2. भूमिका

जनतंत्र को सफल और गतिशील बनाने के लिए जागरूक जनता का होना आवश्यक है। जनतंत्र के स्थायित्व तथा निरंतर विकास के लिए जरूरी है कि उसके अंतर्गत सभी संगठनों तथा उनके कार्य-व्यवहारों में व्यापक सोच-विचार के माध्यम से सुधार कार्य लगातार जारी रखा जाए। इसके लिए नागरिकों, सामाजिक संगठनों तथा सरकारों के निरंतर एवं सामूहिक प्रयासों की जरूरत है।

प्रस्तुत पुस्तक 'नव लोकप्रबंधन: सुशासन के विचार और व्यवहार' में दिल्ली सरकार के कुछ महकमों *(एजेंसियों, परिषदों, निगमों तथा विभागों)* के काम-काज की दोषपूर्ण शैलियों तथा अन्य खामियों को उजागर किया गया है साथ ही एक नये अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोण *नव लोकप्रबंधन* का विकल्प रखते हुए प्रशासन में आमूल-चूल सुधार हेतु कुछ सुझाव रखे गए हैं। पुस्तक में दिए गए सभी आंकड़े सेंटर फॉर सिविल सोसाइटी की ही एक अन्य चर्चित पुस्तक 'स्टेट ऑफ गवर्नेंस: दिल्ली सिटीजन हैंडबुक 2003' से लिए गए हैं। आशा है इस पुस्तक से सरकारी कार्यप्रणाली के बारे में नागरिकों की जानकारी बढ़ेगी और दिल्ली ही नहीं, बल्कि केन्द्रीय तथा प्रान्तीय स्तर पर भी प्रशासनिक सुधार का मार्ग प्रशस्त होगा।

शासन के सिद्धांत

शासन के एक दृष्टिकोण के अनुसार, "हम कर के रूप में सभ्यता की कीमत चुकाते हैं"। इसका अर्थ यह है कि जब-तक 'सरकार' कर इकट्ठा

न करे, तब-तक जनकल्याण नहीं हो सकता है। इस राज्य केन्द्रित दृष्टि में सामाजिक विकास का मूल्यांकन इस आधार पर होता है कि 'सरकार' जनकल्याण पर कितना खर्च करती है। सरकार जितना अधिक खर्च करती है, समाज उतना ही अधिक विकासशील लगता है। जबकि सच्चाई ठीक उलटी है "हम कर के रूप में असभ्यता की कीमत चुकाते हैं"। अगर हम अपना, अपने परिवार, समाज तथा पास-पड़ोस के जरूरतमंदों का अधिक खयाल रख सकें, तो सरकार की भूमिका घटायी जा सकती है। जब-जब सरकार कोई नियम बनाती है, कर में वृद्धि करती है अथवा कल्याणकारी योजनाओं की घोषणा करती है, तब-तब वस्तुत: हम स्वशासन में व्यक्ति और समाज की असमर्थता को स्वीकार करते हैं। समाज का वास्तविक विकास तब होता है, जब किसी नेता, सरकारी अधिकारी अथवा पुलिस की भूमिका के बिना ही लोग स्वयं परस्पर सहयोग के बल पर अपनी समस्याओं का समाधान करते हैं।

इसके साथ ही हमें यह भी याद रखना होगा कि आज तक ऐसी कोई सभ्यता नहीं हुई है, जिसकी अपनी कोई सरकार न हो। अत: सरकार की आवश्यकता तो है, परंतु सरकार की भूमिका सिर्फ उन कार्यों तक सीमित होनी चाहिए, जो सिर्फ और सिर्फ सरकार द्वारा ही किए जा सकते हों। आइए हम विचार करें कि सरकार के जिम्मे क्या-क्या कार्य होने चाहिए और उन कार्यों को कैसे किया जाना चाहिए।

नव लोकप्रबंधन (New Public Management)

लोक प्रशासन और व्यावसायिक प्रबंधन के मिश्रण से तैयार 'नव-लोकप्रबंधन' का नवोदित विचार उपर्युक्त प्रश्नों का व्यावहारिक उत्तर देता

है। जन कल्याण की दृष्टि से नगर प्रबंधन अर्थात् स्थानीय सरकार का सबसे अधिक महत्व है। 'नव-लोकप्रबंधन' को अमल में लाकर एक कल्याणकारी नगर प्रशासन का लक्ष्य हासिल किया जा सकता है।

मोटे तौर पर **नव लोकप्रबंधन** के सात सिद्धांत हैं :-

1. सर्वप्रथम, बाधा मत डालिए;
2. प्राथमिक जिम्मेदारी का सिद्धांत;
3. प्रावधान को प्रबंधन से अलग कीजिए;
4. सेवा के लिए शुल्क लिया जाए, कर नहीं;
5. विकल्प और प्रतिस्पर्धा बढ़ाएं;
6. प्रमुख कार्य पर घ्यान दें, शेष कार्य दूसरों को करने दें और
7. प्रत्यक्ष सब्सिडी दी जाए।

1.सर्वप्रथम, बाधा मत डालिए

चिकित्सकों का यह नियम, "सर्वप्रथम, कोई नुकसान मत कीजिए", नगर प्रबंधकों पर भी लागू होता है। औद्योगिक क्षेत्र में हमने जिस लाइसेंस या परमिट राज को खत्म कर दिया है, वह बाकी कई क्षेत्रों में आज भी लागू है। झुग्गी बस्ती में स्कूल खोलने के लिए, ढाबा या हजामत की दुकान खोलने के लिए, आइसक्रीम, पानी, फल अथवा सब्जी बेचने के लिए लाइसेंस जरूरी है। चूँकि लाइसेंस सीमित संख्या में ही दिए जाते हैं, अत: अनेक लोग बिना लाइसेंस के ही कारोबार करते हैं। इससे सरकारी अधिकारियों को उनके शोषण और उत्पीड़न का बहाना मिल जाता है।

सरकार जहाँ एक ओर विभिन्न रोजगार योजनाओं और सब्सिडी योजनाओं पर बेतहाशा पैसे खर्च करती है, वहीं दूसरी ओर लोगों को स्वयं ईमानदारीपूर्वक कमाने से भी रोकती है।1 जबकि सरकारी

योजनाओं के लिए कोष गरीबों से ही जमा होता है। ज्ञात हो कि राष्ट्रीय कोष में प्रत्यक्ष कर की तुलना में परोक्ष कर का अधिक योगदान रहता है। रोजगार और कल्याण कार्यों के नाम पर गरीबों से पैसे लेने की बजाय सरकार को पहले उन्हें स्वयं कमाने की पूरी छूट देनी चाहिए। सर्वप्रथम, कोई नुकसान नहीं कीजिए! कोई विघ्न मत डालिए!

वर्तमान तथा भविष्य में बनने वाले सभी नियमों और कानूनों को 'जीविका स्वतंत्रता जाँच' की कसौटी पर कसना चाहिए। क्या नगर का कोई कानून किसी को कमाने से रोकता है, खास कर न्यूनतम कौशल तथा छोटी रकम से व्यवसाय करने वालों को? अगर हाँ, तो ऐसे कानूनों को बदल डालिए। लाइसेंस तथा अनावश्यक कानूनों को हटाना सरकार का प्रमुख कार्य होना चाहिए।

2. प्राथमिक जिम्मेदारी का सिद्धांत

प्राथमिक जिम्मेदारी के सिद्धांत के मुताबिक सरकार को सिर्फ वही कार्य करने चाहिए, जिन्हें जनता स्वयं नहीं कर सकती है। सरकार के अंतर्गत सबसे पहली जिम्मेदारी स्थानीय सरकार की होनी चाहिए। जिन कार्यों का संपादन स्थानीय सरकारें नहीं कर सकतीं, वे कार्य राज्य सरकारों को दिए जाने चाहिए। सिर्फ बचे हुए क्षेत्र ही केन्द्र सरकार के जिम्मे होने चाहिए। चूंकि प्रशासनिक कार्य के संपादन की प्राथमिक जिम्मेदारी स्थानीय सरकारों की है, अत: राजस्व उगाही का प्राथमिक अधिकार भी उन्हीं का होना चाहिए। स्थानीय सरकारें राज्य सरकारों को यथोचित अनुपात में राजस्व प्रदान करेंगीं, जो आगे केंद्र सरकार को जरूरी संसाधन उपलब्ध कराएंगीं। प्राथमिक जिम्मेदारी के सिद्धांत के मुताबिक

कार्य संपादन और वित्तीय दोनों ही मामलों में केन्द्र सरकार राज्य सरकारों के और राज्य सरकारें स्थानीय सरकारों के अधीन हैं।

3. प्रावधान को प्रबंधन से अलग कीजिए

सरकार को सार्वजनिक कार्यों की व्यवस्था करनी चाहिए अथवा वित्तीय सहायता देनी चाहिए, पर वास्तविक प्रबंधन निजी क्षेत्र के लिए ही छोड़ दिया जाना चाहिए। इस विचारधारा के तहत सरकार और निजी क्षेत्र के उद्यमी मिलजुल कर व्यवस्था की गाड़ी को आगे बढ़ाते हैं। सरकार जहाँ दिशा-निर्देशक अथवा मार्गदर्शक की भूमिका निभाती है, वहीं वास्तविक धरातल पर कार्यों को अंजाम देने का कार्य निजी क्षेत्र के उद्यमी करते हैं। इस व्यवस्था में कार्यों की बारीकियों में उलझने की जगह सरकार का ध्यान इस बात पर केंद्रित रहता है कि उसे हासिल क्या करना है। इस तरह वास्तविक प्रबंधन में लगे बिना ही सरकार नागरिकों को निजी क्षेत्र के उद्यमियों द्वारा हर तरह की सेवा दिला सकती है। अगर सरकार छात्रों को पाठयपुस्तक नि:शुल्क देना चाहती है, तो उसे प्रकाशन कार्य में स्वयं लगने की जरूरत नहीं। वह निजी प्रकाशकों से पुस्तक खरीद कर छात्रों को दे सकती है या बेहतर होगा कि छात्रों को पैसे ही दे दिए जाएं, ताकि वे अपनी जरूरत की किताबें स्वयं खरीद लें।[2]

देश के कई नगरों में कचरा प्रबंधन, गलियों की सफाई और जैव चिकित्सकीय कचरों के निस्तारण के क्षेत्र में प्रावधान को प्रबंधन से अलग करने के विचार पर पहले से अमल हो रहा है। इस पुस्तिका में हमने इस विचार को प्राथमिक शिक्षा, खाद्य आपूर्ति, नगर परिवहन और गरीबों के लिए जल तथा विद्युत सब्सिडी के प्रावधान पर भी लागू किया

है। सभी गरीब बच्चों को 'शिक्षा पर्चा' (Education Voucher) दिया जाए, जो इसका उपयोग कर मनपसंद विद्यालय में नामांकन करा सकें। विद्यालय इस पर्चे को सरकार के समक्ष प्रस्तुत कर, उससे धन प्राप्त कर लेगा। इस प्रकार सरकार स्वयं विद्यालय तो नहीं चलाएगी लेकिन जरूरतमंद छात्रों को आर्थिक सहायता देकर पढ़ने में मदद जरूर करेगी। शिक्षा सचिव समय-समय पर विद्यालयों का निरीक्षण कर सकते हैं कि छात्रों को अच्छी शिक्षा मिल रही है अथवा नहीं। इसके साथ ही शिक्षा विभाग के अधिकारियों को श्यामपट्टों, खल्लियों, कुर्सियों, मेजों, विद्यालयों तथा वर्ग-कक्षों के निर्माण के लिए टेंडरों तथा बोलियों के मूल्यांकन और कर्मचारियों की नियुक्ति तथा स्थानांतरण, अनुशासनात्मक कार्रवाई, आदि कार्यों की चिंता से भी मुक्ति मिल जाएगी, जिसमें आज वे अपना अधिकांश समय खर्च करते हैं।

3000 से अधिक 'उचित-दर' दुकानों के संचालन और हर दिन टोटे, भ्रष्टाचार तथा संकटों से जूझने की जगह 'खाद्य पर्चा' (Food Voucher) जारी किया जाना चाहिए, जिसका उपयोग कर व्यक्ति किसी भी दुकान से अथवा सरकार द्वारा चिह्नित दुकानों से खरीदारी कर सकता है। जो लोग कहते हैं कि इस पर्चे का उपयोग कर गरीब अखाद्य चीजें खरीदने लगेंगे, उन्हें समझना चाहिए कि आज भी राशन को पैसों के लिए बेचा जा सकता है।

4. सेवा के लिए शुल्क लिया जाए, कर नहीं

जो वास्तव में सेवा का लाभ उठाते हां, केवल उन्हें ही इसकी कीमत अदा करनी चाहिए। आज पानी की आपूर्ति के लिए केवल जल शुल्क

नहीं वरन् सामान्य कर से प्राप्त राजस्व का ज्यादा इस्तेमाल किया जाता है। जिन किस्मत वालों के घर पानी का नल लग चुका है, वे अपने अधिकार से अधिक पानी का इस्तेमाल करते हैं, लेकिन जिनके घर नल लगा ही नहीं है, उन्हें भी कर रूप में पैसे तो देने ही पड़ते हैं!

सरकार की अधिसंख्य सेवाओं का लाभ वे मध्यम वर्ग उठाते हैं, जिनकी पहुँच उन सेवाओं तक है। पर उन सेवाओं के लिए सरकार के खजाने में पैसे उन अत्यंत गरीब लोगों से भी आते हैं, जिनकी पहुँच उन सेवाओं तक नहीं है। अगर आपको पानी के लिए अलग से शुल्क अदा करना पड़े, तो आप गर्मियों में अपने बागीचे को दिन में तीन बार पानी से नहीं सींचेंगे। लेकिन आज बहुत लोग ऐसा करते हैं, क्योंकि वे चाहे कितना भी पानी खर्च करें, उन्हें कर के रूप में बहुत कम सुनिश्चित राशि ही अदा करनी पड़ती है। अनेक अध्ययनों से पता चलता है कि अमीर नहीं बल्कि गरीब ही सरकारी सुविधाओं के लिए पूरा मूल्य अदा करते हैं। उपभोक्ता शुल्क आवश्यक ही नहीं, बल्कि नैतिक रूप से भी उचित है। जो गरीब लोग सेवाओं का मूल्य अदा नहीं कर सकते, उन्हें आर्थिक सहयोग के लिए प्रत्यक्ष सब्सिडी दी जा सकती है। अगले अध्यायों में इस पर और प्रकाश डाला गया है।

5. विकल्प और प्रतिस्पर्धा बढ़ाएं

उत्पाद और सेवाओं के आधार पर प्रावधान और प्रबंधन को तो कई तरीके से अलग किया जा सकता है, मसलन उपभोक्ता शुल्क लगाकर तथा असमर्थ लोगों को आर्थिक सहायता देकर। पर हमें ऐसे उपाय अपनाने चाहिए, जिससे आपूर्तिकर्ताओं के बीच प्रतिस्पर्धा भी बढ़े और

उपभोक्ता के लिए विकल्पों की संख्या भी बढ़े।

दूसरे राज्य सरकारों की अपेक्षा केरल सरकार सबसे अधिक संख्या में विद्यार्थियों को छात्रवृत्ति और परिवहन अनुदान प्रदान करती है। छात्रवृत्ति (जो शिक्षा पर्चा के समान ही है) और परिवहन अनुदान दोनों ही छात्रों के सामने चयन के लिए विद्यालयों के अनेक विकल्प उपलब्ध कराते हैं। इससे विद्यालयों के बीच भी छात्रों को आकृष्ट करने तथा अपने पास बरकरार रखने हेतु प्रतिस्पर्धा पैदा होती है। विकल्प की इस प्रचुरता तथा प्रतिस्पर्धा से शिक्षा का स्तर ऊँचा उठता है, जिससे न सिर्फ प्रतिभावान विद्यार्थियों को, बल्कि सभी को फायदा होता है। विकल्प और प्रतिस्पर्धा केरल की शिक्षा पद्धति के आधारभूत स्तंभ हैं।

6. प्रमुख कार्य पर घ्यान दें, शेष कार्य दूसरों को करने दें

एक अस्पताल को अपना ध्यान सर्वोत्तम स्वास्थ्य सेवा पर ही केंद्रित करना चाहिए। सफाई, सुरक्षा, औषधि प्रबंधन, कर्मचारियों के लिए भोजनालय आदि कार्यों की जिम्मेदारी दूसरे लोगों को सौंप देनी चाहिए, जो उन कार्यों पर पूरा ध्यान दे सकें। इसी तरह दूसरे कई क्षेत्रों में भी प्रमुख कार्य और अन्य कार्यों के प्रबंधन को एक-दूसरे से अलग किया जा सकता है।

7. प्रत्यक्ष सब्सिडी दी जाए

मूल्य को प्रभावित किए बिना तथा मितव्ययता की भावना को बरकरार रखते हुए सब्सिडी सीधे जरूरतमन्द लोगों तक पहुंचनी चाहिए। किसानों के लिए बिजली पर दी जा रही सब्सिडी से जहाँ बिजली की कीमत

प्रभावित होती है, वहीं बिजली मोटर से खींच कर निकाले गए पानी का दुरुपयोग भी काफी होता है। पानी के अधिक इस्तेमाल से यहाँ-वहाँ पानी के जमा होने तथा लवणीयता की समस्या पैदा होती है।

बोत्सवाना और न्यूजीलैंड जैसे भिन्न-भिन्न परिस्थितियों वाले देशों में 'नव-लोकप्रबंधन' के विचारों और सिद्धांतों का प्रयोग इस पुस्तिका में प्रस्तावित सुधारों के महत्व को रेखांकित करता है। भारत में भी बंगलोर, अहमदाबाद, सूरत, हैदराबाद आदि कई शहरों में ऐसे अनेक सिद्धांतों को अमल में लाया जा चुका है।

सुधार की संभावनाओं की एक झलक

1. वार्ड स्तरीय नव-लोकप्रबंधन

दिल्ली में विद्युत क्षेत्र का निजीकरण तो हो ही चुका है। जल और अवजल (Sewage) का निजीकरण भी अधिक दूर नहीं है। लेकिन विद्युत क्षेत्र के निजीकरण से क्या मिला? एकाधिकार सरकार के हाथों से फिसलकर निजी क्षेत्र की दो कंपनियों के हाथों में चला गया। न तो आपूर्तिकर्ताओं के बीच कोई प्रतिस्पर्धा पैदा हुई, न ही उपभोक्ताओं के लिए प्रचुर विकल्प उपलब्ध हुए। बेहतर समाधान तो यह होता कि विद्युत बाजार को नगरपालिका, वार्ड अथवा विधानसभा क्षेत्र के स्तर पर बाँट दिया जाता तथा विद्युत उपभोक्ता संगठनों को मौका दिया जाता कि वे किसी भी निजी विद्युत आपूर्तिकर्ता से समझौता करें। स्थान तथा खपत के तरीकों के आधार पर हर वार्ड अथवा विधानसभा क्षेत्र अपने

लिए किसी एक सर्वाधिक अनुकूल निजी संगठन से अपना तालमेल करती।

नगर स्तर की जगह अगर वार्ड अथवा विधानसभा क्षेत्र के स्तर पर निजीकरण किया जाए, तो प्रतिस्पर्धा और विकल्प दोनों का जन्म होगा। इस व्यवस्था में आपूर्ति खराब होने पर एक वार्ड अपने आपूर्तिकर्ता को समझौता रद्द करने की धमकी इस विश्वास से दे सकता है कि उसे कोई और आपूर्तिकर्ता तो मिल ही जाएगा। पर यदि एक नगर में एक या दो ही आपूर्तिकर्ता होंगे, तो उन पर अंकुश रखना कठिन है।

यही सिद्धांत पानी के मामले में भी वार्ड अथवा विधानसभा क्षेत्र के स्तर पर *जल उपभोक्ता संगठनों* के द्वारा लागू किया जा सकता है। अवजल इसी सिक्के का दूसरा पहलू है। इस व्यवस्था से जल उपभोक्ता संगठनों में वर्षा जल संरक्षण के प्रति रुचि जगेगी, क्योंकि इससे उन्हें निजी आपूर्तिकर्ताओं से कम-से-कम मात्रा में जल खरीदना होगा।

वार्ड अथवा विधानसभा क्षेत्र स्तर पर इस प्रकार का प्रबंधन सही मायने में नागरिकों को अपनी समस्याओं का समाधान स्वयं करने में सक्षम बनाएगा। जो लोग निजी आपूर्तिकर्ताओं से सेवाएं खरीद पाने में समर्थ नहीं हांगे उन्हें सरकार द्वारा आर्थिक सहयोग (प्रत्यक्ष सब्सिडी) दिया जा सकता है। इसे वार्ड स्तरीय संगठनों द्वारा प्रभावी रूप से लागू किया जा सकता है। यहाँ मैं फिर कहना चाहूँगा कि गरीब लोग ही सरकारी सेवाओं के लिए पूरी कीमत अदा कर रहें हैं।

2. कार्यों के आधार पर पुनर्गठन

दिल्ली सरकार की नयी वेबसाइट पर कोई भी व्यक्ति बड़ी सरलता से अपनी जरूरत की हर सूचना हासिल कर सकता है। यह आसानी इसलिए हो सकी है, क्योंकि वेबसाइट को सरकारी महकमों के आधार पर नहीं, बल्कि उनके कार्यों के आधार पर वर्गीकृत किया गया है। कार्याधारित पुनर्गठन ने जब डिजिटल दुनिया को इतना आसान बना दिया है, तब क्यों न वास्तविक दुनिया को भी इसी प्रकार पुनर्गठित किया जाए?

अपने विस्तृत शोध के आधार पर हमने अपने अध्ययन में शामिल सरकारी महकमों को निम्नलिखित आधार पर पुनर्गठित करने का सुझाव रखा है। कई और भी ऐसे महकमे हैं, जो इसी तरह के कार्य करते हैं, पर वे हमारे अघ्ययन में शामिल नहीं थे। पाठक एक बार हमारे द्वारा प्रस्तुत सुझाव का तार्किक आधार समझ लें, फिर वे स्वयं आवश्यक रद्दोबदल पर विचार कर सकते हैं।

सभी सरकारी महकमों अथवा उनकी कुछ योजनाओं को कार्यों के आधार पर तीन विभागों में पुनर्व्यवस्थित किया जा सकता है:

क) उपभोक्ता सुरक्षा विभाग (Consumer Protection Department)

ख) सहकारी वित्त विभाग (Cooperative Finance Department)

ग) व्यक्ति एवं परिवार कल्याण सेवाएँ (Individual & Family Welfare Services)

क) उपभोक्ता सुरक्षा विभाग

इसमें खाद्य अपमिश्रण निवारण विभाग, औषधि नियंत्रण विभाग, माप एवं तौल विभाग तथा जन वितरण प्रणाली को छोड़कर शेष खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग को शामिल किया जा सकता है। ये सभी

विभाग उपभोक्ताओं को उनका वह वाजिब हक दिलाने का कार्य करेंगे, जिसके लिए उपभोक्ता कीमत अदा कर रहे हैं, साथ ही खरीदारों तथा विक्रेताओं के बीच सौदे को वाजिब बनाने पर बल देंगे तथा बाजार में विश्वास का माहौल भी बनाएंगे।

चूँकि सरकारी अधिकारियों की जनहित की भावना अथवा **कर्त्तव्यबाध** से व्यवसायियों की मुनाफाखोरी की प्रवृत्ति का शमन नहीं किया जा सकता है। अत: एक के लालच को दूसरे पक्ष के लालच से ही संतुलित किया जा सकता है। मुनाफाखोर लालची व्यावसायियों के बीच परस्पर खुली प्रतिस्पर्धा में ही उपभोक्ताओं का सर्वाधिक हित सुरक्षित होता है। मुक्त प्रतिस्पर्धा के साथ-साथ प्रभावशाली उपभोक्ता अदालत, कड़ा 'लाइबिलिटी कानून' तथा अपकृत्य प्रणाली (Tort System) भी आवश्यक है। सरकार द्वारा इन व्यवस्थाओं के निर्माण का कार्य भी उतना ही जरूरी है, जितना नये उपभोक्ता सुरक्षा विभाग को सशक्त करना। यह विभाग प्रस्तावित पुनर्गठन के बाद खाली बचे रह गये कर्मचारियों को समायोजित करने में सक्षम होगा।

ख) सहकारी वित्त विभाग

'लघु अथवा मध्यम श्रेणी के उद्यमों तथा तकनीकी प्रशिक्षणों को वित्तीय सहायता देने वाली', 'भूमि तथा औद्योगिक भवन उपलब्ध कराने वाली', 'उपभोग ऋण (कंजंप्शन लोन) देने वाली', इत्यादि सभी योजनाएं इसके अंतर्गत आएंगी। विभाग सभी ऋण संबंधी योजनाओं की देख-रेख करेगा, चाहे वह उत्पादन के लिए हो अथवा उपभोग के लिए। चाहे वह सभी नागरिकों के लिए हो अथवा किसी विशेष जाति या समूह के लिए

हो। इतना ही नहीं दिल्ली में 5,000 से अधिक सहकारी समितियाँ हैं। उद्यम अथवा स्वसहायता के जितने भी रूपों की कल्पना की जा सकती है, उन सभी क्षेत्रों में कम-से-कम एक सहकारी समिति कार्यरत है। विभाग अपनी योजनाओं का प्रबंधन स्वयं न कर के इन सहकारी समितियों के माध्यम से करेगा। वह अनुदान की व्यवस्था करेगा, लेकिन वास्तविक 'भुगतान तथा संग्रह' संबद्ध सहकारी समितियों के माध्यम से ही होगा। अनुदान को सहकारी समिति के कार्य निष्पादन विशेषकर वसूली दर तथा निष्क्रिय परिसंपत्तियों (Non performing assets) पर नियंत्रण के आधार पर जारी रखा जा सकता है। बेहतर कार्य करने वाली सहकारी समितियों को अधिक अनुदान दिया जा सकता है। सहकारी कानून में उपर्युक्त सुधार कर सहकारी समितियों के पंजीयक की असीमित ताकत को कम किया जा सकता है। अधिक आत्मनिर्भर सहकारी समिति अपने सदस्यों के हित में बिना सरकारी अधिकारियों के अनावश्यक हस्तक्षेप के स्वयं अपना प्रबंधन करने में समर्थ होंगी।

ग) व्यक्ति एवं परिवार कल्याण सेवाएँ

इसमें समाज कल्याण विभाग, खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग[3] की जन वितरण प्रणाली तथा दिल्ली अनु. जाति/ अनु. जन जाति/ अ. पि. व./ अल्पसंख्यक/ विकलांग वित्त और विकास निगम जैसे निगमों द्वारा दिए जाने वाले व्यक्तिगत अनुदान की योजनाएं शामिल की जाएंगी।

आज कल्याण योजनाओं का लाभ बहुत कम लोगों को मिल पा रहा है, क्योंकि अधिकांश लोगों को उनके बारे में पता ही नहीं है अथवा सिर्फ राजनीतिक पहुँच वाले ही इन योजनाओं का लाभ उठा पाते हैं,

क्योंकि आवेदन पत्र सिर्फ स्थानीय विधायकों के पास ही मिलते हैं। व्यक्ति तथा परिवार को सहायता उपलब्ध कराने हेतु बनाई गई योजनाओं को एक ही विभाग में रखने से किसी व्यक्ति के लिए उसके लिए लाभदायक सभी योजनाओं के बारे में जानना आसान हो जाएगा। साथ ही सरकार के लिए भी किसी व्यक्ति को दी गई कुल सहायता का आकलन करना आसान हो जाएगा।

प्रस्तावित पुनर्गठन पहुँच, कार्यक्षमता तथा राजनीतिकरण के कुछ बिंदुओं को ही छूता है। नया विभाग भी लक्षित जनसंख्या के कुछ हिस्से की जरूरतों को ही पूरा कर पाएगा। आज 50,000 बच्चे दिल्ली की सड़कों पर जीवन बसर करते हैं, जिसमें सिर्फ लगभग 3,000 बच्चों को ही कल्याणकारी एजेंसियों से थोड़ी-बहुत सहायता मिल पाती है। निकट भविष्य में ऐसी कोई संभावना नहीं दिखती कि सरकार आवश्यकता के अनुरूप संसाधन जुटा ले।

अत्यधिक सामाजिक सुरक्षा वाले पश्चिमी देशों का अनुभव भी इन सुविचारित कार्यक्रमों के बुरे पहलू की ओर इशारा करता है। पारिवारिक और सामाजिक ताने-बाने में बिखराव, लोगों का स्थायी रूप से अस्थायी सहायता कार्यक्रमों पर निर्भर हो जाना और भीषण महंगाई इन देशों में आम बात है।

वर्तमान नजरिये पर पुनर्विचार करने की तथा यथाशीघ्र कुछ रचनात्मक और प्रभावशाली निदान निकाले जाने की आवश्यकता है। आखिरकार कल्याणकारी योजनाएँ सिर्फ गरीबी तथा मौलिक सुविधाओं की कमी के लक्षणों का ही उपचार करती है, समस्या के कारणों का नहीं। यह सही है कि लक्षणों को मिटाना जरूरी है, लेकिन इससे रोग

जड़ से खत्म नहीं होते। दर्द निवारक भले ही गुर्दे में पथरी से होने वाले दर्द में राहत दे, लेकिन वह गुर्दे से पत्थर नहीं निकाल सकता। गरीबी की समस्या का वास्तविक निदान स्थायी आर्थिक विकास से ही होगा। सभी निषेधात्मक नियम-कानूनों को कड़ाई से 'आजीविका स्वतंत्रता जाँच' (Livelihood Freedom Test) की कसौटी पर कसना होगा।

महाविद्यालय के छात्रों के लिए हम नियमित तौर पर देश भर में विभिन्न स्थानों पर 'स्वतंत्रता और समाज' संगोष्ठी आयोजित करते हैं। संगोष्ठी में हम उनसे यह भी पूछते हैं कि गरीबों की मदद हेतु निम्नलिखित तीन उपायों में से वे किसे प्राथमिकता देना चाहेंगे। 1. कर चुकाइए और सरकार को मदद उपलब्ध कराने दीजिए, 2. अपनी सहायता स्वयं कीजिए तथा 3. स्वयंसेवी संगठनों के जनहित प्रयासों को अनुदान दीजिए।

जब मुद्दे को स्पष्ट किया गया, तो अधिकांश छात्रों ने तीसरे उपाय को प्राथमिकता दी। हालाँकि जब तक हम यह तय न कर लें कि तीसरे उपाय को कैसे क्रियान्वित किया जाए, तब तक हम पहले उपाय के साथ आगे बढ़ सकते हैं, ताकि जरूरतमंद लोगों के बीच समाज सेवा हेतु समर्पित लोगों से मिलने वाले लाभ को सुनिश्चित किया जा सके। हमें जल्दी ही इस पर एक स्पष्ट राय कायम करनी होगी।

और भी कई सुधारात्मक उपाय हो सकते हैं, जिन्हें पूरी सरकार पर लागू किया जा सकता है। अत: उस पर अलग से किसी अध्याय में विचार न कर यहीं उसकी चर्चा की गई है।

3. ठोस बजट प्रबंधन

सरकार द्वारा बजट के निर्माण में अभी भी गोपनीयता बरती जाती है, जबकि यह शासन का सबसे महत्तवपूर्ण दस्तावेज है। बजट निर्माण की प्रक्रिया को सार्वजनिक किया जाना चाहिए और उस पर देशव्यापी बहस करायी जानी चाहिए। बजट से संबधित संर्पूण दस्तावेज के साथ ही अलग-अलग विभागों के बजट संबंधी सभी दस्तावेजों को भी सर्वसुलभ कराया जाना चाहिए। कम-से-कम उन्हें सरकारी वेबसाइट पर तो रखना ही चाहिए। सभी सूचनाओं को जनसुलभ बनाना ई-प्रशासन की एक अनिवार्य शर्त है।

सूचना का अधिकार अधिनियम नागरिकों को आवश्यक सूचना हासिल करने का अधिकार देता है। अगर सरकार अपना कर्तव्य समझते हुए स्वयं सभी सूचनाओं (कानूनी रूप से गोपनीय सूचनाओं को छोड़ कर) को प्रकाशित करे, तो यह बेहतर ही नहीं किफायती भी होगा। यह व्यापक रूप से स्वीकार किया जा चुका है कि कार्य के परिणाम को ध्यान में रखते हुए शून्य आधारित बजट बनाने (Zero-based budgeting) से सरकारी खर्च के प्रभाव व पारदर्शिता में काफी सुधार हो सकता है। लेखा प्रणाली का आधार मूल्य का भुगतान (Cash basis) न होकर वास्तविक विनिमय (Accrual basis) होना चाहिए। सेवा की प्रति इकाई लागत का मूल्यांकन करने तथा कार्य निष्पादन के साथ लागत की तुलना करने के मामले में कोष आधारित लेखा प्रणाली और भी बेहतर है।

4. सक्षम और भ्रष्टाचार मुक्त खरीद प्रणाली

सरकार द्वारा सामान और सेवाएँ खरीदने की सक्षम और भ्रष्टाचार मुक्त

प्रणाली का लक्ष्य हासिल करने के तीन उपाय हो सकते है:-

1. झूठा दावा अधिनियम (False Claim Act) पारित किया जाए,

2. सूचक सुरक्षा अधिनियम (Whistleblower Protection Act) पारित किया जाए और

3. निविदा (टेंडर) तथा बोली की चयन प्रक्रिया को पूर्णत: पारदर्शी बनाया जाए।

झूठा दावा अधिनियम (False Claim Act / Quit Tam Act) नागरिकों को किसी सामान अथवा सेवा की गुणवत्ता, मात्रा या कीमत के बारे में गलत दावा करने वाले आपूर्तिकर्त्ताओं पर मुकदमा दायर करने अथवा उनके संबंध में सूचना देने का अधिकार देगा। इससे निजी आपूर्तिकर्त्ता सरकार को धोखा देने से बचना चाहेंगे, क्योंकि कोई भी, यहाँ तक कि उनके अपने कर्मचारी भी, उनको दोषी ठहराने के लिए प्रमाण प्रस्तुत कर सकते हैं और पुरस्कारस्वरूप एक बड़ी राशि हासिल कर सकते हैं। निजी उद्यमियों तथा सरकारी कर्मचारियों के लिए झूठा दावा अधिनियम तथा सूचक सुरक्षा अधिनियम की व्यवस्था सरकारी खरीद तथा ठेके में भ्रष्टाचार और धोखाधड़ी को खत्म करेगा।

सभी प्रासंगिक विवरणों के साथ निविदाओं, सभी प्रस्तुत बोलियों तथा चयनित बोलियों को संबंधित विभाग और दिल्ली सरकार की वेबसाइट पर उपलब्ध कराने से खरीद की प्रक्रिया को पारदर्शी बनाया जा सकता है। निविदा के चयन की दो बोली पद्धति भ्रष्टाचार को कम करने की दृष्टि से काफी कारगर है।4 इस पद्धति में बोलीदाता अलग-अलग वित्तीय और तकनीकी बोली जमा करते हैं। सरकारी अधिकारी

पहले सिर्फ सर्वोत्तम तकनीकी बोलियों का चयन करते हैं। उसके बाद सिर्फ उन्हीं चयनित तकनीकी बोलियों की वित्तीय बोलियों को खोला जाता है। मिलीभगत की संभावना को खत्म करने की दृष्टि से दोनों प्रकारों की बोलियों की समीक्षा के लिए अलग-अलग अधिकारियों की नियुक्ति की जा सकती है।

5. कार्य निष्पादन (Performance) पर जोर

निजी क्षेत्र में सबसे महत्तवपूर्ण बात लाभ होती है। लाभ ही इस बात का सूचक होता है कि किसी संगठन द्वारा पेश की जाने वाली सेवाओं को लोग न सिर्फ खरीदना चाहते हैं, बल्कि लागत मूल्य से अधिक कीमत अदा करने के लिए भी तैयार हैं। तो सरकारी सेवाओं में सर्वाधिक जोर किस चीज पर दिया जाए? हम सरकारी महकमों के कार्य निष्पादन का मूल्यांकन कैसे कर सकते हैं?

सरकारी सेवाओं में उपभोक्ताओं की संतुष्टि पर निश्चित रुप से सर्वाधिक जोर दिया जाना चाहिए। रिपोर्ट कार्ड प्रणाली के माध्यम से विभिन्न सरकारी सेवाओं के उपभोक्ताओं से प्रतिक्रियाएं इकट्ठी की जा सकती हैं। अगर *अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान* (एम्स) की सेवाओं का उदाहरण लिया जाए, तो सर्वप्रथम ऐसे ही सर्वे से हम शुरू कर सकते हैं। तत्पश्चात् अस्पताल के प्रबंधकों को इस आधार पर कार्यनिष्पादन का एक मानक तय करना चाहिए कि एक वर्ष में उनकी सेवाओं के विभिन्न क्षेत्रों में संतुष्टि के स्तर को कितना बढ़ाना है। फिर उन्हें कार्यनिष्पादन को उस स्तर तक ऊँचा उठाने के लिए अपनी संपूर्ण कार्य-प्रणाली और कार्मिक प्रशिक्षण का तदनुरूप विकास करना चाहिए।

नागरिक घोषणापत्र के माध्यम से लक्ष्य, सेवाओं का स्तर और असफलता पर दंड की स्पष्ट व्यवस्था कर कार्यनिष्पादन का एक व्यापक मानक स्थापित किया जा सकता है।

इन सिद्धांतों को सभी सरकारी महकमों पर लागू किया जा सकता है। अलग-अलग विभागों में सुधार के विशिष्ट सुझाव तत्संबंधी अध्यायों में विस्तार पूर्वक दिए गए हैं।

आशा है पुस्तक में प्रतिपादित विचारों से सुशासन विषय पर एक गंभीर और रचनात्मक चर्चा का सूत्रपात होगा। सुधारवादी राजनीतिज्ञों, सरकारी कर्मचारियों तथा नागरिकों को निश्चित रूप से इस पुस्तक की सामग्री नवीन और उपयोगी लगेगी। परिचर्चा और बहस मुबाहिसों का सिलसिला शुरू हो, इसी कामना के साथ।

-पार्थ जे शाह

टिप्पणी

6. प्रधानमंत्री कार्यालय ने 2002 में दिल्ली के उपराज्यपाल को निर्देश दिया था कि हाथ रिक्शा चलाने वालों तथा ठेले वालों के लिए लाइसेंस प्रणाली खत्म की जाए और क्षेत्रीय सीमाओं के साथ साधारण पंजीकरण प्रणाली पर अमल किया जाए। दुर्भाग्य से प्रधानमंत्री कार्यालय के निर्देश के बावजूद अब तक कुछ भी नहीं बदला।

7. दिल्ली सरकार सरकारी विद्यालयों के लिए *दिल्ली पाठयपुस्तक ब्यूरो* के माध्यम से पाठयपुस्तकों का प्रकाशन करती है। अगर इन पाठयपुस्तकों को बाजार से खरीद कर उसे सस्ते मूल्य पर बेचा जाए, तो क्या यह सस्ता और कम झंझट वाला काम नहीं होगा? इससे नागरिकों को भी पता चलेगा कि पाठयपुस्तकों पर सरकार कितना अनुदान देती है। आज किसी को पता नहीं कि दिल्ली पाठयपुस्तक ब्यूरो चलाने में कितना खर्च होता है। पर हमने इस संबंध में कुछ

पता लगाने कि कोशिश की है।

8. संबंधित अध्याय में हमने खाद्य पर्चे के द्वारा जन वितरण प्रणाली में आमूल-चूल परिवर्तन का सुझाव रखा है।

9. दिल्ली नगर निगम के आयुक्त राकेश मेहता ने दिल्ली नगर निगम की निविदाओं के लिए दो बोली पद्धति का अनुमोदन कर दिया है।