टिप्पणी

35

राजनीतिक कार्यकारिणी तथा नौकरशाही

सरकार का काम मुख्यत: दो स्तंभों पर टिका है- राजनीतिक और स्थायी कार्यकारिणी। इस व्यवस्था का सारा निर्विघ्न कामकाज इन दोनों के सामंजस्यपूर्ण संबंधों पर ही निर्भर है। हालांकि, हाल के वर्षों में प्रशासनिक व राजनीतिक माहौल बदला गया है जिससे आपसी समझदारी से चलने वाले इन दो समूहों के बीच तनाव उत्पन्न हुए हैं। अत: सबसे पहले हमें नौकरशाही के मायने व उसकी भूमिका को समझना होगा, फिर राजनीतिक कार्यकारिणी व नौकरशाही के संबंधों का विश्लेषण करना होगा और अंत में मंत्रियों और सरकारी कर्मचारियों के संबंधों की सीमा रेखा तय करने व भारत के वर्तमान परिदृश्य पर उसे लागू करने संबंधी प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों को पहचानना होगा।

उद्देश्य

इस पाठ को पढ़ने के बाद आप :

- नौकरशाही शब्द के अर्थ की व्याख्या कर सकेंगे;
- विकास में नौकरशाही की भूमिका और उसके महत्व को पहचान सकेंगे;
- सरकार के राजनीतिक व प्रशासनिक खंड के बीच संबंधों का विश्लेषण कर सकेंगे;
- इन दोनों के बीच तनाव के कारणों और विरोध के सूत्रों को पहचान सकेंगे;
- प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों को याद कर सकेंगे; तथा
- नौकरशाही के राजनीतिकरण तथा वर्तमान परिदृश्य पर उसके प्रभाव को समझ सकेंगे।

35.1 नौकरशाही का अर्थ

नौकरशाही शब्द की ऐसी कोई भी परिभाषा नहीं है जो सर्वसम्मति से स्वीकार की गई हो। कभी-कभी नौकरशाही शब्द अत्यन्त अवमानना के साथ प्रयोग होता है जिसका आशय होता है कल्पनाशून्य, संकीर्ण व अक्षम सरकारी प्रशासक। इसको लालफीताशाही, विलम्ब तथा व्यर्थता से जोड़ा जाता है। तथापि अनेक

समाज विज्ञानियों ने नौकरशाही को तटस्थ रूप में परिभाषित किया है- नौकरशाही एक विशिष्ट प्रकार की सामाजिक संगठन है, जिसमें प्रशासनिक प्रयास भी शामिल होता है। यह एक तंत्र है जो सरकार को चलाने के लिए आवश्यक है। यह किसी भी आधुनिक सरकार के शासन का एकमात्र उपकरण है। आजकल हम यूनानी नगर-राज्य या छोटे भारतीय गणराज्य में नहीं रहते हैं। आज समाज बहुत जटिल हो गया है। तदनुसार सरकार अब एक बड़ी और जटिल मशीनरी हो गई है जो केवल अलग-अलग अधिकारियों के समूहों द्वारा चलाया जा सकता है और जिसे नौकरशाही के नाम से जाना जाता है। यहां तक कि कुछ विद्वानों ने तो नौकरशाही को सरकार के चौथे अंग का नाम दिया है। इसालिए नौकरशाही को चाहकर भी नहीं हटाया जा सकता है। जर्मन समाज विज्ञानी मैक्स वेबर जिसने पहली बार नौकरशाही का व्यवस्थित अध्ययन किया, ने इसकी व्याख्या करते हुए इसे संगठन का सबसे बुद्धिमान और दक्ष स्वरूप कहा है। उसने नौकरशाही के आदर्श स्वरूप की व्याख्या की और उसके निम्न लक्षण बताए:

1. निश्चित अधिकार क्षेत्र में संगठित सरकारी अधिकारी
2. दफ़्तरों की एक अधिक्रमिक व्यवस्था (यह एक पिरामिड की तरह की व्यवस्था होती है जिसमें प्रत्येक कनिष्ठ अधिकारी एक वरिष्ठ अधिकारी के नियंत्रण में होता है।
3. लिखित दस्तावेज (फाइल्स) जिसमें हर स्थिति में लागू किए जाने वाले नियम लिखे होते हैं।
4. ऐसी व्यवस्था जिसके बारे में कुछ भी स्पष्ट पता नहीं होता।
5. इसमें सभी नियम सभी पर समान रूप से लागू होते हैं किसी व्यक्ति विशेष के लिए अलग नियम नहीं होते हैं। (इसमें नियम व्यक्ति के आधार पर नहीं समानरूपता के आधार पर लागू किए जाते हैं)
6. यह व्यवस्था राजनैतिक रूप से तटस्थ होती है।

किसी भी बड़े संस्थान को चलाने के लिए उक्त लक्षणों से युक्त नौकरशाही अत्यावश्यक है। मैक्स वेबर के अनुसार ''नौकरशाही'' के विकास का निश्चित कारण है अन्य संगठनों से इसकी तकनीकी उच्चता ..... सुनिश्चितता, गति, असंदिग्धता, न्यूनतम मतभेद, व्यक्तियों और सामग्री पर कम से कम व्यय-ये सब सर्वोत्कृष्ट स्तर तक केवल एक ऐसे प्रशासन में संभव हो सकता है जो संरचनात्मक रूप से नौकरशाही है।

पाठगत प्रश्न 35.1

रिक्त स्थान भरिए :

(क) संसदीय व्यवस्था ..... और ..... कार्यकारिणी के दो खंभों पर टिका है।

(सामाजिक/राजनैतिक/आर्थिक/प्रशासनिक)

(ख) प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद ..... कोटि में आते हैं।

(सामाजिक/आर्थिक/राजनैतिक)

(ग) राजनैतिक कार्यकारिणी का मुख्य काम ..... है। (निर्णय लेना/फिल्म बनाना)

(घ) प्रशासनिक कार्यकारिणी का मुख्य काम ..... है।

(नितियों को लागू करना/चुनाव प्रचार करना)

(ड.) नौकरशाही के प्रत्यय का विकास सर्वप्रथम जर्मन दार्शनिक ..... ने किया था।

(कार्ल मार्क्स/मैक्स वेबर)

(च) मैक्स वेबर ने नौकरशाही को सरकार के सबसे ..... और ..... के रूप से व्याख्यायित किया हैं। (सड़ा/ कार्यकुशल/धीरे/ विवेकसंगत)

35.2 विकास में नौकरशाही की भूमिका

नौकरशाही एक वैश्विक परिघटना है। ये हर समाज के आधुनिकीकरण की पहली आवश्यकता है। बहुत से विकासशील देश राष्ट्र निर्माण व तेज़ सामाजिक-आर्थिक विकास की प्रक्रिया में लगे हुए हैं। जैसे सामाजिक सेवाओं की उपलब्धि, स्वास्थ्य, शिक्षा, आधारभूत संरचना, सड़क, बिजली, उद्योग और कृषि में उत्पादन का काम आदि। विकास तंत्र में इस प्रकार के बडे उद्यमों की जटिल प्रक्रियाएं सरकार की जिम्मेदारी है। यहां लोक प्रशासन विकास की मुख्य एजेंसी है। यहां नौकरशाही एक सलाहकार, निर्माता और निर्णायक मंडल की तरह काम करते हुए बहुत योगदान दे सकता है। यह सामाजिक वातावरण का निर्माण करके, प्रोत्साहन के द्वारा जिम्मेदारियां निभाने पर जोर देकर, स्वस्थ प्रतिस्पर्धा और आत्म विकास को बढ़ावा देकर, योग्य व प्रगतिवादी नेतृत्व के द्वारा सांस्थानिक प्रबंधन को व्यवस्थित करके, विकास को अधिकतम करने के लिए नीचे के स्तरों तक अधिकार सौंप कर प्रशासन को सजीव व सक्रिय बना सकती है।

नौकरशाही व्यवस्था के उपकरणों और प्रक्रियाओं का निर्माण करती है जिनके द्वारा राज्य अपने उद्देश्य को पहचानती है। यह सही कहां गया है कि किसी भी देश की जीवन रेखा इसके प्रशासन की गुणवत्ता के द्वारा ही बनायी जाती है। कोई भी योजना तब ही सफल होती है जब उसे प्रशासनिक रूप से लागू किए जाने पर व्यापक रूप से तैयारी की गई हो। अत: विकास के गतिशील मानकों को और आगे बढ़ाने के लिए उच्चस्तरीय नौकरशाही की पर्याप्तता/योग्यता बहुत आवश्यक है। अनेक विकाशील देशों में सरकार द्वारा विकास के उचित कार्यक्रम बनाने की असमर्थता या आयोग्यता समस्या नहीं है, बल्कि समस्या है उनको आगे तक ले जाने की अक्षमता।

पाठगत प्रश्न 35.2

रिक्त स्थान भरिए :

(क) ..... ही वह मुख्य व्यवस्था है जिसके द्वारा राज्य अपने विकास कार्यक्रमों को लागू करता है।

(ख) नौकरशाही सिर्फ ..... क्रियाकलाप ही नहीं करती है। वह ..... गतिवियिां भी करती है।

35.3 नौकरशाही और राजनीति

35.3.1 राजनीतिक-प्रशासनिक द्विभाजन

सरकारी प्रशासन का परम्परागत विचार राजनीति और प्रशासन के द्विभाजन पर आधारित है। प्रशासन और राजनीति को पृथक रखना चाहिए। राजनीति व नीति निर्माण वैधानिक निकायों का काम है और प्रशासन

नीतियों का पालन करने/करवाने वाले प्रशासकों का काम है। यह किसी भी सरकारी कर्मचारी की राजनैतिक भूमिका का विरोध करती है। यह राजनीतिज्ञ और प्रशासक के बीच स्वस्थ श्रम विभाजन का संबंध है–राजनीतिज्ञ नीतियां बनाता है और प्रशासक उसे कार्यान्वित करता है। नौकरशाह/अधिकारी अपने राजनैतिक स्वामी के सलाहकार के तौर पर काम करता है, घटनाओं/ विषय के तथ्यों को प्रस्तुत करता है, प्रतिक्रिया के रास्ते सुझाता है और वैकल्पिक नीतियों को लागू करता है। नीति–निर्धारण राजनेताओं का विशेषाधिकार है। एक नौकरशाह से यह आशा की जाती है कि निर्णय कुछ भी हो वह ईमानदारी से नीतियों को लागू करेगा। वह अनजान और तटस्थ रहकर अपने कर्तव्य का पालन करे। उसे बिना किसी भय और पक्षपात के निष्पक्ष सलाह देने की आशा की जाती है। नौकरशाही के वेबर मॉडल में तटस्थता और गुमनामी का सिद्धांत एक मूलभूत सिद्धांत है। यह नौकरशाह को किसी भी प्रकार के राजनीतिकरण से अलग करता है और उसे अपने विचार में व्यावसायिक बनाता है। भारत के योजनाकारों ने भी सरकारी सेवाओं में वेबर के आदर्शों वाला तटस्थ मॉडल ही अपनाया है। हमारे देश में सरकारी सेवाओं के नियमों में सरकारी कर्मचारियों के लिए राजनैतिक गतिविधियों में भाग लेना प्रतिबंधित है। केवल गुप्त रूप से वोट देने के अतिरिक्त किसी भी राजनैतिक आंदोलन या गतिविधि, जिसमें चुनाव प्रचार भी शामिल है, में भाग लेना सरकारी कर्मचारियों के लिए प्रतिबंधित है। वे किसी भी राजनैतिक दल में न शामिल हो सकते हैं, यहां तक कि एक निष्क्रिय सदस्य के तौर पर भी नहीं और ना ही आर्थिक रूप से किसी दल को अनुदान आदि की सहायता दे सकते हैं। वे किसी भी राजनैतिक मुद्दे पर कोई विचार नहीं प्रकट कर सकते हैं। वे किसी भी विधानसभा से चुनाव के लिए नहीं खड़े हो सकते हैं।

35.3.2 तटस्थता के अवधारणा का पतन/ह्रास

तटस्थता की पारम्परिक अवधारणा को कई आधारों पर चुनौती दी गई। प्रशासन और राजनीति के पूर्ण पृथक्करण की अवधारणा अब मान्य नहीं है। सरकारी सेवा की भूमिका अब बदल चुकी है और उसे अब राजनैतिक कार्यकारिणी के एजेंट के रूप में न देखा जाता है बल्कि वे एक–दूसरे के सहयोगी हैं।

राजनीतिक अखाड़े में नौकरशाही का शामिल होना अब काफी प्रचलित हो चुका है।

तटस्थता के सिद्धांत के खत्म होने के अनेक कारण हैं। पहला यह कि नीति निर्माण की प्रक्रियाएं अब बहुत ज्यादा राजनीतिक कार्यकारिणी के द्वारा नहीं की जाती। नौकरशाह नीति निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते है जो चुने हुए राजनेताओं का एकाधिकार माना जाता है। ऐसा इसलिए हुआ क्योंकि संसद से जो कानून पास होते हैं वे स्पष्ट नहीं होते हैं, कुछ विस्तृत होते हैं और कुछ केवल समस्या की पहचान भर करते हैं। मंत्री अपने विभाग के काम अथवा सरकारी प्रशासन में शायद ही विशेषज्ञ होते हैं। उन्हें केवल अपने दल की राजनैतिक विचारधारा की सामान्य समझ भर होती है लेकिन अक्सर उन्हें यह नहीं पता होता है कि किसी समस्या विशेष का सबसे बेहतर समाधान क्या है। इसलिए तथ्यों व सलाह के लिए उन्हें अपने स्थायी कर्मचारियों पर विश्वास करना पड़ता है। वास्तव में नौकरशाही ही नीति निर्माण में अहम भूमिका निभाता है।

दूसरा यह कि गठबंधन राजनीति की मांग और दवाब के कारण तटस्थता का ह्रास हुआ है। गठबंधन की राजनीति में सरकार व मंत्री अपने जीवित रहने के लिए सत्ता के खेल और तिकड़मों में व्यस्त है, और उनके पास अपने विभाग अथवा नौकरशाहों का मार्गदर्शन करने, निर्देश देने अथवा नियंत्रित करने का न तो समय है और न ही इसमें उनकी कोई रुचि है और भी कभी–कभी विधायी प्रक्रिया बहुत ही तूफानी और विभिन्नताओं से भरी हुई होती है जिससे कि जब कानून बनता है तो नीति निर्देश में बहुत ही अंतर्विरोध होता है। विधायक गठनबंधन को बनाए रखने व एक सामंजस्यपूर्ण समाधान तक पहुंचने के लिए एक अनिश्चित/ अस्थिर सी भाषा का प्रयोग करते हैं तथा नौकरशाहों को इसकी व्याख्या करने के लिए खुद ही निर्णय लेना पड़ता है। इसीलिए नीति निर्माण में नौकरशाहों का दखल रहता है और नियमों के बावजूद नौकरशाही का बहुत राजनीतिकरण हो चुका है।

तीसरा यह कि कुछ राजनैतिक टिप्पणीकारों के अनुसार सरकारी सेवाओं की तटस्थता के स्थापित सिद्धांत लोकतंत्र के मूल सिद्धांतों पर सहमति का पूर्वानुमान है। दूसरे शब्दों में तटस्थ, मूल्य विहीन नौकरशाही केवल उसी समाज में संभव हो सकती है जहां मूल्यों पर सर्वसम्मति हो, लेकिन भारत जैसे परवर्ती/संक्रांतिक समाज में जहां द्वंद्व और असहमतियां दिखाई पड़ती हैं किसी से तटस्थ होने की अपेक्षा करना बहुत ज्यादा है। भारत जैसे विकाशील देश में जहां तीव्र सामाजिक, आर्थिक विकास को धक्का देकर आगे बढ़ाया जाता है वहां नौकरशाही के चरित्र और स्वभाव को महत्त्वपूर्ण मानना चाहिए। चाहे वो स्टील प्लांट के लिए जगह का मामला हो या फिर गांव में स्कूल की इमारत का सरकारी कर्मचारियों का निर्णयों में बहुत ज्यादा शामिल होना, नेताओं के साथ ही उन्हें भी विकास में भागीदारी बनाता है। तकनीकी सलाह के साथ ही उनके मूल्यों की प्राथमिकता तो अपने आप ही उसमें शामिल/उद्धरणीय हो जाती है। इसलिए व्यापक स्तर पर कल्याणकारी कार्यक्रमों में तटस्थता संभव नहीं है। वास्तव में राज्य के पक्ष से कुछ निश्चित लक्ष्यों और उद्देश्यों के प्रति प्रतिबद्धता नौकरशाही के लिए अपरिहार्य है। अनिच्छा के रूप में तटस्थता का पतन मान्य नहीं है। विकास के लक्ष्यों को सफलतापूर्वक आगे बढ़ाने के लिए प्रशासकों के पक्ष से न केवल नेतृत्व और स्तरीय पहल की आवश्यकता है बल्कि नीतियों और कार्यक्रमों के प्रति एक भावनात्मक अनुकूलन तथा आम आदमी की जरूरतों की पहचान भी जरूरी है। अत: सरकारी कामों में नौकरशाही की अवधारणा को एक तटस्थ उपकरण की तरह देखना खण्डित साबित हुआ है।

35.3.3 प्रतिबद्ध नौकरशाही

अनेक विकाशील देशों में वेबर का नौकरशाही का मॉडल सामाजिक बदलाव के लिए अनुपयुक्त पाया गया है। भारत में यह मॉडल असफल है, इसकी काफी आलोचना की गई क्योंकि यह बढ़ती सामाजिक विधेयक की मांगों की पूर्ति नहीं कर पाता। स्वतंत्रता के दो दशकों के बाद तत्कालीन प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी ने प्रतिबद्ध नौकरशाही की अवधारणा की वकालत की। उन्होंने नौकरशाही के तौर तरीकों पर असंतोष भी व्यक्त किया। इतना ही नहीं उन्होंने भारतीय नौकरशाही में तटस्थता, निष्पक्षता व गुमनामी को रेखांकित करते हुए उसके मूल स्वरूप की उपयुक्तता पर संदेह व्यक्त किया। उन्होंने आरोप लगाया कि नौकरशाहों में प्रतिबद्धता की कमी होती है। उन्होंने बड़ी विरक्ति से भारत की प्रशासनिक व्यवस्था को भारत की प्रगति में भूल से आया अवरोध बताया और इस बात को दोहराया कि भारत को एक ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था की जरूरत है जो राष्ट्रीय लक्ष्यों के प्रति समर्पित हो और भारतीय समाज की ज़रूरतों के प्रति संवेदनशील एवं जवाबदेह हो। उनका मानना था कि 'प्रतिबद्ध नौकरशाही' भारत में तटस्थता वाली नौकरशाही का प्रत्यत्तर हो सकता है, जो विकास को रोके हुए है। उनका दृढ़ विश्वास था कि केवल प्रतिबद्ध नौकरशाही ही अपेक्षित बदलाव लाने में सहायक हो सकती है।

प्रशासनिक और राजनैतिक हलकों में प्रतिबद्ध नौकरशाही की अवधारणा को लेकर काफी वाद-विवाद हुआ। यह आरोप भी लगाया गया कि यह इस सेवा के ढांचे को नष्ट कर देगा। यह सदैव 'यस मिनिस्टर' (जी मंत्री जी) कहने को तत्पर रहने वाले रीढ़ विहीन सरकारी कर्मचारियों की एक ऐसी कौम तैयार कर देगा जो हमेशा ही अपने राजनैतिक स्वामी के द्वारा कहे जाने पर झुकने और रेंगने को तत्पर रहेंगे। यह भी आरोप लगाया गया कि प्रतिबद्धता के नाम पर शासक दल की राजनीतिक विचारधारा के साथ नौकरशाही का गठबंधन होगा जो उसके शासन को सदैव ही बनाए रखने में सहायक होगा। फिर, बाद में सरकार द्वारा यह स्पष्ट किया गया कि प्रतिबद्धता से आशय सत्ता अथवा सत्ताधारी दल की विचारधारा के साथ जुड़ाव नहीं है, बल्कि देश के विकास के प्रति नौकरशाही की प्रतिबद्धता तथा लक्ष्यों की प्राप्ति में उसके व्यक्तिगत जुड़ाव से है न कि राजनीति के नाम पर शुतुरमुर्ग की तरह अपने को अलग-थलग कर लेना।

अत: यदि प्रतिबद्ध नौकरशाही एक निर्दलीय व सामाजिक रूप से संवेदनशील सरकारी सेवा बनती है जो ऐसे राजनेताओं के साथ समानुभूति व्यक्त कर सकें जो वास्तव में देश के विकास और प्रगति में रुचि रखते

है, तो एक विकासशील देश के लिए एक प्रतिबद्ध सरकारी सेवा संवेदनशून्य तटस्थ सरकारी सेवा से कहीं ज्यादा उपयुक्त होगी।

पाठगत प्रश्न 35.3

रिक्त स्थान भरिए :

(क) सरकारी प्रशासन का परम्परागत विचार ..... और ..... के द्विभाजन पर आधारित है।

(ख) ..... का सिद्धांत सरकारी सेवा को किसी भी प्रकार के ..... से अलग करता है।

(ग) भारत में सरकारी सेवाओं के नियमों में सरकारी कर्मचारियों के लिए राजनीति में भाग लेना .... है।

(घ) अब यह स्वीकृत तथ्य है कि नौकरशाही नीतियां ..... और नीतियां ..... दोनों में अपना योगदान करती है।

(ड.) ऐसा कम ही होता है कि मंत्री अपने काम/क्षेत्र के विशेषज्ञ हों, अत: तथ्यों व सलाहों के लिए वे ..... पर भरोसा करने को विवश होते हैं।

(च) ..... ने भारतीय नौकरशाही को एक बड़ा अवरोध बताया और .... नौकरशाही की शुरुआत करने की ज़रूरत पर ज़ोर दिया।

(छ) विकास की आवश्यकताओं और कार्यक्रमों के निष्पादन में पर्याप्त न कर पाने की वजह से नहीं बल्कि ..... की वजह से नौकरशाही की आलोचना हुई।

35.4 दबाव के स्रोत

व्यावहारिक दृष्टि से प्रतिबद्ध राजनीतिकरण और चापलूसी का विकृत रूप ले लिया है। सामाजिक उद्देश्यों के प्रति प्रतिबद्ध होना एक बात है और राजनैतिक दलों की उंगलियों पर नाचना बिल्कुल अलग बात है। अक्सर यह देखा गया है कि नौकरशाही मुद्दों का स्वतंत्र रूप से परीक्षण किए बिना अधिकतर राजनीतिक कार्यकारिणी के अनुसार ही प्रतिक्रिया करती है। यह प्रवृत्ति प्रशासनिक कार्यों में हमेशा राजनैतिक दख़ल देने के कारण ही आती है। राजनैतिक दखलंदाजी और निष्पक्ष प्रशासन दोनों एक साथ नहीं चल सकते।

प्रशासक अपने ज्ञान और विशेषज्ञता के कारण नीति निर्माण में अपनी भूमिका राजनेताओं के आज्ञाकारी के रूप में नहीं देखते, तो भी उन्हें प्रतिनिधित्व की राजनीति की जरूरतों को पूरा करने वालों के रूप में ही देखा जाता है। राजनेता जनता के सच्चे प्रतिनिधि होने का दावा करते हैं और जानने का भी कि उनके लिए क्या बेहतर है और अपनी वरिष्ठ स्थान पर होने के कारण वे नौकरशाहों पर शर्ते थोपने में सफल हो रहे हैं। ऐसे नौकरशाह जो उनके अनुसार नहीं करते, वे अपने लिए परेशानियां मोल लेते हैं। राजनैतिक स्वामियों के पास उत्पीड़न के अनेक तरीके होते हैं- प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों। सभी प्रकार के मामलों में राजनैतिक दखलंदाजी एक स्थायी तथ्य है, उन मामलों में भी जहां सरकारी कर्मचारियों के पास वैधानिक शक्ति प्राप्त है। राजनेताओं के बीच खामोश रहने तथा फर्क राय की द्वारा विपरीत या विरोध के स्तर की अभिव्यक्ति के पुरस्कार या दण्ड के तौर पर सरकारी कर्मचारियों के स्थानान्तरण, प्रोन्नति, दमन, सेवाओं से अनिवार्य सेवा मुक्ति आदि को एक हथियार के तौर पर इस्तेमाल करने के असंख्य उदाहरण मिलते हैं।

टिप्पणी

राजनीतिकरण अन्य तरीकों से भी काम करता है। अनेक प्रशासक अपना कैरियर बनाने में राजनैतिक ताकतों व राजनेताओं से अपने संबंधों का इस्तेमाल करते हैं। वे अपरिपक्व राजनेताओं और राजनैतिक अस्थिरता की स्थितियों में उनकी कमज़ोरियों का फायदा उठाते हैं तथा स्वेच्छाचारी और गैरज़िम्मेदार हो जाते हैं। दोनों भयावह स्थिति है। इससे जो विश्लेषण सामने आता है वह यह कि नौकरशाही और राजनैतिक कार्यकारिणी दोनों के बीच संघर्ष रहता है, दोनों ही स्थितियों में सांस्थानिक असंतुलन बढ़ता है और अंततः शासन को नुकसान होता है।

35.5 व्यवस्था को बेहतर बनाने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग के विचार

प्रशासनिक मानकों को नष्ट होते देख कर 1966 में सरकार ने प्रशासनिक व्यवस्था के संपूर्ण अध्ययन करने और उपाय सुझाने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग की नियुक्ति की। प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी रिपोर्ट में दो सबसे ज़रूरी क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित किया:

1. मंत्रियों और सरकारी कर्मचारियों के पारस्परिक संबंध जहां प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस बात पर ज़ोर दिया कि इन सेवाओं में राजनीतिकरण न हो।

2. एक ऐसे प्रशासन का माहौल और संस्कृति बनाए जाने की ज़रूरत है जो मंत्रियों और सरकारी कर्मचारियों के बीच के अस्वस्थ संबंधों के विकसित होने का दृढ़ता से विरोध करेगा।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस बात पर जोर दिया कि राजनीतिक कार्यकारिणी और नौकरशाही के बीच उचित संबंध एक बहुत ही ज़रूरी मसला है क्योंकि यह सरकार के बेहतर प्रशासनिक कार्य के लिए अनिवार्य है। यह पाया गया कि इन दोनों के बीच वर्तमान में जो संबंधों का स्वरूप है वे मौलिक व्यवस्था से भिन्न विचलन के अनेक उदाहरण सामने आ रहे है।

राजनीति में नौकरशाही का दखल बहुत ज्यादा था तथा नौकरशाही पर नियंत्रण बनाए रखने के लिए स्थानान्तरण और पदस्थापन का इस्तेमाल किए जाने के अनेक उदाहरण थे। राजनेताओं और नौकरशाहों के बीच गलत संबंध थे जो प्रशासनिक क्षमता के लिए आघाती था। इसलिए प्रशासन को सही करने के लिए सही कदम उठाने की जरूरत है।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस बात पर ज़ोर दिया कि राजनीति में नौकरशाही की आक्रामक भूमिका को रोका जाए और इस बात पर नज़र रखी जाए कि प्रशासनिक मामलों में राजनेताओं का दखल न हो। यह माना गया कि सरकारी कर्मचारियों और राजनेता एक दूसरे के काम की सराहना करें बजाय इसके कि वे एक-दूसरे को हेय दृष्टि से देखें और एक-दूसरे के विचारों को यथासंभव अपनाये। प्रशासनिक सुधार आयोग के शब्दों में राजनीतिक कार्यकारिणी को:

- प्रशासनिक कार्यों की पूरी समझ और व्यावसायिकता स्वभाव की पूरी पहचान होनी चाहिए।
- सेवाओं से संबंधित मामलों, जैसे- पदस्थापन, स्थानान्तरण, प्रोन्नति आदि में यथासंभव कम से कम दखल देना चाहिए।
- किसी भी व्यक्ति विशेष के पक्ष में निर्धारित और स्वीकृत नीतियों से हटकर काम करने का आग्रह नहीं करना चाहिए।

ठीक उसी तरह सरकारी कर्मचारियों को:

- उन लक्ष्यों को पाने/ कामों को करने का गंभीर और ईमानदार प्रयास करना चाहिए जो उनके राजनैतिक प्रमुख चाहते हैं, तथा उनकी इच्छा के अनुसार नीतियों व प्रक्रियाओं के साथ ज़रूरी सामंजस्य बनाना चाहिए।

- जब तक मतभेद का कोई बड़ा आधार न हो तब तक सभी मामलों में अपने राजनैतिक प्रमुख के अनुसार चलने को तैयार रहना चाहिए।

  दूसरे शब्दों में नौकरशाही को सरकारी नीतियों और उसकी विचारधारा और उस पर काम करने वालों के साथ एक मानसिक और भावनात्मक स्वीकृति होनी चाहिए।

35.5.1 हाल में आए बदलाव

इसके बावजूद कि प्रशासनिक सुधार आयोग ने मंत्रियों और सरकारी कर्मचारियों के बीच संबंध सुधारने के लिए बहुत ही मूल्यवान सिफारिशें की थीं किंतु राजनैतिक और प्रशासनिक उदासीनता के कारण कोई भी विशेष बदलाव नहीं हुआ। उल्टे हाल में 'पारस्परिक फायदे' के आधार पर राजनेताओं, अपराधियों, पुलिस और सरकारी कर्मचारियों के गठजोड़ ने हालात और भी ख़राब कर दिया हैं। यह जग जाहिर है कि चुनाव जीतने के लिए राजनैतिक दलों में पैसे और शारीरिक ताकत के प्रयोग का चलन बढ़ा है। चूंकि शारीरिक ताकत अधिकतर माफिया और अपराधियों के द्वारा उपलब्ध करवाई जाती है, इसलिए गठजोड़ बढ़ने से 'राजनीति का अपराधीकरण' हो गया है।

यह मुख्य निष्कर्ष वोहरा कमेटी की 1993 की रिपोर्ट में सामने आया है जो तत्कालीन गृह सचिव श्री एन. एन. वोहरा ने राजनीति के अपराधीकरण की जांच करने के लिए बनायी गई थी।

वोहरा कमेटी की रिपोर्ट में यह बताया गया है कि अपराधी और माफिया राजनेताओं के आश्रय और सरकारी तंत्र की सुरक्षा का आनंद और फायदा लेते हैं। यह बताया गया कि ये गठजोड़ किस तरह से एक समानान्तर सरकार चला रहा है तथा सरकारी उपकरणों को नाकाम कर रहे हैं। यहां दो उच्च वर्ग हैं- राजनेता और प्रशासक, जो एक-दूसरे का साथ देते हैं, उनमें गहरी मित्रता भी है। ऐसे गठजोड़ जनता के हितों के लिए हानिकारक हैं।

इसलिए यह महसूस किया गया कि इस शैतानी गठजोड़ को खत्म करने के लिए कुछ निश्चित और सही कदम उठाने होंगे। इस उद्देश्य से तत्कालीन प्रधानमंत्री नवम्बर 1996 में मुख्य सचिवों को एक सम्मेलन का उद्घाटन किया जिसका विषय था 'एक प्रभावशाली और ज़िम्मेदार प्रशासन के लिए एजेण्डा'। सम्मेलन में इस बात पर जोर दिया गया कि सरकारी सेवाओं में आमूल बदलाव लाया जाना चाहिए जो उन्हें ज़्यादा प्रभावशाली, साफ-सुथरा, जवाबदेह बनाएगा और नागरिकों/जनता से जोड़ेगा। सम्मेलन में इस बात को भी रेखांकित किया गया कि सरकारी सेवाओं के लिए कुछ 'आचार संहिता' निर्धारित किए जाने की ज़रूरत है जो न केवल सरकारी कर्मचारियों की भूमिका को निश्चित करें बल्कि सरकारी सेवा में लगे कर्मचारियों और नेताओं के बीच संबंध को भी सुनिश्चित करें। यह इसलिए कि सरकारी कर्मचारियों की मूल प्रतिबद्धता जनता के कल्याण और उन सिद्धांतों के प्रति है जो संविधान में बार-बार कहे गए हैं। हम केवल आशा कर सकते हैं कि प्रस्तावित कार्य योजना को लागू किया जाना प्रभावकारी होगा।

आपने क्या सीखा

राजनीतिक कार्यकारिणी और नौकरशाही सरकार के दो स्तंभ हैं। जहां राजनीतिक कार्यकारिणी अस्थायी होती है और अक्सर सत्ता में अपने दल का प्रतिनिधित्व करता है, वहीं नौकरशाही एक स्थायी व्यवस्था है। सैद्धांतिक रूप से वे भिन्न भूमिकाएं निभाते हैं, जैसे राजनेता नीतियां बनाते हैं और नौकरशाह उसे लागू करते हैं। लेकिन व्यवहार में अक्सर उनकी भूमिकाओं में द्वंद्व होता है और वे एक-दूसरे की भूमिकाओं में अतिक्रमण करते हैं क्योंकि नीति के निर्माण और उसे लागू करने की विभाजन रेखा काफी धुंधली और अस्पष्ट है।

नौकरशाही एक स्थायी, वेतनभोगी और निपुण अधिकारियों का निकाय है। यह सरकार की योजनाएं बनाने और उन्हें आगे ले जाने के लिए सरकार को सहायता और सलाह देती है। नौकरशाही की भूमिका बदल चुकी है। यह केवल नियंत्रण का कार्य नहीं करता बल्कि विकास और कल्याण के कामों में सक्रिय रूप से जुड़ा रहता है।

सरकारी कर्मचारी की पारम्परिक पहचान है कि ये अपने मंत्री का वह अज्ञात नौकर है जो अपने कर्तव्यों को अपनी पूरी क्षमता से पालन करता है, जो अपने मंत्री को विचार धारा से परे बेहतर और गंभीर मशविरा देता है। उसकी ये सलाह मंत्री के द्वारा स्वीकार भी की जा सकती है और नहीं भी स्वीकार की जा सकती है, लेकिन एक बार जब निर्णय हो जाए तो वह प्रभावशाली तरीके से अपने कर्तव्य के पालन के लिए बाध्य होगा।

तटस्थ और अज्ञात नौकरशाही की अवधारणा सामाजिक न्याय के लक्ष्य के लिए अव्यावहारिक और अनुपयुक्त माना गया है। इसलिए श्रीमती गांधी ने प्रतिबद्ध नौकरशाही की अवधारणा की बात की थी लेकिन इस प्रतिबद्धता ने नौकरशाही का राजनीतिकरण कर दिया तथा राजनैतिक कार्यकारिणी और नौकरशाही के बीच संबंध बिगड़ गए।

नौकरशाही राजनेताओं को उनकी अतार्किक,पक्षपाती और आदर्शवादी दृष्टिकोण तथा स्थानान्तरण व प्रोन्नतियों के माध्यम से सेवाओं की स्थितियां बिगाड़ने के लिए दोष देते हैं। राजनेता नौकरशाहों को उनके पूर्वाग्रहों तथा प्रक्रिया संबंधी कठिनाइयां खड़ी करने में कुशल होने का दोष देते हैं। इस प्रकार की मुश्किलें प्रशासनिक क्षमताओं के लिए हानिकारक हैं। प्रशासनिक सुधार आयोग 1966 में बनाया गया था जिसने इन दोनों के संबंधों के बीच में एक विभाजक रेखा खींचने की सिफारिश की थी। इन दो अविभाज्य वर्गों के बीच संबंध सरकारी तंत्र के सुगमता से काम करने को महत्वपूर्ण है।

पाठांत प्रश्न

1. नौकरशाही की क्या परिभाषा है?
2. विकास में नौकरशाही की भूमिका को परिभाषित करें?
3. वेबर के नौकरशाही मॉडल के मुख्य लक्षण क्या हैं?
4. राजनीति-नौकरशाही द्विभाजन के सिद्धांत के विषय में बताएं।
5. तटस्था की अवधारणा को कम करने वाले का कारकों को बताएं।
6. प्रतिबद्ध नौकरशाही से आपका क्या आशय है? क्या यह भारत के लिए आवश्यक है?
7. मंत्री और सरकारी कर्मचारियों के संबंधों में दबावों के कारण बताएं।
8. नौकरशाही का राजनीतिकरण किस प्रकार से राजनैतिक व्यवस्था को प्रभावित करता है?
9. मंत्री और सरकारी कर्मचारियों के संबंधों को बेहतर बनाने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग ने क्या सुझाव व सिफारिशें दी हैं?

पाठगत प्रश्न

35.1

(क)राजनैतिक, प्रशासनिक

(ख) राजनैतिक

(ग) निर्णय लेना

(घ) नीतियों को लागू करना

(ङ) मैक्स वेबर

(च) कार्यकुशल, विवेकसंगत

35.2

(क) नौकरशाही

(ख) नियामक, कल्याणकारी

35.3

(क) प्रशासन,राजनीति

(ख) तटस्थता, राजनीतिकरण

(ग) प्रतिबंधित

(घ) बनाना, लागू करना

(ङ) नौकरशाही

(च) इंदिरा गांधी, प्रतिबद्ध

(छ) प्रतिबद्धता

पाठांत प्रश्नों के लिए संकेत

1. खण्ड 35.1 देखें
2. खण्ड 35.2 देखें
3. खण्ड 35.1 देखें
4. खण्ड 35.3.1 देखें
5. खण्ड 35.3.2 देखें
6. खण्ड 35.3.3 देखें
7. देखें खण्ड 35.4
8. देखें खण्ड 35.4
9. देखें खण्ड 35.5