

वर्तमान परिपेक्ष्य में भारतीय लोक सेवक: समस्याएँ एवं सुधार की आवश्यकता

Dr. Sucheta Gupta

Lecturer, Department of Political Science, Government College, Bibirani, (Alwar) Rajasthan, India

सारांश : भूमंडलीकरण के दो दशकों बाद भारतीय लोक सेवक का स्वरूप, इसकी प्रकृति एवं कार्यप्रणाली में परिवर्तन तो हुआ है, परन्तु जन-आकांक्षा के अनुरूप भारतीय लोक सेवक अपने आप को जनता के सेवक के रूप में स्थापित करने में नितांत रूप से असफल रहे हैं। स्वतन्त्रता के इतने वर्षों बाद भी स्थानीय स्तर अर्थात् जिला व ब्लॉक स्तर पर 'हम भारत के लोग' जिलाधिकारी अथवा अन्य अधिकारियों को आज भी.... माई-बाप, जी-हुजूर, सरकार एवं मालिक कह कर सम्बोधित किया जा रहा है, जिससे स्पष्ट है कि, जिस अधिकारीतन्त्र को लोक सेवक बन कर हम भारत के लोग की सेवा करनी थी वह नहीं हो पाई है। कार्यपालिका के अंग के रूप में, लोक सेवकों के लिए यह आवश्यक है कि इन जन-आकांक्षाओं का सम्मान करते हुए जमीन पर विकासात्मक कार्यों को जिम्मेदारी के साथ पूरा करे परन्तु धरातल पर लोक सेवक ऐसा करने में किल रहे हैं जिसका कारण केवल लोक सेवक नहीं है, वरन राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी के साथ-साथ, लोक सेवक के संरचनात्मक, प्रक्रियात्मक एवं व्यवहारात्मक सुधार की आवश्यकता है।

प्रस्तुत अध्ययन का उद्देश्य यह है कि भारतीय उच्चतर लोक सेवा के कार्मिक प्रबन्धन के विभिन्न अवयवों/आयामों को समझना एवं उसका आंकलन करना है साथ ही साथ भारतीय लोकसेवा के समक्ष विभिन्न चुनौतियों व सीमाओं को विश्लेषित करना तथा द्वितीय पशासनिक सुधार आयोग द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट का अध्ययन करना विशेषकर दसवीं रिपोर्ट कार्मिक प्रशासन का पुर्नगठन 'नई उच्चाइयां' को विश्लेषित करना है।

संकेत शब्द: भूमंडलीकरण, लोक कार्मिक प्रबन्धन, उदारीकरण, प्रशिक्षण एवं क्षमता का विकास, प्रशासनिक सुधार, लोक सेवक कार्यक्षेत्र (डोमेन)

I. परिचय

वर्तमान समय में भूमंडलीकरण, उदारीकरण, सूचना संचार एवं तकनीक के उत्तरोत्तर विकास ने जहाँ एक ओर हमारी सरकार को भूमंडलीकरण एवं अन्तर्राष्ट्रीय अन्तर-निर्भरता के परिप्रेक्ष्य में उपलब्ध अवसर का अपने हित में दोहन करना है, वहीं अपनी सार्वभौमिकता को संरक्षित करते हुए सामाजिक एवं आर्थिक विकास भी करना है। इस सन्दर्भ से सरकार भलीभंति परिचित है, वहीं जनआकांक्षा बेहतर अथवा सुशासन, पारदर्शिता, कानून का शासन, बेहतर व सुचारू सेवा तथा जवाबदेहिता चाहती है। भूमंडलीकरण के दो दशकों बाद भारतीय लोक सेवक का स्वरूप, इसकी प्रकृति एवं कार्यप्रणाली में परिवर्तन तो हुआ है, परन्तु जन-आकांक्षा के अनुरूप भारतीय लोक सेवक अपने आप को जनता के सेवक के रूप में स्थापित करने में नितांत रूप से असफल रहे हैं। स्वतन्त्रता के इतने वर्षों बाद भी स्थानीय स्तर अर्थात् जिला व ब्लॉक स्तर पर 'हम भारत के लोग' जिलाधिकारी अथवा अन्य अधिकारियों को आज भी.... माई-बाप, जी-हुजूर, सरकार एवं मालिक कह कर सम्बोधित किया जा रहा है, जिससे स्पष्ट है कि, जिस अधिकारीतन्त्र को लोक सेवक बन कर हम भारत के लोग की सेवा करनी थी वह नहीं हो पाई है।

कार्यपालिका के अंग के रूप में, लोक सेवकों के लिए यह आवश्यक है कि इन जन-आकांक्षाओं का सम्मान करते हुए जमीन पर विकासात्मक कार्यों को जिम्मेदारी के साथ पूरा करे परन्तु धरातल पर लोक सेवक ऐसा करने में किल रहे हैं जिसका कारण केवल लोक सेवक नहीं है, वरन राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी के साथ-साथ, लोक सेवक के संरचनात्मक, प्रक्रियात्मक एवं व्यवहारात्मक सुधार की आवश्यकता है। वस्तुतः यह सुधार पूर्ण रूप से कार्मिक प्रबन्धन की मांग करता है।

भारत सरकार इस प्रशासनिक सुधार की आवश्यकता से भलीभंति परिचित है। इसी कारण से वर्ष 2005 में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का गठन किया गया था। जिसने लोक प्रशासन की पुनर्संरचना करने के लिए एक व्यापक सुधार की रूपरेखा तैयार कर कुल 15 रिपोर्ट प्रस्तुत की है जो निम्नवत है।

1. रिपोर्ट : सूचना का अधिकार सुशासन के लिए मास्टर पूँजी
2. रिपोर्ट: मानव पूँजी का ताला खोलने हकों एवं गवर्नेन्स
3. रिपोर्ट संकट प्रबन्धन

4. रिपोर्ट: शासन में नैतिकता
5. रिपोर्ट सार्वजनिक व्यवस्था
6. रिपोर्ट स्थानीय प्रशासन
7. रिपोर्ट: विवाद सुलझाने के लिए क्षमता निर्माण
8. रिपोर्ट: आतंकवाद का मुकाबला
9. रिपोर्ट सामाजिक पूंजी साझी नियति
10. रिपोर्ट: कार्मिक प्रशासन का पुर्नगठन नई उचाइयां
11. रिपोर्ट ई-गवर्नेंस को बढ़ावा देना
12. रिपोर्ट: नागरिक केन्द्रित प्रशासन
13. रिपोर्ट: भारत सरकार की संगठनत्मक संरचना
14. रिपोर्ट: वित्तीय प्रबन्धान प्रणाली को मजबूत बनाना
15. रिपोर्ट: राज्य और जिला प्रशासन

II. समस्या का कथन

भूतंडलीकरण के कारण भारतीय लोकसेवकों पर आने वाले दबाव एवं बदली हुई कार्य संस्कृति में लोकसेवकों की कार्यकुशलता एवं प्रभावशीलता को बनाए रखने के लिए किस प्रकार प्रशासनिक सुधार किया जाए ताकि हमारे लोक सेवक एक जवाबदेह, जनउन्मुख व कार्य कुशल सेवक के रूप में जन आकांक्षाओं के अनुरूप तथा राष्ट्रीय उद्देश्य की पूर्ति लोकतान्त्रिक तरीके से कर सके ?

III. अध्ययन का उद्देश्य

1. भारतीय उच्चतर लोक सेवा के कार्मिक प्रबन्धन के विभिन्न अवयवों/आयामों को समझना एवं उसका आंकलन करना
 2. भारतीय लोकसेवा के समक्ष विभिन्न चुनौतियों व सीमाओं को विश्लेषित करना।
 3. वित्तीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट का अध्ययन करना विशेषकर दसवीं रिपोर्ट कार्मिक प्रशासन का पुर्नगठन 'नई उचाइयां' को विश्लेषित करना।
- अध्ययन की पद्धति (मैथडोलॉजी)
यह अध्ययन मुख्य रूप से अध्ययन के द्वितीयक स्रोत यथा पुस्तकें, शोध पत्र/आलेख विभिन्न कमेटी कमीशन की रिपोर्ट आदि होंगे।

IV. अध्ययन का विश्लेषण

स्वतन्त्रोत्तर भारत में उच्चतर लोक सेवाओं में सुधारों का अनुभव यह बताता है कि सुधार आधी अधूरी मन से तथा अशक्त भाव से किया गया, जबकि लोक सेवा सुधार को एक व्यापक परिप्रेक्ष्य में तथा सत्य निष्ठा, जवाबदेह, जन-उन्मुख व कार्यकुशल सेवा का प्रश्न भी इसमें शामिल होना चाहिए, टुकड़े टुकड़े में सुधार, वास्तव में वांछित फल/परिणाम नहीं दे सकते। लोक सेवा परीक्षा कमेटी (वाई.के. अलघ) जिसने सन् 2001 में अपनी रिपोर्ट पेश की थी अपना मत व्यक्त किया है कि भर्ती प्रशिक्षण, लोक सेवाओं का प्रबन्धन एक ही व्यवस्था के अन्तर्सम्बन्धित अव्यव है, तथा एक अव्यव में सुधार तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक दूसरा सफल न हो। कोई भी प्रयास जो किसी एक अव्यव में सुधार करता है और दूसरे को छोड़ देता है, यह वैसा ही है कि किसी एक लक्षण (सिम्प्टम) का इलाज हो रहा है, बीमारी का नहीं....'

स्वतन्त्रता के पश्चात उच्चतर लोक सेवा में सुधारों के लिए लगभग 700 कमेटी व कमीशन बनाए गए है केन्द्र अथवा राज्य सरकारों के द्वारा। जिसमें अधिकांश भाग राज्य सरकारों का है जबकि केन्द्र सरकार का सुधार के प्रति दृष्टिकोण व्यापक एवं प्रभावशाली रहा है। भारत में प्रशासनिक संघवाद का जो स्वरूप है, उसमें राज्य सरकारों का प्रशासनिक सुधार केन्द्र के सुधारों से प्रभावित रहा है। यदि मुख्य मुख्य विभिन्न कमेटी कमीशन की रिपोर्ट का गहन अध्ययन किया जाए तो निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि कुछ रोचक अनुशांसाओं का उल्लेख बार बार किया गया है, उदाहरण स्वरूप लैटरल इंटी का मुद्दा (दो वर्ष पूर्व इसे लागू किया गया है) सून साठ के दशक से ही विभिन्न कमेटी कमीशन में इसकी बार-बार अनुशांसा की थी, आंकलन समिति ने अपनी पैसठवीं रिपोर्ट (1965-66), प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, छठा वेतन आयोग आदि। भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था में एक कौतूहलतुल्य अनसुलझा दूसरा मुद्दा समानज्ञ बनाम विशेषज्ञ का है जो अभी तक नहीं सुलझ पाया है। तीसरा मुद्दा लोक सेवकों को उनके कार्यक्षेत्र (डोमेन) का निर्धारण एवं कार्यक्षेत्र के अनुरूप उनका पद स्थापन करना ताकि लोक सेवक कुशलतापूर्वक एवं रूचि के अनुसार कार्य कर सकें। चौथा मुद्दा जो लोक सेवकों को हतोत्साहित करने वाला तथा उनके मनोबल को गिराने वाला है, वह है, उनके हस्तांतरण तथा उनकी पदोन्नति जो कि भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था का अत्यंत ही विवादास्पद व राजनीतिक भावना से प्रेरित रहता है। कई शोध यह बताते है कि भारत में जिलाधिकारी का औसत कार्यकाल 12 माह से भी कम होता है, ऐसे में यह समझा जा सकता है कि लोक सेवकों के मनोबल पे कितना विपरीत प्रभाव पड़ता होगा। निश्चित कार्यकाल लोक सेवकों को कुशलता पूर्वक

कार्य करने के लिए अपरिहार्य है। पाँचवा मुद्दा उनके प्रशिक्षण का है। आज भी उनका प्रशिक्षण एक समान-आधारित एवं औपचारिक प्रकृति का ही है, लोक सेवक भी अपने प्रशिक्षण के पगति उदासीन रहते हैं तथा प्रशिक्षण को पिकनिक समझते हैं। छठा मुद्दा शासन एवं प्रशासन के बदलते हुए स्वरूप का है विगत लगभग 20 वर्षों से भारत सरकार ने उदासीकरण एवं निजीकरण को अंगीकार कर लिया है, अब शासन में केवल सरकार की भूमिका नहीं रह गई है वरन् निजी क्षेत्र सेवा प्रदाता के रूप में स्थापित हो चुका है, साथ ही नागरिक समाज आज शासन प्रशासन के क्षेत्र में अपनी महती भूमिका का निर्वहन कर रही है। संक्षेप में, शासन प्रशासन का स्वरूप बहुलतावादी हो चुका है, हमारे लोक सेवकों को अपनी महती भूमिका के निर्वहन में विशेष रूप से प्रशिक्षित होने एवं अपने आचार व्यवहार में बदलाव करने की आवश्यकता है।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी दसवीं रिपोर्ट: कार्मिक प्रशासन का पुर्नगठन: नई उचाइयों में लोक सेवकों के व्यापक सुधार की महत्वपूर्ण अनुशंसाएं की है जो कि लोक सेवकों के सम्पूर्ण कार्मिक प्रबन्धन से सम्बन्धित है तथा कार्मिक प्रबन्धन के प्रत्येक अवयवों को समान रूप से महत्व देते हुए उसके भर्ती, प्रशिक्षण, हस्तांतरण, पदोन्नति, कार्यक्षेत्र (डोमेन) का निर्धारण, लोक सेवक कानून तथा केन्द्रीय लोक सेवक अभिकरण की स्थापना आदि उल्लेखनीय है। अतः दसवीं रिपोर्ट में की गई अनुशंसा एवं भारत सरकार द्वारा उसे क्रियान्वयन का विश्लेषण एवं मूल्यांकन आवश्यक हो जाता है।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. झालानी, सीताराम, राजस्थान वार्षिकी, पंचगंगा प्रकाशन, जयपुर, 1995, पृ. 4.
2. दिवाकर, प्रो. बी.एम, राजस्थान का इतिहास, साहित्यागार प्रकाशक, जयपुर, 1998, पृ. 13.
3. देवडा, जी. एस. एल., राजस्थान की प्रशासनिक व्यवस्था, धरती प्रकाश, बीकानेर, 1982, पृ. 25.
4. अरोरा, रमेश के. सोगानी, मीना, स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान, आर. बी.एस.ए. पब्लिशर्स, जयपुर, 1989, पृ. 40.
5. कपूर, ज्ञान, दी चीफ मिनिस्टर एज एडमिनिस्ट्रेटर, अरिहन्त पब्लिकेशन, जयपुर, 1990, पृ. 14.
6. चतुर्वेदी, गीता, वीमेन एडमिनिस्ट्रेटर्स ऑफ इण्डिया, आर. बी.एस.ए. पब्लिशर्स, जयपुर, 1984, पृ. 6.
7. जैन, आर.बी., पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया 21^{वे} सेन्चुरी चेलेंज फॉर गुड-गवर्नेंस, दीप एण्ड दीप पब्लिकेशन प्रा.लि. नई दिल्ली, 2004, पृ. 13.
8. अरोरा, रमेश के., एडमिनिस्ट्रेटिव चेंज इन इण्डिया, आलेख पब्लिकेशन, जयपुर, 1974, पृ. 16.
9. अरोरा, रमेश के एवं पी. सी. माथुर, एडमिनिस्ट्रेटिव सी. सिस्टम ऑफ राजस्थान, इंस्टीट्यूशनल लैण्ड मार्क, आलेख पब्लिकेशंस, जयपुर, 1998, पृ. 32.
10. अरोरा, रमेश के., दी इण्डियन एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम, एशोसियेटेड पब्लिशिंग हाऊस, न्यू देहली, 1978, पृ. 74.
11. शर्मा, रविन्द्र, राज्य प्रशासन (राजस्थान के विशेष संदर्भ में कॉलेज बुक डिपो हाऊस, जयपुर, 2006, पृ. 105.
12. पाण्डेय, ललन बिहारी, दि स्टेट एक्जिक्यूटिव, अमर प्रकाशन, दिल्ली, 1984, पृ. 4.
13. कश्यप, सी. सुभाष, क्राइम करप्शन एण्ड गुड गवर्नेंस, उप्पल पब्लिकेशन, नई दिल्ली 2007, पृ. 104.
14. त्रिवेदी, के. डी., राजस्थान में राज्य प्रशासन, आशा पब्लिशिंग हाऊस, जयपुर, 1973, पृ. 2.
15. दहिया. एम. एस., ऑफिस ऑफ दी गवर्नर इन इण्डिया, सन्दीप पब्लिकेशन, 1979, पृ. 27.
16. खण्डेलवाल, आर. एम., स्टेट लेवल प्लान एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान, आशा पब्लिकेशन, जयपुर, 1973, पृ. 121.
17. गहलोत, एन. एस., स्टेट लेवल प्लान एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान, आशा पब्लिकेशन, जयपुर, 1973, पृ. 64.
18. आहूजा, कान्ता, डिस्ट्रिक्ट प्लानिंग इन राजस्थान, हरिश चन्द्र माथुर संस्थान, इंस्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, जयपुर, 1997, पृ. 202.
19. व्यास, शिखा, स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान, जैन प्रकाशन, जयपुर, 2000, पृ. 13.
20. पनगडिया, बी. एल., राजस्थान का इतिहास, नेशनल पब्लिशिंग हाऊस, नई दिल्ली, 1982, पृ. 129.
21. मुखर्जी, मोहन, एडमिनिस्ट्रेटिव इवोल्यूशन इन राजस्थान, एसोसियेटेड पब्लिशर्स, न्यू देहली, 1982, पृ. 11.
22. मुखर्जी, मोहन एवं अरोरा, रमेश के., दी कलेक्टर्स रीकलेक्ट, आर.बी.एस.ए. जयपुर, 1987, पृ. 24.