अध्याय–10

प्रशासन पर कार्यपालिका नियंत्रण
(Executive Control Over Administration)

प्रशासन पर कार्यपालिका नियंत्रण से तात्पर्य राजनैतिक कार्यपालिका द्वारा नौकरशाही अर्थात स्थाई कार्यपालिका, लोक सेवकों के कार्यों पर नियंत्रण से है। इस प्रकार के नियंत्रण भारत और इंग्लैण्ड में केबिनेट और मंत्रियों द्वारा लगाये जाते हैं। संसदीय लोकतंत्र में शासन की नीतियों का क्रियान्वयन नौकरशाही (लोक सेवकों) द्वारा किया जाता है। साथ ही संसदीय लोकतंत्र में शासन के समस्त कार्यों का उत्तरदायित्व राजनैतिक कार्यपालिका (मंत्रि परिषद) पर होता है जो अपने कार्यो के लिए संसद (व्यवस्थापिका) के प्रति उत्तरदायी होती है। यद्यपि राजनैतिक कार्यपालिका द्वारा निर्मित नीतियों का क्रियान्वयन नौकरशाही (लोक सेवकों) द्वारा किया जाता है परन्तु लोक सेवा से संबद्ध किसी अधिकारी और कर्मचारी को उनके द्वारा किये गये कार्यो के उत्तरदायित्व के लिए संसद (व्यवस्थापिका) के समक्ष नहीं बुलाया जा सकता है। समस्त सफलता और असफलताओं का उत्तरदायित्व संबधित विभाग के मंत्री या केबिनेट का ही होता है। इस उत्तरदायित्व के निर्वहन के लिए यह आवश्यक है कि कार्यपालिका (राजनैतिक) का प्रशासन पर प्रभावी नियंत्रण हो। राजनैतिक कार्यपालिका जिन साधनों से प्रशासन (स्थाई कार्यपालिका) पर नियंत्रण करती है, वे अग्रवत् हैं :–

(1) राजनैतिक निर्देश (नीति निर्माण) [Political Instructions (Policy Formulation)]

संसदीय लोकतंत्र में मंत्रिमण्डल नीतियों का निर्माण करके व्यवस्थापिका (संसद) से स्वीकृत कराने के लिए उत्तरदायी है और निर्मित नीतियों को लागू करने का कार्य लोकसेवकों द्वारा किया जाता है। चूंकि नीतियों के सफल क्रियान्वयन हेतु भी राजनैतिक कार्यपालिका (केबिनेट) उत्तरदायी होती है। अतः इन नीतियों के सफल कार्यान्वयन की दृष्टि से कार्यपालिका के पास लोक सेवकों के निर्देशन, निरीक्षण, पर्यवेक्षण, समन्वय एवं नियंत्रण की शक्ति होती है। साथ ही मंत्री जो कि एक या एक से अधिक विभागों का प्रभारी होता है। विभागीय नीति और निर्देश तैयार करता है और (प्रशासकों पर) इन नीतियों के क्रियान्वयन के दौरान पर्यवेक्षण व समन्वय का कार्य करता है। इस प्रकार राजनैतिक निर्देशो के द्वारा मंत्री अपने विभाग/ मंत्रालय के प्रशासकीय अभिकरणों की क्रियाओं पर प्रभावी नियंत्रण स्थापित करता है। विभागीय अधिकारी प्रत्यक्ष और पूर्णरूपेण मंत्री के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(2) बजट द्वारा नियंत्रण (Control through Budget)

कार्यपालिका बजट प्रणाली के माध्यम से भी प्रशासन पर नियंत्रण रखती है। यह बजट का निर्माण करती है और व्यवस्थापिका से इसे पारित कराती है तथा प्रशासकीय अभिकरणों को उनके व्ययों हेतु आवश्यक कोष आवंटित करती है। इन सब गतिविधियों में वित्त मंत्रालय (जो कि भारत सरकार का केन्द्रीय वित्तीय अभिकरण है) महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है। वित्त मंत्रालय प्रशासन पर निम्न विधियों से वित्तीय नियंत्रण स्थापित करता है :

1. विभागों/मंत्रालयों की नीतियों एवं कार्यक्रमों के सिद्धान्त के रूप में अनुमोदन द्वारा,
2. बजट अनुमानों के प्रावधानों की स्वीकृति द्वारा,
3. प्रत्यायोजित शक्ति के अधीन व्ययों की स्वीकृति द्वारा,
4. वित्तीय सलाह द्वारा,
5. अनुदानों के पुनर्विनियोग द्वारा,
6. आन्तरिक अंकेक्षण व्यवस्था द्वारा तथा
7. व्यय करने वाले प्राधिकारियों के लिए वित्तीय संहिता के निर्माण द्वारा।

(3) नियुक्ति और निष्कासन के द्वारा नियंत्रण
(Control through Appointment and Removal)

कार्यपालिका द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण का यह सबसे प्रभावी तरीका है। कार्यपालिका, कार्मिक प्रबन्ध और निंयत्रण में महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन करती है। कार्यपालिका के इस कार्य में कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग, वित्त विभाग और संघ

लोक सेवा आयोग सहायता करते हैं। मंत्री, जो अपने विभाग का प्रमुख होता है, अपने विभाग के सचिव और विभागाध्यक्षों जैसे उच्च प्रशासकों के चयन और नियुक्ति में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है तथा अपने विभागों के प्रशासन में इन नियुक्तियों के माध्यम से पूर्ण नियंत्रण रखता है। यद्यपि कार्मिकों की भर्ती संघ/राज्यों के लोक सेवा आयोगों द्वारा की जाती है किन्तु भर्ती के नियम, योग्यता आदि कार्यपालिका द्वारा निर्धारित किये जाते हैं एवं कार्यपालिका को कार्मिकों के निष्कासन/पद नियुक्ति करने का अधिकार भी प्राप्त है।

(4) प्रत्यायोजित विधान (Delegated legislation)

प्रत्यायोजित विधान या कार्यपालिका व्यवस्थापन भी प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण का एक महत्त्वपूर्ण साधन बन गया है। व्यवस्थापिका के कार्यकलापों में वृद्धि होने, समयाभाव एवं तकनीकी विशेषज्ञों के अभाव के कारण, आजकल व्यवस्थापिका नीति का एक मोटा प्रारूप तैयार कर उससे सम्बन्धित बारीकियों पर विधि निर्माण का अधिकार कार्यपालिका को दे देती है इसे ही प्रत्यायोजित विधान कहा जाता है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका से प्राप्त प्रारूप के आधार पर नियम, विनियम, सेवा शर्तें, अधिकार क्षेत्र कर्त्तव्यों आदि का निर्धारण करती है।

(5) अध्यादेशों के द्वारा नियंत्रण (Control through ordinance)

भारत का संविधान मुख्य कार्यपालक (केन्द्र में राष्ट्रपति एवं राज्यों में राज्यपाल) को व्यवस्थापिका (संसद/विधानसभा) का अधिवेशन नहीं चलने के दौरान आकस्मिक परिस्थितियों का सामना करने के लिए अध्यादेश जारी करने को अधिकृत करता है। यह अध्यादेश व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों की भांति ही आधिकारिक एवं शक्ति सम्पन्न होता है और प्रशासन के कार्यों को शासित करता है।

(6) लोक सेवा आचार संहिता द्वारा नियंत्रण (Control through Code of Coduct of public service)

कार्यपालिका द्वारा लोक सेवा संहिता का निर्धारण किया जाता है जिसका सभी प्रशासकों को उनकी कार्यालयी शक्तियों के प्रयोग के दौरान पालन करना अनिवार्य होता है इन आचरण नियमों से केवल लोकसेवाओं में अनुशासन और कार्यकुशलता बनाये रखने मे सहायता मिलती है वरन् ये प्रशासकों को उनकी शक्तियों के दुरूपयोग को रोकने में भी सहायक होते हैं। भारत में ऐसे नियमों में मुख्यतः निम्न नियम हैं :

1. अखिल भारतीय सेवायें (आचरण) नियम, 1954
2. केन्द्रीय सिविल सेवा (आचरण) नियम, 1955
3. रेलवे सेवा (आचरण) नियम, 1956,

ये आचरण नियम मुख्यतः राज्य के प्रति वफादारी उच्चाधिकारियों का सम्मान, आदेशों की पालना, लोकसेवकों की राजनैतिक–गतिविधयों, सम्पत्ति, मद्यपान, दूसरे विवाह पर प्रतिबन्ध इत्यादि से संबन्धित हैं।

प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण की समस्याएँ (Problems of Executive Control Over Administration)

प्रशासन पर कार्यपालिका के प्रभावी नियंत्रण की प्रमुख समस्याएँ निम्नांकित हैं :

1. मंत्रियों का चयन योग्यता व अनुभव पर आधारित नहीं होकर उनके चयन का आधार राजनीतिक होता हैं।
2. मंत्री पेशेवर प्रशासक नहीं होते। उन्हें विभाग का कार्य सौंपे जाने से पूर्व या बाद में कोई प्रशिक्षण नहीं दिया जाता और वे विषय विशेषज्ञ नहीं होते हैं।
3. मंत्रियों का अधिकांश समय राजनीतिक गतिविधियो में ही व्यतीत हो जाता है। फलस्वरूप वे विभागीय कार्यो को समझने में समय नहीं दे पाते।
4. सरकार का अस्थायित्व व मंत्रियों के विभागों में नित नये परिवर्तन, ये ऐसे तथ्य हैं जो प्रभावी नियंत्रण के मार्ग में बाधक हैं।
5. मंत्रियों के विपरीत प्रशासन के अधिकारी योग्य, अनुभवी, कुशल, एवं विशेषज्ञ होते हैं। इसलिए मंत्री इन अधिकारियों पर आश्रित रहते हैं।

उपर्युक्त समस्याओं के कारण सरकार राजनीतिज्ञों द्वारा नहीं वरन् लोकसेवकों द्वारा संचालित होती है। किन्तु पिछले कुछ वर्षों से मंत्रिमण्डल निर्माण में विशेषज्ञों को महत्त्व दिया जाने लगा है। यदि इस प्रवृत्ति को बढ़ाया गया और मंत्रिमण्डल निर्माण में अधिकाधिक योग्य, प्रतिभाशाली, लोकप्रिय और विशेषज्ञों को स्थान दिया गया तो प्रशासन पर कार्यपालिका का प्रभावी नियंत्रण स्थापित हो सकेगा।

महत्त्वपूर्ण बिन्दु

- राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा निर्मित नीतियों का क्रियान्वयन प्रशासनिक कार्यपालिका अथवा अधिकारी तंत्र द्वारा किया जाता है।
- प्रशासनिक कार्यपालिका अपने किये गये कृत्यों के लिए संसद के प्रति प्रत्यक्षतः उत्तरदायी नहीं है।
- प्रशासनिक सफलताओं–असफलताओं का उत्तरदायित्व सम्बन्धित विभाग के प्रभारी मंत्री या केबिनेट का होता है अतः प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण की आवश्यकता है।
- कार्यपालिका नियंत्रण के साधन **हैं** : राजनैतिक निर्देश (नीति–निर्माण), बजट द्वारा, प्रशासनिक अधिकारियों की नियुक्ति व निष्कासन का अधिकार, प्रत्यायोजित विधान, अध्यादेश व लोक सेवा संहिता के निर्माण द्वारा।
- कार्यपालिका नियंत्रण की समस्याएँ हैं : मंत्रियों का चयन योग्यता के स्थान पर राजनीतिक आधार पर होता है, मंत्री विषय विशेषज्ञ नहीं होते, मंत्रियों के पास समय का अभाव, सरकार का अस्थायित्व, मंत्रियों की तुलना में प्रशासक अधिक कुशल व विशेषज्ञ होने के कारण प्रभावी नहीं हो पाता।

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुचयनात्मक प्रश्न

(1) निम्न में से कौनसा साधन कार्यपालिका नियंत्रण के अन्तर्गत नहीं आता ?

(अ) नियुक्ति एवं पदच्युति (ब) लोक सेवा संहिता
(स) योजनाएँ (द) प्रश्नकाल ( )

(2) लोक प्रशासन पर कार्यपालिका–नियंत्रण की प्रभावशीलता निम्नांकित में से किन किन पर निर्भर है ?
(अ) लोक सेवकों तथा मंत्रियों के बीच सम्बन्ध
(ब) मंत्रियों के अनुभव व योग्यताएँ
(स) मंत्रियों का विशेषज्ञ होना
(द) उपरोक्त सभी ( )

(3) निम्नांकित में से कौनसा एक तरीका प्रशासन पर कार्यपालिका नियंत्रण का नहीं है ?
(अ) सेवा नियम बनाना
(ब) अधिकारियों को सजा देना
(स) शिकायतें सुनना
(द) संसद में प्रशासन को बचाना ( )

(4) प्रशासन पर कार्यपालिका नियंत्रण का सबसे कम प्रभावी साधन है ?
(अ) कार्यपालिका व्यवस्थापन (ब) बजटरी व्यवस्था
(स) अध्यादेश (द) लोकमत से अपील ( )

(5) निम्नलिखित में से कौनसा सही नहीं है ?
सार्वजनिक व्यय पर वित्त मंत्रालय इन चरणों में अपना नियंत्रण रखता है–
(अ) नीतियों व कार्यक्रमों का सैद्धान्तिक रूप से अनुमोदन
(ब) बजट अनुमान प्रावधानों की स्वीकृति
(स) प्रशासनिक मंत्रालयों को प्रत्यायोजित अधिकारों की शर्तो के अनुसार व्यय से पहले स्वीकृति देना
(द) आन्तरिक वित्त सलाहकार की नियुक्ति ( )

अति–लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. राजनैतिक कार्यपालिका से क्या तात्पर्य है ?
2. स्थाई कार्यपालिका से क्या आशय है ?
3. प्रत्यायोजित विधान किस को प्रदत्त किया गया है ?
4. अध्यादेश कब व कौन जारी करता है ?

लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. कार्यपालिका नियंत्रण के चार तरीके बताइये ?
2. वित्त मंत्रालय प्रशासन पर किस प्रकार नियंत्रण करता है ?
3. प्रशासन पर कार्यपालिका नियंत्रण की चार समस्याएँ लिखिये ?

निबन्धात्मक प्रश्न

1. प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण के साधन एवं सीमाओं का विवेचन कीजिये ?
2. क्या प्रशासन पर कार्यपालिका का नियंत्रण प्रभावी है ? प्रशासन के समक्ष कार्यपालिक नियंत्रण की समस्याओं का उल्लेख कीजिये।

उत्तरमाला

(1) द (2) द (3) द (4) द (5) द