M53 एम. ए. (लोकप्रशासन)
सेमिस्टर I
COURSE CODE : PAD101
BOOK CODE : PAD 1011

मुखपृष्ठ रचना : अविनाश उमाकांत भावे / प्र. मि. केंद्र / यचमामु विद्यापीठ / AF21-90

PAD101

लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार

पुस्तक 1

लोकप्रशासनाची तत्त्वे

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

ज्ञानगंगा घरोघरी

PAD 101
लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार
Book Code : PAD1011

पुस्तक १

लोकप्रशासनाची तत्त्वे

लेखक : डॉ. अनिल पाटील, डॉ. मल्लिकार्जून बंदारे

घटक १ : लोकप्रशासन – अर्थ, स्वरुप, व्याप्ती व महत्त्व	१
घटक २ : वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासनाचा दृष्टीकोन, लोकप्रशासनाचा विकास व लोकप्रशासनाची सद्यस्थिती	९
घटक ३ : लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन आणि नव लोकप्रशासन	१९
घटक ४ : लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोन	३७
घटक ५ : लोकप्रशासनाचे सिद्धांत	४५
घटक ६ : लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिक शास्त्रे	५४
घटक ७ : लोकप्रशासनावरील नियंत्रण व उत्तरदायित्व	६२

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : प्रा. ई. वायुनंदन

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा परिषद

डॉ. प्रवीण घोडेस्वार
प्र. संचालक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

नागार्जुन वाडेकर
सहयोगी प्राध्यापक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. हेमंत राजगुरू
सहयोगी प्राध्यापक
शैक्षणिक सेवा विभाग
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. विजया पाटील
सहयोगी प्राध्यापक
शिक्षणशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

माधव पळशीकर
सहयोगी प्राध्यापक
संगणकशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. मोहन काशीकर
प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ
नागपूर

डॉ. सतीश बडवे
प्राध्यापक
मराठी भाषा आणि साहित्य विभाग
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा
विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. लतिका अजबानी
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य आणि व्यवस्थापन विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ
नाशिक

डॉ. सुरेश कानडे
प्राध्यापक
हिंदी विभाग
एस.एम.आर.के. महिला महाविद्यालय
नाशिक

डॉ. मधुकर शेवाळे
उप ग्रंथपाल
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ
नाशिक

डॉ. विनायक देशपांडे
प्राध्यापक व माजी विभागप्रमुख
व्यवसाय व्यवस्थापन विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ
नागपूर

अभ्यासक्रम समिती

डॉ. श्याम शिरसाठ
प्र. कुलगुरू
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा
विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. बालाजी कत्तूरवार
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
देगलूर महाविद्यालय, देगलूर, जि. नांदेड

डॉ. वासंती रासम
प्रमुख
राज्यशास्त्र विभाग
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. भारत गोरे
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
विवेकानंद महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. जितेंद्र वासनिक
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन व स्थानिक स्वराज शासन
विभाग, राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज विद्यापीठ
नागपूर

डॉ. प्रीती पोहेकर
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
राजर्षि शाहू महाविद्यालय
लातूर

डॉ. अशोक नाईकवाडे
प्राचार्य
पंडीत जवाहरलाल नेहरू महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. अभिजित पिलखाने
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळ संचलित
कला वरिष्ठ महाविद्यालय, औरंगाबाद

Course Code : PAD101   Book Code : PAD1011 : लोकप्रशासनाची तत्त्वे

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : प्रा. ई. वायुनंदन

प्र. संचालक : डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक

डॉ. अनिल पाटील
सहयोगी प्राध्यापक
राज्यशास्त्र विभाग
प्रमुख, कला वाणिज्य आणि विज्ञान
महाविद्यालय, गडहिंग्लज, कोल्हापूर

डॉ. मल्लिकार्जुन बंदारे
सहायक प्राध्यापक
राज्यशास्त्र विभाग
बळवंत महाविद्यालय, विटा
ता. खानापूर, जि. सांगली

संपादक

डॉ. वासंती रासम
माजी विभागप्रमुख
राज्यशास्त्र विभाग
शिवाजी विद्यापीठ
कोल्हापूर

अनुदेशन–तंत्र–संपादक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक–४२२२२२

भाषा संपादक

राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक–४२२२२२

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक–४२२२२२

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक–४२२२२२

राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक–४२२२२२

निर्मिती

श्री. आनंद यादव
व्यवस्थापक, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

© २०२१, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

- **प्रथम आवृत्ती** : ऑगस्ट २०२१   ❑ **प्रकाशन क्रमांक** : २३०३
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमूर्ती चौक, सिडको, नाशिक – ८
- **मुद्रक तथा प्रकाशक** :डॉ. दिनेश भोंडे, कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक.

ISBN 978-93-91514-34-1

B18-19-51

एम.ए. (लोकप्रशासन) पदव्युत्तर शिक्षणक्रम (M53)

अभ्यासक्रम

लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार (PAD101)

पुस्तक १ : लोकप्रशासनाची तत्त्वे

घटक १ : लोकप्रशासन - अर्थ, स्वरुप, व्याप्ती व महत्त्व
घटक २ : वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासनाचा दृष्टीकोन, लोकप्रशासनाचा विकास व लोकप्रशासनाची सद्यस्थिती
घटक ३ : लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन आणि नव लोकप्रशासन
घटक ४ : लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टीकोन
घटक ५ : लोकप्रशासनाचे सिद्धांत
घटक ६ : लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिकशास्त्रे
घटक ७ : लोकप्रशासनावरील नियंत्रण व उत्तरदायित्व

पुस्तक २ : संघटना : तत्त्व व व्यवहार

घटक १ : संघटना : अर्थ व वैशिष्टे, औपचारिक व अनौपचारिक संघटन
घटक २ : संघटनेची तत्त्वे - १
घटक ३ : संघटनेची तत्त्वे - २
घटक ४ : संघटनेचे सिद्धांत
घटक ५ : प्रशासकीय संघटनेची रचना व प्रकार
घटक ६ : मुख्यालय व क्षेत्रीय कार्यालय संबंध, प्रशासकीय न्यायाधिकरण, नियामक प्राधीकरण

पुस्तक ३ : प्रशासकीय विचारवंत – १

घटक १ : लोकप्रशासनातील विचार प्रवाह व दृष्टीकोन
घटक २ : कौटिल्य (इ.स. पूर्व ३७१ ते २८३)
घटक ३ : मॅक्स वेबर (१८६४ ते १९२०)
घटक ४ : फ्रेडरिक डेब्ल्यू टेलर (१८५६ ते १९१५) व हेन्री फेयॉल (१८४१ ते १९२५)
घटक ५ : जॉर्ज एल्टन मेयो (१८८०-१९४९) व मेरी पार्कर फॉलेट (१९६८ ते १९३३)
घटक ६ : हर्बर्ट सायमन (१९६१-२००१) व चेस्टर बर्नार्ड (१८८६-१९६१)

पुस्तक ४ : प्रशासकीय विचारवंत – २

घटक १ : फ्रेड रिग्ज (१९१७ ते २००८)
घटक २ : पीटर ड्रकर (१९०३ ते २००५)
घटक ३ : डग्लस मॅकग्रेगर (१९०६ ते १९६४)
घटक ४ : रेनसीस लिकर्ट (१९०३ ते १९८१) व क्रिस ऑर्गिरिस (१९२३ ते २०१३)
घटक ५ : अब्राहम मास्लो (१९०८ ते १९७०) व फ्रेडरिक हजबर्ग (१९२३ ते २०००)
घटक ६ : एहजेकल ड्रॉर (१९२८) व पॉल ॲपलबी (१८९१ ते १९६३)

कुलगुरूंचे मनोगत

प्रिय विद्यार्थी मित्रांनो,

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठाच्या एम. ए. लोकप्रशासन या पदव्युत्तर पदवी शिक्षणक्रमात प्रवेश घेतल्याबद्दल मी आपले हार्दिक अभिनंदन करतो. या शिक्षणक्रमाची पुस्तके आपल्या हाती देतांना मला विशेष आनंद होत आहे.

गेल्या तीस वर्षात विद्यापीठाने समाजाच्या गरजेनुरूप कौशल्यधिष्ठित शिक्षणक्रम विकसनास प्राधान्य देऊन शैक्षणिक गरजा पूर्ण करण्याचा प्रयत्न केलेला आहे. केवळ पारंपरिक शिक्षणावर आणि पुस्तकी ज्ञानावर भर ने देता, ज्ञानाचे उपयोजन दैनंदिन जीवनात स्वत:च्या व समाजाच्या हितासाठी कसे करावे, याचे ज्ञान विद्यार्थ्यांपर्यंत पोहचविण्याचा विद्यापीठाने सतत प्रयत्न केलेला आहे. विद्यापीठाने शिक्षणाच्या संधीचे लोकशाहीकरण करतांना केवळ आर्थिक कुवत नाही म्हणून शिक्षण घेता आले नाही अशी स्थिती असणाऱ्या अनेक विद्यार्थी/विद्यार्थिनींना शिक्षणाच्या मूळ प्रवाहात आणत ज्ञानगंगा घरोघरी पोहचवणारी शिक्षण प्रणाली निर्माण करून देत राज्याच्या विकासात आपले योगदान दिले आहे. कोणत्याही कारणाने शिक्षणात खंड पडलेल्या विद्यार्थ्यांना उच्च शिक्षणाच्या मुख्य प्रवाहात येण्याची संधी या माध्यमातून उपलब्ध झाली आहे. काम करता करता शिक्षण घेणाऱ्या विद्यार्थ्यांना शिक्षणक्रम पूर्ण करण्यासाठी वाढीव कालावधी, अत्यल्प शिक्षणक्रम शुल्क, लवचिक आणि विद्यार्थीकेंद्री प्रशासन, इत्यादी मुक्त शिक्षणप्रणालीची वैशिष्ट्ये आहेत.

विद्यापीठ अनुदान आयोग आणि शासनाकडून वेळोवेळी मिळालेल्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार विविध संस्था-संघटनांकडून प्राप्त झालेल्या अभिप्रायानुसार तसेच बदलत्या काळाची आणि परिस्थितीची गरज लक्षात घेऊन विद्यापीठाकडून नवनवीन अभ्यासक्रम तयार केले जातात. मुक्त विद्यापीठातील शिक्षणक्रमाची त्या त्या विषयातील तज्ज्ञांद्वारे विकसित दर्जेदार पुस्तके विद्यार्थ्यांना मोफत उपलब्ध करून दिली जातात.

लोकप्रशासन हा विषय एक विद्याशाखा म्हणून फक्त शंभर ते सव्वाशे वर्षापूर्वी अमेरिकेत अस्तित्वात आल्याचे दिसते. आता जगभरातील जवळपास सगळ्या प्रमुख विद्यापीठांमध्ये लोकप्रशासन एक स्वतंत्र विषय म्हणून शिकविल्या जात आहे. लोकप्रशासन एक विद्याशाखा म्हणून भारतातूनही मान्यता पावलेली दिसून येते.

राज्याच्या (स्टेट) बदलत्या स्वरूपानुसार आता राज्य केवळ कायदा व सुव्यवस्था पाहणारी व्यवस्था राहिली नसून लोकांचे सर्वंकष कल्याण करणारी व्यवस्था बनली आहे. मात्र आधुनिक कल्याणकारी राज्यात लोकांचे कल्याण साधण्याकरिता कायदेमंडळाने ठरविलेल्या धोरणांची यथोचित अंमलबजावणी करण्यासाठी राज्याएवढीच लोकप्रशासनाच्या कार्याचीही आवश्यकता निर्माण झाली आहे.

संघ लोकसेवा आयोगाची तयारी करणाऱ्या अभ्यासापासून ते ग्रामपंचायतीच्या सदस्यांपर्यंत या विषयाचा अभ्यास करणारा वर्ग मोठ्या प्रमाणात आढळतो. महाराष्ट्रातील असा वर्ग लक्षात घेऊन सदर शिक्षणक्रमाची मांडणी करण्यात आली आहे. विशेषत: लोकप्रशासन हा वैकल्पिक विषय घेऊन विविध विद्याशाखेतील विद्यार्थी केंद्रीय व राज्य लोकसेवा आयोगाच्या परीक्षेत यश संपादन करीत आहेत. प्रशासकीय सेवेमध्ये निवड झाल्यानंतर कर्तव्य पाड पाडतांना लोकप्रशासनातील या तत्त्वांचा व सिद्धांतांचा त्यांना व्यवहारात उपयोग होताना दिसतो. त्यामुळे विद्यार्थ्यांची ही गरज लक्षात घेऊन या शिक्षणक्रमात काही विशिष्ट अभ्यासक्रमांचा अंतर्भाव करण्यात आला आहे. जसे 'ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था', 'महाराष्ट्र प्रशासन', 'ग्रामीण विकास', 'भारतातील लोकशाही व विकास' अशा महत्त्वाच्या अभ्यासक्रमाबरोबरच 'लोकप्रशासनातील नवप्रवाह', 'मानव व वित्तीय संसाधन व्यवस्थापन' व 'सामाजिक कल्याण प्रशासन', इत्यादी नविन घटकांचाही समावेश करण्यात आला आहे. लोकप्रशासन विषयामध्ये अद्ययावत राहण्यासाठी विद्यापीठाने तुम्हाला पुरविलेल्या स्वयं-अध्ययन साहित्याबरोबरच तुम्ही योजना, कुरुक्षेत्र, लोकराज्य अशा चालू घडामोडींवरील मासिकांचेदेखील नियमित अध्ययन करावे. विद्यापीठाने दृकश्राव्य माध्यमाचा अत्यंत प्रभावीपणे वापर करून विविध विषय तज्ज्ञांची व्याख्याने, मुलाखती विद्यापीठाच्या यु ट्युब वाहिनीवर (चॅनलवर) उपलब्ध करून दिल्या आहेत त्या आवर्जून पहाव्यात.

पारंपारिक शिक्षणप्रणालित विद्यार्थ्यांसाठी महाविद्यालयांमध्ये दररोज अभ्यासवर्ग असतात, तर दूरशिक्षण प्रणालीमध्ये सुट्टीच्या दिवशी संपर्कसत्र आयोजित केली जातात. स्वत:च्या व्यावसायिक तसेच कौटुंबिक जबाबदाऱ्या सांभाळून शिक्षण पूर्ण करणे असे या संकल्पनेमध्ये अपेक्षित असल्याने संपर्कसत्राला जातांना त्या विषयाची, विषयातील घटकांची पूर्वतयारी, अभ्यास करून उपस्थित राहणे आवश्यक आहे. त्यामुळेत तुमच्या शंका-अडचणी, संबंधित अध्यापकांना विचारून त्याचे निराकरण करून घेता येईल. आदर्श संपर्कसत्राचे स्वरूप एकसुरी व्याख्यानाऐवजी चर्चात्मक व्हावे अशी विद्यापीठाची भूमिका आहे.

आजच्या माहिती तंत्रज्ञानाच्या युगामध्ये प्रशासनात डिजिटल तंत्रज्ञानाचा वापर करून कागदरहित प्रशासनावर भर दिल्या जात आहे. त्याचाच एक भाग म्हणून विद्यापीठाच्या विविध शिक्षणक्रमाची पुस्तके डिजिटल स्वरूपात www.ycmou.ac.in या संकेतस्थळावर उपलब्ध करून देण्यात येत आहेत, ती विद्यार्थी, शिक्षक तसेच जिज्ञासूंना उपयुक्त ठरतील अशी खात्री आहे.

आपल्या भविष्यातील वाटचालीसाठी पुन्हा एकदा हार्दिक शुभेच्छा !

प्रा. ई. वायुनंदन
कुलगुरू

ज्ञानगंगा घरोघरी

लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार (PAD 101)

प्रस्तावना

आपण एम. ए. लोकप्रशासन या शिक्षणक्रमास प्रवेश घेतला त्याबद्दल सर्वप्रथम आपले हार्दिक अभिनंदन. खरे पाहता लोकप्रशासन हा अभ्याविषय म्हणून एक नविन विषय आहे. कारण इतर सामाजिक शास्त्रे जसे राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, इत्यादी हे पाचशे हजार वर्षाइतके जुने आहेत परंतु त्या तुलनेत लोकप्रशासन ह्या विषयाला फक्त शंभर सव्वाशे वर्षाचा इतिहास आहे. असे असले तरीही या विषयाचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत असल्याचे दिसून येते.

आधुनिक कालखंडात 'राज्य' या संकल्पनेला अत्यंत महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. 'राज्य' आता फक्त राज्यातील लोकांचे परकिय आक्रमनापासून रक्षण करण्यापुरतेच सिमित राहिलेले नसून ते आता त्यापेक्षाही महत्त्वाच्या जबाबदाऱ्या पार पाडतांना दिसत आहे. कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेत तर राज्य अजुनच महत्त्वाची भुमिका पाडत असल्याचे दिसत आहे. लोकांचे सर्वांगीण कल्याण करणे हा जर आधुनिक राज्याचा उद्देश असेल तर राज्याला त्यासाठी वेगवेगळी ध्येयधोरणे आखावी लागतील व तयार केलेल्या ध्येय धोरणांना लोकांपर्यंत पाहोचविण्यासाठी अर्थात धोरणांच्या अंमलबजावणीसाठी एका विशिष्ट यंत्रणेची गरज असते. ही यंत्रणा किंवा व्यवस्था म्हणजेच लोकप्रशासन होय. म्हणून राज्य विचारात घेतांना या व्यवस्थेचा अभ्यास करणेही महत्त्वाचे ठरते. आणि हाच सदरिल अभ्यासक्रमाचा उद्देश आहे.

या अभ्यासक्रमाची विभागणी एकूण चार पुस्तकांत केलेली आहे. त्यातील पहिल्या पुस्तकात सर्वप्रथम लोकप्रशासनाची ओळख करून देण्यात आली आहे. तसेच सदरिल पुस्तकात लोकप्रशासन विषयाच्या काही मुलभूत गोष्टींची ओळखही करून देण्यात आहे. ज्यात प्रामुख्याने लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप, महत्त्व व वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासन विषयक दृष्टिकोन, लोकप्रशासनाचे विविध सिद्धांत, लोकप्रशासनशास्त्राच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोन, इत्यादी घटकांचा समावेश आहे. संघटना ही लोकप्रशासनाची मुलाधार आहे. संघटनेशिवाय कोणत्याही देशातील लोकप्रशासन चालू शकत नाही. या अभ्यासक्रमाच्या दुसऱ्या पुस्तकात याबाबतीतच विवेचन केलेले आहे. संघटना ह्या औपचारिक किंवा अनौपचारिक असू शकतात. समाजात अनौपचारिक तर प्रशासनात प्रामुख्याने औपचारिक संघटनांचा अंतर्भाव होत असतो. लोकप्रशासनाचा अभ्यास करतांना विविध प्रकारच्या संघटनांचा अभ्यास करणे हे अत्यंत महत्त्वाचे असते. या पुस्तकात प्रामुख्याने संघटनेचा अर्थ, त्यांचे प्रकार, संघटनेची तत्त्वे, संघटनेचे विविध सिद्धांत व प्रशासकिय न्यायाधिकरण, इत्यादी बाबींचा सविस्तर उहापोह केला आहे. या पुस्तकातून विद्यार्थ्यांना लोकप्रशासनातील विविध प्रकारच्या संघटनांचे सखोल आकलन होऊ शकेल.

अनुक्रमे तिसऱ्या व चौथ्या पुस्तकात लोकप्रशासनाच्या विविध विचारवंतांच्या विचारांचा सखोल आढावा घेण्यात आला आहे. वर उल्लेख केल्याप्रमाणे लोकप्रशासनशास्त्र हा एक स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून अत्यंत तरूण विषय आहे. कारण सामाजिक शास्त्राच्या कुटूंबात त्याचा येण्याचा प्रवास हा फक्त शंकर ते सव्वाशे वर्षाचा आहे. मात्र असे असले तरीही लोकप्रशासन हा स्वतंत्र अभ्यासविषय व्हावा म्हणून विविध विचारवंतांचे विचार हे अत्यंत मोलाचे आहेत. त्यांनी प्रतिपादन केलेल्या विविध सिद्धांतांतून हे स्पष्ट होते की, लोकप्रशासनशास्त्र हेसुद्धा इतर सामाजिक शास्त्रांप्रमाणेच एक शास्त्र आहे व ते इतर सामाजिक शास्त्रापासून भिन्न तर आहेच पण ते स्वतंत्र व महत्त्वाचेसुद्धा आहे. म्हणून अशा सर्व विचारवंतांच्या विचारांचा व त्यांनी प्रतिपादन केलेल्या सिद्धांतांचा अभ्यास आपण पुस्तक क्र. २ व ३मध्ये करणार आहोत. आपल्या या अभ्यासक्रमाच्या प्रवासास मंगलमय शुभेच्छा....!

पुस्तक पहिले : लोकप्रशासनाची तत्त्वे

प्रास्ताविक

लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार या अभ्यासक्रमाच्या पहिल्या पुस्तकात एकूण सात घटक आहेत.

घटक १ : ह्या घटकामध्ये लोकप्रशासनशास्त्राची तोंडओळख करून देण्याचा प्रयत्न केला गेला आहे. एकूण लोकप्रशासन हा विषय समजून घेण्यासाठी सर्वप्रथम त्याचा अर्थ, स्वरूप व महत्त्व, इत्यादी गोष्टी समजून घेणे अगत्याचे ठरते. म्हणून या घटकात लोकप्रशासनाच्या विविध व्याख्या देऊन त्याचे स्वरूप, व्याप्ती व महत्त्व यांची चर्चा केली आहे.

घटक २ : हा घटक लोकप्रशासन ह्या विषयाच्या उत्पत्तीविषयी आहे. हा विषय सर्वप्रथम कसा अस्तित्वात आला व त्यात वुड्रो विल्सनचे काय योगदान आहे, इत्यादी बाबींची चर्चा या घटकात करण्यात आली आहे. याबरोबरच या घटकात शसनाच्या विकासाचे विविध टप्पेही चर्चिले गेले आहेत. शेवटी या घटकात लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे वेगवेगळे दृष्टिकोन व लोकप्रशासनाची सद्यस्थिती काय आहे याचा उहापोह केला आहे.

घटक ३ : कुठल्याही संघटनेत नियोजन, संघटन, समन्वय व संसुचन, इत्यादी घटकांमुळेच ठरविलेले उद्दिष्ट प्राप्त केले जाते. हे सर्व घटक लोकप्रशासनात व खाजगी प्रशासनात दिसून येतात. असे असले तरीही या दोन्ही प्रकारच्या प्रशासनात काही मुलभूत फरकही दिसून येतात. म्हणून या घटकात लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांतिल साम्य व भेद यावर सविस्तर प्रकाश टाकण्यात आला आहे. तसेच नवलोकप्रशासनाचा उगम व त्याची तत्त्वे आणि उद्देश याचीही चर्चा या घटकात केली आहे.

घटक ४ : प्रत्येक विषयाचा अभ्यास करतांना काही दृष्टिकोन लक्षात घेऊन त्या विषयाचा अभ्यास करावा लागतो. लोकप्रशासनाचाही अभ्यास करतांना कही दृष्टिकोनांचा अभ्यास करणे क्रमप्राप्त ठरते. सदरील घटकात लोकप्रशासनाचे विविध दृष्टिकोन अभ्यासले गेले आहेत. ज्यात प्रामुख्याने व्यवस्था, दृष्टिकोन, वर्तनवादी दृष्टिकोन, इत्यादींचा समावेश करण्यात आला आहे.

घटक ५ : कोणत्याही विषयाचा अभ्यास करतांना त्या विषयाची सैद्धांतिक चौकट अभ्यासणे अत्यंत महत्त्वाचे असते. ह्या घटकात लोकप्रशासनाचा वर्तनवादी सिद्धांत, शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत, मानवियसंबंध सिद्धांत, इत्यादी सिद्धांतांचा उहापोह केला आहे. ज्याद्वारे विद्यार्थ्यांना लोकप्रशासनाची सैद्धांतिक चौकट समजण्यास मदत होईल.

घटक ६ : लोकप्रशासन शास्त्राचा एक अभ्यास विषय म्हणून विकास होत असतांना स्वाभाविकच त्यावर इतर सामाजिक शास्त्रांचा काही प्रमाणात प्रभाव पडल्याचे दिसून येते. मुळात लोकप्रशासनशास्त्र हे इतर सर्व सामाजिकशास्त्रांपासूचन बनलेले शास्त्र आहे. म्हणून सदरील घटकात इतर सामाजिक शास्त्रे जसे राज्यशास्त्र, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, इत्यादींचा लोकप्रशासनशास्त्रावर काय व कसा प्रभाव पडला याबाबत विवेचन केले गेले आहे.

घटक ७ : ह्या घटकात लोकप्रशासनाचे उत्तरदायित्व व त्यावरील नियंत्रण याची सांगोपांग चर्चा केली गेली आहे. प्रामुख्याने प्रशासनात एकाधिकारशाही निर्माण होवू नये म्हणून त्यावर नियंत्रण असनेही महत्त्वाचे असते. म्हणून सदरील घटकात लोकप्रशासनावर कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ कशाप्रकारे नियंत्रण ठेवते व अंतिमत: सत्ता उपयोगतांना कोणकोणास उत्तरदायी असतो? याबाबत सविस्तर चर्चा केली आहे.

घटक १ : लोकप्रशासन – अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती व महत्त्व

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे
१.१ प्रास्ताविक
१.२ विषय-विवेचन
  १.२.१ लोकप्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या
  १.२.२ लोप्रशासनाचे स्वरुप
  १.२.३ लोकप्रशासनाची व्याप्ती
  १.२.४ लोकप्रशासनाचे महत्त्व
१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाचे अध्ययन केल्यानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासनाचा अर्थ समजेल.
- लोकप्रशासनाचे स्वरुप माहित होईल.
- लोकप्रशासनाची व्याप्ती कळेल.
- लोकप्रशासनाचे महत्त्व जाणून घेता येईल.

१.१ प्रास्ताविक

आधुनिक काळामध्ये शासनाच्या लोककल्याणकारी कार्यामुळे लोकप्रशासनाची व्याप्ती वाढत आहे तसेच प्रशासनाला विविध गुतांगुतीची कार्येही करावी लागत आहेत. यात आर्थिक, सामाजिक, बौद्धिक, सांस्कृतिक अशा कार्याचा समावेश होतो. आज प्रत्येक विकसीत, विकसनशील तसेच अविकसनशील राष्ट्रांना प्रशासनाची गरज अधिक जाणवू लागली आहे. प्रशासनाचा वापर प्रत्येक राष्ट्र आपल्या शासकीय कार्याचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी करत असते. त्यामुळे लोकप्रशासनाचा सखोल अभ्यास करणे आवश्यक आहे. लोकप्रशासनात प्रशासनाचा मुख्यभाग असून प्रशासनाच्या माध्यमातून मानवी जीवनातील दैनंदिन समस्या सोडवण्याचे कार्य ते करते पण हे करत असताना प्रशासन हे एका व्यक्तीगत व्यक्तीशी निगडीत नसून अनेक व्यक्तीच्या सामुहिक प्रयत्नात समावलेले असते. तसेच सुसंघटीतरित्या विशिष्ट हेतू साध्य करण्याचा प्रयत्न त्यात केला जातो.

१.२ विषय-विवेचन

१.२.१ लोकप्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या

लोकप्रशासनामध्ये लोक व प्रशासन या दोन गोष्टीचा समावेश होतो, यातील 'लोक' हा शब्द राज्यातील सर्व लोकांच्या दृष्टीने वापरलेला आहे तसेच 'प्रशासन' हा शब्द प्र+शासन या शब्दापासून तयार झालेला असून यात राज्यकारभार चालविणे, सत्ता चालविणे असा त्याचा अर्थ होतो. म्हणजेच लोकांच्या विविध समस्यांची सोडवणूक करण्यासाठी शासकीय पातळीवर प्रशासकीय यंत्रणा निर्माण केली जातात. त्या यंत्रणाच्या माध्यमातून लोककल्याणकारी कार्ये करण्यासाठी धोरणे ठरविली जातात आणि त्या धोरणांना कृतीची जोड दिली जाते. हे करीत असताना प्रशासकीय व्यवस्थेत आणि शासन व्यवस्थेत विविध प्रकारच्या संघटना निर्माण केल्या जातात.

लोकप्रशासनाच्या व्याख्या

(१) **प्रो.एल.डी.व्हाईट :** 'लोकप्रशासनात अशा सर्व कृतीचा आणि कार्याचा समावेश केला जातो की ज्यांचा उद्देश सार्वजनिक धोरणांची पूर्तता किंवा अंमलबजावणी करणे हा असतो.' (Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy)

(२) **प्रो. वुड्रो विल्सन :** 'कायद्याची तपशीलवार आणि पद्धतशीरपणे कार्यवाही करणे म्हणजे लोप्रशासन होय. कायद्याच्या कार्यवाहीसाठी केलेली प्रत्येक क्रिया ही प्रशासकीय क्रिया (कायदा) मानली जाते.' (A systematic and detailed implementation of law is public Administration. Every action undertaken for the implementation of law is considered to be an administrative action.)

(३) **पर्सी मॅक्वीन :** 'लोकप्रशासन म्हणजे असे प्रशासन की ज्याचा संबंध राष्ट्रीय अथवा स्थानिक सरकारच्या कार्यांशी येतो'. (Public Administration is administration related to operations of government whether central or local)

(४) **सायमन, स्मिथ बर्ग आणि थॉमसन :** यांच्या मते, सामान्यता: राष्ट्रीय सरकार, राज्य सरकार आणि स्थानिक सरकार यांच्या कार्यकारी शाखांच्या कृतींना लोकप्रशासन असे म्हणतात.

(Public Administration is meant in common usage, the activities of executive branches of national state & local Govt.)

(५) **ग्लॅडन :** शासनसंस्थेचे प्रशासन म्हणजे लोकप्रशासन अशी संक्षिप्त व्याख्या करता येईल. कारण लोकप्रशासनशास्त्र हे गतिशील असून त्याचे स्वरुप नेहमी बदलत असते.

(Public Administration is concerned with administration of Government)

(६) **एफ.एम.मार्क्स :** लोकप्रशासनाचा संबध शासनाच्या कार्यकारी शाखेशी येत असतो. संघटन, सेवक प्रशासन, कार्यपद्धती आणि प्रत्यक्ष कृती याद्वारे कार्यकारी शाखा नागरी स्वरुपाची कार्ये पार पाडीत असते. यालाच लोकप्रशासन असे संबोधता येईल.

(७) **मार्शल इ. डिमॉक :** शासनसंस्थेसंबंधी 'काय' आणि 'कसे' हे प्रश्न विचारले असता प्रशासनाचे स्वरुप समजून येते. 'काय' यावरुन विषय समजून येतो व कसे - म्हणजे त्या प्रक्रियेतील वापरण्यात आलेले तंत्रज्ञानाचे व्यवस्थापन होय.'

(Administration is concerned with - What and How of the Government - the 'What' is subject matter and 'How' is the technique of management.)

('काय' वरुन एक प्रकारचे तंत्रिक ज्ञान समजून येते की, ज्याद्वारे प्रशासनाला कार्य करता येते. कसे (How) वरुन प्रशासनाचे ज्ञान आणि प्रशासकीय तंत्र या दोन तत्वांद्वारे सरकारी योजना यशस्वी केल्या जातात. यालाच लोकप्रशासन असे म्हटले जाते.)

(८) **वाल्डो :** लोकप्रशासन ही एक अशी कला आणि व्यवस्थापनाचे शास्त्र आहे की ज्याद्वारे राज्याची कार्ये पार पाडली जातात. (Public Administration is the Art and Science of Management as applied to the affairs of the State.)

(९) **विलोबी :** राज्यशास्त्रात 'प्रशासन' ही संज्ञा दोन अर्थांनी वापरली जाते. व्यापक अर्थाने विशिष्ठ शाखेचा विचार न करता सरकारच्या प्रत्यक्षात चालणाऱ्या सर्व कार्यांचा विचार प्रशासनात केला जातो. संकुचित अर्थाने प्रशासन केवळ प्रशासकीय शाखेच्या कार्यांचा आणि कृतिचा विचार करतो.

(१०) **ल्युथर गुलिक :** लोकप्रशासनाचा संबंध शासनसंस्थेच्या कार्यकारी विभागाशी येत असतो. कारण कार्यकारी विभागाद्वारे शासनाचे संपूर्ण कार्य चालते, म्हणूनच लोकप्रशासनात प्रामुख्याने कार्यकारी विभागाचा विचार केला जातो.

प्रशासनाच्या व्याख्येवरुन असे दिसून येते की प्रशासन जेव्हा लोकांसाठी कार्य करते, तेव्हा त्याचे रुपांतर लोकप्रशासनात होते. लोकप्रशासनाचा मानवी जीवनाशी एवढा जवळ संबंध येतो की व्यक्तीच्या जन्मापासून मृत्यूपर्यंत तो त्या प्रक्रियेत असतो. व्यक्तीच्या कुटूंब संस्था, शाळा, सार्वजनकि संस्था अशा सर्वाशी याचा संबंध येत असतो. लोकप्रशासन हे शासनाच्या विविध खाते व विभागात सामावलेले असते, त्यातील विविध यंत्रणेमार्फत शासन लोकल्याणकारी कार्य करत असते. प्रत्येक देशामध्ये लोकप्रशासनाचे एकच कार्य असले तरी तेथील परिस्थितीनुसार त्यामध्ये बदल दिसून येतो. तसेच लोकप्रशासनामध्ये नेतृत्वाचा प्रभावही दिसून येतो. उदा: इंदिरा गांधीचे प्रशासन, जॉन केनडीचे प्रशासन, इत्यादी

१.२.२ लोकप्रशासनाचे स्वरुप

लोकप्रशासनाचे स्वरुप पाहत असताना आपणास त्याच्या कार्यपद्धतीनुसार पहावे लागेल, कारण लोकप्रशासनामध्ये शासनाची ध्येय धोरणे व योजनेचा जसा समावेश होतो, तसा त्यांचा अंमलबजावणी मध्ये समावेश असणाऱ्या प्रत्येक घटकांचाही समावेश होतो. त्यामुळे लोकप्रशासनामध्ये संकलीत किंवा सर्वव्यापी दृष्टीकोन व लोकप्रशासनाचा व्यवस्थापकीय दृष्टीकोन दिसून येतो. या दृष्टीकोनाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनाचे स्वरुप लक्षात येऊ शकेल.

(१) संकलित किंवा सर्वव्यापी दृष्टीकोन

लोकप्रशासनामध्ये एखादे कार्य करत असताना प्रशासनातील सर्व घटकांचा व सर्व कार्याचा समावेश होतो, तेव्हा त्या लोकप्रशासनाचे स्वरुप संकलित किंवा सर्वव्यापी असे होते. या सर्वव्यापी स्वरुपामध्ये लोकप्रशासनातील प्रत्येक एका घटकाचा समावेश केला जातो. हे करत असताना त्यांच्या कार्यप्रणालीचाही विचार होतो. उदा: देशाच्या सुरक्षेच्या विषयी एखादे धोरण लोकप्रशासनाने ठरवल्यास, तेव्हा ते धोरण ठरवण्याच्या राजकीय किंवा प्रशासकीय व्यवस्थापक मंडळ त्या धोरणाची अंमलबजावणी करणाऱ्या केंद्रीय राज्य तसेच स्थानिक स्तरावरील प्रशासकीय यंत्रणेचा त्या यंत्रणेत सामिल असणारे पोलिस अधिकारी त्या अधिकाऱ्याचे उच्च व कनिष्ठ दर्जाचे टप्प्यावरील प्रशासकीय यंत्रणेचा समावेश केले जाते व अशा प्रशासनात सर्वव्यापी/संकलित दृष्टीकोन म्हटले जाते.

लोकप्रशासनाचे सर्वव्यापी प्रशासनाचे स्वरुप अत्यंत व्यापक असल्यामुळे यांची कार्य प्रणालीतही व्यापकता दिसून येते. यामध्ये प्रशासनातील कोणत्याही घटकांना कमी लेखले जात नाही. सर्व घटकांच्या कार्याचा या स्वरुपामध्ये विचार केला जातो याबद्दल हेन्री फेयॉल, एल.डी.व्हाईट या विचारवंतानी या दृष्टीकोनाचे समर्थन करुन लोकप्रशासन समजून घ्यावयाचे असेल तर त्याचे हे सर्वव्यापी दृष्टीकोन अभ्यासणे आवश्यक असते असे मत मांडले आहे.

(२) व्यवस्थापकीय दृष्टीकोन

लोकप्रशासनाच्या स्वरुपामध्ये व्यवस्थापकीय दृष्टीकोनाचा समावेश होत असतो या दृष्टीकोनामध्ये लोकप्रशासनाच्या व्यवस्थापकीय घटकांचा समावेश होतो. व्यवस्थापकीय घटक हा प्रशासनातील सर्वोच्च घटक असून हा घटक प्रशासनाचे धोरणे ठरवत असतो. लोकप्रशासनातील विविध संघटनातील व्यवस्थापकीय घटकांमध्ये जे वरिष्ठ अधिकारी असतात ते अधिकारी प्रशासनाचे निर्णय निर्धारण करणे अशा स्वरुपाची कार्ये करत असतात. हे कार्य करत असताना फक्त ते व्यवस्थापनासंबंधी कार्याशी निगडीत असतात. त्यांचे अंमलबजावणीशी व प्रत्यक्ष कार्याशी संबंध नसून, समन्वय व नियंत्रणाची भूमिका बजावतात व्यवस्थापन करणे ही एका प्रशासकीय कला असून व्यवस्थापनातील वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडे क्षमता, कौशल्य असणे आवश्यक असते तरच लोकप्रशासन यशस्वी ठरते. प्रशासनामधील उपलब्ध साधन सामुग्रीचा योग्य पद्धतीने वापर करण्याची जबाबदारी व्यवस्थापन करणाऱ्या अधिकाऱ्याकडे असते. व्यवस्थापनातील आधिकारी आपले कार्य व्यवस्थीत करु शकले नाही तर लोकप्रशासन अयशस्वी ठरते.

लोकप्रशासनाच्या स्वरुपामधील व्यवस्थापकीय दृष्टीकोनाच्या हर्बट सायमन, स्मिथ बर्ग, ल्युथर गुलिक या सारख्या विचारवंतानी मांडणी करताना ते म्हणतात, लोकप्रशासनामध्ये वेगवेगळया शासकीय धोरणाचे उदिष्टे साध्य करायचे असेल तर लोक प्रशासनातील संघटनेमध्ये असणाऱ्या वरिष्ठ अधिकारी वर्गाचा समावेश करणे आवश्यक आहे वरिष्ठ अधिकारी निर्णय

निर्धारण धोरण निश्चीती, संयोजन, पर्यवेक्षण, मार्गदर्शन परिक्षण अशा विविध प्रशासकीय कौशल्याच्या आधारे उत्तम प्रकारे कार्य करत असताना त्यांच्या या प्रशासकीय कौशल्यातून लोकप्रशासनाला योग्य अशी दिशा प्राप्त होत असते. त्यामुळे या व्यवस्थापकीय दृष्टीकोनाचा विचार लोकप्रशासनाच्या स्वरुपामध्ये करणे क्रमप्राप्त आहे.

अशा प्रकारे लोकप्रशासनाच्या स्वरुपामध्ये सर्वव्यापी आणि व्यवस्थापकीय दृष्टीकोन आढळून येतात. या दोन्ही दृष्टीकोनाचा विचार केल्यास यांची उपयुक्तता व आवश्यकता लोकप्रशासनात दिसून येते. कारण लोकप्रशासन हे लोकांच्या कार्यासाठी निर्माण झालेले प्रशासन असून लोकांच्या हितासाठी विविध प्रकारची ध्येय धोरणे निर्माण करण्यात व अंमलबजावणीत याची महत्त्वपूर्ण भूमिका असते.

१.२.३. लोकप्रशासनाची व्याप्ती

लोकप्रशासनाची व्याप्ती ही आधुनिक काळामध्ये अत्यंत गुंतागुतीची आहे असे दिसून येते. आज राज्याचे कार्यक्षेत्र वाढल्यामुळे शासन संस्थेला सामाजिक, आर्थिक, राजकीय अशी विविध प्रकारची कार्ये करावी लागतात. हे कार्य करत असताना त्याचे क्षेत्र व्यापक बनलेले आहे. लोकप्रशासनाची व्याप्ती विविध दृष्टीकोनाच्या माध्यमातून व विचारवंताच्या विचारातून पाहू.

(१) लोकप्रशासनाचा व्यापक दृष्टीकोन

लोकप्रशासनाच्या व्यापाक दृष्टीकोनाचे एल. डी. व्हाईट, विलोबी, सायमन यासारख्या विचारवंतानी समर्थन केले असून ते म्हणतात की, ''लोकप्रशासनाची व्याप्ती ही कायदेमंडळ कार्यकारी मंडळ व न्याय मंडळ यांच्याशी संबंधित असून यात लोक कार्याचे स्वरुप कार्यान्वीत होते.'' या संदर्भात एल.डी.व्हाईट यांच्या मते, ''लोकप्रशासनातील सर्व कार्यांचे सार्वजनिक धोरणामध्ये समावेशन होते'' तर विलोबीने लोकप्रशासनाच्या व्यापक व्याप्तीमध्ये पाच घटक सांगितले आहे – ते खालीलप्रमाणे;

(१) सामान्य प्रशासनासंबंधीच्या समस्यामध्ये तो प्रशासनाची धोरण निश्चीती व देखरेख यांचा समावेश करतो.

(२) संघटनेमधील समस्या मध्ये तो प्रशासकीय रचना, प्रशासकीय विभागाचा समावेश करतो

(३) कर्मचारी व्यवस्थापनामध्ये तो नोकरभरती, प्रशिक्षण, बढती, प्रशासकीय आधिकारी व राजकीय नेतृत्व यांचा समावेश करतो

(४) साधन सामुग्रीच्या समस्यामध्ये प्रशासनाला लागणाऱ्या विविध साधनाचा तो समावेश करतो.

(५) आर्थिक समस्या मध्ये तो अंदाजपत्रक, हिशोब ठेवणे, अहवाल तयार करणे यांचा समावेश करतो.

अशाप्रकारे विलोबी प्रशासनातील समस्याच्या माध्यमातून त्यांची व्यापकता स्पष्ट करतो. या समस्या तो लोकप्रशासनाच्या व्यापकतेत समावेश करुन त्या सोडवण्यासाठी कशा पद्धतीने कार्य होते याचे विवेचन करतो.

लोकप्रशासनाच्या व्याप्ती संबंधी निग्रो या विचारवंताच्या मते लोकप्रशासन हे समाजाचा सामुहीक प्रयत्न आहे. यात कार्यपालिका, कायदेमंडळ, न्यायमंडळ या सर्वाचा समावेश होत असून लोकप्रशासनात राजकीय प्रक्रियेच्या प्रत्येक गटाचा समावेश होतो.''

लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या व्यापक दृष्टीकोनात वॉकर याने प्रशासकीय सिद्धांतात दोन विभाग पाडून त्यांची व्यापकता स्पष्ट केली आहे, ती पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) प्रशासकीय सिद्धांतात, राष्ट्रीय, राज्य व स्थानिक प्रशासनातील सर्व संघटना रचना व कार्यपद्धती यांचा समावेश होतो. तसेच कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांचे प्रशासनातील नियंत्रणाचा अभ्यास करणे, नियोजन, अंमलबजावणी, कर्मचारी भरती, संशोधन, प्रशिक्षण अशा सर्व घटकांचा वॉकरने प्रशासकीय सिद्धांतामध्ये समावेश केलेला आहे.

(२) वॉकरच्या मते, लोकप्रशासनामध्ये प्रशासकीय सिद्धांताचा विचार करुन चालत नाही त्याला व्यवहाराची सांगड घालावी लागते. त्यामुळे त्याने प्रशासनातील विविध कार्याचा विचार घेऊन व्यवहारीक प्रशासनाच्या स्वरुपात मंत्री, सनदी सेवक, कायदेशीर घटक, आर्थिक व शैक्षणिक प्रशासन, संरक्षण व परराष्ट्र व्यवहार प्रशासन अशा सर्व व्यवहाराशी संबंधीत घटकांचा समावेश लोकप्रशासनात केला आहे.

(२) संकुचित दृष्टीकोन

लोकप्रशासन व्याप्तीच्या व्यापक दृष्टीकोनावर टिका करुन ल्युथर गुलिक या विचारवंताने संकुचित दृष्टीकोन मांडलेला आहे. त्याच्या मते–लोकप्रशासन हे केवळ कार्यकारी विभागाच्या कार्यांशी निगडीत असलेली व्यवस्था आहे. सायमन

स्मिथबर्ग आणि थॉमसन म्हणतो लोकप्रशासन म्हणजे केंद्र राज्य व स्थानिक सरकारच्या कार्यकारी कार्याच्या संबंधापुरता मर्यादीत आहे. तसेच फेयॉल याने लोकप्रशासनाचा व्यवस्थापकीय दृष्टीकोनातून विचार करताना नियोजन, संघटन, समन्वय नियंत्रण, आज्ञा या पाच तत्वाचा समावेश केलेला आहे. डिमॉक आणि डिमॉक या विचारवंतानी सुद्धा कार्यकारी प्रशासकीय क्षेत्राचा समावेश केलेला आहे. त्यामुळे लोकप्रशासनाचे संकुचित दृष्टीकोन म्हणजे शासनाचे कार्यकारी विभागाशी निगडीत सर्व कार्य त्यामध्ये प्रामुख्याने नोकरशाही; त्याची रचना, कार्य आणि वर्तनाचा समावेश होतो.''

लोकप्रशासनाचा संकुचित दृष्टीकोन हा लोक प्रशासनाची व्यवस्थापकीय व्याप्ती स्पष्ट करताना दिसून येतो. परंतु, कार्यकारी विभागाचे कार्य-कायदे मंडळ, न्यायमंडळ यांच्याशी संबंधीत असुन लोकप्रशासन, जरी कार्यकारी कार्याशी निगडीत असले तरी, कायदे व न्यायमंडळ यांचाही समावेश यात करणे आवश्यक आहे.

(३) पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोन

लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीतील लुथर गुलिक यांनी सांगितलेले पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोन महत्त्वपूर्ण असून या दृष्टीकोनाचा स्वीकार अनेक विचारवंतानी केलेला दिसतो. यामध्ये लोकप्रशासनाच्या प्रक्रियाचे अध्ययन दिसून येते.

ल्युथर ग्युलिक यांनी 'POSDCORB' या शब्दावरुन लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली आहे. प्रशासनातील तत्वे आणि कार्ये विचारात घेऊन प्रशासन कार्याची व्याप्ती स्पष्ट केली आहे. "POSDCORB' या शब्दातील अक्षरांचे स्पष्टीकरण पुढीलप्रमाणे केलेले आहे

- **P – Planning नियोजन किंवा योजना :** कार्याची रुपरेषा ठरविणे तसेच ते कार्य यशस्वी करण्यासाठी योग्य अशी कार्यपद्धती निर्धारीत करणे.
- **O – Organization संघटना :** प्रशासन कार्यासाठी विशिष्ठ अशी संघटना किंवा रचना निर्माण करावी लागते. विभाग, उपविभाग पाडून अधिकारपदांची रचना करावी लागते.
- **S – Staffing कर्मचारी वर्गाची व्यवस्था :** प्रशासन कार्यासाठी लागणाऱ्या कुशल, पात्र नोकर वर्गाची भरती करणे, त्यांना प्रशिक्षण देणे.
- **D- Directing निर्णय घेणे, आज्ञा देणे, सुचना व मार्गदर्शन करणे :** प्रशासनात कर्मचारी वर्गाला आदेश, सूचना, मार्गदर्शन करावे लागते.
- **Co – ordination समन्वय :** संघटनेच्या विविध विभागांत परस्परसंबंध प्रस्थपित करुन त्यांच्यातील संघर्ष कमी करणे.
- **R – Reporting माहिती (अहवाल) पाठविणे :** प्रशासनातील अधिकारी व कर्मचारी यांना प्रशासनासंबंधी माहिती दिली जाते. तसेच तपासणी, संशोधन आणि नोंदणी याद्वारे माहिती जमवून अहवाल तयार करणे.
- **B – Budgeting अंदाजपत्रक तयार करणे :** अंदाजपत्रक निर्मिती, त्यास मंजुरी, कार्यवाही, आर्थिक नियंत्रण, हिशेबव्यवस्था इत्यादी गोष्टीचा समावेश आर्थिक प्रशासनात केला जातो.

ल्युथर ग्युलिक यांच्या मते, प्रशासनातील सर्व कार्ये आणि क्रिया या शब्दाद्वारे स्पष्ट होतात. सामान्यत: पोस्डकॉर्ब मधील तत्वे आणि प्रक्रिया सर्व प्रकारच्या संघटनात आढळून येतात. राष्ट्रीय, प्रांतीय व स्थानिक पातळीवरील अशा सर्व प्रशासनात पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोन आढळतो.

वरील पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोन प्रशासनाच्या संघटनेच्या व्याप्ती स्पष्ट करत असतो, हा लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधी स्वीकारला जाणारा दृष्टीकोन आहे. कारण वरील सर्व सांगितलेली तत्वे ही कोणत्याही प्रशासनाच्या संघटनेमध्ये समान पद्धतीने आढळून येतात. हा पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोन प्रशासनातील संघटनेचे दायित्व व कार्य समजून येण्यासाठी उपयोगी ठरतो.

पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोन लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करत असताना पोस्डकॉर्ब तत्वाची कमतरता दिसून येते. यात तत्त्वे आणि कार्याचा समावेश केला आहे आणि ती फक्त प्रशासनाची साधने असताना दिसतात. प्रशासकीय मानवी संबंध, प्रशासकीय कौशल्य, व्याप्ती व्यक्तीमधील भेद याचा समावेश यात केलेला दिसून येत नाही. याबाबत लुईस मेरीयम यांच्या मते, पोस्डकॉर्ब मध्ये प्रशासकीय ज्ञानाकडे दुर्लक्ष केलेले आहे नुसत्या साधनाचा विचार करुन चालणार नाही, तर दोघांचा समन्वय असणे आवश्यक आहे. लोकप्रशासन हे लोककल्याणकारी कार्य करणारी यंत्रणा असून हे कार्य करत असताना विशिष्ट कौशल्य व ज्ञानाची आवश्यकता असणे आवश्यक आहे पण पोस्डकॉर्ब मध्ये याकडे दुर्लक्ष झालेले दिसते.

(४) लोककल्याणकारी दृष्टीकोन

लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये कल्याणकारी दृष्टीकोन येत असून याला आदर्शवाद दृष्टीकोन असेही म्हणतात. आधुनिक

काळामध्ये राज्य आणि लोकप्रशासनाचे कार्य हे एकच बनत चालले असून यात लोककल्याणकारी कार्ये हा मुख्य उद्देश सामावलेल्या आहे. प्रशासन म्हणजे जनतेची सेवा करणारा घटक होय. लोकप्रशासन हे व्यक्तीच्या सामाजिक, आर्थिक, घटकांचा प्रवर्तक बनला आहे या संदर्भात एल. डी. व्हाईट म्हणतात की, लोकप्रशासन हे चांगले जीवन जगण्याचे साधन आहे. यासाठी लोकप्रशासनाच्या सुक्ष्म अध्ययनाची गरज आहे व हे अध्ययन लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये करणे आवश्यक आहे.

अशा प्रकारे वर्तमान युगामध्ये लोकप्रशासनाची व्याप्ती ही व्यापक होत चाललेली आहे. लोकप्रशासनाच्या अंतर्गत केंद्र, राज्य व स्थानिक प्रशासनाच्या कार्याचा व संघटनेचा अभ्यास होऊ लागला आहे. लोकप्रशासनाची व्याप्ती ही मनुष्य केंद्रीत होत असून त्यांच्या दृष्टीने व्यापकता वाढत आहे. आज लोकप्रशासनामध्ये विविध नवीन प्रशासकीय सुधारणा येत आहे तसेच विविध विषयाचा समावेश होत आहे, यामुळे लोक प्रशासनाची व्याप्ती ही वाढतच जाणार आहे.

१.२.४ लोकप्रशासनाचे महत्त्व

आधुनिक काळामध्ये समाजाचे स्वरुप व्यापक व गुंतागुतीचे बनले आहे. १९ व्या शतकामध्ये राज्य व्यवस्था ही पोलीस व्यवस्था मानली जात होती यात राज्याचे क्षेत्र नकारात्मक व कायद्याची अंबलबजावणी करणे इत्यादी संदर्भात होते, पण २० व्या व २१ व्या शतकामध्ये राज्याचे स्वरुप बदलले आणि पोलिस ही राज्याची नकारात्मक संकल्पनेच्या जागी लोक कल्याणकारी राज्याची व सकारात्मक संकल्पना आस्तित्वात आली. जशी जशी लोकशाही अंतर्गत नागरिकांना आपल्या हक्कांची जाणीव निर्माण झाली तसे, नागरिकांच्याकडुन अनेक मागण्या होऊ लागल्या. ज्यामुळे राज्याच्या कार्यात मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली व या कार्याची संपूर्ण जबाबदारी लोकप्रशासनावर आली आणि लोकप्रशासनाला महत्त्व प्राप्त होऊ लागले. राज्याची धोरणे कार्यान्वीत करण्याची जबाबदारी लोकप्रशासनाची असून राज्याचे कितीही चांगले धोरण असले तरी ते प्रभावीपणे अंमलबजावणी करणाऱ्या प्रशासनावर ठरते कि ते धोरणे चांगले की वाईट, त्यातून या शासनाची कसोटी ठरत असते.

डिमॉकच्या मते, प्रशासन हा प्रत्येक नागरिकांचा विषय आहे, कारण व्यक्तीला सेवा व स्वतंत्रता मिळते ते प्रशासनाच्या यशस्वी व अयशस्वी कार्यावर अंवलबून असते. आधुनिक काळामध्ये विविध सामाजिक समस्या या प्रशासकीय नोकरशाहीच्या भोवतीने फिरत असतात, त्यामुळे लोकप्रशासन हा राजकीय सिद्धांताचा महत्त्वपूर्ण घटक बनला आहे.

पुढे बिअर्ड असे म्हणतो की, प्रशासन या विषयाव्यतिरीक्त दुसरा कोणताही विषय महत्त्वपूर्ण नसून एक चांगली शासन व्यवस्था तसेच एक 'चांगला समाज' निर्मिती एका कुशल प्रशासकीय कार्यावर अंवलबून असते व त्यातून विविध घटकांचा विकास होत असतो.

तसेच पंडित नेहरु लोकप्रशासनाच्या बाबतीत अधिक विस्तारीत लिहितांना असे म्हणतात की, लोकप्रशासन हे सभ्य जीवितांच्या रक्षणाबरोबर सामाजिक न्याय व सामाजिक परिवर्तनाचे साधन म्हणून कार्य करते.

याबरोबरच हर्मन फायनर हा लोकप्रशासनाच्या बाबतीत असे म्हणतो की, ''कोणत्याही देशाचे संविधान कितीही चांगले असले आणि मंत्री योग्य असले तरीही चांगल्या प्रशासनाशिवाय त्या देशातील शासनव्यवस्था यशस्वी होत नाही. तो म्हणतो, शासन व्यवस्था कोणतीही असो त्यामध्ये प्रशासनाचे महत्त्व कमी होत नाही.''

अशा प्रकारे आधुनिक काळामध्ये लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत असलेले दिसते. यासंदर्भात गेराल्ड काइडन याने आपल्या 'दि डायनामिक्स् ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' या पुस्तकात लोकप्रशासनाचे महत्त्व पुढीलप्रमाणे स्पष्ट केले आहे.

(१) राजकीय व्यवस्थेचे संरक्षण

आधुनिक काळामध्ये लोप्रशासन हे राजकीय व्यवस्थेच्या संरक्षणाच्या रुपात पुढे येत आहे. आधुनिक काळामध्ये समाजाच्या समस्या, राजकीय समस्या, संघटनेच्या समस्या या सर्व लोकप्रशासनाच्या भोवती फिरत असल्याने लोकप्रशासनाकडून राजकीय व्यवस्थेचे संरक्षण केले जाते.

(२) सामाजातील व्यवस्था व स्थिरता बनवणे

प्रशासन हे समाजातील स्थायी व्यवस्था व परंपरेचा संरक्षण करत असते. ते राज्य आणि समाज यांच्यात स्थिरता प्रदान करते, समाजातील व्यवस्थेमध्ये परिवर्तन झाले असले तरी प्रशासन तेथे स्थिर बनून राहते उदा: फ्रान्स मध्ये राज्यक्रांती झाली, पण तेथील प्रशासकीय संघटना बदलू शकली नाही. यातून प्रशासकीय संघटना स्थिर राहून पुन्हा समाज व्यवस्थेच्या कार्यप्रणालीला चालना देते.

(३) सामाजिक, आर्थिक, परिवर्तन

लोकप्रशासन हे समाजातील परिवर्तनाचे साधन बनले आहे. राजकीय व्यस्थेने घेतलेल्या धोरणांची चांगल्या पद्धतीने अंमलबजावणी करुन समाज परिवर्तन घडून येते. हे करताना विविध कायदयाची अमंलबजावणी प्रशासन करत असते याच बरोबर आर्थिक परिवर्तनात ही प्रशासन आधुनिक काळामध्ये अत्यंत अग्रेसर भुमिका बजावताना दिसून येते. रशियाच्या राज्यक्रांतीनंतर तेथे स्विकारलेल्या पंचवार्षिक योजनांची यशस्वीता लोकप्रशासनाने पुर्ण झाली आहे. आज उदारीकरणाच्या युगामध्ये आर्थिक विकासाचे चक्र राजकीय लोकांच्या घोषणाबाजीवर अवलंबून न राहता, सत्य आर्थिक परिस्थितीचा विचार करुन योजनांची अंमलबजावणी प्रशासन करते.

(४) समाजातील दुर्बल घटकांचे संरक्षण

सामाजातील दुर्बल घटकांचे संरक्षणासाठी आज लोकप्रशासनाची भूमिका कल्याणकारी बनली असून समाजातील दुर्बल घटकांच्यासाठी शासनातर्फे राबवल्या जाणाऱ्या योजना कार्यन्वीत प्रशासनातर्फेच होऊ शकतात. प्रशासनाने योग्य पद्धतीने धोरणे राबवल्यास दुर्बल घटकांतील लोकांना त्याचा लाभ होऊ शकतो.

अशा प्रकारे लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत असलेले दिसून येते व भविष्यकाळात वाढत जाणार आहे. आज शासनाच्या लोककल्याकारी धोरणामुळे विविध प्रकारचे कार्य करावे लागते. समाजामध्ये शांतता सुव्यवस्था निर्माण करावी लागते व आज लोकप्रशासन हे आधुनिक समाजाचे संवर्धक व संरक्षक म्हणून पूढे येत आहे.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

(१) पोस्डकॉर्ब सिद्धांत .... यांने मांडला.

(२) लोकप्रशासनाचा संबंध शासनाच्या ..... विभागाशी येतो.

(ब) एका वाक्यात उत्तरे द्या.

(१) पोस्डकॉर्ब (POSDCORB) चे घटक सांगा.

(२) लोकप्रशासनाच्या व्यापक दृष्टीकोनाचे प्रवर्तक सांगा.

(३) लोकप्रशासनाच्या संकूचित दृष्टीकोनाचे प्रवर्तक सांगा.

१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **लोकप्रशासन** – लोकांच्या सेवेसाठी असणारे प्रशासन

(२) **संकलित** – सर्व बाबींचा समावेश असणारे

(३) **लोककल्याणकारी** – लोकांचे सर्वंकष कल्याण करणे.

(४) **अंदाजपत्रक** – वर्षभर कोणत्या घटकांवर वा क्षेत्रांवर किती खर्च करावयाचा ते वर्षाच्या सुरुवातीस ठरविणारे म्हणजे अंदाज मांडणारे पत्रक.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ)

(१) ल्युथर ग्युलिक (२) कार्यकारी विभागाशी

(ब)

(१) P-Planning नियोजन, O-Organization संघटन, S-Staffing कर्मचारी, Co-Co-ordination समन्वय, R-Reporting अहवाल, B-Budget अंदाजपत्रक हे पोस्ट कॉर्बचे घटक होत.

(२) हेन्‍री फेयॉल, एल. डी. व्हाईट हे लोकप्रशासनाच्या व्यापक दृष्टीकोनाचे प्रवर्तक आहेत.

(३) ल्युथर ग्युलिक हे संकुचित दृष्टीकोनाचे प्रवर्तक आहेत.

१.५ सारांश

सदर घटकात आपण लोकप्रशानाचा अर्थ समजून घेवून त्याच्या स्वरूप, व्याप्ती व महत्त्व यावरही उहापोह केला आह. प्रामुख्याने लोकप्रशासनाचा विकास होत असतांना कोणते घटक महत्त्वाचे आहेत व त्यामुळे लोकप्रशासन हे कसे विस्तारतांना दिसते याची चर्चा आपण केली आहे. लोकप्रशासनाच्या व्याख्या समजून घेतांना आपल्या असे लक्षात आहे की, या संदर्भात वेगवेगळे विचार प्रवाह अस्तित्वात होते व आहेत. काहींच्या मते लोकप्रशासन म्हणजे सार्वजनिक धोरणांची अंमलबजावणी करणारी यंत्रणा आहे, तर काहींच्या मते लोकप्रशासन हे कायद्याच्या अंमलबजावणीचे शास्त्र व कला आहे. लोकप्रशासनाच्या संकुचित व विस्तारित स्वरूपाबाबतही आपण यात चर्चा केली आहे. माणसाच्या जन्मापासून ते मृत्यूपर्यंतच्या सर्व बाबीमध्ये लोकप्रशासन महत्त्वाचे आहे. फक्त लोकप्रशासन हे केवळ जन्म आणि मुत्यूपर्यंतच्या गोष्टीपर्यत मर्यादीत न राहता मानवाचा सर्वांगीण विकास आणि परिवर्तनातील एक घटक म्हणून याकडे पाहता येईल. आज प्रत्येक देशांसमोर अनेक समस्या आहेत त्यामध्ये गरीबी, बेकारी, विषमता, उपासमार यासारख्या अनेक प्रश्नांना आज प्रत्येक देश सामोरे जात असलेला आपल्यास दिसून येतो. या प्रश्नांना सामोरे जाण्यासाठी सक्षम अशा प्रशासनाची गरज आहे. या घटकात आपण लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरुप, व्याप्ती व महत्त्व याविषयी चर्चा केली आहे. यावरून हे स्पष्ट होते की, लोकप्रशासनात परिवर्तन हा या विषयाचा एक अनिवार्य असाच भाग आहे.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) सद्यकालीन परिस्थितीमध्ये लोकप्रशासनाचे महत्त्व सांगा.

(२) लोकप्रशासनाचा व्यवस्थापकीय दृष्टीकोन विशद करा.

(३) लोकप्रशासनातील 'पोस्टकॉर्ब' दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

(४) लोकप्रशासनाचा अर्थ सांगा.

(५) लोकप्रशसानाचा सर्वव्यापी दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) अवस्थी ॲण्ड माहेश्वरी (२००९). *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन.* आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(२) माहेश्वरी, एस. आर. (२००२). *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया.* न्यु दिल्ली, ऑक्सफोर्ड पब्लिकेशन.

(३) बोरा, शिरसाठ (२००४). *लोकप्रशासन शास्त्र.* औरंगाबाद, ज्ञानविद्या पब्लिकेशन वर्ल्ड.

(४) भालेराव, जगताप (२०११). *प्रगत लोकप्रशासन.* पैठण, अनुराग प्रकाशन.

घटक २ : वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासनाचा दृष्टिकोन, लोकप्रशासनाचा विकास व लोकप्रशासनाची सद्यस्थिती

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
  २.२.१ वुड्रो विल्सन
  २.२.२ वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासन अभ्यासाचा दृष्टीकोन
  २.२.३ लोकप्रशासन विद्याशाखेचा विकास
  २.२.४ भारताच्या संदर्भात लोकप्रशासनाचा विकास
  २.२.५ लोक प्रशासनाची सद्यस्थिती
२.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
२.५ सारांश
२.६ सरावासाठी स्वाध्याय
२.७ क्षेत्रीय कार्य
२.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकांचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासनाच्या विकासामध्ये वुड्रो विल्सनच्या दृष्टीकोनाचे योगदान कितपत आहे, हे सांगता येईल.
- लोकप्रशासन एक स्वतंत्र शाखा म्हणून वुड्रो विल्सनने त्याचे कशाप्रकारे समर्थन केले आहे याचा आढावा घेता येईल.
- लोकप्रशासनाच्या विकासाचे विवेचन करताना त्याचे राज्यशास्त्रापासून वेगळेपण स्पष्ट करता येईल.
- लोकप्रशासनाच्या विकासाचे स्वरुप समजून घेता येईल.
- लोकांशी संबंधित असलेल्या लोकप्रशासनाचे वर्तमानकालीन महत्त्व अधोरेखीत करता येईल.

२.१ प्रास्ताविक

लोकप्रशासन हा आधुनिक शासन व्यवस्थेतील महत्त्वपूर्ण घटक असून वर्तमानकाळामध्ये लोकप्रशासनाने मानवी जीवन व्यापून टाकले आहे. अशा या लोकप्रशासनाच्या विकासात अमेरिकन विचारवंत वुड्रो विल्सनचे महत्त्व अधिक असल्याचे

दिसून येते. वुड्रो विल्सन हा पहिला विचारवंत आहे ज्याने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक वैचारिक स्वरुप प्राप्त करुन दिले. ज्यायोगे लोकप्रशासन ज्ञानशाखेच्या अभ्यासाला स्वतंत्रपणे सुरुवात झाली.

यानंतर लोकप्रशासनाच्या विकासाला सुरुवात झाली. हा विकास विविध टप्प्यांमध्ये दिसून येतो, ज्यात सुरुवातीचा टप्पा हा लोकप्रशासनाला राज्यशास्त्रापासून वेगळे अस्तित्व निर्माण करण्याच्या दृष्टीकोनातून दिसते. तसेच दुसऱ्या कालखंडात लोकप्रशासनामध्ये सिद्धांताची निर्मिती झाली. पण याला तिसऱ्या कालखंडामध्ये आव्हान प्राप्त झाले. चौथ्या कालखंडामध्ये या आव्हानांना सोडवण्यासाठी प्रशासकीय विज्ञान ही संकल्पना रुजू केली गेली. यापुढील कालखंडात लोकप्रशासनातून तुलनात्मक लोकप्रशासन, विकास प्रशासन, नवीन लोकप्रशासन या लोकप्रशासनाच्या अंतर्गत शाखांचा अभ्यास सुरु झाला.

सध्या लोकप्रशासन हा विषय मानवी जीवनामध्ये अत्यंत महत्त्वपूर्ण असून व्यवस्था, संघटना यांच्यामध्ये तो गुंतागुंतीचा बनला आहे. यातून नवनवीन प्रणाली उदयास घेऊ लागल्या आहेत.

२.२ विषय-विवेचन

२.२.१ वुड्रो विल्सन

वुड्रो विल्सन यांना लोकप्रशासनाचे जनक मानतात. वुड्रो विल्सन यांनी 'द स्टडी ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' (जून, १८८७) या लेखाद्वारे लोकप्रशासन अभ्यासाला बौद्धिक स्तर दिला. वुड्रो विल्सन हे सुरुवातीच्या कालखंडात राजकीय पार्श्वभूमी असणारे नेते होते. ज्यांनी अमेरीकेच्या राजकारणात प्रवेश करुन अमेरीकेचे राष्ट्राध्यक्ष म्हणून नावलौकिक प्रस्थापित केला. सुरुवातीच्या कालखंडात अमेरीकेतील नागरी सेवा सुधारणा चळवळीत त्यांचा सहभाग होता. त्यांच्या लिखानातून प्रशासकीय सुधारणाविषयी विचार मांडले जात. ज्याचा प्रभाव अमेरीकेच्या प्रशासकीय व्यवस्थेवर पडलेला दिसतो. त्यांच्या लिखानाच्या प्रभाव पेडल्टन ॲक्ट वर झाला व त्या ॲक्टनुसार अमेरीकेतील नोकरशाही व्यवस्थेतील लुट पद्धतीचा अंत झाला.

२.२.२ वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासन अभ्यासाचा दृष्टीकोन

लोकप्रशासनाचा विकास अमेरीकेत झाला. या विकासामध्ये प्रिन्स्टन विद्यापीठाचे प्राध्यापक वुड्रो विल्सन यांनी 'द स्टडी ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' (जून, १८८७) मध्ये प्रकाशीत करुन लोकप्रशासन अभ्यासाला सुरुवात केली. लोकप्रशासनाचा दृष्टीकोन 'पोलिटिकल सायन्स क्वार्टरली' या पाक्षिकात प्रकाशित केला. लोकप्रशासन अभ्यासाचा दृष्टीकोन वुड्रो विल्सन यांनी पाच मुद्यांच्या आधारे स्पष्ट केला.

(१) लोकप्रशासनाला व्यवहारी विज्ञानाचे स्वरुप

वुड्रो विल्सन यांच्या मते, संविधान निर्माण करण्यापेक्षा त्यांची अमंलबजावणी करणे कठीण असते. अशा संविधानाच्या प्रत्यक्ष अमंलबजावणीत प्रशासनाची महत्वाची भुमिका असते. त्यामुळे प्रशासनाला व्यावहारिक स्वरुप देणे आवश्यक आहे. जरी राज्यशास्त्राला विज्ञानाचे स्वरुप काही वर्षे आधी झाले असले तरी त्यामध्ये शासनाचे स्वरुप, प्रकार संविधान, सार्वभौमत्व, राजा व त्याचे विशेष अधिकार, सत्ता विभाजनाचे सिद्धान्त, इत्यादी विषयाबद्दल राज्यशास्त्र मर्यादित झाले आहे. ज्यात प्रशासकीय विषयासदंर्भात दुर्लक्ष झाले आहे. राज्यशास्त्राच्या विज्ञानाच्या स्वरुपात प्रशासनातील संघटना व त्यांच्या अध्ययनाचे अभ्यास विषयक वेगळे सिद्धान्त मांडले नाहीत. पण वाढते शहरीकरण, औद्योगिकीकरण शासनाचे विविध प्रकारचे कार्ये यामुळे लोकप्रशासनाची भुमिका समाजामध्ये वाढत आहे. त्यामुळे लोकप्रशासनाचा व्यावहारीक विज्ञानाच्या स्वरुपात अभ्यास करण्याची आवश्यकता निर्माण झाली.

(२) लोकप्रशासन व राज्यशास्त्र पृथकता

वुड्रो विल्सन यांना राज्यशास्त्राच्या विभाजनाचे शिल्पकार समजले जाते. त्यांनी राज्यशास्त्रापासून लोकप्रशासन वेगळे असावे असे मत मांडले. ते म्हणतात, प्रशासनाचे क्षेत्र हे व्यापारी कार्याशी निगडीत आहे. जरी राज्यव्यवस्था प्रशासनाचे कार्य निर्धारीत करीत असली तरी पण प्रशासनाच्या कार्याला राजकारणाचे स्वरुप दिले जाऊ नये. वुड्रो विल्सन यांनी 'काँग्रेसनल गव्हर्मेंट' या आपल्या लेखामध्ये राजकारण व प्रशासन यांच्यातील पृथकता स्पष्ट केली आहे. ते म्हणतात, नागरी सेवेत सुधारणा करावयाची असेल तर लोकप्रशासनाला राजकारणाच्या प्रभावापासून दूर ठेवले पाहिजे. राजकारण व प्रशासन यांच्यामध्ये एक स्पष्ट अंतर निर्माण केले पाहिजे.

(३) लोकप्रशासन जनतेच्या इच्छा व आकांक्षा यास अनुकुल असावे

वुड्रो विल्सन यांच्या मते, लोकप्रशासनातील गतीविधी सक्रीय राजकारणापासून वेगळे असणे आवश्यक आहे. राजकारण याबद्दल वुड्रो विल्सन म्हणतात की, लोकप्रशासनाचे अस्तित्व जर टिकवायचे असेल तर त्यास राजकारणाशी संबंधीत न करता जनतेच्या सेवांशी निगडीत करणे आवश्यक आहे. विल्सन म्हणतात, लोकसेवक हे सुसंस्कृत व योग्य पद्धतीने कार्ये करण्यासाठी सक्षम असावेत. जे जनतेच्या इच्छाच्या व भावनांचा आदर करुन त्यांचे प्रश्न सोडविण्यासाठी प्रयत्न करणारे असावे.

(४) औद्योगिकरण व शहरीकरणाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनाचा विकास

वुड्रो विल्सन यांनी लोकप्रशासनाच्या दृष्टीकोनाचा विकास स्पष्ट करत असताना औद्योगिकरण आणि शहरीकरणाच्या प्रभावाचा विचार केला आहे. ते म्हणतात, प्रशासन हे शासन व्यवस्थेतील महत्त्वपूर्ण अंग असून यामध्ये कार्यपालिका महत्वपूर्ण कार्ये करीत असते आणि या कार्यपालिकेच्या अंतर्गत प्रत्यक्षरित्या कार्याची अमंलबजावणी करत असते, यामुळे ज्यावेळेस शासन व्यवस्था क्रियाशील केली पाहिजे असे म्हटले जाते. त्यावेळी प्रशासनाचा विचार महत्वपूर्ण ठरतो. औद्योगिकरण व शहरीकरणाच्या प्रक्रियेत लोकप्रशासनाचे महत्व वाढले असून या लोकप्रशासनाला निश्चित असे संघटनात्मक स्वरुप देऊन त्यामध्ये जबाबदारीचे तत्व अंतर्भुत केले पाहिजे.

(५) लोकप्रशासनाच्या तुलनात्मक अध्ययनाचा अभ्यास

वुड्रो विल्सन यांनी लोकप्रशासनामध्ये विविध देशांच्या प्रशासकीय पद्धतीचा तुलनात्मक अध्ययनावर भर देताना असे म्हटले आहे की, विविध देशाचे प्रशासकीय कार्ये व त्यांची प्रशासकीय व्यवस्था विभिन्न शासन पद्धतीनुसार असते. पण या विविध प्रशासकीय व्यवस्थांचा तुलनात्मक पद्धतीने अभ्यास केला असता त्यांच्यातील गुणदोष याबद्दल आकलन होईल. ज्यायोगे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला चालना प्राप्त होईल. ज्यातून योग्य अशी प्रशासकीय व्यवस्था निर्माण करता येईल.

वुड्रो विल्सन यांना लोकप्रशासनाचे जनक म्हटल्या जात असले तरी त्याअगोदर लोकप्रशासनाचा विकास युरोपमध्ये झाल्याचे बरोच दाखले मिळतात. त्यामुळे डिमॉक, एल.डी.व्हाईट हे विचारवंत त्यांना लोकप्रशासनाचे जनक मानत नाहीत.

विल्सनने राजकारण व प्रशासन यांच्यातील द्विविभाजनाचा सिद्धान्त जो मांडला आहे. तो त्रुटीपूर्ण असून पुढील काळामध्ये हा सिद्धान्त नाकारला आहे. अशाप्रकारे विल्सनवर टिका होत असले तरी विल्सनचे महत्त्व लोकप्रशासनाच्या दृष्टीकोनातून कमी होत नाही.

विल्सन यांची आपल्या लेखामधून जे लोकप्रशासनविषयी विचार मांडले त्याचा प्रभाव अमेरीकेतील १८८३ च्या पेडल्टन ॲक्ट वर झाला. ज्यातुन अमेरीकेतील प्रशासन व्यवस्थेतील 'लुट पद्धत' बंद झाली. याबरोबरच त्यांनी लोकप्रशासनाचे महत्त्व राजकीय व्यवस्थेमध्ये प्राप्त करुन दिले. अंतिमत: विल्सन यांनी राजकारण व प्रशासन यांच्या पृथकतेवर अधिक भर देऊन प्रशासन हे संविधान व मुलभूत मुल्यावर आधारलेले असावे असे स्पष्ट केले.

२.२.३ लोकप्रशासन विद्याशाखेचा विकास

लोकप्रशासन या ज्ञान शाखेच्या विकासाला सुरुवात अठराव्या शतकात झाली. त्यानंतर या ज्ञानशाखेचे स्वतंत्र अस्तित्व निर्माण होऊ लागले हे होत असताना पुढील कालखंडात त्याचा विकास दिसून येतो.

(१) पहिला कालखंड : (१८८७–१९२६)

लोकप्रशासन ही विद्याशाखा, राज्यशास्त्रासारखी फार जुनी नसून दिडशे वर्षे इतकी जुनी असून लोकप्रशासन विद्याशाखा विविध टप्प्यातून विकसित झाल्याचे दिसते. हा कालावधी लोकप्रशासन आणि राज्यशास्त्र यातील द्वंदवाद स्पष्ट करते. लोकप्रशासन विद्याशाखेचा जन्म अमेरिका येथे झाला असे म्हटले जाते. लोकप्रशासन एक अभ्यास शाखा म्हणून अस्तित्वात येण्याचे श्रेय वुड्रो विल्सन यांना जाते. वुड्रो विल्सन हे राज्यशास्त्राचे शिक्षक म्हणून प्रिन्सटन विद्यापीठ येथे कार्यरत होते. ते नंतर अमेरिकेचे राष्ट्रपती बनले. त्यांनी 'दि स्टडी ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' यावर १८८७ मध्ये लेख प्रसिद्ध केला. ज्यामध्ये लोकप्रशासन व राज्यशास्त्र वेगळे असून लोकप्रशासन विद्याशाखा वेगळी असली पाहिजे यावर त्यांनी भर दिला. यालाच राज्यशास्त्र प्रशासन द्वंदात्मक कालखंड म्हटले जाते. १८८७ ते १९२६ हा कालखंड पहिला मानला जातो. प्रशासकीय प्रश्न व राजकीय प्रश्न वेगळे असतात आणि राजकीय क्षेत्राच्या व परिघाच्या क्षेत्राबाहेर प्रशासनाचे कार्य चालते असे वुड्रो विल्सन यांचे मत होते. फ्रँक्र गुडनो यांनी वुड्रो विल्सन यांच्या मतांना व विचारांना पुष्ठी देत त्यांच्या मते, राजकारण म्हणजे राजकीय इच्छाशक्ती अभिव्यक्त करणे तर, प्रशासन म्हणजे धोरणाची अंमलबजावणी करणे होय अशाप्रकारे गुडनो यांनी या द्वंदात्मक तत्वांना अधिक बळ दिले.

(२) दुसरा कालखंड : (१९२७ ते १९३७)

हा कालखंड म्हणजे ‘प्रशासनाच्या सिद्धांताचा कालखंड’ असे म्हटले जाते. सार्वजनिक प्रशासनातील कार्यक्षमता व अर्थिक बाजू बळकट करण्याच्या दृष्टीने काही प्रशासनाची तत्वे स्वीकारली पाहिजे आणि ही तत्वे शोधण्याची व त्यांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य अभ्यासकांनी केली पाहिजे असे मत मांडण्यात आले. या कालावधीत लोकप्रशासन एक विज्ञान असून प्रशासकीय कार्यात सहभागी होणाऱ्यांनी तसेच व्यावसायिकांनी एकत्रित येऊन व्यवस्थापनाच्या यांत्रिक पैलूवर भर दिला. या कालावधीत अनेक सिद्धांताची मांडणी करण्यात आली त्यामुळे या कालखंडाला लोकप्रशासनाच्या इतिहासात ‘सिद्धांताचे सुवर्ण युग कालावधी’ मानले जाते तसेच या काळात लोकप्रशासनाचे महत्व सार्वजनिक आणि खाजगी क्षेत्रात वाढले.

(३) तिसरा कालखंड : (१९३८ ते १९४७)

ह्या कालखंडात दुसऱ्या कालखंडात निर्माण झालेल्या प्रशासकीय सिद्धांताना व तत्वांना आव्हान देण्यात आले त्यामुळे या कालखंडास आव्हानात्मक कालखड/युग असे म्हटले जाते. चेस्टर बर्नार्ड यांचे ‘द फंक्शन्स ऑफ दी ऐक्झीकेटीव्ह (१९३८) तदनंतर हर्बर्ट सायमन यांचे ‘द प्रोव्हब्ज ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन’ (१९४६) या माध्यमातून प्रशासनाच्या तत्त्वाबदल प्रश्न निर्माण करण्यात आले. रॉबर्ट डहाल यांनी १९४७ मध्येच लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे ते नाकारतात व प्रशासनाच्या तत्वांना अनेक अडसर असतो असे मानले. तेव्हा या कालखंडात अनेक विचारवंतांनी लोकप्रशासनचे हे शास्त्र असण्यावरच प्रश्न उपस्थित केले.

(४) चौथा कालखंड : (१९४८ ते १९७०)

हा कालखंड लोकप्रशासनाच्या अस्तित्वाचा काळ म्हणून ओळखला जातो. तिसरा कालखंड हार्बट सायमन आणि रॉबर्ट डहाल यांनी उपस्थितीत केलेल्या प्रश्नांमुळे १९४८ पासून ते १९७० पर्यंत लोकप्रशासनाला आपले स्वत:चे अस्तित्व निर्माण करणे अवघड झाले. कारण अनेक प्रशासकीय विचारवतांनी या प्रश्नांना प्रतिसाद देत असताना या विषयाला राज्यशास्त्राच्या तुलनेत कमी महत्व देण्याच्या प्रक्रियेला सुरुवात झाली, ज्यामुळे या कालखंडात लोकप्रशासनाचा विकास होवू शकला नाही. चौथ्या कालखंडाच्या शेवटी लोकप्रशासनाच्या अस्तित्वावर सावट आले आणि नवलोकप्रशासनाच्या चळवळीला सुरुवात केली.

(५) पाचवा कालखंड : (१९१४ ते १९९०)

हा कालखंड प्रगतशील कालखंड असा मानला जातो. या कालखंडात लोकप्रशासनाने सामाजिक शास्त्रातील विविध विषयांचे अभ्यासक आकर्षित करुन खऱ्या अर्थाने आंतरशाखीय स्वरुप प्राप्त करुन दिले. यामध्ये प्रामुख्याने प्रशासनाच्या विविध पैलूंवर भर देत असताना व्यवस्थापन शास्त्र याकडे आकर्षित झाले. फ्रेड रिग्ज् यांच्या विचाराने लोकप्रशासनाच्या तुलनात्मक अध्ययनावर भर देण्यात आला व विकास प्रशासनाचा ही उदय झाला. या सर्व प्रगतीमुळे लोकप्रशासन हे धोरण शास्त्र म्हणून आस्तित्वात येवू लागले. ज्यामुळे सार्वजनिक धोरणनिर्मिती आणि अंमलबजावणी प्रक्रियेला या कालखंडात महत्त्व प्राप्त झाले.

(६) सहावा कालखंड

१९९१ नंतर या कालखंडाचे बीज पाचव्या कालखंडापासून रोवल्याचे दिसून येते. सार्वजनिक नोकरशाही सामाजिक समस्यांना उपाय देणारी यंत्रणा म्हणून समाजाकडे पाहिले जात असे. नोकरशाहीच्या एकूणच वाटचाली मधून समाजाला नैराश्य सहन करावे लागले, ज्यामुळे समाजाच्या समस्या सोडवण्याचा शोध होवू लागला, या शोधाच्या माध्यमातून बाजारपेठ व्यवस्था आणि बिगर शासकीय संघटना पर्याय म्हणून येवू लागल्या यामधूनच नव सार्वजनिक व्यवस्थापन आणि नागरी समाजासारख्या नव्या आयामांचे (Paradigms) अस्तित्व १९९१ च्या दशकात निर्माण झाले ऑसबोन आणि गॅबलर यांनी १९९२ मध्ये ‘रि इनव्हेटींग गव्हर्नमेंट’ या शिर्षकाच्या लेखनाच्या माध्यमातून तत्कालीन लोकप्रशासनाचे बदलते आधार आणि शासनाच्या बदलत्या कार्य व भूमिकेसंबंधी विचार मांडले अशा पद्धतीने एकंदरीत लोकप्रशासनाच्या उगमाचा इतिहास वर नमूद केल्याप्रमाणे दिसून येतो. तत्कालीन लोकप्रशासनामध्ये संघटन सिद्धांत आणि व्यवस्थापनशास्त्र यावर लक्ष केंद्रित करीत असताना सार्वजनिक हित आणि सार्वजनिक व्यवहार यावरही भर देण्यात आलेला आहे.

लोकप्रशासनाचा ऐतिहासिक आढावा घेत असताना वरील सर्व इतिहास अमेरिकेचा संदर्भ घेवून मांडण्यात आला. खरे तर अशा प्रकारच्या टिकाही झाल्या परंतू जरी प्रशासकीय व्यवहार जागतिक पातळीवर प्राचीन काळापासून होत असला तरी लोकप्रशासन एक अभ्यास विषय म्हणून (Discipline) अमेरिकेतच जन्माला आले. लोकप्रशासन अभ्यासक्रम व संशोधन म्हणून अमेरिकेतच त्याची सुरूवात झाली. ज्यामुळे आजही लोकप्रशासन साहित्याचे महत्त्वपूर्ण स्त्रोत म्हणून अमेरिकेकडे पाहिले जाते.

२.२.४ भारताच्या संदर्भात लोकप्रशासनाचा विकास

भारताच्या संदर्भात लोकप्रशासनाचा विचार केल्यास जागतिक पातळीवर लोकप्रशासन शंभर वर्षापेक्षा जुने असताना भारतामध्ये अभ्यासक्रमाच्या स्वरूपात चेन्नई विद्यापीठाने १९३७ मध्ये लोकप्रशासनातील डिप्लोमा कोर्स अभ्यासक्रमाची सुरूवात केली. त्यानंतर अलाहबाद विद्यापीठाने १९३८ मध्ये स्थानिक स्वयंशासन यावर डिप्लोमा अभ्यासक्रमाची सुरुवात केली. १९४५ मध्ये लखनौ विद्यापीठाने डिप्लोमा अभ्यासक्रमाची सुरुवात केली. हे सर्व अभ्यासक्रम राज्यशास्त्र विभागाच्या अंतर्गत विविध विद्यापीठाने सुरूवात केल्याचे दिसून येते. सर्वात प्रथम लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र विभाग सुरु करण्याचे श्रेय महाराष्ट्रातील नागपूर विद्यापीठास दिले जाते. ते १९५० साली प्रा. एम. पी. शर्मा यांनी स्थापन केले जे भारतातील लोकप्रशासनाचे पहिले प्राध्यापक म्हणून ओळखले जातात. त्यानंतर भारतातील अनेक विद्यापीठाने डिप्लोमा किंवा पदव्यूत्तर अभ्यासक्रमास सुरुवात केली.

पॉल ॲपलबी यांच्या अहवालानुसार दिल्ली येथे १९५४ मध्ये इंडियन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशनची (आय.आय.पी.ए.) स्थापना करण्यात आली ज्याच्या माध्यमातून लोकप्रशासन प्रशिक्षण, अध्ययन आणि संशोधन केले जाते. आय.आय.पी.ए. च्या माध्यमातून लोकप्रशासनाच्या माध्यमातून संशोधनपर प्रकाशने केली जातात. 'इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' या नावाने दिल्लीमधून प्रकाशित होत असले तरी त्यास आज आंतरराष्ट्रीय दर्जा प्राप्त झाला आहे. त्यात आय.आय.पी.ए. ने अनेक शाखा स्थापन केल्या आहेत. ज्याच्या माध्यमातून गंभीर विषयावर चर्चासत्रे, कार्यशाळा आयोजित करण्यात येतात. संशोधनाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनामध्ये वैश्विक ज्ञानामध्ये व अध्यापनामध्ये खूप मोठे योगदान दिले आहे. खरे तर लोकप्रशासन आजच्या स्थितीमध्ये प्रा. सी. पी. बार्थवाल यांनी नव्वद च्या दशकात सुचविल्याप्रमाणे आंतरशाखीय झालेले आहे. ज्यामध्ये सामाजिक, राजकीय, आर्थिक वास्तवाशी निगडीत संशोधन होत असल्याचे दिसून आले. लोकप्रशासन राज्यशास्त्राशी व अनुषंगाने राज्यशास्त्रातील संकल्पना तत्वज्ञान विचार, समस्या प्रवाह आणि सिद्धांत यांच्याशी प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष संबंध जोडले गेले आहेत.

२.२.५ लोकप्रशासनाची सद्यस्थिती

जागतिकीकरणाचा परिणाम

१९९० च्या दशकापासून जागतिक पातळीवर जागतिकीकरणाच्या लाटेमुळे लोकप्रशासनाच्या एकूणच चौकटीवर खूप मोठ्या प्रमाणात प्रभाव पडल्याचे दिसून येतो. जागतिकीकरण हा तत्कालीन जागात एक महत्वपूर्ण प्रवाह मानला जातो. खरेतर या प्रवाहाचा खूप खोलवर इतिहास असून त्याची मुळे अठराव्या शतकात असल्याची आढळतात. तेव्हा आधुनिकतेची संकल्पना उदयास येवू लागली आणि (इनलाईटनमेंट) परिवर्तनाचे युग असे मानले जावू लागले तेव्हापासून जागतिकीकरणाला सुरूवात झाली असे मानले जाते. जागतिकीकरण एक नव्या समाजाचा शोध आहे ज्यांची उद्दिष्ट्ये जागतिक गाव निर्माण करण्याचे असून त्यामध्ये पर्यावरण, वित्त, व्यापार आणि तंत्रज्ञान व्यवस्थेचा समावेश आहे. जागतिकीकरणाच्या माध्यमातून आर्थिक जागतिकीकरणाची अपेक्षा असून ज्याच्या माध्यमातून लोकशाहीकरणाच्या नव्या संधी निर्माण होतील अशी आशा आहे. मानवी भांडवल, वित्तीय भांडवल, संसाधन भांडवल, सत्ता भांडवल या चार भांडवलीय प्रवाहाच्या माध्यमातून जागतिक पातळीवर राष्ट्रामधील व समूहामधील व्यवहार आणि आंतरक्रिया घडत असताना दिसून येते. आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधीच्या व्याख्येप्रमाणे जागतिकीकरण म्हणजे ''वस्तू आणि सेवा मुक्त आंतरराष्ट्रीय भांडवली व्यवहार तंत्रज्ञानाचा विस्तार या माध्यमातून निर्माण होत असलेले जागतिक पातळीवरील राष्ट्र राष्ट्रामध्ये वाढते आर्थिक अवलंबन व व्यवहार होय.'' या जागतिकीकरणामध्ये आर्थिक व्यवस्था ही कार्पोरेट व्यापार आणि बँकिंग संस्थाचे वर्चस्व निर्माण करणारी व्यवस्था असून ही व्यवस्था लोकशाही प्रक्रिया किंवा राष्ट्रीय शासन व्यवस्थेत उत्तरदायी नसते. एकदंरीत जागतिकीकरणामध्ये केवळ आर्थिक बाजूंचा विचार केला जात नसून राजकीय, सांस्कृतिक तंत्रज्ञानाच्या पैलुंनाही एकत्र गुंफण्यात आले. जागतिकीकरणाच्या माध्यमातून राष्ट्रीय व्यवस्थेची जोड जागतिक व्यवस्थेशी केली जाते. त्यावेळेस संपूर्ण राष्ट्रीय, राजकीय व आर्थिक सामाजिक आणि सांस्कृतिक पैलूंवर त्याचा प्रभाव पडत असतो. जागतिकीकरणाच्या माध्यमातून जागतिक पातळीवरील निश्चित केलेल्या काही भांडवलशाही

विकसित राष्ट्रे यांनी ठरविलेल्या अटी जागतिकीकरण मान्य केलेल्या राष्ट्रांना लागू करावे लागतात. त्या म्हणजे राष्ट्रांवरील निर्बंध मुक्त आर्थिक देवाण-घेवाण, मुक्त मानवीय संसाधन उदारमतवादी धोरण स्विकारणे या सर्व अटीमुळे राष्ट्रीय पातळीवरील शासनाला वरील नोंद केलेल्या सर्व घटकांच्या संबंधी म्हणजे वस्तू सेवा भांडवल तंत्रज्ञान आणि गुंतवणूक या सर्व आर्थिक दृष्टीकोनातून शासनाची भूमिका, निर्णय निर्धारणाची भूमिका कमी होत असते. याचाच खरे तर परिणाम राष्ट्रीय अंतर्गत, राजकीय प्रक्रियेवर आणि पर्यायाने निर्णय निर्धारणाच्या अधिकारावर होत असतो. खरे तर जागतिकीकरणाच्या माध्यमातून जागतिक खुली व्यवस्था निर्माण झाल्यामुळे विकसित तंत्रज्ञानाच्या माध्यमातून वस्तू, सेवा व सेवांचे उत्पादन गरजेप्रमाणे व सुधारित व प्रगतशील पद्धतीने होवू शकते. ज्याच्या माध्यमातून नागरीकांना व विकसित राष्ट्रांना फायदा होत असल्याचे दिसून येते आणि त्यामुळे काही विचारवंतांनी जागृती करण्याची सकारात्मक बाजू मांडलेली दिसून येते. विकसनशील राष्ट्रांमध्ये याचे विपरीत नकारात्मक परिणाम होणार असे भाकित केले गेले व या दशकामध्ये त्यांचे प्रत्यक्षात परिणामही होत असताना दिसू लागले. विकसनशील राष्ट्रांची वैशिष्ट्ये पाहता प्रामुख्याने लोकसंख्या, दारिद्र्य, बेरोजगारी, निरक्षरता, आरोग्य या सर्व घटकांशी निगडीत प्रश्न निर्माण होत असतात. त्यामुळे अशा विकसनशील राष्ट्रात विकासाशी निगडीत अनेक प्रश्न निर्माण होत असतात. या संदर्भात भारताच्या उदाहरणावरुन आपण जागतिकीकरणाच्या प्रशासनावर होणाऱ्या परिणामाची चर्चा करु शकतो. विकसनशील राष्ट्राची समस्या पाहता या प्रक्रियेद्वारे सोडवणूक करण्याच्या दृष्टीने तत्कालीन लोकशाही व्यवस्थेमध्ये बहूसंख्यांक नागरीकांच्या हितासाठी राजकीय प्रक्रियेद्वारे शासनाला ही जबाबदारी घ्यावी लागते. भारताच्या संदर्भात शासनाने कल्याणकारी राज्याच्या भूमिकेतून तळागाळातील बहूसंख्याक नागरीकांसाठी कल्याणकारी योजना राबविल्या गेल्या. तद्नंतर विकास योजना आणि नव्वदच्या दशकामध्ये सक्षमीकरणाच्या धोरणात्मक दिशा ठरविण्यात आल्या. या भूमिकेतच शासनाकडून धोरणात्मक निर्णयाच्या माध्यमातून लोकहितासाठी स्वत: हस्तक्षेपाची भूमिका पार पाडत सामाजिक, आर्थिक, दुर्बल घटकांसाठी असंख्य योजना राबविण्यात आल्या. भारताच्या या स्वातंत्र्याच्या ६५ वर्षांनंतरही अजूनही सामाजिक, आर्थिक दुर्बल घटकांचे प्रश्न सुटलेले नाहीत. तेव्हा जागतिकीकरणाच्या माध्यमातून विशेषत: रचनात्मक तडजोडीचे कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) या माध्यमातून १९९० पासून नव्या आर्थिक धोरणाच्या माध्यमातून वर नमूद केलेल्या कल्याणकारी विकास, सक्षमीकरण यांची जबाबदारी उत्तोरोत्तर कमी करण्याच्या अटीवर नवे आर्थिक धोरण स्विकारले आहे. म्हणजेच याचा अर्थ शासनाच्या होणाऱ्या शिक्षण, आरोग्य, सार्वजनिक वितरण व्यवस्था, इत्यादी उपक्रमावरील खर्च उत्तरोत्तर कमी करणे असाच होतो. अशा अवस्थेत जागतिकीकरणाच्या माध्यमातून खाजगी शैक्षणिक संस्था, खाजगी स्वास्थ्य संस्था, महागडे खाद्य पदार्थ इ. भारतातील बहुसंख्या लोकांना परवडणारी नाहीत. याउलट अशा जागतिक खाजगी संस्थांचा लाभ राष्ट्रातील श्रीमंत वर्गाला होतो. त्यामुळे कार्ल मार्क्स यांनी म्हटल्याप्रमाणे अशा जागतिक भांडवलशाही व्यवस्थेत श्रीमंत अधिक श्रीमंत व गरीब अधिक गरीब होतो.

विकसनशील राष्ट्रात जागतिकीकरणाच्या एकुणच अंतर्गत राजकीय व्यवहारामध्ये राजकीय प्रक्रियेवर व निर्णयावर राष्ट्रांचा व राजकीय संस्थांचा अधिकार व भूमिका कमीत कमी होत असल्याने राज्याची भूमिका बदलत असल्यामुळे त्या अनुषंगाने त्या राष्ट्राच्या प्रशासनाचीही भूमिका बदलते. खाजगीकरणाच्या वातावरणामध्ये सार्वजनिक प्रशासनाचे कार्य व भूमिकाही त्यामुळे बदलते. शासनाचे एकूणच नियंत्रण कमी होत असल्यामुळे आर्थिक व्यवहारामुळे शासनाचा हस्तक्षेप उत्तोरोत्तर कमी होत चाललेला आहे. सार्वजनिक क्षेत्राची व्याप्ती मर्यादित होत असल्यामुळे नोकरशाहीचे सत्ता व कार्य यामध्ये अमुलाग्र बदल होत चाललेला आहे. खाजगीकरण नियंत्रणमुक्तमुळे राज्याची भूमिका दुर्बल होत असून नियमाकांची भूमिका पार पाडत असलेले दिसते. त्यामुळे हस्तक्षेपवादी राज्याची भूमिका बदलून राज्याची भूमिका ही मध्यस्थांच्या स्वरुपात निर्माण होत आहे. यामुळे राज्यसंस्था संघटना व त्यांचे कार्य, न्यायालयीन नियम आणि सार्वजनिक सेवा या सर्व घटकांमध्ये बदल होत असल्याचे दिसून येते. याच बदलाच्या प्रक्रियेला लोकप्रशासनापासून ते नव सार्वजनिक व्यवस्थापन या दिशेने प्रक्रियेची वाटचाल होत आहे. यामध्ये सार्वजनिक क्षेत्र, खाजगी क्षेत्राच्या स्वरूपात हाताळणे, त्याचबरोबर खाजगी क्षेत्रातील मुल्य क्रियाशील तंत्रे सार्वजनिक क्षेत्रांना लागू करणे असे होते. नव सार्वजनिक व्यवस्थापन नागरिकांना (NPM) ग्राहक मानते. सार्वजनिक प्रशासन व धोरण प्रक्रियेपासून वेगळे करते आणि शासन म्हणजे खाजगी क्षेत्राच्या अतंर्गत होणारा उद्योग असे मानले जाते. एका बाजूला अशी अवस्था असताना राष्ट्राची आर्थिक, राजकिय व न्यायालीन अधिकार ट्रान्स नॅशनल सत्तेला हस्तांतरीत केले जातात. तेव्हा आपले अधिकार आंतरराष्ट्रीय पातळीवरील इतर घटकांशी जोडले गेले जातात. याचा अर्थ जागतिकीकरण म्हणजे केवळ राष्ट्राच्या सत्ता गमावणे नव्हे तर इतरांशी सत्तेचा वापर करणाऱ्या मार्ग आणि पद्धतीमध्ये बदल आणि सर्व गोष्टी नव्या प्रशासनाच्या संकल्पना आणि नव सार्वजनिक व्यवस्थापनाच्या माध्यमातून अभिव्यक्त केले जाते. एकंदरीत जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेमुळे राष्ट्रीय सीमा अंतर्गत असलेले राष्ट्राच्या सार्वभौमत्वाचा असलेला संबंधही स्पष्ट होतो.

नव सार्वजनिक व्यवस्थापनाच्या माध्यमातून सार्वजनिक सेवा एक तांत्रिक प्रश्न आहे असे मानले जाते. सार्वजनिक हिताची संकल्पना बाजूला सारून व्यवस्थापनाशी संबंधित असलेल्या नफा, उत्पादकता आणि ग्राहकांची पसंती अशा

संकल्पना रूढ होत असल्याचे दिसते त्यामुळे आज शासन आणि नवे सार्वजनिक व्यवस्थापन यांच्या माध्यमातून सार्वजनिक सेवेतील आशय कमी करुन यास तांत्रिक कृतीचे स्वरुप देण्यात आले आहे. सार्वभौमत्व धोक्यात आलेले असल्यामुळे राष्ट्रराज्य आज जागतिकीकरणाच्या मागण्यांच्या अनुषंगाने बदल घडवून आणणारा घटक बनला आहे. बाजारपेठ, बाजारपेठांची यंत्रणा कार्यान्वित करणे, हे राष्ट्रराज्याची प्रमुख भुमिका बनली असून याचा प्रभाव प्रशासकिय संरचनेवर व प्रक्रियेवर होत असताना दिसतो. जागतिकीकरणाच्या रेट्यात राज्याच्या प्रशासकीय रचनेमध्ये बदल होवून नव संस्था ज्या बाजारपेठ यंत्रणेला कार्यान्वित करू पाहतात यांचा उगम होतो. अशा जागतिकीकरणाच्या वातावरणामध्ये लोकनिवड सिद्धांताचा उगम वातावरणामध्ये होत असताना दिसतो. हा सिद्धांत अभिजनवादी नोकरशाही सिद्धांताच्या विरोधात जावून लोकांना सेवा निवडण्याचा अनेक पर्याय उपलब्ध करुन देतो. लोकांनी यामध्ये स्वत: सार्वजनिक सेवांचा लाभ घ्यावा किंवा खाजगी क्षेत्रातील लोकांचा सहभाग घ्यावा हे स्वत: लोक ठरवू शकतात. जागतिकीकरणामधून दुसरा नव प्रवाह आहे तो म्हणजे खाजगी सार्वजनिक भागीदारी. सार्वजनिक क्षेत्रातील अनेक कार्ये खाजगी क्षेत्राकडून करून घेण्यात येतात ज्याच्या माध्यमातून नागरिकांना दर्जेदार आणि जलद सेवा उपलब्ध करून दिले जाते एकंदरीत या दोन उदयास येणाऱ्या प्रवाहामुळे नोकरशाहीचे कार्य खाजगी क्षेत्र आणि बिगर शासकीय संघटना यांच्याकडून केले आहे.

जागतिकीकरण, उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या प्रवाहामुळे राष्ट्र-राज्याच्या वैशिष्ट्यामध्ये बदल होत असताना लोकप्रशासनाचे स्वरुपही बदलत असते. त्यामुळे जागतिकीकरण आणि उदारीकरणाच्या आव्हानाना प्रतिसाद देणे लोकप्रशासन क्षेत्रास सोपे नाही. अनेक विचारवंत, अभ्यासक आणि प्रशासक उदारीकरणामुळे निर्माण झालेल्या समस्यांना सामोरे जात असताना वेगवेगळ्या पद्धतीने वेगवेगळे डावपेच व उपायांचा उपयोग करत असताना दिसतात. त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या बदल होवू पाहणाऱ्या स्वरुप आणि वैशिष्ट्यामध्ये बदलत्या आयामांच्या स्वरुपात विचार करणे आवश्यक ठरते.

विकसित राष्ट्रांनी व विकसनशील राष्ट्रांनी मुक्त बाजारपेठ व्यवस्था स्विकारल्यामुळे सार्वजनिक सेवा सुधारणांची गरज निर्माण झाली. १९८० च्या दशकात पाश्चात्य राष्ट्रांनी तर १९९० च्या दशकात विकसनशील राष्ट्रांनी विशेषता: भारताच्या संदर्भात विचार केल्यास मुक्त बाजारपेठ अर्थव्यवस्थेचा स्विकार करत असताना नवे आर्थिक धोरण, रचनात्मक तडजोडीचे कार्यक्रम, उपक्रम खाजगीकरण, उदारीकरण, नियंत्रणमुक्त अशा विविध नावाने या राष्ट्रांनी वाटचाल केली. अशा मुक्त बाजारपेठ अर्थव्यवस्थेचा शासन, शासनाची संरचना आणि अनुषंगाने प्रशासनावरील होणाऱ्या प्रभावाची जगभर चर्चा होत आहे. खाजगी ते चांगले आणि सार्वजनिक ते वाईट अशी एक भावना निर्माण झाली. मुक्त बाजारपेठ सुधारणा यांचा शासन, शासकीय व्यवहार यांच्यावर होणारा परिणाम हे प्रशासन, बाजारपेठेच्या माध्यमातून कार्यान्वित असलेले शासन किंवा शासनाचे पुनरशोध, नवे सार्वजनिक व्यवस्थापन, राष्ट्र राज्यशासन यांची घसरती भूमिका किंवा राष्ट्र राज्य शासनाचे पोकळीकरण, इत्यादी स्वरुपात आज सार्वजनिक सेवा सुधारणांच्या माध्यमातून होणाऱ्या बदलाबद्दल चर्चा होत आहे.

नव्या सार्वजनिक व्यवस्थापनाचे उपयोग जागतिकीकरणाच्या आव्हानाला सामोरे जाण्यास लोक प्रशासनाची नव्याने बांधणी करण्यास उपयुक्त ठरते असे मानण्यात आले. विकसनशील राष्ट्रे आणि विकसित राष्ट्रांच्या धोरणांवर शासकीय प्रक्रिया कार्यान्वित करण्यासाठी उपयुक्त ठरते, असाही विचार मांडण्यात आला. शासनाची पुनरबांधणी म्हणजे शासनाची भुमिका चालकाऐवजी दिशा दर्शविणारा, सेवा देण्याऐवजी सक्षम करणारा, सेवा देणाऱ्यामध्ये स्पर्धा निर्माण करणारा, ग्राहकांच्या गरजा पुरविणारा, पदसोपान ऐवजी सहभागात्मक पद्धतीचा वापर करणारा आणि बाजारपेठेच्या माध्यमातून बदल करुन आणणारा असे हे राष्ट्रराज्यांची जागतिकीकरण व उदारीकरणाच्या चौकटीत स्वरुप व वैशिष्ट्ये निर्माण होणे अपेक्षित आहे. नवसार्वजनिक व्यवस्थापन धोरणांवर भर न देता व्यवस्थापन, सादरीकरण आणि कार्यक्षमता यावर भर देते. सार्वजनिक नोकरशाहीचे स्वरुप बदलून मध्यस्थीची भूमिका धारण करणे, बाजारपेठांमध्ये स्पर्धा निर्माण करणे, त्याशिवाय व्यवस्थापनातील कमीत कमी खर्च, सार्वजनिक खर्चात कपात आणि जास्तीत जास्त चांगली कामगिरी होण्यावर भर देते, तिसरा जो बदल होतो तो म्हणजे पारंपारिक प्रशासकीय रचना व प्रशासकीय कार्यालये ही शिस्तबद्ध नसलेली अव्यवस्थित गोंधळात्मक स्वरुपाची होती. आज प्रशासकीय रचना व कार्यालयांमध्ये सुधारणात्मक बदल होणे आवश्यक व महत्वाचे आहे. यामध्ये प्रशासकीय कार्यालये ही सुटसुटीत रचनाबद्ध, स्वच्छ आणि नियमबद्ध असावीत व कार्यक्षमता व उत्पादकता वाढविण्याच्या दृष्टीने व्यवसायी शासन कार्यान्वित व्हावे, अशी अपेक्षा आज नागरीकांकडून होत आहे. त्यामुळे जागतिक पातळीवर सार्वजनिक क्षेत्र संघटना कार्यक्षमता व उत्पादकता वाढविण्याच्या दृष्टीने सार्वजनिक क्षेत्रावर आज खूप मोठा दबाव येवू लागला आहे.

उदारीकरणाच्या व्यवस्थेमध्ये व्यावसायिक शासन व्यवस्था आणावयाची असेल तर नोकरशाहीची भूमिका बदलणे आवश्यक आहे. कारण आर्थिक उदारीकरणाच्या प्रक्रियेमध्ये आर्थिक क्षेत्रात शासनाचे कमीत कमी हस्तक्षेप असतो ही मुलभूत संकल्पना मान्य केल्यास विकास प्रक्रियेमध्ये अनुषंगाने नोकरशाहीची भूमिकाही बदलावी लागते. या उदारीकरणाच्या युगात नोकरशाहीची भूमिका ही बदल व विकासामध्ये केवळ मध्यस्थाच्या स्वरुपाची ठरते. ज्यामुळे नोकरशाहीचे कार्य मदतगार, चालना देणारा, प्रोत्साहन देणारा इतक्या पुरतेच राहते.

जागतिकीकरणाअंतर्गत असणाऱ्या विकासाचे उपक्रम हाती घेत असताना पारंपारिक लोकप्रशासनामध्ये सुधारणा करण्याच्या दृष्टीने सर्वात प्रथम महत्वाचे घटक म्हणजे प्रशासन व्यवस्था जे सुशासन स्वरुपात निर्माण होणे अपेक्षित आहे. आज पारंपारिक लोकप्रशासनाअंतर्गत शासनाची नियोजन व आराखडा या संबंधी धोरण निर्धारण संबंधी अंमलबजावणी संबंधी असलेल्या शासकीय क्षमतेच्या बदल विचार केला जातो. सुशासन हा कार्यक्षम लोकप्रशासनाची अपेक्षा करतो, ज्यामध्ये प्रशासकीय यंत्रणेची प्रक्रिया ही राज्य राष्ट्र व समाजामध्ये प्रभावी आणि लोकाभिमूख यंत्रणा बांधणारी प्रक्रिया असावी असे अपेक्षित असते. त्यामुळे सर्वसाधारणपणे सुशासन ही एक अशी सार्वजनिक सेवा आहे जी कार्यक्षम असते व लोकांना उत्तरदायी असणारे प्रशासन असते. सुशासन लोकशाही चौकटीमधील असणारी कार्यक्षम आणि प्रभावी असणारी यंत्रणा आहे असे मानले जाते. त्यामुळे लोकांच्या दर्जेदार जीवनाच्या दिशेने प्रगतशील असलेला सुशासनास प्रयोजनात्मक विकासभिमुख प्रशासन असे म्हटले जाते. थोडक्यात, नागरीकांच्या विकासाच्या दृष्टीने प्रतिसादात्मक प्रशासन म्हणजे सुशासन होय.

आज पारंपारिक पदसोपान सरंजामशाही स्वरुपाच्या रचनेऐवजी औद्योगिक व्यावसायिक स्वरुपाची शासनव्यवस्था निर्माण होणे गरजेचे आहे. सर्वसामान्य माणूस आज शासन प्रशासनाकडे सेवा देणारे किंवा सेवेच्या सोयी उपलब्ध करून देणे ऐवजी शोषणकर्ते असे पाहिले जाते. अशाच पद्धतीने उदारीकरणाच्या युगात ई-शासनाचीही गरज आहे. लोकप्रशासनाअंतर्गत पर्यायी वितरण व सेवा व्यवस्थेच्या स्वरुपात बदल होण्याची अपेक्षा ई-शासनद्वारे होणे आवश्यक आहे. असे प्रतिपादित केले. ई-शासनामध्ये माहिती व तंत्रज्ञानाचा वापर करुन साधे, सोपे, नैतिक, उत्तरदायी, प्रतिसादात्मक व पारदर्शक (SMART) शासन प्रक्रिया राबविणे शक्य आहे. ई-शासनाकडून माहिती तंत्रज्ञानाच्या आधारावर लोकप्रशासनाचा वेग व पारदर्शकता वाढते व लोकप्रशासन कार्यक्षम व प्रतिसादात्मक बनते.

खाऊजामुळे सर्वात मोठे आव्हान जे निर्माण झाले आहे ते म्हणजे या खाऊजा प्रक्रियेमधील असणारी राष्ट्र राज्याची भूमिका खाऊजा व्यवस्थेमध्ये राज्याच्या नियमांच्या आधारावर अर्थव्यवस्था आर्थिक क्षेत्रातील प्रक्रियेपासून मुक्त होते म्हणजेच सर्वात मोठा प्रश्न जो उपस्थित होतो तो म्हणजे राष्ट्र राज्य आणि लोकप्रशासनाची भूमिका काय? खाऊजाच्या परिणामकतेमुळे आणि अंतर्गत पुर्व अटीमुळे राज्यांची माघार घेण्याची आणि आर्थिक व्यवस्थेतील अनेक क्षेत्रामधून शासनच्या अधिकारांची पिछेहाट होत असताना दिसते. उदारीकरणाच्या राज्यव्यवस्थेमध्ये संरक्षण आणि परराष्ट्र व्यवहार हे दोन क्षेत्र सोडल्यास इतर सर्व सेवाक्षेत्र स्थानिक आणि परराष्ट्रीय खाजगी खेळाडूंना खुले केलेले असते. खाजगी क्षेत्राबरोबरच स्वयंसेवी संस्था, बचतगट आणि इतर समुह संस्थासारख्या बिगर राजकीय घटकांच्याकडून शासनाचे अनेक सेवा कार्य राबविले जाते.

वरील सर्व आव्हानांना सामोरे जाणे तिसऱ्या जागतिक राष्ट्रासमोर सर्वात मोठे आव्हान असल्याचे जागतिक पातळीवर चर्चा होत आहे. विकसित राष्ट्रांना खाऊजा स्विकारत असताना फारसे अवघड होत नाही. विशेषत: उदारमतवादी भांडवली विकसित राष्ट्रांना वरील आव्हाने झेलने फार अवघड नाही, कारण अशी राष्ट्रे बाजारपेठाभिमुख असतात व राष्ट्रराज्याची भूमिका न्युनतम असते. ज्यामुळे भांडवलशाही जागतिक विकासाच्या मार्गावर जाणे सोयीस्कर होते. प्रश्न आहे तिसऱ्या जगाचा तिसऱ्या राष्ट्रामध्ये लोकसंख्या, द्रारिद्र्य, निरक्षरता, गरिबी, बेरोजगारी असे मुलभूत प्रश्न असल्यामुळे अजुनही लोक कल्याणकारी योजना आणि शोषणविरहीत, विषमता विरहीत सामायिक, सामाजिक जीवन निर्माण करण्याची व्यवस्थेची आवश्यकता अजुनही गरज असताना विकसनशील राष्ट्रांनी जे प्रारुप स्विकारले आहे ते प्रारुप तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांना उपयुक्त ठरणार नाही. त्यामुळे लोकप्रशासन विचारवंत, अभ्यासकांपुढे खाऊजा प्रक्रियेची उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी व तिसऱ्या जगाच्या विकासाच्या वाटचालीची वेग वाढविण्यासाठी तसेच या प्रक्रियेचे विकसनशील राष्ट्रांचा तळागाळापर्यंतच्या नागरीकापर्यंत पोहोचविण्यासाठी एक वेगळा प्रारुप तयार करावयाचे आहे. पॉल स्ट्रिटन यांच्या म्हणण्याप्रमाणे आज जो खरा प्रश्न आहे, तो म्हणजे शासन व्यवस्थेची भूमिका निवळती करणे आणि बाजारपेठ व्यवस्थेला वर्चस्व देणे नसुन खरा प्रश्न आहे तो म्हणजे विकसनशील राष्ट्रांमध्ये राष्ट्रराज्यांची भूमिका बदलत असताना काही विशेष सेवा क्षेत्रामध्ये ती विकसित केली पाहिजे.

राज्यांची वरील सर्व बाबीची पूर्तता करुन राष्ट्र राज्यांनी खऱ्या अर्थाने खाऊजा प्रक्रिया यशस्वी करावयाची असेल व राष्ट्र, राज्यात विशेषत: तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांना खाऊजा प्रक्रियेचा लाभ खऱ्या अर्थाने प्राप्त व्हावयाचे असेल तर नागरीकांचे सक्षमीकरण करणे गरजेचे आहे. जागतिकीकरणाच्या प्रवाहात विशेषत: १९९० पासून तळागाळातील नागरीकांचे उठाव, स्थानिक पातळीवर महिला सक्षमीकरण, सर्वांना शिक्षा, गरीब ग्राहक यांचे मानवी हक्क पर्यावरण संरक्षण, विकेंद्रीकरण अशा प्रश्नांवर नागरीकांच्याकडून सक्रीय सहभाग असल्याचे दिसून येते. त्यामुळे नागरीकांचे सक्षमीकरण लोकप्रशासनातील अलीकडे होत असलेल्या सुधारणांच्या प्रवाहामध्ये मुख्य घटक मानला जातो. तिसऱ्या जगातल्या राष्ट्रांमधील वैशिष्ट्यपूर्ण प्रश्नांची सोडवणूक ही सक्षमीकरणाच्या माध्यमातून होवू शकते याची नागरीकांनाही आज जाणीव झाली आहे. त्यामुळे तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांनी जागतिकीकरणाच्या आव्हानाला सामोरे जात असताना पारंपारिक पद्धतीने राजकीय दृष्टीक्षेपापासून (सत्ता टिकविण्यासाठी) धोरणात्मक निर्णय घेत असत. बहुतांशी धोरणात्मक उपक्रम हे गंभीर प्रश्न, तात्पुरते प्रश्न सोडवले जात असतांना तसे न करता आज नागरी चळवळीच्या मागणीतून असे दिसून येते की, विकसनशील राष्ट्रांतील अनेक गंभीर प्रश्नांची

सोडवणूक सक्षमीकरणाच्या द्वारे होवू शकते आणि तसे केल्यास यादृष्टीने अलीकडे भारतातील अनेक राज्यांमध्ये होत असलेल्या शेतकऱ्यांच्या आत्महत्या, इत्यादी प्रश्नांचा विचार केल्यास शासनाच्या धोरणात्मक निर्णयानुसार आत्महत्या केलेल्या शेतकरी कुटूंबास तात्पुरत्या स्वरुपाचे वित्तीय सहाय्य केले जाते.

हीच खऱ्या अर्थाने सक्षमीकरणाची व्याख्या असून खाऊजा मधून निर्माण होणारे प्रश्न व आव्हाने यांना सामोरे जावयाचे असेल तर वरील नमूद केलेल्या प्रशासकीय सुधारणांच्या बरोबरीने राज्यांनी आपली भूमिका विस्तारीत करीत शिक्षण, बेरोजगारी, गरीबी, स्वास्थ्य इ. प्रश्नांसंबंधी तात्पुरते धोरणात्मक निर्णय न होता दिर्घकाळासाठी उपाय-योजना करत असताना त्या त्या घटकाच्या सक्षमीकरणाच्या दृष्टीने उपाय केले पाहिजे. यासाठी सार्वजनिक यंत्रणेतील प्रशासक, राजकीय नेते आणि नागरीकांच्या सहभागासहित आर्थिक सक्षमीकरणाच्या दिशेने आर्थिक सुधारणा केल्यास खाऊजा च्या आव्हानांना आपण सामोरे जावू शकतो.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

(अ) एका वाक्यात उत्तरे द्या.

(१) वुड्रो विल्सन हे काणत्या विद्यापिठात अध्यापन करत असत?

(२) कोणत्या विषयापासून लोकप्रशासन हा विषय वेगळा करण्यात आला?

(३) लोकप्रशासन या विषयाच्या विकासातील सुवर्णयुग कालखंड कोणता?

(४) भारतात कोणत्या विद्यापिठात सर्वप्रथम लोकप्रशासन ह्या विषयाचा स्वतंत्र विभाग स्थापन करण्यात आला?

(आ) रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

(१) द स्टडि ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन हा लेख .... साली प्रसिद्ध झाला.

(२) लोकप्रशासनात तुलनात्मक अध्ययनाला .... यांनी सुरूवात केली.

(३) इंडीयन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लीक ॲडमिनिस्ट्रेशनची स्थापना .... साली झाली.

२.३ पारिभाषिक शब्द - शब्दार्थ

(१) **पेडल्टन ॲक्ट - १८८३ :** लूट पद्धत बंद करण्यासाठी अमेरिकेत हा ॲक्ट करण्यात आला.

(२) **पृथकत्ता -** अलगता, वेगळेपण

(३) **खाजगीकरण -** खाजगी व्यक्तीच्या मालकीचे वर्चस्व असलेली व्यवस्था

(४) **उदारीकरण -** अर्थव्यवस्थेवरील बंधने दूर करणे.

२.४ स्वंय-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ)

(१) वुड्रो विल्सन हे प्रिन्स्टन विद्यापिठात अध्यापन करत असत.

(२) लोकप्रशासन हा विषय राज्यशास्त्रापासून वेगळा करण्यात आला.

(३) १९२७ ते १९३७ हा लोकप्रशासनाचा सुवर्णयुग कालखंड मानला जातो.

(४) भारतातील नागपूर विद्यापीठात सर्वप्रथम हा विषय सुरू करण्यात आला.

(आ)

(१) १८८७ (२) वुड्रो विल्सन

(३) १९५४

२.५ सारांश

वुड्रो विल्सन यांना लोकप्रशासनाचे जनक मानले जाते. लोकप्रशासन या विषयात त्यांचे योगदान मोलाचे आहे. त्यांनी मांडलेले तुलनात्मक प्रशासनाच्या बाबतीतील विचारही अत्यंत मोलाचे आहे. सदर घटकात आपण विल्सन यांच्या लोकप्रशासनातील विचारांची सखोल चर्चा केली आहे.

वुड्रो विल्सन यांनी अठराव्या शतकामध्ये लोकप्रशासन अभ्यासाला सुरुवात करुन दिली. त्यांनी लोकप्रशासनाविषयी विविध घटकांचा सुक्ष्म पद्धतीने अभ्यास करुन आपल्या लेखात त्याची मांडणी केली. त्यांनी त्याकाळी अमेरीकेतील अस्तित्वात असलेल्या लोकसेवेतील अनिष्ठ प्रथा विरुद्ध टिका केली व त्यावेळी सुरू असलेल्या प्रशासकीय सुधारणा आंदोलनाला समर्थन दिले. त्याच्याच प्रयत्नातून लोकप्रशासनाच्या विकासाला गती मिळाली व सुरूवातीचा कालखंड त्याच्या विचाराने प्रभावीत होता असे दिसून येते. लोकप्रशासनाच्या विकासातील दुसरा कालखंड १९२७ नंतर सुरु झाला. त्यातून पुढे लोकप्रशासनातील प्रशासकीय सिद्धान्तांची मांडणी करण्यात आली. त्याला वैज्ञानिक स्वरूप देण्यात आले. मधल्या कालखंडात याविकासाला आव्हान निर्माण झाले असले तरी १९७० नंतर व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेनंतर लोकप्रशासन अभ्यासाची विविध पद्धतीने चिकित्सा होऊ लागली. त्याचा मानवी जीवनावर प्रभाव व महत्व स्पष्ट होऊ लागला.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासन दृष्टीकोनाविषयी भूमिका स्पष्ट करा.

(२) लोकप्रशासन विकासाच्या कालखंडाचा आढावा घ्या.

(३) लोकप्रशासनाच्या सद्यस्थितीवर भाष्य करा.

२.७ क्षेत्रीय कार्य

एखाद्या प्रशासकीय संघटनेवरील राजकारणाचा प्रभाव जाणून घेऊन त्यावर निबंध लिहा.

२.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) कटारिया, सु. (२००४). *लोकप्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार.* जयपूर, नॅशनल पब्लिशिंग.

(२) पोहेकर, प्रि. (२००९). *लोकप्रशासनातील नवप्रवाह.* लातुर, अरुणा प्रकाशन.

(३) शर्मा, सदाणा (२०१३). *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन.* न्यु दिल्ली, किताब महल पब्लिकेशन.

(४) रासम, वा. (२०१६). *विचारमंथन-लोकप्रशासन आव्हाने आणि प्रश्न. खंड-३,* नं. १, एप्रिल, २०१६.

घटक ३ : लोकप्रशासन, खाजगी प्रशासन आणि नव लोकप्रशासन

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय-विवेचन

३.२.१ लोकप्रशासनाची व्याख्या व अर्थ

३.२.२ खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन

३.२.३ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनातील भेद

३.२.४ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनातील साम्य

३.२.५ नव लोकप्रशासन

३.२.५.१ नव लोकप्रशासनाचा अर्थ व विकासाचे टप्पे

३.२.५.२ नव लोकप्रशासनाचे घटक

३.२.५.३ नव लोकप्रशासनाचे परीक्षण

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.५ सारांश

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

सदर घटकाच्या अभ्यासातून आपल्याला

- लोकप्रशासन म्हणजे काय ते समजून घेता येईल.
- खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन यातील भेद व साम्य घटक अभ्यासता येईल.
- नव लोकप्रशासन - अर्थ व नव लोकप्रशासन विकासाचे टप्पे याचा अभ्यास करता येईल.
- नव लोकप्रशासनाचे घटक यांची माहिती मिळेल.

३.१ प्रास्ताविक

राज्य किंवा शासनसंस्था यांच्यामार्फत पार पाडल्या जाणाऱ्या प्रशासकीय कार्याला लोकप्रशासन असे म्हणतात. लोकप्रशासन हा आधुनिक राज्याचा अतिशय महत्त्वपूर्ण असा भाग आहे. राज्याच्या कार्याचे प्रकटीकरण लोकप्रशासनाद्वारे होत असते. आधुनिक काळात राज्याचे कार्यक्षेत्र अतिशय व्यापक झाले असल्यामुळे लोकप्रशासनाला खूपच महत्त्व प्राप्त झाले आहे. एकोणीसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धापासून राज्याच्या कार्यक्षेत्रात वाढ होत गेली. औद्योगिक क्रांतीनंतरच्या काळात समाजव्यवस्थेमध्ये झालेल्या व्यापक परिवर्तनामुळे राज्यसंस्थेला काही सामाजिक व आर्थिक जबाबदाऱ्या स्विकारणे अनिवार्य

बनले. कल्याणकारी राज्य (वेलफेअर स्टेट) संकल्पनेच्या उदयानंतर तर मानवी जीवनाच्या सर्वांगीण विकासाची जबाबदारी राज्यसंस्थेवर येऊन पडली. याशिवाय आधुनिक काळात लोकांमध्ये घडून आलेल्या राजकीय जागृतीमुळे त्यांच्या राज्यसंस्थेकडून असणाऱ्या अपेक्षा मोठ्या प्रमाणावर वाढल्या त्यामुळे राज्याला अनेक प्रकारची कामे करावी लागतात. यासर्व वाढत्या जबाबदाऱ्या यशस्वीरित्या पार पाडण्यासाठी त्यास आपली प्रशासकीय यंत्रणा अधिक सक्षम बनविणे भाग पडले. राज्याला प्रशासनाची कामे अगदी सुरवातीपासूनच करावी लागत होती. परंतु आधुनिक काळात त्यांत मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली. त्यामुळे लोकप्रशासन हा सामाजिक जीवनाचा अविभाज्य भाग बनला आहे. त्यामुळे मानवी जीवनाच्या अनेक क्षेत्रांना आज लोकप्रशासन स्पर्श करताना दिसते.

३.२ विषय-विवेचन

प्रशासनाचा अर्थ

लोकप्रशासन हा प्रशासनाचा एक भाग म्हणून लोकप्रशासनाचे स्वरुप समजावून घेण्यासाठी प्रथम 'प्रशासन' या संकल्पनेचा अर्थ विचारात घेणे आवश्यक ठरते. ग्लॅडन याने असे म्हटले आहे की, प्रशासन हा भारदस्त व लांबलचक शब्द असला तरी त्याचा अर्थ सोपा आहे. इंग्रजीतील Administration या शब्दाची उत्पत्ती लॅटिन भाषेतील ad + ministrate या शब्दापासून झाली आहे त्याचा अर्थ लोकांच्या सेवेची व्यवस्था लावणे किंवा काळजी घेणे असा होता. मराठीतील 'प्रशासन' हा शब्द ही संस्कृतमधील 'प्र+शासन' या धातूपासून झाला असून त्याचा अर्थ व्यवस्था लावणे असा होतो. यावरुन प्रशासन म्हणजे कार्याचे व्यवस्थापन करणे होय. असे म्हणता येईल.

व्याख्या

(१) **एल. डी. व्हाईट :** यांच्या मते, कोणतीही उद्दिष्टये किंवा हेतू साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचे मार्गदर्शन, समन्वय व नियंत्रण करणे यास प्रशासनाची कला म्हणतात

(२) **सायमन, स्मिथबर्ग व थॉमसन :** समान उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी मानवी समूहाद्वारे केल्या जाणाऱ्या क्रियेस स्थूलमानाने प्रशासन म्हणतात.

(३) **प्रा. एफ. निग्रो :** यांच्या मते, एखादा उद्देश साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचा आणि सामग्रीचा वापर करणारी संघटना म्हणजे प्रशासन होय.

(४) **प्रा. पिफनर :** निश्चित उद्दिष्ट साधण्यासाठी मानवी आणि भौतिक साधनांचे संघटन करणे म्हणजे प्रशासन होय.

(५) **ऑर्डवे टीड :** अपेक्षित उद्दिष्ट साधण्यासाठी केली जाणारी मानवी प्रयत्नांच्या एकत्रीकरणाची समावेशक प्रक्रिया म्हणजे 'प्रशासन' होय.

(६) **ल्युथर गुलिक :** यांच्या मते, निश्चित केलेल्या ध्येय प्राप्तीसाठी कार्य करुन घेणे म्हणजे प्रशासन होय.

वरील व्याख्येवरुन आपणांस असे म्हणता येईल की, विशिष्ठ उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी व्यक्तींनी परस्पर सहकार्याने आणि समन्वयाने केलेल्या सामूहिक क्रिया म्हणजे प्रशासन होय. कोणत्याही प्रकारच्या संघटित क्रियेसाठी प्रशासन आवश्यक असते. किंबहूना प्रशासन हा अशा संघटित क्रियेचा अविभाज्य भाग असतो. संघटित स्वरुपाचे कोणतेही कार्य प्रशासनाशिवाय यशस्वी होऊ शकत नाही. यावरुन मानवी प्रयत्नात प्रशासनाला महत्त्वाचे स्थान असल्याचे दिसून येते.

वरील व्याख्येवरुन प्रशासनामध्ये खालील बाबी अंतर्भूत करता येतील.

(१) निश्चित उद्देश

(२) मानवी समूह असणे

(३) मानवी समूहाद्वारे केल्या जाणाऱ्या क्रिया

(४) अनेक व्यक्ती व व्यक्तींचा वापर करणारी संघटना

(५) कार्य करणे व कार्य करुन घेणे

(६) संघटनेतील सर्व स्तरांवर परस्पर समन्वय

(७) संघटनेत कार्य करणाऱ्या व्यक्तींना मार्गदर्शन

(८) मानवी व भैतिक साधनाचे संघटन व निर्देशन
(९) संघटनेतील व्यक्ती व इतर घंटकांवर नियंत्रण
(१०) निश्चित उद्देश साध्य करण्यासाठी संघटनेतील विविध घटकांत समन्वय साधणे.

लोकप्रशासन

लोकप्रशासन हा प्रशासनाचा एक भाग आहे. त्यातील 'लोक' या शब्दाचा वापर एक विशिष्ट किंवा निश्चित अर्थाने करण्यात आला आहे. या ठिकाणी 'लोक' चा अर्थ राज्यातील संपूर्ण जनता असा होतो. लोकप्रशासन याचा अर्थ राज्यातील संपूर्ण जनतेसाठी असलेले प्रशासन असा होतो. थोडक्यात लोकप्रशासन म्हणजे राज्यातील सर्व जनतेच्या कल्याणसाठी राज्यामार्फत केली जात असलेली विविध प्रकारची कार्ये होत. राज्य व शासनासंस्था यांच्यामार्फत प्रशासनाची जी अनेक कार्ये केली जातात त्यांना लोक-प्रशासन असे म्हणतात. राज्यातील जनतेच्या कल्याणासाठी राज्याला अनेक प्रकारची कामे करावी लागतात शासन संस्थेला निरनिराळ्या विभागांमार्फत ही कार्य पार पाडली जातात. त्या सर्व कार्याचा लोकप्रशासनात अंतर्भाव होतो.

प्रशासनाची प्रक्रिया सर्व प्रकारच्या संघटनातून आढळून येत असते. खाजगी आणि सरकारी दोन्ही प्रकारच्या संघटनांमध्ये केल्या जाणाऱ्या प्रक्रिया मूलत: सारख्याच असल्या तरी खाजगी संघटनेचे उद्दिष्ट सार्वजनिक स्वरुपाचे असते. सरकारी संघटनांच्या प्रशासनास लोकप्रशासन म्हणतात. तर खाजगी संघटनांच्या प्रशासनास खाजगी प्रशासन असे म्हटले जाते. खाजगी किंवा वैयक्तिक हित साधण्यासाठी जेव्हा एखादी संघटना स्थापण्यात येते अनेक व्यक्ती एकत्रित येऊन त्या संघटनेत सहकार्याने जाणीवपूर्वक नियोजित कार्य करतात तेव्हा त्या प्रशासनास खाजगी प्रशासन असे म्हटले जाते. परंतु, एखाद्या सार्वजनिक, सरकारी अगर राष्ट्रीय ध्येय धोरणानुसार ठरविण्यात आलेल्या उद्दिष्टांच्या पूर्ततेसाठी अस्तित्वात असलेल्या सरकारी यंत्रणेचे संयोजन, नियंत्रण, अंमलबजावणी व मार्गदर्शन केले जाते. तेव्हा त्या सरकारी स्वरुपाच्या प्रक्रियेला लोकप्रशासन अथवा सार्वजनिक प्रशासन असे म्हटले जाते.

ज्या प्रशासनाच्या सांघिक प्रक्रियेचा हेतू वैयक्तिक हित नसून सार्वजनिक हित अगर लोकहित असेल त्यालाच लोकप्रशासन म्हणता येते. लोककल्याणकारी राज्याची संपूर्ण जबाबदारी आधुनिक राज्याने स्वीकारल्यामुळे स्वाभाविकच लोकप्रशासनामध्ये सरकारच्या विविध प्रकारच्या संघटना व कार्याचा समावेश केला जातो. आधुनिक लोकप्रशासन म्हणजे गतिशील सरकार होय. सरकारच्या तीन शाखा कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ त्याचबरोबर सरकारच्या तीन स्तरांमध्ये केद्र सरकार, घटक राज्ये सरकार, स्थानिक सरकार अशा सरकारच्या तीन पातळया आहेत. सरकारच्या या सगळया शाखांचा समावेश लोकप्रशासनामध्ये करुन त्याचा अभ्यास करता येईल किंवा नाही या प्रश्नावर विभिन्न लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांची मते वेगवेगळी आहेत. काहींना सरकारच्या तिन्ही शाखांचा अर्थात कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ यांचा समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात करावा असे वाटते, तर अन्य काही लेखकांना कार्यकारी मंडळाच्या कार्यापुरतेच लोकप्रशासन सीमित राहावे असे वाटते. लोकप्रशासनाच्या अर्थाविषयी व्यापक व संकुचित असे दृष्टिकोन मांडण्यात आले आहेत. लोकप्रशासनाचा अर्थ समजावून घेताना लोकप्रशासनाच्या काही व्याख्या पाहणे महत्त्वाचे आहे.

३.२.१ लोकप्रशासनाच्या व्याख्या व अर्थ

(१) **एल.डी.व्हाईट :** सार्वजनिक धोरणाची पूर्तता करण्याच्या किंवा त्याची अंमलबजावणी करण्याच्या उद्देशाने ज्या ज्या कृती केल्या जातात त्या सर्व कृतीचा लोक-प्रशासनात समावेश होतो.

(२) **फिफनर :** सार्वजनिक धोरणाच्या अंमलबजावणीसाठी केल्या जाणाऱ्या सामूहिक प्रयत्नात सुसूत्रीकरण आणणे म्हणजे 'लोकप्रशासन' होय.

(३) **सायमन :** राष्ट्रीय सरकार, राज्य सरकार आणि स्थानिक सरकार यांच्या कार्यकारी विभागाद्वारे केल्या जाणाऱ्या कृती किंवा क्रिया म्हणजे 'लोक-प्रशासन' होय.

(४) **मार्शल डिमॉक :** कायद्याचे क्रियान्वयन म्हणजे लोकप्रशासन होय. ती सरकारच्या कार्यकारी मंडळाची बाजू आहे.

(५) **डी. वाल्डो :** राज्य कारभाराच्या व्यवस्थापनाचे शास्त्र व कला म्हणजे लोकप्रशासन होय.

(६) **पर्सी मॅक्विन :** मध्यवर्ती शासन अथवा स्थानिक शासन यांच्या कार्याशी संबंधीत असलेले प्रशासन म्हणजे लोक - प्रशासन होय.

(७) **ल्युथर गुलिक :** लोकप्रशासन शासनसंस्थेच्या कार्यकारी विभागाच्या कार्याशी संबंधित असते.

(८) **वुड्रो विल्सन :** कायद्याची सविस्तर व पद्धतशीर अंमलबजावणी म्हणजे लोकप्रशासन होय.

(९) **एफ. एम. मार्क्स :** लोकप्रशासनाचा संबंध फक्त प्रशासकीय शाखेशी म्हणजेच कार्यकारी मंडळाशी असतो.

(१०) **सामाजिक शास्त्र ज्ञानकोश :** आर्थिक, सामाजिक, राजकीय अशा आपल्या संमिश्र स्वरुपाच्या समस्यांसह आधुनिक जगाने प्रवेश केला आणि ते आपल्या समस्यांना तोंड देत असताना राजसंस्था त्यांच्या सोडवणूकीसाठी बहुतांशी प्रशासनाकडे वळली.

(११) **ब्रिटीश ज्ञानकोश :** शासनसंस्थेद्वारे राज्यसंस्थेच्या धोरणांचे उपयोजन म्हणजे लोकप्रशासन होय.

वरील व्याख्यांवरुन लोकप्रशासनात खालील बाबी अंतभूर्त होतात.

(१) सरकारचे दायित्व व कार्यप्रक्रियांशी संबंधित व्यवस्था.

(२) क्षेत्र व प्रकृतीच्या दृष्टीने व्यापक सामान्यीकृत व एकीकृत दृष्टीकोन.

(३) सार्वजनिक धोरण, कायदे व कार्यक्रमाची अंमलबजावणी करणारे सुनियोजित तंत्र.

(४) अनेक व्यक्ती किंवा कार्याला नियंत्रित, निर्देशित व समन्वित करणारा घटक.

(५) मानवी कल्याण व राज्याच्या दायित्वाच्या पूर्तीसाठी सामूहिक व व्यवस्थित मानवी प्रयत्न.

(६) काळ, स्थान व परिस्थितीनुसार किंवा राज्याच्या स्वरुपानुसार परिवर्तित होणारी क्रिया.

लोकप्रशासनाचा सामान्य अर्थ खालीलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

(अ) सार्वजनिक क्षेत्रात केलेला सामूहिक प्रयत्न.

(ब) कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ, व त्यांचे अन्योन्य संबंध.

(क) सार्वजनिक धोरण निर्मितीत महत्त्वाचे योगदान आणि राजकीय प्रक्रियेचा भाग.

(ड) खाजगी प्रशासनापेक्षा वेगळे महत्त्व.

(इ) सामाजिक सेवा प्रदान करण्यासाठी अनेक खाजगी व्यक्ती व समुहा बरोबर संबंध.

लोकप्रशासन शास्त्राच्या विविध व्याख्यांचे विश्लेषण केल्यास आपल्या विभिन्न लेखकांमध्ये याबाबतीत एकमत नसल्याचे स्पष्ट दिसून येते. प्रशासनाविषयी दोन दृष्टिकोन असल्यामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासक्षेत्रात सर्व प्रकारच्या क्रियांचा समावेश करावा की, फक्त व्यवस्थापकीय स्वरुपाच्या क्रियांचाच समावेश करावा. या विषयी लेखकांमध्ये एकमत नाही. प्रा. व्हॉइटच्या म्हणण्याप्रमाणे लोकप्रशासनात सार्वजनिक ध्येयपूर्ती करण्यासाठी केल्या गेलेल्या सर्व प्रकारच्या प्रक्रियांचा समावेश करावा असे आहे. तर याउलट ल्युथर गुलिक यांनी प्रशासनामध्ये दुसऱ्याकडून काम करुन घेणे व त्यासाठी केल्या गेलेल्या व्यवस्थापकीय क्रियांचाच समावेश करावा असे म्हटले आहे.

लोकप्रशासनाच्या व्याख्यांचे विश्लेषण करीत असताना लोकप्रशासनाच्या लेखकांमध्ये आणखी एक मतभेदाचा मुद्दा असल्याचे दिसून येते. काही लेखकांच्या मते, लोक-प्रशासनाचा संबंध सरकारच्या सर्व कार्यांशी व शाखांशी आहे. याउलट काहींच्या मते फक्त कार्यकारी शाखेशीच लोप्रशासनाचा संबंध आहे. अशा प्रकारच्या मतभेदामुळे लोकप्रशासनाचा नेमका अर्थ काय हे सांगणे थोडे कठीण आहे. असे असले तरी लोकप्रशासन हे सार्वजनिक धोरण व सार्वजनिक कार्याची पूर्तता या सोबत निगडित आहे हे मान्य करावे लागेल.

लोकप्रशासनाच्या अर्थाविषयी व व्याख्येविषयी लेखकांमध्ये एकमत नाही. जेव्हा आपण बारकाईने विश्लेषण व विचार करतो, तेव्हा आपल्याला स्वाभाविक असे वाटते की, एखाद्या सरकारी संघटनेतील काम करणाऱ्या सर्वांच्या कार्याला मिळून प्रशासन म्हटले जाते. सर्वाचे सर्व प्रकारचे कार्य जरी महत्त्वाचे असले तरी सर्वांना 'प्रशासक' म्हणता येत नसते. सरकारी कार्यालयातील एखाद्या कारकून, टायपिंग अथवा शिपाई यांचे कार्य जरी महत्त्वाचे असले तरी त्यांना प्रशासक म्हणता येणार नाही. सर्वसाधारपणे आपण वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनाच ज्यांच्याकडे मार्गदर्शन, देखरेख, समन्वय नियंत्रण यासारखी व्यवस्थापनात्मक स्वरुपाची कामे असतात प्रशासक म्हणजे आणि बाकीच्यांना इतर कर्मचारी वर्ग असे संबांधतो परंतु इतरांचे कार्य कमी महत्त्वाचे आहे असे मानणे चुकीचे ठरेल. कारण त्यांच्या कार्याशिवाय प्रशासनाची ही प्रक्रिया अपुर्णच असते त्यांच्या मदतीशिवाय प्रशासन एकटे काहीच करु शकत नाही. असे असले तरी सर्वांनाच प्रशासक मात्र म्हणता येत नाही. म्हणूनच प्रशासनाच्या अभ्यासात व्यवस्थापकीय स्वरुपाच्या क्रिया-प्रक्रियांकडे जास्त सविस्तरपणे लक्ष देण्यात आलेले आहे. प्रशासनाविषयी व्यापक दृष्टिकोन प्रतिपादन करणारे अनेक लेखकसुद्धा व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोनाच्या महत्त्वाला नाकारु शकलेले नाहीत.

पहिल्या घटकामध्ये चर्चा केल्यानुसार लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात सरकारच्या तिन्ही शाखांच्या कार्याचा समावेश करण्यात यावा, असे व्यापक दृष्टिकोनानुसार सांगण्यात येते. म्हणजेच कायदे तयार करण्यासाठी करण्यात येणाऱ्या विविध

प्रक्रिया त्या कायद्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी करण्यात आलेली प्रशासकीय स्वरुपाचे कार्य आणि न्यायप्रशासन या सर्वांचा समावेश लोकप्रशासन शास्त्रामध्ये करावा असे एकीकडे प्रतिपादन करण्यात येते. तर दुसरीकडे संकुचित दृष्टिकोनानुसार असे म्हटले जाते की कायदे तयार करणे राजकीय स्वरुपाचे कार्य आहे व न्यायसंस्थेचे कार्यसुद्धा प्रशासकीय स्वरुपाचे नसल्यामुळे फक्त कार्यकारी शाखेद्वारे करण्यात येणाऱ्या प्रशासकीय स्वरुपाच्या कार्याशीच लोकप्रशासनाचा संबंध असावा. सामान्यत: लोकप्रशासनाच्या ग्रंथामध्ये सरकारच्या कार्यकारी शाखेच्या कार्याविषयीच सविस्तर चर्चा करण्यात आलेली आहे. फेलिक्स निग्रोसारख्या लेखकाने तत्वत: मान्य केले आहे की, लोकप्रशासनाचा संबंध सरकारच्या कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ या तिन्ही शाखांशी असतो. असे असले तरी त्याने आपल्या पुस्तकात बहुतांशी फक्त कार्यकारी मंडळाच्या कार्याचा विस्तार केला आहे. म्हणूनच सामान्यत: लोकप्रशासन सरकारच्या कार्यकारी क्रियेस संबंधित असेलला अभ्यासविषय आहे तसेच म्हणावे लागेल. परंतु, असे म्हटल्याने एक गैरसमज संभावतो. तो म्हणजे प्रशासन फक्त धोरणांच्या अंमलबजावणीशीच संबंधित आहे आणि त्यांचे धोरण ठरविण्याच्या क्रियेशी अथवा न्यायदानाच्या प्रक्रियेशी नाममात्रसुद्धा संबंध नाही पण हे खरे नाही कारण आधुनिक काळात सरकार व त्यांचे कार्य अत्यंत गुंतागुंतीचे होत चालले आहे. कायदे तयार करणे, धोरण ठरविणे व त्या कायद्याची व धोरणाची अंमलबजावणी करणे या दोन्ही क्रियाना एकमेकांपासून वेगळे करणे जवळजवळ अशक्यच झाले आहे. प्रशासनाच्या मदतीशिवाय धोरण ठरविणे अशक्य आहे. धोरणांच्या अंमलबजावणीत येणाऱ्या अडचणींची जाणीव असल्याशिवाय योग्य धोरण ठरविलेच जाऊ शकत नाही. म्हणजेच थोडक्यात धोरण ठरविणे व धोरण राबविणे या दोन्ही क्रिया एकमेंकांना पुरक अशा आहेत. तसेच कार्यकारी संस्था व न्यायसंस्था याही आधुनिक राज्यात एकमेकांना पूरकच आहेत व एकमेकांवर अवलंबून आहेत. हे जरी मान्य केले तरी लोकप्रशासनशास्त्रात साधारणत: प्रामुख्याने सरकारच्या कार्यकारी शाखेचाच अभ्यास करण्यात येतो. एकुणच प्रचलित सरकार जेंव्हा आपल्या धोरणांना व योजनांना क्रियान्वित करते तेव्हा लोकप्रशासनाचीच प्रक्रिया करीत असते यांचाच अर्थ क्रियाशील सरकार म्हणजेच लोकप्रशासन होय.

३.२.२ खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन

लोकप्रशासनाचा अर्थ व स्वरुप समजून घेत असताना आपण हे पाहिले आहे की सरकारी व शासकीय संघटनेतील विविध प्रकियांना लोकप्रशासन असे म्हटले जाते. तर खाजगी स्वरुपाच्या किंवा वैयक्तिक मालकीच्या औद्योगिक, व्यावसायिक अथवा इतर स्वरुपाच्या खाजगी संघटनेतील प्रशासकीय प्रक्रियांना खाजगी प्रशासन असे म्हटले जाते. लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यातील संबंधाविषयी भिन्न विचारप्रवाह आहेत. पहिल्या विचार प्रवाहाच्या प्रवक्त्याचे म्हणणे असे आहे की, लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोन्हींमध्ये काही मूलभूत स्वरुपाचे फरक आहेत. प्रो. सायमन व प्रो. ॲपलबी या सारख्या विचारवंतानी या दोन्हीतील फरक स्पष्टपणे मांडले आहेत. याउलट दुसऱ्या मतप्रवाहाचे पुरस्कर्ते उर्विक, मेरी पार्कर फॉलेट व हेन्री फेयॉल सारख्या विचारवंतानी ''प्रशासन एकच असते ते सार्वजनिक संघटनेतील असो किंवा खाजगी संघटनेतील'' असे मत मांडले आहे. या विचारवंतांना लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोन्हीमध्ये मुलभूत स्वरुपाचे फरक असे वाटत नाही. त्यांच्या मते प्रशासनाची प्रक्रिया सगळ्या संघटनातून सारखीच असते. लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन दैनंदिन व्यवहारात येणाऱ्या बऱ्याच बाबींमध्ये असलेले साम्य लक्षात घेऊनच या मत प्रवाहांची मांडणी करण्यात आली आहे. या दृष्टीने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोन्हींमधील भेद व साम्य समजून घेणे महत्त्वाचे ठरेल.

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोन्हींमध्ये मूलभुत स्वरुपाचे भेद आहेत. पॉल ॲपलबी, सर जोसिया स्टॅप, हर्बर्ट सायमन, पिटर ड्रॅकर, इत्यांदी विचारवंतानी लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यातील भेदांवर लक्ष केंद्रीत केले आहे. खाजगी उद्योग संघटना आणि दुसऱ्या कोणत्याही खाजगी स्वरुपाच्या संघटनेचा कारभार राज्यकारभारा इतका व्यापक असू शकत नाही. शासनाचे कार्यक्षेत्र इतर कोणत्याही संस्थेच्या कार्यक्षेत्रापेक्षा विशाल असते. कोणत्याही खाजगी संस्थेच्या आपल्या कार्यासाठी राज्यातील संपूर्ण जनतेला जबाबदार असण्याची गरज नसते. शासनाला मात्र सर्व जनतेला जबबादार असावे लागते. शासनाचे कार्य राजकीय स्वरुपाचे असते व त्यांचे राजकीय परिणाम होतात. अनेकदा विरोधकांची टीकासुद्धा सहन करावी लागते व खाजगी प्रशासनाला लोकप्रशासनामध्ये राजकीय टीकेला तोंड द्यावे लागत नसते. खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन यातील प्रमुख फरक काही विचारवंतानी पुढीलप्रमाणे मांडला आहे.

(अ) पॉल ॲपलबी : यांनी लोकप्रशासनाच्या अशा तीन महत्त्वाच्या वैशिष्ट्यांचे वर्णन केले आहे की, ज्यामुळे खाजगी प्रशासनापेक्षा लोकप्रशासनाचे वेगळेपण स्पष्ट होते. ती तीन वैशिष्टये पुढीलप्रमाणेआहेत–

(१) लोकप्रशासनाचे सर्वव्यापी प्रभाव क्षेत्र

(२) लोकप्रशासनाच्या राज्यातील सर्व नागरीकांप्रती असलेली जबाबदारी

(३) लोकप्रशासनाच्या कार्याचे राजकीय स्वरुप

(ब) हर्बर्ट सायमन : या विचारवंताने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात खालील भेद स्पष्ट केले आहेत.

(१) लोकप्रशासन हे नोकरशाही तर खाजगी प्रशासन हे व्यावसायिक स्वरुपाचे असते.

(२) लोकप्रशासन राजकीय तर खाजगी प्रशासन अराजकीय असते.

(३) लोकप्रशासनाचे लालफितशाही हे वैशिष्टये आहे तर खाजगी प्रशासन हे त्यापासून मुक्त असते.

(क) सर जोसिया स्टॅप : यांनी लोकप्रशासन खाजगी प्रशासनापासून भिन्न असल्याचे चार मुद्यांनी स्पष्ट केले.

(१) एकसुत्रीपणाचे तत्व

(२) बाह्यवित्तिय नियंत्रण

(३) जनतेप्रती जबाबदार

(४) केवळ लाभासाठी कार्य नाही.

३.२.३ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनातील भेद

(१) भिन्न स्वरुपाचे कार्यक्षेत्र

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यातील प्रमुख भेद म्हणजे त्यांचे भिन्न स्वरुपाचे कार्यक्षेत्र. लोकप्रशासनाच्या कक्षेत येणाऱ्या कार्यांना कायदेशीर व राजकीय असा अर्थ प्राप्त झालेला असतो. याउलट खाजगी संस्थाचे स्वरुप बिनसरकारी असते व त्यांच्या कार्यांना राजकीय कायदयाची पार्श्वभुमी नसते. शासनाला ज्याप्रमाणे कायद्यांची अंमलबजावणी करताना कायदेशीर अधिकार वापरता येतात आणि त्यांची व्याप्ती संपूर्ण राज्य असते. तशी अवस्था खाजगी संस्थाची नसते. तसेच खाजगी संस्थाचे कार्य राज्यातील सर्व नागरिकांशी संबंधित नसते.

(२) नफा तोट्याच्या बाबतीत भिन्न भूमिका

लोकप्रशासनात जनसेवा किंवा लोकसेवेला महत्त्वाचे स्थान असते. शासकीय कार्य व शासकीय योजना जनहितासाठी असतात त्यात वैयक्तिक फायद्याचा दृष्टीकोन नसतो. सरकार व शासनव्यवस्था सर्व जनतेसाठी असते सर्व जनतेसाठी कार्य करणारे व सर्व जनतेचे कल्याण साधण्याचे प्रयत्न करते. याउलट खाजगी प्रशासन वैयक्तिक फायद्याचा प्रयत्न करते. त्यामुळे स्वाभाविकच खाजगी प्रशासकाची भूमिका लोकप्रशासनासारखी निस्वार्थ नसते. फायद्याशिवाय खाजगी संघटना काम करीत नाही तर लोकप्रशासन नफा-तोट्याचा विचार न करता नि:स्वार्थीपणे जनताभिमुख राहून कार्य करत असते. आणि खाजगी संघटना फायद्यासाठी काम करतात तर शासकीय संस्था लोकहितासाठी काम करतात.

(३) व्याप्तीतील तफावत

लोकप्रशासनाने मानवी समाज जीवनाच्या विविध क्षेत्रात शिरकाव केला आहे. आजच्या आधुनिक युगात समाजजीवनाचे असे एकही अंग नसेल की, ज्यामध्ये लोकप्रशासनाचा हस्तक्षेप झालेला नाही. समाजाच्या सामाजिक, राजकीय, शैक्षणिक, सांस्कृतिक इत्यादी सर्व क्षेत्रात आज लोकप्रशासन व्यवस्था कार्य करीत आहे. कारण आधुनिक लोकप्रशासनाचा व्यापक अर्थाने समाजाच्या विकासाशी व कल्याणाशी संबंध असतो विकासाभिमुख देशात तर लोकप्रशासनाची सर्व शक्ती या कामीच खर्च होत असते. याउलट खाजगी प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र मर्यादित असते. लोकप्रशासनाप्रमाणे खाजगी प्रशासन मानवी समाजजीवनाच्या अनेक क्षेत्रात पदापर्ण करत नाही.

(४) जनहित व स्वहित

लोकप्रशासनाच्या कार्याचे मुल्यमापन राज्यातील जनतेचे हित कितपत साधले गेले यावरुन करता येते. कारण जनहित ही लोकप्रशासनाची प्रेरक शक्ती आहे. याउलट खाजगी प्रशासनाचे उद्दिष्ट वैयक्तिक फायदा करुन घेणे हे असल्यामुळे सर्व जनतेच्या हिताचा निकष लावून खाजगी संघटनेतील प्रशासनाचे मुल्यमापन करता येत नाही. लोकप्रशासनाचे यश लोकहित साधण्यात आहे तर खाजगी प्रशासनाचे यश जास्तीत जास्त वैयक्तिक फायदा प्राप्त करुन घेण्यात आहे.

(५) भांडवल उभारणीचे भिन्न आधार

लोकप्रशासनाला राज्यातील नागरिकांकडून कर रुपाने पैसे उभारण्याचा अधिकार असतो. राज्यातील जनता कर रुपाने शासनाला जो पैसा देते, त्याच्या मोबदल्यात सरकार लोकप्रशासन यंत्रणेद्वारे जनहिताची बरीच कामे करीत असते. अशा

प्रकारची कर आकारणी करुन खाजगी प्रशासन पैसा उभारु शकत नाही. त्याचप्रमाणे अशा प्रकारे पैसा उभारुन जनसेवेचे कार्य करणे, हा खाजगी स्वरुपाच्या संघटनाचा दृष्टिकोन असू शकत नाही.

(६) कर्मचाऱ्यांच्या संख्येतील भिन्नता

लोकप्रशासनाचे कार्य खूप व्यापक असल्यामुळे व लोकप्रशासनाद्वारे सर्व नागरिकांची नि:पक्ष सेवा करण्यात येत असल्यामुळे त्यासाठी फार मोठ्या प्रशासकीय संघटनांची आवश्यकता असते. प्रशासकीय संघटनेतून व कार्यालयातून लाखो कर्मचारी काम करीत असतात. कोलकत्याच्या महानगरपालिकेतील कर्मचाऱ्यांची संख्या जवळजवळ एक लाख आहे. भारतातील एकुण नोकरी करणाऱ्या सात माणसापैकी साधारणत: एक माणूस सरकारी नोकरीत असतो. यावरुन शासकीय संघटना किती मोठ्या असतात याची कल्पना येते. याउलट खाजगी प्रशासनात संघटन क्वचितच मोठ्या असतात. निवडक अशा काही खाजगी संघटना सोडल्या तर बहुतेक बिनसरकारी संघटना लहान असतात.

(७) एकाधिकार व स्पर्धात्मकता

लोकप्रशासनाद्वारे करण्यात येणाऱ्या कार्यामधील बहुतांशी कार्ये लोकहितासाठी केली जातात. आणि साधारणत: कार्यात प्रशासकीय संघटनाची मक्तेदारी व एकाधिकार असल्याचे दिसून येते. सरकारला आपल्या अनेक कार्यक्षेत्रात एकाधिकार प्राप्त असल्यामुळे प्रशासकीय क्रियांमधून हे एकाधिकार स्वरुप दिसून येणे अपरिहार्यच आहे. उदा: विदेशात जाण्यासाठी भारत सरकारच्या परराष्ट्र खात्याकडून व्हिसा किंवा पासपोर्ट काढून घ्यावा लागतो. हे पासपोर्ट देण्याचे प्रशासकीय कार्य मक्तेदारी स्वरुपाचेच आहे. कारण भारत सरकारशिवाय दुसऱ्या कोणत्याही संस्थेला परराष्ट्रात जाऊ इच्छिणाऱ्या नागरिकांना पासपोर्ट देण्याचा अधिकार नाही. अशी अनेक उदाहरणे देता येतील याउलट खाजगी प्रशासनात स्पर्धा असते एकाधिकार नसतो. बहुतेक मोठमोठया खाजगी औद्योगिक संस्थांना सुद्धा त्याच क्षेत्रातील दुसऱ्या संघटनांशी स्पर्धा करावी लागते. एकाच वस्तुचे उत्पादन अनेक कारखाने करतात. नागरिकांना आवडेल त्या कारखान्याची वस्तू खरेदी करता येते. परंतु पासपोर्ट घेण्यासाठी किंवा न्याय मागणीसाठी त्याला शासनाकडेच अर्ज करावा लागतो. या मक्तेदारी स्वरुपामुळे अनेकदा, शासनयंत्रणा गैरजबाबदारीने वागत असल्याचे जाणवते तर अनेक वेळा या एकाधिकारी स्वरुपामुळे सामान्य माणसाचे खाजगी प्रशासनाकडून होणारे शोषण थांबविण्यात फार महत्त्वाची मदत होते.

(८) प्रशासकीय व वित्तिय प्रक्रियांमधील फरक

सरकारी प्रशासन व्यवस्थेत प्रशासक वर्ग आपले कर्तव्य पार पाडत असताना एखादया वेळेस लाखो रुपये खर्च करतात. परंतु, त्याचा या पैशांशी काहीही वैयक्तिक संबंध नसतो. प्रशासकांनी खर्च केलेला पैसा सार्वजनिक असतो. केलेल्या खर्चासाठी प्रशासकाला जबाबदार ठरविता येते. प्रशासकाच्या वित्तिय प्रक्रियांवर कायदेमंडळाचे नियंत्रण असते. प्रशासकीय व वित्तिय या दोन्ही प्रक्रियांमध्ये लोकप्रशासनात जसा फरक करता येतो तसा मात्र खाजगी प्रशासनात करता येत नाही. कारण बहुतेक वैयक्तिक व्यवसाय वित्तासाठी व नफ्यासाठी चालवले जातात. यांच्या प्रशासनात प्रबंधकांना किंवा प्रशासकांना पैशांशी काहीही संबंध नाही असे म्हणता येत नाही. खाजगी प्रशासन बहुतांशी प्रामुख्याने वित्तिय प्रशासनच असते.

(९) नफ्याचा विनियोग

लोकप्रशासनाचे ध्येय लोकहित आहे. तर अन्य खाजगी प्रशानाचे ध्येय वैयक्तिक नफा आहे. परंतु सार्वजनिक सेवेचे कार्य करीत असताना अनेक वेळा लोकप्रशासनाला आपल्या लोकोपयोगी कार्याच्या मोबदल्यात उदा: रेल्वे व विमान वाहतुकीच्या सेवेतून सार्वजनिक कंपन्या व प्रमंडळाकडून नफा प्राप्त होत असतो. नफा हा हेतू नसला तरी नफा प्राप्त झालाच तर हा पैसा लोकप्रशासनाद्वारे परत जनतेच्या विकासासाठी व कल्याण्यासाठी खर्च केला जातो. याउलट जर खाजगी प्रशासनात नफा मिळाला तर त्या नफ्यातून वैयक्तिक भांडवलदारांचा फायदा होतो व आधीच श्रीमंत असलेले हे खाजगी कंपन्यांचे मालक अधिक श्रीमंत होतात. गरीब व श्रीमंत यांच्यातील भेद वाढतो म्हणून अलीकडील काही वर्षात नफ्यात चालणाऱ्या सार्वजनिक उद्योगधंद्याची झपाट्याने वाढ करण्याचे धोरण स्वीकारण्यात आले आहे.

(१०) कर्तव्य व जबाबदारी पार पाडण्यातील भिन्नता

प्रशासकीय कार्य करीत असताना संघटनेतील अधिकारी व कर्मचारी वर्ग आपआपली दिलेली कार्ये पार पाडत असतात ते विशिष्ठ अशा अधिकारपदावर असल्या कारणाने ते त्यांच्यावर टाकण्यात आलेली जबाबदारी पार पाडत असतात. हे प्रशासकीय कार्य करत असताना त्या अधिकाऱ्याच्या वैयक्तिक आवडी–निवडी वैयक्तिक श्रद्धा, विश्वास, विचार व वैयक्तिक

स्वार्थ यांना कोणतेही महत्त्व देण्यात येत नाही. सरकारी कर्मचारी वैयक्तिक यशासाठी व स्वार्थ सिद्धीसाठी कार्य करीत नसतात. तर ते ज्या सरकारी अधिकार पदावर अथवा हुद्यावर असतील त्या अधिकारपदामुळे प्राप्त होणारी विशिष्ठ कर्तव्ये व जबाबदाऱ्या पार पडत असतात त्यांना हे कार्य करीत असताना आपल्या वैयक्तिक स्वार्थाला व आवडी निवडींना वेगळे ठेवावे लागते. याउलट खाजगी प्रशासनातील प्रशासनवर्ग वैयक्तिक स्वार्थापूर्तीसाठी वैयक्तिक नफ्यासाठी, नावासाठी व यशासाठी धडपडत असतात. सरकारी नोकरासारखे राहून त्यांना चालत नाही.

(११) निष्पक्ष व पक्षपाती सेवा

लोकप्रशासन हे लोकाभिमुखशास्त्र आहे. प्रशासन व जनता यांच्यामध्ये नेहमीच संबंध येत असतो. लोकप्रशासनाकडून जनतेला कोणत्याही प्रकारचा भेदभाव न करता निष्पक्ष अशी वागणूक मिळत असते. एखादे सरकारी खाते अथवा कार्यालय काही विशिष्ठ लोकांसाठीच काम करीत नसते तर सर्वांच्यासाठी काम करीत असते. समाजातील प्रत्येक व्यक्तीस साधारणत: कोणताही भेदभाव न करता लोकप्रशासनाकडून नि:पक्षपाती सेवा मिळत असते. एखादे सार्वजनिक उद्यान किंवा सार्वजनिक रस्ता सर्वासाठीच असतो. याउलट खाजगी प्रशासनाकडून मात्र भेदभाव व साधारणत: सर्वांना निष्पक्ष सेवा खाजगी संस्थाकडून मिळलेच असे म्हणता येणार नाही.

३.२.४ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनातील साम्य

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यात काही मूलभूत भेद असले तरी या दोन्हींमध्ये काही बाबतीत साम्य असल्याचे नाकारता येत नाही. काही लेखकांनी तर या दोन्हींमध्ये साम्यविषयी मते मांडली आहेत. प्रामुख्याने लिंडाल उर्विक, पार्कर फॉलेट, हेन्री फेयॉल इत्यादी विचारवंतानी लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्या कार्यप्रक्रियेत समानता असल्याचे स्पष्ट केले आहे. सामान्यत: लोकप्रशासनात आणि खाजगी प्रशासनात खालील समानता असल्याचे दिसून येते.

(१) संघटनेची आवश्यकता

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोन्ही प्रशासनांना संघटनेची आवश्यकता असते संघटना ही कोणत्याही प्रशासनाची सर्वात महत्त्वाची गरज मानली जाते. संघटना असल्या खेरीज कोणतेही कार्य केले जाऊ शकत नाही. प्रशासनाची उद्दिष्ट्ये निश्चित करण्यात व ती साध्य करण्यात संघटना महत्त्वपूर्ण भुमिका पार पाडते. त्यामुळे लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोहोंसाठी संघटनेची गरज असते.

(२) विश्वव्यापी स्वरुप

आधुनिक जग औद्योगिकरणाचे युग आहे. औद्योगिकरणाच्या युगात अनेक औद्योगिक संस्था इतक्या मोठ्या व व्यापक स्वरुपाच्या आहेत. की त्यांची कल्पनाच करणे कठीण आहे. अनेक औद्योगिक व व्यावसायिक संस्था आज विश्वरुपी स्वरुपाच्या झाल्या आहेत. जगभर त्यांच्या शाखा आहेत व हजारो लाखो लोक त्यांच्या संघटनेत काम करतात. एखाद्या लहान विकसनशील देशात संपूर्ण प्रशासकीय यंत्रणेपेक्षाही प्रगत देशातील एखाद्या कंपनीची प्रशासकीय यंत्रणा मोठी असू शकेल.

(३) समान कार्यपद्धती

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांची कार्यपद्धतीही एकसारखी असते. दोन्ही ठिकाणी केली जाणारी व्यवस्थापकीय कार्ये समान असतात. हिशेब ठेवणे, हिशेब तपासणी करणे, माहिती जमा करणे, दप्तर सांभाळणे, अहवाल तयार करणे, इत्यादी कामे दोन्ही प्रकारच्या प्रशासनात सारखीच असतात त्यामुळे दोन्ही ठिकाणी सारख्याच पद्धतीची प्रशासकीय कौशल्ये व तंत्रे आवश्यक असतात. आपल्या देशात अनेक सनदी नोकर निवृत्तीनंतर निरनिराळया खाजगी कंपन्यात सेवा करताना दिसतात. यावरुन दोन्ही प्रशासनांच्या कार्यपद्धतीत असलेले साम्य लक्षात येते.

(४) देवाण-घेवाण

खाजगी प्रशासनातले अनेक गुणवैशिष्ट्ये आपल्याला अनेकदा लोकप्रशासनात आढळून येतात. वस्तुत: लोकप्रशासनाचे अनेक सिद्धांत प्रथम खाजगी कारभारात व खाजगी संस्थांमधून अस्तित्वात आले आहेत. लोकप्रशासनावर विस्तृत लेखन करणारे अनेक विद्वान मोठमोठया खाजगी कंपन्यांचे व कॉर्पोरेशनचे व्यवस्थापक व प्रशासक होते. त्यांच्या क्षेत्रातील अनुभवाने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात मोलाची भर टाकलेली आहे. अनेक महत्त्वाचे सिद्धांत लोकप्रशासनात खाजगी प्रशासनातून आणण्यात आलेली आहेत.

(५) व्यावसायिक दृष्टिकोन

प्रशासनाची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी खाजगी प्रशासनात व्यावसायिक दृष्टिकोनाचा अवलंब केला जातो. असे सांगण्यात येते. परंतु व्यावसायिक दृष्टिकोन आता फक्त खाजगी प्रशासनापूरता मर्यादित राहिलेला नाही. अलीकडील काळात लोकप्रशासनात देखील व्यावसायिक दृष्टिकोनाचा अवलंब करण्यावर भर देण्यात येत आहे. विशेषत: आर्थिक व औद्योगिक क्षेत्रांत लोकप्रशासन व्यावसायिक दृष्टिकोनाला निश्चितच प्राधान्य देत असते. लोकप्रशासन मंडळाची संस्थापना हे त्यांचे उदाहरण म्हणून सांगता येईल. लोकप्रमंडळाच्या कार्य पद्धतीत व्यावसायिक व्यवस्थापनाच्या तत्वांचा अवलंब केला जातो.

(६) जनसंपर्काला महत्त्व

लोकप्रशासन असो किंवा खाजगी प्रशासन दोन्ही प्रशासनाला जनसंपर्काला प्राध्यान्य द्यावे लागते. त्यांच्या भूमिकेचे यश अपयश हे त्यांच्या जनसंपर्क प्रक्रियेवर अवलंबून असते कारण जनतेच्या अपेक्षा, मागण्या व समस्या तसेच प्रशासन जनतेसाठी काय करीत आहे हे केवळ जनसंपर्काच्या माध्यमातून स्पष्ट होत असते.

(७) संशोधन कार्य व सुधारणा

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनाचा सातत्यपूर्व विकास होताना दिसतो व बदलत्या काळाप्रमाणे त्यांना तो करावाही लागतो. प्रशासनाची कार्यपद्धती आधिक प्रभावशिल होण्यासाठी दोन्ही प्रशासनांमध्ये निरंतर संशोधन कार्य चालते. व अशा संशोधनाच्या निष्कर्षावरुन आपआपल्या प्रशासकीय प्रक्रियेत सुधारणा केल्या जात असतात.

(८) सेवकांच्या कार्यातील साम्य

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यातील सेवकांच्या कार्यातही बराच सारखेपणा पहावयास मिळतो. दोन्ही प्रकारच्या प्रशासनात अधिकारी वर्ग व कर्मचारी वर्ग यांची गरज असते. दोन्ही ठिकाणी अधिकारी वर्गाची जबाबदारी समान असते. तसेच दोन्ही प्रशासनांत अधिकारी वर्गाने घेतलेल्या निर्णयांची कार्यवाही करण्याची जबाबदारी संघटनेतील कर्मचाऱ्यांवर सोपवलेली असते. अधिकारी व कर्मचारी यांच्यातील संबंध ही दोन्ही ठिकाणी एकाच प्रकारचे असतात. म्हणून अलीकडे कर्मचाऱ्यांच्या भरतीची पद्धती त्यांच्या सेवाशर्ती कल्याणाच्या योजना इत्यादी बाबतींत लोकप्रशासनाच्या कार्य पद्धतीचा प्रभाव खाजगी प्रशासनावर पडत असल्याचे दिसून येते. अर्थात त्याच वेळी लोकप्रशासन देखील काही बाबतीत खाजगी प्रशासनाचे अनुकरण करीत असते.

(९) प्रशासनाचे समान सिद्धांत

प्रशासनामध्ये निर्माण झालेले सिद्धांत व तत्वे लोकप्रशासन व खाजगी दोन्ही व्यवस्थांना लागू होतात. उदा: ल्युथर गुलिक यांचा POSDCORB सिद्धांत जितका लोकप्रशासनासाठी उपयुक्त आहे तितकाच तो खाजगी प्रशासनासाठीही उपयोगी ठरतो. म्हणून लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनातील बहुतांशी सिद्धांत हे समसमान आहेत.

(१०) कायद्याच्या कक्षेत राहून हितवाह कार्य

एकरुपता, निष्पक्षता, अवैयक्तिकता, जनतेच्या प्रती जबाबदारी, राजकीय स्वरुप, व्यापक क्षेत्रीय प्रभाव व फायद्याचा विचार न करता जनहितासाठी कार्य करणे, इत्यादी जर लोकप्रशासनाचे विशेष स्वभावगुण मानले तर यातील अनेक गुण आजच्या मोठमोठ्या खाजगी संस्थांमध्येसुद्धा आढळून येतात. जनतेच्या भावनांना दूखवून खाजगी संस्थांना कार्य करणे कठीण होते व बऱ्याचदा त्यांचे अस्तित्व धोक्यात येण्याची शक्यता असते. लोकप्रशासनाप्रमाणे खाजगी संस्थांवर सुद्धा सरकारचे व कायद्याचे नियंत्रण असते. या संस्थांना वाटेल तसे वागता येत नाही. राज्याच्या कायद्याच्या कक्षेबाहेर जाऊन किंवा जनतेच्या हिताविरुद्ध कार्य करणे आजच्या लोकशाही युगात खाजगी संस्थांना जमण्यासारखे नाही. अनेक खाजगी संस्थासुद्धा जनसेवेची कामेसुद्धा करतात. ज्याप्रमाणे शासकीय यंत्रणा आज व्यावसायिक व औद्योगिक स्वरुपाची कामे करीत आहे. त्याचप्रमाणे खाजगी संस्था प्रशासकीय व सार्वजनिक स्वरुपाची कामे करीत आहेत. त्याचप्रमाणे खाजगी संस्था प्रशासकीय व सार्वजनिक कामे करीत आहेत. जसजसा औद्योगिक विकास होत जाईल तसतसा खाजगी व सरकारी प्रशासनातील फरक कमी होत जाणार हे मात्र निश्चित आहे.

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोन्हीमधील फरक व साम्य वरीलप्रमाणे पाहिले असता दोन्हीमध्ये काही मुलभूत स्वरुपाचे फरक असल्याचे दिसून येते. तसेच साम्य ही आहे. उलट गुंतागुतींच्या या आधुनिक युगात दोघांमधील जवळीक व

आपुलकी वाढत चालल्याचे दिसून येत आहे. यामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यास विषयात नविन विचारांची भर पडत आहे. व त्याचा विकास वेगाने होत आहे.

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन वेगवेगळया परिस्थितीमध्ये काम करताना त्यांचे ध्येय वेगळे असते. त्यांच्याकडून अपेक्षा सुद्धा वेगळया आहेत. त्यांच्याकडे बघण्याचे दृष्टिकोन भिन्न आहेत. परंतु हा वेगळेपणा, ही भिन्नता सत्य नव्हे तर वरवर दिसणारी आहे. वाल्डोनी याबाबतीत म्हटले आहे की, 'वस्तुत: लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन एकाच जातीच्या दोन उपजाती आहेत. परंतु त्यांच्या स्वत:च्या वेगळ्या मान्यता आहेत व भिन्न पद्धती आहेत. त्यामुळे दोहोंना वेगळे व विशिष्ठ असे स्वरुप प्राप्त झाले आहे'.

अशा प्रकारे लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांत अनेक बाबतींत महत्त्वपूर्ण फरक आहेत. परंतु, त्यांच्यातील फरक इतके महत्त्वाचे आहेत की त्यांतून लोकप्रशासनाचे खाजगी प्रशासनाहून असलेले वेगळेपण सहज स्पष्ट होते. लोकप्रशासन हे नेहमीच कायदेशीर व नैतिक अशा दोन्ही प्रकारच्या निर्बंधानी बद्ध असते. त्यांचे लोकांप्रती असलेले उत्तरदायित्वही तितकेच महत्त्वपूर्ण समजले जाते. आजच्या मुक्त अर्थव्यवस्थेच्या काळातही लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यात असलेले फरक कायमच राहणार आहेत.

३.२.५ नव लोकप्रशासन

लोकप्रशासनशास्त्राच्या विकासक्रमात १९७० नंतरच्या काळातील सर्वात महत्त्वाची घटना म्हणजे नव लोकप्रशासन (New Public Administration) नावाच्या एका नवीन संकल्पनेची अमेरिकेत प्रतिष्ठापना होय. नव लोकप्रशासनाची स्थापना होण्यामागे अमेरिकेच्या प्रशासन शास्त्राज्ञांचे यशास्त्राविषयी झालेले भ्रमनिरास सर्वात महत्त्वाचे कारण बनले. दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या पाश्चात्य देशातील व प्रामुख्याने अमेरिकेतील घडमोडी व प्रशासन व्यवस्थेचे अपयश यामुळे वाढत गेले होते. लोकप्रशासन शास्त्राच्या क्षमतेविषयी व उपयुक्ततेविषयी अनेक प्रश्न उपस्थितीत केले जावू लागले होते. या शास्त्राची व्याप्ती, स्वरुप, व्याख्या उद्दिष्ट यासर्वां विषयी अनेक प्रश्न उपस्थित केले जाऊ लागले होते. लोकप्रशासन हे तत्कालीन अमेरिकन समाजाचे प्रश्न समजण्यास व ते सोडविण्यास उपयुक्त नसल्याचे आरोप केले जात होते. सर्वच दृष्टीने लोकप्रशासनाची पीछेहाट होत होती. अशा परिस्थितीत अमेरिकेच्या तरुण शास्त्रज्ञांनी या शास्त्राविषयी मूलभूत चिंतन करण्याचे ठरविले. त्यांनी अनेक परिषदा भरविल्या व त्यामध्ये लोकप्रशासनाच्या एकुण स्वरुपाविषयी व त्याच्या पारंपारिक सिद्धांताविषयी पुनर्विचार करण्यात आला. विविध विद्यापीठांतील लोकप्रशासनाच्या अभ्यासक्रमांचे मूल्यमापन करण्यात आले. व्यापक विचारमंथन झाल्यानंतर अमेरिकेत नव – लोकप्रशासनाच्या विकासामध्ये झालेला महत्त्वाचा बदल म्हाजे 'नव्या लोकप्रशासनाची चळवळ' (New Public Administration Movement) या नावाने पुढे आलेला विचारप्रवाह होय'. लोकप्रशासनाच्या इतिहासातील एक महत्त्वाचा टप्पा किंवा वळण म्हणून या विचारप्रवाहाकडे पाहिले जाते. इ.स. १९७० च्या सुमारास अमेरिकेतील नव्या पिढीच्या काही अभ्यासकांनी ही चळवळ सुरु करण्याचे कार्य केले. लोकप्रशासनाच्या इतिहासातील १९४८ ते १९७० हा कालखंड वैचारिक संघर्षाचा कालखंड ठरला. लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अस्तित्वासंबंधी काही विचारवंतानी शंका उपस्थितीत करण्यास सुरूवात केली. लोकप्रशासन हे अध्ययनाचे स्वतंत्र शास्त्र होऊ शकते की नाही यासंबंधी उलटसुलट मते व्यक्त केली जाऊ लागली. लोकप्रशासनाला प्रशासकीय विज्ञान समजून त्यांचे अध्ययन करावे असा पर्यायही काहीजणांनी सुचविला. लोकप्रशासनाच्या विचारवंतामध्ये सुरु झालेल्या या वैचारिक संघर्षापासून याविषयाच्या अध्ययनाला नवी दिशा मिळाली. एखादया विषयाच्या संदर्भात सुरु झालेल्या वैचारिक संघर्ष काही वेळा त्याविषयात महत्त्वाचे परिवर्तन घडवून आणण्याच्या व नवी भर घालण्याच्या दृष्टीने उपयुक्त ठरतो. इ. स. १९६० नंतरच्या काळात लोकप्रशासनाच्या बाबतीत नेमके हेच घडले. नव्या पिढीतील लोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांनी या विषयांच्या संदर्भात काही नवे विचार मांडण्यास सुरुवात केली.

रॉबर्ट. टी. गोलम्बविस्कि यांच्या मते, 'लोकप्रशासनासाठी या दशकातील सातवे शतक युद्धासमान होते'. कारण नव लोकप्रशासन (New Public Administration Movement) ही संकल्पना विकसित होण्याआधीचे अमेरिकेतील वातावरण अत्यंत गोंधळाचे व अस्थिरतेचे होते. इतर सर्वच सामाजिक शास्त्रांप्रमाणेच लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रातसुद्धा मोठी अस्थिरता व गोंधळलेली परिस्थिती निर्माण झाली होती. जुन्या व पारंपारिक सिद्धांताना हादरे बसत होते. लोकप्रशासनशास्त्र व राज्यशास्त्र या दोघांना विभक्त करणारी विचारसरणी अमान्य करण्यात आली होती. कारण लोकप्रशासन आणि राज्यशास्त्र या दोहोंना एकमेकांशिवाय सत्ता आणि धोरण यांच्या संदर्भात कार्य करणे अशक्य झाले होते. लोकप्रशासनशास्त्राच्या सिद्धांताची निरर्थकता व परस्पर विरोधाभास उघडकीस आले होते. मानवी जीवनमूल्यांना सोडून फक्त सिद्धांतांच्या आधारे लोकप्रशासन चालविणे शक्य नव्हते. वस्तुस्थिती आणि जीवन मूल्यांचा विचार व त्यांची उपयुक्तता स्वीकृत करण्यात आली होती. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात अधिक कार्यक्षमता व काटकसर या ध्येयांना जेवढे अवास्तव महत्त्व देण्यात येत होते. त्याविषयी असमाधान व्यक्त करण्यात आले. त्याऐवजी सामाजिक प्रश्नांची परिपुर्ण जाणीव व सामाजिक समस्या सोडविण्यासाठी प्रयत्न

करणे जास्त महत्त्वाचे मानले गेले. कार्यक्षमतेपेक्षा मानव हा घटक लोकप्रशासनाच्या केंद्रस्थानी असणे गरजेचे होते. वर्णनात्मक अभ्यासाची व्याप्ती वाढत होती. मानवी वर्तन पर्यावरण, प्रेरणा, संसूचन निर्णय प्रक्रिया, इत्यादी अनेक बाबींचा चिकित्सक व आंतरशास्त्रीय अभ्यास मोठया प्रमाणावर केला जात होता. विविधि सामाजिक शास्त्रांमध्ये होत असलेल्या नवनव्या संशोधनाचा ज्ञानविस्ताराचा प्रभाव लोकप्रशासनाच्या अभ्यासावर होत होता. या सगळ्या घडामोडी मोठया वेगाने घडत होत्या. अशा या सर्व घटनांच्या धामधुमीत नव लोकप्रशासन उदयास आले.

३.२.५.१ नवलोकप्रशासनाचा अर्थ

विविध विचारवंतांनी नवलोकप्रशासनाबाबत वेगवेगळे मत व्यक्त केले आहे.

(१) **ल्युथर गुलिक :** 'नविन समाजामधील नवमानव समाजावरील विश्वासाची उत्साही पण सुसभ्य घोषणा'.

(२) **टेरी कूपर :** 'जबाबदारी साध्य करण्याच्या वस्तुनिष्ठ व व्यक्तिनिष्ठ पद्धतीचे संमेलन'.

(३) **ला पोर्टे :** 'सार्वजनिक संघटनेच्या अभ्यासाच्या संबंधतेचे पुनर्भरण'.

(४) **एन. आर. इनामदार :** 'नव लोकप्रशासनामागील तात्विक भूमिका'

(अ) अनुकूलन व्रिगह ऐवजी अनुकूलन सन्मुखीकरण,

(ब) विकास लोकप्रशासन,

(क) नोकरशाहीवर संघटनेचे संसमाजीकृत प्रतिमान,

(ड) सामाजिक समन्याय

सामान्यत: नव-लोकप्रशासन अशी चळवळ आहे ज्याद्वारे लोकप्रशासन पद्धतीत अमुलाग्र परिवर्तन अपेक्षित केले आहे व अशी व्यवस्था मूल्याधिष्ठित व परिवर्तनाभिमुख असेल.

(५) **फ्रेडरिकसन :** यांच्या मते, नव लोकप्रशासन खालीलप्रमाणे असावे.

(अ) कमी व्यापक पण जास्त जनताभिमुख,

(ब) कमी वर्णनात्मक पण जास्त उपदेशात्मक,

(क) कमी संघटनप्रवण पण जास्त जनप्रभावप्रवण,

(ड) कमी संख्याभिमुख व जास्त ग्राहकाभिमुख,

(इ) कमी तटस्थ पण जास्त आदर्शयुक्त,

(ई) जास्त शास्त्रोक्त

नव लोकप्रशासनाच्या विकासाचे टप्पे

अमेरिकेत नव लोकप्रशासन (New Public Administration Movement) संकल्पनेच्या विकासाचे महत्त्वाचे पाच टप्पे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) १९६७ मध्ये प्रकाशित झालेला हनी समितीचा अहवाल

(२) १९६७ फिलाडेल्फिया येथील लोकप्रशासन - सिद्धांत व कृती या विषयावरील परिषद

(३) १९६८ मिन्नो ब्रुक परिषद

(४) १९९७ मध्ये फ्रँक मॅरीनी यांनी संपादित केलेल्या 'नव लोकप्रशासनाकडे वाटचाल : मिन्नो ब्रुकचे यथार्थ दर्शन' या पुस्तकाचे प्रकाशन.

(५) १९९१ मध्ये डवैट वाल्डो ने संपादित केलेल्या 'दांडगाईच्या संक्रमण काळात लोकप्रशासन' या नावाच्या पुस्तकाचे प्रकाशन.

(१) हनी समितीचा अहवाल १९६७

अमेरिकन लोकप्रशासन सोसायटीने १९६६ मध्ये सिराक्युज विद्यापीठाचे प्राध्यापक जॉन. सी. हनी यांच्या अध्यक्षतेखाली अमेरिकेतील विद्यापीठात लोकप्रशासन हा स्वतंत्र विषय असावा का? यासंबंधी अभ्यास करण्यासाठी एक समिती नेमली. समितीने वास्तविक स्थितीचा अभ्यास करुन आपला अहवाल लोकप्रशासनाचे क्षेत्र व्यापक करण्यावर भर दिला. समितीने या कार्यात येणाऱ्या चार समस्यांचा उल्लेख केला त्यामध्ये

(१) वित्तिय समस्या,

(२) बौद्धिक मतभेद,

(३) संस्थागत कमतरता,

(४) विद्वान व कार्यरत प्रशासक यांच्यातील अंतर, या समस्यांचा समावेश होता तसेच – हनी समितीने या समस्येवर पुढील उपाय सुचविले.

(अ) लोकसेवा विषय शिक्षण देण्यासाठी राष्ट्रीय आयोग स्थापन करण्यात यावे.

(ब) लोकप्रशासनाचे क्षेत्र व्यापक करण्यात यावे.

(क) लोकसेवेत येऊ इच्छिणाऱ्या विद्यार्थ्यांसाठी शिष्यवृत्ती देणे.

(ड) लोकसेवेला सेवा म्हणून स्वीकारणाऱ्या उमेदवारांना प्रशिक्षण देणे

(इ) लोकप्रशासन आणि सार्वजनिक क्षेत्रात शिक्षक म्हणून कार्य करणाऱ्यांना विशेष शिष्यवृत्ती देण्यात यावी.

(ई) संशोधनासाठी विद्यापीठांना अनुदान देण्यात यावे.

हनी समितीच्या अहवालावर निश्चित प्रतिक्रिया दिसून आली. एकीकडे स्वागत तर दुसरीकडे विरोध करण्यात आला. अहवालात जे मुद्दे घेतले ते महत्त्वाचे होते, परंतू जे मुद्दे नाही घेतले ते अधिक महत्त्वाचे होते. थोडक्यात, या अहवालात सामाजिक समस्येचे पुर्णत: समाधान करण्यात आले किंवा नाही, यावर वादविवाद झाला.

(२) फिलाडेल्फिया लोकप्रशासन–सिद्धांत व कृती परिषद १९६७

या परिषदेचा विषय होता, 'लोकप्रशासन सिद्धांत व व्यवहार क्षेत्र, उद्देश आणि अध्ययन पद्धतीने' या परिषदेचे अध्यक्ष जेम्स. सी. चार्ल्सवर्थ होते. यालाच फिलाडेल्फिया संमेलन म्हणून संबोधले जाते. या संमेलनाचे निष्कर्ष पुढीलप्रमाणे आहेत.

(अ) लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करणे, हे त्यांच्या व्याख्या करण्यासमान कठीण आहे.

(ब) लोकप्रशासनाचे विविध अभिकरणे धोरण निर्माण करतात. त्यामुळे धोरण निर्मिती व लोकप्रशासन यात फरक करणे चुकीचे आहे.

(क) एक विषय शिस्त म्हणून अमेरिकी लोकप्रशासनाचा संबंध केवळ अमेरिकेशीच असावा.

(ड) नोकरशाहीचा अभ्यास प्रकार्यात्मक आणि संरचनात्मक दोन्ही बाजूंनी करावा.

(इ) लोकप्रशासन आणि वाणिज्य प्रशासन यांचे प्रशिक्षण एकत्र असू नये. कारण दोन्हीत केवळ महत्वहीन बाबतीतच समानता आहे.

(ई) लोकप्रशासनाला एक व्यवसायाच्या स्वरुपात राज्यशास्त्राच्या शिस्त व व्यवसायापासून विलग करावे.

(उ) संघटनेसंबंधी अधिकारपद परंपरा उचित नाही.

(ऊ) भावी प्रशासकांना व्यावसायिक विद्यापीठात प्रशिक्षण द्यावे.

(ए) लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात केवळ प्रशासकीय संघटना आणि मानवी शरीर रचनांशी संबंधित घटकांवर अभ्यास करावे.

(ऐ) चार्ल्स वर्थच्या मते, ''जर आपण लोकप्रशासाचे क्षेत्र अत्यंत मर्यादित केले तर आपण वैज्ञानिक पद्धतीचा उपयोग करु शकतो, परंतु प्रश्न असा आहे की, अतिमहत्त्वपूर्ण विषयाबाबत त्याला आपण लागू करु शकतो काय? आपण अंशत: वैज्ञानिक होऊ शकतो. लोकप्रशासनाचा अशा मूल्य आणि प्रस्तावांशी संबंध आहे की, ज्यांना कधीही वैज्ञानिक मानले जाणार नाही.''

(३) मिन्नोब्रुक परिषद १९६८

मिन्नोब्रुक परिषद आयोजित करण्यामागे दोन कारणे आहेत.

(१) १९६० चे दशक गोंधळाचे होते, अगणित सामाजिक समस्या निर्माण झाल्या होत्या. लोकप्रशासनाद्वारे या समस्या सोडविणे लांबची बाब होती. कारण त्यास या समस्येचे ज्ञान देखील नव्हते. १९६८ मध्ये प्रकाशित झालेल्या वाल्डो यांच्या 'क्रांतीकाळात लोकप्रशासन' या लेखात या सर्व परिस्थितीवर प्रकाश टाकण्यात आला.

(२) लोकप्रशासनाच्या तरुण पिढीच्या विद्वानांचे म्हणणे समजून घेणे आवश्यक होते. कारण जुन्या आणि नव्या पिढीतील अंतर तीव्रपणे वाढत होते. फिलाडेल्फिया परिषदेत भाग घेणारे अभ्यासक जास्तीत जास्त वयोवृद्ध तर मिन्नोब्रुक परिषदेने

नवतरुण अभ्यासकांचे प्रमाणे जास्त होते. याच्या परिणामत: नव लोकप्रशासनाची निर्मिती झाली.

मेथ्यू क्रेनसनने या परिषदेच्या निर्णयांचे संक्षिप्त वर्णन पुढीलप्रमाणे केले आहे. परिषदेच्या निर्णयाचे दोन भागात विभाजन केले जाऊ शकते.

(१) या संपूर्ण वादविवादामागे काय सामान्य विचार आहे.

(२) कोणते विचार नवीन आहेत.

(४) फँक मॅरिनी यांनी संपादित केलेल्या 'नव-लोक प्रशासनाची वाटचाल मिन्नोब्रुकचे यथार्थ दर्शन' या पुस्तकाचे प्रकाशन १९९७

हे नव लोकप्रशासनावर लिहिले गेलेले पहिले पुस्तक आहे. यात त्याने नव लोकप्रशासनाचे विस्ताराने वर्णन केलेले आहे. या पुस्तकातून मिन्नोब्रुक परिषदेची विचारसरणी किंवा धारणा पुढे आली.

(५) डवाईट वाल्डो यांनी संपादिलेल्या 'दांडगाईच्या संक्रमणकाळात लोकप्रशासन' या नावाच्या पुस्तकाचे प्रकाशन १९९१

१९६८ मध्ये अमेरिकन राज्यशास्त्र विज्ञान परिषदेच्या वार्षिक संमेलनाच्या वेळी विविध बाबींवर वाद-विवाद झाला होता. वाल्डोने यातील लेख संपादित केले. वाल्डोचा असा मानस होता की, तरुण पिढीने आपल्याकडे आकर्षित व्हावे. तर जॉन हनी नावाच्या अभ्यासकाने लिहिलेल्या संशोधन अहवालाच्या आधारे फिलाडेल्फिया व मिन्नोब्रुक येथे भरविण्यात आलेल्या दोन महत्वाच्या परिषदांमध्ये जुन्या व नव्या सर्व लोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांनी खूप विचारमंथन करुन काही निष्कर्ष काढले व सूचना केल्या. त्या निष्कर्षांना अनुसरुन फ्रँक मॅरिनी आणि ड्वैट वाल्डोनी वरील दोन महत्वाची पुस्तके प्रकाशित केली आणि सर्व प्रयत्नातून नव-लोकप्रशान या संकल्पनेला तात्त्विक आणि वैचारिक आधार मिळाला व त्याला जगभर मान्यता मिळाली.

३.२.५.२ नव लोक प्रशासनाचे घटक

नव लोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांनी अनेक पारंपारिक विचारांना व सिद्धांताना अमान्य करुन मानवी व सामाजिक मूल्यांचा स्विकार केला. प्रशासन शास्त्राला सामाजिक संदर्भ व नावीन्यपूर्ण ध्येय मिळवून दिले. त्याला समाज परिवर्तनाच्या कार्यात प्रमुख भूमिका प्रदान केली आणि सामान्य माणसाला समता व न्याय मिळवून देण्यासाठी कार्य करण्याची प्रेरणा दिली. समाजातील उपेक्षित, दुर्लक्षित व दीन दुबळ्यांच्या बाजूने व त्यांच्या उन्नतीसाठी कार्ये करण्याचे धाडस दिले. नव-लोकप्रशासनाच्या समर्थकांनी प्रामुख्याने खालील चार घटकांचा आग्रहाने पुरस्कार केला. त्यामध्ये

(१) प्रस्तुतता (Relevance)

(२) मूल्य (Values)

(३) समता (Equity)

(४) परिवर्तन (Change) या घटकाचा समावेश होतो.

(१) प्रस्तुतता (Relevance)

आतापर्यंतच्या पारंपारिक लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात कार्यक्षमता आणि काटकसर या बाबींवरच सर्वांत जास्त लक्ष केंद्रीत करण्यात आले होते. त्यामुळे प्रशासनाला समाजाच्या समस्यांची पूरेशी जाणीव नव्हती. त्याची उकल करण्यात प्रशासनाला अपयश आले होते. नव लोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांनी लोकप्रशासनाला प्रस्तुतता व संबद्धता प्राप्त करुन देण्याचा आग्रह धरला. लोकप्रशासनाला समाजाच्या समस्यांची परिपूर्ण जाण असावी आणि त्यांना सोडविण्यासाठी त्याने कार्य करावे. प्रशासकीय संशोधनाचे ध्येय मानवी जीवनाच्या प्रश्नांची सोडवणूक करण्यासाठी प्रयत्न करणे हे असावे. फक्त शास्त्रीय दृष्टीकोन ठेवून कार्यक्षमता वाढवून आणि सिद्धांताची मांडणी करुन समाजाचे हित साध्य होत नाही. त्यासाठी लोकप्रशासनाला सामाजिक, आर्थिक, राजकीय, सांस्कृतिक परिस्थितीची परिपूर्ण जाण असणे जरुरी आहे. त्याने समाजसंबंध दृष्टिकोन स्विकारावा आणि प्रस्तुत बनावे. तत्कालीन मानवी जीवनाशी पूर्णपणे संबंध लोकप्रशासनच अर्थपूर्ण असू शकते अन्यथा त्याचा काहीही उपयोग नसतो थोडक्यात नव-लोकप्रशासन ग्राहकाभिमुख आहे.

(२) मूल्य (Values)

पारंपारिक लोकप्रशासनाला मूल्यविरहित किंवा मूल्यनिरपेक्ष मानले जात होते. त्याचे फक्त कार्यक्षमतेने दिलेले कार्य पार पाडावे, अशी अपेक्षा केली जात होती. लोकप्रशासनाचे कोणतेही स्वत:चे मुल्य किंवा आदर्श नसावे. असे म्हटले जात होते; परंतु नव लोकप्रशासनाच्या समर्थकांनी हे अमान्य करुन लोकप्रशासनाचे स्वत:चे आदर्श व मूल्य असणे गरजेचे ठरविले. तसेच लोकप्रशासन मूल्याधिष्ठित व मूल्यसापेक्ष असावे यावर भर दिला तर काय योग्य आहे, काय अयोग्य याचा विचार करावा. कोणत्या आदर्शासाठी आपण कार्य करीत आहोत, याची जाणीव ठेवून कार्य करावे. मूल्यनिरपेक्षता पूर्णत: अशक्य आहे याची त्यांना जाणिव असल्यामुळे त्यांना आदर्शयुक्त, आशययुक्त व मूल्यसापेक्ष लोकप्रशासनाचा पुरस्कार केला. प्रशासकीय कार्यातून स्वीकृत जीवन मूल्यांची प्राप्ती करणे किंवा नवीन जीवन मूल्ये समाजात प्रस्थापित करणे शक्य आहे. याविषयी लोकप्रशासनाने मुक्तपणे मूल्यांचा स्विकार करावा व समाजाच्या विकासासाठी कार्य करावे. थोडक्यात, नव-लोकप्रशासनात मूल्याधिष्ठता, नैतिकता व मानवीयता या तत्त्वांवर अधिक भर दिला. फ्रेडरिकसन नावाच्या लेखकाने म्हटले आहे की, ''लोकप्रशासन कमी सार्वजनिक पण जास्त जनताभिमुख असावे, कमी वर्णनात्मक पण जास्त उपदेशात्मक असावे, कमी संघटनाप्रवण पण जास्त जन-प्रभावप्रवण असावे, कमी तटस्थ पण जास्त आदर्शयुक्त असावे आणि त्याचबरोबर जास्त शास्त्रोक्त असावे.

(३) समता (Equity)

रॉबर्ट टी. ग्लोमब्युस्कीच्या मते, ''नव लोक प्रशासनवादी सामाजिक समता या तत्वास विकासाचा महत्वाचा घटक मानतात.'' नव-लोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांच्या मते, शास्त्रोक्त लोकप्रशासनाने प्रशासकीय कार्याद्वारे सामाजिक, आर्थिक समता प्रस्थापित करावी. समाजात जे उपेक्षित, दुर्लक्षित व दीन-दुबळे घटक आहेत, त्यांच्या उत्कर्षासाठी प्रशासनाने पुढाकार घ्यावा. ज्या पिडीत ठिकाणी आर्थिक व सामाजिक पिळवणूक असेल त्या त्या वेळी लोकप्रशासनाने पीडित, दलित व शोषितांची बाजू घ्यावी, सर्वांना समान दर्जा, समान न्याय उपलब्ध करुन देण्यासाठी कार्य करावे. दीन-दुबळ्यांच्या बाजूने उभे रहावे. समाजाच्या सर्वांगीण विकासाबरोबरच मागास समाजाच्या घटकांच्या विकासाची कामे प्राधान्याने करावेत. असंतुलित विकास झाला तर त्याचा फायदा सर्वांना मिळत नाही. म्हणून सर्वात शेवटच्या स्तरातील माणसाच्या बाजूने प्रशासन उभे राहिले पाहिजे. एच. जी. फ्रेडरिकसनने आपल्या पुस्तकात असे प्रतिपादन केले आहे की, लोकप्रशासनाने सर्व सामाजिक त्रुटी दूर करण्यासाठी कार्य केले पाहिजे आणि मुक्तपणे समाजातील उपेक्षित घटकांची बाजू घेतली पाहिजे. यासाठीच प्रशासनाने कृतीप्रवण बनले पाहिजे.

(४) परिवर्तन (Change)

नव-लोकप्रशासनाचा चौथा महत्त्वाचा घटक म्हणजे परिवर्तन घडवून आणणे होय. प्रो. मोहित भट्टाचार्यांनी म्हटले आहे की, सामाजिक समतेसाठी कार्य करणे म्हणजेच परिवर्तन घडवून आणण्यासाठी व मोठमोठ्या संस्थामध्ये असलेल्या शक्तिशाली हितसंबंधी गटांविरुद्ध कार्य करुन आणि यथास्थितीवादी शक्तीवर आक्रमण करुनच परिवर्तन साध्य होऊ शकते. थोडक्यात, सामाजिक न्याय प्राप्तीसाठी शासनाने परिवर्तनाभिमुख असावे. मिन्नोब्रुकच्या परिषदेत परिवर्तन घडवून आणण्यासाठी कोणते उपाय योजले जावेत आणि कशा प्रकारच्या संस्था स्थापन कराव्यात की, ज्यामुळे नोकरशाही प्रवृत्ती नष्ट करता येतील. यावर विचार करण्यात आला होता. आज जगातल्या सर्व विकसनशील देशांमध्ये लोकप्रशासन हे परिवर्तनाचे सर्वांत प्रभावी साधन बनले आहे. एकंदर नव-लोकप्रशासन सामाजिक संबंधता, मूल्याधिष्ठित, सामाजिक समता परिवर्तनाभिमुखता, क्रियाशिलता, मानवीयता, ध्येयाभिमुखता, नवनवीनता या तत्त्वावर भर दिला.

नव-लोकप्रशासनाची मांडणी झाल्यानंतर गेल्या वीस-पंचवीस वर्षात ही संकल्पना सर्वमान्य झाली आहे; परंतू, त्यावर विपुल प्रमाणात लिखाण झालेले नाही, ही संकल्पना हळूहळू विकसित होत आहे. विकसनशील देशात त्याची उपयुक्तता जास्त प्रकर्षाने जाणवत आहे. तरीसुद्धा नव-लोकप्रशासन या संज्ञेच्या मान्यतेमुळे लोकप्रशासन शास्त्राच्या एकूण अभ्यासात एक महत्वाची भर पडली आहे.

मिन्नोब्रुक परिषद (द्वितीय, १९८८)

पहिल्या मिन्नोब्रुक परिषदेच्या (१९६८) बरोबर २० वर्षांनंतर म्हणजेच सप्टेंबर, १९८८ मध्ये दुसरी मिन्नोब्रुक परिषद भरविण्यात आली. या परिषदेत नव-लोकप्रशासन चळवळ आणि लोकप्रशासन प्रक्रिया यावर साधक-बाधक चर्चा करण्यात आली. नव-लोकप्रशासन चळवळीत समोर असलेल्या बऱ्याच तत्वांच्या बाबतीत या परिषदेत तडजोड करण्यात आली.

वास्तविकता या परिषदेत पहिल्या मिन्नोब्रुक परिषदेत चर्चेत आलेल्या बऱ्याच बाबींचा ऊहापोह करण्यात आला. त्यात प्रामुख्याने सामाजिक समता, नैतिकता मानवी संबंध, उत्तरदायित्व लोकशाहीशी सुसंगत लोकप्रशासन आणि प्रशासकिय नेतृत्व या बाबींचा समावेश होता.

मिन्नोब्रुक परिषद (तृतीय, २००८)

दुसऱ्या मिन्नोब्रुक परिषदेनंतर वीस वर्षांनी अर्थात पहिल्या मिन्नोब्रुक परिषदेनंतर चाळीस वर्षांनी तृतीय मिन्नोब्रुक परिषदेचे आयोजन तीन ते सात सप्टेंबर, २००८ दरम्यान करण्यात आले होते. प्रामुख्याने २१ व्या शतकात लोकप्रशासनापुढे आलेल्या आव्हानांची चर्चा या परिषदेत करण्यात आली होती. प्रामुख्याने २१ व्या शतकात लोकप्रशासनापुढे आलेल्या आव्हानांची चर्चा या परिषदेत करण्यात आली. ही परिषद सिरॅक्युज विद्यापीठातील प्राध्यापक रोसमॅरी ओ लेरी (Rosemary O' Leary) यांच्या समन्वायाने झाली होती. परिषदेसाठी लोकप्रशासनाचे भवितव्य लोकव्यवस्थापन आणि जागतिक लोकसेवा या विषयावर सखोल चिंतन करण्यात आले. या परिषदेतच लोकप्रशासनाचा राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्रासारख्या स्वायत्त विषय म्हणून व त्याचबरोबर आंतरविद्याशाखीय विषय म्हणून अवलोकन करण्यात आले. तिसऱ्या मिन्नोब्रुक परिषदेच्या चर्चेची दिशा खालीलप्रमाणे होती.

(१) अभ्यासक आणि व्यवहारी प्रशासक यांच्यातील संबंध

(२) लोकशाही कार्य प्रदर्शन व्यवस्थापन

(३) वित्तिय व्यवस्थापन

(४) सामाजिक समता आणि न्याय

(५) नेतृत्त्व आणि प्रशासन

(६) माहिती तंत्रज्ञान व्यवस्थापन

(७) जागतिकीकरण आणि तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य / दृष्टीकोन

(८) कायदा, राजकारण आणि लोकप्रशासन व्यवस्थापन

(९) पद्धती, आंतरविद्याशाखीय अभ्यास, नेटवर्क कार्यक्षमता मूल्यमापन.

(१०) लोकप्रशासन मूल्ये आणि सिद्धांत

(११) पारदर्शकता आणि उत्तरदायित्व

वरील विषयानुषंगे चिंतन ही तिसऱ्या मिन्नोब्रुक परिषदेची मुख्य ध्येये होती. याची फलश्रुती म्हणजे आंतरविद्याशाखीय अभ्यासाला महत्त्व, तुलनात्मक अभ्यासाला महत्त्व, कृती संशोधन आणि संशोधन पद्धतीत्मक बहुलता याचे समर्थन होय. चौथी मिन्नोब्रुक परिषद सन २०२८ ला घेण्याचे नियोजित आहे.

नव-लोकप्रशासन परीक्षण

(१) नव्या मूल्यांचा आग्रह

नव्या लोकप्रशासनची वैशिष्ट्ये अथवा घटक विचारात घेता पारंपारिक लोकप्रशासनाहून ते अनेक बाबतीत वेगळे आहे, हे सहजच लक्षात येते. आपण यापूर्वी पाहिल्याप्रमाणे जुन्या किंवा पारंपारिक लोक-प्रशासनाने कार्यक्षमता, काटकसर उत्पादकता व केंद्रीकरण या तत्वांचा पुरस्कार केला होता. नव्या लोकप्रशासनाने मानवतावाद, व्यक्तींची प्रतिष्ठा, सामाजिक न्याय, विकेंद्रीकरण यासारख्या नव्या मूल्यांचा आग्रह धरला. लोकप्रशासनाने समाजाप्रती विशेषत: समाजातील उपेक्षित वर्गांप्रती अधिक संवेदनशील राहिले पाहिजे. असे नव्या लोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांचे प्रतिपादन होते. यावरुन समाजातील उपेक्षित वर्गाविषयीची त्यांची बांधिलकी स्पष्ट होते.

(२) विकसनशील राष्ट्रांच्या दृष्टीने महत्त्व

नव्या लोकप्रशासनाने उपस्थितीत केलेल्या प्रश्नांचे विकसनशील राष्ट्राच्या दृष्टीने तर खूपच महत्व आहे. नव्या लोकप्रसानाच्या पुरस्कर्त्यांनी लोकप्रशासनाकडून सामाजिक न्याय, सामाजिक बांधिलकी आणि परिवर्तन राष्ट्रातील लोकांसाठी तर अतिशय महत्वाच्या आहेत. विकसनशील राष्ट्रातील बहुसंख्य लोकांना दारिद्र्य, कुपोषण, बेरोजगारी यासारख्या समस्यांशी मुकाबला करावा लागत आहे. त्यांच्यापुढे आर्थिक विकासाचे पुरेसे पर्याय उपलब्ध नसल्याने त्यांनी आपल्या विकासासाठी शासन संस्थेवर अवलंबून राहणे किंवा शासन संस्थेकडे डोळे लावून बसणे क्रमप्राप्त असते. अशा स्थितीत लोक-प्रशासनाने सामान्य

लोकांच्या प्रश्नांकडे आत्मीयतेने लक्ष दिल्याखेरीज आणि त्या प्रश्नांच्या सोडवणुकीसाठी पुढाकार घेतल्याने रोज त्यांना न्याय मिळण्याची अपेक्षा बाळगता येत नाही. म्हणून नव्या लोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांनी मांडलेले विचार विकसनशील राष्ट्रातील जनतेच्या दृष्टीने अतिशय महत्वाचे ठरतात.

(३) तात्पुरत्या कालावधीची चळवळ

नव्या लोकप्रशासनाच्या चळवळीवर बरीच टीकाही झाली आहे. तिचे टिकाकार असे म्हणतात की, ही चळवळ म्हणजे काही तरुण अभ्यासकांच्या विचारांचा झालेला उद्रेक होता, त्यामुळे तिचा जोर अल्पावधीतच ओसरला. या चळवळीचा प्रारंभी खूप बोलबाला झाला. लोकप्रशासनात नवी क्रांती घडून आल्याचा आभास निर्माण करण्यात आला. परंतू ज्या गतीने ती प्रसिद्धीच्या झोतात आली. त्याच गतीने ती विस्मृतीतही गेली. तिच्याबाबतचे आकर्षण लवकरच कमी झाले. याचे कारण असे सांगितले जाते की, नव्या लोकप्रशासनाच्या चळवळीने लोक-प्रशासनास असलेल्या मूलभूत मर्यादा विचारात न घेता अवाजवी अपेक्षा बाळगल्या होत्या. जुन्या लोक-प्रशासनाच्या कार्यक्षमता, काटकसर यासारख्या तत्वांवर आक्षेप घेताना प्रशासनाच्या दृष्टीने ही तत्त्वे अतिशय महत्वाची असतात. याचाच विसर नव्या लोक प्रशासनाच्या चळवळीस पडला होता. त्यामुळे आपला प्रभाव कायम राखणे तिला शक्य झाले नाही.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

(अ) एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासनातील मुलभूत फरक कोणत्या विचारवंतानी स्पष्ट केला?

(२) 'लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन एक असते' हा विचार कोणी मांडला?

(३) नवीन लोकप्रशासनाची संकल्पना कोणत्या देशात मांडण्यात आली?

(४) नव-लोकप्रशासनाचे घटक कोणते?

(५) 'सामाजिक न्यायप्राप्ती हे लोकप्रशासनाचे उद्दिष्ट असावे' असे मत कोणी मांडले?

(ब) रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

(१) .... यांनी 'नव लोकप्रशासनाकडे वाटचाल : मिन्नोब्रुकचे यथार्थ दर्शन' हे पुस्तक लिहले.

(२) दुसरी मिन्नोब्रुक परिषद .... साली झाली.

(३) डवाईट वाल्डो यांनी .... पुस्तकाचे संपादन केले.

(४) .... मध्ये अमेरिकन राज्यशास्त्र विज्ञान परिषदेचे वार्षिक संम्मेलन झाले.

(५) .... साली हनी समितीचा अहवाल प्रसिद्ध झाला.

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

---

(१) **खाजगी प्रशासन :** प्रशासनाचे तत्वे स्विकारणारी परंतू स्व:चे हीत व नफ्याचा विचार करणारे प्रशासन

(२) **POSDCORB :** नियोजन, संघटन समन्वय, मार्गदर्शन, कर्मचारी, बजेट, रिपोर्ट (अहवाल)

(३) **नव लोकप्रशासन :** पारंपरिक लोकप्रशासन विचारांना व सिद्धांताना अमान्य करुन मानवी व सामाजिक मूल्यांचा स्विकार केला, सामाजिक संदर्भ व नाविन्यपूर्ण ध्येय मिळवून दिले.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ) (१) प्रो. हर्बर्ट सायमन व प्रो. ॲपलबी या विचारवंतांनी लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासनातील मूलभूत फरक स्पष्ट केला.

(२) मेरी पार्कर फॉलेट व हेन्री फेयॉल या विचारवंतानी लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन एकच असते हा विचार मांडला.

(३) नवीन लोकप्रशासनाची संकल्पना अमेरिकेत मांडण्यात आली.

(४) संबद्धता, मूल्य, समता, परिवर्तन हे नव लोकप्रशासनाचे घटक आहेत.

(५) रॉबर्ट टि. ग्लोमब्युस्की यांनी मांडले.

(ब) (१) फ्रँक मॅरिनी

(२) १९८८

(३) 'दांडगाईच्या संक्रमण काळात लोकप्रशासन'

(४) १९६८

(५) १९६७

३.५ सारांश

सदर घटकात आणि लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन याती भेद व साम्य अभ्यासले आहेत. तसेच सदर घटकात आपण नव लोकप्रशासन या संकल्पनेचाही विस्ताराने अभ्यास केला आहे. नव्या लोकप्रशासनावर काही प्रमाणात टीका झाली असली तरी लोक-प्रशासनाच्या विकासातील त्यांच्या योगदानाचे महत्व मुळीच कमी लेखता येणार नाही. नव्या लोक-प्रशासनाचे महत्वाचे योगदान असे सांगितले जाते की, त्याने लोक प्रशासनाला राज्यशास्त्राच्या अधिक जवळ आणले. राजकीय सिद्धांताच्या मूलभूत प्रश्नांशी लोक-प्रशासनाचे नाते जोडण्याचे कार्य त्यांनी केले. नव्या लोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांनी बाळगलेल्या अपेक्षा अवास्तव होत्या, असे गृहीत धरले तरी त्यांनी उपस्थित केलेले प्रश्न निश्चितच महत्वाचे होते. लोकप्रशासनाचे अंतिम उद्दिष्ट कोणते असावे, यासंबंधी त्यांनी मांडलेली मते दुर्लक्ष करण्यासारखी नव्हती. त्यामुळे लोक प्रशासनाच्या अभ्यासकांना त्यांच्या मताची दखल अवश्य घ्यावी लागली.

एकुण लोकप्रशासनाचा अभ्यास व संशोधन जास्त समृद्ध व अर्थपूर्ण बनले आहे. लोकप्रशासनाला समाजाभिमुख, मानव केंद्रीत व वस्तुनिष्ठ होता आले आहे. आज असंख्य विकसनशील देशांमध्ये लोकप्रशासन हे परिवर्तनाचे विकासाचे व समतेचे पाईक बनले आहे. आजच्या युगातील जनताभिमुख लोकप्रशासनाचा पाया नव-लोकप्रशासनाच्या संकल्पनेवर उभा आहे व लोकप्रशासनशास्त्राच्या अभ्यासात संशोधन व प्रत्यक्ष कृतीत मोठे क्रांतीकारक बदल घडवून आणले आहेत. लोकप्रशासनात नवीन सकारात्मक मानवी मुल्ये, जनसेवेची जाण आणि विकासाची आतुरता निर्माण करण्याचे सर्व श्रेय लोकप्रशासनालाच द्यावे लागेल. त्यामुळे अलीकडच्या काळात लोक प्रशासन व राज्यशास्त्र फार जवळ आले आहेत. तिसऱ्या जगातील देशात विकास प्रशासन जनताभिमुख बनवून नवनवीन सामाजिक, आर्थिक कार्य करुन मुलभूत परिवर्तन घडवून आणत आहे. नितिमत्ता, आदर्शवाद व मूल्याधिष्टित प्रशासनाची निकड भासत आहे. तत्कालीन समस्यांना सामोरे जाण्याचे सामर्थ्य असलेल्या नवीन व सक्षम प्रशासकीय संस्था अस्तित्वात येत आहेत. नव लोकप्रशासन यशस्वी होण्यासाठी त्याने बदलत्या परिस्थितीचे भान ठेवावे, अपेक्षित बदल घडवून आणणाऱ्या धोरणाचे पुरस्कर्ते बनावे, मानवी जीवनाच्या उत्कर्षासाठी व सामाजिक समतेसाठी कार्य करावे, कार्यसिद्धीसाठी आवश्यक क्षमता प्राप्त करावी आणि मानव केंद्रीत मुल्यांची जोपासना करावी. शेवटी कॅम्पबेलचा निष्कर्ष अधिक तर्कसंगत वाटतो. त्यांच्या मते, ''नव लोकप्रशासन पारंपारिक प्रशासनापासून भिन्न केवळ या कारणाने आहे. कारण हे भिन्न प्रकारच्या सामाजिक समस्यांच्या प्रती सहानुभूतीपूर्वक आहे.''

क्रमाक्रमाने बदलत असलेल्या तिन्ही मिन्नोब्रुक परिषदांच्या चिंतनातून लोकप्रशासनाचे नवे रुप पुढे येत आहे. आता हे मान्य करण्यात आले आहे की, लोकप्रशासन ही सर्वांसाठी मानवी भरभराट पुढे नेण्याकरिता सामूहिक संबंध, संवाद आणि कृती यांच्या सामाजिक दृढ प्रक्रिया आहे.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

(अ) खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील फरक स्पष्ट करा.

(२) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यांतील साम्य सांगा.

(३) नव-लोकप्रशासनाच्या विकासाचे टप्पे स्पष्ट करा.

(४) नव-लोकप्रशासनाचे घटक सांगा.

(५) नव लोकप्रशासनाचा अर्थ विशद करा.

(६) प्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट करा.

(ब) टिपा लिहा.

(१) लोकप्रशासनाचा अर्थ

(२) खाजगी प्रशासन

(३) नव-लोकप्रशासनाचा विकास

(४) नव-लोकप्रशासनाचे घटक

(५) मिन्नोब्रुक परिषद द्वितीय (१९८८)

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) हेळंबे, एच. बी. (२०११). *लोकप्रशासनातील नवीन विचार प्रवाह.* औरंगाबाद, चिन्मय प्रकाशन.

(२) पोहेकर, पी. (२०१०). *लोकप्रशासनीतल नव प्रवाह.* लातूर, अरुणा प्रकाशन.

घटक ४ : लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोन

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे
४.१ प्रास्ताविक
४.२ विषय-विवेचन
    ४.२.१ तुलनात्मक दृष्टिकोन
    ४.२.२ परिस्थितीकीय दृष्टिकोन
    ४.२.३ विकास लोकनिवड दृष्टिकोन
    ४.२.४ नव लोकव्यवस्थापन
४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
४.५ सारांश
४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

(१) लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोन समजून घेता येतील.
(२) लोक प्रशासनाच्या अध्ययनाचे बदलते स्वरूप लक्षात येईल.
(३) लोकप्रशासनाच्या बदलत्या स्वरूपाचे आकलन होईल.
(४) २१ व्या शतकात लोकप्रशासनासमोरील आव्हाने व संधी लक्षात येतील.

४.१ प्रास्ताविक

आधुनिक राज्याच्या कार्यक्षेत्रामध्ये झालेल्या आमूलाग्र बदलामुळे लोकप्रशासनाची प्रक्रिया व स्वरूप बदलताना दिसते. कल्याणकारी राज्याच्या भूमिकेमुळे राज्याच्या कार्याचे क्षेत्र व्यापक आणि गुंतागुंतीचे झाले आहे. सार्वजनिक धोरणाची अंमलबजावणी करण्यासाठी सरकारला विविध माध्यमाची आवश्यकता भासत आहे. परिणामी लोकप्रशासनाचे दायित्व व कार्यक्षेत्र विस्तारताना दिसते. लोकप्रशासन आधुनिक शासन व्यवस्थेचा केंद्रबिंदू आहे. राज्य विकसनशील असो अथवा विकसित असो लोकप्रशासन हा त्याचा कणा असतो. त्यामुळे लोकप्रशासनशास्त्राला समजून घेण्यासाठी विविध अभ्यासक वेगवेगळ्या दृष्टीने प्रयत्न करतात. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एकदा स्वतंत्र सामाजिक शास्त्राचा दर्जा मिळाल्यानंतर या नवीन सामाजिक शास्त्राचा अभ्यास करण्यासाठी विविध दृष्टिकोनाचा वापर केला गेला. सदर घटकांमध्ये लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे तुलनात्मक, परिस्थितीकीय, लोकनिवड व नव लोक व्यवस्थापन या दृष्टिकोनांचा थोडक्यात आढावा पुढीलप्रमाणे घेण्यात आला आहे.

४.२ विषय-विवेचन

४.२.१ तुलनात्मक दृष्टिकोन

तुलनात्मक दृष्टिकोनाचे स्वरूप व्यापक व गुंतागूंतीचे आहे. १९५० च्या दशकामध्ये तुलनात्मक राज्यशास्त्र नावांची स्वायत्त विद्याशाखा म्हणून उदयास आली. त्याच्या आधी 'तौलानिक शासनसंस्था' अशी एक राज्यशास्राची संस्था होती. यामध्ये मुख्यत: पाश्चात्य शासन संस्थांचा अभ्यास होता. उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ, निवडणुका, राजकीय पक्ष, इत्यादी यांचा मुख्य उद्देश शासन समजून घेत होते. मात्र तुलनात्मक राज्यशास्रामध्ये नुसता संस्थात्मक अभ्यास पुरेसा नाही तर प्रत्यक्षात राजकारण, प्रशासकीय प्रक्रिया, राजकीय प्रक्रिया, कृती यांचा अभ्यास केला जातो. राजकारण व मानवी व्यवहार समजून घेण्यासाठी वेगवेगळ्या देशातील प्रशासन व राजकारणाचा अनौपचारिक राजकारणाचा तौलनिक अभ्यास करावा लागतो. कारण माणसांच्या जीवनामध्ये राजकारण नावाचा व्यवहार सतत चालू असतो. ते समजून घेण्यासाठी एका बाजूला राजकीय व्यवहार व दुसऱ्या बाजूला प्रशासकीय संरचना समजून घ्यावा लागतो. राजकारण अनेक संरचनाच्या माध्यमातून व अनेक संस्था व संघटना, इत्यादीच्या माध्यमातून चालते.

लोकप्रशासन अध्ययन क्षेत्रामध्ये तुलनात्मक पद्धती जास्त लोकप्रिय झाली आहे. विभिन्न देशांचा, काळांचा आणि विभिन्न परिस्थितीमध्ये प्रशासकीय व्यवस्थांचा आणि घटनांचे तुलनात्मक अध्ययन केल्यास प्राचीन प्रशासकीय व्यवस्थांची प्रासंगिकता लक्षात येते. एवढेच नव्हे तर त्याचे सध्यकालीन संदर्भ समजून घेता येईल. डॉ. यु. कुमान यांनी आपल्या "Kautilya's Administrative ideas and its Relevance in modern Times" या ग्रंथामध्ये कौटिल्याच्या विचारांचे आजच्या संदर्भात प्रासंगिकता व मर्यादा स्पष्ट केली आहे. तुलनात्मक लोकप्रशासनाच्या अंतर्गत विभिन्न देशांतील शासन पद्धती, नोकरशाही, सेवक प्रशासन व्यवस्था, इत्यादीचा तुलनात्मक अभ्यास केला जातो. उदा. भारत, इंग्लंड, फ्रान्स, जपान, इत्यादी देशातील सेवक प्रशासनाचा तुलनात्मक अभ्यास केला जातो. या अभ्यासावरून परस्पर राष्ट्रातील आदर्श प्रशासकीय प्रारूप स्वीकारता येईल. त्यामुळे विभिन्न राष्ट्रांची प्रशासकीय व्यवस्था कायम करू शकतात. परंतु टीकाकारांच्या मते एक शास्र म्हणून लोकप्रशासनाचा एक निश्चित नियम, सिद्धांतांची निर्मिती तुलनात्मक दृष्टिकोन निर्माण करू शकत नाही.

अशाप्रकारे तुलनात्मक अध्ययन पद्धतीमुळे लोक प्रशासनाचे काही सार्वत्रिक स्वरूप निश्चित करता येईल. विभिन्न राष्ट्रातील प्रशासनाचा व स्थितीचे काळानुरूप अध्ययन केल्यास प्रशासकीय सुसूत्रता व एक प्रासंगिक प्रारुप निश्चित करता येईल.

४.२.२ परिस्थितीकीय दृष्टिकोन

पर्यावरणीय दृष्टिकोनात फ्रेड रिग्ज् यांचे मोठे योगदान आहे. त्यांनी (ईकॉलॉजी) हा शब्द जीवशास्रातून घेतलेला आहे. याचा अर्थ वनस्पती, प्राणी व सभोवतालच्या वातावरण यांच्यातील परस्परसंबंध असा होतो. वनस्पती व प्राण्यांवर सभोवतालच्या वातावरणाचा परिणाम होत असतो. वनस्पती व प्राण्याची योग्य वाढ होण्यासाठी विशिष्ट वातावरणाची गरज असते. पोषक हवामान असेल तर वनस्पतीची योग्य प्रकारे वाढ होते. ठराविक वातावरणात वनस्पतीची वाढ होते, हेच प्रशासनाच्या बाबतीत घडत असते. ही बाब लक्षात ठेवून प्रशासन व्यवस्था समजून घेण्यासाठी त्या भोवतालच्या वातावरणाचा अभ्यास करणे आवश्यक असते.

लोकप्रशासनात पर्यावरणात्मक-दृष्टीकोनाचा रिग्जपूर्वी सर्वात प्रथम इ. स. १९४७ मध्ये जॉन एम. गॉस यांने व नंतर रॉबर्ट ए. डहाल, रॉबर्ट ए. मर्टन या विचारवंतांनी अभ्यास केला. परंतु, लोकप्रशासनात पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनाविषयी विशेष व उल्लेखनीय योगदान रिग्जचेच आहे. त्याचा यादृष्टीने इ. स. १९६१ मध्ये प्रकाशित झालेला 'इकॉलॉजी ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' हा ग्रंथ महत्त्वपूर्ण आहे. रिग्जने पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनातून प्रशासनावर प्रभाव पडणाऱ्या पाच घटकाचा उल्लेख केला आहे.

(१) आर्थिक घटक (Economic Factors)

(२) सामाजिक घटक (Social Factors)

(३) संसूचन घटक (Communication Network)

(४) प्रतीक घटक (Symbol System)

(५) राजकीय घटक (Political Factors)

वरील घटक प्रशासनावर कशा प्रकारे प्रभाव पाडतात व प्रशासनाचा या घटकांवर कसा प्रभाव पडतो. याविषयी त्यांनी सविस्तर विवेचन करून सौदाहरण सिद्ध केले की, पर्यावरणातील हे घटक कशाप्रकारे प्रशासकीय व्यवस्थेवर प्रभाव पाडतात, यासाठी नमुना म्हणून रिग्जने अमेरिका, थायलंड, इंडोनेशिया व भारत या राष्ट्राची निवड केली आहे.

पर्यावरणाचा वातावरणाचा व परिस्थितीचा प्रभाव प्रत्येक देशातील प्रशासन व्यवस्थेवर पडतो हे खरे असले तरी पर्यावरणात्मक अभ्यासाच्या अनेक अडचणी आहेत. पर्यावरणाच्या प्रत्येक घटकांचा प्रशासन व्यवस्थेवर किती प्रभाव पडतो. हे नेमके सांगणे किंवा मोजणे अशक्यप्राय आहे. त्याचबरोबर पर्यावरण परिवर्तनशील असल्यामुळे नेमके प्रशासनावर त्याचे काय परिणाम होतात, हे सांगणे कठीण असते. तसेच पर्यावरणाचे परिणामसुद्धा सतत बदलत जातात. पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनाच्या आधारे लोकप्रशासनाचा अभ्यास करीत असताना वरील अडचणी येत असल्या तरी पर्यावरणाच्या अभ्यासाला कमी लेखता येत नाही. कोणत्याही देशातील लोकप्रशासन व्यवस्था, तिची कार्यपद्धती त्याचे स्वरुप व कार्यक्षमता यांची सविस्तर माहिती करुन घेण्यासाठी त्या देशातील परिस्थितीचा संदर्भातच विचार करावा लागतो. त्याचबरोबर तुलनात्मक लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात या पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनामुळे फार मोलाची भर पडली आहे.

लोकप्रशासन अभ्यासाच्या विभिन्न दृष्टिकोनामध्ये परिस्थितीकीय दृष्टिकोन सर्वात आधुनिक प्रारुप आहे. आय.एम. गॉस या विचारवंताने सर्वप्रथम या दृष्टिकोनाचा पुरस्कार केला. त्याचबरोबर एफ.डब्ल्यू रिग्स व रॉबर्ट ए. डहाल या विचारवंतांनी परिस्थितीकीय दृष्टिकोनाच्या विकासामध्ये महत्त्वपूर्ण योगदान दिले.

या डॉ. बी. पी. शहा परिस्थितीकीय दृष्टिकोन समर्थकांच्या मते, लोकप्रशासनाच्या समस्यांचा अभ्यास, नागरिक आणि त्यांना उपलब्ध प्राप्त परिस्थितीच्या संदर्भात त्यांच्या मनोवृत्ती व समस्या लक्षात घेऊनच करावा लागेल. सामाजिक संघटना आणि सामाजिक पर्यावरण यांच्यामध्ये घनिष्ठ संबंध आहे हे नाकारून चालणार नाही. जसजसे कोणत्याही संघटना आणि सामाजिक जीवनामध्ये आंतरक्रिया वाढत जाते, तसतसे त्याची स्वायत्तता आणि स्वातंत्र्यतेला मर्यादा येतात. त्याचबरोबर मोठ्या संघटनांमध्ये आत्मनिर्भरता वाढत जाते. परिणामी संघटनांचे रचना, पद्धती आणि उद्देशांवर बाह्य परिस्थितीचा अधिकाधीक प्रभाव वाढू लागतो. बाह्य परिस्थितीचा प्रभाव वाढल्याने परिवर्तन घडणे अशक्य होते. अंतिमत: जे संघटना या बाह्य पर्यावरणाच्या परिस्थितीशी अनुकूल बदल स्वत:मध्ये करू शकत नाही ते अप्रासंगिक व अयशस्वी सिद्ध होतात.

रॉबर्ट डहाल यांनी परिस्थितीकीय दृष्टिकोनाची विस्तृत आणि क्रमबद्ध रूपाने व्याख्या केली आहे. यावरून तीन प्रकारचे विवादास्पद निष्कर्ष काढताना डहाल म्हणतात की,

(१) एका राष्ट्राच्या पर्यावरण अंतर्गत कार्यरत लोकप्रशासनाचे सार्वत्रिक नियम सर्वव्यापक होऊ शकत नाही.

(२) विभिन्न राष्ट्रीय आणि सामाजिक परिस्थितीचा लोकप्रशासनाच्या प्रभावाचे तुलनात्मक अध्ययनाशिवाय सर्वव्यापक सामान्य सिद्धांतापर्यंत पोहचू शकत नाही.

(३) लोकप्रशासन एक व्यापक शास्त्र आहे. ज्याची निर्धारण संकीर्ण तंत्र आणि प्रक्रिया द्वारे नाही तर राष्ट्रांची ऐतिहासिक, सामाजिक, आर्थिक आणि इतर संदर्भात लक्षात घ्यावा लागेल.

एफ. डब्ल्यू रिग्स यांनी आपल्या 'इकॉलॉजी ऑफ पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन' या ग्रंथामध्ये अमेरिकन प्रशासनाच्या संदर्भात व्यापक चर्चा केली आहे. त्यांनी असे स्पष्ट केले की, वातावरणाचा भले ही संघटना आणि प्रशासनावर प्रभाव पडत असेल परंतु संघटना व प्रशासनाचा वातावरणावर प्रभाव पडू शकत नाही.

गॉस या विचारवंताने परिस्थिती आणि वातावरण या संदर्भात असे निष्कर्ष काढले की, लोकप्रशासनामध्ये परिस्थितीकीय दृष्टिकोन निर्मितीचे स्थान, तत्त्व, जमीन, जलवायू, स्थान निर्धारण, त्यांची संख्या, प्रभाव आणि ज्ञानाच्या आधारावर होत असते.

लोकप्रशासनाच्या परिस्थितीकीय दृष्टिकोनाच्या संदर्भात उपरोक्त विवेचनावरून असे स्पष्ट होते की, प्रशासनाच्या अभ्यासासाठी परिस्थितीकीय अध्ययनाची आवश्यकता आहे. जे आपल्या पर्यावरणाच्या द्वारे प्रशासनाला प्रभावित करीत असते.

४.२.३ लोकनिवड दृष्टिकोन

नागरी समाजाची अपेक्षा व अभिरुचीनुसार सरकारने अनेक संस्थांकडून विविध सेवा राबवाव्यात व त्यातून अनुरूप सेवा व सुविधा निवडण्याची संधी नागरिकांना असावी. हा लोकनिवड दृष्टिकोनाचा मुख्य गाभा आहे. नागरी समाजाच्या इच्छेनुसार विविध पर्यायांच्या माध्यमातून लोकनिवड दृष्टिकोनाचा विकास झाला. पारंपरिक नोकरशाहीवर आधारलेली संरचना लोकनिवड दृष्टिकोनाला मान्य नाही. सामाजिक न्याय, सार्वजनिक सेवा व जनकल्याणाच्या विविधांगी प्रारुपाला हा दृष्टिकोन प्राधान्य देताना दिसून येते. उपलब्ध सेवा सुविधांपैकी योग्य पर्याय निवडण्याचा अधिकार नागरिकांना असतो. विविध प्रकारच्या संस्थांचा उपयोग लोककल्याणार्थ विविध सेवा देण्यासाठी केला जाऊ शकतो. हे विकास लोकनिवड दृष्टिकोनात अभिप्रेत

आहे.

७०च्या दशकाच्या सुरुवातीला नव लोकप्रशासन या संकल्पनेबरोबर 'लोकनिवड' दृष्टिकोनाचा उदय झाला. व्हिन्सेंट ऑस्ट्रोम हा या दृष्टिकोनाचा मुख्य पुरस्कर्ता होता. पारंपरिक नोकरशाहीप्रणाली आधारीत प्रशासकीय संरचनेऐवजी 'लोकशाही प्रशासन' व्यवस्थेचा पर्यायी प्रारूप सुचवला. लोकशाही व्यवस्थेमध्ये लोकांना विविध पर्यायापैकी आपल्या इच्छेप्रमाणे एकाची निवड करण्याचे स्वातंत्र्य असते. परंतु लोकप्रशासनाच्या उपलब्ध सेवा या एकाधिकार स्वरुपाच्या असतात. बहुपर्याय उपलब्ध नसतात. यामुळे उपलब्ध पर्याय स्वीकारण्याशिवाय नागरिकांना गत्यंतर नसते. परंतु लोकनिवड दृष्टिकोनानुसार शासकीय सेवा पुरविणाऱ्या संस्था अनेक असल्यास त्यांच्यात स्पर्धा निर्माण होते. यामुळे बहुपर्यायी सेवापैकी उत्तम सेवा देणाऱ्या आणि आपल्या अभिरुची प्रमाणे सेवा देणाऱ्या संस्थेची निवड करण्याचे स्वातंत्र्य नागरिकांना उपलब्ध होते. व्हिन्सेंट ऑस्ट्रोमच्या मते, नोकरशाही प्रशासनाची जनसेवेविषयीची बांधिलकी जरी आवश्यक असली तरी ती उत्पादक कार्यासाठी आणि परस्पर संबंधित लोकसुविधा पुरविण्याच्या अर्थकारणासाठी अपर्याप्त असते. एकाच केंद्रीय सत्तेला जबाबदार असणाऱ्या एकाधिकारी स्वरुपाच्या लोकसेवकाकडून मग ते आपल्या व्यवसायात कितीही कुशल व प्रशिक्षित असले तरी विविध अभिरुची असणाऱ्या प्रजेला विभिन्न लोकसेवा व जनसुविधा पुरविण्यात असमर्थ ठरू शकतात. त्याचबरोबर बहुविध परिस्थितीत कार्य करण्याची क्षमता कमी असते. पर्यायी स्पर्धात्मक वातावरण निर्माण करण्यात या संस्था अपयशी ठरतात. त्यामुळे नोकरशाही प्रशासनाबरोबर बहुपर्यायी परिस्थितीकीय काम करणाऱ्या अन्य संस्थांचा व विविधांगी सेवा पुरवणाऱ्या संस्थांची सार्वजनिक सेवा पुरविण्यासाठी निवड करावि. परिणामी नागरिकांना बहुपर्यायी संस्थेपैकी एकाची निवड करण्याचे लोकशाही स्वातंत्र्य प्राप्त होईल. विशेषत: या विविध संस्थेमध्ये अंतर्गत समन्वय साधल्यास नागरी सेवेची उत्कृष्ट अंमलबजावणी होऊ शकतो.

लोकनिवड दृष्टिकोनाचा एकाधिकारशाही व स्वत:च्या सुरक्षिततेला प्राधान्य देणाऱ्या नोकरशाही प्रशासनाला विरोध केला कारण यामुळे सरकारवर अतिरिक्त कामाचा ताण वाढतो. म्हणून एकाधिकारशाही नोकरशाहीचा अधिकारांवर मर्यादा घालून सरकारी कार्यांचे दायित्व खासगी क्षेत्राला सोपविले जावे. खासगी संस्थांच्या निकोप स्पर्धेतून लोकांना बहुविध पर्याय उपलब्ध होतील. लोकनिवड दृष्टिकोनाचा पुरस्कार करणारे डॉन्स, ओल्सन, टुलोक, मिश्चेल, निसकॅनन आणि ओपनहायमर, इ. विचारवंतांनी प्रशासकीय इहीवादाची संकल्पना मांडली. त्याने स्पष्ट केले की, नोकरशाही लोकइच्छेनुसार कार्य करत नसते. साधन सामग्रीचा दुरुपयोग, स्वार्थीपणा व स्वप्रगतीला प्राधान्य देते. म्हणून अशा नोकरशाही एकाधिकारशाही प्रारुपाऐवजी लोकांना सार्वजनिक कामासाठी बहुपर्यायी संस्था व सेवा निवडण्याचे अधिकार दिले पाहिजे.

(१) लोकनिवड दृष्टिकोनाचे मूलभूत तत्त्वे

(१) नोकरशाहीच्या एकाधिकारशाहीला विरोध.

(२) नागरिकांच्या आवडी निवडी, इच्छा आकांक्षा यांना प्राधान्य.

(३) लोकशाहीतत्त्वानुसार नागरी स्वातंत्र्याचे पुरस्कार

(४) बहुपर्यायी व्यवस्थेचा/संस्थेचे पुरस्कार

(५) विकेंद्रीकरण तत्त्वाचा स्वीकार व केंद्रीकरणाला विरोध.

(६) जनसहभागाला प्राधान्य

(७) सार्वजनिक सेवेऐवजी खासगी संस्थांना महत्त्व.

थोडक्यात लोकनिवड विकास दृष्टिकोन संस्थात्मक, विकेंद्रीकरण किंवा विभिन्नतेच्या गरजेला मान्यता देतो. त्यामुळे नागरिकांना बहुपर्यायी सोयी सुविधा पैकी योग्य पर्यायची निवड करता येते.

(२) लोकनिवड दृष्टिकोनाची वैशिष्ट्ये

(१) नोकरशाहीच्या अपरिहार्यतेला विरोध

लोकनिवड दृष्टिकोन हा पदसोपान विरोधी आहे. औपचारिकतेने भरलेल्या, अहंभावी, लालफीतशाही अंसवेदनशील व तटस्थ नोकरीशाही प्रशासनाला या दृष्टिकोनाने विरोध केला आहे. नोकरशाही प्रतिमान हे अकुशल व जनतेच्या प्रती उपेक्षा दाखवणारे मानले जाते. ज्यामध्ये प्रतिस्पर्धात्मक तत्त्वांचा अभाव आहे. लोकनिवड दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनामध्ये एक वैकल्पिक प्रतिमान पुढे आला आहे, ज्याबद्दल निर्णय केंद्राचे समर्थन करतो.

(२) संस्थात्मक बहुलता

लोकनिवड दृष्टिकोन या सेवा उपलब्ध करुन देण्यामध्ये राज्यसंस्थेवर इतर अभिकरणाच्या उपलब्धतेस प्रोत्साहित केले जाते. जेणेकरुन लोकांच्या आवडी-निवडी व पसंतीला वाव मिळेल व स्पर्धात्मक तत्त्वांमुळे नागरिकांना किफायतशीर किंमतीमध्ये गुणवत्तापूर्वक सेवा उपलब्ध होऊ शकतील.

(३) लोकतांत्रिक प्रशासन

नोकरशाहीच्या व्यवस्था प्राथमिक तरी संवेदनशील उत्तरदायी सार्वजनिक सेवांसाठी पर्याप्त नाही. पदसोपानवर आधारित व्यावसायिक नोकरशाही जी एकाच केंद्रीय व्यवस्थेच्या प्रति उत्तरदायी असेल अशी केंद्रगामी रचनात्मक व्यवस्था सार्वजनिक सेवा आणि सामग्रीच्या पूर्ततेच्या दृष्टीने नागरिकांच्या पसंतीना अभिव्यक्ती स्वातंत्र्याचा संकोच, दमन करणारी ठरते. त्यामुळे लोकनिवड दृष्टीकोन नागरिकांच्या अभिव्यक्तीस प्रोत्साहन व वाव देऊन लोकतांत्रिक प्रशासनाची पुनःथापना करण्यावर भर देते.

(४) अनेकत्वाला प्राधान्य

लोकनिवड दृष्टिकोनाद्वारे हे रेखांकित केले जाते की, कोणकोणत्या सेवा आणि सामग्री सरकारी अभिकरणाद्वारे आणि कोणकोणत्या प्रकारची सेवा सामग्री खासगी क्षेत्राद्वारे प्रदान केली जाऊ शकते. अशाप्रकारे हा दृष्टिकोन नागरिकांच्या पसंतीस, आवडी-निवडीस प्रोत्साहित करुन अनेक संस्थात्मक अभिकरणाच्या उपलब्धतेस प्राधान्य देते.

(५) नागरिकांना प्राधान्य

लोकनिवड दृष्टिकोन नागरिकांचे अधिकतम कल्याण या युक्तीप्रमाणे आहे. नोकरशाही प्रशासन व्यवस्थेद्वारे होणारी लूट किंवा त्यांच्या अभिव्यक्ती स्वातंत्र्यावरील मर्यादा दूर करुन लोकनिवड दृष्टिकोन नागरिकांच्या कल्याणासाठी व्यवस्था निर्माण करतो.

(६) राज्याच्या एकाधिकारास विरोध

या प्रतिमानाद्वारे सेवा उपलब्ध करुन देण्यामध्ये नोकरशाहीच्या एकाधिकाराऐवजी मोठ्या प्रमाणात विकल्प उपलब्ध करुन दिले जातात. लोकनिवड दृष्टिकोनाद्वारे राज्याच्या संदर्भात बाजार व्यवस्थेस विकल्पाच्या स्वरुपात प्रस्तुत केले आहे. निस्कानेनच्या मतानुसार, ''एक उत्तम सरकार लघुत्तम सरकार असेल'' या विचार प्रणालीद्वारे राज्याच्या एकाधिकारास आव्हान दिले जाते.

(७) स्पर्धात्मकता

लोकनिवड दृष्टिकोन नोकरशाही व्यवस्थेस पर्याय उपलब्ध करुन देते. ज्यामुळे राज्याच्या एकाधिकारवादी भूमिकेला बाजाराधारित प्रतिस्पर्धेमुळे आव्हान निर्माण झाले आहे. गैरनोकरशाही स्वरुपाच्या नागरिक मैत्रीपूर्ण संस्थांच्या उपलब्धतेमुळे प्रशासनामध्ये बाजाराभिमुख्यता वा स्पर्धात्मकता निर्माण झाली आहे. त्यामुळे नागरिकांना आपल्या पंसतीनुसार सुलभ व दर्जेदार सेवा उपलब्ध होऊ शकते.

(८) लोकनिवड दृष्टिकोनाद्वारे लोकतांत्रिक निर्णय प्रक्रिया विकेंद्रीकरण आणि प्रशासनामध्ये जनसहभागाचे समर्थन केले जाते.

(९) या दृष्टिकोनाद्वारे प्रशासकीय द्विविभाजनाचा विरोध केला जातो आणि राजकीय प्रशासनाच्या घनिष्ठ संबंधावर भर दिला जातो.

(१०) लोकनिवड सिद्धांताद्वारे प्रशासनामध्ये निर्णय घेताना आर्थिक तत्त्वांना अधिक महत्त्व दिले जाते.

(११) लोकनिवड दृष्टिकोन नोकरशाहीच्या पदसोपानात्मक संरचनेला विरोध करतो. हा दृष्टिकोन संस्थात्मक, विकेंद्रीकरण व विभिन्नतेच्या गरजेला मान्यता देते. ज्यामुळे लोकांना सेवा-सुविधा व सेवांचा योग्यप्रकारे लाभ घेता येईल.

लोकनिवड विचारधारेच्या परिणाम स्वरुप २० व्या शतकाच्या अंतिम दशकामध्ये राज्याधारित सार्वजनिक क्षेत्र कमी होत गेले आणि खासगी क्षेत्राचा विस्तार झाला. या दृष्टिकोनाद्वारे सेवा वितरणाच्या दृष्टीने अभिजात वर्गीय पूर्वग्रहास प्रोत्साहन दिले जाते. कारण, बाजाराधारित प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था गरीब, मागासवर्गीय बहुजनांच्या आवाक्याच्या बाहेरील गोष्ट आहे. त्यामुळे भारतासारख्या विकसनशील देशात सार्वजनिक सेवांच्या सदर्भात पर्यायच उपलब्ध नसेल तर पुढे काय? यासारखे अनेक व्यावहारिक प्रश्न उपस्थित राहतात.

लोकनिवड दृष्टिकोनाद्वारे सार्वजनिक हित आणि लोककल्याणकारी राज्य यासारख्या संकल्पनास आव्हान दिले जाते आणि त्यांचे महत्त्व नाकारले जाते. मात्र मानवी विकासाच्या इतिहासामध्ये अनेक कालखंडामध्ये या संकल्पनांना महत्त्वपूर्ण स्थान होते असे असले तरी २१ व्या शतकात लोकनिवड दृष्टिकोन हा धोरण निर्मितीचा सशक्त पर्याय म्हणून उदयास आलेला आहे.

४.२.४ नव लोकव्यवस्थापन

लोकप्रशासनाच्या दृष्टिकोनात परिवर्तन व्हावे यासाठी १९७० च्या काळात केले गेलेले प्रयत्न नवलोक प्रशासन म्हणून ओळखले जातात. या प्रयत्नामध्ये अमेरिकेतील काही प्रशासक आणि प्रशासनाचे अभ्यासक यांनी भाग घेतला. प्रशासन हे शास्त्र बनविण्याच्या प्रयत्नामध्ये प्रशासकीय तंत्रे, नियोजन, कार्यक्षमता, इत्यादीवर अवास्तव भर दिला जातो. त्याऐवजी सामाजिक समता, लोककल्याण यांच्यावर प्रशासनाचा भर असावा असा नवलोक प्रशासनाचा आग्रह आहे. प्रशासकीय कार्यपद्धतीपेक्षा प्रशासनाची सेवा ज्यांना मिळते त्यांच्या गरजा आणि अपेक्षा महत्त्वाच्या असतात, व्यावसायिक प्रशासनापेक्षा प्रशासनातील 'लोक' हा घटक महत्त्वाचा असतो. यावर नवलोकप्रशासनाने भर दिला आणि प्रशासकीय व्यवस्थापनातील यांत्रिकता दूर करून लोकप्रशासनाची प्रतिष्ठा वाढविण्याचा प्रयत्न केला. १९९० च्या दशकापासून लोकप्रशासनात नवनवे विचार प्रवाह येत आहे. यामध्ये विशेषत: नव लोकप्रशासन (New Public Administration) लोकनिवड दृष्टिकोन (Public Choice Approach) व नव लोक व्यवस्थापनाचा (New public management) समावेश होतो.

डेव्हिड ओसबॉर्न आणि टेड गॅब्लर यांच्या 'रिइन्वेंटिंग गव्हर्मेंट (१९९२)' या ग्रंथात नवीन लोकव्यवस्थापन संकल्पना मांडण्यात आली.

(१) नवलोकव्यवस्थापनाचे मूलभूत तत्त्वे

आर. ए. डब्ल्यू. ऱ्होडस या प्रसिद्ध विचारवंतांनी नव लोकव्यवस्थापनाची संकल्पना '3-E's द्वारा स्पष्ट केली.

E1- Economy काटकसर,

E2 - Efficiency कार्यक्षमता,

E3 - Effectiveness परिणामकारकता तर ख्रिस्तोफर यानी आपल्या 'ए पब्लिक मॅनेजमेंट फॉर ऑल सिजन्स' या ग्रंथात नवलोक व्यवस्थापनासंदर्भात सात मुद्दे मांडले आहेत.

(१) सार्वजनिक क्षेत्रातील व्यावसायिक व्यवस्थापन

(२) कार्यक्षमतेचा स्पष्ट दर्जा व मोजमाप

(३) निष्पती नियंत्रणाला उच्च महत्त्व

(४) सार्वजनिक क्षेत्रात विभक्ततेपासून एकीकृततेकडे

(५) सार्वजनिक क्षेत्रात निखळ स्पर्धा

(६) व्यवस्थापन प्रक्रियेत खासगी क्षेत्र शैलीवर भर

(७) उच्च शिस्त व मितव्ययता.

नव लोकव्यवस्थापन मूल्यांकन, व्यवस्थापकीय स्वातंत्र्य, परिव्यय कपात, वित्तीय प्रेरकता, उत्पादन ध्येय, नवीनीकरण, उत्तरदायित्व, क्षमता, बाजाराभिमुख या तत्त्वावर भर देते. नवलोकव्यवस्थापन राज्याच्या आर्थिक आणि सामाजिक घटकामध्ये मूलभूत बदल घडविण्यावर भर देते. या प्रारुपाचा बाजाराभिमुख व्यवस्थेवर अधिक भर आहे. या प्रारुपानुसार राज्याने खुलेपणाचे धोरण स्वीकारले पाहिजे. अर्थात उदारीकरण, जागतिकीकरण व खासगीकरणाला राज्याने प्रोत्साहन दिले पाहिजे.

नव लोकव्यवस्थापनाची प्रमुख वैशिष्टे

नव लोकव्यवस्थापनाची काही ठळक वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

(१) राज्याच्या कार्यक्षेत्रात कपातीकरणास प्रारंभ

(२) कोटा, परमिट, लायसेन्स, इत्यादीचा अंत

(३) बाजार प्रधान अर्थव्यवस्था

(४) लोकव्यवस्थापनावर भर

(५) व्यावसायिक व्यवस्थापनावर भर

(६) लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधी पुनर्विचार
(७) लोकप्रशासन मार्गदर्शकाच्या भूमिकेत
(८) कार्यक्षमता वाढविण्यावर भर
(९) सार्वजनिक संस्थामध्ये उच्च प्रतीची स्पर्धा
(१०) खासगी व्यवस्थापनावर भर
(११) उद्योग धंद्यावरील नियंत्रण शिथिल करण्यावर भर.
(१२) लोकप्रशासनाचे संकूचित क्षेत्र
(१३) लोकप्रशासनाच्या कार्यपद्धतीत बदल
(१४) पारदर्शकता व गुणवत्ता आधारावर नोकरशाहीची भरती.
(१५) शासनाच्या अधिकारांचे विकेंद्रीकरण
(१६) अपेक्षाअभिमुख व ग्राहकाभिमुख शासन

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) परिस्थितीकीय दृष्टिकोनाचा पुरस्कार .... या विचारवंताने केला.
(२) शासन नोकरशाहीभिमुख नसावे तर .... असावे.
(३) शासनाने नियम-नियमावलीनुसार नव्हे तर .... कार्य केले पाहिजे.
(४) लोकनिवड दृष्टिकोन .... चा पुरस्कार करतो.
(५) संस्थात्मक बहुविविध बहुविविधतेचा .... दृष्टिकोन पुरस्कार करतो.

४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **लोकनिवड दृष्टिकोन :** नागरी समाजाची अपेक्षा व अभिरूचीनुसार नागरिकांना सेवा पुरविणे.
(२) **नवलोक व्यवस्थापन :** लोकप्रशासनाच्या दृष्टिकोनात परिवर्तन व्हावे म्हणून १९७० च्या काळात केले गेलेले प्रयत्न नवलोक व्यवस्थापन म्हणून ओळखले जातात.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) फ्रेड रिग्ज (२) जनताभिमुख (३) लोकांच्या ईच्छेनुसार (४) संस्थात्मक बहुविविधतेचा (५) लोकनिवड दृष्टीकोन

४.५ सारांश

आपण या घटकात लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोन अभ्यासली. तसेच लोकप्रशासन, शास्त्राच्या विकास प्रक्रियेत झालेल्या प्रमुख बदलांचा आढावाही घेतला. लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाला एकदा स्वतंत्र सामाजिक शास्त्राचा दर्जा मिळाल्यानंतर या नवीन सामाजिक शास्त्राच्या अभ्यासासाठी विविध दृष्टिकोनाचा वापर केला गेला. १९७० च्या दशकात नवलोकप्रशासनद्वारे लोकप्रशासनाच्या दृष्टिकोनामध्ये बदल झाले. प्रशासकीय कार्यपद्धतीपेक्षा प्रशासनाची सेवा ज्यांना मिळते

त्यांच्या गरजा आणि अभिरुची महत्त्वाच्या असतात. व्यावसायिक प्रशासनापेक्षा प्रशासनातील 'लोक' हा घटक महत्त्वाचा असतो. एवढेच नव्हेतर प्रशासनाच्या विविध संस्था व संघटनांवर परिस्थितीकीय पर्यावरणाचा प्रभाव वाढत असते. त्याचबरोबर तुलनात्मक दृष्टिकोनामुळे विविध राष्ट्रांतील प्रशासकीय संस्थांचा तुलनात्मक अध्ययन करून आपल्या वातावरणाशी अनुकूल प्रशासकीय व्यवस्था निर्माण करता येते.

अशाप्रकारे उपरोक्त चर्चेनंतर आपल्या लक्षात येते की, लोकप्रशासनाचे पारंपरिक प्रारुप बदलत चालले आहे. केवळ तांत्रिक पद्धतीने लोकप्रशासनाचा अध्ययन करणे आज प्रासंगिक नाही. तर विविध दृष्टिकोनाचा स्वीकार करावा लागेल.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) नव लोकव्यवस्थापन दृष्टिकोन स्पष्ट करा.

(२) लोकप्रशासनाचा तुलनात्मक दृष्टिकोन विशद करा.

(३) लोकनिवड दृष्टिकोनांची चर्चा करा.

(४) नवलोक व्यवस्थापनाची वैशिष्ट्ये सांगा.

(५) लोकनिवड दृष्टिकोनाची वैशिष्ट्ये विशद करा.

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) अवस्थी व माहेश्वरी (१९८६). *लोक प्रशासन.* आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(२) बंग, के. आर. (२००५). *प्रमुख प्रशासकीय विचारवंत.* औरंगाबाद, विद्या बुक पब्लिशर्स.

(३) फाडिया आणि फाडिया (२००१). *उच्चत्तर लोकप्रशासन.* दिल्ली, साहित्य भवन.

(४) इनामदार, एन. आर. (२००८). *लोकप्रशासन.* पुणे, पुणे पब्लिशर्स.

घटक ५ : लोक प्रशासनाचे सिद्धांत

अनुक्रमणिका

५.० उद्दिष्टे
५.१ प्रास्ताविक
५.२ विषय-विवेचन
    ५.२.१ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत
    ५.२.२ अभिजात सिद्धांत
    ५.२.३ मानवी संबंध सिद्धांत
    ५.२.४ वर्तनवादी सिद्धांत
५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
५.५ सारांश
५.६ सरावासाठी स्वाध्याय
५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासनाच्या सिद्धांतांची मांडणी लक्षात येईल.
- लोकप्रशासनाच्या विकासात नवनव्या सिद्धांतानी केलेल्या मांडणी अभ्यासता येतील.
- लोक प्रशासनाच्या जुन्या-नव्या सिद्धांतांची भूमिका बदलत्या संदर्भात समजून घेता येईल.
- लोकप्रशासनाची सैद्धांतिक भूमिका समजून घेता येईल.

५.१ प्रास्ताविक

आधुनिक युगात राज्याच्या स्वरुपामध्ये व कार्यक्षेत्रामध्ये व्यापक बदल झाले आहेत. लोकप्रशासनाच्या विकासाचा अभ्यास करीत असताना आपण या शास्त्राच्या विकास प्रक्रियेत झालेल्या मुख्य बदलांचा आढावा घेतला आहेच. या शास्त्राच्या क्रमाक्रमाने झालेल्या विकासात ज्या ज्या जुन्या व नवीन सिद्धांतामुळे हे सर्व परिवर्तन घडून आले त्या सर्व मुख्य सिद्धांताचा अभ्यास आपल्याला या घटकात करावयाचा आहे.

लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एखादा स्वंतत्र सामाजिकशास्त्राचा दर्जा मिळाल्यानंतर या नवीन सामाजिक शास्त्राच्या अभ्यासासाठी विविध सिद्धांत व दृष्टिकोनाचा वापर केला गेला. यातील विविध दृष्टिकोन विविध प्रकारचे आहेत. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या सुरुवातीच्या ५० ते ६० वर्षात म्हणजे साधारणता: दुसऱ्या महायुद्धाच्या आधीच्या कालखंडात ज्या अनेक शास्त्रज्ञानी, विचारवंतानी, लेखकांनी किंवा अभ्यासकांनी लोकप्रशासनाचा अभ्यास विविध दृष्टिकोनातून केला, त्यांना पांरपारिक किंवा अभिजात सिद्धांत म्हणून संबोधले जाते. याउलट नंतरच्या काळामध्ये ज्या विविध नवीन सिद्धांताचा आधार घेऊन लोकप्रशासनाची मांडणी करण्यात आली. त्यांना आधुनिक दृष्टिकोन असे संबोधता येते.

लोकप्रशासनाच्या अभ्यासला एक शास्त्रोक्त व सैद्धांतिक आणि वैज्ञानिक बैठक प्राप्त करुन देण्यात या दोन्ही विचार प्रवाहांचा व सिद्धांताची महत्वाची भुमिका राहिली आहे. सदर घटकामध्ये लोकप्रशासनाच्या अभिजात व आधुनिक सिद्धांताच्या काही निवडक दृष्टिकोनांची चर्चा करता येईल.

५.२ विषय-विवेचन

५.२.१ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत (Scientific Management)

फ्रेडरिक टेलर यांनी आपल्या 'द प्रिन्सिपल्स ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' या बहुचर्चित ग्रंथात 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' सिद्धांताची मांडणी केली. फ्रेडरिक टेलरची अशी भूमिका आहे की, कोणत्याही व्यवस्थापनाचा मुख्य उद्देश हा सर्व श्रमिकांना अधिकमत समृद्धी प्राप्त करून देणे असून व्यवस्थापन आणि उपभोक्त्यांना अधिकतम आणि उत्तम उत्पादन प्रदान करणे हा असतो. हा उद्देश प्राप्त करण्यासाठी व्यवस्थापनामध्ये नियुक्त श्रमिक आणि उपभोक्त्यांमध्ये कोणत्याही प्रकारचा विवाद व शंका असता कामा नये. कोणत्याही व्यवस्थापनाच्या उच्चतर उत्पादनापासून व्यवस्थापक, श्रमिक आणि उपभोक्त्यांना लाभ व्हायला पाहिजे. टेलरच्या मते, एका बाजूला श्रमिकांना अधिक परिश्रम करून अधिक लाभ मिळायला पाहिजे. दुसऱ्या बाजूला व्यवस्थापकाला अत्याधिक लाभ व्हायला पाहिजे. आणि ग्राहकांनासुद्धा कमी मूल्यात उत्तम वस्तू प्राप्त व्हायला पाहिजे. टेलर पुढे असेही म्हणतो की, व्यवस्थापक आणि श्रमिकांमध्ये सहमती आणि सौहार्दपूर्ण संबंध प्रस्थापित करण्यासाठी व शास्त्रीय व्यवस्थापन पद्धतीची मदत घेतली पाहिजे व शास्त्रीय पद्धतीचा उपयोग कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती, त्यांचे उत्तरदायित्व आणि व्यवस्थापक व कर्मचाऱ्यांमध्ये एक साधारण सहमती विकसित करण्यात यावी.

फ्रेडरिक टेलरनी १८७८ मध्ये मिडवेल स्टील कंपनीत काम करत असताना १८८० मध्ये संघटना प्रमुख म्हणून त्यांना बढती मिळाली. या दरम्यान कर्मचाऱ्यांच्या बरोबर काम करत असताना त्यांचे अनुभव असमाधानकारक होते. त्यामुळे टेलर श्रमिकांना अधिक उत्पादन निर्माण करण्यासाठी दबाव टाकत होते. आणि श्रमिक अधिक वेतन प्राप्त करून घेण्यासाठी विरोध करत होते. यामुळे टेलर आणि श्रमिकांमध्ये वाद झाला. श्रमिकांबरोबर झालेल्या या संघर्षामुळे टेलरमध्ये वैचारिक क्रांती उत्तेजित झाली. फ्रेडरिक टेलर अशा निष्कर्षावर पोहोचला की, कामगार आणि व्यवस्थापकामधल्या संघर्षाचे प्रमुख कारण संपूर्ण दिवसामध्ये कामगारांकडून केल्या जाणाऱ्या कार्याची क्षमता लक्षात न घेता अधिक उत्पादन घेण्यासाठी व्यवस्थापकाकडून घातल्या जाणाऱ्या दबावासंदर्भात आहे. यासाठी व्यवस्थापकाला या गोष्टीची कल्पना असायला हवे की, एका दिवसामध्ये आपल्याला किती उत्पादन करावयाचा आहे. त्यासंदर्भात उदाहरण आणि प्रदर्शनाद्वारे सिद्ध करून कर्मचाऱ्यांकडून उत्तम काम करून घेता येईल असे फेडरिक टेलर यांचे मत आहे. फ्रेडरिक टेलर यांनी 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' सिद्धांतासंदर्भात अजीवन सातत्याने प्रयोग करीत राहिले. तसेच फ्रेडरिक टेलरच्या मते, उत्तम व्यवस्थापनामध्ये त्या सर्व तत्त्वांचा समावेश असायला पाहिजे, ज्यामुळे व्यवस्थापक आणि श्रमिक या दोघांची समृद्धी व्हावी. दोघांमध्ये संघर्ष व मतभेद निर्माण होण्याची परिस्थिती उद्‌भवणार नाही.

फ्रेडरिक टेलरनी व्यवस्थापनाच्या संदर्भात चार मुख्य तत्त्वाची मांडणी केली.

(१) प्रत्येक संघटनामध्ये काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्याला एक निर्धारित काम सोपवायला पाहिजे. ज्यामुळे त्याच्या मनामध्ये कार्यसंबंधी संभ्रम निर्माण होणार नाही. यामुळे कर्मचारी एक निश्चित उद्देश प्राप्त करण्यासाठी प्रयत्न करेल.

(२) संघटना किंवा कारखान्यामध्ये काम करणाऱ्या कामगारांसाठी प्रमाणित दिशादर्शक तत्त्वे आवश्यक आहे. वेळेचे न्यायपूर्व नियोजन, पर्याप्त प्रकाश आणि स्वच्छता यावर विशेष लक्ष द्यावे.

(३) टेलरच्या मते, कामगार आपले काम मनपूर्वक, निष्ठेने व यशस्वीरित्या पूर्ण केले तर त्यास अधिकतम वेतन, भत्ते आणि अन्य सेवा सुविधा द्यायला पाहिजे. यामुळे श्रमिकांमध्ये मनोबल व उत्साह वाढेल. परिणामी संघटनेला याचा लाभ होईल.

(४) दुसऱ्या बाजूला टेलरचं असं मत आहे की, जो कर्मचारी आपले निर्धारित कार्य पूर्ण न करणाऱ्या कर्मचाऱ्याला शिक्षा दिले पाहिजे. ज्यामुळे कर्मचारी आपल्या निर्धारीत कार्य पूर्ण करण्यासाठी प्रयत्नशील राहील. त्याच्या वेतन व अन्य सुविधा कमी केले पाहिजेत.

शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या उपरोक्त सिद्धांत फ्रेडरिक टेलरच्या वैचारिक क्रांतीचे प्राथमिक अवस्थेमध्ये अस्तित्वात आले होते. नंतरच्या काळात स्वत: टेलरनेच या सिद्धांतास अपूर्ण व अपरिपक्व म्हटले आहे. नवे अनुभव व परिस्थिती संदर्भात

प्रभावित होऊन पुन्हा त्याच सिद्धांतावर आधारीत नव्या 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' सिद्धांताची मांडणी केली त्याची थोडक्यात मांडणी पुढीलप्रमाणे करता येईल.

(१) वैज्ञानिक पद्धतीचा विकास

टेलरच्या मते, संघटना आणि कारखान्यांमध्ये कार्य संपन्न करण्यासाठी वैज्ञानिक पद्धतीचा अवलंब केला पाहिजे. परिणामी कर्मचाऱ्याचे प्रत्येक दिवसाचे कार्य आणि दिशा वैज्ञानिक पद्धतीने निर्धारीत केल्या जाऊ शकतो. कारखान्यामध्ये जे कर्मचारी आपले काम वैज्ञानिक पद्धतीने करतात, त्या कामगारांना इतर कामगारांच्या तुलनेत अधिक काम दिले पाहिजे. त्याचबरोबर निर्धारीत कार्य पूर्ण करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांना पुरस्कार दिले पाहिजे आणि निर्धारित कार्य पूर्ण न करणाऱ्या कामगारांना शिक्षा केली पाहिजे.

टेलरने वैज्ञानिक पद्धतीचा विकास या तत्वाला अत्यंत लक्षवेधक व महत्वपूर्ण म्हटले आहे. त्यांच्या मते, व्यवस्थापनाची एक वैज्ञानिक शैली विकसित केली जाऊ शकते. ज्या आधारे शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे उद्दिष्ट साध्य होते. कर्मचाऱ्यांचे प्रत्येक कार्य विज्ञानात परिवर्तीत केल्या जाऊ शकते. अर्थात कामगारांच्या प्रत्येक कार्यात विज्ञानाचा विकास व वैज्ञानिक पद्धती यावर त्याने अधिकतम भर दिला आहे. त्यांच्या मते, कुशल कामगांराकडून अनुकूल परिस्थितीत पूर्ण दिवसाचे केलेले कार्य काय आहे, याचे वैज्ञानिक अवलोकन आवश्यक असते. शिवाय शास्त्रीयदृष्ट्या कामगार कोणत्या अनावश्यक हालचाली करतात, याचाही शोध घेतला पाहिजे. यासाठी वास्तव विज्ञानाच्या विकासात 'अंगठ्याच्या नियमाला' कोणतेही स्थान नसते. कर्मचाऱ्यांची कार्यपद्धती पूर्णत: शास्त्रीय संशोधन व विश्लेषणावर आधारित असावी. वास्तविक विज्ञानाच्या विकासासाठी कामगांराचे पारपारिक ज्ञान एकत्र करुन व त्यांच्या परिणामाचे वर्गीकरण तसेच आदर्श कार्यपद्धती किंवा कार्य करण्याची उचित तऱ्हा जाणून घेण्यासाठी या वर्गीकृत परिणामांना नियम किंवा विधानांच्या स्वरुपात सारणीबद्ध करावे लागते.

वास्तविक विज्ञानाच्या विकासाबाबत टेलर म्हणतो, ''शास्त्रीय व्यवस्थापन हे मानते की, प्रत्येक कार्य करण्यासाठी एक श्रेष्ठ पद्धती असते आणि त्या श्रेष्ठ पद्धतीला नेहमी काही निश्चित नियमात सूत्रबद्ध केल्या जाऊ शकते. या प्रकारे ते परंपरागत अव्यवस्थित अंगठ्याच्या नियमावर आधारित ज्ञानापेक्षा भिन्न संघटित ज्ञान असते.'' टेलरच्या मते, जे कामगार वैज्ञानिक पद्धतीचा अवलंब करतील, त्यांना अधिक वेतन दिले जावे व अपयशी कर्मचाऱ्यांना दंड दिला जावा. यामुळे विज्ञानाच्या विकासाला प्रेरणा मिळेल. वास्तविक विज्ञानाच्या विकासामुळे जास्त उत्पादन, उच्च वेतन आणि कारखान्यातील महत्तम लाभ मिळणे सहज शक्य होईल.

(२) कामगारांची शास्त्रीय निवड व प्रशिक्षण

टेलरच्या मते, संघटनामध्ये वैज्ञानिक पद्धतीने विकसित केलेल्या कार्याचा प्रभावीपणे संपादन करण्यासाठी कामगाराची शास्त्रीय पद्धतीने निवड व प्रशिक्षण दिले पाहिजे. यासाठी नियुक्ती करताना कामगारांच्या शारीरिक व बौद्धिक योग्यतेची चाचणी घेतली पाहिजे. टेलरच्या मते, कर्मचाऱ्याची योग्यता आणि क्षमतांचा विकास करण्यासाठी योग्य प्रशिक्षण देण्याची व्यवस्था करणे हे व्यवस्थापकाचे उत्तरदायित्व आहे. बदलत्या परिस्थितीच्या संदर्भात नवीन उपकरण, मशीन आणि पद्धतींचा उपयोग केला जावा.

(३) व्यवस्थापक आणि कर्मचाऱ्यांमध्ये योग्य समन्वय

टेलरच्या मते, व्यवस्थापक व कर्मचाऱ्यांमध्ये समन्वय आणि सहयोगाची भावना प्रबळ व्हायला पाहिजे. याद्वारेच कर्मचारी आपल्या कार्याच्या संपादनासाठी नव्या वैज्ञानिक पद्धतीचा स्वीकार करतील. टेलरच्या मते, कर्मचाऱ्यांमध्ये नेहमीच सहयोगाची भावना असते. परंतु व्यवस्थापनाकडूनच नेहमी कर्मचाऱ्यांची उपेक्षा होते. प्रेम, सहयोग आणि विश्वासाच्या भावनेनेच व्यवस्थापक आणि कर्मचाऱ्यामध्ये उत्तम संबंध प्रस्थापित केला जाऊ शकतो.

टेलरच्या मते, एखाद्या औद्योगिक संघटनेत कर्मचारी व व्यवस्थापक दोन्ही महत्त्वाचे आधारस्तंभ असतात. दोंहोच्या सहकार्यात्मक प्रयत्नातून उद्योगाचे कुशल संचालन केले जाऊ शकते. कर्मचारी व व्यवस्थापक यांच्या हिताला वेगळे केले जाऊ शकत नाही, ते परस्परांशी निगडित असतात. अधिकतम उत्पादनामुळे कामगार व व्यवस्थापक दोंहोचाही फायदा होत असतो. यासाठी त्यांच्यात मैत्रीपूर्ण सहकार्य निर्माण झाले पाहिजे. कर्मचारी व व्यवस्थापक यांच्यात जिव्हाळ्याचे मैत्रीपूर्ण समन्वयाचे संबंध निर्मितीसाठी कार्याचे व जबाबदारीचे समान वाटप व्हायला हवे. व्यवस्थापकाने योग्य त्या जबाबदाऱ्या स्विकारल्या पाहिजेत व कर्मचाऱ्यांच्याकडे योग्यतेनुसार जबाबदारी सोपविली पाहिजे. कार्याचे समान वाटप म्हणजे सारखे कार्य नव्हे तर त्यांच्या येाग्यतेनुसार त्यांच्याकडे कार्याची सोपवणूक होय, अधिकार कार्य व जबाबदारीच्या या वाटपामुळे व्यवस्थापक व कर्मचारी यांच्यात मैत्रीपूर्ण सहकार्य निर्माण होत असते, यावर टेलरचा विश्वास आहे.

(४) कार्य आणि उत्तरदायित्व यांचे समान विभाजन

फ्रेडरिक टेलरने आपल्या सिद्धांतामध्ये पारस्परिक संबंधाच्या सिद्धांतावर अधिक लक्ष देताना असे म्हटले आहे की, व्यवस्थापक आणि कर्मचाऱ्यांमध्ये कार्य आणि उत्तरदायित्वाची समान विभागणी होते. टेलरच्या मते, कारखान्यामध्ये कर्मचाऱ्याला व्यवस्थेच्या सर्व कार्याचा उत्तरदायित्व स्वीकारावी लागते. पण व्यवस्थापकाला कर्मचाऱ्यांच्या तुलनेत कमी उत्तरदायित्व असते. टेलरच्या मते, व्यवस्थापकाला त्या सर्व कार्याची उत्तरदायित्व स्वीकारावी लागेल, त्यासाठी ते योग्य आहेत. कर्मचाऱ्यांना असे वाटता कामा नये की आपण आवश्यकतेपेक्षा जास्त काम करतो आणि व्यवस्थापक काहीच काम करीत नाहीत. कर्मचारी व व्यवस्थापक आप आपल्या कामात व्यस्त राहिल्यास परस्पर सहयोग व विश्वासाची भावना वाढीस लागेल व परस्पर समस्यांचे योग्य निराकरण होईल.

फेडरिक टेलर द्वारे प्रतिपादित 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' सिद्धांत केवळ सैद्धांतिक मांडणी नसून यासाठी त्यांनी आयुष्यभर नवनवे प्रयोग केले. ज्यामध्ये मिडवेल प्रयोग, बेथलहेम प्रयोग कार्य, वेळ व गती अभ्यास इ. समावेश होतो. फ्रेडरिक टेलरने प्रयोग आणि अध्ययनानंतर ज्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतांची मांडणी केल्यानंतर त्याचे काही ठळक वैशिष्टे पुढीलप्रमाणे सांगता येईल.

(१) वैज्ञानिक प्रयोग (२) योजनाबद्ध पद्धती (३) मानवी दृष्टिकोन (४) संसाधनांचा अधिकतम उपयोग (५) व्यक्तिमत्त्वाचा विकास (६) श्रमिकांसाठी प्रेरणादायी वेतन व्यवस्था (७) कार्यात्मक दृष्टिकोन आणि (८) कार्य विभाजन आणि विशिष्टीकरण इ. उल्लेख करता येईल.

५.२.२ अभिजात किंवा पारंपरिक सिद्धांत/दृष्टिकोन (Classical Theory /Approach)

लोकप्रशासनाचा एक स्वतंत्र विषय म्हणून जेव्हा चर्चा सुरू करण्यात आली त्या प्रारंभीच्या काळात पारंपरिक किंवा अभिजात सिद्धांताची मांडणी करण्यात आली. सुरुवातीच्या काळात लोकप्रशासनशास्त्राचे विवेचन व विश्लेषण तात्त्वीक, संविधानिक, ऐतिहासिक पद्धतीने करण्यात आले. लोकप्रशासनाच्या क्रिया प्रक्रियांचा अभ्यास करताना सैद्धांतिक व शास्त्रीय विवेचन व विश्लेषण करण्यात आले. इतर सामाजिकशास्त्राप्रमाणे लोकप्रशासनाचे सिद्धांत, तत्त्वे, स्वरूप, व्याप्ती संदर्भात मांडणीस सुरुवात झाली. इतर सामाजिकशास्त्रात घडणाऱ्या घटनांचा परिणाम लोकप्रशासनाच्या अभ्यासावर झाला. परिणामी लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाला एक सैद्धांतिक व वैधानिक बैठक प्राप्त झाली. लोकप्रशासनाच्या सैद्धांतिक व अभिजात मांडणीत वुड्रो विल्सन, एल. डी. व्हाईट, ल्युथर गुलिक, उर्विक, विलोबी, मुने, टेलर, वेबर, हेन्री फेयाल, इत्यादी विचारवंतांनी महत्त्वपूर्ण योगदान दिले.

अभिजात किंवा पारंपरिक लोक प्रशासनाच्या सिद्धांताचे प्रमुख वैशिष्टे पुढीलप्रमाणे–

(१) अभिजात सिद्धांतामध्ये राजकारण व प्रशासन या दोन्ही क्रियांना भिन्न करण्यात आले. कारण धोरण निर्मिती हे राजकीय कार्य असून त्याची अंमलबजावणीकरण हे प्रशासकीय कार्य आहे. पर्यायाने लोकप्रशासन स्वतंत्र अभ्यास करणे आवश्यक मानले गेले.

(२) सुरुवातीच्या काळात लोकप्रशासनाच्या मांडणी संदर्भात तांत्रिक, वैधानिक, ऐतिहासिक, संरचनात्मक व शास्त्रोक्त स्वरूपावर भर दिला गेला व लोकप्रशासनाच्या वर्णनात्मक अभ्यासाला प्राधान्य दिले गेले.

(३) अभिजात सिद्धांताप्रमाणे लोकप्रशासनात काटकसर व कार्यक्षमता या दोन तत्त्वांना जास्त महत्त्व देण्यात आले. या तत्त्वांच्या आधारेच लोकप्रशासन कार्यक्षमरित्या कार्य करू लागले. टेलरचे शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत, हेन्री फेयॉलने मांडलेले संघटनेचे सिद्धांतामुळे लोक प्रशासनाला शास्त्रीय बैठक प्राप्त झाली.

(४) पारंपरिक सिद्धांताप्रमाणे लोकप्रशासनाची सर्व प्रक्रिया औपचारिक, कायदेशीर, नियमबद्ध आणि शास्त्रीय पद्धतीने अभ्यास केला जाऊ लागला.

(५) पारंपरिक दृष्टिकोन हे आदर्शवादी होते. संघटनाची रचना, प्रशासकीय संस्था इ. कार्याचे वर्णनात्मक व तात्त्वीक मांडणी करण्यात आली.

अभिजात सिद्धांताचे समकालीन महत्त्व लक्षात घेता, त्यामध्ये काही दोष आहेत.

(१) पारंपरिक दृष्टिकोन यांत्रिक, सैद्धांतिक आणि संघटनात्मक असल्यामुळे अनौपचारिक संबंधाकडे दुर्लक्ष करण्यात आले.

(२) लोकप्रशासनात केवळ कार्यक्षमता आणि काटकसर यावर भर दिल्यामुळे इतर बाबींकडे दुर्लक्ष झाले. संघटनेचे वातावरण, सामाजिक, राजकीय, आर्थिक व्यवस्थेचा प्रभाव व कर्मचाऱ्यांचे वर्तन आणि त्याचे प्रशासनावर होणारे परिणाम इ. गोष्टींकडे या सिद्धांताने दुर्लक्ष केले.

(३) पारंपरिक सिद्धांताची मांडणी मूल्याधिष्ठित होते. परिणामी वास्तववादी, पर्यावरण, विवेक आणि व्यवस्थेचा विचार केला नाही.

पारंपरिक किंवा अभिजात सिद्धांतामध्ये वरील दोष असले तरी त्याची उपयुक्तता आजही आहे. लोक प्रशासनाला व्यापक दृष्टिकोनातून समजून घेण्यासाठी हा दृष्टिकोन उपयुक्त आहे. कारण अभिजात दृष्टिकोनात तात्त्विक दृष्टिकोन, वैधानिक दृष्टिकोन आणि ऐतिहासिक घटकांचा विचार केल्यास आपल्याला त्याच्या उपयुक्ततेची जाणीव होऊ शकते.

५.२.३ मानवीय संबंध सिद्धांत (Human Relations Theory)

लोकप्रशासनात मानवी संबंध सिद्धांताची एल्टन मेयो या विचारवंतानी पुरस्कार केला. औद्योगिक समाजशास्त्र आणि मनोविज्ञान या क्षेत्रात मेयोचे गहन अध्ययन आहे. आजच्या आधुनिक युगात औद्योगिक, व्यावसायिक आणि प्रशासकीय संघटनामध्ये अनौपचारिक समूहाच्या व्यवहाराद्वारे त्यांची उत्पादकता आणि कार्यक्षमता विकसित केली जाते. मानवी संबंध सिद्धांत मांडणाऱ्या समर्थकांच्या मते संघटना आणि प्रशासनामध्ये लोकांचा सामूहिक सहभाग असतो. यासाठी संघटनेचा अभ्यास अंतरवैयक्तिक संबंधावर आधारीत झाला पाहिजे. फ्रेडरिक टेलर आणि हेन्री फेयॉल या विचारवंतांनी संघटनेमध्ये वैज्ञानिक प्रबंध व प्रबंधकीय व्यवस्थेवर लक्ष दिले. त्यांच्या सिद्धांतामुळे उत्पादकतेमध्ये वाढ झाली. परंतु कामगारांचे शोषण वाढले. व्यवस्थापक आणि श्रमिकांमध्ये कटूता निर्माण झाली. अशा परिस्थितीत मानवी संबंध सिद्धांताच्या विकासा संदर्भात चर्चा होऊ लागली. एल्टन मेयो या विचारवंतांच्या मानवी संबंध सिद्धांताने संघटनेला एक नवी दिशा दिली. मानवी संबंधाच्या दृष्टिकोनातून त्याने नवनवे प्रयोग केले.

हॉवर्ड विद्यापीठात अध्ययन करत असताना एल्टन मेयोने अनेक प्रयोग केले त्यांनी उत्पादनांवर श्रमिकांची थकवा, अवकाश आणि विश्रामाचा पडणाऱ्या प्रभावांचा अध्ययन केले. एल्टन मेयोने पाश्चिमात्य इलेक्ट्रिक कंपनी आणि शिकागोच्या हॉथोर्न शिकोगोतील वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीच्या हॉर्थन प्लांटमध्ये प्रयोग केले. समाजशास्त्राच्या अध्ययन क्षेत्रामध्ये 'हॉर्थन प्रयोग' अतिशय महत्त्वाचा आहे. मेयोच्या मते, उद्योग जगतातील अनेक समस्या परस्पर संबंधित आहेत. उत्पादकता आणि कर्मचाऱ्यांना प्रभावित करणारे निर्णय आणि कर्मचाऱ्याच्या सहयोगामध्ये घनात्मक सहसंबंध आहे. श्रमिक केवळ उत्पादनाचा साधन नसून तो असा एक मानव आहे, ज्याची इच्छा, आवश्यकता, मनोवृत्ती आणि भावना जे सर्व संमिश्र रुपाने उत्पादनशीलतेला प्रभावित करते.

१९२७ ते १९३२ दरम्यान एल्टन मेयोने केलेल्या हॉर्थार्न प्रयोग अध्ययनासाठी पाच भागामध्ये विभागता येईल.

(१) प्रकाश व्यवस्था प्रयोग

प्रकाश व्यवस्था प्रयोगाच्या निष्कर्षाअंती एल्टन मेयोनी अशी भूमिका स्पष्ट केले की, कारखान्यामध्ये काम करणाऱ्या श्रमिकांसाठी अत्याधिक तीव्र प्रकाश किंवा अत्याधिक मंद प्रकाश आवश्यकता नाही तर समान निर्धारित प्रकाशाची व्यवस्था केल्यास उत्पादन प्रक्रिया वाढेल. प्रकाशाच्या तीव्रतेची उत्पादन प्रक्रियेवर कोणताही परिणाम होत नाही. उलट असे लक्षात येते की, प्रकाश व्यवस्था अतितेज केल्यास उत्पादन प्रक्रिया मंदावते. प्रकाश क्षमता एकदम कमी केल्यास उत्पादन अधिक घटते. परिणामी समतल प्रकाश व्यवस्थेमध्येच कामगार अधिक उत्पादन करतील असा निष्कर्ष मेयोने काढला.

(२) रिले एसेम्बली टेस्ट रुम प्रयोग

अंतर्गत कार्य उत्पादनांवर विभिन्न परिस्थितीत पडणाऱ्या प्रभावाचे अध्ययन करणे हे या प्रयोगाचे मुख्य उद्देश होते. या प्रयोगावरून असे निष्कर्ष आले की, काम करणाऱ्या श्रमिकांवर विश्रांती आणि अनुकूल परिस्थितीचा सकारात्मक परिणाम घडतो. व्यक्तीच्या सामाजिक आणि संगटनात्मक परिस्थितीमध्ये विकास झाल्यास उत्पादन प्रक्रिया वाढते. परिणामी कर्मचाऱ्यांच्या उत्पादन व वेतन दोन्हीमध्ये वाढ होईल. कार्य करण्याचे स्वातंत्र्य, मालकांची अनुपस्थिती अत्यंतिक व्यक्तिगत लक्ष आणि स्वत:चे स्थान निश्चित करण्याची संधी हे उत्पादक वाढीचे मुख्य कारण असल्याचे सिद्ध झाले. प्रयोगकर्त्याने हेही सिद्ध केले की, केवळ पारिश्रमिक पद्धती बदलल्याने उत्पादन वाढत नसून संगठनाच्या अंतर्गत काम करणाऱ्या कामगारांचे परस्पर संबंध आणि त्यांचे मानसिक सुख व सामाजिक प्रतिष्ठेचाही उत्पादन प्रक्रियेवर सकारात्मक व अनुकूल प्रभाव पडतो.

(३) मुलाखत अध्ययन व प्रयोग

मुलाखत अध्ययन व प्रयोग याद्वारे मानवी मनोवृत्ती व भावनांचा अभ्यास करण्यात आले. या प्रयोगामुळे श्रमिकांना संघटनेचे धोरण, कार्यक्रम, दिशा आणि व्यवस्थापकाच्या वर्तनासंदर्भात आपली भूमिका स्पष्ट करण्याची संधी प्राप्त होते. परिणामी कर्मचाऱ्यांना संघटनेतील समस्येसंदर्भात भूमिका मांडता येते. परस्पर सामंजस्य भावना विकसित होते. श्रमिकांबरोबर मानवी व्यवहार दृढ होते. संघटनेमध्ये विविध कल्याणकारी आणि व्यावहारिक योजना लागू करून श्रमिकांना उत्तम व पोषक वातावरण प्राप्त करून देता येईल.

(४) सामाजिक समूहांशी संबंधित प्रयोग

कोणत्याही संघटना, उद्योग आणि कारखान्यामध्ये काम करणाऱ्या श्रमिकांचे केवळ भावना आणि मनोवृत्तीचाच उत्पादन प्रक्रियेवर प्रभव पडत नसून, सामाजिक परिस्थिती, सामाजिक समूह आणि सामाजिक स्तरांचा उत्पादन प्रक्रियेवर प्रभाव पडत असतो. एल्टन मेयोने असे निष्कर्ष काढले की, व्यवस्थापक आणि विशेषज्ञ नवनवे प्रयोग आणि योजना लागू करून श्रमिकांवर अतिरिक्त ताण निर्माण करतात. कार्यकुशल श्रमिक व तांत्रिक श्रमिक अशी विभागणी केल्याने कामगारांच्या सामाजिक समूह व्यवहार व एकतेमध्ये समस्या निर्माण होतात. परिणामत: समूह व संघटनेमध्ये आपली एकरूपता सुरक्षीत ठेवण्यासाठी पर्यवेक्षक व व्यवस्थापकाचा अयोग्य हस्तक्षेप कामगारांना मान्य नसते. अंतिमत: उत्पादन प्रक्रिया वाढविण्यासाठी व्यवस्थापकाना कामगारांच्या सामाजिक व सामूहिक व्यवहार लक्षात घ्यावे लागेल. कामगारांच्या मूलभूत गरजेकडे लक्ष द्यावे लागेल. या प्रयोगामुळे व्यावसायिक संघटनांमध्ये अनौपचारिक सामाजिक समूहाचे महत्त्व अधोरेखित केले.

(५) श्रमिक उपदेश प्रयोग

उपरोक्त चार प्रयोग कामगारांची स्थिती व दृष्टिकोन समजून घेण्यासाठी सहाय्यक ठरले. या पाचव्या प्रयोगामध्ये एल्टन मेयोने सामाजिक कल्याणाकडे लक्ष दिले. या अभ्यासामुळे असे प्रमाणित केले की, कर्मचाऱ्यांचे सामाजिक स्तर उंचावण्यासाठी, मानसिक व व्यावसायिक समायोजनासाठी कर्मचारी संघटना, कल्याणकारी संस्था आणि श्रमिक संघटनेची स्थापना करणे आवश्यक आहे. या अध्ययना अंतर्गत कामगारांकडून केल्या जाणाऱ्या संप, हरताळ, घेराव, ताळाबंदी, धरणे सारख्याचा समावेश करण्यात आला. त्याचबरोबर अशा परिस्थितीना नियंत्रित करण्यासाठी उपायांचा शोध घेण्यात आला. अंतिमत: मेयोने असे निष्कर्ष काढले की, कर्मचाऱ्यांच्या समस्या सोडविण्यासाठी 'कर्मचारी प्रबंधक उपदेश समिती' स्थापन करणे आवश्यक आहे. परिणामी श्रमिक व कर्मचारी आपले सामाजिक प्रतिष्ठा व आपल्या कर्तव्याप्रति सामंजस्याची भूमिका घेतील.

हॉथॉर्न प्रयोगाचे निष्कर्ष

या जगप्रसिद्ध प्रयोगाचे निष्कर्ष पुढीलप्रमाणे सांगता येईल.

(१) भौतिक आणि वातारणात्मक घटक उत्पादनाशी फारच थोड्या प्रमाणात संबंधित असतात. या घटकामुळे कामगांराची कार्यक्षमता फारशी प्रभावित होत नाही.

(२) कामगार हा केवळ आर्थिक लाभ मिळविण्यासाठी कार्य करत नसतो तर, या कार्याद्वारे त्यांच्या इतर भावनिक व सामाजिक गरजाही पूर्ण होत असतात.

(३) कामगारांची उत्पादन क्षमता वाढविण्यासाठी त्यांच्या मान्यता, सुरक्षा व मनोबलाचा विकास करणे आवश्यक असते.

(४) अनौपचारिक गटाचे महत्त्व अधिक आहे.

(५) कामगारांना संपूर्ण कार्य स्थितीचे ज्ञान असले पाहिजे.

(६) तक्रारी कामगांराच्या मनातील असंतोष व्यक्त करत असतात. या तक्रारी सांगितल्यामुळे कामगारांचे मन हलके होते, हे मानसशास्त्रीयदृष्ट्या महत्वाचे असते.

(७) कार्य करणे ही वैयक्तिक क्रिया नसुन ती एक सामूहिक क्रिया आहे. कारण व्यक्तिला समूहाने कार्य करणे आवडते.

(८) अनौपचारिक समूह महत्वाचे आहे, कारण या अनौपचारिक संबंधाचा उत्पादन वाढीशी संबंध येत असतो.

(९) उत्पादनाचा स्तर हा सामाजिक आदर्शाद्वारे निश्चित होत असतो. यासाठी मात्र मानसिक सामर्थ्याची गरज असते.

(१०) अनौपचारिक समूहाच्या क्रियान्वयनासाठी नेतृत्वाची आवश्यकता असते.

अशाप्रकारे एल्टन मेयो या विचारवंतांनी हॉर्थान प्रयोगाद्वारे संघटना व कर्मचारी यांच्यातील मानवी व्यवहार, सामाजिक समूह भावना उत्पादन वृद्धी व कर्मचारी कल्याण, वातावरणीय प्रभाव व मानवी भाव-भावना, इत्यादी संदर्भात मानवी संबंध सिद्धांत स्पष्ट करण्याचा प्रयत्न केला.

५.२.४ वर्तनवादी सिद्धांत

पारंपरिक किंवा अभिजात लोकप्रशासनाच्या दृष्टिकोनामधील दोष दाखवताना त्याला प्रतिक्रिया म्हणून १९४० नंतर वर्तनवादी दृष्टिकोनाची मांडणी करण्यात आली. वर्तनवादी अभ्यासाची सुरुवात जॉन वॅटसन या मानसशास्त्रज्ञाने १९३० नंतर एल्टन मेयोने सुरू केलेल्या मानवी संबंध चळवळीतून वर्तनवादाचा पुरस्कार केला गेला. लोक प्रशासनात वर्तनवादी व्यवस्था अभ्यासाला महत्त्वाचे स्थान मिळवून देण्याचे श्रेय हर्बट सायमन या विचारवंताला देण्यात येते. सायमनने १९४७ला ॲडमिनिस्ट्रटीव्ह बिहेव्हिअर हे पुस्तक लिहून वर्तनवादी चळवळीला चालना दिली. संघटनेतील व्यक्तीची वागणूक अथवा मनोवृत्ती हे वर्तनवादी अभ्यासाचे केंद्र आहे. सामाजिक संघटनेतील व्यक्तीचे परस्पर संबंध, सहकार्य, सामंजस्य या गोष्टींना साकल्याने

समजून घेतल्याशिवाय संघटनेच्या कार्याचा अभ्यास करता येत नाही. मानवी समूहांच्या स्वभावाचा, सामाजिक परिस्थितीचा, आर्थिक परिस्थितीचा, वर्तणुकीचा साकल्याने अभ्यास करून संघटनेच्या प्रक्रियेवर होणाऱ्या परिणामांचा परामर्श घ्यावा लागेल.

वर्तनवादी विचार प्रवाहाने पारंपरिक किंवा अभिजात दृष्टिकोनातील तात्त्वीक, वैधानिक, ऐतिहासिक मांडणीवर जोरदार प्रहार केला. जुन्या सैद्धांतिक मांडणीला पुराणमतवादी म्हणून टीका केली गेली. हर्बट सायमन या विचारवंताने पारंपरिक प्रशासनाच्या सिद्धांतावर टीका केली. लोकप्रशासनाच्या व संघटनाच्या सर्व व्यापी सिद्धांताची मांडणी व अभ्यास करण्यापेक्षा प्रशासनातील निर्णय घेण्याच्या प्रक्रियेचा अभ्यास जास्त महत्त्वाचे आहे, असे त्याने प्रतिपादन केले. लोकप्रशासनात सिद्धांताचा अभ्यास करण्यापेक्षा निर्णय घेण्याच्या प्रक्रियेचा अभ्यास केला जावा असे त्याचे मत होते. व्यक्तीच्या वर्तनाचा, अभिवृत्तीचा त्याच्या कार्यावर व प्रशासनाच्या कार्यपद्धतीवर परिणाम होत असतो. व्यक्तीचे वर्तन हे विविध माध्यमाने व्यक्त होत असते. याचा अभ्यास करणेच वर्तनवादाचा गाभा आहे. वर्तनवादी विचार प्रवाह हे केवळ लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाकडे बघण्याचे एक दृष्टिकोन नसून ती एक अभ्यास पद्धती आहे. प्रशासकीय वर्तन व्यक्तीचे कसे असायला पाहिजे या आदर्शवादी मांडणीपेक्षा प्रत्यक्ष प्रशासकीय वर्तणुकीचा अभ्यास करण्यावर वर्तनवादी दृष्टिकोन भूमिका घेताना दिसते. आदर्शवादी पारंपरिक सिद्धांत इतिहासवादी असून ते सिद्धांत आजच्या काळात उपयोगी न ठरणारे, कालबाह्य विचार आहेत. हे विचार नव्याने बदलत्या प्रशासकीय परिस्थितीशी तोंड देण्यास मदत करीत नाहीत. आदर्शवादी प्रशासकीय सिद्धांत शास्त्रीय पातळीवर उतरीत नाहीत. समकालीन प्रशासकीय प्रश्नांची सोडवणूक करण्यामध्ये पारंपारिक सिद्धांत उपयोगी पडत नाहीत. पारंपरिक सिद्धांत हे इतिहासवादी आहेत अशी प्रमुख टीका वर्तनवादी विचारवंत करताना दिसतात. वर्तनवादी विचारप्रवाहाने लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाला शास्त्रीय स्वरूप प्राप्त करून दिले.

वर्तनवादी व्यवस्था सिद्धांताची वैशिष्टे

(१) **नियमितता :** व्यक्तीच्या वर्तनात सातत्य व नियमितता असते. प्रशासकीय कार्यावर याच मोठा परिणाम होत असतो. त्यामुळे वर्तनातील नियमितता (regularity) तपासुन घेतल्यास त्यास शास्त्रीय स्वरुप प्राप्त होते.

(२) **मानवी संबंध :** वर्तनवादी अभ्यासात संघटनेतील मानवी संबंधाच्या औपचारिक संबंधापेक्षा अनौपचारिक संबंधाच्या अभ्यासाला प्राधान दिले जाते. कारण व्यक्ती व्यक्तीमधील परस्पर संबंधातून त्यांचे वर्तन निश्चित होत असते.

(३) **वास्तविकता :** व्यक्तीचे वर्तन कसे असावे? यापेक्षा व्यक्तीचे प्रत्यक्ष वर्तन कसे आहे हे शोधण्यावर वर्तनवादाचा अधिक भर आहे. अर्थात वर्तनवादी आदर्शवादी नसून वास्तवादी दृष्टिकोनातून सिद्धांताची मांडणी करते.

(४) **अनुभव, निरीक्षण व प्रयोग :** वर्तनवादी सिद्धांत अनुभव व निरीक्षण व प्रयोग पद्धतीवर अवलंबून असते. म्हणजेच हा सिद्धांत अनुभवजन्य पद्धतीवर भर देतो.

(५) **सिद्धांत व अनुमान :** व्यक्तीच्या वर्तनाचा सखोल अभ्यास करून प्रशासकीय सुविधेसाठी काही सिद्दांत व अनुमानांची निर्मिती केली जात असते.

वर्तनवादी विचारप्रवाहांवर उत्तर वर्तनवाद्यांनी मोठ्या प्रमाणात टीका केली असली तरी वर्तनवाद अभ्यासाने लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाला शास्त्रीय रूप देण्याचे काम केले. प्रशासकीय कार्यात मानवी मूल्य, वर्तणूकव त्याचे सामाजिक, आर्थिक वातावरण याचा मोठ्या प्रमाणात अभ्यास केला जाऊ लागला. संघटनेतील औपचारिक संबंधाबरोबर अनौपचारिक संबंधाचा विचार केला जात आहे. परिणामी वर्तनवादी विचार प्रवाहामुळे लोकप्रशासन अभ्यासाच्या दृष्टिकोनात आमूलाग्र बदल घडून आले.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

(१) शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताची मांडणी ....या विचारवंताने केली.

(२) मानवी संबंध सिद्धांताची मांडणी ....या विचारवंताने केली.

(३) वर्तनवादी सिद्धांताचा पुरस्कार ....या विचारवंताने केला.

(४) हर्बर्ट सायमन याने.....................हे पुस्तक लिहिले.

(५) लोकप्रशासनाचे पारंपारिक दृष्टीकोन हे...............होते.

५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **शास्त्रीय व्यवस्थापन :** संघटनेतील मानवी घटकाकडे एक यंत्र म्हणून न पाहता माणूस म्हणून पाहणे व प्रशासनात आधुनिकतेचा अंगीकार करणे.

(२) **निर्णय निर्धारण :** एखाद्या बाबीविषयी योग्य निर्णय घेऊन त्यावर ठाम राहणे.

(३) **अभिजात :** काळाच्या ओघात ज्याचे महत्त्व आजही टिकून आहे असा.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) फ्रेडरिक टेलर (२) ऐल्टन मेयो (३) हर्बट सायमन (४) ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह बिहेव्हिअर (५) आदर्शवादी

५.५ सारांश

लोकप्रशासनाविषयी शास्त्रीय व्यवस्थापन, अभिजात, नोकरशाही, मानवी संबंध आणि वर्तनवादी व्यवस्था सिद्धांताचा आपण थोडक्यात अभ्यास सदर घटकामध्ये केला आहे. यापैकी प्रत्येक सिद्धांत आपआपल्या ठिकाणी महत्त्वाचे आहेत. लोक प्रशासनाच्या अभ्यासात व ज्ञानात या सर्व सिद्धांतानी मोलाची भर घातली आहे. प्रशासन व्यवस्थेच्या व प्रशासन शास्त्राच्या अभ्यासकांसाठी सर्व सिद्धांत महत्त्वाचे आहेत. उलट या सर्व सिद्धांतांना समजून घेतल्यामुळे लोकप्रशासनाचा अभ्यास विषय कसा विकसित होत गेला याची समग्र कल्पना आपल्याला आली आहे.

सदर घटकात आपण पाहिले की, लोकप्रशासनातील शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत हा एक अभिजात किंवा पारंपरिक सिद्धांत आहे. यात प्रामुख्याने टेलर या विचारवंताचे योगदान महत्त्वाचे आहे. हा सिद्धांत कमी खर्चात व कमी वेळात जास्त उत्पादन या तत्त्वावर भर देतो. तसेच हा सिद्धांत संघटनेच्या प्रशासकीय व्यवस्थेतही काही क्रांतीकारी बदल सुचवितो. असे असले तरीही हा सिद्धांत संघटनेच्या मानवी बाजूला दुर्लक्षित करतो अशी टिकाही यावर होते, हे आपण बघितले आहे. नंतरच्या काळात अस्तित्वात आलेले मानवी संबंध सिद्धांत हे प्रशासकीय व्यवस्थेतील कार्यक्षमता व काटकसर या तत्त्वांबरोबर मानवी संबंध तत्त्वांनाही महत्त्व देत असल्याचे दिसून येते. 'यात प्रामुख्याने संघटनेत काम करणारे कर्मचारी हे मशीन नसून मानव आहेत व त्यांना काही भावना असतात हे सर्वप्रथम अधोरेखित केले. माणसाला योग्य अभिप्रेरणा दिल्यास तो अभिप्रेरित होऊन अधिक उत्पादन देवू शकतो हे ही या सिद्धांताने पटवून दिल्याचे आपण अभ्यासले आहे. शेवटी वर्तनवादी सिद्धांतात आपण बघितले की, संघटनेत कार्य करणाऱ्या व्यक्तीचे वर्तन ही संघटना समजून घेतांना अधोरेखित करावे लागते.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) पारंपरिक सिद्धांत स्पष्ट करा?

(२) मानवी संबंध सिद्धांत विशद करा?

(३) वर्तनवादी सिद्धांताची वैशिष्टे सांगा?

(४) एल्टन मेयो यांच्या हॉर्थार्न प्रयोगाचे निष्कर्ष स्पष्ट करा.

(५) फ्रेडरिक टेलर यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत सांगा.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) अवस्थी व माहेश्वरी (१९८६). *लोकप्रशासन.* आग्रा, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल.

(२) दुबे, आर. के. (२००३). *आधुनिक लोकप्रशासन.* जयपुर, स्टर्लिंग पब्लिकेशन्स.

(३) शर्मा, एम. पी. (२००२). *लोकप्रशासन.* अलाहाबाद, किताम महल पब्लिकेशन.

(४) भोगले, एस. (१९१८). *लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व कार्यपद्धती.* औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन.

ज्ञानगंगा घरोघरी

घटक ६ : लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिक शास्त्रे

अनुक्रमणिका

६.० उद्दिष्टे

६.१ प्रास्ताविक

६.२ विषय-विवेचन

- ६.२.१ लोकप्रशासन आणि राज्यशास्त्र
- ६.२.२ लोकप्रशासन आणि अर्थशास्त्र
- ६.२.३ लोकप्रशासन आणि इतिहास
- ६.२.४ लोकप्रशासन आणि समाजशास्त्र
- ६.२.५ लोकप्रशासन आणि मानसशास्त्र
- ६.२.६ लोकप्रशासन आणि विधिशास्त्र
- ६.२.७ लोकप्रशासन व व्यवस्थापनशास्त्र

६.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

६.५ सारांश

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

६.७ क्षेत्रिय कार्य

६.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

सदर घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिक शास्त्रांच्या परस्पर संबंधाच्या अभ्यास केल्यानंतर त्यांच्यातील आंतरविद्याशाखीय संबंध ओळखता येईल.
- धोरण निर्मिती आणि अंमलबजावणी या संदर्भात प्रशासकीय भूमिका लक्षात येईल.
- लोकप्रशासन आणि इतिहासाचा तुलनात्मक अध्ययन केल्यास परस्पर भूमिका लक्षात येईल.

६.१ प्रास्ताविक

प्लेटोच्या मते, मानव हा सामाजिक व राजकीय प्राणी आहे. मनुष्याला समूहाने व एकजिनसीपणे राहणे आवडते. या दोन्ही स्थितीत न राहणारा एक तर देव असेल नाहीतर दानव असेल.

सामाजिक सहअस्तित्वात अनेक आव्हाने व समस्या निर्माण होत असतात. सामाजिक समस्या मानवी जीवनाइतक्या जुन्या आहेत. मानवी संस्कृतीच्या आरंभापासून या अनेकविध आव्हानांना, समस्यांना मानव कुशलतापूर्वक सोडवण्याचा प्रयत्न करीत आला आहे. या प्रयत्नातून अनेक सामाजिक, राजकीय व नागरी संस्था उदयास आल्या आहेत. या संस्थाविषयीच्या कुतूहलतेतून अनेक सामाजिक विद्याशाखांचा व शास्त्रांचा विकास झाला आहे. विशेषत: राज्यसंस्था, अर्थसंस्था, विधीसंस्था,

धर्मसंस्था, इतिहास, समाजविज्ञान, प्रशासन, इत्यादी संस्थांचा सखोल अभ्यास करण्यासाठी व मानवी जीवनातील गुंतागुंती सोडविण्यासाठी नवनवे शास्त्रे उदयास आली आहेत. या सर्व शास्त्रांचा मानवी व्यवहार व व्यक्ती जीवनाशी घनिष्ट संबंध असल्यामुळेच या शास्त्रांना सामाजिक शास्त्र म्हटले जाते. यापैकी राज्यशास्त्र, इतिहास, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, मानसशास्त्र, लोकप्रशासनशास्त्र, इत्यादी महत्त्वाची सामाजिकशास्त्रे आहेत.

कोणतेही सामाजिकशास्त्र स्वसिमित राहून मानवी जीवनाचा अभ्यास करू शकत नाही. मानवी जीवनाचा समग्ररुपानेच अभ्यास केला जाऊ शकतो. सुरुवातीच्या कालखंडात अध्ययन क्षेत्रामध्ये विशेषीकरण नव्हते. सामाजिक जीवनाचा समग्र रुपानेच अभ्यास केला जात होता. तेव्हा विशेषीकरणाच्या युगाचा प्रारंभ झाला, तेव्हा सर्व शास्त्रे स्वत:चे अस्तित्व जपण्याचे प्रयत्न करू लागले. याचदरम्यान राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मानसशास्त्र व विधीशास्त्राच्या बरोबरीने लोकप्रशासनाचा उदय झाला. मानवी जीवनाचा प्रशासकीय व्यवस्थेशी संबंध आल्यामुळे लोकप्रशासनाचा विकास झाला. मानवाच्या सामाजिक, आर्थिक व मनोवैज्ञानिक स्थितीविषयी ज्ञानाअभावी प्रशासकीय कार्य उचित होऊ शकत नाही. सर्व सामाजिक शास्त्रे स्वायत्त असूनही परस्परांचे संबंध घनिष्ठ आहेत. एकाच प्रक्रियांचा अध्ययन व प्रयोग वेगवेगळ्या शास्त्रांमध्ये केला जातो. वर्तमान स्थितीत विभिन्न अनुशासनामध्ये सामंजस्य प्रस्थापित होणे आवश्यक आहे. आज आंतरविद्याशाखीय अध्ययन, अध्यापन व संशोधनावर अधिक भर दिला जातो. लोकप्रशासनाचा जसजसे विकास होत आहे तसतसे अन्य क्रिया प्रक्रियांशी याचा संबंध स्थापित होत आहे. अशा परिस्थितीत लोकप्रशासनाचा इतर सामाजिक शास्त्राशी असणाऱ्या संबंधाचे अध्ययन करणे अनिवार्य आहे.

६.२ विषय-विवेचन

लोकप्रशासनशास्त्राला आज एक प्रगत सामाजिकशास्त्र म्हणून मान्यता मिळाली असली तरी त्याचे इतर सामाजिक शास्त्राशी संबंध नसतात, असे म्हणता येणार नाही. वास्तविक, आधुनिक मानवी समाज जीवन इतक्या गुंतागुंतीचे झाले आहे की, इतर सामाजिकशास्त्राशी संबंध नाही असे म्हणणे मोठे धाडसाचे होईल. सामाजिक, राजकीय, आर्थिक, सांस्कृतिक, प्रशासकीय या मानवी समाज जीवनातील विभिन्न प्रक्रिया एकमेंकावर बऱ्याच प्रमाणात अवलंबून असतात. या भिन्न मानवी प्रक्रियांचा अभ्यास करणारी विविध सामाजिकशास्त्रे अस्तित्वात असली तरी या सर्वांचा अभ्यासाचा केंद्रबिंदू मात्र मानवी जीवनच असतो. ही सर्व शास्त्रे मानवी जीवनाचा अभ्यास भिन्न दृष्टिकोनातून करत असली तरी त्या सर्वांचे एकमेकांशी संबंध येतातच. ही सर्व सामाजिकशास्त्रे एकमेकांशी एवढी एकात्म झाली आहेत की, अनेकदा एका शास्त्राचा विकास दुसऱ्या शास्त्राशिवाय होऊ शकत नाही. त्यांच्यात सतत व स्थिर अशा स्वरुपाची देवाण-घेवाण होत असते. या देवाण-घेवाणीच्या प्रवृत्तीमुळेच कदाचित लोकप्रशासानाच्या शास्त्रोक्त ज्ञानामध्ये फार मोठ्या प्रमाणावर भर पडली आहे व गेल्या काही दशकांत तर लोकप्रशासनाच्या विकासात प्रगतीचे नवीन क्षितिज गाठले आहे. लोकप्रशासनाने केलेल्या या प्रगतीला समजून घेण्यासाठी प्रथम त्यांच्या इतर सामाजिकशास्त्रांशी असलेल्या संबंधाना समूजन घेणे आवश्यक आहे.

६.२.१ लोकप्रशासन आणि राज्यशास्त्र

लोकप्रशासन आणि राज्यशास्त्राचा घनिष्ठ संबंध आहे. कारण १९ व्या शतकापर्यंत लोकप्रशासनाला राज्यशास्त्राच्या अभ्यासातील एक भाग म्हणूनच ओळखले जात होते. लोकप्रशासन समजून घेण्यासाठी राज्याशास्त्राची जाण असणे अत्यावश्यक आहे. राज्यशास्त्र सरकारशी संबंधित आहे तर लोकप्रशासन सरकारच्या प्रक्रियाशी संबंधित आहे. राज्यशास्त्राचा संबंध धोरणात्मक विषयाशी आहे तर लोकप्रशासनाचा संबंध व्यवहारी प्रक्रियाशी आहे. राज्यशास्त्रामध्ये सत्ताप्राप्ती, सत्तासंघर्ष आणि त्यांच्या प्रतिकलाविषयी अध्ययन केला जातो. परंतु लोकप्रशासनामध्ये निरंतरता आहे. ते सत्ता परिवर्तनानंतरही कार्यान्वित राहते.

राजकारणाची यशस्वीता प्रशासनाच्या सहयोगावर आधारीत आहे. प्रशासकीय यश, कर्मचाऱ्याची तत्परता आणि सहयोगावर शासन अवलंबून असते. कार्यकारी मंडळाकडून प्रशासनाच्या संदर्भात ज्या सामान्य धोरणाची अंमलबजावणी केली जाते, त्यामध्ये अनेक विद्वानांचे असे मत आहे की, राजकारण व प्रशासनामध्ये पूर्णत: विभाजन करणे शक्य नाही. धोरणात्मक मूल्यांना विभक्त केल्यास प्रशासकीय मूल्यांकन होऊ शकत नाही. धोरणनिर्मिती व त्याची अंमलबजावणी परस्परांशी संबंधित आहेत. धोरणात्मक निर्णयांना कार्यात्मक स्वरूप दिले नाही तर त्याचे महत्त्व राहत नाही. राज्यशास्त्र धोरणनिर्मिती व संविधान निर्माणाशी संबंधित असून लोकप्रशासन व्यवहारीक प्रक्रियाशी संबंधित आहे. वर्तमान लोकशाही राज्याचा सामाजिक आणि

आर्थिक विकास साध्य करण्याच्या पाठीमागे प्रशासकीय कार्याचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे. याशिवाय लोकप्रशासन व राज्यशास्त्राच्या संबंधात दोन महत्वाचे पैलु आहेत, ते म्हणजे राज्यशास्त्र हे पांरपारिक शास्त्र असून राष्ट्राच्या शासनाचे ध्येयाची मांडणी करीत असते. ध्येय हे, ज्या त्या राष्ट्राच्या राजकीय नेते व त्यांच्या विचारधाराशी निगडीत असते. यामधुन शासनाकडून प्रशासकीय व्यवहाराची चौकट मांडली जाते. दुसरे म्हणजे राज्यशास्त्राच्या माध्यमातून प्रशासकांचे प्रशिक्षणात खुप मोठे योगदान आहे. वॉल्डो यांच्या मते राज्यशास्त्रामुळे लोकप्रशासनाचे शास्त्रीय आकलन होण्यास मदत होते, ज्यामुळे व्यवसाय प्रशासकांच्या प्रशिक्षणात राज्यशास्त्राचा खुप मोठा वाटा आहे.

थोडक्यात सार्वजनिक धोरण विषयक संबंध, राज्यशास्त्र विद्याशाखेचे अपत्य, राजकारण आणि प्रशासकीय संबंध आणि सामाजिक शास्त्रे म्हणून राज्यशास्त्र व लोकप्रशासन यांचा परस्पर संबंध अधिक जवळचा असल्यामुळे त्यांच्यात स्पष्टपणे फरक दाखवणे अशक्य आहे.

६.२.२ लोक प्रशासन आणि अर्थशास्त्र

आधुनिक युग लोककल्याणकारी युग आहे. राज्याच्या पारंपरिक (सुरक्षा, पोलीस आणि न्याय) कार्यांनी लोकप्रशासनाचा उद्देश पूर्ण होऊ शकत नाही. औद्योगिक क्रांती आणि त्याच्या परिणामामुळे राज्यासमोर अनेक समस्या निर्माण झाल्या आहेत. कामगारांच्या कामाच्या वेळेचे व्यवस्थापन व परिस्थितीला नियंत्रित करून त्यांच्या सुरक्षा हेतू आर्थिक व औद्योगिक क्षेत्रात राज्याचा हस्तक्षेप वाढत आहे. राज्याने स्वदेशी उद्योगांना सुरक्षित करून विदेशी व्यापाराला चालना देण्याचे निर्णय घेतले. बऱ्याच सार्वजनिक उद्योग सरकारने चालू केले गेले. परिणामी लोकप्रशासनाचा अर्थशास्त्राशी घनिष्ठ संबंध प्रस्थापित झाले.

राष्ट्राच्या आर्थिक वातावरणाचा लोकप्रशासनाच्या स्वरुप, संघटन व कार्य-प्रक्रियांवर सखोल प्रभाव पडत असते. तसेच लोकप्रशासनाचा राष्ट्राच्या या आर्थिक वातावरणावरही प्रभाव पडताना दिसतो. अर्थव्यवस्था ही सामाजिक व्यवस्थेची उपव्यवस्था असते. अर्थव्यवस्था ही संपूर्ण उत्पादन प्रक्रियेशी निगडीत असून त्यामध्ये उत्पादनाचे सर्व घटक व साधने, भु-भाग, श्रम, भांडवल आणि उद्योजक, ग्राहक आणि उपभोगींचे समावेश असतात. त्यामुळे अर्थव्यवस्था लोकप्रशासनाशी अनेक पद्धतीने जोडली गेली आहे. प्रशासन, धोरणांची अंमलबजावणी करीत असते आणि आर्थिक घटक हा सार्वजनिक धोरणाचा महत्त्वपुर्ण घटक आहे.

लोकप्रशासनामध्ये आर्थिक परिस्थितीचे ज्ञान असणे अत्यंत आवश्यक आहे. राज्याच्या कार्यक्षेत्रात व्यापकता निर्माण झाली आहे. योजनांच्या निर्माणासाठी आणि त्यांच्या अंमलबजावणीसाठी जनतेच्या आर्थिक स्थितीचे ज्ञान असणे आवश्यक आहे. कर, कराची सवलत व त्याची लोकप्रियता आणि सरकारचे भवितव्य यासंबंधी ज्ञान प्रशासनाकडे असणे गरजेचे असते. राज्याच्या कल्याणकारी धोरणामुळे प्रशासनास आर्थिक क्षेत्रात हस्तक्षेप करणे अनिवार्य झाले आहे. लोककल्याणासाठी सरकारकडून अनेक योजना बनविल्या जातात. ज्यांचे उद्देश आर्थिक समृद्धी प्राप्त करणे असते. आधारभूत मूल्यांचे निर्धारण व नियंत्रन सरकारला करावे लागते. रेशन, बँकिंग, विमा क्षेत्राचे संचलन सरकार करते. या कार्याच्या अंमलबजावणीसाठी पात्र प्रशासकांची गरज असते. अंतिमता वित्तीय योजना आणि आर्थिक प्रक्रियेचे यश प्रशासनावर अवलंबून असते. त्यामुळे आज प्रशासन लोककल्याण धोरणाशी कार्यान्वित आहे, परिणामी आज आर्थिक प्रशासन आणि वित्तीय प्रशासन लोकप्रशासनाचा एक प्रमुख अंग बनले आहे. लोक प्रशासनाचा संबंध राष्ट्रीयकरण, उत्पादन, नियोजन आणि वितरण, इत्यादी व्यवस्थेशी जोडला गेला आहे.

समाजवादी विचारधारेमुळे लोकप्रशासन आणि अर्थशास्त्र यांचे संबंध अधिक जवळ आले आहेत. समाजवादी विचारधारेने उद्योगधंद्याच्या राष्ट्रीयकरणास प्रोत्साहन दिले. सैलर्स या विद्वानाचे मते समाजवादाचा तात्पर्य अशा प्रजासत्ताक आंदोलनाशी आहे, ज्याचा उद्देश समाजाच्या एका अशा आर्थिक व्यवस्थेला प्राप्त करावयचे आहे, जो अधिकतम न्याय आणि स्वातंत्र्य प्रदान करेल. अर्थव्यवस्था खरे तर विविध प्रकारच्या असु शकतात. सरंजामशाही, भांडवलशाही, समाजवादी किंवा मिश्र असु शकतात, ज्याच्याआधारे वेगवेगळी शासन व्यवस्था असतात. परंतु, कोणत्याही प्रकाराची अर्थव्यवस्था किंवा शासन व्यवस्था असली तरी लोक प्रशासन व्यवस्था ही अनिवार्य असते.

६.२.३ लोकप्रशासन आणि इतिहास

मानवी समाज सामाजिक शास्त्रांच्या प्रयोगाची प्रयोगशाळा आहे. सामाजिक शास्त्रातील सर्व शाखा इतिहासातील घटनांचा वेध घेत असतात. इतिहास मानवाला यश-अपयश, ज्ञान, अज्ञान गोष्टींचे ज्ञान शिकविते. लोकप्रशासन व इतिहास परस्परांशी घनिष्ठ संबंधित आहेत. लोक प्रशासनाच्या सिद्धांताचे विकाससुद्धा प्रयोगाद्वारे झाले आहे. जर प्रयोगांच्या परिणामाचे

ज्ञान मिळवायचे असेल तर इतिहासाचा अभ्यास करावा लागतो. प्राचीन काळी प्रशासकीय समस्यावर केलेल्या उपाय योजनांचे ज्ञान आपल्याला इतिहासातून मिळते.

इतिहास लोकप्रशासनासाठी मार्गदर्शकाची भूमिका बजाविते. इतिहासामध्ये अशा गोष्टींवर प्रकाश टाकला जातो. ज्यामुळे राष्ट्राचे उदय व अस्त झाले होते. सरकार आणि राजवंशाची वाढ व विनाश झाला. राज्याच्या वर्तमान प्रशासनांवर इतिहासाचा अतुल्य प्रभाव आहे. भारतावर हजारो वर्ष परकीयांचे शासन होते. त्यांचा प्रभाव भारताच्या लोकप्रशासनांवर आजही आहे. ब्रिटिश शासनाचा प्रभाव केवळ भारताच्या संविधानिक व्यवस्थेवर पडला नसून प्रशासनाच्या विविध पद्धती आजसुद्धा त्याच विचारधारेने चालविल्या जातात.

ऐतिहासिक ग्रंथांचे लोकप्रशासन अध्ययनासाठी आजही महत्त्व आहे. भारताच्या वर्तमान प्रशासनाचा अभ्यास करताना मुघलशासन, हिंदू शासन, मौर्यशासन, गुप्तकालीन शासन, प्राचीन शासन आणि ब्रिटीश शासनाची उपेक्षा करून चालणार नाही. प्राचीन शासनव्यवस्थांचे वर्णन अनेक ग्रंथांमध्ये आढळून येते. कौटिल्याचा 'अर्थशास्त्र' यदुनाथ सरकारचे 'मुगल एडमिनिस्ट्रेशन', अबुलफजल कृत 'आइन-ए-अकबरी', सी एम. मैथ्यूचा 'ब्रिटीश एडमिनिस्ट्रेशन', जवाहरलाल नेहरुंचा 'डिस्कवरी ऑफ इंडिया' आणि 'विश्व इतिहास की झलक', इत्यादी अनेक ग्रंथांतून विविध शासन पद्धतींची माहिती मिळते.

इतिहास लोकप्रशासनाच्या भविष्याचे निर्धारण व सुरक्षितता ठरविते. ऐतिहासिक घटना भविष्यामध्ये लोकप्रशासनाला लोककल्याणाच्या दृष्टीने यशस्वी बनविण्यासाठी कोणत्या धोरणांचा प्रयोग प्रासंगिक ठरेल याविषयी प्रेरणा देतात. ऐतिहासिक पार्श्वभूमी लोकप्रशासनाचे यश निर्धारित करते. इतिहासाद्वारे विविध देशांच्या संस्कृतीचे ज्ञान प्राप्त होते. ज्याद्वारे कोणत्या संस्कृतीमध्ये कुठल्या प्रकारच्या प्रशासनपद्धती यशस्वी झाली आहे याचे ज्ञान मिळते. अंतिमत: इतिहास लोकप्रशासनाला केवळ परिणामांची माहिती देत नाही, तर मार्गदर्शकाची भूमिकाही बजावते.

६.२.४ लोकप्रशासन आणि समाजशास्त्र

समाजशास्त्र संपूर्ण समाज आणि सामाजिक व्यवस्थांचा अभ्यास करते. समाजाशिवाय प्रशासनाची कल्पना संदर्भहीन आहे. प्रशासन समाज आणि त्याच्या नागरिकांच्या सुविधेसाठी कार्य करत असते. सामाजिक पार्श्वभूमी लक्षात घेतल्याशिवाय कोणतेही प्रशासन यशस्वी होऊ शकत नाही. सार्वजनिक सेवा देणे हे लोकप्रशासनाचा उद्देश आहे. परंतु ज्या लोकांना सेवा द्यावयाची आहे, त्या लोकांची आकांक्षा, मनोवृत्ती लक्षात घेतल्याशिवाय समस्यांचे निराकरण प्रशासन करू शकत नाही. समाजशास्त्रामध्ये सामाजिक जीवनाच्या अनेक अंतर्गत पैलूंचा अभ्यास केला जातो. प्रशासनाचा संबंध व्यक्तीशी आहे, जो सामाजिक जीवनाचा सदस्य आहे. प्रशासनाद्वारेच सामाजिक जीवनाला संघटित करण्याचे कार्य केले जाते. नागरी समूदायांच्या विविधांगी पैलूंचे ज्ञान घेण्यासाठी समाजशास्त्राचे अध्ययन करणे गरजेचे असते.

प्रशासकीय व्यवस्था एक सामाजिक व्यवस्था आहे. सामाजिक वातावरण व सामजिक प्रारुपामुळे लोकप्रशासन प्रभावीत होत असते. प्रशासनाद्वारे घेतल्या जाणाऱ्या अनेक निर्णयामागे, यामध्ये विशेषत: गुन्हेगारी प्रवृत्तीवर नियंत्रण, तुरुंग प्रशासनामध्ये सुधारणा, दंडव्यवस्था लागू करणे, इत्यादीमध्ये सामाजिक वातावरण व प्रवृत्ती विशेष ध्यानात घ्यावे लागते. प्रशासन एक सामूहिक क्रिया आहे. ज्यामध्ये अनेक लोक एकत्रित कार्य करतात. प्रशासकीय कर्मचारी सामाजिक हिताच्या संपादनासाठी सामाजिक कार्यामध्ये अधिकाधिक भाग घ्यावे हे लोकप्रशासनाचे मूलभूत सिद्धांत आहे. अर्थात लोकप्रशासन समाज आणि त्याच्या सदस्यांच्या सामाजिक समस्येच्या निराकरणासाठी लोकहितार्थ कार्य करते. समाज आणि सामाजिक संबंध हे नियमितपणे बदलत असतात. लोकप्रशासन या सामाजिक बदलांचे माध्यम किंवा साधन असते.

६.२.५ लोकप्रशासन आणि मानसशास्त्र

मानसशास्त्र मनोविज्ञान शास्त्र आहे. लोकप्रशासन आणि मानसशास्त्रांमध्ये घनिष्ट संबंध आहे. मानसशास्त्रामध्ये केवळ मानवाच्या विवेकाचेच अध्ययन केले जात नाही तर मानवाच्या भाव भावनांचा अभ्यास केला जातो. प्रशासक प्रशासकीय समस्यांच्या अध्ययनासाठी मनोवैज्ञानिक भूमिका स्वीकारत आहेत. मनुष्य परिस्थिती अनुरुप व्यवहार कसा करेल याचे निश्चित अनुमान लावणे कठीण आहे. तरीसुद्धा विशेष परिस्थितीमध्ये मनुष्य कोणत्या प्रकारचा व्यवहार करू शकतो याचे अनुमान मनोवैज्ञानिक विश्लेषणाद्वारे लावल्या जाऊ शकते. थाऊलेच्या मते, मानसशास्त्र मानवीय अनुभव आणि व्यवहाराचे यथार्थ शास्त्र आहे. कोणत्याही प्रशासकीय भूमिका घेताना प्रशासकाला लोकभावनांचा विचार करावा लागेल. सुप्रसिद्ध विचारवंत बार्करच्या मते, मानवीय क्रियांच्या समस्यांचे निराकरण मनोवैज्ञानिक प्रयोग करणे आजच्यायुगाचे चलनी नाणी आहे.

आज प्रशासकांसाठी मानसशास्त्राचे महत्त्व अधिक वाढलेले आहे. कुशल प्रशासकासाठी मानसशास्त्राचे ज्ञान असणे आवश्यक आहे. मानसशास्त्र मनुष्याच्या त्या आंतरीक शक्तिचे अध्ययन करते, जे मनुष्याला आपल्या जीवनामध्ये विचार,

अनुभव, इच्छा करण्याची शक्तीप्रदान करते. लोकशाही प्रजातंत्र शासन व्यवस्था आहे. त्यासाठी शासनाला जनतेची इच्छा, प्रवृत्ती समजून घेण्याचा प्रयत्न करावा लागेल. आज प्रत्येक शासन व्यवस्थेमध्ये जनसंपर्क विभागाची स्थापना लोकांची मनोभावना समजून घेण्यासाठी केली जाते. प्रशासकांची नियुक्ती करताना मानसशास्त्र चाचणी घेतली जाते. अंतिमत: लोकप्रशासनावर मानसशास्त्राचा प्रभाव वाढताना दिसून येतो.

मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनाला मान्यता मिळाल्यामुळे शासकीय संघटनेविषयी असलेला यांत्रिक दृष्टिकोनसुद्धा बदलला गेला आहे. या संघटनेतील काम करणाऱ्या व्यक्तीमधील औपचारिक संबंधाबरोबरच असलेल्या अनौपचारिक संबंधाचे महत्त्वसुद्धा स्विकारण्यात आले आहे. प्रशासकीय संघटनेतील या अनौपचारिक संबंधाना महत्त्वाचे मानले जात आहे. प्रशासन यंत्रणेतील असलेल्या अनौपचारिक गटांची भूमिका अनेकदा औपचारिक संबंधापेक्षा व अधिकारिक आदेशांपेक्षा जास्त महत्त्वपूर्ण असते, म्हणून त्याचाही अभ्यास लोकप्रशासनाचा अभ्यास करताना करावा लागतो. त्याशिवाय आपण प्रशासकीय प्रक्रियांना समग्रपणे समजू शकत नाही.

अशाप्रकारे मानसशास्त्राच्या प्रभावामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक नवीन दृष्टिकोन व एक नविन दिशा प्राप्त झाली आहे. साधारणत: याला मानवी संबंध सिद्धांत असे म्हणतात. या नवीन मानवी संबंध सिद्धाताने लोकप्रशासनाच्या विकासाला मोठ्या प्रमाणावर हातभार लावला आहे. सरकारी नोकरवर्गाची भरती, बढती, सेवानियम इत्यादींच्या बाबतीत भरीव मदत यामुळे मिळालेली आहे. सरकारी नोकर वर्गाची भरती व्यवस्थेत व प्रशिक्षण व्यवस्थेत मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनाला आजही प्राधान्य देण्यात येते ते यामुळेच. मानसशास्त्रीय अभ्यासामुळे प्रशासकीय प्रक्रिया व संबंध यांना समजून घेणे सोपे झाले आहे. प्रशासनाच्या विकासात त्यामुळे मोलाची भर पडली आहे. थोडक्यात, लोकप्रशासनशास्त्रात मानसशास्त्रीय पद्धतीचा स्वीकार करुन मानवी वर्तनाचा व प्रशासकीय वर्तनाचा अभ्यास केला जातो.

६.२.६ लोकप्रशासन आणि विधीशास्त्र

लोकप्रशासन कायद्याअंतर्गत राहूनच आपल्या सर्व कार्याची अंमलबजावणी करीत असते. कायद्याद्वारे राज्याची इच्छा प्रकट होत असते. लोकप्रशासन लोकनीतीला कार्यान्वित करते. लोकप्रशासन कायदा निर्मिती प्रक्रियेमध्ये महत्त्वाची भूमिका बजावते. दुसऱ्या बाजूला कायदे निर्मितीनंतर लोकप्रशासन कायदेस बांधील राहते. लोकप्रशासन कायद्यास परस्परापासून विभागले जाऊ शकत नाही. कायद्याचे उल्लंघन होणार नाही याची काळजी प्रशासकाला घ्यावी लागते. प्रशासकाने कायद्याचे उल्लंघन केल्यास न्यायीक प्रक्रियेच्या माध्यमातून त्यास शिक्षा दिली जाते. प्रशासक केवळ कायद्याद्वारे स्थापित प्रक्रियेस अनुसरुन कार्य करतो. कायद्याद्वारे प्रशासन नियंत्रित केले जाते.

लोकप्रशासन कायदे निर्मिती प्रक्रियेत महत्त्वाची भूमिका बजावते. प्रदत्त विधिनियमाद्वारे फक्त सत्तेच्या आधारे प्रशासन प्रत्यक्षरुपात स्वत: कायद्याची निर्मिती करते. प्रशासन कायद्याला कार्यान्वित करतो. प्रशासन कायद्याचे संरक्षण करणारी व त्याची विकासामध्ये साहाय्य करणारी यंत्रणा आहे. वुडो विल्सनच्या मते सार्वजनिक कायद्यांना विस्तृत व व्यवस्थित रुपाने कार्यान्वित करण्यालाच लोक प्रशासन म्हणतात.

केवळ युरोपीय देशामध्येच नाही तर भारतामध्ये सुद्धा प्रशासकीय कायदे, प्रदत्त विधिनियम, संविधानिक कायदे, कायदा व व्यवस्था आणि कायदा व प्रशासन, इ. विषय पदवी स्तरावर लोकप्रशासन विधिशास्त्र दोन्ही विषयांमध्ये शिकवले जाते. अंतिमत: लोकप्रशासन आणि विधी दोन्हीमध्ये घनिष्ठ संबंध आहे आणि दोघांना परस्परांची आवश्यकता भासते.

६.२.७ लोकप्रशासन व व्यवस्थापनशास्त्र

आधुनिक काळात लोकप्रशासन व व्यवस्थापनशास्त्र यांचे संबंध अधिक निकटचे झाले आहे. २१ व्या शतकातील आधुनिक संकल्पनाच्या मांडणीचा प्रभाव दोन्ही शास्त्रांना प्रभावित करत आहेत. लोकप्रशासनातील 'नवलोकव्यवस्थान' 'लोकनिवड सिद्धांत' व 'व्यवस्थापनातील जनहित' व 'जनसहभागित्व' या संकल्पना अशा परिमाणाचेच प्रतीक आहेत.

वास्तविकता, प्रशासन व व्यवस्थापन यांचे संबंध अत्यंत गुंतागुंतीचे आहेत. मूलत: प्रशासन आणि व्यवस्थापन यात फरक असल्याचे ऑलिव्हर शेल्डन याने १९१३ मध्ये स्पष्ट केले. प्रशासन व व्यवस्थापन यांच्या संबंधाबाबत तीन विचार समोर येतात.

(१) प्रशासन–व्यवस्थापन : पर्यायवाची शब्द

हेन्री फेयॉल, न्यूमैन, कंटस्, ओ'डोनल, स्ट्राँग, इत्यादी विचारवंतांनी प्रशासन व व्यवस्थापन यात भेद केला नाही. काही विचारवंताच्या मते, प्रशासन या शब्दाचा उपयोग एखाद्या व्यक्तिच्या किंवा गटाच्या मनात स्वत:च्या प्रतिष्ठेबद्दल

असणाऱ्या खोट्या कल्पनेमुळेच करण्यात येतो, तर आधुनिक व्यवस्थापनशास्त्राचे जनक हेन्री फेयॉल यांनी व्यवस्थापनशास्त्राच्या दुसऱ्या जागतिक अधिवेशनामध्ये भाषण करीत असताना प्रशासन व व्यवस्थापन या शब्दांमध्ये अंतर नाही अशी भूमिका मांडली. म्हणूनच त्याचे 'जनरल ॲण्ड इंडस्ट्रियल ॲडमिनिस्ट्रेशन' हे पुस्तक पुढे 'जनरल ॲण्ड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट' या नावाने प्रचलित झाले. डॉ. किम्बॉलच्या मते, ''प्रशासन व व्यवस्थापन असा फरक करणे भ्रमिकतेला वृद्धिंगत करणे आहे, हे दोन्ही शब्द पर्यायवाची आहेत.'' अर्थात एकाच संकल्पनेसाठी 'प्रशासन' या शब्दाचा प्रयोग लोकप्रशासन क्षेत्रात तर व्यावसायिक जगतात 'व्यवस्थापन' म्हणून केला जातो.

(२) प्रशासन श्रेष्ठ

दुसऱ्या विचार प्रवाहानुसार प्रशासनाला व्यवस्थापनापेक्षा वरिष्ठ स्थान दिले आहे. ऑलिव्हर शेल्डनच्या मते, ''उद्योगांत प्रशासनाचे कार्य उपक्रमांची धोरणे निश्चित करणे, वित्त, उत्पादन व वितरणामध्ये समन्वय प्रस्थापित करणे, संघटनेचे क्षेत्र निश्चित करणे आणि उपक्रमाचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी निर्माण केलेल्या यंत्रणेवर नियंत्रण ठेवणे हे असते तर व्यवस्थापनाचे कार्य प्रशासनाने ठरवून दिलेल्या मर्यादेच्या आत धोरणांची अंमलबजावणी करणे आणि विशिष्ट ध्येय साध्य करण्याकरीता संघटना राबविणे, हे असते.'' अर्थात, शेल्डनने प्रशासनाला विशिष्ट स्थान आणि व्यवस्थापनाला प्रशासना अंतर्गत भूमिका असल्याचे स्पष्ट केले आहे.

(३) व्यवस्थापन श्रेष्ठ

हा दृष्टिकोन इ. एफ. एल. ब्रैचने पुरस्कृत केला आहे. त्यांच्या मते, ''व्यवस्थापन हा अत्यंत विस्तारित शब्द आहे, ज्यात प्रशासनही समाविष्ठ केले जाते.'' ब्रैचने व्यवस्थापनाचे तीन स्तर सांगितले आहेत.

(अ) उच्च व्यवस्थापन,

(ब) विभागीय व्यवस्थापन,

(क) कनिष्ठ व्यवस्थापन

यातील उच्च व्यवस्थापनाला प्रशासन संबोधले जावे, असा त्यांचा आग्रह आहे. वास्तविकता: या विचारधारेस अनेक विचारवंतांनी विरोध केल्याचे दिसते. आज मात्र लोकप्रशासन व व्यवस्थापन या दोन्ही शास्त्रांना स्वतंत्र शास्त्राचा दर्जा दिला जातो. तरीही लोकप्रशासनाची व्याप्ती अधिक विस्तारित असल्याचे मानले जाते.

लोकप्रशासन व व्यवस्थापन : संबंधाचे घटक

(१) **धोरण निर्धारण व अंमल :** लोकप्रशासन धोरण ठरविण्यात सहभागी असते तर व्यवस्थापक धोरण अंमलबजावणीत सहभागी होते.

(२) **परस्परांवर प्रभाव :** लोकप्रशासन व व्यवस्थापन यांच्या कार्य पद्धतीचा परस्परांवर प्रभाव पडताना दिसतो. आज लोकप्रशासन अधिक व्यवसायभिमुख होताना दिसत आहे. तर व्यवस्थापन अधिक जनताभिमुख होत असल्याचे जाणवते.

(३) **समान तत्वे :** लोकप्रशासन आणि व्यवस्थापन यांचे कार्यचलन समान तत्वांच्या आधारे चालते. त्यामुळे दोन्ही शास्त्रातील अनेक सिद्धांत व तत्वे समसमान आहेत.

(४) **नवनवीन संकल्पना :** दोन्ही शास्त्रांचा संबंध व अभ्यासाच्या विकासातून अनेक नवीन संकल्पना उदयाला येत आहेत. उदा. नव-लोकव्यवस्थापन, उद्दिष्टाधिष्ठित व्यवस्थापन, निगमांकित शासन अशा संकल्पना दोन्ही शास्त्रांसाठी उपयुक्त ठरत आहेत.

एकंदर लोकप्रशासन व व्यवस्थापनशास्त्र हे आधुनिक काळात अधिक जवळ येत आहेत व त्यांचा एकमेंकावर मोठा प्रभाव पडताना दिसत आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) 'जनरल ॲण्ड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट' हे पुस्तक कोणी लिहिले?

(२) राज्यशास्त्र हे कशाच्या संदर्भात अभ्यास करते?

(३) कोणत्या विचारधारेमुळे अर्थशास्त्र व लोकप्रशासन हे अधिक जवळ आले आहेत

(४) लोकप्रशासनशास्त्राने मानसशास्त्राकडून कोणता सिद्धांत घेतला आहे.

(५) प्रशासन व व्यवस्थापन हे पर्यायवाची शब्द आहेत असे कोणी म्हटले?

६.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **वित्तिय प्रशासन :** पैशाच्या खर्चाचे नियोजन कसे करावयाच्या साठीचे प्रशासन

(२) **प्रदत्त विधिनियम :** संसदेने केलेले कायदे प्रशासक जेव्हा अंमलबजावित करतो, त्यावेळी त्यास काही नियम, उपनियम तयार करावे लागतात, त्यास प्रदत्त विधिनियम म्हणतात.

(३) **संविधानिक कायदा :** संविधानाच्या तरतूदीन्वये, संसदेने केलेला कायदा.

Delegated Legistation - प्रदत्त विधिनियम

Constitutional Law - संविधानिक कायदा

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) 'जनरल अॅण्ड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट' हे पुस्तक हेन्सी फेयॉल यांनी लिहिले.

(२) राज्यशास्त्र हे धोरण निर्मितीच्या संदर्भात अभ्यास करते.

(३) समाजवादी विचारधारेमुळे लोकप्रशासन व अर्थशास्त्र हे अधिक जवळ आले आहेत.

(४) लोकप्रशासनाने मानसशास्त्राकडून 'मानवी संबंध' सिद्धांत घेतला आहे.

(५) डॉ. किम्बॉलच्या मते प्रशासन व व्यवस्थापन हे पर्यायवाची शब्द आहेत.

६.५ सारांश

आपण या घटकात लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिक शास्त्रे यांचे तुलनात्मक अध्ययन अभ्यासले. त्यात राज्यशास्त्र आणि धोरणनिर्मिती, लोकप्रशासन आणि धोरण निर्धारण प्रक्रियासंदर्भात लोकप्रशासनाच्या भूमिकेचा अभ्यास केला. अर्थशास्त्र आणि सामाजिक आर्थिक समस्या यावर विस्तृत चर्चा करून कल्याणकारी धोरणाच्या अंमलबजावणीत लोकप्रशासनाच्या भूमिकेची चर्चा केली. प्रशासकीय वर्तन व सामाजिक वातावरण आणि प्रारुपाची चर्चा करताना प्रशासकीय वर्तनवादाचा अभ्यास केला. सामाजिक समस्यांच्या निराकरणासाठी लोकप्रशासनाने घ्यावयाच्या भूमिकेची चर्चा केली. लोकप्रशासन आणि इतिहास या संदर्भात लोकप्रशासन हे ऐतिहासिक लोकप्रशासनाचा मार्गदर्शक कसा आहे याविषयी चर्चा केली.

अशा रितीने उपरोक्त चर्चेनंतर आपल्या लक्षात येते की लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिक शास्त्रे यांचे परस्पर संबंध अत्यंत घनिष्ठ आहेत. लोकप्रशासनाला इतर सर्व सामाजिक शास्त्राचा अध्ययन केल्याशिवाय लोकप्रशासनाचे महत्त्व समजून येत नाही.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) लोकप्रशासन आणि राज्यशास्त्र यांचे परस्पर संबंध स्पष्ट करा.

(२) लोकप्रशासन व अर्थशास्त्र यांचे परस्पर संबंध विशद करा.

(३) लोकप्रशासन व इतिहास यांचे परस्पर संबंध सांगा.

(४) लोकप्रशासन व विधिशास्त्र संबंधाची चर्चा करा.

(५) लोकप्रशासन व समाजशास्त्र संबंध सांगा.

६.७ क्षेत्रीय कार्य

(१) लोकप्रशासन व मानसशास्त्र यासंदर्भात जिल्हा प्रशासनाला भेट देऊन प्रशासकीय वर्तनाचा अभ्यास करा.

(२) लोकप्रशासन व अर्थशास्त्र या संदर्भात भारताच्या अर्थसंकल्पाचा अभ्यास करा.

६.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) दत्ता, पी. आर. (१९७८). *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन ॲण्ड द स्टेट.* न्यू दिल्ली, उपल पब्लिकेशन्स.

(२) भट्टाचार्य, एम. (१९८६). *पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन.* कोलकाता, वर्ल्ड प्रेस पब्लिकेशन.

घटक ७ : लोकप्रशासनावरील नियंत्रण व उत्तरदायित्व

अनुक्रमणिका

७.० उद्दिष्टे
७.१ प्रास्ताविक
७.२ विषय-विवेचन
 ७.२.१ उत्तरदायित्व व नियंत्रणाची संकल्पना
 ७.२.२ लोकप्रशासनावरील नियंत्रण
 ७.२.३ नियंत्रणाची आवश्यकता
 ७.२.४ लोकप्रशासनावरील नियंत्रणाचे प्रकार
  ७.२.४.१ लोकप्रशासनावरील कायदेमंडळाचे नियंत्रण
  ७.२.४.२ लोकप्रशासनावरील कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण
  ७.२.४.३ लोकप्रशासनावरील न्यायमंडळाचे नियंत्रण
७.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
७.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
७.५ सारांश
७.६ सरावासाठी स्वाध्याय
७.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

७.0 उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासनावरील संसदेच्या नियंत्रणाचे स्वरूप समजेल.
- लोकप्रशासनातील नियंत्रणाची आवश्यकता व महत्त्व ज्ञात होईल.
- लोकप्रशासनावरील उत्तरदायित्वाचे महत्व अधोरेखित होईल.

७.१ प्रास्ताविक

राज्यसंस्था आपले उचित ध्येय साध्य करण्यासाठी प्रशासनाची मदत घेत असते. प्रशासन हे प्रशासकिय कर्मचारी व अधिकारी यांच्याकरवी चालते. प्रशासन चालवत असताना तिथे नियंत्रण महत्वाचे असते. प्रशासनावर कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ या तिन्ही संस्थाचे नियंत्रण असते. हे नियंत्रण असल्यामुळेच प्रशासनात गती प्राप्त होते. नियंत्रणाबरोबर उत्तरदायित्वही महत्त्वाचे असते. प्रशासन हे कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ या तिन्ही संस्थांना उत्तरदायी राहून काम करत असते. उत्तरदायित्व तत्वामुळे प्रशासनात एकसूत्रता व एकजिनसीपणा राहतो. प्रशासन चालवित असताना प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्यावर या तिन्ही संस्थाशिवाय नैतिकतेचे ही नियंत्रण राहते.

७.२ विषय-विवेचन

सर्वसामान्यपणे आपण, लोकशाहीची व्याख्या लोकांनी लोकांच्यासाठी, लोकांकरवी चालविले शासन म्हणजे लोकशाही होय अशी करतो. लोकशाहीत लोकप्रशासनास अनन्यसाधारण असे महत्व आहे की, ज्याचा सर्वसामान्य अर्थ 'लोकांचे प्रशासन', 'लोकांसाठी प्रशासन' असा आहे. लोकशाहीचे लोकप्रशासनावर नियंत्रण असते. लोकशाहीच्या एकूण चार स्तंभापैकी तीन स्तंभाचे लोकप्रशासनावर नियंत्रण असणे क्रमप्राप्त असे. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ या तीन लोकशाही स्तंभाचे नियंत्रण लोकप्रशासनावर कसे असते, त्याचे फायदे-तोटे काय आहेत त्याचा सविस्तर आढावा आपण या प्रकरणात घेणार आहोत.

७.२.१ उत्तरदायित्व व नियंत्रणाची संकल्पना

उत्तरदायित्व हा जबाबदारीच्या तत्त्वाचाच एक अविभाज्य भाग आहे. लोकशाही शासनव्यवस्था ही लोकांसाठी असते. लोकशाही व्यवस्थेची जाणीव जनतेला व्हावी यासाठी उत्तरदायित्वाच्या संकल्पनेला लोकशाही शासनात अधिक महत्त्व दिले आहे. शासनाची कार्ये व कार्यक्षेत्र वाढत असताना प्रशासनाचे कार्य व कार्यक्षेत्रही वाढत असते. थोडक्यात लोकशाही शासनाचा उत्तरदायित्व हा आत्मा आहे. प्रशासन हे लोकनियुक्त नसले तरी लोकांच्या संमतीने तयार झालेल्या संस्थांना आपल्या कार्याचा जाब द्यावा लागेल. या भीतीने प्रशासन आपल्या अधिकार मर्यादित काम करेल. हा उत्तरदायित्वामागील विचार आहे.

'उत्तरदायित्व' आणि 'नियंत्रण' या संकल्पना समानार्थी नाहीत. नियंत्रण हे कार्य चालू असताना अंमलात आणले जाते. तर उत्तरदायित्व हे कार्य झाल्यानंतर प्रभावी होते. कार्याचा हेतू साध्य करण्यासाठी नियंत्रण हे केवळ साधन म्हणून वापरले जाते. उत्तरदायीत्वाच्या संकल्पनेत कायद्याच्या चौकटीत राहून हेतू साध्य झाला आहे का नाही या गोष्टी अपेक्षित असतात.

शासन आणि प्रशासनाच्या कार्यात वाढ झाली की ती कार्ये कार्यक्षमतेने पार पाडण्यासाठी अधिकारही जास्त प्रमाणात द्यावे लागतात. जेवढे जास्त अधिकार तेवढे नियंत्रणाची गरज वाढत असते. आणि तितकाच उत्तरदायित्वाचा व्यापही वाढत असतो. उत्तरदायित्वाचा संबंध उद्देशाशी निगडित असतो. तर प्रशासनाचे उद्देश साध्य करण्यासाठी आवश्यक असणारी साधने, मनुष्यबळ हे शासनाकडून मिळत असते याचा योग्य पुरवठा होतो की नाही हे पाहावयाचे असते. प्रशासनाने सुव्यवस्थित काम करण्यासाठी शासनाचे कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ या तीनही घटकांनी जागरुक असणे आवश्यक आहे. प्रशासन हे राजकीय तटस्थता आणि प्रसिद्धीपासून वेगळे असते. तथापि प्रशासकीय उत्तरदायित्वाच्या संदर्भात विधिमंडळ कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांचे नियंत्रण प्रशासनावर विविध मार्गांनी कार्य करीत असते.

७.२.२ लोकप्रशासनावरील नियंत्रण

लोककल्याणकारी राज्याचे स्वरुप साकारण्यासाठी शासनाने लोकशाही व्यवस्थेचा स्वीकार केलेला आहे. या व्यवस्थेत लोककल्याणाची निश्चित ध्येय धोरणे राबविण्यासाठी कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ या तीन शाखांची निर्मिती केलेली आहे. आधुनिक काळात कायदेमंडळ विधिनियमांचे एकमेव स्रोत आहे. त्यामुळे कायदेमंडळाला अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ हे तिन्ही घटक लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करत असतात. यामध्ये कायदेमंडळ प्रशासकीय कार्य निर्धारीत करणे, प्रशासकीय कार्य करण्यासाठी प्रशासकीय अधिकारी वर्ग, प्रशासकीय कर्मचारी वर्ग निश्चित करणे, पैशाची व्यवस्था करणे तसेच संचालक मंडळ या नात्याने प्रशासकीय कार्याचे निरीक्षण करण्यासाठी विविध नियंत्रण साधनांची निर्मिती करणे इ. कार्यातून प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्याचा प्रयत्न केला जातो.

कार्यकारी मंडळाच्या माध्यमातूनही लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवले जाते. प्रशासकीय यंत्रणेत कार्य करणार प्रत्येक अधिकारी आणि कर्मचारी आपल्या कार्यासाठी वरिष्ठ अधिकाऱ्यास जबाबदार असतो. कर्मचारी वर्ग नियमानुसार कार्यरत आहेत किंवा नाहीत याचे निरीक्षण वरिष्ठ अधिकारी वर्ग करत असतो. थोडक्यात प्रशासकीय यंत्रणा अधिकार पदपरंपदेच्या तत्त्वावर आधारित असते. कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण हे सतत चालणारे स्थायी स्वरुपाचे नियंत्रण आहे. वरिष्ठ वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे कनिष्ठ अधिकारी व कर्मचाऱ्यांवर नियंत्रण असल्यामुळे प्रशासनात सर्व स्तरावर कार्य करणारे अधिकारी आणि कर्मचारी जबाबदारीने कार्य करत असतात.

प्रशासनातील कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळाच्या नियंत्रणाबरोबरच न्यायमंडळाचे नियंत्रणही प्रभावी ठरते. प्रशासनावरील न्यायालयीन नियंत्रण म्हणजे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कृती कायदेशीररित्या तपासण्याचा न्यायालयाचा अधिकार होय.

न्यायालयाच्या या अधिकारामुळे नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांचे रक्षण होते. त्याचबरोबर जनकल्याणाचे कार्यही सुरळीत होत असते. थोडक्यात लोकशाही व्यवस्थेत कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांचे प्रशासनावरील नियंत्रण महत्त्वाचे व आवश्यक आहे. हे नियंत्रण ठेवण्यासाठी तिन्ही घटकांनी नवनवीन साधनांचा उपयोग केला पाहिजे.

७.२.३ नियंत्रणाची आवश्यकता

लोकशाही शासनव्यवस्थेत 'नियंत्रण' या घटकास अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. भारतात लोककल्याणकारी राज्यव्यवस्था आहे. लोकांच्या सुखसमाधानासाठी, त्यांच्या सर्व गरजांची पूर्तता करण्यासाठी अधिकारांची, सत्तेची आवश्यकता असते. त्यामुळे ज्याठिकाणी सत्ता जास्त असते त्या ठिकाणी नियंत्रणाची आवश्यकताही अधिक प्रमाणात भासत असते. लोककल्याणाची उद्दिष्टे पूर्ण करण्यासाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना योग्य प्रमाणात अधिकार देणे आवश्यक असतात. या अधिकारांचा प्रशासनाकडून गैरवापर होऊ नये म्हणून प्रशासनावर नियंत्रण असणे आवश्यक असते. नियंत्रणाची आवश्यकता खालीलप्रमाणे सांगता येईल.

(१) उत्तरदायित्व

लोकप्रशासन हे शासकीय संस्थांना उत्तरदायी असते. त्यामुळे प्रशासकीय कार्ये सुव्यवस्थित होण्यासाठी नियंत्रणाची आवश्यकता असते. भारतात लोकप्रशासन संसदेला उत्तरदायी असते. अमेरिकेत अध्यक्षीय शासनपद्धती आहे. त्या ठिकाणी प्रशासन राष्ट्राध्यक्षांना उत्तरदायी असते. स्वित्झर्लंडमध्ये प्रत्यक्ष लोकशाही असल्यामुळे प्रशासन हे मतदारसंघाला उत्तरदायी असते. थोडक्यात प्रशासकीय उत्तरदायित्व हे घटनात्मक नियम, रुढी, परंपरा, संकेत इ. वरुन निश्चित होते. लोकप्रशासनाचे उत्तरदायित्व असल्याशिवाय जबाबदारीची जाणीव होत नाही.

(२) सत्तेचा दुरुपयोग टाळणे

उद्दिष्टपूर्तीसाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना काही अधिकार किंवा सत्ता दिल्या जातात. त्या अधिकारांचा गैरवापर होऊ शकतो, कायद्याचे उल्लंघन होऊ शकते, नियमबाह्य कार्य केले जावू शकते, प्रशासन कारभाराची जी एक निश्चित ठरलेली पद्धत आहे तिला सोडून कार्य केले जावू शकते. तसेच अप्रामाणिकपणा, भ्रष्ट मार्गाचा अवलंब, कामात दिरंगाई करणे, सत्तेचा स्वार्थापोटी, नातलगांसाठी वापर करणे, अकार्यक्षमता, गैरवर्तन, उद्धट वर्तन करणे, नागरीकांच्या हक्कांना डावलणे अशा पद्धतीने सत्तेचा दुरुपयोग होऊ शकतो. हे होऊ नये प्रशासनाने योग्य व कार्यक्षमतेने कार्य करावे म्हणून प्रशासनावर नियंत्रण असणे आवश्यक व महत्त्वाचे आहे.

(३) सेवाभाव

लोकप्रशासनाने प्रशासकीय कार्ये ही सेवाभावी वृत्तीने केली पाहिजेत. प्रशासकीय अधिकारी व कर्मचारी हे जनतेचे सेवक म्हणून कार्यरत असतात. त्याचबरोबर राजकीय क्षेत्रातील मंत्री, मंत्रिमंडळ, प्रतिनिधी यांनीही लोकांसाठी व लोककार्यासाठी कार्य केले पाहिजे अशी अपेक्षा लोकशाही शासनव्यवस्थेत असते. प्रशासनाचा व प्रशासकीय वर्गाचा सेवाभाव कायम राहण्यासाठी त्यांच्यावर नियंत्रण असणे आवश्यक व महत्त्वाचे असते. नियंत्रणामुळेच शासकीय कार्याचे मूल्यमापन करता येते.

(४) लोकप्रशासनाचे वाढते कार्यक्षेत्र

दुसऱ्या महायुद्धानंतर अनेक नवनवीन राष्ट्रांचा उदय झाला. तत्कालीन स्थितीमध्ये अनेक राष्ट्रांनी लोकशाही शासनव्यवस्थेचा स्वीकार केला आणि लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेचा स्वीकार केला. नवनिर्वाचीत राष्ट्रांनी सामाजिक, आर्थिक विकासावर अधिक भर दिला. त्यांनी प्रगतशील राष्ट्रांच्या दिशेने वाटचाल करण्यास सुरुवात केली. लोककल्याणकारी कार्ये करण्यासाठी सुसज्ज प्रशासन व्यवस्था करण्यात आली. लोकप्रशासनाचा जसा व्याप वाढत गेला तसे त्यांना अधिक सत्ताही देण्यात आल्या. प्रशासनाच्या या वाढत्या कार्यक्षेत्रामुळे नियंत्रणाची आवश्यकताही मोठ्या प्रमाणात भासू लागली. प्रशासनाला जर अधिक सत्ता मिळाली तर ती भ्रष्ट होऊ नये तिच्यावर अंकूश असावा यासाठी नियंत्रणाची आवश्यकता सांगितली जाते.

७.२.४ लोकप्रशासनावरील नियंत्रणाचे प्रकार

लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी तीन बाह्य घटक आहेत. त्यामध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ या तीन घटकांचा समावेश होतो. तीनही सत्तांच्या नियंत्रणाच्या उगमस्थानाचा स्रोत जनतेतूनच सुरू होतो. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ या तीन्ही संस्थांचे लोकप्रशासनावरील नियंत्रणाचे विवेचन पुढीलप्रमाणे पाहता येईल.

७.२.४.१ लोकप्रशासनावरील कायदे मंडळाचे नियंत्रण

लोकहिताचे कायदे निर्माण करण्याचे कार्य कायदेमंडळ करत असते. त्यामुळे कायदेमंडळाचे कार्य व्यापक स्वरुपाचे असते. लोककल्याणकारी कायदे करणे, त्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी कार्यकारी मंडळाला आदेश देणे, कार्यकारी मंडळाला त्या प्रमाणात सत्ता आणि पैसा उपलब्ध करून देणे तसेच कार्यकारी मंडळाने कायद्याच्या चौकटीत राहून कार्य करावे यासाठी लोकप्रशासनाला मार्गदर्शन, पर्यवेक्षण, नियंत्रण करण्याचा अधिकार प्राप्त होतो. कायद्याची अंमलबजावणी योग्य पद्धतीने व्हावी यासाठी कायदेमंडळाचे नियंत्रण असणे आवश्यक आहे. कायदेमंडळाकडून प्रशासनाच्या कार्यासंबंधीचे नियंत्रण करण्यासाठी विविध मार्ग आहेत ते पुढीलप्रमाणे –

(१) प्रशासकीय कार्ये निश्चित करणे.
(२) प्रशासकीय यंत्रणा निर्माण करणे, खाते, मंडळ, इत्यादी विभाग निर्माण करणे.
(३) प्रशासकीय कर्मचारी, अधिकारी यांची कार्ये निश्चित करणे.
(४) प्रशासकीय कार्यपद्धतीसाठी नियमांचे निर्धारण करणे.
(५) पैसा उपलब्ध करून देणे.
(६) देखरेख व नियंत्रण करणारी साधने निश्चित करणे.

कायदेमंडळाकडून वरील सर्व गोष्टी ठरवून दिल्या जातात. लोकप्रशासन या गोष्टींची पूर्तता करत असते. लोकप्रशासनाच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी कायदेमंडळाकडे काही साधने उपलब्ध आहेत त्यामध्ये

(१) सरकारच्या सर्व विभागांना त्यांच्या कर्जाचे योग्य व संपूर्ण वृत्तांत ठेवणे आवश्यक असते.
(२) प्रशासनाचे सर्व अहवाल एका वर्षात कमीत कमी एक वेळा तरी कायदेमंडळासमोर प्रस्तुत करणे आवश्यक असते.
(३) प्रशासनाने आपल्या वित्तीय घडामोडींचा अहवाल संबंधीचे विवरण कायदेमंडळाकडे प्रस्तुत करणे आवश्यक असते.
(४) प्रशासनाचे सर्व हिशेब तपासण्याचा अधिकार कायदेमंडळाला असतो त्यासाठी स्वतंत्र यंत्रणा, अधिकारी यांची निर्मिती करुन हे कार्य केले जाते. लेखापरीक्षण हे नियंत्रणाचे प्रभावी साधन आहे.
(५) प्रशासक वर्ग करीत असलेल्या कामासंबंधीच्या सूचना मागविण्याचा अधिकार कायदेमंडळाला असतो.

वरील साधनांबरोबरच संसदीय शासन पद्धतीत प्रशासकीय कार्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी विलोबीने काही साधने सांगितलेली आहेत.

(१) प्रश्न आणि उपप्रश्न विचारणे.
(२) वादविवाद आणि चर्चा घडवून आणणे.
(३) स्थगन प्रस्ताव मांडणे.
(४) अविश्वासाचा ठराव मांडणे.
(५) राष्ट्रपतीचे अभिभाषण व त्यावरील चर्चा
(६) अर्थसंकल्प व त्यावरील चर्चा
(७) समित्या नियुक्त करणे व त्यांच्या अहवालावर चर्चा करणे.
(८) लेखा परीक्षणाचा अहवाल व त्यावरील चर्चा करणे.
(९) समित्या नियुक्त करणे व त्यांच्या अहवालावर चर्चा करणे.
(१०) लेखा परीक्षणाचा अहवाल व त्यावरील चर्चा करणे.
(११) प्रशासकीय संघटना अथवा संस्था व त्यामधील प्रशासकीय सेवकवर्ग निश्चित करणे.

वरीलसाधनांचा उपयोग करून कायदेमंडळ लोकप्रशासनावर प्रभावी नियंत्रण प्रस्थापित करीत असते. वरील साधनांचे विवेचन खालीलप्रमाणे–

(१) प्रश्नोत्तराद्वारे

कायदेमंडळामध्ये अधिवेशन काळात दररोज प्रश्न विचारण्यासाठी एक ठराविक कालावधी निश्चित करण्यात येतो. त्यास प्रश्न विचारण्याचा तास असे म्हणतात. देशाच्या प्रशासनासंबंधी कोणत्याही विषयावर कायदेमंडळाबाबत प्रश्न विचारला जाऊ शकतो. कायदेमंडळात विचारलेल्या प्रश्नांची उत्तरे संबंधित खात्याचे मंत्री देतात. प्रशासनाच्या सर्व कामाचे टीपण शासनाला करुन ठेवावे लागते. योग्य नोंदी असतील तर समर्पक उत्तरे देता येतात. कायदेमंडळात विचारल्या जाणाऱ्या प्रश्नाचे स्वरुपही वेगवेगळे असते. तक्रार नोंदविण्याच्या स्वरुपाचे प्रश्न, विशिष्ट माहिती मिळविण्याच्या हेतूने विचारलेले प्रश्न, विशिष्ट समस्येसंबंधी सरकारचे मत, असे अनेक प्रश्न विचारले जातात.

(२) वाद-विवाद आणि चर्चा

लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी कायदेमंडळाचे हे दुसरे प्रभावी साधन म्हणजे वादविवाद आणि चर्चा होय. या माध्यमाद्वारे प्रशासनावर प्रत्यक्ष प्रभाव पाडला जात नाही तर शासनाची ध्येयधोरणे, कार्यक्रम, कार्यपद्धती इ. बाबींवर प्रभाव पाडला जातो. संसदेत प्रश्न विचारले जातात. संबंधित मंत्र्याकडून उत्तरे दिली जातात, काही प्रश्नांवर वाद-विवाद होतात, चर्चा केली जाते अलीकडे वादविवादातून शासनाच्या निर्णयाचे चुकीचे दर्शन घडविले जाते. त्यामुळे शासन आपली जनसामान्यापुढील प्रतिमा डागळू नये म्हणून प्रशासनाचे कार्य सुव्यवस्थित व्हावे याकडे अधिक लक्ष देते.

(३) स्थगन प्रस्ताव मांडणे

कायदेमंडळामध्ये विविध स्वरुपाचे प्रस्ताव मांडले जातात. त्यावर चर्चा केली जाते. राष्ट्रीय महत्त्वाच्या प्रश्नांवर चर्चा घडवून आणण्यासाठी स्थगन प्रस्तावाचा वापर केला जातो. सभापतीच्या परवानगीने संसदेचे चालू काम थांबवून एखाद्या विषयावर नवीन चर्चा घडवून आणण्यासाठी हा प्रस्ताव मांडला जातो. यालाच स्थगन प्रस्ताव असे म्हणतात.

(४) अविश्वासाचा ठराव मांडणे

प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्याचा हा मार्ग प्रभावी स्वरुपाचा आहे. संसदेत अविश्वासाचा ठराव मांडण्याचा अधिकार संसद सदस्यांना मिळालेला आहे. संसदेतील विरोधी पक्षातील सदस्य सत्ताधारी पक्षाच्या कार्यावर नाराज असतील तर विरोधी पक्ष सरकारविरोधी अविश्वासाचा ठराव मांडू शकते. हा ठराव जर संमत झाला तर मंत्रिमंडळाला पदत्याग करावा लागतो. अविश्वासाचा प्रस्ताव मांडला जावू नये यासाठी शासनाला सतत जागृत रहावे लागते. अविश्वासाचा प्रस्ताव मांडल्यावर सत्ताधारी पक्षास आपल्या कार्याचे, ध्येयधोरणाचे समर्थन करावे लागते. या ठरावामुळे प्रशासनावर एक प्रकारचा धाक राहतो.

(५) राष्ट्रपतीचे अभिभाषण व चर्चा

घटनात्मक नियमानुसार प्रत्येक पाच वर्षाने लोकसभा निवडणुका होतात. नवसरकार प्रस्थापीत होते. संसदेच्या प्रत्येक नवीन अधिवेशनाची सुरुवात राष्ट्रपतीच्या भाषणाने होते. हे अभिभाषण सरकारचे धोरण, कृती यावर प्रकाश टाकणारे असते. केवळ संसदेमध्ये केलेल्या राष्ट्रपतींच्या भाषणावर चर्चा, टीका संसदेत होत असतात. कायदेमंडळाच्या नियंत्रणाचे साधन म्हणून राष्ट्रपतींचे भाषण उपयोगी पडते.

(६) अर्थसंकल्प व त्यावरील चर्चा

सर्व प्रकारची संमती अहवाल लोकसभेत राज्यपरिषदेत मांडली जातात. परंतु अर्थसंकल्प हा लोकसभेतच मांडला जातो. शासन दरवर्षी आपल्या कराव्या लागणाऱ्या खर्चास, उत्पन्नास लोकसभेची अनुमती घेणे आवश्यक असते. अर्थसंकल्प हा अर्थमंत्र्याकडून फेब्रुवारीच्या शेवटच्या दिवशी लोकसभेत मांडला जातो. त्यावर पहिली, दुसरी चर्चा केली जाते. काही मागण्या केल्या जातात, वादविवाद होतात, टीका किंवा चर्चा त्या त्या विभागावर एक प्रकारचे नियंत्रणाचे कार्य करीत असतात. भविष्यकाळात वैधानिक चौकटीतूनच आर्थिक व्यवहार व्हावेत याकडे प्रशासन अधिक लक्ष देते. अर्थसंकल्पावरील चर्चेच्यासमयी कायदेमंडळ लोकप्रशासनावर नियंत्रण करू शकते.

(७) संसदीय समित्या

संसदीय समित्यांच्या साहाय्याने कायदेमंडळ लोकप्रशासनावर भरपूर नियंत्रण ठेवू शकते. कायदेमंडळाकडून अनेक प्रकारच्या समित्या स्थापन केल्या जातात. या समित्याकडून लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवले जाते.

(१) सार्वजनिक लेखा समिती
(२) अंदाज समिती
(३) सरकारी आश्वासन समिती
(४) सार्वजनिक उपक्रम समिती
(५) निवेदन समिती
(६) प्रदत्त विधिनियम समिती
(७) अनुसूचित जाती जमाती कल्याण समिती
(८) खातेनिहाय सल्लागार समित्या
(९) विशेष समित्या

या सर्व समित्या लोकप्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न करतात. कायदेमंडळाच्या नियंत्रणाचा फार मोठा भाग समित्यांकडून व्यापला गेला आहे.

(८) लेखा परीक्षणाचा अहवाल

भारताच्या राज्यघटनेचा कलम १४८ (१) अन्वये भारतासाठी एक नियंत्रक व महालेखा परीक्षक अशी तरतूद केली आहे. शासनाने हिशेब ठेवणे, हिशेबाची तपासणी करणे अशी कार्ये प्रशासनावर ठेवलेली आहेत. केलेला खर्च कायदेशीररित्या आहे किंवा नाही ज्यासाठी खर्च करण्याची मंजुरी मिळाली होती त्यावरच तो खर्च झाला आहे का हे तपासणी आणि प्रशासनाने खर्च करताना काटकसर केली आहे का या सर्व नोंदी लेखा परीक्षणात येतात. या सर्व गोष्टींचा एक अहवाल तयार केला जातो, त्यावर चर्चा केली जाते. अशा पद्धतीने लेखा परीक्षणाच्या अहवालावरील चर्चेच्या माध्यमातून कायदेमंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवते.

(९) प्रशासकीय संघटना व सेवकवर्ग निश्चित करणे

शासन लोककल्याणकारी नेहमीच नवनवीन ध्येय धोरणांचा, कार्यक्रमाचे नियोजन करत असते, राबवत असते. ध्येयपूर्ती होण्यासाठी निश्चित आणि कार्यक्षम प्रशासकीय संघटना उभारणे आवश्यक असते. कार्य सुव्यवस्थित पार पडण्यासाठी कुशल सेवकवर्ग निश्चित करणे आवश्यक असते. कायदेमंडळाच्या अधिकारातूनच प्रशासकीय वर्गाची निर्मिती केली जाते. ती करत असताना प्रशासकीय सेवकवर्गास वेगवेगळे गुणवत्तेचे निकष लावले जातात. त्यांची कार्ये, कार्यपद्धती ठरवलेली असते. थोडक्यात देशाच्या सार्वभौम सत्तेचे प्रतिनिधीत्व करणारे कायदेमंडळ प्रशासनावर योग्य नियंत्रण प्रस्थापित करू शकते.

कायदेमंडळाच्या नियंत्रणाच्या मर्यादा

पॉल ॲपलबी यांनी भारतीय प्रशासनाच्या सुधारणासंबंधी अहवाल दिलेला आहे. त्यामध्ये त्यांनी असे नमूद केले आहे की, भारतीय संसदेचे लोकप्रशासनावरील नियंत्रण हे नकारात्मक आहे. पिफनर आणि प्रेस्थस यांनी कायदेमंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण स्पष्ट करताना असे म्हटले आहे की, प्रभावी नियंत्रणासाठी आवश्यक असणारा कर्मचारी वर्ग आणि तज्ज्ञ व्यक्ती कायदेमंडळाकडे उपलब्ध नसल्यामुळे ते नियंत्रण केवळ सैद्धांतिक, नाममात्र व अप्रभावी असते. कायदेमंडळात विशेष विषयांवर भरपूर चर्चा होऊ शकते, परंतु संपूर्ण प्रशासनाबाबत प्रभावी नियंत्रण करणे अशक्य आहे. कायदेमंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असताना काही मर्यादा पडतात त्या खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) मंत्रिमंडळाची दुहेरी भूमिका

कायदेमंडळामध्ये कायदे निर्माण करणे, ध्येयधोरण ठरविणे इ. कार्यात कार्यकारी मंडळाचे म्हणजेच मंत्रिमंडळाची भूमिका मोलाची असते. मंत्रिमंडळ त्यांच्या कार्यासाठी संसदेला जबाबदार असते. शासकीय ध्येय धोरणे राबविण्याचे कार्य प्रशासन करत असते. यामध्येही प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्षरित्या कार्यकारी मंडळच ध्येयधोरणांची अंमलबजावणी करत असते, त्यामुळे खऱ्या अर्थाने मंत्रिमंडळ दोन्हीकडे नेतृत्व करते. त्यामुळे मंत्रिमंडळाकडून प्रशासकीय कार्याचे समर्थन होणारच म्हणून कायदेमंडळाचे नियंत्रण प्रभावी ठरू शकत नाही.

(२) कार्याचे व्यापक स्वरूप

प्रशासनाचे कार्य अत्यंत व्यापक बनले आहे. सर्वच कार्यावर नियंत्रण ठेवायचे असल्यास तज्ञ कर्मचारी, कुशलवर्ग, वेळ अशा गोष्टींची आवश्यकता असते. या सर्वच गोष्टींची कायदेमंडळ पूर्तता करू शकत नाही. त्यामुळे कायदेमंडळाच्या नियंत्रणावर मर्यादा पडतात.

(३) आर्थिक बाबतीत मर्यादा

आर्थिक बाबतीतही कायदेमंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवू शकत नाही. एखाद्या कार्यासाठी खर्चास मंजुरी देणे, खर्च झाल्यानंतर हिशेबांचे अहवाल तपासणी करणे, इ. कार्याची कुशलता अधिकाऱ्यांकडे नसते. त्यामुळे विसंगती निर्माण होते. आय आणि व्यय यामध्ये ताळमेळ बसत नाही. थोडक्यात कायदेमंडळाचे नियंत्रण अपुरे पडते.

(४) राजकीय प्रभाव

प्रशासन हे राजकीय क्षेत्रापासून अलिप्त असते. प्रशासन हे जनकल्याणासाठी निर्माण केलेले तसेच शासनाची ध्येयधोरणे नि:पक्षपातीपणे राबविण्यासाठी निर्माण केलेला वर्ग घटक आहे. परंतु कायदेमंडळाचे प्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असताना पक्षीय राजकारणाचा प्रभाव त्यावर पडत असलेला दिसतो. राजकारणातील एकमेकांविरुद्ध विरोधी भूमिका घेण्याचे धोरण चांगले नियंत्रण करण्यामध्ये अडथळा आणत असतात. कायदेमंडळात चर्चेसाठी आलेल्या अहवालावर चर्चा न होता काहीवेळा विरोधासाठी विरोध केला जातो.

(५) प्रशासकीय वर्गाबाबत नाराजी

प्रशासन हे लोककल्याणासाठी कार्यरत असते. परंतु संसद सदस्य नेहमीच प्रशासकीय वर्गावर दोषारोप करत असतात. प्रशासकीय अधिकारी हे जनतेचे शत्रू नाहीत त्यांचे कार्य जनतेसाठीच असते. परंतु काहीवेळा त्यांच्याकडूनही चुका होत असतात. त्यासाठी संसदेकडून वारंवार टीका होत असतात. परंतु नेहमीच असे घडत राहिल्यास प्रशासनात अकार्यक्षमता वाढीस लागू शकते. त्यामुळे संसद सदस्यांनी प्रशासकीय वर्ग अधिकच अकार्यक्षम होऊ नये याची काळजी घ्यावी. लोककल्याणकारी कार्य करण्यासाठी सतत प्रेरणा देणारी भूमिका संसद सदस्यांना घेणे आवश्यक असते. सद्यस्थिती तर अशा स्वरुपाची नाही. यामुळे देखील कायदे मंडळाच्या प्रशासनावरील नियंत्रणाला मर्यादा पडतात.

थोडक्यात, आपणास असे म्हणता येईल की कायदेमंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण हे धोरणात्मक बाबी संबंधीचे आणि अप्रत्यक्ष स्वरुपाचे आहे. त्याच्याकडे नियंत्रण करण्याची स्वतंत्र अशी काही यंत्रणाच अस्तित्वात नसल्यामुळे नियंत्रण कार्यावर मर्यादा पडतात.

७.२.४.२ लोकप्रशासनावरील कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण

संसदीय शासनपद्धतीमध्ये कार्यकारी मंडळ हा धोरण प्रक्रियेतील प्रभावी घटक आहे. प्रशासकीय अधिकारी धोरण ठरवत असताना कार्यकारी मंडळाला मदत करत असतात असे असले तरी अंतिम निर्णय घेण्याचा अधिकार कार्यकारी मंडळाला असतो. कार्यकारी मंडळाचे स्वरुप राजकीय असते. याउलट प्रशासकीय अधिकारी वर्गाचे स्वरुप कायमस्वरुपी अधिकारी असेच असते. त्यामुळे प्रशासनाकडून धोरणांची अंमलबजावणी कार्यक्षमतेने करून घेण्याचे कार्य कार्यकारी मंडळ करत असते. कार्यकारी मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण हे प्रत्यक्ष आणि प्रभावी असते. प्रशासन व्यवस्थेत कार्य करणारा प्रत्येक अधिकारी आणि कर्मचारी आपल्या कार्यासाठी वरिष्ठ अधिकाऱ्यास जबाबदार असतात. वरिष्ठ अधिकारी, कनिष्ठ अधिकारी व कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शन करत असते. वरिष्ठांकडून देखरेख, नियमन, सल्ला देणे, मदत करणे, शिस्त राखणे इ. बाबतीत कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांचा प्रत्यक्ष संबंध येतो. त्यामुळे हे नियंत्रण प्रभावी ठरते.

आपली प्रशासकीय व्यवस्था अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वावर आधारलेली आहे. या व्यवस्थेतील उच्च स्थानावर असणारा प्रशासकीय अधिकारी खालील स्तरावरील कनिष्ठ अधिकाऱ्यावर नियंत्रण ठेवत असतो. थोडक्यात उच्च स्तरावरील आज्ञेचे पालन कनिष्ठ पातळीपर्यंत केले जाते. कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण हे सतत चालणारे स्थायी स्वरुपाचे नियंत्रण आहे. या व्यवस्थेत वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठ अधिकारी व कर्मचाऱ्यांना कार्याच्या अकार्यक्षमतेबाबत जाब विचारु शकतात. तो अधिकार त्यांना दिलेला आहे त्यामुळे प्रशासकीय व्यवस्थेतील प्रत्येक अधिकारी व कर्मचारी जबाबदारीने कार्य करत असतात.

भारताने संसदीय शासनपद्धतीचा स्वीकार केलेला आहे. भारतामध्ये कार्यकारी मंडळाचा घटनात्मक प्रमुख राष्ट्रपती असला तरी वास्तविक कार्यकारी सत्ता पंतप्रधान आणि त्यांच्या मंत्रिमंडळाला प्राप्त झालेली असते. मंत्रिमंडळ प्रत्येक कार्यासाठी स्वतंत्र एका खात्याची निर्मिती करते. त्या खात्यास स्वतंत्र एक मंत्री नियुक्त केला जातो. मंत्री प्रशासनावर नियंत्रण करतात. हे नियंत्रणाचे कार्य करण्यासाठी खात्याच्या प्रमुखपदी एक प्रमुख प्रशासक म्हणून एक सचिव नियुक्त केला जातो. मंत्रिमंडळ संपूर्ण प्रशासनासही जबाबदार असते. मंत्र्याच्या या जबाबदारीमुळेच ही शासनपद्धती जबाबदार शासनपद्धती म्हणून ओळखली जाते. इ. एन. ग्लॅडन यांच्या मते, कार्यकारी मंडळाचे तीन महत्त्वाचे नियंत्रण आहेत ज्याद्वारे सनदी सेवकांचे नियंत्रण होते. ते राजकीय निर्देशन, अंदाजपत्रकीय पद्धती व स्वतंत्र संघटनेकडून केली जाणारी कर्मचाऱ्यांची भरती हे होत. ग्लॅडनने सांगितलेल्या नियंत्रणाच्या प्रकाराबरोबरच इतरही काही नियंत्रणाच्या बाबी आहेत त्या खालील प्रमाणे आहेत.

(१) राजकीय नियंत्रण

केंद्रस्तरावर पंतप्रधानांच्या नेतृत्वाखाली मंत्रिमंडळ तर घटकराज्य स्तरावर मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली मंत्रिमंडळ निर्माण केलेले असते. दोन्हीही ठिकाणी मंत्रिमंडळ प्रशासकीय कार्यासाठी सामूहिकरित्या जबाबदार असते. मंत्रिमंडळ शासनाची धोरण निर्मिती, खात्याचे निर्देशन, विविध खात्यांचा समन्वय घडवून, इ. कार्यासाठी जबाबदार असते. कायदेमंडळामध्ये ध्येयधोरणे ठरवली जातात व कार्यकारी मंडळाकडून त्यांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य कार्यकारी मंडळ करत असते. अंमलबजावणीची सर्व कार्ये शासकीय सनदी सेवकांची मदत घेऊन पूर्ण केली जातात. एकूण प्रशासन यंत्रणेतील सर्वश्रेष्ठ स्थान मंत्री भूषवितात तर प्रशासनातील सनदी सेवकांचे स्थान दुय्यम स्वरुपाचे असते. मंत्री हा राजकीय प्रशासकाची भूमिका बजावतो त्यामुळे त्याचे प्रशासनावरील नियंत्रण दैनंदिन कार्यावरील नियंत्रण ठरते.

(२) अर्थसंकल्पीय पद्धतीद्वारे नियंत्रण

अंदाजपत्रकाद्वारे लोकप्रशासनावरील कार्यकारी मंडळाच्या या नियंत्रणाच्या कक्षेतून कोणतेही खाते सुटू शकत नाही. प्रत्येक खात्यावर वेगवेगळी जबाबदारी असते तसेच प्रत्येक खात्याच्या आर्थिक बंधनेही असतात. प्रामुख्याने वित्त मंत्रालयाच्या संमतीशिवाय कोणताही खर्च करता येत नाही. प्रत्येक विभागाचे सचिव ज्याप्रमाणे अर्थमंत्रालयाकडून खर्चासाठी अनुमती घेतात. त्याचप्रमाणे खात्यातील अधिकाऱ्यांना खात्याच्या नियोजित खर्चासाठी खातेप्रमुखांची संमती घ्यावीच लागते. तसेच प्रत्येक खात्याच्या हिशेबाची तपासणी करावी लागते. गैरव्यवहाराबाबत कारवाई करावी लागते. थोडक्यात अर्थसंकल्पीय पद्धतीमुळे कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर प्रत्यक्ष नियंत्रण प्रस्थापित करते.

(३) कर्मचारी भरती पद्धतीद्वारे नियंत्रण

प्रशासनासाठी आवश्यक असलेला कर्मचारी वर्ग नियुक्त करण्याचा अधिकार कार्यकारी मंडळालाच प्राप्त झालेला असतो. इ. स. १९७० पासून कर्मचारी प्रशासन खाते निर्माण करण्यात आले आहे. शासनाच्या कर्मचाऱ्यांची भरती, बदली, पदोन्नती, सेवा नियम, इ. बाबतीत एकवाक्यता आणण्यासाठी हे खाते पद्धतशीर कार्य करते. सनदी सेवकांची भरती स्वतंत्र आयोगाकडून केली जात असली तरी इतर कनिष्ठ अधिकारी, कर्मचारी यांची नियुक्ती करत असताना कार्यकारी मंडळालाही काही अधिकार दिलेले असतात. याशिवाय अधिकारी वर्ग व कर्मचारी वर्ग यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी कार्यकारी मंडळाला खालील अधिकार प्राप्त झालेले असतात.

(१) भरतीबरोबरच त्यांची बदली व बढती संबंधीचे अधिकार

(२) अधिनियम, नियम, उपनियम करण्याचे अधिकार

(३) सेवकांसाठी सेवा नियमावली तयार करण्याचा अधिकार

(४) केंद्रीय लोकसेवा आयोग, राज्य लोकसेवा आयोग, सनदी सेवकांच्या प्रशिक्षणाचे केंद्र अशा विविध संस्था निर्माण करण्यापासून त्यांचे पूर्ण संचालन आणि नियंत्रण करण्याचा अधिकार.

(५) अंदाजपत्रकाच्या अंमलबजावणीविषयी मंत्रालयाला असलेले अधिकार

(६) सेवकांची चौकशी करण्याचे आणि शिक्षा देण्याचे अधिकार

(७) लोकमत प्रभावित करणे व ते अनुकूल करण्यासाठी हाताळण्याचे तंत्र व अधिकार

अशा विविध मार्गांचा अवलंब करून कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असते.

(४) प्रदत्त अधिनियमाद्वारे नियंत्रण

जेव्हा कायदेनिर्मितीचा अधिकार कायदेमंडळाकडून कार्यकारी मंडळाला प्रदान केला जातो तेव्हा त्यास प्रदत्त अधिनियम म्हणतात. प्रदत्त अधिनियम करण्याबाबत कार्यकारी मंडळाला व्यापक अधिकार मिळालेले आहेत. प्रामुख्याने कायदेनिर्मितीचे कार्य कायदेमंडळ करत असते. परंतु कायदे करत असताना सर्वच बारीक सारीक गोष्टींचा विचार, एखाद्या घटकाचे सविस्तर विश्लेषण, त्यासंबंधी तरतुदी कायदेमंडळाला करता येत नाही. त्यामुळे कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्याची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्यासाठी वास्तवाचा विचार करून नियम, उपनियम केले जातात. हे नियम, उपनियम कायद्याला धरुनच केले जातात. अशाप्रकारे प्रदत्त विधिनियमांच्या माध्यमातून कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असते. प्रदत्त अधिनियम म्हणजे संसदेकडून मंत्री, वरिष्ठ अधिकारी अशा दुय्यम सत्तेला कायदे निर्मितीचे अधिकार देणे होय. कार्यकारी मंडळ प्रदत्त अधिनियमाच्या आधारे प्रशासन व्यवस्थेला नियंत्रणाखाली ठेवू शकते.

(५) अध्यादेश किंवा वटहुकूम

संसदीय शासन व्यवस्थेमध्ये केंद्रात राष्ट्रपती व घटक राज्यात राज्यपाल यांना अध्यादेश काढण्याचा अधिकार आहे. घटनात्मक तरतुदीनुसार कार्यकारी प्रमुखाला वटहुकूम काढण्याचा अधिकार मिळालेला आहे. अधिवेशन काळ सोडून असा वटहुकूम कार्यकारी प्रमुख काढू शकतो. राष्ट्रपती व राज्यपाल आपापल्या क्षेत्रात पूर्णत: स्वतंत्रपणे हा अधिकार वापरु शकतात. कोणत्याही न्यायालयात त्याबाबत खटला भरता येत नाही किंवा त्याबाबत कारण विचारु शकत नाही अध्यादेशाचा एकूण कार्यकाल जास्तीत जास्त ६ महिने व सहा आठवडे इतका असू शकतो. या काळात कार्यपालिकेला कायदेमंडळाचे अधिकार मिळतात. अशाप्रकारे वटहुकूमाच्या साहाय्याने कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असते.

(६) कायदेमंडळ आणि लोकप्राशासन यातील दुवा

लोकप्रशासन आणि कायदेमंडळ यातील दुवा म्हणून कार्यकारी मंडळाची भूमिका महत्त्वाची असते. यातूनच कार्यकारी मंडळाला प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्याचाही अधिकार मिळतो. लोकप्रशासनाचे उत्तरदायित्व प्रत्यक्षात कार्यपालिकेला असते. आणि कार्यपालिका कायदेमंडळाला उत्तरदायी असते. त्यामुळे उत्तरदायीत्वाची भूमिका सांभाळण्यासाठी कार्यकारी मंडळाला लोकप्रशासनाच्या सर्व कामकाजावर देखरेख ठेवावे लागते. यातूनच कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवते. कार्यकारी मंडळाच्या नियंत्रणाचे महत्त्व सांगत असताना प्रा. निग्रो असे म्हणतात की, 'कार्यकारी मंडळाचे लोकप्रशासनावरील नियंत्रण यासाठी अतिमहत्त्वाचे आहे की त्यामुळे सकारात्मक विकास साधण्यासाठी सुरक्षितता आणि दर्जा निर्माण करण्यात येतो.'

वरील नियंत्रणाबरोबरच खालील मार्गांनी कार्यकारी प्रमुख प्रशासनावर नियंत्रण ठेवीत असतो.

(१) नेमणुकीचे आणि पदावरुन दूर करण्याचे अधिकार.
(२) नियम, उपनियम बनविण्याचे अधिकार
(३) आदेश काढण्याचे व निर्देश देण्याचे अधिकार
(४) नागरी सेवा संहिता व तिची अंमलबजावणी करण्याचे अधिकार.
(५) सल्लागार संघटनावर नियंत्रण
(६) प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडून अहवाल मागविणे
(७) वित्त विधेयक तयार करणे व त्या माध्यमातून प्रशासनावर प्रभाव टाकणे.
(८) जनतेला थेट आवाहन करून देशासमोरील प्रश्नांबाबत आपल्या भूमिकेला मान्यता घेणे व त्यामधून प्रशासनावर प्रभाव टाकणे.

अशाप्रकारे विविध साधनांच्या माध्यमातून कार्यकारीमंडळ प्रशासनावर प्रभावी नियंत्रण ठेवण्याचे प्रयत्न करत असते.

७.२.४.३ लोकप्रशासनावरील न्यायमंडळाचे नियंत्रण

कायदेमंडळ आणि कार्यकारी मंडळ यांच्याप्रमाणेच न्यायमंडळाचे प्रशासनावर नियंत्रण असते. लोककल्याणासाठी कायद्याच्या आधारावर प्रशासकीय वर्ग कार्यरत असतो. परंतु प्रशासकीय कार्य करत असताना नागरीकांच्या न्याय्य हक्कांवर आक्रमण होऊ नये म्हणून कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळाबरोबरच न्यायमंडळाचेही नियंत्रण पूरक ठरते. सत्तेचे दुरुपयोग होऊ नये, कार्यक्षेत्राबाहेर जाऊन कोणतेही निर्णय घेतले जावू नयेत तसेच विधिनियमातील त्रुटी दूर करणे, इ. माध्यमातून न्यायव्यवस्था प्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असते. एखादा अधिकारी आपल्या कार्यक्षेत्राबाहेर जावून कार्य करत असेल तर त्यास प्रतिबंध घालता येतो. कायद्याने निश्चित केलेल्या नियमात राहूनच अधिकारी व्यक्तीनी प्रशासकीय कार्य केले पाहिजे.जर असे होत नसेल तर न्यायालयातील नियंत्रण ठेवले जाते. असे असले तरी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना कायद्याचे पुरेसे संरक्षण असते. त्यांच्यावर खटला भरण्यासाठी संबंधित शासनाची पूर्वपरवानगी घेणे आवश्यक असते.

प्रशासनावरील न्यायालयीन नियंत्रण म्हणजे प्रशासकीय अधिकाऱ्याच्या कृत्याची कायदेशीररित्या तपासण्याचा न्यायालयाचा अधिकार होय. न्यायालयाच्या या अधिकारामुळे नागरीकांच्या हक्कांचे संरक्षण होते आणि प्रशासनावर नियंत्रण केले जाते. सामान्य नागीरकांवरील अन्याय दूर करण्यासाठी प्रशासकीय सेवकांच्या कृतीची कायदेशीरता तपासली जाते जर प्रशासकाची कृती बेकायदेशीर असेल तर न्यायालयाकडून शिक्षा होत असते. त्यामुळे नागरीकांवर होणाऱ्या अन्यायाला आळा बसतो. थोडक्यात, प्रशासन व्यवस्थेवर नियंत्रण प्रस्थापित केले जाते. न्यायव्यवस्था नागरीकांच्या अधिकारांचे पालकत्व करते, त्यामुळे न्यायमंडळाच्या लोकप्रशासनावरील नियंत्रणाचे समर्थन केले जाते. कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण ज्याप्रमाणे महत्त्वाचे मानले जाते प्रशासकीय कृती सुव्यवस्थित आणि पूर्ण होण्याची हमी न्यायमंडळाच्या नियंत्रणामुळे प्राप्त होते. न्यायालयीन नियंत्रणाची व्याप्ती मात्र मर्यादित आहे. न्यायमंडळ स्वत:हून प्रशासनाच्या कार्यात दखल देऊ शकत नाही. जेव्हा व्यक्ती/संस्थेकडून प्रशासकीय आक्षेप येतात तेव्हाच न्यायालय प्रशासनात हस्तक्षेप करत असते. न्यायमंडळ खालील बाबतीत हस्तक्षेप करू शकते.

(१) प्रशासकीय अधिकाऱ्यावर अंकूश ठेवण्यासाठी.
(२) नागरीकांचे हक्क व स्वातंत्र्याचे रक्षण करण्यासाठी.
(३) नागरीकाच्या तक्रारीचे निवारण करण्यासाठी.
(४) प्रशासकीय भ्रष्टाचार थांबविण्यासाठी.
(५) राज्यघटना, कायदा, नियम, इत्यादी चा योग्य अर्थ लावण्यासाठी न्यायमंडळ हस्तक्षेप करू शकते.

न्यायालयीन नियंत्रणाची साधने

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडून नागरीकांवर अन्याय होऊ नये आणि जर का झाला तर तो अन्याय दूर करण्यासाठी कायदेशीर उपाय सुचविलेले आहेत ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) कायद्याचे अधिराज्य (Rule of Law)

(२) प्रशासकीय कायदा (Rule of Administrative Law)

अशा दोन पद्धती अस्तित्वात आहेत जो कायदा सर्व नागरीकांसाठी समान रितीने लागू होतो, ज्या कायद्यासमोर खासगी-सरकारी, लहान-मोठा, गरीब-श्रीमंत, उच्च प्रशासकीय अधिकारी, कनिष्ठतम सेवक अशाप्रकारचा भेदभाव नसतो तेथे Rule of Law कायद्याच अधिराज्य आहे असे म्हटले जाते.

भारतात कायद्याचे अधिराज्य आहे ज्या प्रशासकाने किंवा प्रशासकीय अधिकाऱ्याने अन्यायी कृती केली आहे त्यांच्यावर इलाज करण्याचा उपाय नागरीकांना देण्यात आलेला आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३०० अन्वये सामान्य नागरीकाला केंद्र सरकार अथवा राज्यसरकार विरुद्ध खटला दाखल करण्याचा अधिकार प्राप्त झाला आहे. भारताच्या राज्यघटनेत नागरीकांना आपल्या मूलभूत अधिकाराच्या संरक्षणासाठी खालील काही न्यायालयीन उपाय उपलब्ध करून दिलेले आहेत.

(१) बंदी प्रत्यक्षीकरण आदेश (Writ of Habeas Corpus)

कोणत्याही व्यक्तीला बेकायदा अटकेत ठेवले असल्यास त्याविरुद्ध ती व्यक्ती, तिचे नातेवाईक, मित्र असा अर्ज करू शकतात. त्यावेळी शासनाला त्या व्यक्तीला न्यायालयासमोर हजर करावे लागते. संबंधित व्यक्तीस अटक का करण्यात आली आहे याचे कारण द्यावे लागते. जर का अटकेचे कारण दिले नसल्यास न्यायालयास समाधानकारक वाटत नसेल तर त्या व्यक्तीचा स्वातंत्र्याच्या संदर्भात बंदी प्रत्यक्षीकरणाचा आदेश महत्त्वाचा मानला जातो. या उपायाच्या साहाय्याने न्यायमंडळ प्रशासनावर नियंत्रण ठेवू शकते.

(२) परमादेश आदेश (Writ of Mandamus)

न्यायालयाच्या मदतीने व्यक्तीवरील अन्याय दूर करण्याचा हा एक उत्तम प्रकार आहे. आपल्यावरील अन्याय दूर करण्यासाठी व्यक्ती न्यायालयात अर्ज करून एखाद्या व्यक्तीने, प्रशासकीय अधिकाऱ्याने, एखाद्या संस्थेने वा कनिष्ठ न्यायालयाने त्याच्यावर सोपविण्यात आलेली सार्वजनिक कर्तव्ये पार पाडावी, म्हणून त्यास आदेश देण्याची सर्वोच्च न्यायालयास विनंती करते यालाच परमादेश असे म्हणतात. या उपायाच्या माध्यमातूनही प्रशासनावर नियंत्रण ठेवता येते.

(३) प्रतिबंध आदेश (Writ of Prohibition)

या आदेशानुसार वरिष्ठ न्यायालय कनिष्ठ न्यायालयांना आदेश देऊन तेथे चालू असलेल्या खटल्याच्या कामावर तहकुबी आणू शकते. काही कारणामुळे कनिष्ठ न्यायालयात नियमानुसार काम चालविले जात नाही असे जर नागरिकास वाटले तर तो वरिष्ठ न्यायालयाकडे प्रतिबंधाचा अर्ज करतो तो अर्ज मंजूर झाल्यानंतर वरिष्ठ कोर्ट कनिष्ठ कोर्टातील कामकाज थांबविण्याचा आदेश देते. प्रतिबंध म्हणजे मनाई करणे. नागरीकांना हा मनाई करण्याचा अधिकार मिळू शकतो. प्रतिबंध अर्ज केवळ न्यायालयीन क्षेत्रापुरताच मर्यादीत असतो. थोडक्यात कनिष्ठ न्यायालयाकडून त्याच्या अधिकाराचे उल्लंघन होत असेल किंवा नैसर्गिक न्यायतत्त्वे डावलली जात असतील तर अशावेळी प्रतिबंध आदेश काढला जातो.

(४) उत्प्रेक्षण आदेश (Writ of Certiorai)

ज्यावेळी त्वरित आणि निश्चित न्याय मिळवण्यासाठी कनिष्ठ न्यायालयाचे प्रकरण वरिष्ठ न्यायालयाकडे पाठवावयाचे असते त्यावेळी हा आदेश दिला जातो. अशावेळी कनिष्ठ न्यायालयातील संबंधित खटल्याची सर्व कागदपत्रे वरिष्ठ न्यायालयात मागवून घेतली जातात. कनिष्ठ न्यायालयातील निर्णय वरिष्ठ न्यायालय बदलूही शकते. प्रतिबंध आदेश हा नकारात्मक असतो तर उत्प्रेक्षण आदेश नकारात्मक तसेच सकारात्मक अशा दोन्ही प्रकारचा असू शकतो.

(५) अधिकार पृच्छा आदेश (Writ of Quo-Warranto)

'अधिकारपृच्छा' म्हणजे आपण कोणत्या अधिकारात काम करीत आहात? असा होय. एखादा प्रशासकीय अधिकारी त्याच्या कार्यक्षेत्राबाहेरील एखादी कृती करीत असतो तेव्हा त्यास त्याकृतीपासून रोखण्यासाठी हा आदेश असतो.

वरीलप्रमाणे सामान्य नागरीकाला आपल्यावरील अन्याय दूर करून घेण्यासाठी या पाच अर्जांद्वारे न्यायमंडळाकडे जाता येते. वरील साधनांच्याआधारे प्रशासनावर न्यायसंस्थेचे नियंत्रण प्रस्थापित होते.

न्यायमंडळाच्या नियंत्रणाच्या मर्यादा

(१) घटनात्मक व वैधानिक मर्यादा

कायदेमंडळ कायदे करताना अनेक दुरुस्त्या करते. त्यावेळी अनेक गोष्टी न्यायमंडळाच्या कक्षेबाहेर ठेवल्या जातात. त्यामुळे न्यायमंडळाची कार्यक्षमता सीमित राहते.

(२) न्यायालयाचा पुढाकार नसतो

व्यक्तीने तक्रार केली तरच तिच्यावरील अन्याय दूर होऊ शकतो. न्यायालय आपण होऊन निवारणाच्या कार्यासाठी पुढाकार घेऊ शकत नाही.

(३) प्रदीर्घ न्यायिक प्रक्रिया

न्यायालयाची प्रक्रियाही प्रदीर्घकाळ चालते. त्यामुळे भारतीय न्यायालयातील खटल्यांची संख्यावाढलेली आहे. आपले न्यायालयीन कामकाज किचकट, वेळखाऊ, वकिलांची खटला पुढे ढकलण्याची वृत्ती, इत्यादी कारणामुळे नागरीक सहजासहजी न्यायालयाकडे जात नाहीत.

(४) खर्चिक न्यायिक प्रक्रिया

नागरीकास न्याय मिळेपर्यंत भरपूर खर्च करावा लागतो. न्यायालयीन फी, वकिलांची फी, नियमन व नियमबाह्य पैसा ओतावा लागतो. त्यामुळे सामान्य व गरीब नागरीकांना न्यायालयाकडे जाण्याचे धाडस होत नाही.

वरील काही न्यायमंडळावर येणाऱ्या मर्यादा जरी असल्या तरी न्यायमंडळाकडून प्रशासनावर केले जाणारे नियंत्रण प्रभावी असते. त्यामुळे नागरिकांचे हक्क आणि स्वातंत्र्याचे रक्षण केले जाते.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न

रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

(१) .... च्या माध्यमातून लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवले जाते.

(२) लोकशाही शासन व्यवस्थेत .... घटकास महत्व आहे.

(३) .... अन्वये भारतासाठी एक नियंत्रक व महालेखा परिक्षक अशी तरतूद केली आहे.

(४) कोणत्याही व्यक्तीस विनाअट अटक केल्यास .... आदेश वापरता येतो.

७.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

---

(१) नियंत्रण

लोकशाही व्यवस्थेत सत्तेचे विकेंद्रीकरण केलेले आहे. त्याप्रमाणे कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांनाही अधिकार दिलेले आहेत. या सत्तेचा गैरउपयोग होऊ नये जनतेचे जनकल्याण व्हावे यासाठी कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांचे प्रशासकीय व्यवस्थेवर नियंत्रण असते.

(२) उत्तरदायित्व

लोकप्रशासनाच्या कार्याचा संबंध प्रत्यक्ष जनतेशी असतो. त्यामुळे तो आपल्या कार्यासाठी जनतेला उत्तरदायी राहतो. जबाबदारी म्हणजेच आपण केलेल्या कार्याचे उत्तरदायित्व स्वीकारणे होय. अधिकाराचा वापर केल्यानंतर त्याचे बरेवाईट परिणाम भोगण्याची तयार असणे यास जबाबदारी असे म्हणतात. थोडक्यात दिलेल्या अधिकाराचा योग्यप्रकारे वापर करून यशस्वीपणे कार्य करणे म्हणजे उत्तरदायित्व आहे.

(३) वटहुकूम

कार्यकारी प्रमुखाला वटहुकूम जारी करण्याचा अधिकार मिळाला आहे. जर देशात किंवा घटकराज्यात राजकीय अस्थिरता, आर्थिक मंदी आली असेल तर कार्यकारी प्रमुख त्या ठिकाणी वटहुकूम जारी करू शकते. या काळात राष्ट्रपती व राज्यपाल आपापल्या क्षेत्रात पूर्णत: स्वतंत्रपणे हा अधिकार वापरू शकतात.

७.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्याय मंडळ
(२) प्रशासकीय
(३) कलम १४८ (१)
(४) बंदी प्रत्यक्षिकरण आदेश.

७.५ सारांश

सदर घटकात आपण लोकप्रशासनावरील नियंत्रण व उत्तरदायित्त्व यांची चर्चा केली आहे. आधुनिक राज्यांच्या व्यापक कार्यक्षेत्रामुळे शासन संस्थेला कायदेविषयक आणि कार्यकारी विषयक अधिकार जास्त प्रमाणात प्राप्त झालेले आहेत. काहीवेळा वरिष्ठ अधिकारी, कार्यकारी प्रमुख यांच्याकडून नागरीकांच्या अधिकारावर आक्रमण होण्याचा धोका असतो. काहीवेळा स्वार्थासाठी अधिकारांचा गैरवापर केला जातो. अशावेळी जनकल्याणाचे हित साध्य होण्यासाठी नागरिकांच्या हक्कांचे रक्षण करण्यासाठी कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांचे प्रशासनावरील नियंत्रण महत्त्वाचे व आवश्यक असते.

प्रशासनाची व्याप्ती वाढत असताना त्याची गरज लक्षात घेऊन त्यावरील नियंत्रणाची पद्धतही बदलणे आवश्यक आहे. प्रशासनावरील नियंत्रणाची पारंपरिक साधने आज अपुरी व प्रभावहीन वाटत आहेत. कालानुरुप नियंत्रणाच्या साधनामध्ये बदल होणे आवश्यक आहे. प्रशासन व्यवस्था सुव्यवस्थित चालण्यासाठी प्रशासनाने विधिमंडळाला अधिकाधिक माहिती पोहोचवणे आवश्यक आहे. प्रत्येक समित्यांचे अहवाल त्वरित पोहचून त्यावर चर्चा करून संमती दिली पाहिजे. बऱ्याच वेळा कायदेमंडळातील समितींचे कार्य दिरंगाईने चालते, अहवालावर चर्चा केली जात नाही. त्यामुळे कामाचा परिणामही चांगला दिसत नाही. कार्यकारी मंडळाने धोरणविषयक नेतृत्वाची जबाबदारी पार पाडणे आवश्यक आहे, आज कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळ यांच्यातील समतोल नष्ट झालेला दिसतो. त्यामुळे धोरणविषयक नेतृत्वाला पूरक असे कार्य कायदेमंडळ करू शकत नाही. कार्यक्रमाच्या अंमलबजावणीच्या कार्यातील प्रशासनाचे उत्तरदायित्व अधिक स्पष्ट होण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर विकेंद्रीकरण आणि प्रदत्त अधिकारांची आवश्यकता आहे. त्याचबरोबर प्रशासकीय व्यवस्थेतील पारदर्शकताही गरजेची आहे. तसेच सर्व शासनाच्या बाबतीत सामाजिक हेतूच्या पूर्ततेची तपासणी सातत्याने होणे आवश्यक आहे. उत्तरदायित्व ही संपूर्ण प्रशासकीय व्यवस्थेकडून असलेली अपेक्षा आहे. उत्तरदायित्वाच्या भीतीने प्रशासन शिथिल, परंपरावादी संवेदनशून्य परिवर्तनाच्या प्रक्रियेला अडथळा निर्माण होऊ शकतो. त्यामुळे उत्तरदायित्व हे प्रशासन व्यवस्थेला कार्यप्रवृत्त करणारे असावे.

७.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) लोकप्रशासनावरील कायदेमंडळाचे नियंत्रण स्पष्ट करा.
(२) लोकप्रशासनावरील कार्यकारी मंडळाच्या नियंत्रणाचे स्वरूप विशद करा.
(३) लोकप्रशासनावरील न्यायमंडळाच्या नियंत्रणाची साधने यांचे विवेचन करा.
(४) उत्तरदायित्व व नियंत्रण यावर चर्चा करा.
(५) कायदेमंडळाच्या नियंत्रणाच्या मर्यादा सांगा.

७.७ क्षेत्रीय कार्य

(१) तुमच्या जवळच्या पंचायत समितीला भेट देऊन तिच्या प्रशासकीय व्यवस्थेचे स्वरूप, रचना, अधिकार इ. चा अभ्यास करावा.

(२) कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ याच प्रशासनावर किती प्रभाव पडतो. त्यांचे नियंत्रण प्रत्यक्षात कसे राहते याचा अभ्यास करणे.

७.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) देशपांडे, एस. व्ही. (१९७५). *प्रशासकीय प्रणाली.* कोल्हापूर, श्री मंगेश प्रकाशन.

(२) बंग, के आर. (२००३). *लोकप्रशासन परिचय.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(३) शिरसाठ, एस. (२००४). *लोकप्रशासनशास्त्र.* औरंगाबाद, ज्ञान विद्या पब्लिशर्स वर्ल्ड.

ज्ञानगंगा घरोघरी

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी क्र. (०२५३) २२३१४७५, २२३१७१४

Website: https://ycmou.digitaluniversity.ac **Email:** dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

प्रत्याभरण

या पुस्तकाबाबत आपल्याला अभ्यासक्रमाची रचना, काठिण्य पातळी, भाषाशैली, विषय-विवेचन, स्वयं-अध्ययन प्रश्न या संदर्भात तसेच तुमचा संबंधित क्षेत्रातील अनुभव, प्रशासनातील अनुभव, प्रशासकीय सुधारणेविषयी नवीन दृष्टीकोन, लोकप्रशासनातील नवप्रवाह इत्यादींबाबत काही सूचना असल्यास पुढील पत्त्यावर किंवा खाली दिलेल्या ई-मेलवरून कळवाव्यात.

आपल्या सूचना पाठवण्याचा पत्ता

संचालक, मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac, pubadmycmou@gmail.com या ई-मेलवर पाठवू शकता.

तुमच्याविषयी :

(१) संपूर्ण नाव : ____________________

(२) संपूर्ण पत्ता : ____________________

____

(३) मोबाईल क्र. : __________ ईमेल : ____________________

(४) शिक्षण : __________ हुद्दा : __________

(५) तुमचा प्रतिसाद/सूचना : ____________________

____

____

____

____

____

____

____

____

सर्वोत्कृष्ट संस्थेसाठी कॉमनवेल्थ ऑफ लर्निंगच्या आंतरराष्ट्रीय गुणवत्ता पुरस्काराने सन्मानित

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

(महाराष्ट्र शासनाने स्थापिलेले)

ज्ञानगंगोत्री, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२
दूरध्वनी : (०२५३) २२३१७१४, २२३१७१५, २२३०२२७
फॅक्स : (०९१) (०२५३) २२३१७१६
वेबसाईट : http://ycmou.digitaluniversity.ac ● http://ycmou.ac.in