

अभिशासन (GOVERNANCE)

Governance refers to "all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization, or territory and whether through laws, norms, power or language". It relates to processes and decisions that seek to define actions, grant power and verify performance.

अभिशासन का अर्थ उन सभी शासकीय व्यवस्थाओं से है जो सरकारी, बाजार तंत्र आधारित जैसे पारिवारिक, जातीय, औपचारिक, अनौपचारिक संस्था, राज्य के द्वारा या फिर नियम कानून सत्ता एवं निर्णयों से निर्धारित होती है। जिनका उद्देश्य लोगों को किसी प्रयोजन हेतु लगाना उसे हेतु शक्ति सामर्थ्य देना या फिर उनकी कुशलता का मापन होता है।



भारत के प्रथम प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू ने 15 अगस्त 1947 को अपने सुप्रसिद्ध ट्रस्ट एंड डेस्टिनी स्पीच में जनप्रतिनिधियों और सेवाओं पर तमाम जिम्मेदारियां डालते हुए कहा था "गरीबी, अज्ञानता और बीमारियों से लड़ने और इसे समाप्त करने के लिए हमें एक समृद्ध, प्रजातांत्रिक और प्रगतिशील राष्ट्र का निर्माण करना होगा। हम एक ऐसा सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय सुनिश्चित करें। जिससे हमारे जीवन की हर जरूरत पूरी हो। सुशासन का मुख्य उद्देश्य गरीबी उन्मूलन और सामाजिक अवसरों का विस्तार होना चाहिए। संक्षेप में जैसा कि मैं मानता हूँ, सुशासन का मतलब न्याय की सुनिश्चितता, सशक्तिकरण, रोजगार और पर्याप्त सेवाएं मुहैया कराना है।"

जब हम लोकतंत्र की बात करते हैं तो उसे व्यवहार में लागू करने के लिए कुछ लोकतांत्रिक नियमों की जरूरत होती है। लोकतांत्रिक प्रक्रिया को मजबूत और तेज करने के लिए जागरूक नागरिक और सरकार की प्रक्रिया में उनकी सक्रिय भागीदारी, शक्ति का हस्तांतरण और जिम्मेदारी की जरूरत होती है। लोकतंत्र की अपनी कुछ विशेषताएं होती हैं। जो एक सुशासन में निहित होती हैं। एक लोकतांत्रिक राज्य में सुशासन की आसानी से गारंटी की जा सकती है। सरकार की तरफ से यह जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करती है। जब हम लोकतांत्रिक राज्य या लोकतंत्र की विशेषताओं के जरिये आगे बढ़ते हैं तो ये राज्य में एक कारगर सरकार के वजूद की ओर इशारा करता है। एक लोकतंत्र में सरकार को प्रभावी बनाने के लिए शक्ति और उसके कार्यों को अलग-अलग रखे जाने की जरूरत है। जवाबदेही, पारदर्शिता, भविष्यवाणी, भागीदारी, कानून का शासन, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव और शक्तियों का बंटवारा सुशासन के कुछ मूलभूत तत्व हैं। सुशासन की जरूरत सार्वभौमिक तौर पर स्वीकार की जाती है।

सुशासन हर लोकतंत्र का मूलस्तंभ होता है। यह इस बात को परिलक्षित करता है कि राज्य और उसकी मशीनरी को लोगों के कल्याण के लिए काम करना चाहिए। सुशासन की अवधारणा में कई मुद्दे शामिल होते हैं जैसे आर्थिक, राजनीतिक, प्रशासनिक और न्यायिक। यह सकारात्मक, उत्तरदायी और संवेदनशील प्रशासन पर निर्भर करता है। ये मूल्यों से जुड़ी अवधारणा है जो सार्वजनिक हित, सार्वजनिक कल्याण और सार्वजनिक अच्छाई पर जोर देता है। शासन प्रत्येक लोकतांत्रिक देश का मुख्य पहलू होता है। विभिन्न संस्थानिक क्षेत्रों में अलग-अलग तरह की शक्तियों के इस्तेमाल का यही तरीका है। मौजूदा दौर में शासन की भूमिका बदल गई है। यह अब स्वच्छ शासन की तर्ज पर काम करता है और अपने स्वभाव में तकनीक भी प्रबंधकीय हो गई है। जो विकेंद्रीकरण, पारदर्शिता और जवाबदेही चाहती है और यह केवल और केवल एक लोकतंत्र में ही संभव है।



Important Aspects of governance, transparency And Accountability, e-governance-Applications, models, successes, limitations And potential, citizens charters, transparency & accountability And institutional And other measure.

शासन की कोई एक मान्य और निश्चित परिभाषा दे पाना कठिन है। फिर भी शासन को व्यापक दृष्टिकोण से परिभाषित करने के लिए आवश्यक बिंदुओं के आधार पर कह सकते हैं कि शासन संचालन की गतिविधि को शासन कहते हैं या दूसरे शब्दों में कहें तो, राज करने या राज चलाने को शासन कहा जाता है। इसका संबंध उन निर्णयों से है, जो उम्मीदों को परिभाषित करते हैं शक्ति देते हैं, या प्रदर्शन को प्रमाणित करते हैं। यह एक अलग प्रक्रिया भी हो सकती है। लोग इन प्रक्रियाओं और व्यवस्थाओं के संचालन के लिए सरकार की स्थापना करते हैं।

शासन शब्द की उत्पत्ति

शासन (Governance) शब्द यूनानी क्रिया 'कुबेरनाओ' (Kubernao) से लिया गया है जिसका अर्थ 'परिचालन' है और इसे पहली बार प्लेटो ने सांकेतिक रूप से इस्तेमाल किया था। फिर यह शब्द लैटिन भाषा में प्रसारित हुआ और वहां से कई भाषाओं में पहुंच गया।

विश्व बैंक के अनुसार (1992) "समाज की समस्याओं और मामलों के प्रबंधन के लिए राजनीतिक अधिकार और संस्थागत संसाधनों का इस्तेमाल किया जाना ही शासन है।"

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (UNDP- 1997) के अनुसार "प्रत्येक स्तर पर एक देश के सभी मामलों का प्रबंधन करने के लिए आर्थिक, राजनैतिक और प्रशासनिक अधिकार का प्रयोग करना ही शासन है। यह एक जटिल तंत्र, प्रक्रियाओं और संस्थानों के माध्यम से किया जाता है। इन्हीं का प्रयोग करके नागरिकों और समूहों के हितों उनके कानूनी अधिकारों उनको दायित्वों की पूर्ति और उनके मतभेदों में मध्यस्थता करती है।"

शासन में उन प्रक्रियाओं को शामिल किया जाता है जिनसे सरकारों का चयन, निगरानी और परिवर्तन किया जाता है, प्रभावी ढंग से अच्छी नीतियां बनाना और उन्हें लागू करने की सरकार की क्षमता साथ ही नागरिकों का सम्मान और उनके बीच आर्थिक व सामाजिक मेल-मिलाप के लिए संस्थाएं तैयार करना।



"संस्थाओं, प्राधिकारों के ढांचे का इस्तेमाल और यहां तक कि संसाधनों को आवंटित करने की साझेदारी और समाज या अर्थव्यवस्था में गतिविधियों को संचालित या नियंत्रित करने को शासन कहा जा सकता है।"

सरकार बनाम शासन

अगर सरकार और शासन शब्दों में अंतर किया जाए, तो एक सरकार जो करती है, वहीं शासन है। यह कोई भी भू-राजनीतिक सरकार (राष्ट्र-राज्य), कारपोरेट सरकार, सामाजिक-राजनीतिक सरकार (जाति परिवार इत्यादि) या किसी भी अन्य प्रकार की सरकार हो सकती है। परंतु शासन शक्ति और नीति के प्रबंधन की गतिज प्रक्रिया है। जबकि सरकार वह माध्यम है जो इस प्रक्रिया को अंजाम देती है, वैसे सरकार शब्द का इस्तेमाल शासन के पर्यायवाची शब्द के तौर पर भी किया जाता है।

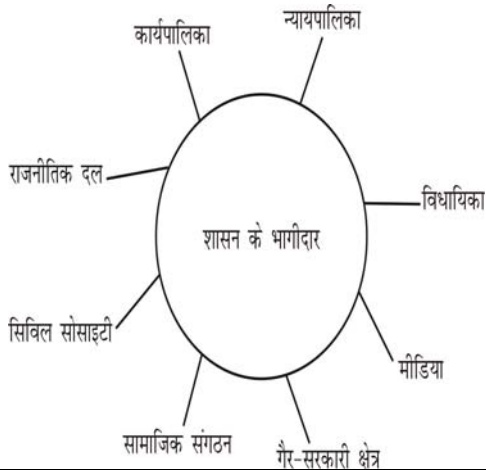
शासन बनाम प्रक्रियाएं

एक प्रक्रिया के रूप में शासन किसी भी आकार के संगठन में काम कर सकता है एक अकेले व्यक्ति से लेकर पूरी मानव जाति तक और यह किसी भी उद्देश्य के लिए काम कर सकता है, चाहे वह अच्छा हो या बुरा और फायदे के लिए हो अथवा नहीं। जबकि शासन का तर्कसंगत या बुद्धिसंगत उद्देश्य तो होना ही चाहिए तथा खराब परिस्थितियों से बचते हुए आर्थिक नतीजे देने की कोशिश करना चाहिए।

शासन और राजनीति

शासन और राजनीति की अवधारणाओं में स्पष्ट अंतर होता है। राजनीति में वे प्रक्रियाएं शामिल होती हैं जिनसे लोगों का एक समूह शुरुआत में विभिन्न मतों और स्वार्थों के साथ किसी सामूहिक फैसलों पर पहुंचता है, जो आमतौर पर समूह के लिए जरूरी होता है और जिसे सार्वजनिक नीति के तौर पर लागू किया जाता है। वहीं दूसरी ओर शासन इसकी विरोधी चीजों के बजाए शासन करने वाले प्रशासनिक और क्रिया-मूलक तत्वों के बारे में है। राजनीति और प्रशासन के बीच पारंपरिक अलगाव को लेकर इस तरह तर्क की संभावना हमेशा बनी रहती है, वर्तमान में शासन जिस तरह से व्यवहार और नीति में है, वे कभी-कभी इस भेद पर सवाल खड़े करते हैं, जो यह बताता है कि शासन और राजनीति दोनों में ही सत्ता के पहलू शामिल हैं।

शासन के भागीदार



शासन का सामान्य तौर पर मतलब है निर्णय की वो प्रक्रिया और तरीका जिसके जरिये फैसलों को लागू या नहीं लागू करना है। कार्य या शासन के तरीके खासकर आधिकारिक निर्देश या नियंत्रण को शासन कहा जाता है।

विश्व बैंक ने शासन के संबंध में निम्नलिखित प्रमुख आयाम बताए हैं-

- सरकार की संरचना-सरकार के तीनों अंगों के बीच विधि एवं व्यावहारिक शक्ति विभाजन।
- जवाबदेही की संरचना।
- राजनीतियों की निर्वाचन में भाग लेने की योग्यता।
- लोकनीतियों की गुणवत्ता।
- लोक क्षेत्रक प्रबंधन (Public Sector Management)।
- सरकारी क्षेत्रों में भी निजी क्षेत्रों की जैसी प्रतिस्पर्धा।
- जन भागीदारी (निर्णयन एवं क्रियान्वयन दोनों में)।

शासन के महत्वपूर्ण पक्ष

भारत के संदर्भ में शासन के कई ऐसे बड़े मुद्दे हैं जिनका समाधान अभी तक हासिल नहीं किया जा सका। फिर भी शासन के कुछ महत्वपूर्ण निम्नलिखित पक्ष हैं जिन पर शासन के दौरान विशेष ध्यान रखा जा रहा है-

- विधि का शासन।
- जवाबदेही।
- पारदर्शिता।
- राजनीतिक दृष्टिकोण।
- कार्यकुशलता और प्रभावकारिता।
- समानता।
- सहमति निर्माण।
- जनभागीदारी
- प्रत्योत्तर।

विश्वभर के विकसित और विकासशील देशों में शासन की गुणवत्ता को लेकर चिंताएं तेजी से बढ़ती जा रही हैं। किस प्रकार एक अच्छे शासन को आँकलित किया जाए? किस प्रकार समय और स्थान के आधार पर शासन की अभिव्यक्ति में व्यवहारिकता लाई जाए? कौन-से मुद्दे शासन के दृष्टिकोण से संवेदनशील हैं?



सुशासन की अवधारणा और उसके तत्व

शासन की अवधारणा समय और नये सार्वजनिक प्रबंधन के साथ बदल गई है। विश्व बैंक के मुताबिक शासन को इस तरीके से परिभाषित किया जाता है कि जिसमें उसका काम अब विकास के लिए देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों का प्रबंधन करना भर है। इसके लिए जरूरी शक्ति का उसे इस्तेमाल करना है। शासन की अवधारणा एक नए ढांचे के निर्माण की ओर इशारा करती है। जो बाहरी तरीके से थोपा नहीं जा सकता है। बल्कि यह शासन के बहुल कारकों के आपस में संवाद का नतीजा है। राजनीतिक काल का तरीका अधिकार को इस्तेमाल करने का वह तरीका है जिसमें वह सरकारों की क्षमता को डिजाइन करने, बनाने और नीतियों को लागू करने और उसे अंजाम तक पहुंचाने का काम करता है। आर्थिक विकास और सहयोग संगठन (ओईसीडी) ने शासन को चार प्रमुख हिस्सों में बांटा है। पहला सरकार की साख, दूसरा राजनीतिक जवाबदेही और सरकार का आधिकारिक तत्व, तीसरा नीतियों को बनाने और सेवा देने में सरकार की क्षमता और चौथा मानवाधिकार और कानून का सम्मान।

अच्छा प्रशासन या सुशासन (गुड गवर्नेंस) आधुनिक दौर का 'युग नारा' बन चुका है। संयुक्त राष्ट्र एवं विश्व बैंक से लेकर गांव-वासियों तक एक ही सर्वव्यापी मुद्दा है कि किस प्रकार लोकतांत्रिक मूल्यों के साथ लोगों को बेहतर प्रशासनिक सेवाएं उपलब्ध करायी जाए। बेहतर शासन-प्रशासन का सामान्य-सा तात्पर्य ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था से है, जो पारदर्शी, जवाबदेह, संवेदनशील, अनुक्रियाशील, विकेन्द्रीकृत तथा जनोन्मुखी हो। देश की सामाजिक विकास सम्बन्धी तस्वीर को बदलने के लिए भी अभी बहुत कुछ किया जाना शेष है। ऐसा बेहतर प्रशासन की स्थापना एवं प्रसार के बिना संभव नहीं है। सुशासन ही आधुनिक लोक प्रशासन की आवश्यकता तथा पहचान है।

भारत में अच्छे शासन या सुशासन की अवधारणा नयी नहीं है, बल्कि यह रामराज्य एवं स्वराज्य की परम्परागत अवधारणा का नया नाम है। नैतिक मूल्यों तथा धर्म की विशद व्याख्या से युक्त भारतीय शास्त्रों में 'राजा' के कर्तव्यों तथा राजधर्म के बारे में विस्तृत उल्लेख मिलते हैं। श्रीमद्भगवद् गीता, यजुर्वेद, मनुस्मृति, महाभारत का शांतिपर्व, चाणक्य के अर्थशास्त्र तथा कामदंके के शुक्रनीतिसार इत्यादि ग्रन्थों में सुशासन के व्यापक नियम वर्णित किये गये हैं। 'बहुजन हितायः, बहुजन सुखाय' के मूलमंत्र पर आधारित लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा भी अशंतः सुशासन या अच्छे शासन की दिशा में ही एक कदम है, किन्तु वर्तमान में अच्छे शासन की अवधारणा बीसवीं सदी के अन्तिम दशक में विश्वव्यापी आर्थिक परिवर्तनों तथा लोक-प्रशासन की विफलता के क्रम में विकसित हुई है। सार्क देशों द्वारा सन् 2008 सुशासन वर्ष के रूप में मनाया जा चुका है। शिकागो विश्वविद्यालय के अर्थशास्त्री **मिल्टन फ्राइडमैन** ने इस अवधारणा को प्रचलित किया, कि अच्छे शासन के लिए आवश्यक हैं कि सरकार की भूमिका सीमित हो तथा पूंजीवाद को समाजवाद से बेहतर आर्थिक प्रणाली माना जाए।

आधुनिक भारत में संविधान के माध्यम से सुशासन की अवधारणा को स्वाभाविक वैधता प्रदान की गई है। सुशासन में विद्यमान अनेक विशेषताएँ जैसे कि, सहभागिता, विधि का शासन, पारदर्शिता, अनुक्रियाशीलता, आम सहमति, न्याय संगत, प्रभावशीलता, जवाबदेही और सामरिक दृष्टि की वजह से इसका महत्व बढ़ जाता है। वर्तमान में समाज, वैज्ञानिक, राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय संस्थाएँ तथा स्वयं नागरिक समाज इस बारे में चिंतित हैं कि भारत में सुशासन की व्यवस्था किस प्रकार सुचारू रूप से चले। ये कहना अनुचित न होगा कि भारत में गणतंत्र के 6 दशक बाद भी सुशासन की अवधारणा व्यवहार में नहीं है। अनेकता में एकता की पहचान लिए भारत में आज सुशासन को आतंकवाद, भ्रष्टाचार, नक्सलवाद, साम्प्रदायिकता तथा रूढ़िवादित जैसी अनेक चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। सामाजिक दूरियों के साथ जातिगत और धार्मिक उन्माद भी बढ़ा है। 20वीं सदी के अन्तिम दशकों में राजनैतिक अस्थिरता, क्षेत्रीय एवं साम्प्रदायिक दलों के उदय ने राजनैतिक वातावरण को बहुत दूषित किया है। जिससे सुशासन को अपने अस्तित्व के लिए अनेक मुश्किलों का सामना करना पड़ रहा है।

1997 में यू.एन.डी.पी. (UNDP) ने सुशासन को निम्न तीन क्षेत्रों से संबंधित किया—

- **राजनीतिक:** विधि का शासन, शक्ति पृथक्करण, निष्पक्ष निर्वाचन व भागीदारी इत्यादि।
- **आर्थिक:** सम्पत्ति का अधिकार, आर्थिक स्थिरता, आर्थिक न्याय व समता इत्यादि।
- **प्रशासनिक:** मानवाधिकार संरक्षण, वंचित वर्ग का सशक्तिकरण, अनुक्रियाशीलता, दक्ष, मितव्ययी व प्रभावी सेवा आदि।

यूनेस्को (UNESCO) ने सुशासन के अंतर्गत अग्रलिखित तत्वों को शामिल किया है—

- जवाबदेहिता व पारदर्शिता
- समता।
- लोकतंत्र।
- भागीदारी।

ओ.ई.सी.डी. (OECD) ने सुशासन के निम्नलिखित पहलुओं की पहचान की है—

- सरकार की वैधानिकता।
- राजनीतिक व प्रशासनिक जवाबदेहिता।
- नीति-निर्माण व सेवा प्रदान करने में सरकार की योग्यता।
- मानवाधिकार संरक्षण व विधि का शासन।

शासन से सुशासन की ओर बदलाव

भूमंडलीकरण और नये सार्वजनिक प्रबंधन के दौर में शासन की अवधारणा अब सुशासन में बदल गई है। सुशासन शब्द का सबसे पहले 1989 में विश्व बैंक ने इस्तेमाल किया था। पूरी क्षमता और प्रभावी तरीके से शासन करने का तरीका ही सुशासन होता है। सुशासन के लिए संस्थाओं का निर्माण, सार्वजनिक सेवाओं का पुनसंयोजन और तंत्र पर काम बुनियादी शर्त है। ये कारगर प्रशासन के लिए खुलेपन को बढ़ावा देता है और प्रभावी तरीके से जनता की सेवा पर केंद्रित होता है। राज्य के सामने आने के बाद सुशासन राजनीतिक विचार के केंद्र में आ गया है। ये लोगों की सेवा के प्रति प्रतिबद्धता से जुड़ गया है। ये सामानों और सेवाओं के कारगर वितरण का एक तरीका है। सुशासन सरकार के परंपरागत और विकासशील भूमिकाओं के निष्पादन का अभिन्न हिस्सा है। लोकतंत्र की तरह इसे चला पाना बहुत कठिन है। बड़े फलक पर कहा जाए तो समाज के लाभ के लिए इसमें वह प्रक्रिया और नतीजे शामिल हैं जो आधिकारिक फैसलों के लिए जरूरी है।

भारत को दुनिया का सबसे बड़ा लोकतंत्र माना जाता है। इस बात में कोई शक नहीं है कि अपनी स्वतंत्रता से अलग अब लोकतंत्र जड़ें पकड़ रहा है और वक्त की जरूरत बन गया है। लिहाजा इस वक्त की जरूरत को पूरा करने के लिए लोगों को केंद्रित प्रशासन की ओर बढ़ना होगा। यानी शासन से सुशासन की तरफ। राजनीतिक स्तर पर लोकतंत्र की जड़ों के गहरे होने का रास्ता लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के जरिये जाता है। 73 और 74 वें संविधान संशोधन के जरिये इसकी गारंटी की गई है। यहां तक कि ये प्रक्रिया विधायी स्तर, विभिन्न केन्द्रीय सरकार की योजनाओं जिसने लाभार्थियों को और गहरे से जोड़ने का प्रयास किया है। कुल मिलाकर कहा जा सकता है कि स्वतंत्रता के बाद लोकतंत्र और सुशासन को गहराई तक ले जाने के लिए कई तरह के प्रयास हुए हैं। इस लिहाज से प्रशासनिक सुधार आयोगों और दूसरी कई कमेटियों का हवाला दिया जा सकता है। 2005 में बना सूचना का कानून भी इसी का हिस्सा है। इसमें सुशासन के कई तत्व हैं।

सुशासन की अवधारणा के विकास के कारण

- सतत् विकास को प्राप्त करने में परंपरागत शासन एवं प्रशासन की असफलता।
- विकासशील देशों में विकास कार्यक्रमों से जुड़ी अंतर्राष्ट्रीय सहायता एवं अनुदान का सदुपयोग न हो पाना।
- अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय एवं विकास संस्थाओं का दबाव।
- वैश्वीकरण से उपजा समर्थन।
- सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक न्याय को एकीकृत रूप से लेते हुए सीमित संसाधनों का सर्वश्रेष्ठ उपयोग करने के लिए सुशासन के तत्वों को अपनाना अनिवार्य हो गया है।
- मानव विकास मूल्यांकन एवं ऋण प्रदायगी में सुशासन के सूचकांकों के अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर प्रयोग ने इस अवधारणा को सशक्त किया है।
- कुशासन से बचने के लिए सुशासन को अपनाना नितांत अनिवार्य है।
- शासन संचालन की प्रक्रिया के अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर व्यापक तुलनात्मक अध्ययन ने सुशासन पर दबाव बढ़ाया है।
- लोक-निजी व सभ्य समाज की परिपूरकता ने भी सुशासन पर बल दिया है।
- सतत् विकास पर आधारित नई पीढ़ी के आर्थिक सुधारों ने भी सुशासन की अवधारणा को फैलाने में सहयोग दिया है।
- अंतर्राष्ट्रीय विधियों के अनुपालन ने भी सुशासन के विकास में योगदान दिया है।

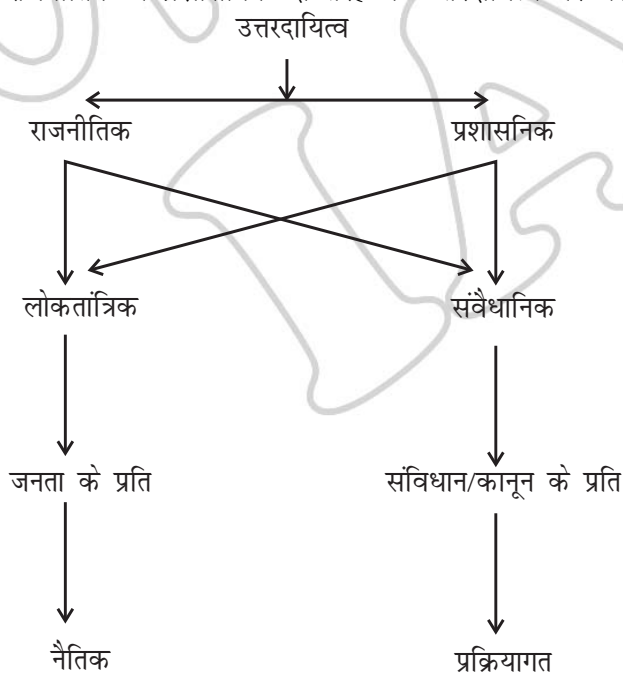
स्वच्छ शासन के तत्व और तंत्र

मौजूदा दौर में सुशासन को मापदंड की जांच-सूची (Check-list) के जरिए परिभाषित किया जा सकता है। इसमें जवाबदेही, पारदर्शिता और सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन प्रमुख है। यह एक गतिशील प्रक्रिया है। यह तेजी से बदलते राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक माहौल को अपने में समाहित कर लेता है। सुशासन के पास एक और स्मार्ट शासन का विजन है। जिसे सामान्य, नैतिक, जवाबदेह और पारदर्शी में बांटा जा सकता है। सुशासन की नींव का आधार है पारदर्शिता, सूचनाओं तक पहुंच, सेवाओं की गुणवत्ता, न्याय तक पहुंच और कानून का शासन। विश्व बैंक ने शासन की परिभाषा निश्चित की है। साथ ही राज्य के सुधार पर केंद्रित कर वह इस नतीजे पर पहुंचा है कि विकासशील देशों में ज्यादातर समस्याएं शासन की प्रकृति से जुड़ी हुई हैं। इस लिहाज से बैंक ने शासन को देखने का एक नया तरीका स्वच्छ शासन खोज निकाला। अच्छे शासन की अवधारणा को स्पष्ट करते हुए विश्व बैंक ने अग्रलिखित आधार स्पष्ट किए हैं:-

- ऐसा शासन जिसमें राजनीतिक जबावदेयता हो, जिसमें राजनीतिक व्यवस्था को लोगों द्वारा स्वीकारा जाए तथा राजनीतिक शक्ति के प्रयोग हेतु नियमित चुनाव हो।
- शासन की प्रक्रियाओं में विभिन्न धार्मिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक तथा पेशेवर समूहों की सहभागिता हो तथा संघ बनाने की स्वतंत्रता लोगों को प्राप्त हो।
- मानवाधिकारों की रक्षा, सामाजिक आय की सुनिश्चिता शोषण से बचाव तथा शक्तियों के दुरुपयोग को रोकने हेतु स्वतंत्र न्यायपालिका, विधि का शासन तथा सुव्यवस्थित वैधानिक तंत्र हो।
- सेनाओं की गुणवत्ता, अकार्यकुशलता तथा विवेकाधीन शक्तियों के दुरुपयोग पर नियंत्रण हेतु सरकारी निष्पादन के मूल्यांकन के सम्बन्ध में सूचना की स्वतंत्रता हो। इसमें सभ्य समाजों में कार्यरत विश्वविद्यालयों, पेशेवरों, निकायों तथा अन्य संगठनों द्वारा किया जाने वाला स्वतंत्र विश्लेषण भी सम्मिलित है।
- कार्यकुशलता तथा प्रभावशीलता की सुदृढ़ प्रशासनिक व्यवस्था हो। ऐसा धन के मूल्य तथा लागत प्रभावशीलता को जानने के लिए जरूरी है। प्रभावशीलता का दायरा वैश्विक उपलब्धियां तथा प्रशासनिक व्यवस्था के पंथ निरपेक्ष तथा तार्किक निर्णयन के क्रम में हो तथा प्रशासन स्वयं ही सुधारात्मक कदम उठाने में सक्षम हो।
- सभ्य समाज के संगठनों तथा सरकार के मध्य सहयोग हो।

सुशासन के मूल आधार

1. **विधि का शासन:** सुशासन को प्राप्त करने के लिए आवश्यक है कि विधि की सर्वोच्चता हो और सभी व्यक्तियों को विधि के समक्ष समानता व विधि का समान संरक्षण प्राप्त हो, साथ ही न्यायपालिका स्वतंत्र, निष्पक्ष एवं प्रभावी हो, ताकि समस्त कुप्रशासन पर अंकुश लगाया जा सके।
2. **पारदर्शिता:** स्वच्छ, स्वस्थ व संवेदनशील प्रशासन के लिए आवश्यक है कि शासन व प्रशासन में उपयुक्त स्तर तक पारदर्शिता पाई जाए। इस हेतु सुशासन में खुलापन, सहभागिता सूचना के अधिकार, नागरिक घोषणापत्र व सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग पर प्रभावी बल दिया जा रहा है। भ्रष्टाचार से निपटने का यह सर्वप्रमुख उपकरण है।
3. **अनुक्रियाशीलता या संवेदनशीलता:** सुशासन के लिए यह आवश्यक है कि शासन-प्रशासन उन व्यक्तियों की समस्याओं के समाधान के प्रति संवेदनशील व तत्परतापूर्ण रवैया रखे जिनके लिए सेवा दी जा रही है। यह प्रशासन के मानवीय दृष्टिकोण के लिए अति आवश्यक है।
4. **उत्तरदायित्व:** सुशासन में राजनीतिक व प्रशासनिक दो तरह के उत्तरदायित्व पर बल दिया गया है—



सुशासन में उत्तरदायित्व को अति महत्वपूर्ण तत्व माना गया है, क्योंकि इसके बिना दक्षता, प्रतिबद्धता व संवेदनशीलता का विकास संभव नहीं है, उत्तरदायित्व निर्धारण की प्रणाली में लोकतांत्रिक शासन-प्रणाली को सर्वश्रेष्ठ माना गया है। इसमें लोक प्रशासन, निजी प्रशासन व सभ्य समाज सभी से उत्तरदायित्व की माँग की गई।

5. **सहभागिता:** सुशासन में सहभागिता पर विशेष बल दिया गया है, क्योंकि बिना सहभागिता के सशक्तिकरण व स्वविकास के लक्ष्य अधूरे रह जाते हैं। स्वप्रेरित, स्वनिर्देशित, व स्वप्रशासित प्रशासन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए सहभागिता नितान्त आवश्यक है और ऐसी सहभागिता लोकतांत्रिक प्रशासन में भी संभव है। वास्तव में ऐसी सहभागिता लोकतांत्रिक बहुलवाद का मार्ग प्रशस्त करती है व सामाजिक पूँजी/सामाजिक प्रौद्योगिकी/सामाजिक उद्यमशीलता, सह-क्रियात्मक शक्ति व सामूहिक सृजनात्मकता का निर्माण करती है।
6. **समता एवं समावेशन:** सुशासन में अमीर-गरीब व महिला-पुरुष समानता पर विशेष बल दिया गया है। राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक तीनों ही स्तर पर सभी व्यक्तियों को समानता के अवसर प्रदान करने पर बल दिया गया है। साथ ही समावेशी विकास के तहत हर वर्ग के हर व्यक्ति पर प्रासंगिक प्रशासन तथा विकास को पहुँचाने की बात कही गई है। समावेशन की यह प्रक्रिया सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक न्याय के साथ-साथ कमजोर वर्गों के सशक्तिकरण का मार्ग प्रशस्त करती है व उन्हें समाज की मुख्य धारा से जोड़ती है।
7. **वचनबद्धता:** उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, सहभागिता, दक्षता, प्रभावशीलता व संवेदनशीलता की प्राप्ति के लिए उपयुक्त कानूनी परिवेश के निर्माण पर बल दिया गया है, ताकि प्रशासन की सुसंगतता व निरंतरता बाधित न हो।
8. **मत्तैक्य:** सुशासन में इस बात का विशेष ध्यान रखा गया है कि बहुपक्षीय हितों के बीच उपयुक्त मध्यस्थता, सहमति व सामंजस्यपूर्ण रूप से व्यापक सामान्य हित को लाया जाए व उसे प्रवर्तित किया जाए। यह सतत मानव विकास को प्राप्त करने के लिए दीर्घकालीन परिप्रेक्ष्य को ध्यान में रखते हुए व्यापक सामुदायिक हितों की वकालत करता है।
9. **मानव अधिकार:** सुशासन में संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा प्रवर्तित मानव अधिकारों को व्यापक रूप से लिया गया है और इन्हें मानव विकास की पूर्वापेक्षा से जोड़ा गया है। मानव विकास के अंतिम लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए व्यक्ति के राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक व वैयक्तिक अधिकारों को एकीकृत रूप से लिया गया है।
10. **सतत विकास:** सतत विकास, सुशासन का एक प्रमुख लक्षण है। सुशासन का जोर इस बात पर है कि वर्तमान विकास भावी पीढ़ी के अधिकारों को क्षति पहुँचाए बिना संभव बनाया जाए तथा पर्यावरण संतुलन के न्यूनतम स्तर को बनाए रखा जाए।
11. **दक्षता एवं प्रभावशीलता:** न्यूनतम समय, श्रम व संसाधन में अधिकतम लाभ की प्रेरणा प्रदान करता है और इस प्रकार सतत विकास की अवधारणा का पूरक है।
12. **रणनीतिक दृष्टिकोण:** इसमें शासक, प्रशासन, नेतृत्व व यहाँ तक कि जनता से भी वृहद् व दीर्घकालिक परिप्रेक्ष्य की माँग की गई है, ताकि पारिस्थितिक विन्यास को ध्यान में रखते हुए मानव विकास के लक्ष्य को पाया जा सके।

सुशासन के तत्व

सरल नियम एवं कानून:

- आयकर रिटर्न का सरल होना एवं कर की दरों में कमी एवं सरलता लाना।

कानून का शासन:

- पुलिस सुधार
- न्यायिक सुधार
- निर्वाचन सुधार

पारदर्शिता:

- सूचना का अधिकार
- ई-गवर्नेंस
- सामाजिक लेखा परीक्षण

उत्तरदायित्व:

- आउटकम बजट
- एफआरबीएम एक्ट
- सामाजिक अंकेक्षण
- नागरिक अधिकार पत्र

विकेन्द्रीकरण एवं सहयोग:

- पंचायती राज
- गैरसरकारी संगठन
- सहकारी संस्था



स्मार्ट (SMART) शासन

- एस (S)** - सिम्पल अर्थात सरल,
- एम (M)** - मॉरल अर्थात शासन में नैतिकता,
- ए (A)** - एकाउण्टेबल अर्थात उत्तरदायी प्रशासन,
- आर (R)** - रिलाएबल अर्थात भरोसेमन्द लोकसेवक, और
- टी (T)** - ट्रांसपेरेंट अर्थात प्रशासन की पारदर्शी कार्यप्रणाली ही आधुनिक भारत को और बेहतर करने और लोक प्रशासन की आवश्यकता तथा पहचान है।

सामाजिक न्याय:

- राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
- अंत्योदय अन्न योजना
- राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग
- राष्ट्रीय महिला आयोग
- राष्ट्रीय बाल आयोग

सुशासन क्यों?

- बढ़ता भ्रष्टाचार
- लालफीताशाही
- लापरवाही
- आर्थिक पिछड़ापन
- शासकीय योजनाओं की उपेक्षा।

आज वैश्वीकरण के अन्तर्राष्ट्रीय परिवेश में भारत को विश्व मंच पर सम्मानजनक नजरिए से देखा जाता है। भारत विश्व का सबसे बड़ा लोकतंत्र व चौथी बड़ी अर्थव्यवस्था है तथा पांचवा बड़ा शक्तिशाली देश का गौरव प्राप्त तटस्थ देश है। स्मार्ट (SMART) शासन [एस (s)-सरल अर्थात् छोटी, एम (m)-मॉरल अर्थात् शासन में नैतिकता, ए (A)-एकाउण्टेबल अर्थात् उत्तरदायी प्रशासन, आर (R)-रिलाएबल अर्थात् भरोसेमन्द लोकसेवक, और टी (T)-ट्रान्स्पेरेंट अर्थात् प्रशासन की पारदर्शी कार्यप्रणाली] ही आधुनिक भारत को और बेहतर करने और लोक प्रशासन की आवश्यकता तथा पहचान है।

किसी भी देश के सुशासन को देखने या जांचने का सर्वोत्तम तरीका यह है कि उस देश के प्रशासन ने संविधान में वर्णित आदर्शों को किस सीमा तक प्राप्त किया है? इसी प्रकार विभिन्न नीतियों तथा योजनाओं के लक्ष्य एवं जनाकांक्षाएं किस सीमा तक पूरी हो सकी हैं? कानून एवं व्यवस्था की स्थिति सहित आम आदमी का जीवन भी सुशासन के मापदण्ड बनते हैं। शासन तथा प्रशासन की छवि आम जनता के मनोमस्तिष्क में कैसी है? सबसे महत्वपूर्ण मापदण्ड यह है, कि किसी समाज का अपनी प्रशासनिक कार्यप्रणाली पर भरोसा कितना है। इन सभी मापदण्डों को आधार बनाए तो निष्कर्ष यह निकल सकता है, कि भारतीय प्रशासन को 'सुशासन' कहलाने के लिए अभी भी बहुत कुछ करना शेष है।

भारत में सुशासन की स्थापना के गंभीर प्रयास सन् 1997 में तत्कालीन प्रधानमंत्री इन्द्रकुमार गुजराल द्वारा बुलाए गए मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में शुरू हुए थे। उस समय अपनायी नौ-सूत्री कार्यक्रम योजना के अनुसरण से कालान्तर में देश में नागरिक अधिकार पत्र, सूचना का अधिकार, राजनेताओं तथा अधिकारियों द्वारा सम्पत्ति की घोषणा, मोबाइल तथा ई-प्रशासन का प्रसार, फास्ट ट्रैक अदालतों की स्थापना, प्रशासनिक कानूनों की समीक्षा, लोक सेवकों की छटनी, विनिवेश, निजीकरण, सिविल सोसायटी की सहभागिता तथा लोक-निजी भागीदारी (पी पी पी) जैसे समसामयिक प्रयास हुए हैं।

सुशासन की अवधारणा को लागू करने में बाधाएँ

- विकासशील देशों की शासन व प्रशासन व्यवस्था में उपयुक्त स्तर पर सहभागिता, पारदर्शिता व खुलेपन का अभाव।
- शासन व प्रशासन व्यवस्था में व्याप्त भ्रष्टाचार।
- सभ्य समाज की संस्थाओं का पर्याप्त विकास नहीं हुआ है और साथ ही इनमें संकीर्ण व नृजातीय आधार तथा उसके दुष्प्रभाव बने हुए हैं।
- पर्यावरण व विकास के मुद्दों पर विकसित व विकासशील देशों में असहमतियाँ बनी हुई हैं।
- विकासशील देशों में नई पीढ़ी के आर्थिक सुधार पर्याप्त रूप से लागू नहीं किए जा सके हैं।
- इन देशों में कानून व व्यवस्था की स्थितियाँ भयावह बनी हुई हैं। अतः सुशासन पर पर्याप्त ध्यान दिया जा पाना संभव नहीं होता है।
- विकासशील देशों में राजनीतिक अस्थिरता की वजह से सुशासन की निरंतरता में कमियाँ पाई जाती हैं।
- विकासशील देशों में निर्धनता की वजह से सुशासन जैसी अवधारणा को लागू करने के लिए पर्याप्त संसाधन की कमी होती है।
- कुछ देशों में लोकतंत्र की निरंतरता में कमी देखी गई है। अतः इसका सुशासन पर अनिवार्य रूप से दुष्प्रभाव पड़ा।
- इन देशों में सुशासन के लिए आवश्यक कानूनी परिवेश को उपयुक्त स्तर तक विकसित नहीं किया जा सका है।
- निर्धन व विकासशील देशों में आतंकवाद, नक्सलवाद, माओवाद व साम्प्रदायिकता आदि के कारण सामाजिक अस्थिरता की स्थितियाँ बनी हुई हैं।
- निर्धन व विकासशील देशों में प्रशिक्षित मानव संसाधनों की अत्यधिक कमियाँ व्याप्त हैं।

भारत के संदर्भ में सुशासन के समक्ष विशिष्ट चुनौतियाँ या बाधक तत्व

- राजनीतिक भ्रष्टाचार
- प्रशासनिक भ्रष्टाचार
- लोक सेवा की नौकरशाही प्रवृत्ति
- अनुत्तरदायी व असंवेदनशील लोकसेवा
- अदक्ष लोकसेवा
- जागरूक मतदाता का अभाव
- सामाजिक पूँजी/सामाजिक प्रौद्योगिकी का अभाव
- जनमत की उदासीनता व राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों से भागने की प्रवृत्ति
- अकुशल व भ्रष्ट न्यायपालिका
- पुलिस सुधार का अभाव
- कार्य संस्कृति का अभाव
- चारित्रिक पतन व भ्रष्टाचार को सामाजिक स्वीकृति मिलना
- अपर्याप्त प्रशासनिक सुधार
- निर्धनता व अमीर तथा गरीब के मध्य अत्यधिक अंतर
- संसाधनों का अविवेकपूर्ण प्रयोग
- राजनीतिक अस्थिरता
- जनसंख्या का अतिरेक
- सभ्य समाज का अपर्याप्त विकास
- जनसहयोग का अभाव
- आतंकवादी कार्यवाहियाँ
- शिक्षा व जागरूकता का अभाव
- मानवाधिकारों का हनन
- तदर्थवादी कार्य संस्कृति
- मीडिया की अप्रभावी एवं भ्रामक भूमिका

सुशासन स्थापना के सरकारी प्रयास और इससे मजबूत बनाने के उपाय

- सूचना का अधिकार लागू करना।
- समय की जरूरतों के अनुसार नये विधिक ढांचा तैयार कराना चाहिए।
- पुलिस संस्था में व्यापक सुधार की पहल
- नौकरशाही का प्रशिक्षण के माध्यम से दृष्टिकोण परिवर्तन किया जाना चाहिए।
- गैर-सरकारी संगठनों एवं मीडिया की भूमिका को बढ़ावा दिया जाना चाहिए।
- ई-गवर्नेंस को बल प्रदान करना।
- केन्द्रीय सतर्कता आयोग का गठन।
- पंचायती राज का विस्तारीकरण
- निष्पादन (आऊटकम) बजट
- लिंग बजटिंग
- लोकायुक्त और लोकपाल हेतु प्रयास
- सिविल सोसाइटी से सहयोग
- सामाजिक लेखा
- मानवाधिकार आयोग व अधिनियम
- न्यायपालिका की सक्रिय भूमिका
- प्रशासनिक सुधार आयोग
- प्रेस के बढ़ते प्रभाव का अनुमोदन

लोक सेवा कार्यालयों में बार-बार जाने की जरूरत को कम करना, यह जितना लगता है उतना सरल नहीं है, इसमें बदले में सार्वजनिक सेवाओं में कार्यकर्ताओं के रवैया में अनुशासन सहित कई और प्रयासों की आवश्यकता है।



कुछ महत्वपूर्ण बिंदु

- वर्तमान में सुशासन की दिशा में दो क्षेत्र फोकस में हैं: शासन और पंचायती राज शासन।
- सुशासन के अंतर्गत ही पारंपरिक प्रशासन को विकास प्रशासन के रूप में बदला जा रहा है।
- सुशासन के अंतर्गत ही 'प्रशासनिक नीति संहिता' (Ethics in governance) को बल प्रदान किया जा रहा है।
- संविधान के मूलभूत आदर्श कल्याणकारी राज्य का आधार सुशासन ही है।
- सुशासन आंतरिक के साथ-साथ बाह्य रूप से भी अनिवार्य है। वैश्वीकरण के दौर में उच्च आर्थिक विकास वैश्विक जुड़ाव के बिना संभव नहीं। सतत् वैश्विक जुड़ाव हम सुशासन द्वारा अपना आंतरिक पक्ष मजबूत बनाकर ही प्राप्त कर सकते हैं।

- उच्च आर्थिक विकास और उससे भी बढ़कर वैश्विक शक्ति की महत्वाकांक्षा हेतु वैश्विक संबंधों के निर्माण हेतु अन्य वैश्विक शक्तियाँ/विकसित देश उच्च स्तरीय सुशासन की माँग करती हैं। इन्हें उचित ही यह संबंधों की स्थिरता हेतु अनिवार्य लगता है।
- वर्ल्ड बैंक, आईएमएफ जैसी अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाएँ भी वित्तीय मदद हेतु सुशासन को अनौपचारिक शर्त के रूप में रखती हैं। सुशासन की आवश्यकता अब स्वतंत्ररूपेण राज्यों के स्तर पर भी उभर रही है, क्योंकि कई मामलों में अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक संपर्क अब सीधे राज्यों से बिना केंद्रीय सरकार की भूमिका के बनाए जा रहे हैं और वहाँ सुशासन की अपेक्षाकृत और कठोरता से माँग की जाती है।
- भारत में सुशासन की एक विडंबना यह है, कि हम दक्षिण एशिया में एकमात्र निरंतर लोकतंत्र होने से बाह्य रूप से तो सुशासन का प्रदर्शन अंतर्राष्ट्रीय जगत में करते हैं, परंतु यह सुशासन आंतरिक रूप से देश के पूर्णतः भीतर नहीं दिखता।

सुशासन की अवधारणा को सफल बनाने के लिए सुझाव

- सहभागी व गुणात्मक लोकतंत्र की स्थापना हो।
- आम चुनाव से निष्पक्ष वैधानिक सरकार का निर्वाचन हो।
- शासन व प्रशासन में पर्याप्त स्तर तक पारदर्शिता, जवाबदेहिता व सहभागिता का प्रसार हो।
- विधि के शासन की स्थापना हो।
- भ्रष्टाचार की समाप्ति के लिए उपयुक्त कानूनी व सामाजिक परिवेश का निर्माण हो तथा ओम्बुड्समैन जैसी संस्थाओं को प्रोत्साहित किया जाए।
- स्वस्थ सभ्य समाज का निर्माण कर सामाजिक पूँजी/सामाजिक अभियांत्रिकी/सामाजिक उद्यमशीलता/सामूहिक सृजनात्मकता व सहक्रियात्मक शक्ति का विकास किया जाए।
- कानून व व्यवस्था की चुनौतियों को समाप्त करने के लिए सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक न्याय को एकीकृत रूप से लेते हुए समता व समावेशन की स्थापना की जाए।
- स्वस्थ राजनीतिक परंपराओं का निर्माण किया जाए।
- मानव संसाधन विकास पर पर्याप्त ध्यान दिया जाए।
- पर्यावरण व विकास के मुद्दों पर विकसित व विकासशील देशों के मध्य ईमानदारीपूर्वक निष्पक्ष व उपयुक्त समझौते के प्रयास हों।
- निर्धन व विकासशील राष्ट्रों के प्रति विकसित राष्ट्र अपने अंतर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों का समुचित रूप से निर्वहन करें।
- लोकसेवा सुधार को लागू कर उसे जनहित के प्रति संवेदनशील बनाया जाए।
- लोकनीति विज्ञान पर पर्याप्त ध्यान दिया जाए।
- सामाजिक लेखा परीक्षण को बढ़ावा दिया जाए।
- भौतिक संसाधनों का वैज्ञानिक प्रबंध कर पूँजी निर्माण में वृद्धि की जाए।



सुशासन की पहली शर्त जवाबदेहिता व जन भागीदारी है।

अतः सुशासन बनाने व प्राप्त करने हेतु हमें स्वयं की जवाबदेहिता व भागीदारी तय करनी होगी।

सुशासन की शुरुआत आत्मानुशासन से होती है, अतः पहले स्वयं को सुशासित करें फिर परिवार को तदपश्चात् समाज से सुशासन का रास्ता बनाते हुए ऐसे देश का निर्माण करें जिसके नागरिक सुशासित हो।