भाग–ख
सामरिक लचीलापन और सामरिक अपरिहार्यता का निर्माण: राज्य, निजी क्षेत्र व नागरिकों की भूमिका

अध्याय
16

कर्मण्येवाधिकारस्ते मा फलेषु कदाचन।
मा कर्मफलहेतुर्भूर्मा ते सङ्गोऽस्त्वकर्मणि॥

तुम्हारा अधिकार केवल कर्म करना ही है, कर्मों के फल पर तुम्हारा अधिकार नहीं है।

तुम निरन्तर कर्म के फल पर मनन मत करो और अकर्मण्य भी मत बनो।

–भगवद्गीता, अध्याय 2, श्लोक 47

आज राज्य क्षमता एक निर्णायक सीमितकारी कारक क्यों है?

16.80 पिछले तीन दशकों में भारत का आर्थिक विकास ऐसे संस्थागत परिप्रेक्ष्य में हुआ है, जो तुलनात्मक और ऐतिहासिक दोनों ही दृष्टियों से विशिष्ट है। भारत एक ऐसा दुर्लभ उदाहरण है जहाँ एक विशाल, विविधतापूर्ण, निम्न-मध्यम आय वाला देश-सतत विकास को लोकतांत्रिक निरंतरता, आवधिक सकल आर्थिक समेकन तथा क्रमिक किंतु संचयी नीतिगत सुधारों को एक साथ साधने में सफल रहा है। यह उपलब्धि केवल बाजारों और उद्यमशीलता पर ही आधारित नहीं रही है, बल्कि एक ऐसे राज्य पर भी निर्भर रही है जिसने बहुल प्राथमिकताओं और सार्वजनिक सेवाओं से जुड़ी उच्च अपेक्षाओं वाले समाज में स्थिरता और परिवर्तन के बीच संतुलन स्थापित करना धीरे-धीरे सीख लिया है। अत: राज्य क्षमता पर कोई भी चर्चा संस्थागत विफलता की धारणा से नहीं, बल्कि प्रदर्शित लचीलापन और अनुकूलनशील दक्षता के इस दृष्टिकोण से आरंभ होनी चाहिए।

16.81 जैसा कि इस अध्याय के पहले भाग में चर्चा की गई है, भारत अब विकास के उस चरण में प्रवेश कर रहा है जो गुणात्मक रूप से 1990 के दशक की शुरुआत से अनुभव किए गए चरण से भिन्न है। घरेलू स्तर पर संरचनात्मक आर्थिक रूपांतरण एक ऐसे परिदृश्य में घटित हो रहा है जिसमें निरंतर और गहन भू-राजनीतिक पुनर्संरचना पृष्ठभूमि के रूप में मौजूद है। वैश्विक अर्थव्यवस्था अब अधिक खंडित प्रकार की वैश्वीकरण की ओर बढ़ रही है, जिसमें व्यापार तेजी से विभिन्न गुटों के आस-पास संगठित हो रहा है, पूंजी प्रवाह सामरिक और सुरक्षा संबंधी विचारों से प्रभावित हो रहे हैं, प्रौद्योगिकी तक पहुँच चुनिंदा रूप से सीमित की जा रही है और आर्थिक निर्णयों में भू-राजनीतिक जोखिम प्रीमियम अंतर्निहित हो गए हैं।

16.82 इस परिप्रेक्ष्य में, राज्य पर डाली जाने वाली अपेक्षाएँ कम नहीं हुई हैं; बल्कि उनका स्वरूप बदल गया है। स्थिरता, विवेकशीलता और लोकतांत्रिक वैधता अब भी अपरिहार्य हैं, परंतु वे अपने आप में पर्याप्त नहीं रह गई हैं। अब इनके साथ-साथ संस्थागत सीमाओं के पार समन्वय करने की अधिक क्षमता,

अनिश्चितता की परिस्थितियों में आत्मविश्वास के साथ निर्णय लेने की योग्यता तथा जब अनुभव और सीख पूर्व मान्यताओं की सीमाएँ उजागर करें तो दिशा बदलने की तत्परता भी आवश्यक हो गई है। अतः केंद्रीय प्रश्न अब यह नहीं रह गया है कि भारत के पास सही नीतियाँ या सही संस्थाएँ हैं या नहीं, बल्कि यह है कि क्या उसके पास पर्याप्त राज्य क्षमता—संस्थागत, प्रशासनिक, सामाजिक और संज्ञानात्मक—मौजूद है, ताकि वह ऐसे विश्व में प्रभावी रूप से कार्य कर सके जो अव्यवस्था, अनुशासनहीनता और अल्पकालिक दृष्टिकोण के प्रति पहले से कहीं कम सहनशील है।

16.83 इस अध्याय में राज्य क्षमता को सोमनाथन और नटराजन (2022)[1] द्वारा प्रतिपादित अर्थ में समझा गया है, अर्थात् सरकार की यह क्षमता कि वह "सही कार्यों को सही ढंग से संपन्न कर सके।" इसका आशय केवल संसाधनों की उपलब्धता या औपचारिक अधिकार से नहीं है, बल्कि उन संस्थागत क्षमताओं से है जिनके माध्यम से राज्य प्रभावी नीतियों का निर्माण कर सके, उन्हें लागू कर सके और नागरिकों से किए गए वायदों को पूरा कर सके। इस अवधारणा में राज्य क्षमता नीति-निर्माण और क्रियान्वयन—दोनों को समाहित करती है और प्रशासनिक विवेक, तकनीकी दक्षता तथा ऐसे संगठनात्मक व्यवस्थाओं पर आधारित होती है जो सीमाओं और अनिश्चितताओं के बीच भी राज्य को कार्य करने में सक्षम बनाते हैं। इस दृष्टि से, कमजोर विकास परिणाम विचारों या मंशा की कमी से कम और निर्णयों को सतत एवं विश्वसनीय कार्रवाई में रूपांतरित करने की राज्य की क्षमता में कमियों से अधिक उत्पन्न होते हैं।

16.84 आगामी भाग में यह अध्याय एक सरल किंतु केंद्रीय तर्क प्रस्तुत करता है। आज भारत की निर्णायक सीमितकारी कारक में न तो नीतिगत मंशा की कमी है, न विचारों की और न ही संसाधनों की; बल्कि यह एक ऐसी संस्थागत प्रोत्साहन संरचना है जो अनिश्चितता की परिस्थितियों में निर्णय लेने की प्रक्रिया को आकार देती है और कार्रवाई, प्रयोग तथा सीखने को व्यवस्थित रूप से हतोत्साहित करती है। यह मूल बाधा विभिन्न क्षेत्रों में परिलक्षित होती है—नौकरशाही की जोखिम-परहेज प्रवृत्ति, संगठनात्मक संरचना, नियामक व्यवहार, निजी क्षेत्र की प्रवृत्तियाँ और नागरिकों की अपेक्षाओं में। आगामी अनुभाग इन अभिव्यक्तियों की समीक्षा करते हैं, उन्हें स्वतंत्र कमजोरियों के रूप में नहीं, बल्कि उसी अंतर्निहित प्रोत्साहन समस्या की परस्पर जुड़ी हुई अभिव्यक्तियों के रूप में देखते हुए। इसके पश्चात् यह अध्याय विनियमन-उन्मूलन और अनुपालन में कमी के लिए किए जा रहे वर्तमान प्रयासों का परीक्षण करता है, ताकि यह आंका जा सके कि क्या व्यवहार में संस्थागत सामंजस्य को पुनः स्थापित किया जा सकता है।

उद्यमशील शासन क्यों कठिन है

16.85 इस अध्याय के पहले भाग में यह तर्क दिया गया था कि गहन अनिश्चितता वाले विश्व में एक उद्यमशील राज्य की ओर बढ़ना आवश्यक है—बाजारों को प्रतिस्थापित करने के लिए नहीं, बल्कि अनिश्चितता की परिस्थितियों में कार्य करने, जोखिम को संरचित करने और व्यवस्थित रूप से सीखने के लिए। किन्तु इस निदान को स्वीकार करने पर एक और अधिक कठिन प्रश्न सामने आता है: यदि ऐसा राज्य वैचारिक रूप से आवश्यक है, तो व्यवहार में इसे साकार करना इतना कठिन क्यों सिद्ध हुआ है? इसका उत्तर न तो मंशा में है और न ही महत्वाकांक्षा में, बल्कि उन संस्थागत तंत्रों में निहित है जिनके माध्यम से जोखिम, विफलता और जवाबदेही को समझा, संसाधित और प्रबंधित किया जाता है।

1 सोमनाथन, टीवी, और नटराजन, जी. (2022)। भारत में राज्य क्षमता। ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

उद्यमशील शासन क्यों कठिन है

16.86 प्रारंभिक रूप से, भारत की कठिनाई इस तथ्य में निहित है कि उसका संस्थागत वातावरण निष्क्रियता की तुलना में कार्रवाई को अधिक विश्वसनीय रूप से दंडित करता रहा है। अस्थायी उपाय अक्सर अपरिवर्तनीयता की प्रवृत्ति के माध्यम से स्थायी बन जाते हैं, जिससे किसी भी प्रयोग का जोखिम बढ़ जाता है। सद्भावना में लिए गए निर्णयों को भी लेखा-परीक्षा, सतर्कता प्रक्रियाओं और न्यायिक समीक्षा के माध्यम से जाँचा जाता है और अक्सर उस अनिश्चितता को पर्याप्त रूप से नहीं समझा जाता जिसके तहत वे निर्णय लिए गए थे। उद्यमशील पहलों का मूल्यांकन प्रायः नियमित प्रशासन के लिए उपयुक्त मानकों—जैसे अनुपालन, राजस्व संग्रह और प्रक्रियागत शुद्धता—के आधार पर किया जाता है, न कि सीखने, क्षमता निर्माण या दीर्घकालिक प्रभाव के मानकों पर।

16.87 संरचनात्मक रूपांतरण को सफलतापूर्वक पूरा करने वाले किसी भी देश ने अपनी पूरी नौकरशाही को उद्यमशील बनाने की कोशिश नहीं की। इसी प्रकार, नौकरशाही के लिए हर समय उद्यमशील होना भी संभव नहीं है, क्योंकि सुशासन के लिए स्थिरता और पूर्वानुमेयता भी आवश्यक गुण हैं। इसके बजाय, सफल राज्यों ने सीमाबद्ध संस्थागत क्षेत्र बनाए—ऐसे क्षेत्र जहाँ प्रयोग की अनुमति थी, जवाबदेही के नियम भिन्न थे, और सीखने की प्रक्रिया स्पष्ट रूप से परिभाषित थी। जापान के क्षेत्रीय डेस्क, कोरिया की योजना एजेंसियाँ और सिंगापुर की विनियामक संस्थाएँ सभी ऐसे ही सुरक्षित स्थानों के रूप में कार्य करती थीं।

16.88 भारत के लिए उद्यमशील सुरक्षित क्षेत्र कई रूप ले सकते हैं—जैसे विनिर्माण, ऊर्जा, लॉजिस्टिक्स या शहरीकरण पर केंद्रित मिशन-आधारित प्रकोष्ठ; फिनटेक से आगे बढ़कर श्रम, पर्यावरण और व्यापार विनियमन तक विस्तारित नियामक सैंडबॉक्स; सद्भावना में लिए गए निर्णयों के लिए स्पष्ट कानूनी संरक्षण; तथा ऐसे स्वतंत्र पश्च-मूल्यांकन तंत्र जो दोषारोपण की बजाय सीखने को प्राथमिकता दें। ये क्षेत्र जवाबदेही से मुक्त नहीं होते, बल्कि कानूनी रूप से सीमाबद्ध होते हैं, जहाँ जवाबदेही पश्चात् निश्चितता के बजाय पूर्व-नियत और वास्तविक समय की अनिश्चितताओं को स्वीकार करता है। महत्व विशिष्ट संस्थागत स्वरूप का नहीं, बल्कि अंतर्निहित सिद्धांत का है: प्रयोग सीमाबद्ध, प्रतिवर्तनीय और अनिश्चितता के अनुकूल जवाबदेही के साथ होने चाहिए।

16.89 लोकतंत्र इस प्रक्रिया में जटिलता की एक अतिरिक्त परत जोड़ देता है। लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में राजनेता प्रायः जनजीवन की वास्तविकताओं और सार्वजनिक भावनाओं के अधिक निकट होते हैं, जबकि नौकरशाही निरंतरता, संस्थागत स्मृति और प्रक्रियात्मक अखंडता प्रदान करती है। जोखिम यह है कि राजनेता लोकलुभावनवाद की ओर झुक सकते हैं, जबकि नौकरशाही आत्मकेंद्रित और अंतर्मुखी हो सकती है। एक उद्यमशील राज्य के लिए श्रम का अधिक सूक्ष्म विभाजन आवश्यक होता है। राजनीतिक नेतृत्व को दिशा निर्धारित करनी चाहिए और प्राथमिकताओं को स्पष्ट रूप से व्यक्त करना चाहिए। नौकरशाही को मार्ग खोजने, समस्याओं का समाधान करने और नीतिगत उपकरणों को अनुकूलित करने का कार्य करना चाहिए। संस्थाओं को ऐसी क्षमता विकसित करनी चाहिए कि वे त्रुटियों को सहन कर सकें, बिना पक्षाघात या अनियंत्रित उदारता में फँसे। अंततः, किसी नौकरशाही के उद्यमशील होने का आकलन केवल उसकी सीखने की क्षमता के आधार पर ही किया जा सकता है।

16.90 निदान से क्रियान्वयन की ओर बढ़ने के लिए कई स्तरों पर सुधार की आवश्यकता है। विधिक और संस्थागत ढाँचों में सद्भावना के साथ लिए गए निर्णयों के लिए संरक्षण को स्पष्ट रूप से संहिताबद्ध किया जाना चाहिए और त्रुटि तथा भ्रष्टाचार के बीच स्पष्ट भेद स्थापित किया जाना चाहिए। प्रोत्साहन प्रणालियों को केवल प्रक्रियागत अनुपालन के बजाय समस्या-समाधान और क्षमता निर्माण को पुरस्कृत करना चाहिए तथा स्थानांतरण नीतियों में वहाँ निरंतरता की अनुमति होनी चाहिए जहाँ सीखना संचयी होता है। जवाबदेही तंत्र को अतीत-आधारित दंड से हटकर संदर्भ-संवेदनशील समीक्षा की ओर अग्रसर होना चाहिए, जबकि जहाँ क्षति स्पष्ट है वहाँ जड़ता को दृश्यमान रूप से दंडित करना चाहिए। सबसे बढ़कर, राजनीतिक नेतृत्व को निरंतर संकेत देने चाहिए कि प्रतिवर्तनीय विफलता स्वीकार्य है, प्रयोग आवश्यक है और पाठ्यक्रम-संशोधन कमजोरी नहीं बल्कि दक्षता का चिह्न है।

16.91 कोरिया गणराज्य[2] के अनुभव से एक उपयोगी तुलना प्राप्त होती है, जो यह दर्शाती है कि उद्यमशील राज्य क्षमता केवल नौकरशाही के साहस से नहीं, बल्कि सुविचारित संस्थागत क्रमबद्धता के माध्यम से निर्मित की गई। कोरिया की प्रारंभिक निर्यात-आधारित औद्योगिकीकरण रणनीति ने कंपनियों को कठोर विदेशी मानकों का पालन करने के लिए बाध्य किया, जहाँ वे प्रारंभ में मानक-निर्धारक नहीं, बल्कि मानक-अपनाने वाले के रूप में कार्य कर रही थीं। इससे एक बाह्य अनुशासन स्थापित हुआ, जिसने विवेकाधिकार को सीमित किया और साथ ही सीखने की प्रक्रिया को भी अनिवार्य बनाया। समय के साथ, कोरियाई राज्य ने राष्ट्रीय मानक संस्थानों, माप-विज्ञान तथा अनुरूपता आकलन में व्यवस्थित रूप से निवेश किया, और इन्हें गौण तकनीकी कार्यों के रूप में नहीं, बल्कि औद्योगिक रणनीति के केन्द्रीय उपकरणों के रूप में माना। महत्वपूर्ण रूप से, ये संस्थान ऐसे सीमाबद्ध मंचों के रूप में कार्य करते थे जहाँ तकनीकी निर्णय, प्रयोग और उद्योगों से प्राप्त प्रतिपुष्टि को प्रोत्साहित किया जाता था, जबकि जवाबदेही को पश्चात् परिणामों के बजाय पूर्वनिर्धारित उद्देश्यों के साथ संरेखित रखा गया।

16.92 इससे प्राप्त व्यापक शिक्षा संस्थानों की नकल करने की नहीं, बल्कि उनके डिजाइन तर्क को समझने की है। जवाबदेही तंत्र ने इस बात पर ध्यान केंद्रित किया कि क्या निर्णय उस समय उपलब्ध जानकारी को देखते हुए उचित थे, बजाय इसके कि क्या सभी परिणाम सफल हुए। इस संस्थागत ढाँचे ने राज्य को अनिश्चितता की स्थिति में भी कार्य करने की क्षमता दी, बिना त्रुटि के भय से पंगु हुए, और उसे वैश्विक बाजारों में एक नियम-स्वीकारक से नियम-निर्माता के रूप में विकसित होने में सक्षम बनाया। भारत के लिए इसकी प्रासंगिकता इस सिद्धांत में निहित है कि उद्यमशील शासन तभी उभरता है जब प्रयोग अनुशासित हों, प्रोत्साहन सीखने से जुड़े हों, और संस्थागत डिजाइन स्पष्ट रूप से सद्भावनापूर्ण त्रुटि तथा दुराशयपूर्ण कदाचार के बीच अंतर करता हो।

16.93 भारत के सामने अवसर अत्यंत व्यापक है। बहुत कम देशों के पास भारत जैसा पैमाना, विविधता, संस्थागत गहराई और लोकतांत्रिक वैधता उपलब्ध है। यदि इन संपत्तियों को ऐसी नौकरशाही के साथ

2 ली, एच., और किम, एमजे (2025)। मानक अपनाने वाले से लेकर मानक लेखक तक: कोरिया गणराज्य का मामला। विश्व विकास रिपोर्ट के लिए पृष्ठभूमि पत्र। https%@@tinyurl-com@42arcdst

जोड़ा जाए जो उद्यमशील तरीके से कार्य करने में सक्षम हो (अनुशासित, प्रतिवर्तनीय और सीखने-केंद्रित), तो राज्य आर्थिक गतिविधियों के मात्र नियामक से आगे बढ़कर संरचनात्मक रूपांतरण का उत्प्रेरक बन सकता है। अनिश्चितता से परिभाषित विश्व में सफलता सबसे अधिक नियंत्रण रखने वाले राज्यों को नहीं, बल्कि उन्हें मिलेगी जो सबसे तेजी से सीखते हैं, सबसे बुद्धिमत्तापूर्ण ढंग से अनुकूलन करते हैं और पाठ्यक्रम-संशोधन का आत्मविश्वास बनाए रखते हैं। भारत के पास इसके लिए आवश्यक संस्थागत आधार मौजूद है। अब आवश्यकता है मानसिकता, प्रोत्साहनों और जवाबदेही को इस संभावना के अनुरूप संरेखित करने की।

बॉक्स XVI-3: नौकरशाही एकीकरण, उद्यमशील राज्य और भारत में विस्तार के लिए संस्कृति का उपयोग

भारत के सामाजिक और वाणिज्यिक परिदृश्य में विश्वास पारिवारिक और सामुदायिक नेटवर्कों के भीतर सघन होता है, किंतु उनके पार जाते ही कमजोर हो जाता है। यह संरचना सीमित दायरों के भीतर बीमा, अनुशासन और प्रतिष्ठा-आधारित प्रवर्तन प्रदान करती है, लेकिन निर्लिप्त लेन-देन की लागत बढ़ा देती है और विस्तार की सीमा तय करती है। इस अर्थ में, संस्कृति किसी निश्चित समय पर एक अवरोध के रूप में कार्य करती है: व्यक्ति और कंपनियाँ परिचित दायरों को प्राथमिकता देते हैं क्योंकि विभिन्न नेटवर्कों के बीच समन्वय अधिक जोखिम भरा होता है और विफलता की कीमत अधिक चुकानी पड़ती है।

राज्य-नेतृत्व वाले नौकरशाही एकीकरण के चरणों ने समय के साथ इस बाधा को धीरे-धीरे शिथिल किया है, जहाँ व्यक्तिगत बिचौलियों के स्थान पर पूर्वानुमेय, नियम-आधारित प्राधिकरण को स्थापित किया गया। स्वतंत्रता के बाद, राष्ट्रीय परीक्षाओं और सार्वजनिक क्षेत्र की करियर संरचनाओं ने क्षेत्र-सीमाओं से परे ऐसे अभिजात वर्ग का निर्माण किया जिनकी योग्यताएँ स्थानांतरित की जा सकती थीं; देश के कुछ हिस्सों में भूमि सुधारों ने जड़ जमाए पदानुक्रमों को कमजोर किया; और राष्ट्रीय वित्तीय व विनियामक संस्थाओं के निर्माण ने कंपनियों को स्थानीय मध्यस्थों के माध्यम से नहीं, बल्कि औपचारिक इकाइयों के रूप में राज्य से जुड़ने में सक्षम बनाया। हाल के वर्षों में आधार, यूनिफाइड पेमेंट्स इंटरफेस, जीएसटी, तथा डिजिटाइज्ड भूमि और संपत्ति अभिलेख जैसे प्लेटफॉर्मों ने संबंध-आधारित ऋण और अनौपचारिक सत्यापन पर निर्भरता घटाई है, जिससे छोटे उद्यमियों और प्रवासी श्रमिकों को अपने तात्कालिक दायरों से बाहर लेन-देन करने की सुविधा मिली है। लॉजिस्टिक्स और निर्यात के क्षेत्र में, सीमा-शुल्क और बंदरगाह प्रक्रियाओं के मानकीकरण ने ऐतिहासिक रूप से बने कमीशन नेटवर्कों को कमजोर करना शुरू किया है। इन परिवर्तनों में संस्कृति समाप्त नहीं होती, लेकिन नेटवर्कों के पार समन्वय पर उसका वीटो सीमित हो जाता है।

उद्यमशील राज्य, अपेक्षाओं का समन्वय करके और उन क्षेत्रों में जोखिम उठाकर इस संस्थागत एकीकरण का पूरक बनता है, जहाँ बिखरे हुए निजी क्षेत्र के भागीदार (private actors) अन्यथा संकोच करते। तमिलनाडु में ऑटोमोटिव कंपोनेंट्स, गुजरात और हैदराबाद में फार्मास्यूटिकल्स और हाल के वर्षों में नोएडा तथा श्रीपेरुम्बुदूर में इलेक्ट्रॉनिक्स विनिर्माण क्लस्टरों में सार्वजनिक नीति ने केवल विनियमन ही नहीं किया, बल्कि संयोजन और समेकन की भूमिका भी निभाई—क्लस्टर निर्माण को सुगम बनाना, प्रारंभिक निवेश को सुरक्षा प्रदान करना (underwriting), खरीद और निर्यात मार्गों को आकार देना, तथा

छोटे और मध्यम आकार की कंपनियों के लिए वैश्विक मानकों को सुलभ बनाना। नवीकरणीय ऊर्जा, अंतरिक्ष, रक्षा विनिर्माण और चुनिंदा डिजिटल अवसंरचना में, सार्वजनिक संस्थानों ने बाजार की सर्वसम्मति बनने से पहले ही तकनीकी दिशा का संकेत दिया है।

ये पहलें सांस्कृतिक प्रवृत्तियों को नकारकर नहीं, बल्कि उन्हें चयनात्मक रूप से सक्रिय करके सफल हुई हैं। औद्योगिक उन्नयन और सामरिक विनिर्माण को राष्ट्रीय गरिमा, तकनीकी आत्म-सम्मान और सामाजिक-आर्थिक उन्नति की परियोजनाओं के रूप में प्रस्तुत किया गया। कम-विश्वास वाले परिवेश में यह नैरेटिव (कथानक) की भूमिका विशेष रूप से महत्वपूर्ण हो जाती है, क्योंकि यह अपरिचित भागीदारों के साथ सहयोग, साझा मानकों के अनुपालन और अनौपचारिक नेटवर्क से औपचारिक प्रणालियों की ओर संक्रमण को वैधता प्रदान करती है—और इसके लिए व्यक्तियों को अपनी स्थानीय निष्ठाओं को छोड़ने की आवश्यकता नहीं पड़ती। इस प्रकार, संस्कृति आंशिक रूप से नीति के भीतर से ही उत्पन्न (नीति-जन्य) होने लगती है।

भारतीय अनुभव इस अंतर्जन्यता की सीमाओं को भी रेखांकित करता है। पदानुक्रम, अंदरूनी लाभ और संरक्षण अक्सर नए संस्थागत आवरणों के भीतर पुनः स्थापित हो जाते हैं। फिर भी, जहाँ नौकरशाही एकीकरण ने अनिश्चितता को कम किया है और उद्यमशील राज्य ने गतिशीलता की स्पष्ट सीढ़ियाँ उपलब्ध कराई हैं—जैसे ऑटोमोबाइल, औषधीय और इलेक्ट्रॉनिक्स उद्योगों के कुछ खंडों में—वहाँ रिश्तेदारी-आधारित बाधाएँ कम प्रभावी हुई हैं और सांस्कृतिक विघटन के बिना समन्वय का विस्तार संभव हुआ है।

इस दृष्टिकोण से, राज्य क्षमता का अर्थ संस्कृति को दरकिनार करना नहीं, बल्कि उसे कम बाध्यकारी बनाना है। लक्ष्य यह होना चाहिए कि निष्पक्ष और पूर्वानुमेय संस्थाओं के माध्यम से अपने दायरे से बाहर कदम रखने की लागत को घटाया जाए और तकनीकी व आर्थिक उन्नयन के विश्वसनीय मार्गों के जरिए इसके प्रतिफल को बढ़ाया जाए। जब ऐसा होता है, तब उसी सांस्कृतिक भंडार के तत्व—जैसे आकांक्षा, मितव्ययिता, दृढ़ता, प्रतिष्ठा की चाह और गर्व—विकास और विस्तार के लिए बाधा नहीं, बल्कि संपत्ति के रूप में सक्रिय किए जा सकते हैं।

16.94 जैसे-जैसे राज्य बाजारों के एकीकरण, विभिन्न पक्षों को एकत्र करने और अपेक्षाओं को आकार देने में अधिक सक्रिय समन्वयकारी भूमिका निभाता है, वैसे-वैसे संस्थागत जोखिम का स्वरूप भी बदल जाता है। अनिश्चितता को कम करने और गतिविधियों को सुगम बनाने के लिए उठाए गए कदम समय के साथ धीरे-धीरे अपेक्षाओं और दिनचर्याओं में बदल सकते हैं, जिससे भविष्य में समायोजन की लागत बढ़ जाती है। एक उद्यमशील राज्य के लिए इसलिए कार्रवाई करने की क्षमता जितनी महत्वपूर्ण है, उतनी ही महत्वपूर्ण पीछे हटने या पुनः समायोजन करने की क्षमता भी है। बॉक्स XVI.4 इसकी जाँच हिस्टेरिसिस और नीतिगत प्रतिवर्तनीयता के दृष्टिकोण से करता है तथा अनिश्चितता की परिस्थितियों में राज्य क्षमता के प्रयोग पर इसके निहितार्थों को स्पष्ट करता है।

बॉक्स XVI-4 : हिस्टेरिसिस, नीतिगत प्रतिवर्तनीयता और उद्यमशील राज्य

सार्वजनिक नीति में हिस्टेरिसिस तब उत्पन्न होता है जब अस्थायी उपाय स्थायी बन जाते हैं, प्रोत्साहन अधिकारों में बदल जाते हैं और विनियामक या प्रशासनिक हस्तक्षेप अपेक्षाओं तथा राजनीतिक संरेखणों को इस प्रकार बदल देते हैं कि उन्हें वापस लेना महँगा या व्यवहारतः असंभव हो जाता है। सब्सिडी, संरक्षण, छूट और विवेकाधीन अनुमतियाँ विशेष रूप से इस प्रवृत्ति के प्रति संवेदनशील होती हैं। जब आर्थिक और राजनीतिक पक्षकार ऐसे हस्तक्षेपों के इर्द-गिर्द स्वयं को पुनर्गठित कर लेते हैं, तो उन्हें पलटना मुकदमेबाजी, राजनीतिक प्रतिरोध और प्रशासनिक अव्यवस्था को जन्म दे सकता है। इस आशंका के चलते अधिकारी तर्कसंगत रूप से प्रयोग से ही बचने लगते हैं, जिससे संस्थागत जोखिम-परिहार और नीतिगत जड़ता पैदा होती है।

ऐसी परिस्थितियों में कोई उद्यमशील राज्य प्रभावी ढंग से कार्य नहीं कर सकता। शासन में उद्यमशीलता का अर्थ निरंकुश साहस नहीं है; इसका अर्थ है अनिश्चितता में कार्य करना, परंतु प्रतिवर्तनीयता को बनाए रखते हुए। इसलिए हिस्टेरिसिस से बचाव के लिए राज्य क्षमता की जानबूझकर तीन आयामों में संरचना आवश्यक है– कर्मचारी व्यवस्था, प्रक्रियाएँ और मानसिकताएँ।

पहला, कार्मिक संरचनाओं में जोखिम-परिहार की अपेक्षा निर्णय-क्षमता को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। मिशन-सेल, नियामक सैंडबॉक्स और नीति-पायलट जैसे उद्यमशील कार्यों के लिए छोटे, स्थिर दल आवश्यक होते हैं–जिनमें विश्लेषणात्मक गहराई, कानूनी समर्थन और कार्यकाल की निरंतरता हो तथा जो नियमित अनुपालन और पश्च-कालीन दंडात्मक निगरानी से संरक्षित हों। पतली किंतु सक्षम निर्णय-परतें केवल बचाव-योग्यता के लिए स्थायी समाधान "लॉक-इन" करने की प्रवृत्ति को कम करती हैं।

दूसरा, प्रतिवर्तनीयता को प्रशासनिक प्रक्रियाओं में डिफॉल्ट रूप से अंतर्निर्मित किया जाना चाहिए। योजनाओं को अनुमानित स्थायित्व के बजाय स्पष्ट निकास विकल्पों के साथ तैयार किया जाना चाहिए। सब्सिडी, छूट और प्रायोगिक विनियमनों के लिए सनसेट क्लॉज, चरणबद्ध विस्तार, सशर्त क्रियान्वयन और अनिवार्य कार्यान्वयन-पश्चात समीक्षा सामान्य अभ्यास होना चाहिए। उतना ही महत्त्वपूर्ण है सीख-केंद्रित पश्च-समीक्षा को दोषारोपण-केंद्रित जाँच से अलग रखना। जब निगरानी तंत्र निर्णयों का आकलन उस समय उपलब्ध सूचना के आधार पर करते हैं (न कि बाद में प्रकट हुए परिणामों के आधार पर), तो अधिकारियों में कार्रवाई का आत्मविश्वास बना रहता है।

तीसरा, प्रशासनिक मानसिकता को केवल 'शुद्धता' और पूर्ववृत्त पालन से हटकर विवेकपूर्ण निर्णय पर केंद्रित होना चाहिए। उच्च अनिश्चितता वाले परिवेश में विश्वसनीयता कभी दिशा न बदलने में नहीं, बल्कि साक्ष्यों के विकसित होने पर पारदर्शी ढंग से निर्णय संशोधित करने में निहित होती है। इसके लिए सद्भावना-जनित त्रुटि, डिजाइन विफलता, कार्यान्वयन विफलता और दुराचार के बीच स्पष्ट संस्थागत भेद आवश्यक है। ऐसे भेद के अभाव में भय विवेक का स्थान ले लेता है और संस्थाएँ निर्णय लेने के बजाय विलंब करना सीखती हैं।

तीसरा, प्रशासनिक मानसिकता को केवल 'शुद्धता' और पूर्ववृत्त पालन से हटकर विवेकपूर्ण निर्णय पर केंद्रित होना चाहिए। उच्च अनिश्चितता वाले परिवेश में विश्वसनीयता कभी दिशा न बदलने में नहीं, बल्कि साक्ष्यों के विकसित होने पर पारदर्शी ढंग से निर्णय संशोधित करने में निहित होती है। इसके लिए सद्भावना-जनित त्रुटि, डिजाइन विफलता, कार्यान्वयन विफलता और दुराचार के बीच स्पष्ट संस्थागत भेद आवश्यक है। ऐसे भेद के अभाव में भय विवेक का स्थान ले लेता है और संस्थाएँ निर्णय लेने के बजाय विलंब करना सीखती हैं।

हिस्टेरिसिस का जोखिम सभी नीतिगत क्षेत्रों में समान नहीं होता। यह वहाँ सबसे अधिक होता है जहाँ लाभ सघन और लागतें व्यापक होती हैं—जैसे सब्सिडी, संरक्षण-व्यवस्थाएँ, वित्तीय रियायतें, भूमि व पर्यावरण ीय अनुमतियाँ और बड़े अवसंरचना अनुबंध। ऐसे क्षेत्रों में उद्यमशील कार्रवाई को विशेष रूप से सीमाबद्ध, कानूनी रूप से अनुशासित और विश्वसनीय निकास तंत्रों के साथ होना चाहिए। यहाँ राजनीतिक नेतृत्व की भूमिका निर्णायक होती है, जो दीर्घकालिक प्रशासनिक सीख (learning) की रक्षा के लिए उलटफेर की अल्पकालिक लागतों को स्वयं वहन करती है।

जो राज्य पीछे नहीं हट सकता, वह सीख नहीं सकता; और जो सीख नहीं सकता, वह अनुकूलन नहीं कर सकता। इसलिए हिस्टेरिसिस को रोकना कोई तकनीकी सूक्ष्म-सुधार नहीं, बल्कि उद्यमशील राज्य की आधारभूत आवश्यकता है।

क्षमाशीलता के बिना सीखना : जो राज्य विफलता का दुराग्रह करते हैं, वे भविष्य को खो देते हैं

16.95 जो नीतियाँ औद्योगिक रणनीति, वित्तीय विनियमन, प्रौद्योगिकी शासन या सामाजिक नीति जैसे अज्ञात क्षेत्रों में संचालित होती हैं, उन्हें पूर्व-निर्धारित रूप से पूर्णतः अनुकूलित नहीं किया जा सकता। उन्हें परखा, संशोधित और कभी-कभी त्यागा जाना आवश्यक होता है। किंतु भारतीय संस्थाएँ प्रायः दृश्यमान सुधार को परिपक्वता का संकेत मानने के बजाय अयोग्यता का प्रमाण समझ लेती हैं।

16.96 संस्थागत क्षमाशीलता का अर्थ उदारता नहीं है, न ही इसका मतलब जवाबदेही का परित्याग है। यह भ्रष्टाचार या लापरवाही को सहन करना नहीं है। इसके विपरीत, क्षमा तभी अर्थपूर्ण बनती है जब इसे सद्भावना-जनित त्रुटि और दुराचार के बीच स्पष्ट भेद के साथ जोड़ा जाए। उच्च क्षमता वाले राज्य इस भेद को स्पष्ट रूप से स्थापित करते हैं। कम क्षमता वाले राज्य इसे अक्सर जानबूझकर अस्पष्ट रखते हैं, जिससे भय विवेक का स्थान ले लेता है।

16.97 ऐतिहासिक रूप से, जो राज्य इस जाल से बाहर निकले, उन्होंने संस्थागत स्मृति बनाई, न कि संस्थागत दोषारोपण। युद्धोत्तर जापान में, औद्योगिक लक्ष्य निर्धारण में नीतिगत विफलताएँ सामान्य थीं और कभी-कभी महँगी भी पड़ती थीं। महत्त्वपूर्ण यह नहीं था कि विफलता हुई, बल्कि यह था कि क्या उससे ऐसी समझ मिली जिसने आगामी कार्रवाई को सूचित किया। वही अधिकारी किसी असफल क्षेत्रीय दांव (sectoral bet) का नेतृत्व करने के बावजूद पदोन्नति पा सकता था, बशर्ते कि उसका तर्क ठोस और उससे मिली सीख सुस्पष्ट हो। करियर की प्रगति अनिश्चितता के बीच लिए गए विवेकपूर्ण निर्णयों से निर्धारित होती थी, न कि त्रुटियों के अभाव से।

16.98 तानाशाही व्यवस्थाएँ सीखने की प्रक्रिया को एक भिन्न मार्ग से प्राप्त करती हैं–संस्थागत क्षमा के बजाय राजनीतिक संरक्षण के माध्यम से। स्थानीय स्तर पर प्रयोगों को प्रोत्साहन दिया जाता है, विफलताओं को सहन किया जाता है और सफल प्रयोगों को शीघ्रता से व्यापक रूप दिया जाता है–बशर्ते राजनीतिक लाल रेखाओं का उल्लंघन न हो। यह मॉडल गति अवश्य प्रदान करता है, किंतु पारदर्शिता की कीमत पर और अक्सर अंतर्निहित कमजोरियों के जोखिम के साथ। यह व्यवस्था भारत जैसे लोकतांत्रिक और विधि सम्मत राज्य में स्थानांतरित नहीं की जा सकती। लेकिन यह एक महत्वपूर्ण तथ्य को रेखांकित करती है: सीखना कभी भी निःशुल्क नहीं होता; केवल उसकी कीमत अलग-अलग तरीकों से चुकाई जाती है।

16.99 लोकतंत्र में, सीखने की कीमत राजनीतिक विवेक के बजाय संस्थागत डिजाइन के माध्यम से चुकानी पड़ती है। इसके लिए क्षमा की एक सुविचारित संरचना आवश्यक है। यह संरचना इस दृष्टिकोण से शुरू होती है कि विफलता को कैसे देखा जाए। हर प्रतिकूल परिणाम मंशा या क्षमता की विफलता नहीं होता। कुछ परिकल्पनाओं की विफलता होती है, कुछ समय निर्धारण की विफलता होती है और कुछ समन्वय की विफलता होती है। जवाबदेही का कालिक आयाम भी उतना ही महत्त्वपूर्ण है। वास्तविक समय की निगरानी के बजाय, कार्य-पूर्व स्पष्टता और कार्य-पश्चात आनुपातिकता अधिक मायने रखती है। इसके लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक तथा सतर्कता प्रणालियों जैसी एजेंसियों के दृष्टिकोण में स्पष्ट पुनर्मुखीकरण की आवश्यकता हो सकती है। साथ ही, जन सेवकों के अभियोजन से संबंधित कानूनों में भी उपयुक्त संतुलन स्थापित करना आवश्यक होगा।

16.100 भारत को जिस उद्यमशील राज्य की नितांत आवश्यकता है, उसके लिए ईमानदार अधिकारियों को दुर्भावनापूर्ण और निरर्थक अभियोजन से संरक्षण दिया जाना चाहिए। जहाँ किसी जटिल नियामकीय या आर्थिक निर्णय को दुर्भावना से प्रेरित बताया जाता है, लेकिन क्विड प्रो क्वो का स्पष्ट प्रमाण उपलब्ध नहीं होता, वहाँ समाधान कठिन हो जाता है। ऐसे मामलों में कानून को इस प्रकार संतुलन साधना होगा कि आर्थिक निर्णय-निर्माण अनावश्यक रूप से जोखिम-विमुख न हो जाए।

16.101 आगामी दशकों में, भारत को ऐसे निर्णयों का सामना करना पड़ेगा जिनके लिए कोई मार्गदर्शिका उपलब्ध नहीं होगी। प्रत्येक मामले में, परिणाम प्रारंभिक विकल्पों की सटीकता पर कम और अनिश्चितता के बीच राज्य की सीखने, संशोधित करने और आत्मविश्वास के साथ कार्रवाई करने की क्षमता पर अधिक निर्भर होंगे।

बॉक्स XVI-5 : सूचना का अधिकार अधिनियम (आरटीआई) : विवेकपूर्ण पारदर्शिता

सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 को भारत के सबसे प्रभावशाली लोकतांत्रिक सुधारों में से एक माना जाता है। इसने नागरिकों को उत्तर माँगने का अधिकार दिया, प्रशासनिक गोपनीयता की परत को हटाया और कार्यकर्ताओं तथा आम लोगों को भ्रष्टाचार को चुनौती देने का उपकरण प्रदान किया। फिर भी, किसी भी शक्तिशाली साधन की तरह, इसमें जोखिम भी निहित हैं। यदि सावधानीपूर्वक संतुलन न बनाया जाए, तो आरटीआई स्वयं में एक लक्ष्य बन जाने का खतरा रखता है, जहाँ प्रकटीकरण को बेहतर शासन में योगदान की परवाह किए बिना ही उत्सव के रूप में देखा जाता है। यह उस उद्देश्य को कमजोर कर सकता है जिसकी पूर्ति के लिए इसे बनाया गया था।

नागरिकों के जानने के अधिकार का विचार केवल भारत तक सीमित नहीं है। स्वीडन ने 1766 में विश्व का पहला सूचना की स्वतंत्रता कानून (एफओआईए) लागू कर इसकी पहल की। संयुक्त राज्य अमेरिका ने 1966 में अपना एफओआईए अधिनियम पारित किया और यूनाइटेड किंगडम ने 2000 में इसका अनुसरण किया। दिलचस्प बात यह है कि पूर्व ब्रिटिश प्रधानमंत्री टोनी ब्लेयर ने बाद में स्वीकार किया कि उन्हें इसे लागू करने का अफसोस है–इसलिए नहीं कि वे जवाबदेही के विरोधी थे, बल्कि इसलिए कि उन्हें लगा कि शासन स्वयं प्रभावित हुआ : "आप सरकार नहीं चला सकते यदि आप गहन महत्व के मुद्दों पर लोगों के साथ गोपनीय चर्चा नहीं कर सकते।" यूके हाउस ऑफ कॉमन्स जस्टिस कमेटी (2012–13) ने भी इसी तरह का निष्कर्ष निकाला और स्पष्ट आंतरिक बहस की रक्षा के लिए छूटों के व्यापक उपयोग का आग्रह किया। वैश्विक अनुभव यह संकेत देता है कि पारदर्शिता सबसे प्रभावी तब होती है जब उसे स्पष्ट चर्चा की गुंजाइश के साथ जोड़ा जाता है। वैश्विक मानकों के अनुसार, भारत का आरटीआई अधिनियम अपेक्षाकृत व्यापक है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में आंतरिक कार्मिक नियम, अंतर–एजेंसी ज्ञापन और वित्तीय विनियमन रिपोर्टों को प्रकटीकरण से मुक्त रखा गया है। स्वीडन अपने गोपनीयता प्रावधानों के अंतर्गत राजकोषीय और मौद्रिक नीति, पर्यवेक्षी गतिविधियों और संस्थाओं के आर्थिक हितों की रक्षा करता है। यूनाइटेड किंगडम उन नीतिगत निर्माण प्रक्रियाओं को छूट देता है जहाँ प्रकटीकरण से जनहित को क्षति पहुँच सकती है और मंत्रीगण न्यायालयों या आयोगों के आदेशों के विरुद्ध भी वीटो अधिकार बनाए रखते हैं। विश्व बैंक भी अपनी प्रकटीकरण नीति से विचार–विमर्श संबंधी जानकारी और प्रशासनिक मामलों को शामिल नहीं करता है।

इसके विपरीत, भारत में इस तरह की विशेष छूटों (carve-outs) के लिए बहुत कम गुंजाइश छोड़ी गई है। मसौदा टिप्पणियाँ, आंतरिक पत्राचार और यहाँ तक कि अधिकारियों के व्यक्तिगत दस्तावेज भी अक्सर सार्वजनिक पटल पर आ जाते हैं, कई बार तो ऐसी स्थितियों में भी जहाँ जनहित का आधार बहुत कमजोर होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, यूनाइटेड किंगडम या दक्षिण अफ्रीका के विपरीत–जहाँ नीति–निर्माण की प्रक्रियाओं और मसौदा दस्तावेजों को स्पष्ट रूप से संरक्षण दिया गया है–भारत में "विचार–विमर्श प्रक्रिया" से संबंधित कोई सामान्य अपवाद नहीं है। फाइल टिप्पणियाँ, आंतरिक राय और मसौदा टिप्पणियाँ, अधिनियम की परिभाषा के अनुसार, सीधे तौर पर सूचना के दायरे में आते हैं; केवल मंत्रिमंडल के कागजात ही निर्णय लिए जाने तक अस्थायी रूप से संरक्षित रहते हैं। इसके साथ ही, एक सशक्त जनहित अधिरोह भी है, जो अपवर्जित सामग्री के प्रकटीकरण को भी बाध्य कर सकता है। इन कारणों से भारत की आरटीआई व्यवस्था विशेष रूप से व्यापक बन जाती है। अब चुनौती यह है कि इस पारदर्शिता को बनाए रखते हुए स्पष्ट और प्रभावी निर्णय–निर्माण के लिए आवश्यक स्वतंत्रता और गोपनीयता का स्थान भी सुरक्षित रखा जाए।

अनपेक्षित परिणामों का सिद्धांत

चिंता सहज और पूर्वानुमेय है : यदि हर मसौदे या टिप्पणी के सार्वजनिक हो जाने की आशंका हो, तो अधिकारी खुलकर विचार रखने से बच सकते हैं और सावधानीपूर्ण भाषा तथा कम साहसिक विचारों तक ही सीमित रह सकते हैं। इससे प्रभावी शासन के लिए आवश्यक स्पष्टता और खुलापन प्रभावित होता है। यह तर्क स्वाभाविक रूप से पूर्ण गोपनीयता के पक्ष में नहीं है। बल्कि लोकतंत्र सबसे अच्छी तरह तब कार्य

करता है, जब अधिकारी स्वतंत्र रूप से विचार-विमर्श कर सकें और उसके बाद उन अंतिम निर्णयों के लिए जवाबदेह ठहराए जाएँ जिन्हें वे औपचारिक रूप से स्वीकार और अनुमोदित करते हैं—न कि रास्ते में व्यक्त किए गए हर अधपके या प्रारंभिक विचार के लिए।

भारतीय न्यायालय पहले ही इन सीमाओं को स्वीकार कर चुके हैं। गिरिश रामचंद्र देशपांडे बनाम केंद्रीय सूचना आयोग (2013) में सर्वोच्च न्यायालय ने लोक सेवकों के व्यक्तिगत अभिलेखों को प्रकटीकरण से अपवर्जित माना। आर. के. जैन बनाम भारत संघ (2013) में न्यायालय ने वार्षिक गोपनीय आख्या को संरक्षण प्रदान किया। हाल के निर्णय केनरा बैंक बनाम सी.एस. श्याम (2017) में न्यायालय ने पुनः स्पष्ट किया कि कर्मचारियों से संबंधित आँकड़ों का प्रकटीकरण तब तक नहीं किया जा सकता, जब तक कोई प्रबल और सर्वोपरि जनहित स्थापित न हो। ये निर्णय इस तथ्य की पुष्टि करते हैं कि निजता और गोपनीयता लोकतंत्र को कमजोर नहीं करतीं, बल्कि उसे सुदृढ़ करती हैं।

पुनः - परीक्षण का प्रस्ताव

लगभग दो दशक बीत जाने के बाद, आरटीआई अधिनियम पर पुनर्विचार की आवश्यकता हो सकती है—इसके मूल उद्देश्य या भावना को कमजोर करने के लिए नहीं, बल्कि इसे वैश्विक सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप ढालने, समय के साथ मिले अनुभवों को समाहित करने और इसके मूल अभिप्राय से दृढ़ता से जोड़े रखने के लिए। इस संदर्भ में कुछ संभावित सुधारों पर विचार किया जा सकता है। एक विकल्प यह हो सकता है कि मंथन से जुड़े नोट्स, कार्य-पत्र और मसौदा टिप्पणियों को तब तक अपवर्जित रखा जाए, जब तक वे निर्णय-निर्माण के अंतिम अभिलेख का हिस्सा न बन जाएँ। दूसरा विकल्प यह हो सकता है कि सेवा अभिलेखों, स्थानांतरणों और गोपनीय स्टाफ रिपोर्टों को ऐसे आकस्मिक या साधारण अनुरोधों से संरक्षण दिया जाए, जिनका जनहित में विशेष योगदान न हो। तीसरा सुझाव यह हो सकता है कि अत्यंत सीमित और स्पष्ट रूप से परिभाषित मंत्रिस्तरीय वीटो पर विचार किया जाए, जिसे संसदीय निगरानी के अधीन रखा जाए, ताकि ऐसे प्रकटीकरणों से बचाव हो सके जो शासन-प्रक्रिया को अनावश्यक रूप से बाधित कर सकते हैं। ये कोई अंतिम समाधान या निर्देश नहीं हैं, बल्कि ऐसे सुझाव हैं जिन पर विचार-विमर्श किया जाना चाहिए, ताकि अधिनियम की प्रभावशीलता बनी रहे और साथ ही निर्णय-निर्माण की प्रक्रिया की गरिमा और विश्वसनीयता भी सुरक्षित रह सके।

सूचना का अधिकार अधिनियम कभी भी निष्क्रिय जिज्ञासा की पूर्ति का साधन या बाहर से सरकार के सूक्ष्म प्रबंधन का माध्यम बनाने के उद्देश्य से नहीं बनाया गया था। इसका उद्देश्य इससे कहीं अधिक उच्च और व्यापक है और स्वयं अधिनियम इस बात को स्पष्ट करता है। यह अधिनियम "प्रत्येक लोक प्राधिकरण के कार्यकलापों में पारदर्शिता और जवाबदेही को बढ़ावा देने" तथा "भ्रष्टाचार को नियंत्रित करने और लोकतांत्रिक प्रक्रिया में जनता की भागीदारी को सुदृढ़ करने" का प्रयास करता है।

इस अधिनियम को अपने आप में एक अंतिम लक्ष्य के रूप में नहीं, बल्कि लोकतंत्र को सुदृढ़ करने के एक साधन के रूप में समझना अधिक उपयुक्त है। अधिक विवेकपूर्ण मार्ग यही है कि इसे इसके मूल उद्देश्य से दृढ़ता से जोड़े रखा जाए—ऐसा करते हुए कि नागरिक उन निर्णयों के लिए जवाबदेही की माँग कर सकें

> जो उन्हें प्रभावित करते हैं और साथ ही स्पष्ट, निष्पक्ष विचार–विमर्श के लिए आवश्यक स्वतंत्रता तथा निजता के सम्मान की भी सुरक्षा बनी रहे। पारदर्शिता और स्पष्टता के बीच यही संतुलन सूचना का अधिकार अधि नियम को उसके वास्तविक उद्देश्य के प्रति निष्ठावान बनाए रखेगा।

संगठनात्मक संरचना और शासन का बोझ–क्षमता इस बात पर निर्भर करती है कि जिम्मेदारियों और स्वामित्व को किस प्रकार व्यवस्थित किया गया है।

16.102 अनिश्चित परिस्थितियों में राज्य की सीखने, अपनी दिशा सुधारने और आत्मविश्वास के साथ कार्य करने की क्षमता अंततः इस बात पर निर्भर करती है कि उसकी संस्थाओं के भीतर जिम्मेदारियाँ, अधिकार और स्वामित्व किस प्रकार संगठित किए गए हैं। जैसे–जैसे संगठनों का आकार बढ़ता है और उनकी जिम्मेदारियाँ अधिक जटिल होती जाती हैं, वैसे–वैसे विरासत में मिली कार्यात्मक संरचनाओं पर डाला गया बोझ उनके परिणाम देने की वास्तविक क्षमता की तुलना में कहीं अधिक तेजी से बढ़ने लगता है। ऐसे परिवेश में चुनौतियाँ केवल संसाधनों की कमी या प्रबंधकीय प्रयासों से ही उत्पन्न नहीं होतीं, बल्कि उस संरचनात्मक ढाँचे से भी जन्म लेती हैं जिसके माध्यम से जिम्मेदारियों, अधिकार, सीखने की प्रक्रिया और क्रियान्वयन को व्यवस्थित किया गया होता है। परंपरागत कार्य–आधारित संरचनाएँ विशेषज्ञता को केंद्रित करने और पेशेवर गहराई बनाए रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं, किंतु वे प्रायः एक ही संगठनात्मक ढाँचे के भीतर अनेक—और कभी–कभी परस्पर प्रतिस्पर्धी—भूमिकाओं को समाहित कर लेती हैं। जब नियामक, विकासात्मक, संचालन, निगरानी और समन्वय कार्य एक ही इकाई के भीतर सह–अस्तित्व में होते हैं, तो प्रबंधकीय ध्यान बंट जाता है और प्राथमिकताएँ अस्पष्ट हो जाती हैं। साथ ही, परिणाम अब अर्ध–स्वायत्त इकाइयों, वितरण प्रणालियों, भौगोलिक क्षेत्रों और बाहरी साझेदारों के बीच सहयोग पर अधिक निर्भर होने लगते हैं। इससे जवाबदेही वितरित हो जाती है और फीडबैक लूप कमजोर हो जाता है, जब तक कि संगठनात्मक डिजाइन मिशन की जटिलता के अनुरूप विकसित नहीं होता।

16.103 सार्वजनिक और निजी दोनों संस्थागत संदर्भों में, प्रभावशीलता तब बेहतर होती है जब संरचनाएँ स्पष्ट रूप से व्यक्त मिशनों और परिणामों के चारों ओर संगठित होती हैं—जिनमें स्पष्ट उद्देश्यों और समय–सीमाएँ होती हैं—बजाय इसके कि वे केवल स्थायी कार्यात्मक जनादेशों से जुड़ी हों। यह मूलतः एक डिजाइन चुनौती है, न कि व्यवहारिक। क्षमता केवल प्रेरणा से नहीं बढ़ती; यह इस पर निर्भर करती है कि क्या परस्पर–विरोधी भूमिकाओं को अलग किया गया है, क्या मिशन–उन्मुख संरचनाएँ बनाई गई हैं जहाँ उद्देश्यों में परस्पर निर्भरता है और क्या उन पदों में निरंतरता सुरक्षित है जहाँ संस्थागत स्मृति और सीखने की प्रक्रिया प्रदर्शन में वास्तविक अंतर पैदा करती है। अंततः, क्षमता का परीक्षण क्रियान्वयन में होता है और अच्छी रणनीतियाँ भी तब विफल हो जाती हैं जब जिम्मेदारियाँ खंडित होती हैं और संगठन द्वारा प्राप्त किए जाने वाले परिणामों के लिए कोई स्पष्ट स्वामित्व नहीं होता।

16.104 क्लस्टर–आधारित और मिशन–उन्मुख संरचनाओं में स्वामित्व और जवाबदेही का प्रश्न विशेष रूप से तीव्र रूप से सामने आता है। क्लस्टर व्यवस्थाएँ साझा सामरिक उद्देश्यों के चारों ओर संबंधित क्षेत्रों को समूहबद्ध कर सामंजस्य बढ़ा सकती हैं, किंतु यदि जिम्मेदारी अत्यधिक रूप से फैली हुई हो तो वे केवल परामर्श के मंच बनकर रह जाने का जोखिम भी रखती हैं। अधिक सुदृढ़ संरचनाएँ साझा योगदान

और परिणामों के स्पष्ट रूप से निर्धारित स्वामित्व के बीच अंतर करती हैं। ऐसी संरचनाओं में क्लस्टर का नेतृत्व परिणामों के स्वामित्व को ग्रहण करता है और प्राथमिकताओं के निर्धारण, कार्यों के क्रमबद्ध निष्पादन, परस्पर समझौतों के संतुलन तथा प्रगति की रिपोर्टिंग की जिम्मेदारी वहन करता है, जबकि सहभागी इकाइयाँ अपने उपकरणों और संसाधनों पर नियंत्रण बनाए रखती हैं, परंतु एक परिणाम-आधारित प्रदर्शन ढाँचे के भीतर कार्य करती हैं। कार्यों की जिम्मेदारी भले ही वितरित हो, किंतु परिणामों के लिए जवाबदेही स्पष्ट रूप से निर्धारित, दृष्टिगोचर और समीक्षा योग्य रहती है।

16.105 इन व्यवस्थाओं के आधार में निहित तर्क बड़े निजी क्षेत्र के संगठनों के विकासक्रम से घनिष्ठ समानता रखता है, विशेषकर तब जब वे उत्पाद-श्रेणियों, भौगोलिक क्षेत्रों और प्रौद्योगिकियों के पार विस्तार करते हैं। जिन कंपनियों की शुरुआत सशक्त कार्यात्मक संरचनाओं से हुई, उन्होंने अक्सर पाया कि कार्यात्मक उत्कृष्टता अपने आप में विविधीकरण या अंतरराष्ट्रीयकरण के बाद उद्यम-स्तरीय प्रदर्शन में परिवर्तित नहीं हो पाती। जैसे-जैसे उत्पाद पोर्टफोलियो विस्तृत हुए और क्षेत्रीय संचालन बढ़े, समन्वय लागत बढ़ती गई और उन विशेषज्ञ कार्यों के बीच प्राथमिकताओं के टकराव उभरने लगे, जो अपने-अपने क्षेत्रों के अनुकूलन पर केंद्रित रहे। इसके प्रत्युत्तर में, अनेक संगठनों ने डिवीजनल, बिजनेस-यूनिट या मैट्रिक्स संरचनाओं की ओर रुख किया, जिनमें कार्यात्मक विशेषज्ञता को बनाए रखा गया, परंतु उसके ऊपर उत्पाद, बाजार या क्षेत्रीय नेतृत्व की परत जोड़ी गई, जिसे आरंभ से अंत तक परिणामों की जिम्मेदारी सौंपी गई। ऐसी प्रणालियों में बिजनेस-यूनिट या क्षेत्रीय प्रमुख अपने-अपने क्षेत्रों के परिणामों के स्वामित्व को ग्रहण करते हैं, जबकि डिजिटल परिवर्तन, परिचालन लचीलापन या सततता संक्रमण जैसी अंतर-क्षेत्रीय मिशनों को वरिष्ठ कार्यकारी स्तर पर प्रायोजित किया जाता है और उन्हें समर्पित, मिशन-उन्मुख संरचनाओं के माध्यम से लागू किया जाता है, जो कार्यों और भौगोलिक सीमाओं के पार कार्य करती हैं।

16.106 निजी क्षेत्र की ये विकास-यात्राएँ सार्वजनिक और अर्ध-सार्वजनिक प्रणालियों में भी प्रतिध्वनित होने वाले महत्वपूर्ण संरचनात्मक सबक उजागर करती हैं। प्रथम, जैसे-जैसे संगठन बहु-अधिदेशीय या बहु-क्षेत्रीय प्रणालियों में रूपांतरित होते हैं, केवल कार्यात्मक संरचनाएँ परस्पर निर्भरता के प्रबंधन में कठिनाई अनुभव करती हैं, क्योंकि उनमें ऐसा कोई स्वाभाविक केंद्र नहीं होता जहाँ उद्देश्यों का एकीकरण किया जा सके और परस्पर समझौतों का संतुलन साधा जा सके। द्वितीय, समन्वय तंत्र तभी प्रभावी होते हैं जब वे ऐसे स्पष्ट और पहचाने जा सकने वाले परिणाम-स्वामित्व केंद्रों से जुड़े हों, जिनके पास साझा उद्देश्य की ओर सभी योगदानकर्ताओं को संरेखित करने हेतु आवश्यक अधिकार और सूचना-दृष्टिकोण उपलब्ध हो। दोनों ही क्षेत्रों में चुनौती केवल गतिविधियों के समन्वय की नहीं है, बल्कि यह सुनिश्चित करने की है कि यह समन्वय ऐसी जवाबदेही संरचना में अंतर्निहित हो, जो परिणामों के प्रति उत्तरदायित्व को स्पष्ट, दृश्य और क्रियान्वयन योग्य बनाती हो।

16.107 सार्वजनिक क्षेत्र के संगठनों को प्रायः एक अतिरिक्त स्तर की जटिलता का सामना करना पड़ता है, क्योंकि नीति-निर्माण, विनियामक तथा क्रियान्वयन संबंधी जिम्मेदारियाँ अंतर-संगठनात्मक और अंतर-क्षेत्राधिकार सहयोग के साथ सह-अस्तित्व में होती हैं। क्लस्टर और मिशन-उन्मुख दृष्टिकोण यहाँ

महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं–एक ओर संस्थागत स्थिरता, क्षेत्रीय गहराई और निरंतरता प्रदान करते हुए और दूसरी ओर दिशा, प्राथमिकता निर्धारण तथा परिणाम-केंद्रितता सुनिश्चित करते हैं। केंद्रीय समन्वयकारी संस्था तब सबसे प्रभावी ढंग से कार्य करती है जब वह विशेषीकृत संरचनाओं के स्थानापन्न के रूप में नहीं, बल्कि एक सक्षमकर्ता और एकीकृत मंच के रूप में कार्य करे–जो प्रोत्साहनों को संरेखित करे, विभिन्न मिशनों के बीच उत्पन्न होने वाले संघर्ष का समाधान करे, निगरानी और सीखने की प्रक्रियाओं को सुदृढ़ बनाए तथा अत्यधिक केंद्रीकरण और अधिकार के अनुपयोगी बिखराव–दोनों से बचाव करे।

16.108 सार्वजनिक और निजी–दोनों ही संदर्भों में–परिपक्व संगठनात्मक संरचना का आशय कार्यात्मक गहराई, मिशन अथवा क्लस्टर-संरेखण और स्पष्ट रूप से निर्धारित किए गए परिणामों के स्वामित्व के बीच एक गतिशील संतुलन बनाए रखना है। कार्यात्मक संरचनाएँ विशेषज्ञता और पेशेवर क्षमताओं को सुरक्षित रखती हैं, जबकि मिशन-उन्मुख या क्लस्टर आधारित व्यवस्थाएँ संबंधित अधिदेशों को साझा उद्देश्यों के चारों ओर संरेखित करती हैं। स्पष्ट रूप से पहचाने गए परिणाम-स्वामी यह सुनिश्चित करते हैं कि उपलब्धियों और निष्कर्षों के लिए एक स्पष्ट रूप से जवाबदेह केंद्र मौजूद हो। जब ये सभी तत्व परस्पर संरेखित होते हैं, तो संगठनात्मक प्रदर्शन अनौपचारिक समन्वय या व्यक्तिगत प्रयासों पर कम और संस्थागत क्षमता, सीखने तथा उद्देश्य पर आधारित होता है। जिन जटिल परिवेशों में संगठन कार्य करते हैं, वहाँ संरचनाओं को क्रमिक रूप से उनके लक्ष्यों के अनुरूप ढालते हुए, वे परस्पर निर्भरता के अनुरूप बेहतर ढंग से अनुकूलन कर पाते हैं, साथ ही उद्देश्य की स्पष्टता और क्रियान्वयन की अखंडता को भी बनाए रखते हैं।

16.109 भारत की संघीय संरचना में, विभिन्न राज्य अपनी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, प्रशासनिक क्षमता और विकास प्राथमिकताओं के अंतर के अनुरूप भिन्न-भिन्न संस्थागत व्यवस्थाओं के माध्यम से क्षमता निर्माण और नीतिगत लक्ष्यों का अनुसरण करते हैं। किंतु सभी राज्यों में एक समान तत्व यह उभरती हुई समझ है कि परिणाम प्राप्त करने के लिए संगठनात्मक डिजाइन और स्पष्ट परिणाम-दायित्व का महत्व अत्यंत निर्णायक है। अपने-अपने रूपों में ये सभी पहलें राज्य की समग्र क्षमता को सुदृढ़ करने के व्यापक लक्ष्य की दिशा में उन्मुख साधन हैं।

16.110 नीति आयोग का स्टेट सपोर्ट मिशन इस बात का उदाहरण प्रस्तुत करता है कि इन सिद्धांतों को सह. कारी संघवाद और राज्य क्षमता को सुदृढ़ करने के लिए कैसे काम में लाया जा रहा है। (बॉक्स XVI.6)।

बॉक्स XVI-6 विकसित राज्य से विकसित भारत/2047 : राज्य समर्थन मिशन के माध्यम से सहकारी संघवाद को सुदृढ़ करना

नीति आयोग का स्टेट सपोर्ट मिशन (एसएसएम), सहकारी संघवाद को सुदृढ़ करने और विकसित भारत/2047 के साझा राष्ट्रीय विजन को आगे बढ़ाने के अपने मूल दायित्व को व्यवहार में उतारने हेतु नीति आयोग की एक प्रमुख (फ्लैगशिप) पहल है।

राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के विकास के मार्ग विविध हैं और आवश्यक परिवर्तन के पैमाने को दिशा देने के लिए एक चुस्त, दूरदर्शी संस्थागत ढाँचे की आवश्यकता है, एसएसएम संस्थागत सुदृढ़ीकरण, क्षमता निर्माण, नवाचार को प्रोत्साहन, राज्यों के बीच परस्पर सीख को बढ़ावा देने, सर्वोत्तम प्रथाओं के प्रसार तथा साक्ष्य-आधारित नीति निर्माण और रणनीतिक विकास योजना के समर्थन हेतु ज्ञान संस्थानों के उपयोग पर केंद्रित है।

मिशन का मुख्य आधार स्टेट इंस्टीट्यूशंस फॉर ट्रांसफॉर्मेशन (एसआईटी) की स्थापना है, जिन्हें राज्य -स्तरीय थिंक टैंक के रूप में परिकल्पित किया गया है, ताकि दीर्घकालिक दृष्टि निर्माण, रणनीतिक सुधारों, साक्ष्य-आधारित नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन क्षमता को सुदृढ़ करने के लिए संरचित सहयोग प्रदान किया जा सके। राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों को या तो समर्पित एसआईटी स्थापित करने अथवा मौजूदा योजना विभागों/बोर्डों/आयोगों की पुनर्कल्पना और सुदृढ़ीकरण के लिए प्रोत्साहित किया जाता है।

वर्तमान में 32 राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों ने एसआईटी की स्थापना की है। इनमें, अन्य के साथ-साथ, गुजरात स्टेट इंस्टीट्यूशन फॉर ट्रांसफॉर्मेशन (जीआरआईटी), महाराष्ट्र इंस्टीट्यूशन फॉर ट्रांसफॉर्मेशन (एमआईटीआरए), उत्तराखंड राज्य सशक्तिकरण एवं रूपांतरण संस्थान (एसईटीयू आयोग) तथा त्रिपुरा इंस्टीट्यूशन फॉर ट्रांसफॉर्मेशन (टीआईएफटी) शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, 26 राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों ने ज्ञान संस्थानों (एलकेआई)—जैसे आईआईटी, आईआईएम तथा प्रमुख केंद्रीय और राज्य विश्वविद्यालयों— के साथ भी साझेदारी की है, ताकि इन संस्थानों की तकनीकी, विश्लेषणात्मक और क्षेत्रीय विशेषज्ञता का उपयोग राज्य-नेतृत्व वाले सुधारों के समर्थन में किया जा सके।

मिशन ने राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों को दीर्घकालिक विकास दृष्टियों को स्पष्ट रूप से अभिव्यक्त करने तथा अपनी क्षेत्रीय रणनीतियों में उन्नत विश्लेषण और विषयगत विशेषज्ञता को एकीकृत करने के लिए प्रोत्साहित किया है।

एसएसएम ने राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों को निगरानी और मूल्यांकन (एम एंड ई) रूपरेखाओं को सुदृढ़ करने, उच्च-प्राथमिकता वाली सूचना आवश्यकताओं को पूरा करने और डेटा-आधारित शासन को सक्षम बनाने में भी सहयोग दिया है। 'नीति फॉर स्टेट्स' (एनएफएस) ज्ञान मंच ने श्रेष्ठ प्रथाओं, नीतियों, डेटासेट्स और ज्ञान उत्पादों का एकल-विंडो भंडार उपलब्ध कराकर सूचना विषमता को कम किया है, जिससे निर्णय-निर्माण को दिशा मिली है।

समग्र रूप से, स्टेट सपोर्ट मिशन प्रत्येक राज्य और केंद्र शासित प्रदेश को विकसित राज्य में रूपांतरित करने के लिए सशक्त बना रहा है, ताकि विकसित भारत के निर्माण में योगदान दिया जा सके। इसे इसी दृष्टिकोण से देखा जाए, तो स्टेट सपोर्ट मिशन राज्य की क्षमता को सुदृढ़ करने के लिए एक संस्थागत प्रयास के रूप में देखा जा सकता है।

राज्य क्षमता एक मानव प्रणाली के रूप में : संस्कृति, कौशल और कार्यान्वयन (मिशन कर्मयोगी)

संगच्छध्वं संवदध्वं सं वो मनांसि जानताम् ।

देवा भागं यथा पूर्वे सञ्जानाना उपासते ॥

मनुष्यों को मिलकर चलना चाहिए और मिलकर एकरूप से बोलना चाहिए। इससे राष्ट्र, समाज और परिवार की उन्नति होती है। परस्पर मतभेद न हो। जिस प्रकार पूर्वकाल में देवता अपने-अपने भाग को मिलकर ग्रहण करते थे।

– ऋग्वेद, मंडल 10, सूक्त 191, श्लोक 2

16.111 राज्य संस्थाओं के माध्यम से कार्य करता है, और संस्थाएँ अपने क्रम में व्यक्तियों के माध्यम से कार्य करती हैं। जैसे-जैसे नीति संबंधी चुनौतियाँ अधिक जटिल, तकनीक-चालित और अपेक्षाओं से भरपूर होती हैं, सार्वजनिक परिणामों की गुणवत्ता इस बात पर अधिक निर्भर करती है कि लोक सेवक अपनी भूमिकाओं की व्याख्या कैसे करते हैं, निर्णय कैसे लेते हैं और नागरिकों के साथ किस प्रकार संवाद करते हैं। इस अर्थ में, राज्य की क्षमता केवल औपचारिक संरचनाओं या प्रक्रियाओं का परिणाम नहीं है, बल्कि उन मानव प्रणालियों का भी परिणाम है, जिनके माध्यम से सार्वजनिक प्राधिकरण व्यवहार में कार्यान्वित किया जाता है।

16.112 भारत की प्रशासनिक प्रणाली अपने ऐतिहासिक मूलों की छाप लिए हुए है। प्रारंभ में इसे आदेश, अनुपालन और पदानुक्रम के लिए डिजाइन किया गया था और इसने क्रम और नियंत्रण को प्राथमिकता दी। समय के साथ, लोकतांत्रिक गहराई और विकासात्मक विस्तार ने इस प्रशासनिक ढाँचे को उन क्षेत्रों तक बढ़ा दिया, जिनके लिए इसे मूल रूप से डिजाइन नहीं किया गया था। इससे बड़े पैमाने पर सेवा प्रदान करना संभव हुआ, लेकिन साथ ही इसने नीति-निर्माताओं और नागरिकों के बीच संबंधों को प्रक्रियाओं और नियमों के माध्यम से आकार दिया। परिणामस्वरूप, शासन अक्सर नियम-केंद्रित और व्यक्ति-निरपेक्ष अनुभव किया गया, जो आधुनिक उद्देश्य की तुलना में विरासत में मिली संरचनाओं को अधिक दर्शाता है। फिर भी, दैनिक जीवन में नागरिकों की अपेक्षाएँ बढ़ती जा रही हैं कि राज्य सुलभ, उत्तरदायी और निष्पक्ष हो।

16.113 साथ ही, भारत में जनभागीदारी के माध्यम से सहभागी दृष्टिकोण की मजबूती देखी जा रही है, जो यह दर्शाता है कि नागरिकों को सार्वजनिक परिणामों में साझेदार मानकर शासन करने की ओर एक बदलाव हो रहा है। यह दृष्टिकोण व्यापक राष्ट्रीय दृष्टि सबका साथ, सबका विकास, सबका विश्वास, सबका प्रयास के साथ मेल खाता है, जो साझेदारी, विकास, विश्वास और सामूहिक प्रयास पर जोर देता है। इसे नागरिक देवो भव और अंत्योदय जैसे विचारों द्वारा भी सुदृढ़ किया जाता है, जो सार्वजनिक सेवा में सम्मान, सहानुभूति और निष्पक्षता को केंद्र में रखते हैं। मिशन कर्मयोगी, जो क्षमता निर्माण आयोग के माध्यम से लागू किया जा रहा है, नागरिक-केंद्रित सेवा की दिशा में नौकरशाही संस्कृति को आकार देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह केवल यह नहीं देखता कि लोक सेवक क्या करते हैं, बल्कि यह

भी कि वे नागरिकों के साथ कैसे संवाद करते हैं और इन संवादों से प्राप्त फीडबैक संस्थागत सीखने को कैसे प्रभावित करता है।[3]

16.114 जैसे-जैसे अर्थव्यवस्थाएँ विकास के उच्च स्तरों की ओर बढ़ती हैं, सार्वजनिक प्रशासन के सामने चुनौती केवल क्षमता का विस्तार करने की नहीं रह जाती, बल्कि सेवा की अवधारणा को पुनर्परिभाषित करने की भी होती है। आधुनिक शासन के लिए ऐसी प्रणालियों की आवश्यकता बढ़ती जा रही है जो मात्र स्थिर नियमों के अनुपालन तक सीमित न रहकर सीखने, अनुकूलन करने और परिवर्तन को आत्मसात करने में सक्षम हों। सरकारों सहित बड़े संगठन तब अधिक प्रभावी ढंग से विकसित होते हैं, जब सुधार को व्यवधान के बजाय आत्मसात करने की प्रक्रिया के रूप में देखा जाता है। क्रमिक सीख, भूमिकाओं की स्पष्टता और नए अभ्यासों का धीरे-धीरे आंतरिकीकरण टिकाऊ परिवर्तन को संभव बनाते हैं, जबकि अचानक या केवल संरचनात्मक हस्तक्षेप अक्सर प्रतिरोध को जन्म देते हैं।[4]

16.115 विश्लेषणात्मक और प्रशासनिक समर्थन में गहराई तथा ऐसे तंत्र जो समन्वय, विश्लेषण और अनुवर्ती कार्रवाई को सक्षम बनाते हैं, सफल क्रियान्वयन की संभावना को उल्लेखनीय रूप से बढ़ा देते हैं। इसलिए राज्य की क्षमता को सुदृढ़ करने का अर्थ उच्च-गुणवत्ता वाली टीमों में निवेश करना, सहायक कर्मचारियों के कौशल और निरंतरता में सुधार करना तथा सामान्य प्रशासनिक भूमिकाओं के साथ-साथ विशेषीकृत विश्लेषणात्मक और तकनीकी कार्यों के लिए पर्याप्त संसाधन सुनिश्चित करना है।

16.116 जैसे-जैसे शासन संबंधी चुनौतियाँ अधिक परियोजना-उन्मुख और समयबद्ध होती जा रही हैं, वैसे-वैसे टीम गठन में लचीलापन भी क्रियान्वयन को सुदृढ़ करता है। वरिष्ठ अधिकारियों को स्पष्ट रूप से परिभाषित उद्देश्यों के इर्द-गिर्द टीमों का गठन करने में सक्षम बनाना, विशेषकर जटिल पहलों के लिए एकाग्रता और जवाबदेही को बेहतर करता है। मूल प्रशासनिक क्षमता के साथ युवा पेशेवरों और क्षेत्र-विशेषज्ञों को जोड़ना विश्लेषणात्मक गहराई, नवीन दृष्टिकोण और गति प्रदान करता है—विशेष रूप से उद्देश्य-प्रधान और समयबद्ध लक्ष्यों की प्राप्ति में। मध्यम अवधि में, ऐसी क्षमता को बनाए रखने के लिए भर्ती रणनीतियाँ और कौशल प्रोफाइल अत्यंत महत्वपूर्ण होती हैं, क्योंकि प्रशासनिक प्रणालियाँ तब सर्वोत्तम प्रदर्शन करती हैं जब व्यापक दृष्टिकोण को कार्यात्मक दक्षता के साथ संतुलित किया जाता है।

16.117 तीव्र प्रौद्योगिकीय परिवर्तन सरकार के भीतर कार्य की प्रकृति को भी रूपांतरित कर रहा है। यद्यपि स्वचालन और कृत्रिम बुद्धिमत्ता दक्षता बढ़ा सकते हैं, फिर भी शासन का भविष्य बढ़ते हुए विशिष्ट मानवीय क्षमताओं पर निर्भर करता जा रहा है—जिनमें विवेक, नैतिक तर्क, सहयोग और प्रणालीगत सोच शामिल हैं। मिशन कर्मयोगी इस परिवर्तन को प्रतिबिंबित करता है, क्योंकि यह कठोर भूमिका-परिभाषाओं से आगे बढ़कर गतिशील क्षमता-ढाँचों की ओर उन्मुख है, जो व्यक्तियों को विकसित होती कार्यात्मक आवश्यकताओं के साथ संरेखित करते हैं। निरंतर सीखने, दक्षता मानचित्रण और क्षेत्र-विशिष्ट क्षमता निर्माण को सिविल सेवाओं के भीतर अंतर्निहित करके यह कार्यक्रम इस तथ्य को स्वीकार करता है कि

3 ली डॉ. आर. बालासुब्रमण्यम, द स्टेट्समैन, 13 नवम्बर 2025–"नागरिक और राज्य" https://tinyurl.com/bddp929v

4 डॉ. आर. बालसुब्रमण्यम। द स्टेट्समैन। 23 अक्टूबर 2025। सेवा का पुनर्प्रयोजन। https://tinyurl.com/5xeydbz2

जटिल परिवेशों में प्रभावी क्रियान्वयन केवल प्रौद्योगिकी को अपनाने पर ही निर्भर नहीं करता, बल्कि इस पर भी निर्भर करता है कि अधिकारी जिम्मेदारी की व्याख्या कैसे करते हैं, अनिश्चितता का प्रबंधन कैसे करते हैं और वास्तविक परिस्थितियों में विवेकाधिकार का प्रयोग कैसे करते हैं।[5]

16.118 मिशन कर्मयोगी की एक विशिष्ट विशेषता यह है कि यह भारत की सभ्यतागत परंपराओं से प्राप्त मूल्यों पर स्पष्ट रूप से आधारित है। भारतीय संदर्भ में प्रभावी सुधार के लिए आधुनिक प्रशासनिक प्रथाओं को ऐसे नैतिक आधारों के साथ संयोजित करना आवश्यक है, जो कर्तव्य, सेवा और सामूहिक उद्देश्य को महत्व देते हों। मिशन के मार्गदर्शक सिद्धांत–विकास, सेवा पर गर्व, कर्तव्य और एकता–तथा आत्म-चिंतन, सहयोग और नागरिक-केंद्रित उद्देश्य जैसे व्यक्तिगत गुण, सार्वजनिक सेवा को एक लेन-देन आधारित भूमिका के बजाय एक आह्वान के रूप में स्थापित करते हैं। यह दृष्टिकोण सुधार के एक भारतीय मार्ग को रेखांकित करता है, जहाँ संस्थागत परिवर्तन केवल औपचारिक नियमों और प्रोत्साहनों के माध्यम से ही नहीं, बल्कि समय के साथ व्यवहार को आकार देने वाले अंतर्निहित मूल्यों के माध्यम से भी स्थायी बनता है। इस प्रकार मिशन कर्मयोगी पेशेवर पहचान को सार्वजनिक उद्देश्य के साथ संरेखित करके और संस्थाओं तथा नागरिकों के बीच विश्वास को सुदृढ़ करके राज्य की क्षमता को मजबूत करने का प्रयास करता है।[6]

राज्य क्षमता का एक केंद्रीय घटक के रूप में नियामक राज्य

16.119 विनियमन राज्य और अर्थव्यवस्था के बीच सबसे अधिक प्रभावशाली संपर्क बिंदुओं में से एक है। नियामक उपभोक्ताओं की सुरक्षा, बाजार विकास को सक्षम बनाने और नियमों के प्रवर्तन के माध्यम से जनहित में सार्वजनिक वस्तुएँ उपलब्ध कराते हैं। ऐसा करते हुए वे विधायी, कार्यकारी और न्यायिक–तीनों प्रकार की शक्तियों का प्रयोग करते हैं, जो स्वरूप में स्वयं सरकार की शक्तियों से काफी मिलती-जुलती हैं। नियामकों के माध्यम से शासन में विशेषज्ञता, सततता और राजनीतिक दबाव से सुरक्षा जैसी स्पष्ट ताकतें होती हैं। साथ ही, इससे जवाबदेही, अधिकार के अत्यधिक केंद्रीकरण और प्रक्रियात्मक निष्पक्षता से संबंधित महत्वपूर्ण चिंताएँ भी उठाता है। केंद्रीय चुनौती यह है कि नियामक व्यवस्था की शक्तियों और लाभों को बनाए रखते हुए इन जोखिमों को कम किया जाए। इसमें निहित जटिल एजेंसी संबंधों को देखते हुए नियामकों की संरचना और संस्थागत स्थिति को तदर्थ समाधान के रूप में नहीं, बल्कि जनहित की एक सुसंगत और स्पष्ट दृष्टि के भीतर स्थापित किया जाना चाहिए।

16.120 व्यवहार में, नियामक अपने-अपने क्षेत्रों में एक प्रकार के "लघु राज्य" के रूप में कार्य करते हैं और एक साथ अर्द्ध-विधायी, कार्यकारी तथा अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करते हैं। अक्सर वही व्यक्ति या आंतरिक प्रभाग कानून-निर्माता, जाँचकर्ता और निर्णायक जैसी अनेक भूमिकाएँ निभाते हैं, बिना किसी स्पष्ट प्रक्रियात्मक विभाजन के। आधुनिक और जटिल बाजारों के लिए सशक्त और प्रत्युत्तरशील संस्थानों की आवश्यकता होती है, इसलिए नियामकों द्वारा इन शक्तियों का प्रयोग अपने आप में अनुचित नहीं है। किन्तु जब पर्याप्त आंतरिक नियंत्रणों के बिना अधिकार का अत्यधिक केंद्रीकरण हो जाता है, तो संस्थागत विश्वसनीयता प्रभावित होती है। (बॉक्स XVI-7)

---

5 डॉ. आर. बालसुब्रमण्यम। द स्टेट्समैन। 30 जुलाई 2025। सामरिक मानवीकरण। https://tinyurl.com/ynwvzm7j

6 डॉ. आर. बालसुब्रमण्यम। द स्टेट्समैन। 28 अगस्त 2025। एक भारतीय मार्ग. https://tinyurl.com/3swswyyp

16.121 इसलिए, नियामक क्षमता केवल इरादे या प्रयास का सवाल नहीं है, बल्कि यह संस्थागत डिजाइन का भी मामला है, जिसमें नियम निर्माण, प्रवर्तन, जवाबदेही और बॉक्स XVI-7 में चर्चा के अनुसार प्रत्यायोजित प्राधिकरण की संरचना शामिल है।

बॉक्स XVI-7: संस्थागत डिजाइन के रूप में नियामक क्षमता

नियामक क्षमता इस बात पर निर्भर करती है कि नियामकों को दी गई औपचारिक शक्तियां संस्थागत डिजाइन के माध्यम से संरचित, प्रयोग और विवश कैसे होती हैं। निम्नलिखित संस्थागत डिजाइन विकल्पों में कुछ महत्वपूर्ण विचारों पर चर्चा की गई है:

नियम निर्माण और मार्गदर्शन में स्पष्टता

कई नियामक प्रणालियों में, परिपत्रों, दिशानिर्देशों और मास्टर निदेशों की संख्या मूल कानून से अधिक हो जाती है, जिससे अनिश्चितता पैदा होती है और मूल नियमों की शक्तियाँ कमजोर पड़ती हैं। जब सहायक निर्देश विनियमन की जगह लेने लगते हैं, तो कानून और प्रशासन के बीच की सीमा अस्पष्ट हो जाती है, जिससे अनुपालन जटिल हो जाता है। इसलिए, नियामक ढांचे को नियमों और अधीनस्थ मार्गदर्शन के बीच स्पष्ट रूप से अंतर करना चाहिए। मूल नियम बनाने की प्रक्रिया पारदर्शी होनी चाहिए, जिसमें मसौदा विनियमों का प्रकाशन, सार्वजनिक परामर्श और प्राप्त प्रतिक्रियाओं का प्रकटीकरण शामिल हो, और यह शासी बोर्ड की जिम्मेदारी में होना चाहिए। सहायक निर्देशों को आंतरिक अनुशासन और आवधिक समीक्षा के अधीन, स्पष्ट और प्रक्रियात्मक मामलों तक ही सीमित रहना चाहिए।[7]

प्राधिकार के भीतर पृथक्करण

नियामक संस्थाएँ प्रायः एक ही संस्था के भीतर अर्ध-विधायी, कार्यकारी तथा अर्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करती हैं। यह आधुनिक बाजारों की जटिलता को दर्शाता है और स्वाभाविक रूप से समस्याग्रस्त नहीं है। हालांकि, यह आंतरिक पृथक्करण और अनुशासन को विशेष महत्व देता है।

जवाबदेही के आधार वाले नियामक बोर्ड

नियामक संस्थाओं की प्रभावशीलता उनके शासी बोर्डों पर निर्भर करती है, जो प्रिंसिपल की भूमिका निभाते हुए कार्यकारी प्रबंधन को जवाबदेह ठहराते हैं और नीति व प्रवर्तन पर स्वतंत्र निर्णय लेते हैं। बोर्ड की संरचना इस संदर्भ में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। स्वतंत्र और अंशकालिक सदस्यों की उपस्थिति बाहरी दृष्टिकोण, पेशेवर विविधता और दिन-प्रतिदिन के संचालन से दूरी प्रदान करती है। इससे बोर्ड केवल प्रबंधकीय निर्णयों को अनुमोदित करने के बजाय निर्णयों के रूप निर्धारण में सक्षम होते हैं। कानून, अर्थशास्त्र और बाजार विशेषज्ञता सहित संबंधित विषयों में संतुलित प्रतिनिधित्व विचार-विमर्श और संस्थागत निगरानी को मजबूत बनाता है। संस्थागत स्वतंत्रता को आगे बढ़ाने के लिए निश्चित कार्यकाल, योग्यता मानदंड, मनमानी हटाने से सुरक्षा और कार्यकाल समाप्त होने के बाद प्रतिबंध जैसी व्यवस्थाएँ भी लागू की जाती हैं।[8]

---

7 एम एस साहू और वी अनंथा नागेश्वरन। बिजनेस स्टैंडर्ड। द सिक्योरिटीज मार्केट्स कोड: रेगुलेटरी गवर्नेंस, अंततः कोडित। https://tinyurl.com/nhk54bnj

8 एम एस साहू और वी अनंथ नागेश्वरन। बिजनेस स्टैंडर्ड। नियामक संरचना 2.0: सिक्योरिटीज मार्केट्स कोड एक निर्णायक बदलाव का संकेत देता है। https://tinyurl.com/3d3nhyem

निष्पादन में अनुपात और अनुशासन

नियामक क्षमता का परीक्षण निष्पादन में होता है। यदि दंड बिना इरादे, परिमाण, अवधि या हानि को ध्यान में रखे लगाया जाता है, तो निष्पादन केवल चेकलिस्ट अनुपालन तक सीमित रह सकता है, बजाय इसके कि यह नियामक उद्देश्यों को आगे बढ़ाए। इसलिए, एक मजबूत निष्पादन संरचना में अनुपात को संस्थागत डिजाइन में समाहित करना आवश्यक है। कार्यवाही का समापन एक ही, तर्कसंगत उल्लंघन निर्धारण में होना चाहिए, जिससे स्पष्ट रूप से वर्णित संवर्धक और क्षमापरक कारकों के आधार पर दंड, प्रतिपूर्ति, सुधारात्मक निर्देश या निलंबन का मापनीय उपयोग संभव हो। अंतरिम उपायों का उद्देश्य केवल निवारक होना चाहिए, समय-सीमा तक सीमित होना चाहिए और उन पर सुरक्षा उपाय लागू होने चाहिए।

संचालनात्मक मानक के रूप में उचित प्रक्रिया

चूंकि नियामक ऐसे अधिकार प्रयोग करते हैं जो दीवानी अदालत के समकक्ष हैं, इसलिए प्रक्रियात्मक निष्पक्षता नियामक क्षमता का एक अनिवार्य घटक बन जाती है। जब कार्यवाही उस सामग्री के पूर्ण प्रकटीकरण के बिना की जाती है जिस पर भरोसा किया गया हो, या जब निर्णयात्मक परिणाम पर्याप्त तर्कसंगत नहीं होते, तो क्षमता कमजोर पड़ती है।

लोकतांत्रिक आधार और पारदर्शिता

लोकतांत्रिक आधार के बिना नियामक स्वायत्तता विश्वास को कम कर सकती है। इसलिए, नियामक क्षमता केवल विशेषज्ञता और स्वतंत्रता पर निर्भर नहीं करती, बल्कि प्रतिनिधि संस्थाओं के प्रति पारदर्शिता और जवाबदेही पर भी निर्भर करती है। नियमों, सहायक निर्देशों, प्रवर्तन आदेशों और शासन संबंधी निर्णयों का सांविधिक प्रकाशन, संसद में प्रस्तुत करना और समय-समय पर समीक्षा करना नियामक कार्रवाई को लोकतांत्रिक ढांचे में स्थापित करता है, साथ ही संचालनात्मक स्वतंत्रता को बनाए रखता है।

प्रधान-एजेंट संरचना में प्रत्यायोजित नियामक क्षमता

आधुनिक नियामक प्रणालियाँ प्रत्यक्ष आदेश के बजाय स्तरीकृत प्रत्यायोजन के माध्यम से संचालित होती हैं। ब्रौन और गिलार्डी[9] द्वारा किए गए विश्लेषण के अनुसार, लोकतांत्रिक शासन प्रधान-एजेंट संबंधों की श्रृंखला के रूप में कार्य करता है, जो नागरिकों से शुरू होकर विधानमंडल, कार्यपालिका और विशिष्ट नियामक संस्थाओं तक विस्तारित होती है। इस श्रृंखला के प्रत्येक चरण में अधिकार का हस्तांतरण होता है, जिसके साथ एजेंसी हानि के जोखिम भी जुड़े होते हैं, जिससे संस्थागत डिजाइन, विवेकाधिकार पर प्रतिबंध और निगरानी तंत्र नियामक क्षमता के लिए केंद्रीय बन जाते हैं। नियामक प्रभावशीलता इस बात पर निर्भर करती है कि प्रत्यायोजन को कैसे सीमित, निगरानी और निरीक्षण किया जाता है। प्रतिभूति बाजार संहिता, 2025 के तहत हालिया सांविधिक अनुभव इस दृष्टिकोण को स्पष्ट करता है, जिसमें बाजार अवसंरचना संस्थाओं को सांविधिक कर्ता के रूप में अधिकार प्रदान किए जाते हैं, जबकि प्रत्यायोजित अधिकार उचित प्रक्रिया, पारदर्शिता और संसदीय निगरानी के अधीन रहते हैं।[10]

9 ब्रौन, डी., और गिलार्डी, एफ. (संस्करण). (2006)। समकालीन लोकतंत्रों में प्रतिनिधिमंडल। लंदन: रूटलेज। https://tinyurl.com/5n6h4atz

10 एम एस साहू और वी अनंत नागेश्वरन। व्यवसाय मानक। जब बाजार के बुनियादी ढांचे के संस्थान राज्य बनने लगते हैं। https://tinyurl.com/7nmnhprd

नियामक क्षमता का निर्माण–स्कूल फॉर रेगुलेशन्स

16.122 मानव संसाधनों की उपलब्धता में एक महत्वपूर्ण अंतर आज भी मौजूद है, जो बाजार अर्थव्यवस्था के कुशल संचालन को सुनिश्चित करने में सक्षम हों। जबकि शैक्षणिक संस्थाओं ने कानून, अर्थशास्त्र, लेखांकन और प्रबंधन जैसे पारंपरिक पाठ्यक्रमों को बाजार अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के अनुरूप ढाला है, नियामक क्षमता के निर्माण के लिए समर्पित, व्यापक और संरचित कार्यक्रम अब तक विकसित नहीं हुआ है। परिणामस्वरूप, नियामक और व्यवसाय पारंपरिक विषयों में प्रशिक्षित पेशेवरों पर निर्भर रहते हैं, जिनके लिए अक्सर व्यापक अनुकूलन की आवश्यकता होती है।

16.123 नियामकों को ऐसे विशेषज्ञों की आवश्यकता है, जो स्वतंत्रता और निगरानी के बीच संतुलन स्थापित कर सकें, जबकि व्यवसायों को ऐसे पेशेवरों की आवश्यकता है जो इस स्वतंत्रता का उपयोग विकास को बढ़ावा देने के लिए कर सकें, साथ ही नियामक नियमों का पालन भी सुनिश्चित करें। सही प्रतिभा के मौजूद होने पर, नियामक, व्यवसाय और पेशेवर फर्में एक–दूसरे के दृष्टिकोण को बेहतर समझ सकते हैं, सहयोग को बढ़ावा दे सकते हैं और समग्र व्यवसायिक सुगमता में उल्लेखनीय सुधार कर सकते हैं। यह एक संस्थागत व्यवस्था की मांग करता है, जो नियामक डिजाइन और कार्यान्वयन में दक्ष पेशेवरों की एक कैडर तैयार करे, ताकि व्यवसायिक सुगमता में सुधार हो सके। नियामक अध्ययन के विद्यालय या तो नए स्वतंत्र संस्थानों के रूप में स्थापित किए जा सकते हैं, या मौजूदा संस्थानों में अतिरिक्त इकाइयों के रूप में जोड़े जा सकते हैं।

उत्तरदायी नियमन

16.124 नियामक संस्थाओं और नियामक न्यायाधिकरणों के पूर्णकालिक सदस्यों की भर्ती प्रक्रिया अक्सर ऐसे व्यक्तियों के चयन में परिणत होती है जिनका पृष्ठभूमि सरकारी सेवाओं में रहा हो, आमतौर पर हाल ही में सेवानिवृत्त या सेवानिवृत्ति के निकट। सतत विशेषज्ञता विकसित करने के लिए, नियामकों और नियामक न्यायाधिकरणों को ऐसे पेशेवरों को आकर्षित करना चाहिए जो कम आयु में इस क्षेत्र में समर्पित करियर बना सकें। चाहे वे किसी भी आयु में शामिल हों, नियुक्त सदस्य सरकारी सेवाओं के लिए निर्धारित मानक सेवानिवृत्ति आयु तक सेवा करें। यह विशेषज्ञता और स्वतंत्रता का निरंतर प्रवाह सुनिश्चित करेगा, जिससे ये संस्थान मांग को पूरा करने के लिए सक्षम बन सकें।

16.125 राज्य प्राधिकरण स्तरीकृत पदानुक्रम के माध्यम से कार्य करते हैं, जहाँ प्रत्येक स्तर नीचे के स्तर के निर्णयों की समीक्षा और संशोधन कर सकता है, यहाँ तक कि कार्यान्वयन के बाद भी। महत्वपूर्ण यह है कि ऐसे संशोधन किसी भी संस्थागत जवाबदेही के बिना होते हैं, जो इस प्रक्रिया से उत्पन्न व्यवधान के लिए जिम्मेदार हो। प्रत्येक प्राधिकरण बार–बार गलत होने की स्थिति में भी बिना किसी परिणाम के रह सकता है। यह असमानता समाधान प्रक्रिया की अखंडता को कमजोर करती है। यदि नियमन के अधीन संस्थाओं को निर्णायक कार्रवाई करनी होती है और अपने कार्यों के परिणाम भुगतने पड़ते हैं, तो राज्य प्राधिकरण क्यों समान जिम्मेदारी और अंतिमता के मानकों के अधीन नहीं होने चाहिए? यदि व्यवसायिक निर्णय एक बार में लिए जा सकते हैं, तो राज्य अनुमोदन भी उसी तरह क्यों नहीं हो सकते?

16.126 व्यापार और अर्थव्यवस्था के हित में व्यापारिक लेनदेन में निश्चितता अनिवार्य है। इन लेनदेन के लिए अधिकतम केवल एक नामित प्राधिकरण से अनुमोदन की आवश्यकता होनी चाहिए। एक बार अनुमोदन मिल जाने पर, यह अंतिम माना जाना चाहिए। यदि बाद में कोई अनियमितता पाई जाती है, तो जिम्मेदार व्यक्तियों को नागरिक, नियामक और दंडात्मक दायित्वों का सामना करना चाहिए, लेकिन लेनदेन खत्म या बाधित नहीं होना चाहिए। यह सिद्धांत सभी आर्थिक नियामक ढाँचों का आधार होना चाहिए। सदाचार और दुराचार रोकने के लिए कठोर निगरानी आवश्यक है और इससे दोषियों को जवाबदेह ठहराया जा सकता है। हालांकि, ऐसी निगरानी को व्यापारिक लेनदेन की वैधता से अलग रखा जाना चाहिए, यदि वे कानूनन अनुमोदित या अनुमोदित माने जा चुके हों। सरल, एक-स्तरीय अनुमोदन प्रक्रिया, जिसके साथ किसी भी चूक के लिए संस्थागत जवाबदेही जुड़ी हो, एक ऐसे अर्थव्यवस्था के लिए अनिवार्य है जो विकसित देश बनने की आकांक्षा रखती है।

16.127 अधिकांश नियामक प्रक्रियाएँ—जैसे अनुमोदन, जांच, प्रवर्तन कार्रवाई, विवाद और अपील—आर्थिक पहलुओं से सीधे जुड़ी होती हैं। इसलिए, इन प्रक्रियाओं में विलंब वास्तविक आर्थिक लागत पैदा करता है। इसे संबोधित करने के लिए, निर्णयों को कठोर समयसीमाओं के अधीन होना चाहिए, और जब प्राधिकरण निर्धारित अवधि में कार्रवाई करने में विफल हों, तो स्वीकृत माना जाने का प्रावधान होना चाहिए। प्रतिस्पर्धा (संशोधन) अधिनियम, 2023 के तहत, भारतीय प्रतिस्पर्धा आयोग अब विलय और संयोजन मामलों की संक्षिप्त वैधानिक समीक्षा समयसीमा के साथ कार्य करता है। कुल समीक्षा अवधि को 210 से घटाकर 150 कैलेंडर दिनों कर दिया गया है, और भारतीय प्रतिस्पर्धा आयोग को नोटिस प्राप्त होने के 30 कैलेंडर दिनों के भीतर प्रारंभिक दृष्टिकोण तैयार करना अनिवार्य है। यह संशोधन, जो निर्धारित समयसीमा में निर्णय न होने पर संयोजनों को स्वीकृत माना जाने का प्रावधान करता है, एक उपयोगी पूर्वानुमान प्रस्तुत करता है।

16.128 आर्थिक कानूनों में प्रत्येक नियामक कार्रवाई के चरण के लिए स्पष्ट समयसीमाएँ निर्धारित होनी चाहिए, और अनुपालन न करने पर परिणामों का प्रावधान होना चाहिए। जैसे कि किसी सार्वजनिक सेवक के काम में बाधा डालने पर दंड लगाया जाता है, उसी तरह प्राधिकरणों द्वारा निर्धारित समयसीमाओं में सेवाएँ प्रदान न करना आर्थिक गतिविधि में बाधा मानी जानी चाहिए। वैकल्पिक और अनिश्चित प्रक्रियाओं से अनिवार्य समयसीमाओं की ओर संक्रमण करना आवश्यक है, ताकि नियामक प्रणाली में पैसे के समय-मूल्य का सम्मान सुनिश्चित किया जा सके।

16.129 नियामक राज्य की संस्थागत संरचना और जवाबदेही की जांच करने के बाद, यह समान रूप से आवश्यक है कि यह भी देखा जाए कि निजी आर्थिक अभिकर्ता इस संस्थागत परिवेश पर कैसे प्रतिक्रिया देते हैं और इसे कैसे आकार देते हैं।

निजी कॉर्पोरेट क्षेत्र, राज्य क्षमता और भारत में राष्ट्र-निर्माण की सीमाएँ

16.130 यहाँ तक कि एक सर्वोत्तम रूप से डिजाइन की गई नियामक संरचना भी अकेले राज्य क्षमता का निर्माण नहीं कर सकती। नियामक संस्थाएँ एक व्यापक राजनीतिक-आर्थिक संतुलन के भीतर कार्य करती हैं, जो केवल कानून और प्रशासन द्वारा ही नहीं, बल्कि उन अभिनेताओं के व्यवहार द्वारा भी आकारित

होता है जिन्हें ये नियंत्रित करती हैं। भारत में, निजी कॉर्पोरेट क्षेत्र केवल नियमन का विषय नहीं है; यह उस प्रेरक पर्यावरण का संरचनात्मक सहभागी है, जो तय करता है कि राज्य अपनी क्षमता बढ़ाएगा या विवेकाधीन शासन के माध्यम से कार्य करेगा।

16.131 वृहद् भारतीय कॉर्पोरेट क्षेत्र दो ऐतिहासिक आदर्शों के बीच मध्यवर्ती स्थिति में स्थित है। यह पूर्व-औद्योगिकीकरण के उत्तरार्ध में पूर्वी एशिया में देखे गए तरीके से राज्य का विकासात्मक भागीदार नहीं रहा, जहाँ कंपनियाँ सक्रिय रूप से राज्य की क्षमता और अनुशासन की मांग करती थीं। न ही इसने परिपक्व पश्चिमी अर्थव्यवस्थाओं के उस स्वतंत्र, नियम-निर्धारित कॉर्पोरेट क्षेत्र के समान व्यवहार किया है। इसके बजाय, यह एक हाइब्रिड क्षेत्र में कार्य करता है, जहाँ रेंट उपलब्ध हैं, प्रवर्तन असमान है, और राजनीतिक मध्यस्थता बाजार अनुशासन की जगह ले लेती है। इस संतुलन को तीन संरचनात्मक विशेषताएँ परिभाषित करती हैं।

16.132 पहले, बड़े उद्यम जोखिम ग्रहण के बजाय रेंट प्राप्ति के लिए व्यवस्थित रूप से प्राथमिकता प्रदर्शित करते हैं। नियामक सन्निपात, संरक्षित मार्जिन, और कंपनी-विशिष्ट व्यवस्थाएँ अक्सर उत्पादकता वृद्धि, पैमाने पर प्रतिस्पर्धा, या अनुभव से सीखने की अपेक्षा हावी रहती हैं। यह वरीयता उस वातावरण में तर्कसंगत है जहाँ नुकसान के जोखिम समाजिककरण के माध्यम से साझा किए जाते हैं—जैसे कि बेलआउट, बैंकिंग में सहनशीलता, टैरिफ संरक्षण, या पश्च-दृष्टि पुनर्विचार। एक कॉर्पोरेट क्षेत्र जो जोखिम को राज्य पर स्थानांतरित करता है, वह राज्य क्षमता बढ़ाने का दबाव नहीं डालता; इसके बजाय, यह विवेकाधीन निर्णयों की मांग उत्पन्न करता है। और विवेकाधीन निर्णय नियम-आधारित संस्थाओं को क्षीण कर देते हैं।

16.133 दूसरी, पूंजी आवंटन की अवधि अपेक्षाकृत संक्षिप्त रहती है। उल्लेखनीय अपवादों के बावजूद, भारतीय कॉर्पोरेट निवेश निम्नलिखित विशेषताओं द्वारा चिन्हित होता है: कम अनुसंधान एवं विकास तीव्रता, सीमांत विनिर्माण में सतर्कता, और अचल संपत्ति से जुड़े, विनियमित या अर्द्ध-एकाधिकार क्षेत्रों में एकाग्रता। यह केवल सांस्कृतिक कारणों से नहीं, बल्कि शासन संरचनाओं से भी जुड़ा है—जैसे कि पारिवारिक नियंत्रण, उत्तराधिकार उन्मुख दृष्टिकोण, कमजोर प्रबंधकीय श्रम बाजार, और दीर्घकालीन पूंजी का अपर्याप्त विकास। जब कंपनियों को तेजी से न्यायालय, बड़े पैमाने पर कुशल श्रम या पूर्वानुमेय नियमन की आवश्यकता नहीं होती ताकि वे प्रतिफल उत्पन्न कर सकें, तो वे संस्थानिक उन्नयन के लिए प्रेरक तंत्र के रूप में कार्य नहीं कर सकतीं। तुलनात्मक अनुभव दर्शाता है कि कॉर्पोरेट क्षेत्र केवल विशेष परिस्थितियों में राज्य उन्नयन को प्रेरित करता है, जब उत्पादकता ही जीवित रहने का एकमात्र मार्ग होती है (देखें बॉक्स XVI-8)।

बॉक्स XVI-8: लाभ, क्षमता और राष्ट्रीय उद्देश्य : अंतरराष्ट्रीय उदाहरण

ऐतिहासिक रिकॉर्ड अनेक उदाहरण प्रस्तुत करता है जहाँ व्यवसायिक नेता और कंपनियाँ केवल लाभ कमाने वाली इकाइयाँ नहीं रहीं, बल्कि व्यापक राष्ट्रीय परियोजनाओं में संस्थागत साझेदार के रूप में कार्य करती रहीं, विशेष रूप से पुनर्निर्माण या रणनीतिक परिवर्तन के कालखंड में।

युद्धोपरान्त अमेरिका में, कॉर्पोरेट क्षेत्र ने दो ओवरलैपिंग क्षेत्रों में राष्ट्रीय निर्माण की भूमिका अपनाई: विदेश में पुनर्निर्माण और घरेलू तकनीकी-औद्योगिक नेतृत्व। जनरल मोटर्स, फोर्ड, और कैटरपिलर जैसी बड़ी कंपनियाँ केवल अपने बैलेंस शीट का पुनर्निर्माण नहीं कर रहीं थीं, बल्कि मशीनरी, वाहन और औद्योगिक उपकरण भी प्रदान कर रही थीं, जो मार्शल योजना के तहत यूरोप के पुनर्निर्माण को सक्षम कर रहे थे।

उनकी भागीदारी वाणिज्यिक रूप से लाभकारी थी, फिर भी यह स्पष्ट अमेरिकी उद्देश्य–मित्र देशों को स्थिर करना, बाजारों का पुनर्निर्माण और साम्यवाद को सीमित करना–को भी आगे बढ़ा रही थी। बेल लैब्स, आईबीएम और आरसीए जैसी कंपनियों की युद्धोपरान्त अनुसंधान गतिविधियाँ भी कॉर्पोरेट रणनीति और राष्ट्रीय उद्देश्य के संयोजन को दर्शाती थीं। सेमीकंडक्टर, कंप्यूटिंग, संचार और एयरोस्पेस में निवेश ने शीत युद्ध तकनीकी दौड़ को आगे बढ़ाया, साथ ही विज्ञान और इंजीनियरिंग में मूलभूत सार्वजनिक वस्तुएँ उत्पन्न कीं। वरिष्ठ कार्यकारी अक्सर इन विकल्पों को नागरिक जिम्मेदारी की भाषा में प्रस्तुत करते–"राष्ट्रीय शक्ति" और "आधुनिकीकरण" के कर्तव्य के रूप में–और दीर्घकालीन निवेश और विश्वविद्यालयों तथा संघीय प्रयोगशालाओं के साथ सहयोग को सहज स्वीकार करते थे। अमेरिकी निजी क्षेत्र की इंटरस्टेट हाईवे प्रणाली, रक्षा अनुबंध और अंतरिक्ष अन्वेषण में भूमिका ने भी वाणिज्यिक प्रोत्साहनों को राष्ट्रीय आधुनिकता और भू-राजनीतिक प्रतिष्ठा के साझा समझ के साथ जोड़ा।

1945 के बाद पश्चिमी जर्मनी का अनुभव एक अलग, लेकिन संबंधित नैतिकता को दर्शाता है। जर्मन उद्योग का पुनर्निर्माण उस संदर्भ में हुआ जहाँ कॉर्पोरेट नेता स्पष्ट रूप से "सोजियाले मार्क्टविर्टशाफ्ट" (सामाजिक बाजार अर्थव्यवस्था) को नैतिक और राष्ट्रीय समझौते के रूप में अपनाते थे। सीमेंस, बीएएसएफ और वोक्सवैगन जैसी कंपनियाँ साझा निर्णय, व्यावसायिक प्रशिक्षण और वेतन-उत्पादकता समझौते जैसी मजबूत अपेक्षाओं के तहत काम करती थीं, जो सामाजिक स्थिरता और तेजी से पुनर्निर्माण को समर्थन देती थीं। उनका निर्यात उन्मुख दृष्टिकोण केवल संकीर्ण लाभ-संरक्षण नहीं था, बल्कि यह जर्मनी की वैधता पुनर्स्थापित करने, रोजगार पुनर्निर्मित करने और देश को यूरोप में स्थिर करने का मार्ग था। व्यावसायिक संघ क्षेत्रीय बैंकों और मिटलस्टैंड के साथ मिलकर काम करते, उत्पादन, प्रशिक्षुता और तकनीकी उन्नयन बनाए रखने के लिए मूल्य व्यवहार और पूंजी आवंटन पर प्रतिबंध स्वीकार करते। वास्तव में, निजी क्षेत्र ने राष्ट्रीय पुनर्निर्माण का हिस्सा उठाया, प्रतिस्पर्धात्मकता और सामाजिक सामंजस्य को आपसी पूरक दायित्व के रूप में देखा।

जापान का युद्धोपरान्त औद्योगिकीकरण यह दर्शाता है कि किस प्रकार निजी उद्यम ने राष्ट्रीय उद्देश्य को आत्मसात किया। बड़े उद्यम केइरत्सु समूहों में संगठित थे; उन्होंने निश्चित रूप से लाभ कमाया, लेकिन उन्होंने संगठित निवेश, निर्यात अनुशासन और तकनीकी अधिग्रहण रणनीतियाँ भी अपनाई, जो राष्ट्रीय उन्नयन के उद्देश्यों के अनुरूप थीं। टोयोटा, सोनी और निप्पॉन स्टील जैसी कंपनियों ने प्रक्रिया गुणवत्ता, उत्पादकता और इंजीनियरिंग में भारी निवेश किया, भले ही अल्पकालिक प्रतिफल अनिश्चित हों। कॉर्पोरेट नेता इन विकल्पों को सार्वजनिक रूप से जापान की पुनर्बहाली और अंतरराष्ट्रीय प्रतिष्ठा में योगदान के रूप में प्रस्तुत करते थे, और कंपनी को केवल निजी संपत्ति के रूप में नहीं, बल्कि राष्ट्रीय संस्था के रूप में सांस्कृतिक रूप से प्रस्तुत किया गया। "कैच-अप" का आग्रह एक नैतिक

अर्थव्यवस्था बनाता है, जिसमें प्रबंधन की प्रतिष्ठा देश को तकनीकी स्तर पर आगे बढ़ाने से जुड़ी होती थी, न कि केवल लाभांश से। यहाँ तक कि तीव्र घरेलू प्रतिस्पर्धा भी राष्ट्रीय उन्नयन के साझा लक्ष्य के भीतर संचालित होती थी।

कोरिया, ताइवान और सिंगापुर में बाद के पूर्वी एशियाई अनुभव भी यह दर्शाते हैं कि किस प्रकार निजी लाभ को राष्ट्रीय परिवर्तन से जोड़ा गया। कोरिया में, सैमसंग, हुंडई, एलजी जैसे चाबोल्स का उदय अक्सर राज्य मार्गदर्शन से जोड़ा जाता है, लेकिन यह भी कॉर्पोरेट नेतृत्व का निर्यात-राष्ट्रीय मिशन अपनाने की कहानी है। कंपनियों ने उच्च जोखिम निवेश, तकनीकी रूप से मांगलिक उद्योगों में विविधीकरण और अंतरराष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा स्वीकार की। वरिष्ठ नेतृत्व ने प्रदर्शन को अक्सर देशभक्ति की उपलब्धि के रूप में प्रस्तुत किया, और आंतरिक संस्कृति में त्याग, अनुशासन और संगठनात्मक निष्ठा को राष्ट्रीय गुण के रूप में माना गया। लाभ आवश्यक था, लेकिन प्रतिष्ठा कोरिया के औद्योगिक दर्जे को ऊँचा करने और विदेशी मुद्रा अर्जित करने से आती थी।

ताइवान में पैटर्न थोड़ा अलग था। इसके औद्योगिकीकरण में बड़े समूहों की तुलना में स्थानीय समुदायों और वैश्विक आपूर्ति श्रृंखलाओं में छोटे और मध्यम उद्यमों का जाल महत्वपूर्ण था। ये उद्यम अक्सर अतिरिक्त लाभ को कौशल, मशीनरी और निर्यात सीखने में पुनर्निवेश करते और द्वीप के परिवर्तन में भागीदारी को नागरिक परियोजना के रूप में देखते। व्यावसायिक संघ ने मानक, तकनीकी प्रसार और आपूर्तिकर्ता उन्नयन का समन्वय किया, जिससे सामूहिक प्रतिस्पर्धात्मकता मजबूत हुई।

सिंगापुर में, निजी कंपनियों ने सरकारी लिंक कंपनियों और संप्रभु निवेश शाखाओं के साथ काम किया, लेकिन कई घरेलू और बहुराष्ट्रीय उद्यमों ने उत्कृष्टता, विश्वसनीयता और वैश्विक भरोसेमंदता के शहर-राज्य के आदर्श को आत्मसात किया। व्यवसाय ने कठोर मानक, कार्यबल विकास और दीर्घकालीन निवेश अपनाए, क्योंकि इन्हें केवल कॉर्पोरेट हित नहीं, बल्कि सिंगापुर की प्रतिष्ठा और अस्तित्व के लिए भी आवश्यक माना गया। कॉर्पोरेट नेता अक्सर इसे सुरक्षा की जिम्मेदारी के रूप में प्रस्तुत करते थे; कंपनियों को वैश्विक बाजारों में राष्ट्रीय विश्वसनीयता का संरक्षक माना जाता था।

इन विभिन्न संदर्भों में साझा तत्व यह है कि व्यापारिक नेताओं ने अपने उद्यमों को राष्ट्रीय परियोजना में संस्थान के रूप में देखा, और सामूहिक लक्ष्यों (पुनर्निर्माण, तकनीकी उन्नयन, निर्यात क्षमता, सामाजिक स्थिरता, भू-राजनीतिक प्रतिष्ठा) को आगे बढ़ाने के लिए सीमाएँ, जोखिम और दीर्घकालीन निवेश स्वेच्छा से स्वीकार किए। लाभ और राष्ट्रीय हित विरोधी नहीं थे, बल्कि समान उद्देश्य के दो आयाम थे।

राष्ट्रीय परिवर्तन तब सबसे टिकाऊ होता है जब व्यापारिक नेता स्वयं को केवल विकास के लाभार्थी न मानकर, बल्कि एक बड़े विकासात्मक परियोजना के ट्रस्टी के रूप में देखें। युद्धोपरान्त अमेरिका, जर्मनी, जापान और पूर्वी एशिया में सबसे सफल कॉर्पोरेट इतिहास वे हैं जहाँ कंपनियाँ अल्पकालिक प्रतिफल से पहले निवेश करतीं, तकनीकी क्षमता और कार्यबल उन्नयन को नागरिक दायित्व के रूप में देखतीं, और राष्ट्रीय स्थिरता, निर्यात प्रतिस्पर्धात्मकता और सामाजिक स्थिरता मजबूत करने से वैधता प्राप्त करतीं। उनका लाभ कमाना निलंबित नहीं था, लेकिन इसे नैतिक अर्थव्यवस्था में समाहित किया गया,

जिसमें प्रतिष्ठा, गौरव और दीर्घकालिक मूल्य राष्ट्रीय क्षमता बढ़ाने से जुड़े थे, न कि अल्पकालिक लाभ प्राप्त करने से। आधारभूत नैतिकता सुरक्षा की जिम्मेदारी थी: कंपनियाँ खुद को केवल बाजार में प्रतिभागी नहीं, बल्कि राष्ट्र की संस्थाओं के रूप में कल्पित करती थीं।

भारत के लिए इसका अर्थ यह है कि निजी क्षेत्र को लंबी निवेश अवधि, नवाचार, कौशल और गुणवत्ता में निवेश करने की इच्छा हो; इसे औपचारिकरण, उत्पादकता और तकनीकी गहनता को सामूहिक वस्तुएँ मानकर अपनाना चाहिए; और इसे सामाजिक भरोसा और संस्थागत विश्वसनीयता के निर्माण में अपनी भूमिका समझनी चाहिए।

व्यापार नेतृत्व को वैश्विक मानकों पर प्रतिस्पर्धा में सहज, सफलता को क्षमता निर्माण में पुनर्निवेश करने वाला और कॉर्पोरेट महत्वाकांक्षा को भारत के उत्पादक आधार, रोजगार गुणवत्ता और अंतरराष्ट्रीय प्रतिष्ठा के संदर्भ में ढालने वाला होना चाहिए।

एक समाज में जो तेजी से संरचनात्मक परिवर्तन से गुजर रहा है, वहां निजी क्षेत्र की वैधता वाणिज्यिक गतिशीलता और राष्ट्र-निर्माण में सचेत योगदान को जोड़ने की क्षमता पर निर्भर करेगी—केवल नारे के रूप में नहीं, बल्कि रणनीति, पूंजी आवंटन और संगठनात्मक संस्कृति में मार्गदर्शक अनुशासन के रूप में।

16.134 तीसरा, राजनीतिक अर्थव्यवस्था का अनुभव यह दर्शाता है कि जब कंपनियाँ संरक्षण, विवेकाधिकार या रेंट निष्कर्षण पर निर्भर नहीं रह सकतीं और उन्हें उत्पादकता, गुणवत्ता और निर्यात प्रदर्शन के आधार पर प्रतिस्पर्धा करने को विवश होती हैं, तब वे मजबूत, पूर्वानुमेय और निष्पक्ष सार्वजनिक संस्थानों में प्रत्यक्ष हित विकसित करती हैं। इस दृष्टिकोण से, उत्पादक कंपनियाँ राज्य की क्षमता बढ़ाने के लिए एक प्रेरक तंत्र के रूप में कार्य कर सकती हैं।

16.135 किन्तु, राज्य क्षमता केवल कंपनियों से ही आकार नहीं लेती। सार्वजनिक संस्थाएँ अंततः व्यक्तियों और परिवारों के साथ दैनिक अंत:क्रियाओं के माध्यम से कार्य करती हैं—जहाँ अनुपालन व्यवहार, निष्पक्षता की अपेक्षाएँ और औपचारिक प्रणालियों से जुड़ने की इच्छा समान रूप से निर्णायक होती हैं। इसलिए, निजी क्षेत्र को केवल व्यावसायिक इकाइयों के समूह के रूप में नहीं, बल्कि नागरिकों के एक समाज के रूप में भी समझा जाना चाहिए। यही वह व्यापक सामाजिक भूमिका है जो विकसित भारत के लक्ष्य को प्राप्त करने में महत्वपूर्ण है।

नागरिक, मानदंड और क्षमता की सामाजिक नींव

16.136 यदि निजी कॉर्पोरेट क्षेत्र उस प्रोत्साहन वातावरण को सह-निर्मित करता है जिसमें राज्य क्षमता विकसित होती है, तो नागरिक इसे और भी व्यापक रूप से आकार देते हैं—उन दैनिक मानदंडों के माध्यम से जो तय करते हैं कि क्या सार्वजनिक प्रणालियों को प्रवर्तन पर निर्भर रहना पड़ेगा या वे आंतरिक जिम्मेदारी के आधार पर संचालित हो सकती हैं।

16.137 आज भारतीय राज्य तीव्र दबाव के तहत कार्य करता है: विकास सुनिश्चित करना, वितरणीय संघर्षों का प्रबंधन, मैक्रोइकॉनॉमिक स्थिरता बनाए रखना, भू-राजनीतिक झटकों को अवशोषित करना, और तकनीकी परिवर्तन की तैयारी करना, यह सब लोकतांत्रिक, न्यायिक और मीडिया संबंधी सीमाओं के भीतर करते हुए। ऐसे वातावरण में प्रवर्तन की लागत तेजी से बढ़ जाती है। हर ऐसा नियम जिसे आंतरिक जिम्मेदारी के बजाय पुलिस या निगरानी करनी पड़ती है, हर ऐसी नीति जिसे अनुपालन के बजाय जबरदस्ती लागू करना पड़ता है, और हर ऐसा सुधार जिसे बौद्धिक बहस से पहले सामाजिक रूप से मुकदमेबाजी के दौर से गुजरना पड़ता है, वह दुर्लभ प्रशासनिक संसाधनों का उपभोग करता है। यहीं पर नागरिकों का व्यवहार, जिसे अक्सर द्वितीयक या नैतिक प्रश्न माना जाता है, राजनीतिक अर्थव्यवस्था में एक प्राथमिक चर बन जाता है।

16.138 एक ऐसे विश्व में जो अधिकांश लोगों की समझ से तेजी से बदल रहा है, नागरिकों की भूमिका अब केवल मतदान करने, कर चुकाने या नियमों का पालन करने तक सीमित नहीं रह गई है। यह उस तरह से प्रकट होती है जिसमें लोग अपने दैनिक जीवन को जीते हैं, कैसे वे सीखते हैं, अपने काम के प्रति दृष्टिकोण कैसा रखते हैं, अपने शरीर और मन की देखभाल कैसे करते हैं, निराशा को कैसे संभालते हैं, और अपने बच्चों के भविष्य के बारे में कैसे सोचते हैं। इस अर्थ में, विकास केवल मंत्रालयों और बोर्डरूम में होने वाली कोई चीज नहीं है; यह घरों, पड़ोस, कार्यशालाओं, कार्यालयों और फैक्ट्री फ्लोर पर होता है, उन शांत आदतों के माध्यम से जो लोग रोजाना विकसित करते हैं।

16.139 प्रौद्योगिकी इस वास्तविकता को अब व्यक्तियों के करीब ला रही है, पहले से कहीं अधिक। वर्षों तक लोग यह मानते रहे कि जब तक किसी के पास डिग्री और एक "सम्मानजनक" नौकरी है, उनके चारों ओर की दुनिया ज्यादा नहीं बदलेगी। लेकिन कृत्रिम बुद्धिमत्ता ने इस सुविधा और आराम को हिला दिया है। पहले जिन तरह के काम सुरक्षित महसूस होते थे–जैसे ईमेल तैयार करना, रिपोर्ट संकलित करना, और जानकारी संसाधित करना–अब उन्हें मशीनें तेजी से कर सकती हैं। इससे लोग बेकार नहीं हो जाते; केवल यह बदल जाता है कि मानव मूल्य अब कहाँ और कैसे प्रकट होता है।

16.140 यह मूल्य को उन चीजों की ओर ले जाता है जो देखभाल, अनुशासन, कौशल और निर्णय क्षमता पर निर्भर करती हैं–जैसे कि किसी मशीन को ठीक करना ताकि उत्पादन लाइन न रुके, जटिल वितरण कार्यक्रम को बिना अव्यवस्था के संभालना, कुछ हाथों से बनाना और उसके परिणाम पर गर्व महसूस करना, या जब चीजें गलत हों तो शांतिपूर्वक दूसरों के साथ काम करना। ये काम "कमतर" प्रकार के काम नहीं हैं। ये वही प्रकार के काम हैं जिन पर विश्वसनीयता टिकी होती है, और विश्वसनीयता ही बड़ी प्रणालियों–जैसे बंदरगाह, राजमार्ग, अस्पताल, विद्युत ग्रिड–को लगातार टूट-फूट के बिना चलाने की अनुमति देती है।

16.141 ऐसी दुनिया में समृद्ध होने के लिए, लोगों को सीखने को जीवनभर का साथी मानना होगा, न कि कोई ऐसा चरण जो सर्टिफिकेट लेने के साथ समाप्त हो जाए। यह सीखना हमेशा कोर्स या औपचारिक प्रशिक्षण से नहीं आएगा। यह आ सकता है किसी छोटे सहयोगी को नए उपकरण के बारे में बताते हुए

सुनने से, किसी विभिन्न भूमिका में जाने की इच्छा रखने से, या यह स्वीकार करने से कि पुराना तरीका अब सबसे अच्छा नहीं है। कच्ची बुद्धिमता जितनी महत्वपूर्ण है, उतनी ही महत्वपूर्ण यह विनम्रता भी होगी कि बिना अपने महत्व को घटाए, परिस्थितियों के अनुसार स्वयं को अनुकूलित किया जा सके।

16.142 लेकिन यह परिवर्तन केवल कौशल के बारे में नहीं है। यह इस बात के बारे में भी है कि लोग एक ऐसे युग में खुद को कैसे बनाए रखते हैं, जो लगातार उनका ध्यान खींचता है। आज कई जीवन स्क्रीन के माध्यम से बिताए जाते हैं, लगातार स्क्रॉल करते हुए, प्रतिक्रिया देते हुए और तुलना करते हुए। समय के साथ, यह ऊर्जा को खत्म करता है और लोगों को चिंतित, बेचैन और आसानी से क्रोधित बना देता है। जब यह किसी समाज का भावनात्मक माहौल बन जाता है, तो लंबे समय तक प्रयास बनाए रखना अत्यधिक कठिन हो जाता है। काम भारी महसूस होने लगता है, धैर्य कम होने लगता है, और सब कुछ तत्काल जरूरी लगता है, भले ही ऐसा न हो।

16.143 अपने शारीरिक स्वास्थ्य का ध्यान रखना, नींद की सुरक्षा करना, शांति या व्यायाम के लिए समय निकालना, सोशल मीडिया से दूर रहना सीखना इससे पहले कि वह पूरा दिन खा ले—ये सब स्वयं पर लाड़-प्यार या विलासिता नहीं हैं। ये स्व-देखभाल के रूप हैं जो लगातार काम करने, स्पष्ट सोचने और आवेग के बजाय परिपक्वता के साथ प्रतिक्रिया देने की क्षमता को मजबूत करते हैं। एक समाज जो विश्वसनीयता को महत्व देता है, उसे उस आंतरिक स्थिरता को भी महत्व देना चाहिए जो विश्वसनीयता को संभव बनाती है।

16.144 यह गहरी तरह से उस सोच से जुड़ता है कि लोग आराम और त्याग के बारे में कैसे सोचते हैं। विकास हमेशा उस बात के बीच कुछ ट्रेड-ऑफ शामिल करता है कि क्या अभी अच्छा लगता है और क्या बाद में लाभ देगा। इसका अर्थ हो सकता है : लाल बत्ती पर रुकना, भले ही सड़क खाली दिखे, काम को सही ढंग से करने के लिए थोड़ा अतिरिक्त समय देना बजाय कि शॉर्टकट लेना, या जब कोई शहर फिर से बनाया जा रहा हो, तो असुविधा स्वीकार करना। ये छोटे असुविधाजनक लग सकते हैं, लेकिन साथ में ये ऐसा माहौल बनाते हैं जिसमें प्रणालियाँ सहज रूप से चलती हैं, बजाय इसके कि लगातार घर्षण का सामना करना पड़े। जहाँ लोग लगातार नियमों पर मोलभाव करते हैं या शॉर्टकट खोजते हैं, वहाँ राज्य को प्रवर्तन कड़ा करना, अधिक कागजी कार्रवाई करना और व्यवहार की निगरानी में ऊर्जा खर्च करना पड़ती है, जिससे सब कुछ धीमा और अधिक निराशाजनक हो जाता है।

16.145 भारत में यह तनाव सबसे स्पष्ट रूप से दिखाई देता है उस भेद में कि लोग अपने निजी स्थानों की कितनी देखभाल करते हैं और सामुदायिक/सार्वजनिक स्थानों में उनका व्यवहार कैसा होता है। घर अक्सर बहुत सावधानीपूर्वक रखे जाते हैं, और व्यक्तिगत स्वच्छता और घरेलू क्रम को अनुशासन और गर्व के साथ निभाया जाता है। फिर भी, यह नैतिकता कमजोर पड़ जाती है जैसे ही कोई दरवाजे के बाहर कदम रखता है। सड़कें, नालियाँ, रेलवे पटरी और खाली भूखंड ऐसे स्थान माने जाते हैं जहाँ कोई जिम्मेदार नहीं है, और इसलिए कोई बाध्यता भी नहीं। दूसरे समाजों, जैसे श्रीलंका या अफ्रीका और लैटिन अमेरिका के कुछ हिस्सों, ने सार्वजनिक स्वच्छता में बेहतर प्रदर्शन किया है, लेकिन उनके घरों के अंदर लोग अधिक सुव्यवस्थित नहीं रहे। उन्होंने सामूहिक/सार्वजनिक स्थान की नैतिक प्रतिष्ठा को घर के स्तर

तक ऊँचा कर दिया। सार्वजनिक स्थान को जिम्मेदारी रहित क्षेत्र नहीं, बल्कि साझा जीवन का विस्तार माना जाता है। जहाँ यह संवेदनशीलता जड़ पकड़ती है, और जहाँ राज्य संगठित संग्रहण, रख-रखाव और नागरिक सेवाओं के साथ इसे मेल खाता है, वहाँ व्यवहार उदासीनता से संरक्षण की ओर बदल जाता है। इस अर्थ में अंतर व्यक्तिगत गुणों में कम और इस बात में अधिक है कि साझा स्थानों को देखभाल के योग्य के रूप में अनुभव किया जाता है या नहीं। इस विषय का विस्तृत वर्णन अध्याय 15 शहरीकरण में किया गया है।

16.146 समान तर्क सार्वजनिक धन पर भी लागू होता है। हाथ फैलाना और मुफ्त वितरण वर्तमान में एक दयालु व्यवहार हो सकता है, विशेषकर तब जब लोग संघर्ष कर रहे हों। लेकिन इसका भुगतान किसी ने मुफ्त में नहीं किया है। इसका अधिकांश भविष्य में ऋण के माध्यम से बोझ डाल दिया जाता है, और अगली पीढ़ी को इसे चुकाने के लिए अधिक समय और मेहनत करनी पड़ती है। भावनात्मक रूप से यह याद रखना आसान नहीं है क्योंकि यह बोझ अदृश्य होता है—कोई उस बच्चे को नहीं देखता जो आज के वादों पर ब्याज चुकाएगा। लेकिन यह बोझ वास्तविक है, और इसे समझना ही इसका हिस्सा है कि हम जिम्मेदार नागरिक के रूप में कार्य करें, न कि केवल लघु अवधि के लाभार्थी के रूप में।

16.147 इसमें लोगों से संत बन जाने या लगातार संयमित जीवन जीने की मांग नहीं की जा रही है। यह इस बात को पहचानने के बारे में है कि भारत जिस दुनिया में प्रवेश कर रहा है, वह अधिक प्रतिस्पर्धी, अधिक जुड़ी हुई और अधिक तकनीकी रूप से संचालित है। यह एक ऐसी दुनिया भी है जो स्थिरता, कौशल और परिपक्वता को पुरस्कृत करती है। एक देश उद्योगों, लॉजिस्टिक्स या जटिल आपूर्ति श्रृंखलाओं का विस्तार नहीं कर सकता जब तक कि करोड़ों लोग, हर दिन हजारों क्षणों में, समय पर उपस्थित न हों, अपने काम को सावधानी से न करें, और स्वयं को उच्च मानकों पर न रखें, भले ही कोई देख रहा हो या नहीं।

16.148 गहरी सीख यह है कि किसी समाज में क्षमता सह-निर्मित होती है। जब नागरिक सार्वजनिक प्रणालियों को विश्वसनीय अनुभव करते हैं, तो वे साझा स्थानों में जिम्मेदारी के मानदंडों को आत्मसात करने के लिए अधिक तैयार होते हैं। जब ये मानदंड स्थापित हो जाते हैं, तो राज्य को प्रवर्तन और कागजी कार्रवाई पर कम ऊर्जा खर्च करनी पड़ती है और वह सिर्फ उन समस्याओं को हल करने में ध्यान केंद्रित कर सकता है जिनके लिए वास्तविक प्राधिकरण और विशेषज्ञता आवश्यक है। इस प्रकार साझा संसाधन केवल एक परिधीय क्षेत्र नहीं हैं, बल्कि यह व्यवहार और संस्थानों के बीच संरेखण का एक शांत परीक्षण हैं। जहाँ निजी अनुशासन सार्वजनिक उदासीनता के साथ सह-अस्तित्व में होता है, वहाँ राज्य की मशीनरी लगातार प्रवर्तन में खिंची रहती है। जहाँ देखभाल का नैतिक आचार्य घर के बाहर नागरिक क्षेत्र तक फैलता है, वहाँ संस्थागत क्षमता बिना किसी नाटकीय सुधार या बड़े कार्यक्रमों के विस्तार से बढ़ती है। यही आपसी मजबूती (reciprocal strengthening) है—जहाँ लोग अपने दैनिक जीवन में कैसे रहते हैं और सिस्टम कैसे प्रतिक्रिया देता है—और यहीं स्थायी क्षमता की नींव रखी जाती है।

16.149 जब नागरिक अध्ययन को आदत के रूप में अपनाते हैं, शारीरिक और तकनीकी कार्य का सम्मान करते हैं, अपनी सेहत और भावनात्मक संतुलन की देखभाल करते हैं, प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हैं

बिना उसके कैदी बने, और समझते हैं कि आज की सुविधा कभी-कभी कल का बोझ बन सकती है, तो वे केवल अपनी जिंदगी सुधार रहे होते हैं ही नहीं। वे राज्य का काम आसान बनाते हैं, लगातार प्रवर्तन की आवश्यकता कम करते हैं, और उस विश्वास का निर्माण करते हैं जिस पर संस्थागत क्षमता बढ़ती है। यही मौन संरेखण है—जहाँ लोग अपने दैनिक जीवन में कैसे रहते हैं और सिस्टम कैसे काम करता है—और यही उस समाज की वास्तविक शक्ति है, जो संतुलन खोए बिना उठना चाहता है।

विलंबित संतोष और अधीरता की कीमत

16.150 भारत के विकास मार्ग पर बार-बार सामने आने वाली लेकिन अक्सर कम सराही जाने वाली बाधा विलंबित संतोष (delayed gratification) को बनाए रखने में कठिनाई है। वैश्विक स्तर पर प्रतिस्पर्धा करने के लिए—चाहे वह निर्माण, लॉजिस्टिक्स, संस्थान, या एलीट खेलों में हो—अस्थायी लागत उठानी पड़ती है ताकि उन लाभों को प्राप्त किया जा सके जो अनिश्चित, विलंबित, और अक्सर अल्पकाल में अदृश्य होते हैं। जहाँ देर से संतोष प्राप्त करने की क्षमता कमजोर होती है, वहाँ सिस्टम क्षमता की जगह शॉर्टकट अपनाना, गहराई की जगह दिखावट, और सीखने की जगह गति को प्राथमिकता देने लगते हैं।

16.151 एक सामान्य गलतफहमी यह है कि "स्मार्ट तरीके से काम करना" और "कड़ी मेहनत करना" विपरीत हैं। वास्तविकता में, स्मार्ट तरीके से काम करना लंबे समय तक कड़ी मेहनत करने का परिणाम होता है। शॉर्टकट्स पहले खोजे नहीं जाते और बाद में लागू किए नहीं जाते; उन्हें विस्तार, दोहराव और त्रुटियों के लंबे अनुभव के बाद ही अर्जित किया जाता है। किसी कदम को छोड़ने से पहले घंटे-घंटे मेहनत करनी पड़ती है। किसी कार्य की पूरी जटिलता को समझने से पहले यह नहीं जाना जा सकता कि कौन-सी बातें वास्तव में महत्वपूर्ण हैं। और किसी काम को सही ढंग से करने से पहले उसे कई बार गलत तरीके से करना पड़ता है। इसलिए, विलंबित संतोष कोई नैतिक गुण नहीं है, बल्कि एक उत्पादक क्षमता है।

16.152 भारतीय खेल में हाल की घटनाएँ यह दर्शाती हैं कि जब यह क्रम उल्टा हो जाता है तो क्या होता है। शॉर्ट-फॉर्म प्रदर्शन, सीमित प्रतिस्पर्धात्मक अनुभव, या सोशल-मीडिया की दृश्यता के माध्यम से पेशेवर लीग में तेज प्रवेश ने प्रवेश की बाधाओं को कम किया और पहुँच बढ़ाई है। लेकिन इसने लंबे प्रशिक्षण काल को कमजोर कर दिया है, जो सहनशीलता, निर्णय क्षमता और तकनीक विकसित करता है। लागत तुरंत स्पष्ट नहीं होती, लेकिन यह धीरे-धीरे जमा होती रहती है।

16.153 एक संबंधित अभिव्यक्ति है डोपिंग उल्लंघनों की निरंतरता। प्रदर्शन बढ़ाने वाले पदार्थ (performance-enhancing substances) तुरंत लाभ प्रदान करते हैं, क्योंकि ये प्रशिक्षण, रिकवरी, और क्रमिक सुधार की धीमी अनुशासन प्रक्रिया को दरकिनार कर देते हैं। जबकि प्रवर्तन और परीक्षण महत्वपूर्ण हैं, मूल समस्या व्यवहारगत है। जब विलंबित संतोष टूट जाता है, तो सिस्टम ऐसे शॉर्टकट के लिए संवेदनशील हो जाता है जो अल्पकालिक परिणाम देता है लेकिन दीर्घकालिक विश्वसनीयता पर चोट पहुँचाता है। विश्वास और वैधता बहुत तेजी से गिरते हैं, जबकि उन्हें फिर से बनाने में अधिक समय

लगता है।

16.154 ये प्रवृत्तियाँ केवल खेल तक सीमित नहीं हैं। ये दैनिक व्यवहार में भी परिलक्षित होती हैं, जैसे कि लाइन में धक्का-मुक्की करना, अनौपचारिक अनुपालन, असुरक्षित निर्माण, और समझौते पर आधारित प्रवर्तन, जो व्यक्तिगत सुविधा प्रदान करते हैं, लेकिन सिस्टम पर व्यापक और दीर्घकालिक लागत डालते हैं। 1990 के दशक के अंत में 'इंडिया टुडे' की एक कवर स्टोरी ने 'अग्ली इंडियन'[11] को अशोभनीय नहीं, बल्कि सुविधा की तलाश करने वाला, नियमों को मोड़ने वाला, शॉर्टकट अपनाने वाला और लागत दूसरों पर डालने वाला के रूप में वर्णित किया, जो फिर भी स्थिति और पैमाने की आकांक्षा रखता है। मूल पैटर्न आज भी परिचित है : संस्थाएँ बनाई जाती हैं, लेकिन उन्हें बनाए रखने के लिए आवश्यक सामाजिक मानदंड कमजोर रहते हैं। कानून मौजूद हैं, लेकिन उनका अनुपालन अक्सर समझौते पर आधारित होता है। परिणामों की मांग होती है, लेकिन उसके अनुरूप प्रयास नहीं किए जाते।

16.155 उच्चतर विकास स्तरों पर, विकास का आधार नवीनता से कम और विश्वसनीयता से अधिक होता है। जटिल प्रणालियाँ–जैसे कि बंदरगाह, राजमार्ग, औद्योगिक क्लस्टर, आपूर्ति श्रृंखलाएँ, या नियामक संस्थाएँ–तब ही कार्य करती हैं जब लाखों छोटे-छोटे कार्य लंबे समय तक पूर्वानुमेय रूप से संरेखित हों। यह संरेखण कानून के द्वारा स्थापित नहीं किया जा सकता।यह इस बात पर निर्भर करता है कि नागरिक और संगठन इसे व्यक्तिगत बलिदान के बजाय आर्थिक आवश्यकता के रूप में विलंबित संतोष स्वीकार करें।

16.156 राज्य क्षमता के लिए इसका सीधा निहितार्थ है। एक उद्यमशील राज्य उस समाज में टिक नहीं सकता जहाँ शॉर्टकट्स को सीखने के विकल्प के रूप में देखा जाए। प्रयोग प्रारंभिक अक्षमता के लिए सहिष्णुता मांगता है; कुशलता केवल पुनरावृत्ति और सुधार के माध्यम से उभरती है। जहाँ विलंबित संतोष सामाजिक रूप से प्रोत्साहित होता है, वहाँ संस्थाओं को सीखने, अनुकूलन करने और बिना घबराहट के दिशा बदलने की जगह मिलती है। जहाँ अधीरता हावी होती है, वहाँ हिस्टेरेसिस उत्पन्न होता है: कौशल क्षीण हो जाते हैं, संस्थाएँ कठिन काम करने का तरीका भूल जाती हैं और क्षमता को पुनर्निर्मित करने की लागत बहुत बढ़ जाती है।

विनियमन में शिथिलता–संस्थागत क्षमता का कार्यान्वयन

16.157 पिछली चर्चा इस पर केंद्रित रही कि कैसे राज्य की क्षमता मानव प्रणालियों (कौशल, संस्कृति, टीम और मूल्य) द्वारा आकार लेती है, जिनके माध्यम से सार्वजनिक अधिकार का प्रयोग होता है। लेकिन राज्य की क्षमता अंततः केवल संगठनात्मक इरादे या आंतरिक सुधार में नहीं बल्कि राज्य और आर्थिक अभिनेताओं के बीच संस्थाओं के कार्यान्वयन में प्रकट होती है। इसी इंटरफेस पर समन्वय विफलताएँ, प्रक्रियागत कठोरताएँ, और जोखिम से बचने की प्रवृत्ति सबसे स्पष्ट रूप से दिखाई देती हैं, और यही वह क्षेत्र है जहाँ क्षमता में सुधार सबसे प्रत्यक्ष रूप से आर्थिक परिणामों में बदलता है। इसलिए विनियमन में शिथिलता और अनुपालन कम करना राज्य की क्षमता का एक ठोस और देखनीय परीक्षण प्रदान करता है। यह कई संस्थागत चुनौतियों को सामने लाता है जिन पर इस अध्याय में चर्चा की गई है : विभिन्न

11 स्वपन दासगुप्ता। इंडिया टुडे। 24 अगस्त 1998। द अग्ली इंडियन (The Ugly Indian)। https://tinyurl.com/mry8jrj4

एजेंसियों के बीच समन्वय, अनिश्चितता में विवेकपूर्ण निर्णय लेने की क्षमता, सीखने और दिशा बदलने की क्षमता, और प्रशासनिक प्रयासों को नियमित निगरानी से हटाकर समस्या समाधान और सेवा वितरण की ओर मोड़ना।

16.158 आर्थिक सर्वेक्षण 2024–25 के अध्याय 5 में विनियमन में शिथिलता (deregulation) पर क्रियात्मक दृष्टि से चर्चा की गई है। इसमें राज्यों की भूमिका पर विशेष जोर दिया गया है कि वे नियमों की लागत–प्रभावशीलता की समीक्षा के माध्यम से व्यवस्थित रूप से विनियमन में शिथिलता दें, और ईज ऑफ डूइंग बिजनेस 2.0 को एक ऐसे सुधार प्रयास के रूप में प्रस्तुत किया गया है जिसका नेतृत्व राज्य स्तर पर किया जाना आवश्यक है। इस अध्याय में रेखांकित किया गया है कि राज्य भूमि, भवन विनियम, श्रम कल्याण, बिजली, तथा स्थानीय व्यापार और वाणिज्य जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों में नियम निर्माण करने वाले प्राधिकरण के रूप में कार्य करते हैं। इसमें यह भी विश्लेषण किया गया है कि नियामक आदेश–जैसे परमिट, मूल्य और मात्रा नियंत्रण, शुल्क और कर, निरीक्षण तथा दंड–कैसे व्यवसायों पर लागत बढ़ाते हैं, क्योंकि वे किसी उद्यम को शुरू करने या संचालित करने में लगने वाले समय, प्रयास और अनिश्चितता को बढ़ा देते हैं। यह विश्लेषणात्मक निदान समस्या की पहचान से आगे बढ़कर संस्थागत प्रतिक्रिया की ओर जाने का आधार प्रदान करता है। भारत सरकार की अनुपालन में कमी और विनियमन में शिथिलता पर कार्यरत टास्क फोर्स पहल इस प्रगति की अगली कड़ी का प्रतिनिधित्व करती है।

16.159 अनुपालन में कमी और विनियमन में शिथिलता पर गठित टास्क फोर्स का गठन जनवरी 2025 में कैबिनेट सचिव की अध्यक्षता में किया गया, जिसका उद्देश्य राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में नियमों को सरल बनाना और प्रक्रियाओं को सुव्यवस्थित करने हेतु सुधारों को आगे बढ़ाना है। इसके मुख्य उद्देश्य इस प्रकार हैं : अनावश्यक, दोहराव वाले या अप्रचलित अनुपालनों की पहचान करना और उनके तर्कसंगतकरण की सिफारिश करना; न्यूनतम विनियमन के सिद्धांतों के अनुरूप कानूनों, अधीनस्थ विधानों और प्रक्रियाओं में संशोधन के लिए राज्यों का मार्गदर्शन करना; विभिन्न क्षेत्रों में संगति और पूर्वानुमेयता को बढ़ावा देने हेतु मानकीकृत सुधार प्रारूपों को अपनाने के लिए प्रोत्साहित करना; विशेष रूप से सूक्ष्म,लघु और मध्यम उद्यमों के लिए जोखिम-आधारित अनुपालन ढाँचे तथा निरीक्षण में तृतीय-पक्ष की भागीदारी को सुगम बनाना; राष्ट्रीय सिंगल विंडो सिस्टम से जुड़े एक प्रभावी देशव्यापी सिंगल विंडो सिस्टम के माध्यम से सभी सरकार-से-व्यवसाय (G2B) सेवाओं के डिजिटलीकरण और एकीकरण को बढ़ावा देना; राज्यों की सर्वोत्तम प्रथाओं और अंतरराष्ट्रीय मानकों का दस्तावेजीकरण करना, ताकि पुनरावृत्ति और पारस्परिक सीख को संभव बनाया जा सके।

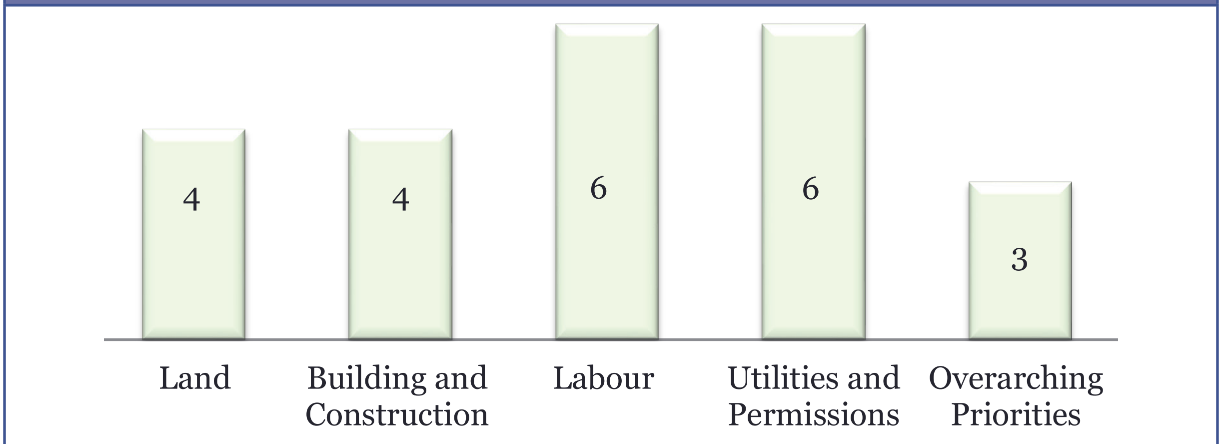
16.160 इस पहल को पहले की विनियमन-शिथिलीकरण कोशिशों से जो अलग बनाती है, वह केवल सुधारों की संख्या नहीं है, बल्कि संस्थागत प्रक्रिया है–जिसमें विभिन्न एजेंसियों के बीच समन्वय, राज्यों के साथ पुनरावृत्त समस्या-समाधान, और वास्तविक समय में सीखने की व्यवस्था शामिल है। ये सभी तत्व इस अध्याय में चर्चा की गई राज्य क्षमता के मूल घटकों को सीधे तौर पर स्पर्श करते हैं।

16.161 टास्क फोर्स ने पाँच व्यापक क्षेत्रों में 23 प्राथमिक क्षेत्रों की पहचान की है, जो मिलकर उद्यमों और राज्य के बीच होने वाली नियामक अंत:क्रिया के एक बड़े हिस्से को कवर करते हैं। इन प्राथमिक

क्षेत्रों की पहचान केंद्रीय मंत्रालयों, राज्यों, उद्योग संघों और ज्ञान साझेदारों के साथ व्यापक परामर्श के माध्यम से की गई। इन क्षेत्रों में भूमि उपयोग, भवन एवं निर्माण, श्रम, यूटिलिटीज और अनुमतियाँ, तथा कुछ व्यापक प्राथमिकताएँ शामिल हैं (चार्ट XVI-6)। इस पहल में वैध सुरक्षा उपायों को कमजोर किए बिना प्रक्रियात्मक जटिलता को कम करने पर विशेष जोर दिया गया है।

16.162 मार्च 2025 से अब तक टास्क फोर्स की तीन दौर की राज्य-स्तरीय यात्राएँ की जा चुकी हैं, जिनमें मुख्य सचिवों, वरिष्ठ अधिकारियों और उद्योग संघों के साथ संवाद शामिल रहा है। इन प्रतिनिधि मंडलों में कैबिनेट सचिवालय, डीपीआईआईटी, सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय (एमएसएमई), तथा नीति आयोग के अधिकारी भी सम्मिलित रहे। इसके अतिरिक्त, कैबिनेट सचिवालय के विशेष सचिव और राज्यों के नोडल अधिकारियों के बीच नियमित मासिक बैठकें आयोजित की जाती हैं। यह निरंतर सहभागिता मॉडल राज्य प्रशासन के भीतर सुधारों के प्रति स्वामित्व की भावना को सुदृढ़ करता है और यह सुनिश्चित करता है कि कार्यान्वयन से जुड़ी चुनौतियों का समाधान पश्चात् मूल्यांकन के बजाय पुनरावृत्त समस्या-समाधान के माध्यम से किया जाए।

चार्ट XVI-6 : पाँच क्षेत्रों में प्राथमिकता क्षेत्र

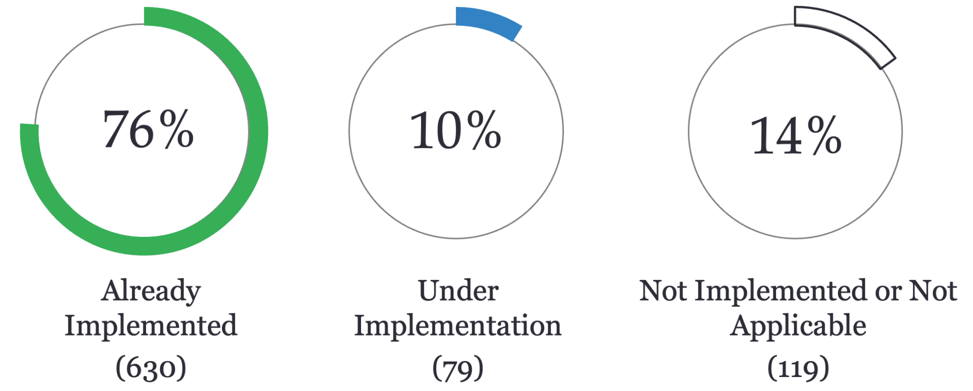


प्रगति और राष्ट्रीय स्तर पर कार्यान्वयन का विस्तार

16.163 इस सुधार प्रयास का पैमाना इसकी महत्त्वाकांक्षा और कार्यान्वयन में अनुशासन–दोनों को प्रतिबिंबित करता है। चार्ट XVI-7 अब तक की कार्यान्वयन प्रगति का समग्र सारांश प्रस्तुत करता है। 36 राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा प्रत्येक 23 प्राथमिक क्षेत्रों को लागू किए जाने की अपेक्षा के साथ, देश भर में कुल 828 क्रियान्वयन योग्य सुधार चिन्हित होते हैं। 23 जनवरी 2026 तक, 630 प्राथमिक क्षेत्र, जो कुल का 76 प्रतिशत हैं, पहले ही लागू किए जा चुके हैं। इसके अतिरिक्त, 79 प्राथमिक क्षेत्र (लगभग 10 प्रतिशत) सक्रिय कार्यान्वयन की अवस्था में हैं। कुछ सीमित मामलों को विशिष्ट राज्य संदर्भों में लागू न होने योग्य के रूप में पहचाना गया है। प्रगति को एक डिजिटल एमआईएस प्लेटफॉर्म के माध्यम से ट्रैक किया जाता है, जो वास्तविक समय में निगरानी, बाधाओं की पहचान और सर्वोत्तम प्रथाओं के प्रसार की सुविधा प्रदान करता है, जिसे नियमित उच्च-स्तरीय समीक्षा और कैबिनेट सचिवालय द्वारा मासिक निगरानी से सुदृढ़ किया जाता है। राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में इस पहल की संचयी प्रगति को चार्ट XVI-8 में प्रस्तुत किया

गया है, जो टास्क फोर्स के मॉनिटरिंग फ्रेमवर्क के माध्यम से प्राप्त कार्यान्वयन अद्यतनों के आधार पर प्रत्येक प्राथमिक क्षेत्र की अनुपालन स्थिति को दर्शाता है (23 जनवरी 2026 तक की स्थिति के अनुसार)।

चार्ट XVI-7 : कार्यान्वयन में प्रगति (15.12.2025 की स्थिति के अनुसार)



प्राथमिक क्षेत्रों के परे सर्वोत्तम प्रथाएँ और सुधार

16.164 पहचाने गए प्राथमिक क्षेत्रों के परे, कई राज्य और केंद्रशासित प्रदेश नवोन्मेषी सुधार लागू कर चुके हैं जो सामान्य सुधार ढाँचों से आगे हैं और उनके विशेष प्रशासनिक, आर्थिक और भौगोलिक संदर्भों के अनुरूप हैं। यह दर्शाता है कि अनुपालन कम करने का एजेंडा राज्यों को इसे केवल एक चेकलिस्ट अभ्यास के बजाय एक सतत शासन प्रक्रिया के रूप में आत्मसात करने के लिए प्रोत्साहित कर रहा है। राज्यों से उत्पन्न सर्वोत्तम प्रथाओं को राज्य-वार डॉकेट्स के माध्यम से दस्तावेजीकृत किया गया है और एमआईएस पोर्टल पर साझा किया गया है, जिससे पारस्परिक अधिगम और अन्य क्षेत्रों में उनके अनुकरण को बढ़ावा मिल सके।

16.165 उदाहरण के लिए, आंध्र प्रदेश और उत्तराखंड में, कुछ विशेष श्रेणियों के लिए भूमि परिवर्तन या भूमि उपयोग में बदलाव की आवश्यकता को हटा दिया गया है, जिससे प्रक्रियात्मक देरी में उल्लेखनीय कमी आई है। असम, जम्मू और कश्मीर, ओडिशा, पुडुचेरी और त्रिपुरा में, मिश्रित भूमि उपयोग क्षेत्रों के लिए नकारात्मक सूचियाँ लागू की गई हैं, जिसके तहत सभी गतिविधियाँ अनुमत हैं जब तक कि उन्हें स्पष्ट रूप से प्रतिबंधित न किया गया हो, जो पहले के निर्दिष्ट जोनिंग ढाँचों को प्रतिस्थापित करती हैं। इन सुधारों ने नियामकीय स्पष्टता बनाए रखते हुए भूमि उपयोग में अधिक लचीलापन सुनिश्चित किया है। भवन और विकास मानकों के क्षेत्र में, हरियाणा, मध्य प्रदेश, ओडिशा, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड ने भवन उपनियमों को उदार किया है और सेटलमेंट, फ्लोर एरिया रेश्यो (एफएआर), पार्किंग प्रतिबंध और न्यूनतम प्लॉट क्षेत्र से संबंधित विकास मानकों को सरल बनाया है। इन उपायों ने भूमि हानि को कम किया, शहरी भूमि के उच्चतर उपयोग को सक्षम किया और विशेष रूप से औद्योगिक और वाणिज्यिक विकास परियोजनाओं के निष्पादन को सुगम बनाया है।

16.166 कई राज्यों ने नियामक बाधाओं को कम करने के लिए तृतीय-पक्ष निरीक्षण और स्व-प्रमाणीकरण का उपयोग बढ़ाया है। छत्तीसगढ़, मिजोरम, राजस्थान, त्रिपुरा और उत्तर प्रदेश ने भवन योजना अनुमोदन

के लिए तृतीय-पक्ष निरीक्षण तंत्र लागू किया है। पर्यावरणीय मंजूरी के लिए, अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह, आंध्र प्रदेश, गोवा, तमिलनाडु और उत्तराखंड ने ऑपरेट करने की सहमति हेतु स्व-प्रमाणीकरण और तृतीय-पक्ष प्रमाणीकरण की सुविधा दी है, जिससे नियमित विभागीय निरीक्षण पर निर्भरता कम हुई है। श्रम क्षेत्र में, बिहार, गुजरात, ओडिशा, महाराष्ट्र और तेलंगाना ने महिलाओं के लिए उद्योगों और वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों में काम करने पर लगे प्रतिबंध हटा दिए हैं। अग्नि सुरक्षा नियमों को भी असम, ओडिशा, तेलंगाना और त्रिपुरा में मान्यता प्राप्त तृतीय-पक्ष एजेंसियों के माध्यम से सरल बनाया गया है। इसके अलावा, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक और उत्तर प्रदेश ने जन विश्वास अधिनियम जैसी राज्य-स्तरीय व्यवस्थाएँ लागू की हैं, जिनमें पुराने प्रावधानों को रद्द करना, विरासत में मिली कानूनों में संशोधन करना, और मामूली उल्लंघनों को अपराध नहीं मानना शामिल है। इन सुधारों से प्रक्रियात्मक गैर-अनुपालन के लिए दंड का भय कम हुआ है और विश्वास-आधारित नियमन को मजबूती मिली है।

त्रिपुरा और अंडमान एवं निकोबार

16.167 विनियमन में शिथिलता देने (डिरेगुलेशन) का प्रभाव राज्य-स्तरीय केस स्टडीज में स्पष्ट रूप से दिखाई देता है। अंडमान और निकोबार द्वीप समूह में, भूमि उपयोग परिवर्तन के लिए ऑनलाइन प्रक्रिया शुरू करने से कुछ महीनों के भीतर सैकड़ों आवेदन निपटाए गए, पर्यटन क्षमता में वृद्धि हुई, और घरेलू एवं उद्यमी क्रेडिट प्रवाह में स्पष्ट सुधार हुआ। त्रिपुरा में, भूमि, निर्माण नियमावली, श्रम, उपयोगिताओं और व्यापक कानूनों को कवर करने वाले व्यापक सुधार कार्यक्रम ने मापनीय परिणाम दिए। राइजिंग नॉर्थईस्ट इन्वेस्टर्स समिट 2025 के बाद, कई समझौता ज्ञापन कार्यान्वयन की दिशा में बढ़े, और त्रिपुरा ने उत्तर-पूर्व में कुल निवेश का एक महत्वपूर्ण हिस्सा आकर्षित किया। ये परिणाम सुसंगत विनियमन में शिथिलता, संस्थागत समन्वय, और उद्योग के साथ निरंतर सहभागिता का संयुक्त प्रभाव दर्शाते हैं। ये अनुभव दर्शाते हैं कि सुसंगत विनियमन में शिथिलता देने से प्रशासनिक सुधार सीधे आर्थिक परिणामों में बदल सकता है।

16.168 इन प्रयासों के परिणाम अनुपालन बोझ में कमी, अनुमोदनों में तेजी, डिजिटल प्रक्रियाओं पर बढ़ती निर्भरता, और व्यवसायों के लिए बेहतर पूर्वानुमेयता के रूप में दिखाई देते हैं। इससे भी महत्वपूर्ण यह है कि यह पहल दर्शाती है कि विनियमन में शिथिलता यदि इसे एक एक-बार की प्रक्रिया के बजाय निरंतर शासन प्रक्रिया के रूप में अपनाया जाए, तो यह स्वयं राज्य की क्षमता को मजबूत करता है। कंपनियों और राज्य के बीच इंटरफेस पर घर्षण कम होने से प्रशासनिक ऊर्जा रूटीन निगरानी और पालन-पोषण से समन्वय, मॉनिटरिंग और समस्या-समाधान की ओर पुनर्निर्देशित होती है।

16.169 चरण-I के परिणाम उत्साहजनक रहे हैं। चरण-I का अनुभव इस अध्याय का एक व्यापक संदेश प्रस्तुत करता है कि राज्य की क्षमता केवल नए संस्थानों की स्थापना या अतिरिक्त नियंत्रणों के माध्यम से ही नहीं, बल्कि उन बाधाओं को सुव्यवस्थित और अनुशासित ढंग से हटाने से भी सुदृढ़ होती है जो उत्पादक गतिविधियों में अवरोध उत्पन्न करती हैं। अनुपालन में कमी और विनियमन उन्मूलन पहल का चरण-II जनवरी 2026 में लागू किया गया, जिसमें भूमि, भवन एवं निर्माण, उपयोगिताएँ और अनुमतियाँ, पर्यावरण, शिक्षा, स्वास्थ्य, श्रम तथा समग्र सुधारों सहित अतिरिक्त प्राथमिकता क्षेत्रों को शामिल किया गया है।

16.170 विनियमन उन्मूलन का वर्तमान चरण यह दर्शाता है कि बाधाओं को अनुशासित ढंग से हटाने से व्यापक स्तर पर राज्य की क्षमता को सुदृढ़ किया जा सकता है। भारत के विकास इतिहास से भी यह प्रमाणित होता है कि वे चरण अधिक सफल रहे हैं जिनमें सुविधा प्रदान करने, तटस्थता बनाए रखने तथा संपूर्ण पारिस्थितिकी तंत्र के लिए सार्वजनिक वस्तुओं के सृजन पर बल दिया गया। दूसरे शब्दों में, भारत उस 'उद्यमी राज्य' की अवधारणा से अपरिचित नहीं है, जिसकी चर्चा और परिभाषा इस अध्याय के भाग-I में 'सामान्य सूत्र : उद्यमशील राज्य' शीर्षक के अंतर्गत की गई है। आवश्यकता केवल उस भावना को पुन: खोजने की है। भारत के सॉफ्टवेयर उद्योग का रूपांतरण इसका विशेष रूप से स्पष्ट उदाहरण प्रस्तुत करता है (बॉक्स XVI-9)।

बॉक्स XVI-9: दूरदर्शी नौकरशाही क्या हासिल कर सकती है : भारत का अनुभव : "उत्पादन और संरक्षण" से व्यापक औद्योगिक प्रोत्साहन तक

भारत का अनुभव यह दर्शाता है कि वैश्विक प्रतिस्पर्धी सॉफ्टवेयर उद्योग के विकास ने राज्य क्षमता के एक विशिष्ट रूप को क्रियान्वित होते हुए प्रदर्शित किया है। 1960 के दशक से 1980 के प्रारंभ तक, इलेक्ट्रॉनिक्स और कंप्यूटिंग क्षेत्र "उत्पादन और संरक्षण" व्यवस्था के अंतर्गत संचालित था, जिसकी विशेषताएँ राज्य-स्वामित्व वाले उद्यम, आयात-प्रतिस्थापन और निजी व विदेशी भागीदारी पर व्यापक नियंत्रण थीं। पर्याप्त सार्वजनिक निवेश के बावजूद, राज्य उत्पादन, प्रौद्योगिकी चयन और बाजार विकास का समन्वय करने में सक्षम नहीं हो सका, जिसके परिणामस्वरूप विखंडन, विलंब और कमजोर परिणाम सामने आए।[12]

1980 के दशक के मध्य में एक निर्णायक बदलाव आया, जब राज्य ने प्रत्यक्ष उत्पादन और संरक्षण से हटकर व्यापक औद्योगिक प्रोत्साहन की दिशा में कदम बढ़ाया। इस दौरान राज्य ने न तो क्षेत्र से पूर्णत: पीछे हटने का विकल्प चुना और न ही किसी एक राष्ट्रीय चौम्पियन को चुनने का। इसके बजाय सार्वजनिक नीति का ध्यान नियामकीय अवरोधों को कम करने, निजी भागीदारी को सक्षम बनाने और पूरे पारिस्थितिकी तंत्र की लागत को घटाने पर केंद्रित रहा। इसमें सॉफ्टवेयर को एक उद्योग के रूप में मान्यता देना, निर्यातकों के लिए विदेशी मुद्रा और आयात प्रतिबंधों को आसान बनाना, तकनीकी शिक्षा में निवेश, दूरसंचार अवसंरचना का विस्तार, तथा विश्वसनीय बिजली, कनेक्टिविटी और सिंगल-विंडो स्वीकृतियाँ प्रदान करने वाले प्रौद्योगिकी पार्कों की स्थापना शामिल थी।

औद्योगिक प्रोत्साहन की इस रणनीति के साथ नेतृत्व और प्रशासनिक दृष्टिकोण में भी बदलाव आया। ऐसे वरिष्ठ अधिकारियों को इलेक्ट्रॉनिक्स विभाग में नियुक्त किया गया जो निजी पहल और विदेशी भागीदारी के प्रति अधिक सजग थे। उस समय, आईआईटी से प्रशिक्षित और अमेरिकी प्रौद्योगिकी कंपनियों में कार्यरत भारतीय प्रवासियों का एक बढ़ता समूह भारत की तकनीकी प्रतिभा को पहचानता था, किंतु 1978 में आईबीएम के भारत से बाहर जाने के बाद के अनुभवों के कारण, देश के कड़े नियामकीय वातावरण को लेकर आशंकित था। नीति दृष्टिकोण में परिवर्तन के साथ, विदेशी कंपनियों ने भारत की खुली नीति का

12 दिनशा मिस्त्री। स्टैनफोर्ड लॉ स्कूल वर्किंग पेपर सीरीज। उत्पादन से सुरक्षा से निजी उद्योग को बढ़ावा देने तक: घरेलू सॉफ्टवेयर उद्योग बनाने में भारतीय राज्य की भूमिका। https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2019/12/Mistree-Making-Electonics-in-India.pdf

परीक्षण शुरू किया। 1985 में सरकार ने सिटीबैंक को दूरस्थ सॉफ्टवेयर सेवाओं के समर्थन हेतु निजी सैटेलाइट लिंक स्थापित करने की अनुमति दी और इसके तुरंत बाद टेक्सास इंस्ट्रूमेंट्स को बेंगलुरु में ऑफशोर सॉफ्टवेयर विकास केंद्र स्थापित करने की स्वीकृति दी गई। इस चरण में प्रदर्शित नियामकीय लचीलेपन को दर्शाते हुए, भाभा समिति के मूल सदस्यों में से एक और बाद में भारत के प्रधानमंत्री के इलेक्ट्रॉनिक्स नीति पर प्रमुख सलाहकार रहे एन. शेषागिरी ने स्पष्ट रूप से कहा था कि "टेक्सास इंस्ट्रूमेंट्स की बेंगलुरु सहायक कंपनी को समायोजित करने के लिए हमने 26 अलग-अलग नियम तोड़े और और भी तोड़ने को तैयार थे।"[13]

महत्वपूर्ण रूप से, ये प्रोत्साहन नीतियाँ फर्मों और उनके आकार के प्रति तटस्थ थीं। इनमें किसी विशेष मौजूदा इकाई को विशेषाधिकार नहीं दिया गया और न ही घरेलू खिलाड़ियों को प्रतिस्पर्धा से संरक्षण प्रदान किया गया। इसके बजाय, पूरे उद्योग को समर्थन दिया गया, जिससे अनेक कंपनियाँ उभर सकीं, प्रतिस्पर्धा कर सकीं और वैश्विक बाजारों के साथ एकीकृत हो सकीं। परिणामस्वरूप एक ऐसा विखंडित किंतु गतिशील पारिस्थितिकी तंत्र विकसित हुआ, जो लचीला, नवोन्मेषी और निर्यात-उन्मुख सिद्ध हुआ।

यह अनुभव रेखांकित करता है कि प्रभावी राज्य क्षमता के लिए सर्वव्यापी नियंत्रण या विवेकाधीन हस्तक्षेप आवश्यक नहीं है। जब संस्थागत प्रयासों को संरक्षण और सूक्ष्म प्रबंधन से हटाकर सुविधा प्रदान करने, समन्वय और सार्वजनिक वस्तुओं के प्रावधान की ओर पुनर्निर्देशित किया जाता है, तो राज्य प्रतिस्पर्धा और निजी पहल को बनाए रखते हुए निर्णायक रूप से परिणामों को आकार दे सकता है।

निष्कर्ष

16.171 भारत के हालिया आर्थिक प्रदर्शन ने यह सिद्ध किया है कि अशांत वैश्विक परिवेश के बावजूद व्यापक आर्थिक स्थिरता और विकास को बनाए रखा जा सकता है। किंतु इस अध्याय में यह तर्क प्रस्तुत किया गया है कि वर्तमान में भारत के समक्ष जो चुनौती है, उसका स्वरूप बदल रहा है। भू-राजनीतिक विखंडन, विवादित व्यापार, अस्थिर पूंजी प्रवाह तथा तीव्र तकनीकी परिवर्तनों से चिह्नित विश्व में, केवल आर्थिक वृद्धि अब बाध्यकारी सीमा नहीं रह गई है। आज बढ़ती हुई प्रतिस्पर्धा में उन देशों के बीच अंतर स्पष्ट होता जा रहा है जो केवल झटकों को सहन करते हैं और उन देशों के बीच जो परिणामों को आकार देने में सक्षम होते हैं। यह अंतर मुख्यत: उनकी राज्य क्षमता की गहराई और गुणवत्ता पर निर्भर करता है।

16.172 पूर्ववर्ती अध्याय, जिसका शीर्षक भाग-I है, इस चुनौती को वैश्विक परिप्रेक्ष्य में प्रस्तुत करता है। उसमें यह तर्क दिया गया है कि स्वदेशी से सामरिक लचीलापन और अंतत: सामरिक अपरिहार्यता की ओर भारत का संक्रमण केवल अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर पर ही नहीं, बल्कि इस बात पर भी निर्भर करेगा कि घरेलू क्षमताएँ किस हद तक वैश्विक उत्पादन प्रणालियों में इस प्रकार अंतर्निहित होती हैं जिससे विश्वसनीयता, सीखने की प्रक्रिया और बाह्य स्थिरता में वृद्धि हो। सामरिक लचीलापन राज्य की उस क्षमता पर आधारित है जिसके माध्यम से वह कमजोरियों का पूर्वानुमान कर सके, विभिन्न संस्थानों के बीच समन्वय स्थापित कर सके और दबाव की परिस्थितियों में अव्यवस्था के बिना प्रतिक्रिया दे सके।

13 एसआईपीए न्यूज (1988), एवांस (1989) में उद्धृत है

सामरिक अपरिहार्यता इससे आगे की अपेक्षा करती है—अर्थात ऐसी क्षमताओं का निर्माण, जिन पर अन्य देश निर्भर हों, जिससे भारत केवल वैश्विक बाजारों का सहभागी न रहकर स्थिरता और मूल्य का स्रोत बन सके।

16.173 अध्याय के दूसरे भाग में इस आवश्यकता के संस्थागत निहितार्थों की समीक्षा की गई है। इसमें यह स्पष्ट किया गया है कि राज्य क्षमता कोई एकल सुधार या एकल संस्था नहीं है, बल्कि एक समग्र परिणाम है, जो इस बात से आकार लेता है कि निर्णय कैसे लिए जाते हैं, जोखिम और असफलता का प्रबंधन कैसे किया जाता है, प्रशासन को परिणामों के इर्द-गिर्द कैसे संगठित किया जाता है, विनियमन की रूपरेखा कैसे तैयार और लागू की जाती है तथा प्रोत्साहन किस प्रकार फर्मों और नागरिकों के व्यवहार को प्रभावित करते हैं। इनमें से किसी भी एक आयाम में कमजोरी अन्य क्षेत्रों में हुई प्रगति को निष्फल कर सकती है। अतः क्षमता का निर्माण केवल घोषणाओं के माध्यम से नहीं होता, बल्कि संस्थागत प्रणालियों के बीच निरंतर और सुव्यवस्थित समन्वय के माध्यम से ही संभव होता है।

16.174 इसी प्रकार, इस अध्याय ने इस बात पर भी बल दिया है कि राज्य क्षमता का निर्माण केवल राज्य द्वारा ही नहीं होता। यह फर्मों और नागरिकों के दैनिक व्यवहार के माध्यम से सह-निर्मित होती है। जहाँ फर्में संरक्षण या सौदेबाजी की तलाश करने के बजाय उत्पादकता, पैमाना और तकनीकी क्षमता के निर्माण के आधार पर प्रतिस्पर्धा करती हैं, वहाँ राज्य पर पड़ने वाली अपेक्षाएँ विवेकाधीन निर्णयों से हटकर दक्षता की ओर स्थानांतरित हो जाती हैं। जहाँ नागरिक अनुपालन को आत्मसात करते हैं और साझा प्रणालियों की देखभाल करते हैं, वहाँ प्रवर्तन का बोझ कम होता है और प्रशासनिक प्रयासों को समन्वय तथा सेवा-प्रदाय की ओर पुनर्निर्देशित किया जा सकता है। जब ये समन्वय स्थापित होते हैं, तब सरकार के आकार का विस्तार किए बिना भी संस्थागत प्रदर्शन में सुधार संभव होता है।

16.175 अनुपालन में कमी और विनियमन उन्मूलन का अनुभव इस तर्क को व्यवहार में स्पष्ट रूप से दर्शाता है। जब विनियमन उन्मूलन को एक सतत और समन्वित शासन प्रक्रिया के रूप में अपनाया जाता है, तो यह राज्य की पीछे हटने की प्रक्रिया नहीं, बल्कि उसके सुदृढ़ीकरण का माध्यम बनता है। नियमों को सरल बनाकर, दायित्वों को स्पष्ट करके तथा प्रक्रियाओं को पूर्वानुमेय और समयबद्ध बनाकर, प्रशासनिक प्रयासों को कम-मूल्य वाले निगरानी और दंडात्मक नियंत्रण से हटाकर समस्या-समाधान, पर्यवेक्षण और क्रियान्वयन जैसे अधिक प्रभावी कार्यों की ओर स्थानांतरित किया जाता है। इस अर्थ में, विनियमन उन्मूलन केवल व्यवसाय-समर्थक सुधार नहीं रह जाता, बल्कि स्वयं राज्य क्षमता के निर्माण का एक सशक्त माध्यम बन जाता है।

16.176 व्यापक संदेश यह है कि स्वदेशी से सामरिक लचीलापन और लचीलेपन से सामरिक अपरिहार्यता की ओर भारत की यात्रा केवल संरक्षण या अलगाव के माध्यम से संभव नहीं है। बुद्धिमान स्वदेशीकरण के लिए अनुशासन, बाह्य उन्मुखता तथा विश्वसनीय निर्गमन की आवश्यकता होती है। विनिर्माण, निर्यात और वैश्विक मूल्य शृंखलाओं में भागीदारी संस्थागत स्ट्रेस टेस्ट के रूप में कार्य करती है, जो उन कमजोरियों को उजागर करती है जिन्हें संरक्षित गतिविधियाँ छिपा सकती हैं। इन क्षेत्रों में सफलता पूंजी, प्रोत्साहनों या नीयत जितनी ही संस्थाओं की गुणवत्ता पर भी निर्भर करती है।

16.177 अधिक अनिश्चित विश्व में, जोखिम अपरिहार्य है। इसका लाभ इसे बेहतर ढंग से प्रबंधित करने में निहित है। वे देश जो निश्चितता आने से पहले ही कार्रवाई कर सकते हैं, बिना ठहराव के दिशा सुधार कर सकते हैं और राज्य, कंपनियों तथा नागरिकों के बीच प्रोत्साहनों का संरेखण स्थापित कर सकते हैं—वे विकास को प्रभाव में परिवर्तित करने की बेहतर स्थिति में होते हैं। अतः राज्य क्षमता कोई गौण प्रशासनिक विषय नहीं है। यही वह आधार है जिस पर सामरिक लचीलापन निर्मित होता है और यही वह मार्ग है जिसके माध्यम से सामरिक अपरिहार्यता संभव होती है।

"यदि भारत को अपनी वास्तविक क्षमता का पूरा उपयोग करना है, तो उसे 'शासक राज' से 'नागरिक राज' की ओर बढ़ना होगा।"

—सर मार्क टली, 9वां नानी पालखीवाला स्मृति व्याख्यान, चेन्नई, 12 फरवरी, 2011

***

Chart XVI.8: Implementation Status of Deregulation Priority Areas (as on 23 January 2026)

	PRIORITY AREA	ANDAMAN & NICO-BAR ISLANDS	ANDHRA PRADESH	ARUNACHAL PRADESH	ASSAM	BIHAR	CHANDIGARH	CHHATTISGARH	DELHI	DNHDD	GOA	GUJARAT	HARYANA	HIMACHAL PRADESH	JAMMU & KASHMIR	JHARKHAND	KARNATAKA	KERALA	LADAKH	LAKSHADWEEP	MADHYA PRADESH	MAHARASHTRA	MANIPUR	MEGHALAYA	MIZORAM	NAGALAND	ODISHA	PUDUCHERRY	PUNJAB	RAJASTHAN	SIKKIM	TAMIL NADU	TELANGANA	TRIPURA	UTTAR PRADESH	UTTARAKHAND	WEST BENGAL
PA1	Adopt a flexible zoning framework that allows for mixed use development activities	UI	AI	AI	AI	UI	UI	AI	UI	AI	UI	AI	AI	UI	AI	UI	AI	AI	-	-	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI
PA2	Simplify and digitize the process for land use change by developing a comprehensive list of required documents for CLU and enabling an online application process	AI	AI	-	AI	UI	-	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	UI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA3	Rationalizing minimum width road requirements for different categories of industries in rural areas	-	AI	-	AI	AI	UI	AI	UI	AI	-	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	-	AI	AI	AI	AI
PA4	GIS databank for industrial land available in State, integrated with India Industrial Land Bank (IILB)	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA5	Amend building regulations to reduce land loss in industrial plots	AI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	UI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI
PA6	Amend building regulations to reduce land loss in commercial plots	AI	AI	UI	AI	UI	UI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	UI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI
PA7	Increase the role of empanelled third parties in building approvals and joint inspections	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA8	Simplifying process for issuing Occupation/Completion certification of buildings	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	UI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA9	Remove prohibitions on women from working in certain 'hazardous' industries	AI	AI	-	-	AI	-	-	-	AI	AI	-	AI	AI	-	-	-	-	AI	-	AI	AI	-	-	-	AI	AI	AI	-	AI	AI	-	-	AI	AI	-	-
PA10	Allow night-time employment of women in all occupations (factories)	AI	-	AI	AI	AI	-	-	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	-	AI	-	AI	-	AI	-	-	AI	AI	-	-
PA11	Allow night-time employment of women in all occupations (shops and commercial establishments)	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI	UI	-	-	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-
PA12	Revise the working hours limit for factories	AI	-	-	-	AI	-	-	-	AI	-	-	-	-	-	-	AI	-	AI	AI	AI	-	-	-	-	-	AI	-	-	-	-	-	-	AI	AI	-	-
PA13	Revise the working hours limit for commercial establishments	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI	UI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	-	-	-	-	-	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-
PA14	Increase the threshold of workers for the closure of factories, retrenchment and layoff	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	-	-	AI	AI	AI	-	-	AI	-	-	AI	-	AI	AI	AI	-	-	AI	AI	AI	-
PA15	Third Party Certification for Consent to Establish (CTE) and Consent to Operate (CTO) currently issued by State Pollution Control Boards (SPCBs)	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA16	Simplifying approval and renewal of Factory License/Trade License by reducing the steps involved in documentation, and online registration under Shops & Establishments Act	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA17	Expedite electricity and water connections, including groundwater use permissions, through an online system for application submission, payment, and status tracking	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA18	Raising the threshold for compliance under the Shops & Establishments Act to 20 workers	AI	AI	-	AI	AI	AI	UI	UI	AI	AI	AI	AI	-	AI	-	AI	-	-	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-
PA19	Re-classification of non-polluting industries as White Category for granting Consent to Establish and Consent to Operate under the Air Act, 1981, and the Water Act, 1974	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA20	Fire inspection by accredited third parties and extending the validity of Fire NOCs	UI	AI	-	AI	UI	UI	AI	UI	UI	AI	AI	AI	-	-	UI	UI	AI	AI	-	AI	AI	-	AI	-	-	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI
PA21	Introduction of State Level Acts similar to Jan Vishwas Act.	UI	UI	UI	AI	UI	UI	AI	UI	UI	AI	AI	AI	UI	AI	UI	AI	UI	UI	UI	AI	-	-	AI	AI	UI	AI	UI	UI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	UI
PA22	Third Party Inspections for Low & Medium risk businesses for all approvals: Illustration of Building Permits and Occupancy Certificates	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	-	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI
PA23	PA 23: Bring all State level services into a State Single Window System and link it to the National Single Window System (NSWS)	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	UI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	AI	UI

AI	Already Implemented	UI	Under Implementation	–	Not Implemented or Not Applicable

Legend: PA - Priority Area; AI - Already implemented; UI - Under implementation; - Not Implemented or Not Applicable