इकाई 4 बदलते परिप्रेक्ष्य में लोक सेवाएँ

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य
4.1 प्रस्तावना
4.2 लोक सेवा का अर्थ
4.3 नौकरशाही का अर्थ
4.4 नौकरशाही के प्रकार
4.5 नौकरशाही की विशेषताएँ/लक्षण
4.6 नौकरशाही की भूमिका
4.7 नौकरशाही का बढ़ता हुआ महत्व
4.8 नौकरशाही के गुण तथा दोष
4.9 निष्कर्ष
4.10 शब्दावली
4.11 संदर्भ लेख
4.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

4.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आपः

- लोक सेवा के अर्थ और विकास के बारे में जान सकेंगे;
- नौकरशाही के अर्थ और इसके विभिन्न प्रकारों/रूपों को बता सकेंगे;
- नौकरशाही के विभिन्न लक्षणों/विषेशताओं को समझ सकेंगे;
- नौकरशाही के गुणों और दोशों का वर्णन कर सकेंगे; और
- नौकरशाही के बढ़ते हुए कार्यों को उजागर कर सकेंगे।

4.1 प्रस्तावना

नौकरशाही प्रशासन में प्रायः प्रयोग की जाने वाली शब्दावली है। परंतु प्रशासनिक विचारकों एवं विद्यार्थियों में इस बात पर एकमत का अभाव है कि नौकरशाही और लोक सेवा एक–दूसरे का पर्यायवाची हैं या नहीं। कुछ लोगों की राय में दोनों समान हैं, जबकि दूसरों के लिए नौकरशाही आबंटित या निर्धारित कार्यों को सम्पन्न करने वाला अधिकारियों का एक समूह है। लोक सेवा के लिए सरकारी प्रशासन का विभिन्न स्तरों पर प्रभावी रूप से क्रियान्वित करना माना जाता है। इस प्रकार, लोक सेवा को विभिन्न कार्यों को पूरा करने का मुख्य यंत्र माना जाता है। नौकरशाही संगठन का एक आवश्यक भाग है। प्रत्येक व्यक्ति चाहे वह छोटा हो या बड़ा किसी न किसी रूप में नौकरशाही संरचना से जुड़ा हुआ है। विगत वर्शों में नौकरशाही की तीव्र आलोचना हुई है। अधिकांश व्यक्ति इसे नकारात्मक संदर्भ में

*यह इकाई बी.पी.ऐ.ई–104, खंड 2 से ली गई है।

देखते हैं। फिर भी, इसकी कई स्पष्ट कमियों और उजागर बुराइयों के बावजूद कोई भी संगठन – सरकारी, सार्वजनिक या निजी – नौकरशाही संरचना के बिना नहीं चल पाया है। इसके विपरीत, सभी बड़ी संस्थाओं एवं संगठनों, उदाहरण के लिए शिक्षण संस्थाओं, सेवा अभिकरणों, शोध निकायों, धर्मार्थ न्यासों आदि ने नौकरशाही संरचना को अपने अस्तित्व के लिए महत्वपूर्ण अंग बनाया है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही में अपने बने रहने और जीवित रहने की मजबूत क्षमता है। यहाँ तक कि आलोचक और विरोधी भी यह स्वीकार करते हैं कि नौकरशाही संरचना को समाप्त करने की अपेक्षा इसे अपनाने या कायम रखने में ही लाभ है।

इसलिए, हमें इस तथ्य का विश्लेषण करना चाहिए कि नौकरशाही क्यों पूर्णतया आवश्यक हो गई है? इस प्रकार, लोक सेवा का अर्थ, लोक सेवा का वर्षों से अन्य और आधार, नौकरशाही का अर्थ और उपयोगिता, इसका बढ़ता हुआ महत्व, इसकी विशेषता, कार्य, गुण और दोषों का बारीकी से अध्ययन करना लाभदायक होगा। इस इकाई में आधुनिक नौकरशाही के परिप्रेक्ष्य में लोक सेवाओं पर प्रकाश डाला जायेगा।

4.2 लोक सेवा का अर्थ

लोक सेवा सभी प्रकार से सरकार का एक महत्वपूर्ण भाग है। लोक सेवा की योग्यता तथा क्षमता ही एक कार्यकुशल और प्रभावी सरकार का आधार होती है। इसके महत्व का अंदाजा दो भागों से लगाया जा सकता है। प्रथम, राजनीतिक व्यवस्था में परिवर्तन लाने और उसका प्रबंध करने के लिए, और द्वितीय, ऐसे किन्हीं परिवर्तनों को रोकने के लिए जिसमें समाज तथा विशेष रूप से व्यवस्था किसी नुकसानदेह स्थिति में आएँ। अलग–अलग विद्वानों ने लोक सेवा को अलग विचार से देखा है। हरमन फाईनर ने लोक सेवाओं का अर्थ ऐसे "अधिकारी समूह से लिया है, जो स्थाई, वैतनिक तथा कौशल युक्त होता है।" इसके महत्व पर प्रकाश डालते हुए हरमन फाईनर ने कहा है कि "आधुनिक राज्य में लोक सेवा का कार्य केवल मात्र सरकार का सुधार करना ही नहीं है, वास्तव में इसके बिना सरकार ही असंभव होगी"। ई.एन. ग्लैडन के शब्दों में "लोक सेवा उस महत्वपूर्ण सरकारी संस्था का नाम है जिसमें राज्य के केन्द्रीय प्रशासन के कर्मचारी शामिल हैं। इससे भी अधिक यह आधुनिक लोकतंत्र की सफलता के लिए आवश्यक आत्मा या मूल अर्थ के रूप में ली जाती है, जो समाज सेवा में अपना जीवन समर्पित करते हैं।" इसकी आवश्यकता एवं प्रभावशीलता पर, रामसे म्योर (मोहित भट्टाचार्य द्वारा उद्धृत) ने कहा है कि "लोक सेवा हमारी व्यवस्था का प्रभावी और क्रियान्वयक भाग बन गई है। नौकरशाही, स्थाई लोक सेवा की शक्ति को न केवल प्रशासन में अपितु विविध और वित्त के क्षेत्र में भी देखा जा सकता है। इसका काम न केवल कानूनों को लागू करना है, यह काफी हद तक उनका निर्माण भी करती है; यह केवल करों से प्राप्त धनराशि को खर्च ही नहीं करती, यह काफी हद तक यह भी निश्चित करती है कि कितना धन इकट्ठा करना है और इसे कैसे पूरा (इकट्ठा) करना है।"

लम्बे समय तक लोक सेवाएँ, विकसित देशों में भी, उन लोगों के पास थी जो व्यावसायिक रूप से प्रशिक्षित नहीं थे और इस दृष्टिकोण से नौसिखिए थे। लोक सेवा का जीवन सरकारों के उत्थान या पतन पर निर्भर था। आधुनिक समय में प्रशीया केवल ऐसा देश था जहाँ पर लोक सेवाओं में भर्ती के लिए निर्धारित तंत्र थे। कुछ अर्थ में, चीन में भी स्थाई लोक सेवाओं के कुछ प्रकार या रूप थे। उदाहरण के लिए उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक ब्रिटेन में कोई स्थाई लोक सेवा नहीं थी। अमेरिका में इसी प्रकार ब्रिटेन की तरह ही स्थिति उन्नीसवीं शताब्दी के अंत तक रही।

एक संगठित रूप में लोक सेवाओं की संरचना ने भारत में ब्रिटिश शासन के दौरान गति प्राप्त की। भारत में औपनिवेशक काल में एवं स्वतंत्रता के बाद में भी इस बाबत अनेकों कदम उठाए गए। लोक सेवाओं की संरचना से सम्बन्धित प्रगति की काफी विस्तार से चर्चा सातवीं इकाई में की गई है। लोक सेवाओं में वे अधिकारी शामिल हैं जो देश में विभिन्न स्तरों पर सामान्य प्रकार के प्रशासनिक कार्य सम्पन्न करते हैं। केन्द्र और राज्य दोनों स्तरों पर लोक सेवा आयोगों द्वारा इनकी नियुक्तियाँ की जाती हैं।

इस प्रकार लोकतांत्रिक शासन में लोक सेवाएँ सरकारी तंत्र का एक महत्वपूर्ण भाग होती हैं। यह ऐसे ग़ैर–राजनीतिक और ग़ैर–चुने हुए अधिकारियों का नाम है जो उन कार्यों को पूरा करते हैं, जिन्हें राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा बनाए गए संपूर्ण नीतिगत ढाँचे के अंतर्गत निश्चित या निर्धारित किया गया हो। लोक सेवाओं के अराजनीतिक स्वभाव के अनुरूप इसके सदस्यों से यह आशा की जाती है कि वे पूर्ण लगन, प्रतिबद्धता एवं समर्पण के साथ कार्य करेंगे।

पिछले बहुत से वर्षों में लोक सेवाओं के महत्व में अत्यधिक वृद्धि हुई है। इसका कार्य न केवल नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करना है, बल्कि नीतियों के निर्माण में राजनीतिक कार्यपालिका की सहायता करना भी है। यह सशक्त रूप से महसूस किया जाता है कि सरकार कुछ समय तक विधानपालिका के बिना कार्य चला सकती है, लेकिन यह बिना लोक सेवा के कार्य नहीं संपन्न कर सकती।

4.3 नौकरशाही का अर्थ

नौकरशाही उतनी ही पुरानी है जितना कि सरकार और प्रषासन है। यद्यपि नौकरशाही की अवधारणा अधिकांशतः उन समाजशास्त्रियों द्वारा विकसित की गई जिन्होंने सामान्यतः वर्णनात्मक, विद्वतापूर्ण और पक्षपातरहित दृष्टिकोण लेकर इसे परिभाषित किया, लेकिन इस शब्द को परिभाषित करना कठिन है। अलग–अलग लोगों ने इसका अर्थ अलग–अलग लगाया है। नौकरशाही की लगभग उतनी ही परिभाषाएँ हैं जितने कि इस विषय के लेखक एवं विद्वान हैं जिन्होंने नौकरशाही के विभिन्न आयामों के अध्ययन का प्रयास किया है। इस प्रकार नौकरशाही की अवधारणा की कोई एकदम सही और स्पष्ट शब्द व्याख्या है ही नहीं। नौकरशाही शब्द विभिन्न बातों पर प्रकाश डालने के लिए अलग–अलग अर्थों को संबोधित करता है।

एक अधिक पारम्परिक रूप में नौकरशाही शब्द लैटिन भाषा के 'ब्यूरो' शब्द जिसका अर्थ है "मेज" तथा ग्रीक शब्द क्रैसी जिसका अर्थ है 'शासन' से मिलकर बना है। इस प्रकार इसका तात्पर्य मेज का शासन या मेज सरकार से है। ब्यूरोक्रैसी (नौकरशाही) शब्द की रचना सर्वप्रथम 1745 में एक फ्रांसीसी विद्वान, विन्सेंट डि गौरनी, ने की थी।

कुछ लोग इसे कुशलता तो कुछ इसे अकुशलता के समतुल्य मानते हैं। कुछ लोग इसे लोक सेवा का पर्यायवाची मानते हैं तो दूसरे लोग इसे अधिकारी समूह के रूप में देखते हैं। किन्तु मूलतः नौकरशाही कार्यों और व्यक्तियों का एक ऐसा व्यवस्थित संगठन है जो इन सामूहिक प्रयत्नों या प्रयासों के वांछित लक्ष्यों या उद्देश्यों को सर्वाधिक प्रभावी ढंग से प्राप्त करता है। यह अनेकों अंतर्संबंधित कार्यालयों में संगठित नियंत्रित एक प्रशासनिक व्यवस्था है।

जे.एस. मिल के अनुसार नौकरशाही का अर्थ समाज में सरकार के व्यावसायिक रूप से दक्ष प्रशासकों से है। लास्की के रूप में नौकरशाही एक सरकारी व्यवस्था में एक अधिकारियों का

शासन है। हरमन फाईनर ने नौकरशाही को प्रशासकों या अधिकारियों द्वारा शासन के रूप में वर्णित किया है। नौकरशाही का वर्णन करते हुए मोस्का कहते हैं कि यह प्रशासनिक अभिजनों का एक वर्ग है जिसका शासन अंतिम या पूर्ण होता है। मिशेल ने नौकरशाही की अवधारणा को और विस्तृत करते हुए कहा है कि इसमें सरकारी और गैर–सरकारी अभिकरणों जैसे राजनीतिक दल के वैतनिक कर्मचारी शामिल होते हैं। मार्शल ई. डिमॉक नौकरशाही को समाज में बड़े स्तर के संगठनों एवं संस्थाओं से जोड़कर देखते हैं। उसके अनुसार "नौकरशाही समाज की वह अवस्था है जिनमें संस्थाएँ व्यक्ति एवं साधारण पारिवारिक सम्बन्धों को आच्छादित करती है; विकास की वह स्थिति है जिसमें श्रम–विभाजन, विशेषीकरण, संगठन, पद्सोपान, योजना और व्यक्तियों के बड़े समूहों को, स्वयं या अनचाहे तरीकों से नियंत्रित करना (रेजीमेंटेशन) प्रति दिन की बात है। नौकरशाही वृहत रूप में केवल संस्थावाद का नाम है। यह किसी संस्था के खून में मिलाया हुआ कोई बाहरी पदार्थ नहीं है, यह केवल मात्र सभी में पाई जाने वाली विशेषताओं का बढ़ा हुआ रूप है। यह केवल उस अंश का प्रश्न है जिसके अंदर अवयवों के मिश्रण और उन पर तुलनात्मक रूप से (रेलेटिवली) दिया जाने वाला बल है।"

मैक्स वेबर, एक जर्मन समाजशास्त्री का नौकरशाही की अवधारणा की व्याख्याओं के संदर्भ में एक केन्द्रीय स्थान है। उसने नौकरशाही के आदर्श रूप का वर्णन किया है। नौकरशाही का आदर्श प्रारूप (नौरमेटिव मॉडल) की संरचना पर बल देता है, जबकि नौकरशाही का व्यवहारवादी प्रारूप, अर्थात् नौकरशाही आधुनिक परिप्रेक्ष्य संगठन में व्यवहारात्मक और कार्यात्मक आधारों या पक्षों (पैटर्न) पर बल देता है। यदि हम नौकरशाही के संरचनावादी लक्षणों जैसे पद्सोपान, कार्य–विभाजन, नियम–प्रणाली आदि का अवलोकन करें तो नौकरशाही मूल्य–निरपेक्ष लगती है। व्यवहारवादी दृष्टिकोण से, जबकि यह कुछ विशेषताओं जैसे वस्तुनिष्ठता, विवेकशीलता, अवैयक्तिता, नियमोन्मुखता आदि को इंगित या प्रदर्शित करती है, नौकरशाही कुछ कार्यात्मक अर्थात् सकारात्मक तथा साथ ही कुछ विकासात्मक अर्थात् नकारात्मक लक्षणों को प्रकट करती है। लक्ष्यों की प्राप्ति की दृष्टि से नौकरशाही को एक ऐसी संगठन–संरचना समझा जा सकता है जो प्रशासन की कार्यकुशलता को अधिकतम स्तर तक बढ़ाती है।

4.4 नौकरशाही के प्रकार

नौकरशाही सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक तथा राजनीतिक कारकों से प्रभावित होती है। परिणामस्वरूप, इतिहास के विभिन्न चरणों में इसके कई स्वरूप एवं रूप देखने में आए हैं। फ्रिट्ज मॉर्सटीन मार्क्स ने नौकरशाही को निम्न चार भागों में बाँटा है:

1) अभिभावक / संरक्षक नौकरशाही

2) जातिगत नौकरशाही

3) संरक्षण नौकरशाही

4) योग्यता आधारित नौकरशाही

अभिभावक नौकरशाही चीन में सुंग काल के प्रारंभ (960 ईसवी पूर्व) तथा रूस में 1640 से 1740 के बीच प्रचलित थी। नौकरशाही उन अभिभावकों से बनी थी जिनका चयन उनकी शिक्षा और अनुभव के आधार पर किया जाता था और तत्पश्चात् उन्हें सही व्यवहार या संचालन में प्रशिक्षित किया जाता था। वे न्याय तथा समाज के कल्याण के संरक्षक समझे

जाते थे। मार्क्स ने इसे विद्वत अधिकारीजन के रूप में परिभाषित किया है जो प्राचीन साहित्य के अनुरूप सही संपादन/व्यवहार में प्रशिक्षित होते थे।

जातिगत नौकरशाही का वर्गीय आधार होता है। मार्क्स के अनुसार इसका उदय उन लोगों के वर्गों के साथ सम्बन्धों से होता है जो नियंत्रण करने की स्थितियों में होते हैं। ऐसी नौकरशाही में भर्ती एक वर्ग विशेष के व्यक्तियों में से होती है। नौकरशाही का यह रूप अल्पजनाधिपत्य (ऑलीगार्कीकरण) राजनीतिक व्यवस्था में व्यापक रूप से प्रचलित होता है। इन व्यवस्थाओं में उच्च वर्गों या उच्च जातियों से सम्बन्धित लोग ही लोक सेवक बन सकते थे। उदाहरण के लिए, प्राचीन भारत में केवल ब्राह्मण और क्षत्रीय ही उच्च अधिकारी बन सकते थे। मार्क्स के कथनानुसार, इस प्रकार की नौकरशाही व्यवस्था में उच्च पदों से सम्बन्धित योग्यताएँ ऐसे निर्धारित की जाती हैं कि वे वर्गीय वरीयता बन जाती हैं। यह ठीक उसी प्रकार है जैसा कि विलोवी ने इंग्लैंड के संदर्भ में वर्णन करते हुए कहा है कि वहाँ कुछ समय पूर्व तक लोक सेवा के पदों में अभिजात्य वर्गों को प्राथमिकता दी जाती थी।

संरक्षण नौकरशाही का दूसरा नाम लूट–खसोट पद्धति है। संयुक्त राज्य अमेरिका इसका परम्परावादी या पुराना घर रहा है, यद्यपि उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक ब्रिटेन में भी इसका बोलबाला रहा है, जहाँ पर इसकी सहायता से सार्वजनिक पद व्यक्तिगत पक्षपात या राजनीतिक इनाम के रूप में बाँटे जाते थे। यहाँ यह ध्यान देना रुचिकर होगा कि इस व्यवस्था ने अमेरिका और ब्रिटेन ने अलग–अलग रूपों में कार्य किया या स्वयं को प्रज्वलित किया।

ब्रिटेन में संरक्षण नौकरशाही का वहाँ पर अभिजात्य सामाजिक व्यवस्था के समानान्तर विकास हुआ और उसने अपने उद्देश्य में सफलता भी प्राप्त की। इसके विपरीत, संयुक्त राज्य अमेरिका में इस प्रणाली ने बिल्कुल भिन्न रूप में कार्य किया था और पद या नौकरियाँ विजयी राजनीतिक दल को लूट के माल की तरह बाँटे जाते थे। संरक्षण नौकरशाही की इस व्यवस्था में तकनीकी क्षमता का अभाव, शिथिल अनुशासन, छिपाया हुआ या प्रच्छन्न लालच, अनियमित कार्य पद्धति, पक्षपातपूर्व दृष्टिकोण तथा सेवाभाव का अभाव, आदि दोषों के कारण खूब आलोचना या भर्त्सना हुई।

'योग्यता नौकरशाही' का आधार लोक सेवक के गुण होते हैं तथा इसका उद्देश्य लोक सेवा की कार्यकुशलता है। इसका लक्ष्य प्रतिभा पर आधारित आजीविका होता है। इसमें यह प्रयत्न किया जाता है कि लोक सेवा में ऐसे योग्यतम व्यक्तियों का चयन हो जहाँ योग्यताओं की जाँच बिना पक्षपात या भेदभाव के या वस्तुनिष्ठ मापदंडों के आधार पर हो। आधुनिक समय में सभी देशों में इस पद्धति का प्रचलन है। लोक सेवा में नियुक्ति अब वर्गीय आधार पर नहीं की जाती है और न ही अब यह कोई उपहार या पक्षपात के रूप में देखा जाता हैं अब लोक सेवक जनता का स्व–नियुक्त अभिभावक नहीं होता है। आधुनिक लोकतंत्र में सरकारी कर्मचारी वास्तव में जनता की सेवा में संलग्न अधिकारी होता है और उसकी नियुक्ति निर्धारित योग्यताओं की निष्पक्ष परीक्षा के आधार पर की जाती है। वह अपनी नौकरी या काम के लिए अपने स्वयं के कठिन परिश्रम और प्रतिभा के अतिरिक्त किसी का ऋणी नहीं होता है।

4.5 नौकरशाही की विशेषताएँ/लक्षण

नौकरशाही की अवधारणा का पूर्णतः विकास मैक्स वैबर ने किया है। वैबर के विश्लेषण के अनुसार नौकरशाही का सम्बन्ध सामूहिक गतिविधियों के विवेकीकरण की समाजशास्त्रीय

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

अवधारणा से है।

वैबर के अनुसार सत्ता के 3 रूप हैं और वे हैं – परम्परावादी सत्ता, चमत्कारिक सत्ता और कानूनी–तार्किक सत्ता।

वैबर के अनुसार नौकरशाही आधुनिक जटिल समाज की संरचना के लिए महत्वपूर्ण है चाहे उसका राजनीतिक रूप पूँजीवादी हो या समाजवादी। यह संगठन की उस संरचना या रूप का वर्णन करती है जिसमें कर्मचारियों के व्यवहार को पूर्व निर्धारित किया जा सके। संगठन के नौकरशाही प्रारूप के अंतर्गत कुछ संरचनात्मक कार्यविधियाँ या विशेषताएँ अन्तर्निहित होती हैं:

क) लक्ष्यों या उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सभी आवश्यक कार्यों को विशेषीकृत कार्यों में बाँट दिया जाता है जिससे संगठन में विशेषीकरण और कार्यविभाजन सुनिश्चित हो सकें।

ख) संगठन में एकरूपता एवं समन्वय सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक कार्य पूर्व निर्धारित एवं निश्चित नियमों के अनुसार सम्पन्न किया जाता है।

ग) संगठन में प्रत्येक सदस्य उसके तथा उसके अधीनस्थों के कार्यों के लिए एक उच्च अधिकारी के प्रति जिम्मेदार होता है। इस प्रकार, संगठन में पद सोपान पर बल दिया जाता है।

घ) प्रत्येक कर्मचारी या अधिकारी अपने कार्यालय के कामकाज को अवैयक्तिक तथा औपचारिक तरीके से संपादित करता है।

ङ) नियुक्ति या रोजगार तकनीकी योग्यताओं पर आधारित होता है तथा उसे मनमाने रूप से सेवा से हटाने के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान की जाती है। पदोन्नति सेवा में वरिष्ठता तथा योग्यता के आधार पर की जाती है।

वैबर का नौकरशाही प्रतिमान सामाजिक शोध क्षेत्र में नौकरशाही की वास्तविकताओं का अध्ययन करने के लिए मार्गदर्शन प्रदान करता है। वैबर के नौकरशाही प्रतिमान को एक आदर्श रूप या शास्त्रीय प्रतिमान माना गया है। किसी संगठन में इस नौकरशाही प्रतिमान की जितनी अधिक विषेशताएँ संगठन में मौजूद होती हैं उतना ही उसे नौकरशाही के आदर्श रूप वाला माना जाता है। वैबर के इस सिद्धान्त या प्रतिमान से एक ओर संरचनात्मक और दूसरी तरफ व्यवहारात्मक विषेशताओं का पता लगाया जा सकता है। संरचनात्मक रूप से संगठन के नौकरशाही रूप में निम्नलिखित विशेषताएँ पाई जाती हैं:

श्रम विभाजन – संगठन के संपूर्ण कार्य को विशेषीकृत कार्यों में बाँट दिया जाता है।

पद–सोपान – नौकरशाही संरचना पदसोपानात्मक होती है और सत्ता की मात्रा या सीमा पदसोपान के अंतर्गत स्तरों द्वारा निर्धारित रहती है।

नियमों की व्यवस्था – कर्मचारियों के कर्त्तव्य और अधिकार तथा कार्य करने की पद्धति स्पष्ट रूप से निर्धारित नियमों द्वारा तय या प्रशासित होते हैं। ऐसा कहा गया है कि नियमों का पालन स्वेच्छाचारिता को रोकता है और कार्यकुशलता को बढ़ाता है।

कार्य विशेषीकरण – संगठन में प्रत्येक कर्मचारी की भूमिका उसके कार्य विशेष के वर्णन के साथ स्पष्ट रूप से निश्चित कर दी जाती है। संगठन की प्रत्येक कर्मचारी से अपेक्षाएँ उसके निर्धारित कार्य तक ही सीमित होती हैं।

नौकरशाही की व्यवहारात्मक विशेषताओं का वर्णन निम्नलिखित रूप में किया जा सकता है:

विवेकषीलता या तार्किकता : नौकरशाही संगठन के तार्किक रूप या विवेकशील रूप का प्रतिनिधित्व करती है। निर्णय ठोस प्रमाणों के आधार पर लिए जाते हैं, किसी निर्णय पर पहुँचने से पहले विकल्पों पर निश्पक्षता से विचार किया जाता है।

अवैयक्तिता : नौकरशाही संगठन में किसी भी प्रकार की अतार्किक या विवेकहीन भावनाओं के लिए कोई स्थान नहीं है। कार्य–निष्पादन में व्यक्तिगत पसंद या नापसंद को कोई महत्व नहीं दिया जाता है। आधिकारिक कामकाज का निपटान बिना किसी राजनीतिक या व्यक्तिगत पक्षपात के किया जाता है। इस प्रकार नौकरशाही एक यंत्रवत् व्यवस्था है जो उच्चस्तीय अवैयक्तिता से युक्त होती है।

नियमोन्मुखीकरण: संगठन में अवैयक्तिता को उन नियमों एवं प्रक्रियाओं को निर्मित्त और निर्धारित कर स्थापित किया जाता है जो कार्यों को करने के तरीके निष्चित करते हैं। कर्मचारी अपने कर्त्तव्यों के निर्वहन में इन नियमों का कठोरता से पालन करते हैं।

तटस्थता: अवैयक्तिता के एक पहलू के रूप में नौकरशाही की यह विशेषता एक निश्पक्ष सोच या विचार को इंगित करती है, अर्थात् नौकरशाही किसी भी प्रकार के राजनीतिक शासन के बिना उनके साथ जुड़े या संबद्ध किए निश्पक्षता से सेवा करती है। इसकी प्रतिबद्धता किसी अन्य मूल्य के साथ न होकर केवल अपने कार्य के प्रति होती है।

नौकरशाही की ऐसी सकारात्मक व्यवहारवादी विशेषताओं के विपरीत, नौकरशाही के कुछ नकारात्मक और विकारात्मक लक्षण भी हैं। जो इस प्रकार हैं : (क) कार्यों में टालमटोल; (ख) लाल फीताशाही; (ग) सत्ता–प्रत्यायोजन में आनाकानी; (घ) अत्यधिक वस्तुनिष्ठता; (ङ) नियमों और विनियमों का कठोरता से पालन; (च) कठोरता या अनम्यता; (छ) लोकप्रिय माँगों और आकांक्षाओं के प्रति उदासीन; (ज) स्व–विस्तार और हितपूर्ति की प्रवृत्ति; (झ) पुरातनवादी विचारधारा; (ण) पूर्व–दृष्टांतों से चिपके रहना; (ट) उत्तरदायित्व का विवर्तन; (ठ) प्रशासनिक व्यवहार में मानकीय तत्वों की उपेक्षा; (ड) घमण्ड आदि। भाग 4.7 में हम नौकरशाही के गुणों तथा दोषों की विस्तारपूर्वक चर्चा करेंगे।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: i) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नौकरशाही से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

2) नौकरशाही के विभिन्न प्रकारों या रूपों को बताइए।

....

....

....

....

4.6 नौकरशाही की भूमिका

किसी देश में विकास एवं अभिवृद्धि लाने और उसे कायम रखने में नौकरशाही की भूमिका अति महत्वपूर्ण है। यह लगभग सार्वभौमिक रूप से अपेक्षा की जाती है कि नौकरशाही का गठन और स्वरूप इस प्रकार हो जिससे वह स्वयं के बाहर से नीति नेतृत्व कर स्वेच्छापूर्वक और प्रभावी ढंग से आदर करे या उत्तर दे। नौकरशाही विभिन्न राजनीतिक सत्ताओं अथवा सरकारों के अंतर्गत एक ही साथ समानताएँ और असमानताएँ प्रदर्शित करती है। फैरल हैडी के कथनानुसार "नौकरशाही मूलतः कार्यों को गति देने का यंत्र है, इसे अभिकर्त्ता की भूमिका निभानी चाहिए न कि स्वयं मालिक की।"

लेकिन हम इस बात पर बल नहीं दे सकते हैं कि नौकरशाही नीति–निर्धारण तथा राजनीतिक प्रक्रिया में शामिल हुए बिना केवल यंत्रवत् भूमिका ही निभा सकती है या निभानी चाहिए। वास्तव में देखा जाए तो नौकरशाही के बारे में चिंता का मुख्य कारण इसकी अपनी मूल भूमिका से भटकर राजनीतिक व्यवस्था में सत्ता का प्राथमिक और अधिकाधिक उपभोग करना है। ला पालोम्बरा ने अनुभव किया है कि विकासशील राष्ट्रों में जहाँ पर नौकरशाही शक्ति का प्रमुख केन्द्र है तथा जहाँ नीतियों के क्रियान्वयन के अतिरिक्त राष्ट्रीय विकास के क्षेत्र में महत्वपूर्ण निर्णय, नियमों के निर्माण और क्रियान्वयन में नौकरशाही प्राधिकारयुक्त भूमिका का निर्वाह करती है वहाँ इसे कार्यों को गतिशील बनाने वाली यंत्रवत भूमिका तक सीमित किया जाना बहुत कठिन कार्य है। इससे परिणामस्वरूप सर्वाधिक शक्तिशाली या अनियंत्रित नौकरशाही का उदय होता है।

बर्नार्ड ब्राउन एवं मिल्टन ऐसमन विकासशील शासन तंत्रों में प्रशासन की केन्द्रीय स्थिति को स्वीकार करते हुए इसे कमजोर करने की अपेक्षा और मजबूत बनाने का पक्ष लेते हैं।

इस प्रकार नौकरशाही प्रमुख रूप से सरकार का यंत्र है और इसके क्रियान्वयन उद्देश्यों के लिए एक सहायक एवं आवश्यक उपकरण होती है।

नौकरशाही अपनी भर्ती, प्रशिक्षण, क्रियाविधि और संस्कृति से राजनीतिज्ञों के रूप में भूमिका निभाने के स्थान पर राजनीतिज्ञों की सलाहकार की भूमिका के लिए सर्वाधिक सक्षम और योग्य है। किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था में, जहाँ पर राजनीतिक दल जनता के बहुमत का समर्थन प्राप्त कर शासन करने का अधिकार प्राप्त करते हैं, वहाँ पर राजनीतिक नेता लोगों की माँगों और आकांक्षाओं को पूरा करते हैं, वे राष्ट्र की इच्छा को प्रतिबिम्बित करते हैं। अतः जनप्रतिनिधित्व करने वाले लोग ही उनके भले के लिए या उनकी ओर से बात कर सकते हैं। इस प्रकार नौकरशाही को व्यापक स्तर की राष्ट्रीय नीतियों के निर्धारण में कोई सर्वाधिकार और सर्वोच्चता प्राप्त नहीं है। वे ज्यादा से ज्यादा समय–समय पर आवश्यकता पड़ने पर राजनीतिक नीति–निर्माताओं को नीतियों को परिभाषित करने और सुधार करने में अपनी व्यावसायिक या तकनीकी सलाह एवं सहायता प्रदान करते हैं। सर्वाधिक सुनिश्चितता के साथ यह कहा जा सकता है कि वे इन नीतियों के क्रियान्वयन में और इन नीतियों के कुल संरचना के भीतर निर्णय लेने में विशिष्ट महत्व की भूमिका निभाते हैं।

सामान्य परिस्थितियों में, प्रशासक, निर्देशों के अंतर्गत कार्य करने की कक्षा में व्यावसायिक रूप से प्रशिक्षित होने के कारण नीति निर्माण की तकनीक में विशेषज्ञ हो जाते हैं। परंतु,

THE PEOPLE'S UNIVERSITY

अन्यथा, जब सामान्य प्रशासनिक प्रक्रियाओं में गतिरोध आ जाते हैं या अनिश्चितता पैदा हो जाती है अर्थात् आपातकाल के समय में राज नेताओं के आदेशों एवं निर्देशों की तरफ देखते हैं। कानून की क्रियान्विति, कानून की व्याख्या तथा कानूनी विवाद का निपटारा ऐसे कार्य हैं जिन्हें प्रशासकों द्वारा अच्छे प्रकार से संपादित किया जाता है।

राजनेता स्थाई रूप से सत्ता में नहीं रहते क्योंकि समयबद्ध चुनावी प्रक्रिया के माध्यम से वे आते–जाते रहते हैं। राजनीतिक कार्यपालिका अस्थाई स्वामी या शासक होते हैं जबकि प्रषासक राज्य के स्थाई कर्मचारी होते हैं। उनका चयन उनकी श्रेष्ठ योग्यता, ज्ञान, व्यावसायिक क्षमता, तकनीकी ज्ञान, अनुभव तथा विषेशज्ञता के आधार पर होता है। लक्ष्यों की प्राप्ति करना उनका प्रथम कर्त्तव्य है। प्रशासकों की भूमिका सामाजिक, राजनीतिक तथा आर्थिक विषयों से सम्बन्धित कानूनों के निर्माण के बाद ही प्रारंभ होती है। इन कानूनों के क्रियान्वयन में जो भी अन्य आगे के सम्बन्ध प्रत्यायोजित विधान–निर्णय के अंतर्गत नियम और विनियम बनाने से ही या आवश्यक निर्देश व मार्गदर्शिकाएँ जारी करने से सम्बन्धित, नौकरशाही यह कार्य भली भांति पूरा करती है। निर्णय लेने और निर्णयों को क्रियान्वित करने सम्बन्धी गतिविधियों के माध्यम से नौकरशाही प्रशासनिक कार्यकुशलता आसानी से प्राप्त कर लेती है।

यदि नौकरशाही की आलोचना प्रायः प्रशासनिक अकुशलता, इसकी कमियाँ, सुस्ती परम्परावाद, नकारात्मकता, लालफीताशाही आदि के कारण की जाती है, तो वहाँ पर सामाजिक–आर्थिक विकास और प्रगति संदर्भ में सभी उपलब्धियों के लिए प्रशंसा भी की जानी चाहिए।

इसमें कोई संदेह नहीं कि नौकरषाही की परम्परागत "कानूनी–बौद्धिक" अवधारणा बदल चुकी है। जैसा कि पहले विवेचन किया गया है, अब नौकरशाही केवल मात्र यंत्र की भूमिका नहीं निभाती जो किसी भी प्रकार के परिवर्तनों से अप्रभावित और बेखबर केवल आदेशों की प्रतीक्षा करती रहे। यह कार्यों के क्रियान्वयन में भावनात्मक और मनोवैज्ञानिक रूप से युक्त होकर कार्य करती है। नीति–निर्माण तथा नीति–क्रियान्वयन के बीच पुराना अंतर या भेद और स्पष्ट कठोर विभाजन तेजी से समाप्त हो रहा है। विकासात्मक प्रशासन के क्षेत्र में आज प्रशासकों को ही पहल करनी होती है। विज्ञान और प्रौद्योगिकी के बढ़ते हुए महत्व को देखते हुए प्रशासकों को सभी स्थानों पर विकास कार्यक्रमों को प्रशासित एवं प्रबंधित करना पड़ता है। वर्तमान समय में नौकरशाही केवल एक मूलदर्शक बनकर नहीं रह सकती, बल्कि बहुत से क्षेत्रों में उसे अगुआ बनकर जोखिम भरे खतरा लेने वाले व्यावसायिक कौशल या गुणों को प्रदर्शित करना होता है।

4.7 नौकरशाही का बढ़ता हुआ महत्व

नौकरशाही विकास करने के लिए सरकारी नीतियों को कार्यक्रमों, कार्यक्रमों को परियोजनाओं और परियोजनाओं को कार्यों में परिणत करने के एक यंत्र के रूप में कार्य करती है। भारत जैसे विकासशील देश में सरकार को नियामक मध्यस्थ, प्रबंधक, सेवाओं का संचालक, बेहतर जीवनयापन के लिए राष्ट्रीय मानकों को बढ़ावा देने तथा सामाजिक एवं आर्थिक बीमारियों के अन्वेषण और मरम्मत का कार्य करना पड़ता है। विकास प्रक्रिया में नौकरशाही का हस्तक्षेप ऐसे देश में आवश्यक बन जाता है जहाँ पूर्ण रोजगार प्रदान करना, संतोषजनक अभिवृद्धि या विकास दर, स्थिर कीमतें, भुगतान–संतुलन बनाए रखने, उत्पादन में वृद्धि और उसका समान प्रायः वितरण करना राज्य की प्रतिबद्धता हो।

विकास तथा परिवर्तन की स्थितियों में नौकरशाही सभी आवश्यक व्यावसायिक या उद्यमी

तकनीकी तथा औद्योगिक ज्ञान और साधन प्रदान करती है। नौकरशाही के बिना सरकार कार्य नहीं कर सकती तथा सामाजिक–आर्थिक प्रगति के लिए जो भी लक्ष्य इसने अपने लिए तय किए हैं, उन्हें वास्तव में प्राप्त नहीं कर सकती। नौकरशाही ही इन सब उद्देश्यों को पूरा करने हेतु सही अभिकरण है। यह सभी प्रमुख सामाजिक–आर्थिक गतिविधियों में जैसे – शिक्षा एवं साक्षरता, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, ग्रामीण विकास तथा नवीनीकरण, औद्योगिकीकरण और शहरीकरण, आधुनिकीकरण और संस्थागत पुनर्निर्माण के लिए आधार प्रदान करने तथा विभिन्न प्रकार के राष्ट्र निर्माण के कार्यक्रमों में लिप्त हैं।

नौकरशाही का महत्व तेजी से बढ़ रहा है। जैसे–जैसे विकास पर बल दिया जाएगा वैसे–वैसे नौकरशाही का महत्व भी बढ़ता जाएगा। अब हम नौकरशाही के बढ़ते हुए महत्व के लिए उत्तरदायी कुछ कारणों को समझने का प्रयास करेंगे।

बढ़ती हुई जनसंख्या

यदि कोई व्यक्ति राष्ट्रीय परिदृश्य पर नजर डाले तो यह स्पष्ट है कि जनसंख्या बढ़ रही है। विशेषतः ऐसा विकासशील देशों में अधिक हो रहा है जहाँ जनसंख्या रेखागणितीय अनुपात में बढ़कर साधनों के उत्पादन तथा विकास के अन्य सभी प्रयासों को नाकाम कर देती है। जनसंख्या विस्फोट का आशय है अधिक लोगों के भोजन की व्यवस्था, जिसका अर्थ अधिक अन्न की आवश्यकता और इसका तात्पर्य अधिक उत्पादन करना होगा। इसलिए सभी आवश्यक तत्वों जैसे सिंचाई के साधन, उर्वरक, बीज, भंडारण की व्यवस्था बिक्री केन्द्र आदि का प्रावधान करना आवश्यक हो जाता है, उद्योगों के सम्बन्ध में भी यह बात लागू होती है। इन सब कार्यों को अपने अधीन लेने और प्रबंध करने के लिए प्रशासनिक नौकरशाही को उत्तरदायी बनाया गया है। नौकरशाही जनता और सरकार के बीच कड़ी का काम करती है। इसकी भूमिका में विस्तार होने के साथ–साथ नौकरशाही के महत्व में भी स्वाभाविक रूप से वृद्धि होती जाएगी।

औद्योगिक विकास

देश का औद्योगिक विकास, व्यापार तथा वाणिज्य द्वारा आर्थिक वृद्धि, इस्पात कारखानों, पैट्रो–रसायन, उर्वरक कारखाने आदि की स्थापना करने के कारण निश्चित रूप से प्रशासन के विस्तार तथा नौकरशाही पर निर्भरता बढ़ती चली गई। नौकरशाही की आवश्यकता न केवल नीतियों, कार्यक्रमों के निर्धारण में बल्कि विभिन्न क्रियान्वयन गतिविधियों में भी होती है।

जन कल्याण की बढ़ती आवश्यकता

अत्याधिक कार्यकुशलता के साथ जनसेवा की अन्तर्निहित मान्यता के अनुरूप नौकरशाही के लिए पूर्णतया संवेदनशील होना आवश्यक है। भूतकाल में नागरिक घोषणा पत्र तथा आय सम्बन्धित उपायों की पहल के परिणामस्वरूप जनता नौकरशाही से तुरंत कार्यवाही करने की माँग करने लगी है। सूचना के अधिकार के अंतर्गत नागरिक देरी का कारण बताने के लिए कह सकते हैं। चूँकि कुशल निष्पादन राज्य सरकार का दायित्व है, इसलिए आवश्यक संसाधन जुटाना नौकरशाही का कार्य है।

आधुनिक राज्य के बहुल या बहु–आयामी कार्यकलाप

आधुनिक राज्य के कार्य इतने अधिक विविध और अधिक मात्रा में हो गए हैं जिसके कारण अलग–अलग श्रेणियों और वर्गों में लोक सेवकों की भर्ती की जाती है। सरकारी प्रशासन के

विकासात्मक, नियामकीय तथा परम्परागत कानून व्यवस्था या सुरक्षा कार्यों में भी वृद्धि हुई है। बढ़ते हुए कार्यों को पूरा करने के लिए प्रषासन पर निर्भरता ने नौकरशाही के महत्व को अत्याधिक बढ़ा दिया है।

जनता की बढ़ती हुई अपेक्षाएँ और आकांक्षाएँ

वर्तमान समय जन अपेक्षाओं और आकांक्षाओं में वर्षद्धि की क्रान्ति का प्रतीक है। वह समय बीत गया जब लोग निश्क्रिय, गूंगे, अप्रश्नकारी और प्रभावी बने रहते थे तथा सरकार से कोई माँग और अपेक्षा नहीं करते थे। आज जनता सरकार से विभिन्न सेवाओं की माँग करती है, उससे प्रश्न पूछती है और दबाव बनाती है। वे अपने अधिकारों के प्रति जागरूक हो गए हैं और अच्छी शिक्षा, स्वास्थ्य, मकान, जीवन के लिए अच्छे साधन और अच्छे गुणवत्तापूर्ण जीवन की माँग कर रहे हैं।

ये सब बातें जनता का आधुनिक माँगपत्र बनती हैं जिसका तात्पर्य होता है एक सरकार की एक ऐसी लम्बी कार्यसूची जिसके फलस्वरूप नौकरशाही की जिम्मेदारियों और महत्व में निरंतर विकास होता रहता है।

हाल के वर्षों में नौकर□ाही की चुनौतियाँ

उदारीकरण, निजीकरण और वैष्वीकरण के संदर्भ में राज्य, समाज तथा नौकरषाही की भूमिका एवं उत्तरदायित्वों में बदलाव आया है। समय आ गया है जबकि परम्परागत नौकरशाही प्रतिमान संगठनात्मक रूप से नेतष्त्व देने, तेजी से हो रहे वैश्वीकरण की चुनौतियों का सामना करने और नागरिकों की माँगों और अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए बदलने, स्वयं को ढालने और पुनः सीखने की आदत डालें, नौकरशाही को वैबर के परे जाना होगा तथा प्रशासनिक या नौकरशाही व्यवस्थाओं को चुनौती देने वाले परिवर्तनों और बदलावों के अनुरूप ढालना होगा। आजकल राज्य प्रशासनिक राज्य से बदलकर साईबरनैटिक राज्य के रूप में कार्य कर रहा है। नागरिक समाज या सभ्य समाज एक ऐसी संस्था के रूप में विकसित हुआ है जो सार्वजनिक विचार–विमर्श और सार्वजनिक सेवाओं के माध्यम से राज्य की नीतियों को प्रभावित कर रहा है। अब नौकरशाही राज्य और समाज के बीच एक मध्यस्थ तथा कार्य को सुगम बनाने वाले के रूप में कार्य कर रही है। इस प्रकार नौकरशाही वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादन के लिए जिम्मेदार संरचनाओं और प्रक्रियाओं के निर्माता के अतिरिक्त एक समन्वयकर्त्ता, क्षमता प्रदान करने वाला और सहायक की भूमिका निर्वाह कर रही है। मुख्य चुनौती सही आकार और संवेदनशीलता के साथ–साथ नवीन लोक सेवा, सुशासन, नवीन लोक प्रबंध पर बल तटस्थता तथा प्रतिबद्धता के बदलते रूपों और आदर्शों के संदर्भ में स्वयं को पुनः खोजना है या पुनः परिभाषित करना है। ये परिवर्तन नौकरशाही को उद्देश्य–केन्द्रित, परिणाम–केन्द्रित तथा जन–केन्द्रित बनाने के लिए आवश्यक हैं।

4.8 नौकर□ाही के गुण तथा दोष

इस इकाई के पहले भाग में हमने नौकरशाही की संरचनात्मक और व्यवहारात्मक विशेषताओं का विवेचन किया है। नौकरशाही के गुण तथा दोष क्रमिक रूप से उसकी संरचनात्मक और व्यवहारात्मक कमजोरी से निर्धारित होते हैं। यह तथ्य कि नौकरशाही इसकी लगभग सभी तरफ से तीव्र आलोचना और बुराइयों के बावजूद भी आज तक कायम है, निस्संदेह यह सिद्ध करता है कि इसमें जरूर कोई अंतर्निहित गुण हैं, अन्यथा यह बहुत समय पहले समाप्त हो गई होती।

जैसा कि कहा गया है, नौकरशाही श्रम विभाजन पर आधारित है जो विशेषीकरण को जन्म देती है जोकि संगठनात्मक विवेकीकरण एवं आर्थिक विकास का एक स्वागत योग्य लक्षण या विशेषता है। श्रम विभाजन से नौकरशाही में विशेषज्ञता और व्यावसायीकरण को बढ़ावा मिलता है।

इसी प्रकार, नौकरशाही का दूसरा प्रमुख संरचनात्मक लक्षण, पद्सोपान, सत्ता के वितरण तथा कार्य को अधिक अच्छा तथा प्रभावी पर्यवेक्षण को संभव बनाता है। संगठन में पद्सोपान एक क्रमबद्ध उच्च–अधीनस्थ सम्बन्धों को व्यवस्थित करने तथा विभिन्न पदों पर कार्यरत् कर्मचारी की अलग–अलग भूमिकाओं को समन्वित करने को आसान बनाता है। लम्बवत संगठन संरचना को स्थापित करने के अलावा, समपार्श्वीय कार्य सम्बन्ध बहुत से मतों और विरोधी मतों को ध्यान में रखकर अधिक अच्छे विचार–परामर्श, अनुभवों के एकत्रीकरण, विचारों के आदान–प्रदान तथा आम–सहमति से निर्णय लेने में भूमिका निभाता है। पद्सोपान यदि कभी देरी का कारण बनता है, तो भी यह ठोस नीति निर्माण को संभव बनाता है।

नौकरशाही मूलतः एक ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था है जो स्पष्ट और सोचे समझे नियमों और विनियमों पर आधारित है, जो प्रशासन से व्यक्तिगत पूर्वाग्रहों, भाई–भतीजावाद तथा मूर्खताओं को दूर करती है। नियमों और विनियमों का व्यवस्थित रूप उस व्यक्तिगत स्व–विवेकशीलता को कम करता है जिसमें भ्रष्टाचार के बीज होते हैं। सार्वजनिक संगठन तथा सरकार में नियमों के कठोर पालन ने निर्धारित मानकों और प्रक्रियाओं से विचलन या दूर हटने के क्षेत्र को काफी सीमा तक कम किया है तथा प्रशासकों में नैतिक व्यवहार के विकास को बढ़ावा दिया है।

इसी प्रकार, अवैयक्तिकता भी नौकरशाही का एक गुण है, निर्णय किसी एक सम्प्रदाय या क्षेत्र के आधार पर नहीं अपितु संपूर्ण समाज या अन्य सामाजिक कारणों अर्थात जनहित के विचार को ध्यान में रखकर किए जाते हैं। वास्तव में नौकरशाही की कार्यपद्धति में एक महत्वपूर्ण बिन्दु यह है कि निर्णय–निर्माण की अधिकांश प्रक्रिया कागजों और फाईलों में लिखित रहती हैं तथा ये पूर्व निर्धारित स्पष्ट कानूनों, नियमों और विनियमों पर आधारित होती है। नौकरशाही का एक दूसरा गुण तटस्थता है। सरकारी संगठनों के यंत्र के रूप में नौकरशाही से यह आशा की जाती है कि वह बिना व्यक्तिगत प्रतिबद्धता या वर्ग भेद के राज्य नीतियों के अधिकतम हित में कार्य करेगी। परम्परागत (क्लासिकी) नौकरशाही, विशेष रूप से वैबर द्वारा दिया गया रूप, राजनीतिक तटस्थता के सिद्धान्त पर आधारित है जिसमें प्रशासन किसी भी हालत में उनके कार्यों या व्यवहार में किसी राजनीतिक दल विशेष की विचारधारा के प्रति झुका नहीं होता हैं, तथा न ही ऐसी कोई विचारधारा उनकी सरकारी नौकर की भूमिका में परिलक्षित होनी चाहिए। उनसे अपेक्षा रखी गई है कि वे अपने निर्धारित कार्यों और उत्तरदायित्वों को अपनी व्यक्तिगत पसंद या नापसंद से प्रभावित हुए बिना एक व्यावसायिक ढंग से संपादित करें।

नौकरशाही एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें कर्मचारियों का चयन योग्यता के आधार पर होता है तथा वे अपने कार्य संपादन के दौरान अनुशासन और नियंत्रण में रहते हैं। इस प्रकार सर्वश्रेष्ठ मस्तिष्क तथा विवेकपूर्ण संरचनात्मक, कार्यात्मक व्यवस्था के महत्वपूर्ण सम्मिश्रण से बेहतर परिणाम मिलने की संभावना या उम्मीद रहती है।

सरकारी प्रशासन में नौकरशाही का काफी महत्वपूर्ण योगदान है। इसने प्रशासन को अधिक कुशल, स्थायी, वस्तुनिष्ठ, पक्षपात रहित तथा एकरूप बनाया है। वास्तव में, यह लगभग अपरिहार्य है। इसलिए आवश्यक यह है कि उन लक्षणों तथा कमियों या बुराइयों से बचा

जाएँ जो इसके कार्यकरण को खराब करती हैं। नौकरशाही को इसकी सही सीमा या परिधि में रखने के लिए उसका लगातार मूल्यांकन किया जाना चाहिए।

नौकरशाही के दोष

नौकरशाही के दोष भी उन्हीं संरचनात्मक लक्षणों एवं विशेषताओं से उत्पन्न हुए हैं जिनका सम्बन्ध इसके गुणों से है। वास्तव में देखा जाएँ तो सकारात्मक व्यावहारिक गुणों को यदि सावधानी से प्रयोग में न लाया जाएँ तो ये ही नकारात्मक विकार्यों में बदल जाते हैं।

विभिन्न प्रकार की आलोचनाएँ नौकरशाही के विरुद्ध की गई हैं। नौकरशाही के सबसे बड़े आलोचकों में से एक रामसे मूर ने अपनी पुस्तक *"हाऊ ब्रिटेन इज गवर्नड"* में लिखा है कि लोकतंत्र की छत्रछाया में नौकरशाही विकसित और फलीफूली है। "फ्रैंकेस्टीन मोन्स्टर" की भाँति कभी–कभी ऐसा लगता है कि वे अपने सृजनकर्त्ता को ही निगल जाएगी। लॉर्ड हीवर्ट ने नौकरशाही की बढ़ती हुई सत्ता को "नई निरंकुशता या तानाशाही" का नाम दिया है।

नौकरशाही जनता की आवश्यकताओं और माँगों के प्रति उदासीनता के लिए जानी जाती है। प्रायः यह देखा गया है कि जो लोग सरकारी अधिकारियों से सहायता लेने के लिए आते हैं उन्हें बेवजह ही तंग किया जाता है। इससे यह उजागर होता है कि नौकरशाह लोगों को इस प्रकार तंग करने में आनंद का अनुभव करते हैं। प्रायः नौकरशाह जन आकांक्षाओं तथा माँगों के प्रति उदासीनता या बेरुखी प्रदर्शित करते हैं। वे व्यवस्था द्वारा इस प्रकार नियमित हो जाते हैं कि वे सार्वजनिक हित की अनदेखी कर देते हैं या उसके प्रति उदासीन हो जाते हैं।

नौकरशाही ने उत्तरदायित्व के विखराब को भी जन्म दिया है। संगठन में पद्सोपान व्यवस्था के अंतर्गत कोई भी सकारात्मक उत्तरदायित्व ग्रहण नहीं करना चाहिए। कार्य में टालमटोल तथा गलत कार्यों या निष्क्रियता के लिए एक–दूसरे पर उत्तरदायित्व का स्थानांतरण नौकरशाही की स्वाभाविक प्रवृत्ति बन गई है।

नौकरशाही अत्याधिक लालफीताशाही तथा औपचारिकता के दुर्गुणों से भी ग्रस्त है। लालफीताशाही, जिसका अर्थ नियमों का शाब्दिक तथा कठोर पालन करना है", स्वयं नौकरशाही का एक प्रतीक बन गई है। नौकरशाही का एक विशेष लक्षण या विशेषता "उपयुक्त तरीकों" से प्रक्रिया पर जोर देना एवं पूर्व दृष्टान्तों को पकड़े रहना है भले ही वे लक्ष्यों को पूरा करने में और परिणामों की प्राप्ति में अनुपयोगी तथा महँगे या खर्चीले ही क्यों न हों।

गतिशीलता का अभाव तथा व्यवहार में अनम्यता, लकीर का फकीर बने रहना तथा लकीर से न हटना नौकरशाही की अन्य बुराइयाँ हैं। यह पुरातनवादी होती है। यह सुरक्षित खेल खेलती है तथा सुरक्षा की परिधि लांघकर कोई काम नहीं करना चाहती अर्थात् नौकरशाह नियमों की सीमा के बाहर जाने का साहस नहीं कर पाते। सामान्यतः प्रशासन खतरा उठाने, साहस दिखाने तथा दूर दृष्टिपूर्ण कार्यों के पक्षधर नहीं हैं। परिणामस्वरूप नौकरशाही उच्च अधिकारियों के आदेशों या पूर्व दृष्टांतों और प्रक्रियाओं के अंतर्गत संभव कार्य ही करते हैं।

अपना साम्राज्य–निर्माण (शक्तियों का संचय) नौकरशाही की निहित प्रवृत्तियों में से एक है। उच्च–स्तरीय प्रशासनिक अधिकारी अपने अधीन विभिन्न विभागों और संगठनों की स्थापना कर अपनी सत्ता और शक्तियों का विस्तार करने में विश्वास करते हैं तथा निर्णयों की उपयोगिता या आवश्यकता के आधार पर उसका औचित्य सिद्ध करते हैं।

नौकरशाही में उत्तरदायित्व कम तथा छिपी हुई सत्ता अधिक रहती है, जबकि सत्ता तथा उत्तरदायित्व साथ–साथ होने चाहिए क्योंकि वे एक ही सिक्के के दो पहलू हैं।

नौकरशाही अर्थपूर्ण कार्यों के प्रति सचेत होने के स्थान पर छोटे और रोजमर्रा के कार्यों में विलीन रहती है। इसकी छवि अनावश्यक रूप से कठोर या अनम्य तथा जन आकांक्षाओं के प्रति उदासीन सोच रखने वाली संस्था की है जिसमें कभी–कभी ऐसा प्रतीत होता है कि नौकरशाही "लोकतंत्र विरोधी" है। वाल्टर बेगहाट का मत है कि "यह (नौकरशाही) एक आवश्यक बुराई है, नौकरशाह परिणामों की तुलना में रोजगार के कार्यों में समय गुजारने को प्राथमिकता देते हैं।" इसी प्रकार ब्रूक लिखते हैं, "वे (नौकरशाह) अपने व्यावसायिक कार्यों की प्रकृति और गुणवत्ता की अपेक्षा उसके स्वरूप को अधिक महत्व प्रदान करते हैं।"

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: i) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) हाल के वर्षों में नौकरशाही की बढ़ती हुई महत्ता के कारण बताइए।

....

....

....

....

2) नौकरशाही के गुणों की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

4.9 निष्कर्ष

नौकरशाही संगठन का एक आवश्यक भाग है। इस इकाई में हमने लोक सेवा की व्याख्या, नौकरशाही के विभिन्न अर्थ, इसके विभिन्न प्रकार और स्वरूप, जैसा कि मार्स्टिन मार्क्स ने अभिभावक नौकरशाही, जातिगत नौकरशाही, संरक्षण नौकरशाही तथा योग्यता–आधारित नौकरशाही बताए हैं, का विवेचन किया है। हमने मैक्स वैबर के नौकरशाही के "आदर्श प्रतिमान" का भी उल्लेख किया है जो नौकरशाही के कुछ सकारात्मक संरचनात्मक और व्यवहारात्मक विशेषताओं को स्पष्ट करता है।

नौकरशाही किसी देश में विकास और प्रगति लाने में तथा उसको कायम रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। हाल के वर्षों में नौकरशाही के बढ़ते हुए महत्व में कुछ कारकों जैसे बढ़ती हुई जन आकांक्षाएँ, आधुनिक राज्य की विविध गतिविधियाँ, औद्योगिक विकास आदि का योगदान रहा है। इन सबका वर्णन भी इस इकाई में किया गया है। यद्यपि अनेकों

विद्वानों द्वारा नौकरशाही की कड़ी आलोचना की गई है किन्तु इन सब बुराइयों के बावजूद हम इस व्यवस्था को छोड़ नहीं सके हैं तथा कार्य संपादन के लिए कोई दूसरा विकल्प प्रस्तुत नही कर पाए हैं। यह इस बात को सिद्ध करता है कि नौकरशाही में कुछ गुण अन्तर्निहित हैं। इस इकाई में नौकरशाही के गुण और दोषों की चर्चा भी विस्तार से की गई है।

4.10 शब्दावली

पुरातनवाद (Anachronism) : कोई चीज जो बहुत पुरानी या प्रयोग से बाहर लगती हो।

टालमटोल (Buckpassing) : किसी अन्य को दायित्व या दोष आरोपित करने की एक अनौपचारिक अभिव्यक्ति।

फ्रैंकेंस्टाइन का मोन्स्टर (Frankenstein's Monster) : एक काल्पनिक चरित्र जिसने अपने जन्मदाता को ही खत्म कर दिया।

4.11 संदर्भ लेख

Albrow, Martin, 1970, *Bureaucracy,* Macmillan: London.

Arora, Ramesh K. and Rajni Goyal, 2014, *Indian Public Administration Institutions and Issues*, New Age International Publishers: New Delhi.

Bhattacharya, Mohit, 1984, *Bureaucracy and Development Administration,* Uppal Publishing House: Delhi.

Bhattacharya, Mohit, 2013, *New Horizons of Public Administration*, Jawahar Publishers & Distributors: New Delhi.

Dimock, Marshall E., 1960, "Bureaucracy Self-examined", quoted in Albert Lepawsky, *Administration and Management*, Oxford and IBH Publishing Co., New Delhi.

Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown: Boston. (http://192.5.14.110/pubs/papers/2008/P2963.pdf)

Finer, H., 1961, *The Theory and Practice of Modern Government*, H. Holt: Oxford.

Gladden, E.N., 1948, *The Civil Service: Its problems and Future*, Staple Press: The University of Michigan, Michigan.

Heady, Ferrel, 2001, *Public Administration – A Comparative Perspective*, Marcel Dekker: New York.

Hooja, R. & K.K.Parnami. (Eds.), 2011, *Civil Service Training in India.* Rawat Publications: New Delhi.

Hyneman, Charles. 1960, *"Bureaucracy and Democratic System"*, In Albert Lepawsky, *Administration and Management,* Oxford and IBH Publishing Co.: New Delhi.

IGNOU Course Material, *State Society and Public Administration*, MPA-011

Marx. F.M. 1957, *Administrative State,* University of Chicago Press: Chicago.

Vieg, John M., *The Growth of Public Administration*, in Fritz Morstein Marx, (Ed.), 1968, *Elements of Public Administration*, Prentice-Hall of India: New Delhi.

Merton, Robert K. et. al (Eds), 1952, *Reader in Bureaucracy*, Free Press: Glencoe.

Muir, Ramsay, *How Britain is Governed*, 1933, Constable & Company Limited: Edinburgh.

Refurbishing of Personnel Administration, 2008, Second ARC Report, http://arc.gov.in/10th/ARC_10thReport

Sahni, Pardeep and Uma Medury, (Eds), 2003, *Governance for Development*, PHI: New Delhi.

Sharma, M.K., 2007, *Personnel Administration*, Anmol Publisher: New Delhi.

Sharma, M.P., B.L.Sadana and Harpreet Kaur, 2013, *Public Administration in Theory and Practice,* Kitab Mahal: Allahabad.

Sinha, V.M. 1986, *Personnel Administration – Concepts and Management – The Broadening Horizons* (Vol.2), Himalaya Publishing House: Bombay.

4.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके द्वारा दिए गए उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:

   - नौकरशाही की अवधारणा के बारे में कोई निश्चित अवधारणात्मक सटीकपन नहीं है।
   - मूलतः, यह कार्यों और व्यक्तियों के ऐसे व्यवस्थित एवं संगठित ढाँचे के रूप में जाना जाता है, जो ऐसे सामूहिक प्रयासों के वांछित उद्देश्यों को सर्वाधिक प्रभावी ढंग से प्राप्त करता है।
   - परम्परागत रूप से इसे मेज या डेस्क सरकार या शासन कहा जाता है।
   - नौकरशाही का सैद्धान्तिक प्रारूप संगठन की संरचना पर बल देता है जबकि अनुभवमूलक प्रारूप संगठन के व्यावहारिक एवं कार्यात्मक रूपों या ढाँचों पर बल देता है।

2) आपके द्वारा दिए गए उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:

   - अभिभावक/संरक्षक नौकरशाही
   - जातिगत नौकरशाही
   - संरक्षण नौकरशाही
   - योग्यता आधारित नौकरशाही

बोध प्रश्न 2

1) आपके द्वारा दिए गए उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:

- बढ़ती हुई जनसंख्या
- औद्योगिक विकास
- जन कल्याण की बढ़ती आवश्यकतायें
- आधुनिक राज्य के बहुल या बहु–आयामी कार्यकलाप
- जनता की बढ़ती हुई अपेक्षाएँ और आकांक्षाएँ

2) आपके द्वारा दिए गए उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:

- श्रम विभाजन से विशेषीकरण, विशेषज्ञता एवं व्यावसयीकरण संभव होता है।
- सत्ता का वितरण एवं कार्य का प्रभावी पर्यवेक्षण
- नियमों एवं विनियमों के कारण व्यक्तिगत पूर्वाग्रहों और भाई–भतीजावाद का अंत होता है तथा अधिकारी या नौकरशाही के व्यवहार में नैतिक व्यवहार को बढ़ावा मिलता है।
- अवैयक्तिकता
- तटस्थता
- संगठनात्मक व्यवस्था, वस्तुनिष्ठता तथा स्थिरता

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY