इकाई 25 सुशासन के संघटक

संरचना

25.0 उद्देश्य

25.1 विषय प्रवेश

25.2 शासन

25.3 सुशासन

25.4 सुशासन के प्रकार और संस्करण

25.5 सुशासन के आयाम

25.6 भारत में शासन

25.7 सार-संक्षेप

25.8 शब्दावली

25.9 सन्दर्भ-ग्रंथादि

25.10 बोध प्रश्नों के उत्तर/संकेत

25.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद, आप कर सकेंगे :

- शासन के अर्थ और इसके महत्त्व की व्याख्या;
- सुशासन की परिभाषा के विकास का वर्णन;
- सुशासन की विशेषताओं की व्याख्या;
- सुशासन के आयामों पर चर्चा; तथा
- भारत में शासन की स्थिति का वर्णन।

25.1 विषय प्रवेश

सुशासन एक ऐसा वाक्यांश है जो 1980 के दशक में विश्व बैंक की एक रिपोर्ट में सामने आया था, लेकिन जल्द ही इसे अन्य अंतर्राष्ट्रीय विकास सहायता और सहयोग अभिकरणों जैसे संयुक्त राष्ट्रीय विकास कार्यक्रम (UNDP), आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (OECD), और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (IMF) ने सम्मिलित और विकसित कर लिया। कुछ विद्वानों के विचार में, यह सहायता एजेंसियों के दृष्टिकोण में बाज़ार सटीक बनाने से लेकर संस्थानों को सटीक बनाने के प्रतिमान में बदलाव था।

उप-सहारा अफ्रीकी देशों पर 1980 के दशक के अंत में विश्व बैंक की एक टीम के अध्ययन से यह निष्कर्ष निकला कि बहुपक्षीय संगठनों द्वारा वित्त पोषित विकास परियोजनाओं की सफलता के कारणों में सुशासन की कमी थी। यह याद किया जा सकता है कि 1980 के दशक के दौरान और 1990 के दशक में कुछ हद तक अंतर्राष्ट्रीय सहायता एजेंसियों ने सहायता प्रदान करते समय स्थिरीकरण नीतियों और

संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रमों के संदर्भ में शर्त लगाई थी, जिससे कि सरकारी और सार्वजनिक क्षेत्र के नियंत्रण के साथ-साथ निजी क्षेत्र और बाज़ार के दायर में वृद्धि हुई थी। लेकिन इन सुधारों के परिणाम कुछ मामलों में 'निष्फल' पाए गए। 1990 के दशक के अंत तक, अधिकांश अंतर्राष्ट्रीय विकास साहित्य, विकासशील देशों में कुप्रशासन को समाप्त करने की आवश्यकता पर ज़ोर देते थे।

स्वाभाविक रूप से, सुशासन पर बहस को अंतर्राष्ट्रीय संगठनों, जैसे विश्व बैंक, IMF, OECD और UNDP द्वारा आकार दिया गया था, जो अंतर्राष्ट्रीय विकास सहायता और सहयोग में प्रमुख खिलाड़ी रहे हैं। संयुक्त राष्ट्र के एक पूर्व महासचिव, कोफी अन्नान ने कहा कि 'सुशासन शायद गरीबी उन्मूलन और विकास को बढ़ावा देने वाला एकमात्र सबसे महत्त्वपूर्ण कारक है।' इस महत्त्वपूर्ण वाक्य के बाद, हैबिटेट के लिए संयुक्त राष्ट्र की एक एजेंसी ने दावा किया कि 'यह सिर्फ पैसा या तकनीक या विशेषज्ञता नहीं है, बल्कि अच्छा प्रशासन भी है जो अंतर लाता है'।

धीरे-धीरे और लगातार, राष्ट्रीय सरकारों, उपराष्ट्रीय सरकारों, और अधिकांश विकासशील देशों में अंतर्राष्ट्रीय सहायता और गैर-सहायता एजेंसियों के साथ अन्य मुखर वर्गों ने केवल विकास परियोजनाओं के बजाय सभी सार्वजनिक क्षेत्रों और कुछ निजी क्षेत्रों में सुशासन के विचार को और आगे बढ़ाया।

जब शासन की अपेक्षा सुशासन पर ज़ोर दिया जाता है तो क्या अंतर आता है? सुशासन के समर्थकों का कहना है कि शासन सरकार का एकाधिकार नहीं है। सार्वजनिक मामलों के प्रशासन के क्षेत्र में अन्य कर्त्ता और एजेंसियाँ भी हैं, जिनकी राय में निजी क्षेत्र और गैर-सरकारी सभ्य समाज दोनों हैं; और सार्वजनिक और निजी और सरकारी विभागों/संगठनों और गैर-सरकारी संगठनों के बीच साझेदारी हो सकती है– जो संविदात्मक से अधिक है। फिर भी, आपको जो ध्यान देना है वह यह है कि इस वितान (across the spectrum) के एजेंडे में सार और दृष्टिकोण में नवउदारवाद जारी है।

हम 18वीं शताब्दी में एडम स्मिथ और 19वीं शताब्दी में हेनरी थोरो को याद कर सकते हैं जिन्होंने मोटे तौर पर सुझाव दिया था कि सरकार को न्यूनतम भूमिका निभानी चाहिए या दूसरे शब्दों में वह सरकार सबसे अच्छी है, जो शासन विषयक मामलों में सबसे कम काम करती है। प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने हाल के वर्षों में 'न्यूनतम शासन और अधिकतम सुशासन' वाक्यांश का सुझाव देकर इस विचार को आगे बढ़ाया। लेकिन ऐसे सभी संदर्भ सरकार की भूमिका तक सीमित हैं। विचार यह है कि सामाजिक मामलों को केवल सरकार द्वारा निपटाया नहीं जा सकता। हालाँकि, अंतर्राष्ट्रीय विकास सहायता एजेंसियों द्वारा प्रचारित विचार यह था कि सरकार के दायरे को कम करना है न की राज्य के। फिर भी, UNESCAP जैसी एजेंसियां हैं जो सुशासन को अपनी प्रमुख जिम्मेदारी के रूप में बढ़ावा देने के लिए सरकार को जिम्मेदारी सौंपती हैं।

सुशासन के महत्त्व को स्वीकार करते हुए, अधिकांश एजेंसियों ने इसमें विषय (content) भरने और विकास के प्रति दृष्टिकोण को आम तौर पर उनके संबंधित जनादेशों और हितों द्वारा निर्देशित करने का निर्णय लिया। जहाँ बहुत अधिक अभिसरण है, वहाँ विचलन का एक महत्त्वपूर्ण अंश है। विद्वानों और अन्य टिप्पणीकारों ने भी वैकल्पिक वाक्यांशों का प्रस्ताव किया जैसे कि मानवीय शासन, स्मार्ट शासन, लोक प्रशासन या लोकतांत्रिक शासन– जिसे कुछ अलग ढंग से व्यक्त किया गया है।

उपरोक्त पृष्ठभूमि में, हम इस इकाई में शासन और सुशासन के विभिन्न विचारों पर चर्चा करेंगे। मुख्यतः सुशासन के प्रकार, आयाम और अवयवों पर विचार-विमर्श किया जाएगा। इसके अलावा, भारत में शासन की एक झलक भी प्रस्तुत की जाएगी।

25.2 शासन

शासन की अवधारणा मानव सभ्यता जितनी ही पुरानी है। लेकिन यह शब्द पिछले कुछ दशकों में अधिक प्रचलन में आ गया है। अंतर्राष्ट्रीय दाता एजेंसियों को धन्यवाद, जिन्होंने सभी बुराइयों के मूल कारण के रूप में कुशासन को पाया और सहायता प्रदान करने की एक बड़ी शर्त के रूप में शासन में सुधारों पर ज़ोर दिया। इस कारण इस शब्द ने अंतर्राष्ट्रीय विकास साहित्य में एक नया स्थान प्राप्त कर लिया है।

शासन निश्चित रूप से सरकार की गतिविधियों से परे है। उदाहरण के लिए, अभी तक कोई विश्व सरकार नहीं है, फिर भी सुशासन के लिए अनिवार्य रूप से उनके संबंधित क्षेत्रों में किसी प्रकार का वैश्विक शासन मौजूद है। उदाहरण के लिए, पर्यावरण के लिए UNEP, श्रम मामलों के लिए ILO और व्यापार और निवेश के लिए WTO जैसी संस्थाएं हैं। इसके अलावा, शहरी क्षेत्र में स्थानीय सरकार एक नगरपालिका बोर्ड/निगम हो सकती है लेकिन स्थानीय प्रशासन नगरपालिका बोर्ड/निगम के बाहर एक स्थानीय विकास प्राधिकरण के अस्तित्व और संचालन की अनुमति देता है। सरकार के बाहर, उद्योग मंडलों, वाणिज्य मंडलों, नागरिकों के मंच, व्यापार संघ, किसान संघ, व्यावसायिक संघ (चिकित्सा परिषद्, चार्टर्ड एकाउंटेंट), यात्री संघ, आदि मौजूद हैं। ये सब शासन के संस्थागत ढांचे के हिस्से हो सकते हैं।

ऐसा कहा जा सकता है कि सार्वजनिक मामले राज्य के आविष्कार से पहले से विद्यमान रहे हैं। इसका तात्पर्य यह है कि एक समाज की स्थापना एवं इसका संचालन नियमों पर आधारित होती है। शासन इस प्रकार के नियम बनाता है और सदस्य उन नियमों का पालन करते हैं। जैसे-जैसे समाज जटिल होता जाता है, नियम बनाना और यह सुनिश्चित करना कि नियमों का पालन उसके सदस्यों और समूहों द्वारा भी किया जा रहा है, जटिल होता जाता है। जहां तक एक देश का संबंध है, सरकार राज्य का एक हिस्सा है, जबकि शासन व्यावहारिक रूप से राज्य के सभी सार्वजनिक (और कुछ निजी) मामलों को कवर करता है और इस प्रकार गैर-राज्य एजेंसियों को भी शामिल कर लेता है। शासन अब इतना लोकप्रिय शब्द हो गया है कि इसका उपयोग कई अन्य संदर्भों में भी किया जाता है, ताकि यह दावा किया जा सके कि शासन सभी संगठनों और संस्थाओं के लिए महत्त्वपूर्ण है, जिसमें कार्पोरेट क्षेत्र शामिल हैं।

किसी देश के संदर्भ में, एक व्यक्ति को शासन की विभिन्न प्रकार की परिभाषाएँ मिलती हैं। कोई इस बात की सराहना कर सकता है कि सरकार के फैसले राजनीतिक दलों, लॉबी, चैंबर, वकालत समूहों, थिंक टैंकों और मीडिया से प्रभावित होते हैं। इसलिए शासन को एक नियमन व्यवस्था के रूप में परिभाषित किया जा सकता है, जिसके द्वारा नियमों, मानदंडों और कार्यों को संरचित और निरंतर विनियमित किया जाता है। शासन कई रूपों को मान सकता है, विभिन्न प्रेरणाओं द्वारा संचालित हो सकता है, और विभिन्न परिणाम उत्पन्न कर सकता है। उदाहरण के लिए, एक शासन प्रणाली हो सकती है जिसके तहत नागरिक यह तय करते हैं कि किसे सरकार का हिस्सा बनना चाहिए। इसीलिए वैश्विक शासन आयोग (सीजीजी),

1995 'कई लोगों और संस्थानों, सार्वजनिक और निजी, उनके सामान्य मामलों के प्रबंधन के योग' के रूप में जाना गया था।

कुछ विद्वान, जो अंतर्राष्ट्रीय सहायता एजेंसियों के साहित्य से आकर्षित होते हैं, यह मानते हैं कि शासन में तंत्र, कार्यप्रणाली और संस्थान शामिल हैं जो नागरिकों और समूहों को उनके हितों की रक्षा करने में मदद करते हैं। अन्य लोग समन्वय के संस्थागत तरीकों के रूप में शासन को स्पष्ट करते हैं, जिसके माध्यम से सामूहिक रूप से बाध्यकारी निर्णय अपनाए जाते हैं और पदानुक्रम संबंध के बावजूद लागू होते हैं। कोई अच्छी तरह से देख सकता है कि न्यूनतम मानक आयाम मौजूद है क्योंकि यह समन्वय के संस्थागत साधनों को संदर्भित करता है जो जानबूझकर केवल व्यक्तिगत स्वार्थों की सेवा करने के बजाय कुछ सामूहिक वस्तुओं के प्रावधान को लक्षित करता है। एक भिन्नता प्रक्रियाओं, तंत्रों और प्रथाओं को सम्मिलित करने के लिए शासन का सुझाव दे सकती है जो निर्णय लेने और उन निर्णयों को लागू करने में सक्षम हैं।

किसी एजेंसी के भीतर सुशासन की अवधारणा के विकास को देखना रोचक होगा। विश्व बैंक ने सुशासन की पहचान उस तरीके से शुरू की जिस तरह से देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन में सत्ता का प्रयोग किया जाता है। थोड़े समय बाद उसने सुझाव दिया कि शासन राजनीतिक प्राधिकरण और समाज की समस्याओं और मामलों के प्रबंधन के लिए संस्थागत संसाधनों का प्रयोग करने का एक कार्य हो। फिर भी बाद में, इसने (i) राजनीतिक शासन के रूप में सुशासन की बराबरी; (ii) वह प्रक्रिया जिसके द्वारा विकास के लिए किसी देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन में अधिकार का प्रयोग किया जाता है; और (iii) नीतियों को तैयार करने और कार्यान्वित करने और कार्यों को लागू करने के लिए सरकारों की क्षमता से की। 2002 तक, सुशासन में 'सभी नियम, प्रवर्तन तंत्र और संगठन' शामिल हो गए। बीच में, 1996 में, वर्ल्डवाइड गवर्नेंस इंडिकेटर्स (WGI) के सर्जक, जैसा कि वे स्वीकार करते हैं, ने एक मध्यम मार्ग की बात की। इसे 'उन परंपराओं और संस्थानों के रूप में परिभाषित किया, जिनके द्वारा किसी देश में अधिकार का प्रयोग किया जाता है।' बैंक अभी तक अधिक स्थानीय स्वामित्व और विकेंद्रीकरण के साथ-साथ नागरिक समाज संस्थानों और भागीदारी के दृष्टिकोण को प्रोत्साहित करने की सिफारिश करने से पीछे नहीं हट सकता था। इस प्रकार, बैंक सुशासन के भीतर प्रभावी सरकार को बढ़ावा देना चाहता है।

अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (IMF) ने कि कानून के शासन को सुनिश्चित करने, सार्वजनिक क्षेत्र की दक्षता और जवाबदेही को बेहतर बनाने और भ्रष्टाचार से निपटने सहित अपने सभी पहलुओं में सुशासन को बढ़ावा देने का प्रस्ताव सुझाया है। इन्हें एक ढांचे के आवश्यक तत्त्व माना जाता है जिसके भीतर अर्थव्यवस्थाएं समृद्ध हो सकती हैं। लगभग उसी समय, OECD ने 'सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए अपने संसाधनों के प्रबंधन के संबंध में एक समाज में राजनीतिक प्राधिकरण के उपयोग और नियंत्रण के प्रयोग' के रूप में शासन को स्वीकार किया। OECD ने सुशासन को कानून, कुशल सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन, भ्रष्टाचार को नियंत्रित करने और अत्यधिक सैन्य व्यय को कम करने के नियम के रूप में संदर्भित किया। इसने राजनीतिक आयाम की अनदेखी नहीं की और सुशासन और राजनीतिक सिद्धांतों, जैसे भागीदारी, मानवाधिकार और लोकतांत्रिककरण के बीच संबंधों पर ध्यान दिया। OECD ने सुझाव दिया कि सुशासन के लोकतांत्रिक तत्त्व न केवल विकास के लिए एक शर्त हैं, बल्कि

अपने आप में मूल्यों के रूप में भी एक प्रावधान भी है। इस प्रकार सुशासन में अब न केवल प्रभावी सरकार है बल्कि प्रभावी और लोकतांत्रिक शासन है।

UNDP, विकास की चिंताओं वाली एक संयुक्त राष्ट्र की एजेंसी, 1997 और 1998 में सुशासन के मुद्दों पर काम करने के लिए आगे बढ़ी। विश्व बैंक की संकल्पना से हटकर, इसने शासन को एक देश का प्रबंधन करने के लिए आर्थिक, राजनीतिक और प्रशासनिक अधिकार के रूप में देखा। इस प्रकार, इसने राजनीतिक आयाम की उपेक्षा नहीं की। इसके बजाय, यह आगे चलकर राजनीतिक आयाम की खोज करता है और शासन तंत्र, प्रक्रियाओं और संस्थानों को शामिल करता है, जिनके माध्यम से नागरिक और समूह अपने हितों को स्पष्ट करते हैं, अपने राजनीतिक अधिकारों का उपयोग करते हैं, अपने दायित्वों को पूरा करते हैं और अपने मतभेदों की मध्यस्थता भी करते हैं। इस प्रकार, यूएनडीपी स्थायी मानव विकास तक पहुंचने के लिए इन कर्त्ताओं के बीच बातचीत को बढ़ावा देना चाहता है। हालाँकि, एक क्षेत्रीय संयुक्त राष्ट्र एजेंसी, UNESCAP एक प्रक्रिया के रूप में शासन को – निर्णय लेने की प्रक्रिया और निर्णयों को लागू करने की प्रक्रिया – तंत्र और संस्थानों का उल्लेख किए बिना परिभाषित करने का निर्णय लेती है।

इस प्रकार, एक देश के लिए सामान्य शासन की परिभाषाएँ संकीर्ण से लेकर व्यापक वितान तक और लेखक से लेखक तक भिन्न होती हैं।

कुछ अन्य हैं जो देश स्तर के शासन से परे हैं। उदाहरण के लिए, यूएन ग्लोबल कॉम्पैक्ट ने सुझाव दिया कि शासन प्रणाली और प्रक्रियाएं हैं जो एक इकाई की समग्र प्रभावशीलता सुनिश्चित करती हैं– चाहे वह व्यापार हो, सरकार हो या बहुपक्षीय संस्थान हों। शासन की चिंता सभी नियमों के निर्धारण और संचालन की है।

इस प्रकार, शासन संस्थागत व्यवस्था के अस्तित्व को बनाए रखता है चाहे पारंपरिक, औपचारिक या अनौपचारिक और इन संस्थानों को निर्णय लेने और लागू करने के लिए शक्ति प्रदान की जाती है, चाहे वह क्षेत्र, स्तर और संगठन के अनुसार हो। फिर भी, कोई 'मेटा गवर्नेंस' अर्थात् 'शासकों के संचालन' की बात कर सकता है। संदर्भ के आधार पर, जैसे, देश के संविधान या प्रथागत कानूनों के पीछे मूल्य प्रणाली, या प्रथाओं के पीछे के सिद्धांतों के आधार पर कोई मेटा शासन के वाक्यांश के लिए अलग-अलग अर्थों को चित्रित कर सकता है।

बोध प्रश्न 1

1) शासन और सरकार के बीच अंतर करें।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) प्रशासन की वैचारिक संरचना में अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियाँ कैसे भिन्न होती हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

3) मेटा-गवर्नेंस से क्या अभिप्राय है?

.....

.....

.....

.....

.....

25.3 सुशासन

संदर्भ के बावजूद, शासन अच्छा या बुरा, निष्पक्ष या बेईमान, उचित या दोषपूर्ण, स्मार्ट या सुस्त, नैतिक या अनैतिक, और स्वस्थ या गरीब है, एक महत्त्वपूर्ण मुद्दा है। लेकिन ऐसी धारणाएँ आदर्श हैं और यही वह है जो सुशासन को शासन से अलग करती है। दार्शनिक रूप से, स्वयं शासन कुछ वांछित दिशाओं में सामाजिक मामलों का संचालन करने के लिए विकसित हुआ होगा। यह सच है कि मानदंड समाज से समाज तक और समाज के भीतर समय-समय पर भिन्न हो सकते हैं। निष्पक्ष शासन, सुशासन, अच्छा शासन, मानवीय शासन और प्रभावी शासन एक सकारात्मक दिशा में शासन के आदर्श विचारों की अभिव्यक्तियाँ हैं और इनमें स्पष्ट निर्देशन है। चूंकि मानदंड किसी व्यक्ति की सामाजिक प्राथमिकताओं की अभिव्यक्तियाँ हैं, कुल-मिलाकर, सुशासन से इन निर्णयों को राजनीतिक निर्णयों में सुबद्ध करने की अपेक्षा की जाती है।

किसी भी चीज़ की अच्छाई कुछ मापदंडों द्वारा परिभाषित की जाती है। एक व्यक्ति अच्छा है, यह कुछ गुणों से निर्धारित होता है। लोग उन गुणों पर भिन्न हो सकते हैं, फिर भी यह उम्मीद की जाती है कि मूल मूल्यों का एक सार्वभौमिक समूह मौजूद है। सुशासन का भी यही हाल है। एक विद्वान ने जो सुशासन पर अंतर्राष्ट्रीय विकास साहित्य का अध्ययन कर रहे थे, इसे इतना भ्रमित पाया कि सुशासन का मतलब विभिन्न संगठनों के लिए और इन संगठनों के भीतर अलग-अलग कर्त्ताओं के लिए बहुत सारी चीज़ें हो सकती हैं। उदाहरण के लिए, मानवाधिकार विद्वान उस दृष्टिकोण से देखेंगे और संयुक्त राष्ट्र मानवाधिकार एजेंसी वास्तव में पूछती है : क्या शासन की संस्थाएं स्वास्थ्य के अधिकार, पर्याप्त आवास, पर्याप्त भोजन, गुणवत्तापूर्ण शिक्षा के अधिकार की गारंटी, न्याय और व्यक्तिगत सुरक्षा प्रदान करती हैं? आईएमएफ उन संस्थानों और प्रक्रियाओं पर ध्यान केंद्रित करना पसंद करेगा जो विदेशी मुद्रा और व्यापार की चिंता करते हैं। इस प्रकार सुशासन की अंतहीन चिंताएँ और परिभाषाएँ हो सकती हैं कि उसके मूल तत्त्व को ढूंढना मुश्किल हो जाता है।

हालाँकि, कुछ विद्वानों ने सुशासन को 'व्यापक रूप से स्वीकृत सामाजिक लक्ष्यों की खोज में सार्वजनिक शक्ति और संसाधनों को प्राप्त करने और उपयोग करने के वैध, जवाबदेह और प्रभावी तरीके' के रूप में चुना है, इस प्रकार सुशासन को कानून, पारदर्शिता एवं जवाबदेही और राज्य और समाज एवं नागरिकों के बीच भागीदारी के नियम के साथ जोड़ा जाता है। अन्य लोगों ने इसे 'सभी प्रकार की संस्थागत संरचनाओं के रूप में संदर्भित किया है जो अच्छे मूल परिणामों और सार्वजनिक वैधता दोनों को बढ़ावा देते हैं।' इस प्रकार, कुछ संस्थानों पर और दूसरे प्रक्रियाओं पर ज़ोर देना पसंद करते हैं जबकि विद्वानों के दोनों समूह परिणामों की बात भी करते हैं।

फिर, चाहे वैधता प्रक्रिया या आदानों के बारे में हो या परिणाम के बारे में हो, साहित्य सुशासन की विभिन्न अवधारणाएँ प्रस्तुत करता है, जिसमें सुशासन की राजनीतिक सामग्री भिन्न होती है और उस पर विवादास्पद रूप से चर्चा की जाती है। संकीर्ण परिभाषाएँ स्वयं को प्रशासनिक प्रक्रियाओं तक ही सीमित रखती हैं और व्यापक परिभाषाएँ विभिन्न सरकारी अवयवों (विधायी, कार्यपालिका और न्यायपालिका) के गठन और संविधान से लेकर निर्णय लेने की प्रक्रिया तक सभी हितधारकों और उन निर्णयों को लागू करने से लेकर सभी राजनीतिक पहलुओं को सम्मिलित करती हैं। शायद, राजनीतिक आयाम पर और भी अधिक ध्यान आकर्षित करने हेतु 2002-एचडीआर और उसके बाद यूएनडीपी ने, 'लगभग विशेष रूप से आर्थिक प्रक्रियाओं और प्रशासनिक दक्षता पर', सुशासन के फोकस के साथ अपनी घृणा दिखाते हुए, 'लोकतांत्रिक शासन' शब्द का उपयोग करना पसंद किया।

जैसा कि पहले संकेत दिया गया है, सुशासन शब्द की उत्पत्ति अंतर्राष्ट्रीय विकास साहित्य में हुई है जो कई बहुपक्षीय एजेंसियों, जो आर्थिक विकास और विशेष रूप से गरीबी उन्मूलन में रुचि रखते हैं, द्वारा प्रायोजित है। हालाँकि मानक के अंतिम भाग के विवरण में भिन्नता होते हुए भी, उनके सामान्य सरोकार समान हैं। इसलिए, विभिन्न संगठन शासन और सुशासन को कुछ अलग तरीके से परिभाषित करते हैं। उदाहरण के लिए, मानवाधिकार एजेंसियां अधिकारों के दृष्टिकोण से देखेंगी, जबकि वित्तीय एजेंसियां जवाबदेही और भ्रष्टाचार से अधिक चिंतित होंगी। फिर भी, वे सभी इस बात पर विचार-विमर्श करते हैं कि सार्वजनिक संस्थानों को सार्वजनिक मामलों का संचालन करने और सार्वजनिक संसाधनों का प्रबंधन करने के लिए क्या करना चाहिए?

निर्णय लेने की प्रक्रिया और निर्णयों को लागू करने की प्रक्रिया के संदर्भ में UNESCAP की परिभाषा से संकेत लेकर, सुशासन को निर्णय लेने की प्रक्रिया में प्रभावशीलता और दक्षता के रूप में और उन प्रक्रियाओं को जिसके द्वारा निर्णय लागू किए जाते हैं बेहतर ढंग से परिभाषित किया जा सकता है। भारत में सुशासन केंद्र, सुशासन सूचकांक राज्य सरकार के आकलन पर अपनी रिपोर्ट में इसे परिभाषित करने का प्रयास करता है। लेकिन यह एक संकीर्ण दृष्टिकोण है क्योंकि यह स्पष्ट रूप से गैर-राज्य एजेंसियों की भूमिका नहीं बताता है।

अंत में, साधन वैध होना है या लक्ष्य या लक्ष्य की वैधता साधन को उचित ठहराएगी। गांधी के लिए, साधनों को शुद्ध, और मार्क्स या माओ के लिए, साधनों को उचित होना था। इसलिए, कुछ परिभाषाएं प्रक्रियाओं की ओर देखेंगी कि क्या वे वैध हैं और कानून के नियम का पालन करते हैं, जबकि अन्य परिणाम की ओर देखेंगे कि वे कितने अच्छे हैं। कुछ परिभाषाओं (वास्तव में, एजेंसियों और विद्वानों) में दोनों को मिलाने की प्रवृत्ति है। इसलिए, शब्द के व्यापक उपयोग के बावजूद, इसका अर्थ और दायरा हमेशा

स्पष्ट नहीं होता है। हालाँकि, यह लचीली स्थिति एक को एक प्रासंगिक अनुप्रयोग के लिए सक्षम बनाती है, वहीं वैचारिक स्पष्टता की कमी कुछ कठिनाई का स्रोत है। कुछ विद्वानों ने सुशासन को ''एक आकार जो सभी पर उपयुक्त बैठता हो'' बनने के लिए विशिष्ट अर्थ और सामग्री की कमी के रूप में पाया। फिर भी, किसी एक के बजाय देखने के कई तरीकों पर ध्यान देना बेहतर है।

बोध प्रश्न 2

1) किसी एजेंसी ने सुशासन के लिए अभियान शुरू किया और क्यों?

.....

.....

.....

.....

.....

2) सुशासन की इतनी परिभाषाएँ क्यों हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

3) आदान वैधता और सुशासन के परिणाम वैधता के बीच अंतर स्पष्ट करें।

.....

.....

.....

.....

.....

25.4 सुशासन के प्रकार और संस्करण

पिछले भाग, हालाँकि काफी ज्ञानवर्धक हैं पर यह छाप भी छोड़ देते हैं कि अंतर्राष्ट्रीय विकास साहित्य में भी सुशासन एक अनिश्चित शब्द है। आमतौर पर, यह सार्वजनिक संस्थानों के आचरण और सार्वजनिक संस्थानों द्वारा सार्वजनिक संसाधनों के प्रबंधन की गुणवत्ता के बारे में है– अधिकारियों सहित, इनकी गुणवाची कसौटियाँ भिन्न होती हैं, जो अक्सर इस आधार पर उचित होते हैं कि उन्हें कुछ लक्ष्यों को बढ़ावा देने के लिए अनुकूल माना जाता है। इस संदर्भ में अनिश्चय की स्थिति पर कोई आश्चर्य नहीं होना चाहिए।

साहित्य का एक और समुच्चय भी है जो कम भ्रमित है, जो लोकतांत्रिक शासन, सार्वजनिक प्रशासन, मानवीय शासन, स्मार्ट प्रशासन को प्रस्तावित करता है। हम इनमें से दो को चर्चा करने के लिए चुन रहे हैं।

मानवीय शासन

वर्ष 1987 में एक राजनीति वैज्ञानिक रजनी कोठारी द्वारा 'मानवीय शासन' शब्द को 1950 और 1980 के दशक में शासन में मौजूद विरोधाभासों के संदर्भ में प्रस्तावित किया था। सूचना विस्फोट और बढ़ती अज्ञानता, वस्तुओं के प्रसार और प्रकृति की विविधता में गिरावट, निर्धनता और गरीबी के उदारीकरण और मानव अधिकारों के उल्लंघन के प्रति 'विरोधाभासों' की ओर इशारा करते हुए, राज्यों के उदारीकरण और मानव अधिकारों के उल्लंघन, जो एक बार बहुत मज़बूत और बहुत कमजोर हैं, उन्होंने पाया है कि '**इकोसाइड** और एथनोसाइड अब काल्पनिक भविष्यवक्ताओं द्वारा बनाए गए काल्पनिक परिदृश्य नहीं हैं।' एक *न्यायपूर्ण विश्वशांति के लिए* लिखते हुए, वे राज्य और निगम (कारपोरेट) व्यवसाय के बीच 'विवाह' पर खेद व्यक्त करते हैं और मानव सरकार से मानव प्रशासन की ओर आगे बढ़ने का आह्वान करते हैं। इसके बाद, इस वाक्यांश का उपयोग अच्छे वैश्विक शासन के संदर्भ में किया गया था जैसे कि संयुक्त राष्ट्र में सुधार करना उनका लक्ष्य हो।

1999 में महबूब-उल-हक मानव विकास केंद्र ने मानव विकास के दृष्टिकोण को अपनाया और मानवीय शासन को सुशासन के रूप में देखा जो मानव विकास को सुरक्षित करने का प्रयास करता है। मानवीय शासन के आधारभूत सिद्धांतों के रूप में स्वामित्व, शालीनता और जवाबदेही को धारण करना, मानवीय शासन को राजनीतिक, आर्थिक और नागरिक (सामाजिक के बजाय) आयामों में प्रकट करता है। अच्छे राजनीतिक शासन में राज्य को हित समूहों, लॉबिस्टों और राजनेताओं की अदूरदर्शिता के साथ (और इसलिए कम कराधान, उच्च निजी लाभ, और मुफ्त के फायदों और प्रशासनिक सेवकों जो अपने स्वयं के साम्राज्य के निर्माण में रुचि रखते हैं, से मुक्ति को शामिल किया गया है। अच्छे राजनीतिक शासन में शामिल करना चाहते हैं :

1) निर्णय लेने में भाग लेने के लिए लोगों को पर्याप्त अवसर देने के लिए शक्ति का विकेंद्रीकरण और विभाजन
2) निर्वाचित प्रतिनिधियों और सार्वजनिक अधिकारियों की जवाबदेही और पारदर्शिता।
3) शीघ्र और सस्ते न्याय तक सभी नागरिकों की पूर्ण पहुँच।
4) भेदभाव के सभी रूपों का उन्मूलन, और
5) राज्यों के भीतर और बीच में शांति और सामाजिक सामंजस्य।

मानवीय शासन प्रस्तावक स्वीकार करते हैं कि सरकार की भूमिका समय के साथ बढ़ी है। परंपरावादी और नवपरंपरावादी अर्थशास्त्रियों की आशंकाओं के बावजूद, वे बताते हैं, OECD देशों में GDP के लिए सरकारी खर्च का अनुपात 1913 में 10 प्रतिशत से बढ़कर 1937 में 20 प्रतिशत और 1995 तक 50 प्रतिशत हो गया है। यहां तक कि विकासशील देशों में, केंद्र सरकार व्यय 1960 में सकल घरेलू उत्पाद (GDP) के 15 प्रतिशत से 1985 तक 30 प्रतिशत तक बढ़ गया है। फिर भी, वे बताते हैं कि राजकोषीय संकट अज्ञात नहीं है और सरकारें सीधे उत्पादक गतिविधियों में बुरी तरह से विफल रही हैं और इस प्रकार राज्य की क्षमता अपनी जिम्मेदारी के लिए अपर्याप्त पाई गई है। इसलिए, नव-उदारवादी व्यवस्था की अनिवार्यता को स्वीकार करते हुए, मानव विकास के प्रस्तावक उन प्रतिस्पर्धी नीतियों के संदर्भ में अच्छे आर्थिक शासन की तलाश करते हैं जो महिलाओं सहित कमज़ोर वर्गों के खिलाफ भेदभाव को समाप्त करने पर ज़ोर देकर बाजार को एक उचित स्थान बनाते हैं। इसके अतिरिक्त, अच्छा

आर्थिक प्रशासन प्राथमिकता युक्त सामाजिक क्षेत्रों, प्रगतिशील कराधान और सब्सिडी प्रणालियों के लिए पर्याप्त बजटीय प्रावधान और साख और भूमि के लिए समान पहुंच का प्रावधान भी करता है। अच्छा राजनीतिक और आर्थिक शासन मज़बूत संस्थानों को मज़बूत करेगा, क्योंकि संस्थान आखिरकार बाजार के कामकाज की दक्षता का निर्धारण करेंगे।

अर्थशास्त्री और राजनीतिक वैज्ञानिक बड़े पैमाने पर उस नागरिक आयाम की अनदेखी कर रहे हैं जिसमें व्यक्ति, परिवार और समुदाय अक्सर काम करते हैं। जैसा कि एसोसिएशन बनाने की स्वतंत्रता एक बुनियादी मानव अधिकार है और बहुत बार एक संवैधानिक भी है। व्यापारिक संघों, ट्रेड यूनियनों, धार्मिक संगठनों, और गैर-सरकारी संगठनों के विभिन्न रूपों (जैसे स्वैच्छिक संघों, समुदाय-आधारित संगठन, परोपकारी ट्रस्ट और अनुसंधान नींव) के रूप में है, स्व-सहायता, स्व-पहल और आत्म-विकास में एक निश्चित और विशिष्ट भूमिका निभाती हैं। तत्कालीन सोवियत संघ में, यह पूरी तरह से गायब था। समृद्ध नागरिक संगठन न केवल अधिकारों के लिए ज़ोर देंगे बल्कि जिम्मेदारी भी प्रदान करेंगे। स्वयं संवीक्षण (policing) सबसे अच्छी संवीक्षण प्रणाली होती है।

यह सही रूप से सुझाया गया है कि तीन आयामों में से प्रत्येक अन्य दो के पूरक हैं; वे आंतरिक रूप से जुड़े हुए हैं; और वे एक साथ मानव शासन प्राप्त करते हैं।

स्मार्ट प्रशासन

हालाँकि, भारत में, स्मार्ट (Smart) शब्द को **सरल (Simple), नैतिक (Moral), जवाबदेह (Accountable), उत्तरदायी (Responsive) और पारदर्शी (Transparent)** बताने के लिए तैयार किया गया था। स्मार्ट गवर्नेंस का मूल कारण ई-संसाधनों पर राजनेताओं की निर्भरता है क्योंकि उनका उपयोग गति के मामले में अधिक भरोसेमंद पाया गया था, लेकिन यह भाड़ेखोरों (rent seekers) को कम शक्तिशाली बना देता है। ई-गवर्नेंस वह वाहन है जिसके माध्यम से स्मार्ट गवर्नेंस को प्राप्त करने की मांग की गई है।

दूसरे प्रशासनिक सुधारों पर ग्यारहवीं रिपोर्ट को ''ई-गवर्नेंस को प्रोत्साहन-स्मार्ट तरीके से आगे बढ़ना है। (Promoting E-Governance-The SMART Way Forward) का नाम दिया गया। सरकारी कामकाज में सूचना एवं संचार तकनीक के प्रयोग के रूप में ई-शासन को परिभाषित किया गया। जो 'सरल, नैतिक, जवाबदेह, उत्तरदायी और पारदर्शी' (SMART) शासन बनाने हेतु सार्वजनिक मामलों में निर्णय प्रक्रिया में नागरिकों की व्यापक भागीदारी के लिए ICT के उपयोग की सिफारिश करता है। ई-गवर्नेंस और स्मार्ट गवर्नेंस एक प्रकार के जुड़वां बच्चे हैं। हालाँकि ई-गवर्नेंस तभी उपयोगी हो सकता है जब सॉफ्ट्वेयर और हार्डवेयर के संदर्भ में सरकार की प्रक्रियाओं और संरचनाओं को फिर से निरूपित किया जाए और ICT आवश्यकताओं के अनुकूल बनाया जाए। इस बात से इंकार नहीं है कि ICT विशिष्ट संरचनाओं को एक हद तक समायोजित कर सकती है क्योंकि कोई भी दो सरकारें एक-दूसरे की प्रतिकृति (replica) नहीं होंगी। इस प्रकार यह स्मार्ट गवर्नेंस तकनीक का उपयोग करने से कहीं अधिक है।

ई-गवर्नेंस निश्चित रूप से ई-गवर्नमेंट से भिन्न है जो कि उसका (ई-गवर्नेंस का) एक अनिवार्य हिस्सा है। यदि G और C को क्रमशः सरकार और नागरिकों के लिए और

'2' से 'के लिए' रखा जाए, तो चार प्रकार के संचार हो सकते हैं: G2G, G2C, C2G और C2C। जबकि **G2G** के अलावा **G2C**, ई-सरकार का बहुत हिस्सा है क्योंकि सरकार अनिवार्य रूप से नागरिकों को कुछ सेवाएं देने के लिए है, यह **C2G** संचार है जिससे नागरिक भागीदार बनते हैं जो ई-गवर्नेंस होना चाहिए। C यहां अन्य सभी हितधारकों, जैसे व्यवसाय, श्रम, नागरिक समाजों को शामिल करता है। ई-कॉमर्स में G2C व्यवसाय-ग्राहक संबंध B2C के समान है जहां B और C क्रमशः व्यवसाय और ग्राहक को दर्शाते हैं और C2G C2B के समान है। ई-शासन सक्रिय रूप से नागरिक भागीदारी की मांग करने के लिए सूचना और सेवा प्रदान करने के लिए निष्क्रिय से सक्रिय रूप की ओर बढ़ना चाहता है।

इसमें कोई संदेह नहीं है कि ई-गवर्नेंस एक अत्यधिक जटिल प्रक्रिया है जिसमें हार्डवेयर, सॉफ्ट्वेयर और नेटवर्किंग की व्यवस्था की आवश्यकता होती है लेकिन यह निर्णय लेने के लिए प्रक्रियाओं की पुनः रचना है जो इसको धारणीय बनाती है। और जैसा कि आईसीटी गतिशील है, ई-गवर्नेंस को भी गतिशील बनना होगा। कोई यह याद कर सकता है कि हमारे कब्ज़े वाले कई कार्ड स्मार्ट हैं और इस कदम में एक स्मार्ट नागरिक कार्ड है, जिसमें अधिकांश जानकारी टैग की गई है। कई स्थानों पर, बायो-मैट्रिक जानकारी पहले से इलेक्ट्रॉनिक रूप से दर्ज की जाती है (पहले जैव-मैट्रिक जानकारी – जैसे अंगूठे का निशान – शारीरिक रूप से दर्ज किया गया था)।

आइए ध्यान दें कि सुशासन की इन विशेषताओं की वर्तनी (spelt) कैसी है:

- **सरलः** ICT के उपयोग के माध्यम से सरकार के नियमों, विनियमों और प्रक्रियाओं का सरलीकरण करना और इस प्रकार उपयोगकर्ता के अनुकूल सरकार प्रदान करना। उदाहरण के लिए, सरकार एक आम नागरिक को सेवाएं प्रदान करने के लिए सिंगल विंडो वन-स्टॉप सेवा का उपयोग कर सकती है। ई-गवर्नेंस इस हेतु काम आता है।

- **नैतिकः** राजनीतिक और प्रशासनिक मशीनरी में नैतिक मूल्यों की एक पूरी तरह से नई प्रणाली के उद्भव पर ध्यान देना। प्रौद्योगिकी हस्तक्षेप, यदि वे चाहें तो भ्रष्टाचार विरोधी एजेंसियों, पुलिस, न्यायपालिका आदि की दक्षता में सुधार कर सकते हैं। चुनाव सुधार, महिलाओं का सशक्तीकरण, साक्षरता बढ़ाना आदि को भी ICT हस्तक्षेप के माध्यम से बेहतर तरीके से अंजाम दिया जा सकता है। भारत में चुनावों में ईवीएम के उपयोग से चुनावों की निष्पक्षता में काफी सुधार हुआ है।

- **जवाबदेहः** प्रभावी प्रबंधन सूचना प्रणाली और प्रदर्शन माप तंत्र के डिज़ाइन, विकास और कार्यान्वयन को तेज करना और इस तरह सार्वजनिक सेवा की जवाबदेही सुनिश्चित करना। ICT हस्तक्षेप के माध्यम से अधिक कुशल तरीकों से जवाबदेही सुनिश्चित की जा सकती है।

- **प्रतिचारी (Responsive):** सेवा वितरण में तेजी लाने और सिस्टम को अधिक संवेदनशील बनाने के लिए प्रक्रियाओं को व्यवस्थित करना। उदाहरण के लिए, सरकारी एजेंसियों द्वारा दिए गए आश्वासनों के एक सेट के रूप में सिटीजन चार्टर, सेवा वितरण की गुणवत्ता पर एक उपकरण है। ICT हस्तक्षेप के माध्यम से प्रतिचारिता (responsiveness) को तेज किया जा सकता है।

- **पारदर्शी:** सरकारी फाइलों में सीमित जानकारी को सार्वजनिक पटल पर लाना और प्रक्रियाओं और कार्यों को पारदर्शी बनाना। पारदर्शिता सार्वजनिक जीवन में कुछ आवश्यक गुण लाती है जैसे कि न्यायसम्य (Equity), समस्तरीय खेल का मैदान और कानून का शासन। वे स्वविवेक (discretion) और भ्रष्टाचार के दायरे को कम करते हैं। सूचना के अधिकार (RTI), के तहत यह जानने का अधिकार कि कुछ निर्णय क्यों लिए गए, पारदर्शिता का एक साधन है। ई-शासन सूचना के त्वरित प्रसार में सहायक होगा।

स्मार्ट गवर्नेंस पर टिप्पणी करने वाले कभी-कभी नौकरशाही के काम के साथ इन विशेषताओं से संबंधित होते हैं जो सरकार के विभिन्न कार्यक्रमों और नीतियों के निर्माण और कार्यान्वयन के लिए बहुत जिम्मेदार हैं। हालाँकि इसे संक्षिप्त नामकरण में शामिल नहीं किया गया है, स्मार्ट दृष्टिकोण से लोगों की भागीदारी, चुनाव से परे, निर्णय लेने में सक्षम होने की उम्मीद है। आगे यह अपेक्षा की जाती हे कि शासन के लिए स्मार्ट दृष्टिकोण सरकार को कुशल बनाता है, पदानुक्रमित (hierarchical) बाधाओं और लालफीताशाही से मुक्त करता है।

प्रशासनिक प्रक्रियाओं का स्वचालन, ई-गवर्नेंस का पहला चरण, पूर्वाग्रहहीन सेवा वितरण के लिए अग्रणी मानव हस्तक्षेप को कम करेगा; और प्रत्येक विभाग के लिए ऑनलाइन जानकारी की उपलब्धता, कागजी काम को कम करके (और इस तरह भौतिक स्थान और पर्यावरण के शोषण को कम करके) फाइलों के संचलन को तेज और उपयोगकर्ता के अनुकूल बनाएगी। जवाबदेही, खुलेपन, अखंडता, निष्पक्षता, न्यायसम्य जिम्मेदारी और न्याय के मूल्य, लेनदेन लागत में कमी और आम नागरिकों के सशक्तिकरण की उम्मीद करते हैं। स्मार्ट गवर्नेंस और इसकी बहन ई-गवर्नेंस इस प्रकार नई सदी के लोकाचार के अग्रदूत हैं।

हालाँकि, ऐसा प्रतीत होता है कि स्मार्ट गवर्नेंस मुख्य रूप से सार्वजनिक क्षेत्र के काम पर केंद्रित है– मुख्यतः नौकरशाही। यह वास्तव में ऐसा है। इसीलिए यह द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा इष्ट था जिसका मुख्य शासनादेश प्रशासन में सुधार था और प्रशासनिक सुधार (और लोक शिकायत) विभाग द्वारा प्रचारित किया गया था।

यह ध्यान दिया जा सकता है कि मानवीय शासन और स्मार्ट प्रशासन दोनों दो अलग-अलग शैलियों के हैं। जबकि पूर्व मानवीय परिणामों के संदर्भ में शासन प्रक्रिया की गुणवत्ता को देखते हुए अधिक है, जबकि दूसरा दक्षता के मामले में प्रशासनिक प्रक्रियाओं की गुणवत्ता से संदर्भित है।

लक्ष्य और साधनों के बीच विभेद काफी हद तक समान है। हमें स्मार्ट मानव शासन की आवश्यकता हो सकती है, जो ई-तकनीक का उपयोग करेगा, लेकिन मानवीय शासन परिणामों के मामले में गुणवत्ता से आंका जाएगा।

बोध प्रश्न 3

1) मानवीय शासन क्या है? इसके घटक बताएं।

.....

.....

.....

.....

2) स्मार्ट गवर्नेस की विशेषताएं क्या हैं और यह ई-गवर्नेस से कैसे भिन्न है?

.....

.....

.....

.....

.....

25.5 सुशासन के आयाम

विश्व बैंक ने विश्वव्यापी शासन संकेतक प्रकल्प में परंपराओं और संस्थानों के संदर्भ में सुशासन को परिभाषित किया है जिसके द्वारा किसी देश में सत्ताधिकारों का उपयोग किया जाता है। धारा 25.3 में इसके तीन आयामों का उल्लेख है:

1) वह प्रक्रिया जिसके द्वारा सरकारें चुनी जाती हैं, निगरानी की जाती हैं और प्रतिस्थापित की जाती हैं,
2) अच्छी नीतियों को प्रभावी ढंग से तैयार करने और लागू करने के लिए सरकार की क्षमता; तथा
3) उन संस्थानों के लिए नागरिकों और राज्य का सम्मान जो उनके बीच आर्थिक और सामाजिक संवाद को नियंत्रित करते हैं।

यह विवरण कई मुद्दों से ग्रस्त है। मूल शब्द ऐसा कुछ भी नहीं कहता है, जो अच्छे शासन को बताता हो। हालाँकि, संवैधानिक व्यवस्था में (1) सरकारी कर्मियों, और (2) व्यक्तियों और सरकार के स्वरूप को समाहित किया गया है। नीतियों से पहले 'अच्छी' का मतलब लोगों और एजेंसियों के विभिन्न समूहों के लिए अलग-अलग चीज़ें होंगी। जबकि अर्थव्यवस्था-केंद्रित लोग दक्षता की तलाश करेंगे, समाज-उन्मुख लोग समता की खोज करेंगे। दूसरे आयाम में 'अच्छी (Sound) नीतियों' को शामिल करने से यह सवाल उठता है कि क्या अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों (ज्यादातर अर्थशास्त्रियों) से वास्तव में यह जानने की उम्मीद की जा सकती है कि 'अच्छी (Sound) नीतियों' की संरचना क्या है? उदाहरण के लिए, क्या पेंशन या स्वास्थ्य से देखभाल या शिक्षा निजी तौर पर या सार्वजनिक रूप से वित्त पोषित होनी चाहिए या उन्हें भौतिक प्रावधानों या शिक्षा वाउचर और स्वास्थ्य बीमा के माध्यम से प्रदान किया जाना चाहिए? इस व्यापक परिभाषा को नीति सामग्री और प्रक्रियाओं ('कानून के शासन') के साथ-साथ नागरिकों के मूल्यांकन ('सम्मान') के मिश्रण के लिए भी आलोचना की जा सकती है। मिश्रण दोनों संस्थानों को संदर्भित करता है जो राजनीतिक शक्ति और उन लोगों तक पहुंच प्रदान करते हैं जो कानून और नीतियों को लागू करते हैं। किस हद तक और कैसे वित्तीय संस्थानों को विनियमित किया जाना चाहिए? स्पष्ट है, शासन की गुणवत्ता निर्धारित करने में कुछ राजनीतिक संस्थान या राजनीति के पहलू दूसरों की तुलना में अधिक महत्त्वपूर्ण हैं। यदि हम अन्य परिभाषाओं की जांच करते हैं, तो उनकी भी यही नियति है। परिणाम यह है कि ग्रिंडल सुशासन को 'शांति में आराम' (RIP) (2017 में एक पेपर में) देना चाहते थे क्योंकि उन्हें शासन पर धुंधले सोच का प्रभाव ही मिला। इसलिए, हम केवल अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों के योगदान में से कुछ में सुझाए गए आयामों पर ध्यान देते हैं।

सुशासन सूचकांक बनाते समय, 1996 में World Governance Index-WGI ऊपर उल्लिखित तीन पहलुओं को विभाजित करके छह आयामों को स्पष्ट रूप से प्रकट करता है। वे हैं:

1) आवाज और जवाबदेही;
2) राजनीतिक स्थिरता और हिंसा की अनुपस्थिति;
3) सरकार की प्रभावशीलता;
4) नियामक गुणवत्ता;
5) कानून का शासन; तथा
6) भ्रष्टाचार पर नियंत्रण।

इसके विपरीत, UNDP ने हस्तक्षेप के पांच क्षेत्रों की पहचान की है जिनके साथ शासन में सुधार किया जा सकता है। बहुत कम एजेंसियों ने अपने मानदंडों को इस तरह से बनाया है और वे उपरोक्त (1) और (2) के रूप में सूचीबद्ध आयामों के साथ मिश्रण नहीं कर सकते। वे हैं :

1) विधानमंडल, न्यायपालिका और चुनावी निकाय;
2) सार्वजनिक और निजी क्षेत्र प्रबंधन;
3) विकेंद्रीकरण और स्थानीय शासन;
4) नागरिक समाज संगठन; और
5) विशेष परिस्थितियों में शासन।

उनके बीच बहुत कम समानता है। लेकिन, एक अन्य नीति दस्तावेज में, जिसमें यूएनडीपी सुशासन के महत्त्व को स्वीकार करता है, नौ मानदंड सुझाता है:

1) भागीदारी
2) कानून का शासन
3) पारदर्शिता
4) जवाबदेही
5) सहमति-अभिविन्यास (consensus-orientation)
6) समता
7) प्रभावशीलता और समता
8) जवाबदेही, और
9) कार्यनीतिक दृष्टि

प्रतीत होता है कि OECD देशों ने दस मानदंडों का एक और सेट भी सम्मिलित किया है:

1) प्रभावशीलता,
2) दक्षता,
3) पारदर्शिता,
4) जवाबदेही,
5) पूर्वानुमानीयता

6) अच्छा वित्तीय प्रबंधन,

7) भ्रष्टाचार से लड़ना,

8) मानवाधिकारों का सम्मान,

9) लोकतंत्र, और

10) कानून का शासन।

2013 तक, UNDP ने अपनी मानव विकास रिपोर्ट में सुशासन वाक्यांश का उपयोग करना बंद कर दिया और निम्नलिखित तीन दोहरे मानदंडों के माध्यम से लोकतांत्रिक शासन के लिए शासन सिद्धांतों का सुझाव दिया:

1) भागीदारी और समावेश,

2) गैर-भेदभाव और समानता, और

3) नियम और जवाबदेही का शासन

यह प्रशासनिक पक्ष की तुलना में राजनीतिक पक्ष की ओर अधिक झुकता है। इसमें काफी कुछ चीजें सामान्य हैं।

कोई भी आसानी से सुशासन के प्रशासनिक मूल के बीच अंतर कर सकता है – जो सरकार का एक वैध हिस्सा है और एक निकटता से जुड़ा राजनीतिक क्षेत्र है – जिसमें शासन में लोग शामिल हैं। जवाबदेही, दक्षता, पारदर्शिता या कानून के शासन जैसे सिद्धांत पहली श्रेणी के हैं, अर्थात्, प्रशासन से, जबकि मानव अधिकारों के लिए सम्मान, भागीदारी और लोकतंत्रीकरण राजनीतिक क्षेत्र से संबंधित हैं।

संयुक्त राष्ट्र प्रणाली और उससे इतर विभिन्न अन्य अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों ने भी इस मामले में अपनी आवाज़ उठाई है। वे दूसरों की आलोचना किए बिना, कुछ सामान्य आयामों का पता लगाने की कोशिश करती हैं, लेकिन अंत में अलग-अलग हो जाती हैं। इन एजेंसियों द्वारा कुछ या दूसरी जगह पर सूचीबद्ध आयामों और सामग्रियों के प्रतिनिधि सेटों का तुलनात्मक चार्ट तैयार करना शिक्षाप्रद होगा। हम यहां संयुक्त राष्ट्र प्रणाली या विश्व बैंक के क्षेत्रीय समकक्षों में से एक या अन्य संबद्ध को चुनते हैं, जिनकी पहले चर्चा नहीं की गई है।

UNESCAP	UNESCAP/ UNDP	UNCHR	IDA	ADB	AfDB
भाग लेना	भाग लेना	भाग लेना	भाग लेना	भाग लेना	भाग लेना
जवाबदेही	जवाबदेही	जवाबदेही	जवाबदेही	जवाबदेही	जवाबदेही
पारदर्शिता		पारदर्शिता	पारदर्शिता	पारदर्शिता	पारदर्शिता
दक्षता	प्रभावशीलता				
न्यायपूर्णता	समता				
	कानून का शासन		कानून का शासन		
		जवाबदेही			
शिष्टता					

		जिम्मेदारी			
				पूर्वानुमानीयता	
					भ्रष्टाचार का मुकाबला
					कानूनी और न्यायिक सुधार

मानदंडों के इन सेटों में एजेंसी की चिंताओं और क्षेत्रीय विविधताओं को कोई भी समझ सकता है। अधिकतम सामान्य आयाम केवल दो ही होते हैंः भागीदारी और जवाबदेही। इसका मतलब है, एजेंसियों के अनुमान में, लोग निर्णय लेने में अपनी भागीदारी चाहते हैं, जो एक लोकतांत्रिक व्यवस्था में बहुत अपेक्षित है और वे अधिकारियों को अपने कार्यों के लिए जिम्मेदार ठहराना चाहते हैं।

इसके अलावा, एजेंसी के किसी भी विवरण गणना से परे नए आयाम जोड़ सकते हैं। उदाहरण के लिए, UNESCAP आगे लिखती है, ''यह (सुशासन) यह विश्वास दिलाता है कि भ्रष्टाचार कम से कम है, अल्पसंख्यकों के विचारों को ध्यान में रखा जाता है, और यह कि समाज में सबसे कमज़ोर लोगों के विचारों को निर्णय लेने में सुना जाता है। यह समाज की वर्तमान और भविष्य की ज़रूरतों के लिए भी उत्तरदायी है।''

बोध प्रश्न 4

1) सुशासन की तीन प्रमुख विशेषताओं को सूचीबद्ध करें।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) विभिन्न एजेंसियों के बीच सुशासन की विशेषताओं की सूची में व्यापक अंतर का क्या कारण है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) सुशासन की विशेषताओं को निर्धारित करने में अधिकार एजेंसियाँ दाता एजेंसियों से कैसे भिन्न हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

25.6 भारत में शासन

अन्य बातों के साथ किसी भी देश में शासन के स्वरूप को जानने के लिए यह समझना आवश्यक है,

1) क्या शासन का उचित संस्थागत ढांचा लागू है?
2) क्या उचित तंत्र और प्रक्रिया अपनाई गई है?
3) क्या विभिन्न हितधारकों को उचित भूमिकाएं सौंपी गई हैं और वे अपनी भूमिकाएँ कितनी अच्छी तरह निभाते हैं? तथा
4) क्या उसमें समय की गतिशीलता को समायोजित करने के लिए एक लचीली रूपरेखा मौजूद है?

सबसे पहले, हमें व्यापक रूप से संस्थागत संरचनाओं और परिचालन तंत्र के बारे में पता होना चाहिए क्योंकि वे भारत में मौजूद हैं। फिर, हम संक्षेप में, शासन की स्थिति के बारे में चर्चा करेंगे।

एक संविधान सभा, हालाँकि अप्रत्यक्ष चुनाव के माध्यम से, आजादी से थोड़ा पहले गठित की गई थी। देश के विभाजन का सामना करने के अशांत समय से गुजरना, और सैकड़ों रियासतों को भारत में शामिल किया जाना और साथ ही उन्हें व्यवहार्य इकाइयों में बदलना और इसके साथ ही यह सभा तीन साल के समय में एक संविधान लाई। सदस्यों ने 26 नवंबर 1949 तक अंतिम हस्ताक्षर किए, लेकिन 1935 में भारत सरकार के अधिनियम को बदलने के लिए संविधान का प्रचार करने का निर्णय लिया गया, क्योंकि 26 जनवरी को (1930 में) पूर्ण स्वराज प्रस्ताव के लिए दिन निर्धारित किया गया था, जिसे 31 दिसंबर 1929 में लाहौर में आयोजित भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के सत्र में पास किया गया। तब से अगले 17 वर्षों के लिए 26 जनवरी का दिन पूर्ण स्वराज दिवस के रूप में मनाया जा रहा था।

संविधान ने संसदीय शासन व्यवस्था को अपनाया, जिसमें कानूनी रूपरेखा, संस्थागत संरचनाएँ और प्रक्रियाएँ स्पष्टतः बताई गई थीं। इसमें सरकार के तीन प्रभाग (विधायिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका) तथा तीन स्तर (केंद्रीय, राज्य तथा स्थानीय) रखे गए। ध्यान रहे कि स्थानीय स्तर को 1993 में संविधान संशोधन के माध्यम से स्थान दिया गया है। संविधान देश के लोगों के लिए कुछ अधिकारों की गारंटी देता है जो राज्य के शासन के लिए कुछ सिद्धांतों द्वारा आगे निर्देशित होते हैं। उन्हें क्रमशः मौलिक अधिकार (लोगों के) और निर्देशक सिद्धांत (राज्य नीति का) कहा जाता है। यह आमतौर पर स्वीकार किया जाता है कि वे भारत में एक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा को अपनाते हैं। इसके अलावा, नियंत्रक और निगरानी जैसे

संवैधानिक निकायों के बारे में प्रावधान हैं: भारत के महालेखा परीक्षक और न्यायपालिका के अलावा चुनाव आयोग जो सरकार का ही एक घटक हैं। यह ध्यान दिया जा सकता है कि सरकार शब्द का प्रयोग आम तौर पर सरकार की कार्यकारी प्रभाव के लिए किया जाता है– भारत सरकार के लिए केंद्रीय कार्यकारी और राज्य कार्यपालिका के लिए राज्य सरकार।

मौलिक अधिकार लोगों को कुछ अधिकारों के लिए हक़दार बनाते हैं जो कानून की अदालत द्वारा प्रवर्तनीय हैं, जैसे जीवन का अधिकार, एसोसिएशन का स्वतंत्रता का अधिकार, अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का अधिकार, और शिक्षा का अधिकार (2009 से), समानता कानून और समान सुरक्षा। इसके अलावा, 18 वर्ष और उससे अधिक आयु के नागरिक को संसद, राज्य विधानसभाओं और स्थानीय सरकारों के चुनावों में मतदान करने का अधिकार है। 21 वर्ष की आयु का कोई भी एक स्थानीय सरकार में सदस्यता के लिए, और 25 वर्ष की आयु से प्रतिनिधि सभा (लोकसभा) और विधानसभा की सदस्यता पाने योग्य हो जाता है। चुनाव आयोग की निगरानी में संसद और राज्य विधायिका के चुनाव एवं स्थानीय सरकारों के चुनाव, राज्य चुनाव आयोग द्वारा अक्सर आयोजित किये जाते रहे हैं। कई अन्य देशों की तुलना में, भारतीय चुनाव आम तौर पर निष्पक्ष रहे हैं और समय के साथ प्रक्रिया में आम तौर पर सुधार हुआ है। इसलिए, भारत, विश्व का सबसे बड़ा लोकतंत्र, एक जीवंत लोकतंत्र भी कहा जाता है। कई युवा नेता अपने 20 के दशक में नगर निगम और ग्राम पंचायतों के सरपंचों के महापौर बनकर इतिहास रच रहे हैं।

इसके अलावा, एक स्वतंत्र न्यायपालिका मौजूद है जो संविधान की व्याख्या करती है, भारतीय नागरिकों के संवैधानिक अधिकारों को बरकरार रखती है, देश के कानून के उल्लंघन के लिए दंडित करती है और इसके अलावा, कार्यपालिका द्वारा बनाए गए उन कानूनों और नीतियों को भी रद्द कर सकती है जो संविधान के प्रावधानों के विरुद्ध हैं। सुप्रीम कोर्ट ने 1980 के बाद से किसी भी व्यक्ति या सिविल सोसाइटी समूह को उन मामलों में कानूनी उपायों की तलाश करने के लिए सक्षम करने के लिए जनहित याचिका (PIL) का एक अभिनव उपकरण अपनाया है, जहां सार्वजनिक हित दांव पर हैं। उच्चतर न्यायपालिका ने व्यक्तियों के पोस्ट कार्ड/पत्रों, समाचार-पत्रों के लेखों और लोगों के विस्तृत प्रतिवेदनों के आधार पर भी काम किया है। नागरिक स्वतंत्रता, और सामाजिक, आर्थिक और विकास अधिकारों के क्षेत्रों में सुप्रीम कोर्ट के सकारात्मक निर्देशों ने लोगों और सरकारों को समान रूप से सतर्क कर दिया है।

कई प्रहरी संस्थाएँ, कुछ संवैधानिक और कुछ वैधानिक हैं। नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (CAG), चुनाव आयोग, केंद्रीय सतर्कता आयोग (CVC), भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड (SEBI), भारतीय रिज़र्व बैंक (RBI), नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल (NGT) अपने संबंधित कार्य क्षेत्रों में आने वाले क्षेत्रों में कदाचारों की देखरेख और जांच करने के लिए, प्रमुख संस्थान हैं। अधिकांश राज्यों ने लोकायुक्त अधिनियम पारित कर लोकायुक्त नियुक्त किए हैं। 2019 में संघ स्तर पर लोकपाल की नियुक्ति की गई है। वे सीएम और पीएम सहित सरकारी अधिकारियों के खिलाफ भ्रष्टाचार के मामलों को देखने के लिए सशक्त हैं। महाराष्ट्र में पहला लोकायुक्त नियुक्त किए जाने में पचास साल लग गए। लेकिन आखिरकार ऐसा हुआ।

अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, पिछड़े वर्गों, महिलाओं और अल्पसंख्यकों के साथ-साथ राष्ट्रीय और राज्य मानवाधिकार आयोगों के लिए राष्ट्रीय आयोग भी

अस्तित्व में हैं जो उनके अधिकारों की रक्षा करने और उनके कल्याण को बढ़ावा देने के लिए सशक्त बनाए गए वर्गों के खिलाफ किए गए कार्यों की निगरानी हेतु उत्तरदायी हैं।

सरकार के विधायी प्रभाग के बारे में कुछ कम ज्ञात तथ्य संसदीय समितियों और विधानसभाओं की समितियों का अस्तित्व और कार्य है, जो लगभग 'लघु विधानमंडल' के रूप में कार्य करते हैं और विधायी और कार्यकारी कार्यों की जांच करने के लिए हैं। वास्तव में, एक तरफ लोगों और विधायिका के बीच और विधायिका और सरकार के बीच एक कड़ी भी है। संसद में, समय के साथ-साथ समितियों की संख्या बढ़ती गई है। अब तक, स्थायी प्रकृति की तीन वित्त समितियाँ है (अनुमान समिति, लोक लेखा समिति और सार्वजनिक उपक्रम समिति); 24 सरकारी विभागों से संबंधित स्थायी समिति, अन्य विषयों के लिए 16 स्थायी समितियाँ, और 9 तदर्थ समितियाँ। महत्त्वपूर्ण रूप से एक मंत्री कुछ तदर्थ समितियों को छोड़कर चयन समिति या संयुक्त संसदीय समिति में चुनाव या नामांकन के लिए पात्र नहीं है। जनता और विशेषज्ञों के परामर्श से, चुनिंदा समितियों का चयन किया जाता है, विधायी विधेयकों को संसद के सामने लाया जाए और संसद के विचार के लिए सिफारिश की जाए लेकिन यह उन्हें संशोधित या अस्वीकार करने का विकल्प चुन सकता है। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय पहचान प्राधिकरण विधेयक, 2010 को अस्वीकार कर दिया गया था। इसी तरह के तंत्र राज्य स्तर पर विधानसभाओं में मौजूद हैं। संसदीय समितियों की प्रणाली अधिक से अधिक सलाहकार बन रही है, क्योंकि राज्य सरकारों सहित विभिन्न हितधारक इन समितियों के समक्ष अपने मामले प्रस्तुत करते हैं। हालाँकि, कई बार, कुछ मामलों में स्थायी समितियों का गठन नहीं किया जाता है और इस तरह का परिश्रम बिलों की जांच में लागू नहीं किया जाता है। 17वीं लोकसभा में ऐसा ही हुआ है।

लेकिन शासन सरकार से कहीं दूर तक विस्तृत है। जैसा कि सर्वविदित है, मीडिया को अक्सर आधुनिक समय में लोकतंत्र की चौथी शक्ति/स्तंभ माना जाता है क्योंकि वे सरकार के तीनों अंगों की भूमिका को प्रभावित करने के लिए काफी शक्ति प्राप्त कर सकते हैं। भारत में मीडिया काफी स्वतंत्र है और सार्वजनिक मामलों को लेकर काफी सजग रहा है। भ्रष्ट कार्यप्रणाली का पता लगाने के लिए स्टिंग ऑपरेशन को हाल ही में इसके शस्त्रागार में शामिल किया गया है। मीडिया ने सार्वजनिक जीवन में कई अनैतिक प्रथाओं को उजागर किया है; उदाहरण के लिए, सशस्त्र बलों के लिए हथियारों की खरीद में भ्रष्टाचार, मुकदमेबाजी के एक पक्ष के लिए एक गवाह को प्रभावित करना और जीतना, और अंतरिक्ष विभाग के एंट्रिक्स कॉर्पोरेशन द्वारा एक निजी कंपनी को एस-बैंड स्पेक्ट्रम की बिक्री। अन्य 2जी घोटाला, कोयला नीलामी, कॉमनवेल्थ गेम्स आदि हैं। प्रेस काउंसिल ऑफ इंडिया, प्रेस की स्वतंत्रता की रक्षा करता है। सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 ने व्यक्तियों के अलावा मीडिया को भी मज़बूत किया है। कई सरकारी संगठनों ने अपने व्यवहार में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए नागरिकों के चार्टर्स लाने के लिए मज़बूर किया। उसके बाद, देश में थिंक टैंकों का एक समूह मौजूद है।

इसके अलावा, गैर-सरकारी संगठनों (NGO) की भूमिका को कमतर नहीं आंक सकते हैं। वे (i) शासकीय प्रक्रिया में नागरिक समाज की भागीदारी को बढ़ावा देते हैं, (ii) विभिन्न मुद्दों पर जनता के विचारों को सामने लाकर, महत्त्व के मुद्दों के बारे में जागरूकता पैदा करते हैं, और (iii) लोगों या समाज के विशिष्ट वर्गों के अधिकारों के लिए लड़ते हैं। उदाहरण के लिए, 2013 में लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम के

अधिनियमन पूरी तरह से गैर-सरकारी संगठनों द्वारा आंदोलन के कारण संभव हो पाया है।

निजी (कॉर्पोरेट) क्षेत्र में क्षेत्रीय, राज्य और राष्ट्रीय स्तर के साथ-साथ क्षेत्रीय स्तर पर भी अपने संघ, प्रकोष्ठ व महासंघ हैं। गैर-कॉर्पोरेट व्यवसाय जैसे अन्य हितों के बारे में भी यही सच है जो स्थानीय स्तर पर व्यवस्थित हो सकते हैं और संगठित हो सकते हैं। श्रमिक, किसान, थोक व्यापारी, खुदरा विक्रेता और स्ट्रीट वेंडर्स निवासियों को संघों, मंचों आदि के माध्यम से संगठित करते हैं, और यही कार्य उपभोक्ता-निवासी कल्याण संघ या रेलवे यात्री संघ भी करते हैं। भारत उनसे भरा हुआ है। वे आपस में विभिन्न स्तरों पर सरकारों और एजेंसियों के साथ संवाद करते हैं। धार्मिक संगठन और ट्रस्ट हैं जो देश के कानून द्वारा निर्देशित हैं। हालाँकि, प्रभुत्व के दुरुपयोग की जांच करने के लिए कई संवीक्षक नियामक अधिकरणों को बनाया गया हैः भारतीय प्रतिस्पर्धा आयोग, SEBI, IRDAI, TRAI, ERCs आदि।

हाल के दशकों में, प्रौद्योगिकी और सूचना और संचार के क्षेत्र में सबसे महत्त्वपूर्ण होने के नाते काफी विकास हुआ है। ICT में विकास के साथ, ई-गवर्नेंस को 2006 से राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस कार्यक्रम के साथ पेश किया गया है। वर्षों से, विभिन्न सरकारी संचालन व सेवाओं के प्रतिपादन में होती हुई देरी को कम करने, कुप्रथाओं और भ्रष्टाचारों की व्यापकता को कम करने के उद्देश्य से इसको सम्मिलित किया गया। ई-गवर्नेंस का सबसे उल्लेखनीय उदाहरण 2009 से आधार कार्ड के माध्यम से नागरिकों के लिए सार्वभौमिक विशिष्ट पहचान संख्या का अस्तित्व है।

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, कुछ अच्छे शासन परिणामों के साथ, भारत में सुशासन सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक अधिकांश संस्थागत संरचनाएं मौजूद हैं। फिर भी, भारत में वर्तमान शासन परिदृश्य संतोषजनक नहीं है, जैसा कि नीचे बताया गया है।

बहुसंख्यक लोग – गरीब और अनपढ़ – अपने अधिकारों से अनजान हैं। अधिकारों का उल्लंघन होता है। समाज के सामाजिक रूप से वंचित तबके के साथ कई बार दुर्व्यवहार, भेदभाव और सामाजिक रूप से अलगाव, और यहां तक कि शारीरिक हमला भी किया जाता है; और पुलिस को अक्सर दूसरे रास्ते की तलाश में पाया जाता है। यहां तक कि शिक्षित महिलाएं भी, इसका अपवाद नहीं हैं। कई बार यह महसूस किया जाता है कि महिलाओं पर अत्याचार बढ़ रहे हैं।

चुनाव प्रक्रिया के पैसे और बाहुबल के प्रभाव से छुटकारा पाने के लिए चुनाव आयोग के प्रयासों के बावजूद, इन कारकों से चुनाव दूषित होते रहते हैं, जिससे राजनीतिक शक्ति के लिए वास्तविक प्रतिस्पर्धा रोका जा सकता है। एक और चिंताजनक प्रवृत्ति मौजूद है, जो कार्रवाई के व्यवधान से संसद के और विधानसभाओं के समय का नुकसान है– परिणामस्वरूप बिलों के पारित होने में व्यवधान। जबकि विधानसभाओं में महिलाओं के प्रतिनिधित्व में वृद्धि हुई है, उद्योगपतियों, व्यापारियों और बिल्डरों की उपस्थिति में भी वृद्धि हुई है, और संबद्ध समूहों के लोग भी बढ़ रहे हैं, जबकि पूर्व का हिस्सा 15 प्रतिशत है जो बाद का 25 प्रतिशत है। अधिकांश लोग पूर्व को स्वागत योग्य संकेत मानते हैं और बाद वाले को भ्रामक मानते हैं। केवल खुशहाल व विकसित लोगों कि राय में महिलाएं और विशेषकर, युवा महिलाएं, स्थानीय सरकारों में सक्रिय रूप से भाग ले रही हैं। कुछ राज्य इस विधायी कार्रवाई के लिए धन्यवाद के पात्र हैं।

एक बात सभी स्तरों पर व्याप्त भ्रष्टाचार को दर्शाती है। कोई भी योजना लें, उदाहरण के लिए मनरेगा, कार्यान्वयन स्तर पर मुद्दे हैं। लोग अक्सर कहते हैं कि भारतीय नियोजन में अच्छे हैं पर कार्यान्वयन में बुरे हैं। एक योजना जिसे लागू नहीं किया जा सकता है, वह योजना नहीं है।

निजी कॉर्पोरेट क्षेत्र से बेहतर व्यवहार सुनिश्चित करने के लिए, 1956 के कंपनी अधिनियम को 2013 के कंपनी अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित किया गया है, जिसके तहत कॉर्पोरेट प्रशासन ने निदेशक मंडल की संरचना, कंपनी सचिव की नियुक्ति, कॉर्पोरेट सोशल रिस्पोंसिबिलिटी आदि की दृष्टि से सुधार किया है। पाया गया कि नियमों का केवल शब्दों में पालन किया जाता है लेकिन भावना में नहीं।

बोध प्रश्न 5

1) सुशासन की दिशा में भारत के संविधान में प्रदत्त संस्थागत संरचना का वर्णन करें।

.....

.....

.....

.....

.....

2) वे कौन-से कारक हैं जिन्हें देश के शासन का मूल्यांकन करते समय ध्यान में रखा जाना चाहिए?

.....

.....

.....

.....

.....

3) प्रमुख भूमिकाओं/प्रहरी संस्थानों को उनकी भूमिकाओं के साथ बताएं।

.....

.....

.....

.....

.....

4) देश के शासन में कुछ प्रमुख त्रुटियों की पहचान करें।

.....

.....

.....

.....

5) भारत में नागरिक समाज की भूमिका की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

25.7 सार-संक्षेप

हमने सुशासन के विचार से शुरुआत की जो व्यापक वितान पर छाया है और जिसमें विकास के लिए अंतर्राष्ट्रीय/बहुपक्षीय सहायता और सहयोग एजेंसियों ने विश्व बैंक के साथ सहयोग किया है। स्वाभाविक रूप से, इकाई ने पहले शासन का अर्थ तथा यह जानना चाहा है कि इसे सरकार से कैसे अलग किया जा सकता है और सरकार के भीतर और बाहर की एजेंसियों और सामाजिक मामलों में विभिन्न अन्य खिलाड़ियों के महत्त्व पर प्रकाश डाला गया है। शब्द शासन को इतनी बड़ी स्वीकृति मिली कि इसे प्रशासन और प्रबंधन को कई संदर्भों से बदल दिया और कुछ योग्य विशेषणों के साथ, इसे क्षेत्रों (Sectors), विधाओं, कार्य क्षेत्रों, भू-क्षेत्रों (Areas) और लक्ष्यों (Goals) के पार जगह मिल गई है।

यद्यपि सहायता प्राप्त परियोजनाओं की असफलता में प्रमुख शासन को प्रमुख मुद्दा पाया गया था, सुशासन ने विभिन्न संस्थानों के लिए कई परिभाषाओं और विवरणों को आकर्षित किया। राष्ट्रीय सरकारों ने सुशासन को अपनाया, लेकिन कुछ अलग परिभाषाओं को अपनाया– जो उनके हित के क्षेत्रों के अनुरूप हैं। विद्वान परिचर्चा में शामिल हुए और निहितार्थ के संदर्भ में विभिन्न अवधारणाओं की सामग्री का विश्लेषण किया। कुछ विचार प्रशासनिक प्रणालियों के करीब पाए गए और कुछ राजनीतिक प्रणालियों के प्रति। समय के साथ किसी प्रकार का विकास हुआ है और लोकतांत्रिक शासन की ओर झुकाव हुआ है। कुछ लोगों को घटनाक्रम काफी आश्चर्यजनक लगा। लोकतांत्रिक शासन, सार्वजनिक प्रशासन, मानवीय शासन, स्मार्ट प्रशासन और ई-शासन के लिए भी सुझाव दिए गए हैं।

कई एजेंसियों ने शासन की गुणवत्ता को निर्धारित करने के लिए कुछ मापदंड रखे हैं। कुछ अभिसरण है लेकिन बहुत अधिक विचलन हैं। सब मिलाकर, निर्णय लेने में लोगों की भागीदारी, प्रशासनिक प्रक्रियाओं में पारदर्शिता, सरकारी अधिकारियों की जवाबदेही और सरकारी विभागों/एजेंसियों की जवाबदेही/ जिम्मेदारी को सुशासन के पैमाने के रूप में बताए गए हैं। कानून के शासन और भ्रष्टाचार का मुकाबला करने में भी निकटता है। लेकिन फिर, एक एजेंसी के फोकस के आधार पर, अन्य मानदंडों का भी उल्लेख किया जाता है। उदाहरण के लिए, मानवाधिकारों में रुचि रखने वाले लोग समावेश, निष्पक्षता और समता (Equity) का सुझाव दे सकते हैं।

अंत में, हमने भारत में शासन पर चर्चा की– संस्थागत संरचना, तंत्र और उपकरण संविधान में निहित हैं, अन्य एजेंसियों और उनकी भूमिकाएं विधियों, मीडिया और गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका, प्रभाव समूहों और दबाव समूहों, आदि के योगदान से बनी हैं। हालाँकि, भारत में शासन के साथ सब ठीक-ठाक नहीं है, और कुछ त्रुटियों और कमजोरियों को भी इंगित किया गया है।

25.8 शब्दावली

UNESCAP-United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	:	एशिया और प्रशांत के लिए संयुक्त राष्ट्र आर्थिक और सामाजिक आयोग
UNESCO- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	:	संयुक्त राष्ट्र शैक्षिक, वैज्ञानिक और सांस्कृतिक संगठन
UNDP- United Nations Development Programme	:	संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम
UNHCR- United Nations High Commissioner for Refugees	:	शरणार्थियों के लिए संयुक्त राष्ट्र के उच्चायुक्त
IDA- International Development Association	:	अंतर्राष्ट्रीय विकास एजेंसी
ADB –Asian Development Bank	:	एशियाई विकास बैंक
AFDB- African Development Bank Group	:	अफ्रीकी विकास बैंक

25.9 अभ्यास

1) वेबसाइड https://info.worldbank.org/governance/wgi/ के माध्यम से विश्वव्यापी शासन संकेतक परियोजना और भारत के कुल संकेतकों का अध्ययन करो और यह पढ़ो कि भारत ने विभिन्न आयामों में कैसा प्रदर्शन किया है।

2) UNDP द्वारा प्रकाशित वर्ष 2011 की मानव विकास रिपोर्ट के अध्याय 8 को पढ़ें और मूल्यांकन करें कि किस तरह से शासन के सिद्धांत विश्वव्यापी शासन संकेतक में उन लोगों से अलग हैं।

3) OECD की वेबसाइट पर जाएं और OECD ''सार्वजनिक शासन'' नामक अनुभाग पढ़ें। अपनी रुचि के विषय को उठाएं और एक कथा विकसित करें।

4) दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग (भारत की) की ग्यारहवीं रिपोर्ट पढ़ें। भारत में ई-षासन की पहल की एक संक्षिप्त कहानी का विकास करें।

5) जैसा की SC, ST अथवा OBC आयोग को क्रमशः भारतीय संविधान के 338, 338A व 339B अनुच्छेद के द्वारा अनिवार्य किया गया है, इनमें से किसी एक आयोग की वेबसाइट पर जाएँ। भारतीय समाज के संबंधित अनुभाग के संरक्षण, कल्याण और सामाजिक आर्थिक विकास में आयोग की भूमिका पर चर्चा करें।

25.10 संदर्भ-ग्रंथादि

विश्व बैंक, IMF, OECD और संयुक्त राष्ट्र की एजेंसियों– विशेषकर UNDP, UNESCAP और UNESCO की वेबसाइटों की यात्रा करना सार्थक होगा, ताकि अवधारणा के विकास और साथ ही साथ विभिन्न एजेंसियों के बीच अवधारणा के विकास की सराहना की जा सके। दूसरे प्रशासन सुधार आयोग की रिपोर्टें, विशेषकर

11वीं, भी बहुत उपयोगी होगी। रिपोर्ट भारत सरकार के प्रशासन सुधार और लोक शिकायत विभाग की वेबसाइट पर उपलब्ध हैं। कुछ विद्वानों के लेख पढ़ें जो अंतर्राष्ट्रीय सहायता एजेंसियों द्वारा प्रचारित विचार कर सवाल उठाते हैं। कुछ किताबें और लेख जो बहुत उपयोगी होंगे, वे हैं :

1) Grindle, Merilee S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative, *Governance*, vol. 30, issue 01 (January), pp. 17-22.

2) International Monetary Fund (2017). *The Role of the Fund in Governance Issues: Review of the Guidance Note – Preliminary Considerations (Background Notes)*

3) Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo (2010). *The World Governance Indicators: Methodological and Analytical Issues – World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.*

4) Kuldeep Mathur (2008). *From Government to Governance*, National Book Trust, New Delhi.

5) United Nations (2009). What is Good Governance? *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.*

6) UNESCAP (2011). What is Good Governance?, www.unescap.org).

7) World Bank (1991). *Managing Development – The Governance Dimension*, The World Bank, Washington DC.

8) World Bank (1994). *Governance; The World Bank's Experience,* The World Bank, Washington DC.

9) World Bank (2002). *World Development Report, 2002 "Building Institutions for Markets"*, The World Bank, Washington, DC.

10) World Bank (2007). *A Decade of Measuring the Quality of Governance,* The World Bank, Washington, DC.

25.11 बोध प्रश्नों के उत्तर/संकेत

बोध प्रश्न 1

1) सरकार एक राज्य का एक अनिवार्य हिस्सा है और इसे संचालित करने का एक तंत्र है, जबकि शासन कुल तरीका है जिससे सभी सामाजिक मामलों, विशेष रूप से सार्वजनिक मामलों का संचालन किया जाता है।

2) अपने निर्देशों के आधार पर अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियां शासन के विचार को संचालित करने के अपने तरीके को उन्मुख करती हैं। उदाहरण के लिए, मानवाधिकार एजेंसियां कानून के शासन पर अधिक ध्यान केंद्रित करेंगी जबकि वित्तीय एजेंसियां भ्रष्टाचार और सार्वजनिक क्षेत्र के प्रदर्शन पर अधिक ध्यान केंद्रित करेंगी।

3) मेटा-गवर्नेंस शासन का ढांचा है। उदाहरण के लिए किसी देश के संविधान से कानून बनाने की पृष्ठभूमि प्रदान करने की अपेक्षा की जाती है।

बोध प्रश्न 2

1) विश्व बैंक ने अभियान शुरू किया क्योंकि यह पता चला कि 1980 के दशक में विकास परियोजना सहायता से जुड़ी सशर्तें सफल नहीं थीं और इसका बड़ा कारण था खराब शासन।

2) यह विचार लंबे समय से चल रहा था कि अधिकांश देशों में शासन में पर्याप्त मुद्दे हैं लेकिन विश्व बैंक/आईएमएफ के अलावा अन्य एजेंसियों ने विश्व बैंक/आईएमएफ को सार्वजनिक क्षेत्र के प्रबंधन या सार्वजनिक संसाधनों के प्रबंधन पर बहुत अधिक ध्यान केंद्रित किया। तो यही हाल विद्वानों का भी था। उन्होंने आम तौर पर अपने विषयों के परिप्रेक्ष्य से अपने स्वयं के दृष्टिकोण जोड़े।

3) प्रशासन परंपरागत रूप से यह देखने में अधिक रुचि रखता है कि किसी विशेष मामले में प्रक्रिया/प्रक्रिया ने नियम पुस्तिका का पालन किया है या नहीं। चूंकि यह प्रक्रिया लंबी श्रंखला में एक कड़ी हो सकती है, इसलिए यह समझदारी भी प्रतीत होती है। हालाँकि, हलवा का स्वाद खाने में होता है, इसलिए यह सुझाव दिया गया कि इसे कुल परिप्रेक्ष्य में देखा जाना चाहिए। जबकि पूर्व आदान वैधता है, बाद वाला परिणाम वैधता है।

बोध प्रश्न 3

1) मानव विकास को सुरक्षित रखने के लिए मानवीय शासन सुशासन है। इसके घटक राजनीतिक प्रशासन, आर्थिक प्रशासन और नागरिक प्रशासन हैं।

2) स्मार्ट प्रशासन में स्मार्ट सरल, नैतिक, जवाबदेह, उत्तरदायी और पारदर्शी है। एक्रोनिम स्मार्ट के समान लगता है जो पहले से ही शहरी शासन या शहरों के संदर्भ में उपयोग में था जो अपने आबादी को आधुनिक सुविधाएं और सुविधाएं प्रदान करने का प्रयास करता था।

3) ई-गवर्नेंस, शासन में आईसीटी उपकरणों का अच्छा उपयोग करने का एक प्रयास है और यह सुशासन की गति को बेहतर बनाने में बहुत हद तक मदद कर सकता है लेकिन स्मार्ट गवर्नेंस का विकल्प नहीं है।

बोध प्रश्न 4

1) निर्णय लेने में लोगों की भागीदारी लोगों की सेवा करने के लिए एजेंसियों की जवाबदेही और लोगों के मुद्दों को हल करने में एजेसियों की जवाबदेही।

2) एजेंसियों के आदेश उनके लिखे हुए समय और उन्हें व्यक्त करने वाले लोग।

3) संयुक्त राष्ट्र के उच्चायुक्त मानवाधिकार या एमनेस्टी इंटरनेशनल जैसी अधिकार एजेंसियां, मानवाधिकारों की रक्षा और संवर्धन करना चाहेंगी, जबकि विश्व बैक या अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष यह देखेगा कि सहायता परियोजनाएँ सफलतापूर्वक संचालित हैं।

बोध प्रश्न 5

1) बेहतर है कि आप भारत के संविधान को देखें। सरकार के तीन स्तर हैं। संविधान द्वारा निर्धारित निकाय/एजेंसियां हैं और प्रशासनिक सुविधा के लिए विधियों द्वारा बनाई गई या आयोजित की गई एजेंसियां हैं।

2) सरकारी विभाग, सरकारी संभाग और एजेंसिया, मीडिया, एनजीओ, लोगों के फोरम, सेक्शन यूनियनों, ट्रेड यूनियनों, वकालत समूहों, बिजनेस चैंबर और फेडरेशन, और थिक टैंक।

3) न्यायपालिका, विशेष रूप से उच्चतर न्यायपालिका, सरकारों और उनकी एजेंसियों द्वारा की गई किसी भी ज्यादती के लिए एक प्रहरी है। नियंत्रक और महालेखा परीक्षक वित्तीय मामलों के क्षेत्र में एक और प्रहरी है। भारत का चुनाव आयोग विधायकों, और राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के कार्यालयों के लिए चुनावों का संचालन/पर्यवेक्षण करता है। राज्य चुनाव आयोग इसी तरह अपने-अपने राज्यों में स्थानीय सरकारों के लिए चुनाव करवाता है। पर्यावरणीय मुद्दों के लिए नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल और कार्यालयों में और अधिकारियों और अधिकारियों द्वारा भ्रष्टाचार के लिए लोकपाल/लोकायुक्त जैसे अन्य हैं– जिनमें पीएम और सीएम शामिल हैं।

4) यह आपके लिए एक अभ्यास कार्य है।

5) नागरिक समाज विभिन्न रूपों में आता है जैसे स्वैच्छिक संघ, उपयोगकर्ता के समूह, अधिकार समूह, अनुभागीय संघ। कुछ लोग शासन में सहयोग करते हैं और सरकार को सुविधा प्रदान करते हैं, अन्य लोग नुकसान की ओर इशारा करते हैं और निवारण चाहते हैं। कुछ अपने आप में सामाजिक मुद्दों को हल करते हैं।