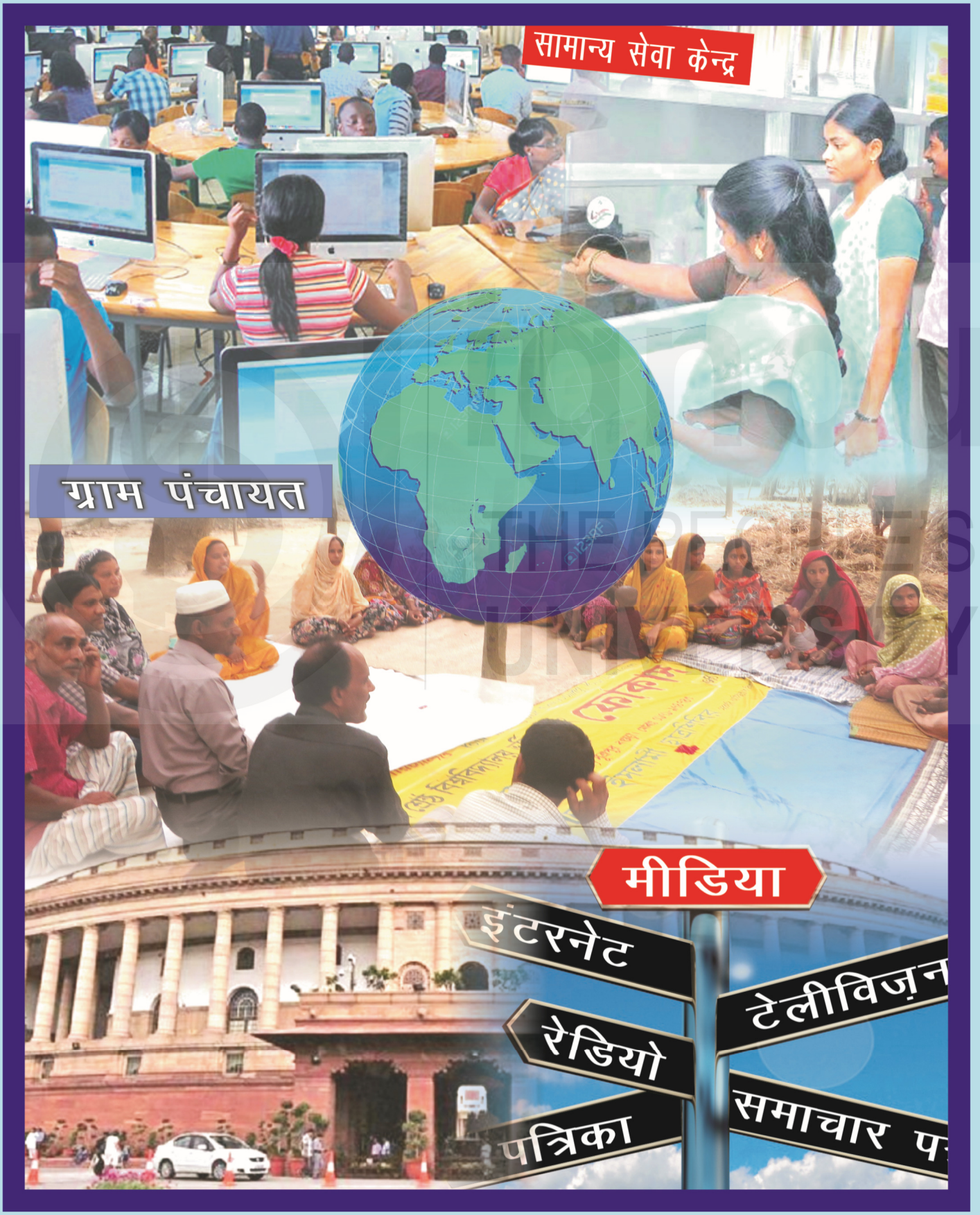
इग्नू
जन–जन का
विश्वविद्यालय

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

BPAG-172

शासनः मुद्दे और चुनौतियाँ



इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

BPAG-172

शासनः मुद्दे और चुनौतियाँ

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ
इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय

विशेषज्ञ समिति

प्रो सी. वी राघावुलु
नागार्जुन विश्वविद्यालय के भूतपूर्व कुलपति
गुटूंर (अ.प्र.)

प्रो. रमेश के. अरोड़ा
लोक प्रशासन के भूतपूर्व प्रोफेसर
राजस्थान विश्वविद्यालय
जयपुर

प्रो.ओ.पी.मिनोचा
लोक प्रशासन के भूतपूर्व प्रोफेसर
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
नई दिल्ली

प्रो.अरविन्द कुमार शर्मा
लोक प्रशासन के भूतपूर्व प्रोफेसर
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
नई दिल्ली

प्रो.आर. के. सप्रू
लोक प्रशासन के भूतपूर्व प्रोफेसर
पंजाब विश्वविद्यालय, चण्डीगढ़

प्रो.साहिब सिंह भयाना
लोक प्रशासन के भूतपूर्व प्रोफेसर
पंजाब विश्वविद्यालय, चण्डीगढ

प्रो .बी.बी. गोयल
लोक प्रशासन के भूतपूर्व प्रोफेसर
पंजाब विश्वविद्यालय, चण्डीगढ

प्रो.रवीन्द्र कौर
लोक प्रशासन विभाग
उसमानिया विश्वविद्यालय, हैदराबाद

प्रो.जी. पलनिांथुराई
राजनीति विज्ञान और विकास प्रशासन विभाग
गांधीग्राम ग्रामीण विश्वविद्यालय, गांधीग्राम

प्रो. रमनजीत कौर जोहल
यूनिवर्सिटी स्कूल ऑफ ओपन लर्निंगं, पजांब
विश्वविद्यालय, चण्डीगढ़

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

प्रो.मंजूषा शर्मा
लोक प्रशासन विभाग
कुरूक्षेत्र विश्वविद्यालय, कुरूक्षेत्र

प्रो.लालनिहजोवी
लोक प्रशासन विभाग
मिजोरम केंद्रींय विश्वविद्यालय
आइजोल

प्रो.निलिमा देशमुख
लोक प्रशासन की भूतपूर्व प्रोफेसर
राष्ट्रपति तुकडोजी महाराज नागपुर विश्वविद्यालय
नागपुर

प्रो .राजवीर शर्मा
भूतपूर्व वरिष्ठ सलाहकार,
लोक प्रशासन सकांय
एस.ओ.एस. एस. इग्नू, नई दिल्ली

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

प्रो. मनोज दीक्षित
लोक प्रशासन विभाग, लखनऊ विश्वविद्यालय

इग्नू के संकाय

प्रो.प्रदीप साहनी

प्रो. ई वायुनदंन

प्रो.उमा मेडूरी

प्रो.अलका धमेजा

प्रो. डोली मैथ्यू

प्रो. दुर्गेश नंदिनी

सलाहकार

डॉ. संध्या चोपड़ा

डॉ. ए.सेंथमिल कनल

सी.बी.सी.एस. कार्यक्रम संयोजक

प्रो. डोली मैथ्यू

प्रो. दुर्गेश नंदिनी

अनुवाद पुनरीक्षक

डा. संध्या चोपड़ा

पाठ्यक्रम स्वरूपण, संयोजक

प्रो.उमा मेडूरी
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ
इग्नू

भाषा स्वरूपण

डा. संध्या चोपड़ा

सचिविय सहायक

कांता रावत

पाठयक्रम की तैयारी टीम

इकाई	लेखक	हिन्दी अनुवादक	अनुवाद पुनरीक्षक
खंड –1 सरकार और शासन : अवधारणाएं			
इकाई 1 वैश्वीकरणः राज्य, बाजार और नागरिक समाज की भूमिका	सुश्री सघंमित्रानाथ, सहायक प्रोफेसर बाजकुल मिलानी महाविद्ययालय विद्यासागर विश्वविद्यालय, परिश्चम बंगाल	प्रतिभा रानी	राजेन्द्र पाण्डे
इकाई 2 शासनःअवधारणात्मक आयाम	डा. श्वेता मिश्रा, गार्गी कॉलेज, दिल्ली	ज्योति मलिक	राजेन्द्र पाण्डे
इकाई 3 भारत में शासन का ढ़ॉचा	विश्वविद्ययालय के वरिष्ठ सहायक नई दिल्ली	प्रतिभा रानी	राजेन्द्र पाण्डे
इकाई 4 शासन में हितधारक	डॉ.आर. अनीता, पूर्व सकांय सदस्य, राजीव गांधी राष्ट्रीय युवा विकास संस्थान, श्रीपेरूम्बुदूर, तमिलनाडु	प्रतिभा रानी	राजेन्द्र पाण्डे
	डॉ.जी. उमा, सहायक प्रोफेसर, स्कूल ऑफ जेंडर एंड डेवलपमेंट स्टडीज, इग्नू, नई दिल्ली		
खंड–2 शासन और विकास			
इकाई 5 विकास के बदलते आयाम	डॉ.जी उमा, सहायक प्रोफेसर, स्कूल ऑफ जेंडर एंड डेवलपमेंट स्टडीज, इग्नू, नई दिल्ली	राजेन्द्र पाण्डे	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 6 शासन के द्वारा लोकतंत्र की मज़बूती	डॉ.जी. उमा, सहायक प्रोफेसर, स्कूल ऑफ जेंडर एंड डेवलपमेंट स्टडीज, इग्नू, नई दिल्ली	राजेन्द्र पाण्डे	डा.संध्या चोपड़ा

खंड –3 शासनः उभरते दृष्टिकोण			
इकाई 7 शासन की चुनौतियां और नौकरशाही की बदलती भूमिका	डॉ. रौची चौधरी, सहायक प्रोफेसर, लोक नीति और लोक प्रशासन विभाग, केंद्रीय विश्वविद्यालय, जम्मु	ज्योति मलिक	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 8 सूचना और संचार प्रोद्योगिकी व शासन	डॉ. पॉल सुगन्धर सहायक प्रोफेसर, लोक नीति और लोक प्रशासन विभाग, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, जम्मु	ज्योति मलिक	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 9 मीडिया की भूमिका	सुश्री डेजी शर्मा, सहायक प्रोफेसर, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर	तनिमा दत्ता	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 10 कार्पोरेट शासन	डॉ. सेथंमिल कनल, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, इग्नू	राजेन्द्र पाण्डे	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 11 सतत् मानव विकास	सुश्री संधमित्रा नाथ, सहायक प्रोफेसर बाजकुल मिलानी महाविद्यालय, विद्यासागर विश्वविद्यालय, पश्चिम बंगाल	प्रतिभा रानी	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 12 पारदर्शिता और जवाबदेही	डॉ. श्वेता मिश्रा, वरिष्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविदयालय	राजेन्द्र पाण्डे	डा.संध्या चोपड़ा
खंड –4 स्थानीय शासन			
इकाई 13 विकेंद्रीकरण और स्थानीय शासन	डॉ. श्वेता मिश्रा, वरिष्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय	प्रतिभा रानी	डा.संध्या चोपड़ा
इकाई 14 समावेशी और सहभागी शासन	डॉ.आर. अनीता, पूर्व सकांय सदस्य, राजीव गांधी राष्ट्रीय युवा विकास संस्थान, श्रीपेरूम्बूदूर, तमिलनाडु	राजेन्द्र पाण्डे	डा.संध्या चोपड़ा
खंड–5 भारत मे सुशासन की पहल			
इकाई 15 सार्वजनिक सेवा गारंटी अधिनियम,नागरिक चार्टर, सूचना का अधिकार, कार्पोरेट सामाजिक दायित्व	डॉ. श्वेता मिश्रा, वरिष्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविदयालय	ज्योति मलिक	राजेन्द्र पाण्डे

मुद्रित सामग्री निर्माण

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

आवरण चित्रण

श्रीमति सुमति नायक
अनुभाग अधिकारी (प्रकाशन)
एम.पी.डी.डी., इग्नू

अरविन्दर चावला

सितम्बर, 2020

© *इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, 2020*

ISBN :

सर्वाधिकार सुरक्षित। इस सामग्री के किसी भी अंश को इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय की लिखित अनुमति के बिना किसी भी रूप में मिमियोग्राफी (चक्र मुद्रण) द्वारा अथवा किसी अन्य साधन से पुनः प्रस्तुत करने की अनुमति नहीं है।

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के पाठ्यक्रमों के विषय में अधिक जानकारी विश्वविद्यालय के कार्यालय, मैदान गढ़ी नई दिल्ली–110068 से अथवा इग्नू की आधिकारिक वेबसाइट www.ignou.ac.in से प्राप्त की जा सकती है।

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय की ओर से निदेशक, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ द्वारा मुद्रित और प्रकाशित।

लेजर टाइप सेट– ग्राफिक प्रिंटर्स, मयूर विहार फेस 1, दिल्ली – 110091

मुद्रण –सरस्वती ऑफसेट प्रिन्टर्स प्रा.लि., ए.5, नरायणा इण्डस्ट्रियल एरिया, फेस.2, दिल्ली.110028

4 blank

विषय वस्तु

पृष्ठ सं

खंड 1	**सरकार और शासन : अवधारणाएँ**	
इकाई 1	वैश्वीकरणः राज्य, बाजार और नागरिक समाज की भूमिका	13
इकाई 2	शासनः अवधारणात्मक आयाम	26
इकाई 3	भारत में शासन का ढाँचा	41
इकाई 4	शासन में हितधारक	61
खंड 2	**शासन और विकास**	
इकाई 5	विकास के बदलते आयाम	77
इकाई 6	शासन के द्वारा लोकतंत्र की मजबूती	92
खंड 3	**शासन : उभरते दृष्टिकोण**	
इकाई 7	शासन की चुनौतियां और नौकरशाही की बदलती भूमिका	107
इकाई 8	सूचना और संचार प्रौद्योगिकी व शासन	121
इकाई 9	मीडिया की भूमिका	137
इकाई 10	कॉर्पोरेट शासन	150
इकाई 11	सतत् मानव विकास	165
इकाई 12	पारदर्शिता और जवाबदेही	177
खंड 4	**स्थानीय शासन**	
इकाई 13	विकेंद्रीकरण और स्थानीय शासन	195
इकाई 14	समावेशी और सहभागी शासन	213
खंड 5	**भारत में सुशासन की पहल**	
इकाई 15	लोक सेवा गारंटी अधिनियम, नागरिक चार्टर, सूचना का अधिकार, कॉर्पोरेट सामाजिक दायित्व	233

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

पाठ्यक्रम प्रस्तावना

यह पाठ्यक्रम शासनः मुद्दे और चुनौतियाँ, शासन के दायरे में प्रमुख चिंताओं और तर्क–वितर्क को व्यापक रूप प्रदान करता है। शासन न केवल विकास की व्याख्या मे केन्द्र बिंदु है, बल्कि विकास रणनीति में शामिल किए जाने के लिए एक महत्वपूर्ण तत्व भी माना जाता है। शासन शब्द सरकार से अधिक महत्वपूर्ण है। इसका प्रमुख शब्द 'शासन' प्रकृति में व्यापक है। शासन में जटिल तंत्र, प्रक्रियाएं, संरचानाएं और संस्थान सम्मिलित है जिनके माध्यम से नागरिक और समूह अपने हितों, विचारों को स्पष्ट करते है और समस्याओं को प्रतिक्रिया देते है। किसी देश के शासन की गुणवत्ता उसके संस्थानों की प्रभावशीलता को दर्शाती है जिसमें कार्यकारी, विधायिका और न्यायपालिका, और नागरिकों के प्रति उनकी जवाबदेही और उत्तरदायित्व शामिल है। साथ ही इसका मानव विकास के स्तर पर सीधा प्रभाव पड़ता है। इस पाठ्यक्रम मे 15 इकाईयाँ है, जो शासन के विभिन्न मुद्दों और चुनौतियों का अवलोकन करती है।

खंड 1 सरकार और शासनः अवधारणाएँ

इस खंड मं चार इकाइयाँ है। यह शिक्षार्थियों को शासन के क्षेत्र में अवधारणाओं का परिचय कराने का प्रयास करती है।

इकाई 1 वैश्वीकरणः राज्य, बाजार और नागरिक समाज की भूमिका

वैश्वीकरण एक बहुमुखी घटना है और इसका बहु अनुशासनात्मक स्वरूप है। यह इकाई वैश्वीकरण की एक वैचारिक रूपरेखा प्रदान करती है। यद्यपि वैश्वीकरण की उत्पत्ति से संबंधित कोई सटीक अवधि नही है, फिर भी साहित्य है जो वैश्वीकरण की एक विस्तारित संरचना प्रस्तुत करता है जो कुछ चरणों में विकसित होता है जिसकी चर्चा इकाई में की गई है। वैश्वीकरण पर आर्थिक, राजनीतिक तथा सामाजिक–सांस्कृतिक जैसे विभिन्न दृष्टिकोणों से विश्लेषण किया गया है। वैश्वीकरण ने आरंभ से विभिन्न तरीकों से राज्य को प्रभावित किया है और यह इकाई उन पहलुओं की जाचं करती है। वैश्वीकरण ने राज्य, बाजार और नागरिक समाज को प्रभावित किया है और उन्हे इस इकाई में उजागर किया गया है।

इकाई 2 शासन : अवधाराणात्मक आयाम

20वीं सदी के उत्तरार्ध से शासन चर्चा का एक प्रमुख क्षेत्र और सार्वजनिक व्याख्या का हिस्सा बन गया है। यह इकाई विश्व बैंक, ओईसीडी. यू. एन. डी. पी., यूनेस्को आदि द्वारा शासन पर विभिन्न अवधारणत्मक आयाम को प्रदान करने की प्रयास करती है। शासन की अवधारणा का उपयोग कई संदर्भो में जैसे–न्यूनतम राज्य, नवीन सार्वजनिक प्रबंधन, सुशासन, सामाजिक साइबरनेटिक प्रणाली, स्वयं–व्यवस्थित नेटवर्क के रूप में किया जाता है, जिनका विश्लेषण किया गया है। इस इकाई में शासन के विभिन्न रूपों पर चर्चा की गई है, जिसमें राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक सम्मिलित है। इसकी उपयोगिता के आधारों पर शासन की अवधारणा की वैद्यता पर प्रश्न उठाया गया है। यह इकाई शासन की अवधारणा का मूल्यांकन प्रदान करती है।

इकाई 3 भारत में शासन का ढ़ांचा

यह इकाई भारत के शासन की संचालन कार्य संबंधी रूपरेखा से शिक्षार्थियों का परिचय कराती है। संविधान, ससंदीय प्रणाली, राजनीतिक और स्थायी अधिकारियों की भूमिका और न्यायपालिका सहित इसके विभिन्न घटकों पर उदाहरणों के साथ चर्चा की गई है। बाजार और नागरिक समाज को शामिल करने वाले गैर–राज्य कार्यकर्ताओं की भूमिका का विश्लेषण किया गया है। शासन को मापने और प्रबंधित करने के लिए सबसे अच्छे तंत्र वो है जो राष्ट्रीय,

राज्य या स्थानीय स्तर पर हो जो शासन के तरीके का आकंलन कर सके। कुछ संकेतकों के प्रतिकूल शासन को मापने के लिए विश्व स्तर पर प्रयास किए गया है। इस इकाई में इन पर विस्तृत चर्चा की गई है। केस उदाहरणों के माध्यम से यह इकाई शासन के विभिन्न अनुभवजन्य साक्ष्य प्रदान करती है और कई हितधारकों के बीच उभरती परस्पर क्रियाओं और नेटवर्क और शासन प्रथाओं पर उनके प्रभाव को दर्शाती है।

इकाई 4 शासन मे हितधारक

हितधारक एक व्यक्ति, समूह या संगठन हो सकता है, जो किसी भी गतिविध में रूचि या हिस्ससेदारी रखता है, और सकारात्मक या नकरात्मक रूप से परिणाम को प्रभावित करने की क्षमता रखता है। शासन की प्रक्रिया में विभिन्न संगठनों, समूहों और लोगों के साथ नेटवर्किंग शामिल है। यह इकाई शासन में हितधारकों की भागीदारी की आवश्यकता और महत्व का विश्लेषण करती है। हितधारकों की भागीदारी विभिन्न रूप लेती है जैसे संचार, भागीदारी, परामर्श, प्रतिनिधित्व, साझेदारी आदि। इन पर विस्तार से चर्चा की गई है। कुछ उदाहरणों के माध्यम से यह इकाई उन हितधारकों की भूमिका को सामने लाती है जो शासन प्रक्रिया में सेंघ लगाते हैं।

खंड 2 शासन और विकास

विकास एक समग्र अवधारणा है, जिसका उद्देश्य लोगों के जीवन में सुधार, समाज की बेहतरी और सकारात्मक परिवर्तन लाना है। इसकी सरंचानाओं, संस्थानों और प्रक्रिया के माध्यम से शासन विकास के विभिन्न आयामों को संबोधित करने का प्रयोजन रखता है। इस खंड में दो इकाइंयॉ हैं जो विकास के प्रमुख पहलुओं पर ध्यान केंद्रीत करती है।

इकाई 5 विकास के बदलते आयाम

विकास बदलाव/परिवर्तन ला रहा है। यह समग्र है, जिसका उद्देश्य व्यक्तिगत, पेशेवर और सामाजिक जीवन में समग्र बेहतरी है। यह इकाई विकास की एक वैचारिक रूपरेखा प्रदान करती है। विकास के बदलते आयामों पर तर्क–वितर्क हो रहा है जो कि उन्हें प्राप्त करने का साधन है और यह इकाई इन पहलुओं पर ध्यान केंद्रित करती है। इस इकाई में विकास के महत्वपूर्ण सिद्धांतों पर चर्चा की गई है। विकास के लिए महत्वपूर्ण दृष्टिकोण जिसमें नव–उदारवाद, सरंचनावाद, हस्तक्षेपवाद, जन केंद्रित, सतत् विकास और मानव विकास है जिन पर विश्लेषण किया गया है। सहस्त्राब्दी विकास लक्ष्यों और सतत् विकास लक्ष्यों पर चर्चा की गई है। यह इकाई समावेशी विकास और सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने के लिए विकास की प्रक्रिया में हाशिए की आबादी को एकीकृत करने के तरीकों पर केंद्रित है।

इकाई 6 शासन के द्वारा लोकतंत्र की मजबूती

लोकतंत्र सरकार की प्रणाली है जिसके माध्यम से लोग या तो प्रत्यक्ष रूप से या प्रतिनिधयों के माध्यम से देश पर शासन करते है। यह इकाई लोकतंत्र की अवधारणा को समझाती है और इसकी विशेषताओं को रेखाकिंत करता है। यह शासन तंत्र के माध्यम से लोकतंत्र को मज़बूत करने के लिए भारतीय संविधान के योगदान की जाचं करता है। भारत में, अधिनियमों को लागू करने, नीतियों के निर्माण और कार्यक्रमों के निष्पादन के माध्यम से लोकतंत्र को मजबूत करने के लिए अनेक कदम उठाए गए है। 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियमों ने जनसाधारण के फैलाव के लिए लोकतंत्र को सुगम बनाया है। यह इकाई इन पहलुओं पर एक व्यापक चर्चा प्रदान करती है। इस इकाई में लोकतंत्र की मजबूती को प्रोत्साहन देने के लिए उदाहरणस्वरूप शिक्षा अधिकार अधिनियम 2009, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन पर चर्चा की गई है।

खंड 3 शासनः उभरते दृष्टिकोण

यह खंड शासन के क्षेत्र/दायरे में कुछ महत्वपूर्ण उभरते दृष्टिकोणों को सामने लाता है।

इकाई 7 शासन की चुनौतियां और नौकरशाही की बदलती भूमिका

यह इकाई शासन की अवधारणा के उद्भव का पता लगाती है। शासन की नई परिभाषाओं ने शैक्षिक और नीतिगत व्याख्या में निरंतरता जारी रखी है और इन्हें इकाई में सफलतापूर्वक रखा गया है। शासन की गुणवत्ता अतंर्राष्ट्रीय क्षेत्र में किसी देश की विश्वसनीयता का आकलन करने के लिए महत्व रखती है। इसमे उन संकेतकों पर चर्चा की गई है जो देश के शासन की गुणवत्ता का आकलन करते है। 21वीं सदी में शासन के सामने कई चुनौतियां है। यह इकाई इनका विस्तार से विश्लेषण करती है। शासन की उभरती हुई चुनौतियों के प्रकाश में नौकरशाही की भूमिका में एक परिवर्तन भी है जिसकी इकाई में चर्चा की गई है।

इकाई 8 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी व शासन

सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICTèआई सी टी) शासन के क्षेत्र को प्रभावित करती है। आई सी टी के विकास के माध्यम से, सार्वजनिक सेवाओं को प्रभावी और कुशल बनाने के लिए मौजूदा सरकारी प्रक्रियाओं को फिर से पुनःनिर्मित किया जाता है। यह इकाई आई सी टी और इसके विकासवादी परिप्रेक्ष्य की वैचारिक रूपरेखा प्रदान करती है। भारत में आई सी टी के विकास को समर्थन देने के लिए कई उपाय किए गए थे। यह इकाई उन आई सी टी पहलों की जाचं करता है, जिसमें डिजिटल इंडिया, इंटरनेट ऑफ थिंग्स और स्मार्ट सिटी सम्मिलित है। आई सी टी सक्षम शासन पर प्रभाव डालता है। जिस तरह से संगठनों मे काम किया जाता है, वह आई सी टी सक्षम शासन प्रभाव का परिणाम है। यह इकाई आई सी टी सक्षम प्रशासन में चरणों का विश्लेषण करती है जिसके परिणामस्वरूप संगठनात्मक कामकाज मे परिवर्तन होता है। आई सी टी मे महत्वपूर्ण विकास के बावजूद, इसके कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण चुनौतियां है जिनका विश्लेषण इस इकाई में किया गया है।

इकाई 9 मीडिया की भूमिका

सूचना और सचांर प्रोद्योगिकी (आई सी टी) में अभूतपूर्व विकास के साथ आज का ज्ञान समाज में, मीडिया सुशासन सुनिश्चित करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह इकाई मीडिया के अर्थ, विशेषताओं और प्रकारों का विश्लेषण करती है। मीडिया कई तरीकों से जैसे मानवाधिकारों की सुरक्षा, विधि शासन को बढ़ावा देना, निर्णय लेने में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करना, इत्यादि द्वारा सुगमता को बढ़ावा देती है। इकाई में इन पहलुओं पर व्यापक चर्चा की गई है।

इकाई 10 कॉर्पोरेट शासन

कॉर्पोरेट संगठनों के प्रभावी कामकाज के लिये मजबूत शासन व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए कॉर्पोरेट प्रशासन ने प्रमुखता ग्रहण की है। यह इकाई कॉर्पोरट शासन के अर्थ और महत्व की व्याख्या करती है। जबकि कॉर्पोरेट शासन के विश्व स्तर पर स्वीकृत सिद्धांत नहीं हैं, लेकिन कुछ बुनियादी मानक है। कॉर्पोरेट शासन के आई ओ ई सी डी सिद्धांतों ने कुछ सिद्धांतों को निर्धारित किया है जिनकी इकाई मे चर्चा की गई है। एंग्लो सैक्सन, जापानी और कान्टिनेंटल, तीन प्रमुख प्रकार के कॉर्पोरेट शासन मॉडल हैं, जिनका विश्लेषण किया गया है। यह इकाई अंतरराष्ट्रीय और राष्ट्रीय स्तर पर कॉर्पोरेट शासन की वृद्धि का एक प्रेक्षपवक्र प्रदान करती है।

इकाई 11 सतत् मानव विकास

सतत् मानव विकास उन प्रक्रियाओं पर केंद्रित है जो लोगो की क्षमताओं और उनकी ज़रूरतों को पूरा करने के लिए विकल्पों को बढ़ाती है। यह इकाई सतत् विकास और मानव विकास की एक वैचारिक रूपरेखा प्रदान करती है। सतत् विकास वह विकास है जो भविष्य की पीढियों को अपनी ज़रूरतों को पूरा करने की क्षमता से समझौता किए बिना वर्तमान की ज़रूरतों को पूरा करता है। सतत् मानव विकास का उद्देश्य आर्थिक विकास के स्थान पर समान वितरण, पर्यावरण का उत्थान/सुधार और विकास प्रक्रिया में लोगों के सशक्तिकरण और भागीदारी को बढ़ावा देना है। यह इकाई सतत् मानव विकास का एक व्यापक ढांचा प्रस्तुत करती है।

इकाई 12 पारदर्शिता और जवाबदेही

पारदर्शिता और जवाबदेही वैश्विक प्रासंगिकता की अवधारणाएं है जो अच्छे और प्रभावी प्रदर्शन और ज़िम्मेदार शासन के लिए महत्वपूर्ण है। यह इकाई पारदर्शिता और जवाबदेही की वैचारिक रूपरेखा प्रदान करती है। यह ऐसे कारणों को सामने लाती है जिनमें पारदर्शिता और जवाबदेही की आवश्यकता होती है। भारत में इसके लिए कई कदम उठाए गए हैं और यह इकाई इन पर व्यापक रूप से चर्चा करती है। इनमें नागरिकों के चार्टर्स, सूचना का अधिकार और सामाजिक ऑडिट सम्मिलित है। यह इकाई पारदर्शिता और जवाबदेही उपायों से संबंधित परिचालन पहलुओं को सामने रखती है।

खंड 4 स्थानीय शासन

इकाई 13 विकेंद्रीकरण और स्थानीय शासन

विकेन्द्रीकरण एक सुधार है जो बेहतर प्रशासन के लिए विश्व स्तर पर इसका समर्थन करती है। यह इकाई विकेंद्रीकरण की वैचारिक रूपरेखा देती है और इसके महत्व पर प्रकाश डालती है। इस ईकाइ मे विकेंद्रीकरण के विभिन्न आयामों पर चर्चा की गई। यह भारत में विकेंद्रीकरण स्वरूप की एंतिहासिक पश्ष्ठिभूमि प्रदान करता है। 1992 के 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियमों ने पंचायतों और नगरपालिकाओं का सवैंधानिककरण किया है और उन्हें स्थानीय संस्थानों को शक्ति देने के साथ–साथ स्थिरता प्रदान करने के लिए महत्वपूर्ण उपाय माना गया है। इन संशोधन कृत्यों की विशेषताओं पर विस्तश्त चर्चा हुई है। जनसाधारण स्तर पर स्थानीय निकायों को शासन की समस्याओं को संबोधित करने के दुर्गम कार्य का सामना करना पड़ता है। यह इकाई पंचायती राज संस्थाएँ और शाहरी स्थानीय निकायों के कामकाज का मूल्यांकन करती है।

इकाई 14 समावेशी और सहभागी शासन

सतत् विकास के लिए समावेशी और सहभागी शासन आवश्यक है। यह इकाई भारत में समकालीन समय के उदाहरणों के साथ लोकतंत्र के कामकाज पर विचार–विमर्श करती है। लोगों की भागीदारी को आगे बढ़ाने की प्रक्रिया में, राज्य और गैर–राज्य कार्यकर्ताओं की क्षमता की फिर से जांच करने के लिए वैश्विक चिंता बढ़ गई है। लोगों की विविध आवश्यकताओं और आकांक्षाओं को साकार करने में शामिल प्रमुख चुनौतियां को देखते हुए, यह इकाई समावेशी और सहभागी शासन के समक्ष लोकतंत्र को मजबूत करने के लिए विभिन्न तरीकों का पता लगाती है। विद्यार्थी इस इकाई से समझ सकता है कि नागरिक संबद्धता के लिए औपचारिक और अनौपचारिक संबंधों की उपस्थिति जरूरी है और उसके बिना लोकतंत्र कमजोर और निरर्थक हो सकता है।

खंड 5 भारत में सुशासन की पहल

इकाई 15 सार्वजनिक सेवा गारंटी अधिनियम, नागरिक चार्टर, सूचना का अधिकार कार्पोरेट सामाजिक दायित्व

इस पाठ्क्रम की अंतिम इकाई भारत में की गई कुछ अच्छी शासन पहलो पर चर्चा करती है। सार्वजनिक सेवा गारंटी अधिनियम सार्वजनिक सेवा का अधिकार, नागरिकों को सार्वजनिक सेवाओं का समयबद्ध वितरण और सार्वजनिक अधिकारियों की जवाबदेही को सुनिश्चित करता है ताकि निर्धारित समय के भीतर नागरिकों को आवश्यक सेवाएं प्रदान की जा सकें। यह इकाई अधिनियम की मुख्य विशेषताओं और उसके प्रभाव का विश्लेषण करती हैं। एक अन्य पहल नागरिक के विशेषाधिकार है जिसे इकाई में जांचा गया है। सूचना का अधिकार और सुशासन एक दूसरी पहल है जो जवाबदेही, पारदर्शिता और सार्वजनिक सेवा वितरण का एक महत्वपूर्ण तंत्र है जिस पर चर्चा की गई है। कॉर्पोरेट सामाजिक जिम्मेदारी शासन केंद्रीय तंत्र है जो समाज के लिए कार्पोरेटों की ज़िम्मेदारी को वचनबद्ध करता है। यह कॉर्पारिटों की सामाजिक चिंता का प्रदर्शन करती हैं।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खंड 1

सरकार और शासन : अवधारणाएँ

12 blank

इकाई 1 वैश्वीकरण, राज्य, बाज़ार और नागरिक समाज की भूमिका*

इकाई की रूपरेखा

1.0 उद्देश्य

1.1 प्रस्तावना

1.2 वैश्वीकरण : अवधारणात्मक ढांचा

1.3 वैश्वीकरण का उद्‌भव

1.4 वैश्वीकरण के परिप्रेक्ष्य

1.5 वैश्वीकरण और राज्य

1.6 वैश्वीकरण और बाज़ार

1.7 वैश्वीकरण और नागरिक समाज

1.8 निष्कर्ष

1.9 शब्दावली

1.10 सन्दर्भ लेख

1.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- वैश्वीकरण का अवधारणात्मक ढांचा;
- वैश्वीकरण का उद्‌भव;
- इसके विभिन्न परिप्रेक्ष्यों की समिक्षा; और
- वैश्वीकरण और राज्य, बाज़ार और नागरिक समाज के बीच के सम्बन्धों का विश्लेषण।

1.1 प्रस्तावना

वैश्वीकरण की अवधारणा के बहु–विषयी परिप्रेक्ष्य हैं। एक अर्थशास्त्री इस पर व्यापार की रूकावटों को दूर करने, विदेशी प्रत्यक्ष निवेश को बढ़ावा देने, बहु–राष्ट्रीय निगम के प्रवेश के रूप में विचार करता है। दूसरी तरफ, समाजशास्त्री इसे बहु–आयामी मानते हैं और अर्थशास्त्र, राजनीति, संस्कृति और प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में जटिल प्रक्रियाओं के ढांचे में इसका विश्लेषण करते हैं। वैश्वीकरण राष्ट्र–राज्यों और समाजों के बीच संयोग और अंतःसम्बंधों की विविधता का परिणाम है। यह भी एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके लिये विश्व के एक भाग में होने वाली घटनाएं, निर्णय और गतिविधियाँ, दुनिया के कुछ सुदूर भागों में व्यक्तियों और समुदायों के लिए महत्वपूर्ण परिणाम तैयार करते हैं। वैश्वीकरण ने राज्य, बाज़ार और नागरिक समाज को अत्यधिक विस्तार से प्रभावित किया है। इस इकाई में इन पहलुओं की चर्चा की जाएगी।

योगदानः *संघमित्रा नाथ, सहायक प्रोफेसर, बजकुल मिलानी महाविद्यालय, विद्यासागर विश्वविद्यालय, पश्चिम बंगाल*

1.2 वैश्वीकरण : अवधारणात्मक ढाँचा

21वीं शताब्दी में, वैश्वीकरण व्यापक रूप से लोकप्रिय शब्द है जो कर्त्ताओं, विद्वानों, नागरिकों और अन्यों से महत्वपूर्ण प्रशंसा प्राप्त करता हैं। यह आर्थिक, सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनीतिक और तकनीकी परिवर्तनों से संयुक्त एक शब्द है जिसने राष्ट्रीय सीमाओं को कम किया और माल, सेवाओं और पूंजी की प्रबल अतंर्राष्ट्रीय चाल को तेजी गति दिया है। इसे आहार और संस्कृति के मेकडोनलडवाद (Mcdonaldisation), उपभोक्ता रूचियों की समरूपता, बढ़ती सामूहिक शक्ति और गरीबी में वृद्धि और उदार लोकतांत्रिक विचारों के व्यापक प्रसार के लिए ज़िम्मेदार ठहराया गया है (Guttal, 2007)।

वैश्वीकरण जटिल घटनाओं/तथ्यों की एक अव्यवस्था हैं जिसे एक से अधिक तरीकों द्वारा समझा और परिभषित किया गया है। हेलीनर (हैलेनीर–Helleiner, 2001) ने वैश्वीकरण को दोहरी प्रक्रिया के रूप में देखा जिसके अन्तगर्त परिवहन, संचार और सूचना संसाधन के प्रौद्योगिक उन्नति, समय और दूरी में सकुचंन और विश्व के एक हिस्से में किए गए कार्यों और लिए गए निर्णयों के अन्तर्गत विश्व की उच्चगति संयोजन और दबाव के कारण दुनिया के दूसरे हिस्से को प्रभावित कर 'वैश्विक ग्राम' (Global Village) बनगया है। ओझा (Ojha, 2002) वैश्वीकरण को राज्य के चुनौतीपूर्ण अधिकार और कल्याणकारी कार्यों के अपरिवर्तनीय परिवर्तनों के अनुकूलन की एक प्रक्रिया के रूप में मानते है और विकासशील देशों के मामले में, प्रभाव को बहुत दूर तक महसूस किया जाता है।

यूरोपीय आयोग (European Commission) वैश्वीकरण को प्रक्रियाओं के संदर्भ में परिभाषित करता हैं जो व्यापार में वस्तुओं और सेवाओं तथा पूंजी और प्रौद्योगिकी के प्रवाह की प्रवृत्तियों के लिए प्रतिक्रिया के दौरान विभिन्न देशों में, बाज़ारों और उत्पादन के बीच आपसी निर्भरता/अन्योन्याश्रिता में वृद्धि करते हैं। इसका अर्थ यह भी था कि एक अंतर्राष्ट्रीय स्तर की विश्व अर्थव्यवस्था जिसमें आवर्तक राष्ट्रीय अंतः स्थापित पूंजी की विशेषता होती हैं, जिसका प्रतिनिधित्व राष्ट्रीय आधार वाले बहुराष्ट्रीय निगमों जैसे निजी अभिकर्त्ता करते हैं और यह देश के अधिकारियों की देखरेख में संचालित होती है (सेनगुप्ता-Sengupta 2009)। थॉम्पसन (Thompson, 1999), यूरोपीय आयोग के संस्करण से असंतुष्ट थे। उन्होंने वैश्वीकरण को फिर से परिभाषित किया। उनके अनुसार वैश्वीकरण, विश्व अर्थव्यवस्था का प्रतिनिधित्व, एक नवीन संरचना जो कि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थाओं से स्वतंत्र हैं, जहां प्रमुख कार्यकर्त्ता राष्ट्रीय देश से स्वतंत्र अंतर्राष्ट्रीय निगम (Transnational Corporations) होते हैं। दूसरे शब्दों में वैश्वीकरण का उल्लेख आर्थिक प्रक्रियाओं से किया हैं जिन्हें पूर्व प्रभावी नव–उदारवादी विनियंत्रित शासनप्रणाली (Neo-liberal deregulation regime)के अन्तर्गत कार्यान्वित किया गया और अंतःराष्ट्रीय व्यवसायी प्रक्रिया से सहवर्ती संप्रभु राज्य नियंत्रण की ओर झुकी।

1.3 वैश्वीकरण का उद्भव

वैश्वीकरण के उद्भव की सुनिश्चित अवधि पर सहमति नहीं हैं। नायर (Nayar, 1997) का विचार है कि यह मध्यकाल के बाद यूरोप में क्षेत्रीय अंतर्राष्ट्रीय बाजार के रूप में प्रारंभ हुआ। 16वीं शताब्दी में सम्राज्यवाद के समय इसका विस्तार हुआ और औद्योगिकरण के दौरान यह मजबूत हुआ। ब्रिटिश उदारात्मवाद के अंतर्गत इसे सुदृढ़ किया गया, अमेरिकी राजनेताओं से बौद्धिक शक्ति एकत्रित की गई और विश्व के आर्थिक संस्थानों के प्रमुख पुनर्संगठनों में इसे प्रबल किया गया (मुख्यरूप में टैरिफ एंड ट्रेड पर सामान्य समझौता/GATT विश्व व्यापार संगठन/WTO और ब्रेटन वुड्स सिस्टम)। रोबर्टसन (Robertson, 1992) ने वैश्वीकरण की जटिल संरचना को विस्तृत रूप की पूर्णतया पाँच पहलुओं में प्रस्तुत किया हैं।

1) 1400–1750:– यूरोप में ईसाई जगत की समाप्ति और राष्ट्रवाद के आगमन के द्वारा विकास की प्राथमिक (Germinal) अवस्था स्पष्ट उल्लेखनीय है।

2) 1750–1875 :– यूरोप में राज्य के नवनिर्माण, और अंतर राष्ट्रवाद और विश्ववाद के प्रारंभ द्वारा प्रारंभिक (Incipient) अवस्था को चित्रित किया गया।

3) 1875–1925 :– यह प्रस्थान (Take off) की अवस्था तब आई जब विश्व एक वैश्विक समुदाय वैश्विक कैलेंडर, विश्व युद्ध–I बड़े पैमाने पर विश्वव्यापी प्रवास (Migration) और राष्ट्र–राज्यों के अंर्तराष्ट्रीय क्लब में गैर यूरोपीय लोगों के रूप में अवधारणा समाने आई।

4) 1925–1969 :– शीत युद्ध (Cold War) के विशिष्ट आधिपत्य के लिए सौहार्द चारण राष्ट्र संघ और संयुक्त राष्ट्रों की विरासत का गठन और तीसरी दुनिया का उद्‌भव।

5) 1969–1992 :– अंतरिक्ष प्रौद्योगिकी, अंतरिक्ष अन्वेषण और वैश्विक पर्यावरणीय समस्याओं और वैश्विक जनसंचार माध्यमों की स्वीकृती द्वारा उल्लेखनीय 'अनिश्चितता' (Uncertainty) की अवस्था।

इसके अतिरिक्त, 1950 के अंत में 1990 के दशक के आरंभ में आर्थिक और राजनीतिक विकास, वैश्वीकरण के उदय के लिए उत्प्रेरक का काम किया। इसमें सोवियत संघ और समाजवादी राज्य का पतन, बर्लिन की दीवार का ध्वस्थ होना और पश्चिमी अर्थिक उदारवाद की विजय सम्मिलित है। जिसके परिणामस्वरूप राज्य के उद्योगों के निजीकरण (Privatisation), अनियमितता (Deregulation) और बजट में कटौती था। अन्य कारण थे– बैंकिग प्रणाली का अनिमियतता, व्यापार विनिमय दरों का उदारीकरण और निवेश, प्रौद्‌योगिकी का विकास, बहुराष्ट्रीय कंपनियों और बहुराष्ट्रीय निगमों का विस्तार। थाम्पसन (Thompson, 1999) के अनुसार ''1988 से लेकर 1998 तक 10 वर्षों में लगभग विश्व की सभी सरकारों ने विचारधारा की परवाह किए बिना, अपनी गतिविधियों में कमी की, जब की निजी क्षेत्र ने अपना विस्तार किया, इस प्रकार धीरे–धीरे सरकारों की विश्व पटल पर प्रमुख आर्थिक कर्ताओं के रूप में प्रतिस्थापित किया गया'' (सेनगुप्ता, *op.cit*)। मानव विकास रिपोर्ट (1999) में वैश्वीकरण के पश्चात् (Post Globalisation), बाज़ारों (सेवा, वित्तीय और उपभोक्ता), नए कार्यकर्त्ता (बहुराष्ट्रीय निगमों विश्व व्यापार संगठन (WTO) और अंतर्राष्ट्रीय गैर सरकारी संगठन (International NGOs) की वृद्धि हुई। आर्थिक सहयोग और विकास के क्षेत्रीय खण्ड और नीति समन्वयन समूह जैसे G-7, G-10, G-22 और संगठन, नए नियम और मानदण्ड (व्यक्तिगत उदारवाद, जनतंत्र, मानव अधिकार आन्दोलन, वैश्विक पर्यावरण पर समझौता, शान्ति और बहुपक्षीय समझौते जैसे बौद्धिक संपदा अधिकार (Intellectual Property Rights) और संचार के नये तीव्र और सस्ते साधन जैसे इंटरनेट, सेल्युलर फोन, फैक्स, कंम्प्यूटर–सहायक डिजाइन और इत्यादि विशेषताएं इस रिपोर्ट में दर्ज की गई है।

1.4 वैश्वीकरण के परिप्रेक्ष्य

आर्थिक परिप्रेक्ष्य (Economic Perspective)

आर्थिक परिप्रेक्ष्य आधुनिक समय के वैश्वीकरण को नव–पूंजीवाद की एक प्रशाखा के रूप में देखता है जो सूचना प्रौद्योगिकी और संचार में प्रगति के कारण 'सुनम्य संचय' (Flexible Accumulation) अर्थात 'परिवर्तनशील संचय की अनुमति देता है। यह तात्कालिक सीमा–पार वित्तीय प्रवाह और समन्वय को सरल बनाता है और स्थानिक बाधाओं को बहुत कम करता है (सेनगुप्ता, *op.cit*)। पैट्रास (Petras, 1999) का मत है कि वैश्विक पूंजी विस्तार और संचय में नया अध्याय राजनीजिक परिवर्तनों का परिणाम था और उससे केवल तकनीकी परिवर्तन

ही नहीं हुए जो यूरोप और एशिया के साम्यवादी देशों में समाजवाद की विफलता के परिणाम थे, बल्कि साथ ही साथ साम्राज्यवाद और उन्मुक्त पूंजीवाद का आधिपत्य हो गया था।

स्केलेर (Sklair, 1994) ने 'गैरसरकारी प्रथाओं/कार्यों' के संदर्भ में वैश्वीकरण को राज्य स्तर पर आवश्यक रूप से उत्पन्न हुए बिना राज्य की सीमाओं को पार करने वाली प्रथाओं का उल्लेख किया है। उन्होंने देखा कि वैश्विक पूंजीवाद व्यवस्था ने मुख्य रूप से अंतरर्राष्ट्रीय/गैरसरकारी प्रथाओं को प्रभावित और नियंत्रित किया है जो वैश्विक पूंजीपति वर्ग प्राधान्य राज्यों से विशेषतौर पर व्यापार का संचालन करता है। कास्टेल्स (Castells, 1996) ने इसके विपरीत तर्क दिया कि कोई वैश्विक पूंजीवादी वर्ग नहीं था, लेकिन एक एकीकृत, वैश्विक पूंजी प्रधान नेटवर्क था जिसकी गतिविधि और परिवर्तनशील तर्क अन्त में अर्थव्यवस्थाओं का निर्धारण करते थे और समाजों को प्रभावित करते थे। यह वैश्विक पूंजी प्रधान नेटवर्क जो सूचना प्रौद्योगिकी पर निर्मित थे, जो कास्टेलस (Castells) के 'नेटवर्क समाज' (Network Society) के लिए आधार बन गया।

सामाजिक सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्य (Socio-cultural Perspective)

वैश्वीकरण के सामाजिक सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्य को गिडेन्स (Giddens), रोबर्टसन (Robertson) और वाटर्स (Waters) के कार्यों द्वारा सर्वोत्तम रूप से सामने लाया गया है। गिडेन्स (Giddens, 1990) ने समय स्थान भेद प्रक्रिया (Time-space distanciation process) द्वारा आधुनिकतम के उत्पाद के रूप में वैश्वीकरण की कल्पना की, जिसने स्थानीय संदर्भों से सामाजिक संबंधों को 'बाहर निकाल दिया', जबकि सामयिक रूप से और स्थानिक रूप से अनिश्चित काल के लिए फिर से इसका निर्माण किया। यह दृष्टिगोचर था कि ''सामाजिक संबंधों के बढ़ते नेटवर्क के माध्यम से दूर के क्षेत्रों को इस तरह से जोड़ने वाला था कि स्थानीय घटनाओं को कई मील दूर और इसके विपरीत घटनाओं द्वारा संगठित किया जाए।'' रॉबर्टसन (Robertson, 1997) ने वैश्वीकरण को ''विश्व के दबाव और समग्र रूप से विश्व की चेतना की महानता'' (Compression of World and Intensification of World as a whole) की दोहरी प्रक्रियाओं के रूप में समझाया। वाटर्स (Waters, 1995) ने वैश्वीकरण को राज्य सामाजिक प्रक्रिया के रूप में चित्रित किया जो समय के साथ क्षेत्रीय बाधाओं को आप्रासंगिक बना रहा है और घटती भौगोलिक स्तर की बाधाओं की लोगों मे जागरूकता बढ़ा रहा हैं।

दिलचस्प बात यह है कि वैश्वीकरण को एक सांस्कृतिक तथ्य भी माना जाता है। वाटर्स का मानना था कि वैश्वीकरण वास्तव में अर्थशास्त्र या राजनीति की अपेक्षा संस्कृति के क्षेत्र से संबधित है। वाटर्स के मौलिक परिप्रेक्ष्य वैश्वीकरण को मूल्यों, अभिरूचियों और रूचियों का प्रतिनिधित्व करने वाले प्रतीकों के माध्यम से सम्बन्धों की सुव्यवस्थिति प्रबंध की प्रक्रिया के रूप में प्रस्तुत किया गया है। यह केवल आर्थिक मामलों और राजनीतिक शक्ति के आदान–प्रदान के साथ बढ़ते रिश्तों के बारे में नहीं था। यह उपभोक्ता संप्रभुता के साथ–साथ व्यक्तिगत, एकीकृत और विसरित तकनीकी नवाचार के बारे में है।

बोध प्रश्न 1

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) आप वैश्वीकरण से क्या समझते हैं ?

.....

.....

.....

.....

.....

2) वैश्वीकरण के उद्‌भव के कारण स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) वैश्वीकरण के सामाजिक–राजनीतिक परिप्रेक्ष्य को समझाइए।

.....

.....

.....

.....

.....

1.5 वैश्वीकरण और राज्य

वैश्वीकरण उतना ही राजनीतिक तथ्य है जितना वह आर्थिक तथ्य हैं। यह प्रभुसत्ता संपन्न सरकार, निजी निगमों, अंतर्राष्ट्रीय संस्थानों (संयुक्त राष्ट्र की एंजेसियां, विश्व बैंक, अंतर्राष्ट्रीय मौद्रिक फंड, WTO) के जटिल समझौतों से प्रभावित हैं। यह नव उदारवादी नीतियों द्वारा निर्देशित हैं जिसका उद्देश्य आर्थिक और राजनीतिक प्रभुत्व के माध्यम से पूंजीपतियों का विस्तार हैं (गुट्‌टल, Guttal, 2007)। मैकमिशल (McMichael, 1995) ने अध्ययन किया कि राज्यों को बहुपक्षीय एंजेसियों, वैश्विक फर्मों और वैश्विक और क्षेत्रीय मुक्त व्यापार समझौतों से दबाव के अंतर्गत बाधाओं का सामना करना पड़ा। उन्होंने पाया कि राज्य अंतर्राष्ट्रीय ताकतों की ओर झुके जिसके परिणामस्वरूप उपनिवेशीकरण बढ़ा, यद्यपि यह अलग ढंग का था।

वैश्वीकरण के प्रभाव को प्रायः राज्य की भूमिका को घटाने या कम करने के रूप में देखा जाता हैं और बाज़ार के द्वारा इसके कई आर्थिक कार्यों का अधिग्रहण किया जाता है। यह तर्क दिया गया है कि राज्य का संकुचित होना प्रत्यक्ष रूप से बाज़ार की वृद्धि के लिए आनुपातिक है और बाज़ार संतुलन और श्रम के विभाजन के लिए पूर्ण रूप से प्राप्त करने के लिए सर्वोत्तम स्थान है। इस प्रकार, राज्य से दूर रहना अनुकूलनीय हैं, क्योंकि राजनीतिक हस्तक्षेपों को बाज़ार के विस्तार और दक्षता के रास्ते में नहीं आना चाहिए। राज्य हमेशा सामाजिक शासन के मुख्य केंद्र में रहा हैं। वैश्वीकरण की शुरूआत विश्व स्तर पर राज्य के परिवर्तन के द्वारा हुई। कुछ विचारों को ध्यान में रखते हुए, यद्यपि इससे राज्य की स्वायत्तता में गिरावट नहीं आई लेकिन राज्य के स्वरूप को कल्याणकारी से प्रतिस्पर्धा वाले राज्य में बदल दिया गया, जो स्थानीय राजनीतिक और प्रशासन संस्कृतियों का ध्यान किए बिना विनियंत्रण और निजीकरण का पक्ष लेता है। जब राज्य की भूमिका कार्पोरेट होती है, तो जनता की क्रियाशीलता का क्षेत्र (सार्वजनिक क्षेत्र) और नागरिक भागीदारी के लिए स्थान

संकुचित होती दिखती है। यहाँ प्रशासन का बाज़ारीकरण, बढ़ती नौकरशाही, संरचनाओं का विघटन, परिवर्तनशील उत्पादन व्यवस्था की प्रस्तुति, राष्ट्र–राज्य द्वारा सार्वजनिक वस्तुओं पर नियंत्रण को कम करना और बाज़ार द्वारा निर्देशित सरकार के लिए प्राथमिकता है। वैश्वीकरण, राज्य को कुछ वैश्विक मानकों का पालन करने के प्रति दबाव डाल रहा है और जिसके परिणामस्वरूप वह परिवर्तनकारी चरण से गुजर रहा है।

वैश्वीकरण के संदर्भ में राज्य का हस्तक्षेप कई रूप लेता है। भादुरी और नय्यर (Bhaduri and Nayyar- 1996) ने तीन तरह के हस्तक्षेपों की पहचान की हैं–कार्यात्मक, संस्थागत और रणनीतिक। कार्यात्मक हस्तक्षेप (Functional Interventions) बाज़ार की विफलताओ को सुधारने का प्रयास करते हैं। संस्थागत हस्तक्षेप बाज़ार (Institutional Interventions) के कार्यकर्ताओं के लिए कार्यक्षेत्र के नियमों को निर्धारित करके बाज़ार को नियंत्रित करने का प्रयास करते है। जबकि रणनीतिक हस्तक्षेप (Strategic Interventions) बाज़ार का मार्गदर्शन करने का प्रयास करते है।

फिर भी, बाज़ार की कार्यप्रणाली के लिए राज्य की भूमिका निर्विवाद है। इसका कारण यह हैं कि प्रत्येक बाज़ार किसी न किसी राजनीतिक अधिकार के अन्तर्गत काम करता है जो बाज़ार संचालन के लिए नियम प्रदान करता है। राज्य, बाज़ार संचालन के लिए संवैधानिक और कानूनी सैद्धांतिक रूपरेखा से लेकर सामाजिक और आर्थिक ढाँचे तक और संपत्ति के अधिकारों पर कानूनी नियमों को निर्धारित करता है। जहां बाज़ार विफल होते हैं, वहां राज्य शिक्षा, स्वास्थ्य और परिवहन नेटवर्क जैसी सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने के लिए कदम उठाता है। दिलचस्प बात यह हैं कि राज्य द्वारा बाज़ार के लिए अधिक जगह बनाने के लिए आर्थिक सुधार आरम्भ किए गए और बदले में इसके अधिकारों को मजबूत बनाया गया। बाज़ार आंतरिक परिस्थितियों द्वारा प्रभावित होते हैं और राज्य में ताकतों द्वारा भी प्रभावित होते हैं। एक मजबूत राज्य वह है जो बाज़ार के कार्यकर्त्ताओं के प्रदर्शन में सुधार लाता हैं, तथा बाज़ार की हितों के साथ अन्य सार्वजनिक संस्थानों के हितों को संतुलित करता हैं।

1.6 वैश्वीकरण और बाज़ार

वैश्वीकरण बाज़ार के लिए जगह और कार्यक्षेत्र दोनों को बढ़ाता है। जबकि प्रभुता संपन्न राज्य की भूमिका को संकुचित (Shrink) करता है। यह अंतर्राष्ट्रीय बाज़ार के पक्ष में आर्थिक अभिकर्त्ताओं के व्यवहार को आकार देता है और विश्वभर में बाज़ार को एकीकृत करता है। इस प्रकार यह ''वैश्विक बाज़ार की गति के नियम''(Laws of Motion of Global Market) की भावना पैदा करता है। बाज़ार, मांग और पूर्ति के नियमों के आधार पर, प्रतिस्पर्धा और स्व–नियमन द्वारा सुसंगठित होता है। बाज़ार संचालन लाभ के उद्देश्य से निर्धारित होता है जो विभिन्न आर्थिक गतिविधियों के बीच संसाधनों के आवंटन को परिभाषित करता है। बाज़ार व्यवस्था की दक्षता फर्मों के अस्तित्व की क्षमता के साथ साथ उत्पादन और वितरण में नवाचार के लिए क्षमता का परीक्षण करती हैं। यह भी तर्क दिया जाता है कि दक्षता (Efficiency) समाज के पूर्ण कल्याण में योगदान देती हैं, क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति इससे लाभ प्राप्त करता है। भले ही एक समान पैमाना इसमें न हो, कम से कम दीर्घ अवधि में प्राप्त होता है। वैश्वीकरण सीमित सरकार की भूमिका का समर्थन करता है कि इसे अपनी पूर्व बोझिल ज़िम्मेदारी को कम आकार मे छोटा या त्याग (Relinquish) देना चाहिए। सार्वजनिक सेवाओं का निजीकरण करना चाहिए या इसके वितरण को प्रतिस्पर्धा और दक्षता की बाज़ार अवधारणाओं के अनुसार अपने संचालन में सुधार करना चाहिए। 'बाज़ार द्वारा सरकार' (Government by Market) में ये विश्वास इस पूर्वकथन पर आधारित है कि सरकार की तुलना मे बाज़ार व्यवस्था मानव की इच्छाओं और आंकाक्षाओं को संतुष्ट करने का एक बेहतर तरीका है।

वैश्विक बाज़ार (Global Market) को सही ढंग से/बेहतर रूप से राष्ट्र राज्यों के नियंत्रण वाले भू राजनीतिक सीमाओं से दूर/परे एक स्थान के रूप में वर्णित किया जाता है। यह बाहरी व्यापार और वित्त के लिए राष्ट्रीय बाधाओं को दूर करने, अर्थव्यवस्था का विनियमन, नियति–प्रेरित आर्थिक विकास, वित्त के अंतर्राष्ट्रीय गतिशीलता के नियंत्रण की उन्मूलन, पूंजी निवेश का विस्तार, निजीकरण और स्थानीय और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थओं का पुनर्गठन और मुक्त बाज़ार पूंजीवाद की प्रक्रिया को तेज़ करना इसका परिणाम है। मुख्य रूप से इसका कारणा सम्पूर्ण पैमाने पर उदारीकरण, अनयिमितता और वाणिज्य और उत्पादन में निजीकरण के साथ साथ चयनित उत्पादन और सेवाओं को आउटसोर्सिंग, परिचालन लागत को कम करने और सर्वोत्तम राजस्व अर्जित करने के लिए है।

1980 के दशक को वैश्वीकरण के साथ संयोजन के रूप में वास्तव में वैश्विक बाज़ार के उद्भव की अवधि के रूप में उजागर किया गया है। वैश्विक बाज़ार के अस्तित्व ने घरेलू सीमाओं और संघटित राष्ट्रीय वित्तीय बाज़ारों को समाप्त कर दिया गया। यह ऐतिहासिक विकास केवल केन्द्रीय और पूर्वी यूरोप की समाजवादी सरकारों के पतन के साथ ही संभव हो सकता है या जिसने अधिपत्य अर्थ व्यवस्थाओं को समाप्त कर दिया। इसने पूंजीवाद को दुनिया भर में फैलाने और राष्ट्र राज्यों की नीति और राष्ट्रीय विचारधारा को अपने पक्ष में करने का रास्ता बनाया। पूंजीवाद की सफलता ने एक तरफ पूंजी की गतिशीलता को क्षेत्र, गति और मात्रा की ओर बढ़ाया तो दूसरी तरफ पूंजी की सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक शक्ति की वृद्धि की। वैश्वीकरण को बाज़ारों का विस्तार करने की आवश्यकता है इसलिए इसने देशों से आर्थिक उदारवाद को सम्मिलित करने का अनुरोध किया। बाज़ार सामान्य रूप से स्वयं हित (Self-interest) अनुपात पर कार्य करते हैं और आय, धन और शक्ति के वितरण को निदेर्शित करने वाले शक्तिशाली संस्थान है और असमानताओं के प्रसार का कारण बनते है।

वैश्वीकरण के ये परिणाम प्राप्त हुएः

- बाज़ार अर्थव्यवस्था से व्यक्तियों के लिए खरीदने, बेचने, निवेश करने, निवेश प्राप्त करने की अधिक स्वतंत्रता।
- जोखिमों में विविधता लाने और संसाधनों में निवेश करने के अवसर, जिससे अधिक लाभ प्राप्त हो।
- जिनका कार्य अंतर्राष्ट्रीय बाज़ार के लिए वस्तुएँ और सेवाएं प्रदान करना है उन लोगों को नौकरी से अधिक आय प्राप्त हो।
- प्रौद्योगिकी का आंतरिक हस्तांरण और तकनीकी जानकारी (www.ormond.html)।

1.7 वैश्वीकरण और नागरिक समाज

वैश्वीकरण की वास्तविकता अचूक है क्योंकि यह हमारे जीवन के प्रत्येक पहलू जैसे कि आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक या पर्यावरणीय को प्रभावित करती है। यह बहुराष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय निगमों या वैश्विक कंपनियों द्वारा संचालित एक बाध्यकारी शक्ति हैं जो उच्च गति जन संचार के माध्यम से राष्ट्र की शक्तियों को नष्ट करने और सीमित करने के साथ–साथ व्यक्तियों को नियंत्रित कर अनजाने और दूरवर्ती स्थलों के अधीन करती है। उदाहरण के लिए बहुराष्ट्रीय कार्पोरेशन (निगम) अपने लाभ और शक्ति का विस्तार करने के लिए बहुराष्ट्रीय बैंकों (विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष) के सहयोग से वित्त, ऋण और अन्य संसाधनों को आसानी से उपलब्ध कराने के साथ अधिक से अधिक शक्ति प्राप्त करते है, जिसके परिणामस्वरूप, वैश्वीकरण अमीर को अधिक अमीर बनाने के लिए गरीब को

अधिक गरीब बनाने के मूल्य पर प्रोत्साहित करता है। यह पृथ्वी, वायु और हवा में पर्यावरणीय प्रदूषण फैलाने में भी योगदान देता है और विश्व के विशेष रूप से विकासशील और विकास के अधीन हिस्सों में सहवर्ती सांस्कृतिक गिरावट (Cultural degradation) में भी इसका योगदान है। इस संदर्भ में नागरिक समाज (Civil Society) ''दूरस्थ अधिकारों के प्रभाव से दूर, कम से कम, उनकी ''स्पष्ट पहुंच'' और ''अतिक्रमण'' से स्वयं को व्यक्त करते हैं और बचाते हैं (Roy-रॉय, 1995)।

'नागरिक समाज' की व्यापक रूप से स्वीकार की गई परिभाषा आर्थिक और राज्य के बीच स्थित क्षेत्र को संदर्भित करती है और यह अंतरंग (परिवार), संघों (स्वैच्छिक संघो), सैद्धांतिक रूप से राज्य से दूर हो गया हैं, वास्तव में, यह उच्चतम अधिकृत राज्य द्वारा तैयार औपचारिक नियमों के अंतगर्त काम करता है। काल्डोर (Kaldor, 2003) ने नागरिक समाज के विकास को एक सामान्य माध्यम के रूप में देखा, जिसके द्वारा ''नागरिक केवल राज्य के साथ साथ होने की अपेक्षा अतिव्यापी और सत्ता के कई केद्रों के साथ एक सामाजिक अनुबंध पर समझौता करते हैं।''

डायमंड (Diamond, 1994) के संस्थागत दृष्टिकोण ने नागरिक समाज को आर्थिक संगठनों (उत्पादक और वाणिज्यिक संघ), सांस्कृतिक संगठनों (धार्मिक, जातीय, सांप्रदायिक), अनौपचारिक और शैक्षिक संगठनों (ज्ञान, विचार, समाचार, सूचना की प्रस्तुति और प्रसार), हित आधारित संगठन (सदस्यों के सामान्य कार्यात्मक या भौतिक हितों को जीतने का लक्ष्य), विकासात्मक संगठन (समुदाय के जीवन के बुनियादी ढाँचे और गुणवत्ता को बेहतर बनाने के लिए व्यक्तिगत संसाधनों को लेकर संस्थाओं में प्रतिस्पर्धा), राजनीतिक संगठन (दलों, सामाजिक आंदोलनों, नागरिक समूहों) और सामाजिक और भावानात्मक संस्थानों (परिवार) में वर्गीकृत किया। नागरिक समाज उन सामाजिक संगठनों का समूह हैं जो राज्य से स्वायत्तता का आनंद लेते है और उनके सदस्यों की ओर से राज्य को प्रभावित करने के प्रयास करते है। नागरिक समाज के संगठन विशेष हितों को आगे बढ़ाने के लिए गठित समूहों के नेटवर्क हैं और इसमें सभी स्थानीय और बाहरी वित्तीय, निजी, परोपकारी, सामाजिक, विकासात्मक और व्यावसायिक संगठन सम्मिलित है (ब्लेयर-Blair, 1993)।

नागरिक समाज ने बहुत बार गैर सरकारी संगठनों (एनजीओ) के साथ व्यवहार किया है। एनजीओ नागरिक समाज का एक भाग है जो पर्यावरण और सामाजिक मुद्दों में संलिप्त होने के कारण सबसे बड़ी महत्व प्राप्त करते है। गैर सरकारी संगठनों के संदर्भ में एक महत्वपूर्ण घटना ''वैश्विक नागरिक समाज'' (Global Civil Society-GCS) की उत्पत्ति है। इसे वैश्विक स्तर पर स्थानीय गैर सरकारी संगठनों के अभिसरण के रूप में समझा जा सकता है जो कि सामान्य लक्ष्यों की खोज में आंदोलनरत हैं और ''समग्र रूप से विस्तारित भौगोलिक क्षेत्रों में संलग्न नेटवर्क द्वारा, स्थानिक पृथक्करणों को पार करते है।'' (एंगी-Angi, *op.cit*)। कीन (Keane, 2005) ने वैश्विक नागरिक समाज को ''सीमाओं के पार और सरकार की पहुंच के परे समूहों के विशाल संयोजन'' के रूप में परिभाषित किया हैं।'' जीसीएस (GCS) में गैर लाभकारी, व्यवसायों, सामाजिक आंदोलनों, पर्यटकों, शिक्षाविदों, कलाकारों, सांस्कृतिक कलाकारों, नृजातीय और भाषाई समूहों और इत्यादि का विषमरूप सम्मिलित है। कीन ने इसे नियमों और मानदण्डों के आचरण द्वारा शासित एक विकासशील और समावेशी 'समाजों के समाज'' (Society of Societies) के रूप मे वर्णित किया। राज्य और बाज़ार को दूरस्थ निर्णयों के स्रोत के रूप में माना जाता है जो समुदाय के जीवन पर अधिक प्रभाव नहीं डालते, जबकि नागरिक समाज एक नागरिक पहचान प्रदान करता है, जो अलग अलग होते हुए भी नागरिकों के विभिन्न समूहों से संबधित है और राज्य और बाज़ार के बीच मध्यस्थता के रूप में कार्य करते है।

चाहे वह पर्यावरणीय अधिकारों का संरक्षण हो, शिक्षा के लिए समर्थन हो या महिलाओं को बढ़ावा देना, जातीय या धार्मिक, वैश्वीकरण वैश्विक नागरिक समाज (जीसीएस) की प्रगति के परिणाम है। जीसीएस, उपरोक्त कारणों से सौहार्द्र कर रहा है जिसे फाल्क ने (Falk, 1995, 1998) ''नीचे से ''वैश्वीकरण'' (Globalisation from Below) कहा था। यह एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें अंतर्राष्ट्रीय बाजार की ताकतों या ऊपर से वैश्वीकरण'' का सामना करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय लोकतांत्रिक ताकतों को सम्मिलित/शामिल किया है। अप्पादुराई (Appadurai, 2000) ने इसे ''जमीनी स्तर पर वैश्वीकरण'' (Grassroots Globalisation) के रूप में परिभाषित किया है, इसका उद्देश्य वैश्वीकरण द्वारा बनाई गई असमानताओं को दूर करना या निवारण करना है। जीसीएस ने इसलिए वैश्विक प्रशासन में ''विमर्शी एजेंट'' (Deliberative Agent) का गठन किया (ब्रेंसेट और स्मिथ-Brasseth and Smith, 2010)। विशेष रूप से बोहमान (Bohman, 2010) ने सुझाव दिया कि जीसीएस को सार्वजनिक क्षेत्रों की तीन अनिवार्य विशेषताओं को अपनाना चाहिए। 1) सार्वजनिक चर्चा में भाग लें और विविध तर्क वितर्कों के लिए उदार बनें, 2) स्वतंत्रता और समानता के आदर्शों के लिए प्रतिबद्ध रहें, और 3) ''विमर्शी एजेंट'' होने के अतिरिक्त अनिश्चित दर्शकों तक पहुँचें।

बोध प्रश्न 2

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

(i) राज्य की बदलती प्रकृति पर चर्चा कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

(ii) बाज़ार पर वैश्वीकरण के प्रभाव की व्याख्या कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

(iii) नागरिक समाज की अवधारणा की व्याख्या कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

1.8 निष्कर्ष

वैश्वीकरण एक बहुमुखी घटना तथ्य है जो विशेष रूप से आर्थिक अंतर्राष्ट्रीय और मुक्त बाज़ार संबंधों को व्यापक बनाने से प्रकट हो रही है। वैश्वीकरण के समर्थक कहते हैं और मानते हैं कि संरक्षणवाद के बिना वैश्विक अर्थव्यवस्था में स्थानीय और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का एकीकरण, उपभोग क्षमता, जीवन स्तर और राजनीतिक आदर्शों, उच्च आय, संसाधन का उत्पादन, ज्ञान और तकनीकी की बढ़ती पहुँच को बढ़ावा देने में वृद्धि करेगें। हालांकि वैश्वीकरण के आलोचकों का तर्क है कि यह वचन एक गलत धारणा हैं क्योंकि यह स्थानीय और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थाओं, समुदायों और पर्यावरण को नुकसान पहुंचाता है और साथ ही साथ गरीब और कमज़ोर लोगों को भी नुकसान पहुंचाता है (गुट्टल-Guttal, *op.cit*)।

वैश्वीकरण ने विश्व स्तर पर अर्थव्यवस्थाओं को विभिन्न तरीकों से प्रभावित किया है यह उदारीकरण, निजीकरण और अनिश्चितता में प्रस्तुत किया गया है। इसमें कोई संदेह नही कि इससे बाज़ार में अस्थिरता उत्पन्न हुई है, लघु और मध्ययम उत्पादकों को प्रभावित करने वाले समुदायों के लिए संरक्षणवाद ने बुरे प्रभावों का विरोध किया है। वैश्वीकरण ने बड़े पैमाने पर जन आंदोलनों को जन्म दिया जिससे अंतर्राष्ट्रीय आंदोलनों और विरोधी प्रदर्शनों को बढ़ावा मिला, जिसने वैश्विक नागरिक समाज के निर्माण को दिशा दिया। इस इकाई ने आपको इन पहुलओं की समझ प्रदान की है।

1.9 शब्दावली

ब्रेटनवुडस संस्थाएं (Brettonwoods Institutions) : विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा फंड ब्रेटनवुडस संस्थाएं है। ये ब्रेटनवुडस, न्यू हैम्पशायर, यूएसए में 43 देशों की बैठक में जुलाई 1944 में स्थापित किए गए। उनका उद्देश्य वित्तीय, युद्ध के पश्चात की अर्थव्यवस्था के पुननिर्माण और अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक सहयोग को बढ़ावा देने मे सहायता करना था।

शुल्क और व्यापार पर सामान्य समझौता (General Agreement on Tariffs and Trade) : व्यापार और सीमा शुल्क पर सामान्य समझौता मूलरूप से जेनेवा, स्विटजरलैण्ड में 1947 में शुल्क और अन्य व्यापार बाधाओं को कम करके अंतर्राष्ट्रीय व्यापार को बढ़ाने के लिए किया गया समझौता था। गैट (GATT) अंतर्राष्ट्रीय वाणिज्य के लिए एक आचार संहिता प्रदान करता है और व्यापार उदारीकरण और विस्तार पर अधिक बहुपक्षीय व्यापार वार्ता के लिए एक रूपरेखा प्रदान करता है।

बौद्धिक सम्पदा (Intellectual Property) : यह सम्पत्ति की एक श्रेणी है जो मानव बुद्धि की अमूर्त रंचनाओं को संदर्भित करती है। इसमें प्रतिलिपि अधिकार (कॉपी राइट), एकस्व अधिकार ट्रेड मार्क, व्यापार रहस्य आदि सम्मिलित है।

मैकडोनलवाद (Mcdonaldisation) : यह एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक समाज फास्ट फूड रेस्तरा की विशेषताएँ लेता है। यह शब्द समाजशास्त्री जार्ज रिट्जर द्वारा निर्मित किया गया इसके चार प्रमुख घटक है – दक्षता, पुर्वानुमेयता, गणना और नियंत्रण।

विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organisation) : यह वैश्विक अंतर्राष्ट्रीय संगठन है जो राष्ट्रों के बीच व्यापार के नियमों के साथ लेनदेन करता है। इसका लक्ष्य वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादकों, निर्यातकों और आयातकों को उनके व्यापार में सहायता देना है। इसका मुख्यालय जेनेवा, स्विटजरलैण्ड में स्थित हैं।

1.10 संदर्भ लेख

Angi, D. (2005). Beyond the Boundaries of Nation-State: Images of Global Civil Society. *Polish Sociological Review*. 149: 15-29.

Brassett, J. & Smith, W. (2010). Deliberation and global society: agency, arena, affect. *Review of International Studies.* 36: 413-430.

Castells M. (1996). *The rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol.1)*. Malden, MA: Blackwell Publishers Inc.

Chandhoke, N. (2002). The Limits of Global Society. In M.Glaus (Ed.). *Global Civil Society.* Oxford: Oxford University Press.

Diamond, L. (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*. 5(3): 4-17.

Falk, R. (1998). Global Civil Society: Perspectives, Initiatives, Movements. Journal of Oxford of Development Studies. 26(1):99-110.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Polity Press: Cambridge.

Guttal, S. (2007). Globalisation. *Development in Practice.* 17(4/5): 523-531.

Helleiner, G. K. (2001). Markets, Politics, and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized? *Global Governance*. 7(3): 243-263.

Kaldor, M. (2003). The idea of Global Civil Society. *International affairs*. 79(3): 583-593.

Keane, J. (2003). Global Civil Society? (Contemporary Political Theory). Cambridge: Cambridge University press.

Nayar, B, Raj. (1997). Globalisation, Nationalism and Economic Policy Reform. *Economic and Political weekly.* 32(30): 93-104.

Ojha, A.K. (2002). Globalisation and Liberalisation Prospects of New World Order. *Third Concept- An International Journal of Ideas.* 13.

Petras, J. (1999). Globalisation: A Socialist Perspective. Economic and Political Weekly. 34(08).

Pieterse, J.N. (2001). Globalization as Hybridization. In M.G.Durham & D.M.Kellner (Eds.), *Media and Cultural Studies: Key Works.* Blackwell Publishing Ltd: USA.

Roy, A. (1995). Civil Society and Nation State: In Context of Globalisation. *Economic and Political Weekly.* 36(33): 3137-3143.

Sengupta. (2001). Conceptualising Globalisation: Issues and Implications. *Economic and Political Weekly.* 36(33).

Thompson, G. (1999). Introduction: Situating Globalisation. *International Social Science Journal.* 160.

Waters, M. (1995). *Globalisation*. Routledge: London and New York.

1.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- वैश्वीकरण आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक और तकनीकी परिवर्तनों से जुड़ी एक बहु आयामी घटना है जिसने राष्ट्रीय सीमाओं को कम कर दिया है और वस्तुओं, सेवाओं और पूंजी के अंतर्राष्ट्रीय आंदोलन को गति प्रदान की है।
- इसने विश्व नव उदारवादी शासन व्यवस्था की शुरूआत की और राज्य को वापस लाने में सहायता की।
- यह उन प्रक्रियाओं से भी जुड़ा है जो विभिन्न देशों में बाज़ारों और उत्पादन के बीच एक दूसरे पर अंतर निर्भरता को बढ़ाते हैं।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- 1980 के अंतिम दशक में और आर्थिक और राजनीतिक विकास और 1990 के दशक में वैश्वीकरण के उदय में प्रेरक रहा।
- यूएसएसआर (USSR) और समाजवाद का पतन।
- नवउदारवादी सोच का उदय।
- बहुराष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय निगमों का विस्तार।
- बैंकिंग प्रणाली को निष्क्रिय करना।
- व्यापार, विनिमय दरों और निवेश का उदारीकरण।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- वैश्वीकरण का सामाजिक – सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्य गिंडेस, रोबर्टसन और वाटर्स के कार्यों से उजागर हुआ है।
- वैश्वीकरण को सामाजिक प्रक्रिया के रूप में देखा जाता है।
- यह संबंधों के मूल्य, अभिरूचियों और रूचियों का प्रतिधित्व करने वाले प्रतीकों के माध्यम से की गए समझौते की प्रक्रिया से बना है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- कल्याणकारी राज्य से प्रतिस्पर्धा राज्य तक राज्य की जटिलता में परिवर्तन।
- राज्य की प्रकृति कार्पोरेट (निगम) बन रही हैं।

- राज्य कुछ वैश्विक मानकों का पालन करने और नागरिकों की भागीदारी के लिए जगह बनाने की दिशा में आगे बढ़ रहा है।
- राज्य के हस्तक्षेप कार्यात्मक, संस्थागत और रणनीतिक हो सकते है।
- बाज़ार के साथ साथ अन्य सार्वजनिक संस्थानों के हितों को संतुलित करने वाले बाज़ार के कार्यकर्त्ताओं के प्रदर्शन को बढ़ाने देने वाले मजबूत राज्य की उपस्थिति।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- वैश्वीकरण बाज़ार के लिए स्थान और कार्यक्षेत्र को बढ़ाता है।
- बाज़ार संचालन को लाभ के उद्देश्य से परिभाषित किया जाता है।
- बाज़ार का संगठन मांग और पूर्ति प्रतिस्पर्धा और आत्म वियमन के आधार पर किया जाता है।
- स्व–हित के अधिकार पर बाज़ार का कार्य, आय, धन और शक्ति के वितरण को निर्देशित करना और असमानता को समाप्त करना।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नागरिक समाज अर्थव्यवस्था और राज्य के बीच स्थित क्षेत्र को संदर्भित करता है जिसमें परिवार, संघों, सामाजिक आंदोलन, समूहों के नेटवर्क, सामूहिक सामाजिक संगठन सहित कई क्षेत्र सम्मिलित हैं।
- ये वैश्विक नागरिक समाज में वैश्वीकरण द्वारा प्रेरणा देते है। ये पर्यावरण सुरक्षा, मानव अधिकारों, शिक्षा के लिए सहायता आदि के लिए कार्य करते है।
- नागरिक समाज एक विषम समूह है जिसमे गैर लाभकारी संगठन, व्यवसाय, सामाजिक समूह, नृजातिय और भाषाई सम्मिलित हैं।

इकाई 2 शासन : अवधारणात्मक आयाम*

इकाई की रूपरेखा

2.0 उद्देश्य[1]

2.1 प्रस्तावना

2.2 शासन : अवधारणात्मक आयाम

2.3 शासन : प्रासंगिक प्रयोग

2.4 शासन के प्रकार

2.5 शासन की अवधारणा का मूल्यांकन

2.6 निष्कर्ष

2.7 शब्दावली

2.8 संदर्भ लेख

2.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

2.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- शासन की अवधारणा;
- इसके सांदर्भिक प्रयोग;
- शासन के प्रकारों की चर्चा; और
- शासन की अवधारणा का मूल्यांकन।

2.1 प्रस्तावना

वर्तमान समय में शासन की चर्चा एक मुख्य विषय और 20वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध से सार्वजनिक चर्चा बन चुका है। अब शासन न केवल विकास के मुद्दों का केंद्र–बिंदु बन गया है बल्कि विकास की रणनीति में शामिल करने के लिए सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण तत्व भी माना गया है।

राज्य के एक वृहद् अंग के रूप में लोक-प्रशासन हमेशा जनकल्याण के लक्ष्य और उद्देश्यों को संपादित करने का साधन रहा है। पिछले तीन दशकों में वैश्वीकरण के प्रभाव, बाज़ार की शक्तियों के उदय और नागरिकों की बढ़ती आशाओं ने शासन की प्रक्रिया को और विस्तृत किया है और राज्य की भूमिका में बड़ा रूपांतरण भी हुआ है। कल्याण राज्य कारपोरेट राज्य में परिवर्तित हुआ। कर्ता से अब यह सुविधाजनक (Facilitator) और नियामक (Regulator) बन गया है। सरकार–जो शासन के कार्य–भार को निष्पादित करने वाली एकमात्र मूल एजेंसी है, उसके बदले सहभागी और विचारात्मक प्रकार के शासन की आवश्यकता मज़बूत हो चुकी है। सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के बीच बढ़ते धुंधले अंतर ने शासन की अवधारणा को जन्म दिया और एक व्यापक नाम अर्जित किया। हम इस इकाई में शासन की अवधारणा,

* ***योगदानः*** डॉ श्वेता मिश्रा, वरिश्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय

इसके संदर्भित प्रयोग तथा रूपों (प्रकारों) को जानने का प्रयास करेंगे। शासन की अवधारणा का मूल्यांकन भी किया जाएगा।

2.2 शासन : अवधारणात्मक आयाम

शासन की अवधारणा का प्रयोग कम से कम चौदहवीं शताब्दी से होता आ रहा है। उस समय इसका अर्थ ''सरकार का स्थान'' था। कई अर्थों में इसका प्रयोग किया जाने लगा। इसके पद (Office) या शक्ति को शासित करने का कार्य या ढंग (या जिस अर्थ ने इसे सरकार का समानार्थी बनाया) से लेकर व्यक्ति के सामान्य व्यवहार में–सदाचार या विवकेशीलता होना। यह पद ग्रीक शब्द 'कैबरनन', (Kybernan) से प्राप्त की गई जिसका अर्थ है 'संचालन' (Steering) और आगे बढ़ना।

शासन, सामान्य अर्थों में ''निर्णयन की प्रक्रिया और निर्णयों के क्रियान्वयन (या अक्रियान्वयन) की प्रक्रिया'' है। कन्साइज़ ऑक्सफोर्ड डिक्शनरी के अनुसार शासन ''शासित करने का कार्य या तरीका'' और ''शासन करने का कार्यालय या कार्य'' है। शासन शब्द एक विशेष परिवर्तनों का वर्णन करने के लिए भी इसका प्रयोग हुआ है। यह सरकार जिस तरीके से शासित करना चाहती है उस तरीके में भ्रांतिजनक लेकिन सशक्त रूप से गहन महत्त्वपूर्ण परिवर्तनों के समूह को सूचित करता है (पियर एंड पीटर्स–Pierre and Peters, 2000)।

शासन से अभिप्राय जनता को शासित करने या सार्वजनिक-मामलों को संचालित करने के लिए प्राधिकार का प्रयोग करने की प्रक्रिया है। साधारण अर्थों में, शासन का संबंध एक देश के सभी स्तरों पर मामलों का प्रभावकारी प्रबंधन हैं, यह क्षेत्रीय अखंडता, की गारंटी देता है और जनता की सुरक्षा और संपूर्ण जन कल्याण को हासिल करता है। इसका अर्थ है देश के विकास के लिए सामाजिक और आर्थिक संसाधनों का प्रबंधन। शासन शासित करने वाली सभी प्रक्रियाओं से संबद्ध है चाहे वह सरकार या बाज़ार (Market) या नागरिक समाज (Civil Society) द्वारा हो, जिनमें सभी सहयोगियों में अंतःक्रिया और निर्णयन अंतर्निहित हो।

हरलेन क्लीवलैंड (Harlan Cleveland) ने पहली बार ''शासन'' शब्द का प्रयोग 1970 के मध्य में लोक प्रशासन के विकल्प के रूप में किया। उनकी राय में लोग ''सरकार कम और ज्यादा शासन'' चाहते हैं। इसका प्रयोग उन्होंने सार्वजनिक और निजी संगठनों तथा बहु-संगठनात्मक प्रणालियों के बीच धुंधले (अस्पष्ट) अंतर के अर्थ में किया (मेडूरी–Medury, 2010)। इससे तात्पर्य केवल संगठन के सोपानक्रमिक प्रकारों (रूपों) से नहीं, बल्कि संगठन के भीतर व बाहर आम सहमति और परामर्शी प्रक्रिया प्रस्तुत करने वाले नेटवर्क से भी है।

1989 से विश्व बैंक से समर्थन प्राप्त होने के बाद हाल ही में शासन शब्द को महत्त्व मिला है। विश्व बैंक ने इसे विकास के नये उपागम के रूप में – विशेष रूप से विकासशील देशों के मामले में, अलग संदर्भ में परिवर्तित करके फिर से प्रस्तुत किया। इसका अर्थ है राष्ट्रीय कार्यों को व्यवस्थित करने के लिए राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करना (विश्व बैंक–World Bank, 1989)।

यद्यपि शासन को परिभाषित करना बहुत ही सरल है, लेकिन कई अंतःसंबंधित और अंतःआश्रित कारको का समावेश शब्द को परिभाषित करने की प्रक्रिया को जटिल बनाते हैं। फिर भी, यदि हम शासन को सरल रूप में परिभाषित करना चाहे तो वह है – विकास की प्रक्रिया में सरकार द्वारा देश में उपलब्ध सभी संसाधनों का सदुपयोग करके सभी सार्वजनिक और निजी प्रयासों में समन्वय स्थापित करना। दूसरे शब्दों में, शासन में विकास की प्रक्रिया में औपचारिक तथा अनौपचारिक संगठन शामिल हैं।

शासन की अवधारणा में, विभिन्न दृष्टिकोण या तो शासन को राज्य की कार्यपालक शाखा

अर्थात सरकार के रूप की केवल गतिविधियाँ को संकीर्ण रूप से परिभाषित एक घटना की तरह प्रस्तुत करते है या जहाँ विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका राज्य के वे अंग होते हैं जो निजी क्षेत्र एवं नागरिक समाज के साथ सकारात्मक व सह-क्रियात्मक संबंधों के बिना स्थापित होते हैं। शासन निजी क्षेत्र, नागरिक समाज और स्थानीय शासन व्यवस्था को इस प्रक्रिया में सहभागियों के रूप में शामिल करता हैं इसमें उनकी सहयोगी भूमिका में परिवर्तन और क्षेत्रगत प्रत्यक्ष सहभागिता शामिल रहती है।

शासन की व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है जो सामाजिक, राजनीतिक, प्रशासनिक और आर्थिक संरचनाओं के माध्यम से क्रियाओं का अधिग्रहण, संसाधनों का प्रबंधन, नागरिकों, समुदायों, स्थानीय शासन निकायों, व्यापारिक संगठनों और राज्य की शाखाओं (कार्यपालिका, न्यायपालिका और विधानपालिका), का संगठन जो लोगों की दैनिक ज़रूरतों की पूर्ती और सतत् विकास को सुनिश्चित करता है। सरकार राज्य के रूढ़िगत अंगों अर्थात् कार्यपालिका, न्यायपालिका और विधानपालिका–के माध्यम से शासन के इस विविध क्षेत्र को एक निश्चित समय पर सम्मिलित करती है। तत्पश्चात् परिवर्तन प्रायः होते हैं जो राज्य के इन अंगों और अन्य क्षेत्रों को स्पष्ट और कभी-कभी अतिव्याप्त क्षेत्राधिकारों के साथ शासन में सहयोगी साझेदारों के रूप में संयोजित करते है।

पहले, शासन शब्द सरकार के व्यापक अर्थ में प्रयुक्त किया जाता था जो वर्तमान समय में उपयुक्त नहीं है। शासन का अर्थ कानून और आदेश के संचालन से कहीं अधिक है। सरकार रूढ़िगत तौर पर जिसका उल्लेख औपचारिक, सांस्थनिक संरचना और आधुनिक राज्य में प्राधिकृत निर्णयन के स्थान के रूप में होता है, उसकी तुलना में शासन की संकल्पना ज्यादा व्यापक है। अन्य शब्दों में, हम कह सकते हैं कि यह एक सहभागी व्यवस्था है जिसमें जनता की ओर से शासन करने के लिए उन्हें शामिल किया जाता है जो उत्तम सेवा की भावना और जनता की भलाई करने की इच्छा से अभिप्रेरित होते है और उनकी समस्याओं का समाधान कर जनता को जीने योग्य, संतोषजनक और आनंदमय बनाते हैं।

अस्सी के दशक के उत्तरार्ध और नब्बे के दशक के प्रारंभ में, बहुस्तरीय और द्वि-पक्षीय सहायता देने वाली एजेंसियों से शासन की अवधारणा को अधिक महत्त्व मिला। आर्थिक और राजनीति सुधारों के लिए अनुदान देने की –विशेष रूप से विकासशील देशों को पूर्व-शर्त के रूप में इन एजेंसियों ने इस अवधारणा का प्रयोग किया। इस संदर्भ में, 1989 में विश्व बैंक ने आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओ.ई.सी.डी) (OECD), संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यू.एन.डी.पी.) (UNDP) और यूनेस्कों को मार्गदर्शन दिया।

विश्व बैंक (World Bank)

शासन के समकालिक राष्ट्र का प्रथम बार आधिकारिक तौर पर प्रयोग 1989 में विश्व बैंक द्वारा किया गया। यह पहला अंतर्राष्ट्रीय संगठन था जिसने शासन शब्द का प्रयोग किया व उसे इस प्रकार परिभाषित किया–''सरकार द्वारा एक देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन में शक्ति का प्रयोग करने का तरीका। सामान्यतया शासन के तीन विशेष पक्ष हैं : (क) राजनीतिक शासन पद्धति का स्वरूप (संसदीय या राष्ट्रपति शासन या सैनिक या नागरिक और अधिनायकवादी या प्रजातांत्रिक); (ख) एक देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन में सत्ता के प्रयोग की प्रक्रियाएँ; (ग) सरकार की नीतियों को बनाने और लागू करने की क्षमता और सामान्यतया सरकार के कार्यों को निष्पादित करना। यह अर्थ सामान्यतया देश की स्थितियों का पूर्ण रूप से वर्णन करता है।''

आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (Organisation for Economic Cooperation and Development)

शासन की अवधारणा ''एक समाज में राजनीतिक सत्ता और नियंत्रण को इसके सामाजिक और आर्थिक विकास के संसाधनों के प्रबंधन के संदर्भ में प्रयोग'' को निरूपित करती है। आर्थिक सहयोग और विकास संगठन के अनुसार शासन के मुख्य तत्व निम्नलिखित हैं :

क) सरकार का औचित्य

ख) सरकार के राजनीति और आधिकारिक तत्वों का उत्तरदायित्व/जवाबदेही

ग) नीति निर्माण और सेवाओं के निष्पादन में सरकार की योग्यता

घ) मानवाधिकारों और विधि के शासन का सम्मान

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (United Nations Development Programme)

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (1997) ने शासन को इस प्रकार परिभाषित किया ''यह सभी स्तरों पर राष्ट्र के प्रबंधन के लिए आर्थिक, राजनीतिक और प्रशासनिक प्राधिकार का प्रयोग है। इसमें जटिल तकनीकें, प्रक्रियाएँ और संस्थाएँ होती हैं जिसके द्वारा नागरिक और समूह अपनी रुचियों को व्यक्त करते हैं; अपने कानूनी अधिकारों और बाध्यताओं का प्रयोग करते हैं ओर अपने अंतरों को प्रकट करते हैं।'' संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम ने सुशासन की निम्नांकित विशेषताओं को बताया है, सहभागिता, विधि का शासन, पारदर्शिता, अनुक्रियाशीलता, आम सहमति, निर्देशन, साम्य, औचित्यता, प्रभाविता और कुशलता, दायित्व (जवाबदेही) एवं रणनीतिक (कार्यनीतिक) दृष्टिकोण।

यूनेस्को (United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation)

यूनेस्को (1997) ने शासन को इस प्रकार परिभाषित किया है ''यह एक प्रक्रिया है, जिसके द्वारा नागरिकों की आवश्यकताएँ एवं हित, को समूचे समाज के सकारात्मक सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए महसूस किया जाता है और आम भलाई को ध्यान में रखते हुए व्यक्त किए जाते हैं। शासन का अर्थ सरकार से कहीं अधिक है। यह एक राजनीतिक प्रक्रिया से संबंधित है जो पूरे समाज को सम्मिलित करती है और नागरिकों को एक साथ बांधने वाली सामाजिक अनुबंध के लिए सक्रिय सहयोगी बनाने में योगदान देती है''।

2.3 शासन : प्रासंगिक प्रयोग

पिछले भागों में हमने आपको विभिन्न व्याख्याओं द्वारा शासन के अर्थ से परिचित कराया है। शासन का प्रयोग कई संदर्भों में किया जाता है। (रोडस–Rhodes 1997) ने निम्नलिखित पर प्रकाश डाला है :

अल्पतम राज्य (Minimal State) के रूप में शासन

इस अर्थ में, शासन सार्वजनिक हस्तक्षेप के विस्तार एवं प्रकार (रूप) को परिभाषित करता है और 'लोक' सेवाएँ प्रदान करने के लिए बाज़ार और अर्ध-बाज़ारों (Quasi-markets) के प्रयोग को स्पष्ट करता है। ब्रिटेन में, सरकार का परिमाण, निजीकरण एवं नागरिक सेवा के परिमाण, में कटौती करके घटाया गया। फिर भी सकल घरेलू उत्पाद (Gross Domestic Product) के अनुपात में सार्वजनिक व्यय स्थिर था, स्थानीय शासन और राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा में सार्वजनिक रोज़गार थोड़ा कम रहा; दस विनियामक निकाय स्थापित करके विनिमय ने सरकार के साथ सार्वजनिक हस्तक्षेप के अधिमानित (Preferred) रूप में स्वामित्व का स्थान लिया।

कॉर्पोरेट शासन (Corporate Governance) के रूप में शासन

यह सार्वजनिक और निजी उद्यमों के शासन से संबंधित है। इस संदर्भ में शासन का तात्पर्य है ''वह व्यवस्था जिसके द्वारा संगठनों को निर्देशित और नियंत्रित किया जाता है'' (केडबरी रिपोर्ट–Cadbury Report, 1992)। इस प्रकार, स्वभावतः शासन की भूमिका केवल कंपनी के व्यापार को चलाना नहीं है, बल्कि उद्योग को पूरा निर्देशन देने, प्रबंधन के कार्यकारी कार्यों का नियंत्रण और दायित्वों की समुचित जवाबदेही सुनिश्चित करने और विनियामक विन्यास से भी संबंधित है।

नवीन-लोक प्रबंधन (New Public Management) के रूप में शासन

इसके तीसरे अर्थ के अनुसार, शासन नवीन-लोक प्रबंधन (एनपीएम) से संबंधित है जिसका लक्ष्य कार्यक्षमता (Efficiency), अर्थव्यवस्था (Economy) और प्रभाविता (Effectiveness) (तीन Es') के तीन प्रमुख उद्देश्यों के प्रति प्रतिबद्ध करके लोक प्रशासन को बाज़ार आधारित बनाना है। एनपीएम प्रतिस्पर्धी राज्य उपागम (Competition State Approach) की प्रमुख अभिव्यक्ति के रूप में उभरा। इस नवीन प्रतिमान (Paradigm) में मूलतः सरकार की संरचना और प्रक्रियाओं पर ध्यान केंद्रित किया गया है। इस नए प्रतिमान का अलग-अलग लेबलों (नामों) पुनःनिर्माण, गुणवत्ता प्रबंधन और निष्पादन प्रबंधन से व्यापक रूप से प्रयोग हो रहा है (मेडूरी–Medury, 2016)। प्रारंभिक तौर पर नवीन-लोक प्रबंधन के दो अर्थ है, इसके पहले अर्थ में, प्रबंधवाद (Managerialism) है, यानी निजी क्षेत्र की प्रबंधन पद्धतियों का सार्वजनिक क्षेत्र में प्रयोग करना। इसके दूसरे अर्थ में, यह नवीन संस्थानिक आर्थिक सिद्धांत (New Institutional Economics) को संदर्भित करता है, अर्थात् लोक सेवा व्यवस्था में बाज़ार-प्रतियोगिता को प्रस्तुत करना।

शासन पर चर्चा करने के लिए नवीन-लोक प्रबंधन प्रासंगिक है, क्योंकि लोक-प्रबंधन के विश्लेषण के लिए संचालन (Steering) सबसे महत्त्वपूर्ण है और शासन के लिए संचालन शब्द समानार्थी है। ओसबर्न व गेब्लर–(Osborne and Gaebler, 1992) उदाहरणार्थ, नीति-निर्णय (संचालन) और सेवा-निष्पादन (Rowing) के बीच विभेद करते हैं। वे तर्क देते हैं कि नौकरशाही सेवा निष्पादन भूमिका निभाने में असफल रही है। इस प्रकार, वे निश्चित सिद्धांतों पर आधारित उद्यमी सरकार (Entrepreneurial) का प्रस्ताव रखते हैं। जैसे, सेवा प्रदाताओं के बीच प्रतियोगिता, नागरिक सशक्तीकरण, परिणाम पर केंद्रण, प्राधिकार का विकेंद्रीकरण, धन अर्जित करने में शक्तियाँ लगाना, मिशन एवं लक्ष्य, इत्यादि।

नवीन-लोक प्रबंधन और उद्यमी सरकार, प्रतिस्पर्धी, बाज़ार, ग्राहक और परिणाम की साझी व्यवस्था से संबंधित है। शासन अधिक संचालन अन्य शक्तियों के लिए प्रेरणा प्रदान करने की अपेक्षा रखता है। इस प्रकार 'प्रदान' (Providing) की जगह 'समर्थ बनाने' (Enabling) पर विशेष ज़ोर दिया गया है।

'सुशासन' (Good Governance) के रूप में शासन

1992 के बाद शासन का प्रयोग विश्व बैंक द्वारा ''सुशासन'' के रूप में अभिव्यक्त करने से लोकप्रिय हुआ। विश्व बैंक के लिए, शासन से अभिप्राय है ''देश के मामलों का प्रबंधन (नियंत्रित) करने वाली राजनीतिक शक्ति का प्रयोग''। बैंक ने यह महसूस किया कि सुशासन एक ऐसे वातावरण के निर्माण एवं स्थिरता को प्रमुखता देता है, जो मज़बूत एवं औचित्यपूर्ण विकास का बढ़ावा देता है और यह ठोस आर्थिक नीतियों के लिए अनिवार्य पूरक है।

सुशासन औपचारिक सरकार के कार्यक्षेत्र में भी बढ़कर लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र को विस्तृत

करने का एक प्रयास है। दूसरे शब्दों में, यह सरकार को ज्यादा मुक्त, अनुक्रियाशील, जवाबदेह और लोकतांत्रिक बनाने, निजी क्षेत्रों को नियंत्रित करने और नागरिक समाज की संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने की व्यापक सुधार रणनीति है। यह शासन का गुणात्मक आयाम है। यह लोक प्रबंधन के कार्यक्षमता सरोकारों और शासन के जवाबदेही (उत्तरदायित्व) सरोकारों का संयोजन है।यह सुशासन की आधारभूत विशेषताओं पर बल देता है जो कि इस प्रकार है (मेडूरी–Medury, *op.cit.)* :

i) अभिव्यक्ति/मत (Voice) और जवाबदेही जिसमें नागरिक स्वतंत्रताएँ और राजनीतिक स्थिरता अंतर्निहित है;

ii) सरकार की प्रभाविता, जिसमें नीति-निर्माण और लोक-सेवा निष्पादन अंतर्निहित है;

iii) विनियामक विन्यास की गुणवत्ता;

iv) विधि शासन (Rule of Law) जिसमें संपत्ति अधिकारी का संरक्षण शामिल है;

v) न्यायपालिका की आजादी; और

vi) भ्रष्टाचार पर नियंत्रण।

सुशासन सूचना की स्वतंत्रता, एक मज़बूत न्याय-व्यवस्था और कुशल प्रशासन पर जोर देता है, ताकि इसमें समानता का दावा करने के लिए सुविधावंचित वर्गों की सहायता की जा सके, लेकिन यह सफल तभी होगा जब इसे स्पष्ट उद्देश्यों वाले सामाजिक आंदोलनों या राजनीतिक दलों के माध्यम से सुदृढ़ राजनीतिक संघटन को समर्थन प्राप्त हो। सुशासन का अर्थ सभी तीन क्षेत्रों में सुशासन लाना है–सरकार, नागरिक समाज और निगमों सहित कारपोरेट जगत। 'सुशासन' विश्वास के साथ लोगों की, लोगों के लिए प्रतिबद्धता, अधिकतम भलाई के लिए सामाजिक अनुबंध, समुदाय की सामूहिक चेतना का मिलन है (मिश्रा–Mishra, 2003)।

सुशासन की मूलभूत विशेषताओं की नीति-निर्माताओं, शोधकर्ताओं आर अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों द्वारा जिस रूप में संकल्पना की गई उसे **'SMART'** शब्द में प्रस्तुत किया जा सकता है, जिसका प्रत्येक अक्षर सुशासन के लिए अनिवार्यतः अपेक्षित है। SMART से अभिप्राय है–Simple–सरल, Moral–नैतिक, Accountable–जवाबदेह, Responsive–अनुक्रियाशील और Transparent–पारदर्शी। दूसरे शब्दों में, यह शासन की गुणवत्ता आयाम को सूचित करता है।

सामाजिक-संतांत्रिक व्यवस्था (Socio-cybernetic System) के रूप में शासन

Kooiman-(कुईमेन, 1993) के अनुसार शासन वह पद्धति या संरचना है जो एक सामाजिक-राजनीतिक व्यवस्था में सम्मिलित सभी अधिनायकों के अंतःक्रियात्मक हस्तक्षेपवादी प्रयास के एक 'सामान्य' परिणाम के रूप में उभरती है। इस पद्धति को एक अधिनायक या अधिनायकों के विशेष समूहों द्वारा घटाया नहीं जा सकता।

अन्य शब्दों में, नीतियों के परिणाम केंद्र सरकार के कार्यों के फल नहीं है। सरकार एक कानून पारित कर सकती है लेकिन इसके बाद यह स्थानीय सरकार, स्वास्थ्य प्राधिकारियों, स्वयंसेवी क्षेत्र, निजी क्षेत्र से परस्पर क्रिया करती है और बदले में वे एक दूसरे से अंतर्क्रिया करते है।

सामाजिक-संतांत्रिक दृष्टिकोण शासन को सामाजिक-राजनीतिक अंतर्क्रिया के रूप में देखता है। यह दृष्टिकोण केंद्रीय अधिनायकों की शासन की सीमाओं का उल्लेख करता है और यह

दावा करता है कि अब एकल संप्रभु सत्ता नहीं रहेगी। बल्कि प्रत्येक निजी क्षेत्रों के अनुरूप विशिष्ट अधिनायकों की बहुलता, इन सामाजिक-प्रशासनिक अधिनायकों के बीच अंतर्निर्भरता, साझे लक्ष्य, निजी-सार्वजनिक और स्वैच्छिक क्षेत्रों के बीच अस्पष्ट दायरों, नए कार्य रूप, हस्तक्षेप और नियंत्रण हैं (रोडस–Rhodes, *op.cit*)।

स्व-संगठित नेटवर्को (Self-organised Networks) के रूप में शासन

यह निजी क्षेत्र और स्वैच्छिक अभिकरण द्वारा परस्पर मिलकर सेवाएँ प्रदान करने वाली सरकार की तुलना में शासन को वृहद अर्थ में देखता है। उदाहरणार्थ, ब्रिटिश सरकार अभिकरणों को बनाती है, स्थानीय सरकार को हस्तांतरित करती है, सेवा निष्पादन के लिए विशेष प्रयोग वाले निकायों का प्रयोग करती है और सार्वजनिक-निजी भागेदारी को प्रोत्साहित करती है; इसलिए, ब्रिटिश शासन संरचना में ''नेटवर्क'' उत्तरोत्तर महत्त्वपूर्ण हो गया है।

सोपानक्रमों की बजाए यह नेटवर्कों और सहयोगात्मक सरकार द्वारा संचालित प्रारूप है। यह तीन अधिनायकों अर्थात् राज्य, बाज़ार और नागरिक समाज में समानांतर संपर्क (Horizontal Linkages) पर बल देता है। नेटवर्क सामाजिक समन्वय का अतिव्याप्त रूप है और अंतःसंगठनात्मक संपर्कों को व्यवस्थित करना सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के प्रबंधन के समान ही महत्त्वपूर्ण है।

उपरोक्त चर्चा से यह स्पष्ट हो गया है कि शासन के कई अर्थ हैं जो दर्शाते हैं कि यह उपयोगी है। इसलिए शासन की एक एकल परिभाषा प्रदान करना कठिन हो गया है। रोड्स (Rhodes *op.cit.*) के अनुसार इसमें अल्पतम राज्य, एक सामाजिक-संतात्रिक व्यवस्था एवं स्व-संगठित नेटवर्क विशेषता सम्मिलित हैं। उपरोक्त प्रयोगों के आधार पर, शासन की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं :

क) संगठनों के बीच अंतर्निर्भरता। शासन, सरकार से अधिक व्यापक है जिसमें गैर-राज्य अधिनायक भी शामिल है; राज्य के दायरों में परिवर्तन का अर्थ सार्वजनिक, निजी एवं स्वैच्छिक क्षेत्रों के बीच की सीमाएँ (दायरे) स्थानांतरित और अस्पष्ट हो गए हैं।

ख) नेटवर्क के सदस्यों के बीच सतत् अंतर्क्रिया जो संसाधन के विनिमय और साझे प्रयोजनों में समझौता (बातचीत) करने से आवश्यकता के कारण होती है।

ग) अंतःक्रियाएँ जो विश्वास तथा नेटवर्क सहभागिओं की बातचीत एवं सहमति, नियमों द्वारा संचालित होती हैं।

घ) राज्य से, काफी हद तक स्वायत्तता राज्य नेटवर्क के लिए जवाबदेह नहीं होते हैं, वे स्व-संगठित होते हैं। यद्यपि राज्य स्वायत्त स्थिति को धारण नहीं करता, यह अप्रत्यक्ष और अपूर्ण रूप से नेटवर्क को संचालित कर सकता है।

बोध प्रश्न 1

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शासन की अवधारणा की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नवीन-लोक प्रबंधन की अवधारणा की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) सुशासन की विशेषताओं को सूचीबद्ध कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 शासन के प्रकार

पिछले भागों में, हमने शासन की विभिन्न व्याख्याओं एवं अवधारणात्मक प्रयोगों की जाँच की है। इसी प्रकार, शासन के विभिन्न रूप हैं जिसमें राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक महत्त्वपूर्ण हैं।

राजनीतिक (Political)

विश्वव्यापी राजनीतिक और आर्थिक परिवर्तनों के कारण राष्ट्र की शासन की क्षमता सीमित हो गई है। यह एक सामान्य धारणा है कि राज्य निःसत्व (Hollow out) हो रहा है। यह शक्ति के बाहर की ओर अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय बाज़ारों में रूपांतरित होने के फलस्वरूप हुआ है, ताकि विश्व कंपनियाँ एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में पूँजी और अन्य संसाधनों के निवेश में समर्थ हो सकें और विश्व बैंक या यूरोपीय संघ जैसी सर्वोच्च राष्ट्रीय संस्थाओं में परिवर्तित हो सकें। क्षेत्रों एवं शहरों के उप-राष्ट्रीय स्तरों पर शक्ति नीचे की ओर क्षरित हो रही है। इन परिवर्तनों के परिणामस्वरूप कई सुधार हुए जिससे सरकार की मशीनरी (तंत्र) के परिमाण और इसके विखंडन में कमी आई।

अनौपचारिक प्रभाव, क्षमता एवं संचालन (विनिमयन) पर आधारित नई रणनीतियों में महत्त्वपूर्ण विकास हुआ है। फिर भी, इसका अर्थ यह नहीं है कि राज्य की भूमिका कम हुई है। शासन के नए रूपों के साथ-साथ सोपानिक और संस्थानिक चैनलों के माध्यम से नियंत्रण के रूप जारी हैं।

आर्थिक (Economic)

शासन साहित्य का केंद्रीय सार यह विचार है कि बाज़ार, सोपानक्रम और नेटवर्क समन्वय

की वैकल्पिक रणनीतियाँ निर्मित करते हैं। बाज़ारों, सोपानों और नेटवर्क पर आधारित तरीकों सहित शासन के विभिन्न तरीके विशेष राष्ट्रों के विभिन्न संस्थागत संयोजनों परंतु नेटवर्क (जिनका महत्त्व निरंतर बढ़ रहा है) के साथ अस्तित्व में रहते है। (न्यूमेन–Newman, 2001)।

1980 और 1990 के दशक की नवउदारवादी राजनीतिक/आर्थिक शासन प्रणाली ने प्रत्यक्ष सेवा प्रदाता के रूप में राज्य की धारणा को विघटित किया है। बाज़ार संरचना (Market Mechanisms) का प्रवेश समन्वय के नए रूपों के लिए अपेक्षित आवश्यक सेवा निष्पादन एवं नियमन में ज्यादा विखंडित और विकीर्ण प्रतिमानों का कारण बना है। निजीकरण, अनुबंध पर रखना, अर्द्ध-बाज़ार, स्थानीय प्राधिकारियों को उनके कार्यों से हटाना कार्यपालिका अभिकरणों की स्थापना से लोकसेवा में नीति और निष्पादन कार्यों के बीच बँटवारा, इन सभी के परिणामस्वरूप सरकार को नियंत्रण के नए रूपों को विकसित करना पड़ा। नियंत्रण के इन प्रकारों में दस्तावेज़ों/अनुबंधों, लक्ष्य, प्रदर्शन (निष्पादन), सूचनाओं, सेवा-मानदंड, संविदा और उपभोक्ता चार्टर शामिल है *(ibid.)*।

यहाँ तक कि स्थानीय स्तर पर भी ऐसे परिवर्तन हुए हैं। नेटवर्क पर आधारित अंतर्क्रिया के प्रतिमान बहुत महत्त्वपूर्ण बन चुके हैं जो इस निष्कर्ष की ओर अग्रसर करते हैं कि स्थानीय सरकार, स्थानीय शासन पद्धति का रूप ले चुकी है जिसमें बहु संख्या में सार्वजनिक, निजी और स्वैच्छिक क्षेत्रों की संस्थाएँ शामिल हैं।

आर्थिक शासन के लिए बाज़ार की विकृतियों को दूर करना, उचित सेवा मानक निर्धारित करना, उचित व निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा प्रतियोगिता और सभी संबंध हितधारकों (Stakeholders) के हितों का संरक्षण करना ज़रूरी है।

सामाजिक (Social)

शासन के विश्लेषण का एक अन्य प्रकार समाज में जटिलता, विविधता एवं गतिशील परिवर्तनों के प्रति अनुक्रियाशील है। (कुईमेन एंड वानव्लैट-Kooiman and Vanvliet, 1993) शासन को अंतःक्रियात्मक प्रकार के शासन की ज़रूरत से जोड़ते हैं। हमारे समाज में शासन का उद्देश्य समस्याओं से निपटने के रूप में तथा जटिल, विविध और खंडित समाज के अवसरों के रूप में भी किया जा सकता है। जटिलता, गतिशीलता और विविधता ने राज्य के संकुचित हो रहे आंतरिक प्रभुत्व के विषय में सामाजिक उप-पद्धतियों के साथ जुड़कर राष्ट्र की बाह्य स्वायत्तता को संकुचित किया है। आधुनिक समाज में शासन सामाजिक, राजनीतिक और प्रशासनिक अंतःक्रियाओं के समन्वय और प्रभावित करने की प्रक्रिया हैं अर्थात् अंतःक्रियात्मक सरकार के नए रूप/प्रकार अनिवार्य हैं। अंतक्रिया के परिप्रेक्ष्य में शासन सामाजिक हितों के संतुलन और सामाजिक अधिनायकों और पद्धतियों की संभावनाओं और दायरे का निर्माण और उन्हें व्यवस्थित करने की प्रक्रिया है।

वर्तमान परिदृश्य में, सरकार अकेले कार्य नहीं कर रही है। बल्कि, यह सह–विनियमन, सह-संचालन, सह-उत्पादन, सहकारी प्रबंधन, सार्वजनिक/निजी सहभागिता और शासन के अन्य रूप – जो शासन एवं समाज एवं निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्रों के बीच सीमाएँ लांघ रहे हैं, उनमें निरंतर संलग्न है। संचालन (Steering), प्रबंधन, नियंत्रण या निर्देशन के कार्य, सार्वजनिक, निजी और स्वैच्छिक एजेंसियों की वृहद् श्रंखला द्वारा किया जा रहे हैं। यह एक-दूसरे के संयोजन से कार्य भी कर रहे हैं। बहुत से कार्य अब सरकार के अधिकार क्षेत्र में नहीं रही है। इस संदर्भ में शासन विकासशील, मज़बूती और सतत् समन्वय और सहभागी प्रक्रियाओं को मानवीय क्षमता को बनाने एवं समन्वय एवं नेटवर्किंग के लिए मानी जाती है।

2.5 शासन की अवधारणा का मूल्यांकन

अब तक यह स्पष्ट हो जाना चाहिए कि शासन शब्द, पिछले दो दशकों में लोक प्रशासन विषय में प्रमुख व महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर चुका है। जैसा कि हमने इस इकाई में चर्चा की है कि शासन के प्रकार सजातीय नहीं हैं और इसके विभिन्न अंग हैं, चाहे यह नागरिक समाज, बाज़ार की शक्तियाँ, तीसरे दल की सरकार, नेटवर्क प्रबंधन, इत्यादि हों। हम आपको याद दिलाना चाहते हैं कि शासन की अवधारणा की उपयोगिता को लेकर इसकी वैधता पर प्रश्न उठाए गए हैं। जॉर्ज फ्रेडरिक्सन (George Fredrickson, 2001) ने शासन की अवधारणा की उपयोगिता पर सवाल उठाये। उनके अनुसार, संकल्पना की उपयोगिता समय के साथ समाप्त हो सकती है क्योंकि शासन का केंद्र-बिंदु प्रायः गैर-राज्य संस्थान होते हैं। ऐसी स्थिति में, संचालन की स्थितियाँ पूर्णतया बदल जाती है (उलट जाती है) और राज्य अपने शासन सहभागियों द्वारा संचालित होने लगता है। हालांकि निःसत्व राज्य (Hollow State) में सहभागी (Partners) शासन पर हुक्म चलाने लगते हैं।

फ्रेडरिक्सन (Fredrickson, 2001) के अनुसार शासन की आलोचना से दो महत्त्वपूर्ण आशय उभर कर आते हैं। पहला, लोक प्रशासन के प्रति शासन का दृष्टिकोण परिवर्तन और सुधार पर केंद्रित है न कि राज्य व संस्थानों की कार्य प्रणाली पर। समीक्षा का दूसरा आशय यह है कि शासन के सिद्धांतवादी प्रशासनिक एवं संगठनात्मक व्यवहार की व्यापक पद्धति (प्रतिमान) को देखते हैं, जो एक 'सामान्य सिद्धांत' है और भूतकाल के लिए स्पष्टीकरण देता है एवं भविष्य का पूर्वानुमान लगाने का एक साधन है।

फ्रेडरिक्सन (Fredrickson) यह सुझाव देते हैं कि संगठन के दैनिक, आंतरिक प्रबंधन के रूप में लोक प्रशासन और बाह्य (External) राज्य के प्रबंधन के रूप में शासन के बीच मौलिक अंतर है। इसमें गैर-सरकारी, सांस्थानिक और अन्य संगठन शामिल हैं और उनकी नीतियाँ और क्रियाएँ नागरिकों पर राज्य एजेंसियों के समान ही प्रभाव डालती हैं। इसमें लोक प्रशासन में शासन का त्रिस्तरीय सिद्धांत बना। पहला, अंतर्क्षेत्राधिकार (Inter-jurisdictional) शासन है। यह नीति क्षेत्र में, अंतर-संगठनिक या अंतर-क्षेत्राधिकार के सहयोग की विशेष, संगठित या स्वैच्छिक पद्धति है। दूसरा, तीसरे दल के शासन (Third-party Governance) पर विचार है, जो राज्य के कार्यों को संपर्क द्वारा तीसरे दल तक विस्तृत करता है। तीसरा क्षेत्र लोक-गैर-सरकारी शासन है। यह उन गैर-सरकारी संगठनों के कार्यकलापों पर ध्यान केंद्रित करता है जो सरकारी एजेंसियों की भांति नागरिकों के हितों के लिए काम करता है। (www.rhu/ac.uk.mgt/news and events/seminars)। लेकिन शासन की अवधारणाओं में कमियाँ होने के बावजूद यह अभी भी राज्य-बाज़ार और राज्य-समाज सहक्रिया को समझने में एक सर्वाधिक उपयोगी प्रस्ताव है। शासन की गतिविधि ने 'सार्वजनिक भलाई' (Public good) के लिए शक्ति का प्रयोग करने में कई हितधारिओं की सहभागिता के साथ एक नये स्वरूप धारण लिया है। शासन के प्रबंधन व व्यवस्था का दायित्व संस्थानों व नागरिकों पर है जिन्हें शासन की चुनौतियों को पूरा करने में मुख्य भूमिका निभाने की आवश्कता है।

बोध प्रश्न 2

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शासन के राजनीतिक प्रकार का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) शासन की संकल्पना का मूल्यांकन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2.6 निष्कर्ष

शासन मूलतः शासन करने की प्रक्रिया पर ध्यान केंद्रित करता है। इसमें विभिन्न औपचारिक और अनौपचारिक संस्थानों, साथ ही साथ, सार्वजनिक जीवन के सरोकार को प्रभावित करने वाली नीतियों और निर्णयों के बीच अंतर्क्रियाएँ शामिल हैं। शासन की सफलता सामाजिक उद्देश्य के साथ, सरकार में नयापन लाने (फिर से सामने लाने), गैर-सरकारी क्षेत्रों के पुनर्प्रोत्साहन पर निर्भर करती है। राजनीतिक इच्छाशक्ति, नियमात्मक सरोकारों और संगठनात्मक लचीलापन की आवश्यकता है। यह समीक्षा करना भी इतना ही महत्त्वपूर्ण है कि सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने मे उत्तरदायी सरकारी एजेंसियों और संगठनों द्वारा नीतियों का सक्षम रूप व ईमानदारी से कार्यान्वयन किया जा रहा है या नहीं। इसके अतिरिक्त सरकार द्वारा अनुसरण किए जाने वाले क्रिया-तंत्रों और प्रकारों पर ध्यान देना ज़रूरी है, ताकि सरकार द्वारा लोक-नीतियों का निर्धारण किया जा सके और इसे भी देखने की आवश्यकता है कि क्या और किस सीमा तक शासन ने नागरिक समाज के विभिन्न तत्वों के साथ अर्थपूर्ण संबंध स्थापित किए हैं जो, सुशासन के सरोकार का समर्थन करते हैं।

लोक नीतियों के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए शासन में रूपांतरण किया जाना आवश्यक है। सरकारी प्रक्रिया में शामिल सभी अधिनायकों की क्षमता को मज़बूत करने के लिए इसे एक बहुस्तरीय रणनीति की आवश्यकता है। एक मानवीय सतत् विकास के रूप में शासन को एक व्यापक लक्ष्यार्थ देने की आवश्यकता है, ताकि इसे सभी स्तरों में प्राप्त किया जा सके, केवल एक अच्छी सरकार के रूप में नहीं, बल्कि औपचारिक और अनौपचारिक संस्थान, निजी-सार्वजनिक अंतर्संबंध, कानूनी और संरचनात्मक सुधार, आर्थिक शक्तियों का विकेंद्रीकरण और समुदायों के सशक्तीकरण के लिए भी इसकी आवश्यकता है। राज्य, निजी क्षेत्र एवं गैर-सरकारी संगठन विशेषतः समुदाय आधारित विभिन्न औपचारिक एवं अनौपचारिक संस्थानों को सुशासन के लिए एक-दूसरे से सहयोग एवं समन्वय करना चाहिए।

शासन अब केवल विकास प्रक्रिया में मुख्य स्थान नहीं निभाता है, बल्कि विकास की रणनीति में शामिल करने के लिए भी इसे निर्णायक तत्व माना जाता है। यह नीति-निर्माण की एक युक्ति है, जो नीति-निर्माताओं के रूप में भी संस्थानों में पारदर्शिता, जवाबदेही, उत्तरदायित्व, अखंडता और वैधता (औचित्य) को महत्त्व देती है। यह शासन की नई प्रक्रिया; या परिवर्तित स्थिति या व्यवस्थित शासन; या नई विधि, जिसमें समाज को शामिल किया जा सके, और यह सरकार के अर्थ में परिवर्तन को सूचित करता है। यह न्यूनतम राज्य, एक सामाजिक-संतांत्रिक व्यवस्था, स्व-संगठित नेटवर्क, निगमीय शासन और सुशासन को शामिल करता है।

यह मुख्यतः शासन की प्रक्रिया पर ध्यान केंद्रित करता है और विभिन्न औपचारिक और अनौपचारिक संस्थानों तथा लोगों के जीवन को प्रभावित करने वाली नीतियों के बीच अंतर्क्रिया को शामिल करता है। अब यह राज्य, बाज़ार और नागरिक समाज के बीच संपर्क बिंदु का काम करता है।

2.7 शब्दावली

जवाबदेही (Accountability) : इसका अर्थ है निर्धारित मानदंडों का उल्लंघन करने पर उत्तरदायित्व और उचित प्रवर्तन। इसमें राजनेता, प्रशाासन, सरकारी, गैर-सरकारी और निजी क्षेत्रों के संगठन अपनी-अपनी गतिविधियों के लिए जवाबदेह होते हैं।

कॉर्पोरेट शासन (Corporate Governance) : इस व्यवस्था में व्यापारिक निगम नियंत्रित और निर्देशित होते हैं। कार्पोरेट शासन की संरचना निगम के विभिन्न सहभागियों – जैसे निदेशक मंडल, प्रबंधक शेयर होल्डर और हितधारकों के बीच अधिकारों और दायित्व का वितरण विर्निदिष्ट करती है, और यह औद्योगिक मामलों के निर्णयों के लिए नियमों एवं विनियमों और प्रक्रियाओं की व्याख्या करती है।

राज्य का निःसत्व होना (Hollowing out of the State) : यह वाक्यांश ब्रिटिश सरकार में हुए और हो रहे विभिन्न परिवर्तनों का सार प्रस्तुत करता है। यह (i) निजीकरण और सार्वजनिक हस्तक्षेप के कार्य-क्षेत्र और रूपों को सीमित करता है; (ii) केंद्रीय एवं स्थानीय सरकार के विभागों के कार्यों को बाँट देता है ताकि वैकल्पिक निष्पादन व्यवस्था हो सके (जैसे एजेंसियाँ); (iii) ब्रिटिश सरकार द्वारा यूरोपीय संघ के संस्थानों के कार्य को हस्तांतरित करता है और (iv) लोकसेवकों के विवेक को नवीन-लोक प्रबंधन के सिद्धांतों के प्रयोग द्वारा सीमित करना और प्रबंधन उत्तरदायित्व पर बल देकर और राजनीति और प्रशासन में गहन विभेदीकरण द्वारा स्पष्ट राजनीति नियंत्रण करना।

नवीन संस्थागत आर्थिक सिद्धांत (New Institutional Economics) : यह आर्थिक प्रगति के अध्ययन का दृष्टिकोण है, जो बाज़ार के अंतिरिक्त, मानदंडों, परंपराओं और सामाजिक अंतर्क्रिया की पद्धतियों की यह जाँचने के लिए पहचान करता है कि कौन-सी सांस्थानिक व्यवस्था वृद्धि, विकास एवं कुशलता को बढ़ावा देती है और कौन-सी इसमें बाधा डालती है।

अनुक्रियाशीलता (Responsiveness) : इसका अभिप्राय है कि संस्थान और सरकारी प्रक्रिया उन सभी की ज़रूरतों के प्रति अनुक्रिया करनी चाहिए जो उनके निर्णयों से प्रभावित हो सकते हैं। यह परिवर्तनों के प्रति सरकार की अनुक्रिया करने

की क्षमता और तद्नुसार अपनी प्रक्रियाओं और व्यवहारों (प्रचलनों) को बदलने से संबंधित है।

विधि शासन (Rule of Law) : शासन का अर्थ प्राधिकार का यादृच्छिक (मनमाना) प्रयोग नहीं है। इसका अभिप्राय निष्पक्ष कानूनी पद्धति द्वारा अनुपूरित शासन और यह केवल तभी प्रभावी होगा। इसे समुचित विधि प्रवर्तन तंत्र और ऐसी स्वतंत्र न्यायपालिका का समर्थन प्राप्त होना चाहिए, जो लोगों के मन में विश्वास बना सकें।

पारदर्शिता (Transparency) : यह सरकार की उन सभी गतिविधियों से संबंधित है जिनका लक्ष्य बिना किसी बाधा के, नागरिकों की गतिविधियों से संबंधित सूचना का प्रसार करना हो। यह सूचना के मुक्त प्रवाह और शासन प्रक्रिया में लिए गए निर्णयों द्वारा प्रभावित लोगों तक इसकी पहुँच के आधार वाक्य पर आधारित है। प्रदान की जाने वाली सूचना बोधगम्य और संबद्ध व्यक्ति के लिए प्रासंगिक व संगत होनी चाहिए।

2.8 संदर्भ लेख

1. Bhattacharya, M. (2011). *New Horizons of Public Administration.* New Delhi, India: Jawahar Publishers and Distributors.

2. Cadbury Report. (1992). *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London, UK: Gee & Co.

3. Chakrabarty, B. & Bhattacharya, M (Eds.). (2008). *The Governance Discourse: A Reader.* New Delhi, India: Oxford University Press.

4. Chakrabarty, B & Chand, P (2017). *Public Administration from Government to Governance.* Hyderabad, India: Orient BlackSwan.

5. Frederickson, G. (2001). Whatever happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. Retrieved from www.rhul.ac.uk.mgt/newsandevents/seminars.

6. Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. In K.A. Eliassen & J. Kooiman (Eds.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London, UK: Sage.

7. Medury, U. (2016). Concept of New Public Management. In Alka Dhameja & Sweta Mishra (Eds.), *Public Administration Approaches and Applications*. New Delhi, India: Pearson.

8. Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalisation Era*. New Delhi, India: Orient BlackSwan.

9. Mishra, A.D. (2003). Good Governance: A Conceptual Analysis. In Alka Dhameja (Ed), *Contemporary Debates in Public Administration*. New Delhi, India: Prentice-Hall of India.

10. Osborne, D. & Gaebler, T. (Eds.) (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison, UK: Wesley Reading.

11. Pierre, J. & Peters, B.J. (1991). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, UK: Macmillan.

12. Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.

13. World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-term Perspective Study*. Washington D.C., USA.

2.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- साधारण शब्दों में, शासन से अभिप्राय है जनता को शासित करने या जन मामलों को संचालित करने के लिए प्राधिकार का प्रयोग।
- इसका स्वरूप व्यापक है और यह राज्य, सरकार, निजी क्षेत्र, स्थानीय सरकारी निकायों और नागरिकों को शामिल करती है।
- यह शासित करने की सभी प्रक्रियाओं का उल्लेख करती है, चाहे वे सरकार, बाज़ार या नागरिक समाज द्वारा शासित करने की प्रक्रियाएं हो जिनमें सभी सहयोगियों में अंतःक्रिया और निर्णयन करना अंतर्निहित होता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- नविन लोक प्रबंधन स्पर्धी राज्य उपागम की अभिव्यक्ति है।
- इसका लक्ष्य कार्यक्षमता, अर्थव्यवस्था और प्रभाविता के लक्ष्यों पर ध्यान केंद्रित करके लोक प्रशासन को बाज़ार आधारित बनाना है।
- यह सार्वजनिक क्षेत्र में निजी क्षेत्र प्रबंधन विधियों, बाज़ार स्पर्धा, प्राधिकार का विक्रेंद्रीकरण, और परिणामों पर ध्यान केंद्रित करने पर बल देता है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- विधि शासन
- सूचना की स्वतंत्रता
- मज़बूत कानूनी पद्धति
- जवाबदेही
- अनुक्रियाशीलता
- पारदर्शिता

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- राज्य का निःसत्व होना।
- शक्ति का बाहर की ओर वित्तीय बाज़ार, विश्वव्यापी कंपनियों में रूपांतरित होना।
- क्षेत्रों और नगरों के उप-राष्ट्रीय स्तरों में शक्ति का नीचे की ओर क्षरित होना।
- राज्य की परिवर्तनशील भूमिका।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- शासन उपागम संस्थाओं की कार्य प्रणाली की बजाय परिवर्तनों और सुधारों पर ध्यान केंद्रित करता है।
- शासन सिद्धांतवादी, संगठनात्मक और प्रशासनिक व्यवहार को व्यापक प्रतिमान प्रदान करने का प्रयास करता है।
- यह सामान्य सिद्धांत प्रस्तुत करता है तथा विगत के लिए स्पष्टीकरण और भविष्य का पूर्वानुमान लगाने के लिए साधन प्रदान करता है।

इकाई 3 भारत में शासन का ढाँचा*

इकाई की रूपरेखा

3.0 उद्देश्य

3.1 प्रस्तावना

3.2 शासन के संचालन का ढ़ाँचा : राज्य कर्ताओं की भूमिका

3.2.1 संवैधानिक सर्वोच्चता (Constitutional Supremacy)

3.2.2 सांसदीय प्रणाली

3.2.3 राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका

3.2.4 प्रशासनिक कार्यपालिका की भूमिका

3.2.5 राज्य और स्थानीय शासन

3.2.6 न्यायपालिका की भूमिका

3.3 शासन के सचांलन का ढांचा : गैर–राज्य कर्ताओं की भूमिका

3.3.1 बाजार की भूमिका

3.3.2 नागरिक समाज की भूमिका

3.4 शासन संकेतक (Governance Indicators)

3.4.1 अभिव्यक्ति और जवाबदेही

3.4.2 राजनीतिक स्थिरता और हिंसा की अनुपस्थिति

3.4.3 सरकारी प्रभावशीलता

3.4.4 नियामक गुणवत्ता

3.4.5 विधि शासन

3.4.6 भ्रष्टाचार पर नियंत्रण

3.5 निष्कर्ष

3.6 शब्दावली

3.7 सन्दर्भ लेख

3.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

3.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगेः

- शासन मे राज्य कर्त्ताओं की भूमिका;
- हितधाराकों के बीच उभरती पारस्परिक क्रियाएँ और नेटवर्क तथा शासन प्रथाओं पर उनके प्रभाव;
- शासन के विभिन्न अनुभवजन्य सबूतों का विश्लेषण; और
- छह आयामों मे शासन सकेंत पर विचार–विर्मश।

* ***योगदानः*** डॉ. आर. अनीता, पूर्व. संकाय सदस्य, राजीव गाँधी राष्ट्रीय युवा विकास संस्थान, श्रीपेरम्बदूर, तमिलनाडू

3.1 प्रस्तावना

जब से 'शासन' शब्द दोनो राज्य और गैर–राज्य के सभी कर्त्ताओं का मार्गदर्शक बन गया है, तब से विस्तृत सारणी सूची जैसे कि आर्थिक कल्याण, बाल भलाई, जेंडर को मुख्यधारा मे लाना, पर्यावरण संरक्षण, और सांस्कृतिक प्रचार के लिए शांतिपूर्ण तरीके से लोगो को जोड़ने, शिक्षित करने और उन्हे सशक्त बनाने की प्रवृति रही है। स्पष्ट करने के लिए वर्ष 2015–16 में मुबंई के नागरिक स्वयंसेवक (Citizen Volunteers) वरसोवा समुद्रतट से कूड़े के ढेर को हटाने के लिए प्रत्येक सप्ताह के अंत में इकट्ठे होते थे। सक्रिय नागरिकों की भागीदारी के साथ, ब्रिहनमुम्बई नगर निगम ने सफाई उपकरण, कचरा ट्रक आदि प्रदान किए और कुछ ही समय मे शहर भर के कई लोगो ने समुद्रतट की सफाई की पहल का समर्थन किया (रेज़वान–Rezwan, 2017)। वास्तव में, सयुक्त राष्ट्र पर्यावरण (UNEP) कार्यक्रम के पूर्व प्रमुख ने इस पहल को इतिहास में ''दुनिया के सबसे बड़े समुद्र तट की सफाई'' कह कर प्रशंसा की (शैख–Shaikh, 2018)। इस सामाजिक प्रयोग ने समुदायों के पुनर्निर्माण और समस्या समाधान, बातचीत, निर्णय लेने, टीम–वर्क और आपस मे सीखने जैसे नए कौशल प्राप्त करने का मार्ग प्रशस्त किया। इस उदाहरण से, आप नागरिक स्वंयसेवकों, नगरपालिका के अधिकारियों और अंतर्राष्ट्रीय अभिकरणों के बीच बातचीत की गतिशीलता को समझ सकते है।

इस इकाई मे, हम राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक विकास को बढ़ावा देने के लिए राज्य और गैर–राज्य कर्त्ताओं; दोनो की भूमिकाओं के संदर्भ में भारतीय संदर्भ मे शासन के ढांचे की चर्चा करेंगे। इस इकाई मे प्रमुख शासन संकेतकों पर विचार–विमर्श करने का प्रयास किया गया है।

3.2 शासन के संचालन का ढ़ॉचा : राज्य कर्त्ताओं की भूमिका

आधुनिक न्यायशास्त्र के आरंभ से ही एक और केवल एक प्रस्ताव जिसने बुद्धिजीवियों को प्रेरित किया वह था 'कोई भी कानून से उपर नही है।'' इस नीवं के आधार पर, राज्य या उसके व्यक्तियों को अत्याचारी बनने से कैसे रोका जाए, इसकी रूपरेखा का निर्माण किया गया है। एक तरह से, नागरिक अधिकारों की रक्षा करना और कानून से पहले प्रत्येक व्यक्ति के साथ समान व्यवहार करना, जाति, पंथ, धर्म, जेंडर, विकलांगता आदि का ध्यान किए बिना, संविधान का विचार आधुनिक काल में विकसित हुआ। वास्तव में, आधुनिक भारत के संस्थापक, शासन का ढांचा ''जो लोगो के कल्याण के लिए काम करता है उसे स्थापित करने की अभिलाषा रखते थे।'' इस भाग मे, हम शासन मे संविधान के संचालन की रूपरेखा और राज्य कर्त्ताओं पर विचार–विर्मश करेंगे।

3.2.1 संवैधानिक सर्वोच्चता (Constitutional Supremacy)

जब संविधान सभा 26 नवम्बर 1949 को भारत के संविधान को अपनाया गया था, तब इसके सदस्य उभरते हुए लोकतंत्र मे शासन की सभांवित चुनौतियों से पूर्णतयाः अवगत थे। वास्तव में, डॉ.बी.आर अम्बेडकर के शब्दों से यह अर्थ निकाला जा सकता है। अबेंडकर संविधान के मसौदा समिति के अध्यक्ष, के रूप में कहा, ''मुझे लगता है कि संविधान व्यवहारिक लचीला है और देश को शांति और युद्ध दोनो मे एक साथ रखने के लिए काफी मजबूत है। वास्तव मे, यदि मै ऐसा कह सकता हूँ अगर नए संविधान के तहत चीजें गलत होती हैं, तो इसका कारण यह नही होगा कि हमारे पास एक अयोग्य संविधान था। हमे यह कहना होगा कि आदमी समाज के निम्न स्तर पे नीच (vile) था''(कीर–Keer, 1995)। सभापति के इस

अभिभाषण से ज्ञात होता है कि एक अच्छे संविधान की मात्र उपस्थिति से लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था को बढ़ावा नही मिल सकता है बल्कि, शासन की गुणवत्ता का निर्धारण, राज्य और उसके कर्त्ताओं द्वारा हमारा प्रस्तावना मे निहित सिद्धांतो–न्याय, स्वतत्रंता, समानता और बधुत्व बनाए रखने मे किया जाता है। वास्तव में, संविधान राज्य की विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियों, कार्यो और अधिकार क्षेत्र की सीमाओं की रूपरेखा प्रस्तुत करके शासन के लिए मूलभूत ढांचा प्रदान करता है, और अपने नागरिको के लिए उपलब्ध अधिकारों, जिम्मेदारियों और उपायों को निर्दिष्ट करता है।

इस मूलभूत ढांचे के आधार पर, संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा विशिष्ट नियमों और विनियमों का मसौदा तैयार किया जाता है । संविधान के सिद्धांतों के उल्लंघन के मामले में, यह न्यायपालिका को मौलिक अधिकारों को लागू करने का अधिकार देता है, अर्थात न्यायलय इस मुद्दे को स्वयं उठा सकता है।

3.2.2 सांसदीय प्रणाली

भारत की संसद, भारतीय संध की संविधानी शक्तियों के निक्षेप के रूप में कार्यपालिका को उनके निर्णयों के संबंध में विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी बनाती है। स्वतंत्रता के पश्चात से, हमारी ससंद, विधानों, विधेयकों, वाद–विवाद, प्रश्नकाल, कार्य संचालन की क्रियाशील कार्यवाहियों आदि के संदर्भ में एक बहुआयामी संस्था के रूप में विकसित हुई है, और इसलिए हमारे प्रतिनिधि लोकतंत्र में एक मौलिक स्थान रखती है। हमारी संसद में राष्ट्रपति, लोकसभा (सदनों का घर) और राज्य सभा (राज्यों का परिषद) शामिल है।

विशेषरूप से राष्ट्रपति राज्य का प्रमुख होता है और वह विधानसभाओं में से किसी से संबंधित नही होता है, हालॉकि, वह संसद का अभिन्न अंग होता है, जिसकी ओर से संसद की व्यावसायिक कार्यवाही का पालन किया जाता है। संसद में पारित विधेयक तब तक अधिनियम नही बन सकता, जब तक कि वह राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त न कर ले। दूसरी और, राष्ट्रपति या तो सहमति के बिना बिल वापिस भेज सकते है या सदनों को बिल पर पुनर्विचार करने के लिए कह सकते है। भारत के पूर्व राष्ट्रपति डॉ. ए. पी.जे. अब्दुल कलाम ने पुनर्विचार के लिए एक संदेश के साथ लाभ का पद (Office of Profit) विधेयक के कार्यालय को वापिस भेजकर अपनी राष्ट्रपति शक्ति का दावा किया (अनुच्छेद 111)। इसके अतिरिक्त संविधान यह निर्धारित करता है कि महालेखा परीक्षक, वित्त आयोग, संध लोक सेवा आयोग (यू.पी.एस. सी–UPSC) की रिर्पोट राष्ट्रपति को सौपी जाए, जो बाद में सदनों के सामने रखी जाए। प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिपरिषद सहायता करता है और राष्ट्रपति को उनके कार्यो के निष्पादन में परामर्श देता है।

जैसाकि पहले कहा गया है कि कार्यपालिका/मंत्रियों को सामूहिक रूप से संसद में सामान्य और लोक सभा में विशेष रूप से ज़िम्मेदार माना जाता है, क्योकि यह देश के चुने हुए प्रतिनिधियों का प्रतिनिधित्व करते है। इसका तात्पर्य यह है कि सदनीय दल पर अविश्वास प्रस्ताव पारित करके, लोक सभा, मंत्री परिषद को पद से हटा सकता है। उदाहरण के लिए, 1963 में, प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू के विरूद्ध आचार्य कृपलानी द्वारा प्रथम अविश्वास प्रस्ताव का चलन किया गया। चार दिनों में, 21 धंटे तक वाद–विवाद हुआ जिसमें 40 संसद सदस्यों ने भाग लिया (Times of India, 2018)। हालांकि, सदन मे भारी बहुमत के कारण अविश्वास प्रस्ताव सरकार को खारिज नही कर सका। जबकि अविश्वास प्रस्ताव गठबंधन सरकार के मामले में सत्तारूढ़ सरकार को चकनाचूर कर सकता है। उदाहरण के लिए, 1997 में, जब काग्रेज़ ने गठबंधन सरकार से अपना समर्थन वापिस ले लिया, तो अविश्वास प्रस्ताव पी. एम. देवेगौड़ा को सौपं दिया गया है। चूंकि सरकार सदन में अपना बहुमत साबित नहीं कर सकी, इसलिए इसने सरकार को गिरा दिया। इसके अतिरित, निर्वाचित सदस्यो के

पास प्रश्न करने और सत्तारूढ़ सरकार की नीतियों या बिलों या निर्णयों की जांच करने की शक्तियां होती है।

केस उदाहरण (Case Example)

2016 में, राज्य सभा के एक सदस्य ने वर्धा जिले, महाराष्ट्र (PRS Legislative Research) के किसानों के सदर्भ में एक लिखित तारांकित प्रश्न (Starred Question) उठाया। जवाब में राज्यसभा में चर्चा की गई, जिसमें सूखे से राहत के लिए सरकारी हस्तक्षेप के बारे में आंकड़े प्रस्तुत किए गए जैसे उदास किसानों को मनोवैज्ञानिक परामर्श के प्रावधान, फसल सहायता आदि।

उपर्युक्त से आप समझ सकते है कि संसद देश में शासन के मुद्दो पर चर्चा करने के लिए एक महत्वपूर्ण मंच के रूप में कार्य करती है और चूंकि संविधान उनके संबंधित निर्णयों/कार्यो के लिए कार्यपालिका को ज़िम्मेदार ठहराता है। प्रतिष्ठित सांसद सोमनाथ चटर्जी ने एक बार प्रश्न का उत्तर दिया कि एक वक्ता (Speaker) के लिए यह कितना चुनौतिपूर्ण कार्य है। संसद वह संस्था है जिसके माध्यम से आप परिवर्तन लाते हैः यह केवल कानून नही है, आप लोगों के मुद्दो पर चर्चा करते है'' (चटर्जी–Chatterjee, 2007)।

3.2.3 राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका

कार्यपालिका के कार्य भारत में महत्वपूर्ण कार्यो में से एक है, क्योंकि यह नीतियों, कानूनों नियमों और विनयमों के कार्यान्वयन से संबधित है। इसमें प्रधानमंत्री, मंत्रिमण्डल और अन्य मंत्री सम्मिलित है। संविधान के अनुसार, प्रधानमंत्री उन्हें सरकार की वास्तविक कार्यपालिका है और मंत्रिपरिषद का अध्यक्ष होता है। शक्तियों/अधिकारों के साथ सम्पन्न किया गया है जैसे–मंत्रियों के संविभाग आबंटन, मंत्रियों की नियुक्ति के लिए सिफारिशें/भारत के महान्यावादी/नियंत्रक और महालेखा परीक्षक, यू.पी.एस.सी, चुनाव आयोग, वित्त आयोग के अध्यक्ष आदि। प्रधानमंत्री की भूमिका मंत्रिपरिषद और राष्ट्रपति के बीच एक मुख्य संचार चैनल के रूप में कार्य करना है। एक तरह से, केंद्रीय कार्यपालिका अपने प्रतिदिन के मामलों में संसद, राज्य और स्थानीय संस्थाओं के साथ अपने अंतरापृष्ठ में केद्रीय भूमिका निभाती है।

आमतौर पर,संसद द्वारा कानून बनाए जाते हैं, हालांकि, ऐसे प्रावधान है, जिनमें मंत्रिमंडल प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद विभिन्न कार्यक्रमों के कुशल कार्यान्वयन के लिए प्रस्ताव पारित कर सकते हैं। मंत्रिमण्डल के निर्णय से जुड़े शब्द को तकनीकी रूप से मंत्रिमण्डल प्रस्ताव कहा जाता है। हम एक उदाहरण के साथ मंत्रिमंडल (कैबिनेट) प्रस्ताव के निहितार्थ पर विचार–विर्मश करते है।

केस उदाहरण

एक कैबिनेट (मंत्रिमंडल) प्रस्ताव जो 15 मार्च 1950 को पारित किया गया था, उसमें योजना आयोग का गठन करने का निर्णय लिया गया। पूरा विचार आर्थिक विकास को बढ़ावा देना और नव स्वतंत्र राष्ट्र के जीवन स्तर में सुधार करना था (भारत सरकार, 1950)। प्रस्ताव से, हम अनुमान लगा सकते है कि योजना आयोग की स्थापना केंद्र में एक व्यापक योजना निकाय के लिए की गई थी। इस संदर्भ में हम दूसरा उदाहरण लेते है। जनवरी 1, 2015 को वर्तमान आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए ट्रासॅफॉर्मिंग इंडिया आयोग के लिए राष्ट्रीय संस्था (नीति आयोग) के रूप में योजना आयोग को बदलने के लिए एक मंत्रिमंडल प्रस्ताव पारित किया गया था (भारत सरकार, 2015)। जबकि 1950 में योजना आयोग के विचार में एक केंद्रीयकृत नियोजन अभिकरण था जो विकास की पहल को समन्वित करती है।

नेशनल इस्टिट्यूट फॅर ट्रासफॉर्मिंग इंडिया आयोग (NITI AAYOG) के लिए राष्ट्रीय संस्था को सहभागी नागरिकता, सहकारी संधवाद, महिला सशक्तिकरण, पारदर्शी शासन के लिए प्रौद्योगिकी का लाभ उठाने, समावेशी आदि के प्रचार के उद्देश्य से स्थापित किया गया है।

कैबिनेट (मंत्रिमंडल) प्रस्ताव के माध्यम से निर्णय निर्माताओं की वैधता चर्चा करने के पश्चात, हम आगामी अनुच्छेद में प्रशासनिक कार्यपालिका की भूमिका के बारे में चर्चा करेंगें है।

3.2.4 प्रशासनिक कार्यपालिका की भूमिका

सिविल सेवा, क्षेत्र अभिकरणों और अधिकारियों, सशस्त्र बलों, आदि, प्रशासनिक कार्यपालिका का गठन करते है। जबकि प्रत्येक पांच वर्ष में राजनीतिक कार्यपालिका का चुनाव किया जाता है, लेकिन प्रशासनिक कार्यपालिका राष्ट्र की स्थायी संरचना होती है, जिसे विभिन्न परीक्षाओं के माध्यम से चयन किया जाता है। राजनीतिक अधिकारयिों के विपरीत, प्रशासनिक कार्यपालिका विधायिका के प्रति जवाबदेह नही होती। उदाहरण के लिए, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (Ministry of Environment, Forest and Climate Change) मे सचिव (प्रशासनिक कार्यपालिका) प्रत्यक्ष मंत्री के प्रति जवाबदेह होंगे। इस संबंध में , दोनों राजनीतिक और प्रशासनिक अधिकारी विभिन्न नीतियों और कार्यक्रमों को तैयार करके देश के कल्याण के लिए काम करते है। आइए नीचे दिए गए जवाबदेही उपकरणों के माध्यम से राजनीति और प्रशासन के बीच के इंटरफेस (अंतरापृश्ठ) को समझे।

खुलापन

क) सूचना की स्वतंत्रता

एक खुली सरकार को बढ़ावा देने की दृष्टि से, जो अपने नागरिकों को अपने दस्तावेजों, खातों, नियुक्तियों के पत्र, आदेशों आदि की जानकारी देती है, के तहत 2005 में सूचना का अधिकार अधिनियम में एक प्रमुख कानून बनाया गया था। वास्तव में, सूचना आंदोलन की स्वतंत्रता के परिणामस्वरूप आर.टी. आई (RTI Act) अधिनियम आया, जो राजस्थान में एक गैर–सरकारी संगठन मजदूर किसान शक्ति सगंठन (MKSS) द्वारा अग्रणी था। विशेष रूप से, आर टी आई अनुच्छेद 19 के तहत अभिव्यक्ति के मौलिक अधिकार से इसकी शुद्धता के परिणाम प्राप्त होते है। सूचना का अधिकार अधिनियम 2005 नागरिकों को निम्नलिखित अधिकार प्रदान करते है।

1) सरकार और उसके अभिकरणों के कार्यो, दस्तावेजों और रिकोर्डो का निरीक्षण करना।

2) दस्तावेजों या अभिलेखों के विवरण, सार या प्रमाणित प्रतियां लेना।

3) सामग्री के प्रमाणित नमूने लेना; तथा

4) प्रिंटआउट, डिस्केट, फलॉपी, टेप, वीडियो कैसेट या किसी अन्य इलेक्ट्रॉनिक मोड में जानकारी प्राप्त करना।

प्रशासनिक प्रक्रियाओं को सुविधाजनक बनाने के लिए, आर टी आई अधिनियम के तहत 2005 से केंद्रीय सूचना आयोग क्रियाशील हो गया। आर टी आई अधिनियम के अनुपालन में, राज्य के अधिकार क्षेत्र मे आने वाले मामलों को पूरा करने के लिए प्रत्येक राज्य में राज्य सूचना आयोग की स्थापना की गई है। इससे एक नया जवाबदेही योग्य तंत्र तैयार किया गया, जो आर टी आई आवेदन के 30 दिनों के भीतर जानकारी देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। उदाहरण के लिए, भारत का एक नागरिक, खरीद के टेंडर, निर्णय लेने में देरी, विशिष्ट योजनाओं या कार्यक्रमों में संसाधनों का उपयोग न करने आदि की जानकारी के लिए आर टी आई आवेदन दायर कर सकता है। इन वर्षो में, सरकार के साथ नागरिक

बातचीत मे काफी सुधार हुआ है, जैसे कई सार्वजनिक घोटालें आर टी आई के माध्यम से उजागर हुए है। इस संबंध में, यह भ्रष्टाचार से निपटने की दिशा मे एक महत्वपूर्ण कदम है।

ख) नागरिक घोषणा पत्र (Citizens′ Charter)

सरकार को नागरिक इटंरफेस (अतंरापृश्ठ) मे परिवर्तित करने की प्रतिक्रिया में, नागरिक चार्टर वर्ष 2002 मे लागू किया गया था। मई 1997 के दौरान, केंद्र और राज्य स्तरों पर 'प्रभावी और उत्तरदायी सरकार के लिए कार्य योजना' को अपनाने के लिए विभिन्न राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों के मुख्यमंत्रियों का सम्मेलन आयोजित किया गया था। मुख्य कार्यक्रम मे से एक नागरिकों का विशेष घोषणा पत्र (चार्टर) को तैयार करना था जो सेवा वितरण मानकों को सुनिश्चित कर सके। शीर्ष स्तर पर, प्रशासनिक सुधार और सार्वजनिक प्रशासन विभाग द्वारा नागरिक चार्टर के निर्माण और कार्यान्वयन का कार्य लिया गया था। अपने संबंधित संगठनों में निम्नलिखित घटकों को शामिल करने के लिए कई सार्वजनिक संस्थानों के व्यापक दिशा–निर्देश तैयार और संप्रेषित किए गए विज़न और मिशन (Vision and Mission) के कथन, संगठन द्वारा हस्तांतरित व्यापार का विवरण, ग्राहकों का विवरण, प्रत्येक ग्राहक समूह को प्रदान की गई सेवाओं का विवरण, शिकायत निवारण तंत्र और यहां तक पहुंचने के तरीके और ग्राहकों से अपेक्षाएं (भारत सरकार, नागरिक घोषणा पत्र Government of India, Citizens′ Charter)।

ग) जन सुनवाई (Public Hearings)

सार्वजनिक सुनवाई एक भागीदारी प्रक्रिया है, जिसमें आम जनता (परियोजना से प्रभावित होने वाले लोग) और परियोजना के संबंधित हितधारकों के बीच खनन, उद्योकिगिकी, बुनियादी ढांचे, थर्मल पावर (उर्जा), परमाणु उर्जा का विस्तृत विचार–विमर्श होता है। और पर्यावरण प्रभाव आंकलन (EIA), 2006 जनविधुत प्रावधानों के अनुसार, किसी भी परियोजना की पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने के लिए जनसुनवाई का सचांलन अनिवार्य है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि सार्वजनिक सुनवाई की प्रासंगिकता लोकतांत्रिक शासन और सतत् विकास के सिद्धांतों को रेखांकित करती है। सुनवाई से पहले, पर्यावरणीय प्रभाव आकलन रिपोर्ट का मसौदा व्यापक रूप से स्थानीय भाषा मे सुझाव, आलोचना, टिप्पणी, प्रश्न आदि के लिए हितधारकों के बीच प्रसारित किया जाता है। इसके पश्चात, व्यापक भागीदारी के लिए राष्ट्रीय और क्षेत्रीय दैनिक में सार्वजनिक सुनवाई की तारीख और समय अधिसूचित किया जाता है। बाद में, सक्षम प्राधिकारी जनता के साथ सुनवाई आयोजित करता है। आमतौर पर, ज़िला मजिस्ट्रेट सुनवाई प्रक्रिया की अध्यक्षता करते है और पूरी कार्यवाही की वीडियोग्राफी करने के लिए आवश्यक व्यवस्था की जाती है। ऐसे उदाहरण हैं जहां कानून में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया था और ऐसे मामलों में संबंधित अधिकारी सुनवाई को फिर से किया जा सकता है। उदाहरण के लिए तमिलनाडु में कुडनकुलम परमाणु ऊर्जा परियोजना, पर्यावरणीय प्रभाव आकलन रिपोर्ट (Enviornmental Impact Assessment Report) को स्थानीय भाषा मे प्रदान नही किया गया था और रिपोर्ट की हार्ड कापी को व्यापक रूप से प्रसारित नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप सार्वजनिक सुनावाई का पुनर्गठन किया गया था (श्रीकान्त–Srikant, 2009)।

घ) सामाजिक ऑडिट (Social Audit)

भारत में, सशक्तिकरण उपकरण के रूप में सामाजिक ऑडिट को मनरेगा (MGNREGA, 2005) अधिनियम (MGNREGA Act) के रूप में सम्मिलित किया गया था। सामाजिक ऑडिट का तंत्र नागरिकों को कोष (फंड) के आबंटन और कोष के उपयोग के बीच की विसंगतियो का पता लगाने के लिए शासन प्रक्रिया में प्रत्यक्ष भाग लेने मे सक्षम बनाता है। प्रथम, रिकॉर्ड संबंधि सरकार परियोजना एकत्रित की जाती है, दूसरा, नागरिक सर्वेक्षण और

स्थान निरीक्षण सामाजिक लेखा परीक्षकों द्वारा नागरिक समाज के साथ मिलकर किए जाते हैं, तीसरा, अभिलेखों की छानबीन की जाती है ताकि ससांधनों का कोई दुरूपयोग न हो। इन प्रारंभिक चरणों के पश्चात ही सामाजिक ऑडिट अधिकारियों को प्रत्यक्ष रूप से जनसुनवाई में जवाबदेह बनाता है। जनसुनवाई मे आमतौर पर ग्राम सभा सदस्य, स्थानीय अधिकारी और अन्य संबंधित हितधारक सम्मिलित होते हैं। इसके अतिरिक्त, अनुवर्ती कार्रवाई पहचान, योजना और परियोजनाओं को प्राथमिकता देने के संबंध में सुनवाई के पश्चात की जाती है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि परियोजनाएं आमतौर पर वार्षिक ग्राम योजनाओं के आधार पर प्रारम्भ की जाती है।

सामाजिक लेखा–परीक्षा (ऑडिट) कई राज्यों में जवाबदेही उपकरण के रूप में काम कर सकती है। लेकिन मेधालय में यह एक उपकरण से अधिक है। अप्रेल 2017 में, मेधालय राज्य ने सामाजिक ऑडिट पर एक कानून पारित किया, जिसे मेधालय सामुदायिक भागीदारी और सार्वजनिक सेवा सामाजिक ऑडिट अधिनियम (Meghalaya Community Participation and Public Services Social Audit Act) कहा गया, जो सामाजिक ऑडिट को शासन का एक अभिन्न अंग मानते है।

सरकार विकास प्रक्रिया मे भी नागरिकों को काम में लगाने के प्रति सक्रिय रही है। उदाहरण के लिए, एक आनॅलाइन नागरिक प्लेटफार्म वर्ष 2014 में 'मेरा सरकार पोर्टल' (My Government Portal) माध्यम से ''चर्चा'' और ''करने'' के लिए शासन मुद्धों को आरंभ किया गया। सरकार और नागरिकों के बीच के अंतर को समाप्त करने के उद्देश्य से, मुख्यद्वार (पोर्टल) केवल मतदान के समय ही नही नागरिकों के साथ संपर्क प्रक्रिया को स्थापित करने का इरादा रखता है बल्कि अपने समय और प्रयास को साझा करके शासन प्रक्रिया मे सक्रिय रूप से सम्मिलित करता है। साथ ही, नागरिकों को दस्तावेज मामला अध्ययन, तस्वीरें, वीडियों और इसी तरह के पहलुओं को अपलोड करने के लिए प्रावधान प्रदान किए गए है। इस उपभाग में कार्यपालिका की संचालन रूपरेखा पर चर्चा की गई है। आगे हम राज्य और स्थानीय प्रशासन के बारे में संक्षेप में चर्चा करेंगें।

3.2.5 राज्य और स्थानीय शासन

राज्य स्तर पर शासन

राज्यपाल राज्य की नाममात्र की कार्यपालिका के रूप में अध्यक्षता करते है। अनुच्छेद 355 के अनुसार, राज्यपाल राज्य सरकार के गठन की देखरेख करता है, केद्रं और राज्य के बीच आदेश की एकता बनाए रखता है, विधानसभा में पारित विधेयकों को स्वीकृति प्रदान करता है और मुख्यमंत्री की सिफारिश के आधार पर राज्य के महत्वपूर्ण अध्यक्ष की नियुक्ति करता है आदि। भारत के राष्ट्रपति के विपरीत, राज्यपाल के पास राजनयिक (Diplomatic), सैन्य या आपातकालीन शक्तियां नहीं है। राज्य सरकार के दायरे में एक महत्वपूर्ण तटस्थ अभिनेता के रूप में, राज्यपाल राज्य की सवैंधानिक कार्यप्रणाली के टूटने पर शासन की निरंतरता सुनिश्चित करता है। मुख्यमंत्री राज्य स्तर पर सरकार के वास्तविक प्रमुख होने के नाते राज्यपाल, विधानसभा, प्रधानमंत्री और नागरिक के बीच एक महत्वपूर्ण संचार चैनल के रूप में कार्य करता है। आइए निम्नलिखित उदाहरण के माध्यम से एक सामूहिक नागरिक विरोध के मद्देनजर राज्य स्तर पर शासन की प्रक्रिया को समझें।

केस उदाहरण : राज्यपाल द्वारा अध्यादेश का प्रचार

2014 में, सुप्रीम कोर्ट सर्वोच्य न्यायल ने 'जल्लीकट्टू' (Jallikattu) (तमिलनाडु का एक प्राचीन बुल टैमिंग (सांड वंश में करना) खेल, जो आमतौर पर जनवरी के महीने मे आयोजित किया जाता है) पर प्रतिबंध लगा दिया है जो नैतिक व्यवहार की याचिका पर आधारित है, यह पशु अधिकारों

के प्रति एक अमेरिकी गैर–लाभगारी संगठन पीपल फॉर ऐथिकल ट्रीटमेंट ऑफ ऐनिमलस (People for Ethical Treatment of Animals-PETA) द्धारा दी गई है। तमिलनाडु सरकार ने जल्लीकट्टू पर लगाए गए प्रतिबंध को हटाने के लिए एक समीक्षा याचिका दायर की, हालंकि, सर्वोच्य न्यायालय ने नवंबर, 2016 में इसे खारिज कर दिया। इसके पश्चात, राज्य सरकार द्वारा एक अंतरिम आदेश जारी करने के लिए एक नई याचिका दायर की गई। लेकिन जनवरी 2017 मे इस आधार पर इनकार कर दिया कि अंतिम फैसले से पहले आदेश जारी करने सर्वोच्य न्यायलय पर दबाव डालना राज्य सरकार की ओर से अनुचित था। इसके उत्तर में, नागरिक विशेष रूप से तमिलनाडु राज्य के हजारों युवा जल्लीकट्टू पर प्रतिबंध के विरोध में चेन्नई में शांतिपूर्व एकत्रित हुए और दावा किया कि इस तरह के खेल का संचालन करना उनका सांस्कृतिक अधिकार था। इस संबंध में, मद्रास उच्च न्यायलय ने सर्वोच्य न्यायलय द्वारा निपटाए गए मामलों में हस्तक्षेप करने से इनकार कर दिया। इस बीच, राज्य सरकार द्वारा अध्यादेश के लिए प्रधानमंत्री के साथ विचार–विमर्श किया गया। बाद में, राज्य सरकार ने एक अध्यादेश आरंभ किया और राज्यपाल ने तुरंत उसे प्रख्यापित किया। जो एक अध्यादेश संबंधित प्राधिकरण को वैद्याानिक कानून में संशोधन करने के लिए सक्षम बनाता है। इस अध्यादेश के अनुसार, बैल के खेल को आयोजित तो किया जा सकता है लेकिन, जो बैल को क्रूरता के अधीन करते है उन अपराधियों के विरूद्ध त्वरित दडांत्मक कार्रवाई की जाती है।

इस उदाहरण से, आप नागरिकों के विरोध, राज्य, केंद्र, न्यायपालिका और हितधारकों के बीच शासन के सदंर्भ में गतिशीलता को समझ सकते है।

स्थानीय स्तर पर शासन

स्थानीय स्तर पर शासन की चुनौतियों का सामना करने के उद्देश्य से, नगर पालिकाओं और पंचायतों का निर्माण 73वें और 74वें संविधान संशोधन अधिनियमों के पारित होने के साथ हुआ। इसने स्थानीय स्तर पर सरकारों को चुनने और उनके प्रभावी कामकाज के लिए एक संरचनांत्मक ढाचें को रूप दिया। यह अधिनियम एक निर्धारित समय सीमा के भीतर निर्वाचित निकायों के अनिवार्य पुनर्गठन का आदेश देता है और अन्वेषण संवैधानिक ढांचे के भीतर शहरी स्थानीय निकायों और पंचायतों के लिए एक केंद्रीय भूमिका को स्वीकार करता है और, उन्हें कोष कार्यो और कार्यकारियों के विचलन के लिए प्रदान करता है। स्थानिक, आर्थिक और सामाजिक विकास की योजनाओं की तैयारी और एकत्रीकरण के लिए वार्ड समितियों, योजना समितियों और ज़िला योजना समितियों का गठन, एक पारंपरिक उपर से नीचे (Top-down) के दृष्टिकोण से नीचे से उपर (Bottom-up) के दृष्टिकोण के परिवर्तन का एक उदाहरण व्यक्त करते हैं। संक्षेप में, सवैंधानिक संशोधन अधिनियम की विशिष्टता यह है कि वह शहरी स्थानीय निकायों में स्थानीय स्वशासन की नई प्रणाली का पालन करने के लिए एक सवैधानिक दायित्व राज्य सरकारों को देता हैं। सरकार और शासितों के बीच के अंतर को समाप्त करने के उद्देश्य से, इस अधिनियम ने एक व्यापक ढाचें की रूपरेखा तैयार की, जो शहरी/ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्राप्त करने में सक्षम बनाएगा, इस प्रकार, स्थानीय शासन उनके गैर–कार्यात्मक होने की भूतपूर्व स्थिति से आगे बढ़ जाएगें।

केस उदाहरण

1 जून 2014 को गैरीफेमा गॉव, (नागालैड) को भारत का पहला तम्बाकू मुक्त गॉव घोषित किया गया था। इसमें गैरीफेमा ग्राम परिषद, गॉव विजन सेल गांव के विधार्थियों की यूनियन के हितधारकों की एक संयुक्त पहल थी। यह विश्व तबांकू निषेध दिवस के अवसर पर था,

तबांकू पर प्रतिबंध के लिऐ गॉव मे एक प्रस्ताव पारित किया गया था, जिसमें घोषणा की गई थी कि अपराधियों को दंडित किया जाएगा प्रेस ट्रस्ट ऑफ इंडिया (Press Trust of India, 2014)। यह एक अनूठा प्रयास है क्योंकि यह देश भर में एक संदेश भेजता है, यहां तक कि सार्वजनिक स्वास्थ्य के प्रति अपने अधिकारों का प्रयोग करने के लिए शासन का सबसे छोटा स्तर भी पर्याप्त शक्तिशाली है।

उदाहरणों से, हम जमीनी आधारिक–स्तर (Grassroots) की लोकतंत्र की शक्ति को समझ सकते है। राज्य के कार्यकर्त्ताआ के परिचालन ढांचे पर चर्चा करते हुए, आगामी भाग मे हम गैर–राज्य कार्यकर्त्ताआ के बारे मे समझेंगे।

3.2.6 न्यायपालिका की भूमिका

न्यायपालिका को शासन के सत्ता सरचंना के Matrix (मैट्रिक्स) में विशिष्ट रूप से रखा गया है। न्यायधीश निर्वाचित नहीं होते है लेकिन उन्हें स्पष्ट रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों और नियुक्त अधिकारियों के अधिकार के उपयोग की जाचं करने का अधिकार होता है। एक संस्था के रूप में न्यायपालिका का बहुत सम्मान किया जाता है और लोगो के अधिकारों और स्वतत्रंता की रक्षा करने के लिए शक्ति के साथ निहित होते है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि वर्तमान समय की अदालते प्रतिनिधि संस्थानों पर नई जाचं पड़ताल करने का प्रबन्ध करती है। संभवत : इन जाचं पड़तालों का गठन अदालत ने सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक संदर्भ को बदलने के कारण किया है।

आइए हम उन न्यायधीशों द्वारा किए गए उल्लेखनीय योगदान के माध्यम से न्यायपालिका की भूमिका को समझते है, जिन्होंने अपनी सादगी और अपरिवर्तनीय भावना से न्यायिक प्रणाली को नए दृष्टिकोण दिए। हमारे संविधान का एक प्रमाण चिन्ह यह है कि इसे मुख्य न्यायधीशों एन. ए. पलखीवाला, वी.आर.कृश्ण अययर, भगवती, खन्ना, कुलदीप सिंह आदि के अथक प्रयासों से समकालीन परिस्थितियों के अनुरूप बनाया गया है। उनके अपवादों और सामाजिक चेतना के अतिरिक्त, वे वास्तव में डॉ अम्बेडकर और संविधान के अन्य संस्थापक की अपेक्षाओं का पार कर गए है। गरीबों की ज़रूरतों और प्रतिनिधि संस्थानों की चुनौतियों का तुरंत उत्तर देने की आवश्यकता को देखते हुए, सुप्रीम कोर्ट ने लोक हित याचिका (Public Interest Litigation), लोक अदालत आदि जैसे अभिनव उपकरण तैयार किए। समकालीन समय में संविधान की व्याख्या करने में इस अभिनव भूमिका को न्यायिक सक्रियता कहा जाता है।

वर्षो से, सुप्रीम कोर्ट ने विधायी और कार्यपालिका के विरोध के बीच मौलिक अधिकारों के क्षेत्र की व्याख्या की है, जिससे संवैधानिक सिद्धांतो के अनरूप व्यक्तियों के अधिकारों और सम्मान को कायम रखा गया है। मामला दर मामलो मे, न्यायलय ने कानून के अमल हेतु कई आदेश जारी किए है, जो सामान्य रूप से अन्य हितधारको के लिए, जब गोलकनाथ (1962) मामले को केशवानंद भारती बनाम केरल राज्य मामले (1973) द्वारा खारिज कर दिया गया था तो न्यायलय को इस प्रश्न का सामना करना पड़ा कि कया संसंद संविधान में संशोधन करने के लिए असीमित शक्तियों का प्रयोग कर सकती है। हालांकि विभिन्न न्यायाधीशों द्वारा किए गए विचार–विमर्श के साथ यह अनुभव किया गया कि संविधान विभिन्न बुद्धिजीवियों, राजनेताओं और अन्य का परिणाम था, जो सामाजिक अन्याय के विरूद्ध लड़े इसलिए, इसकी संरचनात्मक नीव को संसद की इच्छा के अनुसार हस्तक्षेप करने का मतलब नही था। इसलिए न्यायधीशों ने 'संविधान की मूल संरचना' (Basic Structure of the Constitution) के सिद्धांत का अविष्कार किया, जो स्पष्ट रूप से सवैधांनिक सिद्धांतो को बनाए रखने मे भारतीय न्यायपालिका की प्रतिबद्धता को इंगित करता है।

बोध प्रश्न 1

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1. 'सवैधानिक सर्वोच्चता' शब्द से आप क्या समझते है ?

.....

.....

.....

.....

.....

2. प्रतिनिधि लोकतंत्र में संसद की क्या भूमिका है?

.....

.....

.....

.....

.....

3. जवाबदेही के विभिन्न उपकरणें का वर्णन कीजिऐ।

.....

.....

.....

.....

.....

4. भारत में न्यायपालिका की भूमिका पर प्रकाश डालिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3.3 शासन के संचालन का ढांचा : गैर– राज्य कर्त्ताओं की भूमिका

3.3.1 बाजार की भूमिका

1991 मे पारिस्थितिक सुधारों की शुरूआत ने भारतीय सदंर्भ में एक प्रतिमान को स्थानांतरित

कर दिया। यह विकास परियोजनाओं से राज्य की एक सचेत वापसी थी। जिसमें भारी वित्तीय और तकनीकी संसाधनों की मांग थी। यह महत्वपूर्ण क्षेत्रों में निजी क्षेत्र के साथ परियोजनाओं को सहयोग करने के संदर्भ में आया जैसे आधारभूत संरचना, परिवहन इत्यादी। इसका परिणाम है सार्वजनिक और निजी क्षेत्र भागीदारी (Public Private Partnership), विनिवेश, अविनियमन (Deregulation), लीज, ग्रीनफील्ड परियोजनाएँ जैसे तंत्र का उद्भव और उपयोग। यह सारे संरचनात्मक सुधारों का उद्देश्य उद्यमशीलता, राजस्व सृजन, प्राधिकरण का विकेंद्रीकरण और सार्वजनिक सेवा वितरण में गुणवत्ता में वृद्धि लाना है।

हँस (Hans, 2017) के अनुसार, सार्वजनिक–निजी भागीदारी को ''सरकार (प्रायोजक प्राधिकरण) और एक निजी कंपनी के बीच दीर्धकालिक अनुबंध के रूप में समझा जा सकता है, जो आम तौर पर किसी एक फर्म या सहायता संध के तहत वित्तपोषण, निर्माण, संचालन और रखरखाव के लिए सुविधा का प्रबंध कर सकते है।'' विद्वानो का मत है कि ऐसी विशाल परियोजनाओं को 'मूल्य के लिए धन' (Value for Money) के संदर्भ मे देखा जाना चाहिए, जिसमें निम्नलिखित नवोन्मेष के लिए क्षेत्र, प्रदर्शन को प्रोत्साहित करना, जोखिम का आबंटन, बोली लगाने की प्रक्रिया मे पारदर्शी प्रक्रियाएं, कानून के नियम का उल्लधंन करने पर गंभीर दडांत्मक कार्रवाई, एजेंसियों को लागू करना आदि सम्मिलित है। चूंकि सामाजिक क्षेत्र में सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं और बुनियादी ढांचे में भारी निवेश सम्मिलित है, इसलिए उपयोगकर्ता वित्तीय दायित्वो को बनाए रखने के लिए शुल्क एकत्रित करते है। उपयुर्क्त ''मूल्य के लिए धन'' संदर्भ के अतिरिक्त, सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के वित्तपोषण, योजना बनाने वाले, गठन संचालन और रखरखाव मे बाजार को शामिल करने में कार्य करती है। जबकि सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका दक्षता को प्रोत्साहन देना, नवीन तकनीकों, प्रबंधकीय प्रभावशीलता, वित्तीय संसाधनों तक पहुंच और परियोजना के परिचालन जोखिम को सहन करना है, सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका कार्य की गुणवत्ता की जाचं करना है। इस संयोजन पर एक प्रश्न उठ सकता है कि क्या निजी क्षेत्र की भागीदारी कभी संवैधानिक सिद्धांतो को कमजोर करेगी। हालॉकि किसी भी सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजना को पर्याप्त जवाबदेह और पारदर्शी ढांचों के साथ मिश्रित करने की आवश्यकता है, जिसकी विफलता से लोकतंत्र का जोखिम बढ़ जाएगा।

भारत में बड़े पैमाने पर सार्वजनिक निजी भागीदारी की शुरूआत 1990 से 2004 के मध्य की अवधि में विशेषतौर पर परिवहन और बिजली क्षेत्रों में दिनांकित की जा सकती है। Hans (*ibid.*) विश्लेषण करते हैं कि 2004 में एक मजबूत सार्वजनिक निजी भागीदारी ढाचें के अभाव के कारण सरकार सीमित सफलता प्राप्त कर सकी। हालॉकि 2004–12 की अवधि के समय सरकार ने दिशा निर्देशों और प्रक्रियाओं के मानकीकरण द्वारा एक व्यापक सार्वजनिक निजी भागीदारी व्यवस्था की परिकल्पना की। बुनियादी ढांचा परियोजनाओं, परियोजना वित्तपोषण/वित्तव्यवस्था आदि मे सार्वजनिक निजी भागीदारी की व्यवहार्यता पर चर्चा करने के लिए कई समितियों का गठन किया गया था। उदाहरण के लिए, 2006 में आधार सरंचना एंव वित्त पर एक समिति का गठन किया गया था, जिसके पश्चात समिति ने प्रमुख बुनियादी ढाचां क्षेत्रों के समक्ष राज मार्ग, रेलवे, बदरंगाहों, हवाई अड्डो, दूर संचार और बिजली की पहचान की। समिति ने आधारिक सरंचना क्षेत्र में अनुमानित 14.5 लाख करोड़ रूपये के निवेश का अनुमान लगाया जिसने सरकार को 11वीं पचंवर्षीय योजना में अपना खर्च बढ़ाने मे सक्षम बनाया। इस बीच, नियमावली, दिशानेर्देश बोली लगाने की प्रक्रिया के संबंध में जवाबदेही रूपरेखा, पारदर्शी लाने निविदाएं (Tenders) आनॅलाइन की गई।

इसके अतिरिक्त, शीर्ष–स्तर पर एक स्थिर प्रगति प्रणाली में परियोजना की मंजूरी मे तेजी लाने के लिए 2006 मे भारत सरकार ने वित्त मत्रांलय के आर्थिक मामलों के विभाग को तहत एक अलग भाग/खंड बनाया, जिसे सार्वजनिक निजी भागीदारी मूल्यांकन कमेटी (Public

Private Partnership Appraisal Committee- PPPAC) कहा जाता है। भारत सरकार के नियमों के अनुसार, सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं में 1000 करोड रूपये से अधिक का वित्तीय व्यय शामिल है,जिसे सार्वजनिक निजी भागीदारी मूल्यांकन कमेटी के माध्ययम से अंतिम अनुमोदन के लिए कैबिनेट को भेजा जाएगा। विमानन क्षेत्र में सफल सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं में से एक हैदराबाद, बैगंलूरु, नई दिल्ली, मुबंई और कोची में स्थापित ग्रीनफील्ड हवाई अड्डे है। ये हवाई अड्डे राजस्व सृजन मॉडल (Revenue generation model) पर आधारित है और हवाई यात्रियों द्वारा गुणवत्तवापूर्ण सेवाएं प्रदान करते है जिन्हें वैश्विक मंचों पर अंतराष्ट्रीय हवाई अड्डे समिति द्वारा स्वीकार किया गया है। उदाहरण के लिए, सितंबर 2018 में, अंतराष्ट्रीय हवाई अड्डा समिति (Airports Council of India) ने दिल्ली और मुबंई हवाई अड्डों को एशिया–प्रशांत क्षेत्र में यात्री संतुष्टि के संदर्भ में सर्वोच्य प्रदर्शन करने वाले हवाई अड्डों के रूप में सम्मानित किया (ए.सी.आई (ACI, 2018))।

अच्छी प्रक्रियाओं के बावजूद भारत में सार्वजनिक–निजी भागीदारी की अपनी चुनौतियां है। इस का कथन है, कि मत्रांलय के अनुसार, अब तक 1539 पी पी पी परियोजनाओं को स्वीकृति दी गई है, जिनमे से केवल 50 प्रतिशत ही चालू है। जबकि शेष की सभी (योजनाएं) या तो कार्यान्वयन के अलग–अलग चरणों में है या समाप्त हो गयी है। पी पी पी परियोजनाओं के क्षेत्र के अनुसार विश्लेषण नीचे दिया गया है।

सारणी 1 : क्षेत्र अनुसार पीपीपी परियोजनाओं का विश्लेषण

क्षेत्र	आरंभ की हुई योजनाओं का प्रतिशत %
परिवहन	58
ऊर्जा	24
सामाजिक और वाणिज्यिक बुनियादी ढांचा	9
जल और स्वच्छता	8

स्त्रोत : Hans (2017) (वित मंत्रालय, भारत सरकार की रिपोर्ट पर आधारित)

पीपीपी की राजनीति सरकार के सभी स्तरों पर रही है, लेकिन किसी भी पीपीपी परियोजना का प्रदर्शन हितधारकों के बीच प्रभावी समन्वय पर निर्भर करता है।

आगामी उप–भाग में हम नागरिक समाज की भूमिका के बारे में चर्चा करेंगे।

3.3.2 नागरिक समाज की भूमिका

'सरकार से लेकर शासन' (Government to Governance) तक के प्रतिमान के क्रमागत नागरिक समाज एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। वास्तव में, आठवीं पचंवर्षीय योजना की स्वैच्छिक क्षेत्र पर संचालन समिति रिपोर्ट राजेश टंडन के काम का उल्लेख (भारत सरकार 2002) करती है, जिन्होने एशिया में भागीदारी अनुसंधान (Participatory Research in Asia) संस्था के माध्यम से दुनिया भर में भागीदारी आंदोलन का नेतृत्व किया (यह भागीदारी अनुसंधान और प्रशिक्षण के लिए एक वैश्विक केद्रं है।) राजेश टंडन भारत में नागरिक संगठनों की एक प्रतीकात्मक व्याख्या देते है : पारंपरिक संध, धार्मिक संगठन, सामाजिक अंदोलन, सदस्यता संध और मध्यस्थ संध। आगे वर्णन के लिए, नागरिक समाज में एक छोटा स्वैच्छिक समूह सम्मिलित किया जा सकता है जो स्थानीय विरासत संरचनाओं या एक विशाल संगठन के संरक्षण के लिए काम करता है, जो ग्रामीण धरों में कम कार्बन पदचिह्न (Carbon footprint) का समर्थन करता है। यह एक महिला स्व–सहायता समूह हो सकता है,

जो सार्वजनिक वितरण की दुकाने या एक तदर्थ सामाजिक मीडिया समूह के रूप मे काम करता है, जो आपदा राहत और बचाव कार्यो मे संलग्न होती है।

भारत में, नागरिक समाज को विद्वानों ने दो तरीको से देखा हैः प्रथम, सामाजिक आंदोलनों में अग्रणी होना, जिससे सरकार नागरिक आकांक्षओं के प्रति उत्तदायी बनती है। उदाहरण के लिए , जैसा कि बताया गया है, मजदूर किसान शक्ति संगठन (MKSS) आर टी आई अधिनियम के अधिनियमन के लिए सरकार और अन्य हितधारको के साथ पैरवी और पक्ष जुटाव करके एक उत्प्रेरक के रूप में कार्य करता है।

उदाहरण के लिए, बैगंलोर, कर्नाटक मे स्थित एक गैर–लाभकारी संगठन, नागरिकता और लोकतंत्र के लिए जनग्रह केंद (Janagraha Centre for Citizenship and Democracy) सक्रिय नागरिकता को बढ़ावा देने के लिए पुलिस, नागरिक निकायों, स्कूलों और अन्य हितधारकों के साथ सहयोग करता है। एक तरह से, नागरिक सामाजिक संगठनों सवैंधानिक सिद्धांतों को समझने के लिए लोकतांत्रिक स्थान मे एक स्थान बनाया है।

12वीं पंचवर्षीय योजना के दौरान (2012–17), पहली बार योजना आयोग ने विशिष्ट क्षेत्रों में शासन की चुनौतियों की पहचान करने के लिए नागरिक समाज के आदानों (इनपुटस) को आमंख्त्रित किया/इसके अतिरिक्त जो नागरिक समाज में संलग्न थे उन्हे हाशिऐ पर रहने वाले समुदायों के साथ परामर्श करने के लिए कहा गया, जिसमें युवा, निराश्रित महिलाएं, ट्रासंजेडर, अल्पसख्यक विकलांग आदि सम्मिलित है और यह सुनिश्चित किया गया कि उनके मत बारहवीं पंचवर्षीय योजना के मसौदे मे परिलक्षित होते है। सांझेदारी को मजबूत करने के लिए नीति आयोग भी वरिष्ठ नागरिक समाज के सदस्यो के साथ एक ही मंच पर विभन्न मंत्रालयों पर चर्चा करता है।

इस प्रकार, शासन तंत्र में विशेष पक्ष नागरिक समाज को शामिल करने के लिए सरकार द्वारा विभिन्न उपायों का प्रयोग किया गया है।

इस खंड मे, गैर–राज्य अभिनेताओं के संचालन के ढांचे और बाजार और नागरिक समाज को संलग्न करने के लिए भारत सरकार द्वारा उठाए गए कदमों पर चर्चा की गई है।

बोध प्रश्न 2

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शासन के संदर्भ में बाजार की क्या भूमिका हैं ?

.....

.....

.....

.....

.....

2) भारत मे नागरिक समाज संगठनों की आवश्यकता के कारण समझाइए।

.....

.....

.....

3.4 शासन संकेतक (Governance Indicators)

शासन का मूल्यांकन और प्रबंधित करने के लिए सबसे अच्छे तंत्रों मे से है–राष्ट्रीय, राज्य या स्थानीय स्तर पर शासन के कार्य करने के तरीको का आकलन करना है। यह आमतौर पर कहा जाता है कि ''यदि आप इसका मूल्यांकन नही कर सकते, तो आप इसे प्रबंधित नहीं कर सकते'' जो प्रदर्शन मापन के महत्व को दर्शाता है। प्रदर्शन मापन सबसे अच्छा संकेतक (Indicator) ज्ञात हुआ है और यह एक ज्ञात तत्थ बन गया है कि शायद ही कभी सार्वजनिक क्षेत्र, लागत, समय सीमा, लक्ष्य, कार्य की गुणवत्ता और नागरिक संतुष्टि को मूल्यांकन किए बिना सतत् विकास लक्ष्यों को प्राप्त कर सके है। हालंकि शासन के सदंर्भ में, यह अंतर्निहित जटिलताओं के कारण प्रदर्शन को मापने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के लिए चुनौतीपूर्ण हो जाता है, जैसे कि पर्याप्त आंकड़ों की कमी, सर्वेक्षण करने के लिए योग्य कर्मियों की कमी आदि। विश्व बैंक के सहयोग से, (कौफमेन-Kaufmann *et.al,* 2010) ने शासन के संकेतको की मात्रा निर्धारित करने का प्रयास किया, जिसका उपयोग छह आयामों अर्थात मत और जवाबदेही, राजनीतिक स्थिरता और हिंसा की अनुपस्थिति, सरकारी प्रभावशीलता, नियामक गुणवत्ता, कानून के नियम और भ्रष्टाचार पर नियंत्रण का मूल्यांकन करने के लिए किया गया।

3.4.1 अभिव्यक्ति और जवाबदेही

नागरिकों की अभिव्यक्ति और जवाबदेही प्रमुख शासन संकेतक है, जो नागरिकों को उनकी स्वतंत्रता का प्रयोग करने और उनकी प्राथमिकताओं को स्पष्ट करने और उनके कार्ये के लिए जिम्मेदार संबंधित हितधारकों को नियत्रंण में करने की क्षमता को इंगित करते है। यह लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं मे नागरिक भागीदारी के माध्यम से मापा जाता है। उदाहरण के लिए, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (MGNREGA) के मामले मे सामाजिक लेखा–परीक्षा (सामाजिक ऑडिट) का उपयोग शासन उपकरण के रूप में सरकारी रिकॉर्ड, कार्य की गुणवत्ता की निगरानी के लिए किया गया है और यह निर्धारित करने के लिए कि क्या आबंटित संसाधनों का ग्रामीण स्तर पर प्रभावी ढंग से उपयोग किया गया है या नहीं।

3.4.2 राजनीतिक स्थिरता और हिंसा की अनुपस्थिति

राजनीतिक स्थिरता मजबूत राजनीतिक संस्थानों और पूर्वानुमानित नीतियों का प्रतिनिधित्व करती है जो आर्थिक स्थिरता उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (Consumer Price Index), सामाजिक निवेश और किसी भी परिमाण के वित्तीय जोखिमों का सामना करने की सरकार की क्षमता का प्रतिनिधित्व करती हैं। हिंसा/आतंकवाद की अनुपस्थिति के संबंध में, यह सरकार की आतंकी हमलों और भीड़ की हिंसा से निपटने की उसकी क्षमता से संबंधित है।

3.4.3 सरकारी प्रभावशीलता

यह सार्वजनिक सेवा की गुणतत्ता, जैसे संसाधन जुटाने मे दक्षता, स्वच्छ पेयजल तक पहुंच, सस्ता स्वास्थ्य, शिक्षा, अच्छी बुनियादी सुविधा, खाद्य सुरक्षा, नागरिक सेवा अखंडता आदि की धारणा को संदर्भित करता है।

3.4.4 नियामक गुणवत्ता

यह मौद्रिक नीतियों और नियामक ढाचें /रूपरेखा से संबंधित है, जो व्यासायिक उद्यमों (माइक्रो और मैक्रो), सरल कर कानून, प्रतिस्पर्धी बाजारों को प्रोत्साहन, अनुवृति (सब्सिडी), निरर्थक नियमों की छटाई, व्यापार अतरंपृश्ठ (इंटरफेस) के लिए प्रभावी सरकार आदि को बढ़ावा देते है। 1991 में आर्थिक सुधारों की शुरूआत के साथ, भारत अपनी आर्थिक, कानूनी और भौतिक बुनियादी ढांचे में सुधार करके अपनी उत्पादकता को बढ़ावा दिया है और अपने अंतराष्ट्रीय व्यापार और निवेश को मजबूत किया। उदाहरण के लिए, बाजार क्षेत्र में समान अवसर के क्षेत्र को बढावा देने के इरादे से, भारत सरकार ने 1992 में संसद के अधिनियम, प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड और 1997 मे भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण द्वारा स्वतंत्र विनियामक निकाय की स्थापना की।

3.4.5 विधि शासन

विधिशासन एक महत्वपूर्ण संकेतक है, जो एक खुले समाज में सद्भाव बनाए रखने का इरादा रखता है जहां निजी क्षेत्र और नागरिक समाज सयुंक्त रूप से सरकार के साथ जटिल सामाजिक समस्याओं को हल करने के लिए काम करते है। सार्वजनिक सेवा वितरण में विभिन्न हितधारकों की भागीदारी के साथ, राज्य को सेवा प्रदाताओं की मनमानी कार्रवाई और अधिकारों और उपचारों के प्रवर्तन में अपने नागरिकों की सुरक्षा की अपेक्षा है। उदाहरण के लिए, सेवा प्रदाताओं के बीच प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने और बनाए रखने के लिए और गैरकानूनी प्रथाओं के विरूद्ध उपभोक्ता हितों की रक्षा करने के लिए 2003 में भारत के प्रतिस्पर्धा आयोग (Competition Commission) की स्थापना की गई थी। भारत की प्रतिस्पर्धा आयोग प्रतियोगिता के मुद्दों पर अपनी राय देने के लिए सौंपा जाता है जब मामलों को किसी वैधानिक प्राधिकरण द्वारा संदर्भित किया जाता है। यह भारतीय बाजारों में व्यापार की स्वतंत्रता को प्रभावित करने वाले मुद्दों को भी उठा सकता है। उदाहरण के लिए, 2018 में फिल्पकार्ट, फेसबुक (Flipkart, Facebook) और भारतीय बाजार मे कई अन्य कंपनियों की शिकायतों के आधार पर, भारत के प्रतिस्पर्धा आयोग ने अपनी स्वयं की सेवाओं और भागीदारों के पक्ष मं बाजार में अपने 'प्रमुख पद' को सफाई से बरताने (Manipulate) के लिए गुगल (Google) पर 136 करोड़ का जुर्माना लगाया था (गुप्ता–Gupta, 2015)।

3.4.6 भ्रष्टाचार पर नियंत्रण

यह भ्रष्ट प्रथाओं को संभालने और रोकने मे सरकार की क्षमता को संदर्भित करता है। वैश्वीकरण के बाद, मंत्रालयों और विभागों ने संगठनों को उन प्रक्रियाओ को स्वचालित करने के लिए राजी कर लिया है जो सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के माध्यम से भ्रष्टाचार की चपेट मे है। भारत सरकार द्वारा आरम्भ किए गए (यूनीफाइड मोबाइल एप्लीकेशन फॉर न्यू गवर्नेंस, (Unified Mobile Application for New Governance-UMANG) शासन के लिए एक ऐसा प्लेटफॉर्म है, जिसका उद्देश्य सेवा प्रदताओं मे नागरिक–केंद्रीत सेवाओं की एक विस्तृत श्रृखंला को बिना किसी छल–कपट के पूरा करना है।

उपर उल्लिखित शासन संकेतक को कौफमेन-*Kaufmann et al* परिभाषा का उपयोग करके सारंशित किया जा सकता है : शासन ''परंपराओं और संस्थानों के रूप में जिसके द्वारा किसी देश के प्राधिकरण का उपयोग किया जाता है। इसमे सम्मिलित है– क) वह प्रक्रिया जिसके द्वारा सरकारों का चयन, निगरानी और प्रतिस्थापन किया जाता है। ख) प्रभावी रूप से सही नीतियों को लागू करने के लिए सरकार की क्षमर्ता; और ग) नागरिकों और उन संस्थाओं के लिए राज्य का सम्मान जो उनके बीच आर्थिक और सामाजिक संबंधों को नियंत्रित करते है"। विश्वव्यापी शासन सकेंतकों के आधार पर, हम यह समझ सकते है कि शासन की प्रबंधन

के लिए स्थापित पैरामीटर रिक्त स्थान पर विद्यमान नही होते बल्कि वे एक दूसरे के परस्पर समावेशी होते है।

इस खंड से आप भारत में विभिन्न शासन संकेतकों को समझ सके और अधिकारियों ने सार्वजनिक हितों के अनुरूप अपनी शक्तियों का प्रयोग कैसे किया है इसमें भी भलीभांति परिचित हो सके।

बोध प्रश्न 3

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) ''यदि आप माप नहीं सकते, आप प्रबंध नही कर सकतें'' टिप्पणी कीजिऐ।

.....

.....

.....

.....

.....

2) विश्व शासन संकेतकों पर एक संक्षिप्त विवरण प्रस्तुत कीजिऐ।

.....

.....

.....

.....

.....

3.5 निष्कर्ष

इस इकाई मे, हमने राज्य और गैर–राज्य कर्त्ताओं द्वारा शासन मे निभाई गई संचालन संबंधी भूमिकाओं पर चर्चा की है। उदारीकरण, निजीकरण, वैश्वीकरण के युग मे 'विकास के लिए शासन' कार्यसूची को मजबूत करने के लिए समकालीन सरकारों ने इस प्रकार अनुभव किया है कि भागीदारी शासन की क्षमता वैकल्पिक नही है, बल्कि सरकारी कार्यो में अपरिहार्य है। भारत ने दुनिया मे सबसे बड़ा लोकतंत्र होने के नाते, बाज़ार और नागरिक समाज से बहुत कुछ प्राप्त किया है। लोकतांत्रिक व्यवस्था में नौकरशाही, बाजर और नागरिक समाज के कामकाज को सुव्यवस्थित करने की दृष्टि से, विभिन्न पारदर्शिता और जवाबदेही तत्रों का गठन किया गया। यद्यपि सरकार के सभी स्तरों पर शासन मैट्रिक्स मे सुधार के लिए प्रयास किए गए, लेकिन भारत मे विविध भौगोलिक स्थानों में फैली इसकी बहुजातीय जनसख्यां के कारण चुनौतियां बहुसख्यक है। यह समझ जाना चाहिए कि सस्थांगत क्षमता से परे दैनिक चुनौतियों को हल करने के लिए स्वयं–आयोजन प्रणाली के रूप में समाज की क्षमता है। सत्ता के कई केंद्रो और प्राधिकरण के स्तरों के साथ विकसित और विकासशील दोनों देशों मे लोकतंत्र को मजबूत करने के लिए अलग–अलग तरीकों को खोजा गया है। इस संदर्भ मे राज्य की भूमिका केवल हितधाराकों को एजेंडा को निर्धारित करने में सक्षम करना ही नही है, बल्कि इसे एक सतत् भविष्य बनाने मे एक स्पष्ट राजनीति बनाने की आवश्यकता है।

3.6 शब्दावली

पर्यावरण प्रभाव आकलन (Environment Impact Assessment) : यह एक वैज्ञानिक उपकरण है, जो सतत् विकास सुनिश्चित करता है और परियोजना गतिविधि से उत्पन्न हाने वाले प्रभावों का मूल्यांकन करने में सहायता करता है। इससे महत्वपूर्ण पर्यावरणीय प्रभाव पड़ने की संभावना होती है।

अविश्वास प्रस्ताव (No-Confidence Motion) : यह केवल लोक सभा या राज्य विधान सभा में मामले के रूप में स्थानांतरित किया जा सकता है। राज्य सभा या राज्य विधान परिषद में इसकी अनुमति नहीं है। इसे समस्त मंत्रिपरिषद के विरूद्ध नही बल्कि व्यक्तिगत मंत्रियों या निजी सदस्यों के विरूद्ध स्थानांतरित किया जाता है। अविश्वास प्रस्ताव में 50 सदस्यों के बहुमत वाले वोट को स्थानांतरित किया जा सकता है।

भागीदारी अनुसधांन (Participatory Research) : भागीदारी अनुसंधान में अनुसंधान प्रतिभागियों, अर्थात नागरिक को सशक्त बनाने के उद्देश्यो के साथ कई तरीके और दृष्टिकोण सम्मिलित है। सरकार और समुदाय के साथ कार्य करने के लिए उनकी क्षमताओं में वृद्धि करने के लिए यह ध्यान केन्द्रित करते है।

हितधारक (Stakeholder) : हितधारक एक व्यक्ति है जो इस प्रक्रिया में हिस्सेदारी रखता है। शासन संदर्भ में, हितधारकों में सरकार, बाजार और नागरिक समाज सम्मिलित है। जो सार्थक प्रयासों के लिए मिलकर काम करते है।

3.7 सन्दर्भ लेख

Airports Council International (ACI). (2018). Worlds top performing airports celebrated at ACI Airport Service Quality Awards Ceremony. Retrieved from

https://aci.aero/news/2018/09/12/worlds-top-performing-airports-celebrated-at-aci-airport-service-quality-awards-ceremony/.

Bhattacharya, M. (2006). *New Horizons of Public Administration*. New Delhi, India: Jawahar Publishers and Distributors.

CAG (2018). Student Intern Program (SIP). Retrieved from https://cag.gov.in/sites/default/files/Student_Internship_Programme/SIP_ADVT_1_20_11_18.pdf

-Government of India (2001). *Report of the Steering Committee on Voluntary Sector.* New Delhi, India: Planning Commission.

Government of India. (2005). *Citizen's Charters – A Handbook*. Retrieved from https://goicharters.nic.in/cchandbook.htm.

Government of India. (2015). *Cabinet's Resolution on NITI Aayog.* Retrieved from:http://www.niti.gov.in/writereaddata/files/cabinet-resolution_EN.pdf

Government of India. (2015). *Report of the Committee on Revisiting & Revitalising the PPP Model of Infrastructure Development.* Retrieved from http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=133954.

Gupta, A. P. (2011). Mechanisms for Infrastructure Public-Private Partnerships: Focus on India. Retrieved from http://ardent.mit.edu/real_options/Real_opts_papers/Gupta%20Thesis_Complete_Final.pdf

Gupta, D. (2015). CCI charges Google with rigging search results; Flipkart, Facebook corroborate complaints. Retrieved from https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/cci-charges-google-with-rigging-search-results-flipkart-facebook-corroborate-complaints/articleshow/48736706.cms**.**

-Hans, A. (2017). Rebooting PPP in India. Retrieved from: http://niti.gov.in/writereaddata/files/document_publication/REBOOTING%20PPP%20IN%20INDIA_blog.pdf.

Joshi, S. (2010). Planning Commission seeks inputs from NGOs, social groups for 12th Plan. Retrieved from https://www.thehindu.com/news/national/Planning-Commission-seeks-inputs-from-NGOs-social-groups-for-12th-Plan/article15581980.ece.

Kaufmann et.al. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.* Retrieved from http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf

Keer, D. (1995). *Dr. Ambedkar: Life and Mission.* New Delhi, India: Popular Prakashan Print.

Kumar, S. (2018). The Meghalaya Example. Retrieved from https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/the-meghalaya-example/article23953492.ece

Mathur, K. (2008). *From Government to Governance: A Survey of Indian Experience*. New Delhi, India: National Book Trust.

Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalisation Era*. New Delhi, India: Orient BlackSwan.

-Prashar, S. (2018, 20th July). *The three times no-confidence motion shook governments in the past. Economic Times*. Retrieved from https://economictimes.indiatimes.com/news/politics and-nation/the-three-times-no-confidence-motion-shook-governments-in-the past/articleshow/65065139.cms

Press Trust of India. (2014). Nagaland’s Gariphema is India’s first Tobacco-free Village. Retrieved from https://www.ndtv.com/india-news/nagalands-gariphema-is-indias-first-tobacco-free-village-565002

PRS Legislative Research. (2016). *Farmers seeking suicide clearance in Maharashtra.* Retrieved from https://www.prsindia.org/content/farmers-seeking-suicide-clearance-maharashtra

Ramakrishnan, T. (2017). Governor clears Ordinance on ‘jallikattu’. Retrieved from https://www.thehindu.com/news/national/tamil-nadu/Governor-clears-ordinance-on-%E2%80%98jallikattu%E2%80%99/article17074093.ece

Rezwan. (2017). *Mumbai locals transform Versova with world's largest beach clean-up*. Retrieved from https://www.business-standard.com/article/current-affairs/

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

mumbai-locals-transform-versova-with-world-s-largest-beach-clean-up-117063000345_1.html

Shaikh, M. (2018). UN Environment chief Solheim joins Versova beach clean-up. Retrieved from https://www.indiatoday.in/india/story/un-environment-chief-solheim-joins-versova-beach-clean-up-1243057-2018-05-27

Somnath Chatterjee (2007, 22nd January). Somnath Chatterjeeश्s advice for India, Interview by Aditi Phadnis & D.K. Singh. Retrieved from https://www.rediff.com/newsnterview/somnath-chatterjees-advice-for-india/20180813.htm/i

Srikant, P. (2009). *Koodankulam Anti-Nuclear Movement: A Struggle for Alternative Development?* Working Paper no. 232. Retrieved from http://www.isec.ac.in/WP%20232%20-%20P%20Srikant.pdf

United National Development Project. (2010). *Terminal Evaluation of Information and Communication Technology for Development Project*. Retrieved from http://www.undp.org/content/dam/india/docs terminal_evaluation_of_information_and_communication_technology_for_development_project.pdf

3.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- यह मूलभूत रूपरेखा/ढांचा हैं, जो बताता है कि कोई भी कानून से उपर नही है।
- यह जातिगत, मत जेंडर और विकलांगता के बावजूद लोगों के कल्याण के लिए काम करता है।
- राज्य को लोकतांत्रिक भावना के साथ कार्य करने का निर्देश देता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- संसद कानून बनाने वाली संस्था है जो महत्वपूर्ण सामाजिक मुद्दो पर चर्चा करती है।
- इसमें राष्ट्रपति, लोकसभा और राज्य सभा सम्मिलित है।
- यह केंद्रीय कार्यपालिका को उसकी कार्रवाई और निर्णयों के प्रति जवाबदेह बनाता है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- जवाबदेही के साधन नागरिक कल्याण की रक्षा के लिए है।
- जवाबदेही के साधनों में खुलापन/स्पष्टता, ससांधनों का सर्वोत्तम उपयोग सम्मिलित है और इससे दक्षता और प्रभावशीलता में वृद्धि करता है।
- सूचना की स्वतत्रंता, जन सुनवाई, बजट, प्रौद्योगिकी का उपयोग आदि जवाबदेही उपकरण के कुछ उदाहरण है।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- न्यायपालिका शासन मैट्रिक्स में एक केंद्रीय भूमिका निभाता है।
- यह प्रतिनिधि सस्ंथानों पर जाचं पड़ताल करता है।
- जन हित मुकदमा एक जवाबदेही उपकरण है, जो न्यायिक सक्रियता के आधार पर नागरिकों को उपलब्ध कराया गया था।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आर्थिक सुधारों की शुरूआत के दौरान बाजार की भूमिका महत्वपूर्ण हो गई।
- निजी क्षेत्र, दक्षता, नवीन प्रौद्योगिकियाँ, प्रबंधकीय प्रभावशीलता और वित्तीय ससांधनों की पहुँच को प्रोत्साहित करता है।
- यह बुनियादी ढाचां, बिजली,पानी और स्वच्छता जैसे प्रमुख क्षेत्रों में काम करता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- यह सरकार और नागरिक के बीच उत्प्रेरक का काम करता है।
- पूर्व–स्वतंत्र काल में एक नागरिक समाज की आवश्यकता का पता लगाया जा सकता है।
- भारत सरकार ने अपनी 12वीं पंचवर्षीय योजना में नागरिक समाज संगठनों की एक महत्वपूर्ण भूमिका प्रदान की।

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- शासन के संदर्भ में निष्पादन का प्रबंधन चुनौतीपूर्ण है।
- निष्पादन माप से सतत् विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायता मिलती है।
- शासन के संकेतक स्थापित कर प्रदर्शन को मापा जा सकता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- वैश्विक शासन संकेतक सहायता और सहायता देने की सुविधा के लिए एक रूपरेखा द्वारा कुछ संकेतकों के आधार पर दुनिया भर में शासन के प्रदर्शन को मापने के लिए निर्धारित किया।
- शासन के संकेतकों में मत/आवाज और जवाबदेही, राजनीतिक स्थिरता, और हिंसा की अनुपस्थिति, सरकार की प्रभावशीलता, नियामक गुणवत्ता, कानून के नियम और भ्रष्टाचार पर नियंत्रण सम्मिलित है।

इकाई 4 शासन मे हितधारक*

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य

4.1 प्रस्तावना

4.2 हितधारक : अर्थ

4.3 हितधारक सिद्धांत

4.4 शासन प्रक्रिया मे हितधारक

4.5 शासन प्रक्रिया में हितधारकों का महत्व

4.6 शासन मे हितधारक की भागीदारी के रूप

4.7 शासन मे हितधारक : उदाहरण

4.8 निष्कर्ष

4.9 शब्दावली

4.10 संदर्भ लेख

4.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

4.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप निम्न को समझ सकेगें:

- हितधारकों के अर्थ;
- हितधारक सिद्धांत की व्याख्या;
- शासन मे हितधारकों के महत्व;
- शासन प्रक्रिया में हितधारकों की भागीदारी के रूप; और
- शासन मे हितधारकों की सफलतापूर्वक भागीदारी के उदाहरण।

4.1 प्रस्तावना

समकालीन समय में सार्वजनिक सेवा वितरण और सार्वजनिक नीति का पारंपरिक मॉडल नागरिकों की अपेक्षाओं के अनुरूप नहीं है। पारंपरिक मॉडलों के विपरीत, शासन ढांचे ने समाज के प्रत्येक वर्ग की बढ़ती ज़रूरतों को पूरा करने के लिए हस्तान्तरण, विकेंद्रीकरण और विसंकेंद्रण के माध्यम से लोकतंत्र को गहरा करने के साथ–साथ विभिन्न उपकरण और राजनीति को विकसित किया है। विभिन्न संगठनों और शासन ढांचे में लोगो के साथ नेटवर्किंग महत्वपूर्ण हो गई है। इसलिए शासन में हितधारकों (Stakeholders) की भागीदारी के महत्व को माना जाता है।

*योगदानः डा जी. उमा, सहायक प्रोफेसर, जेन्डर और विकास अध्ययन विद्यापीठ, इग्नू

विश्व स्तर पर इस दिशा में प्रयास हो रहे है। संचार, सहयोग, परामर्श, भागीदारी प्रमुखता प्राप्त कर रहे हैं। इस इकाई मे, हम शासन के हितधारकों की भागीदारी की आवश्यकता और महत्व के बारे में चर्चा करेंगें, और उदाहरणों के माध्यम से यह स्पष्ट करेगें कि हितधारकों की सक्रिय भागीदारी कैसे शासन प्रक्रिया मे सेंध लगाती है।

4.2 हितधारक : अर्थ

'' एक सगंठन में एक हितधारक कोई समुह या व्यक्ति है जो सगंठन के उद्देश्यों की उपलब्धि से प्रभावित होता है या हो सकता है'' (फ्रीमेन–Freeman, 1984)। हितधारक ऐसे व्यक्ति है जो या तो परियोजना, या संगठन, या किसी सरकारी कार्यक्रम में निहित रूचि रखते है या निहित स्वार्थ रखते है। वे ऐसे लोग है जो परियोजनाओं या कार्यक्रमों के काम के साथ सक्रिय रूप से जुडे है, या इसके कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप, या तो कुछ प्राप्त करने या खोने के लिए हैं। उदाहरण के लिए, जब सरकार या स्थानीय निकाय राजमार्ग को जोड़ने के लिए एक परियोजना तैयार करता है, तो मोटरकार वाले, स्थनीय निवासी और राजमार्ग उपयोगकर्ता हितधारक होते हैं, जो परियोजना के कार्यान्वयन के कारण सकारात्मक या नकरात्मक रूप से प्रभावित होते है। इन सबके बीच, इस परियोजना के कार्यान्वयन के दौरान राजमार्ग के पास रहने वाले निवासी नकरात्मक रूप से प्रदूषण, ध्वनि, धूल प्रदूषण और बढ़ते यातायात के कारण प्रभावित हो सकते है। मोटरकार वाले और राजमार्ग उपयोगकर्ता परियोजना के कार्यान्वयन के पश्चात लाभान्वित होते हैं।

बोवैर्ड और लॉफलर–(Bovaird and Loffler, 2016) के अनुसार, सार्वजनिक शासन के मुद्दो मे निम्नलिखित हितधारकों (अन्य के बीच) के सम्मिलित होने की संभावना होती है।

- नागरिक (व्यक्ति के रूप में)
- सामुदायिक संगठन जो शिथिल रूप से संगठित है
- गैर–लाभकारी संगठन (दानशील संस्था और प्रमुख गैर–सरकारी संगठन सहित) जो प्राय : सम्पूर्ण रूप से दृढ़ता से संगठित होते हैं
- व्यापार
- मीडिया
- सार्वजनिक अभिकरण (एजेंसियां) (अंतरराष्ट्रीय स्तर सहित सरकार/संसद के विभिन्न स्तर)
- चुने हुए राजनेता
- व्यापार संघ/ट्रेड यूनियन

हितधारक एक व्यक्ति, समूह या संगठन हो सकता है जो किसी भी गतिविधि में रूचि या हिस्सेदारी रखता है और परिणाम को सकरात्मक या नकारात्मक रूप से प्रभावित करने की क्षमता रखता है। आगे स्पष्ट करने के लिए, हम एक और उदाहरण पर चर्चा करेंगे। 2001 में, यूनाइटेड किंगडम में सरकार ने हवाई यात्रा की बढ़ती जरूरतों को पूरा करने के लिए हीथ्रो हवाई अड्डे (Heathrow Airport) के टर्मिनल 5 का निर्माण करने की परियोजना को मंजूरी दी थी। हितधारकों पर इसका प्रभाव कई गुना अधिक था। वायु और ध्वनि प्रदूषण का बढ़ना और आगे के विस्तार से आस पास के गॉवों पर भी असर पढ़ रहा था। नए स्थानों पर जाने के लिए लगभग 70 निवासियों को विस्थापित किया जाना था। उनके पुनर्वास और पुनर्स्थापन के लिए एक वैकल्पिक व्यवस्था करना यूके सरकार का उत्तरदायित्व था। इस

मामले मे 700 निवासी, हितधारकों में से एक थे। नए क्षेत्र में निवासियों के पुनर्वास और पुर्नस्थापित के लिए बातचीत करना भी यूके सरकार की ज़िम्मेदारी थी। इस परियोजना में कई हितधारकों के प्रभाव की जांच रिपोर्ट और कई स्थितियों और सीमाओं की समीक्षा के बाद परियोजना को मंजूरी दी गई थी, ताकि ध्वनि/शोर और प्रदूषण के बारे में स्थानीय शिकायतों को ध्यान में रखा जा सके। इसलिए, शासन प्रक्रिया मे नीति या कार्यक्रम को लागू करने के लिए की गई प्रत्येक कारवाई उन लोगों को प्रभावित करने के लिए बाध्य है जिनकी इनमें हिस्सेदारी है। उदाहरण के लिए–एक स्कूल प्रणाली में, हितधारक शब्द का अर्थ किसी ऐसे व्यक्ति से है जिसने एक विद्यालय और छात्रों के कल्याण और सफलता में निवेश किया है जिसमें क्षेत्र के व्यापारिक समुदाय और स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधि, शिक्षक, प्रधान अध्यापक स्टाफ सदस्य, स्कूल प्रबंधन बोर्ड या प्राधिकारण, माता–पिता, परिवार और पड़ोसी समुदाय सम्मिलित है।

किसी भी कार्यान्वयन गतिविधि को उन सभी हितधारकों के मानचित्रण में अन्य बातों को ध्यान में रखना होगा जिनकी इनमें हिस्सेदारी है या प्रभावित होने की संभावना है। संचार, परामर्श और भागीदारी के माध्यम से उनके कार्यो की सभांवनाओं की जाचं करनी होगी।

4.3 हितधारक सिद्धांत

हितधारक सिद्धांत (Stakeholder Theory) व्यापार नैतिकता और संगठनात्मक प्रबंधन का एक वैचारिक ढांचा है, जो संगठन के प्रबंधन मे व्यावहारिक और नैतिक मूल्यों को संबोधित करता है। यह मूल रूप से इयोन मित्रोफ–(Ian Mitroff) द्वारा 1983 में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'स्टेकहोल्डर्स आफॅ द आर्गनाइजेशनल माइंड' (Stakeholders of the Organisational Mind) में विस्तारित था। सिद्धांत बताता है कि यह केवल व्यवसाय में स्टॉक रखने वाले लोग नही हैं, जो संगठन में किए लिए निर्णयो के कारण प्राप्त होते हैं। प्रत्येक व्यापार निर्णय, संभावित रूप से सिर्फ हितधारकों की तुलना में कई और लोगों की भलाई को प्रभावित करता है। इसलिए प्रत्येक व्यवसाय का उन सब के प्रति दाायित्व/कर्तव्य है जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इसमें सम्मिलित है जिसके अन्तर्गत सभी शेयरधारक, कर्मचारी, आपूतिकर्ता, ग्राहक, स्थानीय समुदाय इत्यादि आते है। सामूहिक संगठन में कर्मचारी और शेयर धारक हितधारक होते है। वे दोनो संसाधन प्रदान करते है और संगठन के सफल संचालन के लिए प्रयास करते है। इस तरह, किसी भी संगठन में हितधारकों की जरूरतों को सबोधित करना महत्वपूर्ण है, इस तर्क को सहायक हितधारक सिद्धांत के रूप में संदर्भित किया गया था। यह सिद्धांत उन अन्य हितधारकों पर ध्यान देने की आवश्यकता के बारे में भी बात करता है जो फर्म (Firm)के मूल्य से प्रभावित होते हैं। यह हितधारकों के शासन पर ध्यान देने और संगठन के लिए उनके योगदान से अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए उनके हित को सुरक्षित करने के बारे मे भी बात करता है।

हितधारक सिद्धांत पर अन्य दो दृष्टिकोण हैं। यह वर्णनात्मक और प्रमाणिक दृष्टिकोण है। वर्णनात्मक हितधारकों का दृष्टिकोण एक संगठन में विभिन्न घटकों को पहचानता है और वर्गीकृत करता है। यह उनके दावों या शक्ति को कोई मूल्य देता है। लेकिन नीतिगत दृष्टिकोण नैतिक अधिकारों या सामूहिक निर्णयों से प्रभावित होने वालों को सही ठहराते हुए हितधारक के दावों को आन्तरिक मूल्य प्रदान करता है। एक नैतिक दृष्टिकोण से हितधारकों को अपने नैतिक अधिकारों का सम्मान करने के लिए सामूहिक प्रशासन में सम्मिलित होने की आवश्यकता है। न्याय सुनिश्चित करने के लिए, हितधारकों का संवाद राजनीतिक नहीं है, बल्कि खुला और विचारात्मक है।

हितधारक विचार/मत, संसाधन आधारित विचार और बाजार आधारित विचार/मत दोनों को एकीकृत करता है और सामाजिक –राजनीतिक को एक करता है/एक साथ जोड़ता

है। निगमों का प्रबंधन केवल शेयरधारकों के हितों में नही किया जाता है बल्कि हितधारकों की एक पूरी श्रेणी के लिए होता है।

जैसा कि हमने पहले चर्चा की थी, सामूहिक निर्णय लेने में हितधारक की भागीदारी दक्षता हासिल करने से संबंधित रही है, जिससे प्रतिस्पर्धात्मक लाभ हुआ है। हितधारकों के शासन में 'अविश्वासी' विरोधियों को महत्वपूर्ण सहयोगियों में बदलने की क्षमता है।

4.4 शासन प्रक्रिया में हितधारक

21वीं शताब्दी में नव–उदार आर्थिक नीति और वैश्वीकरण के मुद्दो के साथ और अन्य चुनौतियों के साथ शासन का नया दृष्टिकोण बदल रहा है जिसमें पर्यावरणीय पतन, प्रवासन, सतत् विकास, जमीनी स्तर पर विकास और अन्य सभी शासन से संबंधित मुद्दे शामिल है। 21वीं सदी की सामाजिक–आर्थिक चुनौतियों और शासन के मुद्दों को सभी हितधारको की भागीदारी के साथ संबोधित करने की आवश्यकता है। डीट्ज व कुन–(Deetz and Kuhn ,2007) के अनुसार, पारंपरिक शासन मॉडल सगठंनात्मक नेतृत्व को निर्णय लेने के लिए विशेषाधिकार प्रदार करता है। पारंपरिक मॉडल में, प्रेरित/दबाव समूह मुख्य रूप से प्रतिनिधियों के रूप मे कार्य करते है और जनसंख्या के कुछ वर्गो के लिए राजनीतिक लाभ प्राप्त करने का प्रयास करते हैं। आगे उन्होंने कहा कि शासन के पारंपरिक मॉडल के विपरीत, शासन का एक हितधारक मॉडल शासन की प्रक्रिया में अपनी सक्रिय भागीदारी सुनिश्चित करके जनसंख्या के बड़े वर्गो को आवश्यक लाभ प्रदान करता है। इसमें जनसंख्या के एक बडे हिस्से को सामाजिक–आर्थिक लाभ देने की क्षमता है। यह संगठन में प्रतिभागियों की दृश्यता बढ़ाने की क्षमता भी रखता है। यदि कोई सगंठन कुछ निर्णय लेता है, जो आबादी के कुछ वर्गो को प्रभावित करता है, तो हितधारक सिद्धांत निर्णय लेने के प्रक्रिया में सभी प्रभावित जनसंख्या को लाने का प्रस्ताव करता है, ताकि सभी के लिए न्याय सुनिश्चित किया जाए। अब हम हितधारकों के शासन पर आगे चर्चा करने से पहले हम संगठन क्या है समझाएंगे।

संगठन एक सामाजिक व्यवस्था है जो सामूहिक लक्ष्यों के अनुसार काम करती है, अपने स्वयं के कार्य को नियत्रिंत करती है, और इसकी एक सीमा होती है जो इसे अपने परिवेश से अलग करती है। यह शब्द ग्रीक शब्द ऑर्गनन (Organon) से लिया गया है जो बेहतर ज्ञात शब्द एर्गन (Ergon) से लिया गया है। विभिन्न प्रकार के संगठन हैं, जिसमें सरकार, कॉर्पोरेट संगठन, गैर सरकारी सगंठन जैसे सयुक्त राष्ट्र, विश्व बैंक, आंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष इत्यादि सम्मिलित है। उपरोक्त के अतिरिक्त, यह देखा गया है कि स्थानीय स्तर पर समुदाय आधारित संगठनों द्वारा शासन प्रक्रिया में महत्वपूर्ण योगदान दिया जा रहा है। समुदाय आधारित संगठन (CBO) सदस्यता या गैर–सदस्यता आधारित संगठन है, जो मुख्य रूप से, स्थानीय स्तर पर विद्यमान है। वे विचार–विमर्श करते है और अपने स्थान पर मौजूद समस्याओं का समाधान करते है।

हम शहरी क्षेत्रों मे निवासी कल्याण संधों को सी बी ओ के रूप में भी मान सकते है। अब, 'हम शासन कया है'? इसका साराशं प्रस्तुत करते हैं। यह एक संगठन में विभिन्न अभिनेताओं के बीच समन्वय की प्रक्रिया है और कुछ लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में संरचना तैयार करते हैं। उदाहरण के लिए, सरकार एक संरचना है। सरकार में भिन्न कर्ताएँ हैं। इसे प्रमुख हितधारकों के रूप में लोगों के साथ अपनी नीतियों और कार्यक्रमों के सफल कार्यान्वयन के लिए उन सभी के बीच समन्वित (मिलकर काम) करने की आवश्यकता है। मौजूदा शोध इस बात का प्रमाण देते हैं कि सामाजिक आर्धिक लाभ और हितधारकों की सक्रिय भागीदारी के बीच प्रत्यक्ष संबध है। यदि हितधारकों की भागीदारी सीमित है, तो कार्यक्रम की प्रभावशीलता भी सीमित है।

यहां एक और महत्वपूर्ण पहलू संचार है। हितधारक के विचार में, संचार भी महत्वपूर्ण है। संचार हितधारक के शासन की सफलता और व्यवहार्यता को निर्धारित करता है। अनुसंधान अध्ययनों से संकेत मिलता है कि एक तरह से संचार का विद्यमान मानक सामूहिक मॉडल हितधारक शासन में कम प्रभाव रहा है। संचार का विद्यमान मानक सामूहिक मॉडल हितधारक शासन में कम प्रभावी रहा है। यहां हम संवाद प्रक्रिया के रूप में संचार करते हैं। हम सभी जानते है कि एक हितधारक के रूप में मीडिया कैसे राय बनाने और एक जागरूक और सूचित नागरिक बनाने में इस भूमिका का निर्वहन करता है।

हितधारक शासन में सार्वजनिक, निजी और गैर–लाभकारी संगठनों की भागीदारी और क्षैतिज नेटवार्किंग का महत्व, पदानुक्रमित संगठनों में स्थापित शासन की संरचना की तुलना मे बेहतर निर्णय लेने को प्रोत्साहित करते हैं। इस प्रक्रिया मे, नागरिकों की भागीदारी भी महत्वपूर्ण है। सरकार की भूमिका सार्वजनिक कानूनों को निष्पादित करना है। सार्वजनिक एजेंसिया जैसे सरकारी विभाग कानूनों को निष्पादित करने और कार्यक्रमों और नीतियों को लागू करने में स्वयं संलग्न होते हैं। सरकार की गतिविधियॉ विधायी से लेकर अर्ध विधायी और न्यायपालिका से लेकर अर्ध न्यायपालिका तक है। नए शासन (New Governance) में अर्ध विधायी प्रक्रिया में विचारात्मक लोकतंत्र, ई–लोकतंत्र, सार्वजनिक वार्तालाप, भागीदारी बजट, नागरिक अधिकार, अध्ययन मॉडल, सहयोगी नीति निर्माण और हितधारकों और नागरिकों के बीच विचार–विमर्श और संवाद के अन्य रूप सम्मिलित हैं (1) अर्ध न्यायिक प्रक्रियाओं में वैकल्पिक विवाद समाधान सम्मिलित है जैसे–मध्यस्थता, सुविधा, मध्यता (Arbitration) इत्यादि।

बोध प्रश्न 1

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) हितधारक शब्द से आप क्या समझते है ?

.....

.....

.....

.....

.....

2) हितधारक सिद्धांत की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4.5 शासन प्रक्रिया में हितधारकों का महत्व

आप सभी को शासन के सन्दर्भ में '' गठबंधन (Alliances) 'साझेदारी' (Partnership) बहु

हितधारको के समूह' (Multiple Stakeholders Group) से परिचित होना चाहिए। हम जो कुछ भी कहें, यह नीति निर्माण प्रक्रिया में अपने समूहों के हितों की रक्षा के लिए संधि वार्ता (Negotiations) में स्वयं को संलग्न करने वाले लोगो के समूह को शामिल करता है। इस तरह की संधि–वार्ता पदानुक्रमित संगठनात्मक सरंचना में नही होती हैं। हितधारक शासन मॉडल को क्षैतिज संगठनात्मक सरंचना में महत्व दिया गया है। यह विचारों के लचीलेपन, विविधता और अनौपचरिक आदान–प्रदान को सुनिश्चित करता है। सभी के लाभ के लिए समाज में भिन्न तत्वों की नेटवर्किगं हितधारकों के शासन में एक और महत्वपूर्ण आधारभूत कारक है। रोड्स–(Rhodes, 1997) के अनुसार, क्षैतिज सरंचना में नेटवर्क कभी–कभी बहुत शक्तिशाली होती है और राज्य से दबाव बनाए रखने में सक्षम होते हैं और अपने क्षेत्र के भीतर स्वायत्त नियामक भूमिका निभाने में सक्षम होते हैं। उन्होने सामूहिक रूप से सामाजिक–आर्थिक समस्याओं के सामधान खोजने के लिए स्वयं को प्रतिबद्ध किया। जैसा कि हम जानते हैं, केन्द्रीकृत योजना और नीति निर्धारण की कुछ हानियॉ है। यह समाज के सभी वर्गों की जरूरतों को पूरा नही करता है और नीति बनाने में हितधारकों को शासन और नीति बनाने में लोगों को संलग्न करने में विफल रहता है। वैकल्पिक रूप से, विकेन्द्रीकृत शासन और लोक नीति के कई सहभागी रूप लोगों को संलग्न कर जटिल सामाजिक समस्याओं के सामधान खोजने का प्रयास करते है। यह संस्थागत परस्पर निर्भरता और परस्पर संबंध भी सुनिश्चित करता है। संधिवार्ता और समाधान पर पहुचने के अतिरिक्त, क्षैतिज सगंठनात्मक क्षेत्र में नीतियों के कार्यान्वयन के लिए बहु–हितधारक भागीदारी सुनिश्चित की जाती है। मौजूदा कार्य यह बताते हैं कि प्रत्यक्ष हितधारको की भागीदारी और आंतरिक–संगठनात्मक सहयोग, शासन प्रक्रिया मे सकारात्मक प्रभाव डालती हैं और सभी हितधारकों को संसाधनों के स्थायी उपयोग, सार्वजनिक नीतियों के सफल कार्यान्वयन, ज्ञान सृजन, सामाजिक पूंजी के विकास, संसाधनों के बॅटवारे में लाभ पहुचाती है, पूरे समुदाय द्वारा लाभों को साझा करती है और महिलाओं और हाशियों की जरूरतों को सबोंधित करती हैं। पर्यावरण की स्थिरता, आपदा जोखिम प्रबंधन, भूमि उपयोग, समुदाय आधारित योजना और इसी तरह के क्षेत्रों में हितधारक की भागीदारी की प्रासंगिकता अधिक है। समुदाय आधारित संगठन आम संपत्ति संसाधनों की पहचान, सुरक्षा संरक्षण और स्थायी उपयोग में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। अध्ययनों से संकेत मिलता है कि यदि सी बी ओ (CBO) समावेशी के लोकतांत्रिक नियमों, विश्वास का अनुसरण करता है, समस्त समुदाय के लाभ के लिए नियम बनाता है, संघर्ष के समाधान के लिए तेजी से और सस्ती लागत, और बाहरी अधिकारियों द्वारा न्यूनतम हस्तक्षेप का पालन करता है, तो स्थानीय क्षेत्रों में उपलब्ध संसाधनों के सरंक्षण और उपयोग के सकारात्मक परिणाम मिलते हैं। अब तक, हमने हितधारक की अवधारणा, प्रमुख घटकों और हितधारक शासन के महत्व के बारे में चर्चा की है। अब हम शासन मे हितधारक की भागीदारी के रूपों पर चर्चा करेंगे और इसे प्रमाणित करने के लिए कुछ उदाहरण देंगे।

4.6 शासन मे हितधारक की भागीदारी के रूप

हितधारकों की भागीदारी विभिन्न रूप लेती है। इसमें शामिल है–

- सचांर : इसमे शामिल / प्रभावित सभी लोगों को जानकारी सांझा करने के द्वारा।
- परामर्श : अंतिम परिणाम के लिए हितधारकों से जानकारी और अनुभव एकत्रित करना।
- भागीदारी : उन्हे नीति / परियोजना मे शामिल करना।
- प्रतिनिधित्व : विकल्पों को निर्धारित करने में सहायता करने के लिए उन्हे शामिल करना।

- सहयोग और साझेदारी।
- सह–निर्णय और सह–उत्पादन : शामिल हितधारकों के बीच शक्ति/अधिकारों का संतुलित साझाकरण।

लोकतंत्र के सहभागी रूप हितधारक शासन के हिस्सा/अंग है। सक्रिय नागरिक की भागीदारी लोकतंत्र को मजबूत करती है जिसके परिणामस्वरूप बेहतर नीतियां बनती हैं। बार्बर–(Barber, 1984) जैसे विद्ववानों ने मजबूत लोकतंत्र को उदार लोकतंत्र से अलग किया। उसके अनुसार, उदार लोकतंत्र व्यक्ति को अच्छी तरह से प्रस्तावित करता है। वैकल्पिक रूप से मजबूत लोकतंत्र पूरे समाज या समुदाय के कल्याण पर विचार करता है। मजबूत लोकतत्रं भी नागरिकों की भागीदारी को बढ़ावा देता है, विद्धान लोकतंत्र के सहभागी रूपो का भी समर्थन कर रहे हैं जिसमें सक्रिय नागरिक विचार–विमर्श, बहु–हितधारकों की भागीदारी, जनसभाओं, जनमत सग्रंह, संवादात्मक मतदान के माध्यम से शासन की प्रक्रिया में भाग लेते हैं। (ब्रियुर एंड डिलॉन–Brewer and Deleon, 1983), डिलॉन-Deleon (1992), ड्राएज़ेक–Dryzek (1990), (1991), हेवर्ड–Hayward (1995), कॉन–Kann (1986) पेटमैन–Pateman (1970) देखे)। लोकतांत्रिक भागीदारी के मजबूत रूप हितधारकों के हितों के पूरक हैं जो नीति निर्माण में सक्रिय रूप से भाग लेते हैं। हम नीति निर्माण प्रक्रिया में लोगों की भागीदारी को समझने के लिए लोगों के योजना अभियान के उदाहरण से विचार विर्मश करेंगें।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम ने औपचारिक रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में तीन स्तरीय संरचना की स्थापना का मार्ग प्रशस्त किया। सरंचना का प्रथम स्तर ग्राम पंचायत है, इसके एक ओर संरचना है जिसे ग्राम सभा कहते हैं। यह एक प्राथमिक विचारशील निकाय है जिसके ग्राम पंचायत में सभी निर्वाचकों की सदस्यता है। ग्रामीण स्तर पर तीन स्तरीय सरंचना की स्थपना से पंचायत शासन में पारदर्शिता, जवाबदेही और भागीदारी लाने में सहायता मिलती है। पंचायत राज संस्थाएं स्थानीय स्वशासी संस्थाएं है। केरल मे वाम लोकतांत्रिक मोर्चा सरकार ने वर्ष 1992 में 73वें और 74वें संविधान संशोधन अधिनियम पारित होने के पश्चात वर्ष 1996 में लोगो के योजना अभियान की शुरूआत की। लोगों के योजना अभियान का उद्देश्य निम्न स्तर पर योजना बनाना है। प्रत्येक पंचायत से आशा की जाती है कि वे ग्राम पंचायत में सभी हितधारकों को सम्मिलित कर एक योजना बनाए। पहले, उन्हे वार्ड स्तर पर बैठकें करनी थी। वार्ड स्तर की योजनाओं को ग्राम पंचायत स्तर पर समेकित किया जाना था।

सभी पंचायतों की योजनाओं को ब्लॉक योजनाओं के रूप में एकीकृत किया गया था, जिन्हे जिला स्तर पर जिला योजना के रूप में समेकित किया गया था। लोगों के योजना अभियान ने कल्याणकारी मुद्दों और बेहतर बुनियादी ढांचे को संबधित किया। इसने सार्वजनिक भागीदारी पर भी ध्यान बढ़ाया। इस प्रक्रिया मे कृत्यक बल (टासॅक फोर्स) के लगभग 1,20,000 सदस्य शामिल थे। वर्तमान समय में भी ग्राम सभा की बैठकों में, सभी हितधारकों को विकास परियोजनाओं का प्रस्ताव रखने, परियोजना लाभार्थियों का चयन करने और परियोजनाओं का मूल्यांकन करने की अनुमति है। वे ग्राम सभा की बैठकों में पंचायत खातों की जांच करने के लिए सोशल ऑडिट/सामाजिक लेखा परीक्षा (Social Audit) का भी उपयोग करते है। इसके साथ ही, शासन में सुधान के लिए जवाबदेही तंत्रों की एक विस्तृत श्रंखंला जैसे सूचना का अधिकार (Right to Information), नागरिकों के अधिकार, लोकपाल, अपीलीय न्यायाधिकरण, प्रदर्शन और स्थानीय कोष लेखा परीक्षा को नियोजित किया गया है। यह जनसाधारण स्तर पर सरकार के साथ काम करने वाले लोगों की सक्रिय भागीदारी को दर्शाता है और नीचे से उपर की ओर दृष्टिकोण की दिशा मे सामूहिक कार्रवाई के माध्यम से उनके मुद्दों और समस्याओं को संबोधित करता है।

अंतर्राष्ट्रीय, राष्ट्रीय, राज्य और स्थानीय सरकार के स्तर पर विधायी निर्णयों के सफल कार्यान्वयन के लिए हितधारकों के बीच एक संवाद प्रक्रिया महत्वपूर्ण है। यहां हमें एक और बात सामने लाने की आवश्यकता है कि कैसे विधायी और न्यायिक अधिकारी संवाद प्रक्रिया में संलग्न हों। नागरिकों के साथ आकर्षक बातचीत की प्रक्रिया में आवश्यक कौशल का विकासित करना भी उनके लिए महत्वपूर्ण है। इसमें बैठक बुलाना, नागरिकों को संघटित करना, रचनात्मक संवाद शुरू करना, संघर्ष समाधान और समझौते तक पहुंचना सम्मिलित है।

नया शासन मॉडल न केवल साधनों का विकास करता है, बल्कि प्रक्रिया के लिए महत्वपूर्ण अभ्यास भी करता है। शासन प्रक्रिया में लोगों की भागीदारी को प्राथमिकता दी है। जैसा कि हम पिछली इकाईयों में पहले ही पढ़ चुके है कि शासन में नेटवर्किंग सम्मिलित है। रोस्ने–(Rosenau, 1992) ने नागरिकों और संगठनों के साझा लक्ष्यों द्वारा समर्पित गतिविधियों के निर्माण, क्रियान्वयन और कार्यान्वयन के रूप में शासन को परिभाषित किया है, जिसमें औपचारिक अधिकार और शासित अधिकार हो सकते है या नहीं। हितधारकों के शासन मे यह एक महत्वपूर्ण घटक है। शासन में निःसंकोच जानकारी को साझा करना और पारदर्शिता बनाए रखना महत्वपूर्ण है। सहभागिता लोकतंत्र में महत्वपूर्ण है, जो पारस्परिकता सुनिश्चित करती है। सहयोग को मजबूत करती है और सांझा निर्णय लेने को बढ़ावा देती है।

4.7 शासन में हितधारक : उदाहरण

जॉर्ज फ्रेड्रिकसन–(George Frederickson, 1991) ने सार्वजनिक प्रशासन के दायरे मे पॉच अवधारणाएं प्रस्तुत की हैं। ये सार्वजनिक को हित समूहो, (Interest Group) उपभोक्ता (Consumer), प्रतिनिधि मतदाता (Represented Voter), ग्राहक और नागरिक के रूप में सम्मिलित करते है। इस सिद्धांत के अनुसार, सामान्य रूप से सार्वजनिक को सक्रिय प्रतिभागियों की अपेक्षा लाभ के निष्क्रिय प्राप्तकर्ता के रूप में देखा जाता है। फ्रेड्रिकसन–Frederickson का तर्क है कि जनता का एक सामान्य सिद्धांत चार आवश्यक तत्वों पर आधारित होना चाहिए। यह है संविधान, गुणी नागरिकों, प्रणालियों और प्रक्रियाओं की सामूहिक धारणा और व्यापक जनता को उत्तर देने के लिए, और परोपकार या सार्वजनिक सेवा को अत्यधिक अच्छा बनाने की धारणा। गुणी नागरिक (Virtuous Citizen) वह है, जो संस्थापक दस्तावेजों को समझता है, व्यक्तिगत नैतिक जिम्मेदारी लेता है, और संवाद में निषेध और सहिष्णुता सहित नागरिकता का प्रयोग करता है। नागरिकों और सरकार के बीच घनिष्ठ संबंध जानकारीपूर्ण नागरिक वर्ग बनाते हैं, जिनके विचारों को सुना जा सकता है। प्रशासकों और नागरिकों के बीच जिम्मेदारी और जवाबदेही शासन में सुधार होती है जिसके लिए शहरी और स्थानीय स्तर पर संस्थानों को मजबूत करना आवश्यक है।

नागरिकों के बीच लोकतांत्रिक प्रक्रियायें जो हितधारको के लिए महत्वपूर्ण हैं वे बातचीत और विचार–विमार्श के द्वारा शासन को बढ़ाती है। सार्वजनिक निर्णय लेने नीति निर्माण, कार्यान्वयन और प्रवर्तन में कई बार इच्छुक पार्टियों के बीच संघर्ष होता है। सर्वसम्मति निर्माण की ओर रूचि समूहों की प्रतिस्पर्धा से दूर जाकर, ये नई शासन प्रक्रियाएं नीति प्रक्रिया में विभिन्न प्रतिभागियों के बीच सहयोग और समन्वय के लिए तंत्र के रूप में कार्य करती हैं। परिणामस्वरूप, इन प्रक्रियाओं से सर्वसम्मति निर्माण में वृद्धि हो सकती है और प्रतिभागियों का न्याय, निष्पक्षता और इसमें शामिल संस्था का कथित वैधता में सकारात्मक योगदान हो सकता है। सरकार से आवश्यक जानकारी प्राप्त करने के लिए नागरिकों को एक शक्तिशाली उपकरण के रूप में सूचना के अधिकार का संचालन राजस्थान राज्य में जन सुनवाई की सफलता का परिणाम है और किसान मजदूर शक्ति संगठन द्वारा जनता को

संधटित करना है। नागरिक लोकतांत्रिक प्रक्रिया का हिस्सा बन गए। आर टी आई (RTI) आदोंलन ने नागरिक के लिए लोकतांत्रिक स्थान का निर्माण किया।

वर्ष 1988 मे राष्ट्रीय वन नीति की प्रस्तुति और वर्ष 1990 में संयुक्त वन प्रबंधन की कार्यक्रम में हितधारक की भागदारी मे महत्वपूर्ण विशेष उपलब्धियां है। इसे वन विभाग के साथ स्थानीय समुदायों की सक्रिय भागीदारी के साथ वनों की कटाई को कम करने के उद्देश्य से लागू किया गया है। वनीकरण कार्यक्रम स्थानीय समुदायों की वन में उनके आर्थिक हित की पहचान करके जोड़ता है। यह स्थानीय समुदायों को जगंल के पर्यावरण को हानि पहुंचाए बिना प्राकृतिक पदार्थों और उर्जा का उपयोग करने के प्रति सुरक्षा और कार्य करने के लिए हितधारकों के रूप में बनाता है। इसमें वन विभाग के साथ मामूली वन उपज के उपयोग और लकड़ी की फसल के बंटवारे का अधिकार शामिल है। लघु वनोपजों में बिना लकडी के सामान जैसे राल,फल, बीज, शहद, दवाएं, तंबाकू, सुपारी और बांस सम्मिलित है। यदि ग्रामीण सहयोग करने में विफल रहते है तो राजस्व का बंटवारा बंद हो सकता है और वन विभाग के पास लगातार वन का स्वामित्व होगा। संयुक्त वन समितियों के साथ कोई हस्तांतरण या पट्टा समझौता नहीं है। सयुंक्त वन समितियों का गठन ग्रामीण स्तर पर किया जाता है। वे वन संसाधनों के प्रबंधन के लिए उत्तदायी होती हैं। संयुक्त वन समितियां पेड़ों के रोपण, निम्नीकृत क्षेत्रों की पुनर्स्थापना और कटाई से संबंधित सूक्ष्म योजनाएं विकसित करती हैं। महाराष्ट्र और राजस्थान के गॉवों में किए गए कुछ अध्ययनों से स्पष्ट है कि राज्य की प्राकृतिक संसाधन नीति में महिलाएं महत्वपूर्ण हितधारक हैं। महिलाएं प्रकृति के नजदीक काम करती है और वे विभिन्न गतिविधियों जैसे लकडी और घरेलू उपयोग के लिए जलाउ लकड़ी का संग्रह, वन से ईंधन और धरेलू उपयोग के लिए खाद्य लाने में शामिल होती है। महाराष्ट् राज्य में सयुंक्त वन समिति की बैठक में महिलाओं की सक्रिय भागीादारी ने वन उपज के सतत् उपयोग को बनाए रखने में चुनौतियों का खोज किया।

समुदाय आधारित योजना

मौजूदा अध्ययन यह भी सिद्ध करते हैं कि नियमों और विनियमों के ढांचे के भीतर सरकारी कार्यक्रमों और नीतियों का कार्यान्वयन अपेक्षित परिणाम प्रदान नहीं करता है। समुदाय एक शीर्ष–निम्न प्रणाली मे काम करने में कठिनाइयों का सामना करते हैं। इसके अतिरिक्त, एक व्यापक प्रणाली को संस्थागत करना, आवश्यक है जो उनकी ज़रूरतों के आधार पर उन्हें फलदायी परिणाम देती हैं। नियमों और विनयमों के पालन की तुलना में समन्वय, साझा मूल्य और व्यक्तिगत प्रतिबद्धता अधिक प्रभावी है। भागीदारी वैधता बढ़ाती है और समन्वय को बढ़ावा देती है। सूक्ष्म योजना (Micro Plan) समुदाय आधारित योजना में प्रयोग होनी वाली तकनीको और उपकरणों मे से एक है।

सूक्ष्म योजना एक ऐसी प्रक्रिया है, जो समुदाय की अपनी स्थिति का विश्लेषण करने और बेहतर भविष्य बनाने के लिए उस पर काम करने की क्षमता का निर्माण करती है। सामान्य लक्ष्यों को समझने की यह ज़रूरत है 'विकास के साधन क्या है' ? जैसा कि आप भारत में जानते हैं, केंद्रीकृत नियोजन प्रथम पंचवर्षीय योजना (1951) के पश्चात से अस्तित्व में है, जमीनी स्तर पर नियोजन प्रक्रिया में लोगों की भागीदारी और संघटन नहीं हो सका। यह अधिक प्रभावी और कुशल तरीके से उपयोग करने के लिए स्थानीय लोगों की क्षमता और उपलब्ध स्थानीय संसाधनों से बाहर निकलकर संज्ञान लेने मे विफल रहा। लोग स्वयं को हितधारक नही मान सकते थे। 73वें और 74वें संशोधन अधिनियिमों ने ग्रामीणों और शहरी निवासियों को विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए उपलब्ध स्थानीय संसाधनों का उपयोग करने के लिए संवैधानिक आश्वासन प्रदान किया। इस प्रकार पंचायतें और नगरपालिका आरंभिक स्तर पर विकास संस्थाएं मानी जाती हैं। सूक्ष्म नियोजन प्रक्रिया ग्राम

सभा सदस्यों को ग्राम विकास की प्रक्रिया में सरकार, निर्वाचित प्रतिनिधियों और अन्य प्रमुख तत्वों को अपने कार्य एजेंडा (कार्यसूची) निर्धारित करने की सुविधा प्रदान करती है। यहां हितधारक गांव के लोग होते हैं। सूक्ष्म नियोजन कार्य का अंतिम परिणाम यह है कि ग्राम समुदाय अपने लिए विकास की प्रकृति का निर्धारण करती है जिसकी वे परिकल्पना करते हैं। सूक्ष्म योजना भागीदारी, समुदाय–आधारित, समस्या चालित और स्थानीय स्तर से ली गई प्रासंगिक जानकारी के साथ नीति तैयार करने के लिए बनाई गई है। सूक्ष्म योजना एक ऐसी प्रक्रिया है जो समुदाय की अपनी स्थिति का विश्लेषण करने और बेहतर भविष्य बनाने के लिए उस पर काम करने की क्षमता का निर्माण करती है।

केंद्रीय सरकार और दिल्ली सरकार के बीच दिल्ली मेट्रो रेल कोर्परेशन (डी.एम.आर.सी. –DMRC) सहयोगी कार्य उद्यम का उदाहरण है। इन दो हितधारकों के अतिरिक्त, बाहय् वित पोषण एजेंसी–जापानी अंतर्राष्ट्रीय सहयोग एजेंसी (Japanese International Cooperation Agency), सलाहकार, ठेकेदार, और अन्य एजेंसिया है। समझौतों की सफलता हितधारकों के बीच पहुंचती है और दक्षता को सहयोग उद्यम में शामिल सभी लोगों के लिए हितधारकों की संतुष्टि के रूप में माना जा सकता है (रमेश–Ramesh, 2015)।

विश्व स्तर पर भी कई क्षेत्रों मे हितधारकों की नियुक्ति की कई प्रथाएं है। क्यूबेक कनाडा, में सावर्जनिक, निजी और लाभ के लिए नही कर्ता घाटी स्तर पर जल संसाधनों के प्रबंधन पर चर्चा और निर्णय लेते हैं बल्कि संयुक्त रूप से नदी घाटी प्रबंधन योजनाओं को तैयार करते हैं। जल संसाधनों के प्रबंधन में सूचित निर्णय लेने में सूचना को सम्मिलित करने और सशक्तिकरण से लेकर उन कर्ताओं की स्वायतता (के स्वशासन) तक स्पष्ट रूप से ज़िम्मेदारियों को इंगित करने वाली कई विनियोजन प्रक्रियाएं होती हैं। फ्रांस में ग्रेनोबल शहर का जल और स्वच्छता सेवा प्रदाता, उपभोक्ता संधों के साथ मिलकर पानी की कीमतें तय करता है। नागरिकों और एन जी ओ की पहल पर, पानी और स्वच्छता उपयोगकर्ताओं की एक समिति बनाई गई थी। इस समिति के बीच समझौता सार्वजनिक सेवा प्रदाता सूचना साझाकरण से संबंधित गतिविधियों की भूमिकाओं, जिम्मेदारीयों और तौर–तरीको के साथ–साथ जल दरों और गुणवत्ता पर विचार–विमर्श करता है। संयुक्त राज्य अमेंरिका मे एरिजोना राज्य में जलवायु परिवर्तन के कारण अत्यधिक गर्मी की स्थिति से निपटने के लिए सशक्त हितधारक को शामिल किया। एरिजोना जल संसाधन केंद्र द्वारा जल संचयन रणनीतियों की प्रभावशीलता का प्रसार किया गया। कार्रवाईयों मे से एक कार्रवाई वाटॅर हार्वेस्टिंग असेसमेंट टूलबॉक्स (Water Harvesting Assessment Toolbox) का विकास था और इसका परीक्षण उपयोगिताओं, शहरी विभागों, जिला सरकार और व्यवसायों से हितधारकों की एक विस्तृत श्रखंला को शामिल करने वाली कार्यशालाओं के माध्यम से किया गया था।

प्रभावी हितधारक शासन (Stakeholder Governance) सुनिश्चित करने में भीं चुनोतियां है। इसमें सम्मिलित हैं–

- प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित होने वाली हितधारकों की पहचान के माध्यम से शासन में समावेशित और समानता सुनिश्चित करने का स्पष्टता का अभाव।
- अपर्याप्त संस्थागत व्यवस्था।
- राजनीतिक इच्छा शक्ति और नेतृत्व का अभाव।
- हितधारकों की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों पर स्पष्टता का अभाव और अनुमानित परिणाम।

- परिवर्तन का प्रतिरोध।
- हितधारक शासन की प्रभावकारिता का आकलन करने के लिए अपर्याप्त निगरानी और मूल्याकंन तंत्र।

शासन में, पारंपरिक अधिकर्ताओं से परे ऐसे अन्य कर्ताएं है, जो प्रभाव को नियत्रितं करते हैं। उनके गतिशीलता को समझना और उन्हे संचार, परामर्श और भागीदारी के माध्यम से काम मे लगाना बहुत महत्वपूर्ण है। यह एक उपयुक्त संस्थागत वातावरण स्थापित करने की मांग करता है, जो सूचना के प्रसार, विनिमय और शासन के मुद्दों पर सामान्य सहमति बनाने की सुविधा प्रदान करता है।

बोध प्रश्न 2

नोट (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शासन के हितधारक की भागीदारी के विभिन्न रूप क्या है ?

.....

.....

.....

.....

.....

2) हितधारकों के शासन में आने वाली चुनौतियों को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4.8 निष्कर्ष

इस इकाई में, हमने शासन में हितधारकों के महत्व के बारे सीखा। शासन में हितधारक की भागीदारी को बढ़ाने के लिए विभिन्न उपकरण और तकनीक हैं। इनमे विकेद्रीकरण, विचारात्मक लोकतंत्र, समुदाय आधारित योजना, जमीनी स्तर पर शासन सम्मिलित हैं। भारत में हितधारकों की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न प्रयास और अभिक्रम है। केरल के लोगों के योजना अभियान और सामुदायिक वन प्रबंधन द्वारा इसे समझाया गया है।

हितधारक के शासन में संचार बहुत महत्वपूर्ण है। इन सभी पहलूओं को इकाई में विस्तृत किया गया है।

4.9 शब्दावली

सामान्य संपति संसाधन (Common Property Resources) : यह समुदाय या समाज द्वारा व्यक्तियों की अपेक्षा सामूहिक रूप से स्वामित्व और प्रबंधित प्राकृतिक

संसाधन हैं। कुछ उदाहरणों में मछली पालन, वन, सिचांई प्रणाली आदि सम्मिलित हैं।

कार्पोरेट शासन (Corporate Governance) : यह नियमों, प्रथाओं और प्रक्रियाओं की प्रणाली है। जिसके द्वारा एक फर्म को निर्देशित और नियंत्रित किया जाता है। इसमें अनिवार्य रूप से कंपनी के हितधारकों जैसे शेयरधारकों, प्रबंधन, ग्राहकों, आपूर्तिकर्ताओं, फाइनेंसरों, सरकार और समुदाय के हितों को संतुलित करना सम्मिलित है।

ई–लोकतंत्र (E-Democracy) : संचार के युग में, सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (Information and Communication Technology-ICT) सभी के जीवन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। ई–लोकतंत्र में, लोगो की भागीदारी बढ़ाने और लोकतंत्र को गहरा करने के लिए आई सी टी उपकरणों का उपयोग महत्वपूर्ण है।

सामाजिक पूंजी (Social Capital) : यह मोटे तौर पर लोगों के बीच संबंधों के नेटवर्क को संदर्भित करता है। यह सामाजिक समूहों के प्रभावी कामकाज के उन कारकों को संदर्भित करता है, जिसमें पारस्परिक संबंध, पहचान की एक साझी भावना, एक साझी समझ, साझे मानंदड मूल्य, विश्वास, सहयोग और पारस्परिकता सम्मिलित हैं।

4.10 सदंर्भ लेख

- Bingham, L., Blomgren, T.N. & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the work of the government. *Public Administration Review*. 65(5), 547-558.
- Bovaird, T. & Loffler, E. (Eds.) (2016). *Public Management and Governance*. (3rd ed.). New York, USA: Routledge.
- Freeman, R. E. & David, L.R. (1983). Stakeholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *Springer*. 25(3).
- Frederickson, G.H. (1991). Toward a Theory of the Public for Public Administration. *Administration and Society*. 22(4).
- IDFC Foundation. (2013). *India Rural development Report 2012-13*. New Delhi, India: Orient Blackswan Private Limited.
- Kuhn, T. & Deetz, S. (2008). *Critical theory and corporate social responsibility: can, should we get beyond cynical reasoning? Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*. Oxford, UK: Oxford.
- OECD. (2015). *OECD Studies on Water, Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance.* Paris, France: OECD.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, UK: Macmillan Press Limited.

• Ramesh, C. (2015). Collaborative Governance in Delhi Metro Rail Corporation: An Urban Transportation Venture. *Administrative Change.* 42(2).

• Roy, A. (2006). Dialogues No.2, April-June 2006.

• Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Policy Networks, Reflexibility and Accountability.* Buckingham, UK: Open University Press.

4.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- एक हितधारक एक व्यक्ति या समूह या एक संगठन है जिसका सगंठन या परियोजना या सरकार के किसी भी कार्यक्रम में निहित स्वार्थ है।
- हितधारक, नागरिक, सामुदायिक संगठन गैर–लाभ संगठन, व्यापार, मीडिया, सार्वजनिक एजेंसिया, निर्वाचित प्रतिनिधि, व्यापार संघ हो सकते है।
- किसी भी गतिविधि या कार्यक्रम में रूचि या हिस्सेदारी रखने वाले हितधारक परिणाम को सकारात्मक या नकरात्मक रूप से प्रभावित करने की क्षमता रखते हैं।

2) आपके उत्तर मे निम्न को शामिल होना चाहिए:

- हितधारक सि़द्धांत व्यावसायिक नैतिकता और संगठनात्मक प्रबंधक का एक वैचारिक ढांचा है, जो संगठनात्मक प्रबंधन में नैतिक और नैतिक मूल्यों को संबोधित करता है।
- इस सिद्धांत के अनुसार, हितधारक केवल संगठन से स्टॉक रखने वाले लोग नहीं हैं।
- इसमें उन सभी को सम्मिलित किया गया है, जिनके पास व्यवसाय का दायित्व है जिसमे कर्मचारी, आपूर्तिकर्ता, ग्रहक, स्थानीय समुदाय आदि शामिल हैं।
- कार्पोरेट प्रशासन को हितधारकों के नैतिक अधिकारों का ध्यान रखना चाहिए।
- हितधारक सिद्धांत संसाधन आधारित दृष्टिकोण, बाजार आधारित दृष्टिकोण और सामाजिक–राजनीतिक पहलुओं को एकीकृत करता है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर मे निम्न को शामिल होना चाहिए:

- संचार
- परामर्श
- भागीदारी
- प्रतिनिधित्व
- सहयोग और साझेदारी
- सह–निर्णय और सह–उत्पादन

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित होने वाले हितधारकों की पहचान के माध्यम से शासन में समावेशिता और समानता सुनिश्चित करने में कठिनाइयॉं।
- अपर्याप्त संस्थागत व्यवस्था।
- राजनीतिक इच्छाशक्ति और नेतृत्व की अनुपस्थिति।
- हितधारकों और अपेक्षित परिणामों की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों पर स्पष्टता का अभाव।
- हितधारक शासन की प्रभावशीलता का आकलन करने के लिये अपर्याप्त नियंत्रण एवं मूल्यांकन तंत्र।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY