

निवारक सतर्कता - सरकारी क्षेत्र के संस्थानों में सुशासन का सर्वप्रमुख साधन*

उर्जित आर. पटेल

“खतरों से सबसे ज्यादा मुक्त वही है, जो सुरक्षित होने पर भी अपनी सुरक्षा के सारे उपाय करके रखता है।”

- पब्लिलियस साइरस (प्रथम शताब्दी ई.पू.)

मानव समाजों को सुसंगठित करते समय यह एक सर्वमान्य धारणा होती है कि सुशासन तभी आ सकता है जब सबको स्वतंत्रता का अधिकार मिले, जबकि सुशासन बनता है कानून से (औपचारिक शासन व्यवस्था) अथवा मानदण्डों (अनौपचारिक शासन) और यह हमें स्वतंत्रता के अधिकार के अतिशय इस्तेमाल से रोकता है : जहां यह माना जाता है कि किसी व्यक्ति विशेष के क्रियाकलाप का प्रतिकूल प्रभाव (नकारात्मक अनुषंगी प्रभाव) शेष समाज पर पड़ रहा है, वहाँ कानून अथवा मानदण्ड - जो एक व्यवस्था के सहारे लागू किए जाते हैं- एक सीमा रेखा तय करते हैं जो स्वीकार्य मानव व्यवहार की द्योतक होती है। शासन पूरे समाज का हो सकता है अथवा किसी फर्म या इकाई विशेष का अथवा इकाइयों के समूह (जैसे कि सरकारी क्षेत्र) का हो सकता है। हमारे कामकाज, विशेष रूप से सरकारी क्षेत्र में कामकाज के दौरान हमारे समक्ष एक महत्वपूर्ण शब्द आता है- सतर्कता, जिसे उन सभी प्रयासों के निचोड़ के रूप में पारिभाषित किया जा सकता है जिन्हें सरकारी क्षेत्र में व्याप्त भ्रष्टाचार से निपटने के उद्देश्य से भारत सरकार द्वारा 1964 में स्थापित इस केंद्रीय सतर्कता आयोग में बैठे आप सब लोग इतने वर्षों से करते आ रहे हैं।

शब्दकोशों में सतर्कता को 'संभाव्य खतरे अथवा कठिनाइयों पर सावधानीपूर्वक नज़र रखने का कार्य अथवा स्थिति' के रूप में पारिभाषित किया गया है। यह कई रूपों में दृष्टिगत होती है जिनका वर्गीकरण प्रायः निम्नानुसार किया जाता है:-

- (1) निवारक सतर्कता, जिसका उद्देश्य होता है गड़बड़ियों (किसी कानून, मानदण्ड या व्यापक रूप से कहा जाए तो शासन-व्यवस्था की जरूरतों का उल्लंघन करना) की बारंबारता को कम करना;

* 20 सितंबर 2018 को नई दिल्ली स्थित केंद्रीय सतर्कता आयोग में उर्जित आर. पटेल, गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा दिया गया भाषण.

लेखकीय टिप्पणी: यह व्याख्यान दिना खटखटे की स्मृति में लिखा गया है, जो 1955 से 1968 तक भारतीय रिज़र्व बैंक की सेवा में रहें। मैं विरल आचार्य और लिलि वडेरा के प्रति धन्यवाद ज्ञापित करता हूँ जिन्होंने इस व्याख्यान को तैयार करने में सहयोग किया।

- (2) खोजी सतर्कता जिसके तहत लक्ष्य होता है - कोई गड़बड़ी होने पर उसकी पहचान करना और उसका सत्यापन करना, और अंतिम
- (3) दण्डात्मक सतर्कता जिसका प्रयोजन होता है - गड़बड़ी की घटनाओं के विरुद्ध भय पैदा करना।

आगे के विवरण के पहले भाग में प्रोत्साहनों के आर्थिक सिद्धांत पर आधारित एक अवधारणात्मक फ्रेमवर्क प्रस्तुत किया गया है जिससे सतर्कता से जुड़े इन विभिन्न पहलुओं को रेखांकित करने के साथ-साथ यह समझने में सहायता मिलती है कि कैसे ये एक दूसरे को प्रभावित करते हैं और कैसे सरकारी अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के संस्थानों में सुशासन के एक प्रभावी माध्यम के रूप में निवारक सतर्कता अत्यावश्यक बन जाती है।

गैरी बेकर का 'अपराध और दण्ड' का सिद्धांत

भ्रष्टाचार और उसे रोकने का वर्तमान सिद्धांत काफी हद तक 'अपराध और दण्ड' पर गैरी बेकर द्वारा 1968 से 1974 के बीच लिखे गए अत्यंत व्यावहारिक और मौलिक लेखों से उपजा है। शिकागो यूनिवर्सिटी के युवा अर्थशास्त्री गैरी बेकर ने भ्रष्टाचार की व्याख्या नैतिकता और सदाचार के आधार पर न करते हुए पेश किए गए आर्थिक प्रोत्साहनों की प्रतिक्रिया स्वरूप अधिकांशतः देखे जाने वाले मानवीय व्यवहार के आधार पर की। इसके लिए उन्होंने स्वयं अपने उस व्यवहार की जाँच की जब वे काम पर जाने की हड़बड़ी में पार्किंग के नियमों का उल्लंघन करते हुए एक सुविधाजनक जगह पाने के लिए सौदेबाजी किया करते थे। वे यह गणित लगाते थे कि अगर सुविधाजनक स्थान पर अवैध तरीके से पार्किंग के कारण पार्किंग टिकट न लेने संबंधी उल्लंघन और उस पर लगने वाली पार्किंग फाइन (यह मानते हुए कि फाइन न जमा करने से बेहतर है फाइन जमा कर देना) को जोड़ भी लिया जाए तो भी वह राशि उन्हें अपनी क्लास में सुविधाजनक रूप से और समय पर उपस्थित हो जाने से प्राप्त होने वाले लाभों की तुलना में कम है। प्रायः ऐसा होता था कि इसी गणित से प्रेरित होकर वे पार्किंग नियमों का उल्लंघन करते थे क्योंकि किसी असुविधाजनक स्थान पर स्थित गैरेज में वैध पार्किंग उन्हें आर्थिक रूप से फायदेमंद नहीं लगती थी।

बेकर ने अपने दिन-प्रतिदिन के व्यवहार से एक महत्वपूर्ण आर्थिक नजरिए का विकास किया [इसके अलावा भी, 'इकोनॉमिक्स' शब्द की व्युत्पत्ति ग्रीक शब्द 'ओइकोनॉमिका' से हुई है जिसका मतलब होता है 'घरेलू प्रबंधन' और जो अरस्तू द्वारा लिखे गए एक निबंध (ट्रीटाइज़) का शीर्षक था.] इससे यह सीख मिलती है कि समाज में अपराधी भी इसी प्रकार का गणित लगाते हैं। पकड़े जाने की प्रायिकता, मिलने वाले दण्ड की गम्भीरता का आकलन करते हुए वे यह

दण्डात्मक सतर्कता कर्मचारियों को मिलने वाले प्रोत्साहन को अच्छे परिणाम वाले परिदृश्य, जिसे आर से इंगित किया गया है, से नीचे लाकर बुरे परिणाम वाले परिदृश्य (1-डी). आर में बदल देती है, जहाँ डी>0. यही दण्ड डी.आर कर्मचारी के लिए प्रेरणा बनता है जिससे वह अच्छे परिणाम की संभावनाएं बढ़ाने की दिशा में मेहनत करता है। परंपरागत रूप से देखें तो इस प्रकार के सेट-अप में आर<एच का मूल्य निर्धारण इस आधार पर किया जाता है कि कर्मचारी के साथ किया गया करार ऐसा होना चाहिए जो कर्मचारियों के पास उपलब्ध दूसरी नौकरियों के प्रस्तावों अथवा नौकरी छोड़ देने की स्थिति में उन्हें होने वाली आय जैसे पहले से मौजूद अवसरों की तुलना में अधिक आकर्षक हो।

एक उदाहरण के जरिए इस व्यवस्था को अधिक स्पष्ट तरीके से समझा जा सकता है। आइए, किसी सरकारी संस्था में की जाने वाली खरीद का उदाहरण लेते हैं। किफायती खरीद संस्था के लिए अधिक मूल्यवान होगी क्योंकि इससे यह सुनिश्चित किया जा सकेगा कि कम से कम लागत पर संस्था को उच्च स्तर की गुणवत्ता मिले। खरीद की प्रक्रिया में कर्मचारी के विवेक, जहाँ विकल्पों के साथ समझौता करने की काफी संभावना होती है, की भूमिका को न्यूनतम करते हुए निवारक सतर्कता के तहत खरीद की प्रक्रिया (एल1) निर्धारित है जिसमें खरीद कुछ विशेष माध्यमों यथा, इलेक्ट्रॉनिक निविदा प्रक्रिया के जरिए ही करनी अपेक्षित होती है। इसके अलावा संस्था के हर विभाग में समवर्ती/ आंतरिक लेखा परीक्षा के रूप में खोजी सतर्कता की व्यवस्था भी की जाती है जिसके तहत यह प्रयास किया जाता है कि खरीद का अंतिम निर्णय लिए जाने के पहले ही गड़बड़ियों को पकड़ लिया जाए और उनका निदान कर लिया जाए। अंत में, यदि खरीद कर लिए जाने के बाद पाया जाता है कि अन्य सभी सतर्कता उपायों के मौजूद होने के बाद भी खरीद संबंधित दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ है, तो उक्त संस्था का केंद्रीय सतर्कता कार्यालय इसमें लिप्त कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई करता है।

तकनीकी मान्यताएं

आइए, अब एक बार फिर से सतर्कता के फ्रेमवर्क की अवधारणा पर आते हैं। उक्त सेटअप में संतुलनकारी समाधान तलाशने और इसकी प्रवृत्तियों को समझने के लिए अनुभव के आधार पर निम्नलिखित धारणाएं अपनायी जाती हैं:-

- कर्मचारियों के प्रयास (पी) श्रम लागत का रूप लेते हैं जो क्रमशः बढ़ती जाती है (निरंतर वृद्धिशील और काफी अवतल) जिससे संपूर्ण सुशासन को अमली जामा पहनाने की संभावना बिल्कुल समाप्त हो जाती है।

- इसी प्रकार, निवारक सतर्कता (वी) और खोजी सतर्कता (क्यू) एक समय के बाद इतनी महंगी हो जाती हैं कि इन्हें लागू करना व्यवहार्य नहीं रह जाता; अर्थात् वृद्धिशील वी एवं क्यू की लागतें लगातार बढ़ती हैं और इतनी उत्तल होती हैं कि संपूर्ण सुशासन की बची खुची संभावना भी समाप्त हो जाती है।
- ठीक इसी प्रकार, दिए जाने वाले दण्ड के स्तरों की भी अपनी सीमाएं हैं : उनमें से एक यह है कि देयताएं एक सीमा तक रहती ही हैं जैसे कि खराब परिणाम वाली स्थितियों में भी कर्मचारी को दिया जाने वाला मौद्रिक प्रोत्साहन धनात्मक (डी<1) ही रहेगा; भले ही यह अच्छे परिणाम वाली स्थितियों की तुलना में कम हो। साथ ही, खराब परिणाम वाले हालात में दिए जाने वाले प्रोत्साहन की न्यूनतम सीमा भी है क्योंकि यह संभव है कि शिकायत निवारण प्रक्रिया और खराब परिणाम वाले परिदृश्य में दिए जाने वाले दण्ड के अत्यधिक गंभीर होने की स्थिति में इसके विरुद्ध कर्मचारियों द्वारा की जाने वाली कानूनी कार्रवाई पर आने वाली लागत जैसे (अकल्पित) साइड इफेक्ट्स के कारण संस्था के सामने मुश्किलें आ जाएं।

प्रमुख निष्कर्ष :-

गैरी बेकर के महत्वपूर्ण विश्लेषण से दिशा ग्रहण करते हुए सतर्कता को समझने के लिए इस साधारण फ्रेमवर्क से हम निम्नलिखित निष्कर्षों तक पहुंच सकते हैं :-

1. खोजी और दण्डात्मक सतर्कताएं रणनीतिक पूरक की तरह कार्य करती हैं : दण्ड जितना ही गंभीर होगा, उसका पता लगाना उतना ही अधिक उपयोगी होगा। इसके विपरीत, यदि खोजी सतर्कता की गुणवत्ता खराब हो तो दण्ड अधिक लगाना भी कारगर नहीं होता (इससे जुड़े हुए साइड इफेक्ट्स और लागत को देखते हुए)।
2. निवारक और खोजी सतर्कताएं रणनीतिक विकल्प की भांति हैं : चूंकि खोजी और दण्डात्मक सतर्कताओं से पर्याप्त प्रोत्साहन नहीं मिलता, अतः गड़बड़ियों का पता लगाने और दण्ड देने की व्यवस्था जितनी ढीली होती है, गड़बड़ियों की शुरुआत होते ही उन्हें रोक देना उतना ही उपयोगी होता है। यह बात बड़े महत्व की है और इसकी चर्चा हम सरकारी संस्थानों के संदर्भ में आगे भी करेंगे।
3. नियंत्रण से परे गड़बड़ियों से निपटने में निवारक सतर्कता अन्य सतर्कता उपायों पर भारी है : ऊपर दिए गए ग्राफ की सहायता से इस बात का विश्लेषण भली-भांति किया जा सकता है कि मानवीय प्रयास (जिन पर अपना वश होता है) बनाम मानवीय त्रुटियां (जिन पर

अपना वश नहीं होता) के लिए सतर्कता संरचनाएं कैसे तैयार की जाएं। यदि यह मान लिया जाए, हालांकि यह लगभग असंभव है, कि परिणाम कर्मचारी के नियंत्रण से पूरी तरह परे हैं (पी नियत है)। ऐसे में दण्डात्मक कार्रवाई से परिणामों में कोई सुधार नहीं हो सकता। ऐसे में खोजी और दण्डात्मक सतर्कताओं की तुलना में निवारक सतर्कता अधिक प्रभावी होती है क्योंकि यह गड़बड़ी की किसी भी संभावना को प्रारंभ में ही कम कर देती है। फिर भी, खोजी सतर्कता उन गड़बड़ियों की पहचान करने में असरदार होती है जो पूरी तरह संयोगवश घटित होती हैं और वह भी संभवतः खराब परिणामों को अच्छे परिणामों में बदलने के लिए।

भावी योजना

ऊपर रेखांकित किए गए एकल अवधि अथवा स्थिर मॉडल की परिधि से बाहर निकलते हुए देखें तो कुछ ऐसी महत्वपूर्ण प्रगतिशील विचारधाराएं हैं जिनकी व्यावहारिक जीवन के अनुरूप सतर्कता प्रणालियों को डिजाइन करने में महत्वपूर्ण भूमिका हो सकती है।

एक, किसी भी संस्था को यह विचार आकर्षक लग सकता है कि आंख मूंदकर दण्डात्मक सतर्कता के उपाय लागू किए जाएं, भले ही उस स्तर पर उन्हें लागू करना अपेक्षित न भी हो ताकि एक 'उदाहरण' प्रस्तुत किया जा सके। दूसरे शब्दों में, एक भय का वातावरण उत्पन्न किया जाए जिससे ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति न हो और ऐसी छवि बनाई जाए या ऐसी विश्वसनीय कार्य-संस्कृति विकसित की जाए जिसमें बार-बार होने वाली गलतियों के प्रति सहिष्णुता शून्य या बहुत कम हो।

दो, व्यवहार में देखें तो कुशासन जनित परिणामों के पीछे निहित कारण केवल इष्टतम प्रोत्साहन आधारित व्यवहार नहीं होता, अपितु आदतन गलतियां करने वालों (इसे कर्मचारियों का एक 'प्रकार' कह सकते हैं) की मौजूदगी भी इसका एक कारण होती है। ऐसी स्थिति में समय के साथ यह समझ में आने लगता है कि कोई कर्मचारी किस प्रकार का है जिससे अन्यो से उन्हें अलग करने में सहायता मिलती है और जब इस तरह का मामला हो तो थोड़ी छंटनी की आवश्यकता पड़ सकती है जो कि प्रारंभिक खोजी चरण के आधार पर की जा सकती है और थोड़ा समय बीत जाने के बाद ही दण्डात्मक सतर्कता के परिणाम देखने को मिलते हैं क्योंकि समय बीतने के साथ ही यह सुनिश्चित हो पाता है कि कोई कर्मचारी गलतियों की आवृत्ति एक सीमा से अधिक बार कर रहा है और उसकी इन गलतियों का आधार कोई इतफाक नहीं है।

आइए, अब देखते हैं कि उपर्युक्त विचारधाराएं सुशासन में निवारक सतर्कता की महत्वपूर्ण भूमिका को रेखांकित करती हैं, विशेष रूप से सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं में।

सतर्कता द्वारा सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं में सबसे अच्छा काम क्या हो सकता है ?

सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं में दण्डात्मक सतर्कता कई कारणों से बहुत मुश्किल कार्य लगता है। शुरुआत में इसके फायदे बहुत सीमित होते हैं, अतः कालांतर में संशोधनों की संभावना कम होती है। इसी सीमा को देखते हुए कैरियर में उन्नति की संभावना को कम करने वाली अनुशासनिक कार्रवाइयां दण्ड का पसंदीदा विकल्प बनती हैं। हालांकि इसके अंतर्गत बुरी बात यह होती है कि संबंधित कर्मचारी दण्डात्मक कार्रवाई की अवधि के बाद भी अपने पूरे कैरियर में उसके कारण हतोत्साहित महसूस करता है। इससे निपटने के लिए सैद्धांतिक रूप से 'गोल्डेन हैण्डशेक' को अपनाया जा सकता है। यद्यपि सरकारी नौकरियों में कोई वित्तीय प्रोत्साहन देने की व्यवस्था नहीं होती, तथापि इनमें रोजगार की जो गारंटी मिलती है वह इनसे जुड़ा एक महत्वपूर्ण आकर्षण होता है। हालांकि इन सीमाओं के बावजूद अपेक्षाकृत अधिक प्रभावी तरीके से काम करने वालों को मौद्रिक प्रोत्साहन देने अथवा कैरियर आधारित पारितोषिक प्रदान करने के कई तरीके मौजूद हैं, परंतु निष्कर्ष रूप में यही कहना उचित है कि उनका 'प्रभाव' उतना नहीं है, जितना निजी क्षेत्र में।

इसके विपरीत, उक्त मॉडल से निकाले गये पहले निष्कर्ष (प्रमुख निष्कर्ष 1) को देखें तो पाएंगे कि खोजी सतर्कता भी कहीं न कहीं अप्रभावी नज़र आने लगती है। साधारण शब्दों में कहें तो कुछ मामलों में खोजी सतर्कता हो रहे नुकसान को आगे न होने देने में और निदानात्मक उपायों द्वारा इसे नियंत्रित करने में सहायक होती है, परंतु यह दण्डात्मक कार्रवाई का मार्ग प्रशस्त नहीं करती (कुछेक विरले मामलों को छोड़कर और वह भी लंबे समय के बाद) और इसीलिए खोजी सतर्कता पर किए जाने वाले खर्च से गड़बड़ी की घटनाओं में अपेक्षित कमी आने की गारंटी नहीं मिलती।

परिणामस्वरूप, जैसा कि उक्त मॉडल के दूसरे निष्कर्ष (प्रमुख निष्कर्ष 2) में कहा गया है, सरकारी क्षेत्र के संस्थानों में निवारक सतर्कता प्रमुख भूमिका में आ जाती है और यह शासन का एक प्रमुख और प्रभावी उपकरण बन जाती है जहां एक ओर संभव है कि गड़बड़ी किसी अन्य कारण से हुई हो जो कर्मचारी के नियंत्रण से बाहर हो (जैसा कि सरकारी क्षेत्र में प्रायः होता है क्योंकि सरकारी संस्थाओं को बहुत सारी दूसरी सरकारी संस्थाओं के साथ आदान-प्रदान की जटिल प्रक्रिया से गुजरना पड़ता है), दण्डात्मक सतर्कता और भी कम आकर्षक बन जाती है क्योंकि इसके परिणामस्वरूप

कर्मचारी और भी हतोत्साहित हो सकते हैं जैसा कि खोजी सतर्कता के मामले में होता है।

दूसरे शब्दों में कहें तो, ऐसा नहीं है कि खोजी और दण्डात्मक सतर्कताओं की आवश्यकता बिलकुल नहीं होती, परंतु सैद्धांतिक रूप से देखें तो सरकारी क्षेत्र के संस्थानों में निवारक सतर्कता वाली शासन-व्यवस्था ही सर्वाधिक प्रभावी हो सकती है।

व्यवहार में शासन व्यवस्था को कैसे चाक-चौबंद बनाया जाए- यह समझने में उपर्युक्त निष्कर्ष पर्याप्त सहायता करते हैं। उदाहरण के लिए, सरकारी बैंकों द्वारा दिए जा रहे ऋणों (हामीदारी अथवा जांच, निगरानी और चूक उपरांत वसूली) का प्रतिफल सुधारने में, जहां कामकाज की स्थितियां ऐसी होती हैं जिनमें अनेक ऐसी बातें देखी जाती हैं जिन्हें ऊपर रेखांकित किया गया है। उसकी चर्चा हम किसी और दिन करेंगे। आज हम देखेंगे कि भारतीय रिज़र्व बैंक ने अपना सतर्कता ढांचा कैसे तैयार किया है, कैसे निवारक सतर्कता बैंक में केंद्रीय भूमिका निभाती है और इस संबंध में हमने अभी तक कौन-कौन से उपाय किए हैं।

भारतीय रिज़र्व बैंक (आरबीआई) में सतर्कता क्रियाकलाप

रिज़र्व बैंक में सतर्कता कार्य की समग्र जिम्मेदारी केंद्रीय सतर्कता कक्ष (सी.वी. सेल या केवल सेल) के ऊपर है जिसके क्षेत्राधिकार में बैंक के सभी कर्मचारी आते हैं और यह 49 शाखा- स्तरीय सतर्कता इकाइयों की गतिविधियों का समन्वयकर्ता भी है। यह सेल केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) और केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो (सीबीआई) के संपर्क में रहता है। सेल मुख्य रूप से इस बात पर ध्यान केंद्रित करता है कि बैंक में एक व्यापक निवारक सतर्कता व्यवस्था बनाई जाए और एक लेखापरीक्षा फ्रेमवर्क की सहायता से सतर्कता से जुड़े मामलों की संख्या कम से कम करते हुए हमारे कर्मचारियों को सतर्कता को लागू करने से जुड़े विविध पहलुओं के प्रति संवेदनशील बनाए जाए।

सतर्कता के संबंध में सीवीसी द्वारा जारी दिशानिर्देशों का उद्देश्य है कि इसके अधिकार क्षेत्र में आने वाले संगठनों में बेहतर पारदर्शिता लायी जाए, सार्वजनिक जीवन में ईमानदारी और जांच की संस्कृति को प्रोत्साहित किया जाए और सतर्कता के क्रियान्वयन में समग्र रूप से सुधार लाया जाए। रिज़र्व बैंक में मुख्य सतर्कता अधिकारी (सीवीओ) के नेतृत्व में केंद्रीय सतर्कता कक्ष सीवीसी (आयोग) द्वारा समय-समय पर जारी दिशानिर्देशों का पालन करता है। मुख्य सतर्कता अधिकारी, जो अपने-अपने संगठनों में आयोग की विस्तारित शाखाओं की भांति काम करते हैं, अपने संगठन से जुड़े अलग-अलग मामलों में सतर्कता जांच की संभावना पर निर्णय लेते हैं।

न केवल लेनदेनों के वित्तीय औचित्य की बल्कि इनके साथ जुड़े कुछ गैर- वित्तीय पहलुओं जैसे हितों की टकराहट, भाई-भतीजावाद और प्रतिदान स्वरूप प्राप्त सेवानिवृत्ति पश्चात नियोजन की जांच सतर्कता दृष्टिकोण से की जानी अपेक्षित होती है।

जैसा कि पहले भी उल्लेख किया जा चुका है, बैंक में सतर्कता व्यवस्था निवारक सतर्कता उपायों पर केंद्रित है जो अपने कर्मचारियों में ईमानदारी और निष्ठा का भाव जगाते हुए और ऐसी मजबूत आंतरिक प्रणालियां और नियंत्रण व्यवस्था सुनिश्चित करते हुए जो कि किसी भी कर्मचारी द्वारा किए जाने वाले दुर्भावना प्रेरित कार्य के प्रति एक प्रतिरक्षा उपाय की भांति कार्य करेगी। बैंक में सतर्कता से जुड़े मामलों की लगभग नगण्य संख्या इसका प्रमाण है। पिछले चार वर्षों में आरबीआई के कर्मचारियों के विरुद्ध सतर्कता के मामलों की संख्या कर्मचारियों की कुल संख्या की तुलना में औसतन 0.004 प्रतिशत रही। इसके अलावा, इसी अवधि में आरबीआई/आरबीआई कर्मचारियों के विरुद्ध प्राप्त शिकायतों के ऐसे मामले जिनमें दंडात्मक कारवाई करनी पड़ी हो, औसतन 0.081 प्रतिशत रहे। हम ईमानदारी के उच्चतम स्तरों को प्राप्त करने के लिए निरंतर प्रयासरत हैं। इन्हीं प्रयासों के तहत बैंक द्वारा किए गए कुछ निवारक उपायों पर मैं प्रकाश डालना चाहूंगा।

आरबीआई में निवारक सतर्कता उपाय

आरबीआई स्टाफ विनियमावली, 1948 में प्रस्तावित निवारक सतर्कता उपायों को आरबीआई द्वारा निवारक सतर्कता की दिशा में किए गए सबसे प्रारम्भिक प्रयासों के तौर पर चिन्हित किया जा सकता है। इन विनियमों में स्टाफ के लिए 'करने और न करने योग्य कुछ बातें' बताई गयी हैं। बाद में वर्ष 2013 में 'कार्यस्थल पर नैतिक आचरण' शीर्षक एक आचार संहिता से निकलकर आने वाले निवारक सतर्कता उपायों को अंशतः वैयक्तिक स्तर पर और अंशतः संगठनात्मक स्तर पर लागू किया गया है।

वैयक्तिक स्तर पर ऐसे अनुदेश लागू किए गए हैं जिनके तहत कुछ खास तरह के लेनदेन (उदाहरणार्थ अचल संपत्ति के अर्जन और किसी वित्तीय संस्था से ऋण लेने) की पूर्व अनुमति बैंक से प्राप्त करना, कुछ अन्य प्रकार के लेनदेन (निश्चित राशि से अधिक मूल्य की चल संपत्ति के अर्जन और वित्तीय संस्थानों में पारिवारिक सदस्यों के नियोजन) की सूचना देना तथा यदि कर्मचारी किसी ऐसे कार्यालयीन कार्य का निर्वहन कर रहा/ रही हो जिसमें उसका व्यक्तिगत स्वार्थ निहित हो, तो उसका प्रकटन प्रारंभ में ही किया जाना अपेक्षित है।

संगठनात्मक स्तर पर देखें तो निवारक सतर्कता की दिशा में उठाए गए कदमों में शामिल हैं- संवेदनशील पदों की पहचान, सतर्कता की दृष्टि से संवेदनशील क्षेत्रों में वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा आकस्मिक दौरा, बैंक के प्रशिक्षण संस्थानों में मानव संसाधन (एचआर) संबंधी कार्यक्रमों में सतर्कता से संबंधित सत्र शामिल करना, नवनियुक्त स्टाफ को सतर्कता से जुड़े विविध पहलुओं तथा उचित आचरण के प्रति जागरूक बनाना; स्टाफ की आवधिक अदला-बदली, सुव्यवस्थित भर्ती प्रक्रियाएं और खरीद की नीतियां, नकदी विभाग में स्थित संवेदनशील क्षेत्रों की सीसीटीवी द्वारा गहन निगरानी, स्टाफ के लिए और बैंक के साथ कार्यालयीन संबंध रखने वाले व्यक्तियों आदि के लिए एक प्रभावी शिकायत निवारण व्यवस्था लागू करना।

संगठनात्मक स्तर पर निवारक सतर्कता के लिए उठाए गए इन कदमों के एक हिस्से के तौर पर,

- केंद्रीय सतर्कता कक्ष में स्टाफ की सुविधा के लिए निविदाओं एवं अन्य सतर्कता मामलों से जुड़ी एक अनुदेश पुस्तिका प्रकाशित की गयी। बैंक के परिसर विभाग के पास भी सभी प्रकार की खरीद संबंधी एक मैनुअल मौजूद है। वर्ष 2017 के सतर्कता जागरूकता सप्ताह के दौरान सेल ने हमारी इंटरनेट साइट (जिसे 'ईकेपी' के नाम से जाना जाता है) पर अलग से एक वेबसाइट का शुभारंभ किया जो सतर्कता से जुड़ी हर प्रकार की सूचना एक ही स्थान पर उपलब्ध कराती है।
- मार्च 2017 में कक्ष ने कृषि बैंकिंग महाविद्यालय (सीएबी) पुणे में एक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किया जिसमें बैंक में खरीद संबंधी गतिविधियों से जुड़े अधिकारियों को आयोग के मुख्य तकनीकी परीक्षक द्वारा संबोधित किया गया और उन्हें खरीद की प्रक्रिया के दौरान आने वाले सतर्कता संबंधी मामलों पर महत्वपूर्ण सुझाव भी दिए गए।
- सीबीआई अकादमी, गाजियाबाद में सितंबर 2017 में बैंक के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए आयोजित एक अन्य प्रशिक्षण कार्यक्रम में अधिकारियों को सतर्कता के जांचपरक पहलू की ओर जागरूक बनाया गया।
- अभी हाल ही में मुंबई में 'खरीद के सिद्धांत और संबंधित केस स्टडीज' विषय पर एक कार्यशाला का आयोजन करते हुए खरीद से जुड़े अधिकारियों का ज्ञानवर्धन किया गया। इसके अलावा, इलेक्ट्रॉनिक निविदा प्रणाली के कार्यान्वयन की स्थिति की समीक्षा

करने और इस संबंध में जागरूकता बढ़ाने के लिए वीडियो कॉन्फ्रेंस का आयोजन भी किया गया।

बैंक में क्रियान्वित की गयी निवारक सतर्कता की एक महत्वपूर्ण विशेषता है- आंतरिक अभिशासन अर्थात् एक-दूसरे को अनुशासन में रखने के लिए कर्मचारियों का स्वयं सक्रिय होना। उदाहरणार्थ, खरीद के क्षेत्र में निवारक सतर्कता को और अधिक मजबूत करने के लिए एक कदम के तौर पर बैंक इंटेग्रिटी पैकट (आईपी) की संकल्पना लेकर आया है जो बड़े मूल्य की खरीद (रुपए 5 करोड़ से अधिक) के संबंध में है और इस पैकट की निगरानी आयोग की सहमति से बैंक द्वारा नियुक्त किए गए स्वतंत्र बाह्य निगरानीकर्ता (आईईएम) द्वारा की जाती है। इंटेग्रिटी पैकट (आईपी) संभाव्य बोलीकर्ता (वेंडर) और खरीदार के बीच किया जाने वाला वह करार है जिसमें वे इस बात पर सहमत होते हैं कि वे संविदा के किसी भी चरण में किसी प्रकार के भ्रष्टाचार का सहारा नहीं लेंगे। वेंडर और खरीदार के बीच किए जाने वाले इस समझौते में संविदा की पूरी अवधि के दौरान प्रमुख रूप से घूसखोरी, मिलीभगत आदि से दूर रहने पर सहमति जतायी जाती है। स्वतंत्र बाह्य निगरानीकर्ता निष्पक्ष रूप से इसकी समीक्षा करता है कि इस समझौते के तहत निर्धारित दायित्वों का पालन संबंधित पक्षों ने किया है या नहीं और किया है तो किस सीमा तक। किसी भी प्रकार का शक होने पर उक्त आईएमई इस समझौते के उल्लंघन के संबंध में प्राप्त सभी शिकायतों की जांच करता है और इस पर अपने विचारों से संगठन के मुख्य कार्यकारी अधिकारी को अवगत कराता है अथवा अपनी जांच के निष्कर्षों को सीधे सीवीओ और आयोग को भेज देता है।

आंतरिक शासन व्यवस्था को मजबूत बनाने के कई अन्य उपाय भी किए गए हैं। सतर्कता संबंधी शिकायतों को दर्ज कराना आसान बनाने की दृष्टि से बैंक की वेबसाइट पर सीवीओ का नाम-पता, टेलीफोन/ फैंक्स नंबर और ईमेल पता दर्शाया गया है। सेल द्वारा बैंक के लिए एक विसॅल ब्लोअर पॉलिसी भी लागू की गई है ताकि बैंक का कोई भी कर्मचारी बदला लिए जाने के भय से अथवा पहचान जाहिर हो जाने के भय से मुक्त होकर भ्रष्टाचार की घटनाओं का खुलासा कर सके।

एक अंतिम बात, कामकाज में और अधिक पारदर्शिता लाने एवं शक्तियों के तदर्थ इस्तेमाल को कम करने के उद्देश्य से बैंक ने कुछ अतिरिक्त कदम उठाए हैं, यथा:-

- बैंक की वेबसाइट पर बैंक के कामकाज; यहां पर अपनाई जा रही निर्णय प्रक्रियाओं; अनुमोदन एवं

अनुमति प्रदान करने हेतु निर्धारित समय सीमा से जुड़ी जानकारी का प्रकटन आवश्यक है;

- जनसंपर्क वाले विभागों के लिए यह आवश्यक है कि वे 'नागरिक चार्टर' प्रदर्शित करें जिसमें बैंक द्वारा दी जाने वाली विविध प्रकार की सेवाओं के लिए निर्धारित समय सीमा का उल्लेख होता है; इन सेवाओं में पायी जाने वाली किसी भी कमी को दूर करने के लिए एक सार्वजनिक शिकायत निवारण प्रणाली लागू की गई है।
- किसी विनियमित इकाई पर जब भी कोई अर्थदण्ड लगाया जाता है तो यह अपेक्षा की जाती है कि ऐसे निर्णय किसी अधिकारी विशेष द्वारा न लिए जाएं बल्कि ये एक समिति, जो उसमें निहित परिचालन से असंबद्ध हो, द्वारा विधिवत एक प्रक्रिया का पालन करते हुए लिए जाएं। अर्थदण्ड का ब्योरा भी बैंक वेबसाइट पर डाला जाता है।
- बैंक द्वारा जारी की गयी या अवार्ड की गई उन सभी निविदाओं का ब्योरा बैंक वेबसाइट पर दिया जाता है जो एक निर्धारित मौद्रिक सीमा से अधिक की होती हैं।

निष्कर्ष

अब मैं ऊपर कही गई बातों का सारांश प्रस्तुत करना चाहता हूं। सरकारी क्षेत्र की संस्था होने के नाते और ऊपर दिए गए सैद्धांतिक तर्कों के आधार पर भारतीय रिज़र्व बैंक निवारक सतर्कता हेतु उठाए गए कदमों को सुशासन के दिशा में किए

जा रहे अपने प्रयासों की धुरी के रूप में देखता है। आज, कर्मचारियों द्वारा बैंक की विनियमावली एवं आचार-संहिता का पालन करवाने में बैंक द्वारा किए गए निवारक सतर्कता उपाय मददगार साबित हो रहे हैं क्योंकि किसी भी प्रकार के विचलन का पता लगाने, उसकी जांच करने और उसका निदान करने में इनसे सहायता मिली है। बैंक का केंद्रीय सतर्कता कक्ष बैंक में निवारक सतर्कता उपायों को बनाए रखने और उन्हें अधिकाधिक मजबूत बनाते हुए ईमानदारी के उच्चतम स्तर को हासिल करने की दिशा में लगातार प्रयास करता रहेगा। आशा करता हूं कि हमें आयोग का समर्थन और मार्गदर्शन मिलेगा क्योंकि बैंकिंग परिदृश्य दिन-प्रतिदिन पहले से अधिक जटिल बनता जा रहा है और इसे देखते हुए हमारा प्रयास है कि नियमों एवं प्रक्रियाओं को आसान बनाते हुए और अनुपालन सुनिश्चित करने में प्रौद्योगिकी के भरपूर उपयोग करते हुए बैंक में निवारक सतर्कता फ्रेमवर्क को मजबूत बनाया जाए।

धन्यवाद।

संदर्भ:

Becker, Gary S. (March-April 1968) 'Crime and punishment: an economic approach', *Journal of Political Economy*, Chicago Journals, 76(2), 169-217.

Becker, Gary S. (1974) *Essays in the economics of crime and punishment*. New York: *National Bureau of Economic Research*, Columbia University Press.