नौकरशाही : मैक्स वेबर मॉडल

(Bureaucracy : Max Weber Modet)

ज्ञात हो कि नौकरशाही पर पहली बार तार्किक विश्लेषण जर्मन समाजशास्त्री मैक्स वेबर (1864-1920) ने किया। यद्यपि उसका लेखन जर्मन भाषा में था फिर भी यह इतना सुव्यवस्थित था कि राजवेत्ताओं एवं इतिहासज्ञों ने इसकी विषद् व्याख्या की। इसी लिए वेबर को 'नौकरशाही' की अवधारणा का जनक भी माना जाता है। प्रो0 महेश्वरी ने भी वेबर के बारे में लिखा है, "... so encyclopaedic was his scholarship that he is considered a central figure in the discipline of public administration"।

वेबर के अनुसार प्रशासन का तर्कपूर्ण वैधानिक प्राधिकरण (Rational legal authority) ही नौकरशाही है जिसके कर्मी एक पदसोपानीय व्यवस्था में कार्य करते हैं और

उन्हें समाज से औचित्य प्राप्त होता है। उनके मतानुसार संस्थागत मानव व्यवहार में तर्कपूर्ण स्थिति लाने का सर्वोत्तम साधन नौकरशाही है। यहां बताना आवश्यक प्रतीत होता है कि वेबर की मान्यता है कि जब सत्ता को औचित्य प्राप्त होता है तो वह प्राधिकरण का रूप धारण कर लेता है। वेबर के अनुसार औचित्य प्राप्ति के तीन तरीके हैं - पहला, करिश्मा अर्थात् व्यक्ति की वह विलक्षण नेतृत्व क्षमता जिससे वह बिना दमन के प्रयोग किए लोगों में आज्ञाकारिता भर देता है। दूसरा, परम्परा है जिसमें लोग विश्वास करते हैं। तीसरा, तर्कपूर्ण-वैधानिकता जो विवेक पर निर्भर है क्यों कि वेबर की मान्यता है कि विवेक ही विज्ञान, तकनीक और विधि है जो प्राधिकार को आधार देता है। वेबर की मान्यता है कि नौकरशाही एक तर्कपूर्ण वैधानिक प्राधिकार है। वह मानता है कि किसी भी चीज का मूल्यांकन करने के लिए हमें एक आदर्श प्रतिमान बनाना होगा जिसके आधार पर ही हम अच्छा या बुरा मान सकते हैं। इसे हम वेबर की भाषा में ideal type के नाम से जानते हैं।

उसने संरचनात्मक और प्रकार्यात्मक प्रतिमान के आधार पर नौकरशाही के निम्न स्वरूप या लक्षण प्रतिपादित किये - प्राधिकार की सुस्पष्ट पदसोपानीय व्यवस्था, प्रकार्यात्मक विशिष्टता के आधार पर स्पष्ट श्रम विभाजन, संगठन के पदों पर आसीन कर्मियों के अधिकारों एवं कर्तव्यों के लिए नियमों का होना, कार्यों की निर्धारित प्रक्रिया, व्यक्तियों के बीच अंतसंबंधों में व्यक्तिगत तत्वों का अभाव तथा नियुक्ति के लिए चयन का आधार तकनीकी दक्षता का होना। वेबर ने नौकरशाही के आठ आधारभूत सिद्धांत को प्रतिपादित किया यथा विशिष्टता (specialisation), पदसोपान (Hierarchy), व्यक्तिपरता का अभाव (impersonality), नियुक्त कार्यकारी (appointed officials), पूर्णकालिक पदाधिकारी (full time officials) व्यवसायिकता (career officials) तथा वैधानिक प्रतिबद्धता (Rule bound nature) । वेबर के नौकरशाही के प्रतिमान का विवेचन निम्न प्रकार से किया जा सकता है।

(i) **स्पष्ट श्रम विभाजन** (Clearcut Division of Labour) - नौकरशाही संगठन के सभी कर्मचारियों के बीच कार्य का सुनिश्चित तरीके से स्पष्ट वितरण किया जाता तथा प्रत्येक कर्मचारी को अपना कार्य प्रभावशाली रूप से सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है।

(ii) **आदेश तथा दायित्वों के मर्यादित क्षेत्रों से युक्त पदसोपानीय सत्ता** (Hirerarchial Authority Structure With Limited Areas of Command and Responsidbility) - नौकरशाही संगठन पदसोपान के सिद्धान्त का अनुशीलन करता हैं जिसमें प्रत्येक अधीनस्थ कार्यालय एवं कमचारी, उच्चतर कार्यालय एवं कर्मचारी के नियन्त्रण में रहता हैं अधीनस्थ कमचारियों के दायित्वों का समुचित निर्वाह कराने हेतु प्रत्येक

उच्च अधिकारी को आवश्यक सत्ता प्रदान की जाती है। जिसका प्रयोग करते हुए वह अपने अधीनस्थों को आवश्यक निर्देश तथा आदेश जारी कर सकता है।

(iii) **अमूर्त नियमों की संगत व्यवस्था** (Consistent System of Abstract Rules) - नौकरशाही संगठन में तकनीकी नियमों अथवा सिद्धान्तों के आधार पर कार्यालय की समूची कार्यवाही का नियमन किया जाता है। कार्यालय के सभी कर्मचारियों को इन नियमों तथा सिद्धान्तों का समुचित प्रशिक्षण दिया जाता है। ऐसा प्रशिक्षण नौकरशाही संगठन में प्रवेश की पूर्व शर्त बना दिया जाता है। संगठन में नियमों की एक व्यवस्था होने के कारण कार्यो में एकरूपता बनी रहती है तथा विभिन्न कार्यो के बीच समन्वय करना सरल हो जाता है।

(iv) **प्रत्येक कार्यालय के स्पष्ट परिभाषित कार्य** (Clearly Defined Functions of Each Office) - कानूनी रूप से प्रत्येक पद के कार्यो को परिभाषित एवं मर्यादित कर दिया जाता है ताकि कोई किसी के कार्यो में हस्तक्षेप न करे।

(v) **स्वतन्त्र संविदा के आधार पर अधिकारियों की नियुक्ति** (Officials Appointed on the Basis of Free Contract) - नौकरशाही संगठन में प्रत्येक कर्मचारी के साथ स्वतन्त्र समझौता किया जाता है, कोई व्यक्ति किसी के दबाव या बाध्यता के कोरण पद ग्रहण नहीं करता।

(vi) **तकनीकी योग्यताओं के आधार पर प्रत्याशियों का चयन** (Candidates are Selected on the Basis of Technical Qualifications) -नौकरशाही संगठन के कर्मचारी निर्वाचित नही होते वरन् योग्यता परीक्षाओं द्वारा उनकी तकनीकी योग्यता जाँघने तथा आवश्यक प्रशिक्षण सम्बन्धी प्रमाण-पत्र देखने के बाद उनकी नियुक्ति की जाती है। 1

(vii) **वेतन एवं पेन्शन अधिकार** (Monthly Salary and Pension Rights) - नौकरशाही संगठन में संगठन की आय के आधार पर कर्मचारी का वेतन तय नहीं किया जाता वरन् पदसोपान में उसका स्तर, पद के दायित्व सामाजिक स्थिति सम्बन्धी बातों का घ्यान रख कर तय किया जाता हैं।

(viii) **पूर्णकालीन पदाधिकारी** (Official Post is the Sole Occupation) - नौकरशाही संगठन का प्रत्येक कर्मचारी कार्यालय को अपना पूरा समय प्रदान करता हैं अवैतनिक रूप में अथवा आंशिक समय में काम करने वाले कर्मचारी द्वितीय स्तर के माने जाते हैं।

(ix) **आजीवन व्यवसाय** (Career Service) - ऐसे संगठन में प्रत्येक कर्मचारी अपने पद को आजीवन बना लेता हैं वरिष्ठता या कार्य-सम्पन्नता के आधार पर उसकी पदोन्नति होती रहती है।

(x) **अधिकारीगण प्रशासन के साधनों का स्वामित्व नहीं करते** (Officials are Separated from owncrship of Means of Administration) - नौकरशाही

संगठन का प्रत्येक पदाधिकारी प्रशासन के साधनों के स्वामित्व से अलग रहता है। वह अपनी पद स्थिति का विनियोग नहीं कर सकता।

(xi) **औपचारिक व्यक्तिगत निर्लिप्तता की भावना** (A Spirit of Formalistic Impersonality) वेबर के मतानुसार नौकरशाही संगठन का आदर्श अधिकारी अपने कार्यालय का संचालन औपचारिक व्यक्तिगत निर्लिप्तता की भावना से करता हैं वह न तो किसी के प्रति घृणा या दुर्भाव रखता है और न ही किसी के प्रति लगाव या उत्साह प्रगट करता है। यह दृष्टिकोण अधिकारियों को सभी व्यक्तियों के प्रति समान आचरण करने को प्रोत्साहित करता है। फलतः संगठन के कार्य निष्पक्ष एवं न्यायपूर्ण बन पाते हैं। इससे नौकरशाही बिना किसी पूर्वाग्रह या दुराग्रह के अपना कार्य भलीभाँति सम्पादित करती है।

(xii) **कठोर एवं व्यवस्थित अनुशासन तथा नियन्त्रण** (Strict and Systematic Discipline and Control) - नौकरशाही संगठन के किसी भी पदाधिकारी को अनियन्त्रित अथवा स्वच्छन्द नहीं होने दिया जाता। यहाँ नियन्त्रण तथा अनुशासन की उपयुक्त व्यवस्था की जाती है। शक्ति वितरण किया जाता है, तथा उत्तरदायित्व एक से अधिक निकायों के बीच बाँट दिये जाते हैं। नौकरशाही पर कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका के समुचित नियन्त्रण की व्यवस्था की जाती है।

(xiii) **अधिकतम कार्यकुशलता** (Highest Degree of Efficiency) मैक्स वेबर के कथनानुसार विशुद्ध नौकरशाही का संगठन तकनीकी दृष्टि से अधिकतम कुशलता प्राप्त करने में समर्थ हैं। कार्यकुशलता एवं कार्य की गति की दृष्टि से नौकरशाही संगठन तथा गैर-नौकरशाही संगठन में वही अन्तर है, जो मशीनी उत्पादन तथा हाथ से किए जाने वाले उत्पादन के ब ीच होता हैं यह कार्यकुशलता कई कारणों का परिणाम है, जैसे-प्रत्येक कर्मचारी अपने कार्य का विशेषज्ञ होता है, वह पक्षपातहीन रूप से कार्य करता है, इनके कार्यो में उचित समन्वय तथा नियन्त्रण रहता है। कार्यो में यान्त्रिकता एवं पहल का अभाव होने के कारण ये दुतगामी बन जाते है।

मैक्स वेबर के मॉडल की आलोचना (Criticism of the Model of Max Weber)

नौकरशाही के अध्ययन तथा विवेचन में मैक्स वेबर का योगदान एक पथ-प्रदर्शक का रहा है। उसके द्वारा प्रस्तुत मॉडल की प्रतिक्रिया स्वरूप समाजशास्त्रियों तथा लोक प्रशासन के विद्वानों द्वारा आलोचनाएँ प्रस्तुत की गई हैं-

1. मैक्स वेबर द्वारा प्रस्तुत अवधारणा में अनेक विरोधाभास एवं तनाव हैं उदाहरण के लिए तकनीकी दृष्टि से विशेषज्ञ नवागन्तुक कर्मचारी वरिश्ठता के कारण पदसोपान में उच्च पदाधिकारी के आदेश का पालन नहीं कर सकेगा। जो तत्त्व इस दृष्टि से संगठन की कार्यकुशलता को बढ़ाते हैं व ही अन्य दृष्टि से उसकी कार्यकुशलता को चुनौती भी देते हैं।

2. आलोचकों के मतानुसार मैक्स वेबर के विचार कल्पना के रूप में हैं, उनका कोई गवेषणात्मक आधार नहीं है। उनका मत मनोविज्ञान, व्यक्ति के अनौपचारिक सम्बन्ध तथा औपचारिक प्रभावों पर विशेष ध्यान नही देता।

3. उसके चिन्तन में ऐसी विश्लेषणात्मक श्रणियाँ का अभाव है, जो नौकरशाही के विभिन्न संगठनात्मक अंगों के बीच क्रिया-प्रतिक्रियाओं को प्रदर्शित कर सकें।

4. मैक्स वेबर द्वारा प्रयुक्त नौकरशाही का आदर्श रूप (Ideal Type) दुर्भाग्यापूण है। नौकरशाही में कुछ भी आदर्श नही है।[2]

5. यदि नौकरशाही के आदर्श रूप की समस्त विशेषताएँ भी किसी संगठन में एक साथ अपना ली जाएँ तो भी वे अधिकतम कार्यकुशलता पैदा नहीं कर पाती क्योंकि यथार्थ में संगठन की कार्यकुशलता का निर्धारण कुछ विशेष संगठनात्मक स्थितियों द्वारा होता हैं, जैसे- कार्यकत्ताओं का तकनीकी स्तर, संगठन के लक्ष्य तथा संगठन का सामाजिक वातावरण ।[3]

6. मैक्स वेबर ने अपने 'आदर्श रूप' का प्रयोग एक अवधारणात्मक औजार के रूप में किया है। जिसकी सहायता से हम सामाजिक परिवेश को भली प्रकार समझ सकें तथा आदर्श रूप एवं मूर्त स्थिति का विश्लेषण कर सकें । आलोचकों का कहना है कि नौकरशाही में वास्तविकता को समझने के लिए आदर्श रूप की आवश्यकता नही है वरन् आदर्श मॉडल बनाने के लिए वास्तविकता का कुछ ज्ञान आवश्यक है।

7 मैक्स वेबर ने नौकरशाही के औचारिक रूप का अध्ययन किया है तथा सामयिक घटनाओं या अनौपचारिक सम्बन्धों का प्रसंगवश मानकर छोड़ दिया हैं तथ्य यह है कि अनौपचारिक कार्य एवं सम्बन्ध औपचारिक संगठन के सुचारू कार्य संचालन के लिए अति आवश्यक हैं।

8. मैक्स वेबर ने माना है कि उसके द्वारा वर्णित आदर्श रूप या औपचारिक संगठन ही पूर्ण रूप से संगठन है। यह मत वास्तविक तथ्यों के आधार परअसत्य साबित होता हैं

उपर्युक्त आलाचनाओं के बावजूद नौकरशाही के अध्ययन में वेबर का अद्वितीय स्थान है। कटु आलोचक फ्रेडरिक ने उनकी प्रतिभा को स्वीकार करते हुए उसे अध्ययन की महत्त्वपूर्ण दिशाएँ खोलने वाला बताया है। सामान्यतया नौकरशाही परिवर्तन का विरोघ एवं शक्ति का कामना करती है। इसीलिए मैक्स वेबर ने बड़े आकर के संगठन का आदर्श रूप प्रस्तुत किया है। यह आदर्श (मॉडल) अनुसन्धान का एक प्रभावशाली साधन है तथा नौकरशाही का विश्लेषण प्रारम्भ करने का स्थल है।