International Journal of Education, Modern Management, Applied Science & Social Science (IJEMMASSS)
ISSN : 2581-9925, Impact Factor: 6.340, Volume 03, No. 01, January - March, 2021, pp.355-359

भारतीय लोकतंत्र में नौकरशाही की भूमिका

डॉ. विजय लक्ष्मी मिश्रा*

सार

लोकतंत्र शासन की एक सर्वोत्तम एवं आदर्श पद्धति है जिसमें जन प्रतिनिधियों द्वारा शासन कार्यों का संचालन किया जाता है और जनता सर्वोपरि होती है किंतु जन प्रतिनिधियों की यह सरकार बिना प्रशासनिक अधिकारियों के अपना कार्य संपन्न नहीं कर सकती। यही अधिकारी तंत्र अथवा नौकरशाही लोकतंत्र के लिए एक अपरिहार्य अंग बन गया है। यह एक ज्वलंत प्रश्न है कि विकासशील देशों में संवैधानिक लोकतंत्र है किंतु इन देशों का प्रशासन जो औपनिवेशिक विरासत है वह लोकतंत्र से कितना संबंधित है। भारत में भी लोकतंत्र की आवश्यकताएं और नौकरशाही की प्रवृत्तियाँ परस्पर विरोधाभासी प्रतीत होते हैं। लोकतंत्र में अधिकारी जन सेवक की भूमिका में होते हैं परंतु नौकरशाही स्वभाव से ही अधिनायक वादी एवं शक्तिशाली होती है। आज भारतीय नौकरशाही का स्वरूप एवं कार्य और भी जटिल हो गए हैं। ऐसे में उनकी शक्तियां और बढ़ती जा रही है। अनेक विचारकों ने तो नौकरशाही को सरकार की चौथी शाखा तक कह दिया है। प्रस्तुत वर्णनात्मक अध्ययन वर्तमान परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार भारत में नौकरशाही की भूमिका एवं उसकी प्रवृत्तियों के संदर्भ में है जिसमें लोकतंत्र में नौकरशाही की भूमिका एवं समय अनुसार आवश्यक सुधार लाने हेतु कुछ सुझावों का समावेश किया गया है ताकि नौकरशाही आधुनिक लोकतंत्र के अनुरूप बनाई जा सके।

शब्दकोशः *नौकरशाही, लोकतंत्र, भूमिका, आवश्यकता।*

प्रस्तावना

आज विश्व में लोकतंत्र एक सर्वोत्तम राजनीतिक व्यवस्था एवं आदर्श के रूप में सर्वमान्य है। एक ऐसी शासन पद्धति जिसमें जनता अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन करती है और यह निर्वाचित प्रतिनिधि एक निश्चित अवधि के लिए शासन कार्यों का संचालन व निरूपण करते हैं लोकतंत्र कहलाती है। भारत सहित विश्व के अधिकांश देश इसी लोकतंत्र का पालन करते हैं। जिसमें सरकार की निर्माता जनता सर्वोच्च होती है और सरकार से यह आशा की जाती है कि वह नागरिकों की व्यक्तिगत स्वतंत्रता और मौलिक अधिकारों की रक्षा करेगी। वस्ततरू लोकतंत्र का अभिप्राय सरकार की निरंकुशता और अनियंत्रित शासन का विरोध है किंतु लोकतांत्रिक सरकारों द्वारा स्वीकार्य जनकल्याण के आदर्शों की प्राप्ति जनता द्वारा चुने गए जन प्रतिनिधियों द्वारा अकेले प्राप्त नहीं की जा सकती इसलिए आधुनिक राज्य में राजनीतिक कार्यपालिका अर्थात निर्वाचित जन प्रतिनिधियों की सहायता के लिए अधिकारियों व कर्मचारियों के विशाल संगठन की आवश्यकता होती है। यह अधिकारी राजनीतिक कार्यपालिका का अंग नहीं होते बल्कि स्थाई कार्यपालिका का निर्माण करते हैं। इनके सदस्य विशेष योग्यता प्रशिक्षण और अनुभव के आधार पर चुने जाते हैं अथवा इन्हें समुचित प्रशिक्षण प्रदान कर के प्रशासन के महत्वपूर्ण कार्यों के लिए तैयार किया जाता है। इन्हीं अधिकारियों के समुह को अधिकारी वर्ग या

* व्याख्याता लोक प्रशासन, एस एस जैन सुबोध पी जी महिला महाविद्यालय, जयपुर, राजस्थान।

अधिकारी तंत्र की संज्ञा दी जाती है। क्योंकि यह अधिकारी सरकार के नौकर होकर भी सरकार का संचालन करते हैं इसलिए इन्हें अफसरशाही या नौकरशाही भी कहा जाता है ।

नौकरशाही शब्द का प्रयोग कुछ भिन्न अर्थ को सूचित करता प्रतीत होता है इसका प्रयोग कई बार एक संस्थान की पहचान के लिए, तो कभी एक जाति की, एक कार्य पद्धति की, एक सिद्धांत की अथवा कभी सामाजिक श्रेणी के रूप में किया गया है।

वास्तव में नौकरशाही शब्द के प्रयोग का प्रारंभ एक ऐसी सरकार को बताने के लिए किया गया जो अधिकारियों द्वारा चलाई जाती है ब्यूरोक्रेसी शब्द का प्रयोग सर्वप्रथम फ्रांसीसी अर्थशास्त्री विंसेंट डी गोरने ने किया था। विभिन्न विद्वानों ने नौकरशाही की जो परिभाषाएं दी है उससे इस के संदर्भ में दो विचारधाराएं प्रचलित हैं।

परंपरावादी विचारधारा – जो नौकरशाही को एक बुराई के रूप में परिभाषित करती है जिसमें संपूर्ण व्यवस्था का नियंत्रण है उच्चाधिकारियों के हाथों में होता है और जो इतने स्वेच्छाचारी हो जाते हैं कि उन्हें नागरिकों की निंदा करने में भी संकोच नहीं होता।

आधुनिक विचारधारा – जो नौकरशाही को अच्छाई के रूप में देखती है जिसके अनुसार नौकरशाही तकनीकी दृष्टि से कुशल कार्मिकों का एक व्यावहारिक वर्ग है जो पदसोपान व्यवस्था में संगठित है और निष्पक्ष होकर राज्य का कार्य करते हैं।

इस प्रकार नौकरशाही से संबंधित परिभाषाओं में भिन्नता है किंतु यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही एक ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था है जो लक्ष्यों की अपेक्षा प्रक्रिया पर अधिक बल देते हैं।

लोकतंत्र तथा नौकरशाही – शासन की प्रजातंत्रीकरण के फल स्वरुप नौकरशाही का विकास हुआ है इस दृष्टि से प्रजातंत्र तथा नौकरशाही के बीच घनिष्ठ संबंध है परंपरागत प्रतिष्ठित लोगों के प्रति लड़ाई में लोकतंत्र में नौकरशाही के विकास को प्रोत्साहन दिया। लोकतंत्रीय शासन के विकास के साथ जनकल्याण के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए नौकरशाही की उत्पत्ति हुई। स्वतंत्रता, समानता और न्याय प्रजातंत्र के तीन आधार स्तंभ है जो नौकरशाही के लिए अनुकूल वातावरण तैयार करते हैं फिर भी नौकरशाही और लोकतंत्र दोनों भिन्न आयाम है एक दूसरे के प्रति इन दोनों की भूमिका एक दूसरे के लिए सहायक और विरोधी दोनों रही है। सहायक के रूप में नौकरशाही हमेशा लोकतंत्र के साथ चलती है जहां बिना उसकी सहायता के लोकतंत्र के उद्देश्यों की प्राप्ति संभव नहीं है वही लोकतंत्र और नौकरशाही में इस बात को लेकर विरोध है कि जहां लोकतंत्र विविधता को आत्मारपित करके आधुनिकता की ओर अग्रसर होता है वही नौकरशाही नियमों और कानूनों में बंध कर रूढ़िवादिता को अपनाती है। नौकरशाही व्यवस्था में अधिकारी ऐसा काम करते हुए यंत्री प्रकृति के हो जाते हैं उनमें रचनात्मकता का ह्रास हो जाता है । एक और नौकरशाही की बढ़ती हुई शक्ति वास्तव में लोकतंत्र के लिए खतरा पैदा करती है तो दूसरी और आधुनिक लोकतंत्र अपेक्षाकृत शक्तिशाली नौकरशाही के बिना नहीं रह सकता।

भारतीय लोकतंत्र में नौकरशाही – स्वतंत्र भारत को अंग्रेजों से विश्व की उत्कृष्टतम नौकरशाही विरासत में मिली।भारत में ब्रिटिश शासन के दौरान प्रशासन वह सब कार्य करता था जो शासन की परिधि में आते हैं। नीति निर्धारण और विधि निर्माण में इसकी महत्वपूर्ण भूमिका थी पर तब सही अर्थों में यहां नौकरशाही कायम थी क्योंकि प्रशासनिक अधिकारियों को जनमत से कोई सरोकार नहीं था प्रायः इसे ब्रिटिश शासन का फौलादी ढांचा कहा जाता था ब्रिटिश शासन के अंतिम दिनों में उत्तरदायी सरकार की स्थापना के साथ साथ नौकरशाही का शिकंजा ढीला हो गया जब भारत को स्वतंत्रता प्राप्त हुई तो यहां संसदीय शासन व्यवस्था और इससे जुड़ी मंत्री पद के उत्तरदायित्व की परंपरा को अपनाया गया भारत में सरकार की जो मंत्री पदीय प्रणाली अपनाई गई है उसके आधार तत्व यह है कि लोक अधिकारी राजनीतिक तटस्थता, अनामता व निष्पक्षता के नियमों का पालन करते हुए वफादारी से मंत्रियों के नीति एवं निर्णयों को लागू करें और परामर्श एवं सहायता प्रदान करे। हमारी सरकारी व्यवस्था के मूल् नियमों में से एक यह है कि कार्यकारिणी में प्रत्येक कार्य के लिए

मंत्री, संसद के प्रति और संसद द्वारा जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। अधिकारी तंत्र का प्रमुख कार्य शासन के तीनों अंगों के निर्णय को क्रियान्वित करना होता है। यह निर्णय तभी सार्थक होते हैं जब इन्हें ठीक तरह से क्रियान्वित किया जाए इसलिए अधिकारी तंत्र की शासन में महत्वपूर्ण भूमिका है।शासन की गुणवत्ता प्रशासन तंत्र के कार्य संपादन पर ही निर्भर करती हैं। किसी भी राष्ट्र के लिए विशेष कर भारत जैसे विकासशील राष्ट्रों के लिए आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक विकास में नौकरशाही की भूमिका महत्वपूर्ण है। ऐसे उदाहरण ढूंढना भारत में मुश्किल नहीं है जब प्रशासकीय कमी के कारण अच्छी से अच्छी नीति का कोई फल प्राप्त नहीं हुआ। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद लागू सामुदायिक विकास कार्यक्रम का उदाहरण हमारे सामने है। नौकरशाही अपनी प्रकृति से ही पदसोपानीय व अधिनायक वादी होती है। नियमों से अत्यधिक आबद्धता, लालफीताशाही ,भ्रष्टाचार जैसी परंपरागत कमियों के साथ भारत में नौकरशाही के प्रमुख लक्षण निम्न है

भारत में नौकरशाही के प्रमुख लक्षण

- **अत्यधिक औपचारिकता** – नौकरशाही के सबसे आम लक्षण है नियम और कायदों की औपचारिकता का अधिकारियों द्वारा प्रतिबद्धता से पालन करना है जिसकी वजह से उनका जनता की परेशानियों और समस्याओं को हल करने का कार्य पूर्ण नहीं हो पाता तथा सरल और कम महत्व के कार्यों को भी बना दिया जाता है इसी के कारण आम जनता के कार्य सरकारी अधिकारियों द्वारा तय समय में पूरी नहीं हो पाती इससे लालफीताशाही के नाम से जाना जाता है इसी कारण प्रशासन जननीय भ्रष्टाचार भी है लगातार बढ़ता जा रहा है।
- **अनुत्तरदायित्व** – प्रारंभ से ही भारत में नौकरशाही का उत्तरदायित्व जनता के प्रति नहीं रहा और यही प्रवृत्ति स्वतंत्रता के पश्चात भी जारी रही इसी कारण भारत में लोकतंत्र का मूल उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ भारत में नौकरशाही लोकतंत्र में जनता के प्रति उत्तरदाय ना होकर कानूनों की स्वामी बन चुकी है जो लोकतंत्र का स्वरूप एवं उसका भविष्य तय करने वाले बन गए हैं।यह भारतीय लोकतंत्र की विडंबना ही है कि यहां अधिकारी तंत्र के उल्टे सीधे सभी कार्यों पर जनहित का लेबल लगाकर उसका गौरव ही पढ़ाया जाता है और आम आदमी आज भी प्रशासनिक नियमों व प्रक्रिया में उलझ कर रह जाता है।
- **सामान्यज्ञो का वर्चस्व** – ब्रिटिश विरासत का जो एक और लक्षण भारत में आज भी दिखाई देता है वह है सामान्य प्रशासनिक अधिकारियों का वर्चस्व जबकि तकनीकी के इस युग में और विकास कार्यों की अपेक्षा अनुसार विभिन्न तकनीकी और वैज्ञानिक गतिविधियों हेतु एक विशेषज्ञ व्यक्ति की उपयोगिता निर्विवाद है आज भी भारत में समस्त उच्च प्रशासनिक पदों पर विशेषज्ञों के बजाय सामान्य अधिकारियों को पद स्थापित किया जाता है यह भारतीय प्रशासन का एक विवाद स्थल भी है
- **नौकरशाही का विशिष्टता वादी दृष्टिकोण** – पारंपरिक ब्रिटिश मानसिकता एवं प्रशासन में उच्च स्थान ने नौकरशाहों का स्वयं के प्रति एक विशिष्ट दृष्टिकोण विकसित किया है साथ ही चयन की कठोर एवं निश्चित प्रक्रिया द्वारा स्थान प्राप्त करना इन्हें अपने आप में एक विशिष्ट वर्ग में रख देता है जिनका समाज में भी श्रेष्ठ व उच्च स्थान है इस प्रकार यह वर्ग एक सामंतवादी एवं अभिजन वादी दृष्टिकोण को जन्म देता है और स्वयं को लोक सेवक के स्थान पर शासक समझने लगते हैं यह प्रवृत्ति लोकतंत्र के लिए निश्चय ही अहितकर है।
- **राजनीति से संबंध** – लोकतंत्र लोकतंत्र में राजनीतिक नेतृत्व ही जनता का प्रतिनिधित्व करता है नौकरशाही तोके लिए केवल एक माध्यम है जिसके द्वारा वे लोकतंत्र के उद्देश्यों की प्राप्ति का प्रयास करते हैं इसमें दोनों का तालमेल एवं संबंध अति महत्वपूर्ण है जिसके लिए प्रशासन को राजनीति से अलग रखने के लिए राजनीतिक तटस्थता की व्यवस्था की गई है किंतु व्यवहार में यह देखने में आता है कि लोक सेवक राजनीतिक रूप से उपस्थित नहीं होते वे किसी न किसी राजनीतिक नेतृत्व के प्रति प्रतिबंध हो जाते हैं और अपने विचारों द्वारा सरकारी निर्णयों पर प्रभाव डालती हैं जो लोकतंत्र हेतु उचित नहीं है साथ ही नौकरशाह राजनीतिक कार्यपालिका को प्रसन्न करने हेतु अपने अधिकारों का क

दुरुपयोग करने में भी परहेज नहीं करते के कारण सरकारी परियोजनाओं में विकास के लक्ष्य पूरे नहीं हो पाते और और राष्ट्रीय क्षति होती है साथ ही भ्रष्ट राजनेता और भ्रष्ट नौकरशाही के तालमेल के कारण कुछ ईमानदार व कर्मठ अधिकारी भी अपना कार्य नहीं कर पाते इस कमजोर निष्पादन के लिए केवल नौकरशाही ही दोषी नहीं है प्रशासन में राजनीतिक हस्तक्षेप भी लगातार बढ़ता जा रहा है प्रशासनिक भ्रष्टाचार के साथ–साथ राजनीतिक भ्रष्टाचार भी चरम पर है भारत में इसके नित्य नए उदाहरण देखने को मिल रहे हैंनौकरशाही का पतन सीधी राजनीतिक पतन से जोड़ा जा सकता है क्योंकि दोनों ही तरफ नहीं थी तो वे स्वार्थों की पूर्ति का चलन बढ़ता जा रहा है राजनेताओं को भी ऐसे अधिकारी पसंद आते हैं जो उनका समर्थन करें एवं उनके अनुसार ही आचरण करें और जो नौकरशाह इस नीति का अनुसरण नहीं करते वह अपने कार्य में असुविधा महसूस करते हैं इस कारण नौकरशाही निरंतर दबाव में रहती है।

अधीनस्थों पर अविश्वास की प्रवृत्तिरू पदसोपानीय संरचना नौकरशाही की पहचान है। पदसोपान में व्यवस्थित होने से संगठन में अधिकारी अधीनस्थ संबंधों की विवादित स्थिति उत्पन्न हो गई है। उच्च अधिकारियों द्वारा समस्त निर्णय लेना व अपने अधीनस्थों को अधीन व अयोग्य समझना भी भारतीय नौकरशाही को ब्रिटिश कालीन विरासत है जो आज भी लगभग कायम है इससे एक तो निर्णय व कार्यों में विलंब होता है तथा दूसरा अधीनस्थ अधिकारियों को कार्यों का व्यवहारिक प्रशिक्षण भी प्राप्त ना होना एवं उनमें उत्तरदायित्व की भावना का विकास ना होना जैसे परिणाम भी सामने आते हैं।

सुझाव एवं निष्कर्ष अपने नकारात्मक कार्यों एवं पुरानी छवि के कारण नौकरशाही की आधुनिक लोकतांत्रिक राज्यों में भूमिका प्रभावित अवश्य हुई है किंतु यह प्रशासन का अनिवार्य एवं अभिन्न अंग है। एक तरफ हरबर्ट मॉरिसन ने इसे संसदीय प्रजातंत्र का मूल्य कहा है तो मैक्स वेबर ने नौकरशाही को आधुनिक राज्य का अपरिहार्य तत्व माना है। यह एक ऐसी व्यवस्था है जिसे ना तो समाप्त किया जा सकता है और ना ही इसके बिना कार्य किया जा सकता है किंतु यदि इसके व्याप्त दोषों को दूर करके आधुनिक राज्य की आवश्यकताओं के अनुकूल बनाने का प्रयास किया जाए तो यह अवश्य ही कुशल व निष्पक्ष प्रशासन की आधारशिला सिद्ध होगी।लोकतंत्र और नौकरशाही के विरोधाभास को कम करने का एक तरीका नौकरशाही का लोकतंत्र कारण हो सकता है जिसका अर्थ शासन व्यवस्था में लोकतांत्रिक मूल्यों, अवधारणाओं व सिद्धांतों का व्यावहारिक स्तर पर क्रियान्वयन करने से है ।नौकरशाही को लोकतंत्र में अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए कुछ प्रशासनिक उपायों की आवश्यकता है जैसे नियंत्रण व्यवस्था को प्रभावशाली बनाना, सत्ता का विकेंद्रीकरण करके प्रत्येक स्तर पर उत्तरदायित्व निश्चित करना, राजनीतिक कार्यपालिका के साथ–साथ प्रशासनिक कार्यपालिका को भी जनता के प्रति उत्तरदाई बनाना, सामान्य विशेषज्ञ विवाद का उचित समाधान एवं प्रशासनिक भ्रष्टाचार के निवारण के लिए सशक्त प्रयासों की आवश्यकता भारत में अपेक्षित है। राज्य एवं स्थानीय स्तर पर भी जवाबदेही की एक प्रभावी और मजबूत प्रणाली विकसित की जानी चाहिए। नीतियों का पूर्ण क्रियान्वयन योजनाओं में पारदर्शिता, निर्णयों में सार्वजनिक भागीदारी, हित धारकों का प्रत्यक्ष सशक्तिकरण ,सिटीजन चार्टर की व्यवस्था को अधिक प्रभावी बनाने की आवश्यकता है, साथ ही सरकारी सेवाओं में देरी करने के लिए दंड व्यवस्था का प्रावधान करना जैसे सुधार भी नौकरशाही को लोकतंत्र का सशक्त माध्यम बनाने हेतु महत्वपूर्ण सिद्ध हो सकते हैं तथा नौकरशाही को अधिक व्यवसायिक बनाने के लिए सामान्यज्ञो का वर्चस्व समाप्त करके विशेषज्ञ नौकरशाही की स्थापना आधुनिक युग की महती आवश्यकता है। प्रगति में बाधक पुराने नियमों को हटाकर ऐसे तंत्र का विकास किया जाना चाहिए जहां लोक सेवक भी जनता के प्रति उत्तरदाई हो एव राजनीतिक प्रभाव से मुक्त होकर विधि सम्मत कार्य कर सकें। सर्वाधिक आवश्यकता नौकरशाही को भ्रष्टाचार से मुक्त करने की है ताकि सही मायनों में नौकरशाही लोक सेवक बन सके।इसके अतिरिक्त सरकार को वरिष्ठ स्तर पर नियुक्तियां एक बड़े स्तर पर करनी चाहिए जिसमें नौकरशाही के अलावा दूसरे क्षेत्रों के व्यवसायिक भी शामिल हो जिन की नियुक्तियां प्रदर्शन आधारित होनी चाहिए और जो भी अच्छा प्रदर्शन ना कर पाए उनको बाहर कर दिया जाए जिससे नौकरशाही को भी एक आंतरिक प्रतिस्पर्धा मिले और वे बेहतर कार्य करने के लिए तत्पर हो। इससे किसी हद तक भारतीय नौकरशाही की सामान्यज्ञो के वर्चस्व की समस्या भी हल की जा सकती है।

अंततः नौकरशाही आधुनिक युग की अनिवार्य आवश्यकता है इसे समाप्त करना तो संभव नही है अतः अपेक्षित सुधार ही किए जा सकते हैं संतोष इस बात का है कि भारत में वर्तमान परिस्थितियों में प्रशासन और सरकार जनाकांक्षा एवं जनसंपर्क के महत्व को समझ चुके हैं और तदनुसार अपने कार्य कर रहे हैं ।भ्रष्टाचार निवारण के प्रभावी उपाय सरकार द्वारा किए जा रहे हैं। प्रशासनिक न्यायाधिकरण की स्थापना हो चुकी है ।नौकरशाही पर नियंत्रण के लिए प्रभावी संगठनों एवं आवश्यक कानूनों का निर्माण जारी है ,साथ ही शासन में प्रौद्योगिकी का प्रयोग, सामाजिक जवाबदेही तंत्र का विकास एवं नौकरशाही की परंपरागत छवि को बदलने के लिए लोक सेवा गारंटी कानून ,एकल खिड़की व्यवस्था ,सूचना का अधिकार जैसे प्रयास भारत में निरंतर हो रहे हैं। हाल ही में नौकरशाही की समीक्षा करते हुए प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने भी नौकरशाहों से कहा है कि वे नए विचारों के साथ प्रयोग करें तथा फैसले लेते हुए जोखिम ले अर्थात नवा चारों का प्रयोग करें। अतः नौकरशाही को इतना कुशल होना चाहिए कि उसके पास नीतियों के विकल्प हो जो लोकतंत्रात्मक सरकार को उसके लक्ष्यों की प्राप्ति में पूर्ण योगदान दे सकें।

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. शर्मा, एम पी (1976) लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार
2. भट्टाचार्य, मोहित (2008). लोक प्रशासन के नए आयाम
3. महेश्वरी, एस आर (2003) एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्म्स इन इंडिया
4. दास एस के (1999) पब्लिक ऑफिस एंड प्राइवेट इंटरेस्टरू ब्यूरोक्रेसी एंड करप्शन इन इण्डिया
5. त्रिवेदी,आर एन तथा राय एम पी (2004) भारतीय संविधान
6. Indian polity chapter 32 https:@ nipunindia-cin
7. सत्याग्रह ब्यूरो, 28 रंद 2017] https:@@Satyagraha-scroll-in

❖◆❖