



भारत में नागरिक घोषणापत्र

मीना नायर

नागरिक घोषणापत्र

भारत में नागरिक घोषणापत्र की अवधारणा सबसे पहले 1994 में आयी। उस वक्त उपभोक्ता अधिकारों के लिए लड़ने वाले कार्यकर्ताओं ने दिल्ली में केंद्रीय उपभोक्ता संरक्षण परिषद की बैठक में स्वास्थ्य सेवा प्रदाताओं के लिए चार्टर का मसौदा तैयार किया। एक पहल के तौर पर इसे मई 1997 में और बल मिला, जब मुख्यमंत्रियों के एक सम्मेलन में 'केंद्र और राज्य स्तर पर प्रभावी और कारगर सरकार के लिए कार्य योजना' के मसौदे को स्वीकार किया गया। इससे जनता से सीधे तौर पर जुड़े मंत्रालयों, विभागों और एजेंसियों में चार्टर बनाने का रास्ता साफ हुआ। केंद्र सरकार के प्रशासनिक सुधार और जनशिकायत विभाग (डीएपीआरजी) ने नागरिक घोषणापत्र तैयार कर संचालित करने की जिम्मेदारी संभाली

भारत में एक आम नागरिक के लिए सरकारी गलियारों में किसी तरह का फायदा लेना या इसके लिए आवेदन करना अक्सर काफी परेशान करने वाला अनुभव रहा है। इसकी मुख्य वजह सरकारी विभाग और आवेदक या उपभोक्ता के बीच मौजूद सूचनाओं की प्रणाली का व्यवस्थित नहीं होना है।

सरकार के पास सभी तरह की सूचनाएं होती हैं, लेकिन मुमकिन है कि वह इसे सार्वजनिक पटल पर नहीं पेश करे। साथ ही, हो सकता है कि आवेदक या ग्राहक के पास प्रक्रिया का पालन करने के लिए जागरूकता या सूचना नहीं हो। इसके अलावा, शिकायत निपटारा तंत्र की कमी और उपभोक्ताओं के पास काम कराने के लिए बिचौलिए के पास जाने के सिवा कोई विकल्प न होने जैसी समस्याएं भी हैं। भारत में नागरिक घोषणापत्र को 1990 के दशक में लागू किया गया। इसका मकसद सिस्टम की गड़बड़ियों से निपटना है।

हालांकि, सूचना साझा तंत्र और शिकायत निपटारा विकल्प, दोनों के लिहाज से इस सुधारवादी उपाय के असर को लेकर बार-बार चिंताएं जताई गई हैं। पिछले दो दशकों में सूचना के अधिकार और जन सेवाओं के अधिकार जैसे कानून पेश किए गए, ताकि सूचनाएं मुहैया कराने को कानूनी जरूरत बनाया जा सके। इसके बावजूद नागरिक घोषणापत्र की अहमियत को कमतर नहीं आंका जा सकता है। अब मौजूदा वक्त की जरूरत है कि इस कार्यक्रम को पुनर्जीवित किया जाए और इसे सरकारी विभागों में फिर से लागू किया जाए, ताकि वे न सिर्फ

अपने उपभोक्ताओं बल्कि खुद के प्रति भी जवाबदेह बनें।

नागरिक घोषणापत्र का विकास

नागरिक घोषणापत्र के मामले में ब्रिटेन ने सबसे पहले पहल की थी। वहां की कंजर्वेटिव पार्टी की सरकार के तत्कालीन प्रधानमंत्री जॉन मेजर ने 1991 में इसका ऐलान किया था। इसका मकसद लोगों की जरूरतों और उम्मीदों को ध्यान में रखते हुए सार्वजनिक सेवाओं की तरफ फिर से ध्यान केंद्रित करना था। इसमें नागरिक घोषणापत्र लागू करने वाले सार्वजनिक सेवा प्रदाताओं के कुछ सिद्धांतों को अपनाने की बात कही गई थी। इनमें ये बातें शामिल थीं-

- सेवा का स्तर तय करना
- खुलापन और पारदर्शिता पर बल
- आखिरी उपभोक्ता की सहभागिता और उससे सलाह
- पसंद को बढ़ावा और प्रोत्साहन
- सभी के साथ बिना भेदभाव वाला व्यवहार
- मामला गलत दिशा में जाने पर उसे दुरुस्त करना
- संसाधनों का असरदार इस्तेमाल
- नवोन्मेष और सुधार
- अन्य प्रदाताओं के साथ मिलकर काम करना।

ब्रिटेन की इस पहल से कई देशों ने इस राह पर चलने की कोशिश की। बेशक उन देशों ने इस अभियान का नाम अलग-अलग रखा। मसलन बेलजियम में इसे *पब्लिक सर्विस यूजर्स चार्टर*, फ्रांस में *सर्विस चार्टर* और स्पेन में *क्वालिटी ऑब्जरवेटरी* नाम दिया गया। इन सभी देशों में 1992 में ये चार्टर बनाए गए। इसी तरह, मलेशिया में इसे *क्लाइंट चार्टर* नाम

लेखिका बंगलुरु स्थित स्वतंत्र थिंक टैंक लोक मामलात केंद्र (पब्लिक अफेयर्स सेंटर/पीएसी) के रिसर्च ग्रुप की प्रमुख हैं। उन्होंने भारत में प्रशासन की गुणवत्ता को सुधारने के लिए अपनी संस्था के मैडेट के रूप में प्रशासन व जन सेवा डिलिवरी के विभिन्न पहलुओं के मूल्यांकन हेतु सामाजिक उत्तरदायित्व जरूरी बताया है। ईमेल: mcena@pacindia.org

दिया गया, जबकि पुर्तगाल में *द क्वॉलिटी चार्टर इन पब्लिक सर्विसेज* की तरह इसे शुरू किया गया। दोनों देशों में इसकी शुरुआत 1993 में हुई। इसके अलावा, कनाडा में 1995 में *सर्विस स्टैंडर्ड्स इनिशिएटिव* और ऑस्ट्रेलिया में 1997 में *सर्विस चार्टर* नाम से इसका आगाज किया गया। ब्रिटेन की लेबर पार्टी की सरकार ने 1998 में इस कार्यक्रम में संशोधन कर इसे फिर से *सर्विसेज फर्स्ट* के नाम से पेश किया। हालांकि, सभी चार्टरों से जुड़ी अहम चीजें मसलन सेवाओं की गुणवत्ता सुधारना, स्तर को बनाए रखना और शिकायत निपटारा प्रक्रिया एक समान रहीं।

भारत में नागरिक घोषणापत्र की अवधारणा सबसे पहले 1994 में आयी। उस वक्त उपभोक्ता अधिकारों के लिए लड़ने वाले कार्यकर्ताओं ने दिल्ली में केंद्रीय उपभोक्ता संरक्षण परिषद की बैठक में स्वास्थ्य सेवा प्रदाताओं के लिए चार्टर का मसौदा तैयार किया। एक पहल के तौर पर इसे मई 1997 में और बल मिला, जब मुख्यमंत्रियों के एक सम्मेलन में 'केंद्र और राज्य स्तर पर प्रभावी और कारगर सरकार के लिए कार्य योजना' के मसौदे को स्वीकार किया गया। इससे जनता से सीधे तौर पर जुड़े मंत्रालयों, विभागों और एजेंसियों में चार्टर बनाने का रास्ता साफ हुआ। केंद्र सरकार के प्रशासनिक सुधार और जनशिकायत विभाग (डीपीआरजी) ने नागरिक घोषणापत्र को तैयार कर इसे संचालित करने की जिम्मेदारी संभाली।

डीपीआरजी नागरिक घोषणापत्र को इस तरह से पारिभाषित करता है- *नागरिक घोषणापत्र एक ऐसा दस्तावेज है, जो सेवाओं के स्तर, सूचना, पसंद और सलाह, गैर-भेदभाव, शिकायत निपटारा, वैल्यू फॉर मनी आदि के लिए अपने नागरिकों के प्रति संगठन या संस्थान की प्रतिबद्धता की कोशिश को दर्शाता है। इसमें संस्थान की प्रतिबद्धता को पूरा करने के मद्देनजर नागरिकों से संस्थान की उम्मीदें भी शामिल हैं। यहां यह भी बताना जरूरी है कि जब अंतिम उपभोक्ता की जरूरतों को ध्यान में रखते हुए नागरिक घोषणापत्र का मसौदा तैयार किया जा रहा था, तो डीपीआरजी ने उपभोक्ता संस्थानों, नागरिक समूहों और बाकी संबंधित पक्षों के इससे करीबी तौर पर जुड़ने पर जोर दिया था।*

ब्रिटिश मॉडल के आधार पर डीपीआरजी ने सार्वजनिक एजेंसियों द्वारा तैयार चार्टर के मसौदे में 6 पहलुओं का खाका पेश किया:

- विजन (भविष्य की रूपरेखा) और मिशन घोषणा पत्र
- संस्थान की तरफ से किए गए कामकाज का ब्यौरा
- उपभोक्ता का ब्यौरा
- हर उपभोक्ता समूह को मुहैया कराई जाने वाली सेवा का ब्यौरा
- शिकायत निपटारा तंत्र का ब्यौरा और किस तरह से इससे संपर्क किया जाए
- उपभोक्ताओं से उम्मीदें

डीपीआरजी की वेबसाइट में फिलहाल इस बात का जिक्र है कि 23 दिसंबर 2013 को 144 नागरिक घोषणापत्र को केंद्र सरकार के विभागों ने तैयार किया।

नागरिक घोषणापत्र एक ऐसा दस्तावेज है, जो सेवाओं के स्तर, सूचना, पसंद और सलाह, गैर-भेदभाव, शिकायत निपटारा, वैल्यू फॉर मनी आदि के लिए अपने नागरिकों के प्रति संगठन या संस्थान की प्रतिबद्धता की कोशिश को दर्शाता है। इसमें संस्थान की प्रतिबद्धता को पूरा करने के मद्देनजर नागरिकों से संस्थान की उम्मीदें भी शामिल हैं।

हालांकि, अब यह संख्या कम हो जाएगी, क्योंकि पिछले साल भारतीय स्टेट बैंक की अगुवाई में सभी स्टेट बैंक का विलय हुआ और कई नागरिक घोषणापत्र पिछले अवतार वाले थे। मसलन स्टेट बैंक ऑफ हैदराबाद, त्रावणकोर, बीकानेर एंड जयपुर, मैसूर, पटियाला और स्टेट बैंक ऑफ इंडिया (भारतीय स्टेट बैंक)। जहां तक राज्यों की बात है, तो 24 राज्य सरकारों और केंद्र शासित प्रदेशों की तरफ से 24 जनवरी 2011 को 729 नागरिक घोषणापत्र तैयार किए गए। हालांकि, इससे जुड़े वेबपेज के आखिरी अपडेट की तारीख निराश करने वाला तथ्य है। ऐसा लगता है कि नागरिक घोषणापत्र अब ऐसा कार्यक्रम नहीं रह गया है, जिस पर ऊर्जा और संसाधन खर्च किया जाए।

ऐसे में एक सवाल उठता है- क्या नागरिक घोषणापत्र बनाना और इसे लागू करना इतना मुश्किल है? अगर ऐसा है, तो इस अभियान को रफ्तार देने के मकसद से केंद्र और राज्य/केंद्र शासित प्रदेशों के बाकी विभागों में नई जान फूंकने के लिए क्या किया जा सकता है?

नागरिक घोषणापत्र का ढांचा

नागरिक घोषणापत्र की विवरण पुस्तिका (हैंडबुक) इस कार्यक्रम की शुरुआत के वक्त ही तैयार की गई थी। यह डीपीआरजी की तरफ से तैयार व्यापक दस्तावेजों में से एक है। हैंडबुक में प्रभावकारी और लागू करने योग्य नागरिक घोषणापत्र तैयार करने के लिए किन प्रक्रियाओं को अपनाया जाना चाहिए, उसका खाका दिया गया है। इनमें ये चीजें शामिल हैं- (1) कार्य बल का गठन; (2) सभी संबंधित पक्षों और संस्थान की तरफ से दी जाने वाली अहम सेवाओं की पहचान करना; (3) उपभोक्ता/संबंधित पक्ष/स्टाफ (मुख्य तौर पर ऊपरी स्तर पर) और उनके संबंधित संगठनों से सलाह; (4) चार्टर के मसौदे की तैयारी; (5) कोर ग्रुप द्वारा चार्टर पर विचार (6) कोर ग्रुप के सुझावों/टिप्पणियों के आधार पर मंत्रालय/विभाग की तरफ से चार्टर में संशोधन; (7) प्रभारी मंत्री की तरफ से मंजूरी; (8) प्रशासनिक सुधार और जनशिकायत विभाग को चार्टर की प्रति सौंपना; (9) चार्टर को औपचारिक तौर पर जारी करना और इसे वेबसाइट पर पेश करना; (10) जनप्रतिनिधियों और सभी पक्षों को प्रतियां भेजना और प्रभावी अमल सुनिश्चित करने के लिए नोडल अधिकारी की नियुक्ति करना। यह प्रक्रिया साफ तौर पर समावेशी रवैये की तरफ इशारा करती है, जिसमें विभाग के सभी कर्मचारियों को जोड़ने की बात है। खासतौर पर वैसे कर्मचारी जो सीधे तौर पर जनता से जुड़े हैं। इसके अलावा, हैंडबुक में मॉडल दिशा-निर्देश, सामान्य ढांचा संबंधी दिशा-निर्देश, क्या करें और क्या नहीं करें और ऐसे मॉडल के स्वरूप का जिक्र है, जिसे अपनाया जा सकता है। बाकी विभागों को प्रेरित करने के लिए हैंडबुक में अलग-अलग राज्यों के बेहतर चलन का उदाहरण पेश किया गया है। इस हैंडबुक का ताजा संस्करण अब एक और दस्तावेज के रूप में पाया जा सकता है। 'जनशिकायतों

के निपटारे के लिए दिशा-निर्देशों का पालन (कर्मचारियों संबंधी शिकायतें, नागरिक घोषणापत्र और भारत सरकार में सूचना प्रदाता काउंटर समेत) के नाम से डीपीएआरजी ने इस दस्तावेज को 2010 में पेश किया था। इसमें 'शिकायत निपटारा तंत्र के ढांचागत सुधार के पहलू' पर जोर दिया गया है और सीपीजीआरएएमएस (केंद्रीकृत जनशिकायत निपटारा और निगरानी प्रणाली) और सेवोत्तम ढांचा की शुरुआत की गई है, जिसमें न सिर्फ नागरिक घोषणापत्र को शामिल किया गया है, बल्कि जनशिकायत निपटारा और जन सेवा मुहैया कराने की क्षमता का मामले का भी ध्यान रखा गया है।

लोगों को सेवाएं मुहैया कराने की स्थिति सुधारने में ये कोशिशें कितनी कारगर रही हैं? इस बारे में डीपीएआरजी ने खुद कई बार मूल्यांकन किया है। बाकी संस्थानों ने भी इस बारे में आकलन किया है।

नागरिक घोषणापत्र का मूल्यांकन और आगे की राह

डीएआरपीजी ने उपभोक्ता समन्वय परिषद, नई दिल्ली के साथ मिलकर 1998 में नागरिक घोषणापत्र कार्यक्रम का मूल्यांकन शुरू किया। इसके बाद चार्टर के अंदरूनी और बाहरी मूल्यांकन के लिए मानकीकृत मॉडल तैयार करने की खातिर 2002 से 2003 के दौरान एक प्रोफेशनल एजेंसी की मदद ली गई। पब्लिक अफेयर्स सेंटर (पीएसी) ने नागरिक घोषणापत्र का प्रारंभिक आकलन किया, जिसे कर्नाटक सरकार के 8 अहम विभागों द्वारा तैयार किया गया था। ये विभाग बड़े पैमाने पर सीधे तौर से जनता से जुड़े थे। इस आकलन में चार्टर में मौजूद बातों का गहन मूल्यांकन किया गया और नागरिक घोषणापत्र के विभिन्न पहलुओं का विश्लेषण कर उसके विषय-वस्तु की गुणवत्ता का आकलन किया गया। मसलन, विभाग के बारे में बुनियादी सूचना; सेवाओं का स्तर; शिकायत निपटारा प्रणाली और जनता फ्रेंडली नियम।

ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल, भारत ने दिल्ली सरकार के 10 नागरिक घोषणापत्रों और केंद्र सरकार के दो विभागों का अध्ययन किया। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद (एनपीसी) ने इस तरह के चार्टर को लागू करने के लिए कसौटी तैयार करने, चार्टर के खुद मूल्यांकन और लाभार्थियों व कर्मचारियों की

राय के विश्लेषण के जरिये चार्टर कार्यक्रम का असर बढ़ाने के मकसद से सभावित सुधारों की सिफारिश की खातिर गुजरात में नागरिक घोषणापत्र की व्यापक समीक्षा की। पीएसी ने 2007 में इस सिलसिले में एक और अहम और प्रभावी अध्ययन किया था, जिसमें 10 मानकों पर नागरिक घोषणापत्र की व्यापक समीक्षा शामिल थी। इसके तहत (1) विभाग/एजेंसी का विजन/मिशन/मकसद, (2) काम या मुहैया कराई गई सामान्य सेवाओं का ब्यौरा, (3) अहम अधिकारों का नाम, पता और फोन नंबर, (4) सेवाओं का लाभ उठाने के लिए प्रक्रियाएं, (5) मुहैया कराई गई सेवा की लागत के बारे में सूचना, (6) सेवाओं का मानक (समयसीमा आदि), (7) शिकायत निपटारा तंत्र, (8) शिकायत निपटारा तंत्र में प्रभारी अधिकारियों का नाम, पता और फोन नंबर, (9) नागरिकों की जिम्मेदारी और (10) आसान और समझने योग्य भाषा और प्राथमिक आंकड़े इकट्ठा करने जैसे पहलू थे।

आंकड़े इकट्ठा करने के तहत देश भर के विभिन्न विभागों के अधिकारियों के साथ और विभिन्न सेवाओं को इस्तेमाल करने वालों के साथ इंटरव्यू का मामला भी शामिल था।

इन अलग-अलग अध्ययनों के नतीजों में कुछ खास तरह के तथ्य उभरकर सामने आए। इनमें सबसे अहम तथ्य यह था कि कई नागरिक घोषणापत्र अधूरे हैं। मसलन मुहैया कराई गई सेवाओं, किसी सेवा के लिए आवेदन के लिए जरूरी प्रक्रिया, शिकायत निपटारे की प्रक्रिया, अहम अधिकारियों के नाम, पते और उनके फोन नंबर के बारे में ठीक तरीके से जानकारी नहीं दी गई थी। कुछ अध्ययनों के मुताबिक, कई चीजों के बारे में बिल्कुल भी जानकारी नहीं मुहैया कराई गई या आधी-अधूरी सूचना उपलब्ध थी। विभागीय कर्मचारियों के साथ इंटरव्यू वाले अध्ययन में साफ तौर पर खुलासा हुआ कि ज्यादातर सदस्य अपने विभाग के नागरिक घोषणापत्र का मौजूदा तैयार करने में शामिल नहीं थे।

इन निष्कर्षों के आधार पर इस सिलसिले में आगे की राह साफ है- सरकार के हर विभाग में नागरिक घोषणापत्र हो, यह सुनिश्चित करने के लिए दोतरफा रवैये के साथ करने की जरूरत है- नागरिक

घोषणापत्र के सभी 10 अहम मानकों पर खरा उतरने के लिए मौजूदा नागरिक घोषणापत्र की समीक्षा सुनिश्चित की जाए। इसके अलावा, आम-सहमति के आधार पर हर नागरिक घोषणापत्र को तैयार किया जाए, जो व्यवहारिक हो और जिसका लक्ष्य हासिल करने लायक हो।

इस सिलसिले में आधी-अधूरी कोशिशों से काम नहीं चल सकता। किसी भी तरह की नई कोशिश में ये शर्तें जरूरी होंगी- अंदर से प्रेरणा और प्रोत्साहन, जिसमें स्टाफ को इस 'मिशन' का हिस्सा बनने और खुद के लिए मानक तय करने के लिए विभाग के भीतर जोरदार आंदोलन, सफलता के पहलुओं पर फिर से विचार शामिल हैं, जिससे मौजूदा चुनौतियों और क्षमताओं के आधार पर वास्तविक मानक और प्रतिबद्धता का लक्ष्य तय करने में मदद मिलेगी। विशेषज्ञों (लोगों या सिविल सोसायटी संगठनों) समेत अन्य की बाहरी मदद भी लेनी होगी। मसलन वैसे लोग जिनका सलाह-मशवरा के आधार पर दस्तावेज तैयार करने का बेहतर रिकॉर्ड रहा है। शर्तों के तहत खासतौर पर शिकायत निपटारा मामले में जवाबदेही तंत्र भी बनाना भी जरूरी है, ताकि शिकायत निपटारा से जुड़े कर्मी जिम्मेदारी से अपने काम को अंजाम दे सकें। साथ ही, नियमित तौर पर काम के बारे में राय भी देने की जरूरत है, जिससे विभागों को लगातार खुद को सुधारने में मदद मिलेगी।

अगर दो साल में इसे तैयार करने और लागू करने के लिए गंभीर कोशिशों की जाती हैं, तो सहयोग के लिए विभागों की प्रतिबद्धता से लैस और बेहतर तरीके से तैयार किए गए नागरिक घोषणापत्र को शिकायत निपटारा बिल या कानून जैसे सहारे या बैसाखी की जरूरत नहीं पड़ेगी। अगर ऐसा नहीं हो पाता है, तो इस कार्यक्रम को हमेशा के लिए छोड़ देना चाहिए।

संदर्भ

- <http://goicharters.nic.in/faq.htm>
- <http://goicharters.nic.in/charter.htm>
- <http://goicharters.nic.in/charter-state.htm>
- <http://goicharters.nic.in/cchandbook.htm>
- http://goicharters.nic.in/PGR_Guideline.pdf