आधुनिक राज्य में नौकरशाही की भूमिका, महत्व एवं योगदान

(Role, Importance and Contribution of Bureaucracy in Modern state)

दोष (Demerits), दोषों को दूर करने के सुझाव (Suggestions)

'नौकरशाही' शब्द जितना सुपरिचित तथा सामान्य प्रयोग में आनेवाला शब्द है उतना ही यह बदनाम तथा अप्रिय भी है। यह मुख्य रूप से लोकसेवाओं के व्यावहारिक जीवन को अपने अर्थ के कलेवर में शामिल करता है जिसके अन्तर्गत कर्मचारी गण अपने पद के दायित्वों का निर्वाह करते हुए एक विशेष प्रकार का आचरण करते है। इस नौकरशाही को संस्थागत रूप रचना तथा संगठनात्मक एवं संरचनात्मक पहलू को कार्मिक प्रशासन के रूप में जाना जाता है। इसके अन्तर्गत लोकसेवाओं की भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, पद-वर्गीकरण, वेतन, सेवा की अन्य शर्तें इत्यादि विषय शामिल किये जाते है। कार्मिक प्रशासन के इन सभी पहलुओं की सन्तोषप्रद व्यवस्था होने पर ही यह आशा की जा सकती है कि नौकरशाही सुचारू रूप से कार्य करते हुए अपने निर्धारित लक्ष्यों की उपलब्धि की दिशा मे निश्चयात्मक रूप से अग्रसर हो सकेगी।

सर्वप्रथम 18 वीं शताब्दी के मध्य में दि गार्ने (de-Gournay) नामक एक फ्रांसीसी विचारक ने 'नौकरशाही' शब्द का प्रयोग किया। उन्होने इस शब्द का प्रयोग शिकायत के रूप में किया। उनके शब्दो मे फ्रांस में एक नई बिमारी ने जन्म लिया है जो हमारे लिए भयंकर मुसीबत बन सकती है। इस बिमारी का नाम है 'ब्यूरोमेनिया'। आगे चलकर मोस्का, मिचेल्स, मैक्स वेबर, कार्ल मार्क्स आदि ने कई प्रकार से इस शब्द का प्रयोग किया है।

अर्थ (Meaning) :- नौकरशाही का अंग्रेजी पर्यायवाची शब्द 'ब्यूरोक्रेसी' फ्रांसीसी भाषा के 'ब्यूरो' शब्द से लिया गया है। इसका अर्थ एक विभागीय उपसम्भाग अथवा विभाग से है। यह प्रायः सरकारी विभाग का परिचायक है। फ्रांस में इस शब्द का प्रयोग ड्राअरवाली मेज अथवा लिखने की डैस्क के लिए हुआ करता था। इस डैस्क पर ढके कपड़े को 'ब्यूरल' कहा जाता था तथा इसी के आधार पर निर्मित 'ब्यूरो' शब्द सरकारी कार्यों का परिचायक था। आगे चलकर इसका प्रयोग विशेष प्रकार की सरकार को चलाने के लिए सम्भवतः फ्रांसीसी क्रांति के पूर्व फ्रेन्च सरकार के लिए किया गया। 19 वीं शदी में इसका गैरसरकारी प्रयोग सारे यूरोप में किया जाने लगा। जहाँ-जहाँ सरकार में निरंकुशता, संकुचित दृष्टिकोण तथा सरकारी अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता दिखाई पड़ी, वहीं इसे नौकरशाही कहा जाने लगा। हर्बर्ट मोरीसन (Herbert Morison) ने नौकरशाही को "संसदीय प्रजातंत्र का मूल्य" कहा है तो Max-Weber ने "नौकरशाही आधुनिक राज्य का एक अपरिहार्य तत्व कहा है।"

महत्व एवं योगदान (Importance and Contribution) :- आधुनिक राज्य मे नौकरशाही प्रशासन का अभिन्न और अनिवार्य अंग बन गया है। चाहे किसी भी प्रकार का शासन क्यों न हो सभी सरकारों की इसकी आवश्यकता है। नौकरशाही

REDMI NOTE 6 PRO
MI DUAL CAMERA

का योगदान का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है। (2)

(i) नौकरशाही संवैधानिक विकास के सन्दर्भ में (Bureaucracy in Reference to Constitutional Development) :- संवैधानिक शासन के विकास एवं कार्य-संचालन में नौकरशाही का महत्वपूर्ण योगदान है। प्रजातांत्रिक व्यवस्था में जनता का शासन होता है। प्रजातंत्र में ऐसी संभावना बनी रहती है कि जनप्रतिनिधि किसी विषय के गुण-दोष पर विचार किए बिना पक्षपात ढंग से निर्णय ले लें। ऐसी परिस्थिति में नौकरशाही ही एक ऐसी संस्था है जो निष्पक्ष रूप से गुण-दोषों के आधार पर निर्णय लेती है तथा संवैधानिक सरकार की कार्यपालिका को परामर्श देती है। संवैधानिक संशोधन के लिए नौकरशाही विभिन्न प्रकार के आँकड़े तथा सूचनाएँ प्रदान करती है तथा संशोधन किए गये संविधान के अनुसार सरकार के निर्देशों पर शासन व्यवस्था का संचालन करती है। अतः नौकरशाही की भूमिका संवैधानिक विकास में सकारात्मक होती है

(ii) नौकरशाही आधुनिकीकरण के सन्दर्भ में (Bureaucracy in Reference to Modernisation) :- आधुनिक विकासशील राज्य में नौकरशाही के द्वारा आधुनिकीकरण के लक्ष्य को प्राप्त करने में विशेष सहायता मिलती है। आधुनिकीकरण सिर्फ नयी तकनीक और परिवर्तन ही नहीं बल्कि आधुनिक विकास भी होता है। आधुनिकीकरण और परिवर्तन दोनों को जब तक पर्याप्त महत्व नहीं दिया जायेगा तब तक विकास की कल्पना ही निरर्थक है। इस प्रकार नौकरशाही ही वह अभिकरण है जो विकास से सम्बन्धित नयी-नयी आधुनिक योजनाओं को क्रियान्वित करता है। इस नयी तकनीक के अनुसार इसके अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है ताकि वे अप-राधियों के आँकड़े और अभिलेख रखने के लिए पुलिस विभाग में कम्प्यूटर का सहारा बन कार्यों का निष्पादन क्षमतानुरूप कर सकें। अगर मुजरिम डाल-डाल चलता है तो कम्प्यूटर प्रशिक्षक अधिकारी को पात-पात पर चलने से ही बढ़ते हुए अपराध पर अंकुश लगाया जा सकता है।

(iii) नौकरशाही आर्थिक विकास के सन्दर्भ में (Bureaucracy in Reference to Economic Development) :- नौकरशाही आर्थिक विकास के लिए न सिर्फ अनिवार्य और अनुकूल परिस्थितियों का निर्माण करती है बल्कि उन्हें सुदृढ़ तथा सशक्त भी बनाती है। यह आर्थिक उत्पादन के सामान्य और विशिष्ट लक्ष्यों के निर्धारण में सहायता प्रदान करती है तथा उसके अनुसार आर्थिक साधनों का उपयोग कर आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण योगदान देती है

(iv) नौकरशाही 'अन्य' कार्यों के संदर्भ में (Bureaucracy in Reference to Other Functions) :- Pfiffner and प्रेस्थस (Presthus) के अनुसार "नौकरशाही एक नमूना ... कार्यों तथा व्यक्तियों का व्यवस्थित संगठन है।"

REDMI NOTE 6 PRO
MI DUAL CAMERA

जो सामूहिक प्रयत्नों के उद्देश्यों को सबसे अधिक प्रभावशाली ढंग से प्राप्त कर सकती है।" नौकरशाही के विभिन्न अभिकरण हित-स्पष्टीकरण, हित समूहीकरण के साथ-साथ राजनीतिक समाजीकरण और राजनीतिक संस्कृति में भी महत्वपूर्ण भूमिका प्रदान करते हैं। इनके पास ऐसे साधन और मार्ग उपलब्ध होते हैं जो जनहित के कार्य को सरकार के पास अनिवार्य और महत्वपूर्ण बनाकर प्रस्तुत करने में सहायक होते हैं जैसे श्रमिक संघ सामान्य बहुत है और अन्य श्रमिक संघों के वास्तविक कार्यों जो सामान्य के लिए तथा सरकार के लिए उपयोगी हो कि परख करके संगठन दोनों के हितों को लाभ प्रदान करते हैं जिससे सरकार और संगठन दोनों का विकास होता है।

(V) नौकरशाही 'निर्गत' कार्यों के संदर्भ में (Bureaucracy in Reference to 'out put' Functions) :- आधुनिक राज्यों के प्रशासन में नियमों का कार्यान्वयन एक ऐसा कार्य है जिस पर नौकरशाही का पूर्ण एकाधिकार होता है। आधुनिक राज्य की सरकारों द्वारा समय-समय पर नयी-नयी विधियों और कानूनों का निर्माण किया जाता है, राज्य के कल्याण और प्रशासन के लिए नये-नये निर्णय लिये जाते हैं इस प्रकार नौकरशाही ही नीतियों, विधियों और निर्णयों का कार्यान्वयन करती है या लागू करती है आधुनिक युग की नौकरशाही सरकार के तीनों निर्गत कार्य नियम निर्माण (Rule Making), नियम प्रयुक्ति (Rule application) तथा नियम अधिनिर्णयन (Rule adjudication) कमोबेश सम्पादित करती है

(VI) नौकरशाही आधुनिक राज्य के अनिवार्य साधन के रूप में (Bureaucracy as the Necessary Means of Modern State) :- मैक्स वेबर Max Weber ने कहा है कि "किसी भी सभ्य समाज के लिए नौकरशाही आवश्यक है। चाहे शासन किसी भी प्रकार का क्यों न हो, देश की बाह्य और आंतरिक स्थिति कुछ भी क्यों न हो, नौकरशाही की अनिवार्यता से इंकार नहीं किया जा सकता है, विशेषतया आधुनिक राज्यों में तो नौकरशाही समाज के मेरुदण्ड (Backbone of society) के रूप में स्थापित हो चुकी है इस प्रकार नौकरशाही के बिना प्रशासन जीवन शून्य बन जायेगा।

नौकरशाही के दोष अथवा आलोचना :- **(Demerits or criticism of Bureaucracy)** :- नौकरशाही अपने आप में एक

बताए हैं। रैम्जे म्योर (Ramsay Muir), लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart), स्ट्रॉस (Strauss), हूवर (Hoover), रसैल (Russel) इत्यादि विद्वानों ने नौकरशाही की जमकर आलोचना की है। रैम्जे म्योर ने कहा है कि "नौकरशाही प्रजातंत्र के आवरण (आड़) के नीचे फला-फूला तथा बड़ा हुआ है और अब यह इतना बढ़ गया है कि भस्मासुर की तरह कभी-कभी तो यह अपने जन्मदाता को ही निगलता प्रतीत होता है।" प्रो० लास्की (Prof. Laski) ने कहा है कि "नौकरशाही एक ऐसी सरकारी व्यवस्था है जिसमें नियंत्रण पदाधिकारियों के हाथ में इतना अधिक होता है कि नागरिकों की स्वतंत्रता भी खतरे में पड़ जाती है। अतः दोषों को इस प्रकार रखा जा रहा है

(1) लालफीताशाही (Red Tapism) :— नौकरशाही लालफीताशाही का पर्याय बनता जा रहा है। इसके अन्तर्गत औपचारिकता पर इतना अधिक बल दिया जाता है कि कोई भी निर्णय लेने में काफी लम्बी प्रक्रिया से गुजरना पड़ता है जिसके कारण निर्णय भी काफी देर से होता है। औपचारिकता पर अधिक विश्वास के साथ नियमों और विनियमों का पालन में दृढ़ संकल्प के कारण कार्य संचालन में बाधा पहुँचती है। एक टेबुल से दूसरे टेबुल तक जिसकी दूरी चार मीटर भी नहीं होती, फाइल जाने में महीनों लग जाते हैं। जबकि जनता सैकड़ों मील की दूरी तक कई दर्जनों बार चिल्लाते क्यों न आ चुका हो। लालफीताशाही अधिकारी बड़े ही भयंकर रूप से जनता पर अपना रौब गाँठते हैं। लालफीताशाही अनावश्यक विलम्ब, नागरिकों की परेशानी और प्रशासनिक अकार्यकुशलता को जन्म देता है। हालांकि इस बात से ज्यादा आपत्ति नहीं होती कि काम नियमों और प्रक्रियाओं के अनुसार हो रहा है। बल्कि आपत्ति इस बात से है कि अधिकारी नियमों और प्रक्रियाओं की धुन में इतने पागल और अन्धे हो जाते हैं कि उन्हें कार्यों की अनिवार्यता और महत्व का ध्यान ही नहीं रहता है।

(2) तानाशाही (Despotism) :— जब कोई व्यक्ति नौकरशाही के प्रहार से कराहता है तो उसके मुख से अनायास ही लालफीताशाही, तानाशाही और निरंकुशता जैसे शब्द निकल पड़ते हैं। जिस प्रशासन पर कोई अंकुश नहीं हो उसे निरंकुश प्रशासन कहा जाता है। तानाशाही एक प्रवृति है जो अनायास ही हिटलर और मुसोलिनी के शासन की याद ताजा कर देती है। आज अक्खड़ नौकरशाह इतने ताकतवर होते जा रहे हैं कि विधायिका और न्यायपालिका तक को भी प्रभावित करने लगते हैं। उनके जुल्म से कराहती जनता उफ तक नहीं कर पाती और वे पदक और ईमानदारी का पुरस्कार पाकर दैत्य की तरह मुस्कराते रहते हैं।

(3) शक्ति के भूखे (Hungry of Power) :— नौकरशाही के अन्तर्गत अधिकारी शक्ति के भूखे होते हैं। चाहे उनके कार्य क्षेत्र और अधिकार को कितना भी व्यापक क्यों न बना दिया जाय, उन्हें चाहे जितनी शक्ति दे दी जाय, उनकी भूख नहीं समाप्त होती है। आश्चर्य तो तब होता है जब वे शक्ति प्राप्त करने के लिए

है फैलाते है और दायित्व के नाम पर कतराते है। शक्ति प्राप्त करने की होड़ में वे जनता के हितों को भुला देते है। अतः नौकरशाह का शक्ति प्रेम (Lust of Power) उन्हें अपने उद्देश्य से अलग कर देता है।

(4) **जन-हित की उपेक्षा (Unresponsiveness for Public Interest)** :- नौकरशाही पर यह आक्षेप लगाया जाता है कि नौकरशाह जनता की आवश्यकताओं और उनके हितों पर ज्यादा ध्यान नहीं देते है। अपनी नौकरशाही, लालफीताशाही और तानाशाही प्रवृत्ति के चलते वे जनता की हितों की उपेक्षा करते है। राजनीतिज्ञों की तरह उन्हें यह ध्यान नहीं रहता कि अगर जनता नाराज हो जायेगी तो उन्हें 'वोट' नहीं देगी या वे फिर से नहीं चुने जायेंगे। विभाग का मंत्री जन हित के प्रति ध्यान भी आकृष्ट कराता है फिर भी वे नियमों, प्रक्रियाओं और विविध आँकड़ों का हवाला देकर घोषित योजना को रस्टाई में भी डाल देता है या अड़ंगा लगा देता है। जिसके कारण राजनीतिक कार्यपालक और जनसाधारण के मध्य अवरोध उत्पन्न हो जाता है।

(5) **घमण्डी प्रवृत्ति (Proudy Tendency)** :- नौकरशाह घमण्डी प्रवृत्ति के होते है तथा सर्वोच्चता की भावना से ग्रसित है। वे अपने-आपको जनता से बहुत अधिक ऊपर और श्रेष्ठ समझते है। जनता के साथ सम्पर्क करने या उनसे बात-चीत करने में वे अपनी मानहानि समझते है। जनता से सम्पर्क न होने के कारण जनता डरी और सहमी महसूस करते है तथा वे समझने लगते है कि वह बहुत बड़ा अफसर है।

(6) **लकीर के फकीर (Circumlocution)** :- नौकरशाही व्यवस्था में नौकरशाह नियमों, आदेशों और प्रक्रियाओं से इतने चिपके रहते है कि वे निर्धारित सीमा को "लक्ष्मण रेखा" समझते है। नौकरशाह हँसने के लिए भी नौकरशाही की तलाश में रहते है। हँसने कहेंगे तो हँसेगा और बिना आदेश के हँसी भी प्रतिबन्धित है। चाहे परिस्थिति और कार्य की अनिवार्यता कुछ भी क्यों न हो, वे तो बस "लकीर के फकीर होते है। काम की गम्भीरता और आवश्यकता उनकी नजर में कोई महत्व नहीं रखती है।

(7) **रूढ़िवादी दृष्टिकोण (Conservative Approach)** :- नौकरशाही पर एक प्रमुख आरोप यह भी है कि नौकरशाही परंपरा के पोषक, प्राचीनता के समर्थक और रूढ़िवादी दृष्टिकोण के होते है। समाज की बदलती हुई व्यवस्था और आवश्यकताओं के अनुसार वे अपने आपको ढालना पसन्द नहीं करते। पुराने कर्मचारी नये-नये तकनीकों से इतने चिढ़ जाते है कि जो काम तीन महीने में होना है कम्प्युटर के द्वारा महज पाँच मिनट में ही हो जाता है। वे चाहते है कि विभाग में जो भी नयी तकनीक आये वह सफल न हो।

(8) विभाग के राजा और ऑफिस की रानी (King of the Department
and Queen of the office) :— नौकरशाही व्यवस्था के अन्तर्गत विभाग में लिपिक
राजा-रानी का साम्राज्य चलता है। विभाग का अधिकारी अपने को राजा और
लिपिक अपने को ऑफिस की रानी समझता है। प्रत्येक विभाग अपने आपको
एक छोटी सी सल्तनत समझने लगता है। राजा-रानी मिनटों का काम घन्टों
में करते हैं तथा अगर किसी काम को नहीं करना चाहे तो वह कई महीनों का
भी प्रयास भी बहुत कम है। जनता में यह बात घर कर गयी है कि अगर
विभाग में काम कराना है तो दोनों को "चढ़ावा" देना होगा। अनेक विभागों में
रानी के माध्यम से ही राजा को खुश किया जाता है क्योंकि राजा प्रत्यक्ष कर
(Direct Tax) लेने से कतराता है। कभी-कभी साम्राज्य में मानसिक विकृति पैदा
हो जाय तो शासन के संचालन में कठिनाई उत्पन्न हो जाती है।

नौकरशाही के दोषों को दूर करने के सुझाव (Suggestions to remove the
Defects of Bureaucracy) :— नौकरशाही एक ऐसी व्यवस्था है जिसे न तो समाप्त
किया जा सकता है और न ही इसके बगैर प्रशासन का कार्य संचालन किया जा सकता है।
नौकरशाही बुराई भी है और आवश्यक भी। ऐसी परिस्थिति में आवश्यकता इस बात
की है कि इसमें व्याप्त दोषों को कैसे कम किया जाय तथा इसमें सुधार लाया जाय।
दोषों को दूर करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जा सकते हैं :—
(i) सत्ता का विकेन्द्रीकरण (ii) नौकरशाही पर नियंत्रण (iii) योग्य और कुशल व्यक्तियों
की नियुक्ति (iv) जनता एवं प्रशासनिक अधिकारियों के बीच सौहार्द्रपूर्ण व्यवहार (v)
आर्थिक और सामाजिक वर्गों का प्रतिनिधित्व समाज के विभिन्न वर्गों के लिए आवश्यक
(vi) जनता के प्रति उत्तरदायी (vii) कुशल कर्मचारियों और अधिकारियों की भर्ती।

निष्कर्ष :— निष्कर्षतः जनता समाज और देश का रीढ़ है। अगर हम जनता के
हितों की अनदेखी करते हैं तो उनका मानसिक, आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक,
सांस्कृतिक ह्रास होगा। जो देश की प्रगति के लिए अवरोधक बन जायेगा।
अतः इसमें सुधार के लिए नौकरशाह, नौकरशाही एवं राजनीतिक कार्यपालक
के साथ-साथ निरीह जनता के हितों को ख्याल में ही रखकर तथा सामंजस्य
स्थापित करके ही देश को उच्च शिखर पर स्थापित किया जा सकता है। राजा-
रानी के बीच की अनावश्यक कड़ी भ्रष्टाचार की जड़ है जिसे हर हाल में मिटाकर
ही देश में शांति एवं प्रगति लाया जा सकता है।

डॉ० राजू मोची
विभागाध्यक्ष राजनीति विज्ञान
डी० के० कालेज, डुमरॉव
दिनांक - 14/07/20

REDMI NOTE 6 PRO
MI DUAL CAMERA