

## Unit 1

### १.२.२ लोकप्रशासनाची उत्क्रांती व सद्यस्थिती

#### अ. प्रास्ताविक -

प्रत्यक्ष व्यवहारी कृतीचे आणि पद्धतशीर अभ्यासाचे एक नवे शास्त्र म्हणून लोकप्रशासनाकडे पाहिले जाते. एकोणिसाव्या शतकाच्या शेवटी लोकप्रशासन एक स्वतंत्र ज्ञान शाखा म्हणून उदयास आली. शासकीय व्यवहारिक कृतीचा भाग म्हणून, जेव्हापासून संघटित राजकीय व्यवस्था उदयास आली, तेव्हापासून लोकप्रशासन अस्तित्वात आले. पुढे ते पद्धतशीर अभ्यासाचे क्षेत्र म्हणून विकसित झाले. लोकप्रशासनाच्या उत्क्रांतीबद्दल चर्चा करताना सुरुवातीच्या कालखंडात लोकप्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट करताना असे विवेचन करण्यात आले होते की, राज्य व शासनसंस्था यांच्याद्वारे केली जात असलेली विविध स्वरूपांची प्रशासकीय कार्ये म्हणजे लोकप्रशासन होय. यावरून असे म्हणता येते की, लोकप्रशासन हे प्राचीन काळापासून चालत आलेले शास्त्र आहे ज्या कार्यात अनेक व्यक्तींचा सहभाग असतो. ते कार्य पूर्ण करण्यासाठी प्रशासनाची आवश्यकता असते. याची सुरुवात प्राचीन भारतीय संस्कृती, चिनी संस्कृती यांच्या अभ्यासावरून आपणास दिसते. परंतु प्राचीन काळी राज्याचे कार्यक्षेत्र व्यापक नव्हते ते मर्यादित होते, तरीही महत्त्वाची कामे प्रशासनाकडून पार पाडली जात होती. काळाच्या ओघात प्रशासनाच्या कार्यात बदल होऊन लोकप्रशासन या ज्ञानशाखेच्या अभ्यासाचे कार्यक्षेत्र वाढत गेले. राजकीय प्रश्नांना प्राधान्य दिले गेले, विविध प्रशासकीय विचारवंतांनी महत्त्वाची भूमिका बजावली. थोडक्यात अशा विविध कारणामुळे लोकप्रशासन एक ज्ञानशाखा म्हणून तिची उत्क्रांती झाली. त्याच्या सविस्तर आढावा पुढीलप्रमाणे.

#### ब. लोकप्रशासन विद्याशाखेची उत्क्रांती -

सुरुवातीच्या काळात लोकप्रशासनाला एक स्वतंत्र विषय म्हणून मान्यता न मिळण्याचे कारण म्हणजे तत्कालीन विचारवंतांनी राजकीय प्रश्नांना विशेष महत्त्व दिले होते. राज्याचे स्वरूप, शासनसंस्थेची रचना, राज्य व शासनसंस्था यांची कार्ये, सार्वभौमत्व यांसारखे प्रश्न त्यांना महत्त्वाचे वाटले होते. त्यांपुढे प्रशासनाच्या बाबींकडे लक्ष देण्याची किंवा त्यांची दखल घेण्याची आवश्यकता त्यांना जाणवली नव्हती; परंतु औद्योगिक क्रांतीनंतर राज्याच्या कार्यक्षेत्रात मोठ्या प्रमाणावर वाढ झाली. त्याबरोबर लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्रही वाढत गेले. परिणामी सार्वजनिक कार्यांचे अधिक चांगल्या प्रकारे व्यवस्थापन करण्यासाठी त्याचे शास्त्रीय दृष्टिकोनातून अध्ययन करण्याची गरज राजकीय विचारवंतांना जाणवू लागली. येथूनच खऱ्या अर्थाने राज्यशास्त्रापासून लोकप्रशासनाची फारकत होण्याची प्रक्रिया सुरू झाली. एक स्वतंत्र शास्त्र म्हणून अभ्यासक लोकप्रशासनाचा विचार करू लागले.

#### वुड्रो विल्सनचे योगदान -

प्रसिद्ध अमेरिकन विचारवंत वुड्रो विल्सन यांना लोकप्रशासनाला राज्यशास्त्रापासून एक वेगळे शास्त्र म्हणून मान्यता मिळवून देण्याचे श्रेय दिले जाते. अर्थात, त्याच्याही अगोदर काही जर्मन राजकीय विचारवंतांनी लोकप्रशासनाचे स्वतंत्र अध्ययन करण्याच्या दिशेने प्रयत्न चालविले होते. तथापि, विल्सन

यांची यासंदर्भातील कामगिरी विशेष महत्त्वाची समजली जाते; म्हणून त्यांना लोकप्रशासनाचा जनक असे संबोधले जाते. १८८७ मध्ये 'पोलिटिकल सायन्स क्वार्टरली' या नियतकालिकात विल्सन यांचा 'दी स्टडी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन' हा लेख प्रसिद्ध झाला. या लेखात त्यांनी लोकप्रशासनाचा एक स्वतंत्र शास्त्र म्हणून अभ्यास करण्याची आवश्यकता प्रतिपादन केली. विल्सननी लोकप्रशासनाचा उल्लेख 'दी सायन्स ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन' (प्रशासनाचे शास्त्र) असा केला होता आणि ते राज्यशास्त्रापासून कसे वेगळे आहे, हे दाखवून दिले होते. वुड्रो विल्सन यांनी आपल्या या लेखात मांडलेले काही महत्त्वाचे मुद्दे पुढीलप्रमाणे आहेत.

### आधुनिक काळात उदय -

लोकप्रशासनाचा उदय आधुनिक काळात झाला आहे. सुमारे २२०० वर्षांपूर्वी ज्याची सुरुवात झाली होती, त्या राज्यशास्त्राच्या अध्ययनाचे अलीकडील काळातील फळ म्हणजे 'लोकप्रशासन' होय. जुन्या काळात राज्याची कामे साधी व मर्यादित स्वरूपाची होती; त्यामुळे अभ्यासकांचे लोकप्रशासनाकडे फारसे लक्ष गेले नव्हते.

### लोकप्रशासनाचे राज्यशास्त्राहून वेगळेपण -

लोकप्रशासन राज्यशास्त्राहून वेगळे आहे. लोकप्रशासन ही अध्ययनाची स्वतंत्र शाखा आहे, म्हणून तिचे अध्ययन स्वतंत्रपणे करण्याची आवश्यकता आहे. शासनसंस्थेचा एक महत्त्वाचा भाग म्हणजे लोकप्रशासन होय. पूर्वीच्या राजकीय विचारवंतांनी प्रामुख्याने राज्य व शासनसंस्था यासंबंधीच्या तात्त्विक विवेचनावर जास्त भर दिला होता. साहजिकच, प्रशासनासंबंधीच्या प्रश्नांकडे त्यांचे काहीसे दुर्लक्ष झाले होते, त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाला आतापर्यंत पुरेसे महत्त्व दिले गेले नव्हते.

### अंमलबजावणी हे कठीण कार्य -

विल्सन यांच्या मते, लोकप्रशासन हे अतिशय महत्त्वाचे आहे, कारण ते शासनसंस्थेच्या निर्णयांची व कायद्यांची अंमलबजावणी किंवा कार्यवाही करण्याचे कार्य करित असते. हे कार्य निश्चितच अवघड असते. विल्सन यांनी म्हटल्याप्रमाणे राज्यघटना तयार करण्यापेक्षा ती अमलात आणणे किंवा तिची कार्यवाही करणे कठीण असते.

### लोकप्रशासन हे शास्त्र -

विल्सन यांनी लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे, असे म्हटले आहे. त्यांनी या विषयाचा उल्लेख 'प्रशासनाचे शास्त्र' (Science of Administration) असा केला आहे. लोकप्रशासनाला शास्त्राचा दर्जा प्राप्त होऊ शकतो, असा विश्वास त्यांना वाटत होता.

### तुलनात्मक अध्ययन -

विल्सन यांनी लोकप्रशासनाच्या 'तुलनात्मक अध्ययना'चा पुरस्कार केला होता. निरनिराळ्या देशांतील लोकप्रशासनांचा तुलनात्मक अभ्यास करणे आवश्यक आहे, असे विल्सन यांचे मत होते. म्हणून विल्सन

यांना 'तुलनात्मक प्रशासनाचा पहिला पुरस्कर्ता' म्हणता येते.

### प्रशासनाची तत्त्वे व तंत्रे सर्वत्र सारखी -

विल्सन यांच्या मते, प्रशासनाची तत्त्वे व तंत्रे ही सर्वत्र सारखी असतात. सर्व प्रकारच्या शासनसंस्थांना आणि संघटनांना ती लागू पडतात. तसेच ही तत्त्वे व तंत्रे शिक्षणातून किंवा प्रशिक्षणातून आत्मसात करता येतात. व्यक्तींना/कर्मचाऱ्यांना प्रशासनाची तत्त्वे व तंत्रे यांचे शिक्षण, प्रशिक्षण दिले जाऊ शकते.

### लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन

विल्सन यांनी लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांतील साम्यांकडेही लक्ष वेधले. त्यांच्या मते, प्रशासन हा एक व्यवसाय आहे, त्यामुळे ते राजकीय प्रश्नांपासून बाजूला केले पाहिजे. लोकप्रशासनाचे कार्य हे बरेचसे खाजगी प्रशासनाच्या कार्यासारखेच आहे. खाजगी प्रशासनाप्रमाणेच लोकप्रशासनातही कार्यक्षमता, परिणामकारकता, काटकसर इत्यादी गोष्टींकडे लक्ष देणे आवश्यक असते. परंतु, लोकप्रशासन हे खाजगी प्रशासनाहून काही बाबतीत वेगळे व वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. थोडक्यात विल्सन यांनी आपल्या वरील लेखाद्वारे लोकप्रशासनाचे महत्त्व आणि लोकप्रशासन हे एक अध्ययनाचे स्वतंत्र शास्त्र आहे हे दाखवून दिले.

आपण याअगोदर पाहिल्याप्रमाणे एकोणिसाव्या शतकापर्यंत लोकप्रशासन हा राज्यशास्त्राचाच एक भाग समजला जात होता आणि त्या दृष्टिकोनातून त्याचे अध्ययन केले जात होते. साहजिकच, लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाला दुय्यम स्थान प्राप्त झाले होते; परंतु बुद्धी विल्सन यांनी लोकप्रशासन हे वेगळे किंवा स्वतंत्र शास्त्र आहे, असे ठामपणे सांगितले. तसेच आधुनिक काळात लोकप्रशासनाचे वाढते महत्त्व विचारात घेऊन त्याच्या अध्ययनाकडे खास लक्ष देण्याची आवश्यकता मांडली. त्यामुळे बुद्धी विल्सन यांना 'लोक-प्रशासनाचा जनक' असे म्हणतात.

### क. लोकप्रशासनाच्या विकासातील प्रमुख टप्पे -

बुद्धी विल्सन यांच्या The Study of Administration या इ. स. १८८७ मध्ये प्रसिद्ध झालेल्या लेखापासून लोकप्रशासनाला अध्ययनाचे एक स्वतंत्र शास्त्र म्हणून मान्यता मिळाली. तेव्हापासून लोकप्रशासनाच्या अभ्यासास स्वतंत्रपणे सुरुवात झाली. विसाव्या शतकात लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाचे महत्त्व सर्वांच्या लक्षात आले. त्यामुळे त्याच्या अध्ययनाकडे गांभीर्याने पाहिले जाऊ लागले. अनेक राजकीय विचारवंतांनी व प्रशासनतज्ज्ञांनी या विषयावर ग्रंथ लिहून त्याच्या अध्ययनाला चालना दिली. त्यामुळे गेल्या शंभर वर्षांच्या कालावधीत लोकप्रशासनाच्या अध्ययनात महत्त्वपूर्ण भर पडली आहे. अर्थात, तुलनेने या छोट्याशा वाटचालीतही त्याने विकासाचे काही महत्त्वाचे टप्पे पार केले आहेत. लोकप्रशासनाच्या आतापर्यंतच्या वाटचालीवरून त्याच्या विकासाचे अभ्यासाच्या दृष्टीने पाच टप्पे पाडता येतील.

या पाच टप्प्यांत किंवा कालखंडांत लोकप्रशासनाची वाटचाल कशा प्रकारे होत गेली, याचा आढावा पुढीलप्रमाणे.

## १. पहिला टप्पा (१८८७-१९२६)

**लोकप्रशासनाचा उदय :-** लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाची सुरुवात अमेरिकेत झाली. अमेरिकेतील प्रिन्स्टन विद्यापीठात राज्यशास्त्राचा प्राध्यापक असलेल्या वुड्रो विल्सन यांनी १८८७ मध्ये लिहिलेल्या 'दी स्टडी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन' या लेखापासून लोकप्रशासनाचा एक स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विचार केला जाऊ लागला. अर्थात सुरुवातीच्या काळात त्यांच्या अध्ययनाकडे विचारवंतांनी किंवा अभ्यासकांनी दुर्लक्ष केले. साहजिकच, या काळात लोकप्रशासनावर दखल घेण्यासारखे लेखन प्रसिद्ध होऊ शकले नव्हते. पुढे इ. स. १९०० मध्ये फ्रँक जे. गुडनाऊ यांचा 'राजकारण आणि प्रशासन' (Politics and Administration) हा ग्रंथ प्रसिद्ध झाला. या ग्रंथात त्यांनी असे मत मांडले की, राजकारण आणि प्रशासन ही शासनसंस्थेची दोन वेगवेगळी कार्ये आहेत. राजकारणाचा संबंध धोरण ठरविण्याशी किंवा राज्याच्या इच्छा प्रकट करण्याशी असतो; तर प्रशासनाचा संबंध धोरणांची अंमलबजावणी करण्याशी असतो. ही दोन कार्ये परस्परांहून भिन्न आहेत; म्हणून लोकप्रशासन हे राज्यशास्त्राहून वेगळे आहे. म्हणजे वुड्रो विल्सन यांनी राज्यशास्त्र व लोकप्रशासन यांच्यासंबंधी जे मत मांडले होते, त्याचा पाठपुरावा गुडनाऊ यांनी आपल्या ग्रंथात केला.

**विसाव्या शतकात अध्ययनास चालना :-** विसाव्या शतकाच्या सुरुवातीच्या काळात अमेरिकेत लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाला चालना मिळत गेली. या काळात अमेरिकेतील अनेक विद्यापीठांनी लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाला सुरुवात केली. अनेक अभ्यासक या विषयाच्या अध्ययनात भाग घेऊ लागले. इ. स. १९१४ मध्ये 'अमेरिकन पोलिटिकल सायन्स असोसिएशन'ने लोकप्रशासनाला राज्यशास्त्राची एक महत्त्वपूर्ण शाखा म्हणून मान्यता दिली. तेव्हापासून लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाला महत्त्व प्राप्त होऊ लागले. पुढे १९२६ मध्ये एल. डी. व्हाईट यांचा "Introduction to the study of Public Administration" हा ग्रंथ प्रकाशित झाला. तो लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या दृष्टीने एक महत्त्वाचा ग्रंथ आहे. व्हाईट यांनीही राज्यशास्त्र आणि लोकप्रशासनाची फारकत करण्याची गरज व्यक्त केली. प्रशासन हे राजकारणाहून वेगळे असते. प्रशासनात कार्यक्षमता व काटकसर या गोष्टी महत्त्वाच्या असतात, हा महत्त्वाचा विचार त्यांनी मांडला.

**लोकप्रशासनाची स्वतंत्र ओळख :-** लोकप्रशासनाच्या विकासातील पहिल्या टप्प्याचे वैशिष्ट्य असे सांगता येते की, लोकप्रशासन हे अध्ययनाचे एक स्वतंत्र शास्त्र कसे आहे आणि ते राज्यशास्त्रापासून कसे वेगळे आहे हे दाखवून देण्यावर या कालखंडात विशेष भर देण्यात आला होता. राज्यशास्त्र व लोकप्रशासन यांच्यात फारकत घडवून आणण्याचा आणि लोकप्रशासनाला त्याची स्वतंत्र ओळख प्राप्त करून देण्याचा प्रयत्न अभ्यासकांनी चालविला होता. त्यामध्ये त्यांना बऱ्याच अंशी यश येऊ लागले होते.

## २. दुसरा टप्पा (१९२७-१९३७)

**लोकप्रशासनाच्या तत्त्व व सिद्धांताची प्रस्थापना :-** लोकप्रशासनाच्या विकासातील दुसऱ्या टप्प्याचे प्रमुख वैशिष्ट्य असे सांगता येईल की, या कालखंडात लोकप्रशासनाची काही तत्त्वे व सिद्धान्त प्रस्थापित

करण्याचा प्रयत्न झाला. लोकप्रशासनावर अनेक महत्त्वपूर्ण ग्रंथ या काळात प्रसिद्ध झाले. त्यांमध्ये लोकप्रशासनाची तत्त्वे व सिद्धांताची मांडणी करण्यात आली. या कालखंडांच्या सुरुवातीलाच म्हणजे १९२७ मध्ये विलोबी यांचा “Principles of Public Administration’ हा ग्रंथ प्रसिद्ध झाला. त्यानंतर हेन्री फेयॉल, मेरी पार्कर फॉलेट, ल्युथर ग्युलिक इत्यादी लेखकांनी या विषयावर लेखन केले. वरील सर्वांनी लोकप्रशासनाचे काही सिद्धान्त मांडण्याकडे लक्ष पुरविले. ग्युलिक व अर्विक यांनी ‘पोस्टडकार्ब’ दृष्टिकोनाद्वारे प्रशासनाच्या सात तत्त्वांची मांडणी केली.

**मूल्य निरपेक्षतेचा आग्रह :-** लोकप्रशासनाच्या दुसऱ्या टप्प्याचे आणखी एक वैशिष्ट्य असे सांगता येईल की, या कालखंडात प्रशासकीय विचारवंतांनी लोकप्रशासनात मूल्यनिरपेक्षतेचा आग्रह धरला. त्यांनी लोकप्रशासनाला व्यवस्थापनाचे शास्त्र बनविण्याचा प्रयत्न केला. लोकप्रशासनात कार्यक्षमता कशी आणता येईल, यावर त्यांनी विशेष भर दिला. त्यातूनच शास्त्रीय व्यवस्थापन ही संकल्पना पुढे आली. पुढे वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीतील हावथॉर्न प्रयोगांद्वारे एलटन मेयो यांनी असे दाखवून दिले की, कामाच्या ठिकाणचे सामाजिक आणि मानसिक घटक कामगारांच्या कार्यक्षमतेवर फार मोठा प्रभाव पाडतात.

**लोकप्रशासनास महत्त्व प्राप्त :-** लोकप्रशासनाच्या विकासातील दुसऱ्या टप्प्यात या विषयाला महत्त्व प्राप्त झाले. शासकीय यंत्रणेत आणि उद्योगधंद्यांच्या क्षेत्रात प्रशासनाकडे खास लक्ष दिले जाऊ लागले. या कालखंडात ‘कार्यक्षमता’ हा परवलीचा शब्द मानला गेल्याने प्रशासनात कार्यक्षमता वाढविण्याच्या दृष्टीने विविध मार्ग सुचविले जाऊ लागले. त्यामुळे लोकप्रशासनाला महत्त्व प्राप्त होत गेले.

### ३. तिसरा टप्पा (१९३८-१९४७)

**तात्त्विक आधारास आव्हान:-** १९३८ ते १९४७ या कालखंडात लोकप्रशासनाच्या तात्त्विक किंवा सैद्धान्तिक आधाराला काही विचारवंतांनी आव्हान दिले. या विचारवंतांचे म्हणणे असे होते की, लोकप्रशासन हे वास्तव किंवा निश्चित स्वरूपाचे शास्त्र आहे असे मानता येत नाही, त्यामुळे त्याची कसलीही तत्त्वे किंवा सिद्धान्त असू शकत नाहीत. हर्बर्ट सायमन याने १९४७ मध्ये लिहिलेल्या आपल्या “Administrative Behaviour’ या ग्रंथात असे म्हटले की, प्रशासनाची कोणतीही तत्त्वे अथवा सिद्धान्त नसतात. ज्यांचा प्रशासनाची तत्त्वे अथवा सिद्धान्त म्हणून उल्लेख केला जातो त्यांना खरे तर वचने किंवा म्हणी यांच्यापेक्षा अधिक महत्त्व देण्याचे कारण नाही. थोडक्यात तिसऱ्या टप्प्यात लोकप्रशासनाच्या सैद्धान्तिक आधाराला आव्हान दिले गेले.

**शास्त्रीय स्वरूपास आव्हान :-** या कालखंडांत रॉबर्ट डहालसारख्या विचारवंतांनी लोकप्रशासनाच्या शास्त्रीय स्वरूपालाही आव्हान दिले. लोकप्रशासनात मूल्यांना स्थान असते. तसेच लोकप्रशासनात मानवी वर्तनाच्या विशिष्ट भागाचे अध्ययन केले जाते, परंतु मानवी वर्तन सर्वत्र समान नसते, त्यामुळे मानवी वर्तनासंबंधी काही नियम बनविता येत नाहीत. म्हणून लोकप्रशासनाला खऱ्या शास्त्राचा दर्जा दिला जाऊ शकत नाही, असे त्यांचे प्रतिपादन होते. थोडक्यात लोकप्रशासन हे शास्त्र नसल्यामुळे त्याची काही तत्त्वे किंवा सिद्धान्त असण्याचाही प्रश्न उद्भवत नाही, असा त्यांचा युक्तिवाद होता. रॉबर्ट डहाल यांनी आपल्या “The Science of Public Administration; Three Problems’ या लेखात असे म्हटले की, मर्यादित

क्षेत्रातील मोजक्या उदाहरणांच्या आधारे सार्वत्रिक स्वरूपाची तत्त्वे प्रस्थापित करण्याची जी प्रवृत्ती लोकप्रशासनात दिसून येते, ती या विषयाला शास्त्रीय स्वरूप प्राप्त करून देण्याच्या मार्गातील महत्त्वाचा अडसर आहे. त्यामुळे लोकप्रशासनाचा पाया अधिक व्यापक करण्याची गरज आहे, असे मत डहाल यांनी मांडले. थोडक्यात लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या तिसऱ्या अवस्थेत त्याच्या अध्ययनाला चालना मिळण्यापेक्षा त्यास निरनिराळ्या विचारवंतांकडून होणाऱ्या टीकेला सामोरे जावे लागले. या टीकेमुळे लोकप्रशासनाला प्राप्त होऊ लागलेले महत्त्व काही अंशी कमी झाले. त्याचा प्रतिकूल परिणाम या विषयाच्या वाढीवर होत गेला.

#### ४. चौथा टप्पा (१९४८-१९७०)

**लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अस्तित्वाबाबत प्रश्नचिन्ह :-** लोकप्रशासनाच्या विकासातील तिसऱ्या कालखंडात अनेक अभ्यासकांनी काही आक्षेप घेतले. चौथ्या कालखंडातही ते तसेच पुढे चालू राहिले. चौथ्या कालखंडाचे एक वैशिष्ट्य असे सांगता येईल की, लोकप्रशासन हे अध्ययनाचे स्वतंत्र शास्त्र होऊ शकते का ? हा प्रश्न पुन्हा एकदा उपस्थित करण्यात आला. म्हणजे त्याच्या स्वतंत्र अस्तित्वाबाबत प्रश्नचिन्ह उभे राहिले. वरील विवेचनात आपण पाहिल्याप्रमाणे लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या पहिल्या व दुसऱ्या अवस्थेत या विषयाच्या पुरस्कर्त्यांनी लोकप्रशासन हे राज्यशास्त्राहून वेगळे आहे, ते अध्ययनाचे स्वतंत्र शास्त्र आहे, असे आग्रहाने सांगितले होते. तसेच लोकप्रशासनाला वेगळ्या शास्त्राचा दर्जा मिळवून देण्याचा प्रयत्न त्यांनी केला होता. त्यांच्या या प्रयत्नांमुळे लोकप्रशासनाला एक स्वतंत्र शास्त्र म्हणून मान्यताही मिळू लागली होती. परंतु या कालखंडात वरील दिशेला उलटे वळण लागण्याची चिन्हे दिसू लागली, त्यामुळे लोकप्रशासनाची ओळख पुन्हा एकदा अस्पष्ट होऊ लागली. त्याच्या अस्तित्वावर प्रश्नचिन्ह उभे राहिले.

**लोकप्रशासन राज्यशास्त्राचाच एक भाग :-** चौथ्या टप्प्यात लोकप्रशासनावर पुन्हा एकदा राज्यशास्त्राचा प्रभाव दिसू लागला. लोकप्रशासन हा राज्यशास्त्राच्या अध्ययनाचाच एक विभाग आहे, असे राजकीय विचारवंत म्हणू लागले. लोकप्रशासनाचे वेगळे अस्तित्व मान्य करण्यास त्यांनी विरोध दर्शविला. या कालखंडात शासनसंस्थेने कल्याणकारी योजना व कार्यक्रम राबविण्यास मोठ्या प्रमाणावर सुरुवात केली होती. त्यामुळे प्रशासनाचे कार्य हा शासनसंस्थेच्या कार्याचाच एक भाग आहे, असे समजले जाऊ लागले. साहजिकच, लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाला सामाजिक संदर्भही मिळत गेला. राज्य व शासनसंस्था यांच्या कार्यक्षेत्राच्या अंतर्गत प्रशासनाचा विचार झाला पाहिजे, असे अभ्यासक म्हणू लागले. परिणामी लोकप्रशासन हा राज्यशास्त्राचाच एक भाग आहे असे मानले जाऊ लागले.

**सीमांबाबत अनिश्चितता :-** लोकप्रशासनाच्या अध्ययनासंबंधी व्यक्त करण्यात आलेल्या वरील मतांमुळे त्याच्या सीमांबाबतही अनिश्चितता निर्माण झाली. कोणत्याही विषयाच्या अध्ययनाला नेमकेपणा प्राप्त होण्यासाठी त्याच्या सीमा व व्याप्ती निश्चित करणे आवश्यक असते. परंतु लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्र व व्याप्ती यासंबंधी अभ्यासकांत मतमतांतरे निर्माण झाल्याने आणि या विषयाच्या स्वतंत्र अस्तित्वाविषयीच शंका उपस्थित करण्यात आल्याने, त्याच्या सीमा निश्चित करणे अभ्यासकांच्या दृष्टीने कठीण झाले.

#### ५. पाचवा टप्पा (१९७१ ते अद्यापपर्यंत)

**लोकप्रशासनास पुन्हा महत्त्व :-** लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या वरील तिसऱ्या व चौथ्या टप्प्यांत त्याच्या वेगळ्या किंवा स्वतंत्र अस्तित्वाविषयीच प्रश्न उपस्थित करण्यात आले होते. परिणामी, लोकप्रशासनाचे महत्त्व कमी झाले होते. या विषयाच्या अध्ययनाकडे गांभीर्याने लक्ष देण्याची गरज आहे काय? असेही काहींना वाटू लागले होते. परंतु १९७० नंतरच्या काळात ही परिस्थिती बदलून लोकप्रशासनाच्या अध्ययनासंबंधी निर्माण झालेली अनिश्चितता हळूहळू दूर होऊ लागली. अनेक विचारवंत व अभ्यासक लोकप्रशासन हे एक महत्त्वाचे सामाजिक शास्त्र आहे, असे मान्य करू लागले आणि त्याच्या अध्ययनाकडे वळू लागले. साहजिकच १९७० नंतर या विषयाला पुन्हा एकदा महत्त्व प्राप्त झाले.

**आंतरविद्याशाखीय दृष्टिकोन :-** इ. स. १९७० नंतर निरनिराळ्या सामाजिक शास्त्रांच्या अभ्यासकांनी लोकप्रशासनाच्या अध्ययनाकडे लक्ष पुरविले. त्यामुळे लोकप्रशासनात आंतरविद्याशाखीय दृष्टिकोनावर भर दिला जाऊ लागला. या कालखंडात लोकप्रशासनाने इतर सामाजिक शास्त्रांचा आधार घेतला. परिणामी त्याच्या अध्ययनात अनेक नव्या गोष्टींची भर पडली. प्रशासनात येऊ घातलेल्या अनेक नवनव्या प्रवाहांचा अभ्यास लोकप्रशासन करू लागले. अशा प्रकारे या कालखंडांत लोकप्रशासनाने आपला तात्त्विक व वैचारिक आधार अधिक व्यापक बनविला.

एकूणच लोकप्रशासनाच्या उत्क्रांतीची चर्चा करताना लोकप्रशासनात झालेल्या महत्त्वपूर्ण बदलांची माहिती घेणे क्रमप्राप्त ठरते. लोकप्रशासनाच्या विकासातील महत्त्वाचा बदल म्हणजे नव लोकप्रशासनाची चळवळ होय. नव लोकप्रशासनाची चळवळ अमेरिकेतील नव्या पिढीच्या काही अभ्यासकांनी १९७० च्या सुमारास सुरू केली. त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या विकासात अनेक महत्त्वाच्या गोष्टी घडून आल्या त्याचा आढावा पुढीलप्रमाणे आहे. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला नवीन दिशा आवश्यक होती. लोकप्रशासनाच्या विकासातील चौथ्या टप्प्याच्या काळात म्हणजे १९४८ ते १९७० मध्ये वैचारिक संघर्ष घडून आले. लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अस्तित्वावरच अनेक विचारवंतांनी शंका उपस्थित केली. ते स्वतंत्र अभ्यासाचे शास्त्र आहे का? याविषयी उलट सुलट मते मांडली गेली. तर काही विचारवंतांनी प्रशासकीय विज्ञान समजून लोकप्रशासनाचा अभ्यास करावा असे पर्यायही सुचवले. थोडक्यात या वैचारिक संघर्षातून लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला नवीन दिशा प्राप्त झाली. त्यामुळे लोकप्रशासनात एक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन घडून आले. परिणामी नव्या पिढीतील लोकप्रशासनाच्या संशोधक व अभ्यासकांनी प्रशासनासंदर्भात नवीन विचार मांडण्यास सुरुवात केली. या पार्श्वभूमीवर अमेरिकेतील मिनोब्रूक येथे १९६८ मध्ये लोकप्रशासनाच्या विविध अभ्यासकांनी डी. वाल्डो यांच्या नेतृत्वाखाली एका परिषदेचे आयोजन केले. मिनोब्रूक परिषदेतील चर्चेतून पुढे आलेल्या विचारांना नव लोकप्रशासन म्हणून ओळखले गेले, जे जून्या लोकप्रशासनाहून वेगळे होते. १९८८ मध्ये दुसरी मिनोब्रूक परिषद पार पडली. या परिषदेत नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापन ही संकल्पना पुढे आली. डेव्हिड ओसबोर्न व टेड गॅबलर यांनी शासनाच्या कर्तव्यांची नव्याने मांडणी केली. त्यांच्या लेखनाचा आशय हा उद्योजक सरकार या भोवती फिरत राहिला. पुढे १९९० च्या शेवटी जेनेट आणि रॉबर्ट डेनहार्ड यांनी नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापनाच्या प्रभावाला प्रतिसाद म्हणून लोकसेवेचे सार्वजनिक अभिशासन हे एक नवीन प्रारूप मांडले. जागतिकीकरणामुळे सुद्धा लोकप्रशासनाच्या अभ्यास

क्षेत्रामध्ये प्रचंड बदल झाले. थोडक्यात जागतिकीकरणाने राज्याच्या स्वरूपात बदल करून पारंपरिक प्रशासकीय कल्याणकारी राज्य ते महामंडळीय कल्याणकारी राज्य असे स्वरूप बदलवून टाकले. २००८ मध्ये तिसरी मिनीब्रूक परिषद ब्ल्यू माउंटन लेक आणि लेक प्लासिड येथे पार पडली. प्रामुख्याने नवीन बाजाराभिमुख सार्वजनिक व्यवस्थापनातील गुंतागुंत आणि लोकप्रशासनाच्या संशोधन पद्धतीवर आंतरविद्याशाखीय पद्धतीचे झालेले प्रभाव हे या परिषदेत महत्त्वाचे विषय चर्चिते गेले. थोडक्यात या परिषदेत सरकारी सुस्तपणा किंवा नोकरशाहीमुळे होणारा उशीर या प्रमुख मुद्द्यावर एक सुरक्षात्मक उपाय म्हणून सहयोगी अभिशासन या गोष्टीवर भर देण्यात आला. थोडक्यात लोकप्रशासनाची उत्क्रांती व सद्यस्थिती लक्षात घेता लोकप्रशासन एक अभ्यासपूर्ण ज्ञान शाखा म्हणून विविध अवस्थांमधून विकसित झाली आहे.

**रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.**

१. .... यांना 'लोक-प्रशासनाचा जनक' असे म्हणतात.
 

अ. वुड्रो विल्सन	ब. फ्रँक जे. गुडनाऊ
क. गॅब्रिल आलमंड	ड. एल. डी. व्हाईट
२. वुड्रो विल्सन यांचा The Study of Administration हा लेख ..... मध्ये प्रसिद्ध झाला.
 

अ. १९८७	ब. १७८७	क. १८७८	ड. १८८७
---------	---------	---------	---------
३. इ. स. .... मध्ये 'अमेरिकन पोलिटिकल सायन्स असोसिएशन'ने लोकप्रशासनाला राज्यशास्त्राची एक महत्त्वपूर्ण शाखा म्हणून मान्यता दिली.
 

अ. १९४१	ब. १९१९	क. १९१४	ड. १८१४
---------	---------	---------	---------
४. .... यांनी १९४७ मध्ये लिहिलेल्या आपल्या "Administrative Behaviour" या ग्रंथात प्रशासकीय सिद्धांतांना व तत्त्वांना फारसे महत्त्व दिले नाही.
 

अ. फ्रँक जे. गुडनाऊ	ब. हर्बर्ट सायमन
क. वुड्रो विल्सन	ड. एल. डी. व्हाईट
५. .... यांनी नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापनाच्या प्रभावाला प्रतिसाद म्हणून लोकसेवेचे सार्वजनिक अभिशासन हे एक नवीन प्रारूप मांडले.
 

अ. फ्रँक जे. गुडनाऊ	ब. डेव्हिड ओसबोर्न व टेड गॅबलर
क. वुड्रो विल्सन व वाल्डो	ड. जेनेट आणि रॉबर्ट डेनहार्ड

उत्तरे -

१. अ. वुड्रो विल्सन
२. ड. १८८७



३. क. १९१४

४. ब. हर्बर्ट सायमन

५. ड. जेनेट आणि रॉबर्ट डेनहार्ड

### १.२.४.२ रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोन -

सामाजिक शास्त्रामध्ये रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाची मांडणी टॉलकॉट पार्सन, रॉबर्ट मर्टन गॅब्रेल आलमंड अशा अनेक विचारवंतांनी केली. लोकप्रशासनामध्ये सर्वप्रथम रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाची मांडणी १९५५ मध्ये प्रा. डी. वाल्डो यांनी केली. त्यानंतर एफ. डब्ल्यू. रिग्ज यांनी तुलनात्मक लोकप्रशासनात रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाच्या आधारावर 'अग्रेरिया व इंडस्ट्रिया मॉडेल' मांडले. वॉल्डो व रिग्ज यांच्या मते, रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनात कार्य व पद्धती यांचे विश्लेषण केले जाते. लोकप्रशासनातील रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाचा अभ्यास करताना असे दिसते की, या दृष्टीकोनावर प्रामुख्याने शास्त्रशुद्ध व्यवस्थापन पद्धतीचा प्रभाव पडलेला आहे. अमेरिकेतील निगमीकरणाच्या प्रक्रियेला मिळालेल्या यशाचा आणि ज्यात मुख्यत्वे संघटनात्मक रचना, कर्मचारी व्यवस्थापन या बाबींवर भर देण्यात आला याचाही प्रभाव रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनावर झालेला दिसतो. रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोन मांडणाऱ्या विचारवंतांनी औपचारिक प्रशासकीय रचना व तिचे कार्य आणि अशा रचनांच्या कार्यावर लाभलेल्या मर्यादा या घटकांवर लक्ष केंद्रित केले. तसेच लोकप्रशासन ही बिगर राजकीय, विशिष्ट शास्त्रीय तत्त्वावर आधारलेली तंत्रशुद्ध संघटना आहे. तर लोकप्रशासनाचा राजकारणाशी किंवा धोरण निर्मितीशी कोणताही संबंध नाही असे रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाच्या समर्थकांचे म्हणणे आहे. कारण लोकप्रशासनाचे मुख्य कार्य म्हणजे राजकीय धोरणानुसार ठरवलेल्या योजनांची संपूर्ण कार्यक्षमतेने व परिणामकारकरीत्या अंमलबजावणी करणे होय.

रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोन मांडणाऱ्या विचारवंतांच्या मते, संघटना कोणत्याही प्रकारची असो तिची कार्ये पूर्व निर्धारित असतात. संघटनेमध्ये काम करणाऱ्या प्रत्येक कर्मचाऱ्याने संघटनेने दिलेली जबाबदारी किंवा कार्य याच्याशी स्वतःला जुळवून घ्यायचे असते. काही वेळेस तथाकथित अनौपचारिक संघटना आणि संघटनेतील व्यक्तींची भूमिका याकडे जाणीवपूर्वक दुर्लक्ष केले जाते.

### रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनावरील टीका -

रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनावर विविध टीका केल्या जातात. रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोन विशिष्ट

राजकीय परिस्थिती विचारात घेत नाही, अशी टीका केली जाते. वास्तवात मात्र कोणतीही संघटना त्या संघटनेत काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांमुळेच आकाराला येत असते आणि संघटनेमध्ये जे निर्णय घेतले जातात ते घेणाऱ्या एक व्यक्तीच असतात, हे विसरून चालणार नाही. तर संघटनेतील व्यक्ती या निर्णय प्रक्रियेत पूर्णपणे सामील असतात, या वास्तव परिस्थितीचा येथे विचार केला जात नाही अशी रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोनावर टीका केली जाते. त्यामुळे या दृष्टिकोनावर अनेकदा लोकांशिवायची संघटना अशीही टीका केली जाते.

**रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.**

१. सामाजिक शास्त्रामध्ये रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोनाची मांडणी ..... यांनी केली.  
अ. टॉलकॉट पार्सन      ब. रॉबर्ट मर्टन      क. गॅब्रेल आलमंड      ड. वरील सर्व बरोबर
२. लोकप्रशासनामध्ये सर्वप्रथम रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोनाची मांडणी १९५५ मध्ये ..... यांनी केली.  
अ. टॉलकॉट पार्सन      ब. प्रा. डी. वाल्डोक. गॅब्रेल आलमंड      ड. रॉबर्ट मर्टन
३. .... यांनी तुलनात्मक लोकप्रशासनात रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोनाच्या आधारावर 'अग्रेरिया व इंडस्ट्रिया मॉडेल' मांडले.  
अ. टॉलकॉट पार्सन      ब. प्रा. डी. वाल्डोक. एफ. डब्ल्यू. रिग्ज      ड. रॉबर्ट मर्टन

उत्तरे -

१. ड. वरील सर्व बरोबर      २. ब. प्रा. डी. वाल्डोक      ३. क. एफ. डब्ल्यू. रिग्ज

**सत्र १ : घटक २**  
**लोकप्रशासनातील नवीन प्रवाह**

---

**अनुक्रमणिका**

२.० उद्दिष्टे

२.१ प्रास्ताविक

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ सार्वजनिक धोरण

२.२.२ विकास प्रशासन

२.२.३ सुशासन

२.२.४ ई प्रशासन

२.२.५ सार्वजनिक खाजगी भागीदारी

२.२.६ आपत्ती व्यवस्थापन

२.३ सारांश

२.४. पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

२.५. स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.६. सरावासाठी स्वाध्याय

२.७. अधिक वाचण्यासाठी पुस्तके

**२.० उद्दिष्टे –**

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास खालील बाबींचे आकलन होईल.

- सार्वजनिक धोरण संकल्पना, स्वरूप व व्याप्ती समजून घेता येईल.
- विकास प्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती व वैशिष्ट्ये स्पष्ट होईल.
- सुशासन संकल्पना, उदय, विकास व सुशासनासाठी झालेल्या प्रयत्नाची माहिती होईल.
- ई प्रशासनाची संकल्पना, गरज, कार्यपद्धती, संवादाचे प्रकार व फायदे समजून घेता येतील.
- सार्वजनिक खाजगी भागीदारी संकल्पना, प्रकार, क्षेत्र व फरक अभासता येईल.
- आपत्ती, आपत्तीचे प्रकार व आपत्तीचे व्यवस्थापन यांची माहिती होईल.

## २.१ प्रास्ताविक

लोकप्रशासन या विद्याशाखेत १९९० च्या दशकानंतर खूप मोठे बदल झाले, आजही ते होत आहेत. जागतिकीकरण, उदारीकरण व खाजगीकरणाचा लोकप्रशासनावर परिणाम झाला, या परिणामातून व इतर अनेक कारणांमधून लोकप्रशासनात नवीन संकल्पनांचा, नवीन विचारांचा उदय झाला. या नव्या संकल्पनांमध्ये प्रामुख्याने सार्वजनिक धोरण निश्चितीची प्रक्रिया, विकास प्रशासन, सुशासन, ई - शासन, सार्वजनिक खाजगी भागीदारी आणि आपत्ती व्यवस्थापन यांचा समावेश होतो. लोकप्रशासनात अशा अनेक नवीन संकल्पना पुढे आल्याने लोकप्रशासन या विद्याशाखेचा विस्तार होताना दिसतो. अशा नवीन विचार प्रवाहामुळे लोकप्रशासनाच्या स्वरूपामध्ये बदल होत आहे. या संदर्भातील नवीन संकल्पनांच्या आढावा आपण प्रस्तुत प्रकरणात घेत आहोत.

## २.२ विषय विवेचन

### २.२.१ सार्वजनिक धोरण

#### अ. प्रास्ताविक -

‘सार्वजनिक धोरण’ ही राज्यशास्त्राच्या उपविद्या शाखांपैकी एक महत्वाची व नव्वदच्या दशकानंतर स्वतंत्रपणे विकसित होत असलेली उपशाखा आहे. तिचा लोकप्रशासनाशी जास्त संबंध येतो. सार्वजनिक धोरणनिश्चिती, सार्वजनिक धोरणाची अंमलबजावणी व मूल्यमापन या तीन मुद्द्यांभोवती सार्वजनिक धोरण या उपशाखेचा विस्तार होत आहे. सार्वजनिक धोरण हे नियम, योजना यांच्यापेक्षा वेगळे आहे. सार्वजनिक धोरणांचा अर्थ मार्गदर्शक वाचक स्वरूपाचा असतो. त्यामुळे सार्वजनिक धोरण लवचिक व व्यापक असते. ते ज्ञानाच्या स्वरूपात असते. तर योजना या सार्वजनिक धोरणांचा भाग म्हणून तयार केलेल्या असतात. त्यामुळे त्या ठराविक काळासाठी, समाजाशी किंवा प्रदेश यांच्याशी निगडित असतात. थोडक्यात, योजना व धोरणात फरक असतो.

#### ब. सार्वजनिक धोरण संकल्पना -

सार्वजनिक धोरणाची आखणी प्रक्रिया सरकार किंवा शासनाच्या स्थापनेपासून सुरू झाली. याचाच अर्थ, सार्वजनिक धोरण ही प्रक्रिया शासनसंस्थेइतकी जुनी आहे. अल्पजनसत्ता, उमरावशाही, जुलूमशाही, लोकशाही अशा सर्व प्रकारच्या शासन व्यवस्थांमध्ये धोरण आखणी व धोरणाची अंमलबजावणी केली गेली आहे. नागरिकांकडून केलेल्या मागण्या व निर्माण झालेल्या समस्यांच्या संदर्भात शासन जे धोरण आखते, त्यास ‘सार्वजनिक धोरण’ असे म्हणतात. म्हणजेच सार्वजनिक धोरणाच्या आरंभापासून शासन आणि सार्वजनिक धोरण यांचे सहसंबंध हा एक महत्वाचा मुद्दा असलेला दिसतो. तर नागरिकांकडून येणाऱ्या मागण्या व त्यावर शासनाने घेतलेला निर्णय हा मुद्दा राजकारणाशी संबंधित आहे. यामुळे सार्वजनिक धोरण व राजकारण यांचे संबंध सार्वजनिक

धोरणाच्या अभ्यासक्षेत्रात येतात. थोडक्यात धोरणनिश्चिती प्रक्रिया हा कृतिप्रवण राजकारणाचा एक भाग आहे, असे दिसते.

राज्यशास्त्राचे अभ्यासक राज्यशास्त्राकडे धोरण निर्णयाचा अभ्यास करणारे शास्त्र या दृष्टीने पाहतात. लास्वेल, इस्टन व ड्रॉर हे यांपैकी काही महत्वाचे अभ्यासक आहेत. ह्या दृष्टिकोनाप्रमाणे सार्वजनिक धोरणाच्या अभ्यासाचे तीन महत्वाचे घटक आहेत, ते म्हणजे धोरण ठरविणाऱ्या यंत्रणेचा सर्वांगीण अभ्यास, धोरण ठरविणाऱ्या अधिकाऱ्यांचा आणि त्यांच्या कार्यपद्धतीचा अभ्यास हे होय. विशेषतः धोरण विश्लेषणाचा उदय हा शासनाच्या निर्णयाविषयी सल्ला देण्याच्या भूमिकेतून होतो, असा एक दावा केला जातो. या कारणामुळे धोरण विश्लेषण हा शब्द निंदाव्यंजक अर्थाने वापरला जात असे.

सार्वजनिक धोरण ही एक सामाजिक शास्त्रातील उपविद्याशाखा आहे. सार्वजनिक धोरण या उपविद्याशाखेच्या उदयाची बीजे सामाजिक शास्त्राच्या अभ्यासक्षेत्रात व संकल्पनांमध्ये आहेत. त्यामुळे धोरण विश्लेषणापेक्षा व्यापक व सर्वसमावेशक अर्थाने सार्वजनिक धोरण ही संकल्पना वापरली जाते. अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, राजकीय अर्थशास्त्र, कार्यक्रम मूल्यमापन, धोरण विश्लेषण आणि सार्वजनिक व्यवस्थापन इत्यादी सामाजिक शास्त्रांमध्ये सार्वजनिक धोरण या विद्याशाखेचे आधार मिळतात. परंतु प्रामुख्याने राज्यशास्त्र व लोकप्रशासन या दोन विद्याशाखांमधून ही नवी शाखा पुढे आली आहे, असे दिसते.

#### क. सार्वजनिक धोरण : व्याख्या

**रॉबर्ट आयस्टोन** - 'शासकीय घटकांचा त्याच्या पर्यावरणाशी असणारा संबंध म्हणजे सार्वजनिक धोरण होय.'

**थॉमस डाय** - 'शासन ज्या गोष्टीची पर्यायांमधून निवड करते किंवा करत नाही, त्या म्हणजे सार्वजनिक धोरण होय.'

**रिचर्ड रोझ** - 'सार्वजनिक धोरण म्हणजे निर्णय नाही, तर तो कृतीचा आकृतिबंध होय.'

**कार्ल जे फ्रेडरिक** - 'सार्वजनिक धोरण म्हणजे व्यक्ती, गट किंवा शासन यांची प्राप्त परिस्थितीत नियोजित अशी कृती की ज्यामुळे विशिष्ट ध्येय, उद्दिष्ट किंवा हेतूपर्यंत पोहोचताना येणाऱ्या अडथळ्यांवर मात करण्याची संधी पुरविते.'

#### ड. सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप -

१) **ध्येयानुवर्ती** - सार्वजनिक धोरण हे ध्येयानुवर्ती असते. जनतेच्या कल्याणासाठी विशिष्ट ध्येय, उद्दिष्ट्ये साधण्यासाठी शासन सार्वजनिक धोरण ठरविते आणि त्याची अंमलबजावणी करते. या धोरणात शासनाचे कार्यक्रम स्पष्ट सांगितलेले असतात.

२) कृतीचा आकृतिबंध - शासनाच्या सामूहिक कृतीचा परिपाक म्हणजे सार्वजनिक धोरण होय. तो शासकीय अधिकाऱ्यांचा कृतीचा आकृतिबंध होय. हा निर्णय वैयक्तिक नसून ते सामुदायिक धोरण असते.

३) धोरण निर्धारण - सार्वजनिक धोरण म्हणजे शासन प्रत्यक्षात काय ठरवित असते किंवा कोणती कृती करायची आहे याची निवड करणे होय. विशिष्ट राजकीय वातावरणातील विशिष्ट प्रशासकीय व्यवस्थेशी शासकीय घटकाचा संबंध म्हणजे सार्वजनिक धोरण होय. त्याची विविध रूपे आढळतात. उदा. कायदा, वटहुकूम, न्यायालयीन निर्णय, कार्यकारी आदेश, निर्णय इ.

४) सामूहिक हित - सार्वजनिक धोरण तयार करित असताना आणि अंमलबजावणी करताना उद्दिष्ट डोळ्यांसमोर ठेवूनच सार्वजनिक धोरण ठरविले जाते. सार्वजनिक धोरणाचा अंतिम हेतू सामाजिक कल्याण साध्य करणे, हा असतो. सार्वजनिक धोरण कोणत्याही एका व्यक्तीचा, गटाचा विचार न करता ते संपूर्ण समाजाचा विचार करते.

५) निर्णयनिश्चिती - सरकार कृतिशीलपणे निर्णय घेते किंवा काही निर्णय घेत नाही. मात्र, ते सरकारच्या विविध घटकांशी निगडित असतात. उदा. कायदा, न्यायालयाचा निर्णय, कायदेमंडळाचा आदेश इ. प्रशासकीय व्यवस्थेतील घटक सर्व धोरणांबद्दलची निर्णयनिश्चिती करित असतात. या निर्णयनिश्चितीतून काय करावे याबद्दलचा निर्णय घेतला जातो. हा निर्णय राजकीय पर्यावरणाच्या क्षेत्रातील असतो. म्हणून 'शासनाची निर्णय - निश्चिती' यांचा अभ्यास करणे, हेच सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप असल्याचे दिसते.

६) सकारात्मक व नकारात्मक स्वरूप - सार्वजनिक धोरणात ज्या समस्येबाबत धोरण आखले आहे, त्या समस्येबाबत शासकीय कृती अपेक्षित असते. त्यामागे कायदेशीर व सनदशीर संमती अपेक्षित असते. अशा अर्थाने सार्वजनिक धोरण हे सकारात्मक असते. नकारात्मक अर्थाने एखाद्या विशिष्ट प्रश्नावरती किंवा त्याबाबत शासनाने कोणती कृती करू नये, हे ठरवते.

- सार्वजनिक धोरण हा सरकारी निर्णय आहे. सार्वजनिक धोरण हे लक्ष्योन्मुख असते.
- सार्वजनिक धोरण हे जनसामान्यांच्या हितासाठी, सरकारच्या उद्देशपूर्तीसाठी आखले जाते.
- सार्वजनिक धोरण हे सरकारी साधने व सरकारी अधिकाऱ्यांद्वारे विकसित केले जाते.
- सार्वजनिक धोरण हे सरकारच्या सामूहिक कार्याचा परिणाम असते.
- सार्वजनिक धोरण हे सकारात्मक किंवा नकारात्मक स्वरूपाचे असते.
- सार्वजनिक धोरणामागे कायदेशीर संमती असते, त्यामुळे ते नागरिकांना बंधनकारक असते.

### इ. सार्वजनिक धोरणाची व्याप्ती -

सार्वजनिक धोरण या उपविद्याशाखेची व्याप्ती अतिशय व्यापक आहे. ती निश्चित व्याप्ती दिसत नाही. तरीही राज्यशास्त्राच्या व लोकप्रशासनाच्या चौकटीत ती स्पष्ट करता येते. सार्वजनिक धोरण हे खासगी किंवा वैयक्तिक स्वरूपाचे नसते, ते सरकारी किंवा शासकीय स्वरूपाचे असते. यामुळे सार्वजनिक जीवनाच्या सर्व बाजू सार्वजनिक धोरणाशी संबंधित असतात. लोककल्याण, लोकहित, सार्वजनिक आरोग्य, धोरण निर्धारण, धोरण विश्लेषण, सार्वजनिक कायदा, सार्वजनिक दळणवळण, सार्वजनिक कर्मचारीवर्ग, सार्वजनिक क्षेत्र अशी सार्वजनिक धोरणाची व्याप्ती वाढत जाते. एवढेच नव्हे, तर सार्वजनिक शिक्षणविषय धोरण, सार्वजनिक व्यवस्थापन, शहरी धोरणे, सांस्कृतिक धोरणे यांचाही समावेश सार्वजनिक धोरणात केला जातो. सार्वजनिक धोरणाच्या व्याप्तीचे अभ्यासाच्या दृष्टीने पुढील प्रमाणे भाग करता येतात.

१) धोरणाचे विश्लेषण - सरकारने आखलेल्या सार्वजनिक धोरणाचे विश्लेषण करणे, त्या धोरणाचा परिणाम स्पष्ट करणे, धोरण आखणी प्रक्रिया, पर्यायी धोरण, धोरणाची अंमलबजावणी व धोरणाचे मूल्यमापन हा सार्वजनिक धोरणाच्या व्याप्तीचा गाभा असतो. शहरी, कृषिविषयक, आरोग्यविषयक, औद्योगिक, शैक्षणिक इत्यादींसारख्या धोरणांमुळे केंद्रीकरण, विकेंद्रीकरण, खासगीकरण, आधुनिकीकरण, राष्ट्रीय सुरक्षितता, समता, स्वातंत्र्य, सामाजिक न्याय व वाटपात्मक न्याय अशा संकल्पनात्मक मूल्यव्यवस्थेत होणारे बदल हा सार्वजनिक धोरणाच्या अभ्यासाचा एक भाग ठरतो.

२) धोरणावर प्रभाव पडणाऱ्या घटकांचा अभ्यास - सरकारने सार्वजनिक धोरणे आखताना त्यावर कोणत्या सामाजिक, सांस्कृतिक, राजकीय घटकांचा प्रभाव पडला, हे अभ्यासले जाते. घटनात्मक चौकट, समता, वंश, धर्म, चळवळी इत्यादींचा अभ्यास सार्वजनिक धोरणाच्या चौकटीत केला जातो. म्हणजेच सार्वजनिक धोरण कोणत्या पार्श्वभूमीवर आखले जाते, त्याचा विचार होतो.

३) राजकारण व धोरण यांच्या संबंधाचा अभ्यास - सार्वजनिक धोरणनिश्चितीमुळे घडलेले राजकारण हा सार्वजनिक धोरणाच्या अभ्यासाच्या व्याप्तीचा एक महत्त्वाचा भाग ठरतो. सत्तांतर झाल्यानंतर सार्वजनिक धोरणे बदलतात. यामागे सत्तेवर आलेल्या पक्षांना विशिष्ट समाज गटाचे संघटन करावयाचे असते. त्यामुळे त्या गटाला मध्यवर्ती ठेवून धोरण निश्चिती केली जाते. यामुळे राजकारण व धोरण यांचे संबंध अभ्यासणे, हा सार्वजनिक धोरण या उपविद्याशाखेचा अभ्यासविषय ठरतो.

४) धोरण निश्चितीवर प्रभाव पडणाऱ्या घटकांबरोबरच्या संबंधाचा अभ्यास - कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्याय मंडळ व विविध समित्या यांच्या मार्फत सार्वजनिक धोरणे निश्चित होत जातात. तेव्हा सार्वजनिक धोरणाचा अभ्यास करताना दबाव गट, संघटना व चळवळी असे अनेक



घटक प्रभाव टाकतात. त्यांचा अजेंडा (कार्यक्रम) धोरणात रूपांतर करण्यासाठी प्रयत्न करतात. त्यामुळे सार्वजनिक धोरणनिश्चितीचे क्षेत्र म्हणून सरकार व त्यावर प्रभाव टाकणारे दबाव गट, सामाजिक चळवळी यांच्या संबंधाचा अभ्यास सार्वजनिक धोरण या उपविद्याशाखेत केला जातो.

५) धोरणाच्या अंमलबजावणीचा अभ्यास – सार्वजनिक धोरणाची अंमलबजावणी सरकारी कर्मचारीवर्ग करतो. त्यामुळे सार्वजनिक कर्मचारीवर्ग, त्यांच्या अंमलबजावणीची पद्धत हा सार्वजनिक धोरणाच्या मूल्यमापनाचा एक महत्त्वाचा घटक आहे. म्हणून सार्वजनिक धोरणामध्ये सरकारी कर्मचारीवर्ग व राजकीय अभिजन यांचे संबंध, सार्वजनिक धोरणाच्या अंमलबजावणीची गतिशीलता व राजकारण अशा मुद्द्यांचा अभ्यास सार्वजनिक धोरणात केला जातो.

### ई. सार्वजनिक धोरण विद्याशाखेचा विकास –

सर्व साधारणपणे आज लोकप्रशासन ज्याची अंमलबजावणी करते, त्यास सार्वजनिक धोरण असे म्हटले जाते. सरकारने स्वीकारलेल्या कृतीचा पाठपुरावा म्हणजेच सार्वजनिक धोरण होय. सरकारची धोरणे कशी तयार होतात, त्यांची अंमलबजावणी कोणत्या प्रकारे केली जाते, याचे विश्लेषण सार्वजनिक धोरणात असते. चांगल्या पद्धतीने धोरण तयार करण्यासाठी व त्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी मौल्यवान ज्ञानाचा उपयोग झाला पाहिजे, याचाही अभ्यास सार्वजनिक धोरण या विद्याशाखेत होतो.

सार्वजनिक धोरणाच्या विकासाचा आढावा घेता असे दिसते की, सार्वजनिक धोरण विश्लेषणाला चार हजार वर्षांपासूनचा इतिहास आहे. बॅबिलॉन शहरापासून सार्वजनिक धोरणाच्या इतिहासाला सुरुवात होते. अमेरिकन संदर्भामध्ये सार्वजनिक धोरणशास्त्राचा इतिहास लिहिला गेला आहे. सार्वजनिक धोरण विश्लेषणाचे वैचारिक आणि व्यावहारिक अशा दोन पातळ्यांवर वर्गीकरण केले जाते. पुढे विसाव्या शतकाच्या प्रारंभी सामाजिक शास्त्रज्ञांनी आपली विद्याशाखा अधिक व्यावसायिक करण्यावर भर दिला. यातून शासनसंस्थेला अधिक व्यापक केले गेले आणि अभ्यासाच्या पातळीवर या विद्याशाखेला अधिमान्यता मिळाली. हार्वर्ड विद्यापीठाने १९३७ मध्ये जी लोकप्रशासनाची विद्याशाखा सुरू केली होती त्या विद्याशाखेच्या अभ्यासक्रमाचा गाभा 'सार्वजनिक धोरण' हा होता. दुसऱ्या महायुद्धानंतर या विद्याशाखेला स्वतंत्र विद्याशाखेचा दर्जा म्हणून मान्यता मिळविण्यात यश आले. त्यामुळे या विद्याशाखेच्या अभ्यासाला गती आली. डॅनिएल लेरनर आणि हॅरॉल्ड लास्वेल यांनी १९५१ मध्ये 'धोरणशास्त्रे' हे पुस्तक लिहिले. या पुस्तकाने सामाजिक शास्त्रज्ञांना अशी जाणीव करून दिली की, त्यांनी काढलेले निष्कर्ष तसेच अभ्यासपद्धती या धोरणकर्त्यांना उपलब्ध करून दिल्या पाहिजेत. त्या काळात सामाजिक शास्त्रज्ञ धोरणकर्त्यांना उपयुक्त अशी अभ्यासपूर्ण माहिती पुरवीत नव्हते. या काळात अभियंत्यांची कृती, प्रायोगिक संशोधक, व्यवस्था विश्लेषक, प्रायोगिक गणितज्ञ या घटकांपर्यंत धोरणाची वाढ झाली. परंतु हे सर्व घटक

त्यांचे औपचारिक प्रशिक्षण सामाजिक शास्त्रांना सोडून घेत होते. 'ना-नफा' तत्त्वावर आधारित अभ्यास व संशोधन करत होते; तर सरकारने सार्वजनिक धोरण निर्माण करताना सल्ला देण्यासाठी काही अभ्यासक संघ नियुक्त केले होते. या पद्धतीने आरंभी सार्वजनिक धोरण विद्याशाखेचा विकास झाला.

१९६० च्या दशकामध्ये राज्यशास्त्रज्ञांना असे वाटू लागले की, या विद्याशाखेने सार्वजनिक धोरणाच्या आशयाबद्दल जास्त जागृत असले पाहिजे. प्रक्रियेपेक्षा सार्वजनिक धोरणाच्या आशयावर अधिक भर दिला पाहिजे, अशी राज्यशास्त्रज्ञांना जाणीव झाली. १९७० च्या दशकामध्ये राज्यशास्त्रापासून अनेक लोकप्रशासन तज्ज्ञ वेगळे झाले. तेव्हापासूनच राज्यशास्त्रातील सार्वजनिक धोरण या अभ्यासक्षेत्राची वाढ सुरू झाली. यामुळे १९८० च्या दशकामध्ये राज्यशास्त्राच्या गाभ्याचे अभ्यासक्षेत्र नव्याने वेगळ्या स्वरूपात उदयास आले. नव्या अभ्यासकांच्या संघटना, नियतकालिके, संस्था आणि विद्यापीठ पातळीवर पदव्यांचे शिक्षण हे सार्वजनिक धोरणावर आधारलेले पुढे आले. आज लोकप्रशासन व राज्यशास्त्रामध्ये सार्वजनिक धोरण विश्लेषण हे मान्यता असलेले अभ्यासक्षेत्र म्हणून ओळखले जात आहे. त्याचबरोबर समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र आणि मानसशास्त्र या विद्या शाखांमध्येदेखील सार्वजनिक धोरण विश्लेषणाच्या अभ्यासावर भर दिला जात आहे.

सार्वजनिक धोरण विश्लेषण अभ्यासकांना सार्वजनिक धोरणाचे महत्त्वाचे उपयोग आहेत. ते म्हणजे सार्वजनिक धोरण विश्लेषण अभ्यासकांना उपयोगी ठरते. तसेच ते दुसऱ्या बाजूला सरकारच्या धोरणाचे विश्लेषण करण्यासाठी ही उपयोगी ठरते. प्रिन्स्टन विद्यापीठाचे माजी अध्यक्ष वुड्रो विल्सन यांच्या मते, चांगले सार्वजनिक धोरण निर्माण होण्यासाठी चांगले मन असणे गरजेचे असते. वुड्रो विल्सन एक थोर समाज शास्त्रज्ञ होते. तर सामाजिक शास्त्रज्ञ हा अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष होण्याची ही पहिलीच वेळ होती. हर्बर्ट हुवर यांनी राष्ट्रीय आर्थिक व सामाजिक कल याच्या विश्लेषणाची सुरुवात केली, तर फ्रँकलिन रूझवेल्ट यांनी यामध्ये गुणवत्ता आणली. रूझवेल्ट यांनी अमेरिकेला दुसऱ्या महायुद्धाच्या परिणामातून बाहेर काढण्यासाठी विशेष प्रयत्न केले. त्यांनी अशा अनेक संघीय रचना निर्माण केल्या की, ज्यामधून सार्वजनिक धोरण विश्लेषणाची सुरुवात झाली. त्यांनी अंमलबजावणी संदर्भातील नवे कार्यक्रम आखले. उदा. राष्ट्रीय नियोजन मंडळ, युद्ध संरक्षण मंडळ इत्यादी.

१९७० मध्ये राज्य व स्थानिक शासन संस्थांच्या कार्यक्रमांचे मूल्यमापन करण्याची पद्धत सुरू झाली. ही कृती धोरण विश्लेषणाशी संबंधित होती. पुढे यातून १९९३ मध्ये सरकारची कामगिरी व निकालासंबंधी कायदा करण्यात आला. व्यवस्थापन, अंदाजपत्रक अशी विविध कार्यालये निर्माण करण्यात आली. त्यातून संघराज्याच्या रचनेमध्ये धोरण विश्लेषणाला एक सुरक्षित स्थान प्राप्त झाले. आज अमेरिकेत धोरण विश्लेषण ही अधिकृत नोकरी किंवा काम आहे. संघीय नागरी सेवांमधून

धोरण विश्लेषकांची निवड केली जाते. अमेरिकेमध्ये धोरण विश्लेषण ही ज्ञान-उद्योग शाखा म्हणून स्थापन झालेली आहे.

**सारांश -**

सार्वजनिक धोरण विश्लेषणाची एक शाखा वस्तुनिष्ठ वर्णनपर, उद्दिष्टांना महत्त्व देणारी आहे. तर दुसरी शाखा काही मुद्द्यांच्या तत्वांसंबंधीची आहे. उदा. पर्यावरण, गुन्हा. सार्वजनिक धोरणाच्या प्रक्रियेवर जास्त भर दिला जातो. यातून धोरण प्रक्रिया विशिष्ट क्षेत्रासंबंधी कार्य करते. तसेच प्रक्रियेचे वर्णन करण्यावर जास्त भर दिला जातो, असे दिसते. मात्र सार्वजनिक धोरण ही उपशाखा धोरण विश्लेषणापेक्षा जास्त व्यापक व सर्वसमावेशक आहे.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न - १.**

**रिकाच्या जागी योग्य पर्याय निवडा.**

१. सार्वजनिक धोरण या उपशाखेचा विस्तार ..... या मुद्द्यांभोवती होत आहे.  
अ) सार्वजनिक धोरणनिश्चिती                      ब) सार्वजनिक धोरणाची अंमलबजावणी  
क) सार्वजनिक धोरणाचे मूल्यमापन              ड) वरील सर्व बरोबर
२. 'सार्वजनिक धोरण म्हणजे निर्णय नाही, तर तो कृतीचा आकृतिबंध होय.' ही सार्वजनिक धोरणाची व्याख्या ..... यांनी केली.  
अ) थॉमस डाय                                      ब) रिचर्ड रोझ  
क) रॉबर्ट आयस्टोन                              ड) कार्ल जे फ्रेडरिक
३. डॅनिएल लेरनर आणि हॅरॉल्ड लास्वेल यांनी ..... मध्ये 'धोरणशास्त्र' हे पुस्तक लिहिले.  
अ) १९५१                      ब) १८५१                      क) १९१५                      ड) १९३७

**२.२.२ विकास प्रशासन -**

**अ. प्रास्ताविक -**

आधुनिक लोकप्रशासनातील एक महत्त्वाची संकल्पना म्हणून विकास प्रशासनाकडे पाहिले जाते. दुसऱ्या महायुद्धानंतर निर्माण झालेल्या सामाजिक, आर्थिक व राजकीय परिस्थितीतून जागतिक पातळीवर ज्या नवीन संकल्पना पुढे आल्या त्यात 'विकास प्रशासनास महत्त्वाचे स्थान आहे. दुसऱ्या महायुद्धानंतर आशिया व आफ्रिका खंडातील नव्याने स्वतंत्र झालेल्या देशांना विकासाकरिता परंपरागत प्रशासन व्यवस्थेच्या कार्यापुढे जाण्याची गरज भासू लागली. १९५० च्या दशकात या गरजेतून व

प्रशासनास सामाजिक, आर्थिक परिवर्तनाशी जोडण्याच्या प्रयत्नातून तसेच विचारवंत व सामाजिक शास्त्रज्ञानी दिलेल्या प्रतिसादातून विकास प्रशासन ही संकल्पना विकसित होत गेली. विकास प्रशासन ही सज्ञा भारतीय विचारवंत यु. एल. गोस्वामी यांनी १९५५ साली The structure of development administration in India या लेखात मांडली. तो लेख Indian Journal of Public Administration या जर्नलमध्ये प्रसिद्ध केला होता. पुढे जॉर्ज ग्रॉंट (George Gant) यांनी या संकल्पनेचा शास्त्रीयदृष्ट्या अधिक विस्तार केला. त्यामुळे त्यास विकास प्रशासनाचा जनक मानले जाते. जॉर्ज ग्रॉंट यांचा Development Administration : Concepts, Goals, Methods हा ग्रंथ १९७९ साली प्रसिद्ध झाला. विकास प्रशासनावरील एक अत्यंत महत्त्वाचा ग्रंथ म्हणून या ग्रंथामध्ये पाहिले जाते.

#### ब. अर्थ -

इविंग स्वेर्डलो या अमेरिकन विकास प्रशासन शास्त्रज्ञाने विकास प्रशासन या संकल्पनेचा अर्थ स्पष्ट करण्याकरिता 'विकास प्रशासन संकल्पना व समस्या' या ग्रंथात एक उदाहरण मांडले. ज्यातून विकास प्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट होतो. इविंग स्वेर्डलो यांनी यादृष्टीने पाणीपुरवठा विभागाचे व शहर विकास योजनेचे प्रशासन यांची तुलना केली आहे. यातून विकास प्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट करताना ते म्हणतात की, पाणीपुरवठा विभागास करावयाची कामे त्या विभागाचा एक प्रकारे परिपाठच असतो. जसे की पाणीपुरवठा व्यवस्थित चालविणे, भविष्यात होणारा शहराचा विकास लक्षात घेऊन योजना आखणे, पाण्याचे मीटर बसविणे, त्याप्रमाणे पाणीपट्टी वसूल करणे इत्यादी स्वरूपाची कामे पाणी प्रशासनाकडून नित्यनेमाने होतात. शहर विकास योजनेच्या प्रशासनाकडून होणारी कामे मात्र या पेक्षा वेगळी असतात. ती नित्यक्रमाची नसतात. त्यामध्ये प्रामुख्याने या प्रशासनाकडून शहर विकासाकरिता जुन्या वस्त्यांचे नुतनीकरण करणे, जुन्या वस्त्यांचा शोध घेणे, तेथील रहिवाशांना तात्पुरते स्थलांतरित करणे, नवीन वसाहत निर्माण करणे अशा स्वरूपाच्या कार्यातून शहर विकास घडवून आणण्याची उद्दिष्ट शहर विकास प्रशासन पार पाडत असते. इविंग स्वेर्डलो यांच्या मते ही कामे पाणीपुरवठा विभागास कराव्या लागणाऱ्या कामांपेक्षा अधिक कठीण, अधिक धाडसी व नव्या कल्पनाशक्तीची गरज व्यक्त करणारे आहेत. ही कार्ये प्रामुख्याने परिवर्तन घडवून आणणारी असतात. अशा कार्यासाठी जे प्रशासन कार्यान्वित होते त्यास विकास प्रशासन असे म्हटले जाते. इविंग स्वेर्डलो यांच्या वरील उदा. आपण असे म्हणू शकतो की, विकास कार्ये पार पाडण्याकरिता व त्याद्वारे समाज परिवर्तन घडवून आणण्याकरिता कराव्या लागणाऱ्या सर्व प्रशासकीय कार्यांचा विकास प्रशासनात समावेश होतो.

**क. व्याख्या -**

i) **डोनाल्ड सी. स्टोन** : विकास प्रशासन निश्चित अशा उद्देशाच्या प्राप्तीसाठी एकत्रित प्रयत्नाच्या रूपात सर्व तत्वे व साधने यांचे संमिश्रण आहे.

ii) **एडवर्ड विडनर**: विकास प्रशासन म्हणजे कार्योमुखी लक्षोमुखी प्रशासकीय अवस्था होय.

iii) **मर्लो फेन्लोड**: विकास प्रशासन हे नवीन जीवनमूल्यांचे वाहक आहे

iv) **एच. जी. फ्रेडमन**: विकास प्रशासनाचा अर्थ समाजात आधुनिकता आणणे आणि प्रशासकीय क्षमता वाढवणे आहे.

v) **प्रो. पॉल मिडॉस**: विकसनशील देशात आर्थिक आणि सामाजिक परिवर्तन घडवून आणण्याच्या राष्ट्रीय धोरणांच्या व्यवस्थापनास विकास प्रशासन म्हणता येईल. प्रशासनाचा संबंध परिवर्तनाच्या या प्रक्रियांचे मार्गदर्शन करण्याशी असतो.

vi) **प्रो. मॉटगोमरी** : विकास प्रशासनाचे तात्पर्य राज्याची अर्थव्यवस्था आणि काही प्रमाणात सामाजिक सेवा यामध्ये नियोजितपणे परिवर्तन आणणे हे होय.

**ड. विकास प्रशासनाची वैशिष्ट्ये -**

विकास प्रशासनाची प्रमुख वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

i) **परिवर्तनशिल** : विकास प्रशासनाचा मुख्य हेतू हा सामाजिक व आर्थिक परिवर्तन घडवून आणणे हा असतो. तर विकास प्रशासनाचा उदयच परिवर्तनाच्या भूमिकेतून झाला आहे. या दृष्टीने सकारात्मक परिवर्तनाशी विकास प्रशासन नेहमी सन्मुख राहिलेले दिसते.

ii) **परिणामकारकता** : विकास प्रशासन परिणामकारकतेला सर्वाधिक अधिक महत्त्व देते. सकारात्मक परिवर्तन व परिणाम या दोन बाबींवर विकास प्रशासन आधारलेले आहे. त्यासाठी विकास प्रशासन ध्येय व कृती यांच्या गतिशील कार्यान्वयनास अधिक महत्त्व देते.

iii) **वचनबद्धता**: विकास प्रशासन हे वचनबद्ध असते. विकास घडवून आणणाऱ्या कार्यांशी विकास प्रशासनाची बांधिल असते. त्यामुळे वचनबद्धता हे विकास प्रशासनाचे मूलभूत वैशिष्ट्य असलेले दिसते.

iv) **नाविन्यपूर्णता**: नाविन्यपूर्णता हे विकास प्रशासनाचे एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य आहे. कारण विकास प्रशासन हे बदलत्या काळानुरूप स्वतःत बदल घडवून आणते असते. ते नेहमी प्रगतीशील व बदलत्या परिस्थितीनुरूप बदल करण्यास कटिबद्ध असते.

v) **लवचिकता**: ताठर स्वरूप व कठोर भावना या घटकांना परंपरागत प्रशासनात मध्यवर्ती स्थान असते. विकास प्रशासनात या दोन्ही घटकांना स्थान नसते. प्रशासनातील ताठर स्वरूपामुळे विकासात्मक कार्यांच्या अंमलबजावणीत समस्या निर्माण होतात. त्यामुळे विकास प्रशासन प्राप्त परिस्थितीप्रमाणे व कालानुरूप बदल करण्याचा अधिकार त्याच्या घटकांना देते. परिणामी विकास प्रशासनाचे लवचिक लवचिक आहे.

vi) **कालाभिमुखता व गतिशीलता** : विकास प्रशासन कालाभिमुखतेशी बांधिल दिसते. आपले उद्दिष्ट वेळेत पूर्ण करण्याकरिता विकास प्रशासन सर्वाधिक महत्त्व देते. विकास प्रशासनात गतिशीलता हे महत्त्वाचे तत्त्व अंतर्भूत असल्याकारणाने निश्चित काल, सीमा हे विकास प्रशासनाचे एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य ठरते.

vii) **ध्येयाभिमुख** : परिवर्तनाची नेमकी जागा कोणती ? तिचे स्वरूप कसे असणार ? विकास प्रशासनाच्या संकल्पनेत हा गाभा विषय असतो. परिणामी राष्ट्राच्या व्यवस्थेतही ध्येयांना निवडण्याची जबाबदारी प्रामुख्याने विकास प्रशासनावर असते.

viii) **जनसहभाग** : जनसहभागावर विकास प्रशासनाचे यश अवलंबून असते. विकास कामांची, योजनांची निर्मिती व अंमलबजावणी यात जनतेची भागीदारी म्हणजे राजकीय, प्रशासकीय विकेंद्रीकरण होणे आवश्यक आहे. जनतेस शिक्षित करून, माहिती व जनप्रबोधन करून लोकसहभाग वाढविण्यास विकास प्रशासन कटिबद्ध असते.

### इ. विकास प्रशासनाचे स्वरूप -

विकास प्रशासनाचे स्वरूप पुढील प्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

१) **अविकसित राष्ट्रांच्या विकासास प्राधान्य** : विकास प्रशासनाचा उदय मुख्यत्वेकरून अविकसित देशातील सोडवणुकीसाठी झाला आहे. दुसऱ्या महायुद्धानंतर स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्रांत समोर अनेक समस्या उभारल्या होत्या. थोडक्यात त्यावेळी प्रशासन व्यवस्थेचे स्वरूप हे वसाहतवादी संस्कारात रुजलेले, ताठर व पारंपारिक पद्धतीचे असल्याचे दिसते. शिवाय प्रचलित प्रशासन व्यवस्था राष्ट्र विकासाच्या दृष्टीने सहाय्यभूत ठरणार नसून उलट त्यामुळे अनेक नवीन समस्या निर्माण होतील याची स्पष्ट जाणीव अविकसित देशांना होती. त्यादृष्टीने राष्ट्रीय विकास कार्यास पूर्ण रूप देण्याकरिता नव्या स्वरूपाची गरज निर्माण झाली. सामाजिक व आर्थिक परिवर्तनाकरिता प्रशासन सकारात्मक करणे, ते बांधील करणे अविकसित देशांना आवश्यक वाटले व त्यातून ज्या संस्था निर्माण केल्या व जे प्रशासनाचे प्रतिमान स्वीकारले त्यालाच विकास प्रशासन म्हटले गेले.

२) **सिद्धांत सार्वत्रिक व सर्वव्यापक नाहीत:** सामाजिक शास्त्रांतील सिद्धांताचा प्रत्यय हा सार्वत्रिक मानला जातो. मात्र विकास प्रशासनात मांडले जाणारे सिद्धांत हे अशा पद्धतीच्या सार्वत्रिकतेच्या वा सर्वव्यापकतेच्या कसोट्यांवर उतरताना दिसत नाहीत; आणि ते विकास प्रशासनास अभिप्रेतही नाही. विकास प्रशासन ही मूलतः अगदी अलीकडील काळातील नवीन संकल्पना असून ती विकसनशील राष्ट्रांच्या विकास विषयक गरजा व समस्यांच्या संदर्भात विकसित झालेली आहे. विकासाची प्रारूपे सारखी असू शकत नाहीत. ती जशी विकसित राष्ट्रे व विकसनशील राष्ट्रे यात वेगवेगळ्या असतात, तशीच ती विकसनशील राष्ट्रांमध्ये ही समान असतील अशी अपेक्षा धरता येत नाही. कारण प्रत्येक राष्ट्रातील विकासाच्या संकल्पना, प्राधान्यक्रम व तेथील सामाजिक, आर्थिक, भौगोलिक परिस्थिती या संकल्पनेस प्रभावित करत असते. त्यामुळे संबंध राष्ट्रांसाठी विकासाचे एक एक असे सिद्धांत करणे किंवा ते प्रत्यक्षात आणणे शक्य होताना दिसत नाही.

३) **समस्यांची काठीण्य पातळी :** सामान्यतः प्रत्येक राष्ट्रातील समस्यांचे स्वरूप वेगवेगळ्या असते. प्रशासनास या समस्यांचा सामना करावा लागतो. तरीही सामान्यतः असे निदर्शनास येते की, पारंपारिक प्रशासनास ज्या पद्धतीच्या समस्यांचा सामना करावा लागतो त्यापेक्षा विकास प्रशासनास कराव्या लागणाऱ्या समस्या या अधिक जटिल व काठीण्यपातळीच्या असतात. विकसनशील राष्ट्रांमधील परंपरागत सामाजिक रचना, वसाहत वादाची पार्श्वभूमी, आधुनिक मूल्य व साधनांचा अभाव या सर्वांमुळे विकास प्रशासनास विकासाचे प्रकल्प पूर्ण करताना विकास कार्यास अनुकूल परिस्थिती निर्माण करण्यापासून ते समाज मनास तयार करण्यापर्यंत अनेक जटिल समस्यांचा सामना करावा लागतो. त्यामुळे विकास प्रशासनाच्या स्वरूपात आढळणाऱ्या समस्यांची काठीण्य पातळी ही सामान्य पातळीवर सहसा आढळत नाही.

४) **नाविन्यपूर्ण क्षेत्रांशी संबंधित:** पारंपारिक प्रशासनामध्ये कार्याची क्षेत्रे जवळजवळ निश्चित होती. परंतु विकास प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र हे मुळी नावीन्याने याने भरलेले दिसते. नव्याने स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्रांसमोर समस्यांचे व जबाबदाऱ्यांचे क्षेत्र हे अतिशय व्यापक होते. या समस्यांमध्ये ही नाविन्यता होती. त्यामुळे या नावीन्यपूर्ण समस्यांची सोडवणूक करण्यासाठी प्रशासनास सुद्धा नाविन्यपूर्ण क्षेत्रात प्रवेशित व्हावे लागले. विकसनशील राष्ट्रांमधील समाज परिवर्तनाची नवीन आव्हाने विकास प्रशासनास पेलावी लागतात. विकसनशील राष्ट्रांमध्ये विविध ठिकाणच्या व विविध जनसमूहांच्या इच्छा-आकांक्षा किमान अपेक्षा वेगवेगळ्या असतात त्यामुळे विकास प्रशासनास त्याकडे दुर्लक्ष करून चालत नाही. त्यामुळे प्रशासन व्यवस्थेस आपली स्वतंत्र नवीन यंत्रणा उभारावी लागते. त्यामुळे विकास प्रशासनात नवनवीन दालने व कार्यक्षेत्रे सातत्याने निर्माण होताना दिसतात.

५) **आर्थिक विकासास अग्रस्थान:** विकसनशील व मागासलेल्या राष्ट्रांमध्ये विकासाचे प्रश्न मुख्यतः आर्थिक घटकांशी निगडीत असतात. त्यामुळे विकास प्रशासनास आपल्या योजना व कार्यामध्ये आर्थिक विकासाचा अग्रस्थान द्यावे लागते. भारत सरकारने पहिल्या पंचवार्षिक योजनेत या संदर्भात स्पष्टीकरण देताना नोंदवले होते की, विकास प्रशासनाचा केंद्रबिंदू आर्थिक विकास हाच असतो. सर्व क्षेत्रात विकासाचा वेग हा बहुतांशी लोक प्रशासनाच्या गुणवत्तेवर, कार्यक्षमतेवर व त्याला प्राप्त करून घेता आलेल्या सहकार्यावर अवलंबून राहिल. त्यादृष्टीने स्वातंत्र्योत्तर काळात भारतात नियोजित अर्थव्यवस्था व त्याद्वारे आर्थिक विकास ही महत्त्वाची जबाबदारी विकास प्रशासनास पार पाडावी लागली. एकंदरीत आर्थिक विकास हा विकास प्रशासनाचा गाभा विषय मानला जातो.

६) **समाज परिवर्तनाचे साधन :** विकास प्रशासन व समाज परिवर्तन या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. विकास प्रशासन हे आधुनिक काळात समाजपरिवर्तनाचे महत्त्वाचे साधन म्हणून विकसित झाले आहे. अविकसित व विकसनशील राष्ट्रांमध्ये अनिष्ट रूढी, प्रथा, परंपरा, वेढबिगारी, जातीभेद, निरक्षरता व अज्ञान, बाल कामगार व देह व्यापार यासारख्या अनिष्ट व अमानवी समस्यांमध्ये अडकलेल्या समुहांना मुक्त करून समताधिष्ठित समाजाची उभारणी करण्याचे, सामाजिक, आर्थिक न्यायाची प्रस्थापना करण्याचे महान कार्य विकास प्रशासनास पार पाडावे लागते. त्या त्या राष्ट्रांमध्ये निर्माण झालेले समाजपरिवर्तनाचे विचार प्रवाह, समाजपरिवर्तनासाठी कटिबद्ध झालेले समाज व आंदोलने यांचे यश सर्वस्वी विकास प्रशासनाच्या भूमिकेवर विसंबून असते. त्यामुळे आधुनिक काळात विकास प्रशासन हे समाज परिवर्तनाचे महत्त्वाचे साधन बनले आहे.

ई. **विकास प्रशासनाची व्याप्ती -**

विकास प्रशासनाच्या अभ्यास क्षेत्रात प्रामुख्याने पुढील बाबींचा समावेश होतो.

१. आर्थिक विकासाशी संबंधित निर्माण झालेल्या प्रशासनाचा विकास प्रशासनात समावेश होतो.
२. विकास कार्य पूर्ण करण्यासाठी, त्याचे नियोजन करण्यासाठी ज्या संघटना वा संस्था स्थापन केल्या जातात उदा. नीती आयोग, नियोजन आयोग, औद्योगिक विकास महामंडळे, इत्यादीचा समावेशही विकास प्रशासनात होतो.
३. विकास प्रशासन कार्यन्वित करणारा जो कर्मचारी वर्ग असतो त्याच्या व्यवस्थापनाच्या बाबींचा समावेश विकास प्रशासनात होतो.
४. सामाजिक व सांस्कृतिक विकासाकरिता निर्माण केलेल्या प्रशासनाचा समावेश विकास प्रशासनाच्या व्याप्तीत केला जातो.



५. विकास प्रशासना समोरील समस्या व त्या समस्यांचे उपयोजन या संदर्भातील सर्व बाबी विकास प्रशासनाच्या व्याप्ती समाविष्ट होतात.
६. विकास प्रशासनात विकास प्रशासन व नागरिक, विकास प्रशासन व सामान्य जनता यांच्या परस्पर संबंधाचा अभ्यास केला जातो.

**प. विकास प्रशासनाचे दृष्टिकोन -**

विकास प्रशासनाचे दृष्टिकोन पाहता प्रारंभिक व समकालीन दृष्टिकोन असे दोन भागात वर्गीकरण केले जाते. त्याचा आढावा पुढील प्रमाणे.

**१. प्रारंभिक दृष्टिकोन :**

विकास प्रशासनाचा जो प्रारंभीचा काळ होता त्या काळात विकास प्रशासनात जे दृष्टिकोन विकसित झाले त्यांचा समावेश प्रारंभिक दृष्टिकोनात केला जातो. साधारणतः १४५० ते १४७० हा दोन दशकांचा कालखंड या दृष्टिकोनानुसार प्रारंभीचा कालखंड गणला जातो. या कालखंडात पाश्चात्य राष्ट्रांच्या विकासात्मक प्रारुपांना प्राधान्य देण्यात आलेले होते. ती प्रारूपे पुढील प्रमाणे आहेत.

२) **आर्थिक दृष्टिकोन:** आर्थिक दृष्टिकोन प्रामुख्याने तिसऱ्या जगातील (मागास) राष्ट्रांच्या विकासाच्या हेतूने अर्थव्यवस्थेवर लक्ष केंद्रित करतो. या दृष्टिकोनाच्या मते, जलदगतीच्या औद्योगिकीकरणाने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रेदेखील जलद गतीने विकास साध्य करू शकतील. त्यादृष्टीने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांचा बचतीकरणाचा स्तर औद्योगिकीकरणाकरिता वाढविणे अत्यंत गरजेचे आहे. या दृष्टिकोनाचे पुरस्कर्ते प्रामुख्याने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांच्या विकासाकरिता अँडम स्मिथ, जे. एस. मील, कार्ल मार्क्स या विचारवंतांच्या विचारांना संदर्भीय मानतात.

३) **प्रसार दृष्टिकोन:** जाने इवर्ट रोजर्स व आर. एस. इडारी यांनी प्रसार दृष्टिकोन मांडला. त्यांनी मांडलेल्या प्रारुपास 'डिफ्युजन मॉडेल' असे म्हटले जाते. या प्रारुपानुसार मागास राष्ट्रांच्या विकासाकरिता पश्चिमी औद्योगिक समाजाचे पैसा, विचार व प्रशासकीय प्रतिमाने यांच्या बरोबरीनेच सामाजिक रचनेसही स्वीकारणे अनिवार्य आहे. त्याशिवाय विकसनशील व अविकसित राष्ट्रे आपली प्रगती साध्य करू शकणार नाहीत.

४) **मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोन :** डेव्हिड मॅकलँड, इनर्ट, हेमेन कुंकेल, इंकलीस यांचा मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोनाचे प्रमुख प्रवक्ते म्हणून उल्लेख केला जातो. या दृष्टिकोनाचे समर्थक प्रामुख्याने विकासाकरता व्यक्तीच्या अंगी असणाऱ्या गुणांच्या विकासावर भर देतात. तर प्रोत्साहन, परिवर्तन, रचनात्मकता ही या दृष्टिकोनातील प्रमुख तत्त्वे मानली जातात.

५) अवलंबन दृष्टिकोनः ए. जी. फ्रेक हे अवलंबन दृष्टिकोनाचे प्रमुख प्रवक्ते आहेत. ए. जी. फ्रेक यांच्या मते, तिसऱ्या जगात गरिबी वा इतर समस्यांचे वास्तव्य हे त्यांचे पाश्चात्य राष्ट्रांवरील परावलंबनातून अधिक पक्के झाले आहे. हे परावलंबन वसाहतवाद व नववसाहतवादाचे दृष्य स्वरूप आहे. वसाहतवादी व नववसाहतवादी भूमिकेतून पाश्चात्य राष्ट्रांनी तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांचे जे शोषण केले व अद्यापही शोषण करत आहेत त्यातूनच ही विकसनशील व अविकसित राष्ट्रे सर्व क्षेत्रात मागासलेली राहिली आहेत.

## २. समकालीन दृष्टिकोन :

१९७० च्या नंतर विकास प्रशासनात आधुनिक व समकालीन दृष्टिकोन प्रामुख्याने प्रारंभिक दृष्टिकोनातून मांडलेल्या विविध प्रारूपांच्या अपयशातून विकसित झाले आहेत. विविध विचारवंतानी समकालीन दृष्टिकोनाची मांडणी पुढीलप्रमाणे केली आहे.

१. विकासाच्या विविध दिशा व पर्यायी व्यवस्था यांचे अस्तित्व समकालीन दृष्टिकोण प्रस्तुत करतो
२. सांस्कृतिक घटकांमध्ये पाश्चातीकरणापेक्षा स्वदेशी घटकांना समकालीन दृष्टिकोन प्राधान्य देतो.
३. विकासाचे लाभ शेवटच्या घटकापर्यंत पोहोचविणे व त्या करिता वितरणाची व्यवस्था अधिक सक्षम करणे. या गोष्टी समकालीन दृष्टिकोनास आवश्यक वाटतात.
४. लोकसहभाग, ज्ञानात भागीदारी व्यक्ती व समूहांच्या सुविधांमधील प्रगती या घटकांना समकालीन दृष्टिकोनात महत्त्वाचे स्थान दिले जाते.
५. विकासाच्या क्षेत्रात पाश्चिमात्यांवर विसंबून राहण्याऐवजी आत्मनिर्भरतेस प्राधान्य देणे व स्वातंत्र्याची सर्व क्षेत्रात जोपासना करण्यास समकालीन दृष्टिकोन प्राधान्य देतो.
६. तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांच्या मागासलेपणाचे एक महत्त्वाचे कारण म्हणून हा दृष्टिकोन वाढत्या लोकसंख्येस प्रस्तुत करतो. तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांचा विकास लोकसंख्येवर नियंत्रण प्रस्थापित केल्याशिवाय होऊ शकणार नाही असे समकालीन दृष्टिकोनाचे मत दिसते.

## फ. विकास प्रशासनाच्या अपयशाची कारणे -

तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांच्या उभारणीत विकास प्रशासनाने महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे. असे असली तरी गेल्या दोन - तीन दशकात विकास प्रशासन याकामी अपयशी ठरत आहे. त्याची कारणे पुढील प्रमाणे सांगता येतात.

१) चुकीच्या धोरणांची निवड : विकसनशील व अविकसित राष्ट्रांमध्ये विकासाकरिता जी धोरणे निवडली गेली ती मूलतः चुकीची ठरली. कारण विकसनशील राष्ट्रांनी आपल्या परिस्थितीच्या मर्यादा

व क्षमतांचा अभ्यास न करता धोरणांची निवड केली. त्यांची ही निवड राष्ट्रांच्या परिस्थितीच्या घटकाशी समन्वय साधणारी नव्हती. त्यामुळे विकास प्रशासनास अपयश येत आहे.

२) नोकरशाहीचे परंपरागत प्रारूप : विकसनशील व अविकसित राष्ट्रांनी विकासाच्या योजना कार्यान्वित करण्याची जबाबदारी प्रामुख्याने परंपरागत लोकशाही कडेच सोपवली. वसाहतवादी प्रवृत्तीत विकसित झालेल्या नोकरशाही व्यवस्थेस नवीन विकास संकल्पना व नव जबाबदाऱ्यांचे भान येणे शक्य नव्हते. शिवाय विकसनशील राष्ट्रांमधील नोकरशाहीचा प्रशासनावरील प्रभाव मोठा असल्यामुळे लोक निर्वाचित राज्यकर्तेही त्यांच्यापुढे दुबळे ठरताना दिसतात. एकंदरीत नोकरशाहीचे परंपरागत स्वरूप, प्रभाव व भूमिका विकास प्रशासनाच्या अपयशास प्रमुख कारण ठरताना दिसते

३) साम्राज्यवादी व्यवस्थांचा प्रशासनावरील प्रभाव : आशिया व आफ्रिका खंडातील अनेक राष्ट्रे युरोपियन पाश्चात्य साम्राज्यवाद्यांच्या गुलामीत दीर्घकाळ होती. ही राष्ट्रे वसाहतवादाच्या विरोधात जनआंदोलन उभे करून स्वतंत्र झाली. मात्र स्वातंत्र्योत्तर काळात या राष्ट्रांनी वसाहतवादी राष्ट्रांची मुल्ये, प्रारूपेच आदर्श मानली. परंतु साम्राज्यवादी व्यवस्थेची ही प्रारूपे येथील प्रशासनास पूरक ठरली नाहीत. याची जाणीव नव्याने स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्रांच्या राज्यकर्त्यांच्या व प्रशासनकर्त्यांच्या लवकर न झाल्याने विकास प्रशासनाचे प्रतिमान अपयशी ठरताना दिसते.

४) साधनांची कमतरता : नवीन उदयन्मुख राष्ट्रांमध्ये विकास प्रशासनाच्या दृष्टीने संसाधने व साधने अशी दुहेरी कमतरता जाणवते. अशा परिस्थितीत त्या राष्ट्रांना तंत्रज्ञान व संसाधनांकरिता प्रामुख्याने विकसित राष्ट्रांचाच आधार घ्यावा लागतो. विकसित राष्ट्रे असा आधार देताना किंवा मदत देताना ज्या अटी घालून देते त्यातून अविकसित राष्ट्रांचे प्रचंड शोषण होते. हे शोषण म्हणजे नव वसाहतवादाने निर्माण केलेली एक प्रकारे लुटीची साखळीच असते. त्यामुळेच विकास प्रशासन आपल्या स्थानिक अडचणी लक्षात घेऊन कार्य करण्यास असमर्थ बनते. हे या परकीय मदतीचे परिणाम आहेत. थोडक्यात संसाधनांच्या अभावामुळे विकास प्रशासन अपयशी होताना दिसते.

५) राजकीय इच्छाशक्तीचा अभाव : नव्याने स्वतंत्र झालेल्या अविकसित व विकसनशील देशांना लोकशाही शासन पद्धतीचा, कार्यक्षम प्रशासनाचा कोणताही अनुभव नसल्यामुळे विकास प्रशासनाचे प्रतिमान राबविताना त्यांच्यात इच्छाशक्तीचा अभाव जाणवतो आहे. जगात सत्तास्थानी असणारे बहुतांशी नेते हे दूरदृष्टीचा अभाव व अपरिपक्व होते. त्यातच राष्ट्रांतर्गत राजकीय अस्थिरतेने या राज्यकर्त्यांचे विकासाप्रतीचे मनोबल अधिक परिपक्व होऊ दिले नाही. परिणामी विकास प्रशासन अपयशी ठरत गेले.

६) जन सहभागाचा अभाव: कोणतेही कार्य जनतेच्या प्रत्यक्ष सहभागाशिवाय पूर्णत्वाला जाऊ शकत नाही किंवा ते प्रभावीपणे कार्यान्वित करता येत नाही. भारतातील सामुदायिक विकास कार्यक्रम

हे याचे उत्तम उदाहरण होय. त्यामुळेच विकास कार्याला गती देणे जसे शासनाचे कार्य आहे, त्याचप्रमाणे ही गती कायम राखण्यासाठी किंबहुना ती वाढवण्यासाठी जन सहभागाची अत्यंत आवश्यकता असते. तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांमध्ये जनसहभागाची याप्रती असणारी उदासीनता विकास प्रशासनाच्या अपयशास कारणीभूत ठरते.

#### सारांश -

विकास प्रशासन हे दुसऱ्या महायुद्धानंतर निर्माण झालेल्या जागतिक परिस्थितीचा एक उपाय आहे. शतकानुशतके वसाहतवादी गुलामीत राहिलेल्या राष्ट्रांना १९५० च्या दशकात स्वातंत्र्य मिळाले. या नव्याने स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्रांनी विकासाची झेप घेण्यासाठी पारंपारिक प्रशासनाच्या पलीकडे जाऊन नवे प्रयोग करण्याचे ठरवले. त्यातून विकास प्रशासनाचा उदय झाला. परंतु तिसऱ्या जगातील समाज समूहांमध्ये असणाऱ्या उणिवा, अनुभवाची कमतरता व पाश्चात्य विकसित राष्ट्रांची नववसाहतवादी मानसिकता व भूमिका या सर्वांमुळे विकास प्रशासनावरही काही मर्यादा निश्चित झालेल्या दिसतात.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न - २

##### रिकाऱ्या जागी योग्य पर्याय निवडा.

१. विकास प्रशासन ही संज्ञा भारतीय विचारवंत ..... यांनी १९५५ साली The structure of development administration in India या लेखात मांडली.  
अ) यु. एल. गोस्वामी ब) जॉर्ज ग्रॉंट क) इविंग स्वेर्डलो ड) एडवर्ड विडनर
२. .... यांना विकास प्रशासनाचा जनक मानले जाते.  
अ) जॉर्ज ग्रॉंट ब) इविंग स्वेर्डलो क) प्रो. पॉल मिडॉसड) यु. एल. गोस्वामी
३. .... यांच्या मते, विकास प्रशासन म्हणजे कार्योमुखी लक्षोमुखी प्रशासकीय अवस्था होय.  
अ) डोनाल्ड सी. स्टोन ब) इविंग स्वेर्डलो क) यु. एल. गोस्वामी ड) एडवर्ड विडनर
४. ए. जी. फ्रेक हे ..... दृष्टिकोनाचे प्रमुख प्रवक्ते आहेत.  
अ) प्रसार ब) मनोवैज्ञानिक क) आर्थिक ड) अवलंबन

#### २.२.३ सुशासन (Good Governance)

##### अ. सुशासन -

आधुनिक काळातील समाज सुशासनाच्या शोधात असल्याचे दिसते. राज्यसंस्था निर्माण झाल्यापासून राज्यकर्त्यांसमोर 'सुशासन' हे राज्यसंस्थेच्या स्वरूप, रचना व आकाराबाबतचे बाह्य आव्हान उभारले आहे. हॉब्स, लॉक, रूसो, मार्क्स, मील, गांधी व इतर अनेक विचारवंतांनी

सुशासनाबाबत आपापल्या कल्पना मांडल्या. राज्यसंस्थेकडे दडपणुकीची सत्ता असते तरीदेखील मानवाला सुशासनाची इच्छा, आकांक्षा असते. प्राचीन काळापासून ते आजपर्यंत सुशासनासाठी सतत संघर्ष झाल्याचा दिसतो. आजही अशा सुशासनाचा शोध सुरूच आहे. थोडक्यात सुशासन ही कधीही न संपणारी प्रवाही कल्पना आहे. राजकीय, आर्थिक, सामाजिक बदल, आंतरराष्ट्रीय पर्यावरण व शासनाची काम करण्याची पद्धत या विविध बाबींमधून सुशासनाचा उदय होतो.

#### ब. अर्थ व व्याख्या -

- १) संयुक्त राष्ट्रसंघाच्या विकास योजनेनुसार (१९९७) शाश्वत विकासासाठीचे शासन म्हणजे 'सुशासन' होय.
- २) जागतिक विकास बँक गटानुसार (१९९२) देशाच्या विकासासाठी आर्थिक व सामाजिक संसाधनांचे व्यवस्थापन करण्यासाठी सत्तेचा वापर करणे म्हणजे 'सुशासन' होय.
- ३) ऑक्सफर्ड डिक्शनरीनुसार, शासन म्हणजे कृती किंवा शासनाचे नियमन किंवा नियंत्रणाचा मार्ग होय; तर सुशासन म्हणजे शासनाची ही व्यवस्था चांगली आहे म्हणून तिचा स्वीकार करणे होय.
- ४) प्लेटो : न्यायावर आधारित शासन म्हणजे सुशासन होय.
- ५) फ्रीमॅन : जेथे कमीत कमी शासन असेल ते सरकार म्हणजे सुशासन होय.

वरील व्याख्यांवरून असे समजून येते की, राजकीय व नोकरशाहीची जबाबदारी, स्वातंत्र्याची उपलब्धता, कायदा, स्थायी, पारदर्शी माहितीची उपलब्धता, कार्यक्षम व परिणामकारक आणि शासन व समाज यांच्यामधील सहकार्य म्हणजे 'सुशासन' होय. ते लोकशाही चौकटीतील कार्यक्षम व परिणामकारक प्रशासनाशी संबंधित असते. तसेच ते लोकांच्या जीवनाचा दर्जा उंचाविणारे विकासलक्षी प्रशासन असते. यामध्ये सर्वात जास्त संघटनात्मक परिणामकारकक्षमता असते. सुशासन हे विशेषणरूपी अभिव्यक्ती आहे तसेच गृहीत धरलेली विशिष्ट मूल्ये सूचित करते. सुशासन याचा अर्थ मूल्ययुक्त अभिव्यक्ती आहे. थोडक्यात सुशासनातील शासन, प्रशासन जबाबदार आहे. पारदर्शी, कार्यक्षम, परिणामकारक, सहकार्यवादी आहे.

#### क. सुशासन संकल्पनेचा उदय व विकास -

सद्यकाळातील सुशासन ही संकल्पना समजून घेण्याकरिता सुशासन संकल्पनेचा विकास जाणून घेणे आवश्यक ठरते. १९८९ साली जागतिक बँकेने सुशासन ही संकल्पना आधुनिक अर्थाने प्रथम मांडली. १९९२ साली जागतिक बँकेने प्रसिद्ध केलेल्या अहवालात सुशासन या संकल्पनेचे महत्त्व अधोरेखित केले. तेव्हापासून जगभर या संकल्पनेचा प्रवास चालू झालेला दिसतो. जागतिक बँकेने

१९९२ च्या आपल्या अहवालात सुशासनाचे चार पैलू अधोरेखित केले. सार्वजनिक क्षेत्रातील व्यवस्थापन, उत्तरदायित्व, विकासाची वैधानिक संरचना व माहिती आणि पारदर्शकता या चार तत्वांना सुशासन संकल्पनेत जागतिक बँकेने आधारभूत मानले. याच काळात सुशासन हा लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यास विषयाचा ही भाग बनला. डेव्हिड ऑसबोर्न व ग्लॅबलर यांचे या संदर्भातील योगदान महत्त्वाचे मानले जाते. Reinventing Government या ग्रंथात ऑसबोर्न व ग्लॅबलर यांनी सुशासन ही संकल्पना मांडली. सुशासनाचे प्रतिमान प्रामुख्याने जागतिकीकरण, उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेने निर्माण झालेल्या आव्हानांचा सामना करण्यासाठी विकसित झालेले आहे असे म्हणता येते.

#### ड. सुशासनाची वैशिष्ट्ये -

१) सहभाग : सुशासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्ये म्हणजे महिला व पुरुष यांचा शासनातील सहभाग होय. हा सहभाग प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्ष असू शकतो. सु-शासनाच्या माध्यमातून जनसहभागास प्राधान्य दिले जाते. सु-शासनात जनतेने प्रशासनाशी सहकार्य करावे, स्वयंप्रेरित, स्वनिर्देशित व स्वप्रशासित व प्रशासनाचे लक्ष प्राप्त करण्यासाठी सिद्ध व्हावे असा आग्रह धरला जातो. सु-शासन संकल्पनेत अशा पद्धतीचा जनसहभाग प्रत्ययास आला तर सामाजिक भांडवल, सामाजिक उद्योगशीलता, सहकार्यात्मक शक्तींचा खऱ्या अर्थाने राष्ट्राच्या विकासासाठी उपयोग होऊ शकतो. २) कायद्याचे राज्य : सुशासन हे कायदानुसार चालणारे शासन आहे ते कोणाच्याही आदेशाने किंवा मर्जीनुसार चालत नाही. त्यामुळे सुशासनात कायद्यांना महत्त्वाचे स्थान आहे. सुशासनाला निःपक्षपाती कायदेशीर चौकटीची आवश्यकता असते. सुशासन हे संपूर्ण मानवी हक्कांच्या संरक्षणावर भर देते. विशेषतः अल्पसंख्याक समाजाच्या मानवी हक्कांच्या संरक्षणावर सुशासनाचा भर असतो. निःपक्षपातीपणे कायद्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी स्वतंत्र न्यायव्यवस्था व निःपक्ष आणि प्रामाणिक पोलीस दलाची गरज असते. अश्या प्रकारच्या व्यवस्था निर्मितीवर सुशासनाचा भर असतो.

३) पारदर्शकता : शासन कारभारात पारदर्शकता हे सुशासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य आहे. शासन व प्रशासनात पारदर्शकता नसेल तर त्याप्रती सामान्य जनतेच्या मनात विश्वासाहता वाढीस लागत नाही. स्वच्छ व संवेदनशील प्रशासनाकरिता पारदर्शकता हे तत्व आवश्यक मानले जाते. जर प्रशासनात पारदर्शकता नसेल तर भ्रष्टाचार व इतर अनेक दोष निर्माण होतात. जे शासनाच्या कार्यक्षमतेवर व विश्वासाहतेवर परिणाम करित असतात. त्यामुळे सु-शासन पारदर्शकतेच्या तत्त्वास प्राधान्य देते.

४) परिणामकारक व कार्यक्षम : सुशासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे परिणामकारकता व कार्यक्षमता हे होय. सुशासन म्हणजे शासनाची अशी प्रक्रिया आहे की, ज्यामुळे लोकांच्या

गरजांनुसार जास्तीत जास्त संसाधनाचा वापर करून घेतला जातो. थोडक्यात सुशासनाची कार्यक्षमता म्हणजे नैसर्गिक संसाधनांचा शाश्वत वापर व पर्यावरणाचे संरक्षण होय.

५) **प्रतिसादात्मकता** : प्रतिसादात्मकता हे सुशासनाचे एक वैशिष्ट्य आहे. शासनाच्या संस्था व प्रक्रिया यांनी दिलेल्या वेळेमध्ये त्याच्या भागधारकांना सेवा दिली पाहिजे. वेळेमध्ये प्रतिसाद देण्याला सुशासन महत्त्वपूर्ण स्थान देते. प्रतिसादात्मकतेवर सुशासनाचे यश अवलंबून असते.

६) **समता व समावेशन** : सुशासन हे समतावादी असते. ते विषमतांना नकार देऊन समता प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न करते; त्यासाठी समाजातील प्रत्येक घटकांचे समावेशन कशा प्रकारे होईल यावर ते भर देते. समाजाच्या मुख्य प्रवाहामध्ये आपण भाग घेऊ शकतो. त्यापासून आपल्याला वगळलेले किंवा बहिष्कृत केलेले नाही ही भावना प्रत्येकाला अनुभवता आली पाहिजे, यामध्येच समाजाचे हित आहे. समाजातील सर्वच घटकांना विकासाची समान संधी उपलब्ध असली पाहिजे. परंतु त्यातही जे दुर्बळ, मागासलेले घटक आहेत, त्यांना आपल्या जीवनाचा दर्जा उंचावण्यासाठी संधी मिळाली पाहिजे. त्याचेदेखील समावेशन करण्यावर सुशासन भर देते.

७) **एकमत** : सुशासन समाजात असणाऱ्या वेगवेगळ्या व परस्परविरोधी हितसंबंधांमध्ये एकमत घडवून आणण्याचा प्रयत्न करते. संपूर्ण समाजाचे हित कशात आहे? व ते कशा प्रकारे प्राप्त करता येईल व्यावर सुशासनाचा भर असतो. शाश्वत मानवी विकासासाठी व त्या विकासाची ध्येय प्राप्त करण्यासाठी विस्तीर्ण व दूरदृष्टीची गरज असते. समाजाचे किंवा समुदायाचे ऐतिहासिक, सांस्कृतिक व सामाजिक संदर्भ विचारात घेऊनच हे शक्य होवू शकते.

८) **जबाबदारी** : सुशासनाची गरज म्हणून जबाबदारीकडे पाहिले जाते. केवळ शासकीय संस्था नाही तर खाजगी क्षेत्र व नागरी समाजाच्या संघटनादेखील लोकांना व त्यांच्या संस्थेतील भागधारकांना जबाबदार असतील, शासनाने घेतलेल्या निर्णयांमुळे व कृतींमुळे ज्या घटकांवर परिणाम होणार आहे त्या घटकांना शासनाच्या संस्था जबाबदार असतील; त्यांना आपली जबाबदारी नाकारता येणार नाही. कायद्याचे राज्य व पारदर्शकता यामधून जबाबदारी येते.

९) **राजकीय उत्तरदायित्व** : सुशासन हे राजकीय व प्रशासकीय अशा दोन्ही पद्धतीच्या उत्तरदायित्वास प्राधान्य देते. उत्तरदायित्वाच्या तत्वाशिवाय प्रशासन व शासनात दक्षता, प्रतिबद्धता व संवेदनशीलता यांचा विकास होणे शक्य नाही. सुशासन उत्तरदायित्व निर्धारण प्रणालीमध्ये लोकशाही शासन व्यवस्थेस श्रेष्ठ स्थान देते. सुशासन हे लोकप्रशासन, खाजगी प्रशासन व नागरी समाज अशा सर्वांकडून उत्तरदायित्वाची, बांधीलकीची मागणी करते.

### इ. सुशासन व भारत -

जागतिक पातळीवर विकसनशील देशांमध्ये भारत हा महत्त्वाचा देश आहे. १९५० च्या दशकात आशिया व आफ्रिका खंडात साम्राज्यशाहीच्या विरोधात अनेक राष्ट्रांनी लढे दिले. असा लढा देऊन वसाहतवादापासून स्वातंत्र्य मिळविणाऱ्या राष्ट्रात भारत हे एक प्रमुख राष्ट्र आहे. स्वातंत्र्योत्तर काळात आशिया व आफ्रिका खंडातील अनेक अविकसित राष्ट्रांनी राष्ट्र उभारणीसाठी प्रामुख्याने लोकशाही शासन व्यवस्थेचा स्वीकार केला. मात्र अल्पावधीतच भारताचा अपवाद वगळता इतर राष्ट्रांमध्ये लोकशाही व्यवस्थेचे प्रतिमान कोसळले. भारत हा एकमेव देश आहे जेथे मागील ७५ वर्षांहून अधिक काळ लोकशाही शासन व्यवस्थेचे प्रयोग निरंतर चालू आहेत. भारताने स्वातंत्र्याच्या वेळी उभ्या असलेल्या अवाढव्य व असंख्य समस्यांना सामोरे जाताना, त्याचे निर्मूलन करण्याकरिता प्रामुख्याने प्रशासनाची मदत घेतली. संविधानकारांमध्ये ही यादृष्टीने सु-शासनाची जाणीव सुस्पष्ट स्वरूपात होती. १९९० च्या नंतर भारतात ही जाणीव अधिक अधोरेखित व वृद्धिंगत झाली. यादृष्टीने भारतातील सु-शासनाच्या वास्तवाचे अवलोकन करणे ही अत्यावश्यक ठरते.

#### □ भारतीय शासन घटनात्मक तरतुदी

भारतीय संविधान हे जगातील सर्वोत्तम संविधानापैकी एक संविधान मानले जाते. भारतीय संविधान कारांनी आदर्शवाद व व्यवहार वाद यात समन्वय साधण्यात यश संपादन केले आहे. आदर्शवाद व समन्वय वादाच्या या अति मनोहर समन्वयातूनच सु-शासन विषयक संविधानात्मक तरतुदी आपणास आढळतात. त्याची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१) उद्देशिका : भारतीय संविधानाची उद्देशिका ही स्वातंत्र्योत्तर काळातील सु-शासनाचा एक प्रकारे जाहीरनामा मानावा लागेल. सु-शासनाशी निगडित सर्व प्रमुख बाबींना उद्देशिका अधोरेखित करते. भारतीय नागरिकांना सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्यायाचे अभिवचन देत स्वातंत्र्य, समता, बंधुता यांवर आधारित समाजरचना निर्माण करण्याचा संकल्पही देते. एकंदरीत भारतीय संविधानाचा सरनामा सु-शासनाची संक्षिप्त स्वरूपात मांडणी करून ते प्रत्यक्षात आणण्याची जबाबदारी शासनकर्ते व नागरिक या दोहोंवर सोपवताना दिसतो.

२) मूलभूत हक्कांची तरतूद : भारतीय संविधानाच्या तिसऱ्या भागातील कलम १२ ते ३५ दरम्यान भारतीय नागरिकांना प्रदान करण्यात आलेल्या मूलभूत अधिकार विषयक तरतुदी आहेत. या अधिकारांच्या माध्यमातून भारतीय संविधान सु-शासनाच्या संकल्पनेस अपेक्षित कायद्या समोरील समानता, दर्जाची व संधीची समानता, अभिव्यक्ती स्वातंत्र्य, शोषणाविरुद्धचा अधिकार यासारख्या प्रमुख संविधानिक स्थान देऊन एक प्रकारे पावित्र्यच बहाल केले आहे असे नव्हे तर त्याच्या



अंमलबजावणीकरिता या तरतुदीना वादी ही बनवण्यात आले आहे. त्यामुळे या तरतुदींची अंमलबजावणी करणे भारत सरकारवर बंधनकारक ठरले आहे.

३) **मार्गदर्शक तत्वांची मांडणी :** भारतीय संविधान कारांनी संविधानाच्या चौथ्या भागात राज्यकर्त्याकरिता मार्गदर्शक तत्वे सांगितली आहेत. सर्वोच्च न्यायालयाने ही अनेक वेळा मार्गदर्शक तत्वांना राज्यकर्त्यांच्या धोरणांची चिकित्सा करताना आधारभूत मानले आहे. भारतीय संविधानात अंतर्भूत करण्यात आलेली मार्गदर्शक तत्वे ही एक प्रकारे सु-शासनाच्या तत्वांची मांडणी वाटावी एवढे सु-शासनाशी सुसंवादी आहेत. यातील काही तत्वांचा उदाहरणासाठी संदर्भ घेतला तर जसा की सर्व लोकांसाठी कल्याणाची भूमिका, स्त्री व पुरुषांना समान कामाकरता समान वेतन, कामगारांसाठी निर्वाह योजना, सत्तेचे विकेंद्रीकरण ही तत्वे सु-शासनाची तत्वे होत.

#### □ सुशासनाकरिता प्रशासनाचे प्रयत्न -

भारत सरकारने स्वातंत्र्योत्तर काळात सुशासन स्थानिक करण्यासाठी प्रारंभी पासूनच गांधीयाने प्रयत्न केले हे दिसतात त्यातील काही प्रमुख बाबींचा आढावा पुढीलप्रमाणे घेता येईल.

१. १९५१ साली ए. डी. गोरवाला समितीने सुशासनासंदर्भात अशी शिफारस केली की, लोकशाही शासनात कार्यक्षम व निष्पक्ष प्रशासन हे अपरिहार्य असून या दृष्टीने सरकारने कर्तव्यतत्पर परिणामकारक व जबाबदार प्रशासनात करिता प्रशासनाचे पुनर्संघटन करणे आवश्यक आहे.

२. टी. टी. कृष्णाम्माचारी यांनी १९५१ साली यासंदर्भात अहवाल देताना प्रशासकीय सुधारणांच्या दृष्टीने जिल्हास्तरीय प्रशासनास प्रशिक्षणाची व्यवस्था करण्याची गरज प्रतिपादन केली होती.

३. १९८९ साली एल के झा समितीने यासंदर्भात प्रशासकीय उत्तरदायित्वाच्या घटकास आपल्या अहवालात महत्त्वाचे स्थान दिले होते.

४. १९९६ हे वर्ष शासनाच्या संकल्पनेच्या दृष्टीने भारतीय संदर्भात महत्त्वाचे ठरले. या दृष्टीने एका परिषदेचे आयोजन करण्यात आले होते व या परिषदेत प्रशासनाची पारंपारिक स्थितीशिल स्वरूपाचा व अपघटकांचा त्याग करून, त्यात नाविन्यपूर्ण घटकांना योजून अधिक पारदर्शी, अधिक कार्यक्षम, अधिक गतिशील, अधिक संवादी व संवेदनशील बनवून लोकाभिमुख केले जाईल. या परिषदे पासून सु-शासनाची संकल्पना भारतात रुजावयास व विस्तारल्यास सुरुवात झाली

५. २००५ साठी अस्तित्वात आलेला माहिती अधिकार कायदा, नागरिकांची सनद, रोजगार हमी योजना (मनरेगा) हे ही सु-शासनाच्या दृष्टीने पूरक ठरले.

६. दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचा अहवाल सु-शासनाच्या विकासाच्या दृष्टीने महत्त्वाचा ठरला आहे.

७. शिक्षणाचा मूलभूत अधिकार कायदा २०१० हा ही या टप्प्यावरील महत्त्वाचा घटक आहे.

#### सारांश :

मानवी हक्क संयुक्त राष्ट्र संघटनेने १० डिसेंबर १९४८ रोजी मानवी हक्काचा जागतिक जाहीरनामा प्रस्तुत केला. या मानवी हक्कांना सु-शासनात आधारभूत तत्त्व मानले जाते. सु-शासन या मानवी हक्कांना मानवी विकासाशी जोडतो व मानव विकासाचे अंतिम उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी व्यक्तीच्या सामाजिक, राजकीय व आर्थिक तसेच वैयक्तिक अधिकारांना एकीकृत स्वरूप देण्याचा प्रयत्न करतो आहे. ज्या माध्यमातून मानवी हक्कांची सरळ व सकस पद्धतीने अंमलबजावणी होईल असे सु-शासनाच्या संकल्पनेत अभिप्रेत आहे.

सुशासन ही कल्पना एक आदर्श कल्पना आहे. शासन हे चांगले, आदर्श शासन असले पाहिजे असे सहजपणे म्हणता येते. परंतु ते प्राप्त करणे अत्यंत अवघड आहे. जगातील फारच थोड्या देशांना सुशासन संकल्पना राबविता आली आहे. शाश्वत मानवी विकास खऱ्या अर्थाने प्रत्यक्षात आणावयाचा असेल तर प्रत्यक्ष त्या दृष्टीने कृती करणे गरजेचे आहे. अन्यथा सुशासन ही केवळ कल्पना राहिल ती प्रत्यक्षात येणार नाही.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न - ३.

##### रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.

१. .... नुसार शाश्वत विकासासाठीचे शासन म्हणजे 'सुशासन' होय.

अ) जागतिक विकास बँक

ब) ऑक्सफर्ड डिक्शनरी

क) प्लेटो यांच्या मतानुसार

ड) संयुक्त राष्ट्रसंघाच्या

विकास योजने

२. सुशासनातील शासन ..... आहे.

अ) पारदर्शी

ब) जबाबदार

क) कार्यक्षम

ड) वरील सर्व प्रकारचे

३. .... या ग्रंथात ऑसबोर्न व ग्लॅबलर यांनी सुशासन ही संकल्पना मांडली.

अ) Good Governance and Development

ब) Diffusion of Good Governance

- क) Reinventing Government                      ड) Getting Good Governance
४. .... हे सुशासनाचे वैशिष्ट्य नाही.
- अ) शासन कारभारात अपारदर्शकता                      ब) जबाबदारी
- क) समता                      ड) सर्वसमावेशकता
५. .... या समितीने यासंदर्भात प्रशासकीय उत्तरदायित्वाच्या घटकास आपल्या अहवालात महत्त्वाचे स्थान दिले होते.
- अ) एल. के. झा                      ब) टी. टी. कृष्णाम्माचारी
- क) ए. डी. गोरवाला                      ड) यापैकी एकही नाही.
६. मानवी हक्क संयुक्त राष्ट्र संघटनेने ..... रोजी मानवी हक्काचा जागतिक जाहीरनामा प्रस्तुत केला.
- अ) १ डिसेंबर १९४८                      ब) १० डिसेंबर १९४८
- क) २५ डिसेंबर १९४८                      ड) २६ जानेवारी १९४८

## २.२.४ ई-शासन (E-Governance)

### अ. संकल्पना -

माहिती तंत्रज्ञानाच्या उदयामुळे जलद गतीने व चांगल्या दर्जाचे संसूचन साधन शक्य झाले आहे. त्यामुळे वापरकर्त्यांना कार्यक्षम साठवणूक, माहितीचा वापर देवाण-घेवाण करणे सहज शक्य झाले आहे. आज समाजातील प्रत्येक घटक म्हणजे व्यक्ती, व्यावसायिक, उद्योगपती, संस्था किंवा शासन माहिती तंत्रज्ञानाचे वापरकर्ते बनले आहेत. प्रशासनातील निर्णयप्रक्रिया जलद गतीने होण्यासाठी इलेक्ट्रॉनिक शासन संकल्पना उपयुक्त ठरते. यांमुळे शब्दप्रक्रिया जलद, अचूक बनते तसेच अद्ययावत माहिती देखील मिळते. वाढते संगणकीकरण व इंटरनेट कनेक्टिव्हिटीमध्ये वाढ यामुळे याचा वापर करणाऱ्यांची संख्या दिवसेंदिवस प्रचंड मोठ्या प्रमाणावर वाढत आहे. यालाच व्यावसायिक प्रक्रियेची पुनर्रचना असे म्हणता येईल. शासनाने संगणकीकरण, इंटरनेट कनेक्टिव्हिटी व वेब यांचा वापर करण्यास सुरुवात केल्याने शासन प्रक्रियेची पुनर्रचना घडून आली आहे. माहिती- तंत्रज्ञानाच्या वापरामुळे शासन जनतेला दिलेल्या वचनांची पूर्ती जलद गतीने करू शकते. जलद गतीने माहिती उपलब्ध झाल्याने निर्णयप्रक्रिया जलद व उत्कृष्ट दर्जाची बनते. तसेच शासन अधिक जबाबदारीयुक्त कार्य करू शकते, तसेच सुशासनासाठी उपलब्ध असलेल्या संसाधनांचा अधिक चांगल्या प्रकारे वापर करू शकते. माहिती व तंत्रज्ञानाचा वापर नागरिकांनी केल्याने शासनाच्या यंत्रणांकडून त्यांना त्वरित माहिती उपलब्ध होत आहे. त्यासाठी त्यांना शासकीय कार्यालयापर्यंत जावे लागत नाही;

तसेच शासनाची सेवा त्वरित उपलब्ध होत असल्याने शासनाबरोबर संवाद साधताना त्यात अधिक पारदर्शकता प्राप्त होऊ शकते.

नागरिकांमध्ये त्याच्या हक्काबाबत जागरूकता निर्माण होण्याने शासनाच्या संपूर्ण कार्यप्रणालीमध्ये बदल घडून आलेला दिसतो. आज जनतेची अशी अपेक्षा आहे की, समकालीन शासन हे कार्य करताना अधिक पारदर्शक, आपल्या कार्याबद्दल जबाबदार व जलद गतीने प्रतिसाद देणारे असावे. या सर्व गोष्टी प्राप्त करण्यासाठी व सुशासनाकडे वाटचाल करण्यासाठी इलेक्ट्रॉनिक शासन असणे गरजेचे आहे. याचा अर्थ शासनाने सर्वच पातळ्यावर माहिती तंत्रज्ञानाच्या साधनांचा वापर केला पाहिजे. शासनाने उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी जलद गतीने व सर्वच स्तरांपर्यंत विकास पोहचविण्यासाठी तंत्रज्ञानाचा जास्तीत जास्त वापर केला पाहिजे, आज याची जाणीव निर्माण झालेली दिसते. शासनातील नीतितत्त्वे या शासनाच्या चौथ्या आयोगाचा अहवालात असे म्हटले आहे की, आधुनिक तंत्रज्ञानाची साधने म्हणजे माहिती व संसूचनांची साधने (ICT) यांचा वापर शासन व त्यांचे संबंधित घटक, नागरिक आणि व्यावसायिक यांच्यामध्ये झाला पाहिजे. शासनाच्या यंत्रणेमध्ये आय.सी.टी. चा वापर करताना ई-शासन ही पुढील पायरी असणार आहे. ई-शासनामध्ये आय.सी.टी. चा वापर केल्याने शासनाच्या निर्णय प्रक्रियेमध्ये नागरिकांचा, संस्थांचा, नागरी समाजाचा, खाजगी क्षेत्रांचा व्यापक, विस्तीर्ण, खोलवर सहभाग व सामिलीकरण होणार आहे. ई-शासन किंवा इलेक्ट्रॉनिक शासन म्हणजे माहिती व तंत्रज्ञानाचा वापर शासनाच्या कार्यप्रणालीमध्ये करणे होय. यामुळे शासन नैतिक, जबाबदार, प्रतिसाद व पारदर्शी बनणार आहे. ते SMART बनणार आहे. (SMART- Simple, Moral, - Accountable, Responsive, Transparent)

#### ब. ई-शासनाची गरज -

- १) नागरिक, व्यावसायिक व शासनाचे विविध विभाग यांच्यामध्ये माहितीची देवाण-घेवाण करण्यासाठी आय.सी.टी.चा वापर करण्यात येतो.
- २) सार्वजनिक सेवा अधिक जलदगतीने व परिणामकारकरीत्या पोहचविण्यासाठी ई शासनाचा वापर होतो.
- ३) प्रशासकीय प्रक्रियेची पुनर्रचना करण्यासाठी याचा वापर केला जातो.
- ४) सेवांचा दर्जा वाढविण्यासाठी याचा वापर केला जातो.

वरील विविध कारणांसाठी किंवा कोणत्याही एका कारणासाठी शासन माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर करित असते. यातून शासनाचे रूपांतर ई-शासनामध्ये होते.

## क. व्याख्या -

वेगवेगळे शासन व संस्था यांनी त्यांच्या उद्दिष्ट व हेतूनुसार ई-शासनाच्या व्याख्या केल्या आहेत. सर्वसाधारणपणे ई-शासनाऐवजी ई-सरकार अशी देखील संकल्पना वापरली जाते.

१) जागतिक बँकेच्या मतानुसार, ई-शासन म्हणजे माहिती तंत्रज्ञानाचा शासनाच्या यंत्रणांकडून होणारा वापर होय. या वापरामुळे नागरिक, व्यावसायिक व शासनाची इतर अंगे व शासन यांच्यातील संबंध पारदर्शी होण्याची क्षमता निर्माण होते. या तंत्रज्ञानाच्या आधारे विविध सेवा देता येतात. नागरिकांना शासनाच्या सेवा- सुविधा चांगल्या प्रकारे पुरविता येतात. व्यापार व उद्योगाबरोबर चांगल्या प्रकारचा संवाद घडवून आणता येतो आणि शासनाच्या व्यवस्थापनाला अधिक कार्यक्षम करता येते. कमी भ्रष्टाचार, पारदर्शकतेमध्ये वाढ व उत्कृष्ट सुविधा हे फायदे ई-शासनामुळे होतात, थोडक्यात, नागरिक व शासन यांच्यामध्ये सुसंवाद व पारदर्शकता या गोष्टी माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर केल्याने साध्य होतात.

२) युनोस्कोच्या मते, ई-शासन म्हणजे इलेक्ट्रॉनिक माध्यमे वापरून शासनाने केलेली कामगिरी होय.

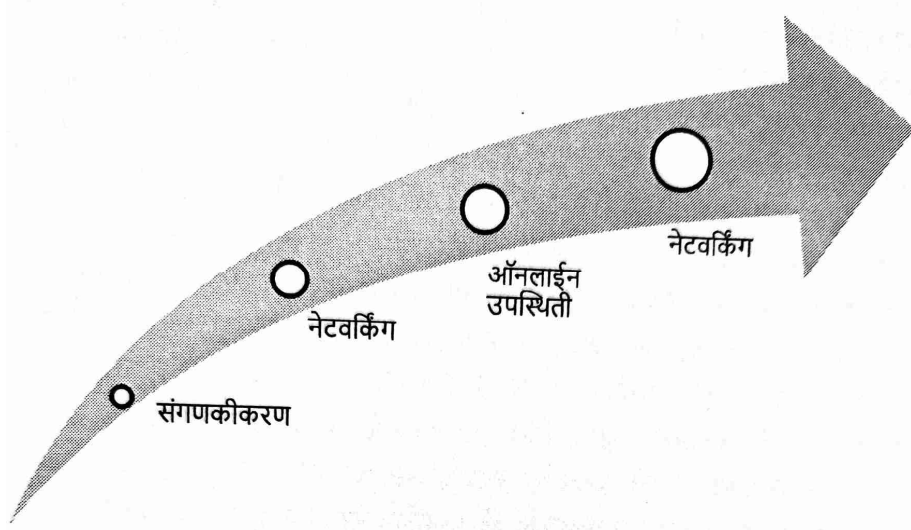
३) द कौन्सिल ऑफ युरोप यांच्या मते, ई-शासन म्हणजे तीन सार्वजनिक कृतींमध्ये इलेक्ट्रॉनिक तंत्रज्ञानाचा केलेला वापर होय. सार्वजनिक अधिसत्ता व नागरी समाज यांच्यामध्ये संबंध प्रस्थापित करणे, इलेक्ट्रॉनिक लोकशाही, इलेक्ट्रॉनिक सार्वजनिक सेवा या तीन सार्वजनिक कृतींमध्ये ई-शासन इलेक्ट्रॉनिक तंत्रज्ञानाचा वापर करते. थोडक्यात, शासन व नागरिक यांच्यामध्ये चांगल्या प्रकारचा संवाद वाढविण्यासाठी, लोकशाहीचा विस्तार करण्यासाठी व सार्वजनिक सेवा उपलब्ध करून देण्यासाठी इलेक्ट्रॉनिक तंत्रज्ञानाचा वापर करणे होय.

४) ए. पी. जे. अब्दुल कलाम यांच्या मते, पारदर्शी, स्मार्ट ई-शासन म्हणजे जे सहजपणे उपलब्ध असते, सुरक्षित तसेच आंतरविभागणी अडथळा दूर करून अचूक माहितीचा प्रवाह सुरू असणे आणि नागरिकांना योग्य व निष्पक्ष सेवा मिळणे होय.

वरील विविध व्याख्यांवरून असे म्हणता येते की, ई-शासन म्हणजे माहिती व संसूचन तंत्रज्ञानाचा शासनाच्या सर्वच स्तरांवर वापर करणे होय. नागरिकांना सेवा-सुविधा उपलब्ध करून देण्यासाठी, व्यावसायिक, भांडवलदार यांच्याशी संवाद साधण्यासाठी आणि शासनाच्या विविध अंगांमध्ये माहितीची देवाण-घेवाण करण्यासाठी, पारदर्शकता व जलदपणासाठी या इलेक्ट्रॉनिक तंत्रज्ञानाचा वापर केला जातो.

#### ड. ई-शासनाच्या अवस्था -

१. संगणकीकरण (Computerization)
२. नेटवर्किंग (Networking)
३. ऑनलाईन उपस्थिती (On-line Presence)
४. ऑनलाईन परस्परता (On-line Interactivity)



ई-शासन हे संगणकीय तंत्रज्ञानाचा विकास, संगणकाचे नेटवर्किंग व संसूचन व्यवस्था यांच्याशी संबंधित असते. विकसित देशांच्या तुलनेत विकसनशील देशांमध्ये हे तंत्रज्ञान व व्यवस्था मनाप्रमाणे किंवा लहरीनुसार उपलब्ध असतात. भारतामध्ये १९९० नंतर जागतिकीकरणाचा स्वीकार केल्यानंतर इलेक्ट्रॉनिक संगणकीय तंत्रज्ञानाचा वापर ई-शासनामध्ये मोठ्या प्रमाणावर वाढत गेला.

भारतामध्ये ई-शासनाचा विकासासंदर्भात अभ्यास करता असे दिसते की, तो अभ्यासताना प्रामुख्याने त्याचे चार टप्पे करावे लागतात. त्या चार अवस्था पुढीलप्रमाणे आहेत.

**१) संगणकीकरण :** संगणकीकरण हा भारतातील ई शासनाच्या विकासातील पहिला टप्पा आहे. ई शासनाच्या प्राथमिक अवस्थेमध्ये संगणकाची उपलब्धता असते. प्रत्येक व्यक्तीला संगणक उपलब्ध करून दिला जातो. त्यानंतर शासनाच्या कार्यालयामध्ये संगणकाची सुविधा पुरविली जाते. सुरुवातीला संगणकाचा वापर मर्यादित कारणांसाठी केला जात होता म्हणजे केवळ शब्दांवर प्रक्रिया करण्यासाठी त्याचा वापर केला जात होता. त्यानंतर मात्र माहितीवर प्रक्रिया करण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर संगणकाचा वापर केला जात आहे.

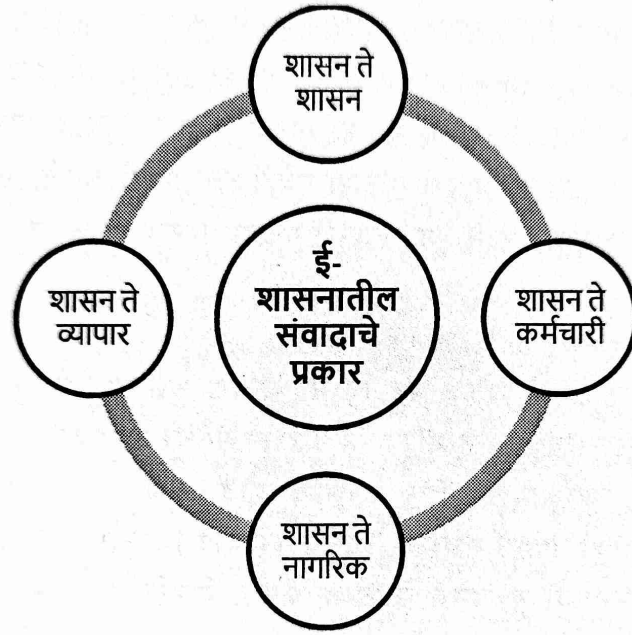
२) नेटवर्किंग : नेटवर्किंग या दुसऱ्या टप्प्यांमध्ये शासनाचे काही विभाग, काही सरकारी संस्था यांच्यामध्ये माहितीची देवाण-घेवाण करण्यासाठी केंद्र स्थापन केले जाते व त्याच्याशी या सर्वांना जोडले जाते. यामुळे शासनाच्या विविध संस्थांमध्ये माहितीचा प्रवाह सुरू राहतो.

३) ऑनलाईन उपस्थिती : भारतात ई-शासनाचा विकासात ऑनलाईन उपस्थिती हा एक अत्यंत महत्वाचा टप्पा आहे. इंटरनेट उपलब्धीमध्ये वाढ झाल्याने वेबवर उपस्थित राहण्याची गरज वाढत चालली आहे. याचा परिणाम म्हणून दिवसेंदिवस वेबसाईटची संख्या वाढत चालली आहे. त्यामुळे शासनालादेखील वेबसाईटची निर्मिती, तिची देखभाल करावी लागत आहे. शासनाचा प्रत्येक विभाग, संस्था यांना ऑन-लाईन उपस्थिती गरजेची बनली आहे. त्यांना स्वतःच्या वेबपेजवर किंवा वेबसाईटवर संघटनेची रचना, संपर्काची माहिती, अहवाल, प्रकाशने, उद्दिष्टे, व्हिजन स्टेटमेंट या सर्व गोष्टींची माहिती द्यावी लागते.

४) ऑनलाईन परस्परता : ऑनलाईन उपस्थितीमुळे नैसर्गिकरीत्या शासनाच्या विविध संस्था, विभाग व नागरिक, नागरी समाजाच्या संस्था यांच्यामधील संवादाचे माध्यम खुले होते. या टप्प्याचा महत्वाचा हेतू म्हणजे शासकीय संस्थांमधील व्यक्तिगत हस्तक्षेप दूर करणे होय. अर्ज, कायदे, सूचना, नियम यांसारखी सर्व माहिती वेबसाईटवर उलब्ध करून दिल्याने प्रशासनातील व्यक्तिगत हस्तक्षेप कमी होतो. सरकार व नागरिक यांच्यातील व्यवहार हे मोठ्या प्रमाणावर ई-शासनावरच होतात. यामुळे नागरिकांना जलद माहिती, सेवा मिळण्याबरोबरच नागरिकांच्या समस्या सोडविण्यामध्ये प्रभावीपणे मदत होत आहे.

### इ. ई-शासनातील संवादाचे प्रकार (Types of Interactions in E-Governance)

१. शासन ते शासन
२. शासन ते कर्मचारी
३. शासन ते नागरिक
४. शासन ते व्यापार



१) शासन ते शासन (Government to Government-G2G) : शासनाच्या कार्यामध्ये सामील असलेल्या संस्थांमध्ये माहिती व संसूचन तंत्रज्ञानाचा वापर करून शासकीय प्रक्रियेची पुनर्रचना करण्याबरोबरच शासनाच्या विविध संस्था व विभागांमध्ये माहितीचा प्रवाह वाढवणे, ही प्रक्रिया केवळ शासकीय पातळीपर्यंतच मर्यादित असते. ज्या-ज्या पातळीवर शासकीय संस्था कार्य करतात त्या सर्वांमध्ये माहिती-तंत्रज्ञानाचा वापर करून समन्वय साधला जातो. राष्ट्रपातळीपासून ते स्थानिक पातळीपर्यंतच्या शासनाच्या सर्व संस्थांमध्ये व संस्थांतर्गतदेखील याचा वापर केला जातो. कार्यक्षमता, कामगिरी व निष्पत्ती यांमध्ये वाढ किंवा सुधारणा करणे हा यामधील प्राथमिक हेतू आहे.

२) शासन ते नागरिक (Government to Citizens-G2C) : यामध्ये शासन व नागरिक यांच्यामध्ये संवाद वाढविण्यावर भर दिला जातो. सार्वजनिक सेवा-सुविधांचा जास्तीत जास्त लाभ नागरिकांना घेता यावा यासाठी ई शासनाची निर्मिती केली जाते. सार्वजनिक सेवांच्या उपलब्धतेचा विस्तार एका बाजूने केला जातो तर दुसऱ्या बाजूने सेवांचा दर्जा उत्कृष्ट केला जातो. शासनाबरोबर केव्हा संवाद करावयाचा हे निवडीचे स्वातंत्र्य नागरिकांना उपलब्ध करून दिले जाते तसेच शासनाबरोबर कोठे संवाद करावयाचा (सेवा केंद्र) हेही स्वातंत्र्य उपलब्ध करून दिले जाते. तसेच कशा प्रकारे शासनाशी संवाद करावयाचा उदा. इंटरनेट, फॅक्स, फोन, ई-मेल, समोरा-समोर हेही स्वातंत्र्य उपलब्ध असते. थोडक्यात शासन व नागरिक यांच्यातील संबंध मैत्रीपूर्ण बनविणे हा याचा प्राथमिक हेतू असतो.



३) शासन ते व्यवसाय (Government to Business G2B) : व्यावसायिक समुदायाला मदत करण्यासाठी ई-शासन हे साधन वापरले जाते. हे साधन सेवा-सुविधा उपलब्ध करून देण्याबरोबरच अखंडपणे संवाद साधण्याकरिता वापरले जाते. शासनाबरोबर संवाद साधताना लालफितीचा कारभार संपविणे, वेळेची बचत करणे, पारदर्शी व्यावसायिक वातावरण निर्माण करणे. ही ई शासनाची उद्दिष्टे आहेत. शासन व व्यवसाय यांच्यातील संवादाचा मुख्य हेतू म्हणजे परवाना, महसूल यामध्ये पारदर्शकता आणणे. व्यापार, गुंतवणूक व पर्यटन यांची जाहिरात करणे.

४) शासन ते कर्मचारी (Government to Employees-G2E) : कोणत्याही संघटनेपेक्षा शासनाकडे सर्वात जास्त कर्मचारी असतात. शासनाने या कर्मचाऱ्यांशी सतत संवाद साधणे गरजेचे असते. संघटना व कर्मचारी यांच्यातील संवादाची प्रक्रिया दुहेरी स्वरूपाची असते. माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर केल्याने हा संवाद जलदगतीने व कार्यक्षमपणे घडतो. तसेच तो कर्मचाऱ्यांची समाधानाची पातळीदेखील वाढवितो.

### ई. ई-शासनाचे फायदे (Benefits of E-Governance)

ई शासनामुळे अनेक फायदे होत आहेत, त्याचा आढावा पुढीलप्रमाणे घेता येईल.

१) माहितीची सहजपणे उपलब्धता व नागरिकांना दर्जेदार सेवेची उपलब्धता : शासनाच्या विविध बाजूंबद्दलची खात्रीशीर, माहिती नेहमीच उपलब्ध होते, अर्ज, कायदे, नियम, प्रक्रिया या माहितीबरोबरच अहवालाची सखोल माहिती, सार्वजनिक वाद-विवाद, निर्णय निश्चिती प्रक्रिया या स्वरूपांमध्ये शासनाची माहिती सहजपणे उपलब्ध असते. यामुळे वेळ, पैसा, प्रयत्न याची बचत होते. जन्मापासून ते मृत्यूपर्यंतच्या सर्व सेवा सुविधा नागरिकांना ई-शासनाच्या माध्यमातून उपलब्ध होतात.

२) शासकीय पातळीवर साधेपणा, कार्यक्षमता, जबाबदारी : ई शासनामुळे शासकीय पातळीवरील जटिलता, ताठरता, संदिग्धता दूर होऊन सहजपणा, साधेपणा प्राप्त होतो. ई-शासनाद्वारे जटिल प्रक्रियेचे सुलभीकरण केले जाते. नियम, कायदे यामध्ये लवचिकता आणली जाते. परिणामी शासनाच्या प्रक्रियेमध्ये सहजपणा येतो. तसेच शासन पातळीवर निर्णय प्रक्रियेची क्षमता व कार्यक्षमतेमध्ये वाढ होते. यामधून शासकीय यंत्रणा जास्तीत जास्त जबाबदार बनण्याचे पर्यावरण तयार होते. एकूणच शासनाच्या सर्वच क्षेत्रांमध्ये उत्पादकता व कार्यक्षमता वाढते.

३) शासनाचा विस्तार : शासनाने माहिती तंत्रज्ञानाचा जास्तीत जास्त वापर केल्याने शासकीय यंत्रणा प्रत्येक नागरिकाच्या दारापर्यंत पोहचविता येते. टेलिफोनचा, मोबाईलचा विस्तार, इंटरनेटचा प्रसार, संसूचनांच्या पायाभूत सुविधांचे बळकटीकरण यांसारख्या अनेक सेवा शासनामार्फत पुरविल्याने

शासन नागरिकांपर्यंत पोहचण्याच्या प्रक्रियेचा विस्तार होतो. शासनाचा विस्तार झाल्यामुळे शासनाच्या प्रक्रियेमध्ये नागरिकांचा सहभाग मोठ्या प्रमाणावर वाढतो.

ई-शासनामुळे शासकीय प्रक्रियेतील ताठरता दूर होऊन शासन पारदर्शी, कार्यक्षमपणे जनतेसाठी कार्ये करते. शासन कोणत्या दिशेने कार्य करीत आहे, याची माहिती जनतेला मिळते. जनता जागरूकपणे शासनाच्या प्रक्रियेमध्ये सहभागी होते. ई-शासनामुळे सार्वजनिक हिताची प्राप्ती सहजपणे होऊ शकते. यामुळे आधुनिक शासन हे ई-शासन बनण्याचा प्रयत्न करताना दिसते. परिणामी विकसित, विकसनशील व अविकसित राष्ट्रेदेखील ई-शासन स्वीकारत आहेत. जे शासन इलेक्ट्रॉनिक माध्यमांचा, आय.सी.टी. चा वापर जास्तीत जास्त करते ते शासन अधिक कार्यक्षम व जबाबदार असलेले दिसते. थोडक्यात ई-शासन ही आधुनिक काळाची एक गरज बनली आहे. या दृष्टीने ई-शासनाचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न - ४**

**एका वाक्यात उत्तरे द्या.**

१. कोणाच्या मते, ई-शासन म्हणजे इलेक्ट्रॉनिक माध्यमे वापरून शासनाने केलेली कामगिरी होय. ?
२. भारतातील ई शासनाच्या विकासातील पहिला टप्पा कोणता ?
३. कोणत्या टप्प्यामध्ये शासनाचे काही विभाग, काही सरकारी संस्था यांच्यामध्ये माहितीची देवाण-घेवाण करण्यासाठी केंद्र स्थापन केले जाते ?

**२.२.५ सार्वजनिक खाजगी भागीदारी (Public-Private Partnership)**

**अ. सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी संकल्पना :**

**१. प्रास्ताविक :**

सार्वजनिक सुविधा व पायाभूत सेवा-सुविधा पुरवण्यासंबंधी खाजगी क्षेत्र व सरकार यांच्यामध्ये झालेला करार म्हणजे सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी होय. खाजगी क्षेत्रातील व्यवस्थापकीय कौशल्यांचा वापर करून सरकार सामाजिक अग्रक्रम ठरविते. सरकार आणि एक किंवा अनेक खाजगी व्यक्ती किंवा क्षेत्र यांच्यामधील भागीदारीतून सरकारी सेवा किंवा खाजगी व्यवसायाचा उदय होतो. सार्वजनिक क्षेत्रातील अधिसत्ता व खाजगी पक्ष यांच्यातील करार म्हणजे सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी होय. खाजगी पक्ष सार्वजनिक सेवा पुरवितो. आर्थिक, तांत्रिक व प्रत्यक्ष कामामधील धोका खाजगी क्षेत्र उचलते. काही प्रकारच्या सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीमध्ये सेवांसाठी वापरली जाणारी

किंमत फार मोठी असते. अशा वेळी त्यांचा सरकारला कर भरावा लागत नाही. खाजगी क्षेत्राने काही बाबी विचारात घेऊन भांडवल गुंतवणूक केलेली असते. खाजगी क्षेत्र गुंतवणूक करताना सरकारशी करार करते. सेवा उपलब्ध करून देण्यासाठी जो खर्च येईल किंवा किंमत होईल, ती संपूर्ण किंवा काही प्रमाणात सरकारने करावी असा करार यामध्ये झालेला असतो. सरकारदेखील या भागीदारीला वेगवेगळ्या पद्धतीने मदत करत असते. या प्रकल्पाचा उद्देश सार्वजनिक वस्तू किंवा सेवा पुरविणे हा असतो. उदा. पायाभूत सेवा-सुविधांचे क्षेत्र यामध्ये सरकार काही वेळेला अनुदान उपलब्ध करून देते. यामुळे खाजगी गुंतवणुकदारांना त्यामधून सार्वजनिक क्षेत्रांमध्ये गुंतवणूक करण्याबाबत आकर्षण निर्माण होते. काही वेळेस सरकार महसुलाच्या स्वरूपात प्रकल्पांना पाठिंबा देते, तर काही वेळेला करामध्ये सूट देते. काही वेळेला काही निश्चित कालावधीसाठी महसूलासाठी अनुदान पुरविते. थोडक्यात विशिष्ट उद्दिष्टांचा वाहक म्हणून खाजगी क्षेत्राकडे पाहिले जाते. कराराच्या कालावधीमध्ये ही कामे खाजगी क्षेत्राला विकास करणे, बांधणे, देखभाल करणे व चालविणे करावी लागतात. ज्या प्रकल्पांमध्ये सरकारने गुंतवणूक केलेली असते, त्यामध्ये खाजगी क्षेत्राचादेखील वाटा असतो. बांधकाम व्यावसायिक, देखभाल करणारी कंपनी व बँक यांच्याशी सरकार करार करते. खाजगी क्षेत्र सरकारबरोबरच्या करारावर स्वाक्षरी करते, तर उपव्यावसायिक सेवा सुविधा क्षेत्रांमध्ये गुंतवणूक करताना जो करार केला जातो, त्यातून पैसा मिळेल अशी शाश्वती असेल तर सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीमध्ये मुख्य उमेदवार हाच प्रकल्पाला आर्थिक साहाय्य करतो. खाजगी व्यावसायिकाने दवाखाना बांधण्यासाठी आर्थिक साहाय्य करणे आणि नंतर तो दवाखाना अधिसत्तेला सुपूर्द करणे. खाजगी गुंतवणुकदार जमीनदार असल्याप्रमाणे कृती करतो. तसेच वैद्यकीय सोडून सर्व प्रकारच्या सेवा-सुविधा पुरवितो आणि हॉस्पिटल केवळ वैद्यकीय सेवा पुरविते. शासनाच्या नियंत्रणाखालील आर्थिक, व्यापारी किंवा औद्योगिक व्यवहारांना 'सार्वजनिक उद्योग' म्हणतात. त्यांच्यावर पूर्णपणे शासनाची मालकी असते (Public Undertaking) यामध्ये बदल घडून आला आहे.

## २. संकल्पना

शासन आणि खाजगी उद्योग यांच्या संयुक्त मालकीचे आर्थिक, व्यापारी किंवा औद्योगिक क्षेत्र होत आहे. सार्वजनिक हितासाठी शासनाने अर्थव्यवहारात हस्तक्षेप करावा हे तत्त्व रूढ झाल्यामुळे जनतेला काही सोई-सेवा उपलब्ध करून देण्यासाठी सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीची संकल्पना पुढे आणली आहे. व्यापक जनहितासाठी शासन असे सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचे क्षेत्र पुढे आणते, असा दावा केला जातो. सरकार त्यावर नियंत्रण ठेवत असले तरी त्यांचे व्यवस्थापन यांना नफ्याच्या चौकटीत पाहिले जाते. त्यामुळे सार्वजनिक हिताची संकल्पना सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीत सीमावर्ती भागात जाते. खाजगी क्षेत्राचा फायदा किंवा कल्याण ही संकल्पना मध्यवर्ती येते. शिक्षण, धरणे, पाणी, वीज, आरोग्य, रस्ते, विमान, बंदरे, उड्डाणपूल, जहाजे, मॉल या क्षेत्रांत सार्वजनिक-

खाजगी भागीदारीचे क्षेत्र भारतात वाढले आहे. या क्षेत्रातील वाढ हा व्यापक सार्वजनिक हिताला आव्हान देण्याचा मुद्दा उरतो. भारतात सार्वजनिक क्षेत्र १९४८ पासून ते १९९० पर्यंत सरकारच्या नियंत्रणाखाली होते. सार्वजनिक क्षेत्राची व्याप्ती व स्वरूप १९४८ ते १९९० पर्यंतच्या सार्वजनिक धोरणात स्पष्ट केले गेले. सार्वजनिक क्षेत्रात सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचा प्रयोग राबविण्यास १९९१ नंतर मात्र सुरुवात झाली. सार्वजनिक उद्योग समिती व सार्वजनिक लेखा समिती यांच्यामार्फत संसदेचे नियंत्रण सार्वजनिक उद्योगांवर होते; हे नियंत्रण सैल झाले. त्यांनी सार्वजनिक-खाजगी भागीदाराचे क्षेत्र वाढविले. हा मुद्दा खाजगीकरणाशी संबंधित आहे; म्हणजेच नवउदारमतवादी विचारव्यूहातील आहे.

### ३. सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचा इतिहास -

सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी हा दृष्टिकोन अगदी अलीकडचा वाटत असला तरी सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी कल्पनेचा इतिहास इ. स. सोळाव्या शतकापर्यंत मागे जातो इसवी सन सोळाव्या व सतराव्या शतकात सार्वजनिक खाजगी भागीदारी प्रतिमानाच्या माध्यमातून फ्रान्स मध्ये मोठ्या प्रमाणात रस्ते व पुलांची निर्मिती करण्यात आल्याचे दाखले अभ्यासकानी दाखवून दिलेले दिसतात.

ब्रिटनमध्येही १८ ते २० व्या शतकादरम्यान व अमेरिकेतही एकोणिसाव्या शतकाच्या प्रारंभी पाणी व्यवस्थापनाचे कार्य याच प्रतिमानाच्या आधारे चालताना दिसत होते. १९९२ मध्ये इंग्लंडमध्ये सुरू झालेली खाजगी वित्ताची (PFI) हेही सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचे उत्तम उदाहरण होय. भारतातही एकोणिसाव्या शतकात सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचे काही मोजके परंतु महत्त्वाची उदाहरणे आढळतात. उदा. १८५३ मध्ये कार्यान्वित झालेले बॉम्बे ते ठाणे ही रेल्वे कार्यान्वित करणारी द ग्रेट इंडियन पेनिन्सुलर रेल्वे कंपनी, १८७४ ची बॉम्बे ट्राम वे कंपनी, २० व्या शतकाच्या प्रारंभी मुंबई व कोलकता येथे चालवले जाणारे ऊर्जा निर्मिती व वितरण कंपन्या या सार्वजनिक खाजगी भागीदारी च्या माध्यमातूनच प्रकल्प पूर्णत्वास नेत होत्या,

समकालीन संदर्भात भारत सरकारने सार्वजनिक खाजगी क्षेत्रात १९९० च्या दशकापासून वेग वाढवला व आज तर जवळजवळ सर्व महत्त्वाचे प्रकल्प या माध्यमातूनच कार्यान्वित होताना दिसतात. आज भारतात सरकारने अर्थमंत्रालयाच्या मार्गदर्शनाखाली स्वतंत्र PPP CELL ची निर्मिती केली आहे. त्या माध्यमातून रेल्वे, आरोग्य सेवा, पायाभूत सुविधा, शिक्षण, ऊर्जा व इतर महत्त्वाच्या क्षेत्रात प्रकल्प राबवले जात आहेत. भारतात यादृष्टीने अलीकडच्या काळात viability gap funding scheme (VGF) योजना सुरू केली आहे. या योजनेप्रमाणे निधी उपलब्ध करून सार्वजनिक खाजगी भागीदारीस प्रोत्साहन दिले गेले. हा निधी प्रामुख्याने आर्थिकदृष्ट्या समर्थनीय परंतु व्यवसायिक नसणाऱ्या प्रकल्पांकरिता दिला जातो. त्यात सरकारकडून २०% पर्यंत अनुदानही दिले

जाते. जागतिक बँक ही भारतात पायाभूत सुविधा प्रकल्पांच्या माध्यमातून मोठ्या प्रमाणात कर्जपुरवठा करण्यास उत्सुक दिसते. जागतिक बँकेच्या सहकार्याने ही भारतात रस्ते वाहतूक, ऊर्जा, पाणीपुरवठा, स्वच्छता, जलसिंचन, शहरी विकास इत्यादी क्षेत्रात सार्वजनिक खाजगी भागीदारी सुरू करण्यात आली. ३१ ऑगस्ट २००४ साली या दृष्टीने स्थापन झालेली कमिटी ऑन इन्फ्रास्ट्रक्चर (COI) ही तर अत्यंत महत्त्वाची ठरली.

सार्वजनिक खाजगी भागीदारीच्या माध्यमातून व्यापारी पद्धती, स्पर्धा, राज्याचा कमीत कमी हस्तक्षेप, पात्रता पूर्ण नोकरवर्ग इत्यादी घटकांना महत्त्व देण्यात येते. सार्वजनिक उद्दिष्टे खाजगी व्यवस्थापकीय संच पद्धतीने पूर्ण करण्यात येतात. भारताच्या आर्थिक धोरणात बदल झाल्याने प्रशासकीय व्यवस्थेमध्ये ही मोठ्या प्रमाणात बदल करण्यात आलेले आहेत. जागतिकीकरण उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या स्पर्धात्मक युगात भारतीय प्रशासकीय युगात भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेमध्ये नवीन बदल स्वीकारावे लागले आहेत हे स्पष्टपणे जाणवते.

#### ४. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी अर्थ -

सार्वजनिक खाजगी भागीदारी म्हणजे शासन व खाजगी भांडवलदार यांनी परस्पर संमतीने एकत्रित येऊन एखादा उद्योग सार्वजनिक खाजगी भागीदारीद्वारे चालवणे होय. सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचा सर्वसाधारण अर्थ वरील प्रमाणे स्पष्ट करता येत असला तरी देशपरत्वे या संकल्पनेत मूलभूत स्वरूपाचे फरक आढळतो. त्यातील काही प्रमुख उदा. पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

- i. दक्षिण आफ्रिकन PPP संकल्पना : द आफ्रिकन शासनाच्या मते, शासकीय संस्था व खाजगी संपत्ती यात कायदेशीर करार असून ते संस्थांच्या कार्याचे सादरीकरण कार्य करतात व राज्याचा संपत्तीचा उपयोग महत्त्वाच्या प्रकल्पांमध्ये जोखीम घेऊन करतात.
- ii. ब्राझीलमधील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचा अर्थ ब्राझील शासनाच्या मते सार्वजनिक खाजगी भागीदारी म्हणजे शासन व खाजगी बाबी यात एक करार आहे. ज्यामध्ये सेवा व्यवस्थापनाचे कायदेशीर बंधन प्रस्थापित होते तर खाजगी क्षेत्र हे वित्त, गुंतवणूक व व्यवस्थापन यास जबाबदार आहे.

#### ५. सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचे प्रकार -

प्रकल्पाचे स्वरूप, व्याप्ती, उद्दिष्टे भांडवली गुंतवणूक, तांत्रिक बाबी आणि उपयोगिता यांच्या आधारे सार्वजनिक - खाजगी भागीदारीचे स्वरूप ठरत असते. अशा प्रकारच्या व्यवहारात एक किंवा अधिक खाजगी संस्था किंवा त्यांचे संघटन यांच्याशी भागीदारी केली जाते. भांडवली गुंतवणूक व तंत्रज्ञानाच्या आधारे देशी किंवा विदेशी किंवा बहुराष्ट्रीय संस्थांची निवड करण्यात येते. विशिष्ट

उद्देशीय प्रकल्पांसाठी, त्या क्षेत्रात नावाजलेल्या खाजगी संस्थांची भागीदार म्हणून निवड करण्यात येते. काही प्रकल्पात शासन एका विशिष्ट ठेकेदाराची निवड करते आणि त्यातील कामांची जबाबदारी अन्य संस्थांकडे किंवा व्यक्तींकडे सोपविण्याची मुभा सदर भागीदारास दिली जाते. साधारणपणे कामाच्या स्वरूपाच्या आधारे भागीदारीचे प्रकार पुढीलप्रमाणे सांगता येतात.

- १) व्यवस्थापन विषयक करार
- २) भाडेपट्टा करार
- ३) प्रकल्प उभारणी, कार्यान्वित करणे, विशिष्ट कालावधीसाठी त्याचे व्यवस्थापन करणे आणि कालावधी संपल्यानंतर हस्तांतरण करणे. (इजद)
- ४) संयुक्त प्रकल्प उभारणी
- ५) केवळ भांडवली गुंतवणूक विषयक करार
- ६) केवळ तांत्रिक सहकार्य विषयक करार
- ७) सार्वजनिक उपयोगाच्या सेवांनी विशिष्ट कालावधीसाठी खरेदीविषयक करार

#### ६. भारतातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीची प्रमुख क्षेत्रे -

भारतात सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचे प्रतिमान मोठ्या प्रमाणात प्रचलित झालेले दिसते. प्रामुख्याने पुढील बाबीसंदर्भात या प्रतिमानाचा वापर मोठ्या प्रमाणात होताना दिसतो आहे.

- i. **रेल्वे क्षेत्र :** इंडियन रेल्वे क्ेटरिंग अँड टुरिझम कॉर्पोरेशन (IRCTC) या मंडळाने रेल्वेमध्ये खाद्य पदार्थ बनवणे, आर्थिक दृष्ट्या स्वस्त हॉटेल्स व मोठ्या रेल्वे स्टेशनवरील फूड प्लाझा हे खाजगी उद्योगाच्या सहभागातून विकसित केलेले दिसतात. या तत्त्वाप्रमाणे नऊ वर्षांच्या कराराने फूड प्लाझा करिता परवाना दिला जातो व पुढे तीन वर्षाकरिता त्यास मुदतवाढ देण्याचीही तरतूद आहे. IRCTC च्या माध्यमातून या प्रतिमानाच्या सहाय्याने luxury tourism व Palace on wheel या प्रकारातही भागीदारी करण्यात आली आहे.
- ii. **आरोग्य क्षेत्र :** भारत सरकारने आरोग्य क्षेत्रातील भागीदारी करिता प्रामुख्याने या प्रतिमानाचा वापर जागतिक आरोग्य संघटनेची केलेल्या करारात केला आहे. याशिवाय आरोग्य व कुटुंब कल्याण मंत्रालयाने एकूण बारा योजना सार्वजनिक खाजगी भागीदारी तत्त्वांतर्गत सुरू केलेल्या दिसतात. देशाच्या राजधानीच्या ठिकाणी अत्याधुनिक हॉस्पिटल्सची निर्मिती ही सरकारने या तत्त्वांतर्गत केलेली दिसते.

- iii. **पाणी व स्वच्छता क्षेत्र** : या क्षेत्रात ही भारत सरकारने सार्वजनिक खाजगी भागीदारी प्रति मानस मोठा वाव दिलेला दिसतो. याचे उत्तम उदा. म्हणजे पाण्याच्या क्षेत्रात न्यू त्रिपुर इंडिया डेव्हलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (NTIDCL) हा प्रकल्प तामिळनाडूत सुरू केला आहे.
- iv. **माहिती तंत्रज्ञान क्षेत्र** : सरकारने सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे तत्व ई-शासन प्रकल्पातही मोठ्या प्रमाणात वापरलेले दिसते. खाजगी माहिती तंत्रज्ञान क्षेत्र हे ई-शासनाची जाणीव व माहिती करून देण्यासाठी सहकार्य करते. काही माहिती तंत्रज्ञान कंपन्यांनी शासनाच्या ई-प्रकल्पाचे प्रवर्तक म्हणून मोठे योगदान दिलेले दिसते. मायक्रोसॉफ्ट, आयबीएम, एच सी एल, इन्फोसिस आणि अॅडोब या यापैकी काही प्रमुख कंपन्या होत.
- v. **राष्ट्रीय व राज्य महामार्ग** : दळणवळणाच्या पायाभूत सुविधांमध्ये राष्ट्रीय व राज्य रस्ते महामार्गाचे स्थान महत्त्वपूर्ण आहे. स्वातंत्र्योत्तर काळात भारत सरकारने या क्षेत्रात भरीव कार्य केले असले तरी सरकारच्या कार्यावर मर्यादा आहेत याची जाणीव १९९० च्या दशकात प्रकर्षाने झाली. त्यातूनच या क्षेत्रातही सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचे प्रतिमान विकसित केले गेलेले दिसते.

#### ६. खाजगीकरण व सार्वजनिक खाजगी भागीदारी यातील फरक -

खाजगीकरण व सार्वजनिक खाजगी व भागीदारी या दोन्ही एकच संकल्पना आहेत असा गैरसमज भारतात प्रामुख्याने मोठ्या प्रमाणात आढळतो. वास्तवात मात्र या दोन संकल्पनांमध्ये मूलभूत स्वरूपाचा फरक आहे. तो पुढीलप्रमाणे मांडता येईल.

- i. **जबाबदारीच्या तत्वातील फरक** : जबाबदारीच्या तत्वांसंदर्भात खाजगीकरण व सार्वजनिक खाजगी भागीदारी यात मूलभूत स्वरूपाचा फरक आढळतो. जसे की, खाजगीकरणामध्ये खाजगी क्षेत्रातील बाकीच्या सेवा व निधी देण्याची जबाबदारी असते. तर दुसरीकडे सार्वजनिक खाजगी भागीदारीत शासनाद्वारे पुरवलेल्या सेवांमध्ये पूर्णपणे समावेशनाची धारणा आहे.
- ii. **मालकी वा स्वामित्वातील फरक** : मालकी वा स्वामित्वाचा संदर्भात ही या दोन संकल्पनांमध्ये मोठा फरक आहे. जसे की, खाजगीकरणात स्वामित्वाचे हक्काबरोबरीनेच त्याचे फायदे व त्याचे मूल्य खाजगी क्षेत्राकडे दिलेले असते. सार्वजनिक खाजगी भागीदारीत मात्र सार्वजनिक क्षेत्राचे स्वामित्व वा मालकी ही कायद्याने सरकारने स्वतःकडे कायम राखलेली असते.
- iii. **सेवेचे स्वरूप** : खाजगीकरण व सार्वजनिक खाजगी भागीदारी या दोन तत्वात सेवेच्या स्वरूपासंदर्भात ही फरक आढळतो. खाजगी क्षेत्रात सेवेचे स्वरूप व व्याप्ती यांचे निर्णय खाजगी पुरवठादारांकडून होतो. तर सार्वजनिक खाजगी भागीदारीत सेवेचे स्वरूप व व्याप्ती ही करार पद्धतीने दोन्ही बाजूने निर्णय घेतला जातो.

iv. **जोखीम व मोबदला यातील फरक:** जोखीम व मोबदल्याच्या संदर्भातही खाजगीकरण व सार्वजनिक खाजगी भागीदारी यात मूलभूत स्वरूपाचा फरक आढळतो. खाजगीकरणात मुलतःच जोखीम असते, परंतु सार्वजनिक खाजगी भागीदारीत जोखीम व मोबदला या दोन्ही गोष्टी शासन व खाजगी क्षेत्रात वाटल्या जातात.

#### सारांश -

शासन खाजगी क्षेत्राच्या मदतीने नागरिकांना सेवा-सुविधा पुरविते. सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्राच्या भागीदारीतून प्राथमिक सोयी-सुविधा (उदा. रस्ते) पुरविल्या जातात. 'बांधा, वापरा व हस्तांतरित करा' हे तत्वामध्ये वापरले जाते. भारतात जागतिकीकरणानंतर सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचे क्षेत्र बनले आहे. आज शासन याच तत्वाच्या आधारे विकास करित आहे. थोडक्यात आज सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे तत्व समकालीन प्रशासन व्यवस्थेतील महत्वाचे तत्व ठरले आहे. जागतिकीकरण उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेतून निर्माण झालेल्या प्रवाहांमध्ये सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे एक महत्वाचे प्रतिमान आहे. विकसनशील देशांनी पायाभूत व उद्योजकीय क्षेत्रात येणाऱ्या विकासकामांच्या मर्यादाना भेदण्यासाठी प्रामुख्याने या तत्वाचा अवलंब केलेला दिसतो.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न - ५

#### रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.

१. .... साली कमिटी ऑन इन्फ्रास्ट्रक्चर स्थापना झाली.  
अ) ३१ ऑगस्ट २०००  
ब) ३० ऑगस्ट २००४  
क) ३१ ऑगस्ट २००४  
ड) ३० ऑगस्ट २०००
२. शासनाच्या नियंत्रणाखालील आर्थिक, व्यापारी किंवा औद्योगिक व्यवहारांना ..... म्हणतात.  
अ) सार्वजनिक उद्योग  
ब) खाजगी उद्योग  
क) सावकारी उद्योग  
ड) यापैकी एकही नाही
३. खाजगी क्षेत्रात सेवेचे स्वरूप व व्याप्ती यांचे निर्णय खाजगी घेतले जातात.  
अ) शासनाकडून  
ब) खाजगी पुरवठादारांकडून  
क) सावकारांकडून  
ड) सरकार व खाजगी पुरवठादारांकडून



## २.२.६ आपत्ती व्यवस्थापन

### अ. प्रास्ताविक :

आधुनिक काळात मानवी कृतीमुळे प्रचंड आर्थिक, सामाजिक, नैसर्गिक बदल होत आहेत. पृथ्वीवर अनेक आपत्ती येत आहेत. आपत्तीचे वर्गीकरण करताना मानवनिर्मित व निसर्गनिर्मित आपत्ती असे दोन भाग करता येतात. नैसर्गिक आपत्तीत भूकंप, पूर, दुष्काळ व आग यांचा तर मानवनिर्मित आपत्तीमध्ये अपघात, गर्दी व आग या आपत्तींचा समावेश होतो. या सर्व आपत्ती मानवाची प्रचंड प्रमाणात जिवीत व वित्तहानी करण्यास कारणीभूत ठरतात. म्हणून या आपत्तींच्याद्वारे होणारे नुकसान टाळण्यासाठी किंवा ते कमीत कमी कसे होईल यादृष्टीने नियोजनबद्ध रीतीने उपाययोजनांचे योग्य व्यवस्थापन करणे आवश्यक ठरते. यालाच आपत्ती व्यवस्थापन असे म्हणतात. हे व्यवस्थापन प्रमुख तीन पातळीवर करता येते, ते म्हणजे आपत्तीपूर्व, आपत्तीवेळचे आणि आपत्तीनंतरच्या काळातील व्यवस्थापन होय. या सर्व बाबींची सविस्तर चर्चा पुढीलप्रमाणे.

### ब. आपत्ती व्यवस्थापन – अर्थ व संकल्पना :

आपत्ती म्हणजे आकस्मिकपणे प्रचंड प्रमाणात जीवित व वित्त हानी होणे होय. ज्या संकटामुळे राष्ट्राची किंवा समाजाची मोठ्या प्रमाणात जीवित, आर्थिक व सामाजिक हानी होते. तसेच संबंधित समाजावर किंवा राष्ट्रावर तिचे दूरगामी परिणाम होत असतात, अशा सर्व संकटांना आपत्ती असे म्हणता येते. आपत्ती या शब्दाचा अर्थ पाहता असे दिसते की, मूळ फ्रेंच भाषेतील शब्द Disaster या शब्दाचा अर्थ des meaning "bad" and aster meaning "star" म्हणजे अतर्कमय तारांकित घटना, प्रतिकूल किंवा दुदैवी घट्टामुळे प्राणी, वनस्पती व मानवी जीवनाची होणारी हानी म्हणजे आपत्ती होय.

निसर्ग हा अनेक जैविक व अजैविक घटकांनी मिळून बनलेला आहे. या घटकांमध्ये वेगवेगळ्या कारणामुळे बदल घडून येतात. हे बदल हळूवार किंवा शीघ्र गतीने घडून येतात, तेव्हा पृथ्वीवर अनेक प्रलयकारी घटना घडून येतात त्यास नैसर्गिक आपत्ती असे म्हणतात. मानवाच्या अनेक आर्थिक क्रिया-प्रक्रियांतून आकस्मितपणे अशा घटना घडतात की, त्यामुळे प्रचंड प्रमाणात जीवित व वित्त हानी उद्भवते यास मानव निर्मित आपत्ती असे म्हणतात. मानव आपल्या विकासासाठी सातत्याने धडपडत आहे. ही मानवाची धडपड पूर्णतः निसर्गातच चालते, त्यामुळे दिवसेंदिवस निसर्गात मानवाचा हस्तक्षेप वाढत चालला आहे. या वाढत्या हस्तक्षेपामुळे मानवास नैसर्गिक व मानवनिर्मित आपत्तींना सामोरे जावे लागत आहे. म्हणून आपत्तींचे व्यवस्थापन करणे गरजेचे आहे.

आपत्ती व्यवस्थापन म्हणजे आपत्तीच्या सुनियोजित प्रतिकारासाठी योग्य तयारी, जलद गतीने प्रतिसाद व आपत्तीनंतर उद्भवणारी परिस्थिती पूर्वपदावर आणण्यासाठी आखलेली योजना होय.

दुसऱ्या शब्दात सांगायचे झाले तर असे म्हणता येते की, आपत्ती व्यवस्थापन म्हणजे पर्यावरण संतुलित व सुरक्षित बनविण्यासाठी केलेली उपाययोजना होय. आपत्ती व्यवस्थापनामुळे आपत्ती ओढावणारच नाही असे नाही, परंतू आपत्ती व्यवस्थापनातून प्रत्येकाला कोणत्या प्रकारच्या आपत्तीसाठी कोणत्या प्रकारची काळजी घ्यावी हे समजते. या ज्ञानातूनच प्रत्येक छोट्या मोठ्या आपत्तीवेळी आपत्तीस प्रतिकार करणे ही जाणीव प्रत्येकामध्ये जागृत होते. यातून काही वेळेस ती येण्यापूर्वी टाळता येईल तर काही वेळेस आपत्ती घडल्यानंतर तातडीची उपाययोजना करता येईल. आपत्ती व्यवस्थापनातून योजनाबद्धरीतीने आपणांस सावधगिरी बाळगणे, आपत्तीचा प्रतिकार करणे, आपत्तीपासून लोकांना वाचविणे, आपत्तीची झळ कमी करणे इत्यादी गोष्टी साध्य करता येतील. आपत्तीवेळी तेथील जनता, सामाजिक संस्था, शैक्षणिक संस्था, शासन यंत्रणा यांच्या जबाबदारीतूनच आपत्तीचे निवारण करता येते. व्यवस्थापन शास्त्राच्या भाषेत असे झाले तरच आपत्ती निवारण हे उत्तम दर्जाचे होते व त्याचा लाभ आपत्तीग्रस्त लोकांना जास्तीत जास्त होवू शकतो. ज्यावेळी आपत्ती येते त्यावेळेस आपत्तीची तीव्रता समजत असते. या तीव्रतेवरच आपत्तीचे व्यवस्थापन कसे करता येईल याविषयी विविध टप्पे पाडता येतात. त्याचा आढावा पुढीलप्रमाणे आहे. प्रामुख्याने आपत्ती व्यवस्थापनासंदर्भात तीन टप्पे प्रभावीपणे अंमलात आणावे लागतात.

**१. आपत्तीपूर्व टप्पा / कार्यवाही :** आपत्तीपूर्व टप्पा म्हणजे पूर्व तयारी म्हणता येते. पूर्व तयारी सर्वात महत्वाची असून या टप्प्यामध्ये योग्य खबरदारी घेवून योजनांची सूत्रबद्ध पद्धतीने अंमलबजावणी केल्यास आपत्तीची तीव्रता कमी होण्यास मदत होते. आपत्तीपूर्व टप्प्यामध्ये सर्व प्रथम आपत्तीचा योग्य अंदाज घेण्यासाठी शास्त्रशुद्धरित्या अभ्यास करून किती लोकांना आपत्तीची झळ पोहचणार ? नुकसानीचे प्रमाण किती राहिल ? या विषयी बिनचूक असा पूर्व अंदाज घेता येतो. याला धोकामापनाची प्रक्रिया असेही म्हणतात. या टप्प्याचा महत्वाचा फायदा म्हणजे प्रथम आपत्तीपूर्व टप्प्यात पूर्व अंदाज घेतल्यानंतर योग्य प्रकारची कारवाई करून धोक्याची तीव्रता कमी करणे शक्य होते. धोका कमी झाला की मदतीची गरज ही कमी होते. आपत्तीपूर्व, व्यवस्थापनामध्ये आपत्ती निवारणासाठी सुयोग्य संघटना निर्माण करणे आवश्यक असते. या संघटनेद्वारे आपत्तीपूर्व, आपत्ती दरम्यान व आपत्ती नंतरची कार्यवाही करणे आवश्यक ठरते. यासाठी केंद्रसरकार, राज्यसरकार व जिल्हा प्रशासन पातळीवर स्वतंत्र संरचना निर्माण केल्या जातात. त्यांच्या जोडीला सैन्यदल, निमलष्करी दले व अशासकिय सामाजिक संस्था यांचीही या संदर्भात भूमिका स्पष्ट ठरली पाहिजे. या दृष्टिकोनातून २००५ साली भारत सरकारने कायद्यामध्ये आपत्ती व्यवस्थापन सुसंगत करण्यासाठी शासकिय संरचना अस्तित्वात आणली आहे. ती पुढीलप्रमाणे - उदा. केंद्रिय पातळीवर नॅशनल डिझास्टर मॅनेजमेंट अथोरिटी, राज्य पातळीवर स्टेट डिझास्टर मॅनेजमेंट अथोरिटी, जिल्हा पातळीवर जिल्हा डिझास्टर मॅनेजमेंट अथोरिटी, तालूका पातळीवर तालुका डिझास्टर मॅनेजमेंट अथोरिटी व गांव

पातळीवर आपत्ती व्यवस्थापन समितीची निर्मिती करण्यात आली आहे. केंद्रीय पातळीवरील या यंत्रणेचे अध्यक्ष हे देशाचे पंतप्रधान असतात. भारतात या राष्ट्रीय आपत्ती व्यवस्थापन प्राधिकरणाचे मुख्यालय दिल्ली येथे आहे.

आपत्तीपूर्व व्यवस्थापनात सुयोग्य संघटनेद्वारे विविध प्रकारचे निकष ठरविण्याचे महत्वपूर्ण काम करावे लागते. धोक्याचे इशारे व सुचना देण्याची यंत्रणा प्रभावीपणे राबवावी लागते. कार्यक्षम संपर्क यंत्रणा उभा करावी लागते. तसेच आपत्ती व्यवस्थापनाचे प्रशिक्षण वेगवेगळ्या पातळीवर द्यावे लागते. उदा. शासकिय, सामाजिक पातळीवर इत्यादी. थोडक्यात आपत्तीपूर्व व्यवस्थापनामध्ये प्रशिक्षण, जनजागृती उपक्रम, यंत्रणांचा सराव व प्रात्यक्षिक, आपत्ती व्यवस्थापन आराखडा तयार करून सर्व यंत्रणा सुसज्ज ठेवाव्या लागतात. तसेच विविध आपत्ती प्रतिसाद दलांशी संपर्क व समन्वय ठेवावा लागतो.

**२. आपत्तीकाळातील व्यवस्थापन :** आपत्ती काळातील टप्प्यांमध्ये आपत्ती येताच किंवा आपत्तीची पूर्व कल्पना मिळताच अंमलबजावणीचा टप्पा सुरु होतो. त्याला आपत्तीप्रसंगी व्यवस्थापन असेही म्हणतात. या टप्प्यात सर्वप्रथम जिवीत हानी कशी टाळता येईल यादृष्टीने लोकांना व प्राण्यांना सुरक्षित ठिकाणी हलविण्यास प्राधान्य दिले जाते. त्यानंतर मालमत्तेच्या सुरक्षेकडे लक्ष केंद्रित केले जाते. प्रथम १०० टक्के जिवित हानी टाळण्याचा प्रयत्न केला जातो. तर मालमत्तेचा शक्य तेवढा बचाव केला जातो. अंमलबजावणीमध्ये जीवित व वित्तहानी टाळण्याचा प्रयत्न झाल्यानंतर आपत्तीग्रस्तांना योग्य मदत कार्य करता यावे यासाठी आपत्तीमध्ये मृत्यूचे प्रमाण, जखमी लोकांचे प्रमाण, संपूर्ण मालमत्ता नष्ट होण्याचे प्रमाण इत्यादी गोष्टीची योग्य सर्वेक्षणाद्वारे माहिती घेवूनच प्रत्यक्ष मदत करावी लागते. त्यासाठी वेगवेगळ्या पातळीवरील संघटनांची जबाबदारी अत्यंत महत्वाची असते. आपत्तीची वरील गोष्टीतील माहिती योग्य असल्यास मदत कार्य सुनियोजित व कार्यक्षमपणे पूर्णत्वास नेणे सहज शक्य होते. उदा. आवश्यक साधनसंपत्ती, स्थलांतर करणे, पुनर्वसन करणे इत्यादी. थोडक्यात आपत्ती प्रसंगी व्यवस्थापनात प्रत्यक्ष आपत्ती घडल्यानंतर मदत कार्य असे नियोजन करणे तसेच मदत यंत्रणांमध्ये समन्वय राखणे या गोष्टींचा अंतर्भाव होतो.

**३. आपत्तीनंतरचे व्यवस्थापन :** आपत्ती घडून गेल्यानंतर जे व्यवस्थापन केले जाते त्यास आपत्ती नंतरचे व्यवस्थापन असे म्हणतात. या टप्प्यामध्ये अशा बऱ्याच कार्यांचा समावेश होतो की, ती कार्ये एकाच वेळी करणे गरजेचे असते. त्यातील अत्यंत महत्वाची गोष्ट म्हणजे आपत्ती ग्रस्तांचे पुनर्वसन करणे, यामध्ये सुरवातीला तात्पुरते पुनर्वसन व कालांतराने कायमस्वरूपी, यासाठी जास्त कालावधी लागतो. कारण या भागात होणाऱ्या कार्यासाठी शासनाला बरेच निर्णय घेणे क्रमप्राप्त असते. विविध निकषानुसार काही आपत्ती ग्रस्तांना आर्थिक मदत करणे तर काही वेळेस नव्याने वसाहती निर्माण करून देणे इत्यादींचा समावेश असतो. थोडक्यात वेगवेगळ्या परिस्थितीनुसार

कायमस्वरूपी पुनर्वसनाबाबत निर्णय घ्यावे लागतात. थोडक्यात आपत्ती व्यवस्थापनातील शेवटच्या टप्प्यात म्हणजे आपत्ती नंतरच्या व्यवस्थापनात मदतकार्य कोणत्या पद्धतीने नियंत्रित करता येईल, मदत व पुनर्वसन योजनेची अंमलबजावणी कशी करता येईल याविषयी बाबींचा समावेश होतो.

आपत्ती व्यवस्थापनामध्ये वरील तीन टप्पे क्रमाक्रमाने प्रभाविपणे राबविल्यास आपत्ती ग्रस्तांना योग्य न्याय मिळू शकतो. बहुतांश वेळा आपत्तीमध्ये होणारी जिवित व वित्तहानी टाळण्यास मदत होते.

#### क. आपत्तीचे प्रकार :

आपत्तीचे प्रकार पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

##### आपत्तीचे प्रकार

नैसर्गिक आपत्ती.	मानवनिर्मित
१. भूकंप	१. अपघात
२. पूर	२. गर्दी
३. दुष्काळ	३. आग
४. आग	
५. भूस्खलन	

असे आपत्तीचे विविध प्रकार आढळून येतात. आपत्ती नैसर्गिक असो वा मानवनिर्मित ती नुकसानकारक असते. भूकंप, पूर अश्या आपत्तीमध्ये प्रचंड नुकसान होते.

#### ड. उपाययोजना :

नैसर्गिक आपत्तीवर उपाययोजनेचा विचार करता मनुष्य सहजासहजी नैसर्गिक आपत्तीवर उपाय शोधू शकत नाही. परंतु विशेष प्रशिक्षण घेऊन आपत्तीचे नियोजन करून नैसर्गिक आपत्तीचा सामना करता येऊ शकतो. त्यासाठी जागतिक ते स्थानिक पातळीवर प्रयत्न होणे गरजेचे आहे. कारण कोणतीही आपत्ती निवारण करतेवेळी लोकसहभाग हा अत्यंत महत्त्वाचा असतो. लोकसहभागाशिवाय आपत्ती निवारण करणे अशक्य वाटते. नैसर्गिक आपत्तींना सामोरे जाण्यासाठी मनुष्याने निसर्गावर आपल्या भौतिक सुखासाठी केलेले अतिक्रमण थांबवणे गरजेचे आहे. त्याचा एक प्रयत्न म्हणजे संयुक्त राष्ट्र संघाच्या २२ डिसेंबर १९८९ च्या सर्वसाधारण अधिवेशनामध्ये नैसर्गिक आपत्तींना आवर घालण्यासाठी २२ डिसेंबर या दिवसाची घोषणा करण्यात आली. तर १९९० ते ९९ हा काळ नैसर्गिक आपत्तींना आवर घालण्याचे दशक म्हणून घोषित करण्यात आले होते. मानवनिर्मित आपत्तीवर

उपाययोजना म्हणून विचार करता खालील प्रकारच्या काही बाबी राबविल्यास जीवित व वित्तहानी टाळता येईल.

१. ज्या ठिकाणी लोक धार्मिक कारणांसाठी, सण उत्सवांसाठी, राजकीय सभांवेळी मोठ्या प्रमाणावर एकत्र येतात, अशा ठिकाणी योग्य नियोजन केल्यास त्या ठिकाणी गोंधळाची परिस्थिती निर्माण होणार नाही.
२. जनतेत सामाजिक व जातीय एकोपा निर्माण व्हावा म्हणून विविध माध्यमातून जनतेत जनजागृती करणे ही काळाची गरज बनली आहे. परिणामी समाजातील ताणतणाव कमी होतील.
३. अचानकपणे निर्माण होणाऱ्या स्फोटक परिस्थितीमध्ये योग्य ती उपाययोजना करण्यासंबंधी पोलिस कर्मचारी व प्रशासकीय कर्मचारी यांना प्रशिक्षण देणे गरजेचे आहे.

वरील प्रकारच्या विविध उपाययोजना राबविल्यास गर्दी या आपत्तीवर थोड्या फार प्रमाणात नियंत्रण येवू शकेल.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न - ६.**

**रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.**

१. मानवाच्या अनेक आर्थिक क्रिया-प्रक्रियांतून आकस्मितपणे अशा घटना घडतात की, त्यामुळे प्रचंड प्रमाणात जीवित व वित्त हानी उद्भवते यास ..... असे म्हणतात.

- |                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| अ. मानव निर्मित आपत्ती | ब. नैसर्गिक आपत्ती    |
| क. अस्मानी आपत्ती      | ड. वरीलपैकी एकही नाही |

२. भारतात या राष्ट्रीय आपत्ती व्यवस्थापन प्राधिकरणाचे मुख्यालय ..... येथे आहे.

- |          |            |           |         |
|----------|------------|-----------|---------|
| अ. मुंबई | ब. कोलकाता | क. दिल्ली | ड. पुणे |
|----------|------------|-----------|---------|

३. .... हा काळ नैसर्गिक आपत्तींना आवर घालण्याचे दशक म्हणून घोषित करण्यात आले.

- |                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| अ. १९९० ते १९९९ | ब. १९०९ ते १९१९ |
| क. १९९० ते १९९१ | ड. १९९९ ते १९९९ |

**२.३ सारांश**

आधुनिक काळातील बदलांचा वेग सर्वच क्षेत्रात वाढला. त्या प्रमाणात राज्याच्या कार्य क्षेत्रातही वाढ झाली. एका विशिष्ट मर्यादेपर्यंत या बदलांच्या वेगाचा सामना करण्यात राज्यसंस्थेला यश आले. मात्र समकालीन संदर्भात मानवी समूहाच्या सभोवताल विज्ञान तंत्रज्ञानाने व

जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेने दिलेला वेग हा मानवी समाजाच्या इतिहासातील सर्वात वेगवान घडामोडींच्या कालखंडात समकालीन संदर्भाना अंतर्भूत करत आहे. या सर्व बदलांच्या प्रक्रियेने व जनसामान्यांच्या अपेक्षेने शासन सत्तेवरचे ताण वाढत गेले. नागरी समूहाच्या मागणीच्या तुलनेत पुरवठा करण्यात शासनाची दमछाक होऊ लागली. त्यामुळे प्रशासनास यावर नवे उपाय शोधणे आवश्यक ठरले. या नवीन व वेगळे मार्ग शोधण्याच्या प्रक्रियेतूनच जी विविध प्रतिमाने पुढे आली त्यातील सार्वजनिक-खाजगी भागीदारीचे प्रतिमान हे एक महत्वाचे प्रतिमान आहे.

## २.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

**सार्वजनिक धोरण** - सरकारने स्वीकारलेल्या कृतीचा पाठपुरावा, सार्वजनिक हितासाठी ठरविलेले किंवा राबविलेले धोरण.

**विकास प्रशासन** - समाजात आधुनिकता आणणे, प्रशासकीय क्षमता वाढवणे.

**परिवर्तन** - बदल

**अविकसित** - विकास न झालेले

**प्रतिमान** - प्रारूपे, नमुने किंवा आराखडे

**पुनर्रचना** - फेररचना

**सुशासन** - चांगले शासन

**स्वामित्व** - मालकी

**आपत्ती** : आकस्मिकपणे प्रचंड प्रमाणात जीवित व वित्तहानी होणे

**व्यवस्थापन** : योजनाबद्ध नियोजन

**नैसर्गिक आपत्ती** : निसर्गनिर्मित संकटे

**मानवनिर्मित आपत्ती** : मानवी क्रियांतून निर्माण होणारी संकटे

## २.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न - १ ची उत्तरे.

१. ड) वरील सर्व बरोबर

२. ब) रिचर्ड रोझ

३. अ) १९५१

स्वयं अध्ययन प्रश्न - २ ची उत्तरे.

१. अ) यु. एल. गोस्वामी

२. अ) जॉर्ज ग्रॉट

३. ड) एडवर्ड विडनर

४. ड) अवलंबन

स्वयं अध्ययन प्रश्न - ३ ची उत्तरे

१. ड) संयुक्त राष्ट्रसंघाच्या विकास योजने

२. ड) वरील सर्व प्रकारचे

३. क) Reinventing Government

४. अ) शासन कारभारात अपारदर्शकता

५. अ) एल. के. झा

६. ब) १० डिसेंबर १९४८

स्वयं अध्ययन प्रश्न - ४ ची उत्तरे

१. युनोस्को

२. संगणकीकरण

३. नेटवर्किंग

स्वयं अध्ययन प्रश्न - ५ ची उत्तरे

१. क) ३१ ऑगस्ट २००४

२. अ) सार्वजनिक उद्योग

३. ब) खाजगी पुरवठादारांकडून

स्वयं अध्ययन प्रश्न - ६ ची उत्तरे.

१. अ. मानव निर्मित आपत्ती

२. क. दिल्ली

अ. १९९० ते १९९९

## २.६ सरावासाठी स्वाध्याय

### दीर्घोत्तरी प्रश्न.

- प्रश्न १ ला. सार्वजनिक धोरण म्हणजे काय ते सांगून स्वरूप व व्याप्ती स्पष्ट करा.
- प्रश्न २ रा. विकास प्रशासन ही संकल्पना स्पष्ट करून स्वरूप, व्याप्ती व वैशिष्ट्ये विषद करा.
- प्रश्न ३ रा. सुशासन म्हणजे काय ते सांगून उदय व विकासाची मांडणी करा.
- प्रश्न ४ था. ई शासनाचा अर्थ, कार्यपद्धती व फायदे विषद करा.
- प्रश्न ५ वा. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी संकल्पना स्पष्ट करा.
- प्रश्न ६ रा. आपत्ती व्यवस्थापन म्हणजे काय ते सांगून आपत्ती व्यवस्थापनाचे प्रकार स्पष्ट करा.

### टीपा लिहा.

१. सार्वजनिक धोरण विद्याशाखेचा विकास
२. ई शासनाची संकल्पना
२. ई शासनाची गरज
३. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी प्रकार,
४. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी फरक

## २.७ अधिक वाचण्यासाठी पुस्तके -

१. Dye Thomas, 2004, Understanding Public Policy, Pearson Education (Singapore) Pte. Ltd., Indian Branch, Delhi.
२. Henry Nicholas, Public Administration Public Affairs (Ninth Edition), Prentice Hall of India, New Delhi.
३. Anderson, James E., 1975, Public Policy Making, Praeger, New York
४. Lakshmikant M<sup>2</sup>, Public Administration, McGraw Hill Education Publication, 2012.
५. डॉ. फडिया बी एल, भारतीय प्रशासन, साहित्य भवन प्रकाशन, आग्रा, २०१८.



६. डॉ. पवार प्रकाश, सार्वजनिक धोरण, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे, २०१०.
७. डॉ. पोहेकर प्रिती, भारताचे सार्वजनिक धोरण, विद्या प्रकाशन, पुणे, २०१६.
८. प्रा. बंग के आर, विकास प्रशासन, विद्या प्रकाशन, पुणे, २०१०.
९. डॉ. कुलकर्णी अरविंद, ई - प्रशासन, स्वयंदीप प्रकाशन, पुणे.



## Unit 3

### ३.२.१.४ समन्वय (Co-ordination)

#### □ संघटनेचे प्रथम तत्त्व -

मुनी या विचारवंताने समन्वयाला (Co-ordination) संघटनेचे व व्यवस्थापनाचे 'प्रथम तत्त्व' (First Principle) असे म्हटले आहे. मुनी यांच्या मते, समन्वयामध्येच इतर तत्त्वांचाही समावेश होत असतो. काही विचारवंत संघटनेच्या व्यवस्थापकाला 'समन्वयक' असे संबोधतात. यावरून संघटनेच्या दृष्टीने समन्वयाच्या तत्त्वाला असलेले महत्त्व स्पष्ट होते. अर्थात, समन्वयाचे महत्त्व मान्य करताना ते साध्य नसून एक साधन आहे, याचे भान ठेवणेही आवश्यक ठरते.

#### □ समन्वयाचा अर्थ -

संघटनेच्या विविध घटकांत अशा प्रकारचे संबंध प्रस्थापित करणे की, ज्यातून ते सर्व घटक परस्परांच्या सहकार्याने एकत्रितपणे समान उद्दिष्टाप्रती कार्य करू लागतात. साहजिकच, समन्वयामुळे संघटनेच्या निरनिराळ्या घटकांतील संघर्ष टाळणे, त्यांच्यात सुसंवाद निर्माण करणे आणि कामाची द्रिस्तुती टाळणे या गोष्टी शक्य होतात. संघटनेत अशा प्रकारची व्यवस्था निर्माण झाल्यास तिला आपल्या उद्दिष्टांवर लक्ष केंद्रित करणे आणि ती साध्य करण्याच्या दिशेने वाटचाल करणे शक्य होते. सकारात्मक दृष्टिकोनातून विचारकरता संघटनेत काम करीत असलेल्या कर्मचाऱ्यांत सहकार्याची भावना निर्माण करणे, त्यांच्यात

संघभावना वाढीस लावणे, हा समन्वयाचा मुख्य उद्देश असतो. तर नकारात्मक दृष्टीने पाहिल्यास प्रशासनातील संघर्ष दूर करणे तसेच निरनिराळ्या प्रशासकीय विभागांचा एकमेकांच्या कार्यक्षेत्रांत होणारा हस्तक्षेप व त्यांच्याकडून होणारी कामाची द्विरुक्ती टाळणे हा समन्वयाचा उद्देश सांगता येईल. थोडक्यात संघटना कोणतीही असो ती समन्वयाशिवाय आपल्या उद्दिष्टाकडे वाटचाल करू शकत नाही. योग्य समन्वयाअभावी संघटनेतील कर्मचारी तसेच तिचे विविध विभाग परस्परविरोधी कार्य करू लागतील. त्यांच्यात कसलाही ताळमेळ राहणार नाही, अशा परिस्थितीत संघटनेला आपली उद्दिष्टे साध्य करणे शक्य होणार नाही. त्यामुळे प्रशासनात समन्वयाच्या तत्त्वास अत्यंत महत्त्व प्राप्त झालेले दिसते.

#### □ समन्वयाची व्याख्या -

१) चार्ल्सवर्थ : संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी तिच्या निरनिराळ्या घटकांत सुव्यवस्थित एकात्मीकरण घडवून आणणे म्हणजे समन्वय होय.

२) सेकलर-हडसन : संघटनेच्या कार्याच्या विविध भागांचे परस्परांशी संबंध प्रस्थापित करण्याचे अत्यंत महत्त्वाचे कर्तव्य म्हणजे समन्वय होय.

३) मेरी पार्कर फॉलेट : समन्वय म्हणजे एका विशिष्ट परिस्थितीत संघटनेच्या सर्व घटकांत परस्परसंबंध प्रस्थापित करणे होय.

४) फिफनर : परस्परविरोधी असणारी विविध कौशल्ये आणि हितसंबंध यांना एकत्र आणून त्याद्वारे समान उद्दिष्ट साध्य करण्याचे तंत्र म्हणजे समन्वय होय.

समन्वयाच्या वरील व्याख्यांवरून असे स्पष्ट होते की, संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी समन्वयाची नितांत आवश्यकता असते.

#### □ समन्वयाची आवश्यकता -

संघटना कोणतीही असो त्यात समन्वयाची आवश्यकता असतेच. सर्वसाधारणपणे पुढील तीन कारणांसाठी समन्वयाची गरज भासते-

१) संघटनेतील संघर्ष टाळण्यासाठी : संघटनेतील कार्यरत कर्मचाऱ्यांमध्ये विविध कारणांवरून संघर्ष निर्माण होत असतो. त्याचे मुख्य कारण म्हणजे एकमेकांच्या कामांसंबंधी असलेले अज्ञान हे होय. जेव्हा कर्मचाऱ्यांना इतर कर्मचारी करीत असलेल्या कामांबद्दल पुरेशी माहिती नसते तेव्हा त्यांना असे वाटू लागते की, बाकीचे कर्मचारीकरीत असलेले काम फारसे महत्त्वाचे नाही किंवा ते कर्मचारी फारसे काम करीत नाहीत. अशा प्रकारे एकमेकांच्या कार्यासंबंधीच्या अज्ञानातून त्यांच्यात परस्परांविषयी गैरसमज निर्माण होतात. परिणामी गैरसमजातून त्यांच्यात संघर्ष वाढत जातो. संघटनेच्या दृष्टीने वरील संघर्ष टाळणे अतिशय महत्त्वाचे असते. काही वेळा निरनिराळ्या विभागांत काम करीत असलेल्या कर्मचाऱ्यांकडून एकाच प्रकारचे काम केले जाण्याची शक्यता असते. अशी द्विरुक्ती टाळण्यासाठी समन्वयाची आवश्यकता भासते.

२) संघटनेच्या एखाद्या शाखेला अधिक महत्त्व नको : संघटनेकडून विविध पातळीवर वेगवेगळी कार्ये

पार पडली जातात. ती व्यवस्थितपणे पार पाडण्यासाठी सर्व बाजूंवर सारखेच लक्ष देणे किंवा सर्व बाजूंना समान महत्त्व देणे आवश्यक असते.परंतु काही वेळा या महत्त्वाच्या गोष्टींकडे दुर्लक्ष केले जाते. म्हणजे संघटनेच्या कामाच्या कोणत्यातरी एकाच बाजूला जास्त महत्त्व देण्यात येते. संघटनेतील प्रत्येक विभागाच्या प्रमुखाला आपल्या विभागाचे काम जास्त महत्त्वाचे आहे, असे वाटते. त्यातून आपल्या विभागाचे महत्त्व वाढविण्याचा प्रयत्न संबंधित विभागाच्या प्रमुखाकडून केला जातो. या प्रयत्नांत जो विभागप्रमुख बाजी मारतो, त्याच्या विभागाला प्राधान्य प्राप्त होते. साहजिकच, संघटनेच्या कामाच्या इतर बाजूंकडे दुर्लक्ष होते. अशा स्थितीत संघटनेच्या कार्याला व उद्दिष्टाला झळ पोहोचणे स्वाभाविक असते. हे टाळण्यासाठी समन्वयाची गरज भासते.

**३) सत्तालालसेवर नियंत्रण :** प्रत्येक संघटनेचे कामाच्या सोयीसाठी निरनिराळ्या विभागांत विभाजन करण्यात आलेले असते. प्रत्येक विभाग त्याला ठरवून दिलेले काम पार पाडत असतो; परंतु त्याचबरोबर प्रत्येक विभाग आपले महत्त्व वाढविण्याचा, आपले वर्चस्व प्रस्थापित करण्याचा आणि आपल्या हाती जास्तीत जास्त अधिकार घेण्याचा प्रयत्न करण्याचीही शक्यता असते. संघटनेच्या निरनिराळ्या विभागांत अशा प्रकारे अधिकाराची व सत्तेची हाव वाढीस लागते. प्रत्येक विभागातील अधिकारी आपल्याच विभागाचा प्रभाव कसा वाढेल ? यासाठी प्रयत्न करतात. त्यामुळे संघटनेच्या विविध विभागांतील सत्तेची हाव नियंत्रित ठेवण्यासाठी समन्वयाची आवश्यकता भासते.

#### □ समन्वयाचे प्रकार -

समन्वयाचे प्रामुख्याने दोन प्रकार पडतात.

- १) आंतरिक समन्वय आणि बाह्य समन्वय
  - २) शीर्षरूप समन्वय आणि समतल (क्षैतिज) समन्वय
- १) आंतरिक आणि बाह्य समन्वय -

संघटनेच्या विविध विभागांतील कार्यात किंवा विविध विभागांतील कर्मचाऱ्यांमध्ये समन्वय प्रस्थापित करणे म्हणजे आंतरिक समन्वय होय. उदा. कृषी विभागातील संशोधन, शिक्षण आणि विस्तार विभाग. याउलट बाह्य समन्वय म्हणजे संघटनेबाहेरील परंतु संघटनेवर अनुकूल किंवा प्रतिकूल परिणाम करणाऱ्या घटकात, संस्थात किंवा इतर संघटनेच्या कार्यात समन्वय प्रस्थापित करणे होय. उदा. कृषी विभागावर ज्यांचा परिणाम होईल असे अनेक विभाग आहेत. यात सहकार विभाग, विद्युत मंडळ, वनविभाग आणि जलसिंचन विभाग यांचाही समावेश होतो.तर सहकार विभाग, विद्युत मंडळ या दोन विभागाशी समन्वय प्रस्थापित केल्याशिवाय कृषी विभाग आपले उद्दिष्ट पूर्ण करू शकत नाही.

#### २) शीर्षरूप आणि समतल (क्षैतिज) समन्वय :-

जेव्हा संघटनेतील विभिन्न स्तरावरील विभागात किंवा कर्मचाऱ्यांमध्ये समन्वय स्थापन करण्यात येतो. तेव्हा अशा समन्वयाला शीर्षरूप समन्वय असे म्हणतात. उदा. जिल्हा स्तरावरील कृषी विभाग आणि जिल्हांतर्गत असलेले विविध विभागीय आणि उपविभागीय मृदसंधारण, कापूस विकास कार्यालये यांच्यातील

समन्वय. याउलट समान स्तरावरील विभागात जो समन्वय स्थापन करण्यात येतो. त्याला क्षेत्रीय समन्वय असे म्हणतात. उदाहरणार्थ कृषी विभागातील प्रादेशिक स्तरावर असलेल्या विविध अधिकाऱ्यांच्या किंवा कृषी संचालकांच्या कार्यालयातील विविध भागातील प्रमुखांच्या कार्यातील समन्वय.

#### □ समन्वयाच्या मार्गातील अडथळे -

आधुनिक काळातील मोठ्या आकारांच्या संघटनांमध्ये समन्वय साधण्याचे कार्य खूपच कठीण बनले आहे. संघटनेचा मोठा आकार हाच समन्वयाच्या मार्गातील सर्वात मोठा अडथळा ठरत आहे. याशिवाय आणखीही काही गोष्टी समन्वयाच्या मार्गात अडथळे निर्माण होण्यास कारणीभूत होत आहेत. त्यातील महत्त्वाचे अडथळे पुढीलप्रमाणे आहेत.

१) **संघटनेचा मोठा आकार** : संघटनेचा मोठा किंवा विशाल आकार हा समन्वयाच्या मार्गातील प्रमुख अडथळा होय. संघटना मोठी असल्यास तिच्यातील अनेकविध घटकांत योग्य प्रकारे समन्वय साधणे नेहमीच कठीण जाते.

२) **विभागांची संकुचित वृत्ती** : संघटनेतील प्रत्येक विभाग आपल्या कार्यक्षेत्रापुरता विचार करतो. इतर विभागांची कामे व त्यांच्या कार्यपद्धती यांची माहिती करून घेण्याची उत्सुकता कोणताही विभाग दाखवित नाही. संघटनेतील विभागांच्या किंवा खात्यांच्या अशा संकुचित वृत्तीमुळे त्यांच्यात समन्वय साधता येत नाही.

३) **सामान्य हिताकडे दुर्लक्ष** : संघटनेतील कर्मचारी, अधिकारी व विभाग व्यापक दृष्टीने संघटनेचा विचार करित नाहीत. संघटनेच्या सामान्य हिताकडे त्यांच्याकडून फारसे लक्ष दिले जात नाही. संकुचित दृष्टिकोनातून ते आपले कार्य पार पाडण्याचा प्रयत्न करतात. त्यांची ही वृत्ती समन्वयाच्या मार्गात अडसर ठरते.

४) **नेत्यांमधील उणिवा / अपात्रता** : संघटनेच्या नेत्यांमधील अनुभव, ज्ञान, शहाणपण व चारित्र्य यांची कमतरता किंवा त्यांची अपात्रता हादेखील समन्वयाच्या मार्गातील महत्त्वाचा अडथळा होय. असे नेते धोरणे व उद्दिष्टे यांबाबत स्वतःच गोंधळलेल्या मनःस्थितीत असतात. त्यांच्याकडून अचूक मार्गदर्शनाची असलेली अपेक्षा त्यांना पूर्ण करता येत नाही.

५) **प्रशासकीय ज्ञानाचा अभाव** : आज अनेक संघटनेच्या अधिकाऱ्यांना प्रशासकीय ज्ञान व तंत्रे यांच्याबद्दल माहितीचा, कामकाजाचा अभाव दिसतो. परिणामी संघटनेत समन्वयाच्या मार्गात अडथळे निर्माण होतात.

६) **इतर अडथळे** : लोकप्रशासनाची वाढती व्याप्ती, संघटनेच्या कामाच्या वाढत्या व्यापामुळे नवनवीन विभाग निर्माण करण्याची गरज, संघटनेत काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांचा विशिष्ट स्वभाव, मानवी ज्ञानावर पडणाऱ्या विविध मर्यादा यांसारख्या अनेक गोष्टींचाही समन्वयाच्या मार्गातील अडथळे म्हणून उल्लेख करता येतो.