

लोकशाहीतील प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची भूमिका

प्रा.डॉ. रत्नाकर बाबूराव लक्ष्ते

पदवी व पदव्युत्तर राज्यशास्त्र विभाग प्रमुख
देगलूर महाविद्यालय, देगलूर
ता. देगलूर जि. नांदेड

धिरजकुमार दिगंबरराव कांबळे

संशोधक विद्यार्थी
एम.ए. (नेट), राज्यशास्त्र
महात्मा फुले नगर, सोमनाथपुर रोड, उदगीर

प्रस्तावना

लो

कशाही शासन व्यवस्थेचे कार्यकारी मंडळ, कायदेमंडळ

आणि न्यायमंडळ हे प्रमुख आधारस्तंभ असतात. लोकशाही अधिक वृंदिगत होण्यासाठी तिन्ही आधारस्तंभ परस्पर स्वतंत्र असणे आवश्यक असते. कार्यकारी मंडळामध्ये शासनाचे कॅबिनेटमंत्री आणि त्यांना सहकार्य करण्यासाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची यंत्रणा असते. राज्याची नागरी कार्ये पार पाडण्याची जबाबदारी ज्या कर्मचारी यंत्रणेवर सोपलेली असते, त्या यंत्रणेतील प्रमुखास लोकसेवक किंवा प्रशासकीय अधिकारी म्हणतात. लोकसेवेला सनदी सेवा, नागरी सेवा, कर्मचारी वर्ग, सरकारी नोकरवर्ग व शासकीय नोकरवर्ग या सर्व संज्ञा एकाच अर्थाने वापरल्या जातात. प्रशासकीय अधिकारी वर्ग हा केंद्र व राज्यातील महत्त्वाचा दुवा म्हणून काम करते. मंत्रिमंडळ व राजकीय पुढारी हे अस्थायी आहेत तर प्रशासकीय वर्ग कार्यपालीकेचा स्थायी घटक म्हणून काम पाहतो. प्रशासकीय अधिकारी राज्याच्या प्रत्येक सेवा जनसामान्यापर्यंत पोचविण्याचे काम करतात. म्हणून प्रशासकीय यंत्रणेला राज्याचा आत्मा म्हटले जाते. त्यामुळे एखाद्या देशातील प्रशासकीय यंत्रणा भ्रष्ट, बेजबाबदार, असहिष्णू, अकार्यक्षम आणि दप्तर दिरगाई करणारी असेल तर त्या देशाचे अधःपणन होण्यास वेळ लागणार नाही. यासाठी प्रशासकीय यंत्रणा जबाबदार, कर्तव्यदक्ष, प्रामाणिक, चारित्र्यसंपन्न, कुशल, उच्च पात्रता, कार्यक्षम आणि लोकाभिमुख असणे महत्त्वाचे आहे.

संशोधन समस्या

राजकीय नेतृत्व आणि प्रशासकीय अधिकारी यांचा संघर्ष अनेक शतकापासून चालत आलेला आहे. परंतु समकालीन परिस्थितीचा विचार करता राजकीय नेतृत्वापेक्षा प्रशासकीय

अधिकारीच जनतेच्या समस्या जाणून घेऊन त्या सोडविण्याचा प्रयत्न करित आहेत. त्यामुळे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्यशैली जाणूक घेण्यासाठी हा विषय निवडण्यात आला आहे.

संशोधनाची उद्दिष्टे

१. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या स्वरूपांचा अभ्यास करणे.
२. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या कार्य कर्तृत्वाचा आढावा घेणे.

संशोधनाचे महत्त्व

संसदीय लोकशाही शासन व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्यायमंडळ यांची भूमिका अतिशय महत्त्वाची असते. कारण देशाची संपूर्ण जबाबदारी शासनाची असली तरी शासन हे अस्थायी असल्यामुळे ते निश्चित कालावधीसाठीच निवडले जाते. परंतु प्रशासकीय यंत्रणा ही स्थायी स्वरूपाची असून ती चीरंतन चालणारी प्रक्रिया आहे. तसेच धोरणाची पूर्ण अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी प्रशासकीय यंत्रणेवर असल्यामुळे तिचे दिवसेंदिवस महत्त्वा वाढताना दिसून येत आहे.

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे वैशिष्ट्ये

विश्वातील प्रत्येक राष्ट्राची राजकीय व्यवस्था भिन्न-भिन्न स्वरूपांची आहे, परंतु सर्वच राष्ट्रात प्रशासकीय अधिकारी यंत्रणेचे विशेष महत्त्व आहे. त्या शिवाय राष्ट्राच्या ध्येय-धोरणाची अंमलबजावणी होऊ शकत नाही. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची वैशिष्ट्ये पुढील प्रमाणे दिली आहेत.

१. राज्यव्यवस्थेचा अविभाज्य घटक

राज्य-राष्ट्राच्या ध्येयधोरणाची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य प्रशासकीय अधिकारी यंत्रणेशिवाय होणे अशक्य आहे. त्यामुळे या यंत्रणेला राज्याचा अविभाज्य घटक मानला जातो. या संदर्भात जोसेफ वेन्समेन व बर्नार्ड रोजेनबर्ग यांनी म्हटले की, नोकरशाही ही साम्यवाद, समाजवाद किंवा

भांडवलशाही यापैकी कोणत्याही एका व्यवस्थेचे मूलतत्त्व नसून तीचे सर्व प्रकारच्या समाज व्यवस्थेत अस्तित्वात दिसून येते.

२. अधिकृत नियुक्ती

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नियुक्ती करण्याचे अधिकार राज्यप्रमुखाला असतात. राज्यप्रमुख किंवा त्यांच्या प्रतिनिधिकडून अधिकृत नियुक्तीपत्र मिळाल्यावरच उमेदवारांना प्रशासकीय अधिकारी म्हणून कार्य करण्याचा अधिकार प्राप्त होतो. म्हणजेच भारतामध्ये प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नियुक्ती करण्याचे अधिकार राष्ट्रपतीला आहेत.

३. श्रमविभाजन

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची रचना श्रमविभाजनाच्या तत्त्वावर केलेली असते. त्यासाठी प्रत्येक अधिकाऱ्यांचे कार्यक्षेत्र व जबाबदाऱ्या निश्चित केलेल्या असतात. त्यामुळे संघटनेतील कार्य सुरळीतपणे पार पाडली जातात. आपली कार्य योग्य रीतीने पार पाडण्यासाठी अधिकाऱ्यांना आवश्यक तेवढे अधिकारही दिलेले आहेत.

४. पदक्रमाचे तत्त्व

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची रचना **पिरॅमिडप्रमाणे** केली जाते. यंत्रणेच्या सर्वोच्च स्थानापासून तळापर्यंत पदांची रचना वरिष्ठ-कनिष्ठतेच्या तत्त्वावर केलेली असते. त्यामुळे प्रशासकीय यंत्रणेला पिरॅमिडप्रमाणे आकार प्राप्त होतो. प्रत्येक स्तरावर निरनिराळे पदाधिकारी नियुक्त केलेले असतात. त्यातील कनिष्ठ अधिकारी आपल्या वरिष्ठांना जाबाबदार असतात. म्हणजेच वरिष्ठांच्या आदेशानुसार व मार्गदर्शानुसार ते कार्य करतात.

५. स्थायी सेवा

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची सेवा ही स्थायी स्वरूपाची आहे. त्यांचा कार्यकाल कायद्याने निश्चित केला असून याबाबतीत प्रत्येक राष्ट्रात भिन्नता आढळून येते. भारतामध्ये ५८ वर्षे तर इंग्लंडमध्ये ६० ते ६५ वर्षे आणि अमेरिकेमध्ये ६५ ते ७० वर्षे पूर्ण होईपर्यंत प्रशासकीय अधिकारी पदावर कार्य करू शकतो. प्रशासकीय सेवेला **कायम** स्वरूपाची सेवा देखील म्हटले जाते.

६. कुशलता व व्यावसायिकता

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची निवड विशिष्ट प्रकारची कार्ये पार पाडण्यासाठी केली जाते. ती कार्ये त्यांना विशेष कौशल्याने पार पाडावी लागतात. तशा प्रकारची पात्रता त्यांच्याकडे असल्यामुळेच त्यांची विशिष्ट पदावर नियुक्ती केली जाते. ते आपल्या कार्यात पारंगत व्हावेत म्हणून त्यांना विशेष

प्रशिक्षण दिले जाते. त्याद्वारे त्यांच्या व्यावसायिक कौशल्याचा विकास होतो.

७. अनामिकता

अनामिकता हे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्ये आहे. त्यांना आपली कार्ये पडद्यामागे राहून पार पाडावी लागतात. पार पाडलेल्या कोणत्याही कार्यांचे श्रेय ते घेऊ शकत नाहीत. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्यालयीन कृती शासनाची कृती समजली जाते. त्यांना शासकीय धोरणासंबंधीची निवेदने स्वतःच्या नावावर प्रसिध्दीस देता येत नाहीत.

८. राजकीय तटस्थता

शासनकर्त्यांचा पक्ष विचारात न घेता प्रशासकीय अधिकाऱ्यांने धोरणांची अंमलबजावणी करणे, अपेक्षित असते. कार्ये पार पाडताना त्यांनी व्यावसायिक कौशल्य जरूर दाखवावीत. पण कार्यावर कोणत्याही राजकीय विचारांचा प्रभाव पडू देऊ नये. राजकीय प्रभावापासून त्यांनी मुक्त राहावे. धोरण ठरविण्याच्या कार्यात राजकीय प्रमुखाला तटस्थपणे आणि निर्भयपणे सल्ला द्यावा, अशी अपेक्षा असते.

९. औपचारिकता

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांनी स्वतःचे कार्ये पार पाडताना संघटनेच्या किंवा शासनाच्या औपचारिक नियमांचे कधीही उल्लंघन करीत नाहीत. नियमांचे काटेकोरपणे व कठोरपणे पालन करणे त्यांचे कर्तव्य आहे. त्यामुळे कार्यात शिस्त राहते. सर्वांना समान नियम या तत्त्वाचे ते काटेकोरपणे पालन करतात. शासकीय कामात स्नेही व नातेवाईकांशी ते विशेष आपुलकीने वागत नाहीत आणि तसे त्यांनी वागूही नये, अशी अपेक्षा असते.

१०. व्यावसायिक सेवा

प्रशासकीय अधिकारी सेवेत प्रविष्ट झाल्यानंतर निवृत्तीपर्यंत त्याच सेवेत टिकून राहतात. त्या सेवेद्वारेच ते आपले भाग्य घडवीत असतात. ती सेवा त्यांच्या जीवनाचा अविभाज्य भाग बनते. सेवेतील कामगारांच्या आधारावर त्यांना बढतीची संधी प्राप्त होते. आपल्या उत्कर्षाची संधी ते सेवेतच शोधतात. ते एक व्रत समजून सेवेचे नियम, शिस्त, आचारसंहिता इत्यादीचे पालन करतात. आपल्या कार्यात प्रावीण्य मिळविणे, हे त्यांचे ध्येय असते. त्यावरच त्यांची प्रतिष्ठा अवलंबून असते.

११. जबाबदारीचे तत्त्व

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नियुक्ती जनतेची कार्ये पार पाडण्यासाठी केली जाते. म्हणून ते अंतिमतः जनतेला जबाबदार असतात. ते आपल्या जबाबदाऱ्या नियमानुसार पार पाडतात. कार्याबाबत ते आपल्या नजिकच्या वरिष्ठांमार्फत खातेप्रमुखाला

जबाबदार असतात. वरिष्ठाने व खाते प्रमुखाने मागविलेली माहिती, कार्याचा तपशील, त्याबाबतीची स्पष्टीकरणे पुरविणे हे प्रत्येक अधिकाऱ्यांचे कर्तव्य असते.

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्ये

आधुनिक राज्याला प्रशासकीय राज्य म्हणून ओळखले जाते. प्रशासकीय राज्यातील शासनाची कार्ये अमर्यादित आहेत. आधुनिक राज्याच्या कार्याचे वर्णन **पाळणा** ते **समशान** असे केले जाते. राज्याची ती सर्व कार्ये प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना करावी लागतात. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना पार पाडावी लागणारी कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. सल्ला देणे

लोकशाहीमध्ये निर्णय घेण्याचे व धोरण ठरविण्याचे काम शासन करते परंतु शासनकर्त्यांना किंवा खात्यांच्या प्रमुखांना खात्याच्या कार्याचे पुरेसे ज्ञान नसते. त्यासाठी त्यांना सचिवांवर अवलंबून राहावे लागते. सचिव व त्याच्या सहकाऱ्यांना खात्यातील कार्याची विशेष माहिती व ज्ञान असते. शिवाय प्रदीर्घ काळ खात्यात काम केल्यामुळे त्यांचा अनुभवही मोलाचा असतो. त्यामुळे खात्याचे धोरण ठरविताना व निर्णय घेताना त्यांचा सल्ला उपयुक्त ठरतो. सेवेतील अधिकाऱ्यांनी जनहिताचा विचार करून निर्भयपणे सल्ला दिला पाहिजे. त्यांच्या निर्भय व निःपक्षपाती सल्ल्यामुळे शासनाचे धोरण निर्दोष बनते.

२. धोरणाची अंमलबजावणी करणे

शासनाने घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी करणे हे प्रशासकीय सेवेतील अधिकाऱ्यांचे मुख्य कार्य आहे. शासनाच्या धोरणाची व्यवस्थित अंमलबजावणी केली तरच जनतेच्या मनात शासनाची प्रतिमा निर्माण होते. त्यावर शासनाचे भवितव्यही अवलंबून असते. शासनाच्या यशापयशाचे मूल्यमापनही धोरणाच्या अंमलबजावणीवरून केले जाते.

३. नियम व उपनियम तयार करणे

कायदे करण्याचे काम कायदेमंडळाचे आहे. कायद्यांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करण्याचे काम प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे आहे. कायदेमंडळाचे स्वरूप धोरणात्मक असते. परंतु धोरणात्मक कायद्यांची अंमलबजावणी करताना येणाऱ्या संभाव्य अडचणींचा अंदाज बांधून नियम व उपनियम करण्याचे कार्य तज्ञ प्रशासकीय अधिकारीच करित असतात.

४. प्रशासकीय न्याय देणे

प्रशासकीय कार्ये पार पाडण्यासाठी प्रशासकीय सेवेतील उच्चपदस्थ अधिकाऱ्यांना व्यापक अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. शासनाच्या बदलत्या स्वरूपामुळे अधिकाऱ्यांच्या

विवेकाधीन अधिकारात वाढ झाली आहे. त्यामुळे कनिष्ठ अधिकारी किंवा सामान्य जनतेवर अन्याय होतो. अशावेळी न्यायदान करण्यासाठी स्थापन करण्यात आलेल्या समितीमध्ये तज्ञ प्रशासकीय अधिकारीच न्यायदानाचे काम करित असतात. त्यामुळे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्ये ही अर्धन्यायिक स्वरूपांची असतात.

५. संघटना आणि पध्दतीसंबंधीचे कार्ये

प्रशासकीय संघटनेतील प्रचलित कार्यपध्दतीचा अभ्यास व मूल्यमापन करणे, त्यासंबंधी संशोधन करून त्यात सुधारणा सुचविणे, नवीन कार्यपध्दतीचा व प्रक्रियांचा विकास करणे इत्यादी कामे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना करावे लागतात. त्यामुळे प्रशासकीय संघटनेची परिणामकारकता, प्रभावक्षमता व कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी या कार्याचे महत्त्व विशेष आहे.

६. जनसंपर्क करणे

लोकशाही व कल्याणकारी राज्यात शासनाला लोककल्याणाची व विकासाची कार्ये पार पाडावी लागतात. या शासकीय योजनांचा लाभ मिळवितांना सर्वसामान्य जनतेला अनेक अडचणींचा सामना करावा लागतो. त्यामुळे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना आकाशवाणी, दूरदर्शन व प्रत्यक्ष भेटीच्या मार्गांचा अवलंब केला जातो. त्यासाठी प्रशासकीय कार्यात लोकांचा सक्रिय पाठिंबा मिळविण्यासाठी जनसंपर्काची आवश्यकता असते.

७. उत्तरदायित्वाची पूर्तता करणे

लोकशाहीमध्ये शासन हे जनतेला उत्तरदायी असते. संसदीय शासनपध्दतीमध्ये लोकांचे प्रतिनिधि संसदेत बसलेले असतात. ते मंत्र्यांना निरनिराळ्या कार्यासंबंधी प्रश्न विचारतात. मंत्र्यांना त्याची समाधानकारक उत्तरे द्यावी लागतात. त्यासाठी मंत्र्यांना आपल्या खात्यात, चालू असलेल्या कार्याची, त्यातील विविध प्रकरणांची माहिती आकडेवारीनिशी सांगावी लागते. अशावेळी पददामागे राहून प्रशासकीय अधिकारी संबंधित प्रश्नांसंदर्भात माहिती उपलब्ध करून देतात.

८. राजकीय व्यवस्थेची पूर्तता करणे

प्रशासकीय अधिकारी आणि लोकसेवक यांचे निरंतरपणे चालू राहते. त्यावरच राजकीय व्यवस्था टिकून राहते. सत्ता बदलून राजकीय नेते बदलले तरी प्रशासकीय अधिकारी तेच असतात. नवीन आलेल्या शासनाला पूर्ण सहकार्य करण्याची भूमिका अधिकारी वर्गाची असते.

निष्कर्ष

१. संसदीय लोकशाही प्रणालीमध्ये नोकरशाही जनतेच्या जीवनपध्दतीचा महत्त्वाचा भाग बनली आहे.
२. प्रशासकीय अधिकारी केवळ कायद्यांची अंमलबजावणीच करत नाहीत तर कायद्यांची रचना, वीत्त आणि अर्ध न्यायीक कार्यात महत्त्वपूर्ण कार्य करताना दिसून येतात.
३. काही अपवाद वगळता बहुतेक प्रशासकीय अधिकारी अष्टपैलू कामाच्या कार्यशैलीमुळे राजकीय नेतृत्वाची जागा घेताना दिसून येत आहेत.
४. प्रशासकीय यंत्रणेला भ्रष्टाचारांचे कुरूपण म्हणून उल्लेख केला जात होता, परंतु समकालीन स्थितीमध्ये प्रसार माध्यम आणि आधुनिक तंत्रज्ञानामुळे त्यांच्यात बऱ्याच प्रमाणात सुधारणा झालेली दिसून येते.

संदर्भग्रंथ

१. डॉ.बी.एल.फडिया, लोकप्रशासन, प्रकाशन साहित्य भवन, आगरा,
२. डॉ.अशोककुमार दुबे, २१ वी शताब्दी में लोकप्रशासन, टाटा, मॅग्राहिल पब्लिकेशन कंपनी लिमिटेड, नई दिल्ली.
३. डॉ.सुरेंद्र कटारिया, भारतीय प्रशासन, नॅशनल पब्लिकेशन, नई दिल्ली, २००८
४. डॉ.विबरकेश्वर प्रसादसिंह, लोकप्रशासन, ज्ञानदा प्रकाशन नवी दिल्ली, २००८
५. एम.लक्ष्मीकांत, लोकप्रशासन, सिव्हील सेवा परीक्षा
६. डॉ.सुरेंद्र कटारिया, प्रशासकीय सिद्धांत एवं प्रबंध, नॅशनल पब्लिकेशन, नवी दिल्ली, १९८६

