

भारतीय नौकरशाही व प्रशासनिक संस्कृति का बदलता स्वरूप व उभरती चुनौतियां

चतुर्भुज यादव
सहायक प्रोफेसर
लोक प्रशासन विभाग,
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

नौकरशाही किसी भी राष्ट्र के सामाजिक आर्थिक विकास व नीति निर्धारण व उसके क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण व केन्द्रीय भूमिका में रहती है। यह सरकार और जनता को जोड़ने की एक योजक कड़ी होती है। जिसमें यह निर्धारण होता है कि आखिर सरकार की छवि जनता के बीच कैसी हो तथा सरकार जनता के बीच किस रूप में प्रस्तुत हो ? भारत जैसे विकासशील देश जो अनेक चुनौतियों से जूझ रहे हैं उनके सामाजिक आर्थिक विकास के विभिन्न कार्यक्रमों की सफलता और असफलता का दारोमदार पूर्णतया नौकरशाही की क्षमताओं पर निर्भर करता है। वस्तुतः किसी भी देश की नौकरशाही कोई एकाएक उभरने वाली घटना नहीं होती, बल्कि वह उस देश के ऐतिहासिक विकास के विभिन्न घटकों में एक घटक का परिणाम होती हैं। इसीलिए किसी भी राष्ट्र कि नौकरशाही के विशिष्ट मूल्यों एवं प्रशासनिक परम्पराओं का एक सुदृढ़ तंत्र होता है। इसे ही प्रशासनिक संस्कृति अथवा प्रशासन या नौकरशाही की मूल्य व्यवस्था कहा जाता है।

वस्तुतः मूल्य किसी व्यक्ति, समाज या व्यवस्था के उन प्राथमिकताओं या मान्यताओं को कहा जाता है जिन्हें वह सर्वोत्तम स्थान प्रदान करते है। आमतौर पर मूल्य किसी व्यक्ति, समाज या व्यवस्था के विभिन्न निर्णय और उनके व्यवहार को काफी हद तक प्रभावित करते हैं। ये मूल्य सकारात्मक एवं नकारात्मक दोनों प्रकार के हो सकते है। किसी प्रशासन की निर्णय प्रक्रिया और व्यवहार में उसके प्रशासनिक मूल्य निहित होते हैं। ऐसे प्रशासनिक मूल्य जो किसी प्रशासनिक व्यवस्था के आधारभूत घटक के रूप में होना आवश्यक है उन्हें आधारभूत प्रशासनिक मूल्य कहा जाता है। जैसे- वस्तुनिष्ठता, निष्पक्षता, सत्यनिष्ठा, असलग्नता, समानुभूति, पारदर्शिता, सहभागिता व प्रतिबद्धता इत्यादि। प्रशासनिक संस्कृति के कुछ नकारात्मक प्रशासनिक मूल्य भी होते हैं। जैसे- भ्रष्टाचार, पद का दुरुपयोग, जुगाड़ पद्धति, भाई भतीजावाद, लालफीताशाही, पक्षपात, स्वेच्छाचारिता, नियमों का

अनादर आदि। यदि किसी प्रशासनिक व्यवस्था में आधारभूत प्रशासनिक मूल्य सृष्टि स्थिति में होते हैं तो ऐसा प्रशासन सुशासन को प्रोत्साहित करता है इसके विपरीत नकारात्मक प्रशासनिक मूल्य प्रशासन के अवसान में मददगार होते हैं।

जहाँ तक भारतीय प्रशासनिक संस्कृति का सवाल है तो यह बहुत से मामलों में अन्य देशों से अलग है। भारतीय संस्कृति विश्व की सम्भवतः सबसे पुरानी सभ्यताओं में से एक हैं। कालान्तर में इस देश पर बहुत सी अन्य सभ्यताओं द्वारा आक्रमण किए गए। इन सब ने भारत की लचीली संस्कृति के आधारभूत मूल्यों को बड़े स्तर पर प्रभावित किया। उन्होंने औद्योगिकरण, वैज्ञानिक सोच, कानून का शासन, नियमोन्मुख प्रक्रिया और भौतिक समृद्धि पर आधारित विचार ने आधुनिक भारत के मूल्यों को एक नई दिशा प्रदान की। वस्तुतः भारत की वर्तमान प्रशासनिक प्रणाली व प्रशासनिक संस्कृति का अधिकांश हिस्सा अंग्रेजों की ही देन है। अंग्रेजों ने सोपानीकृत व गोपनीयता आधारित यांत्रिक नौकरशाही को इसलिए भी प्रोत्साहन प्रदान किया, क्योंकि यह उनके हितों की पूर्ति के लिए सर्वाधिक उपयुक्त थी। जबकि पश्चात्य मॉडल समतावादी व पारदर्शी प्रशासनिक संस्कृति का था। दूसरी ओर अंग्रेजी शासकों ने स्वतंत्रता आंदोलनों को दबाने के लिए सामन्तवादी तत्वों के प्रति भी उतनी ही उदारता दिखाई। यही कारण है कि भारतीय प्रशासनिक संस्कृति में फ्रेडरिक रिग्स द्वारा प्रतिपादित अपने ऐतिहासिक प्रिजमेटिक सोसाइटी के साला प्रतिमान के इस डब्ल्यू में विकासशील देशों के प्रशासनिक संस्कृति के प्रशासनिक मूल्य स्पष्ट तौर पर दृष्टिगोचर होते हैं। जैसे- परम्परागत मूल्यों के साथ-साथ आधुनिक मूल्यों का सह अस्तित्व, प्रशासकों का दोहरा चरित्र, सिद्धान्त और व्यवहार में व्यापक अन्तर, भ्रष्टाचार, भाई-भतीजावाद, जातीयता आदि। यद्यपि स्वतंत्रता के उपरान्त गांधीवादी मूल्यों से प्रेरित स्वतंत्रता आंदोलन को नजदीक से देखने वाले प्रशासकों के मनःमस्तिष्क में सत्य, अहिंसा, प्रेम, अनुशासन, त्याग, समर्पण राष्ट्र की एकता व अखंडता, सत्यनिष्ठा व वस्तुनिष्ठता जैसे प्रशासनिक मूल्य की उपस्थिति देखी गई। लेकिन जैसे-जैसे भौतिकवादी संस्कृति का प्रभाव भारतीय संस्कृति पर हुआ, 'सादा जीवन उच्च विचार' के व्यक्तिगत आदर्श के स्थान पर 'अच्छा जीवन निम्न विचार' ले लेना शुरू किया तो इसका प्रभाव प्रशासकों के प्रशासनिक मूल्य पर भी हुआ और धीरे-धीरे भारतीय प्रशासन में रिग्स द्वारा प्रतिपादित प्रशासनिक संस्कृति के नकारात्मक प्रशासनिक मूल्य भारतीय प्रशासनिक संस्कृति में अपना अहम् स्थान बनाना प्रारम्भ कर दिया, जो वर्तमान में जारी हैं।

भारत में नौकरशाही का अपने मूल उद्देश्य से भटक कर अवक्रियात्मक रूप ;क्लेनिदबजपवदंसद्ध धारण कर लेना अब आम बात हो गई है। यहाँ की नौकरशाही कुछ विचित्र विरोधाभास से ग्रसित हैं। प्रक्रियाओं का कठोरता से पालन तो है लेकिन साथ ही व्यक्तिगत दबाव और हस्तक्षेप को भी प्राथमिकता दी जाती है। उचित-अनुचित के लिए दिन-रात चिंतित देखने वाला नौकरशाह अधिकांशतः अनियमितताओं में लिप्त पाए जाते हैं। इसी प्रकार विशुद्ध रूप से न्याय का प्रत्यक्ष अनुसरण करते दिखाई देने वाले नौकरशाहों के कार्यों में तमाम प्रकार की विसंगतियाँ भी पाई जाती हैं। इस प्रकार भारतीय नौकरशाही को स्वकेन्द्रित, जनभावनाओं व सुविधाओं के प्रति उदासीन, नियमों व विभागीय कठोर प्रक्रिया के प्रति सम्मोहित रहने वाली माना जाता हैं। इसके साथ ही भारतीय नौकरशाही की सबसे विक्षिप्त भूमिका उसकी गोपनीय संस्कृति हैं। रहस्यमयी प्रक्रियाओं से आवृत प्रशासन में जनता के दृष्टिकोण को जानने की कोझ इच्छाशक्ति दिखाई नहीं देती हैं। सरकारी जनसम्पर्क कार्यक्रम का उद्देश्य मात्र प्रचार व प्रोपेगंडा ही होता हैना कि जनता पर प्रशासन के बीच तालमेल स्थापित करना। मैक्स वेबर कि नौकरशाही की तरह कठोर पदसोपानिकता का दृढ़ता से पालन किए जाने की संस्कृति को देखा जाना आम बात हैं। प्रशासकों में कठोर निर्णय को टालने की प्रवृत्ति अथवा अन्य पर उत्तरदायित्व के स्थानान्तरण की प्रवृत्ति भी भारतीय नौकरशाही का एक अभिन्न अंग बन गई हैं। यही कारण है कि भारतीय नौकरशाही में कल्पनाशीलता के प्रयोग की संभावना लगभग नगण्य मात्र हैं। हाल ही की घटनाओं से ऐसा प्रतीत होता है कि भारतीय नौकरशाही में धर्म व जाति आधारित पक्षपात की प्रवृत्तियाँ भी प्रमुखता से घर कर गई है।

भारतीय प्रशासनिक संस्कृति का वर्तमान में जो स्वरूप देखा जा रहा है वस्तुतः वह इतिहास की अनन्त यात्राओं का एक परिणाम है। लेकिन स्वतंत्रता के उपरान्त विगत ७० वर्षों की भारतीय प्रशासनिक संस्कृति का चित्रण करना निश्चित रूप से ही एक कठिन कार्य हैं। क्योंकि स्वतंत्रता के बाद से हमारी संस्थाओं की संरचना व कार्यशैली में अत्यधिक परिवर्तन हुए है। साथ ही प्रशासनिक विकास की प्रक्रिया भी बहुत ही अनियमित भी रही हैं। इस सम्पूर्ण यात्रा को समग्र रूप से समझने के लिए प्रशासनिक संस्कृति के विकास को राजनीतिक परिवेश के संदर्भ में बेहतर ढंग से समझा जा सकता है।

स्वतंत्रता के उपरान्त प्रथम दशक ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के भारतीय रूपांतरण व अनुकूलन का रहा। उस समय का राजनीतिक नेतृत्व स्वतंत्रता आंदोलन के मूल्यों से ओतप्रोत होने के कारण राष्ट्र के विकास के प्रति

अधिक प्रतिबद्ध था। इस राजनीतिक नेतृत्व ने प्रशासन की प्रकृति व मूल्यों में औपनिवेशिक प्रशासनिक संस्कृति से उत्पन्न मूल्यों को बदलने हेतु कड़े उपाय भी किए। यही कारण है कि स्वतंत्रता के उपरान्त भारतीय नौकरशाही का आरम्भिक चरण सुदृढ़ प्रशासनिक मूल्यों के साथ प्रारम्भ हुआ। यद्यपि औपनिवेशिक सामन्तवादी संस्कृति का प्रभाव अभी भी स्पष्ट तौर पर देखा जा सकता था। जैसा कि १९५३ में ही पोल एच. एण्डली ने कहा था कि "यहाँ कार्मिक प्रशासन पर्याप्त रूप से सामन्ती विरासत से ग्रस्त है।" ए.डी. गोरवाला के शब्दों में "इस देश की मिट्टी उस संस्कृति के अनुकूल है जिसे व्यापक रूप से 'दरबारी' शब्दों से चिन्हित किया जाता है।" स्वयं जवाहर लाल नेहरू में भी एक राष्ट्र के प्रति समर्पित नेता के बावजूद इस प्रकार के बीज मौजूद थे जिसमें वह अपने कुछ वरिष्ठ सहयोगियों की सलाह से ही बड़े नीतिगत निर्णय बिना किसी व्यापक विचार-विमर्श से ले लिया करते थे। दिल्ली के सामन्ती वातावरण में इस तरह की मनोवृत्तियों को फलने-फूलने के पर्याप्त मौके मिले, जो आज भी भारतीय संस्कृति को विकृत कर रहे हैं।

१९६७ के बाद स्वतंत्रता के उपरान्त प्रशासनिक संस्कृति के मूल्यों व प्रक्रियाओं में हास दिखाई देने लगा। इस काल में राजनीतिक इच्छाशक्ति में अस्थिरता व अनिश्चितता का लक्षण प्रकट हुआ। जिसका परिणाम हुआ कि प्रशासनिक स्तर पर नीति निर्माण में 'बंदूक संस्कृति' की ओर उन्मुक्ता देखी गई। आपातकाल के दौरान डंडे के बल पर नसबंदी कराने का अभियान इसी का एक उदाहरण कहा जा सकता है। सिद्धान्त-विहीन राजनीति के उदय के साथ ही हितसाधक राजनीतिक वर्ग का भी उभार हुआ। नेतृत्व के प्रति वफादारी ही एकमात्र योग्यता के गुण के रूप में उभरने लगी। इस सब का प्रशासनिक संस्कृति पर नकारात्मक प्रभाव निश्चित रूप से ही होना लाजमी था। नौकरशाही में भी वफादारी व राजनीतिक हितों की पूर्ति करना ही उच्च पदों पर योग्यता का एकमात्र आधार बनने की एक नई परम्परा प्रारम्भ हुई। दर्जनों वरिष्ठ अधिकारियों की अनदेखी करके नियुक्तियां होने लगीं। स्वतंत्रता आंदोलन की पृष्ठभूमि में सत्यनिष्ठ, ईमानदार अकड़ वाले लोक सेवकों को उनकी 'औकात' में लाने के लिए कई प्रकार के उपकरणों को इजाद किया गया, जिसमें 'सामूहिक स्थानांतरण जैसी नई प्रवृत्तियों ने भारतीय प्रशासनिक संस्कृति में अपना अहम स्थान कायम कर लिया। अखिल भारतीय सेवाओं के समानांतर राज्य सेवाओं को खड़ा किए जाने की नई परंपरा प्रारंभ हुई। यही कारण है कि आज की प्रशासनिक संस्कृति में एक नौकरशाही की जगह कई समानांतर नौरशाहियों ने अपना स्थान बना लिया है।

कोटा राज, परमिट राज व इंस्पेक्टर राज इत्यादि प्रवृत्तियों ने नौकरशाही कि शक्तियों में अपार वृद्धि की, जिसने भ्रष्टाचार को पनपने में मदद की। इसके साथ ही भारतीय प्रशासनिक संस्कृति में कई महत्वपूर्ण प्रवृत्तियां जुड़ती गईं जिनमें प्रमुख है जूनियर क्लर्क के द्वारा फाइलों में दर्ज की जाने वाली टिप्पणियों पर ही अधिकारियों की अतिनिर्भरता, आवेदन पत्रों को आगे बढ़ाने में विलम्ब, अंतिम आदेश जारी करने में लगने वाला अनिश्चितकालीन समय, चापलूसी की पद्धति, गोपनीयता व रहस्यमयी कार्य प्रक्रियाओं की संस्कृति तथा प्रशासन में दलाल संस्कृति का उद्भव हुआ। नागरिक प्रशासन का सामना करने की बजाय दलालों से कार्य करवाना एक नियति के रूप में स्वीकार करने लगे। धीरे-धीरे यह व्यवस्था जीवन पद्धति के रूप में स्थापित हो गई।

६० के दशक में दो महत्वपूर्ण बदलाव हुए। पहला-वैश्वीकरण उदारीकरण निजीकरण (एल.पी.जी.) के आर्थिक मॉडल को अपनाना तथा दूसरा-७३वें व ७४ वें संविधान अधिनियम १९६२ के माध्यम से स्थानीय सरकारों के तीसरे स्तर के रूप में एक नए राजनीतिक ढांचे का खड़ा होना। उपर्युक्त बदलाव कोई अचानक से गठित होने वाली घटना नहीं थी। बल्कि पूरी दुनिया में ससामजवाद की असफलता के पश्चात् निजीकरण की ओर स्वभाविक झुकाव उत्पन्न हुआ था। इसी क्रम में अमेरिका की मिन्नेब्रुक शहर में १९८८ में लोक प्रशासन की भूमिका को लेकर जो सम्मेलन हुआ, उसमें लोक प्रशासन में निजी क्षेत्र की प्रबन्ध की तकनीकों को अपनाते हुए उद्यमशील बनने पर जोर दिया गया। वैश्वीकरण की इस बयार से भारतीय प्रशासन भी अछूता नहीं रहा। भारतीय प्रशासनिक संस्कृति में निजी क्षेत्र की प्रबंध के तकनीकों को अपनाए जाने का असफल प्रयास किया गया। लेकिन ६०के दशक में स्थानीय सरकारों का जो एक नया राजनीतिक ढांचा खड़ा हुआ, उसने जिला-प्रशासन कि संस्कृति को आमूलचूल रूप से प्रभावित किया। स्थानीय स्तर पर राजनीतिक-प्रशासनिक प्रक्रियाओं से अनभिज्ञ राजनीतिज्ञों की अतिमहत्वाकांक्षा से युक्त एक नई फौज तैयार हुई, जो जिला स्तरीय नौकरशाही पर अपने अल्प ज्ञान के बावजूद वर्चस्व जमाने का प्रयास करती देखी गई। यही कारण है कि राजनीतिज्ञों व नौकरशाही के मध्य एक नए प्रकार के संघर्ष का उभार हुआ। इन सब का परिणाम जिला कलेक्टर के कार्यालय के अवसान के रूप में देखा गया है। यद्यपि अनन्त संघर्षों के बावजूद भी जिला नौकरशाही व जिला कलेक्टर ने अभी भी अपने वर्चस्व को बनाए रखने में सफलता प्राप्त की है।

नई सदी के विगत २ दशकों में डिजिटल क्रांति के उद्भव तथा सूचना के अधिकार कानून-२००५ के उद्भव ने भारतीय प्रशासन की गोपनीय संस्कृति को बदलने की एक आशा दिखाई थी। भारतीय प्रशासनिक संस्कृति में पेपरलेस कार्य, ई-गवर्नेंस, डिजिटल गवर्नेंस, मोबाइल गवर्नेंस जैसी नई शब्दावली का समावेश तो हुआ, लेकिन परम्परागत प्रशासनिक गोपनीय संस्कृति को न तो सूचना के अधिकार कानून ने बहुत कुछ बदला है और न ही डिजिटल क्रांति ने कुछ बड़ा बदलाव किया है। यद्यपि नौकरशाही के उच्च पदों पर पार्श्व-भर्ती ;संजमंतस म्दजतलद्ध तथा अयोग्य-नौकरशाहों को हटाने की प्रवृत्ति ने नौकरशाही के भीतर एक असुरक्षा का वातावरण जरूर उत्पन्न कर दिया है।

निष्कर्ष

भारतीय प्रशासनिक संस्कृति अपनी ही खामियों व दुष्कर्मों की बंदी बन गई हैं निसंदेह यह कई तरह की जंजीरों से जकड़ी हुई हैं। राजनीति से नापाक गठबंधन, नैतिकता का अभाव, गोपनीय व रहस्यमयी प्रक्रियाओं से आवृत, समय की कीमत को न समझने की आदत आदि इस संस्कृति की कुछ खास विशेषताएं बन गई हैं। यदि देश को २१वीं सदी में विकास की ऊँचे पायदान पर स्थापित करना है तो प्रशासनिक संस्कृति की इन खामियों एवं दुस्-क्रियाओं ;क्लेनिदबजपवदेद्धपर ध्यान देना होगा। अनिल भट्ट के शब्दों में "उसे परिणामोन्मुख न कि प्रक्रियाबद्ध, सामूहित भावना न सोपानीकृत, लोचशील व विकेंद्रीकरण न कि नियंत्रण व प्राधिकार पर बल देने वाली नौकरशाही होनी चाहिए। उसे नए राजनीतिक दबाव के प्रति सजग और उनसे निपटने हेतु आवश्यक कौशल से परिचित भी होना होगा। उसे एक और डिजिटल क्रांतिसे युक्त प्रशिक्षित होना होगा तो दूसरी ओर संविधानकृत मूल्यों के प्रति सजग रहते हुए कमजोर वर्ग के प्रति संवेदनशील भी बनाना होगा। इन सबके लिए प्रशासनिक सुधारों के विभिन्न प्रयासों के साथ-साथ नौकरशाही में भर्ती प्रक्रिया प्रशिक्षण एवं वृत्ति विकास की प्रक्रिया में इन सभी घटकों को समावेशित करने की आवश्यकता है।

संदर्भ सूची:-

1. Joseph La Palomba, (1963), Bureacracy and Political Development, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
2. A.N. Jha, (1967), Role of Public Servant in Policy Formulation, Asia Publishing House, New Delhi.
3. Paul H. Appleby, (1970), Policy and Administration, Oxford and IBH Publishing Co., New Delhi.
4. S.L. Goel, (1984), Public Personnel Administration, Sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.
5. Eva Etzioni-Halevy, (1983), Bureaucracy and Democracy, A Political Dilemma, Routledge and Kegan Paul, London.
6. Mohd. Akbar Ali Khan, (1983), Politics and Administration in a Welfare State, Kitab Mahal, Allahabad.
7. Tiwari, R.S., (October-December, 2002), 'Good Governance: Populist Democracy to Quality Democracy' in IIPA, Vol. XLVIII.
8. Administrative Reforms Commission, (2009) "12th Report" Citizen Centric Administration".
9. Jayal, Niraja Gopal (Feb., 1997), "The Governance Agenda: Making Democratic Development Dispensable" in Economic and Political Weekly, Volume XXXII.
10. Raj Singh, (1988), Indian Bureaucracy and Development IJPA.
11. CN Bhalerao, (1966), Chaging Pattern... IJPA.
12. SP Ranga Rao and Sofi Ali, Administrative Culture-Emerging Trends' IJPA.
13. R.B. Jain and O.P. Dwivedi, Administrative Culture and Bureaucratic values in India' IJPA.
14. Ravindra Sharma and Rameshwar Lal, 'Administrative Culture of ...' IJPA.
15. शर्मा, पी.डी.,(२०१५),एथिक्स, सत्यनिष्ठा एवं अभिवृत्ति, रावत पब्लिकेशन।
16. सुब्बाराम, जी. एवं चौधरी राय पी.एन.,(२०१६), नीतिशास्त्र, सत्यनिष्ठा एवं अभिवृत्ति, एसस. पब्लिसिंग इंडिया प्रा.लि।
17. कुमार, अभय, (२०१६),सत्यनिष्ठा, अभिरूचि एवं नैतिकता, किताब महल।
18. कोठारी, रजनी, (२००३), राजनीति की किताब, वाणी प्रकाशन ।
19. यादव, सुष्मा,(२०१३),ब्युरोक्रेसी एण्ड गुड गवर्नेंस, लेम्बर्ट एकेडमिक, पब्लिकेशन।
20. रमेश, के.अरोड़ा एण्ड मिना सोगानी (२०१०), 'गवर्नेंस इन इण्डिया', जयपुर : आलेख पब्लिशर्स।
21. फडिया, डॉ. बी.एल. (२०१३), 'भारत में लोक प्रशासन', आगरा : साहित्य भवन।