

## भारतीय प्रशासन में नौकरशाही की भूमिका (समकालीन परिदृश्य में)

Dr. Mahendra Singh Khichar

Principal, Vivekanand P.G. College, Sikar, Rajasthan (India)

### ARTICLE DETAILS

#### Article History

Published Online: 15 July 2019

#### Keywords

पेशेवर, निपुणता, संस्थावाद, प्रत्यात्मक, प्राधिकारिक, प्रत्यायोजित, नवीन निरंकुशता

### ABSTRACT

समकालीन समय में नौकरशाही की भूमिका में कई कारणों से बदलाव आया है। राज्य की बदलती भूमिका ने आज के संदर्भ में नौकरशाही की रूपरेखा में महत्वपूर्ण बदलाव दिखाई देता है। खुली अर्थव्यवस्था के साथ-साथ निजीकरण व सही आकार पर जोर के कारण नौकरशाहों की संख्या को कम करने का प्रयास हुआ है। इसके अलावा लगातार यह माँग भी होती रही है कि शासन -व्यवस्था उत्तरदायी, जवाबदेह व चुस्त-दुरुस्त हो। अतः बदलते परिदृश्य में, यह आवश्यक है कि नौकरशाही अपने आप में सुधार लाए। नौकरशाही के कई पहलू हैं, लेकिन कोई भी पारंपरिक नौकरशाही रूपरेखा का व्यवहारिक विकल्प नहीं उपलब्ध करा पाया है। तकनीकी तौर पर नौकरशाही का स्वरूप एक कुशल संगठन का रहा है, लेकिन आज यह अपनी प्रशासनिक शक्तियों की सीमा को पार कर गया है। यह इस संगठन के स्व-विवर्धन, रोजगार में स्थायित्व व राजनीतिक कार्यपालकों के ज्यादा नजदीक होने की प्रवृत्ति के कारण हुआ है। प्रशासन ने, जिसमें स्थायी और राजनीतिक कार्यपालिका शामिल है, कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के आविर्भाव के बाद से ज्यादा उत्तरदायित्व ग्रहण किया है व नागरिकों की जरूरतों को ज्यादा प्राथमिकता दी है। स्वार्थी नौकरशाहों का स्थान उपयोगिता को बढ़ाने वालों ने ले लिया है, और इस कारण वेबर के द्वारा विकसित परंपरागत, श्रेणीबद्ध व नियमबद्ध नौकरशाही की अवधारणा की चारों ओर से काफी निंदा हुई है।

नौकरशाही की सामान्य विशेषताओं की चर्चा करने से पहले हमें परंपरागत रूप से वेबर द्वारा प्रतिपादित अवधारणा को निरूपित करने वाली विशेषताओं की तह में जाना चाहिए। हरमन फाइनर कहते हैं कि "नौकरशाही अधिकारियों की पेशेवर इकाई है जो स्थायी, वेतनभोगी और कुशल होते हैं।" आर्थर के.डेविस का मानना है कि "नौकरशाही एकबद्ध निपुणता कार्यभारों का संस्तरण है, जिसे व्यवस्थित नियमों के द्वारा परिभाषित किया गया है, जिसकी अवैयक्तिक व परिभाषित संरचना होती है, जिसमें कानूनी सत्ता ऑफिस में निहित होती है न कि उस व्यक्ति जो ऑफिस का मुलाजिम है।"

हरोल्ड लास्की ने नौकरशाही शब्द का प्रयोग सरकार की उस व्यवस्था के लिए किया है "जहाँ पूर्ण नियंत्रण उन अधिकारियों के हाथों में होता है, जो सामान्य नागरिकों की आजादी को संकट में डाल देते हैं।" मार्शल इ. डिमौक नौकरशाही की तुलना समाज के संस्थाओं या बड़े संगठनों से करते हैं। वे नौकरशाही को परिभाषित करते हुए कहते हैं "समाज की ऐसी अवस्था जिसमें संस्थाएँ व्यक्तियों या सामान्य पारिवारिक संबंधों पर आच्छादित रहती हैं; विकास का ऐसा स्तर जिसमें श्रम-विभाजन, विशेषज्ञीकरण, संगठन, संस्तरण, योजना व व्यक्तियों के बड़े समूह का वर्गीकरण स्वैच्छिक या अस्वैच्छिक तरीके से किया जाना एक व्यवस्था बन जाती है..... नौकरशाही सामान्य रूप से विस्तृत संस्थावाद है।"<sup>1</sup>

एक परिपेक्ष्य नौकरशाही को सामान्य संगठनात्मक स्वरूप के रूप में देखता है। वेबर के द्वारा परिभाषित अवधारणा के अनुसार, यह परिपेक्ष्य के लिए नौकरशाही-लोक

व निजि दोनों है। नौकरशाही विकृति का मत भी लोक तथा निजी के मध्य कोई अंतर नहीं मानता। इसका मानना है कि नौकरशाही समतावादी भावनाओं की शत्रु है और यह खामियों व व्याधिकी से भरी हुई हैं दूसरा परिपेक्ष्य नौकरशाही पर जन प्रशासनिक ऐजेंसी के रूप में विचार करता है। नौकरशाही विभागों में सम्मिलित होने की ओर अग्रसर है जो एक-दूसरे तथा अन्य कर्ताओं के साथ अन्तःक्रिया करते हैं। तीसरे संदर्भ की दृष्टि से नौकरशाही व अधिकारी तंत्र है, जो स्थायी तौर पर सरकार का गठन करती है।

### भारत में प्रशासन और नौकरशाही :-

नौकरशाही एक अत्यधिक विवादयुक्त अवधारणा है। नौकरशाही पर जितने भी लेखन हुए हैं, वे या तो वेबर के नौकरशाहीमूलक संगठन के विश्लेषण पर आधारित हैं, या फिर वेबर के नौकरशाहीमूलक आदर्श नमूने की आलोचना पर आधारित हैं, इस परिपेक्ष्य में भारतीय नौकरशाही के विश्लेषण की भी जरूरत है। उदारीकरण, निजीकरण तथा वैश्वीकरण का बढ़ता प्रभाव, प्रशासनिक समस्याओं की बढ़ती जटिलता, सूचना प्रौद्योगिकी का आगमन तथा सामाजिक-सांस्कृतिक उथल-पुथल आदि के संयुक्त प्रभावों ने भारतीय नौकरशाही के व्यवहार में व्यापक परिवर्तन का श्रीगणेश किया है।<sup>2</sup>

### प्रत्यायोजित विधान

इसका शाब्दिक अर्थ है अधीनस्थ प्राधिकरण द्वारा विधायी शक्तियों का कार्यान्वयन। समय के साथ स्थायी कार्यपालिका की विधायी शक्तियों में जबरदस्त वृद्धि देखी गई

है। नौकरशाही को प्रायः नीति-निर्माण प्रक्रिया को रीढ़ माना जाता है। कम से कम सिद्धांत रूप में नौकरशाही के पास कोई विधायी प्रकार्य नहीं होते हैं, लेकिन यह विधानपालिका द्वारा प्रदत्त प्राधिकार के बूते पर कुछ विधायी कार्यों को कार्यान्वित करती है। स्थायी कार्यपालिका यानी नौकरशाही प्रतिनिधि के रूप में कार्य करती है तथा प्रतिनिधि के प्राधिकार का निष्पादन करती है। समय अभाव, कार्यदबाव तथा नीतियों की तकनीकी प्रवृत्ति के कारण विधानपालिका लोक नीतियों का विस्तृत वर्णन कर पाने में समर्थ नहीं हो पाती, इसके कार्यान्वयन व व्याख्या की वास्तविक शक्ति नौकरशाही के पास चली जाती है, तथा वह उत्पन्न रिक्तता को भरने का काम करती है। यद्यपि विधान के प्रत्यायोजन को कई तकनीकी क्षेत्रों में देखा जाता है, प्रत्यायोजन की प्रक्रिया मात्र तकनीकी पक्ष से नहीं वरन सार-पक्ष से भी संबंधित होती है।

आधुनिक सामज के लिए इसकी अपरिहार्यता को देखते हुए प्रत्यायुक्त विधान में काफी वृद्धि हुई है। लेकिन नौकरशाही की बढ़ती भूमिका के कारण कई गंभीर समस्याएं पैदा हो रही है। कुछ शक्तियों का प्रत्यायोजन असीमित शक्तियों के प्रत्यायोजन की ओर अग्रसर हो सकता है, क्योंकि नौकरशाह लोगों के वास्तविक जरूरतों को नजरअन्दाज करने की प्रवृत्ति में आगे कदम बढ़ा सकते हैं।<sup>3</sup>

### प्रशासनिक न्यायधिकरण

जिस प्रकार वैधानिक प्राधिकार के तहत कानूनों व अधिनियमों को बनाने की शक्ति प्रशासनिक संगठनों के हाथों में एक अर्द्ध-वैधानिक शक्ति है, उसी प्रकार प्रशासनिक न्यायधीकरण उनमें निहित एक अर्द्ध न्यायिक शक्ति है। प्रशासनिक अधिनिर्णय सुनिर्धारित विधिक अवधारणाओं के बजाय सर्वहित तथा जनहित के कुछ निश्चित वैधानिक मानकों से प्रेरित होता है। अधिनिर्णयकर्ता अपने द्वारा लागू की जाने वाली नीतियों के पक्ष में पहले से ही प्रवृत्त हो जाता है। वह अपने खुद के रिकॉर्ड के नियमन या पड़ताल की कार्यवाही की पहल शुरू कर सकता है। प्रशासनिक अधिनिर्णय में वृद्धि के पीछे मूल कारण प्रतिनिधि विधान के पीछे के मूल कारणों के समान ही है। प्रशासनिक न्यायधिकरण की निरकुंशता पर लगाम कसने वाली सर्वोच्च विधि, न्यायपालिका द्वारा उसकी कार्यशक्तियों की समीक्षा का अधिकार है। न्यायालय के अलावा कई अन्य प्रशासनिक निकायों का उदय न्यायधिकरण प्रकार्य के संचालन के लिए हुआ है। सरकारी कार्यों में अत्यधिक फैलाव के कारण इसे जनहित को सुनिश्चित करने वाला एक सशक्त माध्यम माना गया है।<sup>4</sup>

### प्रशासनिक ट्राईब्यूनल

प्रशासनिक ट्राईब्यूनल का गठन व्यक्तिगत अधिकारों तथा लोक कल्याण के बीच तालमेल कायम करने के लिए किया गया है। इन एजेन्सियों का निर्माण विशेष कार्यपालिकीय

अधिनियमों के द्वारा किया गया है। जिसका उद्देश्य अर्द्ध-न्यायिक कर्तव्यों का निष्पादन है। ये प्रशासनिक कार्यवाहियों से प्रतिकूल रूप से प्रभावित आमजनों को सस्ता, निष्पक्ष तथा न्यायपूर्ण सुनवाई मुहैया कराने में सहयोग करते हैं। चूंकि नौकरशाहों की शक्तियाँ काफी बढ़ गई हैं; अतः अधिकारों के दुरुपयोग की शिकायतें भी उसी अनुपात में बढ़ी है। इस दुरुपयोग पर लगाम कसने तथा जनता के प्रति उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने के लिए न्यायाधिकरणों को स्थापित किया गया है। न्यायाधिकरण ने कुछ सीमित सफलताएँ ही प्राप्त की हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि उन्होंने आर्थिक प्रशासन के कुछ सीमित क्षेत्रों में ही कार्य किया है, तथा अपने कार्यक्षेत्र में कोई उल्लेखनीय वृद्धि नहीं की है। इसके अलावा उनकी आलोचना उनके द्वारा सरकारी हितों के संरक्षण तथा गोपनीयता बरतने के कारण भी की गई है।<sup>5</sup>

### लोक प्रचार तथा परामर्श

नीति निर्माण की प्रक्रिया में उससे प्रभावित लोगों के लिए परामर्श का प्रावधान होना चाहिए। इसके लिए निम्न तरीके अपनाए जा सकते हैं:

- हिस्सेदारों को प्रारूप नियमों की सुपुर्दगी के द्वारा नीति-निर्माण प्रक्रिया से प्रभावित होने वाले लोगों के विचारों को प्राप्त करना।
- उत्सुक व्यक्तियों व संगठनों को समुचित रूप से सूचित कर बैठकों व सम्मेलनों का आयोजन करना।
- लोक सुनवाई को ऐसे किसी व्यक्ति, पार्टी या हिस्सेदारी को प्रदान करना जो साक्ष्य देने को तैयार हो।

### संसदीय संवीक्षा

प्रत्यायोजित विधान की संवीक्षा, लोक लेखा समिति, आकलन समिति तथा लोक उद्यम समिति आदि जैसी संसदीय समितियाँ भी करती है।

प्रत्यायोजित विधान को निरूपित किया जा सकता है :

- बिना दिशा-निर्देश के संसद के समक्ष।
- विशिष्ट अवधि के भीतर दोनों में से किसी भी सदन के गैर-मित्रतापूर्ण प्रस्ताव के द्वारा संसद में प्रश्नांकित नियमों के निराकरण के तहत।
- इस प्रावधान के द्वारा कि कानून तब तक कार्यान्वित नहीं होगा जब तक कि वह दोनों सदनों के द्वारा पारित नहीं हो जाता।
- निश्चित दिनों के लिए प्रारूप रूप में।

### न्यायिक समीक्षा

अदालतों का कार्य यह देखना है कि प्रत्यायुक्त प्राधिकरण अपनी प्रदत्त सीमाओं का अतिक्रमण नहीं करे,

अन्यथा कानूनों को निरस्त किया जा सकता है। अदालतों के द्वारा प्रयुक्तता एक और मापदण्ड होता है। प्रत्यायोजित विधान की उपयुक्तता की जाँच से अदालतों के पास संवीक्षा का तथ्यात्मक परिप्रेक्ष्य तथा विधिक मुद्दों, दोनों के रूप में व्यापक विशेषाधिकार होता है।

प्रशासनिक अधिनिर्णय की सुनिश्चित व्यवस्था के बावजूद भारत में नौकरशाही की आलोचना, उसके निरंकुश अधिकार तथा एकाधिकार प्रवृत्ति के कारण की जाती है। भारत में नौकरशाही का प्रदर्शन अपेक्षानुरूप नहीं रहा है। कई विद्वानों के अनुसार, लालफीताशाही, भ्रष्टाचार, पदानुक्रम, असंवेदशीलता तथा अनुदारता जैसी समस्याओं से यह आबद्ध है। देश के बदलते सामाजिक, आर्थिक तथा प्रौद्योगिकीय वातावरण के अनुरूप अपने आपको ढालने में नौकरशाही अपेक्षाकृत काफी धीमी रही है। भारतीय नौकरशाही अभी भी औपनिवेशिक मानसिकता से ग्रस्त है, व संकुचित सामाजिक आधार से उद्भूत है। ऐसी नौकरशाही विकासात्मक समस्याओं से, विशेषकर ग्रामीण स्तर पर, जूझने में अपनी सामर्थ्य का प्रदर्शन नहीं कर सकी है। सामान्यतः इसने रूढ़िवादी उदासीनता के आश्रित रहने की प्रवृत्ति अपनाई हुई है।<sup>6</sup>

इसके बारे में सामान्य धारणा यह है कि विकासात्मक समस्याओं को हल करने में असमर्थ है, तथा ग्रामीण क्षेत्रों की प्रशासनिक आवश्यकताओं के प्रतिकूल है। पाई पानान्डेकर तथा शीरसागर के अध्ययन से नौकरशाही तथा विकासपरक प्रशासन के बीच के संबंध के बारे में रोचक व महत्वपूर्ण निष्कर्ष निकला है, जो आज के संदर्भ में भी प्रासंगिक है।

इनके अध्ययन का निष्कर्ष है कि :

- (1) क्षेत्रीय स्तर पर होने वाले विकासात्मक कार्यों से जुड़ी नौकरशाही की प्रवृत्ति मुख्यालय की नौकरशाही की अपेक्षा संरचनात्मक रूप से अधिक लचीली तथा संवेदनापूर्ण होती हैं
- (2) नियमनकारी तथा अन्य गैर-विकासात्मक कार्यों में लगी नौकरशाही की प्रवृत्ति संरचनात्मक रूप से अधिक उद्दंड व व्यवहारात्मक रूप से कम लचीली होती है।

भारतीय नौकरशाही कुछ विचित्र विरोधाभासों से पीड़ित है। यह प्रक्रियागत अनुपालन के प्रति कठोर उद्दंडता तथा विविध दबावों, खींचतानों तथा हस्तक्षेपों के प्रति निम्न स्तरीय प्रतिरोध का सम्मिश्रण है।

भारतीय नौकरशाही आत्म-मुग्धता, उदासीनता तथा अधिकारों के प्रति अतिरेकता से पहचानी जाती है। इसका विभागीय निर्णयों, पूर्वाग्रहों तथा प्रक्रियागत कार्यविधियों से कुछ अधिक मोह होता है। नौकरशाही को प्रायः फूला हुआ माना जाता है, जो अपने योगदान की अपेक्षा आकार में अधिक फैली हुई है। यह अनुभव किया गया है कि नौकरशाही, अपनी गलतियों को गोपनीयता की आड़ में छुपाती है, तथा भ्रामक जानकारी प्रदान करती है। परिणामस्वरूप उनके गलत कार्य कभी भी उजागर नहीं हो पाते तथा भंडाफोड़ होने की स्थिति

में वे आयोगों तथा समितियों की आड़ में अपने आप को सुरक्षित कर लेती है।

दुर्भाग्य से भारत में नौकरशाही उन बीमारियों से ग्रस्त तथा संघर्षरत है, जिसने पूरे विश्व की नौकरशाही को पीड़ित कर रखा है।<sup>7</sup> नौकरशाही के प्रकार्यों पर हुए विभिन्न अंतरराष्ट्रीय अध्ययनों में निम्न बिन्दुओं की तरफ इशारा किया गया है:

- कर्मचारियों की अधिकता तथा असंतोषजनक एवं अपर्याप्त सेवा, साथ में असंतोषजनक स्टाफ खर्च
- कार्य संस्कृति तथा प्रदर्शन मूल्यांकन का अभाव
- पदोन्नति तथा सूचीबद्धीकरण की व्यवस्थागत असंगतता
- पारदर्शिता व प्रक्रियागत उत्तरदायित्व का अभाव
- राजनीतिक दखल परिणामस्वरूप अनवरत तथा असंगत स्थानान्तरणों में बेताहाशा वृद्धि
- लोक सेवा मूल्यों तथा नैतिकता में लगातार गिरावट

भारतीय नौकरशाही की समस्याओं में शामिल है, सिविल सेवाओं का राजनीतिकरण तथा सम्प्रदायीकरण, कर्तव्य निष्पादन में लापरवाही, उत्पादन के प्रति प्रेरणाशीलता का अभाव आदि। औपनिवेशिक विरासत के समापन में कार्यकुशलता तथा प्रभोवात्पादकता को सुनिश्चित करने में जन भागीदारी के प्रोत्साहन में तथा सर्वोपरि भ्रष्टाचार के उन्मूलन में नौकरशाही की विफलता स्पष्ट रूप से जाहिर होती है। इस स्थिति में सुधार के लिए कई प्रयास किए जाते रहे हैं। 1949 में एन. गोपालस्वामी अयंगर की अध्यक्षता वाली समिति ने सरकारी कार्यों के निष्पादन के प्रकार्यों में सुधार करने के लिए महत्वपूर्ण सुझाव दिए। इसने केन्द्र सरकार में एक संगठन तथा व्यवस्था विभाग स्थापित करने की माँग की। ए.डी. गोरवाला ने 1951 में अपने रिपोर्ट में इस बात की ओर संकेत किया कि लोकतांत्रिक नियोजन की सफलता के लिए साफ-सुथरा, निष्पक्ष तथा सक्षम प्रशासन होना पहली शर्त है। उसने त्वरित, प्रभावकारी तथा उत्तरदायी प्रशासन को सुनिश्चित करने के लिए प्रशासनिक तंत्र के पुनर्गठन का सुझाव दिया।<sup>8</sup>

भारतीय नौकरशाही की सुधार प्रक्रिया उदासीकरण, निजीकरण तथा वैश्वीकरण परिदृश्य से भी प्रेरित रही हैं। हाल में लव लोक प्रबंधन, ई-सुशासन, नव लोक सेवा आदि अवधारणाओं ने नौकरशाही की सोच प्रक्रिया में परिवर्तन का बीज बोया है। भारत में इन सुधारों के परिणाम, धीरे ही सही लेकिन आने शुरू हो गए हैं। प्रतिबद्धता व तटस्थता के मानकों में परिवर्तन आ रहा है। प्रतिबद्धता बनाम तटस्थता का विवाद खुलकर सामने आया है। तटस्थता के सिद्धांत को सिविल सेवा के जरूरतों से मिलाने के लिए पुनः परिभाषित किया जा रहा है। वहीं एक नौकरशाह से प्रतिबद्धता के साथ समुचित विशेषज्ञता के प्रदर्शन की माँग की जा रही है। तटस्थता का अर्थ, जैसा कि माना जाता है, राजनीतिक अनभिज्ञता नहीं है

वरन् इसका अर्थ है समुचित रूप से राजनीतिक भिन्नता और बिना किसी दल से संबद्ध स्थापित किए, व्यवस्था में कार्य करने की क्षमता। नौकरशाहों को सरकार में अधिक पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व पर जोर देने की जरूरत है।<sup>9</sup>

प्रतिबद्धता का केन्द्र स्वतंत्र रूप से आम जनता की आवश्यकताओं पर केन्द्रित होना चाहिए? प्रतिबद्धता को मंत्रियों के बजाय जनहित में परिभाषित किया जाना चाहिए। विविध सामाजिक-आर्थिक लक्ष्यों की उपलब्धियों को सुनिश्चित करने के लिए नौकरशाहों का राजनीतिज्ञों के प्रति उनके झुकाव से दूर हटाकर उन्हें जन कल्याण के लिए समर्पित व प्रतिबद्ध करना होता है। यद्यपि यथार्थ में यह एक कपोल कल्पना ही साबित हुई है। नौकरशाही अभी भी स्वहित साधने में ही मग्न है। लोक चयन सिद्धांत अभी भी प्रासंगिक तथा सत्य के करीब दिखता है। आत्म-प्रशंसा में लीन नौकरशाही तथा आत्म-स्वार्थ में मग्न राजनीतिज्ञ, दोनों लोकतंत्र पर काले धब्बे के समान हैं। भारतीय संदर्भ में किया गया यह विश्लेषण निराधार नहीं है।

यह सुधार प्रक्रिया कितनी अधिक प्रभावी साबित होती है, इसका उत्तर आने वाला समय ही बताएगा। फिर भी, नौकरशाही के प्रगतिशील आलोचकों ने सम्मिलित बृहद व्यापार के नौकरशाहीकरण पर अपना प्रहार मुख्य रूप से केन्द्रित किया है। प्रबंधकीय कुलीन तबकों को सरकारी कार्यवाही के द्वारा खत्म करने की आवश्यकता है। यह सिर्फ सरकार तक सीमित नहीं है। यह एक वैश्विक परिघटना है, जिसकी उपस्थिति सरकार तथा वाणिज्य दोनों में है। इसी बीच यह जरूरी है कि सिविल सेवा की प्रभावक्षमता, तटस्थता, सक्षमता तथा उत्तरदायित्व में विभिन्न उपायों के माध्यम से सुधार किए जाएं, जिनमें ध्यान निम्न बिंदुओं पर हो :

- अधिकारियों के कार्य कारण तथा नियोजन की स्थिरता के लिए संस्थागत व्यवस्था पर राजनैतिक नेतृत्व के साथ समझौता
- पाँचवे वेतन आयोग की संस्तुतियों के आधार पर सिविल सेवाओं की प्रभावोत्पादकता, कार्य परिस्थिति तथा उसके प्रेरणा स्रोतों को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण कारकों का व्यापक व समग्र विश्लेषण और
- भ्रष्ट आचरणों पर लगाम लगाने तथा दोषी अधिकारियों को त्वरित रूप से दंडित करने वाले समुचित उपायों को सुनिश्चित करना तथा सिविल सेवाओं के लिए आचार-संहिता लागू करने की ठोस व्यवस्था करना।<sup>10</sup>

### नौकरशाही में सुधार प्रक्रिया

सामाजिक-आर्थिक विकास तथा राष्ट्र-निर्माण में नौकरशाही की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। यह देखा गया है कि प्रश्रयी, अभिभावकीय तथा जातीय नौकरशाही का आदिप्रारूप आज के लोक प्रशासन के लिए प्रासंगिक नहीं है।

हम आज भी एक आधारभूत चयन की आवश्यकता का सामना कर रहे हैं। संचालक के रूप में नौकरशाह तथा सामान्य व्यक्ति के रूप में नौकरशाह के बीच हम कैसी नौकरशाही की चाह रखते हैं, क्या हम ऐसी नौकरशाही की चाह रखते हैं, जिसके पास अपनी तटस्थता व निष्पक्षता का साहस हो, या फिर ऐसी नौकरशाही चाहते हैं जिसके पाँव ठोस धरती पर टिके हों। इस पर विचार किया जाना चाहिए।

नौकरशाही प्रशासनिक व्यवस्था का आधारभूत अंग रहा है, जो अब निर्णय निर्माण प्रक्रिया में व्यापक जनभागीदारी तय कर रहा है, तथा राज्य की बदलती भूमिका के कारण महत्वपूर्ण परिवर्तन के कगार पर है। नौकरशाहों को समकालीन सामाजिक-आर्थिक तथा राजनीतिक परिवेश के नवीन निवेश का सामना करना पड़ रहा है। अतः वेबरीन मॉडल पर आधारित नौकरशाही का नियमोन्मुख व पदानुक्रमित मॉडल से जुड़ा रहना संभव नहीं है। आज एक पारदर्शी और जिम्मेदारी नौकरशाही व्यवस्था की आवश्यकता है। सूचना तकनीक के नए स्रोत, निर्णय लेने की शक्ति तथा राजनीतिक समर्थन आदि नौकरशाही के स्रोत संसाधन हैं आवश्यकता है इन सबको समन्वित कर उन्हें सांगठनिक तथा विकासात्मक लक्ष्यों के प्रति समर्पित करने की।

प्रशासनिक व्यवस्था का आधुनिकीकरण तथा नौकरशाही तंत्र का पुनर्गठन, ये दो ऐसे उपाय हैं जिसे अधिकांश विकसित देशों के राजनैतिक नेतृत्व ने अपने नौकरशाही को चाक-चौबंद करने के लिए द्वि-आयामी राजनीति के तौर पर अपनाया है। एक दलीय प्रभाव वाले शासन तथा गठबंधन व्यवस्था वाले शासन में नौकरशाही का चरित्र भिन्न तथा प्रसंगाधीन होता है। यह तृतीय विश्व के परिप्रेक्ष्य में युक्तिमूलक नौकरशाही की प्रासंगिकता पर प्रकाश डालता है, क्योंकि नौकरशाहीमूलक भावशून्यता तथा विरोधी दल के गलतफहमी के आइने में नीतियों की मौलिकता के खोने का भय रहता है। अतः विकासशील समाजों की सामान्य तथा विशिष्ट जरूरतों को पूरा करने के लिए कए जिम्मेवार तथा उत्तरदायी नौकरशाही का विकास तथा संपोषण आज के समय की सबसे बड़ी चुनौती है।<sup>11</sup>

नौकरशाही के नवीन भूमिका के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि वह क्षमता तथा नियंत्रण की द्वैध आवश्यकता को पूरा करे। 'क्षमता' प्रशासनिक इकाई द्वारा अपने लक्ष्यों को प्रभावी तरीके से प्राप्त करने की योग्यता की सूचक है। वहीं नियंत्रण 'उच्चतर प्राधिकरण' विशेषकर विधानपालिका शाखा में, निर्वाचित प्रतिनिधियों, के परिप्रेक्ष्य में उत्तरदायित्व उठाने का सूचक है। आकस्मिक-निधि के संदर्भ में यह विचार किया जाता है कि यह उप-व्यवस्थाओं के भीतर तथा बीच के अंतर्संबंधों की पड़ताल के साथ-साथ संगठन तथा उसके परिवेश को समझने की कोशिश करता है। साथ ही यह अस्थिर तथा परिवर्तनशील संबंधों के तौर-तरीकों को परिभाषित करने की कोशिश करता है। यह एक सतत अध्ययन

की संस्तुति करता है, जिससे यह पता किया जा सके कि कैसे बाह्य परिवेश में होने वाले परिवर्तनों से उप-व्यवस्थाओं के बीच की अन्तर्निर्भरता प्रभावित होती है, तथा इस प्रकार उनकी क्रियाओं पर क्या प्रभाव पड़ता है। इस अभिगम पर और अधिक प्रकाश डालने की जरूरत है, ताकि नौकरशाही के तौर-तरीकों पर इसके सकारात्मक प्रभावों को रेखांकित किया जा सके।

नौकरशाही को विकासात्मक कार्यों व उद्देश्यों के पूर्णतया अनुकूल बनाने के लिए संरचनात्मक तथा व्यवहारात्मक दोनों स्तरों पर कार्य करने की जरूरत है। संरचनात्मक रूप से पदानुक्रम के हतोत्साहन पर जोर देने का सुझाव दिया जाता है, ताकि पारंपरिक सांगठनिक पिरामिड, केन्द्रीकृत व्यवस्था तथा अन्तरव्यक्तिगत द्वंदों से छुटकारा पाया जा सके। व्यवहारात्मक रूप से, जैसा कि उल्लेख किया गया है, नौकरशाही कार्मिकों से वंचित व गरीब तबकों की आवश्यकताओं के प्रति संवेदनशील प्रदर्शन की अपेक्षा की जाती है। साथ ही, उनसे यह भी अपेक्षा की जाती है कि वे प्रशासनिक सुधारों के लिए नवीन कदम उठाएं, तथा अपने कार्यों के प्रति प्रतिबद्धता, उत्साह तथा कर्मठता का प्रदर्शन करें। एक ऐसी विकासपरक नौकरशाही की जरूरत है, जो अपनी बँधी-बँधाई सीमाओं से आगे बढ़कर अपने उपयोगी प्रभावी व परिणामोन्मुखी भूमिका की तलाश करें। नौकरशाही

को लक्ष्योन्मुख, परिणामोन्मुख तथा लोकोन्मुख बनाने के लिए प्रशासनिक सुधारों की नितान्त आवश्यकता है।

### निष्कर्ष

नौकरशाही, भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था का एक अटूट हिस्सा है। बदलते सामाजिक, सांस्कृतिक तथा आर्थिक परिदृश्य में, इसके स्वरूप में महत्वपूर्ण बदलाव दिखाई दे रहे हैं। वैश्वीकरण ने ऐसे कई प्रश्नों को उठाया है, जिस पर भारतीय नौकरशाही को त्वरित व समुचित प्रतिक्रिया देने की आवश्यकता है। इसे तटस्थता तथा प्रतिबद्धता के नव मानकों के अनुरूप अपने आपको पुनर्गठित करने की जरूरत है। इस नव मानकों में शामिल है—नव लोक प्रबंधन, सुशासन, नव लोक सेवा, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता आदि। वेबर के प्रमान में कई कटु आलोचनाएं की गई हैं, लेकिन इसके एक समुचित विकल्प की खोज अभी भी शेष है। इसलिए पारंपरिक वेबरीयन प्रतिमान की मौजूदगी अधिकतर देशों में पायी जाती है, जिसमें भारत भी शामिल है। जो अनेक नौकरशाही मूलक विकृतियों से पीड़ित है। सुधार प्रयासों से अपेक्षित फल की प्राप्ति नहीं हो सकी है। भारत जैसे विकासशील देशों को अपने सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था की जरूरतों को पूरा करने के लिए नौकरशाही के देशी मॉडलों को खोजना चाहिए।

### सन्दर्भ सूची

1. बावा , नूरजहाँ, 1997, "ब्यूरोक्रेसी इन नेशनल बिल्डिंग एंड डेवलपमेंट : अ फिफ्टी इयर प्रोफाइल" (Bureaucracy in Nation Building and Development : A Fifty Year Profile), द इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (IJPA), वॉल्यूम XLIII, नं. 3, जुलाई-सितंबर।
2. भट्टाचार्य, मोहित, 1999, रिस्ट्रक्चरिंग पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन : एसेज इन रिहैबिलिटेशन (Restructuring Public Administration : Essays in Rehabilitation), जवाहर, नई दिल्ली।
3. चक्रवर्ती, विद्युत और मोहित भट्टाचार्य (ई.डी.एस.) 2003, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन : अ रीडर (Public Administration : A Reader), ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, नई दिल्ली।
4. दास, एस.के., 1999, पब्लिक ऑफिस एंड प्राइवेट, इन्टरेस्ट : ब्यूरोक्रेसी एंड करप्शन इन इंडिया (Public Office and Private Interest : Bureaucracy and Corruption in India), ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, नई दिल्ली।
5. हलाचमी, एरी 1980, "कंटिजन्सी एप्रोच टु पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन : ए प्रोमिस फॉर द 80s" (Contingency Approach to Public Administration : A Promise for the 80s), IJPA, वॉल्यूम 26, नं. 3।
6. इम, चुंगन, 2001, 'ब्यूरोक्रेटिक पावर डेमोक्रेसी एंड एडमिनिस्ट्रेटिव डेमोक्रेसी (Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy), एशगेट, यू.एस.ए।
7. महेश्वरी, एस.आर., 2003, एडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्मस इन इंडिया (Administrative Reforms in India), मैकमिलन इण्डिया, नई दिल्ली।
8. मिनोचा, ओ.पी. 1998, "गुड गवर्नेंस : न्यू पब्लिक मैनेजमेंट पर्सपेक्टिव" (Good Governance : New Public Management Perspective), (स्पेशल नम्बर ऑन टूवार्ड्स गवर्नेंस), IJPA, वॉल्यूम XLIV, नं. 3।
9. ओसबोर्न, डी एण्ड टी गेबलर, 1992, रिइन्वेंटिंग गवर्नेमेंट : हाउ द इंटरप्रेन्यूरियल स्पिरिट इज़ ट्रान्सफार्मिंग द पब्लिक सेक्टर (Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector), ऐडिसन वेसले, रीडिंग, एम ए।
10. पीटर्स, बी. गॉय, 1959, "न्यू विजन्स ऑफ गवर्नेमेंट एंड द पब्लिक सर्विस" (New Visions of Government and The Public Service) इन जेम्स एल पेरी (ई.डी.), न्यू पाराडिगमस फॉर गवर्नेमेंट : इसूज़ फॉर चेंजिंग पब्लिक सर्विस, (New Paradigms for Government : Issues for Changing Public Service), जोसी-बोस, कैलिफोर्निया।
11. पिंटो, मैरिनो, 1997, "सिविल सर्विस न्यूट्रैलिटी इन इण्डिया" (Civil Service Neutrality in India), IJPA, जुलाई-सितंबर, op. cit./