ISSN 2395-051X

भारतीय लोकतंत्र में नौकरशाही की भूमिका

डॉ. अंशु सोनी

सहा. प्राध्यापक - राजनीति विज्ञान

शासकीय स्वशासी कन्या स्नातकोत्तर, उत्कृष्टता महाविद्यालय, सागर (म.प्र.)

सारांश -

नौकरशाही भारतीय लोकतांत्रिक व्यवस्था का अभिन्न अंग है जो अब निर्णय निर्माण प्रक्रिया में व्यापक जन भागीदारी तय कर रहा है, नौकरशाहों को समकालीन सामाजिक आर्थिक तथा राजनीतिक परिवेश में नई चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। आज एक पारदर्शी और जिम्मेदार नौकरशाही व्यवस्था की आवश्यकता है। इसे तटस्थता तथा प्रतिबद्धता के नव मानको के अनुरूप अपने आप को पुनर्गठित करने की जरूरत है।

मुख्य शब्द - नौकरशाही, लोकतंत्र, लोकोन्मुख, पारदर्शिता, सुशासन।

नौकरशाही एवं लोकतंत्र दोनों ही जनकल्याण को समर्पित प्रणालियां है किंतु वास्तविकता के धरातल पर इनका आपसी विरोधाभास सर्वविदित है। विश्व इतिहास में लोकतंत्र तथा नौकरशाही का विकास शनैः शनैः सहगामी रूप से उस व्यवस्था के निर्माण एवं संचालन हेतु हुआ है, जो आधुनिक मानव सभ्यता एवं संस्कृति को संरक्षित, परिवर्द्धित एवं सुरक्षित रख सकती है। 19 वीं सदी से लेकर वर्तमान तक लोकतंत्रीय शासन प्रणाली की महत्ता सर्वविदित है तथा इसका दूसरा विकल्प संभव नहीं दिखता। नौकरशाही मॉडल के प्रतिपादक वेबर मानते हैं कि ''नौकरशाही एक स्वतंत्र इकाई है जो पूंजीवाद हो या समाजवाद हमेशा जीवित रहेगी ..... स्थाई प्र.ति होने के कारण नौकरशाही तंत्र के रहते क्रांति की संभावना तकनीकी दृष्टि से कम हो जाती है। चूंकि नौकरशाही के आधारभूत नियम या सिद्धांत मूलतः वैधता एवं तर्क पर आधारित है। अतः यह लोकतंत्र के अनुरूप पद्धति दिखती है किंतु नौकरशाही के कारण एक ऐसी प्राकृतिक अराजकता का भी विकास हो गया है, जो अपने ही कठोर नियमों से बंधी और स्वहितकारी व्यवस्था का परिचायक बन गई है''।

लोकतांत्रिक तरीके से सरकार के निर्माण के उपरांत लोक नीति निर्माण का कार्य विधायिका या राजनीतिक कार्यपालिका का है, और नीतियों या कानूनों के क्रियान्वयन का दायित्व नौकरशाही का है। जॉन पिफनर और आर. वी. प्रेस्थुस (पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन 1961) के अनुसार ''नौकरशाही व्यक्ति और कार्यों का ऐसा व्यवस्थित संगठन है जिसके द्वारा सामूहिक प्रयत्न रूपी उद्देश्य को प्रभावशाली ढंग से प्राप्त किया जा सकता है।'' लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में नौकरशाही का महत्व या भूमिका इस कारण और अधिक बढ़ जाती है क्योंकि राजनीतिक नेतृत्व में परिवर्तन होता रहता है साथ ही वर्तमान में ''लोककल्याणकारी राज्य'' की

अवधारणा के विकास जिसके परिणाम स्वरूप सरकार की गतिविधियों और दायित्वों में अप्रत्याशित वृद्धि तथा सरकार के कार्यो की तकनीकी प्रवृति तथा जटिलता ने नौकरशाही को राजनीतिक व्यवस्थाओं, विशेष रूप से लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं का अपरिहार्य अंग बना दिया है। भारतीय लोकतांत्रिक व्यवस्था में नौकरशाही का महत्व बढ़ने का एक अन्य कारण यह भी है कि यहाँ राजनीतिक नेतृत्व प्रायः प्रशासन के तकनीकी चरित्र से अनभिज्ञ रहा है, जिसके चलते अनायास ही नौकरशाही पर उसकी निर्भरता बढ़ती गई है। वर्तमान भारतीय राजनीतिक परिदृश्य में नीति निर्माण तथा नीति क्रियान्वयन के मध्य की विभाजन रेखा बहुत स्पष्ट नहीं रह गई है, आज नीति निर्माण में भी नौकरशाही की भूमिका पर्याप्त बढ़ गई है। इसके चलते भारत जैसे विकासशील समाज में परिवर्तन तथा आधुनिकीकरण के एक संयंत्र के रूप में नौकरशाही की भूमिका विचारणीय है। अब सामान्यतः यह माना जा रहा है कि एक नौकरशाह नीतियों का क्रियान्वयन कर्ता ही नहीं है वरन वह सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया का प्रबंधक भी है। निश्चित रूप से लोकतंत्र में नौकरशाही वह माध्यम है जिसके द्वारा सरकार की लोकहितकारी नीतियां जनता तक पहुँचती हैं पर नौकरशाही इतनी शक्तिशाली होती है कि आम आदमी सरकारी अधिकारियों तक पहुंचने से डरता है। यह लोगों का सामान्य अनुभव है कि नौकरशाही सामान्य नागरिकों की मागों और आशाओं के प्रति संवेदनशील नहीं होती। नौकरशाही स्वयं को जनता का स्वामी मानती है जबकि लोकतंत्र में लोक सेवको की वास्तविक स्थिति जन-सेवक की है। पंडित नेहरू ने कहा था - ''लोक सेवकों को चाहिए कि वे स्वयं को जनता से भिन्न तथा श्रेष्ठ समूह मानने का भ्रम पालना बंद कर दें क्योकि सभी लोक सेवक अर्थात् नौकरशाही, जनता के ही भाग है तथा जनता की सेवा के लिए उनका अस्तित्व है।'' जब लोकतांत्रिक ढंग से चुनी हुयी सरकार नौकरशाही को नियंत्रित करती है तब इस समस्या को प्रभावी तरीके से हल किया जा सकता है। वही दूसरी ओर ज्यादा राजनीतिक हस्तक्षेप से नौकरशाही राजनीतिज्ञों के हाथ का खिलोना बन जाती है। हालाकि संविधान ने भर्ती के लिए एक स्वत्रंत मशीनरी का प्रवधान किया है लेकिन फिर भी यह महसूस होता है कि सरकारी कर्मचारियों को अपने कार्यो के संपादन में राजनीतिक हस्तक्षेप से बचाने की पर्याप्त व्यवस्था नहीं है। साथ ही जनता के प्रति नौकरशाही का उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त प्रावधानों का अभाव है यद्यपि सूचना का अधिकार जैसे कदम नौकरशाही को अधिक उत्तरदायी और संवेदनशील बनाने में कारगर सिद्ध हो सकते है।

निश्चित् रूप से लोकतांत्रिक प्रशासनिक व्यवस्था वह है जिसमें प्रशासन तथा जनता के मध्य दूरी नहीं बल्कि सकारात्मक सहयोग एवं परस्पर निर्भरता, आवश्यक है। स्वतंत्र भारत में लोक प्रशासन अब 'विकास प्रशासन' है जो लोगों के कल्याण के निमित्त कार्य करता है वर्तमान परिदृश्य में नौकरशाही के समक्ष निम्न मुख्य चुनौतियां उत्पन्न हुई है-

1. नौकरशाही को समतावादी समाज के निर्माण की दिशा में कार्य करना होता है परंतु एक लोकतांत्रिक राज्य व्यवस्था की परिधि में ही रहकर यह कार्य किया जा सकता है। भारतीय संविधान आधुनिकीकरण सामाजिक आर्थिक न्याय की स्थापना और राजनीतिक सहभागिता को अभीष्ट मानता है और इन

प्रक्रियाओं में नौकरशाही से जीवंत भूमिका निर्वाह करने का आग्रह करता है। भारत में समतावादी समाज की स्थापना का आशय है अस्पृश्यता का उन्मूलन, भूमि सुधार, जन सामान्य की सुरक्षा स्वास्थ्य, शिक्षा, वितरणात्मक न्याय, सहित न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति आदि अर्थात् नौकरशाही को विधि और व्यवस्था स्थापन का परंपरागत कार्य ही नहीं करना होता वरन् उससे जीवन के सभी क्षेत्रों में नेतृत्वकारी भूमिका के निर्वाह की अपेक्षा की जाती है।

2. भारत में नौकरशाही के समक्ष दूसरी प्रमुख चुनौती यह है कि अब प्रशासन एक विशेषज्ञ का कार्य बन गया है इसके चलते भारत के कुछ राज्यों में सामान्य प्रशासन तथा विशेषज्ञों के मध्य संघर्ष भी देखने को मिलता रहा है।

3. नौकरशाही के समक्ष तीसरी महत्वपूर्ण चुनौती है राजनीतिक हस्तक्षेप का सामना करना प्रशासकीय शक्तियां नौकरशाही के हाथों में केंद्रित होते हुए भी उसे राजनीतिक सत्ता के साथ सामंजस्य बैठाना होता है।

4. नौकरशाहों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे प्रतिद्वंदी हितों के बीच कुशल समायोजन करें। वे लोकहित विरोधी दावों, सेवित व्यक्तियों की मांगों, संगठनात्मक आवश्यकताओं और व्यक्तिगत मूल्य की प्राथमिकताओं के बीच संतुलन स्थापित करें। नौकरशाही के कार्यो में व्यावसायिक मूल्यों के बीच कई बार विरोध उत्पन्न हो जाता है अतः आवश्यक है कि निर्णय लेते समय प्रशासनिक अधिकारी व्यक्तिगत नैतिकता और व्यवसायिक मापदंड दोनों का ध्यान रखें।

5. नौकरशाही व्यवस्था को पारदर्शी और जिम्मेदार बनाने की आवश्यकता है। सूचना तकनीकी के नए स्त्रोत, निर्णय लेने की शक्ति तथा राजनीतिक समर्थन आदि नौकरशाही के स्त्रोत संसाधन है। आवश्यकता है इन सबको समन्वित कर उन्हें सांगठनिक तथा विकासात्मक लक्ष्यों के प्रति समर्पित करने की। उदारीकरण निजीकरण तथा वैश्वीकरण के परिदृश्य में भारतीय नौकरशाही में सुधार तथा नव लोक प्रबंधन ई-शासन, सुशासन, नव लोक सेवा आदि अवधारणाओं को आत्मसात् कर नौकरशाही की सोच प्रक्रिया को बदलना।

उपर्युक्त चुनौतियों का सामना कर रही भारतीय नौकरशाही व्यवस्था लोकतांत्रिक, समाजवादी, लोक कल्याणकारी, राज्य की स्थापना में अपना अपेक्षानुरूप प्रदर्शन नहीं कर सकी है। कई विद्वानों के अनुसार, लालफीताशाही, भ्रष्टाचार, पदानुक्रम, आसंवेदनशीलता, अनुदारता जैसी समस्याओं से ग्रसित नौकरशाही देश के बदलते, सामाजिक, आर्थिक तथा प्रौद्योगिकीय वातावरण के अनुरूप अपने आप को ढालने में अपेक्षाकृत काफी धीमी रही है। भारतीय नौकरशाही आज भी औपनिवेशिक मानसिकता व संकुचित सामाजिक आधार से ग्रस्त है, ऐसी नौकरशाही विकासात्मक समस्याओं से विशेषकर ग्रामीण स्तर पर जूझने में असमर्थ रही है।

सामाजिक आर्थिक विकास तथा राष्ट्र निर्माण में नौकरशाही की महत्वपूर्ण भूमिका को देखते हुए जरूरी है कि नौकरशाही व्यवस्था में आवश्यक सुधार किए जाएं जैसे प्रदर्शन मूल्यांकन को लागू करना,

विभागीय जांच को सुसाध्य व परिणामोन्मुख करना, प्रदर्शन को पदोन्नति व सेवा लाभों से जोड़ना, नागरिक घोषणापत्र को कार्यान्वित करना, सेवा प्रबंध को प्रभावी करना, आचार संहिता को क्रियान्वित करना, विकेंद्रीकरण को प्रोत्साहित करना, जन भागीदारी को सुनिश्चित करना तथा क्षमता निर्माण में संवृद्धि करना आदि। समय की जरूरत है कि नौकरशाही व्यवस्था में बहुआयामी तथा सर्वव्यापी संरचनात्मक, प्रक्रियात्मक तथा व्यवहारात्मक परिवर्तनों की ठोस बुनियाद रखी जाए ताकि नौकरशाही एक जिम्मेदार, पारदर्शी, संवेदनशील तथा परिणामोन्मुखी वातावरण में कार्य कर सकें तथा उसे लोकोन्मुख बनाया जा सके।

सन्दर्भ -

1. बावा नूरजहां 'ब्यूरोक्रेसी इन नेशनल बिल्डिंग एंड डेवलपमेंट' अ फिटी ईयर प्रोफाइल द इंडियन जनरल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन वॉल्यूम XLIII नंबर 3 जुलाई सितंबर 1997
2. भट्टाचार्य मोहित न्यू हॉरिजन्स आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन जवाहर, नई दिल्ली 2000
3. महेश्वरी एसआर एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्म्स इन इंडिया मैकमिलन इण्डिया नई दिल्ली 2003
4. शर्मा एमपी एंड बी.एल. सदाना पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस, किताब महल इलाहाबाद 1998
5. शर्मा आर डी एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम ऑफ डेवलपमेंट सोसाइटीज, मित्तल नई दिल्ली 1999
6. सुंदरम पी.एस.ए. ''रिसेंट इनीशिएटिव्स फॉर एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्म्स इन इंडिया'' IJPA जुलाई-सितंबर 1997.