

बी. ए. भाग-२ राज्यशास्त्र सत्र-३ IDS-I
Public Administration
घटक २ मध्ये जादाचा मजकूर

अ) संघटनेचा अर्थ, व्याख्या आणि स्वरूप

लोकप्रशासन हा एक संघटीत कृतीकार्यक्रम असतो. लोकप्रशासन जनतेच्या कल्याणाकरिता विविध सेवा प्रदान करत असते. लोकप्रशासनाला आपल्या उद्दिष्टपूर्तीसाठी कोणते न कोणते संघटन प्रस्थापित करावे लागते.

आधुनिक काळामध्ये राज्याचे कार्यक्षेत्र वाढत आहे. राज्याच्या वाढत्या कार्यक्षेत्रामुळे प्रशासनावरील जबाबदारी वाढत चालली आहे. या जबाबदारीची पूर्तता करण्यासाठीच प्रशासनामध्ये विविध प्रकारची खाती, लोकोद्योग, लोकनिगम, राजकीय पक्ष इत्यादी संघटनांच्या आधारे मानवी गरजांची पूर्तता केली जाते. समान हेतू साध्य करण्यासाठी जेव्हा अनेक व्यक्ती एकत्र येतात तेव्हा तिथे संघटन निर्माण होत असते. संघटना स्थापन केल्यानंतर श्रमविभाजन केले जाते. समाजामध्ये धार्मिक, शैक्षणिक, औद्योगिक, आर्थिक अशा विविध पातळीवर संघटना निर्माण केल्या जातात. यातील काही संघटना या औपचारिक असतात तर काही संघटना अनौपचारिक असतात. विशिष्ट हेतू साध्य झाल्यानंतर काही संघटना या विसर्जित होतात. उदा. स्नेहसंमेलन, विवाहसमारंभ, सार्वजनिक उत्सव हे ठराविक काळापुरते मर्यादित असतात. परंतु शासकीय खाती, महामंडळे या संघटनांचे कार्य हे सातत्याने चालणारे असते. या संघटना दीर्घकाळापर्यंत चाललेल्या असतात. एकंदरीत प्रशासनाचा हेतू सफल करण्यासाठी संघटना निर्माण करावी लागते.

संघटनेचा अर्थ

कोणतेही कार्य यशस्वीरित्या पूर्ण करण्यासाठी संघटना निर्माण करावी लागते. व्यक्तीचे खासगी कार्य असो वा सार्वजनिक कार्य त्याची पूर्तता करण्यासाठी संघटना निर्माण करावी लागते. कार्याचे विभाजन, जबाबदारीचे वाटप करून संघटनेचे उद्दिष्ट यशस्वी केले जाते. एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी संघटननात्मक पद्धतीने रचना केली असता उद्दिष्ट सहजरीत्या साध्य करता येते म्हणूनच संघटनात्मक दृष्टीकोन हा खाजगी आणि सार्वजनिक क्षेत्रात सर्वत्र मान्य झालेला दिसतो. लोकप्रशासनामध्येही सर्व प्रशासकीय कार्य संघटनेच्या माध्यमातून पार पाडली जातात.

काही राजकीय विचारवंतानी संघटनेच्या व्याख्या पुढीलप्रमाणे केल्या आहेत.

१. आर्वीक

‘एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी आवश्यक असलेली कामे, त्यांचे विभाग पाडून लोकांना नेमून देणे यास संघटना असे म्हणतात.’

२. एल. डी. व्हाईट

‘एखादा निश्चित हेतू साध्य करण्यासाठी कर्मचारी वर्गात कार्य व जबाबदारी यांची वाटणी करण्यासाठी जी व्यवस्था करण्यात येते तिला संघटना असे म्हणतात’.

३. जे. एम. गॉस

‘संघटना म्हणजे सेवक वर्गाची अशी व्यवस्था की, ज्यामुळे कार्याची आणि जबाबदारीची योग्य वाटणी होऊन निश्चित असा हेतू साध्य करता येतो’.

वरील व्याख्यांचा अभ्यास केला असता असे म्हणता येईल की, ‘संघटना म्हणजे सामुहिक प्रयत्नाद्वारे एखादा विशिष्ट हेतू साध्य करण्यासाठी निर्माण केलेली एक रचना होय’. कोणतेही कार्य पूर्ण करण्यासाठी, यशस्वी करण्यासाठी संघटनेची गरज असते. लोकप्रशासनात विविध कार्य पार पाडण्यासाठी संघटना निर्माण केलेल्या असतात. संघटना हा लोकप्रशासनाचा कणा आहे. संघटनेशिवाय लोकप्रशासनाचे कार्य यशस्वी होऊ शकत नाही. म्हणूनच संघटनेला लोकप्रशासनात महत्त्वाचे स्थान आहे.

संघटनेचे स्वरूप

संघटना हा प्रशासनामध्ये आवश्यक घटक मानला जातो. संघटना ही सार्वत्रिक स्वरूपाची आहे. मानवी घटकाला महत्त्व देणारी सातत्याने चालणारी अशी ही प्रक्रिया आहे. पुढीलप्रमाणे संघटनेचे स्वरूप स्पष्ट करता येईल.

१. संघटना एक प्रक्रिया

संघटनेचे उद्दिष्ट निश्चित करण्यापासून ते पूर्ण करण्यापर्यंत संघटनेला विविध पायऱ्यामधून जावे लागते, मार्गक्रमण करावे लागते. ही प्रक्रिया सातत्याने चालणारी आहे. मूलतः संघटना ही विशिष्ट हेतूची पूर्तता करण्यासाठी निर्माण झालेली असते. याकारिता क्रिया प्रक्रिया या सातत्याने चालू असतात. म्हणूनच संघटना ही एक प्रक्रिया आहे.

२. ध्येय केंद्रित प्रक्रिया

प्रत्येक संघटना कोणते ना कोणते प्रयोजन समोर ठेवून स्थापन करण्यात आलेली असते. विभाग उपविभाग, कार्याची विभागणी, समन्वय, जबाबदारीचे वाटप, मार्गदर्शन, नियोजन करून संघटनेची उद्दिष्टे पार पाडली जातात. प्रस्तुत प्रक्रिया ही ध्येयकेंद्रित प्रक्रिया आहे.

३. लवचिकता

संघटना लवचिकतेचे धोरण स्वीकारते. संघटनेच्या रचनेमध्ये परिस्थितीनुरूप बदल स्वीकारले जातात आणि अंतर्गत आणि बाह्य बदल केले जातात.

४. संघटनात्मक बांधणी

संघटनेचे कार्य हे एक व्यक्ती करू शकत नाही. त्याकरिता संघटनात्मक बांधणी करावी लागते. संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी कर्मचारी वर्गात कर्तव्य आणि जबाबदारी याची एक रचना तयार केली जाते. समूहवृत्तीतून आणि सहकार्यातून कार्य यशस्वीरित्या पूर्ण केले जाते.

५. उद्दिष्टाची पूर्तता

विशिष्ट उद्दिष्टाशिवाय संघटनेला अर्थ नसतो. विशिष्ट उद्दिष्ट ठरवूनच संघटनेची स्थापना केली जाते. उद्दिष्टाची पूर्तता करण्याच्या कर्मचारी वर्गातील व्यक्ती व्यक्तीमधील परस्पर संबंधालाच संघटना असे म्हणतात.

६. मानवतावादी दृष्टीकोन

संघटनेचा संबंध हा मानवाशी, मानवी क्रिया प्रक्रियेशी असतो. मनुष्य हा संघटनेतील सर्वात महत्वाचा घटक आहे. संघटना सदृढ, यशस्वी करण्यासाठी मनुष्य हा घटक महत्वाचा आहे. संघटना हे केवळ यंत्र नसून विशिष्ट हेतू साध्य करणाऱ्या लोकांच्या परस्पर संबंधातून आणि सहकार्यातून निर्माण झालेला मानवी समूह होय. संघटना ही मानवी स्वरूपाची असून मानवाच्या परस्पर संबंधातून संघटनेचे कार्य चालते. एल्टन मेयो. मेरी फॉलेट, जॉन वूडवर्ड, चेस्टर बर्नाड, हेन्री फेयोल इत्यादी विचारवंतानी संघटनेचा मानवतावादी दृष्टीने अभ्यास केला आहे.

ब) नियंत्रण कक्षा (क्षेत्र)

नियंत्रणाची कक्षा याचा अर्थ 'एखाद्या संघटनेत एक वरिष्ठ अधिकारी आपल्या अधिनस्थ किती कर्मचाऱ्यांच्यावर नियंत्रण ठेवू शकतो या मर्यादेस नियंत्रण कक्षा (क्षेत्र) असे म्हणतात'.

संघटनेतील तत्त्वामध्ये नियंत्रण कक्षा हे तत्व महत्वाचे मानले जाते कारण संघटनेचे कार्य यशस्वीरित्या पूर्ण करण्यासाठी संघटनेच्या कार्यात शिस्त, कार्यक्षमता आणि सातत्य टिकवण्यासाठी नियंत्रणाचे कार्यक्षेत्र निश्चित करावे लागते उदा. एखाद्या शिक्षकाला मोठ्या सभागृहामध्ये जास्त विद्यार्थ्यांच्यावर अध्यापन करण्यास सांगितले तर त्या शिक्षकापुढे नियंत्रणाचा प्रश्न उपस्थित होतो. परीक्षा घेताना एका पर्यवेक्षकासाठी निश्चित मर्यादा ठरवलेली असते याप्रमाणे सेवक प्रशासनामध्येही 'नियंत्रण कक्षा' हा घटक महत्वाचा असतो.

नियंत्रण कक्षा या तत्वाकडे प्रामुख्याने मानसशास्त्रीय दृष्टीकोनातून पहिले जाते. सदर दृष्टीकोनातून प्रत्येक व्यक्तीचे 'ध्यानक्षेत्र' हे मर्यादित असते. जॉन. डी. मिलेट यांच्या मते, 'अनुभव आणि मानसशास्त्रीय संशोधनातून हे स्पष्ट झाले आहे की, एक व्यक्ती किंवा एक पर्यवेक्षकाच्या नियंत्रण क्षमतेला निश्चित अशा काही मर्यादा आहेत.' त्यामुळे नियंत्रण क्षेत्र हे एका प्रशासकीय अधिकाऱ्याची लक्ष्यमर्यादा (Span of Attention) किती आहे यावर ठरते.

संघटनेमध्ये 'नियंत्रण कक्षाची' मर्यादा (सीमा) किती असावी याबाबत अभ्यासकांमध्ये मतभिन्नता आहे. वेगवेगळ्या देशांमध्ये प्रशासनामधील नियंत्रण कक्षा भिन्न स्वरूपाच्या असलेल्या दिसतात.

१. सर आयन हॉमिलटन यांच्या मते, संघटनेतील एका वरिष्ठांच्या नियंत्रणाखाली ३ ते ६ व कर्मचाऱ्यांची संख्या असावी.
२. एल. आर्वीक यांच्या मते, संघटनेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांसाठी नियंत्रण कक्षेतील अधिकाऱ्याची संख्या ५ ते ६ व कनिष्ठ पातळीवरील नियंत्रण क्षेत्रातील सेवकांची संख्या ८ ते १२ असावी.
३. लॉर्ड हाल्डेन आणि ग्राहम वालास यांच्या मते, संघटनेतील एका वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली कर्मचाऱ्यांची संख्या १० ते १२ असावी.
४. क्युनस यांच्या मते, संघटनेमध्ये एक वरिष्ठ अधिकारी ५ ते ६ कनिष्ठ सेवकांवर नियंत्रण ठेवू शकतो ग्राहम वालास यांनी विविध देशांमध्ये प्रशासनातील नियंत्रण क्षेत्रातील मर्यादा (संख्या) या विभिन्न सांगितलेल्या आहेत त्या पुढीलप्रमाणे

जर्मनी, इटली-१४, फ्रान्स -१७, सोव्हियत रशिया-२०, इंग्लंड-२५, अमेरिका-६०

वरील विभिन्न संख्येवरून हे स्पष्ट होते की, प्रशासनातील नियंत्रण कक्षा निश्चित करणे ही गुंतागुंतीची बाब आहे. भारतामध्ये प्रशासनातील संरक्षण खाते, पोलीस खाते यासारखी जी विभिन्न खाती आहेत त्यामध्ये नियंत्रण कक्षा ही विभिन्न असलेली दिसून येते.

नियंत्रण कक्षेची (क्षेत्राची) निर्धारक तत्वे

प्रशासनामध्ये अधिकार पदपरंपरा हे तत्त्व स्वीकारून वरिष्ठ कनिष्ठ अशी अधिकारांची विभागणी केलेली असते ज्या संघटनेत अधिकार पदपरंपरेचे तत्त्व स्वीकारलेले असते त्या संघटनेत नियंत्रण कक्षा हे तत्त्व स्वीकारलेले असते. ल्युथर गुलिक यांनी नियंत्रणाची सीमा निश्चित करण्यासाठी खालील चार तत्त्वे सांगितली आहेत.

१. कार्य (Function) -

नियंत्रण कक्षा ही संघटनेच्या कार्याच्या स्वरूपावर अवलंबून असते. संघटनेतील सामान्य कार्य आणि विशेष कार्य यावरून नियंत्रण कक्षेतील अधिनस्तांची संख्या भिन्न असते. कार्य करणारा अधिकारी आणि त्याच्या अधीन असणारे कर्मचारी यांच्या कार्याचे स्वरूप जर सारखे असेल तर नियंत्रणाचे क्षेत्र व्यापक राहिल. किंबहुना वरिष्ठ अधिकारी आणि अधीन असणारे कर्मचारी यांच्या कामाचे स्वरूप भिन्न असेल तर नियंत्रणाचे क्षेत्र हे मर्यादित राहिल.

२. नेतृत्व (Leadership)

नेतृत्व हा घटक संघटनेची नियंत्रण कक्षा निश्चित करण्यासाठी महत्वाचा घटक ठरतो वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या(नेतृत्वाच्या) कार्यक्षमतेवर नियंत्रण कक्षा निश्चित केली जाते. कुशल प्रशासक हा किमान कर्मचाऱ्याकडून अधिकाधिक काम करून घेऊ शकतो. वरिष्ठ अधिकारी हा हुशार, कार्यक्षम असेल तर

नियंत्रण क्षेत्र व्यापक असते. याउलट नेतृत्व हे अकार्यक्षम, कमकुवत, नेतृत्वहीन असेल तर नियंत्रण ठेवणे अशक्य होते. त्यामुळे नियंत्रण क्षेत्र (कक्षा) मर्यादित ठेवावी लागते.

३. काल (Time)

संघटनेचे वय किंवा संघटना निर्माण होऊन किती कालावधी झालेला आहे यावरून नियंत्रण कक्षा निश्चित होते. जुन्या संघटनेमध्ये कार्याची एक परंपरा निर्माण झालेली असते. तिथे नियम, तत्वे, पद्धती निश्चित झालेली असतात. सहाजिकच त्या संघटनेत नियंत्रण कक्षा व्यापक असते. याउलट नवीन स्थापन झालेल्या संघटनेत सेवकवर्गाला सातत्याने मार्गदर्शन, सूचना द्याव्या लागतात. परिणामी नियंत्रण कक्षेतील सेवकांची संख्या मर्यादित ठेवावी लागते.

४. स्थल (Place)

संघटनेचे कार्यक्षेत्र जर एकाच भवनापुरते मर्यादित असेल तर नियंत्रण प्रस्थापित करणे सोपे जाते. परंतु संघटनेचे कार्यक्षेत्र जर विखुरलेले असेल तर नियंत्रणाला मर्यादा येतात. विविध ठिकाणी विस्तारलेल्या कामकाजावर नियंत्रण ठेवणे, देखरेख करणे कठीण होते.

अशाप्रकारे नियंत्रण कक्षा हे तत्व निश्चित करत असताना स्थल, काल, कार्य आणि नेतृत्व या घटकांचा परिणाम होतो.

नियंत्रण कक्षा या तत्वाचे परीक्षण

संघटनेमध्ये 'नियंत्रण कक्षा' या तत्वाला अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. संघटनेतील एखादा वरिष्ठ अधिकारी आपल्या कौशल्याच्या जोरावर किती सेवकांवर नियंत्रण ठेऊ शकतो यावर त्या संघटनेचे यश अवलंबून असते. नियंत्रण कक्षा किती असावी याबाबत प्रशासकीय विचारवंतांमध्ये मतभिन्नता आढळते. नियंत्रण कक्षा आणि अधिकारपदपरंपरा ही दोन्ही तत्वे एकमेकांशी निगडित आहेत. नियंत्रण कक्षा जर मोठी असेल तर अधिकार पदपरंपरेची उंची कमी असते याउलट नियंत्रण कक्षा मर्यादित असेल तर अधिकार पदपरंपरेची उंची जास्त असते. एकंदरीत संघटनेमध्ये नियंत्रण कक्षा मर्यादित असावी हा दृष्टीकोन संघटनेच्या यशस्वीतेच्या दृष्टीकोनातून महत्त्वाचा मानला गेला आहे.

आधुनिक काळामध्ये वाढत्या तंत्रज्ञानामुळे संघटनेचे स्वरूप बदललेले आहे. दूरध्वनी, संगणक इत्यादीमुळे संघटनेचे कामकाज पाहणे सुलभ झाले आहे. संघटनेतील हिशेबव्यवस्था, तक्ते, कामाची विभागणी, देखरेख ठेवणे इत्यादी कामे करणे ही संगणक प्रणालीमुळे सहज झाली आहेत. साहजिकच या सर्वांचा परिणाम नियंत्रण कक्षा निश्चितीकरणावर होत आहे. परिणामी नियंत्रण कक्षेचे स्वरूप बदलू लागले आहे. आधुनिक तंत्रज्ञानाच्या आधारे संघटनेमध्ये एकाच वेळी अनेक कर्मचाऱ्यांवर नियंत्रण ठेवणे सोपे झाले आहे. यामुळे नियंत्रण कक्षा विस्तारलेली आहे. विकसित देशांमध्येही वाढत्या तंत्रज्ञानाच्या वापरामुळे नियंत्रण कक्षा वाढलेली आहे तर मागास आणि अप्रगत राष्ट्रांमध्ये तंत्रज्ञानाच्या कमी वापरामुळे नियंत्रण कक्षा ही मर्यादित असलेली दिसून येते.

एकंदरीत संघटनेच्या प्रशासनात नियंत्रण कक्षा या तत्वाला महत्वाचे स्थान आहे. संघटनेचा हेतू साध्य करावयाचा असेल तर नियंत्रण कक्षाही निश्चित करावीच लागते. या तत्वामुळे संघटनेमध्ये निर्माण होणाऱ्या लालफितशाही, दफ्तरदिरंगाई या सारख्या दोषांना दूर करता येते आणि प्रशासन कार्यक्षम, तत्पर आणि यशस्वी करता येते.

संदर्भ :

१. इनामदार. ना.र - लोकप्रशासन
२. गर्दे . दि. का - लोकप्रशासन तत्व आणि तंत्र
३. प्रा. बी. बी. पाटील - लोकप्रशासन, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर
४. डॉ.पारस बोरा, प्रा. श्याम शिरसाठ - लोकप्रशासन शास्त्र, ज्ञानसमिधा पब्लिशिंग वर्ड, औरंगाबाद
५. एच. बी. हेळबे - लोकप्रशासनातील नवीन विचार प्रवाह, चिन्मय प्रकाशन औरंगाबाद २०१९



घटक ४ नवलोकप्रशासन

(New Public Administration)

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषयविवेचन

४.२.१. नवलोकप्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या

४.२.२. नवलोकप्रशासनाच्या विकासाचे विविध टप्पे

४.२.३. नवलोकप्रशासनाचे घटक

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

४.४ स्वयंअध्ययन प्रश्न व उत्तरे

४.५ सारांश

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

४.० उद्दिष्टे

नवलोकप्रशासन हा घटक समजून घेण्यासाठी पुढील उद्दिष्टांचा अभ्यास प्रस्तुत घटकामध्ये करण्यात आला आहे.

- १) नवलोकप्रशासनाचा उदय व व्याख्या समजून घेणे.
- २) नवलोकप्रशासनाच्या विकासाचे विविध टप्पे अभ्यासणे.
- ३) नवलोकप्रशासनाचे घटक जाणून घेणे.

४.१ प्रस्तावना

दुसऱ्या महायुद्धानंतर पाश्चात्य देशातील प्रशासकीय घडामोडी व प्रशासन व्यवस्थेचे अपयश वाढत गेले. विशेषतः अमेरिकन लोक प्रशासनाच्या क्षमतेविषयी व उपयुक्ततेसंबंधी मोठ्या प्रमाणात प्रश्न निर्माण झाले. पारंपारिक लोकप्रशासनाच्या रूढ व चाकोरीबद्ध कार्यामुळे लोकप्रशासनासमोर निर्माण झालेल्या समस्यांना तोंड देण्यास ते असमर्थ ठरत होते. अशा प्रसंगी लोकप्रशासनाच्या मूलभूत चिंतनाची सुरुवात

झाली. पारंपारिक लोकप्रशासन हे अमेरिकन समाजाचे प्रश्न समजण्यास व ते सोडवण्यास उपयुक्त नाही अशा प्रकारचे आरोप होण्यास सुरुवात झाली. अमेरिकेसह जगभरातील तरूण प्रशासकीय विचारवंतांनी अनेक परिषदा भरवून लोकप्रशासनाचे चिंतन व मनन करून लोकप्रशासनाच्या अस्तित्वाविषयी व भवितव्याविषयी चर्चा घडवून आणल्या. लोकप्रशासनशास्त्र व राज्यशास्त्र या दोघांशिवाय सत्ता व धोरण यांच्या संदर्भात कार्य करणे अशक्य होते. मानवी जीवन-मुल्यांना सोडून फक्त सिद्धांतांच्या आधारे लोकप्रशासन चालवणे अशक्य होते. लोकप्रशासनाच्या सिद्धांताची निरर्थकता व परस्पर विरोधाभास उघडकीस आले होते. परिणामी लोकप्रशासनाच्या मुलभूत चिंतनाची सुरुवात झाली. अमेरिकेतील अनेक प्रशासकीय विचारवंतांनी नव्याने अभ्यासाला सुरुवात केली. हनी समितीचा अहवाल १९६७ साली आला. तसेच १९६७ साली फिलाडेफिया येथे 'लोकप्रशासन सिद्धांत व कृती' या विषयावर परिषद झाली. १९६८ साली मिन्नोब्रुकची परिषद झाली. १९७१ साली वाल्डो यांनी "दांडगाईच्या संक्रमणकाळात लोकप्रशासन" नावाचे पुस्तक प्रकाशित केले. वरील परिषदा व पुस्तकावरती अमेरिकेतील अनेक तरूण प्रशासकीय विचारवंतांनी विचारमंथन केले. त्यामुळे लोकप्रशासनाला नवीन वैचारिक व तात्त्विक अधिष्ठान मिळाले. प्रशासनात 'मानव' हा घटक महत्त्वाचा आहे. त्याला मध्यवर्ती ठेवून सर्व प्रशासकीय कार्ये केली जावीत अशी अपेक्षा नवलोकप्रशासन शास्त्राज्ञांनी केली. पारंपारिक प्रशासनात काटकसर आणि कार्यक्षमता यांन खूप महत्त्व दिले होते ते कमी करून त्याऐवजी सामाजिक प्रश्नांची परिपूर्ण जाणीव व सामाजिक समस्या सोडवण्यासाठी प्रयत्न करणे जास्त महत्त्वाचे मानले. थोडक्यात नवलोकप्रशासन वाद्यांच्या मते, मानव हा घटक लोकप्रशासनाच्या मध्यवर्ती असणे गरजेचे होते. अशा सर्व पार्श्वभूमीच्या घडामोडीत नवलोकप्रशासनाचा उदय झाला.

४.२.१ नवलोकप्रशासनाच्या व्याख्या

१) ल्युथर ग्युलिक

"नवलोकप्रशासन म्हणजे नवीन समाजामधील नवमानव समाजावरील विश्वासाची उत्साही पण सुसभ्य घोषणा."

२) टेरी कुपर

"नवलोकप्रशासन म्हणजे जबाबदारी साध्य करण्याच्या वस्तुनिष्ठ व व्यक्तीनिष्ठ पध्दतीचे संमेलन."

३) ला पोर्टे

"नवलोकप्रशासन म्हणजे सार्वजनिक संघटनेच्या अभ्यासाच्या संबंधतेचे पुनर्भरण."

वरील व्याख्यांचा आशय विचारात घेतला असता असे म्हणता येईल की, नवलोकप्रशासन अशी चळवळ आहे की, ज्याद्वारे लोकप्रशासन पध्दतीत आमूलाग्र परिवर्तन अपेक्षित केले आहे व अशी व्यवस्था मुल्याधिष्ठीत व परिवर्तनाभिमुख असेल.

४.२.२ नवलोकप्रशासनाच्या विकासाचे टप्पे

१) हनी समिती अहवाल

१९६७ साली अमेरिकन लोक प्रशासन सोसायटीने प्रा.जॉ.सी.हनी (सिराक्युज विद्यापीठाचे प्राध्यापक) यांच्या नेतृत्वाखाली समिती नेमण्यात आली. ही समिती नेमण्याचे मुख्य कारण म्हणजे अमेरिकेतील विद्यापीठात लोकप्रशासन हा स्वतंत्र विषय असावा का? हनी समितीने वास्तव परिस्थितीचा अभ्यास केला. या समितीने आपल्या अहवालात लोकप्रशासनाचे क्षेत्र व्यापक करण्यावर भर दिला. हनी समितीने लोक प्रशासनाच्या कार्यात येणाऱ्या पुढील समस्यांचा उल्लेख केला. आर्थिक (वित्तीय) समस्या, बौद्धिक मतभेद, संस्थागत कमतरता आणि विद्वान व कार्यरत प्रशासक यांच्यातील अंतर.

हनी समितीने वरील चार समस्यांची मांडणा करून त्याच्यावरती पुढीलप्रमाणे उपाय सुचविले.

- १) लोकप्रशासनाचे क्षेत्र व्यापक करण्यात यावे.
- २) लोकसेवाविषयक शिक्षण देण्यासाठी आयोगाची स्थापना करण्यात यावी.
- ३) लोकप्रशासन आणि सार्वजनिक क्षेत्रात प्राध्यापक म्हणून कार्य करणाऱ्यांना विशेष शिष्यवृत्ती देण्यात यावी.
- ४) प्रशासनातील संशोधन कार्यासाठी विद्यापीठांना अनुदान देण्यात यावे.

हनी समितीने वरील दिलेल्या समस्या व उपाय यांच्यावरती मिश्रीत प्रतिक्रिया देण्यात आल्या. हनी समितीच्या अहवालात सामाजिक समस्येचे पूर्णतः समाधानाबाबत वादविवाद निर्माण झाले. काही विचारवंतांनी हनी समितीच्या अहवालाचे स्वागत केले तर काहीनी विरोध दर्शविला.

२) फिलाडेल्फिया परिषद १९६७

१९६७ साली फिलाडेल्फिया येथे लोकप्रशासन सिध्दांत व कृती या विषयावरती परिषद झाली. या परिषदेमध्ये लोकप्रशासन सिध्दांत व कृती या बरोबरच लोकप्रशासनाचे व्यवहार क्षेत्र, उद्देश आणि अध्ययन पध्दती यावरती चर्चा झाली. या परिषदेला 'फिलाडेल्फिया संमेलन' असेही संबोधले जाते. ही परिषद जेम्ससी चार्ल्सवर्थ यांच्या अध्यक्षतेखाली झाली. या परिषदेमध्ये पुढील काही निष्कर्ष मांडण्यात आले.

- १) लोक प्रशासन ज्याप्रमाणे गतिशील आहे त्यामुळे त्याची व्याख्या करणे कठीण आहे त्याचप्रमाणे लोक प्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करणे अवघड आहे.
- २) लोकप्रशासन आणि धोरण निर्मिती यामध्ये फरक करणे चुकीचे आहे. कारण लोकप्रशासनाची अनेक अभिकरणे धोरण निर्मिती करतात.
- ३) अमेरिकन लोकप्रशासनाचा संबंध हा फक्त अमेरिकन प्रशासनाशीच संबंधित असावा.

- ४) लोकप्रशासन आणि वाणिज्य/व्यवसाय प्रशासन याचे साम्य फक्त बिन-महत्वाच्या बाबीत आहे, त्याचे प्रशिक्षण एकत्र असता कामा नये.
- ५) संरचनात्मक आणि प्रक्रियात्मक या दोन्ही अंगांनी नोकरशाहीचा अभ्यास करावा.
- ६) भविष्यकालीन प्रशासकांना व्यावसायिक विद्यापीठात मार्गदर्शन व प्रशिक्षण द्यावे.
- ७) राज्यशास्त्र या ज्ञानशाखेपासून व व्यवसायापासून लोकप्रशासनाला अलग करावे.
- ८) प्रशासकीय संघटना आणि पध्दती याच्याबरोबरच मानसशास्त्रीय, वित्तीय, समाजशास्त्रीय आणि मानववंशशास्त्रीय घटकांचा लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात भर असावा.

३) मिन्नोब्रुक परिषद

१९६८ साली मिन्नोब्रुक परिषदेचे आयोजन करण्यात आले. ही परिषद आयोजित करण्यामागे पुढील कारणे आहेत.

- अ) १९६० च्या दशकामध्ये प्रशासनात अनेक समस्या निर्माण झाल्या. परंतु लोकप्रशासनाला या समस्यांची जाणीव नव्हती व त्या समस्या सोडविण्याचे गांभीर्यही नव्हते. वाल्डो यांनी १९६८ मध्ये 'लोकप्रशासन' या लेखात सर्व प्रशासकीय समस्यांवर प्रकाश टाकला.
- ब) लोकप्रशासन ही विद्याशाखा पिढ्यातील अंतराचा सामना करत होती. फिलाडेल्फिया परिषदेमध्ये सहभागी अभ्यासक हे वयोवृद्ध होते तर मिन्नोब्रुक परिषदेत नवीन तरुण अभ्यासकांचे प्रमाण जादा होते. या तरुण विद्वानांचे व अभ्यासकांचे म्हणणे ऐकणे गरजेचे होते. मिन्नोब्रुक परिषद ही लोकप्रशासना संबंधित तरुणांचीच परिषद होती. याच शैक्षणिक स्नेहसंमेलनाच्या परिणामातून नवलोकप्रशासन निर्मिती झाली.

४) फ्रँक मॅरिनी यांनी १९७१ साली संपादित केलेले पुस्तक

'नव लोकप्रशासनाकडे वाटचाल: मिन्नोब्रुकचे यथार्थ दर्शन' या पुस्तकाचे प्रकाशन १९७१ साली फ्रँक मॅरिनी यांनी केले. अशा प्रकारचे नवलोकप्रशासनावर लिहिलेले हे पहिले पुस्तक आहे. या पुस्तकात नव लोकप्रशासनाचे सविस्तर वर्णन केले आहे. मिन्नोब्रुक परिषदेची धारण किंवा विचारसरणी या पुस्तकातून पुढे आली.

५) ड्वैट वाल्डो यांनी १९७१ साली संपादित केलेले पुस्तक

'दांडगाईच्या संक्रमण काळात लोकप्रशासन' (Public Administration in a Time of Turbulence) नावाचे पुस्तक १९७१ साली ड्वैट वाल्डो यांनी संपादित व प्रकाशित केले. १९६८ साली अमेरिकन राज्यशास्त्र परिषदेने जे वार्षिक संमेलन भरवले होते, त्यामध्ये झालेले वादविवाद वाल्डो यांनी एकत्र करून वरील पुस्तक संपादित केले. त्यामुळे काही प्रमाणात नवीन अभ्यासक या पुस्तकाकडे आकर्षित झाले.

वरील वेगवेगळ्या नवलोकप्रशासनाच्या टप्प्यामधून लोकप्रशासन या संकल्पनेला तात्विक व वैचारिक अधिष्ठान मिळाले. त्यामुळे नवलोकप्रशासनाला जगभरातून मान्यता मिळाली.

४.२.३ नवलोकप्रशासनाचे घटक

लोकप्रशासनातील अनेक पारंपारिक विचारांना आणि सिध्दांतांना नवलोकप्रशासन अभ्यासकांनी अमान्य केले. तसेच नवीन मानवी व सामाजिक मुल्यांचा स्विकार केला. समाज हा गतिशील असतो त्यामुळे समाज परिवर्तन होत असते. समाज परिवर्तनाच्या कार्यात लोकप्रशासनाची प्रमुख भूमिका काय असावी याबद्दल नवलोकप्रशासन अभ्यासकांनी मार्गदर्शन केले. लोकप्रशासनाला नवीन सामाजिक संदर्भ व ध्येय प्राप्त करून दिले. सामान्यातील सामान्य माणसाला न्याय मिळवून देणारी प्रशासन संस्था निर्माण करण्यासाठी मार्गदर्शन केले. लोकप्रशासनाने समाजातील दिनदुबळ्या, उपेक्षित व वंचित समाजाच्या बाजूने व त्यांच्या प्रगतीसाठी कार्य करावे असे सुचविले. नवलोकप्रशासन अभ्यासकांनी पुढील चार घटकांना महत्त्व देऊन त्याचा आग्रहाने पुरस्कार करून समर्थन केले.

१) प्रासंगिकता (Relevance)

प्रासंगिकता हा घटक व संकल्पना लोकप्रशासनात वर्तमान काळात निर्माण झालेल्या समस्या दर्शवण्याचा प्रयत्न करताना दिसते. नवलोकप्रशासन अभ्यासकांच्या मते कोणतेही सिध्दांत किंवा तत्त्वज्ञान तोपर्यंत अपूर्ण असतात जोपर्यंत प्रचलित परिस्थितीमध्ये लागू पडत नाहीत आणि त्यामधील व्यावहारिकता सिध्द होत नाही. कोणत्याही सिध्दांताला अनुभवजन्यता प्राप्त करून देण्यासाठी त्या सिध्दांताची प्रस्तुत स्थितीमध्ये प्रासंगिकता असणे अत्यंत महत्त्वाचे आहे. त्यामुळेच लोकप्रशासन अभ्यासकांनी समाजातील प्रश्न व समस्या सोडवण्यासाठी त्याचे पूर्ण ज्ञान आणि भान ठेवणे आवश्यक आहे असे नवलोकप्रशासन अभ्यासकांना वाटते. नवलोकप्रशासनाची प्रासंगिकता म्हणजे अधिक ग्राहक केंद्रित दृष्टिकोन होय. नवलोकप्रशासन अभ्यासकांनी लोकप्रशासनाला प्रस्तुतता व प्रासंगिकता प्राप्त करून देण्याचा आग्रह धरला. नवलोकप्रशासन अभ्यासकांच्या मते फक्त शास्त्रीय दृष्टीकोन ठेवून, कार्यक्षमता वाढवून आणि सिध्दांताची मांडणी करून समाजाचे हित साध्य होत नाही तर लोकप्रशासनाला समाजाच्या प्रश्नांची व समस्यांची जाण असावी लागते आणि त्यांना सोडवण्यासाठी त्यांनी कार्य करावे लागते. प्रशासकीय संशोधनाचे ध्येय मानवी जीवनाच्या समस्यांची सोडवणूक करण्यासाठी प्रयत्न करणे हे असावे. लोकप्रशासनाला सामाजिक, आर्थिक, राजकीय व सांस्कृतिक परिस्थितीची परिपूर्ण जाण असणे गरजेचे आहे. तसेच समाजातील संपूर्ण परिस्थितीची परिपूर्ण जाण ठेवून 'Social Relevance Based Approach' (समाज प्रासंगिकता दृष्टिकोन) स्विकारावा असे नवलोकप्रशासनवाद्यांना वाटते. वरील बाबींचा आशय विचारात घेतला असता असे म्हणता येईल की, नवलोकप्रशासन हे अधिक ग्राहकाभिमुख आहे.

२) मुल्य (Values)

नवलोकप्रशासन शास्त्रज्ञांनी/अभ्यासकांनी मुल्याच्या पुर्नस्थापनेवर भर दिला आहे. या अभ्यासकांच्या मते, अशा मुल्यांची जोपासना केली पाहिजे की, ज्यामुळे सामाजिक समस्यांची सोडवणूक होईल. मुल्यविरहीत किंवा मुल्यनिरपेक्ष प्रशासन व्यवस्था असता कामा नये. तर मुल्याधिष्ठित व मुल्यसापेक्ष प्रशासन व्यवस्था निर्माण करण्याचा पुरस्कार नवलोकप्रशासन अभ्यासकांनी केला. पारंपारिक लोकप्रशासनामध्ये मुल्य व आदर्श यांना स्थान नव्हते या उलट नवलोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांनी लोकप्रशासनात मुल्य व आदर्श महत्त्वपूर्ण आहेत असे प्रतिपादन करून त्याचा स्विकार केला. प्रशासकीय विचारवंत फ्रेडरिकसन यांच्या मते, 'लोकप्रशासन कमी सार्वजनिक परंतु जास्त जनताभिमुख असावे, कमी वर्णनात्मक पण जास्त उपदेशात्मक असावे, कमी संघटनप्रवण परंतु जास्त जनप्रभावप्रवण असावे, कमी तटस्थ परंतु जास्त आदर्शमुक्त असावे व ते शास्त्रीय असावे.'

थोडक्यात नवलोकप्रशासन मुल्याधिष्ठितता, नैतिकता व मानवीयता या तत्वांवर अधिक भर देते.

३) सामाजिक समता (Social Equity)

सामाजिक समतेचा विचार सर्व समाजात पसरवणे, रूजू करणे हा लोकप्रशासनाचा महत्त्वाचा आधार आहे. नवलोकप्रशासन या आधारेला मध्यवर्ती ठेवून समाजातील वंचित वर्गाच्या सामाजिक, आर्थिक व मनोवैज्ञानिक समस्या दूर करण्यासाठी प्रयत्न करते. सामाजिक आणि आर्थिक पिळवणूक थांबवून उपेक्षित व दीन-दुर्बल घटकांना न्याय प्रदान केला पाहिजे असे नवलोकप्रशासनवाद्यांचे मत आहे. रॉबर्ट टी. ग्लोमन्युस्कीच्या मते, "नवलोकप्रशासनवादी 'सामाजिक समता' या तत्त्वास विकासाचा घटक मानतात. सामाजिक-न्यायप्राप्ती हे लोकप्रशासनाचे उद्दिष्ट असावे असे मानतात." शोषितांची बाजू घेण्याचा वाजवी दृष्टिकोन प्रशासनाचा असला पाहिजे असे नवलोकप्रशासन अभ्यासकांना वाटते. एच.जी.फ्रेडरिकसन यांच्या मते, "लोकप्रशासनाने सर्व सामाजिक त्रुटी दूर करण्यासाठी कार्य केले पाहिजे. मुक्तपणे समाजातील उपेक्षित घटकांची बाजू घेतली पाहिजे. त्यासाठी प्रशासनाने कृतिप्रणव बनले पाहिजे."

थोडक्यात नवलोकप्रशासनवाद्यांच्या मते, लोकप्रशासनाने पीडित, व शोषितांची बाजू घ्यावी, सर्वांना समान दर्जा, समान न्याय व समान संधी उपलब्ध करून देण्यासाठी कार्य करावे. दीन-दुर्बलांच्या बाजूने उभे रहावे. समाजाच्या सर्वांगीण विकासाबरोबरच मागास समाज घटकांचा विकास प्राधान्याने करावा.

४) परिवर्तन (Change)

नवलोकप्रशासन अभ्यासकांनी सामाजिक परिवर्तनावर भर दिला. जोपर्यंत प्रशासन सामाजिक समानता आणि परिवर्तन यासाठी कार्य करणार नाही तोपर्यंत वास्तविक लोकशाहीची मुल्ये स्थापन होणार नाहीत. प्रो. मोहित भट्टाचार्य यांच्यामते, "परिवर्तन घडवून आणण्यासाठी प्रशासन असले पाहिजे. सामाजिक समतेसाठी कार्य करणे म्हणजे परिवर्तन घडवून आणण्यासाठी प्रयत्न करणे होय."

नवलोकप्रशासनवाद्यांनी असे प्रतिपादन केले की, 'परिवर्तन हेच प्रशासनाचे ध्येय असले पाहिजे, प्रस्थापितांविरुद्ध, शक्तिशाली, हितसंबंधी गटांविरुद्ध कार्य करण्याची शक्ती प्रशासनात निर्माण झाली पाहिजे, प्रशासनातील समस्या व दोष दूर करण्यासंबंधी उपाययोजना केल्या पाहिजेत. परिवर्तन ही न संपणारी प्रक्रिया आहे. ती सतत व गतिशील चालणारी प्रक्रिया आहे. विकास हे ध्येय असे ते कधीच परिपूर्ण नसते. ते एका विशिष्ट दिशेने वाटचाल करीत असते. मिन्नोब्रुकच्या परिषदेत परिवर्तन घडवून आणण्यासाठी कोणते उपाय योजले जावेत आणि कशा प्रकारच्या संस्था स्थापन कराव्यात की, ज्यामुळे नोकरशाही प्रवृत्ती नष्ट करता येईल, यावर जोरदार चर्चा करण्यात आली. जगातील सर्व विकसनशील देशात लोकप्रशासन हे परिवर्तनाचे सर्वात प्रभावी साधन बनत आहे. थोडक्यात नवलोकप्रशासनात सामाजिक प्रासंगिकता, मुल्याधिष्ठितता, सामाजिक समता, परिवर्तनाभिमुखता, क्रियाशीलता, मानवीयता, ध्येयाभिमुखता, कृतीभिमुखता, नवीनता या तत्त्वावर भर दिला.

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- १) प्रासंगिकता : प्रस्तुतता
- २) परिवर्तन : काळानुसार बदल
- ३) नवलोकप्रशासन : नवलोकप्रशासन म्हणजे जबाबदारी साध्य करण्याच्या वस्तुनिष्ठ व व्यक्तीनिष्ठ पध्दतीचे अध्ययन.

४.४ स्वयंअध्ययन प्रश्न व उत्तरे

प्रश्न : रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरून वाक्य पूर्ण करा.

- १) अमेरिकन लोकप्रशासनाच्या व संबंधी मोठ्या प्रमाणात प्रश्न निर्माण झाले.
- २) हनी समिती साली नेमण्यात आली.
- ३) 'नवलोकप्रशासनाकडे वाटचाल: मिन्नोब्रुक यथार्थ दर्शन' नावाचे पुस्तक यांनी १९७१ साली प्रकाशित केले.
- ४) 'दांडगाईच्या संक्रमणकाळात लोकप्रशासन' नावाचे पुस्तक यांनी १९७१ साली संपादित केले.
- ५) प्रासंगिकता, मुल्य, सामाजिक समता व हे नवलोकप्रशासनाचे घटक आहेत.
- ६) आधुनिक युगातील जनताभिमुख लोकप्रशासनाचा पाया संकल्पनेवर उभा आहे.
- ७) हा घटक व संकल्पना लोकप्रशासनात वर्तमानकाळात निर्माण झालेल्या समस्या दर्शविण्याचा प्रयत्न करतो.

उत्तरे

- १) क्षमतेविषयी व उपयुक्तते २) १९६७ ३) फ्रँक मॉरिनी ४) ड्वाईट वाल्डो
५) परिवर्तन ६) नवलोकप्रशासन ७) प्रासंगिकता

४.५ सारांश

नवलोकप्रशासनाचा अभ्यास व संशोधन जास्त समृद्ध व अर्थपूर्ण बनले आहे. आजच्या आधुनिक युगातील जनताभिमुख लोकप्रशासनाचा पाया नवलोकप्रशासनाच्या संकल्पनेवर उभा आहे. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात संशोधनात व कृतीत मोठे क्रांतिकारक बदल झाले आहेत. पारंपारिक लोकप्रशासन हे मागे पडले आहे. आज असंख्य विकसनशील देशांमध्ये लोकप्रशासन हे परिवर्तनाचे, विकासाचे व समतेचे पाईक बनले आहे. सद्यकाळातील जनताभिमुख लोकप्रशासनाचा पाया नवलोकप्रशासनाच्या संकल्पनेवर उभा आहे. नवलोकप्रशासनावादी विचारवंतांनी पारंपारिक लोकप्रशासनावर टिका करून वेगवेगळ्या परिषदा घेऊन नवलोकप्रशासनाला स्थान प्राप्त करून दिले.

नवलोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांनी वेगवेगळे परंतु समाजाभिमुख असणारे विचार मांडून पारंपारिक लोकप्रशासनातील समस्या व प्रश्न मांडले. या अभ्यासकांनी विविध पुस्तकामधून नवलोकप्रशासनाचा उदय विकास व कार्य मांडण्याचा यशस्वी प्रयत्न केला आहे. नवलोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांनी विविध परिषदा घेऊन नवलोकप्रशासनाला एक स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून मान्यता देण्याचा प्रयत्न केला. १९६७ च्या हनी अहवाल, १९६७ ची फिलाडेल्फिया परिषद, १९६८ मिन्नोब्रुक परिषद, १९७१ मध्ये फ्रँक मॉरिनी याचे संपादित पुस्तक, १९७१ साली ड्वाइट वाल्डो यांचे संपादित पुस्तक, १९८८ ची दुसरी मिन्नोब्रुक परिषद आणि २००८ ची तसरी मिन्नोब्रुक परिषद यामधून नवलोकप्रशासनाच्या विकासाचे टप्पे पहावयास मिळतात.

नवलोकप्रशासनाच्या पुरस्कर्त्यांनी अनेक पारंपारिक विचारांना व सिध्दांतांना अमान्य करून नवीन मानवी व सामाजिक मुल्यांचा स्विकार केला. प्रशासनशास्त्राला सामाजिक संदर्भ व नाविन्यपूर्ण ध्येय मिळवून दिले. नवलोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांनी प्रासंगिकता, मूल्य, सामाजिक समता व परिवर्तन या चार घटकांचा आग्रहाने पुरस्कार केला. नवलोकप्रशासनाची मांडणी झाल्यानंतर गेली २५-३० वर्षे नवलोकप्रशासन ही संकल्पना सर्वमान्य झाली. असे असले तरी पाहिजे तेवढ्या प्रमाणात लिखान व संशोधन झालेले नाही. त्यामुळे नवलोकप्रशासन हळूहळू विकसित होत आहे.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय :

अ) दिर्घोत्तरी प्रश्न

- १) नवलोकप्रशासनाची व्याख्या सांगून त्याच्या विकासाचे टप्पे सांगा?
२) नवलोकप्रशासनाची व्याख्या सांगून त्याच्या घटकांची चर्चा करा?

ब) टिपा लिहा.

- १) नवलोकप्रशासनाचा अर्थ सांगा.
- २) नवलोकप्रशासन विकासाचे टप्पे.
- ३) प्रासंगिकता
- ४) मुल्य
- ५) सामाजिक समता
- ६) परिवर्तन

४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ सूची

- 1) प्रा. के. आर.बंग, लोकप्रशासन तत्वे आणि सिद्धांत, विद्या बुक पब्लिशर्स, औरंगाबाद.
- २) डॉ. पारस बोरा आणि डॉ. शाम शिरसाठ, लोकप्रशासनशास्त्र, विद्या बुक पब्लिशर्स, औरंगाबाद.
- 3) Appleby Paul Public Administration for a Welfare State Bombay, 1951.
- 4) Avasthi & Maheshwari Public Administration Laxmi Narain, Agra, 1995.
- 5) Avasthi & Avasthi Administrative Theory Laxmi Narain, Agra, 1996.
- 6) Bhattacharya Mohit, New Horizons of Public Administration, Jawahar Publishers and Distributors, New Delhi, 2011

