

शासन से सुशासन की ओर : बदलाव के सैद्धांतिक रूप रेखा

जावेद अहमद¹, अब्दुल कलाम अंसारी², वी. के. राय³

¹ शोधार्थी, राजनीति विज्ञान विभाग, इलाहाबाद विश्वविद्यालय, प्रयागराज, भारत

² शोध छात्र, राजनीति विज्ञान विभाग इलाहाबाद विश्वविद्यालय प्रयागराज, भारत

³ प्रोफेसर, राजनीति विज्ञान विभाग, इलाहाबाद विश्वविद्यालय प्रयागराज, भारत

सारांश

विकास के एक मुद्दे के रूप में "सुशासन" का व्यापक रूप से सामाजिक-आर्थिक परिणामों में सुधार और सहायता प्रभावशीलता के लिए उपयोग किया जा रहा है और इसे दुनिया के विकसित और विकासशील दोनों देशों में मौजूद बहुआयामी चुनौतियों पर काबू पाने के लिए एक प्रभावी उपकरण माना जाता है। पिछले दो दशकों में, इसने राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर बढ़ती हुई चर्चा और बहस को जन्म दिया है। सुशासन की अवधारणा शासन के गुणात्मक आयाम को व्यक्त करती है जो प्रभावी, कुशल, सहभागी एवं लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था को इंगित करती है जो समता मूलक और सतत विकास के लिए मानव, प्राकृतिक, आर्थिक और वित्तीय संसाधनों के पारदर्शी और जवाबदेह प्रबंधन के लिए जिम्मेदार है। विकासशील देशों में अंतर्राष्ट्रीय विकास और लोक प्रशासन पर हाल की बहसों में सुशासन विशेषण जुड़ने से एक नई ऊर्जा का संचार हुआ है और यह लगभग एक जुनून बन गया है। राष्ट्रों के अलावा, विश्व बैंक, संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी), एशियाई विकास बैंक (एडीबी), आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओईसीडी), यूरोपीयसंघ (ईयू) और अन्य दाता एजेंसियों जैसे अंतर्राष्ट्रीय संगठनों ने विशेष रूप से सहायता प्राप्त करनेवाले देशों के लिए शासन के मुद्दे को अत्यधिक महत्व दिया है। इस लेख का उद्देश्य शासन और सुशासन पर एक वैचारिक ढाँचा विकसित करना है। यह लेख सरकार से एक परिवर्तनशील प्रतिमान के रूप में शासन के उद्भव और सरकार और शासन के बीच के अंतरों पर प्रकाश डालता है। यह सामान्य रूप से शासन और सुशासन के अर्थ और विशेष रूप से विश्व बैंक और यूएनडीपी के समस्या समाधान तंत्र के रूप में विचारा पर भी ध्यान केंद्रित करता है। संस्थाओं के प्रभावी प्रदर्शन को सुनिश्चित करने के लिए, विश्व बैंक और यूएनडीपी जैसे विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय संगठनों ने सुशासन संकेतकों पर विचार किया है, जिनका इस लेख में भी विश्लेषण किया गया है।

मूल शब्द: सरकार शासन, सुशासन, सैद्धांतिक ढाँचा

गुणवत्तापूर्ण प्रबंधन सुनिश्चित करके गुणवत्तापूर्ण सेवाएँ प्रदान करने के लिए सुशासन को प्रमुख मुद्दा माना जाता है। यह माना जाता है कि सुशासन न केवल बेहतर गुणवत्ता प्राप्त करने का एक उपयुक्त तंत्र है, बल्कि यह निश्चित रूप से एक आवश्यक तंत्र भी है। शासन प्रबंधन के मानदंड निर्धारित करता है। एक कुप्रबंधित उद्यम फल-फूल नहीं सकता¹। इस लेख का उद्देश्य शासन और सुशासन के संबंध में एक वैचारिक ढाँचा विकसित करना है। इस उद्देश्य के लिए, इस लेख में सरकार से एक परिवर्तनशील प्रतिमान के रूप में शासन के उद्भव पर प्रकाश डाला गया है, साथ ही सरकार और शासन के बीच अंतरों पर भी प्रकाश डाला गया है, साथ ही सामान्य रूप से शासन और सुशासन के अर्थ और विशेष रूप से विश्व बैंक और यूएनडीपी के विचारों को एक समस्या समाधान तंत्र के रूप में प्रस्तुत किया गया है। यह लेख सुशासन संकेतकों का भी अन्वेषण करता है, जिनका ध्यान विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय संगठनों, विशेष रूप से विश्व बैंक और यूएनडीपी द्वारा, संस्थाओं के प्रभावी प्रदर्शन को सुनिश्चित करने के लिए रखा जाता है। हालाँकि, शासन और सुशासन शब्द की अवधारणा को समझने से पहले, हम पहले सरकार से शासन की ओर बदलाव की ऐतिहासिक पृष्ठ भूमि को समझने का प्रयास करते हैं।

सरकार से शासन की ओर एक आदर्श बदलाव

एक आदर्श बदलाव के रूप में शासन साहित्य में आम तर्क यह है कि कई तरह के विकासों ने राष्ट्र राज्य के भीतर की घटनाओं को नियंत्रित करने की सरकार की क्षमता को कमजोर कर दिया है। पारंपरिक सरकारी संस्थाओं के रूप की ओर अंतरराष्ट्रीय निकायों और नीचे की ओर क्षेत्रों और उप-क्षेत्रों की ओर सत्ता

का प्रवाह, वैश्विक बाजारों का उदय, नेटवर्क और सामाजिक भागीदारी का बढ़ता महत्व, सूचना तक ज्यादा पहुंच, और बढ़ती सामाजिक जटिलता जैसे रुझान आमतौर पर इसके लिए जिम्मेदार माने जाते हैं²। परिणामस्वरूप राज्य अब विशेषज्ञता या शासन करने के लिए संसाधनों पर एकाधिकार नहीं रख सकता है बल्कि उसे सरकार के भीतर और बाहर से खींची गई परस्पर निर्भर संस्थाओं और अभिनेताओं की बहुलता पर निर्भर रहना चाहिए इस प्रवृत्ति को सरकार से शासन की ओर बदलाव के रूप में भी जाना जाता है³। वर्तमान परिदृश्य में शासन कई संबंधित विषयों में अग्रणी है। वैश्वीकरण के प्रभाव से कई ताकते एकत्रित हुई हैं जिससे शासन की प्रकृति बदल गई। नई राजनीतिक संस्कृतियों के विचलन ने राज्य के पारंपरिक कल्याणकारी सेवाएं देने के तरीके को सशक्तिकरण नहीं माना। यह भी स्वीकार किया जाता है कि सरकार एवं शासन के बीच स्पष्ट अंतर है⁴। इसका मतलब यह नहीं की शासन, सरकार को विस्थापित कर रहा है केवल इतना है कि गतिविधि के दो रूप अस्तित्व में है। शासन के विश्लेषक कई तरह की नई व्यवस्थाओं और प्रथाओं पर ध्यान केंद्रित करते हैं इसमें यूरोपीय यूनियन, राज्य सरकारों और उप राज्य सयकारों जैसे विनियमय के विभिन्न स्तरों के बीच सार्वजनिक शक्ति का विखण्डन या साझाकरण शामिल है।

1990 के दशक में सार्वजनिक क्षेत्र ने प्रमुख संचालन प्रतिमान में बदलाव का अनुभव किया। यह विचार कि सरकार सामाजिक विकास में प्रभावी रूप से हस्तक्षेप कर सकती है और एक केंद्रीकृत और पदानुक्रमित स्थिति से, समाज से अलग होकर, और नीति कार्यक्रमों में निर्धारित लक्ष्यों के अनुसार सामाजिक समस्याओं को हल कर सकती है, की बहुत आलोचना हुई। इस अप्रभावी हस्तक्षेपों को मुख्य रूप से सरकार की मशीनरी में खामियों के

रूप देखा जाता था⁶। 1990 के दशक में एक ऐसे संचालन प्रतिमान का उद्भव हुआ जो शास्त्रीय सरकार प्रतिमान के विपरीत नीतिगत साधनों और तैयार किए गए नीतिगत लक्ष्यों के बीच मेल एवं औचित्यता को रेखांकित करती है। सरकार से शासन की ओर यह बदलाव दर्शाता है⁶ कि सरकार एक इकाई नहीं, बल्कि विभिन्न कर्ताओं का एक समूह है। सरकार एकमात्र कर्ता नहीं है जो सामाजिक विकास को प्रभावित करने का प्रयास करती है, और सरकारी हस्तक्षेप नीतिगत नेटवर्क में हस्तक्षेप होते हैं, जिसमें शक्ति, संसाधन निर्भरता और रणनीतिक व्यवहार महत्वपूर्ण तत्व होते हैं।

सरकार से शासन की ओर प्रतिमान परिवर्तन, सरकारी संगठनों को जटिल विनियम नेटवर्क में एक स्थान प्रदान करता है, जिसकी विशेषता उनके परिवेश (अन्य सरकारों, नागरिकों, कंपनियों और सामाजिक संगठनों) में प्रासंगिक हितधारकों के साथ (अंतर) निर्भरता और संचार संबंध हैं। शासन अवधारणा का एक प्रमुख तत्व संगठनों की अन्य संगठनों, क्षेत्रों और सरकार के स्तरों के साथ स्व-संगठित और स्व-विनियमित होने की क्षमता है, जिससे समन्वित या सामूहिक कार्रवाई के नए रूप उत्पन्न हो सकते हैं⁷।

जैसा कि उपर्युक्त लेख में कहा गया है कि शासन दृष्टिकोण सामाजिक समस्याओं से निपटने की राज्य की क्षमता की आलोचनाओं की पृष्ठभूमि में उभरा। दुनिया के बड़े हिस्सों में अपराध, बेरोजगारी, गरीबी और भुखमरी की निरंतरता ने स्थानीय, क्षेत्रीय, राष्ट्रीय और सुपरनेशनल सरकारी संस्थानों की समस्या-समाधान क्षमता पर संदेह पैदा किया। अधिक विशिष्ट रूप से, हम पाँच 'अस्थायी संकटों' की पहचान कर सकते हैं जिन्होंने शासन प्रतिमान के उद्भव में योगदान दिया है: वित्तीय संकट, नियामक संकट, तर्कसंगतता संकट, कार्यान्वयन संकट और जटिलता संकट⁸।

सरकार और शासन : तुलनात्मक अवधारणाएँ

पिछले दो दशकों में, दुनिया भर में लोक प्रशासन के समस्या समाधान के दृष्टिकोण में बदलाव आया है। इस खंड का उद्देश्य "शासन" के दृष्टिकोण की तुलना में "सरकार" के तत्वों का अन्वेषण करना है। सरकार और शासन की विषय-वस्तु की जाँच की जाती है, जिसके बाद शासन की अवधारणा का विकास होता है। हाल के वर्षों में, लोक प्रशासन की बोलचाल की भाषा "सरकार" से संबंधित चर्चाओं से विकसित होकर "शासन" की अवधारणा की ओर बढ़ी है⁹। सरकार और शासन ऐसी अवधारणाएँ हैं जिनके सार्वजनिक समस्या समाधान, सामाजिक नियंत्रण प्रणालियों और मौजूदा राजनीतिक एवं नीति-निर्माण गतिविधियों के संदर्भ में समानांतर अर्थ हैं। हालाँकि, यही वे

अवधारणाएँ हैं जिन पर ये दोनों शब्द अलग हो जाते हैं। यदि शासन को सरकार से अलग किया जाए, तो इसे इस प्रकार परिभाषित किया जा सकता है दृ "शासन वह है जो एक सरकार" करती है। यह एक भू-राजनीतिक सरकार (राष्ट्र-राज्य), एक कॉर्पोरेट सरकार (व्यावसायिक इकाई), एक सामाजिक-राजनीतिक सरकार (जनजाति, परिवार, आदि), या किसी भी प्रकार की सरकार हो सकती है। लेकिन शासन प्रबंधन शक्ति और नीति का गतिज प्रयोग है, जबकि सरकार वह साधन (आमतौर पर सामूहिक) है जो इसे कार्यान्वित करती है। सरकार शब्द का प्रयोग अधिक अमूर्त रूप से शासन के पर्याय के रूप में भी किया जाता है, जैसा कि कनाडा के आदर्श वाक्य "शांति, व्यवस्था और सुशासन" में है¹⁰।

"सरकार" शब्द सार्वजनिक वस्तुओं के वितरण को निर्देशित करने में राज्य की प्रमुख भूमिका को संदर्भित करता है और इसमें पारंपरिक नेतृत्व के दृष्टिकोण और ऐतिहासिक सार्वजनिक प्रशासनिक कार्य दोनों शामिल हैं।

इसके विपरीत, "शासन" शब्द एक अधिक अंतःक्रियात्मक और सहजीवी संबंध, प्रभावी रूप से साझेदारी के निर्माण को दर्शाने के लिए उभरा है। शासन की अवधारणा समस्या समाधान के लिए एक सामूहिक कार्रवाई दृष्टिकोण पर आधारित है।

इस दृष्टिकोण में न केवल राज्य बल्कि कई स्वतंत्र संगठनों (सार्वजनिक, निजी, अर्ध-सार्वजनिक और यहां तक कि धार्मिक) को शामिल करके जटिल और उलझी हुई सार्वजनिक समस्याओं को हल करने के लिए हितधारकों और समुदायों को एकीकृत करना शामिल है जो किसी न किसी तरह से सार्वजनिक हित की खोज में योगदान करते हैं¹²। शासन एक वैश्विक परिप्रेक्ष्य को पहचानता और अपनाता है।

सरकार और शासन के विपरीत आयाम।

शासन की अवधारणा की जाँच करते समय निम्नलिखित प्रश्न उठता है "शासन" मॉडल "सरकार" मॉडल से कितने भिन्न हैं? दोनों मॉडलों के विपरीत आयामों के विश्लेषण से पता चलता है कि वे मौलिक रूप से भिन्न हैं। शासन, केंद्रीकृत नियंत्रण वाले पदानुक्रमित डिजाइनों के पारंपरिक लोक प्रबंधन सिद्धांत को अस्वीकार करता है। जहाँ पारंपरिक लोक प्रशासन और नया लोक प्रबंधन कौशल पर जोर देता है, वहीं नया शासन सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों से सक्षमता कौशल और जन समस्या समाधान के नवीन तरीकों पर ध्यान केंद्रित करके नए कौशल की माँग करता है। इसे तालिका के निम्नलिखित बिन्दुओं से समझा जा सकता है¹³।

सरकार और शासन : समानताएं और असमानताएं¹⁴

तालिका 1

विशेषता	सरकार	शासन	साझी विशेषता
नियंत्रण तंत्र	बलपूर्वक	सहयोगात्मक सुविधाजनक	
प्राथमिक कार्य	प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष सेवा	अप्रत्यक्ष सेवा	अप्रत्यक्ष सेवा
बुनियादी ढांचा	केंद्रीकृत/पदानुक्रमित/ कठोर नौकरशाही	विकेन्द्रियकृत/सार्वजनिक/निजी/बहुस्तरी/ अंतर्राष्ट्रीय/लचीला	कुछ स्तर तक प्रशासनिक संरचना
विज्ञान	ग्राहक आधारित समस्या समाधान	घटक सशक्तिकरण, हितधारकों की भागीदारी	समस्या समाधान
मिशन	ग्राहकों की सेवा	संबंध निर्माण	सामाजिक सुधार
सार्वजनिक क्षेत्र के प्रशासक का प्रभाव	स्थानीय/क्षेत्रीय	क्षेत्रीय/वैश्विक	क्षेत्रीय
जवाबदेही	विनियम, प्रक्रियाएँ, पारंपरिक लोक प्रशासन	पुरस्कार/ दंड संतुलन	
विश्लेषण इकाई	कार्यक्रम और संगठनात्मक परिणाम	समुदाय व्यापी दीर्घ कालिक परिणाम	विश्लेषणात्मक मापन
शिक्षण पर जोर	प्रशासनिक कार्य प्रणाली में सुधार हेतु आंतरिक तंत्रों में सेवा प्रदेय की आउटसोर्सिंग का प्रबंधन शामिल हो सकता है।	रचनात्मक सोच, क्षमता कौशल, सीमा पार संबंध निर्माण आदि।	

संकल्पनात्मक परिभाषा

1. शासन

शासन एक बहुआयामी अवधारणा है जिसके व्यापक प्रभाव हैं। ऐसा तेजी से बदलते और परस्पर निर्भर वैश्विक परिवेश के कारण है। वैश्वीकरण के इस युग में कोई भी देश ऐसी शासन प्रणाली को जारी नहीं रखसकता जो पुरानी, धीमी, अप्रभावी, महंगी और भ्रष्ट हो। हालाँकि शासन का व्यापक रूप से उपयोग बढ़ रहा है, यह कोई नया शब्द नहीं है। इसका पहली बार प्रयोग चौदहवीं शताब्दी में हुआ था। उस समय इसका प्रयोग दो अर्थों में किया जाता था। पहले मामले में इसका अर्थ था कार्रवाई, शासन करने का तरीका और दूसरे अर्थ में इसमें कार्रवाई और शासन करने का तरीका शामिल था¹⁵।

शासन के दोहरे अर्थ हैं एक ओर, यह राज्य के अपने बाहरी परिवेश के अनुकूलन की अनुभवजन्य अभिव्यक्तियों को संदर्भित करता है जैसा कि बीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में उभरा है। दूसरी ओर, शासन सामाजिक प्रणालियों के समन्वय के एक वैचारिक या सैद्धांतिक प्रतिनिधित्व को भी दर्शाता है और अधिकांशतः, उस प्रक्रिया में राज्य की भूमिका को भी दर्शाता है¹⁶।

सरकार की एक प्रणाली के रूप में शासन को परिभाषित किया गया है जो प्रभावी और जवाबदेह संस्थाओं, लोकतांत्रिक सिद्धांतों और चुनावी प्रक्रिया, प्रतिनिधित्व और सरकार की जिम्मेदार संरचनाओं पर ध्यान केंद्रित करती है, ताकि नागरिक समाज और राज्य के बीच एक खुला और वैध संबंध सुनिश्चित किया जा सके।

व्यापक अर्थों में, शासन का संबंध सरकार के कार्य-निष्पादन से है, जिसमें सार्वजनिक और निजी क्षेत्र, वैश्विक और स्थानीय व्यवस्थाएँ, औपचारिक संरचनाएँ, अनौपचारिक मानदंड और व्यवहार, तथा स्वतःस्फूर्त और सुविचारित नियंत्रण प्रणाली शामिल हैं¹⁷।

शासन मूलतः एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा हितधारकों के हितों को अभिव्यक्त किया जाता है, उनके सुझावों को आत्मसात किया जाता है, निर्णय लिए जाते हैं और उन्हें लागू किया जाता है, और निर्णयकर्ताओं को जवाबदेह ठहराया जाता है।

विभिन्न सरकारों के राजनीतिक दर्शन और उद्देश्य, आर्थिक नीतियाँ, राष्ट्र की आंतरिक और बाह्य सुरक्षा और अन्य राष्ट्रों के साथ संबंध ऐसे महत्वपूर्ण पहलू हैं जो शासन के प्रकार को आकार देते हैं। हालाँकि, लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए शासन के कम से कम सात अलग-अलग उपयोग प्रासंगिक हैं—कॉर्पोरेट प्रशासन, नया लोकप्रबंधन, सुशासन, अंतर्राष्ट्रीय अन्वोन्याश्रयता, सामाजिक-साइबरनेटिक प्रणालियाँ, नई राजनीतिक अर्थव्यवस्था और नेटवर्क। तुलनात्मक राजनीति दृष्टिकोण से देखे तो शासन "राजनीतिक वैधता और राजनीति की रचनात्मक क्षमता" से संबद्ध है¹⁸। इन्हें निम्नलिखित बिन्दुओं से समझा जा सकता है।

- शासन "संवैधानिक" प्रकृति के "बड़े" प्रश्नों से संबंधित है जो राजनीतिक आचरण के नियमों को स्थापित करते हैं।
- शासन में राजनीतिक कर्ताओं द्वारा रचनात्मक हस्तक्षेप शामिल होता है ताकि उन संरचनाओं को बदला जा सके जो मानव क्षमता की अभिव्यक्तिको बाधित करता है। शासन एक तर्क संगत अवधारणा है, जो राज्य और सामाजिक कर्ताओं के बीच, और स्वयं सामाजिक कर्ताओं के बीच अंतःक्रियाओं की प्रकृति पर बल देती है।
- शासन राजनीतिक कर्ताओं के बीच विशेष प्रकार के संबंधों को संदर्भित करता है: अर्थात् वे जो मनमाने होने के बजाय सामाजिक रूप से स्वीकृत होते हैं।

2. सुशासन

विश्व बैंक ने सुशासन की अवधारणा का पहली बार 1989 में अपनी रिपोर्ट, उप-सहारा अफ्रीकारू संकट से सतत विकास तक में इस्तेमाल किया था, जिसमें उसने इस क्षेत्र के संकट को

"शासन का संकट" बताया था और सहायता की अप्रभावीता को शासन संबंधी मुद्दों से जोड़ा था¹⁹। तब से, सुशासन आजकल विकसित और विकासशील दोनों देशों में व्यापक रूप से प्रयुक्त होने वाला शब्द बन गया है। सत्ताधारी और विपक्ष दोनों ही राजनेता सुशासन प्राप्त करने के अपने प्रयासों की बात करते हैं। सही मायने में, सरकारी सुधार एक विश्वव्यापी चलन है और विश्व बैंक जैसी अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों के लिए सुशासन इस 21वीं शताब्दी का नवीनतम चलन है, जो तीसरी दुनिया के देशों के लिए अपनी ऋण नीति को आकार दे रही है²⁰। उदाहरण के लिए, सुशासन एक ऐसे आदर्श को परिभाषित करता है जिसे पूरी तरह से प्राप्त करना कठिन है। हालाँकि, सतत मानव विकास सुनिश्चित करने के लिए, इस आदर्श की दिशा में कार्य करने हेतु कदम उठाए जाने चाहिए। प्रमुख दाता और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान, जैसे आईएमएफ या विश्व बैंक, अपनी सहायता और ऋण इस शर्त पर तेजी से आधारित कर रहे हैं कि सुशासन सुनिश्चित करने वाले सुधार किए जाएँ।

सुशासन की विशेषता शीर्ष पर एक जवाबदेह सरकार, एक स्वतंत्र न्यायिक प्रणाली, विचार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, और सबसे बढ़कर, अपने नागरिकों के लिए चुनाव की स्वतंत्रता है। सुशासन में एक लोकतांत्रिक संरचना, मानवाधिकार और मीडिया की स्वतंत्रता भी शामिल है। शासन को तीन प्रमुख घटकों के योग के रूप में देखा जा सकता है: प्रक्रिया, विषय वस्तु और प्रदेय। शासन की प्रक्रिया में पारदर्शिता और जवाबदेही जैसे कारक शामिल हैं। विषय वस्तु में न्याय और समता जैसे मूल्य शामिल हैं²¹। इसे यह सुनिश्चित करना चाहिए कि नागरिकों, विशेषकर सबसे गरीब लोगों, की बुनियादी जरूरतें पूरी हों और वे सम्मानपूर्वक जीवन जी सकें। एक तानाशाही जो नागरिकों की बुनियादी जरूरतें पूरी करती है, निस्संदेह उस तानाशाही से बेहतर है जो ऐसा नहीं करती, लेकिन वह सुशासन नहीं है। इसी प्रकार, केवल नियमित चुनाव ही सुशासन नहीं हैं। कानून का शासन जो पारदर्शी हो, लेकिन अन्यायपूर्ण हो — जैसे रंगभेद — निश्चित रूप से सुशासन नहीं है। केवल जब ये तीनों शर्तें पूरी होती हैं, तभी शासन सुशासन बनता है। सुशासन की इस व्यापक अवधारणा के भीतर दो अलग-अलग स्थितियाँ हैं। विश्व बैंक द्वारा प्रतिपादित पहला सिद्धांत सुशासन को किसी देश के संसाधनों और मामलों के प्रबंधन के रूप में परिभाषित करता है जो खुला, पारदर्शी, जवाबदेह, न्यायसंगत और लोगों की आवश्यकताओं के प्रति उत्तरदायी हो।

सुशासन : विश्व बैंक और यूएनडीपी के दृष्टिकोण से

अंतर्राष्ट्रीय हस्तक्षेपों की संरचना करने वाले एक प्रतिमान के रूप में सुशासन के उद्भव और राजनीतिक विकेंद्रीकरण की संबंधित प्रवृत्ति का अंतर्राष्ट्रीय, राष्ट्रीय और उप-राष्ट्रीय स्तरों पर निर्णयकर्ताओं की भूमिकाओं और उनके बीच अंतःक्रियाओं पर गहरा प्रभाव पड़ा है। यहाँ विश्व बैंक और यूएनडीपी के दृष्टिकोण से सुशासन का अर्थ बताया गया है:

1. विश्व बैंक की सुशासन अवधारणा

आजकल, किसी भी देश के आर्थिक और सामाजिक विकास की व्याख्या में शासन एक केंद्रीय घटक बन गया है। "शासन से हमारा तात्पर्य उस तरीके से है जिसमें किसी देश के सामाजिक और आर्थिक संसाधनों के प्रबंधन में शक्ति का प्रयोग किया जाता है" 22। विश्व बैंक के अनुसार शासन को "निर्णय लेने की प्रक्रिया और वह प्रक्रिया जिसके द्वारा निर्णयों को लागू किया जाता है या लागू नहीं किया जाता है" के रूप में परिभाषित किया गया है। विश्व बैंक की परिभाषा के अनुसार, शासन में तीन आयाम शामिल हैं। जैसे—

1. वह प्रक्रिया, जिसके द्वारा सरकारों का चयन और प्रतिस्थापन किया जाता है।
2. सरकार की प्रभावी रूप से ठोस नीतियों को तैयार करने और लागू करने की क्षमता। और
3. नागरिकों और राज्य का उनके संस्थानों के प्रति सम्मान जो उनके बीच बातचीत को नियंत्रित करते हैं।

विश्व बैंक के अनुसार, सुशासन का प्रतीक पूर्वानुमानित, खुले और प्रबुद्ध नीति निर्माण, सार्वजनिक हित को आगे बढ़ाने के लिए कार्य करने वाले पेशेवर लोकाचार से ओतप्रोत नौकरशाही, कानून का शासन, पारदर्शी प्रक्रिया और सार्वजनिक मामलों में भागीदारी करने वाला एक मजबूत नागरिक समाज है। सुशासन एक मजबूत राज्य को बढ़ावा देता है जो निरंतर आर्थिक और सामाजिक विकास और संस्थागत वृद्धि में सक्षम हो²³।

विश्व बैंक की 1999 की रिपोर्ट एग्रीगेटिंग गवर्नेंस इंडिकेटर्स देशों के सुशासन प्रदर्शन को मापने के लिए 2005 में 209 देशों के नवीनतम अनुमान के आधार शासन के छः संकेतक सुझाती है²⁴। सुशासन के छः आयामों के नवीनतम अनुमान 2005 के हैं, जो पाँच समयावधियों के लिए 209 देशों को कवर करते हैं: 1996, 1998, 2000, 2002 और 2004। छः शासन संकेतकों के मान न्यूनतम माइनस 2.5 से लेकर अधिकतम प्लस 2.5 तक होते हैं, जिनमें उच्च मान सुशासन का संकेत देते हैं। इसी क्रम में 1996-2008 की अवधि के 212 देशों को कवर करने वाले विश्व बैंक के सार्वजनिक क्षेत्र शासन संकेतकों के एक नए सेट को दुनिया भर में एक प्रभावी माप उपकरण के रूप में मान्यता दी गई है। ये शासन संकेतक निम्नलिखित छः आयामों पर ध्यान केंद्रित करते हैं²⁵।

1. आवाज और जवाबदेही : राजनीतिक प्रक्रियाओं, नागरिक स्वतंत्रता और राजनीतिक अधिकारों के विभिन्न पहलुओं को मापने वाले संकेतक शामिल करता है।
2. राजनीतिक स्थिरता : सत्ताधारी सरकार असंवैधानिक या हिंसक तरीकों से अस्थिर या उखाड़ फेंकी जाएगी।
3. सरकारी दक्षता : सरकारी प्रभावशीलता, सार्वजनिक सेवा प्रावधान।
4. नियामक गुणवत्ता : बाजार के अनुकूल याप्रतिकूल नीतियाँ।
5. कानून का शासन : निष्पक्ष और पूर्वानुमेय नियमों के अस्तित्व को दर्शाता है।
6. भ्रष्टाचार पर नियंत्रण : निजी लाभ के लिए सार्वजनिक शक्ति के प्रयोग पर विचार करता है²⁶।
7. अतः विश्व बैंक इस बात पर जोर देता है कि "सुशासन एक आदर्श है, जिसे समग्रता में प्राप्त करना कठिन है। हालाँकि, इस आदर्श को साकार करने के उद्देश्य से इस दिशा में कार्य करना आवश्यक है"

2. यूएनडीपी की सुशासन की अवधारणा

यूएनडीपी के दृष्टिकोण से, शासन को किसी देश के सभी स्तरों पर मामलों के प्रबंधन हेतु आर्थिक, राजनीतिक और प्रशासनिक प्राधिकार के प्रयोग और राज्यों द्वारा सामाजिक सामंजस्य, एकीकरण को बढ़ावा देने और अपनी जनसंख्या के कल्याण को सुनिश्चित करने के साधनों के रूप में देखा जा सकता है। इसमें वे तंत्र, प्रक्रियाएँ और संस्थाएँ शामिल हैं जिनके माध्यम से नागरिक और समूह अपने हितों को व्यक्त करते हैं, अपने कानूनी अधिकारों का प्रयोग करते हैं, अपने दायित्वों को पूरा करते हैं और अपने मतभेदों का समाधान करते हैं²⁷।

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम शासन की अवधारणा को व्यापक अर्थों में परिभाषित करता है और इसे सतत मानव विकास से जोड़ता है। यूएनडीपी के अनुसार, सुशासन का उद्देश्य गरीबी

उन्मूलन, रोजगार सृजन, बेहतर जीवन स्तर और महिलाओं की उन्नति के साथ-साथ बेहतर पर्यावरणीय मानक सुनिश्चित करना है। अन्य बातों के अलावा, सुशासन का अर्थ सहभागी, पारदर्शी और जवाबदेह होना है। यह प्रभावी और समतामूलक भी है। और यह कानून के शासन को बढ़ावा देता है। यह सुनिश्चित करता है कि विकास के आवंटन से संबंधित निर्णय लेने में सबसे गरीब और सबसे कमजोर लोगों की आवाज सुनी जाए।²⁸

इसके अलावा, यूएनडीपी नौ मुख्य विशेषताओं की पहचान करता है, भागीदारी, कानून का शासन, पारदर्शिता, जवाबदेही, आम सहमति अभिविन्यास, समता, प्रभावशीलता और दक्षता, जवाबदेही और रणनीतिक दृष्टि जिन्हें सुशासन को मापने के मानदंड के रूप में माना जा सकता है

सुशासन के तत्व

सुशासन की कुछ परिभाषाओं का उल्लेख करने के बाद, सुशासन की अवधारणा को बेहतर ढंग से समझने के लिए इसके तत्वों, कारकों या मापदंडों पर चर्चा करना आवश्यक है। निम्नलिखित मानदंड हैं जिन्हें सुशासन को बढ़ावा देने के लिए प्रवासी विकास प्रशासन व्यंजक (1993) और विश्व बैंक, (1999) द्वारा व्यक्त किया गया है:

1. भागीदारी 2. वैधता 3. जवाबदेही 4. खुलापन और पारदर्शिता और 5. क्षमता।

विश्व बैंक ने सुशासन को छह मुख्य विशेषताओं के साथ परिभाषित किया है।

1. आवाज और जवाबदेही, जिसमें नागरिक स्वतंत्रता और राजनीतिक स्थिरता शामिल है।
2. सरकारी प्रभावशीलता, जिसमें नीति निर्माण और सार्वजनिक सेवा वितरण की गुणवत्ता शामिल है।
3. नियामक ढाँचे की गुणवत्ता
4. कानून का शासन, जिसमें संपत्ति के अधिकारों की सुरक्षा शामिल है।
5. न्यायपालिका की स्वतंत्रता और
6. भ्रष्टाचार पर अंकुश लगाना²⁹।

सुशासन की प्रमुख विशेषताएँ

यूएनडीपी ने सुशासन को मापने वाली नौ प्रमुख विशेषताओं की पहचान की है³⁰।

1. **भागीदारी:** सभी पुरुषों और महिलाओं को निर्णय लेने में प्रत्यक्ष रूप से या उनके हितों का प्रतिनिधित्व करने वाली वैध मध्यवर्ती संस्थाओं के माध्यम से अपनी आवाज उठाने का अधिकार होना चाहिए।
2. **कानून का शासन:** कानूनी ढाँचे निष्पक्ष होने चाहिए और निष्पक्ष रूप से लागू होने चाहिए, विशेष रूप से मानवाधिकारों से संबंधित कानून।
3. **पारदर्शिता:** पारदर्शिता सूचना के मुक्त प्रवाह पर आधारित है। इसलिए प्रक्रियाएँ, संस्थाएँ और सूचनाएँ उनसे संबंधित लोगों के लिए सीधे सुलभ रहती हैं।
4. **जवाबदेही:** संस्थाएँ और प्रक्रियाएँ सभी हितधारकों की सेवा करने का प्रयास करती हैं।
5. **आम सहमति अभिविन्यास:** सुशासन विभिन्न हितों के बीच मध्यस्थता करके इस बात पर व्यापक सहमति बनाता है कि क्या समूह के सर्वोत्तम हित में है।

6. **समानता:** सभी पुरुषों और महिलाओं को अपनी भलाई में सुधार करने या उसे बनाए रखने के अवसर मिलते हैं।
7. **प्रभावशीलता और दक्षता:** प्रक्रियाएँ और संस्थाएँ ऐसे परिणाम उत्पन्न करती हैं जो आवश्यकताओं को पूरा करते हुए संसाधनों का सर्वोत्तम उपयोग करते हैं।
8. **जवाबदेही:** सरकार, निजी क्षेत्र और नागरिक समाज संगठनों में निर्णयकर्ता जनता के साथ-साथ संस्थागत हितधारकों के प्रति भी जवाबदेह होते हैं।
9. **रणनीतिक दृष्टि:** नेताओं और जनता के पास सुशासन और मानव विकास पर एक व्यापक और दीर्घकालिक दृष्टिकोण होता है।

संयुक्त राष्ट्र मानव बस्तियों केंद्र (यूएनसीएचएस) ने सुशासन के पाँच तत्वों की पहचान की है जो इस प्रकार निम्नलिखित हैं³¹।

1. **जवाबदेही:** सुशासन के लिए सरकारी अधिकारियों, निर्वाचित राजनीतिक नेताओं और सिविल सेवकों, दोनों की जवाबदेही आवश्यक है। उनके सार्वजनिक कार्यों से व्यापक समुदाय की सेवा होनी चाहिए।
2. **पारदर्शिता:** सुशासन के लिए सार्वजनिक प्रक्रियाओं, निवेश निर्णयों, अनुबंधों और नियुक्तियों में पारदर्शिता आवश्यक है। केवल जानकारी उपलब्ध होना ही पर्याप्त नहीं है।
3. **भागीदारी:** सुशासन के लिए सार्वजनिक निर्णय लेने में व्यापक भागीदारी आवश्यक है, जैसे नीतियाँ और नियम (और यहाँ तक कि बाजारों के संचालन में भी)।
4. **कानून का शासन:** सुशासन कानून के शासन पर आधारित होता है।
5. **पूर्वानुमान:** सार्वजनिक और निजी संस्थानों, जैसे सरकारी एजेंसियों और बाजारों में कुछ हद तक पूर्वानुमान होना आवश्यक है। कानून का शासन अनियमित और असमान प्रवर्तन और सरकारी अधिकारियों की मनमानी से बचाने में मदद करता है। लेकिन सार्वजनिक नियम और अपेक्षाएँ बनाने और बदलने की प्रक्रिया भी पूर्वानुमान योग्य होनी चाहिए।

निष्कर्ष

जैसा कि उपर्युक्त विशेषताओं से स्पष्ट है, विश्व बैंक, यूएनडीपी जैसी अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियाँ भ्रष्टाचार, पारदर्शिता, सहभागिता और कानून के शासन पर जोर देते हुए, सरकार के दायरे में शासन को समान मानती हैं। इसलिए, उनके शासन-संबंधी कार्यक्रम सार्वजनिक क्षेत्र के प्रबंधन, लोक प्रशासन, नौकरशाही में कमी और सरकारी कंपनियों के निजीकरण से संबंधित हैं। इन उपायों के महत्व को कम किए बिना, तथ्य यह है कि ऐसा संकीर्ण दृष्टिकोण सुशासन की अवधारणा से जुड़े असंख्य मुद्दों को समझने में मदद नहीं कर सकता। बैंक के साथ-साथ अंतर्राष्ट्रीय दाता समुदाय भी सुशासन और बुनियादी आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक अधिकारों की प्राप्ति के बीच के संबंध से अनभिज्ञ है। तकनीकी पहलुओं पर जोर देने के कारण, राष्ट्रों के भीतर और उनके बीच राजनीति और सत्ता संबंधों से जुड़े महत्वपूर्ण मुद्दों पर उचित ध्यान नहीं दिया जाता है। वास्तव में, विश्व बैंक के वित्तीय प्रभाव और बौद्धिक आधिपत्य के कारण, सुशासन की इसकी परिभाषा ने प्रमुख शैक्षणिक, राजनयिक और विकास सहयोग हलकों में व्यापक मान्यता प्राप्त कर ली है।

यहाँ यह और भी उल्लेखनीय है कि शासन और सुशासन की उपरोक्त चर्चा से यह स्पष्ट है कि सुशासन सहभागी विकास, मानवाधिकार, लोकतंत्रीकरण और आर्थिक विकास से अंतर्संबंधित है। एक सरकार तभी वैध हो सकती है जब वह शासितों की सहमति पर आधारित हो और यह सहमति एक मान्यता प्राप्त सहभागी प्रक्रिया के माध्यम से दी गई हो। राजनीतिक और नौकरशाही कर्ताओं की जवाबदेही – जो लोकतंत्र और मानवाधिकारों की एक प्रमुख आवश्यकता है – केवल सूचना के मुक्त प्रवाह, सभी काले कानूनों को समाप्त करने, प्रिंट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया की स्वतंत्रता, निर्णय लेने में पारदर्शिता और जवाबदेही तंत्र की स्थापना के माध्यम से ही सुनिश्चित की जा सकती है।

सन्दर्भ ग्रंथ सूची

1. Woods N. The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves. World Development,2000:28(5):823-841.
2. eqqa'kh ,l, vczkge chth, pkS/kjh ,l. lq'kklu. lstitCyds'ku,2011:21-41.
3. Merrien FX. Governance and Modern Welfare States. International Social Science Journal,1998:50(1):57-67.
4. Kettl DF. The Transformation of Governance Globalization, Devolution and the Role of Government. Public Administration Review,2000:60(6):488-497.
5. Jayal NG. The governance agenda: Making democratic development dispensable. Economic and Political Weekly,1997:32(8):407-412.
6. Fenger M. Governance and Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Ashgate Publishing Limited,2007:13-34.
7. xqlrk] ,l-] ,.M flag] ds- ds- ¼2022½-lq'kklu ¼prqFkZ] la-½-jk"V#h; iqLrd U;kl- i'- la- 96&124
8. Habermas J. Legitimation crisis. Beacon Press,1973:46-75.
9. Rosenau JN, Czmpiel EO. Governance without government: Order and change in world politics. Cambridge University Press,1992:1-32.
10. vxzoky] ,u- ¼2021½- bZ&'kklu- oekZ] oh- ds- ¼laik-½-'kklu eqis vkSj pqukSfr;ka- fiUukdy yfuaZx- i'- la- 9&42
11. Kamarack E. Applying 21" Century Government to the Challenges of Homeland Security. 2002.
12. Reddel T. Beyond Participation, Hierarchies, Management and Markets: New Governance and Place Policies. Australian Journal of Public Administration,2002:61:50-63.
13. Salamon LM. The Tools of Government A Guide to the New Governance. Oxford University Press, 2002.
14. Reddel T. Beyond Participation, Hierarchies, Management and Markets: New Governance and Place Policies. Australian Journal of Public Administration,2002:61:50-63.

15. Fischer F. Participatory governance: From theory to practice. In: Levi-Faur D, editor. The Oxford Handbook of Governance. Oxford University Press, 2012.
16. Pierre J. Introduction: Understanding governance. In: Pierre J, editor. Debating governance. Oxford University Press, 2000, 1-10.
17. Leftwich A. Governance, Democracy and Development in the Third World. Third World Quarterly,1993:14(3):605–624.
18. Rhodes RAW. Governance and Public Administration. In: Pierre J, editor. Debating Governance. Authority Steering and Democracy. 2000:54–90.
19. World Bank. Sub-Saharan Africa: From crash to sustainable growth. The World Bank, 1989.
20. eqa'kh] ,l- vczkge] ch-th- .,M pkS/kjh] ,l- ¼2011½- lq'kklu ¼f}- la-½- lst ifCyds'ku- i`- la- 2&13
21. Joseph S. Democratic good governance-New agenda for Change. Economic and Political Weekly,2001:36(12):1011–1014.
22. World bank. Governance: The World Bank's Experience. The World Bank, 1994.
23. World Bank. The World Bank Participation Source book. World Bank Publications, 1996.
24. Santiso C. Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. The Georgetown Public Policy Review, 2001, 7(1).
25. Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978, 2009.
26. ibid, World Bank Research Working Paper No. 4978.
27. UNDP. UNDP and Governance Experience and Lessons Learned. United Nations Development Programme, 2002.
28. UNDP. Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme, 1997.
29. Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. World Bank Policy Research Working Paper Series, 2005, 3630.
30. Vayunandan E, Mathew D. Good Governance: Initiatives in India. Prentice Hall of India Pvt. Ltd., 2003, 19.
31. ibid, p. 18