

---

## इकाई 15 सुधार और परिवर्तन प्रबंधन\*

---

### इकाई की रूपरेखा

- 15.0 उद्देश्य
- 15.1 प्रस्तावना
- 15.2 सुधार और प्रबंधन परिवर्तन: अर्थ
- 15.3 भारत में प्रशासनिक सुधार
- 15.4 सार्वजनिक प्रणाली के प्रबंधन में सुधार
- 15.5 सार्वजनिक प्रणाली के प्रबंधन में परिवर्तन
- 15.6 भारत में सार्वजनिक प्रणाली सुधार के कार्यान्वयन में समस्याएं
- 15.7 निष्कर्ष
- 15.8 शब्दावली
- 15.9 संदर्भ लेख
- 15.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

---

### 15.0 उद्देश्य

---

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे:

- सुधार और प्रबंधन परिवर्तन के अर्थ और अवधारणा की व्याख्या;
- भारत में प्रशासनिक सुधारों का वर्णन;
- भारत में वित्तीय प्रशासनिक सुधारों की चर्चा;
- भारत में सार्वजनिक प्रणालियों में प्रबंधन परिवर्तन पर विस्तृत विवरण;
- भारत में सुधारों के कार्यान्वयन की समस्याओं का विश्लेषण;

---

### 15.1 प्रस्तावना

---

विश्व एक इनपुट (उत्पादक) लोकतंत्र से आउटपुट (उत्पादन) लोकतंत्र की ओर अग्रसर हो रहा है। इनपुट लोकतंत्र केवल एक पत्र अप्रत्यक्ष इनपुट लोकतांत्रिक मॉडल है, जिसे सामूहिक अर्थव्यवस्था मॉडल के रूप में भी जाना जाता है। यह स्पष्ट कर देता है कि सम्प्रभु लोगों, के राज्य में समान अधिकार होते हैं और राजनेताओं और सिविल सेवकों को अधिकार दिए जाते हैं, ताकि सामूहिक हितों को पूरा किया जा सके। दूसरी ओर, आउटपुट मॉडल समाज के साथ संपर्क के लिए महत्वपूर्ण दल रखता है, चाहे वह

---

\*योगदान: अनुपमा महाजन, पूर्व पोस्ट-डॉक्टरल शोधकर्ता, (लोक प्रशासन) हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला।

व्यक्तिगत या संयोजित हित के लिए हो, यद्यपि यह मॉडल अधिकारी वर्ग नियंत्रण की अवहेलना नहीं करता है, यह पारदर्शिता, सूचना और वैधता पर जोर देता है। यह प्रबंधकीय जवाबदेही और प्रदर्शन के पूर्व पद निर्णय पर अधिक ध्यान केंद्रित करता है।

**सुधार और परिवर्तन की आवश्यकता:** राष्ट्र राज्यों के लिए यह आवश्यक है कि वे सरकारों और उनकी नौकरशाही में सुधार और प्रबंधन परिवर्तन को लागू करें और बदलती सरकारी गतिविधियों से निपटने की क्षमता रखें। इस प्रकार, सुधारों की आवश्यकता पर अधिक जोर नहीं दिया जा सकता। सार्वजनिक व्यवस्थाओं को सुदृढ़ करने के लिए राजनीतिक-प्रशासनिक नेतृत्व की क्षमता में वृद्धि करने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र में सुधार आवश्यक है। हालांकि, वे बाहरी ताकतों जैसे वैश्वीकरण और सामाजिक, संस्थागत, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक और तकनीकी वातावरण में परिवर्तन से प्रभावित हैं।

1980 के दशक में नव लोक प्रबंधन उभरा, जिसने वैज्ञानिक प्रबंधन और प्रशासनिक सिद्धांतों पर पारंपरिक लोक प्रशासन के जोर (प्रमुखता) का खंडन किया। एन पी एम का तर्क है कि सभी प्रबंधन, समान चुनौतियों का सामना करते हैं और इसलिए समान तरीकों से व्यवहार किया जाना चाहिए। संरचना या कार्य के प्रकार के अनुसार कोई भेदभाव नहीं होना चाहिए।

एन पी एम विचार करता है:

- सार्वजनिक प्रबंधकों की अधिक जवाबदेही पर; तथा
- ग्राहक-संचालित दृष्टिकोण जो नीचे से ऊपर की प्रक्रियाओं का उपयोग करता है और जो प्रत्येक एजेंसी और उसके ग्राहकों को लोक नीति निर्धारित करने की अनुमति देता है।

एन. पी. एम. चुनावों के माध्यम से मतदाताओं के अधिकारों और प्रभाव पर विचार नहीं करता है और ना ही सोचता है कि ग्राहक एक स्थिर लोकतांत्रिक प्रणाली प्रदान कर सकते हैं यद्यपि इसका उद्देश्य लोक सेवाओं पर दक्षता का प्रत्यक्ष प्रभाव डालना है।

**एन पी एम के पश्चात—**1990 के दशक में एन पी एम के पश्चात के सुधार आरंभ हुये जो समन्वय और एकीकरण की कार्यनीतियों पर केंद्रित थे। इसने 1997 में तत्कालीन प्रधानमंत्री टोनी ब्लेयर द्वारा यू.के. में 'सरकार में शामिल' (Joined-Up-Government जेयूजी) की एक नई अवधारणा का प्रचार किया। सरकारों को समन्वय की कमी के कारण कुप्रबंधन द्वारा संसाधनों को बर्बाद करने की अपेक्षा एक दूसरे के साथ समन्वय में काम करना चाहिए। उदाहरण के लिए, लोक निर्माण विभाग गलियों और सड़कों का फिर से धातुओं से निर्माण करता है लेकिन जैसे ही वे अपना कार्य पूरा करते हैं, दूरसंचार विभाग केवल बिछाने के लिए खुदाई करने आ जाते हैं। यह उदाहरण समन्वय की कमी का एक उत्कृष्ट मामला है। इसलिए, समन्वय में वृद्धि करने के लिए केंद्रीयकरण की तरह फिर से इनपुट लोकतांत्रिक सुविधाओं में जे यू जी दृष्टिकोण प्रस्तुत किया गया।

सार्वजनिक प्रणालियों का उद्देश्य कुशल और प्रभावी प्रशासन के द्वारा जनता के कल्याण को बढ़ावा देना है। परिणामों की अपेक्षा उत्पादन (आउटपुट) पर अधिक ध्यान दिया जाता है क्योंकि कर्मचारियों को लगता है कि उनके व्यक्तिगत प्रयासों से कोई परिणाम नहीं निकल सकता। सफल सुधारों में बेहतर प्रदर्शन का संस्थापन सम्मिलित होना चाहिए

## 15.2 सुधार और प्रबंधन परिवर्तन: अर्थ

सुधार और परिवर्तन का उपयोग पर्याय या दूसरे के स्थान पर किया जाता है। परिवर्तन एक संगठन की संरचना, प्रौद्योगिकी या प्रशासनिक अधिकारियों के व्यवहार पैटर्न में किया गया संशोधन है। परिवर्तन के बाहरी कारण होने के साथ-साथ आंतरिक कारक भी हैं। बाहरी कारकों में बाजार की स्थिति, प्रौद्योगिकी, सरकारी कानून और नियम; और आर्थिक स्थिति शामिल है। आंतरिक कारक संगठनात्मक कार्यनीति, कर्मचारियों की संख्या; प्रौद्योगिकी और उपकरण; और कर्मचारियों का व्यवहार है। 1950 दशक के मध्य में प्रबंधन परिवर्तन ऊपर से नीचे या नीचे से ऊपर प्रबंधन और प्रबंधन की नई शैलियों के बीच संघर्ष था। विस्तार से कार्य करने के लिए ऊपर से नीचे का दृष्टिकोण उप-प्रणालियों पर अधिक निर्भर नहीं करता जिसमें केंद्रीकृत शीर्ष प्रबंधन एक समन्वय एजेंसी के रूप में कार्य करता है जो नियम और अधिनियम निर्धारित करते हैं। नीचे से ऊपर के दृष्टिकोण में कई उप-प्रणालियां हैं, जिसमें उच्च स्तर के कर्मचारी भागीदार हैं। संगठन नीचे से ऊपर तक विकसित होता है। परिणामों की अनिश्चितताओं के कारण प्रबंधन में परिवर्तन का आमतौर पर सार्वजनिक क्षेत्र के संगठनों द्वारा विरोध किया जाता है।

### सुधार और प्रबंधन परिवर्तन की आवश्यकताएं

उपयुक्त प्रबंधन परिवर्तन की कार्यनीतियों और विधियों के बढ़ते उपयोग की आवश्यकता है:

- परिणाम-आधारित नियोजन, बजट और प्रबंधन के लिए एक अत्यधिक लचीले दृष्टिकोण, जो प्रबंधन परिवर्तन द्वारा मांगी गई प्रक्रिया के परिणाम और लागत को सम्मिलित कर सकते हैं।
- प्रक्रिया सुविधा, समझौता (Negotiation) वार्ता और अन्य विशिष्ट प्रबंधन परिवर्तन विधियों और कौशल में विकास एजेंसी कर्मियों के लिए प्रशिक्षण; तथा
- इस क्षेत्र में क्षमता विकास के लिए स्थानीय और अंतरराष्ट्रीय विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है, जिनके पास ना केवल तकनीकी विशेषज्ञता हो, बल्कि अनुशिक्षण (कोचिंग), प्रबंधन विकास और सलाह कौशल भी हो, जो निर्देशित करने की अपेक्षा सुविधा प्रदान करते हैं।

## 15.3 भारत में प्रशासनिक सुधार

प्रशासनिक सुधारों का उद्देश्य तेजी से बदलते परिवेश में सार्वजनिक वस्तुओं और सेवा वितरण प्रणाली में सुधार के लिए शासन में बदलाव लाना है। एफ डब्ल्यू रिग्स ने कहा, "प्रशासनिक सुधार गतिशील संतुलन की समस्या है।" आरंभ में, यह स्वीकार करना महत्वपूर्ण है, कि राजनीतिक नेतृत्व की प्रतिबद्धता, सुधारों के विरुद्ध मजबूत दबाव समूह; एक कमजोर लोकतांत्रिक शासन प्रणाली और अंत में प्रभावी सार्वजनिक भागीदारी वाले वातावरण की कमी के कारण सुधार करने वाले सम्य अफसरशाही के लिए आसान काम नहीं है। आधुनिक समय के नागरिकों में जागरूकता बढ़ी है और सरकारों से उम्मीदें भी बढ़ गई हैं। परिणामस्वरूप, सरकारें सार्वजनिक एजेंसियों और प्रशासकों की संख्या में वृद्धि करती रहती है। ऐसे राज्य को "प्रशासनिक राज्य" कहा जा सकता है।

सार्वजनिक प्रणालियों में मुख्य रूप से प्रशासनिक संरचनाओं, राजनीतिक परिवर्तनों, कानूनी प्रणालियों और कर्मचारियों के साथ-साथ प्रबंधन में व्यवहार संबंधी परिवर्तनों के माध्यम से सुधार किया जाता है। पॉल. एच. ऐपलबी ने 1950 के दशक में कहा, कि भारतीय प्रशासनिक सेवा विश्व में सर्वश्रेष्ठ थी। भारत में प्रशासनिक सुधार 1942 में गिरिजा शंकर बाजपेयी के अधीन सचिवालय पुनःगठन के साथ आरंभ हुआ और तब से विभिन्न समितियों और आयोगों के अधीन जारी है। भारतीय सार्वजनिक प्रणाली अगले दशकों में खराब हो गई और 1966 में प्रशासनिक सुधार आयोग की स्थापना के साथ इस मुद्दे से निपटा गया, लेकिन बहुत कम सिफारिशें स्वीकार की गईं।

2005 में, भारत सरकार ने वीरप्पा मोइली की अध्यक्षता में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (ए आर सी) का गठन किया गया। 2009 में 15 रिपोर्ट प्रस्तुत करने में 4 वर्ष लग गए। नीति आयोग ने 2018 में उनकी सभी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और तेजी से बदलते परिवेश में राजनीतिक, तकनीकी, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक पहलुओं को शामिल करते हुए शीघ्रताशीघ्र तृतीय प्रशासनिक सुधार आयोग ए आर सी (ARC) की स्थापना का सुझाव दिया।

### द्वितीय एआरसी की प्रमुख सिफारिशों

यहां द्वितीय ए आर सी की सभी सिफारिशों को देना संभव नहीं है, लेकिन उनमें से प्रमुख नीचे दी गई हैं:

1. **सूचना का अधिकार:** सूचना का अधिकार अधिनियम (आर टी आई), 2005 ने आवेदन की एक सरल प्रक्रिया की सहायता से मूल्यवान जानकारी समुदायों तक पहुंचने में सहायता की है। आर टी आई से संबंधित सिफारिशें नीचे दी गई हैं:
  - **अधिकारिक गोपनीयता अधिनियम (Official Secrets Act 1923):** को निरस्त किया जाना चाहिए और इसे राष्ट्रीय सुरक्षा कानून में एक अध्याय जोड़ने या आरंभ करने के द्वारा प्रतिस्थापित करना चाहिए।
  - **गोपनीयता की शपथ:** मंत्रियों द्वारा पद ग्रहण करने पर ली जाने वाली गोपनीयता की शपथ समाप्त होनी चाहिए और पारदर्शिता की शपथ दिलाई जानी चाहिए।
  - **सशस्त्र बलों:** को आर टी आई से छूट प्राप्त होनी चाहिए, जबकि वे अपने स्वयं के सार्वजनिक सूचना अधिकारियों (पी आई ओ) की नियुक्ति कर सकते हैं।
  - गोपनीयता मामलों के वर्गीकरण की अवधि 30 वर्ष होनी चाहिए।
2. **मानव पूंजी:** सरकार के प्रमुख कार्यक्रम के अंतर्गत महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (MGNREGA), स्थानीय भाषाओं में रेडियो और टेलीविजन के उपयोग द्वारा विभिन्न जागरूकता अभियान चलाकर मानव पूंजी को व्यक्त करने की आवश्यकता है। मानव पूंजी को व्यक्त करने से संबंधित कुछ सिफारिशें नीचे दी गई हैं:
  - सार्वजनिक प्रणालियों को पहचान किए गए मापदंडों का अध्ययन करके, पायलट सर्वेक्षण के चालान और प्रभाव का मूल्यांकन करके परिणामों को सुनिश्चित करना चाहिए।

- बेहतर समन्वय के लिए इसी तरह के कार्यक्रमों को एक योजना में एकीकृत किया जाना चाहिए।
  - आधार से जुड़े बैंक खातों के माध्यम से और जिन जिलों में पंचायत लक्ष्य स्तर तय करती है, उनके माध्यम से लाभार्थियों को प्रत्यक्ष फंड (धन) हस्तांतरित किया जाना चाहिए।
  - स्थानीय सरकारों को प्रणालियों और प्रक्रियाओं के साथ कर्मचारियों को प्रशिक्षित करके मजबूत किया जाना चाहिए।
3. **आपदा संकट प्रबंधन:** औद्योगिक विकास के नाम पर, प्रकृति और पर्यावरण की उपेक्षा की गई है, जिनके परिणामस्वरूप आपदाएं आई हैं। द्वितीय ए आर सी ने आपदाओं से उत्पन्न संकट से निपटने के लिए निम्नलिखित सिफारिशें दी:
- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 में आपदा स्तर के वर्गीकरण और आपदा जोखिम लचीलापन जैसे मुद्दों को शामिल करने के लिए संशोधन किया जाना चाहिए। 2020 में 21 दिनों तक Covid 19 के चलते राष्ट्रीय लॉकडाउन को भारत में पहली बार लागू किया गया था।
  - आपदा प्रतिक्रिया टीम सभी प्रयासों को समन्वित करने के लिए शीर्ष पर सर्वोच्च निकाय के साथ आपदा प्रतिक्रिया टीमों को सरकार के सभी स्तरों पर स्थापित किया जाना चाहिए।
  - आपदाओं से बचने के लिए अंतर-राज्य नदियों के डेटा संग्रह और संचालन के लिए संस्थागत ढांचे की स्थापना के लिए एक नया कानून बनाया जाना चाहिए उदाहरण के लिए, जलाशयों से पानी की रिहाई जो अन्य राज्यों को प्रभावित करेगी।
4. **नैतिक शासन:** द्वितीय ए आर सी ने सिफारिश की कि शासन को नैतिकता के बारे में कुल जानकारी की आवश्यकता है, जैसा कि निम्न द्वारा प्रस्तुत किया गया है:
- राज्य को बड़े औद्योगिक संगठनों का भ्रष्ट वित्त पोषण को वैध बनाने के लिए आंशिक रूप से उसे राजनीतिक वित्तपोषण में बदलना चाहिए।
  - इसने सिफारिश की कि संसद सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना (MPLAD) और विधायकों के लिए समान योजनाओं को समाप्त कर दिया जाना चाहिए।
  - सहकारिता रिश्वतखोरी (Collusive bribery) को भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम में एक संशोधन के माध्यम से अपराध बताने की आवश्यकता है।
  - अवैध कार्य में लीन व्यक्ति के विषय में जानकारी देने वाले व्यक्ति अर्थात् सूचक को उचित सुरक्षा दी जानी चाहिए।
5. **स्थानीय शासन :** लोकतंत्र और सुशासन को प्रभावी बनाया जा सकता है यदि ग्रामीण और शहरी स्थानीय शासन को मजबूत बनाया जाए। द्वितीय ए आर सी की सिफारिशें निम्नलिखित हैं:
- स्थानीय निकायों द्वारा चुने गए सदस्यों से बनी विधान परिषद का गठन संसद के निर्देशों के साथ होना चाहिए।

- विधायी निकायों में शहरी और ग्रामीण प्रतिनिधित्व के बीच असंतुलन है जिसे अनुच्छेद 81,82,170,330 और 332 के संशोधन द्वारा ठीक किया जाना चाहिए।
- स्थानीय निकायों की क्षमता—निर्माण बढ़ाकर विकेंद्रीकृत योजना बनाकर; नवीनतम सूचना और प्रौद्योगिकी के उपयोग के साथ, जवाबदेही और पारदर्शिता और प्रशासन के अन्य तत्वों को सुदृढ़ बनाया जाना चाहिए।

6. **आतंकवाद और उग्रवाद:** आतंकवाद और उग्रवाद के नियंत्रण और बचाव के मुद्दे पर दूसरा ए आर सी स्पष्ट था। इसने निम्नलिखित सुझाव दिए:

- उग्रवादी संगठनों के साथ कार्रवाई की योजना के द्वारा समझौता वार्ता;
- विशेष आर्थिक क्षेत्र (Special Economic Zones) की स्थापना सीमित होनी चाहिए और इसके लिए प्रधान कृषि भूमि के उपयोग से बचना चाहिए।
- उचित कानूनी कार्रवाई करके जाति और जनजाति पर आधारित भेदभाव को समाप्त किया जाना चाहिए।
- आतंकवाद का मुकाबला करने के लिए अर्धसैनिक बलों और सशस्त्र बलों की संख्या में वृद्धि की जानी चाहिए। किसी भी आतंकवादी घटनाओं से बचने के लिए नवीनतम रक्षा उपकरण और यंत्र को नियोजित किया जाना चाहिए।

7. **सामाजिक पूंजी (Social Capital):** भारत में गैर—लाभकारी संगठनों की संख्या बढ़ रही है, लेकिन उन्हें कानूनों और नियमों के अनुसार विनियमित किया जाना चाहिए। सिफारिशें निम्नलिखित हैं:

- किसी भी अनियमितता या धोखाधड़ी गतिविधियों को रोकने और पकड़ने के लिए नए कानूनी ढांचे का मसौदा तैयार किया जाना चाहिए, अधिनियमित किया जाना चाहिए और कुशलतापूर्वक निष्पादित किया जाना चाहिए।
- कॉरपोरेट सामाजिक जिम्मेदारी अपने सामाजिक कर्तव्यों के लिए जिम्मेदार कॉरपोरेट विश्व को धारण करने का एक कुशल तरीका है। हालांकि, एक नया कानून लागू करने की मान्यता की प्रणाली स्थापित की जानी चाहिए जो सरकारी धन की माँग करें।

### बोध प्रश्न 1

नोट : 1. अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिये।

2. इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइये।

1. सार्वजनिक प्रणालियों में सुधार और परिवर्तन की आवश्यकता की संक्षिप्त में चर्चा कीजिये।

.....

.....

.....

2. सुधार और प्रबंधन परिवर्तन के अर्थ की व्याख्या कीजिये।

.....  
.....  
.....

3. द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा भारत में सुझाये गए प्रमुख प्रशासनिक सुधारों की चर्चा कीजिये।

.....  
.....  
.....

---

## 15.4 भारत में सार्वजनिक प्रणाली प्रबंधन में सुधार

---

नीति आयोग योजना संस्था को अधिक गतिशील बनाने के लिए 2015 में योजना आयोग का स्थान लिया। प्रमुख नियोजन निकाय होने के कारण, इसने सुधारों द्वारा सार्वजनिक प्रणालियों को बेहतर बनाने के लिए जबरदस्त प्रयास किए हैं। यह सरकारी संवाद और प्रतिस्पर्धी सहकारी संघवाद को बढ़ावा देता है। इसने केंद्र प्रायोजित योजनाओं की संख्या को कम कर दिया, तीन वर्ष की कार्य योजना और नए भारत के लिए कार्य नीति दस्तावेज बनाएं। नीति आयोग द्वारा सुझाए गए विविध सुधार हैं। जिन्हें अधिकार लागू किया गया है। उनमें से कुछ प्रमुख नीचे दिए गए हैं:

नीति आयोग ने न्यू इंडिया @75 के लिए अपनी राष्ट्रीय कार्यनीति में 2022–23 के उद्देश्यों को परिभाषित किया है। इसने लगभग 41 महत्वपूर्ण क्षेत्रों को चिन्हित किया है जिन्हें चार व्यापक श्रेणियों के तहत सुधार की आवश्यकता है। यह वह ड्राइवर है (जिनमें विकास, रोजगार और श्रम सुधार उद्योग, वित्तीय समावेशन आदि शामिल हैं)। बुनियादी ढांचा, समावेश और शासन, कृषि, ग्रामीण क्षेत्रों में डिजिटल कनेक्टिविटी, खेती, आयुषमान भारत के कार्यान्वयन; स्कूल शिक्षा गुणवत्ता में सुधार सहित कई मुद्दों पर केंद्रित है। उपरोक्त उल्लिखित नीति आयोग द्वारा प्रकाशित दस्तावेज, सुशासन प्राप्त करने के लिए आवश्यक सार्वजनिक प्रणालियों में विभिन्न सुधारों की रूपरेखा तैयार करते हैं।

### वित्तीय प्रबंधन सुधार

सार्वजनिक प्रणाली की वित्तीय संरचना को मजबूत बनाने के लिए वित्तीय सुधार आवश्यक है। लोक वित्तीय प्रबंधन (Public Financial Management) के अंतर्गत सरकार में संसाधन जुटाने और व्यय प्रबंधन के सभी पहलू शामिल हैं। वित्तीय सुधारों में ऋण और नकदी प्रबंधन, बजटीय प्रक्रिया, लेखांकन और लेखा परीक्षा प्रणाली और सूचना प्रौद्योगिकी भी शामिल है। वैश्वीकरण में वित्तधन के विवेकपूर्ण उपयोग की आवश्यकता है ताकि सामाजिक-आर्थिक विकास अन्य अर्थव्यवस्थाओं की तरह तुलनात्मक गति से हो सके। विकास वित्त के बिना नहीं हो सकता है और इसलिए, यह आवश्यक है कि उनका उपयोग सबसे उपयुक्त तरीके से किया जाए ताकि धन का दुरुपयोग न हो। भ्रष्टाचार और जवाबदेही एक दूसरे से जुड़े हुए हैं, जो यह महत्वपूर्ण बनाता है कि हमारा राष्ट्र सुधार प्रणालियों को लागू करके भ्रष्टाचार परिणामस्वरूप, सार्वजनिक प्रणाली सुधार को

नियंत्रित करने के लिए कुछ उपाय करें। परिणामस्वरूप, वित्तीय क्षेत्र में सुधार, संपूर्ण शासन में सार्वजनिक प्रणाली सुधारों का एक भाग है।

सुधार और परिवर्तन  
प्रबंधन

### परिणाम उन्मुख बजट—निर्माण (Outcome-based-Budget):

भारत में प्रदर्शन बजट विफल हो गया और 2005 से, परिणाम बजट आरंभ किया गया। यह सभी सरकारी परियोजनाओं के विकास परिणामों पर केंद्रित है। परिणाम गुणात्मक लक्ष्यों और उपलब्धियों के संदर्भ में व्यक्त किए जाते हैं। भारत सरकार ने बेहतर प्रदर्शन प्रबंधन के लिए सभी सरकारी विभागों और एजेंसियों में प्रदर्शन निगरानी और मूल्यांकन प्रणाली की शुरुआत की। 2009 में शुरू की गई यह पहल बजटीय उद्देश्यों की पूर्ति में प्रदर्शन को सुदृढ़ करने का प्रयास करती है। योजना का मुख्य उद्देश्य, मंत्रालयों और विभागों द्वारा प्रबंधित योजनाओं के परिणाम को स्पष्ट करना, उनके प्रदर्शन का मूल्यांकन करना और उन्हें जवाबदेह ठहराना है।

**राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (Fiscal Responsibility and Budget Management)** एफ.आर.बी.एम अधिनियम 2003 में एक केंद्रीय अधिनियम के रूप में पारित किया गया था और राज्य सरकारों द्वारा इसका पालन किया गया था। 90 के दशक के उत्तरार्ध में सरकार के सभी स्तरों पर सार्वजनिक वित्त की खराब स्थिति के जवाब में यह अधिनियम पारित किया गया था। इस अधिनियम का उद्देश्य राजकोषीय घाटे को कम करने और भारत की राजकोषीय प्रबंधन प्रणाली में पारदर्शिता लाने के लिए वित्तीय अनुशासन स्थापित करना है। अधिनियम का दीर्घकालिक उद्देश्य राजकोषीय स्थिरता प्राप्त करना और भारतीय रिजर्व बैंक को मुद्रास्फीति से निपटने के लिए लचीलापन देना है। इसे वर्षों से भारत के ऋण का अधिक न्यायसंगत वितरण शुरू करने के लिए अधिनियमित किया गया था। अधिनियम में कई बार संशोधन किया गया है।

**विमुद्रीकरण (Demonetisation):** विमुद्रीकरण शब्द प्रचलन में एक मुद्रा इकाई की कानूनी निविदा स्थिति को शुद्ध करने का एक कार्य है। 8 नवंबर, 2016 को हुई नोटबंदी भ्रष्टाचार को कम करने और अर्थव्यवस्था में काले धन के खतरे की दूर करने के उद्देश्य से की गई थी।

इसे राजनीतिक रूप से मिश्रित प्रतिक्रिया मिली, लेकिन इससे निम्न कार्यों में सहायता मिली:

- i. अर्थव्यवस्था को औपचारिक बनाने में;
- ii. कर आधार को बढ़ाने में;
- iii. प्रत्यक्ष कर संग्रह में वृद्धि करने में;
- iv. बेनामी संपत्तियों की पहचान करने में; तथा
- v. भ्रष्टाचार को कम करने और पारदर्शिता को बढ़ाने में।

**माल और सेवा कर (जी एस टी), 2017:** जी एस टी अधिनियम, 2017 में बड़ी संख्या में केंद्रीय और राज्यों के करों जैसे मूल्य वर्धित कर (वैट), उत्पाद शुल्क, सेवा कर, केंद्रीय बिक्री कर, अतिरिक्त सीमा शुल्क और विशेष अतिरिक्त सीमा शुल्क को समाप्त करके कर प्रणाली में सुधार किया। माल एवं सेवा कर एक खपत आधारित अप्रत्यक्ष कर है जो कि माल एवं सेवा की आपूर्ति के हर चरण पर लागू किया जाता है। माल और सेवाओं को पाँच स्लैब में बांटा गया है। यह, जुलाई 2017 से लागू हुआ। कर की दरें, नियम और



सार्वजनिक प्रणाली प्रबंधन:  
उभरते परिप्रेक्ष्य

कानून जी एस टी परिषद (GST Council) द्वारा शासित होते हैं जिसमें केंद्र सरकार और सभी राज्यों के वित्त मंत्री शामिल होते हैं।

इसने अर्थव्यवस्था को एक सामान्य राष्ट्रीय बाजार के लिए एकीकृत करने में सहायता की है।

**डिजिटलीकरण:** सार्वजनिक प्रणालियों में सुधार के प्रयासों के कारण भारत एक कैशलेस (नगदीहीन) अर्थव्यवस्था की ओर बढ़ रहा है। अधिकांश वेब पोर्टलों पर भुगतान डिजिटल रूप से स्वीकार किए जाते हैं। उदाहरण के लिए, उपयोगिता बिल, स्कूल की फीस, आदि।

**द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (ए आर सी) द्वारा सुझाए गए वित्तीय सुधार**

द्वितीय ए आर सी ने भारत में पी एफ एम प्रणाली को मजबूत करने के लिए कई सुधारों का सुझाव दिया। जिनमें से कुछ सुझाव निम्नलिखित हैं:

**क्षमता निर्माण:** भारत विश्व भर में उभरती अर्थव्यवस्थाओं के साथ अपने आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों को स्थापित करने और बढ़ाने के लिए अपने बुनियादी ढांचे के निर्माण की प्रक्रिया में है। विभिन्न परियोजनाओं और योजनाओं को पूरा करने के लिए उचित खातों और धन का सहज प्रभाव आवश्यक है वित्तीय प्रणाली को ऐसा करने के लिए अपनी प्रतिक्रियाओं को उन्नत करना होगा।

**लेखा परीक्षा:** भारत ने चौथी शताब्दी ई.पू. से कौटिल्य द्वारा निर्धारित की गई लेखा और लेखा परीक्षा की संपूर्ण नियमावली का अनुसरण किया है। आंतरिक और बाहरी लेखा परीक्षा सार्वजनिक कोष के दुरुपयोग, किसी भी त्रुटी और धोखाधड़ी को दूर करने के लिए अंतरराष्ट्रीय एजेंसियों द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार होनी चाहिए। आंतरिक लेखा परीक्षा प्रणाली को मूल्यांकन इस तरह से करना चाहिए कि वितरण/परिणाम की इकाई लागत इस उद्देश्य के लिए विकसित बेंचमार्क के अनुसार हो। दूसरी ओर, बाहरी लेखा परीक्षा को संस्थागत विधि द्वारा किया जाना चाहिए जो यह जांचता है कि वहाँ निम्न चीजें न हो—

- अवास्तविक बजटीय अनुमान,
- परियोजनाओं के कार्यान्वयन में देरी;
- जवाबदेही के अभाव; तथा
- लेखा परीक्षा रिपोर्ट में देरी।

---

## 15.5 सार्वजनिक प्रणाली के प्रबंधन में परिवर्तन

---

तेजी से बदलती दुनिया में जीवित रहने के लिए प्रबंधन परिवर्तन आवश्यक है। यह एक चल रही प्रक्रिया है जो किसी सार्वजनिक संगठन के सभी स्तरों पर न्याप्त है ताकि इसकी प्रणाली कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से चले। प्रबंधन परिवर्तन लोगों को परिवर्तन की आवश्यकता को समझने में सहायता करने और उन्हें कार्य करने के लिए प्रेरित करने की प्रक्रिया है जिसके परिणामस्वरूप व्यवहार में निरंतर परिवर्तन होता है। प्रबंधन परिवर्तन को लागू करने के लिए कई मॉडल तैयार किए गए हैं; सार्वजनिक प्रणालियों में प्रबंधन परिवर्तन के प्रमुख पहलू नीचे निम्नलिखित हैं:

1. **प्रदर्शन मापन और प्रबंधन:** प्रबंधन को बदलने के लिए एक प्रदर्शन उन्मुख-दृष्टिकोण में प्रदर्शन परिवर्तन के मूल्यांकन के लिए मैट्रिक (Metrics) शामिल है। प्रदर्शन परिवर्तन के संकेतक-परिणाम या हस्तक्षेप को मापने के लिए महत्वपूर्ण है। संतुलन प्रदर्शन मॉडल में संतुलित प्रदर्शन मॉडल के चार मुख्य निर्धारक शामिल हैं; जो हैं:
  - आयाम-प्रदर्शन को मापने के लिए मापदंड;
  - स्तर-प्रदर्शन मूल्यांकन के लिए संकेतक;
  - निर्धारक-प्रदर्शन परिवर्तन के क्या परिणाम होते हैं; तथा
  - हस्तक्षेप-बेहतर परिणाम के लिए निर्धारकों को प्रभावित करने के तरीके।
2. **बहु-स्तरीय प्रबंधन ढांचा:** संगठन में परिवर्तन एक स्तर पर नहीं हो सकता है, चाहे वह प्रबंधन का शीर्ष, मध्य या निम्न स्तर हो। एक पदानुक्रमित योजना प्रणाली की आवश्यकता होती है जिसमें कार्यनीति, सामरिक और एक परिचालन स्तर शामिल होता है। संगठन, समूह या एक व्यक्ति, सभी को बदलने की आवश्यकता है।
3. **संचार के प्रतिरूप (पैटर्न):** कोई भी संगठन संचार के कुशल और सुचारु प्रवाह के साथ काम करता है और ऐसा ही एक सार्वजनिक संगठन करता है। एक-तरफा या दो-तरफा या संचार प्रदर्शन और परिवर्तन के स्तर को निर्धारित करते हैं। प्रत्यक्ष दो-तरफा संचार या एक-तरफा सामूहिक प्रसारण हो सकता है और दोनों तरीकों का अलग-अलग प्रभाव पड़ता है।
4. **कार्यनीति:** प्रबंधन परिवर्तन में कार्यनीति आवश्यक है और इसमें लोगों, प्रतिक्रियाओं, पैटर्न; प्रौद्योगिकी, संचार और व्यवहार जैसे कई तत्व शामिल हो सकते हैं। परिवर्तन के लिए संचालकों को आरंभ में परिवर्तन एजेंटों द्वारा तय किया जाना चाहिए ताकि मॉडल के निष्पादन में कई भ्रम न हो।
5. **प्रौद्योगिकी, इंटरनेट और वैश्वीकरण:** प्रौद्योगिकी में प्रगति और इंटरनेट के उपयोग के कारण वैश्वीकरण में तेजी से वृद्धि हुई है। ये तीनों तत्व अंतर-संबंधित हैं और परिवर्तन लाते हैं। सरकारी विभागों और एजेंसियों का कंप्यूटरीकरण शासन में एक सकारात्मक परिवर्तन लाया है। इसने सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के वितरण के तरीके को उल्लेखनीय रूप से बदल दिया है।

इसलिए, सार्वजनिक प्रणालियों के माध्यम से शासन में सुधार के प्रभावी तरीके प्राप्त करने के लिए प्रबंधन परिवर्तन एक आवश्यक तरीका है।

## 15.6 भारत में सुधारों के कार्यान्वयन में समस्याएं

भारत ने कई समितियों और आयोगों को देखा है, जिन्होंने शासन सुधारने के लिए सार्वजनिक प्रणाली सुधार स्थापित किए हैं, लेकिन समस्या उनके कार्यान्वयन में स्थित है। सुधार के कार्यान्वयन में आने वाली कुछ चुनौतियों और समस्याओं को नीचे संक्षेप में दिया गया है:

**संस्थागत क्षमता:** अधिकारी वर्ग में राजनीतिक इच्छाशक्ति द्वारा समर्पित सुधारों को लागू करने में प्रतिबद्धता और क्षमता का अभाव है। सार्वजनिक भागीदारी भी

सार्वजनिक प्रणाली प्रबंधन:  
उभरते परिप्रेक्ष्य

असाधारण रूप से निम्न स्तर की है। इसलिए, यह महत्वपूर्ण है कि संस्थागत क्षमता उनके कार्यान्वयन के लिए आवश्यक मानदंड स्थापित करें।

**सुधारों की व्यवहार्यता:** सुधारों को एक सतत प्रक्रिया होने की आवश्यकता है क्योंकि पर्यावरण आर्थिक और राजनीतिक रूप से बदलते रहते हैं। पुराने अप्रचलित सुधार प्रशासनिक प्रणालियों में बाधा डालते हैं; इस प्रकार, उन्हें स्थायी होना चाहिए ताकि वे लागू होने योग्य हो चाहे सत्ता में इनमें से कोई भी राजनीतिक हिस्सा हो।

**संवैधानिक रूप से अनिवार्य/बाध्यकारी:** समितियों और आयोगों द्वारा सुझाए गए अधिकांश सुधार और परिवर्तन केवल सुझाव हैं। उनके पास अधिदेश अर्थात् अधिकार पत्र नहीं है। अर्थात्, सुधारों को लागू करने के लिए सार्वजनिक संगठन उसके लिए बाध्यकारी नहीं है।

**परिवर्तन में बाधा:** भारतीय नौकरशाही/अधिकारी वर्ग एक सख्त व्यवहार और गोपनीय वातावरण में काम करते हैं जो उन्हें ब्रिटिश नागरिक सेवा से विरासत में मिला था। परिवर्तन के प्रतिरोध के उनके व्यवहार के कारण यह था, कि उनके काम और संचालन में सुधार फलदायी नहीं रहे हैं।

**राजनीतिक इच्छाशक्ति:** सुधारों और प्रबंधन परिवर्तन के कार्यान्वयन के लिए एक सक्रिय राजनीतिक इच्छाशक्ति की आवश्यकता होती है जिस की भारत में कमी पाई जाती है।

## बोध प्रश्न 2

नोट : 1. अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2. इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइये।

1. भारत में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा अनुशासित वित्तीय प्रशासनिक सुधारों की व्याख्या कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. भारत में सार्वजनिक प्रणालियों में परिवर्तन प्रबंधन के प्रमुख पहलुओं पर चर्चा कीजिये।

.....

.....

.....

4. भारत में सार्वजनिक प्रणालियों में सुधारों के कार्यान्वयन में कौन-कौन सी प्रमुख समस्याएं हैं ?

सुधार और परिवर्तन  
प्रबंधन

.....

.....

.....

## 15.7 निष्कर्ष

सभी स्तरों और चरणों में दृढ़ता से प्रबंधन परिवर्तन लाने के लिए, तर्कयुक्त और प्रभावी होने के लिए किसी भी सुधार प्रक्रिया का पालन करना होगा। सुधार उपायों के व्यावहारिक आशयों का मूल्यांकन करने की आवश्यकता है। सुधार प्रक्रिया को राष्ट्रीय और स्थानीय परिस्थितियों, संगठनात्मक विविधता को ध्यान में रखने की आवश्यकता है। एक अन्य प्रमुख कारक जिसे ध्यान में रखा जाना है, वह है सुधार प्रक्रिया में लोगों को शामिल करना, जो लंबे समय में परिवर्तन के प्रतिरोध को काम करेगा। सुधार प्रक्रिया के लिए मानव आयाम लंबे समय में प्रभावी सिद्ध होंगे। सुधार प्रक्रिया के विभिन्न पहलुओं से संबंधित कर्मियों को एक अलग विभाग बनाने का भारतीय प्रयोग महत्वपूर्ण है। एक प्रबंधन परिवर्तन कार्यनीति को व्यापक बनाने की आवश्यकता है जो ना केवल प्रौद्योगिकी, कौशल, विशेषज्ञता आदि को ध्यान में रखती है, बल्कि मानव पहलुओं का भी ध्यान रखती है।

## 15.8 शब्दावली

**क्षमता निर्माण** : शासन के लिए क्षमता विकास को विकास आयाम, मानव संसाधनों पर ध्यान केंद्रित करने, संगठन और संस्थान को मजबूत करने, प्रशासन के प्रदर्शन की दक्षता, प्रभावशीलता और जवाबदेही को बेहतर बनाने के उद्देश्य से अनियोजित कार्यनीति का अनुभव करने के रूप में परिभाषित किया गया है।

**नैतिक शासन** : नैतिक शासन को बड़े जनहित की सेवा के लिए सरकारी गतिविधियों के सही और निष्पक्ष आचरण के रूप में वर्णित किया जा सकता है।

**मानव पूंजी** : व्यक्तिगत या जनसंख्या द्वारा प्राप्त कौशल, ज्ञान और अनुभव को किसी संगठन या देश के लिए उनके मूल्य और लागत के आधार पर देखा जाता है। जिसे मानव पूंजी कहा जाता है।

**ज्वाइन्ड-अप-गवर्नमेंट (JUG)** : जे यू जी का आरंभ 1997 में तत्कालीन प्रधानमंत्री टोनी ब्लेयर द्वारा यू.के. में हुआ। जे यू जी विभागवाद और अधोलंब भूमिगत कक्ष के संकीर्ण दृष्टिकोण के विपरीत था। सरकारों की समन्वय की कमी के कारण कुप्रबंधन द्वारा संसाधनों को बर्बाद करने की अपेक्षा एक दूसरे के साथ समन्वय में काम करना चाहिए।

सार्वजनिक प्रणाली प्रबंधन:  
उभरते परिप्रेक्ष्य

### सामाजिक पूंजी

: सामाजिक पूंजी को एक साथ नेटवर्क, साझे मानदंड, मूल्यों और समझ के रूप में परिभाषित किया गया है जो समूहों के भीतर या बीच में सहयोग की सुविधा प्रदान करते हैं।

### सहकारिता रिशवतखोरी

: यह एक ऐसी स्थिति है जहां निगमों के अधिकारी पारस्परिक गैर-कानूनी लाभ के लिए सरकारी अधिकारियों के साथ बेईमानी से सांठ गांठ करते हैं।

---

## 15.9 संदर्भ लेख

---

1. Farazmand, Ali Edited (2002), *Administrative Reform in Developing Nations*, Praeger Publishers, USA
2. Passenheim, Olaf (2010), *Change Management*, Venus Publishing ApS, e-books on [www.bookboon.com](http://www.bookboon.com)  
institutional reform and change management – UNDP [www.undp.org](http://www.undp.org) › publications › capacity-development
3. Mahajan, Anupama Puri (2019), *Public Administration, Paper 2*, Pearson Publishers, New Delhi
4. <http://www.eolss.net/sample-chapters/c14/E1-34-04-02.pdf> as retrieved on 19-03-2019
5. Eymeri-Douzans Jean-Michael and Pierre Jon (2011), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, Routledge Publications, UK
6. NITI Aayog (2018), *Strategy for New India @ 75*, NITI Aayog, New Delhi

---

## 15.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

---

### बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
  - इनपुट और आउटपुट लोकतंत्र
  - सुधार और परिवर्तन की आवश्यकता
  - नव लोक प्रबंधन और उत्तर नव लोक प्रबंधन
2. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
  - सुधार और प्रबंधन को बदलने का अर्थ
  - आवश्यकताएं
3. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
  - द्वितीय एआरसी की प्रमुख सिफारिशें
  - सूचना का अधिकार

- मानव पूंजी
- आपदा संकट प्रबंधन
- नैतिक शासन
- स्थानीय शासन
- आतंकवाद और अतिवाद
- सामाजिक पूंजी

## बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- द्वितीय ए आर सी द्वारा सुझाव गए वित्तीय सुधार
- परिणाम उन्मुख बजट निर्माण
- राजकोषीय उत्तरदयित्व और बजट प्रबंधन
- विमुद्रीकरण
- माल और सेवा कर अधिनियम (GST), 2017
- डिजिटलीकरण

2. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- प्रदर्शन मापन और प्रबंधन
- बहु-स्तरीय प्रबंधन ढांचा
- संचार के प्रतिरूप (पैटर्न)
- कार्यनीति
- प्रौद्योगिकी; इंटरनेट और वैश्वीकरण

3. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- संस्थागत क्षमता
- सुधारों की व्यवहार्यता
- संवैधानिक-रूप से अनिवार्य/बाध्यकारी
- परिवर्तन का विरोध
- राजनीतिक इच्छाशक्ति

---

## SUGGESTED READINGS

---

Bevir, M.(2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Bhattacharya, M.(2001).*Restructuring Public Administration: Essays in Rehabilitation*. New Delhi, India: Jawahar Publishers and Distributors.

Bovaird, T. & Loffler, E. (Eds.) (2016).*Public Management and Governance* (3<sup>rd</sup> Ed.).New York: Routledge.

Chakraborty, B. & Chand, P.(2020).*Public Administration in a Globalized World: Theories and Practices* (2<sup>nd</sup> Ed.). New Delhi, India: Sage Publications.

Dhameja, A. & Mishra, S. (Eds.) (2016).*Public Administration: Approaches and Applications*. New Delhi, India: Pearson.

Mathur, K.(2011).*From Government to Governance*. New Delhi, India: National Book Trust.

Medury, U. (2010).*Public Administration in the Globalization Era: The New Public Management Perspective*. New Delhi, India: Orient Blackswan.

Singh, S.(2016).*Governance Issues and Challenges*. New Delhi, India: Sage.

Srivastava, P. (2004).*Management Information System: A New Framework*. Jaipur, India: Shreeniwas Publications.

Theodoulou, S.Z. & Roy, R.K.(2016).*Public Administration: A Very Short Introduction*.Oxford: Oxford University Press.