23) Executive Control on Public Administration ①

B.A. PART-III Vth PAPER

Q:- लोक प्रशासन पर कार्यपालिका नियंत्रण /

आज राज्यों के कल्याणकारी हो जाने तथा कुछ अन्य कारणों के चलते सभी देशों में लोकप्रशासन का विस्तार हो रहा है। प्रत्येक वर्ष शासकीय सूचि में किसी नये विषय की वृद्धि हो रही है फलस्वरूप प्रशासन के सिर्फ काम ही नहीं बढ़े हैं पर यह अत्यन्त शक्तिशाली भी हो रहा है। ऐसी स्थिति में प्रशासन के इन शक्तियों को नियंत्रित करना आवश्यक है। White ने कहा है — "Power in a democratic Society requirs — Control and the greater the power the more the need for Control. How to vest power suficient to the purposes in view and maintain adequet Control without Creapling (पंगु करना) anthority is one of the historic dilemas of the popular government." इस तरह हम देखते हैं कि प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण की आवश्यकता स्पष्ट है। जनमत, Proffictional Standards, नीतिशास्त्र और समाज की प्रकृति सभी मिलकर विभिन्न प्रकार से एंव बिभिन्न मात्रा में प्रशासन को प्रभावित एंव नियंत्रित करते हैं। प्रशासन पर मुख्यत: शासन के

तीनों अंगो का कुछ न कुछ नियंत्रण होता है पर इनमें सबसे महत्वपूर्ण विधायी एंव न्यायीक नियंत्रण होता है। कार्यपालिका नियंत्रण भी काफी प्रभावशाली होता है क्योंकि शासन प्रत्यक्षतः कार्यपालिका के अधिन रहकर ही कार्य करता है।

कार्यपालक नियंत्रण

किसी भी उत्तरदायी शासन में कार्यपालिका का नियंत्रण एक शक्तिशाली एंव प्रभावशाली साधन समझा जाता है। आधुनिक शासन तंत्रो में शासन की नीतियों का निर्धारण मुख्यतः कार्यपालिका के द्वारा ही होता है। प्रशासकीय कर्मचारी ही साधारणतः इन नीतियों को क्रियान्वित करते हैं। प्रशासकीय पदाधिकारी राजनैतिक कार्यपालिका के विपरित एंव निश्चित एंव स्थाई अवधि के लिये नियुक्त किये जाते हैं। उन पर सरकारों के उत्थान-पतन का कोई विशेष प्रभाव नहीं होता। शासन चाहें किसी भी राजनीतिक दल का हो उनकी निष्ठा समान होनी चाहिये। चूँकि ये कार्यपालिका के अधिन और उसी के निर्देशानुसार कार्य करते हैं इसलिये लोकप्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण की आवश्यकता स्पष्ट है। जिससे उनका आचरण कार्यपालिका के आशाओं के अनुरूप हो परन्तु ऐसा

नियंत्रण रखना कोई बहुत आसान काम नहीं है। ऐसा देखा गया है कि लोकप्रशासन हर देश में परिवर्तन में बाधा डालती है। इसके अतिरिक्त वह कार्यपालिका द्वारा निर्धारित नीतियों एंव कार्यक्रमों तथा नयी योजनाओं के प्रति आवश्यक निष्ठा का प्रदर्शन नहीं करते हैं। लोक सेवकों द्वारा हर देश में परिवर्तन का विरोध किया जाता है। अमेरिका में तीस के दशक में जब आर्थिक मन्दी से निपटने के लिये राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने "New Deel" का कार्यक्रम प्रस्तुत किया था तो इसके कार्यक्रमों के शीघ्र क्रियान्वन के मार्ग में लोकप्रशासन एक बाधा मानी गई थी। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद ग्रेट - ब्रिटेन में लोकसेवा ने - मजदूर सरकार के समाजवादी कार्यक्रमों का - प्रतिरोध किया था। इतना ही नहीं प्रशासन के विभिन्न विभागों में आपसी मत-भेद होता है तथा वे एक दूसरे की प्रतिस्पर्धा में अधिक से अधिक शक्ति हथियाने के लिये स्पष्टतः व्यग्र रहते हैं। अतः यह स्पष्ट है कि लोकप्रशासन का नियंत्रण, संचालन एंव समन्वय एक अत्यन्त ही कठिन कार्य है। संसदीय पद्धति में शासन को ऐसे नियंत्रण रखने में कुछ आसानी

होती है क्योंकि संसदीय पद्धति में कार्यपालिका व्यवहार में द्वैत्व पद्धति के कारण व्यवस्थापिका को भी अपने नियंत्रण में रखती है और इसलिये वह आसानी से लोकप्रशासन को नियंत्रित रख सकती है। इसके विपरित अध्यक्षात्मक पद्धति में जहाँ कार्यपालिका का व्यवस्थापिका पर कोई प्रभावशाली नियंत्रण नहीं रहता है वहाँ कार्यपालिका को लोक-प्रशासन को नियंत्रित करने में थोड़ी कठिनाई होती है।

सभी देशों में कार्यपालिका प्रशासन पर नियंत्रण रखने के लिए निम्नलिखित उपकरण प्राप्त है:-

[1] नियुक्ति, अनुशासनात्मक कार्यवाही तथा निष्कासन का अधिकार।

[2] नियम निर्माण एंव अध्यादेश जारी करने का अधिकार।

[3] लोकसेवा संहिता बनाने का अधिकार।

[4] स्टाफ - अभिकरण के माध्यम से नियंत्रित करना।

[ ] बजट पर नियंत्रण।

[ ] जनमत से अपील।

प्रत्येक देश में लोक सेवकों की नियुक्ति कार्यपालिका के द्वारा होती है। अमेरिका ही एक ऐसा देश है जहाँ लोक सेवकों के नियुक्ति का अधिकार तो राष्ट्रपति

को है पर ये नियुक्तियाँ तभी सम्पूर्ण होती है जब Senate (सिनेट) इस पर अपनी स्वीकृति दे देता है। अन्य देशों में कार्यपालिका को ऐसी नियुक्तियों पर संसद के किसी सदन की स्वीकृति नहीं लेनी पड़ती है। नियुक्ति के समय कार्यपालिका इस बात की कोशिश करती है कि ऐसे पदाधिकारी ही नियुक्त किये जाएँ जो उसके आशाओं के अनुरूप काम कर सके। लोक सेवकों द्वारा जब कोई गलती होती है तो उस गलती के लिये दंडित करने अथवा अनुशासनात्मक कार्यवायी करने का अधिकार कार्यपालिका को ही है। यह यद्यपि कि कार्यपालिका का यह अधिकार निरंकुश नहीं है फिर भी दण्ड देने का अधिकार नियंत्रण का एक अच्छा माध्यम समझा जाता है। भारत में इस प्रकार के दण्ड के विरुद्ध Central Administration Tribunal अथवा न्यायपालिका में अपील की जा सकती है। चोर अपराध और गम्भीर गलतियों के लिये कार्यपालिका किसी भी पदाधिकारी को निष्कासित कर सकती है। इन अधिकारों के कारण लोक सेवक कार्यपालिका से थोड़ा डरते हैं और यह डर ही कार्यपालिका के नियंत्रण को प्रभावशाली बनाता है। सभी देशों में लोकप्रशासन से सम्बन्धित

नियम बनाने का अधिकार कार्यपालिका को ही रहता है। इन नियमों के माध्यम से भी कार्यपालिका लोक प्रशासन पर नियंत्रण रखती है। प्रशासन से सम्बन्धित अध्यादेश भी कार्यपालिका के द्वारा ही जारी किया जाता है। इन अध्यादेशों के माध्यम से भी कार्यपालिका लोकप्रशासन को नियंत्रित करने की कोशिश करती है। यह सच है कि इन अध्यादेशों पर संसदीय स्वीकृति आवश्यक होती है पर इसके साथ - साथ यह भी सच है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका के अधिक नजदीक होती है बनिस्पत लोकप्रशासन के। नियमों और अध्यादेशों के द्वारा कार्यपालिका लोक सेवकों पर विभिन्न प्रकार के प्रतिबन्ध लगा सकता है। उदाहरण के लिये - भारत में कोई भी लोक सेवक अपने सेवा काल में किसी भी प्रकार के सम्पत्ति का क्रय-विक्रय कार्यपालिका के अनुमति से ही कर सकता है। इस तरह हम कह सकते हैं कि नियम और अध्यादेश जारी करने का अधिकार लोकप्रशासन पर नियंत्रण का एक प्रभावशाली माध्यम है।

प्रत्येक देश में लोक सेवकों के कार्यकलापों, उनके उत्तरदायित्वों इत्यादि को निश्चित करने के लिये Civil service code बनाया जाता

है। इस प्रकार के संहिता बनाने का अधिकार कार्यपालिका को ही रहता है। इस संहिता के माध्यम से कार्यपालिका लोक-प्रशासन पर स्थाई नियंत्रण रखता है। इस संहिता में परिवर्तन या संशोधन करने का अधिकार भी कार्यपालिका को ही रहता है। यदि कार्यपालिका यह समझती है कि किसी स्थिति में यह संहिता लोकप्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण नहीं रख पा रही है तो वह अपने इच्छानुसार इसमें परिवर्तन कर सकती है। भारत में इस प्रकार की संहिताओं का निर्माण ब्रिटिश शासन के समय ही हुआ था। स्वतंत्रता के बाद इन संहिताओं में बहुत कम परिवर्तन किये गये हैं और इसलिए दुर्भाग्यवश भारत में लोकप्रशासन का स्वरूप ही है जो स्वतंत्र भारत के लिये बहुत अच्छी चीज नहीं है।

स्टाफ अभिकरण लोकसेवकों का एक ऐसा टीम होता है जो मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी के प्रत्यक्ष अधीन रहकर उनके कामों में सहायता देता है। मुख्य कार्यपालक स्टाफ अभिकरण के माध्यम से लोकप्रशासन के कार्य करने के तरीके विभिन्न आदेश इत्यादि देते रहते हैं। ये उपाय नियंत्रण के अच्छे माध्यम हैं। इस तरह

(8)

कार्यपालिका स्टाफ अभिकरण के माध्यम से भी लोक प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण रख सकती है।

[5] बजट का निर्माण कार्यपालिका के द्वारा किया जाता है। बजट केवल सरकार के आय व्यय का ब्यौरा ही नहीं होता बल्कि यह प्रशासन पर नियंत्रण का एक प्रभावशाली माध्यम है। बजट के द्वारा प्रशासकीय पदाधिकारियों की संख्या वेतन एंव भत्ें निश्चित किये जाते हैं। इसके अलावा बजट के द्वारा विभागों के खर्च को सिमित किया जाता है। कोई भी प्रशासकीय पदाधिकारी निर्धारित बजट के सीमा से बाहर खर्च नहीं कर सकता है। बजट के द्वारा प्रशासकीय पदाधिकारियों को यह बता दिया जाता है कि उन्हें किस में कितना खर्च करना है और इस तरह बजट उनके खर्च अधिकार पर सीमा अंकित कर देता है।

] इन सभी संवैधानिक और कानूनी उपायों के अलावा कार्यपालिका जनमत से अपील कर भी प्रशासन को अपने नियंत्रण में रखती है। प्रजातांत्रिक देशों में कार्यपालिका का गठन राजनैतिक व्यक्तियों एंव

नेताओं के द्वारा होता है जिनका जनता से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है। जब कभी प्रशासनिक पदाधिकारी इन राजनैतिक नेताओं अर्थात् कार्यपालिका के आदेशों की अवहेलना कर अपनी इच्छानुसार काम करने लगते हैं और किसी उपाय से साधारणतः नियंत्रित नहीं होते तब ऐसी स्थिति में ये राजनैतिक नेता जनता से अपील करते हैं और ऐसे पदाधिकारियों के विरुद्ध एक जनमत तैयार हो जाता है। जनमत के भय से तथा उसके दबाव में ये पदाधिकारी साधारणतः सही रास्ते पर आ जाते हैं क्योंकि प्रजातंत्र में जनमत की अवहेलना करना बहुत आसान नहीं है।

इस तरह हम देखते हैं कि जनमत से अपील के द्वारा भी कार्यपालिका प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण रखती है।

निष्कर्ष :— कार्यपालिका प्रशासन के संचालन के लिये प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी है। प्रशासन में किसी भी प्रकार की त्रुटि या गलत काम के लिये कार्यपालिका को ही उत्तरदायी ठहराया जाता है। कई बार तो विभागीय गलतियों के कारण उस विभाग के मंत्री को अपना पद छोड़ना पड़ा

है। ऐसी स्थिति में यदि कार्यपालिका को प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण न रहे तो कार्यपालिका अपने उत्तरदायित्वों को अच्छी तरह निभा ही नहीं सकती है। इसलिए सभी देशों में प्रशासन को कार्यपालिका के अधीन रखा जाता है। कार्यपालिका सिर्फ प्रशासन पर नियंत्रण ही नहीं करती है यह इनकी रक्षा भी करती है। कार्यपालिका और प्रशासन को बहुत अलग नहीं समझा जाता है और इसलिये कार्यपालिका का प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण रहना ~~आवश्~~ आवश्यक है।