नौकरशाही और सुशासन

ऋतेश भारद्वाज

यदि कहा जाए कि आज दुनिया के सभी देशोंए व्यावसायिक संगठनों या किसी भी प्रकार की संस्थाओं के समक्ष जो बड़ी चुनौतियाँ मौजूद हैंए उनमें से एक है ऐसा स्थायी कार्यकारी तंत्र गठित करना अथवा प्राप्त करनाए जो दक्षता से काम करेए विस्तृत अर्थों में कहें तो सुशासन की स्थापना करेए निर्धारित राष्ट्र उद्देश्यों को प्राप्त करे। उत्पत्ति के समय से ही प्रत्येक राज्य की यह अभिलाषा रही है कि उसके पास इस प्रकार का स्थायी तंत्र या नौकरशाही होए जो विधि या राज्य द्वारा स्थापित लक्ष्यों को पूर्ण प्रतिबद्धता व जनमत की आकांक्षाओं पर खरा उतरने के साथ दक्षता व प्रभावशीलता से प्राप्त करे। ऐसे में राज्य हो अथवा किसी भी स्तर की कोई भी संस्था के कार्यकरण रूप मेंए जो उसके प्रत्यक्ष स्वरूप को प्रकट करता रहा अथवा कार्य करता रहाए उस तंत्र को समय.समय पर विभिन्न नाम दिए गए परंतु जो सर्वाधिक प्रचलन में है उसे ष्नौकरशाहीष् कहा जाता है। चाहे हम उग्र प्रकार की सर्वसत्तात्मक तानाशाही के अधीन रहते हों अथवा उदार लोकतंत्र के अधीनए हम बहुत अधिक हद तक किसी न किसी प्रकार की नौकरशाही के द्वारा शासित हैं। इस प्रकार लगभग हर स्थानए चाहे वह सार्वजनिक हो अथवा निजीए बड़े संगठन होंए विकसित व अविकसित देश होंए संस्थाएँए समूह या कुछ संगठित होंए वहाँ हम नौकरशाही के रूप देख सकते हैं। सामाजिकए आर्थिकए राजनीतिकए सांस्कृतिकए धार्मिकए गैर सरकारीए सरकारी जीवन के इस क्षेत्र में हम प्रायः नौकरशाही देख सकते हैं। पर कहीं भी नौकरशाहीकरण की प्रकृति इतनी अधिक नहीं बढ़ पाईए जितनी की राज्य के क्षेत्र या शासन में।

नौकरशाही

नौकरशाही शब्द एक जटिल शब्द है जिसकी विभिन्न परिभाषाएँ की गई हैं। वस्तुतः नौकरशाही की अवधारणा ही इतनी व्यापक है जिसने उसकी व्याख्या की हैए नित नई परिभाषाए नया अर्थ दिया है। फिर भी नौकरशाही के स्वरूप को समझने के लिए उन कुछ परिभाषाओं पर गौर करना आवश्यक है। सर्वप्रथम कहा जाता है कि इस यह शब्द ;ब्यूरोक्रेसी अर्थात् ष्अधिकारी तंत्रष्द्ध फ्रांसीसी भाषा के शब्द ष्ब्यूरोष् से बना जिसे 1745 में विंसेट डी गार्ने नामक फ्रांसीसी अर्थशास्त्री ने सर्वप्रथम गढ़ा। ऐसा लगता है कि प्रारंभ से ही इस शब्द का प्रयोग अपमानजनक तौर पर किया गया और यह सरकारी अधिकारियों के संबंध में था। गार्ने ने कहाए फ्फ्रांस में एक बीमारी है जो हमें तबाह कर रही है। यह बीमारी ब्यूरोमेनियम कहलाती है।य् फ्रेंच में ब्यूरो का अर्थ है डेस्क अर्थात मेज। नौकरशाही शब्द का प्रयोग प्रारंभ में एक ऐसी सरकार को बताने के लिए किया गया जो अधिकारियों के द्वारा चलाई जाती है। मार्शल डिमॉक कहते हैं कि नौकरशाही समाज की वह अवस्था है जिसमें संस्थान व्यक्तियों और परिवार के सरल संबंधों का स्थान ले लेते हैं। यह विकास का वह चरण हैए जिसमें श्रम विभाजनए विशेषीकरणए संगठनए पदसोपानए नियोजन तथा व्यक्तियों

के बढ़े स्वरूप समूहों में ऐच्छिक अथवा अनैच्छिक तरीकों के कठोर नियंत्रण की स्थापना होती है। संस्थानों का विस्तृत रूप ही सरल भाषा में नौकरशाही है।

एम. एफ. मार्क्स इसके चार अर्थ गिनता है जिन रूपों में इनका प्रयोग किया जा सकता है . ;1द्ध अधिकारी तंत्र एक विशेष प्रकार के संगठन के रूप में ;2द्ध संगठन के अच्छे प्रबंध में नौकरशाही एक व्याधि के रूप में ;3द्ध नौकरशाही का अर्थ एक ष्बड़ी सरकारष् और ;4द्ध नौकरशाही स्वतंत्रता को सदा अपंग कर देने वाले रोग के रूप में। इस प्रकार ऐसी धारणाएँ उभरकर सामने आने लगी हैं जिन्होंने स्वीकार किया कि अधिकारियों के समूहों तथा संगठन की पद्धतियों के बीच शक्ति और आकार के अतिरिक्त अन्य भेद भी होते हैं। बीसवीं सदी में ष्नौकरशाहीष् शब्दावली का प्रयोग संस्थानों के लिए किया जाने लगा न कि उनमें काम करने वाले अधिकारियों के लिए। इन अधिकारियों को नौकरशाह इसलिए कहा जाने लगा कि वे न केवल इस सामाजिक समूह के सदस्य हैंए अपितु इसलिए कि वे संस्थानों में काम करते हैं। वर्तमान में भी विद्वान नौकरशाही की परिभाषा में संगठन की पद्धति पर बहुत बल देते हैं।

लोकसेवा और नौकरशाही

लोकसेवा ;सिविल सर्विसद्ध शब्द का प्रचलित अर्थ राज्य की प्रशासकीय सेवा की असैनिक शाखाएँ हैं। इस शब्द की ब्रिटेन में यह परिभाषा कही गई है . फ्राजनैतिक या आर्थिक पदाधिकारियों के अतिरिक्त ताज ;क्राउनद्ध के वे सेवक जो असैनिक रूप में सेवायोजित हैं और जिनका पारिश्रमिक पूर्णरूप से तथा प्रत्यक्षतः उस धनराशि में से दिया जाता हैए जो संसद द्वारा इस हेतु स्वीकृत की गई हो।य् टामलिन आयोग ;1919.31द्ध की इस परिभाषा से यह प्रकट है कि लोक सेवा में उन लोगों को शामिल नहीं किया गया है जो प्रतिरक्षा सेनाओं के सदस्य होते हैं। राजनीतिक या आर्थिक पद धारण करने तथा सरकार के लिए अवैतनिक रूप से कार्य करने वाले सार्वजनिक राजस्व से वेतन प्राप्त करने वाले अधिकारियों को लोक सेवा का सदस्य नहीं माना जाता परंतु यह स्पष्ट है कि इन क्षेत्रें के लोग लोक सेवक भले ही न कहलाएँ परंतु नौकरशाही की विशेषताएँ ये भी धारण करते हैं। हर्मन फाइनर ने कहा हैए फ्अधिकारियों का यह एक सेवा पेशेवर निकाय हैए जो स्थायी वेतनभोगी तथा कार्य कुशल या दक्ष होता है।य् ई.एन. ग्लेडन के अनुसारए फ्लोकसेवा से अपेक्षा की जाती है कि वह निष्पक्षता से चयनितए प्रशासनिक रूप से कार्य सक्षमए राजनैतिक तौर पर निष्पक्ष और समाज की सेवा की भावना से ओत.प्रोत हो।य् यदि हम लोक सेवा की विशेषताएँ देखें तो वे निम्न हैं .

1. इसमें सैनिक और न्यायिक सेवाओं के लोग शामिल नहीं होते।
2. इसमें वे लोग भी शामिल नहीं होते जो राजनीतिक पदों पर होते हैं और वे भी नहीं जो राज्य के लिए अवैतनिक पद पर काम करते हैं।
3. यह अव्यवसायी राजनीतिज्ञों के विपरीत व्यावसायिक प्रशासकों की संस्था है।
4. इसके सदस्यों का चयन पार्टी आधारों के विपरीत खुली प्रतियोगिता द्वारा होता है।

5. इनको नियमित रूप से राज्य के द्वारा भुगतान किया जाता है। लोकसेवा में रहते हुए लोकसेवकों को निजी लाभ का प्रोत्साहन प्राप्त नहीं होता।

6. इसके सदस्य सार्वजनिक सेवा को जीवन भर के कैरियर के तौर पर लेते हैंए अतः यह एक कैरियर सेवा है।

7. लगातार प्रशिक्षण और कार्य अनुभव के कारण वे अपने व्यवसाय के विशेषज्ञ बन जाते हैंए इस अर्थ में इसके सदस्य कार्यकुशल होते हैं।

8. यह श्रेणी क्रम सिद्धांत के आधार पर संगठित होती है और आदेश निचले पद से ऊपर की ओर पिरामिड की तरह एक कड़ी में फैलते हैं।

9. निष्पक्षता . इसके सदस्य भिन्न.भिन्न राजनीतिक शासनों का काम निष्पक्षता से करते हैं।

10. अनामता . यह बिना किसी प्रशंसा अथवा निंदा के काम करती है।

चूंकि वेबर के प्रतिमान में बताई गई लगभग सभी विशेषताएँ कम से ज्यादा स्तर पर हमारी लोक सेवाओं या कर्मचारी तंत्र में अभिन्न रूप से आज भी मिल रही हैं अतः कालांतर में हम लोक सेवाओं को ही ष्नौकरशाहीष् कहने लग गए हैं।

सुशासन के संदर्भ में आधुनिक प्रवृत्तियाँ

परिवर्तित होती सामाजिकए आर्थिक तथा राजनीतिक व्यवस्थाओं से कोई भी अछूता नहीं रह सकता ऐसे में अधिकारी तंत्र या लोकसेवा भी अछूती नहीं रह सकती। इसी संदर्भ में नौकरशाही कार्यप्रणाली में विगत तीन.चार दशकों में अत्यधिक परिवर्तन आया है। मैक्स वेबर ने नौकरशाही प्रतिमान को आदर्श इसलिए माना था कि वह संगठन की कार्यकुशलता में वृद्धि का साधन थाए किंतु विगत अनुभव यही सिद्ध करता है कि नौकरशाही प्रणाली ने किसी भी शासकीय संगठन में कार्यकुशलता या दक्षता को पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं कियाए अपितु स्वयं नौकरशाही कठोरताए औपचारिकता तथा अकार्यकुशलता का पर्याय बन चुकी है। आज जबकि शासन दिन.प्रतिदिन नई प्रवृत्तियोंए चुनौतियों से उलझ रहा है व सुशासन आज की आवश्यकता बन गया हैए फिर भी नौकरशाही अभी वहीं की वहीं है। नौकरशाही में व्याप्त अनेक त्रुटियों के बावजूद वर्तमान में कल्याणकारी राज्यों में इसकी भूमिका वहीं सर्वोपरि बनी हुई हैए क्योंकि अभी तक नौकरशाही का विकल्प न मिलने के कारण विकास तथा कल्याण के कार्य भी पूर्णतः नौकरशाही पर ही निर्भर होते हैं और आने वाली अवधारणाओं का भी यही आधार होगा। तथापि नौकरशाही ने अपने आपको काफी बदला है तथा उसकी आधुनिक प्रवृत्तियों को हम आगे इस प्रकार समझ सकते हैं।

आज लोकसेवा के चरित्र में बड़ा परिवर्तन आया है। पुराने नकारात्मक स्वरूप ने अब सकारात्मक स्वरूप के रूप में स्थान लेना शुरु कर दिया है। 18वीं एवं 19वीं सदियों में नौकरशाही की व्याख्या शासकीय कार्यालयों तथा तार्किकों की शक्ति के रूप में की जाती थी। कालांतर में शास्त्रीय अवधारणा के फलस्वरूप नौकरशाही निरंकुशए कठोरए औपचारिकए अहंग्रस्त तथा आत्मकेंद्रित प्रवृत्ति ग्रहण करती गई। कार्य में विलंबए दुरुपयोगए भ्रष्टाचारए अनुत्तरदायित्वए अहं मानसिकताए प्रायः इसके साथ कहलाने लगे। परंतु आज नौकरशाही का सकारात्मक सिद्धांत अधिक माना जाता है। इसका मतलब यह नहीं कि इसकी बुराइयाँ एकाएक खत्म हो गई वरन आप.हम उसकी अच्छाइयों को सकारात्मक रूप से बढ़ा रहे हैंए ताकि उसके दुष्प्रभाव कम हो सकेंे। परम्परागत नौकरशाही में पर्यावरणानुकूल परिवर्तन भी लाए गए हैंए जो अधिक उत्तरदायीए पारदर्शीए जनसेवी भावना से युक्तए जनोन्मुखए मानवीय युक्तए दक्षताए प्रभावशीलता से योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए आक्रामक रूप तैयार किया जा रहा है। विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी विकास नौकरशाही में भी विशेषीकरण को ष्सामान्य से विशेषष् की ओर अग्रसर करती है। कल्याणकारी राज्य का बढ़ता महत्व इसके क्षेत्र व दायित्व दोनों में वृद्धि कर रहा है। अतः राज्य में चिकित्साए प्रौद्योगिकीए विधि तथा अन्य तकनीकी विषयों की भांति ष्प्रशासनष् भी एक महत्वपूर्ण विशेषज्ञतापूर्ण कार्य माना जाने लगा है। दूसरी ओर सामान्य अधिकारी स्वयं को प्रशासन का और सामान्य प्रशासन के अधिकारी अपने आपको किसी विशिष्ट क्षेत्र का विशेषज्ञ सिद्ध करने को उत्सुक है।

बीसवीं सदी के अंत में कम्प्यूटर तथा मानव संसाधन की उन्नति में अप्रत्याशित वृद्धि ने नौकरशाही का मानव विकास संसाधन की ओर झुकाव बढ़ा दिया है। मशीनए वित्त सामग्री तथा प्रक्रियाओं की भांति कार्मिक के रूप में कार्य करता मानव भी संगठन की अमूल्य संपदा है। इसी तथ्य के मद्देनजर रखते हुए वर्तमान नौकरशाही में भी कर्मचारियों के दृष्टिकोणों तथा सक्षमताओं का विस्तार बड़े पैमाने पर दृष्टिगोचर हुआ है। इनमें सेवी वर्गीय नीति का निर्माणए योग्यता आधारित भर्तीए पर्याप्त प्रशिक्षणए पदोन्नतिए आकर्षक वेतनए कार्य निष्पादनए मूल्यांकन तथा वृत्ति का विकास इत्यादि सम्मिलित हैं। किसी भी संगठन में कर्मचारियों का बना रहना उतना महत्वपूर्ण नहीं हैए जितना कि कर्मचारियों का संतुष्ट व प्रतिबद्ध रहना। विकास प्रशासन और सुशासन पर जोर दिए जाने से मानवीय संबंधों की महत्ता उजागर हुई है तथा अब नौकरशाही से भी सामाजिक.मनोवैज्ञानिक संबंधों के साथ औपचारिकता को हटाकर अनौपचारिकता को पर्याप्त महत्व दिया जाने लगा है। यद्यपि नौकरशाही की कार्यप्रणाली कठोर तथा संवेदनशून्य मानी जाती हैए परंतु नौकरशाही की परम्परागत कार्यशैली में समायानुकूल प्रजातांत्रिक परिवर्तन अपरिहार्य होते जा रहे हैं।

वर्ष 2015 में वर्तमान भाजपा सरकार द्वारा ष्प्रगतिष् ;च्त्।ळज्प् द्द च्तव.।बजपअम ळवअमतदंदबम ।दक ज्पउमसल प्उचसमउमदजंजपवदद्ध योजना लागू की गई है जो कि बहुउद्देशीय एवं बहुल.मॉडल पर आधाारित है। इस योजना का मुख्य उद्देश्य जन.शिकायतोंध्समस्याओं का निवारण करता है। इसके साथ ही महत्वपूर्ण राष्ट्रीय व राज्य स्तरीय योजनाओं का निरीक्षण एवं समीक्षा करना है। इस योजना के उद्घाटन के समय प्रधाानमंत्री मोदी ने

कहा था कि ष्आज पूरा विश्व भारत की ओर उत्सुकता से देख रहा है। इसलिये भारत में सुशासन को अधिक कुशल एवं उत्तरदायी होना होगा और ष्प्रगतिष् योजना इस दिशा में एक प्रयास है।ष्

अभी हाल ही में (2017) भारत सरकार द्वारा 129 नौकरशाहों को उनके गैर.निष्पादन कार्यों के चलते इन्हें जबरन सेवामुक्त किया गया है। सरकार द्वारा लगभग 24000 ग्रुप.ए सेवा अधिकारियों का व 42251 ग्रुप.बी सेवा अधिकारियों की सेवा समीक्षा की गयी जिसके उपरान्त 129 अधिकारियों को सेवामुक्त किया गया। इसके अतिरिक्त यह भी तय किया गया कि इन अधिकारियों की सेवा समीक्षा पहले 15 वर्ष के अन्तराल पर और दूसरी सेवा समीक्षा 25 वर्ष पूरी होने पर की जायेगी और यदि इनकी कार्य निष्पादन समीक्षा सकारात्मक नहीं पायी गयी तो इन्हें सेवानिवृत्त कर दिया जाएगा।

बीसवीं सदी के पूर्वार्द्ध में नौकरशाही व राजनीति को एक दूसरे से पृथक माना जाता था। मिंनोब्रुक सम्मेलन ;1968द्ध के बाद यह मान्यता बदलती गई कि राजनीति तथा प्रशासन एक दूसरे के पूरक हैं तथा इस संदर्भ में नीति विज्ञान का विकास तथा नौकरशाही को समग्र रूप उल्लेखनीय माना गया। आज विकास तथा सुशासन की आवश्यकताओं ने तटस्थता की परम्परागत नौकरशाही अवधारणाओं को बदले जाने पर मजबूर कर दिया है। परिवर्तित परिस्थितियों में प्रशासन तथा राजनीति के मध्य समीपता ही नहींए अपितु अंतःनिर्भरता भी बढ़ी है। दोनों को एक ही सिक्के के दो पहलू माना जाता है। विश्व बाजारीकरण व उदारवाद आदि ने तो कई राज्यों में इस अवधारणा को पूरी तरह बदलकर रख दिया है।

आज की नौकरशाही को आम जनता को निरीह प्राणी के रूप में जानने की अपेक्षा उसमें जन.संपर्क तथा अंतर्वैयक्तिक संपर्क बनाने को कौशल प्रदान किया जाता है। कल्याणकारी राज्य द्वारा संचालित हो रही विभिन्न कल्याणकारी विकासोन्मुख योजनाओं या कार्यक्रमों को भागीदारी से प्राप्त करने पर बल है। सुशासन की व्यापक अवधारणाए जिसमें समस्त विश्व के संपूर्ण सतत् विकास का दर्शन शामिल हैए पर्यावरण को भी अपने लक्ष्यों में समेटे हुए हैए अतएव आज की नौकरशाही भी पर्यावरणीय अनुकूलता को प्राप्त कर रही है। प्रशासनिक संस्थाएँ जहाँ देश की सामाजिकए आर्थिक और राजनीतिक परिवेश को प्रभावित करती हैंए वहीं उस पर्यावरण से खुद भी प्रभावित होती हैं। शिक्षा के प्रसारए औद्योगिक आधुनिकीकरण के कारण परिवर्तित हुई सामाजिक संरचना तथा व्यवहार के मद्देनजर आज नौकरशाही के व्यवहार में भी परिवर्तन आ रहे हैं। आज नौकरशाही पर भी दक्षताए मितव्ययिता तथा प्रभावशीलता प्राप्त करने का दबाव है। वर्तमान विज्ञान व सूचना तकनीकी ने नौकरशाही की एक और बड़ी प्रवृत्ति ष्लाल फीताशाहीष् पर लगाम कसना शुरू कर दिया है। लोकतांत्रिक मूल्यों तथा प्रजातांत्रिक प्रयासों एवं भागीदारी के फलस्वरूप आज नौकरशाही की शक्ति की भूख तथा अहं में वृद्धि पर भी रोक लगाई जा रही है। यदि यह कहा जाए कि लोकसेवा और नौकरशाही की मूल भावना तथा मूल्यों में भी वर्तमान में परिवर्तन आ रहा है या लाया जा रहा हैए तो यह उचित ही होगा क्योंकि यदि यह प्रासंगिक और समयानुसार नहीं चलेगी तो खुद तो नष्ट होगी हीए साथ ही राज्य के कार्यात्मक स्वरूप पर भी नष्ट होने का खतरा मंडराने लगेगा।