

भ्रष्टाचार, प्रौद्योगिकी और सुधार : राज्यों का मिला-जुला दृष्टिकोण Corruption, Technology, and Reform: A Mixed View from the States

जेनिफ़र बस्सेल
Jennifer Bussell
May 7, 2012

पिछले दो वर्षों में भारत सरकार में बढ़ते भ्रष्टाचार के कारनामों ने मीडिया में भारी हलचल मचा दी और आंशिक रूप में इसके केंद्र में तीन मुख्य कारनामे रहे, राष्ट्रमंडल खेल, 2 जी टेलीकॉम लाइसेंस और आदर्श हाउसिंग सोसायटी के घोटाले। इन कारनामों ने उन तमाम नागरिकों की शालीनता को झकझोर कर रख दिया है, जो अब तक दैनिक जीवन में ही रिश्वत और दलाली को देखते रहे हैं और अन्ना हज़ारे द्वारा शुरू किए गए भ्रष्टाचार विरोधी आंदोलन को भी इससे बल मिला है।

ऊँचे स्तर के घोटालों की चर्चा ने रोज़मर्रा के स्तर पर नागरिकों द्वारा देश-भर में बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं में होने वाले भ्रष्टाचार को ढक-सा दिया है। व्यक्तिगत स्तर पर राशन कार्ड या ड्राइविंग की उम्मीद रखने वाले या अपनी ज़मीन के रिकॉर्ड में संशोधन चाहने वाले आम आदमी के काम में लगने वाले समय को तभी कम किया जा सकता है जब वह इसके लिए सरकारी पहिये में चिकनाई डालने के रूप में “अतिरिक्त” भुगतान करता है या “स्पीड मनी” देता है और नौकरशाहों और उनके राजनीतिक आकाओं की जेब भरता है।

रोज़मर्रे के इस भ्रष्टाचार ने न केवल भारत के आम आदमी के सीमित संसाधनों में सेंध लगाई है, बल्कि इससे आम तौर पर सार्वजनिक सेवाओं की गुणवत्ता को सुधारने में भी रुकावट आ सकती है। पिछले दशक में सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग ही कदाचित् एक ऐसा उदाहरण है जिससे भारत सरकार के स्तर पर सुधार लाने में कुछ मदद मिली है।

1990 के दशक में सूचना प्रौद्योगिकी और सेवा क्षेत्र के उदय के बाद नागरिकों की सेवा के लिए सरकारी कार्यविधियों में प्रौद्योगिकी का उपयोग शुरू करने का प्रयास किया जाने लगा। सन् 1999 से राज्य सरकारों ने एकल कंप्यूटरीकृत सेवा केंद्रों के रूप में आई-टी साधित सेवा डिलीवरी का व्यापक मॉडल अपनाया शुरू कर दिया था। सैद्धांतिक रूप में ये केंद्र आयकर और जन्म प्रमाणपत्र से लेकर पासपोर्ट और परमिट बनाने के लिए परंपरागत ढंग से चलने वाले सरकारी कार्यालयों का स्थान ले सकते हैं। सबसे पहले यह मॉडल राज्य स्तर पर आंध्र प्रदेश ई-सेवा केंद्र के रूप में शुरू किया गया था। इसे आरंभ में हैदराबाद और सिकंदराबाद के नगरद्वय के आधार पर “ट्विन्स” कहा जाता था और इससे यह उम्मीद बँधी थी कि आवेदनों को सरल बनाकर, अधिकारियों के विवेकाधीन अधिकारों को कम करके और सेवा प्राप्त करने में लगने वाले समय को न्यूनतम करके नागरिकों की सेवा डिलीवरी में सुधार लाया जा सकता है। यदि इन्हें अच्छी तरह से लागू किया गया तो इन केंद्रों से नागरिकों को मिलने वाली सेवाओं की गुणवत्ता में नाटकीय रूप में देश-भर में सुधार आ जाएगा।

भारत के बीस में से सोलह प्रमुख राज्यों में शुरू किए गए सेवा केंद्रों का विश्लेषण करते हुए मैंने इनकी नीतियों और कार्यान्वयन के ब्यौरों का मूल्यांकन किया है। जहाँ एक ओर सेवा डिलीवरी की गति और फैलाव में देश-भर में लहर-सी आ गई है, वहीं दूसरी ओर नागरिकों को मिलने वाले लाभ के मिले-जुले और सीमित प्रमाण ही मुझे मिले हैं। सन् 2006 की राष्ट्रीय ई-सरकारी योजना के एक एक भाग के रूप में केंद्र सरकार द्वारा 100,000 सामान्य सेवा केंद्र खोलने का दावा किए जाने के बावजूद इस योजना से पहले की अवधि का अनुभव हमें चेतावनी का संकेत देता है।

मेरा विश्लेषण यह दर्शाता है कि राज्य सेवा केंद्रों की गुणवत्ता और व्यापकता में नाटकीय रूप में अंतर है। सन् 2000 के दशक के उत्तरार्ध में दिल्ली और ओडिसा में नागरिकों को प्राप्त सरकारी सेवाओं की संख्या दस से भी कम थी जबकि छत्तीसगढ़ और आंध्र प्रदेश में यह संख्या 30 से भी अधिक थी। जो सुविधाएँ शुरू की गई हैं, वे पहले की गैर-कंप्यूटरीकृत प्रणाली की स्थिति में भी कम भ्रष्ट थीं या फिर विशेष समूह के लिए थीं। इस प्रकार ये सेवाएँ बहुसंख्यक नागरिकों के लिए नहीं हैं। उदाहरण के लिए, हरियाणा में कंप्यूटरीकरण का काम मूलभूत डेटा प्रविष्टि से अधिक नहीं था। इसलिए इससे कुल मिलाकर कौशल वृद्धि में सीमित लाभ ही हुआ है। उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल जैसे राज्यों में तो कुछ सेवाएँ शुरू भी नहीं हुईं या फिर ऑपरेटरों और राज्यों के बीच कानूनी विवाद में फँस गईं, जिसके कारण अधिकांश केंद्र बंद हो गए।

राज्यों में पाए गए अलग-अलग किस्म के नतीजों का क्या मतलब है? मुझे लगता है कि इन पहलों से सुधार और भ्रष्टाचार में कमी लाने का वायदा पूरा होने के बजाय उल्टा ही असर हुआ है। इन सेवाओं ने उन सरकारी लोगों की उम्मीदों पर पानी फेर दिया था, जो सेवा डिलीवरी के दौरान रिश्वत पर ही निर्भर रहते थे। जो नौकरशाह नागरिकों से “स्पीड मनी” या अन्य प्रकार की रिश्वतें लिया करते थे और जो राजनीतिज्ञ इसमें से अपना हिस्सा लेते थे, वे कंप्यूटरीकृत एकल सेवा डिलीवरी के शुरू होने से आमदनी का स्रोत सूख जाने के खतरे की आशंका से ग्रस्त थे।

जहाँ राजनीतिज्ञ अपने दूसरे चुनावी अभियान को चलाने के लिए “चिल्लर” या “क्षुद्र” भ्रष्टाचार पर निर्भर रहते हों, वहाँ अधिक पारदर्शी सेवा से अपनी नकदी आमद कम हो जाने की आशंका से वे अपनी चुनावी सीटों को खोने का खतरा भी महसूस करने लगते हैं। इसप्रकार प्रौद्योगिकी से जुड़े सुधारों के *नकारात्मक* प्रभाव में अपने चुनावी भविष्य के लिए खतरा महसूस करने की संभावना सेवा डिलीवरी के सुधारों की परिणति में भी मौजूद है। इसके विपरीत, पहले की व्यवस्था में क्षुद्र भ्रष्टाचार के अवसरों वाले चुनावी क्षेत्रों के राजनीतिज्ञों को यह समझना चाहिए कि इससे उनकी आमद के स्रोत पर न्यूनतम प्रभाव ही पड़ेगा, क्योंकि उस व्यवस्था में भी शुरू से ही क्षुद्र रिश्वत मिलने की ही संभावना रहती थी। इसप्रकार क्षुद्र भ्रष्टाचार वाले क्षेत्रों के अपने सथियों की तुलना में कम भ्रष्टाचार वाले इलाकों के प्रत्याशी ऐसे सुधारों का कम ही समर्थन करते हैं।

यद्यपि भारत के सभी राज्यों में कुछ न कुछ भ्रष्टाचार तो है ही, लेकिन भ्रष्टाचार के स्तर में काफी अंतर रहता है। ट्रांसपैरेंसी इंटरनेशनल इंडिया और सेंटर फॉर मीडिया स्टडीज़ द्वारा किए गए 2005 के सर्वेक्षण में पाया गया था कि भारत के राज्यों में क्षुद्र भ्रष्टाचार में बहुत अंतर है: केरल और गुजरात

जैसे राज्यों में नौकरशाह केवल 20 प्रतिशत से भी कम नागरिकों से रिश्वत माँगते हैं जबकि उत्तर प्रदेश और राजस्थान जैसे राज्यों में नौकरशाह 50 प्रतिशत से भी अधिक नागरिकों से रिश्वत माँगते हैं। इसके फलस्वरूप यदि क्षुद्र भ्रष्टाचार के स्तर को सार्वजनिक सेवाओं के कंप्यूटरीकरण से विकल्प से जोड़ दिया जाता है तो भारतीय राज्यों की इन नीतियों की घटबढ़ को समझाने में आसानी हो सकती है।

एकल सेवा केंद्रों के विश्लेषण से मैंने यही निष्कर्ष निकाला है। क्षुद्र भ्रष्टाचार वाले स्तर के इलाकों में कंप्यूटरीकृत केंद्र शुरू करने की संभावना कम ही रहती है और ऐसे राज्यों में स्थापित केंद्रों में कम रिश्वत की संभावना वाली सेवाएँ ही शुरू की गईं और सेवा डिलीवरी प्रक्रिया को पूरी तरह से कंप्यूटरीकृत करने की संभावनाएँ भी कम रहीं। कदाचित् क्षुद्र भ्रष्टाचार ही राज्य की नीति का सबसे अच्छा संकेतक है; इन परिणामों का राज्य की समृद्धि और विकास से कोई संबंध नहीं है। भ्रष्टाचार के कम स्तर वाले अपेक्षाकृत गरीब और कम विकसित राज्यों ने भी इन केंद्रों के माध्यम से सार्वजनिक सेवाओं की गुणवत्ता में बहुत प्रभावशाली रूप में सुधार किया है। इसके अलावा, केरल जैसी मिली-जुली सरकारों द्वारा शासित राज्यों के उन विभागों में जो मिली-जुली सरकार के अधिक शक्तिशाली सहयोगियों के अधीन हैं, कंप्यूटरीकृत सेवा केंद्र की सेवाएँ मौजूद नहीं हैं।

इन परिणामों से हाल ही में भारत सरकार में उच्चतम स्तर पर पाए गए भ्रष्टाचार के मीडिया कवरेज के कारण चर्चित भ्रष्टाचार के महत्वपूर्ण तथ्य मिल सकते हैं। 2जी स्पैक्ट्रम लाइसेंसिंग जैसे क्षेत्रों में अनुपयुक्त व्यवहार के कारण निचले स्तर के कम आय वाले नागरिकों पर नकारात्मक परिणाम होंगे। यह भ्रष्टाचार ही है, जिसके कारण नागरिक राज्यों से मूलभूत सुविधाएँ पाने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं जिनके कारण उनका रोज़मर्रे का जीवन प्रभावित होता है। प्रौद्योगिकी में सार्वजनिक सेवा की व्यवस्था में गुणवत्ता लाने की नाटकीय क्षमता मौजूद होती है। परंतु इस संकल्प को पूरा करने के लिए ऐसी कार्यनीति बनाना आवश्यक है जिससे उन लोगों को भी प्रोत्साहन मिले जो इन नीतियों का निर्माण करते हैं और फिर उन्हें कार्यान्वित भी करते हैं, क्योंकि यही वे लोग हैं जो यह तय करते हैं कि राज्य द्वारा किस प्रकार की प्रौद्योगिकी का उपयोग किया जाना चाहिए ताकि नागरिकों को उसका वास्तविक लाभ मिल सके।

जेनिफ़र बस्सेल ऑस्टिन स्थित टैक्सास विश्वविद्यालय में सार्वजनिक मामलों के लिंडन बी. जॉन्सन स्कूल में सहायक प्रोफ़ेसर हैं और निम्नलिखित पुस्तक के लेखक हैं: भारत में भ्रष्टाचार और सुधार: डिजिटल युग में सार्वजनिक सेवाएँ (क्रैम्बिज युनिवर्सिटी प्रैस, न्यूयॉर्क और नई दिल्ली; भारत में उपलब्ध, मई 2012).

हिंदी अनुवाद: विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा), रेल मंत्रालय, भारत सरकार

<malhotravk@gmail.com>

