

## इकाई 13 नीति कार्यान्वयन में विभिन्न अभिकरणों की भूमिका

### रूपरेखा

- 13.0 उद्देश्य
- 13.1 प्रस्तावना
- 13.2 नीति कार्यान्वयन के तत्व
- 13.3 नीति वितरण के प्रकार और कार्यान्वयनकर्ता
  - 13.3.1 प्रशासनिक संगठनों की भूमिकाएँ और उत्तरदायित्व
  - 13.3.2 विधायी निकाय
  - 13.3.3 न्यायिक निकाय
  - 13.3.4 नागरिक समाज
  - 13.3.5 राजनीतिक संरचना का प्रभाव
- 13.4 सारांश
- 13.5 मुख्य अवधारणाएँ
- 13.6 संदर्भ व अन्य लेख
- 13.7 अभ्यास

### 13.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात्, आप:

- नीति कार्यान्वयन अभिकरणों का महत्त्व समझ सकेंगे;
- नीति कार्यान्वयन के तत्वों की चर्चा कर सकेंगे;
- साधनों और संस्थाओं के मिश्रण के अनुसार कार्यान्वयन प्रक्रिया का वर्णन कर सकेंगे, जिन्हें लोक नीति प्रदान करने के लिए प्रयुक्त किया जाता है;
- विभिन्न प्रकार की कार्यान्वयन अभिकरणों की भूमिका के बारे में समझ सकेंगे जो नीति वितरण से सम्बन्धित हैं; और
- लोक नीतियों के कार्यान्वयन के संदर्भ में विधान मंडल और न्यायपालिका के बीच सम्बन्ध का वर्णन कर सकेंगे।

### 13.1 प्रस्तावना

लोक नीतियों का कार्यान्वयन विभिन्न अभिकरणों, अर्थात् सार्वजनिक (सरकारी), निजी, स्वैच्छिक और समुदाय के माध्यम से किया जाता है। यह कार्यान्वयन अभिकरण की अनुक्रिया है, जो निर्धारित नीति की सफलता या विफलता का आकलन कर सकती है। फिर भी, यह तथ्य नीति-निर्माताओं द्वारा पर्याप्त रूप से स्वीकृत और समझा नहीं गया है। वास्तव में, कार्यान्वयन की महत्त्वपूर्ण भूमिका की अनदेखी नीति के डिजाइन अवस्था में की जाती है। नीतियों को उनके कार्यान्वयन के उपायों से पृथक नहीं समझा जा सकता है। रूपरेखा स्वीकारती है कि नीति के कार्यान्वयन की सीमा नीति की विषयवस्तु

और कार्यान्वयनकारी अभिकरणों से निवेश के बीच अंतःक्रिया का कार्य है। इस प्रकार कार्यान्वयन प्रयास नीति-निर्माण प्रक्रिया का अभिन्न भाग है। जब नीति की घोषणा की जाती है, कार्यान्वयन प्रक्रिया प्रारंभ होती है।

इस इकाई में, हम नीति कार्यान्वयन के अर्थ और महत्त्व पर चर्चा करेंगे। इसके अलावा महत्त्वपूर्ण तत्वों और नीति वितरण की विधाओं पर भी ध्यान केन्द्रित किया जाएगा। इस इकाई में लोक नीतियों की कार्यान्वयन प्रक्रिया में सार्वजनिक (सरकारी), निजी, और नागरिक समाज की विविध भूमिकाओं पर भी चर्चा की जाएगी।

इस इकाई में लोक नीतियों के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में सार्वजनिक, निजी और नागरिक समाज क्षेत्रों की नानाविध भूमिकाओं पर भी चर्चा की जाएगी। इस संदर्भ में, सरकारी संस्थाओं की भूमिका और सार्वजनिक, निजी, गैर-सरकारी संगठनों और सामुदायिक क्षेत्रों की अंतःक्रिया का विश्लेषण करने का प्रयास किया जाएगा।

### 13.2 नीति कार्यान्वयन के तत्व

नीति कार्यान्वयन में वे कार्यवाहियाँ और प्रकार्य सम्मिलित किए जाते हैं जिन्हें सार्वजनिक और निजी अभिकरणों और समूहों द्वारा नीति में निर्धारित लक्ष्यों और उद्देश्यों को पूरा करने के लिए निर्दिष्ट किया जाता है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, कार्यान्वयन एक सतत् प्रक्रिया है, यद्यपि कुछ ऐसे बिन्दु हैं, जिस पर कार्यान्वयन की रूपरेखाएँ अपेक्षाकृत निश्चित हो जाती हैं और उस पर नेमी प्रशासनिक कार्य किए जाते हैं। नीति के कार्यान्वयन में कई तत्व अंतर्निहित हैं, उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति के कार्यान्वयन के लिए, मानव और वित्त संसाधनों, समय और प्रबंधन क्षमता तथा आवश्यक स्वास्थ्य संगठनों का निर्माण आवश्यक है। बेरेट और फज के शब्दों में नीति का कार्यान्वयन, "यह जानना, आप क्या करना चाहते हैं; अपेक्षित संसाधनों की उपलब्धता; वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए इन संसाधनों को सुव्यवस्थित और नियंत्रित करने की क्षमता; तथा यदि अन्य को कार्य करने हैं तो सूचित करना, क्या आवश्यकता है, और उनके कार्य निष्पादन, और नियंत्रित करने पर" निर्भर हैं।

कम से कम कार्यान्वयन निम्नलिखित तत्व शामिल करता है:

- नीति कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त कार्मिकों और वित्तीय संसाधन,
- वांछित नीति लक्ष्य प्राप्त करने के लिए प्रशासनिक क्षमता; और
- नीति के सफल कार्यान्वयन के लिए राजनीतिक तथा न्यायिक समर्थन, (सरकार के विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका अंग)

सरकार की सफलता के लिए नीति कार्यान्वयन की समझ महत्त्वपूर्ण है। जब नीतियाँ कार्य करती हैं, तो कार्यपालिका (मंत्रीपरिषद्) क्रेडिट लेने के लिए उत्सुक रहती है, जब वे असफल होते हैं, तो सामान्यतया दोष प्रशासनिक अभिकरणों पर डाला जाता है। कार्यान्वयन की समस्या के प्रमुख छात्र, वाल्टर विलियम उल्लेख करता है, "कार्यान्वयन के बारे में अधिक भोलेपन की अपेक्षा अधिक दृढ़ता से कुछ नहीं आता है। हमें यह सीखना है कि कार्यान्वयन अवधि स्पष्ट विचार और सेवा के लिए द्वार खोलने के बीच संक्षिप्त विराम नहीं है।"

नीति का अध्ययन नीति प्रक्रिया की जटिलता सूचित करता है। इसमें परिवेश का विन्यास अंतर्निहित है जिसमें माँगें और आवश्यकताएँ उत्पन्न की जाती हैं, एक राजनीतिक प्रणाली वह है जो पहले तैयार करती है, तब नीति निर्णय करती है और प्रशासनिक संगठन या प्रणाली वह है जो नीति निर्णयों का कार्यान्वयन करती है। वास्तव में, लोक नीतियों का कार्यान्वयन इन तीन व्यवस्थाओं में विभाजित किया गया है।

अतः सफल कार्यान्वयन निवेशों, निर्गमों और परिणामों पर निर्भर है। परिणाम (नीति द्वारा प्रभावित किए जाने वाले अभिप्रेत लक्ष्य समूहों का क्या होता है) प्राप्त करने के लिए निर्गम (कार्यान्वयनकर्त्ताओं द्वारा किए गए निर्णय) उत्पन्न करने में जुटाए गए संसाधन (कार्मिक और वित्त) निवेश हैं। कार्यान्वयन करने वाले संगठन के निर्गमों के स्तर को ध्यान में रखे बिना यदि लक्ष्य समूह पर पर्याप्त प्रभाव नहीं है तो यह दर्शाता है कि कुछ गलत है। नीति अपने आप कार्यान्वित नहीं होती है, इसे विभिन्न अभिकरणों और प्रक्रियाओं द्वारा कार्य में परिणित करना आवश्यक है।

### 13.3 नीति वितरण के प्रकार और कार्यान्वयनकर्ता

सार्वजनिक माल और सेवाओं की व्यवस्था को स्वयंसेवी संगठनों सहित सरकार, बाजार और नागरिक समाज से योगदानों के जटिल मिश्रण के रूप में माना जा सकता है। नीति वितरण की पद्धतियों या नीति वितरण की प्रणालियों ने नीति विश्लेषकों का ध्यान आकर्षित किया है। उन तरीकों के अनुसार इन वितरण प्रणालियों ने पर्याप्त महत्त्व ग्रहण किया है जिनमें सरकारी और निजी संस्थाओं के नेटवर्क के माध्यम से सार्वजनिक माल और सेवाएँ प्रदान किए गए हैं। कई अभिकरणों में उत्तरदायित्वों के इस विखंडन ने भारत जैसे लोकतांत्रिक देश में नियंत्रण और जबाबदेही की समस्याएँ उत्पन्न की हैं।

अब कुछ पदानुक्रमिक निःश्रेणियों (hierarchical tiers) ने नीति वितरण प्रणालियों का मार्ग प्रशस्त किया है जो सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के बीच मिश्रित भागीदारी प्रयोग करती है, प्रक्रिया में, गैर-सरकारी संगठनों और अन्य नागरिक समाज समूहों और समुदाय को नई भूमिकाएँ आवंटित की जा रही हैं। नीति वितरण के परिणामी मिश्रण को अधिकारीतंत्र, बाजार और नागरिक समाज अभिकरणों के मिश्रण के रूप में देखा जा सकता है। यहाँ उल्लेख किया जा सकता है कि स्पष्ट रूप से परिभाषित क्षेत्र या समन्वय की विधा व्यवहार में संभव नहीं है, क्योंकि वास्तविक विश्व में सहभागी अभिकरणों और कार्यकर्त्ताओं की भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों के बीच पर्याप्त अस्पष्टता और परस्पर व्यापन है।

#### 13.3.1 प्रशासनिक संगठनों की भूमिकाएँ और उत्तरदायित्व

अधिकारीतंत्र सरकार की कार्यकारी शाखा (executive branch) है। यह प्रशासनिक संगठन है, इसमें गैर-निर्वाचित पूर्णकालिक सरकारी अधिकारियों का कानूनी निकाय है, जो उनकी सेवाओं की शर्तों के शासित करने वाले नियमों के अनुसार विभागों में पदानुक्रमित रूप से व्यवस्थित किए जाते हैं। यह एक महत्त्वपूर्ण संस्था है, जो शासन के अधिकांशतः दिन-प्रतिदिन के कार्यों का निष्पादन करती है। यह अधिकारीतंत्र है जो कार्मिकों को नियंत्रित करता है, धन व्यय करता है, समाग्री आवंटित करता है। और सरकार के प्राधिकार का प्रयोग करता है। यह संस्था कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका से अधिकांश कार्यान्वयन निर्देश प्राप्त करती है।

सिद्धान्त में, मंत्री नीतियों पर निर्णय लेते हैं और सिविल कर्मचारी उन्हें कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक कार्यकारी कार्यवाही करते हैं। वरिष्ठ प्रशासक नीति कार्यान्वयन में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं क्योंकि वे "उद्देश्यों" से सम्बद्ध हैं, केवल "साधनों" से नहीं। वे राजनीतिक स्वामियों द्वारा किए गए नीति निर्णयों के कार्यान्वयन से विशिष्ट रूप से सम्बद्ध हैं। इससे अधिक महत्त्वपूर्ण उनके वे कार्य हैं जो सरकार की प्रतिबद्धताओं के अनुसार प्रमुख नीतियों के विकास से संबंधित होते हैं। भिन्न-भिन्न नीति विकल्पों पर वित्तीय और प्रशासनिक प्रभावों पर सलाह देना वरिष्ठ प्रशासकों का संवैधानिक उत्तरदायित्व है। इस प्रकार मंत्रियों को उनके राजनीतिक उद्देश्य प्राप्त करने के तरीके ज्ञात करने में सहायता करता है।

प्रशासकों द्वारा नीति कार्यान्वयन नीति निरूपण में पुनर्निवेश करता है ताकि वे भिन्न-भिन्न नीति विकल्पों की व्यवहार्यता पर अपने अनुभव से आधिकारिक रूप से सलाह दे सकते हैं। अधिकांश कानून

और नीति पिछले प्रशासनिक पद्धति और संचित अनुभव पर निर्मित होते हैं। इसके अलावा, नीति कार्यान्वयन के प्रत्यक्ष अनुभव से प्राप्त ज्ञान वरिष्ठ प्रशासकों को नीति-निर्माण के सुसंगत ज्ञान का लगभग एकाधिकार देता है जैसे ही प्रशासक उन समस्याओं का सामना करने के लिए अपने अनुभव और विचारों को काम में लाता है, नई नीति का आविर्भाव होता है, जिन्हें राजनीतिक स्वामी हल करना चाहते हैं। ज्ञान और अनुभव के भंडारों के रूप में वरिष्ठ प्रशासक निचले कर्मचारियों को इस बारे में अनुदेश तथा सलाह देने में सक्षम होते हैं कि नीति को कैसे कार्यान्वित करना है। वे उनके घटकों से उत्पन्न होने वाली प्रशासनिक और प्रशासनिक कठिनाइयों का पूर्वानुमान कर सकते हैं। वे अपनी विशेषज्ञता तथा अनुभव से, नीति कार्यान्वयन की समस्या से निपटने के नए तरीके विकसित कर सकते हैं। इस प्रकार नीति कार्यान्वयन में प्रशासकों की भूमिका पर्याप्त महत्त्व की है। वरिष्ठ प्रशासक उत्प्रेरक होते हैं, जो संतोषजनक समाधान निकालते हैं। इस संदर्भ में, आर. बी. जैन (R.B. Jain) उल्लेख करता है कि "यह सुनिश्चित करना अधिकारीतंत्र का उत्तरदायित्व है कि ऐसी नीतियाँ बनाई जाए जो विद्यमान दशाओं के लिए प्रासंगिक हों और धैर्य तथा विश्वास से कार्यान्वित की जाएं।"

### प्रशासकों के विवेकाधिकार और सीमाएँ (Administrators' Discretion and Limits)

अधिकारीतंत्र को असदभावी दुर्भाग्यपूर्ण ठहराने के बावजूद, नीति-निर्माण में उसकी भूमिका को कम नहीं आंका जा सकता है। विधानमंडल कभी भी स्वयं कार्यान्वयन नहीं कर सकता है परन्तु उपर्युक्त संगठनों और कार्मिकों को काम में लगाने के लिए प्रत्यायोजन की आवश्यकता होती है। परिप्रेक्ष्य में कार्यक्रम को रखना कार्यान्वयन का पहला कार्य है और सुस्थापित कार्यक्रम के दिन-प्रतिदिन के कार्य का संचालन करना इसका दूसरा कार्य है। इसका कारण यह है कि कार्यान्वयन के दायित्व का प्रत्यायोजन और विवेकाधिकार अधिकारीतंत्र के पास है जो नीति-निर्माण और नीति कार्यान्वयन की संरचना में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है। तकनीकी दृष्टि से सभी सार्वजनिक संगठनों और कार्मिकों का कार्य कानून और नीति कार्यान्वित करना, निष्पादित करना और लागू करना है। ऐसा करने में अधिकांश कार्मिक अधिकारीतंत्र विवेकाधिकार (bureaucratic discretion) का प्रयोग करते हैं। यह उल्लेख किया गया है कि विधायन विवेकाधिकार को कम नहीं कर सकता है। जैसा कि डेविस टिप्पणी करता है, "हमारे कानूनी प्रक्रिया में संभवतः अन्याय का नौ-दसवां भाग विवेकाधिकार से होता है और केवल दस प्रतिशत नियमों से होता है।"

चूँकि कार्यान्वयन पर इतनी अधिक शक्ति और नियंत्रण प्रशासनिक संगठनों और कार्मिकों के हाथ में होता है, इसलिए मुख्य कार्यपालकों को अधीनस्थ अभिकरणों और प्रशासकों को नियंत्रित करने पर सतर्क और दृढ़ प्रयास करने चाहिए। अधिकारीतंत्र के विवेकाधिकार को नियंत्रित करने के प्रयास बहुत सी रणनीतियों पर निर्भर होते हैं। पहला, यदि नीति अभिकरण के द्वारा विधायिका की संतुष्टि पर कानून का कार्यान्वयन नहीं करते हैं तो नीति में राजनीतिक कार्यपालकों द्वारा परिवर्तन किया जा सकता है। पश्चोयुक्त विधायन (interpretation of legislation) के नेमी अधिकारीतंत्र व्यवस्था को रद्द भी कर सकते हैं। दूसरा, समय-समय पर प्रशासन से जुड़ी अधिकांश समस्याओं के समाधान का उत्तरदायित्व या तो अन्य मैत्रीपूर्ण अभिकरण को हस्तांतरित कर दिया जाता है या उदण्ड अभिकरण प्रमुख को बदल दिया जाता है या अभिकरण का बजट नियंत्रित कर दिया जाता है। तीसरा, विधायिका अधिक विस्तृत कानून बनाकर अधिकारीतंत्र विवेकाधिकार पर नियंत्रण करती है। अधिकारीतंत्र पर सार्वजनिक सुनवाई, जनसंचार माध्यम और सार्वजनिक आलोचना, विशेषकर राजनीतिक प्रणाली में विरोधी पक्ष से तर्कसंगत आक्रमण द्वारा भी व्यवरोध डाला जा सकता है। जब अन्य सभी विफल हो जाते हैं, सम्बन्धित प्रशासक भ्रष्टाचार/दुष्करण (malfeasance) के कार्यों के विरुद्ध न्यायिक घोषणा द्वारा उत्तरदायी बनाया जा सकता है।

### प्रशासक की बुनियादी समस्याएँ

नीति कार्यान्वयन आसान कार्य नहीं है। दृढ़ निश्चय के साथ राजनीतिक सहायता के बिना और बहुत से शीर्ष प्रशासकों की इच्छा के बिना बहुत कम प्राप्त हो सकता है। नीति कार्यान्वयन, प्रशासक, विशेषकर वरिष्ठ प्रशासकों को निम्नलिखित कार्य और भूमिका निष्पादित करनी चाहिए।

पहले स्थान में प्रशासकों को नीतियों के स्वरूप और महत्त्व को स्पष्ट रूप से समझना चाहिए, जिन्हें राजनीतिक स्वामियों ने निर्धारित किया है। लक्ष्य प्राप्त करने के लिए अभिकल्पित नीतियों के निरूपण के बारे में सलाह देना और इन नीतियों के निर्वहन के लिए आवश्यक संसाधनों को गतिशील बनाने, व्यवस्थित करने और प्रबंध करने का भी उनका उत्तरदायित्व है। दूसरा, उन्हें अस्पष्टता से बचने में भी नीति-निर्माताओं की सहायता करनी चाहिए। उन्हें उन नीतियों को अपनाने के महत्त्व पर उन्हें सलाह देनी चाहिए जिन्हें कार्यान्वित किया जा सकता है। तीसरा, उन्हें सामान्य नीति और उनके प्रचालनात्मक लक्ष्यों में उसके उद्देश्यों को कार्यान्वित करने में सक्षम होना चाहिए। इस कार्य में प्रचालनात्मक लक्ष्य प्राप्त करने के प्रत्येक तरीके की संभावित लागत और लाभ का विश्लेषण भी शामिल है। जहाँ तक संभव हो, उन्हें नीतियों का कार्यान्वयन करने के लिए तर्कसंगत दृष्टिकोण अपनाना चाहिए और उपर्युक्त प्रबंधन तकनीक प्रयोग करनी चाहिए। अंत में, उन्हें नीतियों के समन्वय और नीति साधनों के मुद्दे पर भी विशेष ध्यान देने में सक्षम होना चाहिए, उन्हें यह देखने के लिए अन्य नीतियों के सम्बन्ध में विचाराधीन नीति का विश्लेषण करना चाहिए यदि कोई असंगति और अस्पष्टता विद्यमान हो तो यह जाँच करनी चाहिए कि क्या यह बेहतर परिणाम उत्पन्न करने के लिए अन्य नीतियों को संपूरण कर सकती हैं। उन्हें सम्बन्धित नीतियों के संभावित परिणामों, विशेषकर प्रचालित विपत्ति, अस्वीकृत या प्रतिरोध की संभावनाओं के प्रति सचेत रहना चाहिए।

### 13.3.2 विधायी निकाय

यद्यपि राजनीतिक संगठन लोक नीति के प्रमुख कार्यान्वयनकर्ता (Implementers) हैं, विधायी निकाय भी नीति कार्यान्वयन में सम्मिलित हैं। यद्यपि कार्यान्वयन में उनकी भूमिका सीमित हो सकती है, विधायी निकाय कई तरीकों से प्रशासनिक संगठनों के कार्यों को प्रभावित कर सकते हैं। कानून में विशिष्ट विषयों पर विधायिका की शक्ति वास्तव में असीमित है। प्रशासनिक कार्यों की जाँच और आलोचना विधायी निकायों द्वारा हो सकती है। वे प्रशासनिक विवेकाधिकार और प्रत्यायोजन पर प्रतिबंध लगा सकते हैं। जितना अधिक ब्यौरेवार कानून होता है, उतना ही कम अधिकारीतंत्र का विवेकाधिकार हो सकता है। विधायिका कराधान और व्यय का अधिकार प्रदान करती है और अपने वित्तीय निर्णयों के लिए कार्यकारी जबाबदेह होती है। यह बजटशुदा निधियों के प्रयोग पर कानून में प्रतिबंध स्पष्ट करती है। विधायिका और उसकी विभिन्न समितियाँ न केवल नियंत्रण प्रयोग करती हैं बल्कि जो उनके क्षेत्र में आते हैं, प्रशासनिक अभिकरणों के कार्यों को भी प्रभावित करने का प्रयास करती हैं। जनता, मुख्यतया सम्बन्धित विधायकों के समर्थक अपने हितों की रक्षा करने के लिए पश्चोयुक्त के पास आते हैं। अपने घटकों के हितों का अनुसरण करने के लिए प्रशासनिक प्रक्रिया में विधायकों द्वारा हस्तक्षेप आम बात हो सकती है। चूँकि विधायिका की विभिन्न समितियों के सदस्य या अध्यक्ष, कई विधायक भी वरिष्ठ अधिकारियों से अन्योन्यक्रिया करते हैं और बहुत से तरीकों में कार्यान्वयन प्रक्रिया पर प्रभाव प्रयोग करते हैं।

भारत में, संसद को अपने निर्णयों और कार्यों के लिए राजनीतिक कार्यपालकों पर अपने नियंत्रण का प्रयोग करने की शक्ति प्राप्त है। यह मौटे तौर पर तीन क्षेत्रों में कार्य करता है: (i) नीति पर नियंत्रण, (ii) नीति कार्यान्वयन और विभागों के दिन-प्रतिदिन के कार्य पर नियंत्रण; और (iii) सार्वजनिक व्यय पर नियंत्रण। इनका विवरण निम्न प्रकार है:

### i) राष्ट्रपति का अभिभाषण (President's Address)

संसद के नए सत्र को राष्ट्रपति के अभिभाषण के बाद संसद के सदस्य को सरकार की त्रुटियों और आचरण के तथाकथित कार्यों पर आलोचना करने का अवसर मिलता है।

### ii) बजट पर चर्चा (Budget Discussion)

वित्त विधेयक और अनुदानों की माँगों पर आम बहस के दौरान संसद के दोनों सदनों के सदस्यों को बजट प्रस्तावों और आर्थिक नीतियों पर चर्चा करने के लिए कई अवसर मिलते हैं। लोक सभा के सदस्य माँग की राशि स्वीकृत करने, अस्वीकृत करने या घटाने के लिए तीन प्रकार की कटौती का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकते हैं। ये हैं:

- क) नीति कटौती प्रस्ताव (Policy Cut Motion) इसमें माँगों में अंतर्निहित नीति की असहमति होती है;
- ख) अर्थव्यवस्था इंगित करने के लिए अर्थव्यवस्था कटौती प्रस्ताव (Economy Cut Motion) जो सदस्य के सुझाव से हो सकता है; और
- ग) विशेष शिकायत पर खुले आम विचार-विमर्श करने के लिए टोकन कटौती नीति (Token Cut), अर्थव्यवस्था, दक्षता, शिकायत आदि के मुद्दे उठाए जा सकते हैं और सम्बन्धित मंत्री प्रश्नों का उत्तर देता है।

### iii) प्रश्नकाल और सरकार की नीतियाँ (Question Hour and Government Policies)

विधायिका में कार्य का पहला घंटा दिन की कार्यवाही का सबसे अधिक महत्वपूर्ण भाग होता है, जो कार्यपालिका के कार्यकरण पर प्रश्न पूछने के लिए आरक्षित होता है। यह संसद की श्रेष्ठता बनाए रखने का प्रयोजन पूरा करता है (उदाहरणार्थ, अप्रैल 2001 में तहलका टेप विवाद, नवम्बर 2005 में इराक के खाद्य के बदले तेल पर वाल्कर की रिपोर्ट (Volcker Report on Iraq's Food for Oil)) प्रश्नकाल के अलावा, शून्यकाल चर्चा (Zero Hour Discussion), स्थगन बहस (Adjournment Debates) (तत्काल सार्वजनिक महत्त्व के मामलों पर चर्चा) और अविश्वास प्रस्ताव के दौरान वित्तीय मामलों पर भी चर्चा होती है। ये सभी सरकार की नीतियों की आलोचना करने के लिए अवसर प्रदान करते हैं।

फिर भी, कोई भी नियंत्रण जिसे कार्यपालिका पर संसद प्रयोग करती है, अधिकतर अप्रत्यक्ष होता है, यह यथार्थतः कार्यान्वयन नीतियों की दृष्टि से नियंत्रण की अपेक्षा आत्म नियंत्रण और संकट में उत्तरदायित्व का प्रयोग होता है।

### 13.3.3 न्यायिक निकाय

प्रशासनिक न्यायाधिकरणों (Administrative Tribunals) सहित न्यायिक निकाय भी लोक नीतियों की समीक्षा या व्याख्या करने के अपने प्रयासों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। भारत में, जैसा कि बहुत से अन्य विकासशील देशों में अधिकांश कानून न्यायिक कार्यवाही के माध्यम से लागू किए जाते हैं। पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, आयकर अधिनियम, शहरी भूमि उच्चतम सीमा और विनियम अधिनियम और अपराध से निपटने वाले विभिन्न कानून कुछ उदाहरण हैं। अधिनियमों में अनुबद्ध बहुत से उपखण्डों की न्यायिक समीक्षा की शक्ति के कारण न्यायालय या तो प्रत्यक्ष रूप से अथवा अप्रत्यक्ष रूप से नीति कार्यान्वयन में सम्मिलित है। भारत का संविधान सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों को कानून की न्यायिक समीक्षा की शक्ति प्रदान करता है। बहुत से क्षेत्रों में नीतियों का प्रवर्तन न्यायिक निर्णयों द्वारा प्रभावित हुआ है। न्यायिक निकाय संविधि और कार्यकारी निर्णयों की अपनी व्याख्याओं के माध्यम से विशेष नीतियों के कार्यान्वयन में सहायता कर सकते हैं, निष्प्रभाव कर सकते हैं, या रोक सकते हैं।

सामान्यतया राज्य की बढ़ती हुई शक्ति या प्राधिकार में उनके द्वारा अपने मनमाने प्रयोग से नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा के लिए प्रशासनिक कार्यकारी प्रतिक्रिया में न्यायपालिका की भूमिका बढ़ रही है। सामान्यतया न्यायालयों का सम्बन्ध कार्यकारी निर्णय और उसके पीछे कानूनी प्राधिकार के प्रक्रियात्मक पहलुओं से है। इसका एक परम्परागत (क्लासिकल) उदाहरण सितम्बर 2003 में सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय है जिसमें हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कार्पोरेशन लिमिटेड (Hindustan Petroleum Corporation Limited; HPCL) और भारत पेट्रोलियम कार्पोरेशन लिमिटेड (Bharat Petroleum Corporation Limited; BPCL) के विनिवेश और निजीकरण के बारे में संसदीय स्वीकृति के बिना विनिवेश नीति के कार्यान्वयन से भारत सरकार को रोका गया था (कपूर, सितम्बर 2003)। इसी प्रकार सितम्बर 2003 में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय ने हरियाणा सरकार द्वारा सिद्धदोषियों की सजा सामूहिक रूप से क्षमा पर रोक लगाई थी, यह विनिर्दिष्ट करता है कि भारत में न्यायपालिका विशेष नीतियों का कार्यान्वयन रद्द कर सकती है।

प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण कानून के शासन के सिद्धान्त का परिणाम है और इसका कार्यक्षेत्र विशाल है। यह प्रशासनिक आदेशों से अंतरापृष्ठ कर सकता है जब कभी और जहाँ कहीं वे नागरिकों के अधिकारों को प्रभावित करते हैं या भारत के संविधान के किसी भी पहलू का उल्लंघन करते हैं जब लोक नीतियाँ बना रहे हों या कार्यान्वित कर रहे हों। न्यायिक हस्तक्षेप के कारणों में निम्नलिखित शामिल हैं:

- i) अधिकार क्षेत्र की कमी;
- ii) कानून की त्रुटि;
- iii) वास्तविकता जानने में त्रुटियाँ;
- iv) प्राधिकार का दुरुपयोग; और
- v) कार्यविधि की त्रुटियाँ

प्रशासनिक अधिनिर्णय न्याय-निर्णय (Adjudication) के लिए भारत के संविधान के उपबंधों के अधीन गठित प्रशासन न्यायाधिकरण और अभिकरण उन सभी कार्यान्वयनकारी अभिकरणों के कार्यकरण पर नियंत्रण का प्रयोग करते हैं, और जो कोई भी प्रभावित महसूस करता है, इन निकायों के पास जा सकता है। यद्यपि इन अभिकरणों और न्यायाधिकरणों के निर्णय अंतिम होते हैं, सिविल न्यायालय हस्तक्षेप कर सकते हैं यदि अभिकरण या न्यायाधिकरण निम्नलिखित से सम्बन्धित हैं:

- i) अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर के मुद्दों पर कार्यवाही;
- ii) अत्यधिक सक्रिय, जिसका अभिप्राय अपनी शक्ति से अधिक कार्यवाही;
- iii) प्राकृतिक न्याय के किसी भी नियम के विरुद्ध किया गया कार्य;
- iv) अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया; और
- v) अपनी कार्यवाहियों में कपटपूर्ण और बेईमान।

प्रशासनिक न्यायाधिकरणों के कार्यकरण पर प्रभावकारी नियंत्रण रखने के लिए भारत के संविधान में कुछ सुरक्षाओं की व्यवस्था की गई है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 32(2) के अनुसार, सर्वोच्च न्यायालय को रिट अर्थात् बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), निषेध (Prohibition), अधिकार प्रेक्षा लेख (Quo Warranto) और सर्टियोरेरी लेख (Certiorari) जारी करने की शक्ति प्राप्त है। कोई भी व्यक्ति यदि यह अनुभव करता है कि उसके मूल अधिकारों का हनन निर्धारित नीति के कार्यान्वयन के माध्यम से हुआ है और प्रशासनिक न्याय निर्णयन अभिकरण या

न्यायाधिकरण के माध्यम से न्याय प्राप्त करने में असफल रहा है तो वह संरक्षण और अपने अधिकारों के संरक्षण के लिए न्यायालय में जा सकता है। इस प्रकार न्यायालय (विशेषकर उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय) तथा प्रशासनिक न्यायाधिकरण लोक नीतियों के कार्यान्वयन में सकारात्मक भूमिका निभा सकते हैं।

### 13.3.4 नागरिक समाज

नागरिक समाज (Civil Society) संगठनों की लोक नीति क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका है जो इकाई 9 में दिए गए विवरण से स्पष्ट है। ऐतिहासिक दृष्टि से, भारत में धार्मिक संगठनों और धार्मिक संस्थाओं ने बहुत सी सामाजिक सेवाओं के मुख्य प्रदाता के रूप में कार्य किया है। कल्याणकारी राज्यों के आविर्भाव से कुछ सेवाएँ राज्य द्वारा ली गई हैं। फिर भी, हाल ही के वर्षों में गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका को व्यापक मान्यता और प्रोत्साहन मिला है और इसलिए राज्य कुछ कल्याणकारी सेवाओं की व्यवस्था में अपनी भूमिका धीरे-धीरे सीमित कर रहा है। इसके अलावा, गैर-सरकारी संगठनों ने लोक नीतियों के कार्यान्वयन में विशेषकर जनसंख्या नीति, स्वास्थ्य और शिक्षा नीतियों के बारे में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। इसलिए व्यापक रूप से यह स्वीकार किया गया है कि लोक नीति के कार्यान्वयन के लिए व्यक्तिशः कार्यवाही की अपेक्षा सामूहिक कार्यवाही अधिक प्रभावशील तरीका है। गैर-सरकारी संगठन और हित लाभ समूह लोक नीतियों को गतिशील बनाने के लिए प्रभावकारी दृष्टिकोण और तरीके प्रदान करते हैं। अधिकारीतंत्र के फंदे से स्वतंत्र वे नागरिक से अधिक प्रभावशाली ढंग से विचारों का आदान-प्रदान कर सकते हैं। इससे वे लोक नीतियों की पर्याप्त अनुक्रिया सुनिश्चित करते हैं। वे व्यक्तिशः नागरिकों और नीति कार्यान्वयनकर्त्ताओं के बीच सेतु का काम भी करते हैं। वे नीति कार्यान्वयन में मानव संसाधन की सहायता कर नीति कार्यान्वयनकर्त्ताओं की सहायता करते हैं। उदाहरण के लिए, गैर-सरकारी संगठनों ने परिवार सीमित रखने और बालिका शिक्षा का संदेश जनसमुदाय में पहुँचाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। व्यवरोध समूह की भूमिका भी समान रूप से महत्वपूर्ण है। उदाहरण के लिए, कई राज्यों में किसानों के संगठन उस मुद्दे के विरुद्ध सीधी कार्यवाही शुरू करने में सक्रिय रहे हैं जिसे वे सम्बन्धित राज्य सरकारों की "किसान विरोधी" नीतियाँ समझते हैं। आंदोलन का लक्ष्य कृषि उपजों की लाभकारी कीमतें प्राप्त करना था और बिजली, उर्वरक, कीटनाशक दवाओं पर वर्तमान राज सहायता बनाए रखना था।

सरकार को अपनी नीतियों के कार्यान्वयन के परिणामों के इष्टतम परिणाम प्राप्त करने के लिए विभिन्न नागरिक समाज संगठनों की सहायता की आवश्यकता है। इसलिए, बहुत सी सरकारी कार्यक्रमों की योजना उन संगठनों की सहमति से बनाई जानी चाहिए। कार्यान्वयन प्रक्रिया में सहयोग को हितों के टकराव को सुलझाने के उपाय के रूप में देखा जाता है।

परन्तु नीति कार्यान्वयन में विभिन्न नागरिक समाज समूह/हितलाभ समूहों की सहभागिता प्राप्त करने के लिए नीति-निर्माण अवस्था के दौरान ही उनसे समझौता करना बेहतर होगा। इसे ऐसे समूहों के हाथों में कुछ विवेकाधिकारों को प्रदान करने के रूप में देखा जा सकता है। वे सामान्य जनता के हितों की तुलना में अपने सदस्यों के हितों की सुरक्षा करने के इच्छुक हो सकते हैं। हाल ही के वर्षों में उन सेवाओं के वितरण के लिए नागरिक समाज और हित लाभ समूहों पर सार्वजनिक अभिकरणों की निर्भरता बढ़ रही है जिसे प्रत्यक्ष रूप से प्रदान करना या तो कठिन होता है या उन्हें प्रदान करने के संसाधन की कमी होती है।

### समुदाय की भूमिका (Role of Community)

समुदाय नीति कार्यान्वयन में एक अन्य महत्वपूर्ण घटक है। समुदाय को बाजारों और नौकरशाहियों के वैकल्पिक या सम्पूरक के रूप में देखा गया है। "सामुदायिकीकरण" (Communitarianism) की

वकालत करने में सबसे आगे लोक नीति के दृष्टिकोण के रूप में एमिती एटजिओनी (Amitai Etzioni) है। समुदाय आधारित लोक नीति की कार्यनीतियाँ 1980 के दशक के बाद स्थानीय लोक नीति-निर्माण और कार्यान्वयन के लिए नए दृष्टिकोण में महत्वपूर्ण विकास कर रही हैं। दृष्टिकोण का उद्देश्य अपनी सामाजिक और आर्थिक समस्याओं के समाधान में समुदाय की सहभागिता बढ़ाना है। भारत में संविधान (73वाँ और 74वाँ संशोधन) संशोधन अधिनियम 1992, अपने-अपने समुदायों के आर्थिक और सामाजिक विकास के लिए नीतियों और कार्यक्रमों के निरूपण और कार्यान्वयन के लिए ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को संवैधानिक प्रस्थिति प्रदान करता है। उदाहरण के लिए, सामुदायिक नीति समीपता या शहरी क्षेत्र के भाग पर निर्दिष्ट हो सकती है। यह उन लोगों के समूह पर भी निर्दिष्ट हो सकती है जो समस्या या हित के सहभागी हैं। उद्देश्य "पाद-शीर्ष" प्रक्रिया का निर्माण करना है जिसमें लोग नीतियों के निर्माण और कार्यान्वयन में भाग लेते हैं। समुदाय को सामाजिक परिवर्तन और सुधार के अभिकर्ता के रूप में देखा जाता है। इस दृष्टिकोण को अधिकारीतंत्रकरण मुक्त कार्यनीति के रूप में भी माना गया है जिसमें सम्बन्धित समुदाय उन व्यक्तियों और समूहों के हितों और अधिकारों की रक्षा करने के लिए चैनल के रूप में कार्य करता है जो अधिकारीतंत्र की शक्ति से संकट में हैं।

### 13.3.5 राजनीतिक संरचना का प्रभाव

राजनीतिक दल और कार्यकारी स्टाफ अभिकरण भी नीति कार्यान्वयन प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, सिविल कर्मचारी तर्क प्रस्तुत कर सकते हैं कि मंत्रियों को उनकी नीति सम्बन्धी सलाह कार्यान्वयन में व्यवहार्यता के पूर्णतः व्यावहारिक विचारों पर आधारित है। दूसरी ओर, राजनीतिक तर्क दे सकते हैं कि उनके हस्तक्षेप, यदि कोई है यह देखने के लिए है कि कार्यान्वयन प्रावस्था के दौरान नीति लक्ष्यों को विकृत तो नहीं किया जा रहा है। ये टिप्पणियाँ इस बात का संकेत देती हैं कि लोक नीतियों के प्रशासन में राजनीतिज्ञ और सिविल कर्मी महत्वपूर्ण हैं। इसलिए कार्यान्वयन का अध्ययन अंतरा और अंतःसरकारी सम्बन्धों के मुद्दों से बहुत निकटता से जुड़े हुए हैं। इसके अलावा, केन्द्रीय सरकार नीति/नीतियाँ तैयार करने और वित्तीय संसाधनों के प्रावधानों के अलावा उपयुक्त प्रशासनिक संरचनाओं का सुझाव देने में मुख्य भूमिका निभाती है। भारत में, राजनीतिक दल को कार्यान्वयन प्रक्रिया में राजनीतिक कार्यपालकों और अधिकारीतंत्र दोनों पर अपना प्रभाव डालने का प्रयास करते हुए देखा गया है ताकि वे अपने लक्ष्य प्राप्त कर सकें और सरकार तथा उसकी नीतियों पर लोकप्रिय नियंत्रण सुनिश्चित कर सकें।

## 13.4 सारांश

इस इकाई में, आपको नीति वितरण की विधाओं और कार्यान्वयन में विभिन्न अभिकरणों की भूमिका की पूरी जानकारी दी गई है। इस संदर्भ में विधायिका और न्यायपालिका की भूमिका का वर्णन किया गया है। इकाई में इस बात पर जोर दिया गया है कि अच्छी नीति, यदि उसे कार्यान्वित किया जाना है तो उसके प्रवर्तन के प्रभावकारी उपाय होने चाहिए। यह देखा गया है कि राजनीतिक नेता, प्रशासक, नागरिक समाज संगठन और नागरिक लोक नीतियों के प्रवर्तन में अपनी-अपनी भूमिकाएँ निभाते हैं। आगे यह भी देखा गया है कि सरकार अपनी नीतियों को मूर्त रूप में परिवर्तन करने के लिए विभिन्न प्रकार के दृष्टिकोणों और उपायों का अनुसरण करती है। संक्षेप में, यद्यपि अधिकारीतंत्र, उसका स्टाफ और विशेषकर लाइन अभिकरण लोक नीतियों के प्रमुख कार्यान्वयनकर्ता हैं। प्रभावित नागरिकों के अतिरिक्त, बहुत से अन्य कारक, जैसे विधायक, गैर-सरकारी संगठन, तथा नागरिक समाज समूह नीति कार्यान्वयन में सम्मिलित हैं।

### 13.5 मुख्य अवधारणाएँ

- सर्टियोरेरी (Certiorari)** : उच्चतर न्यायालय द्वारा निम्नतर न्यायालय को समीक्षा के लिए मामले का रिकार्ड भेजने के लिए जारी किया गया आदेश।
- बंदी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)** : उस अधिकारी को निर्देश देते हुए न्यायालय का आदेश जिसकी हिरासत में वह बन्दी है जिसे न्यायालय में लाना है और उसके हिरासत में रखने के कारण दिखाने हैं।
- हित लाभ समूह और व्यवरोध समूह: (Interest Group and Pressure Group)** हित लाभ समूह केवल स्वैच्छिक संघ है जो अपने सदस्यों के हितों को स्पष्ट करता है। दूसरी ओर, व्यवरोध समूह ऐसा औपचारिक संरचनायुक्त संगठन है जिनके सदस्यों के उभयनिष्ठ हित का सहभाजन है तथा राजनीतिक पद धारण करने के प्रयास के बिना सरकार की नीति या निर्णय को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं।
- परमादेश (Mandamus)** : एक न्यायालय द्वारा जारी आदेश जिसके अनुसार किसी एक कार्य को करना बहुत आवश्यक है।
- नीतिगत साधन (Policy Instrument):** एक नीतिगत साधन से हमारा अभिप्राय किसी एक विशेष नीति के उद्देश्यों को प्राप्त करना है।
- निषेधाज्ञा अथवा प्रतिषेध लेख (Prohibition)** : असाधारण न्यायिक रिट उच्च अधिकार क्षेत्र के न्यायालय से जारी करना और उस अधिकार क्षेत्र अनधिकार ग्रहण करने में निम्न न्यायालय को रोकने के प्रयोजन के लिए निम्न कोर्ट को दिया गया निर्देश जो कानूनी रूप से नहीं दिया गया है।

### 13.6 संदर्भ व अन्य लेख

Barrett, S.M. and C. Fudge, (Eds.), 1981, *Policy and Action: Essay on the Implementation of Public Policy*, Methuen, London.

Barrett, Susan and Colin Fudge, "Examining the Policy-action Relationship", Susan

Barrett and Colin Fudge (Eds.), 1981, *Policy and Action*, Methuen, London.

Davis, Kenneth Culp, 1969, *Discretionary Justice*, La: Louisiana State University Press, Baton Rouge.

Dye, Thomas, 1987, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, New Jersey.

Etzioni, A., 1993, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communication Agenda*, Crown Publishers, New York.

Jain, R.B., "Managing public policy in India: The implementation gap", *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XLIII, No. 3, July-September 1997.

Kapoor, Ravi Shanker, "In Review: Supreme Court Decision Halts Disinvestment", *The Financial Express*, September 21, 2003 at <http://www.financial express.com>

Nandini, Durgesh, 2005, *Relationship between Political Leaders and Administrators*, Uppal Publishing House, New Delhi.

Sahni, Pradeep, 1987, *Public Policy: Conceptual Dimensions*, Kitab Mahal, New Delhi.

Sapru, R.K., 2002, *Development Administration*, Sterling Publishers, New Delhi.

Williams, Walter, 1980, *The Implementation Perspective A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*, University of California Press, Berkeley.

---

### 13.7 अभ्यास

---

- 1) किसी सरकारी अभिकरण के कार्यालय का दौरा कीजिए। अपने प्रक्षेपों के आधार पर नीति कार्यान्वयन में अधिकारीतंत्र की भूमिका का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए।
- 2) उन तरीकों का परीक्षण कीजिए जिनसे नीति कार्यान्वयन पर विधान मंडल और न्यायपालिका अपने प्रभाव का प्रयोग कर सकते हैं।
- 3) नीति कार्यान्वयन में गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका का वर्णन कीजिए। यदि संभव हो कुछ दृष्टान्त अध्ययनों या उदाहरणों के आधार पर उनकी भूमिका का वर्णन कीजिए।

