PUNE RESEARCH SCHOLAR ISSN 2455-314X
AN INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY JOURNAL VOL 3, ISSUE 1

भारतीय नोकरशाहीची बांधिलकी आणि राजकीयकरण

डॉ. फोले संभाजी कोंडबाजी
सहाय्यक प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग,
विवेकानंद महाविद्यालय, औरंगाबाद
महाराष्ट्र भारत

आजच्या काळात मॅक्स वेबर यांची निःपक्ष व तटस्थ नोकरशाही संकल्पना पूर्णतः कालबाह्य झालेली आहे व नोकरशाहीची राजकीय क्षेत्रातील सक्रीयता आज साधारण बाब आहे. यालाच 'नोकरशाहीचे राजकीयीकरण' असे म्हटले जाते. याचाच अर्थ राजकीय प्रवाह, मग तो सत्तारुढ पक्ष असो किंवा विरोधी पक्षीय, नोकरशाही यामध्ये गुंतलेली असते आणि प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष किंवा जाणते-अजाणतेपणाने या राजकीय प्रवाहाला प्रभावित करण्याचे किंवा त्याच्याकडून प्रभावित होण्याचे काम करीत असते. अन्य शब्दांत सांगायचे तर ही अशी नोकरशाही असते जी आपल्या व्यक्तिगत किंवा सामुहिक उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी राजकीय पक्षांचा उपयोग करीत असते किंवा राजकीय पक्ष आपल्या उद्दिष्टांच्या पुर्ततेसाठी या नोकरशाहीचा वापर करीत असतात. म्हणजेच नोकरशाहीची राजकीय पक्ष, विचारसरणी, कार्यक्रम इत्यादींसोबतची प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष स्वरूपात संलग्नता ही असतेच आणि नोकरशाहीच्या तटस्थ म्हणवल्या जाणाऱ्या व्यवहारावर या संलग्नतेची छाप पडतेच. द्विवेदी आणि जैन यांनी नोकरशाहीच्या या राजकीयीकरणाच्या आधारावर नोकरशाहीची चार मोठया प्रकारांत विभागणी केली आहे.

1) अराजकीय नोकरशाही (Depoliticized Bureaucracy)

अराजकीय नोकरशाही ही अनाम, व्यावसायिक, निःपक्ष व राजकीय व्यवहार-घडामोडींपासून पूर्णतः अलिप्त अशी असते. यामध्ये नोकरशाही राजकीय विचारांपासून मुक्त असते व लोकसेवांच्या भरती व बढती प्रक्रिया गुणवताधारित पद्धतीने होतात.

2) अर्धराजकीय नोकरशाही (Semi Politicized Bureaucracy)

अर्धराजकीय नोकरशाहीमध्ये राजकीय कार्यकारी हे पक्षीय आधारावर नोकरशाहीशी व्यवहार करतात. लोकसेवा अधिकाऱ्यांना मतदानासारखा मर्यादित राजकीय अधिकार असतो व त्यांना राजकीय प्रवेश व सक्रीयतेसाठी निवृत्त व्हावे लागते किंवा सेवेचा राजीनामा द्यावा लागतो. अधिकाऱ्यांच्या भरती, बढती, बदली यामध्ये एका मर्यादेत राजकीय हस्तक्षेप होतोच व नोकरशाही देखील आपल्या स्वार्थ साधनेसाठी राजकीय हस्तक्षेपाचा फायदा उचलतात.

3) समर्पित किंवा बांधीलकी असणारी किंवा वचनबद्ध नोकरशाही (Committed Bureaucracy)

समर्पित नोकरशाहीमध्ये सत्तारुढ राजकीय कार्यकारीचे अनिर्बंध वर्चस्व असते. नोकरशाही त्यांच्या अधिनस्त राहून त्यांच्या आदेशाचे पालन करत असते. नोकरशाहीच्या भरती-बदली-बढती या बाबी पूर्णतः राजकीय स्वरूपाच्या असतात. लोकसेवा सदस्य हे राजकीय पक्षाचे सदस्य असतात व पक्षहितासाठी समर्पित असतात.

4) पूर्णतः राजकीय नोकरशाही (Fully Politicized Bureaucracy)

पूर्णतः राजकीय नोकरशाही ही हुकूमशाही एकपक्षीय व्यवस्थेमध्ये अधिक पहायला मिळते. नोकरशाहीची भरती ही पक्षीय संघटनेतूनच होते सहाजिकच पक्षीय संघटन मजबूत करणे, पक्ष किंवा शासनाच्या हितसंबंधांची काळजी घेणे या बाबी नोकरशाहीला कराव्या लागतात. नोकरशाही राजकीय व्यवहारात सदस्य होण्यापासून ते निवडणूका लढवण्यापर्यंत पूर्णतः सक्रीय असते. पक्ष, सरकार, नोकरशाही या सर्वच बाबी एकरुप असतात.

भारतातील नोकरशाहीचे स्वरूप :

भारतातील नोकरशाहीला तटस्थ व अराजकीय असण्याचा वारसा ब्रिटिशांकडून मिळाला आहे. भारतात जेंव्हा इंग्रजांचे राज्य होते तेंव्हा आपल्या वसाहतवादी-साम्राज्यवादी धोरणांना निमुटपणे स्वीकार करणारी तसेच तत्कालीन राष्ट्रवादी विचारांपासून स्वतःला अलिप्त ठेवणारी लोकसेवा त्यांनी सुरु केली. सामान्यज्ञांचा वरचष्मा असणारी, कायदा व सुव्यवस्थेला प्राधान्य देणारी आणि जनतेप्रती अनुत्तरदायी असणारी ही नोकरशाही राष्ट्रनिर्माणाच्या

प्रक्रियेमध्ये सक्रीय असावी ही अपेक्षाच नव्हती. एका अर्थाने, ही नोकरशाही उदासीन, अनुत्तरदायी व निरंकुश होती. स्वातंत्र्यानंतर भारतीय संविधानाने लोकसेवांच्या वर्तन व्यवहार नियमावलीच्या माध्यमातून नोकरशाहीला अराजकीय स्वरूप देण्याचा प्रयत्न केला. गुणवत्ताधारित भरती पद्धत, बढती, सेवा सुरक्षा, निश्चित वेतन, मंत्रीमंडळ जबाबदारीच्या माध्यमातून अनामता इत्यादींच्या माध्यमातून लोकसेवा राजकारणापासून दूर ठेवल्या. मतदानाचा मर्यादित राजकीय अधिकार देतांना पक्षीय राजकारण, निवडणुका, सभा, पत्रकार परिषदा इत्यादी बाबींना मनाई करण्यात आली होती.

मात्र नोकरशाहीच्या या स्वरुपावर इंदिरा गांधीच्या कालखंडात मोठे प्रहार झाले. त्यांनी पंचवार्षिक योजना व पुरोगामी कायद्यांच्या माध्यमातून अपेक्षित सामाजिक, आर्थिक परिवर्तन साध्य करण्यासाठी समर्पित नोकरशाहीची भलावण केली. नोकरशहांची पार्श्वभूमी, शिक्षण व प्रशिक्षणामुळे लोकसेवा या जनसामान्यांपासून दूर जात आहेत व नवीन परिस्थितीची गतीशीलता आत्मसात करणे त्यांना अवघड जात असल्याचे त्यांनी निरिक्षण केले. त्या काळातील अनेक शासकीय योजनांच्या अपयशासाठी नोकरशाहीला जबाबदार मानण्यात आले. भारतात स्वातंत्र्यानंतरची वीसेक वर्षे लोकसेवांच्या तटस्थतेची संकल्पना व्यवहारात होती मात्र, तटस्थतेच्या या संकल्पनेत अपेक्षित सिद्धांतांना प्रत्यक्षात आणण्याची इच्छा न राजकीय कार्यकारींमध्ये होती ना नोकरशाहीमध्ये. सहाजिकच तटस्थतेची ही संकल्पना भारतासारख्या विकसनशील व विविधता असणाऱ्या देशात मागे पडली आणि समर्पित नोकरशाहीची आवश्यकता असल्याचे सांगीतले जाऊ लागले. याची प्रमुख कारणे पुढीलप्रमाणे.

1) तटस्थता नावाची कोणतीही बाब प्रत्यक्षात अस्तित्वात असू शकत नाही. प्रत्येकच संघटित समुह हा राजकीय घडामोडींमध्ये सक्रीय असतो. याला नोकरशाही कसा अपवाद राहील?

2) सर्वच प्रशासकीय पातळ्यांवर राजकीय हस्तक्षेप वाढलेला आहे. सहाजिकच नाईलाजाने नोकरशाहीला तटस्थतेचा त्याग करून आपल्या राजकीय वरिष्ठांच्या आदेशाचे पालन करावे लागत आहे.

3) निरनिराळ्या सामाजिक-आर्थिक पार्श्वभूमीमुळे भारतात मंत्री व लोकसेवक यांच्यात योग्य तो समन्वय व सहकार्य आढळत नाही. सहाजिकच नोकरशाहीला तटस्थपणे काम करणे अवघड होत आहे.

4) तटस्थतेच्या सिद्धांताच्या प्राथमिकतेमुळे नोकरशाही ही कमालीची उदासीन आणि रुक्ष झालेली आहे. एखाद्या शासकीय कार्यक्रम अथवा धोरणामागील तत्वज्ञान, आवश्यकता समजून घेण्यापासून ते दूर गेलेले आहेत.

5) भारतासारख्या देशातील लोकसेवकांसमोर तटस्थतेचा सिद्धांत नेहमीच प्रश्न उभे करतो. लोकसेवक हे जनसामान्य / नागरिक म्हणून देखील कार्यरत असतात. ते कसे तटस्थ असू शकतील? विषमता, जात-प्रदेश-भाषा-धर्म-दहशतवाद इत्यादींमुळे निर्मित विवादांपासून ते स्वतःला कसे अलिप्त ठेऊ शकतील?

6) आणि सर्वात महत्वाचे म्हणजे तटस्थतेसाठी आवश्यक राजकीय व प्रशासकीय इच्छाशक्तीचा अभाव आहे. नोकरशाहीचे सदस्य हे आपल्या हितसंबंधांमध्ये व शक्तीमध्ये वाढ करण्यासाठी राजकीय शक्तीचा वापर करतात तर राजकीय कार्यकारीही अशाच कामांसाठी नोकरशाहीचा वापर करून घेतात. अशा परिस्थितीत तटस्थतेचा सिद्धांत प्रत्यक्षात कसा येऊ शकेल, हा मोठा प्रश्न आहे.

7) खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरणाच्या आजच्या प्रवाहात राजकीय सत्तेचे तीव्रतेने पतन होत आहे तेथे मालक म्हणून कार्यरत राजकीय कार्यकारींना नोकरशाहीला कसे नियंत्रित करावे हा मोठा प्रश्न आहे.

भारतीय परिप्रेक्ष्यात नोकरशाहीची बांधीलकी

भारतासारख्या विकसनशील आणि वैविध्य असणाऱ्या देशामध्ये नोकरशाही अत्यंत महत्वाची भूमिका निभावत असते. मात्र, राजकीय तटस्थतेच्या पडद्यामागे रुक्ष, उदासीन, निष्क्रिय, आळशी व यथास्थितीवादी नोकरशाही पोसली जाणार असेल तर ती बाब अधिक धोकादायक आहे. याचा अर्थ, वेबरप्रणित नोकरशाही प्रतिमानाचा त्याग करून पूर्णतः समर्पित,

सक्रिय व पक्षीय राजकारण करणारी व अत्याधिक राजकीयीकरण झालेली लोकसेवा असावी, असेही नाही. भारतासारख्या देशात समर्पित किंवा बांधीलकी जपणारी नोकरशाही ती आहे जी राजकीय उत्तरदायित्वाच्या तत्वाचा सन्मान करणारी असेल. मानवीय मूल्ये व सामाजिक न्यायाप्रती सजग असणारी नोकरशाही भारतासारख्या देशात अधिक उपयुक्त ठरेल. या नोकरशाहीची राजकारणातील गुंतवणूक ही बौद्धिक असावी, शारीरिक किंवा भावनात्मक पातळीवरील नाही. राजकीय विचारसरणी व पक्षीय धोरण राबवतांना दूजाभाव करणारी, आक्रमक नोकरशाही अधिक घातक ठरु शकते. एक उत्कृष्ट नोकरशाही आपल्या वचनबद्धतेच्या तत्वानुसार कार्य करतांना धोरणनिर्मितीत योगदान देतांना योग्य व अचूक सल्ला व सहकार्य देऊ करते, पक्षीय राजकारणाला प्राधान्य देण्याऐवजी सार्वजनिक व व्यापक हिताला प्राधान्य देणारी अशी नोकरशाही अत्यंत प्रामाणिकपणे धोरणाची अंमलबजावणी करील. अशी नोकरशाही लोकशाही व्यवस्थेतील बहुमताचे प्रतिनिधीत्व करणाऱ्या राजकीय कार्यकारींचा सन्मान करणारी असते. शिवाय या नोकरशाहीचा राजकीय कार्यकारींच्या निरपेक्ष बुद्धीवर पूर्ण विश्वास असतो आणि भरती, बढती वा बदली अशा व्यावसायिक बाबींमध्ये राजकीय हस्तक्षेप व दुजाभाव होणार नाही याची खात्री त्यांना असते. एच. राय, साकेंद्र सिंग व एम. के. गौर यांच्या मते, भारतात एक समर्पित नोकरशाही अनेक संस्था व विचारांच्या संदर्भात वचनबद्ध असू शकते.

1) भारतीय संदर्भात नोकरशाहीची प्रारंभिक बांधीलकी ही संविधानात नमूद आदर्श, मूल्ये यांच्याबरोबरच संविधानात तरतूद केलेल्या संस्था व व्यवस्थांशीही असेल. संविधानातील तत्वज्ञान प्रत्यक्षात आणण्यासाठी समर्पित नोकरशाही तडजोड करणारी नसेल.

2) एक लोकशाही शासन हे पक्षीय शासनच असते जे एका ठराविक विचारसरणीच्या प्रभावाखाली कार्य करते. सामाजिक-आर्थिक धोरणे तसेच इतर विषयांच्या अनुषंगाने नोकरशाहीला या बाबींचा अनुभव येत असतो. अशावेळी सत्तारुढ पक्षाच्या मागे असणारा जनाधार लक्षात घेवून नोकरशाहीने या धोरणांची अंमलबजावणी व्यक्तिगत आकलन व मत

बाजूला ठेऊन करणे आवश्यक असते. अर्थात, या बाबतीत अभ्यासकांमध्ये मोठ्या प्रमाणावर मतभेद आहेत.

3) बांधीलकीच्या संबंधाने तिसरी महत्वाची गोष्ट आहे ती म्हणजे वरिष्ठ नागरी सेवकांची त्यांच्या वरिष्ठ सहकारी अर्थात मंत्र्यांशी असणारी बांधीलकी. लॉर्ड रेडक्लिफ माऊड (Lord Redcliffe Maud) म्हणतो त्याप्रमाणे या दोहोंमधील एकवाक्यता (To have a common mind with his minister is the heart of his job) नोकरशहाच्या भूमिकेचा प्राण आहे. केवळ तांत्रिक-प्रशासकीय सल्ला मसलत व प्रश्नोत्तरांपर्यंत मर्यादित न राहता मंत्र्याच्या राजकीय विचार, त्याचे राजकीय संबंध यांचाही यावेळी विचार होणे अत्यावश्यक असते. अधिकाधिक लोकाभिमुख, लोकोपयोगी धोरणांची निर्मिती व्हावी यासाठी प्रशासकाने आपले संपूर्ण ज्ञान, माहिती, कौशल्य व अनुभव वापरात आणून राजकीय कार्यकारीला सल्ला प्रदान करावा.

4) एका लोकशाही व्यवस्थेमध्ये नागरी सेवकांने आपल्या दैनंदिन कर्तव्यामध्ये नागरिकांना उत्तरदायी व प्रतिसादात्मक रहावे. व्यापक जनहितासाठी कटिबद्ध असतांना नोकरशाहीने सामान्य नागरिकांच्या मागण्या, इच्छा व अपेक्षांच्या पूर्ततेसाठी प्रयत्नशील असावे.

5) सनदी सेवकांची बांधीलकी ही त्याने राबवावयाच्या कार्यक्रमांसोबत देखील असणे आवश्यक आहे. उदा. धर्मनिरपेक्षतेमध्ये विश्वास नसणारा प्रशासक हा जमातवादी प्रश्नांना व्यवस्थितपणे हाताळू शकत नाही. लोककल्याणकारी धोरणांची अंमलबजावणी करत असतांना प्रशासकाचे नेतृत्व हे समर्पण भावाने परिपूर्ण असावे. सामाजिक न्यायाचे कार्यक्रम राबवतांना तर प्रशासकाची कार्यक्रमाशी बांधीलकीच कार्यक्रमाचे यशापयश निर्धारित करीत असते.

थोडक्यात, तटस्थ नोकरशाहीपेक्षा भारतासारख्या देशामध्ये 'सकारात्मक तटस्थता' (Positive Neutrality) असणारी नोकरशाही अधिक महत्वाची, परिपूर्ण व उपयुक्त ठरते.

सारांश

नोकरशाही तटस्थ असावी कि राजकीयदृष्ट्या सक्रीय असावी, ही चर्चा यामुळे महत्वाची आहे की त्याचा थेट संबंध हा लोककल्याणकारी योजनांच्या अंमलबजावणीशी आहे. नोकरशाहीच्या या भूमिकेवरच सरकारचे यशापयश अवलंबून आहे. आधुनिक काळात नोकरशाहीचे महत्व आणि वर्चस्व वाढतांना दिसत आहे. अर्थात, राजकीय नेतृत्वाची सक्षमत/लोकांची जागरुकता व सहभाग राजकीय संस्कृती अशा अनेक बाबींचा विचार यात क्रमप्राप्त ठरतो. कागदोपत्री नोकरशाही तटस्थ वाटत असले तरी पडद्या आडून नोकरशाहीचे मोठ्या प्रमाणात राजकीयकरण झाल्याचे दिसून येते.

संदर्भसुची :–

१) राय एच., सिंग साकेंद्र व गौर एम. के., 'न्युट्रॅलिटी व्हर्सेस कमिटमेंट: अ फ्युटाईल डिबेट', दी इंडियन जर्नल ऑफ पॉलिटिकल सायंस, व्हॉल्युम 39, नं. 02 (एप्रिल-जून 1978)

२) नुनेस एफ. ई., 'दी नॉनसेंस ऑफ न्युट्रॅलिटी', सोशल अँड इकॉनॉमिक स्टडीज, व्हॉल्युम 25 नं. 04 (डिसेंबर 1976)

३) लेव्हीतन डेव्हीड, 'दी न्युट्रॅलिटी ऑफ दी पब्लिक सर्वीस', पब्लिक अॅडमिनीस्ट्रेशन रिव्हयू, व्हॉल्युम 02 नं. 04, (ऑटम 1942)

४) अगरवाल यु. सी.(संपा), 'पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन : व्हिजन अँड रिअलिटी', न्यू दिल्ली, इंडियन इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक अॅडमिनीस्ट्रेशन

५) गॅस्टलर मारजा, न्यूयॉर्क दि पब्लिक सेर्विसे अंडर रीक्नक्शन, रॉटलेज

६) शर्मा एम एल, सदना बी पी पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन इन थिअरी अँड प्रॅक्टिस , किताब महाल पब्लीशर २००७ आया

७) अवस्थी अमरेश्वर आणि माहेश्वरी श्रीराम ,पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन ,लक्षी नारायण आगरवाल पब्लिशर एजुकेशनल पुब्लिशरस २००७ आया

८) भट्टाचार्य मोहित ,न्यू होरीझोंस अंड पुब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन जवाहर पब्लीशेर्स. २००७ देल्ली