ISSN: 2249-2577

वर्ष 10 अंक 1
जनवरी-जून, 2018

# लोक प्रशासन

भारतीय लोक प्रशासन संस्थान नई दिल्ली
की अर्धवार्षिक शोध पत्रिका

संपादक
प्रो. एस. एन. मिश्र

# भारतीय लोक प्रशासन संस्थान

**अध्यक्ष**

निदेशक, आई. आई. पी. ए.,
नई दिल्ली

**सम्पादक**

प्रो. एस. एन. मिश्र
नोएडा

## सम्पादक मंडल

प्रो. के. के. पाण्डेय
आई. आई. पी. ए., नई दिल्ली

प्रो. अमिता सिंह
जे.एन.यू., नई दिल्ली

प्रो. श्रीप्रकाश सिंह
दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

डा. प्रवीण कुमार
प्राचार्य, श्यामलाल कॉलेज, दिल्ली

डा. अशोक कुमार पाण्डेय
भूतपूर्व आई.ए.एस., नई दिल्ली

**पाठ-संशोधक**

स्नेहलता



**वार्षिक शुल्क** : आजीवन सदस्य-रू. 150, व्यक्तिगत ग्राहक-रु. 200, संस्थागत ग्राहक-रू. 300
**सामान्य अंक** : आजीवन सदस्य-रू. 75, व्यक्तिगत ग्राहक-रु. 100, संस्थागत ग्राहक-रू. 150
**विशेषांक** : आजीवन सदस्य-रू. 100, व्यक्तिगत ग्राहक-रु. 200, संस्थागत ग्राहक-रू. 200

# भारतीय लोक प्रशासन संस्थान

इन्द्रप्रस्थ एस्टेट, रिंग रोड, नई दिल्ली–110002

# Ykksd iz'kklu

## vuØef.kdk


| | i"B |
|---|---|
| lEikndh; | v |
| Yks[k | |
| नरेंद्र मोदी की शक्तिशाली भारत की संकल्पना–डिजिटल इंडिया मिशन एवं विविध योजनाएँ<br>गाँधीजी राय | 1 |
| बदलते परिदृश्य में केन्द्र-राज्य सम्बन्धः एक विश्लेषण<br>सुरेन्द्र कुमार | 19 |
| भारत में बाल शिक्षा की दिशा एवम् दशाः एक समीक्षा<br>राजबीर सिंह दलाल एवं एकता | 30 |
| ग्रामीण बिहार पर ई-शासन का प्रभावः एक अध्ययन<br>उमेश कुमार | 44 |
| भारत में भूख, भोजन का अधिकार और भारत में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013<br>जय गुप्ता | 50 |
| वर्तमान संदर्भ में सूचना के अधिकार की प्रासंगिकता<br>निलांजना जैन | 58 |
| प्रशासन में नौकरशाही की भूमिका<br>सत्यप्रकाश मणि त्रिपाठी | 66 |
| सुशासन के फलक<br>सुनीता त्रिपाठी | 72 |

i"B

भारत के सशक्तिकरण में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की यात्रा कूटनीति का महत्त्व
शीला कुमारी 78

प्रशासन और लोककल्याण की संकल्पना
महेश कुमार सिंह 88

प्रशासन में संचार का महत्व
अम्बुजेश कुमार मिश्र 94

'सूचना के अधिकार' से सामाजिक अंकेक्षण तक
विनीत कुमार सिन्हा 100

# y[kd

प्रो० गांधीजी राय – अवकाश प्राप्त आचार्य, राजनीति शास्त्र विभाग, वीर कुवंर सिंह विश्वविद्यालय, आरा, बिहार

डॉ० सुरेन्द्र कुमार – सह-आचार्य, राजनीति शास्त्र विभाग, बी. एस. कालेज, दानापुर, पटना

प्रो० राजबीर सिंह दलाल – आचार्य, लोक प्रशासन विभाग, चौधरी देवी लाल, विश्वविद्यालय, सिरसा, हरियाणा

कुमारी एकता – शोधछात्रा, लोक प्रशासन विभाग, चौधरी देवी लाल, विश्वविद्यालय, सिरसा, हरियाणा

डॉ० उमेश कुमार – आचार्य, विभागाध्यक्ष, लोक प्रशासन विभाग, वीर कुवंर सिंह विश्वविद्यालय, आरा, बिहार

जय गुप्ता – सहायक आचार्य, राजनीति शास्त्र विभाग, लक्ष्मीबाई कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

डॉ० निलांजना जैन – सह-आचार्या एवं अध्यक्ष, राजनीति शास्त्र विभाग, आर्य कन्या डिग्री कॉलेज, इलाहाबाद विश्वविद्यालय, इलाहाबाद

डॉ० सत्यप्रकाश त्रिपाठी – अध्यक्ष, राजनीति शास्त्र विभाग, संत विनोबा पी.जी. कॉलेज, देवरिया, उत्तर प्रदेश

डॉ० सुनीता त्रिपाठी – पूर्व अतिथि प्रवक्ता, राजनीति शास्त्र विभाग, लखनऊ विश्वविद्यालय, लखनऊ

शीला कुमारी – शोधछात्रा, राजनीति शास्त्र विभाग, वीर कुवंर सिंह विश्वविद्यालय, आरा, बिहार

श्री महेश सिंह – शोधछात्र, राजनीति शास्त्र विभाग, दीन दयाल उपाध्याय गोरखपुर, गोरखपुर विश्वविद्यालय, गोरखपुर, उत्तर प्रदेश

श्री अम्बुजेश कुमार मिश्र – शोधछात्र, राजनीति विज्ञान विभाग, दीन दयाल उपाध्याय गोरखपुर, गोरखपुर विश्वविद्यालय, गोरखपुर, उत्तर प्रदेश

विनीत कुमार सिन्हा – सहायक-आचार्य, राजनीति विज्ञान विभाग, पी.जी.डी.ए.वी. महाविद्यालय (सांध्य), दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

# lEikndh;

सरकार को प्रभावी ढंग चलाने के लिए लोक प्रशासन एक महत्वपूर्ण आधार है। प्रशासनिक प्रक्रिया समकालीन सभ्यता का एक अभिन्न अंग है। यह जन सेवा का एक संस्थान भी है और सत्ता का केन्द्र भी। सत्ता के केंद्र के रूप में नौकरशाही को कुछ विशेषाधिकारों से युक्त किया जाता है और लोक सेवा के संस्थान के रूप में इसकी प्रभावी सेवा के लिए प्रावधान करने की आवश्यकता है। इसलिए लोक प्रशासन प्राचीन सभ्यता के साथ-साथ आधुनिक सरकारों का भी हिस्सा रहा है।

लोक प्रशासन का आरंभ सरकार प्रशासन के अध्ययन के साथ हुआ। इसके अध्ययन की शुरूआत वर्ष 1887 में वुडरो विल्सन के निबन्ध 'द स्टडी आफॅ एडमिनिस्ट्रेशन' के प्रकाशन से मानी जाती है। इसमें राजनीति और प्रशासन को अलग-अलग मानकर चर्चा की गई और लोक प्रशासन और राजनीति को दो भागों में बांटा गया।

राजनीति और प्रशासन से अपने को अवधारणात्मक रूप से अलग करता हुआ नव लोक प्रशासन, नव सु-शासन तथा निगमनात्मक शासन आदि के रूप में सामने आया है। ये बदलाव प्रौद्योगिकी, भूमंडलीकरण, उदारीकारण और निजीकरण की चुनौतियों के कारण सामने आए हैं। इनके कारण पूरे विश्व में व्यक्ति और संस्थानों की भूमिका में परिर्वतन आया है। यह लोक प्रशासन के परंपरागत मॉडल में भारी बदलाव करते हुए उसे नव लोक प्रशासन के रूप में प्रस्तुत करता है, जो राज्य की बजाय बाजार की शक्तियों के पक्ष में होता है। बहुत सारे देशों में राज्य बनाम बाजार की सक्षमता, प्रतिस्पर्धा, सरकारी गतिविधियों में प्रबंधकीय कौशल, गैर-नौकरशाही, कांट्रेक्टिंग आउट और सरकारी संस्थानों का आकार घटाना जैसी गतिविधियां जोर पकड़ रही हैं। और भारत इससे अछूता नहीं है।

विकासात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रबंध को एक उपकरण की तरह इस्तेमाल करना, एक नए परिदृश्य के रूप में सामने आया है। इसमें सार्वजनिक संस्थानों में नई उद्यमशीलता पैदा करने और अनुकूल कार्य संस्कृति बनाने के प्रयास किए गए हैं। इस दौरान लोक प्रशासन के परंपरागत मॉडल की तुलना में व्यक्तिगत तौर पर संस्थानों को अधिक स्वायत्तता दी गई और कामकाज के प्रदर्शन पर ध्यान केंद्रित किया गया। अंततः प्रबंध का उद्देश्य 'सभी स्तरों पर सरकारी गतिविधियों में प्रभावशीलता, कार्यक्षमता और मितव्ययिता लाने का प्रयास करना' है।

लोक प्रशासन अपने उद्भव से ही व्यापक बदलावों से गुजरता रहा है। वर्तमान समय में यह जटिल हो गया है और प्रबुद्ध लोक प्रशासन की ओर नागरिक समाज संगठन अपने नागरिकों के कल्याण के लिए एक साथ काम कर रहे हैं। लोक प्रशासन अपने पारंपरिक टॉप-डाउन पदसोपानिक ढांचे में समस्याओं से निपटने में सक्षम नही

है। यहाँ तक कि जटिल समस्याओं से निपटने के लिए कार्यात्मक इकाइयां बढ़ाने का परंपरागत लोक प्रशासन का तरीका भी सार्थक नहीं रह गया है। अतएव, ध्यान सुशासन, मानवीय शासन तथा निगमनात्मक शासन की ओर परिवर्तित हो गया है। शासन की अवधारणा औपचारिक सरकार की बजाय, गैर-नौकरशाही संस्थानों के द्वारा सरकार के लिए संभावनाएं खोलती हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक प्रशासन सुधार एवं परिवर्तन की प्रक्रिया में है। इसका परिदृश्य व्यापक हो रहा है और यह नया रूप ग्रहण कर रहा है। यह पूर्णतया बाजार आधारित अर्थव्यवस्था, उद्यमशीलता और उपभोक्ता संतुष्टि की ओर बढ़ रहा है। इनके कारण सरकार, निजी और गैर-सरकारी क्षेत्रों के बीच नई भागीदारी निर्मित हो रही है। सरकार को अब योजना बनाने, विचार-विमर्श करने और निर्णय लेने की प्रक्रिया में विभिन्न क्षेत्रों, संस्कृतियों और व्यावसायों के साथ सवांद एवं अंतक्रिया करनी होगी।

लोक प्रशासन के बढ़ते आयाम को देखते हुए प्रस्तुत अंक विभिन्न उपागों की समीक्षा करता है।

इस अंक का प्रथम लेख गांधी जी राय का है। जिसमें नरेंद्र मोदी ने एक शक्तिशाली भारत की संकल्पना की थी। इनकी सरकार ने अपने विविध कार्यक्रमों एवं उद्घोषित योजनाओं के द्वारा संकल्पनाओं को साकार करने की कोशिश करनी चाही है। डिजिटल इंडिया भारत सरकार द्वारा चलाये जाने वाला एक बेहतरीन कार्यक्रम है। जिसका उद्देश्य सशक्त समाज और ज्ञानवर्धक कार्यक्रम को एक डिजिटल रूप देना है। गाँधीजी राय ने अपने आलेख में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की 2015 से 2017 तक की विभिन्न योजनाओं का वर्णन किया है जो भारत को मजबूत तथा भ्रष्टाचार से मुक्त करवाने में सहायक होंगी।

भारत में केन्द्र और राज्य सम्बंध का अध्ययन तीन शीर्षकों के अंतर्गत किया जाता है। यथा–विधायी, प्रशासकीय, और वित्तीय। इस बदलते परिदृश्य में इन सबंधों का विश्लेषण सुरेन्द्र कुमार ने अपने लेख में किया है कि किस प्रकार कई विवादों के मुद्दे इनके बीच आते हैं जैसे क्षेत्रीय विषमता केन्द्र-राज्य के बीच तनाव प्रमुख कारण है। केन्द्र-राज्य सबधं को पुनर्निधारित करने की मांग राज्यों की ओर से होने लगी है क्योंकि अलग-अलग दलों की सरकार केन्द्र व राज्य में होने से उन्हें प्रत्येक शासकीय कार्यों के सहयोग में मुश्किल आती है। इसका ब्यौरा उदाहरणार्थ इस आलेख में बखूबी किया हैं।

राजबीर सिंह दलाल एवं एकता ने अपने आलेख में बाल शिक्षा की दिशा व दशा की समीक्षा की है। शिक्षा व्यक्ति की क्षमता व गुणों का विकास करती है। साक्षरता या पढ़ना-लिखना न आना व्यक्तियों में बुनियादी रूप से असुरक्षा प्रदान करता है। बच्चे हमारे समाज का प्रमुख अंग होते हैं। उन पर परिवार, समाज, राष्ट्र अधिक निर्भर करता है। यदि उनकी प्रारंभिक शिक्षा में कोताही बरती जाये तो भविष्य में इसके बुरे परिणाम

भुगतने होंगे। अतः बाल शिक्षा जैसे सामाजिक महत्व के विषय पर इस आलेख द्वारा प्रकाश डालने का प्रयास किया गया है। साथ ही देश में बाल शिक्षा को अधिक प्रभावी एवं व्यावहारिक बनाने हेतु आवश्यक सुझाव भी दिये गये हैं।

वर्तमान में सरकार, ग्रामीण विकास में ई-शासन की बेहतर सुविधायें प्रदान कर रही हैं। इससे वहाँ मोबाइल, ब्राडबैंड के साथ डिजिटल इण्डिया को गति मिलने के साथ गाँव वालों को फायदा हुआ है। पंचायतो के लिए ई-खेती, ई-मंडी, किसान मोबाइल सन्देश, किसानों की मुसीबतों को कम कर रहे हैं। साथ ही लोक सेवा के अधिकार और इंटरनेट आदि कार्यो से किया दाखिला ग्रामीण आदि कार्यो से प्रतीत हो रहा है कि बिहार के गाँव ई-शासन के द्वारा विकास के पथ पर अग्रसर है। इसका विवेचन उमेश कुमार ने अपने आलेख में किया है।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि इस अधिकार की कानूनी ढंग से स्थापना अपूर्ण है। क्योंकि इसका आधार कुपोषण व भुखमरी है। इसको लागू किये पांच वर्षो बाद भी अर्न्तराष्ट्रीय प्रतिवेदन, सर्वेक्षण व अध्ययन 2017 का वैश्विक भूख सूचकांक भारत को 119 देशों में से 100 वां स्थान देता है क्योंकि इस अधिनियम द्वारा तक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली को अपनाया गया है जिसमें गंभीर समस्यायें विद्यमान हैं इसीलिए लाभ गरीबों तक नही पहुँचता। इसका जय गुप्ता ने अपने लेख में बखूबी विवेचन किया है।

स्वतंत्र चुनाव लोकतंत्र का आधार है। अपने लेख में निलांजना जैन ने एक साथ चुनाव करवाने के विकल्प के बारे में पश्चिम के लोकतांत्रिक देशों के प्रतिमानों को लेकर भारत के प्रतिमान का विश्लेषण किया है कि कैसे भारत को भी जर्मनी, फ्रांस इत्यादि की भांति संसदात्मक और अध्यक्षात्मक प्रणालियों के बीच का कोई मार्ग अपनाना होगा तभी 'एक देश-एक चुनाव' संभव हो पायेगा। तभी कार्यपालिका की अस्थिरता और निर्बाधता की समस्या से भी राजनीतिक व्यवस्था मुक्त हो पायेगी।

वर्तमान युग में प्रत्येक देश की प्रकृति में एक अद्भुत स्थिति विद्यमान हो गई है। एक तरफ परम्परागत स्वरूप को त्यागनें की प्रवृत्ति एवं दूसरी तरफ नई व्यवस्थाओं तथा स्थितियों का अभाव, उसे ऐसी अवधारणा की ओर आकर्षित करता है जिससे जनता का सर्वांगीण हित साध्य हो। पूर्वकालीन 'पुलिस राज्य' के स्थान पर 'कल्याणकारी राज्य' के अभ्युदय के परिणामस्वरूप सरकार की गतिविधियों एवं दायित्वों में अभूतपूर्व वृद्धि के साथ-साथ कार्यों की जटिलता व तकनीकीपूर्णता ने प्रशासन को प्रतिबद्ध और जबावदेह बना दिया है। ऐसी स्थिति में सरकार को परामर्श एवं सहयोग प्रदान करने का प्रमुख उत्तरदायित्व अधिकारीतंत्र अर्थात् नौकरशाही का होता है। इसका विवेचन सत्यप्रकाश मणि त्रिपाठी ने अपने लेख में किया है।

प्रत्येक शासन व्यवस्था की कुशलता, सफलता और लोकोन्मुखी कल्याणकारिता का आधार सुशासन है। यह नींव है, जिस पर शासन व्यवस्था का भवन खड़ा होता है।

सुशासन का सीधा अर्थ स्वच्छ शासन है जहां राजनीतिक, उत्तरदायित्व, स्वतत्रंता, जवाबदेही, नौकरशाही, सूचना में पारदर्शिता हो। सुनीता त्रिपाठी वे अपने लेख में सुशासन के विभिन्न फलक जो इसके लिए अनिवार्य है, बताया है।

प्रधानमंत्री नरेंद्रमोदी ने न केवल विदेश नीति की जड़ता को समाप्त कर उसे समकालीन विश्व में चलायमान बनाया है बल्कि अपने व्यैक्तिक संपर्क से उन्होंने विश्व के अन्य देशों के साथ भारत के संबधों को सुदृढ़ एवं मधुर बनाया है। अर्न्तराष्ट्रीय सम्बंधों में उन्होंने सास्ंकृतिक राजनय के आधार स्तंभ को मजबूत किया। उनके सास्ंकृतिक राजनय की पहल से विश्व में शांति की स्थापना होगी। विश्व के लोग सामुदायिक कड़ी में बंधेगे तथा इस प्रकार नरेंद्र मोदी ने वैश्विक स्तर पर भारत को नई पहचान दिलाई। इस बारे में शीला कुमारी ने अपने आलेख में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की विभिन्न विदेश यात्राओं का उल्लेख प्रस्तुत किया है।

महेश कुमार सिंह का यह लेख 'प्रशासन और लोककल्याण की संकल्पना' का विशद् एवं सारगर्भित विश्लेषण प्रस्तुत करता है। आधुनिक युग में राज्य के क्रियाकलाप और गतिविधियों में हुए क्रमिक विस्तार के कारण प्रशासन के महत्त्व में अभूतपूर्व अभिवृद्धि हुई है। आज प्रशासन व्यक्ति और समाज के नित्य प्रति जीवन को अपने आवरण से पूर्णतः आच्छादित कर लिया है। इसके कार्यों एवं गतिविधियों में चतुर्दिक विश्वव्यापी विस्तार परिलक्षित हो रहा है। आधुनिक कल्याणकारी राज्य में आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन की गति में अपनी तीव्रतर भूमिका परिलक्षित करने, अपने नागरिकों को उन्नत आधुनिक, सुविधाएँ, स्वास्थ्य, शिक्षा, यातायात आदि के साधनों एवं रोजगार के व्यापक अवसर उपलब्ध कराने का प्रमुख उत्तरदायित्व प्राप्त कर लिया है।

अम्बुजेश कुमार मिश्र ने अपने लेख 'प्रशासन में संचार का महत्व' का विशद् एवं सारगर्भित विश्लेषण प्रस्तुत किया गया हैं। वर्तमान युग संचार का युग है। संचार साधनों के बल पर अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में हम 'एक विश्व' की दिशा में अग्रसर हो रहे हैं। संचार अभिन्न अंग है। एक प्रबन्धक अथवा प्रशासक का सबसे अधिक समय संचार में ही लगता है। इसलिए संचार को 'प्रशासन का प्रथम सिद्धान्त' माना जाता है। एक संगठन में संचार का वही महत्त्व है, जो शरीर में कोशिकाओं का। संचार से संगठन और प्रशासन में एकरूपता आती है।

विनीत कुमार सिन्हा ने अपने लेख सूचना के अधिकार से सामाजिक अंकेक्षण तक का विवरण दिया है कि किस तरह यह एक पारदर्शी निवेश का वातावरण भी तैयार करता है। जिससे निजी क्षेत्र को आगे बढ़ने का बेहतर अवसर मिल सके इस लेख में लेखक ने राजस्थान के भिन्न-भिन्न क्षेत्रों का अंकक्षेण किया है। क्योंकि 2001-02 के बाद सामाजिक अकक्षेण अधिक प्रिय होता गया क्योंकि इसके द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा और परीक्षण किया जा सकता है।

& lEiknd

# नरेंद्र मोदी की शक्तिशाली भारत की संकल्पना–डिजिटल इंडिया मिशन एवं विविध योजनाएँ

## गाँधीजी राय

26 मई 2014 को भारत का प्रधानमंत्री बनते ही नरेंद्र मोदी ने एक शक्तिशाली भारत की संकल्पना को साकार करना चाहा। इसका कारण था कि उनके नेत्तृत्व में बनी सरकार पहले की सरकारों की तुलना में काफी स्थिर होने के नाते गठबंधन राजनीति की बाध्यताओं से प्रभावित नहीं है। ऐसी स्थिति में उनके प्रधानमंत्री बनते ही अंतरराष्ट्रीय जगत में एक शक्तिशाली भारत की संकल्पना के साकार होने की संभावना बढ़ गई। अंतरराष्ट्रीय जगत में विभिन्न राष्ट्रों के बीच शक्तिशाली एवं प्रभावशाली होने की प्रतिस्पर्धा काफी पहले से रही है। अपने प्रभाव एवं शक्ति वृद्धि के लिए विभिन्न राष्ट्रों के राजनेताओं ने काफी मेहनत और प्रयास किया है। इतने बड़े लोकतांत्रिक देश को वैश्विक स्तर पर वास्तविक पहचान दिलाने के उद्देश्य से ही प्रधानमंत्री पद की शपथ लेते ही नरेंद्र मोदी के मन में एक मजबूत भारत की तस्वीर उभरने लगी। उनका यह विश्वास है कि एक शक्तिशाली और मजबूत भारत ही अंतरराष्ट्रीय जगत में सशक्त विदेश नीति का संचालन करते हुए अपने राष्ट्रीय हितों की प्राप्ति कर सकता है। 2017 तक प्रधानमंत्री के रूप में नरेंद्र मोदी सरकार ने अपने विविध कार्यक्रमों एवं उद्घोषित योजनाओं के द्वारा एक सशक्त एवं मजबूत भारत की संकल्पना को साकार करना चाहा है। मोदी सरकार के शासन के दौरान पिछले साढ़े तीन सालों में ऐसी कई नई पहलें की गई हैं जिनसे पता चलता है कि सरकार प्रशासन की गति को तेज कर प्रशासनिक व्यवस्था को अधिक कुशल, निर्णायक एवं समावेशी बनाना चाहती है। इसमें योजनाओं की परिणाम आधारित निगरानी, उच्चतम स्तर पर परियोजनाओं में तेजी लाना, राज्यों में प्रतिस्पर्धा की भावना पैदा करना, मंत्रालयों में एकांगी रूप से काम करने की प्रवृत्ति को तोड़ना और सरकार में प्रतिभाओं का समावेश करना आदि शामिल है।[1] उनके शासन काल के दौरान *पहला* महत्त्वपूर्ण सुधार यह हुआ है कि प्रशासनिक ध्यान 'इनपुट' और

'आउटपुट' से हट कर परिणाम पर केंद्रित हो गया है और उसकी समीक्षा और निगरानी स्वयं प्रधानमंत्री द्वारा की जा रही है। दूसरी महत्त्वपूर्ण पहल 'प्रगति' है। यह सक्रिय शासन और समयबद्ध कार्यान्वयन की ऐसी पहल है जिसके अंतर्गत बुनियादी ढाँचा और सामाजिक क्षेत्र की महत्त्वपूर्ण परियोजनाओं पर प्रधानमंत्री के स्तर पर चर्चा और समीक्षा की जा रही है।[2] मजबूत भारत की संकल्पना साकार करने की दिशा में प्रधानमंत्री द्वारा उद्घोषित 'डिजिटल इंडिया मिशन' के साथ-साथ केंद्र एवं राज्यों के स्तर पर उद्घोषित परियोजनाओं की संक्षिप्त जानकारी आवश्यक है।

## डिजिटल इंडिया मिशन

डिजिटल इंडिया भारत सरकार द्वारा चलाए जाने वाला एक ऐसा बेहतरीन कार्यक्रम है, जिसका उद्देश्य सशक्त समाज और ज्ञानवर्द्धक अर्थव्यवस्था को एक डिजिटल रूप देना है। अर्थात भारत में चल रहे छोटे-बड़े सभी सरकारी विभागों को डिजिटल रूप देकर उनकी गति को और आगे बढ़ाते हुए यह इन विभागों को आम जनता के लिए इलेक्ट्रॉनिक रूप से जोड़ता है। 1 जुलाई 2015 को प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने अनिल अंबानी, अजीम प्रेमजी तथा साइरस मिस्त्री जैसी बड़ी हस्तियों की उपस्थिति में डिजिटल इंडिया कार्यक्रम को लांच किया। इसमें यह संकल्प लिया गया है कि नए विचारों द्वारा डिजिटल शक्ति देकर भारत को और आगे बढ़ाना है। केंद्र सरकार ने करीब एक लाख करोड़ रुपए मूल्य की विभिन्न परियोजनाओं वाले इस कार्यक्रम को 20 अगस्त 2014 को मंजूरी प्रदान की। इसका एक मात्र उद्देश्य लोगों तक आसानी से सरकारी सेवाओं की पहुँच सुनिश्चित करना और आधुनिकतम सूचना और संचार तकनीक से लोगों को फायदा पहुँचाना है। इस परियोजना को चरणबद्ध तरीके से 2018 तक क्रियान्वित करना है। डिजिटल इंडिया पहले से चल रहे राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना का रूपांतरित संस्करण है। उल्लेखनीय है कि भारत सरकार के द्वारा ई-शासन को बढ़ावा देने के लिए वर्ष 1990 तक राज्यों की राजधानियों में *'निकनेट'* (NICNET) स्थापित किया गया व साथ ही सभी जिला मुख्यालयों में *'डिसनिक'* (DISNIC) का विस्तार किया गया।[3] 'डिजिटल इंडिया' एक बहुआयामी कार्यक्रम है, जिसके अंतर्गत अग्रलिखित पहलें सम्मिलित हैं:–1. डिजिटल अधोरचना की स्थापना, 2. सरकारी सेवाएँ 'ऑनलाइन' उपलब्ध करना, 3. डिजिटल रूप से नागरिकों को प्रशिक्षित करना, 4. प्रौद्योगिकियों के उपयोग के द्वारा शहरी क्षेत्रों में संपोषणीय जीवनयापन वातावरण उपलब्ध कराना तथा 5. देश में स्मार्ट शहरों का निर्माण करना।

## भारत में ई–शासन की पहल का शुभारंभ

यह बताया गया है कि डिजिटल इंडिया भारत में पहले से चल रहे राष्ट्रीय 'ई-गवर्नेंस' योजना का रूपांतरित संस्करण है। भारत में इलेक्ट्रॉनिक शासन

(E-Governance) की यात्रा का शुभारंभ 1991 में प्रारंभ किए गए उदारीकरण, निजीकरण तथा वैश्वीकरण कार्यक्रमों के साथ हुआ। सूचना क्रांति ने इन कार्यक्रमों को नया आयाम दिया जिसके चलते केंद्र एवं राज्यों में ई-शासन की अनेक परियोजनाओं की शुरूआत की गई। ये परियोजनाएँ नागरिक केंद्रित होने के बावजूद अपेक्षित परिणाम नहीं दे सकीं। परिणामस्वरूप, भारत सरकार द्वारा 15 अगस्त 2000 को *केंद्रीय सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय* में एक पृथक ई-शासन की स्थापना की गई।[4] ई-शासन की उपयोगिता एवं विकास की गति को देखते हुए वर्ष 2001 को संपूर्ण भारत में 'ई-शासन वर्ष' के रूप में मनाने की घोषणा भारत सरकार द्वारा की गई।[5] तदोपरांत, भारत सरकार द्वारा 8 मई 2006 को 'राष्ट्रीय ई-शासन योजना' (NeGP) को स्वीकृति प्रदान की गई जिसके तहत पूरे भारत में ई-शासन के क्रियान्वयन के लिए 31 मोड़ परियोजना का निर्माण किया गया।[6] लेकिन, इनमें से कुछ को छोड़कर अधिकांश परियोजनाओं की उपलब्धियाँ अपेक्षानुकूल नहीं रहीं। परिणामस्वरूप, प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की पहल पर संपूर्ण भारतीय आर्थिक प्रणाली की आर्थिक सेवाएँ सूचना प्रौद्योगिकी को प्रयुक्त करते हुए त्वरित एवं प्रभावी ढंग से प्रदान कराने के लिए 'डिजिटल इंडिया मिशन' प्रारंभ किया गया ताकि भारत को एक डिजिटल रूप से सशक्त समाज तथा ज्ञानवर्द्धक अर्थव्यवस्था के रूप में रूपांतरित किया जा सके। आज भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय ई-शासन योजना के माध्यम से आम जनता के लिए कम खर्च और न्यूनतम अवधि में बेहतर व गुणवत्ता युक्त सेवाएँ प्रदान की जा रही हैं तथा इन सेवाओं के माध्यम से कार्यकुशलता, पारदर्शिता व विश्वसनीयता को सुनिश्चित करने का प्रयास किया जा रहा है।[7] इस प्रकार, भारत सरकार द्वारा शासन व्यवस्था को स्मार्ट बनाने के लिए ई-शासन को एक मूल मंत्र के रूप में प्रयोग किया जा रहा है। नरेंद्र मोदी की सरकार ने 'न्यूनतम सरकार' और 'अधिकतम शासन' का नारा देकर सुशासन की स्थापना करने के लिए प्रौद्योगिकी से युक्त डिजिटल इंडिया, स्टार्ट अप, स्कील इंडिया जैसी योजनाओं को प्रारंभ कर शासक और शासितों के मध्य दूरियाँ कम करने का प्रयास किया है।

## डिजिटल इंडिया मिशन की तीन प्रमुख दृष्टियाँ

डिजिटल इंडिया मिशन निम्नलिखित तीन प्रमुख दृष्टियों (visions) पर आधारित है–

1. प्रत्येक नागरिक को डिजिटल इंडिया की उपयोगिता से रूबरू कराना
2. नागरिकों की माँग पर शासन और सेवाएँ प्रदान कराना तथा
3. नागरिकों का डिजिटल सशक्तिकरण करना।

**I- iR;sd ukxfjd dk fMftVy bafM;k dh mi;kfxrk ls :c: djkuk–** प्रत्येक नागरिक के लिए डिजिटल अधोरचना एक प्रमुख उपयोगिता है।

इसके अंतर्गत निम्नलिखित प्रमुख बातें सम्मिलित हैं–

1. नागरिकों को सेवाएँ उपलब्ध कराने के लिए उच्च गतियुक्त इंटरनेट की उपलब्धता सुनिश्चित करना,
2. प्रत्येक नागरिक को एक विशिष्ट, जीवनपर्यंत, ऑनलाइन एवं प्रमाणित की जा सकने वाली डिजिटल पहचान उपलब्ध कराना,
3. डिजिटल एवं वित्तीय क्षेत्र में नागरिकों की सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए मोबाइल फोन तथा बैंक खाता का इस्तेमाल करना,
4. किसी सामूहिक सेवा केंद्र तक सुगम पहुँच सुनिश्चित करना तथा
5. सुरक्षित साइबर स्थान की व्यवस्था करना।

**II- ukxfjdk dh ekx ij 'kklu vkj lsok,a inku djkuk&** इसके अंतर्गत निम्नलिखित बातों पर अमल करना आवश्यक है–

1. सभी विभागों एवं क्षेत्राधिकारों में अखंड एवं समेकित सेवाएँ प्रदान करना,
2. ऑनलाईन एवं मोबाइल प्लेटफॉर्मों से वास्तविक समय सेवाओं को उपलब्ध कराना,
3. सभी नागरिकों की पात्रता संबंधी विवरणों की आसान पहुँच के साथ क्लाउड पर उपलब्ध कराना,
4. व्यापार करने की सुविधा में प्रोन्नयन की दृष्टि से सेवाओं का डिजिटल रूप में रूपांतरण करना,
5. नकदी रहित इलेक्ट्रॉनिक वित्तीय लेन-देन करने को बढ़ावा देना तथा
6. निर्णयन समर्थन प्रणाली और विकास हेतु *भूस्थानिक सूचना प्रणाली* (GIS) का उपयोग करना।

**III- ukxfjdk dk fMftVy lkfDrdj.k djuk&** इसके अंतर्गत निम्नलिखित प्रमुख बातों पर ध्यान दिया जाना आवश्यक है–

1. सार्वभौमिक डिजिटल साक्षरता,
2. सार्वभौमिक पहुँच युक्त डिजिटल संसाधन,
3. सभी *दस्तावेजों/प्रमाण–पत्रों* को क्लाउडर पर उपलब्ध कराना,
4. डिजिटल संसाधनों की उपलब्धता/भारतीय भाषाओं में डिजिटल मोड़ पर सेवाएँ तथा
5. सहभागी शासन हेतु सहयोगात्मक डिजिटल प्लेटफॉर्म स्थापित करना।

## डिजिटल इंडिया कार्यक्रम का उद्देश्य

इस कार्यक्रम के द्वारा सरकार का लक्ष्य आई सी टी ढाँचे का निर्माण करना है जिससे ग्राम पंचायत स्तर तक हाई-स्पीड इंटरनेट सेवा उपलब्ध कराई जा सके। आईसीटी के इस्तेमाल के जरिए स्वास्थ्य सेवाएँ, शिक्षा व न्यायिक सेवाएँ जनता तक पहुँचायी जा सकेंगी। डिजिटल माध्यम से साक्षरता के जरिए नागरिकों को सशक्त बनाने के लिए सरकार *नेशनल इन्फार्मैटिक्स सेंटर* को भी पुनर्गठित करेगी। डिजिटल इंडिया कार्यक्रम के स्तंभ के रूप में *नौ* प्रमुख उद्देश्यों का संक्षिप्त विश्लेषण आवश्यक है:

## ब्रॉडबैंड राजमार्ग की सुविधा

इस योजना के अंतर्गत सभी गाँवों को इंटरनेट से जोड़ना है। समान्य तौर पर ब्रॉडबैंड का अर्थ दूरसंचार से होता है, जिससे सूचना के संसार के लिए आवृत्तियों के व्यापक बैंड उपलब्ध होते हैं। इससे सूचना को कई गुणा तक बढ़ाया जा सकता है और जुड़े हुए तमाम बैंड की विभिन्न आवृत्तियों या चैनलों के माध्यम से भेजा जा सकता है। इसके माध्यम से एक निर्दिष्ट समय-सीमा के अंतर्गत वृहत्तर सूचनाओं को प्रेषित किया जा सकता है। यह ठीक उसी तरह होता है जैसे किसी राजमार्ग पर एक से ज्यादा लेन होने से उतने ही समय में ज्यादा गाड़ियाँ आवाजाही कर सकती हैं। ब्रांडबैंड राजमार्ग के निर्माण से 2018 तक पूरे देश के करीब ढाई लाख ग्राम पंचायतों को इस योजना से जोड़ने का कार्यक्रम है। इसका मतलब यह है कि हर गाँव में इंटरनेट होने से सभी नागरिक सरकारी सुविधाओं से परिचित रहेंगे। उन्हें कृषि, व्यापार, मंडी भाव तथा सरकारी योजनाओं की जानकारी मिलती रहेगी। उन्हें किसी कागजी कार्य के लिए शहर आने की जरूरत नहीं होगी, क्योंकि उनका कार्य इंटरनेट के द्वारा ही संपन्न हो जाएगा।

## मोबाइल संपर्कता हेतु सार्वजनिक पहुँच सुलभ कराना

पूरे भारत में तकरीबन एक अरब 25 लाख की आबादी में मोबाइल फोन कनेक्शन की संख्या जून 2014 तक करीब 80 करोड़ थी। शहरी इलाकों तक भले ही मोबाइल फोन पूरी तरह से सुलभ हो गया हो, लेकिन देश के विभिन्न ग्रामीण इलाकों में अभी भी इसकी सुविधा उपलब्ध नहीं हो पाई है। देश के अंतर्गत 55,000 गाँवों में 2018 तक मोबाइल संपर्क की सुविधा सुनिश्चित करने के लिए 20,000 करोड़ के *यूनिवर्सल सर्विस अब्लिगेशन फंड* (USOF) का गठन किया गया है। इससे ग्रामीण उपभोक्ताओं को आसानी से इंटरनेट और मोबाइल बैंकिंग के इस्तेमाल की सुविधा उपलब्ध होगी।

## सार्वजनिक इंटरनेट पहुँच कार्यक्रम

भविष्य में सभी सरकारी विभागों तक आम जनता की पहुँच बढ़ाने का यह कार्यक्रम है। डाकघरों के लिए यह दीर्घावधि दृष्टि वाला कार्यक्रम हो सकता है। इस योजना के तहत डाकघरों को बहु सेवा केंद्र (multi-service centre) के रूप में बनाने की योजना है जहाँ नागरिकों तक सेवाएँ मुहैया कराने के लिए अनेक प्रकार की गतिविधियों का संचालन किया जाएगा। इसके बावजूद, बहुत सारी परेशानियों के आलोक में हर पंचायत के स्तर पर इसको लगाना और चलाना कोई आसान काम नहीं है।

## ई–शासनः प्रौद्योगिकी के माध्यम से सरकार में सुधार

सूचना प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल करते हुए विभिन्न विभागों एवं कार्यालयों के बीच आपसी सहयोग एवं आवेदनों को ऑनलाइन रास्ता (track) दिया जाएगा। इसके अलावा, स्कूल प्रमाण-पत्रों एवं मतदाता पहचान-पत्रों आदि की जहाँ जरूरत पड़ेगी, वहाँ उसका ऑनलाइन इस्तेमाल किया जा सकेगा। इसके साथ ही सभी प्रकार के डाटाबेस और सूचनाओं को इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से मुहैया कराया जाएगा।

## ई–क्रांति–इलेक्ट्रॉनिक तरीके से सेवाएँ मुहैया कराना

इसमें अनेक बिंदुओं को शामिल किया गया है। ई-एजुकेशन (e-Education) के तहत् सभी स्कूलों को ब्रॉडबैंड से जोड़ना, सभी स्कूलों को मुफ्त वाई-फाई की सुविधा मुहैया कराना और डिजिटल साक्षरता (literacy) कार्यक्रम की योजना है। किसानों के लिए सही समय के महत्त्व की सूचना, नकदी कर्ज रहित भुगतान, मोबाइल बैंकिंग आदि की ऑनलाइन सेवा प्रदान करना, स्वास्थ्य के क्षेत्र में ऑनलाइन डॉक्टरी परामर्श/सलाह, रिकॉर्ड और संबंधित दवाओं की आपूर्ति समेत मरीजों की सूचना से संबंधित एक्सचेंज की स्थापना करते हुए लोगों को ई-हेल्थकेयर की सुविधा देना, न्याय के क्षेत्र में ई-कोर्ट, ई-पुलिस, ई-जेल, ई-प्रोसिक्यूशन की सुविधा, वित्तीय प्रबंधन के मोबाइल बैंकिग तथा माइक्रो-एटीएम प्रोग्राम उपलब्ध कराना आदि इसमें सम्मिलित है।

## सबके लिए सूचना

इस कार्यक्रम के अंतर्गत सूचना और दस्तावेजों तक ऑनलाइन पहुँच बनाने की योजना है। इसके लिए *ओपेन डाटा प्लेटफॉर्म* (ODP) मुहैया कराया जाएगा जिसके जरिए नागरिक सूचना तक आसानी से पहुँच सकेंगे। इससे नागरिकों और सरकार के बीच दोतरफा संवाद की व्यवस्था स्थापित होगी।

## इलेक्ट्रॉनिक्स विनिर्माणः इलेक्ट्रॉनिक्स क्षेत्र में आत्मनिर्भरता

इलेक्ट्रॉनिक्स क्षेत्र से जुड़ी तमाम चीजों का निर्माण देश में ही किया जाएगा।

इसके तहत 'नेट जीरो इंपोर्ट्स' (Net Zero Imports) का लक्ष्य निर्धारित किया गया है, ताकि 2020 तक इलेक्ट्रॉनिक्स के मामले में आत्मनिर्भरता हासिल की जा सके। इसके लिए आर्थिक नीतियों से संबंधित बदलाव भी करने की योजना है। इसके लिए फैब-लेश डिजाइन, सेट टॉप बाक्स, वी सेट (V SAT), मोबाइल, उपभोक्ता और मेडिकल इलेक्ट्रॉनिक्स, स्मार्ट एनर्जी मीटर्स, माइक्रो एटीएम, स्मार्टकार्ड जैसे उपकरणों पर ज्यादा ध्यान दिया गया है।

## रोज़गारपरक सूचना प्रौद्योगिकी

देशभर में सूचना प्रौद्योगिकी के प्रसार से रोजगार के अधिकांश प्रारूपों में इसका इस्तेमाल बढ़ रहा है। इसके चलते इस प्रौद्योगिकी के अनुरूप कार्यबल तैयार करने को प्राथमिकता देने की योजना है। कौशल विकास के मौजूदा कार्यक्रमों को भी इस प्रौद्योगिकी से जोड़ने की योजना है। संचार सेवाएँ मुहैया कराने वाली कंपनियाँ ग्रामीण कार्यबल को उनकी अपनी जरूरतों के मुताबिक प्रशिक्षित करेंगी। गाँवों व छोटे शहरों में लोगों को आईटी से जुड़े नौकरियों के लिए प्रशिक्षित किया जाएगा। आईटी सेवाओं से जुड़े कारोबार के लिए लोगों को प्रशिक्षित करने के लिए दूरसंचार विभाग को नोडल एजेंसी बनाया गया है।

## अर्ली हार्वेस्ट प्रोग्राम

डिजिटल इंडिया कार्यक्रम को लागू करने के लिए पहले कुछ बुनियादी ढाँचा बनाना होगा यानी इसकी पृष्ठभूमि तैयार करनी होगी। इसके अंतर्गत इस कार्यक्रम को आगे बढ़ाने के लिए सरकार ने कुछ नियमों का निर्माण किया है जो देश में लागू किए जाएँगे। *सर्वप्रथम* सूचनाओं के लिए आईटी प्लेटफॉर्म बनाए जाएँगे। सभी विभागों में बायोमेट्रिक्स उपस्थिति की सुविधा लागू की जाएगी तथा देश के सभी विश्वविद्यालयों को वाई-फाई/सरकारी ई-मेल की सुविधा प्रदान की जाएगी। मौसम विभाग द्वारा मोबाईल से आपदा की चेतावनी देने के लिए टीम गठित की जाएगी तथा सभी छात्रों के लिए किताबों का ई-बुक बनाया जाएगा। इसके साथ ही खोए-पाए बच्चों के लिए एक *पोर्टल* (portal) का निर्माण होगा जो किसी भी बच्चे के खो जाने की स्थिति में उसके घर तक पहुँचाने में सहायक होगा।

## डिजिटल इंडिया कार्यक्रम की प्रगति

डिजिटल इंडिया कार्यक्रम की प्रगति की जानकारी हम अग्रलिखित *चार* क्षेत्रों में हुए कामों से कर सकते हैं– *पहला* क्षेत्र *डिजिटल अधोरचना* का है। डिजिटल इंडिया पहल की सफलता के लिए विश्वसनीय ब्रॉडबैंड संपर्कता एक महत्त्वपूर्ण संघटक है। इस परियोजना[8] के अंतर्गत आवंटित 20,100 करोड़ में से 31 अगस्त 2016 तक मात्र 5741.8 करोड़ ही खर्च किया जा सका था। 4 दिसंबर 2016 तक

1,48,814 किमी ऑप्टिक फाइबर केबिल भूमि के नीचे बिछाकर मात्र 64,995 ग्राम पंचायतों को ही राष्ट्रव्यापी इलेक्ट्रॉनिक नेटवर्क से जोड़ा जा सका था।[9] यह उपलब्धि विशालकाय लक्ष्य की तुलना में सुनिश्चित तौर पर कम थी। सरकार की एक सूचना के अनुसार देश की लगभग 13,000 ग्राम पंचायतें अंतिम छोर तक संपर्कता के साथ पूरी तरह से डिजिटलीकरण के लिए तैयार हैं।[10] उल्लेखनीय है कि राजस्थान सरकार ने सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र की जानी-मानी कंपनी *सिसको* (CISCO) के साथ मिलकर राज्य शिक्षा प्रबंधन एवं प्रशिक्षण संस्थान की 12 केंद्रों पर *वर्चुअल डिजिटल क्लासरूम* से शिक्षकों को प्रशिक्षित किए जाने का कार्यक्रम संचालित किया। डिजिटल इंडिया कार्यक्रम का *दूसरा* क्षेत्र *स्मार्ट सिटीज* है। उल्लेखनीय है कि डिजिटल इंडिया अभियान के तहत देशांतगर्त 100 स्मार्ट ाहरों का निर्माण एक प्रमुख लक्ष्य है। भारतीय कंपनियों में ykIu ,.MV;ck (L&T) की स्मार्ट शहर परियोजना में *सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र* में बड़ी भूमिका होगी। डिजिटल इंडिया कार्यक्रम का *तीसरा* क्षेत्र *ई-शासन एवं सेवाएँ* हैं। लोगों को निर्बाध एवं पारदर्शी तरीके से सरकारी सेवाएँ शीघ्रता से उपलब्ध कराने के लिए सरकार अपने विभागों को ऑनलाइन प्लेटफार्म के रूप में बदलना चाहती है। इस क्षेत्र में *टाटा कन्सलटेन्सी सर्विसेज, इन्फोसिस, टेट महिंद्रा* एवं *माइंड ट्री* भारत की प्रमुख कंपनियाँ हैं, जो डिजिटल इंडिया मिशन को आगे बढ़ा रही हैं। *चौथा* क्षेत्र *डिजिटल भुगतान* है। प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी और उनकी सरकार भारत को एक नकदी रहित अर्थतंत्र के रूप में बदलने के लिए कृतसंकल्प है। उल्लेखनीय है कि भारतीय *राष्ट्रीय भुगतान निगम* के प्रबंध निदेशक एवं सीईओ के अनुसार मोबाइल के द्वारा लेन-देनों की संख्या 12 लाख प्रतिदिन से बढ़ाकर 18 लाख प्रतिदिन हो गई। 2015-16 में *कोटक महिंद्रा बैंक* के 90 प्रतिशत लेन-देन बैंक शाखाओं के बाहर हुए जिनमें 60 प्रतिशत लेन-देन मोबाइल के द्वारा हुए।[11]

## डिजिटलीकरण के लिए सकारात्मक पहलें

डिजिटल भुगतानों को बढ़ावा देने के लिए जमीनी स्तर पर अनेक निम्नलिखित पहलें की गई हैं:

1. वित्त मंत्रालय द्वारा विभिन्न प्रकार के डिजिटल भुगतान सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों/विभागों द्वारा प्रदत्त सेवाओं अथवा वस्तुओं के क्रय पर 0.5 प्रतिशत से 10 प्रतिशत तक की छूट दी गई है।
2. श्रम मंत्रालय द्वारा मजदूरी भुगतान अधिनियम में संशोधन हेतु अध्यादेश जारी किया गया है ताकि मजदूरों का भुगतान सीधे उनके खातों में या चेक द्वारा किया जा सके।
3. *शहरी विकास मंत्रालय* द्वारा सभी स्थानीय निकायों से कहा गया है कि वे

अपने द्वारा प्रदत्त सभी उपयोगिताओं का भुगतान डिजिटल मोड से प्राप्त करें तथा सेवाएँ प्रदान करने में ई-शासन प्रणाली विकसित करें।

4. इलेक्ट्रॉनिक एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय 24 घंटे चलने वाला 'डिजीशाला' सैटेलाइट चैनल है।
5. भारतीय रेल द्वारा सभी प्रकार की टिकटों की ऑनलाइन बिक्री पर बल, ऑनलाइन टिकटों की खरीद पर छूट, खानपान/रिटायरिंग रूम भुगतानों पर छूट दी गई है।
6. *खाद्य एवं रसद मंत्रालय* द्वारा राशन की दुकानों पर च्वै मशीनों की व्यवस्था के साथ-साथ कतिपय राज्यों में ई-पीडीएस की सुविधा दी गई है।
7. कपड़ा मंत्रालय भी डिजिटल भुगतानों को बढ़ावा दे रहा है।

डिजिटल इंडिया का *चौथा क्षेत्र* 'डिजीशाला' (Digishala) है। नोटबंदी के बाद नगदी रहित अर्थतंत्र विकसित करने के लिए डिजिटलीकरण को लागू करना एक बाध्यता है। लोगों को डिजिटल लेन–देन की जानकारी देने के लिए भारत सरकार के *इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय* द्वारा 24 घंटे का 'डिजीशाला' नामक चैनल दूरदर्शन द्वारा चलाया जा रहा है। 'डिजिटल इंडिया मिशन' सूचनाओं के संप्रेषण से लोगों के जीवन में बदलाव लाना चाहता है। आम जनता के हित में केंद्र और राज्य सरकारों की बहुत सारी कल्याणकारी योजनाएँ चल रही हैं। सरकार की कोशिश यही है कि समाज के सबसे हाशिये पर बैठे लोगों को डिजिटल कर देने और संप्रेषण को आसान बना देने से सरकार की विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के विषय में लोगों को जानकारी होगी। ग्राम पंचायतों में चलाए जा रहे विभिन्न कार्यक्रमों जैसे *मनरेगा, इंदिरा आवास योजना, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, मध्याह्न भोजन* आदि कई ऐसी योजनाएँ हैं जो गाँवों में चलाई जाती हैं। शिक्षा से लेकर गरीबी उन्मूलन तक विकास की दर्जनों ऐसी योजनाएँ हैं, जिन्हें लागू करने के लिए हम पंचायतों पर निर्भर हैं। देश के ग्रामीण तभी इन योजनाओं का लाभ उठा पाएँगे, जब उन्हें अधिकारों की जानकारी होगी। यदि ग्रामीणों को इन योजनाओं की सही जानकारी दी जाए और इनमें खर्च की जानेवाली राशि और होने वाले काम के विषय में उन्हें जानकारी हो तो वे अपने अधिकार माँग सकते हैं। यदि हर पंचायत में *इंटरनेट* हो, उसकी अपनी वेबसाइट हो और उसमे पंचायत से जुड़ी सभी सूचनाओं, योजनाओं तथा उनके निष्पादन की स्थिति का वर्णन हो तो गाँव को इससे काफी फायदा होगा।

## चुनौतियाँ

डिजिटल इंडिया कार्यक्रम को इसके लक्ष्य तक पहुँचाने की राह में मानव संसाधन अर्थात कर्मचारियों की कमी का मसला सबसे अहम हो सकता है। देश के

लगभग 30 करोड़ लोगों का अशिक्षित होना इसकी *दूसरी* चुनौती है। यह भी एक चुनौती है कि 30 करोड़ से अधिक लोग शिक्षित होते हुए भी इलेक्ट्रॉनिक उपकरणों को चलाने अथवा उनका उपयोग करने में पारंगत नहीं हैं। *स्मार्ट फोन* का सीमित लोगों के पास होना इसकी एक *अन्य* चुनौती है। राष्ट्रीय स्तर पर सभी भौगोलिक क्षेत्रों में इंटरनेट की सुविधा नहीं होना भी एक *समस्या* है। बिजली की निर्बाध आपूर्ति की अनुलब्धता एवं साइबर सुरक्षा की कोई सटिक व्यवस्था नहीं होना इसकी राह में सबसे बड़ी *बाधाएँ* हैं। अभी भी देश की 95 प्रतिशत जनसंख्या द्वारा नकदी लेन-देन से काम चलाना इसकी गंभीर चुनौती है। उपर्युक्त चुनौतियों के बावजूद 'डिजिटल इंडिया मिशन' एक क्रांतिकारी अभियान है जिसके द्वारा भारत को सही अर्थ में सशक्त एवं मजबूत बनाया जा सकता है। आधार विश्व में सबसे बड़ा अनूठा डिजिटल पहचान प्रोग्राम है। भारत ने आधार कार्यक्रम को सुशासन और अपने गरीब तथा वंचित लोगों के सशक्तिकरण और उनकी सेवा के लिए विकसित किया है। नरेंद्र मोदी सरकार ने आधार के जरिए सुनिश्चित किया है कि सरकार द्वारा भेजा गया हर रुपया पूरा का पूरा सीधे करोड़ों लोगों के बैंक खातों में पहुँचे।[12] इस तरह यह सुनिश्चित किया गया है कि सरकारी लाभ सिर्फ वांछित लोगों को मिले और बेईमान बिचौलियों द्वारा इसे हड़पा न जा सके।[13] मई 2014 से ही उनकी सरकार 'नागरिक पहले' (citizen first) के मंत्र पर कार्य कर रही है जिसे 'ई-लर्निंग मॉडल' (e-Learning Model) के जरिये उपलब्ध कराने की योजना है।[14]

## अन्य केंद्रीय व राज्य योजनाएँ

वर्ष 2014, 2015, 2016 व 2017 के दौरान प्रमुख केंद्रीय योजनाएँ निम्नलिखित हैं–

## 'मेक इन इंडिया' अभियान

निवेश को बढ़ावा देकर औद्योगिक विकास की गति को तेज करने तथा देश को विनिर्माण हब बनाने के लिए 'मेक इन इंडिया' (Make in India) एक उत्कृष्ट एवं बहुदेश्यीय कार्यक्रम है। इस कार्यक्रम के तहत सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्योगों को राष्ट्र की मुख्यधारा से जोड़ने हेतु प्रयास किए गए हैं। इस कार्यक्रम की औपचारिक घोषणा दिल्ली के विज्ञान भवन में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने 25 सितंबर 2014 को की।[15] यह मजबूत भारत की संकल्पना को साकार करने की दिशा में उनकी एक महत्त्वपूर्ण कोशिश है। यह अभियान देश-दुनिया के सभी निर्माताओं को 'भारत में बनाओं' के लिए आमंत्रित करता है। इसके द्वारा विदेशी निवेश को और विदेशों में निर्मित उत्पादों को, भारत में बेचने वाली कंपनियों को, भारत में ही निर्मित करने के लिए कहा गया है। इस अभियान का मूल मकसद भारतीय अर्थव्यवस्था को सेवा क्षेत्र समर्थित वृद्धि क्षेत्र से श्रम-प्रधान विनिर्माण क्षेत्र की तरफ ले जाना है। इससे करीब

दस लाख लोगों को रोजगार मिलने का अनुमान है। उभरते भारत के नवनिर्माण के लिए प्रधानमंत्री का यह महत्त्वपूर्ण योगदान है। इस अभियान के चलते आर्थिक विकास की संभावनाएँ महत्वाकांक्षी स्तर तक बढ़ी हैं। इससे हमारी अर्थव्यवस्था में समृद्धि देने वाली कई नई प्रवृत्तियाँ दिखाई दे रही हैं। भारत निवेश विनिर्माण के आकर्षण गंतव्य स्थल के रूप में बदलने लगा है। अब दुनिया की औद्योगिक और व्यावसायिक कंपनियों के कार्यक्रम में भारत पहली प्राथमिकता पर है। भारत सरकार ने इस अभियान के तहत देश में विनिर्माण हब बनाने के लिए 25 क्षेत्रों की पहचान की है। इससे अंतरराष्ट्रीय जगत में भारत की प्रतिष्ठा और साख में वृद्धि हुई है जिसने भारतीय विदेश नीति को पहले की तुलना में काफी गतिशील एवं सक्रिय बनाया है। उल्लेखनीय है कि रूस ने नरेंद्र मोदी द्वारा संचालित 'मेक इन इंडिया' अभियान के लिए अपना हाथ बढ़ाया है।[16] 'मेक इन इंडिया' कार्यक्रम ने देश के उद्योग जगत में एक नए उत्साह का संचार किया है। जिन कंपनियों ने विभिन्न कारणों से अपनी निवेश योजनाओं को स्थगित रखा था, उन्होंने भी अब अपनी इन योजनाओं को अमली जामा पहनाने की घोषणाएँ की हैं। महात्वाकांक्षी 'मेक इन इंडिया' अभियान में विकास और औद्योगीकरण की भरपूर संभावनाएँ देखते *संजय गुप्त* ने अपने आलेख में कहा है, ''प्रधानमंत्री को निःसंदेह इसका श्रेय देना होगा कि उन्होंने बिना समय गँवाए एक ऐसे अभियान की पूरी रूपरेखा प्रस्तुत कर दी जो देश की तस्वीर बदल सकता है''।[17]

## स्वच्छ भारत अभियान

स्वच्छ एवं साफ-सफाई के प्रति जागरूकता सृजित कर देश को साफ-सुथरा व गंदगी से मुक्त बनाने के लिए राष्ट्रव्यापी स्वच्छ भारत अभियान का औपचारिक शुभारंभ प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने 2 अक्टूबर 2014 को गाँधी जयंती के अवसर पर किया। प्रधानमंत्री मोदी ने स्वच्छता अभियान को आर्थिक स्थिति से भी जोड़ा है। *विश्व स्वास्थ्य संगठन* की रिपोर्ट के हवाले से उन्होंने बताया कि भारत में गंदगी के कारण प्रत्येक नागरिक को सालाना औसतन 6500 रुपये का नुकसान होता है। यह नुकसान बीमारियों के चलते होता है, जिनके शिकार गरीब होते हैं। उल्लेखनीय है कि गाँवों में स्वच्छ भारत के सपने को पूरा करने के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत को 20-20 लाख रुपये के सालाना अनुदान की घोषणा नरेंद्र मोदी सरकार ने की है।[18]

## कौशल विकास योजना

देश की युवा मानव शक्ति को वैश्विक चुनौतियों से निपटने के लिए कौशल एवं योग्यता उपलब्ध कराने के लिए प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने 15 जुलाई 2015 को नई दिल्ली के एक समारोह में 'स्किल इंडिया मिशन' (National Skill Development Mission) की शुरूआत कर मजबूत भारत की संकल्पना को साकार करना चाहा है।

यह भारत सरकार के कौशल विकास एवं उद्यमिता मंत्रालय की एक प्रमुख उपलब्धि आधारित कौशल प्रशिक्षण योजना है। कौशल प्रमाणीकरण एवं प्रोत्साहन की इस योजना का उद्देश्य बड़ी संख्या में भारतीय युवाओं को उपलब्धि-आधारित कौशल प्रशिक्षण प्रदान करके उन्हें रोजगार पाने तथा अपनी आजीविका अर्जित करने योग्य बनाना है। इस योजना के अंतर्गत सफलतापूर्वक प्रशिक्षण प्राप्त कर लेने वाले प्रशिक्षुओं को मौद्रिक प्रोत्साहन तथा प्रमाण-पत्र प्रदान किया जाएगा। कौशल प्रशिक्षण का लक्ष्य केंद्र सरकार के फ्लैगशिप कार्यक्रमों जैसे– स्वच्छ भारत अभियान, 'मेक इन इंडिया' अभियान, डिजिटल इंडिया, राष्ट्रीय सौर मिशन आदि विभिन्न प्रकार के रोजगार अवसरों को सृजित माँग के साथ है।[19] कौशल विकास पर अधिक ध्यान देने की वकालत करते हुए अमेरिका के पूर्व राष्ट्रपति *बराक ओबामा* ने कहा कि इससे युवाओं को नौकरी मिलेगी। उनका भविष्य बेहतर होगा। उन्होंने कहा कि इसमें शक नहीं कि ऑटोमेशन से जॉब जा रही है। कौशल बढ़ाने से हमें दूसरे तरह की नौकरियाँ मिल सकती हैं। भारत को कौशल विकास पर निवेश करना चाहिए।[20]

## अन्य केंद्रीय योजनाएँ

वर्ष 2014, 2015, 2016 व 2017 के दौरान प्रमुख केंद्रीय योजनाएँ निम्नलिखित हैं–

| Ø la- | ;kstuk,a | izkjaHk frfFk | mís'; |
|---|---|---|---|
| 1. | मिशन इंद्रधनुष | दिसंबर 2014 | काली खाँसी, टिटनेस, पोलियो, टी.वी, खसरा और हेपेटाइटिस 'बी' का 2020 तक सभी बच्चों/वंचितों का टीकाकरण |
| 2. | हृदय योजना | 21जनवरी 2015 | भारत के 12 प्राचीन नगरों का विकास एवं संरक्षण |
| 3. | बेटी बचाओ, बेटी पढ़ाओ | 22जनवरी 2015 | लड़कियों की कम होती संख्या के कारण बढ़ते लिंगानुपात को कम करना |
| 4. | सुकन्या समृद्धि योजना | 22जनवरी 2015 | लड़की के नाम से 10 वर्ष से कम आयु में बैंक खाता खोलना |
| 5. | मृदा स्वास्थ्य योजना | 19 फरवरी 2015 | पोषक तत्त्वों और उर्वरकों से उत्पादकता में सुधार |
| 6. | प्रधानमंत्री कौशल विकास योजना | 15 जुलाई 2015 | युवाओं को प्रशिक्षण द्वारा कुशल श्रमिक बनाना |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7. | प्रधानमंत्री मुद्रा योजना | 8 अप्रैल 2015 | असंगठित क्षेत्र के छोटे कारोबारियों के लिए वित्त एवं पुनर्वित्त की सुविधा |
| 8. | अटल पेंशन योजना | 9 मई 2015 | 18–40 आयु वालों के लिए पेंशन के प्रावधान से संबंधित योजना |
| 9. | जीवन ज्योति बीमा योजना | 9 मई 2015 | 18–50 वर्ष आयु वर्ग के लिए दो लाख के जीवन बीमा की सुविधा |
| 10. | सुरक्षा बीमा योजना | 9 मई 2015 | 18–70 वर्ष वालों की मृत्यु/स्थायी अपंगता/आंशिक अपंगता में क्रमशः 2–1 लाख जीवन बीमा |
| 11. | उत्पाद योजना | 14 मई 2015 | कौशल विकास एवं प्रशिक्षण द्वारा पारंपरिक कला एवं हस्तशिल्प को बढ़ावा |
| 12. | अमृत योजना | 25 जून 2015 | एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले 500 से अधिक शहरों में पेयजल, सीवेज, यातायात आधारित संरचना का विकास |
| 13. | स्मार्ट सिटी मिशन | 25 जून 2015 | 24 घंटे बिजली, पानी तथा वाई–फाई सहित 100 स्मार्ट शहरों का विकास |
| 14. | सबके लिए शहरी घर योजना | 25 जून 2015 | शहरी क्षेत्रों में सबके लिए आवास की सुविधा |
| 15. | डिजिटल इंडिया मिशन | 1 जुलाई 2015 | सरकारी विभागों को आम जनता के लिए इलेक्ट्रॉनिक रूप में जोड़ना |
| 16. | राष्ट्रीय अविष्कार अभियान | 9 जुलाई 2015 | स्कूली बच्चों में विज्ञान एवं गणित के प्रति उत्सुकता बढ़ाना |
| 17. | स्किल इंडिया मिशन | 15 जुलाई 2015 | युवा शक्ति को वैश्विक चुनौतियों से निपटने के लिए कौशल एवं योग्यता उपलब्ध कराना |
| 18. | दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना | 25 जुलाई 2015 | सभी गाँवों का विद्युतीकरण आदि |
| 19. | नई मंजिल | 8 अगस्त 2015 | अल्पसंख्यक समुदायों की प्रगति और सशक्तिकरण |
| 20. | सहज योजना | 30 अगस्त 2015 | नए एलपीजी कनेक्शन के लिए पंजीकरण की ऑनलाइन सुविधा |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 21. | श्यामा प्रसाद मुखर्जी ग्रामीण मिशन | 16 सितंबर 2015 | गाँवों को स्मार्ट गाँवों में बदलते हुए ग्रामीण क्षेत्रों में आर्थिक विकास को गति देना |
| 22. | प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना | 17 सितंबर 2015 | खनन से प्रभावित लोगों में कल्याणकारी कार्यक्रमों का क्रियान्वयन |
| 23. | स्वावलंबन स्वास्थ्य बीमा | 21 सितंबर 2015 | विकलांग व्यक्तियों को सस्ती स्वास्थ्य बीमा योजना प्रदान करना |
| 24. | योजना मुद्रा योजना | 2 अक्टूबर 2015 | युवाओं को स्वरोजगार के लिए 1 लाख तक का ऋण देना |
| 25. | स्वर्ण मौद्रीकरण योजना | 5 नवंबर 2015 | सोना बैंकों में जमाकर ब्याज प्राप्त करना |
| 26. | सार्वभौम स्वर्ण बॉंड योजना | 5 नवंबर 2015 | न्यूनतम 2 व अधिकतम 500 ग्राम स्वर्ण बॉंड एक व्यक्ति द्वारा खरीदा जाना |
| 27. | स्वर्ण सिक्का व बुलियन योजना | 5 नवंबर 2015 | इसके तहत 5-5 व 10-10 ग्राम सोने के सिक्के जारी |
| 28. | उदय योजना | 5 नवंबर 2015 | विद्युत वितरण कंपनियों की वित्तीय स्थिति में सुधार करना |
| 29. | इप्रिंट इंडिया योजना | 5 नवंबर 2015 | उच्च शिक्षण संस्थानों में शोध एवं अनुसंधान रोड मैड से जनता को जोड़ना |
| 30. | ज्ञान योजना | 30 नवंबर 2015 | भारत में उच्च शिक्षा की गुणवता को बढ़ावा |
| 31. | किलकारी योजना | 25 दिसंबर 2015 | गर्भवती महिलाओं और नवजात बच्चों के स्वास्थ्य जागरूकता को बढ़ावा |
| 32. | गंगा ग्राम योजना | 5 जनवरी 2016 | गंगा को प्रदूषणमुक्त रखने और गाँवों की सफाई के लिए टास्क-फोर्स का गठन |
| 33. | स्टार्ट अप इंडिया | 16जनवरी 2016 | नए प्रारंभ किए जा रहे उद्यमों को बढ़ावा देना |
| 34. | प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना | 18 फरवरी 2016 | आपदाओं से कृषिगत उत्पादन की नुकसान की भरपाई |
| 35. | राष्ट्रीय ग्रामीण योजना | 21 फरवरी 2016 | ग्रामीण क्षेत्रों का आर्थिक, सामाजिक एवं भौतिक सुदृढ़ीकरण करना |
| 36. | स्वास्थ्य सुरक्षा योजना | बजट 2016-17 | निर्धन परिवारों के लिए |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 37 | सेतु भारतम परियोजना | 4 मार्च 2016 | 2019 तक सभी राष्ट्रीय राजमार्गों को रेलवे क्रॉसिंग से मुक्त करना |
| 38. | स्टैण्ड अप इंडिया | 5 अप्रैल 2016 | बैंकों द्वारा अपने क्षेत्रों में अनु. जाति/जनजाति व महिला उद्यमों द्वारा संचालित दो परियोजनाओं को ऋण उपलब्ध कराना |
| 39. | ग्रामोदय से भारत उदय अभियान | 14 अप्रैल 2016 | सभी गाँवों में पंचायती राजव्यवस्था सुदृढ़ कर सामाजिक सद्भाव बढ़ाना |
| 40. | प्रधानमंत्री उज्जवला योजना | 1 मई 2016 | गरीब महिलाओं को मुफ्त रसोई गैस |
| 41. | प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना | 31 मई 2016 | सिंचाई क्षेत्र में निवेश को उपयोगी बनाकर पानी का दुरुपयोग रोकना |
| 42. | राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन | 1 जून 2016 | आपदा से निपटने की क्षमता बढ़ावा |
| 43. | नमामि गंगे कार्यक्रम | 7 जुलाई 2016 | गंगा नदी को स्वच्छ रखना |
| 44. | माँ अभियान | 5 अगस्त 2016 | स्तनपान को बढ़ावा |
| 45. | प्रधानमंत्री युवा योजना | 9 नवंबर 2016 | युवाओं में उद्यमिता को बढ़ावा |
| 46. | प्रवासी कौशल विकास योजना | 8 जनवरी 2017 | प्रवासी भारतीयों का कौशल विकास करना |
| 47. | क्रांतिकारी योजना | 24जनवरी 2017 | मकान के लिए ग्रामीण परिवारों को ब्याज सब्सिडी |
| 48. | फ्लाई फॉर श्योर योजना | 11जनवरी 2017 | यात्रियों द्वारा एयर इंडिया की घरेलू उड़ानों पर अपनी उड़ान एक बार बदलना |
| 49. | वरिष्ठ पेंशन बीमा योजना | 24जनवरी 2017 | 60 वर्ष व इससे अधिक आयु के लोगों को सामाजिक सुरक्षा व नियमित आय प्रदान करना |
| 50. | प्रधानमंत्री ग्रामीण डिजिटल साक्षरता अभियान | 8 फरवरी 2017 | मार्च 2019 तक छह करोड़ ग्रामीण परिवारों को डिजिटल रूप से साक्षर बनाना |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 51. | मछुआरा मुद्रा योजना | 8 मार्च 2017 | मछुआरों को ऋण उपलब्ध कराना |
| 52. | उड़ान योजना | 27 अप्रैल 2017 | छोटे शहरों के अधिकाधिक लोगों को हवाई यात्रा की सुविधा |
| 53. | मातृत्व लाभ कार्यक्रम | 17 मई 2017 | स्तनपान कराने वाली माँ को सिर्फ पहली संतान के लिए 6000 रूपये का अनुदान |
| 54. | संपदा योजना | 3 मई 2017 | खाद्य प्रसंस्करण को बढ़ावा देना |
| 55. | दीन दयाल उपाध्याय संचार कौशल विकास प्रतिष्ठान योजना | 25 मई 2017 | दूरसंचार क्षेत्र के लिए कुशल श्रम बल उपलब्ध कराना |
| 56. | सस्टेनेबल एक्शन फॉर ट्रांसफारर्मिंग ह्यूमन कैपिटल कार्यक्रम | 10 जून 2017 | शिक्षा एवं स्वास्थ्य क्षेत्रों का कायाकल्प |

## वर्ष 2015, 2016 एवं 2017 की प्रमुख राज्य योजनाएँ

उभरते भारत को सशक्त एवं मजबूत बनाने के लिए विभिन्न राज्य सरकारों ने लोगों के कल्याण एवं विकास के लिए अन्य विभिन्न योजनाओं का संचालन किया है जैसे तमिलनाडु–अम्मा सीमेंट योजना (5 जनवरी 2015), उतराखंड–हिमालय दर्शन योजना (7 फरवरी 2015), हरियाणा– आपकी बेटी, हमारी बेटी योजना (8 मार्च 2015), महाराष्ट्र– माझी कन्या भाग्यश्री योजना (8 मार्च 2015), कर्नाटक– राजीव आरोग्य योजना (20 जनवरी 2015), झारखंड– तेजस्विनी योजना एवं ई–ममता योजना (बजट 2015-16), उत्तराखंड– इंदिरा प्रियदर्शिनी कामकाजी महिला योजना (बजट 2015-16), हिमाचल प्रदेश– मुख्यमंत्री राज्य स्वास्थ्य देखभाल योजना (बजट 2015-16), ओडिशा- आहार योजना (1 अप्रैल 2015), केरल–सुबोधम परियोजना (19 अप्रैल 2015), दिल्ली–पे एण्ड प्ले योजना (2015), उत्तर प्रदेश– समाजवादी जल एटीएम सेवा (12 मई 2015), राजस्थान- आशा उत्थान कार्यक्रम (2 सितंबर 2015), ओडिशा– मिशन अब्बास योजना (11 अक्टूबर 2015), गुजरात- अमरूत योजना (12 अक्टूबर 2015), उत्तर प्रदेश– एम-सेहत योजना (13 अक्टूबर 2015), हरियाणा–स्वधरा गृह योजना (18 अक्टूबर 2015), महाराष्ट्र–एपीजे अब्दुल कलाम अमरूत योजना (3 नवंबर 2015), बिहार– आदर्श नगर निकाय योजना (22 दिसंबर

2015), महाराष्ट्र– डॉ. बाबा साहेब अंबेडकर विशेष सामूहिक प्रोत्साहन योजना (3 फरवरी 2016), झारखंड–मुख्यमंत्री विद्या लक्ष्मी योजना (बजट– 2016-17), राजस्थान– नगर वन उद्यान, भामाशाह पशु बीमा, बालिका संरक्षण एवं मुख्यमंत्री राजश्री योजना (बजट 2016-17), उतराखण्ड- तीलू रौतेली पेंशन योजना (बजट 2016-17), हरियाणा– पुरस्कार जीतो योजना (बजट 2016-17), सलामती परियोजना (29 मार्च 2016), ओडिशा-बीजू कन्या रत्न योजना (3 सितंबर 2016), बिहार– हर घर बिजली लगातार योजना (15 नवंबर 2016), छत्तीसगढ़– सौर सुजला योजना (2016), उत्तर प्रदेश– भाग्य लक्ष्मी योजना (28 अप्रैल 2017) तथा तेलंगाना– असहाय एकल महिला पेंशन योजना (जून 2017) आदि।

## निष्कर्ष

केंद्र एवं राज्य स्तर पर उपर्युक्त विभिन्न योजनाओं के विश्लेषण से स्पष्ट है कि अंतरराष्ट्रीय जगत में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की एक शक्तिशाली भारत की संकल्पना साकार हो रही है। इन योजनाओं से प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने उभरते भारत की तस्वीर सामने रखा है। उनका 'डिजिटल इंडिया मिशन' एक ऐसा क्रांतिकारी अभियान है जिसकी सफलता से भारत को सही अर्थ में सशक्त और मजबूत बनाया जा सकता है। डिजिटल इंडिया कार्यक्रम को इसके लक्ष्य तक पहुँचाने में हालाँकि बहुत सारी चुनौतियाँ इसके राह में खड़ी हैं, फिर भी प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की व्यक्गित पहल और निगरानी से इन विभिन्न योजनाओं का उभरते भारत में सकारात्मक प्रभाव दिखाई देने लगा है। उनकी यात्रा कूटनीति ने भी वैश्विक स्तर पर भारत की प्रतिष्ठा को पुनर्स्थापित करने में काफी सहयोग किया है। उल्लेखनीय है कि अमेरिकी राष्ट्रपति *डोनाल्ड ट्रंप* की बेटी इवांका ट्रंप, जिनका विश्व की शक्तिशाली कारोबारी महिलाओं में स्थान है, ने 28 नवंबर 2017 को हैदराबाद में *वैश्विक उद्यमिता शिखर सम्मेलन* (जीईएस) के उद्घाटन के अवसर पर प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की उपलब्धियों को असाधारण बताते हुए उनकी तारीफ करते हुए कहा, ''आप जो हासिल कर रहे हैं, वो सच में असाधारण है। आपने चाय बेचने से लेकर प्रधानमंत्री बनने तक यह साबित किया है कि बदलाव संभव है''।[21] इसी प्रकार, पूर्व अमेरिकी राष्ट्रपति *बराक ओबामा* ने भी 'हिंदुस्तान टाइम्स लीडरशिप समिट' (Leadership summit) में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की प्रशंसा करते हुए कहा कि 'उनके पास देश के लिए विजन है।' भारत और अमेरिका किसी भी समस्या का हल निकाल सकते हैं।[22]

## संदर्भ सूची

1. *दैनिक जागरण* (पटना, जुलाई 2015), पृ.14
2. *उपरोक्त*

3. C. Prabhu, E-Governance: Concepts and case studies (PHI Uearing Private Limited, New Delhi, 2012), pp. 10-11
4. डॉ. सुरेंद्र कटारिया, *भारत में लोक प्रशासन* (नेशनल पब्लिशिंग हाऊस जयपुर, 2014), पृ.779
5. *उपरोक्त*
6. द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, 11वीं रिपोर्ट (भारत सरकार, नई दिल्ली, 2008), पृ. 128
7. देखिए *दैनिक जागरण* (पटना, 30 जुलाई 2015), पृ.14
8. संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन (सप्रग) सरकार द्वारा 2011 में *राष्ट्रीय ऑप्टक फाइबर नेटवर्क* (NOFN) परियोजना प्रारंभ की गई थी। इसका उद्देश्य सार्वजनिक क्षेत्र की सेवाप्रदाता इकाइयों-भारत संचार निगम लिमिटेड, रेलटेल, पॉवरग्रिड कॉर्पोरेशन के साथ-साथ देश की 2,50,000 ग्राम पंचायतों तक वृद्धिकारी केबुल डालकर उन्हें एक राष्ट्रव्यापी तंत्र से जोड़ना था। देखिए, डॉ. श्याम सुन्दर सिंह चौहान का *आलेख* 'डिजिटल इंडिया' *प्रतियोगिता दर्पण* (फरवरी 2017), पृ. 73
9. *उपरोक्त*
10. *उपरोक्त*
11. *उपरोक्त*
12. उल्लेखनीय है कि पूर्व प्रधानमंत्री राजीव गाँधी ने कहा था कि केंद्र से भेजे गए एक रुपये में से सिर्फ 15 पैसे ही लोगों तक पहुँच पाता है। देखिए रविशंकर प्रसादः 'सुशासन और डिजिटल क्रांति का आधार', *दैनिक जागरण* (पटना, 22 अप्रैल,2017), पृ. 10
13. *उपरोक्त*
14. *दैनिक जागरण* (पटना, 26 दिसंबर 2015), पृ. 1
15. *हिन्दुस्तान* (पटना 26 सितंबर 2014), पृ. 1
16. प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी और रूस के राष्ट्रपति पुतिन के बीच हुई शिखर वार्ता के आलोक में 'मेक इन इंडिया' योजना के तहत भारत और रूस मिलकर 200 कामोव-226 टी हेलीकॉप्टर का निर्माण करेंगे। रूस भारत में 10 और परमाणु रिएक्टर भी बनाएगा। देखिए *प्रभात खबर* (पटना 24 दिसंबर 2015), पृ. 8
17. संजय गुप्त : 'साकार होता सपना' *दैनिक जागरण* (पटना, 28 सितंबर 2014), पृ. 12
18. *उपरोक्त*
19. *दैनिक भास्कर* (पटना, 16 जुलाई 2015), पृ. 11
20. *हिन्दुस्तान* (पटना, 2 दिसंबर 2017), पृ. 2
21. *उपरोक्त* (पटना, 29 नवंबर 2017), पृ. 1
22. *उपरोक्त* (पटना, 2 दिसंबर 2017), पृ. 2

# बदलते परिदृश्य में केन्द्र-राज्य सम्बन्धः एक विश्लेषण

## सुरेन्द्र कुमार

अमेरिका या अन्य संघीय देशों की तरह भारत अविनाशी राज्यों का अविनाशी संघ न होकर विनाशी राज्यों का अविनाशी संघ है। इस कारण, भारतीय संविधान में 'फेडरेशन' के स्थान पर 'यूनियन' शब्द का प्रयोग किया गया है जो राष्ट्रीय एकता एवं अखण्डता का प्रतीक है। संविधान निर्माताओं ने जान-बूझकर संघ को मजबूत बनाया क्योंकि ऐसा करना समय की माँग थी। आजादी के समय अनेक पृथक्कतावादी ताकतें कार्य कर रही थीं। देश की एकता एवं अखण्डता खतरे में पड़ सकती थी। अतः, इन ताकतों पर अंकुश लगाने तथा देश को एकजुट बनाये रखने के लिए मजबूत संघ का निर्माण किया गया। भारत एक ऐसा संघ है, जहाँ दोहरी नागरिकता नहीं हैं। यहाँ लिखित एवं सर्वोच्च संविधान है। स्वतंत्र एवं निष्पक्ष एकीकृत न्यायिक व्यवस्था है। केन्द्र नए राज्य का निर्माण कर सकता है, किसी राज्य की सीमा में बदलाव ला सकता है तथा नामकरण में भी परिवर्तन कर सकता है। भारत मे केन्द्र-राज्य सम्बन्ध का अध्ययन तीन शीर्षकों के अन्तर्गत किया जाता है :

क. विधायी सम्बन्ध
ख. प्रशासकीय सम्बन्ध, एवं
ग. वित्तीय सम्बन्ध

### (क) विधायी सम्बन्ध

केन्द्र एवं राज्यों के बीच विधायी शक्तियों का विभाजन दो आधारों पर किया गया है :

i. क्षेत्र, एवं
ii. विषय

*i. क्षेत्र*

राज्य अपने क्षेत्र से बाहर कानून नहीं बना सकता। राज्य के किसी भाग या सम्पूर्ण राज्य के लिए वह कानून बना सकता है। किन्तु केन्द्र भारत के किसी भू-भाग

या सम्पूर्ण भारत के लिए कानून बना सकता है। यह न केवल सम्पूर्ण भारत के लिए बल्कि भारत के बाहर रह रहे भारतीयों के लिए भी कानून बना सकता है। दूसरे शब्दों में, केन्द्र सरकार को 'एक्स्ट्रा टेरिटोरियल लेजिसलेशन' (Extra-Territorial Legislation) की शक्ति प्राप्त है जो राज्य सरकारों को प्राप्त नहीं है।[1] यहाँ हम पाते हैं कि क्षेत्र के आधार पर कानून बनाने की शक्तियाँ राज्य की तुलना में केन्द्र को अधिक हैं। अर्थात् ये शक्तियाँ केन्द्र की ओर झुकी हुई हैं।

*ii.विषय*

भारतीय संविधान की सातवीं अनुसूची में विभिन्न विषयों को तीन सूचियों में रखा गया है। संघ सूची में वर्णित विषयों पर केन्द्र सरकार को कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। ये विषय राष्ट्रीय महत्त्व के हैं। राज्य सूची में वर्णित विषयों पर राज्य सरकार को कानून बनाने का अधिकार है। ये विषय स्थानीय महत्त्व के हैं। समवर्त्ती सूची में वर्णित विषयों पर केन्द्र एवं राज्य दोनों कानून बना सकते हैं। किन्तु विवाद की स्थिति में केन्द्र का कानून मान्य होता है। इसी प्रकार अवशिष्ट शक्तियों पर भी कानून बनाने का अधिकार केन्द्र सरकार को है। इतना ही नहीं, विशेष परिस्थितियों में राज्य सूची में वर्णित विषयों पर भी केन्द्र कानून बना सकता है। राष्ट्रीय हित में राज्य सूची के किसी विषय पर केन्द्र कानून बना सकता है, यदि राज्यसभा दो-तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित कर दे। राष्ट्रीय आपात्काल की स्थिति में केन्द्र राज्य के विषयों पर कानून बना सकता है। यदि दो या दो से अधिक राज्य विधानमण्डल चाहें तो संसद राज्य के किसी विषय पर कानून बना सकती है। इसी प्रकार, अन्तर्राष्ट्रीय संधियों एवं समझौतों को लागू करने के लिए केन्द्र राज्य के किसी विषय पर कानून बना सकता है। राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक को राज्यपाल राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज सकता है। राष्ट्रपति विधेयक पर अपनी वीटो शक्ति का प्रयोग कर सकता है।[2] उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि केन्द्र सरकार राज्यों की तुलना में अधिक विधायी शक्तियों का प्रयोग करती है जो शक्तिशाली केन्द्र का परिचायक है।

## (ख) प्रशासकीय सम्बन्ध

प्रशासकीय क्षेत्र में भी शक्तियाँ केन्द्र की ओर झुकी हुई हैं। विभिन्न संवैधानिक एवं गैर-संवैधानिक उपकरणों के माध्यम से केन्द्र सरकार राज्यों पर नियंत्रण स्थापित करती है। राज्यपाल राज्य में केन्द्र सरकार का प्रतिनिधि होता है। वह राज्य का संवैधानिक प्रधान होता है। वह विधानसभा के सत्र को आहुत करता है, स्थगित करता है तथा विघटित करता है। किन्तु राज्य विधानमण्डल राज्यपाल को पद से नहीं हटा सकता है। यह स्थिति केन्द्रीय सरकार से अलग है। यदि राष्ट्रपति लोकसभा को भंग कर सकता है तो लोकसभा भी राष्ट्रपति को हटाने के लिए

महाभियोग चला सकता है। इस प्रकार, राष्ट्रपति और संसद एक-दूसरे को नियंत्रित करते हैं। 42वें संविधान संशोधन के द्वारा अनुच्छेद 74 में स्पष्ट कर दिया गया है कि राष्ट्रपति के लिए मंत्रिमण्डल का परामर्श मानना बाध्यकारी है। किन्तु राज्यपाल के लिए इस प्रकार का कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया है। अर्थात् राज्यपाल को विधानमंण्डल एवं मंत्रिमण्डल के नियंत्रण से मुक्त रखा गया है।

इसी प्रकार अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों की नियुक्ति केन्द्र सरकार राज्यों में करती है। इनके माध्यम से राज्य पर प्रशासनिक नियंत्रण स्थापित करती है। उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं स्थानान्तरण, अन्तर्राज्यीय परिषद्, अन्तर्राज्यीय जल विवाद परिषद् इत्यादि उपकरणों के माध्यम से भी राज्य प्रशासन पर केन्द्र सरकार का नियंत्रण होता है। यदि कोई राज्य केन्द्र सरकार के निर्देशों का पालन नहीं करता है तो केन्द्र सरकार उस राज्य में संवैधानिक तंत्र की विफलता की घोषणा कर सकती है तथा राज्य को अपने निर्देशों के अनुसार कार्य करने को बाध्य कर सकती है।

संविधान के अनुच्छेद 352-360 में आपात्कालीन उपबंधों का प्रावधान किया गया है। आपातकाल के दौरान संघीय ढाँचा एकात्मक सरकार में परिवर्तित हो जाता है। राज्य की समस्त प्रशासनिक शक्तियाँ केन्द्र के हाथों में आ जाती हैं। केन्द्र सरकार राज्य सूची में दिए गए किसी विषय पर कानून बना सकती है।

## (ग) वित्तीय सम्बन्ध

वित्तीय क्षेत्र में राज्य सरकारों की स्थिति अत्यंत दयनीय है। केन्द्र सरकार का राज्यों पर सम्पूर्ण नियंत्रण प्रतीत होता है। राज्य सरकारें देश के बाहर से ऋण नहीं ले सकतीं। इसके लिए केन्द्र की मंजूरी आवश्यक है। किन्तु केन्द्र सरकार देश के अन्दर एवं बाहर दोनों से ऋण ले सकती है। वित्तीय आपात्काल के दौरान राज्य की वित्तीय स्थिति पूरी तरह से केन्द्र के अधीन आ जाती है। राज्य सरकार की वित्तीय स्थिति को केन्द्र नियमित करता है। यह राज्यों को अनुदान देने से मना कर सकता है। यह राज्यों को निर्देश दे सकता है कि वे अपने कर्मचारियों के वेतन एवं भत्तों में कटौती करें। राज्यपाल धन-विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रख सकता है। नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक केन्द्र के साथ-साथ राज्यों के सरकारी व्यय के लेखा-जोखा का भी परीक्षण करता है। केन्द्र सरकार इस पदाधिकारी के माध्यम से राज्यों पर वित्तीय नियंत्रण स्थापित करती है।

केन्द्र सरकार के पास आर्थिक संसाधन अधिक हैं, किन्तु इसके कार्य सामान्य प्रकृति के हैं। यथा, रक्षा, परमाणु, मुद्रा इत्यादि। ये ऐसे मुद्दे हैं जो आम आदमी से प्रत्यक्षतः जुड़े हुए नहीं हैं। दूसरी ओर राज्य सरकार के पास संसाधन कम हैं, किन्तु इसके कार्य जनता से प्रत्यक्षतः जुड़े हुए हैं। यथा, स्वास्थ्य, कानून एवं व्यवस्था,

कृषि, इत्यादि। राज्य सरकारें अपने उत्तरदायित्व के निर्वहन में संसाधनों की कमी के कारण पंगु महसूस करती हैं। उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि विधायी, प्रशासकीय एवं वित्तीय तीनों ही मामलों में केन्द्र सरकार को राज्यों की तुलना में अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य सरकारें गौरवशाली नगरपालिकाओं से अधिक कुछ भी नहीं हैं। इनकी निर्भरता केन्द्र सरकार पर बनी रहती है। विशाल मूर्ति की भाँति केन्द्र ही सारे रंग-मंच पर छाया रहता है।[3]

## विवाद के मुद्दे

क्षेत्रीय विषमता केन्द्र एवं राज्यों के बीच संघर्ष एवं तनाव का एक प्रमुख कारण है। गरीब राज्य और गरीब होते जा रहे हैं तथा अमीर और भी अमीर। फलतः, विषमता की खाई दिन-प्रति-दिन बढ़ती जा रही है। गरीब राज्यों के साथ सौतेला व्यवहार किया जाता है। अतः, केन्द्र सरकार को विषमता की खाई पाटने का प्रयास करना चाहिए। जो राज्य गरीब हैं, उन्हें अधिक अनुदान मिलना चाहिए। अनुदान को लेकर राजनीति नहीं होनी चाहिए। जिस राज्य में जैसी स्थिति है, उसे वैसा ही अनुदान एवं अन्य सहायता मिलनी चाहिए। राजनैतिक एवं अन्य आधारों पर अनुदान नहीं दिया जाना चाहिए। आज सारा विवाद आर्थिक संसाधनों के न्यायोचित एवं निष्पक्ष बँटवारे को लेकर है। उदाहरणस्वरूप, बिहार के विभाजन के बाद सारे खान-खनिज, कल-करखाने झारखण्ड में चले गए। बिहार आर्थिक संसाधनों के मामले में कंगाल हो गया। देश का सबसे पिछड़ा एवं गरीब राज्य बन गया। बिहार सरकार केन्द्र से विशेष राज्य का दर्जा देने हेतु गुहार लगा रही है। किन्तु राजनैतिक कारणों से केन्द्र टाल-मटोल करता रहा है।

अनुच्छेद 356 का अनुचित प्रयोग भी केन्द्र एवं राज्यों के बीच संबंध विवादपूर्ण बनाता रहा हैं। कानून-व्यवस्था खराब होने या संवैधानिक मशीनरी के विफल होने सम्बन्धी रिपोर्ट केन्द्र सरकार राज्यपाल से मांगती है और इसकी आड़ में धारा 356 का प्रयोग कर राज्य सरकारों को बर्खास्त करने का उपक्रम करती है। इस धारा का दुरूपयोग केन्द्र की सभी सरकारों ने किया है। सुप्रीमकोर्ट के एक ऐतिहासिक फैसले के बाद धारा 356 के दुरूपयोग पर बहुत हदतक अंकुश लग गया है। *एस.आर. बोम्मई बनाम् भारत संघ (1994)* के निर्णय में सुप्रीम कोर्ट ने कहा कि राष्ट्रपति शासन केवल ऐसी स्थिति में लागू किया जाना चाहिए जब कोई और उपाय न बचे, हालात असाध्य हो जाएँ और राज्य का शासन संविधान के अनुसार चलाना संभव न रह जाय। न्यायालय ने यह भी कहा है कि राष्ट्रपति शासन लागू करने के निर्णय की न्यायिक पुनरीक्षण भी की जा सकती है। विधानसभा को तबतक विघटित नहीं किया जा सकता जबतक राष्ट्रपति शासन का अनुमोदन संसद के दोनों सदनों के द्वारा न कर दिया जाये। निर्णय में यह भी कहा गया है कि मंत्रिपरिषद को सदन

में बहुमत प्राप्त है या नहीं, इसका निर्णय सदन में ही किया जाएगा, राजभवन में नहीं।[4]

राज्य में राज्यपालों की नियुक्ति एवं हटाये जाने के मुद्दे पर भी केन्द्र एवं राज्यों के बीच विवाद उत्पन्न होते रहे हैं। केन्द्र में जब नई सरकार आती है तो अपनी पसन्द के व्यक्तियों को राज्यपाल नियुक्त करती है। सरकारिया आयोग की सिफारिशों की धज्जियाँ उड़ायी जाती हैं। राज्य के मुख्यमंत्री से सलाह-मशविरा नहीं किया जाता है। इसी प्रकार पुराने राज्यपालों को पद से मुक्त भी कर दिया जाता है। इसकी शुरूआत 1977 में केन्द्र की जनता पार्टी की सरकार के द्वारा की गयी, जब इसनें कॉंग्रेस-आई. सरकार द्वारा नियुक्त 15 राज्यपालों को पद से हटा दिया। जब इन्दिरा गाँधी सत्ता में आईं तो उन्होंने तमिलनाडु के राज्यपाल प्रभुदास पटवारी को 1980 में हटा दिया। 1981 में राजस्थान के राज्यपाल रघुकुल तिलक को हटाया। आगे की सरकारों ने भी यह प्रक्रिया जारी रखी। 2004 में यू.पी.ए. सरकार ने एन.डी.ए. सरकार के द्वारा नियुक्त चार राज्यपालों को हटा दिया। जब एन.डी.ए. सरकार सत्ता में आईं तो यू.पी.ए. सरकार द्वारा नियुक्त अनेक राज्यपालों को हटाया। यथा, कमला बेनीवाल (मिजोरम), वीरेन्द्र कटारिया (पुडुचेरी), वक्कम बी. पुरूषोत्तम (नागालैण्ड), बी.वी. वान्चु (गोवा), एम.के. नारायण (पश्चिम बंगाल) तथा अजीज कुरैशी (उत्तराखण्ड)। केरल के राज्यपाल शीला दीक्षित को मिज़ोरम भेजा गया, जिन्होंने बाद में अपना इस्तीफा दे दिया।[5]

केन्द्रीय जाँच एजेंसी सी.बी.आई. का राजनीतिक दुरूपयोग भी केन्द्र-राज्य सम्बन्ध को विवादित करता रहा है। केन्द्र सरकार राजनैतिक लाभ के लिए इस एजेंसी का दुरूपयोग करती रही है। विपक्षी दल के नेताओं को सी.बी.आई. जाँच में उलझाकर उनका समर्थन हासिल करती रही है। मामला सालों-साल लटकाकर रखा जाता है ताकि राजनैतिक जरूरत के हिसाब से वैसे नेताओं को ब्लैकमेल किया जा सके। मुलायम सिंह यादव, लालू प्रसाद और मायावती इसके सटीक उदाहरण हैं। मुलायम सिंह यादव के विरूद्ध चल रहे आय से अधिक सम्पत्ति मामले में केन्द्र सरकार के इशारे पर सी.बी.आई. ने कोर्ट में अपना पक्ष बार-बार बदला। इस कारण, सी.बी.आई. की कार्य प्रणाली के विरूद्ध कोर्ट ने कई बार सख्त टिप्पणी भी की।

राज्यों में केन्द्रीय बलों की तैनाती के प्रश्न पर भी केन्द्र एवं राज्यों के बीच टकराव की स्थिति उत्पन्न होती रही है। कानून-व्यवस्था राज्य का विषय है। किन्तु कई बार केन्द्र सरकार राज्य की मर्जी के बिना केन्द्रीय सुरक्षा बलों की तैनाती करती रही है। संघीय भावना को इससे ठेस पहुँचती है। केन्द्र-राज्य सम्बन्ध कटु होते हैं। वस्तुतः केन्द्र सरकार अनुच्छेद 355 के तहत् राज्यों में कानून-व्यवस्था हेतु अर्द्धसैनिक बलों की तैनाती करती है। अनुच्छेद 355 के अनुसार, यह केन्द्र का दायित्व है कि बाह्य आक्रमण एवं आन्तरिक उपद्रवों से राज्य की सुरक्षा की जाये तथा यह भी

सुनिश्चित किया जाये कि राज्य का प्रशासन संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार चल रहा है। किन्तु केन्द्र सरकार को इस मामले में सतर्कता बरतनी चाहिए। केन्द्र के द्वारा राज्य में अर्द्धसैनिक बल तभी भेजे जाएँ जब राज्य सरकार उसकी माँग करे। यदि ऐसा किया जाता है तो केन्द्र-राज्य सम्बन्ध मधुर होंगे तथा संघवाद की भावना और सुदृढ़ होगी।

## स्वायत्तता की माँग

केन्द्र-राज्य संबंध को पुनर्निधारित करने की माँग राज्यों की ओर से होने लगी। 1967 में कई राज्यों में काँग्रेस पार्टी के चुनाव हारने के बाद यह माँग और मुखर हुई। राज्य सरकारों की माँग रही है कि केन्द्र तथा राज्य के बीच शक्तियों का विभाजन इस प्रकार से किया जाये कि उनके बीच संतुलन बना रहे तथा केन्द्र के प्रभुत्व को समाप्त किया जा सके। राज्यों की ओर से की जाने वाली माँगों में समवर्त्ती सूची का विस्तार, स्वविवेक अनुदानों की समाप्ति, राज्य सरकार के सलाह पर राज्यपाल की नियुक्ति इत्यादि प्रमुख रहे हैं। इन माँगों के अवलोकन में केन्द्र सरकार ने 1966 में प्रशासकीय सुधार आयोग का गठन किया। इस आयोग ने राज्यों की स्वायत्तता तथा शक्तियों के हस्तान्तरण पर जोर दिया।[6] तत्पश्चात् 1969 में तमिलनाडु में डी.एम.के. सरकार ने राजामन्नार समिति[7] का गठन किया। इस समिति ने सुझाव दिया कि एक अन्तर्राज्यीय परिषद् गठित की जाये जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री तथा सदस्य राज्यों के मुख्यमंत्री हों। इस परिषद् के परामर्श के बिना संसद में कोई ऐसा विधेयक न लाया जाय जिससे एक या अधिक राज्य प्रभावित हों। समिति ने अनुशंसा किया कि करों के वितरण में राज्यों की हिस्सेदारी बढ़ाई जाए। समिति ने आगे सुझाव दिया कि राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति राज्य सरकार की सलाह से ही की जाये।

डी.एम.के. के बाद पंजाब में अकाली दल ने भी राज्यों की स्वायत्तता हेतु 1973 में आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव पास किया जिसमें माँग की गई कि केन्द्र सरकार का अधिकार देश की प्रतिरक्षा, विदेश नीति, संचार, मुद्रा एवं रेलवे तक ही सीमित रहना चाहिए। इसी प्रकार से विभिन्न राज्यों यथा पश्चिम बंगाल, असम तथा अन्य पूर्वोत्तर राज्यों में भी केन्द्र-राज्य सम्बन्ध पुनर्निधारित करने तथा राज्यों को अधिकतम स्वायत्तता प्रदान करने की माँग की गई। पुनः, केन्द्र सरकार ने 1983 में आर. एस. सरकारिया आयोग का गठन किया। इस आयोग ने 1987 में विस्तृत रिपोर्ट प्रस्तुत किया। इसने कुल 247 अनुशंसाएँ प्रदान कीं जिनमें 179 अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया गया है।[8] आयोग ने कहा कि राज्यों को अधिक अधिकार देने के लिए संविधान संशोधन की आवश्यकता नहीं है क्योंकि संवधिान में पहले ही राज्यों को उनके क्षेत्र में अधिक स्वायत्तता देने का प्रावधान है। आयोग ने अनुशंसा किया कि राज्यपाल की नियुक्ति संबंधित राज्य सरकार के परामर्श से गैर-राजनीतिक व्यक्तियों

में से की जानी चाहिए तथा बहुमत का निर्णय सदन में होना चाहिए न कि राजभवन में। धारा 356 का प्रयोग अन्तिम विकल्प के रूप में किया जाना चाहिए। आयोग ने राज्यों के पारस्परिक विवादों के निपटारे हेतु प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक अन्तर्राज्यीय परिषद् के गठन का भी सिफारिश किया है जिसमें राज्यों के मुख्यमंत्री सदस्य होंगे। 2005 में केन्द्र सरकार ने द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का गठन किया। इस आयोग ने भी केन्द्र-राज्य सम्बन्ध के विभिन्न आयामों पर अपनी अनुशंसाएँ प्रदान की हैं ताकि दोनों के बीच सहयोगात्मक एवं समन्वयकारी सम्बन्ध स्थापित हो सकें।[9] इसी प्रकार पुंछी आयोग ने भी केन्द्र-राज्य सम्बन्ध के विभिन्न मुद्दों का परीक्षण किया तथा 2010 में विस्तृत रिपोर्ट प्रस्तुत किया।[10]

## व्यावहारिक पहलू

यदि केन्द्र एवं राज्य दोनों स्तरों पर एक दल की सरकार हो तो राज्य केन्द्र के इशारे पर नाचता है। दोनों के बीच संघर्ष एवं तनाव नहीं होता। किन्तु यदि दोनों स्तरों पर अलग-अलग दल की सरकारें हों तो संघर्ष एवं तनाव अवश्यम्भावी है। भारत में 1967 तक केन्द्र एवं राज्य सरकारों के बीच सहयोगात्मक सम्बन्ध रहे। उनके बीच विशेष टकराव की स्थिति नहीं बनी। कारण, केन्द्र एवं राज्यों में काँग्रेस दल का शासन था। किन्तु 1967 के आम चुनाव के बाद काँग्रेस दल के प्रभुत्व का अन्त हुआ। राज्यों में गैर-काँग्रेसी सरकारों की बहाली हुई। फलतः केन्द्र एवं राज्यों के बीच संघर्ष एवं तनाव उत्पन्न होने लगे। विपक्षी दल वाले राज्यों के साथ केन्द्र सौतेला व्यवहार करने लगा। राजनीतिक एवं आर्थिक रूप से राज्यों को अस्थिर करने की कोशिश शुरू हो गई। राज्य सरकारों के द्वारा केन्द्र के इस रवैये का विरोध शुरू हो गया। राज्यों ने अधिकाधिक स्वायत्तता की माँग शुरू की। बंगाल में संयुक्त मोर्चे की सरकार, तमिलनाडु में डी.एम.के., ओडिशा में बीजू पटनायक तथा पंजाब में अकाली दल की ओर से राज्यों के लिए अधिक से अधिक स्चायत्तता देने की माँग की गई।[11]

केन्द्र-राज्य सम्बन्ध में 1989 के बाद महत्त्वपूर्ण बदलाव आया। 1989 के बाद केन्द्र में गठबन्धन सरकार का दौर शुरू हुआ। किसी भी एक दल को सरकार बनाने के लिए स्पष्ट बहुमत नहीं मिला। 1991-1996 की नरसिंहा राव की सरकार भी पूर्ण बहुमत न होने के कारण अन्य दलों के बाहरी समर्थन पर चली। 1996 के बाद से केन्द्र में जो सरकारें बनीं, वे क्षेत्रीय दलों के सहयोग से बनीं। केन्द्र सरकारों का बनना एवं टूटना क्षेत्रीय दलों की मर्जी एवं दया पर निर्भर करने लगा। प्रधानमंत्री अटल बिहारी वाजपेयी की पहली सरकार 13 दिन और दूसरी सरकार 13 महीनें चली। 1999 से 2004 तक वाजपेयी ने 24 दलों वाली गठबन्धन सरकार का नेतृत्व किया। 2004 से 2014 तक मनमोहन सिंह के नेतृत्व वाली गठबंधन सरकार चली। इस दौरान केन्द्र सरकार गठबन्धन के दबाव से लाचार एवं विवश दिखी। राष्ट्रीय

राजनीति में क्षेत्रीय दलों की भूमिका निर्णायक हो गई। सहकारी एवं सौदेबाजीवाली संघीय व्यवस्था का स्थान ब्लैकमेंलिंग संघवाद ने ले लिया। केन्द्र सरकार के निर्णय गठबन्धन के सहयोगियों के दबाव में लिए जाने लगे। प्रधानमंत्री पद का भारी अवमूल्यन हुआ। क्षेत्रीय दलों का दबदबा तथा देशी-विदेशी मामलों में उनका दखल बढ़ने लगा। घटक दलों की मदद के बिना केन्द्र में सरकार चलाना मुश्किल हो गया।

कई बार केन्द्रीय नेतृत्व को अनैतिक समझौते के लिए मजबूर होना पडता है। क्षेत्रीय दल प्रधानमंत्री तक को ब्लैकमेल करने की स्थिति में हो गए। केन्द्र सरकार का मजबूर, लाचार, आभाहीन एवं क्षीणकाय दिखना स्वभाविक हो गया। ऐसे में केन्द्र-राज्य का पारंपरिक सम्बन्ध उल्टा प्रतीत होने लगता है। अर्थात् शक्तिशाली राज्य एवं कमजोर केन्द्र। कई बार तो प्रधानमंत्री को अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर शर्मिन्दगी तक उठानी पड़ी है। यू.पी.ए. सरकार के दौरान 2011 में प्रधानमंत्री के बांग्लादेश दौरे पर पश्चिम बंगाल की मुख्यमंत्री ममता बनर्जी को भी जाना था, जहाँ दोनों देशों के बीच तीस्ता नदी जल बँटवारा संधि पर हस्ताक्षर करना था, किन्तु अन्तिम क्षणों में ममता बनर्जी ने अपना कार्यक्रम रद्द कर दिया। फलतः, संधि पर हस्ताक्षर नहीं हो पाया। इसी तरह यू.एन.ओ. के मानवाधिकार आयोग में श्रीलंका के विरूद्ध लाये गये निन्दा प्रस्ताव पर केन्द्र सरकार को न चाहते हुए भी घटक दल डी.एम.के. के दबाव में खिलाफ में मतदान करना पड़ा।

2014 से केन्द्र में नरेन्द्र मोदी गठबन्धन सरकार का नेतृत्व कर रहे हैं जिसमें भाजपा को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है। पूर्व की गठबन्धन सरकारों की लाचारी एवं विवशता नहीं हैं। सरकार में क्षेत्रीय दल हैं किन्तु वे सौदेबाजी एवं ब्लैकमेल की स्थिति में नहीं है। केन्द्र सरकार मजबूत है। अतः, प्रधानमंत्री मोदी पर निर्भर करता है कि वे राज्यों के साथ सहयोगात्मक सम्बन्ध रखते हैं या तानाशाही सम्बन्ध। केन्द्र को बड़े भाई की भूमिका में होना चाहिए। किसी भी राज्य के साथ सौतेला व्यवहार नहीं होना चाहिए। सभी राज्यों को एक समान देखना चाहिए तथा अधिकतम स्वायत्तता दी जानी चाहिए। केन्द्र एवं राज्यों के बीच सहयोग एवं समन्वय में वृद्धि होनी चाहिए। तभी केन्द्र-राज्य सम्बन्ध मधुर होंगें, संघीय भावना बनी रहेगी तथा सहकारी संघवाद की संकल्पना को साकार किया जा सकेगा।

## उभरती चुनौतियाँ

उदारीकरण के दौर में केन्द्र-राज्य सम्बन्ध अत्यंत चुनौतीपूर्ण हो गया है। केन्द्र एवं राज्य दोनों को सहयोग एवं समन्वय के आधार पर कार्य करना होगा। उदाहरणस्वरूप, पर्यावरण एवं जलवायु परिवर्तन के मुद्दे आज अत्यंत गंभीर बन गए हैं। इन मुद्दों पर दोनों के बीच सहयोग एवं समन्वय की आवश्यकता है।

नीतियों के निर्माण एवं उनके क्रियान्वयन में आपसी तालमेल की आवश्यकता है। केन्द्र सरकार अन्तर्राष्ट्रीय मंचों पर पर्यावरण एवं जलवायु परिवर्त्तन से सम्बन्धित संधियाँ एवं समझौते करती है। ऐसा करने से पूर्व राज्यों की सहमति भी ली जानी चाहिए क्योंकि राज्य भी इनसे प्रभावित होते हैं। नीतियाँ एवं कार्यक्रम राज्यों को भी लागू करने पड़ते हैं जिनके लिए आर्थिक संसाधन की आवश्यकता पड़ती है। राज्यों के पास धन का अभाव है। ऐसे में वे केन्द्रीय सहायता की माँग करते हैं ताकि धरातल पर कार्यक्रमों को उतारा जा सके।

सीमावर्त्ती राज्य आन्तरिक सुरक्षा, आतंकवाद, आदि समस्याओं से जूझ रहे हैं। वे केन्द्र सरकार से मदद एवं सहयोग की अपेक्षा रखते हैं। अनेक पूर्वोत्तर राज्य नशीली दवाओं की तस्करी, हथियारों की तस्करी, गैर-कानूनी प्रवेश सहित अनेक समस्याओं से जूझ रहे हैं। वे केन्द्र सरकार से मदद की उम्मीद करते हैं ताकि खुफिया एवं पुलिस तंत्र मजबूत किया जा सके तथा समस्याओं को कम किया जा सके। ऐसे में केन्द्र सरकार को राज्यों के साथ बातचीत के माध्यम से इस प्रकार के उपाय सुझाए जाने चाहिए जो राज्य की जनता को भी स्वीकार्य हों। अपनी बात राज्यों पर थोपनी नहीं चाहिए।

समवर्त्ती सूची के विषयों पर कानून बनाते समय राज्यों को भी विश्वास में लिया जाना चाहिए। राज्यों की शिकायत रही है कि इन विषयों पर केन्द्र सरकार एक-तरफे ढंग से कानून बनाती है जो संघवाद की भावना के लिए हितकर नहीं है। सरकारिया आयोग ने भी कहा है कि इन विषयों पर कानून बनाते समय राज्यों से सलाह-मशविरा होना चाहिए। पुँछी आयोग का भी मानना है कि अन्तर्राज्यीय परिषद् का उपयोग ऐसे विषयों पर कानून बनाने के लिए होना चाहिए। यहाँ तक कि राष्ट्रीय विकास परिषद् भी ऐसी नीतियों का निर्धारण नहीं कर पाता जिन पर सभी राज्यों की सहमति हो।[12]

केन्द्र-राज्य तथा अन्तर्राज्यीय सहयोग एवं समन्वय के लिए अनेक संस्थाएँ हैं। यथा, अन्तर्राज्यीय परिषद्, राष्ट्रीय एकता परिषद्, राष्ट्रीय विकास परिषद्, वित्त आयोग, क्षेत्रीय परिषद् इत्यादि। किन्तु इन संस्थाओं को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है। केन्द्र को राज्यों के विचारों को भी सम्मान देना चाहिए। सहयोग एवं समन्वय के लिए नये तकनीक इजाद करने की आवश्यकता है ताकि इन संस्थाओं की सार्थकता बनी रहे तथा जनता से जुड़े मुद्दों पर केन्द्र एवं राज्य आपसी तालमेल से कार्य कर सकें।

केन्द्र सरकार समय-समय पर समाज के ज्वलंत मुद्दों यथा ई-गवर्नेंस, स्त्री सुरक्षा, बाल अधिकार, शिक्षा इत्यादि विषयों पर सम्मेलन का आयोजन करते रहती है जिनमें राज्यों की भी भागीदारी होती है। केन्द्र एवं राज्य मिल-जुलकर नीतियों एवं

कार्यक्रमों पर निर्णय लेते हैं। किन्तु कई बार राजनीति हावी हो जाती है तथा नीतियों का क्रियान्वयन प्रभावी नहीं हो पाता। इस प्रकार की स्थिति नहीं होनी चाहिए। राजनैतिक लाभ के लिए लोक कल्याण की बलि नहीं दी जानी चाहिए

संघवाद की भावना बनाए रखने में राज्यों की भी उतनी ही जिम्मेदारी है। राज्य हर बात पर केन्द्र को जिम्मेदार नहीं ठहरा सकते। उन्हें अपने आय के स्त्रोंतों की उगाही करनी होगी। स्थानीय निकायों को सशक्त करना होगा। स्थानीय नियोजन को बढ़ावा देना होगा। नीतियों एवं कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में जन-सहभागिता सुनिश्चित करना होगा। क्रियान्वयन का मूल्यांकन करना होगा ताकि जनता को हुए लाभ का पता चल सके। तद्नुरूप उचित कार्रवाई करनी होगी जिससे सुशासन का लाभ अन्तिम व्यक्ति तक पहुँच सके।

आज के दौर में राज्यों को अलग करके नहीं चला जा सकता। केन्द्र सरकार को अपने चुनावी घोषणा को पूरा करने के लिए राज्यों को आर्थिक विकास में भागीदार बनाना होगा। अन्तर्राज्यीय परिषद को मजबूत करना होगा। राज्य केन्द्रीय सहायता का आकांक्षी है, तो केन्द्रीय सरकार भी बिना राज्य की सहायता के अपनी योजनाओं को क्रियान्वित नहीं कर सकती है, वस्तुतः दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं।[13]

## सन्दर्भ

1. Basu, D. D., *Introduction to the Constitution of India*, Prentice-Hall, New Delhi, 2001, p.288.
2. *Ibid*. p.289.
3. Mustafa, Seema, "Centre-State Relations in India", *The Express Tribune*, April 12, 2013.
4. Baxi, P.M., *The Constitution of India*, Universal Law Publishing Co, Delhi, 2004, p.158.
5. Pankaj, Ashok K. (2017). Governor in Indian Federalism – II : Hiatus between Constitutional Intents and Practices, *IJPA*, Sage, New Delhi, Vol. 63, No. 1, 2017, p. 55.
6. Morris-Jones, W.H., *The Government and Politics in India*, The Eothen Press, London, 1964, p.109.
7. Government of Tamil Nadu, *Report of the Centre-State Relations Inquiry Committee*, 1971, p. 61.
8. Government of India, *Report of the Commission on Centre-State Relations*, Vol. I & II, 1987 (Sarkaria Commission Report), p.59.
9. Government of India, *Report of Second Administrative Reforms Commission*, Vol.I-XV, 2008-2009, p. 89.

10. Government of India, *Report of the Commission on Centre-State Relations,* Vol. III. 2010 (Punchhi Commission Report), p. 132.
11. *The Hindustan Times*, Patna, February 18, 2012.
12. Government of India, *Report of the National Commission to Review the working of the Constitution,* 2002, p. 33.
13. Austin, G., *The Indian Constitution : Cornerstone of a Nation, Oxford University Press,* 1969, p.128.

# भारत में बाल शिक्षा की दिशा एवम् दशाः एक समीक्षा

## राजबीर सिंह दलाल एवं एकता

शिक्षा न केवल मनुष्य को परिस्थितियों के अनुसार ढलना सिखाती है बल्कि उसकी क्षमताओं और गुणों का विकास भी करती है, तकनीकी और आर्थिक विकास में अपना योगदान देती है ताकि वह समाज में एक सम्मानित जीवन जी सकें और अपनी आवश्यकताओं को पूरा कर सकें। निरक्षरता, गरीबी, कुपोषण, भ्रष्टाचार, सुविधाओं की कमी जैसी समस्याएँ भारत को अंग्रेजों से विरासत में मिली हैं और परंपरागत नौकरशाही प्रणाली और दृढ़ इच्छाशक्ति की कमी ने स्वतंत्रता के इतने सालों बाद भी इन समस्याओं को बनाए रखा है। आजादी के बाद संवैधानिक निर्देशों को पूरा करने के लिए पंचवर्षीय योजनाओं के माध्यम से अशिक्षा को दूर करने के योजनाबद्ध और सुव्यवस्थित प्रयास किए गये और पिछले दो दशकों के दौरान प्रारंभिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण के लिए सरकार द्वारा कई योजनाएँ और कार्यक्रम चलाए और अरबों रूपये खर्च किए गए हैं। उनमें काफी सफलता भी प्राप्त हुई परंतु गरीबी, कुपोषण और भ्रष्टाचार जैसी समस्याएँ हमारे शिक्षा के प्रयासों को निरंतर कमजोर करने की कोशिश कर रही हैं। इसलिए शिक्षा द्वारा हमें इन समस्याओं का जो चक्र बना हुआ है उसे तोड़ना है और अपनी आने वाली पीढ़ी को एक संक्रमणमुक्त नया भारत प्रदान करना है।

शिक्षा शब्द भले ही छोटा सा है परंतु इसका दायरा बहुत बड़ा है। यह अपार ज्ञान को अपने अंदर संजोए हुए है। ज्ञान ही मनुष्य को जानवरों से अलग अस्तित्व प्रदान करता है। यह ऐसी वस्तु है जिसे ना कोई चुरा सकता है न ही छीन सकता है। अमर्त्य सेन का दृष्टिकोण है कि, 'साक्षरता और पढ़ना लिखना नहीं आना व्यक्तियों में बुनियादी रूप से असुरक्षा प्रदान करता है। गिनती, पढ़ना-लिखना एवं संवाद ना कर पाना, व्यक्तियों में जबरदस्त अभाव को दर्शाता है''। बच्चे हमारे समाज का प्रमुख हिस्सा होते हैं एवं उन पर ही किसी भी परिवार, समाज या राष्ट्र का भविष्य निर्भर करता है। वे कच्ची मिट्टी के खिलौनों की तरह हैं जिन्हें शिक्षा के द्वारा किसी भी रूप में ढाला जा सकता है। इसलिए यदि उनकी प्रारंभिक शिक्षा

में ही कोताही बरती जाए तो भविष्य में इसके बुरे परिणाम भुगतने पड़ सकते हैं। प्राचीन काल में राजा-महाराजा अपने बच्चों को शिक्षा ग्रहण करने के लिए आश्रमों में भेजते थे। समय के साथ शिक्षा का स्वरूप भी बदला है और शिक्षण संस्थानों का भी।

चाणक्य ने भी कहा है कि जो माता व पिता अपने बच्चों को शिक्षा नहीं देते वे बच्चों के शत्रु के समान है क्योंकि विद्यहीन बालक विद्वानों की सभा में वैसे तिरस्कृत किए जाते हैं जैसे हंसों की सभा में बगुले। अतः बाल शिक्षा जैसे समसामयिक महत्व के विषय पर इस आलेख द्वारा प्रकाश डालने का प्रयास किया गया है जिसमें भारत में बाल शिक्षा हेतु उठाये गए प्रमुख कदमों के अतिरिक्त इस दिशा में हमारी उपलब्धियों एवं चुनौतियों को भी उजागर किया गया है। साथ ही देश में बाल शिक्षा को अधिक प्रभावी एवं व्यावहारिक बनाने हेतु आवश्यक सुझाव भी दिए गए हैं।

## शिक्षा और भारतीय परिदृश्य

भारत विश्व का सबसे बड़ा लोकतांत्रिक देश है और इसका परिदृश्य बहुत जटिल है। भारत विविधताओं वाला देश है जिसकी जनसंख्या 2011 की जनगणना के अनुसार 121 बिलियन है। इसमें 29 राज्य व सात केंद्र शासित प्रदेश है जिनकी भौगोलिक, मौसमी और आर्थिक दशाएँ बहुत भिन्न है। जहाँ लोगों में इतनी सामाजिक और सांस्कृतिक विषमताएँ हों वहाँ पूरे देश के आँकड़े इकट्ठे कर उनका विश्लेषण करके निष्कर्ष निकालना काफी कठिन हो जाता है। एक तरफ केरल जैसा राज्य है जहाँ व्यावहारिक रूप से हर बच्चा अपनी प्रारंभिक शिक्षा पूरी करता है और माध्यमिक स्तर में प्रवेश कर जाता है। वहाँ लगभग हर एक प्राथमिक पाठशाला में पाँच अध्यापक और पाँच कक्षा-कक्ष हैं। दूसरी तरफ बिहार जैसा राज्य जहाँ संबंधित आयु वर्ग में दो में से एक बच्चा स्कूल में है। ज्यादातर बच्चे जो प्राथमिक स्तर में प्रवेश करते है। अपनी प्रारंभिक शिक्षा भी पूरी नहीं कर पाते। पाठशालाओं में अध्यापकों की कमी है और शिक्षक अप्रशिक्षित भी हैं।[1]

शिक्षा के क्षेत्र में प्रयास हालाँकि ब्रिटिश काल में ही शुरू हो गये थे परंतु आजादी के बाद इनकी गति बढ़ी है। भारत को विकसित देशों से भी अपनी शिक्षा प्रणाली के विकास के लिए आर्थिक सहायता प्राप्त हुई। 1950 से 1980 तक शिक्षण संस्थानों की संख्या तीन गुना हो गई जिनमें सबसे अधिक वृद्धि प्राथमिक पाठशालाओं में दर्ज की गई जिसका कारण संवैधानिक निर्देश था। हमारे संविधान निर्माता देश में व्याप्त जातिगत और आर्थिक असमानता के बारे मे जानते थे। उन्हें पता था कि सामाजिक न्याय और समानता के लिए आधारभूत शिक्षा जरूरी है। इसलिए हमारे मूल संविधान के लागू होने के दस सालों के अंदर, यानी 1960 तक राज्य सरकारें

यह सुनिश्चित करेगी कि 14 साल की आयु तक हर बच्चा मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा ग्रहण करे। अनुच्छेद 45 में यह व्यवस्था की गयी कि सरकार कमजोर वर्गों खासकर अनुसूचित जाति और जनजाति को ध्यान में रखते हुए उनकी शिक्षा और आर्थिक हितों की रक्षा करेगी ताकि उन्हें सामाजिक अन्याय और शोषण से बचाया जा सके। यह निर्देश राज्य सरकारों के लिए था क्योंकि 1976 तक शिक्षा के विकास की जिम्मेदारी केवल राज्यों पर थी। 1976 में शिक्षा को राज्य सूची से निकालकर समवर्ती सूची में डाल दिया गया जिसका अर्थ है कि अब शिक्षा के विकास से संबंधित योजनाएँ बनाने और उन्हें लागू करने की साझा जिम्मेदारी केंद्र और राज्य दोनों की है,[2] हालाँकि प्राथमिक शिक्षा अब भी राज्य सूची का विषय है।

## शिक्षा के विकास हेतु सरकारी प्रयास

1986 में शिक्षा के लिए राष्ट्रीय नीति लाई गई जिसमें यह लक्ष्य रखा गया कि 1990 तक हर बच्चा जो 19 वर्ष की आयु पार करे वो कम-से-कम पाँच वर्ष की स्कूली शिक्षा ग्रहण कर चुका हो।[3] राष्ट्रीय स्तर पर 10+2+3 का प्रतिमान लागू किया गया। 1987 में ऑपरेशन ब्लैक बोर्ड लाया गया। 1994 में प्राथमिक स्तर पर शिक्षा के सार्वभौमीकरण के लिए केंद्र द्वारा प्रायोजित जिला प्राथमिक कार्यक्रम (DPEP) शुरू किया गया। इस योजना का खर्च 85 प्रतिशत केंद्र और 15 प्रतिशत राज्य द्वारा वहन किया गया। इसमें केंद्र वाला हिस्सा विश्व बैंक, अंतर्राष्ट्रीय विकास विभाग (Department of International Development) और संयुक्त राष्ट्र बाल कोष (United Nation Children's Fund) द्वारा प्रायोजित था।[4] 15 अगस्त 1995 में सार्वजनिक नामांकन को बढ़ाने के साथ-साथ बच्चों में कुपोषण की समस्या के समाधान के लिए प्राथमिक शिक्षा में पोषण संबंधी सहायता के लिए राष्ट्रीय योजना (National Programme of Nutritional Support to Primery Education) जिसे मध्याह्न भोजन योजना (Mid Day Meal Scheme) के नाम से जाना जाता है, की शुरुआत की गई। शुरुआत में यह योजना 2408 खंडों में शुरू की गयी और 1997-98 में इसे सभी खंडों में लागू कर दिया गया। इसमें बढ़ते बच्चों की पोषणीय आवश्यकता के आधार पर 2001 तक अनाज बाँटा जाता था। 2001 में सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशानुसार पका भोजन विद्यालयों में मिलने लगा।[5] 2008-09 में इस योजना का विस्तार उच्च प्राथमिक स्तर तक कर दिया गया। इस योजना के अंतर्गत सभी सरकारी स्कूल, सरकार से अनुदान प्राप्त स्कूल, स्थानीय निकायों द्वारा संचालित स्कूल, राष्ट्रीय बाल श्रम परियोजना वाले स्कूल, मदरसे, मक्तब, जो सर्व शिक्षा अभियान द्वारा सहायता प्राप्त हैं, शामिल हैं। 2002 में 86 वें संवैधानिक संशोधन के द्वारा अनुच्छेद 21-A के तहत 6-14 आयु वर्ग के 20 करोड़ बच्चों के लिए मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा के अधिकार को मौलिक अधिकारों का दर्जा दे दिया गया। 2004 में शिक्षण उपग्रह (EDUSAT) द्वारा शिक्षा का आधुनिकीकरण किया गया। 2009 में छह-14 वर्ष के बच्चों के लिए

मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम पारित किया गया जो 1 अप्रैल 2010 से लागू हुआ।[6] इसी अधिनियम में अनुच्छेद 134-ए जोड़ा गया है जो निजी स्कूलों के लिए 25 प्रतिशत गरीब परिवारों के बच्चों को अपने यहाँ दाखिला देने हेतु आवश्यक प्रावधान करता है।

## सर्व शिक्षा अभियान

स्वतंत्रता से पहले भारत में शिक्षा प्राप्त करना कुछ ही जातियों का विशेषाधिकार था और उसमें भी स्त्री शिक्षा पर काफी प्रतिबंध थे। यही कारण है कि भारत जब आजाद हुआ तब हमारी लगभग 84 प्रतिशत जनसंख्या अनपढ़ थी। 1990 के दशक में बाहरी आर्थिक सहायता से संचालित योजनाओं और कार्यक्रमों से प्रारंभिक स्तर पर शिक्षा के सार्वभौमिकरण के उद्देश्य को प्राप्त करने की तरफ तेजी से कदम बढ़े। 1998 में हुई राज्य के शिक्षा मंत्रियों की बैठक में इसी उद्देश्य के लिए सर्व शिक्षा अभियान योजना की सिफारिश की गई और 16 नवंबर 2000 में केंद्र ने इस योजना को अनुमोदित कर दिया। केंद्र सरकार द्वारा राज्यों के सहयोग से इस योजना का प्रारंभ 2001 में किया गया जिसके निम्नलिखित उद्देश्य निर्धारित किए गये–

- सभी बच्चों का स्कूल में होना सुनिश्चित करना, शिक्षा गारन्टी केंद्र, बारी. बारी से विद्यालय, 2003 तक स्कूल वापसी शिविर।
- 2007 तक सभी बच्चे पाँच साल की प्राथमिक शिक्षा पूरी करें।
- 2010 तक आठ साल की उच्च प्राथमिक शिक्षा पूर्ण कर लें।
- जीवन के लिए शिक्षा पर अधिक जोर देते हुए संतोषजनक गुणवत्ता के साथ प्रारंभिक शिक्षा पर ध्यान केंद्रित करना।
- प्रारंभिक स्तर पर 2007 और माध्यमिक स्तर पर 2010 तक लिंग या सामाजिक श्रेणी पर आधारित अंतरों का पाटना।
- 2010 तक सार्वजनिक नामांकन को बनाए रखना।[7]

सर्व शिक्षा अभियान का उद्देश्य 'सब पढ़े सब बढ़े' के नारे के साथ शिक्षा को सब तक पहुँचाना है। शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार के लिए सर्व शिक्षा अभियान के तहत शिक्षकों की भर्ती व प्रशिक्षण, पाठ्यक्रम पाठ्य पुस्तकों का नवीनीकरण, वार्षिक शैक्षिक अनुदान, छात्र मूल्यांकन प्रणाली, उपचारी शिक्षा, कंप्यूटर शिक्षा आदि प्रदान करने का प्रावधान है। इस अभियान के अंतर्गत समुदाय की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए अभिभावकों व पंचायत के सहयोग से विकेंद्रीकरण पर बल दिया गया है। इसके तहत् विशेष आवश्यकता वाले विकलांग बच्चों के लिए समावेशी शिक्षा का प्रावधान है। बालिका शिक्षा को बढ़ावा देने के लिए सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत दो योजनाएँ शुरू की गई हैं प्रारंभिक स्तर पर लड़कियों की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (National Programme for Education of Girls at Elementary Level)

एवं कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय (Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya)। प्रथम योजना शैक्षिक रूप से पिछड़े खंडों (Educationally Backwards Blocks) में शुरू की गई है। कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय ऐसे क्षेत्रों में खोले गए है जहाँ स्कूल रिहायशी इलाकों से दूर हैं जिसके कारण लड़कियाँ अपनी पढ़ाई बीच में छोड़ देती हैं। ये अनुसूचित जाति, जनजाति और अल्पसंख्यक समुदाय की लड़कियों के लिए आवासीय उच्च प्राथमिक विद्यालय हैं। इनमें 75 प्रतिशत स्थान अनुसूचित जाति, जनजाति, पिछड़ा वर्ग, अल्पसंख्यक समुदाय की लड़कियों के लिए और शेष 25 प्रतिशत गरीबी रेखा से नीचे जीवन व्यतीत कर रहे परिवारों की लड़कियों के लिए आरक्षित हैं।[8]

शिक्षा में गुणात्मक सुधार के लिए मॉडल स्कूल भी खोले गए हैं जहाँ शिक्षा का माध्यम अंग्रेजी है। इसी प्रकार बच्चों का नामांकन स्कूलों में बनाए रखने के लिए सरकार द्वारा कई प्रेरणादायक योजनाओं की शुरुआत की गई है जैसे मुफ्त किताबें, वर्दी, बैग, आदि अनुसूचित जाति, जनजाति, पिछड़ा वर्ग और गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों के बच्चों के लिएः स्कूल में उनकी हाजिरी के अनुपात में वज़ीफा; कक्षा में प्रथम, द्वितीय और तृतीय आने वाले छात्रों को छात्रवृत्ति; शैक्षिक भ्रमण आदि।

## बाल शिक्षा में अड़चनें

शिक्षा के विभिन्न स्तरों पर छात्रों के नामांकन के आंकड़ों को यदि चित्र के रूप में दर्शाया जाए तो इसका आकार एक पिरामिड के समान होगा जिसके आधार में प्राथमिक शिक्षा और शीर्ष पर उच्च शिक्षा होगी। इसका अर्थ यह है कि जैसे-जैसे हम शिक्षा के प्राथमिक स्तर पर विभिन्न योजनाएँ चलाकर सार्वभौमीकरण के लक्ष्य को लगभग हासिल कर लिया है परंतु इसे बनाए रखना एक बड़ी चुनौती है। 2001 की जनगणना के अनुसार स्कूल छोड़ने वाले छह-10 आयु वर्ग के बच्चों में 70 प्रतिशत बच्चे उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश, पश्चिम बंगाल और राजस्थान के थे।[9] भारत में जनसंख्या का चार प्रतिशत भाग 14 वर्ष से कम आयु के बच्चों का है किन्तु इस पर सरकार अपने वार्षिक बजट का केवल 41 प्रतिशत ही बच्चों के लिए खर्च कर रही है। 2014 ई. की एक रिपोर्ट के अनुसार 'भारत में तीसरी कक्षा के बच्चों में से केवल एक चौथाई दूसरी कक्षा की पुस्तक सहज ढंग से पढ़ सकते हैं। गणित में तो उनकी हालात और भी पतली है। दूसरी कक्षा के 20 प्रतिशत बच्चे तो नौ तक गिनती भी नहीं जानते। गत् कुछ वर्षों से अंग्रेजी की पढ़ाई में भी गिरावट आई है।[10] बाल शिक्षा को प्रभावित करने वाले प्रमुख कारक निम्नलिखित हैंः

- xjhch& गरीबी हमें अंग्रेजी से विरासत में मिली है जिसे दूर करने का प्रयास हम वर्षों से कर रहे हैं। गरीबी अन्य सभी समस्याओं को जन्म देती है और मनुष्य को अपने कुचक्र में जकड़े रखती है। लोकतांत्रिक प्रणाली

का यही दोष भी है कि यह आर्थिक असमानता को कम नहीं करती। भारत में पूंजी मुट्ठी भर लोगों के हाथों में केंद्रित है और आम आदमी को कई बार अपनी रोजमर्रा की जरूरत की चीजों के साथ भी समझौता करना पड़ता है और जब व्यक्ति का पेट भरा होगा तभी वो शिक्षा के बारे में सोचेगा। हमारे जीवन का 90 प्रतिशत शारीरिक एवं मानसिक विकास पांच साल की उम्र तक हो जाता है। कुपोषण जकड़ ले तो यह विकास 85 प्रतिशत तक भी सीमित रह सकता है या 50 प्रतिशत तक भी। भले ही देश खाद्य उत्पादन के मामले में आत्मनिर्भर हो गया है यानि 1951-52 के 5.1 करोड़ टन के कुल खादान्न उत्पादन की तुलना में 2013-14 में 26 करोड़ टन। किन्तु इसकी बर्बादी एवं कुप्रबंन्ध के चलते देश में आज भी 40 करोड़ लोग गरीबी रेखा से नीचे जीवनयापन कर रहे हैं। खाद्य सुरक्षा के मामले में हम अभी भी दुनिया के 105 देशों की सूची में 66 वें नम्बर पर है जबकि खाद्य सुरक्षा कार्यक्रम चलाने में 31 वें स्थान पर''।[11]

- d\ik"k.k ,o Hk[kejh– जब तक मनुष्य की मूलभूत आवश्यकताएँ ही पूरी नहीं होंगी तब तक वह किसी अन्य चीज के बारे में नहीं सोचेगा। स्वास्थ्य समस्याएँ भी बच्चों की नियमित पढ़ाई में बाधा डालती हैं। इंटरनेशनल फूड पॉलिसी रिसर्च इंस्टीट्यूट के अनुसार; भारत में 20 करोड़ से ज्यादा लोग भूखे पेट सोते हैं जो पूरे विश्व के आंकड़ों से सबसे ज्यादा है जबकि भारत वैश्विक खाद्यान उत्पादन में दूसरे नम्बर पर आता है। *सेव दी चिल्ड्रन* की रिपोर्ट के अनुसार, 'भारत में रोजाना 5,000 से भी ज्यादा बच्चे कुपोषण के चलते दम तोड़ देते हैं। देश में हर साल 25 लाख से अधिक शिशुओं की अकाल मौत होती है तथा 42 प्रतिशत गंभीर कुपोषण का शिकार होते है। भारत में अधिकतर 60 प्रतिशत बच्चे संतुलित भोजन न मिलने के कारण कुपोषण का शिकार है' जिससे वे स्कूल नियमित नहीं जा पाते। गंदगी भरे माहौल में रहने के कारण बच्चे विभिन्न बीमारियों का शिकार हो जाते हैं। कुपोषण एवं रक्त अल्पता बच्चों विशेषकर लड़कियों में काफी ज्यादा पाई जाती है जो हरियाणा जैसे सम्पन्न प्रदेश में लगभग 75 प्रतिशत है तो बिहार, झारखण्ड एवं छत्तीसगढ़ जैसे राज्यों में इसका क्या स्तर होगा इस बात का सहज ही अंदाजा लगाया जा सकता है? देश में आज भी लगभग तीन-चौथाई स्कूलों में स्वच्छ टॉयलेट की व्यवस्था नहीं है। विश्व खाद्य संगठन की रिपोर्ट के अनुसार; देश में प्रतिवर्ष 50,000 करोड़ रु. का खाना बर्बाद हो जाता है।[12]
- fyx Hkn& हम भारत के किसी भी वर्ष के आँकड़े देखें स्त्री साक्षरता दर हमेशा ही पुरुष साक्षरता दर से कम रही है। हमारे देश में जहाँ लोग

लड़कियों को पैदा होने से पहले ही मार देते हैं वहाँ बालिका शिक्षा पर ध्यान न देना कोई अचंभित करने वाली बात नहीं है। लोग लड़की को पराया धन समझते हैं और मानते हैं कि शिक्षा पर खर्च करने से अच्छा है उनके दहेज के लिए बचा कर रखें। 2011 की जनगणना के अनुसार; भारत की साक्षरता दर 74.4 प्रतिशत है जिसमें महिला साक्षरता दर 65.46 प्रतिशत जबकि पुरुष साक्षरता दर 82.14 प्रतिशत है। इतना ही नहीं माता-पिता की कोशिश रहती है कि लड़कों को बेहतर स्कूलों में शिक्षा दिलायी जाएं जबकि लड़कियों की शिक्षा सरकारी या सस्ते निजी स्कूलों में कराई जाती है।

- lkekftd :i ls vuqlwfpr tkfr;k&– कुछ जातियाँ हमारे समाज में वर्षों से शोषण का शिकार हुई हैं इसलिए आज भी उनमें साक्षरता दूसरी जातियों की तुलना में कम है। 2011 की जनगणनानुसार अनुसूचित जाति के पुरुषों और महिलाओं की साक्षरता दर क्रमशः 75.2 प्रतिशत और 56.5 प्रतिशत है जो भारत की औसत पुरुष और स्त्री साक्षरता दर से कम है। इसी तरह अनुसूचित जनजाति के पुरुषों की साक्षरता दर 68.5 प्रतिशत है जबकि महिलाओं की 50 प्रतिशत के लगभग है। इस प्रकार दलित समुदायों में साक्षरता दर न केवल जातीय कारकों द्वारा निर्धारित है अपितु इनमें लिंग भेद भी हावी रहता है?
- igyh ih<h dh lk[kjrk oxZ&& जिन बच्चों के माता-पिता खुद अशिक्षित हैं वे अपने बच्चों की पढ़ाई में रूचि नहीं लेते। यह समस्या भी अनुसूचित जातियों, जनजातियों और पिछड़ी जातियों में अधिक पाई जाती है। बालश्रम की समस्या भी यहाँ पर प्रखर रूप में होती है। ज्यादातर सरकारी स्कूलों में ऐसे बच्चों का ही प्रादुर्भाव देखने को मिलता है।
- f'k{kk esa xq.koÙkk dh deh&& बेशक हमने प्रारंभिक स्तर पर शिक्षा के सार्वजनीकरण के लक्ष्य को प्राप्त कर लिया है परंतु शिक्षा के स्तर पर वार्षिक रिपोर्ट (Annual Status of Education Report) 2008, 2009 के अनुसार प्राथमिक स्कूलों में पाँचवीं कक्षा में पढ़ने वाले 44 प्रतिशत बच्चे दूसरी कक्षा की पाठ्य सामग्री को भी नहीं पढ़ पाते। जब बच्चे प्राथमिक स्तर पर प्रवेश करते हैं वे अपनी स्थानीय भाषा को बोल और समझ सकते हैं परंतु वे पाठ्य पुस्तकों को अच्छी तरह नहीं समझ पाते। यही उनके स्कूल छोड़ने का एक कारण भी बनता है। इस प्रकार उनकी कक्षा तो निरन्तर बढ़ रही है किन्तु उनका बौद्धिक एवं ज्ञान का स्तर लगभग वही रहता है। नौवीं कक्षा का बच्चा चौथी-पांचवीं कक्षा के विद्यार्थी जितना ज्ञान भी नहीं रखता।

- mnkluhu jo;k ,oa tkx:drk dh deh& लोगों को सरकार द्वारा चलाई गई योजनाओं का या तो ज्ञान नहीं होता या फिर उनका इसके प्रति लाचार रवैया रहता है। इसलिए वे इनका लाभ नहीं उठा पाते। योजनाएँ तभी अपने लक्ष्य को हासिल कर पाएँगी जब उनसे लाभान्वित होने वाले व्यक्तियों को इनकी जानकारी हो और बच्चे एवं उनके अभिभावक सही मायने में इससे लाभ उठाना चाहते हों, उनके अभिभावकों का प्रमुख ध्यान मिड डे मिल तथा सरकार से मिलने वाली छात्रवृत्ति एवं अन्य सहायतों पर रहता है। उनमें ज्ञान प्राप्ति की कोई भी अभिप्रेरणा एव अभिवृत्ति दूर-दूर तक नहीं होती। सरकार भी खर्च होने वाले धन के प्रति निष्ठुर बनी है और आठवीं कक्षा तक किसी भी बच्चे को न फेल करना तथा न ही उन्हें दण्डित करना के सरकारी आदेशों ने उनकी हालत और पतली कर दी है तभी वे इनका लाभ उठा सकेंगे।
- cky etnjh& हमारे देश में शिक्षा के अधिकार को मौलिक अधिकारों की सूची में अनुच्छेद-21 (क) शामिल किया गया है। अतः 14 वर्ष से कम आयु के बच्चे का स्कूल में नामांकन होना आवश्यक है परंतु फिर भी इस उम्र के बच्चों को हम जगह-जगह घरों, होटलों में काम करते देख सकते हैं। 12 जून को प्रति वर्ष 'विश्व बाल श्रम निरोधक दिवस' के रूप में मनाया जाता है। इसके बावजूद देश में लगभग दो करोड़ बच्चे बाल श्रम का शिकार है। हमारे देश में बाल मजदूरी निरोधक अधिनियम 1988 लागू है जिसके अंतर्गत 14 वर्ष से कम आयु के बच्चे सप्ताह में छः दिन और प्रतिदिन छः घंटे काम कर सकते हैं। इसे अधिक प्रभावी बनाने हेतु 2005 में इसमें व्यापक संशोधन किए गए है। इस तरह लोग इस कानून की कमियों का फायदा उठाकर बाल मजदूरी का कानूनन वैध रूप ढूँढ़ लेते हैं क्योंकि बच्चों से काम करवाना उन्हें सस्ता पड़ता है। गरीब माँ-बाप भी थोड़े पैसे के लालच में उन्हें पढ़ाई से वंचित कर देते हैं।
- yMfd;k }kjk fnu-izfrfnu d dk;Z& बहुत से अशिक्षित माता-पिता लड़कियों को रोजमर्रा के घर के कामों में व्यस्त रखते है और उनकी पढ़ाई पर अधिक ध्यान नहीं देते। हमारे यहाँ यह धारणा है कि लड़कियों को घर का सारा काम आना चाहिए। वे पढ़ाई को इतना जरूरी नहीं मानते। आजकल एक अन्य आम राय बन गई है कि यदि लड़की अधिक पढ़ लिख जाएगी तो वर भी ऐसा ही ढूँढ़ना पड़ेगा और दहेज भी अधिक देना पड़ेगा जिससे खर्चा दोगुना हो जाएगा।

## उपलब्धियाँ और कमियाँ

संयुक्त राष्ट्र द्वारा की गई मानव अधिकारों की घोषणा में अनुच्छेद 26 के अंतर्गत शिक्षा को सबसे पहला और जरूरी मानव अधिकार घोषित किया गया है। पिछले दो दशकों के दौरान हमने मूल्यवान शिक्षा प्रदान करने की तरफ महत्वपूर्ण कदम बढ़ाए हैं और सफल भी हुए हैं। प्रारंभिक स्तर पर शिक्षा के सार्वजनीकरण के लिए 2001 में शुरू किया गया सर्व शिक्षा अभियान (SSA) सरकार की प्राथमिक स्तर पर सबसे महत्वकांक्षी योजना है जिसमें शिक्षा के प्रसार को एक अभियान के रूप में लिया गया है। सर्व शिक्षा अभियान की सफलता को देखते हुए अब इसे माध्यमिक स्तर पर राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (RMSA) और उच्च स्तर पर राष्ट्रीय उच्चतर शिक्षा अभियान (RUSA) के रूप में प्रसारित किया गया है। सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत सार्वजनीकरण के चार घटक हैं–

- lkoZtfud igqap ¼**Universal Access**½ – इसका अर्थ है छह-14 आयु वर्ग के बच्चों के घर के एक किलोमीटर के दायरे में प्राथमिक स्कूल और तीन किलोमीटर के दायरे में उच्च प्राथमिक स्कूल की व्यवस्था करना।
- lkoZtfud ukekadu ¼**Universal Enrolment**½ – विशेष आवश्यकता वाले बच्चों, लड़कियों अनुसूचित जाति और जनजाति के बच्चों समेत सभी बच्चों का स्कूल में नामांकन सुनिश्चित किया जाए और ऐसा करने वाली पंचायतों को सरकार की ओर से प्रोत्साहन भी दिए जाते हैं।
- lkoZtfud ukekadu cuk, j[kuk ¼**Universal Retention**½ – 2007 तक सार्वजनिक नामांकन को बनाए रखना और छह-आठ आयु वर्ग में स्कूल छोड़ने वाले बच्चों की संख्या में 10 प्रतिशत तक कमी लाना लक्ष्य रखा गया है।
- f'k{kk dh lkoZtfud xq.koÙkk ¼**Universal Quality of Education**½ – आधारभूत सुविधाएँ प्रदान करके प्राथमिक स्तर पर शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार लाना।

निःसन्देह प्राथमिक शिक्षा के क्षेत्र में हमने सार्वजनिक नामांकन लगभग हासिल कर लिया है। स्कूल से बाहर रहने वाले बच्चों (Out of School Children) की संख्या निरंतर घट रही है। संबंधित आयु वर्ग में स्कूल छोड़ने वाले बच्चों की संख्या में 2000-01 से लेकर 2008-09 तक प्राथमिक स्तर पर 15.8 प्रतिशत की कमी आई है। 2000-01 में प्राथमिक स्कूलों की संख्या 6,38,738 थी जो 2013-14 में 8,58,916 तक पहुँच गई। राष्ट्रीय स्तर पर 98 प्रतिशत घरों के एक किलोमीटर के दायरे में प्राथमिक पाठशाला है। 2000-01 से 2013-14 के दौरान प्राथमिक शिक्षा में नामांकन 18.6 मिलियन बढ़ा है यानि 113.8 मिलियन से 132.4 मिलियन और उच्च प्राथमिक

स्तर पर यह बढ़त 23.7 मिलियन यानि 42.8 मिलियन से 66.5 मिलियन है।[13] एकीकृत बाल विकास सेवा (Integrated Child Development Secheme) योजना के अंतर्गत आँगनवाड़ी केंद्रों को प्राथमिक स्कूलों से जोड़ दिया गया है। शिक्षा तक सार्थक पहुँच के लिए कुछ बातों का होना आवश्यक है जिनमें उपस्थिति की उच्च दर, पुनरावृत्ति के बिना या बहुत कम दोहराव के साथ पदक्रम में बढ़त तथा ऐसे अधिगम निष्कर्ष जो यह प्रमाणित करें कि अधिगमकर्ता को आधारभूत गुणों में प्रवीणता हासिल हो गई है।[14]

सरकार द्वारा चलाई गई विभिन्न योजनाओं विशेषकर सर्व शिक्षा अभियान ने पूरे राष्ट्र को अपने दायरे में लेते हुए कागजी तौर पर प्रारंभिक स्तर पर संबंधित आयु वर्ग के बच्चों का नामांकन स्कूल में करवाने में सफलता हासिल की है परंतु उनकी उपस्थिति दर और अधिगम स्तर काफी कम है। 2014-15 के सत्र में हरियाणा राज्य में सरकारी स्कूलों के दूसरी, पाँचवी और आठवीं कक्षा के छात्र-छात्राओं के अधिगम स्तर का मूल्यांकन किया गया तो अधिकतर बच्चों का अधिगम स्तर अपनी रक्षा के स्तर से कम ही था अन्य राज्य भी इसके अपवाद नहीं है। पाँचवीं कक्षा का बच्चा जब उच्च प्राथमिक स्तर में प्रवेश करता है तो उससे उम्मीद की जाती है कि वह अपनी पाठ्य पुस्तक को पढ़ने और समझने के साथ जोड़-घटा के सवाल भी कर सकता है। यदि बच्चा ऐसा करने में असमर्थ है तो इसका अर्थ है कि स्कूल में नामांकन भर करवाने से शिक्षा प्रदान करने का उद्देश्य पूर्ण नहीं होता।

सरकार द्वारा शिक्षा के अधिकार के तहत लागू की गई स्वतः वृद्धि की नीति के अनुसार अब आठवीं तक कोई बच्चा फेल नहीं होगा ताकि बच्चे बिना रुकावट के आठवीं तक अपनी पढ़ाई जारी रख सकें। जब बच्चा बिना प्रयास करे ही अगली कक्षा में दाखिल हो जाता है तो वो आगे भी प्रयास करना छोड़ देता है और इससे दूसरे बच्चे भी हतोत्साहित होते हैं। जहां सरकारी स्कूल इतना खर्च करने के बावजूद भी आशातीत परिणाम नहीं दे पाए हैं वहीं निजी स्कूलों ने शिक्षा के क्षेत्र में अभूतपूर्व प्रगति की है और इनकी मात्रा एवं गुणवत्ता दोनों ही निरन्तर बढ़ रहे है। किन्तु निजी स्कूलों द्वारा शिक्षा के व्यवसायीकरण के चलते यह आम बच्चे की पहुंच से न केवल बाहर है अपितु शिक्षार्थियों में यह सार्वभौमिक गुणों विशेषकर नैतिकता, ईमानदारी, राष्ट्रीयता की भावना आदि को विकसित करने में लगभग विफल रही है। अतः शिक्षा ने ज्ञान में तो वृद्धि की है किन्तु सद्गुणों को विकसित नहीं कर पा रही जो मायने में बाल शिक्षा की प्रवृत्ति है।

भ्रष्टाचार देश में तेजी से फैल रहा है और लगभग सभी प्रोजटक्स तथा अभियान जहाँ पर केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को खुला पैसा आंबटित किया जा रहा है इसके अड्डे है। सर्व शिक्षा अभियान में सार्वजनिक धन का खुला दुरूपयोग हुआ है इसके पर्याप्त प्रमाण समय-समय पर मीडिया तथा आंकेक्षण टीमों ने उजागर किए है। धन

के खर्च में विशेषकर भवन निर्माण तथा डयूल डेस्क खरीद में न तो मितव्ययता बरती गई है और न ही तार्किकता।

## निष्कर्ष एवं सुझाव

जब हमने 1991-92 मे भूमंडलीकरण मुक्त बाजार अर्थव्यवस्था में प्रवेश किया तथा लगभग हमारी आधी आबादी अनपढ़ थी। पिछले दो दशकों के दौरान हमने बाल शिक्षा के क्षेत्र में काफी प्रगति की है। इसी काल में मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा अधिनियम मील का पत्थर साबित हुआ है। 2001-11 के दशक में साक्षरता वृद्धि दर 9.2 प्रतिशत थी जो इससे पिछले दशक (1991-2000) से कम (12.63) प्रतिशत थी। विश्व के 45 देशों में 99 प्रतिशत साक्षरता हासिल कर ली है और क्यूबा इस सूची में सबसे ऊपर है। भारत इस सूची में 137 वें स्थान पर है जिसके पीछे उप-सहारा अफ्रीका तथा दक्षिण एशिया के लगभग 60 अविकसित देश हैं जो अपनी राजनीतिक अस्थिरता के लिए प्रसिद्ध हैं। अधिक जनसंख्या होना कोई बहाना नहीं है क्योंकि चीन, जिसकी जनसंख्या विश्व में सबसे अधिक है ने 95.9 प्रतिशत साक्षरता हासिल कर ली है। यह सब तो तब है जब सरकार ने छठे वेतन आयोग की सिफारिशों (2006 ई.) को मानते हुए अध्यापकों के वेतनमानों में अप्रत्याशित वृद्धि की है जो जे. बी.टी. के स्तर पर तो लगभग दोगुनी ही है। इसके अतिरिक्त वित्त वर्ष 2012-15 के दौरान सरकार ने स्कूल शिक्षा और सर्व शिक्षा अभियान पर खुलकर पैसा खर्च किया है।[15]

हमारे प्रधानमंत्री डिजिटल इंडिया का सपना पूरा करने में लगे हैं लेकिन सूचना प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल करने के लिए भी न्यूनतम शैक्षिक योग्यता जरूरी है। पूरा विश्व बेहतर शिक्षा के अवसर तलाशने और उच्च साक्षरता दर पाने का प्रयास कर रहा है। हमारे प्रधानमंत्री युवा आबादी का भरपूर फायदा उठाने की बात करते हैं लेकिन युवा यदि अशिक्षित या अर्धशिक्षित रह जाएँगे तो वे देश के विकास में अपना योगदान नहीं दे पाएँगे। कुछ दिन पहले मीडिया में बिहार राज्य में दसवीं की परीक्षा के दौरान नकल की खबरें सामने आईं और राज्य के शिक्षा मंत्री ने नकल रोकने के इंतजामों में अपनी असमर्थता जताई। यहाँ हास्यास्पद और शर्मनाक बात यह है कि अधिकतर बच्चों को यही नहीं पता कि नकल कहाँ से और कैसे करनी है इसलिए तीन घंटे का समय भी उनके लिए पर्याप्त नहीं था। हैरत की बात यह है कि इस घटना पर केंद्रीय मानव संसाधन विकास मंत्री भी खामोश रहीं। श्री लालू प्रसाद यादव, बिहार के पूर्व मुख्यमंत्री, ने तो नकल को वैध ही बता दिया। इन सब बातों का राजनीतिक अर्थ यह निकाला जा सकता है कि बिहार में इस साल के अंत में विधानसभा चुनाव होने वाले हैं इसलिए कोई भी राजनेता लोगों की भावनाओं को अपने खिलाफ नहीं करना चाहता। गिरते शिक्षा के स्तर की किसी को चिंता नहीं है।

जो एक अत्यन्त गंभीर एवं विचारणीय मुद्रा है जिस पर समय रहते ध्यान देने की आवश्यकता है।

विश्व बैंक के नवीनतम प्रतिवेदन के अनुसार भारतीय अर्थव्यवस्था ने 2014 में विश्व की तीसरी सबसे बड़ी अर्थव्यवस्था का दर्जा हासिल कर लिया है।[18] भारत के पास अथाह मानव शक्ति है परंतु राजनैतिक इच्छा शक्ति की कमी के कारण ही आज तक गरीबी और अशिक्षा हमारे समाज में अपनी जड़ें फैलाये हुए है और इसी का फायदा उठाकर राजनेता अपना उल्लू सीधा करने में लगे हैं। शिक्षा के अधिकार ने तो शिक्षा व्यवस्था को और भी बदहाल कर दिया है। आजकल बच्चे आठवीं कक्षा तक तो बिना परीक्षाएँ दिए भी अगली कक्षा में पहुँच जाते हैं और फिर जब उन्हें अपने पाठयक्रम का कुछ समझ में नहीं आता तो हालत बिहार जैसी ही होती हैं। निजी स्कूल अनुच्छेद 134-ए को लागू करने के लिए कतई तैयार नहीं है। स्कूल प्रबन्ध समितियाँ एवं अन्य निगरानी तंत्र भी बेमानी लग रहा है जिसे अधिक प्रभावी बनाने की जरूरत है। शिक्षा के प्रति व्यक्ति, परिवार एवं समाज की सोच बदलने की जरूरत है। महान यूनानी विचारक प्लेटों का शिक्षा के प्रति यह दृष्टिकोण, ''राज्य को शिक्षा की चिन्ता करने की आवश्यकता है बाकि चीजों की चिन्ता यह स्वयं कर लेगी'', आज भी उतना ही प्रासंगिक है जितना 2300 वर्ष पूर्व था।

शिक्षा, मिलियनम डिबलेपमैंट गोलस (एम.डी.जी.) में से एक है जिसे सरकार ने तय सीमा में प्राप्त करना है। जब सारा विश्व शिक्षा में अविलम्ब निवेश की महत्ता को समझ रहा है तो भारत को भी पीछे नहीं करना चाहिए। स्मरण रहे कि बाल श्रम को समाप्त करने में खर्च किया गया प्रत्येक डॉलर दो दशक बाद सात गुणा पैदावार/फल देगा वहीं गुणात्मक शिक्षा पर खर्च किया गया प्रत्येक डॉलर 15 गुणा प्रतिफल देगा। भारत को भी इसे समझने और अपनाने की जरूरत है।[17]

बोस्टन कंसल्टिंग ग्रुप की ताजा रिपोर्ट के अनुसार, भारत में सिर्फ 928 घरानों के हाथ में देश की 20 प्रतिशत निजी सम्पत्ति इकट्ठी हो गई है। अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के ताजा अध्ययन (159 देशों पर 1980-2012 तक) से यह निष्कर्ष निकला है कि आबादी के सबसे धनी 20 प्रतिशत हिस्से की आमदनी में 1 प्रतिशत वृद्धि होती है तो अगले पाँच वर्ष की अवधि में अर्थव्यवस्था में 0.08 प्रतिशत विकास होता है जबकि सबसे गरीब 20 प्रतिशत आबादी की आय में एक प्रतिशत की वृद्धि अर्थव्यवस्था में 0.38 प्रतिशत का इजाफा होता है।[18] अतः सरकार को समाज के कमजोर एवं गरीब तबको पर ध्यान देने की जरूरत है और साथ ही कॉरपोरेट सोशल रिशपॉसिबिलिटी एक्ट को प्रभावी ढंग से लागू करने की जरूरत है ताकि शिक्षा के लिए अतिरिक्त संसाधन जुटाए जा सके।

2011 की जनगणना के अनुसार भारत में छह साल से कम आयु के करीब 16 करोड़ बच्चे है जिनमें से आधे आंगनवाड़ी योजना के अन्तर्गत आते हैं जिनमें से

ज्यादातर बेहद गरीब इलाकों से आते हैं लेकिन फिर भी अनेक बच्चे ऐसे हैं जो इस प्रोग्राम का लाभ नहीं उठा पाते हैं। देश में 13 लाख आंगनवाड़ी केन्द्र है जो बच्चों की देखभाल करते हैं और उन्हें अतिरिक्त पोषण मुहैया कराते है ताकि वे कुपोषण का शिकार न हो।[19]

निः सन्देह भारत एक ऐसा राष्ट्र है जहाँ संभावनाएँ बहुत अधिक हैं, आवश्यकता सिर्फ ईमानदार प्रयास करने की है। भारतीय हर देश, हर क्षेत्र में फैले हुए हैं और अपने देश का गौरव बढ़ा रहे हैं। बच्चे हमारी पूंजी हैं जिन पर निवेश करके हम अपने देश को एक विकसित राष्ट्र बना सकते हैं। इसके लिए हमें अच्छे शिक्षकों की भी आवश्यकता है। शिक्षक एक माध्यम है जो न केवल ज्ञान बाँटता है अपितु नेय ज्ञान का विकास भी करता है। अभिभावकों और दोस्तों के बाद बच्चा सबसे ज्यादा अपने शिक्षक के साथ समय बिताता है इसलिए हमें शिक्षकों के प्रशिक्षण पर भी ध्यान देना चाहिए। उनमें उच्च स्तर का समर्पण, निष्ठा, नैतिकता एव अभिप्रेरणा जागृत करनी होगी। इसके अलावा हमें सिर्फ कागजी तौर पर या विश्व को दिखाने के लिए उच्च साक्षरता दर को प्राप्त नहीं करना है बल्कि शिक्षा की गुणवत्ता को बनाए रखते हुए ज्ञान का प्रसार करना है।

## संदर्भ

1. आर. गोंविदा, मधुमिता बांधोपाध्याय, 'एक्सेस टू एलिमेंटरी एजुकेशन इन इंडियाः कंट्री एनालिटिकल रिव्यू', *कंसोर्टियम फॉर रिसर्च और एजुकेशनल एक्सेस, ट्रांसिशन्स एंड इक्विटी (CREATE)*, नेशनल यूनिवर्सिटी ऑफ एजुकेशनल प्लानिंग एंड एडमिनिस्ट्रेशन, (NUEPA), नई दिल्ली, जुलाई, 2008।
2. *एजुकेशन फॉर ऑल– टुवर्ड्स क्वालिटी विद ईक्विटी*, इंडिया, नेशनल यूनिवर्सिटी ऑफ एजुकेशनल प्लानिंग एंड एडमिनिस्ट्रेशन, (NUEPA), मिनिस्ट्री ऑफ हयूमन रिसोर्स डेवलपमेंट (MHRD), गवर्नमेंट ऑफ इंडिया, नई दिल्ली, अगस्त, 2004।
3. *एजुकेशन इन इंडिया– विकिपीडिया, द फ्री एन्साक्लोपीडिया।*
4. इंडिया गवर्नमेंट इनआर्काइव (India-gov-inarchive)।
5. *मिड डे मील स्कीम– विकिपीडिया, द फ्री एन्साइक्लोपीडिया।*
6. पूर्वोक्त कृति 2।
7. अरुण सी. मेहता, *स्टूडेंट फ्लो ऐट प्राइमरी लेवलः एन एनालिसिस बेस्ड ऑन डाइटस डाटा नेशनल* यूनिवर्सिटी ऑफ एजुकेशनल प्लॉनिंग एंड एड्मिनिस्ट्रेशन (NUEPA), नई दिल्ली, अप्रैल 2007।
8. नीलिमा सिंह, 'सर्व शिक्षा अभियान के मौलिक सिद्धांत एवं राष्ट्र के निर्माण में उसको योगदान', *परिप्रेक्ष्य*, अंक 1 अप्रैल 2013, राष्ट्रीय शैक्षिक योजना एवं प्रशासन विश्वविद्यालय, नई दिल्ली।
9. *''एजुकेशनल एक्सेस इन इंडियाः कंट्री पॉलिसी ब्रीफ'', कन्सॉर्टियम फॉर रिसर्च ओन एजुकेशनल एक्सेस, ट्रांसिशन्स एंड ईक्विटी (CREATE), नई दिल्ली, मई, 2009।*

10. कैलाश सत्यार्थी, ''कैन वी प्लैज हैव मोर फण्डस फॉर एजुकेशन'', *दी ट्रिब्यून,* बठिण्डा, 15 जून, 2015, पृष्ठ 11।
11. *दैनिक ट्रिब्यून,* बठिंडा, 23 जून, 2015, पृष्ठ 9।
12. उपरोक्त पृष्ठ 9।
13. पूर्वोक्त कृति 2।
14. पूर्वोक्त कृति 11।
15. जे.पी. दूबे और आल्बर्ट अब्राहम, 'द रोड टू लिटरेसीः ए रियलिटी चेक', *इंडियन जर्नल ऑफ अडल्ट एजुकेशन,* वॉल्यूम 74(2), नई दिल्ली, अप्रैल–जून 2013।
16. दी ट्रिब्यून, चण्डीगढ़, 21 जनवरी, 2015, पृष्ठ 14।
17. पूर्वोक्त कृति 10।
18. *दैनिक ट्रिब्यून, बठिंडा,* 23 जून, 2015, पृष्ठ 9।
19. *दैनिक भास्कर,* हिसार, 18 जून, 2015, पृष्ठ 4।

# ग्रामीण बिहार पर ई–शासन का प्रभावः एक अध्ययन

## उमेश कुमार

गाँवों और ग्रामीण आबादी की दशा और दिशा को सुधारने के लिए बिहार सरकार तत्पर दिख रही है। सरकार ने फैसला किया है कि बिहार के गाँवों को आधुनिक बनाया जाएगा। बिहार के गाँवों में रहने वाले लोगों को स्वच्छता से लेकर बिजली और अन्य मूलभूत जरूरतें सुलभ हुई हैं। गाँवों के विकास में पंचायती राज संस्थाओं की अहम् भूमिका के मद्देनजर कई प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाए जा रहे हैं। गाँवों की रेल, सड़क और दूरसंचार से कनेक्टिविटी को बढ़ाने पर जोर दिया जा रहा है। साथ ही ई-शासन की दिशा में भारत सरकार द्वारा उठाए गए प्रमुख कदमः– भारत नेट, ई.-पंचायत मिशन, ई-मंडी, किसान कॉल सेंटर, ई-चौपाल इत्यादि कार्यक्रमों का बिहार के ग्रामीण जन जीवन तथा प्रशासनिक पारदर्शिता पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है। आम नागरिक को सूचना तकनीक सेवाओं को सुविधाजनक रूप से उपलब्ध कराने के लिए सामान्य सेवा केन्द्रों की स्थापना की जा रही है जिसे वसुधा केन्द्र के नाम से जाना जाता है। जहाँ कम लागत पर सूचना, इन्टरनेट सेवा, कम्प्यूटरीकृत प्रिंटिंग आदि प्राप्त हो सके। इन केन्द्रों का मुख्य उद्देश्य सरकार एवं नागरिक तथा व्यापार एवं नागरिक के बीच सूचना आदान-प्रदान की सेवा उपलब्ध कराई जाए। इन केन्द्रों का संचालन निजी भागीदारी से किया जा रहा है। ऑन लाइन विधि से सभी गाँवों का राजस्व नक्शा, जन्म मृत्यु प्रमाण पत्र, आय प्रमाण पत्र, जाति प्रमाण पत्र, परीक्षा रजिस्ट्रेशन आदि ई-प्रशासन की विधियों का सकारात्मक प्रभाव पड़ा है।

### भूमिका

आई.टी से प्रत्येक नागरिक को जोड़ने के उद्देश्य से 2 जुलाई, 2015 को 'डिजिटल इण्डिया कार्यक्रम' की शुरूआत की गई। यह तीन प्रमुख क्षेत्रों पर केन्द्रित है–

1. प्रत्येक नागरिक की उपयोगिता के रूप में डिजिटल अवसंरचना,

2. माँग पर शासन तथा सेवाएँ,

3. नागरिकों का डिजिटल सशक्तिकरण।

इसके अतिरिक्त डिजिटल इण्डिया कार्यक्रम ब्रॉडबैंड राजमार्ग, सार्वभौमिक मोबाइल कनेक्टिविटी, इंटरनेट कनेक्टिविटी, ई-शासन, प्रोद्योगिकी में सुधार, सभी को सूचनाएँ व सेवाएँ उपलब्ध कराने तथा इलेक्ट्रॉनिक्स व हार्डवेयर सूचना प्रौद्योगिकी यन्त्रों के निर्माण को बढ़ावा देना आदि विभिन्न लक्ष्यों को भी समेटे हुए है। यानि इस एकल कार्यक्रम के तहत् विभिन्न लक्ष्यों को शामिल किया गया है। डिजिटल इण्डिया का उद्देश्य हर नागरिक को इंटरनेट से जोड़ना है। डिजिटल इण्डिया योजना के द्वारा बिहार के हर गाँव और शहर को इंटरनेट से जोड़ने का प्रयास जारी है। एक मजबूत और विश्वसनीय ब्रॉडबैंड कनेक्टिविटी की उपलब्धता, ई-गवर्नेस, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार और वित्तीय समावेशन पर केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं और ग्रामीण क्षेत्रों में कार्यक्रमों के सफल कार्यान्वयन के लिए सबसे महत्वपूर्ण है।

## भारत नेट

ऑप्टिकल फाइबर के द्वारा बिहार के प्रत्येक गाँव तक इंटरनेट आधारित ब्रॉडबैंड कनेक्टिविटी सुनिश्चित करने के लिए सरकार द्वारा 'भारत नेट योजना' शुरू की गई है। यह परियोजना सभी ग्रामीण क्षेत्रों तथा संस्थानों के लिए दो MBPS से 20 MBPS तक की सस्ती ब्रॉडबैंड कनेक्टिविटी उपलब्ध कराने की दिशा में वर्ष 2018 तक उत्कृष्ट नेटवर्क स्थापित करने पर लक्षित है।

## b-ipk;r fe'ku ekM ifj;kstuk

पंचायतों को सशक्त करने तथा स्थानीय स्वशासन को मजबूत करने के लिए 'राष्ट्रीय ई-शासन योजना (NEGP) के अर्न्तगत ई-पंचायत मिशन मोड परियोजना (NMP) का शुभारम्भ किया गया है। इस परियोजना का मुख्य लक्ष्य बिहार के सभी पंचायतों के आन्तरिक क्रिया.कलापों का स्वचालन सुनिश्चित करना है। इस परियोजना के मुख्य उद्देश्य हैं–

1. पंचायतों की आन्तरिक कार्य प्रणाली प्रक्रियाओं का स्वचलीकरण।
2. आयोजन, बजटिंग, लेखांकन, मॉनीटरिंग, कार्यान्वयन, सामाजिक लेखा परीक्षा, प्रमाण-पत्र तथा लाइसेंस जारी करने की 'नागरिक सेवा सुपुर्दगी' को पंचायतों को सौंपना।
3. पंचायत जनप्रतिनिधियों तथा कर्मचारियों की कार्यकुशलता तथा क्षमता निर्माण में वृद्धि।

4. पारदर्शिता, गुणवत्ता, कुशलता तथा जवाबदेही बढ़ाकर पंचायतों का सशक्तिकरण करना तथा
5. स्थानीय स्वशासन को मजबूती प्रदान करना।

स्पष्ट है कि ई-पंचायत मिशन मोड के अन्तर्गत बिहार के ग्राम पंचायतों के द्वारा शासन-प्रणाली का विकेन्द्रीकरण सुनिश्चित किया जा रहा है।

## किसान कॉल सेंटर

ई-गवर्नेस के अन्तर्गत कृषि क्षेत्र को शामिल करने की दिशा में भी तेजी से काम चल रहा है, इसके लिए बिहार के ग्रामीण क्षेत्रों में 'किसान कॉल सेंटर' की स्थापना की गई है, जिसके अंतर्गत कोई भी किसान 1551 पर कॉल करके खेती से सम्बन्धित महत्वपूर्ण जानकारियाँ; जैसे– न्यूनतम समर्थन मूल्य, मौसम व जलवायु, मंडी सुविधाएं, बीज, खाद इत्यादि हासिल कर सकता है।

## ई-मंडी

प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी ने नई दिल्ली में 14 अप्रैल, 2016 को नेशनल एग्रीकल्चर मार्केट–नैम यानि ई-मंडी की शुरूआत की। भोपाल की करोंद मंडी देश की पहली ई-मंडी है ई-मंडी एक इलेक्ट्रॉनिक मार्केट प्लेटफॉर्म है, जो पूरी विपणन प्रणाली में पारदर्शिता बनाए रखने का सुविधाजनक तरीका उपलब्ध कराते हुए, खुदरा और थोक विक्रेता दोनों के लिए सब्जियों को अच्छे दामों पर ऑनलाइन बेचने का अवसर उपलब्ध कराता है। ई-मंडी परियोजना की मदद् से, बिहार के किसानों और खुदरा एवं थोक विक्रेताओं जैसे– व्यापारियों को पारदर्शक ढंग से कृषि उत्पादों को सबसे ज्यादा अनुकूल दामों पर खरीदने अथवा बेचने का अवसर प्रदान करेगा। इसके साथ ही, विक्रेताओं द्वारा किसानों को ठगने की गुजांइश भी समाप्त हो जाएगी। इसके अतिरिक्त, निजी बाजारों को ई-प्लेटफॉर्म तक पहुँच बनाने की भी इजाजत होगी और इस प्रकार उसका व्यापक प्रसार हो सकेगा।

बिहार में ई-मंडी की अवधारणा इसलिए महसूस की गई कि देश की कृषि मंडियों को समान ई-प्लेटफॉर्म पर मिलना, मौजूदा कृषि विपणन व्यवस्था की चुनौतियों यथा अलग-अलग प्रशासित विविध मंडी क्षेत्रों में राज्यों का बँटा होना, विविध मंडी शुल्कों की वसूली, अलग-अलग कारोबार करने के लिए विविध प्रकार के लाइसेंस की आवश्यकता, एकाधिकार जैसी स्थिति उत्पन्न करने वाली लाइसेंसिग सम्बन्धी बाधाएं, खराब ढाँचागत सुविधाएं, प्रौद्योगिकी का कम इस्तेमाल, सूचना की असमानता, दाम का पता लगाने की अस्पष्ट प्रक्रिया, ऊँचा मंडी शुल्क और आवाजाही पर नियन्त्रण आदि से निपटने में बहुत उपयोगी होगा। इसलिए किसानों को बेहतर दाम उपलब्ध कराने के लिए, आपूर्ति श्रृंखला में सुधार लाने के लिए, बर्बादी में कमी लाने के लिए और राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर एकीकृत राष्ट्रीय मंडी

बनाने के लिए एक समान ई-प्लेटफॉर्म की आवश्यकता महसूस की गई। प्लेटफॉर्म द्विपक्षीय व्यापार और नियत दाम की भी इजाजत देता है, जैसे सरकार न्यूनतम समर्थन मूल्य देता है, वैसे ही न्यूनतम समर्थन मूल्य दिया जाता है। हालाँकि यह अवधारणा एक विकसित हो रही बाजार व्यवहार के पक्ष में काम कर रही है, लेकिन इस बारे में किसानों को जागरूक बनाना राज्य का कर्त्तव्य होगा कि यह व्यवस्था और ई-प्लेटफॉर्म किस प्रकार प्रभावी रूप से काम करेगा?

## ई-चौपाल

ई-चौपाल किसानों की शक्तियों को दिशा प्रदान करता है, जो कम जोखिम लेने की क्षमता, कम निवेश, कम उत्पादकता, कमजोर बाजार निर्देशन, कम मूल्य निर्धारण आदि के जहरीले चक्रव्यूह में फँसा है। ऐसा व्यापार मॉडल बिहार के कृषि की स्पर्द्धता को दृढ़ बना सकता है और उच्च उत्पादकता, आय, किसान को जोखिम से निपटने की क्षमता, विस्तृत निवेश तथा उच्च उत्पाद को बढ़ावा देने में सहायक होगा। इसके अतिरिक्त ग्रामीण आय में उन्नति छिपी माँग को बढ़ा सकती है, जो बिहार की अर्थव्यवस्था के निरन्तर विकास हेतु अति आवश्यक है।

बिहार के संदर्भ में बिचौलियों की अनिवार्यता के मद्देनजर ई-चौपाल सूचना का प्रयोग सभी मूल्य श्रृंखला सहभागियों को एकत्रित करने और कृषि व्यवस्था में उसी प्रकार लाभ प्रदान करने के लिए किया जा रहा है। इसमें स्वयं किसानों को संचालक बनाया जाता है, जो अपनी स्थानीय भाषा में मौसम और बाजार मूल्य की सूचना कृषि समुदाय को देते हैं और वैज्ञानिक, किसान एवं जोखिम प्रबन्धन पर जानकारी एकत्र करते हैं। बिहार के अनेक भागों में ई-चौपाल केन्द्र आवश्यक जानकारी देकर कृषि और किसानों के सर्वांगीण विकास में महत्वपूर्ण योगदान दे रहे हैं। ये केन्द्र इंटरनेट के माध्यम से किसानों को टिकाऊ खेती, मधुमक्खी पालन, पशुपालन, मंडी-भाव व बागवानी आदि से सम्बन्धित सभी जानकारियाँ उपलब्ध करा रहे हैं। ई-चौपाल द्वारा प्रदत्त सामाजिक सूचना से किसानों की निर्णय लेने की क्षमता बढ़ती है और वे अपने उत्पाद को बाजार माँग के अनुरूप उत्पन्न करते हैं तथा इसकी उत्पादकता को बढ़ाते हैं।

## ई–खेती

वर्तमान बिहार के परिपेक्ष्य में, जहाँ किसानों के घर-घर तक टेलीफोन, मोबाइल और कम्प्यूटर पहुँचे हैं, वही संचार क्रान्ति से कृषि विज्ञान के क्षेत्र में पहले की अपेक्षा बहुत सुधार हुआ है। आज बिहार के सुदूर गाँव में बैठा किसान इंटरनेट के माध्यम से पलक झपकते ही कृषि सम्बन्धी सारी जानकारी प्राप्त कर रहा है। कृषि विज्ञान सम्बन्धी नवीनतम व अत्याधुनिक जानकारियों के प्रचार-प्रसार में इंटरनेट महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहा है।

## बिहार राज्य में ई-गवर्नेस; राज्य योजना

बिहार में वित्त वर्ष 2011-12 के लिए ई-गवर्नेस हेतु कुल परिव्यय 22.00 करोड़ रूपये है। सूचना प्रौद्योगिकी विभाग एनआइसी, बेल्ट्रॉन, आईडब्ल्यूडीएमएस, रिजनल इंस्टीटयूट फॉर ई-लर्निंग एंड इनफॉर्मेशन टेक्नोलॉजी और डीओईएसीसी सोसाइटी के जरिए योजना का क्रियान्वयन करवा रहा है। ई-गवर्नेस योजनाओं की भौतिक प्रगति निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाएगा।

### ई-गवर्नेस योजनाओं की प्रगति

| ifj;kstuk | bdkbZ | y{; | miyfC/k |
|---|---|---|---|
| सामान्य सेवा केन्द्र | 8463 (सामान्य सेवा केंद्र) | 8463 | 7952 |
| स्वान | 533 (उपस्थिति बिंदु) | 533 | 484 |
| ई-डिस्ट्रिक्ट | 94 (सामान्य) 94 सुविधा केंद्र | 64 | |
| सेक्लैन | 3300 (आंकड़ा बिंदु) | 3300 (आशय पत्र) के अनुसार 2400) | 3300 |
| ई-प्रोक्योरमेंट | 5 विभाग | 5 विभाग | 558 निविदाएँ |
| आईडब्ल्यूडीएमएस | 20 विभाग | 20 विभाग | 20 विभाग |

स्रोतः सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, बिहार सरकार, 2012

आज बिहार के किसानों के पास सूचनाएँ और नई-नई जानकारियाँ प्राप्त करने के कई स्रोत हैं, परन्तु कृषि से जुड़ी किसी भी समस्या का समाधान करने के लिए इंटरनेट सबसे प्रभावी, सरल व आसान माध्यम है। आज बिहार के किसान देश के किसी भी कोने से ई-मेल कर अपनी कृषि सम्बन्धी किसी भी समस्या का हल पा सकते हैं। यह सुविधा हिन्दी सहित सभी भाषाओं में उपलब्ध है। आज देशभर के किसान बड़े पैमाने पर इसका प्रयोग कर लाभान्वित हो रहे हैं। अब बिहार के गाँवों में जगह-जगह साइबर कैफे खुल गए हैं, जहाँ किसान आसानी से अपनी जरूरतों के बारे में जानकारी प्राप्त करते हैं। कृषि विकास के साथ ही अन्य क्षेत्रों के बारे में भी इंटरनेट का प्रयोग कर जानकारी प्राप्त कर ली जाती है। इससे एक तरफ ज्ञान बढ़ रहा है, तो दूसरी तरफ आने वाले समय में बड़े पैमाने पर रोजगार की सम्भावनाएं पैदा होगी, इसमें कोई संदेह नहीं है कि बिहार के किसानों की इंटरनेट के प्रसार से महत्वपूर्ण सूचनाओं तक पहुँच आसान हुई है। इंटरनेट किसानों, वैज्ञानिकों और सरकार के मध्य सम्पर्क सेतु का कार्य करता है। इसके माध्यम से

सरकारी योजनाओं और कृषि अनुसन्धान सम्बन्धी महत्वपूर्ण सूचनाएं सीधे तौर पर किसानों तक पहुँचती है। किसानों के कल्याण और उनकी प्रगति के लिए बिहार के ग्रामीण क्षेत्रों में इंटरनेट सेवा को दुरुस्त करने की आवश्यकता है।

## निष्कर्ष

वर्तमान बिहार सरकार गाँवों को ई-शासन की बेहतर सुविधाएं प्रदान कर रही है। इससे ग्रामीण क्षेत्रों में मोबाइल ब्रॉडबैंड के साथ डिजिटल इण्डिया को गति मिलने के साथ गाँवों में रहने वाले लोगों को अपेक्षित फायदा पहुँच रहा है। बिहार के पंचायतों के लिए ई-खेती, किसान कॉल सेन्टर, किसान मोबाइल सन्देश, ई-मंडी आदि द्वारा किसानों की मुसीबतों को कम करने का हर संभव प्रयास किए जा रहे हैं। साथ ही लोक सेवा का अधिकार, इंटरनेट से नक्शा तथा दाखिल ग्रामीण आदि कार्यों से ऐसा प्रतीत हो रहा है कि बिहार का गाँव अपने विकास के पथ पर ई-शासन के द्वारा अग्रसर है।

## lanHk

1. हिंदुस्तान हिंदी दैनिक, विभिन्न संस्करण, पटना, 2016–2017।
2. दैनिक भास्कर, विभिन्न संस्करण, पटना, 2016–2017।
3. दैनिक जागरण, विभिन्न संस्करण, पटना, 2016–2017।
4. ग्रामीण विकास विभाग, बिहार सरकार का प्रतिवेदन, 2012।
5. सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय, भारत सरकार का प्रतिवेदन, 2016।

# भारत में भूख, भोजन का अधिकार और भारत में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013

## जय गुप्ता

चूंकि व्यक्ति के जीवन के लिए पोषणयुक्त भोजन एक अनिवार्य आवश्यकता है। इसलिए व्यक्ति के जीवन के अधिकार में पोषणयुक्त भोजन का अधिकार स्वतः सन्निहित है। राज्य की भूमिका इस सन्दर्भ में यह है कि वह इन अधिकारों की पूर्ति हेतु वह आवश्यक परिस्थितियाँ सभी व्यक्तियों को उपलब्ध कराएं जो इन अधिकारों के उपभोग हेतु अनिवार्य है। इनमें काम, न्यूनतम मजदूरी व हर किसी की भौतिक व आर्थिक पहुँच के अनुरूप खाद्यान्न की उपलब्धता शामिल है। परन्तु विश्व भर में आज लगभग 815 मिलियन (अर्थात् 81 करोड़ के लगभग) लोग इससे वंचित है।[1] इस 815 मिलियन में से करीब 190 (19 करोड़) लोग भारत में भुखमरी व कुपोषण से पीड़ित हैं।[2]

इतने बड़े स्तर पर भुखमरी व कुपोषण की भारत में मौजूदगी भारतीय लोकतांत्रिक राज्य पर कुछ प्रश्न उठाने पर मजबूर कर देती है। एक स्वस्थ लोकतंत्र पर यह प्रश्न बदनुमा दाग जैसे हैं।

विभिन्न राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिवेदन, सर्वेक्षण व अध्ययन भारत में आर्थिक लोकतंत्र की मौजूदगी को प्रत्यक्ष रूप से चुनौती देते हुए और प्रश्न उठाते प्रतीत होते है। ऐसा करने का उनका आधार भारत में व्याप्त भुखमरी व कुपोषण है। वह भारत को एक कुपोषित व भूख से ग्रस्त गंभीर देश के रूप में चिन्हित करते हैं। जैसे, 2017 का वैश्विक भूख सूचकांक (World Hunger Index) भारत को 119 देशों में से 100वां स्थान देता है, जिसके अनुसार, भारत अपने नागरिकों को पोषणयुक्त भोजन उपलब्ध करवाने में नेपाल जैसे तथा अफ्रीका के कई छोटे गरीब देशों से भी पीछे है।[3] इसी तरह 2015 में संयुक्त राष्ट्र संघ के खाद्य एवं कृषि संगठन (FAO) द्वारा प्रकाशित प्रतिवेदन में स्पष्ट किया गया कि भारत में दुनिया की सर्वाधिक कुपोषित,

अल्पपोषित व भूख से ग्रस्त जनता रहती है। इस प्रतिवेदन के अनुसार विश्व की कुल भूखे व कुपोषित लोगों का एक-चौथाई अकेले भारत में ही रहता है।[4] यह आंकड़े अन्तर्राष्ट्रीय स्तर की प्रसिद्ध संस्थाओं के आंकड़े हैं, जिनमें भारत की स्थिति पहले से सुधरती दिखाई देती है। फिर भी यह आंकड़े भारत में सामाजिक व आर्थिक लोकतंत्र की एक भयावह तस्वीर सामने अवश्य रख देते हैं। इस पर गहन विमर्श अनिवार्य प्रतीत होता है।

इन परिस्थितियों व प्रमाणों के कारण भारत में भूख व भुखमरी की स्थिति को और अधिक सुधारने के लिए 2013 में भारतीय सरकार ने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम पारित किया। इस अधिनियम को पारित करते समय यह दावा किया गया कि भारत में नागरिकों को भोजन का अधिकार प्राप्त हो गया है। अब किसी को भी भूख से नहीं मरना पड़ेगा। अतः इस अधिनियम को स्वतंत्र भारत के इतिहास के सबसे व्यापक सामाजिक-आर्थिक कल्याण सम्बन्धी कानूनों में से एक की संज्ञा दी गई। इस अधिनियम में देश की 67 प्रतिशत जनता को सार्वजनिक वितरण प्रणाली से सस्ता अनाज देने का प्रावधान किया गया। गर्भवती व दूध पिलाने वाली महिलाओं को प्रसूति सुविधाओं के लिए 1000 रुपये प्रतिमाह (6 महीने तक) की सहायता देने का प्रावधान किया गया। स्कूली बच्चों को मिड-डे-मील देने का प्रावधान किया गया। एकीकृत बाल विकास कार्यक्रम के जरिये 0-छह वर्ष के बच्चों, गर्भवती महिलाओं व किशोरियों को पोषणयुक्त आहार देने का कानूनी प्रावधान किया गया। साथ ही, इसी तरह के और भी प्रावधान किये गए। परन्तु इन सभी प्रावधानों में जिन योजनाओं को कानूनी मान्यता दी गयी है वह सभी योजनायें 2013 से पहले सुचारू रूप से चल रही थीं।

यह सभी योजनायें अलग-अलग समय पर शुरू हुईं और अलग-अलग मंत्रालयों द्वारा चलायी जा रही थीं। इन योजनाओं को खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अंतर्गत लेने की क्या आवश्यकता पड़ी? सार्वजनिक वितरण प्रणाली, मिड-डे-मील, एकीकृत बाल विकास योजना, मातृत्व लाभ योजना जैसी सामाजिक सुरक्षा योजनाओं से मिलकर बने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम से पहले भी इन योजनाओं को कानूनी मान्यता मिल चुकी है। यह मान्यता स्वयं People's Union for Civil Liberties vs. Union of India and Others नामक जनहित याचिकाओं में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी 'अंतरिम आदेशों के गुच्छे'[5] (Bunches of Interim Orders) से प्राप्त हो चुकी है।

## भोजन का अधिकार

भोजन का अधिकार क्या है? भोजन के अधिकार को परिभाषित करना काफी कठिन कार्य है क्योंकि यह विवादित विषय रहा है कि इसमें खाद्य पदार्थों से संबंधित किस-किस आवश्यकता को रखा जाए। फिर भी भोजन के अधिकार का सीधा-सा अर्थ भूख से मुक्ति का अधिकार होना है परंतु यह अर्थ भोजन के अधिकार की

संकीर्ण समझ है, जिसकी मान्यता सिर्फ पेट भरने से है, जिंदगी जीने के लिए दो रोटी खाने से है। जीन द्रेज़े व कई अन्य विद्वान इस अधिकार का अर्थ व्यापक रूप से लेते हैं–

*भोजन के अधिकार को व्यक्ति का समाज पर किये जाने वाले दावे के रूप में व्याख्यायित किया जा सकता है। यह भूख से मुक्त रखने का हक है, जो इस विचार से जन्मा है कि समाज के पास काफी संसाधन-आर्थिक व सांस्थानिक हैं, जो यह सुनिश्चित करते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति पर्याप्त रूप से पोषित हो। इसलिए अच्छा पोषण कई सारे निर्गतों को अपने में समेटता है। इसमें सिर्फ पर्याप्त खाना ही नहीं बल्कि पर्याप्त पोषणयुक्त स्वच्छ खाना, साफ पानी, मूलभूत स्वास्थ्य देखभाल, प्राथमिक शिक्षा तथा 'काम का अधिकार' भी आते हैं।* [6]

इस परिभाषा से स्पष्ट रूप से संकेत मिलता है कि भोजन का अधिकार मूल रूप से पोषण का अधिकार ही है। इसी रूप में भोजन के अधिकार की सही परिभाषा सामने आती है। इस तरह से इस अधिकार में कार्बोहाइड्रेट, प्रोटीन, वसा, सूक्ष्म पोषण तत्व की उपलब्धता की मांग की जाती है। यह सभी तत्व अलग-अलग अनाज, नमक, दाल, तेल, दूध, अंडे, सब्जियां, फल, साफ पानी आदि से ही पूरे किये जा सकते हैं। इसीलिए उनकी उपलब्धता और वहन की परिस्थितियां बनानी चाहिए। भोजन जीवन की मूलभूत आवश्यकता है परन्तु भोजन के अधिकार को परिभाषित करना सरल नहीं है। न तो इसकी परिभाषा पर विद्वान एकमत हैं, न ही सरकारें। इसी के साथ यह स्पष्ट करना जरूरी है कि पोषण के अधिकार को ही भारतीय संविधान में देखते हैं।

भोजन के अर्थ से इसकी तीन प्रमुख विशेषताएं स्पष्ट होती है :

1. उपलब्धता
2. पहुँच
3. पर्याप्तता

'उपलब्धता' का अर्थ, भोजन के प्राकृतिक संसाधनों और किसी वस्तु के उत्पादन से भोजन अथवा पशु-पालन (मांसाहार) या मतस्य उत्पादन द्वारा भोजन की उपलब्धता से है। यदि व्यक्ति की पहुँच सीधी इन खाद्य पदार्थों तक है तो यह उत्तम है अन्यथा सभी खाद्य पदार्थों की उपलब्धता बाज़ार में होनी चाहिए, जहां से इन्हें खरीदा जा सके।

पहुँच का अर्थ भोजन तक आर्थिक व भौतिक पहुँच से है। आर्थिक पहुँच का अर्थ, हर व्यक्ति के अपनी आहार आवश्यकता के अनुरूप भोजन खरीदने से है। भले ही वह आर्थिक व सामाजिक रूप में कमज़ोर हो। इसलिए खाद्य पदार्थ सभी की खरीद के अनुरूप न्यूनतम मूल्य पर उपलब्ध हो, जिससे वह सिर्फ भोजन पर ही

अपनी आय का अधिकतम हिस्सा खर्च करने को बाध्य न हो तथा अन्य अधिकारों की प्राप्ति से वंचित हो जाए? भौतिक पहुँच का अर्थ है कि सभी दुष्प्रभावित व्यक्ति– महिला, बच्चे, विकलांग, वृद्ध को आसानी से खाद्य पदार्थ उपलब्ध हो जाए, भले ही वह दूरस्थ क्षेत्रों में रहते हों, प्राकृतिक आपदा से वंचित हों या युद्ध प्रभावित क्षेत्रों में फंसे हों। सभी तक हर हालत में खाद्य पदार्थ पहुँचने चाहिए। इसके लिए हर क्षेत्र में बाज़ार, सार्वजनिक आधारभूत संरचना का विकास किया जाना अत्यावश्यक है।

पर्याप्तता का अर्थ है कि भोजन आहार की सभी आवश्यकताओं की तुष्टि करता हो। भोजन व्यक्ति के शारीरिक व मानसिक विकास में सहायक हो। उसमें पोषाहार की प्रचुरता हो और हानिकारक तत्व न हों। इस प्रकार, यह तीनों विशेषताएं भोजन के अधिकार को संपूर्ण बनाती हैं।

## राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 का भोजन के अधिकार के आधारों पर आलोचनात्मक परीक्षण

उपर्युक्त वर्णित भोजन के अधिकार के अनुरूप अधिकार की ही मांग संसद से की गई थीं। संसद द्वारा पारित राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 का प्राक्कथन भी यह वादा करता है कि ''यह कानून मानव जीवन चक्र के लिए भोजन तथा पोषण सुरक्षा प्रदान करता है जिसके द्वारा सस्ते दामों पर पर्याप्त मात्रा में गुणवत्तापूर्ण भोजन की पहुंच को लोगों के गरिमापूर्ण जीवन जीने के लिए सुनिश्चित किया है''।[7] इस वादे में भोजन व पोषण सुरक्षा को महत्वपूर्ण मानते हुए अधिकार माना गया है परंतु इसी कानून में इस वादे को विभिन्न प्रावधानों द्वारा तोड़ दिया गया है। प्रोटीन व वसा की कमी, जो कुपोषण का सबसे अहम कारण है, उन्हें प्राप्त करने के लिए कोई प्रावधान नहीं है। सरकार ने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 में मात्रा भुखमरी से मुक्ति को ही भोजन का अधिकार माना है। जबकि भोजन का अधिकार स्वयं में पोषण सुरक्षा को समेटता है।

इस कानून के पारित होने के बाद से ही यह स्पष्ट हो गया था कि खाद्य सुरक्षा जिसे भोजन का अधिकार समझा जाता है, मात्रा एक कानूनी हक है, संवैधानिक हक नहीं है जैसा सर्वोच्च न्यायालय और नागरिक समाज समूह मानते रहे है। अतः इस कानूनी हक के अस्तित्व पर राजनीतिक बेईमानी की तलवार हमेशा लटकती रहेगी कि इस कानूनी हक को कभी भी खत्म किया जा सकता है।[8] किसी भी अधिकार को खत्म करना अत्यंत कठिन कार्य होता है परंतु कानूनी हकों को हटाना ज्यादा मुश्किल नही है। इससे स्पष्ट है कि सरकार सच्चे अर्थो में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 को भोजन का अधिकार ही नहीं मानती बल्कि मात्र एक कार्यक्रम समझती है, जिसे समयानुरूप बदला व खत्म किया जा सकता है।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 दाल, तेल, दूध, अंडे, सब्जियों, फलों व स्वच्छ पेय जल की बात तो करता ही नहीं है बल्कि सिर्फ गेहूं, चावल व मोटे अनाज

की बेहद कम मात्रा उपलब्ध करा अपना पीछा छुड़ा रहा है। इसलिए *राइट टू फूड कैंपेन* की अब यह मांग है कि इस कानून का शीर्षक राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम नहीं होना चाहिए था क्योंकि यह शीर्षक समाज में एक भ्रम फैलाने का कार्य करेगा कि संसद ने खाद्य सुरक्षा सभी को दी है जबकि ऐसा हुआ ही नहीं।

इस कानून में भारत की जनसंख्या के 67 प्रतिशत भाग : शहरी 50 प्रतिशत व ग्रामीण 75 प्रतिशत, जनसंख्या को ही खाद्य सुरक्षा प्रदान की गई। इसमे भी गरीबी रेखा के नीचे रहने वाले प्राथमिक परिवारों को ही सस्ता अनाज मिलेगा, सामान्य परिवार के व्यक्तियों को नहीं। परंतु जब यह कहा जाता है कि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के माध्यम से भोजन का अधिकार प्रदान किया गया है तो यह अधिकार भारत के प्रत्येक नागरिक को उपलब्ध होना चाहिए था क्योंकि अधिकार लक्षित न होकर सदैव सार्वभौमिक ही होते हैं और उन्हें ऐसा होना भी चाहिए। यदि सरकार, वास्तव में भोजन का अधिकार उपलब्ध कराना चाहती थीं तो यह अधिकार सभी नागरिकों को मिलना चाहिए था। साथ ही यह नागरिकों पर ही छोड़ देना चाहिए था कि वह उस अधिकार का इस्तेमाल करें या नहीं। 67 प्रतिशत जनसंख्या को खाद्य सुरक्षा देने का सीधा-साधा अर्थ है कि 33 प्रतिशत जनसंख्या इससे वंचित है।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 द्वारा लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली को अपनाया गया है, जिसमें गंभीर समस्याएं विद्यमान हैं। इस व्यवस्था में लाभ कारगर ढंग से गरीबों तक नहीं पहुंचता। गरीबी रेखा के ऊपर व नीचे जरूरतमंदों को रखने में राजनीति की जाती है– भ्रष्टाचार की शुरूआत होने लगती है। इससे गरीब ही गरीबी रेखा के अंतर्गत नहीं आ पाते जिससे वंचित वर्ग का ही हक मारा जाता है और वह खुले बाजार के हाथों शोषण करवाने के लिए मजबूर होता है। समानता आधारित जवाबदेह व्यवस्था की स्थापना के लिए सार्वभौमिक सार्वजनिक वितरण प्रणाली ही एकमात्र उपाय है। जिसकी मांग नागरिक समाज, राइट टू फूड कैंपेन कर रहा था। सार्वजनिक वितरण प्रणाली को सभी के लिए खुला रखा जाए परंतु स्पष्ट रूप से दिखाई व आसानी से पहचाने जाने वाले अमीरों को बाहर रखा जाये। इस कार्य के लिए आयकरदाताओं, बड़ी सरकारी नौकरियों, पैन कार्ड धारकों के जरिये लोगों को आसानी से बाहर रखा जा सकता है। जैसाकि छतीसगढ़ खाद्य सुरक्षा कानून, 2011 में किया गया है जहां 90 प्रतिशत जनता को सार्वजनिक वितरण प्रणाली में शामिल किया गया है व स्पष्टतः दृष्टिगत अमीर को बाहर रखा गया है। सार्वभौमिक सार्वजनिक वितरण प्रणाली ही भोजन के अधिकार को उपलब्ध करवा सकती है क्योंकि समाज से भुखमरी के खात्मे के लिए सभी को सर्वप्रथम खाद्य पदार्थों की उपलब्धता अनिवार्य है, जबकि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 यह कार्य नहीं करता।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 में प्राथमिक परिवारों के प्रत्येक सदस्य के लिए पाँच किलो अनाज देने का प्रावधान है। प्रश्न यह है कि क्या यह पाँच किलो

अनाज पोषण प्रदान करने के लिए पर्याप्त है? या सिर्फ भूख मिटाने के लिए पर्याप्त है। अथवा भूख भी इस प्रावधान से नहीं मिट पायेगी? इंडियन काउंसिल आफ मेडिकल रिसर्च के मानकों के अनुसार एक सक्रिय पुरुष के लिए रोजाना 2700 कैलोरी, महिला के लिए 2200 कैलोरी की आवश्यकता पड़ती है। इस हिसाब से पुरुष को हर महीने 14 किलो, महिला को 11 किलो व बच्चों को सात-नौ किलो खाद्य अनाज की जरूरत पड़ेगी। अर्थात् परिवार, पाँच सदस्यीय के लिए 50 किलो अनाज की आवश्कता है।[9] वहीं राष्ट्रीय पोषक संस्थान का मानना है कि पोषक तत्वों को प्राप्त करने के लिए सिर्फ 40 प्रतिशत पोषण ही अनाज से प्राप्त हो पाएगा, तथा शेष 60 प्रतिशत पोषण दाल, फल, सब्जियां, तेल, दूध आदि स्रोतों से ही पूरा होगा। परंतु राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 इन दोनों ही तथ्यों को नकारता है। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के माध्यम से सरकार सिर्फ व्यक्ति को भूखा मरता नहीं देखना चाहती। परंतु कुपोषण से निपटने की उसकी नीयत नहीं दिखती क्योंकि इस संदर्भ मे संसद में आए संशोधनों पर भी सरकार नहीं मानी।

नागरिक समाज समूह यह चाहते थे कि सभी को अन्न, भोजन मुफ्त मिले परंतु राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 यह घोषित करता है कि पाँच किलो प्रति व्यक्ति अनाज गेहुं, चावल व मोटे अनाज के रूप में क्रमशः दो, तीन व एक रूपये में आने वाले तीन वर्षों तक स्थिर कीमतों पर उपलब्ध कराया जायेगा। जैसा कि चॉम्स्की व अनिल सदगोपाल कहते हैं कि राज्य की कानूनी भाषा को समझना अनिवार्य है क्योंकि राज्य उसके माध्यम से ही भाषा के पीछे बहुत कुछ छिपा लेता है। इसी में अर्न्तद्वन्द छुपा होता है। अधिनियम में सस्ता अनाज सिर्फ तीन साल तक देने का प्रावधान है। इस समय-सीमा के पश्चात केंद्रीय सरकार कीमत तय करेगी, जो न्यूनतम समर्थन मूल्य से ज्यादा नहीं होगी। अर्थात् नाम मात्र की कीमतों पर भोजन की उपलब्धता सिर्फ तीन वर्षों के लिए है और सस्ती कीमत पर गुणवत्तापूर्ण अनाज उपलब्ध कराने के वादे को कानून स्वयं ही इस प्रावधान से तोड़ने की कोशिश करते दिखाई देता है।

मिड-डे-मील व समन्वित बाल विकास कार्यक्रम को कानूनी मान्यता देकर सरकार ने इन्हें राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 में जोड़ लिया है, जो नागरिक समाज समूह भी मांग कर रहे थे। यह इस कानून की महत्वपूर्ण उपलब्धि है। वहीं बेघरों, निराश्रितों को दो वक्त का भोजन सामुदायिक रसोई से देने के प्रस्ताव को संसद ने बहुमत से खारिज कर दिया जबकि ऐसे लोगों को ही सही मायनों में भोजन तथा भोजन के अधिकार की सर्वाधिक आवश्कता है।

नागरिक समाज समूह यह मांग कर रहे थे कि आपातकाल जैसी स्थिति में राज्य के लिए ऐसी जगहों, परिस्थितियों में खाद्य पदार्थों की पूर्ति करवाना उसका कर्त्तव्य हो परंतु राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 में प्रावधान है कि 'बाढ़, सूखा, आग,

चक्रवात या भूकंप आदि जैसी प्राकृतिक आपदा की स्थिति में खाद्य पदार्थों की पूर्ति न कर पाने के खिलाफ कोई भी व्यक्ति सरकार के विरूद्ध कानूनी कार्यवाही नही कर सकता'।[10–11] अर्थात प्राकृतिक आपदा की स्थिति में सरकार खाद्य सुरक्षा का अधिकार देने के लिए बाध्य नहीं हैं। सरकार को समझना चाहिए कि भुखमरी का सबसे क्रूर रूप ऐसी ही आपदाओं के समय होता है, जिससे सरकार नें अपना पल्ला झाड़ लिया है। नैतिक रूप से यह गलत व निदंनीय है।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 में शामिल लगभग हर योजना पहले से विद्यमान रही है, चाहे वह मिड डे मील हो, आंगनवाडी समन्वित बाल विकास योजना या लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली हो।[12] नाममात्र के परिवर्तन के साथ सिर्फ एक कानून में शामिल होने के अलावा इन योजनाओ को उसी रूप में इस कानून में जगह दी गई है, इनका लाभ पहले की ही तरह जनता को मिलेगा।

किसी भी अन्य अधिकार के संरक्षण की तरह राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 इस अधिकार के उल्लंघन की शिकायतों, जवावदेही हेतु शिकायत निवारण तंत्र की स्थापना करता है। इसी संदर्भ में सामाजिक अंकेक्षण, सतर्कता समितियों को शुरू करने का प्रावधान है। राशन व्यवस्था में गड़बड़ी, भ्रष्टाचार, जमाखोरी करने वालो पर मात्र 5000 रूपये अधिकतम जुर्माना रखा गया हैं। जबकि नागरिक समाज समूह एक सशक्त तंत्र की मांग कर रहे थे परंतु विद्यमान अधिनियम में काफी कमजोर शिकायत निवारण तंत्र हैं। भूख से किसी व्यक्ति की मौत होना, वह भी इसलिए कि किसी अधिकारी ने इस अधिकार को उपलब्ध करवाने में अपनी भूमिका नहीं निभायी। क्या इस कार्य के लिए सिर्फ 5000 रूपये का जुर्माना काफी है? इस संदर्भ में सजा सख्त से सख्त होनी चाहिए, इस कानून के उल्लंघन को गैर-जमानती अपराध बनाया जाना चाहिए था, कड़ा जुर्माना होना चाहिए था, जिससे भोजन का अधिकार संरक्षित हों। इस अधिकार के हनन हुए व्यक्ति को क्षतिपूर्ति देने की व्यवस्था की जानी चाहिए थी। वहीं जवाबदेही का ढोल पीटने वाले सांसदों का बहुमत संसद में नौकरशाही को जवाबदेह बनाने के खिलाफ था।[13]

## निष्कर्ष

इस अधिनियम के विश्लेषण से स्पष्ट हो जाता है कि न तो नागरिक समाज समूहों को वह भोजन का अधिकार मिला, जिसके लिए वह संघर्ष कर रहे थे। न ही इसके लिए किए गए संघर्ष का परिणाम सकारात्मक रहा। न तो संसद ने नागरिक समाज के उचित सुझावों को गंभीरता से लिया, और न ही न्यायपालिका के आदेशों को अक्षरशः उसी रूप में अपनाया और न ही संसद ने सशक्त भोजन के अधिकार प्रदान करने में राजनीतिक इच्छाशक्ति दिखाई। इसलिए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 को भोजन का अधिकार कहकर प्रचारित करना देश की गरीब

जनता के साथ कानूनी धोखा है, यह अधिनियम भोजन का एक अपूर्ण व अधूरा अधिकार उपलब्ध कराता है।

## सन्दर्भ

1. See The State of Food Insecurity in the World 2017, FAO: Rome. Available at : http://www.fao.org/3/a-i7695e.pdf. Accessed on: 10 January, 2018.
2. Ibid.
3. Global Hunger Index: The Inequalities of Hunger (accessed on 10th January, 2017) retrieved from http://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2017.pdf
4. See The State of Food Insecurity in the World 2017.
5. Writ Petition No. 196 of 2001.
6. Jean Dreze, "Democracy and Right to Food, Economic and Political Weekly 39(2004): 1723-1731.
7. *राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम,* 2013, भारत का राजपत्र, भारत सरकार।
8. सचिन कुमार जैन, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून-लोक राजनीति का परिणाम, *योजना,* दिसंबर, 2013
9. *रोजी-रोटी का अधिकार अभियान द्वारा प्रस्तावित राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून-एक प्रवेशिका,* जो कि उपलब्ध है www. righttofoodindia.org नामक वेबसाइट पर।
11. *राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम,* 2013, भारत का राजपत्र, भारत सरकार।
12. सचिन कुमार जैन 2013, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून-लोक राजनीति का परिणाम, *योजना,* दिसंबर
13. Ibid

# एक साथ चुनावः नये विकल्प की खोज

## निलांजना जैन

स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव लोकतंत्र का आधार है। लोकतंत्र में ही ''सुशासन'' (Good Governance) सम्भव है, जो सरकार का मुख्य लक्ष्य है।

हमारे यहाँ संघात्मक राज्यव्यवस्था व संसदीय शासन प्रणाली अपनाई गई है। संघात्मक शासन में केन्द्र व राज्यों के मध्य शक्तियों का बंटवारा है। केन्द्र की अपनी सरकार है तो 29 राज्यों व सात केन्द्रशासित प्रदेशों की अपनी-अपनी सरकारें है जो निर्वाचन के माध्यम से चुनी जाती हैं।

संसदीय प्रणाली में नाममात्र के व वास्तविक प्रधान में अन्तर है। वास्तविक शासक प्रधानमंत्री है जिनका कार्यकाल निश्चित नहीं है। प्रत्येक पाँच वर्ष पर चुनावों द्वारा सरकार चुनी जाती है अर्थात हमारे यहॉ उत्तरदायित्व है किन्तु निश्चितता नहीं। संसदीय शासन प्रणाली की सफलता के लिये द्विदलीय प्रणाली आवश्यक है। भारत में कॉंग्रेस एक प्रधान राजनीतिक दल था और अनेक छोटे-छोटे दल थे जो लोकसभा में सदस्य संख्या के मानदण्ड से दबाव समूह से अधिक नहीं थे। एक प्रधान दल के होते स्थिर सरकार बनाना सम्भव था परन्तु यह दल भी चौथे आम चुनावों के पश्चात क्षीण होनें लगा। कोई एक दल अपने बल पर सरकार बनाने की स्थिति में नहीं होने पर बहुदलीय या साझा सरकारें (Coalition Governance) बनीं।

फ्रांस, इटली, जर्मनी, बैल्जियम आदि यूरोपीय देशों के अनुभव यह बताते हैं कि साझा सरकारें दुर्बल एवं अल्पकालीन अथवा अस्थिर होती हैं। यदि सरकार दुर्बल अस्थिर होगी तो यह देश के विकास, उसकी सुरक्षा और उसकी अखण्डता के लिए घातक होगा। अतः किसी ऐसी व्यवस्था का विकल्प खोजा जाये जो देश को स्थिर व सशक्त सरकार प्रदान कर सके।

साझा या मिश्रित सरकारें दल-बदल, राजनीतिक सौदेबाजी, भ्रष्टाचार और राजनीतिक अस्थिरता को जन्म देती हैं। चौथे आम चुनावों के उपरान्त अनेक राज्यों में राजनीतिक दल-बदल से स्थापित संविद सरकारों का अनुभव इसका पर्याप्त प्रमाण है।

राष्ट्रीय स्तर पर सर्वप्रथम गठबंधन सरकार की शुरूआत 1977 में मोरारजी

देसाई के नेतृत्व में जनता पार्टी की सरकार के गठन के साथ मानी जाती है। इस प्रकार के अवसरवादी गठबन्धन 1989 में राष्ट्रीय मोर्चा, की सरकार के गठन के रूप में पुनः पाते हैं।

राजीव गाँधी की मृत्यु के बाद 10वीं लोकसभा चुनाव के पश्चात् सबसे बड़े दल के रूप में उभरी काँग्रेस के नेता पी0वी0 नरसिम्हा रॉव ने छोटे-छोटे राजनीतिक दलों एवं कुछ निर्दलीय सांसदों का समर्थन लेकर गठबन्धन सरकार का गठन किया। बाद में दल परिवर्तन कराकर काँग्रेस ने अपनी अल्पमत की सरकार को बहुमत की सरकार बना लिया। 28 जुलाई 1979, 1989, 1990 और 1991 तक कई बार गठबन्धन सरकार की स्थापना हुई और अपना कार्यकाल पूरा करने से पहले ही गिर गई। 1996 व 1997 में क्रमशः बाजपेयी व देवगौड़ा की गठबन्धन की सरकारें बनी जो कार्यकाल पूरा करने से पूर्व ही गिर गयी।

भारतीय राजनीति में छोटे-छोटे क्षेत्रीय दलों की भरमार ने देश को राजनीतिक अस्थिरता के दौर में पहुँचा दिया क्योंकि ये दल राष्ट्रीय हित को नहीं बल्कि अपना क्षेत्रीय हित देखते हैं।

ग्यारहवीं लोकससभा चुनाव के बाद भाजपा के नेता अटलबिहारी वाजपेयी के नेतृत्व में गठित राष्ट्रीय जनतांत्रिक गठबन्धन (NDA) की सरकार मात्र 13 दिन चली।

बारहवीं लोकसभा चुनाव के पश्चात् (1998) भारतीय जनता पार्टी, जिसे सर्वाधिक स्थान प्राप्त हुए थे, कुछ अन्य दलों के साथ मिलकर साझा सरकार बनाने में सफल हुई, परन्तु यह साझा सरकार भी पिछली दो सरकारों की भाँति विविध सहयोगी दलों के बाह्य समर्थन पर आश्रित थी और 13 महीने में ही (17 अप्रैल 1999) को ही गिर गई।

तेरहवीं लोकसभा चुनाव 1999 में एक बार फिर अटल बिहारी वाजपेयी के नेतृत्व में 24 दलों की गठबन्धन सरकार का गठन किया गया। सर्वाधिक घटक दलों वाली सरकार ने पांच वर्ष का कार्यकाल पूर्ण किया।

चौदहवीं लोकसभा चुनाव में काँग्रेस ने राष्ट्रीय स्तर पर छोटे-छोटे राजनीतिक दलों का गठबन्धन करके डॉ0 मनमोहन सिंह के नेतृत्व में संयुक्त प्रगतिशील गठबन्धन की सरकार बनाई और पांच वर्ष का कार्यकाल पूरा किया।

पंद्रहवीं लोकसभा चुनाव 2009 में पहली बार दो प्रमुख राजनीतिक गठबन्धन राष्ट्रीय जनतांत्रिक एवं संयुक्त प्रगतिशील गठबन्धन के बीच लड़ा गया और एक बार पुनः डॉ मनमोहन सिंह के नेतृत्व में संयुक्त प्रगतिशील गठबन्धन (UPA) की सरकार बनी।

सोलहवीं लोकसभा चुनाव 2014 में भारतीय जनता पार्टी ने राष्ट्रीय जनतांत्रिक

गठबन्धन का नेतृत्व करिश्माई नेता नरेन्द्र मोदी को सौंपा जिसमें भारतीय जनता पार्टी अकेली को 282 स्थान प्राप्त हुए और लम्बे समय के बाद केन्द्र में किसी एक राजनीतिक पार्टी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ।

वर्तमान प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी द्वारा एक ''राष्ट्र एक चुनाव'' (One Nation one Election) का विचार रखा गया है। पूर्व चुनाव आयुक्त एस0वाई0 कुरैशी भी लोकसभा व राज्यों की विधानसभाओं के एक साथ चुनाव कराये जाने का समर्थन कर चुके हैं। पूर्व राष्ट्रपति प्रणव मुखर्जी भी लोकसभा और विधान सभा चुनाव एक साथ कराए जाने का सुझाव दे चुके हैं।

राष्ट्रपति रामनाथ कोविन्द ने 29 जनवरी 2018 को संसद के बजट सत्र की शुरूआत में अपने अभिभाषण में लोकसभा और विधानसभाओं के चुनाव एक साथ कराए जाने के विचार का समर्थन किया है व इसके लिए सभी राजनैतिक दलों के मध्य आम सहमति बनाये जाने पर भी बल दिया है।

इसी कारण आज यह विवाद व विचार का मुद्दा बना हुआ है कि एक साथ-चुनाव होने चाहिए या नहीं। राजनैतिक दल, विषय विशेषज्ञ, राजनीतिक वैज्ञानिक व शोधकर्ता इस विषय के पक्ष विपक्ष में मंथन करने में लगे है कि क्या यह भारत की वर्तमान परिस्थितियों में सम्भव हैं, जहाँ आज राष्ट्रीय व क्षेत्रीय दोनों ही स्तरों में अनेकों राजनैतिक दल हैं।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद 1951-52 से लेकर 1967 के बीच चार आम चुनावों के साथ ही विधानसभाओं के चुनाव होते रहे हैं। नए राजनैतिक दलों के उदय के साथ ही राज्यों में दूसरे दलों की सरकारों को मौके मिले जिससे केन्द्र और राज्यों के बीच टकराव बढ़ा। यह चक्र बीच में ही टूट गया जिसका मुख्य कारण विधानसभाओं का बीच में कार्यकाल का टूटना था।

एक साथ चुनाव कराने के पीछे प्रधानमंत्री मोदी का मत है कि इससे धन के अपव्यय पर रोक लगेगी व समय की बचत होगी। इससे भ्रष्टाचार पर भी अकुंश लगेगा क्योंकि निर्वाचन ही भ्रष्टाचार की जड़ माना जाता है। चुनावों के दौरान ही काले धन का सर्वाधिक प्रयोग होता है, सरकारी धन व मशीनरी का भी दुरूपयोग होता है। सरकार का मत है कि अगर हर समय चुनाव ही कराये जाते रहेगें तो विकास कार्यों को करने का अवसर कब मिलेगा। इससे विकास परियोजनाएँ भी प्रभावित होती हैं क्योंकि चुनावों के दौरान आचार संहिता लागू हो जाती है। सरकार जो भी निर्णय ले उसे चुनावों के परि प्रेक्ष्य में ही जनता को लुभाने वाला समझा जाता है।

यही कारण है कि प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी ने कहा कि बार-बार चुनावों के कारण व चुनाव प्रचार के कारण संघात्मक व्यवस्था पर प्रहार होता है क्योंकि नेता लोग राजनीतिक शैली व भाषा में कार्य व बात करने को बाध्य हो जाते है।

किन्तु एक साथ चुनाव कैसे हो? विपक्षी दलों को इस मसले पर एक साथ लेना सरकार के लिए सबसे बड़ी चुनौती है क्योंकि विपक्षियों को डर है कि इससे राज्य विधान सभाओं के कार्यकाल में हस्तक्षेप करने का सरकार को हथियार मिल जाएगा। दूसरा मतदान के लिए ई0वी0एम0 के लिए 2000 करोड़ रूपये की जरूरत होगी, क्योंकि ई0वी0एम0 को हर 15-20 साल में बदलने की जरूरत होती है।

एक साथ चुनाव कराने के रास्ते में कई संवैधानिक सवाल है? क्या कोई विधानसभा पाँच साल तक भंग नहीं होगी? अगर कोई राज्य सरकार बहुमत न होने पर गिर गई तो क्या होगा? तथा क्या वहाँ राष्ट्रपति शासन लगा रहेगा?

एक साथ चुनाव कैसे होगे? सिर्फ यू0पी0 में चुनाव सात चरणों में हुए, बिहार में भी पाँच चरणों की नौबत आई। कुछ छोटे राज्यों को छोड़ दे तो ज्यादातर राज्यों में दो से ज्यादा चरणों में चुनाव कराने पड़ते हैं। चुनाव आयोग जब पूरे देश में चुनाव कराएगा तो क्या वे चुनाव साल भर चलेगें? क्या लोग साल-साल भर नतीजों का इंतजार करेगें। चुनाव कराने के लिए इतने सारे सुरक्षा बल, ई0वी0एम0 और सरकारी कर्मचारी कहां से आयेंगे? यदि केन्द्र सरकार इतने सारे संसाधन जुटा भी ले तो भी एक साथ चुनाव कराने के सैद्धान्तिक पक्ष उसके व्यावहारिक पक्ष से ज्यादा खतरनाक है।

एक साथ-चुनाव कराना व्यावहारिक नहीं है इसके लिए संविधान में जटिल संशोधन करने पड़ेंगें। पूर्व मुख्य चुनाव आयुक्त (सी0ई0सी0) टी0एस0 कृष्णमूर्ति का कहना है कि 2024 से पहले लोकसभा और विधानसभाओं के चुनाव एक साथ कराना सम्भव नहीं है। उन्होंने कहाकि ऐसी कवायद के लिए संविधान में संशोधन की भी जरूरत पड़ेगी।

पूर्व सी0ई0सी0 ने कहा, ''हम विश्वास मत की वैस्टमिंस्टर प्रणाली का पालन करते हैं, यदि हम अमेरिकी प्रणाली का पालन करें जहाँ तय कार्यपालिका है तो कार्यकाल पूरी तरह तय हो सकता है..... अगर किसी को सत्ता से बेदखल कर भी दिया जाता है तो सदन को किसी और का चुनाव करना होता है उस वक्त तक पहले वाली सरकार अपना कामकाज जारी रखती है''। (22.02.2018. NDTV News)

हाल ही में संसद की स्थायी समिति ने यह सिफारिश की थी कि एक साथ चुनाव कराने का एक अन्य विकल्प यह हो सकता है कि किसी एक साल में होने वाले सारे चुनाव एक साथ करा लिए जाए। लेकिन इसका भी अध्ययन करने की जरूरत है, इसे लागू करने के लिए संविधान में भी संशोधन करना होगा।

केन्द्र की मोदी सरकार का कार्यकाल अगले साल मई तक है और इस साल के अंत तक मध्य प्रदेश, राजस्थान, छत्तीसगढ़ और मिज़ोरम में चुनाव होने हैं। यदि लोकसभा चुनाव पहले कराए जाते हैं तब ओडिशा, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, हरियाणा

और महाराष्ट्र के चुनाव को भी जल्दी कराया जा सकता है। करीब 10 राज्यों के विधानसभा चुनाव और लोकसभा के चुनाव साथ में कराए जा सकते हैं।

विवेक देवरॉय और किशोर देसाई ने ''एक साथ चुनाव क्यों और कैसे'' अपने शोध में निम्न सारिणी द्वारा कहाँ कब चुनाव होने हैं, बताया है।

**orleku fo/kkulHkkvk dk dk;dky fuEuor lekIr gk jgk g&**

| | | |
|---|---|---|
| **2018** | | |
| मेघालय | – | 6 मार्च |
| नागालैण्ड | – | 3 मार्च |
| त्रिपुरा | – | 14 मार्च |
| कर्नाटक | – | 28 मई |
| मिजोरम | – | 15 दिसम्बर |
| **2019** | | |
| छत्तीसगढ़ | – | 05 जनवरी |
| मध्य प्रदेश | – | 7 जनवरी |
| राजस्थान | – | 20 जनवरी |
| सिक्किम | – | 27 मई |
| अरूणाचल | – | 1 जून |
| तेंलगाना | – | 8 जून |
| उड़ीसा | – | 11 जून |
| आन्ध्र प्रदेश | – | 18 जून |
| हरियाणा | – | 2 नवम्बर |
| महाराष्ट्र | – | 9 नवम्बर |
| **2020** | | |
| झारखण्ड | – | 05 जनवरी |
| दिल्ली | – | 23 फरवरी |
| बिहार | – | 29 नवम्बर |
| **2021** | | |
| जम्भू काश्मीर | – | 16 मार्च |
| आसाम | – | मई/जून |
| केरल | – | मई/जून |
| तमिलनाडु | – | मई/जून |
| पश्चिम बंगाल | – | मई/जून |
| पुंडुचेरी | – | मई/जून |

चुनाव आयोग के समक्ष प्रस्तुत किए गए अपने शोध निष्कर्षों में यह उल्लेख किया गया कि करीब 10 राज्यों के विधान सभा चुनाव और लोकसभा चुनाव साथ में कराए जा सकते है। इन्हें कुछ चरणों में कराया जा सकता हैं। सम्भव है कि इस साल लोकसभा के साथ 10 विधानसभाओं के चुनाव और फिर 2020 में 10 राज्यों के और फिर 2023 में बाकी राज्यों के विधानसभाओं के चुनाव हो जाएं। इसके लिए नियोजित ढंग से कार्य को आगे बढ़ाना होगा। 2019 के चुनावों में तो यह लागू करना शायद सम्भव न हो किन्तु आगे आने वाले चुनावों में सम्भव बन सकेगा।

एक सुझाव यह है कि भारत में संसदीय शासन प्रणाली को त्याग कर अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली अपना ली जानी चाहिए। पूर्व में वी0 वेंकटारमन, नानी पालखीवाला, के नेहरू, बसंत साठे आदि, प्रतिष्ठित मनीषियों भी इस परिवर्तन का पक्ष ले चुके है।

## v/;{kkRed i.kkyh dk nk ykHk gkxk&

1. कार्यपालिका संसद से अलग व स्वतंत्र होगी। उसका कार्यकाल निश्चित होगा। उसे अपदस्थ करने का अधिकार सांसदो को नही होगा। अतः राजनीतिक स्थिरता आयेगी।
2. कार्यपालिका का सुनिश्चित कार्यक्रम होगा जिसे वह दृढ़ता से लागू करा सकेगी और इससे उसे कोई राजनीतिक सौदेबाजी या समझौते करने की आवश्यकता नहीं होगी अर्थात् सरकार सिद्धान्तबद्ध, अनुशासनबद्ध कुशल शासन प्रदान कर सकेगी।

अध्यक्षात्मक प्रणाली में मुख्य दोष यह है कि शक्ति–पृथकरण के कारण कार्यपालिका और विधायिका में कोई सम्पर्क, सहयोग या संयोजन नहीं हो पाता। इसके फलस्वरूप सरकार के विधि प्रस्ताव व बजट प्रस्ताव पारित होने का आश्वासन नहीं हो सकता। राष्ट्रपति का अपने दल के कांग्रेस सदस्यों पर भी कोई नियंत्रण नहीं होता। वित्तीय और विधि निर्माण के अधिकार कॉंग्रेस के होते हैं। अतः राष्ट्रपति अपनी नीतियों और कार्यक्रम को लागू करने के लिए कॉंग्रेस पर आश्रित रहता है और कॉंग्रेस प्रशासन के लिये गतिरोध उत्पन्न कर सकता है।

## Ýk|lhlh ifreku

इन दोषों को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है कि अध्यक्षात्मक प्रणाली के अमेरिकी प्रतिमान के बजाय फ्रॉंस के पाँचवें गणतंत्र के संविधान का प्रतिमान अपनाना अधिक उपयुक्त होगा। इनमें संसदात्मक और अध्यक्षात्मक प्रणालियों के गुणों का समन्वय करने का प्रयास किया गया है। इसके अन्तर्गत–

1. राष्ट्रपति मात्र प्रतीकात्मक नही होता। उसे कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त होती है। वह कार्यपालिका का वास्तविक अध्यक्ष होता है। उसका निर्वाचन जनता

द्वारा 7 वर्ष के कार्यकाल कें लिये होता है। वह मंत्रीपरिषद् की बैठकों की अध्यक्षता करता है।

2. राष्ट्रपति संसद को भंग कर सकता हैं परन्तु संसद उसे पद से नहीं हटा सकती।
3. राष्ट्रपति प्रधानमंत्री और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। ये मन्त्री संसद की कार्यवाही में भाग ले सकते हैं, परन्तु उसके सदस्य नहीं हो सकते।
4. मंत्रि–परिषद का राष्ट्रीय सभा द्वारा अनुमोदन किया जाना आवश्यक है और राष्ट्रीय सभा मंत्रि–परिषद में अविश्वास प्रकट कर उसे पदत्याग करने के लिये विवश कर सकती है।
5. राष्ट्र की संस्थाओं, उसकी स्वतंत्रता, उसकी अखण्डता के संकटग्रस्त होने और उसके अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों के पालन किये जाने में बाधा आने पर और संवैधानिक अंगों के नियमित कार्यकरण में रूकावट पड़ने पर राष्ट्रपति इन असाधारण परिस्थितियों से निपटने के लिये आवश्यक उपाय कर सकता है।

पाँचवे गणतंत्र में कार्यपालिका अपेक्षाकृत स्थिर रही है और नित्य प्रति सरकार परिवर्तन से छुटकारा मिल सका है।

## teu ifreku

इसी प्रकार जर्मनी में भी संसद द्वारा सरकार गिराना अत्यन्त कठिन बना दिया गया है। वहां संघीय चांसलर में अविश्वास प्रकट करने के लिये–

1. बुदंस्ताग को अपने सदस्यों के बहुमत से एक नया चांसलर चुनना होगा।
2. पदासीन चांसलर को पदमुक्त करने की संस्तुति राष्ट्रपति को देनी होगी।
3. यदि चांसलर द्वारा प्रेषित विश्वास प्रस्ताव बुदंस्ताग बहुमत से स्वीकार नहीं करती तो 21 दिन के भीतर चांसलर की संस्तुति पर राष्ट्रपति बुंदस्ताग को भंग कर सकता है।
4. यदि बुदंस्ताग किसी नये चांसलर का चुनाव कर लेती है तो उसे भंग नही किया जा सकता।

इन उपायों से जर्मनी में भी कार्यपालिका को संसदीय व्यवस्था के भीतर ही स्थिरता प्रदान करने का प्रयास किया गया है।

एक प्रतिमान स्विट्ज़रलैंड का है, जहाँ मंत्रिपरिषद संसद के सभी प्रमुख दलों के सहयोग से बनायी जाती है। मंत्रिपरिषद् का प्रधान जिसे राष्ट्रपति कहते है एक वर्ष के लिए संसद द्वारा ही चुना जाता है और यह पद बारी-बारी से वरिष्ठता के क्रमानुसार सभी को प्राप्त होता है। मंत्रिपरिषद का कार्यकाल निश्चित चार वर्ष का होता है। राष्ट्रीय सभा उसे अविश्वास मत पारित करके अपदस्थ नहीं कर सकती।

मंत्रिपरिषद के किसी विधेयक या प्रस्ताव के पारित न होने पर मंत्रिपरिषद पदत्याग नहीं करती बल्कि राष्ट्रीय सभा के निर्णय को स्वीकार कर लेती है। इस प्रकार सरकार में स्थिरता बनी रहती है और सरकार पर राष्ट्रीय सभा का नियंत्रण भी बना रहता है।

मंत्रिपरिषद में प्रमुख दलों के प्रतिनिधि उनकी लोकसभा में सदस्य संख्या के अनुपात में होंगे। लोकसभा और मंत्रिपरिषद दोनों का कार्यकाल निश्चित होगा, न लोकसभा मंत्रिपरिषद को अविश्वास प्रस्ताव पारित करके हटा सकेगी न मंत्रिपरिषद लोकसभा को भंग कर सकेगी। लोकसभा द्वारा कोई प्रस्ताव या विधेयक या धनविधेयक अस्वीकार होने पर सरकार को पदत्याग करना नहीं पड़ेगा और वह लोकसभा के निर्णय के अनुरूप अपने प्रस्तावों और विधेयकों में संशोधन कर लेगी। इस तरह राजनीतिक स्थिरता बनी रहेगी।

अतः निष्कर्षतः यह कह सकते हैं कि भारत को भी जर्मनी और फ्राँस व स्विट्ज़र लैंड की भाँति संसदात्मक और अध्यक्षात्मक प्रणालियों के बीच का कोई मार्ग अपनाना होगा। तभी ''एक देश एक चुनाव'' सम्भव हो पायेगा व चुनाव की जटिल प्रक्रिया बार–बार नहीं दोहरानी पड़ेगी। तभी कार्यपालिका की अस्थिरता और निर्बाधता की समस्या से भी भारतीय राजनीतिक व्यवस्था मुक्त हो पायेगी। वर्तमान में प्रमुख राष्ट्रीय पार्टियाँ (काँग्रेस व भाजपा) भी यू0पी0ए0 10 दलों का गठबन्धन है व एन0डी0ए0 48 दलों का गठजोड़ है। भविष्य मिश्रित सरकारों का ही हो गया है। ऐसे में बीच का रास्ता निकालने पर ही विकास सम्भव है।

# प्रशासन में नौकरशाही की भूमिका

## सत्यप्रकाश मणि त्रिपाठी

वर्तमान युग में प्रत्येक देश की प्रकृति में एक अद्‌भुत स्थिति विद्यमान हो गई है। एक तरफ परम्परागत स्वरूप को त्यागनें की प्रवृत्ति एवं दूसरी तरफ नई व्यवस्थाओं तथा स्थितियों का अभाव उसे ऐसी अवधारणा की ओर आकर्षित करता है जिससे जनता का सर्वांगीण हित साध्य हो। पूर्वकालीन 'पुलिस राज्य' के स्थान पर 'कल्याणकारी राज्य' के अभ्युदय के परिणामस्वरूप सरकार की गतिविधियों एवं दायित्वों में अभूतपूर्व वृद्धि के साथ-साथ कार्यों की जटिलता व तकनीकीपूर्णता ने प्रशासन को प्रतिबद्ध और जबावदेह बना दिया है। ऐसी स्थिति में सरकार को परामर्श एवं सहयोग प्रदान करने का प्रमुख उत्तरदायित्व अधिकारीतंत्र अर्थात् नौकरशाही की होती है।

यद्यपि नागरिक जीवन का कोई भी क्षेत्र इसकी परिधि से बाहर नहीं है। संविधान द्वारा निर्दिष्ट लक्ष्यों एवं आदर्शों की प्राप्ति में प्रशासकों अर्थात् नौकरशाही की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है।[1] आर्थिक विकास की तरह सामाजिक विकास का क्रम भी एक महत्त्वपूर्ण एवं सतत् प्रक्रिया के अनुरूप चलता रहता है। यदि नौकरशाही सत्यनिष्ठ होकर राष्ट्र के विकासात्मक गतिविधियों में अपना पूर्ण योगदान दें। तो वह व्यक्ति, समाज व राष्ट्र को अन्यान्य कठिनाईयों से बचाते हुए उसकी प्रगति और विकास को व्यवस्थित रूप प्रदान कर सकती है।

सामान्यतः प्रशासन का अभिप्राय पूर्व निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु मानव-संसाधनों एवं सामग्रियों को एकत्रित करना होता है। यह एक लक्ष्योन्मुखी और उद्देश्यपूर्ण गतिविधि है जिसमें व्यक्तियों के सामूहिक प्रयास से पूर्व निर्धारित और स्पष्ट लक्ष्य को प्राप्त करने की दिशा में तकनीकी कार्यों से पृथक एक विशिष्ट क्रियाकलाप है।[2]

सामान्यतः 'प्रशासन' शब्द आंग्ल भाषा के शब्द 'Administer' का हिन्दी रूपान्तरण है। जो लैटिन भाषा के 'Ad' और 'Minister' के संयोग से बना है जिसका अर्थ है– 'सेवा करना' या 'प्रबन्धित करना'। अतः प्रशासन का शाब्दिक अर्थ है– सार्वजनिक या निजी मामलों का प्रबंधन।[3]

मार्क्स के शब्दों में, ''प्रशासन चेतन उद्देश्य से की जाने वाली निश्चित क्रिया है।

इसमें कार्यों को क्रमबद्ध रूप से व्यवस्थित किया जाता है और यह वांछित लक्ष्यों को सम्भव बना देने के उद्देश्य से साधनों का नपा-तुला प्रयोग है''।[4]

फ़िफ़नर के अनुसार, ''प्रशासन वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए मानवीय एवं भौतिक साधनों का संगठन एवं संचालन है''।[5]

नीग्रो के शब्दों में ''किसी लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु लोगों और सामग्रियों के संगठन तथा उसका उपयोग ही 'प्रशासन' कहलाता है।

एल.डी. ह्वाइट के अनुसार, ''प्रशासन वह कला है, जो किसी लक्ष्य या उद्देश्य को हासिल करने के लिए अनेक व्यक्तियों के कार्यों का निर्देशन, समन्वय और नियंत्रण है''।

जॉर्ज ई. वर्कले के अनुसार, ''प्रशासन एक प्रक्रिया है जिसमें मानव समान लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु मिल-जुलकर कार्य करते है''।

कीथ हेंडरसन के शब्दों में, ''प्रशासन तार्किक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु व्यक्तियों और संसाधनों का व्यवस्थापन है''।

उपरोक्त परिभाषाओं से यह नितांत स्पष्ट होता है कि प्रशासन दो मूलभूत घटकों को समाहित करता है। *प्रथम*, सामूहिक प्रयास और दूसरा समान लक्ष्य। इस तरह प्रशासन का स्वाभाविक अर्थ 'समान लक्ष्य को पूरा करने हेतु लोगों के एक समूह का सामूहिक प्रयास'[6] है।

वस्तुतः 'नौकरशाही' शब्द आंग्ल भाषा के शब्द 'ब्यूरोक्रेसी' का हिन्दी रूपान्तरण है जिसकी उत्पत्ति फ्रांसीसी भाषा के शब्द 'ब्यूरों' से हुई है। जिसका अर्थ है– डेस्क या लिखने वाली मेज। फ्रांस में इसको सरकारी कार्यों का परिचायक माना गया जिसका अर्थ – कार्यालयों द्वारा शासन या प्रबन्धन। यद्यपि 'नौकरशाही' शब्द का श्री गणेश 18वीं शताब्दी के मध्य में एक फ्रांसीसी अर्थशास्त्री विंसेट डि गॉर्नी द्वारा माना जाता है। उनका कहना था कि, ''फ्रांस में हमारी एक बीमारी है जो हमें तबाह कर रही है, यह बीमारी ब्यूरोमेनिया कहलाती है''।[7]

वस्तुतः नौकरशाही का कोई ऐसा निश्चित अर्थ प्रतीत नहीं होता, जिस पर विद्वानों की मतैक्यता हो। 18वीं शताब्दी के फ्रांसीसी वाणिज्य मंत्री द्वारा तत्कालीन सरकार के सन्दर्भ में प्रयुक्त फ्रेंच भाषा के शब्द 'ब्यूरोक्रेटिक' में प्रयोग हुए शब्द 'नौकरशाही' का अर्थ है– सक्रिय सरकार। जो कालान्तर में 19वीं सदी में जर्मन आंग्ल एवं अन्य अनेक भाषाओं में प्रसारित हो गया। थॉमस कार्लाय महोदय ने इस शब्द के प्रसार को 'महाद्वीपीय जंजाल'[8] तक कह डाला। फाइनर नौकरशाही को 'डेस्क सरकार'[9] की उपमा से विभूषित करते हैं।

*एनसाइक्लोपीडिया ऑफ ब्रिटेनिका* के अनुसार, ''जिस प्रकार तानाशाही एक तानाशाह का शासन, प्रजातंत्र जनता का शासन कहलाता है, उसी प्रकार नौकरशाही या ब्यूरोक्रेसी का आशय ब्यूरो द्वारा शासन है''।

रॉवर्ट स्टोन के शब्दों में, ''नौकरशाही का अर्थ कार्यालय या अधिकारियों का शासन है।''

कार्ल जे० फ्रेडरिक के अनुसार, ''नौकरशाही उन लोगों के पदसोपानिक कार्यों के विशेषीकरण तथा उच्च स्तरीय क्षमतायुक्त संगठन है जिन्हें उन पदों पर कार्य करने हेतु प्रशिक्षण प्राप्त है''।

जॉन ए. व्हिग (John A. Veig) के शब्दों में, ''विकृत्ति एवं परिहास के कारण नौकरशाही का अभिप्राय काम में घपला, मनमानी, अपव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गीकरण माना जाने लगा है''।

प्रो. लास्की 'नौकरशाही' शब्द का प्रयोग ऐसी सरकार के लिए करते हैं जिस पर सम्पूर्ण नियंत्रण कर्मचारियों के हाथों में रहता है और उनकी शक्ति से सामान्य नागरिक शासित होता है।''

पॉल एच. एपलबी का मानना है कि, ''नौकरशाही तकनीकी दृष्टि से कुशल कर्मचारियों का एक ऐसा व्यावसायिक वर्ग है जिसका संगठन पदसोपानिक व्यवस्था पर आधारित होता है और निष्पक्ष होकर राज्य का कार्य सम्पादित करते है''।[10]

प्रो. मोहित भट्टाचार्य का इस सन्दर्भ में मानना है कि, ''मार्क्स की विचारधारा में नौकरशाही की संकल्पना केन्द्रस्थ नहीं है''।[11] मार्क्स के अनुसार, नौकरशाही स्वयं राज्य की सदृश्य एक संयंत्र है जिसके द्वारा प्रभुत्व सम्पन्न वर्ग अन्य सामाजिक वर्गों पर अपनी प्रभुता स्थापित करता है। इस प्रकार नौकरशाही के हित प्रभुत्त्वशाली वर्ग और राज्य के हितों के साथ घनिष्टतम् जुड़ाव हैं।

उपरोक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि नौकरशाही पूर्ण प्रशिक्षित कर्मचारियों का ऐसा व्यावसायिक वर्ग है जो संगठन में अपनी स्थिति पदसोपान के आधार पर निर्धारित करते हुए सरकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

यद्यपि नौकरशाही शब्द व्यंगात्मक अभिप्राय को आत्मसात करता है जिसमें इन्हें अच्छे-बुरे, यश-अपयश के साथ अपने दायित्वों का निर्वहन करना होता है। शासन का स्वरूप चाहे प्रजातंत्रीय हो या कुलीनतंत्रीय इन्हीं के माध्यम से सरकार की समस्त आकाँक्षायें पूर्ण व व्यवस्थित होती हैं। आधुनिक समाज में जो भी बदलाव दिखाई पड़ रहा है, उन सभी को पूर्ण करने हेतु नौकरशाही को सतत् रूप से चैतन्य रहना पड़ता है। वस्तुतः इसके अभाव में न तो तंत्र ही रहेगा और न ही समाज अपनी व्यवस्था कायम रख सकेगा। किसी भी समाज में प्रगति और विकास व्यवस्थित करने हेतु जो उत्तरदायित्व निर्वहन करता है, वह नौकरशाही अर्थात् अधिकारी तंत्र ही होता है। वर्तमान सामाजिक व्यवस्था में मानव के जन्म से लेकर मृत्यु तक की समस्त क्रियाएँ प्रशासनिक गतिविधियों से प्रभावित हैं। सरकार के समस्त कार्यों को सम्पन्न करने में नौकरशाही अपनी महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन करती है। यथा– कृषि

विकास एवं उत्पादन से सम्बन्धित क्षेत्र, औद्योगिक एवं व्यापारिक क्षेत्र, शिक्षा और स्वास्थ्य से सम्बन्धित क्षेत्र, सुरक्षा एवं शांति व्यवस्था का क्षेत्र, लोककल्याण का क्षेत्र, सांस्कृतिक विकास का क्षेत्र, सामाजिक विकास से सम्बन्धित क्षेत्र, आर्थिक विकास एवं जीवन की समस्त आवश्यकताओं को सम्पन्न करने का प्रबन्धन राज्य द्वारा ही किया जाता है। आज राज्य जिन उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर रहा है, उससे प्रशासन का घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित होता है। समाज में होने वाला समस्त सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक बदलाव का प्रभाव प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से प्रशासन पर भी पड़ता है। भारत के पूर्व गृहमंत्री स्व. श्री गोविन्द बल्लभ पंत ने बदलते परिपेक्ष्य में लोक सेवकों की भूमिका के सन्दर्भ में कहा था कि, ''लोकसेवकों के नये दायित्वों का स्वरूप नियंत्रण तथा समस्त सामाजिक और आर्थिक क्रियाओं को निर्देशित करने का कार्य समाहित है। उनके द्वारा किया गया कार्य जिस रूप में भी सम्पन्न हो रहा है उसका सीधा प्रभाव मानव जीवन पर पड़ना अवश्यम्भावी है। जनकल्याण पूर्णतः लोकसेवकों की उस इच्छा और प्रवृत्ति पर निर्भर करता हैं जिससे उनमें कार्य को समझने और उन्हें सहानुभूतिपूर्वक सम्पन्न करने की प्रबल भावना निहित हो[12]।

वर्तमान समय में सामाजिक आकाँक्षायें तथा बदलते हुए सार्वभौमिक परिवेश में नौकरशाही केवल अपनी परम्परागत भूमिका तक ही सीमित नहीं रह सकती। उन्हें नूतन परिवेश में उद्भवित नवाकाक्षांओं के साथ अपने समस्त कार्यों को सम्पादित करते हुए अपनी नूतन भूमिका को निर्वहन करना होगा। उन्हें जो भूमिका प्रदत्त है, वे निम्नवत् है –

1- ijke'kknkrk d% :i e% वस्तुतः नीति निर्माण का मुख्य कार्य राजनीतिज्ञों अर्थात् मंत्रियों का होता है, परन्तु इन्हें यथोचित सुझाव एवं परामर्श देने का कार्य वरिष्ठतम् नौकरशाही का होता है। प्रायः नौकरशाही अपने प्रशासनिक अनुभव एवं निरंतरता के सहारे मंत्रियों को परामर्श देती है, सूचनायें व आँकड़ें प्रदान करती है। किन्तु नीति-निर्माण के कार्य में अन्तिम निर्णय राजनीतिज्ञों का ही होता है। इस प्रकार नौकरशाही नीति परामर्शदाता के रूप में अपनी महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन करती है।

2- uhfr fØ;kUo;udÙkkZ d% :i e% नौकरशाही का प्रमुख कार्य शासन द्वारा दी गयी नीति का सफल क्रियान्वयन करना है। नौकरशाही जनता के समक्ष राजनीति के अभिकर्ता के रूप में अपनी भूमिका का निर्वहन करती है। वर्तमान में चलाये जाने वाले समस्त विकासात्मक कार्यक्रमों, योजनाओं, परियोजनाओं तथा नीतियों आदि का क्रियान्वयन नौकरशाही के माध्यम से ही सम्पन्न हो रहा है।

3- fodkl vfHkdrk d% :i e% प्रायः नौकरशाही योग्य एवं प्रबुद्ध वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है, जो राजनीतिक स्तर से उच्चबौद्धिक स्तर का प्रतिनिधित्व

करते है। इनमें सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक परिवर्तन प्रशासनतंत्र द्वारा ही प्राप्त करना सम्भव होता है। प्रशासन में विकासात्मक गतिविधियाँ जितनी तीव्रगति से गतवर्षों में प्रसारित हुई हैं उनमें प्रमुख भूमिका विकास अभिकर्ता नौकरशाही की ही है।

4- tulod d: i e% प्रायः सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक क्षेत्रों के नूतन अनुबन्धों ने नौकरशाही को शासक की परम्परागत भूमिका से हटा कर सहयोगी की भूमिका में खड़ा कर दिया है। वर्तमान लोककल्याणकारी राज्य के प्रादुर्भाव के उपरान्त इन्होंने प्रायः जनता के बहुत करीब तक पहुँच बना ली है। जिसने लोकसम्पर्क की आवश्यकता और उपयोगिता के अनुभव को सार्थक बना दिया है। इनके प्रमुख कार्यों में– जन परामर्श देना, शिक्षित करना, प्रशिक्षण प्रदान करना, सहायता व सहयोग प्राप्त करना है। सरकार की आवश्यकताओं की पूर्ति जन सहयोग के अभाव में पूरी नहीं हो सकती, इन्हें जन आवश्यकताओं के अनुरूप पहले सहयोग प्रदान किया जाए। पं. जवाहरलाल नेहरू के शब्दों में, ''किसी भी राज्य में, प्रजातंत्र में यदि यह सही प्रकार से विकसित हो रहा है तो तुम्हें (लोकसेवकों) प्रशासक और प्रशासित के मध्य की सभी बाँधाओं को दूर करना होगा। इन्हें हटाने का एक मात्र मार्ग प्रशासित (जनता) को प्रशासक बना देना है। प्रशासक और प्रशासित के मध्य अन्तर को समाप्त करना हैं। साथ ही प्रत्येक व्यक्ति के मन में सामान्य उद्देश्य के लिए कार्य करने की भावना का विश्वास पैदा करना एक उत्तम कार्य है''[13]।

## निष्कर्ष

हम यह कह सकते हैं कि वर्तमान में नौकरशाही व जनता को आपसी सहयोग से ही अपने कार्यों को सम्पन्न करना चाहिए। यद्यपि समाज प्रशासकों को दिशा-निर्देशन की समस्त शक्ति समर्पित नहीं करता क्योंकि सत्ता का केन्द्रस्थ स्थान जनता के पास है। वास्तव में यह समस्त शक्ति जनता द्वारा ही उसकी इच्छा, उसकी स्वीकृति और उसकी सुविधा से ही नौकरशाही को प्राप्त होती है। अतः जनता को अपने उत्तरदायित्वों के प्रति उतना ही सजग, जागरूक और निश्ठावान होना चाहिए जितना वह नौकरशाही से आशान्वित होते हैं। अतः जागरूक, चैतन्य, विवेकशील और जनसहयोगी जनसत्ता ही नौकरशाही से कुछ प्राप्त करने में सफल हो सकती है।

## सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. *हरमन फाइनर, दि थ्योरी एण्ड प्रेक्टिस ऑफ मॉडर्न गवर्नमेन्ट*, मेथ्यूर, 1965, पृ.–713
2. श्रीराम माहेश्वरी, उच्चतर लोक प्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा, प्रथम संस्करण, 1995, पृ–1

3. एम. लक्ष्मीकान्त, लोक प्रशासन, टाटा मैकग्राव् हिल, नई दिल्ली, 2012, पृ.–1
4. F.M. Marx (ed.), Elements of Public Administration, Prentice Hall of India, New Delhi, 1964, p. 4
5. Pfiffner and Presthus, Public Administration, the Ronald Press co., New Yark, 1960, p. 3
6. एम. लक्ष्मीकान्त, लोकप्रशासन, टाटा मैकग्राव् हिल, नई दिल्ली, 2012, पृ.–1.2
7. वही, पृ.–3.12
8. वही, पृ.–3.12
9. प्रतियोगिता दर्पण अतिरिक्तांक, राजनीति विज्ञान, सीरीज–22, उपकार प्रकाशन, आगरा, 2007, पृ.–71
10. वही, पृ.–71
11. प्रो. मोहित भट्टाचार्य, लोकप्रशासन : संरचना, प्रक्रिया और व्यवहार, जवाहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रिब्यूटर्स, नई दिल्ली, द्वितीय संस्करण, 1996, पृ.–44
12. प्रीता जोशी, विकास प्रशासन, आर.बी.एस.ए. पब्लिशर्स, जयपुर, 1999, पृ.–163
13. वही, पृ.–165

# सुशासन के फलक

## सुनीता त्रिपाठी

सामयिक संदर्भों में प्रत्येक राज्य अपनी सीमा के अन्तर्गत विकास के कार्यों को इस तरह संचालित करता है कि उसके सभी नागरिकों को जीवन की मूलभूत आवश्यकताएँ सहज रूप में प्राप्त हो जाएँ तथा उन्हें विकासार्थ सम्यक अवसर प्राप्त हो जाये। साथ ही राज्य में रहने वाले सभी व्यक्तियों के लिए कानून और व्यवस्था की आदर्श स्थिति हो। ''प्रत्येक शासन व्यवस्था की कुशलता, सफलता और लोकोन्मुखी कल्याणकारिता का आधार ''सुशासन'' है। यह नींव है जिस पर शासन व्यवस्था का भवन खड़ा होता है। इसके कमजोर होने का अर्थ है प्रशासनिक व्यवस्था का विघटन। सुशासन का सीधा सादा अर्थ स्वच्छ शासन है अर्थात् ऐसा शासन जो अपने कर्तव्यों को भली-भांति समझकर अपने कार्यो को अंजाम देता है। सुशासन वह है जहाँ राजनीतिक उत्तरदायित्व, स्वतंत्रता के उपलब्धि, जवाबदेह नौकरशाही, सूचना में पारदर्शिता हो। वस्तुतः सुशासन प्रजातांत्रिक ढांचे में समर्थ एवं प्रभावशाली प्रशासन से संबद्ध है।[1] इसका प्रमुख लक्ष्य ऐसी व्यवस्था की स्थापना करना है जिस पर सामान्य जन का विश्वास हो। सुशासन का सीधा सम्बन्ध शासन व्यवस्था की कुशलता एवं कल्याणकारिता से है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह ठीक ही कहा गया था कि सार्वजनिक मानकों एवं प्रशासन में सच्चरित्रता होना आवश्यक है। अतः प्रत्येक सार्वजनिक कार्य सम्बन्धी शाखा में इस पर बल दिया जाना चाहिए। भ्रष्टाचार का दुष्प्रभाव होता है कि इसके फलस्वरूप न केवल ऐसी गलतियाँ होती हैं जिनको सुधारना कठिन हो जाता है अपितु यह प्रशासन के ढांचे की जड़ों एवं प्रशासन में जनता के विश्वास को हिला देता है। अतः प्रशासन में भ्रष्टाचार के विरूद्ध एक निरन्तर चलने वाला युद्ध छेड़ देना चाहिये.....।[2]

इस प्रकार सच्चरित्रता को नैतिक सिद्धान्तों की दृढ़ता, निर्दोष चरित्र, ईमानदारी एवं निष्पक्षता के पर्यायवाची के रूप में परिभाषित किया गया है। सच्चरित्र प्रशासन का परमावश्यक धर्म जनकल्याण में निष्पक्ष एवं ईमानदार भाव से आस्था व्यक्त करना है।

''प्रत्येक पंचवर्षीय योजना में प्रशासन में सच्चरित्रता को सर्वोच्च प्राथमिकता देने

पर बल दिया गया है। योजना के मुख्य प्रशासकीय कार्यों की सूची में इसे जो स्थान दिया गया है एवं सार्वजनिक अधिकारियों से इस ओर विशेष ध्यान देने का जो आग्रह किया गया है, उससे भी उपरोक्त मत की पुष्टि होती है''[3]।

कौटिल्य की विचारधारा में सुशासन को महत्व दिया गया है। कौटिल्य के राज्य में राजा राजर्षि होता है। उसका जीवन एक तपस्वी की भांति होता है। उसके जीवन का एक-एक क्षण जनकार्य में लगा होता है। उसके अनुसार ''प्रजा के सुख में राजा को सुख है, प्रजा के हित में राजा का हित हैं राजा के लिये प्रजा के सुख से भिन्न अपना सुख नहीं है, प्रजा के सुख में ही उसका सुख हैं। इस विचार धारा का निष्कर्ष तो यही है कि शासन किसी भी प्रकार का हो सकता है (राजतंत्र, कुलीनतंत्र, प्रजातंत्र इत्यादि)। लेकिन सभी का उद्देश्य जनहित ही होना चाहिये। कल्याणकारी राज्य वही है जो जनहित में जन सुविधाओं का ध्यान रखते हुए विकास सम्बन्धी सभी आवश्यकताओं की पूर्ति करें यथा चिकित्सा, शिक्षा परिवहन इत्यादि।

उदार लोकतांत्रिक प्रणाली वाले देशों में शासन के अस्तित्व का आधार ''सार्वजनिक हित'' की अभिवृद्धि के लिये माना जाता है। सार्वजनिक हित की अभिवृद्धि के लिये राज्य कतिपय संस्थाओं का निर्माण करता है। इन संस्थाओं में काम करने वाले लोगों का उद्देश्य *''सर्वजन हिताय, सर्वजन सुखाय''* होता है। वे कर्तव्य भावना से प्रेरित होकर जनता की सेवा को अपना अभीष्ट बना लेते है। राजकीय सेवा में कार्यरत् ऐसे ही लोकसेवकों से उदार-लोकतंत्र शासन के मूल्य सुदृढ़ होते हैं।

विभिन्न विचारकों ने शासन के अलग-अलग रूप वर्णित किये हैं। उदाहरणस्वरूप ग्रीन के अनुसार अच्छा शासन उसे कह सकते हैं जिसमें ऐसी परिस्थितियों की व्यवस्था की जाए जिसके अन्तर्गत नैतिकता का विकास संभव हो सके। मिल की मान्यता है कि चरित्रवान व्यक्ति ही राज्य की जीवन शक्ति होते हैं और शासन व्यवस्था में व्यक्तियों के विकास के समुचित अवसर उपलब्ध नहीं हैं वह शासन व्यवस्था उपयुक्त नहीं कही जा सकती चाहे वह प्रशासनिक दृष्टि से कितनी सक्षम और कुशल क्यों न हो। निरंकुश राजतंत्र शक्ति सम्पन्न और क्षमातपूर्ण होने पर भी इसीलिए आदर्श नहीं माना जा सकता क्योंकि उसमें व्यक्तियों के चारित्रिक विकास की उपेक्षा की जाती है। प्रतिनिधि शासन वाला लोकतंत्र इसलिये श्रेष्ठ है क्योंकि अन्य किसी भी शासन व्यवस्था की अपेक्षा उसमें व्यक्ति के बौद्धिक और नैतिक विकास की अधिक संभावना होती है।

वर्तमान समय में अब्राहम लिंकन की प्रजातंत्र की परिभाषा– लोकतंत्र जनता का, जनता के लिए और जनता द्वारा शासन है। (Democracy is the Government of the people, for the people and by the people) सिद्धान्तरूप में परिलक्षित तो होती है किन्तु व्यवहार रूप में यह परिभाषा कुछ जनता से दूरी का बोधक बन गई है।

यह सार्वभौमि सत्य है कि मनुष्य की आवश्यकताएं मूलतः तीन ही होती हैं– (रोटी, कपड़ा और मकान) और इच्छाएं अनन्त। किन्तु वर्तमान परिपेक्ष्य में इच्छाएं ही आवश्यकताओं का रूप लेती जा रही हैं। किसी भी बड़े देश में ऐसे प्रशासन की उम्मीद तो नहीं कर सकते जिसमें मनुष्य की इच्छा रूपी सारी आवश्यकताएं पूरी हो बशर्तें यह उम्मीद तो की ही जा सकती है कि आर्थिक विषमता की खाई ऐसी न हो जिसमें कोई अनावश्यक रुप से दिखावा मात्र के लिए कीमती वस्तुओं पर अपव्यय करें और एक गरीब बच्चा सड़क पर भूख से तड़प कर मर जाये।

rkRi ;g gfd ^^l'kklu^^ og gft le 0;fDr dk ufrd pkfjf=d vkj ckf)d fodkl vf/kdre :Ik e lHko gk rFkk vkfFkd] lkekftd fo"kerk dk de dju dk gj lHko i;kl gk vkj ;g i;kl dkuu o lfo/kku e fy[kdj ugh cfYd 0;ogkj :Ik e Hkh gkuk pkfg;A इस परिपेक्ष्य में हम गोस्वामी तुलसीदास जी के रामराज्य की अवधारणा को लक्ष्य मान सकते हैं, जिसका निहित अर्थ है समाज में उन मान्यताओं, मर्यादाओं और मूल्यों की स्थापना करना जिससे समाज का कल्याण हो, वह समृद्धिशाली तथा शक्तिशाली हो, विषमता दूर हो जिसके लिये उन्होंने कुछ मापदण्ड स्थापित किये:

dhjfr Hkfufr Hkfr Hkfy lkb&
lj lfj le lc dj fgr gkb]

''सब कर'' शब्द विशेष महत्व का है। तुलसी के अनुसार जिस प्रकार गंगा में जीवित मृत सभी का कल्याण होता है उसी प्रकार रामराज्य में विषमता का पूर्णतः त्याग होगा। तुलसी ने जिस आदर्श समाज की कल्पना की है उसको रामराज्य के नाम से पुकारा है। उस समाज की इस समय बहुत आवश्यकता है। यह समाज *''बहुजन हिताय, बहुजन सुखाय''* पर आधारित नहीं क्योंकि सिद्धान्त में विषमता है और जहां विषमता होगी वहां संघर्ष होगा। इस सिद्धान्त को उन्होंने उपेक्षित किया। साथ ही 19वीं सदी के यूटिलिटेरियन सिद्धान्त– अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम हित (Maximum Good of the Maximum Numbers) को तिरस्कृत किया। उन्होंने अपना सिद्धान्त बनाया– *सर्वजन हिताय, सर्वजन सुखाय।*

तात्पर्य है कि आदर्श समाज में न विषमता की जगह है, न साम्प्रदायिकता की, न बैरभाव की और न संकीर्णता की। यह एक ऐसा समाज है जो सारे संसार के लिये आदर्श है। ऐसा समाज जनवादिता पर आधारित है अर्थात् सबका कल्याण। इस रामराज्य की कल्पना तुलसीदास ने किसी जाति विशेष या देश विशेष के लिये नहीं की बल्कि सारे जगत के लिये की। लक्ष्य प्राप्ति की कठिनाइयों की आशंका से लक्ष्य प्राप्ति का प्रयास नहीं छोड़ा जाना चाहिए।

पिछली शताब्दी में राज्य और लोक प्रशासन का सभी देशों में जो विशाल ढांचा खड़ा किया गया उसमें प्रशासन तथा नौकरशाही तो थी किन्तु गवर्नेन्स कहीं भी

दिखाई नहीं देती। राज्य और प्रशासन साध्य बन गये और नागरिक साधन। नौकरशाही द्वारा संचालित प्रशासनिक व्यवस्था में लालफीताशाही औपचारिकता, नियमों एवं विनियमों पर इतना अधिक जोर दिया जाने लगा कि कार्यशील सरकार के बजाय निष्क्रिय सरकार की छवि सर्वत्र परिलक्षित होने लगी। विश्व बैंक रिपोर्ट, 1992 ने ''सुशासन'' की नई अवधारणा की प्रतिपादन किया है, जिसके बारे में सभी देशों में विचार मन्थन किया जाने लगा है।

हाल के वर्षों तक गवर्नेन्स कार्य सरकार का विशेषाधिकार माना जाता था, क्योंकि उसके पास संप्रभु शक्ति थीं। बाद में व्यापारिक निगमों की दुनिया ने भी गवर्नेन्स शब्द का प्रयोग करना आरम्भ कर दिया और कारपोरेट गवर्नेन्स का उच्चारण एक फैशन हो गया। ''गवर्नेन्स'' शब्दबन्ध में प्रशासन कम और प्रबन्धन का पुट अधिक होता है।

''गवर्नेन्स'' शब्दबंध प्रशासन या सरकार का ही पर्याय नहीं है। इसमें व्यक्ति संस्थाएं, सार्वजनिक और निजी सभी संयुक्त रूप से अपने सारे मामलों का प्रबन्ध करती हैं।

विश्व बैंक ने गवर्नेन्स के तीन विशेष पहलुओं को रेखांकित किया है –

1. राजनीतिक सत्ता का प्रकार।
2. विकास के लिये देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबन्ध हेतु सत्ता के प्रयोग की प्रक्रिया।
3. नीति निर्माण एवं क्रियान्वयन के लिये कार्यक्रमों की संरचना हेतु सरकार की क्षमता।

गवर्नेन्स की इस परिभाषा में आगे चलकर अनेक अन्य बिन्दुओं को भी जोड़ दिया गया–

- राज्य की वैधता सिद्ध करने के लिये लोकतंत्रीकरण की मात्रा।
- सरकार की जवाबदेही विकसित करने के लिये संचार साधनों की स्वतंत्रता एवं प्रशासन में पारदर्शिता।
- व्यक्तिगत एवं समूहगत अधिकार।
- प्रशासन में लोगों की भागीदारी।
- विधि के शासन की स्थापना।
- नीति निर्माण में सरकार की योग्यता एवं लोगों को सेवा प्रदान करने की क्षमता।

''प्रशासनिक व्यवस्था में विश्वसनीयता के लिए अच्छा अभिशासन (सुशासन)

मौलिक आवश्यकता है। इसके लिये प्रशासन द्वारा सामूहिक, पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व का बोध कराया जाना आवश्यक है।[4]

अच्छा अभिशासन की अवधारणा की प्रासंगिकता इसलिये है कि कुशासन के लक्षण सर्वत्र आसानी से परिलक्षित हो जाते हैं। आज अधिकांश देशों में सत्ता का दुरूपयोग, घोटाले, भ्रष्टाचार और सार्वजनिक धन को हड़पने के आये दिन उदाहरण मिल जाते हैं। ''छोटे से क्लर्क से लेकर मंत्री तक शायद ही कोई व्यक्ति हो जिसे किसी न किसी मात्रा में धन द्वारा नियंत्रित न किया जा सके।''[5]

अतः अच्छे अभिशासन की अवधारणा ऐसी प्रवृत्तियों को रोकने वाला एक आकर्षक निदान है। आधुनिक युग में ''गवर्नेन्स'' शब्दबन्ध का प्रचलन कब से है, यह बताना संभव नहीं है। तथापि ओसबर्न और गैबलर की ऐतिहासिक रचना– Reinventing Governmennt में उक्त अवधारणा की घोषणा की गई है– प्लेटों के अनुसार ''सुशासन'' का अर्थ है न्याय पर आधारित शासन और महाभारत के शान्ति पर्व में लिखा है कि सुशासन की नींव है– धर्मनिष्ठ शासन। अलेक्जेण्डर पोप के अनुसार वही सरकार अच्छी है जिसका प्रशासन अच्छा हो। थोरो के अनुसार ''वही सरकार सर्वोत्तम है जो कम से कम शासन करें''। डेविड ओसबर्न और हेड गैबलर ने ''अच्छे अभिशासन'' को ''उद्यमी सरकार'' का पर्यायवाची मानते हुए ऐसे शासन की कल्पना की जिसमें निम्नांकित 10 लक्षण पाये जाते हैः

1. उत्प्रेरक सरकार
2. समुदाय आधारित सरकार
3. प्रतिस्पर्धी सरकार
4. सेवा प्रायोजित सरकार
5. परिणामोन्मुखी सरकार
6. ग्राहकोन्मुखी सरकार
7. उद्यमी सरकार
8. पूर्वानुमान लगाने वाली सरकार
9. विकेन्द्रित सरकार एवं
10. बाजारोन्मुखी सरकार

''सुशासन'' के लिये कतिपय आवश्यक बिन्दु निम्न रूप में रेखांकित किये जा सकते हैं–

- प्रभावी व कुशल प्रशासन।
- नागरिकों के जीवन स्तर में सुधार।

- उत्तरदायी मैत्रीपूर्ण एवं नागरिकों की देखभाल करने वाला प्रशासन।
- जबावदेयता सुनिश्चित करने वाला प्रशासन।
- सूचना एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता प्रदान करने वाला प्रशासन।
- मितव्यापी प्रशासन।
- परिणामोन्मुखी प्रशासन
- लोकसेवाओं की गुणवत्ता में सुधार करने वाला प्रशासन।
- कर्मिकों की उत्पादकता में वृद्धि करने वाला प्रशासन।
- भ्रष्टाचार से राहत दिलाने वाला प्रशासन।
- सत्ता के प्रयोग में स्वेच्छाचारित से मुक्त प्रशासन।
- गवर्नेन्स पर आधारित नागरिक और सरकार को आमने सामने लाने वाला प्रशासन।
- संस्थाओं की वैधता एवं पैठ बनाना।

अतएव सुशासन की प्राप्ति के लिए उक्त तथ्यों का व्यावहारिक प्रयोग आवश्यक है। इसी से लोकहित के लिए संकल्पित शासन के लक्ष्य पूरे हो सकते हैं, तथा विकास के मानक तय किये जा सकते हैं। किसी भी राज्य की सफलता सुशासन और जनहित के कार्यों के सफल क्रियान्वयन पर ही निर्भर है।

## संदर्भ

1. Dey, B.K., Defining Good Governance, Article Publication in I.J.P.A. 1998, P. 412
2. प्रथम पंचवर्षीय योजना, नई दिल्ली, योजना आयोग, 1952, पृ. 115
3. द्वितीय पंचवर्षीय योजना, नई दिल्ली, योजना आयोग, 1956, पृ. 127
4. अन्तोनिया मारिया कोस्टा, वियना स्थित संयुक्त राष्ट्र कार्यालय के पूर्व महानिदेशक।
5. चौधरी, नीरद सी.– कराशन इन इण्डियन पालिटिक्स, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (कानपुर) वाल्यु–6, नं0 8, अगस्त 1968, पृ. 20

# भारत के सशक्तिकरण में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की यात्रा कूटनीति का महत्त्व

## शीला कुमारी

### भूमिका

प्रधानमंत्री के रूप में सत्ता संभालते ही नरेंद्र मोदी ने ऐसी सक्रिय एवं गतिशील विदेश नीति अपनाई जिसका उद्देश्य भारतीय विदेश नीति में समाई जड़ता को सिर्फ समाप्त करना नहीं है, वरन देश के प्राथमिक राष्ट्रीय हितों की अभिवृद्धि के साथ-साथ पूरे विश्व के देशों को एक साथ लेकर चलना और उन्हें भारत में निवेश के लिए आमंत्रित करना भी है। नरेंद्र मोदी की एक मजबूत और सशक्त भारत की संकल्पना को साकार करने में उनकी यात्रा कूटनीति ने ऐतिहासिक भूमिका निभायी है। 2017 तक विश्व के विभिन्न राष्ट्रों का दौरा कर उन्होंने न सिर्फ भारतीय विदेश नीति के हितों की रक्षा की है वरन् उभरते भारत के सशक्तिकरण हेतु उनके समर्थन को बढ़ाते हुए पारस्परिक सहयोग की भावना को विकसित भी किया है। सही अर्थ में उनकी यात्रा कूटनीति ने आज वैश्विक स्तर पर भारत की पहचान को पुनर्स्थापित किया है। विश्व के राष्ट्रों को विश्वास में लेकर उन्होंने भारतीय विदेश नीति के अंतर्निहित उद्देश्यों के आलोक में राष्ट्रीय हित को प्राथमिकता दी है।

### यात्रा कूटनीति की प्रासंगिकता

यदि हम अंतरराष्ट्रीय संबंधों के इतिहास का विश्लेषण करें तो यह स्पष्ट होगा कि राष्ट्राध्यक्षों ने यात्रा कूटनीति के माध्यम से अंतरराष्ट्रीय जगत में अपने मित्र राष्ट्रों को बढ़ाकर अपने राष्ट्रीय हितों की अभिवृद्धि में काफी सफलता प्राप्त की है। 1945 में द्वितीय विश्वयुद्ध की समाप्ति के बाद युद्धकालीन व्यक्तिगत राजनय की परिणति यात्रा कूटनीति के रूप में हुई।[1] इसके पहले भी राष्ट्राध्यक्ष अन्य कारणों से एक-दूसरे के देशों का भ्रमण करते थे, लेकिन द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान और उसके बाद जब शीतयुद्ध के चलते विश्व स्पष्टतः दो खेमों में विभक्त हो गया तब प्रतिक्रिया स्वरूप शीतयुद्ध की उग्रता में नरमी लाने के उद्देश्य से शिखरीय स्तर की यात्रा

कूटनीति अंतरराष्ट्रीय राजनीति में प्रारंभ हुई।[2] सही अर्थ में 1953 में सोवियत प्रधानमंत्री स्टालिन के देहांत के बाद ही सोवियत संघ से यात्रा कूटनीति का प्रारंभ हुआ।[3] सही अर्थ में यह सोवियत नेताओं की दूरदर्शिता का परिणाम था। सोवियत संघ के शीर्ष नेता विश्व के अन्य देशों का भ्रमण करने लगे। उनके द्वारा दूसरे राष्ट्रों के राज्याध्यक्षों/प्रधानमंत्रियों को सोवियत संघ आने के लिए आमंत्रित किया जाने लगा। जून 1955 भारतीय प्रधानमंत्री *जवाहरलाल नेहरू* और जुलाई 1960 में राष्ट्रपति डॉ. राजेंद्र प्रसाद ने सोवियत संघ का भ्रमण किया। नवंबर-दिसंबर 1955 में सोवियत प्रधानमंत्री *बुलगानिन* और साम्यवादी पार्टी के तत्कालीन सेक्रेटरी खुश्चेव ने भारत भ्रमण किया। इसी क्रम में इन राजनेताओं ने बर्मा और हिंदेशिया की भी यात्रा की। इन यात्राओं से इन देशों का पारस्परिक संबंध काफी सुधरा और इनकी मैत्री और सद्भावना में काफी वृद्धि हुईं। 'कलकत्ता की जनता द्वारा खुश्चेव का जो स्वागत हुआ, शायद आज तक कहीं भी किसी राजनेता का नहीं हुआ।'[4] 1956 में बुलगानिन और खुश्चेव ब्रिटेन गए। 1959 में सोवियत संघ के मंत्री *मिकोयान* ने अमेरिका की यात्रा की।[5] *मिकोयान* की यात्रा शीतयुद्ध के संदर्भ में अमेरिका-सोवियत संबंध की दिशा में एक महान सफलता थी। *मिकोयान* ने अमेरिकी राष्ट्रपति से शीतयुद्ध बंद करने की अपील की और उसके स्थान पर 'शांतिपूर्ण उपयोगिता' पर बल दिया। 17 जनवरी 1959 को राष्ट्रपति *आइजनहॉवर* ने *ह्वाइट हाउस* में *यात्रा राजनीति* का भव्य स्वागत किया।[6] इसके कुछ ही दिन बाद सोवियत संघ के आमंत्रण पर अमेरिकी उपराष्ट्रपति *निक्सन* ने सोवियत संघ का भ्रमण किया।[7] यात्राओं का यह राजनय अगस्त 1959 में अपनी पराकाष्ठा पर पहुँचा जब यह घोषणा हुई कि कुछ ही दिनों के अंदर सोवियत संघ के प्रधानमंत्री खुश्चेव संयुक्त राज्य अमेरिका और उसके बाद राष्ट्रपति आइजनहॉवर सोवियत संघ का भ्रमण करेंगे। दो बड़े राष्ट्रों के मध्य इन यात्राओं के महत्त्व पर ब्रिटिश समाचार पत्र *'डेली मेल'* ने लिखा, ''इन दो राजनेताओं की यात्राओं के आदान-प्रदान के फलस्वरूप वह दिन अब दूर नहीं है जब अंतरराष्ट्रीय राजनीति के इतिहास में एक नया युग प्रारंभ होगा।''[8] उल्लेखनीय है कि 15 सितंबर 1959 को खुश्चेव अमेरिका गए और इस प्रकार, अंतरराष्ट्रीय जगत में यात्राओं के राजनय की शुरूआत हुई।

## नरेंद्र मोदी का यात्राओं के राजनय में विश्वास

भारत का प्रधानमंत्री बनते ही नरेंद्र मोदी ने भारतीय विदेश नीति में आई जड़ता को समाप्त करने के लिए 'यात्राओं के राजनय' में विश्वास किया। नरेंद्र मोदी ने जिस मकसद को ध्यान में रखते हुए यात्राओं के राजनय की शुरूआत की है, इसके पहले भारत के किसी प्रधानमंत्री ने ऐसी पहल नहीं की थी। प्रधानमंत्री बनने के बाद जून 2014 से 2017 तक राष्ट्रपति सहित प्रधानमंत्री ने जितनी विदेशी यात्राएँ की हैं, उनसे देश को बहुत फायदा हुआ है। इन यात्राओं के द्वारा भारत ने अंतरराष्ट्रीय

जगत में न सिर्फ एक मजबूत भारत की आधारशिला रखी, वरन् वैश्विक स्तर पर भारत की पहचान को पुनर्स्थापित भी किया है। जून 2014 से संचालित विदेशी यात्राएँ निम्नलिखित हैं–

भूटान (15-16 जून 2014), बांग्लादेश (25-27 जून 2014), ब्राजील (15-16 जुलाई 2014), नेपाल (3-4 अगस्त 2014), जापान (30 अगस्त-3 सितंबर 2014), अमेरिका (26-30 सितंबर 2014), राष्ट्रपति की नॉर्वे और फिनलैंड की यात्रा (13-14 अक्टूबर 2014), राष्ट्रपति की भूटान यात्रा (7-8 नवंबर 2014), भारत की पूर्व कार्योन्मुख नीति और नरेंद्र मोदी की म्यांमार यात्रा (11-13 नवंबर 2014), आस्ट्रेलिया (16-18 नवंबर 2014), सेशेल्स (10-11 मार्च 2015), मॉरिशस (11-12 मार्च 2015), श्रीलंका (13-14 मार्च 2015), भारत की 'लिंक वेस्ट नीति' और नरेंद्र मोदी की फ्रांस यात्रा (9-11 अप्रैल 2015), जर्मनी (12-14 अप्रैल 2015), कनाडा (14-17 अप्रैल 2015), राष्ट्रपति की रूस यात्रा (7-11 मई 2015), चीन (14-16 मई 2015), मंगोलिया (17 मई 2015), दक्षिण कोरिया (18-19 मई 2015), राष्ट्रपति की स्वीडन यात्रा (31 मई 2015), राष्ट्रपति की बेलारूस यात्रा (2-4 जून 2015), उज़बेकिस्तान (6-7 जुलाई 2015), कजाखस्तान (7-8 जुलाई 2015), रूसी शहर ऊफा (8-10 जुलाई 2015), तुर्कमेनिस्तान (10-11 जुलाई 2015), किर्गिस्तान (12 जुलाई 2015), ताजिकिस्तान (12-13 जुलाई 2015), संयुक्त अरब अमीरात (16-17 अगस्त 2015), आयरलैंड (23 सितंबर 2015), अमेरिका (24-30 सितंबर 2015), ब्रिटेन (12-14 नवंबर 2015), तुर्की (15-16 नवंबर 2015), मलेशिया (21-23 नवंबर 2015), सिंगापुर (23-24 नवंबर 2015), फ्रांस (29-30 नवंबर 2015), रूस (23-24 दिसंबर 2015), अफगानिस्तान (25 दिसंबर 2015), पाकिस्तान (25 दिसंबर 2015), ईरान (22-23 मार्च 2016), बेल्जियम (30 मार्च 2016), अमेरिका (31 मार्च-1 अप्रैल 2016), सऊदी अरब (2-3 अप्रैल 2016), राष्ट्रपति की पापुआ न्यू गिनी व न्यूजीलैंड की यात्रा (27 अप्रैल-2 मई 2016), राष्ट्रपति की चीन यात्रा (24-27 मई 2016), अफगानिस्तान (4 जून 2014), कतर (4-5 जून 2016), स्विट्ज़रलैंड (5-7 जून 2016), अमेरिका (6-8 जून 2016), मैक्सिको (8 जून 2016), राष्ट्रपति की घाना, आइवरी कोस्ट व नामीबिया की यात्रा (12-17 जून 2016), उज्बेकिस्तान (23-24 जून 2016), मोजांबिक (7 जुलाई 2016), दक्षिण अफ्रीका (8-9 जुलाई 2016), तंजानिया (10 जुलाई 2016), कीनिया (10 जुलाई 2016), वियतनाम (2-3 सितंबर 2016), चीन (4-5 सितंबर 2016), लाओस (7-8 सितंबर 2016), राष्ट्रपति की नेपाल यात्रा (2-4 नवंबर 2016), थाइलैंड (10 नवंबर 2016), जापान (11-12 नवंबर 2016), श्रीलंका (11-12 मई 2017), स्पेन (30 मई 2017), रूस (31 मई 2017), फ्रांस (2-3 जून 2017), पुर्तगाल (24 जून 2017), अमेरिका (25-26 जून 2017), नीदरलैंड (27 जून 2017), जर्मनी (29 जून 2017), इजराईल (6-7 जुलाई 2017), चीन (शियामेन) (3-5 सितंबर 2017), म्यांमार (5-7 सितंबर 2017), मनीला (फिलीपींस) (14 नवंबर 2017)

## प्रधानमंत्री की यात्रा कूटनीति का प्रभाव

प्रधानमंत्री के रूप में नरेंद्र मोदी की 2017 तक की विदेश यात्राएँ स्पष्ट करती हैं कि इन यात्राओं ने उनकी शक्तिशाली भारत की संकल्पना को साकार करने के संकल्प को हवा दी है। प्रधानमंत्री के रूप में उन्होंने अपनी पहली विदेश यात्रा के लिए पड़ोसी देश भूटान को चुन कर यह संदेश दिया कि उनकी सरकार वैदेशिक नीति के मामले में ''पहले पड़ोस की नीति' के तहत भूटान को कितना महत्त्व प्रदान करती है।[9] उल्लेखनीय है कि एक पर्वतीय राष्ट्र होने के कारण भारत की सुरक्षा के ध्यान से भूटान का काफी महत्त्व है। पड़ोसी राष्ट्रों को विश्वास में लेने के लिए ही प्रधानमंत्री के रूप में कामकाज संभालते ही उन्होंने मॉरिशस सहित सभी *सार्क* देशों– पाकिस्तान, अफगानिस्तान, श्रीलंका, मालदीव, भूटान, नेपाल, बांग्लादेश के नेताओं को अपने शपथ समारोह में आमंत्रित कर उनके साथ पारस्परिक हित से संबंधित वार्ताएँ कीं। इन सभी *सार्क* देशों का दौरा कर उन्होंने उभरते और मजबूत होते भारत की संकल्पना को साकार करने में बहुत हद तक सफलता प्राप्त की है। विश्व की *पाँच* बड़ी उभरती अर्थव्यवस्थाओं- ब्राजील, रूस, चीन व दक्षिण अफ्रीका के समूह *'ब्रिक्स'* के छठे शिखर सम्मेलन में 15 जुलाई 2014 को भाग लेने के लिए वे *फोर्टालेजा* पहुँचे।[10] *ब्रिक्स* के सदस्य देशों को विकास वित्त उपलब्ध कराने तथा नकदी संकटों से निपटने में मदद के लिए *ब्रिक्स बैंक* नाम से एक विकास बैंक 2015 की स्थापना के लिए सहमति बनाने में नरेंद्र मोदी की बड़ी उपलब्धि रही है।[11] इसी प्रकार ब्रिक्स के *नौवें शिखर सम्मेलन* चीन के शियामेन (Xiamen) में 3-5 सितंबर 2017 में उपस्थित होकर ब्रिक्स द्वारा स्थापित *'न्यू डेवलपमेंट बैंक'* की प्रगति पर उन्होंने संतोष व्यक्त करते हुए *ब्रिक्स* के सभी देशों के केंद्रीय बैंकों से अपनी क्षमताओं में वृद्धि कर प्रत्यावर्तनीय रिजर्व व्यवस्था (Contingent Reserve Arrangement) व *अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष* (IMF) के साथ सहयोग संवर्द्धन का आह्वान किया।[12] इस शिखर सम्मेलन में भारत को एक बड़ी सफलता यह प्राप्त हुई कि आतंकवाद के मुद्दे पर उसके रूख को चीन ने भी स्वीकार किया तथा पहली बार *लश्कर-ए-तैयबा, जैश-ए-मोहम्मद* व *तालिबान* जैसे आतंकी संगठनों के विरूद्ध कार्यवाही करने तथा ऐसे संगठनों को शह देने वाले देशों पर शिकंजा कसने का आह्वान *ब्रिक्स* के *संयुक्त घोषणापत्र* में किया गया। उल्लेखनीय है कि *शियामेन* में हुई ब्रिक्स की बैठक से पहले *डोकलम विवाद* के चलते भारत और चीन के संबंधों में तेज गिरावट आई थी और दोनों देशों की सेनाओं की तैनाती आमने-सामने भी हो गई थी। इसके बावजूद पूर्व विदेश सचिव *सलमान हैदर* का मानना है कि *ब्रिक्स घोषणापत्र* में पहली बार पाकिस्तान की जमीन पर पनाह लेने वाले आतंकी संगठनों के नामों का उल्लेख किया गया।[13] वरिष्ठ पत्रकार *पुष्पेश पंत* ने भी अपने *आलेख* 'ब्रिक्स शिखर

सम्मेलन में भारत' के प्रभाव का वर्णन करते हुए लिखा है कि ''नरेंद्र मोदी की और एनडीए सरकार की कामयाबी ही समझा जाना चाहिए कि उन्होंने पहले पलक नहीं झपकायी और चीन को सोलह की मुद्रा मुखर करने के लिए मजबूर किया, जब चीन ने यह ऐलान किया कि सीमा पर तनाव घटाना दोनों पक्षों के हित में है'' ।[14] *नौवें ब्रिक्स* शिखर सम्मेलन द्वारा जारी *संयुक्त घोषणापत्र* की भाषा से यह लगता है कि भारत कम-से-कम अंतरराष्ट्रीय आतंकवाद के बारे में अपने पक्ष में बहुमत जुटाने में समर्थ रहा है।[15] इसी प्रकार 3-4 अगस्त 2014[16] और 25-27 नवंबर 2014[17] को प्रधानमंत्री के रूप में नरेंद्र मोदी की नेपाल यात्रा कई दृष्टियों से भारत के हित में थी। अगस्त 2014 की उनकी यात्रा द्विपक्षीय व्यापार और निवेश हाइड्रोपॉवर, कृषि प्रसंस्करण, पर्यावरण, पर्यटन, शिक्षा संस्कृति व खेलों सहित महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में द्विपक्षीय सहयोग को सुदृढ़ करने के साथ-साथ द्विपक्षीय संबंधों के सिलसिले में 17 वर्षों के अंतराल के पश्चात भारतीय प्रधानमंत्री की नेपाल की यह यात्रा थी। नेपाली संसद को संबोधित करने वाले वे पहले भारतीय प्रधानमंत्री हुए। उल्लेखनीय है कि नेपाल भारत के लिए कितनी अहमियत रखता है, यह तब स्पष्ट होता है जब चीन अपनी हर कूटनीतिक और राजनीतिक गतिविधियों से नेपाल को अपने पक्ष में प्रभावित करना चाहता है। नेपाल भारत का एक ऐसा पड़ोसी राष्ट्र है जो भारत की सुरक्षा के लिए महत्त्वपूर्ण और संवेदनशील है।[18] अपनी जापानी यात्राओं के तहत नरेंद्र मोदी ने 30 अगस्त से 3 सितंबर 2014 को[19] पाँच दिनों और 11-12 नवंबर 2016[20] को अबतक दो बार जापान की यात्रा की। अपनी पहली यात्रा पर उभरते भारत के हित में उन्होंने जापानी प्रधानमंत्री के साथ अनेक समझौते किए। *क्योटो* की तर्ज पर *वाराणसी* में ऐतिहासिक धरोहरों के संरक्षण के साथ-साथ उसके 'स्मार्ट सिटी' के रूप में विकास हेतु जापानी मदद के लिए एक समझौते पर हस्ताक्षर 30 अगस्त 2014 को किए गए।[21] भारत के साथ द्विपक्षीय सहयोग संवर्द्धन का संकल्प लेते हुए जापान ने अपनी अगली पीढ़ी की ढाँचागत परियोजनाओं, स्मार्ट शहर, गंगा नदी के पुनरूद्धार व बुलेट ट्रेन शुरू करने की दिशा में वित्त पोषण के लिए अगले पाँच वर्षों के दौरान 3500 अरब येन के सार्वजनिक एवं निजी निवेश की घोषणा की। उल्लेखनीय है कि जापानी प्रधानमंत्री *शिंजो ऐब* ने 13-14 सितंबर 2017 की भारत यात्रा के दौरान 14 सितंबर को अहमदाबाद और मुंबई के बीच प्रस्तावित बुलेट ट्रेन का शिलान्यास किया। जापान की तकनीकी एवं आर्थिक मदद से चलाई जाने वाली तेज गति वाली यह ट्रेन देश को तेजी और विकास उपलब्ध कराएगी।[22] अहमदाबाद–मुंबई बुलेट ट्रेन परियोजना की अनुमानित लागत 1,10,000 करोड़ रुपये आकलित की गई है तथा इस परियोजना को 2022–23 तक पूरा करने का लक्ष्य है। इस परियोजना हेतु 88000 करोड़ रुपये के तुल्य येन ऋण जापान द्वारा केवल 0.1 प्रतिशत की रियायती ब्याज पर 50 वर्षों के लिए उपलब्ध कराया जाएगा। उभरते भारत के सुदृढ़ीकरण

के लिए दोनों देशों के बीच 15 विभिन्न मुद्दों पर भी समझौते हुए।[23] यात्रा कूटनीति का ही परिणाम है कि डोकलम में भारत-चीन के बीच महीनों तक चली तनातनी पर जापानी प्रधानमंत्री ने भारतीय पक्ष का खुलेआम समर्थन किया।[24] भारत और जापान द्वारा रक्षा तकनीकी पर आपसी समझदारी को और मजबूत करने पर सहमति जताई गई। यह नरेंद्र मोदी की यात्रा कूटनीति की ही देन है कि आज जापान के साथ हमारे संबंध दिन-प्रतिदिन बेहतर होते जा रहे हैं। इस संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता कि चीन की विस्तारवादी नीति के आलोक में आने वाले दिनों में *नई दिल्ली–टोक्यो धुरी* (New Delhi-Tokyo Axis) का निर्माण हो। इसी प्रकार 14–17 सितंबर 2014 को भारतीय राष्ट्रपति की चार दिवसीय वियतनाम यात्रा के चलते दोनों देशों के बीच *सात* महत्त्वपूर्ण समझौतों/सहमति पत्रों पर हस्ताक्षर से रक्षा एवं सुरक्षा सहयोग के साथ-साथ भारत में विज्ञान और प्रौद्योगिकी के विकास पर बल दिया गया।[25]

प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की यात्रा कूटनीति का ही यह प्रभाव है कि आज अमेरिका पहले की तुलना में भारत के बहुत करीब आया है। 26-30 सितंबर 2014,[26] 24-30 सितंबर 2015,[27] 31 मार्च-1 अप्रैल 2016,[28] 7-8 जून 2016[29] तथा 25-26 जून 2017 को अपनी विभिन्न अमेरिकी यात्राओं के दौरान प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने संयुक्त राष्ट्र आमसभा से लेकर अमेरिकी राष्ट्रपतियों से भेंट के दौरान उभरते भारत के कीर्तिमान को स्थापित किया है।[30] अमेरिका के *मेडिसन स्क्वायर गार्डेन* में भारतीय मूल के 20 हजार से अधिक लोगों के समुदाय को संबोधित कर प्रवासी भारतीयों को भारत के विकास में योगदान के लिए प्रेरित किया। वांशिगटन में शीर्ष उद्यमियों के साथ एक बैठक में उन्हें भारत में निवेश के लिए उन्होंने आमंत्रित किया। उल्लेखनीय है कि प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी अपनी विदेशी दौरों में वहाँ के शीर्ष उद्यमियों के साथ बैठक कर उन्हें भारत में निवेश के लिए प्रोत्साहित करते हैं। उनका यह कदम उभरते भारत की एक नई पहचान है जिसे लंबे समय तक याद रखा जाएगा। अमेरिकी राष्ट्रपति डोनाल्ड ट्रंप की बेटी इवांका ने 28 नवंबर 2017 को हैदराबाद में *वैश्विक उद्यमिता शिखर सम्मेलन* (जीईएस) के उद्घाटन के अवसर पर नरेंद्र मोदी की उपलब्धियों को असधारण बताते हुए उनकी तारीफ की और कहा, ''आप जो हासिल कर रहे हैं वो सच में असाधारण है। आपने चाय बेचने से लेकर प्रधानमंत्री बनने तक यह साबित किया है कि बदलाव संभव है[31]।'' उल्लेखनीय है कि विश्व की शक्तिशाली कारोबारी महिलाओं में *इवांका ट्रंप* का स्थान है। इसी प्रकार, अमेरिका के पूर्व राष्ट्रपति *बराक ओबामा* ने भी प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की प्रशंसा करते हुए कहा कि– 'उनके पास देश के लिए विज़न है।' भारत और अमेरिका मिलकर किसी भी समस्या का हल निकाल सकते हैं।[32] इसी प्रकार, 13-14 अक्टूबर 2014 को भारतीय राष्ट्रपति की नॉर्वे और फिनलैंड की यात्रा के दौरान दोनों देशों के साथ विभिन्न

समझौतों/सहमति पत्रों के द्वारा भारत में हो रहे विकास में उन्हें भागीदार बनाया गया। भारत के किसी राष्ट्रपति की यह नॉर्वे की पहली यात्रा थी।

भारत की पूर्व कार्योन्मुख नीति (India's Act East Policy) के तहत दक्षिणी पूर्व एशियाई देशों के संगठन *आसियान* के साथ व्यापारिक और लोगों के बीच संबंध बढ़ाने की दिशा में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने म्यांमार के *ने पी ताॅ* में आसियान-भारत शिखर सम्मेलन और पूर्वी एशिया शिखर सम्मेलन में 16-18 नवंबर 2014 को भाग लेकर कहा कि विकास के नए युग के प्रारंभ होने के साथ ही विश्व समुदाय की नजरें अब भारत पर टिकी हैं।[33] इसी प्रकार, 21-23 नवंबर 2015 को *मलेशिया,* 8 सितंबर 2016 को लाओस के *वियनतियाने* तथा 14 नवंबर 2017 को फिलीपींस के मनीला के *आसियान* शिखर सम्मेलनों में भाग लेकर उन्होंने उभरते भारत की तस्वीर रखी। शियामेन में *ब्रिक्स सम्मेलन* की समाप्ति के बाद 5-7 सितंबर 2017 को प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की *म्यांमार* यात्रा भी कई दृष्टियों से उभरते भारत के लिए प्रासंगिक थी।[34] 16-18 नवंबर 2014 को उनकी *आस्ट्रेलिया* यात्रा भारत और आस्ट्रेलिया के बीच रक्षा संबंधों को मजबूती प्रदान करने की दिशा में महत्त्वपूर्ण कदम था। अन्य चीजों के अलावा आस्ट्रेलिया के साथ *असैन्य परमाणु करार* दोनों देशों के बीच संबंधों में एक नई आशा का संचार करते हैं। उल्लेखनीय है कि 1986 के बाद किसी भारतीय प्रधानमंत्री की यह पहली आस्ट्रेलिया यात्रा थी।[35]

इसी संदर्भ में नरेंद्र मोदी की 10 मार्च 2015 को सेशेल्स, 11-12 मार्च को मॉरिशस तथा 13-14 मार्च 2015 को श्रीलंका की यात्राएँ अनेक दृष्टियों से भारत के हित में थीं।[36] 28 वर्षों के अंतराल के बाद किसी भारतीय प्रधानमंत्री की *श्रीलंका* की यह यात्रा काफी महत्त्वपूर्ण थी। भारत की 'लिंक वेस्ट नीति' (India's Link West Policy) के तहत प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की 9-17 अप्रैल 2015 की फ्रांस, जर्मनी और कनाडा की यात्राएँ और इन देशों के साथ हुए समझौतों से वैश्विक स्तर पर उभरते भारत की एक नई पहचान बनी।[35] ये यात्राएँ 'लिंक वेस्ट' के तहत भारत का यूरोप से संबंध और प्रगाढ़ बनाने की दिशा में थीं। भारत के लिए ये देश तकनीकी और निवेश के सबसे बड़े स्त्रोत रहे हैं। इसी प्रकार, नरेंद्र मोदी ने 14-16 मई 2015 को *चीन,* 17 मई 2015 को *मंगोलिया* तथा 18-19 मई 2015 को *दक्षिणी कोरिया* की यात्राएँ कर उभरते भारत के विकास के लिए कई समझौतों पर हस्ताझर किए। 31 मई-4 जून 2015 को भारतीय राष्ट्रपति की *स्वीडन* और *बेलारूस* की यात्राएँ भी भारत के साथ उनके द्विपक्षीय व्यापार को बढ़ाने के लिए था। द्विपक्षीय संबंधों के सिलसिले में प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी की मध्य एशिया के *पाँच* देशों की यात्राएँ भी काफी प्रासंगिक थीं। 6-7 जुलाई 2015 को उजबेकिस्तान, 7-8 जुलाई 2015 को कजाखस्तान, 8-10 जुलाई 2015 को रूसी शहर ऊफा के ब्रिक्स और शंघाई सहयोग सम्मेलन, 10-11 जुलाई 2015 को तुर्कमेनिस्तान, 12 जुलाई 2015 को

किर्गिस्तान[36] तथा 12-13 जुलाई 2015 को ताजिकिस्तान की यात्राओं से अंतरराष्ट्रीय जगत में भारतीय विदेश नीति के लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयास किया गया। *'मेक इन इंडिया'* कार्यक्रम को साकार करने के लिए उन्होंने 16-17 अगस्त 2015 को संयुक्त अरब अमीरात की यात्रा कर भारतीय समुदाय के लोगों को संबोधित किया। आबूधाबी से 17 किलोमीटर दूर बसे शहर *मसदर* में निवेशकों को संबोधित करते हुए उन्होंने कहा कि भारत में 10 खरब डॉलर के निवेश के अवसर मौजूद हैं। इसी क्रम में 2016 एवं 2017 की नरेंद्र मोदी की विदेशी यात्राएँ उभरते भारत की पहचान बन गई हैं। विशेष रूप से 4-6 जुलाई 2017 को प्रधानमंत्री की *इज़रायल* यात्रा का ऐतिहासिक महत्त्व है। भारत और इजरायल के बीच वार्ता के बाद जारी साझे घोषणापत्र में दोनों देशों ने आतंकवाद से लड़ने की प्रतिबद्धता जताई और कृषि एवं जल क्षेत्र में रणनीतिक साझेदारी पर सहमति व्यक्त करते हुए द्विपक्षीय व्यापार एवं निवेश को प्रोत्साहन देने की बात की। दोनों देशों के बीच वर्षों से चले आ रहे रक्षा सहयोग के महत्व को स्वीकार करते हुए रक्षा उत्पादों के संयुक्त विकास पर ध्यान केंद्रित करने, 'मेक इन इंडिया', प्रौद्योगिकी हस्तांतरण पर सहमति, साईबर स्पेस के क्षेत्र में सुरक्षा एवं स्थिरता को बढ़ावा, उच्च शिक्षा एवं अनुसंधान के क्षेत्र में सहयोग, औद्योगिक शोध एवं विकास, भारत में पेयजल संरक्षण, कृषि क्षेत्र में सहयोग हेतु 2018-20 के लिए तीन वर्षीय कार्यक्रम, परमाणु घड़ियों में सहयोग तथा अंतरिक्ष के क्षेत्र में सहयोग शामिल है। अतः स्पष्ट है कि इजराईल के साथ नरेंद्र मोदी का बढ़ता संबंध उभरते भारत की एक नई देन है। यह भारत-इजराईल रिश्तों को सार्वजनिक करने की दिशा में एक अहम कदम है।[37]

## निष्कर्ष

अतः स्पष्ट है कि अपनी यात्रा कूटनीति से प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने न सिर्फ विदेश नीति की जड़ता को समाप्त कर उसे समकालीन विश्व में चलायमान बनाया है वरन् अपनी वैयक्तिक कूटनीति का सहारा लेकर विदेश नीति को गतिशील बनाने और उसे जीवंतता प्रदान करने में अग्रणी भूमिका भी निभायी है। अपने वैयक्तिक संपर्क से उन्होंने विश्व के अन्य देशों के साथ भारत के संबंधों को सुदृढ़ एवं मधुर बनाया है। अंतरराष्ट्रीय संबंधों में अपनी यात्रा कूटनीति का संचालन कर उन्होंने सांस्कृतिक राजनय के आधारस्तंभ को मजबूत किया है। उनके सांस्कृतिक राजनय की पहल से विश्व में शांति की स्थापना होगी और विश्व के लोग एक सामुदायिक कड़ी में बँधेंगे। यह सामुदायिक कड़ी भ्रातृत्व का संदेश देकर 'बसुधैव कुटुम्बकम्' की भारत की सांस्कृतिक अवधारणा को मजबूत करेगी। विश्व के विभिन्न राष्ट्रों, संयुक्त राष्ट्र तथा विश्व की अन्य संस्थाओं से नए सिरे से संबंध स्थापित कर नरेंद्र मोदी ने वैश्विक स्तर पर भारत को एक नई पहचान दिलाई है। उनकी यात्रा कूटनीति निश्चित रूप से उभरते भारत के बढ़ते कदम को सुदृढ़ किया है।

## संदर्भ

1. द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान व्यक्तिगत राजनय का उदाहरण पहले की अपेक्षा बड़े पैमाने पर दिखाई पड़ा। युद्ध के दौरान धुरी राष्ट्रों के विरोध में मित्र राष्टों के प्रधानों के बीच हमेशा बातचीत होती रही। इतिहास साक्षी है कि इंग्लैंड के प्रधानमंत्री *चर्चिल* तथा अमेरिका के राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अनेक अवसरों पर युद्ध के दौरान व्यक्तिगत रूप से विचार-विमर्श किया (देखिए Norman D. Palmer and Howard c. Perkins : International Relations Scientific Book Agency, Calcutta,1970), p. 110) 1943 में इन दोनों का काहिरा में च्यांग काई-शेक तथा तेहरान में स्टालिन से बातचीत हुई *(Ibid)*
2. उपरोक्त
3. डॉ. दीनानाथ वर्मा ‡ *अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध* (ज्ञानदा प्रकाशन, पटना, 1980), पृ. 195
4. उपरोक्त
5. उपरोक्त
6. उपरोक्त
7. उपरोक्त
8. *उपरोक्त* में उद्धृत
9. *दैनिक जागरण* (पटना, 8 जनवरी 2010), पृ. 10
10. *हिन्दुस्तान* (पटना, 16 जुलाई 2014), पृ. 12
11. *प्रभात खबर* (पटना, 16 नवंबर 2015), पृ. 1
12. *हिन्दुस्तान* (पटना, 6 सिंतबर 2017), पृ. 10
13. सलमान हैदरः ''भटक नहीं रहा है ब्रिक्स,'' *हिन्दुस्तान* (पटना, 6 सितंबर 2017), पृ. 10
14. पुष्पेश पंत : ''ब्रिक्स शिखर सम्मेलन में भारत'', *प्रभात खबर,* संपादकीय (पटना, 5 सितंबर 2017), पृ. 8
15. उपरोक्त
16. *प्रभात खबर* (पटना, 5 अगस्त 2014), पृ. 11
17. *प्रभात खबर* (पटना, 27 नवंबर 2014), पृ. 1
18. देखिए आलेख ''भारतीय विदेश नीति और नरेंद्र मोदी-नेपाल के विशेष संदर्भ में'', *लोक प्रशासन* (वर्ष 9 अंक 1 जनवरी-जून 2017), पृ. 50
19. *दैनिक जागरण* (पटना, 31 अगस्त 2016), पृ. 11
20. *प्रभात खबर* (पटना, 13 नवंबर 2016), पृ. 11
21. *हिन्दुस्तान* (पटना, 1 सितंबर 2014), पृ. 14
22. *प्रभात खबर* (पटना, 17 सितंबर 2017), पृ. 11
23. उपरोक्त
24. उपरोक्त

25. उपरोक्त
26. *हिन्दुस्तान* (पटना, 27 सितंबर 2014), पृ. 12
27. *दैनिक जागरण* (पटना, 26 सितंबर 2015), पृ. 14
28. *प्रभात खबर* (पटना, 2 अप्रैल 2016), पृ. 12
29. *दैनिक जागरण* (पटना, 8 जून 2016), पृ. 10
30. *दैनिक जागरण* (पटना, 26 जून 2017), पृ. 12
31. *हिन्दुस्तान* (पटना, 29 नवंबर 2017), पृ. 1
32. *हिन्दुस्तान* (पटना, 2 दिसंबर 2017), पृ. 2
33. *दैनिक भास्कर* (पटना, 19 नवंबर 2014), पृ. 1
34. *हिन्दुस्तान* (पटना, 7 सितंबर 2017), पृ. 15
35. *प्रभात खबर* (पटना, 13 नवंबर 2014), पृ. 11
36. *प्रभात खबर* (पटना, 15 मार्च 2015), पृ. 10
37. *प्रभात खबर/दैनिक जागरण* (पटना, 15 अप्रैल 2015), पृ. क्रमशः 15/12
38. *हिन्दुस्तान* (पटना, 13 जुलाई 2015), पृ. 17
39. आशुतोष चतुर्वेदी : ''इज़रायल के पक्ष में झुकता भारत'', *प्रभात खबर* (पटना, 3 जुलाई 2017), पृ. 8

# प्रशासन और लोककल्याण की संकल्पना

## महेश कुमार सिंह

आधुनिक युग में राज्य के क्रियाकलाप और गतिविधियों में हुए क्रमिक विस्तार के कारण प्रशासन के महत्त्व में अभूतपूर्व अभिवृद्धि हुई है। आज प्रशासन व्यक्ति और समाज के नित्य प्रति जीवन को अपने आवरण से पूर्णतः आच्छादित कर लिया है। इसके कार्यों एवं गतिविधियों में चतुर्दिक विश्वव्यापी विस्तार परिलक्षित हो रहा है। आधुनिक कल्याणकारी राज्य में आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन की गति में अपनी तीव्रतर भूमिका परिलक्षित करने, अपने नागरिकों को उन्नत आधुनिक, सुविधाएँ, स्वास्थ्य, शिक्षा, यातायात आदि के साधनों एवं रोजगार के व्यापक अवसर उपलब्ध ा कराने का प्रमुख उत्तरदायित्व प्राप्त कर लिया है। जिसमें 'गर्भ से कब्र'[1] तक मानव की प्रत्येक गतिविधि उसके द्वारा निर्देशित और नियंत्रित होते हुए 'समता के आधार पर सम्मानपूर्ण जीवन व्यतीत करने का अवसर'[2] उपलब्ध हो सका है।

वस्तुतः मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है। वह सदैव अपनी समस्त आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु समाज पर निर्भर है। समाज के साथ उसके अन्योन्याश्रित सम्बन्ध अनादि काल से अनिवार्य रहे हैं। प्रत्येक सामाजिक व्यवस्था को सुचारू रूप से संचालित करने हेतु किसी न किसी प्रकार का राजनीतिक अभिकरण अवश्यम्भावी होता है, चाहे वह नगर-राज्य या राष्ट्र-राज्य कहलाये। राज्य, सरकार और प्रशासन के माध्यम से ही अपने सम्पूर्ण कार्यों एवं गतिविधियों को सम्पन्न करता है। उसके उद्देश्य, नीतियाँ एवं कार्य कितनी भी प्रभावशाली, आकर्षक व उपयोगी क्यों न हों, उनमें उस वक्त तक कोई फलश्रुति नहीं हो सकता जब तक कि उसको प्रशासन द्वारा कार्यरूप में परिणत न किया जाए। चार्ल्स वियर्ड का मानना है कि, ''कोई भी विषय इतना अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं है, जितना कि प्रशासन है। राज्य एवं सरकार, यहाँ तक कि, स्वयं सभ्यता का भविष्य भी, सभ्य समाज के कार्य निष्पादन करने में सक्षम प्रशासनिक विज्ञान, कला एवं दर्शन का विकास हमारी योग्यता पर निर्भर है''।[3] आधुनिक समय में राज्य के स्वरूप और गतिविधि ायों में जैसे-जैसे अभिवृद्धि हुई, प्रशासन का महत्त्व बढ़ता चला गया। यह कहना कदापि अतिश्योक्ति न होगा कि आज हम 'जन्म से लेकर मृत्यु' तक अपनी समूची

गतिविधि प्रशासन के निर्देशन व नियंत्रण में सम्पन्न करते हैं। प्रशासन समस्त नियोजित कार्यों में विद्यमान होता है, चाहे वे निजी व सार्वजनिक हों। प्रशासन प्रत्येक जनमानस की सामान्य इच्छाओं की पूर्ति में तल्लीन व्यवस्था माना जा सकता है।

वस्तुतः प्रत्येक व्यवस्था, चाहे वह प्रजातंत्र, समाजवाद या कुलीनतंत्र हो, प्रशासन की अनिवार्य आवश्यकता परिलक्षित होती है। लूथर गुलिक ने 'सुपरिभाषित उद्देश्यों की पूर्ति सुलभ कराने को प्रशासन' कहा है। साइमन तथा स्मिथ आदि ने 'समान लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए सहयोग करने वाली सामूहिक गतिविधि को प्रशासन' की संज्ञा दी है। फिफ़नर एवं प्रेस्थस के शब्दों में, प्रशासन ''वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु मानवीय एवं भौतिक संसाधनों का संगठन एवं संचलन है''।[4] सी. मेरियम का मानना है कि, ''प्रशासन एक ऐसी मानवीय तकनीकी का उद्भव है, जो आदमी को उसके जटिल परिवेश के अनुकूल बनाती है''। नीग्रो प्रशासन का वास्तविक मर्म 'जनता को दी जाने वाली बुनियादी सेवाएँ' मानते है। इस प्रकार ऑइवे टीड निष्कर्ष स्वरूप यह स्पष्ट करते हुए मानते है कि, ''प्रशासन एक नैतिक कार्य और प्रशासक एक नैतिक अभिकर्त्ता है, जो वांछित लाभ हेतु मानवीय प्रयासों की एकीकृत कार्यवाही है''[5]।

यद्यपि लोककल्याण की संकल्पना आधुनिक राज्य की विशिष्टता रही है। जिससे राष्ट्र के सामाजिक-आर्थिक विकास के परिपेक्ष्य में प्रशासन महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन करने लगा है। जिसकी फलश्रुति नौकरशाही की व्यापकता के रूप में हुई है। जिसके कारण प्रशासनिक गतिविधियों में अप्रत्याशित अभिवृद्धि परिलक्षित हो रही है। इसी कारण सरकार के विभिन्न स्तरों पर प्रशासकों की शक्ति व विवेकाधिकार बढ़ गये है। अतः लोककल्याण की संकल्पना में प्रशासन मूल्यमूलक होना चाहिए न कि मूल्य-शून्य, क्योंकि मूल्य-शून्यता वर्तमान वर्ग विभाजित समाज में न तो संभावित है और न ही अपेक्षित है।[6]

ग्लैंडन लोककल्याण हेतु प्रशासन की विशिष्टता को इंगित करते हुए बताते है कि–ये ऐसे कार्यात्मक उद्देश्यों की पूर्ति हेतु योग्य होने चाहिए जिनके लिए इनकी स्थापना हुई है। ये सामाजिक वातावरण में हुए बदलावों तथा प्रशासनिक तकनीक के सामान्य विकास के कारण हुए दीर्घकालीन परिवर्तनों का सामना करने में सक्षम होने चाहिए। केन्द्रस्थ योजनान्तर्गत इसे पृथक् विभागीय एककों की विभिन्न प्रकार की विशेष माँगों को पूरा करने के योग्य व सक्षम होना चाहिए।[7]

इस प्रकार कार्यकुशल व सत्यनिष्ठ के अतिरिक्त प्रशासन में ऐसी सभी समस्याओं और गतिविधियों के प्रति मानवीय दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए जिनका उन्हें समाधान और कार्यान्वित करना हो, अर्थात् उनमें लोक जीवन के प्रति सेवा भावना की विद्यमानता होनी चाहिए, जो आधुनिक राज्य में अत्यंत अवश्यम्भावी है। इसके

अतिरिक्त लोककल्याण के प्रति उसका व्यापक दृष्टिकोण होना चाहिए; उसका एकमात्र उद्देश्य लोगों की सहायता करना होना चाहिए, उसमें किसी अच्छी सलाह की परक्ष व त्वरित निर्णय लेने की क्षमता होनी चाहिए, तथा यदि कोई निर्णय लिया गया हो, तो उसे प्रभावशाली ढंग से कार्यान्वित करने हेतु प्रशासनिक श्रेणियों के स्टाफ को प्रेरित व प्रोत्साहित करना चाहिए। प्रत्येक सफल प्रशासन जनाकाँक्षाओं को पूरा करने में परिणामार्थ, तेज व चुस्त होना चाहिए। इस हेतु प्रक्रियामूलक अधिकारी तंत्र के स्थान पर अधिक 'निष्पादनमूलक' अधिकारी तंत्र की आवश्यकता होती है।[8]

अधिकांशतः आधुनिक राज्यों में सरकार जनाकाँक्षाओं को मूर्त रूप देती है जिसमें प्रशासन लोक कल्याण और सेवा का साधन बन जाता है। एक सफल व कल्याणकारी प्रशासन की तुलना इससे की जा सकती है कि लोकतंत्र के सशक्त स्तम्भ स्वतंत्रता व समानता के उद्देश्यों की पूर्ति इसने किस सीमा तक पूर्ण की है। यद्यपि प्रशासन को यह स्वीकार करना चाहिए कि वह जनसेवक की भूमिका में है, लोकहित व कल्याण हेतु समर्पित है। इस सन्दर्भ में रिचर्ड एल. चैपमैन व फ्रैटिक एन. क्लीवलैण्ड का कहना है कि–'भविष्य का प्रशासक मात्र आदेश व निर्देश जारी करने वाले व्यक्तियों की अपेक्षा राजनीतिज्ञ नेता, मध्यस्थ और समन्वयकर्त्ता अधिक होगा; यद्यपि उस पर अतिशय राजनीतिक दबाव होगा, अतेव वह रणनीतिज्ञता व राजनीतिज्ञता सीख लेगा; तथा उसे किसी त्वरित बदलाव हेतु अभिकर्त्ता का कार्य भी सम्पादित करना पड़ सकता है।[9]

आज प्रशासन में भविष्य हेतु प्रबन्धन, अर्थशास्त्र और समाजशास्त्र के साथ ही साथ इतिहास, विधि व राजनीति का भी ज्ञान होना अत्यंत आवश्यक है। सामाजिक बदलाव व प्रशासनिक प्रबन्धन की बढ़ती जटिलता ने प्रशासनिक कार्यों एवं गतिविधियों को दुरूह व चुनौतिपूर्ण बना दिया है। अपने समूचे कार्यों एवं गतिविधियों के परिचालन में सफलता हेतु उसे व्यक्तियों और तत्कालीन स्थितियों का मूल्यांकन करने में प्रवर्तक, अनुकूलनशील, ज्ञानयुक्त व अवबोधक की भूमिका निर्वहन करना चाहिए।[10]

आधुनिक युग में लोककल्याण के क्षेत्र में प्रशासन को अत्यधिक चुनौतियों व निरंतर उत्पन्न होने वाली बाधाओं और दबावों का सामना करने हेतु सतर्क व चैतन्य होना पड़ेगा जिससे उसकी अनुकूलनशीलता एवं निष्पादन क्षमता का सफल परीक्षण सम्भव हो सके। गेराल्ड काइडन का इस सम्बन्ध में मानना है कि यदि मानव को भविष्यगत नाभिकीय संकटों एवं वायुमण्डलीय विक्षोभों सहित तीव्रगति से हो रहे प्रौद्योगिकीय बदलाव की स्थिति में जीवित रहना है तो उसे लोक कल्याण हेतु प्रशासन को विकेन्द्रित, लोकतंत्रीय व मानवोचित गुणों से परिपूर्ण करना होगा। आधुनिक समाज में जहाँ एक तरफ राजनीतिक निर्देशन, आर्थिक प्रबन्धन, सामाजिक प्रौद्योगिकी व व्यापक अधिकारी तंत्र के द्वारा प्रशासन का कार्य अत्यंत व्यापक बन गया है वहीं

दूसरी तरफ आधुनिक राज्य में विकेन्द्रीकरण, लोकतंत्रीकरण और प्रशासनिक कार्यों व गतिविधियों में व्यापक हिस्सेदारी की माँग से इसे प्रत्युत्तर में जोरदार झटका लगा है। प्रत्येक समाज में कुण्ठित और साधनहीन वर्ग का सरकार के प्रति अविश्वास का होना और उसे न अपनाने से समाज में निरंतर तनाव की स्थितियों का सामना करना पड़ता है।

वस्तुतः सामाजिक हिंसा व वायुमण्डलीय विक्षोभ में वर्तमान विश्वव्यापी अभिवृद्धि, प्रौद्योगिकीय परिवर्तन द्वारा प्रेरित सामाजिक बदलाव व जनसंख्या की बढ़ती हुई सम्भाव्यता का सामना करने हेतु संगठनात्मक समाजों में प्राथमिक लक्षण अवश्य उत्पन्न हो सकते है। प्रत्येक आधुनिक राज्य में प्रशासनिक संस्कृति की अनुकूलन क्षमता ही समाज के मध्य लोकसामंजस्य व व्यवस्था बनाए रखने में प्रमुख भूमिका का निर्वहन करती है। यदि प्रशासनिक प्रणाली सांस्कृतिक रूपांतरण के कारण हुई प्रगति व विकास से सामंजस्य स्थापित नहीं कर पाती तो सामाजिक असंतोश, स्वत्व अंतरण तथा हिंसा से सामाजिक ढाँचा अन्ततः ध्वस्त हो जायेगा।[11] अतः आर्थिक विकास योजनाओं में प्रभावी जन सहयोग की समस्या का निराकरण करके आधुनिक युग में इसे प्रभावी बनाया जा सकता है।[12]

सामान्य तौर पर, अधिकारी वर्ग की शिकायतों को दबाने, गलतियों को छिपाने और शिकायतों की हंसी उड़ाने की प्रवृत्ति होती है। प्रशासकों की नई पीढ़ी से अधिक नवीनतावादी होने, नई प्रशासनिक तकनीकों को जानने, और जनता की माँगों के प्रति अधिक जिम्मेदारी समझाने की अपेक्षा की जाती है। जिनसे उत्पन्न होने वाली समस्याओं को पहचानने और विलम्ब तथा अनौपचारिकता में कमी करके उन्हें जल्दी और वास्तविकता से कार्य करना सीखना होगा। प्रशासन को त्वरित कामचलाऊ व्यवस्था करने और नई जिम्मेदारियों को हाथ में लेने की इच्छा के योग्य होना चाहिए।

वर्तमान कल्याणकारी जीवन हेतु समाज की समस्याओं का सामना करने के लिए वर्तमान प्रशासन अर्थात् अधिकार वर्ग को निम्न प्रमुख भूमिकाओं का निर्वहन करना होगा, जो इस प्रकार है –

1- lkgfld l/kkjd, जो सामुदायिक जीवन के कुछ महत्वपूर्ण पहलुओं को आदर्श समाज व्यवस्था की पूर्ण निर्धारित लक्ष्यों के अनुरूप बदलना चाहता हो।

2- izfrfØ;kokn uhfr fu/kkjd, जो किसी अन्जान व्यक्ति से प्राप्त सम्भाव्य युक्तियों द्वारा मिलने पर तैयार हो।

3- ifjorZu dk vfHkdÙkk, जो नूतन आदर्शों को स्वीकार करने हेतु सदैव तत्पर हो और अन्य आदर्शों को स्वीकार करने हेतु प्रोत्साहित हो।

4- lrfyr fLFkfr dk izcU/kd, जो शीघ्र उत्तेजित न होता हो, तुरन्त कार्यवाही करता हो तथा तत्काल त्वरित व्यवस्था बनाने में पारंगत हो।

5- ykddY;k.kdkjh fu;kDrk, जो अपने सहयोगियों को सम्मान देते हुए निश्पक्ष न्याय प्रदान करता हो।

6- jktufrd ipkjd, जो जन आकाँक्षाओं के प्रति ध्यान देते हुये उसके उद्देश्यों का समर्थक हो।

7- l{ke i'kkld, जो कम से कम राजनीतिक समस्याओं से प्रभावी कार्य निष्पादन सुनिश्चित करता हो।

8- ykd lEid fo'k"kK, जो समर्थन देने व अपने हित में निर्णय लेने में सक्षम हो।

9- jpukRed fprd, जो दूसरे व्यक्तियों द्वारा आसानी से पथभ्रष्ट न होते हुए स्वयं निर्णय लेने में सक्षम हो।

10- vk'kkfUor urk, जो प्रतिकूल परिस्थितियों में भी हतोत्साहित न होकर सावधानीपूर्वक निर्देश देने तथा अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को प्रेरणा देने में निपुण हो।

इस प्रकार प्रत्येक प्रशासक किसी भी समय और अवधि के दौरान विद्यमान सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक पर्यावरण सम्बन्धी तथा परिचालन सम्बन्धी बाधाओं में अपने कार्य का निष्पादन पूर्णतः सम्पन्न करना चाहता है।

आधुनिक कल्याणकारी युग में प्रशासन का विश्वव्यापी महत्त्व परिलक्षित होता है, परन्तु जहाँ तक इसका कार्य निष्पादन होता है, वहाँ तक कोई सामान्य समझौता उपलब्ध नहीं है। जीवन के सभी क्षेत्रों में प्रगति एवं विकास को तीव्रतर करने हेतु व्यापक सरकारी हस्तक्षेप आवश्यक है जिसमें प्रशासन को और अधिक परिवर्तनमूलक, गतिशील व सम्बद्ध होने चाहिए। संक्षेप में, प्रशासन की अभिवृत्ति में प्रशासनिक तंत्रीकरण को रोकने की आवश्यकता है। व्यापक वैज्ञानिक प्रगति और नूतन प्रबन्धन तकनीकों के अन्वेषण से प्रशासन की समस्या इतनी जटिल हो गई है कि वास्तविक नीतियों को अपनाने के बावजूद मिथ्या प्रशासनिक कदम समाज को विध्वंस या व्यापक अव्यवस्था और विघटन की ओर ले जा सकते है। इस प्रकार प्रत्येक प्रशासन का यह स्वभाविक कार्य आकाँक्षाओं ओर निष्पादन के मध्य की खाई को समाप्त करने का निरंतर प्रयास तथा सामाजिक व आर्थिक प्रगति हेतु अपनी क्षमता को सम्बर्द्धित करना चाहिए। अतः प्रशासन मानव के 'जन्म से लेकर मृत्यु' तक की समूची गतिविधियों को प्रभावित करता हुआ समानता और सम्मान के साथ जीवन में प्राप्त अवसर को सुलभ व सफल बनाता है।

## सन्दर्भ

1. एम. लक्ष्मीकांत, लोकप्रशासन, टाटा मैकग्राव हिल, नई दिल्ली, 2012, पृ.-1.6
2. प्रतियोगिता दर्पण, अतिरिक्तांक, राजनीति विज्ञान, सीरीज-22, उपकार प्रकाशन, 2007, पृ.-74
3. एम. लक्ष्मीकांत, लोकप्रशासन, टाटा मैकग्राव हिल, नई दिल्ली, 2012, पृ.-1.7
4. वही, पृ.-1
5. वही, पृ.-1.7
6. रूमकी वसु, सम्पादक– जे.सी. जौहरी, लोकप्रशासन संकल्पनाओं एवं सिद्धान्तों का परिचय, स्टर्लिंग पब्लिशर्स प्रा.लि., नई दिल्ली, द्वितीय संस्करण, 1991, पृ.-229
7. E.N. Gladden, The Civil Service, Staples, London, 1956, pp. 123-24
8. रूमकी वसु, सम्पादक–जे.सी. जौहरी, लोकप्रशासन संकल्पनाओं एवं सिद्धान्तों का परिचय, स्टर्लिंग पब्लिशर्स प्रा.लि., नई दिल्ली, द्वितीय संस्करण, 1991, पृ.-229
9. Richard L. Champan and Fredric N. Cleavenland. "The Changing Character of the Public Service and the Administrator of the 1980's in Public Administation", Readings in Insititutions, Processes, Behaviour, edited by Robert T. Golenberushki, Rand McNally, Chicago, 1976, pp. 135-50
10. रूमकी वसु, सम्पादक–जे.सी. जौहरी, लोकप्रशासन संकल्पनाओं एवं सिद्धान्तों का परिचय, स्टर्लिंग पब्लिशर्स प्रा.लि., नई दिल्ली, द्वितीय संस्करण, 1991, पृ.-230
11. Gerald E. Caiden, Dynamics of Public Administration, Rinehart, New Yark, 1971, pp. 290-91
12. एस.आर. माहेश्वरी, उच्चतर लोकप्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा, प्रथम संस्करण, 1995, पृ.-114

# प्रशासन में संचार का महत्व

## अम्बुजेश कुमार मिश्र

वर्तमान युग संचार का युग है। संचार साधनों के बल पर अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में हम 'एक विश्व' की दिशा में अग्रसर हो रहे हैं। संचार अभिन्न अंग है। एक प्रबन्धक अथवा प्रशासक का सबसे अधिक समय संचार में ही लगता है। इसलिए संचार को 'प्रशासन का प्रथम सिद्धान्त' माना जाता है। एक संगठन में संचार का वही महत्त्व है, जो शरीर में कोशिकाओं का। संचार से संगठन और प्रशासन में एकरूपता आती है। संचार को मिलेट ने 'प्रशासकीय संगठन की रूधिर प्रवाह' कहा है, तो पिफनर इसे 'प्रबन्धन का हृदय'[2] कहते है। संचार के सशक्त माध्यम के कारण ही एक सामान्य व्यक्ति अपनी सरकार तथा पड़ोसियों के अधिक सन्निकट हो गया है। संचार वह अद्‌भुत शब्द है जिसमें विचारों का आदान-प्रदान, विचारों की साझेदारी तथा कर्त्तव्यों का निर्वहन सम्मिलित है।

सामान्यतः 'संचार' शब्द आंग्ल भाषा के शब्द 'Communication' का हिन्दी रूपान्तरण है। जिसकी उत्पत्ति लैटिन भाषा के शब्द 'Communis' से हुई है जिसका शाब्दिक अर्थ है – सामान्य (Common)। अतः संचार का अर्थ है – सामान्य विचारों का आदान-प्रदान करना।

संचार का प्रयोग प्रायः ज्ञान के प्रसार या सूचना भेंजने, विचारों की साझेदारी तथा भाग लेने के अर्थों में किया जाता है। संचार को शब्दों, अक्षरों, संकेतों अथवा किसी अन्य ऐसे साधन के प्रयोग के रूप में परिभाषित कर सकते हैं जिससे किसी ध्यानाकर्षण की वस्तु के बारे में सामान्य जानकारी मिलती है। मिलेट ने संचार को ''किसी साझे के प्रयोजन की साझा–समझ''[3] के रूप में परिभाषित किया है और टीड ने लिखा है– ''संचार वह प्रक्रिया है जिसमें एक व्यक्ति अपने विचार और भावनाएँ दूसरों तक पहुँचाता है''।[4] एफ.जी. मेयर ने लिखा है– ''मानवीय विचारों और सम्पत्तियों का शब्दों, पत्रों एवं सन्देशों के माध्यम से आदान-प्रदान करना ही संचार है''।[5] थियो हेमेन ने कहा है– ''संचार एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति को सूचनाएँ एवं समझ हस्तान्तरित करने की प्रक्रिया है''।[6]

संचार मुख्यतः नौ प्रकार का होता है – 1. मौखिक संचार, 2. लिखित संचार, 3. औपचारिक संचार, 4. अनौपचारिक संचार, 5. उर्ध्वगामी (ऊपर की ओर) संचार, 6. अधोगामी (नीचे की ओर) संचार, 7. समस्तरीय संचार, 9. बाह्य संचार।

**ekf[kd lapkj%** सूचनादाता द्वारा कोई सूचना मुख से उच्चारण करके प्राप्तकर्त्ता को प्रेषित किया जाता है यह सबसे लोकप्रिय तरीका है। इसमें प्रत्यक्षवार्ता, रेडियो, टेलीविजन, साक्षात्कार, Voice SMS, टेलीफोन, विचार गोष्ठियों में भाग लेकर, वाद-विवाद के माध्यम से सूचनाओं का आदान-प्रदान होता है।

**fyf[kr lapkj%** लिखित संचार से तात्पर्य है कि किसी सूचना को लिखित रूप से प्रेषित किया जाय। पत्र-पत्रिकाएँ, बुलेटिन, रिपोर्ट, पोस्टर, होर्डिंग्स, पुस्तकें, साइन बोर्ड, हैण्डबुक, डायरियाँ, आदेश प्रपत्र, मैनुअल सुझाव, फैक्स, ई-मेल, टेलेक्स, SMS इसके माध्यम हैं।

**vkipkfjd lapkj%** औपचारिक संचार नियमों के अन्तर्गत व्यवस्था में होता है संगठन की नियमावली के बीच उल्लिखित रहता है तथा इसमें प्रेषक और प्राप्तकर्त्ता के बीच सुनिश्चित सम्बन्ध होते है। इसमें Chain Network, Star Network, Circle Network, All Channel Network पाया जाता है।

**vukipkfjd lapkj%** इसमें सूचनादाता और प्राप्तकर्त्ता के बीच अनौपचारिक सम्बन्ध होता है तथा सूचनाओं का आदान-प्रदान अलिखित होता है।

**m/oxkeh lapkj%** उर्ध्वगामी संचार में सूचनाएँ निम्न स्तर के कर्मचारियों द्वारा उच्च स्तर के कर्मचारियों के पास भेजी जाती है। यह मौखिक व लिखित दोनों रूपों में होती है।

**v/kksxkeh lapkj%** अधोगामी संचार में सूचनाओं का प्रवाह उच्च अधिकारियों से अधीनस्थ या निम्न कर्मचारियों की ओर होता है यह आदेशात्मक होता है तथा सूचना लिखित और मौखिक दोनों रूपों में हो सकती है।

**leLrjh; ;k b/kj-m/kj lapkj%** समस्तरीय संचार में समानस्तरीय कर्मचारी आपस में संचार करते हैं। इस सिद्धान्त को जन्म देने का श्रेय हेनरी फेयोल को है। इसमें कर्मचारियों में परस्पर निकटता का सम्बन्ध स्थापित होता है।

**vkUrfjd lapkj%** आन्तरिक संचार किसी संगठन तथा सेवी वर्गों के बीच के सम्बन्धों पर आधारित होता है।

**ckg; lapkj%** यह संगठन तथा जनसाधारण के बीच होने वाला संचार होता है अतः इसे जनसम्पर्क भी कहा जाता है।

संचार के अनेक माध्यम है जो प्राचीन काल से लेकर वर्तमान तक कई रूपों एवं

विधियों के माध्यम से प्रदर्शित होते रहे हैं जिन्हें प्रशासनिक संगठनों द्वारा अपनाये जाने लगे हैं ये निम्न हैं –

1. श्रव्य माध्यम
2. दृश्य माध्यम
3. श्रव्य-दृश्य माध्यम
4. सम्मेलन माध्यम

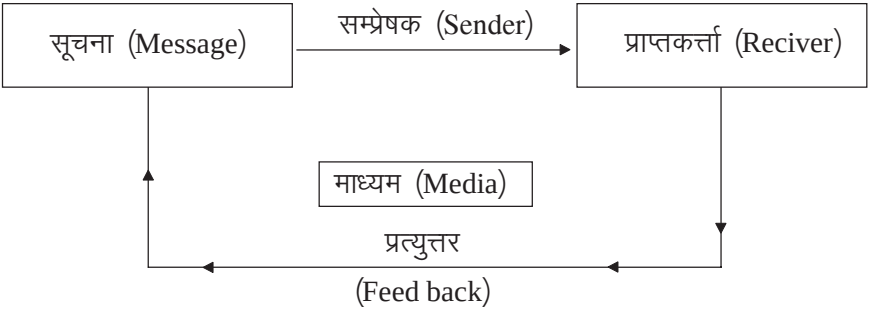
*श्रव्य माध्यम* में सुनने के द्वारा सूचना दी जाती है जिसके प्रमुख माध्यम– सभा, सम्मेलन, साक्षात्कार, टेलीफोन, रेडियो इत्यादि होते हैं। *दृश्य माध्यम* में देखकर अथवा पढ़कर सूचना प्राप्त होती है। इसमें प्रतिवेदन, विवरणिका, पुस्तकें, चित्र, व्यंग चित्र, पोस्टर, कार्टून, स्लाइस, होर्डिंग्स, ई-मेल, SMS, फैक्स सम्मिलित है। *श्रव्य दृश्य माध्यम* वे है जो सूचना प्राप्ति तथा ज्ञानार्जन के सन्दर्भ में सुनना और देखना दोनों सम्भव करते हैं – इनमें चलचित्र, टेलीविजन, वीडियो, सिनेमा, नाटक, ई-मेल, वॉयस मेल, वॉयस SMS, टेलीफैक्स, टेली कॉन्फ्रेंसिंग, 3G - 4G मोबाईल सिस्टम, वीडियो कॉन्फ्रेसिंग सम्मिलित हैं। *सम्मेलन माध्यम* प्रशासन में काफी लोकप्रिय हो गया है, इसमें लालफीताशाही, औपचारिकता एवं पत्र व्यवहार विलम्ब से मुक्ति मिलती है।

संचार प्रक्रिया को सुलभ बनाने के लिये इसके पाँच प्रमुख अंगों का महत्व होता है –

1. सम्प्रेषक / संवाददाता
2. सूचना / जानकारी
3. सूचना का माध्यम / विधि
4. संवाद / सूचना प्राप्तकर्त्ता
5. प्रत्युत्तर / प्रतिक्रिया / वांछित प्रक्रिया

सम्प्रेषक वह है जो किसी जानकारी को किसी दूसरे व्यक्ति या व्यक्तियों को सम्प्रेषित करता है सूचना किसी भी रूप में हो सकती है। सूचना का माध्यम वह है जिनमें सूचना का संचरण होता है अर्थात् मौखिक, लिखित, प्रतीकात्मक किसी भी रूप में हो सकती है। प्राप्तकर्त्ता वह व्यक्ति होता है जिस तक सूचना पहुँचायी जाती है तथा सूचना प्राप्ति के पश्चात् उसकी प्रतिक्रिया व्यक्त करता है वह प्रत्युत्तर कहलाती है।

किसी भी संगठन में संचार की प्रभावशीलता बढ़ाना एक कठिन कार्य है। मिलेट ने प्रभावी संचार के लिये सात तत्वों[7] का उल्लेख किया है – स्पष्टता, अनुरूपता,




(संचार प्रक्रिया का रेखाचित्र)

पर्याप्तता, सामयिकता, एकरूपता, लोचशीलता, स्वीकार्यता। टेरी ने संचार को प्रभावशाली बनाने के लिये निम्नलिखित बातों की सिफारिश की है।[8] स्वयं पूरी जानकारी हासिल कर लीजिए, परस्पर विश्वास स्थापित कीजिए, अनुभव का कोई एक जैसा आधार खोज लीजिए, प्रसंग का ध्यान रखिये, उदाहरणों तथा दृश्य साधनों को काम में लाइए, विलम्बकारी प्रतिक्रियाओं को व्यवहार में न लाइए।

संचार के मार्ग में अनेक कठिनाइयाँ और अवरोध है जो वास्तव में उसकी प्रभावशीलता को कम करते है जैसे– भाषा की अस्पष्टता, प्रेषक व प्रेषित के मध्य की भौगोलिक दूरी, संगठन में कार्यरत कर्मचारियों के मध्य मधुर सम्बन्ध का अभाव, प्रेषक व प्रेषित के बीच मनोवैज्ञानिक मतभेद, संचार की तकनीकी बाधाएँ, संगठन का आकार, संचार करने की इच्छा की कमी, उच्च प्रशासक द्वारा समय-समय पर अपनी संचार व्यवस्था की जाँच न करना। सम्प्रेषण की इन बाधाओं को समुचित सुविधा और प्रयासों द्वारा बहुत कुछ कम किया जा सकता है।

प्रशासन में संचार का व्यापक महत्त्व होता है। आज का युग लोककल्याणकारी युग है और इससे प्रशासकीय राज्य का जन्म हुआ है जिसमें लोक कल्याण से सम्बन्धित समस्त कार्यों की जिम्मेदारी प्रशासन पर निर्भर है। प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर विचार-विमर्श एवं मिल-जुलकर कार्य करने हेतु संचार की व्यापक भूमिका होती है। प्रत्येक संगठन में संचार व्यवस्था 'टू वे ट्रैफिक' के समान होती है जिसमें उच्च अधिकारी अपने निर्णयों अथवा आदेशों को अधीनस्थ कर्मचारियों तक पहुँचाते हैं तथा इसी प्रकार अधीनस्थ कर्मचारी अपने प्रत्येक परिस्थिति की सूचना, आँकड़ें, तथ्य उच्चारण अधिकारी तक पहुँचाते हैं। संचार व्यवस्था के अभाव में प्रशासन ठप्प पड़ा रह जायेगा क्योंकि हमारे समाज और सरकारी कार्यों की परिधि आधुनिक युग में इस रूप में विस्तृत हो गयी है कि अगर हम संचार साधनों से सम्पन्न न रहें तो हमारे कोई कार्य नहीं हो पायेंगे और न ही समाज में हम कोई स्थान प्राप्त कर सकेंगे। हमें चारों तरफ के जीवन से एकरूपता अनुभव करने के लिये संचार की शरण लेनी पड़ती है। आज हम 'एक विश्व' की दिशा में अग्रसर हो रहे हैं। अतः

संचार का उपयोग अपरिहार्य हो गया है। कर्मचारियों के सहयोग और जनसहभागिता का विचार व्यवहारिक रूप तभी ले सकेगा जब प्रशासन एक सशक्त, प्रभावशाली और सुव्यवस्थित संचार प्रणाली लागू करें। लोकनीतियाँ सही रूप में लागू हो सकें इसके लिये सभ्य सरकारों ने सूचना, प्रसारण तथा लोक सम्पर्क विभाग की स्थापना की है। प्रशासकीय निर्णयों और कार्य विधियों में संचार प्रक्रिया की भूमिका महत्त्वपूर्ण होती जा रही है। इसकी सुलभता से लोक प्रशासकों के पास अधीनस्थों, अन्य अभिकरणों, नागरिक समूहों तथा विभिन्न स्रोतों से सूचना, संवाद, आँकड़ें सुगमता पूर्वक आते रहते हैं और प्रशासक का मस्तिष्क सूचनाओं का पूँजी बन जाता है और वह इन प्राप्त सूचना सामग्रीयों के द्वारा संगठन की समस्या का समाधान कर लक्षित उद्देश्य को सुगमता से प्राप्त कर लेता है। परिणामतः कार्य सूचारू रूप से संपादित होते रहते हैं। यदि विचारों और सूचनाओं का आना जाना बन्द हो जायें तो सब कुछ पूर्वावस्था में पड़ा रह जायेगा तथा आगे कुछ भी नहीं हो सकेगा। प्रशासन में कहाँ क्या हो रहा है तथा किस कर्मचारी द्वारा क्या किया जा रहा है, यह किसी भी कर्मचारी अथवा अधिकारी को पता नहीं हो सकेगा। प्रशासन में गलतफहमियाँ और अफवाहें फैलेगी, प्रबन्धक व प्रशासक बदनाम होंगे, प्रशासन निष्क्रियता व उदासीनता का रूप ले लेगा तथा दुश्मनी और भ्रष्टाचार को बल मिलेगा, अतः प्रशासन में संचार का महत्त्व सर्वाधिक रूप में स्वीकार करना होगा। संचार ही प्रशासन में स्थायी अभिलेख का कार्य करता है, नियमों और आदेशों के अनुगमन को आसान बनाता है, सभी के लिये एक ही रूप की सूचना को प्राप्त करना सम्भव बनाता है, भूली हुई बातों को फिर से मस्ति क में धारण करने का अवसर देता है तथा सत्ता और उत्तरदायित्व के आवंटन के समय प्रमाणक का कार्य करता है।

हाल ही में विकसित प्रबन्ध सूचना तंत्र (MIS) ने संगठन संचार को और बेहतर बनाया है। एम.आई.एस. का अर्थ है– संगठन के संचार प्रक्रियाओं में सूचना तकनीक का प्रयोग। इसमें सूचना को पैदा करना, संश्लेषित करना और भेजना शामिल है। यह समस्या समाधान, निर्णय, निर्माण और रणनीतिक नियोजन में प्रबन्धकों एवं प्रशासकों की मदद करता है।[9]

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि संचार माध्यम द्वारा ही सूचना के प्रवाह को कुशलतापूर्वक लागू करके प्रशासनिक संगठनों की अनेक समस्याओं का निराकरण किया जा सकता है। संगठन एवं प्रशासन में परस्पर सौहार्द्र व सद्भावना का वातावरण तैयार करने, समय की बर्बादी की रोकथाम करने, दुर्घटना का निवारण करने, जन-जागृति पैदा कर जन-सेवा की भावना का विकास करने और अन्ततः कर्मचारियों को एक अच्छा नागरिक बनाकर स्वस्थ देश व समाज निर्माण करने तथा प्रशासन को प्रभावशाली एवं स्वस्थ बनाने में संचार की अहम भूमिका होती है।

## सन्दर्भ

1. डॉ. बीरकेश्वर प्रसाद सिंह, स्नातक लोक प्रशासन, भारती भवन पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स पटना, प्रथम संस्करण 1993, पृ.–303
2. डॉ. बीरकेश्वर प्रसाद; वही, पृ.–303
3. Millet, J. op, cit.p. 84
4. Tead Ordway, The Art of Administration, New Yark, 1951, pp. 185-186
5. अवस्थी एवं माहेश्वरी, लोक प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल पब्लिकेशन, आगरा, 2012, पृ.–374
6. डॉ. बी.एल. फाड़िया, उच्चत्तर लोक प्रशासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन, आगरा, 1998, पृ.–311
7. अवस्थी एवं माहेश्वरी; वही, पृ.–376
8. डॉ. प्रभुदत्त शर्मा एवं डॉ. हरिश्चन्द्र शर्मा, लोक प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार, कॉलेज बुक डिपो, जयपुर, पुनर्मुद्रण 2002, पृ.–265
9. एम. लक्ष्मीकान्त, लोक प्रशासन, टाटा मैग्राव् हिल एजुकेशन प्रा. लि., नई दिल्ली, 2012, पृ.–4–10

# ‘सूचना के अधिकार’ से सामाजिक अंकेक्षण तक

fouhr dqekj fl Ugk

सुशासन के चार महत्वपूर्ण तत्व हैं– पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, अनुमानिकता (Predictability) तथा सहभागिता। सूचना का अधिकार विशेष रूप से सरकारी संस्थानों के कार्यकरण में पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व को महत्वपूर्ण रूप से बढ़ावा देता है जिससे उक्त संस्थायें अपने कार्यकरण में अधिक परिणामोन्मुख हो सके। इसके अलावा, सरकार द्वारा नागरिकों को मिलने वाली सूचनाएँ लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं में उनकी भागीदारी को भी सुनिश्चित करती हैं। सूचना प्राप्त नागरिक अपने प्रतिनिधियों के लिए एक बेहतर विकल्प हो सकते हैं और इस योग्य भी होते हैं कि वे शासन-प्रक्रिया में भागीदारी हो सके। सूचना का अधिकार प्रतिनिधित्व लोकतंत्र को सहभागी लोकतंत्र में परिवर्तित होने में सहयोग करता है। इसी वजह से, सूचनाओं तक हमारी पहुँच होना और उसे प्राप्त करना वैश्विक स्तर पर आधारभूत मानव अधिकार के रूप स्थापित हो चुका है, क्योंकि सूचना का अधिकार व्यक्ति एवं विभिन्न समुदायों को अपने अधिकारों की समझ, वहाँ तक पहुँच तथा उनकी माँगों के लिए सशक्तिकृत करता है।

सूचना का अधिकार सरकार के लिए भी महत्वपूर्ण है। यह सरकार को पारदर्शिता बढ़ाने में, रिकार्ड को व्यवस्थित करने में, सूचनाओं तक अंशधारकों की पहुँच को सुगम बनाने में और समस्याओं के प्रभावी समाधान में महत्वपूर्ण मदद करता है। यह नागरिकों तथा राज्य के बीच विश्वास को बढ़ाता है। सूचना का अधिकार एक पारदर्शी निवेश का वातावरण भी तैयार करता है जिससे निजी क्षेत्र को आगे बढ़ने का बेहतर अवसर मिल सके। वस्तुतः यह राज्य एवं सरकार के बीच की खाई को कम करने में भी सहायक है।

भारत में सूचना का अधिकार कानून संसद द्वारा 15 जून 2005 में अधिनियमित किया गया और 120 दिनों के बाद 12 अक्टूबर 2015 को इसे लागू किया जा सका। इस कानून के अधिनियमित होने के पूर्व बिना कोई मजबूत संवैधानिक और विधिक सहयोग होने के बावजूद सूचना के अधिकार की जरूरतों पर ग्रामीण भारत में

नागरिक समाज द्वारा किए जाने वाले कार्यों के कारण यह विमर्श के केन्द्र में आया। इसके लिए ग्रामीणों में गतिशीलता एवं जागरूकता बढ़ाना, उनसे गठबंधन करना, सूचनाओं की जरूरतों के लिए मजबूती से तर्क देने जैसे गतिविधियों द्वारा नागरिक समाज सरकार पर इसके विधि बनाने के लिए दबाव डालने में सफल हो सका।

## सूचना के अधिकार आंदोलन की शुरूआत

इसके लिए आंदोलन की नींव देवडूंगरी में रखी गई। यह छोटा-सा स्थान मध्य राजस्थान, प्रांतीय शहर भीम के 10 किलोमीटर दक्षिण में अवस्थित है। भीम शहर राजसमंद जिले के उत्तरी भाग में स्थित है जो अजमेर, भीलवाड़ा एवं पाली को जोड़ता भी है। 1987 में, चार मानवाधिकार कार्यकर्त्ताओं – निखिल डे, अंची (Anchi), शंकर सिंह और अरूणा राय ने देवडूंगरी (Devdungri) में ही बसने की योजना बनाई। यहाँ उल्लेखनीय है कि श्रीमति अरूणा राय भारतीय प्रशासनिक सेवा को छोड़कर ग्रामीण क्षेत्रों में ग्रामीणों के साथ काम करने के लिए आयी थी। आरंभ में, आर्थिक रूप से इस पिछड़े क्षेत्र में लोगों के जीवन स्तर को उँचा उठाने के लिए इस समूह ने योजना बनाई और इस उद्देश्य के लिए एक संगठन का भी निर्माण किया। इन्होंने छोटे-छोटे प्रोजेक्ट पर काम करना शुरू किया और इसके लिए आर्थिक मदद उनके शुभचिंतक मित्रों द्वारा मिलता था। इसके लिए न तो इन्होंने किसी अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से ही और न ही किसी सरकारों से ही आर्थिक मदद लिया।

ये सारे कार्यकर्ता उसी परिस्थिति में रह रहे थे जिस माहौल में वहाँ के स्थानीय किसान रह रहे थे अर्थात् साधारण-सा घर, जिसमें कि बिजली और पानी की मूलभूत सुविधा का अभाव था। वे ऐसा इसलिए कर रहे थे ताकि उन ग्रामीणों का इन कार्यकर्त्ताओं पर विश्वास हो सके और ऐसा हुआ भी। वहाँ के लोगों को वे विश्वास दिला पाए कि यदि हम लोग एक साथ मिलकर काम करें, अपनी सहभागिता दिखाएँ तो निश्चित ही सभी सरकारी संस्थाओं को अपने कार्यों के प्रति जवाबदेह एवं पारदर्शी होना होगा। इस तरह, देवडूंगरी अचानक से एक आमजनों के बैठक केन्द्र के रूप में उभरकर सामने आया। ये वे लोग थे जो सामाजिक भ्रष्टाचार, स्थानीय प्रभुत्व वर्ग और अधिकारियों के खिलाफ सार्वजनिक विमर्श में शामिल होकर सार्वजनिक क्षेत्र का निर्माण कर रहे थे।[1]

यह सार्वजनिक क्षेत्र उस हेबरमासियन सार्वजनिक क्षेत्र से भिन्न है, लेकिन सार्वजनिक विषयों पर विमर्श की प्रकृति एक जैसा ही है। यहाँ भी कोई बाजार-संबंध नहीं बनते, यह आधिकारिक अर्थव्यवस्था का भी क्षेत्र नहीं है जहाँ कोई वस्तुओं एवं सेवाओं का क्रय-विक्रय होता हो। यह तो उस रंगशाला की तरह है जहाँ वाद-विवाद एवं विचार-विमर्श होता है और इसे राज्य की सत्ता के लिए नियमनकारी निकाय के रूप में मान्यता मिलती है।[2] सार्वजनिक क्षेत्र सिद्धान्त के प्रति मूल विश्वास यह है कि

सार्वजनिक क्षेत्र के द्वारा राजनीतिक कार्यवाही का संचालन किया जाता है और केवल वही सरकार वैध होती है जो इस सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा निर्मित जनमत को सुनती है।[3] लेकिन यह सार्वजनिक क्षेत्र हेबरमास की कॉफी हाउस एवं सैलून से बिल्कुल भिन्न है। देवडूंगरी एक छोटा-सा स्थान है जो सार्वजनिक विषयों पर विमर्श के लिए सार्वजनिक क्षेत्र का रूप धरण कर लेता है। अतः यदि काम करने की रूचि हो, ईमानदार प्रयास हो और इच्छाशक्ति प्रबल हो तो एक क्षेत्र विशेष भी पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व की स्थापना के लिए सहभागिता का केन्द्रबिन्दु बनकर वह सार्वजनिक क्षेत्र में परिवर्तित हो सकता है। यह संभव है कि इनके सदस्यों की संख्या, संरचना, उनके स्तर, विमर्श शुरू करने के तरीके, वाद-विवाद का माहौल तथा विषयों के प्रति रूचि में भिन्नता हो, लेकिन विमर्श की निरंतरता बनी रहती है। यही वजह है कि उन चारों कार्यकर्त्ताओं के द्वारा 1990 में ऐसे ही उद्देश्यों को पाने के लिए एक गैर सरकारी संगठन *etnj fdlku 'kfDr lxBu* की स्थापना की गई।

वस्तुतः इसकी शुरूआत के दिनों में आंदोलन सामुदायिक भूमि पर सामंतों का अवैध कब्जा के विरोध में शुरू हुआ था लेकिन समय के साथ इसने सूखा क्षेत्रों में श्रमिकों के लिए न्यूनतम मजदूरी नहीं दिया जाना, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तहत् अनुदानित अनाज एवं अन्य आवश्यक वस्तुओं की अनुपलब्धता एवं असमान वितरण, महिलाओं, निम्न जाति के लोगों तथा धार्मिक अल्पसंख्यक के प्रति होने वाले भेदभावों के खिलाफ, विकास कार्यक्रमों में प्राक्कलित अनुमानों को बढ़ा-चढ़ा कर बताया जाना, विकास कार्यों में प्रयुक्त होने वाले वस्तुओं का निम्न गुणवत्तापूर्ण होना तथा आपूर्तिकर्ता द्वारा अनावश्यक और अधिक बिल बनाकर दिया जाना जैसे गलत कार्यों के विरूद्ध में यह आगे बढ़ता गया।[4] लेकिन न्यूनतम मजदूरी के संदर्भ में यहाँ सूचना तक पहुँच की माँग को महत्वपूर्ण ढंग से उठाया गया। इन कार्यकर्त्ताओं द्वारा सरकारी रिकार्ड की निरंतर माँग की गई लेकिन ऑफिशियल सीक्रेट एक्ट, 1923 के आधार पर सरकार किसी भी तरह की कोई सूचना नहीं देने पर अड़ी रही। यह अधिनियम सरकार को शासन के लिए सुरक्षा के नाम पर सूचनाओं को गुप्त रखने का अधिकार देता है। इसी वजह से सरकारी एजेंसियों द्वारा सूचनाओं को गुप्त रखने की परंपरा स्थापित कर दी गई। सूचना के अधिकार आंदोलन की शुरूआत इसी द्वंद्व से शुरू होती है। इस आंदोलन की माँग विधि संगत तरीके से विकास कार्यक्रमों से संबंधित सरकारी दस्तावेज तथा रिकार्ड को प्राप्त करने की थी क्योंकि सरकारी दस्तावेजों एवं रिकार्ड तथा ऐसे किसी कार्यक्रम से संबंधित सरकारी आँकड़े तक आम लोगों के बिना पहुँच के न तो सरकारी व्यवस्था को पारदर्शी ही और न ही उत्तरदायी बनाया जा सकता था।[5] इस माँग और अपने अधिकारों को पाने के लिए इन्होंने जन-सुनवाई को एक महत्वपूर्ण माध्यम के रूप में प्रयोग किया।

*मजदूर किसान शक्ति संगठन* द्वारा 4 दिसंबर 1994 को पाली जिला के कोट-किराना एवं बागदी कालालिया पंचायत से पहली जनसुनवाई की शुरूआत हुई। इसी

तरह राजसमंद जिला के भीम तथा विजयपुरा पंचायत में क्रमशः 7 एवं 17 दिसंबर 1994 में जन-सुनवाई शुरू हुई। अगले वर्ष अजमेर जिला के जवाजा (Jawaja) पंचायत में 7 जनवरी 1995 को तथा भीलवाड़ा जिला के थाना (Thana) पंचायत में 25 अप्रैल 1995 को जनसुनवाई का आयोजन किया गया।[6] *मजदूर किसान शक्ति संगठन* जन-सुनवाई के द्वारा संबंधित क्षेत्रों में विकास के सभी कार्यक्रमों में पारदर्शी व्यवस्था की स्थापना के लिए प्रयासरत था। इन्होंने विकास के उन कार्यक्रमों से संबंधित दस्तावेजों तथा आँकड़ों को पाने पर विशेष बल दिया जहाँ सर्वाधिक भ्रष्टाचार की संभावना हो। दूसरी ओर, *मजदूर किसान शक्ति संगठन* के कार्यकर्ता गाँव-गाँव जाकर भी सूचना इकठ्ठा किया ताकि वास्तविकता का पता लगाया जा सके। कई निर्माण परियोजनाओं के मस्टर रॉल से प्राप्त सूचनाओं में ऐसे लोगों के नाम रजिस्टर्ड थे जिन्होंने कभी कोई काम ही नहीं किया था। यह भीम पंचायत की घटना है जहाँ 36 लाख रुपए का गबन एक गलत कंपनी के माध्यम से दिखाया गया था। इस तरह की भ्रष्टाचार गतिविधि लगभग सभी जन-सुनवाई वाले क्षेत्रों में देखी गई। पाली जिला के कोट-किराना एवं बागदी-कालालिया पंचायत से प्राप्त मस्टर रॉल से पता चला कि मृत व्यक्तियों को भी भुगतान कर दिया गया था, उनका नाम भी था जो वहाँ से बहुत पहले ही प्रवसित कर चुके थे, ऐसे मध्यमवर्गीय महिलाओं के नाम शामिल पाये गये जिन्होंने कभी काम ही नहीं किया था। एक आँगनबाड़ी कार्यकर्ता, जन-वितरण प्रणाली के दुकानदार, रेलवे तथा रोडवेज के कर्मचारियों के नाम मस्टर रॉल में शामिल थे। ये सारे नाम निर्वाचन सूची से ले ली गई थी। जिस कार्य को पूर्ण बताया गया था वह भी अपूर्ण था, निर्माण कार्य में लगे सभी कार्यों के लिए अति-भुगतान की शिकायत मिली, यह भी देखने को मिला कि जिन सामानों की आपूर्ति कभी की ही नहीं गई, उसके लिए भी भुगतान हुआ था।

*मजदूर किसान शक्ति संगठन* ने स्थानीय राजनीतिक प्रतिनिधियों, सरकारी कर्मचारियों/अधिकारियों, समाज के तटस्थ गणमान्य व्यक्तियों, प्रेस के प्रतिनिधियों, मानवाधिकार कार्यकर्ताओं को जन-सुनवाई में आमंत्रित किया। ऐसा पहली बार हुआ कि खुले में और पूरे समाज के सामने सरकार की भ्रष्ट एजेंसियों की परीक्षण तथा आलोचना हुई। भ्रष्टाचार के विरूद्ध अन्य पद्धति की तुलना में लोगों की प्रत्यक्ष भागीदारी के कारण जन-सुनवाई परिणामोन्मुख साबित हुआ। इस गतिविधि के दो प्रत्यक्ष परिणाम हुए— *पहला*, भ्रष्टाचारी एजेंसियों एवं उसके लिए उत्तरदायी लोगों के प्रति आमजनों में रोष उत्पन्न हुआ और उनकी भागीदारी जन-सुनवाई के दौरान बढ़ती गई और दूसरा, स्थानीय राजनीतिज्ञों, सरकारी इंजीनियर्स तथा निजी ठेकेदारों के बीच एक गलत गठजोड़ विकसित होने की प्रवृत्ति का पता लग पाया और साथ ही सामूहिक कारवाई की क्षमता पर आमजनों का भरोसा भी बढ़ा और उन्हें लगा कि संगठित 'राजनीतिक क्रिया' द्वारा अनुत्तरदायित्पूर्ण रवैया तथा व्यवस्था के पारदर्शी नहीं होने की प्रवृत्ति पर कड़ा चोट किया जा सकता है।[7]

15 अप्रैल 1995 को राजस्थान के मुख्यमंत्री ने विधानसभा में नाटकीय वादा किया कि स्थानीय स्तर के विकास कार्यक्रमों से संबंधित सरकारी दस्तावेजों की छायाप्रति प्राप्त करने का अधिकार प्रत्येक नागरिक का होगा और ऐसा करने वाला राजस्थान राज्य पूरे देश भर में पहली सरकार होगी। एक साल विलंब के बाद जो अधिकार दिए गए उससे केवल सरकारी दस्तावेजों को देख सकते थे, उसकी छायाप्रति लेने का अधिकार नहीं दिया गया। अतः 5 अप्रैल 1996 को *मजदूर किसान शक्ति संगठन* ने अजमेर जिला के बेवार शहर में एक धरना का आयोजन किया और फिर अगले ही दिन 6 अप्रैल से सूचना तक सबों की पहुँच और उसके अनुप्रयोग को संभव बनाने के लिए अनिश्चितकालीन हड़ताल शुरू हुआ। इसमें यह माँग थी कि शासन कार्यकारी आदेश द्वारा हमारी माँगों को पूरा करे। यह धरना एवं अनिश्चितकालीन हड़ताल सूचना के अधिकार को लेकर एक महत्वपूर्ण प्रदर्शन के रूप में परिवर्तित एवं स्थापित हुआ। प्रत्येक दिन लगभग 500/- लोगों की भागीदारी के परिणामस्वरूप भी जो शासकीय आदेश आया, उसमें सूचनाओं एवं आँकड़ों की छायाप्रति लेने का प्रावधन नहीं था।

लगभग एक महीने बाद 6 मई 1996 तक यह प्रदर्शन जयपुर तक विस्तृत हो चुका था। राजस्थान के लोगों के दबाव तथा *मजदूर किसान शक्ति संगठन* के विरोध के परिणामस्वरूप शासन ने एक समिति का गठन किया, जिसे दो माह के भीतर सूचना के अधिकार क्रियान्वयन के व्यावहारिक पक्ष पर रिपोर्ट देना था। अरूण कुमार समिति ने 30 अगस्त 1996 को अपनी रिपोर्ट सरकार को सौंपा। इस रिपोर्ट को सार्वजनिक नहीं किया गया और इसके विरोध में मई 1997 से फिर दूसरा धरना प्रदर्शन आरंभ हुआ जो लगभग 52 दिनों तक चला। साथ ही, अधिक-से-अधिक जन-सुनवाई का भी आयोजन होता रहा।[8] परिणामस्वरूप शासन के आदेश द्वारा यह कहा गया कि छह माह पूर्व के पंचायती राज संस्थाओं के अन्तर्गत चल रहे विकास कार्यक्रमों से संबंधित दस्तावेजों की छायाप्रति उपलब्ध करा दिया जाए। तब भी, जन-वितरण प्रणाली को इस कानून के दायरे से इस तर्क के आधार पर बाहर रखा गया कि इस पर केन्द्र एवं राज्य दोनों ही सरकारें संयुक्त रूप से नियंत्रण रखती है। इसके साथ ही, नागरिकों के जीवन से संबंधित विषय, पुलिस-प्रशासन तथा उसकी प्रक्रियाएँ, राज्य सरकार द्वारा ठेकेदारी दिए जाने की प्रक्रिया एवं कारवाई को इस आदेश से बाहर रखा गया। सूचना उपलब्ध नहीं कराने के परिणामस्वरूप अधिकारियों पर क्या कारवाई हो, इस प्रावधान को भी स्पष्ट नहीं किया गया।

अब, सूचना का अधिकार राजस्थान के 1998 के विधानसभा निर्वाचन का एक प्रमुख मुद्दा बन चुका था। कांग्रेस पार्टी के मुख्यमंत्री उम्मीदवार श्री अशोक गहलोत ने *मजदूर किसान शक्ति संगठन* की माँगों का समर्थन किया और अपने दल के दलीय घोषणा-पत्र में सूचना के अधिकार की माँग को शामिल किया। कांग्रेस पार्टी की सरकार बनी और अशोक गहलोत ने एक आयोग का गठन किया जिसे संभावित

बिल का प्रारूप तैयार करना था। इस आयोग की अध्यक्षता सरकार में एक सचिव को करना था और आयोग की संरचना भी नौकरशाही जैसी ही रही। नागरिक समाज द्वारा इसकी संरचना पर प्रश्न उठाया गया, तत्पश्चात् *मजदूर किसान शक्ति संगठन* एवं *नेशनल कैंपन फॉर पीपुल्स राईट्स टू इंफोर्मेशन* के सदस्यों को भी बिल के प्रारूप बनाने वाले आयोग में आमंत्रित सदस्य के रूप बुलाया गया। काफी विमर्श एवं सलाह-मशविरा के बाद नागरिक समाज द्वारा बिल का प्रारूप तैयार हुआ परन्तु इसे सरकार द्वारा स्वीकार नहीं किया गया। काफी विरोध, धरना-प्रदर्शन के परिणामस्वरूप अन्ततः 11 मई 2000 को राजस्थान विधानसभा ने राजस्थान सूचना का अधिकार अधिनियम पास कर दिया जो जनवरी 2001 से इसे लागू किया जा सका।

सूचना, एक अधिकार के रूप में राजस्थान का अनुभव अन्य राज्यों में भी प्रसारित हुआ। इसके लिए नागरिक समाज ने अपना महत्वपूर्ण योगदान दिया। 1996 में पूरे देश भर के वरिष्ठ जर्नलिस्ट, कानूनविद, कुछ नौकरशाह, शिक्षाविद् तथा गैर-सरकारी संगठन के कार्यकर्ताओं ने संयुक्त रूप से ऑफिशियल सीक्रेट एक्ट, 1923 को समाप्त करने तथा केन्द्र द्वारा सूचना के अधिकार अधिनियम पारित करने के लिए दबाव बनाया। दिल्ली में *नेशनल कैंपेन फॉर पीपुल्स राईट टू इंफोर्सन (NCPRI)*, आंध्रप्रदेश में *लोकसत्ता* (Lok Satta) तथा दिल्ली में ही *भारतीय प्रेस परिषद्* एवं *परिवर्तन* जैसे गैर-सरकारी संगठनों ने सूचना के अधिकार के लिए विशेष अभिरूचि दिखाई। सूचना के अधिकार पर पहला विधायी प्रारूप *भारतीय प्रेस परिषद्* द्वारा 1996 में तैयार हुआ। यह प्रारूप महत्वपूर्ण रूप से सामाजिक कार्यकर्त्ताओं, नौकरशाहों तथा कानूनविदों द्वारा लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासकीय अकादमी, मसूरी में 1995 में तैयार किए प्रारूप पर आधारित था।

*भारतीय प्रेस परिषद्* द्वारा तैयार विधायी प्रारूप सूचना के अधिकार को भिन्न सैद्धान्तिक ढाँचे में प्रस्तुत किया गया। अपनी विधायी प्रारूप के प्रस्तावना में यह स्वीकार किया कि सूचना एक अधिकार के रूप में भारतीय संविधान के भाग तीन मूल-अधिकार के तहत् अनुच्छेद 19(1)(a) में विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अन्तर्गत पहले से वर्णित है। अतः यह विधायन केवल सूचना लेते समय यह सूचना प्राप्त करने के बाद उसे सुरक्षा देना है। इस तरह के उपरोक्त सभी विधायन प्रारूप 90 के दशक के उत्तरार्द्ध में बनाए जा रहे थे लेकिन सूचनाओं को संविधान के अनुच्छेद 19(1)(a) से जोड़ने की प्रक्रिया का प्रयास सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपने विभिन्न निर्णयों में 70 के दशक से ही किया जाता रहा है।

## सूचना एक अधिकार के रूप में : सर्वोच्च न्यायालय का विभिन्न निर्णय

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सूचना के अधिकार को संविधान के तहत् अनुच्छेद 19(1)(a) में वर्णित अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता से जोड़कर व्याख्या की गई है। सूचना को एक अधिकार की परिणति तक पहुँचाने की शुरूआत मीडिया घराने द्वारा हुई।

टाइम्स ऑफ इंडिया की कंपनी द्वारा समाचार पत्रों की छपाई एवं वितरण आदि पर सरकारी नियंत्रण के खिलाफ सर्वोच्च न्यायालय में याचिका डाली गई।

*बेनेट कोलमैन एंड कम्पनी वर्सेज़ यूनियन ऑफ इंडिया* (Bennet Coleman & Co. Vs. Union of India),[9] के बाद में यह निर्णय दिया कि समाचार पत्र पर सरकारी नियंत्रण बोलने एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का उल्लंघन करता है। न्यायालय ने स्पष्ट कहा कि प्रेस की स्वतंत्रता से आशय सभी नागरिकों के बोलने, अभिव्यक्त, छापने और अपने विचार को रखने का अधिकार देता है और विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता अपने आप में सभी नागरिकों को पढ़ने एवं खुद को सूचित होने के प्रावधान को शामिल करता है।

सर्वोच्च न्यायालय ने सूचना पाने को मूल अधिकार के रूप में *स्टेट ऑफ उत्तरप्रदेश वर्सेज़ राजनारायण एंड अदर्स* (State of Uttar Pradesh Vs. Raj Narain and Others)[10] के वाद में और स्पष्टता के साथ स्थापित किया। न्यायमूर्ति के.के. मैथ्यू ने माना कि इस देश के लोगों का यह अधिकार है कि वे अपने लोक अधिकारियों/कार्यकर्त्ताओं द्वारा सार्वजनिक तरीके से सार्वजनिक कार्यों को किए जाने वाली प्रक्रिया के बारे में जाने। साथ ही, उन्हें यह भी स्वीकार किया कि जिस तरह हमारी अपनी कार्यों के प्रति पूरी जिम्मेदारी है उसी तरह इन सरकारी एजेंसियों को अपने कार्यों के प्रति जिम्मेदारी लेनी पड़ेगी, यह संभव है कि सरकार के लिए सूचनाओं को गुप्त रखने की जरूरत हो, लेकिन ऐसी सूचनाएँ बहुत ही कम है।

इंडियन एक्सप्रेस न्यूजपेपर्स *(बॉम्बे) प्राइवेट लिमिटेड एंड अदर्स आदि वर्सेज़ यूनियन ऑफ इंडिया एंड अदर्स* (Indian Express Newspapers (Bombay) Private Ltd. and Others, etc. *Vs.* Union of India and Others)[11] के वाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के बाद सामाजिक उद्देश्यों को स्थापित किया – *पहला,* यह व्यक्ति के आत्मसिद्धि को पाने में सहायक है, *दूसरा,* यह सत्य की खोज में मदद करता है, *तीसरा,* यह नीति-निर्माण की प्रक्रिया में भाग लेने के लिए व्यक्ति की क्षमता को मजबूती देता है, और *चौथा,* यह एक ऐसा तंत्र विकसित करता है जिससे सामाजिक परिवर्तन और स्थायित्व के बीच संभावित संतुलन स्थापित किया जा सके। इस निर्णय से जो आधारभूत सिद्धान्त स्थापित हुआ वह लोगों को जानने के अधिकार से संबंधित है।

*सेक्रेटरी, मिनिस्ट्री ऑफ इंफोर्मेशन एंड ब्रॉडकास्टिंग, गवर्नमेंट ऑफ इंडिया वर्सेज़ क्रिकेट एसोसिएशन ऑफ बंगाल एंड अदर्स* (Secretary, Ministry of Information and Broadcating, GoI and Others *Vs.* Cricket Association of Bengal and Others)[12] के बाद में भी कोर्ट ने अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता को आत्मसिद्धि के लिए जरूरी माना और स्वीकार किया कि ''लोकतंत्र तब तक अस्तित्व में नहीं रह सकता, जब तक इसकी राजव्यवस्था में लोग भागीदार नहीं होंगे और यह तभी संभव है जब हर स्तर

पर देशवासी खुद को जागरूक और सूचनाओं से भरपूर रहेंगे क्योंकि भागीदारी और अभिव्यक्ति के लिए सूचनाओं का ज्ञान आवश्यक है। एकपक्षीय सूचना, गलत-सूचना, सूचनाओं की गलत व्याख्या और सूचना नहीं देना ये सारे पक्ष नागरिकों को सूचनाओं तक पहुँच को रोकती है जो लोकतंत्र को मिथ्या बना सकती है। सूचनाओं पर इस तरह का एकाधिकारिक नियंत्रण चाहे सरकारी एजेंसी द्वारा किया गया हो, निजी घरानों के द्वारा या धनिकतंत्रों द्वारा हो, लोकतंत्र के हित में नही है।

*दिनेश त्रिवेदी, एम.पी. एंड अदर्स वर्सेज़ यूनियन ऑफ इंडिया एंड अदर्स* (Dinesh Trivedi, M.P. and Others *Vs.* Union of India and Others)[13] के वाद में कोर्ट ने स्वीकार किया कि आधुनिक संवैधानिक लोकतांत्रिक व्यवस्था में यह जरूरी है कि लोगों को जानने का अधिकार मिले कि उसके द्वारा चुनी हुई सरकारें कल्याण के लिए किस प्रकार से कार्य करती है। कोर्ट ने कहा कि लोकतंत्र खुलेपन की अपेक्षा करता है और खुलापन स्वतंत्र समाज से जुड़ा है, वैसे ही जैसे सूर्य की रोशनी कीटाणुनाशक भी है।

*एस.पी. गुप्ता वर्सेज़ यूनियन ऑफ इंडिया* (S.P. Gupta *Vs.* Union of India)[14] के वाद में न्यायमूर्ति पी.एन. भगवती ने माना कि सरकारी कार्यकरण में अनुच्छेद 19(1)(a) के अंतर्गत सूचनाओं का प्रकटीकरण एक नियम से हो और गोपनीयता केवल अपवादस्वरूप ही उचित है। इसी तरह *पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज, (पी.यू.सी.एल.) एंड एनॉदर वर्सेज़ यूनियन ऑफ इंडिया* (People's Union वित Civil Liberties (PUCL) & Another *Vs.* Union of India)[15] के वाद में कोर्ट ने निर्णय दिया कि वोट देने के पूर्व मतदाताओं को अपने प्रतिनिधियों की संपत्ति, शिक्षा (योग्यता) और कोर्ट केस में शामिल होने की जानकारी मिलनी चाहिए। लोकतंत्र में निर्वाचन प्रक्रिया की अपनी एक रणनीतिक भूमिका है। अतः आमजनों को अपने प्रतिनिधियों के बारे में जानने का हक है जो उन्हें विधयिका में प्रतिनिधित्व करते हैं। एक लोकतंत्र में नागरिकों को जानकारी प्राप्त करने का अधिकार जरूरी है जो लोकतंत्र की संकल्पना को साकार करती है।

इस तरह, न्यायालय के विभिन्न निर्णयों में विचार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अंतर्गत सूचना एवं सरकारी कार्यकरण की प्रक्रियाओं की जानकारी पाने के अधिकार को लोकतांत्रिक मूल्यों एवं व्यवस्था से आने वाली प्राकृतिक अधिकार के साथ संस्थापित किया गया। दूसरी ओर, *भारतीय प्रेस परिषद्* ने जो ड्राफ्ट तैयार किया था, उसमें प्रत्येक नागरिक को 'सार्वजनिक निकाय' से सूचना पाने का अधिकार दिया गया। यह 'सार्वजनिक निकाय' (Public Body) संविधान के अनुच्छेद 12 के तहत वर्णित राज्य के अतिरिक्त सभी अंडरटेकिंग्स, गैर-सांविधिक सत्ता, कंपनी, निगम, सोसाइटी, ट्रस्ट फर्म या कोऑपरेटिव सोसाइटी चाहे वे निजी लोगों द्वारा नियंत्रित क्यों न हो, यदि वह लोकहित को प्रभावित करता है तो सूचना के अधिकार अधिनियम के तहत् आएगा। सूचना पाने के अधिकार से संबंधित कुछ

प्रतिबंध भी लगाए गए और यह प्रतिबंध संविधान में वर्णित अनुच्छेद 19(2) के जैसा ही रखा गया इसके अलावा भी बोनाफाइड आधार पर व्यक्ति के निजत्व और व्यावसायिक हितों की सुरक्षा के लिए सूचना पाने के अधिकार से छूट दी गई।[16] इसमें एक महत्वपूर्ण प्रावधान यह भी था जो सूचनाएँ राज्य की विधानसभाओं तथा संसद को देने से मना नहीं किया जा सकता, वे सभी सूचनाएँ नागरिकों को भी देने से मना नहीं किया जाएगा। सूचना उपलब्ध नहीं कराए जाने की स्थिति में व्यक्तिगत जिम्मेदारी तय करते हुए आर्थिक दंड का भी इसमें प्रावधान रखा गया। इसके विरुद्ध स्थानीय सिविल कोर्ट में अपील किए जाने की सुविधा दी गई।

भारत सरकार ने उपभोक्ता अधिकार के कार्यकर्ता दिवंगत श्री एच.डी. शौरी की अध्यक्षता में वर्किंग ग्रुप बनाया जिसने मई 1997 में सूचना की स्वतंत्रता पर रिपोर्ट सौंपा। इस रिपोर्ट में बहुत सारे विषय सूचना के अधिकार से बाहर किए गए। ये सारे विषय लोकहित से प्रत्यक्षतः संबंधित नहीं थे। इसमें 'लोक सत्ता' (Public Authority) को पुनर्परिभाषित करते हुए उन निजी क्षेत्रों एवं गैर-सरकारी संगठनों को बाहर कर दिया गया जिसे न तो सरकार से धन ही मिलता हो और न ही सरकार के नियंत्रण में हो। वस्तुतः, भारतीय प्रेस परिषद् के प्रारूप बिल के बहुत सारे सकारात्मक प्रावधान को छोड़ दिया गया।

सन् 2000 में केन्द्र सरकार ने सूचना की स्वतंत्रता (Freedom of Information) पर एक प्रारूप बिल तैयार किया। वस्तुतः यह प्रारूप बिल शौरी प्रारूप पर ही आधारित था, जिसे संसदीय स्थायी समिति के पास भेजा गया। इस समिति ने समाज के प्रत्येक वर्ग से सुझाव माँगे। तदनुपरांत भारत सरकार ने 25 जुलाई 2000 को लोकसभा में सूचना की स्वतंत्रता, बिल 2000 प्रस्तुत किया। संसद ने इसे 2002 में पास किया और जनवरी 2003 में राष्ट्रपति ने इस पर सहमति दी। यद्यपि इस अधिनियम को आधिकारिक गजट में नहीं संसूचित नहीं किया जा सका, अतः व्यावहारिक धरातल पर यह लागू नहीं हो पाया।

2004 में केन्द्र में सरकार बदल गई और इस नई सरकार ने एक राष्ट्रीय सलाहकार परिषद् का गठन किया। इस परिषद् ने सूचना की स्वतंत्रता अधिनियम, 2002 में कई सुधार के सुझाव दिए। तत्कालीन केन्द्रीय सरकार ने सूचना की स्वतंत्रता अधिनियम, 2002 को समाप्त करते हुए 2004 के शीतकालीन सत्र में एक नया बिल सूचना का अधिकार बिल लाया। पूरी प्रक्रिया अपनाने के उपरांत मई 2005 ने इसे संसद ने पारित कर दिया जिसपर राष्ट्रपति की स्वीकृति 15 जून 2005 को मिली। इस के 120 दिनों के बाद 12 अक्टूबर 2005 में इसे लागू कर दिया गया।

## विभिन्न राज्यों में सूचना के अधिकार पर विधायन

2005 में संसद द्वारा सूचना के अधिकार पर विधि अधिनियमित करने के पूर्व कई राज्यों की विधानसभाओं ने सूचना के अधिकार पर विधि अधिनियमित किया है।

मध्यप्रदेश में विधानसभा में बिल पुरःस्थापित करने के पूर्व बिलासपुर के प्रमंडलीय आयुक्त ने कुछ विभागों में जैसे कि जन-वितरण प्रणाली, एम्प्लायमेंट एक्सचेंज, प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड में पारदर्शिता लाने के लिए कई उपाय शुरू किए। सितम्बर 1996 में जन-वितरण प्रणाली के प्रत्येक दुकान के लिए स्टॉक रजिस्टर, विक्रय रजिस्टर तथा राशन कार्ड रजिस्टर की अधिकृत कॉपी को तहसील भेजने को अनिवार्य बना दिया, जहाँ से कोई भी व्यक्ति 24 घंटे के भीतर अपनी माँग के उपरांत उसे प्राप्त कर सकता था और यह जाँच कर सकती था कि कौन-कौन सा खाद्यान्न पदार्थ आया और उसे किन लोगों को वितरित किया गया। एम्प्लायमेंट एक्सचेंज के संदर्भ में यह व्यवस्था दी गई कि सरकारी पदों पर चयन करने की योग्यता एवं मैरिट लिस्ट के बारे में जानकारी संभव हो सके। इसी तरह प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को जिम्मेदारी दी गई कि अनियंत्रित औद्योगिकृत शहर बिलासपुर में प्रदूषक तत्वों का पता लगाकर उसकी सूची बनाये ताकि लोगों को समाचार-पत्र के माध्यम से इस बारे में जानकारी हो सके और उससे बचने के लिए जरूरी उपाय उठाया जा सके। इन्हीं पृष्ठभूमि में 2003 में मध्यप्रदेश की विधानसभा ने सूचना का अधिकार बिल पारित किया।

तमिलनाडु पहला राज्य था जिसने सूचना का अधिकार बिल विधानसभा में पुनः स्थापित किया। इस अधिनियम का उद्देश्य यह था कि सरकारी प्रशासन के बारे में लोगों को सूचना मिले। यह बिल भारतीय प्रेस परिषद् द्वारा विद्यायी प्रारूप पर ही आधारित था। लेकिन इस अधिनियम में बहुत से छूट प्रदान कर दी गई थी। अतः लोगों और सामाजिक कार्यकर्ताओं में इसे लेकर रोष बना रहा।

गोवा, सूचना का अधिकार कानून अधिनियमित करने वाला दूसरा राज्य था। यह कानून 1997 में बनी, लेकिन इस कानून में कई ऐसे प्रावधान थे जो राज्य को बिना कारण बताये सूचनाओं को रोक रखने का अधिकार देता था।

कर्नाटक की सरकार ने 1997 से पूर्व आधिकारिक सूचनाओं को आम नागरिकों को उपलब्ध कराने के लिए महत्वपूर्ण कदम उठाए। कार्यपालिकीय आदेश द्वारा विकास योजनाओं के संबंध में सूचनाएँ उपलब्ध कराने की व्यवस्था दी गई और यह भी प्रावधान रखा गया कि उन विकास परियोजनाओं से संबंधित जरूरी सूचनाएँ एक न्यूनतम फीस पर परीक्षण के लिए सबकी पहुँच में भी हो। इस कार्यपालिकीय आदेश को अगस्त 2000 में एक अध्यादेश द्वारा विधि का रूप दिया गया जिसे दिसंबर 2000 में विधानसभा ने सूचना का अधिकार अधिनियम के रूप में पारित किया। परन्तु इसे 2002 में लागू किया जा सका जब इसकी अधिसूचना जारी की दी गई।

महाराष्ट्र सरकार ने इसे 2002 में पारित किया, जिसमें नौ सेक्शन थे परन्तु इसमें 22 प्रकार की छूट प्रदान कर दी गई थी। इसमें ऐसा कोई प्रावधान नहीं था, जिससे सूचनाओं को सक्रियता से लोगों को उपलब्ध कराए और सूचनाओं को नहीं देने की

स्थिति में या फिर उसे नष्ट करने की भी स्थिति में दंड का कोई स्पष्ट प्रावधान हो। दिल्ली विधनसभा ने दिल्ली सूचना का अधिकार अधिनियम 2001 पारित किया। इस संदर्भ में दिल्ली सरकार ने दिल्ली सूचना का अधिकार नियमावली 2001 भी बनाया जो अक्टूबर 2001 के दिल्ली गजट में प्रकाशित हुआ। इस अधिनियम द्वारा एक स्वतंत्र निकाय बनाया जाना था, जहाँ सूचना नहीं देने की स्थिति में उसके खिलाफ अपील किया जा सके। यहाँ भी कुछ विभागों को सूचना उपलब्ध कराने से छूट दिया गया था परन्तु इस अधिनियम द्वारा सूचना के अधिकार के लिए एक राज्य-परिषद् की भी स्थापना हुई।

असम की विधानसभा ने सूचना के अधिकार बिल को 2001 में पारित किया और राज्यपाल ने इसे 1 मई 2002 को अपनी सहमति दिया। इस अधिनियम में 11 प्रकार की छूट दी गई थी, जिस पर सूचना उपलब्ध नहीं कराया जाना था। इसके अलावा सामान्य सूचनाएँ और संसाधन की उपलब्धता के आधार पर सूचना देने से मना किया जा सकता था। जम्मू और कश्मीर विधानसभा ने सूचना का अधिकार अधिनियम 2009 में पारित किया जो पूर्व के पारित जम्मू एवं कश्मीर सूचना का अधिकार अधि ानियम 2004 को पदस्थापित किया। यह 2009 का अधिनियम केन्द्र की सूचना के अधिकार अधिनियम 2005 पर आधारित है।

## सूचना के अधिकार का क्रियान्वयन

एक गैर-सरकारी संगठन *पार्टीसिपेटरी रिसर्च इन एशिया (PRIA)* ने अगस्त 2006 में भारत के 12 राज्यों – हिमाचल प्रदेश, हरियाणा, राजस्थान, झारखंड, मध्यप्रदेश, उत्तरप्रदेश, उत्तरांचल, छत्तीसगढ़, आंध्रप्रदेश, केरल, गुजरात और बिहार में सूचना के अधिकार के कार्यकरण पर एक सर्वे किया था। इस सर्वे में पाया गया कि सरकारी सूचनाओं की माँग को सरकारी अधिकारी हतोत्साहित करते हैं और ग्रामीण क्षेत्रों में सूचना के अधिकार के प्रति जागरूकता बहुत ही निम्न है। जिला एवं ग्रामीण स्तर पर राज्य सूचना आयोग द्वारा आधारभूत संरचना के उपलब्ध नहीं कराए जाने से, यहाँ तक कि फ्लेगशिप कार्यक्रमों में — नरेगा, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, सर्व-शिक्षा-अभियान के बारे में लोगों में सूचनाओं का पर्याप्त अभाव है। हरियाणा में आवेदन के अत्याधिक फीस (50 रुपए) लिए जा रहे थे तो हिमाचल प्रदेश में 10 रूपए प्रति पृष्ठ फोटोकॉपी के लिया जा रहा था।

इसी तरह का एक और शोध नागरिक समाज संगठन *'प्रगति अभियान'* ने महाराष्ट्र राज्य के नासिक जिला के 84 सरकारी कार्यालयों में दिसंबर 2007 में किया।[17] इस शोध में पाया गया कि इनमें से अनेकों सरकारी कार्यालयों में जनसूचना अधिकारी की नियुक्ति ही नहीं हुई हैं। इसी तरह, *प्राइस वाटर हाउस कूपर्स (PWC)* द्वारा 2008 में पाँच राज्यों में शोध से निम्न जानकारी मिली –

- 33 प्रतिशत से अधिक लोगों ने स्वीकार किया कि एक बार आर.टी.आई. डालने के लिए कई बार जाना होता है।
- एक आर.टी.आई. डालने में शहरी क्षेत्रों में 150-300 रुपए तो ग्रामीण क्षेत्रों में 100-200 रुपए खर्च करने होते हैं।
- सूचनाओं के रिकार्ड रखने की अच्छी व्यवस्था नहीं होने से सूचनाओं की माँग के आवेदन में अनावश्यक विलंब होता है।
- जन सूचना अधिकारियों को प्रशिक्षण देने के प्रति अधिक आग्रह नहीं है।

इसी तरह, 2009 में *कॉमनवेल्थ ह्यूमन राईट्स इनिशिएटिव* और *नागरिक अधिकार केन्द्र* ने गुजरात के पंचमहल जिला में सूचना के अधिकार लागू होने के संदर्भ में एक सर्वे किया।[18] इस सर्वे में यह पाया गया कि तालूका स्तर पर 20 प्रतिशत से भी कम कार्यालयों ने अपने जनसूचना अधिकारी के नाम को प्रदर्शित किया था। 40 प्रतिशत से भी कम कार्यालयों ने सूचनाओं को व्यवस्थित करके रखा था, जिससे उसकी माँग होने पर उपलब्ध कराया जा सके।

## मुख्य सूचना आयोग के समक्ष वे केस जो अभी तक नहीं सुलझाए जा सके

जनवरी 2010 तक 11,679 केस पेंडिग थे और इसमें लगातार वृद्धि ही हो रही है। 2 अगस्त 2016 तक कुल पेंडिग अपील 35,486 तक पहुँच चुका है। 21 जून 2015 के द हिन्दू समाचार पत्र में छपे खबर के अनुसार, सरकारी विभागों में रक्षा विभाग में सर्वाधिक 4,182 केस, रेलवे विभाग में 3,056 केस, मानव संसाधन विकास विभाग में 1,669 केस और भारतीय वायु सेना विभाग में 1,499 केस पेंडिग है।[19] द *हिन्दू* के खबर से यह भी स्पष्ट है कि 2015 में केन्द्रीय सूचना आयोग के बजट में 40 प्रतिशत की कटौती की गई है। इससे आयोग को दिन-प्रतिदिन के आँकड़े से संबंधित कार्यों में काफी समस्या का सामना करना पड़ रहा है। परन्तु, आधारभूत संरचना का अभाव, मानवीय संसाधनों की कमी एवं बजट को घटाए जाने के बाद भी आमजनों को सशक्तिकृत एवं व्यवस्था के उत्तरदायित्व एवं पारदर्शिता की स्थापना में सूचना का अधिकार मील का पत्थर साबित हुआ है।

## सूचना के अधिकार का लाभ

मो. मुजीबुर रहमान बनाम प्रधानमंत्री कार्यालय[20] के बाद में यह स्पष्ट हो पाया कि *प्रधानमंत्री राष्ट्रीय रिलीफ कोष* तथा *राष्ट्रीय सुरक्षा कोष* के नाम पर वसूले गए धनराशि अपने उद्देश्यों के लिए प्रयोग में नहीं लाया जा रहा है। प्रधानमंत्री राष्ट्रीय रिलीफ कोष में कारगिल युद्ध के बाद एवं राष्ट्रीय सुरक्षा कोष में जम्मू और कश्मीर में 2005 में भूकंप के बाद राशि जमा की गई थी। इस केस के बाद प्रधानमंत्री कार्यालय को अपनी गलती का एहसास हुआ।

दिल्ली में जन-वितरण प्रणाली[21] के तहत् सूचना के अधिकार के कारण बड़ा भ्रष्टाचारी गतिविधि सामने आ सका। सुन्दर नगरी एवं नई सीमापुरी में जन वितरण प्रणाली के तहत् लाभार्थी की सूची मांगी गई, उसमें यह पता लगा कि लाभार्थियों की सूची में ऐसे अनेकों नाम हैं जो लाभ पाने की योग्यता नहीं रखते थे। विभागीय शिकायत के बाद ऐसी समस्याओं को दूर किया गया। एक अन्य केस में त्रिवेणी नाम की महिला लाभार्थी निर्धारित खाद्यान्न की मात्रा से कम प्राप्त कर रही थी। दिल्ली सूचना के अधिकार अधिनियम के तहत जब त्रिवेणी ने सूचना माँगा तो उन्हें एक अंगूठा लगा कैश मेमो सहित यह जवाब दिया गया कि उन्हें सरकारी दर पर उचित मात्रा में अनाज मिल रहा है। जाँच के बाद अंगूठा का छाप फर्जी निकला और उनके शिकायत के बाद विभागीय जाँच शुरू हुई जिससे न केवल त्रिवेणी को बल्कि उनकी तरह अनेकों लाभार्थी को फायदा हुआ।

इसी तरह असम[22] में *कृषक मुक्ति संग्राम समिति (KMSS)* द्वारा जन-वितरण प्रणाली में सूचना के अधिकार अधिनियम के तहत् आवेदन कर गंभीर भ्रष्टाचारी गतिविधियों को उजागर किया। इसी सूचना के अधिकार का ही परिणाम है कि पश्चिमी रेलवे के भावनगर डिविज़न को कारण बताना पड़ा कि किन कारणों से पेंशन की राशि निर्गत नहीं की जा रही है और कुछ प्रक्रियागत बिलंब के बाद 2007 में समस्या का समाधान हो पाया।[23] 2001 में आवेदन किए गए आग्रह पर कोई कारवाई नहीं होते देख अशोक गुप्ता ने दिल्ली विद्युत बोर्ड में सूचना के अधिकार के तहत् कुछ मूलभूत प्रश्न किए और तत्पश्चात् एक माह के भीतर श्री गुप्ता जी को बिजली का नया कनेक्शन मिल गया।[24]

पूर्वी दिल्ली के विश्वासनगर के निवासी श्री कपिल जैन ने दिल्ली सूचना के अधिकार अधिनियम, 2001 के तहत् आवेदन देकर यह आग्रह किया कि पड़ोस में चलने वाले प्रदूषणकारी कारखाने को बंद करने संबंधित आवेदन पर अभी तक क्या कारवाई हुई है। लगभग साल भर के बाद सितम्बर 2003 में दिल्ली प्रदूषण नियंत्रण समिति द्वारा यह जवाब दिया गया कि उक्त कारखाने को गैर कानूनी की सूची में शामिल किया गया और उसे बंद करने का आदेश दिया जा चुका है।[25] ऐसे अनेकों उदाहरण है जिसके द्वारा व्यवस्था को पारदर्शी एवं व्यवस्थापक को उत्तरदायी बनाया जा सका है।

## सूचना का अधिकार और नरेगा : पंचायतों की भूमिका

पंचायतों के पास बहुत सारी विकास योजनाओं को स्थानीय स्तर पर लागू करने की जिम्मेदारी है। पंचायतों के पास यह भी जिम्मेदारी है कि वह नरेगा एवं सूचना के अधिकार का भी प्रभावी क्रियान्वयन करे, जैसे कि उत्तरांचल एवं छत्तीसगढ़ में सरपंच ही जनसूचना अधिकारी होते हैं, जबकि राजस्थान में पंचायत सचिव इसकी

भूमिका निभाते हैं। अब इनके पास बड़ी जिम्मेदारी है कि आगे बढ़कर सूचनाओं को उपलब्ध कराए, तभी सामाजिक अंकेक्षण संभव हो सकेगा। नरेगा के धारा 17 में ग्राम–सभा द्वारा नरेगा के तहत् सभी परियोजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण किया जाना एक वैधानिक जिम्मेदारी दी गई है और यह तभी संभव होगा जब संबंधित परियोजनाओं की सूचना सहजता से उपलब्ध हो सके। क्योंकि, इसके तहत् पूरे समाज के समक्ष आधारिक रिकार्ड्स का भौतिक परीक्षण किया जाता है।

## सूचना का अधिकार : नरेगा के तहत् सामाजिक अंकेक्षण के एक तंत्र के रूप में

भारत वर्ष में सामाजिक अंकेक्षण वैसे तो निजी क्षेत्र की बड़ी कंपनी टिस्को द्वारा पहली बार 1979 में प्रयोग किया गया था। इसके द्वारा टिस्को का यह प्रयास था कि सारे साझेदारों को नीतियों के निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन में शामिल कर निगम उत्तरदायित्व एवं पारदर्शिता को स्थापित किया जाए। परन्तु, विकास कार्यक्रमों में शहरी क्षेत्र में *परिवर्तन* (दिल्ली में) द्वारा और ग्रामीण क्षेत्रों में *मजदूर किसान शक्ति संगठन* द्वारा सामाजिक अंकेक्षण की शुरूआत हुई। इन नागरिक समाज संगठनों के प्रयास द्वारा भ्रष्टाचारी गतिविधि में प्रभावपूर्ण कमी आई।

नरेगा की धारा 17 के तहत् ग्राम पंचायतों की यह जिम्मेदारी है कि वे ग्राम सभा के समक्ष प्राक्कलन बिल, वाउचर, मापन पुस्तकें, मस्टर रोल आदि को उपलब्ध कराए। ग्राम सभा इनके आधार पर भौतिक परीक्षण करके परियोजनाओं के लिए पूर्णता प्रमाणपत्र देता है और यदि किसी प्रकार के गबन उजागर हुई है तो इस रकम के वापसी का भी प्रावधान है। एक प्रभावपूर्ण सामाजिक अंकेक्षण गुणवत्तापूर्ण सूचनाओं की उपलब्धता पर निर्भर है।

2006-07 के बाद से सामाजिक अंकेक्षण निरंतर लोकप्रिय होता गया क्योंकि इसके द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा और परीक्षण किया जा सकता था। अप्रैल 2006 में *रोजगार एवं सूचना का अधिकार अभियान* एक गैर-सरकारी संगठन द्वारा राजस्थान के डूंगरपुर जिला में रोजगार गारंटी योजना का सामाजिक अंकेक्षण किया गया। 12 दिनों तक चले इस सामाजिक अंकेक्षण में देशभर से लगभग 600 कार्यकर्ताओं ने भाग लिया। इस संगठन ने कार्यर्ताओं को प्रशिक्षण तो दिया ही और साथ ही कार्यकर्ताओं ने गाँव-गाँव, पंचायत और कार्यस्थल तक जाने के लिए पदयात्रा का आयोजन भी किया। इससे उन्हें एक तो कार्यों की वास्तविक स्थिति का पता लग पाता था और दूसरा, लोगों को इस संबंध में जागरुक भी किया जा रहा था।[26]

सामाजिक अंकेक्षण के आयोजन से यह पता लगा पाया कि राजस्थान के लोगों में सूचना के अधिकार के प्रति अधिक जागरूकता होने के कारण मनरेगा का

क्रियान्वयन बेहतर ढंग से हो पा रहा है। पदयात्रियों ने बताया कि 98.9 प्रतिशत कार्यस्थलों पर मस्टर रोल की सहज उपलब्धता थी। पदयात्री 237 पंचायत, 800 गाँव तथा 1000 कार्यस्थल का दौरा किया जिसमें उन्हें केवल 15 शिकायतें मिली। तभी अरूणा राय ने कहा कि यदि योजनाओं का लोगों द्वारा निरीक्षण किया जाए तो वार्षिक जाँच-पड़ताल रणनीति की तुलना में भ्रष्टाचार के मामले काफी कम होते हैं। इसी वजह से उस वक्त चल रहे रोजगार गारंटी योजनाओं में भ्रष्टाचार का प्रतिशत दो-तीन प्रतिशत से भी कम था।[27]

आंध्रप्रदेश में होने वाले सामाजिक अंकेक्षण की संरचना थोड़ा अलग है। यहाँ राज्य सरकार नागरिक समाज के सहयोग से 30 अगस्त से 9 सितम्बर के बीच 2006 में सामाजिक अंकेक्षण का आयोजन किया। इस सामाजिक अंकेक्षण से योजनाओं के क्रियान्वयन से संबंधित समस्यायें उजागर हुई। मस्टर रोल में जो विवरण भरे गए थे उसका वास्तविकता से कोई सरोकार नहीं था, श्रमिकों को कार्यों की तुलना में अधिक मजदूरी का भुगतान कर दिया गया था। लोगों में जागरूकता का भी अभाव देखा गया साथ ही उन्हें मनरेगा के बारे में जानकारी कम थी। इसका परिणाम यह हुआ कि दबाव पड़ने के कारण आंध्रप्रदेश सरकार ने यह वादा किया कि सारे अनियमितताओं की सूची बनेगी और कहाँ–कहाँ तथा किन बिन्दुओं पर अधिक समस्या है, उसकी छानबीन कर उन समस्याओं का सामधान दिया जाएगा।

25 नवंबर से 2 दिसंबर 2006 के बीच उत्तरप्रदेश के हरदोई जिला के 50 पंचायतों में हुए सामाजिक अंकेक्षण से यह पता चला कि योजना के क्रियान्वयन में स्थानीय अधिकारियों की भूमिका बिल्कुल भी अच्छी नहीं है। स्थानीय अधिकारी मस्टर रोल को उपलब्ध कराने में बिल्कुल भी रूचि नहीं रख रहे थे। इस सामाजिक अंकेक्षण से यह भी पता लगा कि अधिकांश लोगों को मनरेगा के बारे में जानकारी नहीं है और यहाँ तक कि उन्होंने जॉब कार्ड के लिए आवेदन भी नहीं दिया है। प्रखंड विकास कार्यालय एवं पंचायतों के पास रखे रिकॉर्ड में भी कोई समानता नहीं देखी गई। कार्यस्थल पर मस्टर रोल नहीं पाया गया और जहाँ मस्टर रोल उपलब्ध कराया गया, उसके आँकड़ों में काफी हेराफेरी देखी गई। न्यूनतम मजदूरी की विधिक अनिवार्यता को भी नहीं माना जा रहा था।

डुंगरपुर, अनंतपुर और हरदोई में आयोजित सामाजिक अंकेक्षण से प्राप्त जानकारी में सामान्य बात यह थी कि अधिनियम, अधिकार और कर्तव्य के प्रति जहाँ अधिक जागरूकता पाई गई और सूचनाओं को प्राप्त कर उसकी समीक्षा की प्रवृत्ति देखी गई, वहाँ भ्रष्टाचार संभव नहीं हो सका। इससे यह भी निष्कर्ष निकला कि सूचना का अधिकार एक मजबूत उपाय हो सकता है जिससे कि वास्तविक धरातल पर योजनाओं के प्रभावपूर्ण क्रियान्वयन को सुनिश्चित किया जा सके। सूचना का अधिकार के प्रति जागरूकता ने सरकारी योजनाओं के क्रियान्वयन से लोगों को

अपनी मालिकाना भूमिका और सामुदायिक सहभागिता की भावना का भी विकास हुआ है। इसी वजह से सूचना का अधिकार एक ऐसा आंदोलन बन सका जो लोगों के जीवन और आजीविका के अधिकार पाने से जुड़ पाया। इस अधिकार के कानून बनने से आम लोगों के बीच काम, जल और भोजन का अधिकार भी विमर्श का एक विषय बन सका है।

## संदर्भ

1. Stefan, Mentschel, 2005, Right to Information, An Appropriate Tool Against Corruption? New Delhi: Mosaic Books, p. 61.
2. Habermas, Jurgen (German, 1962, English Translation, 1989), The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society, Thomas Burger, Cambridge Massachusetts: The MIT Press, p. 27.
3. Benhabib, Seyla (1992), Model of Public Space, in Calhoun, Habermas and the Public Sphere, Cambridge Mass : MIT Press, pp. 73-78.
4. Jenkins, Rob and Geotz Anne Marie (1999), Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right to Information Movement in India, in Third World Quarterly, Vol. 20, No.3, pp. 603-04.
5. http://www.mkssindia.org/about-us/.
6. Stefan, Mentschel, 2005, Right to Information, An Appropriate Tool Against Corruption? New Delhi: Mosaic Books, p. 65.
7. Jenkins, Rob and Geotz Anne Marie (1999), Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right to Information Movement in India, in Third World Quarterly, Vol. 20, No.3, pp. 605.
8. Stefan, Mentschel, 2005, Right to Information, An Appropriate Tool Against Corruption? New Delhi: Mosaic Books, pp. 68-71.
9. AIR 1973 SC 106.
10. (1975) 4 SCC 428.
11. (1985) 1 SCC 641.
12. (1995) 2 SCC 161.
13. (1997) 4 SCC 306.
14. AIR 1982 SC 149.
15. (2004) 2 SCC 476.
16. Mander, Harsh and Abha Joshi, 1999, The Movement for Right to Information in India: People's Power for the Control of Corruption, New Delhi: Commonwealth Human Rights Initiative.
17. Kulkarni, Ashwini (2008) 'Governance and the Right to Information in Maharashtra, Economic and Political Weekly, Vol. XLIII, 30 August, pp. 15-17.

18. CHRI, 2009, Compliance with the Right to Information Act: A Survey Published by Commonwealth Human Rights Initiative Delhi.
19. Pending RTI Appeals: Daunting Task Ahead for new CIC – The Hindu at thehidu.com>news>article7337683.
20. Adjunct to Appeal No. CIC/WB/A/2007/00078, dated 22 January, 2007, decided on 23 October 2007 by Wajahat Habibullah, Chief Information Commissioner.
21. http://www.indiatogether.org/2003/apr/gov-rtidelhi.htm.
22. http://www.rti.org.in/Documents/case%20studies/Articles/RTI footsteps.pdf.
23. RTI Act, the Good Samaritan, Subhashis Mitra, Senior Special Correspondent, PTI: Press Information Bureau at http://www.pib.nic.in/release/release.asp? relid=39550 & kwd=
24. Pande, Suchi and Shekhar Singh (2010), Right to Information Act: A Premier, New Delhi, National Book Trust.
25. Indian Express, Delhi in August 2004 at www.sakshitrust.org.
26. http://www.righttofoodindia.org/rtowork/dpur06abhiyan.html.
27. अधिक जानकारी के लिए देखें–
    - Bhatty, Kiran, 'Rural Job Guarantee Scheme Passes Muster', Inter Press Service News Agency, 3 May 2006 at http://www.ipsnews.net/news.asp? idnews=33091
    - Ghosh, Avijit, 'Job Schemes get Feminised in South Rajasthan', The Times of India, 26 April 2006 at http://www.timesofindia.indiatimes.com/articleshow/msid-1504700,curpg-1.cms.
    - Iqbal, Mohammad, 'Public Vigilance helps to minimise corruption in rural employment guarantee scheme', The Hindu, 28 April 2006 at http://www.hindu.com/2006/04/28/stories/2006042813790500.htm
    - Sivakumar, Sowmya Kerbart, 'Walking with a Purpose', Frontline, 23(9), 6-19 May 2006, at http://www.frontlineonnet.com/fl2309/stories/20060519002903500. htm.

# THE INDIAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

## NON-ELECTED MEMBERS OF THE EXECUTIVE COUNCIL

**President**
M. VENKAIAH NAIDU
Vice-President of India

**Chairman**
T.N. CHATURVEDI
Former Governor of Karnataka

**Vice President**
SHEKHAR DUTT
(Former Governor of Chhattisgarh)

**Co-opted Members**

ARUN KUMAR GROVER
Vice-Chancellor
Panjab University,
Chandigarh-160014.

JOSEPH K. ALEXANDER
Chairman
IIPA Kerala Regional Branch,
T.C.14/2144, Medes Lane, Palayam,
Thiruvananthapuram-695034.

S.S. KSHATRIYA
Chairman
IIPA Maharashtra Regional Branch,
16th Floor, New Administrative Building,
Opp. Mantralaya, Hutatma Rajguru Chowk,
Madame Cama Road, Mumbai-400032.

N. LOKENDRA SINGH
Chairman
IIPA Manipur Regional Branch,
C/o Registrar,
Manipur University,
Canchipur,
Imphal-795003.

AJIT KUMAR TRIPATHI
Chairman
IIPA Odisha Regional Branch,

**Secretaries to Government of India**

AJAY MITTAL
Secretary
Department of Personnel & Training,
Ministry of Personnel,
Public Grievances & Pensions,
Govt. of India,
Room No.112,
North Block,
New Delhi-110001.

ASHOK LAVASA
Secretary
Department of Expenditure,
Ministry of Finance, Govt. of India,
Room No.128 C, North Block,
New Delhi-110001.

AMITABH KANT
Chief Executive Officer, NITI Aayog,
Govt. of India, NITI Bhavan,
Sansad Marg, New Delhi-110001.

**IIPA Academic Staff**

DOLLY ARORA
IIPA, New Delhi-110002.

K.K. PANDEY
IIPA, New Delhi-110002.

GIRISH KUMAR
IIPA,
New Delhi110002.

**Director & Member-Secretary**
TISHYARAKSHIT CHATTERJEE
Indian Institute of Public Administration
I.P. Estate, Ring Road,
New Delhi-110002.

Telegram: ADMNIST

Telephone: 23702400-17

# INDIAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
# NEW DELHI

## INDIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

(Quarterly: published since January 1955)
Editor: MAHENDRA PRASAD SINGH

Yearly Subscription:
**Individuals**: (Inland) Rs.425.00; (Abroad) $120 or £48;
Single Copy: (Inland) Rs.120.00; (Abroad) $30 or £12;
Special Number: (Inland) Rs.275.00; (Abroad) $80 or £ 36
**Institution/Library**: (Inland) Rs. 700.00; (Abroad) $ 240.00 or £ 96.00
**Life Members of IIPA:** Annual subscription: Rs.300.00; Single Copy Rs.75.00; Special Number Rs.200.00

## IIPA NEWSLETTER

(Monthly recorder of national and international news of public administration and allied matters since 1956)
Editor: TISHYARAKSHIT CHATTERJEE

Yearly Subscription: India: Rs. 10.00; Abroad: $ 4.00 or £ 2.00

## DOCUMENTATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

(Quarterly: Published since 1973)
Editor: TISHYARAKSHIT CHATTERJEE, Director, lIPA, New Delhi
Assistant Editor: A.K. NATH, Dy. Librarian, lIPA, New Delhi
Yearly Subscription: India: Rs. 150.00; Abroad: $ 60.00 or £ 24.00

## NAGARLOK

(Urban Affairs Quarterly: Published since 1969)
Editor: TISHYARAKSHIT CHATTERJEE, Director, lIPA, New Delhi
Assistant Editor: V.N. ALOK, Associate Professor in Urban Finance, IIPA, New Delhi
Yearly Subscription: India: Rs. 200.00.

## लोक प्रशासन (अर्ध-वार्षिक)

सम्पादकः एस. एन. मिश्र

वार्षिक शुल्क : आजीवन सदस्य-रू. 150, व्यक्तिगत ग्राहक-रु. 200, संस्थागत ग्राहक-रू. 300
सामान्य अंक : आजीवन सदस्य-रू. 75, व्यक्तिगत ग्राहक-रु. 100, संस्थागत ग्राहक-रू. 150
विशेषांक : आजीवन सदस्य-रू. 100, व्यक्तिगत ग्राहक-रु. 200, संस्थागत ग्राहक-रू. 200

Bank drafts/postal orders should be drawn only in favour of "**Director, Indian Institute of Public Administration**"

Note: Subscribers are advised to secure safe delivery through Registered Post @ Rs. 100.00 per periodical.

*For complete information about IIPA publications write to:*

THE EDITOR
INDIAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
Indraprastha Estate, Ring Road, New Delhi-110 002 (India)

Edited by S.N. Mishra and printed and published by Snehlata for Indian Institute of Public Administration, New Delhi, Ph.: 23468368 and Printed at New United Process, A-26, Naraina Industrial Area, Phase-II, New Delhi-110 028.