

भारत में लोक नीति और प्रशासन

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

विशेषज्ञ समिति

प्रो. सी.वी. रघुवल्लू
पूर्व कुलपति, नागार्जुन विश्वविद्यालय गुंटूर
(आंध्र प्रदेश)

प्रो. रमेश के. अरोड़ा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

प्रो. ओ.पी. मिनोचा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन भारतीय लोक
प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली

प्रो. अरविन्द के. शर्मा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन भारतीय लोक
प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली

प्रो. आर. के. सम्रू
पूर्व प्रोफेसर,
लोक प्रशासन पंजाब विश्वविद्यालय,
चंडीगढ़

प्रो. साहिब सिंह भयाना
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. बी.बी. गोयल
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. रविन्द्र कौर
लोक प्रशासन विभाग
उस्मानिया विश्वविद्यालय, हैदराबाद

प्रो. सी. वैकटइया
डॉ. बी. आर. अम्बेडकर मुक्त विश्वविद्यालय
हैदराबाद

प्रो. जी. पालनीथुराई
राजनीति विज्ञान एवं विकास प्रशासन
विभाग, गांधीग्राम ग्रामीण विश्वविद्यालय,
गांधीग्राम

प्रो. रमनजीत कौर जोहल
विश्वविद्यालय मुक्त शिक्षण विद्यालय
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. राजबंस सिंह गिल
लोक प्रशासन विभाग
पंजाबी विश्वविद्यालय, पटियाला

प्रो. मंजुशा शर्मा
लोक प्रशासन विभाग
कुरुक्षेत्र विश्वविद्यालय, कुरुक्षेत्र

प्रो. लालनीहीजोवी
लोक प्रशासन विभाग
मिजोरम सेन्ट्रल विश्वविद्यालय, एज़वाल

प्रो. नीलिमा देशमुख
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन राष्ट्रसंत टुकादोजी
महाराज नागपुर विश्वविद्यालय, नागपुर

प्रो. राजवीर शर्मा
पूर्व वरिष्ठ सलाहकार
लोक प्रशासन संकाय,
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ,
इग्नू, नई दिल्ली

प्रो. संजीव कुमार महाजन
लोक प्रशासन विभाग
हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला

प्रो. मनोज दीक्षित
लोक प्रशासन विभाग
लखनऊ विश्वविद्यालय, लखनऊ

प्रो. सुधा मोहन
सिविक्स एवं राजनीति विभाग
मुम्बई विश्वविद्यालय, मुम्बई

इग्नू संकाय

प्रो. प्रदीप साहनी

प्रो. ई. वायुनंदन

प्रो. उमा मेडूरी

प्रो. अलका डिमेजा

प्रो. डॉली मैथ्यू

प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

सलाहकार

डॉ. संध्या चोपड़ा

डॉ. ए. सेंथामिल कनल

सी.बी.सी.एस. संयोजक

प्रो. डॉली मैथ्यू

प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

पुनरीक्षक

डॉ. संध्या चोपड़ा

पाठ्यक्रम समन्वयक: प्रो. प्रदीप साहनी, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू, नई दिल्ली

अनुवादक : श्री राम किशन

पाठ्यक्रम निर्माण दल

| इकाई | लेखक | |
|---------------|--|---|
| खण्ड 1 | लोक नीति | |
| इकाई 1 | लोक नीति: परिभाषा, प्रकृति, महत्व और प्रकार | प्रोफेसर आर. के. सप्रू, प्रोफेसर एवं अध्यक्ष, लोक प्रशासन विभाग, पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 2 | लोक नीति : मॉडल | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 3 | भारत में लोक नीति प्रक्रिया : सूत्रीकरण और कार्यान्वयन | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| खण्ड 2 | विकेन्द्रीकरण | |
| इकाई 4 | विकेन्द्रीकरण : ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासन | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| खण्ड 3 | बजट | |
| इकाई 5 | भारत में बजट चक्र और बजट की संकल्पना और महत्व | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 6 | बजट कार्य के विभिन्न दृष्टिकोण एवं प्रकार | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| खण्ड 4 | नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ | |
| इकाई 7 | नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-I लोक सेवा वितरण एवं लोक शिकायतों का निवारण | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 8 | नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-II (सूचना का अधिकार अधिनियम, लोकपाल, नागरिक घोषणा पत्र एवं ई-गवर्नेन्स) | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| खण्ड 5 | समाज कल्याण प्रशासन | |
| इकाई 9 | समाज कल्याण: संकल्पना, दृष्टिकोण और नीतियाँ | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 10 | शिक्षा नीति और शिक्षा का अधिकार | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 11 | स्वास्थ्य नीति और राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 12 | खाद्य नीति और खाद्य सुरक्षा का अधिकार | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 13 | रोज़गार नीति (मनरेगा) महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारन्टी अधिनियम विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |
| इकाई 14 | पर्यावरण नीति | प्रोफेसर. आर. के. सप्रू (सेवानिवृत्त)लोक प्रशासन विभाग पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ |

सामग्री निर्माण

श्री तिलक राज
सहायक कुलसचिव (प्रकाशन)
एम.पी.डी.डी., इग्नू नई दिल्ली

श्री यशपाल
अनुभाग अधिकारी (प्रकाशन)
एम.पी.डी.डी., इग्नू नई दिल्ली

श्री सुरेश कुमार
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ
इग्नू नई दिल्ली

दिसम्बर, 2020

© इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, 2020

ISBN:

सर्वाधिकार सुरक्षित, इस कार्य का कोई भी अंश किसी भी रूप में पुनः प्रकाशित नहीं किया जा सकता, अनुलिपिक या किसी अन्य साधन द्वारा।

इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के बिना किसी लिखित आदेश व पुनः इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के कोर्स की सूचना विश्वविद्यालय के मैदान गढ़ी कार्यालय, नई दिल्ली-110068 के द्वारा प्राप्त की जा सकती है अथवा विश्वविद्यालय की वेबसाइट <http://www.ignou.ac.in> देखें

इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय नई दिल्ली की ओर से निदेशक, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ द्वारा मुद्रित एवं प्रकाशित।

लेजर टाइप सेटिंग : टेसा मीडिया एण्ड कंप्यूटर्स

मुद्रित :



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

विषय वस्तु

| | पृष्ठ सं. |
|---|------------|
| प्रस्तावना | 6 |
| खण्ड 1 लोक नीति | 9 |
| इकाई 1 लोक नीति: परिभाषा, प्रकृति, महत्व और प्रकार | 11 |
| इकाई 2 लोक नीति : मॉडल | 24 |
| इकाई 3 भारत में लोक नीति प्रक्रिया : सूत्रीकरण और कार्यान्वयन | 42 |
| खण्ड 2 विकेन्द्रीकरण | 59 |
| इकाई 4 विकेन्द्रीकरण : ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासन | 61 |
| खण्ड 3 बजट | 79 |
| इकाई 5 भारत में बजट चक्र और बजट की संकल्पना और महत्व | 81 |
| इकाई 6 बजट कार्य के विभिन्न दृष्टिकोण एवं प्रकार | 96 |
| खण्ड 4 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ | 109 |
| इकाई 7 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-I : लोक सेवा वितरण एवं लोक शिकायतों का निवारण | 111 |
| इकाई 8 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-II : (सूचना का अधिकार अधिनियम, लोकपाल, नागरिक घोषणा पत्र एवं ई-गवर्नेन्स | 122 |
| खण्ड 5 समाज कल्याण प्रशासन | 137 |
| इकाई 9 समाज कल्याण: संकल्पना, दृष्टिकोण और नीतियाँ | 141 |
| इकाई 10 शिक्षा नीति और शिक्षा का अधिकार | 158 |
| इकाई 11 स्वास्थ्य नीति और राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन | 176 |
| इकाई 12 खाद्य नीति और खाद्य सुरक्षा का अधिकार | 191 |
| इकाई 13 रोज़गार नीति (मनरेगा) महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारन्टी अधिनियम | 201 |
| इकाई 14 पर्यावरण नीति | 213 |

प्रस्तावना

प्रत्येक संगठन चाहे वह सार्वजनिक हो या निजी, छोटा हो या बड़ा, नया हो या पुराना सभी का एक ही लक्ष्य होता है कि एक विशिष्ट प्रकार की पूर्व निश्चित विधि के माध्यम से अपने निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करना जिसके द्वारा अधिकतम सकारात्मक परिणाम प्राप्त किए जा सकें। किसी भी संगठन या व्यवस्था के लिए कार्यसाधकता, सक्षमता, गुणवत्ता, नवीनीकरण करना इत्यादि आदर्श वाक्य माने जाते हैं। एक नीति जोकि निश्चित कार्यविधि होती है जिसको इष्टसिद्धि एवं सफल परिणाम प्राप्त करने के लिए अपनाया जाता है। एक नीति दस्तावेज़ होता है जो संविदा के निर्माण करने में प्रयोग किया जाता है। सरल शब्दों में कहा जा सकता है कि मार्गदर्शन सिद्धान्तों के रूप में एक नीति को कार्यविधि के रूप में अपनाया जाता है, जिसमें इष्टसिद्धि लाभ या अच्छे परिणामों की प्राप्ति के लिए प्रक्रिया को निर्धारित किया जाता है। इसी प्रकार से इस निर्धारण का एक कार्य विश्लेषण करना होता है। उपर्युक्त किए गए उद्देश्य के सम्बन्ध में विवरण है कि जिसमें आवश्यक रूप से उद्देश्य की प्रकृति की व्याख्या करना अत्यंत आवश्यक है। यहाँ पर विश्लेषण का अर्थ है कि दिए गए उद्देश्य को स्पष्ट और निश्चित रूप से विवरण प्रस्तुत करना या उसके लिए किए जाने वाले कार्यों का वर्णन करना।

लोक नीति का अर्थ "कार्य का एक लक्ष्य" होता है, इसमें पर्यावरण के साथ, सरकार की इकाई का सम्बन्ध होता है, यह निर्णय नहीं होता है, यह गतिविधियों की एक विधि या संरचना होती है, यह व्यक्ति, समूह या सरकार की प्रस्तावित कार्यविधि होती है जिसमें उपलब्ध कराए गए अवसरों और बाधाओं को परिवेश उपलब्ध होता है जिसमें प्रस्तावित नीतियों का प्रयोग किया जाता है अथवा लक्ष्य तक पहुँचने या उद्देश्य को समझना या उसके प्रयोजन को जानना, इन सबको नियंत्रण में करना, इसमें जो भी हो सरकार स्वयं निश्चित करती है कि उसको क्या करना है और क्या नहीं करना है।

लोक नीतियाँ एक राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों का सम्पूर्ण चित्रण होती है जोकि सामाजिक व्यवहार की समग्रता से परस्पर क्रियाकलापों का एक संग्रह है। राजनीतिक व्यवस्था प्रभावित नहीं करती है, बल्कि इसके विपरीत व्यवस्था के आन्तरिक प्राधिकारिता के अन्दर मौजूद आर्थिक, सामाजिक तथा प्रशासनिक व्यवस्था के द्वारा प्रभावित होती है और बाहरी शक्तियों तथा पर्यावरण के द्वारा भी प्रभावित होती हैं। इसमें इस तथ्य को स्पष्ट रूप से प्रकट किया जाता है कि लोक नीति का परिचालन क्षेत्र अत्यंत व्यापक है तथा इसके पालन की सीमाएँ भी अत्यंत विस्तृत हैं। इस तरह से दिए जाने वाले निर्णय की व्याख्या करने के लिए इससे सम्बन्धित अनेक पक्षों पर निर्भर करता है, जो स्वयं की प्राथमिकताओं या उनकी पसंदों के साथ उसी के अनुसार नीतियों के द्वारा प्रभावित होती हैं जिसमें एक नीति की व्याख्या करने में आत्मनिष्ठ या व्यक्तिपरक के तत्वों को सामने लाया जाता है। सभी साधनों से लोक नीति राजनीतिक, सामाजिक, वैज्ञानिक और व्यावसायिक उद्देश्यों से परिपूर्ण है। लोक नीतियाँ लक्ष्यमूलक होती हैं। लोक नीति इस दृष्टि से सकारात्मक होती है कि सरकार की चिन्ताओं का चित्रण करती हैं और दी गई समस्या के समाधान के लिए उसमें सम्मिलित होती हैं। इसको कानून की अनुमति प्रदान है। लोक नीति विधिवत् परिभाषित प्रक्रिया से उत्पन्न होती है जिसमें शक्ति/नियंत्रण, शासन तथा सौदेबाजी की संकल्पना अपनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। लोक नीतियाँ वे होती हैं जिनको सरकार के निकायों और अधिकारियों एवं गैर-सरकारी अभिकर्ताओं और अभिकर्ताओं के द्वारा सूत्रबद्ध की जाती हैं और इस दिशा में अपनी एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। लोक नीतियाँ सरकार के नियम एवं कार्यक्रम जिनको वैयक्तिक रूप से निर्धारित किया जाता है या फिर

सामूहिक रूप से निश्चित की जाती हैं जेकि राजनीतिक प्रणाली का प्राधिकृत परिणाम होती हैं, उनका प्रतिफल होता है। लोक नीतियों को आप विभिन्न रूपों में व्यक्त कर सकते हैं, उनकी व्याख्या कर सकते हैं जिसमें कानून, स्थानीय अध्यादेश, न्यायालयों के निर्णय, कार्यकारी आदेश, प्रशासकों के निर्णय अथवा यहाँ तक कि अलिखित हमको क्या करना है, इसको भी इसमें शामिल किया गया है। कभी-कभी नीति सार्वजनिक रूप से संशोधित नहीं किए जाने की स्थिति में भी सरकार के निर्णयों के समान ही उसको माना जाता है, परन्तु इसको प्रायः एक समूह या पुंज के रूप में स्वीकार किया जाता है या एक निर्णय के स्थान पर इसको निर्णय के क्रम में स्वीकार किया जाता है जोकि एक विशिष्ट सरकार के कार्यों से सम्बन्धित होती हैं। नीति को लक्ष्यों के सम्बन्ध में विशिष्ट निर्णय लेने की स्थिति में परिभाषित किया जाता है या फिर लक्ष्यों को प्राप्त करने के साधनों से सम्बन्धित निर्णयों से प्राप्त की जाने वाली प्राथमिकताओं के सम्बन्ध में भी प्रयोग किया जाता है। इसके अतिरिक्त, हालाँकि नीति को साध्य और साधनों दोनों के रूप में स्वीकार किया जाता है, उसका प्रयोग किया जाता है।

कुछ संदर्भों में नीति का अर्थ निर्णय के रूप में प्रयोग किया जाता है जैसे कि व्यापक सीमाओं के उद्देश्यों अथवा सरकार की कार्रवाई के सामान्य निर्देशों में इसको लागू किया जाता है जिसमें कि विशिष्ट केसों में व थोड़े समय के कार्यों में मार्गदर्शन के कार्यों का प्रयोग किया जाता है। नीतियाँ सरकार के कार्यक्रमों के लक्ष्य या प्रयोजन होती हैं, उदाहरण के लिए, गरीबी का उन्मूलन, बेहतर रोजगार के अवसर, सुरक्षा के सशक्त उपाय, इत्यादि के लिए प्रयोग किए जाते हैं। नीति को आकांक्षाओं और नियमों को लागू करने में भी सम्मिलित किया जाता है। इसका नियमों में स्पष्टता लाने या कार्यों तथा अनुसूचियों में निश्चित करने के लिए भी प्रयोग किया जा सकता है। नीतियाँ उच्च स्तर का मार्गदर्शन उपलब्ध कराती हैं जिसमें कानूनी आवश्यकताओं के साथ इसी दिशा में योजना और कार्यों को सरल बनाने में सहयोग करती हैं। इसके साथ ही यह पूर्व निश्चित लक्ष्यों और उद्देश्यों के प्रति हमें सचेत करती हैं। राजनीतिक प्रणाली में कार्यकारियों को कार्य के निर्धारित ढाँचे में गतिविधियों को ध्यान में रखते हुए उनकी सहायता करती हैं। राजनीति और नीति के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। यह केवल एक राजनीति ही है जोकि नीतियों को पारित करने उनके निर्माण करने के लिए नेतृत्व का कार्य करती है। जब राजनीतिक प्रणाली निर्धारण करने के लिए राजनीतिक बिन्दु से विचार या उनके दृष्टिकोण प्राप्त करना चाहता है जब आम जनता के द्वारा सरकार के अधिकारियों या सत्तासीन पार्टी पर कुछ प्राप्त करने के लिए अपनी माँगे रखती हैं। ये सब माँगे नीतियों के आधार पर और उनके अनुसार ही की जाती हैं। नीतियाँ लोगों के मस्तिष्क में अपना महत्वपूर्ण स्थान रखती हैं। मान लीजिए कि सरकार की कुछ नीतियाँ हैं, जिनका लोग पहले से ही उपयोग कर रहे हैं, उनका उपभोग कर रहे हैं, यदि उनमें कुछ कमियाँ या उनमें परिवर्तन कर दिया जाता है तो ऐसी स्थिति में लोगों के पास लोकतान्त्रिक व्यवस्था में सरकार को बदलने की शक्ति होती है यानि कि अगले चुनाव में लोग अपने मतदान के द्वारा पार्टी को हराकर बदल सकते हैं।

वैज्ञानिक प्रणालियों के परिचालन के साथ जाँच सम्बन्धी अन्तरविषयक क्षेत्र के उद्गम और लोक नीति निर्माण के सुधार की अन्तर्दृष्टि तथा सार्वजनिक समस्याओं का समाधान करना, इसको नीति विज्ञान कहते हैं। यह प्रासंगिक विषयों के विषुद्ध विज्ञान पहलुओं के साथ विपरीत अवस्था में प्राथमिक रूप से लागू होती है और इस विषय का प्रतिनिधित्व करती हैं। सार्वजनिक समस्याओं की दी गई व्यापकता और उनकी सीमाओं को नीति वैज्ञानिक अधिकतर इनमें से किसी एक विषय का चुनाव कर सकता है जैसे कि – सामाजिक, जैव-विज्ञान अथवा भौतिक विज्ञान विषयों के क्षेत्र में कार्य कर सकता है। अधिकतर विषय नीति विज्ञान दृष्टिकोण के साथ सीधे संबद्ध होते हैं जोकि राजनीतिक विज्ञान, आर्थिक,

सामाजिक, कानून, व्यापार प्रबन्धन, इतिहास तथा लोक प्रशासन इत्यादि विषय होते हैं। नीति विज्ञान का प्रयोग आन्तरिक दृष्टिकोण की जानकारी लेने के लिए भी किया जाता है जैसे कि प्रणाली विश्लेषण, परिचालन अनुसंधान, साइबनेटिक्स, गेम सिद्धान्त सामान्य प्रणाली सिद्धान्त के क्षेत्रों में कार्यान्वयन किया जाता है जिसमें कि परम्परागत विषय सीमाओं को छोड़ दिया जाता है या फिर उनसे ऊपर उठकर कार्य संचालन किया जाता है। नीति वैज्ञानिक विशेषकर लक्ष्यों के स्पष्टीकरण की प्रक्रिया, विकल्पों का मूल्यांकन, प्रवृत्तियों की पहचान करना और नीति की स्थितियों का विश्लेषण करने के कार्यों से संबंधित होता है। यह आधारीक मूल्यों का प्रतिपादन नहीं करती है, बल्कि इसके विपरीत तथ्यात्मक प्रतिपादनों के साथ संबद्ध होती हैं जोकि मूल आनुभाविक जाँच के विषय होते हैं।

लोक नीति पर चयनात्मक विषय जोकि भारत में लोक नीति और प्रशासन के बीच अन्तःपृष्ठ का परिचय उपलब्ध कराता है, जिसका उद्देश्य विद्यार्थियों को सरकार के नियमों और कार्यक्रमों से परिचय कराना होता है जोकि राजनीतिक प्रणाली या व्यवस्था के प्राधिकृत निर्णयात्मक परिणामों को बताना होता है, उनसे विद्यार्थियों को अवगत कराना होता है, इन सबको सामान्य सार्वजनिक या लोक नीतियों के नाम से जाना जाता है। लोक नीतियों का सार कार्यक्रमों तथा नीतियों और उपस्थिति समुदायों के जीवन का एक हिस्सा बनाने में शासन के क्रियान्वयन या उसके दर्शन में परिवर्तित होने के प्रभाव में मौजूद होता है। लोक नीति अपने स्वरूपों के विभिन्न रूपों को स्पष्ट करती है, उनको व्यक्त करती है, जिसमें कानून, स्थानीय अध्यादेश, न्यायालय के निर्णय, कार्यकारी आदेश, प्रशासकों के निर्णय और यहाँ तक कि क्या किया जाना है, उसकी अलिखित परस्पर समझ या जानकारी जो सरकार की नीति के अनुसार निर्मित अभिकरणों के द्वारा अनुसर्धित होती हैं, यह सब एक-दूसरे से संबद्ध होती हैं। यह विद्यार्थियों को भारत में, सार्वजनिक या लोक नीति की संकल्पना, लोक नीति के विभिन्न मॉडलों को सूत्रबद्ध करना तथा लोक नीति का कार्यान्वयन करने की विधियों से सम्पन्न करती है। यह विकेन्द्रीकरण, वित्तीय प्रबन्धन, नागरिक और प्रशासन इत्यादि के मुद्दों के समाधान का कार्य करती है। यह पाठ्यक्रम विद्यार्थियों को शिक्षा नीति, स्वास्थ्य नीति, खाद्यान्न नीति, रोजगार नीति और पर्यावरण नीति के अतिरिक्त समाज कल्याण और समाज कल्याण नीतियों की संकल्पना और दृष्टिकोण से परिचय कराता है, उसका ज्ञान व जानकारी उपलब्ध कराता है। लोक नीति की संपूर्ण प्रक्रिया के विभिन्न महत्वपूर्ण पक्षों को भारत के संदर्भ में व्यापकता और समग्रता के साथ प्रस्तुत किया गया है, इसके साथ ही इस पाठ्यक्रम में अन्य विभिन्न सम्बन्धित विषयों पर विस्तार से चर्चा की गई है, इसमें पाँच खण्डों में 14 इकाइयों को सम्मिलित करते हुए प्रस्तुत किया गया है।

खण्ड 1
लोक नीति

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खण्ड 1 लोक नीति

इस पाठ्यक्रम के प्रथम खण्ड में तीन इकाइयाँ रखी गई हैं जिनमें लोक नीति के परिचय को स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है। इसका उद्देश्य अर्थ, प्रकृति, मॉडलों और नीति प्रक्रिया को स्पष्ट करना है। इस खण्ड में तीन इकाइयाँ हैं।

इकाई 1 लोक नीति: परिभाषा, प्रकृति, महत्व और प्रकार

इस इकाई में लोक नीति शब्द के अर्थ, इसका विचार, प्रकृति, महत्व और भूमिका को स्पष्ट किया गया है। इसके अतिरिक्त वितरणात्मक नीतियाँ, पुनर्वितरणात्मक नीतियाँ और विनियामक नीतियों के रूप में श्रेणीबद्ध नीतियों के विभिन्न प्रकारों की चर्चा की गई है। इसमें सांविधानिक नीति मुद्दों, विरोध (संघर्ष) नीति मुद्दों और सौदेबाज़ी की नीति के मुद्दों पर चर्चा की गई है।

इकाई 2 लोक नीति : मॉडल

इस इकाई में लोक नीति के मॉडलों के निर्माण की समीक्षा करने का प्रयास किया गया है जोकि वर्षों के अंतराल में विकसित हुए हैं। जबसे मॉडलों के परिप्रेक्ष्यों के अनुसार लोक नीति की चर्चा की है, इसमें मॉडल के अर्थ को स्पष्ट किया गया है। लोक नीति के विभिन्न प्रमुख मॉडलों का विस्तार से विश्लेषण किया गया है जिनके नाम हैं : प्रणाली मॉडल, संस्थागत मॉडल तर्कसंगत नीति-निर्माण मॉडल, वृद्धिशील अथवा वृद्धिसंगत मॉडल, अभिजात मॉडल और लोक चयन मॉडल हैं।

इकाई 3 भारत में लोक नीति प्रक्रिया : सूत्रीकरण और कार्यान्वयन

इस इकाई में विद्यार्थियों को प्रणाली के रूप में नीति प्रक्रिया से अवगत कराया गया है। भारत में नीति-निर्माण प्रक्रिया का वर्णन किया गया है, नीति को सूत्रबद्ध करने से सम्बन्धित मुद्दों पर प्रकाश डाला गया है और लोक नीति के कार्यान्वयन से सम्बन्धित समस्याओं की विस्तार से चर्चा की गई है। इस विषय को ध्यान में रखते हुए, लोक नीति की अवस्थाओं या स्तरों को स्पष्ट किया गया है। इसी के अनुसार, समस्या को रेखांकित करते हुए उसकी पहचान करना, नीतिपरक विकल्पों का निर्धारण और नीति चयन के विकल्पों का निर्धारण, नीति का कार्यान्वयन (नीति कार्रवाई), नीति की निगरानी, नीति का परिणाम, नीति का मूल्यांकन तथा मूल्यांकन के अभिकल्पों का निर्माण करना इत्यादि के सम्बन्ध में बताया गया है। इसके अतिरिक्त इस इकाई में लोक नीति को सूत्रबद्ध करना, नीति का कार्यान्वयन और भारत में नीति-निर्माण प्रक्रिया की भी व्यापक रूप से चर्चा की गई है।

इकाई 1 लोक नीति: परिभाषा, प्रकृति, महत्व और प्रकार

इकाई की रूपरेखा

- 1.0 उद्देश्य
- 1.1 प्रस्तावना
- 1.2 लोक नीति की परिभाषा
- 1.3 लोक नीति की प्रकृति
- 1.4 लोक नीति का महत्व और भूमिका
 - 1.4.1 सैद्धान्तिक और वैज्ञानिक कारक
 - 1.4.2 राजनीतिक और प्रशासनिक कारण
 - 1.4.3 आर्थिक और सामाजिक व्यवस्था सुधारने के लिए शक्तिशाली दृष्टिकोण का प्रस्तुतिकरण
 - 1.4.4 भविष्य निर्माण के साधन
- 1.5 नीति के प्रकार
 - 1.5.1 वितरणात्मक नीतियाँ
 - 1.5.2 पुनर्वितरणात्मक नीतियाँ
 - 1.5.3 विनियामक नीतियाँ
 - 1.5.4 सांविधानिक नीति मुद्दे
 - 1.5.5 विरोध नीति मुद्दे
 - 1.5.6 सौदेबाजी के नीति मुद्दे
- 1.6 निष्कर्ष
- 1.7 शब्दावली
- 1.8 संदर्भ लेख
- 1.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप:

- लोक नीति के अर्थ तथा उसकी प्रकृति को समझ सकेंगे;
- वैष्ठीकरण विश्व में लोक नीति के महत्व का वर्णन कर सकेंगे; और
- लोक नीति के प्रकारों का वर्णन कर सकेंगे।

1.1 प्रस्तावना

सामाजिक विज्ञान के अंतर्गत लोक नीति के अध्ययन ने पिछली शताब्दी के द्वितीय उत्तरार्ध के दौरान महत्वपूर्ण स्थान अर्जित किया है। हालाँकि लोक नीति के कुछ लेखक यह सुझाव देते हैं कि आधुनिक नीति का अध्ययन सन् 1920 के दशक से आरंभ हुआ। इसके साथ ही पुरातन साहित्य जिसमें कि नीति के अध्ययन की स्थापना बहुत पहले ही हो चुकी है जबकि विशिष्ट नीति विज्ञान के विकास के लिए हैरोल्ड लास्वेल के लेखन कार्य के माध्यम से सन् 1950 से आरंभ होता है (लर्नर और लास्वेल (1951))। इसलिए यह निष्पक्ष तर्क दिया जा सकता है कि लोक नीति का शैक्षणिक रूप में प्रयोग करना पिछली शताब्दी के मध्य से अर्जित किया और अनेक संघर्षों के पश्चात् इसने एक विषय के रूप में अपना स्थान अर्जित किया। सरकार की प्रक्रिया का अध्ययन करने के रूप में, उसके द्वारा नीति-निर्माण के कार्य अनेक विषयों के पाठ्यक्रमों तथा शैक्षिक कार्यक्रमों में महत्वपूर्ण घटित सम्मिलित हैं जैसे कि राजनीति विज्ञान, लोक प्रशासन, अर्थव्यवस्था तथा व्यापार

प्रबंधन जैसे महत्वपूर्ण विषय सम्मिलित हैं। इसके त्वरित विकास के सम्बन्ध में बहुत सारे अनुसंधानकर्ताओं, शैक्षिकगणों तथा इसको अभ्यास व व्यवहार में लाने वाले विद्वान मानते हैं कि यह क्षेत्र इतना अधिक विस्तारित और व्यापक हो चुका है कि इसको संभालना अत्यंत ही कठिन हो रहा है। विषय शैक्षिक परम्परागत सीमा रेखाओं को करते हुए या उसे पार करते हुए लोक नीति के विषय में सम्मिलित होना चाहते हैं। वास्तव में, इसकी अन्तर-विषयी जो प्रकृति है, वही इस लोक नीति को दिलचस्प तथा सिद्धान्तों को व्यापक रूप से प्रोत्साहित और उनकी उत्तेजित करती है।

थॉमस डार्ई के अनुसार, पहले लोक नीति का अध्ययन राजनीति विज्ञान के अनुसंधान कर्ताओं और विद्यार्थियों के द्वारा प्राधिकृत प्रमुखता दी जाती थी जोकि व्यापकता से संस्थागत संरचना तथा सरकार की दार्शनिकता और न्यायसंगत तर्कों पर केन्द्रित रही है। प्रायः नीतियों पर उनको बहुत ही कम ध्यान दिया जाता था। राजनीति विज्ञान कुछ हद तक, राजनीतिक शक्ति को प्राप्त करने के प्रयासों में उनकी सफलता के सम्बन्ध में विभिन्न राजनीतिक संस्थाओं और समूहों की गतिविधियों के साथ अपने विषय सीमा के अंतर्गत ही विषय का विस्तारित अध्ययन करते थे। यह बहुत ही कठिनता से उन संस्थाओं की भूमिका को मान्यता प्रदान करते थे जोकि नीति-निर्माण को एक मुख्य विषय के रूप में देखते हुए इसको प्रमुख विषय बनाने की दिशा में अपनी भूमिका का निर्वाह करते थे। यद्यपि लोक नीति राजनीतिक प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण तत्व बन चुका है। थॉमस डार्ई इसके अतिरिक्त यह मानते हैं कि देर से सही राजनीति विज्ञान का ध्यान लोक नीति की ओर केन्द्रित हो गया है – क्योंकि इसका कार्य “सरकार की गतिविधियों के कारणों और उनके परिणामों का चित्रण या वर्णन और स्पष्टीकरण के सम्बन्ध में होता है।” जबकि राजनीति विज्ञान की प्रक्रिया, सम्बन्धों पर केन्द्रित होती है जोकि लोक नीतियों के निर्माण कार्यों में व्यापक वृद्धि हो गई है, इसलिए लोक प्रशासन के अधिकतर विद्यार्थी लोक सेवकों या लोक प्रशासकों के कार्यों पर ध्यान केन्द्रित करते हैं क्योंकि ये लोग नीति-निर्माण और उनको साकार करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

लोक प्रशासन का अध्ययन भी नीतियों के कार्यान्वयन में लगे हुए सम्बन्धित रचनातंत्र पर अपना ध्यान केन्द्रित करता है। यह लोक प्राधिकारियों के संगठनों से सम्बन्धित मुद्दों को ध्यान में लाता है। लोक सेवकों के व्यवहारों का आंकलन करता है और संसाधनों के आबंटन, प्रशासन तथा पुनर्ीक्षण की बढ़ती हुई प्रवृत्तियों का मूल्यांकन करता है। इस प्रकार के एक दृष्टिकोण से नीतियों के निर्माण व सूत्रबद्ध करने के तरीकों को निश्चित करना बहुत ही कठिन कार्य है, यद्यपि, यह सामान्यतया कहा जाता है कि नीतियों के कार्यान्वयन के अनुभवों के माध्यम से नीतियों की प्रक्रिया में महत्वपूर्ण योगदान मिलता है। परन्तु लोक नीति का विषय देखा जाए तो प्रकृति में लोक प्रशासन से अधिक राजनीतिक विषय है। राजनीति विज्ञान का यह प्रयास है कि लोक कार्यों में इसका प्रयोग किया जाए परन्तु यह लोक प्रशासन के क्षेत्र में इसकी प्रक्रिया से सम्बन्धित है। वर्तमान में लोक नीति पर किए जाने वाले अध्ययन नीति विश्लेषण और लोक प्रशासन के विद्वानों द्वारा मुख्य रूप से अधिकृत हैं और इनका मानना है कि नीति के विषय, सूत्रबद्ध करने की प्रक्रिया और इसके कार्यान्वयन पर और अधिक ध्यान केन्द्रित करने की आवश्यकता है।

1.2 लोक नीति की परिभाषा

लोक नीति की संकल्पना पहले से ही यह मानती है कि यह संगठित जीवन के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आता है जोकि न तो पूर्ण रूप से निजी है और न ही व्यक्तिगत है, बल्कि यह सामान्य रूप से स्थापित है। चर्चा के लिए मुख्य बिन्दु यह समझना है कि “लोक नीति” के विचार का क्या अर्थ है। लोक नीति का शब्द दो अक्षर समूह से निर्मित होता है लोक और नीति।

लोक विचार: सबसे पहले हमें "लोक" शब्द को समझना बहुत ही महत्वपूर्ण है। हम प्रायः इन शब्दों का प्रयोग करते रहते हैं जैसे कि "लोक हित" (जन हित); "लोक क्षेत्र" (सार्वजनिक क्षेत्र), "लोक मत" (जनमत), "लोक स्वास्थ्य" (सार्वजनिक स्वास्थ्य) और इसी तरह के अन्य शब्द इत्यादि। इसलिए, "लोक हित" उन क्षेत्रों में कार्य करता है जिसमें "लोक" का लेबल लगा होता है, इसके विपरीत यह "निजी" क्षेत्र से भी सम्बन्धित होता है। लोक आयाम प्रायः लोक स्वामित्व का अर्थ प्रदान करती है अथवा लोक कार्यों के लिए नियंत्रण करना होता है। लोक शब्द मानव की सभी गतिविधियों के सभी आयामों में सम्मिलित होता है जिसमें सरकार के हस्तक्षेप अथवा सामाजिक विनियम की आवश्यकता होती है। हालाँकि, यह विवाद हमेशा ही बना रहता है कि "लोक" और "निजी" के बीच कि यह दोनों क्या हैं?

यह तर्क दिया जाता है कि लोक प्रशासन का उद्गम राज्य के एक साधन के रूप में हुआ है, निजी हितों के संरक्षण के स्थान पर लोक हितों को सुरक्षित रखता है। जबकि राजनीतिक अर्थशास्त्री मानते हैं कि निजी और लोक हितों को केवल बाजार के माध्यम से ही संतुलित किया जा सकता है, नव वैष्णिकरण इस विश्वास पर आधारित है कि लोक प्रशासन लोक हितों को उन्नत करने के लिए और अधिक युक्तिसंगत साधन है। मैक्स वेबर का कहना है कि नौकरशाही का उद्गम और विकास औद्योगिक समाज में युक्तिकरण की प्रक्रिया के कारण हुआ है। नागरिक सेवक या लोक सेवक युक्तिसंगत कार्यकारी होते हैं जो इन ही सीमाओं में सीमित रहते हैं कि उनका कार्य केवल चुने हुए कार्यकर्ताओं की इच्छाओं या उनके आदेशों का पालन करना है। इसलिए लोक नौकरशाही अलग थी, जो मौजूदा निजी क्षेत्र से भिन्न है, क्योंकि इनका कार्य लोक हितों की सेवा करना और उनको उन्नत करना है। यह विचार बिन्दु युक्तिसंगत पर आधारित है कि लोक हितों को सुरक्षित करे। यह विचार द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् बहुत ही प्रचलित हो गया है। इसके अतिरिक्त लोक और निजी क्षेत्र के बीच जो अन्तर था वह लोक क्षेत्र अथवा सार्वजनिक क्षेत्र में अनेक सुधार होने के कारण यह अब धुंधला हो गया है। इसके परिणामस्वरूप यह दोनों क्षेत्र एक-दूसरे पर आच्छादित हो गए हैं और दोनों स्वतंत्र श्रेणी जो अच्छी तरह से परिभाषित की गई थी वह लगभग समाप्त हो गई है।

नीति का विचार: "लोक" के विचार की तरह से ही "नीति" को भी स्पष्टता से परिभाषित नहीं किया गया है। नीति के और अन्य नाम भी हैं जैसे कि अन्य चीजों के होते हैं, जैसे "कार्य करने के लिए मार्गदर्शन" इसके रूप निम्न में सम्मिलित हैं:

- प्राधिकारवादी निर्णय
- सिद्धान्त या एक नियम
- कार्य की सुप्रयोजन की दिशा या विषय
- निश्चित निर्णय की अभिव्यक्ति
- सरकार के कार्य

दुर्भाग्य से नीति शब्द की परिभाषा विभिन्न लेखकों ने लोक नीति के रूप में अलग-अलग तरह दी हैं। डेविड ईस्टॉन नीति की परिभाषा देते हुए कहते हैं कि यह राजनीतिक व्यवस्था के "परिणाम" के रूप में व्यक्त करती है और लोक नीति को सम्पूर्ण समाज के लिए मूल्यों को प्राधिकार के द्वारा आबंटन का नाम देती हैं (ईस्टॉन, 1953: 129)। लोक नीति को हेनरी परिभाषित करते हैं कि "सरकार के द्वारा अपनाए गए और लागू किए गए कार्य विधि का नाम है" (हेनरी, 2012: 342)। एंडरसन का सुझाव है कि नीति को "कार्य की प्रयोजन विधि" के रूप में लेना चाहिए जोकि समस्याओं अथवा सम्बन्धित मामलों से निटपने के लिए अभिकर्ता या अभिकर्ताओं के द्वारा लिए गए निर्णयों से सम्बन्धित है (एंडरसन, 1975: 3)।

डाई का मानना है कि "लोक नीति सरकार के द्वारा निश्चित की गई प्रक्रिया है कि क्या उसे करना है और क्या उसे नहीं करना है।" इसी प्रकार से लाइनब्रेरी कहते हैं कि "क्या सरकार को करना है और क्या नहीं करना है — जिनका सम्बन्ध उनके नागरिकों से होता है" (लाइनब्रेरी, 1977 : 2)। पार्सन्स के लिए यह "नीति को परिभाषित करने का प्रयास तथा कार्य करने के लिए या कार्य न करने के लिए युक्तिसंगत आधार की संरचना है।" (पार्सन्स, 1975 : 14)। अतः संक्षेप में कह सकते हैं कि "नीति" किए जाने वाले कार्यों की प्रयोजन विधि या प्रक्रिया है अथवा जो लोग सत्ता में हैं, उनके द्वारा अपनाई गई नीतियाँ, लक्ष्य या उद्देश्यों को लागू करने की प्रक्रिया मात्र है। इसमें यह भी सम्मिलित कर लेना चाहिए कि लोक नीतियाँ वे होती हैं जिन्हें सरकार के निकायों और उनके अधिकार/कर्मचारियों के द्वारा अपनाया और लागू किया जाता है।

1.3 लोक नीति की प्रकृति

लोक नीति का निर्माण सरकार द्वारा किया जाता है (यहाँ तक कि यदि यह विचार गैर-सरकारी दबाव समूहों द्वारा आएँ अथवा राजनीतिक दलों की ओर से आएँ) जोकि लोक समस्याओं की अनुक्रिया में होते हैं, परन्तु इनको सरकारी और गैर-सरकारी दलों के अभिकर्ताओं द्वारा लागू किया जाता है। इस लोक नीति को समझने के लिए इसकी प्रकृति को समझना बहुत अनिवार्य है। एक नीति किसी भी प्रकार की हो सकती है जैसे कि सामान्य या विशिष्ट, व्यापक या संकुचित, सरल अथवा जटिल, सार्वजनिक या निजी, लिखित या अलिखित, स्पष्ट या अस्पष्ट, विवेकाधीन या गैर-विवेकाधीन, विस्तृत और गुणात्मक या मात्रात्मक हो सकती है। लोक नीति को समझने के लिए यह एक कला है और इसी प्रकार यह एक कौशल भी है। यह कला इसलिए है कि सामाजिक समस्याओं की पहचान करने के लिए अंतर्दृष्टि और रचनात्मक होती है, लोक नीतियाँ उपायों के रूप में होती हैं। जो लोगों को नष्ट कर सकती हैं और इन नीतियों के परिणामस्वरूप लोगों के जीवन को बेहतर बनाने में यह नीतियाँ उनका नेतृत्व कर सकती हैं और उनकी समस्याओं का हल निकाल सकती हैं।

लोक नीतियाँ एक कौशल होती हैं, क्योंकि इन कार्यों को पूरा करने के लिए सामाजिक विज्ञान की कुछ जानकारीयाँ अवश्य होनी चाहिए। यहाँ पर हम जो लोक नीति पर बल दे रहे हैं (सरकारी नीतियाँ) यह सरकारी नीतियाँ होती हैं जो सरकार द्वारा "कार्य करने के लिए मार्गदर्शक" के रूप में चुनी जाती हैं। हालाँकि, विशिष्ट या निश्चित के स्थान पर कुछ नीतियाँ को अस्पष्टता या दोषपूर्ण परस्पर विरोधी होने के कारण हानि उठानी पड़ सकती है। यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि अपरिवर्तनीय नीतियों से पता लगता है कि अपनी सभी गतिविधियों के लिए मार्गदर्शक सिद्धान्त सरकार बहुत कम बनाती हैं। प्रायः महत्वपूर्ण नीतियों को बहुत ही स्पष्टता से तैयार किया जाता है जहाँ पर कानून, नियम-विनियम या योजना और इस तरह की नीतियाँ सम्मिलित होती हैं। भारत जैसे देश का उच्चतम न्यायालय अपने निर्णयों के द्वारा नीतियों को स्पष्ट कर सकता है तथा संविधान के कुछ अनुच्छेदों की नई तरह से व्याख्या भी कर सकता है जिसके कारण नई नीति का निर्माण किया जा सकता है। न्यायिक निर्णय भी नीतियों के विवरण हो सकते हैं जिनका पालन करना आवश्यक होता है।

जैसा कि हम पहले बता चुके हैं कि लोक नीतियाँ बहुत विस्तृत या अत्यधिक सामान्य हो सकती हैं और हमेशा आवश्यक नहीं हैं कि वे एक-दूसरे के समान रूप से हों। उपद्रव या अशांति के वातावरण में सरकारी विभाग बिना किसी विशिष्ट नीति के संदर्भ को लिए बिना तुरंत कार्यवाही के दौरान नई नीति बना लेते हैं। कभी-कभी राजनीतिक स्वार्थ साधना या

किसी अन्य कारणों से सरकार उसको पूरा करने की इच्छा न रखते हुए नई नीतियों की घोषणा कर देती है। इसलिए यह संभव हो सकता है कि बिना नीति-निर्माण के भी कार्य किया जा सकता है और बिना किसी कार्य करने की इच्छा होते हुए भी नीति बनाई जा सकती है। लोक नीतियाँ क्योंकि "लोक" प्रकृति की होती हैं जिनको सरकार के प्राधिकारियों के द्वारा औपचारिक रूप से अपनाया जाता है जोकि उनको शक्ति प्रदत्त करती हैं और कानूनी प्रक्रिया भी प्रदान करती हैं।

एक लोक नीति अपनी विषयवस्तु/ विषय के प्रमुख हिस्से को समाहित कर सकती है, जैसे कि विकास नीति जोकि विशिष्ट क्षेत्रों के लिए बनाई गई हों। इसलिए एक अकेली नीति अनेक लिखित दस्तावेजों में पाई जा सकती हैं। एक लोक नीति छोटी भी हो सकती है जो किसी विशिष्ट क्रिया को शामिल करती है, जैसे कि परिवार नियोजन जो लोगों के एक वर्ग या विशिष्ट आयु वर्ग तक ही सीमित हो सकती है अथवा यह व्यापक भी हो सकती है जैसे कि राज्य या देश में सभी लोगों पर लागू हो सकती हैं। उदाहरण के लिए कुछ नीतियाँ लोगों के विशिष्ट हाषिये पर पड़े लोगों के लिए बनाई गई हों अथवा ऐसे लोगों के लिए हो सकती हैं जोकि बाढ़ संभावित क्षेत्रों में रहते हैं। इसके अतिरिक्त लोक नीति किसी विशेष क्षेत्र के लिए बनाई गई हों जिसमें नीति के विशेष क्षेत्र परिभाषित किए गए हैं, जैसे कि स्वास्थ्य, शिक्षा, पर्यावरण, आवास, आर्थिक, सामाजिक और परिवहन के प्रकार की हो सकती हैं। इस स्थापना में इसको और विस्तार देकर अन्तरविषयक परस्पर क्रियाओं के रूप में अपना स्थान प्राप्त कर सकती हैं। इसके अतिरिक्त, सरकार के प्रत्येक स्तर पर – केन्द्रीय, राज्य और स्थानीय – इसमें विशिष्ट अथवा सामान्य नीतियाँ भी हो सकती हैं। तब मेगा नीतियाँ हो सकती हैं जो सभी विशिष्ट लोक प्रशासन के द्वारा अनुकरणीय सामान्य मार्गदर्शन के साथ हो सकती हैं। ड्रॉर के अनुसार, मेगा नीतियाँ अपना कार्य प्रमुख नीति के प्रकार के रूप में करती हैं, यह सुनिश्चित या अनिश्चित नीतियों से अलग होती हैं तथा निर्णायक व निश्चितता के लिए मार्गदर्शन के रूप में सम्पूर्ण लक्ष्यों को स्थापित करने में सम्मिलित होती हैं। व्यापक या विस्तारित नीतियाँ जोकि व्यापक क्षेत्रों में राष्ट्रीय लक्ष्यों की अभिव्यक्ति करती हैं जैसे कि आर्थिक संवर्धन, पर्यावरण तथा इसी तरह की अन्य, यह सब मेगा नीतियों के उदाहरण हैं (ड्रॉर, 1968)।

समस्या समाधान लोक नीति का प्रमुख प्रश्न या मर्म है। एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या एक नीति निश्चित रूप से लक्ष्य या उद्देश्य को रखती है। लक्ष्य या उद्देश्य से हमारा यह अभिप्राय है कि यह साधन से साध्य तक की दिशा में जाती है जिसमें किसी कार्य को निर्देशित किया जाता है। जहाँ तक कार्य के लिए नीति एक मार्गदर्शन है, इस लोक नीति के लिए यह आवश्यक है कि उसका लक्ष्य, एक उद्देश्य और प्रयोजन होना आवश्यक होता है। सभी मेगा नीतियाँ, विशेष रूप से प्रयोजनमूलक और लक्ष्य मूलक होती हैं। परन्तु यह विचारणीय विषय है कि सरकार बिना किसी स्पष्ट उद्देश्य या प्रयोजन के बिना नीति-निर्माण कर सकती है। यह बिना किसी संदर्भ के, कि उसका क्या उद्देश्य अथवा लक्ष्य है, यहाँ तक कि कुछ भी न होने पर यह किसी भी नीति को अपना सकती है। यहाँ तक नीति के लक्ष्य अथवा उद्देश्य स्पष्ट रूप से बताए जा चुके हैं और नीति भी अपने आपमें व्यापक है और बहुत सामान्य भी है और यह विभिन्न व्याख्याओं में संवेदनशील भी बन सकती है। एक सरकार जानबूझकर व्यापक, अस्थिर या विवादग्रस्त नीतियों को सभी दबाव समूहों, तथा राजनीतिक दलों या लोगों के बहुपक्षीय समूहों की संतुष्टि के लिए इस तरह की नीतियों को अपना सकती है। अतः लोक नीतियों में विविधताओं के कारण यह आश्चर्यजनक विशेषताओं से परिपूर्ण हैं।

जैसा कि हम पहले ही संकेत दे चुके हैं कि प्रयोजनमूलक कार्य विधि ही लोक नीति है। कार्यविधि का स्वरूप सकारात्मक या नकारात्मक दोनों ही तरह से हो सकता है।

सकारात्मक स्वरूप में किसी विशिष्ट समस्या से निपटने के लिए सरकार का कार्य प्रत्यक्ष रूप से हो सकता है। नकारात्मक कार्य विधि व लोक नीति का निर्माण लोक सेवकों द्वारा निर्मित किया जाता है जोकि किसी एक विषय से सम्बन्धित होता है और उस पर कार्रवाई न करने की पहले से उनकी इच्छा होती है।

कभी-कभी लोक नीति कानूनी रूप से बलपूर्वक बनाई जाती हैं जिसको कि नागरिक अधिकार और उचित समझ कर स्वीकार करते हैं। उदाहरण के लिए, कर का भुगतान करना अनिवार्य होता है यदि व्यक्ति उसका भुगतान नहीं करेगा तो उस पर जुर्माना हो सकता है, उसको कैद की सजा भी हो सकती है, अथवा दोनों सजाएँ भी एक साथ हो सकती हैं यह कानूनी बल प्रयोग की प्रकृति होती है, इस तरह की लोक नीति निजी संगठनों से लोक संगठनों को अलग करती है उनमें भेद स्थापित करती है। नीतियाँ अन्ततः लाभदायक मानी जाती हैं, इसलिए इनका पक्ष भी लिया जाता है और यदि ये नीतियाँ लोगों को अच्छी नहीं लगती हैं जो ऐसी स्थिति में उनको निरस्त किया जा सकता है, जैसे कि शिक्षा अथवा स्वास्थ्य से सम्बन्धित नीतियाँ होती हैं। इस प्रकार से नीतियों को संशोधित किया जा सकता है और कुछ परिवर्तन करने के बाद लागू करने के लिए उनका विस्तार भी किया जा सकता है।

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) लोक नीति के अर्थ और प्रकृति को स्पष्ट कीजिए। विकासशील देशों के लिए लोक नीति की क्या भूमिका होती है?

.....

.....

.....

.....

.....

- 2) "लोक नीति से मूल्यों का सत्ता द्वारा आबंटन किया जाता है" (इस्टन)। चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

1.4 लोक नीति का महत्व और भूमिका

लोक नीति सरकार के कार्यों एवं उसकी गतिविधि का महत्वपूर्ण क्षेत्र होता है। यह वह क्षेत्र है जिसमें उन क्षेत्रों का कार्य किया जाता है जिन पर लोक के रूप में चिन्हित किये गये होते हैं। लोक नीति की संकल्पना में यह पहले से ही माना जाता है कि यह जीवन को प्रभावित करती है जोकि न निजी है और न ही पूरी तरह से व्यक्तिगत परन्तु यह सामान्य

लोगों में निहित होती हैं। इस प्रकार से लोक नीति का महत्वपूर्ण प्रयोजन होता है जो समाज के घरेलू जीवन की सेवा में कार्य करते हैं। इस लोक नीति के अध्ययन के पक्ष में कुछ महत्वपूर्ण कारण हैं, जो निम्नलिखित द्वारा प्रस्तुत हैं:

1.4.1 सैद्धान्तिक और वैज्ञानिक कारक

एंडरसन, उदाहरण के लिए तर्क देते हैं कि एक व्यक्ति लोक नीति का अध्ययन इसलिए करता है कि वह और अधिक इस प्रक्रिया के सम्बन्ध में जान सके, इस विषुद्ध विज्ञान के ज्ञान को जान सकें और इसके व्यवसायी के द्वारा अभिविन्यास करके इसका प्रयोग कर सकें, दोनों ही स्थिति में यह महत्वपूर्ण है। यह एक व्यक्ति श्रेष्ठ ज्ञान प्राप्त करने के योग्य बनाती हैं और नीति निर्णयों के कारणों तथा इसके परिणामस्वरूप होने वाली गतिविधियों की उत्तम समझ पैदा करती हैं। लोक नीति को आप निर्भरता का रूप मान सकते हैं अथवा इसे स्वतंत्रता के रूप में परिवर्तित स्वीकार कर सकते हैं। जब इसके सम्बन्ध में परिवर्ती निर्भरता का विचार होता है तब हमारा ध्यान पर्यावरणात्मक कारकों पर जाता है जो नीति के विषयों को आकार देने में सहायता करते हैं। उदाहरण के लिए यह प्रश्न उठता है कि किस प्रकार पर्यावरण का संरक्षण किया जाए और औद्योगिकीकरण नीति के विषयों को आकार प्रदान करने में सहायता करता है। दूसरी ओर यदि लोक नीति का विचार स्वतंत्र रूप से परिवर्तित है तब हमारा ध्यान पर्यावरण पर पड़ने वाले प्रभावों की ओर तुरंत जाएगा। उदाहरण के लिए, आर्थिक नीति का श्रमिक वर्ग पर विशिष्ट प्रभाव क्या पड़ेगा? इस प्रकार के प्रश्नों को उठाने से हम पर्यावरण और लोक नीति के बीच सम्बन्धों को समझ और अधिक उन्नत कर सकते हैं जिसके माध्यम से हम नीति विश्लेषण के विकास में सहयोग कर सकते हैं। केवल इतना ही नहीं है कि लोक नीति के कारणों तथा इसके परिणामों की समझ को व्यावहारिक सामाजिक समस्याओं के समाधानों के लिए इस वैज्ञानिक जानकारी या इस ज्ञान को लागू करने में हमको सहायता मिल सकती है। दूसरे शब्दों में इसे इस प्रकार से कहा जा सकता है कि लोक नीति के अध्ययन से किस प्रकार से विशिष्ट लक्ष्यों पर व्यावसायिक परामर्श द्वारा सहायता प्राप्त की जा सकती है। जहाँ तक व्यावसायिक लोगों का सम्बन्ध है कि वे लोक नीति के सम्बन्ध में अपनी समझ तथा जानकारी प्राप्त करने के पश्चात् किस प्रकार से सरकारों अथवा लोक प्राधिकारियों को कुछ लाभदायक सुझाव और परामर्श देने के योग्य बन सकेंगे ताकि किस प्रकार से नीति के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए इन नीतियों को लागू किया जा सके अथवा दी गई नीति के विकास के संचालन में पर्यावरणात्मक कारक किस प्रकार सहायता कर सकते हैं। इन सबके बाद भी यह एक तथ्यात्मक ज्ञान है जिसके द्वारा लोक क्षेत्र में होने वाली समस्याओं का समाधान इस प्रकार से निकाला जा सकता है, जिसकी जानकारी या अध्ययन में स्वतः ही इसकी पूर्व शर्त होती है।

इन दिनों में, इस तरह के विचारों पर विशेष ध्यान देने से नीति के विश्लेषण में अत्यधिक सहायता मिलती है। इसमें यह विषयवस्तु सम्मिलित है कि नीति के सूत्रबद्ध करने, उसका कार्य पालन तथा उसके मूल्यांकन की सफलता आखिरकार नीति विश्लेषण की सफलता पर निर्भर करती है। सम्पर्क या बातचीत के माध्यम से लोक नीति के विद्यार्थी लोक नीति को सूत्रीकरण तथा कार्यान्वयन की सामूहिक गतिविधियों अवलोकन के माध्यम से सैद्धान्तिक ज्ञान की प्राप्ति करने में सफल होते हैं।

1.4.2 राजनीतिक और प्रशासनिक कारण

लोक नीति का अध्ययन करने का एक कारण राजनीति भी है, जो लोग राजनीतिक लक्ष्यों को प्राप्त करना चाहते हैं, वे भी लोक नीति का अध्ययन करते हैं ताकि उन प्राथमिकताओं

के आधार पर नीति के विकल्पों को उन्नत किया जा सके। यह ज्ञान जिसको वे नीति विश्लेषण के अध्ययन के द्वारा प्राप्त करते हैं, इस तरह के मुद्दे जो प्रशासन की कार्यविधियों में सम्मिलित होते हैं वे सब लोक महत्व के होते हैं तथा मूल्यों को लोक निर्माण के रूपांतरण में बदल देने की शक्ति प्राप्त कर लेते हैं।

राजनीति विज्ञान और लोक प्रशासन के विद्यार्थी और विद्वान इस विषय से सम्बन्धित होते हैं कि सरकार को समुचित लोक नीतियों के साथ क्या करना चाहिए और क्या नहीं करना चाहिए, यह उनके चिन्तन का विषय होता है। वे कहते हैं कि विषयों को तत्कालीन तथा राजनीतिक समस्याओं पर "मौन" या "निस्सहाय" नहीं रहना चाहिए तथा उनका यह नैतिक कर्तव्य है कि दी गई समस्या पर विशिष्ट प्रतिबद्धता होना चाहिए। उनको किसी भी प्रकार से जिसे वे ठीक समझते हैं उसी तरह से लोक नीतियों की गुणवत्ता को उन्नत करने के लिए विशेषज्ञता के उच्चतम स्तर को प्राप्त करना चाहिए। इस तरह के कदम उठाते समय इस बात पर ध्यान नहीं दिया जाना चाहिए कि क्या समुचित रूप से नीतियों का निर्माण किया गया, इस संभावित असहमति का विषय विचार से अलग रखा जाना चाहिए।

1.4.3 आर्थिक और सामाजिक व्यवस्था सुधारने के लिए शक्तिशाली दृष्टिकोण का प्रस्तुतिकरण

लोक नीति जैसा कि हमने विप्लेषित किया है कि यह लोकतान्त्रिक सरकार का एक महत्वपूर्ण घटक है तथा यह लोगों और उनकी समस्याओं पर अपना ध्यान केन्द्रित करती है। यह वह क्षेत्र है जिसमें लोक हितों का संरक्षण और उनका विस्तार होता है। लोक नीति के मुख्य कार्य और भूमिका समाज को उसके कल्याण तथा भलाई के लिए एक बेहतर स्वरूप प्रदान करना होता है। इसके साथ ही सामाजिक-आर्थिक विकास के क्षेत्र में व्यापक सीमाओं के विस्तार में नीतियों को सूत्रबद्ध किया गया था। अनेक नीतियों को संविधि में परिवर्तित कर दिया गया था जैसे कि औद्योगिक विकास एवं विनियमन अधिनियम 1955 (सन् 1977 में नियमों सहित अधिसूचित किया गया); अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति (अत्याचार) उन्मूलन अधिनियम, 2016; वन अधिकार अधिनियम, 2016; राष्ट्रीय वृद्ध व्यक्ति नीति (1999); व्याभिचार अवैध व्यापार (उन्मूलन) अधिनियम, 1956 (1986 में संशोधित); दहेज उन्मूलन अधिनियम, 1961 (1986 में संशोधित); सती प्रथा (उन्मूलन) अधिनियम, 1987; बाल विवाह निरोध अधिनियम, 2006 (2007 में संशोधित); महिलाओं की घरेलू हिंसा से संरक्षण अधिनियम, 2005; बाल यौन अपराध निरोध अधिनियम एवं नियम, 2012; राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति (2017); राष्ट्रीय युवा नीति (2014); तथा इसकी तरह के अधिनियमों के उदाहरण मौजूद हैं। अभी हाल में केन्द्र सरकार ने 12 वर्ष तक की आयु की बालिकाओं का बलात्कार करने वाले सजायापता अपराधी को फाँसी (मृत्यु दण्ड) की सजा देने के लिए अध्यादेश जारी किया है (2018)।

हमारे देश में बाहरी आक्रमण और राष्ट्र की अखण्डता की समस्या भी मौजूद थीं। बाहरी वातावरण धमकियों का स्रोत था तथा देश ने अपने बचाव के लिए समुचित नीतियों को विकसित किया था। इसके अतिरिक्त हमारे यहाँ आंतरिक चुनौतियाँ भी बनी हुई हैं। क्षेत्रवाद से अनेक विखण्डन की नियत के साथ इसका उफान आया है जिससे निपटने के लिए दीर्घकालीन परिप्रेक्ष्य का निर्माण किया गया है। इसमें केवल रक्षा नीतियों को ही शामिल नहीं किया गया है बल्कि इसी प्रकार से विकेन्द्रीकरण करने का भी प्रयास किया गया है जिसने महाराष्ट्रीय संबद्धता को भी उत्पन्न किया है। अतः यह कहा जा सकता है कि स्वतंत्रता से लेकर भारत में लोक नीतियों को सूत्रबद्ध इस दृष्टि से किया गया है कि सामाजिक-आर्थिक विकास के लक्ष्य को प्राप्त करने और राष्ट्र की अखण्डता को बनाए रखा जा सके।

1.4.4 भविष्य निर्माण के साधन

लोक नीति एक क्षेत्र के रूप में भविष्य निर्माण के लिए महत्वपूर्ण रचनातंत्र है। इसकी पूर्व की शर्तें और समाज की बेहतरी के लिए भविष्य निर्माण से सम्बन्धित है। पूर्वकाल का अध्ययन इसलिए महत्वपूर्ण है कि वर्तमान नीति व्यवस्था को स्पष्ट करने में सहायता करता है। पूर्वकाल की नीतियाँ वर्तमान और भविष्य की नीतियों में लगातार बनी रहती हैं। लोक नीति का अध्ययन वर्तमान के लिए भी बहुत ही महत्वपूर्ण है क्योंकि यह नीति की समस्याओं को परिभाषित करते समय सहायक सिद्ध होता है।

अतः वर्तमान में नीतियों का निर्माण समस्या-समाधान पद्धति के रूप में विचार माना जा सकता है, इसमें यह महसूस किया जाता है कि विकल्पों की परिभाषा शक्ति का सर्वोत्तम साधन या उपाय होता है।

हम वर्तमान प्रवृत्तियों के बर्हिवेशन के द्वारा भविष्य को समझ सकते हैं। भविष्य में कुछ प्रमुख सामाजिक प्रवृत्तियों प्रक्षेपण का विचार इस सम्बन्ध में सहायता कर सकता है। इन उद्देश्यों के लिए आँकड़ों का संग्रह करने को जनसंख्या वृद्धि कर, शिक्षा, सार्वजनिक या लोक स्वास्थ्य और इसी तरह के अन्य विषयों में परिवर्तन करने के लिए इनको सम्मिलित किया जा सकता है। हम इन प्रक्रियाओं को पूर्व घोषणा के द्वारा ले सकते हैं कि एक दशक के पश्चात् यह प्रक्षेपण किस प्रकार के दिखाई देंगे। इस तरह से हम कह सकते हैं कि लोग लोक नीतियों के परिणामों से संबद्ध होने की उपेक्षा नहीं कर सकते हैं।

1.5 नीति के प्रकार

नीतियाँ सरकार के कार्यों के घटकों में से एक है। इस भाग में हम वर्णन करेंगे कि किस तरह से, प्रकारों के द्वारा नीतियों को श्रेणीबद्ध किया जा सकता है। लोवी (Lowi) जोर देकर तर्क प्रस्तुत करते हैं कि नीतियों के तीन प्राथमिक प्रकार होते हैं: वितरणात्मक, पुनर्वितरणात्मक और नियामक। लोवी के अनुसार सभी लोक नीतियाँ एक-दूसरे से संबद्ध हैं, ये व्यक्तिगत विकल्प तथा सामाजिक सम्पर्क की खोज में लगी होती हैं।

1.5.1 वितरणात्मक नीतियाँ

सामान्य शब्दों में वितरणात्मक नीतियाँ विशेष हित समूह को लाभ पहुँचाने के लिए नीतियाँ होती हैं अथवा सुपरिभाषित सम्बन्धित लाभार्थियों के लघु समूह के हितों को साधने के लिए होती हैं। वितरणात्मक नीति के उदाहरणों में खाद्य राहत, फार्म अनुदान और समुदाय के कमजोर वर्गों से सम्बन्धित विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियाँ प्रदान करना, इसी तरह के अन्य हितकारी कार्य इसमें सम्मिलित किए जा सकते हैं। किसी भी नीति या योजना जो इसी तरह से बिल्कुल विशिष्ट हो, उसके सम्बन्ध में विधान निर्माण आंशिक प्रशासनिक विवेकपूर्ण निर्णयों को अनुमति प्रदान करता है।

1.5.2 पुनर्वितरणात्मक नीतियाँ

पुनर्वितरणात्मक नीतियों को कार्यों के द्वारा विशेषीकृत किया जाता है", इसमें सम्पत्ति, समर्पद्धि, व्यक्तिगत या नागरिक अधिकार या सामाजिक वर्गों या जातीय समूहों में कुछ अन्य मूल्यवान वस्तुओं का आबंटन जोड़-तोड़ या छल-कपट से करने की इच्छा होती है।" पुनर्वितरणात्मक नीतियों के उदाहरण में अषक्तता या विकलांग व्यक्तियों के कल्याण के साथ व्यक्तियों को (विकलांग अधिनियम जिसको फरवरी 1996 में लागू किया गया, इसमें

विकलांगता के साथ व्यक्तियों के लिए पुनर्वास के पक्षों को उन्नत करना व निरोध दोनों को शामिल किया गया है), नागरिक अधिकार (नागरिक अधिकार संरक्षण अधिनियम, 1955) इसमें अस्पष्टता के किसी भी तरह के व्यवहार करने पर सजा का प्रावधान रखा गया है), इसमें सामाजिक अल्पसंख्यकों के लिए निर्धन विद्यालयों को सहायता देने का प्रावधान रखा गया है, इसी तरह के अन्य प्रावधानों को इसमें सम्मिलित किया गया है।

1.5.3 विनियामक नीतियाँ

विनियामक नीतियाँ वे नीतियाँ होती हैं जो व्यवसाय के आचरण के साथ शासित होती हैं। वे विनियमित उद्योगों पर स्तर को अधिरोपित करते हुए प्रत्यक्ष व्यक्ति के व्यवहार को बदलने का प्रयास करती हैं तथा इस तरह से प्रायः अत्यधिक विवादग्रस्त स्थिति पैदा हो जाती है। निजी हितों को प्राप्त करने की दिशा में उनका प्रतिरोध किया जाता है या फिर विनियामक कार्यों के द्वारा उनको लागू करने पर वाद व्यय लगाया जाता है। इस प्रकार के संगठन जैसे कि भारतीय प्रतिस्पर्धा आयोग (Competition Commission of India - CCI), भारतीय बार परिशद (Bar Council of India), भारतीय फार्मसी परिशद (Pharmacy Council of India) और भारतीय नर्सिंग परिशद (Nursing Council of India)। से सब अभिकरण विनियामक अभिकरणों के उदाहरण हैं जो अलग-अलग व्यवसायों के मानकों को बनाए रखने के लिए उनका संरक्षण करते हैं। इसी तरह से भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (Telecom Regulatory Authority of India - TRAI), भारतीय रिजर्व बैंक (Reserve Bank of India - RBI), भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (Securities and Exchange Board of India - SEBI) और इसी तरह के अन्य अभिकरण विनियामक कार्यकलापों के कार्यों में व्यस्त हैं।

1.5.4 सांविधानिक नीति मुद्दे

बाद में, लोवी (1972) ने एक अन्य प्रकार के मुद्दे को सम्मिलित किया : सांविधानिक नीति मुद्दे – स्थापित किए गए या संस्थाओं का पुनर्गठन करना शामिल है। इनमें से प्रत्येक नीति मुद्दे विभिन्न शक्ति के कार्य क्षेत्रों का निर्माण करते हैं। हालाँकि, यहाँ पर यह उल्लेख कर देना चाहिए कि लोवी के राजनीतिक नीतियों के कार्यों के रूप में उनके विचारों की आलोचना की गई है जैसे कि सरलता से अधिक प्रणाली विज्ञान के रूप में षंका जाँच की कमी को प्रदर्शित किया गया है (कोब्ल तथा एल्डर, 1972 : 96)।

1.5.5 विरोध नीति मुद्दे

लोवी की नीति के चार प्रकार हैं। कोब्ल तथा एल्डर नीति मुद्दों के वर्गीकरण के विकल्पों को प्रस्तुत करते हैं, यह विषय के स्थान पर विरोध को प्रकट करते हैं। इनके विचार का मुद्दा यह है कि नीतियों में विरोध को पैदा किया जाता है और उसे व्यवस्थित भी किया जाता है। इनके अनुसार दो या इससे अधिक समूहों के बीच स्थितियों या पदों व संसाधनों के वितरण के सम्बन्ध में विरोध पैदा होता है। यह स्थिति के उत्पन्न होने पर जैसे कि (i) स्थितियों या संसाधनों के वितरण में अनुचित या पूर्वाग्रह को अपनाया; (ii) व्यक्तिगत या समूह के लाभ के लिए मुद्दे का निर्माण करना; (iii) गैर-अग्रिम मानव घटनाएँ, प्राकृतिक लोक नीति, अन्तर्राष्ट्रीय संघर्ष या विरोध, युद्ध और प्रौद्योगिकीय परिवर्तन इसमें सम्मिलित किए गए हैं।

1.5.6 सौदेबाजी के नीति मुद्दे

कुछ अन्य विद्वान हैं जो लागत और लाभ के आधार पर नीति मुद्दों को वर्गीकृत करते हैं। होगुड और विल्सन लागत और लाभ के आयाम का प्रयोग करते हैं, विभिन्न परिणामों की संभावना, सौदेबाजी और विरोध का स्वरूप तथा अन्य विकल्पों की संभावनाओं के विचार का

बिन्दु प्रस्तुत करते हैं। यह पुनर्वितरण है या मुद्दे को काटना है, इसमें यह विवाद पैदा होगा कि कौन क्या लेगा, कौन अधिक प्राप्त करेगा और कौन कम लेगा। विल्सन के लिए लागत और लाभ को संकेन्द्रित किया जा सकता है अथवा उसे फैलाया जा सकता है। एक मुद्दा जोकि समाज का एक छोटा वर्ग अपने लाभ पर संकेन्द्रित हो सकता है, परन्तु लागत को कौन विस्तारित करेगा यह एक व्यक्ति के लिए अलग प्रकार हो सकता है, इसमें यह है कि "अधिक संख्या को अधिक खुशियाँ मिलें।" हालाँकि इस प्रकार के लागत और लाभों को शामिल करने के प्रकारों में शामिल करने से जटिलताओं तथा तकनीकी ज्ञान के आयामों को अलग कर दिया गया है जोकि बहुत ही महत्वपूर्ण अंग हैं।

लोवी के नीति के प्रकारों के विचार बहुत ही प्रभावशाली हैं क्योंकि नीतियों के दृष्टिकोण को केवल सरकार के कार्यों के परिणामों तक ही सीमित नहीं रखते हैं बल्कि वह एक स्वरूप या आकार भी प्रस्तुत करता है और यह आकार या स्वरूप राजनीतिक संघर्ष के परिणामस्वरूप निर्मित होता 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) लोक नीति के विभिन्न प्रकारों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नीतियों के प्रकारों विज्ञान के आधार पर नीति मुद्दों की तीन श्रेणियों को, उदाहरण सहित स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

1.6 निष्कर्ष

लोक नीति अध्ययन और व्यवसाय का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है। जाँच के क्षेत्र के रूप में जब से लोक नीति का उद्गम हुआ है, इसका सैद्धान्तिक क्षेत्र और अनुप्रयोग करने में व्यापक विस्तार हुआ है। लोक नीति के अध्ययन के एक महत्वपूर्ण हिस्से के रूप में विकास परिदृश्य तथा समकालीन प्रवृत्तियों का परिनिवेशन करता है। लोक नीति सरकार की गतिविधियों के कारणों और उसके परिणामों का विवरण और स्पष्टीकरण नहीं है, बल्कि लोक नीति के स्वरूप के बलों के सम्बन्ध में वैज्ञानिक ज्ञान के विकास को भी इसमें शामिल किया गया है। लोक नीति का अध्ययन हमें सामाजिक बुराइयों और उसकी कमियों की जानकारी प्राप्त कराने में सहायता प्रदान करता है जोकि हमें अध्ययन के अंतर्गत इस विषय में प्राप्त होती

है। यह नीतियाँ सामाजिक स्थितियों के परिवर्तन में बहुत ही महत्वपूर्ण प्रभावों को छोड़ती है। यह राज्य में व्यवस्था कायम करने के लिए लोगों को एक साथ संगठित भी करती है। किसी एक लोकतान्त्रिक देश की लोक नीतियाँ महत्वपूर्ण युक्तियाँ होती हैं तथा पूर्व काल से भविष्य काल तक सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था को संचालित करने के लिए एक रचनातंत्र का कार्य भी करता है।

1.7 शब्दावली

पुरातन उदारवाद (Classical Liberalism): सैद्धान्तिक विचारधारा की व्यवस्था है जोकि "वैयक्तिक स्वतंत्रता और स्वामित्व तथा साधनों के रूप में निजी सम्पत्ति का अधिग्रहण, धन सम्पत्ति तथा खुशियों में सम्पूर्ण सुधार करना और सामाजिक संघर्ष को कम करना है।"

लोक हित अथवा जनहित (Public Interest): इस शब्द को परिभाषित करना कठिन है, परन्तु यह व्यापक अर्थ प्रदान करता है, यह लोगों की आवश्यकताओं को संदर्भित करता है तथा उसी को लाभ प्राप्त हो जिसके नाम से इस नीति का निर्माण किया गया।

1.8 संदर्भ लेख

Anderson, J.E. (1975). *Policy Making*. New York: Prager.

Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dror, Y. (1968). *Public Policy Making Re-examined*. Pennsylvania: Scranton.

Dye, T.R. (1978). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(1).

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Henry, N. (2012). *Public Administration and Public Affairs*. New Delhi: PHI Learning.

Hogwood, B.W. (1987). *From Crises to Complacency: Shaping Public Policy in Britain*. London: Oxford University Press.

Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. (1987). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.

Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (Eds). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.

Lineberry, R.L. (1977). *American Public Policy, What Government Does and What Difference It Makes*. New York: Harper & Row.

Lowi, T.J. (1972). Four Systems of policy, politics and choice. *Public Administrative Review*, 32(4).

McCool, D.C. (1995). *Public Policy Theories, Models and Concepts*. Englewood, NJ: Prentice Hall.

Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Sahni, P. (1967). *Public Policy: Conceptual Issues*. Delhi: Kitab Mahal.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown & Company.

1.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - लोक नीति का अर्थ, परिभाषा और संकल्पना।
 - सैद्धान्तिक और वैज्ञानिक कारण
 - राजनीतिक और प्रशासनिक कारण
 - आर्थिक और सामाजिक व्यवस्था का सुधार करने के लिए शक्तिशाली दृष्टिकोण का प्रस्तुतिकरण
 - भविष्य निर्माण के लिए एक युक्ति
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - **नीति का विचार:** "लोक" के विचार की तरह से ही "नीति" को भी स्पष्टता से परिभाषित नहीं किया गया है। नीति का नाम अन्य चीजों में भी हैं। "कार्य करने के लिए मार्गदर्शन" यह इसका रूप ले सकती है:
 - प्राधिकारवादी निर्णय
 - सिद्धान्त या एक नियम
 - प्रयोजनात्मक कार्य विधि
 - निश्चित निर्णय की अभिव्यक्ति
 - सरकार की कार्रवाई
 - "नीति" प्रयोजनात्मक कार्य विधि से ली गई है अथवा जो सत्ता में हैं उनके द्वारा कुछ लक्ष्य या उद्देश्य को लागू करने के लिए अपनाए गए हैं। यह यहाँ पर उल्लेख किया जाना चाहिए कि लोक नीति वे हैं जिनको सरकार के निकायों और उनके अधिकारियों द्वारा नीतियों को अपनाया गया हों और उनको लागू किया गया हो।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - वितरणात्मक नीतियाँ
 - पुनर्वितरणात्मक नीतियाँ
 - विनियामक नीतियाँ
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - सांविधानिक नीति मुद्दे – उदाहरण सहित
 - विरोध नीति मुद्दे – उदाहरण सहित
 - सौदेबाज़ी के नीति मुद्दे – उदाहरण सहित

इकाई 2 लोक नीति : मॉडल

इकाई की रूपरेखा

- 2.0 उद्देश्य
- 2.1 प्रस्तावना
- 2.2 नीति विश्लेषण के लिए प्रणाली मॉडल
- 2.3 संस्थागत मॉडल और लोक नीति
- 2.4 तर्कसंगत नीति – मॉडल निर्माण
- 2.5 वृद्धिशील मॉडल
 - 2.5.1 निर्णय-निर्माण के दो मॉडल
 - 2.5.2 वृद्धिशील निर्णय निर्माण मॉडल की विशेषताएँ
 - 2.5.3 आलोचना और निष्कर्ष
- 2.6 नीति प्रक्रिया के अभिजात मॉडल
 - 2.6.1 अभिजात मॉडल की प्रस्थापना और निहितार्थ
 - 2.6.2 आलोचना और निष्कर्ष
- 2.7 लोक चयन मॉडल
 - 2.7.1 प्रस्तावना
 - 2.7.2 प्रमुख योगदाता
 - 2.7.3 आलोचनात्मक विचार
- 2.8 निष्कर्ष
- 2.9 शब्दावली
- 2.10 संदर्भ लेख
- 2.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

2.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप:

- नीति विश्लेषण के लिए इस्टन के मॉडल को समझ सकेंगे;
- नीति-निर्माण के लिए तर्कसंगत मॉडल पर चर्चा कर सकेंगे;
- संस्थागत दृष्टिकोण पर प्रकाश डाल सकेंगे; जो राज्य और सामाजिक संस्थाएँ की लोक नीतियों को परिभाषित करने तथा उसको आकार प्रदत्त करने की भूमिका को संबोधित करता है;
- लिंडब्लोम के नीति-निर्माण की वृद्धिशील तर्कसंगत नीति का वर्णन कर सकेंगे; और
- राजनीतिक लोक नीति दृष्टिकोण की समीक्षा कर सकेंगे।

2.1 प्रस्तावना

मॉडल के परिप्रेक्ष्य से लोक नीति की समीक्षा और उसकी चर्चा से पहले यह अच्छा रहेगा कि हमें यह जान लें कि मॉडल का क्या तात्पर्य है। यह सामान्य शब्दों में व्यक्ति या वस्तु का प्रस्तुततिकरण होता है जब एक व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था का निर्णय करता है या लोक नीति की शर्तों में अभिजात वर्ग की स्थापना करता है। उस समय वह व्यक्ति लोक

नीति के महत्वपूर्ण पक्षों के सरलीकरण तथा उनकी पहचान के प्रयास में वास्तविक स्थिति से भटक जाता है। दूसरे शब्दों में इसे इस प्रकार कहा जा सकता है कि लोक नीति के क्षेत्र में मॉडल लोक नीति वातावरण के सम्बन्ध में हमारे विचारों के वर्गीकरण में सहायता प्रदान करता है। ये केवल मुद्दों की पहचान ही नहीं करते हैं बल्कि लोक नीति और इसके प्रभावों के स्पष्टीकरण करने का सुझाव भी देते हैं, इस इकाई में लोक नीति निर्माण मॉडलों की समीक्षा की गई है जिसका अनेक वर्षों के दौरान विकास हुआ है।

2.2 नीति विश्लेषण के लिए प्रणाली मॉडल

नीति-निर्माण प्रक्रिया को डेविड इस्टन ने एक "ब्लैक बॉक्स" नाम दिया है यानि कि काला बाक्स, जोकि समाज की माँगों को नीतियों में परिवर्तित कर देता है। जब राजनीतिक व्यवस्था का विश्लेषण किया जाता है डेविड इस्टन तर्क देते हैं कि राजनीतिक व्यवस्था समाज का एक हिस्सा है जोकि प्राधिकृत रूप से मूल्यों (मूल्यवान वस्तुओं या विधि) को आबंटन के कार्यों में लिप्त करता है। इसमें भौतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक वातावरण के उत्पादों के रूप में इसके निवेश को देखा जा सकता है। वे माँगों और समर्थन दोनों के रूप में राजनीतिक व्यवस्था को प्राप्त करते हैं। माँग करने का दावा व्यक्तिगत तथा समूहों के द्वारा राजनीतिक व्यवस्था से किया जाता है ताकि लोक नीति के कुछ पक्ष/पक्षों को बढ़ावा दिया जा सके, तथा उनमें परिवर्तन किया जा सके।

राजनीतिक व्यवस्था का समर्थन राजनीतिक समुदाय तथा प्राधिकारियों की उपस्थिति के लिए उपलब्ध आधार नियम, कानून और परम्पराओं को सम्मिलित किया गया है जिसके माध्यम से इसका संचालन होता है। समर्थन तब ही मिलता है जब व्यक्ति या समूहों के द्वारा निर्णयों और कानूनों को स्वीकार किया जाता है। समर्थन प्रतीकात्मक या व्यवस्था का भौतिक निवेश होता है (उदाहरण के लिए कानूनों को मानना व पालन करना, करों का भुगतान करना या राष्ट्रीय झण्डे का सम्मान करना इत्यादि) जोकि मनोवैज्ञानिक तथा व्यवस्था की सामग्री संसाधनों से निर्मित होते हैं।

राजनीतिक व्यवस्था का हृदय नीति-निर्माण के लिए संस्थाएँ और अभिकर्ताएँ होते हैं। इसमें प्रमुख कार्यकारी, विधायक व सांसद, न्यायधीष और नौकरशाह शामिल होते हैं। इस व्यवस्था में ये लोग निवेश को परिणामों में बदल देते हैं। निर्गम या इसके परिणामों को राजनीतिक व्यवस्था के मूल्य आबंटन अधिकृत बन जाते हैं, और आबंटन सांविधानिक बन जाते हैं जिसको हम लोक नीति या नीतियों के नाम से जानते हैं। व्यवस्था का सिद्धान्त लोक नीति को स्थापित करता है जोकि एक राजनीति व्यवस्था के द्वारा किए गए कार्यों का निर्गम या प्रतिफल होते हैं। अतः, संक्षेप में, पुनर्निवेशन, निवेश और निर्गम जो एक चक्रीय व्यवस्था है उससे प्राप्त सूचनाओं पर व्यवस्था का मॉडल आधारित होता है, तब नीतियों को उत्पन्न किया जाता है, व उनको लागू किया जाता है और समायोजित व पुनः समायोजित किया जाता है।

प्रणाली मॉडल की सीमाएँ

व्यवस्था मॉडल नीति-निर्माण प्रक्रिया को समझने में बहुत ही लाभदायक सहायक है। हालाँकि, इसका अनेक कारकों के कारण सीमित प्रयोग किया जाता है। इसके सम्बन्ध में यह तर्क दिया जाता है कि यह आगम-निर्गम मॉडल नीति-निर्माण प्रक्रिया को समझने में लाभदायक सहायता के रूप में बहुत ही सरल व साधारण माना जाता है। इस मॉडल का दोष यह है कि कल्याणकारी अर्थशास्त्र के मूल्य धारित सिद्धान्त को लागू करता है। इसके अतिरिक्त परम्परागत आगत-निर्गम मॉडल में ये कमियाँ हैं कि यह "ब्लैक बॉक्स" की विखण्डनाओं की प्रकृति भी अनदेखी करता है। लाइनबेरी का विचार है कि राजनीतिक

व्यवस्था में और इसके वातावरण में राजनीतिक निर्णय लेने वाले लोग आर्थिक कारकों के द्वारा प्रायः बंधे रहते हैं। इस के साथ ही स्टोनियन मॉडल भी इस तथ्य की अनदेखी करता है कि (संस्थाएँ सम्मिलित हैं)। नीति-निर्माता जोकि उपयोगी निर्णय ले सकते हैं किन्तु जिसमें इन कार्यों को संचालित करना चाहते हैं वे भी तत्कालीन वातावरण से प्रभावित होते हैं। इस्टन सुनिश्चित करते हैं कि उनका मॉडल एक तटस्थ संरचना में अपना संचालन करना है परन्तु आलोचकों का तर्क है कि इस व्यवस्था में संरचनात्मक भिन्नताएँ होने के कारण यह लोक नीति पर प्रत्यक्ष आकस्मिक प्रभाव डालता है।

इसके अतिरिक्त, यह तर्क दिया जाता है कि राजनीतिक और अभिजात नौकरशाहों का यह फैशन बन गया है कि यह लोग आम लोगों के मतों यानी कि व्यापक जनमत के स्थान पर नेता के विचारों को ही जनता का विचार या जनमत का विचार बनाने के लिए प्रयास करते हैं। उसी को आकार बनाते हैं। यद्यपि, यह अब सभी जानते हैं कि नौकरशाही एक शक्तिशाली संस्था बन गई है और यह नीतियों को सूत्रबद्ध करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। माँग के द्वारा निवेश और समर्थन प्राप्त करना दोनों ही लोकतंत्र के संदर्भ में महत्वपूर्ण हैं। अन्त में यह कहा जाता है कि यह बहुत कठिन है कि इसका क्या विस्तार किया जाए जिसमें विभिन्न प्रकार के आगत या निवेश हों जैसे कि लोगों की माँग और समर्थन दोनों ही हैं, इस तरह से वातावरण और मूल्य दोनों प्रभावित होते हैं तथा नीति-निर्माताओं की अवधारणा (राजनीतिक अभिजात वर्ग तथा विशेष कर नौकरशाही) निर्गत के परिणामों को प्रभावित करती है अर्थात् जो लोक नीति होती है।

सम्पूर्ण रूप में डेविड इस्टन (1965) का अनुसंधान कार्य यद्यपि लोक नीति को प्राथमिकता के रूप में स्वीकार नहीं करता है, उनका मानना है कि नीति के दृष्टिकोण की स्थापना सबसे बड़ा योगदान है और इसके लिए नीति विश्लेषण के व्यवस्था मॉडल प्रस्तुत करते हैं।

2.3 संस्थागत मॉडल और लोक नीति

संस्थागत मॉडल नीति विश्लेषण के लिए एक संस्था के रूप में सरकार पर ध्यान केन्द्रित करता है। यह सरकार की प्रमुख संस्थाओं के क्षेत्र को सम्मिलित करता है – संसद, विधानपालिका, कार्यपालिका (इसमें सरकार के विभाग सम्मिलित हैं) और न्यायपालिका। इसे दूसरे शब्दों में इस प्रकार कह सकते हैं कि नीति अपना आकार तब तक ग्रहण नहीं करती है जब तक सरकारी संस्थाओं द्वारा उसे अपनाया और कार्यान्वित नहीं किया जाए। प्रथम, सरकार नीतियों के लिए कानूनी प्राधिकार का निवेश करती है। द्वितीय, सार्वभौमिक रूप में लोक नीति का अनुप्रयोग करती है। केवल लोक नीतियाँ ही राज्य में सभी नागरिकों पर लागू होती हैं। तृतीय, लोक नीतियाँ बाध्यकारी नीतियों में सम्मिलित होती हैं। इनके निर्णयों की पृष्ठभूमि में सरकार कार्यों में यह लागू होती है। एक नीति के अनुसार, यदि आवश्यक हुआ तो बाध्यता के आधार पर जुर्माना लगाया जा सकता है। इनकी नीतियों के उल्लंघन पर केवल सरकार ही नकारात्मक करने की अनुमति दे सकती है। जैसे कि लोक नीति और सरकारी संस्थाओं के बीच एक गहरा बन्धन होता है। लोक नीति से सम्बन्धित संस्थागत दृष्टिकोण उन पर निर्भर होता है जिन संस्थाओं का निर्माण या गठन संविधान विधानमण्डल या सरकार की संस्थाओं के द्वारा होता है और उनका परस्पर क्रियाकलाप लोगों के साथ होता है। ये संस्थाएँ महत्वपूर्ण और लाभकारी होती हैं।

नीति-निर्माण के कार्य में विभिन्न व्यक्ति तथा समूह सम्मिलित होते हैं, जैसे कि कार्यकारी (कार्यपालिका) या मन्त्रीमण्डल, प्रधानमन्त्री, संसद सदस्य, नौकरशाह, इच्छुक या हित सम्बन्धी समूहों के नेता अपनी शक्ति व अधिकारों का प्रयोग इस नीति-निर्माण के कार्यों में करते हैं। नीति-निर्माण के कार्य में प्रत्येक सदस्य अपनी शक्ति का प्रयोग करता है तथा अपना प्रभाव डालता है। इस तरह से नीति-निर्माण की प्रक्रिया में उनका निवेश व योगदान

होता है। ये नीतियाँ प्रायः प्रभावशाली राजनीतिक अभिजात वर्गों तथा शक्तिशाली समूहों के प्रभावों से निर्मित निर्णयों की शृंखला से सम्बन्धित होती हैं। संस्थागत दृष्टिकोण स्पष्टीकरण से भी सम्बन्धित होता है कि किस प्रकार से सामाजिक समूह तथा सरकारी संस्थाएँ अपना प्रभाव छोड़ती हैं कि कानूनी बाध्यकारी निर्णयों को प्राधिकृत करती हैं और उनको लागू करती हैं। इस प्रकार के नीति-निर्माताओं में उन लोगों को शामिल किया जाता है जो लोग औपचारिक नियम-विनियम की सांविधानिक व्यवस्था के अंतर्गत किसी पद को धारण करते हैं और जिनको औपचारिक प्राधिकार तथा शक्ति प्रदान की गई है।

संस्थागत वाद कानूनी और संस्थाओं के संरचनात्मक पक्षों पर अपना ध्यान केन्द्रित करती है जिनको नीति विश्लेषण में लागू किया जा सकता है। थॉमस डार्ई के अनुसार सरकारी संस्थाओं की संरचना व ढाँचा, व्यक्ति और समूहों के व्यवहार पर आधारित होता है, जोकि एक लम्बे समय या दीर्घकाल तक बना रहता है। परम्परागत रूप से, अध्ययन का केन्द्र बिन्दु सरकारी संरचनाओं और संस्थाओं के वर्णन पर आधारित होता था। हालाँकि, यह दृष्टिकोण सरकारी ढाँचा और लोक नीति की विषयवस्तु के बीच सम्बन्धों पर समुचित ध्यान नहीं देती थी। इसके अतिरिक्त, संस्थागत दृष्टिकोण किसी भी व्यवस्थित जाँच के द्वारा की गई पृष्ठभूमि व लोक नीति निर्णयों पर इन संस्थागत विशेषताओं के प्रभाव के सम्बन्ध में भी आधारित नहीं थी। इस तरह से सरकारी संरचना तथा नीति के परिणामों के बीच सम्बन्धों का अध्ययन किया जाता था। इसलिए बहुत सारे मुद्दे व्यापक विश्लेषण तथा किसी हद तक उपेक्षा के कारण बने रहते थे।

इस विषय पर कम ध्यान देने के बावजूद संरचनात्मक दृष्टिकोण अभी तक पुराना या उपेक्षित नहीं हुआ है। सरकार की संस्थाएँ और उसकी संरचनाएँ, वास्तव में निर्णय-निर्माण करने तथा लोक नीति के विषय पर व्यापक प्रभाव डालती हैं। संस्थागत दृष्टिकोण यह सुझाव देता है कि सरकार की संस्थाओं को अपनी संरचना इस प्रकार से तैयार करनी चाहिए कि कुछ नीतियों के निर्गत पर अपनी सुविधा व सहयोग देना चाहिए। इस तरह के प्रतिरूप या मानक समाज में उनके हितों को प्रदत्त कर सकते हैं और उनके लाभों को सुरक्षित रखने में सहयोग कर सकते हैं। नियम और संस्थागत व्यवस्था प्रायः अपना प्रभाव छोड़ने में निष्पक्ष नहीं रह सकते हैं। वास्तव में, वे समाज और अन्य पर कुछ पक्ष लेने में रुचि रखते हैं। कुछ व्यक्तिगत समूह इसके लाभ उठा सकते हैं इसलिए अत्यधिक शक्ति का धारण करना तथा किसी संरचित ढाँचे के समूह के रूप में सरकार की शक्तियों को प्राप्त करके दूसरे अन्य छोटे समूह के अपने अधीन कर सकते हैं। दूसरे शब्द में यह कहा जा सकता है कि संस्थागत विशेषताएँ वह हैं जिनका नीति के परिणामों पर प्रभाव पड़ता है। संस्थागत दृष्टिकोण के अंतर्गत एक व्यक्ति संस्थागत व्यवस्था और लोक नीति की विषयवस्तु के बीच सम्बन्धों का अध्ययन कर सकता है। इसलिए, विशिष्ट नीति के मुद्दे संस्थागत व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित करते हुए व्यवस्थित परम्परा या फैशन की समीक्षा कर सकता है। कार्ल जे. फ्रेडरिक की पुस्तक "कांस्टिट्यूशनल गवर्नमेंट एंड डेमोक्रेसी" (1947) संस्थागत दृष्टिकोण पर प्रमुख या प्रतिनिधित्व अनुसंधानकर्ता माना जाता है।

संस्थागत दृष्टिकोण के मूल्य का नीति विश्लेषण यह प्रश्न उठाने की माँग करता है कि संस्थागत व्यवस्था तथा लोक नीति के विषय के बीच मौजूदा सम्बन्ध क्या हैं और तुलनात्मक फैशन में इन सम्बन्धों में जाँच के विषय भी सम्मिलित हैं। हालाँकि, यह मान लेना अच्छा नहीं रहेगा कि संस्थागत संरचना में विशिष्ट परिवर्तन करने से लोक नीति में अपने आप ही परिवर्तन हो जाएँगे। संरचना और नीति के बीच रेखांकित सम्बन्धों की जाँच परख किए बिना लोक नीतियों पर संस्थागत व्यवस्थाओं के प्रभावों का आंकलन करना अत्यंत कठिन है। इस संदर्भ में थॉमस डार्ई कहते हैं कि "संरचना और नीति पर्यावरणीय बल या शक्तियाँ दोनों व्यापक रूप से निश्चित करती हैं तथा संस्थागत व्यवस्था के आवाज

उठाने से लोक नीति पर बहुत ही कम अपना स्वतंत्र प्रभाव छोड़ सकेंगी यदि रेखांकित पर्यावरण सम्बन्धी बल – सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक – सभी स्थिर बने रहें।” (डाई, 1980)

2.4 तर्कसंगत नीति – मॉडल निर्माण

“तर्कसंगत” विचार ने द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात की अवधि में नीति और निर्णय-निर्माण करने के अध्ययन में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया है। इस तर्कसंगत दृष्टिकोण के लिए दो प्रमुख स्रोत जिम्मेदार हैं: (i) आर्थिक “तर्कसंगत” का विचार जो आर्थिक सिद्धान्त के रूप में विकसित हुआ; तथा (ii) नौकरशाही तर्कसंगत का विचार संगठन के सामाजिक विज्ञान सिद्धान्तों में इसकी वकालत की गई है।

लोक नीति में तर्कसंगत संकल्पना के रूप में लागू किया गया है। इसका स्रोत आर्थिक व्यक्ति” के रूप में माना गया है और व्यक्तिगत स्वयं हितों की इसमें गणना की गई है। वेबर का मॉडल (जर्मन समाजशास्त्री मैक्स वेबर द्वारा सूत्रबद्धित किया गया) कि तर्कसंगत, अथवा अत्यधिक समुचित साधनों के माध्यम से वांछित साध्य को प्राप्त करना है, इसके माध्यम से विप्लेषित दृष्टिकोण को निर्णय-निर्माण अध्ययन में परिवर्तन कर दिया गया था। यह दृष्टिकोण इस बात पर बल देता है कि तर्कसंगत आधार पर नीति का निर्णय नीति के विकल्पों में से चयन करना इसमें सम्मिलित है। तर्कसंगत नीति-निर्माण “एक सबसे श्रेष्ठ विकल्प” का चयन करना है। (ज़ॉर, 1968 : 134-141) थॉमस डाई दक्षता की तर्कसंगत की तुलना समान मानते हैं। “एक नीति तर्कसंगत उस समय बनती है जब मूल्यों के बीच अंतर होगा, जिसे प्राप्त किया है और जिन मूल्यों का त्याग किया है, सकारात्मक हैं तथा अन्य विकल्प नीति से उच्च हैं।” वह आगे अपना विचार प्रकट करते हैं कि दक्षता का विचार सभी सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक मूल्यों के आंकलन को सम्मिलित करता है, जो छोड़ी गई हैं या फिर लोक नीति के माध्यम से प्राप्त की गई हैं, ये केवल वे नहीं हैं जिनको मौद्रिक शब्दों व शर्तों में मापा नहीं जा सकता है।

तर्कसंगत विश्लेषण के लिए शर्तें और स्थितियाँ

तर्कसंगत निर्णय-निर्माण मॉडल “निर्णय-निर्माण का मॉडल है जिसमें यह माना जाता है कि निर्णय निर्माताओं को समस्याओं, उसके कारणों और इनके समाधान और निपटान करने की सभी सूचनायें से अच्छी तरह से अवगत हैं, जहाँ पर असंख्य विकल्प मौजूद हैं जिनके मूल्यों को जाना जा सकता है और उनमें से जो सर्वोत्तम होगा, उसे चुन लिया जाएगा।” (बर्कलैंड, 2011 : 254)

थॉमस डाई तर्कसंगत नीति के चयन करने में नीति-निर्माताओं को कुछ आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए अपने कुछ सुझाव प्रस्तुत करते हैं। उनके लिए ये अनिवार्य हैं:

- i) समाज के सभी प्राथमिक मूल्यों और उनसे सम्बन्धित महत्व की जानकारी;
- ii) उपलब्ध सभी नीति विकल्पों की जानकारी;
- iii) प्रत्येक नीति विकल्प पर उनके परिणामों की जानकारी;
- iv) प्रत्येक नीति विकल्प के लिए लाभ से लागत का औसत की गणना करना; और
- v) सबसे अधिक दक्षतापूर्ण नीति विकल्प का चयन करने की उनमें योग्यता होना अनिवार्य शर्त है।

तर्कसंगत नीति-निर्माण का कार्य व्यवहार बहुत ही कठिन प्रक्रिया है। इसमें विकल्पनात्मक नीतियों के परिणामों और लागत से लाभों तक के अनुपात की गणना करने की सर्वोत्तम योग्यता की जानकारी की क्षमताओं की आवश्यकताएँ होती हैं। हर्बर्ट साईमन इसके

अतिरिक्त टिप्पणी करते हैं कि "यद्यपि व्यक्ति अपने आपमें ही तर्कसंगत का आशय रखता है उनकी तर्कसंगतता सीमित संज्ञान और भावनात्मक क्षमताओं में सीमित बंधित होती है।" अतः तर्कसंगत नीति-निर्माण नीति विकल्पों में से चुनाव करने की प्रक्रिया बहुत कठिन कठोर होती है। सबसे अधिक दक्षतापूर्ण नीति विकल्प चुनने से पहले अनेक स्थितियों का सामना करने के लिए एक लम्बी श्रृंखला क्रम के दृष्टिकोण को अपनाना पड़ता है।

एक बार पसंद की नीति का चयन करने के पश्चात् तर्कसंगत नीति-निर्माताओं के लिए आवश्यक है कि वे अपनी आकांक्षाओं और आंकलनों को सम्पूर्ण रूप से प्राप्त करने के लिए उनके कार्यान्वयनों को व्यवस्थित रूप से उनकी निगरानी करने की आवश्यकता होती है। यदि आवश्यकता पड़े तो नीति-निर्माता नीति को संशोधित कर सकते हैं अथवा इन सबको एक साथ संलग्न कर सकते हैं। इसको तर्कसंगत नीति-निर्माण की "प्रतिपुष्टि या पुनर्भरण की स्थिति" कहते हैं।

तर्कसंगतता की बाधाएँ

तर्कसंगत की संकल्पना अत्यंत रूप से प्रतिबंधित होती हैं तथा इनमें भेदभावपूर्ण व्यवहार किया जाता है और इसके मूल्यों को संकट में डाल दिया जाता है और मूल्यों को हानि होती है। यह संकल्पना सिद्धान्तों में तो व्यापकता से मिलती है किन्तु व्यवहार में बहुत ही कम दिखाई देती है अथवा इसका प्रयोग होता है। तर्कसंगत नीति-निर्माण की कुछ महत्वपूर्ण बाधाएँ हैं जो निम्न प्रकार से हैं:

- 1) **लक्ष्यों की प्राप्ति करना:** तर्कसंगत नीति-निर्माण एक कठिन प्रक्रिया है। इसकी प्रत्याशाएँ यानी तर्कसंगत नीति का उद्गम व निर्माण हमेशा ही सीमित अवस्था में रहेगा। अभी तक नीति-निर्माता जो तर्कसंगत नीति की सिफारिशें करते हैं, समस्या का जो प्रश्न होता है वह एक समय आकर बहुत ही जटिल बन जाता है और इसलिए जो विवरण या सुझाव दिए जाते हैं वे निर्णयों का रूप धारण कर लेते हैं और उनके निर्माण दूसरे लक्ष्यों पर आधारित होते हैं। यह भी संभावना हो सकती है कि निर्णय-निर्माता यह प्रयास करते हैं कि अधिकतम इसका पुरस्कार उन्हीं को प्राप्त हो जैसे कि शक्ति स्थिति या स्तर और पुनः निर्वाचन की संभावनाएँ बन जाएँ जिससे केवल उन्हीं को इसका लाभ मिल सके। इसलिए, तर्कसंगत नीति-निर्माण की उत्पत्ति करने में वास्तविक लक्ष्यों के सेट को प्राप्त करने के लिए जाने वाले से अधिक शक्ति लगानी पड़ती है।
- 2) **अधिकतम लाभ सुरक्षित करना:** तर्कसंगत नीति-निर्माण मॉडल से यह आशा की जाती है कि उसके उत्पाद का अधिकतम अच्छा परिणाम प्राप्त हो। परन्तु वास्तव में, इस तरह की घटनाएँ हमेशा नहीं घटती हैं। लोक हितों को निश्चित करना नीति-निर्माण में व्यक्तिगत हितों को कुछ लाभ द्वारा देने से अधिक महत्वपूर्ण होता है। यदि वायु प्रदूषण पर नियंत्रण करना लोक हित में है क्योंकि इसके लाभ सभी लोगों को समान रूप से प्राप्त होंगे, इसके लिए एक कार्य नीति को अपनाने की आवश्यकता होगी कि प्रत्येक वाहन को प्रदूषण प्रतिरोधी उत्सर्जन नियंत्रण उपकरण को अपने-अपने वाहनों में लगाना होगा जो अधिक महंगा भी होगा, इस तरह से वाहनों के मालिकों को अधिक खर्चा करना पड़ेगा। यहाँ तक कुछ ही नागरिक व वाहनों के मालिकों को अधिक खर्चा करना पड़ेगा। यहाँ तक कुछ ही नागरिक अपने वाहनों में वायु प्रदूषण रोकने के लिए अपनी जेब से और अधिक व्यय करने को तैयार हो सकते हैं। अतः यह नीति में विभिन्न साझीदारों के लिए प्रेरणा देने का प्रयास अधिकतम लक्ष्य की प्राप्ति के लिए हमेशा प्रस्तुत करना समान नहीं हो सकता है। और इस प्रकार से समान रूप से लक्ष्य की प्राप्ति में रुकावट आती है। इसके अतिरिक्त सरकार में जो नीति-निर्माता बैठे हैं

वे कुछ ही माँगों की पूर्ति की संतुष्टि करने के लिए मामूली सा प्रयास करते हैं। वे खोजने की इतनी कोशिश नहीं करते हैं कि जब तक वे एक अच्छे तरीके का पता नहीं लगा लेते हैं या सबसे अच्छा दक्षतापूर्ण विकल्प नहीं प्राप्त कर लेते हैं, वह इसके लिए प्रयत्न करते रहते हैं।

- 3) **तर्कसंगत चयन और कार्य के लिए आवश्यकता के बीच संघर्ष:** प्रायः यह देखा गया है कि तर्कसंगत व्यवहार और कार्य की आवश्यकता के लिए खोज की जाने वाली स्थिति के बीच संघर्ष बना रहता है। हम यह पहले ही बता चुके हैं कि नीति निर्माता कभी भी तर्कसंगत के आधार पर निर्णय लेने के लिए प्रोत्साहित नहीं करते हैं। परन्तु वे इसके स्थान पर उनके अपने प्रतिफलों को प्राप्त करने के लिए अधिकतम प्रयास करते हैं। दूसरा मुद्दा यह है कि आसन्न विधि निर्माण का व्यापक विश्लेषण करने के लिए समय का अभाव रहता है। आपातकालीन स्थिति में तुरंत कार्रवाई करने की आवश्यकता होती है। इसके साथ यह भी है कि सामाजिक मूल्यों पर सबकी सर्वसम्मति नहीं होती है। विशिष्ट समूहों तथा व्यक्तिगत लोगों के बीच किसी भी मूल्यों को संघर्ष का प्रचार या चलन नहीं होता है जिसके कारण नीति निर्माताओं के समक्ष निर्णय लेने से पहले उपलब्ध विकल्पों की तुलना और उसके महत्व का पता नहीं लगता है।
- 4) **राजनीतिक व्यवहार्यता का उभयसंकट:** राजनीतिक व्यवहार्यता का उभयसंकट का प्रत्येक नीति निर्माता भी सामना करता है। राजनीतिक तौर पर अच्छा निर्णय प्राप्त करने की आशा नहीं की जा सकती है। यह मत प्राप्त करने वाले भी नहीं हो सकते हैं। राजनीतिज्ञ सामान्यतः राजनीतिक व्यवहार्यता के उभयसंकट का समाधान संघर्ष से बचने का प्रयास करते हैं, यह उनके लिए सुरक्षित दाव होता है। विभिन्न नीति विकल्पों के परिणाम निश्चित नहीं होते हैं, इसलिए राजनीतिज्ञों पर यह दबाव बना रहता है कि वे पिछली नीतियों का ही पालन करते रहे। इसके साथ ही चुने हुए अधिकारीगण मात्र नीति-निर्माण में तर्कसंगत के मूल्य पर फिर से चुने जाने की संभावनाओं की बलि नहीं देना चाहते हैं।
- 5) **लागत-लाभ विश्लेषण की समस्या:** नीति निर्माताओं के सामने यह बहुत ही कठिन कार्य होता है कि वे लागत-लाभ अनुपातों की ठीक से गणना कर सकें जबकि सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक मूल्यों की विविधताएँ उनके बीच व्याप्त होती हैं। इन सबके बावजूद, नीति निर्माताओं की व्यक्तिगत आवश्यकताएँ, बाधाएँ और अपर्याप्ताएँ उनके समक्ष होती हैं। जिसके कारण तर्कसंगत निर्णय प्राप्त करने के लिए सभी संभावित विकल्पों को प्राप्त करने में असमर्थ होते हैं।
- 6) **नौकरशाही की खण्डित प्रकृति:** तर्कसंगत नीति-निर्माण के समक्ष एक और महत्वपूर्ण बाधा है जिसके सम्बन्ध में थॉमस डार्ड का कहना है कि व्यापक नौकरशाही में नीति-निर्माण की खण्डित प्रकृति के रूप में भारी गतिरोधक का सामना करना पड़ता है जिसको "नीति-निर्माण में सहयोग करने में कठिनाई आती है, इसलिए विभिन्न विशेषज्ञों के सभी निवेश के परिणाम निर्णय के मुख्य बिन्दु पर केन्द्रित हो जाते हैं।" प्राधिकारियों के विखण्डन अथवा पदानुक्रम, व्यक्तिगत लक्ष्यों की संतुष्टि, विपरीत-विरोधी मूल्य, सीमित प्रौद्योगिकी, संभावित नीति विकल्पों के बारे में अनिश्चितता और इनके परिणामों तथा नौकरशाही और तर्कसंगत नीतियों के निर्माण में लगे हुए लोक संगठनों की सीमित क्षमता के अन्य कारकों का इसमें महत्वपूर्ण योगदान होता है।

विश्लेषण के माध्यम से तर्कसंगत मॉडल का अनुसरण करना प्रायः यह हमेशा अलोकतान्त्रिक होता है। डेनहार्डट का आंकलन है कि तुरंत होने वाली समस्या के समाधान के लिए नीति विश्लेषण को एक विशिष्ट तकनीकी को लागू करना पड़ता है उसका प्रयोग करना पड़ता है। इन स्थितियों के अंतर्गत डेन हार्डट टिप्पणी करते हैं कि “तकनीकी समुत्थान लोक निर्णय निर्माता के आधार के रूप में राजनीतिक और नैतिक समुत्थानों को अपने विशेष स्थानों से अलग कर देता है, इसके कारण तकनीकी समस्याओं में मानकों के मुद्दों में परिवर्तन कर देता है।” उदाहरण के लिए, जुलाई 7, 2015 में राष्ट्रीय हरित प्राधिकरण (National Green Tribunal) ने रोहतांग, सोलांग तथा मारही में घुड़सवारी, स्नोबाइकिंग तथा पैराग्लाइडिंग सहित सभी वाणिज्यिक गतिविधियों पर पाबन्दी लगा दी थी। यह निर्णय समझदारी वाला नहीं था। यहाँ पर यह कारण उभरकर आता है कि तर्कसंगत नीति-निर्माण मॉडल और प्रक्रिया जो स्थापित करता है, उसको लागू करने में बहुत ही कठिनाई आती है। इसका यह अर्थ नहीं है कि इस तरह की हमेशा समस्याएँ पैदा होती हैं; परन्तु कम से कम कुछ क्षेत्रों में तो ऐसा ही होता है। वास्तव में, यह वांछनीय या आवश्यक है कि लोक हितों के लिए नीति निर्माताओं को अधिकतम अच्छे परिणामों की प्राप्ति करने के लिए प्रयास करने चाहिए। इस प्रकार से यह मॉडल विश्लेषण के उद्देश्यों के लिए एक विशिष्ट स्थिति में बना रहता है तथा यह तर्कसंगत की प्रक्रिया में आने वाली बाधाओं की पहचान करने में महत्वपूर्ण सहायता करता है।

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-निर्माण के संस्थागत दृष्टिकोण की विशेषताओं की रूपरेखा बनाइए तथा इसकी कमियों को इंगित कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

- 2) नीति-निर्माण के मॉडलों की आलोचनात्मक जाँच कीजिए और लोकतान्त्रिक देशों के लिए उत्तम उपयुक्त मॉडलों का सुझाव दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 वृद्धिशील मॉडल

चार्ल्स लिंडब्लोम (1917-2018) ने परम्परागत तर्कसंगत मॉडल की आलोचना की है। इन्होंने साइमन व अन्य के द्वारा तर्कसंगत मॉडल का समर्थन किया है, उनकी इन्होंने कठोर आलोचना की है और निर्णय निर्माण में कुछ अत्यंत आवश्यक होने के विषय को रद्द कर

दिया है जिसमें लक्ष्यों को परिभाषित करना, विकल्पों का चयन करना तथा विकल्पों की तुलना करने के बारे में बताया गया था। लिंडब्लोम यह बताना चाहते हैं कि तर्कसंगत निर्णय निर्माण करना एक साधारण प्रक्रिया है “यह जटिल नीति के प्रश्नों को हल करने में कार्यक्षम नहीं है।” लिंडब्लोम का कहना है कि समय की पाबन्दियाँ, बौद्धिक सूचनाएँ, लागत और राजनीति नीति निर्माताओं के सामाजिक लक्ष्यों और उनके परिणामों को पहचानने में बाधाएँ डालते हैं। वह हर्बर्ट साइमन की व्यापक संकल्पना (मूल) और उनके अपने क्रमिक सीमित तुलनाओं (या निर्णय निर्माता की शाखा) के बीच अन्तर को स्पष्ट करते हैं।

2.5.1 निर्णय-निर्माण के दो मॉडल

निर्णय निर्माण का वृद्धिशील दृष्टिकोण (शाखा पद्धति) “तत्कालीन स्थिति, क्रमवार तथा लघु स्तर पर सतता की निर्माण प्रक्रिया” इसमें सम्मिलित होती है। तर्कसंगत और वृद्धिशील दृष्टिकोणों की तुलना विस्तार से की गई है जिसका विवरण निम्न प्रकार है:

| तर्कसंगत दृष्टिकोण (मूल पद्धति) | वृद्धिशील दृष्टिकोण (शाखा पद्धति) |
|---|--|
| i) सामाजिक मूल्यों या लक्ष्यों के लिए विकल्पनात्मक नीतियों की अनुभवजन्य पहचान करना आवश्यक है। | मूल्यों या लक्ष्यों का चयन और आवश्यक कार्रवाई अन्तः सम्बन्ध के अनुभवजन्य विश्लेषण करना। |
| ii) साधन-साध्य विश्लेषण के माध्यम नीति-निर्माण का दृष्टिकोण। | साधन-साध्य विश्लेषण प्रायः समुचित नहीं होते हैं। |
| iii) “सबसे अच्छी नीति” की जाँच साधनों का एक स्वीकृत साध्य होता है। | “सबसे अच्छी नीति” की जाँच जो कि एक नीति पर प्रत्यक्ष स्वीकृति के विभिन्न विश्लेषण में से मिलती है। |
| iv) व्यापक विश्लेषण प्रत्येक प्रासंगिक कारक में सम्मिलित होते हैं। | विश्लेषण सीमित होता है सिद्धान्त पर निर्भर आनुक्रमिक सीमित |
| v) प्रायः सिद्धान्त ऊपर पूरी तरह से आश्रित या विश्वास पर होता है। | तुलना में कमी |

स्रोत: लिंडब्लोम की पुस्तक “दि साइंस ऑफ मुड्डलिंग थू”, पी.ए.आर, खंड 19, 1959, पृ:81।

इसके विपरीत नीति विश्लेषण के द्वारा पक्ष के रूप में “मूल” दृष्टिकोण प्रत्येक समय फिर से मूल तत्व आरंभ होता था, एक सिद्धान्त में सम्मिलित अनुभव के रूप में केवल पूर्व पर निर्मित होता है, तथा हमेशा ही आधार से आरंभ होता है। लिंडब्लोम के अनुसार “आनुक्रमिक सीमित तुलना की पद्धति” (Successive Limited Comparison) “प्रतिबन्धित तर्कसंगतता” (Bounded Rationality) की स्थिति में दोनों और अधिक प्रासंगिक तथा और अधिक वास्तविक होते हैं। साइमन की समस्या, लिंडब्लोम का उत्तर यह है कि हमको नई तकनीकों की खोज की आवश्यकताएँ नहीं हैं, हमको “गैर व्यापक विश्लेषण” (Non-Comprehensive Analysis) के लाभों को और अधिक महत्व को समझना चाहिए।

लिंडब्लोम का कहना है कि निर्णय निर्माण की तर्कसंगत व्यापक पद्धतियों का “मूल” पद्धतियाँ हैं क्योंकि निर्णय मुद्दा या समस्या के “मूल” से आरंभ होता है, वे तर्क देते हैं कि वृद्धिशीलतावादी दृष्टिकोण एक शाखा है, क्योंकि यह पहले से ही जानी गई जानकारी पर प्रयोग और निर्मित होती है जिसे वर्तमान में प्रत्येक वस्तु के पुनःविश्लेषण पर निर्भर हुए बिना

किया जा सकता है। इस प्रकार से वृद्धिशील पद्धति निर्णय निर्माताओं को अनेक निष्पक्ष उपायों को अपनाने की अनुमति प्रदान करती हैं, यह स्पष्टतया सबसे "उत्तम" नीति को चुनने और सिद्धान्तों पर अधिकतम भरोसा करने के योग्य होती है क्योंकि निर्णय निर्माता के पास न तो समय होता है और न ही इनको प्रयोग करने की प्रवृत्ति होती है।

2.5.2 वृद्धिशील निर्णय निर्माण मॉडल की विशेषताएँ

"पूर्णतया अव्यवस्था" के शब्दों में निर्णय निर्माण की विशिष्ट विशेषताएँ निम्न प्रकार की हैं। प्रथम वृद्धिशील परिवर्तनों के आनुक्रमिक के माध्यम से आगे बढ़ना, प्रायः इसमें नीतियाँ मौजूद होती हैं क्योंकि नई या विभिन्न नीतियों के परिणामों के सम्बन्ध में अनिश्चितता होती है। द्वितीय, यह आपसी सहमति तथा समझौतों में सम्मिलित होती है। अच्छे निर्णयों की जाँच एक अनुबंध होता है न कि लक्ष्य को प्राप्त करना होता है। नीति-निर्माण में अनुबंध आसानी के लिए होता है। जब बजट में विवाद बढ़ते हैं या कम होते हैं, ऐसी स्थिति में ऐसे विषय होते हैं या फिर मौजूदा कार्यक्रमों में संशोधन करना होता है। अतः वृद्धिशीलतावाद राजनीतिक तनाव को कम करने और स्थिरता या स्थायी तत्व को बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण है। तृतीय, जाँच और गलत पद्धति वृद्धिशीलता दृष्टिकोण में सम्मिलित होते हैं।" यह अति मानवीयता की व्यापकता के स्तर पर तुच्छ से कुछ अधिक बेहतर होते हैं। मानव विषम परिस्थितियों में उनके अपने मूल्यों पर अत्यधिक कार्य बहुत कम करते हैं, वे केवल विशिष्ट माँग की संतुष्टि करते हैं। वे "एक सबसे उत्तम उपाय की खोज यदाकदा ही करते हैं", परन्तु इसके स्थान पर ऐसे उपाय की खोज करते हैं जो "उपाय का कार्य कर सकेगा।" लिंडब्लोम ने अपने बाद के लेखन में, अपने इस सिद्धान्त को और अधिक विकसित किया था। इस लेखन में उन्होंने लिखा है कि वृद्धिशील विश्लेषणों में तीन मुख्य स्वरूप हैं या तीन प्रकार हैं: (i) सामान्य वृद्धिशील विश्लेषण (Simple Incremental Analysis); (ii) कार्यनीतिक विश्लेषण (Strategic Analysis), और (iii) अव्यवस्थित अथवा असंबद्धित वृद्धिशीलतावाद (Disjointed Incrementalism) को अलग कर देना।

- i) **सामान्य वृद्धिशील विश्लेषण:** यह उस विश्लेषण का स्वरूप है जिसमें केवल वे विकल्प नीतियाँ होती हैं जिनमें सीमांत अंतर होता है तथा जिनसे मौजूदा नीति को विश्लेषित किया जाता है।
- ii) **कार्यनीतिक विश्लेषण:** लिंडब्लोम सुझाव देते हैं कि "सामान्य समस्याओं" की पद्धति का प्रयोग करने के लिए "विचारपूर्ण सूचित" की गई सूचनाओं पर भरोसा व विश्वास करें ताकि एक अच्छी पसंद को चुना जा सके। इन पद्धतियों में सम्मिलित हैं : "जाँच और गलतियों का अध्ययन करना; व्यवस्था का विश्लेषण, अनुप्रयोग का अनुसंधान, उद्देश्यों के द्वारा प्रबंधन, कार्यक्रम मूल्यांकन तथा तकनीक समीक्षा।"
- iii) **अव्यवस्थित अथवा असंबद्धित वृद्धिशीलतावाद:** यह वह विश्लेषणात्मक कार्यनीति है जिसमें छः पद्धतियों के द्वारा समस्याओं पर सामान्यीकरण और संकेन्द्रित किया जाता है: (i) कुछ जाने गए विकल्पों के लिए विश्लेषण की सीमाएँ; (ii) समस्याओं के अनुभवजन्य विश्लेषण के साथ हस्तक्षेपी मूल्य और नीति लक्ष्य; (iii) वांछित लक्ष्य के स्थान पर कमियों को ठीक करने पर ध्यान देना; (iv) जाँच और गलतियों का अध्ययन; (v) विकल्पों और उनके परिणामों का सीमित संख्या में विश्लेषण करना; (vi) नीति-निर्माण में अनेक भागों में भागीदारी से विश्लेषणात्मक कार्य का विखण्डन करना।

2.5.3 आलोचना और निष्कर्ष

सन् 1959 से जब लिंडब्लोम वृद्धिशीलता निर्णय निर्माण की वकालत करते आ रहे थे इसके बाद उन्होंने अपने ही तर्कों में परिवर्तन कर दिया था। उन्होंने बहुलवादी के रूप में अपना कार्य आरंभ किया, परन्तु दो दशकों के पश्चात् बहुलवाद के विचार पर उन्होंने आक्रमण करना आरंभ कर दिया था। उन्होंने व्यापार की आमूल सुधार की समीक्षा को प्रस्तुत किया और उनका यह विश्वास था कि नीति के सम्पूर्ण क्षेत्र में प्रचण्ड आमूल परिवर्तन की आवश्यकता है तथा उन्होंने कहा कि सम्पूर्ण विश्व को सामान्य वृद्धिशीलता परिवर्तन के स्थान पर इस और अत्यधिक की आवश्यकता है। इस प्रकार के उनके पूर्व कथन या विवरण आमूल परिवर्तन की असंभावना के विचार के बिल्कुल विपरीत हैं। लिंडब्लोम अपनी "राजनीतिक विचारधारा" के रूप में वृद्धिशीलतावाद के आलोचक के रूप में परिवर्तित हो गए थे। उन्होंने अपनी "नीति-निर्माण प्रक्रिया" के सम्बन्ध में अपने पूर्व के दिए गए अनेकों विचारों को लगभग रद्द कर दिया था।

वार्ड ड्रॉर तथा ए. ऐटजीओनी दोनों ही विद्वान इससे सहमत नहीं हैं कि वृद्धिशीलता मॉडल वास्तविक है या एक निर्णय निर्माण का मानकीय आधार है। ड्रॉर का मानना है कि यह मॉडल रूढ़िवादी और उन स्थितियों में उपयुक्त हैं जहाँ पर नीति के कार्य करने की संभावना बनती है अथवा उसकी स्थिति संतोशजनक है और जहाँ पर समस्याएँ एक लम्बे समय से बनी हुई हैं तथा वहाँ पर संसाधन भी उपलब्ध हैं।

इसको पूरी तरह से स्वीकार करते हुए लिंडब्लोम के सम्पूर्ण कार्य का केन्द्र बिन्दु बाधाओं के विस्तार को प्रस्तुत करता है जिसके परिणामस्वरूप आधुनिक नीति प्रक्रिया में निर्णय निर्माण को एक आकार के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। वास्तव में वह साइमन के तर्कसंगत मॉडल के सबसे अच्छे समीक्षक है। लिंडब्लोम की सबको सराहना करनी चाहिए क्योंकि जो उनकी चिन्ताएँ हैं उनसे निर्णय निर्माण प्रक्रिया में सुधार किया जा सकता है और प्रभावी निर्णय निर्माण के लिए हमको इसके उपाय व मार्गों को खोज लेना चाहिए।

2.6 नीति प्रक्रिया का अभिजात मॉडल

राजनीति विज्ञान में इस विचार के व्यापक रूप से लोग जानते हैं कि नीति-निर्माण प्रक्रिया पर अधिकतर शक्तिशाली अभिजात वर्गों का वर्चस्व बना हुआ है। नीति प्रक्रिया का अभिजात सिद्धान्त इस प्रस्ताव पर आधारित है कि कुछ ही अभिजात लोगों के हाथों में सारी शक्ति केन्द्रित है। अभिजात के सिद्धान्त के अनुसार नीति-निर्माण वह प्रक्रिया है, जिसमें इन अभिजात वर्गों के हितों व लाभों को उन्हें देने के लिए बनाई जाती हैं। इस सिद्धान्त में यह निहित है कि वास्तविक विश्व में जो लोग ऊपर बैठे हैं उनके ही हाथों में सारी शक्ति केन्द्रित है और शेष लोग नीचे के किनारे पर स्थित हैं इस तरह से व्यापक लोग शक्तिहीन बने हुए हैं। इस सिद्धान्त में यह भी निहित है कि अभिजात वर्ग के सदस्य सामान्य मूल्यों का उपभोग करते हैं, ये लोग बहुत धनी माने जाते हैं, इनके अधिकार में धन, शिक्षा और शक्ति, शासन व साधनों पर कब्जा है और व्यापक जन उदासीन व निर्जीव के रूप में जीवित हैं तथा इनको अभिजात वर्ग के लोग लोक नीति के सम्बन्ध में गलत सूचनाएँ उपलब्ध कराते हैं। इस वातावरण में जिसमें हतोत्साहित सूचनाओं को तोड़ मरोड़ कर प्रस्तुत करते हैं, इसके परिणामस्वरूप अभिजात वर्ग अपने मतों को व्यापक लोगों पर थोप देते हैं, इस तरह से नीति का मुद्दा अभिजात वर्ग विचारों और मतों से आम लोगों को प्रभावित कर उनको उदासीन व हतोत्साहित कर देता है। इन नीति के ढाँचे में नीतियाँ ऊपर से नीचे की ओर जाती हैं। अतः लोक नीति का यह विचार "शासक अभिजात की

प्राथमिकताएँ और उनके मूल्यों को सुरक्षित बनाए रखने का प्रायः प्रयास किया जाता है। लोक अधिकारी तथा प्रशासकगण अभिजात वर्ग के द्वारा निश्चित की गई नीतियों को ही लागू करने में अपना कार्य और सहयोग देते हैं।

इस सिद्धान्त का उद्गम मोसका और पैरेटो के अनुसंधान से हुआ है। ये तर्क प्रस्तुत करते हैं कि मार्क्स के विपरीत अभिजातवाद अनिवार्य है तथा वर्गहीन समाज एक मिथ है। इसके बाद मोसका ने अपने विचारों को संशोधित किया और उसने तर्क दिया कि लोकतन्त्र राजनीतिक के स्वरूप के रूप में रह सकती है जिसमें अभिजात वर्ग के शासन के लिए, उसे वैधानिक बनाने की दिशा में अभिजात वर्ग को व्यापक जनो के मतों को प्राप्त करने के लिए प्रतिस्पर्धा करनी चाहिए। मोसका के विचारों की रूपरेखा को रोबर्ट माइकेल ने राजनीतिक दलों के अध्ययन में प्रस्तुत किया है कि अल्प तंत्र या अभिजात तन्त्र एक लोह कानून है जिसमें संगठनों में परिचालन होता है (माइकेल, 1915)। जोसफ शुम्पीकर अपने विचार प्रस्तुत करते हैं कि प्रतिस्पर्धी दलों और विरोधी अभिजात वर्ग के राजनीतिक बाजार संयोजन के द्वारा अभिजातवाद को लोकतंत्र में वैधानिक रूप दिया जा सकेगा। अभिजात सिद्धान्त के विकास में लासवेल का योगदान महत्वपूर्ण है। उसने अपने विचार इस प्रकार दिए हैं कि "राजनीति का अध्ययन प्रभाव और प्रभावशाली का अध्ययन है – प्रभावशाली वे लोग होते हैं जो मौजूद होता है उससे सब अधिकतम ले लेते हैं और जो होता है वहाँ पर सबको प्राप्त कर लेते हैं ... जो सब कुछ ले लेते हैं और अभिजात वर्ग के लोग होते हैं और जिनको कुछ नहीं मिलता है वे लोग व्यापक जन होते हैं" (लासवेल, 1936: 13)।

2.6.1 अभिजात मॉडल की प्रस्थापना और निहितार्थ

अभिजात सिद्धान्त की प्रस्थापना का निम्नलिखित संक्षिप्त सारांश है:

- 1) समाज दो भागों में विभाजित है: (1) अभिजात वे होते हैं जो शासन करते हैं और लोक नीति पर शक्ति को निश्चित करते हैं, तथा (2) व्यापक जन वे लोग होते हैं जिन पर शासन किया जाता है वे शासित होते हैं और इनके पास लोक नीति पर निर्णय लेने की शक्ति नहीं होती है।
- 2) अभिजात का सामान्य मूल्यों पर हिस्सा और उनके धन, शिक्षा और शक्ति होते हैं जबकि आम लोग और व्यापक जन उदासीन गलत सूचनाएँ प्रस्तुत की जाती हैं। अभिजात वर्ग के सदस्य समाज के उच्च सामाजिक-आर्थिक स्तर से अनुपातहीन लाभों को प्राप्त करते हैं।
- 3) लोक नीति व्यापक जन की माँगों को प्रतिबिम्बित नहीं करती है, परन्तु ये नीतियाँ अभिजात शासकों को प्राथमिकताएँ और मूल्यों को उपलब्ध कराती हैं।
- 4) अभिजात के आधार पर वे सामाजिक व्यवस्था के मौलिक मूल्यों पर सर्वसम्मत से अपना हिस्सा ले लेते हैं और निजी सम्पत्ति सीमित सरकार और व्यक्तिगत स्वतंत्रता को पवित्र बना कर प्रस्तुत करते हैं।
- 5) अभिजात नीति के मुद्दों पर व्यापक जनमत को आकार देते हैं और व्यापक जन अभिजात के मत को स्वरूप प्रदान करते हैं।
- 6) अभिजात सिद्धान्त अभिजात-आम लोगों के संघर्ष की संभावनाओं की स्वीकृति को मान्यता देते हैं।

2.6.2 आलोचना और निष्कर्ष

प्रथम, अभिजात सिद्धान्त के अनुसार निर्णय-निर्माण एक प्रक्रिया है जिसमें अभिजात के लोगों को लाभ मिलता है जिनमें शक्ति संकेन्द्रित होती है या यह कह सकते हैं कि उनके

पास शासन होता है। इस प्रकार से लोक नीति अभिजात वर्ग के लोगों को जितना प्रतिबिम्बित करती है उसकी तुलना में व्यापक जन की माँगों पर सीमित प्रतिबिम्बित करती है। इसलिए लोक नीति में जो परिवर्तन होते हैं वे उनके अपने मूल्यों तथा उनकी पसंद के अनुसार अभिजात वर्ग द्वारा पुनः परिभाषित किए जाते हैं क्योंकि अभिजात वर्ग के लोग सामाजिक व्यवस्था को संरक्षित करके उनकी सहायता प्राप्त कर लेते हैं और लोक नीतियों में परिवर्तन व सुधारों के नाम पर (प्रकृति में वृद्धिशीलता) कर लेते हैं जबकि घटनाएँ व्यवस्था को संकट में डाल देती हैं। व्यवस्था को स्थायित्व, इसलिए अभिजात वर्ग का हिस्सा मौलिक मूल्यों की सहमति पर निर्भर करता है। यह व्यवस्था को हानि पहुँचाता है तथा केवल नीति विकल्प जोकि सहमति हिस्से में समाहित होते हैं, इसके परिणामस्वरूप गंभीर निर्णयों को प्रस्तुत करता है।

अभिजात वर्ग के मूल्यों को लोक के कल्याण की दिशा में बदला जा सकता है। अभिजात वर्ग के निर्णय-निर्माण में व्यापक लोगों के कल्याण का मुद्दा महत्वपूर्ण हो सकता है, परन्तु कल्याण करने की जिम्मेदारी अभिजात वर्ग के कंधों पर होती है न कि व्यापक लोगों के हाथों में अर्थात् कार्यान्वयन कार्य पासक लोगों के पास ही होता है।

द्वितीय, अभिजात सिद्धान्त का उद्देश्य है कि लोक नीति के सम्बन्ध में सामान्य जन का उदासीन बनाया जाए और उसे गलत सूचनाएँ उपलब्ध कराई जाएँ तथा अभिजात वर्ग छल कपट से व्यापक जन का मत और उनकी भावनाओं पर खिलवाड़ करके नीति का बहाल उनकी ओर से हटा कर उनको यानी सामान्य जन को उनके लाभों से वंचित कर देता है। इसलिए सार्वजनिक चुनाव के माध्यम से अथवा राजनीतिक दलों के द्वारा नीति विकल्प के प्रस्तुतिकरण के द्वारा नीति के प्रश्नों को सीमित निर्णयों के द्वारा तय कर लिया जाता है। अधिकतर भाग के लिए चुनाव तथा राजनीतिक दल केवल नाममात्र की भूमिका का निर्वाह करते हैं। अभिजातवाद का विचार है कि व्यापक जन उदासीन रहता है इसलिए अभिजात वर्ग का नीति-निर्माण की प्रक्रिया के ऊपर अप्रत्यक्ष रूप से सबसे अच्छा प्रभाव पड़ता है।

2.7 लोक चयन मॉडल

2.7.1 प्रस्तावना

लोक चयन और राजनीतिक अर्थव्यवस्था के शब्दों के विद्वानों द्वारा व्यापकता से प्रचारित किया है, इसलिए सन् 1960 के दशक के आरंभ में सामाजिक विज्ञान के साहित्य में प्रसिद्ध हो गया है। इसका आधार तर्कसंगत चयन सिद्धान्त है। इसका नवीनीकरण लोक चयन के क्षेत्र की आपसी समझ की दिशा में हुआ है जो कि राजनीतिज्ञ और नौकरशाही है। डी. मूर्डलेर लोक चयन दृष्टिकोण को परिभाषित करते हुए कहते हैं "कृ सामान्य राजनीति विज्ञान से आर्थिक अनुप्रयोग है। लोक चयन की विषयवस्तु राजनीति विज्ञान के समान ही है कृ लोक चयन की प्रणाली विज्ञान जोकि आर्थिक रूप ही है" (मूलर, 1979)।

इस दृष्टिकोण की उत्पत्ति गॉरडोन टुललोक, एन्थोनी डाउन्स और विलियम निस्कानेन के अनुसंधान कार्यों में देखी जा सकती है। लोक चयन नीति परम्परागत विचार को रद्द करती हैं जो लोक कल्याण के लिए खोज का कार्य करती है। निजी उद्यमों की तरह से अधिकतम लाभ कमाने या प्राप्त करने की इच्छा रखते हैं, इसी तरह से राजनीतिज्ञ निजी हित लाभ की चिन्ताओं से मार्गदर्शित होते हैं, इसलिए ये लोग लोक नीति की अपनी भूमिकाएँ उसी तरह से विस्तारित करते हुए निभाते हैं। राजनीतिज्ञ के उद्देश्य अधिकतम उन नीतियों के चयन में होते हैं; जिनके परिणाम नागरिकों की आकांक्षाओं की पूर्ति करते हैं। राजनीतिज्ञों की इच्छा यह होती है कि किस तरह चुनावों में विजयी हो सकें। राजनीतिक व्यापार चक्र

मॉडल में यह घोषणा की जाती है कि सरकार में जो राजनीतिक होते हैं उनको चुनाव से पहले अर्थव्यवस्था में छलकपट और अपस्फिति करने का प्रयास करेंगे और चुनाव के बाद उसे व्यर्थ कर देंगे। प्रायः सरकारी कार्यक्रमों पर अत्यधिक धन का खर्च करेंगे ताकि लोग उनके इन कार्यों से आकर्षित हों और चुनाव के समय में ये कार्य आम आदमी को दिखाई दें और इसके बाद जब चुनाव हो जाएँ या चुनाव के बाद अधिक कर लगा देना और सरकार के बजट में घाटा प्रस्तुत करना ऐसा प्राय किया जाता है।

2.7.2 प्रमुख योगदाता

एंथोनी डाउंस ने अपनी पुस्तक "इनसाइड ब्यूरोक्रेसी" में लिखा है कि नौकरशाही में निर्णय-निर्माण का आधार निजी स्वार्थ को प्राप्त करना होता है। डाउंस का तर्क है कि व्यक्तिगत रूप से अधिकारियों का यह उद्देश्य होता है कि वह दिशा में परिवर्तन कर रहे हैं जैसे कि शक्ति, धन, आय, प्रतिष्ठा, व्यक्तित्व, निष्ठा, सुरक्षा इत्यादि होती है। विभिन्न नौकरशाहों के प्रकार उनके विभिन्न प्रयोजन और दृष्टिकोण हो सकते हैं किन्तु उनका एक सामान्य लक्ष्य होता है कि वे अपने अधिकतम निजी स्वार्थों की पूर्ति करें। उनका सामान्य परिणाम उनके अलग-अलग विभागों के आकार पर निर्भर करता है और उसी के आधार पर उनकी वृद्धि होती है।

विलियम निस्कानेन ने अपनी पुस्तक "ब्यूरोक्रेसी एंड रिप्रिजेंटेटिव गवर्नमेंट" में आंकलन किया है कि जो लोग नौकरशाही में कार्य करते हैं वे अपना बजट अधिकतम करना चाहते हैं और विभागों या कार्यालयों का अधिकतम अधिकार क्षेत्र अपने नियंत्रण में करना चाहते हैं। वे उल्लेख करते हैं कि जितना अधिक वे अपने बजट में वृद्धि करेंगे उनके निजी स्वार्थ उतने ही अधिकतम पूर्ण होंगे। वह तर्क देते हैं कि बाज़ार की तरह से ही विभागों के संसाधनों का आबंटन होता है और उसी प्रकार से निर्णय लिए जाते हैं।

बुकानन एक अन्य लोक चयन सिद्धान्तवादी हैं, उन्होंने लिखा है कि "जो लोग निर्णय-निर्माण की व्यवस्था में शामिल होते हैं उनको वितरणात्मक आदर्शों का पालन करने के लिए कटिबद्ध होना चाहिए, वे इसके स्थान पर कृक वे अपने आगे के सुनिश्चित परिभाषित हितों की खोज करते हैं, उनको प्राप्त करने के लिए प्रयासरत रहते हैं।" गोर्डोन टुल्लोक ने अपने अनुसंधान कार्यों में निश्चित किया है कि लोक चयन दृष्टिकोण में पूर्व में किए गए वितरण में से निर्धारण करके स्वीकार करना चाहिए। उनके अनुसार, राजनीति, नीति-नियोजन या योजना और नौकरशाही को उसी तरह के पूर्वानुमानों के आधार पर जिसमें फर्मों, व्यापारी लोगों का और एक बाज़ार अर्थव्यवस्था में उपभोक्ताओं के व्यवहार के स्पष्टीकरण का प्रयोग किया जाना चाहिए। गोर्डोन टुल्लोक द्वारा किए गए अध्ययनों से उपजे या उत्पन्न हुए व्यापकीकरण के सेट को निम्नलिखित शब्दों में प्रस्तुत किया गया है:

- 1) राजनीतिक दल जब चुनाव लड़ते हैं तो वे लोगों के मत प्राप्त करने के लिए अत्यधिक व असीमित वादों को पूरा करने के लिए घोषणाएँ और आश्वासन देते हैं।
- 2) राजनीतिज्ञ जो शासन में होते हैं वे हमेशा ही अर्थव्यवस्था के छलकपटपूर्ण नियोजन के द्वारा चुनाव जीतने के लिए अपनी शक्तियों का भरपूर उपयोग करते हैं।
- 3) नौकरशाही की शक्ति का प्रयोग लोक हितों को पूरा करने में न लगाकर उसके अपने सेवा के स्वार्थों में प्रयोग करते हैं।
- 4) उदार लोकतन्त्र की राजनीतिक प्रक्रिया राजनीतिक तथा नौकरशाही की शक्तियों के बढ़ने पर उसके पर्यवेक्षण और उस पर नियंत्रण करने में असफल रहती हैं।

उपर्युक्त प्रस्तावित सुझाए गए बिन्दु राजनीतिक और नौकरशाही की शक्तियों पर नियंत्रण करने के व्यवहार में बाज़ार की शक्तियों पर जोर देते हैं। टुल्लोक लोक चयन सिद्धान्त की वकालत करने वालों में से एक हैं, वे संविदा करना, निजीकरण तथा सरकारी विभागों द्वारा कार्यों में प्रतिस्पर्धा करने के लिए उत्साहित करने के लिए तथा उनके अच्छे कार्य निष्पादन करने पर पुरस्कार देने की व्यवस्था को समर्थन देते हैं।

2.7.3 आलोचनात्मक विचार

मूल अवधारणा के बारे में व्यापक आलोचनाएँ की गई हैं जिन पर लोक चयन मॉडल का निर्माण हुआ है। लोक चयन मॉडल अधिक प्रसिद्ध नहीं हुए और विशिष्ट लाभकारी समूहों की ओर से केवल किराया प्राप्त करने वाले बन कर और नैतिक रूप से लोक नीति में संशोधन होने पर आकर्षण ही न बन कर रह गए।

इन मॉडलों की मुख्य कमियाँ अनुभवजन्य स्वीकृति में निहित हैं तथा इसके साक्ष्य भी मिश्रित हैं। इसमें यह विचार है कि नौकरशाही के निर्णय-निर्माण स्वहित या स्वार्थपूर्ण लाभ कमाने के लिए निष्पादित किए जाते हैं जिसके परिणामस्वरूप बजट में वृद्धि होती है नौकरशाही सुदृष्ट हो जाती है अथवा विभागों को अनुभवजन्य सहयोग मिलने की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त हम कार्मिकों का उपयोग करने या उनसे कार्य लेने के सम्बन्ध में बहुत कम जानते हैं जो सरकारी कार्यालयों में काम करते हैं और वे जो इनके विपरीत कार्यों में वृद्धि करके अधिकतम लाभ कमाते हैं। नौकरशाही या विभागों की संख्या के आधार पर भी प्रश्न उठाए जाते हैं। सन् 1990 के दशक में अनेक विकसित और विकासशील देशों के अनुभव हमारे समक्ष हैं, उन देशों में लोक सेवकों की संख्या में बिल्कुल कमी नहीं आई थी जबकि देश के बहुत सारे कार्यकलाप सरकार की नौकरशाही से निजी अभिकरणों में परिवर्तित हो गए थे। इसलिए यह तर्क दिया जाता है कि लोक चयन दृष्टिकोण के उद्देश्यपूर्ण कार्यों में बहुत कम लक्ष्य प्राप्त हुए हैं, क्योंकि यह प्राथमिक रूप से बाज़ार मूल्यों की दिशा में उन्मुख रहती 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) लिंडब्लोम के वृद्धिशील दृष्टिकोण की व्यापक तर्कसंगतता के विभेदों को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

- 2) नीति प्रक्रिया के अभिजात मॉडल की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2.8 निष्कर्ष

इस इकाई में हमने विभिन्न दृष्टिकोणों और लोक नीति के मॉडलों की व्याख्या और उनका वर्णन किया है। इसमें हमने राजनीतिक और लोक प्रबंधन के महत्वपूर्ण क्षेत्र के रूप में लोक नीति को समझाने पर विशेष बल दिया गया है। एक अलग दृष्टिकोण के रूप में सरकार के बीच अंतःक्रिया करने में उपयोगी है जोकि नीतियों को प्रस्तुत करती है और इन लोगों के लिए जिनके लिए इन नीतियों का निर्माण किया जाता है। अब हमारे पास दो लोक नीति दृष्टिकोण हैं, प्रत्येक के साथ इसकी अपनी पद्धतियाँ और इनके बल या दबाव हैं। इसके एक तरफ "नीति विश्लेषण" का और दूसरी तरफ "राजनीतिक लोक नीति" का लेबल लगा हुआ है।

नीति विश्लेषण परिप्रेक्ष्य के सम्बन्ध में पुट्ट और स्त्रीजर अपने तर्क देते हैं कि नीति अनुसंधान का कार्य जिसमें सटीक और सूचना से सम्बन्धित लाभदाय निर्णय द्वारा लोक नीति प्रक्रिया के विश्लेषण में सहायता मिलती है। इसमें कौशल में सूचना प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है जिसमें तकनीकी स्तर पर ठोस तथा लाभदायक जोकि नीति अनुसंधान प्रक्रिया के हृदय में स्थिति होती है। इसमें विशिष्ट प्रणाली विज्ञान के प्रयोग की आवश्यकता नहीं होती है। सामाजिक समस्याओं पर आधारित आधुनिक विज्ञान और प्रौद्योगिकी को अपने हाथ में लेने का प्रयास करने, समुचित पद्धतियों और तकनीकों के लिए नीति विश्लेषण अनुसंधान करना जोकि सबसे अधिक लाभकारी कार्यों को चुनने में नीति-निर्धारक सहायता करते हैं।

यहाँ एक और दृष्टिकोण है जो राजनीतिक अन्तःक्रिया पर बल देता है जहाँ से नीति को लिया जाता है। यहाँ पर यह बहुत ही कठिन कार्य है कि राजनीतिक प्रक्रिया से लोक नीति को अलग किया जाए और कभी-कभी यह और अधिक कठिन हो जाता है जब लोक नीति या राजनीतिक की किसी एक का विशिष्ट रूप से अध्ययन किया जाना हो। इस अर्थ में लोक नीति लोक प्रशासन के परम्परागत मॉडल को अलग तरह से देखा जाता है। इस तरह से लोक नीति लोक प्रशासन से अधिक "राजनीतिक" है। यह नीति क्षेत्रों में राजनीतिक विश्लेषण की पद्धति को लागू करने के प्रयास हैं (उदाहरण के लिए स्वास्थ्य, शिक्षा और पर्यावरण)। परन्तु यह दृष्टिकोण नौकरशाही के अन्दर प्रक्रियाओं के विश्लेषण से बचा नहीं जा सकता है। इस प्रकार से यह लोक प्रशासन से भी सम्बन्धित है। नीति विश्लेषण में सांख्यिकीय पद्धतियों का प्रयोग करना होता है और लोक नीति के परिणाम के मॉडल होते हैं। हालाँकि, जो भी हो लोक नीति और नीति विश्लेषण सरकार क्या करती है, इसको जानने के लिए दोनों विशेष रूप से महत्वपूर्ण और लाभदायक हैं, इसके साथ ही लोक प्रशासन सिद्धान्तवादियों का सम्बन्ध है, नीति-निर्माण की सहायता से अनुभवजन्य पद्धतियों को कैसे लागू किया जाए। लोक नीति-निर्माण इसके अध्ययन की पद्धति से बिल्कुल अलग है, परन्तु अब ऐसा लगता है कि इन दोनों परिप्रेक्ष्यों को एक साथ मिलाकर देखने की परम्परा निर्मित हो गई है।

2.9 शब्दावली

काला बक्सा (Black Box): यह व्यवस्था विश्लेषण का एक मॉडल है जिसको डेविड इस्टन द्वारा प्रचारित किया गया है (1965)। इसमें यह सुझाव दिया गया है कि जो निवेश होता है इसकी प्रक्रिया इस काले बाक्स में अपना स्थान ग्रहण करती है जिसके माध्यम से निवेश/निर्गत होते हैं। डेविड इस्टन की तरह से अन्य सकारात्मक चिन्तक मानते हैं तथा विश्वास करते हैं कि सहायता, माँग और निर्गत या परिणाम के बीच परिभाषितपूर्ण कारण

तथा प्रभावी सम्बन्ध होते हैं। हालाँकि, आलोचक तर्क देते हैं कि यह दृष्टिकोण अत्यंत तकनीकी और लचीला होता है।

वृद्धिशीलतावाद (Incrementalism): यह नीति-निर्माण का एक मॉडल है, इसमें लघु वृद्धिशील क्रम या कदम के द्वारा संलग्न होता है और नीति परिवर्तन होता है। यह नीति निर्माताओं को उनकी सफलताओं और असफलताओं से उन्हें सीखने के परिणामस्वरूप नीतियों को समायोजित करने और उनको संयोजित करने की अनुमति प्रदत्त करता है।

2.10 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.

Braybrooke, D. & Lindblom, C.E. (1963). *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.

Buchanan, J.M. (1988). Market Failure and Political Failure. *Cato Journal*. 8(1).

Dror, Y. (1964). Muddling through-science or inertia? *Public Administration Review*.24.

Dror, Y. (1989). *Public Policy-Making Re-examined*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Dye, T.R. & Gray, V. (Eds.). (1980). *The Determinants of Public Policy*. Toronto.

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

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*. 9(1).

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Friedrich, C.J. (1941). *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Little, Brown & Company.

Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. (1987). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.

Lane, J-E. (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publications.

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

Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*.19.

Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.

Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.

Lindblom, C. (1979). Still Muddling Through. Not Yet There. *Public Administration Review*. 39.

Lindblom, C., & Woodhouse, E.J. (1993). *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.
- Michels, R. (1959). *Political Parties*. Constable.
- Mill, C.W. (1956). *The Power Elite*. London: Oxford University.
- Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Putt, A. & Springer, F. (1989). *Policy Research: Concepts, Methods and Appreciations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Sahni, P. (1967). *Public Policy, Conceptual Issues*. Delhi: Kitab Mahal.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behaviour*. London: Macmillan.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.

2.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - संस्थागत दृष्टिकोण की परिभाषा
 - संस्थागत दृष्टिकोण का परिप्रेक्ष्य
 - इसकी विशेषताएँ
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - प्रणाली मॉडल
 - तर्कसंगत नीति-निर्माण मॉडल
 - सर्वोत्तम समुचित मॉडल

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - वृद्धिशील दृष्टिकोण के बारे में सार दीजिए।
 - वृद्धिशील तथा तर्कसंगत दृष्टिकोण के बीच अंतर बताइए (मूल और शाखाएँ दोनों)
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
 - अभिजात मॉडल
 - प्रस्थापना और निहितार्थ नीतियाँ

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 कर्ता
 - 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 आप:

- 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 सतत 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 हैं जैसे कि सूत्रबद्ध करना, कार्यान्वित करना, मूल्यांकन करना एक दूसरे से अलग होते हैं।

नीति प्रक्रिया में नीति की गतिविधि की अवस्थायें सम्मिलित होती हैं, 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" (ब्रिकलैण्ड, 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 डार्ड 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" (डार्ड, 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 पारिरीक, 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 आपूर्ति 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।

भारत में लोक नीति प्रक्रिया
: सूत्रीकरण और कार्यान्वयन

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 बाजार 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 खोज 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 विप्लेशक को चाहिए कि वह एक निर्णय वृक्ष 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 1)। 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 सबसे श्रेष्ठ होंगे। 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 विप्लेशक अपने आप ही कौन आरोप का प्रमुख हिस्सा कौन स्वीकार करेगा। जब चीजें अथवा नतीजे गलत हो जाते हैं। परन्तु जब विप्लेशक 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 कर्मिकों, 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 कार्यान्वयनकर्ता 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 है। स्तर या मानक जिनका प्रयोग दोनों संसाधनों और नीति के प्रभावी कार्यान्वयन का प्रयोग नीति-निर्माण प्रक्रिया से उत्पन्न होता है। निगरानी कर्ता 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 खोज 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 अडचने आती हैं जिसका मुख्य कारण इसकी भूमिका तथा पद्धतियों के पालन करने में उपेक्षा करना है। इसका प्रायः मुख्य कारण प्रमुख कार्यकर्ताओं 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 संघर्षों 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 हैं, 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, प्रतिपुष्टि, 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 हैं: लोकतांत्रिक तथा संप्रभुसत्ता गणतंत्र, संसदीय प्रणाली, संविधान की संघीय विशेषता तथा व्यापक सामाजिक-आर्थिक सिद्धान्त। इन सबका प्रतिबिम्ब संविधान की प्रस्तावना या उद्देश्य 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 मन्त्रीपरिषद 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, मन्त्रीपरिषद और सरकारी मशीनरी से होता है। कार्यपालिका में नीति सूत्रीकरण करने में निम्नलिखित प्रमुख निकाय सम्मिलित होते हैं:

- i) **मन्त्रीमण्डल (Cabinet):** वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रीपरिषद होती है जिसमें प्रधानमंत्री, मन्त्रीमण्डल के मन्त्री राज्य के मन्त्री और उपमन्त्री शामिल होते हैं। यह परिषद के नाम से प्रचलित या प्रसिद्ध है और सभी नीतिगत कार्यों को मन्त्रीमण्डल के द्वारा निष्पादित किया जाता है।
- ii) **प्रधानमन्त्री:** मन्त्रीपरिषद 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 मन्त्रालय:** 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 है: क) अपने न्यायिक पुनरीक्षण 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 पुनरीक्षण करने का अधिकार प्रदत्त किया है। न्यायिक पुनरीक्षण करना न्यायालयों का अधिकार है कि वे विधानमंडलों और कार्यपालिका के कार्यों की सांविधानिकता का निष्पत्ति 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 गैर-सरकारी संस्थाएँ

कुछ गैर-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 कमजोर तरीके से संगठित होते हैं और अपनी बात को मनवाने में कमजोर 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 गैर-राज्य अभिकर्ता 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 कर्ता

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 है।
- 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।

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 वैयक्तिक 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 वरिष्ठ 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 परामर्श करना अथवा समुचित स्तर पर प्रभावित होने वाले मन्त्रालय अथवा विभाग से भी परामर्श 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 गैर-राज्य अभिकर्ता 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।" (लिंगडब्लोम, 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 शायद 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 निष्कर्षों 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 विप्लेषित विकास के लिए आधारभिला 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 हैं: (i) इसमें कम से कम लागत में अधिकतम सूचना उपलब्ध कराई जाती है, 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*. Englewood 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 चाहिए:

- 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 चाहिए:

- विधानमण्डल (विधानपालिका)
- कार्यकारी (कार्यपालिका)
- न्याय (न्यायपालिका)

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:

- ठोस अनुमानों पर आधारित कार्यक्रम
- असंदिग्ध नीति निदेशक

लोक नीति

- तात्त्विक प्रबन्धकीय और कार्यान्वयनकर्त्ताओं का राजनीतिक कौशल
 - संगठित समूहों की सक्रिय सहभागिता
 - सांविधानिक उद्देश्यों की प्रासंगिक प्राथमिकता
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित होने चाहिए:
- सूत्रीबद्ध करना तथा कार्यान्वयन प्रक्रिया
 - सांविधानिक निहितार्थ



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY