ISSN 0972-1436

Review of Politics
Vol. XXVII, No. 1–2, Jan.-June & July-Dec., 2019

सुशासन एवं नागरिक घोषणा–पत्र : एक विश्लेषणात्मक अध्ययन

डॉ० अखलाख अहमद*

आधुनिक सरकारें लोकतांत्रिक मूल्यों की प्राप्ति हेतु सुशासन के स्थापना की हिमायती है। 'सुशासन' वर्ममान विश्व में अति आवश्यक होता जा रहा है। एक लक्ष्य के रूप में सुशासन की अवधारणा अतिप्राचीन है किन्तु सुशासन की जिस अवधारणा को हम वर्तमान में प्रयुक्त करते है, वह वर्ष 1989 में विश्व बैंक द्वारा प्रवर्तित की गई है। सत्त मानव विकास को प्राप्त करने के लिए सुशासन को वैश्विक स्तर पर स्थापित करना अंतर्राष्ट्रीय समुदाय की एक महती पूर्वपेक्षा बन गई है।

सामान्यतः सुशासन से तात्पर्य है किसी सामाजिक राजनीतिक इकाई को इस प्रकार संचालित करना कि वह वांछित परिणाम दे। 'शासन' में 'सु' उपसर्ग लग जाने से सुशासन शब्द का जन्म होता है। 'सु' उपसर्ग का अर्थ गुण, अच्छा, मंगलकारी आदि भावों को व्यक्त करनेवाला होता है। विश्व बैंक के दास्तावेज "Governance & Development" के अनुसार किसी देश के विकास हेतु आर्थिक एवं सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन के सम्बंध में प्रयुक्त शक्ति का आशय शासन से है।" आक्सफोर्ड शब्दकोष में "शासन से तात्पर्य नियंत्रण के तरीके या सरकारे चलाने की पद्धति से लिया गया है।" जॉन स्टुअर्ट मिल के शब्दों में किसी सरकार के अच्छेपन को देखने का एक तरीका यह है कि शासन चलाने में कितनी अच्छाइयों को काम में लेती है।"

'सुशासन का संक्षिप्त अर्थ– 'उत्कृष्ट शासन, अर्थात् सुशासन, शासन के उस व्यवहार से संबंधित है जिसमें राज्य की मशीनरी व संस्थाएँ अपनी उत्कृष्टता प्राप्त करती है।"

सुशासन की अवधारणा मूलतः ई– शासन के साथ घुली–गिली है जिसे आजकल स्मार्ट शासन (Smart Govt.) कहा जा रहा है, जिसका अर्थ है–

S – Small (नौकरशाही का आकार कम करना)

M – Moral (प्रशासन में नैतिकता का समावेश)

A – Accountable (लोकसेवकों में जवाब देयता लाना)

R – Reliable (जनता के प्रशासन के प्रति विश्वास उत्पन्न करना)

T – Transparent (सरकारी नीतियों, निर्णयों, कार्यो तथा सेवाओं में पारदर्शिता लाना)

* सहायक प्राचार्य, रानीति विज्ञान विभाग, डी० के० कॉलेज, डुमराँव, वीर कुँवर सिंह विश्वविद्यालय, आरा

संयुक्त राष्ट्रसंघ के अनुसार सुशासन के निम्न आठ विशेषताएँ होती है–

1. विधि का शासन (Rule of law)
2. समानता का समावेशन (Equity and inclusiveness).
3. भागीदारी (Participation)
4. अनुक्रियता (Responsiveness)
5. बहुमत / मतैक्य (Consensus oriented)
6. प्रभावशीलता (Effectiveness)
7. पारदर्शिता (Transparency)
8. उत्तरदायित्व (Accountability)

वर्तमान में एशिया विकास बैंक ने सुशासन के चार महत्वपूर्ण तत्व अथवा आधार बताए है–

1. **उत्तरदायित्व**– उत्तरदायित्व का तात्पर्य उन लोगों के प्रति अपने उत्तरदायित्वों के निर्वहन से है जिन्होंने उन्हें अधिकार दिए है।

2. **भागीदारिता**– भागीदारिता से तात्पर्य जनता का प्रशासनिक कार्यो में हिस्सा लेने से है अर्थात जनता ही सुशासन की कुंजी अथवा आधार है।

3. **संभाव्यता**– संभाव्यता से तात्पर्य समाज को नियंत्रित करने वाले कानूनों अथवा नीतियों के निर्धारण से है, ताकि शासन को सुदृढ़ता मिले।

4. **पारदर्शिता**– पादर्शिता से तात्पर्य जनता का सरकार की नीतियों के नियमों से पूर्णतः अवगत होने से है। यह भ्रष्टाचार को समाप्त करने का प्रमुख आधार है।

भारत में सुशासन के समक्ष बाधाएँ–

भारत में सुशासन के समक्ष सर्वाधिक बड़ी बाँधा भ्रष्टाचार की व्यापकता है। भ्रष्टाचार राजनीतिक एवं प्रशासनिक दोनों स्तरों पर दृष्टिगत है। न्यायिक, पुलिस एवं प्रशासनिक सुधारों की दिशा में गंभीरतापूर्वक एवं तत्परतापूर्वक प्रयास भी नहीं किए गए। जो छोटे–छोटे कदम उठाए गए उन पर भी सच्ची नियत से न तो प्रयास किए गए न ही जन सहयोग लेने की दिशा में काम हुए, इसलिए प्रयासों का कोई सकारात्मक परिणाम नहीं निकला।

संसाधनों के अविवेकपूर्ण एवं अन्यायापूर्ण वितरण से अमीरी और गरीबी के मध्य अत्यधिक अंतर पाये जाने से न्याय, समता एवं समावेशन जैसे सुशासन के लक्ष्य अधूरे रह जाते है।

जनसंख्या विस्फोट सुशासन की एक बड़ी बाधा है जो विकासमूलक उपलब्धियों को कमतर बना देती है एवं शासन के मार्ग में बाधा पैदा करती है।

संक्षेप में नौकरशाही का अनुत्तरदायी पूर्ण रवैया, जवाबदेही का अभाव, लेट–लतीफी, अधिकारोन्मुख प्रवृतियाँ, कानून और नियमों का अभाव क्रियांनयन, संसाधनों के उपयोग के संबंध में लूट–खसोट की मनोवृत्ति, भ्रष्टाचार तथा लचर कानूनी व्यवस्था इत्यादि भारत में सुशासन के समक्ष चुनौती है।

वर्त्तमान मोदी सरकार के सुशासन हेतु स्पष्ट एजेंडा है–

1. भ्रष्टाचार मुक्त प्रशासन
2. नीति आयोग का गठन
3. सहकारी संघवाद की क्रियांवयन
4. अवसंचरना का विकास
5. उर्जा क्षेत्रों का विकास
6. राष्ट्रीय राजमार्गो पर जोर
7. स्वच्छ भारत अभियन
8. प्रधानमंत्री जन–धन योजना
9. अर्थव्यवस्था को प्रोत्साहन
10. स्किल इण्डिया एवं मेक इन इंडिया कार्यक्रम।

सत्ता एवं आम जन के बीच सदभाव बढ़ाने एवं सुशासन के उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए विश्व भर में प्रशासनिक तंत्र को जनता के प्रति संवेदनशील बनाने हेतु पिछले दो दशकों से तीव्रता से प्रयास हुए। 1991 में सर्वप्रथम ब्रिटेन के तत्कालीन प्रधानमंत्री जॉन मेजर ने नागरिक अधिकार पत्रों की शुरूआत की। नागरिक अधिकार पत्र एक ऐसा हथियार है, जो प्रशासन की जबावदेही और पारदर्शिता को सुनिश्चित करता है। इन अधिकार पत्रों के द्वारा जनता को प्रशासन के प्रति जागरूक करने एवं प्रशासन में पारदर्शिता सुनिश्चित करने को महत्व दिया जाता है। ब्रिटेन में नागरिक घोषणा पत्र काफी लोकप्रिय है।

भारत के संदर्भ में आर्थिक विकास एवं बढ़ता हुआ साक्षरता दर ने लोगों में अपने अधिकारों एवं मांगों के संदर्भ में जागरूकता बढ़ा दी है। उपभोक्ता अधिकारों की दिशा में जागरूकता लाने में 'जागो ग्राहक जागो' जैसे कार्यक्रमों की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। 1996 में भारत सरकार में एक प्रभावी और अनुक्रियाशील प्रशासनिक तंत्र के विकास पर सहमति बननी प्रारंभ हो गयी थी। 24 मई 1997 को प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में होने वाली बैठक में केन्द्र एवं राज्य स्तरों पर प्रभावी और अनुक्रियाशील शासन के लिए एक्शन प्लान को अपनाया गया।

विभिन्न राज्यों एवं संघ शासित प्रदेशों के मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में (1997) निर्णय लिया गया कि केन्द्र एवं राज्य सरकारे नागरिक घोषणा–पत्रों का निर्माण करेगी और इन घोषणा पत्रों की शुरूआत विस्तृत पब्लिक इंटरफेस वाले क्षेत्रों, जैसे– रेलवे, दूरसंचार, डाक, तार तथा लोक वितरण प्रणाली से की जाए। इन घोषणा पत्रों के लिए सेवाओं के मानकों और समय–सीमा को शामिल करना आवश्यक माना गया। इस प्रकार यह अपेक्षा की गई कि नागरिक घोषणा–पत्र के निर्माण, प्रचालन एवं समंवय की पहल की गई है। नागरिक घोषणा–पत्र में निम्नांकित बातों को शामिल होने की अपेक्षा की जाती है–

1. दृष्टिकोण एवं मिशन वक्तव्य।
2. संगठन के द्वारा कार्यवाही एवं व्यवसाय का ब्यौरा।
3. ग्राहक, उपभोक्ता विवरण।
4. प्रत्येक ग्राहक समूह को उपलब्ध कराई जाने वाली सेवाओं का विवरण।
5. ग्राहकों से अपेक्षाएँ।
6. संगठन के अन्तर्गत शिकायत निवारण तंत्र और वहाँ तक पहुँच के बारे में विन्दुवार वर्णन हो।

द्वितीय प्रशासनिक आयोग द्वारा वर्णित सिटिजन चार्टर की समस्याएँ–

1. भारत में सिटिजन चार्टर में गुणवत्ता का उल्लेख नहीं है।
2. जिन विभागों में गुणवत्ता का उल्लेख है उनका मानक अत्यधिक खराब है।
3. अधिकांश चार्टर अत्यधिक लंबे है।
4. उल्लेखित वादे अस्पष्ट एवं अर्थहीन होते है।
5. भारत में क्षतिपूर्ति प्राप्त करना अत्यधिक कठिन है।
6. इसका सुधार एवं पुनरावलोकन नहीं किया जाता।
7. सिटिजन चार्टर निमाण में वरिष्ठ नागरिकों एवं दिब्यांग लोगों के हितों का ध्यान नहीं रखा जाता
8. इसमें परिवर्तन का विरोध होता है।
9. लोगों में जागरूकता का अभाव है।
10. चार्टर निर्माण में गैर–सरकारी संगठनों की सलाह न लेना।

उपर्युक्त कमियों को दूर करने के लिए निम्न अनुशंसा की जाती है–

1. सेवावों के गुणवत्ता के अभाव में दण्ड एवं मुआवजे का स्पष्ट प्रावधान होना चाहिए।
2. उन्हीं वादों का उल्लेख हो जिन्हें पूर्ण किया जा सके।
3. लम्बे आदर्शो की बजाय व्यवहारिक बिन्दुओं का प्रयोग हो।
4. निर्माण से पूर्व विभाग की अपनी संरचना आंतरिक व्यवस्था व प्रक्रिया को बेहतर करना चाहिए।
5. एक समान चार्टर सभी परिस्थितियों के लिए उपयुक्त नहीं होता।
6. यह स्थानीय आश्यकताओं व जमीनी हकीकत के अनुकूल होना चाहिए।
7. स्पष्ट प्रतिबद्धता होना चाहिए व शिकायत निवारण तंत्र नागरिक केन्द्रित होना चाहिए।
8. मूल्यांकन नियमित होना चाहिए।
9. परिणाम के लिए अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धरित होना चाहिए।

सिटिजन चार्टर की बाते तब तक बेमानी लगेगी जब तक कि प्रशासनिक तंत्र समुचित रूप से इसके अनुरूप न हो जाए, अन्यथा नागरिक घोषाणा पत्र के आदर्शो को मूर्त रूप नहीं दिया जा सकता। हमारी नौकरशाही लालफीताशाही, अकर्मण्यता और भ्रष्टाचार के लिए बदनाम है। 1970 के दशक में जे० के० गालब्रेथ की टिप्पणियों से लेकर हालिया सर्वेक्षणों में भारतीय नौकरशाही के संबंध मे यही तथ्य उजागर होता रहा है।

प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी ने इस समस्या के समाधान के लिए 'मिशन कर्मयोगी' शुरू करने का फैसला किया है। इसका उद्देश्य पारदर्शिता, प्रशिक्षण और प्रोद्यौगिकी के जरिये लोक सेवकों की कार्य क्षमता में सुधार लाना है ताकि सच्चे जन–सेवक बन सुशासन के उद्देश्यों को मूर्त रूप दिया जा सके।

संदर्भ–

1. उच्चतर लोक प्रशासन, वी० एल० फड़िया, साहित्य भवन, आगरा।
2. राजनीति विज्ञान शोध पत्रिका, मेरठ
3. सुशासन की एक आवश्यक शर्त है– भ्रष्टाचार मुक्त प्रशासन, डॉ० सुधा गुप्ता, भ्रष्टाचार शोध पत्रिका , मुरैना
4. लोक प्रशासन के मुख मुद्दे, डॉ० फड़िया
5. गुड–गवर्नेन्सः न्यू पब्लिक मैनेजमेंट प्रोस्पेटिक, जर्नल ऑफ आईआईपीए।
6. गुड–गवर्नेन्स इन इंण्डिया, सी० पी० वर्णवाल, दीप एवं दीप पब्लिकेशसन प्रा० लि० नई दिल्ली।
7. भ्रष्टाचारः सुशासन में एक बाधा, डॉ० सक्सेना, योगेशचंद्र, त्रिवेदी, श्याम सिंह, भ्रष्टाचार मुक्त प्रशासन, शोध पत्रिका, मुरैना
8. क्राइसिस ऑफ गवर्नेन्स, भवानी सेन गुप्ता, कोनार्क पब्लिकेशंस, नई दिल्ली।
9. वल्ड बैंक, 1992 गवर्नेंस एण्ड डबलपमेंट वाशिंगटन
10. के० सी० तिवारी, 21वीं शताब्दी के युग में भारत में सुशासन की चुनौतियाँ है।