# प्रकरण ३

# नोकरशाही आणि विकास

## (Bureaucracy and Development)

१) प्रशासकीय व्यवस्थेची यंत्रणा, २) नोकरशाहीचा अर्थ, ३) नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये, ४) नोकरशाही आणि विकास, ५) विकासामध्ये नोकरशाहीचा बदलता कार्यभाग.

**प्रशासकीय व्यवस्थेची यंत्रणा :**

**नोकरशाही** (Bureaucracy) ही प्रशासन व्यवस्थेची विश्वव्यापी विशेषता आहे. लोकप्रशासनात नोकरशाहीला विकास आणि जनकल्याणाचे साधन मानले जाते. या साधनाची विशेषता ही की हे साधन तटस्थपणे कार्य करते. विकासाची कार्ये करण्यासाठी नाकेरशाहीशिवाय दुसरा पर्याय नाही. भारतासारख्या विकसनशील देशामध्ये स्वातंत्र्य प्राप्तीपासून विकास कार्यासाठी नोकरशाहीचीच साथ मिळत नाही. हे सत्य असले तरी नोकरशाहीमुळे भारताचा विकास झाला नाही हेदेखील तितकेच सत्य आहे. विकासासाठी लागणारी परिवर्तनशीलता नोकरशाही व्यवस्थेत नसते. विकास प्रक्रियेच्या बरोबरीने नोकरशाही तेवढी पुढे सरसावत नाही. आर्थिक आणि सामाजिक आवश्यकतांच्या अनुरूप बनण्याची नोकरशाहीची तयारी नसते हे आज आपणास दिसते. विकासाच्या संदर्भात नोकरशाहीचा अभ्यास करणे आवश्यक समजले जाते.

कोणत्याही शासन व्यवस्थेचे यश हे त्या शासन व्यवस्थेच्या प्रशासकीय यंत्रणेवर अवलंबून असते. प्रशासकीय यंत्रणेच्या यशाचे मूल्यमापन तिच्या कार्यक्षमतेवर केले जाते. प्रशासकीय यंत्रणेची कार्यक्षमता त्या यंत्रणेत कार्य करणाऱ्या कर्मचारीवर्गावर अवलंबून असते. प्रशासन व्यवस्थेचा हा सेवकवर्ग सनदी सेवक म्हणून ओळखला जातो. या सनदी सेवेचे एक वैशिष्ट्य म्हणून नोकरशाहीचा विचार केला जातो. नोकरशाही ही प्रशासन व्यवस्था आपल्या काही दोषांनी बदनाम झाली आहे. कर्मचारीवर्ग अर्थात सनदी सेवकवर्ग हा घटक सनदी सेवेत आणि नोकरशाहीत सारखाच आढळतो. दिरंगाई, लालफितशाही, लाचलुचपत, वशिलेबाजी, सत्तेचा दुरुपयोग, बेजबाबदारीने वागणे, अहंकारीवृत्ती अशा गोष्टी नोकरशाहीत आढळतात. ही नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये बनली आहेत. अनेक दुर्गुणांनी व्यक्त असलेली नोकरशाही यंत्रणा प्रशासकीय व्यवस्थेसाठी अटळ आहे. **मॅक्स वेबर** म्हणूनच एके ठिकाणी म्हणतात की,

"नोकरशाही ही एक अशी सामाजिक संरचना आहे की, जी एकदा स्थापित झाली की ती परत नष्ट करणे सर्वात कठीण बनते." मॅक्स वेबरचे नाव नोकरशाहीशी अगदी घनिष्ठपणे जोडले गेलेले आहे. अत्यंत वाईट समजली जाणारी नोकरशाही पण मॅक्स वेबरच्या विचाराने तिचे आदर्श प्रारूप (Ideal Model) समोर आले. नोकरशाहीला तिच्या दुर्गुणांपासून मुक्त करण्याचा त्याने प्रयत्न केला. नोकरशाहीवरील त्यांचे विचार अभ्यासल्याशिवाय नोकरशाहीचा अभ्यास पूर्ण होत नाही. मॅक्स वेबरने नोकरशाहीसंबंधीचे विचार १९११ मध्ये सर्वप्रथम त्याच्या 'नोकरशाहीवरील निबंध' या ग्रंथात मांडले. तसेच 'सामाजिक आणि आर्थिक संघटनेच्या सिद्धांत' या ग्रंथातदेखील त्याचे नोकरशाही संबंधीचे विचार मांडलेले आहेत.

वेबरचे असे मानणे आहे की, नोकरशाहीची उत्पत्ती पुढील काही कारणांमुळे झाली आहे.

१) पूर्वी देण्याघेण्याच्या व्यवहारात वस्तूंचा विनिमय होत असे. त्याला बार्टर (Barter) व्यवस्था म्हणतात, परंतु कालांतराने मानवी सभ्यता विकसित होत गेली आणि चलन (मुद्रा) पद्धतीने अर्थव्यवस्थेत स्थान मिळविले. त्या अर्थव्यवस्थेच्या संचालनासाठी नोकरशाहीची आवश्यकता भासली.

२) चलन पद्धतीमुळे कर्मचारीवर्गाचे वेतनही मुद्रांच्या रूपाने दिले जाऊ लागले. सेवेच्या मोबदल्यात वस्तू देण्यापेक्षा चलन देणे केव्हाही सोयीचे वाटले.

३) हळुहळू प्रशासकीय कार्यात जटिलता वाढत गेली. त्यामुळे प्रशासकीय कार्यात नोकरशाहीची आवश्यकता भासू लागली.

४) गुणात्मकदृष्टीने प्रशासकीय कार्यांच्या विकासाचा परिणाम म्हणूनदेखील नोकरशाहीचा विकास होत गेला.

वेबरने नोकरशाहीला एका आदर्श प्रारूपाच्या स्वरूपात मांडले. ती नोकरशाही प्रशासनाची आधारशिला बनली. ती स्वीकारणे आवश्यक बनले.

**२) नोकरशाहीचा अर्थ :**

नोकरशाही हे एक विकासाचे तंत्र म्हणून अभ्यासण्यापूर्वी त्या व्यवस्थेची सविस्तर माहिती घेणे आवश्यक वाटते. मॅक्स वेबर लिहितात की, सर्व क्षेत्रात व्यवसायी घटकांच्या संघटनेच्या आधुनिक विकासाबरोबरच ही नोकरशाही संघटना विकसित होत गेली. चर्च, राज्य, सैन्य, राजकीय पक्ष, आर्थिक उद्योगधंदे इत्यादी क्षेत्रात नोकरशाही व्यवस्थेला प्रोत्साहन मिळत गेले. आधुनिक पाश्चिमात्य राष्ट्रातील सर्वात महत्त्वपूर्ण घटना म्हणजे नोकरशाहीचा झालेला विकास होय.

फ्रेंच भाषेतील 'ब्युरो' (Bureau) या शब्दापासून 'ब्युरोक्रसी' हा शब्द बनला. फ्रेंच भाषेत ब्युरोचा अर्थ होतो लिहिण्याचा डेस्क (उतरता मेज) 'क्रेसी' (Cracy) या

२) केवळ कायद्याच्या अधिकाराने बनलेली वैध व विवेकी नोकरशाही.

**नोकरशाहीसंबंधी वेबरचे दृष्टिकोन :**

मॅक्स वेबरने नोकरशाहीचा दोन दृष्टिकोनातून विचार केलेला आहे.

१) **संघटनेच्या स्वरूपात नोकरशाही** - मॅक्स वेबरच्या मतानुसार नोकरशाही ही एक संघटनात्मक चौकटीत कार्य करते. त्या संघटनेसाठी व्यक्ती, स्थान, उद्देश, प्रक्रिया इत्यादींचा आधार असतो. त्याचबरोबर कर्मचारीवर्गाचे सर्व प्रकारचे काम एकत्रित स्वरूपात पार पाडले जाते.

२) **कायदेशीर (वैध) व विवेकपूर्ण प्राधिकाराच्या स्वरूपात** - नोकरशाही ही संघटना कायदेशीर आणि विवेकपूर्ण प्राधिकाराने बनलेली असते.

वेबरच्या मतानुसार नोकरशाही ही काही ऐतिहासिक नियमावली किंवा परंपरा नाही. ती एक कायद्याने सत्ता प्राप्त झालेली व्यवस्था आहे. म्हणूनच लोक तिचा स्वीकार करतात. वेबरने प्रस्तुत केलेले नोकरशाहीचे प्रारूप तर्काच्या आधारे तपासले असता निश्चितच एक उच्च कोटीचे व आदर्श प्रारूप आहे.

वेबरने वर्णन केलेल्या नोकरशाही व्यवस्थेने जर्मनीतच नव्हे तर इतर पाश्चात्य देशामध्येदेखील आपला प्रभाव पाडला. वेबरने प्रस्तुत केलेल्या नोकरशाहीच्या या प्रारूपाची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगतां येतील.

३) **नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये :**

मॅक्स वेबरने प्रतिपादित केलेल्या नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत. नोकरशाही ही प्रशासनाच्या सर्वच पातळीवर आणि सर्वच स्तरावर आढळणारी अत्यंत व्यापक व्यवस्था आहे. ही एक विस्तृत आणि सर्वसमावेशक अशी बहुआयामी व्यवस्था आहे. सेवेची उत्तम व्यवस्था करण्याची तिची विशेषत: आहे. योजनाबद्धता, कल्पकता, निश्चितता अशा स्वरूपात ती कार्य करते.

१) **कार्याची अखंडता** - नोकरशाही ही निरंतर कार्य करणारी व्यवस्था आहे. तिचे कार्य स्थायी स्वरूपाचे असते. ती एक गतिशील संघटना आहे. शासनाची कार्ये नेहमी चालत असतात. त्यामध्ये खंड पडत नसतो. नोकरशाहीत कार्याच्या अखंडतेचा गुण सामावलेला असतो.

२) **श्रमविभाजन आणि कार्य विभाजन** - श्रम विभाजन आणि कार्य विभाजन हे नोकरशाहीचे वैशिष्ट्य आहे. कर्मचारीवर्गात कामाचे सुस्पष्ट असे विभाजन करून संघटनेची उभारणी केलेली असते. श्रमाच्या बाबतीत ही स्पष्टता आढळून येते. प्रत्येकाला आपल्या कामाची नीट कल्पना असते. त्यामुळे तो आपले कार्य प्रभावीपणे करतो. तसेच किती वेळ काम करावयाचे आहे हे निश्चित असल्यामुळे त्याच्या श्रमाचेही निश्चित असे प्रमाण ठरलेले असते.

**३) विशेषीकरण** - नोकरशाही व्यवस्थेत कर्मचारीवर्गाच्या विशेष योग्यतेवर अधिक लक्ष दिले जाते. जी व्यक्ती ज्या कामाचे विशेष ज्ञान वा तंत्र धारण करते ते काम त्या व्यक्तीकडे सोपविलेले असते. कार्याच्या स्वरूपावरून कार्याचे विभाजन केल्यामुळे विशेषीकरणाची आवश्यकता भासते. विशेषीकरणाच्या निर्मितीचे कारण कार्याचे स्वरूप हेच असते. आज प्रशासकीय कार्यात तंत्रज्ञानाचा उपयोग भरपूर केला जातो. त्यामुळे कर्मचाऱ्यांना विशेष ज्ञानाची प्राप्ती करावीच लागते. अवघड व तांत्रिक कार्यांसाठी विशेषीकरण आवश्यक बनते. नोकरशाहीचे हे वैशिष्ट्य बनते. त्यामुळे कोणता अधिकारी अथवा कर्मचारी कोणते कार्य करतो हे स्पष्ट होते.

**४) कुशलता किंवा निपुणता** - विशेषीकरणामुळे प्रत्येक व्यक्ती एका विशेष कार्यात निपुण बनते. ती त्या कार्याला कुशल असते. ती त्यामध्ये अधिक रुची घेते. त्यामुळे कार्य व्यवस्थितरीत्या पूर्ण केले जाते.

**५) व्यावसायिकता** - कर्मचारीवर्गाच्या निपुणतेमुळे त्यांना मिळालेल्या अनुभवाद्वारे व त्यांना प्राप्त करून दिलेल्या प्रशिक्षणामुळे त्याची एक विशेष प्रतिमा साकार होते. त्यालाच आपण व्यावसायिकता असे म्हणतो. एखाद्या व्यक्तीचा जसा एखादा व्यवसाय असतो. (उदा. वकिली, डॉक्टरी, शिक्षकी इ.) तसे व्यवसायाचे स्वरूप कर्मचाऱ्याच्या कामाला प्राप्त झालेले असते.

**६) कायमस्वरूपी** - देशाची कायम कार्यकारिणी / कार्यपालिका म्हणून नोकरशाही व्यवस्थेकडे पाहिले जाते. राजकीय सत्तापालट होत असते. त्या राजकीय सत्तेतून कार्यकारी सत्ता जन्म घेते. उदा. मंत्रिपरिषदेची निर्मिती ही कार्यकारी सत्ता असते; परंतु ही कार्यकारी सत्ता कायदेमंडळाचा त्याच्यावर विश्वास असेपर्यंतच सत्तास्थानी राहते. म्हणजे कार्यकारी सत्तादेखील अस्थिर असते; परंतु नोकरशाही आपले आसन कायम टिकवून असते. त्यामुळे ती कायमस्वरूपी आहे असे म्हणता येते. दुसरे असे की कार्यपालिका म्हणून तिचा कार्यभाग असतोच कारण अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी प्रत्यक्षात नोकरशाही व्यवस्थेचीच असते.

**७) वेतनभोगी (वेतनिक किंवा पगारी)** - नोकरशाहीतील प्रत्येक अधिकारी अथवा कर्मचारी हा वेतनिक असतो. कामाचा मोबदला म्हणून त्याला मासिक वेतन दिले जाते. तो कर्मचारीवर्ग बिनपगारी नसतो. त्याच्या उपजीविकेची व्यवस्था करणे आवश्यक असते. वेतननिश्चिती, वेतनवाढ, विविध भत्ते इत्यादी तर त्यांना दिलेच जाते त्याशिवाय वृद्धावस्थेच्या चिंतेतून त्यांना मुक्त केलेले असते. त्यासाठी त्यांना सेवानिवृत्ती वेतन दिले जाते.

**८) औपचारिकता** - नोकरशाहीच्या कार्यालयाकडून औपचारिकरीत्या कार्ये केली जातात. प्रत्येक कार्य लिखित स्वरूपात असते. लिखित दस्तावेज ही नोकरशाहीची

विशेषता असते. प्रशासकीय नियम, उपनियम, कार्यपद्धती इत्यादी लिखित स्वरूपात असतात. तसेच कार्य संपन्नतेचे अभिलेख (Record) तयार करणे नोकरशाहीचे एक महत्त्वपूर्ण कार्य असते. आपल्या उच्च पदस्थांना व जनतेला उत्तरदायी असल्यामुळे नोकरशाहीला आपल्या कार्याचे अभिलेख तयार करणे आवश्यक असते. नोकरशाहीतील लिखित कागदपत्रे भविष्यात कार्य करणाऱ्यांनादेखील उपयुक्त ठरतात. कोणतेही कार्य करण्याचा आधार हा औपचारिकच असतो हे नोकरशाही व्यवस्थेचे वैशिष्ट्य आहे.

**९) प्रशिक्षण** - सेवेमध्ये येण्यापूर्वी आणि सेवेत रुजू झाल्यानंतर सर्व कर्मचारीवर्ग व अधिकारीवर्ग यांना वेळोवेळी प्रशिक्षण देण्यात येत असते. प्रशिक्षण देणे ही सर्वच दृष्टिकोनातून एक आवश्यक बाब बनली आहे. प्रशिक्षणाद्वारे कार्य करण्यासंबंधीचा त्यांना एक प्रकारचा अनुभव मिळालेला असतो. प्रशिक्षणामुळे त्यांचा न्यूनगंड दूर होतो. आपल्याला सर्व सोपविलेले कार्य करता येते याचा आत्मविश्वास त्यांच्यात निर्माण होतो. त्यामुळे कार्यक्षमतेत वाढ होण्यास मदत होते.

**१०) अधिकारपद परंपरेचे तत्त्व** - नोकरशाहीची रचना अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वानुसार झालेली असते. कनिष्ठ पदावर कार्य करणारे हे वरिष्ठ पदांवर कार्य करणाऱ्यांना जबाबदार असतात. वरिष्ठांकडून कनिष्ठांना आज्ञा मिळतात. त्यांच्या निर्देशनानुसार कनिष्ठांना आपली कार्ये करावी लागतात. नोकरशाहीमध्ये अधिकाराचा स्रोत वरिष्ठांकडून कनिष्ठांकडे वाहतो. या तत्त्वाच्या स्वीकारामुळे नियंत्रणाच्या सीमारेषा निश्चित होतात. त्याचबरोबर प्रत्येकाच्या जबाबदाऱ्यांचे कार्यक्षेत्रही निश्चित होते.

**११) अनामिकता** - नोकरशाहीत व्यक्ती ज्या पदावर असते त्या पदाला अधिकार आणि कर्तव्ये प्राप्त झालेली असतात. त्या विशिष्ट पदावर आसनस्थ झालेली व्यक्ती आपली कर्तव्ये आणि अधिकार पार पाडत असते. ती पार पाडत असताना तिला निरपेक्ष राहून कार्य करावे लागते. नि:पक्षपातीपणा हा गुण त्यांच्यात असतो किंबहुना त्यांच्यामध्ये तो यावा लागतो. कोण व्यक्ती कार्य करते याच्याशी सामान्य नागरिक अनभिज्ञ असतात. जसे की त्याचे नाव, गाव, जात इत्यादीची माहिती नागरिकांना असण्याचे कारण नाही. समजा आपणास राष्ट्रीयत्वाचे प्रमाणपत्र घ्यावयाचे झाल्यास अमुक एक जिल्ह्याच्या जिल्हाधिकाऱ्याकडून घेतले असेच आपण म्हणतो. त्या जिल्हाधिकाऱ्याचे नाव घेऊन प्रमाणपत्र घेतले असे आपण म्हणत नाही. तसे म्हटल्यास ते सर्वांना समजेलच असेही नाही. अनामिकतेचे तत्त्व हे नोकरशाही व्यवस्थेचे लक्षण मानले जाते. तसेच शासकीय कार्य करणाऱ्यांचे आपले कार्य करत असताना आपल्या वैयक्तिक बाबींना बाजूला ठेवणे आवश्यक असते. नियमानुसार कार्य करणे आवश्यक असते. निर्वैयक्तिता (Impersonality) हा गुणविशेष नोकरशाही व्यवस्थेतील प्रत्येकाचा असतोच. त्याला भावनिक होऊन कार्य करता येत नाही.

व्यक्तिगत आधार घेऊन भेदभाव करता येत नाही. नोकरशाहीतील कार्येही पडद्याआड कार्ये असतात असे म्हणता येईल. कारण एखादे शासनाचे कार्य केले जाते ते शासनकर्त्यांचे (पंतप्रधान, मुख्यमंत्री, मंत्री इ.) नाव घेतले जाते; परंतु ते ठरावि कार्य पूर्ण करताना तेथे असलेला अधिकारीवर्ग हा निरपेक्ष राहून त्या कार्याची पूर्तता करत असतो. तेव्हा त्यांच्या नावाचा उल्लेख करण्याची गरज नसते.

**१२) शिस्त** - शिस्त (अनुशासन) हे नोकरशाहीचे आणखी एक वैशिष्ट्य आहे. सेवकवर्गाला वेतन, भत्ते इत्यादी दिले जातात; परंतु त्यांच्यावर नियंत्रणही ठेवले जाते. नियंत्रण ठेवण्याचे मुख्य साधन म्हणून शिस्तपालनाकडे लक्ष दिले जाते. वरिष्ठ अधिकारी आपल्या कनिष्ठांवर नियंत्रण करतात. हे नियंत्रण करत असताना कनिष्ठांच्या शिस्तीकडे पाहिले जाते. कार्यालयीन कार्ये वेळेवर करणे तसेच कार्यालयात पूर्णवेळ उपस्थित राहणे, वेळेवर येणे आणि वेळेवर जाणे इत्यादी बाबी शिस्तीकडे मोडतात. शिस्तपालन न झाल्यास शिस्तभंगाची कार्यवाही करण्याची तरतूद नोकरशाही व्यवस्थेत असते.

**१३) तटस्थता** - नोकरशाहीतील कर्मचारीवर्ग हा तटस्थ असतो. शासनाच्या धोरणाची अंमलबजावणी करताना कोणालाही झुकते माप देण्याचे कारण नाही. ते राजकीय सत्तेत सहभागी नसतात. त्यांचा दृष्टिकोन तटस्थतेचा असतो. सरकार बदलले तरी ते कायम असतात. म्हणून त्यांच्या निष्ठा शासनाच्या सेवा जनतेला उपलब्ध करून देण्यावरच असतात. शासनकर्त्यांना त्यांचे धोरण / नीती ठरविताना ते मदत करतात. त्यावेळीदेखील ते तटस्थतेने आपला सल्ला देतात. भूतकाळातील चांगल्या वाईट गोष्टींचा सत्य व तथ्य यावर आधारित पुरावा व आढावा देण्याचे कार्य ते करतात. सेवेप्रती त्यांची समर्पणाची भावना असते. भावनाप्रधान न होता ते आपले कार्य करतात. नियमांचे पालन हेच त्यांचे कर्तव्य असते. लोकप्रवादांचा नेहमी विचार करूनच त्यांना काळजीपूर्वक कार्ये करावी लागतात. कोणाच्याही वैयक्तिक हितासाठी नियमांशी तडजोड करणे त्याच्या कार्यात बसत नाही.

**१४) जीवनौघ किंवा जीवनवृत्ती (Career) च्या स्वरूपात** - नोकरशाहीतील संनदी सेवक हा शासनाची ही सेवा आपल्या जीवनाचे प्रमुख उद्दिष्ट समजून स्वीकारत असतो. प्रतिभासंपन्न व्यक्तींनाच नोकरशाहीत प्रवेश देण्यात यावा असा प्रयत्न केला जातो. नोकरशाहीतील सेवेकडे आकर्षित करून निवृत्तीपर्यंत त्यांनी आपल्या सेवा देण्याचे व्रत घेऊनच सेवाकाळ भोगावा हा त्यांचा जीवनौघ समजला जातो. ही एक वृत्ती म्हणून जोपासली जाते. करिअरसाठी धडपडणाऱ्यांना विशेष संधी या सेवेमुळे मिळते. जीवनौघ सेवा म्हणजे सेवेला उच्च प्रतिष्ठा व दर्जा असणे. योग्य अशा भरतीच्या पद्धती अवलंबिणे, पदोन्नती व सेवानिवृत्ती यांची संधी

उपलब्ध असणे. वेतनांची स्पष्टता असणे इत्यादी गोष्टींचा जीवनौघ सेवेत समावेश असतो. विलोबी जीवनौघ सेवेबद्दल म्हणतात की, सर्व नागरिकांना सरकारी सेवेत प्रवेश मिळण्यासाठी समान संधी देणे, समान योग्यता आणि समान बुद्धी धारण करणाऱ्यांना समान वेतन देणे, तसेच त्यांना प्रगतीसाठी म्हणजेच पदोन्नती आणि वेतनवाढीसाठी समान संधी देणे, सेवानिवृत्तीसाठी सर्वांना समान लेखणे, सर्वांना समान मागणी करण्याची व्यवस्था असणे, त्यामध्ये स्त्रीपुरुष भेदाला वाव नसणे या सर्व गोष्टी जीवनौघ सेवेसंबंधीच्या आहेत. जीवनौघ सेवेसंबंधी असे म्हणता येईल की, त्या सेवा कायमस्वरूपी म्हणजेच निश्चित कार्यकालासाठी असतात. स्पर्धेद्वारे सेवाप्रवेश होतो, भरतीसाठी गुणवत्ता हा मुख्य आधार असतो. बढतीसाठी वैयक्तिक गुणवत्ता आणि कार्यक्षमता व कार्यकुशलता विचारात घेतली जाते. जीवनौघ सेवा ही एक प्रकारे व्यावसायिकीकरण झालेली सेवाच असते. त्यामध्ये संघवृत्ती (टीमवर्क), सेवावृत्ती व प्रशासनाची कीर्ती करण्याचा भाव दडलेला असतो. प्रशासनाच्या सातत्यासाठी आणि उज्ज्वल भविष्यासाठी जीवनौघ सेवा आवश्यक असते. नोकरशाहीचे भवितव्य ठरविणारी ती एक महत्त्वाची बाब आहे.

नोकरशाहीची उपरोक्त वैशिष्ट्ये लक्षात घेतल्यानंतर आणखी काही बाबींचा उल्लेख करता येतो त्यादेखील नोकरशाहीच्या विशेषता म्हणून सांगता येतील.

नोकरशाही व्यवस्था देशाच्या कायदेमंडळाला जबाबदार नसते. ती व्यवस्था केवळ कार्यपालिकेला जबाबदार असते. त्यांच्यावर आदेशात्मक नियंत्रण असते. तांत्रिक ज्ञान व कार्याचे विशेष ज्ञान याला प्राधान्य असते. योग्यतेच्या आधारावर निवड आणि नियुक्ती केली जाते. त्याप्रकारे त्यांना प्रशिक्षितही केले जाते. वैधता आणि विवेक ही नोकरशाही व्यवस्थेची संरचनात्मक विशेषता असते. जीवनौघ म्हणून स्वीकारलेल्या सेवकांमध्ये प्रत्येक बाबही औपचारिकतेने भरलेली असते.

### ४) नोकरशाही आणि विकास :

नोकरशाही आणि विकास असा अभ्यास करत असताना नोकरशाहीची बांधिलकी, नोकरशाहीचे मनोधैर्य, नोकरशाहीतील शिस्त आणि आचरण तसेच राजकीय अधिकारी आणि प्रशासकीय अधिकारी यांतील संबंध व विशेषज्ञ प्रशासक आणि सामान्य प्रशासक यातील संबंध इत्यादी बाबींकडे लक्ष द्यावे लागते. विकासाच्या प्रक्रियेमध्ये या सर्व गोष्टी साधक वा बाधक ठरू शकतात. त्यामुळे विकासाची गती मंदावली जाऊ शकते अथवा गतीमध्ये तीव्रताही येऊ शकते. विकासाची योजना आणि विकासाचे कार्यक्रम काय आहेत, ते कोणासाठी आहेत, ते केव्हा पूर्ण करावयाचे आहेत अशा अनेक बाबींमुळेदेखील विकास कार्याचे भवितव्य ठरत असते. विकासाचा केंद्रबिंदू मानव असल्यामुळे त्याचा प्रतिसाद आणि त्याचा सहभाग किती आणि कसा

आहे यावरही विकास प्रक्रियांचे यशापयश ठरत असते. वास्तविक पाहता एच. जे. लास्की यांनी म्हटल्याप्रमाणे नोकरशाही ही एक अशी शासनाची व्यवस्था आहे की, ज्याचे नियंत्रण पदाधिकाऱ्यांच्या हातात इतक्या मोठ्या प्रमाणात असते की त्यांचे अधिकार सामान्य नागरिकांचे स्वातंत्र्यदेखील संकटामध्ये आणू शकतात. रामसे मूर म्हणतात की, नोकरशाही ही मंत्री परिषदेचा आडोसा घेऊन फलते फुलते. त्यांनी नोकरशाहीची तुलना अग्नीबरोबर केली आहे. जो अग्नी सेवकाच्या रूपात उपयोगी पडतो; परंतु तोच अग्नी स्वामीच्या रूपात प्रकटला तर अत्यंत घातक ठरू शकतो. अशा नोकरशाहीचा विकास कार्यात होणारा उपयोग कितपत चिरंतन राहू शकतो हे प्रत्यक्ष अनुभवाद्वारेच प्रत्ययास येऊ शकेल.

विकास ही एक अशी बाब आहे की, जी नियमाने, कायद्याने अथवा कोणत्याही तत्त्वरूपाने जाणता येत नाही. कोणत्याही परिवर्तनाच्या बाबतीत हेच तत्त्व लागू पडते. नोकरशाहीची जी वैशिष्ट्ये अभ्यासली त्यामध्ये ती एक परंपरागत शासन पद्धतीला अनुसरून कार्य करणारी पद्धती आहे असे दिसते. नोकरशहा अर्थात सनदी सेवक (पदाधिकारी) हा एकाच वेळी आपली स्वत:ची भूमिका आणि नवीन प्रयोगकर्ता अशी दुहेरी भूमिका बजावू शकत नाही. नोकरशहा जेव्हा नवीन प्रयोगकर्ता बनू शकेल तेव्हाच विकासाची भूमिका तो पार पाडू शकेल. विकास अर्थातच प्रगती ही सर्वांना हवी असते. म्हणून नोकरशाहीची भूमिका प्रगती करण्यामध्ये अडसर बनू नये याची दक्षता घेणे आवश्यक आहे. नोकरशाहीमध्ये समाविष्ट असलेल्या व प्रत्यक्ष विकासाची कार्ये करणाऱ्यालादेखील असे वाटायला पाहिजे की, यातून आपलादेखील विकासच होणार आहे. यादृष्टीने नोकरशाही व्यवस्थेत काही परिवर्तन घडून आले पाहिजे. नोकरशाहीचा जो साचा / ढाँचा आहे त्यामध्ये विकासाला अनुरूप बदल घडवला पाहिजे; तसेच विकासाला अनुरूप अशी नोकरशाहीची मनोवृत्ती बदलली पाहिजे. नोकरशाहीने विकासासाठी सकारात्मक दृष्टिकोन स्वीकारणे आवश्यक आहे. नोकरशाहीने सकारात्मक दृष्टिकोन स्वीकारल्यास विकासातील अनेक अडथळे दूर करता येऊ शकतात. त्याचप्रमाणे विकास कार्यांसाठी सर्वांना प्रेरित करता येऊ शकते. सामान्य जनतेमध्ये विकास कार्याबद्दल प्रोत्साहन निर्माण केल्यास नोकरशाहीची भूमिका बदलली आहे असे आपण समजू शकतो. प्रगतिशील विचारधारा ठेवल्यामुळे विकासाच्या नवीन दिशा उघडल्या जाऊ शकतात. नोकरशाहीची खरी शक्ती प्रकट झाल्यास विकास कार्याचा गाडा अधिक गतीने पुढे जाऊ शकतो, वेळेच्या बंधनाचा विसर न पडता विशिष्ट कालावधीमध्ये विकासाची फळे पदरात पडू शकतात. ही जबाबदारी नोकरशाहीने स्वीकारली पाहिजे. अन्यथा विकासाच्या दिशेने दामटविलेले घोडे मध्येच कोठेतरी अडणार म्हणून शासनकर्त्यांनी नोकरशाहीचा

नाही. कारण सत्ता अंतिमत: जनतेच्या

सनदी सेवा शासनाचे कार्य कसे संचालित करतात यावरच लोकशाहीचे यश अवलंबून असते.

आधुनिक काळात नोकरशाही व्यवस्थेचा विस्तार फार मोठ्या प्रमाणात होत आहे. विस्तार पावत चाललेल्या लोकसेवेबद्दल **भारताचे माजी पंतप्रधान पंडित जवाहरलाल नेहरू** एकदा म्हणाले की, "भारतातील सेवेचे कार्य फार वाढले आहे ते दोन प्रकारे. एक एकदम नवीन प्रकारचे कार्य करावे लागत आहे, जे पूर्वी कधीही केलेले नाही. त्यामुळे काम फारच वाढले. दुसरे कामाचे स्वरूप बदलले आहे. ते बरेच जोखमीचे आहे. जबाबदारीचे आहे. तिसरे कार्याचे स्वरूप जास्तीत जास्त सामाजिक बनले आहे. त्यामुळे आपण पाहतो की, आपले कार्य प्रमाणात आणि प्रकारात अशा दोन्ही बाबतीत वाढते आहे. त्या दिशेने त्यांची वाटचाल होत आहे. ती दिशादेखील बदलली आहे."

**पंडित जवाहरलाल नेहरू** दुसऱ्या एके ठिकाणी म्हणतात की, भारतांच्या शासनाचे स्वरूपच बदलले आहे. शासन साम्राज्यशाहीकडून लोकशाहीकडे आले आहे. लोकशाही ही जबाबदार शासनपद्धती म्हणून स्वीकारली आहे. ही जबाबदारी केवळ संसदेची नाही तर ती अंतिमत: भारतीय जनतेच्या प्रती आहे. वर्तमान शासन गतिशील बनले आहे. भविष्याचा वेध घेऊ शकणारी सनदी सेवाच ती गती टिकवू शकेल. प्रसंगी अति गतिमान होऊ शकेल, जर तिचा दृष्टिकोन वरचेवर सामाजिक आणि आर्थिक क्षेत्रावर केंद्रित केलेला असेल.

**सेवा देण्याचे क्षेत्र अत्यंत व्यापक बनले आहे.** त्यामुळे सेवांची व्यापकता वाढली आहे. या व्यापकतेच्या आधारावर असे म्हणता येईल की, राज्याची वास्तविक सत्ता नोकरशाहीलाच प्राप्त झाली आहे.

**वैज्ञानिक आणि तांत्रिक ज्ञानामुळेदेखील जनतेच्या अपेक्षा वाढल्या आहेत.** त्यामुळे कार्ये वाढली आणि ती वाढीव जबाबदारी पेलण्याचे खरे सामर्थ्य नोकरशाही व्यवस्थेतच सामावलेले आहे.

**संस्कृती आणि सभ्यतेचे जतन करणारी व्यवस्था म्हणजे या सेवाच होत.**

भारताचे माजी गृहमंत्री **स्व. गोविंद वल्लभपंत** यांनी बदलत्या परिस्थितीमध्ये लोकसेवकांच्या कार्याचे मूल्यमापन करताना म्हटले की, लोकसेवकांच्या नव्या जबाबदाऱ्यांमुळे त्याचे कार्य अवघड बनले आहे. त्याच्या कार्यांमध्ये नियोजन, नियंत्रण आणि सर्व सामाजिक आणि आर्थिक क्रियांना निर्देशित करण्याची कामे येतात. कार्य कोणत्या स्वरूपात संपन्न होत आहे. त्याचा प्रभाव मनुष्याच्या जीवनावर पडत असतो. जनतेचे कल्याण पूर्णत: लोकसेवकांच्या इच्छा आणि प्रवृत्तीवर अवलंबून असते. त्यामध्ये त्यांचे कार्य समजणे आणि त्यांना सहानुभूतीपूर्वक संपन्न करण्याच्या भावनेचाही समावेश होतो.

समाजाच्या बदलत्या स्वरूपाचे राज्यव्यवस्था आणि प्रशासन यावर प्रभाव पडतो. स्वातंत्र्य मिळण्यापूर्वी भारतातील सनदी सेवकांना फक्त कायद्याची व्यवस्थित अंमलबजावणी करणे आणि शांतता व सुव्यवस्था राखणे ही कार्ये करावी लागत असे. वर्तमान परिस्थितीत प्रत्येक क्षेत्रात विविध कार्यांद्वारे त्यांचे महत्त्व समाजासमोर येऊ लागले आहे. त्यामुळे आजचा लोकसेवक केवळ प्रशासकच राहिला नाही तर तो समाजाचा एक महत्त्वपूर्ण घटक बनला आहे. विकसनशील देशात समाजाच्या उद्देशानुसार प्रशासन व्यवस्थेचे उद्देश आणि कार्ये निश्चित होत असतात. ती सर्व कार्ये प्रशासकाद्वारे क्रियान्वित होत असतात. सत्यता तर ही आहे की मनुष्याच्या जन्मापासून ते मृत्यूपर्यंतच्या सर्वच क्रिया प्रशासनाच्या कार्यांनी प्रभावित होत असतात. अशाच प्रकारे राज्यदेखील वेगवेगळी कार्ये संपन्न करत असते. उदा. कृषी विकास, उत्पादनाशी संबंधित क्षेत्रे, औद्योगिक व व्यापारी क्षेत्रे, शिक्षण आणि आरोग्य संबंधीचे क्षेत्र, सुरक्षा आणि शांतता संबंधीचे क्षेत्र, जनकल्याण, सांस्कृतिक विकास, सामाजिक विकास, आर्थिक विकास इत्यादी. थोडक्यात जीवनाच्या सर्व प्रकारच्या आवश्यकतांची पूर्तता राज्याद्वारे होत असते. राज्याने ज्या जबाबदाऱ्या स्वीकारलेल्या असतात लोकप्रशासन त्या जबाबदाऱ्यांशी आपले नाते जुळवत असते. हे नाते एकदा का जुळले की सर्व प्रकारे त्या जबाबदाऱ्यांची पूर्तता प्रशासन व्यवस्थेला अर्थात सेवकवर्गालाच करावी लागते.

विकसनशील समाजाच्या अपेक्षा आणि बदलत असलेला सामाजिक, आर्थिक, औद्योगिक, व्यापारी, राजकीय संबंध यामुळे निर्माण झालेल्या वतावरणात सनदी सेवकांनी केवळ परंपरागत कार्ये करावीत एवढेच अपेक्षित राहू शकत नाही. आज त्यांना नव्या वातावरणात नवीन आशा-आकांक्षाच्या बरोबरीने कार्य करत राहावे लागणार आहे. अशा नवीन वातावरणात त्यांचा कार्यभाग निश्चितपणे बदललेला असतो किंवा तो बदलावा तरी लागतो. आजमितीला भारतामध्ये त्यांचा कार्यभाग पुढीलप्रमाणे असलेला दिसतो.

**१) धोरण निर्मितीमध्ये सल्लागाराच्या स्वरूपातील कार्यभाग -** धोरण ठरविण्याचे कार्य मंत्रिपरिषदेचे असते; परंतु त्यांना योग्य असा सल्ला ज्येष्ठ सनदी सेवक देत असतात. त्यांचा प्रशासनातील गाढा अनुभव, नित्याचा अनुभव, बिकट प्रसंगातून मार्ग काढल्यांचा अनुभव अशा बहुअनुभवी ज्येष्ठ सनदी सेवकांचा सल्ला धोरण ठरविण्यामध्ये फार महत्त्वाचा ठरतो. सल्ला देत असताना हे पूर्वदत्त सामग्री (data), आकडेवारी केलेले प्रयोग, मिळालेला प्रतिसाद, निष्पत्ती इत्यादींची भरपूर माहिती पुरवितात. जेणेकरून धोरण ठरविण्यामध्ये मंत्रिपरिषदेला काहीच अडचण येत नाही. ज्येष्ठ सनदी सेवक हा प्रशासन सेवेमध्ये कायमचा असतो; परंतु राजकीय अधिकारी

(मंत्री) हे राज्य कारभारात नवखे असतात. त्यामुळे ज्येष्ठ सनदी सेवकांचा सल्ला त्यांना मानावाच लागतो. धोरणातील ढोबळपणा मंत्र्याचा जरी असला तरी त्यातील सर्व बारकावे हे ज्येष्ठ प्रशासकांचेच असतात. धोरणाची अंतिम निर्मिती राजकीय अधिकाऱ्यांचीच असते; परंतु त्यांना सल्ला देण्याची अत्यंत महत्त्वपूर्ण भूमिका (role) ज्येष्ठ प्रशासक बजावत असतात.

**२) धोरणाची अंमलबजावणी करण्यामधील कार्यभाग** - लोकसेवकांचे मुख्य कार्य शासकांनी घेतलेल्या निर्णयांची अंमलबजावणी करणे हे असते. धोरणाची कार्यान्वितता हे प्रमुख कार्य करत असताना जनतेसमोर राज्यकर्त्यांचे प्रतिनिधी या स्वरूपात ते येत असतात. यदाकदाचित प्रशासकांचे राज्यकर्त्यांबरोबर धोरणासंबंधीचे मतभेद असले तरी जनतेसमोर ते त्यांचे धोरण अमलात आणणारे प्रतिनिधी / अभिकर्ता याच रूपाने जातात. राज्यकर्त्यांच्या योजना, कार्यक्रम, प्रकल्प इत्यादींसंबंधी ठरविलेल्या धोरणानुसार आणि घेतलेल्या निर्णयानुसार प्रत्यक्ष कार्यवाही करण्याची महत्त्वपूर्ण भूमिका प्रशासकवर्ग बजावत असतो. राज्यकर्त्यांचे धोरण व निर्णय हे कागदोपत्रीच राहतील जर सनदी सेवकांनी हा कार्यभाग प्रस्तुत केला नाही तर.

**३) विकास अभिकर्ता या नात्याने कार्यभाग** - विकसनशील देशामध्ये लोकसेवा योग्य अशा शिक्षित वर्गाचे प्रतिनिधित्व करतात. त्यांचा बौद्धिक स्तर राज्यकर्त्यांपेक्षा निश्चितच उच्च असतो. राज्याच्या सामाजिक, आर्थिक परिस्थितीमध्ये परिवर्तन घडवून आणण्यासंबंधीचे तंत्र त्यांना अवगत असते. विकास प्रशासनासाठी लागणारे तंत्र मागील काही वर्षात एवढे विकसित झाले आहे की, त्याचा उपयोग आता सर्वत्र केला जात आहे; परंतु हे तंत्र कोणीही आणि कोठेही उपयोगात आणून चालत नाही तर त्या तंत्राचा उपयोग योग्य व्यक्तीकडून आणि योग्य ठिकाणी कसा करावा याचे योग्य असे ज्ञान प्रशासकांनीच अवगत करून उपयोगात आणावयाचे असते. प्रशासकवर्ग ही भूमिका योग्य प्रकारे पार पाडत असतात. विकसनशील देशातील विकासाचे प्रमुख अभिकर्ता असा महत्त्वपूर्ण कार्यभाग प्रशासकांचा असतो हे नि:संशय सत्य आहे. विकासाचा कार्यक्रम ठरविला आणि त्याला प्रस्तुत अथवा प्रकट करण्याचा कोणी प्रयत्नच केला नाही तर नागरिकांना त्याचा काहीच उपयोग होणार नाही.

**४) सनदी सेवकांचा जनसेवकांच्या रूपातील कार्यभाग** - विकसनशील देशामध्ये सनदी सेवकांना परंपरागत भूमिकेपासून थोडे दूर करून जनतेचे मित्र, मार्गदर्शक व तत्त्वज्ञ या रूपात उभे केले आहे. आर्थिक, सामाजिक व अन्य क्षेत्रातील विकासाची कार्ये संपन्न करत असताना जनतेच्या अगदी जवळ जाण्याचा योग या सनदी सेवकांना येतो. जनतेचा संपर्क आल्यामुळे त्यांना जनतेच्या नेमक्या अडीअडचणींची जाणीव होते. ज्या जाणिवेतून स्वत:ची भूमिका हा सनदी सेवक बदलून घेतो; परंतु

जनतेला त्यांची भूमिका काय असावी याबद्दलचे खरे मार्गदर्शन करतो. जनतेला सल्ला देणे, त्यांना शिक्षित करणे, त्यांना प्रशिक्षित करणे, त्यांना सहकार्य करणे आणि विविध कार्यक्रमामध्ये सहयोग देणे ही नवीन कार्ये प्रशासकांना करावी लागतात. विकसनशील देशाची **प्राथमिक** आवश्यकता जर कोणती असेल तर विकास कार्यांत जनतेचा सहभाग मिळविणे. कारण जनतेच्या सहभागाशिवाय विकासाची कार्ये पूर्ण होऊ शकत नाहीत. विकास कार्यांना गती मिळू शकत नाही. जनतेचा सहभाग तेंव्हाच मिळेल जेव्हा हे जनतेच्या अडीअडचणी लक्षात घेतील. त्यांच्याशी जवळीक साधतील, त्यांना योग्य असा सल्ला देतील आणि त्यांना सहकार्य करतील. याचा परिणाम असा होईल की, जनतादेखील त्यांचा सल्ला स्वीकारेल आणि लोक कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीत सहभागी होतील. जनतेचा सहभाग मिळविण्यासाठी सनदी सेवकांना आपल्या पारंपरिक कार्यभागापासून थोडे अलग होऊन जनसेवकाच्या स्वरूपाने आपला कार्यभाग बजावला पाहिजे. **स्व. पंडित नेहरू** एकदा म्हणाले होते की, 'कोणत्याही लोकशाही राज्यामध्ये खऱ्या अर्थाने विकास होत असेल तर तो तुम्ही (प्रशासक) आणि जनता (प्रशासित) यांच्यामधील ज्या काही अडचणी (अडसर) असतील त्या दूर केल्या जात असतील तर विकास होत आहे असे समजता येईल. यासाठी प्रशासकांनी जनतेलाच प्रशासक, म्हणजे प्रशासित वर्गालाच प्रशासकाच्या रूपात परिवर्तित केले पाहिजे.' पुढे त्यांनी असे वक्तव्य केले की, 'देशातील प्रशासनाशी संबंधित अनेक प्रशासक व इतर लोकांनी प्रशासित आणि प्रशासक यांच्यातील अंतर कमी करण्याचा तर प्रयत्न केलाच परंतु काहींनी हे अंतर समाप्त करण्याचाही प्रयत्न केला.' (Indian Institute of Public Administration च्या वार्षिक सभेच्या वेळी १९६७ मध्ये बोलले.) अशा प्रकारे आजच्या घडीला जनता प्रशासनाच्या भूमिकेला प्रभावित करत आहे. त्यामुळे प्रशासन आणि जनता यामध्ये सहयोगाची अत्यंत गरज आहे. त्यासाठी सनदी सेवकांनी (प्रशासकवर्ग) जनसेवकाच्या रूपात आपला कार्यभाग बजावणे आवश्यक आहे.

थोडक्यात नोकरशाहीच्या बदलत्या कार्यभागाबद्दल तिच्या वरील प्रकारच्या चारही भूमिका फार महत्त्वाच्या आहेत. आधुनिक काळात विशेषकरून विकसनशील देशात या भूमिका नोकरशाहीकडून बजावल्या जाणे आवश्यक आहे. त्याचबरोबर जनतेचा सहभाग हादेखील एक आवश्यक घटक आहे. जनता आणि प्रशासक दोन्ही हातात हात घालून कार्ये करू लागल्यास विकासाची कामे सहजरीत्या पूर्ण होतील अशी आशा करण्यास हरकत नाही.

प्रशासनाला दिशा निर्देशित करण्याची भूमिका बजवावी लागते. त्याचबरोबर समर्पित सेवा करण्याची वृत्ती धारण करणे आवश्यक असते. सत्ता समर्पित करण्याचा

प्रश्न नाही. कारण सत्ता अंतिमत: जनतेच्या हातीच असते. म्हणून जनतेच्या इच्छा आकांक्षा यांनाच सत्ता केंद्र मानून त्यांच्या इच्छा आकांक्षांना मूर्त स्वरूप देण्यामध्ये नोकरशाहीचा कार्यभाग हा सतत बदलून राहणार. नोकरशाहीच्या बदलत्या कार्यभागाचा बदलत्या संदर्भात परत बदलत्या पार्श्वभूमीवर अभ्यास करणे विकासाच्या एकूण प्रक्रियेमध्ये आवश्यक बनणार.

विकसनशील देशात विकासासाठी सनदी सेवकांनी नव्या परिस्थितीला अनुरूप बनले पाहिजे. ही काळाची ओळख त्यांना पटली पाहिजे.. त्यांच्या मनोवृत्तीमध्ये बदल झाला पाहिजे. त्यांची मनोवृत्ती बदलत नसेल तर राज्यकर्त्यांनी त्यांची मनोवृत्ती बदलण्यामध्ये सामंजस्यपूर्ण भूमिका बजावली पाहिजे. त्यांना व्यवस्थित असे परिस्थितीजन्य आणि समस्या निवारण्याजोगे प्रशिक्षण देऊन त्यांची नवीन परिस्थितीशी जुळवून घेण्याची तयारी करून घेतली पाहिजे. त्यांचे मनोधैर्य वाढविले पाहिजे. सेवेला नैतिक अधिष्ठान प्राप्त करून दिले पाहिजे. त्यासाठी राज्यकर्त्यांनीदेखील आपल्या भूमिकेत परिवर्तन करणे आवश्यक आहे.

ooo

**अभ्यासार्थ प्रश्न :**

१) नोकरशाही आणि विकास यावर एक निबंध लिहा?

२) नोकरशाहीचा अर्थ स्पष्ट करून तिचे आधुनिक काळातील महत्त्व सांगा.

३) नोकरशाहीची व्याख्या करून तिची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

४) नोकरशाहीबद्दल वेबरने सांगितलेल्या विशेषतांची चर्चा करा.

५) नोकरशाहीचा विकसनशील देशातील कार्यभाग स्पष्ट करा.

६) नोकरशाहीचे आधुनिक काळातील बदलते स्वरूप विशद करा.

७) विकास कार्यातील नोकरशाहीचा बदलता कार्यभाग याचे टीकात्मक परीक्षण करा.

●●●