फिक्सिंग द स्टील फ्रेम

साभारः द हिन्दू
(10 अक्टूबर, 2017)

अशोक पार्थसारथी
(प्रधानमंत्री इंदिरा गांधी के एसएंडटी सलाहकार थे)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है।

जब हम 1947 में स्वतंत्रता प्राप्त कर चुके थे, जैसे कि ब्रिटिश ने कनाडा और ऑस्ट्रेलिया और मलाया और केन्या जैसे उपनिवेशों पर अपना वर्चस्व स्थापित किया था, इसके बावजूद हम ब्रिटिश सरकार से विरासत में मिली नागरिक सेवा प्रणाली को अपनाते रहे हैं। प्रथम प्रधानमंत्री, जवाहरलाल नेहरू, यह जानते थे कि औपनिवेशिक नागरिक सेवा प्रणाली राजनीतिक रूप से स्वतंत्र, सामाजिक सामंती और आर्थिक रूप से गरीब देश के लिए यह अनुपयुक्त थी। 'भारत का अंतिम वायसराय' लॉर्ड माउंटबेटन ने इसके बारे में कुछ नहीं किया। हां, हमने हमारी सिविल सेवाओं का नाम बदल दिया, उन्हें भारतीय प्रशासनिक सेवा (आईएएस) और भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा (आईएएएस) आदि बुलाने लगे, लेकिन अभ्यास में केवल थोड़ा बदलाव आया है। आईएएस ने डोमेन ज्ञान से प्रेरित होने के बजाय गहरा श्रेणीबद्ध और नियम-बाध्य होना जारी रखा है। वरिष्ठता बुनियादी मानदंड है, हमने मसूरी में एक ब्रांड नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन स्थापित किया, जिसे बाद में लाल बहादुर शास्त्री नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन कहा जाने लगा। यह प्रशासनिक सेवाओं के लिए चयनित युवाओं को प्रशिक्षित करने के लिए था। प्रशिक्षण का लक्ष्य अभी भी सर्वज्ञानी 'बुद्धिमान सामान्यवादी' बनाने का ही है।

पिछले 70 वर्षों में, कई वृद्धिशील परिवर्तन किए गए हैं। इस बीच हमारे पूर्व 'मातृ देश', यू.के., 1990 की शुरूआत के साथ-साथ अपनी सिविल सेवा का पुनर्गठन करने के लिए आगे बढ़ चुका था। प्रसिद्ध फुल्टन आयोग ने केवल वरिष्ठता और 'अनुभव' पर आधारित प्रणाली से फोकस स्थानांतरित करते हुए ज्ञान क्षेत्र पर केन्द्रित किया। यह इस तरह के अत्याचारों पर रोक लगाता है जैसे कि सचिव, जल संसाधन रक्षा सचिव बनेंगे और संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य को अतिरिक्त सचिव, गृह मंत्रालय के रूप में काम करेंगे, जो आज भी सामान्य हैं। जब एक गैर-कमीशन अधिकारी या सिपाही भारतीय सेना में एक पैदल सेना के रूप में शामिल हो गए, तो वह अपने पूरे करियर में एक समान ही रहता है। वह एक तोपखाने वाला, बख्तरबंद कोर के सदस्य या सिग्नल (संचार) के सदस्य भी नहीं बन सकता है। इसके अलावा, जब इन विषयों में से एक अधिकारी एक ब्रिगेडियर के स्तर पर पहुंच गया, तो उन्हें कड़ी परीक्षा से गुजरने के लिए डिफेंस सर्विसेज स्टाफ कॉलेज (डीएसएससी) के पास जाना पड़ता था। उन परीक्षाओं के कई उद्देश्य थे, उनमें प्रमुख नेतृत्व गुणों और एक डिग्री/डोमेन ज्ञान का स्तर पैदा करना था। अगर किसी ने यह परीक्षा उत्तीर्ण कर ली तो वह एक प्रमुख जनरल बन गया और उच्च रक्षा प्रबंधकों के अभिजात वर्ग में शामिल हो जाता था।

मैं दृढ़ता से हूं कि निदेशक स्तर पर आईएएस के लिए इस तरह की व्यवस्था को अपनाने की जरूरत है। डीएसएससी के बराबर मसूरी में अकादमी होगी। हालांकि, विशेषज्ञता के अपने क्षेत्रों से निपटने के लिए भारतीय प्रबंधन संस्थान और भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थानों के संकाय को भी लाया जाना चाहिए।

गहरा बदलावः लेकिन कार्मिक प्रणाली के चरित्र को बदलना पर्याप्त नहीं होगा। सरकारी मंत्रालयों के क्षेत्र में संगठनात्मक शुल्क भी आवश्यक हैं। उन परिवर्तनों का मूल 'समूहों/क्षेत्रों' के निर्माण में हैः

- **सुरक्षा क्लस्टरः** घर, रक्षा, सुरक्षा और खुफिया और शायद विदेशी सेवा, परमाणु ऊर्जा, अंतरिक्ष और सूचना प्रौद्योगिकी।
- **आर्थिक क्लस्टरः** वित्त, वाणिज्य और उद्योग।
- **इंजीनियरिंग क्लस्टरः** सार्वजनिक उद्यम, भारी उद्योग, इलेक्ट्रॉनिक्स, दूरसंचार, और माइक्रो, छोटे और मध्यम उद्यम।
- **ऊर्जा क्लस्टरः** पेट्रोलियम, कोयला, बिजली और नई और नवीकरणीय ऊर्जा।
- **रासायनिक क्लस्टरः** रसायन और पेट्रोकेमिकल्स और फार्मास्यूटिकल्स
- **परिवहन क्षेत्रः** सड़कों, बंदरगाहों, नौवहन और नागरिक उड्डयन, रेलवे।
- **सामाजिक क्षेत्रः** चिकित्सा अनुसंधान, शिक्षा, सामाजिक कल्याण और सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण, महिला और बाल विकास की भारतीय परिषद सहित स्वास्थ्य।
- **ग्रामीण क्षेत्रः** ग्रामीण विकास, कृषि, कृषि अनुसंधान और शिक्षा, खादी और ग्रामोद्योग आयोग, जल संसाधन।
- **विज्ञान और प्रौद्योगिकी क्षेत्रः** विज्ञान और प्रौद्योगिकी, वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान, जैव प्रौद्योगिकी, वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान परिषद, पृथ्वी विज्ञान और पर्यावरण और वन।

नए प्रशिक्षण कार्यक्रम का एक प्रमुख घटक ज्ञान क्षेत्र का आकलन और विकास करना होगा और निदेशक को क्षेत्र के लिए प्रशिक्षित किया जा रहा है। एक बार क्रियान्वित हो जाने के बाद, सिविल सेवकों को अपने करियर में संबंधित क्षेत्रों में ही ष्घूर्णनष करना पड़ेगा।

ऐसे विचारों की व्यवहार्यता के बारे में प्रश्न उठाए जा सकते हैं। यहाँ एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि अगर रक्षा बलों ने सकारात्मक परिणामों के साथ यह दिखाया है कि यह तरीका काम कर सकता, तो इसे सिविल सेवा में क्यों नहीं लागू किया जा सकता है?

देश के विकास में सिविल सेवकों की भूमिका और चिंताएँ

- उपनिवेशीय युग में नौकरशाहों को प्राय: निरंकुश शासन के लिये इस्तेमाल किया जाता था। वे कर वसूली करने वाले और सरकार के आदेशों को लागू कराने वाले के रूप में जाने जाते थे। दुर्भाग्य से आज भी हमारे देश में जिला प्रशासकों को 'कलेक्टर' के रूप में ही देखा जाता है। इस सोच को, जो व्यापक रूप से फैली हुई है, जड़ से उखाड़ फेंकने की जरूरत है।
- लोगों को चाहिये कि वो नौकरशाहों को इस नजर से देखें कि ये वे लोग हैं जो उनके सुख और कल्याण के लिये काम करते हैं। प्रत्येक लोक सेवक के पास यह अवसर होता है कि वह अपने कार्यकाल के दौरान करोड़ों जिंदगियों को प्रभावित कर सके।
- एक ऐसी शक्ति का होना, जो लोगों के जीवन को बदल सकती हो, बड़े सौभाग्य की बात है। ध्यातव्य है कि हमारे जैसे देश में आबादी का बहुत बड़ा हिस्सा दयनीय जिन्दगी जी रहा है और बुनियादी सुविधाओं से वंचित है, लेकिन हमारे पास सिविल सेवा के रूप में एक ऐसी शक्ति है जो उनकी दुर्दशा को ठीक कर सकती है।
- लेकिन यह बहुत महत्त्वपूर्ण है कि इस सौभाग्य को बोझ में न बदलने दिया जाए। इसलिये यह बहुत जरूरी हो जाता है कि हर नौकरशाह अपने भीतर एक स्वाभाविक और सहज सुख की स्थिति में रहे। जब तक हम खुद अपने भीतर एक सुख की स्थिति में न हों, तो कैसे हम औरों की जिन्दगी छू सकते हैं?
- हमारी नौकरशाही के जनविमुख, असंवेदनशील और भ्रष्ट होने का मतलब है कहीं न कहीं हमारे देश में नौकरशाहों की चयन प्रक्रिया में दोष है। यही वजह है कि विभिन्न प्रशासनिक सुधार आयोगों द्वारा समय-समय पर चयन प्रक्रिया में सुधार लाने हेतु सिफारिश की जाती रही है। इसका एकमात्र मकसद है कि बदलती घरेलू और वैश्विक संरचना में भारतीय प्रशासकों की भूमिका भी बदल रही है जिसके अनुकूल चयन प्रणाली होनी चाहिये।
- आज यह एक गंभीर प्रश्न है कि देश को ईमानदार, कर्तव्यनिष्ठ और कुशल प्रशासक कैसे मिलें? कई अधिकारी भ्रष्टाचार में लिप्त हैं तो कई जनहित के प्रति उपेक्षा भाव रखते हैं। सिविल सेवकों को न केवल देश के अंदर बल्कि देश के बाहर के संबंध में भी अपनी कुशल भूमिका निभानी होती है। लेकिन हम तमाम प्रयासों के बावजूद भी वांछित नौकरशाही समूह विकसित नहीं कर पा रहे हैं।

क्या हो आगे का रास्ता?

- अखिल भारतीय सेवाओं के शीर्ष के तीस फीसदी अधिकारी अभी भी शानदार काबिलियत रखते हैं, लेकिन इस तीस फीसदी के दायरे के नीचे आने वाले अधिकारियों की क्षमता का स्तर लगातार गिरता जा रहा है। ज्यादातर राज्यों में मुख्यमंत्री अपने पाँच या छह खास अधिकारियों की मदद से प्रशासन चलाते हैं, हमें इस प्रवृत्ति को बदलना होगा। गौरतलब है कि अखिल भारतीय सेवाओं के नियम 16(3) के अनुसार सभी अधिकारियों के काम-काज की समय-समय पर समीक्षा होनी चाहिये, लेकिन इस नियम का कभी सख्ती से पालन नहीं किया गया। सरकार का तत्कालीन कदम इस दिशा में एक सकारात्मक प्रयास है।
- अधिकारी वर्ग ने आम जनता के मन में एक भ्रम पैदा कर दिया है कि सरकार द्वारा उन्हें उनकी आवश्यकता के अनुसार धनलाभ नहीं दिया जा रहा है। आम जनता को यह जानना चाहिये कि अखिल भारतीय सेवा और केन्द्रीय सेवाओं में कार्यरत अधिकारियों को भारतीय मानकों पर अच्छी तरह से भुगतान किया जा रहा है। प्रत्येक वेतन आयोग की सिफारिशें लागू होते ही सिविल सेवकों के वेतन और अनुलाभ में बढ़ोतरी होती है। सिविल सेवक को सेवानिवृत्त होने के बाद 1,12,500 रुपये प्रति माह तक का अधिकतम पेंशन लाभ मिल सकता है। संघ लोक सेवा आयोग की परीक्षा उत्तीर्ण करने के बाद, केवल 10 प्रतिशत अधिकारीं ही ऐसे हैं जिनके ज्ञान और कौशल में वृद्धि नहीं होती। जनता और अधिकारी दोनों को इस बात को समझना होगा कि भारत सरकार ने सिविल सेवकों की आवश्यकता का ख्याल भलीभाँति रखा है।
- लंबे समय से प्रशासनिक सुधार की मांग उठती रही है। इसे लेकर कई समितियाँ भी गठित की गईं, जिन्होंने कुछ अहम सुधार के लिये सुझाव भी दिये। मगर उन पर गंभीरता से ध्यान नहीं दिया गया। यह छिपी बात नहीं है कि बहुत सारे प्रशासनिक अधिकारी सत्ता पक्ष की मंशा के अनुरूप खुद को ढालने में ही अपना भलाई समझते हैं। इससे आम लोगों के हितों पर बुरा प्रभाव पड़ता है और जन-सरोकार के कामों से लगातार उनकी दूरी बनी रहती है। एक प्रमुख चिंता यह भी है कि भारतीय प्रशासनिक ढाँचा कुछ इस तरह का है कि आम लोगों और अधिकारियों के बीच काफी दूरी बनी रहती है। इस दूरी को समाप्त करने के लिये द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग के कुछ महत्त्वपूर्ण सुझावों को व्यवहारिक तौर पर अमल में लाना होगा।
- भारत में प्रशासनिक सुधारों को गति न मिल पाने का एक प्रमुख कारण न्यायपालिका का सुस्त रवैया भी रहा है। एक ओर प्राय: न्यायपालिका किसी भ्रष्ट लोकसेवक के खिलाफ कारवाई के दौरान नियमों एवं कानूनों के जाल में स्वयं को पंगु बना लेती है, वहीं दूसरी तरफ कोई ईमानदार लोकसेवक प्राय: इन्ही नियमों एवं कानूनों के जाल में फँसकर अपनी बेगुनाही साबित नहीं कर पाता है। और यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि इस महत्त्वपूर्ण मुद्दे पर न्यायिक सक्रियता देखने को नहीं मिलती। अत: न्यायपलिका को भी प्रशासनिक सुधारों में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी।

संभावित प्रश्न

हमारी शासन प्रणाली राजनैतिक नेताओं और चुनाव पद्धति पर कम जबकि देश की नौकरशाही पर ज्यादा केंद्रित हैं।'' इस कथन के संदर्भ में सिविल सेवा में आवश्यक सुधार की चर्चा करते हुए देश के विकास में सेवकों की भूमिका को बताएं।

"Our administration system is more centered on bureaucracy and less on political leaders and elections." In the context of the above statement explain the role of Civil Servants in the development of the country along with discussing the necessary reforms in the Civil Services. (200 WORD)