इकाई 36 उत्तरदायित्व

इकाई की रूपरेखा

36.0 उद्देश्य
36.1 प्रस्तावना
36.2 उत्तरदायित्व की संकल्पना
36.3 उत्तरदायित्व के प्रकार
36.4 वित्तीय उत्तरदायित्व
  36.4.1 कार्यपालिका के अंतर्गत वित्तीय नियंत्रण
  36.4.2 लेखा-परीक्षण
  36.4.3 संसद की वित्तीय समितियाँ
36.5 न्यायालयों के ज़रिए उत्तरदायित्व का पालन
36.6 उत्तरदायित्व और प्रशासनिक नीति
36.7 सारांश
36.8 शब्दावली
36.9 कुछ उपयोगी पुस्तकें
36.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

36.0 उद्देश्य

इस इकाई में आप उत्तरदायित्व की संकल्पना पर विचार करेंगे। इस इकाई का उद्देश्य उत्तरदायित्व की धारणा की चर्चा करना और इसके विविध पक्षों का विश्लेषण करना है। इस इकाई के अध्ययन के बाद आप :

- उत्तरदायित्व का अर्थ और प्रकार समझा सकेंगे,
- वित्तीय उत्तरदायित्व, न्यायिक नियंत्रण, सार्वजनिक उत्तरदायित्व और प्रशासनिक नैतिकता के अर्थ पर विचार कर सकेंगे।

36.1 प्रस्तावना

लोकतांत्रिक व्यवस्था के लोक प्रशासन में सार्वजनिक उत्तरदायित्व आवश्यक होता है और यही बात लोकतांत्रिक व्यवस्था को निरंकुश शासन से अलग करती है। तानाशाह किसी के भी प्रति उत्तरदायी नहीं होता लेकिन लोक प्रशासन में अधिकारी जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। उत्तरदायित्व बड़े व्यापक अर्थ वाला शब्द है और अंग्रेज़ी भाषा में 1583 से ही इस शब्द का इस्तेमाल होने लगा था। इसका इस्तेमाल मुख्य रूप से वित्तीय उत्तरदायित्व के लिए किया जाता था। हालांकि वित्तीय उत्तरदायित्व महत्वपूर्ण है और हम बाद में इसकी चर्चा भी करेंगे, लेकिन हमें उत्तरदायित्व के इतने ही महत्वपूर्ण अन्य घटकों को भी अनदेखा नहीं करना चाहिए।

36.2 उत्तरदायित्व की संकल्पना

ऑक्सफोर्ड अंग्रेज़ी शब्दकोष के अनुसार "एकाउंटेबल (उत्तरदायी)" का अर्थ है– "ऐसा ज़िम्मेदार जिससे किसी भी मुद्दे पर किसी भी बात के प्रति जबाव या हिसाब-किताब माँगा जा सके। वेबस्टर शब्दकोष में भी करीब-करीब ऐसा ही अर्थ दिया गया है। उसमें "एकाउंटेबिलिटी (उत्तरदायित्व) का अर्थ किसी मामले पर जबावदेही या हिसाब-किताब देने का दायित्व बताया गया है। हालांकि उत्तरदायित्व और नियंत्रण को एक ही अर्थ में प्रयोग किया जाता है, लेकिन वास्तव में नियंत्रण तो किसी काम के होते समय भी जारी रहता है, जबकि उत्तरदायित्व का प्रश्न तब आता है जब काम पूरा हो चुका हो। किसी भी व्यक्ति को किसी काम का हिसाब-किताब देने को तभी कहा जा सकता है जब वह उस काम को पूरा कर चुका हो।

सकारात्मक दृष्टि से अगर देखें तो उत्तरदायित्व का अर्थ है परिणामों की प्राप्ति। सरकारी कर्मचारियों की ज़िम्मेदारियाँ बहुत बड़ी हैं। इन ज़िम्मेदारियों को निभाने के लिए ज़रूरी है कि

उनका रोज़गार पक्का हो और उन्हें प्रशासनिक सहयोग मिले। अगर वे अपना काम पूरा न कर सकें या अपेक्षित परिणाम न प्राप्त कर सकें तो उन्हें इसके लिए निश्चित रूप से ज़िम्मेदार माना जाना चाहिए। दूसरे शब्दों में, प्रशासकों की ज़िम्मेदारियाँ भी हैं और उत्तरदायित्व भी। ज़िम्मेदारी और उत्तरदायित्व एक ही सिक्के के दो पहलू हैं और साथ-साथ चलते हैं। नकारात्मक दृष्टि से अगर देखें तो उत्तरदायित्व का मतलब सरकारी कर्मचारी को उसकी गलतियों के लिए ज़िम्मेदार बनाना है। गलतियाँ कई तरह की हो सकती हैं। सरकारी कर्मचारी अज्ञान उदासीनता या भ्रष्टाचार के दबाव में आकर ऐसा काम कर सकते हैं जो उन्हें कानून या परंपरा के अनुसार नहीं करना चाहिए। वे बरबादी और नुकसान जैसी गलतियाँ भी कर सकते हैं। वे ऐसा काम भी कर सकते हैं, जिसकी उन्हें कानून या परंपरा के अंतर्गत करने की इजाज़त नहीं है।

व्यवहार में, उत्तरदायित्व लागू करना सरल नहीं है। निर्णय लेने की प्रक्रिया के जटिल होने और इसमें कई कर्मचारियों के शामिल होने, कई कर्मचारियों में ज़िम्मेदारी बँटे होने और अक्सर कर्मचारियों के तबादले हो जाने के कारण उत्तरदायित्व का ठीक-ठाक निर्धारण कठिन हो जाता है। गंभीर प्रशासनिक गलतियाँ होने की स्थिति में दोषी व्यक्तियों की, दंड हेतु जाँच की जाती है। लेकिन ज़िम्मेदारी निर्धारित करना कठिन होता है। निर्णय लेने की प्रक्रिया से अनेक लोगों के जुड़े होने से उत्तरदायित्व का दायरा बहुत व्यापक हो जाता है और किसी एक व्यक्ति को गलती के लिए ज़िम्मेदार ठहराना बड़ा मुश्किल हो जाता है। अगर मौखिक आदेश पर काम हुआ है तो उत्तरदायित्व का निर्धारण और भी मुश्किल हो जाता है। लेकिन इसका मतलब यह नहीं कि उत्तरदायित्व का निर्धारण हो ही नहीं सकता। कोई भी नागरिक अपनी शिकायत निपटाने के लिए अदालत में जा सकता है। इसके अलावा निगरानी करने वाले अधिकारी और लोकपाल (ओमबड्समैन) भी होते हैं, जिनसे नागरिक अपनी शिकायतें कर सकते हैं और न्याय प्राप्त कर सकते हैं।

36.3 उत्तरदायित्व के प्रकार

अभी तक हमने उत्तरदायित्व पर सामान्य रूप से चर्चा की। अगर हम विशिष्ट रूप से देखें तो राजनीतिक और प्रशासनिक उत्तरदायित्व पर अलग-अलग विचार कर सकते हैं। हमारी जैसी संसदीय सरकार में, कार्यपालिका लगातार सामूहिक रूप से संसद के प्रति जबावदेह है। दूसरे शब्दों में कार्यपालिका अपनी उपलब्धियों का ब्यौरा संसद में पेश करने को बाध्य है। संसद के पास इस उत्तरदायित्व का पालन कराने के तरीके हैं। लेकिन स्थायी कार्यपालिका भी होती है, जिसका दायित्व अप्रत्यक्ष होता है। यह राजनीतिक कार्यपालिका के ज़रिए संसद के प्रति उत्तरदायी है।

अब हम मंत्री के उत्तरदायित्व पर ज़्यादा नज़दीकी से विचार करते हैं। कई मामले ऐसे होते हैं जो मंत्री के अधिकार-क्षेत्र में आते हैं और वह उनके लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होता है। वह अपने कामों या काम न करने और अपने अधीनस्थ सरकारी अधिकारी के कामों के लिए भी जबावदेह होता है। संसद, मंत्री को उसके मंत्रालय की किसी भी गलत बात के लिए उसे ज़िम्मेदार मानती है, भले ही उसे गलती की कोई जानकारी भी न हो या उसने किसी गलत बात की अनुमति भी न दी हो।

अगर सरकारी अधिकारी मंत्री द्वारा निर्धारित नीति या उसके आदेशानुसार काम करता है तो मंत्री को उसे निश्चित रूप से संरक्षण देना चाहिए। यहाँ तक कि अगर सरकारी अधिकारी कोई छोटी-मोटी गलती भी कर जाता है तो मंत्री को संसद में उसकी ज़िम्मेदारी खुद लेनी चाहिए। लेकिन अगर अधिकारी अपनी मर्ज़ी से कोई गंभीर गलती करता है और उसका आचरण अशोभनीय हो तो मंत्री से यह आशा नहीं की जा सकती कि वह अधिकारी का समर्थन करे या उसे बचाये। लेकिन, ऐसी स्थिति में भी वह गलती करने वाले अधिकारी के आचरण के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होता है।

लेकिन मंत्री के उत्तरदायित्व की इस धारणा का बहुत कड़ाई से पालन नहीं किया जा सकता। क्योंकि ऐसी स्थिति में मंत्री इस बात पर ज़ोर देगा कि हर मामले की उसे जानकारी दी जाए। सरकारी अधिकारी भी ज़रूरत से ज़्यादा सतर्क और आशंकित रहेंगे और हर काम मंत्री से पूछ कर करेंगे। इससे तो जल्दी ही पूरा प्रशासन ठप्प पड़ जाएगा।

इस तरह, ऐसा लगता है कि मंत्री की ज़िम्मेदारी एक परिपाटी है, कोई कड़ा नियम नहीं। यह अंतरात्मा की आवाज़ जैसी बात है, एक नैतिक सिद्धांत है। अगर सत्तारूढ़ दल मंत्री का समर्थन कर रहा हो, प्रधानमंत्री का पूरा समर्थन उसे प्राप्त हो तो वह शायद ही मंत्रिमंडल की किसी

गलती के लिए कभी त्यागपत्र देता हो। फिर भी, उत्तरदायित्व जैसी महत्वपूर्ण धारणा को नकारा नहीं जा सकता।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिये गये स्थान का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिये गये उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1 निम्न तथ्यों पर पाँच पंक्तियों में टिप्पणी लिखिए–

क) ज़िम्मेदारी और उत्तरदायित्व एक ही सिक्के के दो पहलू हैं।

.....

.....

.....

.....

.....

ख) उत्तरदायित्व और नियंत्रण दोनों का ही अर्थ समान है।

.....

.....

.....

.....

.....

2 उत्तरदायित्व निर्धारित कर पाना कठिन क्यों है?

.....

.....

.....

.....

.....

3 राजनीतिक तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्व के बीच अंतर स्पष्ट करें।

.....

.....

.....

.....

.....

36.4 वित्तीय उत्तरदायित्व

उत्तरदायित्व का यह महत्वपूर्ण घटक है। इसका मूल सिद्धान्त है– "जो लोग सार्वजनिक धन व्यय करते हैं, उन्हें अपने खर्च का उन लोगों को हिसाब देना चाहिए, जिन्हें करों का बोझ उठाना पड़ता है।" वित्तीय उत्तरदायित्व में सार्वजनिक धन व्यय करने वालों पर विधायिका का नियंत्रण शामिल है। विधायिकाएँ कर दाताओं की ओर से कार्यपालिका पर यह नियंत्रण रखती हैं।

विधायिका के इस वित्तीय नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण तरीका बजट है। संसदीय प्रणाली में, अनुदान माँगों के ज़रिए संसद को हर विभाग के कामकाज पर व्यापक विचार-विमर्श करने का मौका मिलता है। माँगे तभी स्वीकार की जाती हैं जब संसद सदस्य विभिन्न मुद्दों पर दिये गये स्पष्टीकरण से संतुष्ट हों। लेकिन दुर्भाग्य से, अगर निर्धारित अवधि में, सभी माँगों पर मतदान नहीं हो पाता तो सभी माँगों पर एक साथ मतदान कर उन्हें पास कर दिया जाता है। इस प्रक्रिया को "गिलोटीन" कहते हैं। संसद में बजट पास करने की पूरी प्रक्रिया, खास तौर से विनियोग

विधेयक और वित्तीय विधेयकों का पास किया जाना, कार्यपालिका पर वित्तीय नियंत्रण लगाने का उपाय ही है।

36.4.1 कार्यपालिका के अंतर्गत वित्तीय नियंत्रण

बजट पास होने के बाद उसके प्रावधानों को लागू किया जाता है। विधायिका इसे कार्यपालिका का दायित्व मानती है क्योंकि वह तकनीकी रूप से राष्ट्रपति के लिए, पर व्यवहार में सरकार के लिए, पूरी माँगें एक साथ पास करती है। व्यय पर कार्यपालिका का नियंत्रण दो तरीकों से होता है– (क) वित्त मंत्रालय या इसके समकक्ष, और (ख) प्रशासनिक विभागों के प्रमुख। यह नियंत्रण दो बातों को सुनिश्चित करने के लिए किया जाता है। पहली यह कि किसी भी मुद्दे पर उसके लिए निर्धारित राशि से अधिक व्यय नहीं हो। दूसरे, अनुचित व्यय, बरबादी और फिजूलखर्ची न हो।

क) **वित्त मंत्रालय** : पिछली इकाई में हमने वित्त मंत्रालय की भूमिका पर विचार किया था। इसके कामों में, बजट बनाना और इसे लागू करवाना शामिल है। अक्सर विभिन्न विभागों के अधिकारी अपने विभागों के विभिन्न प्रस्तावों और योजनाओं के लिए अनुमानित धनराशि का ब्यौरा प्रस्तुत करते हैं। विभागों का यह लेखा या हिसाब-किताब निश्चित अवधि में महालेखाकार के लेखों से मिलाया जाता है। यह काम विभिन्न राजकोषों (खज़ानों) से हर पखवाड़े मिले लेखों के आधार पर किया जाता है। लेकिन नियंत्रक अधिकारी के पास पूरे विवरण नहीं होते, इसलिए उसका नियंत्रण अधूरा होता है। पूरे देश में भुगतान के इतने अधिक केंद्र हैं कि नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) भी भारत की संचित निधि से किये जा रहे व्यय पर कारगर नियंत्रण नहीं कर पाता।

इंग्लैंड में सार्वजनिक निधि को बैंक ऑफ इंग्लैंड के राजकोष (Exchequer Account) में रखा जाता है। राजकोषों के अनरोध पर बैंक निश्चित धनराशि को पेमास्टर जनरल के सप्लाई खाते में स्थानांतरित करता है। ऐसा करते समय वह मदों को भी स्पष्ट करता है, जिन पर व्यय किया जाना है। विभिन्न विभागों के प्रमुख पेमास्टर जनरल के नाम भुगतान योग्य (पेएबल) ऑडर्र जारी कर अपने लिए धनराशि प्राप्त करते हैं। प्रशासनिक प्रमुख कई रजिस्टर रखकर यह सुनिश्चित करते हैं कि किसी भी मद पर पेएबल ऑर्डर, बजट में उस मद के लिए निर्धारित राशि से अधिक न हो।

अमरीका में राजकोष विभाग (डिपार्टमेंट आफ ट्रेज़री) है, लेकिन इसका कार्य ब्रिटिश राजकोष (ट्रेज़री) या भारत के वित्त मंत्रालय से भिन्न है। इसका काम बजट की सीमा में व्यय पर नियंत्रण नहीं है, बल्कि सार्वजनिक धन को अपनी सुरक्षा में रखना है। बजट संबंधी नियंत्रण का काम कांग्रेस, ऑफिस ऑफ मैनेजमेंट एंड बजट तथा महानियंत्रक (कंप्ट्रोलर जनरल) के हाथों में है। कांग्रेस विशिष्ट विनियोगों और कार्यपालिका के अंतर्गत व्यय पर आंतरिक निगरानी की प्रणाली से वित्तीय नियंत्रण रखती है। प्रबंध और बजट कार्यालय (ऑफिस ऑफ मैनेजमेंट एंड बजट) एपोर्शनमेंट (किसी एजेंसी के निर्धारित वार्षिक व्यय को चार तिमाहियों में बाँट कर व्यय पर नियंत्रण करना), विनियोगों में संशोधन (इसके अंतर्गत विनियोग का कुछ हिस्सा जारी होने से रोका जा सकता है), वित्तीय रिपोर्टिंग और अधिकतम व्यक्तिगत सीमा लागू कर वित्तीय नियंत्रण करता है। महानियंत्रक किसी भी अवैध व्यय को रोक सकता है। लेकिन अमरीकी प्रणाली में वित्तीय नियंत्रण उतना पूर्ण और संतोषजनक नहीं है, जितना भारतीय और ब्रिटिश प्रणालियों में है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1 वित्तीय उत्तरदायित्व की परिभाषा दीजिए।

.....

.....

.....

2 भारत में कार्यपालिका के तहत वित्तीय नियंत्रण रखने वाली एजेंसियों के नाम बताइए और उनके कार्य समझाइए।

.....

.....

.....

3 अमरीका में बजट नियंत्रण कैसे होता है?

.....

.....

.....

.....

4 इंग्लैंड में सार्वजनिक कोष के वितरण की क्या व्यवस्था है?

.....

.....

.....

.....

36.4.2 लेखा-परीक्षण

व्यय पर कार्यपालिका के नियंत्रण की व्यवस्था ही पर्याप्त नहीं है। अंतिम रूप से, संसद का कार्य वित्तीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित करना है। संसद, नियंत्रक और महालेखापरीक्षक तथा उसकी वित्तीय समितियों के ज़रिए यह काम करती है। नियंत्रक और महालेखापरीक्षक लेखा-परीक्षण करने वाला स्वतंत्र प्राधिकारी है।

समुचित लेखा प्रणाली के बिना वित्तीय नियंत्रण लागू कर पाना असंभव है। लेखों से ही प्राप्तियों, व्यय और व्यय के उद्देश्यों का पता चलता है। कायदे से रखे गये लेखों और उन्हें प्रमाणित करने वाली रसीद और वाउचरों के साथ होने से ही यह पक्का किया जा सकता है कि सारी वित्तीय लेन-देन तरीके से की गई है। लेखा परीक्षण के लिए भी लेखों का सही होना जरूरी है।

लेखों को सही ढंग से रखना आम तौर पर प्रशासनिक अधिकारियों का काम है। लेखा परीक्षण एक स्वतंत्र एजेंसी का काम है। भारत में दोनों काम नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा किये जाते हैं। इसका मतलब है लेखा परीक्षण एजेंसी अपने ही लेखों की जाँच करती है। यह बहुत आपत्तिजनक है। लेकिन यह तरीका हमें ब्रिटिश शासन से विरासत में मिला था क्योंकि विदेशी शासन के दौरान विधायिका का वित्तीय व्यवस्था पर कोई नियंत्रण नहीं था और सारी सत्ता कार्यपालिका के पास थी।

लेखा परीक्षण, वित्तीय उत्तरदायित्व का अनिवार्य भाग है। कोई स्वतंत्र बाहरी एजेंसी ही स्वतंत्र लेखा परीक्षण करती है। भारत में यह काम नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा किया जाता है। इसलिए सारे वित्तीय काम पूरे हो जाने पर इनके लेखा परीक्षण और जाँच का काम संसद इसी स्वतंत्र एजेंसी से कराती है ताकि यह एजेंसी किसी प्रकार के गलत वित्तीय कार्यों तथा अनधिकृत, अवैध अथवा अनियमित खर्च किये जाने की सूचना संसद को दे। इस तरीके से, लेखा परीक्षण के द्वारा अधिकारियों का वित्तीय उत्तरदायित्व निर्धारित होता है।

ब्रिटेन ऐसा पहला देश था जहाँ सार्वजनिक लेखों का परीक्षण शुरू किया गया ताकि यह पता लगाया जा सके कि संसद ने जो धन स्वीकृत किया है, उसका इस्तेमाल निष्ठा और ईमानदारी से हो रहा है अथवा नहीं। अमरीका में 1921 से स्वतंत्र लेखा परीक्षण प्रणाली शुरू हुई। वहाँ कंप्ट्रोलर जनरल सरकार के वित्तीय कामकाज का लेखा परीक्षण करता है और उसे स्वीकृत राशि को रोक देने का अधिकार है।

भारत में नियंत्रक और महालेखा परीक्षक का अपना संवैधानिक स्तर है और वह सरकारी नियंत्रण से मुक्त है। उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और उसे पद से हटाने के प्रावधान वही हैं जो उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को पद से हटाने के लिए ज़रूरी हैं। 1976 तक उसका काम केन्द्र और केन्द्र शासित प्रदेशों के सारे वित्तीय कामकाज का लेखा रखना था। अब वह लेखों का संकलन नहीं रखता। वह अखिल भारतीय स्तर पर राजस्व के ज़रिए सारे व्यय का लेखा परीक्षण करता है। यह लेखा परीक्षण वैधानिक होता है। वह यह सुनिश्चित करता है कि क्या लेखों में जो राशि वितरित दिखाई गई है, वह वैधानिक रूप से उस सेवा या उद्देश्य के लिए उपलब्ध है जिसके लिए उसे उपलब्ध कराया जाना था। वह यह भी सुनिश्चित करता है कि

किया गया व्यय उस अधिकारी की क्षमता के अनुरूप है जिसके नियंत्रण में यह व्यय किया गया है। अशोक चन्दा के अनुसार लेखा परीक्षक के कामों के व्यापक कार्यक्षेत्र में विवेक पर आधारित फैसले भी हैं। जब नियंत्रक और महालेखा परीक्षक व्यय की जाँच करता है तो उसे व्यय के औचित्य, ईमानदारी और धन के सही इस्तेमाल को लेकर संसद की ओर से खुद संतुष्ट होना चाहिए। इस प्रकार वह व्यय की बजट प्रावधानों और कायदे-कानूनों के आधार पर ही जाँच नहीं करता बल्कि वित्तीय औचित्य की दृष्टि से भी यह जाँच करता है।

नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के मुख्यालय और क्षेत्रीय कार्यालयों में बड़ी संख्या में कर्मचारी हैं। इनकी मदद से वह हर ऐसी सरकार की लेखा परीक्षण रिपोर्ट तैयार करता है, जिनका लेखा परीक्षण उसने किया हो। केन्द्र के मामले में यह रिपोर्ट राष्ट्रपति को और राज्यों के मामलों में राज्यपाल के पास भेजी जाती है। केन्द्र और राज्य सरकारों के ये प्रमुख रिपोर्टों को, संदर्भ के अनुसार, संबंधित विधायिका में पेश करते हैं। विधायिका इसे अपनी लोक-वित्त समिति में भेज देती है। वित्तीय उत्तरदायित्व तब पूरा होता है जब इन रिपोर्टों की जाँच की जाती है, ज़रूरी खोजबीन हो जाती है और इस जाँच तथा खोजबीन का विवरण एक रिपोर्ट के रूप में फिर विधायिका को भेज दिया जाता है।

बोध प्रश्न 3

टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1 निम्नलिखित के कारण बताइए :

क) लेखा रखना कार्यपालिका का काम है।

.....

.....

.....

ख) लेखा परीक्षण निश्चित रूप से स्वतंत्र एजेंसी द्वारा किया जाना चाहिए।

.....

.....

.....

2 वैधानिक लेखा परीक्षण क्या है?

.....

.....

.....

.....

3 भारत में लेखा परीक्षण कौन करता है?

.....

.....

36.4.3 संसद की वित्तीय समितियाँ

सभी संसदीय लोकतंत्रों में कार्यपालिका का उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने में संसदीय समितियों की भूमिका बड़ी महत्वपूर्ण होती हैं। अमरीका जैसे राष्ट्रपति प्रणाली वाली सरकारों में कांग्रेस की समितियाँ यह भूमिका निभाती हैं। अब हम कार्यपालिका का उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने में विभिन्न संसदीय समितियों की भूमिका की चर्चा करेंगे।

लोक लेखा समिति : लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) का चुनाव हर वर्ष एक हस्तांतरणीय मत (Transferable-vote) द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व के ज़रिए होता है। निरंतरता बनाये रखने के लिए ऐसी परंपरा है कि सदस्य दो वर्ष तक पद पर बने रहें। समिति में बाइस सदस्य होते हैं जिनमें पन्द्रह लोकसभा से और सात राज्य सभा से होते हैं। ब्रिटेन में लोक लेखा समिति में केवल हाउस ऑफ कॉमन्स के ही सदस्य होते हैं। समिति का अध्यक्ष आम तौर से सत्ताधारी दल से होता है लेकिन ब्रिटेन में विपक्षी सदस्य समिति का अध्यक्ष होता है।

लोक लेखा समिति निम्न बातों की जाँच करती है :

1) लेखों के अनुसार वितरित की जाने वाली धनराशि वास्तव में और निर्धारित उद्देश्यों के लिए वितरित की गई।
2) उचित अधिकारी द्वारा व्यय की गई।
3) धन के आगे वितरण में हमेशा नियमों और प्रावधानों का पालन किया गया।

लोक लेखा समिति, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट की भी जाँच करती है। इस काम में नियंत्रक और महालेखा परीक्षक समिति के सहयोगी और सलाहकार की भूमिका निभातें हैं। लोक लेखा समिति जाँच के लिए अभिलेखों और कागज़ातों की माँग कर सकती है या संबंधित लोगों को बुलवा सकती है। कामकाज तेज़ी से हो, इसके लिए समिति अन्य छोटी समितियों के ज़रिए काम करती है और जाँच तथा सिफारिशें एक रिपोर्ट के रूप में संसद में पेश करती है। ऐसी परंपरा है कि सरकार समिति की सिफारिशें स्वीकार कर लेती है।

समिति की आलोचना में यह कहा जाता है कि इसकी जाँच काम हो जाने के बाद पोस्ट-मार्टम कराने जैसी है। यह आलोचना सही है। लेकिन फिर भी समिति का काम बड़ा उपयोगी है। कार्यपालिका के कामों की जाँच की जानी है, यह तथ्य कर्मचारियों को लापरवाही, बरबादी और आलस्य करने से रोकता है।

हर राज्य में भी अलग-अलग लोकलेखा समितियाँ काम करती हैं।

प्राक्कलन समिति : भारत में आकलन समिति ब्रिटेन की व्यय समिति (एक्सपेंडिचर कमेटी) जैसी ही है। केन्द्र और राज्य में अलग-अलग प्राक्कलन समितियाँ होती हैं। केन्द्रीय आकलन समिति में लोकसभा के तीस सदस्य होते हैं। इनका चुनाव लोकसभा के सदस्यों द्वारा एक हस्तांतरणीय मत से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अंतर्गत होता है। लोकसभा अध्यक्ष समिति के अध्यक्ष को नामज़द करता है। अगर लोकसभा का उपाध्यक्ष समिति का सदस्य हो तो वह स्वतः ही इसका अध्यक्ष भी हो जाता है। समिति का कार्यकाल एक वर्ष होता है लेकिन सदस्य अक्सर दुबारा चुन लिए जाते हैं।

प्राक्कलन समिति के कार्य निम्न हैं :

क) यह बताना कि प्राक्कलन नीति के अनुरूप अर्थव्यवस्था में कैसे रुझान रखा जाए और कार्यकुशलता, प्रशासनिक सुधार, और संगठन में चुस्ती कैसे लाई जाए।
ख) प्रशासन में कुशलता तथा किफायत लाने के लिए वैकल्पिक उपाय सुझाना।
ग) इस बात की जाँच करना की प्राक्कलन नीति के अनुरूप धन का उचित प्रावधान रखा गया है।
घ) संसद को प्राक्कलन प्रस्तुत करने के लिए उचित प्रारूप सुझाना।

भारत में समितियों का कार्यक्षेत्र ब्रिटिश समितियों की तुलना में ज्यादा व्यापक है। ब्रिटेन में यह समिति वैकल्पिक नीतियाँ नहीं सुझा सकती। लेकिन भारतीय समिति का कार्यक्षेत्र अमरीकी कांग्रेस की विनियोग समितियों (एप्रोप्रिएसन कमेटी) से कम व्यापक है। प्राक्कलन समिति की कार्यप्रणाली के प्रमुख चरण निम्न हैं–

चुने हुए प्राक्कलनों के लिए सामग्री जुटाना, संबद्ध मंत्रालयों और विभागों को प्रश्न-सूचियाँ भेजना, सरकारी और गैर-सरकारी साक्ष्य रिकार्ड करना, समिति में विचार-विमर्श, रिपोर्ट का मसौदा तैयार करना, संबद्ध मंत्रालयों और विभागों के प्रमुख अधिकारियों से रिपोर्ट के मसौदे पर विचार-विमर्श, रिपोर्ट को अंतिम रूप देना और इसे पेश करना। रिपोर्ट में सामान्यतः संगठन में सुधार लाने, अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ बनाने, और प्राक्कलनों को बेहतर तरीके से पेश करने के लिए सिफारिशें की जाती हैं। आकलन समिति प्राक्कलनों की बेहतर जाँच-पड़ताल के लिए उप-समितियों और स्टडी-ग्रुपों के ज़रिए काम करती है। दुर्भाग्य से, समिति को विशेषज्ञों की ऐसी सहायता उपलब्ध नहीं हो पाती जैसी लोकसेवा समिति को नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की मदद उपलब्ध होती है। वह एक सामान्य आकलन करने वाली समिति है जो जाँच के लिए कागज़ात और रिकार्ड देख सकती है और लोगों को बुलवा सकती है।

प्राक्कलन समिति की इस बात के लिए आलोचना की जाती है कि यह प्राक्कलनों की जाँच के काम पर कम ध्यान देकर नीतियाँ और विभागीय संगठनों की समीक्षा में उलझ जाती है। ऐसी आशंका व्यक्त की जाती है कि यह तथ्यों की बजाय गलतियों की ज़्यादा पड़ताल करती है। लेकिन यह बात नहीं भूलनी चाहिए कि समिति की ज़्यादा उपयोगिता वैकल्पिक नीतियाँ सुझाने की इसकी नयी भूमिका में है। इससे नीतियों और कार्यप्रणाली की पूरी जाँच हो जाती है ताकि ज़्यादा उत्तरदायित्व सुनिश्चित किया जा सके।

सार्वजनिक प्रतिष्ठान समिति (सी.पी.यू.) : यह समिति 1964 में गठित की गई। इसका स्वरूप ब्रिटेन में 1955 में गठित की गई राष्ट्रीयकृत उद्योग प्रवर समिति (सैलेक्ट कमेटी फॉर नेशनलाइज़्ड इंडस्ट्रीज़) जैसा था। इसमें पंद्रह सदस्य होते हैं। इनमें से दस लोकसभा से और पाँच राज्यसभा से होते हैं। इनका चुनाव एक हस्तांतरणीय वोट से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा होता है। सदस्यता पाँच वर्ष की होती है और सदस्यों का पाँचवा हिस्सा हर वर्ष समिति से बाहर हो जाता है। इस तरह हर वर्ष 1/5 सदस्यों का चुनाव होता है। यह समिति (क) सार्वजनिक प्रतिष्ठानों की रिपोर्टों और हिसाब-किताब की जाँच करती है, (ख) सार्वजनिक प्रतिष्ठानों के बारे में नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की रिपोर्टों की जाँच करती है। (ग) इस बात की जाँच करती है कि इन प्रतिष्ठानों की स्वायत्तता और कुशलता को देखते हुए क्या इनमें उचित व्यापारिक सिद्धांतों और विवेकपूर्ण वाणिज्यिक तरीकों से काम हो रहा है। समिति सरकारी नीति और रोज़मर्रा के प्रशासनिक मामलों पर विचार नहीं कर सकती।

यह मुख्यतः तथ्यों का पता लगाने वाली समिति है जो संसद को सार्वजनिक प्रतिष्ठानों का उत्तरदायित्व निर्धारित करने में मदद करती है।

36.5 न्यायालयों के ज़रिए उत्तरदायित्व का पालन

प्रशासन की अदालतों का न्यायिक नियंत्रण मानना पड़ता है। इन नियंत्रणों को न्यायिक उपचार कहा जाता है।

कुछ प्रमुख न्यायिक उपचार निम्न हैं–

1) प्रशासनिक कार्यों और निर्णयों की न्यायिक समीक्षा। इसका मतलब है कि न्यायालयों को ऐसे किसी भी कानून या प्रशासनिक आदेश को असंवैधानिक करार देने का अधिकार है जिसे वह संविधान के प्रतिकूल समझते हों। विभिन्न देशों की न्यायिक समीक्षा की प्रक्रिया अलग-अलग होती है। ब्रिटेन में, संसद की सत्ता सर्वोच्च है और सभी प्रशासनिक कार्यों की न्यायिक समीक्षा नहीं की जा सकती। भारत और अमरीका में न्यायिक समीक्षा के सिद्धांत को बहुत महत्वपूर्ण माना जाता है।
2) वैधानिक अपील : ऐसा उन मामलों में किया जा सकता है जिनमें कानूनन यह व्यवस्था होती है कि कुछ खास प्रशासनिक कार्यों और निर्णयों पर शिकायत करने वाले पक्ष को अदालत या उच्चतर प्रशासनिक ट्राइब्यूनल में अपील करने का अधिकार है।
3) संविदा या "टॉर्ट" (tort) के मामलों में किसी व्यक्ति विशेष द्वारा सरकार पर मुकदमा ("टॉर्ट का मतलब ऐसा गलत काम है जिससे किसी व्यक्ति को क्षति पहुँची हो और वह क्षतिपूर्ति का मुकदमा दायर कर सकता है)।
4) किसी व्यक्ति विशेष द्वारा सरकारी अधिकारी के खिलाफ आपराधिक मुकदमा और सरकारी अधिकारी द्वारा संविदाओं (कांट्रेक्ट्स) का उल्लंघन करने पर क्षतिपूर्ण का दीवानी मुकदमा।
5) विभिन्न आदेशों के रूप में असाधारण उपचार।

भारत और अन्य देशों में प्रशासनिक ट्राइब्यूनल भी हैं। सामान्य अदालतों के अलावा प्रशासनिक अदालतें भी हैं जिनकी अपनी न्यायिक प्रणाली है। प्रशासनिक न्याय केवल ट्राइब्यूनल से ही नहीं प्राप्त किया जा सकता बल्कि संबद्ध विभाग का मंत्री या प्रमुख अधिकारी अथवा विशेष समिति या आयोग भी न्याय दिला सकते हैं। इस तरह प्रशासनिक अधिकारी किसी नागरिक और राज्य के बीच विवाद की स्थिति में अर्द्ध-न्यायिक भूमिका निभा सकते हैं। प्रशासनिक ट्राइब्यूनलों के मुख्य गुण मितव्ययिता, तेज़ी से मामलों का निपटान, अधिकारी तक आसान पहुँच और मामले की पेचीदगियों और विशेषज्ञों जैसी जानकारी के बिना भी न्याय प्राप्त कर लेना है। इनमें कमी यह है कि इनके काम करने के तरीके में एकरूपता नहीं होती, इसलिए ये मनमर्जी से निर्णय ले लेते हैं। लेकिन अधिकारियों के उत्तरदायित्व को तय करने और कामों के प्रति उनकी ज़िम्मेदारी निश्चित करने में ट्राइब्यूनलों की भूमिका का अपना महत्व है।

36.6 उत्तरदायित्व और प्रशासनिक नीति

इस इकाई में प्रशासनिक उत्तरदायित्व पर विशेष जोर दिया गया है। सरकारी अधिकारी, मंत्री के ज़रिए संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। लेकिन सचिवालय में अपने रोज़मर्रा के काम में वह अपने से बड़े अधिकारी के प्रति उत्तरदायी होता है। वार्षिक गोपनीय रिपोर्ट अधिकारियों की जबावदेही

निर्धारित करने का महत्वपूर्ण तरीका है। समय-समय पर सचिव या मंत्री काम की समीक्षा करते हैं। इसी समीक्षा के जरिए क्षेत्रीय प्रशासन मंत्रालय के प्रति जबावदेह बना रहता है।

प्रशासकों को जबावदेह बनाने का स्थायी रूप से सबसे कारगर उपाय आत्म-नियंत्रण और स्वयं को नियमों के दायरे में रखना है। सरकारी कर्मचारी सही तरीके से तभी काम करता है जब वह वास्तव में ऐसा करना चाहे। उस पर नियम थोपे नहीं जा सकते। यह इसलिए भी महत्वपूर्ण है कि सरकारी कर्मचारियों के लिए बनाए गए तमाम नियमों कायदों के बावजूद कई प्रशासनिक मामले ऐसे हैं जहाँ कर्मचारी को खुद निर्णय लेना होता है। ऐसी स्थितियों में आचार-शास्त्र और प्रशासनिक नैतिकता का प्रश्न आता है। यह कर्मचारी की "आंतरिक व्यक्तिगत निष्ठा" का प्रश्न है जिसमें यह माना जाता है कि कर्मचारियों के अपने नैतिक मूल्य और कामकाज का स्तर हो, जो उन्हें ऐसे मामलों में प्रेरित करे। लोक सरकारी कर्मचारियों से अपेक्षा करते हैं कि उनका नैतिक स्तर व्यापारियों से ऊँचा हो, क्योंकि सार्वजनिक सेवाएँ जनता की धरोहर हैं और सार्वजनिक पदों की अपनी गरिमा होती है। सार्वजनिक सेवाओं में लगे कर्मचारी सही तरीके से तभी काम कर सकते हैं और लोगों का सम्मान पा सकते हैं अगर वह नैतिक पक्ष का ध्यान रखें। लेकिन सरकारी कर्मचारियों का नैतिक स्तर पूरे समाज के नैतिक स्तर से ज्यादा ऊँचा होने की संभावना नहीं होती। इसके साथ ही लोक प्रशासन एक विशिष्ट राजनीतिक परिस्थिति में चलाया जाता है और इस राजनीतिक परिस्थिति में नियमों के बारे में अपने विवेक से निर्णय ले पाने की स्वतंत्रता कम हो जाती है।

स्केंडीनेवियन (Scandinavian) देशों में प्रशासनिक नैतिकता बनाने के लिए ओमबड्समैन नियुक्त किये जाते हैं। इस अधिकारी को सरकार में बड़ा सम्मान मिलता है और उसका काम सरकारी कर्मचारियों के खिलाफ शिकायतों पर विचार करना है। ब्रिटेन तथा यूरोप के अन्य देशों, साम्यवादी देशों, यहाँ तक कि भारत में भी यह विचार लोकप्रिय हो रहा है।

भारत में लोकपाल "ओमबड्समैन" जैसा काम करता है। यह राज्यों और केन्द्र सरकारों के मंत्रियों और सचिवों के प्रशासनिक कार्यों से संबंधित शिकायतों की जाँच करता है। हर राज्य और केन्द्र में लोकायुक्त भी होते हैं जो अन्य सरकारी एजेंसियों में कुप्रशासन की शिकायतों की जाँच करता है। लोकपाल विधेयक के मसौदे को अभी तक कानून का रूप नहीं दिया गया है।

बोध प्रश्न 4

टिप्पणी: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1 क) .....नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट की जाँच करती है।

ख) .....ब्रिटेन की व्यय समिति (एक्सपेंडिचर कमेटी) के अनुरूप बनाई गई है।

ग) .....मुख्यतः सार्वजनिक क्षेत्र के प्रतिष्ठानों के बारे में तथ्यों का पता लगाने वाली समिति है।

घ) .....काम के पूरा हो जाने के बाद तथ्यों का पोस्ट मार्टम करने जैसे तरीके से विश्लेषण करती है।

च) .....और.....में न्यायिक समीक्षा को बड़ा महत्वपूर्ण माना जाता है।

छ) .....में पूरी तरह लोकसभा के सदस्य होते हैं।

ज) भारत में.....और.....के पद ओमबड्समैन जैसे हैं।

झ) प्रशासनिक ट्राइब्यूनल.....का काम करते हैं।

2 प्रशासनिक उत्तरदायित्व के लिए आचार-शास्त्र का होना क्यों महत्वपूर्ण माना जाता है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

36.7 सारांश

हर सरकार में उत्तरदायित्व की बड़ी महत्वपूर्ण भूमिका होती है और यह लोकतंत्र की कसौटी है। इसका तात्पर्य अधिकारियों को उनकी कमियों और उपलब्धियों के प्रति ज़िम्मेदार बनाना है। उत्तरदायित्व के विभिन्न प्रकार हैं, जैसे राजनीतिक अथवा प्रशासनिक उत्तरदायित्व। इनमें वित्तीय उत्तरदायित्व बड़ा महत्वपूर्ण है। विधायिका यह अपेक्षा करती है कि कार्यपालिका में वित्तीय नियंत्रण वित्त मंत्रालय और विभागों के प्रमुखों के ज़रिए किया जाए। संसद लोगों के हितों की पहरेदार है और यह स्वतंत्र लेखा-परीक्षण एजेंसी तथा अपनी वित्तीय समितियों के ज़रिए वित्तीय उत्तरदायित्व पर निगरानी रखती है। न्यायपालिका भी उत्तरदायित्व सुनिश्चित करती है। अंतिम रूप से, उत्तरदायित्व का अर्थ यह है कि लोक प्रशासन कुशल तो हो ही, नैतिक रूप से भी उचित हो।

36.8 शब्दावली

विनियोग (एप्रोप्रिएशन) : सरकार की किसी इकाई द्वारा विधायिका के निर्धारित तरीके से निश्चित अवधि में किसी विशिष्ट उद्देश्य पर खर्च करने के लिए स्वीकृत धनराशि।

परंपरा (कन्वेंशन) : आम सहमति या लगातार प्रयोग होने से किसी काम का एक निर्धारित तरीका विकसित हो जाना।

गिलोटीन : संसद में किसी विधेयक के लिए समय-अवधि निर्धारित कर, देरी न होने देना।

ओमबड्समैन : संसद का कोई अधिकारी या ऐसा अधिकारी, जिस पर कार्यपालिका का नियंत्रण न हो और जो सरकारी विभागों के दुर्व्यव्यवहार के बारे में जनता की शिकायतों की जाँच करता है तथा उचित शिकायतों के लिए उपचार सुझाता है।

36.9 कुछ उपयोगी पुस्तकें

Cross J.A. 1970. *British Public Administration;* University Tutorial Press Ltd.: London.

Dimock M.E., and Dimock G.O., 1975. *Public Administration*;3rd Edition; Oxford and IBH Publishing House: New Delhi.

The Indian Journal of Public Administration; Special Number on Administrative Accountability. July-September, 1983 Vol.XXIX No.3.

36.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1 देखें भाग 36.2
2 देखें भाग 36.2
3 देखें भाग 36.2
4 देखें भाग 36.3

बोध प्रश्न 2

1 देखें भाग 36.4
2 देखें अनुभाग 36.4.1
3 देखें अनुभाग 36.4.1
4 देखें अनुभाग 36.4.1

बोध प्रश्न 3

1 देखें अनुभाग 36.4.2
2 देखें अनुभाग 36.4.2
3 देखें अनुभाग 36.4.2
4 देखें अनुभाग 36.4.2

बोध प्रश्न 4

1 क) लोक लेखा समिति
ख) प्राक्कलन समिति
ग) सार्वजनिक प्रतिष्ठान समिति
घ) लोक लेखा समिति
च) भारत और अमरीका
छ) प्राक्कलन समिति
ज) लोकपाल तथा लोक आयुक्त
झ) अर्द्ध न्यायिक

2 देखें भाग 36.6