



शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र

एम. ए. भाग-१ : राज्यशास्त्र

लोकप्रशासन
(Public Administration)

सत्र १ : पेपर २ (आवश्यक)

नवीन राष्ट्रीय शैक्षणिक धोरण २०२० नुसार सुधारित अभ्यासक्रम
शैक्षणिक वर्ष २०२२-२३ पासून

© कुलसचिव, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०१८

द्वितीय आवृत्ती : २०२१

सुधारित आवृत्ती : २०२२

एम. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-१ पेपर २ (आवश्यक)

सर्व हक्क स्वाधीन. शिवाजी विद्यापीठाच्या परवानगीशिवाय कोणत्याही प्रकाराने नक्कल करता येणार नाही.

प्रती : १,०००



प्रकाशक :

डॉ. व्ही. एन. शिंदे

प्रभारी कुलसचिव,

शिवाजी विद्यापीठ,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



मुद्रक :

श्री. बी. पी. पाटील

अधीक्षक,

शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



ISBN- 978-81-939381-4-0

★ दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.
शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

सल्लागार समिती

प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के

कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील

प्र-कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) प्रकाश पवार

राज्यशास्त्र अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एस. विद्याशंकर

कुलगुरू, केएसओयू,
मुक्तगंगोत्री, म्हैसूर, कर्नाटक-५७० ००६

डॉ. राजेंद्र कांकरिया

जी-२/१२१, इंदिरा पार्क,
चिंचवडगांव, पुणे-४११ ०३३

प्रा. (डॉ.) सीमा येवले

गीत-गोविंद, फ्लॉट नं. २,
११३९ साईक्स एक्स्टेंशन,
कोल्हापूर-४१६००१

डॉ. संजय रत्नपारखी

डी-१६, शिक्षक वसाहत, विद्यानगरी, मुंबई विद्यापीठ,
सांताक्रुझ (पु.) मुंबई-४०० ०९८

प्रा. (डॉ.) कविता ओझा

संगणकशास्त्र अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) चेतन आवटी

तंत्रज्ञान अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. एस. देशमुख

अधिष्ठाता, मानव्य विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एस. एस. महाजन

अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) श्रीमती एस. एच. ठकार

प्रभारी अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्राचार्या (डॉ.) श्रीमती एम. व्ही. गुळवणी

प्रभारी अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. एन. शिंदे

प्रभारी कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. ए. एन. जाधव

संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. ए. बी. चौगुले

प्रभारी वित्त व लेखा अधिकारी,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) डी. के. मोरे (सदस्य सचिव)

संचालक, दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ राज्यशास्त्र अभ्यासमंडळ समन्वयक ■

डॉ. प्रकाश पवार
राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठाने दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्राच्या माध्यमातून शिक्षणापासून व्यक्तीगत आणि भौतिक परिस्थितीने दूर गेलेल्या अनेकांना पुन्हा शिक्षण प्रवाहात येण्याची सुवर्णसंधी उपलब्ध करून दिली याचे संपूर्ण श्रेय विद्यापीठाला जाते. 'ज्ञानमेवामृतम्' शिवाजी विद्यापीठाच्या ब्रीद वाक्याप्रमाणे ज्ञानरूपी अमृत प्राप्त करण्याची संधी सर्वांसाठी उपलब्ध करून दिली. याच केंद्राद्वारे नोंद झालेल्या बहिःस्थ विद्यार्थ्यांना स्वयंअध्ययन साहित्य उपलब्ध करून दिले आहे.

हे पुस्तक एम. ए. भाग एक च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या आवश्यक पेपर क्रमांक २ सत्र एक साठी 'लोकप्रशासन' हे विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

लोकप्रशासन यामध्ये लोकप्रशासनाचा अर्थ व विकास, लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे दृष्टिकोन, संघटन आणि प्रशासकीय सुधारणा व लोकप्रशासनाचे विविध पैलू या घटकांचा विस्ताराने अभ्यास करणार आहोत.

या पुस्तक निर्मितीमध्ये शिवाजी विद्यापीठाचे कुलगुरू यांची प्रेरणा व प्रोत्साहन आम्हाला मिळाले त्याबद्दल त्यांचे मनःपूर्वक आभार. त्याचप्रमाणे राज्यशास्त्र विभागप्रमुख डॉ. प्रकाश पवार, राज्यशास्त्र विभागाच्या माजी विभागप्रमुख डॉ. वासंती रासम, डॉ. भारती पाटील, राज्यशास्त्र विभाग शिवाजी विद्यापीठ मधील प्राध्यापक डॉ. रविंद्र भणगे, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे सर्व सन्माननीय सदस्य, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे समन्वयक डॉ. प्रकाश पवार व सर्व लेखक यांचे सहकार्य लाभल्याबद्दल त्या सर्वांचे मी आभार मानतो.

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्राचे संचालक, केंद्रातील सर्व सहकारी विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांचे सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

■ संपादक ■

डॉ. आनंदा कांबळे

भोगावती महाविद्यालय, कुरूकली

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

लोकप्रशासन
एम. ए. भाग-१ : राज्यशास्त्र आवश्यक पेपर २

अभ्यास घटकांचे लेखक

लेखक	घटक क्रमांक
प्रा. विजय पानस्कर बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण, ता. पाटण, जि. सातारा	१, ३
प्रा. डॉ. दत्तात्रय सौदागर सावंत कला, वाणिज्य व विज्ञान महाविद्यालय, लांजा	१, २
डॉ. विजय जालिंदर देठे श्री शहाजी छत्रपती महाविद्यालय, दसरा चौक, कोल्हापूर	४

■ संपादक ■

डॉ. आनंदा कांबळे
भोगावती महाविद्यालय, कुरूकली

अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
१.	लोकप्रशासनाचा अर्थ व अभ्यासाचे दृष्टिकोन	१
२.	लोकप्रशासनातील नवीन प्रवाह	४१
३.	संघटन	८७
४.	लोकप्रशासनाचे पैलू आणि प्रशासकीय सुधारणा	१२९

■ विद्यार्थ्यांना सूचना

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्दिष्टांनी होईल. उद्दिष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

१. घटकामध्ये काय दिलेले आहे.
२. तुमच्याकडून काय अपेक्षित आहे.
३. विशिष्ट घटकावरील कार्य पूर्ण केल्यानंतर तुम्हाला काय माहित होण्याची अपेक्षा आहे.

स्वयं मूल्यमापनासाठी प्रश्न दिलेले असून त्यांची अपेक्षित उत्तरेही देण्यात आलेली आहेत. त्यामुळे घटकाचा अभ्यास योग्य दिशेने होईल. तुमची उत्तरे लिहून झाल्यानंतरच स्वयं अध्ययन साहित्यामध्ये दिलेली उत्तरे पाहा. ही तुमची उत्तरे (किंवा स्वाध्याय) आमच्याकडे मूल्यमापनासाठी पाठवायची नाहीत. तुम्ही योग्य दिशेने अभ्यास करावा, यासाठी ही उत्तरे 'अभ्यास साधन' (Study Tool) म्हणून उपयुक्त ठरतील.

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०२२-२३ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

घटक-१

लोकप्रशासनाचा अर्थ आणि अभ्यासाचे दृष्टिकोन

(Meaning and Approaches of Public Administration)

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्ट्ये

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ लोकप्रशासन : अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती व महत्त्व

१.२.२ लोकप्रशासनाची उत्क्रांती व सद्यस्थिती

१.२.३ खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन

१.२.४ निर्णय निर्धारण दृष्टिकोन, रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोन व व्यवस्था दृष्टिकोन

१.३ सारांश

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१.५ स्वयं:अध्ययन प्रश्न व उत्तरे

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला,

१. लोकप्रशासन म्हणजे काय? त्याचा अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती समजून घेता येईल. लोकप्रशासनाचे महत्त्व समजून घेता येईल.
२. लोकप्रशासनाचा विकास आणि सद्यस्थिती समजून घेता येईल.
३. लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्यभेद अभ्यासता येईल.
४. लोकप्रशासन अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोनाची ओळख करून घेता येईल.

१.१ प्रास्ताविक

आधुनिक काळात लोकप्रशासन हे अत्यंत महत्त्वाचे शास्त्र म्हणून विकसित होते आहे. प्रगत आणि अप्रगत अशा सर्वच राज्यात लोकप्रशासन गरजेचे झाले आहे. लोकांचे सर्वांगीण कल्याण साधणे हा राज्यसंस्थेचा मुख्य हेतू असल्याने, त्या हेतूच्या पूर्ततेसाठी कार्यक्षम अशा प्रशासनाची गरज असते. आधुनिक राज्ये ही कल्याणकारी राज्ये असल्याने लोकविकासाच्या अनुषंगाने राज्यांना जे जे करता येणे शक्य आहे, ते ते सर्व करण्याचा प्रयत्न राज्ये करित असतात. अर्थातच ही जबाबदारी राज्यांच्या प्रशासनावर येऊन पडते. त्यासाठी योग्य अशी प्रशासन व्यवस्था निर्माण करण्यात आलेली असते. आधुनिक काळात राज्यांचे कार्यक्षेत्र व्यापक बनले आहे. त्याचबरोबर समाजव्यवस्थेचे स्वरूप एवढे गुंतागुंतीचे व जटील झाले आहे की, प्रशासनाच्या मदतीशिवाय समाजजीवन सुव्यवस्थित व सुखी करणे शक्य नाही.

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ लोकप्रशासन : अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती व महत्त्व

□ प्रशासनाचा अर्थ

Administration म्हणजे प्रशासन होय. Ad + ministrare या लॅटिन शब्दांपासून Administration या शब्दाची उत्पत्ती झाली आहे. या शब्दाचा असा अर्थ होतो की, लोकांची काळजी घेणे, लोकांची सेवा करणे किंवा कार्याची व्यवस्था पाहणे होय. प्रशासन हा मराठी शब्द प्र+शास् या संस्कृत धातूपासून निर्माण झालेला आहे. शास म्हणजे राज्य करणे, सत्ता चालविणे होय. एकत्रित येवून केल्या गेलेल्या सांघिक स्वरूपाच्या कोणत्याही क्रियेत प्रशासन असते. जेव्हा काही व्यक्ती एका विशिष्ट उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी एकत्र येतात, परस्पर सहकार्य करतात आणि कार्याची दिशा ठरवून त्या दिशेने सांघिक प्रयत्न करतात, त्यांच्या या कृतीस प्रशासन म्हणतात.

□ प्रशासन म्हणजे काय?

प्रशासनाच्या व्याख्या पुढीलप्रमाणे केल्या जातात.

१. विल्ड्रो विल्सन : “कायद्याची सविस्तर आणि व्यवस्थित अंमलबजावणी म्हणजे लोकप्रशासन होय.”

२. एल.डी.व्हाईट : “एखादा हेतू साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचे मार्गदर्शन, समन्वय व नियंत्रण करणे म्हणजे प्रशासन होय.”

३. सायमन : “व्यापक दृष्टीने विचार केल्यास सामान्य उद्देशाच्या प्राप्तीसाठी परस्परांशी

सहयोग करणाऱ्या भिन्न समूहाच्या क्रिया म्हणजे प्रशासन होय.”

४. एफ. ए. निग्रो: “एखादा हेतू साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींची आणि उपलब्ध साधनांचा वापर करणारी संघटना म्हणजे प्रशासन होय.”

५. ल्यूथर गुलिक : “निश्चित केलेल्या ध्येयप्राप्तीसाठी कार्य करून घेण्यात येणे म्हणजे प्रशासन होय.”

६. ऑडवे टीड : “निश्चित साध्य प्राप्त करण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या मानवी प्रयत्नांच्या एकीकरणाची संयुक्त प्रक्रिया म्हणजे प्रशासन होय.”

७. प्रा. फिफनर व प्रेस्थस : “इच्छित साध्ये प्राप्तीसाठी मानवी आणि भौतिक साधनांचे संघटन आणि निर्देशन करणे म्हणजे लोकप्रशासन होय.”

वरील सर्व व्याख्यांचा परामर्श घेतला असता असे म्हणता येईल की, “समान उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचे संघटन, संचालन, संयोजन व नियंत्रण करणे म्हणजे प्रशासन होय.”

□ प्रशासनाचे स्वरूप (Nature of Public Administration)

लोकप्रशासनाचे स्वरूप काय असावे या संदर्भात दोन दृष्टीकोणांचा प्रामुख्याने विचार केला जातो.

१. संकलित किंवा सर्वव्यापी दृष्टिकोन (The integral view of Public Administration)

एल.डी.व्हाईट यांच्या मते, जेव्हा एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी संघटनेतील सर्व घटकांचा आणि त्यांच्या सर्व कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात केला जातो, तेव्हा त्यास संकलित किंवा सर्वव्यापी दृष्टीकोण असे म्हटले जाते. सार्वजनिक महामंडळे, शासकीय खाती, खाजगी व्यवसाय व उद्योगधंदे, कारखाने, बँका, संस्था, मंडळे. अशा विविध संघटनेतील सर्व घटकांचा आणि कर्मचारी वर्गाच्या कार्यांचा समावेश प्रशासनात केला जातो. संघटनेतील सर्व कर्मचारी कनिष्ठ लिपिक, शिपाई, विभाग प्रमुख, कनिष्ठ व वरिष्ठ अधिकारी, संघटनेचा प्रमुख अधिकारी, संबंधित साहाय्यकारी कर्मचारी वर्ग, कार्यकारी प्रमुख-मंत्री, संचालक मंडळ, सल्लागार मंडळ इत्यादी सर्व घटकांच्या कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात संकलित केला जातो, त्यामुळे त्यास सर्वव्यापी दृष्टीकोण असे म्हटले जाते. उदा. रेल्वे, पोस्ट वहातूक, गृह, शिक्षण, आरोग्य असे कोणतेही खाते विचारात घेतले तर त्या खात्यामध्ये असणाऱ्या विविध घटकांच्या कृतींचा आणि कार्यांचा समावेश त्या प्रशासन कार्यात होतो. एल.डी.व्हाईट यांच्याप्रमाणेच हेन्री फेयॉल व एफ.एम.मार्क्स यांनी या दृष्टिकोणाचे समर्थन केले आहे.

२. व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोन (The Managerial view)

व्यवस्थापकीय दृष्टीकोणानुसार सार्वजनिक हीत साधण्यासाठी प्रशासक वर्ग जे कार्य करतो, फक्त त्यांचाच समावेश या दृष्टीकोणात होतो. व्यवस्थापकीय दृष्टीकोण म्हणजे केवळ व्यवस्थापन करणे, इतरांकडून कार्य करवून घेणे. यामध्ये संघटनेतील सर्व कर्मचाऱ्यांचा आणि त्यांच्या कार्याचा समावेश न करता फक्त वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकार्यांच्या कार्याचा समावेश करणे होय. प्रशासकीय कार्यात कामाचे नियोजन करणे, आवश्यक संघटना निर्माण करणे आणि निर्णय निर्धारण करणे, नियंत्रण करणे, देखरेख ठेवणे, मार्गदर्शन करणे अशी व्यवस्थापनात्मक कार्ये करतात.

व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोणात फक्त व्यवस्थापनात्मक कार्याचा समावेश केला जातो. प्रत्यक्षात कार्य करणाऱ्या सर्व घटकांचा यामध्ये समावेश केला जात नाही.

हर्बर्ट सायमन, स्मिथबर्ग, थॉमसन, ल्यूथर ग्युलिक, ऑर्डवे टिड इत्यादी विचारवंतांनी लोकप्रशासनाच्या व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोणाचा पुरस्कार केला आहे. व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोणात प्रशासकीय कार्याला प्रशासकीय कौशल्याला महत्त्व दिले जाते. प्रस्थापित परिस्थितीत उपलब्ध मनुष्यबळ आणि साहित्याचा योग्य प्रकारे उपयोग करून व्यवस्थापकीय कौशल्याने उद्दिष्टांची पूर्तता करून घेणे म्हणजे लोकप्रशासनाचे स्वरूप होय.

(अ) लोकप्रशासन ही कला आहे : लोकप्रशासनाचे स्वरूप निश्चित करताना लोकप्रशासन कला आहे की शास्त्र आहे, असा प्रश्न उपस्थित केला जातो. सर्वसामान्यपणे लोकप्रशासन कला तसेच शास्त्र आहे. हा दृष्टीकोण आज मान्यता पावत आहे. लोकप्रशासन केवळ कला आहे असे म्हणणाऱ्यांच्या मते प्रशासनासाठी विशेष ज्ञानाची आवश्यकता नाही. कारण ती एक कला आहे. काही व्यक्तींना लोकप्रशासनाचे ज्ञान नसतानासुद्धा त्याची गणना उत्तम प्रशासक म्हणून केली जाते. याउलट लोकप्रशासनाचा अभ्यास केलेल्या व्यक्ती प्रत्यक्षात प्रशासक म्हणून अयशस्वी ठरल्या आहेत. याचे प्रमुख कारण म्हणजे प्रशासन ही एक कला आहे आणि ती व्यक्तीला जन्मतःच अवगत असावयास पाहिजे. ग्लॅडन यांनी या संदर्भात असे म्हटले आहे की, प्रशासन ही अशा प्रकारची विशिष्ट क्रिया आहे की, ज्यावेळी विशिष्ट ज्ञान कौशल्याची आवश्यकता असते. प्रशासनाचा संबंध कार्य आणि ते कार्य पूर्ण करण्याशी असल्याने प्रशासन ही कला आहे. चार्ल्स बर्थ च्या मते, 'प्रशासन ही एक कला आहे याचे मुख्य कारण म्हणजे प्रशासनासाठी कार्यकुशलता, नेतृत्व, उत्साह तसेच श्रेष्ठमतीची वैचारिकदृढता आवश्यक असते.

लोकप्रशासन शास्त्र नसून ती एक कला आहे असे मत व्यक्त करणारे आपल्या मताच्या समर्थनासाठी दोन मुद्दे मांडतात.

१. कोणत्याही शास्त्राचे सिद्धांत तसेच त्यांचे निष्कर्ष. बिनचूक, तंतोतंत आणि निश्चित

असावे लागतात. यादृष्टीने विचार केल्यास लोकप्रशासनातील प्रशासकीय सिध्दांत हे तंतोतंत तसेच निश्चित असलेले दिसून येत नाहीत म्हणून लोकप्रशासनाला शास्त्र म्हणणे बरोबर नाही तर ती एक कला आहे.

२. शास्त्रीय सिध्दांत हे प्रयोगांद्वारे निश्चित केले जातात. त्यांची सत्यता प्रयोगाद्वारे पडताळून पाहता येते. लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात असे प्रयोग करण्यास फारसा वाव नसल्याने सिध्दांताची सत्यता कळू शकत नाही. प्रशासकीय सिध्दांत हे मुख्यतः निरीक्षण आणि तुलनात्मक अभ्यास यावरच आधारलेले असतात आणि ते सर्वमान्य असतात. परिणामतः लोकप्रशासनाला शास्त्राचा दर्जा देणे योग्य ठरत नाही.

वरील कारणांमुळे लोकप्रशासन हे शास्त्र नसून ती एक कला आहे असे मत व्यक्त केले जाते.

(ब) लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे : लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे की नाही हे निश्चित करण्यासाठी मुख्यतः शास्त्र म्हणजे काय? हे समजून घेणे आवश्यक आहे, कारण शास्त्राचा आम्ही कोणता अर्थ घेतो यावरच लोकप्रशासनाचे स्वरूप अवलंबून असणार आहे. शास्त्र या शब्दाचे प्रामुख्याने दोन अर्थ आहेत. (१) संकुचित, (२) व्यापक.

✽ संकुचित या अर्थाने विचार केल्यास शास्त्र म्हणजे ज्ञानाची अशी शाखा आहे की, ज्यात निश्चित, चिरकाल, सर्वव्यापक आणि सर्वमान्य असे सिध्दांत प्रतिपादन केलेले आहेत, तसेच त्यांच्या आधारावर भविष्यकाळात होणाऱ्या घटनांची परिणामांची निश्चितपणे घोषणा करता येते.

✽ शास्त्राचा व्यापक अर्थाने विचार केल्यास एखाद्या विषयाचे निरीक्षण आणि अनुभव यांच्या आधारे ज्ञान प्राप्त करणे, त्याची तर्कशुध्द तसेच पध्दतशीर मांडणी करणे व त्या आधारावर विशिष्ट सिध्दांत प्रस्थापित करणे म्हणजे शास्त्र होय.

ल्युथर गुलिक आणि उर्विक यांच्या मते, सामाजिक शास्त्रासाठी मुख्यतः पुढील गुण आवश्यक समजले जातात.

- (१) ज्यांच्या आधारावर निश्चित परिभाषा, मोजण्यायोग्य तत्त्वे तसेच तर्कशुध्द सिध्दांत निश्चित करता येतात असे घटनांचे, क्रियांचे विश्लेषण.
- (२) या आधारावर शास्त्रशुध्द अशा पध्दतीचा विकास.
- (३) सामाजिक क्रियासंबंधी विचारजन्य दृष्टीकोणास प्रोत्साहन तसेच गृहीत तत्त्वांचे प्रकाशन ज्यांच्या आधारावर आहे त्याची तपासणी इतरांस करता येईल.

सामाजिक शास्त्रांचे वरील सर्व गुण लोकप्रशासनात दिसून येतात. प्रशासनाचा विषय सुध्दा एक रचनाबद्ध ज्ञान आहे. प्रशासनाच्या क्षेत्रात अनुभव, निरीक्षण, परीक्षण तसेच संशोधनामुळे निश्चित

मान्य तत्त्वे तसेच गृहीत तत्त्वे निर्माण झाली आहेत. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे निश्चित असे क्षेत्र असून ऐतिहासिक तसेच वर्तमानकालीन प्रशासकीय संस्थांचा अभ्यास केला जातो. त्यापासून मिळणाऱ्या अनुभवाचा उपयोग करून त्यातून सर्वमान्य तत्त्वांचे निरीक्षण, संकलन आणि वर्गीकरण करण्याचा प्रयत्न लोकप्रशासन करीत असते. म्हणून लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे, ती केवळ कला नव्हे.

काही विचारवंतांच्या मते, प्रशासनाचे काही सिध्दांत असे आहेत की, जे कोणत्याही परिस्थितीत उपयोगात आणता येतात. त्यामुळे लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे असे प्रभावीपणे प्रतिपादन केले आहे.

(ब) लोकप्रशासन हे एक तत्त्वज्ञान आहे : काही विचारवंतांच्या मते, लोकप्रशासन हे शास्त्र आणि कला याशिवाय ते एक तत्त्वज्ञानसुध्दा आहे. आधुनिक काळात राजसत्ता आणि कुलीनतंत्र नष्ट होऊन सर्वत्र लोकशाहीची स्थापना झाली आहे. राज्ये कल्याणकारी बनली आहेत. प्रशासकीय अधिकारी मालक नसून सेवक आहेत. लोकप्रशासनाचे क्षेत्र जसजसे विस्तृत होत आहे, तसतसे ते मानवी जीवनाच्या अधिक जवळ येत आहे. अशा परिस्थितीत प्रशासनाचे तत्त्वज्ञान अनिवार्य ठरते. कारण प्रशासकीय अधिकारीच मानव संस्था कशा असाव्यात हे निश्चित करीत असतात आणि त्यावरतीच मानवी समाजाचे जीवन अवलंबून असते.

मार्शल ई. डिमॉक चे शब्दात, प्रशासनाचे क्षेत्र इतके व्यापक झाले आहे की, त्यामुळे प्रशासनाच्या तत्त्वज्ञानाचे समर्थन केले आहे. तर बिअर्ड यांनी १९३९ मध्ये एका सरकारी संशोधन संस्थेच्या वार्षिक अधिवेशनातील आपल्या भाषणाचे शिर्षक 'लोकप्रशासनाचे तत्त्वज्ञान शास्त्र आणि कला' असे ठेवले होते.

□ लोकप्रशासनाची व्याख्या (Definition of Public Administration)

१. प्रो. एल. डी. व्हाईट : “लोकप्रशासनात अशा सर्व कृतींचा आणि कार्यांचा समावेश केला जातो की, ज्यांचा उद्देश सार्वजनिक धोरणांची पूर्तता किंवा अंमलबजावणी करणे हा असतो.”

२. प्रो. वुड्रो विल्सन : “कायद्याची तपशीलवार व पध्दतशीर कार्यवाही करणे म्हणजे लोकप्रशासन होय. कायद्याच्या कार्यवाहीसाठी केलेली प्रत्येक क्रिया ही प्रशासकीय क्रिया (कायदा) मानली जाते.”

३. पर्सी मॅक्वीन : “लोकप्रशासन म्हणजे असे प्रशासन की, ज्याचा संबंध राष्ट्रीय अथवा स्थानिय सरकारच्या कार्यांशी येतो.”

४. डी. वाल्डो : “लोकप्रशासन ही एक अशी कला आणि व्यवस्थापनाचे शास्त्र आहे की, ज्याद्वारे राज्याची कार्ये पार पाडली जातात.”

५. ल्यूथर ग्युलिक : “लोकप्रशासनाचा संबंध शासन संस्थेच्या कार्यकारी विभागाशी येत

असतो. कारण कार्यकारी विभागाद्वारे शासनाचे संपूर्ण कार्य चालते. म्हणूनच लोकप्रशासनात प्रामुख्याने कार्यकारी विभागाचा विचार केला जातो.”

६. ग्लॅडन : “शासनसंस्थेचे प्रशासन म्हणजे लोकप्रशासन अशी संक्षिप्त व्याख्या करता येईल, कारण लोकप्रशासन शास्त्र हे गतिशील असून त्याचे स्वरूप नेहमी बदलत असते.”

७. एफ.एम.माक्स : “लोकप्रशासनाचा संबंध शासनाच्या कार्यकारी शाखेशी येत असतो. संघटन, सेवक प्रशासन, कार्य पध्दती आणि प्रत्यक्ष कृती याद्वारे कार्यकारी शाखा नागरी स्वरूपाची कार्ये पार पाडीत असते, यालाच लोकप्रशासन असे म्हणता येईल.”

८. सायमन, स्मिथबर्ग, थॉमसन यांच्या मते, “सामान्यतः राष्ट्रीय सरकार, राज्य सरकार आणि स्थानिय सरकार यांच्या कार्यकारी शाखांच्या कृतींना लोकप्रशासन असे म्हणतात.

लोकप्रशासनाच्या विविध व्याख्यांचा परामर्श घेतला असता विभिन्न लेखकांमध्ये एकमत नसल्याचे स्पष्ट होते. म्हणूनच जेव्हा आपण बारकाईने विश्लेषण व विचार केला असता आपणांस असे म्हणता येईल की, एखाद्या सरकारी संघटनेतील काम करणाऱ्या सर्वांच्या कार्याला मिळून जरी प्रशासन म्हटले जात असले तरी आणि जरी सर्वप्रकारचे कार्य महत्त्वाचे असले तरी सर्वांना ‘प्रशासक’ म्हणता येत नाही. सरकारी कार्यालयातील एखादा कारकून, टायपिस्ट किंवा शिपाई यांचे कार्य जरी महत्त्वाचे असले तरी त्यांना प्रशासक म्हणता येणार नाही. सर्वसाधारणपणे आपण वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनाच की ज्यांच्याकडे मार्गदर्शन, देखरेख, समन्वय व नियंत्रण यासारखी व्यवस्थापनात्मक स्वरूपाची कामे असतात. अशांनाच प्रशासक म्हणत असतो व बाकीच्यांना इतर कर्मचारी वर्ग म्हणतो. म्हणून इतरांचे काम कमी महत्त्वाचे आहे, असे म्हणता येणार नाही. कारण त्यांच्या कार्याशिवाय प्रशासनाची ही प्रक्रिया अपूर्णच राहत असते. त्यांच्या मदतीशिवाय प्रशासक एकटा काही करू शकत नाही, असे असले तरी सर्वांनाच प्रशासक म्हणता येत नाही. म्हणूनच प्रशासनाच्या अभ्यासात व्यवस्थापकीय स्वरूपाच्या क्रिया-प्रक्रियांकडे जास्त सविस्तरपणे लक्ष देण्यात आलेले आहे. प्रशासनाविषयी व्यापक दृष्टीकोण प्रतिपादन करणारे अनेक लेखकसुद्धा व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोणाच्या महत्त्वाला नाकारू शकले नाहीत.

लोकप्रशासनाच्या अर्थाविषयी व व्याख्येविषयी विद्वानांचे एकमत नाही. तरीपण आपण असा निष्कर्ष काढू शकतो की, प्रचलित सरकार जेव्हा धोरणांना व योजनांना क्रियान्वित करते, तेव्हा लोकप्रशासनाची प्रक्रिया करित असते. ‘कार्यशील सरकार’ म्हणजे लोकप्रशासन होय.

□ लोकप्रशासनाची व्याप्ती

लोकप्रशासनात ज्यांचा उद्देश सार्वजनिक धोरणांची पूर्तता करणे तसेच ती धोरणे कार्यान्वित करणे हा असतो. अशा सर्व कार्याचा समावेश होतो.

✱ **विलोबीच्या मते**, लोकप्रशासनाचा व्यापक अर्थाने विचार केल्यास सामान्यतः लोकप्रशासनात शासन संस्थेच्या कार्यकारी मंडळ, कायदेमंडळ आणि न्यायमंडळ अशा तिन्ही शाखांच्या कार्याचा समावेश होत असला तरी प्रत्यक्षात लोकप्रशासनाचे क्षेत्र कार्यपालिकेपुरतेच मर्यादित ठेवतो.

✱ **फिफनरच्या मते**, लोकप्रशासनाचा संबंध शासनात काय आणि कसे या दोन शब्दांशी निगडित आहे. काय? या शब्दामुळे प्रशासनाचे धोरण किंवा क्षेत्र यासंबंधीचा बोध होतो तर कसे या शब्दामुळे त्या सर्व तत्वांचा बोध होतो की, ज्यामुळे योजना किंवा धोरण कार्यान्वित केले जाते.

✱ **हेन्री फेअॅल** : हेन्री फेअॅलने व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोणातून लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली. त्यांच्या मते, लोकप्रशासनात पुढील पाच तत्वांचा समावेश होतो. (१) नियोजन (Planning), (२) संघटन (Organization), (३) आज्ञा (Command), (४) समन्वय (Co-ordination), (५) नियंत्रण (Control) फेअॅलच्या मते, नियोजनानंतरच्या बाकीच्या अन्य गोष्टी प्रशासनात आपोआपच येतात आणि त्या अनिवार्य असतात.

✱ **विलोबी** : डब्ल्यू. एफ. विलोबी यांच्या मते, पुढील पाच समस्यासंबंधीचा अभ्यास लोकप्रशासनात केला जातो.

१. **सामान्य प्रशासनासंबंधीच्या समस्या** : यामध्ये धोरण निश्चिती, कार्याची विभागणी, मार्गदर्शन, देखरेख, नियंत्रण इत्यादी गोष्टींचा समावेश सामान्य प्रशासनात केला जातो.
२. **संघटनेसंबंधीच्या समस्या** : प्रशासकीय रचना, शासकीय विभाग, उपविभाग इत्यादींचा समावेश यामध्ये होतो.
३. **आर्थिक समस्या** : प्रशासन कार्यासाठी पैसा उभारणे, अंदाजपत्रक निर्मिती त्याची कार्यवाही, हिशेब ठेवणे, अहवाल तयार करणे इत्यादी कार्यांचा समावेश यामध्ये होतो.
४. **साधनसामुग्री संबंधीच्या समस्या** : प्रशासनासाठी लागणारी साधनसामुग्री प्राप्त करणे, त्यावरती नियंत्रण ठेवणे इत्यादी.
५. **कर्मचारी व्यवस्थापनासंबंधीच्या समस्या** : नोकरवर्गाची भरती, प्रशिक्षण, बढती, निवृत्ती, सनदी नोकर व मंत्री यातील संबंध याचा समावेश या अभ्यासात होतो.

✱ **पर्सी मॅक्वीन** : यांनी M³ सिध्दांत मांडला. त्याला 3M असेही म्हणतात. व्यक्ती (Men), सामुग्री (Material), पध्दती (Method) या तीन घटकांचा अभ्यास होय असे म्हटले आहे.

✱ **फिफनर** : यांनी लोकप्रशासनाची व्याप्ती पुढील दोन दृष्टीकोणातून केलेली आहे.

१. **लोकप्रशासनाची तत्त्वे** : यामध्ये संघटन, कर्मचारी व्यवस्थापन, प्रशासकीय पध्दती, प्रशासकीय तंत्र (कौशल्ये), साधनसामुग्री व पुरवठा, अर्थव्यवस्था व प्रशासकीय जबाबदारी इत्यादी

तत्त्वासंबंधीचा अभ्यास लोकप्रशासनात केला जातो.

२. लोकप्रशासनाची कार्यक्षेत्रे : केंद्र सरकार, राज्य सरकार, प्रादेशिक व स्थानिक संस्था तसेच सार्वजनिक मंडळे यांच्या प्रशासन कार्याचा अभ्यास लोकप्रशासनात केला जातो.

✱ **ल्यूथर गुलिक** : ल्यूथर गुलिक यांनी १९३७ च्या आपल्या 'Papers, on the science of Administration' या ग्रंथातून 'POSDCORB' या दृष्टीकोणातून लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली आहे.

✱ **नियोजन (P-Planning)** : कार्याची रूपरेषा ठरविणे तसेच ते कार्य यशस्वी करण्यासाठी योग्य अशी कार्यप्रणाली स्विकारणे.

✱ **संघटना (O-Organization)** : प्रशासन कार्यासाठी विशिष्ट अशी संघटना किंवा रचना निर्माण करावी लागते. विभाग उपविभाग पाडून अधिकारपदांची रचना करावी लागते.

✱ **कर्मचारी वर्गाची व्यवस्था (D-Directing)** : प्रशासन कार्यासाठी लागणाऱ्या कुशल पात्र नोकरवर्गाची भरती करणे, त्यांना प्रशिक्षण देणे.

✱ **मार्गदर्शन, आज्ञा देणे, निर्णय घेणे (D-Directing)** : प्रशासनात कर्मचारी वर्गाला आदेश सूचना मार्गदर्शन करावे लागते.

✱ **समन्वय (Co-Ordinating)** : संघटनेच्या विविध विभागात परस्परसंबंध प्रस्थापित करून त्यांच्यातील संघर्ष कमी करणे.

✱ **अहवाल (R-Reporting)** : प्रशासनातील अधिकारी व कर्मचारी यांना प्रशासनासंबंधी माहिती दिली जाते, तसेच तपासणी, संशोधन आणि नोंदणी याद्वारे माहिती जमवून अहवाल तयार करणे.

✱ **अंदाजपत्रक (B-Budgeting)** : अंदाजपत्रक निर्मिती, त्यास मंजूरी कार्यवाही, आर्थिक नियंत्रण, हिशेब व्यवस्था इत्यादी गोष्टींचा समावेश आर्थिक प्रशासनात केला जातो.

लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीचा विचार करताना ल्यूथर गुलिक यांनी नाविन्यपूर्ण पध्दतीने प्रशासनाच्या व्याप्तीविषयी सिध्दांत मांडला आहे. या सिध्दांताला पोस्डीकार्ब सिध्दांत (POSDCORB) म्हणतात. 'POSDCORB' या अक्षरसमूहातील प्रत्येक अक्षराचा संबंध एका प्रशासकीय प्रक्रियेशी आहे. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासातील विविध प्रमुख प्रशासकीय प्रक्रियांच्या इंग्रजी शब्दांचे पहिले अक्षर घेवून या अक्षर समूहाची निर्मिती करण्यात आली आहे.

अशाप्रकारे 'POSDCORB' मध्ये उल्लेखिलेल्या क्रिया सर्व क्षेत्रातील प्रशासन व्यवस्थेचे प्रतिनिधीत्व करतात असे म्हटले जाते. कारण प्रत्येक प्रशासकीय संघटनेत योजना संघटन व कर्मचारी वर्गाचे व आर्थिक व्यवस्थापनाचे प्रश्न महत्त्वपूर्ण असतात व अशाप्रकारे 'पोस्डकार्ब'मध्ये समाविष्ट

झालेली कार्येच लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात येतात असे मानले जाते.

□ विषय-प्रामुख्याचा दृष्टिकोन (The subject-matter view of Administration)

लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधी असलेल्या 'POSDCORB' दृष्टीकोनावरील प्रतिक्रिया म्हणून हा विषय प्रामुख्याचा दृष्टीकोन मांडला गेला. पोस्टडकॉर्ब दृष्टीकोन संपूर्ण प्रशासनाच्या क्रियांना समाविष्ट करण्याच्या बाबतीत अपुरा तर पडतोच पण एवढेच नसून पोस्टडकॉर्बमध्ये सांगितलेल्या क्रिया तेवढ्या महत्त्वाच्या नाहीत असे म्हटले जाते. पोस्टडकॉर्ब मध्ये समाविष्ट असलेली कार्ये केवळ प्रशासनाची साधने आहेत. त्यांना प्रशासनाचा गाभा म्हणता येणार नाही. केवळ प्रशासकीय यंत्रणेस शाबूत ठेवणारी साधनेच फक्त पोस्टडकॉर्बमध्ये आहेत. पण ती साधने म्हणजे काही अंतिम उद्दिष्टे नव्हेत. लोकांसाठी कायदा सुव्यवस्था, शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य, शेतकी कार्ये, लोककर्म, सामाजिक सुरक्षितता, न्याय आणि संरक्षण इत्यादी लोकोपयोगी कार्ये करणे हे प्रशासनाचे अंतिम उद्दिष्ट असते, अशी अनेक प्रकारची कामे पार पाडण्यासाठी जे वेगवेगळ्या प्रकारचे तांत्रिक ज्ञान आवश्यक असते, त्यांचा समावेश पोस्टडकॉर्बमध्ये नाही. उदा. पोलीस विभागाचे गुन्हे पकडण्याचे एक विशेष तंत्र असते. शांतता भंग होत असल्यास कोणते तंत्र अवलंबावे या सर्व गोष्टीबाबतचे एक विशिष्ट तंत्र असते. त्या तंत्राशिवाय केवळ पोलीस विभागाची संघटना आपले कार्य व्यवस्थितपणे करू शकणार नाही. या गोष्टी सर्वच विभागांच्या व खात्यांच्या संबंधात असतात. त्याचप्रमाणे सैन्याची प्रशासकीय संघटना ही शिक्षण खात्यातील प्रशासकीय संघटनेहून भिन्न असते व दोन्ही विभागात समन्वय साध्य करण्याचे तंत्रदेखील वेगवेगळे असते. म्हणून एकाच पध्दतीच्या व्यवस्थापनात्मक पध्दतीनुसार सर्व खात्यांचे व्यवस्थापन करणे शक्य नसते. पोस्टडकॉर्ब दृष्टीकोणानुसार फक्त व्यवस्थापनात्मक कार्यावरच भर दिला जातो व या विशिष्ट तंत्राकडे दुर्लक्ष करणे म्हणजेच प्रशासनाच्या मूळ उद्दिष्टांकडेच दुर्लक्ष करण्यासारखे आहे, म्हणून केवळ 'POSDCORB' दृष्टीकोणानुसार प्रशासनाच्या व्याप्तीचा विचार करणे योग्य नाही असे म्हटले आहे.

अशा प्रकारे प्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधी वरील दोन भिन्न दृष्टीकोण मांडले जातात. दोन्हीही दृष्टीकोण आपआपल्या ठिकाणी योग्य वाटतात, यापैकी कोणताही एक दृष्टीकोण योग्य वा अयोग्य आहे असे म्हणता येणार नाही. दोन्ही दृष्टीकोण प्रशासनात असतातच कारण प्रशासनासाठी दोन्ही गोष्टींची आवश्यकता असते.

□ लोकप्रशासनाचे महत्त्व (Significance of Public Administration)

आधुनिक काळात लोकप्रशासनाला विशेष स्थान व महत्त्व प्राप्त झाले आहे. आधुनिक समाज व्यापक स्वरूपाचा तसेच अधिक गुंतागुंतीचा बनलेला आहे. मानवी गरजांची पूर्तता करण्यासाठी आधुनिक समाजात विविध संस्था समूह आणि संघटना निर्माण झाल्या आहेत. आर्थिक, धार्मिक,

सांस्कृतिक, राजकीय, शैक्षणिक अशा स्वरूपांच्या संस्था परस्परांच्या सहकार्याने समाजाचे संरक्षण व संवर्धन आणि नियमन करीत असतात. राज्यसंस्था ही आधुनिक समाजातील महत्त्वाची संस्था असून ती समाज जीवनाचे नियमन करत असते. समाज विकासासाठी, मानवी गरजांची पूर्तता करण्यासाठी राज्यसंस्था विविध स्वरूपाची कार्ये करीत असते. ही कार्ये पार पाडण्यासाठी राज्यसंस्था शासनयंत्रणा निर्माण करते, प्रत्येक राज्यात शासनसंस्था प्रशासकीय यंत्रणेद्वारा कार्य करीत असलेली दिसते. औद्योगिक क्रांती आणि तांत्रिक-वैज्ञानिक विकास यांच्या परिणामाने राज्याचे कार्यक्षेत्र वेगाने वाढले, कल्याणकारी राज्यांच्या संकल्पनेने राज्यांच्या कार्यक्षेत्रात अत्यंत महत्त्वाची भर टाकली. राज्याचे कार्यक्षेत्र जसजसे वाढत जाते, तसतसे लोकप्रशासनाच्या कार्याचा विस्तार होत जातो. कारण राज्याने स्वीकारलेल्या सर्व प्रकारच्या जुन्या-नवीन कार्याची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी शेवटी लोकप्रशासन यंत्रणेवरच येत असते. म्हणूनच आधुनिक राज्यांच्या कार्याच्या विस्ताराबरोबरच लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत चालले आहे. जनतेच्या अपेक्षा उंचावल्याने व नागरी समाजाच्या दिशेने होत असलेल्या वाटचालीमुळे राज्य व्यवस्था व पर्यायाने लोकप्रशासनाला लोकाभिमुख व्हावे लागत आहे व यामुळे लोक प्रशासनाचे महत्त्व वाढते आहे.

१. जीवनाच्या सर्वांगाना स्पर्श : आधुनिक राज्ये कल्याणकारी राज्ये असल्याने लोककल्याणाच्या अनुषंगाने राज्याला जे जे करता येणे शक्य आहे ते ते सर्व करण्याचा राज्य प्रयत्न करत असते. जन्मापासून मृत्यूपर्यंत व्यक्तीच्या जीवनातील विविध गरजा भागविण्यापासून ते जीवनाला व्यवस्थित व नियमित करेपर्यंत राज्य कार्य करीत असते. आज आपल्या जीवनाचे एकही क्षेत्र असे नाही की, ज्याच्यावर राज्याचे नियंत्रण नाही. आपल्या व्यक्तीगत दैनिक जीवनातून वाढत्या हस्तक्षेपाच्या परिणामामुळे लोकप्रशासनाची व्याप्ती, कार्यक्षेत्र वाढले आहे. लोकप्रशासन आधुनिक जीवनाच्या प्रत्येक गोष्टीत अत्यंत शिताफीने नकळत मिसळून गेले आहे. लोकप्रशासनाशिवाय आपणास आधुनिक जीवनाची कल्पनाच करता येणार नाही.

२. राज्याच्या सुव्यवस्थित कारभारासाठी : राज्य कोणतेही असो, लहान वा मोठे, विकसित वा अविकसित, लोकशाही, कम्युनिस्ट अशा सर्व प्रकारच्या राज्यातील लोकप्रशासनास किंवा शासक वर्गास महत्त्वपूर्ण स्थान आहे. लोकप्रशासन कार्यक्षम असेल तर त्या देशाचा कारभार व्यवस्थितपणे चालू शकतो. राज्य कोणत्याही प्रकारचे असो, राज्यसत्ता कोणाच्याही हातात असो आणि राज्यसत्तेचे ध्येय काहीही असो, शासन यंत्रणेशिवाय काहीच करता येत नाही. सामान्य नागरिकाला, राज्याची, सरकारची, राज्याच्या ध्येयधोरणांची पहिली तोंडओळख होते ती प्रशासकीय कृतींच्या माध्यमातूनच.

३. लोकप्रशासन हे सामाजिक, सांस्कृतिक व आर्थिक जीवनाचा अविभाज्य घटक : राज्याचे ध्येय आणि आदर्श कितीही उच्च असले, कार्यक्रम कितीही आकर्षक असेल आणि नेतृत्व कितीही शक्तीशाली असले तरी कार्यक्षम व सुसंघटीत अशा शासकीय यंत्रणेशिवाय आणि कार्यकुशल व

निष्णांत प्रशासकाशिवाय राज्याला वरील ध्येयांची प्राप्ती करता येणे अशक्य आहे. सर्व पंचवार्षिक योजना, आर्थिक-सामाजिक विकासाचे कार्यक्रम आणि त्यासंदर्भात करण्यात आलेले सर्व कायदे, चांगल्या प्रशासनामुळेच लोकांपर्यंत पोहचतात. लोकांना त्याचा लाभ होतो.

४. सामाजिक व आर्थिक समस्यांची सोडवणूक : समाजाच्या सामाजिक व आर्थिक प्रश्नांची सोडवणूक करण्याची जबाबदारी लोकप्रशासनावरती असते. समाजात कायदा, सुव्यवस्था, एकता प्रस्थापित करून शांतता, सुरक्षितता आणि स्थैर्य टिकविण्यासाठी प्रशासनावरती अवलंबून राहावे लागते. लोकप्रशासनाशिवाय आधुनिक मानवी जीवनाची कल्पनाच करता येत नाही. या संदर्भात प्रा. डब्ल्यू. व्ही. डनहमच्या शब्दात सांगायचे म्हणजे, “जर आधुनिक संस्कृती असफल झाली तर ती प्रशासन व्यवस्थेतील बिघाडामुळेच होणार.”

५. कल्याणकारी राज्याच्या निर्मितीस हातभार : आधुनिक राज्यांनी कल्याणकारी धोरणाचा अंगीकार केल्याने समाजकल्याणाच्या हेतूने राज्याने हाती घेतलेली विविध कार्ये प्रशासनाच्या माध्यमातून कशी पार पाडली जातात, यावर त्यांचे यशापयश अवलंबून असते. अशा कार्याची प्रभावी अंमलबजावणी करण्यासाठी राज्याची उद्दिष्ट्ये प्राप्त करण्यासाठी सहाय्यभूत ठरते म्हणून पॉल अॅपलबी यांनी प्रशासनाला ‘शासनाचा पाया’ असे म्हटले आहे.

६. विकसनशील राष्ट्रांच्या उभारणीत मोलाचे योगदान : भारतासारख्या विकसनशील राज्यांना लोकप्रशासन अतिशय महत्त्वाचे ठरते. हजारो वर्षांचे मागासलेपण, त्यानंतर पारतंत्र्यात झालेली गळचेपी अशा परिस्थितीत लोकप्रशासनाचे महत्त्व अधिकच वाढते. पारतंत्र्यात असलेल्या राष्ट्रांना स्वतःचा विकास घडवून आणायची संधी प्रथमच मिळाली. या राष्ट्रांना आपले स्वातंत्र्य टिकवून ठेवायचे आहे, त्याला स्थैर्य मिळवून द्यायचे आहे. त्याचबरोबर पिढ्यान्पिढ्या अविकसित राहिलेल्या समाजाचा विकास घडवून आणण्याची जबाबदारी लोकप्रशासनावरती येवून पडली. परिणामी, विकसनशील राष्ट्रांमध्ये लोकप्रशासनाचे महत्त्व सतत वाढते आहे. लोकप्रशासन हे देशातील अंतर्गत असुरक्षितता व अव्यवस्था तसेच बाह्य आक्रमणापासून समाजाचे संरक्षण करण्याचे काम करते. त्याचबरोबर दारिद्र्य, भूक, बेकारी, रोगराई, अज्ञान व अंधविश्वास यापासून समाजाचे रक्षण करण्याचे काम करते. त्याचबरोबर विकसनशील देशामधील जुन्या समाजाला बदलून आधुनिक समाज निर्मितीचे स्वप्न साकार करण्याचे काम लोकप्रशासन करते म्हणून दिवसेंदिवस लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढते आहे.

७. जनतेच्या अपेक्षांची पूर्तता : समाज हा बदलता व गतिमान असतो. अशा बदलत्या व गतिमान समाजाच्या अपेक्षा सातत्याने उंचावत असतात, बदलत असतात. साहजिकच त्यांची पूर्तता करण्याची जबाबदारी लोकप्रशासनावरती येवून पडते. प्रसिद्ध विचारवंत एल. डी. व्हाईट म्हणतात. “दोन शतकांपूर्वी लोक फक्त संरक्षणाची अपेक्षा करत होते, एका शतकापूर्वी एकटे सोडण्याची, तर आज विभिन्न सेवा व सुरक्षिततेची आशा करतात.” त्या सर्व पूर्ण करण्याचे काम लोकप्रशासन करते.

अशाप्रकारे समाज जीवनात दिवसेंदिवस लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत असलेले दिसून येते.

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 बुद्रो 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 बुद्रो विल्सन यांना 'लोक-प्रशासनाचा जनक' असे म्हणतात.

क. लोकप्रशासनाच्या विकासातील प्रमुख टप्पे -

बुद्रो 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

१.२.३ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन (Public and Private Administration)

प्रशासन हे दोन प्रकारचे असते. लोकप्रशासन व दुसरे खाजगी (व्यक्तिगत) प्रशासन. काही विचारवंतांच्या दोन्ही प्रकारचे प्रशासन हे एकसारखेच असते. त्यामुळे खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन असा भेद करणे योग्य नाही. त्यांच्यामते, सर्व प्रकारच्या प्रशासनात मुलभूत वैशिष्ट्ये व तत्त्वे समान असतात. म्हणून या दोहोत फरक करता येणार नाही. हेन्री फेऑल, एल.पी.फॉलेट व अरविक हे विचारवंत या मताचे आहेत.

सर्वच प्रशासनासाठी योजना, संघटन, आज्ञा, समन्वय आणि नियंत्रण हे सर्वत्र असतात. या सामान्य तत्त्वानुसारच सर्व क्षेत्रातील प्रशासन होत असल्याने सर्व प्रकारच्या प्रशासनाचे स्वरूप एकच आहे हा विचार हेन्री फेऑल यांनी व्यक्त केला, म्हणून दोहोत फरक करणे योग्य नाही.

सर्वसाधारणपणे शासनाकडून केल्या जाणाऱ्या कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनात होतो, तर जी कार्ये खाजगी संस्थेद्वारे करण्यात येतात, त्यांचा समावेश आपण खाजगी प्रशासनात करतो. लोकप्रशासनाच्या माध्यमातून लोकांकरिता व जनतेसाठी करण्यात येणाऱ्या सार्वजनिक प्रशासनाचा बोध होतो, म्हणून राज्यातील जनतेसी संबंधित असलेली कार्ये जी संस्था करते ती लोकप्रशासनाची कार्ये करते असे म्हटले जाते. शासन जे कार्य करते त्याचा परिणाम सर्व समाज जीवनावर होतो, परंतु या उलट खाजगी प्रशासनाचा प्रभाव हा काहीच लोकांपुरता मर्यादित असतो. उदा. एखाद्या व्यापारी संस्थेचे कार्य हे त्या व्यापारी संस्थेच्या सभासदापुरतेच मर्यादित असते. जनतेशी त्याचा संबंध नसतो. म्हणून ते कार्य व्यक्तिगत प्रशासनाचे कार्य संबोधले जाते. लोकप्रशासनात सर्वच व्यक्तींचे कल्याण साधणे हे ध्येय असते. लोकप्रशासनाचे कार्य हे सर्व व्यक्ती, संस्था यांना व्यापून उरणारे आहे, पण व्यक्तीगत प्रशासन हे राज्यव्यापी नसून ते एखाद्या मर्यादित क्षेत्रापुरतेच असते आणि म्हणूनच शासनाच्याद्वारे होणारे प्रशासन हे लोकप्रशासन होय.

□ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनातील साम्यदर्शक मुद्दे :-

१. संघटनेची आवश्यकता : दोन्ही प्रशासनात संघटनेची नितांत आवश्यकता असते. संघटनेच्या सर्व घटकांचा समावेश दोन्ही प्रशासनात केला जातो, विभाग-उपविभाग, शाखा पाडून प्रशासकीय यंत्रणा उभारली जाते. संघटन, संचालन, संयोजन, नियंत्रण, मार्गदर्शन, अधिकार परंपरा आज्ञेची एकता अशा सर्व तत्त्वांचा सामवेश दोन्ही प्रशासनात केला जातो.

२. दोन्ही प्रशासनासाठी प्रशासकीय कौशल्याची आवश्यकता : काही कार्ये ही खाजगी व लोकप्रशासनात आवश्यक व महत्त्वाची असतात. उदा. कारकूनी पेशाचे काम दोन्हीसाठी आवश्यक असते. त्याचप्रमाणे हिशेब ठेवणे व व्यवस्थापनात्मक कार्ये दोन्हीकडे आवश्यक असतात. म्हणूनच बरेचदा लोकप्रशासनातील अधिकारी खाजगी प्रशासनात नोकऱ्या पत्करतात व अशाप्रकारे कामकाजाची पध्दत लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात सारखीच असलेली दिसते.

३. दोहोंचा एकमेकांवर परिणाम : लोकप्रशासनाचा खाजगी प्रशासनावर परिणाम होत असतो आणि खाजगी प्रशासनाचा लोकप्रशासनावर परिणाम होत असतो. सरकारच्या वा लोकप्रशासनाच्या कार्यावर व्यापारी संस्थांच्या कामकाजाचा परिणाम होत असतो. मुख्यत्वे हा परिणाम लोकप्रशासनातील व्यवस्थापन व आर्थिक कार्यांच्या बाबतीत झालेला दिसतो. खाजगी प्रशासनामधील औद्योगिक तत्वे लोकप्रशासनात आणण्याच्या हेतूनेच सरकारी प्रमंडळाची निर्मिती झालेली दिसते.

४. खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन या दोघांनाही जनसंपर्काची आवश्यकता : खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन या दोघांनाही जनसंपर्काची आवश्यकता असते. खाजगी प्रशासनाकडून लोकप्रशासनाने ही गोष्ट घेतली आहे असे म्हटल्यास चुकीचे ठरणार नाही. खाजगी प्रशासन जसे ग्राहकास संतुष्ट ठेवून त्याची मर्जी संपादन करण्याचा प्रयत्न करते, तसाच प्रयत्न लोकप्रशासनाकडूनही होताना दिसतो. प्रशासन व सर्वसाधारण जनता यांच्यात संपर्क प्रस्थापित झाला पाहिजे, याकडे आधुनिक लोकप्रशासन अधिक लक्ष देते.

५. संशोधन कार्यास महत्त्व : लोकांच्या गरजा, बदलती परिस्थिती यामुळे प्रशासनात नवनवीन तत्वे सिध्दांत स्वीकारले जात आहेत, त्यासाठी शोध संशोधन याद्वारे प्रयत्न चालू असतात. दोन्ही प्रशासनात अशाप्रकारचे संशोधन कार्य चालू असते. खाजगी उद्योगधंदे, कंपन्या यामार्फत प्रयोगशाळा व संशोधन केंद्रे स्थापन करण्यात आली आहेत. प्रशासकांसाठी प्रशिक्षण केंद्रे चालू केली आहेत. लोकप्रशासनातही सरकारने अशी संशोधन केंद्रे आणि प्रशिक्षण केंद्रे स्थापन केलेली आहेत. उदा. हैद्राबाद येथील अॅडमिनीस्ट्रेटिव्ह स्टाफ कॉलेज, भारत सरकारचे अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह रिफॉर्मस कमिशन, कलकत्ता येथील भारतीय व्यवस्थापन संस्था इत्यादी. थोडक्यात, संशोधन, प्रशासकीय सुधारणा याबाबतीत दोन्हीमध्ये साम्य आढळते.

वरीलप्रमाणे दोहोमध्ये साम्य आढळून येत असले तरीही दोन्ही प्रशासनातील फरक जाणून घेणे योग्य ठरते. तो पुढीलप्रमाणे पॉल अॅपलबी यांनी लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यामधील फरक पुढीलप्रमाणे सांगितला आहे.

१. प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र, त्याचा विस्तार, प्रभाव व मान्यता : लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्र हे व्यापक असते, त्यामध्ये संपूर्ण समाज जीवनाचा विचार केलेला असतो. समाजाचे विविध स्वरूपाचे प्रश्न सोडविण्यासाठी सरकारला विविध प्रकारची कामे करावी लागतात, त्यामुळे लोक प्रशासनाचे

कार्यक्षेत्र अधिक व्यापक व गुंतागुंतीचे असलेले दिसते.

याउलट खाजगी प्रशासनाचे स्वरूप मर्यादित असते, लोकप्रशासनाला जनतेचा पाठिंबा व मान्यता असते, त्याचा प्रभाव सर्वत्र पडलेला दिसतो. तर खाजगी प्रशासनाला जनतेचा पाठिंबा नसतो. तसेच त्याचा प्रभाव विशिष्ट मर्यादितच असतो.

२. सार्वजनिक जबाबदारी : लोकप्रशासनात मंत्र्यांना, प्रशासकीय सेवकांना जनतेशी जबाबदार राहून कार्य करावे लागते. याउलट खाजगी प्रशासनात सार्वजनिक जबाबदारीचे तत्त्व नसते. प्रशासक हा फक्त आपल्या संचालक मंडळाशी किंवा भागधारकांशीच जबाबदार असतो.

३. राजकीय स्वरूप : लोकप्रशासनातील शासनाच्या सर्व क्रिया, प्रक्रिया राजकीय स्वरूपाच्या असतात, शासनाने लोककल्याणाची कार्ये यशस्वी केली किंवा नाही यावरती सत्तारूढ पक्षाचे राजकीय भवितव्य अवलंबून असते. याउलट खाजगी प्रशासनाचे स्वरूप राजकीय नसते. खाजगी प्रशासनाचा केवळ आपल्या फायद्याचा भूमिकेतूनच राजकारणाशी फार थोडा संबंध येतो.

हर्बर्ट सायमनच्या मते, लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात तीन बाबतीत फरक आहे.

- ✱ लोकप्रशासन हे नोकरशाहीवर अवलंबून असते, त्याचे स्वरूप नोकरशाहीचे असते. याउलट खाजगी प्रशासन हे मुख्यत्वे व्यावसायिक स्वरूपाचे असते.
 - ✱ लोकप्रशासन राजकीय असते त्याचा संबंध राजकीय कार्याशी असतो. व्यक्तीगत प्रशासन अराजकीय असते.
 - ✱ लोकप्रशासनात लाल फितीचे वैशिष्ट्य असते. लालफितीच्या प्रस्थापामुन खाजगी प्रशासन दूर असते. ढोबळ मानाने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यामधील फरक आपणास पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.
१. **लोकहित साध्य करणे :** लोकप्रशासनाचा मुळ उद्देश लोकहित साध्य करण्याचा असतो. परंतु खाजगी प्रशासनाचा मुख्य उद्देश व्यक्तीगत नफा प्राप्त करण्याचा असतो.
 २. **लोकप्रशासनावर राजकीय प्रभुत्व :** लोकप्रशासनावर राजकीय प्रभुत्व स्थापन झालेले असते. इंग्लंड, फ्रान्स, भारत, अमेरिका इत्यादी देशात लोकप्रशासनातील अधिकारी हे ज्या राजकीय पक्षाचे सरकार स्थापन झाले आहे. त्या राजकीय पक्षाच्या सरकारी स्तरावरून येणाऱ्या आदेशाप्रमाणे कार्य करतात. हुकूमशाही पध्दतीच्या सरकारात प्रशासकवर्गाला हुकूमशाहाच्या आदेशानुसार प्रशासनाचे काम करावे लागते. हुकूमशाहाच्या आदेशावर देशातील राजकीय परिस्थितीचा प्रभाव पडत असतो. एवढेच नव्हे तर आंतरराष्ट्रीय घडामोडींचाही प्रभाव पडत असतो. उदा. जागतिक स्वरूपाचे युध्द झाल्यास

राज्याच्या परराष्ट्रीय संबंधाकडे लक्ष देणाऱ्या विभागास फार जागरूक रहावे लागते. परराष्ट्रांशी आपले कसकसे संबंध राहतील हे परिस्थितीनुसार ठरवावे लागते. म्हणजेच राजकीय परिस्थितीचा प्रभाव लोकप्रशासनावर होत असतो.

याउलट खाजगी प्रशासनावर देशातील राजनैतिक विचारांचा तेवढासा प्रभाव पडत नाही. कारण खाजगी प्रशासनाचे कार्य हे राजकीय परिस्थितीवर अवलंबून नसते. खाजगी प्रशासनाचा संबंध संपूर्ण राज्याशी येत नसतो. फक्त आणिबाणीच्या परिस्थितीत एखाद्यावेळी खाजगी प्रशासनास थोडीसी झळ लागेल, एवढेच परंतु या व्यतिरिक्त खाजगी प्रशासन हे राजकीय प्रभावापासून मुक्त असते.

३. **जनतेवर प्रत्यक्ष परिणाम :** लोकप्रशासनाच्या कार्याचा जनतेवर प्रत्यक्ष परिणाम होत असतो. त्यामुळे लोकप्रशासन हे जनतेला जबाबदार असते. लोकप्रशासनात दोष निर्माण झाला तर जनतेचे अकल्याण होते. त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या विरोधात जनता क्रांती करू शकते. म्हणूनच जनतेचा रोष होवू नये म्हणून लोकप्रशासनास सावध रहावे लागते. लोकांप्रती असलेले कर्तव्य पार पाडावे लागते. खाजगी प्रशासन हे जनतेला जबाबदार नसते. खाजगी प्रशासनात गोंधळ निर्माण झाल्यास जनता एकदम क्रांती वगैरे करण्यास उद्युक्त होत नाही. खाजगी प्रशासनात काम करणारे कर्मचारी हे राष्ट्रातील जनतेच्या प्रती जबाबदार धरले जात नाही. लोकप्रशासनात जी कार्ये केली जातात, ती जनहितासाठी केली जातात. जनता आपल्या प्रतिनिधीमार्फत लोकप्रशासनावर नियंत्रण ठेवत असते. याउलट खाजगी प्रशासन जनहीतविरोधी कार्य करते. उदा. दुष्काळांमध्ये अन्नधान्याची कृत्रिम टंचाई निर्माण करून खाजगी प्रशासनातील व्यक्ती अधिक नफा मिळविण्याचा प्रयत्न करतात. पण जनता यावरती प्रत्यक्ष नियंत्रण ठेवू शकत नाही. म्हणून लोकप्रशासनास जनहिताकडे लक्ष द्यावे लागते.
४. **नफ्याचे महत्त्व :** दोन्ही प्रशासनाच्या उद्देशात फरक आहे. खाजगी प्रशासनाचा उद्देश हा नफा मिळविण्याचा असतो, त्यामुळे खाजगी प्रशासन कोणताही व्यवसाय सुरू करताना नफा होईल का हे पाहत असते. ज्यामध्ये अधिक नफा होईल तो व्यवसाय सुरू केला जातो. खाजगी प्रशासनात लोकांच्या गरजांचा विचार केला जात नाही. नफा हा खाजगी प्रशासनाचा केंद्रबिंदू आहे. याउलट जनतेला सेवा देणे हा लोकप्रशासनाचा उद्देश असतो, त्यामुळे नफ्या-तोट्याचा विचार केला जात नाही. त्यामुळेच अनेक तोटे सहन करून लोकप्रशासन जनतेला सेवा देते. उदा. आरोग्य, संरक्षण, शिक्षण इत्यादी.
५. **आर्थिक व प्रशासकीय सत्ता :** लोकप्रशासनात आर्थिक सत्ता व प्रशासकीय सत्ता यामध्ये फारकत केलेली असते. लोकप्रशासनात आर्थिक नियंत्रण बाह्य असते. म्हणजेच प्रशासकीय

सत्ता ही कार्यकारी मंडळाकडे असते तर आर्थिक नियंत्रण हे संसदेकडे असते. संसदेने अंदाजपत्रक पास केल्याशिवाय सरकारला नवीन कर बसविता येत नाहीत अथवा जमा झालेला पैसाही खर्च करता येत नाही. म्हणजेच लोकप्रशासनावरती आर्थिक नियंत्रण हे संसदेचे असते. याउलट खाजगी प्रशासनात आर्थिक व प्रशासकीय सत्ता एकत्रित केलेल्या असतात. उदा. संचालक मंडळाच्या हाती दोन्ही सत्ता असतात.

६. **कार्याचे स्वरूप :** लोकप्रशासनाचे कार्य हे व्यापक स्वरूपाचे असते. जीवनाच्या विविध क्षेत्रात लोकप्रशासन कार्य करते. व्यक्तीच्या जीवनात लोकप्रशासनास महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त झाले आहे. त्यामुळे लोकप्रशासनास तोटा सहन करून ही अनेक कामे करावी लागतात. उदा. पोलीस, संरक्षण, शिक्षण, सामाजिक सुरक्षा, शेतीविषयक संशोधन इ. याउलट खाजगी प्रशासनाची कार्ये ही फक्त आर्थिक क्षेत्रापुरतीच मर्यादित असतात आणि खाजगी प्रशासनात केल्या जाणाऱ्या कार्याची दैनंदिन जीवनाशी फारसी निकड नसते. जेथे स्पर्धेला वाव असतो, तेथेच खाजगी प्रशासन कार्यरत असते.
७. **कार्यक्षमता :** लोकप्रशासनापेक्षा खाजगी प्रशासन हे अधिक कार्यक्षम असते. लोकप्रशासनावरती राजकीय प्रभाव व दबाव अधिक असतो. लोकप्रशासनाचे कार्य नियमानुसार चालते. परिणामी, निर्णय तात्काळ घेतले जात नाहीत. त्यामुळे दफतरदिरंगाईचा दोष निर्माण होतो. लोकप्रशासनामध्ये प्राथमिक जबाबदारी ही मंत्र्यावरती असते हे मंत्री त्यांच्या कामात तज्ञ असतातच असे नाही. याउलट खाजगी प्रशासनातील सेवक कौशल्याने काम करत असतात. काम करण्यासाठी त्यांना प्रोत्साहन दिले जाते. उदा. बढती, पगारवाढ याउलट लोकप्रशासनात मात्र सर्व गोष्टी नियमानुसार चाललेल्या असतात. जरी कार्यक्षमता दाखविली तरी कामाचे काही चीज होत नाही.
८. **नियमानुसार कार्य :** लोकप्रशासनातील प्रत्येक कार्य नियमानुसार करावे लागते. याउलट खाजगी प्रशासनामध्ये नियमांचा फारसा बाऊ केला जात नाही. अधिकारी स्वतःच्या निर्णयानुसार काम करत असतात. उदा. लोकप्रशासनात एखाद्या कामासाठी काही टेंडर मागविली जातात व त्यामधील जे सर्वात कमी किंमतीचे असेल ते खरेदी केले जाते. तर खाजगी प्रशासनात किंमत जास्त असेल व वस्तू चांगली असेल तर खाजगी प्रशासनातील अधिकारी ती तात्काळ खरेदी करू शकतो. याचा अर्थ खाजगी प्रशासनामध्ये किंमतीपेक्षा गुणवत्तेला अधिक प्राधान्य दिलेले असते.
९. **स्थायित्वाचा फरक :** लोकप्रशासन हे अत्यावश्यक सेवा देत असल्याने व कार्य करण्यास प्रतिस्पर्धी नसल्याने ते कायमस्वरूपी सेवा देते. तसेच लोकप्रशासनात काम करणारा नोकरवर्ग स्थायी स्वरूपाचा असतो. त्यामुळे लोकप्रशासन कायम टिकणार असते. याउलट

खाजगी प्रशासनात स्पर्धेमुळे किंवा तोट्यामुळे उद्योगधंदे बंद करावे लागतात. म्हणजेच खाजगी प्रशासनाचे स्वरूप अस्थायी असते. खाजगी प्रशासनात व्यक्ती अकार्यक्षम, अकुशल आढळल्यास त्याला पदावरून तात्काळ दूर केले जाते. लोकप्रशासनात अशा व्यक्तींना दूर करता येत नाही.

१०. **कायद्यानुसार कामकाज :** लोकप्रशासनाचे कामकाज हे कायद्यानुसार चाललेले असते. त्यामुळे प्रशासनात सर्व नियम व प्रथा यांना अधिक महत्त्व दिले जाते. उदा. पदांच्या भरतीसाठी जाहिरात देणे, अर्ज मागविणे, परीक्षा घेणे, या गोष्टींचे पालन केले जाते. म्हणजेच व्यवहारातील कामकाज पध्दतीला महत्त्व असते. परिणामाचा फारसा विचार केला जात नाही.

याउलट खाजगी प्रशासनात कामकाजाच्या पध्दतीपेक्षा काम पूर्ण होण्यास प्राधान्य दिलेले असते. लोकप्रशासनात कायद्याच्या मान्यतेशिवाय कोणतेही काम होत नाही. याउलट खाजगी प्रशासनात व्यवहाराला महत्त्व देवून काम पार पाडले जाते.

११. **समान व्यवहार :** लोकप्रशासनात प्रशासकीय व्यवहारात एकसूत्रीपणा असतो. लोकप्रशासन सेवा देताना व्यक्ती-व्यक्तींमध्ये फरक करित नाही. असा भेदभाव केला असता लोकप्रशासन हे लोकांच्या टिकेचा विषय बनते. मात्र खाजगी प्रशासनात असा फरक केला जातो. व्यवहारात एकसूत्रीपणा असतोच असे नाही.

१२. **समन्वयाचा फरक :** लोकप्रशासनातील कर्मचारी सामूहिक दृष्टिकोणातून कार्य करतात. लोकप्रशासनातील निरनिराळ्या विभागात समन्वय साधण्याचा प्रयत्न केला जातो. त्यांच्यात सहयोगाची भावना असते. लोकप्रशासनातील निरनिराळे विभाग परस्परांशी स्पर्धा करित नाहीत. उदा. शिक्षण विभाग, आरोग्य विभाग, कृषी विभाग हे परस्परांशी स्पर्धा करित नाहीत तर ते परस्परांशी सहकार्य करून लोकप्रशासनाचा मुख्य उद्देश, जो जनतेचे कल्याण साध्य करण्याचा आहे, त्या उद्देशाप्रत जाण्याचा प्रयत्न करतात. परंतु खाजगी प्रशासनात मात्र असे नसते. निरनिराळ्या व्यावसायिक संस्थात स्पर्धा वाढलेली आपण पाहतो. एक संघटना दुसऱ्या संघटनेशी स्पर्धा करित असल्याने एका संघटनेचे हित व दुसऱ्या संघटनेचे अहित हा प्रकार घडून येतो.

❁ **सारांश :-**

अशा प्रकारचा फरक दोन्ही प्रशासनात जरी असला तरी खाजगी प्रशासन हा फरकमान्य करित नाही. कारण खाजगी प्रशासनाचा उद्देश नफा मिळविणे हा असला तरीही हा नफा जनतेला सेवा दिल्याशिवाय मिळत नाही. खाजगी प्रशासनाला सेवावृत्ती ठेवावीच लागते, त्याचप्रमाणे खाजगी प्रशासनावर कायद्याचे बंधन दिवसेंदिवस वाढते आहे, त्यामुळे खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन

यांच्यातील फरक दिवसेंदिवस कमी होत आहे. हेन्ही फेऑलच्या मते, दोन्ही प्रशासनाला उत्कृष्ट संघटना आवश्यक असते. तसेच नियंत्रण व संघटन यांची दोघांनाही आवश्यकता असते. योग्य कार्यवाहीसाठी दोघांनाही समान तत्वांचा अवलंब करावा लागतो.

१.२.४.१ निर्णय निर्धारण दृष्टिकोन (Decision Making Approach)

❁ प्रास्ताविक :-

निर्णय निर्धारणाला निर्णय ग्रहण असे संबोधले जाते. अलीकडील काळात प्रशासनातील निर्णयग्रहण प्रक्रियेविषयी ज्या विचारवंतांनी महत्त्वपूर्ण विचार मांडले आहेत. त्यामध्ये हर्बर्ट सायमन यांचा प्रामुख्याने उल्लेख करावयास हवा. सायमनने आपल्या 'प्रशासकीय वर्तन' (Administrative Behaviour) या ग्रंथात निर्णयग्रहणाविषयी सविस्तर मांडणी केली आहे. सायमन आपल्या विवेकशील निर्णय ग्रहण प्रतिमानाबद्दल विशेष प्रसिद्ध आहे. विवेकशील निर्णयग्रहण प्रक्रिया कशी असते? यासंबंधी सायमनने आपले विचार मांडले आहेत.

❁ विचारांचा समन्वय :-

आधुनिक काळात प्रशासकीय संघटनेतील निर्णयग्रहण प्रक्रियेसंबंधी सामाजिक शास्त्रांच्या दोन शाखांतील विचारवंतांनी महत्त्वपूर्ण योगदान दिले आहे. त्या शाखा तत्त्वज्ञान व अर्थशास्त्र या होय, याची सुरुवात तत्त्वज्ञानी करून दिली. त्यानंतर अर्थशास्त्रज्ञांनीही त्याबाबत आपले विचार मांडले. सायमनच्या निर्णयग्रहणविषयक विचारांचे वेगळेपण असे सांगता येईल की, त्याने तत्त्वज्ञ व अर्थशास्त्रज्ञ यांच्या विचारांचा किंवा मतांचा समन्वय साधण्याचा प्रयत्न केला आहे.

❁ निर्णयाचे आधार :-

सायमनच्या मते, निर्णयाचे दोन आधार आहेत. प्रशासकाने घेतलेल्या प्रत्येक निर्णयात वस्तुस्थिती व मूल्ये या दोहोंचा अंतर्भाव असतो. त्यांच्या मते, प्रशासकाला ज्या पर्यावरणात निर्णय घेण्याचे कार्य करावे लागते. ते पर्यावरण त्याच्या निर्णयाचा आधार असते. त्याचे दोन भाग म्हणजे वास्तविक आधार व मूल्य आधार होय.

(१) वास्तविक आधार :-

वास्तविक आधाराला वस्तुस्थितीजन्य आधार असेही म्हणतात. वास्तविक आधाराची आपणांस प्रत्यक्ष अनुभूती घेता येते. म्हणजे वास्तवतेच्या निकषावर आपणास त्याची तपासणी करता येते. उदाहरणार्थ गाय हा सस्तन प्राणी आहे. हे वस्तुस्थितीजन्य विधान होय. ते सत्य आहे की नाही. हे आपण तपासून पाहू शकतो. त्याची प्रचिती आपण घेवू शकतो. वस्तुस्थितीजन्य विधान एक तर सत्य असते किंवा असत्य असते.

(२) मूल्य आधार

मूल्य आधाराची वास्तविक स्थिती आपण प्रत्यक्ष अनुभवू शकत नाही. त्याची प्रचीती आपणांस घेता येत नाही. वस्तुस्थितीच्या निकषावर आपणांस त्याची तपासणी करता येत नाही. उदाहरणार्थ, प्रामाणिकपणा हा चांगल्या जीवनासाठी आवश्यक असलेला महत्त्वाचा सद्गुण होय. हे मुख्य विधान आहे. ते भक्तीच्या मनोधरणेशी निगडीत आहे. ते खरे आहे की खोटे आहे याची आपणांस प्रचीती घेता येत नाही.

❁ निर्णय व निर्णयाचे आधार :-

सायमनच्या मते, वस्तुस्थितीजन्य विधान हे साधनांच्या निवडीशी संबंधित असते आणि मूल्य विधान हे कृतीच्या उद्दिष्टांच्या निवडीशी संबंधित असते. प्रशासकाने घेतलेले निर्णय केवळ वस्तुस्थितीशी संबंधित नसतात. त्यामध्ये मूल्यांचाही समावेश असतो. दुसऱ्या शब्दात प्रशासकाने घेतलेल्या निर्णयात वस्तुस्थितीजन्य विधान आणि मूल्य विधान या दोहोंचाही अंतर्भाव असतो.

❁ अनेक पर्यायांतून केलेली निवड :-

हर्बर्ट सायमन यांच्या मते, प्रशासकाने घेतलेले निर्णय म्हणजे त्याने अनेक पर्यायांतून एकाची केलेली निवड असते. कोणताही विकसनशील निर्णय घेताना प्रशासकाने अनेक पर्याय विचारात घेणे आवश्यक असते. म्हणजे जेव्हा त्याच्यापुढे एखादी समस्या निर्माण होते. तेव्हा त्या समस्येची सोडवणूक कशी करता येईल? यासंबंधी त्याने अनेक प्रकारच्या शक्यता विचारात घेणे गरजेचे ठरते. त्यानंतर त्याच्यापुढे उपलब्ध असलेल्या निरनिराळ्या पर्यायांच्या परिणामांचा त्याला अंदाज घेता येणे महत्त्वाचे असते. प्रत्येक पर्यायाचे काही चांगले परिणाम होऊ शकतात. तसेच काही वाईट परिणाम ही होऊ शकतात. प्रशासकाना या परिणामांचाही अंदाज घेता आला पाहिजे. त्यानंतर प्रत्येक पर्यायांच्या परिणामांचे तुलनात्मक मूल्यमापन करून त्यापैकी कोणता पर्याय अधिक लाभदायक ठरू शकेल हे त्याला ठरवावे लागते.

या पद्धतीने प्रशासकाने त्याच्यापुढे निरनिराळ्या पर्यायांतून एका पर्यायाची निवड करणे म्हणजे निर्णय घेणे होय. सायमनच्या मते, प्रशासकाने एखाद्या समस्येसंबंधी त्याच्यापुढे आलेल्या माहितीच्या आधारे विविध पर्यायांतून गुणवत्तेच्या आधारे सर्वात चांगल्या पर्यायांची निवड केल्यास त्याचा निर्णय हा विवेकशील किंवा बुद्धीवादाच्या कसोटीवर आधारलेला निर्णय असेल.

❁ विवेकशील निर्णयग्रहणातील समस्या :-

विवेकशील निर्णय ग्रहणात काही समस्या येतात, त्यावर काही मर्यादा पडतात हे देखील सायमनने स्पष्ट केले आहे. प्रत्येक व्यक्तीच्या काही सवयी असतात. त्या कमी-अधिक प्रमाणात

अव्यक्त पातळीवर असतात, त्याचा त्या व्यक्तीच्या कृतीवर कळत-नकळत प्रभाव पडतो. विवेकशील निर्णय ग्रहणाच्या मार्गातील ही एक महत्त्वाची अडचण होय. व्यक्तीचे मूल्य-विचार आणि संघटनेच्या संबंधातील तिच्या निष्ठा यांच्याही मर्यादा विवेकशील वर्तनावर पडत असतात.

अर्थात, विवेकशील निर्णयग्रहणाच्या संदर्भात प्रशासकावर पडणारी सर्वात महत्त्वाची मर्यादा अशी की, निर्णय घेताना त्याला अनेक पर्यायातून एका पर्यायाची निवड करायची असते. परंतु त्याच्यापुढे सर्वच पर्याय उपलब्ध होतील याची खात्री देता येत नाही. प्रशासकावर वेळेचे बंधन असते. सर्व पर्यायांचा शोध घेण्याइतका वेळ त्याच्याकडे नसतो. तसेच त्याला निरनिराळ्या पर्यायांच्या संभाव्य परिणामांचा विचार करून त्यापैकी सर्वात चांगल्या किंवा लाभदायक पर्यायांची निवड करायची असते, परंतु प्रत्येक पर्यायाच्या परिणामांचा अंदाज येण्यासाठी प्रशासकाला आवश्यक ती सर्व माहिती मिळविण्यात अनेक अडचणी येतात, त्यामुळे जी काही माहिती हाताशी लागेल, त्या माहितीच्या आधारे निर्णय घेणे त्याला अनेकदा भाग पडते.

❁ व्यक्तिनिष्ठ विवेकशीलता :-

निर्णय घेताना प्रशासकापुढे येणाऱ्या वरील अडचणींमुळे त्याला आपल्या निर्णयात संपूर्णतः विवेकशीलता राखणे शक्य होत नाही. दुसऱ्या शब्दात त्याच्या निर्णयात वस्तुनिष्ठ विवेकशीलता येवू शकत नाही. कोणताही निर्णय वस्तुनिष्ठ विकसनशीलतेच्या निकषावर उतरवण्यासाठी ज्या अटींची पूर्तता होणे आवश्यक असते. त्या अटी त्याच्यावर पडणाऱ्या वरील मर्यादांमुळे तो पूर्ण करू शकत नाही. प्रशासकाने पूर्वग्रहापासून अलिप्त रहावे. निर्णयग्रहण प्रक्रियेत स्वतःची मूल्ये व निष्ठा बाजूला ठेवणे, समस्येचे उत्तर शोधताना सर्व पर्याय विचारात घेणे, प्रत्येक पर्यायावर विचार करताना त्यासंबंधी आवश्यक ती सर्व माहिती मिळविणे आणि त्यानंतर सर्व पर्यायांचे तुलनात्मक परीक्षण करून सर्वात चांगल्या पर्यायाची निवड करणे. या सर्व अटींची पूर्तता होण्यावर निर्णयात वस्तुनिष्ठ विवेकशीलता आणणे अवलंबून असते.

कोणत्याही प्रशासकाला प्रत्यक्ष व्यवहारात एकाचवेळी वरील अटी पूर्ण करणे शक्य नसते, त्यामुळे त्याला आपल्या निर्णयात वस्तुनिष्ठ विवेकशीलता आणता येत नाही. प्रशासकाला परिस्थितीचे जे काही ज्ञान होईल किंवा जितकी काही माहिती उपलब्ध होईल. त्या ज्ञानाच्या व माहितीच्या आधारावरच पर्यायांची निवड करणे, त्याला भाग पडते. म्हणजे कोणत्याही प्रशासकाला एका विशिष्ट मर्यादितपर्यंतच आपल्या निर्णयात विवेकशीलता आणणे शक्य असते, याला 'मर्यादित विवेकशीलता' किंवा व्यक्तीनिष्ठ विवेकशीलता असे म्हणतात.

❁ समाधानकारक पर्यायाचा शोध :-

सायमनच्या मते, आपल्या निर्णयात संपूर्ण विवेकशीलता किंवा वस्तुनिष्ठ विवेकशीलता आणणे

शक्य नाही. याची प्रत्येक प्रशासकाला जाणीव असते. त्यामुळे अगदी निर्दोष किंवा पूर्णांशाने विवेकशील पर्याय निवडणे हे त्याचे उद्दिष्ट कधीच नसते. तो जास्तीत जास्त समाधानकारक पर्यायांची निवड करण्याच्या प्रयत्नात असतो. अर्थात समाधानकारक पर्याय ही बाब तशी व्यक्तनिष्ठ स्वरूपाची असते. एखादा प्रशासक एकामागून एक असे अनेक पर्याय विचारात घेईल आणि अनेक पर्यायातून त्याला योग्य वाटेल अशा पर्यायाची निवड करील. याउलट, एखादा प्रशासक फक्त तीन-चार पर्याय विचारात घेईल, त्या तीन-चार पर्यायातच त्याला समाधानकारक असा पर्याय मिळून जाईल, म्हणजे समाधानकारक पर्याय ही संबंधित प्रशासकावर किंवा निर्णय घेणाऱ्या अधिकाऱ्यावर अवलंबून असणारी बाब होय.

❁ **मूल्यमापन :-**

(१) **महत्त्वपूर्ण बाबी :-**

हर्बर्ट सायमनचा 'निर्णयग्रहण सिद्धांत' हा लोकप्रशासनातील एक महत्त्वाचा सिद्धांत मानला जातो, त्याने आपल्या सिद्धांताद्वारे विवेकशील निर्णयग्रहणाचे प्रतिमान मांडण्याचा प्रयत्न केला आहे. प्रशासकाने घेतलेल्या कोणत्याही निर्णयात वस्तुस्थिती व मूल्ये या दोहोंचा अंतर्भाव असतो. निर्णय म्हणजे एखाद्या समस्येसंबंधीच्या अनेक पर्यायातून सर्वात चांगल्या पर्यायाची निवड करणे होय. प्रत्येक प्रशासक हा त्याच्यादृष्टीने समाधानकारक पर्यायाचा शोध घेण्याच्या प्रयत्नात असतो. त्यामुळे त्याच्या निर्णयात एका मर्यादेतच विवेकशीलता आणणे शक्य असते, ही त्याच्या सिद्धांतातील विशेष महत्त्वपूर्ण मूल्ये आहेत.

(२) **टीका :-**

हर्बर्ट सायमनच्या सिद्धांतावर अनेक टीकाही झाल्या आहेत. सायमनचा सिद्धांत दोषांपासून पूर्णतः मुक्त आहे, असे मात्र म्हणता येत नाही. लोकप्रशासनाशी संबंधित असलेल्या अनेक बाबींच्या परिणामांचे मूल्यमापन करणे ही बरीच अवघड गोष्ट असते. त्याच्या मूल्यमापनात अनेक व्यावहारिक अडचणी येत असतात. तसेच प्रशासनाच्या कार्यात एखादा निर्णय घेताना पर्यायांचा शोध घेण्याची प्रक्रिया दीर्घकाळ चालू ठेवणे शक्य नसते. याचे कारण म्हणजे बऱ्याचवेळा प्रशासकावर लवकरात लवकर कृती करण्याच्या गरजेचा दबाव असतो. लोकप्रशासनात तर हा दबाव मोठ्या प्रमाणात असतो. कारण लोकांना शासकीय यंत्रणेकडून त्वरित कृती अपेक्षित असते. त्यामुळे प्रशासकाला महत्त्वाच्या प्रश्नावर जास्त वेळ न घालवता निर्णय घेणे भाग पडते. अर्थात सायमनच्या सिद्धांताने सार्वजनिक धोरण निर्धारणात व्यवस्थापनाच्या निरनिराळ्या तंत्रांचा उपयोग करून घेण्याच्या गरजेला चालना देण्याचे कार्य केले आहे हे विसरून चालणार नाही.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न-३

□ एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. हर्बर्ट सायमनने कोणत्या ग्रंथात निर्णयग्रहण सिद्धांत मांडला?
२. हर्बर्ट सायमनने निर्णयाचे कोणते दोन आधार सांगितले आहेत?
३. हर्बर्ट सायमनच्या मते, मूल्यविधान हे कशाशी संबंधित असते?

उत्तरे : १. प्रशासकीय वर्तन, २. वास्तविक आधार व मूल्य आधार,

३. कृतीच्या उद्दिष्टांच्या निवडीशी

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 कर्मचाऱ्यामुळेच 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

१.२.४.३ व्यवस्था दृष्टिकोन (System Approach)

❁ **प्रास्ताविक :-**

System या शब्दाचा अर्थ व वापर लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचा दृष्टिकोन म्हणून केला जातो. System म्हणजे पद्धती, प्रणाली, यंत्रणा, संस्था, रचना, व्यवस्था असे काही अर्थ होतात. प्राणिशास्त्रात System म्हणजे संस्था असा अर्थ घेतला जातो. साधारणपणे व्यवस्थितपणा असलेले काम किंवा रचना म्हणजे System होय. म्हणजे सिस्टममध्ये त्या संस्थात्मक रचनेची पद्धती कशी आहे किंवा तिची यंत्रणा कशी आहे हा अर्थदेखील अभिप्रेत आहे. लोक प्रशासनाच्या अभ्यास पद्धतीपैकी System Approach म्हणजेच व्यवस्था/व्यवस्थावादी दृष्टिकोन अधिक स्पष्ट करण्यासाठीच System या शब्दाचा अर्थ स्पष्ट केला आहे. व्यवस्थावादी दृष्टीने लोकप्रशासनाचा वास्तवातील अभ्यास केला जाऊ शकतो. व्यवस्थावादी दृष्टी ही एक अशी दृष्टी आहे की, त्यादृष्टीने अभ्यास करण्यामध्ये 'व्यवस्थेला' केंद्रीय तत्त्व मानले आहे. व्यवस्थेला केंद्रस्थानी मानूनच लोकप्रशासनाचा

सार्थ अभ्यास केला जाऊ शकतो. या दृष्टिकोनामुळेच लोकप्रशासनाचा सुनियोजित अभ्यास करता येतो. तो अभ्यास एका गतिशील यंत्राच्या अभ्यासासारखा ठरू शकतो.

❁ व्यवस्था दृष्टिकोनाची मांडणी :-

दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळात सर्वच सामाजिक शास्त्रांच्या अभ्यासाचे एक आधुनिक व्यवस्था दृष्टिकोन विकसीत झाले. विविध शास्त्रांच्या क्षेत्रात उपलब्ध ज्ञानाच्या एकत्रीकरणाची, ज्ञानाच्या देवाण-घेवाणीची प्रक्रिया मोठ्या प्रमाणावर पाश्चात्य विचारवंतांनी सुरू केली. या ज्ञान एकत्रीकरण प्रक्रियेच्या परिणामी एक सामान्य व्यवस्था दृष्टिकोन किंवा सिद्धांताची मांडणी झाली.

डेव्हिड इस्टन या विचारवंताने आपल्या 'उत्तर वर्तनवादात' राजकीय व आर्थिक दृष्टिकोनातून उद्देशपूर्तीचे साधन म्हणून संघटनेकडे व्यवस्था म्हणून पाहिले आहे. या सिद्धांताप्रमाणे प्रत्येक सामाजिक संघटनेला एक परिपूर्ण व्यवस्था म्हणून संबोधले जाते. या व्यवस्थेची संकल्पना जीवशास्त्रातून (Biological Science) घेण्यात आली आहे. एखाद्या प्राण्याच्या पूर्ण शरीराला एक व्यवस्था असे म्हटले जाते. ही सजीव व्यवस्था सतत जगत असते. आजूबाजूच्या वातावरणातून निसर्गातून आणि पर्यावरणातून ती व्यवस्था काही घेत असते. घेतलेल्या त्या बाबींना 'आदान' (Input) म्हटले जाते. त्या घेतलेल्या बाबींचे व्यवस्थेला 'प्रक्रियेद्वारे' (Process) परिवर्तन घडवले जाते. त्या व्यवस्थेच्या अस्तित्वासाठी शक्ती आणि ऊर्जा मिळविण्यासाठी या परिवर्तन 'प्रक्रियेचा' (Conversion) उपयोग होतो. परंतु त्याचबरोबर प्रत्येक व्यवस्था निसर्गाला आणि वातावरणाला काही देत असते. या दिलेल्या बाबींना 'प्रदान' (Output) म्हटले जाते. अशाप्रकारे सजीव प्राणी किंवा सजीव वनस्पती सतत काही आत घेत असतात. आत घेतलेले आदान आत गेल्यावर परिवर्तन होतात आणि परिणामी काही प्रदान देत असतात. व्यवस्थेने दिलेले प्रदान पुन्हा त्या व्यवस्थेसाठी आदान बनतात. पुन्हा परिवर्तित होतात. पुन्हा प्रदानच्या रूपाने व्यवस्थेसाठी उपयोगी ठरतात. ही प्रक्रिया सतत चालत असते. यामुळेच ती व्यवस्था सजीव व जीवंत असते. ही प्रक्रिया थांबली म्हणजे ती व्यवस्था समाप्त होते. अभ्यासाच्या या पद्धतीला व्यवस्था सिद्धांत असे जीवशास्त्रामध्ये म्हटले जाते.

व्यवस्था दृष्टिकोनाचा दुसरा मुद्दा म्हणजे, प्रत्येक प्राणी किंवा वनस्पती यांना संपूर्ण व्यवस्था मानले जाते आणि या संपूर्ण किंवा परिपूर्ण व्यवस्थेचे विभाजन परस्परसंबंधित आणि परस्परावलंबी अनेक उपव्यवस्थेमध्ये (Sub-systems) झालेले असते. प्राण्यांच्या शरीररचनेत ज्याप्रमाणे पचन व्यवस्था, स्पर्श व्यवस्था, श्वसन व्यवस्था, रक्त संचार व्यवस्था, प्रजनन व्यवस्था इत्यादी असतात. या सर्व उपव्यवस्था एकमेकांवर अवलंबून व परस्परसंबंधित असतात. कोणत्याही एका उपव्यवस्थेत परिवर्तन किंवा बिघाड झाल्यास दुसऱ्या उपव्यवस्थेवर व त्याचबरोबर संपूर्ण व्यवस्थेवरसुद्धा त्याचे परिणाम होत असतात. प्रत्येक उपव्यवस्थेचे काही आदान, काही कार्यक्षेत्र, काही प्रदान असतात. त्यांच्यात परस्पर देवाण-घेवाण सतत चालत असते. या सर्व उपव्यवस्था आपापले कार्य पार पाडीत

असतात. त्यांच्यातून संपूर्ण व्यवस्थेला जगत राहण्याची शक्ती आणि ऊर्जा प्राप्त होत असते. त्यांच्याद्वारे बाहेर झालेल्या प्रदानापैकीच व्यवस्थेचे प्रदान तयार होतात आणि अशाप्रकारे ही सर्व व्यवस्था कार्य करित असते.

व्यवस्था दृष्टिकोणात असेही मानले जाते की, प्रत्येक व्यवस्था त्यापेक्षा मोठ्या व व्यापक व्यवस्थेची एक घटक असते व त्याची एक उपव्यवस्था म्हणून कार्यरत असते. म्हणजेच प्रत्येक व्यवस्था आपल्यापेक्षा व्यापक व मोठ्या व्यवस्थेत इतर अनेक उपव्यवस्थांबरोबर परस्परसंबंध प्रस्थापित करून व इतरांवर अवलंबून राहून आपापले कार्य पार पाडीत असते.

जैवशास्त्रातील या व्यवस्था दृष्टिकोनाची शास्त्रशुद्ध मांडणी वॉन बॉटेलन्फाय (Von Bertalanffy) नावाच्या जीवशास्त्रज्ञाने विसाव्या शतकाच्या सुरुवातीला केली. परंतु सामाजिक शास्त्रांच्या अभ्यासामध्ये व्यवस्था दृष्टिकोनाचा स्वीकार अगदी अलीकडच्या काळात झाला आहे. याची सुरुवात मानववंशशास्त्र व समाजशास्त्रात झाली. त्यानंतर राज्यशास्त्राच्या अभ्यासात व्यवस्था सिद्धांत स्वीकारला गेला. लोक प्रशासनाच्या अभ्यासात व्यवस्था दृष्टिकोन मांडण्याचे कार्य हर्बर्ट सायमन, जेम्स मार्च, चेस्टर बर्नार्ड व वेस्ट चर्चमॅन या विचारवंतांनी केले. आज सर्व प्रकारच्या संघटनांचा अभ्यास व्यवस्था दृष्टिकोनाने केला जात आहे. प्रशासकीय संघटनेच्या घटकांच्या परस्परसंबंधाचा व परस्पर प्रभावाचा अनेक अंगांनी अभ्यास करणे यामुळे शक्य झाले आहे.

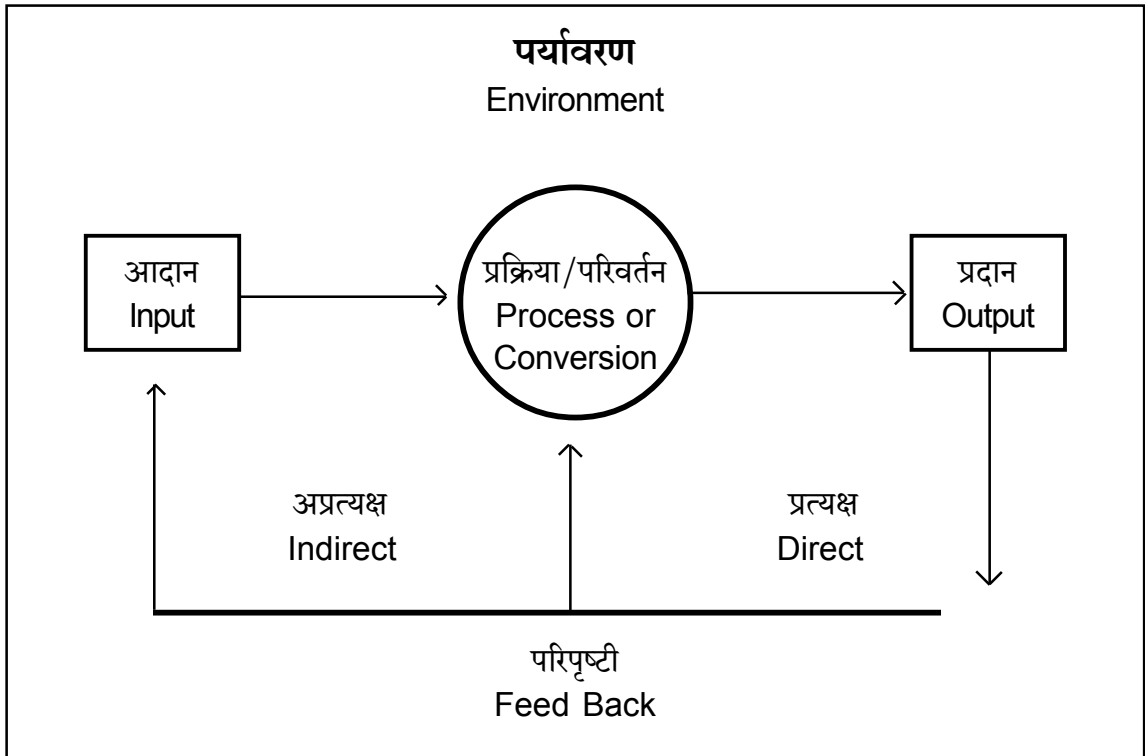
तुलनात्मक प्रशासनाचा अभ्यास करणाऱ्या बऱ्याच विचारवंतांनी व्यवस्था दृष्टिकोनाचा स्वीकार केला. प्रा. एफ. डब्ल्यू. रिग्ज यांच्या अभ्यासात व्यवस्था दृष्टिकोनाचा स्वीकार केलेला आढळतो. रिग्ज टालकॉट पार्सन्स, मॅरिथॉम लेवी, सटॉन यांचा प्रभाव पडला. जॉन टी. डोर्से ज्युनिअर या विद्वानाने व्यवस्था संकल्पनेचा उपयोग करूनच तुलनात्मक लोकप्रशासनाचा अभ्यास केला. या आधारे त्याने विकसित केलेले 'माहिती ऊर्जा' प्रारूप हे सामान्य व्यवस्थावादी सिद्धांतावर आधारलेले आहे.

व्यवस्थावादी दृष्टिकोनाच्या विचारानुसार प्रशासन व्यवस्थेतील अधिकारी व प्रक्रिया यांचे सर्व संदर्भ महत्त्वाचे असतात. व्यवस्था दृष्टिकोनाची तीन महत्त्वाची वैशिष्ट्ये आहेत. ती म्हणजे, व्यवस्थेची योग्यता, प्रभाव निर्मिती व क्षमता होय. या तीन गोष्टींमुळे व्यवस्था अधिक उपयुक्त ठरते. अमेरिकेत १९७० नंतर वर्तनवादी क्रांतीच्या उत्तरकाळास सुरुवात झाली. त्या काळात संघटनात्मक-कार्यात्मक किंवा व्यवस्थावादी दृष्टिकोनाची सुरुवात झाली.

आधुनिक काळात मानवी जीवनात अनेक प्रकारच्या संघटना अत्यंत महत्त्वपूर्ण कार्य करित आहेत. खरे तर आजच्या या युगात प्रत्येक व्यक्तीला ती व्यक्ती कोणत्या संघटनेशी निगडीत आहे, त्यावरून ओळखत असतो. म्हणूनच सायमनने आधुनिक माणसाला संघटनात्मक माणूस (Organizational Man) असे म्हटले आहे. प्रत्येक व्यक्ती कोणत्या ना कोणत्या संघटनेची सभासद असतेच. त्याची ओळख त्याच्या संघटनेवरून होत असते, अशा या काही संघटना सामाजिक स्वरूपाच्या, काही

आर्थिक स्वरूपाच्या, काही राजकीय तर काही प्रशासकीय स्वरूपाच्या असतात. वेगवेगळ्या सामाजिक शास्त्रांद्वारे या विविध संघटनांचा अभ्यास केला जातो. समाजशास्त्रामध्ये सामाजिक संघटनांचा, अर्थशास्त्रामध्ये आर्थिक संघटनांचा तर राज्यशास्त्रामध्ये राजकीय संघटनांचा शास्त्रीय पद्धतीने अभ्यास केला जातो. लोकप्रशासन शास्त्रात प्रशासकीय संघटनांचा सखोल अभ्यास केला जातो. तसेच लोकप्रशासन शास्त्रात प्रशासकीय संघटनांचा सखोल अभ्यास करण्यात येतो. सर्व सामाजिक शास्त्रांमध्ये तसेच सर्व प्रकारच्या संघटनांच्या अभ्यासात व्यवस्था सिद्धांत आता उपयोगात आणला जात आहे.

लोकप्रशासनातील प्रत्येक प्रशासकीय संघटनेला एक परिपूर्ण व्यवस्था म्हणून पाहिले जाते. ही व्यवस्था सतत आदानच्या रूपाने शासकीय आदेश, राजकीय धोरण, कायद्यातील तरतूदी, प्रशासकीय कर्मचारी वर्ग, कार्य करण्यासाठी लागणारी साधने व आर्थिक साधने (पैसा) प्रशासकीय आदान आवश्यक आहेत. या सर्वांचाही व्यवस्था स्वीकार करते. या विविध आदानांचे रूपांतर त्या प्रशासकीय व्यवस्थेच्या ज्या विविध उपव्यवस्था असतात त्यांच्याद्वारे परिवर्तन करण्यात येते. या परिवर्तन प्रक्रियेतूनच त्या प्रशासकीय व्यवस्थेला सतत कार्यरत राहण्याची शक्ती व ऊर्जा मिळत असते व त्याबरोबरच त्याच्या कार्यातून समाजामधे निर्णयाची अंमलबजावणी होत राहते. समाजाला त्यातून सतत फायदे मिळतात. लोकांची कामे होतात. राष्ट्राचा कारभार चालतो व जनतेला प्रशासकीय कार्यातून अपेक्षित प्रदान मिळतात. त्या प्रदान केलेल्या कार्यातून सामाजिक, आर्थिक विकास होतो.



त्यांचे अपेक्षित परिणाम जर झाले नाहीत तर नवीन प्रश्न निर्माण होतात. त्यांना सोडविणे गरजेचे बनते, त्यातून नवनव्या मागण्या पुढे केल्या जातात. राजकीय पक्ष व त्यांच्या प्रतिनिधींद्वारे या नव्या मागण्या परिपृष्टीच्या (Feed Back) रूपाने पुन्हा त्या प्रशासकीय व्यवस्थेला आदानाच्या रूपाने पुरविल्या जातात. त्या नवीन गरजा व मागण्यांच्या अनुषंगाने पुन्हा नवीन प्रशासकीय कामे हाती घेतली जातात व पुन्हा व्यवस्था समाजाला आपल्या कार्याद्वारे नवीन प्रदान देते. ही प्रक्रिया अशा प्रकारे सतत चालत राहते. या प्रक्रियेवर सामाजिक, आर्थिक व राजकीय पर्यावरणाचा परिणाम होत असतो. वरील विचारधारेवरून व्यवस्था दृष्टिकोनात पुढील घटकांचा समोवशा होतो.

१. आदान (Input) :-

व्यवस्था दृष्टिकोनातील आदान म्हणजे शासकीय आदेश, राजकीय धोरण, कायदा, प्रशासकीय वर्ग, साधने, पैसा व समस्यांची जाणीव होय.

२. प्रक्रिया/परिवर्तन (Process or Conversion) :-

आदानानंतर धोरण, साधने, प्रशासन, पैसा यांचा वापर समस्या सोडविण्यासाठी विविध उपव्यवस्थेच्या कार्यप्रणालीद्वारे केला जातो.

३. प्रदान (Output) :-

आदान व त्यानंतर राबविलेल्या प्रक्रियेमुळे झालेला सामाजिक, आर्थिक विकास तसेच समस्यांचे समाधान प्रदानामध्ये अभिप्रेत असतात.

४. परिपृष्टी (Feed Back) :-

ठरविलेली उद्दिष्ट्ये प्राप्त करण्यासाठी प्रदानानंतर राहिलेल्या मर्यादा दूर केल्या जाव्यात म्हणून परिपृष्टी केली जाते. प्रक्रियेत प्रत्यक्षपणे तर आदानात अप्रत्यक्षपणे परिवर्तन व सुधारणा केल्या जातात.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न-४

□ रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.

१. यांनी आधुनिक माणसाला संघटनात्मक माणूस असे म्हटले.

(अ) हर्बर्ट सायमन

(ब) हर्बर्ट स्पेन्सर

(क) चेस्टर बर्नार्ड

(ड) यापैकी नाही.

२. ठरविलेली उद्दिष्ट्ये प्राप्त करण्यासाठी प्रदानानंतर राहिलेल्या मर्यादा दूर केल्या जाव्यात, म्हणून केली जाते.

- (अ) आदान (ब) प्रक्रिया (क) परिवर्तन (ड) परिपृष्टी.
३. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात व्यवस्था दृष्टिकोन यांनी मांडला.
- (अ) हर्बर्ट सायमन (ब) जेम्स मार्च
(क) चेस्टर बर्नार्ड (ड) वरील सर्व बरोबर.
४. याने व्यवस्था संकल्पनेचा उपयोग करून तुलनात्मक लोकप्रशासनाचा अभ्यास केला व त्याआधारे माहिती ऊर्जा प्रारूप विकसित केले.
- (अ) एफ. डब्ल्यू. रिग्ज (ब) जॉन. टी. डोर्से ज्युनिअर
(क) टॉलकॉट पारसन्स (ड) यापैकी नाही.

उत्तरे : १) हर्बर्ट सायमन, २) परिपृष्टी, ३) वरील सर्व बरोबर, ४) जॉन टी. डोर्से ज्युनिअर

१.३ सारांश

लोकप्रशासन म्हणजे काय? त्याचा अर्थ, व्याख्या, स्वरूप, व्याप्ती त्याचबरोबर त्याचे वर्तमानकाळातील महत्त्व याचा आपण आढावा घेतला आहे. आज दिवसेंदिवस लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत चालले आहे. त्याने मानवी जीवनाच्या सर्वांगाला स्पर्श केला आहे. त्यामुळे प्रत्येक व्यक्तीला कधी ना कधी लोकप्रशासनाचा अनुभव येत असतोच. आज देशाच्या विकासामध्ये, राष्ट्र उभारणीमध्ये लोकप्रशासनाचे योगदान महत्त्वपूर्ण आहे. एवढेच नव्हे तर आज जगात 'लोकप्रशासन राज्यांचा' (Administrative State) उदय होवू लागला आहे. भारतासारख्या विकसनशील देशाला जर महासत्ता बनावे असेल तर त्यामध्ये लोकप्रशासनाची भूमिका महत्त्वपूर्ण असणार आहे; कारण प्रशासन हे परिवर्तनाचे, विकासाचे, प्रगतीचे एक महत्त्वपूर्ण साधन आहे.

आज लोकप्रशासनाचा आवाका दिवसेंदिवस विस्तारत चालला आहे. त्यामुळे आधुनिक काळातील त्याचे महत्त्व लक्षात घेता आता लोकप्रशासन हा विषय म्हणून अध्ययन अध्यापनासाठी ठेवण्यात आला आहे. पूर्वी लोकप्रशासन ही राज्यशास्त्राची एक शाखा म्हणून होती. आज भारतीय विद्यापीठांमध्ये स्वतंत्रपणे लोकप्रशासनाचे अध्ययन आणि अध्यापन केले जात आहे. एवढेच नव्हे तर भारत सरकारने इंडियन इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन' (ILPA) या संस्थेची स्थापना १९५४ मध्ये केली आहे. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना लोकप्रशासनाचे प्रशिक्षण देण्याचे काम ही संस्था करते.

प्रशासन हे मानवी दृष्टीकोणावर आधारित आणि सार्वजनिक हितसंबंधाना प्राधान्य देणारे असले पाहिजे. तरच व्यक्तीचा, समाजाचा राष्ट्राचा विकास होईल नाही तर लोक म्हणतील, 'गोरासाहेब

जावून काळा साहेब आला, पण परिस्थिती मात्र बदलली नाही' अशा प्रकारे आज लोकप्रशासन राष्ट्र उभारणीतील एक महत्त्वाचा कणा, आत्मा ठरू पाहतो आहे, त्या दिशेने त्याचा प्रवासही सुरू झालेला दिसून येतो आहे.

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१. लोकप्रशासन : शासनाच्या धोरणांच्या कार्यवाहीसाठी कमी अधिक कुशल/प्रशिक्षित आणि सेवा शास्वती असणारा नियमित वेतन घेणारा सेवक वर्ग आणि व्याप्ती रचना म्हणजे लोकप्रशासन.
२. प्रशासन : समान उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचे संघटन, संचालन, संयोजन व नियंत्रण करणे म्हणजे प्रशासन होय.
३. सार्वजनिक धोरण : नागरिकांकडून केलेल्या मागण्या व निर्माण झालेल्या समस्यांच्या संदर्भात शासन जे धोरण आखले जाते, त्यास सार्वजनिक धोरण असे म्हणतात.

१.५ स्वयं:अध्ययन प्रश्न व उत्तरे

□ रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरून वाक्य पूर्ण करा.

१. समान उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचे संघटन, संचालन, संयोजन व नियंत्रण करणे यांस म्हणतात.
२. 'पोस्टडॉर्ब' (POSDCORB) या शब्दातील अक्षरांवरून यांनी लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली आहे.
३. लोकप्रशासन ही शासनाची चौथी शाखा आहे असे यांनी म्हटले आहे.
४. यांच्या मते, शासन संस्थेसंबंधी 'काय' आणि 'कसे' हे प्रश्न विचारले असता प्रशासनाचे स्वरूप आणि तंत्र समजून येते.
५. यांच्या मते, लोकप्रशासन म्हणजे मानव (Men), सामुग्री (Materials) आणि पध्दती (Methods) होय.
६. लोकप्रशासन हे प्रकारचे शास्त्र आहे.
७. 'अॅडमिनिस्ट्रेशन' हा शब्द कोणत्या भाषेतून निर्माण झालेला आहे.
८. लोकप्रशासनाची व्याप्ती दिवसेंदिवस होत आहे.

□ उत्तरे :-

१. प्रशासन.
२. ल्युथर गुलिक.
३. विलोबी.
४. मार्शल इ. डिमॉक.
५. पर्सी मॅक्वीन.
६. सामाजिक.
७. लॅटिन.
८. व्यापक.

(अ) दीर्घोत्तरी प्रश्न.

१. लोकप्रशासनाचा अर्थ सांगून लोकप्रशासनाचे स्वरूप स्पष्ट करा.
२. लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करा.
३. लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यामधील साम्य व भेद यांची चर्चा करा.
४. लोकप्रशासनाचे महत्त्व विशद करा.
५. लोकप्रशासनाची उत्क्रांती व सद्यस्थिती विषद करा.
६. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचा व्यवस्था दृष्टिकोन स्पष्ट करा.
७. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचा निर्णय निर्धारण दृष्टिकोनाचा आढावा घ्या.

(ब) टिपा लिहा.

१. लोकप्रशासन : एक शास्त्र.
२. लोकप्रशासनाचा सर्वव्यापी दृष्टीकोण.
३. लोकप्रशासनाच्या विकासाचे टप्पे
४. रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोन

१.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. प्रा. भोगले शां. कृ. : “लोकप्रशासन सिध्दांत आणि कार्यपध्दती” (१९७४), प्रकाशक-

श्री मोहिनीराज प्रकाशन, औरंगाबाद.

२. प्रा. पाटील व्ही. बी. : “समग्र लोकप्रशासन” (२०११), प्रकाशक-के. सागर पब्लिकेशन, पुणे.
३. प्रा. देशपांडे श्रीकांत : “लोकप्रशासन सिद्धांत आणि व्यवहार”, प्रकाशक-मंगेश प्रकाशन, नागपूर.
४. प्रा. इनामदार एन्. आर. : “लोकप्रशासन”, प्रकाशक-दास्ताने व रामचंद्र कंपनी, पुणे.
५. प्रा. भोगले शां. कृ. : “लोकप्रशासन : सिद्धांत व कार्यपध्दती”, प्रकाशक-कैलाश पब्लिकेशन, औरंगाबाद.
६. **Bhambari C. P.** : Public Administration.
७. **Chanda Ashok** : Indian Administration.
८. प्रा. पाटील बी. बी. : “लोकप्रशासन”, प्रकाशक-फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
९. डॉ. पवार प्रकाश : “लोकप्रशासन” (२०१०), प्रकाशक-प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.



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 फेन्तोड**: 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) **परिवर्तनशील** : 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 कार्याशी 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 विश्वासार्हता 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 विश्वासार्हतेवर 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 महत्वाचे 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. यामुळे 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 वापरू 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.

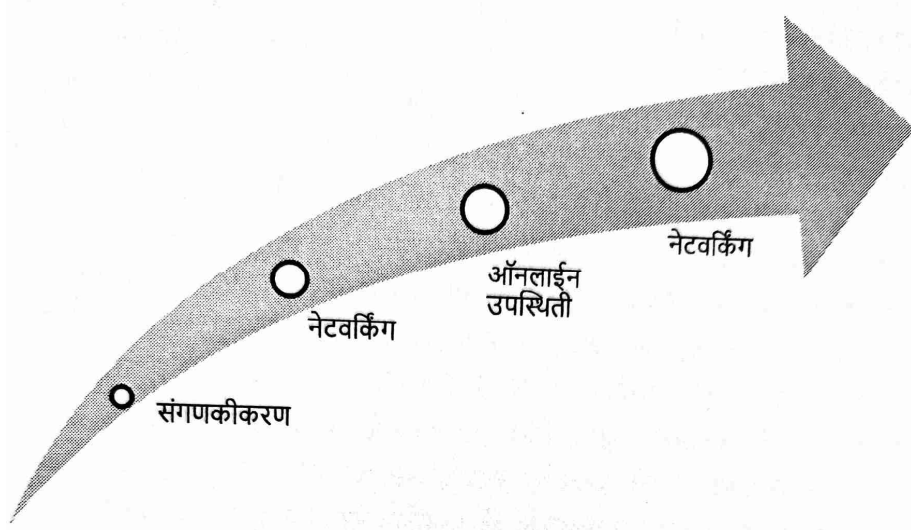
३) द कौन्सिल ऑफ युरोप यांच्या मते, ई-शासन म्हणजे तीन सार्वजनिक कृतींमध्ये इलेक्ट्रॉनिक तंत्रज्ञानाचा केलेला वापर होय. सार्वजनिक अधिसत्ता व नागरी समाज यांच्यामध्ये संबंध प्रस्थापित करणे, इलेक्ट्रॉनिक लोकशाही, इलेक्ट्रॉनिक सार्वजनिक सेवा या तीन सार्वजनिक कृतींमध्ये ई-शासन इलेक्ट्रॉनिक तंत्रज्ञानाचा वापर 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.

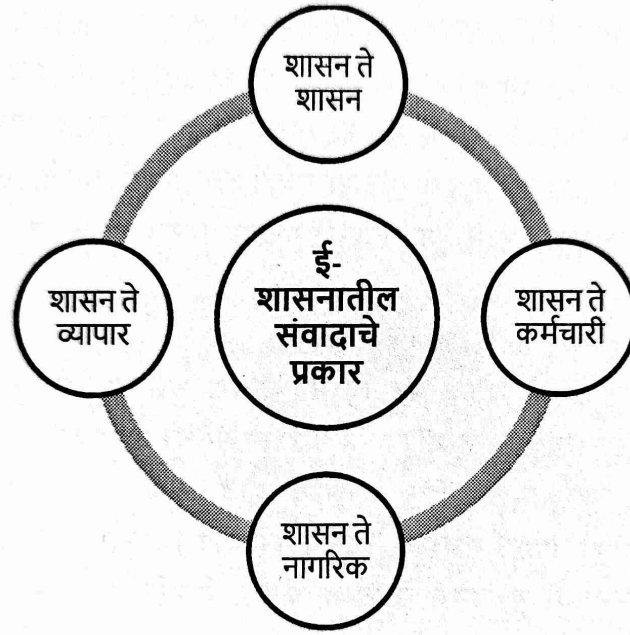
२) नेटवर्किंग : नेटवर्किंग या दुसऱ्या टप्प्यांमध्ये शासनाचे काही विभाग, काही सरकारी संस्था यांच्यामध्ये माहितीची देवाण-घेवाण करण्यासाठी केंद्र स्थापन केले जाते व त्याच्याशी या सर्वांना जोडले जाते. यामुळे शासनाच्या विविध संस्थांमध्ये माहितीचा प्रवाह सुरू राहतो.

३) ऑनलाईन उपस्थिती : भारतात ई-शासनाचा विकासात ऑनलाईन उपस्थिती हा एक अत्यंत महत्त्वाचा 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 महत्त्वाचा 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 निष्पती 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 क्‍वेटरिंग 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.

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, परंतु 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 सूचना 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 M², 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.



घटक-३
संघटन
(Organization)

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ संघटनेची तत्त्वे

३.२.१.१ अधिकारपद परंपरा

३.२.१.२ आज्ञेची एकता

३.२.१.३ नियंत्रण कक्षा

३.२.१.४ समन्वय

३.२.१.५ केंद्रीकरण-विकेंद्रीकरण

३.२.२ संघटनेचे घटक

३.२.२.१ रेखा घटक

३.२.२.२ सल्लागार घटक

३.२.३ मुख्य कार्यकारी

३.२.३.१ मुख्य कार्यकारीचे प्रकार

अ) अध्यक्षीय कार्यकारी

ब) संसदीय मुख्य कार्यकारी

क) सांघिक मुख्य कार्यकारी

ड) हुकूमशाही/लष्करशाही मुख्य कार्यकारी

३.२.३.२ मुख्य कार्यकारीची कार्ये

३.२.३.३ मुख्य कार्यकारीची पात्रता

३.३ सारांश

३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

३.५ स्वयं:अध्ययन प्रश्न

३.६ स्वयं:अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.७ सरावासाठी स्वाध्याय

३.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अध्ययनानंतर आपणास पुढील गोष्टी समजतील.

- ✱ संघटना म्हणजे काय? संघटनेच्या तत्वांचा अभ्यास करता येईल.
- ✱ अधिकारपरंपरा म्हणजे काय? त्याच्या गुणदोषांची चर्चा करता येईल.
- ✱ आज्ञेची एकता म्हणजे काय? तिच्या गुणदोषांची चर्चा करता येईल.
- ✱ नियंत्रण कक्षा म्हणजे काय? नियंत्रण कक्षेच्या आधारभूत घटकांची चर्चा करता येईल.
- ✱ केंद्रीकरण म्हणजे काय? त्याचे फायदे व तोटे अभ्यासता येतील.
- ✱ विकेंद्रीकरण म्हणजे काय? त्याच्या गुणदोषांची चर्चा करता येईल.
- ✱ समन्वय म्हणजे काय? समन्वयाच्या आवश्यकतेचा अभ्यास करता येईल.
- ✱ संघटनेच्या रेखा घटक व सल्लागार घटक यांचा अभ्यास करता येईल.
- ✱ मुख्य कार्यकारी, त्यांचे प्रकार, कार्ये व पात्रता/गुण यांचा अभ्यास करता येईल.

३.१ प्रास्ताविक

आधुनिक राज्यांचे स्वरूप कल्याणकारी बनले आहे. साहजिकच त्यामुळे राज्याचे कार्यक्षेत्र वाढले आहे. लोककल्याणकारी कार्ये पार पाडण्यासाठी विविध संघटना निर्माण केल्या आहेत. प्रत्येक राज्यात सचिवालय, मुख्य कार्यकारी, मंत्रालय, विविध प्रकारची खाती, लोकोद्योग लोकनिगम, राजकीय पक्ष इत्यादी संघटना कार्य करित असलेल्या दिसून येतात.

३.२ विषय विवेचन

समाजामध्ये विविध प्रकारच्या संघटना, संस्था असून व्यक्तीचा या संघटनाशी नेहमीचा संबंध येत असतो. धार्मिक, राजकीय, आर्थिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक इत्यादी स्वरूपाच्या संघटना या मानवी गरजेतून निर्माण झालेल्या असतात. सर्वसाधारणपणे “समान हेतूने जेव्हा अनेक व्यक्ती एकत्र येवून सामूहिक प्रयत्न करतात, तेव्हा संघटन निर्माण होत असते. उदा. राजकीय पक्ष स्थापन करताना समान विचारांचे अनेक लोक एकत्र येवून राजकीय सत्ता प्राप्त करतात. या समान उद्दिष्टांसाठी विशिष्ट पध्दतीने कार्य करतात, तेव्हा त्यास संघटना म्हणतात. यामधील काही संघटना औपचारिक तर काही अनौपचारिक असतात. काही संघटना या तात्पुरत्या तर काही कायमस्वरूपी असतात, विवाह समारंभ, सार्वजनिक उत्सव, स्नेहसंमेलन अशा स्वरूपाचे संघटनात्मक कार्य होत असले तरी त्यांचे स्वरूप हे तात्कालिक असते, कार्यक्रम संपल्यानंतर लगेच संघटनेचेही कार्य संपते. परंतू शिक्षक, कर्मचारी, कामगार, वकील इत्यादी लोकांच्या संघटनांची कार्ये, तसेच शासकीय महामंडळे यांची कार्ये ही कायमस्वरूपी व सातत्याने चालणारी असतात. सर्वसाधारणपणे लोकप्रशासनातील सर्वच कार्ये संघटनात्मक दृष्टीकोणातून चाललेली असतात. उदा. सरकारी खात्यांची रचना विशिष्ट पध्दतीने करून त्यांचे कार्य संघटनात्मक दृष्टीकोणातून चाललेले असते. त्यासाठी विभाग, उपविभाग पाहून कुशल कायमस्वरूपी नोकरवर्ग नेमून सामूहिक प्रयत्न केले जातात.

□ संघटनेचा अर्थ

ऑक्सफर्ड (Oxford) या शब्दकोषात to Organise या शब्दापासून Organization हा शब्द निर्माण झाला असून त्याचा अर्थ कोणत्याही वस्तूची रूपरेषा करणे किंवा कार्यप्रवण करणे होय.

सामूहिक स्वरूपाचे कोणतेही कार्य असो ते यशस्वी होण्यासाठी संघटना निर्माण करावी लागते. खाजगी, सरकारी, सार्वजनिक. अशा सर्व कार्यात संघटनात्मक पध्दतीने कार्य करावे लागते. संघटनेची विशिष्ट पध्दतीने रचना करून कार्याचे वाटप करून संघटनात्मक पध्दतीने कार्य केले तर ते यशस्वी होते. साधे विवाहसमारंभाचे उदाहरण घेतले असता त्यामध्ये संघटनात्मक दृष्टीकोण ठेवला तर कार्यक्रम यशस्वी होता. कार्याचे आणि जबाबदारीचे योग्य वाटप झाले नाही तर कार्यक्रमात गोंधळ उडतो.

लोकप्रशासनातील संघटनेच्या विविध तत्वांचा अभ्यास करण्यापूर्वी संघटना ही संकल्पना समजावून घेणे आवश्यक ठरते.

□ व्याख्या :-

१. एल. डी. व्हाईट : “एखादा निश्चित हेतू साध्य करण्यासाठी कर्मचारी वर्गात कार्ये व

जबाबदाऱ्या यांची वाटणी करण्यासाठी जी व्यवस्था करण्यात येते, तिला संघटना असे म्हणतात.”

२. जे. डी. मुनी : “समान हेतू साध्य करण्यासाठी निर्माण केलेली प्रत्येक मानवी संस्था म्हणजे संघटना होय.”

३. अरविक : “एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी आवश्यक असलेली कामे, त्यांचे विभाग पाडून लोकांना नेमून देणे यास संघटना म्हणतात.”

४. जे. एम. गॉस : “संघटना म्हणजे सेवक वर्गाची अशी व्यवस्था की, ज्यामुळे कार्याची आणि जबाबदारीची योग्य वाटणी होवून निश्चित असा हेतू साध्य करता येतो.”

५. हर्बर्ट सायमन : “संघटना म्हणजे सामूहिक कार्याची अशी योजनाबद्ध व्यवस्था की, ज्यामध्ये सहभागी होणाऱ्या प्रत्येक व्यक्तीस निश्चित अशी भूमिका असून तीनुसार कर्तव्ये व कार्ये पार पाडावी लागतात.”

६. मार्शल डिमॉक : “निश्चित हेतू साध्य करण्यासाठी सत्ता, संयोजन आणि नियंत्रण यांचा वापर करता येईल, अशी यंत्रणा करणे की, ज्यामध्ये परस्परसंबंध असणारे घटक पध्दतशीरपणे एकत्र येवू शकतात. अशा यंत्रणेला संघटना असे म्हणतात.”

वरील विविध व्याख्यांच्या परामर्श घेतला असता असे म्हणता की, सामूहिक प्रयत्नाद्वारे एखादा विशिष्ट हेतू साध्य करण्यासाठी जी रचना किंवा यंत्रणा निर्माण करावी लागते; त्या रचनेला संघटना असे म्हणतात, त्यासाठी निश्चित स्वरूपाची योजना आखून आराखडा किंवा रचना तयार करावी लागते. तसेच ते कार्य पार पाडण्यासाठी योग्य व कार्यक्षम सेवकवर्गाची नियुक्ती करावी लागते; व त्या सेवकवर्गावर संघटनेचा हेतू साध्य करण्यासाठी निश्चित अशा जबाबदाऱ्या सोपविल्या जातात. थोडक्यात, कोणतेही कार्य व्यवस्थितपणे, पध्दतशीरपणे यशस्वी करण्यासाठी संघटनेची गरज लागते.

३.२.१ संघटनेची तत्त्वे

□ संघटनेच्या तत्त्वांचे महत्त्व :-

संघटनेच्या तत्त्वांबाबत अभ्यासकांमध्ये एकवाक्यता नाही. तसेच ही तत्त्वे विज्ञानाच्या नियमांप्रमाणे त्रिकालाबाधित सत्य नाहीत हे जरी खरे असले तरी त्यांना काहीच महत्त्व नाही असे म्हणता येणार नाही. निरनिराळ्या विचारवंतांनी आपल्या अनुभवातून आणि निरीक्षणातून या तत्त्वांची मांडणी केली आहे. या तत्त्वांची लवचिकता आणि परिस्थितीशी जुळवून घेण्याची क्षमता हे त्यांचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य सांगितले जाते. त्यामुळे संघटनेच्या निर्मितीच्यावेळी किंवा तिची रचना निश्चित करताना,

मार्गदर्शनाच्या स्वरूपात या तत्त्वांचा निश्चितपणे उपयोग करून घेतला जावू शकतो, त्याचप्रमाणे संघटनेच्या कार्यपध्दतीचे ज्ञान होण्यासाठी ही या तत्त्वांची माहिती असणे उपयुक्त ठरते. हेन्री फेयॉल यांनी या तत्त्वासंबंधी असे मत व्यक्त केले आहे की, ही तत्त्वे म्हणजे मान्यता पावलेली सत्ये आहेत. कारण ती सिध्द झाली आहेत; म्हणून त्यांच्यावर विसंबून राहता येते, त्यापैकी काही महत्त्वाची तत्त्वे पुढीलप्रमाणे :-

३.२.१.१ अधिकारपद परंपरा (Hierarchy)

अधिकारपरंपरेच्या तत्त्वाला 'पदसोपान, सोपानक्रम, पदसारिणी' असेही म्हटले जाते. अधिकार परंपरेच्या तत्त्वाचा आधार घेतल्याखेरीज संघटनेची रचना करणे कठीणच समजले जाते; म्हणून एल.डी. व्हाईट यांनी या तत्त्वाला सार्वत्रिक स्वरूपाचे तत्त्व असे म्हटले आहे. या तत्त्वाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे संघटनेच्या कार्याचे व जबाबदारीचे विभाजन करून संघटनेत एकाखाली एक अशी पदे निर्माण केली जातात. अशा प्रकारच्या श्रेणीरचनेमुळे संघटनेतील प्रत्येक पदाची जबाबदारीही निश्चित होते. तसेच वरिष्ठ व कनिष्ठ यांच्यातील परस्परसंबंधही निश्चित होतात. कोणतीही संघटना असो तिच्या रचनेत हे तत्त्व महत्त्वाचे मानले जाते. संघटनेत विभाग, उपविभाग, शाखा उपशाखा निर्माण करून वरिष्ठ ते कनिष्ठ असा सोपानक्रम निर्माण केला जातो.

प्रो. एल. डी. व्हाईट "अधिकारपद परंपरा म्हणजे सार्वत्रिक स्वरूपाचे असे तत्त्व की, ज्यामुळे संघटनेच्या रचनेत शिखरापासून ते तळापर्यंत जबाबदारीच्या स्तरानुसार वरिष्ठ आणि कनिष्ठ यांचे संबंध निश्चित केले जातात."

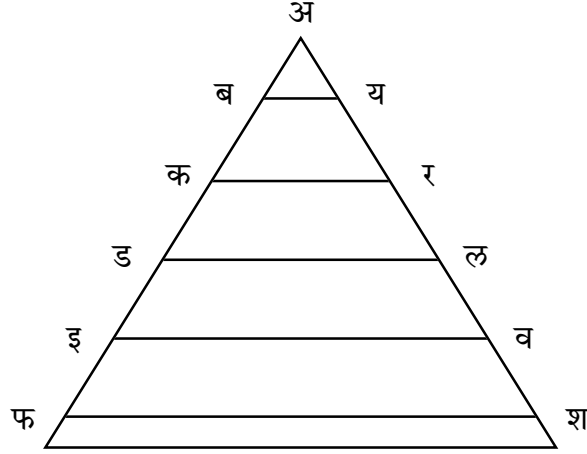
जे. डी. मुनी "संघटनेत कार्याचे विभाजन करून सत्ता व जबाबदारी यानुसार वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशा पायऱ्या निर्माण केल्या जातात. म्हणून या पध्दतीला क्रम पध्दती (Scalar Process) असे म्हणतात."

अर्ल लॅथन "पदसोपान म्हणजे असे एक व्यवस्थित संघटन की, ज्यामध्ये कनिष्ठ ते वरिष्ठ अशा चढत्या क्रमाने रचना निर्माण केली जाते."

थोडक्यात, पदरचनेच्या तत्त्वानुसार उच्चअधिकारपदावर असलेली व्यक्ती आपल्या हाताखालील कनिष्ठांवर नियंत्रण ठेवीत असते. नियंत्रणाची शृंखला अतिउच्च पदावर असलेल्या व्यक्तीपासून होवून एकदम कनिष्ठ अधिकाऱ्यापर्यंत क्रमाक्रमाने जात असते. अधिकार नियंत्रण आज्ञा इ.गोष्टी पदानुरूप बदलत जातात. प्रत्येक कनिष्ठ अधिकारी हा आपल्या कार्यासाठी वरिष्ठ अधिकाऱ्यास जबाबदार असतो.

□ अधिकारपद परंपरेचे स्वरूप व रचना :-

अधिकारपद परंपरेचे स्वरूप व रचना पुढील आकृतीने अधिक स्पष्ट करता येईल.



सोबतच्या आकृतीमध्ये 'अ' हा संघटनेचा प्रमुख सर्वोच्च (वरिष्ठ) अधिकारी असतो. 'ब' हा 'अ'चा कनिष्ठ अधिकारी असतो. याप्रमाणे 'क' हा 'ब' चा 'ड' हा 'क' चा 'इ' हा 'ड' चा आणि 'फ' हा 'इ' चा कनिष्ठ अधिकारी असतो. 'अ' या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणासाठी ब, क, ड, इ आणि फ हे कनिष्ठ पातळीवरील अधिकारी कार्य करत असतात. तसेच याच संघटनेच्या दुसऱ्या विभागात 'य' 'र' 'ल' व 'श' हे कनिष्ठ अधिकारी 'अ' या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असतात. थोडक्यात, प्रत्येक कनिष्ठ अधिकारी आपल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली जबाबदारीने कार्य करतो. 'अ' ला 'फ' या अधिकाऱ्यासाठी एखादी आज्ञा द्यायची असेल तर ती 'ब' 'क' 'ड' 'इ' यांच्यामार्फत 'फ' पर्यंत पोहचविली जाते. याचाच अर्थ असा की, संघटनेतील प्रत्येक टप्प्याला कसे महत्त्व प्राप्त झालेले असते हे स्पष्ट होते. संघटनेतील प्रत्येक गोष्ट योग्य मार्गाने (Through Proper Channel) जाण्यावर भर दिलेला असतो.

□ शासनाच्या विविध खात्यात अवलंब :-

बहुतेक संघटनांमध्ये अधिकारपद परंपरेच्या तत्वाचा अवलंब केला जातो. महाराष्ट्र पोलीस खात्याच्या (संघटनेच्या) रचनेत अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वानुसार स्तररचना निर्माण केली आहे. पोलीस खात्याची रचना करताना कार्याचे स्वरूप, ठिकाण, उद्देश, पध्दती यांचा विचार करून विभाग, उपविभाग, शाखा, उपशाखा पाडलेल्या आहेत. महाराष्ट्राच्या पोलीस खात्याचा प्रमुख वरिष्ठ अधिकारी पोलीस महासंचालक (DGP) हा असतो. पोलीस महासंचालकांच्या नियंत्रणाखाली अतिरिक्त पोलीस महासंचालक, अतिरिक्त पोलीस महानिरीक्षक, पोलीस उपमहानिरीक्षक (DIGP), पोलीस आयुक्त, पोलीस उपायुक्त, पोलीस अधिक्षक (SP), पोलीस उपनिरीक्षक (DYSP), हेड कॉन्स्टेबल, पोलीस अशी स्तर रचना निर्माण केलेली असते. तर महाराष्ट्राच्या महसूल खात्यात विभागीय आयुक्त, जिल्हाधिकारी, उपजिल्हाधिकारी, प्रांताधिकारी, तहसिलदार, नायब तहसिलदार, मंडल निरीक्षक, तलाठी अशी वरिष्ठ ते कनिष्ठ स्तर रचना निर्माण केलेली असते. संघटनेचे सोपानक्रम तत्व

हे येथे अशा क्रमपध्दतीने स्विकारलेले दिसते. अशाप्रकारे शासनाचे कोणतेही खाते घेतले तरी, त्याची रचना अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वानुसारच करण्यात आलेली असते. उदा. कोणत्याही खात्यामध्ये सचिव हा शिरोभागी असतो. त्याच्या हाताखाली उपसचिव, सहसचिव यासारखे अधिकारी विशिष्ट क्रमाने नियुक्त करण्यात आलेले असतात. अधिकारपदाची ही साखळी संघटनेच्या म्हणजेच खात्याच्या अगदी तळापर्यंत पोहचलेली असते.

□ अधिकारपदपरंपरेच्या तत्त्वाचे परीक्षण :-

संघटनेमध्ये या तत्त्वाचा अवलंब केल्याने पुढील फायदे संघटनेस होतात.

१. **आज्ञेची एकता** : अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वाचे पालन केल्याने संघटनेत आज्ञेची एकता निर्माण होते. स्वाभाविकपणे संघटनेतील कोणत्याही पदावरील किंवा स्थानावरील व्यक्तीला नजीकचा असा एकच वरिष्ठ असतो. तसेच त्या व्यक्तीला त्याच्या नजीकच्या वरिष्ठांकडून सर्व आज्ञा प्राप्त होतात, त्यामुळे त्या कनिष्ठाला आपण कोणाच्या आज्ञा पालन करायच्या आहेत याची स्पष्ट कल्पना असते. त्यासंबंधी त्याच्या मनात कसलाही संभ्रम नसतो. त्यामुळे आज्ञा पालनाची प्रक्रिया योग्य प्रकारे पार पडते.

२. **कार्य व जबाबदारीचे योग्य वाटप** : पदरचनेचे हे तत्त्व सर्वव्यापी असलेले दिसते. कोणत्याही देशात, काळात, लहान, मोठ्या शासकीय अशासकीय संघटनेमध्ये या तत्त्वाचा अवलंब केला जातो. कार्याचे व जबाबदारीचे योग्य वाटप झाल्याशिवाय संघटनेचे कार्य व्यवस्थित चालत नाही.

३. **अधिकार व जबाबदारीची जाणीव** : आपल्या कामात टाळाटाळ करून आपली कामे किंवा जबाबदारी दुसऱ्या व्यक्तीवर टाकणे अशा प्रवृत्तीस या तत्त्वामुळे आळा बसतो. आपल्या मर्यादित अधिकारांची जाणीव प्रत्येक अधिकाऱ्यास राहते.

४. **अधिकाऱ्यांवरील ताण कमी** : या तत्त्वाचा अवलंब केल्याने अनेक पदे निर्माण होतात. तसेच त्या पदामधील वरिष्ठ आणि कनिष्ठ संबंधही स्पष्ट करण्यात आलेले असतात, त्यामुळे प्रत्येकाला आपले अधिकार आणि कामे काय आहेत याची निश्चित जाणीव असते. त्याचबरोबर कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना एका विशिष्ट मर्यादित काही महत्त्वाचे निर्णय घेण्याचे अधिकार देण्यात येतात. त्यामुळे संघटनेचे बरेचसे काम कनिष्ठ पातळीवर पार पाडले जाते. फक्त अत्यंत महत्त्वाच्या कामाची जबाबदारी वरिष्ठ अधिकाऱ्यांवर सोपविली जाते. साहजिकच त्यामुळे त्यांच्यावरील कामाचा ताण कमी होतो.

५. **समन्वय** : पदसोपानाच्या तत्त्वामुळे संघटनेत समन्वय स्थापन करणे सोपे होते. कारण प्रत्येक घटकाला आपआपले अधिकार व कार्याचे वाटप केले जाते. तसेच त्यांच्या स्थानाची निश्चिती असते.

६. **संघटनेचे कार्य योग्य मार्गाने** : अधिकारपद परंपरेचे तत्त्व संघटनेत वरिष्ठ-कनिष्ठ अशी सलग श्रृंखला तयार करते, तसेच संघटनेच्या निरनिराळ्या पदामधील संबंध निश्चित करते, त्यामुळे संघटनेचे कार्य योग्य मार्गाने चालू राहते. संघटनेतील सर्व निर्णय योग्य प्रकारे घेतले जातात. त्या निर्णयांची संघटनेतील प्रत्येकाला व्यवस्थित माहिती होते.

□ **अधिकारपदपरंपरा तत्त्वाचे दोष :-**

अधिकारपद परंपरेचे जसे काही फायदे आहेत तसेच काही तोटेही आहेत. या तत्त्वांवर अनेकांनी टीका केली आहे, ते दोष पुढीलप्रमाणे :-

१. **दिरंगाई** : संघटनेतील प्रत्येक कार्य किंवा माहिती ही क्रमाक्रमाने पुढे जात असल्याने दिरंगाईचा दोष निर्माण होतो. दिरंगाईमुळे अकार्यक्षमता वाढीस लागते.

२. **लालफितशाही** : प्रशासनातील विलंब आणि दिर्घ प्रक्रिया यामुळे प्रशासनामध्ये लालफितीचा दोष निर्माण होतो.

३. **वरिष्ठ-कनिष्ठ विभागणी** : अधिकारपद परंपरेचे तत्त्व संघटनेच्या सेवकांत वरिष्ठ-कनिष्ठ अशी विभागणी घडवून आणते, त्यामुळे त्यांच्यात श्रेष्ठ-कनिष्ठतेची भावना निर्माण होते. ही भावना वाढीस लागल्यास त्याचे संघटनेवर विपरित परिणाम होतात. अधिकारी व सेवक यांच्यातील संबंध सलोख्याचे राहत नाहीत. त्यांच्यात वितुष्ट निर्माण होते. त्याची झळ संपूर्ण संघटनेला पोहचते.

४. **यांत्रिकी संबंधावर आधारित** : पदसोपानाची ही व्यवस्था यांत्रिकी आणि औपचारिक संबंधावर आधारित असते. त्यामुळे येथे मानवी संबंध अथवा भावनांना कोणतेही स्थान प्राप्त होत नाही. संपूर्ण प्रक्रिया यंत्रवत चालविली जाते. त्यामुळे संघटनेतील मानवी बाजूकडे दुर्लक्ष होते.

५. **कठोर प्रशासन** : पदसोपान तत्वानुसार संघटनेतील प्रत्येक व्यक्तीचे अधिकार, जबाबदारी व स्थान सुरुवातीपासूनच निश्चित केल्याने त्यानुसारच कार्य करणे त्यांच्यावर बंधनकारक असते. त्याचबरोबर कार्य करण्याची पध्दतीही निश्चित असते. लवचिकतेस वाव नसतो, त्यामुळे असे प्रशासन परिवर्तनशील नसते.

६. **अधिक खर्चिक पध्दती** : अधिकारपद परंपरा ही पध्दती अधिक खर्चिक आहे, असा आरोप अनेक विचारवंत नेहमी करत असतात. कारण अधिकारपद परंपरेला अनेक स्तरात, अनेक पदात, अनेक विभागात विभागणी केल्याने त्यावरील खर्च वाढत जातो.

अशाप्रकारे अधिकारपद परंपरा या तत्त्वामध्ये काही दोष आढळून येत असले तरी या तत्त्वाची उपयुक्तता नाकारता येणार नाही. हेन्री फेयॉल यांनी या तत्त्वातील दोष दूर करण्यासाठी संघटनेतील कनिष्ठ सेवकांना वरिष्ठांशी सरळ (Direct) संपर्क साधण्याचा अधिकार द्यावा असे सुचविले आहे,

परंतु वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनी कनिष्ठांशी किंवा कनिष्ठांनी वरिष्ठ अधिकाऱ्यांशी सरळ संपर्क साधला तर सेवक वर्गातील जबाबदारीच्या आणि आज्ञेच्या एकतेच्या तत्वांना हरताळ फासला जाईल. त्यामुळे प्रशासनात अकार्यक्षमता, बेजबाबदारपणा व शिथिलता निर्माण होईल. अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वामुळे जे दोष निर्माण होतात, ते दोष दूर करणे सेवक वर्गाला अशक्य नाही. प्रशासकीय कौशल्य, कर्तव्य तत्परता, जबाबदारी, नियमितपणा याद्वारे हे दोष दूर करता येतात. एल. डी. व्हाईट, अॅपलबी, अरविक इत्यादी विचारवंतांनी असे मत व्यक्त केले आहे की, अधिकारपद परंपरा हे तत्त्व संघटनेला उपयुक्त व आवश्यक आहे.

३.२.१.२ आज्ञेची एकता (Unity of Command)

आज्ञेची एकता हे संघटनेचे महत्त्वाचे तत्त्व आहे. संघटनेचे कामकाज योग्यप्रकारे चालण्यासाठी आणि खास करून संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्याला स्वतःचे कार्य व्यवस्थितरित्या पार पाडणे, यासाठी 'आज्ञेची एकता' या तत्त्वाचा अवलंब करणे आवश्यक आहे.

आज्ञेची एकता किंवा आज्ञैक्य या तत्त्वाचा फेन्री फेयॉल हा पुरस्कर्ता आहे. कोणत्याही संघटनेत कार्य करणाऱ्या सेवकाला एकाच वरिष्ठांकडून आदेश मिळणे हा या सिध्दांताचा अर्थ आहे. एकाच वरिष्ठांकडून आदेश मिळाल्यास उर्वरित कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांना त्या आदेशाचे पालन करणे सहज शक्य होते. आज्ञेची एकता या तत्त्वामुळे संघटनेत शिस्तीचे वातावरण निर्माण होते. त्याचबरोबर कामाची जबाबदारी विशिष्ट ठिकाणी निश्चित करता येते.

'आज्ञेची एकता' या तत्त्वाचा असा अर्थ सांगता येईल की, संघटनेतील कोणत्याही कर्मचाऱ्याला एकाच वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून आज्ञा दिल्या जाव्यात. दुसऱ्या शब्दात संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्याला फक्त एकच जवळचा वरिष्ठ अधिकारी असावा आणि त्या कर्मचाऱ्याला फक्त त्याच अधिकाऱ्याच्या आज्ञांचे पालन करणे बंधनकारक असावे.

□ आज्ञेच्या एकतेचे महत्त्व (Importance of Unity of Command)

संघटनेच्या दृष्टीने आज्ञेची एकता हे तत्त्व महत्त्वपूर्ण आहे. कारण संघटनेतील कोणत्याही कर्मचाऱ्याला एकापेक्षा जास्त वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून आज्ञा दिल्या जावू लागल्या तर त्याला आपले काम व्यवस्थित करता येणार नाही. एकापेक्षा जास्त वरिष्ठांकडून मिळणाऱ्या आज्ञांचे पालन कर्मचाऱ्याला करावे लागत असेल आणि त्याला मिळणाऱ्या आज्ञांमध्ये विसंगती किंवा परस्परविरोध असेल तर तो कर्मचारी आपली जाबबदारी व्यवस्थित पार पाडू शकणार नाही, तेव्हा संघटनेतील कोणत्याही कर्मचाऱ्याची अशा प्रकारची कोंडी होवू नये, याकरिता 'आज्ञेची एकता' या तत्त्वाचा आग्रह धरला जातो.

□ एकाच मालकाची उत्तम सेवा :-

हे तत्त्व व्यवहारातील एका नेहमीच्या सूत्रावर आधारित आहे; ते म्हणजे कोणत्याही माणसाला एकाचवेळी दोन किंवा अधिक मालकांची सेवा चांगल्या प्रकारे करता येत नाही. एक व्यक्ती एकाच वेळी एकाच मालकाची चांगली सेवा करू शकते; आज्ञेची एकता हे तत्त्व देखील तेच सांगण्याचा प्रयत्न करते की, संघटनेत आज्ञा देणारी सत्ता एकच असली पाहिजे, त्याकरिता कर्मचाऱ्याला एकापेक्षा जास्त लागतचे (जवळचे) वरिष्ठ असता कामा नयेत. म्हणून जेव्हा प्रशासनात कर्मचाऱ्यांना एकच निकटचा वरिष्ठ असतो तेव्हा त्याला एकाच ठिकाणाहून म्हणजे नजिकच्या वरिष्ठांकडून आज्ञा प्राप्त होतात. अशावेळी कर्मचाऱ्याला देखील वरिष्ठांच्या आज्ञेचे पालन करणे शक्य होते.

आज्ञेची एकता या तत्त्वाचे पालन लष्करी सेवेत काटेकोरपणे केले जाते. लष्करात आदेश देणे आणि त्या आदेशांचे कडकरितीने पालन होणे यास अत्यंत महत्त्व असते. लष्करात प्रत्येक सैनिक किंवा अधिकारी यांना एकाच ठिकाणाहून आज्ञा प्राप्त होईल अशी व्यवस्था करण्यात आलेली असते. तेथे या तत्त्वाचे काटेकोर पालन झाले नाही तर गंभीर परिस्थिती निर्माण होऊ शकते. हा धोका लष्कराला परवडण्यासारखा नसतो.

हेन्री फेरॉल हा 'आज्ञेची एकता' या तत्त्वाचा मोठा पुरस्कर्ता होता, त्याने असे म्हटले आहे की, जर आज्ञेच्या एकतेचे पालन झाले नाही तर संघटनेतील अधिकारचे महत्त्व कमी होईल. संघटनेची शिस्त बिघडेल आणि तिची व्यवस्था धोक्यात येईल. जर एकाच व्यक्तीवर दोन अधिकारी हुकूमत गाजवू लागले तर त्या व्यक्तीला काम करणे अडचणीचे होईल. म्हणून संघटनेत आज्ञेच्या एकतेला महत्त्वाचे स्थान देण्यात आले आहे.

आज्ञेची एकता या तत्त्वाचा अवलंब केल्याने प्रशासनात संघर्ष, गोंधळ निर्माण होत नाही. सेवकवर्गात कार्याची जबाबदारी वाढते. तसेच वरिष्ठ अधिकाऱ्याला कनिष्ठ सेवकांवर पर्यवेक्षण व नियंत्रण करणे सोपे होते.

□ 'आज्ञेची एकता' या तत्त्वाचे परीक्षण :-

एक प्रशासकीय तत्त्व या दृष्टीकोणातून 'आज्ञेची एकता' हे तत्त्व महत्त्वाचे आणि आवश्यक असले तरी प्रत्यक्ष व्यवहारात या तत्त्वाचा स्विकार करणे कठीण असते. लोकप्रशासनात तर 'एका कर्मचाऱ्याला एकच वरिष्ठ अधिकारी' या तत्त्वाला अनेकवेळा हरताळ फासलेला दिसतो. काही खात्यामध्ये तर कर्मचाऱ्यांना प्रशासकीय अधिकारी आणि तांत्रिक अधिकारी अशा दोन प्रकारच्या अधिकाऱ्यांकडून आदेश प्राप्त होतात. प्रशासकीय कामातील तंत्रज्ञानाच्या वाढत्या वापरामुळे प्रशासनात विशेषणाचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत चालले आहे. त्यामुळे संघटनेत प्रशासकीय अधिकारी व तांत्रिक अधिकारी अशा दोन्ही प्रकारच्या अधिकाऱ्यांची गरज भासते. संघटनेतील कर्मचाऱ्यांना दोघांच्याही

आज्ञेचे पालन करावे लागते. याशिवाय एक वरिष्ठ धोरणात्मक आज्ञा देतो, दुसरा आर्थिक बाबतीत आज्ञा देतो, तिसरा प्रशासनाबाबत आज्ञा देतो तर चौथा पुरवठ्यासंबंधी आज्ञा देतो. यामुळे प्रशासनात आज्ञेची एकता या तत्त्वाऐवजी आज्ञेत विविधता आढळते. उदा. महाराष्ट्रातील जिल्हाधिकाऱ्यांना विविध विभागाकडून आज्ञा येतात त्यांना त्या पाळाव्या लागतात, तर जिल्हा परिषदेमधील प्राथमिक आरोग्य केंद्रातील वैद्यकीय अधिकारी प्रशासकीयदृष्ट्या सी.ई.ओ. (CEO) ला जबाबदार असतात, तर व्यावसायिक दृष्ट्या ते आरोग्य संचालकांना जबाबदार असतात. एकाचवेळी एक व्यक्ती निरनिराळ्या क्षेत्रात तज्ञ असत नाही. म्हणजेच आधुनिक काळात एकाच अधिकाऱ्याला अनेक अधिकाऱ्यांच्या आज्ञा पाळाव्या लागतात. त्यामुळे आज्ञेची एकता या तत्त्वाचे महत्त्व कमी होत चालले आहे. या तत्त्वाचा विरोध करणाऱ्या विचारवंतांनी असे दाखवून दिले आहे की, एका अधिकाऱ्यास अनेक व्यक्तींनी आदेश दिले तरी त्याच्या कामावर विपरित परिणाम होत नाही.

‘आज्ञेची एकता’ या तत्त्वाचे चांगले पालन व्हायचे असेल तर आज्ञा या विभागावर दिल्या जाव्यात. अलिकडे या तत्त्वाचे महत्त्व कमी होत चालले असले तरी लष्करी प्रशासनात या तत्त्वांचा अवलंब काटेकोरपणे केला जातो, कारण लष्करात आदेश देणे व त्याचे पालन करणे याला अत्यंत महत्त्व आहे. आज्ञेची एकता या तत्त्वाच्या अवलंबनाने प्रशासनात गोंधळ निर्माण होत नाही, म्हणून संघटनेत या तत्त्वाला महत्त्व आहे.

संघटनेत या तत्त्वाचा विचार करताना आज्ञा देणारी व्यक्ती अतिशय प्रभावी व्यक्तिमत्त्वाची असावी, त्याचप्रमाणे त्याच्या आज्ञेत एकता, स्थिरता, सातत्य असावे म्हणजे कनिष्ठ त्याचे योग्य प्रकारे पालन करतील.

३.२.१.३ नियंत्रण कक्षा (Span of Control)

एखाद्या संघटनेत वरिष्ठ अधिकारी आपल्या अधिकारक्षेत्रात किती सेवकांवर नियंत्रण किंवा पर्यवेक्षण करू शकतो, या विषयीच्या त्याच्या क्षमतेस नियंत्रण कक्षा असे म्हणतात.

संघटनेत कार्य करणाऱ्या प्रत्येक अधिकाऱ्याच्या हाताखाली काही कनिष्ठ अधिकारी व कर्मचारी कार्य करीत असतात. त्यांना आदेश देण्याची किंवा मार्गदर्शन करण्याची जबाबदारी त्या अधिकाऱ्यांकडे असते. तो कनिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून चांगल्या प्रकारे कार्य करून घेवू शकतो व नियंत्रण ठेवू शकतो. यास निश्चित मर्यादा असते. या मर्यादेची जाणीव प्रशासकीय संघटनेत जाणवते. या मानवी पात्रतेच्या मर्यादेलाच (Span of Control) नियंत्रण कक्षेची मर्यादा म्हणतात.

नियंत्रणाच्या कक्षेला काही इतर नावानेही ओळखले जाते. पर्यवेक्षणाचे क्षेत्र (Span of Supervision), व्यवस्थापनाचे क्षेत्र (Span of Management), लक्ष क्षेत्र (Span of Attention) असेही म्हटले जाते. ही नियंत्रणाची मर्यादा म्हणजे कनिष्ठ अधिकाऱ्यांची ती संख्या, ज्याच्यावर एक वरिष्ठ

अधिकारी अत्यंत योग्यरित्या नियंत्रण ठेवू शकतो. तसेच त्यांना मार्गदर्शन व सल्लाही देऊ शकतो.

□ नियंत्रण कक्षा म्हणजे काय?

नियंत्रण कक्षेच्यासंबंधी विविध विचारवंतानी वेगवेगळी मते मांडली आहेत.

१. **डिमॉक** : 'नियंत्रण कक्षा म्हणजे एखाद्या संघटनेतील मुख्य कार्यकारी अधिकारी आणि त्याची प्रमुख सहकार्यालये यामधील सरळ आणि स्वाभाविक संचार संबंधामधील संख्या किंवा क्षेत्र होय.'

२. **एम.पी.शर्मा** : 'नियंत्रणाचे क्षेत्र म्हणजे दुसरे काही नसून ते ध्यान क्षेत्र आहे. अधिनस्तांच्या कामावर पर्यवेक्षण व नियंत्रण करण्यासाठी त्यांचा अवलंब केला जातो.'

३. **जॉन डी. मिलेट** : 'अनुभव आणि मानसशास्त्रीय सिध्दांत या दोन्हीनी एक गोष्ट सिध्द केली आहे की, कोणत्याही प्रशासकीय पर्यवेक्षण समतेला निश्चित मर्यादा असते.'

थोडक्यात, नियंत्रण कक्षा म्हणजे वरिष्ठ-कनिष्ठ संबंधातील वरिष्ठांकडून किती कनिष्ठांना उत्कृष्टपणे हाताळले जावू शकते, याची निश्चित संख्या होय.

□ नियंत्रण कक्षेची मर्यादा

प्रशासनाच्या क्षेत्रात लक्ष-कक्षेची मर्यादा किती असावी म्हणजे एका अधिकाऱ्यांकडे किती लोकांवर देखरेख करण्याची जबाबदारी सोपविली जावी, याविषयी विचारवंतात मतभेद आहेत. हॅमिल्टन याने ही संख्या तीन ते चार इतकी असावी, असे म्हटले आहे. अर्विकच्या मते, वरिष्ठ पातळीवर नियंत्रण कक्षेची मर्यादा पाच ते सहा इतकी असावी, पण कनिष्ठ पातळीवर ही मर्यादा आठ ते बारा इतकी ठेवावी. लॉर्ड हाल्डेन, ग्रॅहम वालास यांनी नियंत्रण कक्षेची मर्यादा दहा ते बारा इतकी निश्चित केली आहे. यावरून नियंत्रण कक्षेच्या मर्यादेबाबत कशा प्रकारची वेगवेगळी मते व्यक्त करण्यात आली आहेत हे लक्षात येते.

□ नियंत्रण कक्षेची आवश्यकता

नियंत्रण कक्षेच्या बाबतीत विचारवंतात मतभेद असले तरी तिच्या उपयुक्ततेबाबत मात्र एकवाक्यता आहे. संघटनेत देखरेखीच्या प्रत्येक टप्प्यावर नियंत्रणकक्षा अस्तित्वात असली पाहिजे. या तत्त्वाचे उल्लंघन करणे. संघटनेच्या दृष्टीने अहितकारक ठरेल, यावरती लोकप्रशासनाच्या विचारवंतात एकमत आहे. संघटनेमध्ये नियंत्रण कक्षेची आवश्यकता अशासाठी की, संघटनेतील कनिष्ठ स्तरावरील सेवकांची संख्या गणिती श्रेणीने वाढते, परंतु प्रशासनातील संबंध व समस्या या भूमिती श्रेणीने वाढतात, म्हणून वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडे हाताखालील लोकांवर देखरेख करण्याची जबाबदारी सोपविताना संख्येचा विचार करणे महत्त्वाचे ठरते. नियंत्रण कक्षेचा संबंध संघटनेतील अधिकारपद परंपरेशीही येतो.

अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वानुसार संघटनेत वरिष्ठ-कनिष्ठ संबंधावर आधारित श्रेणीरचना निर्माण करण्यात आलेली असते, त्यामुळे संघटनेत एकाखाली एक असे बरेच टप्पे किंवा श्रेणी तयार झालेल्या असतात. परंतु एखाद्या संघटनेत असे किती टप्पे असावेत या प्रश्नाचे उत्तर या संघटनेत अगदी कनिष्ठ पातळीवर काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांची संख्या किती आहे आणि अधिकार कक्षेची कोणती मर्यादा त्या ठिकाणी स्विकारण्यात आली आहे, यावर अवलंबून आहे.

नियंत्रण कक्षेची मर्यादा निश्चित करताना नियंत्रणकक्षा ज्या घटकांवर अवलंबून असते, ते घटक विचारात घेणे आवश्यक ठरते.

□ नियंत्रणक कक्षा निश्चित करणारे घटक

१. कार्य (Functions) : संघटनेचे कार्य सहज, सोपे सुलभ असेल तर त्या ठिकाणी नियंत्रण कक्षा मोठी असते. मात्र कार्य किचकट, गुंतागुंतीचे असेल तर अशा ठिकाणी नियंत्रण कक्षेची मर्यादा लहान असते. त्याचप्रमाणे एकाच प्रकारचे कार्य आणि विविधांगी कार्य यावरतीही नियंत्रण कक्षा मोठी किंवा लहान हे अवलंबून असते. तसेच कार्य स्पष्ट असेल तर नियंत्रण कक्षेची मर्यादा वाढते व कार्य अस्पष्ट असेल तर नियंत्रणाचे क्षेत्र कमी होत जाते.

२. काळ (Time) : संघटना निर्माण होवून किती काळ लोटला (झाला) आहे. यावरतीसुद्धा नियंत्रण कक्षेची मर्यादा अवलंबून असते. संघटना निर्माण होवून बराच काळ लोटला असेल तर अशा जुन्या संघटनेतील अधिकारी नियंत्रणाचे व देखरेखीचे काम अधिक चांगल्याप्रकारे करू शकतात. कारण तेथे नियम, तत्त्वे, पध्दती निश्चित झालेली असतात. साहजिकच अशा ठिकाणी नियंत्रण कक्षा मोठी असते. या उलट संघटना जर नवीनच असेल तर तेथे नियम, तत्त्वे, पध्दती निश्चित झालेले नसतात, सेवक वर्गही नवीन असतो, त्यामुळे त्यांना सतत मार्गदर्शन करावे लागते. साहजिकच नियंत्रण कक्षेतील सेवकांची संख्या मर्यादित (कमी) ठेवणे भाग पडते.

३. स्थळ (ठिकाण) (Place) : नियंत्रणाच्या ठिकाणावरतीसुद्धा नियंत्रण कक्षेची मर्यादा अवलंबून असते. एखाद्या अधिकाऱ्याला एकाच इमारतीमध्ये किंवा एकाच छताखाली काम करणाऱ्या सेवकांचे काम जर नियंत्रित करावे लागत असेल तर तेथे नियंत्रण कक्षा मोठी (जास्त) असते. याउलट ज्यांच्यावर नियंत्रण करायचे आहे, अशा सेवकांचे काम जर अनेक ठिकाणी विखुरलेले असेल तर तेथे नियंत्रण कक्षा कमी असते.

४. नेतृत्व (Leadership) / व्यक्तीमत्व (Personality) : कनिष्ठांचे काम नियंत्रित करणाऱ्या वरिष्ठांचे व्यक्तीमत्व हे प्रभावी असेल, अधिकारी उत्साही, सदृढ, बुद्धिमान गुणवान असेल. तर त्याची नैतिक छाप आपल्या कनिष्ठांवरती पडते, परिणामी कनिष्ठ सेवक त्यांच्या आज्ञा प्रभावीपणे पाळतात, त्यामुळे अशा ठिकाणी नियंत्रण कक्षेची मर्यादा मोठी असते.

याउलट नियंत्रण करणारा अधिकारीच कमकुवत व्यक्तीमत्त्वाचा, अकार्यक्षम, गुणहीन व बुद्धिमान नसेल तर तो आपल्या कनिष्ठांवरती आपल्या व्यक्तीमत्त्वाच्या, नेतृत्वगुणांचा प्रभाव पाडू शकत नाही. अशावेळी त्याच्या नियंत्रण कक्षेची मर्यादा ही लहान ठेवावी लागते.

५. कनिष्ठांची गुणवत्ता : ज्या कनिष्ठ सेवकांच्या कामाचे नियंत्रण करावयाचे आहे, ते कनिष्ठ सेवक जर बुद्धिवादी व गुणवान असतील तर त्यांना वरिष्ठांनी दिलेल्या सूचनांचे सहज आकलन होईल. परिणामी अशा ठिकाणी नियंत्रण कक्षा मोठी असेल.

याउलट कनिष्ठ सेवक जर अकार्यक्षम, कमी गुणवत्तेचे आळशी असतील तर वरिष्ठांना त्यांच्यावरती अधिक लक्ष ठेवावे लागते. परिणामी तेथे नियंत्रणकक्षा कमी होते.

□ नियंत्रण कक्षा तत्त्वाचे परिक्षण :-

संघटना कोणतीही असो, तिच्या प्रशासन कार्यात नियंत्रण कक्षा महत्त्वाची असते. वरिष्ठ अधिकारी आपल्या संघटनेतील किती लोकांवर नियंत्रण ठेवू शकतो, याला प्रशासनात विशेष महत्त्व असते. वरिष्ठ प्रशासकाच्या अंगी किती कौशल्य असते आणि त्या प्रशासकीय कौशल्यांच्या आधारावर तो किती सेवकांवर नियंत्रण ठेवतो या आधारे नियंत्रणाची कक्षा निश्चित होत असते.

नियंत्रण कक्षेच्या निश्चिततेबाबत विचारवंतात एकमत आढळत नाही; तरीपण नियंत्रण कक्षा मर्यादित असावी हा दृष्टिकोण सर्वमान्य झालेला दिसतो. हर्बर्ट सायमन यांच्या मते, वरिष्ठांच्या मर्यादित नियंत्रणकक्षेमुळे कनिष्ठ स्तरावरील अधिकाऱ्यांची व सेवकांची संख्या वाढते. त्यामुळे कनिष्ठांचे वरिष्ठांशी येणारे संबंध दुरावतात. अर्विक यांच्या मते, कनिष्ठ अधिकाऱ्यांची संख्या वाढत असली तरीही कनिष्ठ सेवक वर्गाचा वरिष्ठांशी प्रस्थापित होणारा संबंध स्थिर स्वरूपाचा होवू शकतो.

□ तांत्रिक सुधारणांचा परिणाम :-

आधुनिक काळात संघटनेच्या नियंत्रण कक्षेचे स्वरूप बदललेले दिसते आहे; स्वयंचलित यंत्रांचा वाढता वापर, आधुनिक तांत्रिक पध्दतीचा अवलंब यामुळे नियंत्रण कक्षा रुंदावत आहे. हिशेब व्यवस्था ठेवणे, कोष्टके, तक्ते तयार करणे, विभागणी करणे अशी कार्ये तांत्रिक व अत्याधुनिक यंत्रसामुग्रीमुळे अधिक सुलभ झाली आहेत. उदा. संगणकाचा वापर, दूरध्वनीचा वापर अशा माध्यमांमुळे वरिष्ठांना कनिष्ठ सेवकांवर नियंत्रण ठेवणे अधिक सोयीचे व सुकर झाले आहे. त्यामुळे नियंत्रण कक्षेची मर्यादा मोठी झाली आहे. पाश्चात्य प्रगत देशामध्ये आधुनिक तंत्रज्ञानाचा आणि यांत्रिकी पध्दतीचा वापर अधिक प्रमाणात होत असल्याने तेथील नियंत्रण कक्षा विस्तारलेली दिसते, याउलट अप्रगत मागासलेल्या देशात आधुनिक तंत्रज्ञानाचा कमी वापर होत असल्याने तेथील नियंत्रणकक्षा मर्यादित राहिली आहे.

□ विशेषज्ञांची व तंत्रज्ञांची वाढती संख्या :-

लोकप्रशासनातील विशेषज्ञांची व तंत्रज्ञांची वाढती संख्या हा घटक देखील नियंत्रणकक्षेच्या संकल्पनेवर परिणाम करण्यास कारणीभूत ठरला आहे. अलिकडील काळात लोकप्रशासनात त्या-त्या क्षेत्रातील विशेषज्ञ व तंत्रज्ञ यांच्या संख्येत बरीच वाढ झाली आहे. हे लोक आपल्या-आपल्या क्षेत्रातील जाणकार असल्यामुळे त्यांना त्यांच्या कामात इतरांचा हस्तक्षेप नकोसा असतो. आपल्यावर इतरांनी वर्चस्व गाजवावे ही गोष्ट त्यांना आवडत नाही. वरिष्ठ पातळीवरून येणारे नियंत्रण त्यांना मान्य नसते. त्यामुळे संघटनेत अधिकारशाही आणि आज्ञा देणे या गोष्टीपेक्षा चर्चा, विचार-विनिमय व सल्ला मसलत यांना प्राधान्य प्राप्त होते. त्यामुळे संघटनेतील नियंत्रण कक्षा मर्यादित होत असते.

एकंदरीत संघटनेच्या प्रशासनात नियंत्रणकक्षेच्या तत्त्वाला अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. प्रशासनकार्य सुलभ, कार्यक्षम होण्याच्या दृष्टीने नियंत्रणकक्षा निश्चित करावी लागते. संघटनेत नियंत्रण कक्षा मर्यादित ठेवली तर कनिष्ठ स्तरावरील सेवकांची संख्या वाढली जाते. अशावेळी त्यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवणे कठीण होवून बसते. नियंत्रणाअभावी किंवा कमी प्रमाणातील नियंत्रणामुळे कनिष्ठ पातळीवरील सेवक बेजबाबदार वृत्तीने वागतो. याउलट नियंत्रणकक्षा व्यापक तर कनिष्ठ स्तरावरील सेवकांची संख्या कमी होते. साहजिकच प्रशासनात लालफितीचा, दप्तरदिरंगाईचा कारभार सुरू होतो, तेव्हा कोणतीही संघटना असो तिच्या प्रशासनात नियंत्रणकक्षा निश्चित करताना, त्या संघटनेच्या कार्याचे स्वरूप, नेतृत्व, कार्यकाळ, स्थळ इत्यादी गोष्टींचा विचार करावा लागतो.

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 द्रिस्तती 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 करित 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 कर्मचारी करीत 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.

३.२.१.५ केंद्रीकरण-विकेंद्रीकरण (Centralization-Decentralization)

प्रशासकीय संघटनेच्या विविध घटकांचा व त्या घटकांमधील परस्परसंबंधाचा विचार करत असताना एक महत्त्वाचा प्रश्न उद्भवतो तो असा की, प्रशासकीय संघटनेचे आंतरिक स्वरूप कसे असावे, संघटनेमध्ये सत्ता व अधिकार हे केंद्रित असावेत की विकेंद्रीत असावेत, ही आधुनिक सरकारसाठी वादग्रस्त समस्या आहे. एकीकडे राष्ट्रीय एकात्मता निर्माण करण्यासाठी राष्ट्रीय सुरक्षिततेसाठी व नियोजनबद्ध आर्थिक विकासासाठी आपल्या देशात केंद्रीकरण असावे असे वाटते तर दुसरीकडे प्रांतीय स्वायत्ततेसाठी व लोकशाही-व्यवस्था अगदी तळागाळापर्यंत पोहचविण्यासाठी व नागरिकांना प्रशासनात सहभागी करण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण होणे आवश्यक आहे, असे वाटते. केंद्रीय योजना आयोग (Planning Commission) केंद्रीकरणाचे प्रतिक आहे, तर पंचायतराज (Panchayatraj) विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेतून आस्तित्वात आले आहे.

□ केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण म्हणजे काय?

“केंद्रीकरण म्हणजे संघटनेतील सर्वोच्च पदाधिकाऱ्यांच्या हातात सत्तेचे, अधिकाराचे व जबाबदारीचे एकत्रीकरण होणे होय.” जेव्हा सर्व सत्ता आणि अधिकार संघटनेतील एखाद्या व्यक्तीच्या हातात किंवा एखाद्या प्रमुखाच्या हातात देण्यात येते व त्या सत्तेचा वापर करून संघटनेचे सर्व निर्णय ती व्यक्ती घेत असते. त्याचप्रमाणे संघटनेतील इतर घटक व व्यक्ती त्या सर्वोच्च अधिकाऱ्यांच्या आज्ञेप्रमाणे कार्य करतात. केंद्रीकरणाचा अर्थ स्पष्ट करताना एल्.डी.व्हाईट म्हणतात की, ज्यावेळी प्रशासकीय सत्ता कनिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडे जाते, त्यावेळी केंद्रीकरण निर्माण होते. याच्या उलट विकेंद्रीकरणात असते. तिथे जास्तीत जास्त प्रमाणात निर्णय घेण्याचा अधिकार स्थानिक पातळीवर दिलेला असतो. फक्त अत्यावश्यक बाबतीमध्येच वरिष्ठांशी संपर्क साधला जातो. थोडक्यात असे म्हणता येईल की, निर्णय घेण्याचा अधिकार कुठे आहे. यावरती केंद्रीकरण की विकेंद्रीकरण हे निश्चित होते. वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना सत्ता प्रदान करू लागले की, विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया सुरू होते. दुसऱ्या शब्दात स्पष्ट करायचे तर निर्णयाची स्थळे जितकी जास्त तितके विकेंद्रीकरण मोठ्या प्रमाणात होत राहिल.

□ व्याख्या :-

१. अवस्थी व माहेश्वरी : “केंद्रीकरण म्हणजे सर्वोच्च ठिकाणी अधिकारांचे एकत्रीकरण होय व विकेंद्रीकरण म्हणजे अनेक व्यक्ती किंवा घटकांमध्ये अधिकारांची वाटणी होय.”

२. प्रो. एल. डी. व्हाईट : “शासनाच्या कनिष्ठ स्तरापासून वरिष्ठ स्तराकडे प्रशासकीय सत्तेचे स्थानांतर होण्याच्या प्रक्रियेला केंद्रीकरण म्हणतात, त्याच्या विरुद्ध प्रक्रियेला विकेंद्रीकरण म्हणतात.”

३. हेन्नी फेयॉल : “संघटनेतील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भूमिकेचे महत्त्व कमी करणारी प्रत्येक बाब म्हणजे केंद्रीकरण होय व संघटनेतील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भूमिकेचे महत्त्व वाढविणारे प्रत्येक कार्य म्हणजे विकेंद्रीकरण होय.”

थोडक्यात, केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण हेच तत्त्व अधिकार व जबाबदारीशी निगडित असते. विकेंद्रीकरण म्हणजे संघटनेतील व्यक्ती किंवा घटकामध्ये अधिकार व जबाबदारी यांचे व्यवस्थित वाटप होय; तर वर उल्लेख केल्याप्रमाणे केंद्रीकरणामध्ये सत्ता ही प्रमुखाच्या हाती एकवटलेली असते.

प्रशासनाच्या दृष्टीने केंद्रीकरण फायद्याचे कि विकेंद्रीकरण, हा न संपणारा वाद आहे. या प्रश्नावर बरीच उलटसुलट मते व्यक्त केली जातात. या प्रश्नाला न संपणारा वादविषय म्हणण्याचे कारण असे की, केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण ही दोन्ही तत्त्वे संघटनेच्या दृष्टीने उपयोगाची आहेत. संघटनेचे स्वरूप काय आहे. ती कोणत्या परिस्थितीत काम करित आहे व तिच्या कामाचे स्वरूप कसे आहे यावरती केंद्रीकरण फायद्याचे की विकेंद्रीकरण याचे उत्तर अवलंबून असते. जसे केंद्रीकरणाचे काही फायदे आहेत. तसेच काही तोटे ही आहेत. विकेंद्रीकरणाच्या बाबतीतही हेच म्हणता येईल, म्हणून यापैकी कोणते तत्त्व संघटनेच्या दृष्टीने उपयुक्त ठरेल; याचा साधकबाधक विचार करूनच त्यासंबंधी निर्णय घेणे हिताचे ठरते. त्याकरिता केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण या दोहोंचेही गुणदोष विचारात घेणे आवश्यक आहे.

□ केंद्रीकरणाचे गुण-दोष

❁ गुण

१. कार्यक्षमतेत वाढ : केंद्रीकरणात संघटनेचे अधिकार संघटना प्रमुखाच्या हाती एकवटलेले असतात. साहजिकच, संघटनाप्रमुखाला किंवा केंद्रिय सत्तेला प्रशासनावर आपले संपूर्ण नियंत्रण प्रस्थापित करता येते. परिणामी, संघटनेच्या कार्यक्षमतेत वाढ होते.

२. त्वरित निर्णय शक्य : केंद्रिकरणामुळे प्रत्येक निर्णय झटपट होणे शक्य होते. निर्णय घेण्याचा अधिकार एकाच व्यक्तीला किंवा सत्तेला प्राप्त झाला असल्यामुळे तिच्याकडून कोणत्याही प्रश्नावर त्वरित निर्णय घेतला जातो, त्यामुळे संघटनेच्या कार्यालाही गती मिळते.

३. प्रशासनात एकरूपता : केंद्रिकरणामुळे प्रशासनात एकरूपता व एकवाक्यता आणली जाते, त्यामुळे प्रशासनाचे कार्य चांगल्याप्रकारे पार पाडणे शक्य होते. प्रशासकीय कार्यातील गुंतागुंत टाळण्यासाठी प्रशासनात एकवाक्यता असणे महत्त्वाचे असते.

४. समन्वय : केंद्रीकरणाच्या पध्दतीमुळे भिन्न प्रकारचे कार्य करत असलेल्या व्यक्तीमध्ये, संस्थामध्ये समन्वय, सहकार्य प्रस्थापित करता येते. समन्वयशिवाय शासकीय कार्य अपूर्ण राहते. म्हणून प्रशासकीय कामकाजाच्या दृष्टीने केंद्रीकरणाची पध्दती उपयुक्त ठरते.

५. **काटकसरीची पध्दती** : केंद्रीकरणामुळे वेळ व पैसा याचा अपव्यय टाळता येतो, म्हणजे संघटनेत काटकसर करण्यासाठी केंद्रीकरण उपयुक्त ठरते.

६. **राष्ट्रीय योजनांची अंमलबजावणी** : राष्ट्रीय हित, राष्ट्रीय विकासासाठी केंद्रीकरणाची पध्दती उपयुक्त ठरते. कारण एखाद्या धोरणाची यशस्वीपणे अंमलबजावणी करण्याच्या दृष्टीने त्याचबरोबर विविध प्रशासकीय संघटनांमध्ये समन्वयाच्या दृष्टीकोनातूनही ही पध्दती उपयुक्त आहे. सत्तेचे केंद्रीकरण झाल्याने एकाच ठिकाणाहून निर्णय घेत असल्याने राष्ट्रहिताच्या दृष्टीने राष्ट्रीय योजना नियोजन अंमलात आणणे शक्य होते.

७. **राजकीय प्रभावापासून मुक्त** : केंद्रीकरणाच्या पध्दतीमध्ये सर्व प्रशासन हे केंद्राच्या प्रभावाखाली असते. साहजिकच द्वितीय आणि तृतीय स्तरावरील प्रशासकीय संघटना या केंद्रीय सत्तेच्या अधिपत्याखाली असल्याने त्या स्थानिक व राजकीय व्यक्तीपासून मुक्त असतात.

८. **कामाच्या स्वरूपानुसार अनिवार्य** : काही कामाचे स्वरूप असे असते की, ती पार पाडण्यासाठी केंद्रीकरणाचा अवलंब करणे आवश्यक ठरते. संरक्षण, संसूचन, दळणवळण यासारख्या राष्ट्रीय धोरणांशी निगडित असलेल्या कामासाठी केंद्रीकरणाचे तत्त्व उपयुक्त असते. कारण केंद्रीकरणामुळे त्या कामात एकसूत्रता आणणे शक्य होते.

❁ **केंद्रीकरणाचे दोष :-**

केंद्रीकरणाचे वरीलप्रमाणे फायदे असले तरी विकेंद्रीकरणाचे पुरस्कर्ते केंद्रीकरणावर अनेक आक्षेप घेतात. केंद्रीकरणाचे काही महत्त्वाचे दोष पुढीलप्रमाणे :-

१. **कनिष्ठांच्या उपक्रमशिलतेला मारक** : केंद्रीकरणामुळे संघटनेच्या कनिष्ठ व स्थानिक पातळीवरील अधिकाऱ्यांतील उपक्रमशिलता मारली जाते. त्यांना कोणत्याही महत्त्वाच्या गोष्टीबाबत स्वतःच्या अधिकारात काही निर्णय घेण्याचे स्वातंत्र्य नसते. संघटनेचे काम पार पाडण्याबत त्यांच्याकडून फारसा उत्साह दाखविला जात नाही. केवळ वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या आदेशांचे/आज्ञांचे पालन करण्यातच ते समाधान मानतात.

२. **विलंब** : केंद्रीकरणाच्या स्विकारामुळे कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना प्रत्येक गोष्टीसाठी केंद्रीय संघटनेवर अवलंबून राहावे लागते. द्वितीय आणि तृतीय स्तरावरील अधिकाऱ्यांना अधिकार नाकारलेले असतात. त्यामुळे तेथे निर्णय प्रक्रियाच हरवून बसते. साहजिकच त्यामुळे प्रशासनात दप्तरदिरंगाईचा दोष निर्माण होतो. कार्यास विलंब लागतो व लालफितीचा कारभार सुरू होतो.

३. **अकार्यक्षमता** : संघटनेत दप्तरदिरंगाईचा दोष निर्माण झाल्याने तसेच कनिष्ठांना प्रत्येक बाबतीत केंद्रीय सत्तेच्या आदेशाची प्रतिक्रिया करावी लागत असल्याने संघटनेच्या कार्यक्षमतेवरही त्याचा प्रतिकूल परिणाम होतो. संघटनेचे प्रशासन कार्यक्षमतेने चालविणे शक्य होत नाही.

४. **स्थानिक प्रश्नांची जाण नसते** : सर्व महत्त्वाचे निर्णय केंद्रित अधिकाऱ्यांकडून घेतले जातात. त्यामुळे त्यांना स्थानिक परिस्थितीची माहिती असतेच असे नाही, त्यामुळे नियमात त्रुटी किंवा चुका होण्याची दाट शक्यता असते. परिणामतः केंद्रिय अधिकाऱ्यांनी घेतलेले निर्णय स्थानिक हिताच्या दृष्टीने हानिकारक असतात.

५. **जनहिताकडे दुर्लक्ष** : केंद्रीकरणाची पध्दती म्हणजे एक प्रकारे हुकूमशाहीच होय. प्रशासनाचा कारभार हा एकछत्री असतो, त्यामुळे स्वार्थात गुंतलेले असतात. त्यामुळे योजना यशस्वी होत नाहीत. खरे पाहता जनतेच्या सहकार्यावरच कोणत्याही योजनेचे यश अपयश अवलंबून असते.

६. **बेजबाबदारपणा व भ्रष्टाचारात वाढ** : केंद्रीय अधिकाऱ्यांचे नियंत्रण विस्तृत असल्याने स्थानिक कार्याकडे दुर्लक्ष होते. नियंत्रणक्षेत्राच्या तत्त्वानुसार केंद्रीय अधिकारी अधिक कार्यक्षमतेने स्थानिक पातळीवरील कर्मचाऱ्यावरती नियंत्रण ठेवू शकत नाही. साहजिकच त्यांचे स्थानिक प्रश्नांकडे दुर्लक्ष होते. त्यामुळे स्थानिक अधिकाऱ्यांत अकार्यक्षमता, बेजबाबदारपणा, भ्रष्टाचार इत्यादी दोष निर्माण होतात.

आज जगातील बहुतेक राज्यांनी कल्याणकारी राज्याचा स्विकार केलेला असल्याने सत्तेचा वाटा तळागाळातल्या लोकांपर्यंत पोहचविण्यासाठी विकेंद्रीकरणाची आवश्यकता आहे. सामान्यातील सामान्य माणसाला प्रशासनाचा लाभ व्हावा यादृष्टीने प्रशासकीय सत्तेचे विकेंद्रीकरण झाल्याचे दिसते. विकेंद्रीकरणामुळे स्थानिक प्रशासन कार्यक्षम बनू शकते.

□ विकेंद्रीकरणाचे गुण व दोष :-

संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी केंद्रीकरण आणि विकेंद्रीकरण ही दोन्ही तत्त्वे स्विकारली जातात.

प्रशासकीय दृष्टीकोणातून विकेंद्रीकरण या संकल्पनेचा विचार करताना आपणास असे म्हणता येईल की, प्रशासकीय सत्तेचे वाटप संघटनेतील विविध घटकात केले जाते. काही प्रमाणात सत्ता व अधिकार कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना दिले जातात. ते आपल्या कार्यक्षेत्रात निर्णय घेवू शकतात.

❁ विकेंद्रीकरणाचे गुण :-

१. **लोकशाही तत्त्व** : विकेंद्रीकरणाचे तत्त्व लोकशाहीस पोषक असते; असे म्हटले जाते. विकेंद्रीकरणामुळे संघटनेतील अनेक घटकांना काही महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त होतात, त्यामुळे त्यांना संघटनेविषयी आत्मियता वाढू लागते. संघटनेच्या कार्याशी एकरूप होण्याचा प्रयत्न त्यांच्याकडून केला जातो.

२. **सत्ता अनेक स्तरात विकेंद्रीत होते** : विकेंद्रीकरणामुळे केंद्रीय सत्ता आपल्या अधिकारांची

वाटणी घटक राज्य आणि स्थानिक स्वराज्य संस्था यामध्ये करत असते. केंद्रीय सत्तेने कनिष्ठ विभागांना अधिकार दिल्यामुळे केंद्रावरील कामाचा ताण कमी होतो. साहजिकच केंद्राला महत्त्वाच्या प्रश्नावर लक्ष केंद्रित करता येते.

३. कनिष्ठ सेवकांना प्रशासनात सहभागी होता येते : विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वामुळे सत्तेची आणि कामाची विभागणी होते. त्यामुळे विविध कामाच्या जबाबदाऱ्या कनिष्ठ सेवकांवरती येवून पडतात त्या त्यांना पार पाडाव्या लागतात. साहजिकच प्रशासन कार्यात सहभागी होता आल्याने त्यांचा आत्मविश्वास वाढतो; ते आपले कार्य उत्साहाने करतात.

४. स्थानिक प्रश्नांची सोडवणूक होते : विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वाचा स्विकार केल्यामुळे स्थानिक पातळीवरील अधिकाऱ्यांना स्थानिक प्रश्न निपटण्याचे आकलन झालेले असते आणि त्या प्रश्नांवरती तोडगा कसा काढायचा याचीही माहिती असते. त्यामुळे स्थानिक प्रश्नांच्या सोडवणूकीसाठी विकेंद्रीकरणाची पध्दती उपयुक्त ठरते.

५. प्रशासन कार्य जलदगतीने होते : विकेंद्रीकरणाच्या पध्दतीमध्ये केंद्रांकडून अधिकार प्रदान केले जातात; त्यामुळे कनिष्ठ पातळीवरील प्रशासकीय अधिकारी निर्णय त्वरित आणि जलदगतीने घेवू शकतात. प्रत्येक कार्यासाठी त्यांना वरिष्ठांवर अवलंबून राहावे लागत नाही. साहजिकच प्रशासनकार्य जलदगतीने होते.

६. प्रशासन लोकांभिमुख बनते : विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वामुळे सत्ता ही स्थानिक स्तरापर्यंत विकेंद्रीत होत असते. कनिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून स्थानिक प्रश्नांची सोडवणूक होवू लागल्याने सामान्य जनता प्रशासकाला पूर्ण सहकार्य करते व पाठिंबा देते त्यामुळे प्रशासन लोकांभिमुख होते.

७. कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना स्वयंशासनाचे धडे मिळतात : अधिकारांचे वितरण अनेक टप्प्यात झाल्याने कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना आपोआपच स्वयंनिर्णयाचा अधिकार प्राप्त होतो, त्याचबरोबर प्रशासनात नवनवीन प्रयोग राबविण्यासाठी विकेंद्रीकरण झालेल्या सत्तेचे छोटे-छोटे विभाग उपयुक्त ठरतात.

८. हुकूमशाही वृत्तीस लगाम : विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वामुळे संघटनेतील वरिष्ठ अधिकारी हुकूमशाही वृत्तीने वागू शकत नाही. कारण विकेंद्रीकरणामुळे सत्तेचे विभाजन झालेले असते. त्यामुळे वरिष्ठांना कनिष्ठ सेवकांच्या सहकार्याने काम करावे लागते.

❁ विकेंद्रीकरणाचे दोष :-

विकेंद्रीकरणाचा आग्रह धरणाऱ्या लोकांची संख्या बरीच मोठी असली तरी विकेंद्रीकरणाची पध्दती दोषांपासून मुक्त आहे, असे मात्र म्हणता येणार नाही. विकेंद्रीकरणाचे काही दोष पुढीलप्रमाणे :-

१. **संघटनेतील एकात्मता नाहीशी होते** : सत्तेच्या विकेंद्रीकरणामुळे संघटनेचे ऐक्य नष्ट होते. सत्ता विभागली गेल्याने विविध घटकांच्यामध्ये सुसूत्रता, समन्वय साधणे कठीण होते. संपूर्ण प्रशासन एकात्म आहे. ही भावना लयास जाते. प्रत्येक घटक आपल्या सोयीनुसार कार्य करू लागतो. त्यामुळे संघटनेचा एकजिनसीपणा नष्ट होतो. प्रशासकीय धोरणात एकवाक्यता आणणे कठीण जाते. परिणामी अनेक समस्या निर्माण होतात.

२. **खर्चिक पध्दती** : केंद्रीकरणाच्या तुलनेत विकेंद्रीकरणाची पध्दती ही अधिक खर्चिक आहे, अशी टीका करण्यात येते. प्रशासनाचे अनेक छोटे-छोटे विभाग केल्याने प्रशासन कार्याचा खर्च भरमसाठ प्रमाणात वाढतो. या छोट्या-छोट्या विभागासाठी कर्मचारी वर्ग ही नियुक्त करावा लागतो, त्यावरती मोठ्या प्रमाणात खर्च होतो, म्हणून ही पध्दती खर्चिक ठरते.

३. **काहीवेळा राष्ट्रीय हितास बाधक** : विकेंद्रीकरणाची पध्दती स्थानिक हिताला प्राधान्य देते, त्यामुळे केंद्रसरकारच्या काही खात्यांच्या दृष्टीने ही पध्दती घातक मानली. संरक्षण, परराष्ट्र संबंध, अर्थ, गृह अशा खात्यांची प्रशासकीय सत्ता केंद्रीय स्वरूपाची असावी लागते. परंतु विकेंद्रीकरणाच्या पध्दतीमुळे ते शक्य होत नाही. म्हणून राष्ट्रीय हिताच्या दृष्टीने ही पध्दती हानीकारक ठरते.

४. **सत्तेचा दुरुपयोग** : विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वामुळे कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना सत्ता मिळते, परंतु त्यांच्याकडून सत्तेचा योग्य वापर होईलच याची खात्री देता येत नाही. बऱ्याचवेळेला या अधिकाऱ्यांमध्ये अहंमपणाची प्रवृत्ती वाढीस लागते. त्यांच्यावर स्थानिक नेतृत्वाचा प्रभाव पडल्याने ते सत्तेचा दुरुपयोग करतात; त्यामुळे भ्रष्टाचार पक्षपातीपणा असे दोष निर्माण होतात.

५. **केंद्रीय अधिकाऱ्यांचे नियंत्रण राहत नाही** : विकेंद्रीकरणाच्या पध्दतीमध्ये केंद्रीय अधिकाऱ्यांपासून कनिष्ठ पातळीवरचे अधिकारी फार दूर असतात. साहजिकच त्यांचे संबंध निकटचे नसल्याने वरिष्ठांना अशा कनिष्ठांवरती नियंत्रण ठेवता येत नाही. परिणामी कनिष्ठांच्यात बेजबाबदार प्रवृत्ती वाढीस लागते.

६. **कनिष्ठांकडून चुकीचे निर्णय शक्य** : विकेंद्रीकरणामुळे संघटनेतील अधिकाऱ्यांना तसेच स्थानिक पातळीवरील अधिकाऱ्यांना निर्णय घेण्याचे अधिकार प्राप्त होतात; परंतु बऱ्याच अधिकाऱ्यांकडे या अधिकारांचा योग्य वापर करण्याची क्षमता नसते; त्यांच्याकडून चुकीचे निर्णय घेतले जाण्याची शक्यता असते, त्यांच्या या चुकीचा फटका संघटनेला बसतो.

अशारितीने केंद्रीकरण आणि विकेंद्रीकरणाचे गुण-दोष सांगितले जातात. या दोन्हीपैकी कोणतेही एक तत्त्व पूर्णपणे मान्य करता येत नाही. कारण प्रत्येकामध्ये गुण व दोष आहेतच म्हणून या दोन्ही तत्त्वातील समन्वयावर प्रशासकीय संघटना निर्माण करणे योग्य ठरेल असे म्हणावे लागते. आधुनिक काळात मात्र विकेंद्रीकरणाचे तत्त्व भारतात लोकप्रिय आहे. भारतीय प्रशासनामध्ये विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वाने पंचायतीराज व्यवस्था निर्माण करून तिला ७३व्या घटना दुरुस्तीने कायदेशीर स्थान प्राप्त करून

दिले आहे. परंतु विकेंद्रीकरणाचा हा प्रयोग यशस्वी होण्यासाठी भारतीय जनता सुशिक्षित होणे महत्त्वाचे आहे. शिक्षणाच्या अभावी जनतेस आपली कर्तव्ये व जबाबदाऱ्या यांची जाणीव होणार नाही. भारतामधील प्रशासकीय विकेंद्रीकरणाच्या प्रयोगाचे यश हे लोकांचे शिक्षण, योग्य राजकीय नेतृत्व व राजकीय जागृती इत्यादी गोष्टींवर अवलंबून आहे.

३.२.२ संघटनेचे घटक

प्रशासकीय संघटनेचे घटक भिन्न प्रकारचे असतात. या विभिन्न प्रकारच्या घटकांची कार्ये भिन्न प्रकारची असतात. त्यांचा आकार भिन्न असतो आणि त्यांचे स्वरूपही वेगळे असते. संघटनेच्या घटकांना त्यांच्याद्वारे करण्यात येणाऱ्या कार्याच्या स्वरूपाच्या आधारावर दोन विभागात विभागले जाते. त्यांना पंक्ती/रेखा घटक (Line Units) व सल्लागार घटक (Staff Units) असे म्हटले जाते. त्याचप्रमाणे संघटनेच्या घटकाच्या भौगोलिक स्थानाच्या (Geographical Location) आधारावर त्यांना मुख्य कार्यालय (Head Quarter) व क्षेत्रीय कार्यालय (Field Units) या दोन विभागात विभक्त करण्यात येते. प्रशासकीय संघटनेच्या अभ्यासात पंक्ती घटक (Line Units) व सल्लागार घटक (Staff Units) यांच्यातील संबंधाच्या अभ्यासाला तसेच मुख्य कार्यालय (Head Quarter) व क्षेत्रीय कार्यालयातील (Field Agencies) संबंधाच्या अभ्यासाला महत्त्वाचे स्थान आहे.

□ पंक्ती/रेखा घटक व सल्लागार घटक (Line Units and Staff Units)

आधुनिक काळात फार थोड्या अशा संघटना असतील की, ज्यामध्ये प्रमुख प्रशासक आपल्या हाताखालील सर्व कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या कार्यावर प्रत्यक्ष नियंत्रण ठेवू शकतो. बहुतेक प्रशासकीय संघटना खूप मोठ्या असतात. त्यामुळे संघटनेच्या प्रमुखास सर्व कार्ये स्वतः करून घेणे शक्य नसते, त्यासाठी संघटनेला अनेक विभागात विभक्त करावे लागते व प्रमुख प्रशासकाला त्या-त्या विभागाकडे कामे वाटून द्यावी लागतात. ही कामे भिन्न-भिन्न स्वरूपाची असतात. या कामाच्या आधारावर संघटनेच्या घटकांना पंक्ती घटक/रेखा घटक (Line Units) व सल्लागार घटक (Staff Units) या दोन विभागात विभक्त करण्यात येत असते. प्रशासनात या दोन्ही घटकांची भूमिका (Role) वेगवेगळी असते.

हे दोन्ही घटक विभक्त करण्याची कल्पना सर्वप्रथम सैन्य प्रशासनात (Military Administration) अस्तित्वात आली. सैन्यात प्रत्यक्ष युद्धकार्य करणाऱ्या रिक्रुट किंवा जवान पासून प्रत्यक्ष युद्ध नेतृत्व करणाऱ्या व युद्धाचे संचालन करणाऱ्या सर्वोच्च सेनापतीपर्यंत जी आज्ञेची किंवा अधिपत्याची शृंखला (Chain of Command) असते, त्यास पंक्ती/रेखा (Line) घटक असे म्हटले जाते, परंतु सैन्यात काम करणाऱ्या 'पंक्ती घटकांना' लागणाऱ्या विविध वस्तूंचा पुरवठा करणे, वैद्यकीय मदत

करणे, वाहतूकीची व्यवस्था करणे, शस्त्रास्त्र व दारुगोळा वैगेरेची देखरेख व पुरवठा करणे इत्यादी कामे करावी लागतात. अशी कार्ये पार पाडणाऱ्या लष्करी प्रशासनास 'सल्लागार घटक' (Staff Units) असे म्हणतात. या घटकांचे कार्य प्रत्यक्ष युद्ध करण्याचे नसून प्रत्यक्ष युद्ध करणाऱ्या पंक्ती घटकांना मदत, सहाय्य करण्याचे असते. अशा मदत व सहाय्याशिवाय सैनिक प्रशासन यशस्वी होणे अशक्यच, पण कार्य करणे देखील शक्य नाही. अशा प्रकारे लष्करी प्रशासनात पंक्ती घटक (Line Units) व सल्लागार घटक (Staff Units) असे विभाग पाडण्यात आले. लष्करी प्रशासनातील ही पध्दती पुढे नागरी प्रशासनात (Civil Administration) स्विकारण्यात आली.

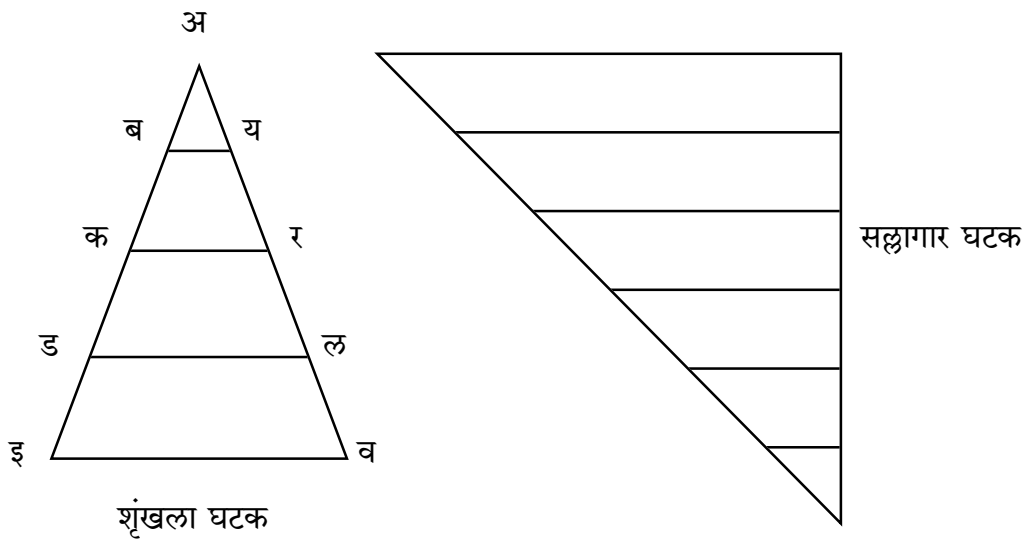
□ पंक्ती/रेखा/शृंखला घटक (Line Units)

संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी प्रत्यक्ष कार्य करणारा किंवा धोरणांची अंमलबजावणी करणारा संघटनेचा जो घटक असतो त्यास शृंखला किंवा पंक्ती/रेखा घटक असे म्हणतात. उदा. गृह, संरक्षण, परराष्ट्र, व्यापार उद्योग किंवा निरनिराळी महामंडळे/लोकनिगम ही शृंखला घटकाची उदाहरणे आहेत.

❁ सल्लागार घटक (Staff Units)

संघटनेमध्ये ध्येय प्राप्त करण्यासाठी प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या शृंखला घटकाला निरनिराळ्या प्रशासकीय बाबतीत निर्णय घेण्यासाठी सल्ला द्यावा लागतो, मार्गदर्शन करावे लागते, यासाठी मदत करणाऱ्या घटकास सल्लागार घटक असे म्हणतात. उदा. नियोजन मंडळ, सर्वसाधारण कर्मचारी वर्ग, तांत्रिक कर्मचारी वर्ग ही सल्लागार घटकाची उदाहरणे आहे.

शृंखला व सल्लागार घटक यामधील फरक



वास्तविक रेखा/शृंखला (Line Units) घटकाचे स्थान हे पदसोपानात/अधिकारपदपरंपरेत असते, तर सल्लागार घटक पदसोपानाच्या बाहेर मात्र मुख्य कार्यकारीशी जोडलेले असतात. म्हणून रेखा व सल्लागार दोन्हीही घटक मुख्य कार्यकारीचे शक्तीस्थानी आहे असे म्हटले जाते.

- १) शृंखला घटक संघटना ज्या ध्येयाने निर्माण केली जाते, ते ध्येय प्राप्त करण्यासाठी प्रत्यक्ष काम करतो. संघटनेची कार्यक्षमता, यश, अपयश हे या घटकावरती अवलंबून असते.

याउलट सल्लागार घटक हा शृंखला घटकाला संघटनेची कामे कार्यक्षमपणे करता यावीत म्हणून त्यांना आवश्यक असणारी माहिती देणे, सत्ता देणे इत्यादी कामे करतो, म्हणून शृंखला घटकाचे यश अपयश हे सल्लागार घटकाच्या मदतीवर अवलंबून असते.

- २) संघटनेतील सार्वजनिक धोरणांची अंमलबजावणी शृंखला घटक करत असतो. त्यामुळे निर्णय घेण्याचे अधिकार शृंखला घटकाला असतात, त्या अनुषंगाने आज्ञा देणे, कामगारांच्यावरती देखरेख ठेवणे हा अधिकार शृंखला घटकाचा असतो.

याउलट सल्लागार घटक शृंखला घटकाला संघटनेचे ध्येयधोरणे ठरविण्यासाठी आवश्यक असणारी माहिती पुरवितो, सल्लागार घटकाला प्रत्यक्ष सत्ता व अधिकार असत नाहीत. सल्लागार घटक जरी आज्ञा देत नसला तरी व त्याला सत्ता नसली तरी त्यांचा प्रभाव शृंखला घटकावरती पडतो.

- ३) वर आकृतीमध्ये दाखविल्याप्रमाणे शृंखला घटक हे संघटनेमध्ये एका सरळ रेषेत असतात ते पदसोपानाच्या/अधिकारपदपरंपरेच्या तत्त्वाने एका साखळीत मांडलेले असतात, परंतु सल्लागार घटक हे अधिकारपदपरंपरेच्या साखळीपासून दूर असतात. ते शृंखला घटकाच्या जवळ असतात पण शिखरावर नसतात. लहान संघटनेत असा फरक केला जात नाही, पण मोठ्या संघटनेत मात्र असा फरक केला जातो.

शृंखला घटक व सल्लागार घटक यांच्यातील फरक सांगताना डॉ. एम. पी. शर्मा म्हणतात, “सल्लागार (स्टाफ) चे कार्य सल्ला देणे, उपदेश करणे हे असते तर लाईन (शृंखला) चे कार्य आज्ञा देणे व अधिपत्य गाजविणे हे असते. (The Staff work means the service of advice or counsel while line work is the function of authority or command.)

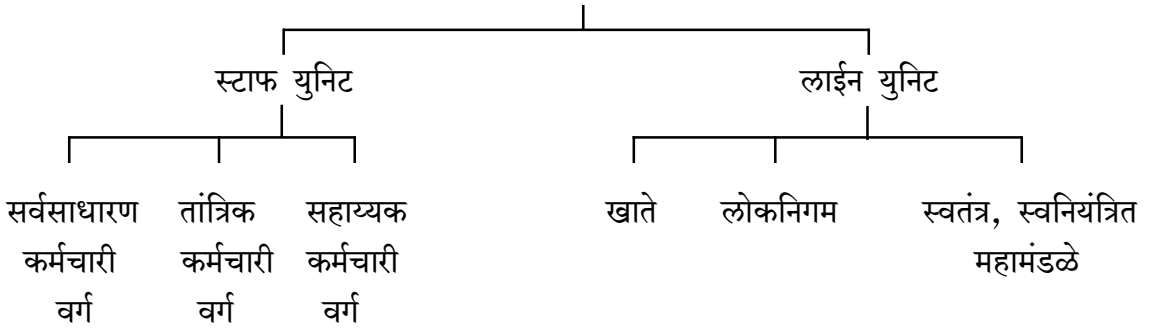
शृंखला घटक व सल्लागार घटक यांच्यातील फरक महत्त्वाचा असला तरी प्रशासकीय संघटना जर लहान असली तर बऱ्याचवेळा दोन्ही प्रकारची कामे एकाच व्यक्तीकडून किंवा घटकांकडून केली

जातात. परंतु मोठमोठ्या संघटनेत लाईन (शृंखला) व स्टाफ (सल्लागार) मधील फरक स्पष्टपणे जाणवतो. वस्तुतः हा फरक पूर्णपणे नाही. प्रशासकीय संघटनेतील घटकांना व कार्यांना शृंखला व सल्लागार घटकांमध्ये संपूर्णतः विभक्त करणे शक्य नाही. अनेकदा शृंखला घटक हे सल्लागार घटकांची कामे करताना दिसतात. तर काही वेळेस सल्लागार घटकांच्या प्रमुखाला आज्ञा देण्याचे व इतर अधिकार देण्यात आलेले असतात. जेव्हा आपण संघटनेतील एखाद्या घटकाला शृंखला घटक अथवा सल्लागार घटक असे म्हणतो, तेव्हा त्या घटकाच्या कार्याचे मुख्य स्वरूप त्या-त्या प्रकारचे आहे, एवढेच त्यातून अभिप्रेत आहे.

□ शृंखला घटक व सल्लागार घटक यामधील संबंध :-

शृंखला या घटकाला सत्ता व अधिकार असतात, सल्लागार घटक हा त्यांना त्यांच्या कामात मदत करतो व सल्ला देतो. लोकप्रशासनात शृंखला घटक व सल्लागार घटक यांच्यात चांगले संबंध असल्याशिवाय प्रशासकीय कार्य कार्यक्षमतेने व परिणामकारकरित्या पार पाडता येत नाही. सल्लागार या घटकाला सत्ता व अधिकार नसले तरीही सल्लागार घटकाने दिलेला सल्ला अनेकवेळा शृंखला घटकांवरती बंधनकारक ठरतो, विशेषतः तांत्रिक बाबतीत दिलेला सल्ला शृंखला घटकाला स्विकारावा लागतो. त्यामुळे सल्लागार घटक जरी आज्ञा देत नसले तरी त्यांनी दिलेल्या सल्ल्यामुळे संघटनेला मोठे सामर्थ्य प्राप्त होते, म्हणून या दोन घटकात सलोख्याचे संबंध असणे आवश्यक आहे.

संघटना घटक



□ स्टाफ युनिट (सल्लागार घटक) :-

प्रशासकीय मोठ्या संघटनांना स्टाफ घटकाची गरज असते. कारण मोठ्या संघटनेतील कार्यकारी प्रमुख कितीही योग्यतेचा असला तरी त्याला प्रशासनातील सर्व कामे पार पाडता येत नाहीत, म्हणून सल्ल्यासाठी त्याला दुसऱ्याची मदत घ्यावी लागते. असा सल्ला देण्याचे काम स्टाफ करत असतो. “स्टाफ घटक म्हणजेच कार्यात्मक जबाबदारी नसणारा वरिष्ठ घटक होय.” त्यांचे प्रमुख तीन प्रकार पडतात.

१. सर्वसाधारण कर्मचारी वर्ग (General Staff)

संघटनेतील प्रत्यक्ष काम करणाऱ्या अधिकारी वर्गाला त्यांच्या कार्याबाबत सल्ला देणारा असा वर्ग असतो, त्याला उपदेश करणारा वर्ग असेही म्हटले जाते. यामध्ये कार्यकारी प्रमुखाला सल्ला देणे, माहिती पुरविणे, माहिती गोळा करणे आणि योग्य ती माहिती कार्यकारी प्रमुखाला देण्याचे कार्य सर्वसाधारण कर्मचारी वर्ग करतो. उदा. भारतामध्ये नियोजन मंडळ (निती आयोग), राष्ट्रीय विकास महामंडळ, कायदे मंडळाच्या विविध समित्या इ. सरकारला सल्ला देण्याचे काम करतात.

२. तांत्रिक कर्मचारी वर्ग (Technical Staff)

संघटनेतील कर्मचारी कार्यकारी प्रमुखांना तांत्रिक बाबतीत सल्ला देतात. तांत्रिक बाबतीत सल्ला देणारा, माहिती देणारा कर्मचारी वर्ग म्हणजे तांत्रिक कर्मचारी वर्ग होय. उदा. कायदेविषयक बाबतीत सल्ला देणारा महाधिवक्ता. तर आर्थिक बाबतीत सल्ला देणारा महालेखापरीक्षक आवश्यक असतात. संघटनेच्या दृष्टीने तांत्रिक कर्मचारी वर्गाचे महत्त्व व उपयुक्तता वादातीत आहे. कारण ज्या ठिकाणी तांत्रिक बाबींचा संबंध येतो; त्या ठिकाणी संबंधित क्षेत्रातील तज्ञ व्यक्तीच योग्य असा सल्ला देवू शकतात.

३. सहाय्यक कर्मचारी वर्ग (Auxiliary Staff)

संघटनेतर्गत अनेक विभाग असतात, त्या विभागांना आपले कार्य पार पाडण्यासाठी विविध साधनसामग्रीची तसेच कर्मचारी वर्गाचे सहाय्य घ्यावे लागते. असे सहकार्य देणाऱ्या वर्गाला सहाय्यक कर्मचारी वर्ग असे म्हणतात. हा वर्ग संघटनेतील निरनिराळ्या विभागांना आवश्यक ते सर्व सहकार्य करण्याचे काम करतो. यामध्ये प्रशासकीय खाती व विभाग यांना स्टेशनरी पुरविणे, नवे कर्मचारी उपलब्ध करून देणे किंवा कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती करणे अशा प्रकारच्या कामांचा समावेश होतो.

❁ स्टाफ (सहाय्यक) घटकांची कामे :-

एल.डी.व्हाईट यांनी स्टाफ घटकांची मुख्य कार्ये पुढीलप्रमाणे सांगितली आहेत.

- १) मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याला योग्य व अचूक माहिती दिली जाईल याची खबरदारी घेणे.
- २) मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याला समस्यांचा अंदाज घेण्याबाबत आणि भावी कामांचे नियोजन करण्याबाबत सहाय्य करणे.
- ३) मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याला योग्य ते निर्णय घेता यावेत याकरिता आवश्यक त्या बाबी त्याच्यापर्यंत वेळेत पोहचतील हे पाहणे; परंतु त्याचवेळी त्याच्याकडून घाईगडबडीने व पूर्वग्रहदूषितपणे निर्णय घेतले जाणार नाहीत, याची खबरदारी घेणे.

- ४) ज्या बाबीसंबंधी संघटनेच्या अन्य पातळीवर निर्णय घेतले जावू शकतात, त्या बाबी मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांपर्यंत जाणार नाहीत अथवा त्यांना अशा बाबतीत लक्ष घालणे भाग पडणार नाही, याची दक्षता घेणे.
- ५) मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याच्या वेळेची बचत करणे.
- ६) निश्चित केलेली धोरणे आणि कार्यकारी अधिकाऱ्याचे आदेश व सूचना यांचे संघटनेच्या दुय्यम अधिकाऱ्यांकडून योग्य प्रकारे पालन केले जाईल याची दक्षता घेणे. काहीशी अशाच प्रकारची कामे फिफनर, जे.डी.मुनी यांनीही सांगितली आहेत.

स्टाफ घटकांमुळे संघटनेत नवनवीन तंत्र व कल्पना येत आहेत. त्यामुळे संघटना अधिक क्रियाशील बनली आहे. स्टाफ हा घटक दुय्यम स्वरूपाची कार्ये करित असल्याने कार्यकारी प्रमुखाला कार्याची अंमलबजावणी करण्यास पुरेसा वेळ मिळतो, साहजिकच त्यामुळे संघटनेची कार्ये वेळेत पूर्ण होतात. संघटनेच्या हेतू पूर्ततेसाठी स्टाफ घटक अत्यंत आवश्यक असतो.

□ लाईन घटक (शृंखला घटक) (Line Units)

१. खाते (Department) : खाते हा लाईन घटकाचा पहिला प्रकार आहे. त्याचा विस्तार मोठा असतो, म्हणून त्याचे विभाग, उपविभाग, शाखा, उपशाखा निर्माण केल्या जातात. खात्याच्या संघटनेमध्ये आज्ञेची एकता, अधिकारपद परंपरा, नियंत्रण कक्षा, समन्वय, विकेंद्रीकरण इ. तत्वांचा अवलंब केला जातो. थोडक्यात खात्याची रचना ही पिरॅमिडसारखी असते. त्याचबरोबर खात्याचे कार्य 'ना-नफा, ना-तोटा' या तत्वावर चालते, कारण लोककल्याण हा खाते संघटनेचा मुख्य हेतू असतो.

२. लोकनिगम (Public-corporation) : लोकनिगम हा लाईन घटकाचा दुसरा प्रकार आहे. लोकनिगमांना सार्वजनिक महामंडळे असेही म्हटले जाते. लोकनिगम हे खात्याहून भिन्न असतात. कारण खाते हे पूर्णपणे शासनाच्या नियंत्रणाखाली असते, परंतु लोकनिगम हे खात्याच्या कारभारांतर्गत स्वतंत्र असतात. लोकनिगमाच्या कारभारात सरकारचा हस्तक्षेप नसतो. लोकनिगमाची वैशिष्ट्ये पाहिली असता, त्यांची निर्मिती विशेष कायद्याने होते, त्यांचे स्वतंत्र कायदेशीर आस्तित्व असते, ती विशिष्ट उद्दिष्टांसाठी निर्माण झालेली असतात. त्यांचे स्वरूप व्यावसायिक व औद्योगिक असते; ती आर्थिकदृष्ट्या स्वतंत्र असतात. त्यांची भरतीची प्रक्रिया स्वतंत्र असते. तसेच लोकनिगमांना प्रशासकीय स्वायत्तता असते.

३. स्वतंत्र स्वनियंत्रित मंडळे (Independent Regulatory Commission) : स्वतंत्र स्वनियंत्रित मंडळे ही पूर्णपणे स्वतंत्र असतात. ती शासनाचे भागभांडवल न घेता, स्वतःचे भाग भांडवल उभे करून त्यांची निर्मिती झालेली असते; म्हणून त्यांना स्वतंत्र किंवा स्वनियंत्रित मंडळे असे म्हणतात.

ही मंडळे जरी लोककल्याणाची कार्ये करीत असली तरी ही मंडळे स्वतःसाठी आवश्यक असणारे कायदे स्वतःच बनवितात, त्याची अंमलबजावणी स्वतःच करतात, त्याचबरोबर प्रशासकीय न्यायदानाचे काम ही स्वतःच करतात. स्वतंत्र, स्वनियंत्रित मंडळे व्यापार, आर्थिक व्यवहार, दळणवळण इ. कारणांसाठी निर्माण केली जातात. ही स्वतंत्र मंडळे कायदे मंडळाला जबाबदार नसतात, त्यामुळे त्यांना Headless असे संबोधले जाते.

याप्रमाणे स्टाफ आणि लाईन घटकांचे विश्लेषण केल्यानंतर असे म्हणता येईल की, प्रशासकीय संघटनात स्टाफ व लाईन हे दोन्ही घटक अत्यंत महत्त्वाचे व आवश्यक आहेत.

३.२.३ मुख्य कार्यकारी (Chief Executive)

□ प्रास्ताविक :-

जगातील विविध देशामध्ये मुख्य कार्यकारीला वेगवेगळ्या नावाने ओळखले जाते. प्रत्येक राष्ट्राच्या सर्वोच्चपदी एक प्रमुख व्यक्ती असते किंवा व्यक्तींचा समूह असतो, त्यास मुख्य कार्यकारी असे म्हणतात. प्रस्तुत प्रकरणामध्ये विविध व्यवस्थामधील मुख्य कार्यकारी किंवा प्रमुख प्रशासक यांचा अभ्यास व्हावा या हेतूने मुख्य कार्यकारी म्हणजे काय? त्याचे प्रकार कोणते? त्याला कोणती कार्ये करावी लागतात? त्यांची भूमिका काय? तसेच त्यांच्यातील गुणवत्ता इत्यादी मांडणी केली आहे.

जगातील प्रत्येक राष्ट्राच्या सर्वोच्चपदी एक व्यक्ती किंवा व्यक्तीसमूह असतो. या सर्वोच्चपदी असणाऱ्यांना मुख्य कार्याधिकारी/कार्यपालिका असे म्हणतात. उदा. अध्यक्षीय शासन पध्दतीमध्ये अध्यक्ष हा प्रमुख कार्यकारी असतो. संसदीय शासन पध्दतीमध्ये राजा किंवा राष्ट्रपती ही मुख्य कार्यकारी असतात. राजकीय कार्यपालिका ही राष्ट्राच्या प्रशासनाची सर्वोच्च संघटना असते. देशाच्या संपूर्ण प्रशासनाची धुरा प्रमुख कार्याधिकाऱ्याकडे असते. भारत व इंग्लंड या देशांनी संसदीय शासनपध्दती स्विकारल्याने येथे प्रमुख प्रशासक किंवा कार्याधिकारी आहेत. एक नामधारी प्रमुख तर दुसरा वास्तववादी प्रमुख असतो. उदा. राजा किंवा राष्ट्रपती हे नामधारी तर पंतप्रधान व मंत्रीमंडळ हे वास्तववादी प्रमुख असतात. प्रशासनाचा संबंध हा वास्तववादी प्रमुखाशी येत असतो.

मुख्य कार्यपालिका प्रशासकीय व्यवस्थेच्या शिरोभागी असते. कारण प्रशासकीय संघटना ही पिरॅमिडसारखी असते. प्रशासनात सर्वोच्चपदी कार्यपालिका असते. सर्वसाधारणपणे प्रत्येक देशात कार्यपालिकेचे स्वरूप वेगवेगळे असते. जगातील प्रत्येक राष्ट्राच्या कार्यपालिकेचे स्वरूप हे त्या-त्या देशाच्या संविधानाच्या तरतुदीनुसार दिसून येते. जगातील वेगवेगळ्या संविधानाचा अभ्यास केल्यास आपणास अध्यक्षीय मुख्य कार्यकारी, संसदीय मुख्य कार्यकारी, संयुक्त किंवा सांघिक मुख्य कार्यकारी, हुकूमशाही, लष्करशाही मुख्य कार्यकारी असे प्रमुख प्रकार पहावयास मिळतात.

३.२.३.१ मुख्य कार्यकारीचे प्रकार (Types of Chief Executive)

अ) अध्यक्षीय मुख्य कार्यकारी

अमेरिकन संविधान निर्मात्यांनी अध्यक्षीय शासन पध्दतीचा स्विकार केल्यामुळे तेथे अध्यक्षीय मुख्य कार्यकारी पध्दती उदयास आली. अध्यक्षीय कार्यकारी किंवा अध्यक्षीय प्रमुख प्रशासक असणारा अमेरिका हा एक उत्कृष्ट नमुना आहे.

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा संपूर्ण राष्ट्राच्या प्रशासनाचा मुख्य कार्यकारी आहे. तो जगातील सर्वात सामर्थ्यशाली कार्यकारी प्रमुख मानला जातो. कारण त्याच्या एवढे कार्यकारी अधिकार जगातील इतर कोणत्याही देशाच्या कार्यकारी प्रमुखाला नाहीत. थोर विचारवंत मनो यांच्या मते, 'आजपर्यंत लोकशाही देशात कोणत्याही व्यक्तीला एवढी व्यापक सत्ता मिळाली नाही की, जेवढी अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाला मिळाली आहे.'

प्रो. लास्कीच्या मते, 'अमेरिकेच्या अध्यक्षपदामध्ये इंग्लंडचा राजा/राणी आणि पंतप्रधान या दोन्ही पदांच्या सत्ता केंद्रीत झालेल्या असून अमेरिकेत त्याच्यापेक्षा सर्वश्रेष्ठ दुसरे कोणतेही पद नाही.' अमेरिकन राष्ट्राध्यक्ष ही एकच व्यक्ती राष्ट्राची व संपूर्ण व्यवस्थेची कार्यकारी प्रमुख असते. अमेरिकेच्या संविधानाने राष्ट्राध्यक्षाला देशाच्या प्रशासनाचे संपूर्ण अधिकार दिलेले आहेत.

ब) संसदीय मुख्य कार्यकारी (Parliamentary Chief Executive)

इंग्लंड व भारत या देशात संसदीय शासनपध्दती असल्याने नामधारी मुख्य कार्यकारी (राष्ट्रपती/राजा किंवा राणी) आणि वास्तववादी प्रमुख (पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ) अशा दोन प्रकारचे मुख्य कार्यकारी पहावयास मिळतात. संसदीय शासन व्यवस्थेत पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ हे वास्तववादी प्रमुख असतात. संविधानाने दिलेले अधिकार जरी राजा किंवा राष्ट्रपतीच्या नावाने असले तरी प्रत्यक्षात हे अधिकार पंतप्रधान व त्याचे मंत्रीमंडळ वापरत असते. म्हणूनच राजा किंवा राष्ट्रपतीला नामधारी प्रमुख म्हणतात.

संसदीय शासनपध्दतीमध्ये कार्यपालिकेचा कार्यकाल हा कायदेमंडळाच्या विश्वासावर अवलंबून असतो. कायदेमंडळाचा कार्यकारी मंडळावर जोपर्यंत विश्वास आहे, तोपर्यंत कार्यकारी मंडळ व पंतप्रधान कार्य करतो. याचाच अर्थ संसदीय शासनपध्दतीमध्ये अध्यक्षीय शासनपध्दतीप्रमाणे निश्चित कार्यकाल नसतो. संसदीय पध्दतीमध्ये पंतप्रधान हा कार्यकारी पालिकेचा प्रमुख असतो. त्याच्या मार्गदर्शनाकडे व सल्ल्याकडे मंत्रीमंडळाला दुर्लक्ष करून चालत नाही. तो राजकीय पक्षाचा नेता, सभागृहाचा नेता, राष्ट्राचा नेता, राजा किंवा राष्ट्रपतीचा सल्लागार, जनतेचा नेता इत्यादी भूमिका त्याला बजवाव्या लागतात. थोडक्यात असे म्हणता येईल की, देशाच्या प्रशासनाचा मुख्य कार्यकारी या नात्याने पंतप्रधानाचे व त्याच्या कार्यकारी मंडळाचे महत्त्व दिवसेंदिवस अधिकाधिक वाढत आहे.

क) सांघिक मुख्य कार्यकारी (Collegial Chief Executive)

राष्ट्राची कार्यकारी सत्ता अनेक व्यक्तींच्या किंवा एकापेक्षा जास्त व्यक्तींच्या हाती असते. तेव्हा अशा प्रकारच्या कार्यपालिकेला अनेकात्मक कार्यपालिका असे म्हणतात. अनेकात्मक कार्यपालिकेचे उदाहरण म्हणून स्वित्झर्लंडचे देता येईल.

स्वित्झर्लंडमध्ये सात सदस्यांची सांघिक कार्यपालिका अस्तित्वात आहे, त्याला फेडरल कौन्सिल असे म्हटले जाते. स्वित्झर्लंड मंत्रिमंडळाचा अध्यक्ष प्रत्येक वर्षी बदलत असतो. मात्र मंत्रीमंडळ सात वर्षे निश्चित काळासाठी निवडले जाते. त्याचप्रमाणे या सात सांघिक कार्यकारी मंडळाविरुद्ध अविश्वासाचा ठराव मांडून त्यास कमी करण्याचा अधिकार कायदेमंडळास दिलेला नाही.

ड) हुकूमशाही/लष्करशाही मुख्य कार्यकारी

हुकूमशाही हा सैनिकी बळावर प्रशासनाचा सर्वोच्च प्रमुख असतो, त्याच्या विचाराने, आदेशाने व इच्छेने प्रशासनाचे सर्व नियम तयार होतात. हुकूमशाही मुख्य कार्यकारी म्हणून इराकचे भूतपूर्व अध्यक्ष सद्दाम हुसेन यांचा उल्लेख करावा लागेल.

लष्करशाही हा आपल्या लष्करी बळावर देशाचा सर्वोच्च बनतो. तो आपल्या इच्छेप्रमाणे देशात सर्व नियम राबवतो आणि प्रशासकीय कार्य पार पाडत असतो. लष्करी मुख्य कार्यकारी म्हणून पाकिस्तानचे भूतपूर्व लष्करप्रमुख जनरल परवेज मुशर्रफ यांचा उल्लेख करावा लागतो.

वरील व्यवस्थांचा अभ्यास केला असता असे म्हणता येईल की, व्यवस्था कोणतीही असो, तेथे मुख्य कार्यकारीला सर्वोच्च स्थान असून त्याच्या नियंत्रणखालीच देशाचा राजकीय व प्रशासकीय कारभार चालत असतो.

❁ मुख्य कार्यकारीची व्याख्या :-

१. विलोबी : “मुख्य कार्यपालिकेला महाप्रबंधकाच्या रूपात अनेक प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात. कार्यपालिका व्यवस्थापनाच्या प्रती उत्तरदायी असतात आणि त्यादृष्टीने व्यवस्थापनात मध्यस्थाच्या रूपात कार्य करते. ज्याप्रकारे एका महाप्रबंधक संचालक मंडळाच्या रूपात कार्य करीत असतो.”

२. अल्फ्रेड डी. ग्रेजिया : “मुख्य कार्यकारी म्हणजे सरकारचे असे अंग की, जो सर्व प्रकारच्या संघटनांच्या धोरण निर्मितीत तसेच अंमलबजावणीत एक महत्त्वपूर्ण घटक/भाग असतो.

वरील व्याख्येवरून थोडक्यात प्रमुख प्रशासक किंवा कार्यकारी हा सर्वोच्च प्रमुख असतो. धोरणाची निर्मिती व त्यांची अंमलबजावणी ही प्रमुख जबाबदारी त्याच्यावर असते. तसेच रेखाघटक

आणि सल्लागार घटकांचा तो सर्वोच्च प्रमुख असतो. हा खऱ्या अर्थाने वास्तववादी सत्ता प्रमुख किंवा प्रमुख कार्यकारी असतो.

३.२.३.२ मुख्य कार्यकारीची/कार्यपालिकेची कार्ये

मुख्य कार्यकारी हा कोणत्याही पध्दतीचा असो त्यांना राजकीय व प्रशासकीय अशा दोन्ही प्रकारची कार्ये करावी लागतात. मुख्य कार्यकारीची कार्ये ही शृंखला घटकांच्या कार्याशी मिळती-जुळती असतात. मुख्य कार्यकारीची राजकीय व प्रशासकीय कार्ये पुढीलप्रमाणे :-

अ) राजकीय कार्ये :-

मुख्य कार्यकारीची राजकीय कार्ये आपण विविध व्यवस्थांमधील मुख्य कार्यकारी पहात असताना पाहिलेली आहेत. मुख्य कार्यकारी आपल्या कार्यांना कायदे मंडळात, हितसंबंधी गट, दबाव गट आणि लोकमताचे अन्य स्तर यांच्याशी संचरण ठेवून राजकीय पाठिंबा मिळवितो. तो आपल्या कार्याची व पर्यायाने आपली जनमानसातील प्रतिमा अनुकूल रहावी असा प्रयत्न तो सातत्याने करित असतो. कायदे मंडळाचे समर्थन प्राप्त झाल्याशिवाय कायदे निर्माण करता येत नाहीत. संसदीय पध्दतीमध्ये मंत्री संसदेचे प्रतिनिधी असल्याने ते त्यांनी ठरविलेले धोरण तसेच आवश्यक कायदे त्यांच्याकडे असलेल्या बहुमताच्या जोरावर संसदेकडून करवून घेवू शकतात. तर अध्यक्षीय पध्दतीमध्ये मंत्री हे काँग्रेसचे (कायदे मंडळाचे) प्रतिनिधी नसतात. परंतु अध्यक्ष हा राष्ट्राचा तसेच पक्षाचा नेता असल्याने त्याने ठरविलेल्या धोरणाला कायदे मंडळात त्याच्या पक्षाचे सदस्य पाठिंबा देतात. तसेच जनतेचा कायदे मंडळाच्या सदस्यावर दबाव आणून राष्ट्राध्यक्ष त्याने तयार केलेल्या धोरणास कायदे मंडळाचा पाठिंबा मिळवतो.

थोडक्यात, राजकीय कार्यांचे धोरण ठरविणे, त्याला कायदे मंडळाची मंजूरी घेणे, देशाचे नेतृत्व करणे इत्यादी राजकीय कार्ये मुख्य कार्यकारीला करावी लागतात.

ब) प्रशासकीय कार्ये :-

देशाच्या प्रशासनाची प्रमुख धुरा मुख्य कार्यकारीला पार पाडावी लागते. देशाची संपूर्ण प्रशासन व्यवस्था आणि प्रशासकीय कार्ये मुख्य कार्यकारीच्या नियंत्रणाखाली, देखरेखीखाली चालतात. प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने त्याला पुढील प्रकारची प्रशासकीय कार्ये पार पाडावी लागतात.

१. प्रशासकीय धोरण निश्चिती :-

मुख्य कार्यकारीचे सर्वात महत्त्वाचे कार्य म्हणजे प्रशासकीय धोरण ठरविणे किंवा निश्चित करणे होय. कायदे मंडळाकडून ध्येयधोरणाची रूपरेषा ठरविली जाते. निश्चित केलेल्या धोरणाची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करताना प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना काही निर्णय घ्यावे लागतात. मुख्य कार्यकारी

प्रशासकीय धोरण ठरवून शासनाच्या धोरणाची अंमलबजावणी करतो. तसेच देशाच्या परिस्थितीला कशा प्रकारचे धोरण अनुकूल आहे. यासंबंधी तो मार्गदर्शन करतोच परंतु त्याचबरोबर कायदेमंडळाने ठरविलेल्या धोरणाला पूर्णत्व प्राप्त करून देण्याचे कार्य मुख्य कार्यकारी करीत असतो.

२. प्रशासकीय संघटनेचे स्वरूप निश्चित करणे :-

मुख्य कार्यकारीचे दुसरे महत्त्वाचे कार्य म्हणजे संघटनेची निश्चित रूपरेषा तसेच रचना निश्चित करणे होय. आधुनिक काळात नवनवीन कार्ये प्रशासनाकडे सोपविली जातात. तसतसे त्या अनुषंगाने नवीन विभाग उपविभागांची निर्मिती करावी लागते. संसदीय पध्दतीमध्ये मंत्रीमंडळ नवीन खात्याची निर्मिती करते, जुनी अनावश्यक खाती नष्ट करते. तर अध्यक्षीय पध्दतीत अध्यक्ष खात्याच्या अंतर्गत रचनेत बदल किंवा फेरबदल करू शकतो.

३. कर्मचाऱ्याची नियुक्ती व पदच्युती :-

देशाचे प्रशासन कार्य यशस्वी होण्यासाठी योग्य, कार्यक्षम व पात्र अशा अधिकाऱ्यांची नेमणूक करणे आवश्यक असते. जगातील बहुतेक देशांमध्ये उच्च राजकीय तसेच प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नेमणूक करण्याचा अधिकार हा मुख्य कार्यकारीला देण्यात आलेला आहे. या अधिकारानुसार मंत्री, न्यायाधिश, कायदेमंडळाचे सदस्य, राजदूत, लोकसेवा आयोगाचे सदस्य, निवडणूक आयुक्त, महाधिवक्ता, महालेखापरीक्षक इत्यादींच्या नेमणूका मुख्य कार्यकारीला कराव्या लागतात. अमेरिकेमध्ये राष्ट्राध्यक्षाने केलेल्या नियुक्त्यांना सिनेटची मान्यता आवश्यक असते. त्याचप्रमाणे ज्या पदांची तो नियुक्ती करतो त्यांना पदावरून दूर करण्याचा अधिकारही त्याला असतो. थोडक्यात, नियुक्ती व पदच्युती या अधिकाराद्वारे तो प्रशासन व्यवस्थेवर प्रभुत्व व नियंत्रण निर्माण करू शकतो.

४. आदेश देणे किंवा मार्गदर्शन करणे :-

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना मार्गदर्शन करण्यासंबंधी तसेच आदेश देण्यासंबंधीचे महत्त्वपूर्ण कार्य मुख्य कार्यकारी करीत असतो. अनेक आज्ञा व आदेशाद्वारे मुख्य कार्यकारी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना मार्गदर्शन करून प्रशासनाला नेतृत्व प्रदान करीत असतो. संघटना, कामाची पध्दती, कर्मचारी व अर्थ व्यवहार यासंबंधी नियम तसेच उपनियम मुख्य कार्यकारीला करावे लागतात.

५. समन्वय :-

आधुनिक प्रशासनामध्ये विविध सरकारी खाती, प्रमंडळे, बोर्ड्स, कमिशन, विभाग, उपविभाग यांच्यामध्ये समन्वय साधण्याचे काम करावे लागते. प्रशासकीय अधिकारी व कर्मचारी यांच्यामधील संघर्ष कमी करून त्यामध्ये परस्पर समन्वय साधणे आवश्यक असते. सर्वसाधारणपणे मोठ्या संघटनात समन्वयाची आवश्यकता असते.

६. आर्थिक कार्ये :-

जनकल्याणांच्या विविध योजनांची पूर्तता करण्यासाठी पैशाची नितांत आवश्यकता असते. मुख्य कार्यकारीने प्रशासनाच्या खर्चाची तरतूद करणे हे प्रमुख कार्य मानले जाते. अंदाजपत्रक तयार करणे, अंदाजपत्रकात नमूद केलेल्या खर्चाच्या बाबींना संसदेची मान्यता मिळवून देणे. तसेच अंमलबजावणी करणे आणि देशाच्या आर्थिक परिस्थितीवर नियंत्रण ठेवणे यासारखी महत्वाची कार्ये ही आर्थिक कार्ये म्हणून ओळखली जातात, ती प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून मुख्य कार्यकारीला करावी लागतात.

७. कर्मचारी व्यवस्था :-

प्रशासन यंत्रणेत कार्य करित असलेल्या कर्मचाऱ्यांची/नोकरांची व्यवस्था, भरती, प्रशिक्षण बढती व त्यासंबंधीचे नियम, उपनियम इ.कार्ये.

८. जनसंपर्क :-

मुख्य कार्यपालिकेचे सर्वात महत्त्वपूर्ण कार्य म्हणजे जनतेशी संपर्क प्रस्थापित करणे होय. लोकशाही शासन पध्दतीत जनसंपर्काचे कार्य अतिशय महत्वाचे असते. कारण शासन हे जनतेला जबाबदार राहून कार्य करित असते. राष्ट्रातील जनतेला सरकारच्या सर्व योजना व धोरण यासंबंधी माहिती पुरविणे व त्यांना क्रियान्वित करण्यासाठी जनतेचा पाठिंबा मिळविणे.

शासनाने निर्माण केलेल्या योजना कितीही चांगल्या असल्या तरी त्यांची माहिती जनतेला नसेल, तर त्या योजनांची अंमलबजावणी करताना खूप अडचणी येतात. कोणत्याही योजनेचे व सरकारचे यश हे जनतेच्या सहकार्यावरच अवलंबून असते, त्यामुळे जनतेशी संपर्क साधण्यासाठी मुख्य कार्यकारी हा वृत्तपत्रे, आकाशवाणी, पत्रकार परिषद, दूरचित्रवाणी इ. माध्यमातून जनसंपर्काचा प्रयत्न करित असतो. आधुनिक काळामध्ये बहुतांश देशात स्वतंत्र असा जनसंपर्क विभाग स्थापन केलेला आहे.

वरील विविध कार्यांवरून असे स्पष्ट होते की, मुख्य कार्यकारीला अनेक महत्वाची कार्ये करावी लागतात. हे पद राजकीय व प्रशासकीयदृष्ट्या महत्वाचे असल्याने त्याला जनता, पक्ष, कायदेमंडळ यांच्याबरोबरच आखलेल्या योजनांवर व धोरणावर लक्षपूर्वक कार्य करावे लागते. मुख्य कार्यकारीच्या यशापयशावरच सरकारचे यशापयश अवलंबून असते.

३.२.३.३ मुख्य कार्यकारीची पात्रता

वरती उल्लेख केलेली कार्ये यशस्वीपणे पार पाडण्यासाठी मुख्य कार्यकारीकडे काही गोष्टी आवश्यक असतात, त्या पुढीलप्रमाणे :-

१. घटनात्मक अधिकार किंवा कायदेशीर अधिकार :-

कायदेशीर दृष्टीकोणातून मुख्य कार्यकारीचे हात बळकट करणे महत्त्वाचे असते. त्याच्याकडे कायदेशीर अधिकार नसतील तर समन्वय साधणे, पर्यवेक्षण आणि निर्देशन, नियंत्रण करणे अशक्य होते. देशातील प्रत्येक प्रशासकीय स्तरावर असलेल्या प्रमुख प्रशासकाचे अधिकार घटनात्मकदृष्ट्या निश्चित पाहिजेत, त्यामुळे त्याला आपल्या अधिकाराची जाणीव निर्माण होवून तो अधिक जबाबदारीने आपले कार्य पूर्ण करू शकतो.

२. जनमताचा पाठिंबा :-

मुख्य कार्यकारीने कितीही चांगल्या योजना निर्माण केल्या असल्यातरी त्या योजनांचे यशापयश हे जनतेच्या सक्रीय सहकार्याशिवाय मुख्य कार्यकारी आपली कार्ये व्यवस्थितपणे पार पाडू शकत नाही. जनतेचा पाठिंबा तेव्हाच मिळतो, जेव्हा जनतेची जास्तीत जास्त सेवा केली जाईल. या दोन बाबींबरोबरच मुख्य कार्यकारीच्या अंगी विशेष पात्रता असणे आवश्यक आहे.

मुख्य कार्यकारी या नात्याने कार्य करण्यासाठी काही वैयक्तिक गुणांची आवश्यकता असते. त्यासाठी कोणकोणत्या गुणांची आवश्यकता असावी हे पुढील विचारवंतानी सांगितले आहे.

१. जॉन डि मिलेट : या प्रशासकीय विचारवंताच्या मते, “मुख्य कार्यकारीच्या अंगी बुद्धिमत्ता प्रामाणिकपणा, नम्रता, सहिष्णुता, लोकहिताची भावना, न्यायबुद्धी व सदृढता या गुणांची आवश्यकता असते.”

२. जॉर्ज टेरी : यांच्या मते, “चांगले प्रशासन चालविण्यासाठी मुख्य कार्यकारीच्या अंगी कार्यात्मक शक्ती, स्थिर बुद्धी, लोकसंपर्काचे ज्ञान, वैयक्तिक गुण, संचार कौशल्य व तांत्रिक गुणांची नितांत गरज असते.”

३. चेस्टर बर्नार्ड : यांच्या मते, “मुख्य कार्यकारी/प्रशासक यांच्या अंगी बुद्धिमत्ता, सहनशीलता, निर्णय घेण्याची क्षमता, विश्वास संपादन करण्याची शक्ती व जबाबदारीची जाणिव यांची आवश्यकता असते.”

४. ऑर्डवे टिड : यांच्या मते, “आत्मविश्वास, निष्ठा, स्थिरता, नेतृत्वाची प्रबळ इच्छा, समाजसेवीची भावना, सहकार्य व सहिष्णुता हे गुण मुख्य कार्यकारीच्या अंगी असणे आवश्यक आहे.”

भारताचे पहिले गव्हर्नर जनरल सी. राजगोपालचारी यांच्या मते, “मुख्य कार्यकारी हा चारित्र्यसंपन्न, एखाद्या गोष्टीवर ताबडतोब निर्णय घेण्याची क्षमता, हाताखालील लोकांमध्ये विश्वास निर्माण करण्याची क्षमता, निर्णय घेतल्यानंतर निर्णयाविषयीची अचलता, शांत स्वभाव आणि प्रशासनामध्ये व जनतेमध्ये सामाजिक हिताविषयी आस्था निर्माण करण्याची प्रवृत्ती असणारा असावा.

❁ सारांश :-

राजकीय कार्यपालिका ही राष्ट्राच्या प्रशासनाची सर्वोच्च संघटना असते. देशाच्या संपूर्ण प्रशासनाची धुरा मुख्य कार्यकारी यांच्याकडे असते. देशाच्या प्रशासनाचे संघटन आणि शासकीय ध्येयधोरणांची अंमलबजावणी मुख्य कार्यकारीच्या नियंत्रणाखाली होत असते. त्यामुळे मुख्य कार्यकारीला महत्त्वाची भूमिका पार पाडावी लागते. अध्यक्षीय मुख्य कार्यकारी, संसदीय मुख्य कार्यकारी, सांघिक मुख्य कार्यकारी, हुकूमशाही किंवा लष्करशाही मुख्य कार्यकारी असे प्रमुख प्रकार पहावयास मिळतात.

प्रमुख प्रशासक किंवा मुख्य कार्यकारी हा प्रशासकीय संघटनेचा सर्वोच्च प्रमुख असतो. धोरण निर्मिती व त्या धोरणांची अंमलबजावणी ही प्रमुख जबाबदारी मुख्य कार्यकारीची असते. थोडक्यात, लोकप्रशासनाच्या भाषेत सांगायचे म्हटले तर रेखा व सल्लागार या दोन्ही घटकांचा प्रमुख हा मुख्य कार्यकारी असतो.

त्याच्याकडे बुद्धिमत्ता, प्रामाणिकपणा, नम्रता, सहिष्णुता, न्यायबुद्धी, निर्णय क्षमता, नेतृत्व, सदृढ आरोग्य, समाजसेवा, आत्मविश्वास इत्यादी गुण असावे लागतात.

३.३ सारांश

प्रस्तुत प्रकरणात आपण संघटना, तिची तत्त्वे, घटक व मुख्य कार्यकारी या घटकांचा अभ्यास केला आहे. त्यामध्ये आपण संघटनेची तत्त्वे अभ्यासत असताना संघटना कोणत्याही प्रकारची असो, संघटनेसाठी अधिकारपदपरंपरेचे तत्व आवश्यक असलेले दिसते. अधिकारपदपरंपरेला पदसोपान पदसारिणी, सोपानक्रम या नावानेही ओळखले जाते. अधिकारपद परंपरेमुळे प्रत्येक पदाची जबाबदारीही निश्चित होते. तसेच वरिष्ठ व कनिष्ठ यांच्यातील परस्परसंबंध निश्चित होतात.

त्याचबरोबर संघटनेचे कामकाज योग्यप्रकारे चालण्यासाठी आणि खास करून संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्याला स्वतःचे कार्य व्यवस्थितरित्या पार पाडता यावे यासाठी 'आज्ञेची एकता' या तत्त्वाचा अवलंब करणे आवश्यक असते. आज्ञेची एकता या तत्त्वामुळे संघटनेत शिस्तीचे वातावरण निर्माण होते. त्याचबरोबर कामाची जबाबदारी विशिष्ट ठिकाणी निश्चित करता येते. संघटनेचे कार्य कार्यक्षमतेने चालण्यासाठी नियंत्रण कक्षेची आवश्यकता असते. प्रशासन कार्य सुलभ कार्यक्षम होण्याच्या दृष्टीने नियंत्रण कक्षा निश्चित करावी लागते. त्याचबरोबर संघटना कोणतीही असो तिच्या प्रशासनात नियंत्रण कक्षा निश्चित करताना त्या संघटनेच्या कार्याचे स्वरूप, नेतृत्व, कार्यकाल, स्थल इत्यादी गोष्टीवर ही नियंत्रण कक्षा अवलंबून असते. संघटनेतील केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण या तत्त्वांचा विचार करताना हे तत्त्व अधिकार व जबाबदारीशी निगडित असते. विकेंद्रीकरण म्हणजे संघटनेतील व्यक्ती किंवा घटकांमध्ये अधिकार व जबाबदारीचे व्यवस्थित वाटप होय, तर केंद्रीकरणामध्ये सत्ता ही प्रमुखाच्या हाती एकवटलेली दिसते.

संघटनेच्या घटकांच्या अभ्यासानंतर आपणास असे म्हणता येईल की, शृंखला घटक व सल्लागार मंडळ यांच्यातील फरक महत्त्वाचा असला तरी प्रशासकीय संघटना जर लहान असेल तर बऱ्याचवेळी दोन्ही प्रकारची कामे एकाच व्यक्तीकडून किंवा घटकांकडून पार पाडली जातात, परंतु मोठ्या संघटनेत मात्र या दोहोतील फरक स्पष्टपणे जाणवतो असे असले तरी दोहोतील हा फरक अगदी काटेकोर आहे असे म्हणता येत नाही. अनेकदा शृंखला घटक सल्लागार घटकांची कामे करताना दिसतात. तर काही वेळेस सल्लागार घटकाच्या प्रमुखाला आज्ञा देण्याचे व इतर अधिकार देण्यात आलेले दिसतात. म्हणून संघटनेतील एखाद्या घटकाला शृंखला घटक किंवा सल्लागार घटक असे म्हणतो, तेव्हा त्या घटकाच्या कार्याचे मुख्य स्वरूप त्या-त्या प्रकारचे आहे एवढेच म्हणता येईल.

प्रत्येक प्रशासकीय व्यवस्थेच्या शिरोभागी मुख्य कार्यकारी असतो. प्रशासनाच्या सर्वोच्चपदी मुख्य कार्यपालिका असते. कधी ती अध्यक्षीय पध्दतीच्या स्वरूपात, संसदीय पध्दतीच्या स्वरूपात, सांघिक पध्दतीच्या स्वरूपात तर कधी हुकूमशाही/लष्करी पध्दतीच्या स्वरूपात तिचे आस्तित्व असलेले दिसते.

सर्वसाधारणपणे मुख्य कार्यकारीकडे धोरणांची निर्मिती करणे व त्यांची अंमलबजावणी करणे. ही प्रमुख जबाबदारी त्याच्यावरती असते. त्याचबरोबर मुख्य कार्यकारीला राजकीय कार्ये व प्रशासकीय कार्ये पार पाडावी लागतात.

३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- ✱ **संघटना** : सामूहिक प्रयत्नाद्वारे एखादा विशिष्ट हेतू साध्य करण्यासाठी जी रचना किंवा यंत्रणा निर्माण करावी लागते त्या रचनेला संघटना असे म्हणतात.
- ✱ **अधिकारपदपरंपरा** : संघटनेच्या कार्याचे विभाजन करून कार्याचे व जबाबदारीचे विभाजन करून संघटनेत एकाखाली एक अशी पदे निर्माण केली जातात. वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशी क्रमरचना तयार केली जाते.
- ✱ **आज्ञेची एकता** : संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्याला फक्त एकच जवळचा वरिष्ठ अधिकारी असावा आणि त्या कर्मचाऱ्याला फक्त त्याच अधिकाऱ्याच्या आज्ञांचे पालन करणे बंधनकारक असावे.
- ✱ **रेखा घटक/शृंखला घटक** : संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी प्रत्यक्ष कार्य करणारा किंवा धोरणांची अंमलबजावणी करणाऱ्या घटकाला रेखा घटक असे म्हणतात.
- ✱ **सल्लागार घटक** : संघटनेचे ध्येय प्राप्त करण्यासाठी प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या रेखा घटकाला मदत करणारा, सल्ला देणारा घटक.

- ✱ **मुख्य कार्यकारी :** प्रमुख प्रशासक किंवा सर्वोच्च प्रमुख जो धोरणाची निर्मिती करतो व अंमलबजावणीची जबाबदारीही त्याचीच असते, तो रेखा घटक व सल्लागार घटकाचा सर्वोच्च प्रमुख असतो.

३.५ स्वयं:अध्ययन प्रश्न

१. 'समान हेतू साध्य करण्यासाठी निर्माण केलेली प्रत्येक मानवी संस्था म्हणजे संघटना होय' ही व्याख्या कोणी केली आहे?
२. आज्ञेची एकता या तत्वाचे प्रामुख्याने कोणी समर्थन केले आहे?
३. आज्ञेची एकता हे तत्त्व कोणत्या सेवेतून घेण्यात आले आहे?
४. अधिकारपद परंपरेच्या तत्वाला सार्वत्रिक स्वरूपाचे तत्त्व असे कोणी म्हटले आहे?
५. अधिकारपदपरंपरेच्या तत्वाला क्रमपद्धती असे कोणी म्हटले आहे?
६. पंचायतराज व्यवस्था कोणत्या प्रक्रियेतून आस्तित्वात आली आहे?
७. संघटनेत विभाग-उपविभाग, शाखा-उपशाखा निर्माण करून वरिष्ठ ते कनिष्ठ असा क्रम निर्माण केला जातो, त्यास कोणते तत्त्व म्हणतात?
८. संघटनेच्या प्रशासकीय कार्याला सल्ला देणारा सहाय्य करणारा जो घटक असतो, त्याला काय म्हणतात?
९. शासनाचे प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या घटकास काय म्हणतात?
१०. जेव्हा प्रशासकीय सत्ता एका व्यक्तीकडे न ठेवता संघटनेतील विविध घटकांकडे दिली जाते तेव्हा त्यास काय म्हणतात?
११. अध्यक्षीय शासन पद्धतीत मुख्य कार्यकारी कोण असतो?
१२. संसदीय शासनपद्धतीत मुख्य कार्यकारी कोण असतो?
१३. संघीय शासनपद्धतीत मुख्य कार्यकारी कोण असतो?
१४. स्वित्झर्लंडमध्ये किती सदस्यांचे कार्यकारी मंडळ असते?
१५. कोणत्या प्रशासकीय विचारवंताने मुख्य कार्यकारीची प्रशासकीय कार्ये पोस्टडॉर्ब या शब्दाने परिचीत केली.
१६. कोणत्या दृष्टीकोणातून मुख्य कार्यकारीचे हात बळकट होत असतात?

१७. मुख्य कार्यकारीच्या यशापयशाचे कशाच्या आधारे मूल्यमापन केले जाते?
१८. जॉन डी मिलेट यांनी मुख्य कार्यकारीच्या अंगी किती गुण असले पाहिजेत असे म्हटले?
१९. भारताचे पहिले भारतीय गव्हर्नर जनरल कोण?

३.६ स्वयं:अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- | | |
|------------------------------------|------------------------------|
| १. जे. डी. मुनी. | २. हेन्री फेयॉल. |
| ३. लष्करी सेवा. | ४. एल. डी. व्हाईट. |
| ५. जे. डी. मुनी. | ६. विकेंद्रीकरण. |
| ७. अधिकारपदपरंपरा. | ८. स्टाफ युनिट/सल्लागार घटक. |
| ९. लाईन युनिट/शृंखला घटक. | १०. विकेंद्रीकरण. |
| ११. अध्यक्ष. | १२. पंतप्रधान/मंत्रीमंडळ. |
| १३. सांघिक कार्यकारी मंडळ. | १४. सात सदस्य. |
| १५. ल्यूथर ग्यूलिक. | १६. कायदेशीर दृष्टीकोण. |
| १७. जनमताच्या पाठिंब्याच्या आधारे. | १८. सात गुण. |
| १९. सी. राजगोपालाचारी. | |

३.७ सरावासाठी स्वाध्याय

□ दीर्घोत्तरी प्रश्न.

- अधिकारपदपरंपरेचे तत्त्व स्पष्ट करून त्याच्या गुणदोषांची चर्चा करा.
- आज्ञाकारक सत्तेचे एकता हे तत्त्व स्पष्ट करा.
- नियंत्रणकक्षा म्हणजे काय? नियंत्रणकक्षा निश्चित करणारे घटक सांगा.
- केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण म्हणजे काय? त्याचे मूल्यमापन करा.
- संघटनेच्या स्टाफ (सल्लागार) व लाईन (रेषा/शृंखला) घटकातील फरक स्पष्ट करा.
- मुख्य कार्यकारी म्हणजे काय? त्याचे प्रकार स्पष्ट करा.
- मुख्य कार्यकारीची कार्ये सांगा.
- मुख्य कार्यकारीच्या अंगी असणाऱ्या गुणांची चर्चा करा.

□ टीपा लिहा.

१. अधिकारपदपरंपरा.
२. आज्ञेची एकता.
३. नियंत्रणकक्षा.
४. समन्वय
५. सल्लागार घटक.
६. अध्यक्षीय मुख्य कार्यकारी.
७. संसदीय मुख्य कार्यकारी.

३.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. प्रा. भोगले शांताराम कृष्णराव : “लोकप्रशासन : सिध्दांत व कार्यपध्दती”, प्रकाशक-श्री मोहिनीराज पब्लिकेशन, औरंगाबाद, १९७४.
२. प्रा. इनामदार ना. र. : “लोकप्रशासन”, महाराष्ट्र विद्यापीठ ग्रंथनिर्मिती मंडळासाठी, साधना प्रकाशन, पुणे, १९७५.
३. प्रा. बंग के. आर. : “लोकप्रशासन तत्त्वे आणि सिध्दांत”, विद्या बुक पब्लिशर्स, औरंगाबाद, २०१३.
४. प्रा. पाटील बी. बी. : “लोकप्रशासन”, प्रकाशक-फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.
५. प्रा. देशपांडे श्रीकांत : “लोकप्रशासन सिध्दांत आणि व्यवहार”, प्रकाशक-मंगेश प्रकाशन, नागपूर.
६. Basu D. D. : "Administrative Law", Prentice Hall, 1975.
७. Avasthi & Maheswari : "Public Administration", Agra Laxminarain Aggarwal Agra-1996.
८. प्रा. पाटील व्ही. बी. : “समग्र लोकप्रशासन” प्रकाशक-के. सागर पब्लिकेशन, पुणे, २०११.



घटक-४

लोकप्रशासनाचे पैलू आणि प्रशासकीय सुधारणा

(Aspects of Public Administration and Administrative Reforms)

अनुक्रमणिका

- ४.० उद्दिष्ट्ये
- ४.१ प्रास्ताविक
- ४.२ विषय विवेचन
 - ४.२.१ सेवक प्रशासन
 - ४.२.२ वित्तीय प्रशासन
 - ४.२.३ प्रशासकीय सुधारणा
- ४.३ सारांश
- ४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
- ४.५ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

४.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अध्ययनानंतर आपणास पुढील गोष्टी समजतील.

- ✱ सेवक प्रशासनाची संकल्पना.
- ✱ भरती, प्रशिक्षण, बढतीची तत्त्वे.
- ✱ वित्तीय प्रशासनाची संकल्पना.
- ✱ भारतातील अंदाजपत्रकाची प्रक्रिया.
- ✱ प्रशासकीय कायदे व सुधारणा.

४.१ प्रास्ताविक

आधुनिक काळात राज्याचे कार्यक्षेत्र एवढे गुंतागुंतीचे व व्यापक झाल्यामुळे व राज्याने कल्याणकारी धोरणाचा स्वीकार केल्यामुळे प्रशासन व्यवस्थेला आज महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. परिणामी, सरकारला आपली बहुविध कामे पार पाडण्यासाठी सेवक वर्ग व वित्ताची आवश्यकता निर्माण झाली आहे. त्यायोगे भरती, बढती, प्रशिक्षण, वित्तीय प्रशासन, प्रशासकीय कायदे, सुधारणा या संकल्पना समजून घेणे महत्त्वाचे वाटते. प्रस्तुत प्रकरणात आपण या सर्व बाबींचा आढावा घेत आहोत.

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ सेवक प्रशासन

❁ अर्थ :-

सेवक प्रशासन म्हणजे संघटनेतील मानवी घटकासंबंधीचे प्रशासन होय. लोकप्रशासनाचे अर्थ चांगल्या प्रकारे किंवा यशस्वीरित्या पार पाडण्यासाठी चांगल्या सेवकांची भरती किंवा निवड कशी करावी, त्यांना आपल्या कार्याची व जबाबदारीची माहिती करून देण्यासाठी कशा प्रकारचे प्रशिक्षण द्यावे, त्यांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी कोणत्या उपायांचा अवलंब करावा, त्यांच्या सेवाशर्ती म्हणजे वेतन, भत्ते, बढती, बदली, सुरक्षिताविषयक अन्य तरतूदी इत्यादी गोष्टी कशा रितीने निश्चित कराव्यात, त्यांना सेवानिवृत्तीनंतरचे लाभ कसे मिळवून द्यावेत, यासारख्या गोष्टींचा सेवक प्रशासनात अंतर्भाव होतो. संघटनेत कार्य करणाऱ्या सेवकांच्या समस्यांची योग्य प्रकारे सोडवणूक केली आणि त्यांच्या हिताकडे किंवा कल्याणाकडे पुरेसे लक्ष दिले तरच ते संघटनेची चांगल्या प्रकारे सेवा करू शकतील.

❁ उद्दिष्टे :-

सेवक प्रशासनालाच सेवक व्यवस्थापन असेही संबोधले जाते. त्याची प्रमुख वैशिष्ट्ये, उद्दिष्ट्ये आपणास पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. मानवी संसाधनांचा पर्याप्त उपयोग : लोक प्रशासनाची संघटना तर लोकहिताच्या किंवा जनकल्याणाच्या व्यापक व उदात्त हेतूने कार्य करित असते. संघटनेची उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी मानवी संसाधनाचा चांगल्या प्रकारे उपयोग करून घेणे हे सेवक प्रशासनाचे एक प्रमुख उद्दिष्ट असते.

२. सेवकात चांगले परस्परसंबंध : संघटनेतील सेवकांत चांगले म्हणजे सहकार्याचे व परस्पर विश्वासाचे संबंध प्रस्थापित होणे संघटनेच्या हिताच्यादृष्टीने आवश्यक असते. सेवकात आपआपसात

सहकार्यांचे व विश्वासाचे संबंध असतील तरच त्यांना आपले स्वतःचे व अंतिमतः संघटनेचे कार्य प्रभावीपणे पार पाडणे शक्य होते.

३. गुणवत्तापूर्ण मनुष्यबळ : संघटनेच्या गरजा योग्य प्रकारे भागविल्या जाण्यासाठी आणि तिचे कार्य व्यवस्थितपणे चालण्यासाठी संघटनेत चांगल्या प्रतीचे व गुणवत्तापूर्ण मनुष्यबळ आणणे आवश्यक असते. त्याकरिता सेवकांच्या भरतीची व निवडीची चांगली व्यवस्था प्रस्थापित करण्याकडे सेवक प्रशासनात विशेष लक्ष पुरविले जाते.

४. संघटनेविषयी निष्ठा निर्माण करणे : सेवकांना संघटनेविषयी निष्ठा वाटत असेल तरच ते तिच्या उद्दिष्टांशी एकरूप होऊन कार्य करू लागतील; म्हणून सेवकांच्या ठिकाणी संघटनेविषयी निष्ठा व बांधिलकी उत्पन्न करण्याचा प्रयत्न करणे हे देखील सेवक प्रशासनाचे महत्त्वाचे उद्दिष्ट समजले जाते.

५. व्यक्ती विकासाकरिता पुरेशा संधी : व्यक्तिमत्त्व विकासाकरिता सेवकांना निरनिराळ्या संधी उपलब्ध करून देणे किंवा संघटनेत त्यादृष्टीने अनुकूल परिस्थिती निर्माण करणे गरजेचे असते.

६. कार्यक्षमतेत वाढ घडवून आणणे : सेवकांची कार्यक्षमता वृद्धिंगत करण्यासाठी त्यांना सेवांतर्गत प्रशिक्षण देणे, त्यांच्यासाठी वेगवेगळ्या प्रकारच्या कार्यशाळा आयोजित करणे, परिषदा व चर्चासत्रे यांचे आयोजन करणे इत्यादी मार्गांचा अवलंब केला जातो.

७. सेवकांच्या कल्याणाची काळजी : संघटनेच्या प्रत्यक्ष सेवेत असताना सेवकांपुढे निर्माण होणाऱ्या अडीअडचणींचे निवारण करणे, त्यांना आपल्या कुटुंबियांच्या उपजीविकेसाठी पुरेसे वेतन व अन्य सवलती मिळतील याकडे लक्ष देणे, सेवक संघटनेच्या सेवेतून निवृत्त झाल्यानंतर त्याला आपले जीवन चांगल्या प्रकारे जगणे शक्य व्हावे; याकरिता त्याला सेवानिवृत्तीचे पुरेसे लाभ मिळवून देणे यासारख्या गोष्टीही सेवक प्रशासनाला कराव्या लागतात.

८. मानवी कार्यशक्तीचा नियोजनबद्ध विकास : संघटनेतील मानवी कार्यशक्तीचा नियोजनबद्ध विकास घडवून आणणे हे सेवक प्रशासनाचे आणखी एक उद्दिष्ट समजले जाते. प्रशासकीय संघटनेत कार्यरत असलेल्या सेवकांच्या शक्तीला विधायक वळण व दिशा देणे या गोष्टीला आधुनिक काळात विशेष महत्त्व दिले जाते.

□ नोकरशाही : अर्थ व वैशिष्ट्ये

❁ नोकरशाही म्हणजे काय ?

‘नोकरशाही’ या मराठी शब्दाला इंग्रजीत ‘Bureaucracy’ असा प्रतिशब्द आहे. हा शब्द फ्रेंच भाषेतील ‘Bureau’ या शब्दापासून तयार झाला आहे. त्याचा अर्थ लिहिण्याचे टेबल किंवा डेस्क असा

आहे. त्यावरून 'नोकरशाही' याचा अर्थ 'टेबलावरून चालणारा कारभार' किंवा 'टेबलावरील शासन' (Desk Government) असा होतो.

❁ नोकरशाहीची प्रमुख वैशिष्ट्ये :-

१. नोकरशाही संघटनेत सेवकांची भरती त्यांच्या गुणवत्तेनुसार होत असते.
२. नोकरशाही संघटनेचा कारभार निश्चित व स्पष्ट स्वरूपाच्या वस्तुनिष्ठ नियमांच्या आधारे चालविला जात असतो.
३. नोकरशाही संघटनेची रचना अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वानुसार करण्यात आलेली असते; त्यामुळे प्रत्येक सेवकांचे संघटनेतील स्थान व जबाबदारी निश्चित केली जाते.
४. निष्पक्ष कारभार हे नोकरशाहीचे एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य होय.
५. नोकरशाही यंत्रणा राजकीयदृष्ट्या तटस्थ असते.
६. नोकरशाही यंत्रणेचे कार्य निश्चित व स्पष्ट स्वरूपाच्या नियमानुसार चालत असल्याने त्यामध्ये नियमितता व सातत्य यांचा प्रत्यय येतो. नोकरशाही आपल्या उद्दिष्टांशी बांधील असते.
७. नोकरशाही यंत्रणेत कार्यालयीन कृतीसंबंधी अनामिकतेचा प्रत्यय येतो.

❁ नोकरशाहीवरील टीका :-

मॅक्स वेबरने सांगितलेली नोकरशाहीची वरील वैशिष्ट्ये विचारात घेता, लोकप्रशासनासारख्या व्यापक व विशाल संघटनेच्या प्रशासनासाठी नोकरशाहीची असलेली अपरिहार्यता स्पष्ट होते. दप्तरदिरंगाई, लालफितीचा कारभार, भ्रष्टाचार, वशिलेबाजी यासारख्या अनेक दोषांशी किंवा गैरप्रकारांशी नोकरशाहीचे नाव निगडित झाले आहे. विचारवंतांनी नोकरशाहीच्या आणखीही काही उणिवा दाखवून दिल्या आहेत; त्याआधारे नोकरशाहीचे प्रमुख दोष आपणास पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. नोकरशाहीत प्रत्येक गोष्ट नियमांवर बोट ठेवून व ठरलेल्या कार्यपध्दतीचा काटेकोर अवलंब करून पार पाडण्याचा आग्रह धरला जातो. साहजिकच त्यामुळे लालफितीचा दोष तयार होतो.
२. नोकरशाही सामान्य लोकांप्रती उदासिन असते.
३. परंपरेने चालत आलेल्या गोष्टींना चिटकून राहण्यातच नोकरशाही धन्यता मानते; त्यामुळे ती परिवर्तनाच्या मार्गातील महत्त्वाचा अडसर बनून राहते.
४. शासनातील राजकीय प्रमुखांना किंवा मंत्र्यांना प्रशासकीय बाबींचे फारसे ज्ञान नसते.

त्यांचा गैरफायदा प्रशासकीय अधिकारी घेत असतात. अशा प्रकारच्या सत्तालोभी (Power-hungry) अधिकाऱ्यांमुळे लोकशाही संस्थांची एक प्रकारे थड्याच होत असते.

५. लॉर्ड हेवार्ट यांनी नोकरशाहीच्या हाती केंद्रित झालेली सत्ता व अधिकार यांचे वर्णन 'नवी हुकूमशाही' (New Despotism) या शब्दात केले आहे. नोकरशाही आपल्या अधिकारांचा वापर हुकूमशाही पध्दतीने करित असते असे त्यांचे प्रतिपादन आहे.
६. प्रा. हॅरॉल्ड लास्की यांच्या मते, नोकरशाहीच्या हाती अधिकारांचे केंद्रिकरण होत असल्यामुळे व्यक्तिस्वातंत्र्यावर बऱ्याच मर्यादा पडत आहेत.

❁ नोकरशाहीचे महत्त्व :-

नोकरशाहीची अनिवार्यता : नोकरशाहीवर अनेक आक्षेप घेतले जात असले तरी तिची गरज व उपयुक्तताही नाकारली जाऊ शकत नाही. व्यवहारात 'नोकरशाही' हा शब्द काहीसा बदनाम झाला असला तरी तेवढ्यावरून तिचे महत्त्व कमी लेखणे किंवा तिच्याकडे पूर्वग्रहदूषित दृष्टीने पाहणे योग्य ठरणार नाही. लोकप्रशासनातील तिचे योगदान निश्चितच महत्त्वपूर्ण असे आहे. नोकरशाहीच्या खास वैशिष्ट्यांमुळे तिने लोकप्रशासनाला परिणामकारक व विवेकपूर्ण बनविण्यात महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे.

❁ गुण व फायदे :-

नोकरशाहीचे गुण व फायदे आपणास पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. तत्त्वतः नोकरशाहीची कार्यपध्दती निष्पक्षपाती असते.
२. नोकरशाहीतील कर्मचारी अनेक वर्षे शासकीय सेवेत कार्यरत असतात; त्यामुळे लोक प्रशासनासाठी त्यांचा अनुभव व ज्ञान खूपच उपयुक्त ठरते.
३. सनदी नोकरांना त्यांच्या कार्यासंबंधी आवश्यक ते प्रशिक्षण दिले जाते; त्यामुळे त्यांच्या कौशल्यात सातत्याने वाढ होते.
४. नोकरशाही कायमस्वरूपी असल्याने संघटनेचे सातत्य टिकून राहते.
५. आधुनिक काळात राज्याच्या कार्यक्षेत्रात मोठ्या प्रमाणावर वाढ झाल्याने त्यांच्या प्रशासनासाठी नोकरशाही आवश्यक बनली आहे. इतक्या व्यापक प्रमाणावरील कार्यक्षेत्राचे यशस्वी प्रशासन नोकरशाहीच करू शकते.
६. संसदीय लोकशाहीसाठीदेखील नोकरशाही अनिवार्य बनली आहे. हर्बर्ट मॉरिसन यांच्या शब्दांत सांगावयाचे तर, नोकरशाही ही संसदीय लोकशाहीची किंमत आहे.

❁ नोकरशाहीचे प्रकार :-

एफ. एम. मार्क्स याने नोकरशाहीचे पुढील चार प्रकारांत वर्गीकरण केले आहे.

१. पालक नोकरशाही : नोकरशाहीच्या या प्रकारात नोकरशाही स्वतःला लोकहिताची किंवा जनतेच्या कल्याणाची रक्षणकर्ती समजत असते. राज्यातील जनतेच्या कल्याणाची संपूर्ण जबाबदारी आपल्या शिरावर आहे या भूमिकेतून ती कार्य करित असते. पालक नोकरशाही (Guardian Bureaucracy) कार्यक्षम, जनकल्याणकारी, सक्षम भ्रष्टाचारविरहित असते; परंतु ती एकाधिकारशाही पध्दतीची व लोकमताची दखल न घेणारी अशी असते.

२. ज्ञाति नोकरशाही : ज्ञाति नोकरशाही (Caste Bureaucracy) म्हणजे जातिव्यवस्थेवर आधारित नोकरशाही होय. येथे नोकरशाहीतील वरिष्ठ अधिकारी म्हणून केवळ उच्च जातीच्या किंवा वरिष्ठ वर्गाच्या व्यक्तींचीच निवड केली जाते. उदाहरणार्थ, प्राचीन भारतात राज्याचे वरिष्ठ अधिकारी म्हणून फक्त ब्राह्मण किंवा क्षत्रिय यांचीच निवड केली जात होती.

३. आश्रयदायी नोकरशाही : आश्रयदायी नोकरशाहीलाच (Patronage Bureaucracy) 'मलिदा पध्दती' असेही संबोधले जाते. या पध्दतीत सार्वजनिक पदे व्यक्तिगत मेहेरबानी किंवा उपकार या स्वरूपात बहाल केली जातात अथवा वाटली जातात. उदाहरणार्थ, अमेरिकेत सत्तेवर येणारा राजकीय पक्ष, शासनातील महत्त्वाच्या पदांवर आपल्या कार्यकर्त्यांची वर्णी लावत असे, म्हणजे कार्यकर्ते आपल्या मर्जीतील लोकांना बक्षिसी म्हणून ही पदे वाटून टाकत असत. आश्रयदायी नोकरशाहीत सनदी सेवेचा दर्जा किंवा गुणवत्ता यांची घसरण होणे स्वाभाविकच असते.

४. गुणवत्ता नोकरशाही : गुणवत्ता नोकरशाही (Merit Bureaucracy) ही सार्वजनिक अधिकाऱ्यांच्या गुणवत्तेवर आधारित असलेली नोकरशाही होय. या ठिकाणी शासकीय सेवेतील अधिकाऱ्यांची निवड त्यांच्या गुणवत्तेवर करण्यात येते, त्यांची गुणवत्ता निश्चित करण्यासाठी वस्तुनिष्ठ पध्दतीचा अवलंब केला जातो. सार्वजनिक सेवेत चांगल्या म्हणजे गुणवत्तापूर्ण व्यक्तींची भरती करण्याचा जाणीवपूर्वक प्रयत्न येथे करण्यात आलेला असतो; म्हणून गुणवत्ता नोकरशाहीत कमीतकमी दोष असल्याचे आपणास आढळून येते.

□ सनदी सेवा :-

लोकप्रशासनाच्या संघटनेतील नोकरशाहीलाच सनदी सेवा किंवा नागरी सेवा असे संबोधले जाते. त्यामुळे अनेकदा सनदी सेवा व नोकरशाही या दोन संज्ञांचा समान अर्थाने वापर केला जातो. 'सनदी सेवा' ही संज्ञा सर्वप्रथम ईस्ट इंडिया कंपनीने भारतातील आपल्या राज्यकारभाराच्या संदर्भात रूढ केली. ईस्ट इंडिया कंपनीच्या नोकरांना 'सेवक' (Servants) असे संबोधले जात असे. या सेवकांचे दोन प्रकार असत. युद्धाच्या किंवा लढाईच्या कार्याशी संबंधित असणाऱ्या किंवा त्या

कार्यासाठी नियुक्ती झालेल्या सेवकांना 'सैनिक' किंवा 'लष्करी सेवक' असे म्हटले जात असे. लष्करी सेवेखेरीज अन्य सेवांशी किंवा कार्याशी संबंधित असलेल्या सेवकांना 'सनदी सेवक' असे म्हटले जात असे.

□ सनदी सेवेतील भरती :-

❁ भरती म्हणजे काय?

प्रशासनाच्या प्रक्रियेतील वेगवेगळ्या प्रकारची कार्ये पार पाडण्यासाठी चांगल्या व लायक व्यक्तींचा शोध घेणे असा भरतीचा अर्थ घेतला जातो. प्रशासकीय यंत्रणेतील रिकाम्या जागेवर काम करण्यासाठी योग्य व्यक्तींना आकर्षित करून घेणे किंवा प्रशासकीय संघटनेत प्रवेश मिळवण्यासाठी चांगल्या उमेदवारांना प्रोत्साहित करणे म्हणजे 'भरती' होय.

जे. डी. किंगजले यांच्या मते, "सनदी सेवेत नियुक्तीसाठी चालणाऱ्या स्पर्धेत सहभागी होण्याकरिता योग्य उमेदवारांना प्रोत्साहित करण्याची प्रक्रिया म्हणजे भरती होय. भरती ही निवडीच्या व्यापक प्रक्रियेचा अविभाज्य भाग असते.

मार्शल डिमॉक यांच्या मते, "विशिष्ट कामासाठी योग्य प्रकारच्या व्यक्ती मिळवणे म्हणजे भरती होय."

□ भरतीच्या पध्दती :-

सेवकांच्या भरतीच्या दोन मुख्य पध्दती सांगितल्या जातात.

❁ अंतर्गत भरती किंवा बढतीद्वारे भरती :-

अंतर्गत भरती किंवा बढतीद्वारे भरती याचा अर्थ असा की, सनदी सेवेतील रिकामी पदे पूर्वीपासून किंवा अगोदरच सेवेत असणाऱ्या सेवकांमधून भरणे होय. सामान्यतः सनदी सेवेतील वरिष्ठ पदे भरण्यासाठी या पध्दतीचा अवलंब केला जातो. अंतर्गत पध्दतीचे महत्त्वाचे फायदे पुढीलप्रमाणे सांगितले जातात.

१. कनिष्ठ सेवकांना बढतीची संधी दिली जात असल्याने ते आपल्या कामात मनापासून रस घेऊ लागतात. आपण प्रामाणिकपणे व निष्ठापूर्वक आपले कर्तव्य पार पाडले तर आपणास वरिष्ठ पदावर जाण्याची संधी मिळेल, असा विश्वास संघटनेतील सेवकांना वाटू लागतो.
२. प्रशासकीय सेवकांना कार्याचा पूर्वाभूत असल्याने ते नव्या जबाबदाऱ्या आत्मविश्वासाने पार पाडू शकतात.

३. अंतर्गत भरतीमुळे प्रशिक्षणावर जास्त खर्च करण्याची आवश्यकता भासत नाही.
४. सेवकांना प्रशासकीय गोष्टींचे पूर्वाभुव असल्याने त्यांना आपल्या जबाबदारीची जाणीव असते.
५. अंतर्गत भरती पध्दतीमुळे लोकसेवा आयोगाचा वेळ व खर्च यातही बचत होते.
६. बढतीद्वारे भरती पध्दतीचा अवलंब केल्यामुळे कार्यक्षम व कर्तबगार सेवकांना शासकीय सेवेतच कार्यरत राहण्याची प्रेरणा मिळते.

❁ **बाह्य भरती किंवा प्रत्यक्ष भरती पध्दती :-**

बाह्य भरती ही उमेदवारांची गुणवत्ता तपासून स्पर्धा परीक्षेद्वारे केली जाते. त्यामुळे बाह्य भरतीला भारतीय सनदी सेवेतील भरतीची महत्त्वाची पध्दती म्हणून ओळखले जाते.

१. **लोकशाही तत्त्वाशी सुसंगत :** प्रत्यक्ष भरतीची पध्दती लोकशाही तत्त्वाशी पूर्णपणे सुसंगत आहे. या पध्दतीमुळे सनदी सेवेत प्रवेश करण्याची सर्वांना समान संधी प्राप्त होते. सनदी सेवेत येण्यास उत्सुक असलेल्या उमेदवारात कसल्याही प्रकारचा भेदभाव केला जात नाही.

२. **निवडीसाठी व्यापक क्षेत्र :** प्रत्यक्ष भरती पध्दतीमुळे सेवकांच्या निवडीसाठी व्यापक क्षेत्र उपलब्ध होते. साहजिकच, संघटनेसाठी लायक व पात्र उमेदवार मिळण्याची अधिक शक्यता निर्माण होते.

३. **ताज्या दमाच्या सेवकांची भरती :** प्रत्यक्ष भरतीमुळे प्रशासकीय सेवेत ताज्या दमाच्या आणि कार्यक्षम व्यक्ती येण्याची शक्यता वाढते. अशा व्यक्ती शासकीय सेवेत आल्यातर त्याचा फायदा प्रशासकीय संघटनेला निश्चितच होतो. संघटनेची कार्यक्षमता वाढण्यास त्यामुळे मदत मिळते.

४. **स्पर्धेला वाव :** प्रत्यक्ष भरती ही स्पर्धा पध्दतीवर आधारित असते. येथे प्रशासकीय सेवेत प्रवेश मिळविण्यासाठी इच्छुक उमेदवारांची स्पर्धा होत असते. अशा प्रकारच्या व्यापक स्पर्धेमुळे कार्यक्षम व प्राप्त उमेदवारांचा शोध घेण्याचे काम अतिशय सुकर बनते.

❁ **सेवकांची गुणवत्ता किंवा पात्रता :-**

सेवकांची गुणवत्ता व कार्यक्षमता यावरच प्रशासकीय संघटनेचे यश अवलंबून असते. सर्वसाधारणपणे उमेदवारांच्या गुणवत्तेत सामान्य गुणवत्ता आणि विशेष गुणवत्ता या दोन प्रकारांचा समावेश होतो.

सामान्य गुणवत्ता : सेवकांच्या सामान्य गुणवत्तेत पुढील गोष्टींचा अंतर्भाव होतो.

१. **नागरिकत्व :** शासकीय सेवेत प्रवेश करू इच्छिणारी व्यक्ती त्या राज्याची नागरिक असणे आवश्यक समजले जाते. परकीय व्यक्तींना सार्वजनिक पदे दिली जात नाहीत. अपवादात्मक

परिस्थितीत काही पदांवर परकीय व्यक्तींची नियुक्ती करण्याची गरज असलीच तर अशी नियुक्ती तात्पुरत्या स्वरूपाची असेल अशी व्यवस्था केली जाते.

२. **रहिवास किंवा वास्तव्य** : उमेदवाराचे वास्तव्य विशिष्ट प्रदेशात असणे ही एक आवश्यक अट मानली जाते. वास्तवाच्या अटीची सुरुवात प्रथम अमेरिकेत झाली. भारतात देखील सार्वजनिक सेवेसाठी काही ठिकाणी वास्तव्याच्या अटीचा आग्रह धरला जात होता; परंतु १९५७ च्या सार्वजनिक सेवा अधिनियमान्वये ही अट काढून टाकण्यात आली आहे, त्यामुळे सार्वजनिक सेवेत प्रवेश घेण्याची संधी सर्व भारतीय नागरिकांना प्राप्त झाली आहे.

३. **लिंग** : जुन्या काळी सनदी सेवेत स्त्रियांना प्रवेश दिला जात नव्हता; परंतु आधुनिक काळात मात्र ही परिस्थिती राहिली नाही. आता सनदी सेवेसह सर्वच क्षेत्रांत पुरुषांच्या बरोबरीने स्त्रियांना स्थान मिळाले आहे. भारतीय राज्यघटनेनेदेखील सार्वजनिक पदासाठी सर्व नागरिकांना समान संधी दिली जाईल असे स्पष्ट केले आहे.

४. **वय** : सनदी सेवेत प्रवेशासाठी उमेदवाराचे वय विचारात घेतले जाते. अर्थात निरनिराळ्या देशांत उमेदवारांच्या वयासंबंधी वेगवेगळे निकष लावले जातात. उदाहरणार्थ, अमेरिकेत सार्वजनिक सेवेमध्ये नेमणूक होण्यासाठी उमेदवार अधिक प्रगल्भ व अनुभवी असल्याची अपेक्षा ठेवली जाते; त्यामुळे तेथे प्रौढ व्यक्तींनाही सार्वजनिक सेवेत प्रवेश करण्याची संधी दिली जाते. याउलट भारत, इंग्लंड इत्यादी देशांत तरुण व्यक्तींना सार्वजनिक सेवेत प्रवेश देण्याला प्राधान्य दिले जाते; त्यामुळे तेथे सार्वजनिक पद प्राप्तीसाठी वयाची अट साधारणतः १९-२१ वर्षे ते ३३ वर्षे अशी ठेवली गेली आहे.

❁ **विशेष गुणवत्ता :-**

सार्वजनिक सेवेतील प्रवेशासाठी सामान्य गुणवत्तेच्या जोडीने काही विशेष गुणवत्तेचाही विचार केला जातो. विशेष गुणवत्तेत पुढील बाबींचा समावेश होतो.

१. **शैक्षणिक गुणवत्ता** : सनदी सेवेतील भरतीसाठी उमेदवारांची शैक्षणिक गुणवत्ता विचारात घेतली जाते. इंग्लंड, भारत या देशांत शैक्षणिक गुणवत्ता किंवा पात्रता विशेष महत्त्वाची मानली जाते. सनदी सेवेतील प्रवेशासाठी उमेदवाराकडे किमान शैक्षणिक गुणवत्ता असणे आवश्यक ठरते. उदाहरणार्थ, भारतात प्रशासकीय सेवेतील प्रवेशासाठी उमेदवार मान्यताप्राप्त विद्यापीठाचा पदवीधर असावा लागतो.

२. **अनुभव** : सनदी सेवेतील प्रवेशासाठी अनुभवही विचारात घेतला जातो. अमेरिकेत उमेदवारांच्या अनुभवावर विशेष भर दिला जातो. तेथे उमेदवार वयाच्या कोणत्याही वर्षी सार्वजनिक सेवेत प्रवेश करण्यासाठी पात्र समजला जातो; परंतु त्याला प्रशासकीय कार्याचा अनुभव असणे विशेष महत्त्वाचे मानले जाते.

३. **वैयक्तिक गुणवत्ता** : सनदी सेवकाच्या ठिकाणी प्रशासकीय क्षमता, चारित्र्य, विश्वासार्हता, उत्साह, निष्ठा, कल्पकता, दूरदर्शीपणा, सर्वांना बरोबर घेऊन कार्य करण्याची हातोटी इत्यादी गुण असणे आवश्यक ठरते. तो निष्कलंक चारित्र्याचा असला पाहिजे. सनदी सेवेत प्रवेश करू इच्छिणाऱ्या उमेदवाराकडे वरील अपेक्षांची पूर्तता होईल अशी वैयक्तिक गुणवत्ता असावी लागते.

४. **तांत्रिक ज्ञान** : लोकप्रशासनात निरनिराळ्या प्रकारच्या तांत्रिक सेवांना आता विशेष महत्त्व प्राप्त होऊ लागले आहे; त्यामुळे सनदी सेवेतील भरतीसाठी तांत्रिक ज्ञानावर जास्त भर दिला जाऊ लागला आहे. अर्थतज्ज्ञ कायदेविषयक सल्लागार, संख्याशास्त्रज्ञ, वैज्ञानिक, अभियंते, लेखापाल अशा तांत्रिक बाबींचे विशेष ज्ञान असलेल्या व्यक्तींना प्रशासकीय सेवेत वाढत्या संख्येने सामावून घेतले जात आहे.

❁ **गुणवत्ता ठरविण्याच्या पद्धती :-**

निरनिराळ्या देशात उमेदवाराची गुणवत्ता निश्चित करण्यासाठी ज्या पध्दतींचा अवलंब केला जातो; त्यामध्ये लेखी परीक्षा, मुलाखत, मानसशास्त्रीय चाचणी, शारीरिक क्षमता, चारित्र्य, कार्यानुभव इत्यादींचा समावेश होतो.

१. **लेखी परीक्षा** : लेखी परीक्षेचा मुख्य उद्देश उमेदवाराचे ज्ञान व बौद्धिक क्षमता अजमाविणे हा असतो. आपल्या देशात लोकसेवा आयोगामार्फत या परीक्षा घेतल्या जातात. लेखी परीक्षेत काही सक्तीच्या विषयांचा व काही ऐच्छिक विषयांचा समावेश होतो. सक्तीचे विषय सर्व उमेदवारांसाठी समान असतात. ऐच्छिक विषयांत उमेदवारांना त्यांच्या आवडीनुसार विषयांची निवड करण्याचे स्वातंत्र्य असते.

२. **मुलाखत किंवा तोंडी परीक्षा** : लेखी परीक्षेत उत्तीर्ण झालेल्या उमेदवारांना मुलाखतीसाठी पाचारण केले जाते. मुलाखतीमधील तयारीवर त्यांची अंतिम निवड अवलंबून असते. या ठिकाणी प्रत्येक उमेदवाराला व्यक्तिगतरित्या परीक्षकांना सामोरे जावे लागते. तसेच मुलाखतीच्या वेळी प्रत्येक उमेदवाराला विचारले जाणारे प्रश्नही वेगवेगळ्या प्रकारचे असतात. मुलाखतीच्यावेळी उमेदवाराची समयसूचकता, निर्णयक्षमता, व्यक्तिमत्त्व इत्यादी गुणांची परीक्षा घेतली जाते.

३. **अन्य चाचण्या** : प्रशासकीय सेवेतील विशिष्ट पदांसाठी लेखी परीक्षा व तोंडी परीक्षा याखेरीज आणखीही काही चाचण्या घेतल्या जातात. त्यामध्ये मानसशास्त्रीय चाचणी, बौद्धिक क्षमता चाचणी इत्यादींचा समावेश होतो. विशिष्ट पदांसाठी आवश्यक असणारे गुण संबंधित उमेदवारांकडे आहेत की नाही, याचा अंदाज घेणे वरील चाचण्यामधून शक्य होते.

४. **शारीरिक चाचणी** : सनदी सेवेतील भरतीसाठी उमेदवारांची शारीरिक चाचणीही घेतली जाते. उमेदवार आपली जबाबदारी पार पाडण्यासाठी शारीरिकदृष्ट्या सक्षम आहे की नाही हे पाहण्यासाठी शारीरिक चाचणी आवश्यक समजली जाते.

□ प्रशिक्षण : अर्थ, उद्दिष्टे व प्रकार

लोकप्रशासनाच्या संघटनेत सेवकांच्या प्रशिक्षणाच्या प्रश्नाला अत्यंत महत्त्व दिले जाते. याचे कारण असे की, आधुनिक काळात लोकप्रशासनाच्या कार्याची व्याप्ती अतिशय वाढली आहे. त्याचबरोबर प्रशासकीय कार्याचे स्वरूपही गुंतागुंतीचे बनले आहे. अशा स्थितीत संघटनेतील सेवकांचे कौशल्य व कार्यक्षमता यांत वाढ किंवा सुधारणा करण्याची गरज स्वाभाविकपणे भासते. ही गोष्ट प्रशिक्षणाद्वारे साध्य करता येते.

❁ प्रशिक्षण म्हणजे काय?

कोणत्याही प्रशासकीय संघटनेतील सेवकांचे कौशल्य, कार्यक्षमता, ज्ञान व सामर्थ्य वृद्धिंगत करण्यासाठी हेतूपुरस्सर केल्या जात असलेल्या प्रयत्नांना प्रशिक्षण असे म्हटले जाते.

❁ व्याख्या :-

१. हर्बर्ट सायमन : “प्रशिक्षणात व्यक्तीचे सामर्थ्य, कौशल्य व समज यात सुधारणा करण्यासंबंधीच्या आणि तिच्या श्रद्धा व मूल्ये यांचा विकास घडवून आणण्यासंबंधीच्या हेतूपुरस्सर प्रयत्नांचा समावेश होतो.”

२. विल्यम जी. टोर्पी : “सेवकांच्या शासनातील सध्याच्या स्थानातील परिणामकारकता वाढविण्याच्या उद्देशाने तसेच सेवकांना शासनातील भविष्यातील स्थानासाठी तयार करण्याच्या दृष्टीने त्यांच्या ठिकाणी कौशल्य, सवयी, ज्ञान व कला विकसित करण्याची प्रक्रिया म्हणजे प्रशिक्षण होय.”

३. एड्विन बी. फ्लिप्पो : “विशिष्ट कार्य करण्यासाठी सेवकांचे ज्ञान व कौशल्य यात वाढ करण्यासंबंधीची कृती म्हणजे प्रशिक्षण होय.”

वरील व्याख्यांवरून हे स्पष्ट होईल की, प्रशासकीय संघटनेतील सेवकांच्या कार्यकुशलतेत वाढ व्हावी, त्यांच्या कामासंबंधीच्या ज्ञानात भर पडावी, त्यांना आपल्या कार्याची व त्यासंबंधीच्या जबाबदारीची पुरेशी समज यावी याकरिता जाणीवपूर्वक किंवा हेतूपुरस्सर केल्या जाणाऱ्या प्रयत्नांना ‘प्रशिक्षण’ असे म्हटले जाते.

❁ प्रशिक्षणाची उद्दिष्टे

प्रशिक्षणाची महत्त्वाची उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. लोकप्रशासनाच्या संघटनेत किंवा सनदी सेवेत नव्यानेच प्रवेश केलेल्या सेवकांना संघटनेच्या उद्दिष्टांची माहिती देणे. ती उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी चाललेल्या प्रयत्नात त्यांना सहभागी करून घेणे.

२. सनदी सेवेत नव्याने प्रवेश केलेल्या सेवकांना प्रशासकीय संघटनेच्या कार्याची व कार्यपध्दतीची माहिती करून देणे.
३. सनदी सेवेत नव्याने प्रवेश केलेल्या सेवकांना संघटनेच्या कार्य पर्यावरणाशी मिळते-जुळते घेण्याचे शिक्षण देणे.
४. सनदी सेवकांचे ज्ञान व कौशल्य यात वाढ करणे.
५. ज्ञानाचा विस्फोट होत असलेल्या आधुनिक जगात नवनवे ज्ञान आत्मसात करून घेण्याच्या कामी सेवकांना मदत करणे आणि त्यायोगे त्यांचे ज्ञान अद्ययावत बनविणे.
६. सनदी सेवकांना लोकाभिमुख बनविणे, त्यांना सामान्य जनतेविषयीच्या जबाबदारीची जाणीव करून देणे.
७. सनदी सेवक सद्यस्थितीत करीत असलेल्या कार्यासंबंधीच्या जबाबदारीबरोबरच भविष्यकाळात त्याला पार पाडाव्या लागणाऱ्या कार्याच्या जबाबदारीची जाणीव त्याच्या ठिकाणी निर्माण करणे. तसेच संघटनेतील भविष्यकालीन जबाबदारी पार पाडण्यासाठी त्याला सक्षम बनविणे.
८. सनदी सेवकांना आपले कार्य योग्य प्रकारे पार पाडता यावे. यादृष्टीने त्यांचे मनोबल वाढविणे व त्यांच्या ठिकाणी उत्साह निर्माण करणे.
९. सेवकांच्या मनात संघटनेविषयी आत्मीयता निर्माण करणे, त्यांच्या ठिकाणी संघटना व संघटनेतील सहकारी यांच्यासंबंधी बांधिलकीची भावना उत्पन्न करणे.
१०. सनदी सेवकांत प्रशासकीय नैतिकता निर्माण करणे.

❁ प्रशिक्षणाचे प्रकार :-

सनदी सेवेतील कर्मचाऱ्यांना देण्यात येणारे प्रशिक्षण वेगवेगळ्या प्रकारचे असते. प्रशिक्षणाचे काही प्रमुख प्रकार पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

अ) औपचारिक प्रशिक्षण :-

सेवकाने प्रत्यक्ष सेवेत प्रवेश केल्यावर त्याला देण्यात येणारे प्रशिक्षण म्हणजे औपचारिक (Formal) प्रशिक्षण होय; म्हणजे एका अर्थाने ते प्रवेशोत्तर प्रशिक्षणच असते. औपचारिक प्रशिक्षणाचे प्रमुख वैशिष्ट्य असे सांगता येईल की, ते नियोजनबद्ध प्रशिक्षण असते. निश्चित स्वरूपाच्या अभ्यासक्रमाद्वारे संघटनेच्या कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या कार्याची माहिती करून देणे आणि त्यायोगे त्यांची कार्यकुशलता वाढविणे हा औपचारिक प्रशिक्षणाचा मुख्य उद्देश असतो.

आपल्या देशात भारतीय प्रशासकीय सेवेची परीक्षा उत्तीर्ण झालेल्या उमेदवारांना मसुरी येथील 'नॅशनल अॅकॅडमी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन' मध्ये दिले जाणारे एक वर्षाचे प्रशिक्षण या प्रकारात मोडते.

ब) अनौपचारिक प्रशिक्षण :-

अनौपचारिक प्रशिक्षण म्हणजे कर्मचाऱ्यांना प्रत्यक्ष कार्य करित असताना अनुभवातून मिळणारे प्रशिक्षण होय. या प्रशिक्षणाचा कसलाही अभ्यासक्रम नसतो. तसेच त्याचे कसलेही पूर्वनियोजन नसते. सेवकाने प्रशासकीय सेवेत प्रवेश केल्यावर त्याला थेट एखाद्या पदावर रुजू करून घेतले जाते, आणि त्यासंबंधीच्या कामाची जबाबदारी त्याच्यावर टाकली जाते. अशा प्रकारे सेवक प्रत्यक्ष कार्य करू लागल्यावर त्याला अनुभवातून प्रशासकीय कामातील बारकावे व खाचाखोचा यांची माहिती होऊ लागते. सेवक स्वतःच निरनिराळ्या गोष्टी शिकत जातो. यालाच 'अनौपचारिक प्रशिक्षण' असे म्हटले जाते. अनौपचारिक प्रशिक्षण हे पारंपारिक पध्दतीचे प्रशिक्षण होय.

क) अल्प मुदतीचे प्रशिक्षण :-

प्रशासकीय सेवकांना दिले जाणारे कमी कालावधीचे प्रशिक्षण म्हणजे 'अल्प मुदतीचे प्रशिक्षण' होय. प्रशिक्षणाच्या कालावधीच्या निकषावरून त्याचे अल्प मुदतीचे प्रशिक्षण व दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण असे वर्गीकरण केले जाते. प्रशासकीय संघटनेची गरज व साधन सामग्रीची उपलब्धता यावर बऱ्याचदा प्रशिक्षणाचा कालावधी अवलंबून असतो. उदाहरणार्थ, लष्करी सेवेत युध्दजन्य परिस्थितीत अल्प मुदतीचे प्रशिक्षण दिले जाते.

क) दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण :-

मोठ्या किंवा जास्त कालावधीचे प्रशिक्षण म्हणजे दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण होय. प्रशासकीय सेवकाची निवड ज्या पदासाठी झालेली असते ते पद विशेष जबाबदारीचे असेल आणि त्या पदाच्या कामाचे स्वरूप गुंतागुंतीचे असेल तर अशा सेवकासाठी दीर्घ मुदतीच्या प्रशिक्षणाची गरज भासते.

सनदी सेवेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना दिले जाणारे प्रशिक्षण हे दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण असते.

१. प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण : सेवकाने प्रशासकीय सेवेत प्रवेश करण्यापूर्वी प्राप्त केलेले प्रशिक्षण म्हणजे प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण होय.

२. प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण : उमेदवाराचा प्रशासकीय सेवेत रितसर प्रवेश झाल्यावर त्याला दिले जाणारे प्रशिक्षण म्हणजे प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण होय. संघटनेत नव्याने भरती झालेल्या सेवकांना संघटनेच्या ध्येयधोरणांची, उद्दिष्टांची व कार्यपध्दतीची माहिती करून देणे हा प्रवेशोत्तर प्रशिक्षणाचा उद्देश असतो.

३. उद्बोधन प्रशिक्षण : प्रशासकीय सेवेतील सेवकांचे उद्बोधन करण्यासाठी दिले जाणारे प्रशिक्षण म्हणजे 'उद्बोधन प्रशिक्षण' होय. नव्या कार्य परिस्थितीशी निगडित असलेल्या निरनिराळ्या

घटकांची माहिती सेवकांना करून देणे हे उद्बोधन प्रशिक्षणाचे महत्त्वाचे उद्दिष्ट असते.

याखेरीज प्रशिक्षणाचे खातेनिहाय प्रशिक्षण, केंद्रीकृत प्रशिक्षण, कौशल्याचे प्रशिक्षण, पार्श्वभूमिविषयक प्रशिक्षण, उजळणी प्रशिक्षण असे आणखी काही प्रकार सांगितले जातात. संघटनेच्या व सेवकांच्या गरजेनुसार त्या-त्या प्रकारचे प्रशिक्षण सेवकांना देण्याची व्यवस्था केली जाते.

❁ प्रशिक्षणाच्या पध्दती :-

सेवकांना प्रशिक्षण देण्यासाठी वेगवेगळ्या पध्दतींचा अवलंब केला जातो. प्रशिक्षणाच्या स्वरूपानुसार कोणत्या पध्दतीचा अवलंब करावयाचा ते ठरविले जाते. प्रशिक्षणाच्या पध्दती पुढीलप्रमाणे :-

- १) अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण.
- २) प्रशिक्षण संस्थांद्वारे प्रशिक्षण.
- ३) परिषद पध्दती.
- ४) संसूचन पध्दती.

□ बढती : अर्थ व व्याख्या :-

बढती किंवा पदोन्नती याचा अर्थ सेवकाला सनदी सेवेच्या कनिष्ठ वर्गातून वरिष्ठ वर्गात स्थान मिळावे असा आहे. अशा प्रकारच्या स्थानांतरामुळे सेवकाची कर्तव्ये, जबाबदाऱ्या व प्रतिष्ठा यांतही बदल होतात.

❁ व्याख्या :-

१. एल. डी. व्हाईट : “बढती याचा अर्थ, सेवकाची कनिष्ठ पदावरून अधिक जबाबदारीच्या आणि अवघड स्वरूपाच्या कामाच्या पदावर वेतनवाढीसह नियुक्ती करणे होय.”

२. विलोबी : “सेवकाची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर केलेली बदली म्हणजे बढती होय.”

३. फ्लिप्पो : “बढतीमध्ये एका कार्याकडून दुसऱ्या कार्याकडे होणाऱ्या अशा बदलाचा अंतर्भाव होतो की, जो दर्जा व जबाबदारी यादृष्टीने अधिक चांगला असतो.”

❁ बढतीचे फायदे :-

बढतीचे तत्त्व प्रशासकीय संघटना व सेवक या दोहोंच्या दृष्टीने फायदेशीर ठरते. बढती तत्त्वाचे फायदे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. प्रशासकीय सेवेतील बढतीच्या तत्त्वामुळे हुशार, लायक, पात्र व कार्यक्षम व्यक्ती या सेवेकडे आकर्षित होतात.
२. बढतीमुळे कार्यक्षम व्यक्तींना वरिष्ठ पदावर जाण्याची संधी मिळते. त्यांच्या कर्तबगारीचा गौरव करणे शक्य होते.
३. बढतीच्या तत्त्वामुळे सेवक संघटनेच्या कार्यात मनापासून रस घेऊ लागतात. साहजिकच, त्यांच्या कार्यक्षमतेत वाढ होते.
४. प्रशासकीय सेवेत कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी उपलब्ध करून दिल्यास त्यांना संघटनेविषयी आत्मीयता वाढू लागते.
५. बढतीच्या पध्दतीमुळे कर्मचारी वर्ग उत्साही बनतो. त्यांचे मनोबल वाढते; त्यामुळे प्रशासनात शिस्त व उत्साह निर्माण होतो.
६. बढतीच्या तत्त्वामुळे संघटनेतील वरिष्ठ पदासाठी सुरुवातीपासून संघटनेच्या सेवेत असलेल्या सेवकांमधून चांगल्या, लायक व कार्यक्षम सेवकांची निवड करता येते.

❁ बढतीची तत्त्वे :-

सर्वसाधारणपणे प्रशासकीय संघटनेत सेवा ज्येष्ठतेचे तत्त्व व गुणवत्तेचे तत्त्व या दोन तत्त्वांच्या आधारे सेवकांना बढती दिली जाते.

❁ सेवाज्येष्ठतेचे तत्त्व :-

‘सेवाज्येष्ठता’ हे बढतीकरिता विचारात घेतले जाणारे एक महत्त्वाचे तत्त्व होय. सेवाज्येष्ठता याचा अर्थ एखाद्या सेवकाने संघटनेच्या सेवेत व्यतीत केलेला कालावधी विचारात घेऊन त्याची संघटनेतील ज्येष्ठता निश्चित करणे होय. या तत्त्वानुसार संघटनेतील सेवकांना बढती देताना त्यांनी संघटनेत किती काळ सेवा केली आहे हे पाहिले जाते. ज्या सेवकाने सर्वात अधिक काळ सेवा केली असेल त्याची ज्येष्ठता गृहीत धरून त्याला बढतीची संधी दिली जाते.

❁ सेवाज्येष्ठतेच्या तत्त्वाचे गुण :-

१. साधे व सोपे तत्त्व : संघटनेतील प्रत्येक सेवकाच्या सेवाकालाची नोंद संघटनेच्या दफ्तरी लिखित स्वरूपात असते; त्यामुळे सेवाज्येष्ठतेच्या प्रश्नांवर वाद उत्पन्न होण्याचे कारणच पडत नाही. अशा प्रकारे सेवाज्येष्ठतेच्या तत्त्वामुळे बढतीच्या प्रश्नाचा निर्णय सहजासहजी घेणे सहज शक्य होते.

२. गैरप्रकारांना वाव नाही : या तत्त्वामुळे बढतीचा निर्णय घेताना भ्रष्टाचार, पक्षपात, वशिलेबाजी यासारख्या गैरप्रकारांना मुळीच वाव मिळत नाही. एखाद्या अधिकाऱ्याने गैरमार्गाचा

अवलंब करण्याचे ठरविले तरी तो सेवकाच्या सेवाज्येष्ठता यादीत कसलाही बदल करू शकत नाही. त्याला सेवकांच्या सेवेचा कालावधी विचारात घेऊनच त्यासंबंधीचा निर्णय घेणे भाग पडते.

३. **वस्तुनिष्ठ तत्त्व** : सेवाज्येष्ठतेचे तत्त्व वस्तुनिष्ठ स्वरूपाचे तत्त्व आहे; कारण सेवकाची सेवेतील ज्येष्ठता ठरविणे एखाद्या व्यक्तीच्या लहरींवर किंवा मर्जीवर मुळीच अवलंबून नसते. संघटनेतील सेवेच्या कालावधीवरून त्याची ज्येष्ठता स्वाभाविकपणे निश्चित होत असते.

४. **राजकीय दबाव टळतो** : बढतीसाठी सेवाज्येष्ठता तत्त्वाचा अवलंब केल्यास राजकीय दबाव टाळणे सहज शक्य होते. बढतीसाठी सेवाज्येष्ठतेच्या तत्त्वाचा अवलंब केल्यामुळे राजकीय नेत्यांना त्या कामात हस्तक्षेप करण्याची संधी मिळत नाही. साहजिकच, राजकीय दबावाचा प्रश्न उपस्थित होत नाही.

५. **जेष्ठांच्या अनुभवाचा लाभ** : सेवाज्येष्ठतेच्या तत्त्वामुळे संघटनेतील ज्येष्ठ कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी मिळते. या कर्मचाऱ्यांनी संघटनेत बरीच वर्षे सेवा केलेली असते; त्यामुळे त्यांच्या पाठीशी प्रशासनाच्या कार्याचा फार मोठा अनुभव असतो. अशा कर्मचाऱ्यांना संघटनेतील वरिष्ठ पदावर कार्य करण्याची संधी दिल्यामुळे त्यांच्या प्रदीर्घ अनुभवाचा संघटनेला चांगला फायदा मिळतो.

६. **सहकार्याची भावना वाढते** : सनदी सेवकांना ज्येष्ठतेनुसार बढती मिळाली की, बढतीच्या कामात पक्षपाताला किंवा वशिलेबाजीला वाव राहत नाही. त्यामुळे संघटनेतील कर्मचाऱ्यांतही संघर्ष निर्माण होत नाही. सर्व लोक सहकार्याच्या भावनेने कार्य करू लागतात.

७. बढतीमुळे सेवकांचे मनोधैर्य उंचावते.

८. बढतीमुळे ज्येष्ठ सेवकांना प्रतिष्ठा मिळते.

❁ **सेवाज्येष्ठतेच्या तत्त्वाचे दोष :-**

सेवा ज्येष्ठता म्हणजे एखाद्या सेवकाने संघटनेच्या सेवेत व्यतीत केलेला कालावधी विचारात घेऊन त्याला बढती देणे होय. मात्र बहुतांश वेळा त्याची सेवा जास्त असते; परंतु इतर सेवक गुणवत्ताधारक असतात. त्यांचेकडे दुर्लक्ष होते. तसेच ज्येष्ठ सेवकांना जास्त कष्ट घेण्याची गरज वाटत नाही. त्यामुळे कर्तबगार सेवकात नाराजीची भावना निर्माण होते. तर ज्येष्ठ सेवकांकडून बहुतांश वेळा वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना मान, आदर दिला जात नाही, असे विविध दोष दिसून येतात.

❁ **गुणवत्तेचे तत्त्व :-**

गुणवत्ता किंवा गुणश्रेष्ठता हे बढतीचे दुसरे महत्त्वाचे तत्त्व होय. गुणवत्तेचे तत्त्व याचा अर्थ सेवकाची गुणवत्ता व कर्तबगारी यांचा विचार करून त्याआधारे त्यास बढती देणे होय. गुणश्रेष्ठतेच्या तत्त्वाचे समर्थक असे म्हणतात की, बढती याचा अर्थ संघटनेतील कनिष्ठ पदावरील सेवकाला वरिष्ठ

पद देणे होय. पण केवळ पदोन्नतीपुरताच हा बदल मर्यादित नसतो. वरिष्ठ पदावर कार्य करणाऱ्या सेवकाच्या कामाचे स्वरूप बदलते त्याला जास्त जबाबदारीची व महत्त्वाची कामे करावी लागतात. बढतीसाठी सनदी सेवकांची गुणवत्ता ठरविण्यासाठी साधारणतः पुढील तीन पध्दतींचा अवलंब केला जातो.

❁ स्पर्धा परीक्षा :-

बढतीसाठी सनदी सेवकांची गुणवत्ता किंवा योग्यता ठरविण्याची वस्तुनिष्ठ पध्दती म्हणून स्पर्धा परीक्षेचा निर्देश केला जातो. स्पर्धा परीक्षेद्वारा गुणवत्तेचे वस्तुनिष्ठ मोजमाप करणे शक्य असते. या परीक्षा तीन प्रकारच्या असतात. त्या पुढीलप्रमाणे :-

- १) खुली स्पर्धा परीक्षा.
- २) मर्यादित स्पर्धा परीक्षा.
- ३) साधी उत्तीर्ण परीक्षा.

❁ कार्यक्षमतेचे मोजमाप :-

कार्यक्षमतेचे मोजमाप व सेवा विवरण (Efficiency Ratings and Service Records) ही सेवकाच्या गुणवत्तेचे मोजमाप करण्याची आणखी एक पध्दत होय. या पध्दतीत सेवकाच्या कामाची त्याच्या विभागामार्फत किंवा खात्यामार्फत रितसर नोंद ठेवली जाते आणि त्या नोंदीवरून त्यांच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप केले जाते. सेवकाचे व्यक्तिमत्त्व, जबाबदारी पेलण्याची क्षमता, निर्णय क्षमता, चारित्र्य, कामात पुढाकार घेण्याची वृत्ती, खात्याच्या किंवा विभागाच्या कामाचे ज्ञान, कार्यालयीन वर्तणूक, व्यवहार कौशल्य इत्यादी गुणांचे मोजमाप करून त्या आधारे सेवकांना निरनिराळ्या श्रेणी दिल्या जातात. उदाहरणार्थ, अमेरिकन उत्पादन, विवरण पध्दती, दरमापन आलेख पध्दती, व्यक्तिमत्त्व निर्देशन पध्दती या पध्दतींच्या आधारे सेवकांच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप केले जाते.

❁ विभाग प्रमुखाचे मत :-

बढतीसाठी उमेदवाराच्या गुणवत्तेचे मोजमाप करण्याची आणखी एक पध्दती म्हणजे विभाग प्रमुखाचे वैयक्तिक मत (Personal Judgement of the Head) ही होय. या पध्दतीत विभागाच्या प्रमुखाचे किंवा विभागातील वरिष्ठ अधिकाऱ्याचे सेवकासंबंधीचे मत विचारात घेऊन त्याआधारे कोणाला बढती द्यावयाची याचा निर्णय घेतला जातो.

❁ सनदी सेवकांसाठी सेवानियम :-

सनदी सेवेचा दर्जा टिकविण्यासाठी आणि तिची गुणवत्ता वाढविण्यासाठी सेवकांनी उत्साहाने व कार्यक्षमतेने काम करणे अपेक्षित असते. त्याकरिता त्यांना काही सुविधा व सवलती द्याव्या लागतात.

त्याचप्रमाणे आपले कर्तव्य व्यवस्थितपणे पार न पाडणाऱ्या किंवा कर्तव्यात कसूर करणाऱ्या सेवकांविरुद्ध शिस्तभंगाची कारवाई करणेही आवश्यक ठरते. त्याकरिता सनदी सेवकांसाठी सेवानियम तयार करण्याची किंवा सेवाविषयक अटी निश्चित करण्याची गरज भासते.

❁ वेतन :-

सनदी सेवकांच्या सेवाविषयक अटींमध्ये 'वेतन' हा महत्त्वाचा घटक असतो. वेतनाला महत्त्व मिळण्याचे कारण उघडच आहे. चांगल्या वेतनाच्या अपेक्षेनेच सेवक सनदी सेवेत आलेले असतात. वेतन हेच त्यांच्या उपजिविकेचे मुख्य साधन असते; म्हणून सनदी नोकरांचे वेतन निश्चित करणे ही संघटना व सेवक या दोहोंच्याही दृष्टीने एक महत्त्वपूर्ण बाब ठरते.

❁ वेतननिश्चितीची तत्त्वे :-

सनदी सेवकांचे वेतन निश्चित करताना काही तत्त्वे विचारात घ्यावी लागतात. ती पुढीलप्रमाणे :-

१. शासनाने वेतन निश्चिती करताना आपल्या सेवकांना पुरेसे व योग्य वेतन मिळावे याकडे लक्ष दिले पाहिजे.
२. चांगल्या व गुणवान व्यक्तींना सनदी सेवेविषयी आकर्षण वाटेल अशा प्रकारचे वेतन देण्याची व्यवस्था करणे.
३. शासनाने स्वतः एक चांगला किंवा आदर्श मालक बनून आपल्या सेवकांचे वेतन निश्चित केले पाहिजे.
४. वेतन निश्चितीच्या तत्त्वांपैकी 'समान कामासाठी समान वेतन' हे एक महत्त्वाचे तत्त्व समजले जाते. एकाच प्रकारचे काम करणाऱ्या सर्व सेवकांना समान वेतन देण्याची व्यवस्था शासनाने केली पाहिजे.
५. सनदी सेवक करीत असलेल्या कामाचे स्वरूप विचारात घेऊन त्यांना वेतन देणे.
६. सनदी सेवकांच्या वेतनाची पुनर्रचना करणे किंवा त्यांच्या वेतनात सुधारणा करणे.

❁ अन्य सवलती :-

सनदी सेवकांनी आपले काम व्यवस्थितपणे व कार्यक्षमतेने पार पाडावे याकरिता त्यांना चांगल्या वेतनाबरोबरच अन्य काही सवलती देणेही आवश्यक समजले जाते. या सवलतींमध्ये आर्थिक लाभ व सुरक्षितताविषयक सुविधा यांचा समावेश होतो. आर्थिक लाभामध्ये महागाई भत्ता, घरभाडे भत्ता, प्रवास भत्ता, शहर भरपाई भत्ता, आजारपणाच्या काळात औषधोपचारासाठी साहाय्य, मुलांच्या

शिक्षणासाठी सवलती इत्यादी गोष्टींचा समावेश होतो.

आर्थिक लाभाखेरीज इतर सुविधांमध्ये किरकोळ रजा, आजारपणाची रजा, हक्काची रजा, विशेष प्रकारच्या रजा, अपघात किंवा शारीरिक इजा याबद्दल मिळणारी नुकसान भरपाई इत्यादींचा समावेश होतो.

❁ शिस्तपालन :-

सनदी सेवकाने संघटनेच्या नियमांचे व शिस्तीचे पालन करणे अपेक्षित असते. प्रशासकीय संघटनेत शिस्त राहिली तरच तिचे कार्य व्यवस्थितपणे चालविले जाऊ शकते; त्यामुळे लोकप्रशासनाच्या संघटनेत शिस्तपालनावर विशेष भर दिला जातो. सेवकाने आपल्या कर्तव्यात कसूर केली किंवा त्याने वर्तनविषयक नियमांचा भंग केला किंवा त्याची अकार्यक्षमता सिध्द झाली तर अशा सेवकाच्या विरुध्द शिस्तभंगाची कारवाई करणे आवश्यक ठरते. शिस्तभंगाच्या कृतीत भ्रष्टाचार, लाचलुचपत, अनैतिक वर्तन किंवा नैतिक अधःपतन इत्यादी बाबींचाही अंतर्भाव होतो.

❁ शिस्तभंगाबद्दलची कारवाई :-

सनदी सेवकांच्या हातून शिस्तभंगाचा प्रकार घडला तर त्याच्याविरुध्द योग्य कारवाई केली जाते. शिस्तभंगाबद्दल त्याला वेगळ्या प्रकारच्या शिक्षा देण्याची तरतूद केलेली असते. सनदी सेवकांच्या हातून घडलेली चूक किरकोळ स्वरूपाची असेल तर त्याला तोंडी ताकीद दिली जाते किंवा त्याची एका विभागातून दुसऱ्या विभागात बदली केली जाते; परंतु त्याच्या चुकीचे स्वरूप गंभीर असेल तर त्या प्रमाणात त्याच्याविरुध्द उचित कारवाई केली जाते.

❁ प्रशासकीय लवाद अधिनियम, १९८५

भारतात सन १९८५ च्या प्रशासकीय लवाद अधिनियमामुळे (Administrative Tribunals Act, 1985) सनदी सेवकांच्या सेवाशर्ती आणि इतर बाबी यावर दूरगामी परिणाम घडून आले आहेत. इ.स. १९७६ च्या ४२ व्या घटनादुरुस्तीअन्वये राज्यघटनेत '३२३ अ' व '३२३ ब' या नव्या कलमांचा अंतर्भाव करण्यात आला. केंद्र सरकार आणि घटक राज्ये यांच्या अखत्यारित येणाऱ्या प्रशासकीय आणि सार्वजनिक सेवासंबंधीच्या भरती किंवा सेवा शर्ती यासंबंधीचे विवाद दिवाणी न्यायालये आणि उच्च न्यायालये यांच्या अधिकार क्षेत्रांतून काढून घेण्याची आणि ते विवाद सोडविण्यासाठी प्रशासकीय लवाद मंडळ स्थापन करण्याची तरतूद या कलमान्वये करण्यात आली होती. तथापि, संसदेने त्यासंबंधी कायदा केल्यानंतरच ही तरतूद प्रत्यक्ष अंमलात येणार होती. भारतीय संसदेने १९८५ मध्ये या अधिकारांतर्गत एक कायदा संमत केला. हाच 'प्रशासकीय लवाद अधिनियम १९८५' होय.

❁ प्रशासकीय लवाद मंडळ :-

संसदेने संमत केलेल्या वरील कायद्यात केंद्रीय प्रशासकीय लवाद मंडळ (Central Administrative Tribunal) स्थापन करण्यासंबंधीची व्यवस्था आहे, त्यानुसार केंद्र सरकारच्या नियंत्रणाखाली येणाऱ्या सार्वजनिक सेवा आणि इतर मंडळे यातील पदांवर नियुक्ती करण्यात आलेल्या सेवकांच्या भरती आणि अन्य सेवाशर्ती यासंबंधीचे विवाद किंवा तक्रारी यांचा निवाडा करण्याचे काम केंद्रीय प्रशासकीय लवाद मंडळाकडे सोपविण्यात आलेले आहे.

❁ अपवाद : सैन्य दलातील (Defence Forces) कर्मचारी, सर्वोच्च न्यायालय किंवा उच्च न्यायालये यामधील अधिकारी व कर्मचारी, भारताची संसद किंवा घटक राज्यांची विधिमंडळे किंवा केंद्रशासित प्रदेशांची विधिमंडळे यांच्या सचिवालयात काम करणारे कर्मचारी यांचा उपरोक्त तरतूदीस अपवाद करण्यात आला आहे.

❁ लवादाकडे दाद मागण्याची व्यवस्था : वर नमूद केलेले अपवाद वगळता केंद्र सरकारच्या सेवेतील कोणत्याही सेवकाच्या नियुक्ती, बडतर्फी, पदावन्नती किंवा सेवाविषयक अन्य बाबी यासंबंधी काही तक्रारी असतील तर त्याला प्रशासकीय लवाद मंडळाकडे दाद मागता येईल, त्याला कोणत्याही न्यायालयाकडे धाव घेता येणार नाही. मात्र अगदी अखेरचा उपाय म्हणून त्याला सर्वोच्च न्यायालयाकडे जाता येईल. थोडक्यात, प्रशासकीय लवादाची योजना फक्त तक्रार-निवारणाच्या कामासाठीच करण्यात आलेली आहे.

❁ सेवानिवृत्ती :-

सनदी सेवकांच्या सेवेच्या कारकिर्दीत अशी एक वेळ येते की, जेव्हा त्याने सेवेतून सन्मानाने बाजूला होणे त्याच्या व संघटनेच्या दृष्टीनेही हितकारक ठरते. यालाच 'सेवानिवृत्ती' असे संबोधले जाते.

❁ सेवानिवृत्तीचे वय :-

सेवानिवृत्तीचे वय कोणते असावे, याविषयी प्रशासन तज्ज्ञांत एकवाक्यता आढळत नाही. काही जणांच्या मते, सेवानिवृत्तीचे वय ५० ते ५५ वर्षांच्या आसपास असणे सोयीस्कर ठरेल. अर्थात, या मताला विरोध असणाऱ्यांची संख्या बरीच मोठी आहे, त्यांच्या मते, सेवानिवृत्तीचे वय ६० वर्षे किंवा त्यापेक्षा अधिक असले पाहिजे. त्याची कारणमिमांसा अशी केली जाते की, सनदी सेवकांना सेवेची पुरेशी संधी मिळणे ही सेवक व संघटना या दोघांचीही गरज असते.

भारतात सनदी सेवकांच्या निवृत्तीचे वय साधारणतः ५८ ते ६० वर्षे इतके निश्चित करण्यात आले आहे. संघटनेतील निरनिराळ्या विभागांच्या सेवांचे किंवा कामाचे स्वरूप लक्षात घेऊन त्यामध्ये थोडाफार बदल केला जातो.

❁ निवृत्ती वेतन :-

सेवानिवृत्तीनंतर सनदी सेवकांना निवृत्ती-वेतनाचा लाभ मिळाला पाहिजे हे तत्त्व आता बहुतेक सर्व देशांनी मान्य केले आहे. पुढील कारणांसाठी सेवकांना निवृत्ती-वेतन देणे गरजेचे समजले जाते.

- १) वृद्धापकाळी योगक्षेमाची व्यवस्था म्हणून,
- २) सनदी सेवेचे आकर्षण टिकवून धरण्याचा मार्ग म्हणून,
- ३) निवृत्ती-वेतनामुळे सनदी सेवकात सुरक्षिततेची भावना निर्माण होण्यासाठी.
- ४) संघटना व सेवक सौहार्दाचे संबंधासाठी.

❁ भविष्यनिर्वाह निधी :-

सनदी सेवकाला सेवानिवृत्तीनंतर निवृत्ती-वेतनाबरोबर भविष्यनिर्वाह निधीच्या स्वरूपातही आर्थिक लाभ मिळवून दिला जातो. भविष्यनिर्वाह निधीची रक्कम ही सेवकाच्या वेतनातूनच दरमहा ठराविक प्रमाणात कपात केलेली रक्कम असते. ती कपात व त्यावरील व्याज अशी एकत्रित स्वरूपातील रक्कम सेवानिवृत्तीनंतर संबंधित सेवकाला देण्याची व्यवस्था केली जाते. भविष्यनिर्वाह निधीच्या रकमेवरील व्याजाचा दर किती असावा हा शासन व सेवकांच्या संघटना यांच्यातील मतभेदाचा एक विषय बनला आहे.

□ व्हिटले कौन्सिल :-

❁ तक्रार-निवारण यंत्रणेची आवश्यकता :-

सनदी सेवकांना संघटना स्थापन करण्याचा अधिकार मिळाला असला तरी त्यांनी औद्योगिक कामगारांप्रमाणे रस्त्यावर उतरून संघर्षाच्या मार्गाचा अवलंब करू नये किंवा संप, निदर्शने. अशा गोष्टींचा वारंवार वापर करू नये, अशी सामान्य लोकांची त्यांच्याकडून अपेक्षा असते. सनदी सेवकांनी संघर्षाच्या मार्गाचा त्याग करावा अशी अपेक्षा सर्वजण करित असतील तर त्यांच्या तक्रारींचे किंवा गा-हाण्यांचे योग्य प्रकारे निवारण करण्यासाठी दुसरी एखादी यंत्रणा उभी करणे गरजेचे ठरते. शासन किंवा शासकीय कर्मचारी यांच्यातील वाद शांततेच्या व वाटाघाटीच्या मार्गाने मिटवण्याचे कार्य अशा यंत्रणेच्या माध्यमातून केले जाऊ शकते. अलीकडील काळात कर्मचाऱ्यांचादेखील व्यवस्थापनात सहभाग असला पाहिजे, व्यवस्थापनाने महत्त्वाचे निर्णय घेताना सेवकांची बाजू जाणून घेतली पाहिजे असे प्रतिपादन केले जाते; त्यामुळे तक्रार-निवारणाचे कार्य करणाऱ्या यंत्रणेला आजकाल विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. अनेक देशांत सरकार व सनदी सेवक यांच्यातील मध्यस्थ म्हणून कार्य करणाऱ्या तक्रार-निवारण यंत्रणा स्थापन करण्याकडे लक्ष पुरविले जात आहे, त्याची सुरुवात इंग्लंडपासून झाली; म्हणून इंग्लंडमधील अशा यंत्रणेचे म्हणजे व्हिटले कौन्सिलचे स्वरूप व कार्य यांची

माहिती आपण आता करून घेऊ.

❁ **व्हिटले कौन्सिलची निर्मिती :-**

व्हिटले कौन्सिलची स्थापना प्रथम औद्योगिक क्षेत्रासाठी करण्यात आली होती. पहिल्या महायुद्धाच्या काळात औद्योगिक क्षेत्रात काही तणावाचे व संघर्षाचे प्रश्न उद्भवल्याने इंग्लंडच्या सरकारने देशातील औद्योगिक क्षेत्राच्या पाहणीसाठी १९१७ मध्ये एक समिती स्थापन केली. **इंग्लंडच्या कॉमन्स गृहाचे तत्कालीन सभापती जे. एच. व्हिटले** यांच्या अध्यक्षतेखाली या समितीची स्थापना करण्यात आली. व्हिटले समितीने उद्योगधंद्यांचे मालक आणि कामगारांच्या संघटना यांच्यातील वाद सामंजस्याच्या मार्गाने सोडविण्यावर भर दिला. त्याकरिता मालक व कामगार यांच्या प्रतिनिधींची समान संख्या असलेल्या मंडळाची (कौन्सिल) स्थापना करण्यात यावी आणि या कौन्सिलने परस्पर सहकार्याने व समजूतदारपणाने आपआपसातील वादग्रस्त प्रश्नांची सोडवणूक करावी, अशी शिफारस तिने केली. पुढे १९१९ मध्ये सनदी सेवेतही ही योजना राबविण्याचा निर्णय घेण्यात आला. त्यानुसार एक राष्ट्रीय मंडळ आणि इतर विभागीय मंडळे यांची स्थापना करण्यात आली.

❁ **व्हिटले कौन्सिलचे संघटन :-**

व्हिटले यंत्रणेत सनदी सेवेच्या सर्व वर्गासाठी एक 'राष्ट्रीय व्हिटले कौन्सिल' आणि सनदी सेवेतील प्रत्येक विभागासाठी स्वतंत्र 'विभागीय कौन्सिल' यांचा अंतर्भाव होतो. राष्ट्रीय व्हिटले कौन्सिलमध्ये एकूण ५४ सभासद असतात. त्यापैकी निम्मे म्हणजे २७ सभासद हे शासनाचे प्रतिनिधी असतात तर उर्वरित २७ सभासद हे सेवकांचे किंवा कर्मचाऱ्यांचे प्रतिनिधी असतात. शासनाचे प्रतिनिधी म्हणून सनदी सेवेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना स्थान देण्यात आलेले असते. राष्ट्रीय व्हिटले कौन्सिलचा अध्यक्ष शासनाच्या प्रतिनिधींमधून निवडला जातो; तर उपाध्यक्ष हा कर्मचाऱ्यांच्या प्रतिनिधींमधून निवडला जातो. प्रशासनातील सामान्य स्वरूपाच्या प्रश्नांचा विचार राष्ट्रीय कौन्सिलमध्ये केला जातो.

❁ **विभागीय कौन्सिल :** सनदी सेवेतील प्रत्येक विभागाच्या प्रश्नांचा स्वतंत्रपणे विचार करण्यासाठी विभागीय कौन्सिलची स्थापना करण्यात आलेली असते. विभागीय कौन्सिलमध्ये राष्ट्रीय कौन्सिलच्या सभासद संख्येपेक्षा कमी सभासद असतात. प्रत्येक विभागीय कौन्सिल आपल्या विभागाशी संबंधित असलेल्या प्रश्नांचा विचार करते. याखेरीज, स्थानिक पातळीवरील प्रश्नांची सोडवणूक करण्यासाठी जिल्हा कौन्सिलची स्थापना करण्यात आलेली असते.

❁ **व्हिटले कौन्सिलची उद्दिष्टे :-**

व्हिटले कौन्सिलची प्रमुख उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे :-

१) सनदी सेवेतील कर्मचाऱ्यांच्या समस्या व तक्रारी यासंबंधी विचारविनिमय करण्यासाठी

एक यंत्रणा उभी करणे.

- २) सनदी सेवकांच्या सेवाशर्ती किंवा सेवाविषयक नियम यासंबंधीची सर्वसाधारण तत्त्वे निश्चित करणे.
- ३) प्रशासकीय यंत्रणेत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी सेवकांचे अनुभव व त्यांच्या कल्पना यांचा आवश्यक तेथे उपयोग करून घेणे.
- ४) प्रशासकीय संघटनेच्या कार्यक्षमतेत वाढ करण्यासाठी शासन व सनदी सेवक यांच्यातील सहकार्य वाढविण्याचा प्रयत्न करणे.
- ५) सनदी सेवकांचे प्रशासनविषयक ज्ञान वाढविण्यासाठी त्यांच्या शिक्षणाला उत्तेजन देणे.

❁ **मूल्यमापन :-**

व्हिटले कौन्सिलमुळे कामगारांमधील लढाऊ वृत्ती कमी होईल असे कामगार संघटनांना वाटत असते. शासनातील उच्च पदस्थ अधिकाऱ्यांनादेखील व्हिटले कौन्सिलविषयी फारशी आस्था वाटत नाही. उच्चपदस्थ अधिकाऱ्यांचे राज्यकर्त्यांशी प्रत्यक्ष संबंध येत असतात. त्यांच्यात जिव्हाळ्याचे नाते प्रस्थापित झालेले असते; त्यामुळे त्यांना व्हिटले कौन्सिलसारख्या यंत्रणेची गरज भासत नाही. व्हिटले कौन्सिलच्या अधिकारांवर काही मर्यादाही पडलेल्या असतात. उदाहरणार्थ, सनदी सेवकांशी संबंधित असलेल्या अत्यंत महत्त्वाच्या प्रश्नांवर निर्णय घेण्याचे अधिकार त्याला प्राप्त झालेले नसतात. धोरणविषयक बाबींशी संबंधित असलेल्या प्रश्नांवरदेखील निर्णय घेण्याचे अधिकार त्याला नसतात.

सनदी सेवकांशी संबंधित असलेल्या प्रश्नांवर चर्चा विचार विनिमय, याद्वारे मार्ग काढण्याचा प्रयत्न व्हिटले कौन्सिल करते; त्यामुळे शासन व सनदी सेवक यांच्यातील संघर्ष टाळणे बऱ्याच वेळा शक्य होते. सर्वात महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे; सनदी सेवेतील अधिकारी वर्ग व कर्मचारी वर्ग यांच्यात मोकळेपणाने चर्चा व विचारविनिमय होत असल्याने त्यांचे परस्परांविषयी असलेले गैरसमज दूर होतात. व्हिटले कौन्सिलमुळे परस्पर संवादाचा मार्ग प्रशस्त होतो. साहजिकच, अधिकारी वर्ग व कर्मचारी वर्ग यांच्यात मित्रत्वाचे व जिव्हाळ्याचे नाते तयार होते. व्हिटले कौन्सिलची ही अतिशय महत्त्वाची अशी जमेची बाजू होय.

□ **भारतातील संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणा :-**

❁ **स्टाफ मंडळे :-**

इंग्लंडमधील व्हिटले कौन्सिलच्या धर्तीवर भारतातही शासन व कर्मचारी यांच्या प्रतिनिधीचा समावेश असलेल्या समित्यांची निर्मिती करण्याचे प्रयत्न झाले आहेत. पहिला वेतन आयोग आणि

दुसरा वेतन आयोग या दोन्ही वेतन आयोगांनी केंद्र सरकारला सनदी सेवांच्या तक्रारींचे निवारण करण्यासाठी अशा समित्यांची स्थापना करण्यासंबंधी शिफारस केली होती. त्यानुसार १९५४ मध्ये केंद्र सरकारच्या गृहमंत्रालयाने स्टाफ समित्यांची (Staff Committees) स्थापना करण्याविषयी एक परिपत्रक सर्व मंत्रालयांना पाठविले. पुढे १९५७ मध्ये स्टाफ समित्यांचे स्टाफ मंडळे (Staff Councils) असे नामांतर करण्यात आले; परंतु कर्मचाऱ्यांचे प्रश्न सोडविण्याच्या किंवा त्यांच्या तक्रारींचे निवारण करण्याच्या बाबतीत स्टाफ मंडळांना भरीव स्वरूपाची कामगिरी करता आली नाही.

❁ संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणा :-

स्टाफ मंडळाच्या असमाधानकारक कामगिरीमुळे केंद्र सरकारने कर्मचाऱ्यांच्या तक्रार-निवारण प्रश्नासंबंधी १९६० मध्ये एक नवी योजना पुढे आणली. ही योजना म्हणजे 'संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणा' (Joint Consultative Machinery) होय. अर्थात सरकारने या योजनेची रूपरेषा १९६० मध्येच मांडली असली तरी तिची प्रत्यक्ष सुरुवात १९६६ मध्ये झाली.

❁ संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेची उद्दिष्टे :-

संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेची उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे :-

- १) शासन आणि त्याचे कर्मचारी यांच्यात सौहार्दपूर्ण संबंध निर्माण करण्यास चालना देणे.
- २) समान हिताच्या मुद्द्यांवर शासन आणि कर्मचारी यांच्यात सहकार्य घडवून आणण्याचा प्रयत्न करणे.
- ३) सार्वजनिक सेवेची कार्यक्षमता वाढविणे.

सनदी सेवाकांपैकी वर्ग-१ व वर्ग-२ च्या सेवांचा अपवाद करता सर्व सेवाकांसाठी संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणा स्थापन करण्यात आली आहे. या संयुक्त विचार विनिमय यंत्रणेत राष्ट्रीय मंडळ, विभागीय मंडळे आणि स्थानिक किंवा प्रादेशिक मंडळे यांचा अंतर्भाव करण्यात आला आहे. वरवर पाहता ही त्रिस्तरीय योजना वाटत असली तरी तिन्ही स्तरांवरील मंडळांचा परस्परांशी कसलाही संबंध नाही. तिन्ही स्तरांवरील मंडळे स्वतंत्रपणे आपले कार्य करतात.

❁ राष्ट्रीय मंडळ :-

संयुक्त विचार विनिमय यंत्रणेअंतर्गत स्थापन करण्यात आलेले राष्ट्रीय मंडळ (National Council) हे सर्वात वरिष्ठ स्तरावर कार्यरत असलेले मंडळ होय. केंद्र शासनाचा कॅबिनेट सचिव हा राष्ट्रीय मंडळाचा अध्यक्ष असतो. या मंडळात शासनाचे २५ प्रतिनिधी असतात. त्यांची नियुक्ती केंद्र सरकार करते. मंडळावरील कर्मचाऱ्यांच्या प्रतिनिधींची संख्या ६० इतकी असते. राष्ट्रीय मंडळ शासकीय कर्मचाऱ्यांशी संबंधित असलेल्या किमान वेतन, महागाई भत्ता यासारख्या सामान्य बाबींसंबंधी

विचारविमर्श करते. तसेच एकापेक्षा अधिक विभागांशी समान असणाऱ्या कर्मचाऱ्यांच्या प्रश्नासंबंधीही ते विचार करते. राष्ट्रीय मंडळाची बैठक चार महिन्यांतून किमान एकदा तरी बोलावली जाते.

❁ विभागीय मंडळ :-

संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेच्या प्रत्येक विभागासाठी एक स्वतंत्र विभागीय मंडळाची (Departmental Council) निर्मिती करण्याची तरतूद आहे. अर्थात एखाद्या मंत्रालयात दोन किंवा त्यापेक्षा अधिक लहान विभागांचा अंतर्भाव होत असेल तर अशा मंत्रालयात किंवा विभागात कार्यरत असलेल्या कर्मचाऱ्यांशी संबंधित प्रश्नांचा विचार विभागीय मंडळ करते. विभागीय मंडळात शासनाचे जास्तीत-जास्त दहा प्रतिनिधी असतात. त्यांची नियुक्ती केंद्र सरकार करते. कर्मचाऱ्यांच्या प्रतिनिधींची संख्या २० ते ३० या दरम्यान असते. एखाद्या विभागात कार्यरत असलेल्या कर्मचाऱ्यांची संख्या विचारात घेऊन विभागीय मंडळावर त्यांचे किती प्रतिनिधी असावेत हे निश्चित केले जाते. विभागीय मंडळाची बैठक तीन ते चार महिन्यांतून किमान एकदा तरी बोलवली जाते.

❁ प्रादेशिक किंवा स्थानिक मंडळ :-

प्रादेशिक किंवा स्थानिक मंडळाची (Regional or Local Council) निर्मिती स्थानिक पातळीवरील प्रश्नांचा विचार करण्यासाठी झालेली असते. या मंडळाला कार्यालय मंडळ (Office Council) असेही म्हणतात. कामाची परिस्थिती, कर्मचारी कल्याण, कार्यक्षमतेत सुधारणा इत्यादी बाबींसंबंधी प्रादेशिक मंडळ विचार विनिमय करते. या मंडळात पाच शासकीय प्रतिनिधी व आठ कर्मचारी प्रतिनिधी यांचा समावेश असतो.

❁ मूल्यमापन :-

संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेच्या कामकाजाबद्दल सरकारच्या वतीने अनुकूल मतप्रदर्शन केले जात असल्याचे पहावयास मिळते. चौथा वेतन आयोग व पाचवा वेतन आयोग यांनीही आपल्या अहवालात संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेच्या कामकाजाबद्दल समाधान व्यक्त केले आहे; परंतु या यंत्रणेचे वस्तुनिष्ठ दृष्टिकोनातून मूल्यमापन केल्यास तिच्या आजवरच्या कामकाजासंबंधी समाधान व्यक्त करण्यासारखी परिस्थिती नाही, असेच म्हणावे लागते. भारताच्या सनदी सेवेत व्हिटलेवाद आणण्यासाठी संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणा प्रस्थापित करण्यात आली होती; परंतु व्हिटलेवाद यशस्वीरित्या राबविण्यासाठी शासन व कर्मचारी या दोघांनीही चर्चा, विचारविनिमय या मार्गाने प्रश्नांची तड लावण्याची मानसिकता ठेवावी लागते. त्याकरिता दोन्ही पक्षांनी देवाण-घेवाणीला तयार असावे लागते. परंतु भारतातील संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेत या भावनेचा किंवा तडजोडीच्या वृत्तीचा अभाव असल्याचे चित्र दिसते.

संयुक्त विचारविनिमय यंत्रणेच्या असमाधानकारक कामगिरीमुळे शासकीय कर्मचाऱ्यांची गाऱ्हाणी

व तक्रारी यांची चर्चा व वाटाघाटीच्या मार्गाने तड लावण्यात म्हणावे तसे यश आतापर्यंत तरी आले नाही. साहजिकच, कर्मचाऱ्यांना मोर्चे, निदर्शने, संप यांसारख्या संघर्षात्मक मार्गांचा अवलंब करावा लागतो. संघर्षाच्या मार्गानेच आपले प्रश्न सोडविता येतात. असे कर्मचाऱ्यांना वाटू लागते; त्यामुळे अशा मार्गावरील त्यांचा विश्वास दृढ होऊ लागतो. लोकप्रशासनाच्या संघटनेच्या दृष्टीने कर्मचाऱ्यांची ही मानसिकता निश्चितच हितावह नसते. शासन व सनदी सेवक यांच्यात आत्मविश्वासाचे वातावरण तयार झाले की संघटनेची कार्यक्षमता व प्रभाव यावर त्याचा विपरित परिणाम होतो. वरील सर्व गोष्टींचा विचार करता तक्रार निवारणासंबंधीची यंत्रणा अधिक कार्यक्षम बनविणे किती गरजेचे आहे हे स्पष्ट होते.

* स्वयं-अध्ययन प्रश्न-१ *

□ रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.

१. नोकरशाहीच्या हाती केंद्रित झालेली सत्ता व अधिकार यांची 'नवी हुकूमशाही' असे वर्णन यांनी केले.

(अ) लॉर्ड हेवार्ट	(क) मॅक्स वेबर
(ब) हॅरॉल्ड लास्की	(ड) हर्बर्ट सायमन.
२. नोकरशाहीला मलिदा पध्दती म्हणून ओळखतात.

(अ) ज्ञाति	(ब) आश्रयदायी	(क) पालक	(ड) गुणवत्ता.
------------	---------------	----------	---------------
३. यांच्या मते, सेवकांची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर केलेली बदली म्हणजे बढती होय.

(अ) एल. डी. व्हाईट	(क) विलोबी
(ब) फ्लिप्तो	(ड) मॅक्स वेबर.
४. व्हिटले कौन्सिलमध्ये सदस्य असतात.

(अ) १३	(ब) २७	(क) ४५	(ड) ५४.
--------	--------	--------	---------

४.२.२ वित्तीय प्रशासन

□ वित्तीय प्रशासन म्हणजे काय?

वित्तीय प्रशासन या शब्द प्रयोगात राज्याच्या आर्थिक व्यवहाराशी संबंधित असलेल्या कर व्यवस्था, उत्पन्नाची व्यवस्था, खर्चाची योजना, जमा व खर्च यांचा हिशेब पध्दती, हिशेब

तपासणीची व्यवस्था यासारख्या सर्व प्रक्रियांचा अंतर्भाव होतो.

❁ **वित्तीय प्रशासनाची कार्ये :-**

वित्तीय प्रशासन ही एक गतिशील प्रक्रिया आहे. या प्रक्रियेत अनेक कार्ये समाविष्ट असतात. त्यापैकी काही महत्त्वाची कार्ये पुढीलप्रमाणे :-

१. **अंदाजपत्रकाची निर्मिती :** अंदाजपत्रक तयार करणे, म्हणजे आगामी आर्थिक वर्षासाठी राज्याच्या उत्पन्नाचे व खर्चाचे अंदाज बांधणे.
२. **विधिमंडळाची मान्यता :** अंदाजपत्रकाला म्हणजे उत्पन्न व खर्च यांच्या अंदाजाला विधिमंडळाची मान्यता घेणे.
३. **अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी :** अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करणे; म्हणजे अंदाजपत्रकातील तरतुदीनुसार पैसा जमा करणे आणि त्या पैशाच्या खर्चाचे नियमन करणे.
४. **कोशाचे व्यवस्थापन :** कोशाचे व्यवस्थापन करणे, म्हणजे जमा झालेला पैसा सुरक्षित ठेवणे आणि खर्च करावयाच्या पैशाची योग्य व्यवस्था करणे.
५. **लेखा व लेखा परीक्षण :** जमा झालेल्या व खर्ची पडलेल्या पैशाचा हिशोब ठेवणे आणि त्या हिशोबाची तपासणी करून घेणे.

❁ **अंदाजपत्रक : संकल्पना व अर्थ :-**

अंदाजपत्रक तयार करणे, ही शासनाच्या वित्तीय प्रशासनातील पहिली पायरी होय. विधिमंडळाचे नियंत्रण आणि कार्यकारी मंडळाचे व्यवस्थापन यांचे एक प्रभावी साधन म्हणून अंदाजपत्रकाकडे पाहिले जाते. लोकशाही व्यवस्थेत सत्ताधारी पक्षाच्या धोरणाचे प्रतिबिंब अंदाजपत्रकात पडलेले असते.

अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्प (Budget) हा शब्द फ्रेंच भाषेतील 'Bougette' या शब्दापासून तयार झाला आहे. 'Bougette' या फ्रेंच शब्दाचा अर्थ 'चामड्याची पिशवी' असा होतो. इंग्लंडमध्ये पूर्वीच्या काळी अर्थमंत्री कॉमन्स सभागृहात अंदाजपत्रक सादर करण्यासाठी जात असताना त्यासंबंधीची कागदपत्रे चामड्याच्या पिशवीमधून अथवा बॅगेतून नेत असत. त्यातून पुढे अंदाजपत्रकासाठी किंवा सरकारच्या जमाखर्चाच्या विवरणपत्रांसाठी 'बजेट' हा शब्दप्रयोग रूढ झाला. यातील गंमतीचा भाग असा की, अगदी सुरुवातीला संसद सदस्यांनी त्याचा उपरोधाने वापर केला होता.

❁ **व्याख्या :-**

❁ **डिमाँक :** "अंदाजपत्रक म्हणजे अशा प्रकारची आर्थिक योजना की, ज्यामध्ये भूतकाळातील आर्थिक अनुभवाचे सार व वर्तमानकाळातील तरतूद यांचा अंतर्भाव असतो आणि भविष्यातील विशिष्ट

कालावधीसाठी त्याची निर्मिती झालेली असते.”

✱ **मनरो** : “अंदाजपत्रक ही आगामी आर्थिक वर्षासाठी तयार केलेली आर्थिक व्यवहारांची योजना असते. त्यामध्ये एका बाजूला अनुमानित जमा आणि दुसऱ्या बाजूला संपूर्ण खर्च यांचा उल्लेख असतो.”

✱ **टेलर** : “अंदाजपत्रक म्हणजे सरकारची एका निश्चित कालावधीची आर्थिक योजना होय.”

❁ **अंदाजपत्रकाचे प्रकार :-**

अंदाजपत्रकांचे वर्गीकरण पुढील प्रकारच्या विविध आधारांवर केले जाते.

अ) अर्थसंकल्प कोणी तयार केला यावरून अर्थसंकल्पाचे तीन प्रकार पाडले जातात.

१) विधी विभागीय पध्दतीचे अंदाजपत्रक.

२) कार्यपालिका पध्दतीचे अंदाजपत्रक.

३) आयोग किंवा मंडळ पध्दतीचे अंदाजपत्रक.

ब) अर्थसंकल्पांची संख्या किती असते, यावरून दोन प्रकार पाडले जातात.

१) एकात्मक किंवा एकल अर्थसंकल्प.

२) अनेकात्मक अर्थसंकल्प.

क) अर्थसंकल्पाच्या स्वरूपावरून अंदाजपत्रकाचे तीन प्रकार पाडले जातात.

१) संतुलित अर्थसंकल्प.

२) बचतीचा अर्थसंकल्प.

३) तुटीचा अर्थसंकल्प.

ड) अर्थसंकल्पाच्या कालावधीवरून दोन प्रकारची अंदाजपत्रके दिसून येतात.

१) अल्पकालीन स्वरूपाचे अंदाजपत्रक.

२) दीर्घकालीन स्वरूपाचे अंदाजपत्रक.

इ) खर्चाच्या विभागणीच्या उद्देश व कार्यानुसार अर्थसंकल्पाचे दोन प्रकार पाडले जातात.

१) परंपरागत अर्थसंकल्प.

२) पुरोगामी अर्थसंकल्प.

फ) निष्पत्ती अर्थसंकल्प.

१. अर्थसंकल्पांची प्रक्रिया (Budget Process)

सामान्यतः अर्थसंकल्पाच्या प्रक्रियेत पुढील अवस्थांचा समावेश होतो.

- १) राज्याच्या शासन विभागाकडून म्हणजे अर्थखात्याकडून अंदाजपत्रक तयार करणे.
- २) नंतर ते अंदाजपत्रक कायदे मंडळाकडून मंजूर करून घेणे.
- ३) अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करणे. शासनाच्या विविध विभागांमार्फत अंमलबजावणीचे कार्य योग्य प्रकारे पार पाडणे.
- ४) अंदाजपत्रकाप्रमाणे पैसा योग्य गोष्टीवर खर्च झाला आहे की नाही याविषयी तपासणी करणे. म्हणजेच सार्वजनिक खर्चावर नियंत्रण ठेवणे.

थोडक्यात, अंदाजपत्रक निर्मिती, त्यास संसदेची मान्यता, अंमलबजावणी आणि आर्थिक नियंत्रण या गोष्टी आर्थिक प्रशासनाच्या दृष्टीने महत्त्वाच्या असतात.

(अ) अंदाजपत्रक तयार करणे :-

आर्थिक वर्षाची सुरुवात निरनिराळ्या देशांत निरनिराळ्या वेळी होते. उदा. भारत, इंग्लंड या देशांत आर्थिक वर्षाची सुरुवात १ एप्रिलपासून होते आणि आर्थिक वर्ष ३१ मार्चला संपते. अमेरिका, इटली या देशात आर्थिक वर्षाची सुरुवात १ जुलैला होऊन ३० जूनला आर्थिक वर्ष संपते. भारत हा शेतीप्रधान देश असल्याने हवामान व पिके यांचा विचार करून आर्थिक वर्षाची सुरुवात १ जानेवारीला करावी आणि ३१ डिसेंबरला वर्ष संपवावे अशी विचारसरणी पुढे येत आहे. परंतु सध्या भारतीय अर्थसंकल्पाची सुरुवात १ एप्रिलला होऊन ३१ मार्चला आर्थिक वर्ष संपते. त्यामुळे अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीच्या तयारीला ऑगस्ट-सप्टेंबरमध्ये सुरुवात केली जाते.

अंदाजपत्रकाची रूपरेषा व आराखडा ठरविण्याची जबाबदारी पूर्णपणे अर्थमंत्रालयावर असली तरीही या कार्यात प्रशासकीय मंत्रालय, नियोजन मंडळ, नियंत्रक अधिकारी इत्यादी घटकांची मदत होत असते. भारतातील अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीची सुरुवात ऑगस्ट-सप्टेंबरमध्ये होते, त्यावेळी अर्थखात्याकडून इतर खात्यांच्या विभाग प्रमुखांमार्फत आपल्या खात्यातील विभागीय व स्थानिक अधिकाऱ्यांकडून खात्याच्या खर्चासंबंधीची माहिती मागवितो. माहिती भरून जे फॉर्म खाते प्रमुखाकडे पाठविले जातात त्यात पुढील माहिती पुरवावी लागते.

- १) मागील वर्षातील प्रत्यक्ष खर्च.
- २) चालू वर्षातील स्वीकृत अंदाज.

- ३) चालू वर्षातील सुधारित अंदाज.
- ४) आगामी वर्षासाठी अंदाजित खर्च.
- ५) चालू वर्षासाठी आतापर्यंत झालेला प्रत्यक्ष खर्च.
- ६) मागील वर्षातील त्याच काळात प्रत्यक्ष झालेला खर्च.

वरील प्रकारची माहिती भरून, त्या माहितीचे पुढे संकलन करून, निरीक्षण करून आगामी वर्षातील खर्च अंदाजित करण्यात येतो. प्रत्येक खाते अशा रीतीने योग्य माहितीच्या आधारे आपले जमाखर्चाचे अंदाज निर्माण करण्याचे कार्य करित असते. ही माहिती अर्थ मंत्रालयाकडे पाठविण्यापूर्वी तिचे सूक्ष्म निरीक्षण व परीक्षण केले जाते. सर्व खातेप्रमुखांकडून पाठविलेली अनुमाने प्रशासकीय मंत्रालयाकडे (Administrative Department) येतात. या मंत्रालयाकडून आलेल्या माहितीचे परीक्षण होते. योग्य त्या सुधारणा करून नोव्हेंबर महिन्यात ही अनुमाने (Estimates) अर्थमंत्रालयाकडे पाठविली जातात.

(ब) अर्थमंत्रालयाकडून अनुमानाची तपासणी (Scrutiny by the Finance Ministry)

विविध खात्यांकडून आलेली अनुमाने अर्थमंत्रालयाकडून सूक्ष्मपणे तपासली जातात. अर्थमंत्रालयाकडून होणारे निरीक्षण व परीक्षण सामान्यतः काटकसरीच्या दृष्टीकोनातून होत असते. यावेळी भारताचे महालेखापाल (Accountant General) यांच्याकडून अनुमानाविषयी आलेल्या सूचना, शिफारशी व सुधारणा यांचा विचार करावा लागतो. कारण अर्थमंत्रालयाकडे जेव्हा विविध खात्यांकडून अनुमाने येतात तेव्हा त्याची एक प्रत महालेखापालाकडे जाते. अर्थसंकल्पीय अनुमानांची तीन विभागांत विभागणी केली जाते.

१) स्थायी स्वरूपाचा खर्च (Standing Charge) : स्थायी संस्थांचे वेतन, भत्ते व इतर खर्च यांचा समावेश या खर्चात केला जातो. यासंबंधीचे निरीक्षण व तपासणी अंदाजपत्रकीय विभागामार्फत (Budget Division) होते.

२) प्रचलित किंवा चालू योजना : जे विषय व त्यासंबंधीच्या योजना कायमपणे चालू असतात, त्याविषयीच्या अनुमानाचे परीक्षण, खर्च विभागामार्फत (Department of Expenditure) होते. या परीक्षणाद्वारे त्या योजनांची झालेली प्रगती समजून येते.

३) नवीन योजना (New Schemes) : आगामी वर्षात सुरू करण्यात येणाऱ्या नव्या योजनांविषयीच्या अनुमानांचे परीक्षण आर्थिक बाबींसंबंधीच्या विभागामार्फत (Department of Economic Affairs) केले जाते. नवीन योजनांची आवश्यकता व त्यावरील अंदाजित खर्च यांची तपासणी काळजीपूर्वक करावी लागते. कारण, नवनवीन योजना निर्माण केल्यामुळे देशाच्या आर्थिक स्थैर्यावर परिणाम होतो.

अर्थमंत्रालयाकडून संकल्पित खर्चाची कसून चौकशी केली जाते. विशेषतः खर्चाच्या नव्या बाबींची चौकशी केली जाते. संकल्पित खर्चात वाढ का केली? आवश्यकता का भासली? त्यासाठी पैसा कोठून उभारता येईल? नवीन योजना समाज विकासाला उपयुक्त हितकारक ठरेल काय? अशा विविध दृष्टिकोणातून शहानिशा केली जाते व अनुमानित खर्चात काटकसर सुचविली जाते. काहीवेळा प्रशासकीय मंत्रालयाकडून सुचविलेली नवीन खर्चाची योजना नाकारली जाते. अशावेळी प्रशासकीय मंत्रालयापेक्षा अर्थमंत्रालयाला महत्त्व दिले जाते. अशा रितीने अर्थमंत्रालय खात्यांवर व त्यांच्या खर्चावर नियंत्रण ठेवते.

अर्थमंत्रालयाकडून खर्चासंबंधीच्या अनुमानांचे (Estimates of Expenditure) परीक्षाणाचे कार्य पूर्ण झाल्यानंतर जमेच्या बाबींसंबंधी अनुमान (Estimates of Revenue) तयार करण्याचे कार्य सुरू होते. काही कर स्थायी स्वरूपाचे असतात; परंतु काही नवीन कर बसवावे लागतात. या बाबतीत अर्थमंत्रालयाला आयकर विभाग, सीमा शुल्क विभाग, केंद्रीय उत्पादन कर विभाग यामार्फत अचूक माहिती पुरविली जाते. मागील वर्षाच्या जमेच्या बाबींचा योग्य प्रकारे विचार करून आगामी आर्थिक वर्षासाठी जमेसंबंधी अनुमान (Estimates) करण्यात येते.

अशा रितीने वित्त मंत्रालयाचा अर्थमंत्री सरकारच्या जमेच्या व खर्चाच्या अंदाजित बाजू निश्चित करतो. यासंबंधी अर्थखाते (१) वार्षिक वित्तीय विवरण पत्र (Annual Financial Statement), (२) अनुदानाची मागणी (Diamond for Grants). अशी दोन विवरण पत्रे तयार करते. सामान्यतः डिसेंबर महिन्यात अंदाजपत्रक अर्थखात्याकडून तयार होते.

(क) मंत्रिमंडळाची संमती

अर्थमंत्री पंतप्रधानांशी आर्थिक ध्येयधोरणांसंबंधी चर्चा करून, योग्य ते फेरफार करून अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीचे काम पूर्ण करतो. नंतर हे अंदाजपत्रक मंत्रिमंडळाच्या बैठकीत चर्चेसाठी व मंजूरीसाठी ठेवले जाते. मंत्रिमंडळाच्या संमतीनंतर ते अंदाजपत्रक संसदेत मांडण्यासाठी तयार झाले असे समजले जाते.

इंग्लंडमध्ये ट्रेझरीमार्फत अंदाजपत्रक तयार केले जाते. अमेरिकेत 'ब्युरो ऑफ दि बजेट' मार्फत अर्थसंकल्प तयार केला जातो. तर भारतात अर्थमंत्रालयाकडून अंदाजपत्रक निर्मिती होत असते.

४. अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मान्यता (Enactment of Budget)

लोकशाही शासन पध्दतीत सरकारला कायदे मंडळाच्या संमतीशिवाय कोणताही कर लादता येत नाही किंवा एकही पैसा खर्च करता येत नाही. अर्थमंत्रालयाने निर्माण केलेल्या अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मंजूरी (Legislative Approval) घ्यावी लागते. राष्ट्रपतीच्या शिफारशीने अंदाजपत्रक संसदेत मांडले जाते. भारतात अंदाजपत्रकाला मंजूरी मिळताना पुढील पाच अवस्थांमधून जावे लागते.

- १) कायदे मंडळात अंदाजपत्रक मांडणे (Introduction of the Budget).
- २) अंदाजपत्रकावरील सामान्य चर्चा (General Discussion).
- ३) अनुदानासंबंधी मागण्यांवर मतदान (Voting on Demand for Grants).
- ४) विनियोजन विधेयकासंबंधी विचार व मान्यता (Consideration and passing of the Appropriation Bill).
- ५) करासंबंधी मतदान-अर्थविधेयकाला मान्यता (Consideration and passing of the taxation proposals i.e. Finance Bill).

१. कायदे मंडळात अंदाजपत्रक मांडणे (Introduction of the Budget)

अंदाजपत्रकीय अधिवेशनाची सुरुवात फेब्रुवारीमध्ये होते, संसदेला दोन प्रकारची अंदाजपत्रके सादर केली जातात. सामान्य अंदाजपत्रक (General Budget) आणि रेल्वे अंदाजपत्रक (Railway Budget) असे दोन प्रकार केले जात होते. पण अलिकडे एकच अंदाजपत्रक सादर केले जाते. लोकसभेत (कनिष्ठ सभागृह) सामान्य अंदाजपत्रक अर्थमंत्र्यांकडून राष्ट्रपतींच्या शिफारशीने फेब्रुवारी महिन्याच्या शेवटच्या दिवशी मांडले जाते. लोकसभेत अंदाजपत्रक मांडताना अर्थमंत्री अंदाजपत्रकीय भाषण (Budget Speech) देतो. अंदाजपत्रकासहित भाषणाच्या प्रती सर्व सभासदांना वाटल्या जातात. या अवस्थेत अंदाजपत्रकासंबंधीची सर्वसाधारण माहिती सभासदांना मिळते.

२. अंदाजपत्रकावरील सामान्य चर्चा (General Discussion)

संसदेला अंदाजपत्रक प्रस्तुत केल्यानंतर एक आठवड्याने त्यावर सर्वसाधारण चर्चा होते. ही चर्चा साधारणतः तीन ते चार दिवस चालते. या चर्चेच्यावेळी अंदाजपत्रकात समाविष्ट केलेल्या सर्व बाबींचा साधक-बाधक विचार केला जातो. सामान्यतः सरकारचे आर्थिक धोरण, सामान्य प्रशासन, देशाची आर्थिक स्थिती याचा विचार अंदाजपत्रकाच्या संदर्भात केला जातो. या अवस्थेत अंदाजपत्रकातील मागण्यांवर मतदान होत नाही. केवळ चर्चा होवून संसदेतील सभासदांची अंदाजपत्रकाबाबतची मते समजून येतात. विरोधी पक्षाच्या सदस्यांनी विचारलेल्या प्रश्नांना अर्थमंत्री चर्चेच्या शेवटी उत्तरे देत असतो. अंदाजपत्रकावरील ही सामान्य चर्चा संसदेच्या दोन्ही गृहांत एकाचवेळी चालू असते.

३. अनुदानासंबंधी मागण्यांवर मतदान (Voting on Demand for Grants)

अंदाजपत्रकावरील सामान्य चर्चेनंतर लोकसभेत मागण्यांना मंजूरी देण्याची प्रक्रिया सुरू होते. मागण्यांवर मतदान करण्याचा अधिकार लोकसभा या कनिष्ठ गृहाला आहे. राज्यसभेला असा अधिकार नाही. राज्यसभेला चर्चा करण्याचा अधिकार आहे. पण मत मांडून मंजूरी देण्याचा अधिकार नाही. लोकसभेत प्रत्यक्ष खात्याच्या खर्चासंबंधी जी मागणी (Demand) येते तिला मंजूरी देण्यात येते.

प्रत्येक मागणी चर्चेस व मतास टाकतेवेळी संबंधित मंत्री छोटेसे भाषण करतो आणि विरोधी पक्ष टिकेद्वारे आपले मत मांडत असतो.

या अवस्थेत तीन प्रकारचे कपात प्रस्ताव (Cut Motion) मांडले जातात.

अ) निधिसंबंधी कपात.

ब) काटकसरीसंबंधी कपात.

क) प्रतीक कपात.

वरील प्रकारच्या कपाती प्रस्तावावर चर्चा झाल्यानंतर संबंधित मंत्री प्रश्नांची उत्तरे देतो व मांडलेले कपात प्रस्ताव मागे घेण्याची विनंती करतो. सामान्यतः विरोधी पक्षांनी असे प्रस्ताव मांडलेले असल्यामुळे ते परत घेतले जात नाहीत. त्यामुळे त्यावर मतदान घेतले जाते आणि सत्तारूढ पक्षाच्या बहुमताने ते प्रस्ताव मान्य होतात. चर्चेनंतर लोकसभेत मागण्यांवर मतदान घेण्यात येते. बहुमताने मागणी (Demand) मंजूर झाली की, तिचे रूपांतर अनुदानात (Grant) होते. अनुदानविषयक मागण्या मंजूर करण्यासाठी २६ दिवस दिले जातात. प्रत्येक मागणीवर मतदान घेण्यासाठी ठराविक वेळ दिली जाते; परंतु शेवटच्या दिवशी उरलेल्या सर्व मागण्यांवर चर्चा न होताच मतदान घेतले जाते. त्यामुळेच लोकसभेला खर्चावर नियंत्रण ठेवणे अशक्य होते. एक महत्त्वाची बाब अशी की, लोकसभा एखाद्या मागणीत कपात करील किंवा एखादी मागणी नाकारू शकेल. पण कोणत्याही मागणीत वाढ करू शकत नाही.

भारतात संचित निधी (Consolidated Fund) अंदाजपत्रकातील या संचित निधीच्या भागावर संसदेत चर्चा करण्यात येते. परंतु त्यावर मतदान घेतले जात नाही. राष्ट्रपती, लोकसभा व राज्यसभा या दोन गृहाचे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष, सरन्यायाधिश व इतर न्यायाधिश, महानियंत्रक, महालेखा परीक्षक यांचे वेतन, पेन्शन याबाबतचा खर्च, राष्ट्रीय कर्जाबाबतचे खर्च या सर्वांचा समावेश संचित निधीत केला जातो. याबाबत संसदेला कपात किंवा बदल करता येत नाही. मात्र अशा खर्चाबाबत संसदेला भर टाकता येते. सभागृहाला या खर्चाबाबत मतदानाचा अधिकार दिला नाही. कारण हा संचित निधीचा खर्च कायम स्वरूपाचा असतो. त्यात बदल करण्याची गरज भासत नाही किंवा त्यावर मतदान घेण्यातही वेळ घालवणे योग्य नाही.

४. विनियोजन विधेयकासंबंधी विचार व मान्यता (Consideration and passing of the Appropriation Bill)

मागण्यांवर मतदान झाल्यानंतर एकूण मंजूर खर्चाचा समावेश असलेले खर्च विधेयक संसदेपुढे मांडले जाते. यात संचित निधीचाही समावेश केलेला असतो. लोकसभेच्या मंजूरीसाठी हे विनियोग विधेयक मांडल्यानंतर त्यावर दुरुस्त्या सुचविता येत नाहीत. लोकसभेने मंजूर केलेल्या मागण्यांना

कायदेशीर मंजूरी देवून सरकारला संचित निधीतून खर्च करण्याचा अधिकार देण्यासाठी हे विधेयक मांडले जाते. सर्वसाधारण चर्चा होवून या विधेयकाला मंजूरी दिल्यानंतर हे विधेयक राज्यसभेच्या मंजूरीसाठी पाठविले जाते. खर्च विधेयक (Money Bill) म्हणून हे राज्यसभेकडे आलेले असल्यामुळे राज्यसभा या विधेयकात कोणतीही दुरुस्ती करू शकत नाही.

या विधेयकावर चर्चा करण्यासाठी राज्यसभेला १४ दिवस मुदत दिलेली असते. १४ दिवसांच्या आत त्यावर चर्चा करून शिफारशी, सूचना करून हे विधेयक लोकसभेकडे येते. या शिफारशी मान्य केल्याच पाहिजेत असे बंधन लोकसभेवर नसते. राज्यसभेने १४ दिवसांच्या आत हे विधेयक परत पाठविले नाही तर ते राज्यसभेला मंजूर आहे असे समजून लोकसभेचा सभापती ते विधेयक राष्ट्रपतीच्या संमतीसाठी पाठवितो.

५. करासंबंधी मतदान-अर्थविधेयकाला मान्यता (Consideration and passing of the taxation proposals i.e. Finance Bill)

सरकारी खर्चाची (मागण्यांची) पूर्तता करण्यासाठी लागणाऱ्या रकमेची तरतूद कर बसवून, कर्जे काढून करावी लागते. काही कर स्थायी स्वरूपाचे असतात; परंतु काही कर नव्याने बसवावे लागतात. जकात, आयकर यांचे दर प्रत्येक वर्षी संसदेमार्फत ठरविले जातात. करापासून मिळणारे उत्पन्न फार मोठे असते. सामान्यतः आगामी वर्षात कर लावण्यासंबंधी जे विधेयक किंवा मसूदा तयार केला जातो, त्यास वित्त विधेयक (Finance Bill) असे म्हणतात. अर्थ विषयक विधेयक मंजूर करण्यास जी पध्दती वापरली जाते. तीच पध्दती वित्त विधेयक पास करताना वापरली जाते. हे अर्थविधेयक लोकसभेत मंजूर झाल्यानंतर राज्यसभेकडे मंजूरीसाठी पाठविले जाते. राज्यसभेतून हे विधेयक १४ दिवसांच्या आत मंजूर होऊन येते. ते मुदतीपूर्वी आले नाही तर ते राज्यसभेला मंजूर आहे, असे समजून राष्ट्रपतीच्या संमतीसाठी पाठविले जाते. राष्ट्रपतीच्या मान्यतेनंतर त्याचे कायद्यात रूपांतर होते. इतर अनुदाने (Other Grants) काहीवेळा मंजूर केलेली रक्कम एखाद्या खात्याला अपूर्ण वाटते. तेव्हा खर्चाची ताबडतोब तरतूद व्हावी म्हणून पुढील प्रकारच्या अनुदानांची व्यवस्था केली जाते.

अ) लेखानुदान.

ब) पूरक अनुदान.

क) प्रत्यायानुदान.

(ड) भविष्य निधी :-

भविष्य निधीची निर्मिती करून अकस्मात निर्माण होणाऱ्या खर्चाची तरतूद केली जाते. संसद राष्ट्रपतीकडे हा भविष्य निधी देते. त्यातूनच राष्ट्रपती रकमा खर्च करित असतात. नंतर जेव्हा अधिवेशन सुरू होते तेव्हा त्या खर्चास संसदेकडून मंजूरी घेतली जाते. अशा रितीने अंदाजपत्रकाला

विविध अवस्थांमधून जावे लागते व संसदेची मंजूरी मिळवावी लागते. या मंजूरीनंतर शासनाला जमाखर्चाचे अधिकार प्राप्त होतात.

*** स्वयं-अध्ययन प्रश्न-२ ***

□ रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडा.

१. अंदाजपत्रक (Budget) हा शब्द भाषेतील 'Bougette' या शब्दापासून तयार झाला आहे.
(अ) फ्रेंच (ब) लॅटीन (क) ग्रीक (ड) इंग्लिश.
२. यांच्या मते, अंदाजपत्रक म्हणजे सरकारची एका निश्चित कालावधीची आर्थिक योजना होय.
(अ) डिमॉक (ब) टेलर (क) मनो (ड) अमर्त्य सेन.
३. भारतात रोजी आर्थिक वर्षाची सुरुवात होते.
(अ) १ जानेवारी (ब) ३१ मार्च (क) १ एप्रिल (ड) १ जुलै.
४. इंग्लंडमध्ये मार्फत अंदाजपत्रक तयार केले जाते.
(अ) सांख्यिकी विभाग (क) सर्वमान्य आर्थिक सभा
(ब) ब्युरो ऑफ द बजेट (ड) ट्रेझरी.

४.२.३ प्रशासकीय सुधारणा

□ प्रास्ताविक :-

आधुनिक काळात जगातील सर्वच राष्ट्रांना आपले प्रशासन कार्यक्षम व लोकाभिमुख बनविण्याची आवश्यकता जाणवू लागली आहे. लोकप्रशासन हे राज्यातील जनतेच्या सोयीसाठी असते. जनतेला विविध प्रकारच्या सेवा पुरविणे, हा लोकप्रशासनाचा प्रमुख उद्देश असतो; म्हणून प्रशासन आणि नागरिक यांच्यात निकटचे संबंध प्रस्थापित झाले पाहिजेत. तसेच लोकप्रशासनाकडून राज्यातील नागरिकांच्या असलेल्या अपेक्षांची पूर्तता होण्यासाठी प्रशासनात कार्यक्षमता आणणेही तितकेच महत्त्वाचे आहे.

❁ दुसऱ्या महायुद्धानंतर चालना :-

प्रशासन कार्यक्षम व लोकाभिमुख बनविण्याची गरज किंवा महत्त्व विचारात घेऊन विविध देशांनी त्यादृष्टीने निश्चित स्वरूपाचे पध्दतशीर व संघटित प्रयत्न सुरू केले आहेत; त्यामुळे प्रशासनात

अनेक प्रकारच्या सुधारणा घडून येत आहेत. विशेषतः दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळात प्रशासकीय सुधारणेच्या प्रयत्नांना विशेष चालना मिळाली. या काळात प्रशासकीय कार्यक्षमतेत वाढ करण्यासाठी निरनिराळ्या मार्गांचा शोध घेतला जाऊ लागला. कोणतीही प्रशासकीय संघटना ही विशिष्ट कार्ये पार पाडण्यासाठी आणि निश्चित स्वरूपाची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी निर्माण करण्यात आलेली असते. आधुनिक काळात कोणत्याही देशातील लोकप्रशासनाला नागरी सेवांची उपयुक्तता वाढविण्यासाठी कोणते प्रयत्न केले पाहिजेत, याचा विचार करावा लागतो आणि त्यासाठी विविध मार्ग चोखाळावे लागतात. त्यातूनच प्रशासकीय सुधारणेच्या प्रश्नाला चालना मिळत गेली.

❀ प्रशासकीय सुधारणेसाठी उपाययोजना :-

प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासाठी प्रशासकीय संघटनेच्या कार्यपध्दतीचे पूनर्परीक्षण करणे आवश्यक असते. संघटनेच्या कार्यपध्दतीत कोणते दोष किंवा उणिवा आहेत. याचा प्रथम शोध घ्यावा लागतो, त्यानंतर ते दोष व उणिवा दूर करण्याचे जाणीवपूर्वक प्रयत्न करावे लागतात. प्रशासकीय सुधारणेसाठी सामान्यतः पुढील तीन प्रकारच्या उपाययोजना कराव्या लागतात.

१. रचनात्मक सुधारणा : प्रत्येक संघटनेची एक विशिष्ट रचना असते. काही वेळा संघटनेच्या रचनेतच काही दोष राहून गेलेले असतात, किंवा पुढील काळात तिच्यात काही दोषांचा शिरकाव झालेला असतो. प्रशासकीय सुधारणेसाठी संघटनेच्या रचनेतील हे दोष दूर करणे आणि तिची रचना अधिक परिपूर्ण बनविण्यावर भर देणे आवश्यक ठरते.

२. कार्यपध्दतीत सुधारणा : प्रशासकीय सुधारणेसाठी संघटनेच्या रचनात्मक सुधारणेप्रमाणे कार्यपध्दतीच्या सुधारणेकडेही लक्ष देणे आवश्यक असते. प्रत्येक संघटना आपली उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी विशिष्ट कार्यपध्दतीचा अवलंब करते. तथापि, तिची कार्यपध्दती पूर्णपणे निर्दोष असू शकत नाही. संघटनेच्या कार्यपध्दतीत अनेक दोष निर्माण होत असतात; त्यामुळे तिची कार्यपध्दती सुधारण्यास मोठ्या प्रमाणावर वाव असतो.

३. सेवकांच्या मनोवृत्तीत परिवर्तन : प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासाठी संघटनेच्या रचनेत व कार्यपध्दतीत महत्त्वपूर्ण बदल करणे आवश्यक असले तरी ते पुरेसे नसतात. प्रशासकीय सुधारणेचा संबंध संघटनेत कार्यरत असलेल्या मानवी घटकांशीही असतो. म्हणून प्रशासकीय सुधारणेसाठी संघटनेतील मानवी घटकांचीही दखल घेणे आवश्यक ठरते. त्याकरिता संघटनेत कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांच्या किंवा सेवकांच्या मनात समाधानाची भावना निर्माण होवून ते आपल्या कामात मनापासून रस घेवू लागतील, अशी परिस्थिती कामाच्या ठिकाणी निर्माण करणे गरजेचे असते. थोडक्यात, प्रशासनाची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी आणि ते लोकाभिमुख बनविण्यासाठी प्रशासनातील मानवी घटकांकडेही पुरेसे लक्ष द्यावे लागते.

❁ सुरुवातीचे प्रयत्न :-

प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासाठी आतापर्यंत बरेच प्रयत्न झाले आहेत. या प्रश्नाचा निरनिराळ्या प्रकारे अभ्यास करण्यात आला आहे. त्यादृष्टीने एकोणिसाव्या शतकापासूनच प्रयत्न सुरू झाले असल्याचे पहावयास मिळते. अशा प्रकारचे प्रयत्न प्रथम औद्योगिक व खाजगी क्षेत्रात करण्यात आले. पुढील काळात लोकप्रशासनातही अशा प्रयत्नांना महत्त्व दिले जाऊ लागले.

❁ शास्त्रीय व्यवस्थापन :-

प्रशासकीय सुधारणेसाठी हाती घेण्यात आलेला सुरुवातीचा उपक्रम म्हणून आपणास शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या चळवळीचा उल्लेख करता येईल. एकोणिसाव्या शतकात सुरू झालेल्या या चळवळीचा उद्देश व्यवस्थापनाच्या क्षेत्रात विज्ञानाची पध्दती आणि वैज्ञानिक दृष्टिकोन यांचा अवलंब करणे हा होता. 'शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या चळवळीचा जनक' म्हणून एफ. डब्ल्यू. टेलर याचे नाव घेतले जाते. पुढील काळात हेन्री फेयॉल, एल्टन मेयो, मेरी पार्कर फॉलेट यासारख्या विचारवंतांनीही त्यात मोलाचे योगदान दिले. टेलरने असे प्रतिपादन केले की, व्यवस्थापन हे एक शास्त्र आहे; म्हणून व्यवस्थापनात वैज्ञानिक पध्दतीचा अवलंब करण्याकडे लक्ष देणे गरजेचे आहे. एल्टन मेयो याने आपल्या हावथॉर्न वर्क्स प्रयोगांच्या आधारे असे दाखवून दिले की, प्रशासनात मानवी घटकदेखील अतिशय महत्त्वाचा असतो. मानव हा एक सामाजिक प्राणी आहे आणि कोणत्याही संघटनेत कार्य करणाऱ्या कामगारांचे कार्य ही सामूहिक कृती असते; त्यामुळे कामगारांच्या कार्यक्षमतेचा विचार करताना त्यांचे सामाजिक जीवन तसेच त्यांच्या वर्तनावर प्रभाव पाडणारे इतर घटक यांची दखल घेणे आवश्यक ठरते. मेरी पार्कर फॉलेट हिने व्यवस्थापनाच्या प्रश्नाचा मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनातून विचार केला. प्रत्येक व्यक्तीवर ती ज्या समूहाची सभासद असते, त्या समूहाचा फार मोठा प्रभाव पडत असतो. त्या प्रभावाचा तिच्या कार्यक्षमतेशी संबंध पोहोचतो, असे तिने दाखवून दिले. ही चळवळ प्रशासकीय सुधारणेच्या प्रयत्नाचाच एक भाग होता; इतकीच नोंद आपणास या ठिकाणी घ्यावयाची आहे.

□ संघटना व पध्दती (Organization and Methods)

❁ प्रशासकीय सुधारणेचा महत्त्वपूर्ण मार्ग :-

प्रशासकीय सुधारणेचा एक महत्त्वपूर्ण मार्ग म्हणून 'संघटना व पध्दती'चा ('O' and 'M') चा उल्लेख केला जातो. इंग्रजीमधील 'O' and 'M' ही संज्ञा दोन अर्थानी उपयोगात आणली जाते. व्यापक अर्थाने 'ओ' आणि 'एम' याचा अर्थ 'संघटना व व्यवस्थापन' (Organization and Management) असा केला जातो. यामध्ये नियोजन, समन्वय, पर्यवेक्षण, संसूचन, दिग्दर्शन, नेतृत्व यासारख्या व्यवस्थापनाच्या संपूर्ण प्रक्रियेच्या अध्ययनाचा समावेश होतो; परंतु मर्यादित अर्थाने 'ओ' आणि 'एम' या संज्ञेचा अर्थ 'संघटना व पध्दती' (Organization and Methods) असा केला जातो आणि

त्याचा संबंध लोकप्रशासनाची संघटना व कार्यपध्दती यांच्यात सुधारणा घडवून आणण्याशी पोहोचतो.

वर पाहिल्याप्रमाणे 'संघटना व पध्दतीचा' मुख्य उद्देश प्रशासनाची कार्ये पार पाडण्याच्या पध्दतीत सुधारणा घडवून आणणे हा असतो.

❁ **व्याख्या :-**

एल. डी. व्हाईटने संघटना व पध्दतीची व्याख्या पुढीलप्रमाणे केली आहे. "कार्ये पार पाडण्याच्या सर्व अंगात, विशेषतः प्रक्रिया आणि संबंध यांत, सुधारणा घडवून आणणे म्हणजे संघटना व पध्दती कार्ये होय."

❁ **अर्थ :-**

संघटना व पध्दतीचा अर्थ स्पष्ट करताना मिलवर्ड म्हणतात की, संघटना व पध्दतीची मुख्य कार्ये समीक्षाधीन संघटनेच्या रचनेचे परीक्षण करणे व प्रशासकीय आणि लिपीक कार्ये पध्दती व नियम, कार्यालयीन तंत्र व साधने, कार्यालयाची रूपरेषा व कार्ये करण्याची स्थिती यांचा अभ्यास करणे होय.

❁ **कार्यक्षमतेसाठी उपाय सुचविण्याचे कार्य :-**

'संघटना व पध्दती कार्ये' (O and M Work) म्हणजे कोणत्याही प्रशासकीय संघटनेमध्ये अधिक कार्यक्षमता आणण्यासाठी सुधारणा सुचविणे आणि त्या दृष्टीने त्या संघटनेच्या अंतर्गत संघटन व कार्यपध्दती यांचा नव्याने विचार करणे होय. कार्यक्षमता ही अर्थातच अतिशय व्यापक संकल्पना असून तिच्यामध्ये अनेक गोष्टींचा अंतर्भाव होतो. परंतु 'ओ' आणि 'एम' कार्यांच्या संदर्भात कार्यक्षमता या संज्ञेचा अर्थ संघटनेमध्ये योग्य प्रकारची नवी व्यवस्था निर्माण करून पुनरुक्ती व विलंब टाळणे आणि कार्ये करण्याच्या पध्दतीत साधेपणा आणणे असा केला जातो. संघटना आणि पध्दती प्रशासकीय रचनेचे विश्लेषण करून तिच्या कार्यपध्दतीत काही दोष आहेत, काय याचा शोध घेण्याचा प्रयत्न करते आणि जर तसे दोष असतील तर त्यामध्ये सुधारणा घडवून आणण्याचे वेगवेगळे उपाय सुचविते.

❁ **मर्यादित उद्देश :-**

संघटना व पध्दती कार्ये संबंधित घटकांच्या अंतर्गत रचनेत सुधारणा घडवून आणण्यापुरतेच मर्यादित असते. वरिष्ठ स्तरावरील संरचनेचे पुनर्संघटन करण्याचे कार्य संघटना व पध्दतीच्या अधिकारात येत नाही. संघटना व पध्दतीच्या घटकांना प्रामुख्याने कार्यपध्दतीचा अभ्यास करून त्यासंबंधी सुधारणा सुचविण्याचे कार्ये पार पाडावे लागते. त्याकरिता कार्यसुलभता व कार्याचे मोजमाप यासारख्या तंत्रांचा अवलंब त्यांच्याकडून केला जातो. दुसऱ्या शब्दांत, आपणास असे म्हणता येईल

की, संघटना व पध्दतीचा संबंध हा शासनाच्या सर्वसाधारण धोरणाशी नसतो तर त्याचा संबंध शासन संस्थेचे कार्य कमी खर्च व कमी श्रम यामध्ये कसे करता येईल हे ठरवण्याशी किंवा त्यासंबंधीचा मार्ग शोधण्याशी असतो.

□ संघटना व पध्दतीची कार्ये :-

संघटना व पध्दती कार्यालयाचे उद्दिष्ट हे रेखा अधिकाऱ्यांना किंवा प्रत्यक्ष कार्यकारी अधिकाऱ्यांना (Line Officials) व्यवस्थापनात सुधारणा घडवून आणण्याच्या कामी साहाय्य करणे हे असते. संघटना व पध्दतीची काही महत्त्वाची कार्ये आपणास पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

- १) संघटनेच्या प्रशासनाची कार्यक्षमता वाढविण्याच्या दृष्टीने शासनाच्या निरनिराळ्या विभागांशी पाहणी करणे.
- २) प्रशासकीय संघटनेतील वेगवेगळ्या प्रक्रियांचा अभ्यास करून त्यामध्ये सुलभता आणण्यासंबंधी शिफारशी करणे.
- ३) प्रशासकीय संघटनेत होणारा अनाठायी खर्च टाळण्यासाठी उपाय सुचविणे किंवा संघटनेच्या खर्चात बचत करण्याच्या मार्गांचा शोध घेणे.
- ४) संघटनेच्या साधनसामुग्रीची बचत करण्याचे मार्ग सुचविणे.
- ५) प्रशासकीय संघटनेच्या कार्यक्षमतेत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी तिच्या रचनेत बदल करण्यासंबंधी शिफारशी करणे.
- ६) प्रशासकीय कार्याला गती देण्यासाठी आवश्यक ते बदल सुचविणे.

□ संघटना व पध्दती विभागाची कार्यमाध्यमे :-

वरील कार्ये पार पाडण्यासाठी संघटना व पध्दती विभागाकडून पुढील मार्गांचा अवलंब केला जातो.

१. संशोधन व विकास (Research and Development) : संघटना व पध्दतीच्या मध्यवर्ती कार्यालयाचे प्रमुख कार्य, प्रशासकीय व्यवस्था, तंत्रज्ञानाचा वापर आणि कार्यालयीन व्यवस्थापनातील सुधारणा याबाबत नव्या संकल्पना शोधून काढणे आणि त्यांचा विकास घडवून आणणे हे असते.

२. प्रशिक्षण (Training) : कोणत्याही संघटना आणि पध्दतीत सेवकांना, संघटना व पध्दती तंत्राचे प्रशिक्षण (Training) देण्यास अग्रक्रम द्यावा लागतो. अशा प्रकारच्या प्रशिक्षणामुळे संघटना व पध्दती कार्यक्रमाबाबत उत्साह निर्माण होण्यास अप्रत्यक्षरित्या चालना मिळते. परिणामी, प्रशासकीय संघटनेचा स्तर सुधारण्यास मदत होते.

३. **तपासणी (Investigation) :** प्रशासनाच्या विविध विभागांचे संघटन व कार्यपध्दती यांचे विश्लेषण करणे हे संघटना व पध्दती कार्यालयाचे एक प्रमुख कार्य असते. त्याच्या मध्यवर्ती कार्यालयाला विशेष स्वरूपाचे ज्ञान संपादन करण्यासाठी तपासणी (Investigation) आणि संशोधन करावे लागते. शासनाच्या ज्या खात्यांना किंवा कार्यालयांना स्वतःचे संघटना व पध्दती पथक नाही अशा खात्यांकडून किंवा कार्यालयांकडून तपासणीबाबत विचारणा होऊ शकते. तसेच त्यांच्या संशोधन व विकास कार्यातूनही तपासणीची गरज निर्माण होऊ शकते.

४. **व्यवस्थापन सुधारणा कार्यक्रमांचा समन्वय :** विकेंद्रित संघटना व पध्दती कार्यक्रमात समन्वय घडवून आणण्याची आवश्यकता असते. म्हणजे निरनिराळ्या विभागांच्या कार्यातील पुनरुक्ती टाळण्याचे व्यवस्थापन सुधारणा कार्यक्रमांचा समन्वय (Co-ordination of Management Improvement Programmes) घडवून आणण्याचे कार्य असे म्हटले जाते.

५. **माहिती देणे :** माहिती देणे किंवा माहिती पुरविणे, हे संघटना व पध्दती कार्यालयाचे आणखी एक महत्त्वपूर्ण कार्य होय. शासनाच्या निरनिराळ्या स्तरांवर करण्यात आलेल्या संघटना व पध्दती कार्यासंबंधीची माहिती सर्वत्र पोहोचविण्याचे कार्य त्यास करावे लागते.

६. **प्रकाशन :** संघटना व पध्दतीचा सिध्दांत किंवा तत्त्व व व्यवहार यासंबंधी नियमावल्या, पुस्तिका, नियतकालिके, मार्गदर्शक व संशोधनपर लेखन, माहिती पत्रिका अशा स्वरूपाचे साहित्य किंवा अशाच प्रकारचे अन्य साहित्य प्रकाशित करण्याचे कार्य संघटना व पध्दतीचे मध्यवर्ती कार्यालय करीत असते.

□ **मध्यवर्ती शासन : संघटना व कार्यपध्दती :-**

भारतात संघटना व पध्दतीची निर्मिती करण्यात आली तेव्हा तिच्याकडे पुढीलप्रमाणे कार्य देण्यात आली होती.

- १) कार्यालयीन कार्यपध्दतीचा अभ्यास करून त्यामध्ये सुलभता आणण्याचे मार्ग किंवा उपाय सुचविणे.
- २) संघटनेच्या कार्यात होणारा विलंब टाळण्याचे मार्ग सुचविणे.
- ३) कार्यालयातील फायलींच्या हालचालींचा अभ्यास करून त्या हालचालींना गती देण्यासंबंधीचे उपाय सुचविणे.
- ४) कार्यालयीन दप्तर ठेवण्याचे अधिक चांगले मार्ग सुचविणे.
- ५) निरनिराळ्या पातळींवर सत्ता व जबाबदारी प्रदानात वाढ करण्याचे मार्ग किंवा उपाय सुचविणे.

वरील विवेचनावरून संघटना व पध्दतीला कोणत्या प्रकारची कार्ये करावी लागतात, हे स्पष्ट होते.

संघटना व पध्दतीचे स्वरूप :-

संघटना व पध्दतीचे स्वरूप पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्याची जबाबदारी फक्त संघटना व पध्दतीवर टाकली जाऊ शकत नाही किंवा त्यास प्रशासकीय सुधारणेचे एकमेव साधन मानले जाऊ शकत नाही. संघटना व पध्दतीला आपल्या मर्यादेची जाणीव असणे महत्त्वाचे ठरते. आपण वरील विवेचनात स्पष्ट केल्याप्रमाणे, संघटनेच्या वरिष्ठ स्तरावरील संरचनेचे पुनर्संघटन ही बाब संघटना व पध्दतीच्या कार्यक्षेत्र नाही. तसेच संघटनेच्या बाह्य स्वरूपात करावयाच्या बदलांचा विषयही तिच्या कार्यक्षेत्र येत नाही. प्रशासकीय सुधारणेसाठी शासन संस्थेमार्फत जे विविध प्रयत्न करण्यात येतात. त्या प्रयत्नांचा संघटना व पध्दती हा केवळ एक भाग होय.

□ संघटना व पध्दती : सेवा करणारी संस्था :-

संघटना व पध्दतीचे स्वरूप स्पष्ट करताना तिचे कार्य हे सेवा पुरविण्याशी संबंधित कार्य आहे. याची नोंद घेणे आवश्यक ठरते. शासकीय खाते किंवा कार्यालय यांच्यासाठी उपलब्ध असलेली सेवा या दृष्टिकोनातून संघटना व पध्दतीच्या कार्याकडे पाहिले गेले पाहिजे. शासनाची विविध खाती व कार्यालये यांच्या कार्यपध्दतीचा अभ्यास करून त्यांची कार्यक्षमता वाढविण्याच्या दृष्टीने काही शिफारशी किंवा सूचना तिच्याकडून केल्या जातात.

❁ सल्लागाराची भूमिका :-

संघटना व पध्दती घटकांची भूमिका ही मुख्यत्वेकरून सल्लागाराची भूमिका असते. ती सल्ला देणारी संस्था आहे. आपण वर म्हटल्याप्रमाणे संघटना व पध्दती शासनाचे विविध विभाग व कार्यालये यांची कार्यक्षमता वाढविण्यासंबंधी शिफारशी करित असते. तिच्या शिफारशींचे स्वरूप सल्लादायी असते.

❁ सकारात्मक कार्य :-

संघटना व पध्दती घटकाचे कार्य सकारात्मक स्वरूपाचे असते किंवा तसे ते असले पाहिजे; म्हणजे प्रशासनातील केवळ दोष दाखवून देणे हे आपले मुख्य कार्य नव्हे याचे भान त्याने ठेवले पाहिजे. शासकीय खाती व कार्यालये यांचे केवळ दोष दाखविण्यावर त्याने भर दिल्यास ती गोष्ट खातेप्रमुखांना निश्चितच आवडणार नाही; म्हणून प्रशासनातील दोष दाखवून देण्यापेक्षा ते दोष दूर करण्याचे उपाय मित्रत्वाच्या भूमिकेतून सूचविणे याकडे संघटना व पध्दती घटकाने विशेष लक्ष पुरविले

पाहिजे.

❁ **कार्याचे सु-मार्ग शोधण्याचे उद्दिष्ट :-**

संघटना व पध्दतीच्या कार्याचा मुख्य उद्देश एखादी गोष्ट अधिक चांगल्या प्रकारे कशी करता येईल, याचा शोध घेणे किंवा एखादे कार्य चांगले करण्याचे मार्ग शोधणे हा असला पाहिजे.

□ **संघटना व पध्दती घटकांचे स्थान :-**

❁ **एकवाक्यतेचा अभाव :-**

संघटना व पध्दतीचा विचार करताना संघटना व पध्दती घटकांचे प्रशासकीय व्यवस्थेतील स्थानही लक्षात घ्यावे लागते. अर्थात, प्रशासकीय व्यवस्थेतील त्यांच्या स्थानाबाबत वेगवेगळ्या पध्दतींचा अवलंब केला जात असल्याचे पाहावयास मिळते; त्यामुळे त्याबाबत एकवाक्यता आढळून येत नाही. संघटना व पध्दती घटकाच्या स्थानाविषयी असे मत व्यक्त केले जाते की, त्याचे स्थान एखाद्या मंत्रालयात किंवा ज्या संघटनेच्या शासनाच्या इतर विभागांवर प्रभाव पडू शकेल, अशा संघटनेत असले पाहिजे.

❁ **अर्थ खाते व मंत्रालयात समावेश :-**

काही देशांनी संघटना व पध्दती विभागाला अर्थ खात्यात स्थान दिले आहे; कारण कोणत्याही देशात अर्थ खाते हे विशेष महत्त्वाचे खाते समजले जाते; त्यामुळे संघटना व पध्दती विभागाला अर्थ खात्यात स्थान मिळाल्याने त्याचे महत्त्वही स्वाभाविकपणे वाढते. उदाहरणार्थ, इंग्लंडमध्ये संघटना व पध्दती विभाग ट्रेझरीमध्ये म्हणजेच त्या देशाच्या अर्थ खात्यात समाविष्ट करण्यात आला आहे. काही देशांनी मात्र संघटना व पध्दती कार्य लोकसेवा आयोगासारख्या स्वतंत्र आयोगाच्या नियंत्रणाखाली ठेवण्याची व्यवस्था केली आहे. कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया इत्यादी देशांत अशा प्रकारची व्यवस्था आढळून येते. याखेरीज काही देशात संघटना व पध्दती विभागाला शासनाच्या उच्च प्रशासकीय विभागात स्थान देण्यात आले आहे.

□ **संघटना व पध्दती : कर्मचारी वर्ग :-**

प्रशासनाच्या दृष्टीने संघटना व पध्दती विभागाला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले असल्याने या विभागातील कर्मचारी देखील खास गुणवत्ता धारण करणारे असावेत; त्यांना आपल्या कार्याची व जबाबदारीची योग्य जाण असावी; अशी अपेक्षा व्यक्त केली जाते; त्यामुळे या विभागातील कर्मचाऱ्यांची पात्रता काय असावी याचा निर्णय घेणे किंवा त्यासंबंधीचे काही निकष निश्चित करणे महत्त्वाचे समजले जाते. संघटना व पध्दती विभागात कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांसाठी काही शैक्षणिक

व अन्य प्रकारची पात्रता ठरवून देण्याचे प्रयत्न झाले आहेत.

❁ गुणवत्ता महत्त्वाची :-

संघटना व पध्दती विभागाच्या कर्मचाऱ्यांबाबत काहीजण असे मत व्यक्त करतात की, व्यक्तीची पात्रता पाहण्यापेक्षा तिची गुणवत्ता विचारात घेणे अधिक श्रेयस्कर ठरेल. याचे कारण असे की, एखादी व्यक्ती पात्रतेच्या अटींची पूर्तता करित असली तरी केवळ त्या आधारावर ती चांगली संघटना व पध्दती अधिकारी होऊ शकणार नाही. ज्या व्यक्तीकडे काही विशेष गुणवत्ता असेल तीच व्यक्ती चांगली 'ओ' आणि 'एम' अधिकारी बनू शकेल; म्हणून या विभागातील अधिकारी किंवा कर्मचारी यांची निवड करताना गुणवत्तेवर जास्त भर दिला पाहिजे.

❁ सनदी अधिकाऱ्यातून निवड :-

बहुतेक देशांत संघटना व पध्दती विभागात कार्य करण्यासाठी कर्मचाऱ्यांची निवड करताना शासनाच्या निरनिराळ्या खात्यांतील सनदी अधिकाऱ्यांतून निवड करण्याच्या पध्दतीचा अवलंब केला जात असल्याचे दिसते. या अधिकाऱ्यांना काही काळासाठी संघटना व पध्दती विभागात ठेवले जाते आणि त्यानंतर पुन्हा त्यांच्या खात्याकडे परत पाठविण्यात येते.

❁ प्रशिक्षणाचा प्रश्न :-

प्रशिक्षणातूनच चांगला संघटना व पध्दती अधिकारी तयार होऊ शकतो. संघटना व पध्दती घटकांचे कार्य बरेच वेगळ्या स्वरूपाचे असते ते करण्यासाठी संबंधित कर्मचाऱ्यांकडे विशिष्ट प्रकारच्या कौशल्याची आवश्यकता असते. ही कौशल्ये त्यांना प्रशिक्षणाद्वारे आत्मसात करता येतात. संघटना व पध्दती घटकांच्या कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या जबाबदारीची जाणीव करून देण्याचे उद्दिष्टही प्रशिक्षणातून साध्य होते; म्हणून संघटना व पध्दतीत प्रशिक्षणाला विशेष महत्त्व दिले जाते. प्रशिक्षण हे संघटना व पध्दती विभागाचे प्रमुख एक कार्य होय, असे मानले जाते.

□ संघटना व पध्दतीचे महत्त्व :-

प्रशासकीय सुधारणेच्या दृष्टीने संघटना व पध्दतीला अतिशय महत्त्व प्राप्त झाले आहे. प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्याचे एक महत्त्वाचे साधन म्हणून संघटना व पध्दतीकडे पाहिजे जाते. तिचे महत्त्व खालील मुद्यांच्या आधारे स्पष्ट करता येईल.

१. लोकप्रशासनात सुधारणा : प्रशासकीय संघटनेतील विविध विभाग आणि त्यांच्या कार्यपध्दती यांचे टिकात्मक परिक्षण तिच्याकडून केले जाते. अशा प्रकारच्या टिकात्मक परिक्षणाची लोकप्रशासनाच्या संघटनेला अतिशय गरज असते; कारण त्याआधारे आपल्यातील दोष व उणिवा दूर करणे तिला शक्य होते. त्यातून लोकप्रशासनात सुधारणा होते. अशाप्रकारे संघटना व पध्दतीमुळे

प्रशासकीय संघटनेची कार्यक्षमता वाढण्यास मदत मिळते.

२. कालसंगत रचना व कार्यपध्दती : शासकीय कार्यालयांची रचना व कार्यपध्दती बदलत्या काळाशी व परिस्थितीशी सुसंगत राखली जाते. कोणतीही शासकीय संघटना सदैव आहे त्या स्थितीत राखली जाऊ शकत नाही. बदलत्या परिस्थितीनुसार तिला नव्या गोष्टींचा स्वीकार करणे भाग पडते. संघटनेला आपले अस्तित्व कायम राखण्यासाठी अशा प्रकारच्या बदलांना सामोरे जावे लागते.

३. अनुभवांचा संचय : संघटना व पध्दती घटक व्यवस्थापन संशोधनाची केंद्रे म्हणून कार्य करित असतात; त्यामुळे त्यांच्याकडे प्रशासनासंबंधीच्या अनुभवाचा फार मोठा संचय झालेला असतो. संघटना व पध्दती घटक वर्षानुवर्षे संघटनेची रचना व कार्यपध्दती यांचा अभ्यास करित असतात. त्यातून प्रशासनातील अनेक बाबींची सखोल माहिती त्यांना उपलब्ध होत असते. याखेरीज नवी कार्ये हाती घेण्यासाठी जेव्हा नव्या संघटना उभ्या केल्या जातात, तेव्हा त्यांच्यासाठी नव्या योजना तयार करण्यासाठीही संघटना व पध्दती घटकांच्या अनुभवाचा लाभ होत असतो.

□ भारतातील संघटना व पध्दती :-

स्वातंत्र्योत्तर काळात भारत सरकारने प्रशासकीय प्रश्नांचा विचार करण्यासाठी वेगवेगळ्या समित्या व आयोग नियुक्त केले होते. त्यापैकी अनेक समित्या व आयोगांनी प्रशासनातील दोष दूर करण्यासाठी एखादी कायमस्वरूपी यंत्रणा स्थापन करण्यासंबंधी शिफारशी केल्या होत्या. पॉल अॅपलबी यांनी १९५३ मध्ये दिलेल्या आपल्या अहवालात संघटना व पध्दती विभागाची स्थापना करण्याचा आग्रह धरला होता.

□ संघटना व पध्दती विभागाची स्थापना :-

भारत सरकारने १९५४ मध्ये संघटना व पध्दती विभागाची स्थापना केली. सन १९५४ ते १९६४ या काळात संघटना व पध्दती विभाग मंत्रिमंडळ सचिवालयात ठेवण्यात आला होता. पुढे १९६४ मध्ये हा विभाग प्रशासकीय सुधारणा खात्याशी जोडण्यात आला आणि त्याची स्थापना गृह मंत्रालयात करण्यात आली. १९७३ मध्ये प्रशासकीय सुधारणा खाते गृह मंत्रालयापासून वेगळे करण्यात आले आणि त्याची स्थापना मंत्रिमंडळ सचिवालयात करण्यात आली. त्यावेळी या खात्याचे 'सेवक व प्रशासकीय सुधारणा खाते' (Department of Personal and Administrative Reforms) असे नामाभिधान करण्यात आले. सन १९७७ मध्ये सेवक व प्रशासकीय सुधारणा खाते पुन्हा मंत्रिमंडळ सचिवालयातून बाजूला करण्यात आले आणि ते गृह मंत्रालयाला जोडले. नंतर १९८५ मध्ये सेवक व प्रशासकीय सुधारणा खात्याच्या नावात सेवक, प्रशिक्षण, प्रशासकीय सुधारणा, लोक गा-हाणी, निवृत्ती वेतन व निवृत्ती वेतनधारक कल्याण मंत्रालय असा बदल करण्यात आला. संघटना व पध्दती विभाग या नव्या मंत्रालयात समाविष्ट करण्यात आला. अशा प्रकारे भारतात संघटना व पध्दती कार्ये

हे सेवक, प्रशिक्षण, प्रशासकीय सुधारणा, लोक गाऱ्हाणी, निवृत्ती वेतन आणि निवृत्ती वेतन धारक कल्याण मंत्रालयाचा एक भाग बनले आहे. हे मंत्रालय थेट पंतप्रधानांच्या अखत्यारित ठेवण्यात आले आहे.

❁ प्रत्येक मंत्रालयाचा स्वतंत्र विभाग :-

केंद्र शासनातील संघटना व पध्दती विभागाखेरीज केंद्र शासनाच्या प्रत्येक मंत्रालयाचा एक स्वतंत्र असा संघटना व पध्दती विभाग आहे. हा विभाग मंत्रालयातील उपसचिवांच्या नियंत्रणाखाली ठेवण्यात येतो. हा उपसचिव संघटना व पध्दती अधिकारी म्हणूनही काम पाहतो. भारतात घटक राज्य पातळीवरदेखील संघटना व पध्दती विभागाची स्थापना करण्यात आली आहे.

❁ संघटना व पध्दती विभागाचे कार्य :-

भारतातील संघटना व पध्दती विभागावर सुरुवातीला पुढील कार्याची जबाबदारी सोपविण्यात आली होती.

- १) शासकीय कार्यालयांच्या कार्यपध्दतीविषयी माहिती जमा करणे. कार्यपध्दतीमधील दोष व उणिवा यांचा शोध घेणे.
- २) शासकीय कार्यालयात ज्या प्रक्रियांचा अवलंब क्वचितच केला जातो, अशा प्रक्रियांऐवजी सामान्य कार्यालयीन प्रक्रिया अंमलात आणण्यासंबंधी शिफारशी करणे.
- ३) प्रशासनात कार्यक्षमता निर्माण करण्यासाठी आवश्यक असलेली प्रेरणा व उत्साह शक्ती शासकीय अधिकाऱ्यात निर्माण करणे.

❁ कार्यपध्दती :-

केंद्र सरकारच्या प्रत्येक मंत्रालयात एक स्वतंत्र संघटना व पध्दती विभाग असतो. केंद्रीय संघटना व पध्दती विभाग विविध मंत्रालयाच्या संघटना व पध्दती विभागांच्या किंवा घटकांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवतो. तसेच तो विविध मंत्रालयातील संघटना व पध्दती विभागांच्या कार्यात समन्वय साधण्याचे कार्य करतो. केंद्रीय संघटना व पध्दतीचा संचालक निरनिराळ्या मंत्रालयातील संघटना व पध्दती विभागांच्या अधिकाऱ्यांच्या बैठकी आयोजित करतो.

❁ विभागाने निदर्शनास आणलेल्या उणिवा :-

केंद्रीय संघटना व पध्दती विभागाने केंद्र सरकारच्या निरनिराळ्या मंत्रालयाच्या कार्यपध्दतीची पाहणी करून त्याआधारे काही निष्कर्ष काढले आहेत. त्या निष्कर्षांवरून असे लक्षात येते की, मंत्रालयाच्या कार्यपध्दतीपेक्षा ही कार्याच्या अंमलबजावणीत प्रामुख्याने त्रुटी दिसून येतात. म्हणजे मंत्रालयाची संघटनात्मक रचना व कार्य पध्दती यात फारसे दोष दिसत नाहीत. परंतु प्रत्यक्षात

कार्यपध्दतीची योग्य रितीने आणि कार्यक्षमतेने अंमलबजावणी केली जात नाही; त्यामुळे प्रशासकीय यंत्रणेत अनेक दोष निर्माण होतात. संघटना व पध्दती विभागाच्या पाहणीतून उघडकीला आलेले प्रशासनातील काही महत्त्वाचे दोष पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

- १) मंत्रालयांना त्यांची ठरवून दिलेली कार्यपध्दती आणि त्याबाबत केलेल्या महत्त्वाच्या सूचना यांची योग्य रितीने अंमलबजावणी होत नाही.
- २) प्रत्यक्ष कामकाजामध्ये बऱ्याच चुका होत असतात. विशेषतः टंकलेखनात अनेक चुका होत असल्याचे आढळून येते. तसेच पत्रव्यवहारातही बराच विलंब होतो.
- ३) मंत्रालय आणि त्याची संलग्न कार्यालये या ठिकाणी टिपणे घेण्याच्या कार्याची पुनरुक्ती होते; त्यामुळे अनेक कामे साचून राहतात. त्यातून प्रशासनात दप्तरदिरंगाईचा किंवा लालफितीचा दोष निर्माण होतो.
- ४) अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीच्या प्रक्रियेत दिरंगाई होते; त्यामुळे लेखाकार्यातही विलंब होतो.

❁ विभागाच्या कार्याचे मूल्यमापन :-

भारतातील संघटना व पध्दती विभागाने केंद्र शासनाच्या मंत्रालयातील विविध विभाग व कार्यालये यांना भेटी देऊन त्यांच्या कार्यपध्दतीची तपासणी केली आणि त्यातील दोष शोधून काढण्याचा प्रयत्न केला. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांमध्ये जबाबदारीची जाणीव निर्माण व्हावी, त्यांच्या अंगी कार्यक्षमता यावी तसेच प्रशासनात इतर मार्गांनी कार्यक्षमता वाढीस लागावी याकरिता संघटना व पध्दती विभागाने विविध मोहिमा हाती घेतल्या. प्रशासकीय व्यवहारातील अनावश्यक खर्च टाळला जावा आणि काटकसरीच्या मार्गांचा अवलंब करण्यात यावा, यादृष्टीने त्याने अनेक उपयुक्त सूचना केल्या.

□ संघटना व पध्दतीची तंत्रे :-

संघटना व पध्दती कार्यासाठी काही खास तंत्रांचा वापर केला जातो. त्यातील काही महत्त्वाची तंत्रे पुढीलप्रमाणे :-

□ सर्वेक्षण :-

बहुतेक सामाजिक शास्त्रांत माहितीची जमवाजमव करण्यासाठी सर्वेक्षणाचा उपयोग केला जातो. सर्वेक्षण (Survey) हे सामाजिकशास्त्रांचे एक महत्त्वाचे तंत्र मानले जाते. संघटना व पध्दतीतही सद्यस्थितीचा आढावा घेण्यासाठी सर्वेक्षणाचा आधार घेतला जातो. व्यवस्थेतील दोषांची माहिती करून घेण्यासाठी, त्यांची कारणे जाणून घेण्यासाठी आणि ते दोष दूर करण्याचे उपाय शोधण्यासाठी सर्वेक्षणाचा खूपच उपयोग होतो. संघटनेत कोणत्या समस्या आहेत याची माहिती सर्वेक्षणातून मिळते.

त्या माहितीच्या आधारे संघटनेतील समस्या सोडविण्याचे उपाय शोधणे शक्य होते. एखाद्या विशिष्ट समस्येवर कोणती उपाययोजना करावी याची कल्पना सर्वेक्षणावरून येवू शकते.

❁ सर्वेक्षणाचे प्रकार :-

सर्वेक्षणाचे अनेक प्रकार आहेत. उदा. प्राथमिक सर्वेक्षण, संघटनात्मक सर्वेक्षण, कार्यपध्दतीविषयक सर्वेक्षण, कार्यविषयक सर्वेक्षण, संपूर्ण सर्वेक्षण इत्यादी.

□ पाहणी :-

व्यवस्थापन पाहणी हे संघटना व पध्दती घटकाचे एक महत्त्वाचे कार्य समजले जाते. तसेच संघटना व पध्दतीचे एक प्रमुख तंत्र म्हणूनही पाहणीचा (Inspection) उल्लेख केला जातो. निरनिराळ्या प्रकारच्या पाहणीतून संघटना व पध्दती घटकाला प्रशासनातील उणिवांचा शोध घेणे आणि त्या दूर करण्याचे उपाय सुचविणे शक्य होते.

❁ पाहणीचे प्रकार :-

पाहणीचे दोन प्रकार पडतात, ते म्हणजे एक अंतर्गत पाहणी व दुसरी बहिर्गत पाहणी. मंत्रालयात किंवा विभागात जी पाहणी केली जाते तिला 'अंतर्गत पाहणी' असे म्हणतात. याउलट संघटना व पध्दती विभागाच्या अधिकाऱ्यांकडून जी पाहणी केली जाते. तिला 'बहिर्गत पाहणी' असे म्हणतात.

❁ फाईल ऑपरेशन :-

कागदपत्रांची पध्दतशीर मांडणी करणे व व्यवस्था लावणे यास 'फाईलिंग' किंवा 'फाईल ऑपरेशन' (File Operation) असे म्हणतात. कोणत्याही सार्वजनिक किंवा खाजगी संघटनेत कागदपत्रांची योग्य किंवा पध्दतशीर व्यवस्था लावण्याच्या कार्याला खूप महत्त्व दिले जाते. फाईल ऑपरेशनमध्ये कागदपत्रांचे वर्गीकरण करणे, केलेल्या वर्गीकरणानुसार त्यांचा क्रमवार मांडणी करणे, कागदपत्रांचे जतन करणे इत्यादी गोष्टींचा अंतर्भाव होतो.

❁ कार्य अध्ययन :-

कार्य अध्ययन (Work Study) हे संघटना व पध्दतीचे आणखी एक महत्त्वाचे तंत्र होय. कार्याचे खोलात जाऊन केलेले अध्ययन म्हणजे कार्य-अध्ययन होय. त्याचा मुख्य उद्देश कार्यात सुधारणा घडवून आणणे आणि जास्तीत जास्त लाभ पदरात पाडून घेणे हा असतो. कार्य-अध्ययनात पध्दतीचे अध्ययन आणि कार्याचे मोजमाप या दोन तंत्रांचा अंतर्भाव होतो; परंतु व्यापक अर्थाने कार्य अध्ययनात कार्याशी संबंधित असलेल्या सर्वच बाजूंचा अंतर्भाव होतो. म्हणजे कार्याचे मोजमाप, पध्दतीचे अध्ययन, संघटन विश्लेषण, कार्याचे सुलभीकरण, सेवक व साधने यांचा वापर इत्यादी

कार्यांशी निगडीत असलेल्या अनेक बाबींचा त्यामध्ये समावेश केला जातो.

❁ **कार्याचे मोजमाप :-**

पात्र कामगारांकडून एखादे कार्य करण्यास किती कालावधी लागतो, हे निश्चित करण्यासाठी उपयोगात आणल्या जाणाऱ्या तंत्राला 'कार्याचे मोजमाप' (Work Measurement) असे म्हणतात. कार्याच्या मोजमापाची उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे सांगितली जातात.

- अ) कामाच्या व्यवस्थेचे अधिक चांगले अंतर्गत नियंत्रण.
- ब) आर्थिक व्यवहारांचे परिणामकारक व्यवस्थापन.
- क) भविष्यकालीन कृतीसाठी आवश्यक त्या माहितीची उपलब्धता.

कार्याचे मोजमाप करण्यासाठी वेगवेगळ्या प्रकारची तंत्रे उपयोगात आणली जातात. उदाहरणार्थ, कार्याचे सर्वसाधारण निरीक्षण, संख्यात्मक मोजमाप, वेळ, अध्ययन पध्दती इत्यादी.

❁ **कार्य सुलभीकरण :-**

कार्य सुलभीकरण (Work Simplification) हे देखील संघटना व पध्दतीचे एक तंत्र होय. मोठ्या संघटनेच्या कार्यपध्दतीतील समस्यांवर मात करण्याचा एक मार्ग म्हणून कार्य सुलभीकरणाचा उल्लेख केला जातो. कामकाजाच्या पध्दतीत व प्रक्रियेत सोपेपणा आणणे हे कार्य सुलभीकरणाचे उद्दिष्ट असते. त्यामध्ये कार्याच्या समस्येचे स्वरूप जाणून घेणे किंवा समस्या निश्चित करणे, तिचे विश्लेषण करणे आणि सामान्य ज्ञानाच्या आधारे त्या समस्येच्या उत्तरांचा शोध घेणे यांचा अंतर्भाव होतो. कार्य सुलभीकरणामुळे हाती घेतलेले कार्य पार पाडण्याच्या पध्दतीत सुधारणा घडवून आणता येते.

*** स्वयं-अध्ययन प्रश्न-३ ***

□ **रिकाऱ्या जागी योग्य पर्याय निवडा.**

१. यांना शास्त्रीय व्यवस्थापन चळवळीचे जनक मानले जाते.
(अ) एफ. डब्ल्यू. टेलर (क) एल्टन मेयो
(ब) लॅटीन (ड) फॉलेट.
२. भारत सरकारने 'O & M' ची स्थापना केली.
(अ) १९५३ (ब) १९५४ (क) १९६४ (ड) १९७३.
३. हे संघटना व पध्दतीचे तंत्र आहे.
(अ) सर्वेक्षण (क) दोन्ही बरोबर

(ब) पाहणी

(ड) दोन्ही चूक.

४. कामकाजाच्या पध्दतीत व प्रक्रियेत सोपेपणा आणणे हे चे उद्दिष्ट असते.

(अ) पाहणी

(क) सर्वेक्षण

(ब) फाईलिंग

(ड) कार्य सुलभीकरण.

४.३ सारांश

शासन संस्थेचे कामकाज चालविण्यासाठी प्रशासकीय यंत्रणा, सेवक वर्ग व वित्ताची आवश्यकता असते. सेवक प्रशासनाचा विचार करताना त्यांची भरती प्रक्रिया, प्रशिक्षण, बढती व तिची तत्त्वे, सेवाशाश्वती, शिस्त, नैतिकता, सेवानिवृत्ती, निवृत्ती वेतन, भविष्य निर्वाह निधी या घटकांचा सखोल अभ्यास करणे महत्त्वाचे बनते. तसेच शासन यंत्रणा चालविताना या सेवक प्रशासनाबरोबर वित्तीय प्रशासनाची नितांत आवश्यकता प्रतिपादित केली जाते. त्यात राष्ट्राचे अंदाजपत्रक कसे असावे? त्यांची निर्मिती, मंजूरी व अंमलबजावणीची प्रक्रिया कशी असते याचा उहापोह गरजेचा ठरतो. तसेच आधुनिक काळात या दोन गोष्टींबरोबर लोकप्रशासनात जी नवी परिमाणे आलेत त्यांचा अभ्यासही महत्त्वाचा ठरतो. त्यात प्रामुख्याने प्रशासकीय सुधारणा व कायद्यांचा समावेश होतो. थोडक्यात या सर्व घटकांच्या अभ्यासामुळे लोकप्रशासनात भर टाकली जात आहे हे लक्षात घ्यावे लागेल.

४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- ✱ सेवाशर्ती : सेवेबाबतचे नियम, वेतन, भत्ते याविषयीच्या तरतूदी.
- ✱ अधिकारपद परंपरा : संघटनेचे तत्त्व, सोपानक्रम.
- ✱ ज्ञाति : जातीव्यवस्थेवर आधारलेले.
- ✱ पूर्वानुभव : विशिष्ट कार्याचा अनुभव असणे.
- ✱ मौखिक परीक्षा : मुलाखत, तोंडी परीक्षा.
- ✱ हेतुपुरस्सर : विशिष्ट हेतू ठेवून, गृहित धरून.
- ✱ कालसंगत : बदलत्या काळाशी सुसंगत.

४.५ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

□ स्वयं-अध्ययन प्रश्न-१ ची उत्तरे

१. = (अ) लॉर्ड हेवार्ट.

२. = (ब) आश्रयदायी.

३. = (क) विलोबी.

४. = (ड) ५४.

□ स्वयं-अध्ययन प्रश्न-२ ची उत्तरे

१. = (अ) फ्रेंच.

२. = (ब) टेलर.

३. = (क) १ एप्रिल.

४. = (ड) ट्रेझरी.

□ स्वयं-अध्ययन प्रश्न-३ ची उत्तरे

१. = (अ) एफ. डब्ल्यू. टेलर.

२. = (ब) १९५४.

३. = (क) दोन्ही बरोबर.

४. = (ड) कार्य सुलभीकरण.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

□ दीर्घोत्तरी प्रश्न.

१. भरती म्हणजे काय? ते सांगून भरतीच्या पध्दती विशद करा.

२. प्रशिक्षण म्हणजे काय? ते सांगून प्रशिक्षणाचे प्रकार स्पष्ट करा.

३. बढती म्हणजे काय? ते सांगून बढतीची तत्त्वे विशद करा.

४. भारतातील अंदाजपत्रकाची प्रक्रिया स्पष्ट करा.

□ लघुत्तरी प्रश्न.

१. संघटना व पध्दतीची कार्ये.

२. संघटना व पध्दतीचे स्वरूप व महत्त्व.

३. शिस्तपालन.

४. व्हिटले कौन्सिल.

ॡ. डरतरतरल संडुकुत वलररवलनलडड डंनुनर.

ॡ.ॡ अधलक वररनरसरठी संदरुडु डुरंथ

१. डुरर. के. आर. डंग : “लुकडुरशरसन ततुवे आणल सलधुदरंत”, वलदुडर डुक डलुललशरसु, अरुरंगरडरद, २०१३.
२. डु. डरस डुरर व डु. शरड शलरसरठ : “लुकडुरशरसनशरसु”, डुररन सडलधर डुरकरशन, अरुरंगरडरद, २००ॡ.
३. डुरर. वुही. डुी. डरटील : “सडडुर लुकडुरशरसन”, के. सरडर, २०११.
- ॡ. डुरर. के. आर. डंग : “डुररतीड डणरररुडुडरके शरसन आणल ररककररण”.
- ॡ. डरटील डुी.डुी. : “वलतुतीड डुरशरसन”, वलदुडर डुक डलुललशरसु, अरुरंगरडरद, २०११.

