घटक १

१.१ लोकप्रशासन अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती

घटक रचना

१.१.० उद्दिष्टे
१.१.१ प्रास्ताविक
१.१.२ लोकप्रशासन अर्थ व व्याख्या
१.१.३ लोकप्रशासनाची व्याप्ती
१.१.४ लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन
१.१.५ आधुनिक राज्यव्यवस्थेत लोकप्रशासनाचे महत्त्व
१.१.६ सारांश
१.१.७ आपली प्रगती तपासा
संदर्भ सूची

१.१.० उद्दिष्टे

लोकप्रशासन हे सामाजिक शास्त्रात अगदी अलीकडे एक स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून स्थापित झाले आहे. कल्याणकारी राज्य संकल्पनेच्या राष्ट्र - राज्याच्या कार्याचा मोठ्या प्रमाणावर विस्तार झाला. परंपरागत दृष्ट्या कायदा व सुव्यवस्था यापुरते मर्यादित असणारे राज्याचे कार्यक्षेत्र व्यक्तिच्या ' पाळण्यापासून स्मशानापर्यंत' सर्व कृती व कार्यांना प्रभावित करू लागले. यादृष्टीने लोकप्रशासन या शास्त्राचा अभ्यास आधुनिक काळात अत्यावश्यक झाला. या प्रकरणात लोकप्रशासन ही संकल्पना अभ्यासणे व त्याचे स्वरूप व कार्यक्षेत्राची माहिती करून घेणे तसेच लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्य व भेदांचे आकलन करून घेणे हे महत्वाचे उद्दिष्ट ठेवलेले आहे.

१.१.१ प्रास्ताविक

आधुनिक काळात मानवी जीवनाला सर्वाधिक स्पर्श करणारा व प्रभावीत करणारा विषय म्हणून लोकप्रशासन या विषयाकडे पाहिले जाते. इतिहास, राज्यशास्त्र यासारख्या सामाजिक शास्त्रांचा एक उपविषय म्हणून सुरुवातीच्या काळात या विषयाचा अभ्यास केला जात असे. मात्र आज हा विषय स्वतंत्र शास्त्र म्हणून जागतिक स्तरावर स्थापित झालेला दिसतो. एवढेच नव्हे तर तो सातत्याने विकसित होत आपली व्याप्तीही विस्तारताना दिसतो. मानवी जीवनाच्या सर्व अंगांना स्पर्श करणाऱ्या लोकप्रशासन या शास्त्राचा त्या दृष्टीने अभ्यास करणे गरजेचे ठरते. पदवी व पदव्युत्तर स्तरावर तसेच स्पर्धा परीक्षांच्या दृष्टीने या

विषया संदर्भातील रुची विद्यार्थी वर्गात वाढतांना दिसते. त्यामुळे लोकप्रशासन शास्त्राचा संकल्पनात्मक अभ्यास करणे आवश्यक आहे.

लोकप्रशासन

१.१.२ लोकप्रशासन अर्थ व व्याख्या

लोकप्रशासन ही संकल्पना समजून घेण्यासाठी प्रथम ' प्रशासन' संकल्पनेचे आकलन होणे गरजेचे आहे. प्रशासन संकल्पनेचा अर्थ आपणास दोन भाषेतील शब्द वृत्तीतून स्पष्ट करता येतो. प्रशासन या शब्दात इंग्रजी भाषेत Administration असा शब्दप्रयोग केला जातो. या इंग्रजी भाषेतील शब्दाची मूळ उत्पत्ती लॅटिन भाषेतील 'Ad-Ministra' या शब्दातून झाली आहे. लॅटिन भाषेतील ' Ad-Ministrare' या शब्दाचा मूळ अर्थ व्यवस्था करणे, काळजी घेणे असा होतो. प्रशासन हा शब्द 'प्र' आणि 'शास्त्र' या संस्कृत भाषेतील शब्दांपासून बनलेला आहे. याचा मूळ अर्थ उत्कृष्ट रीतीने शासन करणे असा होतो. प्राचीन काळात शासन हा शब्द निर्देश देणे, आज्ञा देणे, या अर्थाने वापरला जात होता. एन्सायक्लोपीडिया ब्रिटानिका मध्ये प्रशासनाचा अर्थ 'कार्याचे व्यवस्थापन करणे किंवा कार्य पूर्ण करण्याची ती एक प्रक्रिया आहे' असा स्पष्ट केलेला आहे. एकंदरीत प्रशासन ही व्यवस्थापकीय कार्याशी जोडलेली एक संकल्पना आहे. त्यामुळे प्रशासन ही समूहात पार पडणारी क्रिया आहे. त्यामुळे प्रशासनास सर्वव्यापी सामाजिक क्रियेचे स्वरूप प्राप्त होते. प्रशासन ही संकल्पना अधिक स्पष्ट करण्यासाठी पुढील काही व्याख्यांचा आधार घेता येईल.

१. **हर्बट सायमन:-** 'समान उद्दिष्टांच्या प्राप्तीसाठी मानवी समूहाद्वारे केल्या जाणाऱ्या सहकार्यात्मक क्रिया म्हणजे प्रशासन होय.

२. **फिफनर: -** 'मानव आणि भौतिक साधनांचे संघटन व नियंत्रण म्हणजे प्रशासन होय'.

३. **ल्युथर गुलिक:-** ' निर्धारित उद्दिष्टे व ध्येय प्राप्तीसाठी कार्य करून घेणे म्हणजे प्रशासन होय'.

४. **प्रोफेसर ए. आर. त्यागी:-** ' प्रशासन ही एक प्रकारची सामूहिक प्रक्रिया आहे. त्यामध्ये मनुष्य आणि सामग्री यांचे समंजसपणे संघटन आणि व्यवस्थापन केले जाते'.

५. **प्रो. जॉन ए. विग:-** ' हेतू पूर्ण गोष्ट घडवून आणण्यासाठी व त्याचबरोबर ती रास्त गोष्ट घडवून आणण्यात अडथळा न येऊ देता मोजक्या उपयोगी साधनांनी पद्धतशीर व सुव्यवस्थित केलेले काम म्हणजे प्रशासन होय'.

६. **पिफनर व प्रेस्थस:-** ' इच्छित साध्ये प्राप्तीसाठी मानवी आणि भौतिक साधनांचे संघटन आणि निर्देशन करणे म्हणजे प्रशासन होय'.

सारांश:- 'प्रशासन म्हणजे समान उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी मानवी समूहाचे सहकार्यात्मक प्रयत्न होय'. अशी प्रशासन या शब्दाची व्याख्या आपणास सांगता येईल.

munotes.in

लोकप्रशासन व्याख्या :

प्रशासन या संकल्पनेचे एक अंग म्हणून लोकप्रशासनाकडे पाहिले जाते. प्रशासन या शब्दात 'लोक' या शब्दाची जोड दिली की एका नव्या आशयाचा जन्म होतो. 'लोक' हा शब्द साधारणतः राज्यातील सर्व जनतेस उद्देशून वापरला जातो. 'लोक' या शब्दातून 'सार्वजनिक' असाही एक अर्थ ध्वनित होतो. सत्तेचा एक स्त्रोत म्हणून ही 'लोक' हा शब्द योजला जातो. त्यामुळे लोकप्रशासन म्हणजे सार्वजनिक कार्याचे व्यवस्थापन असे ढोबळमानाने म्हणता येईल. कारण लोकांच्या कार्याची काळजी सरकार कडून पार पाडली जाते. त्यादृष्टीने सरकारचे लोकांसाठीचे कार्य म्हणजे प्रशासन असाही लोकप्रशासनाचा अर्थ होतो.

लोकप्रशासन ही संकल्पना पुढील काही व्याख्यांच्या आधारे आपणास अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. **वुड्रो विल्सन:-** कायद्याची सविस्तर व पद्धतशीर अंमलबजावणी म्हणजे लोकप्रशासन होय.

२. **एफ. ए. निग्रो:-** लोकप्रशासनात कार्यकारणी, विधिमंडळ आणि न्यायपालिका या तिन्ही शास्त्रांचा व त्यांच्या अन्योन्य संबंधाचा समावेश होतो.

३. **मार्शल डिमॉक:-** ' कायद्याचे क्रियान्वयन म्हणजे लोकप्रशासन होय'. ती सरकारच्या कार्यकारी मंडळाची बाजू आहे.

४. **डी. वाल्डो:-** 'राज्यकारभाराच्या व्यवस्थापनाचे शास्त्र व कला म्हणजे लोकप्रशासन होय.

५ . **पर्सी मॅक्वीन:-** 'लोकप्रशासन म्हणजे असे प्रशासन की, ज्यांचा संबंध केंद्रीय अथवा स्थानिक शासनाच्या कार्याशी येतो.

६. **सायमन व मार्क्स:-** ' सर्वसाधारणतः राष्ट्रीय राज्य व स्थानिक पातळीवरील शासनाच्या कार्यकारी शाखांनाच लोकप्रशासन असे म्हणतात.

७. **इंटरनॅशनल इनसाइक्लोपीडिया ऑफ सोशल सायन्स:-** 'लोकप्रशासनाच्या प्रक्रियेमध्ये शासनाचा उद्देश अगर इच्छा प्रत्यक्षात आणण्यासाठी केलेल्या सर्व कृतींचा समावेश होतो.

८. **ल्युथर गुलिक:-** ' कार्याच्या पूर्ततेशी प्रशासनाचा संबंध असतो. लोकप्रशासन हा समाज शास्त्राचा एक भाग आहे. जो सरकारच्या कार्याशी संबंधित आहे आणि प्रथमतः तो कार्यकारी शाखेशी संबंधित असतो, जेथे सरकारचे कार्य केले जाते, तरी त्या ठिकाणच्या प्रशासकीय समस्यांचा कायदेमंडळ आणि न्यायमंडळ यांच्याशी संबंध असू शकतो'.

लोकप्रशासनाच्या वरील व्याख्यांमधून हे स्पष्टपणे जाणवते की, काही विचारवंत लोकप्रशासनाचा व्यापक दृष्टिकोनातून विचार मांडतात तर काही विचारवंत प्रशासनात सीमित घटकांना प्राधान्य देतात त्यावरून लोकप्रशासनाचे अभ्यास विषयक दृष्टिकोन

तयार झालेले दिसतात. लोकप्रशासनाच्या स्वरूपाचा व कार्य क्षेत्राचा अभ्यास करण्यासाठी या दृष्टिकोनाचे अवलोकन करणे आवश्यक आहे. ते दोन दृष्टीकोण पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. एकिकृत किंवा सर्वव्यापी दृष्टीकोण:
या दृष्टिकोनानुसार लोकप्रशासनात सार्वजनिक धोरणांना कार्यान्वित करणाऱ्या सर्वच क्रियांचा समावेश होतो. या दृष्टिकोनाचे समर्थक असा दावा करतात की, एखाद्या उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी करण्यात येणाऱ्या समग्र प्रक्रियांचा प्रशासनात समावेश होतो. व्यवस्थापनाच्या कार्यासच प्रशासन म्हणतात असे या दृष्टिकोनाचे प्रतिपादन आहे. त्यामुळे संघटनेच्या प्रमुखा पासून ते थेट शेवटच्या घटकांपर्यंत सर्वांच्या कार्याचा समावेश लोकप्रशासनात होतो. या दृष्टिकोनाचे समर्थक शासनाच्या तिन्ही अंगाचा म्हणजे कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ यांच्या कार्याचा समग्र अभ्यास लोकप्रशासनात व्हावा यासाठी आग्रही असतात. त्यांच्या मते प्रत्येक संघटनेत साधारणपणे तीन प्रकारची कार्ये होत असतात. त्यातील पहिले कार्य हे धोरण निश्चिती संदर्भातील असते तर दुसऱ्या कार्याचा संबंध या धोरणानुसार विविध उपक्रमांची रूपरेषा आखणे व त्यांच्या अंमलबजावणीशी असतो, तर तिसरे कार्य हे वरील व्यवस्था कार्यरत राहाव्यात यासाठी करावयाच्या श्रमदान व कमी कौशल्याशी निगडीत असते. एकीकृत दृष्टिकोनाचे प्रवक्ते या तिन्ही कार्याचे महत्व सारखेच आहे असे प्रतिपादन करतात.

एकिकृत दृष्टिकोनाचे प्रतिमान हे विकसनशील देशांमध्ये मोठ्या प्रमाणात प्रत्ययास येते. विकसित देशांमध्ये प्रशासनाचा विकास उच्च पातळीवर झालेला असतो. प्रशासनाची विविध कार्य, त्यासाठी अपेक्षित असणाऱ्या कौशल्याची निश्चिती, कार्यानुसार संघटनांचे विशेषीकरण या बाबी विकसित देशांमध्ये आढळतात. विकसनशील देशांमध्ये मात्र अशा पद्धतीचे स्पष्ट व व्यापक स्वरूपाचे विशेषीकरण झालेले नसते. त्यामुळे शासन संस्थांच्या तिन्ही अंगांचा परस्परांशी संबंध येतो. त्यांचा परस्परांशी संपर्क व प्रभाव ही प्रत्ययास येतो. विकसनशील देशांमध्ये एकूणच कार्यक्रमांची आखणी, धोरण निश्चिती यात सरमिसळ असते, अशा संदर्भांमध्ये लोकप्रशासनाची एकीकृत दृष्टिकोनातून केलेली मांडणी अधिक उपयुक्त ठरताना दिसते. या दृष्टीकोनाचे प्रमुख समर्थक म्हणून एल. डी. व्हाईट, डिमॉक, फिफनर, एफ. एम. मार्क्स यांना ओळखले जाते. या दृष्टिकोनामुळे लोक प्रशासनाचा समग्रतेने अभ्यास करणे अधिक सोयीचे होते. मात्र या पद्धतीने अभ्यास पुढे गेल्यास लोकप्रशासन या अभ्यास विषयास पसरट व विस्कळीत स्वरूप प्राप्त होते असा आक्षेप या दृष्टिकोनावर प्रामुख्याने घेतला जातो.

२. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण:
एकिकृत दृष्टिकोनातील विस्कळीत व पसरटपणाचा दोष टाळण्यासाठी प्रशासनास शास्त्रीयतेचा पाया देण्याकरिता व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनाची मांडणी प्रामुख्याने पुढे आली, या दृष्टिकोनाचे समर्थक शासन संस्थेच्या तिन्ही अंगाचा म्हणजे कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ यांच्या कार्याचा अभ्यास लोकप्रशासनात केल्यानंतर त्याचा आवाका व वस्तुनिष्ठता कशी शास्त्रीयतेच्या कक्षे बाहेर जाते हे स्पष्ट करून शासन संस्थेच्या केवळ

कार्यकारी मंडळाच्या कार्याचाच अभ्यास लोकप्रशासनात व्हावा यासाठी आग्रही दिसतात. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनाचे समर्थक एखाद्या उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी करण्यात येणाऱ्या केवळ व्यवस्थापकीय कार्याचा समावेश प्रशासनात येतो असे मानतात. संघटनेच्या प्रशासकीय कार्यात ढोबळमानाने संघटनेतील सर्वांचा सहभाग होत असला तरी प्रशासन या अंगाने मात्र केवळ वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून केल्या जाणाऱ्या कार्याचा अथवा पर्यवेक्षणात्मक कार्य करणाऱ्या कार्याचाच समावेश प्रशासनात होतो, असे हा दृष्टिकोन स्पष्ट करतो. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण प्रशासनात नियोजन, समन्वय, पर्यवेक्षण, निर्देशन, नियंत्रण, अहवाल, अंदाजपत्रक या सारख्या घटकांना मध्यवर्ती स्थान देतो. ही सर्व व्यवस्थापकीय कार्य आहेत म्हणूनच या दृष्टिकोनास व्यवस्थापकीय कार्य असे म्हणतात. हा दृष्टिकोण प्रशासकीय कार्याचे दोन भागात विभाजन करतो. कार्य करणे व कार्य करवून घेणे या दोन कृती त्या दृष्टीने महत्त्वाच्या असतात. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण यातील कार्य करून घेणे या व्यवस्थापकीय कार्याचाच लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात समावेश असावा असे स्पष्ट करतो. एकंदरीत, व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनानुसार प्रशासनाचा संबंध फक्त वरिष्ठ गटातील काही व्यक्तींच्या कार्यापुरता सीमित असतो. या अशा व्यक्ती असतात की ज्या प्रशासनाच्या उच्चस्तरावर असतात. ज्यांच्यावर प्रशासनास कुशलतापूर्वक चालविण्याचे एकंदर उत्तरदायित्व असते. जे सर्व प्रक्रियांचे एकीकरण, नियंत्रण व समन्वय करतात. या दृष्टिकोनाचे प्रमुख समर्थक म्हणून ल्युथर गुलिक, सायमन, थॉम्पसन, स्मिथबर्ग यांना ओळखले जाते.

एकीकृत दृष्टिकोन व व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण यातील फरक प्रा. एम. पी. शर्मा यांनी सोप्या शब्दात स्पष्ट केला आहे. यासाठी त्यांनी एका कापड गिरणी चे उदाहरण दिले आहे. ते म्हणतात " समजा एक मोठी कापडाची गिरणी आहे त्या गिरणीमध्ये विविध कर्मचारी, कारागीर, अधिकारी आपापली कामे विविध स्तरावर पूर्ण करीत असतात. त्या गिरणीसाठी एक संचालक मंडळ असते. ते धोरणविषयक कार्य करते. त्या संचालक मंडळाने घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी व्यवस्थापक संचालक करीत असतो. त्यांच्याकडून समन्वय, पर्यवेक्षण, निर्देशन अशी कामे केली जातात. गिरणीत विविध विभागाचे प्रमुखही असतात. त्याचप्रमाणे अनेक पर्यवेक्षक असतात. फोरमन, लेखापाल, संदेशवाहक, मजूर, पहारेकरी, द्वारपाल, चपराशी इत्यादी कर्मचारी काम करीत असतात. प्रशासनाच्या सर्व व्यापी दृष्टिकोनानुसार वरील सर्व कार्याचा समावेश प्रशासनात होईल आणि प्रशासनाच्या व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोनानुसार केवळ संचालक मंडळ, व्यवस्थापक, संचालक विभाग प्रमुख, पर्यवेक्षक व फोरमन यांच्या कार्याचाच समावेश प्रशासनात होईल".

१.१.३ लोकप्रशासनाची व्याप्ती

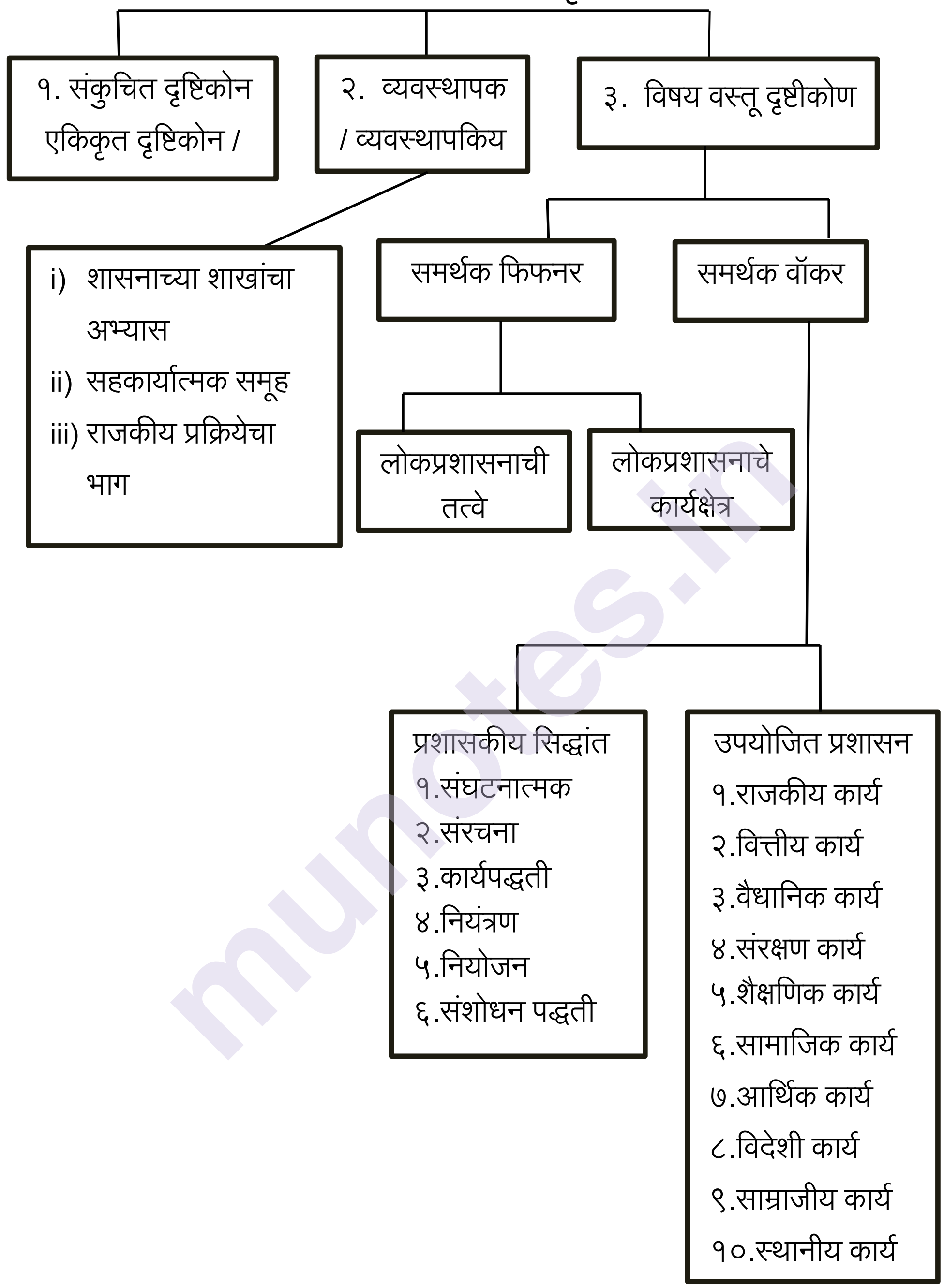
लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यास विषया संदर्भात विविध दृष्टिकोण आहेत. त्यात एकिकृत दृष्टिकोण, व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण व विषय वस्तू दृष्टीकोण हे प्रमुख आहेत. त्या आधारावरच लोकप्रशासनाची व्याप्ती मांडली जाते. लोकप्रशासनाची व्याप्ती या

munotes.in

दृष्टीकोनाच्या आधारे अधिक स्पष्ट करण्यापूर्वी पुढील तक्त्यावरून ती एका दृष्टिक्षेपात येईल.

तक्ता क्रमांक १.१

लोक प्रशासनाची व्याप्ती दृष्टिकोन



संदर्भ लोकप्रशासन प्रा. डॉ. सुवर्णा गुडगे-बेनके पृ. क्र. १६

संकुचित वा व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनानुसार लोकप्रशासनाची व्याप्ती:

लोकप्रशासन शास्त्राची व्याप्ती म्हणजे लोकप्रशासनाचा अभ्यास विषय वा कार्यक्षेत्र होय. लोकप्रशासनाचे व्यापक अर्थाने व्याख्या स्वीकारली तर लोकप्रशासनास शास्त्र म्हणून

आपला दर्जा राखणे शक्य होणार नाही असे काही विचारवंताना वाटते. त्यात सायमन, हेनरी फेयॉल, ल्युथर गुलिक यांचा प्रामुख्याने समावेश होतो. त्यासाठी त्यांनी लोकप्रशासनाची संकुचित दृष्टीकोनाच्या आधारे व्याख्या करून शासन संस्थेच्या केवळ कार्यकारी मंडळाच्या कार्याचाच समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यास विषयात व्हावा अशी मांडणी केली. हेनरी फेयॉल, विलोबी, पी. मॅक्वीन, पिफनर, डिमॉक व डिमॉक यांनी यासंदर्भात केलेली मांडणी ही महत्त्वपूर्ण असली तरी, ल्युथर गुलिक यांनी पोस्डकॉर्ब सिद्धांता आधारे लोकप्रशासनाची मांडलेली व्याप्ती या दृष्टिकोनाची सर्वमान्य प्रतिनिधिक व्याप्ती मानली जाते. ल्युथर गुलिक यांनी लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीत विविध कार्य करणाऱ्या घटनांचा समावेश करून त्या घटनांचे इंग्रजी शब्दांमधील अध्याक्षर घेऊन एक अर्थहीन शब्द बनवला तो शब्द म्हणजे POSDCORB होय. त्यांच्या लोकप्रशासन व्याप्ती विषयक विचारांना 'पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण' या नावाने ओळखले जाते. लोकप्रशासन व्याप्तीचा हा दृष्टिकोण पुढील प्रमाणे अधिक स्पष्ट करता येईल.

i) P-Planning (नियोजन):

कार्याची रूपरेषा तयार करणे व निश्चित ध्येयाच्या प्राप्तीसाठी पद्धतींचे निर्धारण करणे करिता नियोजनाचे तत्व अत्यावश्यक असते, त्यामुळे हा दृष्टिकोन नियोजन या घटकास प्रथम स्थान देतो. एकंदरीत कार्याची पूर्वतयारी यादृष्टीने लोकप्रशासनात नियोजनाच्या कार्यास महत्त्वपूर्ण स्थान आहे. त्यामुळे नियोजनाशी संबंधित घटकांचा अभ्यास लोकप्रशासनात होतो.

ii) O-Organasation (संघटना):

प्रशासकीय कार्यासाठी यंत्रणा उभी करणे वा तिची रचना तयार करणे आवश्यक कार्य मानले जाते. प्रशासनाच्या सोयीकरिता विभाग, उपविभाग निर्माण करणे व त्यासाठी अधिकार पद परंपरेचे तत्त्व स्वीकारणे व त्या सर्वांना एकत्रित ठेवणे संघटनेचे मूलभूत वैशिष्ट्य असते. त्यादृष्टीने संघटना या घटकाचा अभ्यास विषय लोकप्रशासनात अंतर्भूत असतो.

iii) S-Staffing (कर्मचारीवर्ग):

प्रशासनाचे कार्य प्रत्यक्षात पूर्णत्वास नेण्याची जबाबदारी कर्मचारी वर्ग पार पाडत असतो. त्याकरिता प्रशासनास मोठ्या कर्मचारी वर्गाची आवश्यकता कायम असते. त्यादृष्टीने कर्मचाऱ्यांची भरती, प्रशिक्षण, बढती, सेवा निवृत्ती इत्यादी कर्मचारी व्यवस्थापनाची कार्य लोकप्रशासनाचा अभ्यास विषय मानला जातो.

iv) D-Direction (निर्देशन):

कर्मचारी वर्गाने कार्य योग्य पद्धतीने पार पाडावे याकरिता निर्देशनाचे तत्त्व अत्यावश्यक असते. या तत्त्वाच्या आधारे कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शन करणे, कर्मचाऱ्यांच्या कार्या संबंधी निर्णय घेणे. हे निर्णय सामान्य आदेशांच्या स्वरूपात घेऊन ते कर्मचाऱ्यांपर्यंत पोहोचविण्याचे कार्य पार पाडले जाते. एकंदरीत कर्मचारीवर्ग प्रत्यक्ष कार्यावर रुजू होतो त्यावेळी त्यास सातत्याने मार्गदर्शन, सूचना, आज्ञा देऊन त्यांच्या एकूण कार्याचे संचालन

करणे म्हणजेच प्राधिकृत सत्तेकडून केले जाणारे निर्देशनात्मक कार्य लोकप्रशासनाच्या सुव्यवस्थितपणासाठी महत्त्वाचे ठरते.

v) Co-Co-ordination (समन्वय):

कार्याच्या विविध विभागांचा परस्परांशी संबंध प्रस्थापित करून त्यामध्ये समन्वय प्रस्थापित करणे गरजेचे असते. या दृष्टीने प्रशासनात निर्माण केलेले सर्व विभाग, उपविभाग यामध्ये परस्पर संबंध प्रस्थापित करून त्यामध्ये संघर्ष निर्माण होणार नाही याची दक्षता घेणे म्हणजे समन्वय साधणे होय. असे ढोबळ मानाने मानता येईल. समन्वय हे प्रशासनाचे एक अनिवार्य कर्तव्य आहे. सर्व विभागात व प्रशासकीय कार्य करणाऱ्या कर्मचारी वर्गात समन्वय साधला गेला नाही तर प्रशासन व्यवस्था अपयशी ठरू शकते. त्यामुळे समन्वय हा घटक लोकप्रशासनाचा महत्त्वाचा अभ्यास विषय आहे.

vi) R-Reporting (अहवाल):

कोणत्याही कार्याच्या यशस्वीतेमध्ये अहवाल या घटकाचे महत्त्वही अनन्य साधारण असते. प्रशासनात माहिती पुरविणे ,अहवाल तयार करणे, सादर करणे, वृत्तांताचे संकलन करणे हे एक महत्त्वाचे कार्य आहे. तपासणी, चौकशी, सुधारणा, संशोधन, प्रतिवृत्त यावर आधारलेली माहिती व त्याची देवाण-घेवाण प्रशासनाच्या एकूण कार्यासाठी महत्त्वाची मानली जाते. त्यामुळेच प्रशासनात कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना माहिती पुरविणे व त्यांच्याकडून वृत्तांत प्राप्त करणे हे संचलनात्मक कार्य प्रशासकीय व्यवस्थेचा एक महत्त्वाचा घटक असतो.त्यामुळेच अहवाल या घटकांचा अभ्यास लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीत येतो.

vii) B-Budgeting (अंदाज पत्रक):

कोणतेही कार्य पूर्णत्वास नेण्याकरिता वित्त हा घटक महत्त्वाचा असतो. वित्ताशिवाय कोणतेही प्रशासकीय कार्य तडीस जाऊ शकत नाही. त्यामुळेच म्हणतात ‘ सर्व सोंग करता येतात परंतु पैशाचे सोंग करता येत नाही’ त्यामुळे वित्त उपलब्ध करणे व त्याचे व्यवस्थापन हे लोकप्रशासना अंतर्गत असणारे एक महत्त्वाचे कार्य आहे. त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीत अंदाजपत्रक तयार करण्यापासून त्याची अंमलबजावणी करण्यापर्यंतच्या सर्व कार्यांचा अभ्यास केला जातो. योग्य अंदाजपत्रकाअभावी प्रशासनाचा डोलारा कोसळू शकतो म्हणून अंदाजपत्रक हा लोकप्रशासनातील महत्त्वाचा अभ्यास विषय आहे.

अशा पद्धतीने ल्युथर गुलिक यांनी पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनाची सुटसुटीत व शास्त्रीय कसोट्यांवर उतरेल अशी व्याप्ती मांडली आहे. परंतु तरीही या दृष्टिकोनावर मोठ्या प्रमाणात टीकाही होते. या टीकेत प्रामुख्याने पुढील मुद्दे असतात.

i) अपूर्ण सिद्धांत:

लोकप्रशासनच्या व्याप्तीसंबंधी असणाऱ्या पोस्डकॉर्ब या सिद्धांतावर टीकाकारांकडून हा दृष्टिकोण अपूर्ण असल्याची टीका प्रामुख्याने केली जाते. टीकाकारांच्या मते, हा सिद्धांत परिपूर्ण नसून त्यामध्ये प्रशासनाची नवीन व बदलती दिशा तसेच नवनवीन क्षितिजे स्पष्ट

होत नाहीत. त्यामुळे हा सिद्धांत अपूर्ण ठरून लोकप्रशासनाचे व्यक्तीसंबंधीचे स्वरूप स्पष्ट करण्यास अपुरा ठरतो.

ii) व्यावहारिक बाजूकडे दुर्लक्ष:

टीकाकारांच्या मते ल्युथर गुलिकने पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोनात लोकप्रशासनाच्या व्यावहारिक बाजूकडे पूर्णतः दुर्लक्ष केले आहे. कारण ल्युथर गुलिक लोकप्रशासनाची केवळ साधने सांगतो मात्र ही साधने कशी वापरावीत, लोकप्रशासनाच्या व्यवहारात त्यांची सांगड कशी घालावी, त्यांची तंत्रे कोणती असावीत यासारख्या महत्त्वाच्या बाबींकडे दुर्लक्ष करतो.

iii) आधुनिक लोकप्रशासनातील संकल्पनांचा प्रभाव:

ल्युथर गुलिकने पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोनाच्या आधारे लोकप्रशासन शास्त्राची व्याप्ती मांडली. गुलिकची मांडणी तत्कालीन स्वरूपात कदाचित योग्यही असेल परंतु समकालीन संदर्भात या मांडणीस कालबाह्यतेचा दोष लागू होतो, कारण आधुनिक लोकप्रशासनातील जनसंपर्क, मानवी संबंध, प्रशासकीय वर्तन, पर्यावरणीय प्रभाव अशा अनेक महत्त्वाच्या संकल्पनांचा स्पर्श या दृष्टिकोनात झालेला दिसत नाही.

iv) विषय वस्तू दृष्टीकोण (Subject Matter View):

लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करणारा आणखी एक महत्त्वाचा दृष्टिकोन म्हणजे विषय वस्तू दृष्टीकोण यास विषय प्रामुख्याचा दृष्टिकोण असेही संबोधले जाते. हा दृष्टीकोण POSDCORB दृष्टिकोनाची प्रतिक्रिया म्हणून मांडला गेला असे दिसते. या दृष्टिकोनाच्या समर्थकांच्या मते पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण संपूर्ण प्रशासनाच्या क्रियांना समाविष्ट करण्याच्या बाबतीत अपुरा तर आहेच शिवाय पोस्डकॉर्ब मध्ये ज्या घटकांना मध्यवर्ती स्थान प्राप्त झाले आहेत. वास्तवात हे घटक एवढे महत्त्वाचे नाही, कारण पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोनात समाविष्ट असलेली कार्य ही केवळ प्रशासनाची साधने मात्र आहेत. त्यांना प्रशासनाचे गाभा म्हणून स्थान देणे योग्य नाही. त्यामुळे हा दृष्टिकोण असे स्पष्ट करतो की, केवळ प्रशासकीय यंत्रणेस शाबूत ठेवणारी साधनेच फक्त पोस्डकॉर्बमध्ये आहेत ती साधने म्हणजे प्रशासनाचे अंतिम उद्दिष्ट नव्हे. वास्तवात जनतेसाठी कायदा व व्यवस्था, शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य, शेतकीकार्य, लोक कर्म, सामाजिक सुरक्षितता, न्याय आणि संरक्षण यासारखी लोकोपयोगी कार्य पार पाडणे हे प्रशासनाचे अंतिम उद्दिष्ट असते. अशा पद्धतीची कार्य पार पाडण्याकरिता वेगवेगळ्या प्रकारचे तांत्रिक ज्ञान आवश्यक असते. त्याचा अंतर्भाव पोस्डकॉर्बमध्ये दिसत नाही. पोलिस विभागाचे उदाहरण या संदर्भात घेतले तर त्यात आपणास गुन्हे पकडण्याचे तंत्र महत्त्वाचे ठरते. शांतता भंग होत असल्यास वा गुन्हे घडत असतील तर कोणते मार्ग अवलंबावे या सर्व बाबींसंदर्भातील विशिष्ट प्रकारचे ज्ञान पोलीस विभागासाठी अत्यावश्यक असते. त्या विशिष्ट ज्ञानाशिवाय पोलीस विभाग आपले कार्य व्यवस्थित पार पाडूच शकत नाहीत. अशा पद्धतीने सर्वच संघटना वा विभाग हे भिन्न असतात. त्यांच्या तांत्रिक गरजा वेगळ्या असतात. स्वरूप व कार्य भिन्न असते. त्यामुळे एकाच व्यवस्थापन पद्धतीच्या सहाय्याने सर्व विभागांचे संघटन करणे अशक्य ठरते. त्यामुळे विशिष्ट कार्यपद्धतीकडे वा विशेषोपयुक्त तंत्राकडे दुर्लक्ष करणे म्हणजे प्रशासनाच्या मूळ उद्दिष्टांकडे दुर्लक्ष करण्यासारखे आहे असे हा दृष्टिकोण मानतो.

munotes.in

विषय वस्तू दृष्टिकोनाचे प्रो. फिफनर व प्रो. वाकर हे दोन विचारवंत महत्त्वाचे प्रवक्ते आहेत. फिफनरने लोकप्रशासनाची व्याप्ती दोन घटकांमध्ये विभाजित केली आहे. एक म्हणजे लोकप्रशासनाची तत्वे यात फिफनर संघटना, कर्मचारी व्यवस्था, पद्धती व प्रक्रिया, सामग्री व पुरवठा, लोकवित्त, प्रशासकीय उत्तरदायित्व यांचा प्रामुख्याने समावेश करतो. तर दुसऱ्या लोकप्रशासनाच्या कार्यक्षेत्रात केंद्र सरकार, राज्य सरकार, प्रांतीय प्राधिकरण, स्थानिक प्राधिकरण यांचा समावेश करतो.

प्रो. हार्वे वॉकर यांनीही विषय वस्तु दृष्टिकोनाच्या साह्याने लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करताना लोकप्रशासन या विषयाचे दोन भागात विभाजन केले आहे. एकास त्याने प्रशासकीय सिद्धांत असे नाव देऊन त्यामध्ये सर्व स्तरातील सार्वजनिक प्रशासनाची संघटना, कार्यपद्धती त्यावरील अंतर्गत व बाह्य नियंत्रण, नियोजन, कार्मिक प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, संकलन, संशोधन, जनसंपर्क अशा प्रमुख बाबींचा अभ्यास प्रशासकीय सिद्धांतांतर्गत केला जावा असे म्हटले आहे. तर दुसऱ्या भागास त्यांनी व्यवहारवादी प्रशासन असे म्हटले आहे. यात राजकीय, सामाजिक, कायदे विषयक, शैक्षणिक, संरक्षणात्मक, परराष्ट्रीय, स्थानिक स्वराज्य संस्था यासारख्या क्षेत्राशी निगडित कार्य व्यवहारवादी दृष्टीने लोकप्रशासनात अभ्यासली जावीत असे मत मांडले आहे. या सिद्धांताच्या माध्यमातून वॉकर यांनी लोकप्रशासन व्यवहारिक दृष्टीने जे कार्य करते त्याची मांडणी केली आहे. ती संक्षिप्त स्वरूपात पुढील प्रमाणे समजून घेता येईल.

१. **राजकीय:** राजकीय कार्यात तो कार्यकारिणी-विधिमंडळ संबंध, मंत्रिमंडळाचे राजकीय प्रशासकीय उपक्रम, मंत्री व अधिकारी यांच्या अभ्यासाचा प्रामुख्याने समावेश करतो.

२. **वित्तीय:** यात संपूर्ण वित्तीय प्रशासनाचा अगदी अंदाज पत्रकाच्या पूर्वतयारी पासून ते कार्यान्वित करण्यासंबंधीच्या सर्व कार्याचा समावेश होतो.

३. **वैधानिक:** या अंतर्गत प्रदत्त विधिनियम ते विविध विधेयकांचे मसुदा तयार करणे करेपर्यंतच्या कार्याचा समावेश होतो.

४. **संरक्षक:** याअंतर्गत प्रामुख्याने लष्करी प्रशासनाचा अभ्यास केला जातो.

५. **शैक्षणिक:** शैक्षणिक संदर्भात असणाऱ्या सर्व प्रशासकीय कार्यांचा याअंतर्गत अभ्यास होतो.

६. **सामाजिक:** या विषयांतर्गत सामाजिक क्षेत्रातील घटकांचा उदा. रोजगार, सामाजिक सुरक्षा यांचा अभ्यास होतो.

७. **आर्थिक:** या यासंदर्भात आर्थिक क्षेत्रातील प्रशासकीय उपक्रमांचा अभ्यास समाविष्ट असतो उदा. परकीय परकीय व्यापार, औद्योगिक क्षेत्र इ.

८. **विदेशी:** यात विदेशी राष्ट्रांशी संबंधित सर्व घटकांचा अभ्यास केला जातो उदा. राजनीती, आंतरराष्ट्रीय सहकार्य, आंतरराष्ट्रीय करार इ.

९. **साम्राजीय:** याअंतर्गत इतर देशावर वर्चस्व असेल तर त्या संदर्भातील समस्या व तंत्रे यांचा अभ्यास केला जातो.

१०. **स्थानिक:** याअंतर्गत स्थानिक प्रशासनाचा व त्यांच्या कार्याचा अभ्यास होतो.

अशाप्रकारे लोकप्रशासनाच्या व्यक्ती संबंधीचे दृष्टिकोण आपली भूमिका मांडताना दिसतात. यातील कोणताही एकच एक दृष्टिकोन योग्य आहे व परिपूर्ण आहेत असे म्हणता येणार नाही. त्यामुळे असे म्हटले जाते की 'मानवाच्या शरीरात ज्याप्रमाणे अस्थीशास्त्र व शरीर शास्त्र सम्मिलित असते त्याचप्रमाणे प्रशासनात पोस्डकॉर्ब मध्ये वर्णिलेले व्यवस्थापनाचे सामान्य तंत्र व विशेषोपयुक्त साधने या दोन्हींचे संमिश्रण असते. बदलत्या राजकीय, सामाजिक व आर्थिक परिस्थितीच्या संदर्भात लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या कक्षा अद्यापही विस्तारण्याची आवश्यकता आहे. सारांश लोकप्रशासन हे एक गतिशील व विकसनवादी शास्त्र आहे त्यामुळे त्याच्या व्याप्तीसंबंधी विविधांगी दृष्टिकोन निर्माण होणे स्वाभाविक आहे.

१.१.४ लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन

लोकप्रशासन शास्त्राचे संकल्पनात्मक अवलोकन करताना लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील सहसंबधाचा, साम्य व भेद स्थळांचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते. साधारणतः लोकप्रशासन हे शासकीय कार्याशी निगडित असते तर खाजगी प्रशासन हे अशासकीय बाबींशी संबंधित आहे. परंतु लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांमध्ये यासंदर्भात मतभेद आढळतात एक प्रवाह लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन असा भेद मान्य करतो त्यामध्ये प्रामुख्याने हर्बर्ट सायमन, स्मिथबर्ग, थॉमसन, विलोबी या विचारवंतांचा समावेश होतो. तर हा भेद मान्य नसणाऱ्यांमध्ये ल्युथर गुलिक, उर्विक, हेनरी फेयॉल, मेरी पार्कर फॉलेट हे विचारवंत आहेत. त्यांच्या मते सर्व प्रकारचे प्रशासन मग ते सार्वजनिक क्षेत्रातील असो की खासगी क्षेत्रातील असो ते सारखेच असते. हेनरी फेयॉल या संदर्भामध्ये म्हणतात की, 'आपल्यासमोर प्रशासकीय शास्त्रे अनेक नाहीत, फक्त एकच आहे ते खाजगी व सार्वजनिक प्रशासनात सारखेच लागू पडू शकते.

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्य:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्यस्थळे पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील

i) उद्देशातील समानता:

प्रशासन व खाजगी प्रशासनात उद्देशाची समानता हे प्रमुख साम्य दर्शविणारे तत्व मानावे लागेल. कारण दोन्ही प्रशासनाचा उद्देश प्रामुख्याने समाजाची सेवा करणे हाच आहे.

ii) संघटनेची समानता:

संघटनेचे तत्त्व लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोहोंसाठी अत्यावश्यक आहे. कारण संघटन तत्वा अभावी ही प्रशासन आपली कार्य पार पाडू शकत नाही.

iii) अधिकारी वर्गाचे उत्तरदायित्व:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात अधिकारी वर्गाचे उत्तरदायित्व समान पातळीवर आवश्यक असल्याचे दिसते. मानवी, भौतिक व आर्थिक साधनांचे योग्य वापर करण्याचे कार्य या दोन्ही प्रशासनातील अधिकारी वर्गास पार पडावे लागते. त्यामुळे उत्तरदायित्वाची अनिवार्यता दोन्ही प्रशासनात समान रीतीने आढळते.

iv) जनसंपर्क:

जनसंपर्काच्या अभावी कुठलेच प्रशासन यशस्वी होऊ शकत नाही. त्यामुळे खाजगी प्रशासनाबरोबरच लोकप्रशासनात ही जनसंपर्क तत्वास तेवढेच प्राधान्य दिलेले दिसते.

v) प्रशासकीय प्रक्रिया व व्यवस्थापनाचे घटक:

प्रशासन प्रक्रियेची तत्वे व व्यवस्थापनाचे घटक हे लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात समान दिसतात. त्याबरोबरच प्रशासनास आवश्यक असणारी तंत्रे व कौशल्य ही सारखीच आढळतात.

vi) शोध व संशोधन:

बदलत्या व विस्तारत जाणाऱ्या गरजा भागविण्यासाठी व प्रचलित उणिवा दूर करण्यासाठी लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यात नवीन व संशोधनास सारखेच प्राधान्य दिले जात असल्याचे दिसते.

vii) मक्तेदारी:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोहोंमध्ये मक्तेदारी संदर्भात ही समानता आढळते. उदा. सार्वजनिक क्षेत्राने काही उद्योगांमध्ये मक्तेदारी स्थापित केलेली दिसते. खाजगी प्रशासन ही पेटंट च्या साह्याने आपली मक्तेदारी प्रस्थापित करतात.

अशा पद्धतीने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्यस्थळे आपणास आढळतात.

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन भेद:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील फरक दाखवणारे घटक पुढीलप्रमाणे मांडता येतील

i) राजकीय प्रभाव:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन स्पष्ट करणारा हा पहिला घटक मानावा लागेल. लोकप्रशासनावर एक प्रकारे राजकीय नियंत्रण प्रभाव टाकते. त्यामुळे राजकीय पक्ष व व नेते, राजकीय संघटना यांच्या प्रभावाखाली लोकप्रशासन एक प्रकारे कार्यरत असते. खाजगी प्रशासन मात्र राजकीय प्रभावापासून दूर राहते.

munotes.in

ii) स्वरूपातील भेद:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या संदर्भात स्वरूपातील भेदही स्पष्टपणे जाणवतो. लोकप्रशासनाचे स्वरूप हे मुख्यत्वे नोकरशाही स्वरूपाचे दिसते तर खाजगी प्रशासनाचे स्वरूप हे व्यवसायिक आढळते.

iii) व्यावहारिक लवचिकता:

लोकप्रशासनात एकसूत्रता आढळते, प्रशासकीय कार्य व प्रशासकीय निर्णय हे नियमानुकूल पद्धतीनेच होतात. त्यामुळे लोकप्रशासनात व्यक्तिपरत्वे नियम बदलत नाहीत. खाजगी प्रशासनात मात्र धोरणांची लवचिकता आढळते. व्यक्तिगत प्रशासनाचे कार्य हे लवचिक असतात व व्यक्तिपरत्वे ते भिन्न स्वरूपात अमलात आणले जातात असे अनुभवास येते.

iv) आर्थिक नियंत्रण:

आर्थिक यंत्रणा संदर्भात ही खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन यात भेद आढळतो. लोकप्रशासनात आर्थिक नियंत्रण हे बाह्य स्वरूपाचे असते. खाजगी प्रशासनात मात्र खाजगी प्रशासनच आर्थिक बाबींकडे लक्ष पुरवताना दिसते व एकाच ठिकाणी ही दोन्ही कार्य केंद्रित झालेली असतात.

munotes.in

v) उत्तरदायित्व:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात उत्तरदायित्व संदर्भात मूलभूत स्वरुपाचा फरक आहे. लोकप्रशासन अंतिमतः जनतेप्रती उत्तरदायी असते. प्रत्येक कृतीची विचारणा लोकप्रतिनिधींकडून केली जाऊ शकते म्हणून लोकप्रशासनाच्या कार्याचे संकलन आवश्यक असते. खाजगी प्रशासनात मात्र जनतेप्रती उत्तरदायित्व नसल्याकारणाने त्यांच्या कार्याची तपशीलवार माहिती संकलन करून ठेवण्याची आवश्यकता नसते.

vi) नफा तत्व:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात उद्देशा संदर्भात तत्त्व म्हणून समानता आढळत असली तरी व्यवहारात मात्र हेतू दृष्ट्या भेद स्पष्टपणे दिसतो. लोकप्रशासनाचा हेतू हा जनतेची सेवा करणे असतो तर खाजगी प्रशासनात मात्र नफा वा फायदा मिळवणे हे मूलभूत प्रेरणातत्त्व असते.

vii) गोपनीयता:

गोपनीयतेच्या संदर्भात या दोन्ही प्रशासनात फरक दिसतो. लोकप्रशासनाच्या कार्यात गोपनीयतेच्या तत्वास प्राधान्य दिले जाते. मंत्रिमंडळाचे गोपनीयतेचे तत्त्व प्रत्यक्षात कार्यान्वित करण्याची जबाबदारी प्रशासनावर असते. खाजगी प्रशासनात मात्र गोपनीयतेच्या तत्वास एवढी मान्यता आढळत नाही.

viii) सामाजिक प्रतिष्ठा:

सामाजिक प्रतिष्ठेच्या दृष्टीने लोकप्रशासनास खाजगी प्रशासनापेक्षा वरचा दर्जा मिळत असलेला दिसतो.

ix) स्पर्धात्मकता:

लोकप्रशासन हे स्पर्धेवर आधारित कार्य करताना दिसत नाही. लोकप्रशासनाच्या विविध विभागात उदा. कृषी विभाग, शिक्षण विभाग, आरोग्य विभाग हे एकमेकांशी स्पर्धा करताना दिसत नाहीत. खाजगी प्रशासनात मात्र व्यावसायिक संस्थांमध्ये स्पर्धात्मक भावना प्रभावी असते.

x) उत्पन्नाची साधने:

लोकप्रशासनाचे उत्पन्नाचे साधन म्हणून जनतेकडून प्राप्त होणारा कर महत्त्वाचा असतो. खाजगी प्रशासनात मात्र उत्पन्नाचे साधन म्हणून नफा हेच एकमेव साधन असते.

xi) नोकरवर्गाचे संरक्षण:

लोकप्रशासनात सेवा देणाऱ्या नोकरवर्गास ज्या प्रमाणात संरक्षण प्राप्त असते तशी सुरक्षितता खाजगी प्रशासनात आपणास दिसत नाहीत.

xii) आचार संहिता:

लोकप्रशासनावर आचारसंहितेच्या दृष्टीने अधिक बंधने आढळतात. त्या तुलनेत खाजगी प्रशासन अधिक मुक्त स्वरूपाचे असते.

xiii) **कार्यक्षेत्राची व्याप्ती:**

लोकप्रशासनात प्रशासकाला विस्तृत क्षेत्रात कार्य पार पाडावे लागते त्या तुलनेत खासगी प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र हे सीमित स्वरूपाचे असते.

अशा पद्धतीने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यात साम्य व भेद आढळतात

१.१.५ आधुनिक राज्यव्यवस्थेत लोकप्रशासनाचे महत्त्व

परंपरागत पोलिसी राज्यव्यवस्थेत राज्याचे कार्य केवळ कायदा व सुव्यवस्था सांभाळणे आणि परकीय आक्रमणापासून जनतेचे संरक्षण करणे एवढ्या पुरतेच मर्यादित होते. परंतु आधुनिक काळात राज्यव्यवस्थेत अमुलाग्र बदल झाले आहेत. राज्याच्या बदलत्या भूमिकेत व स्वरूपात लोकप्रशासनाचे स्थान केंद्रीय स्वरूपाचे आहे. त्यामुळेच प्रशासकीय विचारवंत राज्यास 'प्रशासकीय राज्य' अशी संज्ञा वापरतात. मानवी जीवनातील प्रत्येक कृती आज राज्यसंस्थेने प्रभावित केली आहे. त्याचे समर्पक वर्णन करण्यासाठी Womb to Tomb (गर्भाशय ते समाधिस्थान) असा शब्द प्रयोग सध्या रूढ झाला आहे. आधुनिक काळातील राज्याचे वाढते महत्त्व पुढील काही मुद्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

i) राज्याच्या बदलत्या भूमिकेतील महत्त्व:

परंपरागत राज्यव्यवस्थेत प्रशासनाचा उद्देश कायदा व सुव्यवस्था राखणे यापुरताच सीमित होता. परंतु आज राज्याच्या बदलत्या भूमिकेत या उद्देशास गौणस्थान स्थान प्राप्त झाले आहे. समग्र विकास हे राज्याचे ध्येय म्हणून आज सर्वमान्य झाले आहे. मानवाचे जीवन

अधिक समृद्ध व सुखी करणे हे राज्याचे प्रधान उद्दिष्ट बनले आहे. जागतिकीकरण उदारीकरण व तंत्रज्ञानातील क्रांतीमुळे विकसनशील देशांच्या विकासाच्या प्रतिमांनामध्ये मोठ्या प्रमाणात जटिलता अनुभवास येत आहे. भारतासारख्या विकसनशील देशात सांप्रदायिकता, प्रादेशिकता यासारख्या संकुचित प्रवृत्तीचे मोठे प्रस्थ आहे. अशावेळी देशाला विकासाच्या दृष्टीने गतिमान करण्याचे महत्त्वाचे कार्य लोकप्रशासनावर अवलंबून दिसते. प्रो. रुमकी बसू यांनी आधुनिक राज्यातील लोकप्रशासनाच्या वाढत्या महत्वास औद्योगीकरण, वाढते शहरीकरण, राज्याचे कल्याणकारी स्वरूप, आंतरराष्ट्रीयीकरण, लोक सुविधांमधील मधील विस्तार व नवउदारमतवादाचे तत्व कारणीभूत असल्याचे स्पष्ट केले आहे.

ii) **लोकशाही शासन प्रणालीत महत्त्वाची भूमिका:**

लोकशाही शासन व्यवस्थेस लोकशाही मुल्य व तत्त्वाप्रमाणे कार्यान्वित करण्यात लोकप्रशासनाची महत्त्वाची भूमिका आहे. लोकशाही शासनव्यवस्थेत राजकीय पक्षांमध्ये सत्ता परिवर्तन निवडणुकांच्या माध्यमातून होत असते. बऱ्याच वेळा निवडणुकीच्या राजकारणासाठी अथवा सत्ता स्पर्धेतून लोकशाहीवादी कृत्य राज्यकर्त्या राज्यकर्त्यांकडून होण्याची शक्यता असते. अशावेळी संविधानिक मूल्यांची व लोकशाही तत्त्वांचे संरक्षण करण्याची जबाबदारी ही लोकप्रशासनावर येते. आधुनिक लोकशाही राज्यव्यवस्थेत लोकप्रशासन ही जबाबदारी पूर्ण क्षमतेने पार पाडताना दिसते. कारण प्रशासन हे समाजात शाश्वत स्वरूपाचे कार्यरत असलेले दिसते. लोकशाही प्रक्रिया खऱ्या अर्थाने सजीव करावयाच्या असतील तर मूलतः प्रशासन कुशल, प्रभावशाली व लोकहितवादी असावयास हवे. प्रशासन जर लोकहिता ऐवजी विशेष समूह वा अभिजन वर्गाच्या हितसंबंधाचे संवर्धन करवते असेल तर लोकशाही फार काळ कार्यान्वित राहू शकत नाही. म्हणूनच यासंदर्भात ॲपलबी असे म्हणतात की 'लोकशाहीमध्ये प्रशासन' उत्तरदायित्व व जनतेची प्रतिक्रिया या दोन तत्त्वांवर निर्भर असते. त्यामुळे लोकशाही प्रक्रियेत सक्रीय करण्याकरिता लोकशाहीत सुद्धा विस्तृत स्वरूपात प्रातिनिधीक बनविण्याची गरज असते. लोकशाही शासन व्यवस्थेत लोक इच्छेचा सन्मान, व्यापक प्रचार व प्रसार, विकेंद्रीकरण, उत्तरदायित्व व जबाबदारीची प्रबळ भावना या माध्यमातून लोकप्रशासनाची भूमिका प्रामुख्याने प्रत्ययास येते.

iii) **कल्याणकारी राज्य कार्यान्वित करण्यातील भूमिका:**

कल्याणकारी राज्याचे स्वरूप हे पोलिसी राज्यापेक्षा वेगळे असते. पोलिसी राज्यव्यवस्थेत शासन लोक कल्याणकारी कार्य आपल्या इच्छेने करत असत मात्र कल्याणकारी राज्यात लोक इच्छेने राज्यास आपले कार्य करावे लागते. व त्या कार्याचे स्वरूप लोकहिताचेच राहील याची खबरदारी राज्यास घ्यावी लागते. त्यामुळे कल्याणकारी राज्याचा आशय सामान्यतः समाजातील सर्व स्थरापर्यंत सुव्यवस्थित जीवनाच्या संधी पोहोचतील व मुक्त स्वातंत्र्य उपभोगतील अशा व्यवस्थेशी जोडला जातो. त्यामुळेच लोक कल्याणकारी राज्यात लोकप्रशासनाची भूमिका महत्त्वाची मानली जाते. कारण कल्याणकारी राज्यात प्रशासनात लोक हिताच्या कार्यास आपले नैतिक कर्तव्य मानून सरकारी धोरणांची अंमलबजावणी करावी लागते. या दृष्टीने कल्याणकारी राज्यास कार्यान्वित करण्यात लोकप्रशासनाचे अनन्य साधारण स्थान आहे.

iv) संस्कृती व सभ्यतेचे संरक्षण करणे:

आधुनिक राज्यव्यवस्थेचे सर्व समाजजीवनाचे स्वरूप पाहता लोकप्रशासन यंत्रणा निकामी झाली तर संबंध समाजात अराजकमय परिस्थिती उद्भवू शकते यासंदर्भात प्रा. डब्ल्यू. व्ही. डनहॅम यांचे विधान महत्त्वाचे आहे. ते म्हणतात 'संस्कृतीचा ऱ्हास जर होत असेल तर तो फक्त प्रशासनाची घडी विस्कळीत झाल्यामुळेच होतो' एकंदरीत वर्तमान समाज व सभ्यतेचे संरक्षण करण्याचे महत्त्वाचे कार्य लोकप्रशासनाकडून होते.

v) सामाजिक परिवर्तनातील सुलभता:

मानवी जीवनातील सर्व अंगांना लोकप्रशासन शास्त्र स्पर्श करते. त्यामुळे लोकप्रशासन शास्त्राच्या विस्ताराबरोबर लोक प्रशासन शास्त्राचे महत्त्वही तेवढेच वाढले आहे. प्रा. चार्लस बिअर्ड म्हणतात 'लोकप्रशासन इतके उपयोगी दुसरे कोणतेही सामाजिक शास्त्र आठवत नाही'. समकालीन संदर्भात समाजातील विविध भेद व विषमता नष्ट करण्यासाठी सामाजिक परिवर्तन ही एक महत्त्वाची गरज म्हणून पुढे आली आहे. या दृष्टीने लोकप्रशासनाचे महत्व अधोरेखित करता ब्रुस ॲडम्स म्हणतात, 'प्रशासन ही मानवी जीवनाची अत्यंत महत्त्वाची शाखा आहे, कारण समाज परिवर्तनात सुलभता आणणे हे प्रशासनाचे मुख्य कार्य असते'. तर हेन्री फेयॉल लोकप्रशासनाचे या दृष्टीने महत्त्व स्पष्ट करताना म्हणतात 'प्रशासनाची प्रक्रिया ही सार्वत्रीक स्वरूपाची आहे. राजकीय, सामाजिक आणि आर्थिक अशा सर्व संघटनात प्रशासकीय क्रिया आढळतात म्हणून प्रशासनाचा वैज्ञानिक पद्धतीने अभ्यास झाला पाहिजे'.

vi) सामाजिक संस्थांना स्थैर्य:

सामाजिक विकासासाठी सामाजिक स्थैर्याची नितांत आवश्यकता असते. लोकप्रशासनामुळे समाजास स्थैर्य प्राप्त होते. अमेरिकन समाज शास्त्रज्ञ पॉल पिगर्स या दृष्टीने लोकप्रशासनाचे महत्त्व विशद करताना म्हणतात, ' समाजाची विद्यमान स्थिती सुरक्षित ठेवणे हा प्रशासनाचा प्रमुख हेतू असतो, लोकप्रशासन हे सामाजिक संस्थांना स्थैर्य प्राप्त करून देते'.

vii) प्रशासकीय स्थैर्य:

लोकप्रशासन आणि समाजाची शासन एक स्थायी शक्ती आहे. एक स्थायी शक्ती म्हणून लोकप्रशासन राज्यांमध्ये अहिंसक मार्गाने विधायक बदल घडवून आणण्याचे महत्वाचे कार्य पार पाडतात. एक वेळ शासन संस्था हिंसक पद्धतीने बदलवली जाते मात्र प्रशासनात अशा हिंसक पद्धतीना वाव दिसत नाही. त्यामुळे एकूण राज्यव्यवस्थेला प्रशासकीय व्यवस्थेला स्थैर्य प्राप्त करुन देण्यात व त्या माध्यमातून विधायक कार्य करण्यात लोकप्रशासनाची भूमिका महत्त्वाची ठरते.

viii) कार्यक्षमतेचा विकास:

कार्यक्षमता हा कोणत्याही समाजाचा व देशाचा विकासातील एक महत्त्वाचा घटक होय. लोकप्रशासन कार्यक्षमतेच्या वृद्धीला अधिकाधिक महत्त्व देते. कार्यक्षमतेचा अभाव म्हणजे प्रशासनातील ते एक प्रकारचे बंडच असते. त्यासाठी प्रशासनात सुधारणा घडवून आणणे,

प्रसंगान्वये त्यास पडताळून पाहणे व आवश्यकतेनुसार बदल घडवणे हे महत्त्वाचे कार्य लोकप्रशासनाच्या माध्यमातून पार पाडता येऊ शकते. त्यामुळे कार्यक्षमतेच्या विकासासाठी लोकप्रशासनाचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

ix) आपत्तींचा सामना:

मानवी समाजात मानवनिर्मित व निसर्ग निर्मित आपत्ती सातत्याने निर्माण होतात. दुष्काळ, भूकंप, पूर, आजारांची साथ या नैसर्गिक संकटांमध्ये समाजाचे संरक्षण करण्याचे व संकटांचा सामना करण्याचे कार्य लोकप्रशासनाकडूनच पार पाडले जाते. तसेच दहशतवादी कारवाया, परकीय आक्रमणे, अंतर्गत बंडाळी यातून राज्यातील जनतेच्या जीवितास निर्माण झालेल्या धोक्यापासून वाचण्यासाठी व त्यांचे संरक्षण करण्यासाठी लोकप्रशासनच तत्पर असते. त्यादृष्टीने लोकप्रशासनाचे महत्त्व अनन्य साधारण आहे.

ix) लोकप्रशासनाचे आंतरविद्याशाखीय स्वरूप:

लोकप्रशासन हे एक सामाजिक शास्त्र आहे. लोकप्रशासनातील विचार, तत्वे, अभ्यास पद्धती यांची देवाण-घेवाण इतर सामाजिक शास्त्राशी सातत्याने होत असते. ही आंतरविद्याशाखीय देवाण-घेवाण इतर सामाजिक शास्त्र साठी ही उपयुक्त ठरते. त्याचबरोबर प्रशासनाच्या प्रगतीस ही मदत होते. एक सामाजिक शास्त्र या भूमिकेतून शासकीय धोरणांचा विचार करताना त्याचा सामाजिक आशय प्रशासनाच्या दृष्टीने महत्त्वाचा ठरतो. कारण समस्या, तिचे स्वरूप, तिचे विश्लेषण, अंमलबजावणीची पद्धती व सेवा पुरवण्यासाठी निवडलेला 'लक्ष्य गट' यांचा सामाजिक संदर्भ अंमलबजावणीच्या तंत्र कौशल्या पेक्षा अधिक महत्त्वाचा असतो. त्यामुळे लोकप्रशासनाचे आंतरविद्याशाखीय स्वरूप प्रशासनाच्या व इतर सामाजिक शास्त्रांच्या विकासाकरिता पूरक ठरताना दिसतो.

x) समाजवर्ती जीवन व्यवसाय:

लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासामुळे शासनाची रचना व कार्य याचा शास्त्रीय पद्धतीने अधिक व्यापक अभ्यास करणे शक्य होत आहे. संशोधन व निरीक्षण यातून शासन कार्यक्षम होण्यासाठी अनेक तंत्राचा विकास लोकप्रशासना मुळेच शक्य झाला आहे. लोक सहभाग व त्यातून होणारे नागरी शिक्षण हे नागरिक घडविण्याचे महत्त्वाचे माध्यम ठरत आहे. त्यामुळे एक समाजवर्ती जीवन व्यवसाय म्हणून तरुण वर्ग प्रशासनाकडे आकृष्ट झालेला दिसत आहे.

लोकप्रशासनाचे महत्त्व प्रशासकीय विचारवंतांच्या काही विधानातून अधिक स्पष्ट होते. या दृष्टीने काही विधानांचा संदर्भ महत्त्वाचा ठरतो. डिमॉक लोकप्रशासनाचे महत्व स्पष्ट करताना म्हणतात, 'प्रशासनाचे क्षेत्र इतके विस्तृत झाले आहे की, प्रशासन दर्शन जीवन दर्शनअसे प्रतीत होत आहे. तर पंडित जवाहरलाल नेहरू म्हणतात, 'लोकप्रशासन जीवनाचे रक्षकच नाहीतर ते सामाजिक न्याय व सामाजिक परिवर्तनाचे एक महान साधन आहे'. ग्लॅडन या संदर्भात असे म्हणतात की, 'आधुनिक युगात लोक प्रशासन आमच्यासाठी अत्यंत आवश्यक बनले आहे लोकशाहीमध्ये लोकप्रशासन प्रत्येक नागरिकाचे अध्ययन हे आहे मग तो विद्यार्थी असो, मजूर असो, विचारवंत असो वा सरकारी कर्मचारी असो. तर

पॉल एच. ॲपलबी म्हणतात, 'सरकारचा आधार प्रशासन आहे. प्रशासना शिवाय सरकार काहीच करू शकत नाही. प्रशासनाशिवाय सरकार फक्त वादविवादाचा क्लब राहील'. तर वाल्डो म्हणतात, 'प्रशासन हा संस्कृतीचा बिकट भाग आहे तो केवळ कार्य करून घेण्यासाठी नसून कार्य करण्यासाठी देखील आहे'.

एकंदरीत लोकप्रशासनाचे स्वरूप, व्याप्ती व त्याच्या तत्त्वज्ञानाचा सामाजिक आशय पाहता लोकप्रशासन समाजास स्थैर्य मिळवून देते व त्यातील परिवर्तन सुलभ व स्वाभाविकपणे घडवून आणते. त्यामुळे सुसंस्कृत नागरी समाजाच्या कार्यासाठी व विकासासाठी कार्यक्षम व स्थिर लोकप्रशासनाची गरज असते. अशा समाजाचे भवितव्य शास्त्रशुद्ध रचना असलेल्या भक्कम तात्विक पाया असलेल्या व कार्यक्षमतेने सार्वजनिक कार्य करणाऱ्या लोकप्रशासन यावरच अवलंबून असते यात दुमत नाही

१.१.६ सारांश

एकंदरीत लोकप्रशासन हे एक विकसित व विस्तारत जाणारे एक सामाजिक शास्त्र आहे. सामाजिक विकासाच्या प्रारंभिक अवस्थेत प्रशासनाचे स्वरूप सरळ साधे होते कारण मानवी जीवनच त्यावेळी साधे होते. मानवी जीवनातील गुंतागुंत जशी वाढत गेली तशी प्रशासनातील गुंतागुंतही वाढत गेली. राज्य व्यवस्थेच्या विकासाबरोबर प्रशासनाचे कार्य ही विस्तारत गेले. त्या प्रमाणात लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अध्ययनाची गरज जाणवू लागली. या गरजेतूनच लोकप्रशासनाचा स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून शास्त्रीयतेकडे प्रवास सुरू झाला. त्या प्रमाणात लोकप्रशासनाकडे पाहण्याचे विविध दृष्टिकोनही विकसितही झाले. एकीकृत, व्यवस्थापकीय व विषयवस्तू दृष्टिकोन लोकप्रशासन शास्त्राची व्याप्ती ठरवण्यात महत्त्वाचे मानले जातात. त्यावरून लोकप्रशासन विषयाचे अभ्यासक्षेत्र निश्चित होते. सारांश पोलिसी राज्य ते प्रशासकीय राज्य हा लोकप्रशासनाच्या विकासाचा संदर्भ आपण ह्या प्रकरणात अभ्यासला. तो लोकप्रशासनाच्या विकासाचा आढावा घेताना पुढील प्रकरणात आपणास उपयुक्त ठरेल.

१.१.७ आपली प्रगती तपासा

१. लोकप्रशासन म्हणजे काय? लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करा.

२. लोकप्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट करून लोकप्रशासनाचे विविध दृष्टिकोन लिहा.

३. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनातून लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करा.

४. लोकप्रशासन शास्त्राच्या विविध दृष्टीकोनाच्या आधारे लोकप्रशासनाचे स्वरूप वर्णन करा.

५. लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्य स्पष्ट करा.

६. लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील भेद दर्शक मुद्दे लिहा.

७.	लोकप्रशासनाचे महत्व सविस्तर लिहा

संदर्भ सूची

i)	बंग के आर, ‘लोकप्रशासन तत्त्वे आणि सिद्धांत’, विद्या बुक्स पब्लिकेशर्स औरंगाबाद, चौथी आवृत्ती, जानेवारी 2013.

ii)	काणे प. सी.,’लोकप्रशासन’, विद्या प्रकाशन, नागपूर, प्रथम आवृत्ती, जुलै 2001.

iii)	गळगे-बेनके सुवर्णा, ‘लोकप्रशासन’ प्रशांत पब्लिकेशन, जळगाव, प्रथम आवृत्ती, जून 2015.

iv)	के. सागर, ‘लोकप्रशासन’ के सागर पब्लिकेशन्स, पुणे.

*****

munotes.in

१.२ लोकप्रशासनाचा विकास

घटक रचना

१.२.० उद्दिष्टे
१.२.१ प्रास्ताविक
१.२.२ लोकप्रशासनाचा विकास
१.२.३ नव लोकप्रशासन
१.२.४ सारांश
१.२.५ आपली प्रगती तपासा
१.२.६ संदर्भ सूची

१.२.० उद्दिष्टे

लोकप्रशासन हे शास्त्र स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून सामाजिक शास्त्रांमध्ये अभ्यासले जात असले तरी लोकप्रशासनाचा शास्त्र म्हणून असणारा विकास हा दीर्घकाळापासून निरंतरपणे चालू आहे. त्यामुळे लोकप्रशासन हा विकसित अभ्यासविषय आहे. या प्रकरणात लोकप्रशासन शास्त्राचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून कसा विकास झाला, त्या विकास मार्गात कुठले अडथळे आले व त्यास लोकप्रशासन शास्त्राने कसा प्रतिसाद दिला, समकालीन लोकप्रशासनात प्रचलित असलेल्या नव- लोकप्रशासनाचे स्वरूप व वेगळेपण या घटकांचा अभ्यास करणे हे आपले लक्ष्य आहे. ज्यातून लोकप्रशासनाच्या एकूण स्वरूप व विकासाची आपली समज अधिक प्रगल्भ होईल.

१.२.१ प्रास्ताविक

प्रशासनाचे अस्तित्व प्राचीन काळापासून मानवी समाजात कायम असले तरी त्याचे महत्त्व मात्र उत्तरोत्तर वृद्धिंगत होत गेल्याचे जाणवते. राष्ट्र- राज्य व्यवस्थेच्या उदया बरोबर आधुनिक तंत्रज्ञान व विज्ञानात झालेल्या क्रांतीने मानवी जीवनाचे एकूण स्वरूप प्रभावित झाले. मानवी जीवनातील गुंतागुंत अधिक वाढली. व्यवहारिक जीवनात ही जटिलता अधिकच तीव्रतेने पुढे आली. या गुंतागुंतीच्या समस्यांना प्रतिसाद म्हणून लोकप्रशासनात नवनव्या संकल्पना उदयास आल्या व लोकप्रशासनाचा विकास होत गेला. सुरुवातीच्या काळात लोकप्रशासन शास्त्राचा विकास हा विकसित देशातील नियोजन व अंमलबजावणी क्षेत्रातील समस्यांची उत्तरे शोधण्याच्या प्रक्रियेने प्रभावित झालेला होता. त्यातही अमेरिकेचा प्रभाव लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासात स्पष्टपणे जाणवतो. परंतु नंतरच्या काळात विकसनशील राष्ट्रातील प्रश्नांनीही लोकप्रशासनास प्रभावित केले व त्यातून लोक प्रशासनास अधिक विकसित व समृद्ध स्वरूप प्राप्त झाले. त्याचा आढावा घेणे त्यादृष्टीने आवश्यक ठरते.

munotes.in

१.२.२ लोकप्रशासनाचा विकास

लोकप्रशासनाचा विकास प्रामुख्याने पुढील पाच टप्प्यात अधिक स्पष्ट करता येऊ शकतो

i. प्रथम कालखंड (१८६७ ते १९२६):

हा लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासाचा पहिला कालखंड मानला जातो. लोकप्रशासन शास्त्राचा व्यवस्थित व शिस्तबद्ध विषय या दृष्टीने या कालखंडात प्रथम अमेरिकेत सुरुवात झाली. म्हणून या कालखंडास प्रशासनाच्या 'उदयाचा कालखंड' असेही संबोधले जाते. प्रो. वूड्रो विल्सन जे पुढे अमेरिकेचे राष्ट्राध्यक्ष झाले त्यांनी १८८७ साली 'लोकप्रशासनाची मूलतत्वे' हा शोधनिबंध प्रकाशित केला. या शोधनिबंधाने लोकप्रशासन या विषयाची स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकसित होण्याची मुहूर्तमेढ रोवली म्हणून प्रो. वूड्रो विल्सन यांना लोकप्रशासन शास्त्राचे जनक म्हणून गौरविले जाते. प्रो. वूड्रो विल्सन यांनी राजकारण व लोकप्रशासन यात मूलभूत स्वरुपाचा फरक स्पष्ट करून प्रशासनाचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून अभ्यास करण्याची गरज प्रतिपादन केली. त्यानंतर फ्रँक जे. गुडनाऊ यांनी १९०० साली 'राजकारण व प्रशासन' या ग्रंथातून प्रशासन व राजकारण हे शासनाची वेगवेगळी कार्य आहेत हे अधिक स्पष्ट केले. १८८७ ते १९२६ या प्रशासनाच्या विकासाच्या प्रथम कालखंडात लोकप्रशासन व राजकारण यांच्या विलगीकरणावर प्रामुख्याने जोर दिलेला दिसतो. २० व्या शतकाच्या पूर्वार्धात लोकप्रशासन ही राज्यशास्त्राची एक महत्त्वाची उपशाखा बनली व लवकरच स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून या विषयाची प्रारंभिक वाटचाल सुरू झाली असे दिसते. हा कालखंड धोरण ठरविणे व त्यांची अंमलबजावणी करणे यात भेद करणारा कालखंड होता. 'लुटीत सर्वांचा सहभाग' (Spoils System) या अमेरिकेतील प्रचलित असलेल्या पद्धतीस प्रतिक्रिया म्हणून प्रो. वूड्रो विल्सन यांनी लोकप्रशासनाचा अभ्यास मांडला व त्यातूनच लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अभ्यासाची सुरुवात झाली असे म्हणता येईल.

ii. द्वितीय कालखंड (१९२७ ते १९३९):

लोकप्रशासन विकासात या कालखंडाचे महत्त्व अनन्यसाधारण स्वरूपाचे आहे. म्हणून या कालखंडास लोकप्रशासन विकासाचा 'सुवर्णकाळ' म्हटले जाते. या कालखंडात लोकप्रशासनाचे महत्व उत्तरोत्तर वृद्धिंगत होत गेल्याचे दिसते. लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या दृष्टीने क्रांतिकारक ठरलेली अनेक तत्वे याच कालखंडात प्रामुख्याने मांडली गेलेली दिसतात. डब्ल्यू. एफ. विलोबी यांचे 'लोकप्रशासनचा सिद्धांत', ल्युथर गुलिक यांचा पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोण हे या कालखंडातील महत्त्वाचे ग्रंथ लोकप्रशासनास स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकसित करण्यात पूरक ठरले. याशिवाय मेरी पारकर फॉलेट, हेन्री फेयॉल इत्यादी प्रशासकीय विचारवंतांचे योगदान महत्त्वाचे ठरले. या कालखंडात एकूणच प्रशासनाची तत्वे व मुलतत्वे निश्चित करण्यास प्राधान्य देण्यात आले. त्यामुळेच या तत्त्वांचा प्रशासनात प्रत्यक्ष वापर करण्यासही प्राधान्य देण्यात आले. त्यामुळेच या कालखंडास प्रशासनाच्या अभिजात दृष्टीकोनाचा कालखंड म्हणून संबोधले जाते. या कालखंडात लोकप्रशासनावर व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनाचे वर्चस्व वाढले. उद्देशांशी संबंध न ठेवता कार्यक्षमतेच्या दृष्टीने व्यवस्थापनाची तत्त्वे उपयोगात आणण्यात काहीही वावगे नाही उलट त्यामुळे प्रशासन

अधिक प्रभावी बनेल अशी धारणा यामागे होती. एकूणच हा कालखंड प्रशासनाच्या विकासाच्या दृष्टीने प्रभावी राहिला.

iii. तृतीय कालखंड (१९३९ ते १९४८):

लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासात तृतीय कालखंड हा आव्हानात्मक कालखंड मानला जातो. या कालखंडात लोकप्रशासन शास्त्रच नव्हे तर सर्वच सामाजिक शास्त्रांच्या शास्त्रीयते वरच प्रश्नचिन्ह उपस्थित झाले होते. कारण सामाजिक शास्त्रांमध्येही नैसर्गिक शास्त्राप्रमाणे शास्त्रीय कसोट्या वापरण्याचा आग्रह वाढीस लागला होता. त्यामुळे या कालखंडात लोकप्रशासन शास्त्रातील प्रचलित संकल्पनांना मोठ्या प्रमाणात आव्हान देण्यात आले. या कालखंडात लोकप्रशासन शास्त्राच्या मूलभूत तत्त्वांवर मोठ्या प्रमाणात टीका होऊ होऊ लागली. या कालखंखडा दरम्यान १९३८ आली चेस्टर बर्नार्ड यांनी 'कार्यकारी मंडळाची कार्य' हा ग्रंथ प्रकाशित केला परंतु या ग्रंथात एकाही नव्या तत्व वा सिद्धांताची मांडणी आढळत नाही. पुढे हर्बर्ट सायमन यांनी १९४७ साली 'प्रशासकीय व्यवहार' हा ग्रंथ लिहून लोकप्रशासनात कोणताही सिद्धांत नाही असे ठाम प्रतिपादन केले, १९४७ सालीच रॉबर्ट ढोल यांनी लोकप्रशासन हे शास्त्र नाही हे स्पष्टपणे जाहीर केले. या कालखंडात डी. वाल्डो, जॉन गॉस इत्यादी विचारवंतांनी लोकप्रशासनाच्या सैद्धांतिक भूमिकेवर मोठ्या प्रमाणात टीका केली. सारांश, लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासाच्या दृष्टीने हा कालखंड लोक प्रशासनाच्या अवमूल्यनाचा कालखंड होय. या कालखंडात प्रामुख्याने वर्तनवादी दृष्टिकोनाचा प्रभाव लोकप्रशासनावर राहिला.

iv. चतुर्थ कालखंड (१९४८ ते १९७०):

लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासातील हा कालखंड 'अंधार युग' म्हणून ओळखला जातो. प्रशासनाच्या प्रयोजनावरच या काळात प्रश्नचिन्ह उपस्थित करण्यात आले. राज्यकर्त्या वर्गाचे राजकारणाचे एक साधन एवढीच प्रशासनाची सामाजिक व बौद्धिक गरज आहे काय? असा प्रश्न प्रशासकीय विचारवंतांना पडला. या कालखंडात समाजापुढील समस्यांना उत्तरे देण्यात प्रशासन अपयशी ठरू लागले व त्यामुळे लोकप्रशासनाचे नैतिक अधिष्ठान अस्थिर बनले. या कालखंडात लोकप्रशासनास स्वतंत्र शास्त्राचा दर्जा नाकारून त्यास एका बाजूने राज्यशास्त्राची एक शाखा म्हणून जोडण्याचा प्रयत्न झाला तर दुसऱ्या बाजूने लोकप्रशासनास प्रशासकीय विज्ञानाचे स्वरूप देण्याचा आग्रह धरण्यात येऊ लागला. १९५६ साली यासंदर्भातील भूमिका प्रस्तुत करणारे 'प्रशासकीय विज्ञान त्रेयमासिक' प्रकाशित झाले. जेम्स मार्च, सिहर्ट ईत्यादींचे लेखन या संदर्भात महत्वाचे मानले जाते. एकंदरीत लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासाच्या दृष्टीने हा कालखंड संकटमय होता असे दिसते.

v. पाचवा कालखंड (१९७१ पासून पुढे):

१९७१ नंतर लोकप्रशासन शास्त्राचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकास होण्यास खऱ्या अर्थाने सुरुवात झाली. विज्ञान तंत्रज्ञानातील प्रगती बरोबर लोकप्रशासनाचे महत्त्वही वाढीस लागले. अनेक विचारवंत लोकप्रशासनाचा स्वतंत्रपणे अभ्यास करावयास पुढे येऊ लागले. इतिहास, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मानववंशशास्त्र इत्यादी सामाजिक शास्त्रांशी

लोकप्रशासनाचा आंतरविद्याशाखीय अभ्यासास सुरुवात झाली. १९७१ नंतर लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात निर्माण झालेली गोंधळाची परिस्थिती संपून एक नवी दिशा प्राप्त झाली. १९७१ नंतरच्या काळात लोकप्रशासनात निर्माण झालेल्या नवीन प्रवाहांनी लोकप्रशासन शास्त्रास अधिक समृद्ध बनविले. फ्रँक मेरिनी यांचे 'Towards a new public administration' व डी. वाल्डो यांचे 'Public Administration in a time of turbulance' हे महत्वपूर्ण ग्रंथ प्रसिद्ध झाले. या ग्रंथामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाची आश्वासक पायाभरणी व पार्श्वभूमी तयार झाली. १९७१ नंतर लोकप्रशासन शास्त्राचे स्वरूप अधिकाधिक व्यापक बनत गेले. आधुनिक तंत्रज्ञानाच्या प्रगतीबरोबर लोकप्रशासनास ही आधुनिक स्वरूप मिळत गेले. एका बाजूने प्रगत विकसित राष्ट्रांमध्ये लोकप्रशासनाचा अभ्यास अधिकात अधिक शास्त्रशुद्ध व व्यवहारवादी होण्याची प्रक्रिया गतिमान झाली तर दुसऱ्या बाजूने अप्रगत व विकसनशील राष्ट्र समूहांनाही विकासाची प्रक्रिया गतिमान करण्यासाठी लोकप्रशासनाची निकड जाणवू लागली. लोकशाही शासन व्यवस्था कार्यान्वित करण्याच्या दृष्टीने लोकप्रशासनास महत्त्वाची भूमिका तर मिळालीच परंतु साम्यवादी राष्ट्रांमध्येही लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यासास मोठी गती मिळाली. जगभर विद्यापीठांमध्ये लोकप्रशासन या विषयाचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून अभ्यास होऊ लागला. एकंदरीत १९७१ नंतर चा कालखंड हा लोकप्रशासन विषयाचा एक स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकसित व प्रस्थापित होण्याचा कालखंड आहे असे म्हणता येईल.

सारांश, लोकप्रशासन शास्त्राचा विकास हा १९ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात स्वतंत्र शास्त्र म्हणून सुरू झाला. अल्पावधीतच लोकप्रशासनात अनेक महत्त्वाचे सिद्धांत मांडून त्यास स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून प्रस्थापित करण्यात आले. या दृष्टीने लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासातील १९२७ ते १९३९ हा कालखंड महत्त्वाचा ठरला. त्यानंतर इतर सामाजिक शास्त्रांप्रमाणे लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यासावर वर्तनवादी दृष्टिकोनाच्या समर्थकानी आव्हान उभे केले, लोकप्रशासनाच्या प्रयोजनावरच प्रश्नचिन्ह उपस्थित झाल्यामुळे काही काळ लोक प्रशासनाचा शास्त्र म्हणून होणारा विकास थांबला मात्र अल्पावधीतच लोकप्रशासन शास्त्र पुन्हा उभे राहिले. १९७१ नंतरचा काळ हा लोकप्रशासनाच्या भरभराटीचा काळ आहे. नवनव्या प्रवाहांनी लोकप्रशासन आजही निरंतर समृद्ध होत आहे या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

१.२.३ नव लोकप्रशासन

लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकास क्रमातील एक महत्त्वाचा घटक म्हणून नवलोक प्रशासन संकल्पनेकडे पाहिले जाते. १९७० नंतरच्या काळात लोकप्रशासन शास्त्रात ज्या क्रांतिकारी घडामोडी घडल्या त्यात नव लोकप्रशासन संकल्पनेचे स्थान सर्वात वरचे आहे. पारंपारिक लोकप्रशासन शास्त्राच्या क्षमतेविषयी व उपयुक्ततेविषयी अनेक प्रश्न उपस्थित केले जात होते. विशेषता अमेरिकन समाज या दृष्टीने अधिक संवेदनशील बनलेला होता. त्यामुळे अमेरिकेत लोकप्रशासनाच्या मूलभूत चिंतनास अधिक वाव मिळाला. १९६७ साली हनी समितीने दिलेला अहवाल त्याच वर्षी फिलाडेल्फिया व मीनोब्रुक येथे झालेल्या परिषदा या परिषदांमधील चर्चांचे पुस्तक रुपाने झालेले संपादन यातून अमेरिकन तरुण

प्रशासकीय विचारवंतांनी नवे विचार मंथन घडवून आणले. त्यातूनच लोकप्रशासन शास्त्रास नवीन तात्विक व वैचारिक बैठक प्राप्त झाली. व लवकरच जगाची मान्यताही त्यास प्राप्त झाली. ही नव वैचारिक बैठक म्हणजेच नव लोकप्रशासन होय.

नव लोकप्रशासनाची मांडणी करणाऱ्या प्रशासकीय विचारवंतांनी लोकप्रशासनातील अनेक पारंपारिक विचार व सिद्धांतांना नाकारून नवीन मानवी व सामाजिक मूल्यांची प्रस्थापना केली. त्यातून लोकप्रशासनास नवे सामाजिक संदर्भ व ध्येय प्राप्त झाले. त्यानुसार लोकप्रशासनात वस्तुस्थिती व जीवनमूल्यांना आधारभूत ठेवून सामाजिक प्रश्नांची पुरेपूर जाणीव राखत सामाजिक समस्या सोडविण्यासाठी प्रयत्न करणे अधिक महत्त्वाचे मानले. प्रशासनात 'मानव' या घटकास नव लोकप्रशासनाने मध्यवर्ती स्थान दिले. पारंपारिक प्रशासनातील काटकसर व कार्यक्षमता यांना दिलेले अवास्तव महत्त्व कमी व्हावे अशी भुमका मांडणारे लोकप्रशासन 'नव लोकप्रशासन' म्हणून संबोधले जाऊ लागले. अशा पद्धतीने नव बुद्धिवाद्यांचे आंदोलन म्हणून लोकप्रशासनात नव लोकप्रशासन स्थापित झाले.

नवीन लोकप्रशासन ही संकल्पना अवलोकन करण्यासाठी या संकल्पनेची उत्क्रांती व विकासाचा आढावा पुढीलप्रमाणे मांडता येईल.

i. हनी समिती अहवाल १९६७:

सिरॅक्यूज विद्यापीठातील प्रो. जॉन सी. हनी यांच्या अध्यक्षतेखाली अमेरिकन लोकप्रशासन सोसायटीने अमेरिकेतील विद्यापीठांमध्ये स्वतंत्र स्वरूपात अध्ययनाची संभाव्यता तपासण्यासाठी समिती गठित केली होती. या समितीने लोकप्रशासनाशी संबंधित समस्यांचा विशेषतः लोकप्रशासन एक विषय की विज्ञान, प्रशासकीय विचारवंत व प्रशासक यांतील अंतर, संशोधन हेतूचा अभाव याचे अध्ययन करून १९६७ साली आपला अहवाल सादर केला. या अहवालात लोकप्रशासनाचे अभ्यास क्षेत्र अधिक व्यापक करण्यावर भर देण्यात आला. त्याचबरोबर लोकसेवा शिक्षणासंदर्भात राष्ट्रीय आयोगाची स्थापना केली जावी, जे अभ्यासक लोकसेवेस वेळ देतील त्यांच्यासाठी शिष्यवृत्ती योजना आखावी, संशोधन कार्यासाठी विशेष आर्थिक सहाय्याची तरतूद करावी या सूचना अहवालात प्रामुख्याने नमूद करण्यात आल्या. त्याचबरोबर जॉन सी. हनी यांनी लोकप्रशासनातील प्रमुख चार समस्याही मांडल्या. त्यात विषयासाठी आर्थिक निधीची कमतरता, पदवी संदर्भातील अनिश्चितता, विभागांची कमतरता व लोकप्रशासन संमेलने व परिषदेची कमतरता यांचा समावेश होता. या अहवालाने लोकप्रशासनाची भूमिका यासंदर्भात गंभीरता पूर्ण विचार करण्यास प्रवृत्त केले.

ii. फिलाडेल्फिया संमेलन:

अमेरिकन राज्यशास्त्र परिषद व समाजशास्त्र परिषदेच्या संयुक्त विद्यमाने डिसेंबर १९६७ मध्ये जेम्स सी. चार्लबर्थ यांच्या अध्यक्षतेखाली लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व व्यवहार या मध्यवर्ती संकल्पनेस अनुसरून फिलाडेल्फिया येथे एका संमेलनाचे आयोजन करण्यात आले होते. या संमेलनात प्रामुख्याने लोकप्रशासन शास्त्रातील सिद्धांत व व्यवहार, क्षेत्र, अभ्यास पद्धती या संदर्भात चर्चा झाली. या चर्चेतून प्रशासकीय विचारवंतामधील

लोकप्रशासन शास्त्राच्या एकूण स्वरूप व अभ्यास विषयीचे वाद प्रकर्षाने पुढे आले. काही विचारवंतांनी लोकप्रशासनास बौद्धिक चिंतनाचे केंद्र म्हणून प्रस्तुत केले तर काही विचारवंत लोकप्रशासन ही केवळ एक प्रक्रिया आहे या मतावर ठाम राहिले. काही विचारवंतांनी लोक प्रशासनास प्रशासनाचा एक भाग म्हणून मान्यता देण्यास पसंती दर्शविली, तर काहींनी मात्र लोकप्रशासनास समाजाचा एक भाग मानले. त्यामुळे चार्ल्सबर्थ यांनी या संमेलना संदर्भात आपले मत नोंदवताना म्हटले आहे, 'आपण लोकप्रशासनाचे क्षेत्र अधिक सीमित केले तर आपण शास्त्रीय पद्धतीचा उपयोग करू शकतो'. या संमेलनातून लोकप्रशासनाचे स्वरूप निश्चित होऊ शकले नाही परंतु लोक प्रशासनाच्या दृष्टीने हे संमेलन पायाभूत ठरले. या संमेलनाने नव लोकप्रशासनाच्या मूल्यांना चालना मिळाली.

iii. मिनोब्रूक संमेलन १९६८:

१९६८ मध्ये मिनोब्रूक येथे लोकप्रशासन शास्त्रातील तरुण प्रशासकीय विचारवंतांच्या पुढाकाराने लोकप्रशासनशास्त्राचे संमेलन पार पडले. या संमेलनाने लोकप्रशासनात क्रांतिकारी बदल घडवून आणले व नव लोकप्रशासनास स्थापित केले. या संमेलनात प्रामुख्याने परिवर्तनशील समाजात लोकप्रशासनाची भूमिका काय असावी यावर विचार मांडला गेला. मिनोब्रूक या संमेलनाचे सारतत्वे सांगणारा फ्रॅंक मेरीनाकृत 'नवीन प्रशासनाची दिशा: मिनोब्रूक परिपेक्ष्य' हे नवीन लोकप्रशासनाचे तत्व प्रदर्शित करणारे प्रथम लेखन ठरले. त्यातूनच परंपरागत लोकप्रशासनाची जागा नवीन प्रशासनास प्राप्त झाली. वाल्डो यांनीही या दरम्यान 'Public Administration in a time of Turbulance' हा ग्रंथ प्रकाशित केला जो नव लोकप्रशासनाच्या विचार प्रस्थापनेच्या दृष्टीने मोलाचा ठरला.

iv. मिनोब्रूक द्वितीय संमेलन १९८८:

२० सप्टेंबर १९८८ मध्ये मिनोब्रूक येथे लोकप्रशासन शास्त्राचे द्वितीय संमेलन पार पडले या संमेलनाने नव लोकप्रशासनाचा विस्तार करण्यात महत्त्वाची भूमिका पार पाडली. द्वितीय मिनोब्रूक संमेलन हे व्याप्ती व संकल्पनेच्या दृष्टीने प्रथम मिनोब्रूक संमेलनापेक्षा अधिक व्यापक व विस्तारित होते असे दिसते. प्रथम मिनोब्रूक संमेलनात केवळ राज्यशास्त्राशी संबंधित विचारवंत सहभागी होते तर द्वितीय मिनोब्रूक संमेलनात मात्र राज्यशाशस्त्रज्ञां बरोबरच अर्थशास्त्र, योजनाशास्त्र, इतिहास, नितीविषयक, समाजशास्त्र इत्यादी विषयांचे तज्ञ ही सहभागी झाले होते. प्रथम संमेलनात लोकप्रशासन शास्त्रातील सामाजिक समानता, परिवर्तन व प्रासंगिकता या घटकांवर भर देण्यात आला होता. तर द्वितीय संमेलनात मात्र नेतृत्व, संवैधानिकता, विधिवत संदर्भ, औद्योगिक निती व आर्थिक संदर्भांना प्राधान्य देण्यात आले. प्रथम संमेलनात मुख्यतः अधिकारीतंत्रीय विरोधी भूमिका घेण्यात आली तर द्वितीय संमेलनात समाज व व्यावहारिक विज्ञानात लोकप्रशासनाच्या वाढत्या भूमिकेच्या बाजूने कौल देण्यात आला. प्रथम संमेलनात प्रामुख्याने सामाजिक परिवेश पूर्णतः सरकार विरोधी होता. लोकप्रशासनाने महत्त्वाच्या सामाजिक विषयात सक्रियता दाखविण्यासाठी पुढाकार घेण्याची आवश्यकता प्रतिपादन करण्यात आली. तर द्वितीय संमेलनात मात्र सामाजिक वातावरण व राज्याच्या सहभागावर जोर देण्यात आला. एकंदरीत प्रथम मिनोब्रूक संमेलनात मूलभूत क्रांतिकारी विकासाच्या विचारावर भर होता. तर द्वितीय मिनोब्रूक संमेलन जागतिक सहभाग व्यावहारिकता व मूलभूत परिवर्तनास प्राधान्य देताना

दिसते. अशा पद्धतीने द्वितीय संमेलनाने नव लोकप्रशासनाचा विचार अधिक विस्तृत करण्यात महत्त्वाची भूमिका बजावली.

v. मिनोब्रूक तृतीय संमेलन २००८:

मिनोब्रूक तृतीय संमेलन हे दोन टप्प्यात आयोजित करण्यात आले होते. ३ ते ५ सप्टेंबर २००८ हा पहिला टप्पा होता यात एकुण ५६ प्रशासकीय विचारवंत सहभागी झाले व दुसरा टप्पा ६ ते ७ सप्टेंबर यात एकूण तीनशे प्रस्तावावर चर्चा होऊन ८० प्रस्ताव स्वीकृत करण्यात आले. या संमेलनाची मध्यवर्ती संकल्पना 'लोकप्रशासन व सार्वजनिक आणि वैश्विक लोकसेवांचे भविष्य' अशी होती. सिरॅकयूज विद्यापीठातील प्रा. रॉसमॅरी ओ' लेरी (Rosemary O'Leary) यांनी या संमेलनाची अध्यक्षता केली. या संमेलनात प्रमुख्याने अमेरिकन अर्थव्यवस्थेत लागलेली उतरती कळा व जागतिक दहशतवादाच्या प्रभावाची पार्श्वभूमी होती. या संमेलनावर जागतिकीकरणाचा मोठा प्रभाव राहिला. या संमेलनात प्रामुख्याने लोकशाही व प्रदर्शन व्यवस्थापन, माहिती तंत्रज्ञान आणि व्यवस्थापन, जागतिकीकरण व तुलनात्मक परिप्रेक्ष, पारदर्शकता आणि उत्तरदायित्व यासारख्या विषयांवर प्रामुख्याने चर्चा घडून नव लोकप्रशासनाचा आशय अधिक समृद्ध करण्याचा प्रयत्न करण्यात आला. या संमेलनात लोकप्रशासनाची एक नव्याने व्याख्या प्रस्तुत केली गेली. 'A socially - embedded process of collective relationships, dialogue & action to promote human flourishing for all' या व्याख्येने लोकप्रशासनाची अभ्यास कक्षा रुंदावली.

नवीन लोकप्रशासनाची वैशिष्ट्ये:

नव लोकप्रशासनाच्या वरील उत्क्रांती व विकासातून काही वैशिष्ट्ये स्पष्ट होतात ती पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

i. परिस्थिती सापेक्ष बदल:

लोकप्रशासन परिस्थिती सापेक्ष बदलांना प्राधान्य देताना दिसते. सामाजिक, राजकीय, आर्थिक परिस्थितीत ज्या वेगाने बदल होत आहेत त्याच वेगाने लोक प्रशासनानेही आपल्या मानदंडचा विकास केला पाहिजे यासाठी नव लोकप्रशासन आग्रही दिसते.

ii. नागरिकांची भागीदारी:

नव लोकप्रशासनात निर्णय प्रक्रियेसाठी लोकप्रतिनिधित्वाच्या तत्त्वास अधिक प्राधान्य दिलेले आहे. प्रशासनात नागरिकांची भागीदारी अधिकाधिक असावी यासाठी नव लोकप्रशासन कटिबद्ध दिसते.

iii. संघटनेत संरचनात्मक बदल:

नव लोकप्रशासन संघटनेच्या रचनेत अधिकार पद परंपरेच्या तत्वास असलेले महत्त्व नाकारून प्रशासन कार्यातील कठोरता कमी करण्याच्या तत्वास प्राधान्य देते. त्यासाठी नाव लोकप्रशासनात छोट्या-छोट्या विकेंद्रित व लवचिक स्वरूपाच्या अधिकार परंपरेच्या रचनेची कल्पना मांडलेली आहे.

iv. तटस्थता बांधिलकीचा समन्वय:

नव लोकप्रशासन सेवक वर्गाच्या दृष्टीने तटस्थता व बांधिलकी च्या तत्वात समन्वय साधण्याचा प्रयत्न करतो. नवीन लोकप्रशासनाच्या तत्वानुसार सेवक वर्गात तठस्थता असावी परंतु सामाजिक व इतर तत्सम उपक्रमांची अंमलबजावणी करताना हे तठस्ततेचे आवरण नाकारण्याचीही तेवढीच गरज आहे. कारण त्यामुळे प्रशासकीय अधिकारी वर्गास सद्सद्विवेक बुद्धीचा वापर करण्याची संधी प्राप्त होते व तिचा अधिक परिणामकारक वापर दुर्बल घटकांच्या योजनांना कार्यान्वित करण्यासाठी होतो.

नव लोकप्रशासनाची उद्दिष्टे अथवा लक्ष्य:

वाल्डो या विचारवंताने नव लोकप्रशासनाची लक्ष स्पष्ट करताना असे म्हटले आहे की , 'नवीन लोक प्रशासन आदर्शवादी सिद्धांत, तात्विक सामाजिक प्रतिबद्धता व सक्रियता या दृष्टीने एक प्रकारचा घोष आहे'. नव लोकप्रशासनाची उद्दिष्टे विचारवंतांनी विविध स्वरूपात मांडली असली तरी नव लोकप्रशासनाची प्रामुख्याने पुढील चार उद्दिष्टे मान्यता प्राप्त झालेली दिसतात.

i. प्रासंगिकता:

सिद्धांत वा तत्त्वज्ञानाच्या दृष्टीने प्रासंगिकता हा घटक अतिशय महत्वपूर्ण मानला जातो. कारण सिद्धांत जोपर्यंत प्रचलित परिस्थितीस लागू होत नाही व त्याची व्यावहारिकता सिद्ध होत नाही तोपर्यंत ते सिद्धांत अपूर्णच राहतात. त्यामुळे सिद्धांताला अनुभवजन्यता प्राप्त करून देण्यासाठी त्या सिद्धांताची प्रस्तुत स्थितीमध्ये प्रासंगिकता असणे अत्यंत आवश्यक असते. त्यासाठी लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांनी सामाजिक प्रश्न सोडविण्यासाठी त्याची परिपूर्ण जाण व भान ठेवावे असे नव लोकप्रशासनाच्या समर्थकांना वाटते. कारण प्रशासनास सामाजिक परिस्थितीत प्रत्यक्ष कार्य करायचे असते अशावेळी शास्त्रीय ज्ञानाबरोबरच ज्या सामाजिक परिस्थितीमध्ये कार्य करायचे आहे त्या समाजातील सामाजिक, सांस्कृतिक आर्थिक व राजकीय परिस्थितीचे संपूर्ण आकलन ही आवश्यक असते. त्यामुळेच लोकप्रशासनाने 'समाज संबंध दृष्टिकोण' अंगिकारण्याची आवश्यकता नव लोकप्रशासनास प्रकर्षाने भासते. एकंदरीत परंपरागत प्रशासनाने कार्यकुशलतेस आपले उद्दिष्ट मानले होते तर नव लोकप्रशासन प्रासंगिकतेस आपले लक्ष मानतो.

ii. मूल्य:

नव लोकप्रशासन मूल्यांना आपला मूलभूत आधार मानतो. मूल्यांपासून लोकप्रशासन तठस्थ राहू शकत नाही ही भूमिका नव लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांनी सुरुवातीपासूनच सातत्याने मांडलेली आहे. अमेरिकेतील बुद्धिजीवी वर्गानेही या नैतिक बांधिलकीच्या तत्त्वास मान्यता दिली. नव लोकप्रशासनाने प्रशासकीय कार्याच्या विस्ताराबरोबरच सार्वजनिक पदाधिकाऱ्यांच्या कार्यात सुद्धा नैतिकतेच्या प्रती जागृती आवश्यक मानतो. यासाठी नवीन लोकप्रशासनात उत्तरदायित्व व नियंत्रणाच्या तत्वास महत्त्व देण्यात आले आहे. आदर्शयुक्त आशय घेऊन प्रशासनाचे कार्य केले जावे यासाठी नव लोकप्रशासन शास्त्रज्ञ आग्रही आहेत.फ्रेडरिकसन यासंदर्भात म्हणतात, ' लोकप्रशासन कमी सार्वजनीक परंतु जास्त जनताभिमुख असावे, कमी वर्णनात्मक पण जास्त उपदेशात्मक असावे, कमी संघटन प्रवण

परंतु जास्त जनप्रभाव-प्रवण असावे, कमी तठस्थ परंतु जास्त आदर्श युक्त असावे व ते शास्त्रीय असावे'. एकंदरीत पारंपारिक लोकप्रशासनात कार्य पार पाडण्यास अधिक महत्त्व दिले जात होते मात्र नव लोकप्रशासनाने कार्य पार पाडताना काही मूल्य व आदर्शांना प्रमाण मानण्याचे आपले लक्ष्य निश्चित केले.

iii. समानता:

परंपरावादी लोकप्रशासन हे एकूणच स्थितीशीलतेला प्राधान्य देत होते. नव लोकप्रशासन समाजातील दुर्बल घटकांप्रती अधिक संवेदनशीलतेचा आग्रह धरते. दुर्बल, दलित, महिला अशा वंचित समूहांच्या उत्थानासाठी समाजात न्याय व समतेच्या तत्त्वाची प्रतिष्ठापना करण्यासाठी प्रशासनाने पुढाकार घ्यावा असे नव लोकप्रशासन वाद्यांना वाटते. समाजातील सर्व वर्गांचा विकास झाल्याशिवाय समाजाचा सर्वांगीण विकास साध्य होऊ शकणार नाही असे नव लोकप्रशासन वाद्यांचे मत आहे. प्रशासकीय कार्याद्वारेच सामाजिक व आर्थिक समता प्रस्थापित करून समाजातील उपेक्षित वर्गास न्याय दिला जाऊ शकतो. सामाजिक व आर्थिक पिळवणूकीपासून पासून त्यांचे संरक्षण केले जाऊ शकते. त्यासाठी प्रशासनाने शोषितांचा बाजू घेणारा वाजवी दृष्टिकोण अंगीकारण्याची गरज आहे असे नव लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांचे मत दिसते. एच. जी. फ्रेड्रीकसन यासंदर्भात म्हणतात' लोकप्रशासनाने सर्व सामाजिक त्रुटी दूर करण्यासाठी कार्य केले पाहिजे, मुक्तपणे समाजातील उपेक्षित घटकांची बाजू घेतली पाहिजे, त्यासाठी प्रशासनाने कृतीप्रवण बनले पाहिजे'. एकंदरीत प्रशासनाने जर न्याय्य भूमिका घेतली तर समाजातील अनेक समस्या सुटण्यास मदत होईल असे नव लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांना वाटते.

iv. परिवर्तन:

प्रचलित समाजव्यवस्थेत विधायक परिवर्तन घडवून आणणे हे नव लोकप्रशासनाचे एक महत्त्वाचे लक्ष आहे. समतेसाठी व न्यायाच्या प्रस्थापनेसाठी प्रशासनाने गतिमान होणे म्हणजे परिवर्तनासाठी कार्यरत होणेच असते. त्यामुळे परिवर्तन हे प्रशासनाचे उद्दिष्ट असले पाहिजे असे नव लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांना वाटते. मिनोब्रूक संमेलनात या दृष्टीने व्यापक प्रमाणात विचारविनिमय करण्यात आला होता. सामाजिक शक्तिशाली असणाऱ्या प्रस्थापित हितसंबंधी गटांविरोधात भूमिका घेण्याची क्षमता लोकप्रशासननात निर्माण व्हावयास हवी यासाठी नव लोकप्रशासन आग्रही आहे. यासाठी नव लोकप्रशासन समाजपरिवर्तनासाठी नवीन विचार, प्रयत्न व साधनांना स्वीकारण्यास प्राधान्य देते. लोक प्रशासनाने केवळ सूचना देऊन चालणार नाही तर त्यादृष्टीने प्रशासनाने समाज पुनर्निर्माणाच्या कार्यात स्वतः सहभागी व्हावे लागेल असे नव लोकप्रशासन वाद्यांना वाटते. नव लोकप्रशासनात नव्याने निर्माण झालेली विकास प्रशासनाची संकल्पना आज विकसनशील राष्ट्रांच्या एकूण विकासाच्यादृष्टीने महत्वाची भूमिका बजावत आहे. विकास प्रशासनच विकासाची व परिवर्तनाची किमया घडवून आणू शकते असा विश्वास विकसनशील राष्ट्रांमध्ये निर्माण झाला आहे.

लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासन यातील भेद:

परंपरागत लोकप्रशासन १९७० नंतरच्या काळात उदयास आलेला नव लोकप्रशासनाचा झालेला विचार यातील मूलभूत स्वरुपाचा फरक पुढील मुद्द्यांच्या आधारे सांगता येईल.

i. उद्देश:

परंपरागत लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासनात उद्देशाच्या यासंदर्भात मूलभूत स्वरुपाचा फरक आढळून येतो मितव्यय व कार्यकुशलता प्रशासनात सुनिश्चित करणे हे परंपरागत लोकप्रशासनाचे प्रधान उद्दिष्ट आहे. तर नवलोक प्रशासनाने आपल्या लक्ष्यामध्ये सामाजिक न्यायाच्या प्राप्तीसाठी कार्यकुशलतेने बरोबर मीतव्ययास प्राधान्य दिलेले आहे.

ii. क्षेत्र:

लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासनात अभ्यास क्षेत्रासंदर्भातही मोठा फरक दिसतो. पारंपारिक लोकप्रशासनात लोक प्रशासनाचा संकुचित दृष्टीकोन प्रभावी दिसतो. जो व्यवस्थावादी दृष्टिकोनातून लोक प्रशासनास धोरण क्रियान्वयापर्यंतच पर्यंतच सीमित ठेवतो. नव लोकप्रशासनाचा दृष्टिकोन मात्र अभ्यास क्षेत्रांच्या संदर्भात व्यापक आहे. त्यामुळे नव लोकप्रशासनाने आपली व्याप्ती ,धोरण निर्माण ते धोरण मूल्यांकनापर्यंत विस्तृत केलेली दिसते.

iii. सत्तासंबंध:

पारंपरिक लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासनात सत्ता संबंधाच्या रचनेवरूनही मूलभूत स्वरूपाचे भेद आढळतात पारंपारिक लोकप्रशासन केवळ व्यवस्थापकाच्या कार्यातच प्रशासन मानते. लोकप्रशासन मात्र सर्वच कार्यांना प्रशासकीय कार्याचा दर्जा देतात व ही कार्य जनहिताच्या दृष्टीने अनिवार्य आहेत असेही स्पष्ट करतात.

iv. राजकारण:

पारंपरिक लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासनात राजकारण व प्रशासन संबंधा संदर्भातही वेग-वेगळा दृष्टिकोण अस्तित्वात असलेला दिसतो. पारंपारिक लोकप्रशासन राजकारण व प्रशासन यांच्या अलगीकरणावर भर देते. तर नव लोकप्रशासन मात्र राजकारण व प्रशासन यांच्या एकीकरणास प्राधान्य देताना दिसते.

V. मूल्य व नैतिकता:

पारंपरिक लोकप्रशासन शास्त्रीयतेच्या कसोटीसाठी लोकप्रशासनात मूल्य व नैतिकता सारख्या बाबींना कोणतेही स्थान असता कामा नये अशी ठाम भूमिका घेते. नव लोकप्रशासन मात्र मूल्यांपासून लोकशासन तटस्थ राहूच शकत नाही असे स्पष्टपणे जाहीर करते.

Vi. स्वरूप:

पारंपारिक लोकप्रशासनाचे स्वरूप हे साधारणतः संस्थागत व औपचारिक स्वरूपाचे आढळते. नव लोकप्रशासनाचे स्वरूप मात्र संस्थागत व औपचारिकतेच्या तत्वा बरोबरच अनौपचारिकतेलाही सामावून घेताना दिसते.

munotes.in

Vii. आंतरविद्याशाखीय संबंध:

पारंपरिक लोकप्रशासन इतर सामाजिक शास्त्रांशी फटकून वागत होते वा त्याची भूमिका काहीशी अलगतावादाची होती असे दिसते. लोकप्रशासन याचा केवळ व्यवस्थापनाशी संबंध आहे. पारंपारिक लोकप्रशासनात प्रवाह प्रभावी होते. त्यामुळे लोकप्रशासन हे एकाकी असणारे शास्त्र अशी ओळख निर्माण झाली होती. नव लोकप्रशासनाने मात्र लोकप्रशासनाची एकाकी ओळख पुसून लोकप्रशासन हे समकालीन प्रशासन असून त्याचा इतर सामाजिक शास्त्रांशी निकटचा संबंध आहे हे स्पष्ट केले.

Viii. परिभाषा:

पारंपरिक लोकप्रशासन व नवलोकप्रशासन यांची परिभाषा ही विभिन्न आहे. पारंपरिक लोकप्रशासनाच्या परीभाषेनुसार लोकप्रशासनात केवळ शासकीय प्रशासनाच्या कार्याचा समावेश होतो तर नव लोकप्रशासनवादी परिभाषेत शासकीय प्रशासन कार्याबरोबरच खाजगी क्षेत्रावर आधारित सार्वजनिक सेवा, स्वयंसेवी संस्थाचे सार्वजनिक कार्य इत्यादींचाही समावेश होतो.

ix. रचना:

पारंपरिक लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासनाची रचनाही वेगवेगळ्या तत्वांना प्राधान्य देणारी आहे. लोकप्रशासनाच्या रचनेविषयी पारंपारिक लोकप्रशासन व नव लोकप्रशासनात मूलभूत स्वरूपाचे भेद आहेत. पारंपारिक लोकप्रशासन अधिकार परंपरेच्या तत्त्वास व केंद्रीत स्वरूपात प्राधान्य देते तर नव लोकप्रशासन अगदी याउलट लवचिक पदसोपान व विकेंद्रित स्वरूपाच्या रचनेस महत्त्वाचे मानते.

१.२.४ सारांश

लोकप्रशासन हे एक विकसित सामाजिक शास्त्र आहे. त्याचा विकास निरंतर चालू आहे. १८८७ पासून १९७० चा कालखंड हा साधारणतः पारंपारिक लोकप्रशासनाचा कालखंड मानला जातो. यात लोकप्रशासन शास्त्राची पायाभरणी होण्याबरोबरच त्याच्या शास्त्रीयतेवरही प्रश्नचिन्ह उपस्थित केले गेले, परंतु या संकटाच्या काळातूनही लोकप्रशासन पुन्हा शास्त्रीयतेच्या कसोटीवर उतरण्यास सिद्ध झाले. शास्त्रीयतेच्या कसोट्यांचा अतिरेक होऊ लागल्यानंतर पारंपारिक लोकप्रशासनास आव्हान देणारी मूल्यवादी तरुणाई नव लोकप्रशासनाच्या स्वरूपात व्यक्त झाली. १९७० नंतरचा काळ हा नव प्रशासनाचा काळ मानला जातो. नव लोकप्रशासनवाद्यांनी लोकप्रशासनाचा आशय अधिक समृद्ध केला. एकूणच लोकप्रशानासही त्यामुळे अधिक व्यापकता व मानव केंद्रितता आली या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

१.२.५ आपली प्रगती तपासा

i. लोक प्रशासनाच्या विकासावर निबंध लिहा.

munotes.in

ii. नव लोकप्रशासन संकल्पना स्पष्ट करा.

iii. नव लोकप्रशासनाचे मूलभूत आधार लिहा.

iv. पारंपारिक व नवीन लोकप्रशासनातील फरक पष्ट करा.

v. नव लोकप्रशासनाच्या वैशिष्ट्यांवर टिप लिहा.

vi. नव लोकप्रशासन म्हणजे काय? नव लोकप्रशासनाच्या उत्क्रांतीची चर्चा करा.

संदर्भ सूची

i. काणे प. सी., 'लोकप्रशासन', विद्या प्रकाशन, नागपूर, प्रथम आवृत्ती, जुलाई २००१.

ii. के. सागर, 'लोकप्रशासन', के. सागर पब्लिकेशन्स, पुणे.

iii. बंग के. आर., ' तत्त्वे आणि सिद्धांत', विद्या बुक पब्लिकेशन्स, औरंगाबाद, चौथी आवृत्ती, जानेवारी २०१३.

iv. गुडगे-बेनके सुवर्णा, 'लोकप्रशासन', प्रशांत पब्लिकेशन्स, जळगाव, प्रथम आवृत्ती, जून २०१५.

*****

munotes.in

१.३ उदारीकरण, खाजगीकरण, जागतिकीकरणाच्या काळातील लोकप्रशासन

घटक रचना

१.३.० उद्दिष्टे
१.३.१ प्रास्ताविक
१.३.२ लोक निवड दृष्टीकोण
१.३.३ नव लोकव्यवस्थापन
१.३.४ सारांश
१.३.५ आपली प्रगती तपासा
संदर्भ सूची

१.३.० उद्दिष्टे

लोकप्रशासन हा सामाजिकशास्त्र म्हणून प्रस्थापित झालेला एक अभ्यास विषय आहे. कोणत्याही ज्ञान शाखेचा अभ्यास करताना विशेषतः सामाजिक शास्त्राच्या स्वरूपात एखाद्या विषयाचा अभ्यास करण्यासाठी विशिष्ट दृष्टीकोनाचा स्वीकार करावा लागतो. लोकप्रशासन शास्त्राचा अभ्यास करताना ही विविध दृष्टिकोन मांडले गेले आहेत. या दृष्टिकोनामुळे लोकप्रशासन विषयाची व्याप्ती समजण्यास मदत होते. त्या बरोबरच लोकप्रशासनाची भूमिका स्पष्ट होते. दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून अभ्यासक त्या-त्या विषयाच्या नवनवीन तत्त्वांची मांडणी करत असतात. त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या दृष्टिकोनाच्या मांडणीतून लोकप्रशासनाचे स्वरूप व विकास आपल्यासमोर उभा राहतो. लोकप्रशासन शास्त्रात पारंपारिक दृष्टीकोन व आधुनिक दृष्टिकोण अशी सर्व सर्वसाधारण विभागणी आढळते. १९४५ पूर्वी ज्या दृष्टिकोनांची मांडणी लोकप्रशासन शास्त्राच्या दृष्टीने झाली ते पारंपारिक दृष्टिकोन समजले जातात. तर १९४५ नंतरच्या दृष्टिकोनाना आधुनिक दृष्टिकोन म्हणून ओळखले जाते. त्याच बरोबर प्रमाणकस्थापक वा आदर्शवादी आणि अनुभवाधिष्ठित अशा दोन भागात ही लोकप्रशासन शास्त्राच्या दृष्टिकोनाचे वर्गीकरण केले जाते. आदर्शवादी भागात मोडणाऱ्या दृष्टिकोनानुसार लोकप्रशासन कसे असावे यावर भर दिलेला असतो. तर अनुभवाधिष्टीत वर्गात मोडणाऱ्या दृष्टिकोनानुसार लोकप्रशासनातील विवरण, विश्लेषण यासारख्या अनुभवजन्य बाबींचा विचार केला जातो. मानवी जीवन ज्या प्रमाणात गतिमान झाले त्या प्रमाणात लोकप्रशासन ही गतिमान करण्यासाठी प्रशासनात कालसापेक्ष अनेक दृष्टिकोन मांडले जातात. समकालीन उदारीकरण, खाजगीकरण व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेत समस्त मानवी जीवनाला सर्वंकषरीत्या प्रभावित केलेले दिसते. लोकप्रशासनशास्त्रही या प्रभावापासून अलिप्त राहू शकले नाही. यादृष्टीने समकालीन लोकप्रशासनास लोकनिवड दृष्टिकोण व व्यवस्थापनाच्या कल्पनेने सर्वाधिक प्रभावित केलेले दिसते. या दृष्टिकोण व संकल्पनांची मांडणी व अवलोकन आपण या प्रकरणातून

करणार आहोत, ज्यामुळे लोकप्रशासन शास्त्राचे स्वरूप, अभ्यासक्षेत्र विकासाविषयी चा आपला दृष्टिकोन अधिक स्पष्ट होण्यास मदत होईल अशी अपेक्षा आहे.

१.३.१ प्रास्ताविक

लोक निवड दृष्टिकोण नव लोक व्यवस्थापन या दोन संकल्पना उदारीकरण, खाजगीकरण व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेने लोकप्रशासनास दिलेल्या दोन महत्त्वाच्या देणग्या मानाव्या लागतील. उदारीकरण, खाजगीकरण व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेने सर्वच सामाजिक शास्त्रांना आपल्या अभ्यास कक्षा व मुलतत्वे तपासण्यासाठी प्रतिबद्ध केले. परंपरागत संकल्पना व अभ्यास क्षेत्र मोठ्या प्रमाणात या खाऊजा प्रक्रियेने प्रभावित झाले होते. यापूर्वी स्थित्यंतरे व परिवर्तने मानवी समुदायाने अनुभवली होती मात्र खाऊजा धोरणाने दिलेल्या व निर्माण केलेल्या परिवर्तनाचा वेग तीव्र होता. हा वेग जगातील अनेक मानवी समुदायांना पेलवला नाही. त्यांची भोवळ आल्यासारखी परिस्थिती झालेली दिसते. तर या वेगाने काही सामाजिक शास्त्रे ही मोडकळीस आणली. लोकप्रशासन शास्त्राने मात्र खाऊजा प्रक्रियेस सकारात्मक प्रतिसाद देऊन आपल्या अंतरंगात या प्रक्रियेस अनुरूप संकल्पना व तत्वांना सामावून घेतले व सिद्धांत रूपाने प्रकट केले. त्यामुळेच लोकप्रशासन शास्त्र खाऊजा च्या लाटेत ही आपले अढळ स्थान अधिक भक्कम करून उभे असलेले दिसते. या संदर्भात लोक निवड दृष्टिकोण व नव लोकव्यवस्थापन यांचे स्थान अनन्यसाधारण आहे. त्यामुळे या संकल्पनाचा अभ्यास करणे महत्त्वाचे ठरते.

१.३.२ लोक निवड दृष्टीकोण

१९६० नंतरच्या काळात लोकप्रशासन शास्त्रात ज्या नवीन संकल्पना व दृष्टिकोन प्रस्तुत केले गेले त्यात लोक निवड दृष्टिकोण हा एक महत्त्वाचा दृष्टिकोन मानला जातो. प्रशासन व राज्याच्या क्षेत्रातील उपभोक्त्यांच्या हिताच्या दृष्टीने पुनर्निर्धारण करणे हे लोक निवड दृष्टिकोनाचे मूलभूत तत्त्व मानले जाते. लोकशाही व मानवतावाद या तत्त्वांनी प्रेरित झालेल्या प्रशासकीय विचारवंतांनी जनतेच्या इच्छेवर आधारित राज्य निर्देशिती प्रशासनाची जी कल्पना मांडली; त्याचे समाजशास्त्रीय व आर्थिक तर्काद्वारे जे समर्थन प्रस्तुत केले गेले त्यातून खऱ्या अर्थाने लोक निवड दृष्टिकोनाची मूळ तयार झाली व एक सिद्धांत वा दृष्टिकोन म्हणून लोक निवड दृष्टिकोन विकसित झालेला आपणास दिसतो. लोक निवड दृष्टिकोनाच्या विकासात व तात्विक मांडणीत विन्सेन्ट ओल्ट्रॉय यांचे योगदान सर्वाधिक महत्त्वाचे मानले जाते. ओल्ट्रॉय यांनी 'Intellectual crises in American public administration' (अमेरिकन लोक प्रशासनात बौद्धिक संकट) या ग्रंथात 'लोकतांत्रिक प्रशासन' नावाच्या संकल्पनेची मांडणी केली. या लोकतांत्रिक संकल्पनेचाच एक महत्त्वाचा पैलू म्हणजे 'लोक निवड दृष्टिकोन' होय. या दृष्टिकोनाने नोकरशाहीच्या एकाधिकारशाहीवर प्रखर टीका करून 'विखुरलेल्या प्रशासकीय अधिकारांचे प्रारूप' प्रस्तुत केले. त्या दृष्टीने या संकल्पनेचा अभ्यास करणे आवश्यक आहे.

लोक निवड दृष्टिकोनाची मूलभूत तत्वे:

लोक निवड दृष्टिकोनाची मूलभूत तत्वे पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

i. प्रशासकांमध्ये लोकभिमुखतेचा अभाव:

लोक निवड दृष्टिकोण राज्यकर्ते व प्रशासक यांना आरोपीच्या पिंजऱ्यात प्रामुख्याने उभा करतो. लोक निवड दृष्टिकोनानुसार राज्यकर्ते व प्रशासन यांचे स्वरूप हे लोकोभिमुख नसते तर हे दोन्ही घटक स्वहिताच्या प्रेरणेनेच कार्यरत असतात.

ii. राजकारण व प्रशासनातील समन्वयाचा आधार स्वार्थ:

लोक निवड दृष्टिकोना नुसार आपणास राजकारण व समन्वय यात मोठ्या प्रमाणात जो समन्वय आढळून येतो त्याची प्रेरणा ही जनकल्याण नसून त्या समन्वयाचा मूलभूत आधार स्वार्थ हाच दिसतो. कारण वास्तवात राजकारण आणि प्रशासन एक दुसऱ्यास टिकविण्यासाठी व परस्परांच्या हितांचे पोषण करण्यासाठी कार्यरत असतात.

iii. नोकरशाही अनुत्पादन:

लोक निवड दृष्टीकोण नोकरशाहीच्या सार्वजनिक क्षेत्रातील मक्तेदारीवर प्रामुख्याने टीका करतो. या दृष्टिकोनानुसार नोकरशाही आपले क्षेत्र व सत्ता अनावश्यकरित्या वाढवीत जाते व त्यामुळे नोकरशाहीस अनुत्पादकतेच्या दोषाची लागण होते.

iv.राजकीय संस्था व प्रशासकीय अभिकरणांवरील मर्यादांसाठी आग्रही:

लोक निवड दृष्टीकोण राजकीय संस्था प्रशासकीय अभिकरणांच्या अनिर्बंध स्वरूपास नाकारतो. लोक निवड दृष्टिकोनानुसार राजकीय संस्था व प्रशासकीय अभिकरणांच्या स्थापनेमागे निश्चित सिद्धांत व तर्काची नितांत आवश्यकता असून या तर्क व सिद्धांताचा मुख्य रोख राजकीय संस्था व प्रशासकीय अभिकरणांना मर्यादित ठेवण्याच्या दृष्टीने असावा.

v. उपयोगितेची मागणी:

लोक निवड दृष्टिकोण व्यक्ती अधिकाधिक उपयोगितेची मागणी करते. हे गृहीतक स्वीकारतांना दिसतो. लोक निवड दृष्टिकोनाच्या मते जर व्यक्तीजवळ योग्य त्या सूचना असतील व त्याची आवड निरंतर राहिली तर ती व्यक्ती तर्कपूर्ण स्वरूपात निर्णय घेते व कार्यरत होते त्यामुळे व्यक्ती अधिकाधिक उपयोगितेच्या द्रुष्टीने कायम आग्रही राहते.

Vi. नोकरशाहीची अक्षमता:

लोक निवड दृष्टिकोनानुसार व्यवसायानुरुप पदानुक्रमे यात व्यवस्थित एक सत्तासंपन्न नोकरशाही नागरिकांच्या पसंती व नापसंती यावर आधारित सेवा पूर्ण करण्यात असमर्थ ठरते. तसेच या दृष्टीने निर्माण होणाऱ्या आव्हानांचा सामना करण्यातही नोकरशाहीचे विद्यमान प्रतिमान अक्षम ठरते.

Vii. प्रशासकीय संस्थांचा आधार लोकदृष्ट्या असावा:

लोक निवड दृष्टिकोनाच्या मते सार्वजनिक प्रशासकीय संस्थांच्या माध्यमातून सार्वजनिक हिताची खऱ्या अर्थाने परिपुर्ती होऊ शकते. परंतु या संस्था जनतेच्या इच्छा व तावडीतून अविष्कृत होणे गरजेचे आहे तरच त्या सार्वजनिक हिताची परिपूर्ती करू शकतील. त्यासाठी लोक निवड दृष्टिकोण प्रशासना बाह्य असणाऱ्या संस्थांच्या जसे जन्म दिलेल्या स्वयंसेवी संस्था, सार्वजनिक मंडळे यांच्या स्थापनेस प्रोत्साहन देण्याचा आग्रह धरतो. या दृष्टीने अधिकारांचे अधिकाधिक विकेंद्रीकरण असावे असे लोक निवड दृष्टिकोनाच्या पुरस्करत्यांना वाटते.

Viii. लोकहित हाच राज्याचा आधार असावा:

लोकप्रशासन हे मूलतः कल्याणकारी राज्याचे अपत्य आहे. लोक निवड दृष्टिकोनानुसार राज्य व प्रशासन यांचे मुख्य कार्य लोकहित करणे हेच असावे. मूलतः राज्य हे साध्य नसून व्यक्तींच्या हिताची पूर्ती करण्याचे ते एक साधन मात्र आहे हे विसरता कामा नये. लोक निवड दृष्टिकोनाच्या मते 'राज्य हे मानवाच्या चांगल्या जीवनासाठी निर्माण झाले असून हे मानवी जीवन अधिक चांगले व समृद्ध करण्यासाठी टिकून आहे' हा ॲरिस्टॉटलचा विचार राज्याने प्रत्यक्षात आणणे गरजेचे आहे.

ix उत्तरदायित्व व लोकसहभागास प्राधान्य:

लोक निवड दृष्टिकोण राज्य व प्रशासनाच्या उत्तरदायितत्वास व प्रशासनाच्या प्रत्येक स्तरावरील लोकसहभागास प्राधान्य देतो. लोक निवड दृष्टिकोनाच्या मते सरकारने प्रत्येक खर्च आर्थिक सिद्धांताच्या आधारे करावा व त्यासाठी पूर्णतः उत्तरदायी रहावे. त्याचप्रमाणे सरकारने गैर योजनांसाठी होणारा अधिकचा खर्च टाळून प्रशासनाच्या प्रत्येक स्तरावर सहभाग निश्चित करावा.

सारांश, लोक निवड दृष्टिकोन हा नाव लोकव्यवस्थापन वादाशी जवळीक साधणारा दृष्टिकोन असून तो एक प्रकारे नाव लोकव्यवस्थापनाची पार्श्वभूमी तयार करताना दिसतो.

लोक निवड दृष्टिकोनाची वैशिष्ट्ये:

लोक निवड दृष्टिकोनाच्या वरील मूलभूत तत्त्वांच्या आधारे आपणास लोक निवड दृष्टिकोनाची काही मूलभूत तत्वे पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

i. लोक निवड दृष्टिकोन राज्या ऐवजी व्यक्तीस केंद्रस्थानी ठेवतो.

ii. लोक निवड दृष्टिकोण नोकरशाही विरोधी व कार्यकुशलता समर्थक आहे.

iii. लोक निवड दृष्टिकोण प्रशासकीय निर्णयांच्या आर्थिक तर्कसुसंगतीवर भर देतो.

iv. लोक निवड दृष्टिकोण सार्वजनिक खर्चातील सुनिश्चीतता व खर्चाचे स्वरूप सार्वजनिक असावे यासाठी आग्रही आहे.

v. लोक निवड दृष्टिकोन राज्य व प्रशासनास मर्यादित करून बाजार क्षेत्राच्या विस्तारास प्राधान्य देतो.

vi. लोक निवड दृष्टिकोण राजकीय व प्रशासकीय अशा दोन्ही पातळ्यांवर विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वास मान्यता देतो.

vii. लोक निवड दृष्टिकोण प्रशासकीय संस्थाचा मूलाधार लोक इच्छा असावा असे प्रतिपादन करतो.

viii. लोक निवड दृष्टिकोनाच्या मते जनतेशी संबंधित सेवांमध्ये ही व्यावसायिक दृष्टीकोन बाळगावा.

लोक निवड दृष्टिकोण प्रशासनात मूल्यांना महत्त्वपूर्ण स्थान असावे हे मान्य करतो.

लोक निवड दृष्टिकोनाच्यामते जनतेच्या हिताच्या दृष्टीने प्रशासनाचे निरंतर आधुनिकीकरण अत्यावश्यक आहे.

लोक निवड दृष्टिकोन प्रशासनातील विशेषीकरनास प्राधान्य देतो.

लोक निवड दृष्टिकोनाच्या मते राजकारण व प्रशासन हे भिन्न नसून या दोहोंमध्ये अंतर संबंधित रचना आहेत. लोक निवड दृष्टिकोन लोकप्रशासनास राजकारणाच्या अंतर्गत मानतो.

लोक निवड दृष्टिकोनाने केलेल्या सूचना / शिफारशी:

लोक निवड दृष्टिकोन प्रशासनास अधिकाधिक लोकाभिमुख करण्यासाठी प्रामुख्याने पुढील प्रमाणे शिफारशी करतो.

i. राजकीय व्यक्तींना सदसद्विवेकास अनुसरून प्राप्त झालेले अधिकार सरकारच्या एकूण भूमिकांची व्याप्ती मर्यादित करावी.

ii. सार्वजनिक क्षेत्रातील सरकारची मक्तेदारी कमी करून वस्तू व सेवांच्या पुरवठ्यासाठी विकेंद्रीकरणाच्या तत्वा आधारे विविध संस्थांची स्थापना करावी.

iii. विखुरलेले अधिकार व स्पर्धा तत्त्वांवर सरकारी संघटनांची उभारणी करावी.

iv. प्रशासकीय कार्यावर संविधानाचे नियंत्रण प्रस्थापित करावे.

v. सरकारी संघटनांची जनतेप्रती बांधिलकी वृद्धिंगत करून राजकीय पुढारी व नोकरशहा यांचे अधिकार मात्र मर्यादित ठेवावेत.

vi. स्पर्धात्मक वातावरणास बाजारव्यवस्थेत प्रोत्साहन देऊन शासन संस्थेचे नियंत्रण सल्लागाराच्या स्वरूपात मर्यादित ठेवावे.

vii. शिक्षण व आरोग्य सेवांचे ही शासनाने शक्यतोपर खाजगीकरण करावे.

viii. शासनसंस्थांचे एकूण आकारमान लहान स्वरूपाचेच असावे.

ix. सार्वजनिक क्षेत्रातील खर्च कमी करून सार्वजनिक क्षेत्रात ही स्पर्धात्मकतेस चालना द्यावी.

लोक निवड दृष्टिकोनाणे मांडलेली विरोधी तत्वे:
लोक निवड दृष्टीकोण प्रामुख्याने पुढील बाबींना प्रकर्षाने विरोध करतो.

i. केंद्रीकृत प्रशासकीय व्यवस्था:

लोक निवड दृष्टिकोन आत्यंतिक केंद्रीकृत प्रशासकीय व्यवस्थेस कट्टर विरोध करून विकेंद्रित व्यवस्थेचे प्रबळ समर्थन करतो.

ii. अधिकार पद परंपरेचे तत्व:

लोक निवड दुष्टीकोन संघटनेच्या पदसोपानात्मक रचनेस नाकारून त्याऐवजी 'मॅट्रिक्स संघटन' या पद्धतीस लोकतांत्रिक प्रशासनाच्या दृष्टीने आवश्यक मानतो.

iii. नोकरशाहीस विरोध:

लोक निवड दृष्टिकोनाने सर्वाधिक विरोध नोकरशाहीच्या प्रारूपास केलेला दिसतो. विन्सेंट ओस्ट्राम यासंदर्भात म्हणतात,' लोकशाही संरचना आवश्यक आहे परंतु उत्पादक व प्रत्युत्तरकारी लोकसेवा अर्थव्यवस्थेसाठी पर्याप्त नाही'.

iv. राजकारण व प्रशासन विभाजन:

लोक निवड दृष्टिकोण राजकारण व प्रशासनात विभाजन आहे हे मान्य करत नाही व उलट या दोहोत आंतरसंबंधाचे जाळे असते असे प्रतिपादन करतो.

V. राज्याच्या सर्वोच्चतेस विरोध:

लोक निवड दृष्टिकोन राज्याची सर्वोच्चता नाकारून व्यक्तीच्या सर्वोच्चता प्रस्थापित करतो.

Vi. राज्याच्या एकाधिकारतेस विरोध:
लोक निवड दृष्टीकोन राज्याच्या एकाधिकारतेस नकार देतो व बाजार व्यवस्थेच्या स्वातंत्र्याचे समर्थन करतो.

सारांश, लोक निवड दृष्टीकोन हा उदारीकरण, खाजगीकरण व जागतिकीकरणाच्या या काळातील एक महत्त्वाचा दृष्टिकोन असून लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यासाची कक्षा या दृष्टिकोनामुळे अधिक व्यापक बनली आहे. त्याचबरोबर या अभ्यासास एक वेगळा परिप्रेक्ष प्राप्त झाला आहे. लोक निवड दृष्टिकोनाने नवलोक व्यवस्थापनाची ही एक प्रकारे पार्श्वभूमी तयार केली आहे. आज या लोक निवड दृष्टिकोनाच्या माध्यमातूनच राजकीय नेते, नोकरशहा, हितसंबंधी गट, राजकीय पक्ष, शासन संस्था आपल्या कार्याची निश्चिती करताना दिसतात, ज्यातून लोक सहभागाचा स्थर हा शासन व बाजार अशा दोन्ही व्यवस्थात्मक पातळीवर उंचावताना व विस्तारताना दिसतो आहे.

१.३.३ नव लोकव्यवस्थापन

१९८० च्या दशकात लोकप्रशासनात पारदर्शकतेच्या दृष्टीने जे क्रांतिकारी बदल घडून आले त्यात नवलोक व्यवस्थापन या संकल्पनेचे योगदान महत्त्वाचे आहे. उदारीकरण, खाजगीकरण व जागतिकीकरणाची प्रक्रिया ज्या प्रमाणात विस्तारत गेली त्या प्रमाणात नव

लोक निवड व नव लोक व्यवस्थापनाचे स्थान ही वृद्धिंगत होत गेल्याचे दिसते. पारंपारिक लोकप्रशासन हे कार्यशीलता, विशेषीकरण, केंद्रीकरण व पदसोपान परंपरेच्या तत्त्वांना प्राधान्य देणारे होते. पारंपारिक लोकप्रशासनातील रचनात्मक संकल्पना वर मॅक्सवेबर व त्याच्या समर्थक विचारप्रवाहाचा मोठा प्रभाव होता. नव लोकप्रशासनाने मात्र वेबर प्रणित सिद्धांतांना टीकेस पात्र ठरले. प्रशासनाच्या रचनेत नव्या मूल्य व तत्वांना सामावून घेण्याची निकड प्रस्तुत केली. नव लोकप्रशासनाने प्रशासकीय रचनेच्या दृष्टीने जे प्रारूप प्रस्तुत केले त्यात नव लोकव्यवस्थापनाचे तत्व महत्त्वाचे आहे. नव लोकव्यवस्थापनाने शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या पारंपारिक प्रतिमानाचे मूल्यमापन करून हे दाखवून दिले की ,वेबर प्रणित दृष्टिकोनामुळे सार्वजनिक संस्था व्यक्तिनिरपेक्ष, कठोर व यांत्रिक बनल्या आहेत. त्यामुळे संघटनात्मक उद्दिष्टपूर्तीसाठी कार्यक्षम व्यवस्थापन व प्रभावी उत्पादन प्रक्रिया राबवणे शक्य होत नाही. वेबर प्रणित दृष्टिकोनातील मर्यादांवर मात करण्यासाठी १९८० च्या दशकात लोकप्रशासनात अनेक दृष्टिकोन पुढे आले ज्यानी मानवी प्रेरणा, कार्यक्षमता, सार्वजनिक धोरणाची निर्मिती व त्याची अंमलबजावणी व्यवस्थापनावर नव्याने भाष्य केले. नव्याने पुढे आलेल्या दृष्टिकोनाने यासंदर्भात लक्ष केंद्रित करून वास्तवात असणाऱ्या समस्यांवर प्रशासनाचे लक्ष वेधून घेतले ज्यामुळे वेळेचा अभाव, माहिती संकलनातील अडथळे या सारख्या तत्सम समस्या दृष्टीपथात आल्या. लोकप्रशासनात निर्माण झालेले हे नवे दृष्टिकोन रचनात्मकतेपेक्षा लोकाभिमुखतेस प्राधान्य देणारे आहेत. त्यासाठी अनुकूल विकेंद्रीकरण, बदलत्या व स्थानिक गरजांच्या परिपूर्तीसाठी आवश्यक असणारी लवचिकता व पारदर्शकता यांना मध्यवर्ती स्थान देण्यात आले आहे. या दृष्टीने नव लोकव्यवस्थापनाचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

नव लोकव्यवस्थापनाचे मूलभूत घटक:

नव लोकव्यवस्थापन हे शास्त्रीय व्यवस्थापनावरील टीका आहे. या दृष्टिकोनाने वेबरोत्तर नव्या दृष्टिकोनास अवकाश प्राप्त करून दिला आहे. त्यादृष्टीने त्याचे पारंपरिक दृष्टिकोनापेक्षा असणारे वेगळेपण व मूलभूत घटक पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

i. राजकारण व प्रशासनाची द्विशाखाक्रमता चुकीची:

वेबेरियनोत्तर काळात निर्माण झालेला दृष्टिकोण राजकारण व प्रशासन या द्विशाखाक्रमास अकार्यक्षम व अवास्तव मानतो. धोरण तयार करण्याचे व त्याची अंमलबजावणी करण्याचे असे कप्पे निर्माण होणे हे प्रशासनात अकार्यक्षमता, कठोरता या दोषांना निर्माण करण्यास कारणीभूत ठरते असे या दृष्टिकोनाचे समर्थक मानतात.

ii. अवास्तव बुद्धिप्रामाण्यास विरोध:

मॅक्सवेबर व तत्सम प्रशासकीय विचारवंतांनी प्रशासनाची जी प्रतिमाने विकसित केली त्यातून एक प्रकारे तर्क शक्तीच्या कल्पनेला मुक्त वावर मिळाला. परंतु या दृष्टिकोनाचे प्रवक्ते प्रत्येक प्रश्नास तर्कशक्ती लावून ताणने व्यवहार्य नसते हे स्पष्ट करतात. त्या ऐवजी ते बांधिल बुद्धीप्रामाण्याचे तत्व प्रस्तुत करतात.

iii. अधिकार पद परंपरेच्या तत्वाची पुनर्रचना:

वेबरप्रणित दृष्टिकोण प्रशासन व्यवस्थापनात अधिकार पद परंपरेच्या तत्त्वास केंद्रस्थानी ठेवून केंद्रीककरणाच्या तत्वास प्राधान्य देतो. मात्र हा दृष्टिकोण पदसोपान परंपरेची पुनर्रचना करण्याची आग्रही मांडणी करतो. बदलत्या काळात कार्यक्षम ,उत्पादनक्षम व नावीन्यपूर्ण संघटनात्मक रचनेसाठी अधिकार पदपरंपरा तत्त्वाची पुनर्रचना अत्यावश्यक असल्याचे या दृष्टिकोनाचे समर्थक सांगतात.

iv. संघटनेची कठोर व नियमबद्ध रचना अयोग्य:

हा दृष्टीकोण कठोर, नियमबद्ध, लोकशाही स्वरूपाच्या रचना प्रशासनाच्या कार्यक्षमतेच्या व एकूण ध्येयपूर्तीच्या दृष्टीने फारश्या योग्य नसतात हे स्पष्ट करतो. या दृष्टिकोनानुसार ध्येयपूर्ती व कार्यक्षमतेकरिता कठोर नियमबद्धते पेक्षा कार्याचे समाधान व कार्याची संधी उपलब्ध असणे अधिक उपयुक्त ठरते.

V. सार्वजनिक सेवकांकडून सार्वजनिक हित घडतेच असे नाही:

सर्वसाधारणतः सार्वजनिक प्रशासनाच्या माध्यमातून सार्वजनिक हित साध्य होते असे मानले जाते. कारण सार्वजनिक प्रशासनाचा प्रधान हेतू जनकल्याण हाच असतो. वास्तवात मात्र सार्वजनिक सेवक वा प्रशासकांच्या हातून सार्वजनिक हित साध्य होतेच असा सार्वजनिक अनुभव मात्र आपणास येत नाही. कारण सार्वजनिक क्षेत्रातील प्रशासक वर्ग हा सार्वजनिक हिता ऐवजी स्वहितसंबंधाचीच काळजी अधिक घेतात हे हा दृष्टिकोन निदर्शनास आणून देतो.

नव लोकव्यवस्थापनाची मूलभूत वैशिष्ट्ये:

नव लोकव्यवस्थापन ही संकल्पना पुढील वैशिष्ट्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

i. खाजगीकरणास प्राधान्य:

पारंपारिक रचनेत सार्वजनिक हिताकरिता सार्वजनिक क्षेत्रास प्राधान्य दिले जात होते. नव लोकव्यवस्थापन मात्र खासगी क्षेत्रातील तंत्राचा सार्वजनिक संस्थासाठी उच्च दर्जाच्या सेवा देण्याकरिता प्रोत्साहन देते. त्यासाठी नव लोकव्यवस्थापनाचे समर्थक व्यवस्थापकीय स्वायत्तता देण्याचा आग्रह धरतात.

ii. गुणवत्ता मूल्यमापन निर्देशांकाचा अंगीकार:

नव लोकव्यवस्थापनात प्रत्यक्ष कार्य व सेवेच्या गुणवत्ता मापनाकरिता कार्य मूल्यमापन निदर्शकाचा वापर करण्यास सुचवले आहे. त्यासाठी केंद्रीय स्तरावरून स्थानिक पातळीकडे जबाबदाऱ्यांचे वितरण व्हावयास हवे, कामाच्या स्वरूपात अधिक लवचिकता असावी अशी ही मांडणी नव लोक व्यवस्थापक करतात. एक प्रकारे नागरिकांकडे सक्रिय ग्राहक म्हणून नव लोक व्यवस्थापन पाहतात.

iii. मानवी व तांत्रिक संसाधनांच्या वापरास प्राधान्य:

नव लोक व्यवस्थापन हा दृष्टिकोण कार्यक्षम व्यवस्थापकीय नेतृत्वासाठी पूरक वातावरण निर्माण करण्याच्या मार्गातील एक प्रमुख अडथळा म्हणून अधिकार पदपरंपरेच्या तत्त्वास नाकारतो, व त्याऐवजी प्रशासकीय भरतीत गुणवत्ता, कर्तबगारी व वैविध्यपूर्णता यास प्राधान्य देऊन व त्यास योग्य प्रशिक्षण उपलब्ध करून मानवी व तांत्रिक संसाधनांचा वापर करण्यास प्राधान्य देतो.

iv. प्रोत्साहन व उत्तरदायित्वाचा समन्वय:

नव लोकव्यवस्थापनात प्रोत्साहन व समन्वय या तत्त्वास अनुकूलता दर्शविण्यात आली आहे. त्यासाठी उत्पादन प्रक्रियेत वैयक्तिक जबाबदारीचे तत्त्व मानले जाते व यशस्वी कार्यपूर्तीनंतर त्यास आर्थिक स्वरूपात बक्षीसही प्रदान करावे असे हा दृष्टिकोन सुचवतो.

V. बिगर शासकीय संस्थांचा सहभाग:

नव लोक व्यवस्थापनात सार्वजनिक क्षेत्रातील सेवांकरिता शासकीय क्षेत्रावर विसंबून राहण्याऐवजी शिक्षण, आरोग्य यासारख्या सार्वजनिक क्षेत्रातील सुविधांसाठी बिगर शासकीय संस्थांचा व स्वयंसेवी संस्थांचा सहभाग प्राधान्यशील असल्याचे मान्य करण्यात आले आहे.

एकंदरीत आर्थिक तार्किकता व कार्यशीलता हे नव लोक व्यवस्थापनाचे सूचक शब्द आहेत. पारंपारिक लोकप्रशासनातील केंद्रीभूत रचना ताठर स्वरूपाच्या पद सोपानास नाकारून त्या अधिक पारदर्शी बनण्याचे महत्त्वाचे कार्य नव लोक व्यवस्थापनाने पार पाडले आहे. त्याकरिता नव लोक व्यवस्थापन सार्वजनिक क्षेत्रावर पूर्णतः विसंबून राहण्याच्या धोरणास प्रतिवाद करून सार्वजनिकहितास्तव बिगर शासकीय संस्थांच्या सहभागासही प्राधान्य देण्याची गरज प्रतिपादन करते. प्रशासकीय कार्यात कार्यशील वातावरणाची निर्मिती करण्यात पदसोपानाचे तत्व अडथळा असून त्या ऐवजी प्रशासन कार्यात प्रोत्साहन व उत्तरदायित्वाच्या तत्वाचा समन्वय साधत मानवीय व तांत्रिक संसाधनाचा पुरेपूर वापर करण्याचा आग्रह नव लोक व्यवस्थापनात धरलेला दिसतो.

१.३.४ सारांश

लोक निवड दृष्टिकोण व नव लोक व्यवस्थापन हे नवलोक प्रशासनातील महत्त्वाचे दृष्टिकोण आहेत. खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरणाने निर्माण केलेल्या अवकाशात लोकप्रशासन शास्त्राने या दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून जो प्रतिसाद दिला त्यातून या दोन संकल्पना प्रामुख्याने पुढे आल्या. १९८० नंतर च्या दशकात नव लोकप्रशासनात ज्या-ज्या संकल्पना निर्माण झाल्या त्या संकल्पनांनी पारदर्शकता, बांधिलकी व मूल्य यांना प्राधान्य देत लोक सहभागाच्या तत्वास केंद्रीय स्थान प्रदान केलेले दिसते. लोक निवड दृष्टीकोण नव लोक व्यवस्थापन या दोन्ही दृष्टिकोनामुळे लोकप्रशासनाची अभ्यास कक्षा अधिक विस्तारली. लोकप्रशासनाचा आशय अधिक संपन्न व सजीव बनला व

लोकप्रशासन खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेने निर्माण केलेल्या आव्हानांचा मुकाबला करण्यासाठी अधिक तत्पर व सक्षम बनले या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

१.३.५ आपली प्रगती तपासा

i. लोक निवड दृष्टिकोन ही संकल्पना स्पष्ट करा.

ii. लोक निवड दृष्टीकोनाचे मूलभूत तत्वे सविस्तर लिहा.

iii. लोक निवड दृष्टीकोण कुठल्या घटकांना विरोध करतो ते स्पष्ट करा.

Iv. लोक निवड दृष्टिकोनाची वैशिष्ट्ये लिहा.

v. नव लोक व्यवस्थापन संकल्पना स्पष्ट करा.

vi. नव लोक व्यवस्थापन संकल्पनेची मूलभूत वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

vii. नव लोक व्यवस्थापन संकल्पनेवर निबंध लिहा.

viii. नव लोक व्यवस्थापन यावर टीप लिहा.

ix. लोक निवड दृष्टीकोण यावर टीप लिहा.

संदर्भ सूची

i. बंग के. आर. 'लोकप्रशासन तत्त्वे आणि सिद्धांत', विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद, चौथी आवृत्ती, जानेवारी २०१९.

ii. गुडगे बेनके सुवर्णा, 'लोकप्रशासन', प्रशांत पब्लिकेशन्स, जळगाव, प्रथम आवृत्ती, जून २०१५.

iii. महाजन विराज, वेल्हाळ, मेस्त्री, 'लोकप्रशासन', टिच मॅक्स पब्लिकेशन्स, २०१६.

*****

munotes.in

घटक २
प्रशासनाचे सिद्धांत
२.१ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत - एफ डब्लू टेलर.

घटक रचना

२.१.१ उद्दिष्ट्ये

२.१.२ प्रस्तावना

२.१.३ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत - एफ डब्लू टेलर.

शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताचे मुख्य सूत्र

टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताचे आधार/ तत्वे

टेलरच्या शास्त्रीय सिद्धांताची वैशिष्टये

टेलरच्या कार्यपद्धती

२.१.४ सिद्धांताचे मूल्यमापन

२.१.५ सारांश

२.१.६ आपली प्रगती तपासा

२.१.७ संदर्भग्रंथ

२.१.१ उद्दिष्टये

१) एफ डब्लू टेलर यांच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताची ओळख करून घेणे.

४) लोकप्रशासनाच्या सैद्धन्तिक जडणघडणीत टेलर यांचे योगदान समजून घेणे.

२.१.२ प्रस्तावना

लोकप्रशासन हा विषय सामाजिक शास्त्रातील एक महत्वाचा विषय असून, तो राज्यशाखेचा एक उपशाखा आहे. कोणत्याही विषयाला शास्त्रीय स्वरूप प्राप्त होण्यासाठी त्या विषयाच्या अभ्यासासाठी विशिष्ट शास्त्रीय अध्ययन पद्धतीचा अवलंब करावा लागतो. प्रशासनाची काही सार्वत्रिक कामे असतात. कोणत्याही समाजामध्ये, परिस्थितीमध्ये प्रशासनाची तत्त्वे अस्तित्त्वात असतात, त्यांना प्रशासनाची 'मूलभूत तत्त्वे' किंवा 'सिद्धांत' असे म्हटले जाते.

प्रशासकीय सिद्धांताचे स्वरूप विकसनशील, अस्थायी, लवचिक आहे. नैसर्गिक शास्त्रांच्या तुलनेत लोकप्रशासनाच्या सिद्धांताचे स्वरूप विश्वसनीय, स्थायी, सार्वत्रिक - सार्वकालिक नाही. लोकप्रशासन हे सामाजिक शास्त्र असल्याने त्यात सातत्याने बदल होत असतात.

राज्याचे बदलते स्वरूप व कार्यक्षेत्रामुळे लोकप्रशासनाच्या सिद्धांतातही कालानुरूप बदल झाले आहेत. लोकप्रशासनाच्या परंपरागत सिद्धांताचे महत्त्व कमी होऊन नवीन सिद्धांताचे महत्त्व वाढले आहे. काळानुसार लोकपसंती, नवलोकनव्यवस्थापनासारख्या नवीन संकल्पना, सिद्धांत वापरले जात आहेत.

लोकप्रशासनाच्या सिद्धांताचा उदय आणि विकास प्रामुख्याने १९ व्या शतकानंतर आणि ४० व्या शतकात घडून आला. ल्युथर गुलिक, हेन्री फेयोल, टेलर, मॅक्स वेबर, टाल्टन मेयो, चेस्टर बर्नार्ड, सायमन, मॅकग्रेगर, फ्रेड रींग्स या विचारवंतांच्या रचनांमध्ये प्रशासनाच्या सिद्धांताचा उल्लेख सापडतो.

प्रामुख्याने सिद्धांत म्हणजे विचारवंतांनी एखाद्या विषयावर केलेले सखोल चिंतन. वेगवेगळ्या विचारवंतांच्या चिंतनातून विविध सिद्धांत आकारास येतात. लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रातही विविध विचारवंतांनी संघटना, समूहाचा अभ्यास करून सिद्धांताच्या माध्यमातून आपले विचार मांडले आहेत.

२.१.३ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत

munotes.in

शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत हा लोकप्रशासनातील एक महत्त्वाचा सिद्धांत आहे. या सिद्धांताचा उदय हि औद्योगिक क्षेत्रातील एक अत्यंत महत्त्वाची घटना समजली जाते.

१९ व्या आणि २०व्या शतकात ज्ञान, विज्ञान, तंत्रज्ञानाच्या तसेच समाजाच्या अनेक क्षेत्रांमध्ये क्रांतिकारी परिवर्तन घडून आले. शास्त्रीय व्यवस्थापनेच्या क्षेत्रातही आमूलाग्र क्रांती घडून आली. या क्रांतीचा प्रारंभ अमेरिकेत झाला. या क्रांतीमुळे व्यवस्थापनाच्या क्षेत्रात औद्योगिक संघटनांच्या व्यवस्थापनातं आमूलाग्र सुधारणा घडून आल्या. पहिल्या महायुद्धानंतर औद्योगिक क्षेत्रात साधनसामग्रीची वाढती कमतरता, वाढती स्पर्धा आणि उद्योगांच्या व्यवस्थापनेतील गुंतागुंत इत्यादींमुळे कार्यक्षम अशा व्यवस्थापनशास्त्राची गरज जाणवू लागली. याच गरजेतून शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत आकारास आला. अधिकाधिक कार्यक्षमता व त्याचा परिणाम म्हणून वेळ, साधनांची बचत याची हमी देत या सिद्धांताने व्यवस्थापनाची पुनर्व्याख्या करण्याचा प्रयत्न केला. कार्यपद्धतीचे प्रमाणीकरण, कामाच्या परिस्थितीत सुधारणा या बाबींबरोबरच एकूण उत्पादकतेसाठी व्यवस्थापक वर्गाला समान रीतीने जबाबदार ठरवणे अशा विविध सुधारणांद्वारे या सिद्धांताने जुनी व्यवस्थापक - कामगार संबंधावर आधारित औद्योगिक संबंध मोडीत काढून क्रांतिकारक बदलांचा प्रस्ताव मांडला. शास्त्रीय तंत्रज्ञानाच्या वापराने उद्योगातील उत्पादकता वाढेल परिणामी कामगार, कर्मचाऱ्यांच्या उत्पन्नात वाढ होईल आणि त्यांच्यातील संघर्षही कमी होतील. व्यवस्थापनाला निश्चितच त्याचा फायदा होईल असा विचार या सिद्धांताने मांडला.

एफ डब्लू. टेलर यांना शास्त्रीय सिद्धांताचे जनक मानले जाते. संघटनेच्या व्यवस्थापनाबाबत अत्यंत शास्त्रशुद्ध विचार त्यांनी मांडले. परंतु शास्त्रीय व्यवस्थापन या

संकल्पनेचा वापर प्रथमतः १९१० मध्ये लुई ब्रेण्डिस या विचारवंताने केला मात्र टेलरने त्याची सुव्यवस्थित स्वरूपात मांडणी केली. टेलरच्या मते व्यवस्थापन हे एक खरे शास्त्र असून, ते सुनिश्चित नियम, पद्धती व सिद्धांतावर आधारित आहे. प्रशासनात, प्रत्येक व्यवसायात काम करण्याचा एक सर्वोत्तम मार्ग असतो. परिस्थितीचा अधिकाधिक फायदा करून घेण्यासाठी हा सर्वोत्तम मार्ग शोधणे हे व्यवस्थापकाचे प्रमुख उद्दिष्ट असले पाहिजे. प्रशासनात कार्यक्षमता कशी निर्माण करता येईल याचा अभ्यास शास्त्रीय पद्धतीने केला पाहिजे. शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताला 'टेलरवाद' असेही म्हटले जाते.

टेलरने आपले शास्त्रशुद्ध विचार ‘A Peace Rate System’ (1895), ‘Shop Management’ (1903), ‘Art Of Cutting Metals’ (1906), Principle Of Scientific Management’ (1911) या ग्रंथात मांडले आहेत.

टेलरनंतर एस एल कांट, एच इमरसन, गिल्ब्रेथ, एस ई थॉमसन, यांनीही व्यवस्थापकीय सिद्धांताच्या विकासात योगदान दिले आहे.

शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतचे मुख्य सूत्र:

टेलर व्यवसायाने इंजिनियर होते. त्यांनी आपल्या अनुभवाच्या आधारे शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत मांडला. त्यांच्या प्रत्येक कार्यात शास्त्रीय दृष्टीकोनाचा समावेश असे. त्यांच्या मते व्यवस्थापन हे एक महत्त्वाचे शास्त्र असून, ते सुनिश्चित नियम, पद्धती, सिद्धांतावर आधारित आहे. प्रशासनात कार्यक्षमता कशी निर्माण करता येईल याचा अभ्यास शास्त्रीय पद्धतीने केला पाहिजे. एखादे काम करण्याचा सर्वोत्तम मार्ग असतो. शास्त्रशुद्ध तंत्राचा अवलंब करून व्यवस्थापकाने तो शोधण्याचा प्रयत्न करावा. अशास्त्रीय पद्धतीने काम करण्यापेक्षा कामगारांना अधिकाधिक स्वायत्तता द्यावी, कामाच्या विविध पद्वती ठरवून त्यानुसार साधनसामग्रीची निवड करावी.

टेलरने आपल्या सिद्धांतात व्यवस्थापनाबरोबरच संघटनेच्या कनिष्ठ स्तरातील श्रमिकवर्गावरही भर दिलेला आहे. त्यांनी श्रमिकांच्या भौतिक मानसिक संबंधांचा अभ्यास केला. उच्च औद्योगिक क्षमतेचा विकास संघटनेची कार्यकुशलता वाढविण्यासाठी टेलरने विशेषीकरण, कामाचे प्रमाणीकरण, तांत्रिक क्षमता, विवेकशीलता, पूर्वानुमान, इ. वर भर दिला. त्यांच्या मते शास्त्रीय व्यवस्थापन हि एक मानसिक क्रांती असून, मालकवर्गाला अधिकाधिक लाभ मिळवून देण्याबरोबरच श्रमिकांची आर्थिक संपन्नताही निश्चित करते. टेलरचे हे विचार खासगी - सार्वजनीक प्रशासनाला लागू होतात.

टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत तीन गृहीतकांवर आधारित आहे.

१) शास्त्रशुद्ध पद्धतीच्या वापराने संघटनात्मक कार्यप्रणालीचा विकास होऊ शकतो.

२) एक चांगला श्रमिक केवळ कार्य करणारा श्रमिक नसून व्यवस्थापकाच्या आज्ञा, सूचनांचे पालन करणारा श्रमिक आहे.

३) प्रत्येक मानव हा 'आर्थिक मानव' आहे. कारण तो विशेषकरून आर्थिक घटकांनी प्रेरित होतो.

टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताची आधार / तत्त्वे:

टेलरच्या सिद्धांत चार तत्त्वांवर आधारित आहेत.:

व्यवस्थापन आणि कामाच्या खऱ्या शास्त्राचा विकास:

टेलरच्या मते व्यवस्थापन शास्त्र हे काही सुनिश्चित नियम, सिद्धांतावर आधारित असून, ते कामगार आणि व्यवस्थापक अशा दोघांनाही फायद्याचे ठरेल. टेलर म्हणतो, कोणतेही काम करण्याचा सर्वोत्तम मार्ग कामगाराला नेमून दिलेल्या कामातील प्रत्येक घटकाचे निरीक्षण, विश्लेषण करून, त्यासाठी लागणार वेळ विचारात घेऊन शोधता येतो. हि कार्यपद्धती अनुसरल्यामुळे काम करण्याची आदर्श पद्धत कोणती? ते ठरवता येते. हे संघटित ज्ञान म्हणजे 'कामाचे शास्त्र' होय. उत्पादनातून मिळणाऱ्या नफ्याचे लाभ, व्यवस्थापन, कामगार, उपभोक्ता यांना समान रीतीने मिळाले पाहिजे. कामाची शास्त्रीय पद्धत व्यवस्थापनाला अधिकाधिक उत्पादन कसे घ्यावे? कर्मचारी - श्रमिकांना अधिक वेतन प्राप्त करण्यासाठी योग्य बनवते. त्यामुळे व्यवस्थापनाला अधिकाधिक फायदे मिळतात.

२) कामगारांची शास्त्रीय पद्धतीने निवड आणि त्यांच्या विकासाठी कार्याचे प्रशिक्षण:

टेलरच्या मते, व्यवस्थापनाने कामगारांची निवड अत्यंत अचूक, शास्त्रशुद्ध पद्धतीने केली पाहिजे. ज्यांच्याकडे कार्य करण्यासाठी आवश्यक कौशल्य, गुण, बौद्धिक - शारीरिक क्षमता आहे, अशा सक्षम कर्मचाऱ्यांची निवड व्यवस्थापनाने करावी. नियुक्तीनंतर त्यांच्या व्यावसायिक विकासाकरिता त्यानं त्यांच्या कार्याचे प्रशिक्षण द्यावे. व्यवस्थापनाने कार्यप्रशिक्षण देऊन त्यांच्या नैसर्गिक क्षमतांचा विकास करणे, योग्य निवड आणि प्रशिक्षण पद्धती अमलात आणून कामगारांच्या सर्व क्षमता संबंधीत काम करण्यासाठी आवश्यक गुण यांचा मेल बसतो किंवा नाही हे पाहणे व्यवस्थापनाचे उत्तरदायित्व आहे. तसेच व्यवस्थापनाने कर्मचाऱ्यांना कामांच्या ठिकाणी चांगल्या सुविधा, वेतनश्रेणी द्यावी. व्यवस्थापनाने कर्मचाऱ्यांचे विचार, साधने, मागण्या सेवाशर्ती इ. चा खुल्या मनाने स्वीकार करावा.

३) कामाचे शास्त्र आणि कामाचे शास्त्रशुद्ध पद्धतीने केलेली निवड व प्रशिक्षण यांच्यात समन्वय साधणे:

कामाचे शास्त्र आणि प्रशिक्षित मनुष्य बाळाच्या आधारे संघटना चांगल्या पद्धतीने चालावी यासाठी व्यवस्थापन आणि कामगार यांच्यात उत्तम समन्वय असला पाहिजे. टेलरच्या मते, उत्तम फळ मिळण्यासाठी शास्त्र आणि कामगार यांना एकत्र आणले पाहिजे. कामगार व्यवस्थापनाला सहकार्य करण्यास नेहमी तयार असतात परंतु व्यवस्थापन - कर्मचाऱ्यांच्या एकत्रीकरण, समान यशस्वी वाटचालीकरिता मानसिक क्रांती किंवा परिवर्तन घडवून आणणे आवश्यक आहे. व्यवस्थापनाने कामगारांप्रती असलेला दृष्टीकोण बदलणे गरजेचे आहे.

munotes.in

४) कार्याची विभागणी आणि जबाबदारी:
टेलर कार्य विभागणीच्या बाबतीत व्यवस्थापन आणि कर्मचारी यांच्यातील समान जबाबदारीचे समर्थन करतो. टेलरच्या मते, कार्याची विभागणी आणि जबाबदारी सोपविताना नियोजन हा घटक महत्त्वाचा ठरतो. व्यवस्थापनाने अभ्यास करून कामाची मानके ठरविणे आवश्यक आहे. औद्योगिक उत्पादकतेची जबाबदारी व्यवस्थापन आणि कामगार दोघांचीही समान आहे. औद्योगिक कल्याण हि दोघांची संयुक्त जबाबदारी असून ती दोघांनीही उचलली पाहिजे. श्रमविभागणी व कार्याच्या विकेंद्रीकरणामुळे व्यवस्थापन आणि कामगार या दोघांनाही चांगले फायदे होऊ शकतात, असे टेलरला वाटते.

वरीलपैकी एकही तत्त्व वेगळे करून चालणार नाही. यातील एकही तत्त्व अलग केले तर त्याला शास्त्रीय व्यवस्थापन म्हणता येणार नाही.

टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताची खालीलप्रमाणे सांगता येतील

* नियोजित शास्त्रशुद्ध कार्यपद्धतीवर आधारित सिद्धांत
* शास्त्रशुद्ध तत्थे आणि सिद्धांतावर आधारित सिद्धांत
* संसाधनांचा योग्य वापर करण्याला महत्त्व
* श्रमविभाजन आणि कार्यविशेषीकरणाला महत्त्व.
* कार्य करण्याच्या योग्य पद्धतींवर भर
* संघर्षापेक्षा सहकार्यावर विश्वास
* सहकार्य, सहयोग पूर्ण कार्य, व्यक्तिवादाला स्थान नाही.
* व्यक्तीच्या कार्यक्षमता, कला - कौशल्यांचा विकास
* व्यवस्थापक - कर्मचारी यांचा समन्यायी विचार
* शास्त्र महत्वाचे अशास्त्रीय प्रक्रिया नाही.

हि सर्व वैशिष्ट्ये म्हणजे शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताची तात्विक चौकट होय.

***टेलरची कार्यपद्धती:**
शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत प्रत्यक्षात आणण्यासाठी टेलरने व्यवस्थित अभ्यास करून अनेक तंत्रे वापरली आहेत. कार्यपद्धतीच्या प्रक्रियेत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी कार्यात्मक नेतृत्व, कामगारांची कार्यप्रक्रिया, त्यांच्या शारीरिक हालचालींचा अभ्यास वेळ आणि गतीचे अध्ययन, विशिष्टीकरण, कामाचे व साधनांचे प्रमाणीकरण, नियोजन, प्रत्येक वस्तूचे मूल्य निश्चित करणारी योजना इ. टेलर म्हणतो, या प्रणाली संघटनेच्या क्षमता सुधारण्यासाठी निश्चितच उपयोगी ठरतील. तसेच त्या दीर्घकालीन असतील.

व्यवस्थापक आणि कामगारांचा त्यांच्या कामाकडे, सहकार्याकडे आणि सर्व समस्यांकडे पाहण्याचा, त्यांच्या त्यांच्या वृत्तीत बदल होण्यासाठी एका मानसिक परिवर्तन क्रांतीची गरज असल्याचे टेलरला वाटते. कामगार आणि व्यवस्थापक दोन्ही व्यक्तींनी लक्षात घेतले

munotes.in

पाहिजे कि, दोघांचेही हितसंबंध समान असून, ते परस्परविरोधी नाही. दोघांचाही विकास संघर्षाऐवजी सहकार्यातून होऊ शकतो. मजुरांनाही अपेक्षित वेतन मिळत असल्याने अधिकाधिक कार्य करण्याची प्रेरणा त्यांना मिळू शकते. त्यातून अधिकाधिक उत्पादन होऊन त्याचा फायदा व्यवस्थापनेला होऊ शकतो. व्यवस्थापनाने कर्मचाऱ्यांचे कार्यकौशल्य वाढविण्यावर भर द्यावा.

टेलर सुचवतो कि, संघटनेत व्यवस्थापनाने मस्तिष्कप्रमाणे कार्य करावे. संघटनेत कामगार व व्यवस्थापकांनी परस्परांना सहकार्य करावे, उत्पादकता वाढविण्यावर भर द्यावा. संघटनात्मक कार्यक्षमतेत वाढ झाल्यामुळे कामगारांना अधिकाधिक चांगले वेतन देता येईल तसेच चांगला नफा मिळेल अशा पद्धतीने सहकार्य पूर्ण वातावरणातून विकास साधला जाईल.

२.१.४ सिद्धांताचे मूल्यमापन

शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताने लोकप्रशासनाच्या व्याप्ती आणि कार्यक्षेत्रात मोलाची भूमिका बजावली. या सिद्धांताने सत्तेचे केंद्रीकरण, उत्तरदायित्व आणि जबाबदारी विभाजनाचे राजकारण या गोष्टींपासून लोकप्रशासनाला मुक्त केले. १९०० पासून १९३० या काळादरम्यान शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा विचार लोकप्रशासनाचा मुख्य केंद्रबिंदू होता. लोकप्रशासनाच्या विचारवंतांनी त्याचा खुल्या मनाने स्वीकार केला. या सिद्धांताने सरकारी संघटना, खासगी व्यवसायांबरोबरच खासगी संस्थांमधील अव्यवस्थेपासून मुक्ती देण्याचे कार्य केले. लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात क्रांतिकारी सुधारणा घडवून आणण्याचे कार्य या सिद्धांताने केले. व्यवस्थापनात नवीन प्रेरणा, चेतना आणण्याचा प्रयत्न केला.

असे असूनही टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतावर काही टीका केल्या जातात त्या खालीलप्रमाणे:

१) टेलर प्रमाणित मानसिक क्रांतीची व्यवस्था मालक वर्ग आणि कामगार वर्ग यांच्यातील संघर्ष दूर करणारी आणि कामगार संघटनांची भूमिका अनावश्यक ठरवणारी होती. परिणामी कामगार संघटनांच्या नेत्यांना टेलरच्या तत्त्वज्ञान कामगार संघटना नष्ट करणारे, सौदेबाजीचे तत्व नष्ट करणारे वाटले. यामुळे बेरोजगारी वाढू शकते अशी भीती त्यांना होती.

२) व्यवस्थापक वर्गानेही टेलरच्या तत्वज्ञानाला विरोध केला. कामाची समान विभागणी आणि जबाबदारी या तत्त्वांचा केल्यामुळे व्यवस्थापकांच्याही कामाचा बोजा वाढला.

३) व्यवस्थापनात उच्चं पदावर बढती मिळवण्यासाठी धडपडणाऱ्या व्यक्तींनीही टेलरच्या विचारणा विरोध केला, कारण या सिद्धांतानुसार कर्मचाऱ्याचे प्रशिक्षण आणि कामाचे मूल्यमापन वरिष्ठ आणि तज्ञांकडून व्हावे अशी अपेक्षा टेलर धरतो.

munotes.in

४) हा सिद्धांत अति व्यक्ती निरपेक्ष आणि मानवीय तत्वांना दुय्यम मानणारा आहे.

५) वर्तनवादी विचारवंतांनी टेलरच्या सर्व पद्धती, कामगारांमधील उपक्रमशीलता, त्यांचे व्यक्तिगत स्वातंत्र आणि त्याचा बुद्धीचा वापर आणि जबाबदारीची भावना या बाबी त्याज्य ठरवल्या.

६) टेलर मनुष्याला विवेकशील आर्थिक प्राणी म्हणतो, तो केवळ श्रमाने अभिप्रेरित होतो. वास्तविक पाहता त्याने मानवाच्या सामाजिक - मानसिक तत्त्वांची उपेक्षा केली आहे.

७) हर्बट सायमन आणि जेम्स जी. मार्च यांनी या सिद्धांताचे वर्णन शरीर शास्त्रीय संघटना सिद्धांत असे केले आहे.

८) या सिद्धांतावर केली जाणारी प्रमुख टीका म्हणजे, त्याने मनुष्याची तुलना असामाजिक मशीनशी केली आहे. त्याने मनुष्याला मशीनचा एक संलग्न भाग जोडण्याचा प्रयत्न केला आहे. हा विचार अव्यवहार्य वाटतो कारण मनुष्य म्हणजे एखादे यंत्र नाही.

२.१.५ सारांश

विविध मर्यादा असूनही या सिद्धांताने प्रशासकीय विचारांना आणि व्यवस्थापकीय तंत्र व्यवहाराला मोठ्या प्रमाणात प्रभावित केले. लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात या सिद्धांताने नवी क्रांती घडवून आणली. या विचारांनी फ्रान्स, जर्मनी, इंग्लंड, अमेरिका या देशातील प्रशासकीय व व्यवस्थापकीय व्यवहारांवर आपला प्रभाव पाडला.

२.१.६ आपली प्रगती तपासा

१) टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत स्पष्ट करा.

२) एफ डब्लू टेलर यांच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतावर चर्चा करा.

३) शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताची तत्त्वे स्पष्ट करा.

२.१.७ संदर्भग्रंथ

१) अवस्थी आणि माहेश्वरी ४००९ आ. लोकप्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आग्रा.

२) चक्रवर्ती बिद्युत आणि चंद प्रकाश, ४०१८, जागतिकीकरणातील लोकप्रशासन - सिद्धांत आणि व्यवहार, सेज प्रकाशन, नवी दिल्ली.

*****

२.२ नोकरशाही सिद्धांत - मॅक्स वेबर

घटक रचना

२.२.१ उद्दीष्ट्ये
२.२.२ प्रस्तावना
२.२.३ मॅक्स वेबरचा नोकरशाही सिद्धांत
अधिसत्तेचे प्रकार
वेबरच्या नोकरशाहीचे वैशिष्ट्ये
वेबरप्रणीत नोकरशाही प्रतिमानावरील टीका
२.२.४ सारांश
२.२.५ आपली प्रगती तपासा
२.२.६ संदर्भग्रंथ

२.२.१ उद्दीष्ट्ये

१) मॅक्स वेबरच्या नोकरशाही प्रतिमानाचा अभ्यास करणे.

२.२.२ प्रस्तावना

आधुनिक काळात नोकरशाही हे प्रशासनाचे महत्त्वपूर्ण अंग समजले जाते. नोकरशाही व्यवस्था हि प्राचीन काळापासून स्तित्वात असलेली व्यवस्था आहे. लोकप्रशासनात नोकरशाहीला जनकल्याण आणि विकासाचे प्रमुख साधन मानले जाते. राष्ट्राचा विकास घडवण्यासाठी विकासाची कार्ये करण्यासाठी शासनाला नोकरशाहीशिवाय दुसरा पर्याय नाही. राष्ट्राचा विकास हा नोकरशाहीवर अवलंबून असतो.

कोणत्याही शासनव्यवस्थेचे यश हे त्या शासनव्यवस्थेच्या प्रशासनिक यंत्रणेवर अवलंबून असते. देशाचे शासन बदलते मात्र प्रशासन, प्रशासकीय यंत्रणा कायम राहते. प्रशासकीय यंत्रणेची कार्यक्षमता हि त्या यंत्रणेत काम करणाऱ्या अधिकारी - कर्मचारी वर्गावर अवलंबून असते. प्रशासन व्यवस्थेचा हा सेवकवर्ग सनदी सेवक म्हणून ओळखला जातो. या सनदी सेवेचे एक प्रमुख वैशिष्ट्य म्हणून नोकरशाहीचा अभ्यास, विचार करावा लागतो. थोडक्यात नोकरशाही हे एक विकासाचे तंत्र, साधन आहे.

नोकरशाही - अर्थ, व्याख्या:
नोकरशाहीला इंग्रजीत असे म्हटले जाते. हा शब्द फ्रेंच भाषेतील (ब्युरो) या शब्दापासून तयार झाला आहे त्याचा अर्थ म्हणजे लिहिण्याचा डेस्क तर (क्रेसी) हा शब्द ग्रीक भाषेतील या शब्दापासून तयार झाला आहे, त्याचा अर्थ म्हणजे मजबूत, सशक्त होणे, अशा प्रकारे म्हणजे डेस्क सरकार (मेजावरून चालणारे सरकार)

ब्युरोक्रसी हा शब्द सर्वप्रथम १७४५ मध्ये फ्रेंच अर्थशात्रज्ञ व्हिन्सेंट डी. गार्ने यांनी वापरला. कालांतराने हा शब्द जर्मन, इंग्रजी भाषांमध्ये वापरला जाऊ लागला. हळूहळू नोकरशाहीचा विकास होऊ लागला. थॉमस कातुर्डील या विचारवंताने नोकरशाहीला महाद्वीपीय उत्पात असे म्हटले. १८९५ मध्ये गिटानो मोस्का यांनी लिहिलेल्या राज्यशास्त्राची तत्त्वे (एलिमेंन्ती डी. सायंसा पॉलिटिका) या नोकरशाहीबद्दल सविस्तर मांडणी केली. मॅक्स वेबरने नोकरशाहीच्या संकल्पनेला शास्त्रशुद्ध स्वरूप प्राप्त करून दिले.

नोकरशाहीच्या व्याख्या खालीलप्रमाणे -

१) मॅक्स वेबर - "नोकरशाही म्हणजे नियुक्त केलेल्या कर्मचारी वर्गाचा प्रशासकीय संच होय."

२) फ्रेंच अकादमी शब्दकोश - "प्रशासकीय कार्यालयांचे प्रमुख आणि कर्मचारी वर्ग यांचे अधिकार आणि प्रभाव म्हणजे नोकरशाही होय."

३) पिटर बाऊ - " मोठ्या प्रमाणावर प्रशासकीय कार्यांना क्रमबद्ध करून संचलित करण्यासाठी विविध व्यक्तींच्या कार्यांचे समन्वय घडवून आणणाऱ्या व्यवस्थेला नोकरशाही असे म्हटले जाते."

२.२.३ मॅक्स वेबरचा नोकरशाही सिद्धांत

सुप्रसिद्ध जर्मन समाजशास्त्रज्ञ मॅक्स वेबर यांनी नोकरशाहीसंबंधी शास्त्रशुद्ध मांडणी केली. वेबरपूर्वी जर्मनीत सी. जे. क्रांस, बोशान विश्वकोष, जे. जे. कोरस आणि कार्ल मार्क्स या विचारवंतांनी नोकरशाहीचे सैद्धांतिक विवेचन केले. त्यांनी नोकरशाहीकडे एका कुशल संघटनेच्या स्वरूपात पहिले. नोकरशाहीला एक वैधानिक विवेकनिष्ठ अधिकार प्राप्त करून घेणाऱ्या संघटना म्हणून पहिले. त्यांनी नोकरशाही शब्दाला विविध अर्थांपासून मुक्त केले.

कोणत्याही संघटनेला आपल्या निर्धारित केलेल्या उद्दिष्टांची पूर्तता करण्यासाठी नोकरशाहीची गरज भासते. या दृष्टीने संघटनेसाठी नोकरशाही अनिवार्य ठरते, या गोष्टींवर त्यांनी भर दिला आहे. १९४० मध्ये प्रकाशित झालेल्या 'सामाजिक आणि आर्थिक संघटनेचे सिद्धांत' या ग्रंथात त्यांनी आपल्या नोकरशाहीच्या आदर्श प्रतिमानाची चर्चा केली आहे. त्यांचे हे आदर्श प्रतिमान आज आधुनिक लोकप्रशासनाचा केंद्रबिंदू बनले आहे. हे आदर्श प्रतिमान आज जवळजवळ सर्व प्रशासकीय संरचनेत पाहायला मिळते.

अधिसत्तेचे प्रकार :

सत्तेला अधिमान्यता मिळून तिचे रूपांतर अधिसत्तेत होते असे गृहीत धरून वेबर यांनी अधिमान्यता मिळवण्याचे तीन मूलस्रोत सांगितले आहे. त्यालाच अधिसत्तेचे प्रकार असेही म्हटले जाते.

पारंपरिक अधिसत्ता   दिव्यवलयी अधिसत्ता   विवेकी - विधिजन्य अधिसत्ता

१) पारंपरिक अधिसत्ता:

राज्यकर्त्यांच्या सत्तेला लोकांकडून मिळणारी मान्यता जेव्हा पिढ्यांपिढ्यांच्या रूढी, परंपरा इत्यादींवर आधारित असते तेव्हा त्यातून निर्माण होणाऱ्या अधिसत्तेला पारंपरिक अधिसत्ता म्हणतात. दीर्घकालीन रूढी - परंपरांच्या विश्वास आणि मान्यतांवर हि अधिसत्ता आधारित असते.

उदा. राजाच्या मृत्यूनंतर त्याचा राजपुत्र सत्तेवर येतो. तो राजा असल्यामुळे प्रजा त्याच्या आज्ञा आपल्या हिताच्या म्हणून पालन करतात.

४) दिव्यावलयी अधिसत्ता:

जेव्हा सत्ताधारकाजवळ काही दिव्य शक्ती आणि अलौकिक गुण असतात तेव्हा लोक त्याच्यावर त्याच्या अलौकिकतेवर संपूर्ण विश्वास ठेऊन त्याच्या आज्ञांचे निमूटपणे पालन करतात. तेव्हा दिव्यावलयी अधिसत्ता अस्तित्त्वात येते. हि अधिसत्ता अलौकिक सत्ताधारकांजवळ असल्यामुळे त्याला मनाप्रमाणे निर्णय घेण्याचे अमर्याद स्वातंत्र असते. त्याच्या अधिसत्तेचे मूळ त्याच्या आकर्षक व्यक्तिमत्त्वात असते.

३) विवेकी - विधिजन्य अधिसत्ता:

राज्यकर्ते जेव्हा बुद्धीला पटणाऱ्या निकषांवर नियमांनुसार निवडलेले व नेमलेले असतात, त्यांच्या सत्तेला संविधानिक वैधानिक अधिष्ठान लाभलेले असते तेव्हा त्यातून विवेकी - विधिजन्य अधिसत्ता प्राप्त होते. यात पदाला अधिमान्यता मिळते, पदावरील व्यक्तीच्या व्यक्तिमत्त्वाशी तिचा संबंध नसतो प्रत्येक पदाचे अधिकार आणि कर्तव्ये नियमांच्या आधारे निश्चित केले जातात. या अधिसत्तेला दंडशक्तीचा आधार असतो. कायदा मोडणाऱ्याला कायद्यानुसार शिक्षा केली जाते.

विवेकी - विधिजन्य अधिसत्ता प्रशासकीय अधिकारी - कर्मचाऱ्यांकडे म्हणजेच नोकरशाहीकडे असते केवळ नोकरशाही
व्यवस्थेत अशा प्रकारची स्थिती असते.

वेबरच्या मते पारंपरिक आणि दिव्यवलयी या दोन्ही अधिसत्तांपेक्षा हि अधिसत्ता अधिक सुस्थिर असते. ती दीर्घकालीन टिकणारी असते. नोकरशाही हे सार्वत्रिक स्वरूपाचे आणि आधुनिक संघटनांचा प्रकार असून, ती विवेकी - विधिजन्य अधिकारावर अधिष्ठित असते. आधुनिक समाजात कायदा आणि सुव्यवस्था निर्माण करण्यात तसेच समाजाचे नियंत्रण करण्यात नोकरशाही अत्यंत महत्त्वाची भूमिका पार पडते. समाजाच्या विकासात नोकरशाहीचे केंद्रस्थान लक्षात घेऊन वेबरने सर्व प्रकारच्या समाजांना लागू होईल अशा नोकरशाहीच्या संरचनेची कल्पना मांडली.

munotes.in

वेबरच्या नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये:

१) नोकरशाही संघटनात्मक चौकटीत काम करते, कर्मचारी वर्ग नोकरशाहीचे सर्व काम एकत्रित स्वरूपात पार पाडतात.

२) नोकरशाही निरंतर कार्य करणारी व्यवस्था असून, तिचे कार्य स्थायी स्वरूपाचे असते.

३) कार्य विभाजन, विशेषीकरण हि नोकरशाहीची प्रमुख वैशिष्ट्ये आहेत.

४) नोकरशाहीची रचना पदासोपं परंपरेच्या तत्त्वावर आधारित असते. कनिष्ठ पदावर कार्य करणारे कर्मचारी आपल्या कार्याप्रती, वरिष्ठाना उत्तरदायी आणि जबाबदारी असतात. संघटनेत आज्ञेक्र्य तत्त्वावर कार्य चालते. वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठाना आज्ञा देतात.

५) अधिकारी - कर्मचाऱ्यांची निवड व्यावसायिक गुणवत्तेच्या आधारे केली जाते. निवडीनंतर अधिकारी - कर्मचाऱ्यांना कार्याचे प्रशिक्षण दिले जाते. परिणामी कार्यामध्ये सुसूत्रता दिसून येते.

६) अधिकाऱ्यांना कामाचा मोबदला म्हणून पैशांच्या स्वरूपात वेतन मिळते. तसेच वेळोवेळी वेतननिश्चिती, वेतनवाढ, विविध भत्ते, सेवानिवृत्तीनंतर निवृत्तीवेतन दिले जाते.

७) नोकरशाहीचे कार्य औपचारिकरित्या लिखित नियम, सेवाशर्तीनुसार चालते. नोकरशाही आपल्या कार्याचे अभिलेखहि तयार करते.

८) शिस्तपालन हे नोकरशाहीचे प्रमुख वैशिष्ट्य आहे. अधिकारी कर्मचाऱ्यांकडून शिस्तपालन न झाल्यास शिस्तभंगाची कारवाई केली जाते.

९) नोकरशाहीतील कर्मचारीवर्ग तटस्थ वृत्तीने कार्य करतो. शासनात बदल झाला तरी प्रशासन कायम राहते. शासनाच्या धोरणाची अंमलबजावणी करताना नियमानुसार कार्ये पूर्ण केली जातात.

१०) नोकरशाहीत अधिकारी - कर्मचाऱ्यांना वरिष्ठ पदावर जाता येईल, अशी संरचना असते. गुणवत्ता सेवाजेष्ठतेच्या आधारे कर्मचाऱ्यांना बढती - पदोन्नती दिली जाते.

वेबरच्या शब्दात सांगायचे झाले तर, अचूकता, स्थैर्य, कडक शिस्त या संदर्भात नोकरशाही अन्य कोणत्याही प्रकारापेक्षा श्रेष्ठ असून नोकरशाहीवर विसंबून राहता येते.

संघटनांच्या प्रमुखांना अन्य संबंधित व्यक्तींना परिणामांचे मोजमाप जवळजवळ अचूकपणे करणे नोकरशाहीत शक्य असते. नोकरशाही प्रकार कार्यक्षमता आणि आपल्या कामाच्या व्याप्तीसंदर्भात सर्वश्रेष्ठ ठरतो. तसेच सर्व प्रशासकीय कृती प्रत्यक्षात लागू करण्यात नोकरशाही औपचारिकदृष्ट्या सक्षम असते.

munotes.in

वेबरप्रणीत नोकरशाही प्रतिमानावरील टीका:

वेबरच्या नोकरशाही सिद्धांतावर खालील टीका केल्या जातात.

१) पदासोपान रचनेमुळे नोकरशाहीत दफ्तरदिरंगाई, लालफीतशाही निर्माण होते.

२) नोकरशाही व्यवस्था औपचारिक आणि यांत्रिक व्यवस्था आहे, त्यात मानवी संबंध आणि अनौपचारिकतेची उपेक्षा केली जाते, कारण नोकरशाहीत सर्व कार्ये औपचारिक नियमानुसार केली जातात.

३) नोकरशाही बऱ्याचदा जनतेच्या इच्छा - आकांक्षा, जनहिताच्या विरोधी कार्य करते.

४) लाचलुचपत, वशिलेबाजी, सत्तेचा गैरवापर, बेजबाबदारपणाची वृत्ती, अहंकारी वृत्ती असे अनेक दोष नोकरशाही यंत्रणेत आढळतात.

५) नोकरशाही प्रतिमान ताठर, लवचीक स्वरूपाचे आहे. रॉबर्ट मेरटन यांच्या मतानुसार नियमानांच चिकटून राहिल्याने नियमच अंतिम हेतू बनतात. उद्दीष्टे मात्र विस्थापित होतात. यातून नोकरशाहीत ताठरता, अलवचिकपणा निर्माण होतो.

६) वेबरचा नोकरशाही सिद्धांत मानवताविरोधी आहे. मनुष्य हा सामाजिक प्राणी आहे, त्याचे काही हितसंबंध, पूर्वग्रह असू शकतात याकडे वेबरने दुर्लक्ष केले आहे. म्हणूनच नोकरशाही प्रतिमान संघटनेच्या कामकाजाचे एक अपूर्ण वर्णन आहे, अशी टीका नोकरशाहीवर केली जाते.

७) रॉबर्ट प्रेस्थसच्या मते, वेबरप्रणीत नोकरशाहीचे प्रारूप पाश्चात्य संस्कृतीची निर्मिती असून, विकसनशील देशांसाठी ते योग्य, उचित नाही. आपला सर्वांगीण विकास वाढत्या गतीने साध्य करण्यासाठी विकसनशील राष्ट्रांना एका लवचिक आणि कल्पक दूरदृष्टीची गरज असते परंतु वेबरचे नोकरशाही प्रारूप काटेकोर नियमांनी बांधलेले असल्याने राष्ट्रचा विकास नियमांच्या कचाट्यात सापडतो.

२.२.४ सारांश

वेबरच्या नोकरशाही सिद्धांतावर टीका केल्या जात असल्या तरी नोकरशाही संघटनांच्या रीतसर आणि शास्त्रशुद्ध, पद्धतशीर अभ्यासाची सुरुवात वेबरने केली. म्हणून या अभ्यासाचे श्रेय त्याला दिले जाते. त्यामुळे प्रशासनात व्यावसायिकता विकसित करण्यास मदत झाली. संघटनेच्या तर्कशुद्ध रीतीने प्राप्ती करण्याची आश्वासकता, हमी या सिद्धांताने दिली. वेबर म्हणतो त्याप्रमाणे "नोकरशाही हि एक अशी सामाजिक संरचना आहे, कि जी एकदा स्थापित झाली कि ती परत नष्ट करणे सर्वात कठीण बनते. नोकरशाहीत अनेक दोष असून, जगातील कोणत्याही राष्ट्राने ती नष्ट केली नाही. यामधूनच नोकरशाहीची उपयुक्तता, महत्त्व सिद्ध होते.

२.२.५ आपली प्रगती तपासा

१) मॅक्स वेबरच्या नोकरशाही सिद्धान्तावरील विचारव्यूहाची समीक्षा करा.

२) मॅक्स वेबरप्रणीत नोकरशाही प्रतिमानाचे वर्णन करा.

३) मॅक्स वेबर यांचा नोकरशाही सिद्धांत स्पष्ट करा.

२.२.६ संदर्भग्रंथ

१) अवस्थी आणि माहेश्वरी २००९ आ. लोकप्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आग्रा.

२) चक्रवर्ती बिद्युत आणि चंद प्रकाश, २०१८, जागतिकीकरणातील लोकप्रशासन - सिद्धांत आणि व्यवहार, सेज प्रकाशन, नवी दिल्ली.

३) बंग. के. आर, २०१० आ. कर्मचारी प्रशासन, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद.

*****

munotes.in

२.३ मानवी संबंध सिद्धांत - एल्टन मेयो

घटक रचना

२.३.१ उद्दीष्ट्ये

२.३.२ प्रस्तावना

२.३.३ मानवी संबंध सिद्धांत

मानवी संबंध सिद्धांताचा मुख्य गाभा

हॉर्थोन प्रयोग

हॉर्थोन प्रयोगाचे निष्कर्ष / परिणाम

मानवी संबंध सिद्धांताची तत्त्वे

मानवी संबंध सिद्धान्तावरील टीका

२.३.४ सारांश

२.३.५ आपली प्रगती तपासा

२.३.६ संदर्भग्रंथ

२.३.१ उद्दीष्ट्ये

एल्टन मेयो यांच्या मानवी संबंधांच्या सिद्धांताची ओळख करून घेणे.

२.३.२ प्रस्तावना

लोकप्रशासनाच्या पारंपरिक विचारवंतांनी सुरुवातीच्या काळात लोकप्रशासनाच्या सैद्धांतिक जडणघडणीत आपल्या विचारांनी मोलाची भर घातली. एफ. डब्लू. टेलर यांनी शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत मांडून लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात नवी क्रांती घडवून आणली. परंतु या सिद्धांताने संघटनेतील केवळ औपचारिक संबंध, तत्त्वांना महत्त्व दिले. या सिद्धांतातील उणीव लक्षात घेऊन एल्टन मेयो यांनी आपला मानवी संबंध सिद्धांत मांडला. त्यात त्यांनी संघटनेतील अनौपचारिक, मानवी संबंधांना महत्त्व दिले. प्रस्तुत पाठात आपण एल्टन मेयो यांचा मानवी संबंध सिद्धांत अभ्यासणार आहोत.

२.३.३ मानवी संबंध सिद्धांत - एल्टन मेयो

संघटनेच्या पारंपरिक सिद्धांतांना प्रतिक्रिया म्हणून १९३० मध्ये मानवी संबंध सिद्धांताचा जन्म झाला. टेलर, हेन्री फेयॉल, मॅक्स वेबर या परंपरागत विचारवंतांनी संघटनेच्या केवळ औपचारिक बाजूवर भर देऊन संघटनेत मानवीय तत्त्वांकडे दुर्लक्ष केले. या विचारवंतांनी

munotes.in

संघटनेच्या केवळ यांत्रिक बाजूंवर लक्ष केंद्रित करून मानवाच्या सामाजिक, मानसिक बाजूंकडे दुर्लक्ष केले. परिणामस्वरूप मानवी संबंध सिद्धांताचा झाला.

मानवी संबंध सिद्धांताला अनौपचारिक सिद्धांत, आर्थिक - सामाजिक सिद्धांत असेही म्हटले जाते. अमेरिकन समाजशास्त्रज्ञ एल्टन मेयो हा या सिद्धांताचा जंक मानला जातो. त्याने या सिद्धांताला 'वैद्यकीय चिकित्सा सिद्धांत' असे म्हटले आहे.

संघटनेत कार्यरत असणाऱ्या लोकांमध्ये व्यापक स्वरूपाचे अनौपचारिक संबंध असतात. या सिद्धांताचा संबंध वैधानिक तत्वांशी नसून नैतिक, मानसिक तत्वांशी आहे, असे या सिद्धांताचे मुख्य सूत्र आहे. हा सिद्धांत संस्थात्मक घटकांपेक्षा मानवी संबंधाना अधिक महत्त्व देतो. हा सिद्धांत व्यक्ती आणि तिच्या अभिप्रेरणा याना महत्त्वाचे मानतो.

मानवी संबंध सिद्धांताचा मुख्य गाभा:

१९२० आणि १९३० च्या दशकात एल्टन मेयो यांनी मानवी संबंध सिद्धांत मांडला. या सिद्धांताने संघटनविषयक सिद्धांतात नवी वैचारिक क्रांती घडून आली.

अभिजात विचारवंतांनी दुर्लक्षित केलेल्या चार घटकांवर हा सिद्धांत भर देतो ते घटक म्हणजे

१) संघटना हि सामाजिक व्यवस्था आहे.

४) कामगार किंवा कर्मचाऱ्यांकडे एक यंत्र म्हणून न पाहता माणूस म्हणून पाहावे.

३) संघटनेच्या एकूण उत्पादकतेत औपचारिक घटकांबरोबरच अनौपचारिक घटकही महत्त्वाचे ठरतात.

४) संघटनेतील कर्मचारी आपल्या वैयक्तिक नीतिमूल्यांपेक्षा सामाजिक नीतिमूल्यांना प्राधान्य देतात.

संघटनेने व्यक्ती म्हणजेच श्रमिक आणि त्यांच्या सामाजिक - मानसशास्त्रीय बाजूंवर लक्ष दिले पाहिजे. मानवी संबंध श्रमिक आणि व्यवस्थापन यांच्यातील नैतिक, मानसिक पैलूंशी संबंधित असतात. संघटनेने श्रमिकांकडे 'आर्थिक मानव' या दृष्टीने न पाहता 'सामाजिक मानव' या दृष्टीने पाहावे. या सिद्धांतानुसार संघटनांचे काम कसे चालते? हे समजून घेण्यासाठी माणसाच्या बहुमितीय स्वभाव व त्यांच्यातील परस्पर संबंधांचे विश्लेषण केले पाहिजे. हा सिद्धांत औपचारिक संघटना कशा कार्य करतात ? हे समजण्यासाठी अनौपचारिक संबंधांच्या अभ्यासावर भर देतो. संघटनेने मानव आणि त्यांच्या प्रेरणांची उपेक्षा करू नये, अनौपचारिक संबंधांना महत्त्व द्यावे हा या सिद्धांताचा मुख्य गाभा आहे.

हॉर्थोन प्रयोग:

हॉर्थोन प्रयोग हा मानवी संबंध सिद्धांताचा मुख्य आधार आहे. मेयो यांनी हा दृष्टीकोन विकसित करण्यासाठी काही प्रयोग केले त्याला 'हॉर्थोन अध्ययन' असे म्हटले जाते.

अमेरिकेतील शिकागो येथील वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीचा हॉर्थोन कारखाना एक अत्यंत प्रगतिशील औद्योगिक संस्था होती. कामगारांना उत्तम वेतन, कामाच्या सुकर वेळा, व्यवस्थापन - कामगार यांच्यातील चांगले संबंध यासाठी प्रसिद्ध होता. परंतु १९४० च्या सुरुवातीपासून सुमार, मर्यादित उत्पादकतेच्या समस्येने या औद्योगिक संस्थेस ग्रासले होते. कामगारांना प्रेरणा देऊन, कामाच्या ठिकाणचे वातावरण चांगले ठेवूनही संस्थेला मर्यादित स्वरूपाचा वाढीव दर मिळत असे. अशा परिस्थितीत व्यवस्थापनाने एल्टन मेयो आणि हावर्ड बिझनेस स्कुल च्या त्यांच्या सहकाऱ्यांकडे समस्या निवारणासाठी संपर्क साधला. मेयो आणि त्यांच्या सहकार्यांनी १९४० च्या अखेरीस आणि त्यानंतर काही प्रयोग केले त्याला 'हॉर्थोन प्रयोग' असे म्हणतात. या प्रयोगादरम्यान त्यांनी औपचारिक, यांत्रिक - आर्थिक मानवाच्या संकल्पनांना विरोध करून अनौपचारिक मानवी संबंधावर भर दिला.

हॉर्थोन प्रयोग काही टप्प्यात करण्यात आले. ते खालिलप्रमाणे

१) महान प्रकाश योजना प्रयोग:

हा प्रयोग कारखान्यात कार्यरत श्रमिकांच्या कार्यक्षमतेवर प्रकाशाचा काय परिणाम होतो? हे जाणून घेण्यासाठी करण्यात आला. या प्रयोगात टेलिफोन रिलेची जुळवणी करण्याचे काम करणाऱ्या महिलांची निवड करण्यात आली. या महिलांना दोन स्वतंत्र खोल्यांमध्ये ठेवण्यात आले. कामाच्या ठिकाणी असलेली प्रकाशयोजना, तेथील तापमान, आर्दता, वेतन कामाचे तास, विश्रांतीच्या वेळा इ. भौतिक बाबींचा उत्पादकतेवर काय परिणाम होतो? हे पाहण्यासाठी काही जाणीवपूर्वक बदल करण्यात आले. या महिलांचे वर्तन अंदाज खोटे ठरवणारे ठरले. कामाच्या ठिकाणच्या भौतिक बदलांना अनुकूल - प्रतिकूल प्रतिसाद देण्याऐवजी महिलांनी उत्पादकतेत सातत्यपूर्ण वाढ दर्शविली. शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताने मांडलेल्या आर्थिक प्रेरणाच्या द्वारे उत्पादनात वाढ करण्याविषयीच्या गृहीतकाला खोटे ठरवले.

४) मानवीय अभिवृत्ती आणि भावनिक प्रयोग (१९२८ - ३१):

अभ्यासगटाने मानवीय प्रवृत्ती, अभिवृत्ती व भावना मुलाखत, संवादातून जाणून घेण्याचा प्रयत्न केला. कामाच्या ठिकाणची परिस्थिती , व्यवस्थापन आणि व्यवस्थापनाच्या धोरणांविषयी कामगारांना काय वाटते? याविषयी त्यांना जाणून घ्यायचे होते. मुलाखतीनंतर संघटनांच्या असे लक्षात आले कि, कंपनीच्या समस्यांविषयी कामगारांकडून माहिती घेऊन ती संकुलित करण्याची पद्धत कामगारांना आवडली. आपल्याला मोकळेपणाने बोलू दिले जात आहे, आपल्याकडे काही महत्त्वपूर्ण सांगण्यासारखी माहिती आहे, याची जाणीव त्यांना झाली. आपल्या सहकाऱ्यांशी वागताना, त्यांना समजून घेताना श्रमिकांची नवीन कौशल्य आत्मसात केले आहेत. हे गटाला समजले. कामगारांच्या भावना आणि विचार योग्य पद्धतीने समजून घेतले नाही तर त्यांचे खरे प्रश्न, त्यांच्या भावना, कामाच्या ठिकाणची परिस्थिती, त्यातून निर्माण होणाऱ्या समस्या समजून घेणे अडचणीचे ठरेल. मानवी अभिवृत्ती आणि भावनांचा अभ्यास श्रमिक आणि व्यवस्थापन दोघांनाही फायद्याचा ठरतो, हे या गटाच्या लक्षात आले.

३) बँक वायरिंग प्रयोग (१९३१-३४):
मेयोने हॉर्थोन कंपनीत केलेला हा शेवटचा प्रयोग होता. तो समूहाच्या वर्तनावर आधारित आहे. अभ्यास गटाने अवलोकनाद्वारा समूहाच्या वर्तनाचा अभ्यास केला.

औद्योगिक उत्पादकतेवर परिणाम करणाऱ्या मानसशास्त्रीय तत्त्व या प्रयोगाने समोर आणले. या प्रयोगात कामगारांच्या एका गटाला तारा जुळवण्याचे काम देण्यात आले होते. कामगारांचे वेतन सम्पूर्ण गटासाठीच्या प्रोत्साहनपर योजनेवर आधारित होते. गटाने किती काम केले त्याप्रमाणात प्रत्येक कामगाराला वेतन मिळणार होते. टेलरच्या सिद्धांतानुसार, कामगारांनी आर्थिक प्रोत्साहनाला प्रतिसाद देऊन त्यातून उत्पादन वाढणे अपेक्षित होते. परंतु प्रत्यक्षात असे दिसले कि, कामगारांनी आर्थिक मानव म्हणून कार्य करण्यास नाकारले. आपापसात उत्पादन पातळी मध्यम ठेवण्याचे ठरवले. कामात मोठी वाढ केली किंवा ते कमी केले तर आपल्यावर बेकार होण्याची पाळी येईल, अशी भीती त्यांना वाटत होती. या प्रयोगादरम्यान असे लक्षात आले कि, कामगार स्वतःला एका समूहाचे सदस्य समजत होते आणि समूहाची म्हणून वागण्याची पद्धत प्रस्थापित करतात. त्यानुसार 'जास्त काम करणारा, कमी काम करणारा,' इतरांविषयी घातक माहिती वरिष्ठाना देणारा ' अशा तिन्ही प्रतिमा कामगारांनी नाकारल्या.

हॉर्थोन प्रयोगाचे निष्कर्ष / परिणाम:

१) मनुष्य एक सामाजिक प्राणी नसून, त्याला यंत्राप्रमाणे समजू नये.

२) कामाच्या ठिकाणच्या वातावरणाचा कामगारांच्या कार्यक्षमता, मनोबल, उत्पादनावर प्रभाव पडतो. त्याला सामाजिक - मानसिक तत्त्वेही प्रभावित करतात.

३) कामगारांचे उत्पादन वर्तन, मनोधैर्य इ. वर केवळ आर्थिक गोष्टींचा प्रभाव पडत नाही, तर अभौतिक तत्त्वांचाहि प्रभाव पडतो.

४) व्यवस्थापनाला कामगारांचे सहकार्य मिळवण्यासाठी कार्यविभाजन, विशेषीकरण यापेक्षा सामाजिक कौशल्यांची आवश्यकता असते.

५) औपचारिक संबंधांपेक्षा संघटनेत अनौपचारिक संबंध महत्त्वाचे असतात.

६) श्रमिकांचे व्यवहार, समाधान, उत्पादनातील नेतृत्व, पर्यवेक्षण पद्धती, संवाद - सहकार्याची भूमिका संघटनेत महत्त्वाची ठरते.

७) व्यक्ती स्वहिताबरोबरच समाजहिताचाही विचार करतो.

८) व्यवस्थापनाने कामगारांशी आपुलकीचे संबंध ठेवले पाहिजे.

मानवी संबंध सिद्धांतांची तत्त्वे:
शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतातील आर्थिक मानवाच्या संकल्पनेला या सिद्धांताने आव्हान दिले आणि मनुष्याला ' सामाजिक मानव' म्हणून संबोधले. या विचारानुसार प्रत्येक व्यक्ती असते, ती समूहाचा एक भाग म्हणून कार्य करते. म्हणून श्रमिकांचे वर्तन, कार्ये निश्चित

करताना समूह आणि अन्य सामाजिक घटकांचा विचार केला पाहिजे. या सिद्धांताची प्रमुख तत्त्वे / वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे -

१) व्यक्ती:

हा सिद्धांत व्यवस्थापनात व्यक्तीला महत्त्व देतो. प्रत्येक श्रमिक आपला दृष्टिकोन, विश्वास आणि जीवनसंमत मार्गाबरोबर कौशल्य, तांत्रिक कौशल्य, गुणवत्ता इ. च्या आधारे कार्य करतो.

२) अनौपचारिक संघटन:

हा सिद्धांत व्यवस्थापनात, कामाच्या ठिकाणी व्यक्ती व्यक्तीतील असलेल्या अनौपचारिक संबंधावर भर देतो. तसेच कार्य करताना समूहाच्या सामाजिक आयामांना महत्त्व देतो. मनुष्य सामाजिक प्राणी असल्याने समुहाशिवाय तो राहू शकत नाही. संघटनेतील अनौपचारिक संबंध हि या सिद्धांताची महत्त्वाची देणगी आहे. हे संबंध श्रमिकांना कार्य करण्यासाठी प्रेरित करतात. परिणामी त्यांच्या कार्यक्षमतेत, उत्पादनक्षमतेत वाढ होते.

३) सौहार्दपूर्ण व्यवस्थापन:

मानवी संबंध सिद्धांत कामगार आणि व्यवस्थापन यांच्यातील सहकार्य आणि सौहार्दपूर्ण संबंधावर भर देतो. व्यवस्थापनात उच्च पदस्थांबरोबर कामगारांचाही सहभाग असला पाहिजे. व्यवस्थापनाने निर्णयप्रक्रियेत कामगारांना सहभागी करून घेतले पाहिजे.

थोडक्यात मानव संबंध सिद्धांत मानवाला केंद्रबिंदू मानतो.

मानवी संबंध सिद्धान्तावरील टीका:

मानवी संबंध सिद्धांत मानवतावादी विचारांचा समर्थक असून, अत्यंत लोकप्रिय, सिद्धांत आहे, कारण या सिद्धांताने कामगारांच्या सामाजिक विश्वाला महत्त्वाचे मानले, तरीही पीटर, एफ ड्रकर, शेपर्ड, अलेक्स कैरी, लॉरेन बेरीज, रौजमैन या विचारवंतांनी त्यावर टीका केली आहे.

१) मानवी संबंध सिद्धांत हा संघटनेविषयीच्या चुकीच्या आणि अत्यंत सोप्या गृहीतकांवर आधारित आहे. संघटनेतील कोणत्याही समस्येचे निराकरण मानवी संबंध कौशल्याच्या आधारे केले जाऊ शकते.

२) करेन बारीजच्या मते, मेयोवाडी श्रमिकांच्या संघटनाच्या विरोधी आणि व्यवस्थापकांची बाजू घेणारे आहेत. त्यांचे अनेक निष्कर्ष व्यवस्थापकांना अनुकूल असलेले दिसतात.

३) मानवी संबंध सिद्धांत अत्यंत संदिग्ध, कठीण मानसशास्त्रीय परिभाषेत मांडलेला आहे. तो संघटनेचे पर्यावरण दूषित करणारा आणि प्रशासकीय बाजू स्वतंत्र न मानणारा आहे.

४) हा सिद्धांत मानवाच्या आर्थिक आयामांकडे दुर्लक्ष करतो.

५) हॉर्थोन प्रयोग फक्त अनौपचारिक संबंधावर भर देतो, कार्यपद्धतीवर नाही.

६) हा सिद्धांत व्यक्तिगत संबंधावर अधिक भर देतो. वास्तविक पाहता व्यक्तिगत संबंध विकसित झाल्याशिवाय सामूहिक संबंधाचा विकास होऊ शकत नाही.

७) हा सिद्धांत संघर्षांकडे दुर्लक्ष सहकार्य आणि समन्वयाला अधिक महत्त्वपूर्ण मानतो. टीकाकारांच्या मते, संघर्षमय संघटनेला नवसंजीवनी प्राप्त करून देतात, त्यातून प्रगतीचे मार्ग खुले होतात.

८) मानवी संबंध चिरकालीन टिकणारे नसतात. स्थळ - काळ परिस्थितीनुसार ते बदलतात.

९) या सिद्धांतातून कार्य -संस्कृतीचा विकास होऊ शकत नाही.

२.३.४ सारांश

या सिद्धान्तावर टीका होत असल्या तरी या सिद्धांताने परंपरागत सिद्धांतातील अनेक उणिवांमध्ये सुधारणा प्रशासकीय सिद्धांताला नवीन आकार, दिशा देण्याचे कार्य केले. सामाजिक गरज आणि व्यवसायाची मानवी बाजू यावर भर देऊन व्यवस्थापनातं क्रांती घडवून आणली. त्यानंतर लोकप्रशासनामध्ये मानसशास्त्रीय आणि सामाजिक घटकांच्या अभ्यासाला सुरुवात झाली.

२.३.५ आपली प्रगती तपासा

१) एल्टन मेयो यांचा मानवी संबंध सिद्धांत स्पष्ट करा.

२) एल्टन मेयोच्या मानवी संबंध सिद्धांतांची चर्चा करा.

३) मानवी संबंध सिद्धांताची चर्चा करा.

२.३.६ संदर्भग्रंथ

१) अवस्थी आणि माहेश्वरी ४००९ आ. लोकप्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आग्रा.

२) चक्रवर्ती बिद्युत आणि चंद प्रकाश, २०१८, जागतिकीकरणातील लोकप्रशासन - सिद्धांत आणि व्यवहार, सेज प्रकाशन, नवी दिल्ली.

*****

घटक ३

संघटनेची मूलभूत तत्त्वे आणि सिद्धांत

३.१ संघटनेची तत्वे व सिद्धांत

घटक रचना

३.१.१ उद्दिष्टे

३.१.२ प्रस्तावना

३.१.३ पदसोपान

३.१.४ अधिकार प्रदान

३.१.५ केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरणः केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण वैशिष्टे, गुण व दोष

३.१.६ सारांश / निष्कर्ष

३.१.७ प्रश्न

३.१.१ उद्दिष्टे (Objective)

१) प्रशासकीय संघटनेची तत्व व सिद्धांत अभ्यासणे

२) पदसोपान सिद्धांन्ताचे प्रशासन व्यवस्थेतील महत्व विचारात घेणे

३) प्रशासकीय व्यवस्थेतील संघटनेची तत्व व सिद्धांताचे मूल्यमापन करणे

३.१.२ प्रस्तावना (Introduction)

कोणत्याही संघटनेला आपली ध्येये आणि उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी काही तत्वे व सिद्धांताचा स्विकार करावा लागतो. व्यवस्थापन शास्त्रज्ञानी व विचारवंतानी संघटनेच्या विविध तत्वे व सिद्धांताची मांडणी केली आहे. परतु विचारवंतात तत्वांच्या बाबतीत एकवाक्यता दिसून येत नाही तरी संघटनेची काही विशिष्ट सिद्धांत सर्वसामान्य आहेत. प्रो. एल.डी. व्हाईटने म्हटल्याप्रमाणे तत्वे म्हणजे कार्य करण्यासाठी सूचना म्हणून दिलेले नियम असतात. होन्री फेयौलने संघटनेची अनेक तत्वे सांगितली आहेत. संघटनेची तत्वे म्हणजे एक परिचित सत्य असून ती सिद्ध झालेली आहेत. जे. डी.मुनी यांनी Principles Of Organisation या ग्रंथात संघटनेच्या सिद्धांताची व्यवस्थित व शास्त्रशुद्ध मांडणी केली आहे. ल्यूथर गुकने संघटनेची एकूण दहा तत्वांचा उल्लेख केला आहे. विलोबी यांच्या मते इतर सामाजिक शास्त्राप्रमाणे लोक प्रशासनात सामान्य व्यवहारात उपयोगी पडणारे काही सिद्धांत असतात. ज्यांचे पालन करणे प्रशासकीय कार्यक्षमतेसाठी आवश्यक असते. प्रिफनर यांनी संघटनेसंबंधी पुढील सिद्धांत सागितले आहेत. पदसोपान, उत्तरायित्व, कार्यानुसार विभाजन, नियंत्रणाचे क्षेत्र, समन्वय, कर्मचारी, अर्थ, लाईन आणि स्टाफ इत्यादी

प्रशासकीय सिद्धांताचे केवळ ज्ञान असून चालणार नाही तर प्रचलित परिस्थितीत विवेकानुसार त्यांचा उपयोग करणे माहिती पाहिजे.

३.१.३ पदसोपान (Hirachy)

३.१.३.१ प्रस्तावना (Itroduction):

पदसोपान हे संघटनेचे अत्यंत महत्वाचे तत्व आहे. संघटना ही शासकीय असो किंवा खाजगी त्यामुळे पदरचना आवश्यक असते. प्रशासकीय संघटनेत कार्य करणाऱ्या अनेक व्यक्तिमध्ये कार्याचे वाटप करून अधिकार व जबाबदारीचे वाटप करून पदरचना करणे आवश्यक असते. पदसोपान या तत्वाचा स्विकार लेबर, फेयौल, गुलिक, उर्पिक, मुने आणि रिले यांनी पुरस्कार केला आहे. संघटनेमुळे अनेक व्यक्ती एकत्र येवून संघटना स्थापन करतात. त्यांची पदे निश्चित करावी लागतात व त्या आधारे संघटनेची रचना केली जाते.

३.१.३.२ पदसोपान अर्थ व व्याख्या (Meaning and Definition)

पदसोपान या तत्वाला विविध नावाने संबोधले जाते. अधिकारपद परंपरेचा किंवा पदरचनेचा सिद्धांत असे म्हणतात. हेन्री फेयौल यांनी ब्रुमिक सारवली (Scalas chain) तर मुने आणि रिले यांनी ब्रुमिक प्रक्रिया (ScalarProcess) असे संबोधले आहे. पिरॅमिड पद्धती, उतरंडीची पद्धती ही सर्व नावे पदसोपान या तत्वाची आहेत.

व्याख्या (Definition):

१. **झो. एल. डी व्हाईट :-** पदसोपान म्हणजे सार्वत्रिक स्वरुपाचे असे तत्व की, ज्यामुळे संघटनेच्या रचनेत शिखरापासून ते तळापर्यंत जबाबदारीच्या स्तरानुसार वरिष्ठ-कनिष्ठ यांचे संबंध निश्चित केले जातात. (Hierarchy Consists in the universal application of the superior subordinate relationship through a number of levels of responsibility reaching from the top to the bottom of the structure.)

२. **जे. डी. मिलेट :-** ज्या ठिकाणी निरनिराळ्या व्यक्तीच्या प्रयत्नांना एकत्रित गती दिली जाते. तेथे अधिकार परंपरा असते. (Hierachy is where by efforts of many different individuali are geared together)

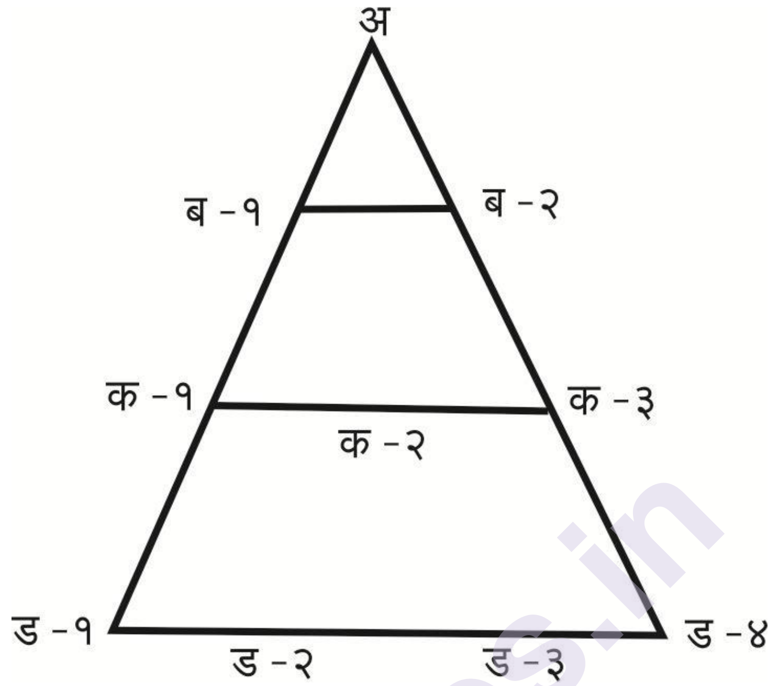
३. **अर्ल लॅथम :-** "अधिकारपद परंपरा म्हणजे कनिष्ठ व वरिष्ठ व्यक्तीची श्रेणीबद्ध स्वरूपात एक व्यवस्थित संघटना होय." (Hierachy is an orderst strudure or interior superior beings in an ascending scate.)

४. **जे. डी. मुने** "संघटनेत कार्याचे विभाजन करून सत्ता व जबाबदारी यानुसार वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशा पायऱ्या निर्माण केल्या जातात म्हणून या पद्धतीला क्रमपद्धती असे म्हणतात."

५. **जे. एम. फिफ्नर** " सत्ता आणि जबाबदारीचे सुत्र जेव्हा पुढे आणि पाठीमागे एका सुत्रात आबद्धित होतील. ज्याचा पाया अधिक विस्तृत व शीर्षावर संकुचन असेल त्याला पदसोपान म्हणतात (There should be an hierarchy or scales process on the lines of authority and responsibility running up and onwards

through the several leavels with a board base at the bottom and a single head on the top)

पदसोपानाचे स्वरूप व रचना (Nature and structures):



पदसोपानाचे स्वरुप व रचना वरील आकृतीवरून स्पष्ट होते. कोणत्याही संघटनेची कल्पना एका पिरेमिडसारखी केली जाते. अ हा संघटनेचा वरिष्ठ किंवा प्रमुख अधिकारी आहे. ब-१ व ब-२ हे त्यापेक्षा कनिष्ठ अधिकारी, क-१ व क-२ व क-५ हे लगतचे कनिष्ठ अधिकारी व ड-१, ड-२, ड-५, ड-४ हे त्यापेक्षा कनिष्ठ अधिकारी होत . संघटनेची रचना पदरचनेच्या सिध्दांताप्रमाणे केली आहे. प्रत्यक्ष कार्यामध्ये अधिकार व नियंत्रण अ पासून सुरू होते. अ ब वर ब क वर तर क ड वर नियंत्रण ठेवीत असतो. तसेच ड क ला क ब ला व ब अ ला कार्यासाठी जबाबदार असतात. प्रत्येक अधिकारांवर असलेल्या प्रत्येक व्यक्तीस जबाबदारी व नियंत्रण अशा दुहेरी भूमीका पार पाडावी लागते.संघटनेतील कनिष्ठ स्तरावर कार्य करणाऱ्या कर्मचारी व अधिकारी यांना नियंत्रणाचे कार्य करावे लागत नाही. संघटनेत एखादा आदेश, माहिती व हुकुम अ ने दिल्यास क्रमाक्रमाने तो ड-१ ते ड-४ पर्यंत पोहचविला जातो. किंवा ड ला काही माहिती द्यायची झाल्यास परत त्याच क्रमाणे अ पर्यंत पोहचविली जाते. अशाप्रकारे कार्य व नियंत्रणाची साखळी संघटनेत असते.

पदसोपान प्रकार (Types of Hierarchy):

पदसोपान प्रक्रियेचे प्रिफनर व शेरवूड यांनी खालील प्रकार नमुद केले आहेत.

१) कार्यात्मक पदसोपान (Job Task Hierarchy):

संघटनेत प्रत्येक कर्मचाऱ्याला निश्चित स्वरुपाचे कार्य करावे लागते. अर्थात पदसोपानांतील स्थान कर्तव्यानुसार निश्चित होते. संधटनेत श्रमविभाजनाचे तत्व अंगिकारलेले असते.

munotes.in

२) श्रेणीवर आधारित पदसोपान (The Hierachy of Ranks):

या सिध्दांतानुसार प्रशासनातील व्यक्तीच्या पदाला आधिक महत्त्व दिले जाते. पदानुसार श्रेष्ठत्व व कनिष्ठत्व निश्चित होते. श्रेणीवर आधारित पदसोपान व्यक्तीचा दर्जा, वेतन, विशेषाधिकार याकडे विशेष लक्ष देते. श्रेणीवर आधारित पदसोपान सैनिकी संघटेत आढळून येतो.

५) कौशल्यावर आधारित पदसोपान (The Hierachy of skills):

ज्यावेळी संघटनेत इतर घटकापेक्षा कौशल्यला प्राधान्य देऊन व्यक्तीचे संधटनेतील स्थान निश्चित केले जाते. तेव्हा त्यास कौशल्याचे पदसोपान असे म्हणतात. नियोजन, जनसंपर्क, समन्वय इत्यादी कामासाठी विशेष प्रशासकीय कौशल्य लागते. प्रशासनात ही कार्ये करणारा सामान्य विशेषण प्रशासक म्हणून ओळखला जातो.

४) वेतनावर आधारित पदसोपान (Pay Hierachy):

वेतनश्रेणीच्या आधारावर पदसोपान तत्वाची निर्मिती केली जाते. जबाबदारीचे प्रमाण वाढले की वेतनदेखील क्रमानुसार वाढते. वेतनावर आधारित पदसोपानची निर्मिती करण्यासाठी प्रशिक्षण, अनुभव व विशेष योग्यता ठेवण्यास कार्यकारी वर्ग लागतो. वेतनाचा क्रम संघटनेच्या तळाकडे कमी होत जातो व शिखराकडे अधिक असतो.

पदसोपानाच्या सिद्धांताचे गुण/ फायदे (Merits):

१) कार्य व जबाबदारीचे योग्य वाटप:

कोणत्याही देशात व काळात लहान, मोठ्या शासकीय अशासकीय संघटनेत या सिद्धांताचा अवलंब केला जातो. कार्य व जबाबदारीचे योग्य वाटप केल्याशिवाय संघटनेचे कार्य व्यवस्थित चालणार नाही.

२) एकात्मता व कार्यक्षमता:

अधिकार व जबाबदारीचे वाटप झाल्यामुळे कार्यात एकात्मता व कार्यक्षमता दिसून येते. प्रत्येकाचे अधिकार व कार्यक्षेत्र ठरवून दिलेले असल्यामुळे प्रत्येकजन आपले कार्य व्यवस्थित पार पाडतो.

३) आदेशाची एकता:

आदेशाची एकता हे पदसोपानाची महत्वाची विशेषता आहे. प्रत्येक व्यक्तीचे स्थान निश्चित केले जाते. कोणी कोणास आदेश द्यावेत हे स्पष्ट केलेले असते. त्यामुळे कनिष्ट कर्मचाऱ्याला वरिष्ठांकडून आदेश मिळतात.

४) अधिकार व जबाबदारीची जाणीव:

आपल्या कामात टाळाटाळ करून आपली जबाबदारी किंवा आपले काम दुसऱ्या व्यक्तीवर टाकणे. अशा प्रवृत्तीस पदसोपान तत्वामुळे आळा बसतो. आपल्या अधिकार व जबाबदारीची जाणीव प्रत्येकाला असते.

५) नेतृत्व:

पदसोपानाच्या शीर्षस्थानी असणारा व्यक्ती संपूर्ण संघटनेला नेतृत्व प्रदान करीत असतो. नियमानुसार नेतृत्व करण्याची जबाबदारी त्याची असते.

६) संबंध स्पष्टता:

संघटनेतील व्यक्ती-व्यक्तीचे संबंध या सिद्धांतामुळे स्पष्ट केले जातात. त्यामुळे गैरसमज व गुंतागुंत वाढत नाही.

७) समन्वय:

पदसोपान प्रणालीद्वारे संघटनेत समन्वय स्थापन करणे सेपे जाते. कारण प्रत्येकाला आपआपले अधिकार व कार्यांचे वाटप केले जाते. तसेच त्यांच्या स्थानाची निश्चिती असते.

८) सुचना व आदेशांचा निश्चित क्रम:

सूचना व आज्ञा या निश्चित क्रमाने प्रत्येकास कळविल्या जातात. त्यामुळेदेखील कार्यक्षमता वाढीस लागते. संघटनेच्या नियोजन कार्यात गोंधळ होत नाही.

पदरचनेच्या सिद्धांताचे दोष (Demerits):

१) दप्तर दिरंगाई:

संघटनेतील प्रत्येक कार्य किंवा माहिती ही क्रमाक्रमाने होत असल्यामुळे दप्तर दिरंगाई होते व दिरंगाईमुळे अकार्यक्षमता वाढीस लागते. पदसोपान तत्वाच्या मार्गाने फाइल्सचा प्रवास फारच लांबविला जातो. फाइल्सचा प्रवास सरळ आसत नाही. यात मोठ्या प्रमाणात कालापण्यय होतो. विलंबामुळे जनतेत असंतोष वाढतो.

२) लालफीतशाही:

प्रशासनातील विलंब आणि दीर्घ प्रक्रिया यामुळे प्रशासनातील लालफीतशाहीस प्रोत्साहन मिळते. संघटनेचे स्वरूप गुंतागुंतीचे होते.

३) नियमांचे काटेकोर पालन :

पदसोपान पद्धतीत नियमांचे पालन प्रत्येकाला आपापल्या स्तरावर काटेकोरपणे करावे लागते. नियमांना बगल देता येत नाही. परिणामी कार्यात ताठरता येतो.

४) श्रेष्ठ-कनिष्ठपणाची भावना:

या तत्वाचा महत्वाचा दोष संघटनेतील अधिकारी व कर्मचाऱ्यात श्रेष्ठ-कनिष्ठपणाची भावना वाढीस लागते. परिणामी संघटनेतील वातावरण दूषित होते.

munotes.in

५) सरळ कृतीला वाव नाही:

पदसोपान तत्वाचा मोठा दोष म्हणजे कनिष्ठ कर्मचाऱ्याला वरिष्ठांशी थेट संपर्क साधता येत नाही. बिनाविलंब कामे झाली तरच जनतेला फायदा मिळू शकतो. या तत्वामुळे सरळ कृतीला वाव मिळत नसल्याने अनेक समस्या निर्माण होतात.

६) आर्थिक खर्चिक पद्धती:

पदसोपान पद्धती अधिक खर्चिक आहे. पैसा, वेळ आणि श्रम या तीन्ही गोष्टींचा अनावश्यक खर्च होत असल्याचे आढळते

७) मानवी संबंधाकडे दुर्लक्ष:

पदसोपान व्यवस्था यांत्रिक आणि औद्योगिक संबंधावर आधारित असते. त्यामुळे मानवी संबंध व भावनांचा कोणतेही स्थान प्राप्त होत नाही. संपूर्ण संघटनेला यांत्रिकी स्वरुप प्राप्त होते.

पदसोपान वैशिष्टे (features of Hierarchy):

१) पदसोपानात पदाच्या महत्वानुसार सत्ता सोपविली जाते.

२) अधिकाराचे विभाजन विविध स्थानावर झाले आहे.

३) परसोपाना आदेशाचे पालन केले जाते.

४) अधिकार व जबाबदारीचे वाटप केलेले असते.

५) संघटनेचे नेतृत्व प्रमुख अधिकाऱ्याकडे असते.

पदसोपानाचे महत्व (Importance of Hierarchy):

१) पदसोपानाचे हे तत्व सारयू म्हणून नव्हे तर साधन म्हणून उपयोगात आणले जाते. साधनाचा उपयोग करुन घेण्यावर अवलंबून असतो. या तत्वाचे प्रशासकीय महत्व अनन्यसाधारण आहे.

२) प्रशासकीय संघटनेचे व्यापक उदद्दिष्ट साध्य करण्याच्या दृष्टीने पदसोपानासारखे दुसरे तत्व किंवा साधन नाही.

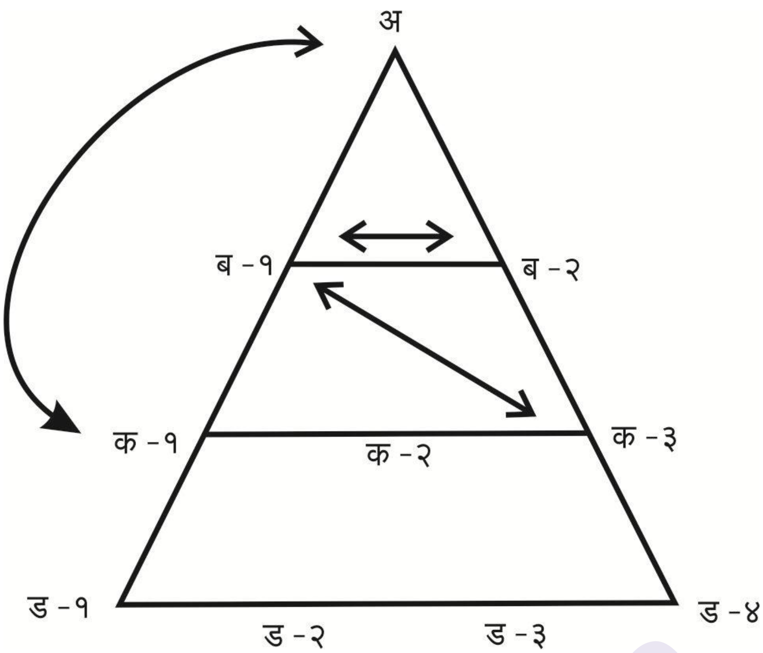
३) आदेश, सूचना, वृतांत इत्यादी बाबी वरिष्ठाकडून कनिष्ठाकडे आणि कनिष्ठाकडून वरिष्ठाकडे प्रवाहित होण्याचा एकमेव मार्ग म्हणजे पदसोपान होय.

४) या क्रमिक प्रक्रियेतून प्रशासकीय नेतृत्व निर्माण होत असते

५) पदसोपान या तत्वाद्वारे नियंत्रण उत्तम प्रकारे ठेवता येते.

हेन्री फेयॉल यांची गँग प्लंक व्यवस्था (Fayol's Gang Plank):

पदसोपानातील दप्तर दिरंगाई दोष दूर करण्यासाठी हेन्री फेयॉल यांनी "पूल व्यवस्था Gang plank ही उपाययोजना सांगितली आहे.



पदसोपान स्थितीत संघटनशैलीत अ हा सर्व श्रेष्ठ अधिकारी होय. संघटनेचा तो प्रमुख आहे फेयॉलच्या उपाययोजनेनुसार वरिष्ठ-कनिष्ठ सरळ संपर्क साधण्याचे अधिकार असावेत. जसे ब-१ चे ब-२ शी संबंध प्रस्थापित करू शकेल. अधिकाराचे पदभ्रमण चालू राहते. यालाच अधिकाराचे योग्य मार्गाने होणारे संसुचेन होय.

निष्कर्ष व सारांश प्रात्यक्षिक उपयोग (Practical usage):

पदसोपान व्यवस्थेत अधिकाराचे प्रकरीकरण, परिमार्जन, परिक्षण हे दरदिवशीच्या प्रशासकीय घटनांवर आधारित होय. आर्ल लाथमच्या मते वरिष्ठ अधिकारी संघटनेचे उद्दिष्ठ साध्य करण्यासाठी अधिकार रूपी वृत्तीचे परिमार्जन दुय्यम अधिकाऱ्यामार्फत करून घेतात. दुय्यम अधिकारी श्रेष्ठीच्या आदेशाचे पालन करतो.कारण त्याला सर्वश्रेष्ठ प्रगल्भ ज्ञान प्राप्त होते. या ज्ञानाचा फायदा भविष्यातील बढती झाल्यास त्याचा फायदा त्याला होतो. बऱ्याच वेळेला वरिष्ठ अधिकाऱ्याला कार्यांची उकल न झाल्यास दुय्यम सहकारी अधिकाऱ्यांच्या सहअनुमतीनुसार कार्याची पूर्तता करतो. निग्रोच्या मतानुसार संघटन हे संरचनेपेक्षा श्रेष्ठ आहे. आणि त्याचे कार्यात्मक प्रशासन संबंध संघटनेसाठी श्रेयस्कर होय.

३.१.४ अधिकारप्रदान (Delegation)

संघटनेचे कार्य व्यवस्थित व सुरळीत पार पाडण्यासाठी अनेकदा वरिष्ठ अधिकाऱ्याला किंवा व्यवस्थापकाला आपल्या वरील अधिकारांपैैकी काही अधिकार दुसऱ्या कनिष्ठ पदावरील अधिकाऱ्याला द्यावे लागतात. या प्रक्रियेला अधिकार प्रदान किंवा प्रदत्त अधिकार असे म्हटले जाते.

व्याख्या (Definition):

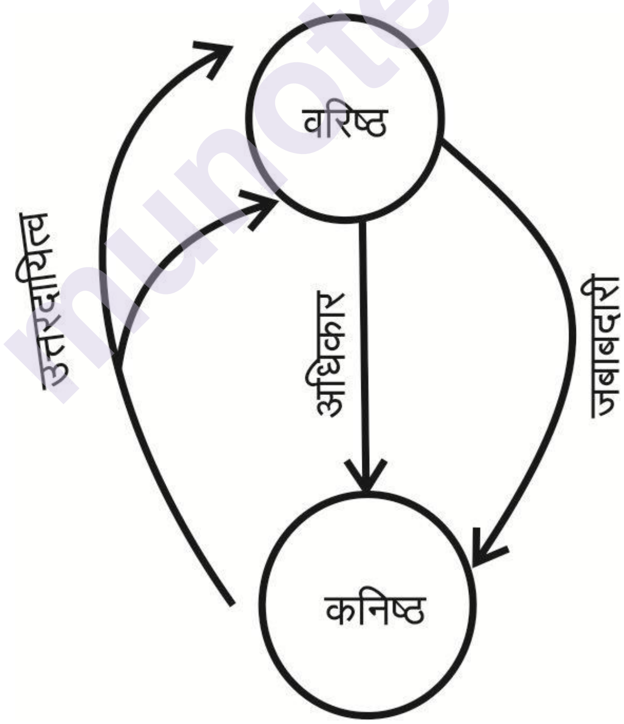
१) **जे डी. मुने**: "वरिष्ठ व्यक्तीकडून कनिष्ठाला सोपविण्यात आलेले अधिकार म्हणजे अधिकारप्रदान होय. " (Deleation is the devolution of authority by a superior person to his agent or subordinate. Subject to his supervision and control)

२) **टेरी :** "एका प्रशासकीय घटकाकडून किंवा संघटनेकडून दुसऱ्या घटकाला किंवा संघटनेला प्रदान केलेले अधिकार म्हणजे अधिकारप्रदान होय." ." (Delegation means conferring authority from one executive or organizational unit to another)

५) **मूर**: "अधिकारप्रदान म्हणजे इतरावर कामे सोपविणे आणि ते करण्याकरिता त्यांना अधिकार देणे." (Delegation means assing work to others and giving theme authority to do it.)

अधिकारप्रदान प्रक्रिया (process of Delegation):

अधिकारप्रदान प्रक्रियेत तीन घटक महत्वपूर्ण असतात. अधिकार, जबाबदारी व उत्तरदायित्व हे वरिष्ठ कनिष्ठामध्ये महत्वाचे संबंध निर्माण करतात. कनिष्ठाला अधिकार व जबाबदारी सोपविली जाते. तर कनिष्ठ वरिष्ठाप्रती उत्तरदायी राहून आपल्यावर टाकलेली जबाबदारी पार पाडत असतो.



अधिकार प्रदानाची (Features):

१) दैनंदिन स्वरुपाची, साचेबंद स्वरुपाची कामे कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना पदत्न अधिकाऱ्याद्वारे सोपविली जातात. त्यासाठी आवश्यक अधिकार व निर्णयक्षमता दिली जाते.

२) पर्यवलण, नियंत्रण, जबाबदारी व देखरेख वरिष्ठ अधिकारी स्वतःकडे ठेवतो.

३) अधिकारप्रदान वरिष्ठाकडून कनिष्ठाकडे अथवा तत्सम अधिकाऱ्यात असू शकते याला उर्ध्वगामी अधिकार प्रदान म्हणतात. कनिष्ठाकडून वरिष्ठाकडे अथवा समान स्थरीय याला अधोगामी अधिकारप्रदान अथवा समान स्थरीय अधिकारप्रदान म्हणतात.

अधिकारप्रदानाची आवश्यकता व गरज (Need of Delegation):

१) कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना भविष्यातील जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी तयार करणे.

२) अधिकारप्रदान केल्यामुळे प्रशासकीय संघटनेची कार्यक्षमता, कुशलता आणि प्रभावात्मकता वाढते.

५) प्रशासकीय संघटनेत अनेकता धोरणांची अमलबजावणी करताना स्थनिक परिस्थिती विचारात घेवून निर्णय घ्यावे लागतात. त्यासाठी अधिकारप्रदान करणे गरजेचे असते.

४) अधिकारप्रदानामुळे संघटनेत प्रभावी नियंत्रण करणे शक्य होते.

५) अधिकारप्रदानामुळे क्षेत्रिय अधिकाऱ्यांना निर्णय घेणे शक्य होते. कामे जलद गतीने होतात.

अधिकार प्रदानाचे प्रकार (Types of Delegation):

किती प्रमाणात आणि कशा प्रकारे अधिकार प्रदान केले आहेत यावरून अधिकारप्रदानाचे चार प्रकार पडतात.

१) पूर्ण किंवा आंशिक (Fuller Partial Delegation):

जेव्हा संपूर्ण अधिकार दुसऱ्याकडे दिले जातात. त्यास पूर्ण अधिकार म्हणतात. तेव्हा वरिष्ठाची आज्ञा किंवा आदेश घेणे जरूरी असते त्यास आंशिक अधिकारप्रदान म्हणतात.

२) विनाअट किंवा अटीसह (Unconditional or conditional delegation):

अधिकार प्रदान करतांना काही अटी परवानगी किंवा नियंत्रण लावले जावू शकतात. किंवा विनाअट स्वतंत्रपणे कार्य करण्याचे पूर्ण अधिकार दिले जावू शकतात.

५) औपचारिक किंवा अनौपचारिक (Formal or Informal delegation):

लिखित घटना, नियम किंवा आदेश यांच्या आधारे दिले जाणारे अधिकारप्रदान हे औपचारिक स्वरूपाचे असते तर परंपरा, चालीरिती किंवा प्रघाताच्या आधारे मौखिक आदेशाप्रमाणे दिले जाणारे अधिकारप्रदान अनैपचारिक स्वरूपाचे असते.

४) प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्ष : (Direct or Indirect delegation)

अधिकारप्रदानाचे तत्वे किंवा सिद्धांत (Principls of Delegation):

अधिकारप्रदानाचे तत्व अधिक प्रभावी होण्यासाठी खालील तत्त्वे किंवा सिद्धांत लक्षात घेणे आवश्यक असते.

१) आधिकारप्रदान स्पष्ट आणि लेखी स्वरूपात असावा.

२) अधिकार प्रदान पदसिद्ध व जबाबदारी अधिकाऱ्याला देण्यात यावे.

३) कनिष्ठ अधिकारी जेवढ्या समर्थपणे वापर करू शकतो. तेवढेच अधिकार प्रदान करावेत.

४) अधिकार प्रदान सुयोग्य, नियोजन करून आणि व्यवस्थित अंमलात येतील अशाप्रकारे द्यावेत.

५) ज्यांना अधिका दिले जातात. त्यांच्याकडून पद्धतशीर अहवाल मागवून घ्यावा.

६) संघटनेत नियम व कार्यपद्धती स्पष्ट असावी.

७) अधिकारप्रदान केलेल्या अधिकाऱ्यास प्रशिक्षण देण्यात यावे.

८) अधिकार प्रदान केलेल्या कर्मचाऱ्यास पद व जबाबदारी ची जाणीव असावी.

अधिकारप्रदानाचे फायदे / गुण गुण (Advantages & Delegations):

१. प्रमुख अधिकाऱ्याच्या जबाबदारीचे अधिकार प्रदान झाल्यामुळे तो धोरणात्मक कामाला वेळ देवू शकतो.

२. इतर कर्मचाऱ्यांचा जबाबदारीची जाणीव व्हावी. त्यांना प्रशिक्षण मिळावे या करीत हे तत्त्व फायद्याचे आहे.

३. अधिकार प्रदानामुळे निर्णय जलद गतीने घेतले जातात..

४. अधिकारी व कर्मचाऱ्यात नेतृत्व गुणांचा विकास होतो.

अधिकारप्रदान प्रक्रियेतील अडथळे / मर्यादा (Limitation):

अ) संघटनात्मक अडथळे **(Organizational Limitation)**

१. संघटनेत सुनिश्चित कार्यपद्धती व नियमांचा अभाव.

२. प्रभावी समन्वय आणि संसुधन साधनांचा अभाव

३. संघटनेचा आकार व विस्तार मोठा असणे.

४. संघटनेत कर्तव्ये व जबाबदारीची अस्पष्ट वाटणी.

ब) वैयक्तिक अडथळे (Personal Limitations):

१. वरिष्ट पदावरील नेतृत्व करणाऱ्या अधिकाऱ्यांमध्ये नको तेवढा अहंभाव असतो. इतरांना अधिकार दिल्यास तो योग्य प्रकारे काम करू शकणार नाहीत याची भिती वाटते.

२. अनेक अधिकाऱ्यांना अधिकार प्रदान कसे करावे किती अधिकार प्रदान करावें याची माहिती असते.

३. प्रभावी व यशस्वी नेतृत्वाच्या व्याख्येत अधिकारप्रदान बसत नाही.

निष्कर्ष (Conclusion):

उपधिकारप्रदान सतत बदलत असतात. त्यांचे नेहमी अवलोकन केले पाहिजे. बदलती परिस्थिती व कर्मचारीवर्गाबरोबर अधिकारप्रदान बदलतात. मोठ मोठ्या संघटनामध्ये मोठ्या प्रमाणावर अधिकारप्रदानाची व्यवस्था केली जाते. त्याचबरोबर नियंत्रण, संसूचन, समन्वय, दखरेख आणि अहवाल यांची आखणी प्रभावीपणे केली जाते. त्यामुळे अधिकार प्रदान वापरले जातात.

३.१.५ केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण (Centralization & Decentralization)

आधुनिक सरकारपुढे केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण हा महत्त्वाचा प्रश्न आहे. राष्ट्राचे अर्थिक नियोजन, देशाची मजबूत संरक्षण व्यवस्था तसेच राष्ट्रीत एकात्मता साधावयाच्या म्हणजे केंद्रीकरणाशिवाय दुसरा उपाय नाही. या उलट लोकशाही अधिक बळकट करावयाची असेल तर स्थानिक स्वायतत्तेला प्रोत्साहन द्यावयाचे असेल तर विकेंद्रीकरण आवश्यक ठरते. थोडक्यात कोणत्याही संघटनेचे स्वरूप निश्चित करताना केंद्रीकरण आणि विकेंद्रीकरण या दोन तत्वांचा ताळमेळ बसवावा लागतो.

अर्थ व व्याख्या (meaning and definition):

१) **व्हाईट -** "शासनाच्या कनिष्ठ स्तरापासून वरिष्ठ स्तराकडे प्रशासकीय सत्तेचे स्थानांतर होण्याच्या प्रक्रियेला केंद्रीकरण असे म्हणतात. त्याच्या विरुद्ध प्रक्रियेला विकेंद्रीकरण असे म्हटले जाते."

२) **हेन्री फेयॉल :** संघटनेतील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भूमिकेचे महत्त्व कमी करणारी प्रत्येक बाब म्हणजे केंद्रीकरण होय व संघटनेतील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भूमिकेचे महत्त्व वाढविणारे प्रत्येक कार्य म्हणजे विकेंद्रीकरण होय."

५) **अवस्थी व माहेश्वरी :** " केंद्रीकरण म्हणजे सर्वोच्च ठिकाणी अधिकारांचे एकत्रीकरण व विकेंद्रीकरण म्हणजे अनेक व्यक्ती किंवा घटकांमध्ये अधिकारांची वाटणी होय.

थोडक्यात केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण हे तत्त्व अधिकार व जबाबदारीशी निगडीत असतो. 'विकेंद्रीकरण म्हणजे अधिकार व जबाबदारी यांचे व्यक्ती व घटनांमध्ये वाटप होते.

केंद्रीकरण आणि विकेंद्रीकरण निश्चित करणारे घटक (Factor):

प्रशासकी संघटना किती प्रमाणात केंद्रित अथवा विकेंद्रीत असावी हे निश्चित करणारे प्रमुख चार घटक आहेत.

१. जबाबदारीचा घटक	:	Factor of Responsibility.
२. प्रशासकीय घटक	:	Administrative Factor
३. कार्यात्मक घटक	:	Functional Factor
४. बाह्य घटक	:	External Factor

केंद्रीकरणाचे वैशिष्टे (Features of centralisation):

१. प्रशासकीय सत्ता एका ठिकाणी केंद्रीत झालेली असते.

२. प्रशासनातील सर्व घटकांना केंद्रीय सत्तेकडून आदेश प्राप्त होतात व सर्व घटक केंद्रीय सत्तेला जबाबदार असतात.

३. प्रशासनातील विभागीय कार्यालयांना स्वायत्तता मुळेच नसते. त्यांना प्रत्येक कार्यासाठी केंद्रीय कार्यालयावर अवलंबून रहावे लागते.

४. केवळ आदेशांचे पालन करणे हे कनिष्ठांचे कर्तव्य असते.

५. प्रमुख प्रशासक सर्व कार्यासाठी जबाबदार असल्यामुळे तोच जनतेला उत्तरदायी असतो.

विकेंद्रीकरणाचे वैशिष्टे:

१. विकेंद्रीकरणामुळे कनिष्ठांना प्रशासकीय कार्यासंबंधी अधिकार प्राप्त होतात.

२. निर्णय घेण्याचे अधिकार स्थानिक स्तरापर्यंत पोहोचतात.

३. धोरणात्मक निर्णय केंद्रीय पातळीवर घेतले जातात. परंतु अंमलबजावणीचे निर्णय इतर पातळीवर घेतले जातात.

४. कार्याच्या विभाजनाचे तत्त्व स्विकारले जातात. त्यामुळे अनेक विभाग व उपविभाग निर्माण केले जातात.

५. विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेत स्थानिक लोकांचा सहभाग असतो.

६. विकेंद्रीकरणामध्ये केवळ नेतृत्व केंद्राकडून केले जाते तर सर्व कार्ये प्रशासकीय विविध घटकांतून पार पाडली जातात.

केंद्रीकरणाचे गुण व दोष (Merits and demerits):

गुण (Merits):

१. सर्व प्रशासकीय संस्थावर केंद्रीय अधिकाऱ्यांचे प्रभावी नियंत्रण असते त्यामुळे प्रशासन कार्यक्षम राहते.

२. संपूर्ण प्रशासकीय संघटना केंद्राद्वारे निश्चित केलेले धोरण आणि सिद्धांत या नुसार्कार्य करीत असतात. त्यामुळे शासनात सुलभता निर्माण होते.

३. केंद्रीकरणामुळे राष्ट्रहिताच्या दृष्टीने राष्ट्रीय नियोजन करता येते.

४. केंद्रीकरणामुळे प्रशासकीय संघटना स्थानिक राजकीय व्यक्तीच्या प्रभावापासून मुक्त होतात.

५. केंद्रीकरणामुळे विविध विभागात समन्वय प्रस्थापीत करता येतो.

दोष (Demerits):

१. प्रशासकीय कार्याचे सर्व आदेश मुख्य कार्यालयांकडून येतात त्यामुळे निर्णय लवकर होत नाहीत. ही पद्धती दप्तर दिरंगाईला पोषक आहे.

munotes.in

२. केंद्रीय अधिकाऱ्यांनी घेतलेले निर्णय स्थानिक दृट्या चुकीचे किंवा हानीकारक असतात.

३. स्थानिक अधिकाऱ्यांना केंद्रीय अधिकाऱ्यांचे आदेशांचे पालन करावे लागते. त्यामुळे त्यांच्यात उत्साह कायम राहत नाही.

४. या पद्धतीमुळे नवीन प्रयोग करण्यास वाव आसत नाही.

५. केंद्रीय अधिकाऱ्यांचे नियंत्रण क्षेत्र व्यापक व विस्तृत असल्याने स्थानिक कार्यालयाकडे दुर्लक्ष होते.

विकेंद्रीकरणाचे गुण व दोष (Merits and demerits of Decentralization):

गुण (Merits):

१) विकेंद्रीकरणामुळे केंद्रीय सत्तेवरील कामाचा भार कमी होतो. परिणामी केंद्रीय सत्ता महत्त्वाच्या प्रश्नाकडे लक्ष पुरवू शकते.

२) स्थानिक घटकांचा व क्षेत्रीय प्रशासकांना कार्य करण्याची व प्रश्न सोडविण्याची संधी मिळते.

३) लोकशाही व्यापक आणि वास्तवीक बनते.

४) विकेंद्रीकरणामुळे कनिष्ठ अधिकारी व कर्मचारी यांना अधिकार व जबाबदारी प्राप्त होते. त्यामुळे उत्तम प्रशासक निर्माण करण्यास मदत होते.

५) विकेंद्रीकरणामुळे प्रशासनाच्या प्रत्येक घटकात स्पर्धा निर्माण होवून प्रशासन स्वच्छ व कार्यक्षम होते.

दोष (Demerits):

१) विकेंद्रीकरणामुळे प्रशासनात समन्वय करणे कठीण जाते ह्यामुळे प्रशासनातील एकात्मता नाहिशी होते.

२) विकेंद्रीकरणामुळे प्रशासकीय घटकांवर नियंत्रण ठेवणे कठीण जाते व प्रशासनात गुंतागुंत निर्माण होते.

३) काही प्रशासकीय कार्यात विकेंद्रीकरण करणे धोक्याचे असते. उदा. अंदाजपत्रक तयार करणे, संरक्षणाची कार्ये इ.

४) जेवढे प्रशासनाचे घटक तेवढा जास्त खर्च अधिक असतो.

५) देशाच्या सुरक्षिततेसाठी, राष्ट्रीय एकात्मता, राजकीय ऐक्य आणि प्रशासकीय कार्यक्षमतेसाठी सशक्त केंद्राची आवश्यकता असते. त्यादृष्टीने केद्रीकरण व्यवस्था उपयुक्त ठरते.

३.१.६ सारांश / निष्कर्ष (Conclusion)

भ्रष्टाचार, वशिले बाजी, लाचलुचपत इत्यादी दोष दोन्ही प्रकारात कमी अधिक प्रमाणात आढळतात. त्याचप्रमाणे आर्थिक काटकसर, प्रभावी जनसंपर्क जबाबदारीची जाणीव, कार्यक्षमता या गुणांचा विकास दोन्ही पद्धतीत होवू शकतो. त्यामुळे प्रशासकीय संघटनेसाठी यापैकी कोणतेही एक तत्व स्वीकरता येणार नाही. प्रशासकीय संघटनेसाठी दोन्ही तत्त्वे

munotes.in

महत्त्वपूर्ण आहेत. कोणतीही संघटना विकेंद्रीकरणच्या तत्त्वावर उभारली जावू शकत नाही. आधुनिक प्रशासनात दोन्ही तत्त्वांचास्विकार केलेला दिसून येतो. दोन्ही तत्त्वांची उपयुक्तता स्थल, काल, आणि परिस्थितीनुसार बदलत जाते. त्यामुळे तत्त्वाचे दोष दूरकरून त्यांचे गुणग्रहण करून प्रशासकीय संघटना अधिकाधिक दोषरहित बनविली जावी. परिणामी प्रशासकीय उद्देश साध्य करता येईल.

उपरोक्त स्पष्ट दर्शविलेल्या निष्कर्ष व सारांशानुसार असे स्पष्ट होते की पदसोपान पद्धतही अतिशय जुनी व पुरातन काळापासून कार्यरत आहे. आधुनिक काळात सापेक्ष परिस्थितीनुसार बदल केले आहेत. यात लोकशाही प्रदान राष्ट्रात केलेला दिसून येतो. भारत, फ्रान्स, इंग्लंड व चीन या राष्ट्राचा समावेश होता. या नुसार प्रशासकीय पद्धतीनुसार तत्त्वतः काही गुण व दोष आहेत. अमेरिकेची प्रशासकीय व्यवस्था संघराज्यात्मक व परिदृढ आहे. तर भारताची परिवर्तनीय आहे.

३.१.७ प्रश्न (Questions)

१) पदसोपान अर्थ व व्याख्या सांगून पदसोपानाची रचना व प्रकार स्पष्ट करा.

२) पदसोपान या तत्त्वाचे गुण व दोष सांगा.

३) अधिकारप्रदान प्रक्रिया व प्रकार सांगा.

४) अधिकार प्रदानाची वैशिष्टे लिहा.

५) केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरणाची संकल्पना स्पष्ट करा.

६) केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरणाच्या गुण-दोषांचे तुलनात्मक अभ्यास करा.

*****

munotes.in

३.२ अभिप्रेरणा सिद्धांत उगलस् मॅकग्रेगर

प्रस्तावनाः

उगलस मॅकग्रेगर यांचे व्यवस्थापन सिद्धांताच्या मांडणी करणाऱ्या विचारवंतात महत्त्वूपण स्थान आहे. त्यांच्या व्यवस्थापकीय विचारांनी व्यवस्थापनाची कला व विज्ञान यावर व्यापक अशा स्वरूपाचा प्रभाव पडल्याचे दिसून येते. मॅकग्रेगर यांचा जन्म संयुक्त राज्य अमेरीकेत झाला. मॅसाच्युसेटस इन्स्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी (MIT) येथे ते औद्योगिक संबंध या विषयाचे प्राध्यापक होते. मानवी प्रवृत्ती व मानसशास्त्र या विषयांचे ते गाढे अभ्यासक होते. अभिप्रेरणेच्या क्षेत्रात त्यांनी मास्लो याना आपला गुरू मानले होते. त्यानी आपल्या X आणि Y सिद्धांताच्या आधारे व्यवस्थापनाच्या क्षेत्रात मोठ्या प्रमाणावर विस्तृत विचार जगासमोर मांडले. वयाच्या ५८ व्या वर्षी त्यांचे निधन झाले.

मॅकग्रेगर यांचा X आणि Y सिद्धांत :

इ. स. १९६० मध्ये मॅकग्रेगर यांनी 'The Human side if Enterprize' नावाचा ग्रंथ लिहीला. या ग्रंथात त्यांनी व्यवस्थापनासंबंधी अमूल्य विचार मांडले व याच ग्रंथात त्यांनी व्यवस्थापनाच्या क्षेत्रातील प्रसिद्ध अभिप्रेरणेचा X **आणि** Y सिद्धांत मांडला.

अभिप्रेरणा ही व्यवस्थापनाचे हृदय आहे. कोणत्याही प्रकारच्या संघटनेत आपली निर्धारीत केलेली ध्येये, उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी संघटनेत कार्यरत कर्मचाऱ्याना अभिप्रेरीत करणे खूप आवश्यक असते. एल्टन मयो या विचारवंताच्या गर्दिच्या संकल्पना (रेबल हायपोथेसिस) या संकल्पनेच्या प्रेरणेतूनच मॅकग्रेगर यांनी आपला X **आणि** Y सिद्धांत स्पष्ट केला. मॅकग्रेगर च्या मते मानवी वर्तनाचा पुर्वानुमान लागला जाऊ शकतो. आपण आपल्या नियंत्रण करण्याच्या क्षमतेत सुधारणा करून व मानवाची प्रवृत्तीचा आपण अंदाज बांधु शकतो असे त्यांचे मत होते. मानवाच्या संघटनेतील वर्तनावर संघटनेतील कार्यस्थिती, कर्मचाऱ्याचे अंतर्गत संबंध इ. बाबीचा प्रामुख्याने प्रभाव पडत असतो असे विचार त्यानी आपल्या अभिप्रेरणेविषयीच्या सिद्धांतात स्पष्ट केलेले आहेत. मॅकग्रेगर यांच्या मते केंद्रीकृत निर्णय, पदसोपान व कार्याचे बाह्य नियंत्रण ह्या पारंपारीक परंपरागत संघटनेच्या मानवी तत्त्वाच्या आधारे मानवाचा व्यवहार नियंत्रित होत असतो. याच सिद्धांताला ते अभिप्रेरणेचा X सिद्धांत असे म्हणतात.

X सिद्धांताची वैशिष्टे:

मॅकग्रेगर यांनी X सिद्धांताची काही प्रमुख वैशिष्टे पुढीलप्रमाणे स्पष्ट केलेली आहेत.

१) कार्याची अरुची :

सिद्धांत X नुसार संघटनेतील बहुतांश कर्मचाऱ्यामध्ये कार्याबद्दल आवड नसलेली दिसुन येते. व्यक्तीबद्दलची नकारात्मक विचारसरणी ही कार्य करू नये असे वाटते. काम न करण्याच्या प्रवृत्तीमुळे संघटनेतील कार्य व जबाबदारी टाळायाची प्रवृत्ती वाढीस लागते.

यामुळे केवळ शिस्त व कायदा नियमाच्या आधारेच अनुशासन, शिक्षाचा मार्गानेच कार्य केल्या जाऊ शकते असा X हा सिद्धांताचा विचार आहे.

२) महत्वाकांक्षा कमी, उत्तरदायित्व स्वीकारण्यास असमर्थता व निर्देशनाला महत्त्व:

X सिद्धांतानुसार संघटनेतील कर्मचाऱ्यात महत्त्वकांक्षा कमी नाममात्र किंवा नसल्याची दिसून येते. तसेच कर्मचारी उत्तरदायित्व किंवा जबाबदारी स्वीकारण्यास असमर्थता दर्शवित असतो व संघटनेत काम करीत असाना वरीष्ठाकडून आलेल्या आदेश/निर्देशन मान्य करणे या मध्येच आपली धन्यता आहे असे मानतो.

३) संघटनात्मक समस्या सोडविण्यासाठी रचनात्मक क्षमतेची कमतरता:

X सिद्धांतानुसार संघटनेतील कर्मचाऱ्यात संघटनात्मक समस्या सोडविण्यासाठी सृजनात्मक क्षमता व प्रश्नांकडे सकारात्म भावनेतून उत्तर शोधण्याची क्षमता असणे आवश्यक असते.

४) शारीरिक व सुरक्षात्मक आवश्यकता इतरावर अभिप्रेरणा:

मानवाच्या सर्वात निम्नस्तरीय गरजा त्या शारीरिक व सुरक्षात्मक असतात. X सिद्धांतानुसार या गरजांची पूर्तता करण्यासाठी कर्मचाऱ्याना अनुशासित, दंडित करणे, शिक्षा देणे या बाबीनाच खूप महत्त्व दिले जाते.

५) कठोर नियंत्रण व दंण्ड:

X सिद्धांतानुसार कर्मचाऱ्यात कार्य व जबाबदारी स्विकारण्यासाठी अनिच्छा दिसून येत असल्यामुळे त्यांना दंडित, शिक्षा देऊनच कार्य करून घेतल्या जाऊ शकते असे या विचारधारेद्वारे स्पष्ट होते.

अशा प्रकारे मॅकग्रेगर यांची X सिद्धांताची विचारधारा ही मानवाच्या नकारात्मक प्रवृत्ती निराशावादी बाजू समोर व मोडण्यात आलेली दिसून येते.

X सिद्धांताच्या मांडणीनंतरही मॅकग्रेगर सतत प्रयोग करीत राहीले. खरच मानवीवर्तन X सिद्धांताच्या आधारे निश्चित संघटनेची ध्येय व उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी नकारात्मक भावनाच उपयुक्त आहे काय ? यावर विचार करून त्यानी आपले संशोधन चालूच ठेवले व मानवी व्यवहार व अभिप्रेरीत करून सकारात्मक भावनेतून व चांगल्या व्यवहारातून संघटनेची ध्येये व उद्दिष्टे साध्य करता येतात. या विचारधारेला त्यांनी Y सिद्धांत असे स्पष्टीकरण केले.

मॅकग्रेगरचा Y सिद्धांत:

Y सिद्धांत हा X सिद्धांताच्या वैकल्पिक सिद्धांताचा विकास आहे. यामध्ये मानवी व्यवहार सकारात्मक गोष्टीने अभिप्रेरीत केला जाऊ शकतो असे मॅकग्रेमरचे मत आहे.

उग्लस मॅकग्रेगर यानी Y सिद्धांताची काही वैशिष्टे पुढीलप्रमाणे स्पष्ट केलेली आहेत.

munotes.in

१) कार्य करणे खेळण्याइतके स्वाभाविक आहे :

X सिद्धांताच्या अगदी विरुद्ध Y सिद्धांत आहे. Y सिद्धांतानुसार कार्य करणे इतके स्वाभाविक आहे की खेळणे, आरामकरणे या कृती मानव जेवढ्या सहजपणे करतो अगदी त्याप्रमाणे संघटनेत कर्मचाऱ्याला कार्य करणे आहे असे Y सिद्धांताचे विवेच आहे. व्यक्तीना आराम करण्याने ज्याप्रमाणे आनंद मिळतो अगदि त्याचप्रमाणे कार्य केल्यामुळे आनंद मिळतो.

२) आत्मनियंत्रण:

संघटनेची ध्येये व उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी आत्मनियंत्रण आवश्यक आहे. आत्मनियंत्रित व्यक्ती संघटनेची ध्येय साध्य करण्यासाठी अधिक अभिप्रेरीत होत असतो.

३) समस्या सोडविण्यासाठी उच्च सृजनात्मकताः

सिद्धांत Y असे मानतो की, कर्मचाऱ्यात, संघटनेच्या समस्या सोडविण्यासाठी उच्च स्तराची सृजनात्मता असते. ही सृजनात्मकता लोकसंख्येच्या स्वरूपात विस्तारीत होत जाऊन ही सकारात्मक धारणा संघटनेच्या समस्या सोडविण्यासाठी उच्च सृजनात्मकता विकसित करण्याचे सकारात्मक कार्य करते.

४) अभिप्रेरणा सर्व आवश्यकतासाठी:

सिद्धांत X नुसार अभिप्रेरणा फक्त शारीरिक व सुरक्षात्मक आवश्यकताची पूर्तता केली जाते. भ् सिद्धांतानुसार निम्नस्तरीय गरजाबरोबर उच्च स्तरीय गरजा सामाजिक सन्मान, आणि आत्मविश्लेषणाची गरज याद्वारेही कर्मचाऱ्याना अभिप्रेरीत केले जाऊ शकत नाही तर अनौपचारीक साधनाद्वारेही कर्मचाऱ्याना अभिप्रेरीत केले जाऊ शकते.

५) स्वयंनिर्देशन व रचनात्मकता:

सिद्धांत Y नुसार कर्मचाऱ्याना योग्य प्रकारे अभिप्रेरीत केले तर त्याना स्वंयनिर्देशन व रचनात्मक मार्गाद्वारे अधिक कार्यप्रवण करता येऊ शकते.

६) उत्तरदायित्व /जबाबदारी स्वीकारणेः

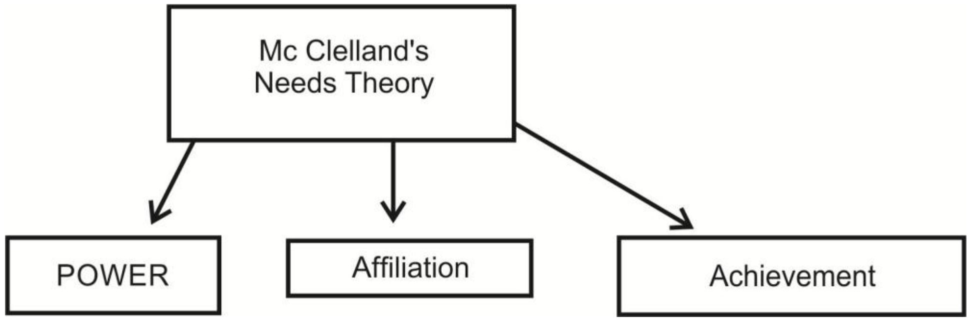
कर्मचाऱ्याला कार्य करण्यासाठी चांगले कार्यवातावरण निर्माण केले तर तो जबाबदारीची स्वीकार करतो व संशोधनाच्या माध्यमातून ती विकसित करण्याचा प्रयत्न करीत असतो. कर्मचारी स्वइच्छेने जबाबदारीचा स्वीकार करीत असतो.

अशा प्रकारे मॅकग्रेगरच यांची X आणि Y सिद्धांत हा संघटनेतील कर्मचाऱ्याना अभिप्रेरीत करून संघटनेची ध्येय व उद्दिष्ट साध्य करता येतात.

मॅक क्लॅलंडचा अभिप्रणेचा सिद्धांतः

मॅक क्लॅउंडच्या मते गरजाची व्यक्ती मांडणीच्या आधारे अभिप्रेरणेचा सिद्धांत मांडला. त्यांनी अभिप्रेरणेसाठी तीन प्रकारच्या गरजा व्यक्तीला प्रेरित करीत असतात असे मत

मांडले. ते एक मानसशास्त्रज्ञ होते. त्यांनी आपल्या विविध प्रयोगाच्या आधारे मानवी वर्तनाचा चिकित्सकपणे अभ्यास करून संशोधनाअंती निष्कर्ष मांडून आपला अभिप्रेरणेचा सिद्धांत स्पष्ट केलेला आहे.



मॅक क्लॅलड यांनी आपल्या अभिप्रेरणेच्या सिद्धांतात व्यक्तीला Achievement म्हणजे ध्येय किंवा उद्दिष्टे साह्य करण्यासाठी व्यक्ती सतत धडपडत असते. संघटनेची अवश्यही तशीच आहे. उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी कर्मचारी कार्य करीत असतात. व्यक्ती आपल्या उद्दिष्टे ध्येय साह्य करण्यासाठी प्रयत्नाची पराकाष्ठा करीत असतो. प्रयत्नामुळे व्यक्तीला आपले निश्चित ध्येय वा उद्दिष्ट साकार करता येऊ शकते म्हणूनच अभिप्रेरणेच्या सिद्धांतात एक प्रमुख घटक म्हणून याकडे पाहिले जाते. व्यक्तीने निर्धारीत केलेली ध्येय व उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी इदैी किंवा सत्ता / अधिकार हा अभिप्रेरणेच्या सिद्धांताचा दुसरा घटक आहे. सत्ता ही कार्य करवून घेण्यासाठी किंवा आपल्या अधीनस्थ कर्मचाऱ्याकडून ध्येयन उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी औपचारीक व्यवस्था आहे. यामुळे सत्ता अधिकार ही गरजाच्या श्रेणीतील दुसरी गरज आहे. ही गरज देखील व्यक्तीला कार्य करण्यासाठी अभिप्रेरीत करीत असते.

अभिप्रेरणेसाठी गरजाच्या श्रेणीतील तिसरी व महत्वपूर्ण गरज म्हणजे Affiliation किंवा संलग्नता किंवा संबद्धता होय. व्यक्ती कोणत्या ना कोणत्या रूपाने एकमेकाशी संलग्न किंवा संबद्ध असतो. तो इतराच्या आंतरवैयक्तीक संबंधाच्या माध्यमातूनही आपल्या अनेक गरजा पूर्ण करीत असतो. अशा अभिप्रेरणेच्या माध्यमातून ही व्यक्तीला कार्य करण्यासाठी उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी निश्चितच मदत होत असते. अनौपचारीक संबंधाच्या माध्यमातून आंतरसंबधाच्या विकसितनेतून व सामाजिक सहसंबधाच्या माध्यमातून कार्य करणे किंवा ध्येये व उद्दिष्टे साध्य करणे सुलभ सोपे जाते.

या सिद्धांताच्या आधारे अगोदर अभिप्रेरीत करण्यासाठी कोणत्या गरजांची आवश्यकताची गरज आहे याचा शोध घेतला जातो. त्या गरजा पूर्ण करण्यासाठी व्यक्ती, किंवा व्यक्तीसमूहाला संबंधित यंभणेला जोडल्या जाते व त्यामाध्यमातून संघटनेची ध्येये व उद्दिष्टे व अभिप्रेरणेच्या माध्यमातून कर्मचाऱ्याना त्यांच्या गरजा पूर्ण करून घेण्यासाठी कार्यासाठी प्रेरीत केले जाते. अभिप्रेरण देऊन संघटना जिवंत ठेवता येते की निर्धारीत केलेली उद्दिष्टे साध्य करता येऊ शकतात असे या सिद्धांतात स्पष्ट करण्यात आलेले आहे.

*****

३.३ नेतृत्त्वाचे सिद्धांत

३.३.१ ट्रेटचा नेतृत्वाचा सिद्धांत

प्रशासकीय संघटनेत नेतृत्वही महत्त्वपूर्ण संकल्पना आहे. संघटनेचे यशअपयश हे प्रामुख्याने नेतृत्वावरच अवलंबून असते. संघटनेला नियमबद्ध संहिता किंवा औपचारीक नियमाच्या आधारे संचालित करण्याचे महत्वपूर्ण कार्य नेतृत्वाला करावे लागते. नेतृत्वाच्या अंगी विशेष गुणवैशिष्टे व शारीरिक बौद्धीक क्षमता किंवा गुण आवश्यक असतात. धोरण किंवा निर्णय घेणयाची क्षमता व घेतलेले निर्णयाची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करवून घेण्यासाठी एक कुशल नेतृत्वाची आवश्यकता असते.

मानवाचा इतिहास जेवढा प्राचीन आहे तितकाच नेतृत्वाचा इतिहास प्राचीन आहे. प्राचीन काळी मानवसंस्कृतीचा विकास टोळीच्या माध्यमातून भटकंती करून आपला उदरनिर्वाह जंगलात वास्तव्य करून घालवित असे. मानवाने नंतर मानवी वसाहतीसाठी अनुकूल असलेल्या भौगोलिक प्राकृतिक व्यवस्था अनुकूल असलेल्या ठिकाणी आपल्या वस्त्या किंवा वसाहती बसविल्या नंतर त्याचेच रुपांतर गाव व नगर शहरे, प्रमहानगरे यामध्ये त्याचे रूपातंर झालेले दिसून येते. टोळीचा नायक हा टोळीचे नेतृत्व करीत असे व आदेश देणे, नियंत्रण ठेवणे, आदेशाची अंमलबजावणी करून घेणे, सरंक्षण करणे इ. कार्ये ही तो करीत असे. तसेच आधुनिक काळातील नेतृत्वाला अगदी तशाच प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात. संघटनेचे यश-अपयश हे नेतृत्वावरच अवलंबून असते एवढे नाही तर संघटनेची ओळखही नेतृत्वाच्या नाव व्यक्तीमत्व यावरूनच होत असल्याचे दिसून येते. नेतृत्वाच्या विविधांगी व्यक्तीमत्वाचे वैयक्तीक गुण व वैशिष्टांचा नेतृत्वाच्या परीणामकारकतेवर प्रभाव पडत असतो. प्रामुख्याने आजच्या काळात कार्यपालिकेचे प्रशासन हे पंतप्रधान राष्ट्रपतीच्यावतीने पार पाडीत असतात. सरकारचे नेतृत्व पंतप्रधान करीत असतात. पर्यायी नेतृत्वाच्या नावानेच सरकारची ओळख प्रामुख्याने होत असताना दिसुन येते. इंदिरा गांधी यांचे सरकार, राजीव गांधी यांचे सरकार, पी.व्ही. नरसिंहराव यांचे सरकार डॉ. मनमोहनसिंग यांचे सरकार, नरेंद्र मोदी यांचे सरकार प्रामुख्याने त्या कालखंडात सरकारने घेतलेल्या चांगल्या-वाईट, यशस्वी, परीणामकारक निर्णय, धोरणांची ओळख ही त्या सरकारचे नेतृत्व करणारे पंतप्रधान यांच्याच नावाने होत असते. ट्रेट या प्रशासकीय विचारवंताने आपल्या नेतृत्वाच्या सिद्धांन्ता नेतृत्व हे व्यक्तीमत्वाचे गुण व प्रभाव यामध्ये सहसंबंध असतो. नेतृत्वाच्या सिद्धांतात वर्तनवादी दृष्टीकोनाचाही प्रभाव पडतो असे ट्रेट या प्रशासकीय विचारवंताने स्पष्ट केलेले आहे. ट्रेटने निम्नस्तर पर्यवेक्षक व उच्च स्त पर्यवेक्षक अशी विभागणी केलेली आहे.

ट्रेटच्या मते आदर्श नेतृत्वाचे गुणः

ट्रेट या प्रशासकीय विचारवंताच्या मते प्रशासकीय नेतृत्वात पुढीलप्रमाणे आदर्श गुण असले पाहिजेत.

munotes.in

१) स्वीकार्यता व लवचिकता:

ट्रेटच्या मते आदर्श नेतृत्वात स्वीकार्यता व लवचिकपणा असणे आवश्यक आहे. संघटनेतील सर्व अनुयायानी नेतृत्व मान्य केले पाहिजे. त्याच्या नेतृत्वाला अधिमान्यता असल्याशिवाय संघटनेतील सहकारी नेतृत्व स्वीकारणार नाही. स्वीकार्यता असे आवश्यक आहे तरच ते यशस्वी नेतृत्व सिद्ध होऊ शकते. दुसरा महत्त्वाचा गुण म्हणजे नेतृत्व हे लवचिक असे गरजेचे आहे. कालानुरूप आपल्या निर्णयात धोरणात आवश्यक ते बदल किंवा लवचिकता असणे आवश्यक आहे. लवचिकतेमुळे धोरण किंवा निर्णयाची अंमलबजावणी करून घेण्यात अडचणी येत नाहीत. यामुळे संघटनेतील प्रत्येक घटकाला संबधित आपुलकीची भावना वाढीस लागते.

२) प्रभावीपणा:

ट्रेटच्या मते नेतृत्व प्रभावशाली आवश्यक आहे. नेतृत्वाची छाप ही संघटनेतील इतर सर्व सहकाऱ्यावर पडणे आवश्यक आहे. प्रभावहीन नेतृत्व हे संघटनेत अनेक प्रश्न व समस्या निर्माण करीत असते. प्रभावशील नेतृत्वाच्या अधीन कार्यकुशलता व कार्यक्षमता उद्दिष्टाप्रति जागरूकता इ. तत्वे संघटनेत रूजण्यास मदत होते. म्हणून नेतृत्व प्रभावशाली असणे आवश्यक आहे.

३) अभिप्रेरीत करण्याची क्षमता:

ट्रेटच्या मते संघटनेचे नेतृत्व करणारा नेता हा संघटनेतील इतर कर्मचारी किंवा त्यांच्या अनुयायाना आपल्या संघटनेची उद्दिष्टे काय आहेत या प्रति चिरतंर जागरूक व सतेज ठेवण्यासाठी त्याना आपल्या कार्याप्रति अभिप्रेरीत करणे आवश्यक असते. अभिप्रेरणा ह्या घटकामुळे कर्मचाऱ्यामध्ये काय करता एक स्पर्धात्मक वातावरण तयार होईल व चांगलेकाम करणाऱ्या कर्मचाऱ्याला वक्षिस मिळाल्यामुळे काम करण्यासाठी अभिप्रेरणा मिळेत. नेतृत्त्वाकडे संघटनेच्या उद्दिष्टाप्रती कर्मचाऱ्यांना जागरूकता व अभिप्रेरीत करण्याची क्षमता असणे नितांत गरजेचे असते.

४) धैर्य व ठाम निश्चय:

ट्रेटच्या मते नेतृत्वाच्या अंगी धैर्य व ठाम निश्चितता आपण घेतलेल्या निर्णयाप्रति किंवा संघटनेच्या धोरणाच्या अनषंगही असणे आवश्यक असते. आपला निर्णय एकदा ठरल्यानंतर त्यांच्या अंमलबजावणीची उत्तमपणे करून घेणे हीच खरी नेतृत्वाची कसोटी असते. प्रत्येक निर्णय किंवा धोरणांचे गुण-दोष ह्या दोन्ही बाजू असतात. परंतु घेतलेला निर्णय तडीस घेऊन जाणे हे देखील नेतृत्वाचा महत्वपूर्ण गुण असल्याचे ट्रेटचे विचार आहेत.

५) नाविन्यता:

ट्रेटच्या मते संघटनेतील नेतृत्वाकडे नाविन्यता हा गुण असणे आवश्यक आहे. संघटनेत आपली निश्चित ध्येये व उद्दिष्टे साध्य करण्याने नव-नविन उपक्रम व नाविन्यपूर्ण गोष्टी राबविणे आवश्यक आहे. यामुळे संघटनेत चैतन्य व जिवंतपणा टिकून राहतो. एक चांगल्या

munotes.in

प्रकारची निकोप स्पर्धा, कार्यसंस्कृती विकसित करावयाची असेल तर त्यासाठी संघटनेत या गोष्टीकडे नेतृत्वाने विशेष लक्ष दिले पाहिजे असे ट्रेटचे मत आहे.

६) निर्णयक्षमता:

ट्रेटच्या मते नेतृत्वाकडे निर्णयक्षमता हा गुण असणे अत्यंत आवश्यक आहे. निर्णय क्षमता हे नेतृत्वाचा अविभाज्य व सर्वात महत्वपूर्ण असा गुण आहे. प्रशासनात कार्य करीत असताना — हे खुप महत्त्वाचे भूमिका बजावित असतात. एक चांगला निर्णय प्रशासनाला निश्चित यशाच्या शिखरावर प्रशासनाला घेऊन जात असतो. म्हणून निर्णयासाठी माहीती माहितीच्या विश्लेषणाचा तुलनात्मक अध्ययन व या बाबीच्या आधारे नेतृत्वाला निर्णय घेणे आवश्यक असते व घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी करून घेणे आवश्यक असते.

७) जबाबदारी स्वीकारण्यासाठी उत्सुक:

ट्रेटच्या मते नेतृत्व हे जबाबदारी स्वीकारण्यासाठी उत्सुक असणे आवश्यक आहे. संघटनेच्या यश-अपयशाची जबाबदारी किंवा चांगला व वाईट निर्णयाचे भागीदार हे प्रामुख्याने नेतृत्वच असते. संघटनेत एखादा निर्णय लोकप्रिय होऊ शकतो किंवा एखाद्या विर्वचाला विरोधही होऊ शकतो. परंतु या सर्व बाबी नेतृत्वाला जबाबदारी म्हणून स्वीकारणे क्रमप्राप्त ठरते. म्हणून संघटनेचा प्रमुख प्रशासक व प्रमुख व्यक्ती या नात्याने नेतृत्वाने जबाबदारी घेण्यासाठी व ती पेलण्याची समर्थपणे क्षमता असते. हीच खरी नेतृत्वाची कसोटी ठरते.

८) भावनात्मक स्थैर्यता:

नेतृत्वाकडे भावनात्मक स्थैर्यता हा गुण असणे आवश्यक आहे. नेतृत्वाला आपल्या भावना, मन किंवा वैचारीक दृष्टीकोन यापेक्षा तुलनात्मकरीत्या संघटनेचे हित, फायदा व तत्कालीन परीस्थिती व संदर्भ यामध्ये कोणता निर्णय संघटनेसाठी अनुकूल आहे तोच निर्णय नेतृत्वाने स्वीकारणे आवश्यक असते. म्हणून नेतृत्वाच्या वैयक्तीक भावनात्मक बाबींचा संघटनेच्या निर्णयावर प्रभाव न पडू देणे हेच खऱ्या नेतृत्वाचा गुण असतो. भावनात्मक बाबीचा औपचारिक प्रशासनात किंवा संघटनात थारा दिला जात नसतो.

munotes.in

९) बुद्धीमत्ता व कृतीप्रवण निर्णयक्षमता :

नेतृत्वाकडे कुशाग्र अशी बुद्धीमत्ता असणे आवश्यक असते. बुद्धीमत्तेच्या जोरावरच नेतृत्वाला आपले निर्णय व त्यासंबंधीची इतर माहीत याच्या आधारे निर्णय घेऊन कार्यसंचालित करता येतात. म्हणुन बुद्धमत्ता हा नेतृत्वाचा गुण आहे. तसेच नेतृत्वाने घेतलेले निर्णय हे कृतीप्रबल म्हणजे सर्वप्रथम नेतृत्वाने ते आपल्या कृतीतून ते इतराना दिशा दर्शक ठरतील अशा प्रकारचे असणे आवश्यक आहे म्हणून ते इतरांना मार्गदर्शक ठरू शकतात.

१०) कार्यसिद्धीची गरज:

नेतृत्वाकडे हाती घेतलेले कार्य पुर्णत्वास घेऊन जाण्यासाठीस कार्यसिद्धीची सचोटी अंगी असणे आवश्यक आहे. त्यामुळे हाती घेतलेले कार्य एका निश्चित ठराविक कालखंडात पुर्ण होऊन प्रशासकीय लालफितवाद किंवा दप्तरदिरंगाई या सारख्या दोषापासून संघटना दूर राहील.

११) लोक कौशल्य:

नेतृत्वाकडे लोकांना जाडण्याचे कौशल्य असणे आवश्यक आहे. आपल्या नेतृत्वाची अधिमान्यता वाढवायची असेल तर नेतृत्वाशी जास्तीत जास्त लोक जोडल्या जाणे आवश्यक आहे. त्यामुळे नेतृत्व हे अनेक लोकापर्यंत पोहचण्यास मदत होईल.

१२) दिर्घकाल कार्यक्षमता:

नेतृत्वाकडे दिर्घकालीन टिकून राहणारी कार्यक्षमता असणे आवश्यक आहे. यामुळे संघटनेत कार्यसंस्कृती वाढीस लागण्यास निश्चित मदत मिळेल व संघटनेत कार्यक्षमता वाढीस या व्यक्तीमुळे चालना मिळते.

१५) स्वयं आत्मविश्वास:

नेतृत्वाकडे स्वंय आत्मविश्वास असणे आवश्यक आहे. आत्मविश्वास असल्याशिवाय कार्यप्रती उत्साह व उच्च प्रतीचे मनोबल निर्मीतीमध्ये आत्मविश्वास महत्वपूर्ण भूमिका पार पाडीत असतो. सैन्य प्रशासनात सैन्याच्या तुकडीचे नेतृत्व करणारा प्रमुख हा आपल्या तुलडीचे स्वयं आत्माविश्वास एका निश्चित उंचीवर ठेवण्याचा प्रयत्न करीत असतो. जेणे करून सैन्यांचा उत्साह कायम टिकवून ठेवण्यासाठी नेतृत्वाकडे तो गुण असणे आवश्यक आहे.

१४) कामासाठी लायक /पात्रता:

नेतृत्वाकडे कामासाठी आवश्यक असलेली पात्रता किंवा कार्य सिद्धीस किंवा तडीस नेण्याची क्षमता असरणे आवश्यक असते. कोणत्याही परीस्थितीत आपण न डगमगता नेतृत्वाचे कार्य पूर्ण करणे हीच खरी नेतृत्वाची कसोटी असते. अशा परीस्थितीतूनच खरे नेतृत्वाची कसोटी असते. अशा परीस्थितीतूनच खरे नेतृत्व तावून सुलाखुन निघत असते.

१५) विश्वसनियता:

नेतृत्वाकडे विश्वासनियता हा गुण असणे आवश्यक आहे. चांगले नेतृत्व हे विश्वासाच पात्र असते. संघटनेने जबाबदारीचे तत्त्व उत्तरदायित्वाचे तत्त्व पूर्णत्वास नेण्यासाठी विश्वसनियता हा महत्वपूर्ण गुण आहे.

munotes.in

१६) अनुयायांच्या गरजा पूर्ण करण्यास व त्यांना समजुन घेणारा:

नेतृत्वाकडे आपले अनुयायी त्यांच्या गरजा काय आहेत त्यातील आवश्यक गरजा कोणत्या आहेत. अनावश्यक गरजा कोणत्या आहेत. याचे योग्य ते वर्गीकरण करून त्या पूर्ण करण्यासाठी नेतृत्व प्रयत्नशील असणे गरजेचे असते. तसेच अनुयायाना समजून घेणारा नेता असणे संघटनेच्या हिताच्या दृष्टीने आवश्यक असते.

३.३.४ सारांश

संघटनेत नेतृत्व ही व्यापक व महत्त्वपूर्ण अशी संकल्पना आहे. नेतृत्वाच्या अंगी विशेष गुण असणे आवश्यक आहे. नेतृत्वाच्या नावानेच त्या संघटनेची ओळख होत असते. म्हणून नेतृत्वाचे कसोटीवरच व निर्णयावरच संघटनेचे संपूर्णतः यश अपयश अवलवंबून असते असे म्हटले तर अतिशयोक्ती ठरणार नाही म्हणून ट्रेट या वाचारवंताने नेतृत्व हे वर्तनाशी निगडीत असल्याचे स्पष्ट केलेले आहे.

नेतृत्वाच्या या सिद्धांतात एका आकस्मिक परीस्थितीत नेतृत्व कशा प्रकारे निर्णय घेते किंवा नेतृत्वाचे वर्णन अशा परीस्थितीत कसे आहे किंवा नेतृत्वाच्या कसोटीचा किंवा परीक्षेच्या कालखंडता नेतृत्वाची कसोटी लागत असते त्या परीस्थितीत नेतृत्व कसे सिद्ध होते. हे या सिद्धांतावरून स्पष्ट होते.

उदा. वैमानिकाला एका क्षणार्धत विमान संचलित करीत असताना निर्णय घ्यावे लागतात. वैमानिक हा पूर्ण विमानाचे नेतृत्व करीत असतो व अपवादात्मक परीस्थितीत तो जो निर्णय होईल त्यामागे विमानातील सर्व प्रवासी असतात. आकस्मित परीस्थितीत वेळीच योग्य निर्णय मग तो चुकीचा असो किंवा बरोबर अशा वेळी त्याची चिकित्सा किंवा तुलना होणार नाही मात्र घेतलेला निर्णय हा त्या नेतृत्वाची निश्चितच कसोटी किंवा यश-अपयश ठरविणारा होत असतो.

आकस्मिक नेतृत्वावर पुढील प्रभाव पाडीत असतात.

१) कर्मचाऱ्यांच्या समजुदारपणाची पातळी

२) कर्मचाऱ्यांचे आंतरसंबंध

३) व्यवस्थापन शैली

४) कार्यस्थिती किंवा कार्याचे परीस्थिती

५) ध्येय व उद्दिष्टे

६) वर्तनाचे स्वरूप किंवा दर्जा

७) संघटनेची धोरणे

८) कर्मचाऱ्यांची कार्याची शैली

९) कर्मचाऱ्याचे मनोबल

munotes.in

३.३.५ सारांश

आकस्मिकता नेतृत्त्व ही आपत्कालीन परीस्थितीत नेतृत्वाच्या गुणाची खरी कसोटी किंवा परीक्षा होत असते. फिडलर या विचारवंताने आकस्मिकता नेतृत्वाचे स्वतंत्र प्रारूप मोडलेले आहे. नेतृत्वाच्या अंगी विशेष कौशल्य किंवा गुण असणे आवश्यक असतात. तेव्हांच अशा परिस्थितीत नेतृत्व हे संघटनेच्या दृष्टीने खऱ्या अर्थाने सिद्ध होत असते. घेतलेला प्रत्येक निर्णय हा नेतृत्वाच्या यश-अपयशाचा भागीदार असल्याचे विश्लेषणाअंती दिसून येते म्हणून — काळातील नेतृत्व होय. खऱ्या अर्थाने संघटनेला व नेतृत्वाला अनुभवसंपन्नतेकडे व परीपूर्णतेकडे घेऊन जाण्यासाठी एक महत्त्वपूर्ण पायरी किंवा टप्पा सिद्ध होत असते.

३.३.६ प्रश्न

१) अधिकारपदपरंपरा हे तत्त्व स्पष्ट करून गुण व दोष लिहा.

२) अधिकारप्रदान म्हणजे काय ? अधिकारप्रदान प्रक्रीयेतील अडथळे स्पष्ट करा.

३) केंद्रिकरण व विकेंद्रीकरणाचे गुण-दोष लिहा.

४) थोडक्यात उत्तरे लिहा

i) उगलस मॅकग्रेगरचा X व सिद्धांत लिहा.

ii) ट्रेटचा नेतृत्वाचा सिद्धांतावर टिपण लिहा.

iii) अकमिस्क नेतृत्व संकल्पना स्पष्ट करा.

iv) अभिप्रेरणा संकल्पना स्पष्ट करा.

*****

munotes.in

घटक ४
प्रशासनातील समकालिन तंत्रे आणि कार्यपद्धती

घटक रचना

४.१ उद्दिष्टे
४.२ प्रस्तावना
४.१ ई - गव्हर्नन्स
४.२ सु - शासन
४.३ सार्वजनिक - भागीदारी
४६ आपली प्रगती तपासा
४.७ संदर्भसूची

४.१ उद्दिष्टे

१) आधुनिक काळात लोकप्रशासनात वापरल्या जाणाऱ्या आधुनिक तंत्रे आणि कार्यपद्धतीचा अभ्यास करणे.

२) ई - गव्हर्नन्स म्हणजे काय ? त्याची प्रतिमाने, फायदे - तोटे इत्यादींचा अभ्यास करणे.

३) सुशासन, सुशासनाची वैशिष्ट्ये, स्वरूप, सुशासनापुढील आव्हाने इत्यादी समजून घेणे.

४) सार्वजनिक - खासगी भागीदारी म्हणजे काय? ते समजून घेणे.

४.२ प्रस्तावना

आधुनिक हे कल्याणकारी राज्य आहे. आधुनिक काळात शासन - प्रशासनात विविध आधुनिक प्रयोग, तंत्राचा वापर केला जातो. या तंत्राच्या आधारे जनतेला विविध प्रकारच्या सोयी - सुविधा सुलभरीत्या उपलब्ध करून दिल्या जातात. या तंत्राचा आढावा या पाठातून घेणार आहोत.

४.१ ई - गव्हर्नन्स

आजचे युग हे विज्ञान तंत्रज्ञानाचे युग आहे. मानवी जीवनाच्या प्रत्येक सत्रात विज्ञानतंत्रज्ञानाचा उपयोग आज अनिवार्य आहे. या पार्श्वभूमीवर लोकप्रशासनामध्ये देखील त्याचा प्रभाव पडत आहे. आज शासनामध्येही माहिती तंत्रज्ञानात्मक साधनांचा मोट्या प्रमाणात वापर केला जात आहे. भारत देशही याबाबत मागे नाही. भारतातील आंध्रप्रदेश हे राज्य ई - गव्हर्नन्सच्या बाबतीत अग्रेसर आहे.

munotes.in

४.१.१ ई - गव्हर्नन्स : अर्थ, स्वरूप:

ई - गव्हर्नन्स म्हणजे इलेकट्रोनिक गव्हर्नन्स (Electronic Governance) होय, म्हणजेच विज्ञान आणि तंत्रज्ञान यांच्या सहाय्याने चालविणे होय. ई - गव्हर्नन्स म्हणजे शासकीय कामकाजात सुधारणा करण्यासंबंधी अशी प्रक्रिया कि ज्यामध्ये तंत्र विज्ञानाचा वापर केला जातो. विज्ञान तंत्रज्ञानाच्या पद्धती कौशल्य आणि ज्ञानाचा वापर करून राज्याच्या विकासयोजनांची अंमलबजावणी करणे होय.

उदा. इंटरनेट, नेटवर्क, मोबाईल सेवा इत्यादींच्या माध्यमातून माहिती संपर्काच्या तंत्रज्ञानाचा वापर करून लोकांना सोयी - सुविधा पुरविणे होय. ई - गव्हर्नन्सच्या प्रक्रियेत माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर करताना नागरिक उद्योगधंदे, शासकीय संस्था यांचा संबंध येत असतो. ई - गव्हर्नन्समुळे शासनाचे कार्य अधिक सुलभपणे कार्यक्षमतेने पार पाडता येते. आदर्श अद्ययावत शासकीय यंत्रणा निर्माण करून लोकांना सेवा - सुविधा पुरविणे. शासकीय योजनांची, कार्यक्रमांची माहिती लोकांपर्यंत पोहोचविणे, लोकांचा सहभाग वाढवून त्यांचे सहकार्य मिळविणे या उद्देशाने ई - गव्हर्नन्स ची प्रक्रिया सुरु झालेली आहे.

थोडक्यात, ई - गव्हर्नन्स म्हणजे SMART GOVERNANCE होय.

४.१.२ : SMART GOVERNANCE : ई - गव्हर्नन्सचे प्रतिमाने :

ई - गव्हर्नन्सच्या प्रक्रियेचे व त्यात समाविष्ट असणारे घटक यांचा विचार करून पाच नमुने पुढीलप्रमाणे

१) शासनसंस्था - नागरिक (G To C model, Government to Citizens):

शासनसंस्था आपल्या वेबसाईटवरून विविध स्वरूपाची माहिती आणि शासकीय नोकरवर्गाच्या भरतीसंबंधी माहिती नागरिकांना देत असते. अशावेळी शासनसंस्था आणि नागरिक यांच्यात आंतरक्रिया घडून येते. नागरिक ऑनलाइन फॉर्म भरून पाठवितात. फॉर्मच्या माध्यमातून आयकर भारतात. तसेच विविध प्रकारच्या परवान्यांचे नूतनीकरण करतात. शासनसंस्था इंटरनेटच्या माध्यमातून एकाच ठिकाणाहून विविध सेवा - सुविधांची माहिती नागरिकांना देत असते. उदा. ई - एज्युकेशन, ई - मेडिसीन, ई - रजिस्ट्रेशन .

२) नागरिक - शासनसंस्था (C To G model, Citizens to Government):

नागरिक आपल्या समस्या अडचणी प्रश्न इलेक्ट्रॉनिक साधनांद्वारे शासनसंस्थेला कळवितात. शिरगणती, मतदान पद्धती , लोकशाही शासनपद्धती यासंबंधी नागरिक आपली मते, सूचना, तक्रारी शासनाकडे माहिती - तंत्रज्ञानात्मक साधनांद्वारे पाठवितात.

उदा. ई – सेन्सस (E - Census), ई - डेमोक्रसी (E - Democrasy), E - Voting

३) शासनसंस्था - शासनसंस्था (G to G – Government to Government):

शासनातील विविध खाती नेटवर्कच्या माध्यमातून परस्परांना जोडली जातात. शासकीय कार्यालयाच्या अशा नेटवर्कच्या परस्पर संबंधामुळे प्रशासनाविषयी त्वरित हालचाली कृती

munotes.in

करता येतात. त्यामुळे खर्चात काटकसर होताना दिसते. शासकीय धोरणांची निर्मिती आणि कार्यवाही करताना विविध खात्यांकडून आवश्यक माहिती ताबडतोब मागवता येते. सचिवालय, पोलीस, न्यायव्यवस्था, संरक्षण परराष्ट्रसंबंध इ. शासकीय खात्यात संगणकीकरण, वेबसाईट, इंटरनेट, या माध्यमद्वारे ई - गव्हर्नन्सची प्रक्रिया निरंतर सुरु असते.

४) शासनसंस्था - उद्योगधंदे, व्यवसाय (G To B model, Government to Business):

शासनसंस्थेचा संबंध खाजगी उद्योगधंदे आणि सार्वजनिक महामंडळाशी येत असतो. उद्योग महामंडळाकडून शासनाला आवश्यक माहिती, मिळवण्यासाठी त्यांना देण्यात येणारे आदेश, सूचना, निर्देश इत्यादी बाबत माहिती - तंत्रज्ञानाच्या माध्यमांचा वापर केला जातो. त्यामुळे प्रशासनात काटकसर, कार्यक्षमता, तत्परता निर्माण होऊ शकते.

५) शासनसंस्था - बिगरशासकीय संस्था ():

शासनसंस्था आणि बिगरशासकीय संघटना यांच्यामध्ये माहिती तंत्रज्ञानात्मक सांधनांद्वारे आंतरक्रिया चालू असते. राष्ट्राच्या आर्थिक - औद्योगिक विकासासाठी संदर्भात शासनाला माहिती मिळवून निर्णय घ्यावे लागतात. अशावेळी ई - गव्हर्नन्सच्या प्रक्रियेतून निर्णय घेणे अधिक फायदेशीर व विकासाच्या दृष्टीने योग्य ठरते.

एकंदरीत ई - गव्हर्नन्समुळे शासनसंस्था आणि नागरी समाज यामध्ये आंतरक्रिया होऊन नागरिकांना सेवा - सवलतीच्या संधी उपलब्ध करून देऊन

त्यांचा प्रशासनातील सहभाग वाढविला जातो.

४.१.३ ई - शासनाचे फायदे:

१) राज्याच्या प्रशासकीय यंत्रणेत माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर अधिक प्रमाणात होऊ लागल्याने प्रशासकीय यंत्रणा, रचना, कार्यात बदल घडून आले आहे. प्रशासनात अधिक सुलभता, कार्यक्षमता निर्माण झाली आहे.

२) नागरिकांना चांगल्या सेवा, सुविधा पुरविण्यासाठी शासनाच्या विविध विभागात माहिती - तंत्रज्ञानाच्या साधनांचा वापर केला जात आहे. त्यामुळे नागरिकांना विविध माहिती मिळते. त्यांचा प्रशासनात सहभागी वाढला आहे.

३) लोकशाही शासनात नागरिकांशी ई - शासनाद्वारे संपर्क साधला जातो. नागरिकांना शासकीय योजना, कार्याची माहिती मिळते. त्यामुळे वेळ, पैसा, श्रमाची बचत होऊन नागरिकांचे सहकार्य मिळते.

६) आरोग्य, शिक्षण, वाहतूक, पोलीस, कोर्ट अशा शासनाच्या विविध कार्यात ई - शासनामुळे क्रांती घडून आली आहे.

munotes.in

उदा. ई - एज्युकेशन , ई - मेडिसीन, ई - ट्रान्सपोर्ट इत्यादीमुळे नागरिकांना शासनाच्या कार्याची माहिती घरबसल्या प्राप्त होते.

५) प्रशासकीय कार्यात पारदर्शकता निर्माण होते.

६) लाचलुचपत भ्रष्टाचारास प्रतिबंध निर्माण होतो.

७) शासकीय कार्यालयात संगणकीकरण, इंटरनेट, नेटवर्क, मोबाईल सेवा यांचा वापर होऊ लागल्यामुळे वेळेत व खर्चात काटकसर होऊ लागली आहे.

८) इलेकट्रोनिक साधनांचा वापर होऊ लागल्यामुळे प्रशासनातील दफ्तर दिरंगाई, बेजबाबदारपणा, काळाबाजार, घोटाळे इत्यादी दोष कमी होऊ लागले आहे.

उदा. २००० मध्ये महाराष्ट्रातील अकोला जिल्ह्यातील सर्व रेशन कार्डाचे संगणकीकरण करून रेशन दुकानदाराकडून होणार धान्याचा काळाबाजार, बोगस शिधापत्रिका शोधून काढण्यात आलया.

९) माहिती व संपर्क साधण्यासाठी व ज्ञानिक तांत्रिक साधनांचा वापर केल्यामुळे राज्यप्रशासनात अचूक जबाबदारपणा, प्रामाणिकपणा, कार्यक्षमता या गुणांची वाढ होऊन प्रशासन लोकाभिमुख, ग्राहकाभिमुख, पारदर्शक होत आहे.

४.१.४ ई - शासनातील आव्हाने:

आदर्श अद्ययावत शासकीय यंत्रणा निर्माण करून लोकांना सेवा - सुविधा पुरविणे तसेच शासकीय योजनांची कार्यक्रमांची माहिती लोकांपर्यंत पोहोचविणे, लोकांचा सहभाग वाढवून त्यांचे सहकार्य मिळविणे या उद्देशाने ई - शासन हा प्रयोग राज्यकारभारात राबविण्यात आला. भारतासारख्या देशाचा विचार करता व्यवस्थेत ई - शासन राबविताना अनेक आव्हानांना सामोरे जावे लागत आहे.

१) ग्रामीण भागातील अपुरी सुविधा:

भारतातील लोकसंख्या शहरी - ग्रामीण भागात विभागली गेली असून शहरी भागात ई - शासन यशस्वी ठरले असले तरी ग्रामीण भागातील अपुरी व्यवस्था ई - शासन राबविण्यात अडथळा ठरत आहे. नैसर्गिक आपत्ती, दारिद्र, पिण्याच्या पाण्याचा अभाव इत्यादी अनेक कारणांमुळे ग्रामीण समाज त्रस्त असल्यामुळे त्यांच्यात ई - शासनाबाबत उदासीनता आढळून येते.

२) निरक्षरता:

ग्रामीण भारतातील काही जनता निरक्षर असलेली दिसून येते. त्यामुळे ती ई- शासनाचा उपयोग करण्यात असमर्थ ठरते.

munotes.in

३) माहिती - तंत्रज्ञानाबाबतची उदासीनता:

प्रशासनात सुलभता आणण्यासाठी शासकीय कार्यालयात संगणकीकृत साधनांची उपलबद्धता करून देण्यात आली. तरी अजूनही काही अधिकारी तंत्रज्ञानकडून तंत्रज्ञानात्मक साधनांचा वापर करण्याबाबत उदासीनता दिसून येते.

४) भाषा माध्यमांची अडचण:

संगणकीय भाषा प्रामुख्याने इंग्रजी असते. भारतातील बहुसंख्यांकांना इंग्रजी भाषेचे ज्ञान अल्पप्रमाणात आहे. त्यामुळे संगणकामार्फत होणार व्यवहार समजण्यात लोकांना अडचणी येतात.

५) नेटवर्कची अडचण:

बऱ्याचदा ग्रामीण भागात इंटरनेट नेटवर्क संदर्भात तांत्रिक अडचणी येतात त्यामुळे ई - शासनाचा प्रयोग काही प्रमाणात अयशस्वी होताना दिसतो.

६) अकुशल सेवक वर्ग:

प्रामुख्याने प्रशासकीय अधिकारी कर्मचाऱ्यांद्वारे प्रशासकीय कारभार चालविला जातो. शासन कारभार सुलभ व्हावा यासाठी संगणकाचा वापर उपयुक्त ठरत असला तरी संगणक हाताळण्याबाबतचे ज्ञान सेवक वर्गाला असणे आवश्यक असते. बराच सेवकवर्ग संगणकाबाबत निरक्षर दिसून येतो. त्यामुळे ते कुशलतेने संगणक वापरू शकत नाही.

थोडक्यात ई - शासन हा शासन व्यवस्थेतील महत्वाचा टप्पा असला तरी, भारतासारख्या देशात ई - शासनाला अनेक आव्हानांचा सामना करावा लागत आहे.

४.१.५ भारतातील ई – शासन:

केंद्र सरकारने १९९८ मध्ये सर्व भारतीयांसाठी माहिती तंत्रज्ञानाच्या इलेकट्रोनिक साधनांचा वापर २००८ पासून करण्याचे जाहीर केले. आगामी दहा वर्षात माहिती तंत्रज्ञानात्मक साधनांचा वापर शासनाच्या सर्व विभागात करावा असे ठरविण्यात आले. शासनसंस्था आणि नागरिक यांच्यात ई - माध्यमांद्वारे आंतरक्रिया घडून नागरिकांना सेवा - सुविधा पुरविण्यासंबंधीच्या कार्यात सुलभता कार्यक्षमता निर्माण करण्यासाठी केंद्र राज्यसरकारांनी विविध प्रकल्प, योजना मंजूर करून कार्यान्वित केल्या.

मे १९९८ मध्ये भारताने माहिती तंत्रज्ञानाद्वारे लष्कराचा एक खास विभाग सुरु करून ई - गव्हर्नन्स मोहीम सुरु केली.

भारतात १७ ऑक्टोबर २००० रोजी माहिती तंत्रज्ञानात्मक कायद्याची अंमलबजावणी सुरु झाली. कर्नाटक, आंध्रप्रदेश, केरळ, महाराष्ट्र, राजस्थान गुजरात या राज्यात महत्वाच्या योजना ई - गव्हर्नन्सच्या माध्यमातून यशस्वी झाल्या.

munotes.in

१) कर्नाटक:

कर्नाटक राज्याने भूमी नोंदणीसाठी आणि महसूल वसुलीसाठी भूमी योजना सुरु करून राज्यातील १७७ तालुक्यातील २० लाख महसूल नोंदी संगणकाद्वारे जोडल्या त्याचा फायदा ६ लाख ७० हजार शेतकऱ्यांना झाला. भूमी नोंदणी, सारा वसुलीच्या कार्यात सुलभता, पारदर्शकता, कार्यक्षमता निर्माण होऊन दफ्तारदिरंगाई, विलंब, भ्रष्टाचार, बेजबाबदारपणा इत्यादीला आळा बसला.

२) आंध्रप्रदेश:

आंध्रप्रदेश शासनाने सचिवालयात योजना सुरु करून ई - गव्हर्नन्सचा प्रयोग यशस्वी केला.

३) मध्यप्रदेश:

मध्यप्रदेश शासनाने ज्ञानदूत नावाची ई - गव्हर्नन्स योजना सुरु केली. धार जिल्ह्यातील ६०० खेड्याच्या ३११ ग्रामपंचायती संगणक व इंटरनेटच्या माध्यमातून जोडून ग्रामीण जनतेला त्याचा लाभ मिळवून दिला.

४) केरळ:

केरळ राज्याने 'फ्रेंड्स' योजना सुरु करून लोकांना एकाच केंद्रातून विविध सामान्य सोयी - सुविधा उपलब्ध करून 'एक खिडकीं योजना' यशस्वी केली.अशा सुविधेमुळे लोकांना वीजबिल, पाणीबिल, महसूल, लायसन्स फी, वाहनकर, शिक्षण फी हि बिले भरणे सोईचे झाले आहे.

५) पंजाब – हरियाणा:

पंजाब - हरियाणा राज्यांची राजधानी चंदिगढ येथे शासनाने संपर्क योजना सुरु करून ई - गव्हर्नन्सची सुरुवात केली. अशा संपर्क केंद्रात नागरिकांना विविध दाखले बिले भरण्याची सुविधा उपलब्ध करून दिली. या योजना कमी खर्चात उपलब्ध झाल्या.

६) महाराष्ट्र:

महाराष्ट्रात 'दि वायर्ड व्हिलेज प्रोजेक्ट इन वारणा' योजना सुरु केली होती. ७० खेड्यातील नागरिकांना स्थानिक भाषेत ५६ टेलिफोन केंद्रांद्वारे ऊस पीक, पिकांचा दर, नोकऱ्या - शिक्षण याविषयीच्या सेवा - सुविधा देण्याची व्यवस्था करण्यात आली. वारणा सहकारी उद्योग समूह आणि सहकारी संस्थांना त्याचा फायदा मिळाला.

ई - गव्हर्नन्सच्या प्रयोगासाठी केंद्र शासन व राज्यशासनांनी विविध योजना राबविल्या आणि त्या काही प्रमाणात यशस्वीहि ठरल्या. त्यामुळे आता संपूर्ण प्रशासनात ई - गव्हर्नन्सच्या साधनांद्वारे लोकांना चांगल्या सोयी - सुविधा, संधी उपलब्ध करून देण्याचे प्रयत्न होत आहेत. शासकीय खाती, NGO, महामंडळे, महानगरपालिका, नगरपालिका, ग्रामपंचायती खाजगी उद्योगधंदे अशा सर्व क्षेत्रात ई - गव्हर्नन्सची पद्धती स्वीकारण्यात येत आहे. शासनात ई - साधनांचा वापर केल्यामुळे राज्याच्या प्रशासनात गुणवत्ता, कार्यक्षमता, पारदर्शकता निर्माण होऊन नागरिकांच्या राजकीय सहभागात वाढ झाली आहे.

४.२ सुशासन

आधुनिक काळात राज्यसंस्थेला अत्यंत महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. पूर्वीच्या काळी राज्याचे प्रमुख कार्य म्हणजे कायदा सुव्यवस्था राखणे. पूर्वीचे राज्य पोलिस राज्य मानले जाई. आधुनिक काळात राज्यसंस्थेचे कार्य व्यापक बनले असून, त्याला लोककल्याणकारी राज्याचे स्वरूप प्राप्त झाले आहे. परिणामी राज्यसंस्था आरोग्य, शिक्षण, उद्योग समाजकल्याण अशा विविध क्षेत्रात कार्यरत असताना दिसते.

राज्यसंस्थेचे प्रमुख अंग म्हणजे शासनसंस्था होय. शासनसंस्थेची संकल्पना प्राचीन काळापासून अस्तित्वात असून तिचे स्वरूप स्थळ कालपरत्वे बदललेले. उदा. राजेशाही, लोकशाही, इत्यादी नागरी वसाहतींची निर्मिती झाल्यापासून शासनसंस्थेची संकल्पना अस्तित्वात आहे. सामान्यतः अधिकारांचा वापर करून ठराविक जनसमूहासाठी विशेष निर्णय घेऊन त्याची अंमलबजावणी करणे या प्रक्रियेला शासनसंस्था असे म्हणतात. शासनसंस्था हा शब्द अनेक संदर्भात वापरला जातो. उदा. आंतरराष्ट्रीय शासनसंस्था, राष्ट्रीय शासनसंस्था, स्थानिक शासनसंस्था इत्यादी.

४.२.१ सुशासन/ सद् - शासन:

सुशासन हि संकल्पना तशी नवी नाही. आधुनिक काळात ती जरी वापरली जात असली तरी चांगल्या शासनसंस्थेची तत्वे पूर्वीपासून अस्तित्वात असलेली दिसतात. लॉक, रुसो, मिल, ग्रीन, लास्की या विचारवंतांच्या विचारांमध्ये सद्शासनाची बीजे दडलेली दिसतात. भ्रस्टाचारविरोधी, प्रशासकीय उत्तरदायित्व असणारी, कार्यक्षम सहभाग दर्शवणारी, पारदर्शी, प्रतिक्रियात्मक, सद्सद्विवेकबुद्धीला अनुसरून कार्यरत असणारी, समानतेला प्राधान्य देणारी शासनसंस्था म्हणजे सुशासन किंवा सद्शासन होय.

शासनसंस्थेने निर्णय घेताना समाजातील सर्व घटकांना अनुसरून निर्णय घेतले पाहिजे. चांगल्या शासनसंस्थेचे उद्दिष्ट्य पूर्ण करण्यासाठी नागरिकांना शासकीय पातळीवरील निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी मिळाली पाहिजे. प्रशासकीय निर्णयांची माहिती जाणण्याचा अधिकार नागरिकांना मिळाला पाहिजे. अशा शासनसंस्थेला सुशासन म्हणता येईल.

४.२.२ सुशासन - अर्थ, व्याख्या:

सुशासन या संज्ञेचा अर्थ समजून घेण्यापूर्वी सामान्य हित या संकल्पनेचा अर्थ समजून घेणे महत्त्वाचे ठरते.

सामान्य हा शब्द प्रभू या शब्दापासून बनला असून सहज तर्कशक्ती, विचार करण्याची क्षमता त्यात अंतर्भूत असते. म्हणजेच सामान्य शब्दाचा आशय समुदायाद्वारे हेतू व मुल्यांना सामूहिक स्वरूपात स्वीकार करणे. अशाप्रकारे सामान्य जनाचे हित म्हणजे सामान्य हित होय. अधिकतम लोकांचे अधिकतम हित अथवा सार्वजनिक हित म्हणजे सामान्य हित.

munotes.in

सर्वसाधारणपणे चांगले शासन म्हणजे सुशासन. हा शब्द 'सु' आणि 'शासन' या दोन शब्दांपासून तयार झाला आहे. सुशासन म्हणजे समस्त जनतेच्या हितासाठी कार्य करणारे शासन होय.

सुशासनाच्या व्याख्या खालीलप्रमाणे:

१) Pannandiker:

सुशासनाच आशय अशा राष्ट्र राज्याशी आहे जे जनतेला शांतीपूर्ण, व्यवस्थित, समृद्ध, उचित सहभागपूर्ण जीवन व्यतीत करण्यासाठी निर्देशित करते.

२) मिनोचा:

सुशासन म्हणजे राजकीय उत्तरदायित्व, स्वातंत्र्याची उपलब्धता, कायद्याचे पालन, नोकरशाहीचे उत्तरदायित्व, माहितीतील पारदर्शकता, कार्यक्षमता सरकार आणि समाज यांच्यात परस्पर सहकार्य असणे होय.

थोडक्यात सुशासन हे अनेक आदर्शांवर आधारित असून ते जनतेच्या अधिक जवळ आणणारे शासन आहे. लोककल्याणकारी शासन म्हणून चांगली शासनसंस्था ओळखली जाते. नागरिकांना शासनव्यवस्थेत सहभागी होण्याची संधी चांगली शासनसंस्था देत असते.

४.२.३ सु - शासनाची वैशिष्ट्ये:

२१ व्या खाजगीकरण, उदारीकरण, वैश्विकीकरण यांच्या पार्श्वभूमीवर आधुनिक कल्याणकारी राज्यातील शासनव्यवस्थेचे सुशासन हे आधुनिक रूप आहे. वास्तवीक पाहता १९८९ मध्ये विश्वबँकेने आपल्या अहवालात शासन हा शब्द सर्वप्रथम वापरला. पुढे १९९२ मध्ये प्रकाशित अहवालात विश्वबँकेने हि संकल्पना अधिकाधिक स्पष्ट करण्याचा प्रयत्न केला. त्यातूनच सुशासन हि संकल्पना उदयास आली.

विश्वबँकेने 'सुशासन' या संकल्पनेत तीन पैलूंवर भर दिलेला आहे.

१) राजकीय सत्तेचे स्वरूप
२) राष्ट्रातील आर्थिक सामाजिक संसाधनांच्या विकासासाठी उचित व्यवस्थापकीय व्यवस्था.
३) सरकारची योजना, ध्येय धोरणांची अंमलबजावणी किंवा कार्य करण्याची क्षमता.

आधुनिक काळात सुशासनाची व्याप्ती वाढलेली असून राज्यसत्तेची वैधानिकता सिद्ध करण्यासाठी लोकशाहीकरण, वृत्तपत्र स्वातंत्र, प्रशासनामध्ये कार्यक्षमता, सरकारचे उत्तरदायित्व आणि जबाबदारी, प्रशासनातील जनतेचा वाढता सहभाग, कायद्याचे राज्य, मानवी हक्कांवर विश्वास, सरकारच्या धोरणांची निर्मिती आणि जनतेची सेवा करण्याची क्षमता अशा विविध पैलूंचा समावेश सु - शासनात केला जातो.

munotes.in

४.२.४ सु - शासनाची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे:

१) सहभागप्रधान:

सुशासन हे सहभागावर आधारित शासन असतं. समाजातील महत्वाच्या घटकांचा उदा. स्त्री, पुरुष, तरुण वर्गाचा समावेश प्रत्यक्ष अप्रत्यक्षपणे सुशासनात असतो. त्यासाठी राज्यात संघटन अभिव्यक्ती स्वातंत्र असणे गरजेचे असते.

२) कायद्याचे राज्य:

सुशासनाचे कायद्याचे राज्य हे अत्यंत महत्वाचे वैशिष्ट आहे. शासनव्यवस्था योग्य रीतीने चालवण्यासाठी कायद्याची योग्य चौकट असणे आवश्यक ठरते. त्याचबरोबर कायद्याची अंमलबजावणी निःपक्षपातीपणे होणे आवश्यक आहे. कायद्याच्या राज्यात समाजातील सर्व घटकांच्या हक्कांचे संरक्षण करणे हे शासनसंस्थेचे आद्य कर्तव्य ठरते.

३) प्रशासनिक पारदर्शकता:

सामान्यतः शासनसंस्था कार्यक्षम व पारदर्शक असावी लागते. म्हणजेच शासकीय प्रशासकीय निर्णयांची माहिती, त्यांची अंमलबजावणी, त्यांचे परिणाम इत्यादींची माहिती जनतेला असणे आवश्यक असते. कारण हे निर्णय लोकहिताशी संबंधित असतात. शासनाने घेतलेल्या निर्णयांचा फायदा नागरिकांना होत आहे कि नाही यासंदर्भात माहिती असणे आवश्यक असते. त्याकरिता राज्यकारभारात पारदर्शकता महत्त्वाची ठरते.

४) प्रतिसादात्मक:

चांगली शासनव्यवस्था हि प्रतिसादात्मक स्वरूपाची असते. सुशासनात सर्व शासकीय संस्था व व्यवस्था नागरिकांना विविध सेवा पुरविण्याचा प्रयत्न करतात. या सोयी - सुविधा योग्य वेळेत दिल्या तरच जनता समाधानी असते. त्यामुळे जनतेच्या प्रश्न, मागण्यांना प्रतिसाद देणे हे सुशासनाला आवश्यक ठरते.

५) सद्सद्वविवेकबुद्धीला अनुसरून निर्णय:

सुशासनात सद्सद्वविवेकबुद्धीला प्राधान्य दिले जाते. शासनकर्त्यांद्वारे प्रत्येक गोष्टीचा सारासार विचार केला जातो. जनतेच्या प्रश्नांना अनुसरून, जनहिताला प्राधान्य देऊन योग्य निर्णय घेतले जातात.

६) समानता:

सुशासन व्यवस्था हि कायद्याच्या राज्याच्या तत्त्वावर आधारित आहे कायद्याच्या राज्यात कोणत्याही नागरिकांमध्ये वंश, जात, धर्म, वर्ण, रंग इत्यादी कोणताही भेदभाव न करता सर्वांना समानतेने वागवले जाते. तसेच समाजातील सर्व घटकांना विशेषतः दुर्बल दुर्लक्षित घटकांना आपले जीवनमान सुधारण्याची संधी मिळणे आवश्यक ठरते.

७) उत्तरदायित्व आणि जबाबदारी:

उत्तरदायित्व हि सुशासनाची महत्त्वाची गरज आहे. राज्यसंस्थेने जनतेप्रती पूर्ण जबाबदार राहून कार्य केले पाहिजे. प्रशासनाचे कार्य अधिक कार्यक्षम, पारदर्शी व यशस्वी करण्यासाठी त्यावर नियंत्रण ठेवणे आवश्यक ठरते हे नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य कायदेमंडळाकडून पार पडले जाते.

८) कार्यक्षमता आणि परिणामकारता:

चांगली शासनसंस्था म्हणजे संस्था आणि व्यवस्था यांनी उपलब्ध साधनसंपत्तीचा योग्य वापर करून समाजाच्या गरजांची पूर्तता करणे होय. म्हणजेच शासनसंस्थेने केलेल्या कार्याचे चांगले परिणाम समाजात प्रतिबिंबित झाले पाहिजे. तसेच शासनसंस्थेतील अधिकारी वर्ग स्वच्छ, कार्यक्षम आणि प्रामाणिक असले पाहिजे. तरच शासनव्यवस्थेचे कार्य चांगल्या रीतीने पार पडले जाऊ शकते.

४.२.५ सु - शासनापुढील आव्हाने:

आधुनिक काळात सु - शासनाला जसे महत्व प्राप्त झाले आहे, परंतु सु - शासनापुढे अनेक आव्हाने देखील आहेत ती खालीलप्रमाणे

१) राजकीय अस्थिरता:

सु - शासनातील प्रमुख आव्हान म्हणजे राजकीय अस्थिरता होय. राजकीय अस्थैर्यामुळे शासनाची ध्येय - उद्दिष्टये मागे पडतात, परिणामी देशाचा सर्वांगीण विकास होऊ शकत नाही.

उदा. १९८६ मध्ये इंदिरा गांधींच्या हत्येनंतर भारतात शासनात वेळोवेळी सत्तापालट झालेले दिसतात. परिणामी प्रत्येक वेळी विभिन्न पक्षाचे सरकार आल्यामुळे त्या सरकारच्या ध्येय धोरणांतही बदल झालेले दिसतात. जेव्हा सरकारचा उद्देश सत्ता टिकवणे हा असतो तेव्हा सुशासनाची गोष्ट करणे व्यर्थ आहे.

२) राजकीय पक्षांतील वाढ:

राजकीय पक्षांची वाढती संख्या हि समस्या प्रामुख्याने भारतात आढळते. स्वातंत्र्यानंतर भारतात सातत्याने राजकीय पक्ष वाढत गेले आहे. या राजकीय पक्षांच्या निर्मितीमागे सत्तेची अभिलाषा हा घटक असून ह्या पक्षांची विशिष्ट अशी विचारधारा नसून वेळोवेळी त्यांनी आपली निष्ठा, विचार,ध्येय धोरणे बदलली आहेत. त्यामुळे सुशासनाची कल्पना केवळ नाममात्र ठरली आहे.

३) राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण:

राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण हे सुशासनापुढील सर्वाधिक कठीण आव्हान आहे. आजमितीला राजकारण हा एक व्यवसाय बनला आहे. गुन्हेगारी जगतातील व्यक्ती राजकारणात येऊन निवडणूका लढवितात, वेळप्रसंगी निवडूनहि येतात. कालांतराने

आपल्या गुन्हेगारी टोळीच्या कारवायांना ते पाठिंबा देतात. बऱ्याचदा अप्रत्यक्षपणे राजकारण्यांचा गुन्हेगारी पार्श्वभूमी असलेल्या लोकांना पाठिंबा असलेला दिसतो. निवडणुकीच्या काळात अशा सराईत गुंडांची मदतही घेतली जाते.

६) भ्रष्टाचार:

भ्रष्टाचार हि सु - शासनातील महत्वाची समस्या आहे. दिवसेंदिवस शासन प्रशासनातील भ्रष्टाचार वाढत चालला असून त्यामुळे लालफीतशाहीला चालना मिळत आहे. अशाप्रकारे सुशासनापुढे अनेक समस्या निर्माण झाल्या असून, त्यामुळे सुशासनाची मुख्य उद्दिष्टये बाजूला पडत आहेत.

munotes.in

४.३ सार्वजनिक - खासगी भागीदारी

प्रस्तावना - वाढते औद्योगिकरण, शहरीकरण, लोकसंख्येची वाढ इत्यादी मुले शासनावर कामाचा प्रचंड बोजा वाढला आहे. तसेच आधुनिक राज्य कल्याणकारी राज्य असल्यामुळे शासनाला जनहितासाठी विविध क्षेत्रात कार्य करावे लागते. परिणामी शासनावरील कामाचा ताण वाढतो. तसेच जागरूक लोकमत आणि नागरी समाज यांनी शासनाकडे लोकांनी केलेल्या पायाभूत सुविधांसंबंधीची मागणी व शासनाकडून केला जाणारा पुरवठा यात प्रचंड तफावत असल्याचे निदर्शनास आणून दिले. या कारणामुळे शासनाला आणि धोरण निश्चिती करणाऱ्या धोरणनिर्मात्यांना प्रशासकीय सेवांचे व्यवस्थापन आणि या सेवांसाठी करावा लागणार खर्च यासाठी नवीन मार्ग शोधणे आवश्यक वाटले. या विचारातून सार्वजनिक - खासगी भागीदारी हि संकल्पना पुढे आली.

खासगी गुंतवणूकदारांच्या लक्षात आले कि, अशा स्वरूपाच्या भागीदारीमुळे उद्योगांची कार्यक्षमता वाढविता येईल. एखाद्या प्रकल्पाची योग्य कल्पना, त्याची अंमलबजावणी, आधुनिक तंत्रज्ञान व साधनसामुग्रीची उपलब्धता या गोष्टींमध्ये कार्यक्षमता आणून सांगड घातली तर त्याचे योग्य साध्य परिणाम दिसून येतात. हा विचार या संकल्पनेत केला जातो.

पाश्च्यात्त देशात सार्वजनिक उद्योगात खासगी गुंतवणुकीला महत्त्व देण्यात आले आहे .

४.३.१ सार्वजनिक - खासगी भागीदारी : अर्थ, स्वरूप:

सार्वजनिक - खासगी भागीदारी म्हणजे शासन आणि खासगी भांडवलदार, उद्योगपती यांनी परस्पर संमतीने एकत्रित येऊन एखादा उद्योग सार्वजनिक भागीदारीद्वारे चालवणे होय.

उदा. भारत सरकार आणि भारतातील विविध उद्योगसमूह यांच्यातील सहकार्याद्वारे, भागीदारीद्वारे चालविले जाणारे.

४.३.२ स्वरूप:

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीमध्ये शासन आणि खासगी संस्था यांच्यात भागीदारीबाबत करार केला जातो. करारानुसार खासगी क्षेत्र सार्वजनिक सेवांची प्रकल्पांची अंमलबजावणीची जबाबदारी स्वीकारते. तसेच संबंधित सेवा किंवा प्रकल्पांशी संबंधित आर्थिक - तांत्रिक - प्रक्रियात्मक जोखीम खासगी क्षेत्राची असते. संबंधित प्रकल्प पूर्ण केल्यानंतर खासगी क्षेत्राला ठराविक कालावधीत विविध प्रकारे आपला खर्च वसूल करता येतो. उदा. महामार्गावरील टोल

सार्वजनिक खासगी भागीदारीत प्रामुख्याने पायाभूत सुविधांच्या निर्मितीमध्ये खासगी क्षेत्राच्या सहभागामुळे या क्षेत्रातील निधी, कौशल्ये सार्वजनिक क्षेत्राला खुले उपलब्ध होतात. सार्वजनिक उद्दिष्टे खाजगी व्यवस्थापकीय तंत्रपद्धती पूर्ण करता येतात. खासगी क्षेत्रातील कार्यक्षमता सार्वजनिक क्षेत्रात आणता येतात.

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचा हेतू पूर्ण झाल्यानंतर हि भागीदारी संपुष्टात येते. या भागीदारीत प्रामुख्याने या प्रतिमानाचा वापर केला जातो.

थोडक्यात सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत खुली व्यापारी स्पर्धा, राज्याचा कमीत कमी हस्तक्षेप, पात्रता व गुणवत्तापूर्ण नोकरवर्ग इत्यादी घटकांना महत्त्व देण्यात येते.

४.३.३ सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचा उदय:

१९७०-८० च्या सुमारास सार्वजनिक वितरण पद्धती सुधारण्याकरिता शासनावर दबाव निर्माण झाला परिणामी शासनाने पायाभूत सुविधांच्या विकासासाठी खासगी गुंतवणुकीला चालना देण्यास सुरुवात केली. कालांतराने विकासकार्यात खासगी क्षेत्रांचा सहभाग वाढत गेला. जोखीम स्वीकारून लोकांप्रती उत्तरदायित्व दाखविणे हा सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचा प्रमुख उद्देश होता.

१९९० नंतर संपूर्ण जगात खासगीकरण व उदारीकरणाचे वारे वाहू लागले परिणामी सार्वजनिक - खासगी भागीदारीला मोठ्या प्रमाणात चालना मिळाली.

भारताच्या आर्थिक धोरणात बदल झाल्याने प्रशासकीय व्यवस्थेतही काही नवीन बदल स्वीकारावे लागले.

उदा. सार्वजनीक खासगी करून नवीन पायाभूत सुविधा देणे.

४.३.४ विविध देशातील सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचे प्रारूप:

१) भारत:

भारतातही सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत खासगी क्षेत्राचा वाटा मोठा आहे. भारतातही पायाभूत सुविधांचा अभाव, वाढती लोकसंख्या, शहरीकरण या काही कारणांमुळे विकासाच्या लोकांच्या अपेक्षा वाढल्या. दुसरीकडे या समस्या असताना प्रशासनातील गुणवत्ता कार्यक्षमता वाढणे गरजेचे होते. भारतात शासनात असलेले लायसेन्स राज, विविध परवानग्या मिळवण्यासाठी लागणार वेळ, त्यामुळे पुढे होणारा विलंब, कुशल मनुष्यबळाचा अभाव, दफ्तारदिरंगाई, लालफीतशाही अशा विविध कारणांमुळे परकीय गुंतवणूकदार भारतात येण्यास नाखूष होते. या सर्व परिस्थितून मार्ग काढण्यासाठी भारत सरकारने सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचे धोरण स्वीकारले.

३१ ऑगस्ट २००६ रोजी भारत सरकारने पंतप्रधानांच्या नेतृत्वाखाली ची स्थापना केली. या समितीने सार्वजनिक - खासगी भागीदारीला चालना मिळण्याच्या दृष्टीने प्रयत्न केले आहेत.

या समितीने सुरु केली या योजनेप्रमाणे निधी देऊन सार्वजनिक - खासगी भागीदारीला प्रोत्साहन दिले. रस्ते महामार्गाचा विकास, विमानतळ, कचऱ्याची विल्हेवाट, वीज, पाणी, शहर नियोजन आणि विकास, आरोग्य अशा विविध क्षेत्रात सर्वजनिक - खासगी क्षेत्रात भागीदारी सुरु झाली.

आज भारतातील महाराष्ट्र राज्यात सर्वाधिक प्रकल्प सार्वजनीक - खासगी भागीदारीवर आधारित आहेत. त्याखालोखाल कर्नाटक, मध्यप्रदेश, गुजरात, तामिळनाडू यांचा क्रमांक

लागतो. प्रामुख्याने पायाभूत सुविधांच्या विकासात सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचे प्रमाण जास्त आहे. उदा. मोनोरेल प्रकल्प, मेट्रोट्रेन प्रकल्प इ.

२) ब्रिटन:

सन १९९२ मध्ये ब्रिटनमध्ये सार्वजनिक खासगी भागीदारीला सुरुवात झाली. त्यानंतर अनेक क्षेत्रांमध्ये या भागीदारीचा स्वीकार करण्यात आला.

३) चीन:

चीनमध्ये गृहबांधणी क्षेत्रात सार्वजनिक - खासगी भागीदारी आढळते. याशिवाय पायाभूत सुविधांचा विकास, औद्योगिक विकासामध्येही हि भागीदारी आढळते.

अमेरिका, कॅनडा, जपान, ऑस्ट्रेलिया इत्यादी अनेक देशांनी सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचा स्वीकार केला आहे.

४.३.५ सार्वजनिक - खासगी भागीदारीपुढील आव्हाने:

आधुनिक काळात विविध क्षेत्रात सार्वजनिक खासगी भागीदारीचे प्रमाण वाढलेले दिसून येते. विकासाच्या वाढत्या गरजा पाहता हि भागीदारी गरजेची आहे. मात्र सार्वजनिक - खासगी भागीदारी करताना योग्य काळजी न घेतल्यास अनेक समस्या निर्माण होतात. या भागीदारीला अनेक समस्यांना समोरे जावे लागते.

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीपुढील आव्हाने:

१) लवचिकता:

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत मोठ्या प्रमाणात लवचिकता असल्यामुळे दोन्ही भागीदारांना हवे ते नियम बनविण्याचे स्वातंत्र असते अशा परिस्थितीत प्रत्येक भागीदारांचे वर्चस्व प्रस्थापित करण्याच्या दृष्टीने नियमांची निर्मिती करतो. यामुळे लवचिकतेचा वापर एकत्रित काम करण्यासाठी होत नाही.

२) मुदत:

सार्वजनिक क्षेत्रातील कामे दीर्घकालीन स्वरूपाची असतात. त्यामुळे त्यांना जास्त वेळ देणे गरजेचे असते. मात्र खासगी क्षेत्रातील कामे अल्पकालीन स्वरूपाची असतात. नफा हे त्यांचे प्रमुख उद्दिष्ट असल्याने दोन्ही क्षेत्रात वाद होण्याची शक्यता असते.

निवडणुकीनंतर नवीन शासन सत्तेवर येते. खासगी क्षेत्राला नव्या शासनाशी समायोजन साधावे लागते.

३) निधीचा पुरवठा:

काही वेळा निधीपुरवठ्यासंदर्भात सार्वजनिक - खासगी क्षेत्राचे एकमत होत नाही. अशा वेळी संसाधने, निधी, अपव्यय होऊ शकतो. परिणामी प्रकल्पाच्या आंमलबजावणीला विलंब होतो.

munotes.in

४) उत्तरदायित्व:

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत सार्वजनिक उत्तरदायित्वात वाढ होते. कारण प्रत्येक गोष्टीसाठी खासगी क्षेत्राला जबाबदार धरणे शक्य नसते कारण भागीदारीमुळे दोन्हीही क्षेत्राच्या जबाबदाऱ्या निर्धारित केलेल्या नसतात. अशा वेळी काही लोक आपल्या जबाबदाऱ्या पार पाडत नाही शिवाय कामाकडे दुर्लक्ष, पैशांचा अपहार अशा समस्या निर्माण होण्याची शक्यता असते. जबाबदारी - वैविध्यामुळे उत्तरदायित्वाचा ऱ्हास होतो.

५) संसूचन :

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत संसूचनाच्या संदर्भात समस्या निर्माण होताना दिसतात. त्यातून जोखीम निर्माण होऊ शकते. प्रकल्पातील विविधता, भाषेतील भिन्नता यामुळे विविध निर्माण होतात.

६) स्वायत्तता:

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत काही वेळा खासगी क्षेत्राला पुरेशी स्वायत्तता उपलब्ध होत नाही अशा वेळी तात्काळ निर्णय घेणे. नवनिर्मिती करणे शक्य होत नाही. याउलट काही वेळा खासगी क्षेत्राला अतिरिक्त स्वायत्तता दिली जाते. त्यामुळे पूर्ण अधिकार प्राप्त होतात आणि सर्व जबाबदाऱ्या खासगी क्षेत्राला दिल्या जातात.

७) संघर्ष/वाद :

अनेकवेळा सार्वजनिक - खासगी भागीदारीत संघर्ष निर्माण होऊ शकतो त्यातून भागीदारी धोक्यात येऊ शकते. संघर्ष वादामुळे मूळ उद्देश बाजूला पडतो.

सार्वजनिक - खासगी भागीदारीचे फायदे :

१) खासगी व्यवस्थापनामुळे सार्वजनिक क्षेत्रात कार्यक्षमता वाढते.

२) पायाभूत सुविधांसंबंधी प्रकल्पाची अंमलबजावणी व पूर्णतः लवकर होते.

३) सार्वजनिक उद्दिष्टे खासगी व्यवस्थापकीय पद्धतीने पूर्ण करता येतात.

४) शासनाचा कामाचा बोजा कमी होतो.

५) लालफीतशाही, दफ्तारदिरंगाई कमी होते.

६) भ्रष्टाचाराला काही प्रमाणात आळा बसतो.

४.३.६ आपली प्रगती तपासा

१) ई - गव्हर्नन्स म्हणजे काय ? ते सांगून ई - गव्हर्नन्सची प्रतिमाने विशद करा.

२) ई - गव्हर्नन्स म्हणजे काय ? ई - गव्हर्नन्सचे फायदे - तोटे इत्यादींची चर्चा करा.

३) भारतातील ई- गव्हर्नन्सचे विविध प्रयोग स्पष्ट करा.

४) सुशासन म्हणजे काय? सुशासनाची वैशिष्ट्ये सांगा.

munotes.in

५) सुशासनाचा अर्थ सांगून, सुशासनापुढील आव्हाने स्पष्ट करा.

६) सार्वजनिक - खासगी भागीदारी म्हणजे काय? सार्वजनिक - खासगी भागीदारीपुढे सद्यस्थितीत कोणती आव्हाने निर्माण झाली आहेत? ते सांगा.

४.३.७ संदर्भग्रंथ

१) लोकप्रशासन - प्रा. बी. बी. पाटील, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.

२) लोकप्रशानात - अवस्थी, माहेश्वरी, लक्ष्मीनारायण प्रकाशन, आग्रा.

*****

munotes.in