार करने के लिए प्रोफेसर प्रदीप खाण्डवाला के प्रति अपना आभार व्यक्त करना चाहेगा । आयोग, इस रिपोर्ट का मसौदा तैयार करने में अत्यंत उपयोगी इनपुट उपलब्ध्ज्ञ कराने के लिए श्री एस.के. दास, परामर्शदाता, को धन्यवाद देना चाहेगा । आयोग, भारत सरकार की विद्यमान संरचना के संबंध में एक पृष्ठ पत्र तैयार करने के लिए भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आई आई पी ए) के निदेशक, डॉ. पी.एल. संजीव रेड्डी और प्रोफेसर सुजाता सिंह का आभारी है। आयोग, श्री नृपेन्द्र मिश्रा, अध्यक्ष, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण, श्री प्रदीप बैजल, पूर्व अध्यक्ष, भारतीय दूर संचार विनियामक प्राधिकरण, प्रोफेसर एन.आर. महादेव मेनन, सदस्य, केन्द्र-राज्य संबंध आयोग, श्री एल. मानसिंह, अध्यक्ष, पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस विनियामक बोर्ड, श्री विनोद धल, पूर्व अध्यक्ष, "सेबी", श्री प्रबोध चन्दर, कार्यकारी निदेशक, बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण, श्री सी.ए. कोलाको, सलाहकार (विधि (विनियामक) नीति), टाटा पावर, सुश्री वन्दना अग्रवाल, निदेशक, योजना आयोग, श्री मणि, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण और श्री के.एम. अब्राहम, श्री सालू और "सेबी" से उनके दल को भी विनियामक क्षेत्रक में सुधारों के संबंध में अपने विचारों का आदान-प्रदान करने के लिए धन्यवाद देना चाहेगा । आयोग, देश में विभिन्न क्षेत्रकों में विनियामकों के तुलनात्मक विश्लेषण के संबंध में उसे किए गए एक प्रस्तुतीकरण के लिए डॉ. के.पी. कृष्णन, संयुक्त सचिव, वित्त मंत्रालय का आभारी है । आयोग, उन विख्यात व्यक्तियों द्वारा दिए गए अत्यंत उपयोगी सुझावों के लिए आभार व्यक्त करना चाहेगा जिनमें भारत सरकार और राज्य सरकारों के पूर्व सिविल सेवक और वरिष्ठ अधिकारी सम्मिलित हैं । आयोग, उन देशों के महानुभावों और अधिकारियों का विशेष रूप से आभारी है जिन्होंने अपने-अपने देश में सुधारों के संबंध में अनुभवों की जानकारी प्रदान की ।

2 सरकार का पुनर्गठन - अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव[1]

2.1 पृष्ठभूमि

2.1.1 भारत में सरकारी प्रशासन के सामने अपार चुनौतियाँ हैं । इनमें सम्मिलित हैं : शान्ति और सामन्जस्य कायम करने की जरूरत, अत्यंत गरीबी को दूर करना, एक मजबूत और समावेशी आर्थिक विकास बनाए रखना, सामाजिक न्याय सुनिश्चित करना और एक नैतिक, सुचारू, पारदर्शी और भागीदारीपूर्ण शासन प्राप्त करना । इन चुनौतियों की मात्रा विभिन्न प्राचलों की दृष्टि से भारत की रैंकिंग से स्पष्ट है (बॉक्स 2.1) ।

2.1.2 विकास की दर तेज करने के लिए आवश्यक है कि सरकारी प्रशासन ऐसा हो जो अत्यंत गरीबी को हल कर सके अथवा जिसका उद्देश्य असमानता को दूर करना हो अथवा जो भ्रष्टाचार का समाधान करे अथवा राजनीति के अपराधीकरण से संघर्ष करे अथवा शीघ्र न्याय सुनिश्चित करे। ऐसी सम्भावना नहीं है कि प्रशासनिक तंत्र के एकल डिजाइन से इन सभी कमियों की पूर्ति हो जाएगी । विशेष प्रयोजन साधन तैयार में हमें साहसी और नूतन होना चाहिए जिनमें से कुछ एक दूसरे से विषम हो सकते हैं। उदाहरण के लिए आर्थिक विकास को बढ़ावा देने के लिए और अधिक वि-विनियमत की जरूरत हो सकती है तथा राज्य को किन्हीं वाणिज्यिक

बॉक्स 2.1 : प्रमुख प्राचलों के संबंध में भारत की रैंकिंग

संयुक्त राष्ट्र मानव विकास रिपोर्ट, 2008
मानव विकास सूचक में भारत का स्थान गिरकर 132 हो गया है जबकि 2004 में यह 127 था, जो इक्वेटोरिअल गिनी और सोलोमन द्वीप समूहों से भी नीचे है ।

आई एफ सी/डब्ल्यु बी डूइंग बिजनिस रिपोर्ट, 2009
संविदाओं को न्यायालय अथवा अन्यथा लागू करने में भारत सर्वाधिक कठिन देश है । क्रम संख्या 122 पर यह नेपाल और बांग्लोदश से भी पीछे है ।

डब्ल्यु ई एफ ग्लोबल कम्पीटीटिवनैस रिपोर्ट, 2008
अपनी अपर्याप्त अवस्थापना, अकुशल अफसरशाही और कठोर श्रम कानूनों के साथ भारत का 50वाँ स्थान है, जो चीन से काफी पीछे है ।

ग्लोबल करप्शन पर्सेप्शन इन्डेक्स, 2008
भारत का दर्जा, जो 2004 में 72 था गिरकर 85 हो गया जबकि चीन ने, जो पिछले वर्ष तक समान दर्जे पर था, अपना दर्जा 72 पर बनाए रखा ।

यूनिडो रिपोर्ट, 2009
कम्पीटीटिव इन्डस्ट्रियल पर्फोमेंस इंडेक्स के संबंध में जिसमें भारत का 54वां स्थान है (2000 में 51 से कम होकर), चीन से 28 स्थान पीछे है ।

इंडेक्स आफ इकोनामिक फ्रीडम, 2009
बाधित न्यायिक पद्धति, अत्यधिक विनियमन और"अधिकांशत अमुक्त" ख्याति के साथ, 123वें स्थान पर भारत, गेबोन से भी पीछे है ।

स्त्रोतः इण्डिया टुडे, 6 **अप्रैल** 2009

[1]"रिवैम्पिंग गवर्नमेंट आफ इण्डियाज पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन फार गवर्नेंस एक्सीलेंस," से अपनाया गया, प्रदीप एन. खाण्डवाला द्वारा तैयार (प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा प्रायोजित)

कार्यकलापों से हटना पड़ सकता है जिन्हें वे आजकल आयोजित करता है । इसके साथ ही, राज्य को अवस्थापना में सुधार करने, गरीबी और असमानताओं को दूर करने के लिए और अधिक राशि की व्यवस्था करते हुए, कतिपय क्षेत्रकों को और अधिक प्रभावी ढंग से विनियंत्रित करने के लिए राज्य को कुछ और उपाय तैयार करने की जरूरत हो सकती है । कुछ वि-विनियमन से भ्रष्टाचार में कमी आ सकती है किन्तु भ्रष्टाचार से संघर्ष करने के लिए अन्य विनियम लागू करने की जरूरत हो सकती है ।

2.1.3 भारत ने, अधिशासन की कोटि सुधार करने के लिए अनेक महत्त्वपूर्ण उपाय किए हैं जैसा कि हमारी पिछली रिपोर्टों में कहा गया है । इनमें 73वाँ और 74वाँ संवैधानिक संशोधन, जिससे मात्र परिषद का आकार सीमित हो गया, नई मूल्य वर्धित कर व्यवस्था और सूचना का अधिकार अधिनियम आदि । इससे पता चलता है कि हमारी राजनीतिक पद्धति शासन की बढ़ती चुनौतियों के प्रति प्रतिक्रियाशील है ।

2.1.4 अनेक बडी प्राकृतिक आपदाओं, यथा दिसम्बर 2004 को सुनामी, और जम्मू तथा काश्मीर में भूकम्प के प्रति हमारे प्रशासन की पर्याप्त रूप से तेज और कुशल प्रतिक्रिया - इस बात को प्रदर्शित करता है कि संकट के समय हमारी प्रशासनिक ढाँचा प्रभावशाली है और यह अच्छी प्रतिक्रिया व्यक्त करता है जब उद्देश्य स्पष्टतः परिभाषित हो, संसाधन उपलब्ध कराए जाएं और जवाबदेही कठोरतः प्रवर्तित की जाए ।

2.1.5 तथापि, कुछ और करने की जरूरत हे । देश के अनेक भागों में अव्यवस्था बढ़ रही है तथा सशक्त गुट कतिपय साम्प्रदायिक अथवा वैचारिक कारणों की वजह से बेरोकटोक हिंसा अपना रहे हैं । समझा जाता है कि राज्य तंत्र मुख्यतः अकुशल है तथा बहुत से कार्यकर्ता निष्क्रिय (और सुरक्षित) भूमिका अदा करते हैं । सामान्य रूप से देखा गया है कि अफसरशाही सुस्त, अकुशल और अप्रतिक्रियाशील है । भ्रष्टाचार सर्वत्र विद्यमान है जो हमारी जड़ों को खोखला कर रहा है, आर्थिक विकास में रूकावट है, प्रतिस्पर्धा को विकृत कर रहा है और गरीबों व मार्जिनकृत नागरिकों को अपार क्षति पहुँचा रहा है । राजनीति का अपराधीकरण बेरोकटोक जारी है, जहाँ धन और ताकत चुनावों में एक बड़ी भूमिका निभाते हैं । सामान्य रूप से, कानूनों और कार्यक्रमों के असंतोषजनक कार्यान्वयन और सार्वजनिक सेवाएं असंतोषजनक रूप से प्रदान किए जाने के कारण समाज में बड़ी मात्रा में अस्थिरता है जिसकी वजह से उम्मीदें पूरी नहीं हो पाती ।

2.1.6 मानव क्षमता की पूर्ति और तीव्र विकास सार्वजनिक प्रशासन के दो मूलभूत उद्देश्य हैं । राज्य की "अ-परक्राम्य" भूमिका चार प्रमुख क्षेत्रों में विभाजित की जा सकती हैः

1. सार्वजनिक व्यवस्था, न्याय और कानून का शासन ।
2. प्रत्येक नागरिक के लिए उत्तम कोटि की शिक्षा और स्वास्थ्य देखरेख की सुलभता के जरिए मानव विकास ।
3. अवस्थापना और सतत प्राकृतिक संसाधन विकास ।
4. सामाजिक सुरक्षा, विशेष रूप से असंगठित क्षेत्रक कामगारों के लिए ।

2.1.7 केंद्रीयकृत करने की भावना हमारे प्रशासन की एक प्रमुख प्रवृत्ति है । हमें, सहायकता के सिद्धांत के आधार पर सच्ची तौर पर शासन का पुनर्गठन करने की जरूरत है । जो कार्य एक छोटे निचले यूनिट द्वारा निष्पादित किया जा सकता है उसे बड़े और उच्च यूनिट को नहीं सौंपा जाना चाहिए ।

2.1.8 भारत ही चुनौतियों और अन्य समस्याओं की दृष्टि से अकेला नहीं है । बड़ी संख्या में अन्य देशों ने एक प्रभावी प्रजातांत्रिक शासन करने के लिए लंबीं अवधिक तक संघर्ष किया है। उनमें से कुछेक ने भारत की तुलना में कल्याण सुविधाएं प्रदान करने, न्याय प्रदाय पद्धतियां तैयार करने और भ्रष्टाचार प्रदूषण व अन्य नकारात्मक बातों कहीं अधिक सफलतापूर्वक रोकने में कामयाबी प्राप्त ही है । उनसे काफी कुछ सीखा जा सकता है । इसी प्रकार, बहुत से "विकासात्मक" राज्यों ने विकास दर को ऊँचा उठाने, अवस्थापना में सुधार करने और तेजी से सामाजिक पूँजी में वृद्धि करने और गरीबी को दूर करने के लिए संघर्ष किया है । हम उनके अनुभवों से भी काफी कुछ सीख सकते हैं । और हाँ, हम अपने अनुभवों से भी काफी कुछ सीख सकते हैं ।

2.2 सरकार में सरंचनात्मक सुधारों के मॉडल[2]

2.2.1 सरकार में संरचनात्मक सुधार करने के लिए अनेक प्रयास किए गए हैं । इन प्रयासों के बारे में पर्याप्त मात्रा में सामग्री उपलब्ध है । इन सुधार उपायों का अनेक अनुसंधानकर्ताओं और शिक्षाविदों द्वारा तुलनात्मक विश्लेषण किया गया है । रोमिओ बी. ओकाम्पो द्वारा सार्वजनिक प्रशासन सुधारों के तीन मॉडलों का उल्लेख किया गया है[3]।

[2] "मॉडल्स आफ पब्लिक एडमिनेस्ट्रटिव रिफोर्मः न्यु पब्लिक मेनेजमेंट (एन पी एम)" से उद्धरित, रोमिओ बी. ओकाम्पो द्वारा ।
[3] कालेज आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी आफ फिलिपीन्स

(i) *"सार्वजनिक क्षेत्रक में व्यवसाय करने का एक आमूल नया ढंग, " तैयार करने के लिए "रीइन्वेन्टिंग गवर्नमेंट " का लेखन किया गया था (ओस्बोर्न और गएबलर, 1993 : xviii) लेखकों के अनुसार, "पुनः आविष्कार " एक विकासात्मक परिवर्तन प्रक्रिया है " जो अमरीका में प्रगतिशील और न्यू डील अवधियों से पहले घटित हुई थी तथा स्थानीय शासनों व अन्यत्र पुनः घटित हो रही है । कोई नया मॉडल तैयार करने की बजाए उन्होंने उन वास्तविक प्रथाओं से विचारों को जोड़ा था जिसके तहत नूतन तरीकों से सरकारी समस्याओं पर कार्रवाई की थी । मॉडल, 1930 के दशक से 1960 के दशक के "न्यु डील पेराडिम्म " से "एन्ट्रीप्रीन्यूरिअल गवर्नमेंट " मॉडल की दिशा में एक बुनियादी "प्रतिमान बदलाव " का प्रतिनिधित्व करता है, जिसका अब वे समर्थन करते हैं । उनके अपने शब्दों में :*

> *अधिकांश उद्यमी सरकार सेवा प्रदाताओं के बीच प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित करती हैं । वे नियंत्रण को अफसरशाही से समुदाय को सौंपकर नागरिकों को सशक्त बनाते हैं । वे, इनपुटो पर नहीं बल्कि आउटकमों पर बल देकर, अपनी एजेंसियों के निष्पादन को मापते हैं । वे अपने लक्ष्यों - अपने मिशनों - द्वारा प्रेरित होते हैं न कि अपने नियमों और विनियमों द्वारा अपने ग्राहकों की परिभाषा उपभोक्ताओं के रूप में करते हैं और उन्हें विकल्प उपलब्ध कराते हैं .... वे, समस्याओं को उभरने से पहले रोकते हैं, बजाए इसके कि बाद में मात्र रूप से सेवाएं प्रदान की जाएं । वे अपनी ऊर्जा का इस्तेमाल धन अर्जित करने के लिए करते हैं, न कि मात्र उसे खर्च करने के लिए । वे, भागीदारीपूर्ण प्रबंधन को अपनाते हुए प्राधिकार का विकेंद्रीकरण करते हैं । वे अफसरशाही पद्धतियों की बजाए बाजार प्रणालियों को पसंद करते हैं । तथा वे मात्र सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने पर नहीं बल्कि सभी क्षेत्रकों को - सार्वजनिक, निजी और स्वैच्छिक - अपनी सामुदायिक समस्याओं का समाधान करने के लिए कार्रवाई को उत्प्रेरित करने पर बल देते हैं (ओसबोर्न और ग्एबलर, 1993 : 19-20) ।*

(ii) *पुनः इंजीनियरी अथवा बी पी आर, "निष्पादन के क्रांतिक समकालीन उपायों में आमूल सुधार प्राप्त करने के लिए व्यवसाय प्रक्रिया का आमूल पुनः डिजाइन और मूलभूत पुनर्विचार है " (हेमर और चम्पी, 1993 : 32) । यह औद्योगिक क्रांति को वापस मोड़ने*

और श्रम विभाजन के 19वीं शताब्दी सिद्धांतों द्वारा किए गए कार्यों को फिर से जोड़ना है (हेमर, फाउलर द्वारा यथा उद्धरित, 1997 : 36-37) । फाउलर के अनुसार इसकी बहुत की विशेषताओं में वांछित परिवर्तनों के निम्नलिखित परिणाम सम्मिलित हैं :

(1) पृथक, सरल कार्यों को दक्ष, बहु-कार्यात्मक कार्यों में मिला दिया जाता है ।

(2) प्रक्रिया में चरणों को उनके स्वाभाविक क्रम में निष्पादित किया जाता है ।

(3) कार्य को तभी निष्पादित किया जाता है जब उसे सर्वोत्तम किया जा सकता है - इस प्रकार प्रक्रिया के कुछ भागों को आउटसोर्स किया जाता है ।

(4) पृथक कार्यों की चैकिंग और नियंत्रण की मात्रा कम हो जाती है ।

(5) प्रक्रिया, कार्यों की प्रकृति और संरचना, प्रबंधन पद्धतियों तथा संगठन के मूल्यों और विश्वासों के बीच समग्री अनुरूपता होती है ।

(6) आई टी ओ, कार्य पद्धतियों के पुनर्डिजाइन के लिए अनेक अवसर प्रदान करने वाले के रूप में और विकसित निर्णय निर्माण के संवर्धन के लिए सूचना प्रदान करने के रूप मं माना जाता है और उसका उपयोग किया जाता है ।

(7) भिन्न-भिन्न परिस्थितियों से निपटने के लिए प्रक्रिया के अनेक स्वरूप होते हैं।

इस प्रकार, पुनः इंजीनियरी अधिक अन्तर्मुखी है और इसके अंतर्गत सूचना प्रौद्योगिकी (आई टी) की भूमिका पर अधिक ध्यान दिया जाता है । बी पी आर का निजी व्यवसायों में व्यापक रूप से उपयोग किया जाता है किंतु सरकारी क्षेत्रक में एक सीमित सीमा तक । तथापि, यह पुनः विकास के साथ चिंता के कुछ क्षेत्रों में भाग लेता है जैसा कि निम्नलिखित उद्देश्यों से पता चलता हैः

(1) प्रबंधकीय पदक्रम और संगठनात्मक प्रणालियां समाप्त हो जाती हैं ।

(2) परिणामों की प्राप्ति के लिए पुरस्कृत किया जाता है, न कि केवल कार्यकलाप के लिए ।

(3) कार्य यूनिट (अर्थात् अनुभाग अथवा विभाग) प्रक्रिया (प्रायः "मामला") टीम बनने के लिए कार्यात्मक यूनिट से परिवर्तित हो जाते हैं ।

(4) ग्राहकों के लिए संगठन के साथ सम्पर्क का एकल सूत्र होता है ।

(iii) 1970 के दशक में शुरू हुए अनेक ओ ई सी डी देशों के सुधार एजेण्डे में, "नया सार्वजनिक प्रबंधन (एन पी एम), " प्रशासनिक सिद्धांतों के समूह के लिए सार होता है" । ओ ई सी डी (किकर्ट, 1997 : 733) के अनुसार, "सार्वजनिक प्रबंधन का, नया प्रतिमान, " आठ विशेष "प्रवृत्तियों " के साथ उभरा है (आंतरिक से बाह्य चिंताओं तक, संशोधित क्रम में नीचे दिया गया है) :

(1) केन्द्र में सुदृढ़ीकरण संचालन कार्य;

(2) नम्यता की व्यवस्था करते हुए प्राधिकार सौंपना

(3) निष्पादन, नियंत्रण जवाबदेही सुनिश्चित करना;

(4) मानव संसाधनों के प्रबंधन में सुधार करना;

(5) सूचना प्रौद्योगिकी को इष्टतम बनाना;

(6) प्रतिस्पर्धा और चयन का विकास करना;

(7) विनियमन की कोटि में सुधार करना; और

(8) प्रतिक्रियाशील सेवा प्रदान करना ।

2.2.2 आयोग ने व्यवसाय प्रक्रिया पुनः इंजीनियरी अवधारणा की ई-शासन और नागरिक -केंद्रिक प्रशासन के संबंध में अपनी रिपोर्टों में भारतीय संदर्भ में विस्तारपूर्वक पहले ही जाँच की है क्योंकि एन पी एम अनेक प्रकार से पुनर्विकास मॉडल का एक प्रतिफल है इसलिए आयोग ने यू.के., यू. एस.ए., थाइलैण्ड, आस्ट्रेलिया आदि जैसे विभिन्न देशों में इसकी प्रवृत्तियों की जाँच की है ।

2.3 एन पी एम की उत्पत्ति

2.3.1 नया सार्वजनिक प्रबंधन (एन पी एम) - जिसे बाजार - आधारित सार्वजनिक प्रशासन, प्रबंधनवाद, सरकार का पुनर्विकास और अफसरशाही-पश्चात मॉडल भी कहा जाता है । इसका विकास ब्रिटेन और अमरीका में हुआ तथा बाद में इसका फैलाव अधिकांश समृद्ध उदार पश्चिमी देशों में धाना, मलेशिया, थाइलैण्ड और बांग्लादेश जैसे अनेक विकासशील देशों में भी हुआ । इसका प्रारम्भिक विकास परवर्ती 1970 के दशक और प्रारम्भिक 1980 के दशक के अपेक्षाकृत न्यूनतमवादी, गैर-हस्तक्षेपवादी राज्य विचारधारा में हुआ किन्तु एन पी एम का बुनियादी दृष्टिकोण को बाद में अनेक देशों द्वारा अपना लिया गया जो आवश्यक नहीं कि इस विचारधारा का पालन

करते थे । एन पी एम का उद्देश्य प्रबंधन व्यावसायिकता को, राज्य की सक्रिय भूमिका और कल्याण लक्ष्यों का परित्याग किए बिना सरकारी क्षेत्रक तक लाना था । एन पी एम के अंतर्गत और अधिक किफायती तथा नागरिक - केन्द्रिक राज्य की सम्भावना और समय की अत्यंत जटिल चुनौतियों का सामना करने के लिए शासन क्षमता में पर्याप्त वृद्धि की सम्भावना भी विद्यमान है ।

2.3.2 एन पी एम का कार्यक्षेत्र

2.3.2.1 सारकेर ने एम पी एम की महत्त्वपूर्ण विशेषताओं का निम्न प्रकार उल्लेख किया है (सारकेर, 2006, पृ. 182; खण्डवल्ला) :

- *आउटपुट और आउटकम को शामिल करने के लिए मात्र इनपुटों और प्रक्रियाओं से बदलाव ।*
- *मानक, निष्पादन संकेतकों आदि की दृष्टि से और अधिक माप की दिशा में बदलाव।*
- *"महीन", "सपाट" विशेषज्ञतापूर्ण और स्वायत्त संगठनात्मक रूपों के लिए प्राथमिकता, जैसे कि कार्यकारी एजेंसियां ।*
- *सरकारी संगठनों और सरकारी निकायों और बाहरी इकाइयों दोनों के बीच संविदात्मक संबंधों द्वारा पदक्रम संबंधों का व्यापक प्रतिस्थापन ।*
- *सरकारी सेवाएं प्रदान करने के लिए, बाजार अथवा बाजार जैसी पद्धतियों का और अधिक उपयोग, जैसे कि आंशिक और पूर्ण निजीकरण, आउटसोर्सिंग और आंतरिक बाजारों का विकास ।*
- *कहीं अधिक सरकारी क्षेत्रक - निजी क्षेत्रक/सिविल सोसायटी भागीदारियां तथा संकर संगठनों का उपयोग ।*
- *कार्यकुशलता और वैयक्तिक पहल पर कहीं अधिक बल ।*
- *सरकारी कार्यों का प्रभावी (सार्वजनिक नीतियों की दृष्टि से) और समान रूप से निपटान करने की अधिक योग्यता ।*

2.3.2.2 सिद्दीकी ने निम्नलिखित अतिरिक्त विशेषताएं शामिल की (सिद्दीकी, 2006, पृ. 340 - 1, खाण्डवाला) :

- व्यापक किस्म की वैकल्पिक सेवा सुपुर्दगी पद्धतियों के साथ, ठेका देने और अर्ध - निजीकरण सहित प्राधिकार का विकेन्द्रीकरण;
- सरकारी क्षेत्रक में आकार कम करना, ... विनियमन और कर्मचारी सशक्तीकरण;
- निजी क्षेत्रक - शैली प्रबंधन और नम्यता;
- स्थापित पद्धतियों से बाहर कार्यक्रम सुपुर्दगी, ठेके के संबंध में सेवाएं प्रदान करने के लिए सार्वजनिक और निजी एजेंसियों के बीच प्रतिस्पर्धा का पालन करने के लिए कर्मचारियों/दलों की अनुमति देकर लागत वसूली, उद्यमशीलता;
- विनियमन की कोटि सुधारना और मानव संसाधनों का प्रबंधनः
- एक प्रबंधन संस्कृति जहाँ नागरिकों/ग्राहकों की केन्द्रिकता और परिणामों की जवाबदेही पर बल दिया जाता है ।

2.3.3 एन पी एम का विकास

2.3.3.1 एन पी एम अपनाने के इच्छुक राज्यों ने, जरूरी नहीं है कि एन पी एम के इन सभी घटकों को शामिल किया हो । अधिकांश देश एन पी एम के इन घटकों को शामिल करने में चयनात्मक रहे हैं कि जिन्होंने उन्हे अलग-अलग प्रशासनिक प्रक्रिया, आर्थिक और सामाजिक स्थिति और शासन परम्परा के लिए उपयुक्त समझा । एन पी एम उन राज्यों के लिए भी एक विकासशील अवधारणा रही है, जिन्होंने पहले नोट किए गए दृष्टिकोणों और पद्धतियों का प्रयोग किया था । इनमें सम्मिलित हैः क्षेत्रकों, उद्योगों, मुद्दों आदि के लिए पणधारी परिषदों के माध्यम से सरकार को नीतिगत सलाह (जापान की "विचार-विमर्श " परिषदें) विभागीय बोर्ड, ब्रिटेन की तरह, नीति विश्लेषण और मूल्यांकन प्रकोष्ठ, जैसे कि जापान व अन्य देशों में, नीतिगत सलाह "प्राप्त " करने के लिए वरिष्ठ अफसरों से भी परे पहुँचने की मंत्री की योग्यता और सरकारी कार्यों का निगमीकरण, न्युजीलैण्ड की तरह, ई-शासन, ब्रिटेन, मलेशिया, चीन व अनेक भारतीय राज्यों की तरह, तथा अनेक प्रबंधन साधन और तकनीकें, जैसे कि समग्र कोटि प्रबंधन (टी क्यु एम), प्रचालन अनुसंधान, एच आर डी, बाजार अनुसंधान आदि ।

2.3.3.2 एक कल्याण राज्य खर्चीला होता है । पश्चिम में जी डी पी के अनुपात में राज्य व्यय की औसत प्रतिशतता लगभग 40% है । नकारात्मक बाह्यताओं को रोकने के लिए, जैसे कि

उद्योगों द्वारा प्रदूषण अथवा औषधि दुरूपयोग अथवा बाल श्रम जैसे दुरूपयोग, उदार राज्यों ने बहुत से निगरानी विभाग कायम किए हैं; इसी प्रकार, नागरिकों के लिए कल्याण उपायों की व्यवस्था करने के लिए, जैसे कि मेडिकल देखभाल और बेरोजगारी तथा वृद्धावस्था लाभ, राज्य को अपनी अफसरशाही का विस्तार करना पड़ा ।

2.3.3.3 1970 और 1980 के दशक के दौरान राज्य के इस विस्तार के फलस्वरूप अमरीका और ब्रिटेन में अकार्यकुशलता, लाल फीताशाही, अत्यधिक विनियमन, उच्च कर भार और उच्च राष्ट्रीय कर्ज की आवाज उठी और बदले में "राज्य को पीछे धकेलने" में समर्थ बनाने का दावा करके उनके राजनीतिज्ञों को वोट प्राप्त करने के लिए उकसाया गया । इनमें से कुछेक राजनीतिज्ञों ने वस्तुतः शक्ति प्राप्त कर ली, उल्लेखनीय रूप से अमरीका में (राष्ट्रपति रेगन) और यू.के. में (प्रधानमंत्री थेचर) ब्रिटेन और अमरीका ने, जनता की इस धारणा के प्रतिक्रियास्वरूप कि उनकी संवर्धित अफसरशाही, नागरिकों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं की दृष्टि से किफायती नहीं है, शासन में सुधार करने तथा अपनी अधिशासन क्षमता में वृद्धि करने के लिए बड़े प्रयास आरंभ किए । इन परिवर्तनों को कई देशों द्वारा अपनाया गया तथा इन्हें "नया सार्वजनिक प्रबंधन (एन पी एम)" नामक सार्वजनिक प्रशासन के नए प्रतिमान में पिरोया गया । आगामी खण्डों में, 1980 के दशक के दौरान तथा कुछेक इससे भी पहले शुरू किए गए अमरीका और ब्रिटेन में सार्वजनिक प्रशासन परिवर्तनों का संक्षेप में विश्लेषण किया गया है ।

2.3.4 अमरीका में सार्वजनिक प्रशासन में सुधार

2.3.4.1 1960 के दशक के दौरान, फोर्ड मोटर कम्पनी के पूर्व प्रधान ने अमरीकी रक्षा विभाग में, जब वह राष्ट्रपति रीगन के अधीन रक्षा सचिव बने, "प्रबंधकवाद" शुरू किया (स्मेल्टर और रगलेस, 1966) । जब वह सरकार में शामिल हुए तब उन्होंने पाया कि तीन सेवाएं - थल सेना, नौ सेना और वायु सेना - बहुत कम समन्वय और कहीं अधिक प्रतिद्वन्दिता को साथ अपने-अपने एजेण्डों का पालन कर रही थी । किए जाने वाले बजटीय अनुरोध इस स्पष्टता द्वारा समर्थित नहीं थे कि विभिन्न रक्षा मिशनों की दृष्टि से क्या किया जाएगा, जिसे सशस्त्र सेनाओं से निष्पादित करने के लिए कहा जाएगा । उन्होंने एकीकत मिशन की अवधारणा लागू की जिसकी कोई क्षेत्राधिकारी संबंधी - सीमाएं नहीं थी और जिसके लिए संसाधनों और दक्षताओं के प्रभावी एकीकरण की जरूरत थी । उन्होंने प्रत्येक महत्त्वपूर्ण कार्यक्रम के लिए सतत पंचवर्षीय बजटों (रोलिंग योजनाएं) का विचार लागू किया । उन्होंने सभी धारणाओं और आग्रहों के बारे में सवाल उठाने, लाभों और लागतों की

मात्रा तय करने, तकनीकों का इस्तेमाल करने, जैसे कि परियोजना मूल्यांकन और समीक्षा (पी ई आर टी) और परियोजनाओं की लागत में कमी लाने व सुपुर्दगी समय में कटौती करने की क्रान्ति पथ पद्धति (सी पी एम), संसाधन आवंटन के इष्टमीकरण के लिए गणितीय तकनीकों के उपयोग (आपरेशन अनुसंधान), नेटवर्क आयोजना, मूल्य इंजीनियरी और एक विस्तृत आयोजना, कार्यक्रम तैयार करने व बजट पद्धति की परिपाटी भी लागू की । प्रबंधकीय परिपाटी धीरे-धीरे संघ सरकार के अनेक अन्य विभागों में फैल गई ।

2.3.4.2 नई कल्याण स्कीमों (मेडिकल देखभाल, सामाजिक सुरक्षा आदि) के कारण 1960 और 1970 के दशकों में संघ सरकार द्वारा खर्च में अपार वृद्धि हुई । सरकार में अकुशलता और बर्बादी की आम भावना पैदा हो गई । 1980 के दशक में, राष्ट्रपति रीगन "बडे, बुरे और व्यर्थतापूर्ण राज्य " की स्थिति को सुधारने के नारे के आधार पर शक्ति की पीठ पर पहुँच गए । एकीकरण और कार्यकुशलता के संबंध में राष्ट्रपति की परिषद 1981 में नियुक्त की गई जिसे सरकार की विभिन्न परियोजनाओं और चालू कार्यक्रमों में और अधिक बचत करने तथा सुपुर्दगी की प्रभावशालिता; धोखेधड़ी से संरक्षण, विशेष रूप से सरकार की ठेकेदारी और खरीदारी में; बेहतर सूचना प्रसंस्करण तथा निर्णय निर्माण में व्यावसायिक विशेषज्ञता और प्रबंधन साधनों को और अधिक उपयोग के बारे में सिफारिशें करने के लिए उपायों की सिफारिशें करने का काम सौंपा गया था । इसकी सिफारिशों के फलस्वरूप क्रेताओं आदि के खिलाफ 5 बिलियन अमरीकी डालर की वसूली की कार्यवाही शुरू की गई हालाँकि वास्तव में केवल सातवें हिस्से की ही वसूली हुई और यह दावा किया गया कि अनुमानतः 57 बिलियन अमरीकी डालर की परिसम्पत्तियों का विगत की तुलना में और अधिक प्रभावी ढंग से इस्तेमाल किया गया ।

2.3.4.3 1982 में स्थापित ग्रेस आयोग, निजी क्षेत्रक द्वारा यथा वांछित सरकारी सुधार प्राप्त करने के लिए राष्ट्रपति रीगन की एक बड़ी पहल थी । आयोग ने, लगभग 2000 व्यापारियों से यह पता लगाने के लिए साक्षात्कार किया कि उनकी दृष्टि से संघ सरकार में वे कितनी बर्बादी और कुप्रबंधन समझते हैं । व्यर्थ कार्यक्रमों से छुटकारा पाने, लाल फीताशाही को समाप्त करने और संघ सरकार की उन परिसम्पत्तियों आदि का अन्यत्र उपयोग करने के संबंध में ग्रेस आयोग द्वारा लगभग 2500 विशिष्ट सिफारिशें की गई जिनके संबंध में आयोग ने दावा किया कि तीन वर्षों में सरकार के लिए 424 बिलियन अमरीकी डालर की बचत होगी । ये सिफारिशें विवादास्पद थी । तथापि व्हाइट हाउस ने बाद में दावा किया कि लगभग 80% सम्भावित बचत प्राप्त की जा सकी ।

2.3.4.4 राष्ट्रपति रीगन ने सभी सरकारी विभागों और एजेंसियों को उत्पादकता परिषदें और कोटि प्राथमिकताएं स्थापित करने और उच्च उपलब्धि के लिए एक प्रोत्साहन पद्धति भी कायम करने के आदेश दिए । उन्होंने प्रशासन के समग्र कोटि प्रबंधन की प्रथा को भी प्रोत्साहित किया । एक वि-विनियमन अभियान शुरू किया गया जिसके अंतर्गत 1982 से 1992 तक विनियमों को 5% कम कर दिया गया, एक ऐसी पहल जिसकी आजकल अधिकाधिक आलोचना की जा रही है कि हाल ही की वित्तीय क्षेत्रक मंदी को बहुत से लोगों द्वारा रीगल प्रशासन द्वारा क्षेत्रक के अविवेकपूर्ण वि-विनियमन के साथ जोड़ा जा रहा है । उन्होंने संघ सरकार द्वारा वित्त पोषित कार्यक्रमों को निष्पादित करने के लिए राज्यों पर और अधिक जिम्मेदारियां डाल दी । 1988 में निजीकरा कार्यालय की स्थापना की गई तथा संघ सरकार में उत्कृष्टता के मामलों के प्रलेखन और प्रसारण के लिए संगठनात्मक उत्कृष्ठता परियोजना प्रारंभ की गई ।

2.3.4.5 बाद में, बेहतर अधिशासन पर डेविड ओसबोर्न और टेड ग्एबलर द्वारा "रीइन्वेस्टिंग गवर्नमेंट" (ओसबोर्न और ग्एबलर 1992) नामक एक प्रभावशाली पुस्तक, क्लिनटन प्रेसीडेन्सी के लिए एक प्रेरणा बन गई, जिसमें अनेक विचार 1980 के दशक में ब्रिटेन में सुधारों से लिए गए थे । इसके मुख्य उद्देश्य थेः

1. सरकार को विभिन्न सामाजिक और आर्थिक कार्यकलापों के श्रेणीकरण पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए । इसे प्रयास करना चाहिए, अर्थात् वास्तविक प्रचालनों में लिप्त होने की बजाए सामान्य सहायता और दिशा-निर्देश प्रदान करने चाहिए । इसे स्वयं करने की बजाए प्रयास करने चाहिए ।

2. सरकार को समुदायों को स्वयं सेवा करने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए बजाए इसके कि सरकार सामुदायिक सेवा कार्यकलापों में खुद शामिल हो । जिन सेवाओं में सामुदायिक नियंत्रण विशेष रूप से लाभप्रद हो सकता है, स्वास्थ्य, स्कूल शिक्षा और कल्याण सम्बद्ध सेवाएं हो सकती हैं ।

3. सरकार को सार्वजनिक सेवा प्रदान करने में प्रतिस्पर्धा कायम करनी चाहिए जिससे कि नागरिक, ग्राहकों के रूप में धन का सर्वोत्तम मूल्य प्राप्त कर सकें । उदाहरण के लिए, अखण्डित सार्वजनिक क्षेत्रक संगठनों को प्रतिस्पर्धा बढाने के लिए अनेक यूनिटों में विभाजित किया जा सकता है; सार्वजनिक सेवाएं सर्वोत्तम बोलीदाता को

ठेके पर दी जा सकती हैं और बोलीदाता सार्वजनिक और साथ ही निजी क्षेत्रक एजेंसियों को सम्मिलित कर सकते हैं; तथा सरकारी एजेंसियों को सरकारी क्षेत्रक के अंदर से अथवा उससे बाहर से खरीदने की छूट दी जा सकती है। सरकारी कार्यकलाप अथवा सेवा का निजीकरण इस प्रकार से किया जा सकता है जिससे प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा मिले, उदाहरण के लिए उसे एक एकल पार्टी को सौंपने की बजाए अनेक पार्टियों को सौंपना ।

4. सरकार को नियम-प्रेरित से मिशन-प्रेरित में बदला जाना चाहिए अर्थात् उत्कृष्टता की एक दूरदृष्टि और मिशन की भावना से प्रेरित ।

5. सरकार परिणामोन्मुखी होनी चाहिए तथा इनपुटों की बजाए निधि आउटकम वाली होनी चाहिए । प्रजातांत्रिक सरकारों में प्रवृत्ति यह चिंता करने की है कि क्या बजट ीय खर्च व्यय की राशि खर्च हुई है या नहीं और कि क्या उसे .खर्च करने में सरकारी नियमों का पालन किया गया है या नहीं, इसकी बजए परिणाम प्राप्त करने पर बल दिया जाना चाहिए चाहे इसका अर्थ बजटीय नियमों और विनियमों को उदार बनाना पड़े, जैसे कि एजेन्सियों को धन का एक शीर्ष से दूसरे शीर्ष के अन्तर्गत पुनआर्वट ंन अथवा खर्च न हुए शेष को सरकार की पूर्व अनुमति के बिना अगले वर्ष आगे ले जाना

6. सरकार ग्राहक-प्रेरित होनी चाहिए जो नागरिक-ग्राहक की जरूरतों को पूरा करे बजाए इसके कि वह मुख्य रूप से अफसरशाही की जरूरतों को पूरा करें । ऐसा, ग्राहक सर्वेक्षणों के जरिए और ऐसे सर्वेक्षणों के परिणामस्वरूप लागू किए गए परिवर्तनों के अनुवर्ती आकलन, प्रत्येक, स्टाफ सदस्य का सरकारी एजेन्सी अथवा विभाग के ग्राहकों के साथ अनिवार्य न्यूनतम ठेके, फीडबैक के लिए ग्राहक परिषदों की स्थापना करके, नई सेवा अथवा सेवा संशोधन के संबंध में संवाद के लिए बल समूहों, किसी एजेंसी के साथ सीधे ही संचार हेतु ग्राहकों के लिए इलेक्ट्रानिक सुविधाएं कायम करके, एजेंसी स्टाफ के लिए ग्राहक सेवा प्रशिक्षण, नई सेवाओं के परीक्षण विपणन, ग्राहकों को गुणवत्ता गारंटी प्रदान करके, सार्वजनिक सेवाओं को गुणवत्ता गारंटी प्रदान करके, सार्वजनिक सेवाओं के मॉनीटरन हेतु छदम निरीक्षकों के उपयोग, सुचारू शिकायत पंजीकरण और शिकायत जाँच पद्धतियां आदि कायम करके किया जा सकता है ।

7. सरकार को अधिक व्यवसायिक बनना चाहिए और उसके द्वारा अपने कार्यकलापों पर किए जाने वाले खर्च की प्राप्ति का प्रयास करना चाहिए । इस प्रकार, इसकी एजेंसियों को अपनी सेवाओं के लिए कीमत तय करनी चाहिए बजाए इसके कि वे भेंटस्वरूप प्रदान की जाएं तथा ऐसी कीमत निश्चित करनी चाहिए जिससे अधिशेष का सृजन हो सके । कार्यकलापों को स्वयं ही समर्थन प्रदान करने से इन एजेंसियों की मूल्य कार्यकुशलता में और अधिक वृद्धि होगी ।

8. सरकार को, उपचार की बजाए निवारण पर बल देना चाहिए और समस्याओं का अनुमान लगाना सीखना चाहिए । सरकारों में सामान्यतः पुनः सक्रिय बनने की प्रवृत्ति है और वह भी पर्यावरणीय अवनयन और असुविधाप्राप्त लोगों पर उनके प्रभाव के संबंध में उनके व्यापक निहितार्थों पर विचार किए बिना कार्यकलाप आयोजित करती हैं । इन परिणामों के अनुमान से और अधिक प्रभावी योजनाएं तैयार की जा सकती हैं ।

9. सरकार को अपने कार्यकलापों को विकेन्द्रित करने चाहिए और अपना कार्य भागीदारीपूर्ण प्रबंधन और टीमवर्क के जरिए कराने का प्रयास करना चाहिए बजाए अधिकारियों के आदेशों के जरिए पदक्रम के अनुसार । उदाहरण के लिए, स्कूलों पर अधिकांश प्राधिकार को स्थानीय शासन से प्रिंसिपलों, शिक्षकों और माता-पिता के दलों को हस्तान्तरित किया जा सकता है; रचनात्मक पुलिस व्यवस्था विचारों के परीक्षण के लिए भागीदारी के साथ एक क्षेत्र प्रयोगशाला स्थापित की जा सकती है; इस बात पर चिंतन करने के लिए कि किस प्रकार एक मृतप्राय स्वच्छता विभाग पुनर्वास आदि किया जा सकता है ।

10. सरकार को वांछित परिवर्तन प्राप्त करने के लिए नियंत्रणों और विनियमों की बजाएं प्रोत्साहनों और बाजारों का लाभ उठाना चाहिए, जैसे कि बैंकों द्वारा छात्रों को शैक्षिक ऋणों के लिए गारंटियां प्रदान करना, बजाए खुद ऋण प्रदान करना, आवासन ऋणों के लिए गौण बाजार स्थापित करना, प्रदूषण के लिए दण्डात्मक दरों पर कर आरोपण और न्यून आय परिवारों को बाजार से बाल देखभाल प्राप्त करने के लिए कर क्रेडिट अथवा वाऊचर प्रदान करना ।

2.3.4.6 1993 में राष्ट्रपति क्लिंटन ने "नेशनल पर्फोरमेंस रीव्यु" (एन पी आर) नामक अपनी पुनर्विकास पहल आरंभ की । एन पी आर का मिशन संघ सरकार का ध्यान सरकारी पद्धतियों के

पुनर्विकास और पुनर्डिजाइन द्वारा लाल फीताशाही से परिणामों की प्राप्ति हेतु बदलना, एजेंसियों और कार्यक्रमों को अपने "ग्राहकों" के प्रति अधिक प्रतिक्रियाशील बनाना और प्रशासन को चुस्त बनाना ताकि इसके प्रचालन किफायती और प्रबंधक और अधिक जवाबदेह व सशक्त बन सकें । एन पी आर दल ने 30,000 से अधिक नागरिकों और सैकड़ों संगठनों के प्रतिनिधियों की बात सुनी । इसने उन राज्य तथा स्थानीय शासनों के अनुभवों पर भी गौर किया जिन्होंने अपना पुनर्गठन किया था । उप-राष्ट्रपति अल गोरे के नेतृत्त्व में एन पी आर टीम ने लगभग 1250 सिफारिशें की जिनके समर्थन में 2500 पृष्ठों के संलग्नक थे । एन पी आर प्रयास को, कुछ कम स्टाफ के साथ, प्रथम चरण से आगे जारी रखा गया । इसके अंतर्गत संघीय एजेंसियों के कार्य का सार तैयार किया गया तथा प्रगति को प्रलेखबद्ध करने के लिए स्थिति रिपोर्टें तैयार की । दूसरे चरण में, गोरे से इस बात पर ध्यान केन्द्रित करने के लिए कहा गया कि सरकार ने क्या किया । एन पी आर के एक प्रारम्भिक आकलन से पता चला कि 1995 के अन्त तक लगभग एक तिहाई सिफारिशें अधिनियमित की गई, जिनके परिणामस्वरूप लगभग 60 बिलियन अमरीकी डालर की अनुमानित बचत हुई । लगभग 2000 क्षेत्र कार्यालय बंद कर दिए गए तथा 3000 से अधिक ग्राहक सेवा मानक तैयार किए गए । संघ सरकार के कार्यबल में 17% से अधिक की कटौती की गई (कामार्क 2002, खाण्डवाला) ।

2.3.4.7 सुधार की अवधिक के दौरान अमरीकी सरकार कितनी अच्छी थी ? वर्ष 1997-98 के संबंध में शासन कोटि के संबंध में इसके अंक सरकार की प्रभावशीलता के लिए 1.37 (सामान्यतः अपनी प्राथमिकताएं जारी रखने की सरकार की योग्यता, जैसे कि व्यवसाय को प्रोत्साहित करना, उत्तम सरकारी वस्तुएं और सेवाएं प्रदान करना और सरकार में बर्बादी पर नियंत्रण); राजनीतिक स्थिरता के लिए 1.10 (सामान्यतः सामाजिक असंतोष, रंगभेद और दमनकारी शासन का अभाव); और 1.52 आवाज और जवाबदेही के लिए (सामान्यतः प्रजातांत्रिक कार्यकरण और कानून का शासन) (कौफमन 0.02 और करे, 2002) । भारत और चीन के उस वर्ष के अंक सरकारी प्रभावशीलता के लिए कहीं कम -0.26 और 0.2; राजनीतिक स्थिरता के लिए -0.04 और 0.48; और आवाज और जवाबदेही के लिए क्रमशः 0.36 और -1.29 । शासन कोटि के प्रत्येक आयाम के लिए, 0, 150- से अधिक देशों के लिए औसत अंक का प्रतिनिधित्व करता है । यद्यपि अमरीका ने अच्छे अंक प्राप्त किए किंतु यह सिंगापुर, यू.के. कनाडा, न्युजीलैण्ड, आस्ट्रेलिया और जर्मनी जैसे अनेक देशों से पीछे था । इन राज्यों में, राजनीतिक स्थिरता के संबंध में न्युजीलैण्ड, सिंगापुर, जर्मनी और आस्ट्रेलिया के अधिक अंक थे । तथापि आवाज और जवाबदेही के संबंध में

केवल आस्ट्रेलिया के अधिक अंक थे । इस प्रकार, यद्यपि अमरीका ने भारत और चीन को पीछे छोड़ दिया तथापि इसकी शासन गुणवत्ता इसके शीर्ष समूह के बीच साधारण प्रतीत हुई । अमरीकी अर्थव्यवस्था 1980 और 1990 के दशकों के दौरान लगभग 3% प्रतिवर्ष की दर से बढ़ी - पश्चिमी उदार राज्यों के संबंध में औसत के लगभग, किंतु समृद्ध देशों के बीच सिंगापुर और हांग कांग की वृद्धि दरों से काफी कम और भारत, चीन की वृद्धि दरों तथा अनेक अन्य विकासात्मक राज्यों से काफी कम । इस प्रकार, अमरीका में एन पी एम पहल, यद्यपि सरकारी बर्बादी को कम करने में काफी पर्याप्त थी तथा अकार्यकुशलता को कोई स्पष्ट सफल नहीं समझा जा सकता विशेष रूप से हाल ही की घटनाओं को देखते हुए जिनसे अविवेकपूर्ण वि-विनियमन के खतरों पर प्रकाश पड़ा है ।

2.4 यू.के. में सार्वजनिक प्रशासन में सुधार

2.4.1 यू.के. में सार्वजनिक प्रशासन सुधार का लंबा इतिहास रहा है जिनमें से अनेक ने भारत में सुधारों को प्रभावित किया । सिविल और राजनीतिक आजादी के चार्टर ने, जिस पर राजा जॉन ने 1215 में हस्ताक्षर किए थे, जिसे "मैग्ना कार्टा" कहा गया, संसदीय प्रजातंत्र का मार्ग प्रशस्त किया और ब्रिटिश संसद को "मदर आफ पार्लिमेंट्स" का उपनाम दिया गया । 1850 के दशक में मध्य में ब्रिटेन, उन राष्ट्रों में एक प्रथम राष्ट्र था जिसने प्रायः पक्षपातपूर्ण सिविल सेवा को एक योग्यतावादी सिविल सेवा में बदल दिया जिससे इसकी शासन क्षमता में पर्याप्त वृद्धि हुई और ब्रिट ेन के लिए विश्व के छठे भाग पर शासन करना सम्भव बना दिया । नार्थकोटे - ट्रेवेलयन रिपोर्ट एक महत्त्वपूर्ण घटना थी । दायित्वहीन-उन्मुख पद्धति को योग्यता आधारित पद्धति में बदल दिया गया । 1853 में मुक्त प्रतिस्पर्धी परीक्षाओं के नवोन्मेष में ईस्ट इण्डिया कंपनी के अनुभव को देखते हुए, एन-टी रिपोर्ट में निम्नलिखित सिद्धांत प्रतिपादित किए गए जो यू.के. सिविल सेवा (और भारतीय अफसरशाही के आधार स्तम्भ बने रहे) :

1. योग्यता - आधारित चयन
2. ईमानदार, निष्पक्ष और गैर-राजनीतिक सेवा
3. ईमानदारी और औचित्स के उच्च स्तर
4. कैरियरवादी सेवा
5. प्रतिभाशाली सामान्य भर्ती

6. मंत्रियों के लिए व्यावसायिक परामर्श के संबंध में एकाधिकार

7. सिविल सेवा द्वारा स्वःविनियमन

2.4.2 लेबर सरकार ने 1968 में फुलटन समिति रिपोर्ट प्रायोजित की जिसमें और अधिक आधुनिक प्रबंधकीय दक्षताओं तथा निचले दर्जे से व बाहर से प्रतिभाशाली लोगों के लिए और अधिक खुलेपन की बात कही गई । इसमें कार्यकारी एजेंसियों के माध्यम से और अधिक प्रबंधकीय जवाबदेही की भी बात कही गई ।

2.4.3 ब्रिटेन ने एक कल्याण राज्य की भी पहल की जो उसके बाद पूरे पश्चिम में फैल गई । 1945 के बाद का ब्रिटेन का कल्याण राज्य से, तथापि एक विशाल, खर्चीली और प्रायः धीमी गति से चलने वाली अफसरशाही का विकास हुआ जिससे नागरिकों को चिढ़ हो गई तथा 1979 में माग्रेट थेचर लोगों को राज्य का समर्थन देने के वायदे के आधार पर शक्ति में आ गई । उन्होंने सरकारी क्षेत्रक उद्यमों व अन्य इकाइयों की 100 बिलियन पाउण्ड की परिसम्पत्तियों (वर्तमान विनिमय दर पर लगभग 850000 लाख करोड़ रुपए) का निजीकरण कर दिया । इससे राज्य के शेष भाग के प्रभावी प्रबंधन पर मंत्रियों और वरिष्ठ अफसरों ने और अधिक ध्यान दिया । सिविल सेवकों की संख्या 751000 से कम होकर 46000 हो गई । 15 सामान्य ग्रेडों में से नई सिविल सेवा के तहत केवल शीर्ष पाँच ग्रेडों को मान्यता प्रदान की गई । सभी अन्य वेतन और ग्रेडिंग का विभागों और कार्यकारी एजेंसियों के लिए विकेन्द्रीकरण कर दिया गया । अनेक सेवाओं का, आई.टी. सहित निजीकरण कर दिया गया । अनेक सेवाओं का, आई.टी. सहित निजीकरण कर दिया गया । उन्होंने निष्पादन प्रबंधन पद्धति लागू की जिसके तहत मात्रात्मक लक्ष्यों के लिए विभागों को जिम्मेदार ठहराया गया; अनेक विभागों में से 100 से अधिक को कार्यकारी एजेंसियों को अर्ध-स्वायत्त बनाया गया जो जवाबदेह बना दिया गया जिनके प्रधान ठेके के आधार पर नियुक्तियों और निष्पादन प्रोत्साहनों के साथ व्यावसायिकों को नियुक्त किया गया; सरकारी प्रोत्साहनों के साथ व्यावसायिकों को नियुक्त किया गया; सरकारी निकायों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए बाजार परीक्षण लागू करके लागत के प्रति जागरूकता की परम्परा लागू करने का प्रयास किया गया; अधिकारियों और सरकारी निकायों को और अधिक प्राधिकार सौंपे गए; बहुत से बोझिल विनियमों को समाप्त कर दिया गया; तथा सरकारी-निजी भागीदारी को प्रोत्साहित किया गया आदि - आदि ।

2.4.4 उनके उत्तराधिकारियों ने परिवर्तनों की बुनियादी प्रकृति को बनाए रखा किंतु नागरिक चार्टरों और सेवा के राष्ट्रीय मानकों जैसे उपायों के जरिए सरकार को और अधिक उपभोक्ता-अनुकूल बनाने का प्रयास किया है । जॉन मेजर ने, जिन्होंने श्रीमती थेचर के बाद प्रधानमंत्री के रूप में शासन सम्भाला, नागरिक-उपभोक्ताओं के प्रति कोटि और प्रतिक्रियाशीलता पर बल दिया। सार्वजनिक सेवा प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय गुणवत्ता मानको का विकास किया गया और लागू किए गए । प्रत्येक विभाग और कार्यकारी एजेंसी द्वारा नागरिक चार्टरों की सार्वजनिक रूप से घोषणा की गई । इनमें सेवा के उन मानकों की सूची दी गई जिनके "उपभोक्ता" हकदार थे तथा शिकायत समाधान पद्धतियां कायम की गई जिनमें पीढ़ित उपभोक्ता के लिए क्षतिपूर्ति सम्मिलित थी । गुणवत्ता आडिटिंग में वृद्धि की गई ।

2.4.5 टोनी ब्लेअर, लेबर प्रधानमंत्री ने, ने भी "उपभोक्ता" अनुस्थापन को मजबूत बनाकर और उपभोक्ताओं व उनकी जरूरतों पर बल में तेजी लाकर, उपभोक्ता अनुकूल तरीके से सेवाएं प्रदान करने की व्यवस्था करके और प्रतिस्पर्धा लागू करने के लिए बहु-आपूर्तिकर्ताओं से सेवाओं का लाभ उठाने के वास्ते नागरिकों को समर्थ बनाकर ताकि वे धन का सही मूल्य प्राप्त कर सकें, इन सुधारों को और बल प्रदान किया । तीन वर्षीय "सार्वजनिक सेवा करार" लागू किए गए जिनके तहत विभागों ने सार्वजनिक रूप से उन आउटकमों का उल्लेख किया गया जिनकी विभाग द्वारा किए जाने वाले खर्च से उम्मीद की जा सकती है तथा स्पष्ट उत्पादकता व निष्पादन लक्ष्यों का उल्लेख किया गया । सरकार के लिए महत्त्वपूर्ण तथा आकस्मिकताओं के प्रति प्रतिक्रिया करने की नीतिगत क्षमता और ऐसी समस्याओं और मुद्दों के प्रति वृहद रूप से प्रतिक्रिया करने के लिए, जिनका किसी एकल एजेंसी अथवा विभाग द्वारा संतोषजनक ढंग से समाधान नहीं किया जा सकता, क्षमता में सुधार करने के वास्ते सरकार के और अधिक "संयोजन" का प्रयास किया गया । सिविल सेवा में और अधिक विशेषज्ञ दक्षताएं कायम की गई । सिविल सेवा को खोल दिया गया है ताकि निजी क्षेत्रक और सिविल सोसायटी से लोगों को शामिल किया जा सके और सिविल सेवकों को इन क्षेत्रकों में भाग लेने को प्रोत्साहित किया जा सके । उच्च प्रतिभा वाले सिविल सेवकों के लिए तीव्रगामी मार्ग का प्रयास किया गया । नीति-निर्माण को और अधिक नवोन्मेषी तथा नीतिगत बनाया गया । "फीडबैक" प्राप्त करने तथा सार्वजनिक सेवाओं के उपभोक्ताओं की भागीदारी को "सेवा पहले" और "जन पैनल" कायम करके संस्थागत बनाया गया । ई-शासन कार्यक्रम में तेजी लाई गई ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि सभी सार्वजनिक सेवा सम्बद्ध जानकारी, "आफिस आफ दि ई एन्वाय" और "यू.के. ऑनलाइन" जैसी पहलों के जरिए 2005 तक आनलाइन उपलब्ध हो जाए ।

2.4.6 सार्वजनिक जीवन में मानक संबंधी नोलन समिति की 1990 के दशक के मध्य में सिफारिशों के अनुसरण में एक सिविल सेवा आचरण संहिता तैयार की गई और उसे 2004 में एक कानून में शामिल किया गया । सरकार में एच आर डी के लिए प्रबंधन तथा नीति अध्ययन केन्द्र स्थापित किया गया है । एक संगठित-केन्द्रिक सेवा की मनः स्थिति से एक नागरिक-केन्द्रिक सेवा; यथास्थिति बनाए रखने से परिवर्तन और नवोन्मेष; प्रक्रियात्मक अनुस्थापन से परिणामोन्खी; और सेवाओं के एकाधिकारवादी प्रावधान से सरकारी सेवाओं के प्रतिस्पर्धी प्रावधान के प्रति प्रशिक्षण के माध्यम से बदलाव लाने का प्रयास किया गया है और अधिक उद्देश्सयपरक ढंग से सिविल सेवकों के आकलन के लिए 360 डिग्री आकलन लागू किया गया है । सिविल सेवकों को अपने अधिकारियों, राजनीतिज्ञों और व्यापारियों से संरक्षण प्रदान करने के लिए एक रिपोर्ट करने और समाधान करने की पद्धति स्थापित की गई । शिकायत सर्वप्रथम विभागाध्यक्ष को की जानी चाहिए और यदि उसके वांछित परिणाम नहीं निकले तो शिकायतकर्ता स्वतंत्र सिविल सेवा कमिश्नर से संपर्क कर सकता है । एजेण्डे पर आगे कार्रवाई करने के लिए मंत्रिमंडल सचिव की अध्यक्षता में सात उप-दलों के साथ एक प्रदाय और सुधार दल कायम किया गया ।

2.4.7 प्रतीत होता है कि इन परिवर्तनों के फलस्वरूप अपेक्षाकृत उच्च कोटि सार्वजनिक प्रशासन कायम हुआ । 150 से अधिक देशों के प्रभावी शासन के संबंध में एक अध्ययन से (कौफमन और करे, 2002) यू.के. को वर्ष 1997-98 के लिए "शासन प्रभावशीलता" के संबंध में 1.97 अंक, राजनीतिक स्थिरता" के संबंध में .92 अंक और "आवाज तथा जवाबदेही के संबंध में 1.51 अंक प्राप्त हुए (0 अंक बहुत से देशों के लिए लगभग औसत था), भारत से कहीं अधिक । एक अन्य प्रतिफल ब्रिटेन द्वारा श्रेष्ठ आर्थिक निष्पादन हो सकता है । 1960 और 1970 के दशकों में ब्रिटेन को यूरोप "रूग्ण पुरूष" समझा जाता था । इसकी वार्षिक जी डी पी वृद्धि दर प्रति वर्ष 2.3% थी जबकि इसके मुख्य यूरोपीय प्रतिद्वन्द्वियों, यथा फ्रांस, जर्मनी और इटली की दर 4.0% थी । तथापि 1980 के दशक के दौरान, जबकि ब्रिटेन ने सार्वजनिक प्रशासन सुधारों को पूरी तरह से लागू किया जबकि इसके प्रतिद्वन्दियों ने नहीं किया, ब्रिटेन की विकास दर उस अवधि के दौरान अन्य देशों की तुलना में लगभग 40% अधिक थी ।

2.5 आस्ट्रेलिया में सुधार

2.5.1 यू.के. के विपरीत, आस्ट्रेलिया एक विशाल देश है जहाँ अपेक्षाकृत 20 मिलियन की थोड़ी-सी आबादी है । यह संघीय राजतंत्र है जबकि यू.के. एकात्मक राज्य है । ब्रिटेन की तरह

आस्ट्रेलिया एक संसदीय प्रजातंत्र है । इसके राजतंत्र को बाजार अर्थव्यवस्था के जोड़ने, एक ऐसा राज्य डिजाइन करने के लिए जिससे आस्ट्रेलिया की आर्थिक प्रतिस्पर्द्धात्मकता में वृद्धि हो सके और प्रभावी कारपोरेट प्रबंधन की कुछेक बेहतर विशेषताओं को शामिल करने के उद्देश्य से, 1980 के दशक के प्रारंभ से संघीय सरकार में अनेक परिवर्तन किए गए (डावकिन्स, 1995; डिक्सन, कौज़मिन और फोर्क-काकबडसे, 1996; खाण्डवाला, 1999; प्रेसर और नार्थकोटे, 1992) । आस्ट्रेलियाई सरकार ने अफसरशाही का सहयोग प्राप्त करने के लिए पर्याप्त परामर्श और सर्वसम्मति का सहारा लिया । आस्ट्रेलिया द्वारा अपनाए गए संसदीय प्रजातंत्र के वेस्टमिनिस्टर मॉडल के तहत सामूहिक नीतिगत निर्णय लेने के लिए मंत्रिमंडल की सप्ताह में एक बार बैठक होती है । कुछ मंत्रिमंडल स्थायी समितियों द्वारा इसकी सहायता की जाती है जो अर्थव्यवस्था, सरंचनात्मक सुधार और सामाजिक नीतियों के साथ डील करती है । मंत्रिमंडल और इसकी स्थायी समितियों की एक अफसरशाही तंत्र द्वारा सहायता की जाती है जो राजनीतिक मास्टरों को अनेक परिदृश्य और आधार उपलब्ध कराता है । 1987 में सरकार के अनेक विभागों का, जो निकटतः परस्पर-निर्भर थे, जैसे कि विदेशी मामले और व्यापार, विलयन कर दिया गया । विभागों की संख्या 26 से घटाकर 16 कर दी गई । उसके बाद, मंत्रिमण्डल में एक मंत्री द्वारा प्रत्येक विभाग का प्रतिनिधित्व किया जाता था । बताया गया कि इससे समन्वयन और मंत्रिमण्डल स्तर पर निर्णय-निर्माण में सुधार हुआ तथा मंत्रिमण्डल बैठकों में जिस कार्य पर चर्चा की जाती थी उसके काफी कमी आई ।

2.5.2 करदाता के लिए बेहतर मूल्य प्राप्त करने के लिए और यह सुनिश्चित करने के लिए कि सरकारी क्षेत्रक राजनीतिक नेतृत्व की प्राथमिकताओं के प्रति प्रतिक्रियाशील और जवाबदेह रहे । सरकारी क्षेत्रक में अनेक परिवर्तन शुरू किए गए ।

2.5.3 सरकारी सेवा अधिकारियों को प्रबंधकों में बदल दिया गया । एक योग्यतावादी वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (एस ई एस) का एक संवर्ग के रूप में सृजन किया गया जिसके सदस्यों को कार्यक्रमों का प्रबंधन करने और नीतिगत सलाह प्रदान करने की जिम्मेदारी सौंपी जा सकती थी । वित्तीय प्रबंधन सुधार कार्यक्रम और कार्यक्रम प्रबंधन तथा बजट से परिणामों के संबंध में सरकारी अधिकारियों की जिम्मेदारी में वृद्धि हुई । सरकारी क्षेत्रक प्रबंधकों को अपने-अपने क्षेत्राधिकार पद कायम और समाप्त करने, नियुक्ति, स्थानान्तरण और स्टाफ की पदोन्नति आदि का प्राधिकार प्रदान किया गया । केवल समग्र कार्मिक नीतियां तथा मानक एक बार सर्वाधिक सशक्त केन्द्रीय एजेंसियों द्वारा निर्धारित की जाती थी । सार्वजनिक सेवा बोर्ड के केन्द्रीय कार्मिक कार्य को समाप्त कर दिया

गया तथा सीमित कार्यों के साथ इसका स्थान एक सार्वजनिक सेवा आयोग ने ले लिया। सरकारी क्षेत्रक नियुक्तियों में योग्यता को प्रोत्साहित करने का काम एस ई एस और योग्यता संरक्षण व समीक्षा एजेंसी को सौंप दिया गया । 100 से अधिक पृथक कार्यालय आधारित ग्रेडों और श्रेणियों को एक प्रशासनिक सेवा प्रणाली में मिला दिया गया । सभी विभागों और उनकी स्टाफ इकाइयों को योजनाएं तैयार करने के लिए कहा गया । वरिष्ठ स्तरों पर निष्पादन-आधारित वेतन लागू किया गया तथा निष्पादन आकलन में सुधार किया गया ।

2.5.4 प्रबंधन सूचना पद्धति में सुधार किया गया । प्रत्येक विभाग ने अपने खर्च का तीन वर्ष पहले अनुमान लगाना शुरू कर दिया तथा उसका वार्षिक बजट उस पर आधारित होता था । इस प्रकार से विभागों को यह पता होता था कि उन्हें एक समय में तीन वर्ष के लिए कितने संसाधन उपलब्ध होंगे । बजट पद्धति को सरल बनाने के लिए व्यय के विभिन्न शीर्षों को समेकित किया गया ।

2.5.5 नीति प्रबंधक वित्तीय अधिशेषों को एक वर्ष से अगले वर्ष ले जा सकते थे और उन्हें अगले वर्ष के बजट के विरूद्ध उधार लेने की अनुमति थी । इससे उन्हें कहीं अधिक वित्तीय ढील प्राप्त हुई । उन्हें कुशल बनने के लिए प्रत्येक एजेंसी की चालू लागतों में एक वार्षिक आटोमेटिक प्रतिशतता कटौती अनिवार्य बना दी गई । इस "कुशलता लाभांश" की राशि एक वर्ष में लगभग 80 मि. अमरीकी डालर थी । बचत की मात्रा से भी ज्यादा, इस आटोमेटिक प्रतिशतता कटौती से, कुशलता, उत्पादकता और लागत बचत वाली एक मनःस्थिति संस्थागत बन गई । एक कुशलता संवीक्षा यूनिट की स्थापना की गई । प्रत्येक सरकारी कार्यक्रम का प्रभारी एजेंसी द्वारा तीन से पाँच वर्ष तक के अंतराल पर आकलन किया जाना आवश्यक था तथा आकलन के परिणाम वित्त विभाग को उपलब्ध कराए जाते थे । इस संस्थागत आवधिक प्रतिक्रिया और ऐसी प्रतिक्रिया से अनुभव के फलस्वरूप पद्धति में प्रायः सप्लाई कम हो गई जो नेमी, मानकीकरण और निश्चित तारीख को पूरा करना भारी हो गया । मंत्रिमण्डल वरिष्ठ सरकारी सेवकों की नियुक्ति में सीधे ही शामिल हो गया । मंत्रालयीय कार्यालयों को वैयक्तिक सलाहकारों से सुदृढ़ किया गया और निजी परामर्शदाता का व्यापक रूप से इस्तेमाल किया गया ।

2.5.6 राजकोषीय अनुशासन में सुधार करने के लिए न केवल नई नीतियों के अंतर्गत भावी खर्च के अनुमान बल्कि संशोधन अथवा विद्यमान नीतियों को समाप्त करने से बचत के अनुमान भी प्रकाशित किए गए । प्रत्याशित आंकड़े वास्तविक बजटों के लिए आधार बन गए । अतिरिक्त खर्च वाले नीतिगत परिवर्तनों का प्रस्ताव करने वाले मंत्रालयों को अतिरिक्त खर्च को प्रतिसंतुलित

करने के लिए तरीकों का प्रस्ताव देना था जिससे कि कुल सरकारी खर्च मंत्रिमंडल द्वारा निर्णीत सीमा के अंदर रहे । परिणामस्वरूप, आस्ट्रेलिया का राजकोषीय घाटा, जो 1983 में जी डी पी का 4 प्रतिशत था, 1990 में अधिशेष में बदल गया ।

2.5.7 उपभोक्ता-अदायगी सिद्धांत लागू और प्रोत्साहित किया गया जिसके अंतर्गत एजेंसियों को अन्य सरकारी एजेंसियों की सेवाओं का लाभ उठाने के लिए अदायगी करनी पड़ती थी । उदाहरण के लिए, पहले अटार्नी जनरल विभाग अन्य सरकारी विभागों के लिए निःशुल्क कानूनी सलाह प्रदान करता था तथा कानूनी प्रतिनिधित्व करता था । अब संविधान के संबंध में सलाह को छोड़कर इन सेवाओं के लिए अदायगी करनी पड़ती थी तथा विभागों को छूट थी कि वे अन्य स्रोतों से कानूनी सेवाएं प्राप्त कर सकते थे । इस प्रकार, अब ऐसे "स्टाफ" विभागों को उत्तरजीविता के लिए प्रतिस्पर्धा करनी पड़ती थी और इसलिए उन्हें और अधिक "उपभोक्ता" अनुकूल बनना पड़ता था ।

2.5.8 सरकार ने आस्ट्रेलियाई लोक उद्यमों के स्वामितव को बनाए रखने की नीति का पालन किया किंतु उनके साथ कुछ दूरी वाले सम्बद्ध बनाए रखकर और यह सुनिश्चित करके कि वे स्वायत्त रहें और व्यावसायिक रूप से संबंधित हों (कालेण्डर तथा जानस्टन, 1997 ; डावकिन्स, 1995, खाण्डवाला) सरकार ने उद्योगों में प्रतिस्पर्धा करने की नीति भी अपनाई, इन उद्यमों के ग्राहकों के लाभों में वृद्धि करते हुए विश्व की सर्वोत्तम प्रचालन प्रथाओं के साथ बैंचमार्किंग करके तथा सरकारी नीति के अनुसार सामाजिक लक्ष्यों का भी पालन करते हुए । इस नीति व्यवस्था के अंतर्गत आस्ट्रेलियाई सार्वजनिक उद्यमों के निष्पादन में पर्याप्त रूप से सुधार हुआ (डावकिन्स, 1995) ।

2.5.9 आस्ट्रेलियाई सरकारी सेवा के वाणिज्यिकरण का एक कार्यक्रम 1980 के दशके के अंत में शुरू किया गया (डिक्सन, कौज़मिन और कोरक - काकाबडसे, 1996; खाण्डवाला) । इसका अर्थ था कि ये सेवाएं प्रदान करने के लिए बाजारों का सृजन करना और एक प्रतिस्पर्द्धात्मक परिवेश में कार्य करने के लिए सेवा संगठन का फिर से डिजाइन करना । इस पहल की शुरूआत के पहले चार वर्षों के दौरान (1988-89 से 1992-93) इस पहल में सम्मिलित एजेंसियों का वाणिज्यिक और अर्ध-वाणिज्यिक राजस्व लगभग दुगुना हो गया और इनके अंतर्गत इन निकायों की 1992-93 में कुल संचालन लागत का लगभग 30% सम्मिलित था जबकि 1988-89 में यह लगभग 15% था । प्रशासनिक, स्वास्थ्य, आवासन और सामुदायिक सेवाओं में वाणिज्यिकरण पर अत्यधिक बल दिया गया तथा इसका स्थानीय सरकारी सेवाओं, उद्योग, क्षेत्रीय विकास आदि जैसे अनेक अन्य

क्षेत्रों में धीरे-धीरे प्रवेश कराया गया । रोजगार, शिक्षा, प्रशिक्षण, पर्यटन, सामाजिक सुरक्षा, व्यापार विदेशी मामले आदि में वाणिज्यिकरण की मात्रा नगण्य थी ।

2.5.10 संक्षेप में, प्रतीत होता है कि आस्ट्रेलियाई एन पी एम सुधारों से अपनी जवाबदेही का निपटान करने के लिए सरकारी सेवाओं के प्रबंधकों के लिए उपलब्ध जानकारी में सुधार हुआ, और प्रतीत होता है कि आउटकम तथा कार्यक्रमों की प्रभावशालिता के संबंध में उनकी चिंता में वृद्धि हुई (डिक्सन, कौज़मिन और कोरक-काकाबडेस, 1996) । प्रतीत होता है कि आस्ट्रेलियाई सरकारी उद्यमों ने स्वायत्तता और व्यावसायिक प्रबंधन की व्यवस्था के अंतर्गत अपने निष्पादन में पर्याप्त रूप से सुधार किया है (डावकिन्स, 1995) । आस्ट्रेलियाई अधिशासन के 1997-98 में आवाज और जवाबदेही के संबंध में अंक 1.63, राजनीतिक स्थिरता में 1.18, सरकारी प्रभावशालिता के संबंध में 1.46 (कौफमन और करे, 2002, खाण्डवाला) । 2000-01 में इनमें मामूली-सी वृद्धि हुई । पश्चिमी राज्यों के मानकों के अनुसार, अर्थव्यवस्था का निष्पादन उत्तम है । 1980 के बाद, वार्षिक वृद्धि दर लगभग 3% रही है, उन देशों के उच्च प्रति व्यक्ति आय समूह के संबंध में पर्याप्त रूप से अधिक जो सामूहिक रूप से लगभग 2.5% प्रतिवर्ष की दर से बढ़ रहे हैं ।

2.6 थाइलैण्ड में सुधार

2.6.1 थाइलैण्ड में 1991 में प्रजातांत्रिक शासन पुनः बहाल होने से सरकार में टेक्नाक्राटिक सुधारकों के एक छोटे से समूह ने पूरे 1990 के दशक के दौरान सरकार के कामकाज को आधुनिक बनाना चाहा । 1980 के दशक तक राज्य के स्टाफ में अपार वृद्धि हुई (बजट की 42% राशि स्टाफ के वेतन पर खर्च हुई) । इसके साथ ही स्टाफ को प्राप्त क्षतिपूर्ति अपर्याप्त थी । 1991-1997 के दौरान बड़े सुधार किए गए (बोवोरनवात्ना, 2006; पेन्टर, तारीख रहित; यू.एन., 1997, खाण्डवाला) ।

2.6.2 1991 के सुधार का उद्देश्य, सिविल सेवाओं में कार्यकुशलता, कोटि और नैतिक अनुस्थापन में सुधार करना था । सरकार ने सरकार की भूमिका माइक्रो प्रबंधन से नीति निर्माण की भूमिका में बदलने, निजी उद्यम सुकर बनाने तथा अर्थव्यवस्था के मॉनीटरन के लिए एक कार्यनीति तैयार की। बाद के वर्षों में किए गए सुधारों का उद्देश्य निष्पादन में सुधार करना, क्षतिपूर्ति सुधार (सरकार के अंदर और निजी क्षेत्रक की दृष्टि से भी क्षतिपूर्ति में बेहतर, समानता का प्रयास किया गया), आकार कम करना, जन भागीदारी और प्रशासन को और अधिक नागरिक-अनुकूल बनाने के लिए विकेन्द्रीकरण करना था । सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने वाली तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में लगी

सरकारी एजेंसियों का पुनर्गठन किया गया । आयोजना और मॉनीटरन के माध्यम से परिणामों के जरिए प्रबंधन का प्रयास किया गया । कार्मिक संबंधी निर्णयों में एजेंसियों को और अधिक स्वायत्तता प्रदान की गई । संकुचन और पुर्नतैनाती के जरिए सही आकार के माध्यम से शासन के आकार में कटौती की गई ।

2.6.3 सरकारों में स्थिरता में वृद्धि करने के लिए राजनीतिक सुधार लागू किए गए और 1997 के बाद, पूर्व एशियाई वित्तीय संकट को देखते हुए, सरकार में टेक्नोक्रेट सुधारकों ने विश्व बैंक व अन्य दाताओं की मदद प्राप्त करने का प्रयास किया । 1999 में एक सुधार योजना तैयार की गई जो संरचनात्मक समायोजन और एन पी एम उपायों का एक मिश्रण थी । पाँच मुख्य संधटक थेः विभागों की भूमिकाओं, कार्यों और प्रबंधन प्रथाओं में संशोधन; कार्मिक प्रबंधन सुधार और भ्रष्टाचार तथा आचार से सम्बद्ध सुधार । सुधारों को सरकारी क्षेत्रक विकास आयोग के प्रभार के तहत रखा गया । सुधार योजना के अंतर्गत चुस्ती लाने और युक्तिकरण; बजटीय तथा वित्तीय सुधार; एच आर एम और क्षतिपूर्ति सुधार, "कार्य परिपाटी तथा मूल्यों"; ई-शासन के माध्यम से मानकीकरण और सार्वजनिक भागीदारी पर बल दिया गया ।

2.6.4 विश्व बैंक परामर्शदाताओं की सहायता से एक आउटपुट-आधारित निष्पादन बजट-पद्धति अपनाई गई तथा एजेंसियों को निधियां प्राप्त करने से पहले, बजट आयोजना में नई/संशोधित पद्धतियाँ, आउटपुट लागत-पद्धति, प्राप्ति प्रबंधन, बजट और ब्लॉक अनुदानों और अर्जक लेखांकन, वित्तीय तथा निष्पादन रिपोर्टिंग, परिसम्पत्ति प्रबंधन और आंतरिक ऑडिट को अपनाना था । बजट आयोग ने, राजकोषीय तथा सेवा प्रदाय लक्ष्यों के संबंध में प्रत्येक मंत्री के साथ एक करार पर हस्ताक्षर करने थे और बदले में विभागाध्यक्षों के साथ सेवा प्रदाय करार पर हस्ताक्षर किए गए तथा मंत्रियों व विभागाध्यक्षों का उनके वायदों और सेवा सुपुर्दगी की दृष्टि से आंकलन किया गया । शीर्ष कार्यकारियों के संबंध में खुली भर्ती, निष्पादन से जुडे वेतन, संविदात्मक व्यवस्था को पसंद किया गया ।

2.6.5 प्रांतों के गवर्नरों को अपने प्रांतों का सी ई ओ बना दिया गया और उन्हें आयोजना तथा विकास के समन्वय के लिए जिम्मेदार बना दिया गया । उन्हें अंतराष्ट्रीय विशेषज्ञों और प्रधानमंत्री द्वारा दो सप्ताह का एक प्रारम्भिक पाठ्यक्रम प्रदान किया गया । गर्वनरों के लिए निष्पादन करार तैयार किए गए । इन गर्वनरों की नियुक्ति मुख्यतः मंत्रालयों के अंदर से ही की गई । 14 मंत्रालयों और 126 विभागों का पुनर्गठन किया गया । वरिष्ठ पदों पर बड़ी संख्या में लोगों को बाहर से

लाया गया । मंत्रालय, सम्बद्ध विभागों का संकुल स्थापित कर सकते थे और एकसमान सेवाओं को एक विभाग में पूल किया जा सकता था । नए पद भरने के लिए उच्च ख्याति प्राप्त लोगों का विनिर्धारण किया गया । प्रत्येक विभाग में सेवा प्रदाय यूनिटों की योजना तैयार की गई । प्रत्येक को प्रशासनिक शक्तियाँ, निष्पादन लक्ष्य और सेवा करार सौंपे गए तथा उन्हें एक नियुक्त बोर्ड द्वारा चलाया जाता था ।

2.6.6 थाइलैण्ड में भ्रष्टाचार एक बड़ा मुद्दा था और एक सर्वेक्षण से पता चला कि 40% वरिष्ठ अधिकारियों ने बताया कि उन्हें अपना "पद" खरीदना पड़ा । इसलिए, उन अर्हताप्राप्त कार्मिकों की सूची तैयार करनी पड़ी जिन्होंने गहन प्रशिक्षण प्राप्त किया था और संवीक्षा समितियों द्वारा इस सूची में से चयन करना पड़ा तथा उन्हें अपनी सिफारिशों का औचित्य देना पड़ा । एक सर्वोत्कृष्ट वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (एस ई एस) का सृजन किया गया । वरिष्ठ नियुक्तियों की एक "तीव्रगामी " पद्धति, बाह्य आवेदकों को प्रोत्साहित करने के लिए 2003 में अनुमोदित की गई । नीति के तौर पर सभी रिक्त वरिष्ठ पदों को खुले रूप में घोषित किया गया । एस ई एस के लिए योग्यता वेतन और निष्पादन समीक्षा को आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया । स्टाफ के बीच वितरित करने के वास्ते उच्च निष्पादनकर्ता विभागों और एजेंसियों को निष्पादन पुरस्कार आवंटित किए गए । निष्पादन संकेतकों और निष्पादन रेटिंग को कार्यान्वित किया गया । एक चुनौती पद्धति लागू की गई जिसके अंतर्गत निष्पादन अवार्ड का लाभ उठाने की इच्छुक सरकारी एजेंसियों को पुरस्कृत किया जाएगा यदि वे कम से कम दस निष्पादन लक्ष्यों की पूर्ति करें । सरकार का आकार कम करने के लिए स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति कार्यक्रम कार्यान्वित किए गए । इसके अलावा, रोजगार समीक्षाओं के आधार पर निचले 5% को निष्पादन सुधारने के लिए प्रशिक्षण की पेशकश की गई और यदि सुधार नहीं हुआ तो उनसे 8 मास के पृथक्करण वेतन के साथ सेवा छोड़ने के लिए कहा गया ।

2.6.7 थाइलैण्ड ने एजंसीकरण का भी परीक्षण शुरू किया, यद्यपि पेटर्न ब्रिटिश पैटर्न से कुछ भिन्न था । थाइलैण्ड में तीन नए किस्म के स्वायत्त सार्वजनिक निकाय (ए पी ओ) उभरे हैं; एजेंसी किस्म के ए पी ओ (बोवोर्नवाला, 2006); 1997 संविधान द्वारा आवश्यक ए पी ओ; और स्थानीय शासन ए पी ओ । पहली किस्म के लिए थाई सरकार ने 1999 में पश्चिमी देशों के एजेंसीकरण अनुभवों का पालन करने का निर्णय लिया, नामतः यूनाइटिड किंगडम की कार्यकारी एजेंसियां तथा न्युजीलैण्ड की क्राउन इकाइयां । एजेंसी सृजन को संसद के एक अधिनियम के जरिए सशक्त बनाया गया । 1999 से 2004 तक 17 एजेंसी किस्म के ए पी ओ स्थापित किए गए । ये, शिक्षा, वाणिज्य, पर्यटन और खेलकूद, स्वास्थ्य, सामाजिक विकास, संस्कृति, विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी,

ऊर्जा, सूचना प्रौद्योगिकी, कृषि और सहकारिताओं आदि के क्षेत्रों में प्रचालित थे । उनके आकार छोटे थे । प्रत्येक को प्रासंगिक मंत्री द्वारा नियुक्त एक मजबूत बोर्ड द्वारा चलाया जाता था । सी ई ओ की नियुक्ति बोर्ड द्वारा की गई । एजेंसी बोर्ड की अध्यक्षता विशिष्ट रूप से मंत्रियों, स्थायी सचिवों व अन्य वरिष्ठ अफसरों व सलाहकारों द्वारा की जाती थी ।

2.6.8 दूसरी किस्म के ए पी ओ, अधिशासन पारदर्शिता और सरकार में खुलेपन को प्रोत्साहित करने के लिए 1997 संविधान द्वारा आवश्यक थे और ये सरकार की कमान श्रृंखला से बाहर थे । उनमें मानवाधिकार आयोग, ओम्बडस्मन, संवैधानिक कोर्ट, राष्ट्रीय भ्रष्टाचार-रोधी आयोग, चुनाव आयोग, प्रौढ़ आयोग, राष्ट्रीय दूर-संचार आयोग और राष्ट्रीय प्रसारण आयोग सम्मिलित थे । थाई सीनेट को इन ए पी ओ के सदस्यों के रूप में अर्हताप्राप्त उम्मीदवारों का चयन और नियुक्ति करने की शक्ति है।

2.6.9 1997 संविधान के तहत, केन्द्रीय सरकार से 2006 तक उम्मीद की गई थी कि वे उपयुक्त करारोपण की शक्ति का हस्तान्तरण करके अपने वार्षिक बजट का 35% स्थानीय शासनों को हस्तान्तरित करेगी । नए कानून के अंतर्गत स्थानीय निकायों (74 प्रांतीय, 289 म्युनिसिपल और 2496 उप-जिला संगठन) को और अधिक प्रदान की गई है तथा उन्हें अधिकांशतः अन्दरूनी मंत्रालय के शासन से हटा दिया गया है । ये तीसरे किस्म के ए पी ओ हैं ।

2.6.10 पिछले दो वर्षों के दौरान, थाइलेण्ड में काफी राजनीतिक अनिश्चितता और आन्दोलन हुए हैं किन्तु प्रतीत होता है कि प्रशासनिक पुनर्गठन की मुख्य विशेषताओं को कायम रखा गया है ।

2.6.11 अन्त में, एन पी एम, किसी न किसी न कसी रूप में देशों में लोकप्रिय हो रहा है, जिनमें विकासशील देश शामिल हैं जिसका उद्देश्य सार्वजनिक प्रशासन में सुधार करना है । 1999 के एक सर्वेक्षण से पता चला कि पिछले दो दशकों के दौरान विश्व के बडे 123 देशों में से 40% देशों में कम से कम एक बडा सुधार आयोजित किया गया जो एन पी एम द्वारा प्रभावित था, और 25% देशों में, बहुत से दक्षिण अपरीकी सरकारों सहित, दो अथवा अधिक ऐसे अधिक ऐसे अभियान आयोजित किए गए (कामार्क, 2002) । इस अध्याय में मामला अध्ययन से पता चलता है कि एन पी एम अनिच्छुक देशों पर लादी जाने वाली कोई बाह्य पद्धति नहीं है और न ही एम पी एम कोई कठोर फार्मूला है । बल्कि यह एक नागरिक-अनुकूल और कुशल ढंग से शासन की लगभग अचूक समस्याओं का समाधान करने की दिशा में एक दृष्टिकोण है एक ऐसा दृष्टिकोण जो प्रभावी स्थानीय समाधान प्राप्त करने के लिए पर्याप्त रूप से नम्य है ।

2.7 शासन और विकास के बीच संयोजन

2.7.1 तालिका 3.1 में प्रत्येक चार प्रति व्यक्ति आय श्रेणियोः जिन्हें विश्व बैकं द्वारा "निम्न आय", "निम्न-मध्य आय", "अपर मध्य आय", और "उच्च आय", समझा जाता है, के सबंधं में 1960,1970 और 1980 के प्रत्येक दशक में दो तेजी से विकास करने वाले और दो सबसे कम गति से विकास करने वाले देशों की औसन वार्षिक वृद्धि दर भी दर्शाई गई है । तालिका में विश्व में दो सबसे बडे राष्ट्रों ,चीन और भारत की प्रत्येक दशक की वृद्धि दर भी दर्शाई गई है । जैसा कि तालिका से पता चलता है प्रत्येक दशक के सबंधं में प्रत्येक आय वर्ग में देशों की विकास दरों में विशाल अन्तर है ।

तालिका 3.1: प्रत्येक आय वर्ग को दो सबसे तेज और सबसे धीमी विकास दर वाले देश					
वार्षिक जी डी पी विकास दर					
1960		1970		1980	
सबसे तेज	**सबसे धीमा**	**सबसे तेज**	**सबसे धीमा**	**सबसे तेज**	**सबसे धीमा**
निम्न आय देश					
टोगो (8.5)	हैती (0.2)	मलावी (5.6)	उगान्डा (-1.6)	चीन (10.2)	निकारागुआ (-2.0)
पाकिस्तान (6.7)	छाड (0.5)	चीन (5.5)	धाना (-1.2)	छाड (6.3)	नाइजर (-1.1)
			जैरे (- 0.2)	पाकिस्तान (6.3)	
निम्न मध्यम आय देश					
थाइलैण्ड (8.4)	पी.आर. इफसिबगी (2.3)	सीरिया (10.0)	जमैका (-1.2)	बोत्सवाना (10.3)	जॉर्डन (-1.5)
आइवरी कोस्ट (8.0)	सेनेगल (2.5)	परागुए (8.8)	जाम्बिया (0.4)	थाइलैण्ड (7.6)	पेरू (-0.2)
अपर मध्य आय देश					
ईरान (11.3)	उरूगुए (1.2)	हांग कांग (9.9)	लेबनान (-5.4)	ओमान (8.3)	त्रिनिडाड और टोबैगो (-2.5)
हांग कांग (10.0)	त्रिनीडाड और ट ोबैगो (4.0)	द. कोरिया (9.1)	अर्जेंटीना (1.9)	मॉरीशस (6.2)	सऊदी अरब (-1.2)
उच्च आय देश					
जापान (10.4)	यू.के. (2.9)	नार्वे (4.5)	स्विटजरलैण्ड (0.7)	द. कोरिया (9.4)	यू.ई.ए. (-2.0)

तालिका 3.1: प्रत्येक आय वर्ग को दो सबसे तेज और सबसे धीमी विकास दर वाले देश					
वार्षिक जी डी पी विकास दर					
1960		1970		1980	
सबसे तेज	सबसे धीमा	सबसे तेज	सबसे धीमा	सबसे तेज	सबसे धीमा
स्पैन (7.1)	न्युजीलैण्ड (3.6)	जापान (4.5)	यू.के. (1.7)	हांग कांग (6.9)	कुवैत (0.9)
		आयरलैण्ड (4.0)			
भारत (3.6)		(3.6)		(5.8)	
चीन (5.2)		(5.5)		(10.2)	

कोष्ठक में दिए गए आंकड़ें वार्षिक वृद्धि दर हैं ।
स्रोतः विश्व बैंक की विश्व विकास रिपोर्टें ।

2.7.2 इनमें से कुछेक विकास दर अशं बाह्य परिस्थितियों का परिणाम हो सकती हैं, जैसे कि अत्यंत निम्न आधार अर्थ व्यवस्था जैसे कि टोगो और छाड, अथवा दशक के दौरान अत्यतं अनुकूल पण्य कीमत उतार-चढाव (उदारणार्थ ईरान) अथवा प्रतिकूल पण्य कीमत उतार-चढाव। किन्तु अनेक मामलों में, विकास दर को प्रभावित करने में शासकीय परिवर्तन एक महत्तवपूर्ण कारक हो सकते हैं । जापान, 1960 के दशक में निम्न आर्थिक आधार देश नहीं था । इसकी ऊँची विकास दर का कारण, कम से कम अशंतः अनेक शासकीय परिवर्तन कहा जा सकता है, जैसे कि एक निर्यात-प्रेरक विकास कार्यनिति, एक ऐसी औद्योगिक कार्यनीति जिसके तहत भारी और बुनियादी उद्योगों को प्राथमिकता दी गई सरकार को सर्वसम्मति तक निर्णयों तक पहुँचने में मदद देने के लिए उद्योग, श्रमिकों और शिक्षाविदों के प्रतिनिधित्व आदि के साथ "विचार-विमर्श परिषदों" का व्यापक रूप से उपयोग जिससे यह अत्यंत प्रभावी विकासात्मक राज्य बन गया (कम्पोस और रूट, 1996: पेट्रिक और रोसोवस्की, 1976; शाहिद आलम, 1989). शासन परिवर्तनों से हांग कांग भी व्यापार और निवेश के लिए एक पसंदीदा देश बन गया (हक और येप, 2003) । चीन ने 1970 की दर की तुलना में 1980 के दशक के दौरान अपनी विकास दर वस्तुतः लगभग दुगनी कर ली, जिसका कारण प्रान्तों , काउन्टियों और गाँवों के लिए शाक्तियों का व्यापक विकेन्द्रीकरण है जिसकी वजह से कृषि और औद्योगिक उत्पादन में भारी उछाल आया; विकास के एक इंजिन के रूप में निजी क्षेत्रक को सरकार द्वारा मान्यता; बहुत से नियंत्रणों का समाप्त किया जाना; सरकार के आकार में कमी आना; अवस्थपना में विशाल निवेश; और चीन में निवेश करने के लिए विदेशी

निवेशकों को आमंत्रण और प्रोत्साहन (चई,2004; स्ट्रायुसमन और झांग, 2001 । भारत की विकास दर में 1980 के दशक में वृद्धि हुई जिसका मुख्य कारण परमिट-लाइसेसं राज का धीरे-धीरे समाप्त किया जाना है 1

2.7.3 आई एम डी (2006), स्विजरलेण्ड में"प्रतिस्पर्द्धात्मकता" के आधार पर रैकिंगं राष्ट्रों के लिए एक पद्धति विकसित की है । प्रतस्पर्द्धात्मकता के चार सघंअक हैः आर्थिक निष्पादन, सरकारी कार्यकुशलता, व्यवसाय कार्यकुशलता और अवस्थापना । प्रतिस्पर्द्धात्मकता के मानक पर 2006 में (और साथ ही 2005 में भी) अमरीका का प्रथम रैंक था । अगले चार देश थेः कांग कांग, सिंगापुर, आइसलेण्ड और डेनमार्क) । लगभग 60 देशों के बीच सबसे नीचे रैकं वाले देशों में, जिनके सबंधं में रैकिंग की गई, वेनेजुला, इण्डोनेशिया, क्रोशिया, पोलेण्ड और ऐमानिआ थे । इन आकडों से पता चलता है कि शासन क्षमता, कम से कम "प्रतिस्पर्द्धात्मकता" के घटकों की दृष्टि से, प्रतीत होता हे विश्व के राष्ट्रों के बीच काफी भिन्न थी ।

2.7.4 शासन क्षमताओं में भेदों के सबंधं में कुछा अधिक प्रत्यक्ष साक्ष्य, प्रतिस्पर्द्धात्मकता के सबंधं में आई एम डी डाटा का इस्तेमाल करके गरेली द्वारा उपलब्ध कराया गया है (2006, पृ.51)। उन्होंने, प्रत्येक देश के सबंधं में समग्र प्रतिस्पर्द्धात्मकता हेतु सरकार के और अर्थव्यवस्था योगदान के बीच सबसे अधिक नकारात्मक और सकारात्मक अन्तर मापने का प्रयास किया है । इस माप पर चार सबसे घटिया देश थेः वेनेजुला, अर्जेन्टीना, इटली और ब्राजील। ये वे देश थे जहाँ हो सकता है कि विकास शासन प्रणाली द्वारा अत्यधिक बाधित हुआ हो । इस माप में जिन चार देशों में सर्वोत्तम रैंकिंग प्राप्त की वे थेः डेनमार्क, जार्डन, स्लोवाक गणराज्य और रूस । प्रतीत होता है कि इन देशों में शासन क्षमता ने अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर को बढाने में योग दिया ।

2.7.5 इन तथा अन्य अध्ययनों से पता चलता है कि शासन कोटि में इन देशों के बीच काफी अन्तर है । इस प्रकार, यद्यपि राज्य के शासन की अन्तर्निहित समस्यांए सभी देशों को प्रभावित करती हैं, या तो वे उन्हें समान रूप से प्रभावित नहीं करती अथवा राष्ट्र प्रभावशालिता की दृष्टि से अलग-अलग रूप में प्रतिक्रिया करते हैं ।

2.7.6 दोनों अध्ययनों में सांख्यिकीय रूप से देशों के नागरिकों के जीवन की कोटि के विभिन्न आयामों पर शासन की कोटि का प्रभाव दर्शानें का प्रयास किया गया है । पहला अध्ययन कीफर और नेक (1993) द्वारा किया गया था जिससे पता चला कि एक मजबूत, कुशल, विकासोन्मुखी अफसरशाही से देश की वृद्धि दर में पर्याप्त रूप से योगदान मिलता हे । 1960 से 1989 तक

तीस वर्ष की अवधि के दौरान विकास शील और विकसित देशों के एक नमूने के अध्ययन में अनुसंधानकर्ताओं ने अफसरशाही के ऐसे पहलुओं को अफसरशाही की गुणवन्ता और मजबूती, अफसरशाही देरी, भ्रष्टाचार, स्वामित्वहरण के जोखिम को अभाव और सरकार द्वारा संविदा नकारने के जोखिम और इन देशों की प्रति व्यक्ति विकास दर पर उनके प्रभाव के रूप में मापा । अनुसधानकर्ताओं ने पाया कि इनमें से प्रत्येक अफसरशाही आयाम प्रति व्यक्ति आय की विकास दर के साथ पर्याप्त रूप से सह-समबद्ध था । दूसरे शब्दों में, अफसरशाही कोटि में सुधार, गैर-स्वामित्वहरण और संविदा प्रवर्तन तथा अफसरशाही देरी व भ्रष्टाचार में कमी से वृद्धि दर में तेजी आती है । अनुसधानकर्ताओं ने अनुमान लगाया कि अफसरशाही की अधिक प्रभावशालिता से प्रति व्यक्ति विकास दर में 70 प्रतिशत तक की वृद्धि हो सकती है ।

2.7.7 दूसरा अध्ययन विश्व बैकं में डेनियल कौफमन और उनके साथियों द्वारा आयोजित किया गया था (कौफमन, करें, और जाइडो-लोबाटन, 1999; कौफमन और करें और मस्त्रुज्जी, 2005)। उन्होनें इस बात का विस्तृत अध्ययन किया कि किस प्रकार शासन की परिकल्पित कोटि के छः उपास 150 से अधिक देशों के प्रति व्यक्ति जी डी पी को प्रभावित करते हैं (क्रय शक्ति समानता दृष्टि से) । छः परिकल्पित शासन कोटि उपाय, जो अनेक उप-उपायों का एक समुच्यय है, इस प्रकार हैः

- आवाज और जवाबदेही;
- राजनीतिक अस्थिरता और हिंसा का अभाव;
- सरकारी प्रभावशालिता;
- विनियामक भार की उचितता
- कानून का शासन और
- भ्रष्टाचार का अभाव

2.7.8 राष्ट्रीय अंकों का अनुमान लगाने के लिए वे अनेक निण्र्यात्मक स्त्रोतों पर निर्भर रहे हैं।

2.7.9 "आवाज और जवाबदेही"से ऐसी प्रवृत्तियों को मापा जाता है कि क्या सरकार में परिवर्तन व्यवस्थित हे अथवा नहीं ; क्या कानूनी पद्धति पारदर्शी और उचित है या नही; क्या नागरिकों को सिविल अधिकार और राजनीतिक आजादी प्राप्त है या नहीं; क्या प्रैस और मीडिया आजाद

है अथवा नहीं; क्या शासन सैनिक प्रभाव से मुक्त है अथवा नहीं; क्या व्यवसाय क्षेत्रक अपनी समस्याएं व्यक्त कर सकता है या नहीं आदि । आमतौर पर इसके तहत यह मापा जाता है कि शासन कितना प्रजातान्त्रिक है ।

2.7.10 "राजनीतिक अस्थिरता और हिंसा का अभाव" के अन्तर्गत सामाजिक असंताष, विद्रोह, आतंकवाद, सिविल युद्ध, सशस्त्र सघंर्ष, वशांनुगत अथवा जनजातीय तनाव, दमनकारी शासन, जातिवाद इत्यादि के परिकल्पित अभाव को मापा जाता है । इसके तहत सामान्यतः राजनीतिक स्थिरता को मापा जाता है ।

2.7.11 "सरकारी प्रभावशालिता के अन्तर्गत मापा जाता है कि क्या सरकारी नीति उद्यम-अनुकूल है अथवा नहीं; क्या लाल फीताशाही और अफसरशाही देरियां विद्यमान है; सरकारी कार्मिकों की कोटि और कारोबार; अपने कार्यक्रम जारी रखने की सरकार की योग्यता; सार्वजनिक प्रशासन में राजनीतिक अ-हस्तक्षेप; सार्वजनिक सेवाओं, जैसे कि सडके; सार्वजनिक स्वास्थ्य डाक सेवाएं, की कोटि; सरकारी सेवाएं प्रदान करने में सरकार की कार्य कुशलता; सरकारी खर्च में व्यर्थता की कमी; आने वाली नई सरकार द्वारा वचनबद्धताओं का सम्मान; सरकारी निर्णयों का प्रभावी कार्यान्वयन आदि ।

2.7.12 "विनियामक भार की उचितता", के अन्तर्गत व्यवसाय पर विनियमों का भार, अर्थव्यवस्था में सरकार हस्तक्षेप; मजदूरी/कमीत नियंत्रण; टैरिफ बाधाएं; पूँजी प्रवाहों के सबंधं में विनियम, बैकिंग विनियमन, विदेशी व्यापार विनियम; व्यवसाय शेचेरा के स्वामित्व की दृष्टि से अनिवासियों पर प्रतिबंध; क्या एकाधिकारवादी-रोधी विधान प्रभावी हे अथवा नहीं; राज्य स्वामित्तव वाले उद्यमों का प्रयुत्व; निजी व्यवस्था में राज्य हस्तक्षेप; ऐसी कर पद्धति जिससे प्रतिस्पर्द्धात्मकता में बाधा आती है आदि को मापा जाता है । जितना कम अंक होगा उतना ही अधिक विनियामक भार उचित है ।

2.7.13 "कानून के शासन " के अन्तर्गत मापा जाता है कि क्या अपराध के लिए उचित रूप से दडित किया जाता है या नहीं; संविदों की प्रवर्तनयिता; पुलिस प्रभावशालिता; बौद्धिक सम्पदा का संरक्षण; न्यायपालिका की आजादी; सरकार की कार्रवाई को न्यायालयों में चुनौती देने की व्यवसाय और लोगों की योग्यता आदि ।

2.7.14 "भ्रष्टाचार का अभाव" के अन्तर्गत सरकारी , राजनीतिक, और अफसरशाह अधिकारियों के बीच भ्रष्टाचार के सांपेक्ष अभाव; परमिटों और लादसेंसों की प्राप्ति से सम्बद्ध घूस; न्यायपालिका में भ्रष्टाचार, ऐसा भ्रष्टाचार जिससे विदेशी निवेशक के भयभीत होते है, आदि को मापा जाता है ।

2.7.15 शासन के इन छः मापों के चयन को प्रभावित करने वाले एक आदर्श राज्य का माडल हैः एक जो प्रजातान्त्रिक, पारदर्शी, भ्रष्टाचार से अपेक्षाकृत मुक्त, व्यवसाय अनुकूल, कानून के शासन तथा कानून और व्यवस्था के प्रति प्रतिबद्धता, प्रतस्पर्द्धा, अर्थव्यवस्था का वि विनियमन, निजी सम्पत्ति का संरक्षण (बौद्धिक सम्पदा सहित), और सार्वजनिक सेवाओं की व्यवस्था । यह एक ऐसी स्थिति है जो पश्चिमी प्रजातन्त्रों से जुडी है, सिवाय इस बात के कि पश्चिमी प्रजातन्त्र की कुछ महत्वपूर्ण प्रवृत्तियों को छोडकर, जैसे कि कल्याण कवरेज, असमानताएं कम करने के लिए सकारात्मक कार्रवाई और संरक्षणवादी कार्रवाई का अभाव है । बहुत सी तृतीय विश्व अर्थव्यवस्थाओं और विकासात्यक प्रयासों की विकास कहानी की महत्वपूर्ण प्रवृत्ति का भी अभाव है ।

2.7.16 इन छः मापों के संबंध में जानकारी अनेक स्रोतों से, अधिकांशतः पश्चिमी स्रोतों से प्राप्त की जाती है । सम्मिलित स्रोत हैः विश्व बैंक की विश्व विकास रिपोर्ट, विश्व आर्थिक मंच का वैश्विक प्रतिस्पर्द्धात्मक सर्वेक्षण, फ्रीडम हाउस का फ्रीडम इन दि वर्ल्ड पोल आफ बिजनिसमैने, हैरिटेज फाउन्डेशन का इकोनॉमिक फ्रीडम इंडेक्स, वाल स्ट्रीट जरनल, आई एम डी की वर्ल्ड कम्पीटीटिवनैस ईअरबुक, गलप इन्टरनेशनल फिफ्टीयथ एनिवर्सरी सर्वे, स्टैण्डर्ड एण्ड पूरेज कन्ट्री रिस्क रिव्यु, बिजनिस एनवायरनमेंट रिस्क इन्टेलीजेंस बिजनिस रिस्क सर्विस आदि ।

2.7.17 कौफमन और उनके साथियों ने छः शासन परिवर्तनशीलों के प्रभाव को क्रय शक्ति समानता की दृष्टि से देश के प्रति व्यक्ति जी डी पी के स्तर, प्रति 1000 जीवित जन्म देश की शिशु मृत्यु दर और प्रौढ साक्षरता दर पर प्रभाव को मापने का प्रयास किया है । उन्होंने, 1997-98 से शुरू करके अनेक वर्षों के लिए प्रत्येक के प्रभावों का अध्ययन किया । नमूने में 150 से अधिक देश सम्मिलित थे । उन्होंने निष्कर्ष निकालाः "हमारे आनुभाविक परिणामों से बेहतर विकास आउटकम हेतु सुधरे शासन से एक मजबूत सकारात्मक आकस्मिक संबंध का पता चलता है ...... । इन परिणामों से स्पष्टतः पता चलता है कि शासन में सुधारों से प्रति व्यक्ति आय की दृष्टि से बड़ा प्रतिफल प्राप्त होता है । दूसरे शब्दों में, शासन का प्रभाव पड़ता है ।" (कौफमन, करें और लोबाटन, 1999, पृ. 15-16) । इसके अलावा, "सुधरे शासन का शिशु मृत्यु दर पर बड़ा नकारात्मक प्रभाव पड़ता है .... सुधरे शासन से प्रौढ साक्षरता में भी पर्याप्त वृद्धि होती है ...." (कौफमन, करें और लोबाटन, 1999, पृ. 17) ।

2.7.18 तथापि, यह दलील दी जा सकती है कि कौफमन और उसके साथियों द्वारा यथा मापित "उत्तम शासन" आर्थिक विकास का एक कार्य है, न कि इसके विपरीत । जैसे-जैसे देश समृद्ध होते जाते हैं; उनके नागरिक मांग करने लग जाते हैं और बेहतर शासन प्राप्त करते हैं; विशेष रूप से

जबकि प्रजातंत्र हो, जैसा कि अधिकांश समृद्ध देश हैं, जिससे बेहतर शासन एक परिणाम हो जाता है न कि समृद्धि का एक कारक । इसके साथ ही, समृद्ध देश खर्चीली अफसरशाही, टेक्नोक्रेट ्स, साधनों और तकनीकों (विशेष रूप से आई टी) और व्यावसायिक प्रबंधकों को, जिनसे उत्तम शासन प्राप्त होता है, बर्दाश्त कर सकते हैं । तथापि कौफमन और उनके साथियों ने यह दर्शाने का प्रयास किया है (कौफमन, करें और मस्त रूज्जी, 2005) कि शासन पर प्रति व्यक्ति आय का प्रभाव, उप-सहारा अफ्रीका के गरीब देशों के एक नमूने के लिए प्रति व्यक्ति आय पर प्रभाव की तुलना में कहीं अधिक कमजोर है और इसलिए समृद्धि का शासन पर प्रभाव नगण्य है ।

2.7.19 कीफर और नेक और कौफमन तथा उनके साथियों के अनुसंधानों से पता चलता है कि जहाँ तक भौतिक सुख के स्तरों का संबंध है, शासन का प्रभाव पड़ता है । किन्तु कुछेक, महत्त्वपूर्ण सिद्धांत हैं जिन्हें कौफमन और उनके साथियों के निष्कर्षों की व्याख्या करते समय ध्यान में रखे जाने की जरूरत है । उच्च प्रति व्यक्ति आय, जैसी कि पश्चिमी देशों में है, सदियों के विकास का अन्त्य परिणाम है और सिवाय विगत कुछेक दशकों के, उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले देश जरूरी नहीं कि कौफमन और उनके साथियों के शासन माप पर उच्च अंक प्राप्त करें । बिट्रेन, फ्रांस, जर्मनी, जापान और अमरीका 19वीं और 20वीं शताब्दियों के अनेक दशकों के दौरान काफी हस्तक्षेपवादी थे । दूसरे, उभरती अर्थव्यवस्थाओं के लिए चिंता की बात उच्च प्रति व्यक्ति आय नहीं है जो पश्चिम में विद्यमान है (पश्चिमी समृद्धि के स्तर तक पहुँचने में तृतीय विश्व देशों को कई दशक लग सकते हैं) किंतु जी डी पी की उच्च विकास दर है जिससे और अधिक निवेश करने के लिए अधिशेष प्राप्त होता है और निर्धनता उपशमन, ग्रामीण विकास, शहरी नवीकरण आदि पर अधिक खर्च होता है । क्या कौफमन और उनके साथियों के शासन के छः मास विकास की दर को उसी तरह से प्रभावित करते हैं जैसे कि प्रति व्यक्ति आय प्रभावित करती है ?

2.7.20 इस मुद्दे की जाँच करना महत्त्वपूर्ण है क्योंकि अनेक देशों में उनकी तीव्र वृद्धि का चरण वह नहीं था जबकि उनकी सरकारों ने अनेक उपायों के माध्यम से आर्थिक वृद्धि में तेजी प्राप्त की जिसका कौफमन और उनके साथियों ने अनुमान नहीं लगाया था, नामतः राज्य द्वारा बड़ा योजनाबद्ध विकास खर्च, अनेक महत्त्वपूर्ण सरकारी उद्यमों की स्थापना, प्रारम्भिक उद्योगों का संरक्षण और सम्पोषण, बाध्यकर बचत, निर्धनता उन्मूलन में बड़े निवेश, ग्रामीण विकास, सामाजिक पूँजी निर्माण आदि । उदाहरण के लिए, ब्राजील का तीव्र वृद्धि का युग 1980 और 1990 का दशक नहीं था जबकि उसने अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों से संरचनात्मक समायोजन ऋण प्राप्त किए और राज्य के नेतृत्व वाले विकास से दूर निजी क्षेत्रक अनुकूल बाजार अर्थव्यवस्था की दिशा में झुकाव

किया, बल्कि 1960 और 1970 के दशक थे जबकि शासन सख्त था और बड़ी मात्रा में विकास प्रयास किए गए (जोरदार निजी क्षेत्रक के साथ-साथ) । यही 1950 और 1960 के दशकों के दौरान सोवियत ब्लॉक के बारे में, 1960 से 1980 के दशकों तक दक्षिण कोरिया, उसी अवधि के दौरान अनेक आसियान देशों के बारे में भी सच थी । वस्तुतः अनेक उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं को अत्यंत घटी विकास दरों का सामना करना पड़ा जबकि उन्होंने अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों की बात सुनी और अपनी अर्थव्यवस्थाओं को उदार और वैश्वीकृत बना दिया और सरकार के निवेश व्यय को तेजी से कम कर दिया । रूस के जी डी पी में 1990 के दौरान लगभग 50% की कमी आई, 1991 में बाजार अर्थव्यवस्था - उन्मुख उदारीकरण की शुरूआत के बाद, एक ऐसा अनुभव जो 1980 और 1990 के दशकों के दौरान अनेक पूर्व यूरोपीय देशों को भी हुआ ।

2.7.21 वस्तुतः चीन और भारत, राज्यों की अर्थव्यवस्थाओं की वृद्धि दर को कम करने में उदारीकरण की प्रवृत्ति का एक बड़ा अपवाद हो सकते हैं । इन दोनों देशों में, विकास दर में उदारीकरण को सही ढंग से शुरू किए जाने के बाद, तेजी आई । किन्तु इन दोनों देशों में अभूतपूर्व विकास दरें उपलब्ध कराने के लिए एक वृद्धिशील और गतिशील निजी क्षेत्रक के साथ-साथ बड़े और गतिशील सार्वजनिक क्षेत्रक कार्यकरण के साथ, राज्य विकासात्मक बने रहे ।

2.7.22 कौफमन और उनके साथियों द्वारा यथा मापित विकास दर और उत्तम शासन के बीच नियोजन तालिका 3.2 में दर्शाया गया है । इसमें, वर्ष 2000-01 के संबंध में कौफमन और उनके साथियों के शासी मापों में से तीन (शासन प्रभावशालिता, राजनीतिक स्थिरता और आवाज तथा जवाबदेही) के संबंध में नौ बड़ी उभरती बाजार व्यवस्थाओं के शासी अंकों का पता चलता है (100 मिलियन से अधिक आबादी और 10,000 अमरीकी डालर से कम प्रति व्यक्ति क्रय शक्ति समानता जी डी पी वाले लगभग सभी संघीय राज्य) और 2000-2004 के दौरान इन देशों की औसत वृद्धि दर दर्शाई गई है (देखें विश्व बैंक की विश्व विकास रिपोर्ट, 2006, तालिका 1, पृ. 292) । ये देश विश्व आबादी के आधे का प्रतिनिधित्व करते हैं । प्रत्येक देश, नौ देशों के बीच सर्वोत्तम अंकों के लिए 1 के रैंक और सबसे घटिया अंक के लिए 9 के साथ, प्रत्येक शासी परिवर्तनशील की दृष्टि से भी रैंक दर्शाया गया है । शासन कोटि के सारांश अंक के रूप में इन रैंकों को प्रत्येक देश के संबंध में सार रूप में दर्शाया गया है (रैंक का जितना बड़ा जोड़ उतना ही घटि या शासन की कोटि) तालिका में, शासन कोटि के संबंध में सात बैंच मार्क देशों के संबंध में भी जानकारी दी गई है, अर्थात् आस्ट्रेलिया, कनाडा, जर्मनी, न्युजीलैण्ड, सिंगापुर, यू.के. और अमरीका । उन्हें न केवल प्रभावी रूप से प्रशासित समझा जाता है बल्कि कौफमन के अध्ययन में ये शासन की परिकल्पित कोटि के संबंध में उच्चतम अंक प्राप्तकर्ता भी हैं ।

तालिका 3.2 : वर्ष 2000-2001 के लिए नौ बड़े विकासात्मक देशों के शासन कोटि अंक

विकासात्मक देश	शासन प्रभावशीलता	रैंक	राजनीतिक स्थिरता	रैंक	आवाज और जवाबदेही	रैंक	रैंकों का जोड़	जीडीपी की वृद्धि दर 2004-05	रैंक
बंगलादेश	-0.54	7	-0.57	7	-0.20	4	18	5.1	4
ब्राजील	-0.27	4	0.47	1	0.53	2	7	2.0	8
चीन	0.14	2	0.39	2	-1.11	8	12	8.7	1
भारत	-0.17	3	-0.05	4	0.66	1	8	6.2	2
इंडोनेशिया	-0.50	6	-1.56	9	-0.40	6	21	4.6	6
मैक्सिको	0.28	1	0.06	3	0.12	3	7	1.5	9
नाईजीरिया	-1.00	9	-1.36	8	-0.44	7	24	4.9	5
पाकिस्तान	-0.48	5	-0.39	5	-1.43	9	19	4.1	7
रूस	-0.57	8	-0.41	6	-0.35	5	19	6.1	3
बेंचमार्क देश									
आस्ट्रेलिया	1.58		1.26		1.70			3.3	
कनाडा	1.71		1.24		1.33			2.5	
न्युजीलैण्ड	1.27		1.21		1.59			3.9	
सिंगापुर	2.16		1.44		0.11			2.8	
यू.के.	1.77		1.10		1.46			2.2	
यू.एस.	1.58		1.18		1.24			2.8	

***स्रोतः** कौफमन और करे (2002) और विश्व बैंक की विश्व विकास रिपोर्ट 2006*

***टिप्पणीः** शासन की कोटि अंक "0" = लगभग 150 देशों के नमूने के संबंध में औसत रैंकों का जोड़ जितना अधिक होगा उतना ही शासन घटिया होगा, जैसा कि आकलन किया गया है ।*

2.7.23 जैसा कि तालिका 3.2 से पता चलता है; नौ बड़ी उभरती बाजार अर्थव्यवस्था में, घटिया शासन अंकों के साथ (नाइजीरिया, इण्डोनेशिया, पाकिस्तान और रूस) ऐसी विकास दर का औसत है जो इन देशों में सर्वोत्तम शासित राज्यों की विकास दर का औसत है (मैक्सिको, भारत और चीन) । इसके साथ ही, इन नौ राज्यों में से 2 को छोड़कर शेष ने 4% से अधिक की विकास दर दर्ज की, सात बैंचमार्क राज्यों में से किसी ने भी, नौ उभरती बाजार अर्थव्यवस्था में कहीं अधिक शासन अंकों के साथ, 4% भी वृद्धि करने में समर्थ नहीं हुआ है ।

2.7.24 स्पष्टतः उच्च विकास दर उत्तम शासन का सभी कुछ और अन्त नहीं है । विकास के साथ-साथ, सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं की उचित उपलब्धता, प्रदूषण और औषधि अपमिश्रण जैसी नकारात्मक बाह्यताओं के बेहतर नियंत्रण, औसत नागरिकों को आवश्यक परमिट और लाइसेंस प्राप्त करने में बहुत कम अवरोधों, असुविधाप्राप्त लोगों के पक्ष में सकारात्मक भेदभाव, मजबूत निर्धनता उपशमन पहलों आदि के माध्यम से जीवन की कोटि में भी सुधार होना चाहिए । तृतीय विश्व देशों में, शासन के ऐसे स्वरूपों की जरूरत है जिनसे उच्च विकास दर और साथ ही जीवन की सुधरी कोटि और साम्यता सुकर बने । उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं के लोगों के लिए जीवन की सुधरती कोटि, उच्च विकास दर और साम्यता के लिए, विशेष रूप से असुविधाप्राप्त लोगों के लिए, नीतिगत संरचना के अंतर्गत उदारीकरण और प्रजातांत्रिककरण, एक कम्पायमान निजी क्षेत्रक, एक मजबूत किंतु सुव्यवस्थित विकास और राज्य द्वारा निर्धनता उपशमन पर बल देना सम्मिलित होगा, जो उत्तम अधिशासन के अलावा है जैसा कि केफेर और नेक तथा कौफमन और उनके साथियों द्वारा परिकल्पित है ।

2.8 शासन क्षमता सुधारने के लिए विश्व बैंक की सिफारिशें

2.8.1 बहुत से राज्यों में, विशेष रूप से निर्धन विकासात्मक राज्यों में, सार्वजनिक प्रशासन की असफलताओं के बारे में चिंतित विश्व बैंक ने शासन दक्षता में वृद्धि करने के लिए अनेक उपाय सुझाए (विश्व बैंक 1977) :

1. राज्य की प्रभावशालिता में वृद्धि करने के लिए दो भाग वाली एक कार्यनीति होनी चाहिए । भाग-एक के अंतर्गत, राज्य पर मांगों और एक मांगों को पूरा करने की उसकी क्षमताओं के बीच अंतर को, राज्य की प्राथमिकताओं में अधिक चयनात्मकता के जरिए, कम करने की जरूरत है । राज्य को प्राथमिकताओं पर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए तथा शेष सिविल सोसायटी और निजी क्षेत्रक को हस्तांतरित कर देना

चाहिए। भाग-दो के अंतर्गत, सार्वजनिक संस्थानों को रीचार्ज करके सामूहिक कार्रवाई का सुचारू रूप से प्रबंधन करके, राज्य की क्षमता में वृद्धि करने की जरूरत है ।

2. राज्य की भूमिका को उसकी क्षमता के अनुरूप बनाने का अर्थ है:

क. राज्य कार्रवाई के संबंध में प्राथमिकताओं को फिर से तय करना: सरकार के प्रत्येक मिशन के तहत पाँच मुख्य कार्य आते हैं; इनके बगैर, संधारणीय, भागीदारीपूर्ण, गरीबी को कम करने के लिए विकास असम्भव हो सकता है। ये मूलभूत बातें हैं : (त) कानून की नींव स्थापित करना तथा अव्यवस्था की रोकथाम; (त्त) मेक्रो आर्थिक स्थिरता (निम्न मद्रास्फीती, प्रतिकूल भुगतान शेष पर नियंत्रण आदि) और अविकृत नीतिगत परिवेश; (त्त्त) स्वास्थ्य और शिक्षा तथा अवस्थापना (ऊर्जा, परिवहन, संचार, डाक सेवाएं आदि) जैसी बुनियादी सामाजिक सेवाओं में निवेश; (त्ध) समाज के भेद्य घटकों, जैसे कि महिलाएं और वंशानुगत अल्पसंख्यकों का संरक्षण; और (ध) पर्यावरणीय अनुकूल कार्यकलापों के लिए सार्वजनिक मत, शिथिल विनियम, स्वः विनियमन पद्धतियों के सुदृढ़ीकरण और वित्तीय प्रोत्साहनों की व्यवस्था के जरिए पर्यावरण का संरक्षण ।

ख. अवस्थापना, सामाजिक सेवाओं आदि के वैकल्पिक प्रदाताओं का सृजन । उदाहरण के लिए, स्वास्थ्य बीमा अथवा बेरोजगारी लाभों की व्यवस्था करने का पूरा भार राज्य द्वारा उठाए जाने की बजाए इस भार को बाँटने के लिए व्यवसाय, श्रम और समुदाय समूहों को सहयोजित किया जा सकता है । प्रतिस्पर्द्धा और नूतनता में वृद्धि करने के लिए आउटसोर्सिंग का मार्ग अपनाया जा सकता है । सृजनात्मक बाजार बलों को मुक्त करने के लिए अनावश्यक विनियमों को समाप्त किया जा सकता है । निजीकरण करने से राज्य का भार कम करने की महत्त्वपूर्ण सम्भावनाएं प्राप्त होती हैं । तथापि, निजीकरण का किस प्रकार प्रबंध किया जाता है, यह उतना ही महत्त्वपूर्ण है जितना कि उसकी विषय-वस्तु और इसका अर्थ निजीकरण प्रक्रिया में "पारदर्शिता" है, स्टाफ की सहमति प्राप्त करना, निजीकृत घटक में व्यापक-आधारित स्वामित्त्व और निजीकृत कार्यकलाप के लिए उपयुक्त विनियामक प्रणाली ।

ग. कमजोर संस्थान वाले देशों में जो राज्य अथवा उसके मास्टरों के मनमाने कार्यों को चैक करने में असमर्थ हैं, स्वः नियंत्रणकारी नियमों का सहारा लिया जा सकता है जो सही रूप में नीति का कार्यक्षेत्र विनिर्दिष्ट करें और उसे अपरिवर्तनीय अथवा उलटने के लिए महंगा बना दे । मनमानी राज्य कार्रवाई को चैक करने का एक अन्य तरीका राज्य के लिए, कार्य आयोजित करने के लिए, उदाहरणार्थ औद्योगिक नीति, कारपोरेटे क्षेत्रक और अन्य संगठित ताकतों के साथ मिलकर काम करने का है जिससे कि कार्रवाई प्रशासनिक आदेश के स्थान पर सर्वसम्मति का परिणाम हो ।

3. सुधार कार्यनीति का द्वितीय भाग राज्य की संस्थागत क्षमता को मजबूत बनाने का हैः

क. सरकारी अधिकारियों को बेहतर रूप से कार्य निष्पादित करने के लिए प्रोत्साहनों की व्यवस्था करना; विधान मण्डल, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियों को अलग-अलग करना और मैनुअल चैकों तथा संतुलन की एक पद्धति कायम करना; एक स्वतंत्र न्यायपालिका कायम करना जिससे कि कानूनों को प्रवर्तित किया जा सके और असंवैधानिक कानूनों को रद्द किया जा सके; अधिकारियों के विवेकाधिकारपूर्ण प्राधिकार, विनियमों और उद्योग में प्रवेश के संबंध में कृत्रिक अवरोधकों को कम करके भ्रष्टाचार के लिए अवसरों को कम करना; सरकारी अधिकारियों को प्रतिस्पर्द्धात्मक पारिश्रमिक की अदायगी; अधिकारियों की भर्ती और पदोन्नति में योग्यता की कसौटी अपनाना; गलत कार्यों के लिए कड़े दण्ड की व्यवस्था करना और उसका पता लगाने के लिए एक स्वतंत्र एजेंसी की स्थापना ।

ख. राज्य के अंदर और बाहर दोनों प्रकार की एजेंसियों से अधिक प्रतिस्पर्धा हेतु राज्य की सेवाओं का इस्तेमाल करके जरूरी सेवाएं प्रदान करना । उदाहरण के लिए, बिजली और दूर-संचार जैसी सार्वजनिक वस्तुएं तथा सेवाएं, मात्र रूप से राज्य की एकाधिकारवादी एजेंसियों द्वारा प्रदान किए जाने की बजाए प्रतिस्पर्धी रूप से प्रदान की जा सकती हैं । स्वायत्तता तथा और अधिक प्रबंधकीय जवाबदेही के साथ संकेन्द्रित, निष्पादन-आधारित सरकारी एजेंसियां स्थापित की जा सकती हैं ।

ग. मत-पत्र बॉक्स उपाय और साथ ही उन्हें विभिन्न परामर्श परिषदों में शामिल करके, लोगों को राज्य के मामलों और कार्यकलापों में बोलने की इजाजत दें; इन कार्यक्रमों की योजना तैयार करने और कार्यान्वयन में सरकारी कार्यक्रमों के लाभार्थियों को शामिल करना ।

घ. प्राधिकार को केन्द्रीय सरकार से क्षेत्रीय और स्थानीय शासनों को सौंपना किन्तु हस्तान्तरण का मॉनीटरन करने, इन शासनों पर विहित हितों द्वारा कब्जा करने से रोकने और इन शासनों द्वारा अपव्यय को चैक करने के लिए संस्थागत पद्धतियां कायम की जाएं ।

ड. प्रमुख नीतियों और प्राथमिकताओं पर व्यापक-आधारित सार्वजनिक चर्चा सुनिश्चित करना । राज्य के पास जानकारी तक की जनता की अधिक पहुँच सुनिश्चित करना तथा विभिन्न परामर्श तंत्र स्थापित करना ।

2.9 कुछ राष्ट्रमण्डल देशों से पाठ

2.9.1 राष्ट्रमण्डल देशों में घटनाएं विभाजित प्रशासनिक परम्परा के कारण भारत के लिए विशेष महत्त्व की हैं । राष्ट्रमण्डल सचिवालय अध्ययनों से उभरे प्रमुख पाठ (राष्ट ‸मण्डल सचिवालय, 1992, 1995 डी, 2002, कौल और कोलीन्स 1995; खाण्डवाला, 1999) निम्नलिखित प्रतीत होते हैं :

1. परिवर्तन के लिए राजनीतिक वचनबद्धता महत्त्वपूर्ण है । ब्रिटेन, आस्ट्रेलिया और न्युजीलैण्ड में हुए विशाल

बॉक्स सं. 2.2 : उच्च कोटि की सार्वजनिक सेवा प्रदान करनाः सिंगापुर तरीका

1990 के दशक में सिंगापुर में लगभग 60,000 सिविल सेवक थे । 1960 के दशक तक इसकी सिविल सेवा इतनी भ्रष्ट और अफसरशाहीपूर्ण थी जितनी कि एशिया में किसी देश के लिए माडल बन गई । प्रतीत होता है कि अनेक दीर्घावधिक नीतियों और कार्रवाईयों ने, जो एन पी एम के साथ निकटतः मेल खाती थी । इस ख्याति में योगदान दिया (राष्ट्रमण्डल सचिवालय, 1992, क्युआह, 1995) ।

एजेंसियों के लिए स्वायत्तता

सिंगापुर में 60 से अधिक सांविधिक बोर्ड हैं तथा प्रत्येक को पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त है । प्रत्येक यह निर्णय ले सकता है कि किसे भाडे पर लिया जाए, प्रोत्साहित अथवा हटाया जाए । प्रत्येक ने अपने संसदीय अधिदेश के अंदर प्रचालन नीतियां तैयार की ।

भ्रष्टाचार को रोकना

पिछले भ्रष्टाचार-रोधी अध्यादेश को 1980 में संशोधित किया गया जिसके अंतर्गत 1952 में गठित भ्रष्ट प्रथा जाँच ब्यूरो, को अतिरिक्त शक्तियां प्रदान की गई । इस ब्यूरो ने अपनी शक्तियों का इस्तेमाल मंत्रियों की जांच करने के लिए भी किया; बताया गया है कि जाँच का भय दिखाए जाने पर, कम से कम एक ने आत्महत्या कर ली ।

प्रतिस्पर्द्धी वेतन

विश्व मानकों के अनुसार, सिंगापुर ने अपने सार्वजनिक सेवकों को अच्छी अदायगी की । सार्वजनिक और निजी क्षेत्रक पारिश्रमिक के बीच अंतर को कम करने के लिए 1972 से एक दीर्घावधिक नीति चलाई गई ।

उच्च पदों पर भर्ती

अपेक्षाकृत उच्च वेतनमानों से सिंगापुर प्रख्यात हस्तियों को अपनी सिविल सेवा में आकर्षित और बनाए रखने में समर्थ रहा । सिंगापुर लोक सेवा आयोग ने इसे कुछ आकर्षक प्रोत्साहनों द्वारा पुनर्वलित करने का प्रयास किया ।

कम्प्यूटरीकरण

सरकार में कम्प्यूटरीकरण 1962 में शुरू हुआ । 1990 तक सिंगापुर सिविल सेवा को पूर्णतः कम्प्यूटरीकृत कर दिया गया । सार्वजनिक सेवा की दृष्टि से, इस प्रयास का अर्थ था ग्राहकों के लिए प्रतीक्षा समय में कमी तथा तीव्र प्रतिक्रिया ।

सेवा सुधार यूनिट (एस आई यू)

इस यूनिट की स्थापना, सार्वजनिक सेवाओं के मानकों का मॉनीटरन करने और इन सेवाओं के उपभोक्ताओं से फीडबैक प्राप्त करके उनके सुधार को उत्प्रेरित करने के लिए, 1991 में की गई थी । एस आई यू ने मंत्रालयों और सांविधिक बोर्डों को, सेवा आडिट और निकास साक्षात्कारों के माध्यम से अपनी सेवाओं की कोटि का आकलन करने और उपलब्धि हेतु कोटि लक्ष्य निश्चित करने के लिए प्रोत्साहित किया ।

कोटि सर्किल

1980 के दशक में, सिंगापुर की सरकार ने, डब्ल्यु आई टी (कार्य सुधार टीम) नामक लगभग 8000 कोटि सर्किल प्रारंभ करने के लिए कोटि सर्किल का विचार अपनाया ।

परिवर्तन राजनीतिज्ञों द्वारा प्रेरित थे तथा कनाडा में, यद्यपि परिवर्तन की योजना अफसरशाही ने खुद ही तैयार की थी, तथापि उसे राजनीतिक नेतृत्त्व का आवश्यक समर्थन प्राप्त था । इसलिए एक प्रजातंत्र में यह मतैक्य बनाना उपयोगी होगा कि किस प्रकार शासन में बदलाव लाया जाए ।

2. सुधार को प्रशासनिक परिपाटी में उपयुक्त रूप से शामिल किया जाना चाहिएः सुधार नाटकीय हो सकते हैं जैसा कि न्युजीलैण्ड में अथवा वृद्धिकारी, जैसा कि कनाडा में । जहाँ बचाव अथवा पद्धति की कठोरता के कारण सुधार लंबी अवधि से रूके पड़े हैं और सुधार के संबंध में राजनीतिक सहमति अन्ततः कायम हो गई है, प्रशासनिक सुधार तेज और क्रांतिकारी हो सकते हैं । इस प्रक्रिया को रूका हुआ संतुलन कहा गया है जिसका अर्थ है दीर्घावधि की लंबी अवधियों के अंदर प्रमुख परिवर्तन का अवकाश (रोमनेल्ली और तुशमन, 1994) । जहाँ परिवर्तन की किसी परिपाटी को संस्थागत रूप दिया गया है, सुधारों और नूतनताओं को सतत परीक्षण और त्रुटि अध्ययन के आधार पर फैलाया जा सकता है जिससे कि परिवर्तन धीरे-धीरे और समय पर खरे उतरने वाले, किंतु कुछ समय के दौरान एक क्रांति के बराबर, जैसा कि कनाडा के मामले में । स्पष्ट है कि एक ऐसी सरकारी परिपाटी विकसित करना वांछनीय है जिसमें सुधार पर्याप्त सतत आधार पर तीव्र हों।

3. प्रगति के मॉनीटरन और उसे प्रोत्साहित करने के लिए एक केंद्रीय मॉनीटरन यूनिट उपयोगी है । आई एन टी ए एन ने यह भूमिका मलेशिया में और मंत्रिमण्डल कार्यालय ने यू.के. में निभाई । यह सम्भवतः एक स्थायी और सशक्त यूनिट होनी चाहिए, जैसे कि सार्वजनिक प्रशासन सुधार का एक विशेष मंत्रालय अथवा एक संवैधानिक अधिदेश के साथ एक प्रशासनिक सुधार आयोग अथवा सरकार के प्रमुख के कार्यालय में एक शक्तिशाली यूनिट । सुधारों का मॉनीटरन करने, प्रगति की राष्ट्र को रिपोर्ट करने, भागीदारी के साथ उपचारात्मक उपाय सुझाने और इन उपायों के कार्यान्वयन के मानीटरन, सम्भवतः बढ़ावा देने की इस यूनिट की पूर्णकालिक (किंतु एकमात्र नहीं) जिम्मेदार होनी चाहिए ।

4. पूरी सेवा के दौरान परिवर्तन का स्वामित्व महत्वपूर्ण हैः "परिवर्तन के प्रबंधन के लिए आवश्यक है कि सभी स्तरों पर सरकारी सेवक प्रक्रिया में भागीदारी की भावना का अनुभव करें और कि वे इस बात से सहमत हों और परिवर्तन चाहें । शुरू से ही परिवर्तन में स्टाफ को शामिल करने से यह सम्भावना अधिक रहती है कि जिन्हें परिवर्तन के साथ रहना है वे नई व्यवस्था के प्रति कुछ प्रतिबद्धता का अनुभव करें ।" (राष्ट्रमण्डल सचिवालय, 1995 डी, पृ. 17) । कनाडा में, अफसरशाही के उच्च पदाधिकारियों ने परिवर्तन हेतु विकल्प विकसित करने के लिए वरिष्ठ अफसरों के अनेक कार्य बल गठित किए । ब्रिटेन की संवीक्षा प्रक्रिया के दौरान, कार्यकुशलता यूनिट ने, जिस विभाग ने संवीक्षा की पेशकश की उसके प्रमुख और स्टाफ के साथ निकट रूप से कार्य किया तथा आवश्यक परिवर्तन भागीदारीपूर्वक सुझाए ।

5. विभागीय प्रक्रियाओं को बदलने में परिवर्तन हेतु अफसरशाही के आंतरिक प्रयास के साथ-साथ परिवर्तन के संबंध में बाह्य दबावों का भी उपयोग किया जाना चाहिए । उदाहरणार्थ, आस्ट्रेलिया की संघ सरकार ने विभागों से वर्षानुवर्ष कार्यकुशलता बचत की शर्त रखी तथा सिंगापुर में तथाकथित कुशलता लाभांश की मांग की गई । यूरोप में भी, अनेक देशों ने विभागीय बजट-पद्धति में अपेक्षित न्यूनतम कार्यकुशलता बचतें लागू की हैं (शिक, 1990) । इसी प्रकार यू.के. नागरिक चार्टरों में ग्राहकों के प्रति प्रतिक्रिया करने के लिए सरकार के अन्दर दबाव को संस्थागत बनाया । इसके साथ ही, सरकार द्वारा पैनलों, ग्राहक सर्वेक्षणों, जाँच आयोगों के उपयोग, परामर्शदाताओं

आदि के जरिए ग्राहक संतुष्टि का मॉनीटरन करने के विभिन्न उपाय, सरकार से बाहर से परिवर्तन को उत्प्रेरित करने के तरीके हैं ।

6. सरकारी विभागों और एजेंसियों के निष्पादन के माप को आकलित निष्पादन के फीडबैक के लिए तथा उत्तम शासन के सुदृढ़ीकरण हेतु पुरस्कार पद्धति के लिए पद्धति के साथ संस्थागत बनाया जाना चाहिए । इसका अर्थ निष्पादन मापने के लिए ठोस मापदण्ड और एक ऐसी मॉनीटरन पद्धति का विकास करना है जो निष्पादन सम्बद्ध जानकारी एकत्र करें और इसे निष्पादन की रिपोर्ट निर्णय निर्माताओं और सरकारी विभागों व एजेंसियों के पर्यवेक्षकों को करें । एक ऐसी पद्धति को संस्थागत बनाए जाने की जरूरत है जिसके अंतर्गत उत्तम निष्पादन को मान्यता और पुरस्कृत किया जाए और जिसके अंतर्गत घटिया निष्पादन का पता लगाकर दण्डित किया जाए । यू.के. की "वित्तीय प्रबंधन पहल" के अंतर्गत निष्पादन प्रबंधन पद्धति और"नेक्स्ट स्टेप्स इनीशिएटिव " कुछ उदाहरण हैं । विभिन्न एजेंसियों के लिए लगभग 1800 विभिन्न निष्पादन संकेतकों का विकास किया गया (शिक, 1990) । तथापि, एक समस्या, जिसे ध्यान में रखे जाने की जरूरत है, यह है कि किसी एजेंसी अथवा विभाग के घटिया निष्पादन हेतु दण्डित करने में जनता को दण्डित नहीं किया जाए । उदाहरण के लिए, यदि स्कूल निधियन को स्कूल के निष्पादन अथवा स्कूल की लोकप्रियता के साथ आबद्ध कर दिया जाए जैसा कि यू.के. में तो असंतोषजनक रूप से प्रबंधित स्कूलों के छात्र सर्वाधिक पीड़ित होंगे । घटिया निष्पादन करने वाली सरकारी इकाई के पणधारियों को दण्डित करने की बजाए यह उपयुक्त होगा कि एक अप्रभावी प्रबंधन के स्थान पर प्रभावी प्रबंधन की नियुक्ति की जाए । सी ई तथा अन्य शीर्ष स्तर कार्यकारियों की संविदा नियुक्तियों से इस प्रकार की नम्यता सुकर बन सकती है । सरकार वित्तपोषित स्वास्थ्य देखभाल पद्धतियों में, कार्यकुशलता के मात्रात्मक संकेतकों पर बल देने से जरूरतमदों की उपेक्षा किंतु उपचार महंगा हो सकता है । इसलिए, मॉनीटरन और पुरस्कार पद्धतियों को संस्थागत बनाने में वित्तपोषित कार्यकलाप के प्रयोजन और उसकी कार्यकुशलता के बीच एक संतुलन बनाए रखा जाना चाहिए ।

8. सुधारों में तेजी लाने के लिए सिविल सोसायटी को सहयोजित करने की जरूरत हैः "एक प्रभावी सार्वजनिक सेवा एक अलग-थलग स्वायत्त निकाय नहीं है ।" यह सिविल

सोसायटी और निजी क्षेत्रक संगठनों और हित समूहों के एक परस्पर-जुड़े नेटवर्क पर निर्भर है जिनकी विशिष्ट चिंताओं का समाधान सार्वजनिक सेवा निष्पादन को सहायता प्रदान करने के लिए किया जाता है । सार्वजनिक सेवा सुधार कार्यक्रमों के अंदर समावेशन हेतु प्रस्तावित बहुत से प्रबंधकीय विकल्प बाह्य सिविक, व्यावसायिक और राजनीतिक संस्थानों की क्षमता पर निर्भर है । राष्ट्रमण्डल सचिवालय की एक टिप्पणी के अनुसार ऐसी समर्थनकारी संस्थागत क्षमता के बिना, ये प्रबंधकीय विकल्प "वास्तविक" की बजाए अधिक भ्रामक हैः (कॉमनवैल्थ सेक्रेटेरिएट, 1995 डी, पृ. 19) । इसका अर्थ जिम्मेदार व्यावसायिक निकायों, उद्योग और व्यापार एसोसिएशनों, ट्रेड यूनियनों, उपभोक्ता और पर्यावरणीय संरक्षण समूहों, शैक्षिक संस्थानों, स्वैच्छिक संगठनों, मिडिया आदि को मजबूत बनाना है, न कि उन्हें कमजोर करना । यद्यपि ये दबाव समूह हैं जिन्हें प्रायः अफसरों द्वारा "गर्दन में वेदना" समझा जाता है, तथापि ये सार्वजनिक सेवा सुधारों को बनाए रखने के लिए विभिन्न दक्षताओं, विचारों और प्रतिबद्धताओं के स्रोत भी हैं ।

9. इस बात को समझा जाना चाहिए कि सुधार सतत, दीर्घावधिक प्रक्रिया होः "यदि सार्वजनिक सेवा सुधार कार्यक्रमों पर बल दिया जाना है तो उनमें विशिष्ट लक्ष्य निश्चित किए जाने चाहिए । लक्ष्य विनिर्दिष्ट और प्राप्ति योग्य होने चाहिए । तथापि, सुधार कार्यक्रमों में यह भी नोट किया जाना चाहिए कि सुधार सतत होंगे । कोई अंतिम बिंदु नहीं है ...... (राष्ट्रमण्डल सचिवालय, 1955 डी, पृ. 19) । इसका अर्थ तत्काल कार्यक्रम के संबंध में एक संकेन्द्रित प्रतिबद्धता है, किंतु सुधार एजेण्डे में नूतनताओं और परिवर्तनों के प्रति दीर्घावधिक नम्यता और खुलापन ।"

10. नीति निर्माण और कार्यान्वयन में अनेक व्यावहारिक पद्धतियाँ उपयोगी हैं (राष्ट्रमण्डल सचिवालय, 1995 डी, पृ. 20-65) । इनमें नीति विकास/आकलन के संबंध में पद्धतियां सम्मिलित हैं, जैसे कि कार्यान्वयन एजेंसियों से पृथक्कृत नीति यूनिट और नीति सलाह की कोटि का आकलन करने के लिए मापदण्डों का विकास, जैसे कि न्युजीलैण्ड में अथवा सरकार के प्रधान के कार्यालय और मंत्रियों के कार्यालयों को विशेषज्ञ स्टाफ से सुदृढ़ करना, बाह्य परामर्शदाताओं का सहारा लेना, जैसा कि अमरीका और मलयेशिया, नीति विकल्प तैयार करने के लिए विशेषज्ञ आयोगों अथवा

कार्यबलों का अधिक उपयोग तथा मंत्रिमण्डल की स्थायी समितियों की स्थापना, जैसे कि आस्ट्रेलिया और भारत में । नीति समन्वयन हेतु एक उच्च स्तरीय पद्धति, जैसे कि मलयेशिया की राष्ट्रीय विकास परिषद, उपयोगी हो सकती है:

2.10 विश्व पाठ

2.10.1 और अधिक प्रभावी शासन की चिंता के फलस्वरूप, जिससे करदाताओं को उनके धन का सर्वोत्तम मूल्य प्राप्त हो सके, नागरिकों की, विशेष रूप से असुविधा प्राप्त लोगों की जरूरतें पूरी हो सकें और शासन पद्धति के पणधारियों के प्रति जवाबदेह हो, अनेक पद्धतियों और तकनीकों का विकास हुआ । यद्यपि, सफल सुधार के लिए कोई एकसमान फार्मूला अथवा प्रारूप नहीं है, तथापि निम्नलिखित कुछेक पाठ हैं जिन्हें अन्य देशों में अनुभव से प्राप्त किया जा सकता है ।

1. ***राजनीतिक प्रतिबद्धताः*** *इनमें से अधिकांश देशों में, शीर्ष स्तर पर देश के राजनीतिक नेतृत्व द्वारा सुधार एजेण्डा लागू और बनाए रखा जा सकता है ।*

   ऐसे सुधार लागू करने के लिए, सरकारी एजेंसियों के और अधिक सुचारू व प्रभावी कामकाज हेतु राजनीतिक नेतृत्व की दूरदृष्टि और विभिन्न पार्टियों के बीच मतैक्य एक पूर्वापेक्षा है । स्थायी सरकारें और नागरिकों द्वारा परिवर्तन की मांग से भी प्रभावी शासन सुधारों की प्रवृत्तियां उत्पन्न होती है । इसलिए यह जरूरी है कि ऐसे प्रयासों की सफलता के लिए ऐसे सुधारों हेतु राजनीतिक प्रतिबद्धता और मतैक्य कायम किया जाना जरूरी है ।

2. ***सरकार के कोर कार्यों पर बल देनाः*** *सही आकार, आउटसोर्सिंगः*

   आधुनिक विकासात्मक राज्य प्रायः बड़े होते हैं जहाँ लिपिकों और मृत्यगण की अधिकता होती है, किंतु वहाँ सही किस्म की प्रबंधकीय, व्यावसायिक और तकनीकी प्रतिभा का अभाव होता है, जैसे कि स्थिर, इंजीनियरों व अन्य व्यावसायिकों की सेवा करने के लिए शिक्षक और स्वास्थ्य व्यावसायिक तथा आधारभूत परियोजनाआं की स्थापना और प्रचालन के लिए अन्य व्यावसायिक और राज्य-स्वामित्त्व वाले उद्यमों, एजेंसियों, बोर्डों, परिषदों, विकास कार्यक्रमों, निर्धनता उपशमन कार्यक्रमों जैसी परियोजनाओं के प्रचालन के लिए सक्षम व्यावसायिक प्रबंधक (राष्ट्रमंडल सचिवालय, 2002, 2002)। इसलिए उन्हें कतिपय श्रेणियों में अधिक जनशक्ति में कटौती करने अथवा उसका

उपयोग और अधिक उपयोगी उद्देश्यों हेतु तथा सही किस्म के और अधिक लोगों को नियुक्त करने की जरूरत है । अनेक पश्चिमी सरकारों ने "आकार कम करने " की प्रक्रिया शुरू की है । उदाहरणार्थ, ब्रिटेन ने अपने सिविल स्टाफ में 1980 और 1990 के दशकों के दौरान लगभग 20% की कमी की है, जो प्रमुख रूप से निजीकरण और स्टाफ का कार्यकारी एजेंसियों में स्थानान्तरण किए जाने का परिणाम है । किंतु उन्होंने "आकार कम करने " का भी प्रयास किया है । अमरीका में क्लिंटन प्रशासन ने लगभग 17% संघीय स्टाफ को कार्यमुक्त कर दिया (लगभग 10 लाख नौकरियां) किन्तु अमरीका को और सुरक्षित बनाने के लिए, पुलिस बल में लगभग 100000 व्यक्ति जोड़े। शासन की कार्यकुशलता में सुधार करने अथवा/और राज्य द्वारा प्रदत्त सेवाओं की लागत कम करने के लिए, निजीकरण की बजाए, सरकारी कार्यकलापों की व्यवसाय/सिविल सोसायटी निकायों/नागरिकों को आउटसोर्सिंग एक अधिक विश्वसनीय साधन है । इसकी वजह इसका और अधिक चयनात्मक होना है - सरकारी निकाय के केवल उन कार्यकलापों की आउटसोर्सिंग की जाती है जिन्हें सरकारी निकाय के अंदर की बजाए अधिक किफायती ढंग से और/या बेहतर ढंग से निष्पादित किया जा सकता है। आउटसोर्सिंग से आउटकम पर बेहतर नियंत्रण रखा जा सकता है क्योंकि यह ठेकों के जरिए किया जाता है जो कानून के रूप में प्रवर्तनीय हैं । आउटसोर्सिंग के अनेक तरीके हैं । सर्वाधिक आम तरीका सेवाओं के निजी विक्रेताओं को ठेका देना है; अन्य हैः फ्रेन्चाइजिंग, सरकारी कार्यकलाप आयोजित करने के लिए निजी निकायों को सब्सिडी प्रदान करनाः पात्र नागरिकों को (अधिकांशतः जरूरतमंद), करने के लिए, उदाहरणार्थ औषधि, इनमें, सार्वजनिक यूटिलिटियों की मीटर रीडिंग, सार्वजनिक यूटिलिटियों का अनुरक्षण, यूटिलिटी बिलिंग, अपशिष्ट संग्रह और निपटान, सड़क मरम्मत और सफाई, सड़कों और राजमार्गों का निर्माण, अग्नि शमन और नियंत्रण, पेट्रोलिंग के जरिए अपराध की रोकथाम, ट्रैफिक सिगनल अनुरक्षण, रोगीवाहन सेवाएं, सरकारी अस्पतालों, सरकारी आवासन विभिन्न कल्याण कार्यक्रमों का प्रचालन और अनुरक्षण, सार्वजनिक उद्यानों और सांस्कृतिक केन्द्रों का अनुरक्षण, सरकारी वेतनपंजी और लेखे, कम्प्यूटरीकृत रिकार्डों का अनुरक्षण, स्थानीय कर आकलन, बिलिंग तथा बिल संग्रह, मलिन बस्ती विकास, विधिक प्रलेखों की रिकार्डिंग, शैक्षिक संस्थानों का

प्रत्यायन जिससे कि वे राज्य निधियां, प्राप्त करने के लिए पात्र हो जाएं, बाध्यकर संघर्ष समाधान (उदाहरणार्थ, लोक अदालतों के माध्यम से), लेखांकन मानकों का सुधार (जैसे कि इस प्रयोजनार्थ भारतीय चार्टर्ड लेखाकार संस्थान) आदि । सिविल सोसायटी और निजी क्षेत्रक जितना विकसित होगा उतनी ही अधिक गुणवत्ता, मात्रा और कवरेज में सुधार करने तथा लागत कम करने के लिए आउटसोर्सिंग कार्यकलापों की सम्भावना अधिक होगी ।

3. ***सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में प्रतिस्पर्द्धा - एकाधिकार को समाप्त करनाः***

बहुत-सी सार्वजनिक सेवाएं एकल एजेंसी द्वारा प्रदान की जाती हैं जो कुल मिलाकर एकाधिकार है । कम से कम सेवाओं के स्थानीय उपभोक्ताओं के लिए । इसलिए, एक एकल बोर्ड अथवा सरकारी विभाग द्वारा जरूरतमंद को ऐसी सेवाएं प्रदान की जा सकती हैं, जैसे कि सामाजिक सुरक्षा, पेंशन भविष्य निधि अदायगियां, गरीब बच्चों के लिए स्कूल शिक्षा आदि । एकाधिकारवादी शक्ति से ग्राहक अनुस्थापन और नूतनता पर रोक लगती है तथा इससे उन लोगों को कठिनाई हो सकती है जो सार्वजनिक सेवाओं का लाभ उठाते हैं । सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में प्रतिस्पर्द्धा से कम लागत पर बेहतर सेवा प्राप्त हो सकती है और कुल मिलाकर यह सोसायटी के लिए काफी उपयोगी हो सकती है । अनेक प्रकार से प्रतिस्पर्द्धा कायम की जा सकती हैः सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए निजी क्षेत्रक । सिविल सोसायटी निकायों को लाइसेंस (कनाडा ने डाक सेवाएं प्रदान करने के लिए खुदरा विक्रेताओं को लाइसेंस प्रदन किए); बड़े सरकारी क्षेत्रक सेवा प्रदाता यूनिट को अनेक छोटे सार्वजनिक निकायों में विभाजित किया जा सकता है जिससे लोगों को यह छूट प्राप्त हो सकें कि वे किससे सेवा प्राप्त करना चाहते है; सरकारी सेवा निकाय एक "बाजार परीक्षण" करें, अर्थात् उनके द्वारा इस समय एक अथवा अधिक प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए बोलियां आमंत्रित करना और यदि बोली चालू लागत, कोटि, सार्वजनिक सेवा के प्राचलों से अधिक हो तो उसे आउटसोर्स करना (जैसे कि सरकारी रोजगार एजेंसी द्वारा किसी नगर विशेष में बेरोजगारों के लिए रोजगार खोजने हेतु बोलिया आमंत्रित करना) ।

"लाभ के लिए नहीं" सरकारी सेवा को कार्पोरेटाइज बनाने से कुछ लाभ हो सकता है। प्रथमतः, इससे प्रबंधन को एक स्पष्ट संदेश मिलता है कि सेवा को किफायती ढंग

से चलाया जाना चाहिए (चाहे धन कमाना प्रमुख आधार नहीं हो) । अर्थात्, उम्मीद की जाती है यह लागत सचेत, कुशल, उत्पादक, नूतन और "उपभोक्ता अनुकूल" है। दूसरे, चूंकि यह एक निगम है इसलिए यह एक सरकारी विभाग की तुलना में एक भिन्न विधिक संरचना है, इसे भारत में पंजीकृत कराना होगा, उदाहरण के लिए कंपनी अधिनियम के अंतर्गत और उसका एक सी ई ओ के साथ एक जवाबदेह बोर्ड है, जो बदले में बोर्ड के प्रति जवाबदेह है । इसे, सरकार के अलावा, अन्य निकायों से वित्तीय संसाधन जुटाने तथा अपने कार्मिक और प्रचालन नीतियां तैयार करने की दृष्टि से, छूट होगी । यदि समग्र नीतियों और उद्देश्यों के संबंध में सरकारी नियंत्रण कम से कम रखे जाएं तो यह एक ऐसा साधन है जिससे राजनीतिक और अफसरशाही हस्तक्षेप को कम से कम किया जा सकता है और निष्पादन में वृद्धि हो सकती है ।

निजीकरण के अनेक स्वरूप हैं जो किसी सरकारी परिसम्पत्ति की सीधे ही बिक्री से लेकर उसके उपयोग पर से नियंत्रण हटाकर क्रेता को सौंपना, बिक्री करना किंतु कम से कम कुछ नियंत्रण को, उदाहरणार्थ, गोल्डन शेयर पद्धति के जरिए, सरकारी स्वामित्व का परित्याग किए बिना किसी प्राइवेट पार्टी को प्रबंधन ठेका देना हो सकता है । यह अंशतः न्यूनतम राज्य की विचारधारा के प्रति प्रतिक्रिया और अंशतः यह कार्यकलापों के राज्य पोर्टफोलियो में फेर-बदल करने तथा उच्च प्राथमिकता वाले कार्यकलापों के लिए निधियां जारी करने की जरूरत की एक प्रतिक्रिया हो सकती है। निजीकृत उद्यमों के संबंध में अनुसंधान से मिश्रित स्थिति का पता चलता है । सुधरे शासन निष्पादन के लिए निजीकरण कोई रामबाण नहीं है ।

4. एजेंसिफिकेशन

मूल उद्देश्य यह था कि एक अधिदेश और संगत मंत्रालय द्वारा प्रदत्त नीति और संसाधनों के फ्रेमवर्क के अंदर विशिष्ट कार्यकारी कार्य आयोजित करने के लिए सरकारी विभागों में से एजेंसियों की स्थापना की जानी चाहिए । नीति निर्माण को कार्यान्वयन से अलग करने और कार्यान्वयन हेतु व्यावसायिक प्रबंधन का समावेश करने के लिए प्रयास किया गया । प्रत्येक एजेंसी का प्रधान, काफी प्रचालन आजादी के साथ एक मुख्य कार्यकारी था तथापि शर्त अधिदेश और नीतिगत तथा संसाधन फ्रेमवर्क की है । आयोग

ने पहले ही कार्मिक प्रशासन के पुनर्गठन के संबंध में अपनी दसवीं रिपोर्ट मे इस मुद्दे पर विस्तृत सिफारिशें की हैं। इसके अलावा, इस मुद्दे पर इस रिपोर्ट के पैराग्राफ में विस्तारपूर्वक विचार किया गया है।

5. विकेंद्रीकरण, प्रत्यायन और अंतरण

विकेन्द्रीकरण, निर्णय-निर्माण शासन को लोगों तथा नागरिकों के निकट तक लाने की प्रक्रिया है। अन्तरण से तात्पर्य केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थानीय शासनों की कार्यों, निधियों और अपेक्षित प्राधिकार की आउटसोर्सिंग है। (राज्य, स्थानीय स्वः शासन निकाय आदि) आयोग ने इन दो मुद्दों के संबंध में स्थानीय शासन के संबंध में अपनी छठी रिपोर्ट में पहले ही विस्तृत सिफारिशें की हैं। प्रत्यायन से तात्पर्य प्रभावशीलता और कार्यकुशलता में वृद्धि करने के लिए प्राधिकार को अधीनस्थों अथवा सहायक इकाइयों को सौंपने से है। आयोग ने इस मुद्दे पर नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के संबंध में अपनी दसवीं रिपोर्ट में पहले ही विस्तृत सिफारिश की है।

6. सरकार - निजी भागीदारी

सरकार – निजी भागीदारी का अर्थ, विकासात्मक अथवा सामाजिक पूँजी अथवा वाणिज्यिक परियोजनाओं में भी सरकारों, निजी क्षेत्रक और शिक्षाविदों के बीच संयुक्त उद्यमों से है जिनका समन्वयन सभी भागीदारों और अन्य प्रमुख पणधारियों के प्रतिनिधित्व के साथ संयुक्त निर्णय निर्माण पद्धतियों, जैसे कि बोर्ड के जरिए शक्ति विभाजन के माध्यम से किया जाता है। इस साधन की एक अच्छाई यह है कि मानव और वित्तीय संसाधनों, व्यावसायिकता और सिविल सोसायटी की भागीदारी को पूल किया जा सकता है जिससे कि प्रजातंत्र सुदृढ़ हो सके।

7. प्रक्रिया सरलीकरण - विविनियमन

सरकार द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए कि नीति को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित किया जाए। सरकार द्वारा एक विनियामक फ्रेमवर्क का सृजन किया जाता है। तथापि, प्रायः नीतियां और विनियम जल्दबाजी में तैयार किए जाते हैं अथवा उनकी प्रासंगिकता परिस्थितियों में बदलाव के कारण पीछे रह जाती है। जब तक कि नुकसानदेह अथवा व्यर्थ विनियमों को समय-समय पर दूर नहीं किया जाता अथवा संशोधित नहीं किया

जाता अथवा संशोधित नहीं किया जाता, प्रशासन लालफीताशाही में फंस सकता है और व्यवसाय तथा सिविल सोसायटी द्वारा बड़ी लागत उठानी पड़ सकती है । बहुत से देशों ने विनियमों की संख्या और जटिलता में कमी करने के लिए प्रयास प्रारंभ किए थे ताकि उन्हें और अधिक नागरिक व व्यवसाय-अनुकूल बनाया जा सके । भारत के उदारीकरण प्रयास के फलस्वरूप बहुत से झंझटपूर्ण परमिटों, लाइसेंसों, कोटों और प्रक्रियाओं को समाप्त कर दिया गया अथवा उनमें संशोधन किया गया । तथापि, वित्तीय क्षेत्रक में हाल ही की घटनाओं से पता चला कि अविवेकपूर्ण वि-विनियमन अपने ही तरीके से उतना महंगा हो सकता है जितना कि अधिक विनियमन । जहाँ तक सामान्य रूप से प्रक्रिया सरलीकरण का संबंध है, आयोग ने इस मुद्दे पर ई-शासन और नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के संबंध में अपनी रिपोर्टों में विस्तारपूर्वक सिफारिश की है ।

8. *जवाबदेही पद्धति का सुदृढ़ीकरण*

शासन/संस्थानों में जवाबदेही सुनिश्चित करने और नैतिक दृष्टिकोण प्रोत्साहित करना सुधरे शासन के लिए महत्त्वपूर्ण है । आयोग ने इस मुद्दे पर "शासन में नैतिकता" पर अपनी चौथी रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक सिफारिशें की हैं ।

9. *ई - शासन*

ई-शासन का अर्थ नागरिकों को सरकारी सेवाएं बेहतर ढंग से प्रदान करना, व्यवसाय के साथ सरकार की अन्योन्यक्रिया, नागरिक सशक्तीकरण तथा सूचना प्रौद्योगिकी के माध्यम से और अधिक सुचारू शासन है । आयोग ने इस मुद्दे पर अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक सिफारिश की हैं ।

10. *निष्पादन प्रबंधन पद्धति (पी एम एस)*

प्रत्येक सार्वजनिक सेवा के लिए, पी एम एस के प्रमुख घटक हैः सेवा का उद्देश्य और मिशन, उसे प्रदान करने वाले संगठन द्वारा नीतिगत उद्देश्य, संगठन के घटकों के लिए उद्देश्यों का उल्लंधन, अलग-अलग प्रबंधक और उसके प्रमुख परिणाम क्षेत्रों के सहमत लक्ष्यों का विनिर्धारण, लक्ष्यों और मानकों के मुकाबले निष्पादन की आवधिक रिपोर्टिंग, वरिष्ठ प्राधिकारी द्वारा समीक्षा तथा उपचारात्मक कार्रवाई । प्रत्येक स्तर पर, सेवा

के "ग्राहकों" की विशिष्ट जरूरतों और साथ ही महत्त्वपूर्ण सफलता कारकों और किसी क्षमता के समापन अथवा अन्य अंतरों को ध्यान में रखना होगा । आयोग ने इस मुद्दे पर कार्मिक प्रशासन के पुनर्गठन के संबंध में अपनी दसवीं रिपोर्ट में पहले ही विस्तारपूर्वक सिफारिशें की हैं ।

11. *नागरिक-ग्राहक का सशक्तीकरण*

लोगों की आवाज सुने जाने के लिए अनेक तंत्र उपलब्ध हैं । नागरिक चार्टर, लोगों को प्रस्तुत किए जाने वाली सेवाओं के मानकों का प्रचार करते हुए, सूचना का अधिकार अधिनियम आदि इनमें से कुछेक हैं जिनका विभिन्न देशों में विकास हुआ है । आयोग ने इन मुद्दों पर सूचना का अधिकार और नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के संबंध में अपनी रिपोर्टों में विस्तारपूर्वक सिफारिशें की हैं ।

12. *उत्तम शासन प्रथाओं का प्रोन्नयन और प्रसार*

सरकार के अवकाश के दौरान बहुत-सी नूतनताएं घटती हैं किंतु शेष सरकार उनसे अनभिज्ञ रहती है । इस प्रकार, नूतनता का प्रभाव सीमित रहता है । उच्च आई टी संयोजकता के कारण सरकार में कहीं भी नूतनताएं लागू करना सम्भव है तथा वस्तुतः किसी भी सरकार में, सम्भावित अनुप्रयोग हेतु सभी प्रशासकों के नोटिस हेतु । यही बात उत्तम प्रथाओं के संबंध में भी सही है । शासन में नूतनताओं और उत्तम प्रथाओं का प्रसार करने के लिए, नूतनताओं और उत्तम प्रथाओं के लिए एक राष्ट्रीय शासन वेबसाइट विद्यमान है,इनकी वेबसाइट पर लॉगिंग करने के लिए कुछ प्रोत्साहन और पुरस्कार है, कार्य-वार इनका विलगन करने के लिए सॉफ्टवेयर के साथ, तथा मंत्रालय प्रमुख के नोटिस में लाने के लिए महत्त्वपूर्ण संगत नूतनताओं और उत्तम प्रथाओं के संबंध में प्रत्येक मंत्रालय में एक प्रकोष्ठ है ।

13. *नीति आकलन और विनियामक प्रभाव आकलन*

प्रायः नीतियां, दीर्घावधिक लागतों और लाभों पर पर्याप्त रूप से ध्यान दिए बगैर, विधान के माध्यम से जल्दबाजी में तैयार और लागे किए जाते हैं । अन्तर-विषयक दलों, व्यापक सार्वजनिक संवाद और पणधारियों तथा कार्यक्षेत्र विशेषज्ञों की भागीदारी के माध्यम से, नीतियों के बेहतर आकलन से निश्चय ही सरकारी नीतियों

के गैर-कार्यात्मक परिणामों में कमी आ सकती है और लाभों में वृद्धि हो सकती है।

विनियामक प्रभाव आकलन के अंतर्गत सामान्यतः यह आकलन से संबंधित प्रश्नों की एक चैकलिस्ट शामिल है कि क्या कोई विनियमन उसे बनाए रखने लायक है अथवा नहीं : क्या वह समस्या ठीक ढंग से परिभाषित की गई है जिसके संबंध में विनियम तैयार किया गया है ? क्या किसी विनियम को तैयार करने में सरकार की कार्रवाई न्यायोचित है ? क्या विनियमन सर्वोत्तम विकल्प है ? क्या विनियम का दृढ़ कानूनी आधार है ? विनियम के प्रचालन में किस स्तर पर सरकार को शामिल किया जाना चाहिए ? क्या विनियमन के लाभ इसकी लागत की दृष्टि से न्यायोचित हैं ? क्या इस संबंध में जानकारी कि किस प्रकार विनियमन जनता के लिए उपलब्ध सोसायटी के भिन्न भागों को प्रभावित कर रहे हैं अथवा प्रभावित करने जा रहे हैं ? क्या विनियमन स्पष्ट, सतत, समझ योग्य और वास्तविक विनियामकों के लिए सुलभ है ? क्या सभी पणधारियों को सुने जाने का अवसर प्राप्त हुआ था ? विनियमन के संबंध में अनुपालन किस प्रकार प्राप्त किया जाएगा ? इसके साथ यह महत्त्वपूर्ण प्रश्न जोड़ा जाना चाहिए कि क्या अत्यधिक विनियमन है और यदि हाँ तो किस क्षेत्रक में ?

14. सतत सुधार के लिए बैंच मार्किंग:

बैंच मार्किंग, एक पद्धति के अंदर अथवा उससे बाहर उपयोग की जाने वाली अत्यंत प्रभावी प्रक्रियाओं, संरचनाओं और पद्धतियों का विनिर्धारण करने की एक प्रक्रिया है जिससे कि अन्तर को पाटने के लिए आवश्यक परिवर्तन किए जा सकें । इसके लिए विभिन्न यूनिटों अथवा संगठनों (सम्भवतः तुलनीय) के मात्रात्मक और गुणात्मक निष्पादन की सावधानीपूर्वक तुलना करने की जरूरत है, एक स्थापना, जिसे महत्त्वपूर्ण कमियों का विनिर्धारण करने के समापन की कार्यनीति का विकास करने तथा विनिर्धारित कमियों के लिए संगत तुलना करने वालों के विपरीत किसी यूनिट का आकलन करने के लिए प्रक्रियाओं और निष्पादन के उच्च मानक समझा जा सकता है । क्योंकि कुछेक तुलनाएं दर्दनाक हो सकती हैं, इसलिए बैंचमार्किंग को समर्थन प्रदान करने के लिए शीर्ष प्रबंधन प्राप्त करना जरूरी है । बैंचमार्किंग को सम्भवतः विशेष रूप से उपयोगी समझा जा सकता है जबकि इससे संगठन के मिशन, लक्ष्यों

और कार्यनीति को और अधिक प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने में मदद मिलती है । भागीदारीपूर्ण बैंचमार्किंग सम्भवतः सत्तावादी बैंचमार्किंग की तुलना में अधिक सफल हो सकती है तथा परस्पर-कार्यात्मक बैंचमार्किंग टीमें सम्भवतः उसी किस्म के विशेषज्ञों वाली टीमों की तुलना में उपयोगी बैंचमार्क हो सकते हैं ।

15. शासन सूचक

शासन सूचकों से पता चलता है कि विभिन्न सामाजिक समूहों के जीवन में कोटि की दृष्टि से, विशेष रूप से जो असुविधाप्राप्त अथवा भेद्य हैं, क्या हो रहा है तथा जो राज्य तथा सिविल सोसायटी की, उपयुक्त और शीध्र उपचारात्मक कार्रवाई करने में सहायता कर सकते हैं। हांग कांग ने 1999 में एक सामाजिक विकास सूचक (एस डी आई) का विकास किया (मोक और लॉ, 2002, खाण्डवाला) । इसके अंतर्गत, विकास कार्यकलाप के 26 क्षेत्रकों के अंतर्गत वर्गीकृत 362 भिन्न-भिन्न संकेतक सम्मिलित हैं। नागरिकों के अनेक समूहों (उदाहरणार्थ, परिवार, महिलाएं, बच्चे, वृद्ध, अक्षमताओं वाले लोग, नवजात आदि) के लिए अलग-अलग सूचक परिकलित किया जाता है । विकास कार्यकलाप क्षेत्रकों के अंतर्गत सम्मिलित हैः कानून का शासन, राजनीतिक भागीदारी, सिविल सोसायटी की मजबूती, स्वास्थ्य, शिक्षा, आवासन, आय सुरक्षा, परिवहन, जनसंख्या प्रवृत्तियां, रोजगार, व्यावसायिक सुरक्षा, अपराध न्यूनता, सामाजिक क्षेत्रकों में सार्वजनिक क्षेत्रक निवेश, विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी, सामाजिक न्याय, समाज सेवा, कला और संस्कृति, खेलकूद, मनोरंजन और आमोद-प्रमोद, पर्यावरणीय कोटि, आर्थिक विकास व अन्य आर्थिक संकेतक, वस्तुनिष्ठ जीवन संतुष्टि तथा रहन-सहन की लागत ।

भारत सरकार की विद्यमान संरचना

3

3.1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

3.1.1 ब्रिटिश सरकार ने, भारत सरकार अधिनियम 1858 के जरिए ईस्ट इण्डिया कम्पनी से भारत का प्रशासन अपने हाथ में ले लिया। उसके बाद, ब्रिटिश संसद ने भारत के अधिशासन के लिए अनेक कानून अधिनियमित किए। आजादी-पूर्व अवधि में कुछेक महत्त्वपूर्ण विधायी कानून हैं : भारतीय परिषद अधिनियम, 1909, भारत सरकार अधिनियम 1919 और भारत सरकार अधिनियम, 1935। भारत द्वारा आजादी प्राप्त किए जाने के बाद भारत के संविधान के जरिए भारत सरकार की संरचना की आधारशिला रखी।

3.1.2 भारत सरकार अधिनियम, 1858 के साथ, ईस्ट इण्डिया कंपनी के पूर्व क्षेत्र ब्रिटिश क्राउन में विहित हो गए जो गवर्नर जनरल आफ इण्डिया और साथ ही प्रेसीडेन्सियों के गवर्नरों की भी नियुक्ति करेगा। क्राउन की शक्तियों सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इण्डिया द्वारा इस्तेमाल की जाएंगी जिसकी काउन्सिल आफ इण्डिया द्वारा सहायता की जाएगी। इस अधिनियमन के फलस्वरूप भारतीय सिविल सेवा का सृजन किया गया। शासी प्रणाली में कोई जन भागीदारी नहीं थी। 1909 के इण्डियन काउंसिल एक्ट के जरिए, जिसे मोरली-मिन्टो रिफोर्म्स के नाम से भी जाना गया, विधायी परिषदों के लिए भारतीयों के चुनाव लागू किए गए। भारत सरकार अधिनियम, 1919, जिसे मोन्टाग्यु चेम्सफोर्ड सुधार के नाम से भी जाना जाता था, के जरिए कुछ प्रांतों के लिए - आरक्षित सूची और हस्तान्तरिक सूची - सरकार की दोहरी पद्धति लागू की (द्वै-शासन)।

3.1.3 भारत सरकार अधिनियम, 1935 के जरिए देश में शासन की पद्धति में अनेक परिवर्तन किए गए। इसके तहत एक अखिल भारतीय संघ की स्थापना और शासन की एक नई पद्धति की व्यवस्था की गई जिसके अनुसार प्रांतों को और अधिक स्वायत्ता प्रदान की गई। केंद्रीय विधन के अनुसार दो सदनों की - अपर हाउस अथवा आउन्सिल आफ स्टेट्स और लोअर हाउस अथवा केंद्रीय विधान सभा। "द्वै-शासन", जिसकी प्रांतों में पहले स्थापना की गई थी, समाप्त कर दिया गया किंतु केंद्र में लागू किया गया। केंद्र की कार्यकारी शक्ति गवर्नर-जनरल में (क्राउन की ओर

से) विहित की गई जिसे रक्षा, विदेशी मामले (आरक्षित विषय) पर पूर्ण शक्ति प्राप्त थी । अन्य मामलों के संबंध में गवर्नर जनरल को "मंत्रि-परिषद्" की सलाह पर कार्य करना था ।

3.1.4 अधिनियम में निर्धारित था कि "लाइसेंस बिल" को केंद्रीय विधान मंडल में गवर्नर जनरल की सहमति के बगैर प्रस्तुत किया जा सकता था । अधिनियम में तीन सूचियों की भी व्यवस्था की गई - संघीय, प्रांतीय और सम्वर्ती - केंद्र और प्रांतों के बीच विधायी कार्यों के विभाजन के लिए।

3.2 संवैधानिक प्रावधान

3.2.1 संविधान में भारत में शासी पद्धति के लिए एक व्यापक संरचना की व्यवस्था की गई है । भाग - ज़, अध्याय-। में संघीय कार्यपालिका के साथ डील किया गया है, अध्याय - ।। में संसद और अध्याय - स्न्ज में संघ न्यायपालिका के साथ डील किया गया है । संघ की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में विहित है और इसका इस्तेमाल उनके द्वारा या तो सीधे ही अथवा संविधान (अनुच्छेक 53) के अनुसार उनके अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से किया जाता है । अनुच्छेद 74 के अंतर्गत यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति की सहायता और सलाह देने हेतु प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक मंत्रिपरिषद होगी जो इन कार्यों के इस्तेमाल में ऐसी सलाह के अनुसार कार्य करेगा । अनुच्छेक 75 में व्यवस्था है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की सलाह पर की जाएगी । अनुच्छेक 77 में सरकारी व्यवसाय के संचालन की व्यवस्था है:

> *"77 (1) भारत सरकार की सभी कार्यपालक कार्रवाई, राष्ट्रपति के नाम की गई अभिव्यक्त की जाएगी ।*
>
> *(2) राष्ट्रपति के नाम में किए गए और निष्पादित आदेश व अन्य दस्तावेज निम्न प्रकार प्रमाणित होंगे:*
>
> *ऐसे ढंग से जैसा कि राष्ट्रपति द्वारा बनाए जाने वाले नियम-। में विनिर्दिष्ट किया जाए तथा प्रमाणित किए जाने वाले आदेश अथवा दस्तावेज की वैधता पर इस आधार पर प्रश्न नहीं उठाया जाएगा कि यह सहीं नहीं है अथवा राष्ट्रपति द्वारा किया गया अथवा निष्पादित नहीं है ।*
>
> *(3) राष्ट्रपति, भारत सरकार के व्यवसाय के और अधिक सुविधाजनक कामकाज के लिए तथा उक्त व्यवसाय के मंत्रियों के बीच आवंटन के लिए नियम बनाएंगे ।"*

3.2.2 अनुच्छेद 73 में संघ की कार्यकारी शक्तियों का निर्धारण किया है ।

"73 (1) इस संविधान के प्रावधानों के अध्यधीन, संघ की कार्यकारी शक्ति निम्नलिखित पर लागू होगी -

(क) उन मामलों के संबंध - जिनके लिए कानून बनाने के वास्ते संसद को शक्ति प्राप्त है, और

(ख) ऐसे अधिकारों, प्राधिकार और क्षेत्राधिकार के इस्तेमाल के संबंध में जिनका किसी संधि अथवा करार के नाते भारत सरकार द्वारा इस्तेमाल किया जा सकता हैः

शर्त यह है कि उप-खण्ड में संदर्भित कार्यकारी शक्ति,

(क) इस संविधान में अथवा संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून में स्पष्ट रूप से व्यवस्थित को छोड़कर, उन मामलों के संबंध में लागू नहीं होगी जिनके संबंध में राज्य के विधानमंडल को भी कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है ।

(2) संसद द्वारा अन्यथा व्यवस्था किए जाने तक, एक राज्य और राज्य का कोई अधिकारी अथवा प्राधिकारी, इस अनुच्छेक में दी गई किसी बात के बावजूद, उन मामलों के संबंध में शक्ति का इस्तेमाल करना जारी रखेगा जिनके संबंध में संसद को उस राज्य के लिए कानून बनाने का अधिकार होगा, ऐसी कार्यकारी शक्ति अथवा कार्य जिनका इस्तेमाल राज्य अथवा अधिकारी प्राधिकारी इस संविधान के लागू होने से तत्काल पहले कर सकता था ।"

3.2.3 अनुच्छेद 77 के नाते विहित शक्तियों का इस्तेमाल करते हुए राष्ट्रपति ने "भारत सरकार (व्यवसाय का आवंटन) नियम" बनाए । नियमों में निर्धारित है कि भारत सरकार का व्यवसाय, इन नियमों की प्रथम अनुसूची में विनिर्दिष्ट मंत्रालयों, विभागों, सचिवालयों और कार्यालयों में (जिन्हें सभी को बाद में "विभाग" कहा गया है) निष्पादित किया जाएगा । विभागों के बीच विषयों का विभाजन, इन नियमों की द्वितीय अनुसूची में विनिर्दिष्ट के अनुसार होगा । वह ढंग जिसके अनुसार अधिकारियों द्वारा उनके कार्यकारी कार्यों के निपटान में मंत्री की सहायता की जाएगी, वह भारत सरकार (व्यवसाय का कार्यकरण) नियमों द्वारा शासित है । नियमों में व्यवस्था है कि किसी विभाग को आवंटित सभी कामकाज का निपटान, प्रभारी मंत्री के सामान्य अथवा विशेष निदेशों के तहत अथवा उसके द्वारा किया जाएगा जो अन्य विभागों के साथ किए जाने वाले परामर्श की कतिपय

सीमाओं उन मामलों के अध्यधीन होगा जहाँ अन्य विभागों के साथ परामर्श किया जाना अपेक्षित है अथवा जहाँ मामले प्रधानमंत्री, मंत्रिमंडल और उसकी समितियों अथवा राष्ट्रपति को प्रस्तुत किए जाने हैं । नियमों में मंत्रिमंडल की निम्नलिखित स्थाई समितियों के गठन की भी व्यवस्था है तथा प्रत्येक स्थाई समिति में ऐसे मंत्री सम्मिलित होंगे जैसा प्रधानमंत्री द्वारा समय-समय पर विनिर्दिष्ट किया जाए । वर्तमान के अनुसार, ये समितियाँ हैं :

1. मंत्रिमण्डल की नियुक्ति समिति
2. आवास के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
3. आर्थिक कार्यों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
4. प्राकृतिक आपदाओं के प्रबंध के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
5. संसदीय कार्यों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
6. राजनीतिक मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
7. कीमतों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
8. सुरक्षा के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति
9. विश्व व्यापार संगठन मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

3.2.4 नियमों में जाँच करने व मंत्रिमण्डल को रिपोर्ट करने के लिए मंत्रियों की तदर्थ समितियां नियुक्त करने और यदि प्राधिकृत किया जाए तो ऐसे मामलों में निर्णय लेने की भी व्यवस्था है । नियमों में यह भी निर्धारित है कि विभाग में इन नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करना विभागीय सचिव की जिम्मेदारी होगी जो उसका प्रशासनिक अध्यक्ष होगा ।

3.3 विभाग की संरचना

3.3.1 भारत सरकार का कार्य विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में विभाजित हैः

विभाग की परिभाषा सामान्य वित्तीय नियमों में भी निम्न प्रकार की गई हैः

"5. विभाग

(1) विभाग, उसे आवंटित व्यवसाय और उन नीतियों के निष्पादन और समीक्षा की दृष्टि से भारत सरकार की नीतियां तैयार करने के लिए जिम्मेदार है ।

(2) विभाग को आवंटित व्यवसाय के सुचारू निपटान हेतु विभाग, स्कंधों, प्रभागों, शाखाओं और अनुभागों में विभाजित है ।

(3) एक विभाग का अध्यक्ष सामान्यतः भारत सरकार का सचिव होता है जो विभाग के प्रशासनिक अध्यक्ष और विभाग के अंदर नीति और प्रशासन के सभी मामलों पर मंत्री के प्रधान सलाहकार के रूप में कार्य करता है ।

(4) विभाग का कार्य सामान्यतः स्कंधों में विभाजित है और प्रत्येक स्कंध का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव होता है । ऐसे कार्यकर्ता को सामान्यतः, कुल मिलाकर विभाग के प्रशासन के लिए सचिव की समग्र जिम्मेदारी के अध्यधीन उसके स्कंध के अंतर्गत आने वाले व्यवसाय के संबंध में स्वतंत्र कामकाज की अधिकतम मात्रा सौंपी गई है ।

(5) एक स्कंध के अंतर्गत सामान्यतः अनेक प्रभाग आते हैं और प्रत्येक प्रभाग, निदेशक/संयुक्त निदेशक/उप सचिव स्तर के अधिकारी के प्रभार में कार्य करता है । एक प्रभाग में अनेक शाखाएं होगी जो प्रत्येक एक अवर सचिव अथवा समकक्ष अधिकारी के प्रभार में होगी ।

(6) एक अनुभाग सामान्यतः विभाग में कार्य के एक सुपरिभाषित क्षेत्र के साथ निम्नतम संगठनात्मक इकाई होगा । इसमें सामान्यतः सहायक और लिपिक होते हैं जिनका पर्यवेक्षण एक अनुभाग अधिकारी द्वारा किया जाता है । मामलों की प्रारम्भिक हेण्डलिंग प्रायः (नोटिंग और ड्राफ्टिंग सहित) सहायकों और लिपिकों द्वारा की जाती है जिन्हें डीलिंग हेण्ड के नाम से भी जाना जाता है ।

(7) यद्यपि उपरोक्त, विभाग के संगठन में सामान्यतः अपनाई जाने वाली पद्धति का द्योतक है तथापि कतिपय भिन्नताएं हैं, उनमें सर्वाधिक उल्लेखीय डेस्क आफिसर पद्धति है । इस पद्धति के अंतर्गत निम्नतम स्तर पर विभाग का कार्य विशिष्ट कार्यात्मक डेस्क से शुरू होता है और प्रत्येक का प्रबंधन उपयुक्त रैंक के दो डेस्क अधिकारियों द्वारा प्रबंधित होता है, अर्थात् अवर सचिव अथवा अनुभाग अधिकारी प्रत्येक डेस्क अधिकारी मामलों को खुद हेण्डल करता है तथा उसे पर्याप्त आशुलिपिक तथा लिपिकीय सहायता प्रदान की जाती है ।"[4]

[4] मंत्रिमण्डल सचिवालय, कार्यालय प्रक्रिया संहिता, ... से 20.02.2009 को लिया गया ।

3.3.2 सचिव, एक विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष होता है और एक विभाग की संरचना में विशेष सचिव, अपर सचिव, संयुक्त सचिव, निदेशक, उप-सचिव, अवर सचिव और अनुभाग अधिकारी सम्मिलित हैं । इनमें से प्रत्येक के कार्यों का उल्लेख मंत्रिमण्डल सचिवालय, कार्यालय प्रक्रिया संहिता में निम्न प्रकार किया गया है;

"(9) विभिन्न स्तर के अधिकारियों के कार्यः

(क) सचिव - सचिव, भारत सरकार मंत्रालय अथवा विभाग का प्रशासनिक प्रधान होता है । वह, अपने मंत्रालय/विभाग के अंदर सभी नीतिगत व प्रशासन संबंधी मामलों के संबंध में मंत्री का प्रधान सलाहकार होता है और उसकी जिम्मेदारी पूर्ण व अविभाजित होती है ।

(ख) विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिवः किसी मंत्रालय में कार्य की मात्रा सचिव के प्रबंध योग्य प्रभार से अधिक होने पर एक अथवा अधिक स्कंध कायम किए जा सकते हैं तथा प्रत्येक स्कंध का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव होगा । ऐसे अधिकारी को, पूरे स्कंध के प्रशासन के लिए, सचिव के सामान्य दायित्व के अध्यधीन, उसके स्कंध के अंतर्गत आने वाले सभी व्यवसाय के संबंध में स्वतंत्र कार्यकरण और जिम्मेदारी अधिकतम रूप में सौंपी जाती है ।

(ग) निदेशक/उप-सचिव - निदेशक/उप-सचिव, सचिव की ओर से एक अधिकारी के रूप में कार्य करता है । वह, सचिवालय प्रभाग का प्रभारी होता है तथा उसके प्रभार के अंतर्गत प्रभाग के अंदर डील किए जाने वाले सरकारी व्यवसाय के निपटान के लिए जिम्मेदार होता है । सामान्यतः वह उसके पास आने वाले अधिकांश मामलों का खुद निपटान करने में समर्थ होना चाहिए । महत्त्वपूर्ण मामलों के संबंध में उसे संयुक्त सचिव/सचिव के आदेश प्राप्त करने में, या तो मौखिक रूप से अथवा पत्र प्रस्तुत करके, अपने विवेक का इस्तेमाल करना चाहिए ।

(घ) अवर सचिव - एक अवर सचिव, मंत्रालय में शाखा का प्रभारी होता है जिसमें दो अथवा अधिक अनुभाग होते हैं और उनके संबंध में व्यवसाय के प्रेषण व

अनुशासन के अनुरक्षण के संबंध में नियंत्रण का इस्तेमाल करता है । उसके पास उसके प्रभार के अधीन अनुभागों से कार्य आता है । शाखा अधिकारी के रूप में वह अपने स्तर पर यथासम्भव बहुत से मामलों का निपटान करता है किंतु वह महत्वपूर्ण मामलों में उप सचिव अथवा उच्च अधिकारियों का आदेश प्राप्त करता है ।"

3.3.3 प्रत्येक विभाग में एक अथवा अधिक संलग्न अथवा अधीनस्थ कार्यालय हो सकते हैं । इन कार्यालयों की भूमिकाएं है:[5]

"6.2 संलग्न और अधीनस्थ कार्यालय -

(1) जिन मामलों में सरकार की नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए कार्यकारी कार्रवाई और/या निदेशन के विकेंद्रीकरण की जरूरत हो, विभाग अपने अधीन "संलग्न" और "अधीनस्थ" कार्यालयों के रूप में कार्यान्वयन एजेंसियां कायम कर सकता है ।

(2) संलग्न कार्यालय, सामान्यतः जिस विभाग से वे सम्बद्ध हैं उसके द्वारा निर्धारित नीतियों के कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित कार्यकारी निदेशन प्रदान करने के लिए जिम्मेदार हैं । वे तकनीकी जानकारी की एक संग्रहशाला के रूप में भी कार्य करते हैं और विभाग को उनके द्वारा डील किए जाने वाले प्रसंगाधीन तकनीकी पहलू पर सलाह प्रदान करते हैं ।

(3) अधीनस्थ कार्यालय सामान्यतः क्षेत्र संस्थापनाओं अथवा सरकार की नीतियों के विस्तृत कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार एजेंसियों के रूप में कार्य करते हैं । वे एक संलग्न कार्यालय के तहत अथवा जहाँ सम्मिलित कार्यान्वयन निदेशन की मात्रा काफी नहीं हो, सीधे ही विभाग के तहत कार्य करते हैं । इस मामले में वे विशेषज्ञता के अपने-अपने क्षेत्रों में तकनीकी मामलों में हेण्डलिंग में संबंधित विभागों की सहायता करते हैं ।"

3.3.4 इसके अलावा, संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों के अलावा, बड़ी संख्या में संगठन हैं जो उन्हें सौंपे गए विभिन्न कार्य निष्पादित करते हैं । इन्हें निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है:[6]

[5] केंद्रीय सचिवालय कार्यालय प्रक्रिया नियमावली से 20.02.2009 को पुनः प्राप्त

[6] केंद्रीय सचिवालय कार्यालय प्रक्रिया नियमावली से उद्धरित

"1. संवैधानिक निकायः ऐसे निकाय जो भारत के संविधान के प्रावधानों के तहत गठित हैं ।

2. सांविधिक निकायः ऐसे निकाय जो सांविधि अथवा संसद के एक अधिनियम के तहत गठित हैं ।

3. स्वायत्त निकायः ऐसे निकाय जिन्हें सरकार द्वारा सरकारी कार्यों से सम्बद्ध कार्यकलापों के निपटान के लिए स्थापित किया गया है । यद्यपि ऐसे निकायों को संस्था-ज्ञापन-पत्र आदि के अनुसार अपने कार्यों के निपटान में स्वायत्ता प्राप्त होती है किंतु उन पर सरकार का नियंत्रण होता है क्योंकि उनका वित्त पोषण सरकार द्वारा किया जाता है।

4. सरकारी क्षेत्रक उपक्रमः सरकारी क्षेत्रक उपक्रम उद्योग का भाग हैं जो सरकार द्वारा पूर्णतः अथवा आंशिक रूप से नियंत्रित है । इन उपक्रमों की स्थापना कंपनियों अथवा निगमों के रूप में की गई है जिनमें शेयर राष्ट्रपति अथवा उनके मनोनीत व्यक्ति द्वारा धारित हैं तथा जो निदेशक बोर्ड द्वारा प्रबंधित हैं जिनमें अधिकारीगण और अधिकारी - भिन्न लोग सम्मिलित हैं ।"

3.4 आजादी के बाद सुधार

3.4.1 भारत सरकार की संरचना में सुधार के प्रयास 1950 के दशक के शुरू में किए गए थे । 1952 में, स्टाफ में किफायत बरतने पर एक विशेष पुनर्गठन यूनिट का गठन किया गया था । बाद में इस यूनिट को कार्य के मानदण्ड वैज्ञानिक रूप से विकसित करने के लिए "कार्य अध्ययन" तकनीकों का कार्य सौंपा गया । 1954 में मंत्रिमण्डल सचिवालय में एक केंद्रीय संगठन और प्रबंधन (ओ एण्ड एम) प्रभाग की स्थापना की गई । इसके अनुसरण में अनेक मंत्रालयों में ओ एण्ड एम यूनिट कायम किए गए । ये प्रभाग स्थापित करने का मुख्य उद्देश्य प्रक्रियाओं में चुस्ती लाना तथा कार्यकुशलता में सुधार करना था । योजना आयोग ने भी योजना परियोजनाओं को निष्पादित करने के लिए संगठनात्मक मानदण्ड तैयार करने के वास्ते एक समिति स्थापित की । सुधारों पर और अधिक संकेंद्रित रूप से ध्यान देने के उद्देश्य से सरकार ने 1964 में गृह (कार्य) मंत्रालय के अंदर प्रशासनिक सुधार विभाग की स्थापना की ।

3.4.2 1966 के दौरान, प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने भारत सरकार के तंत्र और इसकी कार्य की प्रक्रियाओं की जाँच करने के लिए एक व्यापक कार्य आयोजित किया । इसकी प्रमुख सिफारिशें थीः[7]

[7]एक विसम्मति के अध्यधीन

अध्याय I और II

1. (1) (क) केंद्रीय मंत्रिमण्डल में, प्रधानमंत्री सहित मंत्रियों की संख्या 16 होनी चाहिए।

(ख) मंत्रिमण्डल में प्रत्येक विभाग/विषय का प्रतिनिधित्व एक अथवा अन्य मंत्रिमण्डल मंत्री द्वारा किया जाना चाहिए । सोलह मंत्रिमण्डल पोर्टफोलियों पैरा 15 में यथावर्णित अनुसार हो सकते हैं ।

(ग) मंत्रिपरिषद की कुल संख्या सामान्यतः 40 होनी चाहिए । विशेष परिस्थितियों मे इसे बढ़ाया जा सकता है किंतु किसी भी मामले में यह 45 से अधिक नहीं होनी चाहिए ।

(2) मंत्रालयीय पद्धति में तिहरी प्रणाली, मंत्रिमण्डल मंत्री, राज्यमंत्री और उप-मंत्री, जारी रह सकती है । संसदीय सचिव के पद को, जिसका अब कोई उपयोग नहीं रह गया है, बहाल करने की जरूरत नहीं है ।

(3) राज्य मंत्रियों और उप-मंत्रियों के कार्य और जिम्मेदारियां तथा शक्तियाँ, जिनका वे विभाग अथवा मंत्रालय में इस्तेमाल कर सकते हैं, उपयुक्त नियमों और आदेशों में स्पष्ट रूप से विनिर्दिष्ट की जानी चाहिए ।

(4) मंत्रिमण्डल मंत्री के मंत्रालय में किसी राज्य मंत्री अथवा उप-मंत्री की नियुक्ति करने से पहले प्रधानमंत्री द्वारा संबंधित मंत्री से परामर्श किया जाना चाहिए ।

(5) किसी मंत्रालय में निर्णय निर्माण प्रक्रिया में दो से अधिक मंत्रियों को शामिल नहीं किया जाना चाहिए ।

2. (1) सरकारी तंत्र के सुचारू और प्रभावी कार्यकरण में प्रधानमंत्री को उप-प्रधानमंत्री के रूप में संस्थागत सहायता प्रदान की गई । उप-प्रधानमंत्री के पास उसके अपने पोट 'फोलियो के अलावा, ऐसे विषयों और तदर्थ कार्यों का प्रभार होना चाहिए जैसा कि प्रधानमंत्री द्वारा उपयुक्त समझा जाए । उप-प्रधानमंत्री के कार्यालय को कारोबार के व्यवसाय नियमों में मान्यता दी जानी चाहिए ।

(2) प्रधानमंत्री, साधारण रूप से किसी मंत्रालय का प्रभारी नहीं होना चाहिए । उसका

अधिकांश समय मार्गदर्शन, समन्वयन और पर्यवेक्षण के लिए उपलब्ध होना चाहिए।

3\. (1) *विद्यमान स्थायी मंत्रिमण्डल समितियों का पैरा 29-30 में यथा प्रस्तावित अनुसार पुनर्गठन किया जाना चाहिए । समितियों के अंतर्गत सरकार के सभी महत्वपूर्ण कार्यकलाप सम्मिलित हैं । प्रत्येक समिति की सदस्यता सामान्यतः छः से अधिक नहीं होनी चाहिए और उनमें समिति द्वारा कवर किए गए विषयों के प्रभारी सभी मंत्री सम्मिलित होने चाहिए ।*

(2) *मंत्रिमण्डल की प्रत्येक स्थायी समिति की सहायतार्थ सचिवों की एक समिति होनी चाहिए जो मंत्रिमण्डल समिति द्वारा उठाए जाने वाले सभी मामलों पर अग्रिम रूप से विचार करेगी ।*

(3) *विशेष मुद्दों की जाँच करने के लिए (निर्णय लेने के लिए नहीं) और मंत्रिमण्डल को अथवा उपयुक्त मंत्रिमण्डल समिति को रिपोर्ट करने के लिए, जैसा भी मामला हो, मंत्रियों की तदर्थ समिति नियुक्त की जा सकती है ।*

4\. (1) *मंत्रिमण्डल सचिव की भूमिका एक समन्वयकर्ता के रूप में सीमित नहीं रहनी चाहिए। उसे, प्रधानमंत्री, मंत्रिमण्डल और महत्त्वपूर्ण नीतिगत मामलों के संबंध में, प्रधान स्टाफ सलाहकार के रूप में भी कार्य करना चाहिए ।*

(2) *मंत्रिमण्डल सचिव की कार्यावधि साधारणतया तीन से चार वर्ष होनी चाहिए ।*

अध्याय-III - मंत्रियों, सिविल सेवकों और संसद के बीच संसद

5\. *प्रधानमंत्री को, नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की प्रगति और प्रशासनिक कार्यकुशलता में सुधार करने के लिए उपायों पर चर्चा करने के वास्ते सभी मंत्रियों से अलग-अलग अथवा समूह के रूप में प्रत्येक मास भेंट करनी चाहिए । इससे अलग-अलग मंत्रियों द्वारा कार्यान्वयन प्रक्रिया और उनके मंत्रालयों के प्रबंधन में सुधार करने में और अधिक सक्रिय रूचि लेने में मदद मिलेगी ।*

6\. (1) *अपने साथियों का चयन करने में प्रधानमंत्री को, राजनीतिक स्थिति, वैयक्तिक कर्त्तव्यनिष्ठ, बौद्धिक योग्यता और निर्णय लेने की क्षमता व कार्य के प्रति लगातार निष्ठा को ध्यान में रखना चाहिए ।*

(2) पोर्टफोलिया का आवंटन करते समय पदधारी की अभिवृत्ति और क्षमताओं को उचित से ध्यान में रखा जाना चाहिए ।

(3) मंत्री को वर्ष में कम से कम दो सप्ताह का अवकाश लेना चाहिए जिसे वह पठन, प्रतिक्रिया और विश्राम के लिए बिताए ।

7. मंत्री द्वारा आचरण संहिता के अंतर्गत प्रस्तुत किए जाने वाले अपनी वित्तीय परिस्थितियों और देनदारियों के प्रारम्भिक और वार्षिक विवरण लोकपाल को उपलब्ध कराए जाने चाहिए । यदि कोई मंत्री ऐसा विवरण प्रस्तुत करने में असमर्थ रहता है तो इस तथ्य को लोकपाल द्वारा संसद को प्रस्तुत की जाने वाली वार्षिक रिपोर्ट में उजागर किया जाना चाहिए । इस बाबत उपयुक्त प्रावधान लोकपाल विधेयक में किया जाना चाहिए जो अब संसद के समक्ष प्रस्तुत है ।

8. (1) सभी प्रमुख निर्णय, उनके कारणों का उल्लेख करते हुए, संक्षेप में लिखित में दर्ज किए जाने चाहिए, विशेष रूप से जहां सरकार की नीति स्पष्ट न हो अथवा जहाँ नीति से कोई महत्त्वपूर्ण विचलन किया गया हो अथवा जहाँ मंत्री का किसी महत्वपूर्ण मुद्दे पर सचिव के साथ कोई मतभेद हो ।

(2) मंत्रियों को वरिष्ठ अधिकारियों के बीच निडरता और निष्पक्षता का माहौल विकसित करने का प्रयास करना चाहिए तथा खुली व निष्पक्ष सलाह प्रदान करनी चाहिए । उन्हें अपनी नीतियों और आदेशों के कार्यान्वयन में सचिवों को आवश्यक मार्गदर्शन प्रदान करना चाहिए ।

(3) प्रधानमंत्री को, मंत्रिमण्डल सचिव और केंद्रीय कार्मिक एजेंसी की सहायता से, सिविल सेवकों के बीच अलग-अलग मंत्रियों के साथ अनुचित वैयक्तिक सम्बद्धन में वृद्धि को चैक करना चाहिए ।

(4) मंत्रियों को दिन-प्रतिदिन के प्रशासन में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए सिवाय सिविल सेवकों द्वारा घोर अन्याय, गम्भीर चूक अथवा कुप्रशासन के मामलों में। यदि किसी नागरिक के अनुरोध अथवा शिकायत के फलस्वरूप किसी नियम, प्रक्रिया अथवा नीति में संशोधन करने की जरूरत हो तो उसे ऐसा संशोधन करके पूरा किया जाना चाहिए और न कि किसी अलग मामले को निर्णीत करने के लिए नियमों मे ढील देकर ।

(5) सचिवों व अन्य सिविल सेवकों द्वारा मंत्री की कठिनाइयों के प्रति तथा एक ओर लघु समायोजन और दूसरी ओर बुनियादी सिद्धांतों वाले राजनीतिक कार्यों और समायोजन के अन्य रूपों के बीच अथवा जिनकी सेवा की कार्यकुशलता और मनोबल पर पर्याप्त रूप से अथवा स्थायी प्रतिक्रिया हो, भेद करने के लिए, उनकी बेहतर समझ दर्शानी चाहिए ।

(6) मंत्री के प्रति सचिव का अधिकारिक संबंध वफादारी का तथा सचिव के प्रति मंत्री का एक विश्वास का होना चाहिए ।

9. (1) मंत्री को निम्नलिखित के संबंध में जवाबदेह ठहराया जाना चाहिएः (क) यदि वह किसी बड़ी समस्या के संबंध में नीति तैयार करने में असमर्थ रहे अर्थात् यदि तैयार की गई नीति त्रुटिपूर्ण पाई जाए अथवा बड़ी खामियों से भरी हो; (ख) यदि वह नीतिगत मुद्दों को छोड़कर महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर वैयक्तिक रूप से ध्यान देने की उपेक्षा करता है जहाँ उससे ऐसे ध्यान दिए जाने की उम्मीद की गई हो अथवा ऐसे मामलों को गलत ढंग से हेण्डल करता है; (ग) यदि उसके विभाग/मंत्रालय में कोई सामान्य या बड़ा कुप्रबंध अथवा कुप्रशासन हो; और (घ) यदि वह कोई अनौचित्यपूर्ण कार्य हो ।

(2) मंत्री को सिविल सेवक के कार्य के प्रति जिम्मेदार नहीं ठहराया जाना चाहिए जो (क) उसके द्वारा जारी किसी निदेश अथवा आदेश के स्पष्ट उल्लंधन में हो; अथवा (ख) निहितार्थ द्वारा उसके द्वारा पहले अनुमोदित नीतियों द्वारा निषिद्ध हो; अथवा (ग) बुरे इरादे से किया गया हो ।

(3) सामूहिक जिम्मेदारी पर पुनः बल देने के लिए यह जरूरी है कि (क) मंत्रिमण्डल, (ख) कोई मंत्री मंत्रिमण्डल किसी नई नीति अथवा वर्तमान नीति से किसी बड़े विचलन अथवा मंत्रिमण्डल के अनुमोदन के बिना किसी बड़े विचलन की घोषणा न करें; और (ग) मंत्री को साधारणतया उन मामलों पर नहीं बोलना चाहिए अथवा घोषणा नहीं करनी चाहिए जो उसके पोर्टफोलियों के अंतर्गत नहीं हों । तथापि, यदि हालात उससे अपेक्षा करें तो उसे संबंधित मंत्री द्वारा उपयुक्त रूप से जानकारी प्रदान की जानी चाहिए ।

(4) पाँच क्षेत्रकों, नामतः सामाजिक सेवाओं, आर्थिक सेवाओं, रक्षा और विदेशी मामले, खाद्य और ग्रामीण विकास तथा परिवहन के समूह वाले विभागों के कार्य की समीक्षा

करने के लिए संसद की स्थायी समिति स्थापित की जा सकती है । इन समितियों को सार्वजनिक उपक्रमों संबंधी समिति की तरह, लोक लेखा समिति के कार्यों को सम्भाले बगैर, कार्य करना चाहिए । प्रारंभ में, केवल दो समितियाँ गठित करने की जरूरत है । क्योंकि आजकल प्राक्कलन समिति, क्षेत्रकीय समिति द्वारा प्रस्तावित किस्म के कार्य की प्रत्येक विभाग में समीक्षा कर रही है, इसलिए यह जरूरी होगा कि उन्हें विभाग की प्राक्कलन समिति के क्षेत्राधिकार से अलग कर दिया जाए जो क्षेत्रकीय समिति के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएं । जहाँ किसी विभाग के लिए संसदीय समिति विद्यमान है, वहाँ एक अनौपचारिक परामर्श समिति का गठन करना आवश्यक होगा ।

अध्याय IV - मंत्रालय और विभाग

(10) राज्य सूची के अंदर आने वाले विषयों में केंद्रीय मंत्रालयों और विभागों की भूमिका पैरा 85 में सूचीबद्ध मामलों तक सीमित रखी जानी चाहिए । केंद्रीय एजेंसियों द्वारा आजकल हेण्डल की जाने वाली कार्य की मदों के संबंध में इस मापदण्ड को ध्यान में रखते हुए एक विश्लेषण किया जाना चाहिए; और ऐसी मदों को जो मापदण्ड को पूरा नहीं करती, राज्यों को हस्तान्तरित कर दिया जाना चाहिए ।

11. (1) मंत्रालय के कार्यकलापों के एक बड़े क्षेत्र को कवर करते हुए तथा जिनका नीति-निर्माण पर सीधे ही प्रभाव पड़ता है, प्रमुख रूप से आयोजना, कार्यान्वयन, समन्वयन और एकल विकास कार्यक्रम अथवा अनेक सम्बद्ध कार्यक्रमों में लगे गैर-सचिवालय संगठनों को संबंधित मंत्रालय के साथ एकीकृत कर दिया जाना चाहिए । ऐसे विलयन, पैरा 96 में निर्धारित मापदण्ड के अध्यधीन, वैज्ञानिक तथा तकनीकी प्रकृति के कार्यकलापों के मामले में और ऐसे कार्यकलापों के मामलें में और ऐसे कार्यकलापों के मामलों में विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण हैं जिनके लिए उच्च मात्रा में कार्यात्मक विशेषज्ञता की जरूरत है ।

(2) जिन गैर-सचिवालय संगठनों को सचिवालय के साथ एकीकृत किया जाए उनके प्रधानों को संबंधित क्षेत्रों में सरकार के प्रधान सलाहकारों के रूप में कार्य करना चाहिए और उन्हें उनकी ड्यूटियों और जिम्मेदारियों के अनुसार उपयुक्त दर्जा प्रदान किया जाना चाहिए । वे अपना विद्यमान पदनाम बनाए रख सकते हैं । उन्हें कोई औपचारिक पदेन सचिवालय दर्जा प्रदान किया जाना जरूरी नहीं है ।

(3) सभी अन्य मामलों में नीति निर्माण और कार्यकारी संगठनों के बीच विद्यमान भेद को जारी रखा जा सकता है । विनियामक कार्यकारी एजेंसियों और ऐसे विकासात्मक कार्यकारी संगठनों की प्रचालनात्मक स्वायत्तता को संरक्षण प्रदान करने के लिए ऐसा भेद महत्त्वपूर्ण है जो अधिकांशतः प्रोन्नयन कार्यकलापों, सेवा प्रदान करने अथवा उत्पादन तथा किसी वस्तु की सप्लाई में लगे हैं ।

(4) इस समय किसी प्रशासनिक मंत्रालय अथवा विभाग द्वारा निष्पादित किए जाने कार्यकारी कार्य, जिनका नीति निर्माण पर (पैरा 96 में दिए गए मापदण्ड की दृष्टि से) कोई ज्यादा प्रभाव नहीं पड़ता है, एक उपयुक्त, विद्यमान गैर-सचिवालय एजेंसी को अथवा इस प्रयोजनार्थ विशेष रूप से सृजित किसी नए कार्यकारी संगठन को हस्तांतरित किए जाने चाहिए, बशर्तें कि कार्य की मात्रा नए संगठन के सृजन के लिए न्यायसंगत हों ।

(5) वैज्ञानिक और तकनीकी मामलों अथवा उच्च विशेषज्ञ प्रकृति वाले कार्यों को डील करने वाले विभागों और मंत्रालयों में नीति पदों पर संगत विशेषज्ञता वाले अनुभवी व्यक्तियों अथवा विशेषज्ञों को शामिल किया जाना चाहिए ।

12. (1) गैर-स्टाफ मंत्रालयों में, बोर्ड किस्म के शीर्ष प्रबंधन वालों को छोड़कर, तीन "स्टाफ" कार्यालयों की स्थापना की जानी चाहिए, नामतः (i) एक आयोजना और नीति कार्यालय; (ii) एक मुख्य कार्मिक कार्यालय; और (iii) एक मुख्य वित्त कार्यालय । भारी प्रभार वाले अथवा ऐसे कार्यों वाले प्रशासनिक विभाग में जहाँ अन्य विभागों के कार्य के साथ कोई निकटता नहीं है, एक पृथक आयोजना और नीतिगत कार्यालय स्थापित किया जा सकता है ।

(2) आयोजना और नीति कार्यालय में, आयोजना हेतु तंत्र संबंधी प्र.सु.आ. रिपोर्ट में सिफारिश किए गए आयोजना प्रकोष्ठ सम्मिलित होना चाहिए । इस कार्यालय को सतत रूप से, नीतिगत अध्ययन आयोजित करते हुए तथा अनेक सु-विचारित नीतिगत विवरणों की श्रृंखला विकसित करते हुए कार्य करते रहना चाहिए । इसे विभाग/मंत्रालय के संसदीय कार्य भी डील करना चाहिए ।

(3) मंत्रालय में मुख्य कार्मिक कार्यालय, कार्मिक विकास और अनुशासन और मंत्रालय द्वारा प्रशासित संवर्गों की स्मृतियों और सेवा नियमों को संबंधित मामलों के प्रोन्नयन के उपाय प्रारंभ करके समग्र कार्मिक नीतियों के निर्माण और समन्वयन के लिए एक केंद्र बिंदु का काम करेगा । यह कार्यालय प्रबंधन, ओ एण्ड एम तथा सामान्य प्रशासन की भी देखभाल कर सकता है ।

(4) तीन "स्टाफ" कार्यालयों में से प्रत्येक का प्रबंधन ऐसे स्टाफ द्वारा किया जाना चाहिए जिसे विशेषज्ञतापूर्ण ज्ञान और अनुभव हो । प्रत्येक "स्टाफ" कार्यालय का प्रधान सामान्यतः संयुक्त सचिव के रैंक का होना चाहिए । यद्यपि कुछ मामलों में वह उप-सचिव रैंक अथवा अपर सचिव रैंक का भी हो सकता है, जो कार्य की मात्रा पर निर्भर करता है ।

(5) तीन स्टाफ कार्यालयों के अलावा, प्रत्येक मंत्रालय में एक सार्वजनिक संपर्क कार्यालय अथवा यूनिट होना चाहिए ।

(6) "मूल कार्य" स्कंध का प्रधान तीन "स्टाफ" कार्यालयों के प्रमुखों के साथ और सचिव तथा मंत्री के साथ भी तकनीकी अथवा प्रचालन नीति के मामलों के संबंध में डील कर सकता है । तथापि, दीर्घावधिक नीति को प्रभावित करने वाले प्रस्तावों पर आयोजना तथा नीति कार्यालय के माध्यम से कार्यवाही की जानी चाहिए ।

13 (1) मंत्रालय/प्रशासनिक विभाग के स्कंधों के बीच और सचिवालय स्कंध के प्रभागों के अंदर कार्य का विभाजन राष्ट्रीयता, परिवर्तन की प्रबंध - योग्यता और कमान की एकता को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए ।

(2) प्रत्येक सचिवालय स्कंध की अपनी पृथक पहचान होनी चाहिए तथा उसका बजट मंत्रालय के बजट में एक भिन्न यूनिट के रूप में होना चाहिए ।

(3) स्कंध के प्रमुख की, स्कंध के अंदर उत्तम प्रशासन, प्रभावी पर्यवेक्षण और स्टाफ पर नियंत्रण तथा अनुशासन व आचरण के उच्च मानक बनाए रखने की प्रमुख जिम्मेदारी होनी चाहिए ।

(4) स्कंध के प्रमुख, क्री, स्कंध का बजट तैयार करने, पदों के सृजन, बजट प्रावधान के अध्यधीन, बजटीय निधियों को खर्चा करने और स्कंध के लिए कार्मिकों की नियुक्ति व वहाँ से उनके स्थानान्तरण के संबंध में, पर्याप्त राय होनी चाहिए । उसे स्कंध में प्रभावी दिन-प्रतिदिन के कार्मिक प्रबंधन के लिए भी आवश्यक शक्तियां प्राप्त होनी चाहिए अर्थात् स्टाफ को प्रशिक्षण के लिए प्रायोजित करने, मानदेय मंजूर करने, लघु दण्ड आरोपित करने और अल्पावधिक रिक्तियां भरने की भी शक्ति होनी चाहिए ।

14 (1) (क) मंत्री के नीचे विचाराधीन के केवल दो स्तर होने चाहिए, अर्थात् (i) अवर सचिव/उप-सचिव, और (ii) संयुक्त सचिव/अपर सचिव/सचिव । इन दो स्तरों में से प्रत्येक को "डेस्क अधिकारी" पद्धति के आधार पर कार्य आवंटित किया जाना चाहिए । प्रत्येक स्तर से अपने स्तर पर पर्याप्त मात्रा में कार्य का निपटान करने की अपेक्षा और सशक्त बनाया जाना चाहिए तथा आवश्यक स्टाफ सहायता प्रदान की जानी चाहिए।

(ख) स्कंध के अन्दर स्टाफ पद्धति, विभिन्न ग्रेडों के अधिकारियों की नियुक्ति सुकर बनाने के लिए शिथिलनीय होनी चाहिए ।

(ग) प्रत्येक दोनों स्तरों सचिवालय में विभिन्न पदों की ड्युटियां और आवश्यकताएं स्पष्ट रूप से और विस्तारपूर्वक, कार्य की सामग्री के वैज्ञानिक विश्लेषण के आधार पर परिभाषित की जानी चाहिए ।

(2) प्रस्तावित "डेस्क अधिकारी" पद्धति के सुचारू और प्रभावी कामकाज के लिए, निम्नलिखित उपाय आवश्यक होंगेः

- *कार्यात्मक फाइल इंडेक्स लागू करना,*
- *गार्ड फाइल अथवा कार्ड इंडेक्स का अनुरक्षण जिसमें सभी महत्त्वपूर्ण पूर्ववृत्त सम्मिलित होंगे,*
- *"छुट्टी" रिजर्व के लिए पर्याप्त प्रावधान ।*
- *पर्याप्त आशुलिपिक व लिपिकीय साधन ।*

3. (क) दीर्घावधिक नीति के सभी महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर विचार करने और विशेषज्ञता के विभिन्न क्षेत्रों से इनपुटों का समस्या समाधान में समावेश करने के लिए प्रत्येक मंत्रालय अथवा प्रमुख प्रशासनिक विभाग के एक नीति सलाहकार समिति स्थापित की जानी चाहिए । इस समिति का अध्यक्ष मंत्रालय का सचिव होना चाहिए तथा इसमें तीन स्टाफ कार्यालयों (आयोजना और नीति, वित्तीय तथा कार्मिक) के प्रमुख और महत्त्वपूर्ण मूल कार्य स्कंध (मंत्रालय/प्रशासनिक विभाग के साथ एकीकृत गैर-सचिवालय संगठनों के प्रमुख सहित) के प्रमुख सम्मिलित होने चाहिए । जब भी आवश्यक हो महत्त्वपूर्ण अनुसंधान और प्रशिक्षण संस्थानों के शासी निकायों और बोर्डों व शासी निकायों सरकार से बाहर निगमों के प्रमुखों को कार्य की ऐसी मदों के संबंध में जो उनके हित की हो, नीति सलाहकार समिति के सदस्यों के रूप में सहयोजित किया जा सकता है।

(ख) समिति द्वारा विचार किए जाने के लिए, परिपूर्ण पत्र अथवा ज्ञापन, समस्याओं का उल्लेख करते हुए, प्रत्येक विकल्प के गुणावगुणों का उल्लेख करते हुए, तैयार किए जाने चाहिए तथा लिए गए निर्णय को कार्यवृत्त में यथापूर्वक रिकार्ड किया जाना चाहिए ।

अध्याय - V - प्रशासनिक सुधार - तैयार और कार्यान्वित करना

15. (1) प्रशासनिक सुधार विभाग को अपने आपको निम्नलिखित तक सीमित रखना चाहिएः (क) एक आधारभूत प्रकृति के प्रशासनिक सुधारों के संबंध में अध्ययन, (ख) मत्रालयों/ विभागों में ओ एण्ड एम विशेषज्ञता का निर्माण और उनके ओ एण्ड एम यूनिटों को प्रशासनिक सुधारों व अन्य सुधारों को कार्यान्वित करने में इन ओ एण्ड एम यूनिटों को सलाह और मार्गदर्शन प्रदान करना ।

(2) विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में विद्यमान ओ एण्ड एम यूनिटों को फिर से सक्रिय किया जाना चाहिए ।

(3) सम्भावित सुधारों के संबंध में एक विशेष प्रकोष्ठ केंद्रीय सुधार एजेंसी में कायम की जानी चाहिए ।

(4) अपने कार्य, स्टाफ पद्धति और संगठनात्मक संरचना पद्धतियों में केंद्रीय सुधार एजेंसी "अनुसंधानोन्मुखी" होनी चाहिए ।

(5) प्रशासनिक सुधार विभाग को उप-प्रधानमंत्री के सीधे ही अधीन रखा जाना चाहिए ।

(6) एक मजबूत, स्वायत्त व्यावसायिक संस्थान का विकास करना आवश्यक है जिससे प्रशासनिक सुधारों और नूतनताओं के संबंध में मूल चिंतन को प्रोत्साहन मिलेगा । पैरा 149 में वर्णिक किस्म के प्रशासनिक सुधारों और नूतनताओं के संबंध में अध्ययन, लाभ के साथ, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, अनुप्रयुक्त जनशक्ति अनुसंधान संस्थान, प्रशासनिक स्टाफ कालेज (हैदराबाद) और कलकत्ता व अहमदाबाद प्रबंधन संस्थानों जैसे स्वायत्त व्यावसायिक संस्थानों और चुनिन्दा विश्वविद्यालयों को सौंपे जा सकते हैं।

(7) कार्य के इसके कार्यक्रम की योजना तैयार करने के संबंध में केंद्रीय सुधार एजेंसी को सलाह देने, प्रगति की समीक्षा करने, इसके कार्यकरण में नई विचारधारा का समावेश करने तथा सार्वजनिक प्रबंधन की समस्याओं के संबंध में अनुसंधान कार्य में लगे विभिन्न व्यावसायिक संगठनों के कार्यकलापों को समन्वित करने के लिए प्रशासनिक सुधारों के संबंध में एक परिषद कायम की जानी चाहिए । परिषद में आठ सदस्य होने चाहिए जिन्हें सांसदों, अनुभवी प्रशासकों और सार्वजनिक प्रशासन में रूचि रखने वाले प्रख्यात विद्वानों के बीच से चुना जा सकता है । उप-प्रधानमंत्री इसके अध्यक्ष हो सकते हैं ।

16 (1) प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन पर नजर रखने की जिम्मेदारी उप-प्रधानमंत्री को सौंपी जानी चाहिए ।

(2) आयोग की रिपोर्ट पर मंत्रिमण्डल द्वारा विचार किए जाने से पहले उस पर प्रशासन के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति द्वारा विचार किया जाना चाहिए ।

(3) आयोग की रिपोर्टों पर कार्रवाई करने के लिए उप-प्रधानमंत्री के समग्र प्रभार में तथा मंत्रिमण्डल सचिव के सामान्य पर्यवेक्षण के अधीन मंत्रिमण्डल सचिवालय में एक विशेष प्रकोष्ठ गठित किया जाना चाहिए । यह, स्वीकृत सिफारिशों के कार्यान्वयन पर नजर रखने के लिए उप-प्रधानमंत्री की सहायता भी करेगा ।

(क) मंत्रालय/मंत्रालयों द्वारा अपने विचार सम्प्रेषित किए जाने के बाद, मंत्रिमण्डल सचिवालय में विशेष प्रकोष्ठ को उप-प्रधानमंत्री के निदेशन के तहत प्रशासन संबंधी मंत्रिमण्डल समिति के लिए आवश्यक पत्र तैयार करने चाहिए ।

(ख) मंत्रालय/विभाग के अंदर, आयोग की सिफारिशों पर उच्च स्तर पर विचार किया जाना चाहिए ।

(4) आयोग की रिपोर्ट प्राप्त होने के तीन महीने के अंदर सरकार को संसद के समक्ष एक श्वेत पत्र प्रस्तुत करना चाहिए जिसमें उस रिपोर्ट में दी गई बुनियादी सिफारिशों पर उसके निर्णयों के बारे में उल्लेख किया जाए ।

(5) दोनों सदनों की एक अखिल भारत संसदीय समिति स्थापित की जानी चाहिए जो यह देखें कि सरकार द्वारा स्वीकृत सिफारिशों को शीघ्रतापूर्वक कार्यान्वित किया जाए ।

अध्याय VI - एक केंद्रीय कार्मिक एजेंसी

17. (1) एक पूर्ण सचिव के प्रभार के अधीन एक पृथक कार्मिक विभाग की स्थापना की जाए जो मंत्रिमण्डल सचिव के सामान्य मार्गदर्शन के तहत कार्य करें ।

(2) इस विभाग के निम्नलिखित कार्य और जिम्मेदारियां होनी चाहिए:

(क) केंद्रीय और अखिल भारतीय सेवाओं के लिए एकसमान सभी मामलों के संबंध में कार्मिक नीतियों का निर्माण और उनके कार्यान्वयन का निरीक्षण और समीक्षा,

(ख) "वरिष्ठ प्रबंधन" के लिए प्रतिभा की खोज और कार्मिक विकास तथा वरिष्ठ पदों पर नियुक्तियों की प्रोसेसिंग;

(ग) जनशक्ति आयोजना, प्रशिक्षण और कैरियर विकास;

(घ) कार्मिक प्रशासन में विदेशी सहायता कार्यक्रम;

(ड.) कार्मिक प्रशासन में अनुसंधान;

(च) अनुशासन और स्टाफ का कल्याण तथा उनकी शिकायतों के समाधान के लिए तंत्र;

(छ) संघ लोक सेवा आयोग, राज्य सरकारों, व्यावसायिक संस्थानों आदि के साथ सम्पर्क; और

(ज) स्थापना बोर्ड की सहायता और उसकी सलाह के साथ केंद्रीय सचिवालय में मध्य स्तरीय पदों (अवर सचिव और उप-सचिव) की स्टाफिंग ।

3. (क) कार्मिक विभाग को किसी सेवा संवर्ग का स्वयं प्रशासन नहीं करना चाहिए । विभिन्न सेवाओं का प्रशासनिक नियंत्रण संबंधित विभागों और अलग-अलग मंत्रालयों के पास होना चाहिए ।

(ख) आई ए एस, आई पी एस का प्रशासन और केंद्रीय सचिवालय सेवा के केंद्रीयकृत पहलुओं की जिम्मेदारी गृह कार्य मंत्रालय की होनी चाहिए ।

(ग) भारतीय आर्थिक सेवा और भारतीय सांख्यिकीय सेवा का प्रबंधन आर्थिक कार्य विभाग को हस्तांतरित कर दिया जाना चाहिए ।

4. मंत्रिमण्डल सचिव को, परम्परा के तौर पर, औपचारिक रूप से पदनामित किए बगैर कार्मिक विभाग का महासचिव समझा जाना चाहिए ।

5. नए कार्मिक विभाग को सीधे ही प्रधानमंत्री के अधीन रखा जाना चाहिए ।

6. नए विचारों की फीडरलाइन और कार्मिक प्रशासन के संबंध में चिंतन करने के लिए, कार्मिक प्रशासन के संबंध में एक सलाहकार परिषद कायम की जा सकती है । इसमें देश भर से लिए गए, कार्मिक प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं के संबंध में अधिकारिक और गैर-अधिकारिक विशेषज्ञ सम्मिलित होने चाहिए ।

7. स्थापना बोर्ड की स्थापना नए कार्मिक विभाग में की जानी चाहिए और इस विभाग का सचिव इसका अध्यक्ष होना चाहिए । बोर्ड को उप-सचिवों तक और मिलाकर नियुक्तियों पर डील करना चाहिए ।

अध्याय VII - विषयों का समूहकरण

18. (1) (क) वर्तमान में गठित भारत सरकार के मंत्रालयों और विभागों को मंत्रालयों और विभागों में, पैरा 192 में वर्णित अनुसार पुनर्गठित किया जाना चाहिए ।

(ख) विशेष रूप से --

(i) जैसा कि पहले सिफारिश की गई है --

(क) इस रिपोर्ट के अध्याय ज्ञ के पैराग्राफ 182 में यथा वर्णित अनुसार नए नया कार्मिक विभाग कायम किया जाना चाहिए ।

(ख) प्रशासनिक सुधार विभाग उप-प्रधानमंत्री के प्रभार के तहत होना चाहिए (अध्याय - V, पैरा 147 के अनुसार) ।

(ii) रक्षा मंत्रालय का अनुसंधान और विकास संगठन मुख्य मंत्रालय में स्थित होना चाहिए और इसके एक विभाग में नहीं ।

(iii) राजस्व और बीमा विभाग का पुनर्गठन राजस्व और व्यय विभाग के रूप में किया जाना चाहिए ।

(iv) (क) "बीमा" को आर्थिक कार्य विभाग को हस्तांतरित किया जाना चाहिए ।

(ख) मंत्रिमण्डल सचिवालय में सांख्यिकी विभाग के वर्तमान कार्यों को वित्त मंत्रालय में आर्थिक कार्य विभाग को हस्तांतरित किया जाना चाहिए ।

(ग) आर्थिक कार्य विभाग, आर्थिक क्षेत्र में सरकार के सभी कार्यकलापों के समन्वयन के लिए जिम्मेदार होना चाहिए । कीमत, लागत और टैरिफ आयोग (जिसकी स्थापना की पहले आर्थिक प्रशासन संबंधी रिपोर्ट में पहले सिफारिश की गई है), प्रशासनिक रूप से आर्थिक कार्य विभाग से सम्बद्ध होना चाहिए ।

(v) कंपनी कार्य विभाग को औद्योगिक विकास और कंपनी मंत्रालय से वित्त मंत्रालय में स्थापित किया जाना चाहिए ।

(vi) विदेश प्रचार, सूचना और प्रसारण विभाग (अब एक मंत्रालय) को हस्तांतरित किया जाना चाहिए ।

(क) मिश्रित वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय के दो विभाग होने चाहिए, यथा (क) वाणिज्य विभाग और (ख) औद्योगिक विकास विभाग ।

(ख) वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान परिषद को मिश्रित वाणिज्य और उद्योग विभाग में स्थापित किया जाना चाहिए ।

(vii) विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी के संबंध में मंत्रिमण्डल की सलाहकार समिति को, मंत्रिमण्डल को विज्ञान नीति, प्राथमिकताएं तय करने और वैज्ञानिक तथा प्रौद्योगिकीय अनुसंधान की योजना और समीक्षा करने के संबंध में सलाह देने के वास्ते एक केंद्रीय बिंदु के रूप में कार्य करना चाहिए । इसकी सेवा करने के लिए एक स्थायी सचिवालय होना चाहिए ।

(viii) परिवहन और नौवहन मंत्रालय तथा पर्यटन और नागर विमानन मंत्रालय को एकल परिवहन और पर्यटन मंत्रालय में मिला दिया जाना चाहिए ।

(ix) "संचार" को सूचना और प्रसारण मंत्रालय को हस्तांतरिक करके संचार, सूचना और प्रसारण मंत्रालय गठित किया जाना चाहिए ।

(x) संसदीय कार्य विभाग का प्रभार एक मंत्रिमण्डल मंत्री द्वारा धारित होना चाहिए जो सदन (लोकसभा) का नेता हो ।

(xi) निर्माण और आवासन विभाग में एक निर्माण निदेशालय स्थापित किया जाना चाहिए जिसे पैरा 224 में यथावर्णित कार्य सौंपे जाएं ।

(xiii) इस्पात, खान और धातु मंत्रालय को पेट्रोलियम और रसायन मंत्रालय को एकल धातु, रसायन और तेल मंत्रालय के रूप में एकीकृत कर दिया जाना चाहिए ।

(xiii) सामुदायिक विकास विभाग और सहकारिता विभाग को मिलाकर सामुदायिक विकास और सहकारिता विभाग बना दिया जाना चाहिए ।

(xiv) खाद्य विभाग, कृषि विभाग और मिश्रित नए सामुदायिक विकास और सहकारिता विभाग को मिलाकर खाद्य और ग्रामीण विकास मंत्रालय स्थापित किया जाना चाहिए।

(xv) (क) पुनर्वास विभाग को समाज कल्याण विभाग में मिला दिया जाना चाहिए।

(ख) स्वास्थ्य, परिवार कल्याण और शहरी विकास मंत्रालय, समाज कल्याण विभाग और शिक्षा मंत्रालय को मिलाकर एक नया शिक्षा, स्वास्थ्य और समाज कल्याण मंत्रालय स्थापित किया जाना चाहिए ।

(xvi) शिक्षा, स्वास्थ्य और समाज कल्याण मंत्रालय में युवा सेवा ब्यूरो कायम किया जाना चाहिए ।

(xvii) न्यायिक प्रशासन में गृह कार्य मंत्रालय के वर्तमान कार्यों को विधि मंत्रालय में विधिक मामले विभाग में हस्तांतरित कर दिया जाना चाहिए तथा इस मंत्रालय का नाम विधि और न्याय मंत्रालय होना चाहिए ।

(2) जिन मंत्रालयों में एक से अधिक विभाग/सचिव हैं उनके समन्वयन की जिम्मेदारी एक विभाग/सचिवालय को सौंपी जानी चाहिए जो इस प्रयोजनार्थ सर्वाधिक उपयुक्त हो।

3.4.3 पाँचवे वेतन आयोग ने सरकार का आकार कम करने पर बल दिया था । उसके कहा थाः

सरकारी तंत्र का इष्टमीकरण, सरकार का सही आकार, कार्यबल आकार नियंत्रण - ये सभी एक ही समस्या के भिन्न-भिन्न पहलू हैं । देखा गया होगा कि अफसरशाही के समग्र आकार में कमी करना एक प्रमुख विचार है जो सभी सिविल सेवा सुधारों का मूल है .... जिसका हमने पूर्ववर्ती अध्यायों में समर्थन किया है । यहाँ हम उन सभी सूत्रों को पिरोना चाहेंगे और स्पष्ट शब्दों में समग्र कार्यनीति का उल्लेख करना चाहेंगे । हम, समग्र कार्यनीति को चार मुख्य खण्डों में निम्न प्रकार विभाजित करना चाहेंगेः

कार्य की मात्रा में कटौती

(क) ऐसे सुझाव जिनके फलस्वरूप केंद्रीय सरकार में कार्य की मात्रा में कटौती हो सकती है, हमारा सुझाव हैः

(i) उन कार्यों का पता लगाना जिनकी सरकार द्वारा किए जाने की जरूरत है;

(ii) कार्य राज्य सरकारों को हस्तांतरित कर दिए जाएं;

(iii) कतिपय कार्यों को सरकारी क्षेत्रक में कारपोरेट इकाइयों को हस्तांतरित कर दिया जाए;

(iv) कार्यों को निजी क्षेत्रक को संविदे पर दे दिया जाए;

(v) कुछेक इकाइयों को सहकारी क्षेत्रक को हस्तांतरित कर दिया जाए;

(vi) कुछ संस्थानों को स्वायत्त निकायों में बदल दिया जाए ।

संगठनात्मक पुनर्गठन के फलस्वरूप कटौती

(ख) ऐसे सुझाव जिनकी वजह से संगठनात्मक पुनर्गठन के फलस्वरूप संगठनात्मक कर्मचारियों की संख्या में कमी आएगी । इनमें सम्मिलित हैः

(i) मंत्रालयों और विभागों की संख्या में कटौती;

(ii) सरकार में अधिकारी-उन्मुख पद्धति लागू करना;

(iii) डेलियरिंग और स्तर कूदना

(iv) बहु दक्षता निर्माण

प्रौद्योगिकी लागू किए जाने के फलस्वरूप कटौती

(ग) ऐसे सुझाव जिनके फलस्वरूप सरकार में प्रौद्योगिकीय परिवर्तन लागू किए जाने के कारण बहुत से कर्मचारियों की जरूरत में कमी आएगी । इनमें सम्मिलित हैः

(i) कम्प्यूटरीकरण;

(ii) कार्यालय आटोमेशन;

(iii) एक पत्ररहित कार्यालय की स्थापना;

(iv) कार्यालय पद्धतियों और फाइल प्रबंधन में परिवर्तन

सही आकार करने के संबंध में कार्यनीतियाँ

(घ) आकार सही करने के संबंध में कार्यनीतियाँ जिनसे सरकार को अपना अधिशेष स्टाफ कम करने में मदद मिलेगी । इनमें सम्मिलित हैः

(i) रिक्त पदों को समाप्त करना;

(ii) भर्ती पर रोक;

(iii) तुरंत कटौती;

(iv) नए पदों के सृजन पर सांविधिक नियंत्रण;

(v) स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति

(vi) अनिवार्य सेवानिवृत्ति

3.4.4 व्यय सुधार आयोग (ई आर सी, 2000) ने विभिन्न मंत्रालयों/विभागों की संरचना की जाँच की थी । ई आर सी का मत था कि सिविल पक्ष में केंद्रीय सरकार की पूरी पद्धति की नए सिरे से जाँच करनी होगी और चार प्रमुख मापदण्डों को ध्यान में रखते हुए उसका पुनर्निश्चयन करना होगाः (i) क्या यह करने की जरूरत है; (ii) क्या इसे सरकार द्वारा करने की जरूरत है; (iii) क्या इसे केंद्रीय सरकार द्वारा किए जाने की जरूरत है; (iv) यदि इसे केंद्रीय सरकार द्वारा किया जाना है,

तो इसे करने के लिए कौन-सा मंत्रालय/विभाग/संगठन सर्वाधिक उपयुक्त है । इसने बढ़ती स्टाफ संख्या के कारण तेजी से बढ़ते वित्तीय भार पर चिंता व्यक्त की तथा उसका विचार था कि सरकार की स्टाफ संख्या में भारी कटौती करना न केवल पांचवे केंद्रीय वेतन आयोग द्वारा परिकल्पित आधुनिक और व्यावसायिक अधिशासन प्राप्त करने के लिए आवश्यक है बल्कि यह सुनिश्चित करना भी आवश्यक है कि बढ़ता वेतन बिल दुलर्भ संसाधनों को निष्क्रिय न बना दे जिसका अन्यथा अवस्थापना विकास, मानव संसाधन विकास और निर्धनता उपशमन जैसे प्राथमिकतापूर्ण क्षेत्रों के लिए उपयोग किया जा सके । ई आर सी ने निम्नलिखित सिफारिशें की।

(1) 1.1.2000 की स्थिति के अनुसार स्टाफ में वर्ष 2004-05 के अंत तक 10% की कटौती ।

(2) संबंधित मंत्रालय के सचिव, डी ओ पी टी का एक प्रतिनिधि और व्यय विभाग के एक प्रतिनिधि को मिलाकर एक संवीक्षा समिति द्वारा सभी संवर्गों के लिए एक वार्षिक सीधी भर्ती योजना तैयार की जाए, समूह "क" पदों के संबंध में एक समिति के अनुमोदन से जिसमें मंत्रिमण्डल सचिव, संबंधित सचिव, सचिव (डी ओ पी एण्ड टी) और सचिव (व्यय) सम्मिलित होंगे ।

(3) नए पदों के सृजन पर दो वर्ष के लिए पूरी रोक लगाई जानी चाहिए ।

(4) अधिशेष किया गया स्टाफ अधिशेष प्रकोष्ठ में स्थानांतरित कर दिया जाए जिसका नाम पुनः प्रशिक्षण तथा तैनाती प्रभाग रखा जाए, जो उनके वेतन, सेवानिवृत्ति लाभों आदि की अदायगी करेगा । अन्य केंद्रों में, जहां अधिशेष स्टाफ की संख्या काफी कम हो, मूल संगठन द्वारा अदायगियां करने की वर्तमान प्रथा को जारी रखा जाए ।

(5) अधिशेष स्टाफ को पाँचवे केंद्रीय वेतन आयोग द्वारा की गई सिफारिश के अनुसार उदार स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति स्कीम के लिए पात्र बना दिया जाए, इस अपवाद के साथ कि परिवर्तन (कमुटेशन) हकदारियाँ वर्तमान के अनुसार होंगी और अनुकम्पा राशि की अदायगी पाँच वर्ष की अवधि के दौरान मासिक किस्तों में की जाएगी ।

(6) जो स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति स्कीम का विकल्प नहीं चुनते और जिनकी एक वर्ष के अंदर पुनर्तैनाती नहीं की जाती, उन्हें सेवा से मुक्त कर दिया जाएगा ।

(7) समूह "घ" की पुनर्तैनाती का काम डी ओ पी टी द्वारा किया जाएगा, न कि डी जी ई टी द्वारा ।

(8) *स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति स्कीम चुनने वाले समूह "क" अधिकारियों को सेवानिवृत्ति के बाद वाणिज्यिक रोजगार हेतु अनुमोदन लेने की आवश्यकता नहीं होगी ।*

3.4.5 छठे केंद्रीय वेतन आयोग (2008) ने भी सरकारी सेवकों के निष्पादन में सुधार करने के लिए अनेक उपाय सुझाए हैं । इसने चालू (रनिंग) वेतन बैण्डों की अवधारणा लागू की है । छठे केंद्रीय वेतन आयोग ने खुद ही चालू वेतन बैण्ड पद्धति अपनाने के लाभों में से निम्नलिखित एक का उल्लेख किया हैः

> *"मॉडल से सरकारी संगठनों में पदक्रम कम हो जाएंगे । यद्यपि, प्रारंभ में ग्रेड वेतन की अदायगी पदक्रम के अनुसार की जाएगी, तथापि सरकार को विशिष्ट ग्रेड वेतन समाप्त करके परतों को हटाने की छूट मिल जाएगी । दीर्घावधि में, ग्रेड वेतन के घटक को हटाकर भी मॉडल को उपयुक्त रूप से समायोजित किया जा सकता है जिससे सरकारी संरचना की समग्र अनुरूपता सुनिश्चित होगी जिससे तुरंत निर्णय लेना और वृद्धिशाली आउटपुट सुकर होगा ।"*

3.5 विद्यमान प्रणाली की अच्छाइयाँ और बुराइयाँ

3.5.1 भारत सरकार की विद्यमान प्रणाली का विकास एक लंबी अवधि के दौरान हुआ है । इसकी कुछ अंतर्निहित अच्छाइयां हैं जिनसे इसे बने रहने और समय पर खरा उतरने में मदद मिली है । तथापि, कुछ बुराइयां भी हैं जिनसे प्रणाली धीमी, बोझिल और अप्रतिक्रियाशील बन गई है ।

अच्छाइयां

क. समय की परती पद्धतिः नियमों और स्थापित मानदण्डों का अनुपालन, अपने कार्य करने के लिए नियम और प्रक्रियाएं, जिनसे राष्ट्र निर्माण में और एक समावेशी राज्य कायम करने में योग मिला है । इनसे, संकटों और सामान्य समय के दौरान भी स्थिरता सुनिश्चित हुई है । इसके साथ ही जहां आवश्यक समझा गया है, अधिकार-प्राप्त आयोगों, सांविधिक बोर्डों, स्वायत्त सोसायटियों और संस्थानों के रूप में, विशेष रूप से अनुसंधान, विज्ञान और प्रौद्योगिकी से सम्बद्ध क्षेत्रों में, नूतन पद्धतियां कायम की गई है ।

ख. स्थिरताः स्थायी सिविल सेवकों के रूप में सरकारी स्टाफ प्रणाली से एक निर्वाचित सरकार से दूसरी सरकार को शक्ति के हस्तान्तरण के दौरान सततता और स्थिरता प्राप्त हुई है । इससे हमारे प्रजातंत्र को परिपक्व बनाने में योगदान मिला है ।

ग. संविधान के प्रति प्रतिबद्धता - राजनीतिक निष्पक्षताः सरकार के सुनिर्धारित नियमों और प्रक्रियाओं से सिविल सेवाओं की निष्पक्षता कायम रही है और सरकारी कार्यक्रमों व सेवाओं के राजनीतिकरण पर रोक लगी है । इससे, संविधान में अन्तर्निहित सिद्धांतों के आधार पर संस्थानों का विकास करने में मदद मिली है ।

घ. नीति निर्माण और इसके कार्यान्वयन के बीच संयोजनः भारत सरकार के फ्रेमवर्क से एक ऐसी स्टाफ पद्धति कायम करने में मदद मिली है जिससे नीति निर्माण और कार्यान्वयन के बीच संयोजन प्रोत्साहित होता है इससे भारत सरकार और राज्यों दोनों ही की प्रणाली को मदद मिली है और सहकारी संघवाद की अवधारणा प्रोन्नत हुई है।

ड. सरकारी कार्यकर्त्ताओं के बीच एक राष्ट्रीय दृष्टिकोणः भारत सरकार और साथ ही संलग्न व अधीनस्थ कार्यालयों में कार्यरत सरकारी सेवकों के बीच संकीर्ण सीमाओं को पार करके एक राष्ट्रीय दृष्टिकोण का विकास हुआ है । इससे राष्ट्रीय एकीकरण को मजबूत करने में योग मिला है ।

कमजोरियां

क. नेमी कार्यों पर अनुचित बलः भारत सरकार के मंत्रालय, प्रायः उन पर लादे गए नेमी कार्य की मात्रा बहुत अधिक होने के कारण अपने नीति विश्लेषण और नीति निर्माण कार्यों पर ध्यान केंद्रित करने में असमर्थ रहते हैं । इसके फलस्वरूप राष्ट्रीय प्राथमिकताओं पर उचित ध्यान नहीं दिया जाता । प्रायः राज्य और स्थानीय शासनों द्वारा आयोजित किए जाने वाले कार्यों को अथवा, जिन्हें आउटसोर्स किया जा सकता है, संघ सरकार द्वारा अपने पास बनाए रखा गया है ।

ख. मंत्रालयों/विभागों का विस्तार - असंतोषजनक एकीकरण और समन्वयः कभी-कभी गठबंधन राजनीति की अनिवार्यताओं के कारण बड़ी संख्या में मंत्रालयों/विभागों के सृजन से कार्य का अतर्कसंगत विभाजन हुआ है तथा निकटतः सम्बद्ध विषयों के प्रति भी एकीकृत दृष्टिकोण में कमी आई है । देखा गया है कि मंत्रालय/विभाग प्रायः एकमात्र स्थल का निर्माण करते हैं तथा अलग-थलग सिलों के रूप में काम करना पसंद करते हैं । इससे, कभी-कभी मुद्दों की राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य में और एक एकीकृत ढंग से जाँच करने से ध्यान हट जाता है ।

ग. अत्यधिक स्तरों के साथ एक विस्तारित पदक्रमः भारत सरकार की एक विस्तारित ऊर्ध्वाधर प्रणाली है जिसकी वजह से मुद्दों की बहुत से स्तरों पर जाँच होती है जिससे प्रायः एक ओर निर्णय निर्माण में देरी होती है और दूसरी ओर जवाबदेही में कमी होती है। पद्धति की एक अन्य उल्लेखनीय विशेषता यह है कि इसमें अनेक स्तर निरर्थक हैं क्योंकि उनसे निर्णय-निर्माण प्रक्रिया में योगदान नहीं मिलता ।

घ. जोखिम से बचनाः बहु-परत वाली प्रणाली का एक परिणाम यह है कि विपरीत प्रत्यायन और निर्णय-निर्माण में जोखिम से बचने की प्रवृत्ति देखी गई है। विद्यमान प्रणाली का एक अन्य पहलू, निर्णय लेने के स्थान पर एक एवजी के रूप में फाइलों को संचलन के माध्यम से परामर्शों पर अधिकाधिक बल दिया जाना है । इससे कार्यों में बहुलता होती है, देरी और अकार्यकुशलता पैदा होती है ।

ङ. टीम वर्क का अभावः वर्तमान कठोर पदक्रम प्रणाली टीम वर्क को प्रभावी ढंग से समाप्त करता है जो वर्तमान संदर्भ में अत्यावश्यक है जहाँ वर्तमान में अंतर-विषयक दृष्टिकोण उभरती चुनौतियों पर प्रभावी ढंग से प्रतिक्रिया करने के लिए जरूरी है ।

च. कार्यों का बिखरावः प्रचालन स्तर पर भी, कार्यों को विभाजित और उप-विभाजित करने की एक सामान्य प्रवृत्ति है जिससे सेवाएं प्रदान करने में देरी होती है, अकुशलता आती है और समय अधिक लगता है । अनेक दशकों पहले, इसे शंकर के एक कार्टून में एक अधिकारी को "उप सहायक महानिदेशक, लिफाफें (गोंद)" नियुक्त करने के रूप में आकर्षक ढंग से चित्रित किया गया था ।

छ. कुछेक समितियों और बोर्डों के मामले को छोड़कर, उनके गठन के समय परिकल्पित स्वायत्तता में पर्याप्त कमी आई है ।

सरकार की संरचना में सुधार करने के कोर सिद्धांत

4

4.1 सरकार की संरचना में सुधार करने के कोर सिद्धांत

4.1.1 आयोग द्वारा की गई विस्तृत चर्चाओं, परामर्शों और अध्ययनों (जैसा कि पिछली रिपोर्टों में उल्लेख किया गया है) और आयोग के अपने अनुभव के आधार पर यह निष्कर्ष निकला है कि पिछले अध्याय में बताई गई कमजोरियों में पिछले वर्षों के दौरान मजबूती आई है तथा अच्छाइयों में कमी आई है । व्यापक प्रशासनिक सुधारों के भाग के रूप में, इस प्रवृत्ति को उलटने के उद्देश्य से प्रणाली में सुधार करने की तत्काल जरूरत है । अलग-थलग, संकीर्ण विभागीयकरण, शक्तियों के संकेन्द्रण और उच्च स्तरों पर माइक्रो-प्रबंधन की बुराइयों से निपटने के लिए, जिनकी वजह से असाधारण देरियां और जवाबदेही में कमी आती है, एक बड़े और बुनियादी पुनर्गठन की जरूरत है। आयोग का मत है कि भारत सरकार का पुनर्गठन निम्नलिखित कोर सिद्धांतों द्वारा शासित होना चाहिएः

क. केंद्रीय सरकार को प्रमुख रूप से निम्नलिखित कोर क्षेत्रों पर ध्यान देना चाहिएः

(i) रक्षा, अन्तर्राष्ट्रीय संबंध, राष्ट्रीय सुरक्षा, न्याय और कानून का शासन ।

(ii) प्रत्येक नागरिक के लिए उत्तम कोटि की शिक्षा और स्वास्थ्य देखभाल की सुलभता के जरिए मानव विकास ।

(iii) अवस्थापना तथा संधारणीय प्राकृतिक संसाधन विकास ।

(iv) सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक न्याय ।

(v) मेक्रो-आर्थिक प्रबंधन तथा राष्ट्रीय आर्थिक आयोजना ।

(vi) अन्य क्षेत्रकों के संबंध में राष्ट्रीय नीतियां ।

ख. कार्यों को राज्य और स्थानीय शासन को विकेन्द्रीकृत करने के लिए सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए ।

ग. जो विषय निकटतः परस्पर-जुड़े हैं उन पर एकसाथ विचार किया जाना चाहिए । किसी भी संगठन में, कार्यात्मक विभाजन अनिवार्य है किंतु यह संगठनात्मक लक्ष्यों के

प्रति एक एकीकरण दृष्टिकोण की कीमत पर नहीं किया जाना चाहिए । इसलिए यह जरूरी है कि सरकार में मंत्रालयों और विभागों की पुनर्संरचना करते समय, कार्यात्मक विशेषज्ञता और एक एकीकृत दृष्टिकोण अपनाने की जरूरत के बीच एक स्वर्ण औसत आवश्यक है । इसके अंतर्गत सभी सरकारी कार्यों का एक गहन विश्लेषण करना और उसके बाद मंत्रालय से जुड़े कतिपय प्रमुख वर्गों का समूहकरण किया जाना, सम्मिलित है ।

ध. नीति निर्माण कार्यों को कार्यान्वयन से अलग करनाः किसी भी बड़े संगठन में कुशल प्रबंधन की जरूरत के लिए यह आवश्यक है कि उच्च पदाधिकारी महत्त्वपूर्ण निर्णयों और नीति निर्माण पर अधिक ध्यान केंद्रित करें जबकि निचले स्तर पर प्रचालन संबंधी निर्णयों और नीतियों के कार्यान्वयन पर अधिक ध्यान दिया जाए । सरकार के संदर्भ में, इसके लिए मंत्रालयों द्वारा नीति निर्माण कार्यों पर अधिक बल दिए जाने की जरूरत होगी तथा कार्यान्वयन कार्यों का प्रत्यायन प्रचालन इकाइयों और स्वतंत्र संगठनों/एजेंसियों को कर दिया जाए । यह इसलिए भी जरूरी है क्योंकि आजकल नीति निर्माण एक विशेषज्ञतापूर्ण कार्य है जिसके लिए व्यापक परिप्रेक्ष्य, कार्यक्षेत्र की वैचारिक समझ और बाह्य परिवेश की उचित समझ आवश्यक है । दूसरी ओर नीतियों के कार्यान्वयन के लिए विषय के गहन ज्ञान और प्रबंधकीय दक्षताओं की जरूरत है।

ड. समन्वित कार्यान्वयनः नीति निर्माण की तरह ही कार्यान्वयन में भी समन्वय जरूरी है । ऊर्ध्वाधर विभागों के विस्तार से यह एक असम्भव कार्य हो जाता है सिवाय उन मामलों के जहाँ अधिकार-प्राप्त आयोगों, सांविधिक निकायों, स्वायत्त सोसायटियों की स्थापना की गई है । महत्त्वपूर्ण क्षेत्रकों में ऐसे और अधिक अंतर-विषयक निकायों की काफी गुंजाइश है । इस पर तत्काल ध्यान दिया जाना चाहिए । उन मामलों में जहाँ ये पहले से ही विद्यमान हैं उनकी स्वायत्तता को कम करने की प्रवृत्ति को उलटा जाना चाहिए।

च. संरचनाओं को सपाट बनानाः स्तरों की संख्या में कमी लाना और उन्हें टीम कार्य के लिए प्रोत्साहित करनाः किसी संगठन की संरचना, सरकारी संगठनों सहित, उन विशिष्ट उद्देश्यों के लिए उपयुक्त बनाने के वास्ते तैयार की जानी चाहिए जिसकी प्राप्ति की जानी है । भारत सरकार में पारम्परिक दृष्टिकोण एकसमान ऊर्ध्वाधर पदक्रम

अपनाने का रहा है (जैसा कि कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में निर्धारित है) । टीम कार्य पर बल देते हुए सपाट संगठनों की ओर बदलाव लाए जाने की जरूरत है ।

छ. सुपरिभाषित जवाबदेहीः अलग-थलग निर्णय निर्माण के साथ वर्तमान बहु-परत वाली संगठनात्मक संरचना से निष्पादन न करने के लिए बहानों की एक परम्परा बन जाती है । बड़ी संख्या में फाइल पर परामर्श प्राप्त करने की प्रवृत्ति से, जो प्रायः अनावश्यक है, प्रसारित जवाबदेही प्राप्त होती है । संगठनात्मक जिम्मेदारियों के स्पष्ट सीमांकन से अलग-अलग कार्यकर्ताओं के लिए एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति का विकास करने में भी मदद मिल सकती है ।

ज. समुचित प्रत्यायनः किसी सरकारी संगठन की एक विशिष्ट प्रवृत्ति शक्ति को केंद्रीयकृत करने और अधीनस्थ कार्यकर्ताओं अथवा यूनिटों के प्राधिकार प्रत्यायित न करने की है । तथापि, इससे देरियां होती हैं, अकार्यकुशलता आती है और अधीनस्थ स्टाफ का मनोबल गिर जाता है । नागरिकों के निकट प्राधिकार का पता लगाने के लिए सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए ।

झ. प्रचालन इकाइयों का महत्त्वः सरकारी संगठनों की प्रवृत्ति प्रचालन स्तरों पर अंशों और प्राधिकारा, जनशक्ति और संसाधनों के अभाव के साथ शीर्ष भारी बनने की है जिनका नागरिकों के जीवन पर सीधा प्रभाव पड़ता है । नागरिकों की जरूरतों के अनुरूप सरकारी स्टाफ ढाँचे का युक्तिकरण आवश्यक है ।

4.2 सिफारिश

क. भारत सरकार की पुनर्संरचना पैराग्राफ 4.1 में उल्लिखित कोर सिद्धांतों द्वारा शासित होनी चाहिए ।

5 शीर्ष स्तर पर भारत सरकार की संरचना

5.1 सरकार के कार्यों को युक्तिसंगत बनाना

5.1.1 कौटिल्य ने अपनी रचना "अर्थशास्त्र" में, राजा के गुणों का उल्लेख करते हुए, कहा था, "प्रजा की खुशी में राजा की खुशी है, उनका कल्याण राजा का कल्याण है, जिस बात से उसे खुशी होती है उसे वह अच्छा नहीं समझेगा, बल्कि जिस बात से उसकी प्रजा को खुशी होती है, उसे वह अच्छा समझेगा ।"

5.1.2 सरकार, आजादी-पूर्व अवधि में प्रमुख रूप से कानून के प्रवर्तन, करों के संग्रह, रक्षा और न्याय के प्रशासन से संबंधित थे । उसने समाज के लिए कुछ कल्याण उपाय भी किए । आजादी के बाद, संविधान में उत्तम शासन के निष्कर्षों की व्यवस्था करते हुए निदेशक सिद्धांतों के साथ, प्रजातांत्रिक कल्याण राज्य के लिए एक फ्रेमवर्क की व्यवस्था की गई । संविधान के संस्थापक निर्माताओं द्वारा स्थापित उद्देश्य प्राप्त करने के उद्देश्य से, सरकार की संरचना का पुनर्गठन किया गया । विभिन्न जिम्मेदारियों का निपटान करने के लिए नए विभाग और संगठनों की स्थापना की गई । सामान्यतः सरकार की भूमिका, कार्य और संरचना में व्यापक रूप से विस्तार हुआ । यह विस्तार निम्नलिखित कारणों की वजह से जरूरी था:

(i) निदेशात्मक सिद्धान्तों द्वारा दिए गए अधिदेश और लोगों की विकास आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए ।

(ii) किसी क्षेत्र की अथवा सोसायटी के खास वर्ग की विशेष समस्याओं का समाधान करने के लिए ।

(iii) सरकार की पहुँच का विस्तार करने के लिए ।

(iv) अर्थव्यवस्था में अन्तराल को पाटना ।

(v) उभरती चुनौतियों का सामना करना ।

5.1.3 यह कहा जाता है कि प्रायः सरकार ऐसी भूमिकाएं और कार्य आयोजित करती है जिन्हें सरकार से बाहर एजेन्सियों द्वारा और अधिक सुचारू व प्रभावी ढंग से निष्पादित किया जा सकता

है । एक ऐसी विचार धारा भी है जिसका मत है कि केन्द्रीय सरकार के कुछ कार्यों को राज्य सरकारों को सौंपा जा सकता है और इसी प्रकार बडी संख्या में उन कार्यों को स्थानीय शासनों को सौंपा जाना चाहिए जिन्हें फिलहाल राज्य सरकारों द्वारा आयोजित किया जाता है ।

5.1.4 आर्थिक उदारीकरण के युग में प्रवेश से सरकार की विनियामक भूमिका में कमी आती है तथा उसकी सुविधाकर्ता की भूमिका में वृद्धि होती है-सरकार द्वारा खुद पोत चलाने की जरूरत है। बल्कि मात्र रूप से गति प्रदान करने की जरूरत है । इसके साथ ही आधुनिक प्रौद्योगिकी-विशेष रूप से कम्प्युटरों और संचार-के उपयोग से पुरानी प्रणालियां अप्रचलित हो गई हैं ।

5.15 कार्यकलापें की किस्म से सबंधित मुद्दों की कि सरकार को निष्पादन करना चाहिए, विगत में अनेक आयोगों/समितियों द्वारा जाचँ की गई है । प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने, राज्य सरकारें के कार्यक्षेत्र के अन्दर आने वाले मामलों के सबंधं में संघ सरकार की भूमिका की जाचँ करते समय कहा था किः

"हमारा मत है कि केन्द्र की उन क्षेत्रों में भूमिका जो संविधान में विषयों की राज्य सूची में सम्मिलित हैं, मुख्यतः एक अग्रणी , गाइड, सूचना के प्रसारणकर्ता, समग्र आयोजना और मूल्याकंनकर्ता की होनी चाहिए । हाँ, केन्द्र इस बात पर नजर रखने की अपनी सामान्य जिम्मेदारी को नहीं छोड सकता कि राज्यों द्वारा संविधान में विनिर्दिष्ट सामान्य राष्ट्रीय ध्येय प्राप्त किए जाएं । किन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि केन्द्रीय सरकार ऐसे कार्य करे और जिम्मेदारी ले जो राज्यों से संबंधित हैं अथवा जिनसे उनके कार्यों में दोहरापन आएः सिवाय अत्याधिक अनिवार्य क्षेत्रों में और वह भी एक सीमित अवधि के लिए, केन्द्र उन कार्यों और जिम्मेदारियाँ को न उठाए जो वैध रूप से राज्यों की हैं, "

5.1.6 प्रथम प्र.सु.आ. ने सिफारिश की किः

"राज्य सूची के अन्तर्गत आने वाले विषयों के सबंधं में केन्द्रीय मंत्रियों और विभागों की भूमिका, पैरा 85 में सूचीबद्ध मामलों तक सीमित रहनी चाहिए । केन्द्रीय एजेन्सियों द्वारा अब हेण्डल किए जाने वाले कार्य की मदों के इन मापदण्डों को ध्यान में रखते हुए एक विश्लेषण् किया जाना चाहिए तथा ऐसी मदें जो मापदण्ड को पूरा नहीं करती, राज्यों को हस्तान्तरित की जानी चाहिए ।"

5.1.7 पॉचवें केन्द्रीय वेतन आयोग ने निम्नलिखित क्षेत्रों को संघ सरकार के वैध क्षेत्राधिकार के अन्दर विनिर्धारित किया:

- *राष्ट्रीय सुरक्षा*
- *अन्तर्राष्ट्रीय सबंधं*
- *कानून और व्यवस्था*
- *मेक्रो स्तर पर अर्थव्यवस्था का प्रबधन*
- *आधारभूत ढाँचा स्थापित करना*
- *सामाजिक सेवाएं*
- *असुविधाप्राप्त वर्गों के लिए कार्यक्रम*

5.1.8 पॉचवें केन्द्रीय वेतन आयोग ने भारत सरकार को संरचना की भी जॉच की और सघं सरकार के लिए एक नए चार्टर की सिफारिश की:

- *केन्द्रीय सरकार को अपने कार्यकलाप केवल यूनियन सूची में वर्णित कोर कार्यों तक सीमित रखने चाहिए । इनमें भी सूची की छटनी करने का प्रयास किया जा सकता है ।*
- *कुछ मदों को सम्वर्ती को सम्वर्ती सूची से राज्य सुची में शामिल किया जा सकता हे । शिक्षा ऐसा एक मुख्य विषय है ।*
- *ऐसे मामले जिनकी मदें राज्य सूची में सम्मिलित है, सामान्यतः राज्यों के लिए ही छोड दी जानी चाहिए, जिनमें केन्द्र अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों, समग्र विधान और समन्वयन के कतिपय न्यूनतम पहलुओं के साथ डील करे ।*
- *केन्द्र प्रायोजित स्कीमों की सूची में तेजी से कटौती करके उसे लगभग दस राष्ट्रीय कार्यक्रमों तक रखा जा सकता है तथा शेष करे राज्यों को हस्तान्तरित कर दिया जाना चाहिए ।*

5.1.9 पॉचवें केन्द्रीय वेतन आयोग का मत था:

"इसके साथ ही यह सर्वमान्य है कि ऐसे कार्य हैं जिन्हें फिलहाल सरकार द्वारा निष्पादित किया जाता हे जिन्हे छोड दिया जाना चाहिए । विनिर्माण, खनन और आर्थिक सेवाओं में

सीधी भागीदारी तथा निजी क्षेत्रक में आर्थिक कार्यकलाप का सीधा नियंत्रण दो ऐसे बडे क्षेत्र हैं । बहुत से देशों ने अपने आपको ऐसे सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों से मुक्त कर लिया हे जिन्हें निजी क्षेत्रक द्वारा बेहतर ढंग से चलाया जा सकता है जैसे कि कोयला, इस्पात, उर्वरक, वायु, रेल और सड़क परिवहन, पर्यटन, होटल व्यवसाय, बैंकिगं, बीमा इत्यादि । कुछेक देशों ने परमाणु ऊर्जा, अन्तरिक्ष और रक्षा उत्पादन के अतयंत संवेदनशील क्षेत्रों में भी निजी क्षेत्र को अनुमति दे दी है । जहाँ कुछ कार्यकलापों को सरकार में बलाए रखा गया है, उन्हें भी कार्यकरण की आजादी के साथ पृथक स्वायत्त एजेन्सियों को सौंप दिया गया है ।

जिस ढंग से केन्द्रीय सरकार का पुनर्गठन करने की जरूरत है उसके व्यापक निहितार्थ होंगे । जो निर्णय लेने पड सकते हैं वे मोटे तौर पर निम्नलिखित किस्म के हो सकते हैः

(i) कुछेक मत्रांलयों और विभागों को बिलकुल ही समाप्त करना होगा अथवा उनका अन्य मत्रालयों और विभागों के साथ विलयन करना होगा ।

(ii) मंत्रालय अथवा विभाग के आकार को आमूल रूप से कम करना होगा जिससे कि उसे उस संशोधित भूमिका के अनुसार उपयुक्त बनाया जा सके जिसे उसे निष्पादित करनी है ।

5.1.10 आयोग कुल मिलाकर पॉचवें केन्द्रीय वेतन आयोग और व्यय सुधार आयोग द्वारा दिए गए सुझावों से सहमत है । आयोग, इस बात पर पुनः बल देना चाहेगा कि केन्द्रीय सरकार को प्रमुख रूप से नीचे वर्णित कोर कार्यकलापों पर बल देना चाहिएः

(i) रक्षा, अन्तर्राष्ट्रीय सबंधं, सार्वजनिक व्यवस्था, न्याय और कानून का शासन ।

(ii) प्रत्येक नागरिक के लिए उत्तम कोटि की शिक्षा और स्वास्थ्य देखरेख् की सुलमता के जरिए मानव विकास ।

(iii) अवस्थापना तथा सतत रूप से प्राकृतिक संसाधन विकास

(iv) सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक न्याय

(v) मेक्रो आर्थिक प्रबंधन और आर्थिक नीति

(vi) सभी क्षेत्रकों में राष्ट्रीय नीतियां

इसके साथ ही जिस स्तर पर कोई कार्य विशेष आयोजित किया जाना चाहिए उसके बारे में निर्णय लेते समय साहयिता का सिद्धान्त मार्गदर्शक सिद्धान्त होना चाहिए

5.1.11 सिफारिशें

क. भारत सरकार को प्रमुख रूप से पैराग्राफ 5.1.10 में वर्णित कोर कार्यों पर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए ।

ख. सभी स्तरों पर सरकार, सहायिता के सिद्धान्त द्वारा मार्गदशित होनी चाहिए ।

ग. उपरोक्त (क) और (ख) को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक मत्रांलय/विभाग के कार्यों/कार्यकलापों का विस्तृत विश्लेषण करने की जरूरत है । उसके बाद पुनर्गठन किया जाना चाहिए जिसके अन्तर्गत विकेन्द्रीकरण/प्रत्यायन अथवा कार्यकलापों को समाप्त करना शामिल हो सकता है ।

5.2 सरकार के आकार को तर्कसंगत बनाना

5.2.1 सरकार के कार्यों के विस्तार के साथ् निकटतः जुडा पहलू राजकीय कार्यबल के आकार में वृद्धि है । प्रायः यह दलील दी जाती है कि सरकार में अधिक स्टाफ है । भारत सरकार में सिविलय पदों की संख्या जो 1957 में 17.87 लाख थी, 1971 में बढकर 29.82 लाख और 1984 में 37.87 लाख हो गई[8]। केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों की गणना के अनुसार केन्द्रीय सरकार के अधीन कुल नियोजन 1991 में 41.60 लाख था जो बढकर 1995 में 43.51 लाख हो गया । 5.2.2 सरकार में अधिक स्टाफ के मुद्दे की पॉचवें केन्द्रीय वेतन आयोग द्वारा जाचॅ की गई थी । उन्होंने टिप्पणी कीः

5.2.2 सरकार में अधिक स्टाफ के मुद्दें की पॉचवें केन्द्रीय वेतन आयोग द्वारा जाचॅ की गई थी । उन्होंने टिप्पणी कीः

आंकडों से कोई निश्चित निष्कर्ष निकालना कठिन है कि क्या कुल मिलाकर अफसरशाही "अत्यधिक" है या नहीं । यह निष्कर्ष निकालना सही होगा कि 1957 से 1971 के बीच मजूंरशुदा पदों की संख्या में 71.7% की वृद्धि सम्भवतः न्यायोचित नहीं थी । किन्तु यह तथ्य कि प्रतिशतता वृद्धि दर 1971 और 1984 के बीच काफी कम होकर 27% हो गई तथा 1984 और 1994 के बीच 10.3% की उल्लेखनीय कम प्रतिशतता से पता चलता है

[8]पाँचवां केंद्रीय वेतन आयोग

कि सरकार ने अपने स्टाफ की सख्यां को नियंत्रित करने के लिए प्रयास किया है । यदि अतिरिक्त स्टाफ में कमी नहीं हुई है,तो भी कम से कम वृद्धि दर को तो पर्याप्त रूप से रोका ही गया है । 1% की प्रतिवर्ष की अत्यंत मामूली वृद्धि भी वर्दीधारी बलों के आकार में वृद्धि के कारण है । सशस्त्र बलों में 1981 और 1991 के बीच 1.4% की मिश्रित वार्षिक वृद्धि दर से और केन्द्रीय पुलिस बलों में 1986 और 1994 के बीच 5% से अधिक की वृद्धि हुई । संचार और रेलवे मंत्रालयों ने 1984 और 1994 के बीच क्रमशः 70,000 और 41000 अतिरिक्त पद मंजूर किए और वृद्धि में योगदान किया ।

5.2.3 तथापि, पॉचवे केन्द्रीय वेतन आयोग ने अनुभव किया कि कार्यबल के आकार पर नियंत्रण कार्यों के युक्तिकरण, सगंठनात्मक पुर्नाठन और आधुनिक प्रौद्योगिकी के समावेश के कारण अभी भी जरूरी है । तदनुसार इसके 3.5लाख रिक्त पदों को समाप्त करने के बाद भर्ती पर रोक लगाने की सिफारिश की-10 वर्षे की अवधिके दौरान 30% की तुरतं कमी और नए पदों के सृजन पर सांविधिक नियंत्रण आदि ।

5.2.4 बार में, व्यय सुधार आयोग ने 1.1.2000 की स्थिति के अनुसार स्टाफ की संख्या में 10% की और कटौती करने की सिफारिश की जिसे 2005 तक कार्यान्वित किया जाना था, भर्ती योजनाओं के लिए एक संचालन समिति द्वारा अनुमोदन की पद्धति, दो वर्ष की अवधि के लिए नए पदों के सृजन पर बिलकुल रोक, पुनतैनाती/प्रशिक्षण के लिए एक अधिशेष प्रकोष्ठ की स्थापना आदि ।

5.2.5 आयोग का विचार है कि प्रभावी ढंग से कार्यकरण के लिए सरकारी कार्यबल का एक इष्टतम आकार अनिवार्य है । यद्यपि, सरकार का अधिक आकार, अकार्यकुशलता पैदा करने के अलावा राजकोष पर एक बोझ हो सकता है तथापि कम स्टाफ के साथ सरकार अपने कामकाज में असफल हो सकती है । तुरंत कटौतियों और भर्ती पर रोक ने सरकार के बढे हुए कार्यबल को सकुंचित करने में कुछ भूमिका निभाई है, विशेष रूप से जब स्टाफ की संख्या किसी युक्तिकरण को कार्यान्वित करने का विरोध होता है । तथपि, ऐसे छुट-पुट उपायों के अप्रयाशित परिणाम होते हैं जिनकी वजह से अधिकारियों द्वारा कार्य निष्पादित कराने के लिए अपेक्षित स्टाफ में कमी आती है । आयोग के ध्यान में ऐसी विकृत स्टाफ पद्धति के बहुत से मामले सामने आए हैं जबकि बहुत सी सेवा प्रदाय एजेन्सियों में अपर्याप्त क्षेत्र स्टाफ था किन्तु पर्यवेक्षी और मुख्यालय में अधिक स्टाफ था । इसके फलस्वरूप अप्रशिक्षित व्यक्तियों की

अल्पावधि संविदा नियुक्तियों की अवांछनीय पद्धति का विकास हुआ है । आयोग इस बात पर बल देना चाहेगा कि सरकार में स्टाफ की संख्या को तर्कसंगत बनाने का काम, संख्याओं ,द्वारा प्रेरित न होकर, सगंठन के उद्देश्य के सबंधं में निष्पादित किए जाने वाले कार्यों के महत्तव के सिद्धान्त द्वारा मार्गदर्शित होना चाहिए ।

5.3 मंत्रालयों और विभागों का पुनर्गठन

5.3.1 किसी भी अन्य बडे सगंठन की तरह, शीर्ष स्तर पर सरकार की सरंचना उन जटिल कार्यों को परिलक्षित करती है जो शासन की प्रक्रिया में सम्मिलित हैं । सरकार के दायित्व की विविध प्रकृति को देखते हुए, यह अनिवार्य है कि सरकार की प्रणाली इसके द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों की प्रकृति पर आधारित एक कार्यात्मक वर्गीकरण को परिभाक्षित करे । इसलिए सभी देशों में सरकार विभिन्न मंत्रालयों और विभागों में विभाजित हैं जिन्हें जिम्मेदारी के भिन्न-भिन्न कार्यक्षेत्र सौंपे जाते हैं, जैसे कि रक्षा, वित्त, स्वास्थ्य , शिक्षा आदि ।

5.3.2 आयोग ने, अन्य प्रजातान्त्रिक देशों में, जैसे कि यू.के. और यू एस ए में सरकार की संरचना की जॉच की । यू.के. में मंत्रिमंडल मत्रियों की संख्या 25 से कम है, जैसा कि तालिका 5.1 में दर्शाया गया हैं ।

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[9]

क्रम सं.	मंत्री	जिम्मेदारी
1.	प्रधानमंत्री, ट्रेजरी का प्रथम लार्ड और सिविल सेवा मंत्री	प्रधानमंत्री यू.के. सरकार का प्रधान होता है और अन्ततः सरकार की नीति और निर्णयों के लिए जिम्मेदार है । यू.के. सरकार के प्रधान के रूप में प्रधानमंत्री सिविल सेवा और सरकारी एजेंसियों के प्रचालन पर नजर रखता है और हाउस आफ कॉमन्स में प्रधान सरकारी व्यक्ति है ।
2.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार बिजनिस, एन्टरप्राइज एण्ड रेगुलेटरी रिफार्म	सेक्रेटरी आफ स्टेट, डिपार्टमेंट के बिजनिस और उसकी नीतियों के लिए समग्र रूप से जिम्मेदार है ।
3.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार चिल्ड्रन, स्कूल्स एण्ड फेमिलीज	डिपार्टमेंट फार चिल्ड्रन, स्कूल्स एण्ड फेमिलीज का प्रयोजन, इंग्लैण्ड को बच्चों और युवाओं के लिए विकास करने हेतु विश्व में सर्वोत्तम स्थान बनाना है । सेक्रेटरी सेक्रेट आफ स्टेट डिपार्टमेंट के बिजनिस और इसकी नीतियों के लिए समग्र रूप से जिम्मेदार है ।

[9].एच.टी.टी.पी./डब्ल्यू.डब्ल्यू.डब्ल्यू.केबिनेटऑफिस.जीओवी.यू.के./मिडिया/केविलिट आफिस/मिनिस्ट्रीरियल ..... रेस्पोन्सिबिलिटीज असेट्स/एल एम आर ...1108 पी डी एफ से लिया गया है

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
4.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार कम्युनिटीज एण्ड लोकल गवर्नमेंट	डिपार्टमेंट आफ कम्युनिटीज एण्ड लोकल गवर्नमेंट, स्थानीय स्थान, आवासन, शहरी पुनरूद्धार, आयोजना और अग्नि तथा बचाव के संबंध में नीतियां निश्चित करता है । सेक्रेटरी आफ स्टेट निम्नलिखित का प्रधान हैः • विभाग व इसकी नीतियों के लिए समग्र रूप से जिम्मेदार है, जिनमें सार्वजनिक सेवा करार (पी एस ए) लक्ष्य, विभागीय नीतिगत उद्देश्य (डी एस ओ); और व्यय मुद्दे सम्मिलित हैं । • समुदायों और नागरिकों को सशक्त बनाना • थेम्स गेटवे • ओलम्पिक लीगेसी
5.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार कल्चर, मिडिया एण्ड स्पोर्ट	डिपार्टमेंट आफ कल्चर, मिडिया और स्पोर्ट्स का उद्देश्य, सांस्कृतिक और खेलकूद कार्यकलापों, उत्कृष्टता की खोज में सहायता और पर्यटन को बढ़ावा देकर, सृजनात्मक और आमोद-प्रमोद उद्योगों के जरिए जीवन की कोटि सुधारना है । सेक्रेटरी आफ स्टेट निम्नलिखित का प्रधान हैः • सभी विभागीय नीति की समग्र जिम्मेदारी • व्यापक खर्च संबंधी समीक्षा
6.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार डिफेंस	विभाग के बिजनिस का समग्र रूप से जिम्मेदार है किंतु विशेष रूप से निम्नलिखित का प्रधान हैः • रक्षा नीति और आयोजना तथा बजट मुद्दे • ईराक और अफगानिस्तान में प्रचालन • नाभिकीय मुद्दे, ब्लास्टिक मिसाइल डिफेंस सहित • नार्थ अमरीका, पश्चिमी यूरोप और मध्य पूर्व के साथ द्विपक्षीय रक्षा संबंध • नाटो और ई यू मुद्दे • मिडिया और संचार सेक्रेटरी आफ स्टेटः विभाग के बिजनिस के लिए समग्र रूप से जिम्मेदार है किंतु निम्नलिखित का विशेष रूप से प्रधान हैः • रक्षा नीति और आयोजना और बजट मुद्दे

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
		• ईराक और अफगानिस्तान में प्रचालन • नाभिकीय मुद्दे, ब्लास्टिक मिसाइल डिफेंस सहित • नार्थ अमरीका, पश्चिमी यूरोप और मध्य पूर्व के साथ द्विपक्षीय रक्षा संबंध • नाटो और ई यू मुद्दे • मिडिया और संचार
7.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार एनर्जी एण्ड क्लाइमेट चेंज	डिपार्टमेंट, पर्याप्त क्लाइमेट चेंज ग्रुप का समन्वय करता है, जो पहले पर्यावरण विभाग, खाद्य और रूरल अफेयर्स (डेफ्रा), डिपार्टमेंट फार बिजनिस, एन्टरप्राइज एण्ड रेगुलेटरी रिफोर्म (बी ई आर आर) सेक्रेटरी आफ स्टेट, विभाग की समग्र कार्यनीति के लिए जिम्मेदार है और यू.के. में प्रमुख अन्तर्राष्ट्रीय और ई.यू. बातचीत और समुद्रपार कार्यक्रमों में यू.के. का प्रतिनिधित्व करता है ।
8.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार एनवायरनमेंट, फूड एण्ड रूरल अफेयर्स	डिपार्टमेंट फार एनवायरनमेंट, फूड एण्ड रूरल अफेयर्स (डेफ्टा) का प्रमुख प्रयोजन निम्न कार्बन, संसाधन बचत अर्थव्यवस्था के निर्माण में सहायता करना तथा लोगों को परिवर्तन के प्रति अनुकूल बनाने में मदद करना है। डेफरा, उन्हें पर्यावरणीय जोखिमों से बचाता है और हमारे समक्ष इस समय उपलब्ध अधिकांश अवसरों का उपयोग एक संधारणीय सोसायटी और स्वस्थ पर्यावरण के लिए करता है । डेफरा का मुख्य कार्य हम सभी के लिए एक स्वस्थ पर्यावरण सुरक्षित करना तथा पर्यावरणीय जोखिमों के विरूद्ध बचाव करना; एक ऐसी अर्थव्यवस्था प्रोत्साहित करना है जिससे कार्बन का कम उत्पदन हो और जिसमें संसाधनों का अधिक कुशलता के साथ उपयोग किया जाए; तथा एक उज्जवल कृषि क्षेत्रक और संधारणीय, स्वस्थ व सुरक्षित खाद्य आपूर्ति सुनिश्चित हो । सेक्रेटरी निम्नलिखित का प्रतिनिधित्व करता है: • सभी विभागीय मुद्दों के संबंध में समग्र जिम्मेदारी; • ई यू एनवायरनमेंटल काउन्सिल में ई यू एग्रीकल्चर एण्ड फिशरीज काउन्सिल में यू.के. का प्रतिनिधित्व करता है । • संधारणीय विकास के संबंध में अन्य अंतर्राष्ट्रीय बातचीत में यू.के. का प्रतिनिधित्व करता है ।

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
9.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार फारेन एण्ड कॉमनवैल्थ अफेयर्स	फारेन एण्ड कॉमनवैल्थ आफिस, यू.के. के हितों को प्रोत्साहित करने ओर एक मजबूत विश्व समुदाय में योगदान करने के लिए कार्य करता है । सेक्रेटरी आफ स्टेट निम्नलिखित का प्रतिनिधित्व करता है: • विदेश और राष्ट्रमण्डल कार्यालय के कार्य की समग्र जिम्मेदारी • नीति आयोजना तथा अनुसंधान विश्लेषक • संचार • सम्मान
10.	हाउस आफ कामन्स का नेता, लार्ड प्रिवी सील और महिला तथा समानता मंत्री	गवर्नमेंट इक्वालिटीज आफिस (जी ई ओ) इक्वालिटी मुद्दों के संबंध में सरकार की समग्र कार्यनीति और प्राथमिकताओं के लिए जिम्मेदार है । इसके कार्य में सम्मिलित है: सभी के लिए अवसरों में वृद्धि करने के लिए सरकार के बीच समानता के संबंध में और अधिक एकीकृत दृष्टिकोण के विकास का नेतृत्व करना; मिनिस्टर फार वीमेन प्राथमिकताओं को आगे बढ़ाना; इक्वालिटी बिल के संबंध में आगे कार्य करना; समानता और मानवाधिकार आयोग तथा राष्ट्रीय महिला आयोग को प्रायोजित करना तथा नेशनल इक्वालिटी पैनल के कार्य का समर्थन करना । आउस आफ कामन्स के नेता का कार्यालय, हाउस आफ कामन्स में सरकारी कामकाज की व्यवस्था करने और सरकार के विधायी कार्यक्रम के पर्यवेक्षण के लिए जिम्मेदार है । नेता, हाउस के अधिकारों और विशेषाधिकार को कायम रखता है तथा कुल मिलाकर प्रवक्ता के रूप में कार्य करता है। मिनिस्टर फार वीमेन एण्ड इक्वालिटी, महिला और इक्वालिटी एजेण्डा के लिए जिम्मेदार है ।
11.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार हैल्थ	स्वास्थ्य विभाग (डी ओ एच) का उद्देश्य इंग्लैण्ड में स्वास्थ्य के सुधार और लोगों के कल्याण के लिए जिम्मेदार है । सेक्रेटरी आफ स्टेट निम्नलिखित का प्रतिनिधित्व करता है: विभाग के कार्य की समग्र जिम्मेदारी, निम्नलिखित सहित • एन एच एस और समाज कल्याण सुपुर्दगी तथा पद्धति सुधार • वित्त तथा संसाधन • नीतिगत संचार

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
12.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार दि होम डिपाट 'मेंट	होम आफिस, आतंक, अपराध और समाज-विरोधी आचरण के संरक्षण हेतु राष्ट्रीय प्रयास करता है । सेक्रेटरी आफ स्टेट निम्नलिखित का नेतृत्व करता हैः सेक्रेटरी आफ स्टेट विभाग के कामकाज और इसकी नीतियों के लिए समग्र रूप से जिम्मेदार है । • सुरक्षा • आतंकवाद-रोध • सिविल आपात स्थितियां • व्यय मुद्दे
13.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इन्नोवेशन, यूनिवर्सिटीज एण्ड स्किल्स	प्रतिभा, अनुसंधान और नूतनता प्रोत्साहित करने के लिए नीतियों के विकास, कार्यान्वयन ओर समप्रेषण नीतियों के संबंध में समग्र जिम्मेदारी
14.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इन्टरनेशनल डवलपमेंट	डिपार्टमेंट फार इन्टरनेशनल डवलपमेंट (डी एफ आई डी), संधारणीय विकास को प्रोत्साहित करने और गरीबी को कम करने के लिए जिम्मेदार यू.के. सरकारी विभाग है ।
15.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार जस्टिस एण्ड लार्ड चांसलर	सेक्रेटरी निम्नलिखित का नेतृत्व करता हैः • समग्र कार्यनीति • संसाधन • न्यायिक नियुक्तियां • न्यायिक विविधता • संवैधानिक नवीकरण • लाड्र्स सुधार • पार्टी निधियन
16.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार नार्दर्न आयरलेण्ड	नार्दर्न आयरलैण्ड आफिस (एन आई ओ) की भूमिका गुड फ्राइडे और सेंट एन्ड्रीव्ज एग्रीमेन्ट्स से उत्पन्न अन्तरण निपटान के अनुरक्षण और सहायता करने की है तथा न्याय प्रदान करना व पुलिस व्यवस्था करने में समर्थता की है जब भी नार्दर्न आयरलैण्ड असेम्बली द्वारा अनुरोध किया जाएं ।

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
17.	हाउस आफ लाड्र्स का नेता और लार्ड प्रेसिडेन्ट आफ काउन्सिल	जिम्मेदारियों में सम्मिलित हैं : • हाउस आफ लाड्र्स में बैंच से सरकार का नेतृत्त्व करना • लाड्र्स में सरकारी व्यवसाय का संचालन (लाड्र्स चीफ व्हीप के साथ संयुक्त रूप से जिम्मेदार) • लाड्र्स में प्रधानमंत्री के वक्तव्यो की पुनरावृत्ति और विशेष महत्त्वपूर्ण बहस में बोलना • व्यवस्था और प्रक्रिया के मामलों के विषय में सदन को मार्गदर्शन प्रदान करना • हाउस में औपचारिक समारोहों में, जैसे कि स्टेट ओपनिंग आफ पार्लियामेंट, में भाग लेना । • अध्यक्ष, बोर्ड आफ ट्रस्टीज फार चेकर्स एण्ड डोर्बेवुड • काउंसिल के लार्ड प्रेसिडेन्ट के नाते, प्रिवी काउन्सिल आफिस के कार्य के लिए जिम्मेदार । दि प्रिवी काउंसिल की बैठकों की अध्यक्षता करता है । काउंसिल के आर्डरों के मसौदों पर हस्ताक्षर करता है, हर मेजेस्टी दि क्वीन, दि जुडिस्डिक्शन आफ विजीटर की ओर से 17 विश्वविद्यालयों के संबंध में कार्य करता है । नेशनल पोरट्रेट गेलेरी के लिए पदेन ट्रस्टी और लाड्र्स ऑन प्रिवी काउंसिल में समानताओं और मानवाधिकार मुद्दों के संबंध में सरकारी प्रवक्ता है । • लार्ड प्रेसिडेन्ट आफ दि काउंसिल, छः स्टेट आफिसर - होल्डरों में से एक है जो चर्च आफ इंग्लैण्ड के पदने कमिश्नर हैं ।
18.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार स्काटलैण्ड	दि स्काटलैण्ड आफिस, जिसके अध्यक्ष सेक्रेटरी आफ स्टेट फार स्काटलैण्ड हैं, व्हाइट हाल, लंदन में स्थित मिनीस्ट्री आफ जस्टिस का भाग है । इस कार्यालय की मुख्य भूमिकाएं है: वेस्टमिनिस्टर में स्काटलैण्ड के हितों का प्रतिनिधित्व करना और डेवोल्युशन सेटलमेंट के अभिभावक के रूप में कार्य करना ।

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
19.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार ट्रांसपोर्ट	परिवहन विभाग (डी एफ टी) के चार विभागीय नीतिगत उद्देश्य हैं जिनके तहत इसके कामकाज के एक क्षेत्र पर बल दिया जाता है । ये हैं : • विश्वसनीय और सुचारू परिवहन नेटवर्क के माध्यम से आर्थिक विकास और सुधरी उत्पादकता बनाए रखना। • परिवहन के पर्यावरणीय निष्पादन में सुधार करना • परिवहन की सुरक्षा और बचाव को मजबूर करना • नौकरियों, सेवाओं और सामाजिक नेटवर्क की सुलभता में वृद्धि, सर्वाधिक असुविधा प्राप्त सहित । • सचिव निम्नलिखित का नेतृत्व करता है: • सभी नीतियों की समीक्षा • कार्यनीति • कारपोरेट मुद्दे
20.	चांसलर आफ एक्सचेकर	एच एम ट्रेजरी, यू.के. सरकार की वित्तीय तथा आर्थिक नीति को तैयार और कार्यांवित करने के लिए जिम्मेदार विभाग है । ट्रेजरी का कुल मिलाकर उद्देश्य संधारणीय विकास की दर को ऊँचा उठाना और सभी के लिए आर्थिक तथा रोजगार अवसरों के सृजन के जरिए बढ़ता औचित्य प्राप्त करना । ट्रेजरी के कार्य के लिए चांसलर ऑफ दि एक्सचेकर की समग्र जिम्मेदारी है ।
21.	चीफ सेक्रेटरी टू दि ट्रेजरी	निम्नलिखित का नेतृत्त्व करता है: • सार्वजनिक खर्च की जिम्मेदारी, जिसमें खर्च समीक्षा और नीतिगत आयोजना सम्मिलित है; वर्ष के दौरान नियंत्रण; सार्वजनिक क्षेत्रक वेतन और पेंशन; सार्वजनिक सेवाओं में धन का मूल्य और कार्यकुशलता; पूंजी निवेश; सार्वजनिक सेवा प्रदाय और निष्पादन । • अंतरण में ट्रेजरी हित • बाल गरीबी, कल्याण सुधार और कर तथा लाभ पद्धति के एकीकरण पर निगरानी • आवश्यक होने पर चांसलर की व्यापक आर्थिक, अंतर्राष्ट्रीय और यूरोपीय मुद्दों पर सहायता करना ।

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
22.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार वेल्स	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार वेल्स और वेल्स आफिस की भूमिका वेल्स के लिए अंतरण निपटान को प्रोत्साहित करने, सरकार द्वारा नीति निर्माण में वेल्स के हितों को प्रोत्साहित करने, वेल्स में सरकारी नीतियों को प्रोत्साहित करने, नेशनल असेम्बली फार वेल्स को विशिष्ट शक्तियां प्रदान करके संसदीय विधान के माध्यम से संचालन, गवर्नमेंट आफ वेल्स एक्ट 2006 के अंतर्गत संवैधानिक निपटान को प्रचालित करने, संसदीय कामकाज आयोजित करने और रॉयल मामलों के साथ डील करने की है ।
23.	सेक्रेटरी आफ स्टेट फार वर्क एण्ड पेंशन्स	डिपार्टमेंट आफ वर्क एण्ड पेंशन (डी डब्ल्यु पी) की कामकाजी आयु वाले लोगों, नियोक्ताओं, पेंशनभोगियों, परिवार और बच्चों तथा विकलांग लोगों के लिए सेवाओं के एक आधुनिक नेटवर्क के जरिए सहायता और सलाह प्रदान करने के लिए जिम्मेदार है । इसका मुख्य उद्देश्य ग्राहकों को वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर बनाने और बाल गरीबी को कम करने के लिए सहायता प्रदान करना है । सेक्रेटरी आफ स्टेट सभी कार्य और पेंशन मामलों और साथ ही सार्वजनिक व्यय मामलों के लिए समग्र रूप से जिम्मेदार है ।

5.3.3 अमरीका में, मंत्रिमण्डल की भूमिका राष्ट्रपति को किसी भी विषय पर सलाह देने की है, जिसे वह प्रत्येक सदस्य के अपने-अपने कार्यालय की ड्यूटियों के संबंध में चाहे । मंत्रिमण्डल में सम्मिलित हैं उप-राष्ट्रपति और 15 कार्यकारी विभागों के अध्यक्ष - सेक्रेटरी आफ एग्रीकल्चर कामर्स, डिफेंस, शिक्षा, ऊर्जा, स्वास्थ्य और मानव सेवाएं, होमलैण्ड सुरक्षा, आवासन और शहरी विकास, अंदरूनी, श्रम, राज्य, परिवहन, ट्रेजरी और अनुभवी मामले और साथ ही अटार्नी जनरल ।[10]

[10]एचटीटीएफः/डब्ल्यू.डब्ल्यू.डब्ल्यू.व्हाईटहाउस.जीओवी/एडमिनिस्ट्रेशन/केबिनिट/

तालिका 5.2 : अमरीका में विभाग और उनकी जिम्मेदारियों		
क्रम सं.	मंत्री	जिम्मेदारी
1.	डिपार्टमेंट आफ स्टेट	राष्ट्रपति की विदेश नीति तैयार और कार्यान्वित करने में डिपार्टमेंट आफ स्टेट महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है। प्रमुख जिम्मेदारियों में सम्मिलित हैः विदेश में संयुक्त राज्य प्रतिनिधित्व, विदेशी सहायता, विदेशी सैनिक प्रशिक्षण कार्यक्रम, अंतर्राष्ट्रीय अपराध का मुकाबला करना और अमरीकी नागरिकों तथा अमरीका में प्रवेश के इच्छुक विदेशी राष्ट्रिकों के लिए व्यापक रूप सेवाएं प्रदान करना।
2.	डिपार्टमेंट आफ दि ट्रेजरी	डिपार्टमेंट आफ ट्रेजरी आर्थिक समृद्धि प्रोत्साहित करने तथा अमरीकी व अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय पद्धतियों की सुदृढ़ता और सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार है ।
3.	डिपार्टमेंट आफ डिफेंस	डिपार्टमेंट आफ डिफेंस (डी ओ डी) का मिशन युद्ध को रोकने और अपने देश की सुरक्षा का संरक्षण करने के लिए आवश्यक सैनिक बलों की व्यवस्था करना है ।
4.	डिपार्टमेंट आफ जस्टिस	डिपार्टमेंट आफ जस्टिस (डी ओ जे) का मिशन कानून का प्रवर्तन करना तथा कानून के अनुसार संयुक्त राज्य के हितों की रक्षा करना; विदेशी और देशज खतरों के विरूद्ध सार्वजनिक सुरक्षा सुनिश्चित करनाः अपराध को रोकने और नियंत्रित करने में संघीय नेतृत्त्व प्रदान करना; गैर-कानूनी बर्ताव के लिए कसूरवार के लिए न्यायोचित दण्ड की व्यवस्था करना; और सभी अमरीकियों के लिए निष्पक्ष और उचित प्रशासन सुनिश्चित करना है ।
5.	डिपार्टमेंट आफ इंटीरियर	डिपार्टमेंट आफ इंटीरियर (डी ओ आई) राष्ट्र की प्रमुख संरक्षण एजेंसी है । इसका मिशन अमरीका के प्राकृतिक संसाधनों का संरक्षण करना; मनोरंजन अवसर उपलब्ध कराना, वैज्ञानिक अनुसंधान आयोजित करना, मत्स्य और वन्य जीवन का संरक्षण और अमरीकी भारतीयों; अलास्का वासियों की अपनी विश्वास जिम्मेदारियों और द्वीपसमूह समुदायों के प्रति जिम्मेदारियों का सम्मान करना है ।
6.	डिपार्टमेंट आफ एग्रीकल्चर	यू एस डिपार्टमेंट आफ एग्रीकल्चर (यू एस डी ए), कृषि, खेती और खाद्य के संबंध में नीति विकसित और निष्पादित करता है । इसके उद्देश्यों में सम्मिलित हैः किसानों और रेंचरों की जरूरतों को पूरा करना, कृषि व्यापार और उत्पादन को प्रोत्साहित करना, खाद्य सुरक्षा आश्वस्त करना, प्राकृतिक संसाधनों का संरक्षण ग्रामीण समुदायों को बढ़ावा देना और अमरीका व विदेश में भूख को समाप्त करना ।

तालिका 5.1 : यू.के. में मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची[19]		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
7.	डिपार्टमेंट आफ कॉमर्स	डिपार्टमेंट आफ कॉमर्स सरकारी एजेंसी है जिसे आर्थिक विकास और प्रोद्योगिकीय नूतनता को प्रोत्साहित करके सभी अमरीकियों के लिए रहन-सहन के स्तरों में सुधार करना है । विभाग, अनेक सेवाओं के माध्यम से अमरीकी व्यवसाय और उद्योग को समर्थन प्रदान करता है जिसमें आर्थिक और जनांकिकीय डाटा का संकलन, पेटेन्ट और ट्रेड मार्क जारी करना । पर्यावरण और समुद्रीय जीवन की समझ बुझ में सुधार करना और वैज्ञानिक तथा तकनीकी संसाधनों का प्रभावी उपयोग शामिल है । एजेंसी, दूरसंचार और प्रौद्योगिकीय नीति भी तैयार करती है और अंतर्राष्ट्रीय व्यापार करारों में सहायता व उन्हें लागू करके अमरीकी निर्यात को प्रोत्साहित करता है ।
8.	डिपार्टमेंट आफ लेबर	डिपार्टमेंट आफ लेबर एक दृढ़ अमरीकी कार्यबल सुनिश्चित करने के लिए संघीय कार्यक्रमों पर नजर रखता है । इन कार्यक्रमों के अंतर्गत रोजगार प्रशिक्षण, सुरक्षित कामकाजी स्थितियां न्यूनतम घंटेवार मजदूरी और समयोपरि वेतन, रोजगार भेदभाव और बेरोजगारी बीमा शामिल है ।
9.	डिपार्टमेंट आफ हैल्थ एण्ड ह्युमन सर्विसिज	डिपार्टमेंट आफ एनर्जी (डी ओ ई) का मिशन संयुक्त राज्य की राष्ट्रीय, आर्थिक और ऊर्जा सुरक्षा को आगे बढ़ाना है । डी ओ ई, विश्वसनीय, स्वच्छ और वहनीय ऊर्जा के विकास को प्रोत्साहित करके अमरीका की ऊर्जा सुरक्षा को बढ़ावा देता है । यह - अमरीकी आर्थिक प्रतिस्पर्द्धा सुनिश्चित करते हुए तथा अमरीकियों के लिए जीवन की कोटि में सुधार करके - खोज और नूतनता के लक्ष्य को आगे बढ़ाने के लिए वैज्ञानिक अनुसंधान के लिए संघीय निधियन प्रशासित करता है ।
10.	डिपार्टमेंट आफ हाउसिंग एण्ड अर्बन डवलपमेंट	डिपार्टमेंट आफ हाउसिंग एण्ड अर्बन डवलपमेंट (एच यू डी) एक संघीय एजेंसी है जो राष्ट्रीय नीतियों और कार्यक्रमों के लिए जिम्मेदार है, जो अमरीका की आवासन जरूरतों को पूरा करता है, राष्ट्र के समुदायों का विकास और सुधार करता है और जो उचित आवासन कानून लागू करता है । विभाग, निम्न और साधारण - आय परिवारों के लिए अपने रोहन बीमा और किराया सब्सिडी कार्यक्रमों के माध्यम से मकान मिल्कियत को समर्थन प्रदान करने में एक बड़ी भूमिका निभाता है ।

तालिका 5.2 : अमरीका में विभाग और उनकी जिम्मेदारियों		
क्रम सं.	**मंत्री**	**जिम्मेदारी**
11.	डिपार्टमेंट आफ ट्रांसपोर्टेशन	डिपार्टमेंट आफ ट्रांसपोर्टेशन (डी ओ टी) का मिशन, एक तेज, सुरक्षित, सुचारू, सुलभ और सुविधाजनक परिवहन पद्धति सुनिश्चित करता है जो हमारे महत्वपूर्ण हितों की पूर्ति करता है और अमरीकी लोगों के जीवन की कोटि में वृद्धि करता है ।
12.	डिपार्टमेंट आफ एनर्जी	डिपार्टमेंट आफ एनर्जी (डी ओ ई) का मिशन संयुक्त राज्य की राष्ट्रीय, आर्थिक और ऊर्जा सुरक्षा को आगे बढ़ाना है । डी ओ ई, विश्वसनीय, स्वच्छ और वहनीय ऊर्जा के विकास को प्रोत्साहित करके अमरीका की ऊर्जा सुरक्षा को बढ़ावा देता है । यह - अमरीकी आर्थिक प्रतिस्पर्द्धा सुनिश्चित करते हुए तथा अमरीकियों के लिए जीवन की कोटि में सुधार करके - खोज और नूतनता के लक्ष्य को आगे बढ़ाने के लिए वैज्ञानिक अनुसंधान के लिए संघीय निधियन प्रशासित करता है ।
13.	डिपार्टमेंट आफ एज्युकेशन	डिपार्टमेंट आफ एज्युकेशन का मिशन छात्र उपलब्धि और विश्व अर्थव्यवस्था में प्रतिस्पर्धा हेतु तैयारी करने के लिए, शैक्षिक उत्कृष्टता बढ़ाकर और शैक्षिक अवसर की समान सुलभता सुनिश्चित करके, प्रोत्साहित करना है । विभाग, शिक्षा के लिए संघीय वित्तीय सहायता प्रशासित करता है, शैक्षिक कोटि में सुधारों के मार्गदर्शन हेतु अमरीकी स्कूलों के संबंध में डाटा संकलित करता है और राज्य तथा स्थानीय शासनों, अभिभावकों और छात्रों के प्रयासों को पूरक बनाने के लिए कार्य करता है ।
14.	डिपार्टमेंट आफ वेटेरन्स अफेयर्स	अनुभवी मामले विभाग, अनुभवियों, उनके परिवारों और उनके उत्तरजीवितों के लिए लाभ कार्यक्रम प्रशासित करने के लिए जिम्मेदार है । इन लाभों में सम्मिलित हैं : पेंशन, शिक्षा, अयोग्यता क्षतिपूर्ति, गृह ऋण, जीवन बीमा, व्यावसायिक पुनर्वास, उत्तरजीविता सहायता, मेडिकल देखभाल और दफनाने के लाभ, अनुभवी मामले 1989 में एक मंत्रिमण्डल स्तर विभाग बन गया ।

तालिका 5.2 : अमरीका में विभाग और उनकी जिम्मेदारियों		
क्रम सं.	मंत्री	जिम्मेदारी
15.	डिपार्टमेंट आफ होमलैण्ड सिक्युरिटी	होमलैण्ड सिक्युरिटी डिपार्टमेंट का मिशन हैः आतंकवादी हमलों को रोकना और व्यवधान उत्पन्न करना; अमरीकी लोगों, हमारी क्रांतिक अवस्थापना और प्रमुख संसाधनों का संरक्षण करना और घटित होने वाली घटनाओं के प्रति प्रतिक्रिया करना और वसूली करना । तृतीय सबसे बड़ा मंत्रिमण्डल विभाग, डी एच एस की स्थापना 2002 के होमलैण्ड सिक्युरिक्ट एक्ट द्वारा की गई थी, जो मुख्य रूप से 11 सितंबर 2001 की आतंकवादी हमले के प्रतिक्रिया स्वरूप थी ।

5.3.4 भारत के संविधान के अनुसंधान 74 में यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति को सहायता और सलाह देने के लिए शीर्ष पर प्रधानमंत्री के साथ एक मंत्रि परिषद होगी, जो अपने कार्यों के निष्पादन में ऐसी सलाह के अनुसार कार्य करेगा । अनुच्छेद 75 में यह भी व्यवस्था है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की सलाह पर की जाएगी । इसमें यह भी व्यवस्था है कि मंत्रि परिषद में मंत्रियों की कुल संख्या, प्रधानमंत्री सहित, लोकसभा के सदस्यों की कुल संख्या के 15% से अधिक नहीं होगी ।

5.3.5 भारत में, व्यवसाय नियम निर्धारित किए गए हैं जिनमें विभिन्न मंत्रियों के लिए आवंटित विषयों की और यह व्यवस्था की गई है कि मंत्रियों को आवंटित व्यवसाय का किस प्रकार निपटान किया जाएगा । इस प्रकार, भारत सरकार (व्यवसाय नियमों का कारोबार) में कहा गया है कि अन्य विभागों के साथ परामर्श और प्रधानमंत्री, मंत्रिमण्डल और इसकी समितियों तथा राष्ट्रपति को मामलों के प्रस्तुतीकरण के संबंध में इन नियमों के प्रावधानों के अध्यधीन, सभी व्यवसाय भारत सरकार (व्यवसाय का आवंटन) के अंतर्गत विभाग को आवंटित सभी व्यवसाय का निपटान उस विभाग के प्रभारी मंत्री के सामान्य अथवा विशेष निदेशों के द्वारा अथवा उनके तहत किया जाएगा।

5.3.6 विभागों के बीच विषयों का विभाजन, व्यवसाय आवंटन नियम की प्रथम अनुसूची में यथा विनिर्दिष्ट अनुसार किया जाएगा और उनमें सभी संलग्न व अधीनस्थ कार्यालय व अन्य संगठन, उसके विषयों से संबंधित सरकारी क्षेत्रक उपक्रम सहित, सम्मिलित होंगे । इस समय, प्रथम अनुसूची में सूचीबद्ध मंत्रालयों की संख्या 50 है । मंत्रालयों/विभागों की सूची तालिका संख्या 5.3 में दी गई है ।

तालिका सं. 5.3 : विद्यमान मंत्रालयों/विभागों की सूची
(भारत सरकार (व्यवसाय आवंटन) नियमों पर आधारित)

क्रम सं.	विद्यमान मंत्रालय	विद्यमान विभाग
1.	कृषि मंत्रालय	(i) कृषि और सहकारिता विभाग (ii) कृषि अनुसंधान और शिक्षा विभाग (iii) पशुपालन, डेयरी और मत्स्य विभाग
2.	रसायन और उर्वरक विभाग	(i) रसायन और पेट्रो-रसायन विभाग (ii) उर्वरक विभाग (iii) फार्मास्युटिकल्स विभाग
3.	नागर विमानन मंत्रालय	
4.	कोयला मंत्रालय	
5.	वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय	(i) वाणिज्य विभाग (ii) औद्योगिक नीति और प्रोन्नयन विभाग
6.	संचार और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय	(i) दूरसंचार विभाग (ii) डाक विभाग (iii) सूचना प्रौद्योगिकी विभाग
7.	उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय	(i) उपभोक्ता मामले विभाग (ii) खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग
8.	कारपोरेट मामले मंत्रालय	
9.	संस्कृति मंत्रालय	
10.	रक्षा मंत्रालय	(i) रक्षा विभाग (ii) रक्षा उत्पादन विभाग (iii) रक्षा अनुसंधान और विकास विभाग (iv) पूर्व सैनिक कल्याण विभाग
11.	पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय	
12.	मृदा विज्ञान मंत्रालय	
13.	पर्यावरण और वन मंत्रालय	
14.	विदेश कार्य मंत्रालय	
15.	वित्त मंत्रालय	(i) आर्थिक कार्य विभाग (ii) व्यय विभाग (iii) राजस्व विभाग (iv) विनिवेश विभाग (v) वित्तीय सेवाएं विभाग
16.	खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय	

तालिका सं. 5.3 : विद्यमान मंत्रालयों/विभागों की सूची
(भारत सरकार (व्यवसाय आवंटन) नियमों पर आधारित)

क्रम सं.	विद्यमान मंत्रालय	विद्यमान विभाग
17.	स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय	(i) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग (ii) आयुर्वेद, योग और प्राकृतिक चिकित्सा यूनानी, सिद्धा तथा होम्योपैथी विभाग (iii) स्वास्थ्य अनुसंधान विभाग
18.	भारी उद्योग और लोक उद्यम मंत्रालय	(i) भारी उद्योग विभाग (ii) लोक उद्यम विभाग
19.	गृह कार्य मंत्रालय	(i) आंतरिक सुरक्षा विभाग (ii) राज्य विभाग (iii) राजभाषा विभाग (iv) गृह विभाग (v) जम्मू और काश्मीर विभाग (vi) सीमा प्रबंधन विभाग
20.	मानव संसाधन विकास मंत्रालय	(i) स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग (ii) उच्च शिक्षा विभाग
21.	सूचना और प्रसारण मंत्रालय	
22.	श्रम और रोजगार मंत्रालय	
23.	विधि और न्याय मंत्रालय	(i) विधिक कार्य विभाग (ii) विधायी विभाग (iii) न्याय विभाग
24.	माइक्रो, लघु और मझौले उद्यम मंत्रालय	
25.	खान मंत्रालय	
26.	अल्पसंख्यक मामले विभाग	
27.	नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	
28.	समुद्रपार भारतीय मामले मंत्रालय	
29.	पंचायती राज मंत्रालय	
30.	संसदीय कार्य मंत्रालय	
31.	कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय	(i) कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग (ii) प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग (iii) पेंशन और पेंशनभोगी कल्याण विभाग
32.	पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मंत्रालय	
33.	योजना मंत्रालय	
34.	विद्युत मंत्रालय	

तालिका सं. 5.3 : विद्यमान मंत्रालयों/विभागों की सूची
(भारत सरकार (व्यवसाय आवंटन) नियमों पर आधारित)

क्रम सं.	विद्यमान मंत्रालय	विद्यमान विभाग
35.	रेलवे मंत्रालय	
36.	ग्रामीण विकास मंत्रालय	(i) ग्रामीण विकास विभाग (ii) भू-संसाधन विभाग (iii) पेय जल आपूर्ति विभाग
37.	विज्ञान और प्रौद्योगिकी मंत्रालय	(i) विज्ञान और प्रौद्योगिकी विभाग (ii) वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान विभाग (iii) जैव-प्रौद्योगिकी विभाग
38.	नौवहन, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय	(i) नौवहन विभाग (ii) सड़क परिवहन और राजमार्ग विभाग
39.	सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय	
40.	सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय	
41.	इस्पात मंत्रालय	
42.	कपड़ा मंत्रालय	
43.	पर्यटन मंत्रालय	
44.	जनजातीय मामले मंत्रालय	
45.	शहरी विकास मंत्रालय	
46.	आवासन और शहरी निर्धनता उपशमन मंत्रालय	
47.	जल संसाधन मंत्रालय	
48.	महिला और बाल विकास मंत्रालय	
49.	युवा कार्य और खेल मंत्रालय	(i) युवा मामले विभाग (ii) खेल विभाग
50.	स्वतंत्र विभाग	(i) परमाणु ऊर्जा विभाग (ii) अंतरिक्ष विभाग (iii) मंत्रिमण्डल सचिवालय (iv) प्रधानमंत्री कार्यालय (v) योजना आयोग

5.3.7 1947 में मंत्रिपरिषद में, प्रधानमंत्री और उप-प्रधानमंत्री सहित, 16 सदस्य थे। मंत्रिपरिषद के आकार में पिछले वर्षों के दौरान, राज्य की भूमिका और तंत्र में विस्तार होने तथा अधिक सांसदों को मंत्रियों के रूप में शामिल करने के लिए, राजनीतिक बाध्यताओं के कारण भी, विशेष रूप से गठबंधन सरकारों के युग में, पर्याप्त रूप से वृद्धि हुई है। मंत्रिपरिषद के आकार को एक

उचित सीमा तक सीमित रखने के लिए उद्देश्य से, संविधान (91वां संशोधन) अधिनियम 2003 में व्यवस्था की गई कि मंत्रिपरिषद की संख्या लोकसभा में सांसदों की संख्या के 15% से अधिक नहीं होगी।

5.3.8 जैसा कि देखा जा सकता है, भारत सरकार में आजादी के बाद से मंत्रालयों और विभागों का पर्याप्त रूप से विस्तार हुआ है। अलग-अलग विषयों के साथ डील करने के लिए नए विभागों की स्थापना का यह लाभ है कि उस विषय पर अधिक ध्यान और संसाधन दिए जा सकते हैं किंतु इसके साथ समन्वयन के अभाव और राष्ट्रीय प्राथमिकताओं व समस्याओं के प्रति एक एकीकृत दृष्टिकोण अपनाने की असमर्थता के रूप में हानियां भी हैं। उदाहरण के लिए, "परिवहन" एक अत्यंत महत्वपूर्ण विषय है जिसके लिए एकीकृत दृष्टिकोण की जरूरत है। इस विषय के भिन्न-भिन्न पहलुओं पर विभिन्न मंत्रालयों मे डील किया जाता है। सिविल विमानन मंत्रालय, अन्य बातों के साथ-साथ, वायुयान और वायु नौसंचालन व वायु नौसंचालन और यात्रियों व वस्तुओं को हवाई जहाज द्वारा ढोने से संबंधित अन्य साधनों पर भी डील करता है, जबकि रेलवे मंत्रालय रेल परिवहन के सभी पहलुओं, नौवहन सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय, समुद्रीय नौवहन और नौ संचालन, राजमार्गों और मोटर वाहनों के साथ तथा शहरी विकास मंत्रालय, शहरी परिवहन पद्धतियों की योजना व समन्वय के साथ डील करता है। इस प्रकार, एक विषय के रूप में "परिवहन" बहुत से विषयों में बंटा है तथा उन्हें स्वतंत्र मंत्रालयों को सौंपा गया है जिससे इस महत्त्वपूर्ण क्षेत्रक के प्रति आवश्यक एकीकृत राष्ट्रीय दृष्टिकोण आवश्यक हो जाता है। इसी प्रकार, ऊर्जा आजकल कम से कम चार भिन्न-भिन्न विभागों द्वारा हेण्डल की जाती है, अर्थात् विद्युत, कोयला, गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोतों, पेट्रोलियम और परमाणु ऊर्जा मंत्रालय। इसके विपरीत, यू.के. में, परिवहन के लिए एक ही "सेक्रेटरी आफ स्टेट" (मंत्रिमण्डल मंत्री) और ऊर्जा के लिए एक ही सेक्रेटरी आफ स्टेट है। आयोग का मत है कि एक ओर कार्यात्मक विशेषज्ञता की आवश्यकताओं और दूसरी ओर प्रमुख मुद्दों के संबंध में एक वृहद् दृष्टिकोण अपनाने की जरूरत के बीच एक संतुलन कायम करने की जरूरत है। यू.के. और यू.एस.ए. जैसे प्रजातंत्र देशों ने इसे मंत्रिमण्डल स्तर के मंत्रियों की अध्यक्षता में 15 से 25 मंत्रियों के बीच संख्या रखकर प्राप्त किया है, जिनकी अन्य मंत्रियों द्वारा सहायता की जाती है।

5.3.9 भारत में, संसद की विभागीय सम्बद्ध स्थायी समितियां परस्पर-सम्बद्ध विषयों के एकीकरण का एक उत्तम उदाहरण है जैसा कि तालिका संख्या 5.4 में दर्शाया गया है।

तालिका सं. 5.4 :संसद की विभागीय सम्बद्ध स्थायी समितियां		
क्रम सं.	विभागीय सम्बद्ध स्थायी समिति का नाम	समिति द्वारा विचार की जाने वाली अनुदान मांगे
1.	कृषि मंत्रालय	(i) कृषि और सहकारिता विभाग (ii) कृषि अनुसंधान और शिक्षा विभाग (iii) पशुपालन, डेयरी और मत्स्य विभाग (iv) खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय
2.	रसायन और उर्वरक	(i) रसायन और पेट्रो-रसायन विभाग (ii) उर्वरक विभाग
3.	कोयला और इस्पात	(i) कोयला मंत्रालय (ii) खान मंत्रालय (iii) इस्पात मंत्रालय
4.	रक्षा	(i) रक्षा मंत्रालय (ii) विद्युत मंत्रालय (iii) नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय
5.	ऊर्जा	(i) विद्युत मंत्रालय (ii) नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय
6.	विदेश कार्य	(i) विदेश कार्य मंत्रालय (ii) समुद्रपार भारतीय मामले मंत्रालय
7.	वित्त	(i) आर्थिक कार्य विभाग (ii) व्यय विभाग (iii) राजस्व विभाग (iv) विनिवेश विभाग (v) वित्तीय सेवाएं विभाग (vi) योजना आयोग (vii) सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (viii) कारपोरेट कार्य मंत्रालय
8.	खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण	(i) उपभोक्ता मामले विभाग (ii) खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग
9.	सूचना प्रौद्योगिकी	(i) सूचना और प्रसारण मंत्रालय (ii) दूरसंचार विभाग (iii) डाक विभाग (iv) सूचना प्रौद्योगिकी विभाग
10.	श्रम	(i) श्रम और रोजगार मंत्रालय (ii) कपड़ा मंत्रालय
11.	पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस	(i) पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मंत्रालय
12.	रेलवे	रेल मंत्रालय

तालिका सं. 5.4 :संसद की विभागीय सम्बद्ध स्थायी समितियां		
क्रम सं.	विभागीय सम्बद्ध स्थायी समिति का नाम	समिति द्वारा विचार की जाने वाली अनुदान मांगे
13.	ग्रामीण विकास	(i) ग्रामीण विकास विभाग (ii) भू-संसाधन विभाग (iii) पेयजल विभाग
14.	सामाजिक न्याय और अधिकारिता	(i) सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय (ii) जनजातीय मामले मंत्रालय (iii) अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय
15.	शहरी विकास	(i) शहरी विकास मंत्रालय (ii) आवासन और शहरी निर्धनता उपशमन मंत्रालय
16.	जल संसाधन	(i) जल संसाधन मंत्रालय

5.3.10 सुझाए गए मंत्रालय/विभाग

5.3.10.1 जैसा कि पहले कहा गया है, आजकल मंत्रालय और विभाग, व्यवसाय आवंटन नियमों के आधार पर संगठित हैं । व्यवसाय नियमों की अनुसूची-I में 80 से अधिक मंत्रालयों (विभागों की सूची दी गई है) जैसा कि पैरा 5.3.8 में कहा गया है, आयोग का विचार है कि राष्ट्रीय मुद्दों के प्रति एकीकृत दृष्टिकोण विकसित करने के उद्देश्य से सरकार के कार्यों को उचित संख्या में समूहों में वर्गीकृत करना वांछनीय होगा जैसा कि यू.के. और यू.एस.ए. देशों में किया गया है। इसलिए, विद्यमान विभागों को निकटतः जुड़े विषयों और कार्यों वाले 20-25 समूहों के बीच विभाजित करना होगा ।

5.3.10.2 आयोग को यह जानकारी है कि हाल ही में संवैधानिक संशोधन किए गए हैं जो केंद्रीय मंत्रि परिषद के आकार को लोकसभा के सदस्यों की कुल संख्या के 15% तक सीमित करते हैं । यह संख्या प्रथम प्र.सु.आ. की सिफारिशों और संसद में एक गहन चर्चा के बाद तय की गई है । आयोग इस बात को समझता है कि मंत्रिपरिषद का आकर भारत जैसे एक बड़े और विविध देश के लिए प्रतिनिधिक प्रजातंत्र की जरूरतों को परिलक्षित करता है । गठबंधन की राजनीति के युग में मंत्रि परिषद के आकार में कटौती करने की उम्मीद करना भी अवास्तविकता होगी । इसके स्थान पर मंत्रि परिषद के विद्यमान आकार को बनाए रखना कहीं उपयुक्त दृष्टिकोण होगा किंतु प्रत्येक 20-25 निकटतः सम्बद्ध, विभागों के लिए एक वरिष्ठ मंत्रि मण्डल मंत्री की व्यवस्था करके विभागों के बीच समन्वय के स्तर में वृद्धि की जानी चाहिए । उसे "प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री" (अथवा किसी उपयुक्त नाम से) कहा जा सकता है और वह विभागों के पूरे समूह के लिए समन्वय का

काम करेगा और समग्र रूप से नेतृत्त्व करेगा । पहले वर्णित (20-25) स्थूल समूह के अंदर, अनेक विभाग को सकते हैं । अलग-अलग विभागों अथवा इनके समूह का प्रधान समन्वयकर्ता/प्रथम मंत्री, अन्य मंत्रिमण्डल मंत्री/राज्य मंत्री हो सकता है । आयोग, इस बात को समझता है कि इस प्रकार के कार्य की व्यवस्था के लिए संबंधित मंत्रियों/मंत्रालयों के बीच कार्य के विभाजन और पर्याप्त प्रत्यायन की आवश्यकता होगी ।

5.3.10.3 इसका वस्तुतः यह अर्थ होगा कि मंत्रालय की अवधारणा को पुनः परिभाषित करने की जरूरत होगी । नई व्यवस्था के अंतर्गत, एक मंत्रालय का अर्थ विभागों का समूह होगा जिसके कार्य और विषय घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध होंगे तथा जिसे समग्र नेतृत्व और समन्वयन प्रयोजन हेतु एक "प्रथम मंत्री" अथवा समन्वयकर्ता मंत्री को सौंपा जाएगा । विभाग, व्यवसाय आवंटन नियमों की प्रथम अनुसूची में वर्णित विभागों की विद्यमान सूची के अनुरूप होंगे । मंत्रालय और समन्वयकर्ता/प्रथम मंत्री की इस अवधारणा का स्पष्ट रूप से व्यवसाय आवंटन नियमों में निर्धारण किया जाएगा । इसके परिणामस्वरूप, सचिव स्तर पर पदों को तर्कसंगत बनाने पर भी विचार किया जा सकता है, जहाँ आवश्यक हो ।

5.3.10.4 वस्तुतः इस व्यवस्था से राष्ट्रीय मुद्दों पर संवर्धित समन्वय कायम होगा और इसके साथ ही, मंत्रालयों की संख्या में प्रसार किए बिना, एक बड़े और विविधतापूर्ण देश में पर्याप्त मंत्रालयीय प्रतिनिधित्व की व्यवस्था हो सकेगी । इस पुनर्गठन के बाद भी कुछ मुद्दे रह जाएंगे जो विभिन्न मंत्रालयों के बीच विद्यमान रहेंगे । ऐसे मामलों में उपयुक्त अंतर-मंत्रालयीय समन्वय तंत्र की जरूरत होगी ।

5.3.10.5 इन ब्यौरों पर विचार किए बिना कि किस प्रकार उनके विषय परस्पर रूप से सम्बद्ध होने पर, विद्यमान मंत्रालयों को समूहकृत किया जा सकता है, आयोग निम्नलिखित उदाहरणों के माध्यम से यह दर्शाना चाहेगा कि किस प्रकार इसे प्राप्त किया जा सकता है ।

उदाहरण के लिए स्थानीय शासन मंत्रालय के अंतर्गत निम्नलिखित मंत्रालयों/विभागों को शामिल किया जा सकता है:

(i) ग्रामीण विकास

(ii) पेयजल आपूर्ति

(iii) आवासन और शहरी निर्धनता उपशमन

(iv) शहरी विकास

(v) पंचायती राज

इसी प्रकार, ऊर्जा मंत्रालय के अंतर्गत निम्नलिखित मंत्रालयों/विभागों को शामिल किया जा सकता हैः

(i) नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा

(ii) पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस

(iii) विद्युत

इस प्रक्रिया के फलस्वरूप, आयोग को उम्मीद है कि भारत सरकार में मंत्रालयों की संख्या वर्तमान में लगभग 50 से लगभग 20-25 तक कम की जा सकती है ।

5.3.11 सिफारिशें

क. मंत्रालय की अवधारणा की पुनः परिभाषा करनी होगी । मंत्रालय का अर्थ विभागों के एक समूह से होगा जिनके कार्य और विषय निकटतः सम्बद्ध हों और जिन्हें समग्र नेतृत्व व समन्वय प्रदान करने के प्रयोजनार्थ प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री को सौंपा जा सकता है । मंत्रालय और प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री की इस अवधारणा का व्यवसाय आवंटन नियमों में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया जा सकता है । मंत्रियों के बीच पर्याप्त प्रत्यायन का व्यवसाय आबंटन नियमों में निर्धारण करना होगा । इसके फलस्वरूप, सचिव स्तर पदों को भी युक्तिसंगत बनाया जाना चाहिए जहां सचिव एक से अधिक विभाग का प्रशासनिक प्रधान हो ।

ख. अलग-अलग विभाग अथवा इनके किसी मिश्रण का प्रधान प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री अथवा अन्य मंत्रिमण्डल मंत्री/राज्य मंत्री हो सकता है ।

ग. भारत सरकार की प्रणाली को निकटतः सम्बद्ध विषयों को इकट्ठा समूहकृत करके युक्तिसंगत बनाया जाना चाहिए जैसा कि पैराग्राफ 5.3.10.5 में दर्शाया गया है जिससे कि मंत्रालयों की संख्या 20-25 तक कम की जा सके ।

5.4 व्यवसाय आवंटन नियमों की पुनर्संरचना

5.4.1 व्यवसाय आवंटन नियमों में भारत सरकार के मंत्रालयों और विभागों के बीच विषयों का विभाजन किया गया हैं । इसके अंतर्गत दो अनुसूचियां सम्मिलित हैं; प्रथम अनुसूची में मंत्रालयों, विभागों, सचिवालयों और कार्यालयों की सूची दी गई है जिसके माध्यम से भारत सरकार का कामकाज संचालित किया जाएगा, तथा दूसरी सूची में प्रत्येक विभाग के संबंध में, संलग्न और

अधीनस्थ कार्यालयों व अन्य संगठनों और उनके विषयों से संबंधित सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों सहित, विषयों की सूची दी गई है । नियमों में यह भी व्यवस्था है कि राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री की सलाह पर, मंत्रालयों के बीच भारत सरकार के व्यवसाय को मंत्री के प्रभार में एक अथवा अधिक विभाग आवंटित कर सकता है ।

5.4.2 यह भी व्यवस्था है कि राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री की सलाह की दृष्टि से किसी अन्य मंत्री अथवा उप-मंत्रियों ऐसे कार्य निष्पादित करने के लिए आवंटित कर सकता है अथवा एक से अथवा एक से अधिक विभाग को प्रभावित करने वाले व्यवसाय की विनिर्दिष्ट मदें किसी मंत्री को सौंप सकता है जो किसी अन्य विभाग का प्रभारी हो अथवा बिना पोर्टफोलियों वाले किसी मंत्री को जो किसी विभाग का प्रभारी नहीं है ।

5.4.3 इस प्रकार, व्यवसाय आवंटन नियम, उन विभागों के बीच विभागों को विनिर्दिष्ट करके भारत सरकार की संरचना का आधार है जिन्हें भारत सरकार के कार्य का कार्यात्मक विभाजन किया गया है । इसलिए आयोग ने इन नियमों की विस्तारपूर्वक जाँच की है । आयोग ने अन्य देशों में ऐसे कार्य आवंटन की भी जाँच की है ।

5.4.4 व्यवसाय आवंटन नियमों में भारत सरकार के विभिन्न विभागों के विषयों और कार्यकलापों की विस्तृत सूची दी गई है । इसमें संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों तथा सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों सहित अन्य संगठनों की भी सूची दी गई है । इस विस्तृत सूची का लाभ यह है कि इसमें अलग-अलग विभागों का स्पष्टतः सीमांकन किया गया है जिससे कि उनकी जिम्मेदारियों में कोई अस्पष्ट ता न रहे । अनेक संशोधनों के जरिए व्यवसाय आवंटन को अद्यतन बनाए रखा गया है और यह समय पर खतरा उतरा है ।

5.4.5 तथापि, आयोग का मत है कि इन नियमों की पुनर्संरचना किए जाने की जरूरत है ताकि इन्हें प्रत्येक विभागों के लक्ष्यों और परिणामों के संबंध में अधिक संकेन्द्रित बनाया जा सके । इसके अलावा, प्रत्येक विभाग के कार्यकलापों/विषयों के सूचीबद्धन की बजाए एक व्यापक परिप्रेक्ष्य पर बल दिया जाना चाहिए । कुछे अन्य कमियां हैं जिनका समाधान करने की जरूरत है ताकि इन नियमों को और अधिक सही तथा सार्थक बनाया जा सके । इनका नीचे संक्षेप में विश्लेषण किया गया हैः

5.4.5.1 यदि मदों की सूची विस्तारपूर्वक दी गई है तथापि वह संबंधित विषय के बारे में है और उसमें उस विषय से संबंधित जिम्मेदारी का उल्लेख नहीं किया गया है ।

5.4.5.1.1 व्यवसाय आवंटन नियमों का अवलोकन करने से पता चलता है कि बहुत से मामलों में वे प्रत्येक विभाग के अंतर्गत विषयों, कार्यकलापों और संगठनों पर अधिक बल देते हैं और उनमें प्रभाराधीन मंत्रालय/मंत्रालयों अथवा विभागों की समग्र जिम्मेदारियों और कार्यों पर कम बल दिया गया है । उदाहरणार्थ, आर्थिक कार्य विभाग (वित्त मंत्रालय) के व्यवसाय आवंटन में विभाग की समग्र जिम्मेदारी और कार्यों का कोई उल्लेख नहीं है । इसी प्रकार, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के संबंध में इन नियमों में विभाग के समग्र उद्देश्यों और जिम्मेदारियों के संदर्भ के बिना उसके संगठनों, कार्यक्रमों, कार्यकलापों और कार्यों का उल्लेख किया गया है ।

5.4.5.1.2 दूसरी ओर यू.के. में स्वास्थ्य विभाग की मंत्रालयीय जिम्मेदारियों की सूची निम्नलिखित के साथ शुरू होती है:

> *"स्वास्थ्य विभाग का उद्देश्य इंग्लैण्ड में लोगों के स्वास्थ्य और कल्याण में सुधार करना है ।"*

5.4.5.1.3 आयोग ने यह भी नोट किया है कि कतिपय मंत्रालयों जैसे कि जल संसाधन और अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय के संबंध में प्रविष्टियां तुलनात्मक रूप से सही लिखी हैं और उस प्रविष्टि की जैसी ही है जो आयोग का विचार है । इस प्रकार, जल संसाधन मंत्रालय को प्रविष्टि निम्न प्रकार है:

"1. एक राष्ट्रीय संसाधन के रूप में जल का विकास, संरक्षण और प्रबंधन, जल के विविध उपयोगों की दृष्टि से जल योजना और समन्वय का समग्र राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य ।"

2. राष्ट्रीय जल संसाधन परिषद

3. सामान्य नीति, तकनीकी सहायता, अनुसंधान और विकास प्रशिक्षण तथा सिंचाई से संबंधित सभी मामले, बहु-प्रयोजन बड़े, मझौले, छोटे तथा आपातिक सिंचाई निर्माण कार्यों सहित; नौवहन और पन विद्युत के लिए हाइड्रोलिक प्रणालियां; ट्यूबवैल और भू-जल खोज और दोहन; भूजल संसाधनों का संरक्षण और परिरक्षण; सतही और भूजल का मिश्रित उपयोग, कृषि प्रयोजनों हेतु सिंचाई, जल प्रबंधन कमान क्षेत्र विकास; जलाशयों का प्रबंधन और जलाशय गाद निकासी; फर्श (नियंत्रण) प्रबंधन, नाली व्यवस्था, सूखा बचाव, जल भराव और समुद्र कटाव समस्याएं; बांध

4. अन्तर-राज्य नदी और नदी घाटियों का विनियमन व विकास, स्कीमों, नदी बोर्डों के माध्यम से अधिकरणों के अवार्ड

5. जल कानून, विधान

6. जल गुणवत्ता आकलन

7. केंद्रीय जल इंजीनियरी सेवा (समूह "क") का संवर्ग नियंत्रण और प्रबंधन........."

5.4.5.1.4 अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय के संबंध में प्रविष्टि के तहत स्पष्ट शब्दों में मंत्रालय के मिशन का उल्लेख किया गया हैः

"1. अल्पसंख्यक समुदायों के संबंध में समग्र नीति, आयोजना, समन्वय, मूल्यांकन और विनियामक तथा विकास कार्यक्रमों की समीक्षा;

2. अल्पसंख्यक समुदायों से संबंधित सभी मामले, सिवाय कानून और व्यवस्था से संबंधित मामलों के ;

3. केंद्रीय सरकार के अन्य मंत्रालयों और राज्य सरकारों के परामर्श से अल्पसंख्यकों के संरक्षण और उनकी सुरक्षा के लिए नीतिगत उपाय;

4. भाषाई अल्पसंख्यकों और भाषाई अल्पसंख्यक आयुक्त कार्यालय से संबंधित मामले;

5. राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग अधिनियम से संबंधित मामले;

6. शरणार्थी सम्पत्ति अधिनियम, 1950 (1950 का 31 (अब रद्द कर दिया गया) के प्रशासन के तहत शरणार्थी वक्फ सम्पत्तियों से संबंधित कार्य ।"

5.4.5.1.5 आयोग का मत है कि भारत सरकार के सभी विभागों के लिए इन नियमों में मात्र विषयों, कार्यों, अधिनियमों और संगठन की सूची की बजाए सर्वप्रथम विकास के मिशन का एक वक्तव्य का उल्लेख किया जाना चाहिए ।

5.4.5.2 आवंटन में एकसमान रूप से ब्यौरा नहीं दिया गया है और न ही विभिन्न विभागों के कार्यों की सूची में एकसमान पद्धति का पालन किया गया है ।

5.4.5.2.1 देखा गया है कि कतिपय विभागों, विषयों, कार्यों और संगठनों के संबंध में सूची विस्तारपूर्वक की गई है जबकि कतिपय विभागों के संबंध में सूची कहीं अधिक कम व्यापक

है । इसलिए, पर्यटन मंत्रालय के संबंध में केवल निम्नलिखित तीन विषयों का उल्लेख किया गया है अर्थात् (1) पर्यटन का विकास और प्रोन्नयन, (2) पर्यटन के क्षेत्र में अंतर्राष्ट्रीय सहयोग, (3) भारतीय पर्यटन विकास निगम और स्वायत्त संस्थान । दूसरी और, कपड़ा मंत्रालय के संबंध में 69 मदों की सूची दी गई है जिनमें विभिन्न विधान, स्वायत्त संगठन, पी एस यू, सलाहकार । विकास परिषदें, एसोसिएशन आदि शामिल हैं । इसके अलावा, विषयों के सूचीबद्धन में एकसमान पद्धति का पालन नही किया गया है । उदाहरण के लिए, समाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय के अंतर्गत विषयों को 4 भागों में विभाजित किया गया है । भाग-I में उन विषयों का उल्लेख किया गया है जो भारतीय संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-I के अंतर्गत आते हैं, अर्थात् " दान स्वरूप राहत सप्लाई/वस्तुओं की शुल्क-मुक्त निःशुल्क प्राप्ति तथा उसके अंतर्गत आने वालों को आपूर्तियों के वितरण से जुड़े मामलों के संबंध में भारत-अमरीका, भारत-यू.के., भारत-जर्मन, भारत स्विस और भारत-स्वीडिश करारों का प्रचालन ।" भाग-II के अंतर्गत उन विषयों का उल्लेख किया गया है जो संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-III के अंतर्गत आते हैं, अर्थात् "सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा, सिवाय किसी अन्य विभाग को आवंटित सीमा के ।" भाग-III में कहा गया है कि संघ राज्य क्षेत्रों के लिए, निम्नलिखित विषय भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-II अथवा सूची-III के अंदर आने वाले निम्नलिखित विषय, जहाँ तक वे ऐसे क्षेत्रों के संबंध में विद्यमान हैं :"विकलांगों और बेरोजगार-योग्य के लिए राहत तथा सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा से संबंधित उपाय, सिवाय किसी अन्य विभाग को आवंटित सीमा तक ।" उसके बाद भाग-IV में मंत्रालय कें अंतर्गत 19 विभिन्न विषयों का उल्लेख उसी ढंग से किया गया है जैसा कि अधिकांश अन्य विभागों/मंत्रालयों के लिए किया गया है ।

5.4.5.2.2 इससे, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों की भूमिकाओं और कार्यों के विवरण में अधिक एकरूपता और स्पष्टता की जरूरत का पता चलता है ।

5.4.5.3 कानूनों का सूचीबद्धन

5.4.5.3.1 सांविधियों द्वारा कवर किए गए विषयों की सूची तैयार करते समय कुछेक को कवर किया गया है जबकि बहुतों को छोड़ दिया गया है । सामान्यतः यह देखा गया है कि कानूनों को, अधीनस्थ कानून सहित, जिस पर कुछे मंत्रालयों/विभागों द्वारा डील किया गया है, एक विषय

के रूप में सूचीबद्ध किया गया है । तथापि, सभी विभागों/मंत्रालयों के संबंध में व्यापक रूप से एकरूपता के साथ सूचीबद्धन नहीं किया गया है ।

5.4.5.3.2 आयोग का मत है कि भारत में अधिनियमित बड़ी संख्या में कानून, ऐसे सभी कानूनों का सूचीबद्धन और उन्हें व्यवसाय आवंटन नियमों में विभाग-वार प्रस्तुतीकरण से उन्हें विस्तृत बना देता है । एक बेहतर राय यह हो सकती है कि संबंधित मंत्रालय/विभाग, व्यवसाय आवंटन नियमों में उनका उल्लेख करने के स्थान पर, मंत्रालय/विभाग, द्वारा डील किए जाने वाले विषयों से संबंधित सभी कानूनों की एक मामला सूची रखें । मार्गदर्शी सिद्धांत का नियमों में इस दृष्टि से उल्लेख किया जाना चाहिए कि मंत्रालय/विभाग के लिए आवंटित विषयों और कार्यों से संबंधित सभी कानून उसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएं ।

*5.4.5.4 **सरकारी क्षेत्रक यूनिटों और स्वायत्त संगठनों का सूचीबद्धन***

5.4.5.1 देखा गया है कि सभी सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों को संबंधित विभागों के अंतर्गत सूचीबद्ध किया गया है । उदाहरण के लिए, भारी उद्योग मंत्रालय के अंतर्गत प्रविष्टि में 35 पी एस यू की सूची दी गई है । तथापि, स्वायत्त संगठनों के संबंध में व्यवहार भिन्न-भिन्न है जबकि कुछ मंत्रालयों/विभागों की सूचियों में सभी स्वायत्त संगठनों के नाम दिए गए हैं जो उनके मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत सभी संगठनों का उल्लेख नहीं किया गया है । उदाहरण के लिए पर्यटन मंत्रालय के अंतर्गत नाम का उल्लेख किए बिना केवल"स्वायत्त संस्थान" लिखा गया है ।

5.4.5.4.2 आयोग का मत है कि प्रत्येक मंत्रालय के अंतर्गत अलग-अलग पी एस यू और स्वायत्त संगठनों को सूचीबद्ध करने की बजाए नियमों में इस बाबत एक सामान्य प्रविष्टि की जानी चाहिए कि सभी पी एस यू और स्वायत्त संगठन जिनका कामकाज संबंधित मंत्रालय के विषय से सीधे ही सम्बद्ध हो, उसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएगा । तथापि, उन मामलों में जहॉ किसी पी एस यू का कार्यात्मक क्षेत्र किसी एक मंत्रालय (विभाग से संबंधित हो, यह सलाह दी जाती है कि ऐसे पी एस यू को संगत मंत्रालय) विभाग के अधीन सूचीबद्ध किया जाए ।

5.4.6 सिफारिशें

क. व्यवसाय आवंटन नियमों की पुनर्संरचना किए जाने की जरूरत है ताकि उन्हें प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लक्ष्यों और आउटकम पर अधिक संकेन्द्रित किया जा सके जिससे कि बल प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के कार्यकलापों/विषयों के विस्तृत सूचीबद्धन की बजाए एक व्यापक परिप्रेक्ष्य पर दिया जा सके ।

ख. व्यवसाय आवंटन नियमों में सर्वप्रथम विभाग के मिशन का एक वक्तव्य शामिल किया जाना चाहिए । उसके बाद विषयों और कार्यों की एक सूची दी जानी चाहिए ।

ग. विभिन्न मंत्रालयों/विभागों की भूमिकाओं और कार्यों के विवरण में और अधिक एकरूपता लाई जानी चाहिए ।

घ. मंत्रालयों/विभागों को उस मंत्रालय/विभाग में डील किए जाने वाले विषयों से संबंधित सभी कानूनों की एक मास्टर सूची रखनी चाहिए बजाए इसके कि व्यवसाय आवंट न नियमों में एक मार्गदर्शक सिद्धांत शामिल किया जाना चाहिए कि मंत्रालय/विभाग को आवंटित विषयों और कार्यों से संबंधित सभी कानून उसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएंगे ।

ङ. प्रत्येक मंत्रालय के अंतर्गत अलग-अलग पी एस यू और स्वायत्त संगठनों का नाम देने की बजाए नियमों में मात्र रूप से इस बाबत एक सामान्य प्रविष्टि होनी चाहिए कि सभी पी एस यू और स्वायत्त संगठन, जिनके कामकाज संबंधित मंत्रालय के विषय से सीधे ही सम्बद्ध हैं, उनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएंगे । तथापि, उन मामलों में जहाँ किसी पी एस यू अथवा स्वायत्त संगठन के कार्यकलाप एक से अधिक मंत्रालय/विभाग से संबंधित हैं, यह सलाह दी जाती है कि ऐसे पी एस यू की सूची मंत्रालय/विभाग विशेष के अंतर्गत शामिल की जाए ।

5.5 मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्राथमिक रूप से नीतिगत विश्लेषण पर बल दिया जाना चाहिए*

5.5.1 सरकार में नीति विश्लेषण

5.5.1.1 सरकार के दो मुख्य कार्य हैं । पहला राजनीतिक नेतृत्त्व द्वारा विनिर्दिष्ट उद्देश्यों के अनुसरण में नीति तैयार करना और दूसरा उस नीति को कार्यान्वित करने का है । प्रजातंत्र में,

*इस मॉड्यूल के भाग तथा पैराग्राफ 5.6, प्रोफेसर खाण्डवाला द्वारा तैयार की गई रिपोर्ट और श्री एस.के. दास, परामर्शदाता, प्र.सु.आ. द्वारा तैयार रिपोर्ट से लिए गए हैं ।

सिविल सेवकों की सहायता से राजनीतिक नेतृत्त्व एक ध्येय निश्चित करता है और नीतिगत मार्गनिर्देश देता है। किंतु दृढ़ संस्थागत व्यवस्था इस संबंध में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती है कि क्या ये ध्येय, लक्ष्य और नीतिगत मार्गनिर्देश प्रभावी नीतिगत प्राथमिकताओं का रूप लेते हैं।

5.5.1.2 यद्यपि, ठीक-ठीक संस्थागत व्यवस्थाएं भिन्न-भिन्न हैं तथापि विश्व भर में प्रभावी सरकारें मजबूत पद्धतियों और महत्त्वपूर्ण नीतिगत निर्माण पर निर्भर हैं। इन पद्धतियों का आधार, भावी निहितार्थों पर उचित रूप से विचार करने के बाद, कुल व्यय के संरचित फ्रेमवर्क के अंदर अनेक नीतिगत विकल्पों के लागतों का अनुमान लगाने के बाद, विस्तृत समानान्तर समन्वयन सुनिश्चित करते हुए जहाँ नीतियाँ अनेक विभागों में फैली हों तथा जहॉ प्रदाय तंत्र इसी प्रकार से सरकार के विभिन्न भागों के बीच विभाजित हो और नीतिगत मूल्यांकन पद्धतियाँ लागू करके, सुदृढ़ नीति प्रस्ताव तैयार करने की पद्धतियां हैं।

5.5.1.3 यू.के. में, प्रधानमंत्री द्वारा चुने गए क्षेत्रों का समाधान करने के लिए, सरकार में निष्पादन और मूल्यांकन यूनिट की स्थापना की गई है जहाँ नीतियां अनेक विभागों में फैली हुई हैं और जहाँ प्रदाय तंत्र सरकार के विभिन्न भागों के बीच विभाजित हैं। इसे यूनिट का कार्य सभी तथ्यों और विकल्पों को इकट्ठा करने के लिए टीमों को असेम्बल करना और सुधार हेतु प्रस्ताव तैयार करना है। यूनिट द्वारा आयोजित परियोजनाओं में ग्रामीण समुदायों हेतु नीति, वृद्ध लोगों, इलेक्ट्रानिक वाणिज्य और क्षेत्रों में सरकारी सेवाएं प्रदान करना और विभागों तथा सरकार के विभिन्न भागों के बीच बेहतर कामकाज को प्रोत्साहित करने के लिए जवाबदेही व प्रोत्साहनों की अवधारणा का विकास करना सम्मिलित है। सामाजिक नीति के सर्वाधिक कठिन क्षेत्रों, जैसे कि आवास सम्पदाएं, असमान स्लीपर और योवनावस्था, पितृत्त्व की देखभाल और ऐसी नीतियां तैयार करने के लिए जो सुधार लाने में प्रभावी होंगी, मंत्रिमण्डल कार्यालय में सामाजिक शिक्षा यूनिट की स्थापना की गई है। यूनिट का कार्य विभिन्न पृष्ठभूमि से ली गई है टीम असेम्बल करना है जिनका काम इन समस्याओं के साथ डील करने के लिए बेहतर नीतिगत निर्धारणों का आयोजन करना है।

5.5.1.4 न्युजीलैण्ड में सरकार ने नीति निर्माताओं द्वारा उपयोग किए जाने हेतु "पॉलिसी एडवाइस इनीशिएटिव - अपोरच्युनिटीज फार मेनेजमेंट" नामक एक पुस्तिका प्रकाशित की है। उदाहरण के लिए, इसने रक्षा मंत्रालय को 1989 में "न्युजीलैण्ड डिफेंस फोर्स," देश के रक्षा बलों के प्रभारी और एक छोटे रक्षा मंत्रालय में बाँट दिया, जिसका प्राथमिक कार्य नीतिगत और सैनिक क्षमताओं के संबंध में नीतिगत सलाह प्रदान करना था।

5.5.1.5 जापान ने सावधानीपूर्ण नीति मूल्यांकन हेतु एक मजबूत तंत्र कायम किया है । इसका उद्देश्य नीति का सावधानीपूर्वक मूल्यांकन करना है जब उसका प्रथम बार प्रस्ताव किया जाए तथा लागू नीतियों की लागतों और लाभों की प्रासंगिकता का भी समय-समय पर मूल्यांकन करना है । यद्यपि नीतिगत समीक्षा प्रत्येक मंत्रालय की जिम्मेदारी है, जापान ने सतत आधार पर ऐसा करने के लिए, नीति मूल्यांकन में विशेषज्ञता वाली अंतर-विषयक एजेंसियों का प्रयोग किया है तथा मंत्रालयों को आधुनिकतम नीतिगत विश्लेषण में प्रशिक्षण प्रदान करना है । जापान में, सार्वजनिक प्रबंधन, गृह कार्य, डाक और दूरसंचार मंत्रालय, पूरी जापानी सरकार के नीति विश्लेषण में एकरूपता, शक्ति और उद्देश्यपरकता सुनिश्चित करने का प्रयास करता है और नीति मूल्यांकन में प्राप्त अनुभव को देखते हुए व्यापक परिणाम प्राप्त करता है । नीति आकलन मापदण्ड एक आवश्यकता, कार्यकुशलता, प्रभावशालिता, साम्यता और प्राथमिकता है । इन मापदण्डों के उपयोग से प्रस्तावित नई नीति और विद्यमान नीतियों और प्रथाओं के विकल्प प्राप्त होने की उम्मीद है । पूछे जाने वाले कुछेक महत्त्वपूर्ण प्रश्न हैः क्या नीतिगत परिणाम प्रभावी है? क्या कोई वैकल्पिक बेहतर नीति है ?

5.5.1.6 मलयेशिया में, प्रधानमंत्री का आर्थिक योजना यूनिट, नीति विश्लेषण आयोजित करता है; यह जीवन की कोटि और अर्थव्यवस्था पर सरकारी नीतियों के प्रभाव का मूल्यांकन करता है । तंजानिया में सभी मंत्रालयों में नीति विश्लेषण और अनसुंधान यूनिट स्थापित किए गए हैं ।

5.5.1.7 उच्च कोटि की नीतिगत सलाह प्रदान करने के लिए आवश्यक है कि सरकार में शीर्ष स्तर पर ध्यान प्रशासनिक और प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों के प्रबंधन की मांग द्वारा विचलित नहीं होना चाहिए । इसके लिए नीति निर्माण और कार्यान्वयन जिम्मेदारियों को मौटे तौर पर अलग करना होगा । इसका यह अर्थ होगा कि नीति विश्लेषण और निर्माण के लिए, नीति कार्यान्वयन के मॉनीटरन और मूल्यांकन सहित, जिम्मेदार मंत्रालयों को, सेवाएं प्रदान करने, प्रचालन संबंधी मामलों और विनियमों के प्रवर्तन के लिए जिम्मेदार इकाइयों से अलग कर दिया जाए । कार्यान्वयन से नीति निर्माण को अलग करने से यह सुनिश्चित करने की एक पद्धति उपलब्ध होगी कि विवादपूर्ण नीति विकल्प तैयार किए जाएं तथा कि सरकार प्रदाता हितों से बाध्य न हो जो अनुचित रूप से नीतिगत प्रस्तावों को अनावश्यक रूप से प्रभावित करें । ऐसे नीति और प्रचालनों के स्थूल पृथक्करण से, इस समय मंत्रालयों द्वारा प्रचालनात्मक मामलों पर किए जा रहे केंद्रीय नियंत्रण की अत्यधिक मात्रा में कमी आएगी । इसके बदले, पद्धति-वार अनुरूपता पर दिए जाने वाले बल के स्थान पर केंद्रीय रूप

से निर्धारित मानकों के एक मिश्रण के साथ प्रतिस्थापित करना होगा तथा नीतियों को कार्यान्वित करने की प्रचालनात्मक जिम्मेदारी वाले विभागों को कहीं अधिक स्वायत्तता प्राप्त होगी । दूसरे शब्दों में, यद्यपि मंत्रालय नीति तैयार करेंगे और कार्यान्वयन के लिए मानक निर्धारित करेंगे, तथापि वास्तविक कार्यान्वयन इन इकाइयों द्वारा किया जाएगा जिन्हें अपनी प्रचालन संबंधी जिम्मेदारियां निभाने में आवश्यक मात्रा में स्वायत्तता और प्राधिकार प्रदान किए जाएंगे ।

5.5.2 भारत में नीति निर्माण

5.5.2.1 इस समय केंद्रीय सरकार में लगभग 55 मंत्रालय है, जिनका प्रधान सामान्यतः मंत्रिमण्डल दर्जे का एक मंत्री है । कुछ मंत्रालयों में राज्य मंत्री हैं, जिनमें से कुछेक अपने विभाग के स्वतंत्र प्रभारी हैं । प्रत्येक मंत्रालय में एक अथवा अधिक विभाग हैं तथा उनमें से अनेक के साथ एक अथवा अधिक विशेष प्रयोजन इकाइयां हैं (आयोग, बोर्ड, परिषद, विभागीय उपक्रम, सरकार के स्वामित्त्व वाले उद्यम, एजेंसियां आदि) लगभग चार मिलियन वाली विशाल अफसरशाही, केंद्रीय सरकार के मंत्रियों की सहायता करती है । अधिकांश अफसरशाही

बॉक्स 5.1 : नीति निर्माण से नीति आयोजना तक

नीति आयोजना, नीति निर्माण में एक सुधार है और यह 1960 के दशक में प्रचलन में आई । नीति आयोजना के अंतर्गत वर्तमान राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय परिदृश्य और साथ ही हित के एक निश्चित क्षेत्र में सम्भावित भावी आकस्मिकताओं को ध्यान में रखा जाता है तथा अनेक विकल्प उपलब्ध होते हैं जिससे कि संगठन, चाहे व सरकार हो या किसी श्रेणी का उद्यम, उन स्थितियों का सामना करने के लिए अग्रिम रूप से अपने आपको तैयार कर सकें ।

जबकि, नीति निर्माण, स्थिति उत्पन्न होने पर आमने-सामने प्रतिक्रिया व्यक्त करता है । नीति आयोजना, सर्वोत्तम परिणामों के लिए प्रेरक निर्देशों के साथ-साथ घटनाओं को मोड़ देने में सहायक होती है, तथा नीति निर्माण विद्यमान संदर्भ में चालू जरूरत को पूरा करता है ।

राजनीति और अर्थशास्त्र के कार्यक्षेत्र, नीति निर्माण की बजाए नीति आयोजना पर प्रमुख रूप से योगदान करते हैं । इसका कारण यह है कि एक बार राजनीतिक अथवा आर्थिक घटनाएं गुजरने पर, उपयुक्त उपचारों का प्रयोग करके उसके परिणामों का सामना करने का प्रश्न उठता है, जबकि अधिक महत्त्व की बात यह है कि या तो ऐसी घटना को घटित होने से बिल्कुल रोका जाए अथवा नुकसान को कम से कम व लाभों को अधिकतम बनाए जाए । प्रत्याशित कार्रवाई द्वारा आने वाले संकट और पहले से घटित किसी संकट के प्रति प्रतिक्रिया करने के बीच यही अंतर है, संक्षेप में आग से बचाना और आग बुझाना ।

वृहद दृष्टिकोण

केंद्रीय गृह कार्य मंत्रालय, पहला मंत्रालय था जिसने राजनीतिक और सुरक्षा नीति योजना प्रारंभ की जिसका मैं 1967 में पहला निदेशक बना; उसके तुरंत बाद केंद्रीय विदेश मंत्रालय ने भी निदेशक के रूप में, के.आर. नारायणन के साथ, जो भारत के राष्ट्रपति रहे, विदेश नीति अध्ययनों के लिए ऐसा ही प्रभाग स्थापित किया । हम दोनों ने ही देशज और विदेशी मामलों में नीति योजना का एक वृहद दृष्टिकोण अपनाते हुए मिलकर कार्य किया । केंद्र गठबंधन शासन के अधीन आने के निहितार्थ राजनीतिक दल-बदल के विरूद्ध उठाए

के अंतर्गत लिपिकीय व सहायक कार्मिक सम्मिलित हैं । सिविल सेवाओं के सदस्य लगभग सभी प्रमुख प्रशासनिक पदों पर आसीन हैं ।

जाने वाले उपायों, सम्भावित भू-राजनीतिक और विश्व के इस भाग में सुरक्षा परिदृश्य, साउथ एशियन एसोसिएशन फार रीजनल कोआपरेशन (सार्क) और साउथ एशियन फ्री ट्रेड एसोसिएशन (साफ्टा) जैसी पद्धतियों की जरूरत, सभी दोनों प्रभागों से उत्पन्न होने वाले अध्ययनों के भाग थे । 1968 में पूर्वानुमान लगाते हुए राज्यों में कृषि स्थिति के संबंध में पत्र, एक ऐसा लक्षण जो बाद में नक्सलवाद के नाम से जाना जाने लगा, उसका विश्व भर में इसके इस निष्कर्ष के लिए व्यापक रूप से उद्धृत किया गया कि भू-सुधारों को तेजी से कार्यान्वित न किए जाने की वजह से हरित क्रांति अवश्यम्भावी रूप से लाल क्रांति में बदलती थी ।

तदर्थवाद

खेद की बात है कि मंत्रियों की ओर से उत्साह कम होना तथा नीति आयोजना के संबंध में सिविल सेवकों की वर्तमान पीढ़ी तदर्थ का कारण है जो केंद्र और राज्यों में मुद्दों के निपटान में देखा गया ।

असंतोष की बात है कि प्रतीत होता है कि सरकार राष्ट्रीय सुरक्षा और आतंकवाद के संबंध में प्रत्येक दुर्घटना के आधार पर प्रतिक्रिया करती है । घटनाओं की जानकारी प्राप्त की जाए उनकी प्रतीक्षा करने की यही प्रवृत्ति विदेशी संबंधों में भी परिलक्षित होती है ।

भारत में आर्थिक नीति आयोजना अधिक नहीं देखी गई है यद्यपि इसके पास अर्थशास्त्रियों की एक श्रृंखला थी । समय-समय पर उत्पन्न होने वाली समस्याओं के संबंध में "जो है जहाँ है" के आधार पर समाधानों के साथ प्रस्तुत नीति निर्माण में उनके योगदान के आधार पर उन्हें पर्याप्त कहा जा सकता है, तथापि औद्योगिक देशों में आउटपुट के तुलनीय मूल अथवा सृजनात्मक आर्थिक विचारों का कोई उल्लेखनीय कोरप्स कायम नहीं किया गया ।

अब समय है कि आयोजना को निर्णय निर्माण की प्रक्रिया में पिरोया जाए ताकि देश किंही प्रतिकूल घटनाओं में फंसे बिना विकास में अग्रणी बन सके ।

बी.एस. राधवन

स्रोतः बिजनिस लाइन, 16 मार्च 2008

5.5.2.2 श्रीराम माहेश्वरी ने, भारतीय अफसरशाही को शासित करने वाले सिद्धांतों की व्याख्या की है (माहेश्वरी, 1990, पृ. 47-48) : *"केंद्र में (और राज्यों में भी) सरकार का तंत्र दो महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक सिद्धांतों के आधार पर तैयार किया गया है । नीति निर्माण और प्रशासन के संरचनात्मक पृथक्करण की वांछनीयता में अत्यधिक विश्वास के कारण एक ऐसे संगठन का निर्माण हुआ है जो मात्र रूप से नीति निर्माण से और एक अन्य कार्यान्वयन जिम्मेदारियों से प्रभारित है । परिणामस्वरूप, भारत सरकार का तंत्र तिहरी प्रणाली वाला है, जिसमें नीति निर्माण अंग सचिवालय है; और कार्यान्वयन की जिम्मेदारी संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों की है ।"*

"किंतु ठोस नीति निर्माण के लिए प्राथमिक जानकारी आवश्यक है तथा कार्यान्वयन की स्थितियों का अनुभव आवश्यक है । इस विश्वास से द्वितीय प्रशासनिक दर्शन स्पष्ट होता हैः कि भारत सरकार का नीति निर्माण अंग में अधिकारियों का कोई स्थायी संवर्ग नहीं है बल्कि इसका प्रबंधन ऐसे

कार्मिक द्वारा किया जाना चाहिए जिन्हें कार्यान्वयन स्तरों से निश्चित अवधि की प्रतिनियुक्ति पर लिया जाता है जिससे कि परियोजना क्षेत्र वास्तविकताएं नीति निर्माण की प्रक्रिया में शामिल किया जा सके । सचिवालय में मध्य और वरिष्ठ स्तरीय पदों को, अखिल भारतीय और केंद्रीय सेवाओं से लिए गए लोक कार्मिकों द्वारा भरा जाता है, जिसके सदस्य सामान्य रूप से राज्य सरकारों के अधीन अथवा केंद्रीय सरकार की क्षेत्र एजेंसियों में काम करते हैं ।"

5.5.2.3 तथापि, व्यवहार्यतः भारत सरकार में विद्यमान संरचना, शक्तियों और कार्यों के आवंटन के साथ मिलकर शीर्ष स्तर पर नीति निर्माण भूमिका को गंभीर रूप से बाधिक करती है । इसका कारण यह है कि मंत्रिगण और साथ ही भारत सरकार और राज्य स्तर पर सरकार के सचिवों की व्यापक नीति, प्रशासनिक और कार्यान्वयन कार्यकलापों से संबंधित अनेक और अनिवार्य जिम्मेदारियों से घिरे रहते हैं । इन कार्यों के लिए उनके द्वारा दिया जाने वाला समय अत्यंत सीमित होता है और उनके पास प्रायः महत्वपूर्ण नीति और नीतिगत मुद्दों पर प्रतिक्रिया करने का पर्याप्त समय नहीं मिल पाता । परिणामस्वरूप, भारत में नीति निर्माण क्षमता प्रायः कमजोर रहती है । मंत्रियों को उच्च कोटि के नीति सलाहकार उपलब्ध कराने की जरूरत की वजह से यह जरूरी है कि सरकार के सचिव और सचिवालय में उनका समर्थनकारी स्टाफ को, जिन्हें नीति सलाहकार जिम्मेदारियां सौंपी गई हैं, नेमी प्रशासनिक और प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को निभाने का कार्य नहीं सौंपा जाए । सम्भवतः बड़ी संख्या में उपयोगी रिपोर्टें अविश्लेषित पड़े रहने और इस प्रकार अप्रयुक्त रहने का यही कारण है ।

5.5.2.4 जैसा कि आयोग ने कार्मिक प्रशासन के पुनर्गठन के संबंध में अपनी दसवीं रिपोर्ट में नोट किया था, नीति निर्माण कार्य को वरिष्ठ सिविल सेवकों के मामले में नीति कार्यान्वयन से संबंधित कार्य से अलग रखा जाना चाहिए । आयोग ने नोट किया कि *"मंत्रियों को उच्च कोटि की सलाह उपलब्ध कराने की जरूरत की वजह से यह सलाहकार जिम्मेदारियों वाले सचिवालय में समर्थनकारी स्टॉफ को नेमी प्रशासनिक और प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों को संभालने की मांग के लिए विचलित नहीं किया जाना चाहिए । इसके लिए नीति निर्माण और कार्यान्वयन जिम्मेदारियों को सामान्य रूप से अलग-अलग किया जाना चाहिए । इसका यह अर्थ होगा कि नीतिगत सलाह प्रदान करने के लिए, जिम्मेदार मंत्रालयों को नीति कार्यान्वयन के मॉनीटरन और मूल्यांकन सहित, सेवाएं प्रदान करने, प्रचालन मामलों व विनियमों के प्रवर्तन के लिए जिम्मेदार विभागों व अन्य इकाइयों से अलग रखा जाना चाहिए ।"*

5.5.2.5 किसी भी बड़े संगठन में, विशेष रूप से सरकार में, शीर्ष स्तर को, नेमी प्रशासनिक और प्रचालनात्मक मामलों के प्रबंधन का कार्य करने की बजाए, प्रमुख नीतिगत मुद्दों पर निर्णय लेकर संगठन को नीतिगत निदेशन प्रदान करने पर बल देना चाहिए । इसलिए यह जरूरी है कि वरिष्ठ सिविल सेवकों की सहायता से मंत्रिगण, अपने प्रभार के तहत संगठनों के लिए नेतृत्त्व व दूरदर्शिता उपलब्ध कराने पर अपनी ऊर्जा का उपयोग करें तथा नेमी प्रचालन संबंधी कार्य उपयुक्त स्तर पर उनके नीचे के अधिकारियों को सौंपे जाए । इससे शीर्ष स्तर के अधिकारियों को अपने संगठन के लिए व्यापक नीति निदेश निर्धारित करना सम्भव हो सकेगा तथा साथ ही इन नीतियों को सुचारू रूप से कार्यान्वित करने के लिए अपेक्षित स्वायत्तता और संसाधन भी उपलब्ध हो सकेंगे । तथापि, आयोग इस बात को समझता है कि नीति निर्माण और कार्यान्वयन कार्यों को बिल्कुल अलग-थलग करना सम्भव नहीं है क्योंकि अन्ततः मंत्री सभी दृष्टियों से अपने मंत्रालयों और विभागों के निष्पादन के लिए संसद के प्रति जवाबदेह हैं । भारत सरकार (व्यवसाय संचालन नियम) में कहा गया है कि भारत सरकार में किसी विभाग को आवंटित सभी व्यवसाय का निपटान प्रभारी मंत्री के निदेशानुसार किया जाना है । तथापि, मंत्री इस संबंध में अपनी जिम्मेदारियाँ, नेमी प्रचालन संबंधी निर्णय लेने की बजाए, समय-समय पर प्रचालन एजेंसियों के निष्पादन का पर्यवेक्षण करके अधिक प्रभावी ढंग से निभा सकते हैं ।

5.5.2.6 आयोग ने इस बात पर विचार किया है कि किस प्रकार मंत्रालयों और अन्य सरकारी एजेंसियों के नीति निर्माण और कार्यान्वयन कार्यों को बीच पृथक्करण की मात्रा सर्वोत्तम ढंग से प्राप्त की जा सकती है । विद्यमान स्कीम के अंतर्गत मंत्री ही मंत्रालय के अंदर भिन्न-भिन्न स्तरों को और साथ ही उसके संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों को भी विभिन्न कार्यों के प्रत्यायन की सीमा निर्धारित करता है । मंत्रालयों को सुचारू ढंग से अपनी नीति निर्माण भूमिका निभाने के लिए और साथ ही मंत्रालयों के बीच एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए भी, आयोग का मत है कि प्रत्यायन की सीमा को शासित करने के लिए कुछ सामान्य सिद्धांतों को व्यवसाय कारोबार नियमों में सम्मिलित किया जा सकता है । इन सिद्धांतों में यह निर्धारित किया जा सकता है कि मंत्रालयों को अपना ध्यान निम्नलिखित पर केंद्रित करना चाहिएः

- नीति निर्माण और नीतिगत निर्णय
- बजट पद्धति
- कार्यान्वयन का मॉनीटरन

- प्रमुख कार्मिकों की नियुक्ति
- समन्वयन
- मूल्यांकन

संलग्न और अधीनस्थ कार्यालय मंत्रालयों की निष्पादन एजेंसियों के रूप में कार्य करेंगे तथा सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर ध्यान केंद्रित करेंगे ।

5.5.2.7 सिफारिशें

क. उन्हें बाध्यकर बनाने के उद्देश्य से विभाग द्वारा अपने संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों (कार्यकारी एजेंसियां) सिद्धांतों को व्यवसाय कारोबार नियमों में शामिल किया जाना चाहिए । इन सिद्धांतों में यह निर्धारित किया जा सकता है कि मंत्रालयों/विभागों को निम्नलिखित पर अपना ध्यान केंद्रित करना चाहिए:

(i) नीति विश्लेषण, आयोजना, नीति निर्माण और नीतिगत निर्णय

(ii) बजट पद्धति और संसदीय कार्य

(iii) पद्धतियों और प्रक्रियाओं के माध्यम से कार्यान्वयन का मॉनीटरन

(iv) प्रमुख कार्मिकों की नियुक्तियां

(v) समन्वयन

(vi) आकलन

ख. संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों को मंत्रालयों की निष्पादन एजेंसियों के रूप में कार्य करना चाहिए तथा अपना ध्यान सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर केंद्रित करना चाहिए ।

5.5.3 नीति आकलन

5.5.3.1 सरकार में शीर्ष स्तरों को प्रशासनिक तथा प्रचालनात्मक जिम्मेदारियों से अलग करते हुए, जिससे कि वे अपनी नीति सलाहकार जिम्मेदारियों पर अपना ध्यान केंद्रित कर सकें, यह आवश्यक है कि महत्त्वपूर्ण नीति निर्माण की कोटि में संवर्धन हो । व्यवस्थित नीति आकलन, या तो नीति निर्माण के समय अथवा समय-समय पर किसी स्थापित नीति की वर्तमान संगतता का आकलन भारत में शायद ही किया जाता है ।

नीतियों को, दीर्घावधिक लाभ व लागतों पर पर्याप्त रूप से ध्यान दिए बिना, जल्दबाजी में परिकल्पित और विधानमंडल द्वारा पारित किया जाता है । इनमें से कुछेक कुविचारित नीतियां हो गईं और उनका परित्याग व उनमें संशोधन किए जाने से पहले समस्याएं पैदा हो गईं । अन्तर-विषयक दलों द्वारा, व्यापक रूप से सार्वजनिक संवाद और पणधारियों तथा कार्यक्षेत्र विशेषज्ञों की भागीदारी से नीतियों के बेहतर आकलन से सार्वजनिक नीतियों को अकार्यात्मक परिणाम कम हो सकते हैं । नीति का प्रस्ताव करने से पहले उस पर सावधानीपूर्वक विचार किया जाना चाहिए और उसके बाद उसकी प्रासगिकता, लागतों और लाभों के संबंध में समय-समय पर आकलन किया जाना चाहिए । यद्यपि नीति की समीक्षा करना प्रत्येक मंत्रालय में सिविल सेवकों की जिम्मेदारी है तथापि सतत आधार पर एक अंतर-विषयक मूल्यांकन करना उपयोगी होगा । लागू की जाने वाली नीति आकलन पद्धति में आकलन के संबंध में, निम्नलिखित सहित, मापदण्ड निर्धारित किया जाना चाहिएः

- नई नीति की जरूरत अथवा पुरानी नीति को जारी रखने की आवश्यकता ।
- वह कार्यकुशलता जिसके साथ इसे लागू किया जा सकता है/लागू किया गया है (लागत के अनुपात में लाभ) ।
- इसके वृहद सामाजिक प्रयोजन की दृष्टि से नीति की कारगरता जैसे कि सामाजिक साम्यता अथवा सकारात्मक बाह्यताएं ।
- सरकार की विकासात्मक और उत्तम शासन कार्यनीति की दृष्टि से प्राथमिकता ।

5.5.3.2 ऐसे नीति आकलन में, नीति कार्यान्वित करने के वर्तमान तारीखों के विकल्पों पर भी प्रकाश डाला जाना चाहिए जैसे कि नीति को कार्यान्वित करने के लिए शासन पद्धति में पणधारियों की भागीदारी और सर्वेक्षणों के माध्यम से पर्याप्त रूप से नियमित आधार पर कार्यान्वयन का आकलन करने के तरीके तथा प्रभाव आकलन हेतु परामर्शदाताओं का उपयोग ।

5.5.3.3 सिफारिश

क. प्रत्येक विभाग को नीति आकलन की एक पद्धति लागू करनी चाहिए जिसे निर्धारित अवधियों के अंत में आयोजित किया जाना चाहिए । सभी संगत नीतियों को ऐसे आकलन के निष्कर्षों काधन में रखते हुए, अद्यतन बनाया जाना चाहिए ।

5.6. प्रभावी कार्यकारी एजेंसियों का सृजन

5.6.1 नीति और कार्यान्वयन को अलग करने के लिए उन परिवर्तनों की भी जरूरत है कि किस प्रकार से नीति कार्यान्वयन एजेंसियों को निर्माण किया जाएं । यह आवश्यक है कि कार्यान्वयन निकायों को अधिक प्रचालन स्वायत्तता और शिथिलता प्रदान करके उनकी पुनर्संरचना किए जाने की जरूरत है और साथ ही उन्हें उनके द्वारा किए जाने वाले कार्य के लिए जिम्मेदार व जवाबदेह बनाया जाना चाहिए । सलाह दी जाती है कि इस प्रयोजनार्थ प्रचालन संबंधी जिम्मेदारियां निभाने के लिए कार्यकारी एजेंसियों जैसे स्वायत्त संगठन कायम किए जा सकते हैं । कार्यान्वयन एजेंसी कोई नीति-निर्माण निकाय नहीं है बल्कि यह एक समय पर परखा हुआ है जो आत्म-निर्भर, अर्ध-स्वायत्त प्रभाग के अनुरूप सरकारी क्षेत्रक में एक अत्यंत प्रभावी कार्यान्वयन निकाय है । किसी कारपोरेट निकाय को "एजेंसीकरण, " अर्थात् प्रशासन में कार्यकारी एजेंसी का व्यापक उपयोग, कार्यों की एक विस्तृत व्यापक श्रृंखला आयोजित करने में उपयोगी पाया गया है । यह प्रक्रिया जिसे "एजेंसीकरण" के नाम से जाना जाता है, विश्व भर में सार्वजनिक सेवा सुधारों का आधार है ।

5.6.2 यू.के. में कार्यकारी एजेंसियाँ

5.6.2.1 ब्रिटेन द्वारा अपने सार्वजनिक प्रशासन के पुर्नगठन के लिए सर्वाधिक क्रांतिकारी उपाय "कार्यकारी एजेंसियों " की स्थापना का था क्योंकि इसने मुख्य रूप से ब्रिटेन की

बॉक्स सं. 5.2 : अन्तर्देशीय राजस्व, ब्रिटेन

1990 के दशक में, यू.के. का अन्तर्देशीय राजस्व विभाग, शुल्कों और प्रत्यक्ष करों के सुचारू प्रशासन के लिए जिम्मेदार था (कॉमनवैल्थ सेक्रेट `रियट, 1995 क; खाण्डवाला, 1999) । इसके अंतर्गत इसने संबंधित मंत्रियों को नीतिगत सलाह भी प्रदान की तथा मूल्यांकन व अन्य सेवाएं प्रदान की । यह 60,000 से अधिक कर्मचारियों, 40 मिलियन कर अदा करने वाले "ग्राहकों" और 800 स्थानों के साथ एक बड़ा संगठन था; यह प्रत्येक वर्ष 150 मिलियन पत्र और 30 मिलियन कालें डील करता था, राजस्व के रूप में लगभग 160 बिलियन अमरीकी डालर एकत्र करता था तथा इसका 30 मिलियन अमरीकी डालर का वार्षिक बजट था । इसे एक कार्यकारी एजेंसी में बदल दिया गया ।

विभाग को, सरकार और सरकारी सेवाओं को रूपान्तरित करने के लिए मुख्य रूप से यू.के. के फाइनेन्शियल मेनेजमेंट इनीशिएटिव, न्यु स्टेट्स, सिटिजन्स चार्टर और कम्पीटिंग फार क्वालिटी प्रोग्राम्स द्वारा रूपान्तरित किया गया । इसने ऐसा 100 सरकारी ग्रेडों को पाँच ब्राडबेण्ड में बदलकर और विभाग के लिए तैयारशुदा नए रोजगार पदनामों द्वारा किया गया; इसने अधिशेष स्टाफ के लिए मानवीय सेवा अवधियों की व्यवस्था की; स्टाफ प्रशिक्षण और विकास में तेजी कायम की, आई टी उपयोग को बढ़ावा दिया और इसके साथ-साथ आई टी समर्थन से जुड़े स्टाफ, इमारतों और उपस्कर को अन्य एजेंसी को स्थानांतरित कर दिया; और निचले स्तर के स्टाफ को अधिक जिम्मेदारी व जवाबदेही के साथ अधिक शक्तियां प्रदान की । इन सबके अलावा, इसने अधिक "ग्राहक" उन्मुख बनने का प्रयास किया और कमान, नियंत्रण और जाँच से एक सेवा, समर्थन और आडिट की पद्धति में बदलाव किया । इसने करदाता चार्टर तैयार और प्रचारित किया ।

अफसरशाही को हिला दिया और निकायों को व्यावसायीकृत बना दिया जिन्होंने अफसरशाही का स्थान लिया।

5.6.2.2 सिविल सेवा में परिवर्तनों की प्रगति के एक अध्ययन के आधार पर, सरकार ने 1980 के दशक के अंत में इन एजेंसियों की स्थापना करना शुरू कर दिया (कॉमनवैल्थ सेक्रेटेरियट, 1995 क) । बुनियादी विचार यह था कि एजेंसियों की स्थापना, एक अधिदेश के अंदर विशिष्ट कार्यकारी कार्य आयोजित करने के लिए तथा संबंधित मंत्री द्वारा प्रदत्त नीति और संसाधनों की एक रूपरेखा के अंदर, सरकारी विभागों में से की जानी चाहिए । इसका उद्देश्य, नीति निर्माण को कार्यान्वयन से अलग करना और कार्यान्वयन हेतु एक व्यावसायिक प्रबंधन लागू करना था ।

प्रत्येक एजेंसी का प्रधान, पर्याप्त प्रचालन आजादी के साथ एक मुख्य कार्यकारी था, तथापि अधिदेश और नीति तथा संसाधन संरचना के अध्यधीन । 1990 के दशक के मध्य तक, इन एजेंसियों के मुख्य कार्यकारियों में से लगभग एक-तिहाई की भर्ती एक खुली प्रतियोगिता के आधार पर की गई थी तथा इनमें से आधे से अधिक सिविल सेवा से बाहर के थे । अधिकांश सी ई ओ को "अवधि संविदे" दिए गए थे ।

5.6.2.3 एजेंसी दर्जे के लिए उम्मीदवारों का विनिर्धारण करने के लिए सिविल सेवकों को मिलाकर एक छोटी-सी "नेक्स्ट स्टेप्स" टीम कायम की । तथापि, *"एजेंसी का गठन करने से पहले, कुछेक कठिन प्रश्नों का समाधान किया गया; कार्यों को करने की क्या बिल्कुल जरूरत है; यदि हाँ तो क्या इसका निजीकरण किया जा सकता है अथवा इसे ठेके पर दिया जा सकता है, यदि नहीं तो क्या इसके लिए एजेंसी सर्वोत्तम पद्धति होगी ।"* एक बार एजेंसी गठित करने के बारे में निर्णय लिए जाने पर इसके अधिदेश, उद्देश्यों आदि को "फ्रेमवर्क डाक्युमेंट" में स्पष्ट किया गया जिसमें नीति रूपरेखा स्पष्ट की गई, एजेंसी का मिशन और उद्देश्य तथा संसाधन, कीमत पद्धति, व अन्य प्रचालन बाधाएं स्पष्ट की गईं जिनके तहत एजेंसी को कार्य करना था ।

5.6.2.4 प्रत्येक एजेंसी का वार्षिक बजट और वार्षिक लक्ष्य संबंधित मंत्री द्वारा अनुमोदित किए गए। उसके बाद, मुख्य कार्यकारी, लक्ष्यबद्ध निष्पादन के लिए व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार था । एजेंसी की वार्षिक रिपोर्ट में उसके कार्यकलापों और लक्ष्यों के मुकाबले उपलब्धियों का उल्लेख किया गया । एजेंसियों को अपने लेखे बीमांकिक आधार पर वाणिज्यिक प्रथा के अनुसार तैयार करने थे । संसद के प्रति मंत्रालयीय जिम्मेदारी नीतियों तक, न कि प्रचालनों तक, सीमित थी, तथा प्रचालनों के संबंध में संसदीय प्रश्नों का उत्तर, मंत्री द्वारा नहीं, बल्कि मुख्य कार्यकारी द्वारा दिया जाता था ।

5.6.2.5 वर्ष 2002 तक, 75% सिविल सेवक, एजेंसियों के कर्मचारियों के रूप में 127 कार्यकारी एजेंसियों में कार्यरत थे (एलेग्जेण्डर व अन्य 2002) । इन एजेंसियों ने अनेक किस्म की सेवाओं से सम्बद्ध कार्य आयोजित जैसे कि सीमा शुल्क और उत्पाद शुल्क संग्रह, रोजगार सेवा और लाभ, वाहन और ड्राइवर लाइसेंसिंग, पासपोर्ट जारी करना, बाल सहायता, जेल प्रबंधन, आर एण्ड डी और मौसम पूर्वानुमान । आकार की दृष्टि से, इन एजेंसियों का आकार अलग-अलग था - लगभग 40 व्यक्तियों से लेकर लगभग 90,000 व्यक्तियों तक । बड़ी संख्या में इन एजेंसियों ने निधियों के व्यवसाय के रूप में कार्य किया, तथा इन्हें अपनी निधियों का प्रबंध करने के लिए काफी आजादी थी । ये, अपनी आय और व्यय के लिए अग्रिम संसदीय अनुमोदन के अध्यधीन नहीं थी किंतु इनसे घाटा न उठाने की उम्मीद की गई थी । परिणामस्वरूप, एजेंसियाँ अब तक यूनिट लागतों के प्रति अधिक सचेत हो गई थी तथा उनमें कमी लाने के बारे में सोचने लगी थी ।

5.6.2.6 पहले, सरकार में वार्षिक वेतन वृद्धियां निष्पादन के साथ नहीं जुड़ी थी । एजेंसियों और सरकार के विभागों को अब स्टाफ को भाड़े पर लेने और उनकी सेवाएं समाप्त करने के संबंध में अधिक स्वायत्तता प्राप्त थी । 1990 के दशक के बाद, विभाग और एजेंसियां अपने 95 प्रतिशत से अधिक स्टाफ की भर्ती करने के लिए जिम्मेदार थी । 1990 के दशक के मध्य तक सरकार ने अपेक्षा की कि सभी नए वेतन करार" निष्पादन-सम्बद्ध वेतन" आधार पर निष्पादित किए जाएं । एजेंसियों तथा विभागों को निष्पादन - सम्बद्ध वेतन घटक की सीमा के बारे में यूनियनों के साथ बातचीत करने की आजादी थी ।

5.6.2.7 "एजेंसीकरण" ब्रिटेन में व अन्यत्र सफल रहा है । सार्वजनिक खर्च के हिस्से के रूप में सरकार की चालन लागत ब्रिटेन में 1992 में 9% से कम होकर 1995 में 8% हो गई, अर्थात् 10% से अधिक की कमी, जिसका आंशिक कारण कार्यकारी एजेंसियों द्वारा कार्यान्वित कार्यकुशलताएं थी । सरकार द्वारा 2002 में एक व्यापक समीक्षा आयोजित की गई (एलेग्जेण्डर व अन्य, 2002) । रिपोर्ट में "व्हाइटहाल (यू.के. केंद्रीय सरकार) विभागों द्वारा प्रबंधित 92 कार्यकारी एजेंसियों का उल्लेख किया गया (शेष 35 के बारे में स्काटलैण्ड, उत्तरी आयरलेण्ड और वेल्स की शासी निकायों द्वारा उल्लेख किया गया) । रिपोर्ट के अंत में कहा गया " .... कार्यकारी एजेंसियों ने, संस्कृति, प्रक्रियाओं और केंद्रीय सरकार द्वारा सीधे ही प्रदान की जाने वाली सेवाओं की जिम्मेदारी में आमूल रूप से परिवर्तन कायम किया" (पृ. 5) । इसके अलावा, "एजेंसी मॉडल ने सरकार के भू-दृश्य में बदलाव कायम किया है । अत्य नम्य होने के नाते, यह केंद्रीय सरकार के अंदर से कार्यकारी कार्य

आयोजित करने के लिए सर्वाधिक प्रतिक्रियाशील और जवाबदेह फ्रेमवर्क उपलब्ध कराता है।" (पृ. 7), और"एजेंसी मॉडल सफल रहा है" (पृ. 10) ।

5.6.2.8 रिपोर्ट के अंत में कहा गया कि एजेंसी मॉडल से विनिर्दिष्ट कार्यों में स्पष्टता आई है और बल मिला है; सेवा प्रदाय की एक परिपाटी, अग्रणी स्टाफ का सशक्तीकरण; अधिक जवाबदेही तथा खुलापन; पिछली मानकीकृत, मोनोलिथिक सरकारी पद्धति के मुकाबले संदर्भगत उपयुक्त प्रणालियां तथा पद्धतियां; नूतन चिंतन तथा कार्रवाई; प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए ब्राण्ड का विकास; तथा समस्याओं को छिपाए रखने की बजाए प्रकट करने की प्रवृत्ति (पृ. 17-18) । इसकी बड़ी सिफारिशों में कुछेक सम्मिलित थीः विभागों और एजेंसियों को नीति विकास तथा कार्यान्वयन के बीच अंतर को पाटने के लिए, मिलकर कार्य करना चाहिए तथा विभागों व एजेंसियों में उच्च स्तर पर दक्षता अंतरों को पाटना चाहिए ।

5.6.3 न्युजीलैण्ड

5.6.3.1 न्युजीलैण्ड में एजेंसीकरण, दो विधानों - स्टेट सेक्टर एक्ट 1988 और पब्लिक फाइनेंस एक्ट, 1989 - के अधिनियमन के जरिए किया गया था । स्टेट सेक्टर एक्ट के अंतर्गत सरकार के प्रबंधन, कार्मिक और श्रम प्रथाओं में बड़े परिवर्तन किए गए । मुख्य कार्यकारियों को राज्य सेवा आयोग के साथ किए गए एक निश्चित अवधि करार के लिए कार्यान्वयन विभागों का प्रभारी बनाया गया । मुख्य कार्यकारियों को, उनके विभागों के संबंध में एक नियोक्ता के सभी अधिकार, कर्त्तव्य और शक्तियां प्रदान की गई । उन्हें स्टाफ नियुक्त करने और उन्हें हटाने के लिए प्राधिकृत कर दिया गया । पब्लिक फाइनेंस एक्ट के अंतर्गत मंत्रियों और मुख्य कार्यकारियों के बीच जवाबदेही संबंध हेतु आधार के रूप में आउटपुट/आउटकम फ्रेमवर्क लागू किया गया । इसके अंतर्गत एक निष्पादन करार की व्यवस्था की गई जिस पर प्रत्येक वर्ष मुख्य कार्यकारी और संबंधित मंत्री के बीच हस्ताक्षर होने थे । अधिनियम के अंतर्गत वित्तीय प्रबंधन और नियंत्रण भी ट्रेजरी से संबंधित विभागों को हस्तांतरित कर दिया गया । मुख्य कार्यकारी को अधिनियम के तहत अपनी-अपनी एजेंसियों में वित्तीय प्रबंधन, वित्तीय निष्पादन, लेखांकन अपेक्षाओं और परिसम्पत्तियों व नकदी प्रबंधन के लिए जिम्मेदार ठहराया गया । अन्य शब्दों में, ट्रेजरी द्वारा धारित इनपुट नियंत्रण की सख्त व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया और एकसमान विभागों को वित्तीय प्रबंधन का हस्तान्तरण कर दिया गया ।

5.6.4 आस्ट्रेलिया

5.6.4.1 विभाग में सभी एकसमान विभाग एजेंसी मोड में कार्य करते हैं । पब्लिक सर्विस एक्ट, 1999 के अंतर्गत अनेक प्रकार की पहल सम्मिलित हैं जिनके तहत एजेंसियों में निष्पादन, प्रतियोगिता बढ़ाने और नेतृत्त्व संवर्धन हेतु सार्वजनिक जवाबदेही में सुधार करने की व्यवस्था है । इन पहलों में निम्नलिखित सम्मिलित हैं :

- एजेंसी प्रधानों के लिए सार्वजनिक निष्पादन करार,
- अप्रचलित पदक्रमवार नियंत्रणों के स्थान पर और अधिक समकालीन टीम-आधारित व्यवस्था ।
- एजेंसी स्तरों पर अधिक हस्तांतरित जिम्मेदारी एजेंसियों को उच्च निष्पादन के लिए रिवार्ड प्रदान हेतु अपनी-अपनी पद्धतियों के बारे में निर्णय लेने में छूट प्रदान करना ।
- तेज प्रशासनिक प्रक्रियाएं
- जोखिम के व्यवस्थित प्रबंधन हेतु एक नीतिगत दृष्टिकोण

5.6.4.2 फाइनेन्शियल एण्ड अकाउन्टेबिलिटी एण्ड 1997 के अंतर्गत एजेंसियों के लिए जवाबदेही और लेखांकन फ्रेमवर्क की व्यवस्था है । इस अधिनियम के अंतर्गत, एजेंसी प्रधानों को उनके वित्तीय प्रबंधन में अधिक नम्यता और स्वायत्तता प्रदान की गई है । अधिनियम के तहत एजेंसी प्रधानों से निम्नलिखित की अपेक्षा की जाती हैः

- ➢ संसाधनों का कुशल, प्रभावी और नैतिक ढंग से प्रबंधन,
- ➢ धोखाधड़ी नियंत्रण योजनाएं तैयार करना,
- ➢ उच्च-स्तरीय आडिट समितियां स्थापित करना ।

5.6.4.3 अप्रैल 1997 में, संसाधनों के प्रबंधन के लिए एजेंसियों में अर्जन-आधारित आउट पुट/आउटकम फ्रेमवर्क लागू किया गया था । इसका उद्देश्य एक ऐसा फ्रेमवर्क करना था जिससे ग्राहकों के लिए आउटकम की दृष्टि से एजेंसियों के निष्पादन का आकलन करने के लिए जोरदार संकेतकों का विकास करके परिणामों हेतु प्रबधन किया जा सके । विगत में, आस्ट्रेलियाई सरकार में पद्धतियों में प्रक्रियाएं भरी पड़ी थी तथा निष्पादन का आकलन, आउटकम की कोटि की बजाए उपभोग किए गए संसाधनों की मात्रा की दृष्टि से किया जाता था ।

5.6.5 जापान

5.6.5.1 जापान में एजेंसीकरण अप्रैल 2001 में प्रारंभ हुआ । जापानी एजेंसियों को "इंडीपेंडेंट एडमिनिस्ट्रेशन इंस्टीट्यूट (आई ए आई) " कहा जाता है और इनकी स्थापना एक सशक्तीकरण कानून के अंतर्गत की गई थी । एजेंसियों का निर्माण निम्नलिखित मापदण्ड के अध्यधीन थाः

- यदि केंद्रीय सरकार को कार्यकलाप का निष्पादन नही करना पड़े,
- यदि निजीकृत है, निजी क्षेत्रक यह सुनिश्चित नहीं कर सकता कि सार्वजनिक लक्ष्य प्राप्त हो जाएंगे,
- राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था उस कार्यकलाप के कार्यान्वयन पर निर्भर है ।

5.6.5.2 प्रत्येक एजेंसी के लिए, एजेंसी मंत्रालयीय निदेश के अंतर्गत अनुमोदन हेतु योजना प्रस्तुत करती है । योजना के अंतर्गत प्रदत्त सेवाओं की कार्यकुशलता और कोटि में लक्षित सुधार और बजट सम्मिलित होता है । मंत्री, सामान्यतः एजेंसी के लिए 3-5 वर्ष के लक्ष्य निश्चित करता है । प्रत्येक एजेंसी को किसी प्रत्याशित घाटे के लिए अदा करने के वास्ते प्रचालन अनुदान प्राप्त होता है और पूँजीगत व्यय के लिए सब्सिडी प्राप्त होती है । जब तक राशि उद्देश्यों की पूर्ति हेतु खर्च की जाती है तब तक इस संबंध में कोई प्रतिबंध नहीं है कि प्रचालन अनुदान को कैसे खर्च किया जाए । खर्च न हुए शेष को आगे ले जाया जा सकता है तथा प्रचालन अधिशेषों को बनाए रखा जा सकता है । एजेंसी के मुख्य कार्यकारी की नियुक्ति मंत्री द्वारा की जाती है और वह सीधे ही मंत्री के प्रति जवाबदेह होता है । मुख्य कार्यकारी, निष्पादन सम्बद्ध वेतन के साथ संविदा नियुक्ति आधार पर एजेंसी के वरिष्ठ कार्यकारियों की नियुक्ति करता है ।

5.6.6.1 स्वीडन में लगभग 300 एजेंसियां हैं तथा सरकार का वास्तविक प्रचालन इन एजेंसियों द्वारा संचालित किया जाता है । स्वीडन में लगभग 99% सिविल सेवकों की नियुक्ति एजेंसियों द्वारा की जाती है तथा शेष 1% मंत्रियों के साथ काम करते हैं ।[11] स्वीडन में एजेंसियों और अन्य देशों में सरकार के एकसमान विभागों के बीच यह भेद है कि एजेंसियों को स्वीडिश सरकार में आजादी प्राप्त है । वे अपने निर्णय लेने में स्वतंत्र हैं तथा वे केंद्रीय सरकार द्वारा किसी नियंत्रण और विनियम से मुक्त हैं । एक ओर मंत्रालयों और दूसरी ओर एजेंसियों के बीच अत्यंत स्पष्ट प्रथक्करण है । नीति और प्रचालन कार्यों का 200 से भी अधिक वर्षों से स्वीडिश सरकार के कामकाज की एक विशेषता है ।[12] एजेंसियों से प्रत्याशित परिणाम "लैटर आफ इन्स्ट्रुमेन्टेशन" में

[11]ई एस वी (2001), अक्रुअल अकाउन्टिंग इन दि स्वीडिश सेंट्रल गवर्नमेंट

[12]जे.आर. ब्लोन्डल, बजटिंग इन स्वीडन (2001), ओ ई सी डी

विनिर्दिष्ट होते हैं जिन्हें मंत्रालय प्रत्येक एजेंसी के लिए जारी करते हैं । लैटर आफ इन्स्ट्रुमेन्टेशन की सामग्री में एक समीक्षा सम्मिलित होती है कि किस प्रकार एजेंसी के कार्य सरकार के वांछित परिणामों में प्रचालन स्तर पर उद्देश्यों और लक्ष्यों का एक विनिर्देश में योगदान करते हैं और किस प्रकार एजेंसी को प्राप्त परिणामों के बारे में रिपोर्ट की जानी चाहिए ।

5.6.7 थाइलैण्ड

5.6.7.1 1999 में थाइलैण्ड ने पश्चिमी देशों, नामतः यू.के. की कार्यकारी एजेंसियों और न्युजीलैण्ड की क्राउन इकाइयों से एजेंसीकरण मॉडल अपनाने का निर्णय लिया । एक विधान के जरिए "आटोनामस पब्लिक बाडीज (ए पी ओ) नामक एजेंसियों की स्थापना करने की शक्ति प्रदान की गई । 1999 से 2004 तक के बीच 17 ए पी ओ की स्थापना की गई । यह शिक्षा, वाणिज्य, पर्यटन और खेल, स्वास्थ्य, सामाजिक विकास, संस्कृति, विज्ञान और प्रौद्योगिकी, ऊर्जा, सूचना प्रौद्योगिकी, कृषि और सहकारिताओं के क्षेत्रों में कार्यरत हैं । इनके आकार छोटे हैं । प्रत्येक का संचालन एक मजबूत बोर्ड द्वारा किया जाता है जिसकी नियुक्ति संबंधित मंत्री द्वारा की जाती है । बोर्ड, सी ई ओ की नियुक्ति करता है । एजेंसी बोर्डों की अध्यक्षता विशिष्ट रूप से मंत्रियों, स्थायी सचिवों, अन्य वरिष्ठ अधिकारियों और सलाहकारों द्वारा की जाती है । "

5.6.8 कार्यकारी एजेंसियों ने किस प्रकार कार्य किया है?

5.6.8.1 जैसा कि पहले कहा गया है, एजेंसीकरण, यू.के. व अन्यत्र सफल रहा है । 2002 में यू.के. सरकार द्वारा प्रायोजित एक विस्तृत समीक्षा से निष्कर्ष निकला कि *"कार्यकारी एजेंसियों से, केंद्रीय सरकार द्वारा सीधे ही प्रदान की जाने वाली सेवाओं की परम्परा, प्रक्रियाओं और जवाबदेही में क्रांतिकारी परिवर्तन आए............ एजेंसी मॉडल से सरकार का भू-दृश्य में बदलाव आया । अत्यंत शिथिलनीय होने के नाते यह केंद्रीय सरकार के अंदर से कार्यकारी कार्य सम्पादित करने के लिए सर्वाधिक प्रतिक्रियाशील और जवाबदेह फ्रेमवर्क उपलब्ध कराता है । एजेंसी मॉडल सफल रहा है ।*[13]

5.6.8.2 न्युजीलैण्ड में भी, एजेंसीकरण के साथ प्रयोग सफल रहा है । स्टेट सर्विसिज कमीशन ने 1994 में पाया "अब कहीं अधिक छोटी कोर पब्लिक सेवा के प्रचालन कार्यकुशलता और ग्राहकों के प्रति प्रतिक्रियाशीलता में स्पष्ट सुधार नजर आने शुरू हो गए हैं । इसकी लागत सरकार को दस वर्ष पहले की लागत से कम आई तथा यह व्यापक अर्थव्यवस्था और समुदाय में विचारों और उत्पादक ऊर्जाओं में अब एक विनियामक बाधा नहीं है ।"[14] आस्ट्रेलिया में, एजेंसीकरण के पहले

[13]एलेग्जेण्डर व अन्य, बेटर गवर्नमेंट सर्विसिज इन दि ट्वेन्टी फर्स्ट सेंचरी (2002) ब्रिटिश सरकार द्वारा प्रायोजित रिपोर्ट ।
[14]न्युजीलैण्ड स्टेट सर्विसिज कमीशन (1994) पृ. 18 ।

चार वर्षों के दौरान (1988-89 से 1992-93), एजेंसियों का वाणिज्यिक और अर्ध-वाणिज्यिक राजस्व लगभग दुगुना हो गया और इन्होंने 1992-93 में इन निकायों की कुल चालन लागतों के लगभग 15 था ।[15] प्रतीत होता है कि 30% को आस्ट्रेलियाई एजेंसियों ने स्वायत्तता और व्यावसायिक प्रबंधन के क्षेत्र मं अपने निष्पादन में पर्याप्त सुधार किया ।[16] जापान में, 2003 में 57 एजेंसियों में अनुसंधान से पता चला कि इन निकायों की प्रचालन अर्थव्यवस्था में वृद्धि हुई, कर्मचारी अधिक गुणवत्ता वाले, लागत कटौती और ग्राहक उन्मुख बन गए तथा प्रभावशालिता में सुधार हुआ ।[17]

5.6.8.3 जैसा कि देखा जा सकता है, एक प्रमुख पहल जो इन सुधारकर्ता देशों ने अपनी सार्वजनिक प्रशासन पद्धति के पुनर्गठन में की है वह सरकार द्वारा निर्धारित एक नीति और संसाधन फ्रेमवर्क के अंदर सरकार की प्रचालन जिम्मेदारियां निभाने के लिए कार्यकारी एजेंसियों की स्थापना करने की है । जैसा कि हमने देखा है, इन कार्यकारी एजेंसियों को समग्र रूप से प्रबंधन और वित्तीय जिम्मेदारी प्रदान की गई है ताकि ये अपनी जरूरतों के अनुरूप और यथा सहमत परिणाम उपलब्ध कराने के लिए प्रणालियां और प्रक्रियाएं कायम कर सकें । कुल मिलाकर, एजेंसीकरण से, पहले मानकीकृत और मोनोलिथिक पद्धतियों की तुलना में, विनिर्दिष्ट कार्यों के संबंध में स्पष्टता और संकेन्द्रण, सेवा प्रदाय की एक परिपाटी, अधिक जवाबदेही और खुलापन, संदर्भगत उपयुक्त प्रणालियां और पद्धतियां, नूतन विचार और कार्रवाई, प्रदत्त सेवाओं के लिए एक ब्राण्ड का विकास, बेहतर जोखिम प्रबंधन और समस्याओं को छिपाने की बजाए प्रकट करने की अधिक प्रवृत्ति कायम हुई है ।[18]

5.6.9 भारत में स्थिति

5.6.9.1 भारत में, सरकार के एकसमान विभाग इष्टतम रूप से सरकारी सेवाएं प्रदान करने की स्थिति में नहीं हैं जिसका मुख्य कारण केंद्रीयकृत नियंत्रणों में प्रचालन स्वायत्तता और नम्यता का अभाव है जैसा कि वे आज विद्यमान हैं जिनसे परिणामों की बजाए इनपुटों पर बल दिया जाता है तथा निष्पादन के लिए एक बहुत बड़े अवरोधक हैं । इस समय, माइक्रो-प्रबंधन, मंत्रालयों में एक

[15]जॉन डिक्शन, एलेग्जेण्डर कौजमिन और नाडा-कोरक ककाबड्से, " दि कामर्शियलाइजेशन आफ दि आस्ट्रेलियाई पब्लिक सर्विस एण्ड दि अकाउन्टेबिलिटी आफ गवर्नमेंटः एक क्वेश्चयन आफ बाउन्ड्रीज, " इन्टरनेशनल जरनल आफ पब्लिक सेक्टर मेनेजमेंट, खण्ड 95/6 (1996) ।

[16]जॉन एस. डावकिन्स, "एचीविंग इम्प्रूवमेंट्स इन इकोनामिक ट्रेडीशन्सः दि आस्ट्रेलियन एक्सपीरियन्स, " पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड डवलपमेंट, खण्ड 15.3 (1995), पृ. 237 - 244 ।

[17]कियोशी यामामोटो, "परफोर्मेन्स आफ सेमी आटोनामस पब्लिक बाडीजःलिंकेज बिटावीन आटोनामी एण्ड पर्फोरमेंशन जापानीज एजेंसीज, " पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड डवलपमेंट, खण्ड 26 (2006), पृ. 35 - 46 ।

[18]एलेग्जेण्डर एण्ड अदर्स, बेटर गवर्नमेंट सर्विसिजः एग्जीक्युटिव एजेंसीज इन दि ट्वेन्टी फर्स्ट सेंचरी (2008), बिट्रिश सरकार द्वारा प्रायोजित रिपोर्ट

परिपाटी बन गई हैं । इसलिए यह जरूरी है कि विस्तृत केंद्रीय नियंत्रणों के स्थान पर मार्गनिर्देश और न्यूनतम मानक लागू किए जाएं । यद्यपि मानकों को बनाए रखे जाने की जरूरत है, तथापि सलाह प्रदान की जानी चाहिए तथा सर्वोत्तम प्रथाओं को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए, परिपाटी एक सुविधाकर्ता की होनी चाहिए, न कि अनुचित हस्तक्षेप की । कार्यान्वयन एजेंसियों में सिविल सेवकों को, परिणाम प्राप्त करने के लिए स्वायत्तता, अधिक नम्यता और प्रोत्साहन प्रदान किए जाने चाहिए ।

5.6.9.2 एजेंसियों का कानूनी दर्ज भिन्न हो सकता है जो परिस्थितियों पर निर्भर करता है। अधिकांश के लिए किसी विधिक कार्रवाई की जरूरत नहीं है जैसे कि पंजीकरण अथवा संसद का कोई अधिनियम, यद्यपि एक कंपनी के रूप में (धारा 25 कंपनी सहित) एजेंसी के गठन, सहकारी, न्यास, सोसायटी, सांविधिक बोर्ड, अथवा आयोग एक उपलब्ध विकल्प है जो उस विधिक फ्रेमवर्क पर निर्भर करता है जिसके अंदर एजेंसी द्वारा काम किए जाने की जरूरत है।

5.6.9.3 अन्य देशों में और भारत में भी एजेंसीकरण के अनुभव से, एक व्यापक दृष्टि से सार्वजनिक क्षेत्रक शब्द, एक ओर विभागीय उपक्रम से शुरू होकर और दूसरी ओर स्वायत्त एजेंसियों और कार्यालयों की दिशा में फैलने की बजाए कारपोरेटकृत यूनिटों तक एक सातत्य का अर्थ देता है । उदाहरण के लिए, भारत में रेलवे एक विभागीय एजेंसी के रूप में संगठित है, वैज्ञानिक संस्थापनाएं स्वायत्त संगठनों के रूप में संरचित हैं जैसे कि सी एस आई आर, अंतरिक्ष आयोग आदि, तथा वाणिज्यिक आधार पर कार्यरत बड़ी संख्या में इकाइयां कंपनियों के रूप में संगठित हैं (सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रम) । विभिन्न प्रकार के सरकारी उपक्रमों और सरकार के बीच संबंध-स्कीम-वार चित्र 5.1 में प्रस्तुत है । विभागीय उपक्रमों के साथ सरकार का संबंध प्रत्यक्ष नियंत्रण और पर्यवेक्षण का है किंतु निष्पादन करारों तथा संविदाओं के माध्यम से जवाबदेही सुनिश्चित करने का प्रयास किए जाने पर यह अधिक स्वायत्तता की दिशा में बदल जाता है ।

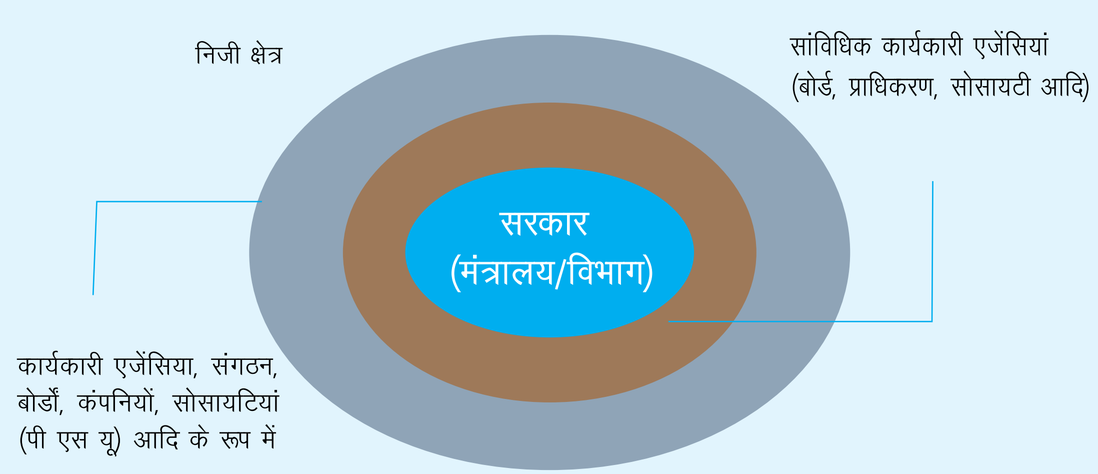
5.6.9.4 आयोग का विचार है कि केंद्रीय सरकार के प्रत्येक मंत्रालय को अपने मंत्रालय के कार्यकलापों और विशेष प्रयोजन निकायों की संवीक्षा करनी चाहिए । मंत्रालय की कार्यकारी एजेंसियां गठित करने से पहले निम्नलिखित प्रश्न पूछे जाने चाहिएः

क्या कार्यकलाप/विशेष प्रयोजन वाहन सभी के संबंध में लागू किया जाना चाहिए ? मंत्रालय प्रायः कार्यकलाप और निकाय इकट्ठा कर लेते हैं जिनका वर्तमान संदर्भ में कोई उपयोग नहीं है । ऐसे निकायों और कार्यकलापों का समापन करने के वास्ते पता लगाया जाना चाहिए और उनके स्टाफ की पुनर्तैनाती की जानी चाहिए ।

यदि आज के संदर्भ में कोई कार्यकलाप/निकाय आवश्यक समझा जाए, जो क्या सिविल सोसायटी और कारपोरेट पब्लिक और प्राइवेट क्षेत्रकों में उपलब्ध प्रबंध क्षमताओं को ध्यान में रखते हुए और चालू शासन प्राथमिकताओं के संदर्भ में, कार्यकलाप को मंत्रालय द्वारा प्रशासित किया जाए ? यदि गहन इक्विटी अथवा सुरक्षा मुद्दे अथवा विधिक मुद्दे अन्तर्निहित न हों तो बहुत से, कार्यकलापों को सुरक्षित रूप से सिविल सोसायटी या कारपोरेट क्षेत्रक निजी क्षेत्रक को आउटसोर्स किया जा सकता है, यदि यह कार्यकलाप को मंत्रालय द्वारा आयोजित करने की बजाए अधिक किफायती हो ।

5.6.9.5 प्रत्येक कार्यकारी एजेंसी, चाहे वह कोई नया निकाय या कोई विद्यमान विभागीय उपक्रम/एजेंसी/बोर्ड/विशेष प्रयोजना वाहन आदि हो, जिसे एक कार्यकारी एजेंसी के रूप में बदला जाए, अर्ध स्वायत्त अथवा स्वायत्त होना चाहिए और एक अधिदेश के तहत व्यावसायिक रूप से प्रबंधित होना चाहिए । ऐसी कार्यकारी एजेंसियों को विभाग के अधीनस्थ कार्यालय के रूप में अथवा बोर्ड, आयोग, कंपनी, सोसायटी आदि के रूप में स्थापित किया जा सकता है (चित्र 5) ।

5.6.9.6 यद्यपि, किसी कार्यकारी एजेंसी की, विभाग के एक अधीनस्थ कार्यालय अथवा बोर्ड, आयोग आदि के सही रूप के बारे में उसे सौंपे जाने वाले कार्यों की प्रकृति द्वारा तय होगा, तथापि आयोग का मत है कि ऐसे सरकारी संगठनों के लिए जिनके कार्यकलाप प्रमुख रूप से व्यवसाय परिवेश के तहत, प्रायः निजी क्षेत्रक कंपनियों के प्रतिस्पर्धी हैं, कंपनी की तरह की प्रणाली अपनाई जा सकती है । दूसरी ओर, सामाजिक क्षेत्रक में, संगठन का सोसायटी स्वरूप अधिक उपयुक्त होगा क्योंकि वे लाभ केंद्रों के रूप में कार्य नहीं कर सकते । राष्ट्रीय महत्त्व के अथवा सामरिक प्रकृति के कुछेक कार्यकलापों के लिए संबंधित संगठन के लिए सांविधिक समर्थन की जरूरत होगी जैसे कि परमाणु ऊर्जा आयोग, अंतरिक्ष आयोग आदि अथवा उन्हें विभागों द्वारा खुद ही आयोजित करना होगा ।



चित्र 5.1 : सरकार तथा कार्यकारी एजेंसियां

5.6.9 कार्यकारी एजेंसियों का मात्र सृजन अपने आप में एक उद्देश्य नहीं है । यह सुनिश्चित करना भी महत्त्वपूर्ण है कि एजेंसी का संस्थागत फ्रेमवर्क डिजाइन करते समय स्वायत्तता और जवाबदेही के बीच सही संतुलन कायम किया जाए । यह, सुनिश्चित निष्पादन करारों, सहमति ज्ञापनों (एम ओ यू), संविदाओं आदि के जरिए प्राप्त किया जा सकता है, तथापि, ऐसे निष्पादन संविदे तैयार और निष्पादित करने के लिए संबंधित सरकारी विभागों में क्षमता में काफी बढ़ोतरी की जरूरत होगी ।

5.6.8 **सिफारिशें**

क. केंद्रीय सरकार के प्रत्येक मंत्रालय को, यह पुष्टि करने के लिए कि क्या विभाग के मिशन के लिए ये कार्यकलाप/कार्य महत्त्वपूर्ण हैं, और इन्हें केवल सरकारी एजेंसियों द्वारा प्राप्त किया जा सकता है, मंत्रालय के कार्यों/कार्यकलापों की संवीक्षा करनी चाहिए । ऐसा आयोग द्वारा पैरा 4.1.1 क में वर्णित कोर क्षेत्रों के संदर्भ में किया जाना चाहिए ।

ख. विभागों/मंत्रालयों द्वारा सीधे ही केवल उन कार्यों/कार्यकलापों को आयोजित किया जाना चाहिए जो पैराग्राफ 5.5.2.7 में प्रतिपादित सिद्धांतों के अनुरूप हैं । अन्य कार्य/कार्यकलाप विभाग की कार्यकारी एजेंसियों द्वारा आयोजित किए जाने चाहिए।

ग. प्रत्येक एजेंसी को, चाहे वह कोई नया निकाय या कोई विद्यमान विभागीय उपक्रम/एजेंसी बोर्ड/विशेष प्रयोजन वाहन आदि हो, जिसे एक कार्यकारी एजेंसी के रूप में कार्य करना है, स्वायत्त अथवा अर्ध-स्वायत्त होना चाहिए और अधिदेश के तहत व्यावसायिक रूप से प्रबंधित होना चाहिए । ऐसी कार्यकारी एजेंसियों का गठन एक विभाग, बोर्ड, आयोग, कंपनी, सोसायटी आदि के रूप में किया जा सकता है ।

घ. कार्यकारी एजेंसियों की संस्थागत रूपरेखा डिजाइन करते समय स्वायत्तता और जवाबदेही के बीच सही संतुलन कायम करने की जरूरत है । यह, भली-भांति डिजाइन किए गए निष्पादन करारों, सहमति ज्ञापनों (एम ओ यू), संविदाओं आदि के जरिए प्राप्त किया जा सकता है । तथापि, ऐसे निष्पादन करार तैयार और प्रवर्तित करने के लिए संबंधित सरकारी विभागों में क्षमता को काफी सुदृढ़ किए जाने की जरूरत है ।

5.7 मंत्रालयों का आंतरिक पुनर्गठन

5.7.1 संगठनात्मक संरचना का अर्थ उस संबंध के अनौपचारिक और अनौपचारिक पद्धतियों से है जिनके जरिए कोई संस्थान शक्तियों का आयोजन और विभाजन करता है । संगठन की संरचना की परिभाषा[19] *"दृश्य और अदृश्य दोनों की वास्तुकला के रूप में भी की गई है जो संगठनात्मक कार्यकलापों के सभी पहलुओं को जोड़ता और बुनता है ताकि यह एक पूर्ण गतिशील इकाई के रूप में कार्य करें ।"*

5.7.2 सर्वत्र अफसरशाही, सामान्य रूप से पदक्रम के सिद्धांतों पर संरचित है, ऊपर से नीचे की ओर प्राधिकार और नियंत्रण । यह आमतौर पर ऊर्ध्वाधर पदक्रम में परतों में कम्पार्टमेन्टलाइज्ड है और यद्यपि अफसरशाही सामान्यतः सरकारों के साथ निर्धारित है, तथापि वे किसी भी बड़े संगठन के भाग हो सकते हैं । निजी क्षेत्रक में अनुभवों के आधार पर आजकल प्रबंधन सिद्धांत के अंतर्गत परम्परागत अफसरशाही संरचना से मुक्त होने के अनेक प्रयासों पर बल दिया जाता है ।"नए वाचवर्ड" हैं : (सम्भवतः परस्पर-कार्यात्मक पार्श्विक संचार, पदक्रम का न्यूनकरण और नियमों का कभी-कभी उपयोग) अनौपचारिकता और विशेषज्ञता का दोहन, जहाँ कहीं निगम में विद्यमान हो, अनिवार्य विचार है । बल में कुछ भिन्नता के साथ, इसी प्रकार के बुनियादी सिद्धांत तथाकथित "उच्च निष्पादन कार्य पद्धतियों" और "ज्ञान सृजक कंपनियों को प्रभावित करते पाए जा सकते हैं ।[20]"

[19]"कंसीडरिंग आर्गनाइजेशन स्ट्रक्चर एण्ड डिजाइन फ्राम ए कम्प्लेक्सिटी पेराडिग्म पर्सपेक्टिव" नामक पत्र से, एलिजाबेथ मेकमिलन द्वारा ।

[20]माबे, सलमान और स्टोरी (2001, पृ. 164)

5.7.3 यद्यपि अफसरशाही का पारम्परिक अथवा क्लासिकल मॉडल, कठोर, अशिथिलयनीय, नियंत्रण प्रेरित पदक्रमानुसार, एकसमान और केंद्रीयकृत संगठनात्मक संरचना फ्लेटर पर वर्तमान प्रतिमान के तहत चापलूसी, न्यून पदक्रमानुसार और अधिक शिथिलनीय, बहु-विषयक, संगठनात्मक प्रणालियों पर बल दिया जाता है ।

5.7.4 मंत्रालयों और विभागों में प्रणालियां व्यवसाय नियमों के कारोबार से और साथ ही कार्यालय प्रक्रिया नियमावली से भी प्रतिपादित होती हैं । नियमावली में निम्नलिखित शब्दों की परिभाषा की गई हैं :

विभाग :

(1) विभाग, उसे आवंटित व्यवसाय की दृष्टि से सरकार में नीतियों के निर्माण और उन नीतियों के कार्यान्वयन व समीक्षा के लिए भी जिम्मेदार है ।

(2) उसे आवंटित व्यवसाय के सुचारू निपटान के लिए, विभाग को स्कंधों, प्रभागों, शाखाओं और अनुभागों में बांटा जाता है ।

(3) सामान्यतः विभाग का अध्यक्ष भारत सरकार का सचिव होता है जो विभाग के प्रशासनिक अध्यक्ष और विभाग के अंदर नीति व प्रशासन के सभी मामलों के संबंध में मंत्री के प्रधान सलाहकार के रूप में कार्य करता है ।

(4) विभाग में कार्य सामान्यतः स्कंधों में विभाजित होता है तथा प्रत्येक स्कंध का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव होता है । ऐसे कार्यकर्ता को सामान्यतः, पूरे विभाग के प्रशासन के लिए सचिव की समग्र जिम्मेदारी के अध्यधीन, उसके स्कंध के अंदर आने वाले व्यवसाय के संबंध में अधिकतम मात्रा में स्वतंत्र कामकाज और जिम्मेदारी सौंपी जाती है ।

(5) एक स्कंध में सामान्यतः अनेक प्रभाग होते हैं जिनमें से प्रत्येक निदेशक/संयुक्त निदेशक/उप सचिव स्तर के अधिकारी के प्रभार के अधीन कार्य करता है । एक प्रभाग में अनेक शाखाएं हो सकती हैं जिनमें से प्रत्येक एक अवर सचिव अथवा समकक्ष अधिकारी के प्रभार में हो सकती है ।

(6) अनुभाग, सामान्यतः विभाग में निम्नतम संगठनात्मक इकाई होती है जिसका एक सुपरिभाषित कार्य क्षेत्र होता है । इसमें सामान्यतः सहायक और लिपिक सम्मिलित होते

हैं जिनका पर्यवेक्षण एक अनुभाग अधिकारी करता है । मामलों की प्रारंभिक हेण्डलिंग (नोटिंग और ड्राफ्टिंग सहित) सामान्यतः सहायकों और लिपिकों द्वारा की जाती है जिन्हें डीलिंग हेण्ड के नाम से भी जाना जाता है ।

(7) *यद्यपि उपरोक्त सामान्यतः अपनाई जाने वाली किसी विभाग के संगठन की एक पद्धति हैं, तथापि कतिपय भिन्नताएं हैं, उनमें से सबसे अधिक उल्लेखनीय डेस्क अधिकारी पद्धति है । इस पद्धति के अंतर्गत निम्नतर स्तर पर विभाग का कार्य भिन्न-भिन्न कार्यात्मक डेस्कों में आयोजित होता है जिनमें से प्रत्येक का प्रबंधन समुचित रैंक के अधिकारी, अर्थात् अवर सचिव या अनुभाग अधिकारी द्वारा किया जाता है । प्रत्येक डेस्क अधिकारी स्वयं मामलों को हेण्डल करता है तथा उसे पर्याप्त आशुलिपिकीय और लिपिकीय सहायता प्रदान की जाती है ।*

(8) *अन्य उल्लेखनीय भिन्नता रक्षा मंत्रालय का एकीकृत मुख्यालय है जहाँ वाइस चीफ ऑफ स्टाफ, संबंधित शाखाओं के प्रिसिंपल स्टाफ अधिकारी व अन्य उपयुक्त प्राधिकारी, रक्षा मंत्री द्वारा, विभिन्न शाखाओं और रक्षा मंत्रालय के एकीकृत मुख्यालय के निदेशालय के माध्यम से, प्रत्यायित शक्तियों का प्रयोग करते हैं ।*

(9) *विभिन्न स्तर के कार्यकर्ताओं के कार्य*

(क) *सचिव - भारत सरकार का सचिव, मंत्रालय अथवा विभाग का प्रशासनिक प्रमुख होता है । वह, नीति संबंधी सभी मामलों और मंत्रालय/विभाग के अंदर प्रशासन के संबंध में मंत्री का प्रधान सलाहकार होता है तथा उसकी जिम्मेदारी पूर्ण व अविभाजित होती है ।*

(ख) *विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव - जब किसी मंत्रालय में कार्य की मात्रा एक सचिव के प्रबंध योग्य प्रभार से अधिक होता है, एक अथवा अधिक स्कंध स्थापित किए जा सकते हैं जिनमें से प्रत्येक स्कंध का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव हो सकता है । ऐसे अधिकारी को, पूरे स्कंध के प्रशासन के लिए सचिव की सामान्य जिम्मेदारी के अध्यधीन, उसके स्कंध के विषय के अंदर आने वाले सभी व्यवसाय के संबंध में अधिकतम मात्रा में स्वतंत्र कामकाज और जिम्मेदारी सौंपी जाती है ।*

(ग) निदेशक/उप-सचिव - निदेशक/उप सचिव, एक ऐसा अधिकारी होता है जो सचिव की ओर से कार्य करता है । वह, एक सचिवालय प्रभाग का प्रभारी होता है तथा उसके प्रभार के तहत प्रभाग के अंदर डील किए जाने वाले सरकारी व्यवसाय के निपटान के लिए जिम्मेदार होता है । सामान्यतः वह उसे प्रस्तुत किए जाने वाले अधिकांश मामलों को खुद निपटाने में समर्थ होना चाहिए । अधिक महत्त्वपूर्ण मामलों के संबंध में संयुक्त सचिव/सचिव के आदेश प्राप्त करने में अपने विवेक का इस्तेमाल करना चाहिए ।

(घ) अवर सचिव - एक अवर सचिव, मंत्रालय में एक शाखा का प्रभारी होता है, जिसमें दो अथवा अधिक अनुभाग होते हैं तथा उनके संबंध में व्यवसाय के प्रेषण और अनुशासन के अनुरक्षण, दोनों के संबंध में नियंत्रण का इस्तेमाल करता है । उसे, उसके प्रभार के अधीन अनुभागों द्वारा कार्य प्रस्तुत किया जाता है । एक शाखा अधिकारी के रूप में वह यथासम्भव अधिकाधिक मामलों का निपट ान अपने स्तर पर करता है किंतु महत्त्वपूर्ण मामलों पर वह उप सचिव अथवा उच्च अधिकारियों के आदेश प्राप्त करता है ।

(ड.) अनुभाग अधिकारी -

- *क. सामान्य ड्यूटियां*
- *ख. डेस्क से संबंधित जिम्मेदारियां*
- *ग. ड्राफ्ट जारी करने से संबंधित जिम्मेदारियां*
- *घ. कार्य के सुचारू और शीघ्र निपटान की जिम्मेदारी तथा देरियों पर चैक*
- *ड. मामलों का स्वतंत्र निपटान*
- *च. रिकार्डिंग और इंडेक्सिंग के संबंध में ड्यूटियां*

छ. सहायक/प्रवर श्रेणी लिपिक - वह अनुभाग अधिकारी के आदेशों और पर्यवेक्षण के तहत कार्य करता है तथा उसे सौंपे गए कार्य के लिए जिम्मेदार होता है। जिस मामले के संबंध में कार्रवाई का मार्ग स्पष्ट है अथवा शाखा अधिकारी अथवा उच्च अधिकारियों द्वारा स्पष्ट अनुदेश दिए गए हैं, उसे बहुत अधिक नोटिं

ग के बगैर मसौदा प्रस्तुत करना चाहिए । अन्य मामलों में वह निम्नलिखित मुद्दों को ध्यान में रखते हुए नोट प्रस्तुत करेगाः

(i) यह देखना कि चैक के लिए खुले सभी तथ्यों का उल्लेख सही ढंग से किया गया है;

(ii) किसी गलती अथवा तथ्यों के गलत विवरण की ओर ध्यान दिलाना;

(iii) जहाँ कहीं आवश्यक हो, विषय के संबंध में पूर्ववृत्त अथवा नियमों और विनियमों की ओर ध्यान आकर्षित करना;

(iv) आवश्यक होने पर गार्ड फाइल प्रस्तुत करना और अन्य संगत तथ्य और आंकड़े प्रस्तुत करना;

(v) विचाराधीन प्रश्न को स्पष्ट रूप से प्रस्तुत करना और जहाँ कहीं संभव हो, कार्रवाई का मार्ग सुझाना ।

(ज) अवर श्रेणी लिपिक - अवर श्रेणी लिपिकों को सामान्यतः नेमी किस्म के कार्य सौंपे जाते हैं, उदाहरणार्थ, डाक का पंजीकरण, अनुभाग डायरी और फाइल रजिस्टर का अनुरक्षण, इंडेक्सिंग और रिकार्डिंग, टाइपिंग, प्रेषण, बकाया मामलों का व अन्य विवरण तैयार करना, संदर्भ पुस्तकों की शुद्धि का पर्यवेक्षण और नेमी व साधारण मसौदे प्रस्तुत करना आदि ।

5.7.5 जैसा कि कार्यालय प्रक्रिया नियमावली से स्पष्ट है, भारत सरकार में एक विभाग की प्रशासनिक अध्यक्ष के रूप में सचिव तथा विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव, निदेशक/ उप सचिव, अवर सचिव और डेस्क अधिकारी/अनुभाग अधिकारी को मिलाकर अनेक स्तरों के साथ एक ऊर्ध्वाधर प्रणाली है ।

मंत्रालय	**मंत्री/एमओएस**
विभाग	सचिव
स्कंध	विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव
प्रभाग	निदेशक/उप सचिव
शाखा	अवर सचिव
अनुभाग	अनुभाग अधिकारी

(अनेक मंत्रालयों में, अनुभाग अधिकारियों के स्थान पर अनुभाग से सम्बद्ध, एक डेस्क अधिकारी पद्धति प्रचलन में है)

5.7.6 इस प्रकार अधिकांश मंत्रालयों में छः स्तर हैं और यदि डीलिगं हेण्डों को शामिल किया जाए (सामान्यतः सहायक/प्रवर श्रेणी लिपिक/अवर श्रेणी लिपिक), स्तरों की संख्या वस्तुतः सात हैं । एक पदक्रमवार बहु-स्तर संरचना की कुछ अच्छाइयं हैं किन्तु अनेक कमियां हैं । यद्यपि ऐसी पद्धति से व्यापक पर्यवेक्षण और चैकों और विभिन्न स्तरों पर संतुलनों के साथ श्रम का ऊर्ध्वाधर विभाजन होता है, किन्तु इससे क्रमवार परीक्षा के कारण देरियां भी होती हैं, जवाबदेही को बढाने की बजाए उसे कम करती है, समस्याओं का समाधान करने की दिशा में अन्तर-विषयक दृष्टि कोण में रूकावट आती है और सृजनात्यकता समाप्त होती है । नेमी विनियामक मामलों के सबंधं में, जैसे कि लाइसेसं। अनुमतियां जारी करने आदि में ऐसी कठों पदक्रम वाली प्रणाली, निर्धारित कार्यप्रवाह और पर्याप्त प्रतयापन के साथ, उपयुक्त हो सकती है, किन्तु नीति निर्माण, परिवर्तन के प्रबधंक, अन्तर-विषयक मामलों के सबंधं में वृहद दृष्टिकोण, समस्या समाधान आदि जैसे कार्यों के लिए इससे इष्टतम परिणाम प्राप्त नहीं होते और वस्तुतः उत्पादक-रोधी हो सकती है ।

5.7.7 नीति निर्माण के सबंधं में एक नए दृष्टिकोण के लिए मंत्रालयों के डिजाइन की पुनर्संरचना करनी होगी जिससे कि टीम-आधारित अनुस्थापन के साथ चपटी पद्धतीयां कायम करके, उसके पदक्रम में कमी लाई जा सके । मंत्रालय, जैसे कि वे इस समय कार्य करते हैं केन्द्रीयकृत हैं, पदक्रमानुसर वाले संगठन हैं, बहुत सी परतों में बाक्सों और सिलाज में सख्ती से विभाजित हैं, मंत्रालयों में अधिकाशं सिविल सेवा पदक्रम, प्राधिकार की पारम्परिक परम्परा के साथ सरंचित है, यह सुनिश्चित करने के लिए सावधानी पूर्वक नियंत्रित है कि यथासम्भव कम से कम गलतियां की जाएं । मत्रांलयों में स्टाफ, परिणाम की बजाए, आन्तरिक प्रक्रियाओं से ज्यादा चिन्तित है । रितीबद्ध कठोरताएं, अनावश्यक केन्द्रीयकरण अत्यंत जटिल और अत्यंत बाधक हैं । नीति प्रणालियों में अत्यधिक निर्णय पाइंट हैं और बडी संख्या में विटो पाइंट हैं जिनके बारे में निर्णय लेने मे लम्बी प्रक्रिया अपनानी पडती है । यद्यपि, प्राधिकार के ऐसे पदक्रमवार प्रयोग से निर्णय निर्माण में एक प्रकार की कोटि और सत्यनिष्ठा पर नियंत्रण होता है, इससे प्रायः देरियों को बढावा मिलता है, और ध्यान परिणाम प्राप्त करने से हटता है । यह आवश्यक है कि इन पदक्रम प्रणालियों को समाप्त किया जाए और ध्यान परिणाम प्राप्त करने से हटता है । यह आवश्यक है कि इन पदक्रम प्रणालियों को समाप्त किया जाए और टीमआधारित प्रणालियां लागू की जानी चाहिए ।

5.7.8 आयोग का मत है कि देरियां कम करने तथा और अधिक प्रतिक्रिया प्राप्त करने का उद्देश्य प्राप्त करने के लिए, सुचारू और जवाबदेह सगंठनात्मक प्रणालियां, सरकारी विभागों की विद्यमान प्रणाली को संशोधित करके और उन्हें सौपे गए कार्यो और उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु टीम-आधारित कार्यकरण के घटक शामिल करके लागू की जा सकती हैं । जैसा कि पहले कहा गया है, मंत्रालयों को बुनियादी तौर पर नीति निर्माण, पर्यवेक्षण , मानीटरन और शिक्षा तथा बजटीय प्रक्रियाओं पर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए तथा कार्यान्वयन का काम कार्यकारी एजेन्सियों को सौंप देना चाहिए (संलग्न/अधीनस्थ कार्यालय) । पर्यवेक्षण और मानीटरन तथा आकलन का कार्य पारम्परिक संगठनात्मक पद्धति के माध्यम से निष्पादित किया जाना जारी रहेगा ।

5.8 सरकारी प्रक्रियाओं का सरलीकरण

5.8.1 सरकारी सगंठन अफसरशाहीपूर्ण हैं ।"अफसरशाही" शब्द का अर्थ एक नकारात्मक छवि प्रस्तुत करता है और लालफीताशाही, असंवेदनशीलता तथा किसी सगंठन की नियम बर्द्ध प्रकृति का द्योतक है । जिस समय मेक्स वेबर ने"अफसरशाही" का प्रतिपादन सगंठन के एक ऐसे रूप में किया जिससे उसका अर्थ तर्कसंगत आधार पर संरचित संगठन से था, जहाः

- कार्यालयों को पदक्रम व्यवस्था के तहत रखा जाए,
- प्रचालन अवैयक्तिक नियमों द्वारा शासित हों,जिससे विवेकाधिकार में कमी आए । प्रत्येक स्थिति का सामना करने के लिए नियमों और प्रक्रियाओं का एक सेट है ।
- अधिकारियों को विशिष्ट ड्युटियां और जिम्मेदारी के क्षेत्र सौंपे जाते हैं ।
- नियुक्तियां अर्हताओं और योग्यता के आधार की जाती हैं ।

5.8.2 वाणिज्यिक सगंठन के विपरीत, जो एकमात्र लाभ के उद्देश्य से प्रेरित होते हैं, सरकारी सगंठनों के अनेक उद्देश्य होते हैं, सरकारी सगंठन कहीं अधिक जटिल परिवेश में कार्य करते हैं, सरकारी संगठनों को पेश आने वाली स्थितियां कहीं अधिक विविधतापूर्ण तथा चुनौतिपूर्ण और इन सबके अलावा सरकारी सगंठन अनेक प्राधिकारियों और विशेष रूप से लोगों के प्रति जवाबदेह होते हैं । वाणिज्यिक सगंठन में, लाभप्रदता का परीक्षण निर्णय को प्रेरित करता है । सरकारी संगठनों में यह सम्भव नहीं है और इसलिए विवेकाधिकार को न्यूनतम करने और सगंठन के अन्दर निर्णय निर्माण प्रक्रिया को दिशा निर्देश देने के लिए नियम और प्रक्रियाएं विकसित की जाती हैं । इसका कहने का यह अर्थ नहीं है । कि निजी वाणिज्यिक संगठनों में कमी अफसरशाही प्रणाली विद्यमान

नहीं थी अथवा उनके आन्तिक नियम नहीं थे किन्तु उनके नियम आमतौर पर इतने विस्तृत और कठोर नहीं होते जितने कि सरकारी संगठनों में होते हैं । सरकार में नियम और प्रक्रियाएं यह सुनिश्चित करती हैं कि सगंठन लोगों के साथ साम्य, अनुमानयोग्य और उचित ढंग से व्यवहार करने में समर्थ हो । तथापि, कठोरतः अनुपालन अथवा इनपर अत्यधिक निर्भरता से नूतनता में अवरोध उत्पन्न होता है और सगंठनात्मक प्रतिक्रियाशीलता और संवेदनशीलता कम होती है ।

5.8.3 सरकारी संगठनों के कामकाज को शासित करने वाले नियम और प्रक्रियाएं विभिन्न कानूनों, विनियमों और कार्यकारी अनुदेशों में निर्धारित हैं । सामान्य नियम हैं जो सभी सरकारी मंत्रालयों/ विभागों पर लागू होते हैं । किसी सगंठन विशेष पर लागू होने वाले कानून भी हो सकते हैं । सामान्य नियम, जिनके अन्तर्गत सरकार में प्रक्रियाएं निर्धारित हैं, सचिवालय की कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में दिए गए हैं । नियमावली में समय-समय पर संशोधन किए गए हैं ताकि प्रक्रियाओं को उभरती चुनौतियों के अनुकूल बनाया जा सके । वर्तमान प्रक्रियाओं में अनेक अच्छाइयां और साथ ही कमियां भी हैं ।

5.8.4 अच्छाइयाँ

5.8.4.1.1 विद्यमान कार्यालय प्रक्रियाओं के अन्तर्गत" न केवल क्या किया गया है बल्कि ऐसा क्यों किया गया इस सबंधं में भी"रिकार्ड रखने की एक व्यापक पद्धति है । बहुत से स्तरों के बीच फाइलों के संचलन की विद्यमान पद्धति से, जिसमें प्रत्येक स्तर दर अपने विचार । निर्णय रिकार्ड किए जाते हैं, एक ऐसा संस्थागत रिकार्ड कायम होता है कि किस प्रकार, वर्तमान में और विगत में निर्णय लिए जाते हैं । निर्णय लिए जाते थे ।

5.8.4.1.2 यद्यपि विद्यमान पद्धति से अनिवार्य रूप से भारी नियमावली रिकार्डों का सृजन होता है, तथापि उचित वर्गीकरण, रेफ्रेंसिगं और सुलभता पद्धतियों के अभाव में इस डाटा का उपयोग बधित रहता है ।

5.8.4.2 जवाबदेही

5.8.4.2.1 पत्र आधारित रिकार्डों की एक विस्तृत प्रणाली से सरकारी विभाग में लिए गए प्रत्येक निर्णय के लिए जिम्मेदारी तय करने में मदद मिलती है ।

5.8.4.2.2 तथापि, व्यवहार्यतः इस प्रणाली से जाखिम से बचने की पद्धति को बढावा मिलता है और एक ओर बदले के भय से इमानदार अधिकारियों को मुक्त व निष्पक्ष रूप से अपने विचार

व्यक्त करने में रूकावट आती है तथा निर्णय निर्माण प्रक्रिया में निर्णय लेने में अनेक व्यक्तियों की भागीदारी से जवाबदेही का फैलाव होता है ।

5.8.4.3 संस्थागत स्मृति

5.8.4.3.1 एक जोरदार रिकार्ड अनुरक्षण पद्धति से विगत नीतियों और पूर्वपृत्त की एक संस्थागत स्मृति का सृजन करने में सहायता मिलती है जिससे भावी निर्णय निर्माण में मार्गदर्शन प्राप्त हो सकता है ।

5.8.4.3.2 यद्यपि संस्थागत स्मृति पर निर्भरता उन मामलों मे वांछित हो सकती है जहाँ दृष्टि कोण में एकरूपता की जरूरत है, तथापि जहाँ नई और उभरती समस्याएं पैदा होती हैं, ऐसे पूर्ववर्ती को अन्धाधुध प्रयोग का प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता हैं । पूर्ववृत्त पर अधिक निर्भरता से मस्तिष्क का स्वतंत्र रूप से इस्तेमाल हतातसाहित होता है और समस्याओं के प्रति सृजनात्मक दृष्टिकोण में बाधा पहुँचती है 1 एक अन्य कमी यह है कि नेमी निर्णय निर्माण में भी जहाँ संस्थागत स्मृती का सर्वोत्तम उपयोग हो सकता है, डाटा पुनः प्राप्ति की प्रभावी पद्धतियों से व्यक्ति की सुविधा हेतु "चैरी चुनने" का पूर्ववृत्त कायम होता है ।

5.8.4.4 अन्तः निर्मित अनावश्यक स्वःसुधारक

5.8.4.4.1 अनेक स्तरों द्वारा फाइल पर किसी मुद्दें की जॉच से मामले की बार-बार संवीक्षा होती है जिससे किसी स्तर पर भूल-चूक को सही करने में मदद मिलती है और इस प्रकार एक प्रकार का स्वःशुद्धि तंत्र कायम होता है ।

5.8.4.5 अलग-अलग कार्यकर्ताओं का बाह्य प्रभाव से बचाव होता है

5.8.4.5.1 वर्तमान कार्यालय प्रक्रिया के तहत अलग-अलग अधिकारी को फाइलों पर अपनी-अपनी स्वतंत्र राय प्रस्तुत करने में मदद मिलती है । पद्धति, कम से कम सिद्धान्त रूप में अलग-अलग अधिकारी के अभिव्यक्ति के अधिकार को सुरक्षित करती है और उन्हें बाह्य प्रभावों तथा शोषण से सरंक्षण प्रदान करती है, विशेष रूप से सूचना का अधिकार अधिनियम लागू होने से ।

5.8.5 कमजोरियां

5.8.5.1 अनेक परतो से अकार्यकुशतला और देरी होती हैः

5.8.5.2.1 जैसा कि ऊपर कहा गया है अनके स्तर,के लिए "उल्टे प्रत्यायन" को बढावा मिलता है। ऐसा विशेष रूप से इसलिए है कि जहाँ तक प्रतयायन की विशिष्टताओं का, विशेष रूप से

अवर सचिव/उप सचिव/निदेशक/सयुंक्त सचिव स्तर पर, सबंधं है नियमावली में घोर अस्पष्टता है ।

(ख) विशेष सचिव/अपरसचिव/संयुक्त सचिवः किसी मंत्रालय में कार्य की मात्रा किसी सचिव के प्रबंध-योग्य प्रभार से अधिक होने पर, एक अथवा अधिक स्कंध स्थापित किए जा सकते हैं और प्रत्येक स्कधं का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव हो सकता है । ऐसे अधिकारी को उसके स्कंध वाले विषयों के अन्तर्गत आने वाले व्यवसाय के सबंधं में, कुल मिलाकर स्कंध के प्रशासन के सबंध में सचिव की सामान्य जिम्मेदारी के अध्यधीन, अधिकतम मात्रा में स्वतन्त्रं कामकाज और जिम्मेदारी सौंपी जा सकती है ।

(ग) निदेशक/उप सचिव-निदेशक/उप सचिव, सचिव की ओर से काम करने वाली अधिकारी होती है । वह एक सचिवालय प्रभाग का प्रभारी होता है तथा अपने प्रभाराधीन प्रभाग के अन्दर किए जाने वाले सरकारी कामकाज के निपटान के लिए जिम्मेदार होता है। सामान्यतः वह उसे प्रस्तुत किए जाने वाले अधिकांश मामलों का निपटान करने में समर्थ होना चाहिए । उसे अधिक महत्तवपूर्ण मामलों के सबंधं में, मौखिक रूप से अथवा पत्रों के प्रस्तुतीकरण के जरिए, संयुक्त सचिव/सचिव के आदेश प्राप्त करने में अपने विवेक का इस्तेमाल करना चाहिए ।

(घ) अवर सचिव-एक अवर सचिव, मंत्रालय में एक शाखा का प्रभारी होता है जिसमें दो अथवा अधिक अनुभाग होते हैं तथा उनके सबंधं में व्यवसाय के प्रेषण और अनुशासन के अनुरक्षण, दोनों के सबंधं में नियंत्रण का इस्तेमाल करता है । उसे, उसके प्रभार के अधीन अनुभागों द्वारा कार्य प्रस्तुत किया जाता है । एक शाखा अधिकारी के रूप में वह यथासम्भव अधिकाधिक मामलों का निपटान अपने स्तर पर करता है किन्तु महत्वपूर्ण मामलों पर वह उप सचिव अथवा उच्च अधिकारियों के आदेश प्राप्त करता है ।

5.8.5.2.2 नियमावली में स्पष्ट रूप से परिकल्पना की गई है कि अपर वर्णित सभी तीनों स्तर स्वतन्त्र रूप से निर्णय ले सकते हैं । किन्तु इसकी पर्याप्त रूप से व्याख्यान नहीं की गई है और इसे स्पष्ट करने का काम सम्भवतः अलग-अलग विभागों पर छोड दिया गया है । तथापि, व्यवहार मे, यह देखा गया है कि बहुत से विभागों ने ऐसा नहीं किया है और इस प्रकार इसे अलग-अलग

अधिकारियों के विवेक पर छोड दिया गया है कि वे मामलों का निपटान अपने स्तर पर करें अथवा अगले स्तर पर भेज दें । जोखिम से बचनें की प्रचलित परम्परा के कारण, एक अपरिहार्य परिणाम सभी फाइलों को ऊपर प्रस्तुत करने की एक नेमी प्रथा बन गई है ।

5.8.5.3.1 आउटकम पर ध्यान दिए बिना फाइल प्रबंधन पर बल देना

5.8.5.3.1 कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में कहा गया है किः

> *"सभी सरकारी व्यवसाय का अन्तिम उद्देश्य नागरिकों की जरूरतों को पुरा करना तथा अनुचित देरी के बिना उनके कल्याण को बढावा देना है । इसके साथ ही, जो अधिकारी उस कामकाज के संचालन के लिए जवाबदेह होता है उसे यह सुनिश्चित करना होता है कि सरकारी धन का उपयोग अत्यंत सावधानीपूर्वक और वुद्धि के साथ किया जाए । इसलिए प्रत्येक मामले में यह आवश्यक है कि न केवल जो कार्य किया गया है उसका बल्कि ऐसा क्यों किया गया उसका भी रिकार्ड रखा जाए ।"*

5.8.5.3.2 यद्यपि नियमावली में प्रक्रियाओं की तुलना में आउटकम के महत्व पर बल दिया गया है तथापि अधिकांश निर्धारणों में फाइल प्रबंधन और रिकार्डपालन पर बल दिया जाता है । प्रतीत होता है कि नियमावली के अन्तर्गत अनुपालन की प्रक्रिया का लक्ष्य, विभाग द्वारा लक्षित आउट कम प्राप्त करने के लक्ष्य अधिक उपयोगी हैं । उदाहरण के लिए, प्रतीत होता है कि अन्तिम उद्देश्य मामले का "अन्तिम निपटान" है । जिसे निम्न प्रकार परिभाषित किया गया है ।

> *"विचाराधीन मामले की दृष्टि से "अन्तिम निपटान" का अर्थ उसके सबंधं में सभी कार्रवाई को पूरा करना है , जिसका परिणाम, जहाँ कहीं आवश्यक हो, अन्तिम आदेश जारी करना अथवा उस पक्षकार को अन्तिम उत्तर देना जिससे मूल पत्र प्राप्त हुआ था ।*

5.8.5.4 सक्रियतापूर्ण की बजाए पुन3 सक्रिय दृष्टिकोण

5.8.5.4.1 प्रतीत होता है कि कार्यालय प्रक्रिया संहिता के अन्तर्गत, विभाग की प्राथमिकताओं के प्रति, दृष्टिकोण की बजाए एक सक्रियतापूर्ण दृष्टिकोण अपनाने पर बल दिया गया है । प्रतीत होता है कि अवर सचिव द्वारा किए जाने वाले कार्य की परिभाषा में भी इसी दृष्टिकोण पर बल दिया गया है ।

> *अवर सचिव-एक अवर सचिव, मंत्रालय में एक शाखा का प्रभारी होता है, जिसमें दो अथवा अधिक अनुभाग होते हैं तथा उसके सबंधं में व्यवसाय के प्रेषण और अनुशासन के*

अनुसरण, दोनों के सबंधं में नियंत्रण का इस्तेमाल करता है । उसे, उसके प्रभार के अधीन अनुभागों द्वारा कार्य प्रस्तुत किया जाता है । एक शाखा अधिकारी के रूप में वह यथासम्भव अधिकाधिक मामलों का निपटान अपने स्तर पर करता है किन्तु महत्तवपूर्ण मामले पर वह उप सचिव अथवा उच्च अधिकारियों के आदेश प्राप्त करता है ।

5.8.5.4.2 इसी प्रकार "विचाराधीन पत्र (पी यू सी) " जिससे प्रक्रिया आरभ होती है, निम्न प्रकार परिभाषित है:

"विचाराधीन पत्र (पी यू सी) का अर्थ, मामले के सबंधं में एक प्राप्ति से है जिसपर विचार किया जाना मामले की विषयवस्तु है ।

5.8.5.5 टीम-आधारित कामकाज का अभाव

5.8.5.5.1 अनेक स्तरों और साथ ही अलग-अलग इकाइयों में कार्य के विभाजन के कारण प्रत्येक विभाग के अन्दर अर्ध-स्वतन्त्र साइलोज का निर्माण हो जाता है । इस प्रकार बहु-विषयक दि्ष्टकोण वाले जटिल मुद्दे, एक व्यापक दृष्टिकोण अपनाए जाने की बजाए सीमा के द्वदं में ही फसं जाते हैं। परस्परजडे मुद्दों के साथ डील करने के लिए बहु-विषयक कार्य दलों की जरूरत पदक्रमव्यवस्था के कारण पूरी नहीं होती तथा भारी भरकम प्रणाली, प्रक्रियाओं के साथ मिलकर टीम प्रयास को अवरूद्ध करती है ।

5.9 कार्यालय प्रक्रिया नियमावली की पुनर्रचना

5.9.1 सभी स्तरों पर सुपरिभाषित प्रत्यायन

5.9.1.1 व्यवसाय कारोबार नियमों के अनुसार, किसी भी विभाग के कार्य का आयोजन मंत्री के विशिष्ट अथवा सामान्य अनुदेशों के तहत किया जाना चाहिए । क्योंकि मंत्री के लिए सभी निर्णय लेना सम्भव नहीं है इसलिए निहितार्थ यह है कि मंत्रालय/विभाग में सभी स्तरों पर निर्णय निर्माण शक्तियों के प्रत्यायोजन की एक विस्तृत स्कीम होनी चाहिए । प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में प्रतयायन की एक स्कीम है और उसका उल्लेख कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में किया गया है किन्तु उनकी विशिष्ट विषय वस्तु विभिन्न मंत्रालयों /विभागों में अलग-अलग है और कुछ मामलों में सुपरिभाषित भी नहीं है । यद्यपि कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में कहा गया है। कि संयुक्त सचिव/अपर सचिव/विशेष सचिव के स्तर के अधिकारियों को "उनके स्कंध के अन्दर आने वाले सभी व्यवसाय के सबंधं में पर्याप्त मात्रा में स्वतन्त्र कामकाज और जिम्मेदारी सौंपी गई है", तथापि

वस्तुतः देखा गया है कि वास्तविकता की जगह उनका उल्लंधन होता है । देखा गया है कि बहुत से विभागों में जिस स्तर पर किसी मामले विशेष में निर्णय लिया जाना है उसे खुद ही ऑकने के लिए सबंधिंत अधिकारी के विवेक पर छोउ दिया जाता है । अनुभव किया गया है कि अधिकारीगण प्रायः "सुरक्षित होकर"कार्य करते हैं और नेमी मामलों के सबंधं में भी मामलों को उच्च् अधिकारियों को "मार्क" कर देते है ।

5.9.1.2 आयोग का मत है कि इन मुद्दों को यह सुनिश्चित करें सर्वोत्तम रूप से सुलझाया जा सकता है प्रत्येक मंत्रालय/विभाग सभी स्तरों पर प्रत्यापन की एक विस्तृत स्कीम तैयार करे जिससे कि निर्णय निर्माण सर्वाधिक उपयुक्त स्तर पर किया जाए । आयोग का मत है कि कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि प्रत्येक मंत्रालय/विभाग अपने अधिकारियों के लिए प्रतयायन की एक विस्तृत स्कीम निर्धारित करे । यह प्रत्यायन मंत्रालय/विभाग के कार्यकलापों और कार्यों तथाजिस किस्म के निर्णय लिए जाने हैं उनके एक विश्लेष्ण के आधार पर किया जाना चाहिए जिन्हें उस विभाग द्वारा विनिर्धारित निर्णय निर्माण इकाइयों को सौंपा जाना चाहिए। इसे समय-समय पर अद्यतन बनाया जाना चाहिए और प्रतयायन की स्कीम का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए नियमित अन्तरालों पर इसका"आडिट" भी किया जाना चाहिए । आडिट के दौरान यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि प्रतयायित प्राधिकार का प्रयोग जिसे वह प्रत्यायित किया गया है, वास्तव में किया गया है । प्रत्यायत की स्कीम को सार्वजनिक किया जाना चाहिए । प्रत्यायन की स्कीम का बुनियादी सिद्धान्त यह होना चाहिए कि कार्य की कोई भी मद उस स्तर से ऊपर हेण्डल नहीं की जानी चाहिए जिस पर उसे डील किया जाना चाहिए ।

5.9.2 देरियां कम करने के लिए स्तरों को न्यूनतम करना

5.9.2.1 जैसा कि पैराग्राफ 5.7.6 में उल्लेख् किया गया है डीलिंग हेण्ड से लेकर मंत्री तक कम से कम 7-8 स्तर हैं जिनके विचार निर्णय लिए जाने से पहले रिकार्ड किए जाते हैं । प्रायः किसी खास मुल्यवर्धन के बिना)। फाइलों के वास्तविक संचलन में परतों की संख्या तथा लिए जाने वाले समय से काफी देरियां और अकार्य कुशलताएं आती हैं । यद्यपि कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में "स्तर कूदने" की व्यवस्था है तथा कुछ मंत्रालयों ने स्तरों की संख्या को कम करने के लिए पहल की है, तथापि अनुभव किया गया है कि भारत सरकार को कुल मिलाकर,नीति निर्माण की कोटि में सुधार करने और देरी को काफी कम करने के लिए परतों को कम से कम करने के वास्ते एक बडी पहल करनी चाहिए ।

5.9.2.2 आयोग का मत है कि निर्णय हेतु फाइल को गुजरने के लिए स्तरों की संख्या तीन से अधिक नहीं होनी चाहिए । केवल उन मामलों के जहाँ मंत्री का अनुमोदन अपेक्षित हो, फाइल की शुरूआत संबंधित उप सचिव/निदेशक द्वारा की जानी चाहिए और उसे संयुक्त सचिव (अथवा अपर सचिव/विशेष सचिव) अथवा विशेष सचिव अथवा विशेष सचिव के मंत्री को प्रस्तुत किया जाना चाहिए । सचिव का अनुमोदन चाहने वाले मामलों को मात्र दो स्तरों से गुजरना चाहिए (या तो अवर सचिव और निदेशक, अवर सचिव और संयुक्त सचिव अथवा निदेशक और सयुंक्त सचिव) । सयुंक्त सचिव /निदेशक/उप सचिव का अनुमोदन चाहने वाले मामलों को मात्र एक स्तर से गुजरना चाहिए । स्तरों के सही मिश्रण का उल्लेख प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के सबंधं में प्रत्यायन की स्कीम में किया जाना चाहिए तथा ऊपर सुझाए अनुसार स्तरों की संख्या कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में निर्धारित की जानी चाहिए ।

5.9.3 **प्रक्रिया अनुपालन से आउटकम के प्रति बदलाव**

5.9.3.1 कार्यालय प्रक्रिया नियमावली के अंतर्गत प्रक्रियाओं के महत्त्व पर बल दिया गया है किंतु इसके निर्धारण मुख्यतः फाइल प्रबंधन और रिकार्ड पालन से संबद्ध हैं । व्यवहार्यतः इसलिए इसका अर्थ आउटकमों पर प्रत्याशित बल में कमी आना है । आयोग प्रक्रियाओं के महत्त्व को समझता है किंतु इस बात को दोहराना चाहेगा कि प्रक्रियाओं का अंधाधुंध पालन करने की बजाए प्रक्रियाओं के पीछे छिपे मंतव्य को भी समझा जाना चाहिए । आयोग की राय है कि इसे प्रत्येक विभाग द्वारा अपने प्रमुख उद्देश्यों को विनिर्दिष्ट करके दूर किया जा सकता है । प्रत्येक विभागीय इकाई को सौंपे गए कार्यों को इन उद्देश्यों के साथ जोड़ा जाना चाहिए । आयोग ने अपनी दसवीं रिपोर्ट में सरकार में एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति लागू करने का सुझाव दिया है । ऐसी पद्धति की खास-खास बातें कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में शामिल की जानी चाहिए । इससे निर्णय निर्माण की कोटि का आकलन करने के लिए एक अन्तःनिर्मित पद्धति उपलब्ध होगी ।

5.9.4 **बहु-विषयक कार्य दलों के माध्यम से नूतन दृष्टिकोण**

5.9.4.1 इस समय, प्रत्येक विभाग में हेण्डल किए जा रहे जटिल मुद्दों से निपटने के लिए अंतर-विषयक कार्य दलों की बढ़ती जरूरत, कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में निर्धारित पदक्रम व्यवस्था और अलग-थलग प्रणाली के कारण पूरी नहीं हो पा रही हैं । आयोग का मत है कि अपने कार्य के लिए सर्वोत्तम उपयुक्त प्रणाली अपनाने के लिए संबंधित विभाग को अधिक ढील दी जानी चाहिए। आयोग इस बात पर भी बल देना चाहेगा कि कतिपय नेमी प्रशासनिक

कार्यों के लिए पारम्परिक पदक्रम संबंधी प्रणाली उपयुक्त हो सकती है किंतु अन्य कार्यकलापों के लिए, जिनके लिए अधिक वृहद दृष्टिकोण की जरूरत है, सपाट संरचनाएं अधिक संगत और उपयोगी हो सकती हैं । जटिल परस्पर सम्बद्ध मुद्दों का निपटान करने के लिए, जिन्हें पारम्परिक ढंग से हेण्डल नहीं किया जा सकता । संबंधित विभाग के सचिव को ऐसी दल-आधारित प्रणालियां कायम करने की छूट होनी चाहिए । ऐसे दृष्टिकोण से, सिविल सेवकों के बीच उपलब्ध दक्षताओं और क्षमताओं का भी बेहतर उपयोग करने में मदद मिलेगी । इससे सिवल सेवकों के मनोबल और अभिप्रेरण में भी सुधार होगा जो अन्यथा अपने सीमित कार्यों तक सीमित रह सकते हैं ।

5.9.5 पूर्ववर्तों के तदर्थ अनुप्रयोग से पिछले रिकार्डों का एक व्यवस्थित वर्गीकरण और पारदर्शी उपयोग

5.9.5.1 अफसरशाही का एक सिद्धांत, एकरूपता, पारदर्शिता और उद्देश्यपरकता सुनिश्चित करने के लिए विशिष्ट मामले तय करने के लिए नियमों का अनुप्रयोग है । क्योंकि प्रत्येक प्रत्याशित स्थिति को कवर करने के लिए नियमों के तहत सम्भव नहीं है इसलिए जहाँ नियत शांत रहते हैं वहाँ पूर्ववृत्तों का सहारा लिया जाता है । यद्यपि पूर्ववृत्तों पर निर्भरता के अपने लाभ हैं कि इससे ऐसे ही मामलों की फिर से जाँच करने के बचा जा सकता है, इसकी यह हानि भी है कि इससे विगत निर्णयों का अंधाधुंध पालन करने की परम्परा प्रोत्साहित हो सकती है तथा नूतन समाधानों का अभाव रहेगा । ऐसे दृष्टिकोण की एक अन्य कमी यह है कि इससे पूर्ववृत्तों का चयनात्मक उपयोग किया जा सकता है, विशेष रूप से विगत रिकार्डों के व्यवस्थित वर्गीकरण और पारदर्शी उपयोग के अभाव में ।

5.9.5.2 आयोग का मत है कि विभागों को निर्णयों का एक इलैक्ट्रानिक डाटाबेस निर्मित करना चाहिए जिनका सम्भावित रूप से पूर्ववृत्त के रूप में उपयोग किया जा सकता है । उसके बाद ऐसे डाटाबेस की समय-समय पर समीक्षा की जानी चाहिए और जहां कहीं आवश्यक हो, नियमों में परिवर्तन लागू किए जाने चाहिए ताकि उन्हें संहिताबद्ध किया जा सके । ऐसे भी पूर्ववृत्त हो सकते है जो गलत या मनमाने निर्णय का परिणाम हों जिनपर विभाग भविष्य में निर्भर नहीं रहना चाहेगा । ऐसे मामलों में विभाग को यदि आवश्यक हो तो अपनी नीति/मार्गनिर्देशों में उपयुक्त रूप से परिवर्तन करने पड़ सकते हैं ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि इन पूर्ववृत्तों का गलत उपयोग नहीं किया जाएगा ।

5.9.6 प्रतिक्रियाशील की बजाए सक्रियतापूर्ण दृष्टिकोण के प्रति बदलाव

5.9.6.1 कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में इस समय विभाग के उद्देश्य निर्धारित करने के लिए पहल करने और उन्हें प्राप्त करने के लिए निर्णयात्मक कार्रवाई करने की बजाए पत्रों/फाइलों की प्राप्ति पर की गई कार्रवाई पर अधिक बल दिया जाता है । इस प्रतिक्रियाशील दृष्टिकोण से प्रायः उभरती समस्याओं के प्रति भी सुस्ती पैदा होती है । इसलिए शीघ्र निर्णय निर्माण और समस्या समाधान की ओर बदलाव पर बल दिया जाना चाहिए ।

5.9.7 **सिफारिशें**

क. प्रत्येक विभाग को सभी स्तरों पर प्रत्यायन की एक विस्तृत स्कीम लागू करनी चाहिए जिससे कि निर्णय निर्माण सर्वाधिक उपयुक्त स्तर पर हो । कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि प्रत्येक मंत्रालय को अपने अधिकारियों के लिए प्रत्यायन की एक विस्तृत स्कीम निर्धारित करनी चाहिए । यह प्रत्यायन प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के कार्यकलापों और कार्यों के विश्लेषण और इनमें अन्तर्निहित निर्णयों की किस्म के आधार पर तय किया जाना चाहिए जो उस विभाग में विनिर्धारित निर्णय निर्माण इकाइयों के साथ अंतरित किए जाने चाहिए ।

ख. प्रत्यायन की स्कीम को समय-समय पर अद्यतन बनाया जाना चाहिए तथा नियमित आधार पर इसका "आडिट" किया जाना चाहिए । आडिट के अंतर्गत यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि प्रत्यायित प्राधिकार का उस अधिकारी द्वारा वास्तव में प्रयोग किया जाए । प्रत्यायन की स्कीम को सार्वजनिक बनाया जाना चाहिए ।

ग. जिन स्तरों के माध्यम से फाइल गुजरती है उनकी संख्या तीन से अधिक नहीं होनी चाहिए।

(i) जिन मामलों में मंत्री का अनुमोदन अपेक्षित हो, फाइल की शुरुआत संबंधित उप सचिव/निदेशक द्वारा की जानी चाहिए तथा उसे संयुक्त सचिव (अथवा अपर सचिव/विशेष सचिव) और सचिव के माध्यम से मंत्री को प्रस्तुत किया जाना चाहिए ।

(ii) सचिव का अनुमोदन चाहने वाले मामले मात्र दो स्तरों के माध्यम से भेजे जाने चाहिए (या तो अवर सचिव और निदेशक, अवर सचिव और संयुक्त सचिव अथवा निदेशक और संयुक्त सचिव) ।

(iii) संयुक्त सचिव/निदेशक/उप सचिव का अनुमोदन चाहने वाले मामले मात्र एक स्तर के माध्यम से प्रस्तुत किए जाने चाहिए । स्तरों का सही मिश्रण का उल्लेख प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लिए प्रत्यायन की स्कीम में किया जाना चाहिए तथा ऊपर सुझाए गए स्तरों की संख्या कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में निर्धारित की जानी चाहिए ।

(iv) केंद्रीय सरकार में प्रशासनिक सुधारों से संबंधित विभागों को इस निर्धारण का अनुपालन सुनिश्चित करने का काम सौंपा जाना चाहिए ।

घ. परस्पर सम्बद्ध मुद्दों का समाधान करने के लिए संबंधित विभाग के सचिव को अंतर विषयक दल कायम करने की छूट दी जानी चाहिए ।

ड. विभागों को ऐसे निर्णयों का एक इलेक्ट्रानिक डाटाबेस सृजित करना चाहिए जिनका सम्भावित रूप से पूर्ववृत्त के रूप में प्रयोग किया जा सकता है । उसके बाद ऐसे डाटाबेस की समय-समय पर समीक्षा की जानी चाहिए और जहाँ कहीं आवश्यक हो, नियमों में परिवर्तन लागू किए जा सकते हैं ताकि उन्हें संहिताबद्ध किया जा सके । ऐसे भी पूर्ववृत्त हो सकते हैं जो गलत अथवा मनमाने निर्णय का परिणाम हो सकते हैं जिन पर विभाग भविष्य में निर्भर रहना पसंद नहीं करेगा । ऐसे मामलों में विभाग को अपने मार्गनिर्देशों/नीति में और आवश्यक होने पर नियमों में भी उपयुक्त परिवर्तन करने होंगे ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि इन पूर्ववृत्तों का गलत इस्तेमाल न किया जाए ।

5.10 समन्वय पद्धतियां

5.10.1 मंत्रिमंडल समिति और मंत्रियों का समूह

5.10.1.1 जहाँ नीतियां अनेक विभागों में फैली हों और जहाँ नीति प्रदाय पद्धतियां सरकार के विभिन्न भागों में विभाजित हों, व्यापक रूप से समानान्तर समन्वयन सुनिश्चित करने की जरूरत है । भारत सरकार में विभागों के बीच समन्वयन के मुद्दे पर प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा भी जाँच की गई थी । उसने निम्न प्रकार टिप्पणी की थी:

"मंत्रिमंडल का एक प्रमुख कार्य सरकार के सभी महत्त्वपूर्ण नीतियों, कार्यक्रमों और निर्णयों का समन्वयन करना है । इस समय मंत्रिमण्डल की नौ स्थायी समितियां है जो निम्न प्रकार हैं :

आन्तरिक मामलें;

विदेशी मामले;

रक्षा ;

कीमत, उत्पादन तथा निर्यात;

परिवार नियोजन ;

खाद्य और कृषि;

पर्यटन और परिवहन;

संसदीय मामले ; और

नियुक्तियां

5.10.1.2 प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने यह भी उल्लेख किया था - "कुछेक समितियों की बैठक नियमित रूप से नहीं हुई है । बहुत से महत्त्वपूर्ण विषय इन समितियों द्वारा कवर नहीं किए गए हैं । इसके अलावा, वे मुद्दों पर केवल तभी विचार कर सकती हैं जबकि उन्हें संबंधित मंत्री अथवा मंत्रिमंडल द्वारा भेजा जाए । उनके कामकाज में इन बुनियादी कमियों को दूर करना आवश्यक है । उनके अंतर्गत सरकार के कार्यकलापों के सभी महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों को शामिल किया जाना चाहिए । यह भी जरूरी है कि प्रत्येक मंत्रिमण्डल समिति की बैठक नियमित रूप से हो जिससे कि जटिल समस्याओं पर लगातार ध्यान दिया जा सके और महत्त्वपूर्ण नीतियों व कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की प्रक्रिया की सतत रूप से समीक्षा की जा सके ।"

5.10.1.3 प्रथम प्र.सु.आ. ने मंत्रिमण्डल की निम्न प्रकार 11 स्थायी समितियों के सृजन की सिफारिश की थीः

(1) रक्षा;

(2) विदेशी मामले;

(3) आर्थिक कार्य;

(4) संसदीय मामले और सार्वजनिक संबंध;

(5) खाद्य और ग्रामीण विकास;

(6) परिवहन, पर्यटन और संचार;

(7) सामाजिक सेवाएं (समाज कल्याण और परिवार नियोजन सहित);

(8) वाणिज्य, उद्योग और विज्ञान;

(9) आंतरिक मामले (केंद्र-राज्य संबंध सहित);

(10) प्रशासन; और

(11) नियुक्तियां ।

5.10.1.4 प्रथम प्र.सु.आ. ने यह भी टिप्पणी की थी कि ऊपर वर्णित प्रत्येक मंत्रिमण्डल समिति की सहायतार्थ एक सचिव समिति भी होनी चाहिए जिससे कि यह सुनिश्चित हो सके कि ऐसे मुद्दों पर विचार करने के लिए समय और ऊर्जा बरबाद न हो जिन्हें सचिव स्तर पर निपटाया जा सकता है । इसने यह भी सुझाव दिया कि क्योंकि मंत्रिमण्डल सचिव पर भारी बोझ होता है जैसी कि संभावना है, हमारी सिफारिशों के फलस्वरूप भविष्य में और भी अधिक बोझ हो सकता है, इसलिए उसे इन समितियों के कार्य की देखभाल करने व बैठकों की अध्यक्षता करने की जिम्मेदारी उसके कुछ वरिष्ठ सहयोगियों द्वारा, के एक भाग से मुक्त किया जा सकता है । यह भी कहा गया कि स्थायी समितियों के अलावा कुछ अवसर ऐसे हो सकते हैं जिनके लिए मंत्रियों की तदर्थ समितियां गठित करने की जरूरत हो सकती है । इन्हें, जैसा कि अध्ययन दल द्वारा सुझाया गया है, मात्र रूप से खास मुद्दों की जाँच करनी चाहिए और मंत्रिमंडल को अथवा उपयुक्त स्थायी समिति को, जैसा आवश्यक समझा जाए, रिपोर्ट करनी चाहिए ।

5.10.1.5 इस समय निम्नलिखित मंत्रिमंडल समितियों का गठन किया गया हैः

क. मंत्रिमण्डल की नियुक्ति समिति

ख. आवासन के संबंध में समिति

ग. आर्थिक कार्यों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

घ. प्राकृतिक आपदाओं के प्रबंधन के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

ड. संसदीय मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

च. राजनीतिक मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

छ. कीमतों के मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

ज. सुरक्षा के मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

झ. विश्व व्यापार संगठन के मामलों के संबंध में मंत्रिमण्डल समिति

5.10.1.6 उपरोक्त के अलावा, विभिन्न मुद्दों/विषयों की जाँच करने के लिए मंत्रियों के अनेक समूह (जी ओ एम) गठित किए गए हैं । इनमें से कुछेक जी ओ एम को मंत्रिमण्डल की ओर से निर्णय लेने के लिए प्राधिकृत किया गया है । आयोग समझता है कि बड़ी संख्या में जी ओ एम के गठन के फलस्वरूप बहुत से जी ओ एम अपने कार्य को पूरा करने के लिए नियमित रूप से बैठक करने में समर्थ नहीं होते जिससे बहुत से बड़े मुद्दों के संबंध में देरी होती है ।

5.10.1.7 आयोग का मत है कि मंत्रियों के समूह की पद्धति के अधिक चयनात्मक उपयोग से सम्भवतः अधिक प्रभावी समन्वयन होता है विशेष रूप से यदि उन्हें मंत्रिमण्डल की ओर से निर्णय लेने के लिए ऐसी समय सीमा के साथ, प्राधिकृत कर दिया जाए जो उन्हें सौंपे गए कार्य को पूरा करने के लिए निर्धारित की जाए ।

5.10.2 मंत्रिमण्डल सचिवालय की समन्वयन भूमिका

5.10.2.1 अन्तर-मंत्रालयीय मामलों के समन्वयन में मंत्रिमण्डल सचिवालय महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है । जब भी अन्तर-मंत्रालयीय समन्वय की अपेक्षा होती है, संबंधित मंत्रालय मंत्रिमण्डल सचिवालय की सहायता प्राप्त करते हैं । अन्तर-मंत्रालयीय समस्याओं पर सचिवों की समितियों (सी ओ एस) में विचार किया जाता है । ये समितियां, विशिष्ट मामलों और सरकार के विभिन्न सचिवों से प्राप्त होने वाले प्रस्तावों पर चर्चा करने के लिए गठित की जाती हैं और बैठकें मंत्रिमण्डल सचिव की अध्यक्षता में आयोजित की जाती हैं । अन्तर-मंत्रालयीय समन्वयन में मंत्रिमण्डल सचिव की सहायता करने में सचिव (समन्वय) महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है ।

5.10.2.2 सी ओ एस चर्चाएं प्रधान संबंधित विभाग द्वारा तैयार तथा भिन्न मत रखने वाले विभाग द्वारा, यदि कोई हो, तैयार पत्र के आधार पर होती हैं, जो एक पूरक टिप्पणी का काम करता है। सी ओ एस के निर्णय अथवा सिफारिशें सर्वसम्मत होती हैं । मंत्रिमण्डल सचिवालय को अंतर-मंत्रालयीय समन्वयन प्रोत्साहित करने के लिए विभागों द्वारा एक उपयोगी तंत्र के रूप में समझा जाता है क्योंकि मंत्रिमण्डल सचिव सिविल सेवाओं का भी अध्यक्ष होता है । इसलिए सचिव यह

आवश्यक समझते हैं कि मंत्रिमण्डल सचिव को, जब भी आवश्यक हो, महत्वपूर्ण घटनाओं से अवगत रखा जाए । व्यवसाय कारोबार नियमों के तहत भी यह आवश्यक है कि मंत्रिमण्डल सचिव को घटनाओं से समय-समय पर अवगत कराया जाए, विशेष रूप से यदि इन नियमों से काई विचलन हुआ हो[21]।

5.10.3 **अन्य समन्वयन पद्धतियां**

5.10.3.1 ऊपर वर्णित उच्च स्तरीय समन्वयन पद्धतियों के अलावा, सरकारी विभागों के बीच समन्वयन विभिन्न अन्य औपचारिक और अनौपचारिक पद्धतियों के जरिए भी प्राप्त किया जाता है । औपचारिक पद्धतियों के अंतर्गत व अन्तर-मंत्रालयीय समितियां और कार्यकारी समूह शामिल हो सकते हैं जिन्हें विशिष्ट मुद्दों पर चर्चा करने के लिए अथवा विभिन्न सरकारी स्कीमों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की निगरानी रखने के लिए, समय--समय पर गठित किया जाता है । अन्तर मंत्रालयीय परामर्श के माध्यम से भी समन्वयन प्राप्त किया जाता है जो फाइलों के संचलन अथवा संबंधित मंत्रालयों के प्रतिनिधियों के बीच बैठकें आयोजित करके भी हो सकता है ।

5.10.3.2 आयोग, विशेष रूप से बहुत से क्षेत्रकों में नई और उभरती चुनौतियों के कारण, जिनके संबंध में एक समन्वित राष्ट्रीय प्रतिक्रिया की जरूरत है, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के बीच समन्वयन के महत्व को समझता है । आयोग ने पहले ही, ऐसे समन्वयन में सुधार करने के लिए एक समन्वयकर्ता को सौंपे जाने वाले अंतर-सम्बद्ध श्रेणियों में सरकारी कार्यों के पुनः समूहकरण की पहले ही सिफारिश की है । इसके अलावा, मंत्रालयों की आंतरिक संरचनाओं की जाँच करते समय आयोग ने एक शिथिलनीय, अन्तर-विषयक टीम आधारित दृष्टिकोण का सुझाव दिया है जिससे समन्वय में सुधार होगा ।

5.10.3.3 शीर्ष स्तर पर अन्तर-मंत्रालयीय समन्वयन की जरूरत इन उपायों के फलस्वरूप कम हो जाएगी । फिर भी, हमेशा ही कुछ मुद्दे और समस्याएं रहेंगी जिनके लिए उच्च स्तरीय अन्तर-मंत्रालयीय समन्वयन की जरूरत होगी । ऐसे मामलों में समन्वय की सीमा और कोटि समन्वयकर्ता की दक्षता और उस भावना पर निर्भर करेगी जिसके साथ सदस्य भाग लेंगे । आवश्यक समन्वयन प्राप्त करने के लिए एक सचिव को टीम के एक सदस्य के रूप में काम करना चाहिए न कि अपने विभाग की कथित स्थिति के संबंध में एक प्रवक्ता के रूप में ।

5.10.3.4 इसलिए, मंत्रिमण्डल समितियों, मंत्रियों के समूहों, सचिवों की समिति और मंत्रिमण्डल सचिवालय को मिलाकर विद्यमान प्रणालियों का प्रभावी कार्यकरण अन्तर-मंत्रालयीय समन्वयन की इस जरूरत को पूरा करने के लिए पर्याप्त होगा ।

[21]मंत्रिमण्डल सचिवालय की वेबसाइट से उद्धरित

5.10.3.5 एक क्षेत्र, जिसके संबंध में आयोग एक औपचारिक समन्वयन तंत्र स्थापित करने की जरूरत समझता है वह उन मुद्दों से संबंधित है जो राज्यों और केंद्रीय सरकार के बीच पैदा हो सकते हैं, विशेष रूप से विद्युत, परिवहन, जल आदि जैसे क्षेत्रकों की दृष्टि से। यद्यपि इस समय ऐसे मुद्दों को भारत सरकार द्वारा संबंधित मंत्रालय/मंत्रालयों और राज्यों के बीच चर्चाओं के जरिए उठाया जाता है, तथापि कुछ मामले हो सकते है जबकि ऐसे मुद्दों के अभाव में देरी हो सकती है। राज्यों द्वारा ऐसे मुद्दों को सचिवों की समिति द्वारा विचार किए जाने के लिए मंत्रिमण्डल सचिव के समक्ष प्रस्तुत करेक ऐसी अवरूद्धता का समाधान सम्भव है जिसके आधार पर केंद्रीय सरकार अंतिम दृष्टिकोण अपना सकती है। सचिव (समन्वय) इस समन्वयन को सुकर बनाने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है।

5.11 सरकारी कार्यालयों में पत्र कार्य (पेपरवर्क) को कम करना

5.11.1 ई-शासन के संबंध में आयोग की रिपोर्ट में आयोग ने निम्न प्रकार सिफारिश की हैः

" व्यवसाय प्रक्रिया पुनः इंजीनियरी

क. सरकारी संगठन द्वारा निष्पादित किए जाने वाले प्रत्येक कार्य और प्रत्येक सेवा अथवा सूचना के लिए जो इसे प्रदान करनी होती है, तर्कसंगतता और सरलता सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक प्रक्रिया का क्रम-वार विश्लेषण किया जाना चाहिए।

ख. ऐसे विश्लेषण के अंतर्गत, प्रक्रिया की नागरिक केंद्रिकता बनाए रखते हुए, सभी पणधारियों के दृष्टिकोणों को शामिल किया जाना चाहिए।

ग. उन उपायों का पता लगाने के बाद, जो अनावश्यक हैं अथवा जिन्हें सरल बनाए जाने की जरूरत है और जो ई-शासन में अपनाए जाने योग्य हैं, उन कानूनों, नियमों, विनियमों, अनुदेशों, संहिताओं, नियमावलियों आदि के प्रावधानों का पता लगाया जाना चाहिए, जो उनके आधार हैं।

घ. यह प्रक्रिया अपनाने के बाद, सरकारी फार्मों, प्रक्रियाओं और संरचनाओं की पुनर्रचना की जानी चाहिए ताकि उन्हें ई-शासन के लिए अपनाने योग्य बनाया जा सके, जो प्रक्रियात्मक संस्थागत और विधिक परिवर्तनों द्वारा समर्थित हो।"

5.11.2 उपरोक्त के अलावा, आयोग ने सिफारिश कीः

"प्रत्येक सरकारी संगठन को अपने वेबसाइट के जरिए कारोबार संबंधी जानकारी उपलब्ध कराने के लिए एक समयबद्ध योजना तैयार करनी चाहिए । प्रारंभ में, ऐसा वेबसाइट को नियमित अंतरालों पर अद्यतन बनाकर किया जा सकता है, तथा साथ ही बैक-एण्ड प्रोसेसिज की पुनः इंजीनियरी की जानी चाहिए तथा उन्हें कंप्यूटर नेटवर्क पर प्रस्तुत किया जा सकता है । अन्ततः, सभी बैक-एण्ड प्रक्रियाओं को कम्प्यूटरीकृत किया जाना चाहिए ।"

इसके अतिरिक्त, आयोग ने सिफारिश की है कि: "भारत सरकार द्वारा, सभी स्तरों पर नागरिक-सरकार अन्योन्यक्रिया को 2020 तक ई-शासन में बदलने के अंतिम उद्देश्य से एक निर्धारित मापदण्ड के साथ एक स्पष्ट मार्ग नक्शा तैयार किया जाना चाहिए। इसे, कार्य के विशाल आयाम, केंद्रीय और राज्य सरकारों के बीच अपेक्षित समन्वय के स्तरों और विविध क्षेत्र स्थितियों को, जिनमें इसे कार्यान्वित किया जाना चाहिए, विधिक फ्रेमवर्क में सम्मिलित किया जा सकता है ।"

5.11.3 ई-शासन के संबंध में आयोग की रिपोर्ट में दी गई सिफारिशों पर पुनः बल दिया जाता है, जैसी कि ऊपर संक्षेप में दी गई है । मैनुअल पत्र आधारित कारोबार से इलैक्ट्रानिक प्रोसेसिज में संक्रमण के दौरान, कार्यालय प्रक्रिया संहिता को भी समय-समय पर अद्यतन बनाया जाना चाहिए और यह कार्य प्रशासनिक सुधार व लोक शिकायत विभाग को सौंपा जा सकता है ।

5.12 सिफारिशें

क. यह सुनिश्चित किए जाने की जरूरत है कि विद्यमान समन्वयन प्रणालियाँ, जैसे कि मंत्रियों का समूह, सचिवों की समिति प्रभावी ढंग से कार्य करें और मुद्दों के शीघ्र समाधान में सहायता प्रदान करें जैसा कि पैराग्राफ 5.10.3.2 में कहा गया है । तथापि, स्पष्ट अधिदेश और निर्धारित समय सीमाओं के साथ चयनात्मक, जीओएम के प्रभावी उपयोग से मदद मिल सकती है ।

ख. राज्यों से संबंधित असमाधित मुद्दे, जिनके संबंध में भारत सरकार में अंतर-मंत्रालयीय समन्वयन की जरूरत है, सचिवों की समिति में और उसके बाद केंद्रीय मंत्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किए जाने चाहिए ।

6 एक प्रभावी विनियामक फ्रेमवर्क का सृजन

6.1 आयोग के विचारार्थ विषयों में सम्मिलित एक विषय है:

"1.4.1 उन सम्भव क्षेत्रों के संबंध में एक फ्रेमवर्क का सुझाव देना जहॉ सरकारी विनियमन (विनियमनकर्ता) की जरूरत है और जहाँ उनमें कमी की जा सकती है ।"

नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन से सम्बद्ध मुद्दों की जाँच करते समय आयोग ने सरकार के कार्यों का निम्न प्रकार वर्गीकरण किया: स्वः परिरक्षण, पर्यवेक्षण और विवादों का समाधान, सामाजिक और आर्थिक विकास तथा वस्तुओं और सेवाओं का विनियमन और प्रावधान । सरकार के कार्य भारत के संविधान में निर्धारित हैं । भारत के संविधान में सरकार के तीन स्तरों, केंद्रीय, राज्य और स्थानीय, की भूमिका और कार्य भी निर्धारित किए गए हैं । इनका ब्यौरा मूलभूत अधिकारों के संबंध में भाग-III में, राज्यनीति के निदेशात्मक सिद्धांतों के बारे में भाग- IV में, स्थानीय निकायों आदि के संबंध में भाग- IX और IX क में, दिया गया है । वर्तमान विश्लेषण की दृष्टि से सरकार के कार्यों को मौटे तौर पर निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है:

क. विनियामक कार्य

ख. सेवा प्रदान करने वाले कार्य

ग. विकासात्मक कार्य

6.2 विनियामक कार्य

6.2.1 थोमस जेफेरसन के अनुसार, सरकार की स्थापना सभी नागरिकों के अकाट्य अधिकारों की सुरक्षा करने के लिए की गई है, अर्थात जीवन, आजादी और खुशी कायम रखने का अधिकार। यदि प्रत्येक व्यक्ति को जो कुछ वह चाहे उसे करने की पूरी आजादी का पालन करने दिया जाए और अपनी खुशी कायम रखने दी जाए, तो ऐसी स्थिति पैदा हो सकती है जहाँ अन्य व्यक्तियों के अधिकार और आजादी प्रभावित होगी । इसके लिए सरकार की विनियामक भूमि की जरूरत है । राज्य कानून अधिनियमित करता है जो सोसायटी के व्यापक हित में नागरिकों के कार्यकलापों पर प्रतिबंध लगाते हैं । इन कानूनों को प्रवर्तित करने के उद्देश्य से, राज्य बड़ी संख्या में संगठनों का निर्माण करता है जिन्हें कानूनों के कार्यान्वयन का प्रभार सौंपा जाता है । तथापि, "इष्टतम विनियमन

" प्राप्त करना एक चुनौतिपूर्ण कार्य है क्योंकि व्यक्तियों की आजादी और समाज के हितों के बीच संतुलन कायम रखा जाना है ।

6.2.2 इस प्रकार विनियमन राज्य का सदा ही एक प्रमुख कार्य रहा है । राज्य नियमित फ्रेमवर्क का निर्माण करता है जो उन सीमाओं का निर्धारण करते हैं जिनके अंदर व्यक्ति और साथ ही संगठन भी कार्य कर सकें । किसी भी देश के संविधान और कानूनों का विशाल सेट अनुमत्य आचरण की सीमाएं निर्धारित करते हैं । तथापि, ऐसी सीमाओं का मात्र निर्धारण पर्याप्त नहीं है जब तक कि इन्हें उपयुक्त पद्धतियों के माध्यम से प्रवर्तित न किया जाए ।

6.2.3 भारत में, जैसा कि पहले कहा गया है, सरकार की विनियामक भूमिका संविधान के प्रावधानों से उत्पन्न होती है जो केंद्रीय और राज्य विधानमंडलों को विभिन्न विषयों पर कानून बनाने के लिए सशक्त करते हैं । इसके अलावा, संविधान का अनुच्छेक 19, राज्य को - अनुच्छेक 19 द्वारा प्रदत्त - विभिन्न अधिकारों का - सार्वजनिक हित, भारत की प्रभुसत्ता और सत्यनिष्ठा में, आम जनता के हितों के संरक्षण में अथवा शिष्टता नैतिकता आदि के हित में, विभिन्न अधिकारों के इस्तेमाल के संबंध में उचित प्रतिबंध आरोपित करता है । परिणामस्वरूप अनेक कानून और विनियम हैं जिनका उद्देश्य व्यक्तियों और व्यक्तियों के समूहों के कार्यकलापों को विनियंत्रित करना है । ये, म्युनिसिपल कानूनों, उप-नियमों, वाहन यातायात को शासित करने वाले कानूनों, शस्त्र रखने को शासित करने वाले कानूनों, सार्वजनिक शरारत को रोकने के लिए कानूनों, कराधान कानूनों, जो कर आरोपित करते हैं तथा निर्धारितियों द्वारा पूरी की जाने वाली विभिन्न शर्तें निर्धारित करते हैं, आप्रवास से संबंधित कानूनों आदि के रूप में है। संविधान द्वारा और साथ ही संसद द्वारा अधिनियमित कानूनों द्वारा भी इन कानूनों और नियमों को प्रवर्तित करने के लिए संस्थान तथा पद्धतियां कायम की गई हैं । संविधान का अनुच्छेद 53 (1) संघ की कार्यकारी शक्तियों के प्रवर्तन को विनियंत्रित करता है । इसके अलावा, अनुच्छेद 53 (3) संसद को कानून द्वारा ऐसे कार्य "प्राधिकरणों" को सौंपने की शक्ति प्रदान करता है ।

6.2.4 अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों ने भारत को एक अपेक्षाकृत अधिक विनियंत्रित राज्य का दर्जा प्रदान किया है जिससे व्यवसाय और नागरिकों पर भारी बोझ पड़ता है और इस प्रकार भारत की वृद्धि दर को कम करता है, भ्रष्टाचार को बढ़ाता है और इसे विदेशी निवेश के लिए एक कम आकर्षक देश बनाता है । वर्ल्ड इकोनामिक फोरम की "ग्लोबल कम्पीटिटिवनैस रिपोर्ट 2003-04" (वर्ल्ड इकोनामिक फोरम, 2004, पृ. 263), के अनुसार भारत का दर्जा विनियमों के भार के संबंध में 102 देशों में से 67वाँ है तथा भ्रष्टाचार की व्यवसाय लागत के संबंध में 50वाँ है । भारत ने, ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल्स 2004 भ्रष्टाचार सूचक से आजादी के संबंध में 2.8 अंक प्राप्त किए (ट्रांसपेरेन्सी

इन्टरनेशनल, 2004, तालिका 1) (फिनलैण्ड, न्युजीलैण्ड, डेनमार्क, आइसलैण्ड, सिंगापुर और स्विटजरलैण्ड सभी ने 9.0 से अधिक अंक प्राप्त किए)[22] ।

6.2.5 किस प्रकार भारतीय विनियम पहल को अवरूद्ध करते हैं । इस संबंध में बहुत ही भयावह आंकड़ों की रिपोर्ट की गई है ।"ग्लोबल कम्पीटीटिवनैस रिपोर्ट 2000" के अनुसार, कोई फर्म शुरू करने के लिए आवश्यक परमिटों की औसत संख्या सिंगापुर, यू.के., कनाडा, जापान आदि में 3 से अधिक नहीं थी किंतु भारत में 10 तक ऊँची थी (आई एम डी, 2000, तालिका 8.35) । चीन में भी केवल 6 परमिटों की आवश्यकता है । कोई फर्म शुरू करने के लिए आवश्यक औसत दिनों की संख्या, यू.के. में 7, चीन में 30 और भारत में 90 थी (आई एम डी 2000, तालिका 8.356)।

6.2.6 आयोग ने "नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन" पर अपनी 12वीं रिपोर्ट में विनियमन के निम्नलिखित पहलुओं पर बल दिया थाः

क. *विनियमन केवल जहाँ आवश्यक होः यह दलील दी गई है कि भारत अति-विनियंत्रित देश है किंतु बहुत से विनियमन सही रूप में कार्यान्वित नहीं किए जाते । कारणों में सम्मिलित हैं; (i) ऐसे विनियमों की मात्र संख्या; (ii) अप्रचलित विनियम, जो अभी भी सांविधिक पुस्तक में बने हुए हैं ; (iii) अति- विधान बनाने की प्रवृत्ति, जिसके फलस्वरूप विधान अपने आप में अंतिम लक्ष्य बन जाता है, और (iv) इन विनियमों में निर्धारित जटिल प्रक्रियात्मक सूत्र । इसलिए यह आवश्यक है कि सभी कानूनों और विनियमों की - संघ, राज्य और स्थानीय - एक विस्तृत समीक्षा की जाए - उसके बाद अनावश्यक विनियमों को रद्द किया जाए, अप्रचलित को अद्यतन बनाया जाए तथा प्रक्रियाओं को सरल बनाया जाए जिससे कि अनुपालन सहज हो जाए ।*

ख. *विनियमन प्रभावी होना चाहिएः बड़ी संख्या में विनियमन का एक परिणाम उनके प्रवर्तन के असंतोषजनक स्तरों का रहा है । सामाजिक विधान इसके क्लासिक उदाहरण हैं । ढीले प्रवर्तन से भ्रष्ट और अनैतिक प्रथाओं को बढ़ावा मिलता है तथा विधानों के उद्देश्य भी प्राप्त नहीं होते । कुछ विनियमों के असंतोषजनक प्रवर्तन का अन्य कारण, ऐसे विनियमों का प्रवर्तन जिन एजेंसियों को सौंपा गया है उनकी क्षमता निर्माण पर ध्यान नहीं दिया जाना है । उदाहरण के लिए, मोटर वाहन विभाग की क्षमता और विशेषज्ञता सड़क पर वाहनों की विस्फोटक वृद्धि के साथ-साथ नहीं चल पाई है । आयोग का मत है कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि विनियामक उपाय भ्रष्ट प्रथाओं को जन्म न दें, यह आवश्यक है कि उन एजेंसियों का प्रभावी पर्यवेक्षण किया जाए जो इन*

[22] "रीवेम्पिंग आफ गवर्नमेंट आफ इण्डिया पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन फॉर गवर्नेन्स एक्सीलेंस," प्रदीप एन. खाण्डवाला द्वारा (प्र.सु.आ. द्वारा प्रायोजित)

विनियामक कार्यों को करती हैं । यह पर्यवेक्षण प्राथमिक तौर पर पर्यवेक्षी स्टाफ द्वारा आंतरिक रूप से किया जाना चाहिए और इसे किसी स्वतंत्र एजेंसी द्वारा समय-समय पर एक आकलन द्वारा पूरक बनाया जाना चाहिए ।

ग. *विनियमन का सर्वोत्तम रूप स्वः विनियमन हैः कराधान के क्षेत्र में, विभागीय आकलन की बजाए स्वः आकलन पर अधिक निर्भरता पर अधिक बल दिया गया है । यह केंद्रीय करों के लिए उत्तम है, जैसे कि आय कर, बिक्री कर, जैसे कि "वैट" और स्थानीय कर जैसे कि संपत्ति कर । स्वैच्छिक अनुपालन के इस सिद्धांत का विस्तार अन्य क्षेत्रों तक किया जा सकता है जैसे कि इमारत उप-नियम, सार्वजनिक स्वास्थ्य विनियम आदि । प्रारंभ में, इस सिद्धांत को सीधे ही उन मामलों में लागू किया जा सकता है जहाँ अनुमति/लाइसेंस का आवधिक रूप से नवीकरण कराया जाता है ।*

ध. *विनियामक प्रक्रिया सरल, पारदर्शी और नागरिक-अनुकूलः आयोग ने, "शासन में नैतिकता" पर अपनी रिपोर्ट में अनेक पद्धतिबद्ध सुधारों पर विचार किया था जिससे कि भ्रष्टाचार की गुंजाइश को कम से कम किया जा सके । इनमें सम्मिलित हैं : कारोबार का सरलीकरण, आई टी का उपयोग, पारदर्शिता को बढ़ावा, विवेक को कम करना, प्रभावी पर्यवेक्षण आदि ।*

ड. *विनियमन कार्यकलापों में व्यावसायिक संगठनों, नागरिक समूहों को शामिल करनाः अनुपालन के प्रमाणीकरण और विनियमों के उल्लंधनों की रिपोर्ट संबंधित अधिकारियों को करने में व्यावसायिक संगठनो और नागरिक समूहों को भी शामिल करके प्रवर्तन तंत्र का भार कम किया जा सकता है । हाल ही में, दिल्ली में, इमारत के लिए अनुमति प्रदान करने की प्रक्रिया को सरल बना दिया गया है तथा पंजीकृत वास्तुविदों को मकानों के इमारती नक्शे प्रमाणित करने के लिए प्राधिकृत कर दिया गया है । इससे सिविक एजेंसियों के काम को कम करने में मदद मिली है और भ्रष्टाचार में भी कमी आई है । इस सिद्धांत को कार्यकलापों के अन्य क्षेत्रों में भी लागू किया जा सकता है।*

6.3 सांविधिक स्वतंत्र विनियामक एजेंसियां

6.3.1 सरकार द्वारा अपने विभागों अथवा एजेंसियों के माध्यम से सीधे ही अपने नियंत्रण में विनियमन सदा ही विद्यमान रहा है । पिछली शताब्दी में विनियामक पद्धतियों की एक विशेष श्रेणी का विकास हुआ है - स्वतंत्र सांविधिक विनियामक एजेंसियां । ये एजेंसियां पारम्परिक विनियमन

पद्धति से भिन्न है क्योंकि उन्हें सरकार के कार्यकारी स्कंध से अलग कर दिया गया है तथा इन्हें कतिपय मात्रा में स्वायत्तता प्राप्त है ।

6.3.2 स्वतंत्र विनियमों की अवधारणा की शुरूआत यू एस ए में हुई । कांग्रेस के अधिनियमों के जरिए बड़ी संख्या में संघीय एजेंसियों की स्थापना की गई । इन एजेंसियों की स्थापना का मूल उद्देश्य यह था कि बाजार आधारित अर्थव्यवस्था को विनियंत्रित किया जाना चाहिए ताकि सभी के लिए कार्य करने का अवसर प्राप्त हो सके और व्यापक सार्वजनिक व राष्ट्रीय हित की सुरक्षा की जा सके । अन्य कारक – जिन्होंने स्वतंत्र विनियमनों के सृजन को बढ़ावा दिया वे थे – बढ़ती जटिलताएं तथा प्रौद्योगिकियों का उन्नयन, जो विशेषज्ञों द्वारा मुद्दों के निपटान के लिए आवश्यक थी; सार्वजनिक हित को, कतिपय क्षेत्रों में निर्णय निर्माण को, राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाकर, सर्वोत्तम ढंग से सुरक्षित रखा जा सकता है । भारत में, 1990 के दशक की शुरूआत में आर्थिक उदारीकरण की प्रक्रिया की शुरूआत से, सरकार ने बहुत से कार्यकलापों से अपने आप को हटा लिया जिन पर सरकार का एकाधिकार था । कारपोरेट क्षेत्रक के प्रवेश से निवेशक दक्षता को बढ़ावा देने तथा सार्वजनिक हितों को सुरक्षा प्रदान करने के लिए, कतिपय उपाय आवश्यक हो गए । एक ऐसा उपाय स्वतंत्र विनियामकों की स्थापना करने का था । इसके अलावा, सरकार का पारम्परिक विभागीय ढाँचा, नीति निर्माण और संबंधित क्षेत्रक को विनियंत्रित करने की भी दोहरी भूमिका को निभाने के लिए उपयुक्त नहीं था, विशेष रूप से क्योंकि अनेक क्षेत्रकों में सार्वजनिक क्षेत्रक यूनिट कारपोरेट निकायों के साथ प्रतिस्पर्धा कर रहे थे । उपरोक्त परिस्थितियों की वजह से, विद्युत, दूरसंचार, वित्तीय सेवाएं, बीमा आदि जैसे क्षेत्रकों में अनेक स्वतंत्र सांविधिक विनियामक एजेंसियों की स्थापना की गई।

6.3.3 एक और श्रेणी के विनियामक हैं – स्वः विनियामक प्राधिकरणः इन प्राधिकरणों की स्थापना विभिन्न कानूनों के अंतर्गत की जाती है किंतु वे प्रकृति से स्वः विनियामक हैं । स्वः विनियामक निकायों के कार्यकलापों में निम्नलिखित सम्मिलित हो सकते हैं : (i) व्यावसायिक शिक्षा के मुद्देः पाठ्यचर्या का विकास, शिक्षण मानकों की स्थापना, संस्थागत अवस्थापना, डिग्रियों आदि की मान्यता और (ii) लाइसेंसिंग और अभ्यासकर्ताओं के नैतिक आचरण से संबंधित मामले । इंस्टीट्यूट आफ इंजीनियर्स जैसे संगठन है जिसकी स्थापना विशुद्धतः व्यवसाय से संबंधित सदस्यों द्वारा की गई स्वैच्छिक कार्रवाई द्वारा की गई थी । इनकी कोई सांविधिक पृष्ठभूमि नहीं है । आयोग ने "सामाजिक पूंजी" पर अपनी नौवी रिपोर्ट में स्वः विनियामक प्राधिकरणों से संबंधित मुद्दों की जाँच की है और सिफारिशें की हैं ।

6.3.4 भारत में स्वतंत्र स्वः विनियामक प्राधिकरणों के कानूनी फ्रेमवर्क का एक तुलनात्मक विश्लेषण तालिका 6.1 में दिया गया है ।

तालिका सं. 6.1 : विभिन्न विनियामक निकायों के कार्यों और शक्तियों की तुलना

क्रम सं.	मापदण्ड/संगठन	सेबी (सेबी अधिनियम 1992)	ट्राई	आई आर डी ए	सी ई आर सी
1	2	3	4	5	6
1.	बोर्ड	अध्यक्ष; दो सदस्य भारत सरकार द्वारा, एक भा.रि. बैंक द्वारा मनोनीत, पाँच अन्य सदस्य (कम से कम तीन पूर्णकालिक); धारा 4(1)	अध्यक्ष; अधिकतम दो पूर्णकालिक और अधिकतम दो अंशकालिक सदस्य (धारा 3)	अध्यक्ष; अधिकतम पाँच पूर्णकालिक सदस्य; अधिकतम चार अंशकालिक सदस्य (धारा 4)	अध्यक्ष और तीन अन्य सदस्य (धारा 3(4))
2.	बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति	केंद्रीय सरकार द्वारा (धारा 4 (1)	केंद्रीय सरकार द्वारा	केंद्रीय सरकार द्वारा	केंद्रीय सरकार द्वारा एक चयन समिति की सिफारिश पर, सिवाय उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश और उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीश के (धारा 3, 4 और 5)
3.	बोर्ड सदस्यों को हटाना	केंद्रीय सरकार द्वारा	केंद्रीय सरकार द्वारा, वित्तीय हित की प्राप्ति अथवा शक्ति का दुरूपयोग, रिपोर्ट पर, उच्चतम न्यायालय द्वारा केंद्रीय सरकार से प्राप्त संदर्भ पर (धारा 7)	केंद्रीय सरकार द्वारा	केंद्रीय सरकार द्वारा, वित्तीय हित की प्राप्ति अथवा शक्ति का दुरूपयोग, रिपोर्ट पर, उच्चतम न्यायालय द्वारा केंद्रीय सरकार से प्राप्त संदर्भ पर (धारा 7)
4.	बोर्ड सदस्यों की कार्यावधि	तीन वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु, जो भी पहले हो (नियम)	तीन वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु, जो भी पहले हो (धारा 5)	अध्यक्षः 5 वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने पर; पूर्णकालिक सदस्यः 5 वर्ष या 62 वर्ष की आयु प्राप्त करने परः अंशकालिक सदस्य 5 वर्ष (धारा 5)	अध्यक्षः 5 वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने पर; पूर्णकालिक सदस्यः 5 वर्ष या 62 वर्ष की आयु प्राप्त करने परः अंशकालिक सदस्य 5 वर्ष (धारा 5)

तालिका सं. 6.1 : विभिन्न विनियामक निकायों के कार्यों और शक्तियों की तुलना

क्रम सं.	मापदण्ड/संगठन	सेबी (सेबी अधिनियम 1992)	ट्राई	आई आर डी ए	सी ई आर सी
1	2	3	4	5	6
5.	कार्य	स्टाक एक्सचेंज को विनियंत्रित करना; मध्यवर्तियों का पंजीकरण और विनियमन एफ आई आई, जमाकर्ता आदि	सेवा प्रदाताओं को लाइसेंसों की सेवा शर्तों की सिफारिश करना आदि (धारा 11)	बीमा व्यवसाय और पुनः बीमा व्यवसाय का विनियमन, प्रोन्नयन और व्यवस्थित विकास सुनिश्चित करना; बीमाकर्ताओं और मध्यवर्तियों अथवा बीमा मध्यवर्तियों के बीच विवादों का अधिनिर्णयन (धारा 14)	केंद्रीय सरकार के स्वामित्त्व अथवा नियंत्रण या स्वामित्त्व वाली उत्पादक कंपनियों के टैरिफ का विनियंत्रण; अन्य कंपनियों के मामले में भी यदि एक राज्य से अधिक के सृजन और बिक्री केरं (धारा 13)
6.	फीस आदि	फीस व अन्य प्रभार आरोपित करना (धारा 11)	फीस व अन्य प्रभार आरोपित करना (धारा 11)	फीस व अन्य प्रभार आरोपित करना (धारा 14)	दरों का विनियमन
7.	शक्तियां	जाँच और पूछताछ आयोजित करना; कार्यकलाप लंबित करना; बैंक खाते अटैच करना (धारा 11); निदेश जारी करना (धारा 11 बी); विभिन्न दण्ड आरोपित करना तथा अधिनिर्णयन की शक्तियां (धारा 15)	जाँच पड़ताल और पूछताछ आयोजित करना (धारा 12)	जाँच पड़ताल और पूछताछ आयोजित करना (धारा 14)	एक सिविल न्यायालय की शक्तियां
8.	अपीलीय प्राधिकरण	एस ए टी (धारा 15 के)	दूरसंचार विवाद निपटान और अपीलीय अधिकरण (धारा 14)	-	उच्च न्यायालय (धारा 16)

तालिका सं. 6.1 : विभिन्न विनियामक निकायों के कार्यों और शक्तियों की तुलना

क्रम सं.	मापदण्ड/संगठन	सेबी (सेबी अधिनियम 1992)	ट्राई	आई आर डी ए	सी ई आर सी
1	2	3	4	5	6
9.	वित्त का स्रोत	संसद द्वारा इस संबंध में कानून द्वारा उचित विनियोजन के बाद केंद्रीय सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदान (धारा 13); फीस और प्रभारों के साथ "सेबी" सामान्य निधि में क्रेडिट; सभी खर्च इस निधि में से किया जाएगा (धारा 14)	संसद द्वारा इस संबंध में कानून द्वारा उचित विनियोजन के बाद केंद्रीय सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदान (धारा 21); फीस और प्रभारों के साथ "ट्राई" सामान्य निधि में क्रेडिट; सभी खर्च इस निधि में से किया जाएगा (धारा 22)	संसद द्वारा इस संबंध में कानून द्वारा उचित विनियोजन के बाद केंद्रीय सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदान (धारा 15); फीस और प्रभारों के साथ "आई आर डी ए" सामान्य निधि में क्रेडिट; सभी खर्च इस निधि में से किया जाएगा (धारा 22)	सी एफ आई
10.	भारत सरकार के साथ अन्योन्य क्रिया	(1) निदेश जारी करने की शक्तिः केंद्रीय सरकार बोर्ड द्वारा पालन की जाने वाली नीति के प्रश्नों पर लिखित में निदेश दे सकती है । केंद्रीय सरकार का निर्णय कि क्या प्रश्न नीति का है अथवा नहीं, अंतिम होगा (धारा); (2) अतिक्रमण की शक्तिः कार्यों के निपटान में असमर्थता के कारण; निदेशों का पालन करने में असमर्थता अथवा सार्वजनिक हित में; केंद्रीय	निदेश जारी करने की शक्तिः केंद्रीय सरकार भारत की प्रभुसत्ता और सत्यनिष्टा, राज्य की सुरक्षा, विदेशी राज्यों के साथ मित्रतापूर्ण संबंधों, सार्वजनिक व्यवस्था, शिष्टता अथवा नैतिकता के हित में लिखित में निदेश दे सकती है जिन्हें पालन करने के लिए बोर्ड बाध्य होगा । केंद्रीय	निदेश जारी करने की शक्तिः केंद्रीय सरकार, नीतिगत प्रश्नों पर, तकनीकी और प्रशासनिक मामलों से संबंधित को छोड़कर, लिखित में निदेश दे सकती है तथा प्राधिकरण उसका पालन करने के लिए बाध्य होगा । केंद्रीय सरकार का निर्णय चाहे वह नीति का सवाल है या नहीं, अंतिम होगा (धारा 18)। (2) अतिक्रमण की शक्तिः कार्यों के निपटान में असमर्थता	निदेश जारी करने की शक्तिः केंद्रीय सरकार, सार्वजनिक हित वाले नीतिगत प्रश्नों के संबंध में लिखित में निदेश देगी जिसे पालन करने के लिए आयोग बाध्य होगा । केंद्रीय सरकार का निर्णय कि कोई प्रश्न सार्वजनिक हित वाली नीति का है या नहीं, अंतिम होगा (धारा 38) ।

तालिका सं. 6.1 : विभिन्न विनियामक निकायों के कार्यों और शक्तियों की तुलना

क्रम सं.	मापदण्ड/संगठन	सेबी (सेबी अधिनियम 1992)	ट्राई	आई आर डी ए	सी ई आर सी
1	2	3	4	5	6
		सरकार एक अधिसूचना द्वारा बोर्ड को छः मास के लिए अतिक्रमित कर सकता है, तथापि, इसे ऐसे कार्यों के संबंध में एक पूरी रिपोर्ट संसद को प्रस्तुत करनी होती है (धारा 17) (3) बोर्ड द्वारा एक वार्षिक रिपोर्ट और विवरणी संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत किए जाने हेतु केंद्रीय सरकार को प्रस्तुत की जाएगी (धारा 18) ।	सरकार का निर्णय कि क्या प्रश्न का है अथवा नहीं, अंतिम होगा (धारा 25) (2) प्राधिकरण द्वारा एक वार्षिक रिपोर्ट और विवरणी संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत किए जाने हेतु केंद्रीय सरकार को प्रस्तुत की जाएगी (धारा 24) (3) नियम बनाने की शक्ति केंद्रीय सरकार के पास है । प्राधिकरण द्वारा केवल विनियम बनाए जा सकते हैं (नियम 35, 36) ।	के कारण; निदेशों का पालन करने में असमर्थता अथवा सार्वजनिक हित में; केंद्रीय सरकार एक अधिसूचना द्वारा बोर्ड को छः मास के लिए अतिक्रमित कर सकता है, तथापि, इसे ऐसे कार्यों के संबंध में एक पूरी रिपोर्ट संसद को प्रस्तुत करनी होती है (धारा 19) (3) प्राधिकरण द्वारा एक वार्षिक रिपोर्ट और विवरणी संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत किए जाने हेतु केंद्रीय सरकार को प्रस्तुत की जाएगी (धारा 20)	(2) आयोग, संसद के दोनों पटल पर रखे जाने के लिए केंद्र सरकार को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा (धारा 35)।

6.4 मुद्दे

6.4.1 "स्वतंत्र विनियामक" शब्द की परिभाषा करना

6.4.1.1 स्वतंत्र विनियामक एजेंसियों का सृजन, डिजाइन और परिणाम, गैर-बहुमतवादी संस्थानों के लिए प्रत्यायन का एक अनूठा उदाहरण प्रस्तुत करते हैं। उनका सृजन, विधान द्वारा किया गया है इसलिए निर्वाचित अधिकारी उनके प्रधान होते हैं। वे संगठन की दृष्टि से सरकार से अलग हैं और उनके प्रधान अनिर्वाचित अधिकारी होते हैं। उन्हें विनियमन पर शक्ति प्रदान की गई है किंतु वे लगभग निर्वाचित राजनीतिज्ञों और जजों द्वारा नियंत्रण के अधीन हैं"(मार्क थेचर वेस्ट यूरोपियन पॉलिटिक्स, खण्ड 25.1 (जनवरी 2002), पृ. 125-147) । इन स्वतंत्र विनियामकों की भूमिका के अंतर्गत न केवल क्षेत्रक में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना बल्कि मानक और संहिता कायम करना भी शामिल है जिससे कि उपभोक्ताओं के लिए और पूरी अर्थव्यवस्था के लिए लाभों को अधिकतम बनाया जा सके ।

6.4.1.2 आर्थिक उदारीकरण-पश्चात युग में, भारत में, निजी उद्योग के लिए कार्य करने के अवसर प्रदान करके, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने और इन सबके अलावा उपभोक्ताओं के हितों को संरक्षण प्रदान करने के लिए, बड़ी संख्या में स्वतंत्र विनियामक पद्धतियां कायम की गई हैं। ऐसी पद्धतियों के हाल ही के उदाहरणों में सम्मिलित हैं : भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई), उसके बाद अनेक विद्युत विनियामक आयोग (ई आर सी) और बीमा विनियम और विकास प्राधिकरण (आई आर डी ए) । तथापि, इन विनियामकों की स्थापना से पहले भी भारत को निकायों द्वारा कतिपय क्षेत्रकों के विनियमन का अनुभव था जिनकी सरकार से कुछ दूरी है। इनमें से सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भारत का केंद्रीय बैंक, अर्थात् भारतीय रिजर्व बैंक है। किंतु कुछ अन्य विनियामक प्राधिकरण भी हैं, जैसे केंद्रीय और राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड, एकाधिकार और प्रतिबंधात्मक व्यापार प्रथा आयोग (एम आर टी पी) जिसका स्थान अब प्रतिस्पर्धा आयोग लेगा, आदि ।

6.4.1.3 विनियामकों को वर्गीकृत करने का एक अन्य तरीका, सामान्य विनियामकों, जैसे कि प्रतिस्पर्धा आयोग और विषय विशिष्ट विनियामकों के बीच, जिनमें "ट्राई" और "इरडा" आदि सम्मिलित हैं, भेद करने का होगा ।

6.4.2 विनियामक प्राधिकरणों की बहुलता

6.4.2.1 हाल ही में सरकार द्वारा बड़ी संख्या में विनियामकों की स्थापना की गई है जिन्हें, सरकार द्वारा पहले निष्पादित किए जाने वाले कतिपय कार्य हस्तांतरित किए गए हैं। कतिपय

क्षेत्रकों/उद्योगों के संबंध में स्वतंत्र विनियामकों की स्थापना से, पारदर्शिता को प्रोत्साहित करने, निर्णय निर्माण में एक दीर्घावधिक परिप्रेक्ष्य, दिन-प्रतिदिन के राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाव, उपभोक्ताओं को पर्याप्त लाभ के साथ सेवा मानकों में सुधार और प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने में मदद मिली है ।

6.4.2.2 इसके साथ ही, यह भी अधिकाधिक समझा जाने लगा है कि विभिन्न मंत्रालयों द्वारा तदर्थ आधार पर अनेक विनियामकों की स्थापना की जा रही है, कभी-कभी क्षेत्राधिकार के दोहरेपन के साथ जिसकी वजह से समन्वय का अभाव होता है और क्षेत्राधिकार संबंधी मुद्दे उत्पन्न होते है। यह तथ्य भी कि भिन्न-भिन्न नियुक्ति शर्तों, कार्यावधि आदि के साथ बहुत से विनियामकों की स्थापना की गई है, इसकी एक प्रतिक्रिया है । विनियामकों का ऐसा विस्तार भारत में ही अनूठा नहीं है बल्कि और अन्य देशों में भी ऐसा देखा गया है । यूनाइटिड किंगडम में, उदाहरण के लिए इस मुद्दे की "बैटर रेगुलेशन टास्क फोर्स" द्वारा जाँच की गई थी, जिसने अक्तूबर 2003 में निम्नलिखित की सिफारिश की थीः

(i) कोई नया स्वतंत्र विनियामक स्थापित करने से पहले विभाग को नीतिगत उद्देश्य उपलब्ध कराने की एक भू-दृश्य समीक्षा की जानी चाहिए । इसे, इस बात का पता लगाना चाहिए कि क्या अन्य विनियामक नए कार्य को कर सकता है अथवा अनेक विनियामकों को नए कार्य के अंदर मिलाया जा सकता है ।

(ii) विभाग को यह जायजा लेने के लिए कि कौन-सा निकाय अपने नीतिगत उद्देश्य प्रभावी ढंग से प्रदान करना जारी रख सकता है और कि क्या कुछ निकाय ऐसे हैं जिनकी अब कोई आवश्यकता नहीं है, अपने नीति प्रदाय क्षेत्रों की नियमित रूप से बारीकी से समीक्षा करनी चाहिए ।

6.4.2.3 आयोग का विचार है कि सभी मंत्रालयों/विभागों के लिए, उनके द्वारा कोई नया विनियामक स्थापित करने से पहले, ऐसी ही प्रक्रिया अनिवार्य बनाई जानी चाहिए ।

6.4.3 प्राधिकरण के सदस्यों की नियुक्ति और उन्हें हटाना

6.4.3.1 आयोग ने, विभिन्न विनियामक प्राधिकरणों के अध्यक्षों और बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति, कार्यावधि और उन्हें हटाने से संबंधित कुछ कानूनी प्रावधनों की जाँच की है । इन प्रावधानों का उल्लेख तालिका 6.1 में भी किया गया है । बोर्ड के सदस्यों की संख्या "सेबी" के मामले में 9 से

लेकर सी ई आर सी के मामले में चार तक भिन्न-भिन्न है तथा इनमें कुछ अंशकालिक सदस्य भी सम्मिलित हैं ।"सेबी", "ट्राई" और "इरडा" के मामले में नियुक्तियां केंद्रीय सरकार द्वारा और सी ई आर सी के बोर्ड में नियुक्तियां केंद्रीय सरकार द्वारा चयन समिति के आधार पर की जाती हैं (सिवाय उच्चतम न्यायालय के जजों और उच्च न्यायालों के मुख्य न्यायाधीश के) ।

6.4.3.2 कार्यावधि तीन वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु होने तक, जो भी पहले हो, "सेबी" और "ट्राई" के मामले में, से लेकर "इरडा" और सी ई आर सी के अध्यक्षों के लिए पाँच वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु है, जो भी पहले हो, भिन्न-भिन्न है ।

6.4.3.3 बोर्ड के सदस्यों को हटाने की शक्ति "सेबी" और "इरडा" के मामले में, कतिपय शर्तों की पूर्ति के अध्यधीन, केंद्रीय सरकार के पास है ।"ट्राई" और सी ई आर सी के मामले में, उन्हें वित्तीय हित प्राप्त कर लेने पर अथवा शक्ति के दुरूपयोग के आधार पर, केंद्रीय सरकार द्वारा भेजे गए एक संदर्भ पर उच्चतम न्यायालय द्वारा आयोजित जाँच के बाद ही, हटाया जा सकता है ।

6.4.3.4 आयोग का मत है कि इस बात को ध्यान में रखते हुए कि इनकी स्थापना ऐसे ही उद्देश्यों और कार्यों के लिए की गई है, उन्हें उसी मात्रा में स्वायत्तता प्राप्त होनी चाहिए, विभिन्न विनियामक प्राधिकरणों की नियुक्ति, कार्यावधि और हटाने की दृष्टि से, अधिक एकरूपता लाए जाने की जरूरत है । आयोग का यह भी मत है कि अध्यक्ष तथा बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति की प्रारम्भिक प्रक्रिया पारदर्शी, विश्वसनीय और निष्पक्ष होनी चाहिए । इसलिए आयोग यह सुझाव देना चाहेगा कि ऐसे सभी विनियामक प्राधिकरणों के लिए अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति केंद्रीय/राज्य सरकार द्वारा एक चयन समिति की सिफारिशों के आधार पर की जानी चाहिए । चयन समिति के गठन की परिभाषा संबंधित अधिनियमों में की जानी चाहिए और इसके संबंध में विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम, 1998 में निर्धारित पद्धति का सामान्यतः पालन किया जाना चाहिए।

6.4.3.5 इसी प्रकार, अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों की कार्यावधि की एकसमान बनाए जाने की जरूरत है सम्भवतः तीन वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु, जो भी पहले हो ।

6.4.3.6 जहॉं तक अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों को हटाने का संबंध है कानूनी प्रावधानों को एकसमान बनाया जाना चाहिए तथापि इसके साथ ही मनमाने रूप से हटाए जाने के विरूद्ध पर्याप्त सुरक्षोपाय सुनिश्चित किए जाने चाहिए । इसके लिए केंद्रीय सरकार द्वारा हटाए जाने की अनुमति केवल कतिपय शर्तों के पूरा किए जाने पर ही दी जानी चाहिए जैसा कि इरडा अधिनियम की धारा

6 में निर्धारित है कि इस अतिरिक्त सुरक्षा के साथ कि शक्ति के दुरूपयोग के लिए हटाए जाने से पहले एक जाँच और सं.लो.से.आ. के साथ परामर्श किया जाएगा ।

6.4.4 सरकार के साथ अन्योन्यक्रिया

6.4.4.1 क्योंकि विनियामकों को सरकारी पालिसियां कराने के लिए सरकारी विभागों से हटा दिया गया है इसलिए विनियामकों की स्वायत्तता और आजादी का सम्मान करते हुए दोनों के बीच निकटतः संबंध जरूरी है । इस अन्योन्यक्रिया के कुछ पहलुओं का उल्लेख विनियामकों के सृजन संबंधी संविधि में किया गया है जबकि अन्यों का विकास कन्वेंशनों और सरकारी विभागों की प्रथाओं के अनुसार हुआ है । इनमें निम्नलिखित सम्मिलित हैः

(i) सदस्यों की नियुक्ति और अनुमोदन

(ii) निधियों की व्यवस्था करना

(iii) संसदीय अन्योन्यक्रिया को सुकर बनाना

(iv) क्षमता निर्माण, अन्य देशों से विनियामकों के साथ अन्योन्यक्रिया सहित

(v) सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों का विनियन

(vi) विविध प्रशासनिक मामले

(vii) नीति निदेश जारी करना

(viii) कार्मिक नीतियां

(ix) आडिट और सतर्कता

(x) अन्य विभागों व अन्य विनियामकों के साथ समन्वय

(xi) नियम बनाने की शक्तियां

(xii) अतिक्रमण

(xiii) सरकार को आवधिक रिपोर्ट

6.4.4.2 यद्यपि, उल्लिखित विभिन्न पहलुओं के संबंध में सरकार के साथ

बॉक्स सं. 6.1 : प्रबंधन वक्तव्य में क्या निर्धारित है?

- विनियामक का समग्र उद्देश्य, उद्देश्य तथा प्रायोजक । मूल विभाग के समर्थन में लक्ष्य, व्यापक नीतिगत उद्देश्य और वर्तमान सार्वजनिक सेवा करार;
- विनियामक के कार्यों, ड्यूटियों और शक्तियों के इस्तेमाल के लिए प्रासंगिक नियम और मार्गनिर्देश;
- वे शर्तें जिनके तहत सार्वनिधिक निधियां विनियामकों को अदा की जाती है;
- विनियामक को इसके निष्पादन के लिए किस प्रकार जवाबदेह ठहराया जा सकता है ।

स्रोतः बैटर रेगुलेशन टास्क फोर्स - इंडीपेंडेंट रेगुलेटर्स, अक्तूबर 2003

अन्योन्यक्रिया, विनियामकों के प्रभावी कामकाज के लिए महत्वपूर्ण है, उपयुक्त कन्वेंशन विकसित करना भी जरूरी है जिससे कि विनियामक के स्वायत्त कार्यकरण में कमी न आए । आयोग ने इस संबंध में अन्य देशों में विद्यमान प्रथाओं की जाँच की है । यू.के. में ट्रेजरी विभाग ने विनियामकों और सरकारी विभागों के उपयोगार्थ एक माडल प्रबंधन वक्तव्य तैयार किया है (बॉक्स सं. 6.1) । आयोग का मत है कि सांविधिक फ्रेमवर्क के अलावा, जो सरकार और विनियामक के बीच अन्योन्यक्रिया का सुविधाकर्ता है, प्रत्येक मंत्रालय/विभाग को एक "प्रबंधन वक्तव्य" तैयार करना चाहिए जिसमें प्रत्येक विनियामक के उद्देश्यों और भूमिकाओं तथा सरकार के साथ उनकी अन्योन्यक्रिया को शासित करने वाले मार्गनिर्देश का उल्लेख किया जाए । यह सरकारी विभाग और विनियामक दोनों को गाइड करेगा।

6.4.5 जवाबदेही

6.4.5.1 विनियामक अपनी वैधता और विश्वसनीयता केवल तभी बनाए रख सकता है जबकि वह इस बाबत जवाबदेह हो कि वह इन शक्तियों का कैसे उपयोग करता है जो उसे विधानमंडल द्वारा प्रत्यायित की गई है । प्रायः ऐसा विचार किया जाता है कि आजादी और जवाबदेही के बीच तालमेल नहीं है जबकि दोनों परस्पर रूप से पुनर्बलित करने वाले हैं । जब तक जवाबदेही नहीं होगी, तब तक आजादी न्यायोचित नहीं होगी तथा स्वायत्तता का स्तर जितना अधिक होगा उतनी ही महत्वपूर्ण जवाबदेह पद्धतियां होंगी ।

6.4.5.2 निम्नलिखित सामान्य सिद्धांतों का पालन करके जवाबदेही सुनिश्चित की जा सकती है[24] ।

- स्वतंत्र विनियामक को एक संविधि द्वारा समर्थित किया जाना चाहिए ।
- विनियामक के लिए स्पष्ट सुपरिभाषित अधिदेश होना चाहिए ।
- विधानमंडल, कार्यकारी और न्यायपालिका के साथ संबंध की स्पष्ट रूप से परिभाषा की जानी चाहिए ।
- विनियामकों की नियुक्ति और हटाने के संबंध में प्रक्रिया कानून द्वारा स्पष्टतः निर्धारित की जानी चाहिए ।
- निर्णय निर्माण पारदर्शी होना चाहिए ।

[24]"शुड फाइनेंस सेक्टर रेगुलेशन्स बी इंडीपेंडेंट ?" से लिया गया, मार्क क्युइनटिन और माइकल डब्ल्यु टेलर (अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष 2004)।

- ऐसी एजेंसियों के अतिक्रमण के लिए पद्धतियां भी कानून में परिभाषित की जानी चाहिए ।

6.4.5.3 आयोग ने अन्य देशों में विनियामक के लिए जवाबदेही पद्धतियों की जाँच की है । यू.के. में निम्नलिखित पद्धतियां कायम की गई है [25]।

- सभी विनियामकों के लेखांकन अधिकारी हैं;
- उन्हें वार्षिक लेखें तैयार करने होते हैं - जिन्हें कोई भी पढ़ सकता है;
- उनका नेशनल ऑडिट आफिस अथवा आडिट कमीशन द्वारा आडिट किया जा सकता है;
- वे नेशनल आडिट आफिस द्वारा धन परीक्षाओं के लिए मूल्य के अध्यधीन हो सकते हैं; अथवा
- उन्हें अपनी कार्रवाईयों के संबंध में जवाब देने के लिए संगत हाउस आफ लाड्र्स अथवा हाउस आफ कामन्स प्रवरण समिति के समक्ष पेश होने के लिए बुलाया जा सकता है ।

6.4.5.4 जवाबदेही का एक अन्य पहलू पणधारियों और नागरिकों के प्रति विनियामक की जवाबदेही है । यू.के. में, पणाधारियों के प्रति जवाबदेही को प्रोत्साहित करने के लिए निम्नलिखित "उत्तम प्रथाएं" प्रचलन में हैं[26] :

- कारपोरेट योजनाएं;
- खुली बैठकें;
- एक सुलभ तथा वहनीय अपील प्रणाली;
- खुली परामर्श प्रक्रियाएं और तत्पश्चात खुला फीडबैक;
- बोर्ड एजेण्डाओं, पत्रों और कार्यवृत्त का प्रकाशन (जैसा उपयुक्त हो);
- विनियामक प्रभाव आकलन;
- प्रस्तावित कार्रवाई के विवरण;
- व्यापक-किंतु उपयोग हेतु सहज-वेबसाइट; और
- ऑन वेबसाइट के संबंध में चर्चा ।

[25] "वैटर रेगुलेशन टास्क् फोर्स - इंडीपेंडेंट रेगुलेटर्स" की रिपोर्ट, अक्तूबर 2003 ।
[26] "वैटर रेगुलेशन टास्क् फोर्स - इंडीपेंडेंट रेगुलेटर्स" की रिपोर्ट, अक्तूबर 2003 ।

6.4.5.5 भारत में, विनियामक निकायों की सामान्य निम्नलिखित विशेषताएं हैं जो उनकी जवाबदेही के लिए प्रासंगित हैः-

(i) उनका गठन संविधि के आधार पर किया गया है जिसमें बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति और हटाने के संबंध में शर्तें निर्धारित की गई हैं ।

(ii) उनके निर्णयों के विरूद्ध अधिकांश मामलों में एक विनिर्दिष्ट अपीलीय प्राधिकरण के समक्ष अपील की जा सकती है । स्वभावतः वे उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालयों के याचिका क्षेत्राधिकार के भी अध्यधीन हैं ।

(iii) विनियामक के लेखों की महानियंत्रक और लेखा-परीक्षक द्वारा आडिट किया जाता है।

(iv) वे वार्षिक रिपोर्ट तैयार करने तथा सरकार को प्रस्तुत करने के लिए कानूनी तौर पर बाध्य हैं जो अपनी ओर से उसे संसद पटल पर प्रस्तुत करता है ।

(v) संबंधित संविधियों में यह निर्धारित है कि विनियामक अपनी शक्तियों का प्रयोग और अपने कार्यों का निपटान करते समय पारदर्शिता सुनिश्चित करेगा ।

(vi) विनियामकों के अध्यक्ष, सदस्य और अधिकारियों को भारतीय दण्ड संहिता (आई पी सी) की धारा 21 के अर्थों में सरकारी सेवक समझा जाएगा ।

6.4.5.6 व्यवहार्यतः भारत में विनियामकों की संसदीय निगरानी, संसदीय समितियों और विभागीय परामर्श समितियों के समक्ष कभी-कभी उपस्थिति और साथ ही संसद के समक्ष वार्षिक रिपोर्टें व अन्य पत्र प्रस्तुत करने की है । आयोग समझता है कि सरकार विभिन्न क्षेत्रकों के विनियामकों को विनियामकों के लिए एकमात्र संसदीय स्थायी समिति के माध्यम से संसदीय संवीक्षा के तहत लाने के लिए एक प्रस्ताव पर विचार कर रही है ।

आयोग यह भी समझता है कि संसद के प्रति विनियामकों की जवाबदेही सुनिश्चित करना वांछनीय है । तथापि, विनियामकों के लिए एकमात्र रूप से संसदीय समिति गठित करना, विनियामकों को सौंपे गए भिन्न-भिन्न क्षेत्रों तथा प्रचालन के क्षेत्र को देखते हुए व्यवहार्य नहीं होगा। क्योंकि विनियामकों को संबंधित मंत्रालयों के निकट तालमेल के साथ कार्य करना होता है इसलिए संसद की विभागीय सम्बद्ध स्थायी समिति के समक्ष उपस्थिति से प्रभावी विधायी निगरानी सुकर होगी । तथापि, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि संसदीय समितियां

विनियामक के दिन-प्रतिदिन के कामकाज पर उंगली न उठाएं और इसकी बजाए प्रमुख निर्णयों पर ध्यान दें ।

6.4.5.7 आयोग का यह भी मत है कि इन विनियामकों के कार्य का, पूर्व निर्दिष्ट प्राचलों के आधार पर, स्वतंत्र मूल्यांकन होना चाहिए । ऐसा मूल्यांकन एक आवधिक ढंग से बाह्य विशेषज्ञों के एक पैनल द्वारा किया जाना चाहिए । वस्तुतः योजना आयोग द्वारा 2007 में वित्तीय क्षेत्रक सुधारों के संबंध में स्थापित उच्च स्तरीय समिति ने अपनी रिपोर्ट में वित्तीय क्षेत्रक में विनियामकों के स्वतंत्र मूल्यांकन के संबंध में निम्नलिखित सिफारिशें की है:[27]

पांच वर्ष में एक बार विख्यात बाह्य विशेषज्ञों का एक निकाय (सम्भवतः अंयत्र विनियामकों सहित), विधायी अधिदेश को देखते हुए, अगले पाँच वर्ष के लिए विनियामक का आकलन करने के लिए मार्गनिर्देश प्रस्तावित करने के लिए गठित किया जाएगा ।

विशेषज्ञों की रिपोर्ट के आधार पर, सरकार, संसदीय समिति और विनियामक के साथ परामर्श करके, उन विशिष्ट सिद्धांतों को (रेमिट) अंतिम रूप देगी जिनके लिए उसे जिम्मेदार ठहराया जा सकता है,

विनियामक, संसद को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा (ऐसा फिलहाल बहुत से विनियामकों के संबंध में है) । इस रिपोर्ट में पूर्व-सम्मत आकलन प्राचलों के संबंध में प्रगति सम्मिलित होगी तथा इस पर संसदीय समिति में चर्चा की जाएगी ।

संसदीय समिति, विनियामक के साथ अपनी चर्चाओं में "रेमिट" द्वारा मार्गदर्शित होगी ।

वार्षिक रिपोर्ट, समिति के समक्ष विनियामक का वक्तव्य और विनियामक के साथ समिति चर्चाओं के कार्यवृत्त को जनता के लिए व्यापक रूप से सुलभ कराया जाएगा ।

आयोग का विचार है कि उपरोक्तानुसार सभी विनियामकों का आवधिक मूल्यांकन कराया जाना चाहिए ।

6.4.6 पद्धति और शक्तियों में एकरूपता

6.4.6.1 जैसा कि पहले कहा गया है, शासी निकायों के आकार और संरचना, नियुक्ति के ढंग, अध्यक्ष/सदस्यों को हटाने, कार्यावधि, अपीलों की व्यवस्था, वित्त के स्रोत, सरकार के साथ अन्योन्यक्रिया आदि के संबंध में पर्याप्त भिन्नताएं हैं । आयोग का विचार है कि कम से कम कुछ

[27] "ए हन्ड्रेड स्माल स्टेप्स," वित्तीय क्षेत्रक सुधार संबंधी समिति की रिपोर्ट, पृ. 133

प्रावधानों, जैसे कि नियुक्ति की पद्धति, कार्यावधि, सरकार के साथ अन्योन्यक्रिया आदि के संबंध में, सांविधिक प्रावधान, कुल मिलाकर सभी विनियामकों के लिए एकसमान होने चाहिए ।

6.4.6.2 एक सुझाव दिया गया है कि अर्थव्यवस्था के विभिन्न महत्त्वपूर्ण क्षेत्रकों में विनियमन के बढ़ते महत्त्व को देखते हुए, विनियामक संस्थानों से संबंधित अधिशासन की एक महत्वपूर्ण भूमिका हो गई है तथा विनियामक सुधारों और अधिशासन पर बल देने के उद्देश्य से एक पृथक विनियामक मामले विभाग की स्थापना की जानी चाहिए । आयोग का विचार है कि विनियमन अपने आप में सरकार के लिए कोई नया कार्यकलाप नहीं है तथा बहुत से सरकारी विभाग किसी न किसी रूप में विनियमन कर रहे हैं । विभिन्न क्षेत्रकों में विनियमन के लिए क्षेत्रक विशिष्ट दृष्टिकोण और इन सभी के अतिरिक्त एक गहन अन्तर्दृष्टि और साथ ही विनियामक तथा संबंधित सरकारी मंत्रालयों के बीच निकट सहयोग की भी जरूरत है । एक पृथक विनियामक मामले विभाग की स्थापना से उत्तम कोटि का विनियमन सुनिश्चित करने में मदद नहीं मिलेगी क्योंकि एक सामान्य विनियामक विभाग -यथा प्रस्तावित- गहन क्षेत्रकीय विशेषज्ञता प्राप्त करने में समर्थ नहीं होगा । एक पृथक विनियामक मामले विभाग की स्थापना से विनियामकों की प्रणाली में अधिक एकरूपता प्राप्त करने में मदद मिलेगी किंतु यह लक्ष्य अन्य पद्धतियों के माध्यम से भी प्राप्त किया जा सकता है । विद्यमान समन्वय पद्धतियां, जैसे कि सचिवों की समिति आसानी से यह सुनिश्चित कर सकती है कि सभी विनियामकों के लिए संस्थागत फ्रेमवर्क के अंतर्गत एकसमान पद्धति का पालन किया जाए । यह कार्य विशिष्ट रूप से मंत्रिमंडल सचिवालय में सचिव (समन्वय) को सौंपा जा सकता है ।

6.4.7 विनियामक प्रभाव आकलन

6.4.7.1 विनियमन के लिए किसी प्रस्ताव का लागत-लाभ विश्लेषण, चाहे वह सीधे ही सरकार द्वारा किया गया हो अथवा किसी स्वतंत्र विनियामक द्वारा, आजकल अधिकांश विकसित देशों में एक मापदण्ड है । सामान्यतः, यदि प्रस्ताव की लागत सम्भावित लाभ से अधिक रहने की संभावना हो तो वैकल्पिक दृष्टिकोणों पर विचार किए जाने की जरूरत है । विद्यमान विनियामकों और विनियामक व्यवस्था की कारगरता का आकलन करने के लिए ऐसे ही दृष्टिकोण की जरूरत है । आयोग का मत है कि एक विनियामक की स्थापना करने वाली प्रत्येक संविधि में किसी बाह्य एजेंसी द्वारा समय-समय पर एक प्रभाव आकलन की व्यवस्था सम्मिलित होनी चाहिए । एक कार्यात्मक स्थिति पैदा होने का उद्देश्य प्राप्त हो जाने पर विनियामकों के हस्तक्षेप को क्रमिक रूप

से कम किया जा सकता है जिससे उनकी समाप्ति की जा सकती है अथवा उन्हें अन्य विनियामकों के साथ मिलाया जा सकता है ।

6.4.8 सिफारिशें

क. एक विनियामक की स्थापना करने से पहले एक विस्तृत समीक्षा की जानी चाहिए ताकि यह निर्णय लिया जा सके कि क्या संबंधित क्षेत्रक में नीति व्यवस्था ऐसी है कि विनियामक संबंधित विभाग के नीति उद्देश्यों की पूर्ति करने के लिए बेहतर स्थिति में होगा ।

ख. एक सांविधिक फ्रेमवर्क के अलावा, जिसके तहत सरकार और विनियामक के बीच अन्योन्यक्रिया पर बल दिया जाएगा, प्रत्येक मंत्रालय/विभाग को एक"प्रबंधन वक्तव्य " तैयार करना चाहिए जिसमें प्रत्येक विनियामक के उद्देश्यों और भूमिका का और सरकार के साथ उनकी अन्योन्यक्रिया को शासित करने वाले मार्गनिर्देश का उल्लेख किया जाए । यह, सरकारी विभाग और विनियामक, दोनों के लिए मार्गदर्शक होगा।

ग. इस बात पर विचार करते हुए कि इनकी स्थापना सामान्य रूप से ऐसे ही उद्देशों और कार्यों के लिए की गई है तथा इन्हें उतनी ही स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए, विभिन्न विनियामक प्राधिकारियों की नियुक्ति, कार्यावधिक और हटाने की शर्तों में और अधिक एकरूपता की जरूरत है । अध्यक्ष अथवा बोर्ड सदस्यों के रूप में नियुक्ति की प्रारंभिक प्रक्रिया पारदर्शी, विश्वसनीय और निष्पक्ष होनी चाहिए ।

ध. ऐसे सभी विनियामक प्राधिकरणों के लिए अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति केंद्रीय/राज्य सरकारों द्वारा एक चयन समिति द्वारा नामों के एक पैनल की प्रारम्भिक संवीक्षा और सिफारिशें करने के बाद, की जानी चाहिए । चयन समिति के गठन को संबंधित अधिनियमों में परिभाषित किया जाना चाहिए तथा इसके लिए सामान्यतः विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम में यथा निर्धारित पद्धति का पालन किया जाना चाहिए ।

ड. अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों की कार्यावधि भी एकसमान बनाई जा सकती है सम्भवतः तीन वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु, जो भी पहले हो ।

च. बोर्ड सदस्यों को हटाने के संबंध में कानूनी प्रावधनों को एकसमान बनाया जाना चाहिए तथा साथ ही मनमाने रूप से हटाए जाने के विरूद्ध पर्याप्त सुरक्षोपाय सुनिश्चित किए जाने चाहिए। यह, केंद्र सरकार द्वारा हटाने की अनुमति केवल कतिपय शर्तों की पूर्ति के अध्यधीन दी जा सकती है। जैसा कि "इरडा" अधिनियम की धारा 6 में यथा निर्धारित है, इस अतिरिक्त सुरक्षोपाय के साथ कि शक्ति के दुरूपयोग के लिए हटाने से पहले एक जाँच और सं.लो.से.आ. से परामर्श किया जाना चाहिए।

छ. संबंधित विभागीय संबद्ध स्थायी संसदीय समितियों के माध्यम से विनियामकों पर संसदीय निगरानी सुनिश्चित की जाना चाहिए।

ज. विख्यात बाह्य विशेषज्ञों के एक निकाय द्वारा स्वतंत्र विनियामकों के आवधिक मूल्यांकन के लिए मार्गनिर्देश तैयार किए जाने चाहिए। इन मार्ग-निर्देशों के आधार पर सरकार द्वारा संसद की सम्बद्ध स्थायी संबंधित विभागीय समिति के साथ परामर्श करके उन सिद्धांतों का निर्धारण किया जाना चाहिए। विनियामकों की वार्षिक रिपोर्टों में इन सिद्धांतों के संदर्भ में उनके निष्पादन के संबंध में एक रिपोर्ट सम्मिलित होनी चाहिए। इस रिपोर्ट पर चर्चा किए जाने के वास्ते संबंधित संसदीय समिति को भेजा जाना चाहिए।

झ. विनियामक की स्थापना करने वाली प्रत्येक संविधि में एक बाह्य एजेंसी द्वारा समय-समय पर प्रभाव आकलन के लिए प्रावधान किया जाना चाहिए। कार्यात्मक स्थिति प्राप्त कर लिए जाने के बाद, विनियामक के हस्तक्षेप को क्रमिक ढंग से कम किया जा सकता है जिससे अन्ततः या तो उन्हें समाप्त किया जा सकता है अथवा उन्हें अन्य एजेंसियों के साथ मिलाया जा सकता है।

ञ. विनियामकों की पद्धति में और अधिक एकरूपता लाए जाने की जरूरत है। विद्यमान समन्वयन तंत्र, जैसे कि सचिवों की समिति। मंत्रिमंडल समितियां, सचिव (समन्वयन) की सहायता से सहज रूप से यह सुनिश्चित कर सकती हैं कि सभी विनियामकों के संबंध में संस्थागत फ्रेमवर्क के तहत कुल मिलाकर एकसमान पद्धति का पालन किया जाए।

निष्कर्ष

आयोग ने इस रिपोर्ट में भारत सरकार की संगठनात्मक संरचना और कामकाज की जाँच की है जिससे कि इसे अधिक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह और कुशल बनाया जा सके । इसलिए आयोग ने विभिन्न मंत्रालयों/विभागों की भूमिका की पुनः परिभाषा करने का प्रयास किया है जिससे कि शासन की नई और उभरती चुनौतियों का सामना किया जा सके जिनकी वजह से उनके बीच कहीं अधिक मात्रा में सहयोग और समन्वयन की जरूरत हो गई है । इसके अलावा आयोग ने विभिन्न विभागों और मंत्रालयों की प्रक्रियाओं और आंतरिक प्रणालियों का भी विश्लेषण किया है जिससे कि विभाग को और अधिक नूतनता और प्रभावी ढंग से कार्य करने में समर्थ बनाया जा सके ।

आयोग इस बात को समझता है कि संरचनात्मक सुधार आवश्यक हैं किंतु शासन में सुधार करने के लिए अपने आप में पर्याप्त नहीं हैं और इसलिए इन्हें अन्य सुधार उपायों द्वारा पूरक बनाया जाना चाहिए । आयोग ने ऐसे उपायों पर अपनी अन्य रिपोर्टों में विचार किया है । यह जरूरी है कि इन सभी सुधार उपायों को बेहतर अधिशासन प्राप्त करने के वास्ते तालमेल के साथ कार्यान्वित किया जाना चाहिए । जटिलता और एक संगठन के रूप में भारत सरकार के आकार को देखते हुए आयोग ने पुनर्गठन प्रक्रिया के अंतिम विवरणों पर विचार करने से अपने आपको दूर रखा है और अपने आपको सामान्य सिद्धांत निर्धारित करने तक सीमित रखा है । उम्मीद है कि अलग-अलग मंत्रालय/विभाग इन सिद्धांतों को लागू करने में समर्थ होंगे जिससे कि वे अपना पुनर्गठन पर्याप्त मात्रा में कर सकें । इसी प्रकार, भारत सरकार के कामकाज को शासित करने वाले अनेक नियमों के मामले में, आयोग ने कतिपय सामान्य परिवर्तनों का सुझाव दिया है ।

इन सुझावों पर अमल करना मंत्रालयों पर निर्भर करेगा जिससे कि वे अपने नियमों की पुनर्रचना कर सके ताकि उनकी उपयुक्तता में वृद्धि हो सके । पुनर्गठन उच्चतम स्तर पर आवश्यक राजनीतिक इच्छा द्वारा प्रेरित होना चाहिए तथा उसका मॉनीटरन मंत्रिमंडल सचिवालय में एक यूनिट द्वारा किया जाना चाहिए जिसके अध्यक्ष उस सचिवालय में सचिव (समन्वय) हो सकते हैं ।

रिपोर्ट में किए गए कुछे सुझाव क्रांतिकारी प्रतीत हो सकते हैं किंतु यह स्वीकार किया जाना चाहिए कि क्रमिक ढंग से भी, इन्हें कार्यान्वित करना एक प्रभावी, पारदर्शी, सहवर्ती और कुशल शासन प्रणाली कायम करने के लिए महत्त्वपूर्ण हो सकता है ।

सिफारिशों का सारांश

1. क. केंद्रीय सरकार को प्रमुख रूप से निम्नलिखित कोर क्षेत्रों पर ध्यान देना चाहिए:

   (i) रक्षा, अन्तर्राष्ट्रीय संबंध, राष्ट्रीय सुरक्षा, न्याय और कानून का शासन ।

   (ii) प्रत्येक नागरिक के लिए उत्तम कोटि की शिक्षा और स्वास्थ्य देखभाल की सुलभता के जरिए मानव विकास ।

   (iii) अवस्थापना तथा संधारणीय प्राकृतिक संसाधन विकास ।

   (iv) सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक न्याय ।

   (v) मेक्रो-आर्थिक प्रबंधन तथा राष्ट्रीय आर्थिक आयोजना ।

   (vi) अन्य क्षेत्रकों के संबंध में राष्ट्रीय नीतियां ।

   ख. कार्यों को राज्य और स्थानीय शासन को विकेन्द्रीकृत करने के लिए सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए ।

   ग. जो विषय निकटतः परस्पर-जुड़े हैं उन पर एकसाथ विचार किया जाना चाहिए । किसी भी संगठन में, कार्यात्मक विभाजन अनिवार्य है किंतु यह संगठनात्मक लक्ष्यों के प्रति एक एकीकरण दृष्टिकोण की कीमत पर नहीं किया जाना चाहिए । इसलिए यह जरूरी है कि सरकार में मंत्रालयों और विभागों की पुनर्संरचना करते समय, कार्यात्मक विशेषज्ञता और एक एकीकृत दृष्टिकोण अपनाने की जरूरत के बीच एक स्वर्ण औसत आवश्यक है । इसके अंतर्गत सभी सरकारी कार्यों का एक गहन विश्लेषण करना और उसके बाद मंत्रालय से जुड़े कतिपय प्रमुख वर्गों का समूहकरण किया जाना, सम्मिलित है ।

   ध. नीति निर्माण कार्यों को कार्यान्वयन से अलग करना: किसी भी बड़े संगठन में कुशल प्रबंधन की जरूरत के लिए यह आवश्यक है कि उच्च पदाधिकारी महत्त्वपूर्ण निर्णयों और नीति निर्माण पर अधिक ध्यान केंद्रित करें जबकि निचले स्तर पर प्रचालन संबंधी निर्णयों और नीतियों के कार्यान्वयन पर अधिक ध्यान दिया जाए । सरकार के

संदर्भ में, इसके लिए मंत्रालयों द्वारा नीति निर्माण कार्यों पर अधिक बल दिए जाने की जरूरत होगी तथा कार्यान्वयन कार्यों का प्रत्यायन प्रचालन इकाइयों और स्वतंत्र संगठनों/एजेंसियों को कर दिया जाए । यह इसलिए भी जरूरी है क्योंकि आजकल नीति निर्माण एक विशेषज्ञतापूर्ण कार्य है जिसके लिए व्यापक परिप्रेक्ष्य, कार्यक्षेत्र की वैचारिक समझ और बाह्य परिवेश की उचित समझ आवश्यक है । दूसरी ओर नीतियों के कार्यान्वयन के लिए विषय के गहन ज्ञान और प्रबंधकीय दक्षताओं की जरूरत है।

ड. समन्वित कार्यान्वयनः नीति निर्माण की तरह ही कार्यान्वयन में भी समन्वय जरूरी है । ऊर्ध्वाधर विभागों के विस्तार से यह एक असम्भव कार्य हो जाता है सिवाय उन मामलों के जहाँ अधिकार-प्राप्त आयोगों, सांविधिक निकायों, स्वायत्त सोसायटियों की स्थापना की गई है । महत्त्वपूर्ण क्षेत्रकों में ऐसे और अधिक अंतर-विषयक निकायों की काफी गुंजाइश है । इस पर तत्काल ध्यान दिया जाना चाहिए । उन मामलों में जहाँ ये पहले से ही विद्यमान हैं उनकी स्वायत्तता को कम करने की प्रवृत्ति को उलटा जाना चाहिए ।

च. संरचनाओं को सपाट बनानाः स्तरों की संख्या में कमी लाना और उन्हें टीम कार्य के लिए प्रोत्साहित करनाः किसी संगठन की संरचना, सरकारी संगठनों सहित, उन विशिष्ट उद्देश्यों के लिए उपयुक्त बनाने के वास्ते तैयार की जानी चाहिए जिसकी प्राप्ति की जानी है । भारत सरकार में पारम्परिक दृष्टिकोण एकसमान ऊर्ध्वाधर पदक्रम अपनाने का रहा है (जैसा कि कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में निर्धारित है)। टीम कार्य पर बल देते हुए सपाट संगठनों की ओर बदलाव लाए जाने की जरूरत है।

छ. सुपरिभाषित जवाबदेहीः अलग-थलग निर्णय निर्माण के साथ वर्तमान बहु-परत वाली संगठनात्मक संरचना से निष्पादन न करने के लिए बहानों की एक परम्परा बन जाती है । बड़ी संख्या में फाइल पर परामर्श प्राप्त करने की प्रवृत्ति से, जो प्रायः अनावश्यक है, प्रसारित जवाबदेही प्राप्त होती है । संगठनात्मक जिम्मेदारियों के स्पष्ट सीमांकन से अलग-अलग कार्यकर्ताओं के लिए एक निष्पादन प्रबंधन पद्धति का विकास करने में भी मदद मिल सकती है ।

ज. समुचित प्रत्यायनः किसी सरकारी संगठन की एक विशिष्ट प्रवृत्ति शक्ति को केंद्रीयकृत करने और अधीनस्थ कार्यकर्ताओं अथवा यूनिटों के प्राधिकार प्रत्यायित न करने की है । तथापि, इससे देरियां होती हैं, अकार्यकुशलता आती है और अधीनस्थ स्टाफ का मनोबल गिर जाता है । नागरिकों के निकट प्राधिकार का पता लगाने के लिए सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए ।

झ. प्रचालन इकाइयों का महत्त्वः सरकारी संगठनों की प्रवृत्ति प्रचालन स्तरों पर अंशों और प्राधिकारा, जनशक्ति और संसाधनों के अभाव के साथ शीर्ष भारी बनने की है जिनका नागरिकों के जीवन पर सीधा प्रभाव पड़ता है । नागरिकों की जरूरतों के अनुरूप सरकारी स्टाफ ढाँचे का युक्तिकरण आवश्यक है ।

2. क- भारत सरकार को प्रमुख रूप से पैराग्राफ 5.1.10 में वर्णित कोर कार्यों पर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए ।

ख- सभी स्तरों पर सरकार, सहायिता के सिद्धान्त द्वारा मार्गदशित होनी चाहिए ।

ग- उपरोक्त (क) और (ख) को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक मत्रांलय/विभाग के कार्यों/कार्यकलापों का विस्तृत विश्लेषण करने की जरूरत है । उसके बाद पुनर्गठन किया जाना चाहिए जिसके अन्तर्गत विकेन्द्रीकरण/प्रत्यायन अथवा कार्यकलापों को समाप्त करना शामिल हो सकता है ।

3. क. मंत्रालय की अवधारणा की पुनः परिभाषा करनी होगी । मंत्रालय का अर्थ विभागों के एक समूह से होगा जिनके कार्य और विषय निकटतः सम्बद्ध हों और जिन्हें समग्र नेतृत्व व समन्वय प्रदान करने के प्रयोजनार्थ प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री को सौंपा जा सकता है । मंत्रालय और प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री की इस अवधारणा का व्यवसाय आवंटन नियमों में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया जा सकता है । मंत्रियों के बीच पर्याप्त प्रत्यायन का व्यवसाय आबंटन नियमों में निर्धारण करना होगा । इसके फलस्वरूप, सचिव स्तर पदों को भी युक्तिसंगत बनाया जाना चाहिए जहां सचिव एक से अधिक विभाग का प्रशासनिक प्रधान हो ।

ख. अलग-अलग विभाग अथवा इनके किसी मिश्रण का प्रधान प्रथम अथवा समन्वयकर्ता मंत्री अथवा अन्य मंत्रिमण्डल मंत्री/राज्य मंत्री हो सकता है ।

ग. भारत सरकार की प्रणाली को निकटतः सम्बद्ध विषयों को इकट्ठा समूहकृत करके युक्तिसंगत बनाया जाना चाहिए जैसा कि पैराग्राफ 5.3.10.5 में दर्शाया गया है जिससे कि मंत्रालयों की संख्या 20-25 तक कम की जा सके ।

4. क. व्यवसाय आवंटन नियमों की पुनर्संरचना किए जाने की जरूरत है ताकि उन्हें प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लक्ष्यों और आउटकम पर अधिक संकेन्द्रित किया जा सके जिससे कि बल प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के कार्यकलापों/विषयों के विस्तृत सूचीबद्धन की बजाए एक व्यापक परिप्रेक्ष्य पर दिया जा सके ।

ख. व्यवसाय आवंटन नियमों में सर्वप्रथम विभाग के मिशन का एक वक्तव्य शामिल किया जाना चाहिए । उसके बाद विषयों और कार्यों की एक सूची दी जानी चाहिए ।

ग. विभिन्न मंत्रालयों/विभागों की भूमिकाओं और कार्यों के विवरण में और अधिक एकरूपता लाई जानी चाहिए ।

घ. मंत्रालयों/विभागों को उस मंत्रालय/विभाग में डील किए जाने वाले विषयों से संबंधित सभी कानूनों की एक मास्टर सूची रखनी चाहिए बजाए इसके कि व्यवसाय आवंटन नियमों में एक मार्गदर्शक सिद्धांत शामिल किया जाना चाहिए कि मंत्रालय/विभाग को आवंटित विषयों और कार्यों से संबंधित सभी कानून उसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएंगे ।

ड. प्रत्येक मंत्रालय के अंतर्गत अलग-अलग पी एस यू और स्वायत्त संगठनों का नाम देने की बजाए नियमों में मात्र रूप से इस बाबत एक सामान्य प्रविष्टि होनी चाहिए कि सभी पी एस यू और स्वायत्त संगठन, जिनके कामकाज संबंधित मंत्रालय के विषय से सीधे ही सम्बद्ध हैं, उनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएंगे । तथापि, उन मामलों में जहाँ किसी पी एस यू अथवा स्वायत्त संगठन के कार्यकलाप एक से अधिक मंत्रालय/विभाग से संबंधित हैं, यह सलाह दी जाती है कि ऐसे पी एस यू की सूची मंत्रालय/विभाग विशेष के अंतर्गत शामिल की जाए ।

5. क. उन्हें बाध्यकर बनाने के उद्देश्य से विभाग द्वारा अपने संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों (कार्यकारी एजेंसियां) सिद्धांतों को व्यवसाय कारोबार नियमों में शामिल किया जाना चाहिए । इन सिद्धांतों में यह निर्धारित किया जा सकता है कि मंत्रालयों/विभागों को

निम्नलिखित पर अपना ध्यान केंद्रित करना चाहिए:

(i) नीति विश्लेषण, आयोजना, नीति निर्माण और नीतिगत निर्णय

(ii) बजट पद्धति और संसदीय कार्य

(iii) पद्धतियों और प्रक्रियाओं के माध्यम से कार्यान्वयन का मॉनीटरन

(iv) प्रमुख कार्मिकों की नियुक्तियां

(v) समन्वयन

(vi) आकलन

ख. संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों को मंत्रालयों की निष्पादन एजेंसियों के रूप में कार्य करना चाहिए तथा अपना ध्यान सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर केंद्रित करना चाहिए ।

6. क. प्रत्येक विभाग को नीति आकलन की एक पद्धति लागू करनी चाहिए जिसे निर्धारित अवधियों के अंत में आयोजित किया जाना चाहिए । सभी संगत नीतियों को ऐसे आकलन के निष्कर्षों काधन में रखते हुए, अद्यतन बनाया जाना चाहिए ।

7. क. केंद्रीय सरकार के प्रत्येक मंत्रालय को, यह पुष्टि करने के लिए कि क्या विभाग के मिशन के लिए ये कार्यकलाप/कार्य महत्त्वपूर्ण हैं, और इन्हें केवल सरकारी एजेंसियों द्वारा प्राप्त किया जा सकता है, मंत्रालय के कार्यों/कार्यकलापों की संवीक्षा करनी चाहिए । ऐसा आयोग द्वारा पैरा 4.1.1 क में वर्णित कोर क्षेत्रों के संदर्भ में किया जाना चाहिए ।

ख. विभागों/मंत्रालयों द्वारा सीधे ही केवल उन कार्यों/कार्यकलापों को आयोजित किया जाना चाहिए जो पैराग्राफ 5.5.2.7 में प्रतिपादित सिद्धांतों के अनुरूप हैं । अन्य कार्य/कार्यकलाप विभाग की कार्यकारी एजेंसियों द्वारा आयोजित किए जाने चाहिए ।

ग. प्रत्येक एजेंसी को, चाहे वह कोई नया निकाय या कोई विद्यमान विभागीय उपक्रम/एजेंसी बोर्ड/विशेष प्रयोजन वाहन आदि हो, जिसे एक कार्यकारी एजेंसी के रूप में कार्य करना है, स्वायत्त अथवा अर्ध-स्वायत्त होना चाहिए और अधिदेश के तहत

व्यावसायिक रूप से प्रबंधित होना चाहिए । ऐसी कार्यकारी एजेंसियों का गठन एक विभाग, बोर्ड, आयोग, कंपनी, सोसायटी आदि के रूप में किया जा सकता है ।

घ. कार्यकारी एजेंसियों की संस्थागत रूपरेखा डिजाइन करते समय स्वायत्तता और जवाबदेही के बीच सही संतुलन कायम करने की जरूरत है । यह, भली-भांति डिजाइन किए गए निष्पादन करारों, सहमति ज्ञापनों (एम ओ यू), संविदाओं आदि के जरिए प्राप्त किया जा सकता है । तथापि, ऐसे निष्पादन करार तैयार और प्रवर्तित करने के लिए संबंधित सरकारी विभागों में क्षमता को काफी सुदृढ़ किए जाने की जरूरत है ।

8. क. प्रत्येक विभाग को सभी स्तरों पर प्रत्यायन की एक विस्तृत स्कीम लागू करनी चाहिए जिससे कि निर्णय निर्माण सर्वाधिक उपयुक्त स्तर पर हो । कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि प्रत्येक मंत्रालय को अपने अधिकारियों के लिए प्रत्यायन की एक विस्तृत स्कीम निर्धारित करनी चाहिए । यह प्रत्यायन प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के कार्यकलापों और कार्यों के विश्लेषण और इनमें अन्तर्निहित निर्णयों की किस्म के आधार पर तय किया जाना चाहिए जो उस विभाग में विनिर्धारित निर्णय निर्माण इकाइयों के साथ अंतरित किए जाने चाहिए ।

ख. प्रत्यायन की स्कीम को समय-समय पर अद्यतन बनाया जाना चाहिए तथा नियमित आधार पर इसका "आडिट" किया जाना चाहिए । आडिट के अंतर्गत यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि प्रत्यायित प्राधिकार का उस अधिकारी द्वारा वास्तव में प्रयोग किया जाए । प्रत्यायन की स्कीम को सार्वजनिक बनाया जाना चाहिए ।

ग. जिन स्तरों के माध्यम से फाइल गुजरती है उनकी संख्या तीन से अधिक नहीं होनी चाहिए ।

(i) जिन मामलों में मंत्री का अनुमोदन अपेक्षित हो, फाइल की शुरुआत संबंधित उप सचिव/निदेशक द्वारा की जानी चाहिए तथा उसे संयुक्त सचिव (अथवा अपर सचिव/विशेष सचिव) और सचिव के माध्यम से मंत्री को प्रस्तुत किया जाना चाहिए ।

(ii) सचिव का अनुमोदन चाहने वाले मामले मात्र दो स्तरों के माध्यम से भेजे जाने चाहिए (या तो अवर सचिव और निदेशक, अवर सचिव और संयुक्त सचिव अथवा निदेशक और संयुक्त सचिव) ।

(iii) संयुक्त सचिव/निदेशक/उप सचिव का अनुमोदन चाहने वाले मामले मात्र एक स्तर के माध्यम से प्रस्तुत किए जाने चाहिए । स्तरों का सही मिश्रण का उल्लेख प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लिए प्रत्यायन की स्कीम में किया जाना चाहिए तथा ऊपर सुझाए गए स्तरों की संख्या कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में निर्धारित की जानी चाहिए ।

(iv) केंद्रीय सरकार में प्रशासनिक सुधारों से संबंधित विभागों को इस निर्धारण का अनुपालन सुनिश्चित करने का काम सौंपा जाना चाहिए ।

घ. परस्पर सम्बद्ध मुद्दों का समाधान करने के लिए संबंधित विभाग के सचिव को अंतर विषयक दल कायम करने की छूट दी जानी चाहिए ।

ड. विभागों को ऐसे निर्णयों का एक इलेक्ट्रानिक डाटाबेस सृजित करना चाहिए जिनका सम्भावित रूप से पूर्ववृत्त के रूप में प्रयोग किया जा सकता है । उसके बाद ऐसे डाटाबेस की समय-समय पर समीक्षा की जानी चाहिए और जहाँ कहीं आवश्यक हो, नियमों में परिवर्तन लागू किए जा सकते हैं ताकि उन्हें संहिताबद्ध किया जा सके । ऐसे भी पूर्ववृत्त हो सकते हैं जो गलत अथवा मनमाने निर्णय का परिणाम हो सकते हैं जिन पर विभाग भविष्य में निर्भर रहना पसंद नहीं करेगा । ऐसे मामलों में विभाग को अपने मार्गनिर्देशों/नीति में और आवश्यक होने पर नियमों में भी उपयुक्त परिवर्तन करने होंगे ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि इन पूर्ववृत्तों का गलत इस्तेमाल न किया जाए ।

9. क. यह सुनिश्चित किए जाने की जरूरत है कि विद्यमान समन्वयन प्रणालियाँ, जैसे कि मंत्रियों का समूह, सचिवों की समिति प्रभावी ढंग से कार्य करें और मुद्दों के शीघ्र समाधान में सहायता प्रदान करें जैसा कि पैराग्राफ 5.10.3.2 में कहा गया है । तथापि, स्पष्ट अधिदेश और निर्धारित समय सीमाओं के साथ चयनात्मक, जीओएम के प्रभावी उपयोग से मदद मिल सकती है ।

ख. राज्यों से संबंधित असमाधित मुद्दे, जिनके संबंध में भारत सरकार में अंतर-मंत्रालयीय समन्वयन की जरूरत है, सचिवों की समिति में और उसके बाद केंद्रीय मंत्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किए जाने चाहिए ।

10. क. एक विनियामक की स्थापना करने से पहले एक विस्तृत समीक्षा की जानी चाहिए ताकि यह निर्णय लिया जा सके कि क्या संबंधित क्षेत्रक में नीति व्यवस्था ऐसी है कि विनियामक संबंधित विभाग के नीति उद्देश्यों की पूर्ति करने के लिए बेहतर स्थिति में होगा ।

ख. एक सांविधिक फ्रेमवर्क के अलावा, जिसके तहत सरकार और विनियामक के बीच अन्योन्यक्रिया पर बल दिया जाएगा, प्रत्येक मंत्रालय/विभाग को एक "प्रबंधन वक्तव्य" तैयार करना चाहिए जिसमें प्रत्येक विनियामक के उद्देश्यों और भूमिका का और सरकार के साथ उनकी अन्योन्यक्रिया को शासित करने वाले मार्गनिर्देश का उल्लेख किया जाए । यह, सरकारी विभाग और विनियामक, दोनों के लिए मार्गदर्शक होगा ।

ग. इस बात पर विचार करते हुए कि इनकी स्थापना सामान्य रूप से ऐसे ही उद्देशों और कार्यों के लिए की गई है तथा इन्हें उतनी ही स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए, विभिन्न विनियामक प्राधिकारियों की नियुक्ति, कार्यावधिक और हटाने की शर्तों में और अधिक एकरूपता की जरूरत है । अध्यक्ष अथवा बोर्ड सदस्यों के रूप में नियुक्ति की प्रारंभिक प्रक्रिया पारदर्शी, विश्वसनीय और निष्पक्ष होनी चाहिए ।

ध. ऐसे सभी विनियामक प्राधिकरणों के लिए अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों की नियुक्ति केंद्रीय/राज्य सरकारों द्वारा एक चयन समिति द्वारा नामों के एक पैनल की प्रारम्भिक संवीक्षा और सिफारिशें करने के बाद, की जानी चाहिए । चयन समिति के गठन को संबंधित अधिनियमों में परिभाषित किया जाना चाहिए तथा इसके लिए सामान्यतः विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम में यथा निर्धारित पद्धति का पालन किया जाना चाहिए ।

ड. अध्यक्ष और बोर्ड सदस्यों की कार्यावधि भी एकसमान बनाई जा सकती है सम्भवतः तीन वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु, जो भी पहले हो ।

च. बोर्ड सदस्यों को हटाने के संबंध में कानूनी प्रावधनों को एकसमान बनाया जाना चाहिए तथा साथ ही मनमाने रूप से हटाए जाने के विरूद्व पर्याप्त सुरक्षोपाय सुनिश्चित किए जाने चाहिए । यह, केंद्र सरकार द्वारा हटाने की अनुमति केवल कतिपय शर्तों

की पूर्ति के अध्यधीन दी जा सकती है । जैसा कि "इरडा" अधिनियम की धारा 6 में यथा निर्धारित है, इस अतिरिक्त सुरक्षोपाय के साथ कि शक्ति के दुरूपयोग के लिए हटाने से पहले एक जाँच और सं.लो.से.आ. से परामर्श किया जाना चाहिए ।

छ. संबंधित विभागीय संबद्ध स्थायी संसदीय समितियों के माध्यम से विनियामकों पर संसदीय निगरानी सुनिश्चित की जाना चाहिए ।

ज. विख्यात बाह्य विशेषज्ञों के एक निकाय द्वारा स्वतंत्र विनियामकों के आवधिक मूल्यांकन के लिए मार्गनिर्देश तैयार किए जाने चाहिए । इन मार्ग-निर्देशों के आधार पर सरकार द्वारा संसद की सम्बद्ध स्थायी संबंधित विभागीय समिति के साथ परामर्श करके उन सिद्धांतों का निर्धारण किया जाना चाहिए । विनियामकों की वार्षिक रिपोर्टों में इन सिद्धांतों के संदर्भ में उनके निष्पादन के संबंध में एक रिपोर्ट सम्मिलित होनी चाहिए । इस रिपोर्ट पर चर्चा किए जाने के वास्ते संबंधित संसदीय समिति को भेजा जाना चाहिए ।

झ. विनियामक की स्थापना करने वाली प्रत्येक संविधि में एक बाह्य एजेंसी द्वारा समय-समय पर प्रभाव आकलन के लिए प्रावधान किया जाना चाहिए । कार्यात्मक स्थिति प्राप्त कर लिए जाने के बाद, विनियामक के हस्तक्षेप को क्रमिक ढंग से कम किया जा सकता है जिससे अन्ततः या तो उन्हें समाप्त किया जा सकता है अथवा उन्हें अन्य एजेंसियों के साथ मिलाया जा सकता है ।

ञ. विनियामकों की पद्धति में और अधिक एकरूपता लाए जाने की जरूरत है । विद्यमान समन्वयन तंत्र, जैसे कि सचिवों की समिति । मंत्रिमंडल समितियां, सचिव (समन्वयन) की सहायता से सहज रूप से यह सुनिश्चित कर सकती हैं कि सभी विनियामकों के संबंध में संस्थागत फ्रेमवर्क के तहत कुल मिलाकर एकसमान पद्धति का पालन किया जाए ।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा फरवरी 2009 तक प्रस्तुत रिपोर्टों की सूची

1. प्रथम रिपोर्ट - सूचना का अधिकारः उत्तम शासन की मास्टर कुंजी
2. द्वितीय रिपोर्ट - मानव संपदा का व्यापक विस्तार हकदारियाँ तथा शासन - एक मामला अध्ययन
3. तृतीय रिपोर्ट - संकट प्रबंधन - निराशा से आशा की ओर
4. चतुर्थ रिपोर्ट - शासन में नैतिकता
5. पाँचवीं रिपोर्ट - सार्वजनिक व्यवस्था - सभी के लिए न्याय ...सभी के लिए शांति
6. छठी रिपोर्ट - स्थानीय शासन - भविष्य के लिए एक प्रेरक यात्रा
7. सातवीं रिपोर्ट - संघर्ष समाधान के लिए क्षमता निर्माण
8. आठवीं रिपोर्ट - आतंकवाद का मुकाबला करना - सही उपायों द्वारा संरक्षण
9. नौंवी रिपोर्ट - सामाजिक पूँजी - एक भागीदारीपूर्ण
10. दसवीं रिपोर्ट - कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन - नई ऊँचाइयों तक पहुंचना
11. ग्यारहवीं रिपोर्ट - ई-शासन को प्रोत्साहित करना -"स्मार्ट वे फारवर्ड"
12. बारहवीं रिपोर्ट - नागरिक-केंद्रिक प्रशासन - शासन का केंद्र बिंदु