इकाई 3 भारत में लोक नीति प्रक्रिया : सूत्रीकरण और कार्यान्वयन

इकाई की रूपरेखा

3.0 उद्देश्य नीतियाँ

3.1 प्रस्तावना

3.2 नीति प्रक्रिया में अवस्थाएँ

- 3.2.1 रेखांकित समस्या की पहचान करना
- 3.2.2 नीति विकल्पों का निर्धारण
- 3.2.3 पूर्वानुमान और विकल्पों का मूल्यांकन
- 3.2.4 नीति का चयन
- 3.2.5 नीति कार्यान्वयन (नीति कार्रवाई)
- 3.2.6 नीति निगरानी
- 3.2.7 नीति परिणाम
- 3.2.8 नीति मूल्यांकन
- 3.2.9 मूल्यांकन की रूपरेखा

3.3 लोक नीति का सूत्रीकरण

- 3.3.1 नीति–निर्माण के लिए सांविधानिक संरचना
- 3.3.2 संस्थागत कारक
- 3.3.3 गैर–सरकारी संस्थाएँ

3.4 नीति कार्यान्वयन

- 3.4.1 महत्व और अर्थ
- 3.4.2 कार्यान्वित कर्त्ता
- 3.4.3 सफलतापूर्वक कार्यान्वित करने की शर्तें

3.5 भारत में नीति–निर्माण प्रक्रिया

3.6 निष्कर्ष

3.7 शब्दावली

3.8 संदर्भ लेख

3.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

3.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आपः

- एक व्यवस्था के रूप में नीति प्रक्रिया (policy process) को समझ पाएँगे;
- भारत में नीति–निर्माण प्रक्रिया (policy-making process) का वर्णन कर सकेंगे;
- लोक नीति के कार्यान्वयन (implementation) की समस्याओं की चर्चा कर सकेंगे; और
- नीति सूत्रीकरण (policy formulation) से सम्बन्धित मुद्दों पर प्रकाश डाल सकेंगे।

3.1 प्रस्तावना

नीति–निर्माण एक सतत् प्रक्रिया होती है। यह प्रक्रिया उस समय तक अन्त नहीं होती है जब तक नीति अनुमोदित या अपनाई नहीं जाती है। एंडरसन का आंकलन है कि "नीति जब तक अस्तित्व में नहीं आती है, निर्देशित होती रहती है और निर्देशित तब तक होती रहती है जब तक वह अस्तित्व में नहीं आती है या नहीं बनती है" (एंडरसन, 1975: 98)। हालांकि नीति प्रक्रिया की प्रत्येक अवस्था या उसके चरण होते है जैसे कि सूत्रबद्ध करना, कार्यान्वित करना, मूल्यांकन करना एक दूसरे से अलग होते है।

नीति प्रक्रिया में नीति की गतिविधि की अवस्थायें सम्मिलित होती है, जैसे कि सूत्रबद्ध करना, कार्यान्वित करना और मूल्यांकन करना। ब्रिकलैण्ड अपने विचार प्रस्तुत करते हैं कि "नीति प्रक्रिया" "एक पद्धति है जिसमें नीति के विचार को सूत्रीकरण, कार्यान्वयन, वास्तविक नीतियों के मूल्यांकन में बदल दिया जाता है और फिर उनको कार्यान्वित करके उनका सकारात्मक प्रभाव प्राप्त किया जाता है" (ब्रिकलैंड, 2011 : 25)। उदाहरण के लिए इस्टन (पद्धति या व्यवस्था) मॉडल की मुख्य विशेषता है जो निवेश प्राप्त करने की शर्तों में नीति प्रक्रिया की समीक्षा की जाती है (माँग, समर्थन) जो निवेश का शृंखला या क्रमांक की कड़ी के माध्यम से पर्यावरण व मध्यस्थता से प्रवाह के रूप में प्रसारित होता है (हित लाभ समूहों, मीडिया), राजनीतिक व्यवस्था में माँगों का होना (निवेश के सहित) और उनका नीति निर्गत या परिणामों में परिवर्तन होना होता है।

3.2 नीति प्रक्रिया में अवस्थाएँ

थॉमस डाई नीति प्रक्रिया को अपने विश्लेषण में निम्नलिखित अवस्थाओं के समूहों को प्रस्तुत करते हैं:

1) "**समस्या की पहचान करना (Problem Identification) :** सरकारी कार्यों के लिए माँगों के द्वारा नीति समस्याओं की पहचान करना।

2) **एजेंडा निश्चित करना (Agenda Setting):** निर्णय निर्माण की प्रस्तावना के रूप में विशिष्ट लोक समस्याओं पर जन माध्यम (मीडिया) और लोक अधिकारियों के ध्यान दिलाने पर उस पर कार्य संकेन्द्रण करना।

3) **नीति सूत्रीकरण (Policy Formulation):** नीति प्रस्तावना के विकास की घटनाओं पर हित लाभ समूहों, प्रमुख कार्यपालक के विधानमण्डल के अधिकारियों, विधानपालिका, और थिंक टैंकों इत्यादि के माध्यम से कार्यान्वित होता है।

4) **नीति को विधिसम्मत करना (Policy Legitimation):** कार्यपालक, विधानमण्डल और न्यायालयों द्वारा राजनीतिक क्रियाओं के माध्यम से नीतियों का चयन और उनको पारित किया जाता है।

5) **नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation):** संगठित नौकरशाही, सार्वजनिक व्ययों और कार्यपालक अभिकरणों के माध्यम से नीतियों को कार्यान्वित किया जाता है।

6) **नीति मूल्यांकन (Policy Evaluation):** सरकार के अपने अभिकरणों, बाहरी सलाहकारों, प्रेस या मीडिया तथा लोगों की माँगों के द्वारा नीतियों का मूल्यांकन किया जाता है" (डाई, 2014 रू 14–15)।

हॉगवुड (Hogwood) और गन्न (Gunn) (*पॉलिसी एनालिसिस फॉर दि रियल वर्ल्ड*) ने नीति प्रक्रिया में 9 महत्वपूर्ण अवस्थाओं की पहचान की है: निर्णायक से निर्णय (एजेंडे की

स्थापना करना), निर्णायक से कैसे निर्णय ले (मुद्दे की पहचान करना), परिभाषा, पूर्वानुमान लगाना, उद्देश्यों की स्थापना करना और प्राथमिकताएँ, विकल्प विश्लेषण, नीति कार्यान्वयन, निगरानी और नियंत्रण, मूल्यांकन और समीक्षा तथा नीति संरक्षण, सफलता और समाप्ति जैसे मुद्दे सम्मिलित हैं।

मेय (May) और वाइल्डवास्की (Wildavsky) (1978) ने इसमें कुछ और तत्वों को सम्मिलित किया है जिसमें एजेंडा निश्चित करना, विश्लेषण मुद्दा, कार्यान्वयन, मूल्यांकन और समाप्तिकरण को सम्मिलित किया है। इसी प्रकार से, जेम्स एंडरसन ने भी प्रक्रिया का वर्णन किया है। उनके नीति प्रक्रिया के मॉडलों की पाँच अवस्थाएँ या स्थितियाँ हैं : (i) समस्या की पहचान करना और एजेंडा सूत्रीकरण, (ii) सूत्रीकरण, (iii) अपनाना, (iv) कार्यान्वयन तथा (v) मूल्यांकन (एंडरसन, 1984)।

यह सूचनाओं और नीतियों से सम्बन्धित संदर्भ में इनके नीति के लिए प्रयोग के लिए नीति के ढाँचे में मूल रूप से संबद्ध है, उससे जुड़ा हुआ है। नीति विश्लेषण के लिए सूचना इसकी मूल संरचना का आधार है जिनको अन्तःक्रियाओं की शर्तों में व्यवस्था या कार्यक्रम निष्पादन से प्राप्त किया गया है जोकि निम्न प्रकार हैं:

- निवेश, जोकि आवश्यकताओं और माँगों का संकेत है।
- दीर्घावधि देखभाल के लिए सेवाओं के प्रावधान से सम्बन्धित प्रक्रिया।
- सेवाओं और देखभाल की लागत के प्रयोग की शर्तों में निर्गत या परिणाम।
- परिणाम, जिसमें, कार्यों की कुछ मार्ग दिशा के अंतिम परिणाम की पहचान करना होता है।

उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति (2017) के संदर्भ में निवेश (आवश्यकता और माँगों की शर्तों में) जिसमें स्वास्थ्य, बीमारियाँ और जीवन की गुणवत्ता जिसकी अभिव्यक्ति षारीरिक, मनोवैज्ञानिक, सामाजिक और पर्यावरणीय शर्तों में की गई हैं। आवश्यकताएँ वह शर्तें हैं, जो कार्य करने के लिए प्रेरित करती हैं। इनमें से सबसे अधिक प्रयोग के पूर्वानुमान सबसे महत्वपूर्ण है तथा जिनका अधिकतर, नैदानिक, कार्यात्मक सीमाएँ, जानी पहचानी बीमारियाँ, लक्षण या खराब स्वास्थ्य के स्तर की शर्तों में इसका वर्णन किया गया है। दूसरी ओर सेवाओं की माँग के बारे में या सम्बन्ध में माँग की अभिव्यक्ति की जाती है फिर चाहे आवश्यकता हो या न हो, इससे कोई सम्बन्ध नहीं होता है। दूसरी तरफ निवेश को संसाधनों में सम्मिलित किया जाता है जैसे कि मानव शक्ति (चिकित्सक, नर्स, परा चिकित्सा कर्मी) अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, चिकित्सा सम्बन्धी औजार या उपकरण, सुविधाएँ, औशधियाँ और उनके निष्पादन के स्तर इत्यादि हैं।

प्रक्रिया से जोड़ते हुए जिसका सम्बन्ध सेवाओं की आपूर्ति से है जिसके माध्यम से रोगियों और व्यावसायिकों की माँगों की आपूत्रि की जाती है। सेवाओं का वर्णन जैसे कि सेवाओं के प्रकार, आपूर्ति, प्रबंधन, तथा लागत और गुणवत्ता के प्रबंधन और नियंत्रण की शर्तों के अंतर्गत होता है। अन्य सेवाओं में सहायक सेवाओं को सम्मिलित किया गया है जैसे कि कानूनी सहायता, आय का सहयोग, उपभोक्ता की शिक्षा और व्यावसायिक विकास इत्यादि हैं। इसके साथ ही सेवाओं का निर्गत या परिणाम से कार्यक्रमों का वर्णन उन सेवाओं, लागतों और देखभाल की गुणवत्ता के प्रयोग की शर्तों में किया जाता है। अन्त में, परिणाम कल्याण और स्वास्थ्य के स्तर की शर्तों में व्यक्त की गई सेवाओं की अनुक्रिया तथा ग्राहकों और व्यावसायिक की संतुष्टि ने मिलकर इन परिणामों को प्राप्त किया, इनका लाभ उठाया। आगे चल रही विश्लेषित संरचनागत सुविधाएँ कार्यक्रम मूल्यांकन जिसमें यह आशा की गई

है कि युक्तिसंगत नीतियों तथा स्वास्थ्य सेवाओं के सम्बन्ध में निर्णयों का नेतृत्व किया जाना है। इस इकाई के अगले भागों में हम नीति प्रक्रिया में आने वाली विभिन्न अवस्थाओं का वर्णन करेंगे।

3.2.1 रेखांकित समस्या की पहचान करना

एक विश्लेषित दृष्टिकोण के लिए पहला कदम यह है कि समस्या क्या है और क्यों हैं, इसकी पहचान करना है। समस्या को परिभाषित करना ऐच्छिक वर्णन में सम्मिलित होता है जो अधिक सार होती है और यह संकल्पनात्मक योजना से सम्बन्धित होती है। यहाँ पर हम बाज़ार के असफल होने के स्वरूप का निदान करने का प्रयास करेंगे जो हमारे सामने हैं। उदाहरण के लिए एक पर्यावरणीय विद्वान जिन्होंने गंगा के लिए प्रदूषण रोकने के विकल्पों पर खोज़ की है उन्होंने पाया कि औद्योगिकीय अपशिष्ट और उनके बचे हुए रासायनिक पदार्थों को नाले–नालियों की गन्दगी सीधी ही गंगा में बहा देती है जिससे नदी यानी की गंगा का पानी प्रदूषित होता है। इसमें समस्या के संदर्भ की पहचान की गई है कि अब अगला कदम यह निर्णय लेना है कि अब क्या उद्देश्य होना चाहिए जिससे इस मुद्दे को हल किया जा सके और अपने लक्ष्य को कैसे प्राप्त किया जा सके। प्रायः हम मूल उद्देश्यों को देखने का प्रयास ही नहीं करते हैं। इस लिए अपने लक्षित उद्देश्यों पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता होती है जोकि बहुत महत्वपूर्ण होता है। उदाहरण के लिए, चिकित्सकों की सेवाओं का प्रावधान लोगों के स्वास्थ्य को सुधारने का साधन और साध्य हैं।

3.2.2 नीति विकल्पों का निर्धारण

अगला कदम कार्य विधि के विकल्पों को निर्धारित करता है। सरकार किसी भी रूप में दखल दे सकती है। यह निश्चय करना बहुत ही महत्वपूर्ण है कि प्रस्तुत की गई स्थितियों में सबसे अधिक सकारात्मक दखल कौन से प्रकार का हो सकती है।

गंगा के प्रदूषण के मामले में निम्नलिखित संभावनाओं को निर्धारित किया जा सकता है:

i) नदी के निकट या प्रवाह क्षेत्र में सरकार द्वारा जल को स्वच्छ करने के लिए अपने अधिकार क्षेत्र में लेकर कुछ बाध्यताएँ निश्चित कर सकती हैं और उसके पास यह अधिकार होगा कि सरकार प्रदूषकों पर मुकदमा दायर करके प्रतिबंध लगा सकती हैं।

ii) सरकार उद्योगपतियों से बैठक कर उनसे प्रश्न कर सकती है, तथा शहरी आवासीय लोगों दोनों को आदेश दे सकती हैं कि वे अपने अपशिष्ट तथा कूड़े–कबाड़े को नालियों और नालों में न डालें और औद्योगिकी कचरे तथा रासायनिक पदार्थों को बिना साफ करें सीधा नदी में न डालें अन्यथा उन पर पाबंदी लगाई जा सकती है और कचरे या अपशिष्ट रासायनिक पदार्थों की सीमा तय कर सकती है। प्रदूषकों को सरकार कुछ मात्रा डालने के अधिकार प्राप्त करने के लिए निर्देश दे सकती हैं और इसके साथ ही प्रदूषकों को कुछ शुल्क देने के लिए आदेश दे सकती हैं तथा प्रदूषण नियंत्रण उपकरणों को स्थापित करने के नियम बना कर आदेश दे सकती है।

iii) राज्य सरकार अथवा स्थानीय प्राधिकरण स्वयं ही प्रदूषित सामग्री और अपशिष्टों को साफ करने का कार्य अपने हाथों में ले सकते हैं।

प्रदूषण नियंत्रण के लिए ये कुछ विकल्प दिए गए हैं। जैसे कि पहचान करने में अनेक कठिनाइयाँ सामने आती हैं तथा इसके अतिरिक्त सूचनाएँ उपलब्ध कराई जानी चाहिए कार्यों के विकल्पों की विधियों या दिशाओं को परिष्कृत किया जाना चाहिए तथा इसके लिए

व्यापक रूप से विश्लेषण करने की लगातार आवश्यकता होगी। नीतियाँ चुनने के लिए व विकल्पों का निर्धारण करने के लिए विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है अथवा संबद्ध क्षेत्र में विशेष जानकारी अथवा ज्ञान की अत्यंत आवश्यकता होती है।

3.2.3 पूर्वानुमान और विकल्पों का मूल्यांकन

रेखांकित समस्या की पहचान हो जाना तथा नीति चयन के लिए विकल्पों के निर्धारण के पश्चात, नीति विश्लेषक को विकल्पों के प्रत्येक परिणाम का विश्लेषण कर लेना चाहिए। इसके लिए वह परिणामों की पूर्व घोषणा के लिए प्रासंगिक मॉडल के बारे में जानकारी प्रस्तुत करेंगे। प्रदूषण नियंत्रण समस्या के केस में मॉडलों को और अधिक जटिलताओं का सामना करना होगा। यह यहाँ पर आवश्यक होगा कि प्रस्तावित नीतियों के सभी प्रभावों को स्पष्ट करना आवश्यक है न केवल निर्णय–निर्माता द्वारा वांछित आर्थिक प्रभावों को ही बताया जाना।

यदि कार्य विधियों के विकल्पों के परिणाम अनिश्चित होने की स्थिति में और विशेषकर यदि संभावित परिणाम विपरीत होने की संभावनाएँ हो जो एक दूसरे के विपरीत हों विष्लेशक को चाहिए कि वह एक निर्णय वष्क्ष का निर्माण करें और प्रत्येक परिणाम की संभावनाओं को मूल्यांकित करें। प्रायः जब तक विकल्पों के अवसरों के प्रासंगिक विशिष्टता का व्यवस्थित रूप से विश्लेषण करने के पश्चात हो युक्तिसंगत नीति चयन करने में अत्यंत कठिनाई आती है। विनियम और प्रशासन में होने वाली लागत को मूल्यांकित करने की आवश्यकता है। अत्यंत महत्वपूर्ण परिणामों का मूल्यांकन हमें ध्यान दिलाता है कि एक विशेष नीति चयन के लागत–लाभ विश्लेषण के स्तर हमको इसके महत्व को ध्यान में रखने की ओर ध्यान दिलाते हैं।

3.2.4 नीति का चयन

नीति विश्लेषण में अगला कदम चयन करने की प्राथमिकताओं से सम्बन्धित है (कार्य विधि ा)। नीति निर्माता के समक्ष यह स्थिति बहुत साधारण हो सकती है कि वह प्रत्येक विकल्प के लिए अनुमानित परिणामों को सामान्य रूप से देख सकता है और वह उनमें से एक को चुन सकता है जो सबमें श्रेष्ठ होगें। इसके विपरीत वह बहुत जटिल भी हो सकती है कि नीति विश्लेषक बहुत सारे संभावित परिणामों में प्राथमिकता के आधार पर चयन कर सकेगा कि किस प्रकार से पणधारियों को संभावित चयनों और उनके परिणामों के सम्बन्ध में क्या अनुक्रिया करनी चाहिये और किन शर्तों पर तय की जा सकती हैं।

नीति प्रक्रिया एक आरेखीय स्वरूप में प्रस्तुत की जा सकती है जैसे कि चित्र 3.1 में दिखाया गया है। यह देखा गया है कि आजकल असंख्य नीति यहाँ वहाँ प्रमुख रूप से दिखाई देती हैं। कभी–कभी लोक निर्णय–निर्माताओं के द्वारा गलत निर्णय ले लिए जाते हैं जो तैयार आँकड़ों की पहुँच का लाभ नहीं उठाना चाहते हैं। प्रायः अधिकतर विष्लेशक अपने आप ही कौन आरोप का प्रमुख हिस्सा कौन स्वीकार करेगा। जब चीजें अथवा नतीजे गलत हो जाते हैं। परन्तु जब विष्लेशक की क्षमता में वृद्धि कर दी जाती है जो कार्य विधियों के विकल्पों के परिणामों की घोषणा करती है तथा उन परिणामों के मूल्यांकन के लिए एक संरचना उपलब्ध कराता है, नीति विश्लेषण की तकनीकें बेहतर निर्णयों और नीतियों का नेतृत्व करते हैं।

3.2.5 नीति कार्यान्वयन (नीति कार्रवाई)

अंतिम विश्लेषण में लोक प्रशासन की सफलता को नीतियों के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में मापा जा सकता है। नीति के कार्यान्वयन में सरकार की सफलता का जटिल महत्व होता है। हालाँकि अच्छी राजनीतिक व्यवस्था तथापि, श्रेष्ठ लक्ष्यों, ठोस संगठनात्मक व्यवस्था हो फिर भी कोई भी नीति सफल नहीं हो सकती है यदि उनका कार्यान्वयन अच्छा नहीं है।

इसके अधिकतर सामान्य रूप में कार्यान्वयन नीति विवरण और परिचालन के बीच की एक स्थिति है। इसमें यह निर्णय किया जाता है कि क्या यह संगठन नीतियों के कथित उद्देश्यों को प्राप्त करने के योग्य है और क्या यह निर्धारित उद्देश्यों को प्राप्त कर सकता है। इसका अभ्यास संगठन और प्रबंधन की कार्यनीति को विकसित करने और उसको लागू करने में सम्मिलित होता है तथा यह निश्चित करना होता है कि नीति प्रक्रिया को कम से कम समय में, कम लागत और कम समस्याओं के साथ इसको पूरा कर दिया जाएगा। विशेषकर विषय यह है, कि कार्यान्वयन एक पुल की तरह का कार्य भी करता है जोकि सरकारी कार्यकलापों के परिणाम के रूप में प्राप्त की जाने वाली लोक नीतियों के उद्देश्यों की भी अनुमति देता है। यह नीति प्रदत्त व्यवस्था की रचना में सम्मिलित होती है जिसके विशिष्ट रचनातंत्र की अभिकल्पना तथा प्रयास इस आशा में किए जाते हैं कि विशिष्ट निर्धारित लक्ष्य तक पहुँच जाएँगे।

नीति कार्यान्वयन में बाध्यताएँ

नीतियों को लागू करने में बहुत कठिनाई आ सकती है, यदि कार्यान्वयन करने वाले लोग उन कार्यों को निष्पादित करने में समुचित स्वायत्तता और लचीलापन नहीं देते राजनीतिक बदलाव लोकतांत्रिक व्यवस्था में प्रमुख बाधा का निर्माण करता है। तीसरी बाध्यता यह है कि नौकरशाही के पास आवश्यक व्यावसायिक कौशलों की कमी होती है जो नीतियों के कार्यान्वयन में आवश्यक तत्व होते हैं। संसाधनों की कमी, जैसे कि कार्मिकों, वित्तीय तथा तकनीकी कमियाँ भी लोक नीति के कार्यान्वयन में बाधा डालती हैं। नीति कार्यान्वयन में एक और समस्या है जो लक्ष्य समूहों से समुचित अनुक्रिया की कमी के कारण उत्पन्न होती है। कभी–कभी लोग कार्यक्रम को कार्यान्वित करने में अपनी समुचित दिलचस्पी प्रदर्शित नहीं करते हैं, क्योंकि वे उद्देश्यों के बारे में कुछ जानकारी नहीं रखते हैं और कार्यक्रम के लक्ष्यों को भी समझने में असमर्थ रहते हैं। लोगों की भागीदारी की कमी भी प्रायः कार्यान्वयन के कार्यों को हतोत्साहित करती है।

3.2.6 नीति निगरानी

निगरानी कार्यान्वयन प्रक्रिया का एक आवश्यक उपभाग है। यह एक क्रियाकलाप है, जोकि नीति या कार्यक्रम के कार्यान्वयन की दिशा में उत्पन्न होता है। यह निगरानी की प्रक्रिया है, जिसमें कार्यान्वयनकर्त्ता वास्तविक रूप से नीति के परिणामों को देखना आरंभ करते हैं। नीति निगरानी के उद्देश्यों को कार्यान्वयन प्रक्रिया के माध्यम से सुनिश्चित किया जाता है जोकि स्रोत निवेश होते हैं जिनका प्रयोग इच्छित परिणामों को उत्पन्न करने की संभावना के रूप में सक्षमता के साथ होता हैं। स्तर या मानक जिनका प्रयोग दोनों संसाधनों और नीति के प्रभावी कार्यान्वयन का प्रयोग नीति–निर्माण प्रक्रिया से उत्पन्न होता हैं। निगरानी कर्त्ता को संसाधन प्रयोग का मूल्यांकन, तकनीकी गतिविधियाँ तथा नीति कार्यान्वयन परिणाम जानने की क्षमता होनी चाहिए। इसके साथ ही परिवर्तन करने या जब आवश्यक हो सुधार करने की आवश्यकता हो उसको इसकी अनुमति होनी चाहिए।

लोक नीतियों की प्रभावी निगरानी लागत कम करने, समय की बचत और संसाधनों के प्रयोग में सहायता करती है। निगरानी में प्रमुख मुद्दा यह है कि सूचना व्यवस्था की रचना की जाए जिससे नीति निर्माताओं और नीति कार्यान्वित करने वालों को समय पर निर्णय और नीतियों को तैयार करने में सुविधाएँ उपलब्ध हों। इसलिए, महत्वपूर्ण है कि निगरानी और नियंत्रण प्रक्रिया को समुचित महत्व और उसके सही तरीके से अभिकल्पित किया जाना चाहिए।

निगरानी में सबसे गंभीर समस्या कार्यान्वयन व्यवस्था के दोषपूर्ण स्वरूप से संबंधित हैं। दूसरा नीति निगरानी के लिए समय का अभाव होता है। इस लिए अधिकतर प्रायः कार्यान्वयन करने वाले कार्मिकों के समक्ष परिणाम प्राप्त करने के लिए भारी दबाव होता है इसलिए वे कोई छोटा तरीका खोज़ लेते हैं तथा निगरानी और नियंत्रण पर विशेष ध्यान नहीं देते हैं अथवा उसकी उपेक्षा करते हैं। तृतीय, नीति कार्यान्वयन करने वाले प्रबंधकों की कमी होती है इसलिए कार्यों को सुधारने या संशोधन करने का समय नहीं होता है जिसके कारण प्रायोजित निष्पादन से कुछ सीमा तक कार्यक्रम में विचलन दिखाई देता है। चतुर्थ, नीति निगरानी में व्यापक अड़चने आती हैं जिसका मुख्य कारण इसकी भूमिका तथा पद्धतियों के पालन करने में उपेक्षा करना है। इसका प्रायः मुख्य कारण प्रमुख कार्यकर्त्ताओं के सम्बन्ध में होता है जिनमें आवश्यक कौशलों का अभाव होता है।

3.2.7 नीति परिणाम

नीति चक्र में अगला कदम नीति के परिणाम होते हैं। ये उत्पादन या निर्गत से अलग होते हैं। नीति निर्गत कार्यान्वयन करने वालों का वास्तविक निर्णय होता है। परिणामों की संकल्पना का वास्तविक दबाव लक्ष्य समूहों की होने वाली घटना पर आधारित होता है जोकि नीति के कारण प्रभावित होता है। यदि लक्ष्य समूहों पर इच्छित परिवर्तन दिखाई नहीं देता है, तो इसका अर्थ यह हुआ कि कुछ न कुछ गलत हुआ है। इस बिन्दु को स्पष्ट करने के लिए गरीबों के लिए राज्य आवासीय योजना का उदाहरण प्रस्तुत किया जा सकता है। यद्यपि, इनमें से एकाद आवास भौतिक स्थिति के सहित लक्ष्य की प्राप्ति करने में सफल हो सकता है किन्तु यह देखा गया है कि उदाहरणों की अधिकता में लाभार्थी लोग उनको प्राप्त करने में असफल रहते हैं क्योंकि कि इनकी कुछ शर्तों के अनुसार वे पसंद नहीं करते हैं जैसे मकान का आकार, उसका परिवेश, निर्माण की गुणवत्ता या कुछ अन्य कमियों का कारण हो सकते हैं। नीति का निर्गत या उत्पादन तो प्राप्त कर लिया जाता है किन्तु परिणाम प्राप्त नहीं होते हैं।

3.2.8 नीति मूल्यांकन

नीति प्रक्रियाओं की अंतिम अवस्था, गतिविधियों के ढाँचे की क्रमिकता में नीति का मूल्यांकन होता है। मूल्यांकन में क्या घटित हुआ है, इससे सम्बन्धित होता है, एक बार जब नीति को प्रभाव में ले लिया जाता है या उसका प्रयोग कर लिया जाता है। यह एक कार्यक्रम का सम्पूर्ण प्रभावकारिता का आकलन होता है जिसका प्रयोग उद्देश्यों की प्राप्ति में किया गया है अथवा वांछित उद्देश्यों की पूर्ति करने या प्राप्त करने में कार्यक्रमों की सम्बन्धित प्रभावकारिता का मूल्यांकन होता है।

मूल्यांकन नीति विश्लेषण में अनेक कार्यों को निष्पादित करता है। सबसे पहले यह नीति निष्पादन के सम्बन्ध में सही सूचना उपलब्ध कराता है। यह समाज पर पड़ने वाले नीति के प्रभावों को आंकने का काम करता है। यह प्रकट करता है कि कौन से विशिष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करना है (उदाहरण के लिए जन्म स्तर पर जीवन की आकांक्षाओं में वृद्धि होना)। यह

हमको उस स्तर या अवस्था को समझने में सहायता करता है जिसमें नीति के मुद्दे को ठीक किया गया है। तीसरा, मूल्यांकन नीति समस्याओं को पुनःसंरचित करने में परिणाम दे सकता है। यह नए लक्ष्यों और संभावित समाधानों को उत्पन्न करने में सहयोग भी दे सकता है। मूल्यांकन एक नीति के कार्यान्वयन प्रक्रिया के दौरान राजनीति के साथ समाप्त करने का सुझाव भी दे सकती हैं। संक्षेप में, मूल्यांकन उद्देश्यों को स्थापित करने की शर्तों में नीति परिणाम विश्लेषण का एक प्राथमिक प्रयास होता है। यह, इसलिए निर्णय निर्धारण करने में नीतियों का प्रयोग करके सहायक होता है।

3.2.9 मूल्यांकन की रूपरेखा

मूल्यांकन करना, लोक कार्यक्रम है जिसमें कार्यक्रम के लक्ष्यों को सूचीबद्ध करना, स्तर या स्थिति को मापना सम्मिलित होते हैं जिसमें इन लक्ष्यों को प्राप्त किया गया है और अंतिम परिवर्तनों का सुझाव देना है जिनके द्वारा संगठन के निष्पादन को सामने लाया जा सकता है जो उनकी योजना के अनुसार कार्यक्रम के वांछित प्रयोजनों को प्राप्त करने में सहयोग दे सकते हैं। मूल्यांकन का यह पक्ष बहुत संवेदनशील है। यह कभी–कभी संघर्ष का मुद्दा बन जाता है अथवा पूर्व मौजूद संघर्शों को फिर से उत्पन्न कर सकता है। एक लोक कार्यक्रम के कार्य निष्पादन का मूल्यांकन नकारात्मक होने की स्थिति में उसके परिणाम को रद्द किया जा सकता है। एक मूल्यांकन के विषय लक्ष्य, जो इसमें निहित होते हैं और यहाँ तक कि संगठन कार्यों का निष्पादन करते है, उन सब पर अन्तिम मूल्यांकन या आंकलन सबको प्रभावित करता है। इसलिए, यह आवश्यक है कि दक्षता प्राप्त व्यक्तियों के द्वारा मूल्यांकन कार्य की सावधानीपूर्वक रूपरेखा बनाई जाये। इसमें समुचित सूचना, प्रतिपुश्टि, संसाधनों तथा राजनीतिक इच्छाशक्ति की आवश्यकता होती है।

3.3 लोक नीति का सूत्रीकरण

3.3.1 नीति–निर्माण के लिए सांविधानिक संरचना

भारत में नीति–निर्माण का स्वरूप सांविधानिक व्यवस्था की संरचना के अंतर्गत दिया गया है, जिसमें सबसे प्रमुख चार विशेषताएँ हैंः लोकतांत्रिक तथा संप्रभुसत्ता गणतंत्र, संसदीय प्रणाली, संविधान की संघीय विशेषता तथा व्यापक सामाजिक–आर्थिक सिद्धान्त। इन सबका प्रतिबिम्ब संविधान की प्रस्तावना या उद्देष्यि का, मूल अधिकारों एवं राज्य के नीति निदेशक सिद्धान्तों में दिखाई देता है।

3.3.2 संस्थागत कारक

इसके अतिरिक्त इन चार सांविधानिक कारकों के साथ अन्य कारक हैं जैसे कि भारत में नीति–निर्माण करने का शासन आदि हैं।

विधानमंडल

भारत में संसद उच्चतम लोक नीति–निर्माण निकाय है। यह शासन में सबसे उच्चतम है क्योंकि प्रधानमंत्री मन्त्रीपरिशद का प्रमुख होता है, इसका शासन में बने रहना संसदीय बहुमत के समर्थन पर निर्भर करता है। यह कानून (अधिनियम) का निर्माण करती है जिनके परिणामस्वरूप नीतियाँ निर्मित होती हैं और उनको लागू किया जाता है। यह सरकार के नीति निर्णयों को भी विधिसम्मत बनाने का कार्य करती है।

वास्तव में, हालाँकि यह शासन में सर्वोच्च नहीं है। औपचारिक बोध के अलावा यह नीतियों का निर्धारण नहीं करती है। यह सामान्य चर्चा और वाद–विवाद के माध्यम से लोक नीतियों को प्रभावित करती है। भारत में अधिकतर कानूनों का निर्माण कार्यपालिका के अंदर तैयार किया जाता है और उनको सम्बन्धित मन्त्री के द्वारा विधानमंडल में प्रस्तुत किया जाता है। नीति प्रस्तावों को प्रस्तुत करने के लिए कार्यपालिका विधानमंडल का बहुमत सुनिश्चित करती है।

कार्यपालिका

कार्यपालिका का सांविधानिक कार्य नीतियों को निश्चित करना होता है जिनको संसद में प्रस्तुत किया जाता है। भारत में संघीय स्तर पर कार्यपालिका का गठन भारत के राष्ट्रपति, मन्त्रीपरिशद और सरकारी मशीनरी से होता है। कार्यपालिका में नीति सूत्रीकरण करने में निम्नलिखित प्रमुख निकाय सम्मिलित होते हैं:

i) **मन्त्रीमण्डल (Cabinet)**: वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रीपरिशद होती है जिसमें प्रधानमंत्री, मन्त्रीमण्डल के मन्त्री राज्य के मन्त्री और उपमन्त्री शामिल होते हैं। यह परिशद के नाम से प्रचलित या प्रसिद्ध है और सभी नीतिगत कार्यों को मन्त्रीमण्डल के द्वारा निष्पादित किया जाता है।

ii) **प्रधानमन्त्रीः** मंत्रीपरिषद के अन्दर वह सामान्य होता है और मन्त्रीमण्डल में विशिष्ट बन जाता है, प्रधानमन्त्री नीति–निर्माण के प्राधिकार में विशेष स्थिति का उपयोग करता है। यह आशा की जाती है कि प्रधानमन्त्री मन्त्रीमण्डल निर्णय निर्माण प्रक्रिया में नियंत्रण करने का कार्य करता है।

iii) **सचिवालय विभाग और मन्त्रालयः** सचिवालय एक प्रशासनिक संगठन है जो कार्यपालक और विधायी जिम्मेदारियों का अनुपालन करने में सरकार की सहायता करता है। यह विभागों और मन्त्रियों का सम्मिश्रण है जिसमें प्रशासनिक प्रमुखों को सचिवों के नाम से जाना जाता है और जो राजनीतिक प्रमुख होते हैं उनको मन्त्री कहते हैं। सचिव मन्त्री के प्रमुख सलाहकार का कार्य करता है। यह लोक नीतियों को सूत्रीबद्ध करने में मन्त्री/मन्त्रियों की सहायता करता है, उनको अपना सहयोग देता है। नीतियों को केवल उपलब्ध और समुचित आँकड़ों के आधार पर तैयार करता है, सचिवालय मन्त्री को प्रासंगिक सूचना उपलब्ध कराता है और इस तरह से वह नीतियों को सूत्रीबद्ध करने में सहायता करता है।

न्यायपालिका

भारत में न्यायपालिका भी दो प्रकार से लोक नीतियों के स्वरूप को प्रभावित करने में अपनी रचनात्मक भूमिका निभाती हैः क) अपने न्यायिक पुनर्रीक्षण के अधिकार के द्वारा, और ख) न्यायिक निर्णयों के माध्यम से अपनी शक्तियों का प्रयोग करती है।

संविधान ने उच्चतम न्यायालय और राज्य स्तर पर उच्च न्यायालयों को विधान निर्माण न्यायिक पुनर्रीक्षण करने का अधिकार प्रदत्त किया है। न्यायिक पुनर्रीक्षण करना न्यायालयों का अधिकार है कि वे विधानमंडलों और कार्यपालिका के कार्यों की सांविधानिकता का निध ार्रण करें। वे केवल कुछ कार्यों के सम्बन्ध के साथ सरकार की सीमाओं को ही निर्धारित नहीं करते हैं अपितु यह भी कहते हैं कि लोक हितों को उन्नत करने के लिए अनिवार्यतः क्या करना है। इसके अतिरिक्त उच्च न्यायपालिका जन हित वाद से सम्बन्धित केसों में अपने निर्णयों के माध्यम से अपने प्रभावों का प्रयोग करती है।

3.3.3 गै़र–सरकारी संस्थाएँ

कुछ गै़र–सरकारी संगठन जैसे कि राजनीतिक दल, दबाव समूह, मीडिया और नागरिक भी नीति प्रक्रिया में अनौपचारिक रूप से अपनी भागीदारी करते हैं। उनके विचार और प्रभाव नीतियों की प्रक्रिया में महत्वपूर्ण योगदान प्रदान करते हैं।

राजनीतिक दल और दबाव समूह

दबाव समूहों और राजनीतिक दलों के द्वारा दबाव डालने का प्रयास किया जाता है जो नीतियों के निर्माण में महत्वपूर्ण कारक हैं। राजनीतिक दल अपने चुनाव घोषणापत्र के द्वारा नीतियों को प्रोत्साहन उपलब्ध कराते हैं और चुनाव के समय समर्थन प्राप्त करने के लिए नीतियों को सूचीबद्ध भी करते हैं। दबाव समूह अनेक तरीकों से सरकार के निर्णयों को प्रभावित करने का प्रयास करते हैं। प्रायः ये समूह विशिष्ट नीति मुद्दे पर आपस में संघर्ष करते हुए देखे जा सकते हैं। स्पष्ट रूप से सुसंगठित और सक्रिय दबाव समूह उन समूहों से जिनके सदस्य कमज़ोर तरीके से संगठित होते हैं और अपनी बात को मनवाने में कमज़ोर हैं, उनके अधिक प्रभावी होते हैं।

वैयक्तिक नागरिक और मीडिया

लोग कानून बनाने और नीति–निर्माण में विशिष्ट नीति को प्राथमिकता देने के साथ उम्मीदवारों के लिए अपना मत देकर इस प्रक्रिया में सहयोग और पहल प्रदान करते हैं। एक लोकतान्त्रिक सरकार लोगों की इच्छाओं और भावनाओं को प्रतिबिम्बित करने का प्रयास करती है। यहाँ तक कि वास्तव में नीति–निर्माण में नागरिकों की भागीदारी बहुत ही कम होती है। एक अकेला वैयक्तिक नागरिक बहुत ही कम महत्वपूर्ण राजनीति दबाव या बल को प्राप्त करने में समर्थ होता है। मीडिया किसी एक स्थिति में जनमत के द्वारा प्रभावित कर सकता है। मीडिया प्रभावित कर सकता है हालाँकि यह सरकार से अनुक्रियात्मक स्तर पर निर्भर करता है।

विदेशी अभिकरणों द्वारा नीतियों को प्रभावित करना

विदेशी अभिकरणों तथा गै़र–राज्य अभिकर्त्ता नई लोक नीतियों या पूर्व स्थित या मौजूदा नीतियों विशेषकर भारत जैसे तीसरी दुनिया के देशों में नीतियों में संशोधन करने में उनके प्रयास में महत्वपूर्ण स्रोत होते हैं। इन अभिकरणों में सम्मिलित हैं संयुक्त राष्ट्र और इससे संबद्ध अभिकरण (विश्व स्वास्थ्य संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन, संयुक्त राष्ट्र पर्यावरण कार्यक्रम, संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम इत्यादि) विश्व बैंक, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, आर्थिक सहयोग और विकास संगठन तथा अन्य बहुपक्षीय अभिकरण जो नीति परिणामों को स्वरूप देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नीति चक्र में प्रमुख अवस्थाओं को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

2) नीति–निर्माण को शासित करने वाले प्रमुख सांविधानिक कारकों पर प्रकाश डालिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3.4 नीति कार्यान्वयन

3.4.1 महत्व और अर्थ

अंतिम विश्लेषण में, विकास के लिए लोक प्रशासन की सफलताओं को नीतियों के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में मापा जा सकता है। कार्यान्वयन विस्तार का निर्धारण करता है कि कौन सा संगठन कथित उद्देश्यों को सम्पन्न करने में समर्थ है। यह विकास और कार्यनीति को लागू करने के लिए निश्चित करता है कि नीति प्रक्रिया कम से कम विलम्ब, कम लागत और कम समस्याओं के साथ संपूर्ण हो जाएगी। कार्यान्वयन "एक नीति आपूर्ति की व्यवस्था की रचना में शामिल है जिसमें विशिष्ट अन्त या लक्ष्य पर पहुँचने की आशा में विशिष्ट रचनातंत्र की रूपरेखा तैयार की जाती है।" अतः लक्ष्यों और उद्देश्यों के विवरण के रूप में लोक नीतियों को कार्रवाई कार्यक्रमों में रखा जाता है जिसका उद्देश्य नीति में कथित सम्पूर्णतः को समझा जाता है, उसे महसूस किया जाता है।

कार्य प्रभाव में नीति को रखने में नीति–निर्माण के अन्त ही सम्पूर्ण नहीं होता है अपितु अन्य साधनों के माध्यम से नीति–निर्माण का कार्य लगातार चलता रहता है। न्यूनतम स्तर पर, कार्यान्वयन के कार्य को निम्नलिखित की आवश्यकता होती है:

1) नीति को कार्यान्वित करने के लिए समुचित कर्मचारी और वित्तीय संसाधनों की आवश्यकता होती है।

2) वांछित नीति लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रशासनिक क्षमताओं की आवश्यकता होती है।

3) नीतियों को सफलतापूर्वक कार्यान्वयन के लिए सरकार के विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के अंगों की सहायता की आवश्यकता होती है।

3.4.2 कार्यान्वित कर्त्ता

भारत में लोक नीतियाँ, जैसे कि अन्य देशों में प्रशासनिक संगठनों तथा अभिकरणों की मिश्रित व्यवस्था के द्वारा कार्यान्वित की जाती हैं। यहाँ प्रमुख अभिकरण जिसमें सरकारी गतिविधियों और लोक नीतियों का कार्यान्वयन नौकरशाही के द्वारा पूरा किया जाता है। यह एक महत्वपूर्ण संस्था है जोकि सरकार के दिन प्रतिदिन के कार्यों को निष्पादित करती है। यह नौकरशाही है जोकि कार्मिकों, कर्मचारियों, धन और सरकार के अन्य संसाधनों को नियन्त्रित करती है और उनके परिनियोजन की एक कानूनी प्राधिकारिता रखती है। अभी तक अत्यंत अधिकारों तथा कार्यान्वयन पर नियन्त्रण नौकरशाही के द्वारा ही किया जाता है। विधानमण्डल, मुख्य कार्यकारी और न्यायपालिका को अपने विवेक के अनुसार कार्य करने तक ही सीमित रखा गया है तथा अप्रत्यक्ष रूप से इनकी सीमाओं को लांगने पर नियंत्रण करती है यदि ऐसा होता है तो मिश्रित नीति उपकरण में विवेकपूर्ण निर्णय और प्रत्यायोजन

अनिवार्य है और विशिष्ट कार्यनीतियों में मौजूद होती हैं यदि नौकरशाही अवैध कार्य करती है उस पर नियंत्रण करने के कठोर उपाय हैं। इस प्रक्रिया में विधानमण्डल और न्यायपालिका दोनों ही नीति कार्यान्वयन में भागीदारी करते हैं।

3.4.3 सफलतापूर्वक कार्यान्वित करने के लिए शर्तें

कार्यान्वयन अत्यंत सफलता से असफलता की ओर लगातार भिन्नताओं की दूरी के साथ देखा जा रहा है। सफलतापूर्वक कार्यान्वयन में अनेक परिचालन और प्रक्रियाएँ जैसे कि समय और संसाधनों का योगदान भी सम्मिलित होता है। सेबटीयर (Sabatier) और मैज़मौनियन (Mazmanian) (1979 : 484–85) ने प्रभावकारी नीति कार्यान्वयन के लिए पाँच शर्तों की पहचान की है। ये निम्नलिखित हैं:

1) कार्यक्रम ठोस अनुपातों पर आधारित होता है जोकि कार्यक्रम के उद्देश्यों के साथ सामंजस्य में लक्ष्य समूह के व्यवहार में परिवर्तन से सम्बन्धित होता है।

2) कार्यान्वयन प्रक्रिया की सुस्पष्ट नीति निदेशक और संरचना की उपलब्धता लक्ष्य समूहों की अधिकता उनके लिए निष्पादन किए जाते हैं।

3) कार्यान्वयन अभिकरणों के नेता ठोस प्रबंधकीय तथा राजनीतिक कौशलों को धारण करते हैं और वैधानिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रतिबद्ध होते हैं।

4) कार्यक्रम संगठित समूहों के द्वारा सक्रियता से समर्थन व सहायता की जाती है और कुछ प्रमुख विधायकों द्वारा समर्थन किया जाता है (या प्रमुख कार्यकारी), अहस्तक्षेप या सहयोगात्मक होने के नाते न्यायपालिका कार्यान्वयन प्रक्रिया में पूरी तरह से सम्मिलित होती हैं।

5) सांविधानिक उद्देश्यों की प्रासंगिक प्राथमिकता लोक नीतियों में विरोधाभास उत्पन्न होने की स्थिति में या प्रासंगिक सामाजिक–आर्थिक स्थितियों में परिवर्तन के द्वारा एक समय के पश्चात अधिक दुर्बल नहीं होती है।

एक बार निर्णय की स्थिति पर पहुँचने के पश्चात् नीति–निर्माण के कार्यों का अन्त नहीं होता है। निर्णयों का कार्यान्वयन उतना ही महत्वपूर्ण है जैसे कि जितनी नीति स्वयं में महत्वपूर्ण होती है। कोई भी नीति का सूत्रीकरण करने वाला यह अनुमान नहीं लगा सकता है कि निर्णय स्वयं ही निष्पादित हो जाएगा जैसा कि उन्होंने अपनी दृष्टि से निश्चित किया है। नीति कार्यान्वयन कार्यों की व्यापक किस्मों या विविधताओं के प्रयोग करने की आवश्यकता होती है, जिसमें निम्नलिखित को सम्मिलित किया गया है:

क) नीति निर्देशिकाओं को जारी करना जो स्पष्ट और तर्कसंगत हों।

ख) संगठनात्मक इकाइयों की रचना करना और सूचनाओं और नीतियों के प्रशासन के लिए आवश्यक अधिकारों के साथ कार्मिकों को प्रायोजित करना।

ग) लक्षित समूहों के लोगों को सुनिश्चित करने के लिए वैयक्तिक संसाधनों तथा खर्चों को संयोजित करना; और

घ) कार्मिकों के द्वारा कार्यान्वित किए गए कार्यों का मूल्यांकन करना।

उपर्युक्त कदमों को पूरा करना आसान नहीं है। नीति का कार्यान्वयन नीति–निर्माण के पूरा होने तक सम्मिलित नहीं होता है बल्कि यह अन्य साधनों के माध्यम से नीति–निर्माण का कार्य निरंतर चलता रहता है।

3.5 भारत में नीति–निर्माण प्रक्रिया

भारत में सरकार के सभी स्तरों पर नीति–निर्माण का कार्य बहुत ही व्यापक होता है। सरकार के कार्यों को संचालित करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 77(3) के अंतर्गत कुछ नियमों को संरचित किया जाता है। सरकार के कार्य संचालन की नियमावली निर्णय–निर्माण के लिए निर्मित की जाती है तथा इन नियमों की सीमा में मन्त्री परिशद विशेषकर कैबिनेट के द्वारा नीति–निर्णय किए जाते हैं। परन्तु अभी तक इन नियमों में जो निर्णयों के बीच किसी प्रकार का कोई अन्तर दिखाई नहीं दिया है जोकि नीति से सम्बन्धित है और जो नीति से सम्बन्धित नहीं है। नीति और प्रशासन एक दूसरे से गहराई से संबद्ध हैं और कार्यपालक सरकार के अभिन्न अंग के रूप में कार्य करते हैं। वास्तव में, यह कहा जा सकता है कि नीति पर कुछ महत्वपूर्ण निर्णय अनौपचारिक रूप से लिए जाते हैं। प्रधानमन्त्री अथवा उनका कोई विशेष सहयोगी, यदि उसे विश्वास है कि विशेष नीति के द्वारा उसको कार्यान्वित कर सकता है वह संसद में घोषणा कर सकता है या फिर लोगों के समक्ष भी अपने निर्णय की घोषणा कर सकता है। हालाँकि इस तरह की घोषणाएँ हमेशा नहीं होती हैं, यह विशेषकर गठबंधन सरकारों में ही होता है। मन्त्रीमण्डल समिति व्यवस्था का प्रयोग करते हुए समितियाँ निर्मित करती हैं ताकि विशिष्ट क्षेत्र में निर्णय–निर्माण करने में सुविधा हो सके। यह किसी भी मन्त्रीमण्डल की समिति की सदस्यता के ऊपर निर्भर करती है कि सरकार की ओर से इसका निर्णय अंतिम है या फिर इस निर्णय को सुधार के लिए सम्पूर्ण मन्त्रीमण्डल की समिति के समक्ष रखने की आवश्यकता है। निर्णयों की व्यापक संख्या में सरकार के कार्य संचालन की नियमावली की सीमा के अंदर वैयक्तिगत रूप से मन्त्रियों द्वारा लिए जाते हैं और इन निर्णयों को सरकार के प्राधिकृत निर्णयों के रूप में सुनिश्चित किया जाता है। यह प्रायः मन्त्री के व्यक्तित्व और उसकी छवि पर निर्भर करता है कि कौन से मामले का निर्णय किया गया है और क्या वह प्रधानमन्त्री के समक्ष प्रस्तुत किया जायेगा अथवा मन्त्रीमण्डल के समक्ष प्रस्तुत करना है। परन्तु मन्त्रीमण्डल इस प्रकार के निर्णयों को सही रूप में ही प्रस्तुत करता है। इसलिए, यह देखा गया है कि मन्त्रीमण्डल के निर्णय सम्बन्धित मन्त्री के साथ प्रधानमन्त्री के द्वारा निर्णय लिए जाते हैं। तकनीकी रूप से कहा जाए तो नीति से सम्बन्धित विभिन्न मामलों पर अधिकतर निर्णय जो नीति मुद्दों में कम महत्व के होते हैं उन पर निर्णय प्रशासनिक सचिवों द्वारा अथवा सचिवों की समिति द्वारा लिए जाते हैं जिसमें मन्त्रीमण्डल समिति की सेवा सम्मिलित होती है। विशिष्ट मंत्रालय में सरकार का सचिव मंत्रालय का वरिश्ठ लोक सेवक, सरकारी विभागों के अध्यक्ष और अन्य अधिकारी जो विभागीय अध्यक्ष से नीचे के स्तर के हों, इसमें सम्मिलित होते हैं, और विशिष्ट मामलों में प्रत्यारोपित प्राधिकारी होते हैं। सरकार के कार्य संचालन के परिचालन के लिए प्रत्येक विशिष्ट अभिकरण में निर्णय लेने में प्रक्रियाओं और मार्गदर्शन के विभागीय नियम होने होते हैं जो व्यापक भागों में विभाजित होते हैं। जहाँ पर एक के अतिरिक्त मन्त्रालय या विभाग से सम्बन्धित या हित में होने पर यह देखा जाता है कि जिसमें कोई एक है जिसका निर्णय किया जाना है जो पूर्व पदाधिकारी रहा है उससे परामर्ष करना अथवा समुचित स्तर पर प्रभावित होने वाले मन्त्रालय अथवा विभाग से भी परामर्ष लिया जाता है।

यह एक छोटी सी नीति–निर्माण प्रक्रिया और निर्णय–निर्माण की रूपरेखा प्रस्तुत की गई है। इस मिश्रित व्यवस्था में जैसे कि भारत में केन्द्र सरकार या फिर राज्य सरकार, सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक तथा प्रशासनिक असंख्य कारक हैं जोकि एक नीति के चयन को प्रभावित करते हैं। प्राधिकारयुक्त राजनीतिक दल का चुनाव घोषणापत्र, हितसाधक समूह, राजनीतिक दल, प्रशासनिक और न्यायिक न्यायालय, नीति आयोग, वस्तु एवं

सेवा कर परिशद, केन्द्र–राज्य परामर्ष व्यवस्था, अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरण या अन्य ग़ैर–राज्य अभिकर्त्ता और बहुत सारी अन्य संस्थाएँ नीति–निर्माण पर प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से एक साथ कार्य कर रहे हैं। अतः सांविधानिक परिधि में, ये संस्थाएँ अथवा इनके निर्णय सरकारी नीति पर अपने प्रभावों का प्रयोग या उसका कार्य कर रहे हैं। प्रभाव का विस्तार अलग हो सकता है, यह प्रासंगिक कारकों की व्यापक सीमा पर निर्भर करता है। नीति–निर्माण प्रक्रिया, इसका व्यापक विस्तार हो सकता है जैसा कि डेविड इस्टन का कहना है कि यह "ब्लैक बॉक्स" की तरह है जोकि माँग को नीति में बदल सकता है परन्तु किस की संरचना है उसकी जानकारी नहीं है और आंकलन करने के लिए पहुँच से बाहर है।

नीति–निर्माण "एक अत्यधिक जटिल विश्लेषण और राजनीतिक प्रक्रिया है जहाँ पर कोई आरंभ नहीं है और न ही इसका अन्त तथा इसकी सीमाएँ भी अधिकतर अनिश्चित हैं।" (लिंडब्लोम, 1968: 4)। किसी भी तरह से शक्तियों के मिश्रित समूह जो नीति–निर्माण में लगे हुए हैं तथा इन्होंने संपूर्ण को अपने में ले लिया है, और प्रभाव का निर्माण, जिसे नीतियाँ कहते हैं। भारत के संविधान द्वारा संसद को शक्तियाँ प्रदान की हैं वह कानूनों को पारित करते हुए नीति बनाने में लोगों के प्रतिनिधित्व के कार्यों के साथ नीति–निर्माण का कार्य सम्पन्न करें। विधायी प्रक्रिया इसलिए लोक नीति को अभिव्यक्त करने के लिए मौलिक रचनातंत्र निर्मित किया गया है। इसी समय पर विधायी और सांविधानिक संरचना के अंतर्गत सरकार की कार्यकारी शाखाओं के द्वारा और न्यायपालिका के पुनरीक्षण के कार्यों के माध्यम से विधानमण्डल और अधिक विशिष्ट नीति–निर्माण के लिए अनुमति प्रदान करती है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) प्रभावी नीति कार्यान्वयन के लिए पहचानी गई प्रमुख शर्तों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) भारत में नीति–निर्माण प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.6 निष्कर्ष

नीति प्रक्रिया का प्रयोग लोक नीति के विश्लेषण को लाभ पहुँचा सकता है षायद इससे अधिक ध्यान इसके कार्यान्वयन और नीति मूल्यांकन पर देना होगा। इस तरह से किसी शीर्षक के समूह हो, इसको देखने के लिए मार्गदर्शन कर सकता है या सुझाव दे सकता है जो एक सुव्यवस्थित तरीके से हो सकता है जब कोई सरकार में व्यक्ति विशेष नीति समस्या का सामना करता है। यहाँ तक यह भी संभव हो सकता है कि एक व्यक्ति के बिना नीति चक्र पर आधारित विश्लेषण के परिणाम बेहतर हो सकते हैं। पद्धतियों के अनुसार विश्लेषण में लिए गए या उठाए गए कदम पद्धतियों या तकनीकों से भी अच्छे हो सकते हैं। समस्याओं और आँकड़ों को संगठित करना और प्राप्त निश्कर्शों की प्रस्तुति की समस्याओं के बारे में कहा जा सकता है कि यह एक सोचने का तरीका या प्रकार है। नीति विश्लेषण उनकी शैली में विकसित किए जाते हैं और वे सूचना के वादक स्थान उनके अपने तरीके से हो सकते हैं। हालाँकि, हम विश्लेषण को आरंभ करने में विश्वास करते हैं जो मूल कौशलों और सामान्य दृष्टिकोण के समूह को विकसित कर सकता है। जोकि विष्लेषित विकास के लिए आधारषिला उपलब्ध कराएगी। संघीय व्यवस्था में नीति–निर्माण करना जैसे कि हमारी प्रायः मिश्रित इच्छा होगी। सांविधानिक व्यवस्था का सेट नीति–निर्माण प्रक्रिया का मानदण्ड है। संविधान में यह प्रयास किया गया है कि नीति–निर्माण का मानदण्ड है। संविधान में यह प्रयास किया गया है कि नीति–निर्माण का कार्य संकल्पित या अपने विवेकपूर्णता के आधार पर होना चाहिए। संघवाद नीति–निर्णयों में राष्ट्रीय परिवर्तन को व्यापक बनाता है और अधिक कठिन व्यापक संविधान तथा कानूनों का उलझना यह सब और इसी प्रकार से नीति–निर्माण तथा कार्यान्वयन के सम्बन्ध के साथ धीमी गति के रूप में विवादों के लिए जिम्मेदार है।

3.7 शब्दावली

समस्या (Problem): समस्या शब्द अनचाहत की स्थिति को कहते हैं जोकि लोगों या हितसाधक समूहों की ओर से कहा जाता है और उस समस्या को सरकार अपने कार्यों अथवा नीति बनाकर समाप्त कर सकती है।

नीति विश्लेषण (Policy analysis): नीति विश्लेषण आँकड़ा आधारित तकनीक है जिसका प्रयोग लोक नीतियों के परिणामों का आंकलन करने और उसके मानकों को नापने के लिए किया जाता है। इसके प्रयोजन दो स्तरों पर होते हैंः (i) इसमें कम से कम लागत में अधिकतम सूचना उपलबध कराई जाती हैं, यह प्रस्तावित नीतियों के परिणामस्वरूप होती है; और (ii) पहले से ही अपनाई गई नीतियों के वास्तविक परिणाम, का जानना होता है। लोक प्रशासन का शब्दकोष नीति विश्लेषण को व्यवस्थित तथा आँकड़ा आधारित नीति के प्रभावों या नीति के विकल्पों के प्रभाव के सम्बन्ध में अन्तःप्रज्ञा निर्णयों को परिभाषित करता है। इसके साथ यह "तथ्य से पूर्व" निर्णय साधन और मूल्यांकन के रूप में समस्या आकलन और निगरानी के लिए इसका प्रयोग किया जाता है।

नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation): नीति कार्यान्वयन लक्ष्य को स्थापित करना और उनको प्राप्त करने के लिए कार्रवाई या कार्यों को गति प्रदान करने के बीच अंतःक्रिया की प्रक्रिया को कहते हैं।

लोक हित या जनहित (Public Interest): यह व्यापक रूप से लोगों की आकांक्षाओं और उनकी आवश्यकताओं के अर्थ में प्रयोग किया जाता है जिन लोगों के लिए नीति का निर्माण किया जाता है।

3.8 संदर्भ लेख

Anderson, J.E. (1984). *Public Policy-Making*. New York: CBS College Publishing.

Birkland, T.A. (2011). *An Introduction to the Policy Process.* New Delhi: PHI Learning.

Dye, T.R. (2004). *Understanding Public Policy.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knoph.

Lindblom, C. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Lineberry, R.L. (1984). *American Public Policy: What Government does and What Difference it Makes*. New York: Marcel Dekker.

Patton, C. & Sawicki, D. (1986). *Basic Methods of Policy and Planning*. Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall Robin.

Jack. (Ed.). (2005). *Encyclopaedia of Public Policy*. London: Taylor & Francis.

Sabatier, P.A. & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*. 5: 481-504.

Wholey, J. (1970). *Federal Evaluation Policy*. Washington: Urban Institute.

3.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिएः
   - समस्या की पहचान करना
   - एजेंडा स्थापित करना
   - नीति का सूत्रीकरण करना
   - नीति का विधिसंगत होना
   - नीति का कार्यान्वयन
   - नीति मूल्यांकन

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिएः
   - विधानमण्डल (विधानपालिका)
   - कार्यकारी (कार्यपालिका)
   - न्याय (न्यायपालिका)

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिएः
   - ठोस अनुमानों पर आधारित कार्यक्रम
   - असंदिग्ध नीति निदेशक

- तात्विक प्रबन्धकीय और कार्यान्वयनकर्त्ताओं का राजनीतिक कौशल
- संगठित समूहों की सक्रिय सहभागिता
- सांविधानिक उद्देश्यों की प्रासंगिक प्राथमिकता

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिएः

- सूत्रीबद्ध करना तथा कार्यान्वयन प्रक्रिया
- सांविधानिक निहितार्थ

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY