खंड 3

शासन : उभरते दृष्टिकोण

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

106 blank

इकाई 7 शासन की चुनौतियाँ और नौकरशाही की बदलती भूमिका*

इकाई की रूपरेखा

7.0 उद्देश्य

7.1 प्रस्तावना

7.2 शासन की अवधारणा : उद्‌भव

7.3 शासन : अवधारणात्मक ढाँचा

7.4 शासन की गुणवत्ता

7.5 शासन की चुनौतियाँ

7.6 नौकरशाही की बदलती भूमिका

7.7 निष्कर्ष

7.8 शब्दावली

7.9 संदर्भ लेख

7.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

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

- शासन की अवधारणा का उद्‌भव;
- शासन की अवधारणा के विभिन्न व्याख्याओं की प्रस्तुति;
- शासन की विशेषताओं का परीक्षण;
- शासन की चुनौतियाँ; और
- नौकरशाही की बदलती भूमिका से संबंधित विभिन्न आयामों का विश्लेषण।

7.1 प्रस्तावना

'शासन' की अवधारणा का एक लंबा और प्रतिष्ठित इतिहास है। यूनानी नगर-राज्य (City-state) से लेकर आधुनिक राष्ट्र-राज्य तक शासन या शासित करने की कला शासकों और राजनीतिक दार्शनिकों का अटल पूर्वाधिकार रहा है। हाल ही के वर्षों में 'शासन विषय' वैश्विक वर्ण्य-विषय बन गया है। 1990 के दशकों में सहायता प्रदाता और बहुपक्षीय विकास बैंकों, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा-कोश (IMF), आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (OECD) तथा संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (UNDP) सहित विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं ने औपचारिक रूप से 'शासन' कार्यसूचि (Agenda) को अंगीकार किया।

योगदान : डॉ. रौची चौधरी, सहायक प्रोफेसर, लोक नीति एवं लोक प्रशासन विभाग, जम्मू केंद्रीय विश्वविद्यालय

शासन शब्द को हाल ही में मानक एंग्लोफोन सामाजिक विज्ञान शब्दकोश में प्रविष्ट किया गया है और जनसाधारण में यह एक 'प्रचलित शब्द' (Buzzword) बन गया है। अब भी इसके समाजविज्ञानी प्रयोग प्रायः 'पूर्व-सैद्धांतनिक' (Pre-theoretical) और सारग्राही हैं; सामान्य प्रयोग भी उतने ही विविध और विपरीतार्थक हैं। अधिकांश लोग शासन (गवर्नेंस) शब्द को सुनकर उसे सरकार (गवर्नमेंट) शब्द के रूप में ही लेते हैं, जबकि दोनों शब्दों में मूल शब्द 'गवर्न' है। परंतु शासन सरकार के अलावा और भी है।

इस इकाई में, हम आपको शासन की अवधारणा से जुड़े विभिन्न पहलुओं से अवगत कराएंगे, शासन के क्षेत्र में उभरने वाली चुनौतियों को प्रस्तुत करेंगे और वर्तमान परिदृश्य में नौकरशही की बदलती भूमिका की परीक्षा करेंगे।

7.2 शासन की अवधारणा : उद्भव

भारत के लिए शासन की अवधारणा नवीन नहीं है। 400 ई.पू. की ही पिछली विवेचनाओं पर दृष्टिपात करें तो 400 ई.पू. कौटिल्य रचित 'अर्थशास्त्र' शासन से संबंधित एक मनमोहक व अन्य शोध-प्रबंध (ग्रंथ) है। कौटिल्य ने अर्थशास्त्र में 'शासन कला' के आधार स्तंभ प्रस्तुत किए हैं, जिसमें न्याय, नैतिक नियमों (नीतिशास्त्र) और तानाशाही-विरोधी प्रवृत्तियों पर बल दिया गया है। आगे उन्होंने राजा के अपने राज्य और अपनी प्रजा की समृद्धि (धन-दौलत) की रक्षा करने के कर्त्तव्य; उस धन-संपत्ति में वृद्धि करना, उसे बनाए रखना और सुरक्षा करने तथा प्रजा के हितों का भी विस्तार में वर्णन किया है।

राज्य के साधन रूप में, सरकार सदैव वस्तुओं एवं सेवाओं की एकमात्र पूर्तिकर्ता (प्रदाता) रही है। उदाहरण के लिए, भारत में इंडियन एयरलाइंस स्वदेश में विमान यात्रा के लिए केवल और एकमात्र देशी विमान यात्रा एजेंसी थी। दूरसंचार, बिजली इत्यादि जैसे कई क्षेत्रों में भी यही स्थिति थी। लेकिन 1980 से सेवा वितरण में निजी क्षेत्रों का आविर्भाव हुआ और वे इन सेवाओं को प्रदान करने में सक्रिय भूमिका अदा कर रहे हैं। इसके अलावा, नागरिक समाज या समुदाय भी सक्रिय भूमिका अदा कर रहे हैं।

पिछले कुछ दशकों से, शासन लोक प्रशासन का प्रमुख विषय बन गया है। सबसे पहले हरलेन (Harlan Cleveland) क्लीवलैंड ने लोक प्रशासन के लिए विकल्प के रूप में 'शासन' शब्द का प्रयोग किया था। 1970 के मध्य में क्लीवलैंड के विशेष रूप से विचारपूर्ण और अग्रलक्षी भाषणों, शोध-प्रत्रों और पुस्तकों के वर्ण्य-विषयों में एक था; ''लोग सरकार कम और शासन ज्यादा चाहते है'' (1972)। यह कहना शायद अतिश्योक्ति होगी कि क्लीवलैंड के प्रारंभिक विचार से शासन एक विषय बन गया जो औपचारिक रूप से लोक प्रशासन के नाम से जाना जाता है। शासन की अवधारणा में आगे रूपांतरण हुआ, जब इसमें 'सु' (Good) उपसर्ग जोड़ दिया गया जो इसे गुणात्मक रूप से 'सकारात्मक' अवधारणा बनाता है।

1989 से, जब विश्व बैंक ने अफ्रीका की वर्तमान स्थिति के लिए 'शासन में संकट' (Crisis in Governance) का प्रयोग किया, तब से 'शासन' शब्द विशिष्ट रूप से तो नहीं लेकिन व्यापक रूप से उत्तर उपनिवेशी विश्व के विकास की राजनीति से संबद्ध है। विश्व बैंक, संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (UNDP) जैसी अंतर्राष्ट्रीय प्रदाता एजेंसियों द्वारा शब्द के प्रयोग से 'शासन' शब्द को प्रमुखता मिली। इन संस्थाओं ने विकासशील देशों की शासन प्रणाली में कुछ कमियों की ओर ध्यान आकृष्ट किया। ये कमियाँ हैं, लोगों तक सूचना का उपलब्ध न हो पाना, जवाबदेही का अभाव, सार्वजनिक क्षेत्रों का बुरा प्रबंधन, उपयुक्त कानूनी ढ़ाँचे का अभाव इत्यादि। इस पृष्ठभूमि के विरोध में सभी स्तरों पर देश के कार्यों के प्रभावी और जवाबदेह प्रबंधन को सुनिश्चित करने के लिए शासन की अवधारणा उभरी। धीरे-धीरे विश्व बैंक ने लगभग तीन दशकों में प्रकाशित अपनी रिपोर्टों के माध्यम से 'सुशासन' की

अवधारणा को प्रमाणित व लोकप्रिय बनाया। धीरे-धीरे 'सरकार' की धारणा का स्थान लेते हुए 'शासन' एक स्वीकृत उपागम (Paradigm) बन गया है।

हम अनन्य रूप से औपचारिक 'सरकार' से शासन की ओर अग्रसर हो रहे हैं, जो व्यापक स्वरूप का है जिसमें सरकार, निजी क्षेत्र और नागरिक समाज सम्मिलित हैं। सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के बीच अंतर कम हो रहा है तथा शासन के ज्यादा सहभागितापूर्ण और सहायक (रूप) उपयुक्त व संगत हैं। इस पाठ्यक्रम की इकाई 2 में हम इन पहलुओं के बारे में विस्तृत चर्चा कर चुके हैं।

7.3 शासन : अवधारणात्मक ढाँचा

शासन की अवधारणात्मक जड़े नव-उदारतावादी सैद्धांतिक चर्चाओं में अवस्थित हैं। शासन के तुल्य नवीन लोक प्रबंधन की सरल परिभाषाओं को चुनौती देते है। यह एक अवधारणात्मक पहेली बन गया है। यदि इसे अर्थ के संदर्भ में देखें, तो यह सरकार द्वारा चलाए जाने वाले प्रशासन का उल्लेख करता है। हालांकि इसकी जड़े उप-सहारा (Sub-Sahara) अफ्रीकी राज्यों को दिए गए 'ऋणों' की वसूली के लिए विश्व बैंक के सरोकार में निहित है। यह एकीकृत रूप से समकालीन राजनीति में नवउदारवादी (Neo-liberal) विषय से जुड़ गया है। नव-उदारवादी विचारधारा को 1950 के मध्य प्रमुखता प्राप्त हुई। यह विचार मुक्त-बाज़ार का पक्षधर है। इसने निजी क्षेत्र, व्यक्तिगत स्वतंत्रता और आज़ादी को महत्त्व दिया है और राज्य की प्रत्यापन्नता (Roll-back) (अर्थात् उसके महत्त्व को कम करने) का प्रचार किया। इसने मुक्त-बाज़ारों (Free Markets) और कल्याण राज्य की भूमिका को कम करने (Dilute) का समर्थन किया।

सामान्यतौर पर, शासन का अर्थ है 'शासित करने का कार्य या प्रक्रिया'। 1980 से विकास शब्दावली में 'सरकार' को शासन में अंतरित करना केवलमात्र अर्थगत परिवर्तन नहीं था। क्लासिकी (प्रतिष्ठित) लातिन और प्राचीन यूनानी में 'नावों को चलाने' (Steering of Boats) के लिए 'गवर्नेंस' शब्द प्रयोग किया जाता था, इसकी पुष्टि एंग्लोफोन (Anglophone) करता है। मूलतः यह शासित करने, मार्गदर्शन करने या संचालन (चलाने) की क्रिया या तरीके के लिए प्रमुख रूप प्रयुक्त होता था जिसमें कुछ अंश तक 'सरकार' परस्पर व्याप्त है। काफी लंबे समय तक इसका प्रयोग राज्य के 'कार्यों' के संवैधानिक और कानूनी मुद्दों से सीमित था।

पिछले कुछ दशकों में, कई प्रसंगों (संदर्भों) में इसका उल्लेखनीय पुनः प्रचलन देखा गया, हालांकि यह विश्वव्यापी 'प्रचलित शब्द' बन रहा है जिसका अर्थ कुछ भी या कुछ नहीं हो सकता है। संभवतः इसके पुनः प्रचलन का मुख्य कारक 'शासन' और 'सरकार' के बीच विभेद करने की ज़रूरत हो सकती है। राज्य अपने नागरिकों के कल्याण हेतु निर्धारित लक्ष्यों व उद्देश्यों को प्राप्त करने का प्रयास करता है। सरकार के सहायक रूप में, राज्य, योजनाओं, नीतियों और कार्यक्रमों के माध्यम से नागरिकों को अनिवार्य सेवाएँ प्रदान करने का प्रयास करता है। शासन सरकार को अन्य संस्थाओं और निजी क्षेत्रों, नागरिक समाज और लोगों के संघों सहित शासित करने का कार्यभार सौंपे गए अभिकर्ताओं को शासित करने के तरीके व विधियाँ का उल्लेख करेगा।

यदि 'गवर्नेंस' शब्द की व्युत्पत्ति, इसके सजातीय (Cognates) को देखें तो इसका मूल यूनानी भाषा 'Kybernan' में निहित है जिसका अर्थ है 'जहाज चलाना या संचालन करना' और पश्चिम में भी शताब्दियों से इसका प्रयोग आम है—यह मिडिल इंगलिश और प्राचीन फ्रेंच से उद्भूत हुआ है। 'शासन' करने का अभिप्राय है निर्देश देना, मार्गदर्शन करना, शासन या संचालन करना। शासित करने वाली संस्थाओं को 'सरकार' की संज्ञा दी जा सकती है। जब

कोई 'शासित' कर रहा या 'शासित' करवाया जा रहा है तो इसका तात्पर्य है कि वह 'शासन' की क्रिया या प्रक्रिया में संलग्न है, उसे शासन करवाया जा रहा है। समकालीन प्रचलित प्रयोग में शासन से अभिप्राय है कि कार्यकर्ता– चाहे वे बहुराष्ट्रीय हों, सरकारी, सार्वजनिक एजेंसियों, निजी निगम (कारपोरेट), समुदाय, सामाजिक या राजनीतिक समूह, व्यक्ति या इन का संयोजन, किस प्रकार शासित –अर्थात् निर्देशित या मार्गदर्शन किए जाते हैं ताकि वे लक्ष्य जिनके लिए वे सहमत है या जो लक्ष्य सामान्य हैं, उन्हें निष्पादित किया जा सके। यदि निहितार्थ देखें, तो शासन के सामान्य (Generic) अर्थ में कुछ वर्णनात्मक विशेषताएँ या गुण अंतर्निहित है जैसे अनुकूलनशीलता, पारदर्शिता, द्वंद्वों के समाधान के लिए साधन, परामर्श के लिए संरचनाएँ, विचार-विमर्श और निर्णयन, प्राधिकार के प्रकीर्णन के लिए प्रक्रियाएँ और कार्यकर्ता के बीच नियमों और समझौतों को प्रवर्तित करने के लिए क्रिया-विधियाँ।

शासन से अभिप्राय है बहु-कार्यकर्ताओं, सरकार निजी क्षेत्र और समुदाय के सामूहिक प्रयासों को संघरित करने के लिए सरकार के कार्यस्थल को सुलभ बनाना। इसमें जवाबदेही, लोगों की सहभागिता और पारदर्शिता, विधि शासन (Rule of law), प्रभाविता और दक्षता (कुशलता) सुनिश्चित करने पर ध्यान-केंद्रित किया जाता है। यह विभिन्न हितधारकों (Stakeholders) के बीच नेटवर्किंग को बढ़ावा देता है और बहु-कार्यकर्ताओं और संस्थाओं को सम्मिलित करता है।

शासन शब्द का, निरंतर विस्तारशील विभिन्न सामान्य तौर पर अर्थों और अनुप्रयोगों का सामना हुआ। शैक्षिक और नीति वार्तालापों व लेखों में शासन की नई परिभाषाएँ प्रचुर मात्रा से दी जा रही हैं। ये नई, गैर-वर्गीय परिभाषाएँ, इस दिशा में विद्वानों और नीति-निर्माताओं की बढ़ती हुई रुचि को दर्शाती है कि सामाजिक और वैश्विक परिवर्तन के बहु-स्रोत किस प्रकार व्यवस्थित नियम की प्रणालियों को प्रभावित कर रहे हैं विशेष रूप से वह, प्रणालियाँ या व्यवस्थाएँ जो लोकहितों की सेवा में रत हैं।

1990 के दशकों के प्रारंभ में लोक प्रशासन में 'शासन' शब्द के साथ नए अर्थ जुड़ने शुरू हुए। उदाहरण के लिए, शासन का अर्थ सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान 'सरकार से परे' के रूप में प्रयुक्त होने लगा। अर्थात् 'शासन' का अर्थ मात्र सार्वजनिक और निजी दोनों की प्रणालियाँ न होकर उन व्यवस्थाओं से है जहाँ सामूहिक हितों (लाभों) का दायित्व नागरिक संस्थाओं जैसे अलाभकरी/गैर-सरकारी संगठन या अन्य कार्यकर्ता जो गठित किए जाते हैं अर्थात् सार्वजनिक क्षेत्रों के बाहर विधिसम्मत (वैध) बनाये जाते है। उसके साथ-साथ विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष जैसे संस्थान जो विकासशील विश्व और नए उभर रहे राज्यों से जुड़े है उनके शासन में निरंतर 'सुशासन' का प्रयोग होने लगा जिसका अर्थ है, वह सरकार जो क्षमता के लिए विशिष्ट मानदंडों को पूरा करती है जैसे पारदर्शिता, प्रभाविता, ईमानदारी, सहभागिता और समावेशिता।

पिछले दशकों में निजी क्षेत्रों में सुधार के लिए भिन्न-भिन्न शब्द व वाक्यांश प्रयोग में लाए गए हैं। तीन ई '3Es' अर्थात् अर्थव्यवस्था (Economy), दक्षता (Efficiency) और प्रभाविता (Effectiveness) ने नवीन लोक प्रबंधन और 'उद्यमी सरकार' (Entrepreneurial Government) के लिए मार्ग प्रशस्त किया। 'सरकार' शब्द का स्थान 'शासन' ने ले लिया है और इसका प्रयोग व्यापक रूप से हो रहा है। सबसे तेज अवलोकन (निरीक्षण) दर्शाते हैं कि 'शासन' के कई अलग-अलग अर्थ हैं। वर्तमान प्रयोग में शासन सरकार का पर्याय नहीं है। बल्कि शासन सरकार के अर्थ में परिवर्तन को निर्दिष्ट करता है, जो शासित करने की नई प्रक्रिया सुव्यवस्थित सत्ता की परिवर्तित स्थिति तथा एक नई विधि जिससे समाज को शासित किया जाता है; इन्हें संदर्भित करता है।

लिन (Lynn, 2010) ने निम्नलिखित के रूप में शासन साहित्य में अर्थों और अनुप्रयोगों को

वर्गीकृत किया और लोक प्रशासन के अध्ययन और व्यवहार प्रत्येक के लिए मुद्दे उठाए। यह है:

(क) सामान्य शब्द के रूप में शासन

(ख) निजी क्षेत्र के साथ : 'सरकार', राज्य के समानार्थी के रूप में शासन

(ग) 'सुशासन' के पर्यायवाची के रूप में शासन

(घ) शासन जो 'सरकार से परे' हो

(ङ) शासन 'सरकार नहीं'

रोड्स (Rhodes, 1996) ने शासन के छह अलग-अलग प्रयोग प्रस्तुत किए जो इस प्रकार है–

(क) न्यूनतम राज्य (Minimal State)

(ख) कार्पोरेट शासन

(ग) 'सुशासन'

(घ) सामाजिक-संतांत्रिक प्रणाली (Socio-cybernetic System)

(ङ) स्व-संगठित नेटवर्क (Self-organising Networks)

(च) नवीन लोक प्रबंधन (New Public Management)

शासन की धारणा तीन सैद्धांतिक नियमों या आधार वाक्यों पर आश्रित है–

(क) शासन–योग्यता में संकट की विद्यमानता।

(ख) यह संकट, राज्य हस्तक्षेप के परंपरागत रूपों में समस्याओं को दर्शाता है।

(ग) प्रवृत्ति या सभी 'विकसित' देशों में अभिसारी (सामूहिक) राजनीति प्रवृत्ति का आविर्भाव जो शासन के ऐसे नए रूप का उत्थान कर रहा है वह परिस्थिति में बेहतर रूप से अनुकूलनशील होता है।

विद्वत वर्गों द्वारा शासन की भिन्न-भिन्न व्याख्याएँ प्रस्तुत की गई हैं जिनमें अंतर्निहित है–

- नौकरशाही राज्य से निःसत्व (Hollow) राज्य या तृतीय-पक्ष सरकार (Third Party Government) में रूपांतरण
- सरकार का बाज़ार आधारित दृष्टिकोण
- सामाजिक पूँजी, नागरिक समाज और नागरिक सहभागिता के लिए उच्च स्तरों का विकास
- अंतःअधिकार क्षेत्रीय सहयोग और नेटवर्क प्रबंधन

आधुनिकोत्तर राज्य (Post Modern State) की सरकार में सामूहिक नीति कार्यान्वयन के अंतर्गहित और परस्पर व्याप्त कार्यस्थलों के बहु-स्तर सम्मिलित है। सरकारें अब अधि (Supra) राष्ट्रीय, अंतर्राष्ट्रीय, अंतर (Trans) सरकारी और अंतर्राष्ट्रीय संबंधों के संदर्भ में संचालित होती है।

7.4 शासन की गुणवत्ता

आज शासन की गुणवत्ता देशों में अधिकारिक रूप से ध्यान देने को आकृष्ट कर रही है। लोकतांत्रिक हुकूमती की संख्या निरंतर बढ़ रही है और सुशासन देश की विश्वसनीयता और अंतर्राष्ट्रीय मंच या सम्मान के लिए महत्त्वपूर्ण कसौटी बन चुका है। 'सुशासन' शब्द का प्रयोग सबसे पहले 1989 में विश्व बैंक प्रकाशन में किया गया था। उसमें सुशासन की अवधारणा की पहचान बाज़ार में सुधार के लिए संरचनात्मक अनिवार्यता के रूप में की गई। 1992 में बैंक द्वारा प्रकाशित रिपोर्ट 'गवर्नेंस एंड डिवेलपमेंट' (Governance and Development) में बैंक की गतिविधियों से इस अवधारणा और इसके अनुप्रयोगों की छानबीन की गई थी। 1997 में बैंक ने इस अवधारणा को पुनः परिभाषित किया और विकास की अनिवार्य पूर्वशर्त के रूप में 'सुशासन' के सहयोग से प्रभावी राज्य तंत्र की ज़रूरत को महत्त्व दिया। अन्य अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान—जैसे कि अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोश (IMF) और आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (OECD) ने भी विश्व बैंक की नीति वार्ता में योगदान दिया।

चूँकि 'सु' एक व्यक्तिविष्ठ शब्द है अतः यह महत्त्वपूर्ण है कि इसका प्रयोग भी विशिष्ट हो, सुशासन शब्द का अर्थ क्या होना चाहिए इसको लेकर कई प्रतिस्पर्धी मत हैं, लेकिन अधिकांश इस पर सहमत है कि इसमें यदि सभी नहीं तो आगे वर्णित विशेषताओं में से कुछ तो शामिल होनी चाहिए; ये हैं— अधिक लोक जवाबदेही और पारदर्शिता; विधिशासन और भ्रष्टाचार विरोधी उपायों के लिए सम्मान और उसे सुदृढ़ करना; लोकतांत्रीकरण, विकेंद्रीकरण और स्थानीय सरकार सुधार; नागरिक समाज की ज्यादा सहभागिता, मानव अधिकारों और पर्यावरण के लिए सम्मान।

सुशासन में कुछ विशेषताएँ निहित हैं। यह समानता, सहभागिता, बहुलवाद (अनेकत्व), पारदर्शिता, जवाबदेही और विधि-शासन को बढ़ावा देता है। यह दीर्घकाल में सक्षम, प्रभावशाली, अनुक्रियाशील और चिरस्थायी है। गरीबी उन्मूलन, पर्यावरणी संरक्षण और पुनःसृजन, समानता और सतत् आजीविकाओं के माध्यम से मानव विकास के सिद्धांत का शासन में अंतर्निहित होना चाहिए।

जब हम देश के शासन की गुणवत्ता की बात करते हैं तो हमारा अभिप्राय होता है कि इसकी संस्थाएँ और प्रक्रियाएँ किस हद तक पारदर्शी, लोगों के प्रति जवाबदेह है और उनके जीवन को प्रभावित करने वाले निर्णयों में उन्हें भाग लेने की कितनी अनुमति देती है। गुणवत्ता शासन की संरचना, प्रणालियों और प्रक्रियाओं से संबंध रखती है।

सुशासन के संवर्धन से कुल सूचकों का प्रचुरोद्भवन (प्रचार) संभव हो पाया है, जो देशों के सुशासन की गुणवत्ता के लिए उनको श्रेणीबद्ध करते हैं या उनका आकलन करते हैं। कुल सूचकों का सबसे विस्तारपूर्ण समुच्च्य है विश्व बैंक के विश्वव्यापी शासन सूचक (World Governance Indicators) डाटाबेस, जो अब 215 देशों और राज्य क्षेत्रों तक फैला हुआ है: लोकहित के लिए औपचारिक और अनौपचारिक परंपराओं और संस्थाओं के ज़रिए प्राधिकार का प्रयोग करने के रूप में परिभाषित शासन के तीन आयामों को मापना। ये तीन आयाम है—

1. सरकारों को चुनने, उनकी निग़रानी करने और हटाने की प्रक्रिया।
2. ठोस नीतियाँ निर्मित करने और कार्यान्वित करने तथा सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने की क्षमता।
3. राज्य की अर्थव्यवस्था और उनमें परस्पर सामाजिक अंतःक्रिया को निर्यागत करने वाले संस्थानों के लिए नागरिकों और राज्य का सम्मान।

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 के उद्भव की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

....

....

2) शासन के अवधारणात्मक आयामों की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

7.5 शासन की चुनौतियाँ

21वीं शताब्दी में 'शासन' अनेक चुनौतियों का सामना कर रहा है। अधिकांश विकासशील देशों—विशेष रूप से एशिया, के संदर्भ में यह बात बिल्कुल सही है। ये चुनौतियाँ, विभिन्न स्तरों— वैश्विक, राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय स्तरों से उद्भूत होती है। स्थानीय मुद्दों से संबंधित चुनौतियों का समाधान तो स्थानीय स्तर पर ही हो जाता है, क्योंकि मुद्दे स्थानीय होते हैं (जैसे बाढ़ नियंत्रण, समष्टि घनत्व, शहरी-ग्रामीण विभाजन, शहरी शासन और प्रशासन या लोक प्रबंधन), लेकिन कुछ चुनौतियों के अनेक कारण होते है— विशेष रूप से क्षेत्रीय और वैश्विक और इनके लिए राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय समाधानों की अपेक्षा होती है। यह क्षेत्रीय और वैश्विक सहयोग के लिए अनिवार्य है।

किसी भी राज्य में प्रतिस्पर्धी लोकप्रियता (Competitive Populism) या कुछ अभिलाषाओं की पूर्ति शासन की चुनौती नहीं होते। संस्थाओं के मूलभूत मूल्यों को पुनःस्थापित करना और सही मायने में स्वायत्त निगरानी प्रक्रियाओं के माध्यम से उनके निर्वाह को सुनिश्चित करना शासन की चुनौती है। विधायक को कानून बनाना चाहिए और सरकारी नीतियों का पर्यवेक्षण करना चाहिए; कार्यपालक को निष्पक्ष और न्यायोचित शासन तथा सार्वजनिक सेवाओं के कुशल वितरण पर ध्यान देना चाहिए। न्यायपालिका को समाज के सभी वर्गों को शीघ्र न्याय दिलाने के लिए कार्य करना चाहिए।

पिछले कुछ दशकों से विकासशील लोकतंत्र में लोक प्रशासन के परिवेश में अत्यंत परिवर्तन आया है। भारत में शासन की समसामयिक चुनौतियाँ हैं। नौकरशाही के साथ समस्याएँ, इसमें राष्ट्र की उच्चतर सिविल सेवा की भर्ती के लिए पुरानी प्रक्रियाएँ और मानदंड, सरकारी संचालनों में सख़्ती और अक्षमताएँ, व्याप्त भ्रष्टाचार, जवाबदेही का अभाव, लोकसेवा में प्रतिनिधित्व का अभाव, नागरिकों के प्रति अनुक्रियाहीनता, शासन में निजी क्षेत्र और नागरिक

समाज की बढ़ती हुई भूमिका से निपटने में नौकरशाही की असमर्थता शामिल हैं। 1991 में भारत ने अपने बाज़ारों, सरकारी स्वामित्व वाले कई निजी उद्योगों को उदार बनाया और वैश्वीकरण के प्रति खुला रुख अपनाया। इन सुधारों के फलस्वरूप भारतीय राजनीतिक और आर्थिक प्रणाली में तथा शासन की अभूतपूर्व चुनौतियों में आमूल परिवर्तन आया। एक ओर, उदारीकरण और वैश्वीकरण भारत में अधिक संपदा, अपेक्षाकृत बड़ा मध्य वर्ग और आधुनिकीकरण लाने में सहायक हुआ; दूसरी ओर, लोक प्रशासनिक सुधारों, आधारिक संरचना के विकास और गरीब व अमीर के बीच बढ़ते हुए अंतराल को कम करने की ज़रूरत को जन्म दिया। विकासशील लोकतंत्र की समस्याएँ : ऐसी शासन प्रणाली जो समय-समय पर मुख्य बदलावों से गुज़र रही है, जो कभी-कभी अव्यवस्ति और अत्यधिक अप्रभावी लगती हैं। परिवर्तन धीमी गति से हो रहा है और इसके लिए देश के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक संस्थाओं की ओर से समकालित और समन्वित प्रयास की ज़रूरत है।

विश्वभर में हाल ही में सभी क्षेत्रों और सभी संगठनात्मक स्तरों पर–सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, प्रशासनिक और राजनीतिक, शासन संबंधी मुद्दे निरंतर महत्त्वपूर्ण हो गए हैं। वैश्वीकरण ने जिस ढंग से समुदाय, समाज, राष्ट्र और विश्व को शासित किया है, इससे संबंधी मुद्दों पर संचार और वार्तालाप पूरी तरह से बदल गया है और उसे तीव्र भी हो गया है। बढ़ रहे आर्थिक तनाव और बजट किफायन (Austerity) वाली वर्तमान आर्थिक स्थिति शासन की उन प्रणालियों की रचना और पुनः रचना करती है, जो ज्यादा महत्त्वपूर्ण और राजनीतिक रूप से संवेदनशील हैं।

शासन के कुछ समकालीन मुद्दों और चुनौतियों का सार इस प्रकार है :

- राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक प्रणालियाँ लगातार/निरंतर विखंडित हो चुकी है, जिसने विश्वव्यापी कार्यनीतिक प्रयासों को और अधिक जटिल बना दिया है।
- व्यक्तियों और समूहों द्वारा प्रदर्शित भिन्न-भिन्न मूल्यों, अभिवृत्तियों और व्यवहारों ने नागरिकों, समूहों और संगठनों के समावेश और सहभागिता के लिए और अधिक विविध प्रकार की मांगों को जन्म दिया है।
- हितों के निरूपण की संरचना आगे और विस्तृत व विभेदक होने से शासन प्रणाली ज्यादा जटिल हो जाती है और उत्तरोत्तर आम व्यक्तियों के लिए ज्यादा स्पष्ट, सुवाच्च-स्पष्ट करने योग्य और जवाबदेह हो जाती है।
- हमारी राजनीतिक प्रणालियों की लोकतांत्रिक गुणवत्ता के क्षय होने की काफी संभावना है।

शासन की मुख्य चुनौतियाँ

- ***सूचना अंतराल (Information Gap) :*** *इससे अभिप्राय है लोकनीति को निर्मित, कार्यान्वित और प्रदान करने में सरकार के विभिन्न स्तरों के बीच सूचना विषमता (असमानता)।*
- ***क्षमता अंतराल (Capacity Gap) :*** *सरकार का स्तर चाहे कुछ भी हो मानव, ज्ञान (कौशल-आधारित और 'तकनीकी जानकारी') कार्यों को निष्पादित करने के लिए उपलब्ध अवसरंचनात्मक स्रोतों का अभाव होने पर क्षमता अंतराल पैदा होता है।*

- ***वित्तीय अंतराल (Fiscal Gap) :*** *उप-केंद्रीय राजस्वों और उनके दायित्वों को पूरा करने के लिए अपेक्षित व्ययों के बीच के अंतर को दर्षाता है। बाध्यताओं की पूर्ति के लिए फंडिंग हेतु सरकार के उच्च स्तरों पर प्रत्यक्ष निर्भरता को सूचित करता है।*
- ***प्रषासनिक अंतराल (Administrative Gap) :*** *प्रषासनिक सीमाओं के उप-केंद्रीय स्तर पर प्रकार्यात्मक आर्थिक क्षेत्रों के संगत न होने पर यह अंतराल उत्पन्न होता है।*
- ***नीति अंतराल (Policy Gap) :*** *मंत्रालय जब अंतःक्षेत्रीय नीतियों के सूत्रीकरण (उदाहरण, ऊर्जा, जल और युवा) में सोपानिक दृष्टिकोण अपनाने के फलस्वरूप नीति अंतराल होता है।*

7.6 नौकरशाही की बदलती भूमिका

राज्य पर वैश्वीकरण का प्रभाव विभिन्न रूपों में पड़ा है और इसी के परिणामस्वरूप नौकरशाही की भूमिका में रूपांतरण आया है। राज्य, नियोजन, परामर्श, पस्पर वार्तालाप, संधिकरण व निर्णयन प्रक्रियाओं को जोड़ने का कार्य करता है। ये कार्य शासन के विभिन्न स्तरो पर राज्य निर्मित करता है। राज्य गतिविधियों का केंद्र है जो विभिन्न क्षेत्रों के कई साझेदारों और पणधारियों को सहयोजित करता है। शोध अध्ययन दर्शाते हैं कि नौकरशाही के आकार और कार्यक्षेत्र को धारा प्रवाह में लाने के लिए और उन्हें बाज़ार शक्तियों तथा नागरिकों के मतों के अनुरूप बनाने के लिए विश्वस्तर पर सुधारात्मक उपायों की शुरुआत की गई है। हक (Haque, 1998) के अनुसार, नौकरशाही की भूमिका : (क) विकासात्मक से प्रबंधकीय, (ख) सक्रिय (अग्रणी) से सहायक, (ग) नागरिक-केंद्रित से उपभोक्ता-केंद्रित में परिवर्तित हो रही है। शैक्षिक साहित्य में नौकरशाही (नौकरशाही) और लोकतंत्र को आमतौर पर समाज के लिए शासन प्रदान करने वाले प्रतिपक्षी (विरोधी) दृष्टिकोण के रूप में देखा जाता है। एक ओर सार्वजनिक नौकरशाही (Public bureaucracy) को विशिष्ट रूप से सार्वजनिक या लोक कार्यक्रमों के प्रभावी प्रशासन के लिए अनिवार्यता के रूप में देखा जाता है लेकिन व्यक्तिगत नागरिकों की अभिलाषाओं व माँगों के प्रति अत्यधिक उदासीन और विधिसम्मत सत्ता के रूप में। नौकरशाही शासन के सोपानक्रमिक और सत्तावादी रूपों से भी संबद्ध होती है। भले ही, शासन, सांस्थानिकीकरण और नौकरशाही रूपों के लिए एक हिस्से के रूप में नागरिकों के साथ समाज व्यवहार सुनिश्चित करने के लिए और सार्वजनिक क्षेत्र में उपभोक्ताओं के लिए किए जाने वाले निर्णयों के लिए रिकार्ड और औचित्य प्रदान करने के लिए काम कर रही है।

शासन का स्वरूप भी परिवर्तित हो रहा है, जो पहले आगतों (निवेश) (Inputs) पर केंद्रित था, अब उत्पादन (Outputs) पर केंद्रित है। नवीन लोक प्रबंधन के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के सुधार उत्पादन कार्यक्रमों से संबद्ध है। निष्पादन प्रबंधन विशेष रूप से निजी क्षेत्र द्वारा किए गए कार्यों को मापने (मूल्यांकन करने) की ज़रूरत पर बल देता है। प्रदान की जाने वाली सेवाओं से नागरिक संतुष्टि को मापना उसी माप का हिस्सा है, यह माप का एक रूप है जो लोगों को सहभागिता की अपेक्षा करता है जो लोकतांत्रिक आगत के रूप में भले ही निष्क्रिय रूप से कार्य कर सकता है। यह परिवर्तन बदले में सूचित करता है कि जवाबदेही लोकतंत्र के लिए ज्यादा केंद्रीय साधन बन गई है। इस प्रकार, नौकरशाही, सार्वजनिक सहभागिता और लोकतंत्र के लिए एक महत्त्वपूर्ण लोकस (स्थली) बन गया है।

प्रभावी और सक्षम संस्थाएँ सफल शासन पद्धति का आधार निर्मित करते हैं। नौकरशाही सामाजिक-आर्थिक विकास और राष्ट्र निर्णय में मुख्य भूमिका निभाता है। हाल ही में, कई

कारकों के कारण नौकरशाही की भूमिका में बहुत बड़ा बदलाव आया है। समकालीन संदर्भ में, राज्य की परिवर्तनशील भूमिका के कारण नौकरशाही की रूपरेखा में भारी परिवर्तन हुए हैं। उदारीकरण, निजीकरण और वैश्वीकरण का बढ़ता हुआ प्रभाव, प्रशासनिक समस्याओं में जटिलता का बढ़ना, सूचना-प्रौद्योगिकी और सामाजिक-सांस्कृतिक कायापलट के अंतःप्रवाह से भारतीय नौकरशाही के स्वरूप में काफी परिवर्तन दृष्टिगत हो रहे हैं। फलस्वरूप, अनुक्रियाशील, जवाबदेह और सक्षम प्रशासन की मांग निरंतर बढ़ रही है। नौकरशाही को सहभागिता और जवाबदेही, प्रतिस्पर्धा और द्वंद्व, प्रयोक्ता और नागरिक के बीच संतुलन बनाए रखना होगा। नौकरीशाही को एक ऐसा उपर्युक्त परिवेश सुनिश्चित करना होगा जिसमें नागरिकों के अधिकार संरक्षित रहे, कानून और व्यवस्था बनी रहे, स्थिरता प्रदान की जाए और लोगों के कल्याण सेवाओं को मज़बूत बनाने के लिए सक्षम आधारिक संरचना उपयुक्त हो।

भारत में राजनैतिक और सामाजिक-आर्थिक मोर्चे पर शासन के समक्ष कई चुनौतियाँ है। इसके अतिरिक्त क्षेत्रीय विषमताएँ, केंद्र-राज्य संबंध से जुड़े मुद्दे में चुनौतियों के अंतर्गत आते है। भारत में नौकरशाही को कुछ विरोधाभास को झेलना पड़ता है। यह क्रियाविधियों से सख़्ती से अनुपालन करना और विभिन्न दबावों, खींचातानी और हस्तक्षेप के प्रति प्रतिरोध का संयोजन है।

नौकरशाही भारतीय प्रशासनिक प्रणाली का आधार है। सामाजिक-सांस्कृतिक और आर्थिक परिदृश्य में परिवर्तन से इसका स्वरूप भी परिवर्तित हो रहा है। नवीन लोक प्रबंधन और सुशासन सुधारों के निर्देशों व शासन का परिदृश्य बदल रहा है जिसमें नौकरशाही को ज्यादा पारदर्शी, सक्षम और जवाबदेह बनाने पर बल दिया गया है। नौकरशाही के दायित्वों, नियामक और सेवा कार्य अभिवृद्ध हुए है। समसामयिक शासन चुनौतियों को पूरा करने के लिए नौकरशाही से ज्ञान प्रबंधक (Knowledge Manager) की भूमिका निभाने की आशा की जाती है।

नौकरशाही की भूमिका भिन्न-भिन्न स्तरों पर भिन्न-भिन्न होती है। शासन संरचना के शीर्ष–स्तर (Top-level) पर नौकरशाही के कार्य नीति-निर्माण और उपयुक्त कार्यान्वयन कार्यनीतियाँ निर्मित करने से संबंधित होते है। मध्य–स्तर (Middle-level) पर नौकरशाही पर्यवेक्षण, समन्वय, नेटवर्किंग और संचार तथा कार्यान्वयन व निष्पादन का निरीक्षण करने के कार्यों को करता है। इसके लिए प्रशासनिक, तकनीकी और मानव-कौशलों का मिश्रण अपेक्षित है। विकास की अग्रणी अवस्था के स्तर पर नौकरशाही को अग्रलक्षी, नवप्रवर्तनशील और उद्यमी होना होगा ताकि सेवाओं को प्रदान कर सकें।

संक्षेप में, उभरती हुई शासन चुनौतियों के संदर्भ से नौकरशाही भूमिका से रूपांतरण या बदलाव को निम्नलिखित शीर्षकों के अंतर्गत समझा जा सकता है :

- वैश्वीकरण का तीव्र गति से बढ़ना।
- सोशल मीडिया के कारण साइबर अपराध और संचार प्रौद्योगिकी और समस्याओं की तेज़ गति से वृद्धि।
- प्रौद्योगिकी से उन्नति और सरकारी संचालनों में विशाल स्तर पर डिज़ीटलीकरण।
- शासन के नए साधन।
- समाज के बहिष्कृत वर्गों के प्रति ज्यादा जवाबदेही और उत्तरदायित्व की भावना से समावेशी नीतियाँ।

- सहभागी और नियुक्ता (Engaged) शासन अर्थात् नागरिक समाज को बेहतर शासन में संलग्न करना, चूँकि नागरिक शासन की सबसे महत्त्वपूर्ण परिसंपत्तियाँ है।
- नए कौशलों और क्षमताओं का निर्माण।
- भीतरी और बाहरी सुरक्षा खतरे।

निम्नलिखित के कारण नौकरशाही की भूमिका बहुमुखी है :

- हितधारियों के हितों को स्पष्ट रूप से व्यक्त करने और जोड़ने वाला।
- समझौता करने वाला, मध्यस्थ और अधिनिर्णायक।
- विशेष स्तर, कौशलों और संसाधनों में योगदान देने वाले।
- नेटवर्क और कार्यनीति-प्रबंधन।
- अनुक्रियाशील, अभिगम्य और बहु-आयामी जवाबदेही के संवर्धक।

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 मुख्य मुद्दों और चुनौतियों को स्पष्ट कीजिए।

....

....

....

....

....

2) नौकरशाही की बदलती भूमिका के लिए उत्तरदायी कारकों की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

7.7 निष्कर्ष

नए शासन के संदर्भ में, नौकरशाही की भूमिका बड़ी तेज़ी से बदल रही है। सरकार को कानून लागू करना या राष्ट्रीय संसाधनों के नियंत्रण के रूप में देखकर अब उसे आधारभूत सेवाओं और सार्वजनिक वस्तुओं के प्रदाता के रूप में देखा जाता है। वैश्वीकरण ने शासन की अवधारणा में भिन्न आयामों को जोड़ा है। इसके अभिविन्यास से परिवर्तन हुआ है, जो नियंत्रण से फेसिलिटेटर और प्रदाताओं से योग्य बनाने वालो में परिवर्तित हो गया है। अधिकारियों को स्वयं को नवीन कौशलों योग्य और क्षमता संपन्न बनाना होगा ताकि नई शासन चुनौतियों का सामना कर सके। उन्हें नए प्रौद्योगिकियों और कार्य करने की नवीन

शैलियों में दक्ष होना होगा और उभर रही शासन चुनौतियों से निपटने के लिए कार्यनीतियाँ निर्मित करनी होगी। इस प्रकार, परिवर्तनशील शासन परिदृश्य के संदर्भ में नौकरशाही में सुधार करना ज़रूरी है। शासन, नवीन-लोकसेवा (New Public Service) और नवीन शासन के परिवर्तनशील मानदंडों को ध्यान में रखते हुए नौकरशाही को एक नए अंदाज में परिवर्तन लाना चाहिए।

7.8 शब्दावली

उद्यमी सरकार (Entrepreneurial Government) : यह वह सिद्धांत है जो सरकारी संस्थाओं को स्पर्धी, नवप्रर्वतक और निजी उद्यमों की भाँति जोखिम (Risk) लेने के लिए प्रचार करता है।

शासन सूचक (Governance Indicators) : यह मिश्रित सूचकों का समुच्च्य है जिसमें राष्ट्र के भीतर और बाहर शासन की गुणवत्ता मापने के लिए शासन के विभिन्न आयाम शामिल है।

नवीन-उदारवादी विचारधारा (Neo-liberal Thought) : यह आर्थिक उदारीकरण नीतियों से संबद्ध है जैसे नियंत्रण मुक्ति, निजीकरण, मुक्त व्यापार, अर्थव्यवस्था और समाज में निजी क्षेत्र की भूमिका।

नवीन लोक प्रबंधन (New Public Management) : इससे अभिप्राय है सरकार के संचालनों के संबंध में निजी क्षेत्र और बाज़ार-प्रेरित दृष्टिकोण। यह सरकारी गतिविधियों के आधुनिकीकरण की दिशा में विभिन्न विधियों और तकनीकों का सम्मिश्रण है।

नवीन शासन (New Governance) : यह शासन वार्तालाप में एक नवीन प्रतिमान है और लोकहितों के प्रावधान में नागरिक समाज की विस्तृत भूमिका को शामिल करके लोक प्राधिकरण की परिवर्तनशीलता को प्रकट करता है।

नवीन लोक सेवा (New Public Service) : राबर्ट बी.डेनहार्ड और जेनेट बी.डेनहार्ड द्वारा प्रस्तुत यह उपागम प्रस्ताव रखता है कि लोक सेवकों को कानून, सामुदायिक मूल्यों, राजनीतिक मानदंडों, व्यावसायिक मानकों और नागरिक हितों के अनुसार चलना चाहिए। यह नागरिकों की सेवा करने के लिए नौकरशाही की प्रमुख भूमिका पर विचार करता है।

सामाजिक पूँजी (Social Capital) : यह समाज में लोगों के बीच संबंधों के नेटवर्क का उल्लेख करता है। यह अंत:वैयक्तिक संबंधों, पहचान की साझी भावना, साझी समझ, साझे मानदंडों, मूल्यों, विश्वास, सहयोग और पारस्परिक आदान-प्रदान जेसे कारकों को सम्मिलित करता है।

7.9 संदर्भ लेख

Collingwood, V. (Ed.) (2001). Good Governance and the World Bank. Retrieved from projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World@20Bank.pdf

Farazmand, A. (2015). Governance in the Age of Globalization : Challenges and Opportunities for South and Southeast Asia. In I. Jamil et. Al. (Eds.), *Governance in South, Southeast and East Asia, Public Administration, Governance and Globalization,* Switzerland : Springer Internatinal Publishing.

Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Centre for Global Development Working Paper No. 314.* Retrieved from. www.cgdev.org.

IGNOU. (2015). State Society and Public Administration, MPA 011. New Delhi : Faculty of Public Administation.

Hyn, M. (2013). Governance : What is Behind the Word? *Participation, Bulletin of the Internatinal Political Science Association.* 37(1).

Jain, R.B. (2001). *Public Adminstration in India : 21st Century challenges for Good Governance.* New Delhi: Deep & Deep Publications.

Jessop, Bob. (2002). The Rise of Governance and the Risks of Failur : the Case of Economic Development, *Internatinal Social Science Journal,* 50(155): 29-45.

Kaufmann & Kraay, (2007), Governance Indicators: Where are We, Where Should We be Going? Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/KraayKaufmann Governance IndicatorsSurveryNo.12.pdf.

Lynn, L.E., Jr.(2010), Governance. Foundations of Public Administration Series. *Public Administration Review.* Retrieved from http://www.aspanet.org

OECD (2001). Governance in the 21st Century, Paris : OECD Publishing.

OECD (2009). Current and Future Public Governance Challenges, in *Government at a Glance 2009.* Paris : OECD Publishing.

Pandey, S.K. (2003). Changing Role of Indian Civil Services in the Context of Globalisation. Retrieved from http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3066.pdf

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance : Governing without Government. *Political Studies.* 44:652-667.

Sapru, R.K. (2016). *Administrative Theories and Management Thought.* New Delhi : PHI Learning Pvt. Ltd.

Soni, V. (2008). A Portrait of Public Administration in India : Challenges of Governance in the World's Largest Democracy. *Public Administration Review,* Retrieved from https://onlinelibrary,wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210 .2008.00965.x

7.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- शासन की अवधारणा यूनानी शब्द से ली गई है जिसका अभिप्राय है स्टीयरिंग।
- सरकार से शासन में परिवर्तन का वर्णन।
- सरकार की तुलना मे शासन अधिक है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   क) सहभागिता

   ख) विधिशासन (Rule of Law)

   ग) पारदर्शिता

   घ) अनुक्रियाशीलता

   ङ) समानता

   च) प्रभाविता और सक्षमता

   छ) पूर्वानुमान लगा पाना

   ज) जवाबदेही

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   - विखंडित राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक प्रणालियाँ
   - वैश्वीकरण की चुनौतियाँ
   - सूचना प्रौद्योगिकी में क्रांति
   - नीति अंतराल
   - सूचना अंतराल
   - वित्तीय अंतराल
   - प्रशासनिक अंतराल

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

   - नागरिक सेवा और नौकरशाही की कार्य पद्धति को सुधारना।
   - शासन चुनौतियों के मद्देनज़र नई क्षमताओं का विकास।
   - शासन में नागरिकों को संलग्न करना।

इकाई 8 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी और शासन*

इकाई की रूपरेखा

8.0 उद्देश्य

8.1 प्रस्तावना

8.2 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : अवधारणात्मक ढाँचा

8.3 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : विकासमूलक दृष्टिकोण

8.4 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : भारत में पहल

8.5 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी समर्थ शासन

8.6 शासन में सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : मुख्य चुनौतियाँ

8.7 सारांश

8.8 शब्दावली

8.9 संदर्भ लेख

8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

8.0 उद्देश्य

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

- सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICT) का अवधारणात्मक ढ़ाँचा;
- आई.सी.टी. के विकास;
- आई.सी.टी.–समर्थित शासन का महत्त्व;
- लोक सेवाओं में आई.सी.टी. प्रयासों का वर्णन; और
- भारतीय संदर्भ में सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के कार्यान्वयन में आने वाली चुनौतियों का विश्लेषण।

8.1 प्रस्तावना

वर्तमान में सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICT) एक अनिवार्य हिस्सा बन चुका है। विशेष रूप से विकासशील देशों के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक विकास के लिए इन्हें निर्णायक (महत्त्वपूर्ण) घटक के रूप में देखा जाता है। शासन के अंतर्गत, समाज में नियम-निर्माण और सामूहिक कार्य की संरचनाओं और गति से संबंधित है। ज़रूरी नहीं है कि शासन की प्रक्रियाएँ मात्र राज्य क्रिया प्राधिकार के दायरे में ही विद्यमान होती हों। शासन की समकालीन समझ इस मान्यता से उद्भूत होती है कि सरकारों की क्षमताएँ (सामर्थ्य) सीमित होती हैं। लोकनीतियों का निर्माण करने में ऐसी सीमा को ध्यान में रखा जाना चाहिए और समकालिक परिदृश्य में, निर्णयन प्रक्रिया में सहभागी घटकों को एकीकृत करना प्रभावी शासन के लिए अत्यंत महत्त्वपूर्ण है।

समाज में सरकार की भूमिका निरंतर बदल रही है और यह आम राय है कि शासन के क्षेत्र

***योगदान :** डॉ. डी.पॉल सुगंधर, सहायक, प्रोफेसर, लोकनीति एवं लोकप्रशासन विभाग, केंद्रीय विश्वविद्यालय, जम्मू

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

में सूचना और संचार प्रौद्योगिकीय के सामर्थ्य का उपयोग किया जाना चाहिये। प्रभावी नागरिक सशक्तीकरण और सहभागिता प्राप्त करने के लिए कई चुनौतियाँ उभर कर सामने आई जिनका परीक्षण किया जाना चाहिए और नवीन साधनों से उनसे निपटा जाना चाहिए। आई.सी.टी.–समर्थ शासन मॉडल और निगरानी करने की विधियाँ, अंतःक्रिया, नीति-निर्माण के लिए सहयोग और सुदृढ़ीकरण का आविर्भाव हो रहा है और सूचना समाज (Information Society) में सरकार की भूमिका को परिवर्तित कर रहा हैं। सूचना और संचार प्रौद्योगिकी सूचना प्रावधान में पारदर्शिता को बढ़ाकर सुशासन -को सवंर्धित करती है और निर्णयन प्रक्रिया, सार्वजनिक सहभागिता को बढ़ावा देकर और सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के कुशल वितरण को प्रोत्साहित करके जवाबदेही को सुनिश्चित करती है।

सरकार को कंप्यूटरीकरण के प्रयासों और इंटरनेट के माध्यम से इन दस्तावेज़ों को उपलब्ध कराकर नागरिकों के सार्वजनिक सेवाओं और दस्तावेजों तक पहुँच के लिए अधिकारों का समर्थन करता है। कई सरकारी एजेंसियाँ अपने निष्पादनों, उपलब्धियों और कार्यक्रमों के साथ जनसमुदाय तक पहुँचने के लिए आई.सी.टी. सुविधाओं का प्रयोग करती है। शासन में पारदर्शिता को बढ़ावा देने के लिए सरकारी संचालनों संबंधी जानकारी संप्रेषित करना एक मूलभूत आवश्यकता है। आई.सी.टी. का प्रयोग सरकार के साथ-साथ तथा नागरिक समाज व अन्य हितधारकों को उनके अधिकारों और विशेषाधिकारों के बारे में जागरूक बनाता है।

इस इकाई में, हम आई.सी.टी. के अवधारणात्मक ढाँचा (Framework), उसका विकासमूलक दृष्टिकोण और नीति परिवेश में अवगत कराने का प्रयास करेंगे। इकाई में आई.सी.टी. समर्थित (सक्षम) शासन के प्रयासों की चर्चा और आई.सी.टी. के कार्यान्वयन में आने वाली चुनौतियों का विश्लेषण भी किया जाएगा।

8.2 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : अवधारणात्मक ढ़ाँचा

सूचना संसाधन और संचार में प्रौद्योगिकी का प्रयोग सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICT) है। इसमें कंप्यूटरों के प्रयोग और सूचना एकत्रित करने, परिवर्तित करने (रूपांतरित), संसाधित, भंडारण करने, सुरक्षित रखने, प्रसारित (Transmit) और पुनः प्राप्त करने (Retrieve) और प्रस्तुत करने के लिए कंपयूटर सॉफ्टवेयर का प्रयोग करना शामिल है। धीरे-धीरे, आगे इन गतिविधियों में सहयोग और संचार भी शामिल हो जाता है। दक्षता (कुशलता), सेवा प्रणालियों का पुनःनिर्माण (Re-engineering), निष्पादन प्रबंधन, सरकार संचालनों में पारदर्शिता, सरकारी कार्यबल का आकार घटाना (Downsizing) या आकार सही करना (Rightsizing), कार्यनीति के रूप में नागरिक संतुष्टि वाली नागरिक सेवा पर सुदृढ़ ज़ोर यह प्रशासन के कुछ प्रचलित शब्द (Buzz words) हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि तुरंत निर्णयन, डाटा-आधारित नियोजन, मात्रात्मक (अनेक) तकनीकों के माध्यम से प्रभावी कार्यान्वयन के कारण सभी आई.सी.टी. का समर्थन करते हैं। इन परिवर्तनों ने सुशासन एजेंडा को आगे बढ़ाने या उसका अनुकरण करने के लिए सरकार को नई तकनीकों और प्रौद्योगिकियों की ओर अग्रसर होने के लिए विवश कर दिया है। सरकार व नागरिक कई तरीकों के माध्यम से लोकतांत्रिक और जवाबदेह शासन निर्मित करने व उसे बनाए रखने के लिए सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के साथ परीक्षण कर रहे हैं। सूचना क्रांति (Information Revolution) विश्व में ऐसा बदलाव लाने का वादा करती है, जैसे पहले कभी नहीं हुआ। विशेष रूप से विकसित देशों में। सूचना के श्रेष्ठ व उच्च्च तरीके से लोगों के कार्य करने, सीखने और खेलने के तरीकों में गहन परिवर्तन हो रहे हैं, विकासशील विश्व भी इन परिवर्तनों से अछूता नहीं रह सकता। आज नये शब्द 'शासन', 'आई टी और प्रशासन', ई-सरकार, 'ई-शासन' और 'ई-नागरिक' आदि जैसे शब्द प्राधान्य हो गये। लोक प्रशासन में आई.सी.टी. के अनुप्रयोग से लोक सेवा वितरण में एक प्रत्यक्ष व स्पष्ट परिवर्तन दृष्टिगत होता है। यह महसूस किया गया है कि आई.सी.टी. के

फलस्वरूप सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवा की गुणवत्ता में उल्लेखनीय सुधार हुआ है। प्रौद्योगिकी अकेले ही कार्य नहीं कर सकती; इसको सभी तक पहुँचना होगा। नागरिकों को उनकी ज़रूरत की सेवाएँ न्यूनतम लागत पर प्राप्त हों, यह भी अत्यंत महत्त्व रखता है। सरकार को सूचना को तुरंत व कुशलतापूर्वक पहुँचाने में समर्थ होना चाहिए, चाहे वह किसी परियोजना की स्थिति की निगरानी हो या लोगों तक पहुँचना हो।

सुशासन सुनिश्चित करने हेतु सरकारी प्रक्रियाओं के लिए आई.सी.टी. का अनुप्रयोग करना 'ई-शासन' है। इसका लक्ष्य निर्णय में बहु-पणधारियों की सहभागिता और सरकारों को खुला और जवाबदेह बनाना है। ई-शासन आई.सी.टी. साधनों का प्रयोग करके सरकारी प्रक्रियाओं और कार्यों का आधुनिकीकरण करना है।

शासन प्रक्रिया में सेवाओं के वितरण के लिए अत्यधिक लाभप्रद-समर्थ साधन के रूप में, सूचना प्रौद्योगिकी के आगमन को अब विश्वव्यापी रूप से स्वीकार कर लिया गया है। आई.सी.टी. के परिनियोजन से लोक सेवाओं को प्रभावशाली व सक्षम बनाने के लिए मौजूदा सरकारी प्रक्रियाओं का पुनःनिर्माण किया जा रहा है। इन सेवाओं में सूचना प्रदान करना, करों का भुगतान, लाइसेंस प्रदान करना, आर्थिक सहायताएँ प्रदान करना, आँकड़ों को एकत्रित व उनका विश्लेषण करना, सामान व सेवाएँ प्राप्त करना शामिल हैं। सुशासन विकास प्रक्रिया का एक हिस्सा है जो कि सहभागी, पारदर्शी और जवाबदेह है, जहाँ प्रक्रियाएँ और संरचनाएँ राजनीतिक और सामाजिक-आर्थिक संबंधों के लिए मार्ग-दर्शन करती है और निर्णयन-प्रक्रिया से निर्धनों और सबसे संवेदनशील व्यक्ति की राय व विचारों को शामिल किया जाता है।

8.3 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : विकासमूलक दृष्टिकोण

सूचना युग का आविर्भाव कंप्यूटरों के आगमन से ही संभव हो पाया है, जिससे परंपरागत उद्योग को सूचना- डिजीटीकरण पर आधारित अर्थव्यवस्था में रूपांतरित कर दिया है। सूचना युग की शुरुआत डिजिटल क्रांति से उसी तरह संबद्ध है जिस तरह औद्योगिक क्रांति से औद्योगिक युग की शुरुआत हुई। आई.सी.टी. के पर्यायवाची इंटरनेट की कल्पना एक नेटवर्क के रूप से की गई जिससे कंप्यूटरों में परस्पर जुड़ सकते हैं। भले ही, इंटरनेट 1969 से अस्तित्व में आया है, लेकिन 1989 में ब्रिटिश वैज्ञानिक टिम बर्नर्सली (Tim Berners-Lee) द्वारा वर्ल्ड वाइड वेब (World Wide Web- www) की खोज के बाद 1991 में इसको प्रस्तुत किया गया जिससे इंटरनेट एक आसानी से सुलभ व सुगम्य नेटवर्क बन गया। आधुनिक शब्द सूचना-प्रौद्योगिकी यानी कि आई टी (Information Technology) का व्यापक प्रयोग 1970 के उत्तरार्द्ध से हुआ और अब कंप्यूटर व संचार प्रौद्योगिकियों और उनके सामान्य आधारों माइक्रो-इलैक्ट्रॉनिक प्रौद्योगिकी और सभी संबद्ध सॉफ्टवेयर प्रौद्योगिकी को अर्न्तनिहित करने के लिए इसका प्रयोग सामान्य रूप से किया जाता है। हालांकि, माइक्रो-इलैक्ट्रॉनिक्स, सॉफ्टवेयर और ऑप्टिक्स में हुए अत्यधिक प्रौद्योगिकी परिवर्तनों और कंप्यूटर प्रौद्योगिकियों के साथ टेलीकम्यूनिकेशंस के बढ़ते हुए एकीकरण ने इस भिन्नता (अंतराल) को काफी हद तक कम कर दिया है। माइक्रो-इलैक्ट्रॉनिक प्रौद्योगिकी त्वरित विकास और कंप्यूटर दूरसंचार प्रौद्योगिकियों के अभिसरण दोनों के लिए एक सामान्य आधार है।

अवस्था (फेज़) I

आई.सी.टी. के विकास से संबंधित प्रथम अवस्था की पहचान द्वितीय विश्व-युद्ध के दौरान वैद्युत चुंबकीय कैल्कुलेटर (Electro Magnetic Calculator) के सृजन से होती है, जिसका वज़न लगभग पाँच टन था। 1947 में ट्रांसमीटरों के आविष्कार से अपेक्षाकृत छोटे किंतु बहु उपयोगी कंप्यूटरों का विकास संभव हो पाया। पंच (दबाने वाले) कार्डों से चुंबकीय टेपों में परिवर्तित होने वाली इनपुट-आउटपुट-प्रौद्योगिकी के परिणामस्वरूप ''कंप्यूटर'' एक नारा (Catchword) या लोकप्रिय शब्द बन गया।

अवस्था II

1970 के दशकों में आई.सी.टी. के विकास की दूसरी अवस्था पर्सनल कंप्यूटरों के विकास से जुड़ी है। चिप प्रौद्योगिकी के विकास और मैग्नेटिक डिस्कों के विनिर्माण से बड़े कंप्यूटरों का रूप डेस्कटॉप ने ले लिया जो पर्सनल कंप्यूटर कहलाते हैं। इससे वर्ड प्रोसैसिंग, लेखाकरण और ग्राफिक्स तक पहुँच अत्याधिक सुलभ हो गई है।

अवस्था III

आई.सी.टी. के विकास की तीसरी अवस्था माइक्रो-प्रोसैसरों के विकास से संबंधित है। यह एक बहु-प्रयोजनीय, प्रोग्रामयुक्त उपकरण (युक्ति) है जो इनपुट के रूप में डिज़िटल (डाटा) को ग्रहण कर लेता है, इसकी मैमोरी (Memory) में संग्रहीत (Stored) निर्देशों के अनुसार इसे संसाधित (Process) करता है और आउटपुट के रूप में परिणाम प्रदान करता है। माइक्रोप्रोसैसर से प्रोसेसिंग पॉवर की (शक्ति) लागत कम हो जाती है।

अवस्था IV

आई.सी.टी. विकास की चौथी अवस्था में नेटवर्किंग अन्तर्निहित है। रक्षा और शिक्षा के क्षेत्र के लिए छोटे-छोटे भौगोलिक क्षेत्र में कंप्यूटर कनेक्ट करने की शुरुआत करके कंप्यूटरों को इंटरनेट के द्वारा विश्वभर में कनेक्ट करना आई.सी.टी. के क्षेत्र में विकास की एक युगांतकारी घटना है। इसके भौगोलिक विश्व की दूरियों को समाप्त करने के कारण इसे वैश्विक ग्राम (Global Village) कहते हैं। सामाजिक नेटवर्किंग इसी की देन है। ब्रॉडबैंड के आगमन ने इस विकास की गति को अधिक तेज़ किया है।

अवस्था V

आई.सी.टी. विकास की पाँचवी अवस्था वायरलेस के विकास से संबद्ध है, जो कि वर्तमान अवस्था है। इस अवस्था की शुरुआत मोबाइल फोन के आविष्कार से हुई। शुरुआत में मोबाइल फोन आकार में बहुत बड़े और भारी होते थे। समय के साथ-साथ इसके आकार कम होने के साथ-साथ उसके कार्यों (Functions) की विविधता में अत्यधिक विस्तार हुआ है जैसे कि संदेशों, चित्रों और संगीत को ट्रांसमिट करना (Transmit), ब्राउसिंग (Browsing) और नैवीगेशन (Navigation) इत्यादि। उपग्रह फोन (Satellite Phone)–जैसे HAM रेडियो से, टेलीफोन और सेल फोन न होने पर भी संपर्क किया जा सकता है।

दूरसंचार में औपचारिक तरीकों (Analogical) से डिज़िटल प्रौद्योगिकी में रूपांतरण से स्विचिंग और ट्रांसमिशन प्रणालियों का आगमन भी कंप्यूटर और सॉफ्टवेयर के प्रयोग से हुआ। इसके अलावा, नेटवर्किंग प्रौद्योगिकी के विकास से 1960 के प्रारंभ से कंप्यूटरों के बीच संप्रेषण अत्यधिक विस्तृत हुआ जब पहली ऑनलाइन कंप्यूटर प्रणालियाँ विकसत की गई थी। पिछले पचास वर्षों में सूचना प्रौद्योगिकी के विकास को व्यापक रूप से तीन युगों में विभाजित किया जा सकता हैं, मेनफ्रेम; पी सी (पर्सनल कंप्यूटर) और एल.ए.एन. (लोकल एरिया नेटवर्क), और इंटरनेट कंप्यूटिंग।

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) सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (ICT) की अवधारणा का वर्णन कीजिए।

....

....

....

....

....

2) आई.सी.टी. के विकास की विभिन्न अवस्थाओं की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

8.4 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : भारत में पहल

भारत में आई.सी.टी. के विकास के समर्थन में कई उपाय किए गए। 1970 में भारत सरकार द्वारा इलैक्ट्रॉनिक विभाग स्थापित किया गया और बाद में 1977 में भारत सरकार ने राष्ट्रीय इंफोरमेटिक्स केंद्र (NIC) की स्थापना करके ई-शासन के कार्यान्वयन की दिशा में पहला मुख्य कदम उठाया। 1980 तक अधिकांश सरकारी कार्यालय कंप्यूटरों से सृजित थे लेकिन उनकी भूमिका वर्ड प्रोसैसिंग तक ही सीमित थी। समय के साथ और आई.सी.टी. के आगमन से, भारत सरकार ने 1987 में सूचना विज्ञान केंद्र नेटवर्क (National Informatics Centre Network-NICNET) की और उसके पश्चात् राष्ट्रीय इनफोरमेटि्क्स केंद्र की जिला सूचना प्रणाली (District Information System of National Informatics Centre-DISNIC) की शुरुआत करके ई-शासन को बढ़ावा देने के लिए एक उल्लेखनीय कदम उठाया। NICNET विश्व का पहला सरकारी इनफोरमैटिक्स केंद्र था जो उन्नत डाटा बेस सेवाओं से संपन्न था। भारत में ई-शासन रूपांतरण प्रयास 1990 के दशक में प्रारंभ हुए। तब से देश ने सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में अत्यधिक प्रगति की है। आई.सी.टी. द्वारा सेवाओं का निष्पादन और उत्पादकता को बेहतर बनाने के लिए, भारत सरकार ने 18 मई, 2006 में राष्ट्रीय ई-शासन योजना (National e-Governance Plan) को अनुमोदित किया। इसमें सामान्य सेवा आउटलेट (Common Service Outlets) के माध्यम से वहाँ के स्थानीय नागरिक को सभी सरकारी सेवाएँ सुलभ कराने के लक्ष्य के साथ नागरिकों के लिए सरकारी सेवाओं के वितरण को बेहतर बनाने का प्रयास, उनकी मूलभूत ज़रूरतों की पूर्ति के लिए ऐसी सेवाओं की सक्षमता, पारदर्शिता और विश्वसनीयता सुनिश्चित करना सम्मिलित है। ई-शासन स्थानीय, क्षेत्रीय, राष्ट्रीय या अंतर्राष्ट्रीय स्तरों पर शासन की आधारभूत ज़रूरत बन चुका है। राष्ट्रीय ई-गवर्नेस योजना (NeGP) के अंतर्गत 27 मिशन मोड परियोजनाएँ (Mission Mode Projects-MMPs) और 9 घटक शामिल हैं। MMPs का कार्यान्वयन विभिन्न केंद्रीय मंत्रालयों और राज्य सरकारों द्वारा किया जाता है। प्रमुख मूल अवसंरचना घटकों में राज्य वाइड एरिया नेटवर्क्स, सामान्य सेवा केंद्र, शासन सेवा वितरण गेटवे इत्यादि शामिल हैं।

संचार और सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना की लागत निरंतर कम होने और इसकी मांग निरंतर बढ़ने से ई-शासन पहल 2000 के दशक में साकार हुईं। इस तरह सरकार द्वारा प्रायोजित ई-गवर्नेंस परियोजनायें देश में ई-शासन की दीर्घकालिक वृद्धि को प्रोत्साहन प्रदान करने की ओर एक बड़ा कदम हैं। राजनीतिक नेतृत्व से जनित माँगों, क्षमता-निर्माण आवश्यकताओं और अनुभवगम्य नागरिक अपेक्षाओं ने सूचना प्रौद्योगिकी नव-प्रवर्तनों में काफी

योगदान दिया है। आई.सी.टी. के माध्यम से लोगों के लिए कार्य करने के प्रयोजन से राज्य सरकारों ने परियोजनाओं का दायित्व लेकर उसी अवधि में अपने प्रयास प्रारंभ किए।

1980 के प्रारंभ से विभिन्न स्तरों पर आई.सी.टी. के विकास के लिए भारत ने प्रमुख भूमिका निभाई है। 2012 में निर्मित राष्ट्रीय सूचना प्रौद्योगिकी नीति में प्रौद्योगिकी समर्थ उपागमों के अनुप्रयोग पर फोकस किया गया है, ताकि शिक्षा, स्वास्थ्य, कौशल विकास, वित्तीय आविष्टि इत्यादि क्षेत्रों की विकासात्मक चुनौतियों का सामना किया जा सके। निम्नलिखित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए नीति में कार्यनीतियों की रूपरेखा प्रस्तुत की गई है। ये लक्ष्य हैं :

- वैश्विक रूप से स्पर्धी सूचना प्रौद्योगिकी उद्योग के लिए पारितंत्र निर्मित करना।
- मानव विकास संसाधन।
- आई टी क्षेत्र में नवप्रवर्तन और अनुसंधान विकास का संवर्धन।
- आई.सी.टी. के माध्यम से मुख्य क्षेत्रों में उत्पादकता व प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना।
- ई-शासन के माध्यम से सेवा-वितरण को समर्थ बनाना।
- भाषा प्रौद्योगिकियों का विकास।
- जी आई एस आधारित आई.टी. सेवाएँ; और
- साइबर स्थल(Cyber Space) की सुरक्षा।

भारत में अनेकों आई.सी.टी. पहलें की गईं हैं। ई-सेवा, फ्रेंड्स (FRIENDS), ज़मीन के रिकार्डों का कंप्यूटीकरण, भूमि परियोजना, लोक मित्र और इसी तरह की कई परियोजनाओं का लक्ष्य सरकारी सेवाओं को नागरिकों के निकट लाना है। 2003 में प्रारंभ की गई ई-प्रोक्योरमेंट (प्राप्ति) परियोजना का लक्ष्य उन सरकारी गतिविधियों को सुव्यवस्थित व कारगर बनाना है जो व्यापारी संगठनों को प्रभावित करता है (टकराती है)। इसका लक्ष्य सरकारी प्राप्ति में पारदर्शिता लाना और टेंडर संबंधी कार्य समय को कम करना है।

केरल में अक्षय (Akshay) परियोजना 617 आई.सी.टी. हबों के नेटवर्क के जरिये शिक्षा सहित विविध ई-सेवाएँ प्रदान करती है। अक्षय केंद्र स्थानीय समुदाय को ई-सेवाएँ – जैसे विश्वव्यापी ICT पहुँच, ई-साक्षरता, सूक्ष्म ICT उद्यमों का सृजन और बैंकिंग व वित्तीय सेवाओं के साथ सेवा वितरण प्रदान करते हैं।

हाल के आई.सी.टी. प्रयास

(i) डिजिटल इंडिया पहल (Digital India Initiative)

सरकार द्वारा 2014 में प्रारंभ किया गया डिजिटल इंडिया कार्यक्रम (DIP) एक महत्वपूर्ण पहल है, जिसका लक्ष्य भारत को डिजिटल रूप से समर्थ और सशक्त सूचना-प्रेरित समाज में रूपांतरित करना है और ज्ञान आधारित अर्थव्यवस्था ने महत्त्वाकांक्षी लक्ष्य निर्धारित किए है, जिन्हें प्राप्त किया जाना है। डी.आई.पी. का कार्यनीतिक उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि नागरिकों को आई.सी.टी. सहायता के प्रयोग सरकारी सेवाएँ उपलब्ध हो और नागरिकों व व्यापारियों के लिए शासन को सरल बनाना है। दूसरे शब्दों में, डिजिटल इंडिया सुशासन की सहायता व प्रेरण के लिए इलैक्ट्रॉनिक माध्यमों का इस्तेमाल करता है। इस विशाल रूपांतकारी प्रयास का मुख्य लक्ष्य सरकारी प्रक्रियाओं को आमूल (मौलिक) रूप से पुनः निर्मित करना और डिजिटलीकरण करना तथा नागरिकों को इलैक्ट्रॉनिक रूप से सरकारी सेवाएँ उपलब्ध व सुलभ कराना है और रोज़गार सृजन में योगदान देना है। डिजिटल भारत का विज़न लक्ष्य (Vision) निम्नलिखित तीन प्रमुख क्षेत्रों पर केंद्रित है : (1) प्रत्येक नागरिक

के लिए अवसंरचना उपयोगिता के रूप में; (2) माँग पर शासन और सेवाएँ; और (3) नागरिकों का डिजिटल सशक्तीकरण।

इस पहल का लक्ष्य है उच्च गति वाला इंटरनेट, डिजिटल पहचान, सामान्य सेवा केंद्रों तक आसान पहुँच, सुरक्षित साइबर स्थान इत्यादि। सभी विभागों के निर्बाध एकीकरण, क्लाउड पर नागरिकों के दस्तावेज़ों की उपलब्धता, वित्तीय लेन-देन को इलैक्ट्रॉनिक और नकदी-रहित (Cashless) बनाना, निर्णय सहायता प्रणालियों (Decision Support System) और विकास के लिए भौगोलिक सूचना प्रणाली का लाभ प्राप्त करने पर यह पहल केंद्रित है। नागरिकों के डिजिटल सशक्ती का केंद्र-बिंदु है विश्वव्यापी डिजिटल साक्षरता, डिजिटल संसाधनों तक पहुँच, भारतीय भाषाओं में डिजिटल संसाधनों/सेवाओं की उपलब्धता इत्यादि।

डिजिटल भारत पहल का लक्ष्य गाँवों में ब्रॉडबैंड पहुँच का विस्तार करना, विश्वव्यापी फोन कनैक्टिविटी, डिजिटल समावेश-शासन (Digital Inclusion Governance) और ई-सेवाएँ प्रदान करना है। इस पहल का लक्ष्य परिवहन, ऑनलाइन भुगतान, राष्ट्रीय छात्रवृत्ति पोर्टल डिजी लॉकर इत्यादि से संबंधित मिशन मोड और अन्य ई-शासन परियोजनाओं का नवीनीकरण करना है।

(ii) स्मार्ट शहर (Smart Cities)

स्मार्ट शहर से अभिप्राय उस शहर से है, जो शहरी सेवाओं – जैसे ऊर्जा, परिवहन और सार्वजनिक सेवाओं की गुणवत्ता और निष्पादन को बढ़ाने के लिए आई.सी.टी. का प्रयोग करता है, ताकि संसाधनों की खपत, बर्बादी और समूची लागतों को कम किया जा सके। पर्याप्त जलापूर्ति की उपलब्धता, विद्युत की आपूर्ति निश्चित करना, ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन सहित सफाई व्यवस्था, सुदृढ़ आई.टी. कनैक्टिविटी (Connectivity) और डिजिटलीकरण-शासन और नागरिक सहभागिता, ये सभी स्मार्ट शहर की विशेषताएँ हैं, जिस शहर में ये विशेषताएँ हो, उसे स्मार्ट शहर कहेंगे। स्मार्ट शहर की अवधारणा आई.सी.टी. के व्यापक प्रयोग और शहर के प्रचालनों व सेवाओं की क्षमता की अनुकूलतम स्थिति के लिए विभिन्न भौतिक युक्तियों (उपकरणों) के नेटवर्कों के साथ जुड़े होने और इन्हें नागरिकों को प्रभावी रूप से सुलभ कराने पर आश्रित है। स्मार्ट सिटी प्रौद्योगिकी शहर के अधिकारियों को समुदाय और अन्य सहयोगियों दोनों के साथ सीधे अंतःक्रिया करने और शहर शासन की निगरानी करने को सुगम बनाता है। स्मार्ट सिटी मॉडल के लिए स्मार्ट शहर के विकास में प्रयुक्त होने वाली आई.टी. संकल्पनाओं का परिनियोजन और उन्हें प्रदर्शित करना ज़रूरी है। मॉडल में सम्मिलित संकल्पनाएँ हैं शहरों में स्मार्ट प्रकाशन व्यवस्था, स्मार्ट यातायात प्रबंधन, स्मार्ट भवन, स्मार्ट स्वास्थ्य, स्मार्ट पार्किंग, वाई-फाई इंटरनेट पहुँच और शहर निगरानी (चौकसी), ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, स्मार्ट मीटर-प्रणाली, जलगुणवत्ता, जल अवरोध का प्रबंधन इत्यादि।

भारत सरकार द्वारा 25 जून, 2015 को स्मार्ट सिटी मिशन की शुरुआत की गई। यह शहरी नवीनीकरण और पुरानी परिस्थिति में नई सुविधा की व्यवस्था करने पुनःसंयोजन (Retrofitting) के लिए कार्यक्रम है, जिसकी शुरुआत देश भर के 100 शहरों का विकास करके उन्हें नागरिक-हितैषी और स्थायी बनाना था। केंद्रीय शहरी विकास मंत्रालय संबद्ध राज्य सरकारों के सहयोग से मिशन को कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी है।

(iii) इंटरनेट ऑफ थींग्स (Internet of Things- IoT)

इंटरनेट ऑफ थींग्स (IoT) डिजिटल युग में नवीनतम प्रवेशक है। इसे सॉफ्टवेयर, टेलीकॉम और इलैक्ट्रॉनिक हार्डवेयर उद्योग के लिए परस्पर-क्रिया के रूप में भी परिभाषित किया जा

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

सकता है। IoT भौतिक वस्तुओं–युक्तियों, वाहनों, भवनों और इलैक्ट्रॉनिक-सन्निहित अन्य वस्तुओं, सॉफ्टवेयर, सेंसरों और नेटवर्क कनैक्टिविटी का नेटवर्क है, जो इन वस्तुओं का संग्रह करने और आंकड़ों का आदान-प्रदान करने योग्य बनाता है। इंटरनेट ऑफ थींग्स (IoT) के आगमन से करोड़ों में सेंसरों द्वारा पोषित, अरबों में आसूचना पद्धतियों के साथ काम करना और लाखों एप्लीकेशंस को सम्मिलित करना, संभव है और यह नए उपभोक्ता और व्यवसाय व्यवहार को प्रेरित करेगा।

इंटरनेट से जुड़े उपकरणों की संख्या (12.5 बिलियन) 2011 में उपग्रह पर मानवों की संख्या (7 बिलियन) को पार कर गई और 2020 तक इंटरनेट से जुड़े उपकरणों की संख्या 26 बिलियन से 50 बिलियन के बीच होन की आशा है। भारत सरकार की योजना देश में 100 स्मार्ट शहर विकसित करने की है, इससे देश में IoT का व्यापक और तीव्र विस्तार हो पाएगा। इंटरनेट ऑफ थींग्स में तीन अलग-अलग अवस्थाएँ शामिल हैं :

क) सेंसर्स (Sensors) जो आँकड़े एकत्रित करते हैं (सेंसर/उपकरण (युक्ति) की पहचान करने और संबोधित करने सहित)।

ख) एक एप्लीकेशन (अनुप्रयोग) जो आगे समेकन के लिए इन आँकड़ों को एकत्रित व उसका विश्लेषण करती है; और

(ग) निर्णयन और आँकड़े के निर्णयन सर्वर को ट्रांसमिट करना। निर्णयन प्रक्रिया के लिए वैश्लेषिक इंजन, एक्च्यूऐटरों (Actuators) और बिग डाटा (बड़े आँकड़े) का प्रयोग किया जा सकता है।

भारत में IoT देश के उद्योगों – जैसे विनिर्माण (Manufacturing) आटोमोटिव, परिवहन और संभारण (Logistics), के लिए कई प्रकार से उपयोगी है। स्मार्ट सिटी परियोजना के लिए स्वास्थ्य और तंदरूस्ती, व्यक्तिगत सुरक्षा इत्यादि के लिए IoT समर्थ स्मार्ट युक्तियों का प्रयोग रोज़मर्रा के जीवन में किया जा रहा है। स्मार्ट सरवेलिंस (Smart Surveillance), ओटोमेटिड परिवहन, स्मार्ट ऊर्जा प्रबंधन पद्धतियाँ, जल वितरण, शहरी सुरक्षा और पर्यावरणी निगराणी, सेंसर प्रेरित नेटवर्क प्रौद्योगिकियों IoT अनुप्रयोगों के उदाहरण हैं।

8.5 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी समर्थ शासन

सूचना और संचार प्रौद्योगिकी समर्थ शासन का सार संगठनों में कार्य जिस तरह से संगठित किया जाता है उस पर प्रभाव डालना है। आई.सी.टी. सार्वजनिक सेवा वितरण में सुधार का अवसर प्रदान करता है और अधिकांश सर्वोत्तम प्रशासनिक पद्धतियाँ प्रोसेस के पुनः निर्माण और अभिसरण पर निर्मित हैं जिसे आई.सी.टी. द्वारा बढ़ावा मिलता है। इससे कार्य प्रक्रियाओं और सेवा-वितरण में रूपांतरण हुआ है, बेहतर पारदर्शिता और जवाबदेह वाली लेन-देन की लागतें कम होती है। यह मात्र तकनीकी परिवर्तन के बजाए, रूपांतरकारी परिवर्तन करता है।

पिछले भागों में हम चर्चा कर चुके हैं कि आई.सी.टी.–समर्थ ई-शासन मॉडल और सर्वोत्तम पद्धतियों से ऑन-लाइन वास्तविक काल, आधार पर समूचे स्थल और समय पर, स्थिति पर नज़र रखने और स्थिति की सूचना प्रदान करने वाली शासन प्रक्रियाओं और सूचना का एकीकरण संभव हो पाता है।

आई.सी.टी. प्लेटफार्मों के माध्यम से समेकित प्रयोक्ता समूह के बीच अंतरफलक या इंटरफेस (Interface) विलंब और भ्रष्टाचार को कम करके, बेहतर पारदर्शिता के साथ सेवाओं के समयबद्ध वितरण के लिए न्यूनतम सार्वजनिक अंतराफलक प्रदान करने में तथा निष्पादन अंतराल को भरने में मदद करते हैं। भारतीय रेल की यात्री आरक्षण प्रणाली (Passenger

Reservation System) और माल-भाड़ा प्रचालन सूचना प्रणाली (Freight Operation Information System) उत्तम पद्धतियों के उदाहरण हैं।

बैक-एंड सेवाओं का एकीकरण और संगठनात्मक स्तर को पुनः संरचित या संयोजित करने से संबद्ध मूलभूत सेवा वितरण के लिए प्रक्रिया डिज़ाइन, रूपांतरण में परिवर्तन करना रूपांतरण का केंद्र-बिंदु है। तकनीकी और प्रचालनात्मक पक्ष के बीच और क्षेत्र व सचिवालय के बीच प्रक्रियाओं व दोहरेपन और विभाजनों को तोड़कर समूचे विभागों से अभिसरण के साथ अंतः उपयोगी मानकों वाली सरकारी सेवाओं को एकीकृत करना भी महत्त्वपूर्ण है। संगठनों का वास्तुगत परिवर्तन भी इसी रूपांतरण का हिस्सा है। लोक प्रशासन के साथ संगठनों और सूचना प्रणालियों के नेटवर्किंग की अवधारणा एक नेटवर्क आधारित क्षैतिज संरचनात्मक आधार पर है। यह सोपानक्रमिक समादेश संरचनाओं से एक प्रस्थान है जो भावी प्रशासनिक दिशा-निर्देश (Road Map) है।

ICT समर्थ शासन में सम्मिलित अवस्थाएँ

(i) **अवस्था I- वेब उपस्थिति (Web Presence):** यह पहली अवस्था है जिसकी विशेषता सार्वजनिक संस्थानों में वेब उपस्थिति और सूचना का प्रसार है। सूचना के अधिकार 2005 (RTI) से भी इसे बढ़ावा मिला है और यह सभी सार्वजनिक सेवाओं की मूलभूत विशेषता के रूप में विकसित हुआ जहाँ सेवा के प्रकार और सेवा-प्रदाताओं के विस्तृत ब्यौरे व्यावहारिक रूप से उपलब्ध होते हैं। इस सूचना को सरकारी कार्यक्रमों और सेवाओं संबंधी मूलभूत सूचना प्रदान करने वाले राष्ट्रीय और राज्य पोर्टलों के माध्यम से नागरिकों तक पहुँचने के लिए संकलित व समेकित भी किया जा रहा है। वेब विद्यमानता की विस्तृति आधारभूत और स्थायी सूचना से लेकर हेल्प फीचरों और स्थल के नक्शे की सहायता से डाटाबेसों, दस्तावेज़ों, नीतियाँ इत्यादि तक पहुँच सकती है।

(ii) **अवस्था-II : अंतःक्रियात्मक उपस्थिति (Interactive Presence) :** अगली अवस्था समस्या समाधान के लिए अग्रलक्षी समाधानों के साथ सहयोगियों से अंतःक्रियात्मक अंतराफलक और सेवाओं व वित्तीय लेन-देन के लिए इलैक्ट्रॉनिक निवेदनों से संबद्ध है। सेवा इंटरनेट पर शुरु तो होती है लेकिन हमेशा वही समाप्त नहीं होती। संपत्ति कर, भूमि-पंजीकरण, संपत्ति—अधिकार और 'भूमि' (Bhoomi) जैसे कार्यक्रमों से संबंधित एप्लीकेशंस सरकारी कार्यालयों में ऑन-लाइन सेवाओं, सामान्य सेवा केंद्रों में एक ही स्थान पर सभी सेवाओं के माध्यम से एकीकृत सेवा वितरण की अब राष्ट्रीय स्तर पर प्रतिकृति तैयार की जा रही है। समुदाय पहुँच के ज़रिए जनसाधारण तक इन मूलभूत सेवाओं की पहुँच को विस्तृत करने के लिए कई प्रयास किए जा रहे है।

(iii) **अवस्था-III : संचालन (कार्य-संपादन) उपस्थिति (Transactional Presence) :** यह इंटरनेट पर लेन-देन कार्यों को पूरा करने और इंटरनेट तक पहुँच से संबंधित है। इस अंतःक्रिया से ऊर्ध्वास्तर और समस्तर एकीकरण होता है जो सेवा प्रदान करने के तरीके को परिवर्तित करता है। बेक-एंड (Back-End), एकीकरण को उपयुक्त स्थान पर रखकर इंटरनेट के ज़रिए सेवा के संचालन को पूरा करने का प्रयास किया जा रहा है। इस अवस्था का वास्तुपरक मॉडल के लिए अंतः उपयोगिता (Interoperability) और अभिसरण अपेक्षित है। प्लेटफार्म और नागरिक के बीच इलैक्ट्रॉनिक संचार होता है और संचालन या कार्य ऑन-लाइन से पूरा होता है।

(iv) **अवस्था-IV : नेटवर्क उपस्थिति और ई-सहभागिता (Network Presence and E-Participation)** : चौथी अवस्था का उल्लेख सरकार से सार्वजनिक एजेंसियों के

एकीकृत नेटवर्क, प्रक्रिया प्रमाणन और मूलभूत प्रक्रिया डिज़ाइन और राजनीतिक प्रक्रियाओं में सहभागिता पर आधारित सरकार से नागरिक (Government to Citizen-G2C) विन्यास के रूप में किया जा सकता है। वेब टिप्पणी फार्म, आने वाले समारोह, ऑनलाइन मतदान क्रिया-तंत्र, चर्चा फोरम और ऑनलाइन परामर्श सुविधाएँ इन अवस्था का हिस्सा हैं। समेकित पोर्टल इस एकीकरण का केंद्र बिंदु हैं। वेब आधारित राजनीतिक सहभागिता और नागरिक मतदान जैसे साधनों के साथ सहयोगी सहभागिता का संस्थानीकरण (संस्थान) इस अवस्था के महत्त्वपूर्ण मानदंड हैं। सभी के समावेशन इस अवस्था की महत्त्वपूर्ण विशेषता या प्रमाण है।

8.6 शासन में सूचना और संचार प्रौद्योगिकी : मुख्य चुनौतियाँ

भारत में आई.सी.टी. में हुए विकासों के फलस्वरूप कई पहलें व प्रयास किए गए। इसके बावजूद, कई चुनौतियाँ भी सामने आती हैं। मानव संसाधन, संगठनात्मक और प्रौद्योगिकीय अवसंरचना का अभाव शासन में आई.सी.टी. के प्रभावी कार्यान्वयन में बाधाएं उत्पन्न करता है।

सबसे बड़ी चुनौती है डिजिटल विभाजन (Digital Divide) को समाप्त करना या कम करना। डिजिटल विभाजन से अभिप्राय है नियमित, डिजिटल और सूचना प्रौद्योगिकी तक प्रभावी पहुँच वाले और इस पहुँच से वंचित लोगों के बीच अंतराल। इसमें प्रौद्योगिक हार्डवेयर और यदि व्यापक रूप से कहे तो इसका प्रयोग करने के लिए अपेक्षित कौशलों और संसाधनों दोनों तक भौतिक पहुँच शामिल है। डिजिटल अंतराल के संबंध में चर्चा में अक्सर सामाजिक-आर्थिक या भौगोलिक (शहरी/ग्रामीण) स्तर भी शामिल रहते है। वैश्विक डिजिटल अंतराल से अभिप्राय है देशों के बीच प्रौद्योगिक पहुँच में भिन्नताएँ। निश्चित रूप से इसका मतलब है डिजिटल प्रौद्योगिकी तक पहुँच वाले और पहुँच से वंचित के बीच विभाजन (अंतराल)। भारत में हुए कई अनुसंधान डिजिटल अंतराल के मूल घटकों को सूचित करते हैं। इनमें से मुख्य है–(i) कंप्यूटरों तक पहुँच; (ii) कनैक्टिविटी; (iii) विषय-वस्तु; (iv) समुचित आई.सी.टी. अवसंरचना का अभाव; (v) शिक्षा; (vi) निरक्षरता। सूचना संसाधनों की उपलब्धता, निर्धनता और संपन्नता के बीच के अंतराल को भर सकती है, विशेष रूप से विकासशील देशों में। सरकार ने कई आई टी उन्मुखी परियोजनाओं के माध्यम से आम लोगों के जीवन को सुधारने के लिए उत्साहवर्धक कदम उठाए हैं। आर्थिक संपन्नता के साथ-साथ सामाजिक विषमताओं को कम करके डिजिटल विभाजन को समाप्त किया जा सकता है।

डिजिटल अंतराल को समाप्त करने के लिए ई-शासन कार्यक्रमः

(i) भारत सरकार के कृषि मंत्रालय द्वारा किसान काल सेंटर (Call Centre)

(ii) कनार्टक में भूमि (Bhoomi) परियोजना

(iii) मध्यप्रदेश में ज्ञानदूत (Gyandoot) परियोजना

(iv) केरल में फ्रेंड्स (FRIENDS) परियोजना

(v) हिमाचल प्रदेश में लोकमित्र (Lok mitra) परियोजना

(vi) आंध्र प्रदेश में कार्ड (CARD) परियोजना

भारत में सूचना और प्रौद्योगिकी में सक्षमता अर्जित करने की दिशा में कई उल्लेखनीय कदम उठाए जाने के बावजूद प्रौद्योगिक तक पहुँच प्राप्त और प्रौद्योगिकी से वंचित रहने वालों के

बीच कई विषमताएँ हैं। अधिकांश भारतीय गाँवों में बिजली, फोन कनैक्टिविटी नहीं है, वहाँ किसी भी प्रकार की प्रौद्योगिक तक पहुँच नहीं है और वे गरीबी रेखा से नीचे है। अन्य चुनौतियों में सम्मिलित है :

- संसाधन – मानव, वित्तीय और प्रौद्योगिकीय
- साक्षरता, कौशल और भाषायी अवरोध
- बैक-एंड (Back-end) कंप्यूटरीकरण
- निगरानी और मूल्यांकन
- राजनीतिक इच्छा और नौकरशाही प्रतिबद्धता
- परिवर्तन के प्रति विरोध

डिजिटल अंतराल को भरने के लिए सरकार द्वारा कई नीतिगत पहल व प्रयास किए गए है, तथापि अभी भी कई समन्वित प्रयोग की ज़रूरत है जिससे सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों, गैर-सरकारी संगठन इत्यादि को शामिल करना ज़रूरी है। बहुमुखी कार्यनीति के द्वारा भी इन चुनौतियों को पूरा किया जा सकता है। साथ ही साथ समुचित योजना की जो ज़रूरत है, जिसमें प्राथमिकताएँ सही रूप में निर्धारित हो, आई.सी.टी. वास्तु-विन्यास, क्षमता-निर्माण, स्पष्ट सूचना-नीति, प्रलेखन, निगरानी और मूल्यांकन समाविष्ट हो। सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों द्वारा आई.सी.टी. मुद्धों पर ध्यान देने के लिए दीर्घकालिक सामंजस्यपूर्ण योजना बनाने के प्रयास करने की आवश्यकता है। आधारभूत स्तर के संगठन और गैर-सरकारी संगठन अन्य सहयोगी के साथ मिलकर एक ऐसा परिवेश सृजित करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं, जो प्रौद्योगिकी के प्रयोग को बढ़ावा दे और आई.सी.टी. अवसंरचना विकसित करने और कुशल कार्यबल सृजित करने के प्रयोजन से राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय निवेश को प्रोत्साहित करें।

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) डिजिटल इंडिया पहल के घटकों को प्रस्तुत कीजिए।

....

....

....

....

....

2) स्मार्ट सिटी की विशेषताओं की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

3) आई.सी.टी. की मुख्य चुनौतियों क्या हैं?

....

....

....

....

....

8.7 निष्कर्ष

शासन पर सूचना-प्रौद्योगिकी का प्रभाव और नागरिकों को इससे होने वाले फायदे इस इकाई का मुख्य विषय थे। इससे सरकारों के कार्य करने के तरीके में उल्लेखनीय परिवर्तन हुए हैं। सुशासन के कार्यसूची का अनुसरण करने के लिए नई तकनीकों और प्रौद्योगिकियों को अपनाना सरकार के लिए आवश्यक है। क्लासिकी वेबरियन मॉडल जो संरचना, सोपानक्रम, नियमों, विभेदन, श्रेणीबद्ध प्राधिकार का वितरण और कई प्रकार्यात्मक विशेषताओं पर प्रमुख बल देता है, गंभीर खतरे में है। आई.सी.टी. लोकतांत्रिकता को अभिवृद्ध और मज़बूत करने के लिए नागरिकों की अत्यधिक सहभागिता हेतु साधन व क्षमता प्रदान करती है। आई.सी.टी. स्थायी हो सकती है यदि नागरिकों के सरोकारों से संबोधित करने, जन जागृति (सजगता) उत्पन्न करने, राजनीतिक और नौकरशाही स्वीकृति सुनिश्चित करने और डिजिटल अंतराल को कम करने के लिए प्रयास किए जाए तो शासन में आई.सी.टी. चिरस्थायी हो सकती है।

8.8 शब्दावली

भूमि (Bhoomi) : यह भारत सरकार और कर्नाटक सरकार द्वारा संयुक्त रूप से वित्त पोषित परियोजना है जो भूमि रिकार्डों के कागज़ातों (दस्तावेजों) का डिजिटलकरण करती है और भूमि पंजीकरण में नियंत्रण परिवर्तनों के लिए सॉफ्टवेयर क्रियाविधि सृजित करती है।

बिग डाटा (Big Data) : बड़ी मात्रा वाले और जटिल आँकड़ों– जिनसे परंपरागत आँकड़ा प्रोसेसिंग एप्लीकेशन से हटकर भिन्न तरीकों से निपटा जाता है, के लिए इसका प्रयोग किया जाता है।

पंजीकरण विभाग प्रणाली का कंप्यूटर सहायता प्राप्त प्रशासन (Computer-Aided Administration of Registration Department System) : यह आंध्र प्रदेश राज्य की एक ई-शासन पहल है जो रिकार्डों, संपत्ति और भूमि हस्तांतरण के पंजीकरण का कंप्यूटरीकरण सुनिश्चित करती है जिसके फलस्वरूप समय और क्रियाविधियाँ काफी कम हो जाती हैं।

डिज़ी लॉकर (Digi-Locker) : यह भारत सरकार द्वारा संचालित डिजिटल लॉकर सेवा है इसमें भारतीय नागरिक क्लाउड पर कुछ दस्तावेज़ों को स्टोर कर सकते हैं। यह सेवा डिजिटल भारत पहल का एक हिस्सा है।

भौगोलिक सूचना प्रणाली (Geographic Information System)	:	यह एक निर्णय सहायक प्रणाली है जो डिजिटल नक्शों का प्रयोग करके आँकड़ों को ग्रहण (Capture), स्टोर, जाँच, एकीकृत, विश्लेषण और प्रदर्शित कर सकती है।
ई-सेवा (E-Seva)	:	इस परियोजना के अंतर्गत, आंध्र प्रदेश राज्य में नागरिकों को सामान्य सार्वजनिक सुविधा बिलों का भुगतान करने, जन्म और मृत्यु के पंजीकरण और प्रमाण-पत्रों के जारी करने को सुगम बनाने के लिए कंप्यूटीकृत सामान्य सेवा केंद्र स्थापित किए गए है।
फ्रेंड्स (FRIENDS)	:	यह केरल सरकार की पहल है जिसमें नागरिकों को सरकारी विभागों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं – जैसे नागरिक आपूर्तियों, बिजली, राजस्व इत्यादि, तक पहुँच के लिए एकल-विंडो सुविधा या सेवाओं के संवितरण के लिए तीव्र, विश्वसनीय सक्षम नेटवर्क है। इस परियोजना के अंतर्गत अपेक्षित सेवाएँ प्रदान करने के लिए जन सेवा केंद्र स्थापित किए गए है।
ज्ञानदूत परियोजना (Gyandoot Project)	:	मध्य प्रदेश में सूखा-प्रवण ग्रामीण जिले घार में 2000 में प्रारंभ की गई। इसका लक्ष्य आई.सी.टी. के सृजनात्मक प्रयोग के माध्यम से सामुदायिक कार्यों में नागरिकों और सरकार द्वारा सहभागिता को बढ़ावा देना था। इसके अंतर्गत विविध सेवाएँ प्रदान की जाती है जैसे कृषि कीमतों के बारे में सूचना, ऋणों (लोन) के लिए आवेदन पत्रों का ऑनलाइन पंजीकरण, प्रमाण-पत्र इत्यादि। स्थानीय भाषा से किसानों को कीमत संबंधी सूचना व जानकारी देने के लिए स्थानीय उद्यमियों द्वारा ग्रामीण इंटरनेट किओसक या ई-चौपालों गाँवों में आयोजित की जाती हैं।
हैम रेडियो (Ham Radio)	:	लाइसेंस प्राप्त विभिन्न प्रौद्योगिकियों का प्रयोग करके संदेशों को प्रेषित करने के लिए यह अव्यवसायी रेडियो सेवा संचालित की जाती है।
सूचना समाज (Information Society)	:	इससे अभिप्राय ऐसे समाज से है जो मानव स्थिति को सुधारने के प्रयुक्त ज्ञान को समाज के सभी सदस्यों के लिए सृजित करता है, ये साझा करता है वह सभी को उपलब्ध कराता है।
स्थानीय क्षेत्र नेटवर्क (Local Area Network LAN)	:	यह कंप्यूटरों और संबंध युक्तियों का समूह है जो सेवाओं के लिए सामान्य संचार लाइन या वायरलैस लिंक को साझा करते हैं। LAN में एक पृथक् भौगोलिक क्षेत्र– जैसे कार्यालय या वाणिज्यिक संस्थान, में सर्वर से जुड़े कंप्यूटर है।

लोक मित्र परियोजना (Lok Mitra Project) : जनसाधारण को – विशेष रूप से दूरस्थ ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वालों को, सरकारी सूचना तक आसान पहुँच और उनके घरों तक ई-शासन सुविधाएँ प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय कृषि व ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) से अनुदान प्राप्त इस परियोजना को हिमाचल प्रदेश राज्य में शुरू किया गया। लोक मित्र 'सूचनालय केंद्र भी कुछ पंचायतों में स्थापित किए जिनका प्रबंधन बेरोज़गार युवाओं द्वारा किया जाता है।

8.9 संदर्भ लेख

Bajwa, G.S. (2013). ICT Policy in India in the Era of Liberalisation: Its Impact and Consequences. *GBER*. 3(2): 49-61.

Charlabidis,Y. et.al. (2012). ICT for Governance and Policy Modelling: Challenges and Future Prospects in Europe. *45th Hawaai International Conference on System Sciences*. Retrieved from DOI:10.1109/HICSS.2012.306

DANIDA. (2012). Using ICT to Promote Governance. Retrieved from http://um.dk/en/~/media/UM/English-site/Documents/Danida/Partners/ Research-Org/Research-studies/Using%20ICT%20to%20Promote%20 Governance%202012.ashx

Government of India.(2016). Draft Policy on Internet of Things. New Delhi: Department of Electronics and Information Technology, Ministry of Communication and Information Technology.

IGNOU.(2015). E-Governance, MPA-017. Faculty of Public Administration: New Delhi

Kumar, P.et.al. (2014). E-Governance in India: Definitions, Challenges and Solutions.*International Journal of Computer Applications*.101(16): 6-8.

Matt. (2007). Evolution of ICT, a blog post retrieved from ICT in Ireland. Retrieved from https://www.riemysore.ac.in/ict/unit__1__information_ and_ communication_ technology.html

Sapru, R.K. & Sapru, Y.S.(2014).*Good Governance Through E-Governance*. New Delhi: Sage Publications.

Singh, N.(2012).Bridging the Digital Divide in India: Some Challenges and Opportunities. Retrieved from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/ documents/un-dpadm/unpan042671.pdf

United Nations Commission on Trade and Development.(2003). Information and Communication Technology Indices. Retrieved from https://unctad.org/en/Docs/iteipc20031_en.pdf

8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आई.सी.टी. सूचना प्रोसेसिंग और संचार में प्रौद्योगिकी का प्रयोग है।

- इसमें सूचना एकत्रित करने, उसे रूपांतरित, प्रोसेस, स्टोर, सुरक्षित ट्रांसमिट, रिट्राइव और प्रस्तुत करने के लिए कंप्यूटरों और कंप्यूटर सॉफ्टवेयर का प्रयोग करना शामिल है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आई.सी.टी. के विकास की चार अवस्थाएँ हैं।
- अवस्था-I द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान इलैक्ट्रो-चुंबकीय कैलक्युलेटर सृजन से प्राप्त होती है।
- दूसरी अवस्था पर्सनल कंप्यूटरों के विकास से संबद्ध है।
- तीसरी अवस्था में माइक्रोप्रोसेसरों का विकास शामिल है।
- चौथी अवस्था नेटवर्किंग से संबद्ध है।
- पाँचवीं अवस्था वायरलैस के विकास से संबंधित है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- 2014 में प्रारंभ की गई डिजिटल भारत पहल का लक्ष्य भारत को डिजिटल रूप से समर्थ और सशक्त सूचना प्रेरित समाज और ज्ञान अर्थव्यवस्था में रूपांतरित करना है।
- इसके लक्ष्य आई.सी.टी. के ज़रिए नागरिकों को सरकारी सेवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करना है।
- प्रत्येक नागरिक की सुविधा के अनुरूप अवसंरचना।
- नागरिकों का सशक्तीकरण।
- उच्च गति वाला इंटरनेट, गाँवों में ब्रॉडबैंड पहुँच का विस्तार, विश्वव्यापी फोन कनैक्टिविटी इत्यादि।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- स्मार्ट शहर से अभिप्राय उस शहर से है जो शहरी सेवाओं – जैसे ऊर्जा, परिवहन और सार्वजनिक सेवाओं की गुणवत्ता और निष्पादन को बढ़ाने के लिए ICT का प्रयोग करता है ताकि संसाधनों की खपत, बर्बादी और समूची लागतों को कम किया जा सके।
- पर्याप्त जलापूर्ति की उपलब्धता, सुनिश्चित विद्युत आपूर्ति, ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन सहित सफाई की व्यवस्था, सुदृढ़ आई.टी. कनैक्टिविटी और डिजिटलीकरण।
- स्मार्ट शहर की अवधारणा आई.सी.टी. के व्यापक प्रयोग और शहर के प्रचालनों और सेवाओं की क्षमता की अनुकूलतम स्थिति के लिए विभिन्न भौतिक युक्तियों (उपकरणों) का नेटवर्कों के साथ जुड़ा होना।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- डिजिटल विभाजन (अंतराल)

- संसाधन – मानव, वित्तीय और प्रौद्योगिकीय
- साक्षरता, कौशल और भाषायी अवरोध
- बैक-एंड कंप्यूटरीकरण
- निगरानी और मूल्यांकन
- राजनीतिक इच्छा और नौकरशाही प्रतिबद्धता
- परिवर्तन के प्रति विरोध

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 9 मीडिया की भूमिका*

इकाई की रूपरेखा

9.0 उद्देश्य

9.1 प्रस्तावना

9.2 मीडियाः अर्थ और विशेषताएं

9.3 मीडिया के प्रकार

9.4 मीडिया और शासन

- 9.4.1 मीडिया और लोकतन्त्र
- 9.4.2 मीडिया और लोगों की सहभागिता
- 9.4.3 मीडिया और लोकमत
- 9.4.4 मीडिया और जवाबदेही
- 9.4.5 मीडिया और परिवर्तन
- 9.4.6 मीडिया और मानवाधिकार
- 9.4.7 मीडिया और विधि शासन

9.5 मीडिया की चुनौतियॉं

9.6 निष्कर्ष

9.7 शब्दावली

9.8 संदर्भ लेख

9.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

9.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप निम्न को समझ सकेंगेः

- मीडिया का अर्थ;
- मीडिया के विभिन्न प्रकार और महत्व;
- सुशासन में मीडिया की भूमिका;
- जनता की भागीदारिता, लोक–मत, मानवाधिकार और सामाजिक परिवर्तन हासिल करने में मीडिया के महत्व का विश्लेषण; और
- मीडिया की चुनौतियों पर चर्चा।

9.1 प्रस्तावना

शासन निर्णय लेने की प्रक्रिया हैं तथा वह प्रक्रिया जिससे निर्णय क्रियानवित होते है। शासन यह वर्णित करता है कि किस प्रकार सार्वजनिक कार्यो का लोक संस्थायें निर्वाह करती हैं और सार्वजनिक साधनों का प्रबंधन करती है। अतः शासन में कार्यपालिका, विधान मंडल और

***योगदान :** सुश्री डेज़ी शर्मा, सहायक प्रोफेसर, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

न्यायपालिका ही नहीं अपितु बाजार, समाज, मीडिया, गैर–सरकारी संगठन और आम लोग के सहयोग और भागीदारिता भी आवश्यक है। आज के ज्ञान समाज (Knowledge Society) में सूचना और प्रोद्योगिकी (ICT) के युग में मीडिया प्रशासन में एक प्राथमिक भूमिका निभाता है। मीडिया को लोकतंत्र का चौथा स्तभ कहा गया हैं। सुशासन की कुछ महत्वपूर्ण विशेषतायें है जैसे वैद्यता, सहभागिता, जवाबदेही और पारदर्शिता, जिसकी इस पाठ्यक्रम की इकाई 2 में चर्चा की जा चुकी है।

आज के युग में मीडिया हमारे दैनिक जीवन की एक मुख्य भाग है। शासन में मीडिया की प्रत्यक्ष भूमिका नही हैं, परन्तु यह लौगों की राय बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है, जनता की आवाज बनता है, और सार्वजनिक संस्थाओं को सूचना उपलब्ध कराता हैं। वर्तमान समय में लोक मत के सृजन और दिशा देने मे मीडिया महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और इस कारण से समाज के प्रति मीडिया का दायित्व बढ़ गया है। अतः मीडिया की भूमिका और सुशासन के लिये इसके उपयोग का अध्ययन आवश्यक है। इस इकाई में इन्हीं मुद्धों पर चर्चा की जायेगी।

9.2 मीडिया : अर्थ और विशेषताऐं

मीडिया शब्द का उद्भव ''मीडियम'' (Medium) शब्द से हुआ है, जिसका अर्थ है माध्यम। मीडिया का उपयोग एक विशाल जन समूह तक पहुँचने के लिये किया जाता है। यह अवैयक्तिक संप्रेशन का माध्यम है, जो कि लिखित, विजयुल (दृष्टि) या सुनने, अथवा इन सब के मिले जुले स्वरूप हो सकते हैं। इसके तहत दर्शकों को सीधे तौर पर सूचना, संदेश या विचार भेजे जाते हैं। सरल शब्दों में ''मीडिया' शब्द का अर्थ है, विशाल जन समुदाय के साथ सम्प्रेशण जो कि लिखित रूप में, शब्दो द्वारा या देखने के माध्यम से किया जाता है। यह वह समूह है, जो लोगों के साथ सूचना और समाचार सांझा करते हैं। टेलीविजन, रेडियो, समाचार पत्र, मैगजीन, विडीयो, ऑडियो, चलचित्र आदि मीडिया के उदाहरण हैं।

मीडिया की परिभाषा से ही यह स्पष्ट है कि यह सूचना प्रसारित करने का व्यवस्थित साधन हैं। इसके माध्यम से एक बढ़े जन समूह के साथ समय पर, शीघ्र, कुशलता से पहुँचा जा सकता है। मीडिया की विशेषतायें हैः

(i) यह लाखों लोगों तक बहुत कम समय में पहुँच जाता है;

(ii) अशिक्षित और नेत्रहीन लोगो के लिये ऑडियो मीडिया लाभप्रद है;

(iii) बहुभाषी अशिक्षित समाज में वीज्युअल मीडिया बहुत प्रभावकारी हैं;

(iv) यह कम लागत और प्रयोक्ता के लिये मैत्रिपूर्ण है; और

(v) मीडिया सम्प्रेशण (Communication) का एक–तरफा साधन हैं। आजकल संपादक को पत्र, जनमत सर्वेक्षण तथा स्वतन्त्र संपादिकीय प्रचलन में है जो मीडिया को परस्पर संवादात्मक बनाता है, फिर भी यह संवाद अभी सीमित है।

9.3 मीडिया के प्रकार

मीडिया जीवन का एक अभिन्न अंग है। मीडिया का एक प्रमुख कार्य है, जनता में विभिन्न मुद्धों को लेकर विधि शासन (Rule of Law) के प्रति जागरूकता उत्पन्न कराना तथा लोगों को सूचना उपलब्ध कराना, चाहे वह कार्यकारी या प्रशासनिक कार्यवाही लेख आदि हो। अधिकांश लोगों को सरकार, समाज, सम्–सामयिकी की जानकारी मीडिया से मिलती है। यह जागरूक, जिम्मेदार और अवगत समाज के निर्माण में सहायक होता है। समाचार

मीडिया (News Media) प्रमुखतः तीन प्रकार का होता है : प्रिन्ट मीडिया, प्रसारण मीडिया तथा इन्टरनेट।

प्रिंट मीडिया (Print Media)

यह मीडिया का सबसे पुराना स्वरूप हैं। समाचार पत्र, मैगजीन, जर्नल, ब्रोशर, न्यूज़लेटर, पुस्तक, पत्रक, और पर्चो को सामुहिक रूप से प्रिन्ट मीडिया कहा जाता है। हम में से अधिकांश लोग अपना दिन समाचार पत्र के साथ प्रारम्भ करते हैं। अतः छपाई (प्रिंट) मीडिया बहुत महत्वपूर्ण है। प्रिन्ट मीडिया के नियमित पाठक कई मुद्धों पर सतर्क और अवगत रहते हैं।

अन्य स्त्रोतों के मुकाबले प्रिन्ट मीडिया अधिक विस्तृत रिपोर्टिंग करता है। टी वी पर बहुत से समाचार, समाचार पत्र में छपे समाचार की अनुवर्ती कहानी (Follow-up Stories) होती है। यद्यपि यह कहा जा रहा है की इलेक्ट्रोनिक और नयी मीडिया ने प्रिन्ट मीडिया का स्थान ले लिया है, परन्तु आज भी बहुत सारे दर्शक है, जो समाचार पत्र को प्राथमिकता देते हैं।

प्रसारण मीडिया (Broadcast Media)

इस संचार मीडिया में टेलीविजन, रेडियो और अन्य इलेकट्रोनिक मीडिया जैसे चलचित्र, सीडी और डीवीडी तथा नये यंत्र सम्मिलित हैं। 1950 में टेलिविजन के आविष्कार के पूर्व, रेडियो प्रसारण ही समाचार का प्रमुख स्त्रोत था। टेलीविजन के आने के बाद, कम लोग रेडियो पर भरोसा अपने प्राथमिक समाचार संसाधन के रूप मे है। स्थानीय समाचार स्टेशन के दर्शक बहुत होते है, क्योकि वह स्थानीय मौसम, यातायात और अन्य घटनाओं की पूर्ण खबर प्रसारित करते हैं। भारत में आज भी रेडियो संचार का एक अहम भाग है। ग्रामीण क्षेत्र में प्राकृतिक आपदा के समय में चेतावनी देने हेतु यह माध्यम उपयोगी है। उस प्रकार से टेलेविजन भी महत्वपूर्ण है, क्योंकि इसका प्रदर्शन प्रभावी होता है और आकर्षक दृश्य दिखाये जाते हैं।

इन्टरनेट (Internet)

तकनीकी विकास के कारण इन्टरनेट आ गया है, जो अधिक प्रभावी भी हैं और गति तीव्र हैं। इन्टरनेट में ऑडियो और विडीयो दोनो ही होते है। मोबाईल फोन, कम्पयूटर और इन्टरनेट को नये युग के मीडिया की संज्ञा दी जाती है। इन्टरनेट ने जन संचार के लिये नये द्वार खोल दिये हैं–जैसे ई–मेल, वेब ब्लॉग आदि। यह समाचार मीडिया के क्षेत्र में परिवर्तन ला रहा है, क्योंकि अब लोग प्रिन्ट और संचार मीडिया के स्थान के बजाय, ऑन लाईन सूचना पर अधिक भरोसा करते हैं। इन्टरनेट अधिक इंटरैक्टिव होता है क्योंकि लोग वेब–पोर्टल, पोडकास्ट, समाचार समूह और फीड्स (Web-Portals, Podcasts, News Groups and Feeds) से ही अपना समाचार और सूचना अपने आवश्यकतानुसार प्राप्त करते हैं। दर्शक अपने विचार एवं टिप्पणियॉ आनॅलाईन देते हैं। इसकी चर्चा विस्तार से इस पाठ्क्रम की इकाई 8 में की गयी 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. 'मीडिया' से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

2. मीडिया की विशेषताओं को सूचीबद्ध कीजिये।

....

....

....

....

....

9.4 मीडिया और शासन

सुशासन के अर्न्तगत बाज़ार और समाज की भागीदारिता होनी चाहिये और सरकार के साथ मिलकर विधि के नियम का क्रियान्वयन, पारदर्शिता, जवाबदेही और मानव अधिकार को बढ़ावा देना चाहिये। इसमें जवाबदेह, पारदर्शी, उत्तरदायी, समान और समावेशी प्रशासन सम्मिलित है। मीडिया लोकतन्त्र का चौथा स्तम्भ है, जिसका कार्य यही है कि वह यह सुनिश्चित करे की यह सारे मानदण्ड लगातार पूरे किये जा रहे हैं। मीडिया अपनी जाचं और आलोचना से सुशासन नही सुनिश्चित कर सकता है, अपितु इसे आम लोगों में परिवर्तन का सूत्रपात करना होगा। मीडिया को जन मानस के उत्थान के लिये कार्य करना चाहिये न कि स्वयं के हितों के लिये। सुशासन में मीडिया समाज़ में भ्रष्टाचार में कमी, मानवाधिकार की रक्षा, विधी का क्रियान्वयन, परिवर्तन तथा निर्णय प्रक्रिया में लोगो की सहभागीता सुनिश्चित करता है। मीडिया यह सुनिश्चित करता है कि शासन के कार्यो पर लगाम लगी रहे तथा जनता की आवाज़ सुनी जाय।

वर्तमान समय में शासन में मीडिया की भूमिका महत्वपूर्ण है क्योंकिः

- अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता हेतु एक पटल तैयार करता है;
- राज्य के अपने नागरिकों के लिये दायित्व पर ज़ोर देता है और राज्य–नागरिक संबंध में सुधार लाता है;
- संतुलित और विश्वसनीय सूचना उपलब्ध कराता है, जिससे समाज में चर्चा और संवाद को प्रोत्साहन मिलता है।

9.4.1 मीडिया और लोकतन्त्र

मीडिया के लिये लोकतन्त्र एक प्राथमिक आवश्यकता है। और यह भी सच है कि मीडिया के बिना लोकतन्त्र वैसे ही हैं जैसे चक्के बिना गाड़ी। लोकतन्त्र में मीडिया की भूमिका को थॉमस जेफरसन (Thomas Jefferson) के कथन ने स्पष्ट किया है, '' यदि मुझे यह चुनाव दिया जाये की सरकार बिना समाचार पत्र अथवा समाचारपत्र बिना सरकार, तो मै निश्चित ही द्वितीय विकल्प का चुनाव करूगां। '' मीडिया को लोकतंत्र का चौथा स्तम्भ माना गया है। जनता में जागरूकता मीडिया द्वारा लाई जाती है और सामाजिक परिवर्तन के लिये मीडिया महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। लोकतान्त्रिक परिदृश्य मे, मीडिया ही लोकतांत्रिक प्रक्रिया को मजबूती देता है और विकास की प्रक्रिया को रफ्तार प्रदान करता है।

नोरिस (Norris-2006) के अनुसार, लोकतंत्र और सुशासन में मीडिया की तीन प्रमुख भूमिकायें है। पहला है सत्ताधारी पर लगाम रखना, जवाबदेही को बढ़ावा देना, पारदर्शिता और सार्वजनिक जांच, यह सब मीडिया के महत्वपूर्ण कार्य हैं। मीडिया का दूसरा प्रमुख कार्य है राजनैतिक बहस के लिये नागरिक मंच उपलब्ध कराना, सूचित चुनावी विकल्प और कार्यों को सुविधाजनक बनाना और तीसरा कार्य है नीति निर्मातों के लिये विषय उपलब्ध कराने हेतु सामाजिक समस्याओं के लिये सरकार की जवादेही को बढ़ाना।

लोकतन्त्र में जनता की सहभागिता आवश्यक है। मीडिया जनता को सरकार के कार्यक्रमों और कार्यो की जानकारी देकर तथा उन्हे संगठित कर शासन का भाग बनाये रखता हैं। लोकतन्त्र तभी सही रूप में कार्य कर सकता हैं जब उसमें जनता की सहभागिता अधिकतम होगी। जनता को मुद्धों की जानकारी देना, शासन में वर्तमान में क्या चल रहा है, इसकी जानकारी तथा सामाजिक और राजनैतिक मुद्धों को लेकर सजग होना ही उनकी सहभागिता को बढ़ाता है। यह जानकारी जनता तक मीडिया ही पहुँचाता है। इस जानकारी से लोग शासन की प्रशंसा या आलोचना कर सकते हैं और नीतियों के समर्थन का विरोध करते हैं। मीडिया, संप्रेशन (Communication) का भी एक साधन है, जिसके द्वारा जनता आवाज उठाती है, अपनी चिंताओं और अपनी समस्या, सरकार तक पहुॅचाती है। कई बार यह देखा गया है कि जनता द्वारा उठाई गई आवाज के कारण सरकार ने दबाव में आकर अपनी नीति संशोधित या परिवर्तित की है। इस प्रकार से मीडिया सुशासन हेतु आधार बनाता है। उदाहरण के लिये भारत में अन्ना हजारे द्वारा लोकपाल बिल के लिये किये गये आंदोलन को मीडिया ने सर्मथन दिया था। इस समाचार और कवरेज ने देश की सम्पूर्ण जनता को भ्रष्टाचार के खिलाफ एक कर दिया और सरकार पर लोकपाल बिल को संसद में पेश करने हेतु दबाव बना। हाल ही में जब सेनिटरी पेड पर जी एस टी (GST) लगाया गया तो महिलाओं ने इसका विरोध विभिन्न मीडिया के माध्यम से किया। लगातार यह देखने को मिल रहा है कि विभिन्न मुद्धों पर जनता आंदोलित हो रही है। अतः मीडिया की भूमिका और गंभीर हो गयी है।

मीडिया प्रत्येक नागरिक को आवाज देता है और साथ ही ऐसे वातावरण तैयार करने में सहयोग देता है, जहां निर्णय प्रक्रिया में ये आवाज सुनी जा सके। लोकतांत्रिक प्रणाली में जो कमियां है, वह भी मीडिया उजागर करता है और सरकार को इन कमियों को दूर करने में सहयोग करता है तथा शासन प्रणाली इस कारण से अधिक जवाबदेह, उत्तरदायी बनाता है। स्वस्थ्य लोकतंत्र को बनाने में मीडिया एक अहम भूमिका निभाता है।

मीडिया का काम शिक्षा प्रदान करना भी है और वह यह काम चर्चा के द्वारा, राजनैतिक शिक्षा पर टिप्पणी देकर लोकतांत्रिक संस्कृति को बढ़ावा देता है। राजनैतिक वैज्ञानिक कार्ल डयूश (Karl Deutsch) ने सम्प्रेशन प्रणाली को राजनीति की तंत्रिका बताया है और किसी भी तंत्रिका में गड़बढ़ी होने से राजनीति के कार्य पर प्रभाव पड़ता है और शासन का क्षय होता है। अनभिज्ञ या अज्ञानी जनता को बड़े पैमाने पर शिक्षित करना कठिन है। यह कार्य केवल मीडिया द्वारा सफलता पूर्वक किया जा सकता है। मीडिया के प्रसार से लोगों के बीच मुद्धों को लेकर चर्चा प्रारम्भ होती है तथा उन्हे सही निर्णय लेने में सहायक होता है। जागरूक और अवगत नागरिक निर्णय की प्रक्रिया में अधिक सक्रिय रूप से भाग लेते हैं।

9.4.2 मीडिया और लोगों की सहभागीता

सुशासन की एक महत्वपूर्ण विशेषता सहभागीता है। लोगों की सहभागीता का अर्थ है की जनता और उनके संस्थाओं को निर्णय प्रक्रिया में भाग लेने का अवसर मिलना। मीडिया शासन में लोगो की सहभागीता को बढ़ावा देता है। राजनैतिक प्रणाली में भाग लेने के लिये मीडिया उन्हें सूचना और कौशल उपलब्ध कराता है। नागरिकों को यह लगता है कि उनका अधिकार

है कि उनकी आवाज सुनी जाये। मीडिया के द्वारा नागरिक उन मुद्धों को उठा सकते हैं, जो उनके जीवन को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करते है।

मीडिया राजनैतिक सूचना के लिये उनकी पहुँच बढ़ाता हैं। मीडिया सार्वजनिक पटल तैयार करता है, जहां आम नागरिक कई मद्धों पर बहस कर सकते है तथा विभिन्न दृष्टिकोण रखने के लिये अवसर प्राप्त कराता है। मीडिया मुद्धों पर लोकतांत्रिक वैद्यता बनाता 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. मीडिया लोकतन्त्र को किस रूप में बढ़ावा देता है?

....

....

....

....

....

2. लोगो की सहभागीता सुनिश्चित करने हेतु मीडिया क्या भूमिका निभाता है?

....

....

....

....

....

9.4.3 मीडिया और लोकमत

नागरिकों का राजनीति, सरकारी कार्य, सामाजिक मुद्धों आदि पर राय ही लोक मत है। किसी भी शासन तथा लोकतान्त्रिक प्रणाली के लिए यह आवश्यक है कि वह लोगों की राय को समझे और अपनाये, क्योकि नागरिकों के राजनैतिक निर्णय और कारवाई उनके मत से प्रभावित होते हैं। मीडिया शासन और राजनीति व्यवस्था को समझने में नागरिकों की मदद करता है। लोक मत, नीति के स्पष्ट परिणाम भी दर्शाता है। यह सरकार के लिये अपने कार्य, नीति पर प्रतिक्रिया उपलब्ध कराता है। अतः लोकतान्त्रिक प्रणाली में शासन को नागरिकों की महत्वाकांक्षा, इच्छा, आवश्यकता और शिकायतों की जानकारी लोकमत से ही प्राप्त होती है।

मीडिया न केवल नागरिकों को अपितु नीति निर्माताओं को भी विभिन्न मुद्धों पर सूचना उपलब्ध कराता हैं। मीडिया सर्वप्रथम किसी विषय पर ध्यान आकर्शित करवाता है और फिर उस पर तथ्य, सूचना और विषय विशेषज्ञ के विचार उपलब्ध करवाता है। यह जनता को शासन और सुधार पर अपनी राय देने हेतु सक्षम बनाता है और परिवर्तन हेतु एक राय बनाने में सहायक होता है। अन्ततः मीडिया यह सूचना नीति निर्माताओं तक पहुँचाते हैं, ताकि वे समस्याओं के समाधान को नीति में सम्मिलित कर सके। सरकारी नीतियों में कमियों को मीडिया द्वारा सामने लाया जाता है और सरकार के कार्यो पर नजर रखी जाती है।

मीडिया एक और कार्य जो मुख्य रूप से निभाता है, वह है महत्वपूर्ण मुद्धों पर जनमत को सामने लाना। यह अधिक से अधिक व्यक्तियों को अपनी राय पेश करने का अवसर प्रदान करता है। साथ ही मीडिया इन मुद्धों को महत्वपूर्ण बनाने हेतु जमीनी स्तर पर जन सहमती तैयार करता है।

मीडिया केवल सूचना ही नही देता अन्यथा जनमत को गति भी देता है। यह सूचना की व्याख्या कर, सूचना को सही रूप में संगठित कर एक ठोस विचार धारा में परिवर्तित करता है और नागरिको को अपनी राय देने के लिये गति प्रदान करता है। देश में चुनाव के समय यह देखने को मिलता है।

जनता की जागरूकता बढ़ाने के लिए मीडिया द्वारा प्रसारित विधान संबंधी बहस, प्रख्यात लोगों के भाषण, जन समस्या और वर्तमान मुद्धों की जानकारी से बहुत मदद मिलती है। यह समाचार और विचार, जनता में राजनैतिक और समाजिक जागरूकता बढ़ाता है, जो जन मत निर्माण में सहायक होता है। हम चुनाव से पहले और बाद के मीडिया की भूमिका से अवगत है, जो मुद्धों पर लोकमत बनाने मे मुख्य है।

9.4.4 मीडिया और जवाबदेही

प्रशासनिक अधिकार के गलत प्रयोग को मीडिया रोकता है। मीडिया लगातार शासन के कार्य और नीतियों पर नजर रखता है, ताकि जवाबदेही बनी रहे तथा उनके दायित्वों के निर्वाहन में गंभीरता बनी रहे। मीडिया के रिपोर्ट के कारण सरकार के मनमाने अधिकार के उपयोग पर अंकुश लगता है तथा यह सुनिश्चत करता है की सरकार के कार्यो में पारदर्शिता बनी रहे।

विश्व बैंक के अनुसार मीडिया भ्रष्टाचार के मुद्धों को उठाकर उसे जनता के सामने लाते हैं और चर्चा के लिए सुविधा प्रदान करता हैं। साथ ही भ्रष्टाचार के विरूद्ध लोक मत बनाने में सहायक होता हैं। वर्तमान समय में नौकरशाही के अधिकार और कार्यो में वृद्धि हुई है, अतः इनके मनमाने उपयोग पर अंकुश लगाना आवश्यक हैं। लोक प्रशासन में पारदर्शिता से सरकार और व्यक्तियों के बीच हितों के मतभेद की जानकारी सामने आती हैं तथा सरकार के कार्यो को वैधता प्रदान करता है। मीडिया की अनुसंधान रिपोर्ट इन हितों के मतभेद के समाचार को सामने लाता हैं। यह सुनिश्चित करता है कि सरकार की नीतियों को सही रूप से क्रियान्वित किया जा रहा है तथा सरकार जनता के हितों की रक्षा कर रहा है न कि समाज के किसी एक भाग की।

9.4.5 मीडिया और परिवर्तन

मीडिया में परिवर्तन लाने की क्षमता है। अपनी पहुॅच के कारण मीडिया ने देश के विकास में महत्वपूर्ण भमिका निभाई है। इसका तात्पर्य यह है कि जहां आवश्यक है वहां पुरानी प्रथाओं और संरचनाओं को परिवर्तित कर, नई प्रणाली और व्यवस्था को अपनाया जाता है। फूड एण्ड एगरिकलचर आरगनाइजेशन (Food and Agriculture Organisation) की रिपोर्ट के अनुसार, ''विकास और सम्प्रेशण अव्यवस्थित हुआ है। एक तरफ मीडिया का उपयोग विकास के लिये नही किया जा रहा है। दूसरी तरफ विकास के कार्य हो रहे हैं जहां मीडिया रिपोर्ट नही है। आदर्श दुनिया में दोनो एक साथ ही चलते हैं।''

मीडिया में लोगों के मनः स्थिती और विचार परिवर्तित करने की क्षमता है। यह विभिन्न सामाजिक मुद्धों को उठाते हैं और लोगो की राय को प्रभावित करते है। यह लोगो को उनके अधिकार और दायित्व की जानकारी देते है। भारत जैसे देश में जहां गरीबी और असाक्षरता अधिक है, मीडिया लोगो के व्यवहार को प्रभावित करते है। ऐसे कई उदाहरण है जहां

मीडिया ने सामाजिक बुराइओं पर लोगों को जागरूक किया और समाज की सोच में परिवर्तन लाए हैं। पोलियो के खिलाफ मीडिया द्वारा जागरूकता फैलाई गयी और *'दो बूंद जिन्दगी के''* जैसा अभियान प्रभावी रहा जो टीवी और रेडियो में प्रसारित किया गया । मीडिया के इस अभियान, ने भारत को आज पोलियो मुक्त होने मे मदद की। (1) एच आइ वी एड्स के संबंध में भी मीडिया ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। समय–समय पर मीडिया, महिलाओं के मुद्धे और समस्यायें उठाती रहती है जैसे धरेलु हिंसा, दहेज, यौन उत्पीड़न और समाज में महिलाओं के सम्मानजनक जीवन यापन की बात उठाती हैं। हम जानते हैं कि मीडिया ने अंग दान (Organ Donation) पर जागरूकता पैदा की है। यह अभियान समाज में गति पा रहा हैं और लोगों की संवेदनशीलता बढ़ रही है। समाज में परिवर्तन लाने में मीडिया महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहा है।

मीडिया स्वंय से कोई आंदोलन आरम्भ नही करता, अपितु सरकार की योजना नीति और कार्यक्रम की जानकारी देता है। आम जनता में समाज, आर्थिक मुद्धे और पर्यावरण, मीडिया पर जागरूकता पैदा करता है। जब लोगों को सरकार कार्यक्रमों की जानकारी मिलती है, तो वे इन योजनाओं का भरपूर लाभ ले पाते है। इससे, मीडिया न केवल सामाजिक परिवर्तन लाने में सरकारी कार्यक्रमों की सफलताओं को जनता के सामने लाता है, परन्तु इन योजनाओं और कार्यक्रमों की कमियों को भी सामने लाता हैं। सरकार इस कारण से विकास और परिवर्तन के लिये प्रत्यनशील रहती है।

नये विचार और कार्यो के प्रसार में मीडिया महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। ग्रामीण क्षेत्रों मे रेडियो और टी वी विकास कार्यक्रमों और योजनाओं को लोगों तक पहुॅचाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे है।

9.4.6 मीडिया और मानवाधिकार

मानवाधिकारों की सार्वभौम घोषणा (Universal Declaration of Human Rights) में यह स्पष्ट रूप से कहां गया है कि सभी मनुष्यों को जन्म से ही कुछ मूलभूत निहित, अपरिहार्य और अभेद्य अधिकार प्राप्त है। इन अधिकारों को नागरिकों को देना और इसकी रक्षा करना ही प्रजातंत्र का मूल हैं। मानवाधिकारों को प्रदान करना, सुरक्षित रखना और बढ़ावा देने में मीडिया की भूमिका महत्वपूर्ण है। मीडिया मानवाधिकार के संबंध में जागरूकता पैदा करती है और अनुकूल वातावरण बनाने में सहायक होती है। कुछ मानवाधिकार, जो मानव विकास के लिये आवश्यक है जैसे समानता का अधिकार, बोलने की स्वतन्त्रता, शांती का अधिकार, गरिमापूर्ण जीवन का अधिकार, आदि मीडिया के सामान्य एजेन्डा में होना चाहिये और उनके द्वारा सर्वोच्य प्राथमिकता दी जानी चाहिये। मीडिया को मानवाधिकार का वातावरण बनाना होगा, जिससे समाज के सभी भागो को शामिल किया जा सके।

मानवाधिकार के हनन् की घटनाओं को मीडिया द्वारा महत्व दिया जाना चाहिये। ।इन घटनाओं की रिपोर्ट की जानी चाहिये और मीडिया द्वारा इसकी छान–बीन भी की जानी चाहिये। मानवाधिकार के सुरक्षा संबंधी कमिओं और चुनौतियों की चर्चा और साथ ही उन व्यक्तियों के और संगठनों की, जो मानवाधिकार को सुरक्षित रखने का प्रयास कर रहे हैं, उनकी सफल कहानियां भी मीडिया द्वारा प्रकाशित की जाना चाहिये। मीडिया मानव अधिकारों पर मनमाने ढंग से शक्ति के उपयोग का विरोध कर सकता है। चूंकि मीडिया सरकार और जनता के बीच संवाद के सेतु के रूप में काम करता है, इसलिये वह अधिकारियों को उनके दाायित्व भी समय–समय पर याद दिला सकता है। नागरिकों में जागरूकता पैदा करने का काम मीडिया करता है तथा शासन, समाज और संगठनों के लिये सूचना का स्त्रोत भी बन जाता है।

9.4.7 मीडिया और विधि शासन

लोकतंत्र के व्यवस्थित कार्य करने हेतु विधि शासन आवश्यक है। संयुक्त राष्ट्र् के अनुसार, "विधि शासन का अर्थ है शासन का एक ऐसा सिद्धांत जिसमें सभी व्यक्ति, संस्था चाहे सार्वजनिक हो अथवा निजी, जिसमे सरकार सम्मिलित है—विधी के लिये उत्तरदायी है। विधी शासन (Rule of Law) वह है जो सार्वजनिक रूप से लागू किये गये हो, स्वतंत्र रूप से निर्णय लिये गये हो और अन्तराष्ट्रीय मानव अधिकार के नियम और मानक के अनुसार हो। कानून की सर्वोच्चता, कानून के सामने समानता, कानून के प्रति जवाबदेही, कानून के क्रियानवयन में निष्पक्षता, अधिकारों का विभाजन, निर्णय प्रक्रिया में सहभागिता, कानूनी निश्चितता, मनमानी से बचाव और प्रक्रियात्मक और कानूनी पारदर्शिता आवश्यक है और विधि शासन यह सुनिश्चित करता है।

विधि शासन सुशासन का एक महत्वपूर्ण अंग है। जब कानून के नियमों को माना जाता है तो लोकतंत्र पर विश्वास बढ़ जाता हैं। जब कानून की आदर नही किया जाता है, तो शासन मनमाने ढंग से चलता है। जब विधि शासन की बात का जाती है तो इसका अर्थ यह है कि कानून की नजरों मे सब समान है और सभी पर एक ही नियम लागू होता है। मीडिया यह नजर रखता है कि कानून का पालन किया जा रहा है। कानून के उल्लंधन के मामले मीडिया द्वारा प्रकाश में लाये जाते है और जनता में जागरूकता पैदा की जाती है, जिस कारण सरकार पर कार्यवाही करने मे दबाव बनता है। मीडिया पत्रकारिता को प्रोत्साहन देता हैं जो कानून व्यवस्था पर नजर रखता हैं और न्यायिक, विधायी और प्रशासनिक कार्यवाही में खुलापन और अधिकारिक व सार्वजनिक दस्तावेजों (Public Documents) तक पँहुच सुनिश्चित करता है।

कानून व्यवस्था को बनाये रखने हेतु बोलने का स्वतंत्रता (Freedom of Speech) और मीडिया की स्वंतत्रता अति आवश्यक है। जब भी शासन कानून का उल्लधंन करता है, तो जनता स्वतंत्र रूप से शासन की आलोचना करने का अधिकार रखती है। इस प्रकार मीडिया कानून व्यवस्था बनाये रखने में भूमिका निभाता है।

कोई भी विधि शासन व्यवस्था तब तक नही चल सकती है, जब तक जनता का उस पर विश्वास न हो। उन्हे यह आश्वासन देना जरूरी है की ऐसी व्यवस्था है, जो कानून हन्न पर उनकी आवाज सुनेगी और निष्पक्षता से उनकी बातों को लिया जायेगा। यह शासन पर विश्वास बनाती है। कानून व्यवस्था बनाये रखने हेतु न्यायपालिका का स्वतंत्र और सच्चा होना आवश्यक है। उच्चतम न्यायलय तथा उच्च न्यायालय में दायर जन हित याचिकाओं को मीडिया द्वारा महत्व दिया जाता है। ऐसा करने से देश में कानून व्यवस्था को बल मिलता है।

मीडिया लोकतंत्र और कानून व्यवस्था को बनाये रखने में महत्वपूर्ण कार्य करता है, परन्तु यह आवश्यक है कि मीडिया के कार्यो को राजनैतिक और प्रशासनिक दबाव में न रखा जाये। मीडिया की स्वतंत्रता को खतरा है अगर उनकी सूचना के स्त्रोतों की रक्षा नहीं की जाती है और वे स्वयं कानूनी कार्रवाई के लिए खुले है, जो उन्हें सार्वजनिक रूप से सूचना देने से प्रतिबंधित करता है।

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. लोकमत पर मीडिया का प्रभाव क्या हैं?

....

....

....

....

....

2. जवाबदेह शासन को बढ़ावा देने में मीडिया की भूमिका की व्याख्या कीजिये।

....

....

....

....

....

3. कानून व्यवस्था को मीडिया कैसे प्रोत्साहित करता है?

....

....

....

....

....

9.5 मीडिया की चुनौतियाँ

मीडिया अपने प्रमुख संकेतों (Indicators) को बढ़ावा देकर सुशासन के लिए उत्प्रेरक का काम करता है। यह सुशासन के लिये सही वातावरण तैयार करता है, प्रोत्साहन देता है, रक्षा और प्रसारित करता है। इस कार्य को करने हेतु यह आवश्यक है कि मीडिया सच्ची, निष्पक्ष और स्वतंत्र हो। परन्तु यदि मीडिया पक्षपाती है, भ्रष्ट है और किसी दल या व्यक्ति विशेष को ही महत्व देता है, तो लोकतंत्र के लिये यह खतरा है। वही यदि कोई दल या व्यवसाय मीडिया पर हावी हो जाय तो मीडिया की विश्वसनीयता खतरे में पड़ जाती है। पेड न्यूज (Paid News) स्वतंत्र और निष्पक्ष मीडिया के लिये खतरा है और एक निरोग लोकतन्त्र को बनाये रखने हेतु इसे रोका जाना चाहिये।

वर्तमान समय में मीडिया निम्न चुनौतियों का सामना कर रहा हैः

- राजनैतिक दल, मीडिया और कार्पोरेट संस्थाओं के बीच गठजोड़ होने से सुशासन में बाधा आ रही है। कई बार यह होता है कि मीडिया सच्चाई को न दिखाते हुये कुछ लोगो के हितों में ध्यान रखते हुये सूचना प्रसारित करता है। जन भागीदारिता को प्रोत्साहन नही दिया जाता है। शासन की जवाबदेही को कम करके आंका जाता है और भ्रष्टाचार को बढ़ावा दिया जाता है। इसलिये यह बहुत आवश्यक है कि मीडिया स्वतन्त्र और गैर पक्षपाती हो ताकि लोकतंत्र अभिजात वर्गीय मे न परिवर्तित हो जाये।
- यह भी आवश्यक है कि मीडिया के अधिकारों पर भी नियन्त्रण रहे। मीडिया द्वारा अपने अधिकारों का गलत प्रयोग भी देखने को मिलता है। उसे अपने सीमाओं का उल्लधन

नही करना चाहिये और सरकार की अन्य तीन शाखाओं के कार्यो में हस्तक्षेप नही करना चाहिये। तभी मीडिया सुशासन का जरिया बन सकता है।

- मीडिया को उन मुद्धों को लेकर संवेदनशील होना चाहिऐ जो विकास के कारक है।
- जागरूक नागरिक बनाने में तकनीक और मीडिया महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।
- मीडिया को पेशेवर (Professional) बनाना, स्वतन्त्रता तथा नैतिकता को महत्व देना, जवाबदेही को बढ़ाना, शासन और मालिकों के हस्तक्षेप को समाप्त करना और मीडिया की पहुॅच का लोकतान्त्रीकरण, मीडिया की स्वतंत्रता को सुनिश्चित करना और सुशासन हेतु इसे बनाये रखना।

9.6 निष्कर्ष

मीडिया की भूमिका जिसमे सामाजिक मीडिया (Social Media) सम्मिलित है को वर्तमान समय में स्वीकृत किया जा रहा है। इसके लिये यह आवश्यक है कि लोगों को सूचना दी जाये तथा उन्हें प्रशासनिक प्रक्रिया में भागीदार बनाया जाये। इस इकाई में इस बात पर चर्चा की गयी है कि किस प्रकार मीडिया महत्वपूर्ण है और उसकी भूमिका बहूआयामी है। एक संवेदनशील, जवाबदेह, ज़िम्मेदार और पेशेवर मीडिया सु–शासन में सहायक रहता है।

9.7 शब्दावली

पेड न्यूज (Paid News) : जब मीडिया भुगतान के विनीमय में समाचार पर मैगजिन, और अन्य इलेक्ट्रोनिक मीडिया में समाचार कवरेज छापते है।

जनहित याचिका (Public Interest Litigation) : व्यक्ति अथवा समूह द्वारा सर्वोच्च न्यायलय अथवा उच्य न्यायलय में मुकदमा दर्ज करना। यह जनहित मामलों में दर्ज किया जाता है जैसे मौलिक अधिकारों का हन्न, शिक्षा, पर्यावरण, स्वास्थ्य आदि।

9.8 संदर्भ लेख

Mcquail, D. (1980). *Mass Communication Theory*. London: Sage Publications

UNESCAP. (2009). What is Good Governance. Retrieved from: http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp

James, B. (2006). *Media and Good Governance*. Retrived from: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001463/146311e.pdf

Gorwala, A.D. (1971). The Press as an Educative Factor. In A.G.Noorani (ed.). *Freedom of Press in India*. Bombay: Nachiketa

Shringarpure, S. (2016). Role of Media in Indian Democracy. *International Education and Research Journal.* 2(6);7-8.

Balkin, J.M. (1999). How Mass Media Simulate Political Transparency. *Cultural Values.* 3(4): 393-413.

Macdonell, R. & Pesic, M. (2006). The Role of the Media in Curbing Corruption. In Stapenhurst, N., Johnston, N.& Pelizzo, R. (Eds.), The *Role of Parliament in Curbing Corruption.* Washington. D.C: World Bank Publications.

Norris, P. (2006). The role of free press in promoting democratization, good governance and human development. *Mcguire lecture in Comparative Politics, Harvard University.* Cambridge MA.

Liu, J. (2017). The Role of Media in Promoting Good Governance and Building Public Perception About Governance: A Comparison Of China And The United States. *Wayne State University Dissertations*. Retrieved from: https://digitalcommons.wayne.edu/oa_dissertations/1832

Padhy, K.S. & Sahu, R.N. (2005). The Press in India: Perspective in Development and Relevance. New Delhi: Kanishka Publications.

Dutta, S. (2011). Social Responsibility of Media and Indian Democracy. *Global Media Journal – Indian Edition/ Summer Issue.* 1-8.

Kaur, S. & Navjot, K. (2014). Role of Media in Present Indian Social Scenario. *IOSR Journal of Humanities and Social Science.* 19(9): 50-51.

9.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

   - मीडिया सम्प्रेशण की अवैयक्ति का साधन है जो लिखित मौखिक और इन दोनो का तालमेल हो सकती है।
   - मीडिया में वह समूह भी है जो लोगो तक सूचना और समाचार पहुॅचाते है।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

   - अल्प समय में लोगों तक पहुॅच।
   - अशिक्षित तथा नेत्रहीन व्यक्तियों के लिये ऑडियो मीडिया प्रभाशाली है।
   - बहु भाषी समाज तथा जहॉ असाक्षर लोग अधिक है, वहां विज्युल मीडिया प्रभावी है।
   - लागत प्रभावी और उपयोग्ता मैत्रीपूर्ण।
   - साधारणत : यह एक पक्षीय सम्प्रेशण प्रणाली है, वर्तमान समय में यह परस्पर संवादात्मक हो गया है।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

   - मीडिया प्रभावशाली व्यक्तियों पर नजर रखता है, जवाबदेही प्रोतसाहित करती है तथा पारदर्शिता और सार्वजनिक जांच को बढ़ावा देता है।
   - राजनैतिक बहस के लिये नागरिक मंच, चुनावी चयन प्रक्रिया में सहायक भूमिका।
   - नीति निर्माताओं के लिये एजेन्डा तय करने में सहायक और नागरिकों और सरकार की अनुक्रियाशीलता।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

- आम जनता को राजनैतिक प्रणाली में भाग लेने हेतु सूचना और कौशल, मीडिया द्वारा उपलब्ध करायी जाती है।
- यह लोगों को स्वंय से सम्बंधित निर्णय को प्रभावित करने के लिये अवसर प्रदान करता है।
- नागरिकों की आवाज़ सुनी जाती है।

बोध प्रश्न 3

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

- मीडिया लोक मत को प्रभावित करता है जब वह विभिन्न स्त्रोतों से सूचना उपलब्ध कराता है।
- जनता के अव्यक्त दृष्टिकोण को सुध्ढ़ बनाता है और उन्हे कार्य करने के लिये प्रेरित करता है।
- मुद्धों पर जमीनी स्तर पर समर्थन तैयार करता है।
- लोगो में जागरूकता पैदा करता है जो लोक मत तैयार करने मे सहायक होता है।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

- प्रशासनिक अधिकारों के दुरूपयोग पर मीडिया रोक लगाता है।
- जन मत तैयार करने में तथा विचार–विमर्श के लिये एक आधार बनाता है।
- मीडिया सरकार में हितो के मतभेद पर लगाम रखता है तथा सरकार की वैघता को बनाये रखता है।

3. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिये।

- मीडिया नियम और विधी शासन बने रहने हेतु जागरूकता पैदा करता है ।
- मीडिया न्यायिक, विद्यायी और प्रशासनिक कार्यवाही में खुलापन सुनिश्चित करता है। अधिकारिक और सार्वजनिक दस्तावेजों तक पँहुच सुनिश्चित करता है।
- लोगो में विधि शासन के प्रति आस्था बनाये रखता है।
- जनहित याचिका के महत्व पर जागरूकता पैदा करता है।

इकाई 10 कॉर्पोरेट शासन*

इकाई की रूपरेखा

10.0 उद्देश्य

10.1 प्रस्तावना

10.2 कॉर्पोरेट शासनः अर्थ और महत्व

10.2.1 कॉर्पोरेट शासन का अर्थ

10.2.2 कॉर्पोरेट शासन का महत्व

10.3 कॉर्पोरेट शासन के सिद्धांत

10.4 कॉर्पोरेट शासन के मॉडल

10.5 कॉर्पोरेट शासन का विकासः अंतर्राष्ट्रीय और राष्ट्रीय परिदृश्य

10.5.1 अंतर्राष्ट्रीय परिदृश्य

10.5.2 भारतीय परिदृश्य

10.6 कॉर्पोरेट शासन की चुनौतियाँ

10.7 निष्कर्ष

10.8 शब्दावली

10.9 संदर्भ लेख

10.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

10.0 उद्देश्य

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

- कॉर्पोरेट शासन के अर्थ और महत्व;
- कॉर्पोरेट शासन के सिद्धांतों का उल्लेख;
- कॉर्पोरेट शासन के मॉडल का वर्णन;
- कॉर्पोरेट शासन का विकास/उद्भव;
- कॉर्पोरेट शासन के विकास मे अंतर्राष्ट्रीय और भारतीय अनुभवों की चर्चा; और
- कॉर्पोरेट शासन की चुनौतियों का विशलेषण।

10.1 प्रस्तावना

कॉरपोरेट शासन की धारणा ने हाल के वर्षों में अधिक प्रमुखता प्राप्त की है, हालांकि एक उचित ढांचे में कॉरपोरेट संगठनों के प्रभावी कामकाज की चिंता लंबे समय से रही है। लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच हमेशा भिन्नता रही है, हालाँकि संगठन के कार्यों का प्रबंधन चर्चा का मुख्य बिंदु रहता है। जबकि वह पूर्व सार्वजनिक या सरकारी क्षेत्र से संबंधित है, जो कि विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के माध्यम से कार्य करते है, जबकि

योगदोनः डा. सेन्थमिल कनल, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय एस. ओ. एस. एस, इग्नू, नई दिल्ली

परवर्ती कॉर्पोरेट संगठन से संबंधित है, जो संगठन की लाभप्रदता के लिए काम करता है। ऐसे संदर्भ में, लोक और कॉर्पोरेट क्षेत्रों के सह–अस्तित्व के साथ, कॉर्पोरेट शासन की आवश्यकता को हाल के वर्षों में महसूस किया गया , कुछ निगमों ने भारी लाभ कमाने के लिए अनैतिक साधनों का सहारा लिया। विशेष रूप से, वैश्वीकरण के युग में, जहां कॉर्पोरेट घोटालों में वृद्धि हुई है, वित्तीय संकट और निदेशक मंडल द्वारा कुप्रबंधन, उद्यमों को कुशल, और प्रभावी कामकाज को सुनिश्चित करने के लिए एक मजबूत शासन ढांचे की आवश्यकता महसूस की गई है।

मूल प्रश्न में, अर्थव्यवस्था की वृद्धि, लाभप्रदता और स्थिरता के लिए प्रभावी कॉर्पोरेट शासन आवश्यक है और साथ ही, व्यवसायिक दृष्टि से बड़े पैमाने पर समाज के कल्याण के लिए भी। अच्छा कॉर्पोरेट शासन आर्थिक विकास, मजबूत वित्तीय प्रणाली और व्यवसाय की स्थिरता को बढ़ावा देता है। इस इकाई में, आपको कॉर्पोरेट शासन के अर्थ और महत्व की अवधारणा से परिचित कराया जाएगा। इसके अलावा, कॉर्पोरेट शासन के सिद्धांतों और मॉडलों का विश्लेषण किया जाएगा। यह कॉर्पोरेट शासन के विकास को गति देता है। यह इकाई कॉर्पोरेट शासन के क्षेत्र में वैश्विक और राष्ट्रीय स्तर पर की गई पहलों पर भी चर्चा करेगी।

10.2 कॉर्पोरेट शासनः अर्थ और महत्व

10.2.1 कॉर्पोरेट शासन का अर्थ

कॉर्पोरेट उद्यम में संतुलन को बढ़ावा देने और जवाबदेही सुनिश्चित करने के मूल उद्देश्य के साथ 1980 के दशक के अंत में शासन की अवधारणा को गति मिली। 'कॉर्पोरेट' शब्द लैटिन शब्द 'कॉर्पस' से लिया गया है, जिसका अर्थ है निकाय (Body) कैडबरी कमिटी–Cadbury Committee (1992) जिसने कॉरपोरेट गवर्नेंस शब्द गठित किया था, वह इसे "उस व्यवस्था के रूप में परिभाषित करती है, जिसके द्वारा कंपनियों को निर्देशित और नियंत्रित किया जाता है"। इससे पहले कि हम वास्तव में कोर्पोरेट शासन की अन्य परिभाषाओं में शामिल हों, मूल संरचना और एक कोर्पोरेट इकाई में शामिल हितधारकों को समझना महत्वपूर्ण है। कोर्पोरेट शासन क्षेत्र में तीन प्रमुख (कार्यकर्ता) हैं, अर्थात, (1) शेयरधारक–जिन्होंने निगम में अपना पैसा लगाया है (2) कार्यकारी प्रबंधन–जो व्यवसाय चलाता है और निदेशक मंडल के लिए जिम्मेदार है; और (3) निदेशक मंडल–जो शेयरधारकों द्वारा चुने गए हैं और उनके लिए जवाबदेह हैं (मूर्ती–Murthy, 2004)।

कोर्पोरेट इकाई के निदेशक मंडल (Board of Directors) कंपनी के शासन के लिए जिम्मेदार हैं। शासन में शेयरधारक की भूमिका निदेशकों और लेखा परीक्षकों की नियुक्ति करना और स्वयं को संतुष्ट करना है, ताकि एक उपयुक्त शासन संरचना लागू हो सके। बोर्ड की ज़िम्मेदारियों में कंपनी के रणनीतिक उद्देश्यों को स्थापित करना, उन्हें प्रभाव में लाने के लिए नेतृत्व प्रदान करना, व्यवसाय के प्रबंधन की निगरानी करना और शेयरधारकों को उनके प्रबंधन कार्य पर रिपोर्ट करना शामिल है। बोर्ड की कार्रवाइयां सामान्य निकाय बैठक मे कानूनों, विनियमों और शेयरधारकों के अधीन हैं(कुमार मंगलम बिरला कमेटी–Kumara Mangalam Birla Committee, 1999)।

इस प्रकार, कोर्पोरेट शासन अपने लक्ष्य और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए व्यवसाय को निर्देशित, निगरानी रखने और नियंत्रित करने से संबधित है। यह सिद्धांतों, नैतिकता, मूल्यों, कानूनों, नियमों और विनियमों के एक समूह द्वारा निर्देशित है। कोर्पोरेट शासन का मुख्य उद्देश्य किसी कंपनी में शेयरधारक मूल्य को अधिकतम करना और साथ ही पारदर्शिता सुनिश्चित करना, तथा निवेशकों, ग्राहकों, नियोक्ताओं, सरकार और लोगों का विश्वास अर्जित

करना है। यह तब संभव है जब पारदर्शिता, खुलापन, निर्भीकता, निष्पक्षता और न्याय हो (मूर्ती–Murthy, *op.cit.*)।

ऐडरायन कैडबरी–Adrain Cadbury (1992) के अनुसार, "कोर्पोरेट शासन का संबंध आर्थिक और सामाजिक लक्ष्यों के बीच तथा व्यक्तिगत और सांप्रदायिक लक्ष्यों के बीच संतुलन स्थापित करने से है। शासन का ढांचा संसाधनों के कुशल उपयोग को प्रोत्साहित करने के लिए है और समान रूप से उन संसाधनों के संचालन के लिए है, जहाँ जवाबदेही की आवश्यकता है। इसका उद्देश्य व्यक्तियों, निगमों और समाज के हित के लगभग संभव संरेखित करना है। निगमों को प्रोत्साहन उनके कॉर्पोरेट उद्देश्यों को प्राप्त करने और निवेश को आकर्षित करने के लिए है। राज्य के लिए प्रोत्साहन उनकी अर्थव्यवस्थाओं को मजबूत करने और धोखाधड़ी और कुप्रबंधन को हतोत्साहित करने के लिए है "।

कोर्पोरेट शासन की परिभाषाएँ संदर्भ और सांस्कृतिक स्थितियों के अनुसार भिन्न होती हैं(आर्मस्ट्रोंग व स्वीनी–Armstrong and Sweeney, 2002) । कुछ विद्वान ऐसे हैं, जिनका मानना है कि कंपनियों को शेयरधारकों के हित में चलना चाहिए, जबकि कुछ अन्य हैं, जो इस बात पर ज़ोर देते हैं कि कंपनियों को समाज में विभिन्न हितधारकों के हितों का ध्यान रखना चाहिए। परिभाषाएँ इस प्रकार से लिए गए विचारों के अनुसार बदलती हैं, जो या तो संकीर्ण या व्यापक है। कोर्पोरेट शासन का संकीर्ण दृष्टिकोण नियमों, विनियमों, कानूनों, संस्थागत प्रक्रियाओं और मानदंडों पर ध्यान देता है (अलवत्तागे और विक्रम सिंह–Alawattage and Wickrama Singh, 2004) । कोर्पोरेट शासन का व्यापक दृष्टिकोण बोर्ड प्रक्रियाओं से परे है, और प्रबंधन, बोर्ड, शेयरधारकों और अन्य हितधारकों जैसे कर्मचारियों और समुदाय के बीच संबंधों पर विचार करता है (बैन और बैंड–Bain and Band, 1996)।

जैसा कि क्लैसेंस–Claessens (2006) द्वारा सामने रखा गया है, कोर्पोरेट शासन की परिभाषाएं दो श्रेणियों में आती हैं। परिभाषाओं का पहला समूह एक व्यवहार पैटर्न (तरीके) से संबंधित है – प्रदर्शनों, दक्षता, विकास, वित्तीय संरचना और शेयरधारकों और अन्य हितधारकों के उपचार जैसे उपायों के संदर्भ में निगमों का वास्तविक व्यवहार। दूसरा सेट नियामक ढांचे से संबंधित है – वे नियम जिनके तहत कंपनिया चल रही हैं, ऐसे नियम कानूनी प्रणाली, न्यायिक प्रणाली, वित्तीय बाजार और श्रम बाजार जैसे स्रोतों से आते हैं।

भारतीय संदर्भ में, कॉर्पोरेट शासन निम्नलिखित तरीकों से परिभाषित किया गया हैः

भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड (Securities Exchange Board of India) के अनुसार "कोर्पोरेट शासन, कोर्पोरेट न्यासी (ट्रस्टी) के रूप में उनकी भूमिका के बारे में प्रबंधन द्वारा मान्यता के बारे में है और शेयरधारकों के अपरिवर्तनीय अधिकारों के रूप में वे कंपनी के असली मालिक हैं। यह कंपनी प्रबंधन की प्रक्रिया में कॉर्पोरेट और व्यक्तिगत संसाधनों को अलग करके उचित नैतिकता और मूल्यों के माध्यम से अच्छे व्यावसायिक प्रदर्शन को पूरा करने के लिए समर्पण है।

इंस्टीट्यूट ऑफ कंपनी सेक्रेटरीज ऑफ इंडिया (ICSI, 2003) ने कोर्पोरेट शासन को "नियमों, विनियमों, कानूनों और स्वैच्छिक प्रथाओं के मिश्रण के रूप में परिभाषित किया है, जो कंपनियों की वित्तीय और मानवीय पूंजी को आकर्षित करने में सक्षम बनाते हैं, प्रभावी तरीके से प्रदर्शन करते हैं और इस तरह शेयरधारकों के लिए दीर्घकालिक मूल्य को अधिकतम करते हैं तथा समाज सहित कई हितधारकों की आकांक्षाओं का सम्मान करते हैं"।

10.2.2 कॉर्पोरेट शासन का महत्व

नारायण मूर्ति की अध्यक्षता में 2003 में भारत में गठित कोर्पोरेट शासन पर समिति ने अपनी

रिपोर्ट में कहा है कि ''यदि प्रबंधन व्यवसाय चलाने के बारे में है, तो शासन यह सुनिश्चित करने के बारे में है कि यह ठीक से चलाया जाए।'' शासित और प्रबंधित क्योंकि यह हाल के दिनों में न केवल व्यावसायिक इकाई के लिए, बल्कि सरकार, विभिन्न हितधारकों और बड़े पैमाने पर समाज के लिए भी बहुत महत्वपूर्ण है। कोर्पोरेट शासन के लिए आवश्यक हैः

- निदेशकों, कंपनी प्रबंधकों, शेयरधारकों और लेखा परीक्षकों की संबंधित जिम्मेदारियों के लिए स्पष्टता लाएं और जवाबदेही को बढ़ाएं, ताकि कोर्पोरेट व्यवस्था के साथ साथ पूंजी बाजार पर भरोसा मजबूत हो सके।
- निवेशकों को आकर्षित करें–स्थानीय और विदेशी दोनों–और उन्हें आश्वासन दें कि उनका निवेश सुरक्षित और कुशलता से प्रबंधित होगा, और एक पारदर्शी और जवाबदेह प्रक्रिया में (यानी पूंजी बाजार को मजबूत करना)।
- कंपनियों द्वारा अनैतिक व्यवहार और धोखाधड़ी को रोकना।
- प्रतिस्पर्धी और कुशल कंपनियों और व्यावसायिक उद्यमों का निर्माण।
- निगमों के प्रबंधन के लिए सौंपे गए लोगों के प्रदर्शन को बढ़ाना।
- सीमित संसाधनों के कुशल और प्रभावी उपयोग को बढ़ावा।
- कंपनी के दीर्घकालिक मूल्य निर्माण, प्रदर्शन, और स्थिरता सुनिश्चित करना जो बड़े हितधारकों के हितों में हो।
- निगम में जनता का विश्वास बनाना।

इसके अलावा, मेडूरी–Medury (2003) का कहना है कि एक प्रभावी कॉर्पोरेट प्रशासन ढांचे की आवश्यकता है, जो उद्यम को सुविधा प्रदान करनाः

- संसाधनों के कुशल उपयोग के लिए प्रयास करना, जो बदले में आर्थिक विकास को बढ़ावा देता है।
- आवश्यक नियामक आवश्यकताओं, कानूनों और नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करना।
- हितधारकों के बीच विश्वास पैदा करना।
- शेयरधारक सक्रियता को बढ़ावा देना। वर्तमान शासन व्यवस्था में निवेशक की अहम भूमिका है। निवेशक का विश्वास और उद्यम की गतिविधियों में सूचना प्रसार, भागीदारी और पारदर्शिता के माध्यम से सुरक्षित किया जाना; तथा
- बड़े पैमाने पर उद्यम, हितधारकों और समाज के लिए प्रबंधन की जवाबदेही का बोर्ड स्थापित करना।

वैश्विक स्तर पर होने वाली कोर्पोरेट धोखाधड़ी और शासन की विफलता, एक कंपनी के संचालन के लिए अंतर्राष्ट्रीय आवश्यकताओं के साथ उचित मानदंडों और कानूनों को संस्थागत बनाने के लिए आवश्यक बनाती है।

10.3 कॉर्पोरेट शासन के सिद्धांत

निगमों पर लागू किए जा सकने वाले सिद्धांतों का कोई विश्व स्तर पर स्वीकृत सेट नहीं है। हालांकि, दुनिया भर में कई कॉर्पोरेट्स, सरकारों, और शिक्षाविदों ने कोर्पोरेट शासन के लिए

कुछ बुनियादी सिद्धांतों को निर्धारित किया है। दूसरे शब्दों में, वे अच्छे कोर्पोरेट शासन के लिए समाज की नैतिकता और मूल्यों पर आधारित दिशा–निर्देश हैं। विशेष रूप से, कोर्पोरेट शासन का ओ.ई.सी.डी. सिद्धांत (2004) नीति निर्माताओं, निवेशकों, कॉर्पोरेट और अन्य अंशधारकों के लिए निर्देशचिह्न(बेंचमार्क) है। ओ. ई. सी. डी. (OECD) रिपोर्ट द्वारा आगे रखे गए कोर्पोरेट शासन के प्रमुख सिद्धांत निम्नलिखित हैं:

1. **प्रभावी कोर्पोरेट शासन ढांचे के लिए आधार सुनिश्चित करना चाहिए:** कोर्पोरेट शासन ढांचे को पारदर्शी और कुशल बाजारों को बढ़ावा देना चाहिए, कानून के शासन के अनुरूप होना चाहिए और विभिन्न पर्यवेक्षी, नियामक और प्रवर्तन अधिकारियों के बीच ज़िम्मेदारियों के विभाजन को स्पष्ट रूप से व्यक्त करना चाहिए।

2. **शेयरधारकों और प्रमुख स्वामित्व अधिकारों के अधिकार:** कोर्पोरेट शासन ढांचे को शेयरधारक के अधिकारों के कार्य की रक्षा और सुविधा प्रदान करनी चाहिए। शेयरधारकों के मूल अधिकार है स्वामित्व पंजीकरण के सुरक्षित तरीके; शेयरों का हस्तांतरण समय पर और नियमित आधार पर निगम पर प्रासंगिक और भौतिक जानकारी प्राप्त करना; सामान्य शेयरधारकों की बैठकों में भाग लेना और मतदान करना; चुनाव और बोर्ड के सदस्यों को हटाना; और निगम के मुनाफे में हिस्सेदारों को साझा करना।

3. **शेयरधारकों से उचित व्यवहार:** ढांचे में सभी शेयरधार को समान व्यवहार सुनिश्चित करना चाहिए, जिनमें अल्पसंख्यक और विदेशी शेयरधारक शामिल हैं। सभी शेयरधारकों को अपने अधिकारों के उल्लंघन के लिए प्रभावी निवारण प्राप्त करने का अवसर होना चाहिए।

4. **कोर्पोरेट शासन में हितधारकों की भूमिका:** ढांचे को कानून द्वारा या आपसी समझौतों के माध्यम से स्थापित हितधारकों के अधिकारों को पहचानना चाहिए और धन, रोजगार और वित्तीय रूप से मजबूत उद्यमों की स्थिरता बनाने में निगमों और हितधारकों के बीच सक्रिय सहयोग को प्रोत्साहित करना चाहिए।

5. **प्रकटीकरण (Disclosure) और पारदर्शिता:** ढांचे को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कंपनी की वित्तीय स्थिति, प्रदर्शन, स्वामित्व और शासन सहित निगम के सभी सामग्री मामलों पर समय पर और सटीक प्रकटीकरण किया जाए।

6. **बोर्ड की जिम्मेदारियां:** ढांचे को कंपनी के रणनीतिक मार्गदर्शन, बोर्ड द्वारा प्रबंधन की प्रभावी निगरानी और कंपनी और शेयरधारकों के लिए बोर्ड की जवाबदेही सुनिश्चित करनी चाहिए।

इन सिद्धांतों का लक्ष्य और उद्देश्य उद्यम के प्रबंधन को मानकीकृत और पेशेवर बनाना है, ताकि स्वतंत्र निदेशकों को शामिल किया जा सके; बोर्ड के प्रदर्शन में वृद्धि; और शेयरधारकों को पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित हो सके।

इसके अतिरिक्त, सिद्धांत सुनिश्चित करते हैं:

- लेखापरीक्षा समिति की प्रभावशीलता और स्वतंत्र निदेशक की भूमिका: वित्तीय और अन्य पहलुओं से संबंधित कंपनी के संचालन की समीक्षा करने में ऑडिट समिति की महत्वपूर्ण भूमिका है।

- स्वतंत्र नेतृत्व: यह कंपनी और हितधारकों के सर्वोत्तम हितों में कार्य करने के लिए प्रबंधन की देखरेख और मार्गदर्शन करने के लिए आवश्यक है।

- हितधारकों के बीच आम सहमति का निर्माण।
- जवाबदेहीः उद्यमों को उन सभी हितधारकों के लिए उचित जवाबदेही सुनिश्चित करने की आवश्यकता है जो प्रबंधन के निर्णयों से प्रभावित होने की संभावना रखते हैं, जिसमें सामाजिक और पर्यावरणीय ज़िम्मेदारी भी शामिल है।
- अधिकारियों द्वारा तैयार किए गए कानूनी ढांचे के अंतर्गत कार्य करके कानून के शासन का पालन करना।

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. कोर्पोरेट शासन की अवधारणा और महत्व को समझाइए।

....

....

....

....

....

2. कोर्पोरेट शासन के सिद्धांतों पर चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

10.4 कॉर्पोरेट शासन के मॉडल

कोर्पोरेट शासन पैटर्न निगम से निगम में भिन्न हो सकता है। निगम की प्रकृति उपयुक्त कानूनी और नियामक ढांचे और कोर्पोरेट अस्तित्व की वास्तविक वास्तविकताओं के साथ सभी हितधारकों के अधिकारों और जिम्मेदारियों को रेखांकित करके निर्धारित की जाती है। उपर्युक्त कारक एक देश से दूसरे देश में भिन्न हैं। शोधकर्ताओं ने एंग्लो सेक्सन, कॉन्टिनेंटल और जापानी जैसे तीन प्रकार के मॉडल की पहचान की है। प्रत्येक मॉडल को कंपनी के कुछ कारकों के आधार पर विभेदित किया जाता है, जिसमें शामिल हैंः कंपनी में प्रमुख हितधारक, शेयर स्वामित्व पैटर्न, निदेशक मंडल की संरचना, नियामक ढांचा, सार्वजनिक रूप से सूचीबद्ध स्टॉक निगमों के प्रकटीकरण, आवश्यकताओं और हितधारकों के बीच बातचीत। आइए इन मॉडलों पर चर्चा करें:

एंग्लो सेक्सन मॉडल (एंग्लो यूएस मॉडल)

आम तौर पर एंग्लो यूएस मॉडल को बाहरी शेयरधारकों (Outside Shareholders) या 'बाहरी लोगों' के नियंत्रण मॉडल के रूप में वर्णित किया जाता है। यह मॉडल यू.के और यू.एस.

ए में प्रचलित है। इस मॉडल के प्रमुख कार्यकर्ता प्रबंधन, निदेशक मंडल और शेयरधारक हैं। यहां पूंजी (इक्विटी) वित्तपोषण (Equity Financing) के माध्यम से जुटाई जाती है। यह देखा जा सकता है कि न्यूयॉर्क स्टॉक एक्सचेंज और लंदन स्टॉक एक्सचेंज को दुनिया भर में शीर्ष पदों पर रखा गया है। इस मॉडल में, शेयरधारकों को निदेशकों को नियुक्त करने और खारिज करने की शक्तियां प्राप्त होती हैं, लेकिन वे उद्यम के प्रबंधन पर प्रत्यक्ष नियंत्रण का प्रयोग नहीं करते हैं। निदेशक मंडल विभिन्न समितियों और मुख्य कार्यकारी अधिकारी की मदद से निगमीय(कॉर्पोरेट) गतिविधियों को अंजाम देता है। बोर्ड द्वारा प्रबंधन पर निगरानी और पर्यवेक्षण नियंत्रण का प्रयोग किया जाता है। बोर्ड कंपनी पर हावी है और पूर्णतः प्रबंधन के कामकाज को नियंत्रित करता है। यह इस कारण से है कि मॉडल को बाहरी मॉडल (Outsider Model) कहा जाता है।

जापानी मॉडल (Japanese Model)

जापानी मॉडल में आपूर्तिकर्ताओं और खरीदार कंपनियों (कीरेत्सू–Keiretsu) का एक संजाल (नेटवर्क) होता है। कोर्पोरेट शासन का जापानी मॉडल निवेशकों की ओर से चुने गए निदेशक मंडल के कोड और आचरण से संबंधित है। यहां निगमों के निदेशक मंडल में पूरी तरह से अंदरूनी लोग शामिल होते हैं। वे केंद्रीय प्रशासनिक निकाय के प्रमुख हैं। निदेशक मंडल संगठन की गतिविधियों की निगरानी और नियंत्रण के लिए जिम्मेदार है, ताकि इसके प्रभावी प्रबंधन और निवेशकों के अधिकारों की रक्षा कर सके। जापानी मॉडल मूल रूप से शेयरधारकों के बजाय कंपनियों और कर्मचारियों के हितों का प्रतिनिधित्व करता है। जापानी बोर्ड यू.के, यू.एस.ए और जर्मनी के बोर्डों से बड़े हैं। बोर्ड के सदस्यों की अनुमानित संख्या पचास है।

कॉन्टिनेंटल मॉडल (फ्रेंको जर्मन मॉडल)

जर्मन मॉडल यू.के, यू.एस.ए और जापान मॉडल से अलग है। हालांकि, कुछ कारक जापान के मॉडल के समान हैं। उदाहरण के लिए, जर्मनी में, निगमों के दीर्घकालिक दाव (Stakes) बैंक द्वारा आयोजित किए जाते हैं, जो जापानी मॉडल के समान है, जहां बैंक अधिकारी जापानी निगमों के दांव का प्रतिनिधित्व करते हैं। इसी तरह, दोनों मॉडलों में उनके कामकाज के प्रबंधन में एक दो स्तरीय प्रणाली है। जापान में, मॉडल में सामान्य समिति (General Committees) और निदेशक मंडल होते हैं, जबकि जर्मनी में, निगम में प्रबंधन बोर्ड (Management Board) और पर्यवेक्षक बोर्ड (Supervision Board) होते हैं। जहां तक वित्तीय लेन देन का संबंध है, जर्मन निगम इक्विटी(निष्पक्ष) वित्तपोषण के बजाय बैंक लेनदेन पसंद करते हैं। कॉन्टिनेंटल मॉडल की एक और महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि, लेखा परीक्षकों की समिति को एक प्रमुख भूमिका दी जाती है, जो अंशधारकों (स्टॉकहोल्डर्स) और श्रम का प्रतिनिधित्व करती है।

एंग्लो–सैक्सन, जापानी और कॉन्टिनेंटल मॉडल से, यह देखा जा सकता है कि मॉडल एक देश से दूसरे देश में भिन्न होते हैं और कभी–कभी, एक ही देश के भीतर भी मॉडल एक निगम से दूसरे में भिन्न होते हैं। हालाँकि, कोर्पोरेट शासन के विभिन्न मॉडलों में होने वाले परिवर्तनों के बावजूद, कुछ ऐसे लक्षण हैं, जिन्हें लगभग सभी मॉडलों में मामूली बदलाव के साथ अपनाया जाता है। मेडूरि (2003) द्वारा संकेंद्रित किए गए कुछ प्रमुख घटकों में निम्नलिखित शामिल हैं:

- शेयरधारक उन निदेशकों का चुनाव करते हैं, जो उनका प्रतिनिधित्व करते हैं;
- निदेशक प्रमुख मामलों पर मतदान करते हैं और बहुमत के फैसले अपनाते हैं;

- निर्णय पारदर्शी तरीके से किए जाते हैं, ताकि शेयर धारकों और अन्य लोग निर्देशकों को जवाबदेह ठहरा सकें;
- कंपनी निर्णय लेने के लिए निदेशकों, और अन्य हितधारकों के लिए आवश्यक जानकारी उत्पन्न करने के लिए लेखांकन मानकों को अपनाती है;
- कंपनी की नीतियां और व्यवहार राष्ट्रीय, राज्य और स्थानीय कानूनों के अनुसार लागू और पालन की जाती हैं।

10.5 कॉर्पोरेट शासन का विकास : अंतर्राष्ट्रीय और राष्ट्रीय परिदृश्य

10.5.1 अंतर्राष्ट्रीय परिदृश्य

वैश्विक स्तर पर, 1980, 1990 के दशक और 2000 की शुरुआत में एनरॉन, वर्ल्डकॉम और यू.एस में आर्थर एंडरसन और यूके में मैक्सवेल और पॉली पेक जैसे बड़े कॉरपोरेट्स द्वारा वित्तीय घोटालों का एक बड़ा प्रस्फुटित देखा गया था। यह कोर्पोरेट शासन के महत्व और विशेष रूप से बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स (बीओडी) की भूमिकाओं पर बहस को चर्चा मे लाया । इसने 2002 के लेखा उद्योग सुधार अधिनियम (Sarbanes-Oxley Act) और अमेरिका और ब्रिटेन में क्रमशः 1992 की सर्वश्रेष्ठ आचरण संहिता (Cadbury Code) को लागू किया। सर्बनेस–ऑक्सले अधिनियम ने अमेरिका में बैंकों और अन्य निगमों के संचालन की अधिक प्रभावी ढंग से निगरानी करने में महत्वपूर्ण योगदान दिया था। इस अधिनियम के बाद, निगमों को गहन सार्वजनिक जांच के दायरे में लाया गया और कोर्पोरेट शासन मानकों की गुणवत्ता पर अधिक ध्यान दिया गया। इसने कैडबरी कोड की शुरुआत भी की। कैडबरी कोड ने इस कोड का पालन करने के लिए न केवल लंदन स्टॉक एक्सचेंज (एल एस ई London Stock Exchange-एल एस ई) पर सूचीबद्ध सभी यू.के कंपनियों को बनाया, बल्कि कैडबरी कोड का पालन किया या नहीं, यह उनकी वार्षिक रिपोर्ट में घोषित बयान बताता है। यदि कुछ कोड का पालन नहीं किया गया, तो उन्हें भी इसका अनुपालन न करने के कारणों को समझाने के लिए कहा गया था। स्टॉक एक्सचेंज में सूचीबद्ध निगमों के बारे में तथ्यों को समझने के लिए निवेशकों के लिए मानकों के रूप में कार्य किए गए स्व–विनियमन (Self-regulation) के प्रारूप का यह 'अनुपालन या व्याख्या' (Comply or Explain), करता है।

कैडबरी रिपोर्ट के बाद 1995 की ग्रीनबरी रिपोर्ट(Greenbury Report–कार्यकारी वेतन पैकेज पर), 1998 की हैम्पल रिपोर्ट (कैडबरी और ग्रीनबरी सिफारिशों के कार्यान्वयन की समीक्षा की गई) जो एक साथ 1998 में संयुक्त कोड बन गई। बाद में, 2003 की हिग्स रिपोर्ट(Higgs Report) गैर–कार्यकारी निदेशकों की भूमिका और प्रभावशीलता पर), और 2003 की स्मिथ रिपोर्ट (ऑडिट समितियों की भूमिका और प्रभावशीलता पर) को 2003 में एल एस ई के अद्यतन और संशोधित संयुक्त कोड में शामिल किया गया था।

1992 की कैडबरी रिपोर्ट ने इस प्रकार कोर्पोरेट शासन के विकास और उसे अधिग्रहण करने में योगदान दिया था। यह रिपोर्ट कोर्पोरेट शासन ढांचे को अपनाने, कोर्पोरेट शासन में सर्वोत्तम व्यवहारों या यहां तक कि भारत सहित दुनिया के विभिन्न हिस्सों में अपनाए गए कोड को अपनाने में सहायक थी (http%//cadbury-cjbs-archios-info/report/freether reports)।

10.5.2 भारतीय परिदृश्य

भारत में, कॉरपोरेट कानून का विकास औपनिवेशिक युग का वंशज हैं, जहां कई पिछली

कंपनी विधानों को समानांतर अंग्रेजी विधानों के आधार पर संरचित किया गया। हालाँकि, आजादी के बाद, सरकार ने एच. सी. भाभा की अध्यक्षता में वर्ष 1950 में भारतीय कंपनी अधिनियम 1913 को संशोधित करने के लिए एक समिति नियुक्त की। इस समिति की सिफारिशों और अंग्रेजी कंपनी अधिनियमों के प्रावधानों के आधार पर, लैंडमार्क कंपनी अधिनियम 1956 संसद में पेश किया गया था। कंपनी अधिनियम 1956, 1 अप्रैल 1956 को लागू हुआ। यह प्रमुख कानूनी उपकरण है जिसमें निदेशक मंडल और कंपनियों के शासन की भूमिका और उसकी कार्यप्रणाली के बारे में प्रावधान हैं। अपने गठन के बाद से, इस अधिनियम ने आवश्यकताओं के आधार पर कई संशोधन किए हैं।

हालाँकि, 1991 में विनियमने, निजीकरण, बाजारीकरण और वैश्वीकरण के बाद, भारत ने अपनी रुचि को बदल दिया है और देश के निगमित क्षेत्र में कोर्पोरेट शासन की आवश्यकता का एहसास किया है। वर्षों से,सरकार भारतीय आधारित समितियों की श्रृंखला की सिफारिशों के आधार पर विस्तृत शासन सुधारों के साथ सामने आई है—कुमार मंगलम बिरला समिति (1999), नरेश चंद्र समिति (2002), नारायण मूर्ति समिति (2003), गोदरेज कमेटी (2012)। वर्तमान कोर्पोरेट शासन मानदंड, कंपनी अधिनियम में निहित, सेबी सूचीबद्ध (लिस्टिंग) समझौता और सूचीबद्ध समझौते का अनुच्छेद 49 इन समितियों द्वारा विचार—विमर्श का परिणाम है। फिर भी एक अन्य समिति—जून 2017 में गठित उदय कोटक समिति ने अक्टूबर 2017 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की है। इस रिपोर्ट में सूचीबद्ध कंपनियों के लिए कोर्पोरेट शासन के मानदंडों के बड़े फेरबदल की सिफारिश की गई है।

कोर्पोरेट मामलों का मंत्रालय, भारतीय उद्योग परिसंघ (CII), भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड (Securities and Exchange Board of India), एसोसिएटेड चौंबर्स ऑफ कॉमर्स एंड इंडस्ट्री (Associated Chambers of Commerce and Industry), भारत के इंस्टिट्यूट ऑफ चार्टेड अकाउंटेंट (Institute of Chartered Accountants of India), और इंस्टीट्यूट ऑफ कंपनी सेक्रेटरीस् ऑफ इंडिया जैसे कुछ संगठन हैं जो लगातार भारत में कोर्पोरेट शासन के विकास और कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं। बाजार के माहौल (राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय), निवेशकों के व्यवहार और कंपनी की विशेषताओं, बदलते संदर्भ और समय की गतिशील प्रकृति को समझते हुए, उपरोक्त कथित संगठन अच्छे कोर्पोरेट शासन के लिए रिपोर्ट के रूप में नियमों, विनियमों और नीतियों की सिफारिश करने के लिए विभिन्न समितियों का गठन कर रहे हैं। विभिन्न समितियों की रिपोर्टों ने भारत में कोर्पोरेट शासन को सुव्यवस्थित करने में बहुत मदद की। कोर्पोरेट शासन की दिशा में समितियों द्वारा किए गए कुछ महत्वपूर्ण योगदान नीचे दिए गए हैं।

वर्ष	अध्यक्ष/समिति का नाम	द्वारा गठित की गई	प्रमुख योगदान
1998	राहुल बजाज	कंफेडरेशन ऑफ इंडियन इंडस्ट्री (CII)	''वांछनीय कॉर्पोरेट गवर्नेंसः एक कोड को 17 सिफारिशों के साथ पेश किया गया था।
1999	कुमार मंगलम बिरला	सिक्योरिटीज एक्सचेंज बोर्ड ऑफ इंडिया (SEBI)	''अच्छे कॉर्पोरेट प्रशासन के मानक को बढ़ावा देने और बढ़ाने के लिए'' का उद्देश्य रखा। इसने भारतीय व्यावसायिक वातावरण के आधार पर एक कोर्पोरेट शासन कोड विकसित करने का प्रयास किया है।

2000	अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय मानकों और संहिताओं पर स्थायी समिति	भारतीय रिजर्व बैंक	भारत में कॉर्पोरेट प्रशासन की स्थिति की तुलना अंतरराष्ट्रीय स्तर पर मान्यता प्राप्त सर्वोत्तम प्रथाओं और मानकों से की और भारत में कॉर्पोरेट प्रशासन मानकों को बेहतर बनाने के लिए सुझावों को सूचीबद्ध किया।
2001	बैंकों और वित्तीय संस्थानों के निदेशकों के सलाहकार समूह	भारतीय रिजर्व बैंक	इसने बैंकों और वित्तीय संस्थानों के बोर्डों की पर्यवेक्षी भूमिका की समीक्षा की, अनुपालन, पारदर्शिता, प्रकटीकरण, लेखा परीक्षा समिति, आदि की भूमिका और निदेशक मंडल अधिक प्रभावी भूमिका बनाने के लिए सिफारिशें कीं।
2002	श्री नरेश चंद्र की अध्यक्षता में विभिन्न कोर्पोरेट शासन की जांच के लिए उच्च–स्तरीय समिति।	वित्त मंत्रालय, कंपनी भारत सरकार के तहत कंपनी मामलों का विभाग (Department of Company Affairs)	समिति ने विश्लेषण किया और शासन और लेखा परीक्षा के क्षेत्रों में परिवर्तन की सिफारिश की।
2003	श्री एन.आर.नारायण मूर्ति की अध्यक्षता में कोर्पोरेट शासन पर समिति।	सेबी (SEBI)	इस समिति ने कोर्पोरेट शासन के प्रदर्शन की समीक्षा की और बाजार में पारदर्शिता और अखंडता को बढ़ाने के लिए बाजार में चल रही अफवाह और अन्य मूल्य–संवेदनशील सूचनाओं के जवाब में कंपनियों की भूमिका को निर्धारित किया।
2003	श्री नरेश चंद्रा की अध्यक्षता में (नरेश चंद्र समिति II) वित्त मंत्रालय, कंपनी मामलों के विभाग, भारत सरकार की अध्यक्षता में निजी कंपनियों के विनियमन और भागीदारी पर समिति।	कंपनी मामलों का विभाग,वित्त मन्त्रालय,भारत सरकार	एक वैज्ञानिक और तर्कसंगत नियामक वातावरण सुनिश्चित करने के उद्देश्य से इस रिपोर्ट का मुख्य केन्द्रबिन्दु (अ) कंपनी अधिनियम, 1956 और (ब) भारतीय भागीदारी अधिनियम, 1932 था।
2004	डॉ जे.जे ईरानी की अध्यक्षता में कंपनी कानून पर विशेषज्ञ समिति।	क्पनी(कारपोरेट) मामलों का मंत्रालय	कॉरपोरेट मामलों के मंत्रालय ने मौजूदा कंपनी अधिनियम, 1956 की पूरी जांच प्रस्तावित की है और प्रस्तावित कंपनी कानून व कंपनी बिल, 2011 के माध्यम से शासन सुधारों की शुरुआत की है।
2009	कोर्पोरेट शासन पर 2009 स्वैच्छिक दिशानिर्देश	मिनिस्ट्री ऑफ कॉर्पोरेट अफेयर्स (Ministry of Corporate Affairs)	ठस मंत्रालय (MOCA) ने भारतीय निगमों को अपनी कंपनियों में स्वेच्छा से इसर्वश्रेष्ठ कोर्पोरेट शासन व्यवहारों को अपनाने, उन्हें प्रोत्साहित करने के लिए " कोर्पोरेट शासन 2009 पर स्वेच्छिक दिशा निर्देश" दिया।

2012	आदि गोदरेज कमेटी	मिनिस्ट्री ऑफ कॉर्पोरेट अफेयर्स (MOCA)	मिनिस्ट्री ऑफ कॉर्पोरेट अफेयर्स का उद्देश्य व्यापक नीतिगत ढाँचा तैयार करना था, ताकि कंपनियों के सभी वर्गों में उच्चतम गुणवत्ता के कॉर्पोरेट प्रशासन को उनके आंतरिक स्वायत्तता पर लागू किए बिना उनके मामलों में अपने सर्वोत्तम निर्णय के लिए आदेश दिया जा सके।
2013	कंपनी अधिनियम, 2013	मिनिस्ट्री ऑफ कॉर्पोरेट अफेयर्स (MOCA)	•इसने कंपनी अधिनियम, 1956 के नियमों को बदल दिया। • 'एक व्यक्ति कंपनी' प्रस्तुत किया गया। •कोर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व के लिए पूर्ववर्ती तीन वर्षों के औसत शुद्ध लाभ का 2 प्रतिशत अनिवार्य हस्तांतरण। • अनिवार्य आंतरिक लेखा परीक्षा। • निजी कंपनी के लिए अधिकतम सदस्यों की संख्या 50 से 200 बढ़ी। • कंपनी में कम से कम एक महिला निदेशक की नियुक्ति। • प्रतिभूतियों के अंदरूनी व्यापार पर प्रतिबंध।

स्रोतः विभिन्न दस्तावेजों से संकलित

उपरोक्त समितियों ने व्यापक रूप से विभिन्न कोर्पोरेट शासन मुद्दों की सिफारिश की है जैसे कि प्रबंधन बोर्ड का आकार; इसकी संरचना, सदस्यों की योग्यता, उनके पारिश्रमिक; बोर्ड के सदस्यों की भूमिका और जिम्मेदारियां; बैठक की प्रक्रिया; अध्यक्ष की भूमिका; कार्यकारी प्रबंधन के कार्य, भूमिकाएं और जिम्मेदारियां; बोर्ड के सदस्यों और अन्य हितधारकों को प्रस्तुत की जाने वाली कंपनी की वार्षिक रिपोर्ट की सामग्रीय भूमिकाओं, जिम्मेदारियाँ और शेयरधारकों के अधिकार; पारिश्रमिक समिति का गठन; लेखा परीक्षा समिति का गठन; लेखा परीक्षक योग्यता, लेखा परीक्षा के उद्देश्य के लिए प्रस्तुत कंपनी के दस्तावेजों की सामग्री, इसकी स्वतंत्रता और प्रबंधन बोर्ड में इसकी सहायक भूमिका; शेयरधारक की जानकारी; सभी हितधारकों के बीच स्वैच्छिक प्रकटीकरण और सूचना प्रवाह की पारदर्शिता; कंपनी का प्रदर्शन; नियमों, विनियमों, कानूनों और अधिक महत्वपूर्ण रूप से नैतिक और पर्यावरणी; अनुपालन के साथ कंपनी का अनुपालन; जोखिम प्रबंधन; बोर्ड की स्वतंत्रता; प्रबंधन आदि।

इस प्रकार, इनमें से कुछ समितियों की प्रमुख सिफारिशों के आधार पर, भारत में कोर्पोरेट शासन का एक बड़ा बदलाव हुआ और भारत के कोर्पोरेट मामलों के शासन में कई नए संशोधन किए गए।

बोर्ड की स्वतंत्रता को बढ़ावा देने, हितधारकों के प्रति अपनी जवाबदेही, अपनी गतिविधियों में पारदर्शिता और उद्यम की विश्वसनीयता को बढ़ावा देने के उद्देश्य से बेहतर कोर्पोरेट शासन सुनिश्चित करने की दिशा में प्रयास किया गया ।

10.6 कॉर्पोरेट शासन की चुनौतियाँ

भावी कोर्पोरेट शासन सुनिश्चित करना कोई आसान काम नहीं है। कोर्पोरेट शासन कोड (Corporate Governance Code) होने के बावजूद, कुछ चुनौतियाँ हैं, जिनसे उद्यमों को सामना करना पड़ता है और उनमें ये निम्नलिखित शामिल हैं:

- यह सुनिश्चित करने के लिए एक प्रभावी प्रवर्तन तंत्र जिससे कि शासन के कोड का पालन किया जाता है और शासन मानकों को बनाए रखा जाता है।
- किसी भी बोर्ड सदस्य के हितों का टकराव, जो कंपनी द्वारा लिए गए निर्णयों को प्रभावित कर सकता है।
- बोर्ड रूम के निर्णयों में कौशल और दृष्टिकोण का उचित मिश्रण सुनिश्चित करने के लिए बोर्ड की संतुलित रचना।
- सभी हितधारकों के प्रति जवाबदेही सुनिश्चित करना।
- शेयरधारकों और विशेष रूप से निदेशक मंडल और प्रबंधन द्वारा कंपनी के कामकाज की निगरानी।
- लेखा परीक्षा समिति और स्वतंत्र निदेशक की प्रभावशीलता।

कोर्पोरेट बोर्डों के कामकाज में सुधार की दिशा में विश्व स्तर पर प्रयास किए जा रहे हैं। इस प्रक्रिया में चुनौतियां हैं जो आवश्यक है एक पेशेवर बोर्ड है, जो संचालन में पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने और हितधारकों के प्रति जवाबदेही और उद्यम की स्थिरता की दिशा में काम करने के लिए प्रतिबद्ध 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. कोर्पोरेट शासन के मॉडल पर चर्चा कीजिय।

....

....

....

....

....

2. कोर्पोरेट शासन के विकास को भारतीय परिदृश्य में देखिये।

....

....

....

....

....

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

10.7 निष्कर्ष

जैसा कि इस इकाई में चर्चा की गई है, वैश्वीकरण के युग में कोर्पोरेट शासन प्रमुखता से स्थान रखता है, जिसमें हाल के दिनों में कोर्पोरेट संस्थाओं के घोटालों को प्रकाश में लाया गया था। यह आवश्यक महसूस किया गया कि एक मजबूत कोर्पोरेट शासन ढांचा न केवल कंपनियों के कार्यों और गतिविधियों की निगरानी के लिए आवश्यक है, बल्कि पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करे और शेयरधारकों, हितधारकों और बड़े पैमाने पर समाज के अधिकारों को सुरक्षित रखे। इस इकाई में, आपको कोर्पोरेट शासन के कुछ सिद्धांतों से परिचित कराया गया था, जिन्हें ओ.ई.सी.डी ने प्रतिपादित किया और साथ ही यू.एस, यू.के, जापान और जर्मनी में कोर्पोरेट शासन के विभिन्न मॉडलों का पालन किया गया था। इस इकाई ने विभिन्न देशों और विशेष रूप से भारत में कोर्पोरेट शासन के लिए उठाए गए उपायों और चुनौतियों पर अंतर्दृष्टि प्रदान की।

10.8 शब्दावली

कीर्त्सु (Keiretsu) : कीर्त्सु एक जापानी शब्द है जिसमें व्यापक शक्ति और पहुंच के साथ संबद्ध निगमों के समूह का वर्णन है। कीर्त्सु मंच को उन व्यक्तियों या छोटी कंपनियों के समूह के रूप में वर्णित किया गया है जो कि पारस्परिक लाभ के लिए निजी इक्विटी(निष्पक्ष)निधिकरण (फंडिंग) के आसपास आयोजित किए जाते हैं। कीर्त्सु मंच (Forum) का मानना है कि एक समग्र दृष्टिकोण के माध्यम से जिसमें भागीदारों और प्रमुख संसाधनों के साथ अंतरग्रंथन (Interlocking–इंटरलॉकिंग) संबंध शामिल हैं, वे एक संघ की पेशकश कर सकते हैं जो उच्चतम गुणवत्ता के सौदे–प्रवाह और निवेश के अवसर पैदा करता है (http%//www-keiretsuforum-com)।

शेयरधारक : यह एक शेयरधारक के रूप में संदर्भित किया जाता है, किसी भी व्यक्ति, कंपनी या संस्थान का है, जो किसी कंपनी के शेयर का कम से कम एक हिस्सा रखता है।

10.9 संदर्भ लेख

Achieves of Corporate Governance Reports- Retrieved from http://cadbury-cjbs-archios-info/report/further&reports

Alawattage C. & Wickramsinghe, D- (2004). Governance in Dialects: Their Regimes and Roles of Accounting in Sri Lanka- Retrieved from https://www-researchgate-net/publication/265996585-GOVERNANCE-IN-DIALECTS-THEIR-REGIMES-AND-ROLES-OF-ACCOUNTING-IN-SRI-LANKA.

Armstrong, A., - Sweeney, M- (2002).Corporate Governance Disclosure: Demonstrating Corporate Social Responsibility through Social Reporting. New Academy of Review.1(2): 51-69.

Bain, N. – Band, D. (1996).Winning ways through Corporate Governance. London, UK: Macmillion Press Ltd.

Cadbury, A. (1992). The Cadbury Committee Report of Corporate Governance-Retrieved from http://cadbury.cjbs.archios.info/-media/files/CAD-02467.pdf.

Claessens, S. (2006). Corporate Governance and Development-The World Bank Research Observer.21(1): 91-122.

ICSI.(2003). ICSI Recommendations to Strengthen Corporate Governance Network-Retrieved fromhttps://www.icsi.edu/media/webmodules/linksofweeks/Recommendations:20Book-MC.pdf.

Kumar Mangalam Birla Committee.(1999). Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance.Retrieved from http://www.nfcg.in/UserFiles/kumarmbirla1999.pdf.

Medury, U. (2003). Corporate Governance Framework: Issues and Challenges. In AlkaDhameja (Ed.). Contemporary Debates in Public Administration- New Delhi, India: PHI Learning Private Limited-

Murthy, N.R. (2004). Corporate Governance and its Relevance to India.India International Centre Quarterly.31(1): 104-111.

OECD.(2004). OECD Principles of Corporate Governance.Retrieved from https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf.

Raju, S. (2003).Principles and Practices of Corporate Governance.In AlkaDhameja (Ed.). Contemporary Debates in Public Administration. New Delhi, India: PHI Learning Private Limited.

Shleifer, A. Vishnay, R.W. (1997).A Survey of Corporate Governance.The Journal of Finance.52(2): 737-783.

Som, L.S. (2006). Corporate Governance Codes in India-Economic and Political Weekly.41(39): 4153.4160.

Three models of Corporate Governance from Developed Capital Markets- Retrieved from http://www-emergingmarketsesg-net/esg/wp&content/uploads/2011/01/Three-Models-of-Corporate-Governance-January-2009.pdf

Oberoi, R. (2016). Concept of Corporate Governance.In AlkaDhameja-Sweta Mishra (Eds.).Public Administration.Approaches and Application. New Delhi. India: Pearson.

Zingales, L. (1998). Corporate Governance.The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law. London, UK: Macmillan.

10.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

   - कोर्पोरेट शासन अपने लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए व्यवसाय के निर्देशन, निगरानी और नियंत्रण के तरीके के बारे में है।

   - विभिन्न परिभाषाएँ।

- कोर्पोरेट शासन का महत्व।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - एक प्रभावी कोर्पोरेट शासन ढांचे के लिए आधार सुनिश्चित करना।
   - शेयरधारकों और प्रमुख स्वामित्व कार्यों के अधिकार।
   - शेयरधारकों का उचित व्यवहार।
   - कोर्पोरेट शासन में हितधारकों की भूमिका।
   - प्रकटीकरण और पारदर्शिता।
   - बोर्ड की जिम्मेदारियां।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - एंग्लो सेक्सन मॉडल (द एंग्लो यूएस मॉडल)
   - जापानी मॉडल
   - कॉन्टिनेंटल मॉडल (फ्रेंको जर्मन मॉडल)
2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - कुमार मंगलम बिरला समिति
   - श्री एन.आर.नारायण मूर्ति की अध्यक्षता में कोर्पोरेट शासन पर समिति।
   - कंपनी अधिनियम, 2013

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 11 सतत् मानव विकास*

इकाई की रूपरेखा

11.0 उद्देश्य

11.1 प्रस्तावना

11.2 सतत् विकासः वैचारिक ढांचा

11.3 मानव विकास को समझना

11.4 सतत् मानव विकासः अवलोकन

11.5 निष्कर्ष

11.6 शब्दावली

11.7 संदर्भ लेख

11.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

11.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप निम्न को समझ सकेंगेः

- सतत् विकास का वैचारिक ढांचा;
- मानव विकास की अवधारणा; और
- सतत् मानव विकास का अवलोकन।

11.1 प्रस्तावना

सतत् मानव विकास दो तत्वो से बना है–सतत् विकास तथा मानव विकास। यह एक वांछनीय उद्देष्य हैं, जिसका मुख्य लक्ष्य है सामाजिक रूप से समावेषी, सामाजिक और आार्थिक प्रगति और अंतर–पीढ़ी समानता को स्थापित करना। सतत् मानव विकास की व्यावहारिक परिभाषा है "समान मानवीय और सामाजिक विकास, पर्यावरण की अखंडता को बनाये रखना तथा यह सुनिष्चित करना कि यह भविश्य की पीढ़ी के लिए उपलब्ध रहे" (रुकी–Rucki, 2014)। कोलम्बिया विश्वविधायलय के एडवान्सड कानॅसोर्टियम ऑन कोऑपरेशन, कन्फिक्ल्ट एण्ड कम्पलेक्सिटी (Advanced Consortium on Cooperation, Conflict and Complexity) में सतत् मानव विकास के उद्देश्य को चिन्हित करने के लिये चार प्रस्ताव दिये गये। इनके अनुसार, सतत् मानव विकास का उद्देश्य हैं, मूल मानवीय ज़रूरतों के क्षय को रोकना, व्यक्तिगत विकास को बढ़ावा देना, समानता तथा लोगों को अपने व्यक्तिगत मूल्यों को पाने की स्वतन्त्रता–व्यक्तिगत रूप से सामाजिक समूह में, समय के साथ और स्थानों पर सार्वजनिक, सामाजिक और पर्यावरणीय के वस्तुओं की सुरक्षा तथा प्रतिस्पर्धी हितों के बीच संघर्षो को सुलझाना। इसके लिये विभिन्न सरकारी सामाजिक, राजनैतिक, आर्थिक और पर्यावरण संबंधी संस्थायें स्थापित करना (*ibid*)।

***योगदान** : संघमित्रा नाथ, सहायक प्रोफेसर बजकुल मिलानी महाविद्यालय, विद्यासागर विश्वविद्यालय,पष्चिम बंगाल

सैद्धातिक रूप से सतत् विकास और मानव विकास को जोड़ा जा सकता है। वास्तव मे पर्यावरण स्थिरता तथा मानव विकास के बीच द्वन्द है। पूर्व मे भी दोनों विचारों को एक करने की कोशिश की गयी है। उदाहरण के लिये पर्यावरण स्थिरता के लिये कई सूचकांक है, जैसे पर्यावरण निष्पादन सूचकांक (Environmental Performance Index), पर्यावरण भेद्यता सूचकांक (Environmental Vulnerability Index) पर्यावरण सत्ता सूचकांक (Environmental Sustainability Index), जो सततता के सामाजिक–आर्थिक और पारिस्थितिक पक्ष का मूल्यांकन करते है। मानव विकास के सूचकांक जैसे मानव विकास सूचकांक (Human Development Index), विश्व शांति सूचकांक (Global Peace Index) तथा विश्व खुशी रिपोर्ट, मानवीय हित के विभिन्न पक्षों को देखता है। एकीकृत सैद्धांन्तिक ढांचे की कमी ने सतत् मानव विकास की अवधारणा के पूर्ण विकास को रोक दिया। (बैगलेहोल–Beaglehole, 2015) के अनुसार सतत् मानव विकास में विश्व के धन का असमान वितरण, जनसख्यां वृद्धि तथा पर्यावरण क्षति सबसे बड़ी चुनौती रहे हैं। सहस्त्राब्दि विकास लक्ष्य (मिलेनियम डेवलेपमेन्ट गोल्स) और सतत् विकास लक्ष्य ने यह बताया की ''क्या'' उपलब्ध करना है, परन्तु यह नही बताया की सतत् मानव विकास के लिये यह ''कैसे'' उपलब्ध किया जाये।

इस इकाई मे हम विकास के लिये वैचारिक ढांचा उपलब्ध करेंगे तथा मानव विकास की अवधारणा को समझायेंगें तथा सतत् मानव विकास के लिये व्यापक ढांचा प्रस्तुत करेंगें।

11.2 सतत् विकास : वैचारिक ढांचा

सतत् विकास की अवधारणा दो शब्दों के मेल से बनी है–सतत् और विकास। दोनो शब्दों के युग्म से जो शब्द बनता है वह एक बहुत ही प्रबल अवधारणा हैं, जो विकास के लिये वचनबद्ध, हैं और साथ ही पर्यावरण को लेकर संवेंदनशील हैं तथा वर्तमान और आने वाले पीढ़ी पर इसके प्रभाव को समझता है। सतत् विकास की अवधारणा से पहले, 1972 में स्टॉकहोम (Stockholm) में हुये संयुक्त राष्ट्र, की पर्यावरण और विकास के बैठक में पर्यावरण के मामले विकास के लिये अवरोध के रूप में लिये जाते थे। तब तक सतत् विकास की अवधारणा नही थी। ''वृद्धि के लिये सीमा'' (Limits to Growth) से ''सतत् विकास'' का रास्ता 20 वर्षों मे तय किया गया जब ब्राजिल के रियो दे जेनेरिओ (Rio de Janeiro) में 1992 में अर्थ समिट (Earth Summit) था। पर्यावरण तथा विकास पर संयुक्त राष्ट्र बैठक में सतत् विकास की बात की गयी। इससे पूर्व वर्ल्ड कमीशन ऑन एनवायरोनमेन्ट एण्ड डेवलप्मेन्ट (WCED) ने 1987 में सतत् विकास की परिभाषा की अपनी रिपोर्ट ''आवर कॉमन फयूचर (Our Common Future)'' में दे दी थी। इसे ब्रन्डलैन्ड रिपोर्ट (Brundtand Report) भी कहा जाता है जिसमें सतत् विकास को वह विकास बताया गया जो वर्तमान की आवश्यकताओं को बिना भविष्य के, विकास को चाहत का समझौता किये पूरा करता है। अतः इस रिपोर्ट ने सतत् विकास के पर्यावरण, आर्थिक और सामाजिक पक्षों पर ध्यान दिया। इस रिपोर्ट में सतत् विकास के आठ उद्देश्य दिये गये : विकास को पुनर्जीवित करनाः विकास की गुणवत्ता में बदलाव लानाः रोजगार, भोजन, ऊर्जा, पानी और स्वच्छता की जरूरतों को पूरा करनाः जनसंख्या के सतत् स्तर को बनाये रखनाः साधनों की रक्षा और वृद्धि करनाः तकनीक का पुनरउन्मुखीकरण, तथा जोखिम प्रबंधनः निर्णयन में पर्यावरण और अर्थशास्त्र का समायोजनः और अन्तरराष्ट्रीय आर्थिक संबंधों का पुनरउन्मुखीकरण। व्यापक लक्ष्यों की समकालिक प्राप्ति की प्रक्रिया न केवल जटिल है, अपितु किस लक्ष्य या उद्देश्य की प्राप्ति हुई और कहां चूक हुई, यह सब ज्ञात करना कठिन है। सतत् विकास तीन संयुक्त वास्तविकताओं के बीच तालमेल बैठाता है– आर्थिक कार्य, सामाजिक विकास तथा पर्यावरणीय प्रणाली। यह वह विकास है, जो वर्तमान आवश्यकताओं को पूरा करता है। भविष्य के लिये संवेदनशील है, तथा आर्थिक विकास, पर्यावरण और सामाजिक कल्याण के बीच संतुलन बनाये रखता है।

सतत् विकास एक सतत् कशमकश मे रहता है– एक तरफ आर्थिक विकास और दूसरी तरफ समानता, प्राकृतिक संपदा का संरक्षण, पारिस्थितिक प्रणाली की अखण्डता का संरक्षण तथा प्रजातियों की विविधता को बनाये रखना। सतत् विकास मूलतः गरीबों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये प्रणाली है। वुन्ड्टलैन्ड रिपोर्ट में विकास को पुनर्जीवित करना पहला उद्देश्य है क्योंकि इस पर मनुष्य की आधारभूत आवश्यकता निर्भरता करती है। आर्थिक विकास पर और पर्यावरण के सरंक्षण को पांचवे स्थान पर रखा गया । 1992 से विश्व स्तर पर सतत् विकास के लिये निरंतर प्रयास किये गये और राष्ट्रीय स्तर पर रणनीति तैयार की गयी। संयुक्त राष्ट्र की बैठकों में मिलेनीयम डेवलपमेन्ट गोल्स और बाद में सस्टेनेबल डेवलपमेन्ट गोल्स (Sustainable Development Goals) इस दिशा में हैं।

सतत् विकास लक्ष्य अथवा सस्टेनेबल डेव्लपमेन्ट गोल्स सयुक्त राष्ट्र द्वारा 2016 में निर्धारित किये गये जिन्हें पूरे विश्व के लिये लक्ष्य माना गया। इसमें सम्मिलित है, अर्न्तगत गरीबी को दूर करना, धरती की सुरक्षा करना और यह सुनिश्चित करना कि आम जनमानस सुख–शांति से रहे। इसके अर्न्तगत 17 लक्ष्य हैं, जिनकी चर्चा हमने इस पाठ्यक्रम की इकाई 5 में की है। सतत् विकास लक्ष्य, सहस्त्राब्दि (Millennium) विकास लक्ष्य की सफलता के बाद बनाये गये जिसमें सामाजिक और आर्थिक विकास के नये क्षेत्र जैसे स्वास्थ्य, शिक्षा, जल, स्वच्छता, जलवायु परिवर्तन, आर्थिक असमानता, नवाचार, सामाजिक न्याय आदि सम्मिलित हैं।

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 सतत् विकास की अवधारणा को समझाइए।

....

....

....

....

....

2 सस्टेनेबल डेवलपमेन्ट गोल्स (सतत् विकास लक्ष्य) क्या हैं ?

....

....

....

....

....

11.3 मानव विकास को समझना

मानव विकास की अवधारणा इस बात पर आधारित है कि मनुष्य की क्षमताओं में वृद्धि से उसके विकल्प में भी वृद्धि होती है। आय, विकास का एक मुख्य तत्व है, परन्तु केवल आय और धन का संचय विकास नहीं है। दूसरी ओर मानव विकास को लक्ष्य बनाने के लिये यह आवश्यक है कि समर्थकारी पर्यावरण के लिये सुशासन दिया जाए (बारू,–Baru,1998)।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

यूनाइटेड नेशंसं डेवलपमेंट प्रोग्राम (यू एन डी पी) द्वारा जारी ह्यूमन डेवलपमेंट रिपोर्ट में विभिन्न देशों के परिप्रेक्ष्य से मानव विकास के मानदंड दिये गये है। 1990 में प्रकाशित प्रथम ह्यूमन डेवलपमेट रिर्पोट में मानव विकास की नूतन अवधारणा को लाया गया, जिसमें मानव विकास को अहमियत दी गयी न कि अर्थव्यवस्था के विकास को। इसका प्रमुख आधार था ''मनुष्य ही राष्ट्र् के धन हैं'', यू एन डी पी (UNDP) के ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिपोर्ट ऑफिस के अनुसार, मानव विकास है ''मनुष्य जीवन की समृद्धि को बढ़ाना न कि केवल उस अर्थव्यवस्था की समृद्धि को बढ़ाना जहां मनुष्य रहते हैं''। यह उस दृष्टिकोण का समर्थन करती है जहां लोगों के पास आर्थिक स्वतत्रंता हो, विकल्प तथा अवसर हो। अन्य शब्दों में यह जन–उन्मुख (People-centric) विचार को अधिक प्राथमिकता देता है न कि विकास–केन्द्रित विचार को। साथ ही ऐसे वातावरण का निर्माण करना, जहां सभी के पास समान अवसर हो तथा अपनी क्षमता तक विकास करने का विकल्प। साथ ही उत्पादक रचनात्मक जीवन व्यतीत करने का उचित अवसर, जिसका वह बाद में महत्व समझे।

20वीं शताब्दी के दूसरे भाग में यह विचार सामने आया कि सकल घरेलु उत्पाद (Gross Domestic Product), मनुष्य के कल्याण का सटीक सूचक नहीं हैं। 1960 के दशक में यह मांग थी कि सकल घरेलु उत्पाद (जी डी पी) को मनुष्य कल्याण का माप न माना जाये, वहीं 1970 और 1980 में वैकल्पिक माप की मांग उठी जिसमें आधारभूत आवश्यकताओं की पूर्ति, विकास का पुनर्वितरण और रोजगार शामिल हो। वर्तमान में मानव विकास के दो पक्ष है :

1 मानवीय क्षमता की प्रत्यक्ष रूप से वृद्धि। इसके अर्न्तगत हैः

- दीर्ध और स्वस्थ जीवन
- ज्ञान, और
- उचित जीवन यापन का स्तर

2 मानव विकास के लिये वातावरण तैयार करना। इसके अर्न्तगत हैः

- राजनैतिक और सामाजिक जीवन में भागीदारी
- पर्यावरण सतत्ता
- मानवीय सुरक्षा और अधिकार ; तथा
- जेन्डर समानता

उपरोक्त दृष्टिकोण में मनुष्य क्या कर सकता है अपने जीवन काल में इसे रेखांकित किया गया है।

ह्यूमन डेवलेपमेंट दृष्टिकोण (Human Development Approach) का व्यावहारिक पक्ष मानव विकास सूचकांक (Human Development Index) (एच डी आई) द्वारा दिया जाता है। यह सूचकांक किसी देश के विकास को उसकी मानव क्षमताओं से मापता हैं न कि आर्थिक वृद्धि दर से। इस हेतु मानव विकास के मूल पक्षों का आकलन किया जाता है जैसे : दीर्घ और स्वस्थ जीवन, ज्ञान का होना तथा उचित जीवन स्तर का होना। उदाहरण के लिये लंबे और स्वस्थ जीवन का माप है जन्म के समय जीवन प्रत्याशा (Life Expectancy); शिक्षा के स्तर के लिये 25 वर्ष या उससे अधिक आयु के लोगों के स्कूल में बिताये वर्षो का औसत लिया जाता है और स्कूल में प्रवेश कर रहे बच्चो की स्कूली शिक्षा में अपेक्षित वर्ष और जीवन स्तर के लिये प्रति व्यक्ति सकल राष्ट्रीय आय। एच डी आइ के माप के लिये उसके तीन मूल पक्षों के सामान्यीकृत सूचकंक का ज्यामितीय औसत (Geometric Mean) लिया जाता हैं।

मानव विकास की अवधारणा महबूब उल हक़ और अमर्त्य सेन जैसे बुद्धि जीवियों द्वारा दिया गया। इनका मानना था कि मानव विकास का अर्थ है मनुष्य जीवन में समृद्धि न कि अर्थव्यवस्था में समृद्धि । महबूब उल हक़ (Mahbub ul Haq) को 1989 में यूएनडीपी के विशेष सलाहकार के रूप में नियुक्त किया गया। उनके प्रयासों से ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिर्पोट ऑफिस (एचडीआरओ) ने वार्षिक रिपोर्ट प्रकाशित करना प्रारम्भ किया। इसके प्रारम्भ के 50 वर्ष से भी कम समय में यह एक महत्वपूर्ण एजेन्सी बन गयी है, जिसने सरकारी और गैर–सरकारी संगठन (Non-Governmental Organisations) को एकजुट किया है, साथ ही विकास की अर्थव्यवस्था में एक नई विचारधारा को जन्म दिया है। इस कार्य से सरकार की विकास नीति के ''मानवीय'' पक्ष को केन्द्र में लाया गया, क्यांकि इस एजेन्सी का मानना था कि ''मनुष्य ही देश का वास्तविक धन है'' और मानव विकास अंत है और आर्थिक वृद्धि उस अंत को प्राप्त करने का जरिया'। पहली ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिर्पोट ने इन बातो पर ज़ोर दियाः (1) मानवीय क्षमता का सृजन जैसे स्वास्थ्य में सुधार, ज्ञान और कुशलता (2) प्राप्त की गयी क्षमताओं का उपयोग, जैसे अवकाश गतिविधियॉं, उत्पादन लक्ष्य, सांस्कृतिक, सामाजिक और राजनैतिक लक्ष्य।

मानव विकास वह प्रक्रिया है, जो व्यक्तियों की वास्तविक स्वतन्त्रता में वृद्धि करती है। इसका उद्देश्य है लोगो को लंबी और स्वस्थ आयु प्राप्त करने के अवसर प्रदान करना, ज्ञान प्राप्ति के अवसर तथा वांछनीय जीवन स्तर। इसके अर्न्तगत राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक स्वतन्त्रता, रचनात्मकता, मानवाधिकार सम्मान आदि सम्मिलित हैं।

विश्व के उत्तर और दक्षिण भाग के मानव विकास की तुलना से ज्ञात हुआ कि उनके बीच –शिक्षा, तकनीक और संचार प्रणाली के क्षेत्र में बहुत असमानता है । हक् (1992–2007) ने पाया कि दक्षिण भाग में तृतीयक नामाकंन दर उत्तर का 1/5वां भाग है, शोध और विकास कार्य में व्यय 4 प्रतिशत है और वैज्ञानिक और तकनीकी कर्मचारियों पर व्यय 1/9 वां भाग है। इन्होनें बताया कि तकनीकी विकास और सीमित बाजार के अवसर के चलते मानव विकास बहुत प्रभावित होगा। हक् का मानना था कि 1992 में प्रकाशित ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिपोर्ट में दिये गये अनुशंसा के कारण ''कोई भी व्यक्ति अपने जन्म के लिये दंडित नही होगा परन्तु अपनी सम्पूर्ण क्षमताओं के विकास हेतु उसे राष्ट्रीय और अन्तरराष्ट्रीय अवसर प्राप्त होंगें। यही एक आग्रह, एक मानवता की धारणा को रूपांतरित करेगा और नये समुदाय का जन्म होगा।

यू एन डी पी के ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिर्पोट ने विकास की चुनौतियों के विश्लेषण के लिये अमर्त्य सेन के क्षमता दृष्टिकोण को अपनाया। क्षमता दृष्टिकोण के अनुसार मानव विकास वह प्रक्रिया है जो न केवल मनुष्य के प्रदर्शन को सम्मिलित करती है अपितु उसके प्रदर्शन करने की क्षमता तथा करने के अवसर और इस जीवन में रहने का अधिकार को भी सम्मिलित करती है। सरल शब्दों में क्षमता दृष्टिकोण के अनुसार मानव विकास का अर्थ है विकल्पों में वृद्धि। ऑक्सफोर्ड विश्वविधालय के प्रो. सुधीर आनंद के साथ मिलकर अमर्त्य सेन ने मानव विकास के मूल्यांकन हेतु प्रविधी विकसित की। विशेष रूप से ह्यूमन डेवलपमेन्ट इन्डेक्स (Human Development Index) (एच डी आई), इसके बाद जेन्डर रिलेटेड डेवलपमेन्ट इन्डेक्स (Gender Related Development Index) और जेंडर एमपावरमेन्ट मेजर, (Gender Empowernment Measure) ह्यूमन पॉवरटी (गरीबी) इन्डेक्स, (Human Poverty Index)।

11.4 सतत् मानव विकास : अवलोकन

1995 में सामाजिक विकास पर विश्व स्तरीय बैठक (Summit), जो कोपनहेगन में आयोजित की गई थी, में सतत् मानव विकास का लक्ष्य प्रमुख रूप से सामने आया। इसे केपनहेगन घोषणा–पत्र भी कहा जाता है, जिसमे विकास को मनुष्य उन्मुखी बनाने की बात रखी गयी।

सतत् मानव विकास का विचार ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिपोर्ट में वर्तमान विकास प्रतिमान के विकल्प के रूप में लाया गया। यू एन डी पी (1990–1997) ने इसे वह प्रक्रिया बतायी, जो लोगों की क्षमताओं को बढ़ाता है और उनकी आवश्यकतओं को पूर्ण करने के लिये आर्थिक विकल्प देता है। इसके अन्तर्गत आर्थिक वृद्धि की जगह समान वितरण (Equitable distribution) को प्राथमिकता दी गई। पर्यावरण का उत्थान, सशक्तिकरण को बढ़ावा और गरीब लोगों को प्राथमिकता इसके अन्य उद्देश्य थे। आय, उपभोग और उत्पादकता के स्थान पर जन कल्याण को महत्व दिया गया, ताकि मनुष्य विकास का ''साधन'' (Means) और ''अंत'' (Ends) दोनो ही रहे। सतत् मानव विकास के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु सुशासन, समानता, उत्तर और दक्षिण के बीच सार्थक साझेदारी और सीमान्त–पिछडें वर्ग की सहभागिता और सशक्तीकरण, आवश्यक हैं (Nicholls– निकोलस्; 1996)।

1990 के दशक ने अधिक आर्थिक विकास का अनुभव किया परन्तु समाज में असमानता भी बढ़ गई। इस समय में अत्यधिक गरीबी, बढ़ती सीमान्त जनसंख्या तथा कीनीसियन सिद्धांत के राज्य द्वारा केन्द्रीय नियोजन प्रणाली में उदासीनता आम थी। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद यह माना गया कि विकासशील देश यदि अपनी वृद्धि दर बढ़ा लें, अधम गरीबी दूर की जा सकती हैं। यह कहा गया कि आर्थिक और वित्तीय विकास के फल समाज के अन्तिम व्यक्ति तक पहुँच जायेंगे और वे अच्छा जीवन यापन कर पायेंगे। परन्तु यह ट्रिकल–डॉउन मॉडल (Trickle-down Approach) सफल नहीं हुआ और गरीबी दृढ़ता से बनी रही। परिणामस्वरूप समाज, में असमानता में वृद्धि हुई, मुख्यतः महिलाओं को हाशिए पर किये जाने से। अतः विश्व स्तर पर यह विचार सामने आया कि विकास, सतत् तथा मानवीय होना चाहिये। मानव विकास और सतत् विकास के सम्मिलित के समर्थन ने सतत् मानव विकास का एक नया प्रतिमान (Paradigm) प्रस्तुत किया। इस प्रतिमान ने जीवन के चहुमुखी पक्ष, आर्थिक परिवर्तन के विभिन्न पहलु, राजनैतिक संस्कृति, संस्थागत ढांचा तथा सामाजिक संबंध जिसमें जेंडर पहलू भी हैं–इन सभी बातों पर ज़ोर दिया। इन सभी तत्वों की क्षमता तथा मनुष्य के पास उपलब्ध अवसरों पर प्रभाव पडता है (Plewis *etal.* 1996)। 1994 में प्रकाशित मानव विकास सूचकांक (Human Development Index) के अनुसार सतत् मानव विकास (Sustainable Human Development) है, ''मनुष्य उन्मुखी, कार्य उन्मुखी, प्रकृति उन्मुखी जिसका लक्ष्य है गरीबी को कम करना, उत्पादित रोजगार देना, सामाजिक एकता और पर्यावरण का पुनसृजन''।

अमर्त्य सेन (Amartya Sen) का मानना था कि सतत् मानव विकास (एसएचडी) एक माडॅल है, जो पर्यावरण संरक्षण, आर्थिक और सामाजिक न्याय तथा मानव कल्याण, मनुष्य की क्षमताओं को बढाने के लिये दी गई स्वतंत्रता में वृद्धि करने वाला हो सकता है। सेन की क्षमता अवधारणा ने उनके पूर्व की धारणा जो मानव कल्याण को उपभोग से प्राप्त उपयोगिता मानता था, उसे नकार दिया। इसके विपरीत वह मनुष्य की अवस्था को सहानुभूति और दिलचस्पी की दृष्टि से देखता है। वह है कि व्यक्ति के जीवन यापन का स्तर उसके अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने की क्षमता से व्यक्त होता हैं। गरीबी, सुरक्षा, मानव अधिकार, जेन्डर सशक्तीकरण, जलवायु परिवर्तन, पारिस्थितिक संरक्षण आदि सतत् मानव विकास के तत्व हैं। इसके हेतु ऐसी नीति चाहिये जो समावेशी विकास, उत्पादक रोजगार में वृद्धि ,माईक्रो फाईनांस (सूक्ष्म वित) (Micro –Finance) वित्तीय समावेश (Financial Inclusion) आदि का समर्थन करे। भारत में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act- MGNREGA) इस ओर एक सार्थक प्रयास है। इस तरह विश्व स्तर पर सतत् मानव विकास को बढ़ावा देने के लिये कई योजना प्रारम्भ की गई।

''विकास'' मानवता के लिये नया नही है, परन्तु 1990 के दशक में शीत युद्ध की समाप्ति के बाद तथा कमजोर संरचनात्मक समायोजन और स्थिरता कार्यक्रम ने इस अवधारणा को गति प्रदान की। एक नयी विकास की परिभाषा की खोज हुई, जो केवल आर्थिक मानदंड के अनुसार न हो। मानव अधिकार इस नई परिभाषा का एक अभिन्न अंग था। यह स्पष्ट था कि मानव अधिकार, विकास का एक महत्वपूर्ण अंश है, परन्तु इस बात पर स्पष्टता नही थी कि यह कैसे संभव हो पायेगा। प्रारम्भिक दौर में ''अधिकार'' का अर्थ था ''विकास का अधिकार''। यह विचार 1972 में नई अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक क्रम की चर्चा में दिया गया। विकास के अधिकार में राजनैतिक वैधता और नैतिक अधिकार, दोनो ही शामिल थे जिसने तीसरे विश्व के देशों के साधन के समान वितरण और राजनैतिक और मानव अधिकार की मांगों को बल दिया। यह तर्क धुरी बन गया और तीसरे विश्व के देशों के संघर्ष का और संयुक्त राष्ट्र को ''विकास के अधिकार'' को अपनाना ही पड़ा। 1986 में जब संयुक्त राष्ट्र की जेनरल एसेम्बली में यह अधिकार अपनाया गया, तो उसके प्रस्ताव में लिखा था, ''विकास का अधिकार मानव अधिकार से अविच्छेद्य है जिसके कारण प्रत्येक मनुष्य को आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा राजनैतिक विकास में भाग लेने और योगदान देने का अधिकार है। इससे सभी मानवीय अधिकार और मौलिक सव्तन्त्रता को भी पूर्ण रूप से साधित किया जा सकता हैं।''

समय के साथ ''विकास का अधिकार'' (Right to Development) की रूपावली ''अधिकार आधारित विकास'' (Right-Based Development) में परिवर्तित हुई, जहां अधिकार के '' स्थिर सम्पत्ति अथवा '' न्यायिक निश्चितता'' के रूप में देखा गया, क्योंकि यह विकास के विशेषज्ञों के लिये महत्वपूर्ण दो पहलुओं पर झूठ का सहारा लेता है : एक दावों को लेकर और दूसरा प्रक्रिया को लेकर। अन्य शब्दों में अंत और साधन के संबंध में''। इस दृष्टिकोण ने विकास के उद्देश्यों को दावों, कर्तव्य तथा तंत्र निर्मित किया। प्रक्रिया जो अधिकार और अधिकार हनन की स्थिती में मध्यस्थता को लेकर जागरूकता पैदा करते हैं—इन रूपों में परिभाषित किया। अन्य शब्दों में यह कहा जा सकता है कि अधिकार केन्द्रीय दृष्टिकोण में राज्य के नीति पर सवाल खड़े किये जाते है, तथा दावों के पूर्ण न होने पर प्रश्न किये जाते है। मानव अधिकार के दावे राजनीति से प्रभावित होते हैं, अतः बदलते रहते हैं। साथ ही यह विकास की उस प्रक्रिया को भी चुनौती देता है जो मानव अधिकार की अवहेलना कर बढ़ते हैं।

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. मानव विकास से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

2. सतत् मानव विकास की अवधारणा से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

11.5 निष्कर्ष

इस इकाई में सतत् विकास की जो चर्चा की गयी है वह पर्यावरण संरक्षण से प्रारम्भ होकर आर्थिक कार्यों के समानीकरण और सामाजिक विकास तक फैला हुई है। पहले भी जैसे बताया गया कि मानव विकास व्यापक है जिसके अर्न्तगत मानवीय सुरक्षा, व्यक्तिगत स्वाधीनता और अधिकार शामिल है। सतत् मानव विकास सरकार और नागरिको के बीच नैतिकता और सहभागिता पर आधारित हैं जो गरीबी, असुरक्षा जैसी गंभीर समस्याओं का हल ढूढनें का प्रयास करती है। यह एक ढांचा तैयार करती हैं जो विकास हेतु सहायता प्राप्त कर सके तथा विश्व स्तर पर ऐसे कार्य किये जायें, जो वर्तमान और भविष्य में लोगों को बेहतर जीवन स्तर दे पाये।

सतत् मानव विकास के लिये नागरिक समाज की सह–भागिता आवश्यक है ताकि वह समय–समय पर सरकार की नीति और दिशा पर प्रश्न कर सके। नागरिक समाज, सरकार तथा बाज़ार के लिये एक मार्ग प्रशस्त कर सकता है जो नागरिको के हितों की रक्षा करे। यह महसूस किया गया कि गरीब तबका समाज में अपना योगदान नहीं दे पायेगा, जिस कारण सतता् में असमानतायें पैदा होती हैं और समाज को असन्तुलित कर देती हैं। अतः यह प्रयास किया जाना चाहिये कि इन लोगों की भी आवाज सुनी जाये और वे निर्णय की प्रक्रिया में योगदान दे। गैर–सरकारी संगठन, व्यापार क्षेत्र, संयुक्त राष्ट्र तथा ब्रेटनवूड्स (Bretton Woods) संस्थाओं के साथ संबंध स्थापित करने से न केवल जवाबदेही बढ़ जायेगी अपितु सतत् मानव विकास के ढॉचे में रहते हुये उद्देश्यों की प्राप्ति होगी और नीति, राजनीति में परिवर्तित होगी।

11.6 शब्दावली

ब्रेटनवूड्स संस्थाएं (Bretton Woods Institutions) : जुलाई 1944 में अमेरिका के न्यू हेम्पशेयर के ब्रेटनवूड्स में 43 देशों की सभा में विश्व बैक और अन्तराष्ट्रीय मुद्रा कोष का गठन किया गया। इन दो संस्थानों का उद्देश्य था विश्व युद्ध से प्रभावित देशों की अर्थव्यवस्थाओं का पुनर्निमाण करना और अन्तर्राष्ट्रीय सहभागिता को बढ़ाना।

जेन्डर विकास सूचकांक (Gender Related Development Index) : यह सूचकांक जेंडर समानता को मापता है। ह्यूमन डेवलपमेन्ट इन्डेक्स (एच डी आई) में जेन्डर सवेंदनशीलता के पक्ष को सम्मिलित करना। यह सूचकांक 1955 में संयुक्त राष्ट्र के ह्यूमन डेवलपमेन्ट रिपोर्ट में पहली बार जेंडर सशक्तीकरण, माप के साथ प्रस्तावित की गयी।

सकल राष्ट्रीय उत्पाद (Gross Domestic Product) : किसी भी निश्चित समय अवधि में उत्पादित सम्पूर्ण अन्तिम वस्तु एवं सेवा का बाजार मूल्य सकल राष्ट्रीय उत्पाद है। मौद्रिक सकल राष्ट्रीय उत्पाद को किसी भी देश के आर्थिक प्रदर्शन के रूप में

देखा जाता है और अन्तर्राष्ट्रीय तुलना के लिये भी उपयोग में लाया जाता हैं।

ह्यूमन डेवलपमेन्ट इन्डेक्स (Human Development Index) : जीवन प्रत्याशा, शिक्षा और प्रति व्यक्ति आय का सांख्यिकीय सूचकांक जो देशों के मानव विकास के चार स्तरों मे पदक्रम देता है, उसे एच डी आई कहा जाता है। इस सूचकांक को इसलिये बनाया गया ताकि मनुष्य की क्षमताओं को देश के विकास हेतु मानक लिया जाये। यह सूचकांक भारत के नोबेल पुरूस्कार विजेता अर्थशास्त्री, अमर्त्य सेन द्वारा विकसित किया गया।

ह्यूमन पावॅरटी इन्डेक्स (Human Poverty Index) : मानव विकास सूचकांक (एच डी आई) के पूरक के रूप में सयुक्त राष्ट्र ने मानव गरीबी सूचकांक (एच पी आई) भी बनाया। एच डी आई में दिये गये तीन तत्वों के क्षय को इस सूचकांक द्वारा मापा जाता है: लंबी उम्र, ज्ञान तथा सभ्य जीवन यापन का स्तर।

मिलेनियम डेवलपमेन्ट गोल्स (Millennium Development Goals) : वर्ष 2015 तक के लिये यह आठ अन्तर्राष्ट्रीय लक्ष्य थे जो वर्ष 2000 में विभिन्न देशों के मिलेनियम समिट के दौरान यूएन मिलेनियम डिक्लरेशन में अपनाये गये। संयुक्त राष्ट्र के 191 सदस्य देश तथा 12 अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों ने इन लक्ष्यों को वर्ष 2015 तक प्राप्त करने का संकल्प लिया। गरीबी और भुखमरी को दूर करना, प्राथमिक शिक्षा को प्राप्त करना, महिलाओं को सशक्त करना तथा जेंडर समानता लाना, शिशु मृत्यु दर को कम करना, मातृ स्वास्थ में सुधार लाना, एचआइवी एड्स से लड़ना, मलेरिया तथा अन्य बिमारी से लड़ना, पर्यावरण को सतत् बनाये रखना तथा विकास के लिये विश्व स्तर पर साझेदारी करना—यह सब इसके लक्ष्य थे।

नयी अंतराष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था (New International Economic Order) : यह प्रस्ताव कई विकासशील देशों द्वारा 1970 के दशक में व्यापार और विकास विषय पर संयुक्त राष्ट्र की सभा में दिया था। इसका उद्देश्य था विकासशील देश अपनी व्यापार स्थिति सुधार सके, विकास कार्यो हेतु आर्थिक सहायता प्राप्त हो, विकसित देशों द्वारा आयात शुल्क और टेरिफ कम किये जायें। इन सभी निर्णय और कार्यो से अंतराष्ट्रीय आर्थिक प्रणाली तीसरे विश्व के देशों के पक्ष में हो जाये, यही इसका मुख्य उद्देश्य था।

संरचनात्मक समायोजक तथा स्थिरीकरण कार्यक्रम (Structural Adjustment and Stabilisation Programme) : यह वह सुधार कार्यक्रम थे जो 1980 के दशक में ब्रेटनवूड्स संस्थाएं, अमेरिकी कांग्रेस के कोष तथा कई बुद्धिजीवियों द्वारा लेटिन अमेरिकी देशों के आर्थिक संकट को दूर करने हेतु लाये गये। इस

कार्यक्रम ने तट्स्थ आर्थिक और वित्तीय नीति, व्यापार और वित्तीय नीति, व्यापार और वित्तीय उदारीकरण, निजीकरण और घरेलु बाजार के अविनियमन को बढ़ावा दिया। बाजार व्यवस्था को बढ़ावा दिया गया और राज्य के आर्थिक हस्तक्षेप को सीमित किया गया।

विश्व खुशी रिपोर्ट (World Happiness Report) : यह विश्व खुशी को मापता है। यह संयुक्त राष्ट्र के सतत् विकास समाधान नेटवर्क (सस्टेनेबल डेवलपमेन्ट सोलयुशन्स नेटवर्क) का वार्षिक प्रकाशन है।

11.7 संदर्भ लेख

About Human Development. Retrieved from: http://hdr.undp.org/en/humandev

Baru, S. (1998). Mahbub ul Haq and Human Development: A Tribute. *Economic and Political Weekly*, 33(35): 2275-2279.

Beaglehole, R. (2015). Sustainable human development—but how? *The Lancet*. 386(10007): 1934–1935.

Haq, M. ul. (1992). Human Development in a Changing World. Human Development Occasional Papers (1992-2007). Retrieved from: https://econpapers.repec.org/paper/hdrhdocpa/hdocpa-1992-01.htm

Harris, J. M. (2000). Basic Principles of Sustainable Development. *Working Paper 00-04.* Global Development and Environment Institute, Tufts University. Retrieved from: http://econwpa.repec.org/eps/dev/papers/0106/0106006.pdf

Lele ,S.M. (1991). Sustainable Development: A Critical Review. *World Development*, 19(6):607-621.

Nath, S. (2015). Rethinking Sustainable Development as Sustainable Ecological Services. *Journal of Environmental Research and Development*. 9(3A): 1031- 1036

Nicholls, L. (1999). Birds of a Feather? UNDP and ActionAid Implementation of Sustainable Human Development. *Development in Practice*. 9(4): 396-409.

Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development 1987. Retrieved from

http://www.un-documents.net/ocf-02.htm

Plewes, B., Sreenivasan, G. & Draimin, T. (1996). Sustainable Human Development as a Global Framework. *International Journal of the New Development Debate.* 51(2): 211-234.

Rucki, K. (2014). The Four Propositions for Sustainable Human Development. Retrieved from: http://ac4.ei.columbia.edu/files/2014/03/AC4-SHD-Project-Update-10-31-14.pdf

Sen, A. (1989). Development as Capabilities Expansion. *Journal of Development Planning,* 19:421-58.

United Nations Development Programme (UNDP). Retrieved from https://core.ac.uk/download/pdf/6248876.pdf

What is Human Development? Retrieved from http://hdr.undp.org/en/content/what-human-development

11.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

   - सतत् विकास वह है जिसमे वर्तमान की आवश्यकतओं को पूरा करते हुये भविष्य की क्षमताओं को समाप्त न करना।
   - यह सामाजिक विकास, आर्थिक विकास और पर्यावरण के संरक्षण के बीच संतुलन बनाये रखता है ।
   - सतत् विकास अपने आप में एक सम्पूर्ण अवधारणा है, जिसका लक्ष्य विकास को पुर्नजीवित करना, भोजन, जल, स्वच्छता की आवश्यकताओं को पूर्ण करना तथा साधन के आधार को वृह्द करना, तकनीक की दिशा र्निदेशित करना, जोखिम प्रबंधन करना आदि।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

   - सतत् विकास के लक्ष्य वर्ष 2016 में संयुक्त राष्ट्र् की आम सभा में तय किये गये।
   - इसके 17 लक्ष्य हैं जिनकी प्राप्ति से गरीबी दूर होगी, पृथ्वी की सुरक्षा होगी तथा सभी लोग सुख और शांति से रह पायेगें।
   - इसके अर्न्तगत सामाजिक और आर्थिक विकास के क्षेत्र जैसे स्वास्थ्य, शिक्षा, पीने का पानी, स्वच्छता, जलवायु परिवर्तन, सामाजिक न्याय आदि सम्मिलित हैं।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर मे ंनिम्न को शामिल होना चाहिए:

   - मानवीय विकास दृष्टिकोण में मानव जीवन के उन्नति पर जोर दिया गया है न कि अर्थव्यवस्था के वातावरण में सुधार पर ।
   - मानव विकास, आम जन मानस की स्वतन्त्रता, विकल्प और अवसर की बात करता है।
   - यह मनुष्य केन्द्रित है न कि विकास केंद्रित।
   - इसके दो पक्ष है : 1. प्रत्यक्ष रूप से मनुष्य की क्षमताओं में स्वास्थ जीवन, ज्ञान और अनुकूल जीवन स्तर मे वृद्धि करना। 2. मानव विकास के लिये सामाजिक और राजनैतिक सहभागिता, पर्यावरण स्थिरता, सुरक्षा तथा जेन्डर समानता को सुनिश्चित करना।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

   - सतत् मानव विकास में मनुष्य की क्षमताओं को बढ़ाने वाले कार्य और प्रक्रिया शामिल होते हैं। विकास सतत् तथा मानवीय होना चाहिये।
   - यह मनुष्य के विकास के लिये कार्य हैं, अतः गरीबी उन्मूलन, रोजगार, सामाजिक एकता और पर्यावरण का संरक्षण इसकी प्राथमिकताएं हैं।

- अमर्त्य सेन के अनुसार, सतत् मानव विकास, पर्यावरण को बचाने हेतु आर्थिक और सामाजिक न्याय हेतु और मानव कल्याण के लिये मॉडल हैं, जो मनुष्य की क्षमताओं में वृद्धि करते हैं।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 12 पारदर्शिता और जवाबदेही*

इकाई की रूपरेखा

12.0 उद्देश्य

12.1 प्रस्तावना

12.2 पारदर्शिताः अवधारणात्मक ढांचा

12.3 जवाबदेही का अर्थ

12.4 पारदर्शिता और जवाबदेही की आवश्यकता

12.5 पारदर्शिता और जवाबदेही की क्रियाविधियाँ

12.6 पारदर्शिता और जवाबदेही का परिचालनः एक मूल्यांकन

12.7 निष्कर्ष

12.8 शब्दावली

12.9 संदर्भ लेख

12.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

12.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ पाएंगेः

- पारदर्शिता और जवाबदेही की अवधारणा;
- पारदर्शिता और जवाबदेही की आवश्यकता;
- पारदर्शिता और जवाबदेही की विभिन्न क्रियाविधियों का विश्लेषण; और।
- व्यवहार में पारदर्शिता और जवाबदेही का मूल्यांकन।

12.1 प्रस्तावना

वैश्वीकृत दुनिया के बदलते परिदृश्य ने सेवा प्रदाताओं से लोगों की बेहतर गुणवत्ता और मानक वस्तुओं और सेवाओं की अपेक्षाओं को बढ़ा दिया है। कॉर्पोरेट दिग्गजों और अन्य लोग बदलती ज़रूरतों के अनुसार खुद को ढाला और बेहतर सेवा वितरण प्रदान करके उपभोक्ताओं की अपेक्षाओं को पूरा करने की कोशिश की।

सार्वजनिक अभिकरणों ने वैश्वीकरण के प्रभाव को महसूस किया क्योंकि प्रशासनिक प्रक्रियाओं और उसके व्यवहार में सुधार की आवश्यकता थी। इस तरह के सुधारों के पीछे मुख्य विचार नागरिकों को बेहतर गुणवत्ता वाली सामग्री और सेवाएं प्रदान करना था। जवाबदेही, पारदर्शिता और भागीदारी जैसी अवधारणाओं ने शासन में महत्व प्राप्त किया है।

बढ़ते भ्रष्टाचार और भ्रष्ट आचरण के साथ–साथ सरकार और शासन प्रक्रिया के प्रति नागरिकों के अविश्वास के कारण भी, पारदर्शिता और जवाबदेही के मुद्दे अधिक महत्वपूर्ण हो

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

गए। अच्छे और प्रभावी निष्पादन और ज़िम्मेदार शासन के लिए विश्व स्तर पर प्रासंगिकता के साथ पारदर्शिता और जवाबदेही प्रामाणिक और महत्वपूर्ण बने हुए है। सुशासन की स्थापत्य के दो प्रमुख स्तंभ मतदाता और उनके प्रतिनिधियों के बीच संबंधों को मज़बूत करना है जो बेहतर परिणाम देंगे। इस इकाई में हम पारदर्शिता और जवाबदेही की अवधारणाओं को समझाएंगे, तथा उसकी आवश्यकता और पहलुओं का परीक्षण करेंगे।

12.2 पारदर्शिता: अवधारणात्मक ढांचा

पारदर्शिता समकालीन समय की प्रमुख अवधारणाओं में से एक बन गई है। यह सरकारी नीतियों और निर्णयों में खुलेपन को दर्शाता है। इसका अर्थ है कि लिए गए निर्णय और उनका प्रवर्तन नियमों और विनियमों का पालन करने के तरीके से किया जाता है। तात्पर्य यह है कि जानकारी स्वतंत्र रूप से उपलब्ध है और सीधे उन लोगों के लिए उपलब्ध है जो इस तरह के फैसलों और उनके प्रवर्तन से प्रभावित होंगे।

ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल (Transparency International) एक सिद्धांत के रूप में पारदर्शिता को परिभाषित करता है जो प्रशासनिक निर्णयों, व्यापारिक लेनदेन या धर्मार्थ (Chairtable) कार्यों से प्रभावित लोगों को न केवल मूल तथ्यों और आंकड़ों को जानने के लिए बल्कि तंत्र और प्रक्रियाओं की भी अनुमति देता है(रॉय–Rai, 2011)। यह सूचना के मुक्त प्रवाह और इसकी पहुंच और उन लोगों के लिए उपलब्धता पर आधारित है जो उन फैसलों से प्रभावित होते हैं, जिन्हें शासन की प्रक्रिया में लिया जाता है। प्रदान की गई जानकारी को समझने और संबंधित व्यक्ति के लिए उसकी प्रासंगिकता होनी चाहिए।

यह एक ऐसी स्थिति को संदर्भित करता है जिसमें सरकार के व्यवसाय और गतिविधियां बिना किसी गोपनीयता के खुले में की जाती हैं, ताकि लोग भरोसा कर सकें कि उनके चुने हुए प्रतिनिधि निष्पक्ष और ईमानदार हैं। इसका मतलब है कि सरकार की सभी कार्रवाइयों को सार्वजनिक जांच को सहन करने के लिए पर्याप्त रूप से नियम निष्ठ होना चाहिए। इसका यह भी अर्थ है कि पर्याप्त जानकारी प्रदान की गई है और यह आसान संप्रेषणीय रूप और माध्यम में है। लोकतंत्र के कामकाज के लिए एक सतर्क नागरिकता महत्वपूर्ण है। यह जवाबदेह प्रशासन की सुविधा देता है, प्रशासन में मनमानी को रोकता है और इसे नागरिकों के प्रति उत्तरदायी बनाता है।

राजनीतिक और प्रशासनिक अर्थों में, यह सभी निर्णयों और कार्यों के बारे में शासन में खुलेपन से संबन्धित है। इसमें नागरिक अधिकार, खुली बैठक, वित्तीय प्रकटन, बजटीय समीक्षा और लेखा परीक्षा (Audit) इत्यादि के रूप में सूचना की स्वतंत्रता शामिल सम्मिलित है।

12.3 जवाबदेही का अर्थ

जवाबदेही किसी भी सुशासन का प्रमुख घटक है। किसी व्यक्ति या संगठन का दायित्व है कि वह अपनी गतिविधियों का हिसाब रखे, उनके लिए जिम्मेदारी स्वीकार करे और पारदर्शी तरीके से परिणामों का खुलासा करे। यह स्पष्ट और न्यायसंगत है कि क्या किया गया है, वर्तमान में क्या किया जा रहा है और क्या योजना बनाई जा रही है। यह उपलब्ध संसाधनों और मूल्यांकन के नियमित संचालन की जानकारी देने के बारे में है, ताकि यह निर्धारित किया जा सके कि लक्ष्यों को पूरा किया जा रहा है या नहीं। यह प्रतिनिधियों के दिए गए जनादेश, और उनके आधिकारिक कार्यों के परिणामों का सामना करने की इच्छा को पूरा करने की प्रक्रिया है, जिसे आवधिक रिपोर्टिंग के कृत्यों के माध्यम से प्रकाशित किया जाएगा (विजय लक्ष्मी–Vijayalakshmi, 2006)। सरल शब्दों में, जवाबदेही किसी के कार्यों या

व्यवहार के लिए उत्तरदायी है। शासन की अवधारणा में, यह तंत्र या कार्यप्रणाली है जिसके माध्यम से एक सार्वजनिक एजेंसी या सार्वजनिक अधिकारी निर्दिष्ट कर्तव्यों और दायित्वों को पूरा करता है।

जवाबदेही को निष्पादन की जवाबदेही या दूसरों को रिपोर्ट करने की बाध्यता के रूप में भी परिभाषित किया गया है। यह एक प्राधिकरण के कार्यों के लिए कुछ प्राधिकरणों का विवरण कहा जाता है, या एक विवरण देने की प्रक्रिया है (मुल्गान–Mulgan, 2000)। इसका मतलब है कि संसाधनों का किस तरह और किस हद तक उपयोग किया गया है, इसके बारे में सवालों का स्पष्टीकरण, औचित्य और उत्तर देना। यह संस्थानों द्वारा उनके संचालन की जांच करने के लिए आत्मनिरीक्षण का एक रूप है और साथ ही साथ बाहर से इसकी समीक्षा महत्वपूर्ण है। जवाबदेही को बाहरी व्यवहार पर एक बल के रूप में वर्णित किया जा सकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि विशिष्ट नीतियों और निर्देशों का दृढ़ता से अनुपालन हो। इसे शक्तियों के मनमाने उपयोग पर अड़चन के रूप में देखा जा सकता है। यह सेवा वितरण और सरकारी जवाबदेही को बेहतर बनाने या सुधारने के माध्यम से शासन को प्रभावी बनाने का एक तंत्र है।

इस प्रकार, जवाबदेही, न केवल नौकरशाही, बल्कि विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका को भी अपने दायरे में लाकर नियंत्रण के एक तत्व को जोड़ती है। यह जवाबदेही सुनिश्चित करने के साथ–साथ कुछ निर्धारित मानदंडों का उल्लंघन करने के लिए उचित प्रवर्तन सुनिश्चित करती है। इसमें राजनेताओं, प्रशासकों, सरकारी, गैर–सरकारी और निजी क्षेत्र के संगठनों को सम्मिलित करना, उनकी गतिविधियों के लिए जवाबदेह बनाना शामिल है। राजनीतिक अधिकारियों के माध्यम से नागरिकों के लिए सार्वजनिक अधिकारियों की जवाबदेही सुनिश्चित करना एक आवश्यकता है। सामान्य जवाबदेही में संगठनात्मक नियमों और विनियमों का, कानूनों का पेशेवर आचार संहिता का पालन करना, सभी प्रमुख हितधारकों के प्रति उत्तरदायी होना सुनिश्चित किया गया है। वर्तमान वैश्वीकरण के परिदृश्य में बाजार, नागरिक समाज, नागरिक, मीडिया सहित कई हितधारक हैं और शासन प्रक्रिया में सभी की भागीदारी जवाबदेही को जटिल बनाती है।

12.4 पारदर्शिता और जवाबदेही की आवश्यकता

लोकतंत्र में, लोग अपने प्रतिनिधियों का चुनाव करते हैं और उन्हें अपनी ओर से राज करने और शासन करने की शक्ति देते हैं। बदले में वे उम्मीद करते हैं कि निर्वाचित प्रतिनिधि लोगों के लाभ के लिए नीतियां और कार्यक्रम बनाएंगे। दूसरे शब्दों में, सरकार का यह कर्तव्य बन जाता है कि वह नागरिकों के हित में काम करे और अंततः उनके कल्याण के लिए अग्रसर हो। वस्तुओं और सेवाओं को वितरित करने और कल्याणकारी भूमिका निभाने में, सरकार एक बड़ी राशि खर्च करती है, जो करदाताओं से आती है। ऐसे परिदृश्य में, सरकार जनता के लिए जवाबदेह बन जाती है और उसे खर्च किए गए धन का हिसाब देना होता है, क्या विकास के लक्ष्यों को हासिल कर लिया गया है, और लाभ जनता तक पहुंच रहा है या नहीं, क्या सरकार की विभिन्न नीतियां और कार्यक्रम जनकल्याण के लिए अग्रसर हैं और सरकारी धन नियमों और विनियमों के अनुसार संभाला जाता है या नहीं। नागरिकों को इन सभी को जानने का अधिकार है और इस प्रकार उन्हें सरकार के निर्णयों और कार्यों के बारे में सूचित करने की आवश्यकता है। इन सब को ध्यान में रखते हुए, यह महत्वपूर्ण हो जाता है कि सरकार पारदर्शी तरीके से काम करे और अपने निर्णयों और कार्यों के लिए जवाबदेह बने।

निम्नलिखित कारणों से शासन में पारदर्शिता और जवाबदेही की आवश्यकता है:

- **सरकार की भूमिका और गतिविधियों में वृद्धिः** स्वतंत्रता के बाद, राज्य का मुख्य उद्देश्य सामाजिक–आर्थिक परिवर्तन और तेजी से विकास था। उपनिवेशवाद के पतन ने प्रशासन और शासन का एक नया क्षेत्र खोल दिया जो विकास के लक्ष्यों और गरीबी उन्मूलन पर केंद्रित था। नई विकास नीतियों में महिलाओं, बच्चों के विकास और शारीरिक रूप से अक्षम, हाशिए वाले वर्गों जैसे मानव सरोकारों के क्षेत्र शामिल थे और जल्द ही इसने सरकारी विभागों के विस्तार के साथ काम के लिए अतिव्यापी सीमाओं को बढ़ा दिया। ऐसे परिदृश्य में जवाबदेही और पारदर्शिता की आवश्यकता महसूस की गई ताकि कोई भी विभिन्न विभागों के कामकाज पर नजर रख सके।

- **प्रत्यायोजित कानून (Delegated Legislation) की अवधारणा**: जैसा कि राज्यों के कार्यों और संचालन के क्षेत्रों का विस्तार हुआ, हमने प्रत्यायोजित विधान में एक साथ वृद्धि देखी। विधायिका ने अपनी कानून की शक्ति को कार्यपालिका को सौंप दिया। नतीजतन, स्थायी कार्यकारी कानून के सूत्रधार और कार्यान्वयनकर्ता दोनों बन गए। इससे कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि हुई। इस प्रकार, कार्यकारी की शक्तियों और कार्यों पर जांच रखने के लिए, जवाबदेही और पारदर्शिता आवश्यक हो गई।

- **राजनीति–नौकरशाही का मेल–जोल (Nexus)**: भारत जैसे लोकतांत्रिक देश में, जो जनकल्याण के लिए प्रतिबद्ध है, हम राजनेताओं और नौकरशाहों के बीच एक करीबी संबंध और सहयोग देखते हैं। यह कभी–कभी नौकरशाही को सरकार के लिए प्रतिबद्ध होने को मजबूर करता है। नौकरशाह नीतियों के लिए प्रतिबद्ध होने के बजाय सत्ताधारी पार्टी के एजेंडे के लिए प्रतिबद्ध हैं। ऐसी स्थिति में नौकरशाही का अत्यधिक राजनीतिकरण हो जाता है और तटस्थता पीछे हट जाती है। यह उपयुक्त जांच की मांग करता है।

- **भ्रष्टाचार और भ्रष्ट प्रथाओं की जाँच करना**: हमेशा एक डर बना रहा है कि पूर्ण शक्ति की वजह से व्यवस्था या भ्रष्ट हो सकती है। यह भारत के लिए बहुत सही था क्योंकि यह तेजी से सामाजिक–आर्थिक विकास के मार्ग पर था और इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए, सरकार और प्रशासन को विशाल शक्तियों के साथ निहित किया गया था। भ्रष्ट आचरण में लिप्त सरकार के कई उदाहरण हैं, चुनावों के दौरान सरकारी मशीनरी का दुरुपयोग करना, नियुक्तियों और पदोन्नति में अपने निकट और प्रिय लोगों का पक्ष लेना, अपने स्वयं के हितों की सेवा के लिए संवैधानिक मानदंडों, नियमों और प्रक्रिया की अवहेलना करना। गोरवाला रिपोर्ट ने 1950 के दशक की शुरुआत में इस पहलू को उजागर किया, वर्तमान समय में हम ऐसे कई उदाहरणों को पाते हैं। काले धन की मात्रा, अवसरवाद की राजनीति, विभिन्न घोटालों जिनका प्रमाण है कि हमें भ्रष्ट प्रथाओं की जांच करने के लिए एक तंत्र की आवश्यकता है।

- **नागरिकों का उदासीन स्वरुप**: लोकतंत्र में, लोगों की भागीदारी केवल उनके प्रतिनिधियों को चुनने तक सीमित नहीं होनी चाहिए। उन्हें बड़ी भूमिका निभाने की ज़रूरत है। लेकिन इतनी सारी सामाजिक कुरीतियों, अशिक्षा, गरीबी, बेरोजगारी से त्रस्त देश में लोग सक्रिय भागीदार नहीं हैं। परिणामस्वरूप, विकास के लाभ और फल ज़रूरतमंदों तक नहीं पहुंच पाते हैं।

लंबे समय से नागरिकों को वोट–बैंक माना जाता है। राजनेताओं ने उन्हें अपने राजनीतिक मकसद के लिए इस्तेमाल किया। विकास कार्यक्रमों और परियोजनाओं पर बड़ी मात्रा में धन खर्च किया गया था, लेकिन वास्तविक विकास कहीं नहीं देखा गया था। यदि नागरिक जागरूक होते और सक्रिय भागीदार होते, तो वे हमेशा धन और शक्ति के दुरुपयोग पर सवाल उठाते। ऐसे परिदृश्य में, यह व्यवस्था को पारदर्शी और जवाबदेह बनाने के लिए अत्यधिक महत्वपूर्ण हो जाता है।

उपरोक्त बिंदु यह स्पष्ट करते हैं कि व्यवस्था में जवाबदेही और पारदर्शिता की तत्काल आवश्यकता थी। यह जाँचना आवश्यक था कि कानून काम करते हैं, क्योंकि वे निर्धारित हैं और वह भी बिना किसी देरी और अपव्यय के; राजनेता और प्रशासक, वैध और समझदार प्रशासनिक विवेक का प्रयोग करते हैं; वे नई नीतियों की सिफारिश करते हैं और मौजूदा नीतियों में परिवर्तन का प्रस्ताव करते हैं; और सरकार के प्रशासनिक संस्थानों में नागरिकों का विश्वास बढ़ाते हैं (भट्टाचार्य–Bhattacharya, 2001)। इसके अलावा, यह सुनिश्चित करने के लिए नौकरशाही शक्ति और विवेक के दुरुपयोग को नियंत्रित करने के लिए आवश्यक है कि नीति प्रवर्तन मानकों और गुणवत्ता के अनुसार है, और यह शासन में निरंतर सुधार की सुविधा प्रदान कर सकता है।(*ibid.*)

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. पारदर्शिता और जवाबदेही की अवधारणाओं की व्याख्या कीजिये ।

....

....

....

....

....

2. पारदर्शिता और जवाबदेही की आवश्यकता के कारणों को स्पष्ट कीजिये ।

....

....

....

....

....

12.5 पारदर्शिता और जवाबदेही की क्रियाविधियाँ

ऊपर उल्लिखित अंतराल के मद्देनजर, दुनिया भर के लोकतंत्र में उत्तरदायित्व , जवाबदेही और पारदर्शिता की मांग ने गति पकड़ ली और भारत इसके लिए कोई अपवाद नहीं था। परिणामस्वरूप, भारत में समय–समय पर इसके लिए कई क्रियाविधियाँ आरंभ की गई हैं।

जवाबदेही मांग करती है:

- न्यूनतम बरबादी और देरी से कानून बनाकर काम करना।
- उचित प्रशासनिक विवेक का प्रयोग करना।
- नई नीतियों की सिफारिश करना और मौजूदा नीतियों और कार्यक्रमों में बदलाव का प्रस्ताव करना।
- नागरिकों और सरकार का आत्मविश्वास बढ़ाना।

- सूचना और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता तक पहुंच।
- नागरिकों की ज़रूरतों के लिए सार्वजनिक अभिकरणों की जवाबदेही।

जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करने के विभिन्न तंत्र हैं। इन सवालों के माध्यम से व्यय पर संसदीय नियंत्रण, संसद मे कटौती प्रस्ताव, संसदीय समितियों, लेखापरीक्षा, जनहित याचिका, न्यायिक निर्णयों और इस तरह के कार्य सम्मिलित है।

हम उनमें से कुछ पर अब चर्चा करेंगे।

केंद्रीय सतर्कता आयोग (Central Vigilance Commission)

केंद्रीय सतर्कता आयोग, 1964 में स्थापित, भारत सरकार के कार्यकारी संकल्प द्वारा, संथानम समिति की सिफारिशों के अनुवर्ती के रूप में, एक ऐसी संस्था है, जो सार्वजनिक अधिकारियों और प्रशासन को उनके कार्यों के लिए जवाबदेह बनाती है। यह एक गैर–वैधानिक निकाय है जो कार्मिक मंत्रालय के अधिकार क्षेत्र में आता है। इसे शीर्ष सतर्कता संस्थान के रूप में माना जाता है जो किसी भी कार्यकारी प्राधिकरण से मुक्त है, सभी सतर्कता गतिविधि की निगरानी करता है। आयोग का अधिकार क्षेत्र सार्वजनिक उपक्रमों, कॉर्पोरेट निकायों और केंद्र सरकार, दिल्ली महानगर परिषद और नई दिल्ली नगरपालिका समितियों के तहत काम करने वाले अन्य संस्थानों में सभी कर्मचारियों को सम्मिलित करता है।

वर्षों से, देश में सतर्कता अभिकरणों का एक जाल उभरा है। ये अभिकरणों सतर्कता तंत्र के माध्यम से सरकारी कर्मचारियों की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार हैं। यह सभी संगठनों पर सतर्कता की समीक्षा करने और उन्हें बनाए रखने के लिए एक निकाय है, लेकिन यह उनके खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं करता है। आयोग की सलाहकार भूमिका सतर्कता प्रशासन के सभी मामलों तक फैली है जिसे विभागों सरकार के संगठनों द्वारा इसे निर्दिष्ट किया गया है।

नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General)

संवैधानिक निकाय, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (CAG), भारत में एक और जवाबदेही तंत्र है। यह सार्वजनिक पर्स (वित्त) का संरक्षक है और यह सीएजी का कर्तव्य है कि वह भारत के समेकित कोष से बने अधिकृत खर्च को ही देखे। CAG का कार्यालय स्वायत्त तरीके से अपने कर्तव्यों का पालन करता है और किसी भी प्रकार के कार्यकारी नियंत्रण से स्वतंत्र होता है। CAG अपनी रिपोर्ट लोक लेखा समिति (Public Accounts Committee) के माध्यम से संसद को प्रस्तुत करता है। यह सुनिश्चित करता है कि खातों में दिखाए गए धन का उपयोग निर्धारित उद्देश्य के लिए किया जाता है और व्यय उस प्राधिकरण के अनुरूप होता है जो इसे नियंत्रित करता है। भारत में कुछ प्रमुख घोटाले जैसे कि बोफोर्स, 2G–3G स्पेक्ट्रम, कोलगेट और कॉमनवेल्थ गेम्स, सीएजी द्वारा उजागर किए गए हैं।

लोकपाल और लोकायुक्त (Lok Pal and Lokayukta)

1966 में गठित पहले प्रशासनिक सुधार आयोग (एआरसी–ARC) ने नागरिकों की शिकायतों को निवारण की प्राथमिकता दी और प्रतिकूल प्रभावित नागरिकों के दिमाग से अन्याय की भावना को दूर करने के लिए और लोकपाल प्रकार की संस्था के निर्माण की सिफारिश की तथा प्रशासनिक मशीनरी की दक्षता में जनता का विश्वास बढ़ाने की शिक्षा दी (जैन–Jain,1996)। एआरसी ने केंद्रीय और राज्य स्तर पर क्रमशः मंत्रियों और सचिवों के प्रशासनिक कृत्यों के खिलाफ शिकायतों के साथ लोकपाल और लोकायुक्तो के रूप में नामित दो विशेष अधिकारियों की स्थापना की सिफारिश की।

लोकपाल और लोकायुक्त को कार्यपालिका के साथ–साथ विधायिका और न्यायपालिका से भी स्वतंत्र होना था। जांच और कार्यवाही निजी तौर पर की जानी थी और चरित्र में अनौपचारिक होनी थी। जहाँ तक संभव हो, उनकी नियुक्ति गैर–राजनीतिक होनी थी। उनकी कार्यवाही न्यायिक हस्तक्षेप के अधीन नहीं थी। एआरसी की सिफारिशों को भारत सरकार द्वारा स्वीकार किया गया था, और तदनुसार मई 1968 में लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 1968 नामक एक विधेयक लोकसभा में पेश किया गया था और 20 अगस्त 1968 को इसे पारित किया गया था और फिर राज्यसभा को विचारार्थ भेजा गया था। हालांकि, विधेयक पारित नहीं किया जा सका क्योंकि दिसंबर 1970 में लोकसभा को भंग कर दिया गया था।

विधेयक को 1971 में एक बार फिर लोकसभा में पेश किया गया था, लेकिन इसे पारित नहीं किया जा सका। तब से इन संस्थानों को स्थापित करने के लिए कई प्रयास किए गए। हालाँकि, अंत में अन्ना हजारे के नेतृत्व में नागरिक समाज के आंदोलन के परिणामस्वरूप विधेयक को पास कर दिया गया। लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम 16 जनवरी 2014 से लागू हुआ।

इस बीच, कुछ राज्यों ने लोकायुक्त विधेयक की शुरुआत की। ओडिशा लोकायुक्त अधिनियम पारित करने और 1970 में लोकायुक्त की संस्था बनाने वाला पहला राज्य है, इसके बाद 1972 में महाराष्ट्र, 1973 में राजस्थान, 1974 में बिहार, 1975 में यूपी, 1979 में कर्नाटक, 1981 में मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश 1983, 1986 में गुजरात, 1995 में पंजाब, इत्यादि। लोकायुक्तों को अपनी पहल पर जांच शुरू करने की शक्ति है और वे अपनी जांच के लिए, यदि आवश्यक हो तो राज्य सरकार से प्रासंगिक फाइलों या दस्तावेजों की मांग कर सकते हैं।

नागरिक घोषणा पत्र (Citizen's Charter)

सिटीजन चार्टर लोगों की भागीदारी के लिए एक गैर–एजेंसी (Non-agency) उपाय है। यह एक दस्तावेज है जो अपने ग्राहकों/नागरिकों के प्रति सार्वजनिक संगठनों की प्रतिबद्धता पर ध्यान केंद्रित करने के प्रयास का प्रतिनिधित्व करता है। यह सार्वजनिक संगठनों की अपने ग्राहकों को गुणवत्तापूर्ण सेवाएं प्रदान करने की इच्छा का प्रकटीकरण है। चार्टर के पीछे का विचार सरकारी संगठनों के वास्तविक कामकाज और सार्वजनिक सेवाओं की दक्षता और प्रभावशीलता का निर्माण करने के लिए नागरिकों की प्रतिक्रियाओं का उपयोग करना रहा है।

इस अवधारणा की शुरुआत पहली बार ग्रेट ब्रिटेन में हुई थी, जब 1991 में नागरिक घोषणा पत्र के रूप में एक श्वेत पत्र जारी किया गया था। इसके बाद अन्य देशों जैसे ऑस्ट्रेलिया, कनाडा, मलेशिया, भारत, आदि ने नागरिकों को बेहतर सेवाएं प्रदान कीं।

यह सरकार–नागरिक संबंध पर आधारित एक अवधारणा है। यह उन लोगों की नज़रों से सार्वजनिक सेवाओं को देखता है जो नागरिक उनका उपयोग करते हैं। हालांकि, नागरिकों का चार्टर नागरिकों द्वारा लागू करने योग्य नहीं है, लेकिन यह कुछ मानकों, गुणवत्ता और समय सीमा के आधार पर सार्वजनिक वितरण प्रणाली में सुधार के लिए एक उपकरण प्रदान करता है। यह नागरिकों को अधिक शक्ति देता है और चुनने की अधिक स्वतंत्रता भी प्रदान करता है।

नागरिक चार्टर के प्रमुख तत्व हैं:

- **मानक (Standards) –** सेवा के मानकों की स्थापना, निगरानी और प्रकाशन जो उपयोगकर्ता उम्मीद या अपेक्षा कर सकता है। यह नागरिकों को यह समझने में सक्षम बनाता है कि वे संगठन से क्या उम्मीद कर सकते हैं और तदनुसार पहुँच बना सकते हैं।

- **सूचना और खुलापन (Information and Openness)**–पूर्ण और सटीक जानकारी सरल भाषा में आसानी से उपलब्ध होनी चाहिए। इसमें वे लोग सम्मिलित होंगे जो सेवा वितरण में शामिल हैं। नागरिकों के लिए समय पर और उचित जानकारी की उपलब्धता उनकी संतुष्टि को जोड़ती है और उनकी नजर में लोक सेवा की प्रतिष्ठा को बढ़ाती है। चार्टर्स को आधिकारिक पदानुक्रम से संबंधित विवरण भी प्रदान करना चाहिए, जहां नागरिक जानकारी प्राप्त कर सकते हैं और संबंधित अधिकारी की अनुपलब्धता के मामले में, चार्टर में एक विकल्प प्रदान किया जाना चाहिए।

- **विकल्प और परामर्श (Choice and Consultation)** –सार्वजनिक क्षेत्र को जहाँ भी सेवाएं उपलब्ध कराई जा रही हैं, उन लोगों के परामर्श से, जहाँ कहीं भी उपलब्ध हो, वहाँ विकल्प प्रदान करना चाहिए। यह नागरिकों को सार्वजनिक कार्यालयों को प्रतिक्रिया देने में सक्षम बनाना चाहिए, जिसके आधार पर सार्वजनिक कार्यालय अपनी वितरण प्रणाली को और बेहतर बना सकते हैं।

- **विनम्रता और सहायता (Courtesy and Helpfulness)** – यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सार्वजनिक कार्यालयों में आने पर नागरिकों को सार्वजनिक अधिकारियों से विनम्र प्रतिक्रिया प्राप्त हो। सार्वजनिक कार्यालयों को सभी नागरिकों के साथ समान व्यवहार करना चाहिए ताकि कोई भी नागरिक सार्वजनिक कर्मियों से भेदभाव न प्राप्त करे।

- **मामलों को सुलझाना (Putting things Right)** – चार्टर को यह सुनिश्चित करना है कि सेवाएं मानदंडों के भीतर प्रदान की हैं। यदि सेवाओं की गुणवत्ता या मानक में कुछ गलत हो जाता है, तो नागरिकों को तत्काल माफी की पेशकश की जानी चाहिए और साथ ही, नागरिकों को वैकल्पिक समाधान भी दिए जाने चाहिए। निवारण प्रणाली नागरिकों की शिकायतों को पूरा करने के लिए पूर्णतया त्वरित होनी चाहिए।

- **धन का मूल्य (Value for Money)** – यह संसाधनों के न्यूनतम उपयोग के साथ कुशल और प्रभावी वितरण के बारे में है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि नागरिक चार्टर के मानदंड उन मानदंडों का पुनर्मूल्यांकन है जो लोक प्रशासन की जवाबदेही की नींव के लिए अभिन्न अंग हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि नागरिकों की चार्टर रणनीति, यदि एक उद्देश्यपूर्ण और प्रतिबद्ध तरीके से लागू की जाती है, तो नागरिकों को उनके देय देने के लिए जागरूक और प्रतिबद्ध तरीके से हम सुशासन की ओर ले जा सकते हैं(जैन–Jain, 2002)। नागरिक चार्टर नागरिकों के प्रति सरकार की बदलती स्थिति का एक अच्छा उदाहरण हैं।

सामाजिक ऑडिट (Social Audit)

पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए सोशल ऑडिट एक अभिनव व्यवस्था है। 73 वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के मद्देनजर यह प्रमुखता में आया, जिसने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया। यह सामाजिक प्रासंगिकता ढांचे के भीतर किसी भी सार्वजनिक उपयोगिता की प्रभावकारिता की जांच करता है। यह सुनिश्चित करने का एक प्रयास है कि सरकार द्वारा किए गए कार्य वास्तव में नागरिकों को लाभान्वित कर रहे हैं। यह एक ऐसी प्रक्रिया है, जो किसी संगठन को उसके कार्यक्रमों के सामाजिक, आर्थिक और पर्यावरणीय लाभों का आकलन करने और जनता सहित विभिन्न हितधारकों पर उनके प्रभाव को प्रदर्शित करने में सक्षम बनाती है। यह आकलन करता है कि क्या व्यय से समुदाय की भलाई पर कोई फर्क पड़ा है या नहीं और क्या यह विकास और कल्याण की ओर संचालन हुआ है। सामाजिक ऑडिट अपने मुख्य सामुदायिक मूल्यों के आधार पर संगठन के प्रदर्शन

का मूल्यांकन करता है और इसने समाज में प्रचलित विभिन्न सामाजिक समूहों को प्रभावित किया है।

निम्न स्तर पर लोकतंत्र को मजबूत करने के लिए सोशल ऑडिट एक बहुत प्रभावी उपकरण है। यह नागरिकों को उन विकास पहलों की छानबीन करने का अवसर प्रदान करता है जो अंततः नागरिकों को लाभान्वित करते हैं। यह एक सतत् प्रक्रिया है जो यह सुनिश्चित करती है कि सभी निर्णय और उनके औचित्य को सार्वजनिक किया जाता है जैसे ही वे बनाये जाते हैं। इसे सार्वजनिक सेवा वितरण में समेकित किया जाना है।

सूचना का अधिकार (Right to Information)

सूचना का अधिकार सार्वजनिक प्रशासन के क्षेत्र में एक प्रमुख सरोकार का विषय बन गया है और इसे जवाबदेही और पारदर्शिता के क्षेत्र में इस सदी के सबसे महत्वपूर्ण सामाजिक नवाचारों में से एक माना जाता है। इसकी विकासशील देशों में, शासन में सुधार के लिए नीतिगत पैकेजों के उचित घटक के रूप में वकालत की जाती है। वास्तव में, यह एक महत्वपूर्ण साधन बन गया, है जिसके माध्यम से शासन प्रक्रिया और नागरिकों की शिकायतों के निवारण में खुलापन, पारदर्शिता और जवाबदेही लाई जा सकती है। यह स्थानीय शासन और विकास गतिविधियों में लोगों की भागीदारी के माध्यम से लोकतंत्र के निम्न स्तर की नीव को मजबूत करता है। दूसरे शब्दों में, सूचना का अधिकार सुशासन की बुनियादी आवश्यकता है।

सूचना का अधिकार मानव अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा (Universal Declaration of Human Rights) 1948 से लिया गया है। यूनिवर्सल डेक्लेरेशन ऑफ ह्यूमन राइट के अनुच्छेद 19 के अनुसार, ''सभी को बिना किसी हस्तक्षेप के राय और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का अधिकार है और किसी भी माध्यम से जानकारी प्राप्त करना, सीमाओं की परवाह किए बिना विचारों को प्राप्त और प्रदान करना है। "यह एक मौलिक मानव अधिकार है और सभी स्वतंत्रता के लिए अनिवार्य मापदंड (UN General Assembly Resolution) है, जिसे संयुक्त राष्ट्र संघ (यूएन जेनरल असेंबली रिजॉल्यूशन, 1946) मे संरक्षित किया गया है। स्वीडन पहला देश था जिसने 1766 में अपने नागरिकों को यह स्वतंत्रता प्रदान की थी। यह प्रेस अधिनियम की स्वतंत्रता का हिस्सा था। इसे अत्यधिक प्रशासनिक गोपनीयता के और प्रेस नियंत्रण (Press Censorship) के प्रति एक प्रतिक्रिया के रूप में शामिल किया गया था। इसके बाद 1951 में फिनलैंड, 1970 में डेनमार्क और नॉर्वे, 1966 में संयुक्त राज्य अमेरिका थे। ब्रिटेन में आधिकारिक गोपनीय अधिनियम था, जिसे 2000 में सूचना की स्वतंत्रता अधिनियम लागू होने और 2005 में संशोधन किए जाने के बाद हटा दिया गया था।

भारत में सूचना के अधिकार को भारतीय संविधान में स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं किया गया है। हालांकि, संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (क), जो भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार को स्वीकार करता है, जो मानव अधिकार पर संयुक्त घोषणा (यूडीएचआर) के अनुच्छेद 19 के साथ पढ़ने पर सूचना का अधिकार सम्मिलिते है। यहां तक कि भारत का सर्वोच्च न्यायालय भी अनुच्छेद 19 (1) (क) के हिस्से के रूप में इस अधिकार की व्याख्या करता है। सुप्रीम कोर्ट ने 1975 में यूपी बनाम राज नारायण केस के फैसले में यह प्रस्ताव व्यक्त किया था (चड्ढा–Chadah, 2006)।

इस फैसले के बाद से, सुप्रीम कोर्ट ने समय समय पर फिर से नागरिकों को सूचना की स्वतंत्रता का अधिकार देने की बात की है। इसके अलावा, नागरिकों की सूचना के अधिकार के संबंध में भी राजनीतिक प्रतिबद्धता रही है। 1977 में, जनता पार्टी ने एक खुली सरकार का वादा किया और घोषणा की कि उसकी सरकार 'व्यक्तिगत और पक्षपातपूर्ण लक्ष्य के लिए

खुफिया सेवाओं और सरकारी प्राधिकरण का दुरुपयोग नहीं करेगी (गुहा रॉय–Guha Roy, 2003)। इस दिशा में दूसरा प्रयास 1989 में किया गया था। सरकार बोफोर्स और अन्य सौदों से संबंधित जानकारी का खुलासा करने के लिए तैयार नहीं थी(गुहा रॉय–Guha Roy, 1990) । अपने चुनाव घोषणापत्र में राष्ट्रीय मोर्चे ने 'खुली सरकार' के लिए अपनी प्रतिबद्धता के बारे में बात की और बहुत स्पष्ट शब्दो मे घोषणा की कि यह संवैधानिक प्रावधानों के माध्यम से नागरिक की सूचना के अधिकार की गारंटी देगा। सामान्य तौर पर सूचना के अधिकार की मांग तेज हो गई और राजस्थान में अरुणा रॉय की शुरुआत ने जन आंदोलन का आकार ले लिया। जन सुनवाई की श्रृंखला के माध्यम से मजदूर किसान शक्ति संगठन नामक एक जन संगठन ने सरकार को सूचना और जवाबदेही की मांगों पर प्रतिक्रिया दी। इसने लोगों को जवाबदेही सुनिश्चित करने और शिकायतों के निवारण के लिए विकासात्मक गतिविधियों पर खर्च की जानकारी मांगने का अवसर दिया। इसके बाद, नेशनल डेमोक्रेटिक अलायंस (एन डी ए) सरकार ने संसद में फ्रीडम ऑफ इंफॉर्मेशन (एफ ओ आई) विधेयक, 2000 पेश किया, जिसे अंततः 2002 में पारित किया गया था और 2005 में अधिनियमित किया गया था।

सूचना का अधिकार सार्वजनिक जांच के लिए सरकार के रिकॉर्ड को खोलता है, जिससे नागरिकों को एक महत्वपूर्ण उपकरण मिलता है जो उन्हें यह बताता है कि सरकार क्या करती है और कैसे प्रभावी ढंग से सरकार और अधिक जवाबदेह हो सकती है। सरकारी संगठनों में पारदर्शिता के द्वारा अधिक उद्देश्यपूर्ण ढंग से कार्य करती है जिससे पूर्वानुमेयता बढ़ती हैं। सरकार के कामकाज की जानकारी भी नागरिकों को शासन प्रक्रिया में प्रभावी रूप से भाग लेने में सक्षम बनाती है। एक मौलिक अर्थ में, सूचना का अधिकार सुशासन की एक बुनियादी आवश्यकता है (भारत सरकार–Government of India, 2006)।

आरटीआई (RTI) के प्रमुख प्रावधानों में से एक सार्वजनिक क्षेत्र में जानकारी का स्व–प्रकटीकरण (Self-disclosure) है। इसके अनुसार जहां पर्याप्त जानकारी उपलब्ध है, नागरिक उपयुक्त अधिकारियों से उन्हें प्राप्त होने वाली सेवाओं की मांग कर सकते हैं और अपने अधिकारों का दावा कर सकते हैं।

भ्रष्टाचार से निपटने वाली प्रणाली और वंचित नागरिकों की समस्याओं के प्रति असंवेदनशील होने के कारण, आरटीआई ने नागरिकों को जवाबदेही सुनिश्चित करने और सुशासन के प्रवर्तक के रूप में कार्य करने का अधिकार दिया है (गाँधी–Gandhi, 2009)। आरटीआई अधिनियम एक मशाल वाहक (Torch bearer) है जो अधिक खुले, जवाबदेह, उत्तरदायी और लोगों के अनुकूल शासन की ओर अग्रसर हो सकता है।

पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए पुलिस और न्यायपालिका सहित संस्थानों की प्रभावकारिता में सुधार के लिए चुनावी सुधारों की आवश्यकता होती है।

12.6 पारदर्शिता और जवाबदेही का परिचालन : एक मूल्यांकन

इस इकाई के पूर्ववर्ती भागों में पारदर्शिता और जवाबदेही के संबंध में विभिन्न तंत्रों पर चर्चा से स्पष्ट होता है कि इस दिशा में समय–समय पर विभिन्न पहल हुई हैं। लेकिन जो महत्वपूर्ण है वह है उनका परिचालन । हमें यह जानने की ज़रूरत है कि क्या पहल की गई प्रणाली और शासन प्रक्रिया में जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करना वास्तव में फायदेमंद हैं। जवाबदेही को लागू करने में नागरिक एक आवश्यक घटक बन गए हैं। इसके साथ ही, एक पारदर्शी प्रणाली जो सार्वजनिक आचरण के लिए जवाबदेही की अनुमति देती है, एक आवश्यकता बन जाती है।

जब हम पारदर्शिता और जवाबदेही तंत्र के परिचालन का उल्लेख करते हैं, तो हम देखते हैं कि सूचना का अधिकार (आरटीआई) एक बहुत ही शक्तिशाली हथियार है और इसकी सकारात्मक भूमिका विशेष रूप से महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार अधिनियम में निम्न स्तर पर देखी गई है। मनरेगा दिशानिर्देशों में कहा गया है कि सभी सूचनाओं को पंचायत कार्यालयों की दीवारों पर डिस्प्ले बोर्ड और चित्रों के माध्यम से जनता के लिए प्रदर्शित किया जाएगा। इसके अलावा, यह भी प्रावधान है कि ग्राम पंचायत स्तर पर सभी मनरेगा खातों और उनके सारांश को सार्वजनिक रूप से जांच के लिए उपलब्ध कराया जाना चाहिए (अययर एंड सामजी–Aiyar and Samji, 2012)।

मनरेगा के सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से निम्न स्तर (Grassroot) पर आरटीआई लागू की जा रही है। यह सफलतापूर्वक कुछ राज्यों में सरकारों और सामाजिक संगठनों (सी एस ओ–CSO) के बीच अद्वितीय साझेदारी के साथ लागू किया गया है। आंध्र प्रदेश ने 2006 में, राज्य के सभी मनरेगा कार्यक्रमों के लिए सामाजिक अंकेक्षण संस्थागत करने की प्रक्रिया शुरू की। सरकार ने सीएसओ के साथ सहयोग किया और एक 35 सदस्यीय टीम बनाई, जो ऑडिट प्रक्रिया को सुविधाजनक और प्रबंधित कर सकती थी। ऑडिट के दौरान, मनरेगा (MGNREGA) पर सरकारी खर्च का विवरण सत्यापित किया जाता है, विकसित की गई संपत्ति का आकलन किया जाता है और मनरेगा पर जानकारी को ग्राम समुदायों के साथ साझा किया जाता है। ऑडिट एक सार्वजनिक बैठक के साथ समाप्त होता है, जहां ऑडिट के निष्कर्ष स्थानीय सरकारी अधिकारियों और राजनेताओं की उपस्थिति में साझा किए जाते हैं (*ibid.*)।

सरकार–नागरिक समाज की भागीदारी राजस्थान में भी दिखाई देती है। नवंबर 2007 में, राजस्थान सरकार ने एक विकेन्द्रीकृत श्रमिक प्रबंधन प्रणाली विकसित करने के लिए सूचना एवं रोजगार अधिकार अभियान के साथ सहयोग किया। इस अभियान का उद्देश्य प्रशिक्षित श्रमिक प्रबंधकों का एक पूल बनाना है जो दैनिक कार्य माप लेते हैं और दैनिक उत्पादन का निर्धारण करते हैं। इसमे प्रमुख ज़ोर पारदर्शिता पर है (*ibid.*)।

दिल्ली में, परिवर्तन (Parivartan) नामक एक स्वैच्छिक संगठन, अपनी शिकायतों को दूर करने, सरकारी विभागों द्वारा लंबित कार्यों को पूरा करने और सरकारी कार्यों का निरीक्षण करने में सूचना के अधिकार के उपयोग की सुविधा प्रदान करने में काफी सफल रहा है। यह आरटीआई का प्रयोग करके सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तहत अंत्योदय कार्ड पर राशन कार्ड प्राप्त करने या राशन कोटा प्राप्त करने में गरीब लोगों की मदद कर रहा है(गुहा रॉय–Guha Roy, *op.cit.*) ।

ऐसे कुछ स्पष्ट उदाहरण हैं जहाँ लोकायुक्त ने आगे आकर विभिन्न राज्य संस्थानों में व्याप्त भ्रष्टाचार को खत्म करने की कोशिश की है। कर्नाटक में 2010 में, बेल्लारी में खानों में बड़ी अनियमितताएं, जिनमें ओबुलापुरम माइनिंग कंपनी के स्वामित्व वाले और प्रमुख राजनेताओं द्वारा, जो तब कर्नाटक सरकार में मंत्री थे, लोकायुक्त द्वारा उजागर किए गए थे। लोकायुक्त की रिपोर्ट में बड़े उल्लंघनों और प्रणालीगत भ्रष्टाचार का खुलासा किया गया था। यह रिपोर्ट लौह अयस्क के सभी निर्यात पर प्रतिबंध लगाने और लौह और इस्पात के कैद उत्पादन के लिए लौह अयस्क उत्पादन को सीमित करने की सिफारिश की। यदि लोकायुक्त को मुक्त हाथ दिया जाता है, तो निश्चित रूप से वह एक पारदर्शी और जवाबदेह प्रणाली के निर्माण की दिशा में कार्य कर सकता है।

प्रशासन और शासन प्रक्रिया में ई–गवर्नेंस या डिजिटल गवर्नेंस के उद्भव और उपयोग ने पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित की है। ई–गवर्नेंस के पीछे मुख्य विचार लाभार्थियों को पारदर्शी, तेज, आसान और कुशल तरीके से सरकारी सेवाओं को पहुंचाना है। आईसीटी–आधारित

शासन ने नए आर्थिक अवसरों को खोला, सार्वजनिक–निजी लेनदेन में पारदर्शिता लाई, आउटसोर्सिंग प्रक्रियाओं और जवाबदेह प्रशासन में अंतर्दृष्टि प्रदान की । इसने मध्यस्थता, सरकारी खरीद और कुछ प्रक्रियाओं के मानकीकरण के खिलाफ एक न्यूनतम, गारंटी पेश की(नाथ–Nath, 2016)।

राज्य स्तर की ई–गवर्नेंस परियोजनाएं जैसे केरल में अक्षय पात्र, मध्य प्रदेश में ज्ञानदुत, हरियाणा में डिजिटल साक्षरता अभियान, गुजरात में SWAGAT(State-Wide Attention on Grievance by Application of Technology), आंध्र प्रदेश में APSWAN और TWINS, कर्नाटक में भूमि ,राजस्थान में ई–मित्र, उत्तर प्रदेश में लोकवाणी परियोजना आदि है। एक प्रमाण है कि आईसीटी का उपयोग विभिन्न सरकारी विभागों में दक्षता, पारदर्शिता, जवाबदेही बढ़ाने और लोगों को बेहतर सेवाएं प्रदान करने के लिए किया जा रहा है। सरकार और नागरिकों (Government to Citizen) और सरकार और व्यापार (Government to Business) के साथ–साथ आंतरिक सरकारी संचालन (Government to Government) के बीच तालमेल में इलेक्ट्रॉनिक साधनों के अनुप्रयोग ने शासन (सक्सेना–Saxena, 2005) के लोकतांत्रिक सरकार और व्यावसायिक पहलुओं को सरल और बेहतर बनाया है। भूमि रिकॉर्ड, जाति और आय प्रमाण पत्र और विभिन्न अन्य सरकारी सेवाओं के संबंध में नागरिकों की ऑनलाइन पहुंच और जानकारी प्रदान करके, सेवाएँ नागरिकों के लिए बहुत सरल और आसान हो गई हैं। माउस के एक क्लिक से, वे अपने दरवाजे पर आसानी से उपलब्ध चीजें प्राप्त करते हैं। ई–गवर्नेंस और डिजिटलाइजेशन इस तरह से बदलाव ला रहा है जिस तरह से सरकारें नागरिकों की समस्याओं को दूर कर रही हैं और उन्हें वितरित कर रही हैं। डिजिटाइजेशन (Digitisation), व्यवस्था को जवाबदेह और पारदर्शी बनाने में एक लंबा रास्ता तय करेगा। हमने इस पाठ्यक्रम की यूनिट 8 में शासन पर आईसीटी के प्रभाव के बारे में विस्तार से चर्चा की है।

परिचालन की प्रक्रिया में चुनौतियां हैं। नागरिकों की ओर से मजबूत राजनीतिक इच्छाशक्ति, नौकरशाही की प्रतिबद्धता और जागरूकता की आवश्यकता है जो वांछित परिवर्तन ला सकते हैं।

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. पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न पहलुओं की सूची बनाएं।

....

....

....

....

2. शासन में पारदर्शिता और जवाबदेही के संचालन के कुछ उदाहरणों को इंगित कीजिये।

....

....

....

....

12.7 निष्कर्ष

इस प्रकार, हम कह सकते हैं कि विशेष रूप से भारत में लोकतंत्र के कामकाज के लिए जवाबदेही और पारदर्शिता महत्वपूर्ण है। यह सरकार की शक्ति के उपयोग और दुरुपयोग पर नियंत्रण रखने में मदद करती है और जनता को अवगत करती है। यह एक जटिल मुद्दा है जिसमें इसे शामिल करने के लिए कई तत्वों की भागीदारी शामिल है। समाज के सभी वर्गों से सक्रिय भागीदारी की आवश्यकता है ताकि इसे और मजबूत किया जा सके और सरकार के मनमाने कार्यों और निर्णयों पर सवाल उठाया जा सके। नागरिक समाज की भूमिका भी महत्वपूर्ण हो जाती है। हमने देखा है कि कैसे अन्ना हजारे और उनकी टीम ने सरकार को लोकपाल विधेयक के साथ आने के लिए मजबूर किया था, जो लंबे समय से अटका पड़ा था। सूचना के प्रवाह, प्रामाणिकता और गुणवत्ता को आगे बढ़ाने में मीडिया को भी प्रभावी भूमिका निभानी होगी। इसे लोगों में जागरूकता बढ़ाने और आरटीआई के उपयोग और दुरुपयोग पर आवाज उठाने और बहस करने और किसी भी भय या पक्षपात के बिना सरकार के भ्रष्ट आचरण को उजागर करने के लिए एक ज़िम्मेदार और सक्रिय भागीदार बनना होगा (मिश्रा–Mishra, 2009)। अब तक प्राप्त अनुभव, एक स्पष्ट संकेत है कि हम एक अधिक पारदर्शी और जवाबदेह प्रणाली की ओर बढ़ रहे हैं। यह आशा की जाती है कि निकट भविष्य में प्रशासन में डिजिटलीकरण के अधिक से अधिक उपयोग और नागरिकों को बुनियादी सुविधाओं से प्रशासन कार्य मे प्रभावी जवाबदेही और पारदर्शिता प्राप्त हो।

12.8 शब्दावली

ई–गवर्नेंस (E-Governance) : यह इलेक्ट्रॉनिक शासन है। जब शासन आईसीटी का उपयोग करके किया जाता है, तो इसे ई–गवर्नेंस कहा जाता है। दूसरे शब्दों में, यह एक इलेक्ट्रॉनिक मोड के माध्यम से शासन कर रहा है। यह आईसीटी के अनुप्रयोगों के माध्यम से सरकारी कार्यों का प्रदर्शन है, जिनमें से सबसे महत्वपूर्ण और प्रसिद्ध हिस्सा इंटरनेट है। इस प्रकार, यह सुधारों की एक प्रक्रिया है कि सरकार कैसे काम करती है, जानकारी साझा करती है और आंतरिक और बाहरी ग्राहकों को सेवाएं प्रदान करती है।

लोकपाल (Ombudsman) : यह जनता की शिकायतों के निवारण के लिए सबसे पहला लोकतांत्रिक संस्थान है। यह नौकरशाही की बढ़ती शक्तियों को नियंत्रित करने के लिए एक उपकरण है। यह प्रशासन की ओर से कुप्रबंधन या दुराग्रहपूर्ण मामलों के खिलाफ आवश्यक सुधारात्मक उपाय करने में प्रभावी है। लोकपाल को आम तौर पर एक ऐसे व्यक्ति के रूप में माना जाता है, जिसे किसी भी संभावित कुप्रबंधन के खिलाफ नागरिकों की रक्षा करने के लिए कमीशन किया जाता है।

SWAGAT(State-Wide Attention on Grievance by Application of Technology) : यह गुजरात में प्रौद्योगिकी के अनुप्रयोग द्वारा सार्वजनिक शिकायत पर राज्य–व्यापी ध्यान को संदर्भित करता है। यह सरकारी सेवाओं से संबंधित सार्वजनिक निवारण प्रणाली में सुधार करने के लिए एक आईसीटी आधारित अनुप्रयोग है।

12.9 संदर्भ लेख

Aiyar, Y- and Samji, S- (2012), "Guaranteeing Good Governance: Understanding the Effectiveness and Accountability Mechanisms", The NREGA Act Design, Process and Impact, NREGA Knowledge Network. Available from: India governance. Gov-in/files/ strengthening public accountability (Accessed 16th August, 2014).

Bhattacharya, Mohit (2001), New Horizons of Public Administration, Jawahar, New Delhi.

Chadah, S. (2006), "Right to Information Regime in India: A Critical Appraisal", The Indian Journal of Public Administration, Vol- LII, No. 1.

Gandhi, Shailesh (2009) Right to Information – A Tool to Improve the Governance of India] http://www-bcasonline-org,

Government of India, Second Administrative Reforms Commission, First Report on Right to Information: Master Key to Good Governance, June, Para 1.1.1, 2006.

Jain, R. B. (1976), Contemporary Issues in Indian Administration, Vishal Publications, New Delhi.

Jain, R.B. (2002), Public Administration in India: 21st Century Challenges for Good Governance, Deep and Deep Publications, New Delhi.

Mishra, Sweta (2009), "Right to Information and Decentralised Governance", The Indian Journal of Public Administration, Vol.LV, No.3.

Mulgan, Richard (2000), "Accountability: An Every-Expanding Concept in Public Administration", Vol.78, No.3, pp.555-573.

Narayan, S. (2013), "A Question of Accountability", The Hindu, Novermber15.

Nath, Sanghamitra (2016), "Significance of e-Governance", in Alka Dhameja and Sweta Mishra (eds.) Public Administration, Approaches and Application, Pearson, New Delhi.

Rai, Vinod (2011), "Transparency in Governance", in Mishra, R.K. (ed.), Transparency in Governance, The Indian Institute of Public Administration, Odisha Regional Branch, Bhubaneshwar.

Roy, J.G. (1990), "Open Government and Administrative Culture in India", The Indian Journal of Public Administration, Vol. 36, No.3.

Roy, J.G. (2003), "Right to Information: A Key to Accountable and Transparent Administration", in Alka Dhameja (ed.), Contemporary Debates in Public Administration, PHI, New Delhi.

Roy, J.G. (2006), Right to Information Initiatives and Impact, Occasional Paper, Indian Institute of Public Administration, New Delhi, March.

Saxena, A. (2005), 'e-Governance and Good Governance: The Indian Context", in the Indian Journal of Political Science, Vol.66, No.3, pp.313-328.

Sengupta, A- (2013), "Activist Verdicts", Front Line, November 1.

Venkatesan, S. (2013), "Oral Instructions undermine Accountability:

Supreme Court", The Hindu, November 1.

12.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
   - पारदर्शिता का तात्पर्य सरकारी नीतियों और निर्णयों में खुलेपन से है।
   - उन लोगों तक सूचना की पहुंच जो निर्णयों से प्रभावित होंगे।
   - जवाबदेही किसी के कार्यों या व्यवहार के लिए उत्तरदायी है।
   - किसी व्यक्ति या संगठन का दायित्व उसकी गतिविधियों के लिए उत्तरदायी है, जिम्मेदारी स्वीकार करें और पारदर्शी तरीके से परिणामों का खुलासा करें।
2. आपके उत्तर मे निम्न को शामिल होना चाहिए :
   - सरकार की भूमिका और गतिविधियों में वृद्धि।
   - प्रत्यायोजित विधान।
   - राजनीति–नौकरशाही मेलजोल में उपयुक्त जाँच सुनिश्चित करें।
   - भ्रष्टाचार और भ्रष्ट आचरण की जाँच करना।
   - नागरिकों की उदासीनता।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - केंद्रीय सतर्कता आयोग।
   - नियंत्रक और महालेखा परीक्षक।
   - लोकपाल और लोकायुक्त का कार्यालय।
   - सामाजिक ऑडिट।
   - सूचना का अधिकार।
2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - जमीनी स्तर पर मनरेगा के कार्यान्वयन में एक शक्तिशाली हथियार के रूप में सही जानकारी की भूमिका।
   - हाल ही में विशेषकर कर्नाटक राज्य में लोकायुक्त द्वारा निभाई गई महत्वपूर्ण भूमिका।
   - कई राज्यों जैसे अक्षय, ज्ञानदूत, स्वागत आदि के माध्यम से कई राज्यों में आईसीटी आधारित प्रशासन का उपयोग।

192 blank

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY