

## सामान्य प्रशासक बनाम विशेषज्ञ (Generalists Vs. Specialists)

काफी समय से विद्वानों और प्रशासकों में यह वाद-विवाद चल रहा है कि लोक-सेवा में सामान्य प्रशासकों और कार्य-विशेषज्ञों की स्थिति और भूमिका क्या-क्या होनी चाहिए। 1958 में प्रोफेसर जेम्स फैसलर (Prof. James Feslar) ने इस वाद-विवाद के फिर से आरम्भ होने का उल्लेख किया था।<sup>180</sup> 1968 की फुल्टन रिपोर्ट (Fulton Report) में उन मुद्दों पर प्रकाश डाला गया था जो इस वाद-विवाद में खड़े किए गए थे। भारत ने ब्रिटिश प्रशासनिक नमूने को अपनाया है, अतः यहाँ भी स्वतंत्रता के समय से ही यह समस्या बनी हुई है। इस पर भारत के प्रधानमंत्रियों, अध्ययन, समितियों, प्रशासनिक आयोगों तथा पंचवर्षीय योजनाओं ने



ध्यान दिया है।<sup>181</sup> निम्नलिखित पृष्ठों में इस दुविधा की व्याख्या की गई है जो हमारे प्रशासन के सामने हैं। भारत के प्रधानमंत्री श्री राजीव गाँधी ने मई, 1986 में इस समस्या का उल्लेख किया था। नई दिल्ली में औद्योगिक तथा वैज्ञानिक अनुसंधान परिषद की राष्ट्रीय प्रयोगशाला के निर्देशकों के एक सम्मेलन को सम्बोधित करते हुए उन्होंने कहा, ".....यदि हम अपने अति उत्तम वैज्ञानिकों के हाथ में प्रशासन दे दें, हम एक वैज्ञानिक तो खो बैठते ही हैं और सम्भवतः हमें प्रशासन में इससे कोई लाभ नहीं मिलता।"<sup>182</sup>

एक सामान्य प्रशासक (Generalist) का अभिप्राय है एक अव्यवसायी प्रशासक जिसने भाषा अथवा प्रतिष्ठित ग्रन्थों में शिक्षा प्राप्त की है और वह एक बहुत ही बुद्धिमान व्यक्ति है जिसमें कुछ चरित्र के व्यक्तिगत गुण भी हैं। चूँकि उसने किसी एक अध्ययन-शास्त्र, व्यवसायिक अथवा पेशेवर शिक्षा का कोर्स नहीं किया जो लोकसेवा में उसकी भर्ती के लिए अनिवार्य हो अतः इस दृष्टि से उसके पास कोई विशेषज्ञ अथवा तकनीकी योग्यताएँ नहीं हैं। जितेन्द्र सिंह इसका स्पष्टीकरण इस प्रकार करते हैं कि शब्द के साधारण अर्थ की दृष्टि से सामान्य प्रशासक का अभिप्राय वह हरफनमौला व्यक्ति है जिसकी कोई निश्चित विशेषज्ञता नहीं है, परन्तु जो बहुल-कार्यात्मकता पर गर्व करता है। वह प्रतिभाशाली बहु-उपयोगी व्यक्ति भी है जिससे यह आशा की जाती है कि वह सभी प्रकार के कार्यों को समान रूप से पूरा करे—चाहे वह कार्य आने वाले राजनीतिक तूफान का मापन करना हो, या दुनियादारी वित्तीय निर्णय या औद्योगिक उपक्रमों का प्रबन्ध करना या किसी व्यावसायिक अथवा शोध-संस्थान के अध्यक्ष पद का कार्य। तकनीकी अनभिज्ञता उसका सबसे सबल गुण माना जाता है।<sup>183</sup> अतः भारत में आई० ए० एस० (I. A. S.) का एक सदस्य अथवा ब्रिटेन में प्रशासनिक सेवा का एक सदस्य इसी प्रकार का सामान्य प्रशासक है।

एक विशेषज्ञ (specialist) विशेष शिक्षा प्राप्त कुशल व्यक्ति है जिसने ज्ञान की किसी विशेष शाखा के अध्ययन पर समय लगाया है और विशेष विषयों अथवा क्षेत्रों की समस्याओं का समाधान करने की विशिष्ट कुशलता प्राप्त की है। अतः सरकार की सेवा में विशेषज्ञ उनको कहते हैं जिनको ऐसे पदों के लिए भर्ती किया जाता है, जिनके लिए व्यवसायिक, वैज्ञानिक, तकनीकी या अन्य विशिष्ट योग्यताएँ अनिवार्य होती हैं और स्पष्टतया जिसमें इंजीनियरिंग, वैज्ञानिक, डॉक्टर, वकील सांख्यिकी-विशेषज्ञ, अर्थशास्त्री आदि सम्मिलित होंगे। ब्रिटेन की भाँति भारत में भी प्रशासन की वर्तमान व्यवस्था पर आमतौर पर सामान्य प्रशासक का प्रभुत्व है जिसमें नीति बनाने सम्बन्धी तथा उच्चतम प्रशासनिक पदों पर सामान्य प्रशासकों को नियुक्त किया जाता है। ये सामान्य प्रशासक आई० ए० एस० (I. A. S.) (भारतीय प्रशासनिक सेवा) के सदस्य होते हैं। (राज्यों में वे राज्य प्रशासनिक सेवाओं के सदस्य होते हैं)। यही वे व्यक्ति हैं जो विभिन्न विभागों अथवा सरकारी उपक्रमों के अध्यक्ष बनते हैं और राजनीतिक कार्यकारिणी को परामर्श देते हैं (भारत में ऐसे भी उदाहरण हैं जहाँ इनको कुछ विश्वविद्यालयों का कुलपति नियुक्त किया गया)। दूसरी ओर विशेषज्ञ अपने ही विशिष्ट क्षेत्रों अथवा विभागों के भीतर कार्य करते हैं और तकनीकी पदों को ग्रहण करते हैं। वे सामान्य प्रशासकों को तकनीकी परामर्श प्रदान करते हैं। अतः वह परामर्शदाता तो होते हैं, पर अध्यक्ष नहीं।

प्रशासन की इस व्यवस्था जिसमें सामान्य प्रशासक सदा प्रशासन के उच्चतम स्तर पर होते हैं, का इतिहास 19वीं शताब्दी के इंग्लैंड के प्रशासनिक दर्शन में ढूँढ़ा जा सकता है, जबकि सामान्यवाद को प्रशासन का अटूट सिद्धान्त बना दिया गया था। जिन दो लिखित प्रमाणों ने सामान्य प्रशासक के प्रभुत्वाधीन प्रशासन-व्यवस्था की रचना को अपना समर्थन दिया था, वे हैं स्थायी सिविल सर्विस के गठन पर 1854 की नार्थ कोट ट्रेवेलियन रिपोर्ट (North Cots



नौकरशाही  
 Trevelyan Report on the Organisation of Permanent Civil Service, 1854)  
 तथा भारतीय सिविल सेवा पर 1854 की मैकॉले रिपोर्ट (Macaulay Report on the  
 Indian Civil Service, 1854)।<sup>184</sup>

ब्रिटिश उपनिवेशवाद के प्रारम्भिक समय में भारत में भी प्रशासन के इसी दर्शन को लागू किया गया : भारत के प्रशासनिक वर्ग के सदस्यों में जिन विशेषताओं पर बल दिया गया, वे थीं तकनीकी अनभिज्ञता, विविधिकृत अनुभव, सत्ताशीलता की अधिकता तथा केन्द्रवाद जिसके परिणामस्वरूप अनुदार छोटा-सा एकांतिक अभिजन समूह जिस पर उपनिवेशवादी शासक कानून और व्यवस्था बनाए रखने के लिए तथा खजाने को भरा रखने के लिए भरोसा कर सकते हों। ऐसे प्रशासन के लिए जिसका उद्देश्य कोई परिवर्तन करना नहीं था और जो विकास का न्यूनतम कार्य करना चाहती थी और जिसके कार्यों में तकनीकी विशिष्टता की कोई बात नहीं थी। इस प्रकार की सबल सामान्य प्रशासक सेवा पर्याप्त समझी गई।<sup>185</sup>

विभाग का अध्यक्ष एक सामान्य प्रशासक होता था जो आई०सी०एस० (I.C.S.) अधिकारी होता था और उसका मुख्य कार्य दैनिक प्रशासन को चलाना होता था। अन्य सभी कार्मिक जैसे इंजीनियर और वैज्ञानिक जिनकी संख्या बहुत कम होती थी, वे सब उसके अधीन होते थे, वही मंत्री को परामर्श देता था और नीति-सम्बन्धी विषयों पर निर्णय करता था। स्वयं ब्रिटेन में भी लोकसेवा की संरचना मुख्यतः इसी विशेषज्ञ सामान्य प्रशासक द्वैतवाद पर आधारित है। इस व्यवस्था का अनिवार्य सिद्धान्त वह भेद है जो नीति और वित्त में किया जाता है और जिसको सामान्य प्रशासक का मुख्य कार्य समझा जाता है, जबकि तकनीकी और वैज्ञानिक विषयों को यथोचित विशेषज्ञों को सौंप दिया जाता है। जैसा कि पीटर सैल्फ (Peter Self) कहते हैं, 'ब्रिटेन में प्रशासनिक मूल्यांकन की परम्परागत व्यवस्था को चीन के डिब्बों के एक क्रम के रूप में देखा जा सकता है। सिद्धान्त के तौर पर, विभागीय मंत्री मंच के केन्द्र में सर्वशक्तिमान रहता है। मंत्री को नीति के प्रश्नों पर गुप्त परामर्श प्रशासकों द्वारा दिया जाता है जो स्वयं उचित परामर्श सम्बन्धित विशेषज्ञों से प्राप्त करते हैं।'<sup>186</sup>

### विशेषज्ञों के तर्क तथा प्रतिक्रिया

#### (Reaction and the Case of the Specialists)

पिछले लगभग एक सौ वर्षों में वैज्ञानिक तथा तकनीकी परिवर्तन, शीघ्र नगरीकरण तथा औद्योगीकरण, कल्याणकारी राज्य की धारणा तथा कई ऐसे अन्य तत्त्वों ने मिलकर आधुनिक प्रशासन को हर जगह बहुत अधिक जटिल बना दिया है जिससे सरकार के तकनीकी विभागों की संख्या और विशेषज्ञों की संख्या को बहुत अधिक बढ़ा देना अनिवार्य बना दिया है। ये विशेषज्ञ आरामकुर्सी पर बैठकर कार्य करने और पदानुक्रम की तानाशाही व्यवस्था से तंग आकर प्रतिक्रिया करने लगे हैं। इन्होंने अपने पेशों के भीतर एकीकरण भी किया है और अपने जैसे अन्य बाहरी व्यवसायिक संगठनों से समर्थन भी प्राप्त किया है।<sup>187</sup> सामान्य प्रशासक के प्रभुत्वाधीन प्रशासन न केवल पुराना हो गया है, अपितु इसने सामान्य प्रशासकों और पेशेवर विशेषज्ञों के बीच सम्बन्धों की समस्या भी खड़ी कर दी है।<sup>188</sup>

भारत में प्रशासन की औपनिवेशिक व्यवस्था के लागू करने के समय से लेकर अब तक बहुत परिवर्तन हो चुका है। स्वतंत्रता के उपरान्त राज्य एक कल्याणकारी राज्य बन गया है। यह विज्ञान और टेक्नोलॉजी की सहायता से आर्थिक और सामाजिक विकास का बहुत बड़ा कार्य कर रहा है। यह स्वाभाविक है कि इसमें विशेषज्ञों की भूमिका बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण हो गई है और तकनीकी विभागों की संख्या बहुत अधिक बढ़ गई है। किन्तु प्रशासन की इस व्यवस्था पर अभी भी सामान्य प्रशासकों का प्रभुत्व बना हुआ है।<sup>189</sup>



## विशेषज्ञों का तर्क (The Specialists Argue)

जैसा कि ऊपर कहा गया है, विशेषज्ञों में असंतोष बढ़ता जा रहा है और उसका कारण है पुरानी प्रशासनिक प्रथाएँ, भारी-भरकम पदानुक्रमों की स्थापना और प्राथमिकताओं का विकार। इससे न केवल उनकी व्यक्तिगत रुचि पर प्रभाव पड़ता है बल्कि राष्ट्रीय विकास में भी बाधा उत्पन्न होती है। विशेषज्ञ पूछते हैं कि ऐसे लोगों को, जिन्होंने अपना समूचा जीवन अपने विशिष्ट क्षेत्रों में योग्यता प्राप्त करने में लगाया है, छोड़कर आई० ए० एस० (I. A. S.) अधिकारी को ही एक अत्यधिक तकनीकी, संस्थान का अध्यक्ष क्यों नियुक्त किया जाए, हालाँकि उसको कोई भी तकनीकी अनुभव नहीं होता। उनका कहना है कि आई० ए० एस० (I. A. S.) नौकरशाही की उदार शिक्षा तथा सामान्य प्रशासन में प्रशिक्षण और पृष्ठभूमि जरूरी नहीं कि उसको एक तकनीकों जिनकी उपयोगिता साधारण इंजीनियरिंग विकास के दौरान सिद्ध हो चुकी है, को मंजूरी नौकरशाही प्रशासकों के द्वारा नहीं दी जाती है जब तक कि उस पर लम्बे विचार-विमर्श, लम्बी कागजी कार्यवाही और आवश्यक लालफीता का कार्य न हो। इस सबका कारण वे लोग इस बात को मानते हैं कि आई० ए० एस० (I. A. S.) का प्रशिक्षण ही ऐसा है कि वे कानून और व्यवस्था दृष्टिकोण के प्रति झुके हुए होते हैं। वह समय से पूर्व नियोजन नहीं कर सकते और न ही नवीनीकरण कर सकते हैं। वे कोई कार्यवाही करने से पूर्व किसी भी स्थिति को संकट की सीमा तक पहुँचने देते हैं। जब सामान्य सचिवों को तकनीकी विषय समझाने पड़ते हैं जो बाद में मंत्रियों को परामर्श देते हैं और इसमें बहुत समय नष्ट होता है। इस प्रक्रिया में मौखिक तथा लिखित परामर्श, लम्बे स्पष्टीकरण और व्यवस्थाएँ देनी पड़ती हैं। प्रायः उन विशेषज्ञों, जो वास्तविक निर्णय करते हैं, की मंत्रियों तक सीधी पहुँच नहीं होती। तकनीकी विशेषज्ञ यह समझते हैं कि उनके ऊपर लादा गया सचिवालय विभाग कार्यों का एक अनावश्यक द्विगुनीकरण है जिसमें कार्यालय के सहायक पदाधिकारी से लेकर ऊपर तक प्रायः नोटिंग (noting) का कार्य किया जाता है। विशेषज्ञ अपने समर्थन में मंत्रिमंडल के प्रस्तावों, समितियों की सिफारिशों और यहाँ तक कि दो प्रधानमंत्रियों, जिन्होंने उनको स्पष्ट तौर पर समर्थन दिया, का उल्लेख करते हैं। उनको इस बात का दुःख है कि ये सभी कागज पर एक पवित्र प्रस्ताव बनकर ही रह गए हैं। उनका तर्क यह है कि प्रशासन, जो प्रमुखतया एक प्रबन्धकीय कार्य है, वास्तव में इंजीनियरिंग व्यवसाय का ही एक भाग होता है। यह जाने बिना कि किसका प्रशासन करना है, कोई भी कुशलतापूर्वक प्रशासन को नहीं चला सकता। केवल आई० ए० एस० (I. A. S.) परीक्षा के पास हो जाने से तो कोई भी प्रशासकीय कार्यों के लिए अधिक उपयोगी नहीं हो जाता। इंजीनियरिंग में प्रवेश लेने वालों में 80% उम्मीदवार ऐसे होते हैं जो विश्वविद्यालयों में प्रथम श्रेणी में पास हुए थे, जबकि आई० ए० एस० (I. A. S.) में ऐसे उम्मीदवारों की संख्या 33% से ज्यादा नहीं होती। पिछले कुछ वर्षों में आई० ए० एस० (I. A. S.) परीक्षा में बैठने वाले प्रथम श्रेणी के उम्मीदवारों की संख्या कम होती जा रही है। 190 वे आई० ए० एस० (I. A. S.) अधिकारियों के इस दावे का भी खण्डन करते हैं कि उनकी अपेक्षा अच्छे प्रशासक होते हैं। इस सन्दर्भ में वह देश में बिगड़ती हुई कानून और व्यवस्था की स्थिति का उल्लेख करते हैं और इसकी जिम्मेदारी आई० ए० एस० (I. A. S.) के तथाकथित कुशल प्रशासकों पर डालते हैं। यद्यपि ये तर्क भारतीय प्रशासन के सन्दर्भ में है, फिर भी ये किसी भी ऐसे प्रशासन के लिए संगत हैं जहाँ सामान्य प्रशासकों का प्रभुत्व है।

अतः भारत, ब्रिटेन तथा अन्य देशों में जहाँ प्रशासन के इस मॉडल को अपनाया गया है, लोकसेवाओं में विशेषीकरण और व्यवसायीकरण की आवश्यकता पर अधिक बल देने की आवश्यकता नहीं है। 1968 में फुल्टन रिपोर्ट के द्वारा ब्रिटेन की लोकसेवाओं में विशेषज्ञों की



नौकरशाही  
अधिक भूमिका की सिफारिश की गई थी। उस रिपोर्ट में यह कहा गया था कि ब्रिटिश लोक-सेवा में विशेषज्ञों, वैज्ञानिकों, इंजीनियरों आदि को न तो पूरी जिम्मेदारी और न ही उसके अनुकूल सत्ता और न ही पर्याप्त अवसर प्रदान किए जाते हैं।<sup>191</sup> इस रिपोर्ट में सिफारिश की गई कि ट्रेजरी (Treasury) के वेतन और प्रबन्ध-समूह (Pay and Management Group) तथा लोकसेवा आयोग को मिला दिया जाए और प्रधानमंत्री के नियन्त्रण में एक नया लोकसेवा विभाग खोला जाए। इस बात की भी सिफारिश की गई कि लोकसेवा में विशेषज्ञों को प्रबन्ध में अधिक प्रशिक्षण और अधिक विस्तृत पेशेवर अवसर प्रदान करके अधिक व्यवसायीकरण किया जाए और प्रशासकों में विशेषतया सामाजिक, आर्थिक तथा वित्तीय प्रशासक समूहों में सरकार के विशिष्ट क्षेत्रों में विषय-विशेषीकरण द्वारा अधिक व्यवसायीकरण किया जाए। प्रशासन और प्रबन्ध में मुख्य प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए एक लोकसेवा महाविद्यालय स्थापित करने की व्यवस्था थी।<sup>192</sup>

1969 में भारत में प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Refoms Commission) ने समान स्तर रखने वाले कार्यात्मक ढाँचों अथवा संवर्गों को स्थापित करने की योजना की सिफारिश की थी।<sup>193</sup> गैर-कार्यात्मक क्षेत्रों के जो आठ संवर्ग स्थापित करने की योजना थी, वे इस प्रकार हैं—

- (1) आर्थिक,
- (2) औद्योगिक,
- (3) कृषि तथा ग्राम-विकास,
- (4) सामाजिक तथा शैक्षिक,
- (5) कार्मिक,
- (6) वित्तीय,
- (7) प्रतिरक्षा तथा आन्तरिक सुरक्षा और
- (8) नियोजन

कार्यात्मक क्षेत्र में जो सेवाएँ एक ही प्रकार का कार्य करती हैं, जैसे—डाक, आयकर, लेखा-परीक्षा, रेलवे-खाता आदि को आरम्भ से ही व्यवसायीकृत मान लिया गया।<sup>194</sup> आयोग ने परामर्श दिया कि आई० ए० एस० (I. A. S.) अब एक सामान्य सेवा नहीं होनी चाहिए, अपितु इसका कार्य अब पूरी तरह कार्यात्मक होना चाहिए और यह राजस्व प्रशासन और मजिस्ट्रेट के कार्यों को करने तक ही सीमित रखा जाए। आयोग ने यह भी सिफारिश की कि श्रेष्ठ प्रबन्धकीय पदों, जिनमें विषय-ज्ञान अधिक महत्त्वपूर्ण होता है, की पूर्ति बंधित संकार्यात्मक संवर्गों में से लिए गए व्यक्तियों के द्वारा दी जानी चाहिए।<sup>195</sup>

सोवियत रूस तथा अन्य समाजवादी देशों में व्यवसाय-विशेषज्ञ उच्चतम पदों को प्राप्त कर सकते हैं और यहाँ तक कि उनको मंत्रियों के पदों पर भी देखा जा सकता है।<sup>196</sup> सोवियत रूस में वैज्ञानिकों और विशेषज्ञों की स्थिति सामान्य प्रशासकों की अपेक्षा अधिक श्रेष्ठ होती है।<sup>197</sup> आस्ट्रेलिया में भी विशेषज्ञों का स्थान प्रभुत्वकारी है। आधे से अधिक व्यवसायिक अथवा तकनीकी विभागों के स्थायी अध्यक्ष व्यवसायिक होते हैं। वहाँ स्वास्थ्य विभाग का अध्यक्ष केवल डॉक्टर ही हो सकता है।<sup>198</sup> स्वीडन में जहाँ नीति के बहुत से पदों पर कानून-विशेषज्ञ विद्यमान हैं, व्यवसायिक व्यक्तियों को लोकसेवाओं के बहुत से उच्च प्रबन्धकीय पदों पर नियुक्त किया जाता है।<sup>199</sup>

संयुक्त राज्य अमेरिका में भर्ती से पहले प्रशिक्षण और विशेष क्षेत्र में विशिष्ट ज्ञान की प्राप्ति विशेषज्ञों की अपेक्षा सामान्य



प्रशासकों के लिए पेशेवर पदोन्नति की सम्भावनाएँ बहुत कम होती हैं। वहाँ की लोक-सेवा में एक उच्च स्तर की व्यवसायिक विशेषज्ञता को प्रोत्साहन दिया जाता है और वहाँ प्रशासकों अथवा विशेषज्ञों की किसी बड़ी श्रेणी को स्थापित नहीं किया जाता।<sup>200</sup> अमरीका में 63 ब्यूरो अध्यक्षों पर किए गए एक अध्ययन से पता चलता है कि छब्बीस को इंजीनियरिंग वैज्ञानिक अथवा टेक्नीशियन के रूप में प्रशिक्षित किया गया, नौ को अर्थशास्त्रियों के रूप में आठ को वकीलों के रूप में जबकि बीस का पेशा व्यापार अथवा प्रशासनिक था। अधिकांश स्थितियों में अध्यक्ष की शिक्षा और अनुभव ब्यूरो के कार्य से बहुत अधिक संगत जान पड़ता था।<sup>201</sup> उच्चतम वैज्ञानिकों और डाक्टरों को न केवल उच्चतम वेतनमानों पर लगाए गए कार्यों द्वारा प्रतिबन्धों से मुक्त रखा गया था, अपितु उनको विशेष दरों पर वेतन दिए जाते हैं।<sup>202</sup> पीटर सैल्फ (Peter Self) कहते हैं कि यह ब्रिटेन की स्थिति से पूर्णतया विपरीत है। इसका स्पष्टीकरण यह दिया जाता है कि अमरीका में सामान्य प्रशासक राजनीतिक कार्यकारिणी के सहायक के रूप में काम करते हैं और वहाँ वैज्ञानिक विशेषज्ञों का सांस्कृतिक सम्मान कहीं अधिक है, जबकि ब्रिटेन में पेशेवर सामान्य प्रशासकों की केन्द्रीय भूमिका होती है।<sup>203</sup>

फ्रांस में लोकसेवा में प्रशासनिक तथा तकनीकी समूह होते हैं। सामान्य प्रशासकों का कोई एक समूह नहीं होता, अपितु उनको विभिन्न-भिन्न समूहों में बाँटा जाता है। जहाँ उनका भिन्न-भिन्न सम्मान होता है। कुछ तकनीकी समूहों को बहुत विस्तृत भूमिका निभाने के लिए शिक्षा दी जाती है जो ब्रिटेन में किसी भी विशेषज्ञ समूह से अधिक होती है। उच्चतम प्रशासनिक सेवा-समूह वित्तीय नियंत्रण, प्रशासनिक न्याय और क्षेत्रीय समन्वय के कार्यों में विशेषज्ञता प्राप्त करते हैं। साथ-ही-साथ फ्रांस के मंत्रालयों में उच्चतम/कार्यकारी पदों पर भी विशेषज्ञों को नियुक्त किया जाता है। फ्रांस व डिवीजनों के 120 निर्देशकों के पद, जो वहाँ के मंत्रालयों के नाजुक पद होते हैं, पर एक-तिहाई से लेकर आधे पदों पर तकनीकी समूहों के सदस्य नियुक्त होते हैं जिनमें इंजीनियरों की संख्या सबसे अधिक होती है।<sup>204</sup>

फ्रांस में ब्रिटेन की भाँति समन्वय करने वाले प्रशासकों और परामर्शदाताओं के बीच अलग-अलग बँटवारा नहीं होता, क्योंकि दोनों ही प्रकार के समूहों के सदस्यों को सामान्य प्रबन्ध तथा पेशेवर कुशलताओं में मोटे तौर पर प्रशिक्षण दिया जाता है। उच्च स्तरों के लिए विशेष कुशलताओं को सीखना सरकार के भीतर इनकी उपयोगिता से सम्बन्धित होता है। अतः इंजीनियरों के विभिन्न समूहों को सामान्य वैज्ञानिक प्रशिक्षण भी दिया जाता है और साथ-ही-साथ प्रशासन के संबंधित पक्षों में प्रशिक्षण भी। इस व्यवस्था का परिणाम यह है कि सार्वजनिक लक्ष्यों की सेवा में विशिष्ट ज्ञान की व्याख्या तथा एकीकरण पर बल दिया जाता है। यह व्यवस्था ब्रिटिश व्यवहार से भिन्न है जहाँ भिन्न-भिन्न विशिष्ट समूहों से स्वतंत्र योगदान लिया जाता है और जिसको अंततः कुछ हद तक प्रशासनिक विचारधारा के अधीनस्थ रखा जाता है।<sup>205</sup>

### सामान्य प्रशासकों का पक्ष (The Case of the Generalists)

सामान्य प्रशासकों के तर्क इस प्रकार हैं<sup>206</sup>—यदि तकनीकी विशेषज्ञों की माँगों को मिला लिया जाए और उनको प्रशासनिक कार्यों के लिए उत्तरदायी बनाया जाए, तो वे न तो अपने प्रशासक बन पाएँगे और न ही अच्छे तकनीकी विशेषज्ञ। व्यवसायवाद के विचार का अर्थ है कि विशेषज्ञ कार्य के उस क्षेत्र में, जो उनसे सम्बन्धित है, अपने विशिष्ट ज्ञान और कौशल का प्रयोग करें। यदि उनको प्रशासक बना दिया जाता है, तो न केवल वे अपने ही कौशल को खो गवाएँगे और कम करेंगे, अपितु वे उस मूल्यवान् क्षेत्रीय अनुभव, जो आई० ए० एस० (I. A. S.) अधिकारियों को प्राप्त होता है, से भी वंचित रहेंगे। इस क्षेत्रीय अनुभव से नीति-निर्माण



वास्तविकता का स्पर्श होता है। आई० ए० एस० (I. A. S.) अधिकारी जोर देकर यह कहते हैं कि सामान्य प्रशासकों के केडर स्थापित करने की बहुत अधिक आवश्यकता है। कुछ आई० ए० एस० अधिकारी इस बात को स्वीकार करते हैं कि उनका प्रशिक्षण अपर्याप्त हो सकता है जिसके कारण राष्ट्रीय विकास के सन्दर्भ में वे प्रभावकारी भूमिका न निभा पाते हों। वे अनुभव करते हैं कि कानून और व्यवस्था के स्थान पर विकास प्रशासन और आधुनिक प्रबन्धकीय तकनीकों पर अधिक बल दिया जाना चाहिए। उनका कहना है कि क्षेत्र में कुछ समय नियुक्त रहने के उपरान्त आई० ए० एस० अधिकारियों को विशेष क्षेत्रों में विशेषीकरण प्राप्त करना चाहिए, न कि एक विभाग से दूसरे विभाग में निरन्तर तब्दील किया जाता रहे। फिर भी अधिक आई० ए० एस० अधिकारियों का यह दावा है कि जहाँ तक सम्भव हो सकता है, वे एक उपयोगी भूमिका निभा रहे हैं और इसका स्थान आसानी से कोई भी और नहीं ले सकता। प्रशासन में जो मुद्दे अथवा विषय सामने आते हैं, उन पर केवल तकनीकी दृष्टिकोण से ही विचार करने की आवश्यकता नहीं होती, अपितु आर्थिक, वित्तीय तथा कानूनी दृष्टिकोण से भी उनको देखना होता है और यह कार्य सबसे अच्छी तरह सामान्य प्रशासक ही कर सकते हैं, क्योंकि उनको विभिन्न क्षेत्रों का अनुभव होता है। एक उच्च आई० ए० एस० अधिकारी ने कहा कि खाद्य पदार्थों की वसूली के लिए सामान्य प्रशासकों को लगाना, उनकी उपयोगिता को सिद्ध करता है। उसने कहा यदि सामान्य प्रशासकों के स्थान पर सदस्य वैज्ञानिकों (Agromomists) और आहार-विशेषज्ञों को इस उद्देश्य के लिए लगाया गया होता, तो क्या परिणाम निकलते ?

विभिन्न क्षेत्रों के तकनीकी विशेषज्ञों को आपस में ही काफी प्रतिस्पर्धा और प्रतिद्वन्द्विता देखने में मिलती है। जहाँ तक तकनीकी विशेषज्ञों का यह दावा है कि वे अधिक अच्छे प्रशासक बन सकते हैं, इसके उत्तर में आई० ए० एस० (I. A. S.) अधिकारी उस अव्यवस्था का उल्लेख करते हैं जो भारत के रेलवे और टेलीफोन विभागों में देखी जाती है जिसका प्रबन्ध मुख्यतः विशेषज्ञों के हाथों में है।

### इस वाद-विवाद पर विद्वानों के विचार

#### (Scholars' views on the Controversy)

जो विचार ऊपर दिए गए हैं, वे या तो उन लोगों के हैं जो वाद-विवाद में उलझे हुए हैं, या प्रशासन में काम करते हैं या वास्तविक व्यवहारों पर आधारित हैं। परन्तु यह उपयोगी और संगत होगा यदि कुछ प्रसिद्ध विद्वानों जो अपने-अपने शैक्षिक क्षेत्रों में विशेषज्ञ हैं, के विचार भी दे दिए जाएँ जो प्रशासन को अति लाभान्वित स्थिति में देखते हैं। सामान्य राय विशेषज्ञों को प्रशासन में प्रभुत्वकारी स्थिति देने के विरुद्ध जान पड़ती है।

ब्रायबंटी (Braibanti) का विचार है कि नये राज्यों में जहाँ राष्ट्रीय एकीकरण की आवश्यकता सबसे प्रमुख है प्रशासन में व्यवसायिक विशेषज्ञों का क्रम-प्रसरण (proliferation) से उन पृथकतावादी शक्तियों को बढ़ावा मिलेगा जो पहले से ही वहाँ मौजूद हैं। "जब सभी प्रकार की सामाजिक और राजनीतिक शक्तियाँ विरोधी और विघटनकारी दिशाओं में समाज को भंगकर रही हों, वहाँ सामान्य प्रशासक एक महत्त्वपूर्ण मोर्दार का काम करता है जो व्यवस्था को एकजुट बनाए रखता है।"<sup>207</sup> वह आर्थिक विकास के लिए प्रशासन में व्यवसायिक विशेषज्ञता की आवश्यकता को स्वीकार करते हैं, लेकिन उनको इस बात पर सन्देह है कि सामान्य प्रशासकों के बिना आर्थिक आधुनिकीकरण प्राप्त किया जा सकता है।<sup>208</sup> वे इस बात की चेतावनी देते हैं कि जो महत्त्वपूर्ण राजनीतिक भूमिका सामान्य प्रशासक निभाता है, उसकी तरफ भी समान ध्यान दिया जाना चाहिए, साथ ही इस बात की ओर भी ध्यान दिया जाना चाहिए कि राजनीतिक



सत्ता के विरोधी केन्द्रों के विकास में बाधा उत्पन्न करने से सामान्य प्रशासकों को रोकने की आवश्यकता है।<sup>209</sup>

जोसफ ला पालोम्बरा (Joseph La Palombara) को भय है कि विशेषज्ञों को बढ़ी हुई महत्ता और शक्ति नौकरशाही पर नियन्त्रण की समस्या को पैदा करेगी और अंततः लोकतांत्रिक विकास के लिए खतरा बन जाएगी। उनका तर्क है कि विकासशील देशों के इतिहासों के प्रारम्भिक समयों में इन विशेषज्ञ नौकरशाही का क्रम-प्रसरण (proliferation) हो सकता है। स्थायी रूप से राजनीतिक सन्तुलन इस नौकरशाही अभिजनवर्ग के पक्ष में झुका दे सकता है। के विशेषज्ञ अर्थात् सेना, प्रायः श्रेष्ठ व्यक्ति की स्थिति को प्राप्त किए हुए हैं, तो वे ठीक इस कारण कि वे विकासशील राज्यों में टेक्नालॉजी की दृष्टि से अत्यधिक आधुनिक तत्त्व हैं। उनकी चेतावनी है कि यदि नए राज्य लोक-प्रशासन में व्यवसायिक विशिष्टता पर बल देंगे, तो उनको यह स्पष्ट होना चाहिए कि इस कार्यक्रम का क्या राजनीतिक मूल्य सम्भवतः उन्हें चुकाना पड़ेगा।<sup>210</sup> उनका तर्क है कि जितना-जितना सरकार तकनीकी क्रियाओं में उलझती जाएगी, उसी सीमा तक प्रशासन में व्यवसायिक विशेषज्ञों के क्रम-प्रसरण का दबाव बढ़ता जाएगा। वे उस दुविधा का उल्लेख करते हैं जो विकासशील देशों के सम्मुख है जिसमें औद्योगीकरण के राष्ट्रीय लक्ष्य के कारण प्रशासनिक भूमिकाओं की बहुत उच्च मात्रा में विभेदीकरण की आवश्यकता हो सकती है। अधिक विभेदीकरण राजनीतिक लोकतंत्र का अनिवार्य तत्त्व नहीं जान पड़ता है। बहुत सारे विकासशील देशों की सबसे बड़ी दुविधा यह है कि ये स्वतंत्रता की अपेक्षा आर्थिक विकास की इच्छा करते जान पड़ते हैं।<sup>211</sup>

मोर्सटीन मार्क्स (Morstein Marx) का विचार है कि नौकरशाही में व्यवसायिक विशेषज्ञता के विकास से सामान्य प्रशासकों के एकीकरण के कार्य में गम्भीर कमजोरी आ जाती है, "सभी ओर से लोकसेवा में प्रवेश कर रही व्यवसायिक विशिष्टता उस नौकरशाही को अनिवार्य रूप से कमजोर बना देगी जो एकीकृत प्रशासनिक शाखा की एक अभिव्यक्ति है। विशेषज्ञ अपने दृष्टिकोण में एकान्त-पसन्द होता है। वह अपने कार्य-विज्ञान की तकनीकों और ज्ञान को प्राप्त करता है। सरकार सुरंगों की भूल-भुलैया में भंग हो जाएगी जिसकी प्रत्येक सुरंग में तकनीकी विशेषज्ञों का भिन्न वर्ग होगा।"<sup>212</sup> उनका कहना है कि यह संकीर्णता और सीमित हितों तक विचार करने से नौकरशाह की विस्तृत राष्ट्रीय समस्याओं पर दृष्टिकोण को धुंधला बना देती है और नीति-परामर्शकार की महत्त्वपूर्ण भूमिका को निभाने की उसकी योग्यता को कम करती है। समस्त संगठन का ज्ञान इसमें नष्ट होकर रह जाता है। राजनीतिक मन और प्रशासनिक मन प्रायः एक दूसरे को देख नहीं पाते।

अन्त में उनका कहना है कि व्यवसायिक विशिष्टता संघ-भक्ति की घातक है। उनके अनुसार विशेषज्ञों के समूह वास्तविक नौकरशाही नहीं हैं, यद्यपि नाम मात्र में वे इसके भाग हैं।<sup>213</sup>

### सम्भावित विकल्प (The Possible Alternative)

जैसा कि ऊपर कहा गया है, ब्रिटिश और अमरीका के मॉडल एक बाँस के दो सिरे हैं। इन दोनों में से प्रत्येक को पुनर्गठित और कुछ संशोधित करने की आवश्यकता है। अमरीका की व्यवस्था में अधिक विशेषीकरण पर बल दिया गया है। वहाँ समस्या यह है कि पेशेवर लोक-सेवा के सुदृढ़ विशेषीकरण और कार्यकारी प्रबन्ध की मुख्य आवश्यकताओं के बीच विस्तृत अन्तर को कैसे भरा जाए, इस बात को अनुभव करते हुए द्वितीय हूवर कमीशन ने एक श्रेष्ठ लोकसेवा की स्थापना का सुझाव दिया था जिसकी स्थापना वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (Senior Executive Service) के रूप में 1978 में की गई। इसकी स्थापना के आधारभूत प्रबन्धकीय लचीलापन



और कार्यकारी नेतृत्व को प्राप्त करने की इच्छा थी।<sup>214</sup> यह सेवा वरिष्ठ कार्यकारी सेवा के सदस्यों को एक पद से दूसरे पद अथवा एक उपक्रम से दूसरे उपक्रम में तब्दील करने के आसान बनाती है। वरिष्ठ लोकसेवा तकनीकी विशेषज्ञों तथा सामान्य प्रशासकों दोनों का मिश्रण है।<sup>215</sup> इससे अमरीका की लोकसेवा में नई पवृत्ति का संकेत मिलता है।

ब्रिटेन में व्यवस्था पर आधुनिक दबावों के प्रति इस प्रकार से सामना करने का यत्न किया गया है—

(क) प्रशासकों की स्वेच्छाचारी सत्ता को बल दिया गया है;

(ख) प्रशासकों को विभिन्न प्रकार के विशेषज्ञ परामर्श पर अधिक से अधिक आश्रित कर दिया गया है;

(ग) उच्चतम विशेषज्ञ परामर्शकारों का मंत्रियों को मिलना आसान कर दिया गया है; तथा

(घ) कई एक नीति-निर्माण-सम्बन्धी पदों पर विशेषज्ञों को नियुक्त कर दिया गया है।<sup>216</sup>

इसके अतिरिक्त फुल्टन (Fulton) सुझावों के परिणामस्वरूप विभिन्न वर्गों के लोकसेवकों को इकट्ठा करके बड़े समूहों में बाँट दिया गया है। इसके अतिरिक्त कुछ विभागों, जैसे—यातायात मंत्रालय व्यापार और उद्योग विभाग में सामान्य प्रशासकों और विशेषज्ञों में एकीकृत पदसोपान स्थापित किए गए हैं।<sup>217</sup> परन्तु विभागों में इन घटनाओं के बावजूद तथा फुल्टन सिफारिशों के परिणामस्वरूप श्रेष्ठ प्रबन्धकीय पदों के एकीकरण के उपरान्त भी ब्रिटिश लोकसेवा की भर्ती तथा प्रशिक्षण कार्य जैसी पद्धतियों में सामान्य प्रशासकों और विशेषज्ञों के बीच मूल विभाजन दृढ़ता से अपनी जड़ों को जमाए हुए है।<sup>218</sup>

इस विषय पर पीटर सैल्फ की इस उक्ति का समर्थन करते हुए वार्तालाप को यहीं समाप्त किया जाता है। उनका कहना है कि उच्च संगठनात्मक स्तरों पर सामान्य प्रशासकों और विशेषज्ञों के बीच की भिन्नता साफ तौर पर अप्रचलित हो गई है। सभी व्यवस्थाओं में समस्या ऐसे कर्मचारियों को प्राप्त करना है जो योग्यतापूर्वक था तो विशिष्ट सामान्य प्रशासक के तौर पर और/या सामान्य विशेषज्ञ के तौर पर काम कर सकें। पहली स्थिति में सामान्य प्रशासक को अपनी विस्तृत शैक्षिक पृष्ठभूमि से किसी प्रशासनिक प्रक्रिया अथवा क्रिया के विस्तृत ज्ञान की ओर चलना पड़ेगा, जबकि दूसरी स्थिति में विशेषज्ञ को अपने विशेषीकृत बौद्धिक ज्ञान से संगठन के कौशल और नीति-निर्माण के कौशल में निपुणता की ओर चलना होगा।<sup>219</sup> फ्रांस में विशेषीकृत विशेषज्ञों और सामान्य विशेषज्ञों का मुख्य विभेदीकरण शुरू से ही कर दिया जाता है। इनके सहायक के रूप में एक यथासंगत प्रशिक्षण कार्यक्रम रखा गया है जो भिन्न-भिन्न, किन्तु परस्पर जुड़ती हुई धाराओं में लोकसेवा की उच्च स्थितियों तक जाता है।<sup>220</sup>

भारत में भी आई० ए० एस० (I. A. S.) तथा सहायक सेवाओं के लिए कुछ विशेषीकरण को लागू करने का निर्णय किया गया है। एक ताजा नियुक्त आई० ए० एस० अधिकारी को अपनी सेवा के पहले ग्यारह सालों में, जिसमें दो साल परख अवधि के भी सम्मिलित हैं, तीन से अधिक नियुक्तियाँ नहीं दी जाएँगी। ये नियुक्तियाँ क्षेत्र, नियामक विभागों (जैसे—गृह, कानून लागू करने वाले संगठन और सामान्य प्रशासन) तथा कल्याण विभागों (जैसे—शिक्षा और स्वास्थ्य तथा परिवार-कल्याण) में की जाएँगी। उनसे यह आशा की जाएगी कि वे ऐसे विभागों, जो वित्त तथा वाणिज्य विषयों का कार्य करते हैं तथा सरकारी उपक्रमों में अनिवार्य और उचित अनुभव प्राप्त करें, इनमें से अधिक अधिकारी लगभग दस वर्षों के लिए राज्य में काम करेंगे जहाँ उनको इस प्रकार का अनुभव प्राप्त हो सकता है। प्रशासन के इस उच्चतम सोपान पर काम करने वाले अधिकारियों को एक अवसर दिया जाएगा कि वे अपनी सेवा के ग्याहरवें से सोलहवें वर्ष के भीतर अपनी इच्छा के विभाग अथवा शाखा में विशेषीकरण प्राप्त कर लें।