"Knowledge Scholar"
An International Peer Reviewed E-Journal Of Multidisciplinary Research
Volume: 03, Issue: 05, Sept. – Oct. 2016 eISSN NO. 2394-5362
Impact Factor (IIFS) - 0.776

# नोकरशाहीची तटस्थता आणि बांधीलकी

**डॉ. संभाजी कोंडबाजी फोले**
सहाय्यक प्राध्यापक,
लोकप्रशासन विभाग,
विवेकानंद कला, सरदार दलिपसिंग वाणिज्य व विज्ञान महाविद्यालय,
औरंगाबाद.

काळ कोणताही असला आणि शासनपद्धती कोणतीही असली तरी नोकरशाही हा त्या शासनाचा एक अत्यंत महत्वाचा व अविभाज्य घटक असते. आपल्या स्थायित्व, अनुभव, तांत्रिक ज्ञानामुळे ही नोकरशाहीच एका अर्थाने शासन चालवत असते. राजकीय कार्यकारींनी निर्धारित केलेल्या ध्येयधोरण व निर्णयांना प्रत्यक्षात आणण्याचे, त्यांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य नोकरशाहीकडे असल्यामुळे या नोकरशाहीच्या सहकार्याशिवाय शासन आपला प्रभाव पाडू शकत नाही. शासनाचे यशापयश देखील आज नोकरशाहीच्या कामगिरीवर ठरत असल्याने शासन व नोकरशाही यांच्यातील संबंध उत्तम असणे आवश्यक आहे. त्याचबरोबर सरकार कोणतेही असो, जनतेकडून निर्वाचित जनप्रतिनिधींना त्यांच्या कामात सहकार्य करणे, योग्य सल्ला देणे ही जबाबदारी नोकरशाहीची मानली जाते. आधुनिक लोकशाही काळामध्ये राजकीय तटस्थता बाळगणारी व संविधानातील आदर्शमूल्यांना प्रत्यक्षात आणणारी नोकरशाही आदर्श मानली जात होती. मात्र तटस्थतेची वास्तविक अनुभूती क्वचितच मिळते. आपली व्यक्तीगत मते, धारणा, विचारसरणी यांचा आग्रह न धरता वैधानिकता व औचित्य प्राप्त सरकारच्या आदेश व निर्देशांची पूर्तता करणाऱ्या तटस्थ नोकरशाहीची (Neutral Bureaucracy) संकल्पना सर्वप्रथम मॅक्स वेबरने मांडली.

**'तटस्थता' म्हणजे काय?**

नोकरशाहीची तटस्थता ही निष्पक्षता, पडद्यामागून काम करणे अर्थात अनामता असली तरी ही कार्यपद्धती म्हणजे उदासीनता किंवा असहकार्य नाही. ओ. पी. द्विवेदी आणि आर. बी. जैन म्हणतात त्याप्रमाणे राजकीय तटस्थता म्हणजे नोकरशाहीची व्यक्तिगत पातळीवर राजकीय घडामोडींपासून अलिप्तताच नाही तर सरकारचा राजकीय रंग कोणताही असला तरी नोकरशाही सरकारच्या इच्छेनुसार चालेल हा देखील आहे. जोसेफ ला पालोम्बरा देखील हाच विचार पुढे नेतात. ते म्हणतात, एका प्रशासकाला राजकीय पक्ष किंवा प्रभावी दलांमधील अंतर्गत गटबाजीपासून दूर राहिले पाहिजे. याचाच अर्थ एका प्रशासकाने जागरूक राहून सतत हा प्रयत्न केला पाहिजे की राजकारण कसेही असले तरी त्याने त्यात गुंतू नये. एफ. एम. मार्क्स नोकरशाहीच्या तटस्थतेकडे सकारात्मक व नकारात्मक अशा दोन दृष्टिकोनातून पाहतात.

"Knowledge Scholar"
An International Peer Reviewed E-Journal Of Multidisciplinary Research
Volume: 03, Issue: 05, Sept. – Oct. 2016 eISSN NO. 2394-5362
Impact Factor (IIFS) - 0.776

सकारात्मक तटस्थतेबाबत ते म्हणतात की, शासकीय नोकरशाहीने बिनशर्तपणे काम करण्याची शिस्त स्वीकारली पाहिजे. याचाच अर्थ, त्यांनी लोकनिर्वाचित सत्तारुढ शासनाच्या यशस्वीतेसाठी समर्पन भावाने सेवा द्यावी तसेच स्थायी अधिकाऱ्याने स्वतःला एखाद्या नीती अथवा कार्यक्रमासोबत इतकेही एकरूप करुन घेऊ नये की सत्ता बदलानंतर शासनाने विरुद्ध कार्यक्रम राबवला तर त्यांना मानसिक धक्का बसावा. नकारात्मक तटस्थतेबाबत बोलतांना मार्क्स म्हणतात की, शासकीय अधिकाऱ्यांनी स्वतःला इतकेही अलिप्त ठेऊ नये की सरकारने त्यांना गृहीतच धरु नये. धोरण-कार्यक्रम अथवा प्रशासनामध्ये अनेक असे प्रसंग येऊ शकतात जेथे उच्च शासकीय अधिकाऱ्यांनी आपली विशेषज्ञता, अनुभव वा कौशल्याच्या माध्यमातून अचूक सल्ला प्रदान न करणे म्हणजे आपल्या कर्तव्यापासून दूर पळणे होईल. आपल्या व्यावसायिक विश्लेषण व निर्णयाचे योगदान देणे हीच अपेक्षा त्यांच्याकडून केली जाते. या योगदानापासून स्वतःला वंचित ठेवणे नकारात्मकता आहे.

थोडक्यात, नोकरशाहीची तटस्थता ही तीन प्रकारे स्पष्ट करता येऊ शकते.

1) राजकीय कार्यकारी कोणत्याही पक्षाचे असले तरी त्यांना आपल्या स्थायी, अधिनस्त अधिकाऱ्यांच्या प्रामाणिकपणावर विश्वास असावा.

2) नागरी सेवकांचे उच्च मनोबल या विश्वासावर आधारित असावे की त्यांची भरती, पदोन्नती ही राजकीय विचारांवर नाही तर गुणवत्तेच्या आधारावर केली जाईल.

3) जनतेला नागरी सेवेच्या अराजकीय असण्यावर विश्वास असावा.

अर्थात, नोकरशाहीची राजकीय तटस्थता मोठी गुंतागुंतीची व्यवस्था आहे. तटस्थता ही मानसिक अवस्था असल्याने कायदे-नियमांचा यात नियमन-नियंत्रणासाठी उपयोग होऊ शकत नाही. प्रशासकाची सचोटी, नीतिमत्ता, उत्तरदायित्वाची भावना, विवेकबुद्धी येथे सर्वात महत्वाची भूमिका बजावतात. शिवाय राजकीय कार्यकारींची प्रदत्तीकरणाची भावना, सहकाऱ्यांवरील विश्वास या बाबीही येथे आवश्यक आहेत. सहाजिकच 'तटस्थता प्रतिमान' लादता येऊ शकत नाही.

**तटस्थतेचे मोजमाप**

लोकसेवकांना आपल्या कर्तव्य तथा उत्तरदायित्वाच्या कक्षा ज्ञात असणे, तटस्थतेच्या तत्वात सर्वाधिक महत्वपूर्ण आहे. कुठल्याही राजकीय विचारसरणी अथवा प्रभावाशिवाय सार्वजनिक धोरणांची अंमलबजावणी करण्याचा आग्रह

http://www.ksijmr.com

"Knowledge Scholar"
An International Peer Reviewed E-Journal Of Multidisciplinary Research
Volume: 03, Issue: 05, Sept. – Oct. 2016 eISSN NO. 2394-5362
Impact Factor (IIFS) - 0.776

अंतर्भूत असणाऱ्या नोकरशाहीच्या तटस्थतेचे मोजमाप करणे ही अवघडच गोष्ट आहे. ओ. पी. द्विवेदी आणि आर. बी. जैन यांनी नोकरशाहीच्या या तटस्थतेचे मोजमाप करण्याचे काही निकष नमूद केले आहेत.

1) निर्णय निर्धारणाच्या प्रक्रियेमध्ये राजकीय प्रभावाचे प्रमाण;

2) राजकीय कार्यकारी हे नोकरशाहीपासून अलग असण्याचा स्तर किंवा प्रमाण किती;

3) नोकरशाहीच्या कामात राजकीय हस्तक्षेप किती प्रमाणात होतो;

4) नोकरशाही किती प्रमाणात राजकारणात गुंतलेली आहे;

5) जनतेचा नोकरशाहीवर किती विश्वास आहे;

एका तटस्थ व अराजकीय नोकरशाहीसाठी पहिल्या चार स्थितीचे उत्तर शून्य असावे तर शेवटच्या स्थितीत गुण हे अधिकतम असावेत.

अर्थात, या निकषांमुळेही नोकरशाहीच्या तटस्थता अथवा अराजकीयीकरणाची अचूक स्थिती समजेलच असे नाही. कारण ही मानसिक अवस्था आहे शिवाय यामध्ये सिद्धांत आणि व्यवहारात तफावत मोठी असण्याची शक्यता नाकारता येत नाही.

**तटस्थ नोकरशाहीमागील तर्क**

नोकरशाहीची तटस्थता या संकल्पनेचा विकास हा इंग्लंडमध्ये आणि नंतर इतर अनेक युरोपीय व आशियायी देशांमध्ये झाला. मॅक्स वेबरप्रणित आदर्श नोकरशाहीचे तटस्थता हे गुणविशेष आहे. लोकांची सेवा करण्यासाठी मोठया प्रमाणावर अधिकार बहाल करण्यात आलेली नोकरशाही ही निष्पक्ष किंवा तटस्थ असावी हा एक नैतिक नियम आहे मात्र यामागे इतरही अनेक तर्क देण्यात येतात.

1) बहुपक्षीय लोकशाही राज्यांमध्ये सरकार चालवणारे पक्ष वेगवेगळे सत्तेवर येऊ शकतात. त्यांच्या राजकीय विचारधारा, कार्यशैली अथवा कार्यक्रमांमध्ये फरक पडू शकतो, मात्र तटस्थ लोकसेवेच्या माध्यमातून शासनामध्ये एक प्रकारची निरंतरता किंवा सातत्य राखणे शक्य होते. लोकसेवेची स्थायी व्यवस्था अस्थिर व बदलत्या सरकारांच्या काळातही संपूर्ण व्यवस्थेला एक स्थायित्व प्राप्त करुन देऊ शकते.

http://www.ksijmr.com

2) तटस्थ नोकरशाही ही गुणवत्ताधारित भरती पद्धतीतून साकार झालेली असते. सहाजिकच अशी नोकरशाही अधिक सकारात्मक आणि कार्यक्षम सिद्ध होते. शिवाय ह्या पद्धतीला पर्याय असणारी लुट पद्धतीतून येणारी नोकरशाही अकार्यक्षम व अधिक सदोष मानली जाते. कोणत्या तरी राजकीय पक्ष किंवा विचारधारेला बांधिल असण्यापेक्षा जनता, सरकार किंवा घटनेला बांधिल नोकरशाही अधिक विश्वासार्ह असते.

3) एका तटस्थ नोकरशाहीमध्ये स्थायित्व, सातत्य, कार्यक्षमता, विश्वसनीयता, व्यावसायिकता इत्यादी गुणांची अपेक्षा असते. या गुणांपुढे या नोकरशाहीचे असणारे इतर दोष (यथास्थितीवाद, लालफित, दिरंगाई) हे कमी महत्वपूर्ण मानले जातात.

4) तटस्थ नोकरशाहीच सेवा प्रदान करतांना किंवा लाभाचे वितरण करतांना तटस्थ व निःस्वार्थ राहू शकते, अशी कल्पना केली जाते. यामुळे देखील तटस्थ नोकरशाहीची भलावण केली जाते.

5) तटस्थ नोकरशाही ही पूर्वग्रहाशिवाय शासनाला अधिक प्रमाणिकपणे सल्ला व इतर सहकार्य देऊ शकते.

थोडक्यात, तटस्थ नोकरशाहीमागील तर्क हे सशक्त आहेत. पूर्णवेळ जनसेवेसाठी समर्पित, राजकीय चौकट आणि मार्गदर्शनात कार्यरत निःपक्ष, तटस्थ, राजकारणापासून अलिप्त, अनामिकपणे पडद्यामागून कार्यरत नोकरशाही अधिक निर्दोष मानली जात असली तरी सद्यस्थितीत नोकरशाहीच्या या स्वरुपाला आव्हान दिले जात आहे. कधीकाळी साम्यवादी किंवा हुकूमशाही राष्ट्रांनी स्वीकार न केलेल्या तटस्थ नोकरशाहीचे आज मोठ्या प्रमाणावर राजकीयीकरण होतांना दिसत आहे. नोकरशाही तटस्थ, मूल्यनिरपेक्ष, राजकीय घडामोडींपासून अलिप्त, कुठल्याही वैचारिक प्रभावाशिवाय असू शकते काय? किंवा ती तशी असावी काय? तसे करणे वास्तवात प्रासंगिक किंवा उपयुक्त आहे काय? असे अनेक प्रश्न या संदर्भात उपस्थित केले जात आहेत.

**तटस्थ नोकरशाहीच्या मर्यादा**

आज अनेक देशांमधून तटस्थ नोकरशाहीचा त्याग केला जात आहे. एका अर्थाने, नोकरशाहीचे होत असणारे राजकीयीकरण आता चुकीचे मानले जात नाही. तटस्थ नोकरशाहीचा पारंपारिक सिद्धांत आज कालबाह्य मानला जात आहे. याची कारणे पुढीलप्रमाणे-

1) विकसित देशांमध्ये एक वेळ लोकसेवा तटस्थ असणे समर्थनीय असू शकते मात्र विकसनशील देशांमध्ये जेथे सामाजिक न्याय, आर्थिक विकास, मानव विकास, पर्यावरण असे मुद्दे ऐरणीवर असतात, नोकरशाही तटस्थ असू शकत नाही. अशा देशांत तटस्थतेच्या नावाखाली नोकरशाही सामाजिक प्रश्नांपासून स्वतःला अलिप्त ठेऊ शकत नाही. विकसनशील

http://www.ksijmr.com

राष्ट्रांमध्ये जेथे कल्याणकारी योजना व कार्यक्रम मोठ्या प्रमाणात लागू केल्या जातात, नोकरशाही नियम कायद्यांना प्राधान्य देऊन 'तटस्थ' राहू शकत नाही.

2) आज घडीला धोरण निर्मितीचे क्षेत्र हे पूर्णतः राजकीय कार्यकारींचे कार्यक्षेत्र म्हणून राहिलेले नाही, सामान्य नागरिक, नागरी समाज, प्रसारमाध्यमे, न्यायालये हे घटक या धोरणनिर्मितीमध्ये महत्वाची भूमिका बजावतात. तेथे धोरणनिर्मितीमध्ये सल्ला देण्याचे, माहिती पुरवण्याचे किंवा योजनांच्या अंमलबजावणीचे कार्य करणारी नोकरशाही तटस्थ राहू शकत नाही.

3) आधुनिक लोकशाहीमध्ये राजकारण व प्रशासन हे परस्पर प्रभावखाली काम करतात. येथे दोहोंच्याही अधिकार व कर्तव्यांची कार्यक्षेत्रे निश्चित नसतात. तेथे तटस्थता एक भ्रम असते. नोकरशाहीच्या कार्याचे मूल्यांकन राजकीय नेतृत्वाकडून होणे आणि नोकरशाहीने राजकीय नेतृत्वाची इच्छा व्यवहार आणणे तटस्थपणे होऊच शकत नाही. नोकरशाहीचे अनेक निर्णय  दूरगामी राजकीय परिणाम घडवून आणू शकतात.

4) नोकरशाहीची तटस्थता ही बाब मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनातूनही अशक्यप्राय आहे. समाजामध्ये समाजासाठी कार्य करत असतांना तेथील पद्धती, व्यवहार, संस्कृती, रुढी, पर्यावरण इत्यादी बाबींपासून नोकरशाही स्वतःला अलिप्त ठेऊ शकत नाही. केवळ नियम-कायद्यांवर बोट ठेऊन मूल्यरहित होऊन अंमलबजावणीचे कार्य प्रामाणिकपणे करणे, ही बाब मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनातूनही अशक्य मानली जाते.

5) नोकरशाहीची तटस्थता ही नोकरशाहीतील दोषांना वाढवणारी ठरवली जात आहे. तटस्थतेच्या नावाखाली नोकरशाही यथास्थितीवादी, परिवर्तनविरोधी, भ्रष्ट, व्यवस्था समर्थक, स्वकेंद्री, अधिकारांचा दुरुपयोग करणारी होऊ शकते. आजघडीला नोकरशाहीकडून पुरोगामी, परिवर्तनाचा अग्रदूत, नवीनता व प्रयोगशीलता, पुढाकार, नेतृत्व या गुणवैशिष्ट्यांची अपेक्षा केली जाते तेथे नोकरशाहीची तटस्थता ही संकल्पना वसाहतवादी, संकुचित व कालबाह्य मानली जाणे सहाजिक आहे.

6) लिपसेट (Lipset) सारखा विचारक म्हणतो, नोकरशाहीची तटस्थता ही अशा जागी एक भ्रम होऊन जाते जेथे राजकीय कार्यकारी आणि नोकरशाही हे समान आर्थिक-सामाजिक हितसंबंधी  पार्श्वभूमीतून आलेले असतात आणि समसमान मूल्यांचे वाहक असतात. सहाजिकच अशा ठिकाणी नोकरशाहीची तटस्थता ही महत्वहीन ठरते.

7) रोवत (Rowat) म्हणतात की, तटस्थ नोकरशाही ही लोकशाही आणि हुकूमशाही या दोन्ही व्यवस्थांमध्ये आपली सेवा प्रदान करतांना समान आनंदी असतात. मात्र बहुविध समाजामध्ये जेथे समाजातील प्रत्येक स्तराला प्रतिनिधीत्व मिळणे

http://www.ksijmr.com

अपेक्षित असते, नोकरशाहीची तटस्थता निरुपयोगी ठरते. सामाजिक व्यवस्थेतील परिवर्तनाच्या मागणीला एक उदासीन नोकरशाही सकारात्मक प्रतिसाद देऊ शकत नाही.

8) नोकरशाहीच्या तटस्थतेचे मूळ काहीसे लोकप्रशासनातील राजकारण-प्रशासन द्वैतभावातही (Politics - Administration Dichotomy) दिसून येते. सुरवातीच्या काळात जेंव्हा धोरणनिर्मिती हा पूर्णतः एकमात्र अधिकार कायदेमंडळ व राजकीय कार्यकारींचा होता, नोकरशाही तटस्थ असणे अपेक्षित होते, मात्र आज हे शक्य नाही.

या सर्व कारणांशिवाय नोकरशाहीची तटस्थता ही कशी घातक किंवा चुकीची असू शकते याबाबत बॅरीयन चॅपमन (Barian Chapman) म्हणतो, लोकसेवेची तटस्थता सरतेशेवटी नैतिक भ्रष्टाचाराचीच प्रवृत्ती आहे. याबाबत पुढे ते म्हणतात की, सर्वच शासनांची सेवा तटस्थतेने व प्रामाणिकपणे केली जाणे योग्य असेल तर हिटलरची यथाशक्ती सेवा करणाऱ्या जर्मन अधिकाऱ्यांवर टीका करण्याचा कोणताही तर्क लागू होणार नाही.

मोहित भट्टाचार्य नोकरशाहीच्या तटस्थतेला एक प्रकारची राजकीय नपुंसकता (Political Sterilization) मानतात. ही नपुंसकता लोकसेवांना राजकारणातील गतिशीलता, सजीवता व त्यातील परिवर्तनापासून दूर ठेवते. अर्थात, ही बाब फार चांगली आहे असे नाही.

थोडक्यात, बुद्धीमान, स्थायी व अनुभवी असणारी नोकरशाही ही सक्रीय, सृजनशील, नेतृत्व करणारी, परिवर्तनशील व न्याय करणारी असणे आवश्यक असेल तर तिच्या तटस्थतेचे किंवा राजकीय अलिप्ततेचे कौतुक शक्य व समर्थनीय नाही.

**संदर्भ ग्रंथ**

१़ राय एच., सिंग साकेंद्र व गौर एम. के., 'न्युट्रॅलिटी व्हर्सेस कमिटमेंटः अ फ्युटाईल डिबेट', दी इंडियन जर्नल ऑफ पॉलिटिकल सायंस, व्हॉल्युम ३९, नं. ΦZ ०एप्रिल-जून ।९७४़

२़ नुनेस एफ. ई., 'दी नॉनसेंस ऑफ न्युट्रॅलिटी', सोशल अँड इकॉनॉमिक स्टडीज, व्हॉल्युम Z5 नं. Φ4 ०डिसेंबर ।९७६़

३़ लेव्हीतन डेव्हीड, 'दी न्युट्रॅलिटी ऑफ दी पब्लिक सर्वीस', पब्लिक ॲडमिनीस्ट्रेशन रिव्ह्यू, व्हॉल्युम ΦZ नं. Φ4, ०ऑटम ।९4Z़

४़ अगरवाल यु. सी.०संपा़, 'पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन : व्हिजन अँड रिअलिटी', न्यू दिल्ली, इंडियन इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक ॲडमिनीस्ट्रेशन

५० गॅस्टलर मारजा,२००९, न्यूयॉर्क ,द पब्लिक सर्विस अंडर रीकंस्ट्रक्शन ,रॉटलेज

६० शर्मा एम,.एल.आणि सदाना बी .पी.पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन इन थिअरी अँड प्रॅक्टिसन्यू , किताब महल पब्लिशर्स,२००७,दिल्ली

७० अवस्थी अमरेश्वर आणि माहेश्वरी श्रीराम पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, आग्रा, लक्ष्मी नारायण २००७, अगरवाल एडयुकेशनल पब्लिशर्स

८) भट्टाचार्य मोहितन्यू हरॉइझन्स ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, जवाहर पब्लिशर्स अँड ,२००७ ,न्यू दिल्ली, डिस्ट्रीब्यूटर्स.

९) सुभाष भिंगे, ‘कर्मचारी प्रशासन’, कैलास प्रकाशन, नांदेड, २००७.