MAPOL 2.2M

एम. ए. राज्यशास्त्र

सत्र - II

राष्ट्रीय शैक्षणिक धोरण 2020 नुसार सुधारित अभ्यासक्रम

लोकप्रशासन

© UNIVERSITY OF MUMBAI

प्राध्यापक रविन्द्र कुलकर्णी
कुलगुरू
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

प्राचार्य (डॉ.) अजय भामरे
प्र-कुलगुरू
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

प्राध्यापक शिवाजी सरगर
संचालक
दूरस्थ व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र,
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

कार्यक्रम समन्वयक	:	**प्रा. अनिल आर बनकर** **सहयोगी प्राध्यापक आणि प्रमुख मानव्यविद्या शाखा** दूरस्थ व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र, मुंबई विद्यापीठ, मुंबई.
अभ्यास समन्वयक	:	**डॉ. दत्तात्रय म. तोंडे** सहायक प्राध्यापक दूरस्थ व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र, मुंबई विद्यापीठ, मुंबई.
	:	**डॉ. क्षिप्रा वासुदेव** सहायक प्राध्यापक दूरस्थ व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र, मुंबई विद्यापीठ, मुंबई.
संपादक	:	**डॉ. दत्तात्रय म. तोंडे** सहायक प्राध्यापक दूरस्थ व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र, मुंबई विद्यापीठ, मुंबई.
लेखक	:	**डॉ. पंजाबराव रामकृष्ण थारकर** प्राध्यापक, विभाग प्रमुख, लोकप्रशासन स्वामी रामानंद तीर्थ महाविद्यालय, अंबाजोगाई, बीड
	:	**डॉ. भगवान लोखंडे** सहायक प्राध्यापक, डी. जी. तटकरे कॉलेज तळा, जिल्हा - रायगड
	:	**डॉ. विजयसिंग कर्तारसिंग भाबरदोडे** सहाय्यक प्राध्यापक एस आर टी महाविद्यालय, अंबाजोगाई, बीड
	:	**प्रा.डॉ. चंद्रशेखर इं. गित्ते** सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग, महिला महाविद्यालय, नागपुर

फेब्रुवारी २०२५, मुद्रण - १ ISBN 978-93-6728-087-4

प्रकाशक
संचालक, दूरस्थ व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र
मुंबई विद्यापीठ, विद्यानगरी, मुंबई- ४०० ०९८.

अक्षर जुळणी आणि मुद्रण
मुंबई विद्यापीठ मुद्रणालय. विद्यानगरी, मुंबई

अनुक्रमणिका

अध्याय क्र.	नाव	पृष्ठ क्र.
१	लोकप्रशासन अर्थ व्याप्ती व महत्व	१
२	सिद्धांत आणि दृष्टीकोन	५१
३	प्रशासकीय उत्तरदायित्व व पारदर्शकता	७८
४	सार्वजनिक धोरण	१२३

एम. ए. राज्यशास्त्र

सत्र - II

राष्ट्रीय शैक्षणिक धोरण 2020 नुसार सुधारित अभ्यासक्रम

लोकप्रशासन

अभ्यासक्रम (मराठी)

अभ्यासक्रमाची उद्दिष्टे:

१. लोकप्रशासनाच्या सैद्धांतिक दृष्टिकोनांची विद्यार्थ्यांना ओळख करून देणे हे या पेपरचे उद्दिष्ट आहे

२. या क्षेत्रातील अलिकडच्या विकासाला सामावून घेण्यासाठी या पेपरची सैद्धांतिक आणि उपयोजित दोन्ही पैलूंसह रचना केली आहे.

३. पूर्णपणे शैक्षणिक पैलूंच्या महितीसह, हा पेपर काही स्पर्धात्मक परीक्षा अभ्यासक्रमाची देखील माहिती देतो .

प्रकरण १: अर्थ, व्याप्ती आणि महत्त्व

अ) लोकप्रशासनाची उत्क्रांती आणि बदलते स्वरूप

ब) तुलनात्मक लोकप्रशासन, विकास प्रशासन, नवीन सार्वजनिक प्रशासन

क) नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापन, सुशासन:- संकल्पना आणि उपयोजन

प्रकरण २: सिद्धांत आणि दृष्टिकोन

अ) शास्त्रीय दृष्टिकोन, नोकरशाही प्रतिमान, मानवी संबंध शाळा,

ब) वैज्ञानिक व्यवस्थापन, वर्तनवादी दृष्टिकोन, संरचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोन

क) मार्क्सवादी, सार्वजनिक निवड, उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोन

प्रकरण ३: पारदर्शकता आणि जबाबदारी

अ) प्रशासनावरील कायदेविषयक, कार्यकारी आणि न्यायिक नियंत्रण

ब) लोकपाल, लोकायुक्त

क) नागरिकांची सनद, माहितीचा अधिकार, ई-शासन, नागरी समाजाची भूमिका.

प्रकरण ४: सार्वजनिक धोरण

अ) सार्वजनिक धोरणाची गतिशीलता

ब) सार्वजनिक धोरणाचे प्रतिमान

क) धोरणाचे निरीक्षण, मूल्यांकन आणि पुनरावलोकन

SYLLABUS

Public Administration
(4 Credits, 60 Hours)

Course Objectives:

1. It aims to acquaint students with the understanding theoretical perspectives of Public Administration.
2. The paper is designed with both theoretical and applied aspects to accommodate the recent developments in the field.
3. Apart from purely academic aspects, the paper also takes care of some competitive examination syllabus.

Module 1: Meaning, Scope and Significance

a) Evolution and changing nature of public administration
b) Comparative Public Administration, Development Administration, New Public Administration
c) New Public Management, Good Governance: concept and application

Module 2: Theories and Approaches

a) Classical, Bureaucratic Model, Human Relations School,
b) Scientific Management, Behavioural, Structural-functional Approach
c) Marxian, Public Choice, Post-modern

Module 3: Transparency and Accountability

a) Legislative, Executive and Judicial control over administration
b) Ombudsman, Lokpal and Lokayukta
c) Citizen's Charter, Right to Information, e-Governance, Role of Civil Society.

Module 4: Public Policy

a) Dynamics of Public Policy Making
b) Models of Policy Making
c) Monitoring, Evaluation and Review of Policy

Outcomes

1. Students will be introduced with the administrative machinery of the country.
2. Students will be understood the process of Policy formulation
3. This paper will generate the awareness about the active participation in the administration

SYLLABUS

Reading List:

1. Avasthi, A., & Maheshwari , S. (2009). *Public Adminstration* (30th ed.). Agra: Lakshmi Narain Agarwal.
2. Basu, R. (1999). *Public Administtration: Concepts and Theories* (Third ed.). New Delhi: Sterling Publishers Private Limited.
3. Bhagwan, V., & Bhushan, V. (2010). *Public Administration.* New Delhi: S. S. Chand & Company Ltd.
4. Bhattacharya, M. (1997). *Reconstruction Public Administration.* New Delhi: Jawahar Publishers & Distributors.
5. Bhattacharya, M. (2011). *New Horizons Of Public Administration.* New Delhi: Jawahar Publishers & Distributors .
6. Chakrabarty, B., & Chand, P. (2012). *Public Administration in a Globalizing World* (First ed.). New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd.
7. Dawes, S. S. (2008, December). The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance. *Public Administration Review* (Special Issue), S86-S102.
8. Demmers, J., Jilberto, A., & Hogenboom, B. (2004). *Good Governance and democracy in a world of neoliberal regimes.* (J. Demmers, A. Jilberto, & B. Hogenboom, Eds.) London and New York: Routledge.
9. Fadia, B. L., & Fadia, K. (2010). *Indian Administration* (Fourth Revised ed.). Agra: Sahitya Bhavan Publications.
10. Fang, Z. (2002). E-Government in Digital Era:Concept, Practice, and Development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management, 10*(2), 1-22.
11. Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs* (Eleventh ed.). NewDelhi: PHI Learning Privare Limited.
12. Kistaiah, M. (2010). Elton Mayo. In D. R. Prasad, V. S. Prasad, P. Satyanarayana, & Y. Pardhasaradhi (Eds.), *Administrative Thinkers* (Second Enlarged ed.). New Delhi: Sterling Private Limited.
13. Laxmikant, M. (2010). *Public Administration* (Eighth Reprint ed.). New Delhi: Tata McGraw Hill Companies.
14. Mayo, E. (1933). *The Human Problems of an Industrial Civilization.* New York: The Macmilan Company.
15. Prasad, R., Pardhasaradhi, Y., Prasad, V. S., & Satyanarayana, P. (2010). *Administrative Thinkers* (2nd ed.). New Delhi: Sterling Publishers Pvt.Ltd.
16. Report of the Working Group on Convergence and E-Governance for the Tenth Five Year Plan (2002-2007), (November 2001). New Delhi: Planning Commission, Government of India.
17. Sahni, Sahni, P., & Vayunandan , E. (2009). *Administrative Theory* (First ed.). New Delhi: PHI Learning Private Limited.
18. Sapru, R. (2008). *Administrative Theories and Management Thought* (Second ed.). New Delhi: Practice Hall of India Privare Limited.
19. Sharma, M. P., & Sadana, B. L. (2008). *Public Administration in Theory and Practice* (45th ed.). Allahabad: Kitab Mahal.
20. लोखंडे भगवान ,थारकर पंजाबराव, भाबरदोडे विजयशिंग , 'लोकप्रशासन ' ,मुक्त दूर व मुक्त अध्ययन केंद्र मुंबई विद्यापीठ, मुंबई .2023 .
21. बंग के.आर. 'लोकप्रशासन ' विद्या प्रकाशन औरंगाबाद
22. पाटील पी.बी.,' लोकप्रशासन ' फडके प्रकाशन कोल्हापूर

१

लोकप्रशासन अर्थ व्याप्ती व महत्व

घटक रचना:

१.० उद्दिष्टे

१.१ लोकप्रशासन अर्थ स्वरूप व्याप्ती

१.२ लोक प्रशासनाचा विकास

१.३ विकास प्रशासन

१.४ नवलोक प्रशासन

१.५ सार्वजनिक खाजगी भागीदारी

१.६ सुशासन

१.७ नवलोक व्यवस्थापन

१.८ सारांश

१.९ आपण काय शिकलो

१.१० संदर्भसूची

१.०. उद्दिष्टे

लोकप्रशासन हे एक तरुण शास्त्र मानले जाते. सामाजिक शास्त्रांमध्ये अगदी अलीकडे या अभ्यास विषयाचा उगम झाला. इतिहास राज्यशास्त्र यासारख्या अभ्यास विषयांचा उपविषय म्हणून हा विषय अभ्यास क्षेत्रांमध्ये प्रविष्ट झाला. मात्र आधुनिक राष्ट्र राज्य व्यवस्थेच्या विस्ताराबरोबर या अभ्यास विषयाच्या उपविषय ते स्वतंत्र शास्त्र या प्रगतीचा आलेख अल्पावधीतच पूर्णत्वाला गेला. समकालीन संदर्भात तर हा विषय जागतिक स्तरावर महत्त्वपूर्ण स्थान निर्माण करतो आहे. विकसित राष्ट्रांमध्ये जसे सुशासनाचे विविध प्रयोग कार्यान्वित होत आहेत तसेच विकसनशील राष्ट्रांमध्ये विकास प्रशासना सारखे अविष्कार घडून आले आहेत. या दृष्टीने लोकप्रशासन या अभ्यास विषयाचा अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती यांचा मूलभूत अभ्यास करण्याबरोबरच जागतिकीकरण, उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेतून, आव्हानातून लोक प्रशासनात निर्माण झालेल्या नवीन संकल्पनांचा आढावा हि या घटकात आपणास घ्यावयाचा आहे. त्यात प्रामुख्याने विकास प्रशासन, सार्वजनिक खाजगी भागीदारी, नवलोक प्रशासन, सुशासन व नवलोक व्यवस्थापण या घटकांचा समावेश होतो. या सर्व घटकांचा जागतिकीकरण, उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या संदर्भात कसा विकास झाला आहे, त्यासमोर काय आव्हाने आहेत, या संकल्पनांच्या काय मर्यादा व जमेच्या बाजू आहेत, भारतीय संदर्भात या प्रक्रियांचे काय संदर्भ आहेत याची सविस्तर मांडणी या घटकात आपल्या अवलोकनार्थ ठेवली आहे. ज्याचा उपयोग हा घटक समजून घेण्यासाठी तर आपणास होईलच. परंतु या पायाभूत घटकावरच लोकप्रशासन विषयाची इमारत उभारलेली

असल्यामुळे लोकप्रशासन विषयाची आपली समज ही अधिक वृद्धिंगत होण्यास या घटकातील मांडणीमुळे मदत होईल अशी अपेक्षा आहे.

१.१. लोकप्रशासन - अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती

प्रास्तविक

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

आधुनिक काळात मानवी जीवनाला सर्वाधिक स्पर्श करणारा व प्रभावित करणारा विषय म्हणून या विषयाकडे पाहिले जाते. इतिहास, राज्यशास्त्र यासारख्या सामाजिक शास्त्रांचा एक उपविषय म्हणून सुरुवातीच्या काळात लोकप्रशासन या विषयाचा अभ्यास केला जात असे. मात्र आज हा विषय स्वतंत्र शास्त्र म्हणून जागतिक स्तरावर स्थापित झालेला दिसतो. एवढेच नव्हे तर तो सातत्याने विकसित होत आपली व्याप्ती ही विस्तारताना दिसतो. मानवी जीवनाच्या सर्व अंगांना स्पर्श करणाऱ्या लोकप्रशासन या शाखांचा त्या दृष्टीने अभ्यास करणे गरजेचे ठरते. पदवी व पदव्युत्तर स्तरावर तसेच स्पर्धा परीक्षेच्या दृष्टीने ही या विषयासंदर्भात रुची विद्यार्थी वर्गात वाढताना दिसते. त्यामुळे लोकप्रशासन शास्त्राचा संकल्पनात्मक अभ्यास करणे आवश्यक आहे.

लोकप्रशासन अर्थ व व्याख्या

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

i. **हर्बर्ट सायमन :** 'समान उद्दिष्टांच्या प्राप्तीसाठी मानवी समूहाद्वारे केल्या जाणाऱ्या सहकार्यात्मक क्रिया म्हणजे प्रशासन होय.'

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

iii. **ल्युथर गुलिक :** 'निर्धारित उद्दिष्टे, वा ध्येयप्राप्तीसाठी कार्य करून घेणे म्हणजे प्रशासन होय.'

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

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

vi. **फिफनर व प्रेस्थस :** 'इच्छित साध्ये प्राप्तीसाठी मानवी आणि भौतिक साधनांचे संघटन आणि निर्देशन करणे म्हणजे प्रशासन होय.'

सारांश, 'प्रशासन म्हणजे समान उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी मानवी समूहाचे सहकार्यात्मक प्रयत्न होत' अशी प्रशासन या शब्दाची व्याख्या आपणास सांगता येईल.

<u>लोकप्रशासन व्याख्या:</u>

प्रशासन या संकल्पनेचे एक अंग म्हणून लोकप्रशासनाकडे पाहिले जाते. प्रशासन या शब्दास 'लोक' या शब्दाची जोड दिली की एका नव्या आशयाचा जन्म होतो. 'लोक' हा शब्द साधारणतः राज्यातील सर्व जनतेस उद्देशून वापरला जातो. 'लोक' या शब्दातून 'सार्वजनिक' असाही एक अर्थ ध्वनीत होतो. सत्तेचा एक स्त्रोत म्हणूनही 'लोक' हा शब्द योजला जातो. त्यामुळे लोक प्रशासन म्हणजे सार्वजनिक कार्याची व्यवस्थापन असे ढोबळ मानाने म्हणता येईल. कारण लोकांच्या कार्याची काळजी सरकारकडून पार पाडली जाते. त्यादृष्टीने ते सरकारचे लोकांसाठी चे कार्य म्हणजे लोकप्रशासन असाही लोक प्रशासनाचा अर्थ होतो.

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

i. **वुड्रो विल्सन :** 'कायद्याची सविस्तर व पद्धतशीर अंमलबजावणी म्हणजे लोकप्रशासन होय'

ii. **एफ. ए. निग्रो :** 'लोक प्रशासनात कार्यकारिणी, विधिमंडळ आणि न्यायपालिका या तिन्ही शाखांचा व त्यांच्या अन्योन्य संबंधाचा यांचा समावेश होतो.

iii. **मार्शल डीमॉक :** 'कायद्याची क्रियान्वयन म्हणजे लोकप्रशासन होय. ती सरकारच्या कार्यकारी मंडळाची बाजू आहे.'

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

v. **पर्सी मॅक्वीन :** 'लोक प्रशासन म्हणजे असे प्रशासन की ज्यांचा संबंध केंद्रीय अथवा स्थानिक शासनाच्या कार्याशी येतो.'

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

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

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

लोकप्रशासनाच्या वरील व्याख्यांमधून हे स्पष्टपणे जाणवते की काही विचारवंत लोक प्रशासनाचा व्यापक दृष्टिकोनातून विचार मांडतात तर काही विचारवंत लोकप्रशासन आत सीमित घटकांना प्राधान्य देतात. त्यावरून लोकप्रशासनाचे अभ्यास विषयक दृष्टिकोन तयार झालेले दिसतात. लोकप्रशासनाच्या स्वरूपाचा व कार्य क्षेत्राचा अभ्यास करण्यासाठी या दृष्टिकोनाचे अवलोकन करणे आवश्यक आहे. ते दोन दृष्टिकोन पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

i. एकीकृत किंवा सर्वव्यापी दृष्टिकोन

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

एकिकृत दृष्टिकोनाचे प्रतिमान हे विकसनशील देशांमध्ये मोठ्या प्रमाणात प्रत्ययास येते. विकसित देशांमध्ये प्रशासनाचा विकास उच्च पातळीवर झालेला असतो. प्रशासनाची विविध कार्य, त्यासाठी अपेक्षित असणाऱ्या कौशल्यांची निश्चिती, कार्यानुसार संघटनांचे विशेषीकरण या बाबी विकसित देशांमध्ये आढळतात. विकसनशील देशांमध्ये मात्र अशा पद्धतीचे स्पष्ट व व्यापक स्वरूपाचे विशेषीकरण झालेले नसते. त्यामुळे शासन संस्थांच्या

तीनही अंगांचा परस्परांशी संबंध येतो. त्यांचा परस्परांशी संपर्क व प्रभाव ही प्रत्ययास येतो. विकसनशील देशांमध्ये एकूणच कार्यक्रमाची आखणी, धोरण निश्चिती यात सरमिसळ असते. अशा संदर्भांमध्ये लोकप्रशासनाची एकीकृत दृष्टिकोनातून केलेली मांडणीच अधिक उपयुक्त ठरताना दिसते. या दृष्टिकोनाचे प्रमुख समर्थक म्हणून एल. डी. व्हाईट, डीमॉक, फिफनर, एफ. एम. मार्क्स यांना ओळखले जाते. या दृष्टिकोनामुळे लोक प्रशासनाचा समग्रतेने अभ्यास करणे अधिक सोयीचे होते. मात्र या पद्धतीने अभ्यास पुढे गेल्यास लोकप्रशासन या अभ्यासविषयास पसरट व विस्कळीत स्वरूप प्राप्त होते असा आक्षेप या दृष्टीकोनावर प्रामुख्याने घेतला जातो.

ii. व्यावसायिक दृष्टिकोन

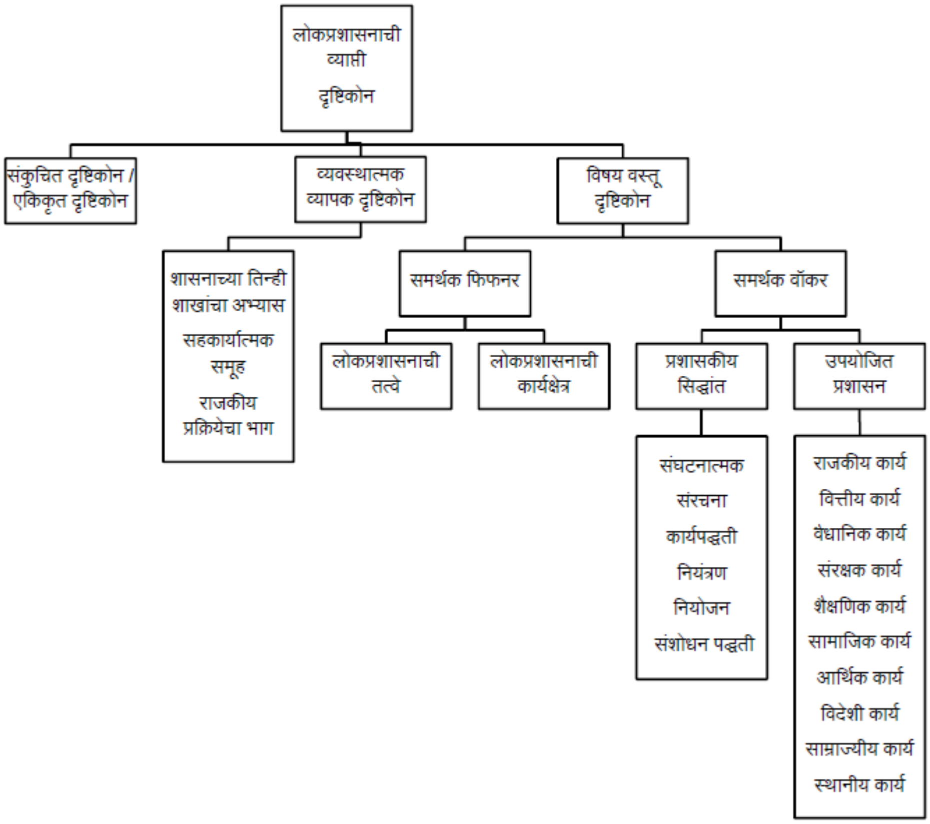
एकिकृत दृष्टिकोनातील विस्कळीत व पसरट कुणाचा दोष टाळण्यासाठी व लोक प्रशासनास शास्त्रीय तेचा पाया देण्याकरिता व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण याची मांडणी प्रामुख्याने पुढे आली. या दृष्टिकोनाचे समर्थक शासन संस्थेच्या तीनही अंगांचा म्हणजे कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ यांच्या कार्याचा अभ्यास लोकप्रशासनात केल्यानंतर त्यांचा आवाका व वस्तुनिष्ठता कशी शास्त्रीयतेच्या कक्षेबाहेर जाते हे स्पष्ट करून शासन संस्थेच्या केवळ कार्यकारी मंडळाच्या कार्याचाच अभ्यास लोकप्रशासन आत व्हावा यासाठी आग्रही दिसतात. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनाचे समर्थक एखाद्या उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी करण्यात येणाऱ्या व्यवस्थापकीय कार्याचाच समावेश प्रशासनात होतो असे मानतात. संघटनेच्या प्रशासकीय कार्यात ढोबळमानाने संघटनेतील सर्वांचा सहभाग होत असला तरी प्रशासन या अंगाने मात्र केवळ वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून केल्या जाणाऱ्या कार्याचा अथवा पर्यवेक्षणात्मक कार्य करणाऱ्या कार्याचा समावेश प्रशासनात होतो असे हा दृष्टिकोन स्पष्ट करतो. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण लोकप्रशासनात नियोजन, समन्वय, पर्यवेक्षण, निर्देशन, नियंत्रण, अहवाल, अंदाजपत्रक या सारख्या घटकांना मध्यवर्ती स्थान देतो. ही सर्व व्यवस्थापकीय कार्य आहेत म्हणूनच या दृष्टिकोनास व्यवस्थापकीय कार्य असे म्हणतात. हा दृष्टिकोन प्रशासकीय कार्याचे दोन भागात विभाजन करतो. कार्य करणे व कार्य करवून घेणे या दोन कृती त्या दृष्टीने महत्त्वाच्या असतात. व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण यातील कार्य करून घेणे या व्यवस्थापकीय कार्याचाच लोक प्रशासनाच्या अभ्यासात समावेश असावा असे स्पष्ट करतो.एकंदरीत, व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनानुसार प्रशासनाचा संबंध फक्त वरिष्ठ गटातील काही व्यक्तींच्या कार्या पुरता सीमित असतो. या अशा व्यक्ती असतात की ज्या प्रशासनाच्या उच्च स्तरावर असतात, ज्यांच्यावर प्रशासनास कुशलता पूर्वक चालविण्याचे एकंदर उत्तरदायित्व असते. जे सर्व प्रक्रियांचे एकीकरण, नियंत्रण व समन्वय करतात. या दृष्टिकोनाचे प्रमुख समर्थक म्हणून ल्युथर गुलिक, सायमन, थॉमसन, स्मिथबर्ग यांना ओळखले जाते.

एकिकृत दृष्टिकोन व व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण यातील फरक प्रा. एम. पी. शर्मा यांनी सोप्या शब्दात स्पष्ट केला आहे. यासाठी त्यांनी एका कापड गिरणीचे उदाहरण दिले आहे. ते म्हणतात, “समजा एक मोठी कापडाची गिरणी आहे. त्या गिरणीमध्ये विविध कर्मचारी, कारागीर, अधिकारी आपापली कामे विविध स्तरावर पूर्ण करीत असतात. त्या गिरणीसाठी एक संचालक मंडळ असते. ते धोरणविषयक कार्य करते. त्या संचालक मंडळाने घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी व्यवस्थापक संचालक करीत असतो. त्याच्याकडून समन्वय, पर्यवेक्षण, निर्देशन अशी कामे केली जातात. गिरणीत विविध विभागाचे प्रमुखही असतात.

त्याच प्रमाणे अनेक पर्यवेक्षक असतात. फोरमन, लेखापाल, संदेश वाहक, मजूर, पहारेकरी, द्वारपाल, चपराशी इत्यादी कर्मचारी काम करीत असतात. प्रशासनाच्या सर्वव्यापी दृष्टिकोनानुसार वरील सर्व कार्याचा समावेश प्रशासनात होईल आणि प्रशासनाच्या व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोनानुसार केवळ संचालक मंडळ, व्यवस्थापक, संचालक, विभाग प्रमुख, पर्यवेक्षक व फोरमन यांच्या कार्याचा समावेश प्रशासनात होईल."

लोकप्रशासनाची व्याप्ती

लोकप्रशासन शास्त्राच्या अअभ्यासविषया संदर्भात विविध दृष्टिकोन आहेत. त्यात एकीकृत दृष्टिकोन, व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण व विषयवस्तू दृष्टिकोन हे प्रमुख आहेत. त्या आधारावरच लोकप्रशासनाची व्याप्ती मांडली जाते. लोकप्रशासनाची व्याप्ती या दृष्टीकोनाच्या आधारे अधिक स्पष्ट करण्यापूर्वी पुढील तक्त्यावरून ती एका दृष्टिक्षेपात येईल.



तक्ता क्रमांक १.१

संदर्भ : लोकप्रशासन – प्रा. डॉ. सुवर्णा गुडगे बेतके पृ. क्र. १६

संकुचित वा व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनानुसार लोकप्रशासनाची व्याप्ती

लोकप्रशासन शास्त्राची व्याप्ती म्हणजे लोक प्रशासनाचा अभ्यास विषय व कार्यक्षेत्र होय. लोकप्रशासनाची व्यापक अर्थाने व्याख्या स्वीकारली तर लोकप्रशासन आस शास्त्र म्हणून आपला दर्जा राखणे शक्य होणार नाही असे काही विचारवंताना वाटते. त्यात सायमन, हेन्री फेयॉल, ल्युथर मूलिक यांचा प्रामुख्याने समावेश होतो. त्यासाठी त्यानी लोकप्रशासनाची संकुचित दृष्टीकोणाच्या आधारे व्याख्या करून शासन संस्थेच्या केवळ कार्यकारी मंडळाच्या कार्याचा समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यास विषयात व्हावा अशी मांडणी केली. हेन्री फेयॉल,

विलोबी, पी. मॅक्वीन, पिफनर, डीमॉक यांनी यासंदर्भात केलेली मांडणीही महत्त्वपूर्ण असली तरी ल्युथर मूलिक यांनी पोस्डकॉर्ब सिद्धांता आधारे लोकप्रशासनाची मांडलेली व्याप्ती या दृष्टीकोनाची सर्वमान्य प्रतिनिधिक व्यक्ती मानली जाते. ल्युथर मूलिकयांनी लोक प्रशासनाच्या व्याप्तीत विविध कार्य करणाऱ्या घटनांचा समावेश करून त्या घटनांचे इंग्रजी शब्दांमधील आद्याक्षर घेऊन एक अर्थहीन शब्द बनवला. तो शब्द म्हणजे POSDCORB होय. त्यांच्या लोकप्रशासन व्यक्तिविषयक विचारांना पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोन या नावाने ओळखले जाते. लोकप्रशासन व्यक्तीचा हा दृष्टिकोन पुढील प्रमाणे अधिक स्पष्ट करता येईल.

i. **P- Planning (नियोजन):** कार्याची रूपरेषा तयार करणे व निश्चित ध्येयाच्या प्राप्तीसाठी पद्धतींचे निर्धारण करणे करिता नियोजनाचे तत्व आवश्यक असते. त्यामुळे हा दृष्टिकोन नियोजन या घटकास प्रथम स्थान देतो. एकंदरीत कार्याची पूर्वतयारी यादृष्टीने लोकप्रशासनात नियोजनाच्या कार्यास महत्त्वाचे स्थान आहे. त्यामुळे नियोजन आशी संबंधित घटकांचा अभ्यास लोक प्रशासनात होतो.

ii. **O – Organisation (संघटना) :** प्रशासकीय कार्यासाठी यंत्रणा उभी करणे वा तिची रचना तयार करणे आवश्यक कार्य मानले जाते. प्रशासनाच्या सोयीकरिता विभाग, उपविभाग निर्माण करणे व त्यासाठी अधिकारपद परंपरेचे तत्व स्वीकारणे व त्या सर्वांना एकत्रित ठेवणे संघटनेचे मूलभूत वैशिष्ट्ये असते. त्यादृष्टीने संघटना या घटकाचा अभ्यास विषय लोक प्रशासनात अंतर्भूत असतो.

iii. **S – Staffing (कर्मचारीवर्ग):** प्रशासनाचे कार्य प्रत्यक्षात पूर्णत्वास नेण्याची जबाबदारी कर्मचारीवर्ग पार पाडत असतो. त्याकरिता प्रशासनास मोठ्या कर्मचारी वर्गाची आवश्यकता कायम असते. त्यादृष्टीने कर्मचाऱ्यांची भरती, प्रशिक्षण, बढती, सेवानिवृत्ती इत्यादी कर्मचारी व्यवस्थापनाची कार्य लोक प्रशासनाचा अभ्यास विषय मानला जातो.

iv. **D – Direction(निर्देशन):** कर्मचारी वर्गाने कार्य योग्य पद्धतीने पार पाडावे याकरिता निर्देशांकाचे तत्व अत्यावश्यक असते. या तत्त्वाच्या आधारे कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शन करणे, कर्मचाऱ्यांच्या कार्यासंबंधी निर्णय घेणे, हे निर्णय सामान्य आदेशांच्या स्वरूपात घेऊन ते कर्मचाऱ्यांपर्यंत पोहोचविण्याचे कार्य पार पाडले जाते. एकंदरीत कर्मचारीवर्ग प्रत्यक्ष कार्यावर रुजू होतो त्यावेळी त्यास सातत्याने मार्गदर्शन, सूचना, आज्ञा देऊन त्यांच्या एकूण कार्याचे संचालन करणे म्हणजेच प्राधिकृत सत्तेकडून केले जाणारे निर्देशनात्मक कार्य लोक प्रशासनाच्या सुव्यवस्थितपणासाठी महत्त्वाचे ठरते.

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

vi. **R – Reporting (अहवाल):** कोणत्याही कार्याच्या यशस्वीतेमध्ये अहवाल या घटकाचे महत्त्वही अनन्यसाधारण असते. प्रशासनास माहिती पुरवणे, अहवाल तयार करणे, सादर करणे, वृत्तांताचे संकलन करणे हे एक महत्त्वाचे कार्य आहे. तपासणी, चौकशी, सुधारणा, संशोधन, प्रतिवृत्त यावर आधारलेली माहिती व त्याची देवाण-घेवाण प्रशासनाच्या एकूण कार्यासाठी महत्त्वाची मानली जाते. त्यामुळेच प्रशासनात कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना माहिती पुरवणे व त्यांच्याकडून वृत्तांत प्राप्त करणे हे संसूचनात्मक कार्य प्रशासकीय व्यवस्थेचा एक महत्त्वाचा घटक असते. त्यामुळेच अहवाल या घटकांचा अभ्यास लोक प्रशासनाच्या व्याप्तीत येतो.

vii. **B – Budgeting (अंदाजपत्रक):** कोणतेही कार्य पूर्णत्वास नेण्याकरिता वित्त हा घटक महत्त्वाचा असतो. विता शिवाय कोणतेही प्रशासकीय कार्य तडीस जाऊ शकत नाही. म्हणूनच म्हणतात, “सर्व सोंग करता येतात परंतु पैशाचे सोंग करता येत नाही.” त्यामुळे वित्त उपलब्ध करणे व त्याचे व्यवस्थापन हे लोकप्रशासनांतर्गत असणारे एक महत्त्वाचे कार्य आहे. त्यामुळे लोक प्रशासनाच्या व्याप्तीत अंदाजपत्रक तयार करण्यापासून त्याची अंमलबजावणी करण्यापर्यंतच्या सर्व कार्याचा अभ्यास केला जातो. योग्य अंदाजपत्रका अभावी प्रशासनाचा डोलारा कोसळू शकतो. म्हणूनच अंदाजपत्रक हा लोकप्रशासनातील महत्त्वाचा अभ्यास विषय आहे.

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

i. **अपूर्ण सिद्धांत:** लोकप्रशासनाच्या व्यक्तीसंबंधी पोस्डकॉर्ब या सिद्धांतावर टीकाकरण कडून हा दृष्टिकोन अपूर्ण असल्याची टीका प्रामुख्याने केली जाते. टीकाकारांच्या मते, हा सिद्धांत परिपूर्ण नसून त्यामध्ये प्रशासनाची नवीन व बदलती दिशा तसेच नवनवीन क्षितिजे स्पष्ट होत नाहीत. त्यामुळे हा सिद्धांत अपूर्ण ठरवून लोकप्रशासनाच्या व्यक्ति संबंधीचे स्वरूप स्पष्ट करण्यास अपुरा ठरतो.

ii. **व्यवहारिक बाजू कडे दुर्लक्ष:** टीकाकारांच्या मते ल्युथर गुलिकने पोस्डकॉर्ब दृष्टीकोनात लोक प्रशासनाच्या व्यवहारिक बाजूकडे पूर्णतः दुर्लक्ष केले आहे. कारण ल्युथर गुलिक लोकप्रशासनाची केवळ साधने सांगतो. मात्र ही साधने कशी वापरावीत, लोकप्रशासनाच्या व्यवहारात त्याची सांगड कशी घालावी, त्याची तंत्रे कोणती असावीत यासारख्या महत्त्वाच्या बाबींकडे दुर्लक्ष करतो.

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

<u>विषय वस्तू दृष्टिकोन (Subject Matter View)</u>

लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करणारा आणखी एक महत्त्वाचा दृष्टिकोन म्हणजे विषय वस्तू दृष्टिकोण. यास विषय प्रामुख्याचा चा दृष्टिकोन असेही संबोधले जाते. हा दृष्टिकोन P O S C O R B दृष्टिकोनाची प्रतिक्रिया म्हणून मानला गेला असे दिसते. या दृष्टिकोनाच्या समर्थकांच्या मते पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोन संपूर्ण प्रशासनाच्या क्रियांना समाविष्ट करण्याच्या बाबतीत अपुरा तर आहेच शिवाय पोस्डकॉर्बमध्ये ज्या घटकांना मध्यवर्ती स्थान प्राप्त झाले आहे वास्तवात हे घटक एवढे महत्त्वाचे नाहीत. कारण पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोनात समाविष्ट असलेली कार्य ही केवळ प्रशासनाची साधने मात्र आहेत. त्यांना प्रशासनाचे गाभा म्हणून स्थान देणे योग्य नाही. त्यामुळे हा दृष्टिकोन असे स्पष्ट करतो की केवळ प्रशासकीय यंत्रणेस शाबूत ठेवणारी साधनेस फक्त पोस्डकॉर्ब मध्ये आहेत. ती साधने म्हणजे प्रशासनाचे अंतिम उद्दिष्ट नव्हे. वास्तवात जनतेसाठी कायदा व व्यवस्था, शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य, शेतकी कार्य, लोक कर्म, सामाजिक सुरक्षितता, न्याय आणि संरक्षण यासारखी लोकोपयोगी कार्य पार पाडणे हे प्रशासनाचे अंतिम उद्दिष्ट असते. अशा पद्धतीची कार्य पार पाडण्याकरिता वेगळ्या प्रकारचे तांत्रिक ज्ञान आवश्यक असते. त्याचा अंतर्भाव पोस्डकॉर्ब मध्ये दिसत नाही.पोलीस विभागाचे उदाहरण या संदर्भात घेतले तर त्यात आपणास गुन्हे पकडण्याचे तंत्र महत्त्वाचे ठरते. शांतता भंग होत असल्यास व गुन्हे घडत असतील तर कोणते मार्ग अवलंबावे या सर्व बाबी संदर्भात विशिष्ट प्रकारचे ज्ञान पोलीस विभागासाठी आवश्यक असते. त्या विशिष्ट ज्ञानाशिवाय पोलीस विभाग आपले कार्य व्यवस्थित पार पाडूच शकत नाहीत. अशा पद्धतीने सर्वच संघटना व विभाग हे भिन्न असतात. त्यांच्या तांत्रिक गरजा वेगळ्या असतात. स्वरूप व कार्य भिन्न असते. त्यामुळे एकाच व्यवस्थापन पद्धतीच्या सहाय्याने सर्व विभागांचे संघटन करणे अशक्य व चुकीचे ठरते. त्यामुळे विशिष्ट कार्यपद्धती कडे वा विशेषोपयुक्त तंत्राकडे दुर्लक्ष करणे म्हणजे प्रशासनाच्या मूळ उद्दिष्ट कधीच दुर्लक्ष करण्यासारखे आहे असे हा दृष्टिकोण मानतो. विषय वस्तू दृष्टिकोनाचे प्रो. फिफनर व प्रो. वॉकर हे दोन विचारवंत महत्त्वाचे प्रवक्ते आहेत. फिफनरणे लोक प्रशासनाची व्यक्ती दोन घटकांमध्ये विभाजित केली आहे. एक म्हणजे लोकप्रशासनाची तत्वे. यात फिफनर संघटना, कर्मचारी, व्यवस्था, पद्धती व प्रक्रिया, पद्धती व प्रक्रिया, सामग्री व पुरवठा, लोक वित्त, प्रशासकीय उत्तरदायित्व यांचा प्रामुख्याने समावेश करतो. तर दुसऱ्या लोक प्रशासनाच्या कार्यक्षेत्रात केंद्र सरकार, राज्य सरकार, प्रांतीय प्राधिकरण, स्थानिक प्राधिकरण यांचा समावेश करतो.

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

i. **राजकीय:** राजकीय कार्यात तो कार्यकरणी - विधिमंडळ संबंध, मंत्री मंडळाचे राजकीय प्रशासकीय उपक्रम, मंत्री व अधिकारी यातील संबंध यांच्या अभ्यासाचा प्रामुख्याने समावेश करतो.

ii. **वित्तीय**: याच संपूर्ण वित्तीय प्रशासनाचा अगदी अंदाजपत्रकाच्या पूर्वतयारी पासून ते कार्यान्वित करण्यास संबंधीच्या सर्व कार्यांचा समावेश होतो.

iii. **वैधानिक**: याअंतर्गत प्रदत्त विधिनियम ते विविध विधेयकांचे मसुदा तयार करेपर्यंतच्या कार्याचा समावेश होतो.

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

v. **शैक्षणिक**: शैक्षणिक संदर्भात असणाऱ्या सर्व प्रशासकीय कार्यांचा या अंतर्गत अभ्यास होतो.

vi. **सामाजिक**: या विभागांतर्गत सामाजिक क्षेत्रातील घटकांचा उदा. रोजगार सामाजिक सुरक्षा यांचा अभ्यास होतो.

vii. **आर्थिक**: या अंतर्गत आर्थिक क्षेत्रातील प्रशासकीय उपक्रमांचा अभ्यास समाविष्ट असतो. उदा. परकीय व्यापार औद्योगिक क्षेत्र इत्यादी.

viii. **विदेशी**: यात विदेशी राष्ट्राशी संबंधित सर्व घटकांचा अभ्यास केला जातो उदा. राजाश्रय, आंतरराष्ट्रीय सहकार्य, आंतरराष्ट्रीय करार, इत्यादी.

ix. **साम्राज्यीय**: या अंतर्गत इतर देशांवर वर्चस्व असेल तर त्यासंदर्भातील समस्या व तंत्रे यांचा अभ्यास केला जातो.

x. **स्थानिक**: या अंतर्गत स्थानीय प्रशासनाचा व त्यांच्या कार्याचा अभ्यास होतो.

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

<u>लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन:</u>

लोकप्रशासन शास्त्राचे संकल्पनात्मक अवलोकन करताना लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील सहसंबंधाचा साम्य व भेद स्थळांचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते. साधारणतः लोकप्रशासन हे शासकीय कार्याशी निगडित असते तर खाजगी प्रशासन हे अशासकीय बाबींशी संबंधित आहे.परंतु लोक प्रशासन शास्त्रांमध्ये यासंदर्भात मतभेद आढळतात. एक प्रवाह लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन असा भेद मान्य करतो. त्यामध्ये

प्रामुख्याने हर्बर्ट सायमन, स्मिथबर्ग, थॉमसन, विलोबी या विचारवंतांचा समावेश होतो. तर हा भेद मान्य नसणार यांमध्ये ल्युथर गुलिक, उर्विक, हेन्री फेयॉल, मेरी पारकरी फॉलेट हे विचारवंत आहेत. त्यांच्या मते सर्व प्रकारचे प्रशासन मग ते सार्वजनिक क्षेत्रातील असो की खाजगी क्षेत्रातील असो ते सारखेच असते, हेन्री फेयॉल यासंदर्भात असे म्हणतात की, "आपल्यासमोर प्रशासकीय शास्त्रे अनेक नाहीत. फक्त एकच आहे, ते खाजगी व सार्वजनिक प्रशासनात सारखेच लागू पडू शकते."

<u>लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्य:</u>

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील साम्य स्थळे पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

i. **उद्देशातील समानता:** लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात उद्देशाची समानता हे प्रमुख साम्य दर्शविणारे तत्व मानावे लागेल. कारण दोन्ही प्रशासनाचा उद्देश प्रामुख्याने समाजाची सेवा करणे हाच आहे.

ii. **संघटनेची समानता:** संघटनेचे तत्त्व लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन या दोहोंसाठी अत्यावश्यक आहे. कारण संघटन तत्त्वा अभावी हि प्रशासन आपली कार्य पार पडूच शकत नाही.

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

iv. **जनसंपर्क:** जनसंपर्काच्या अभावी कुठलेच प्रशासन यशस्वी होऊ शकत नाही. त्यामुळे खाजगी प्रशासनाबरोबरच लोक प्रशासनात ही जनसंपर्क तत्त्वास तेवढेच प्राधान्य दिलेले दिसते.

v. **प्रशासकीय प्रक्रिया व व्यवस्थापनाचे घटक:** प्रशासन प्रक्रियेची तत्वे व व्यवस्थापनाचे घटक हे लोक प्रशासन व खाजगी प्रशासनात समान दिसतात. त्याच बरोबर प्रशासनास आवश्यक असणारी तंत्रे व कौशल्य ही सारखीच आढळतात.

vi. **शोध व संशोधन:** बदलत्या व विस्तारत जाणाऱ्या गरजा भागवण्यासाठी व प्रचलित उणिवा दूर करण्यासाठी लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यात नवीन शोध व संशोधनास सारखेच प्राधान्य दिले जात असल्याचे दिसते.

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

अशा पद्धतीने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन त्यातील साम्यस्थळे आपणास आढळतात.

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन भेद:

लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यातील फरक दाखवणारे घटक पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

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

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

iii. **व्यवहारिक लवचिकता:** लोक प्रशासनात एकसूत्रता आढळते. प्रशासकीय कार्य व प्रशासकीय निर्णय हे नियमानुकूल पद्धतीनेच होतात. त्यामुळे लोक प्रशासनात व्यक्तिपरत्वे नियम बदलत नाहीत. खाजगी प्रशासनात मात्र धोरणांची लवचिकता आढळते. व्यक्तिगत प्रशासनाचे कायदे हे लवचिक असतात व व्यक्तिपरत्वे भिन्न स्वरूपात अमलात आणले जातात असे अनुभवास येते.

iv. **आर्थिक नियंत्रण:** आर्थिक नियंत्रणा संदर्भात ही खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासन यात भेद आढळतो. लोक प्रशासनात आर्थिक नियंत्रण हे बाह्य सत्तेचे असते.खाजगी प्रशासनात मात्र खाजगी प्रशासनच आर्थिक बाबींकडे लक्ष पुरवताना दिसते व एकाच ठिकाणी ही दोन्ही कार्ये केंद्रीत झालेली असतात.

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

vi. **नफा तत्व:** लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात उद्देशा संदर्भात तत्त्व म्हणून समानता आढळत असली तरी व्यवहारात मात्र हेतू दृष्टया भेद स्पष्टपणे दिसतो.लोक प्रशासनाचा हेतू हा जनतेची सेवा करणे असतो तर खाजगी प्रशासनात मात्र नफा वा फायदा मिळवणे हे मूलभूत प्रेरणा तत्त्व असते.

vii. **गोपनीयता:** गोपनीयतेच्या संदर्भातही या दोन्ही प्रशासनात फरक दिसतो. लोक प्रशासनाच्या कार्यात गोपनीयतेच्या तत्त्वास प्राधान्य दिले जाते. मंत्रिमंडळाची गोपनीयतेचे तत्त्व प्रत्यक्षात कार्यान्वित करण्याची जबाबदारी लोक प्रशासनावर असते. खाजगी प्रशासनात मात्र गोपनीयतेच्या तत्त्वास एवढी मान्यता आढळत नाही.

viii. **सामाजिक प्रतिष्ठा:** सामाजिक प्रतिष्ठेच्या दृष्टीने लोक प्रशासनास खाजगी प्रशासनापेक्षा वरचा दर्जा मिळत असलेला दिसतो.

ix. **स्पर्धात्मकता:** लोकप्रशासन हे स्पर्धेवर आधारित कार्य करताना दिसत नाही. लोक प्रशासनाच्या विविध विभागात उदा. कृषी विभाग, शिक्षण विभाग, आरोग्य विभाग हे एकमेकांशी स्पर्धा करताना दिसत नाहीत. खाजगी प्रशासनात मात्र व्यवसायिक संस्थांमध्ये स्पर्धात्मक भावना प्रभावी असते.

x. **उत्पन्नाची साधने:** लोकप्रशासनाची उत्पन्नाचे साधन म्हणून जनतेकडून प्राप्त होणारा कर महत्त्वाचा असतो. खाजगी प्रशासनात मात्र उत्पन्नाचे साधन म्हणून केवळ नफा हेच एकमेव साधन असते.

xi. **नोकर वर्गाचे संरक्षण:** लोक प्रशासनात सेवा देणाऱ्या नोकर वर्गास ज्या प्रमाणात संरक्षण प्राप्त असते तशी सुरक्षितता खाजगी प्रशासनात आपणास दिसत नाही.

xii. **आचार संहिता:** लोक प्रशासनावर आचारसंहितेच्या दृष्टीने अधिक बंधने आढळतात. त्या तुलनेत खाजगी प्रशासन अधिक मुक्त स्वरूपाचे असते.

xiii. **कार्य क्षेत्राची व्याप्ती:** लोक प्रशासनात प्रशासकाला विस्तृत क्षेत्रात कार्य पार पाडावे लागते. त्या तुलनेत खाजगी प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र हे सीमित स्वरूपाचे असते.

अशा पद्धतीने लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यात साम्य व भेद आढळतात.

<u>आधुनिक राज्यव्यवस्थेत लोक प्रशासनाचे महत्व:</u>

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

i. **राज्याच्या बदलत्या भूमिकेतील महत्व:** परंपरागत राज्यव्यवस्थेत प्रशासनाचा उद्देश कायदा व सुव्यवस्था राखणे यापुरताच सीमित होता.परंतु आज राज्याच्या बदलत्या भूमिकेत या उद्देशास गौण स्थान प्राप्त झाले आहे. समग्र विकास हे राज्याचे ध्येय म्हणून आज सर्वमान्य झाले आहे. मानवाचे जीवन अधिक समृद्ध व सुखी करणे हे राज्याचे प्रधान उद्दिष्ट बनले आहे.जागतिकीकरण, उदारीकरण व तंत्रज्ञानातील क्रांतीमुळे विकसनशील देशांच्या विकासाच्या प्रतिमानां मध्ये मोठ्या प्रमाणात जटिलता अनुभवास येत आहे.भारतासारख्या विकसनशील देशात सांप्रदायिकता, प्रादेशिकता यासारख्या संकुचित प्रवृत्तीचे मोठे प्रस्थ आहे. अशा वेळी देशाला विकासाच्या दृष्टीने गतिमान करण्याचे महत्त्वाचे कार्य लोक प्रशासनावर अवलंबुन दिसते. प्रो सामकी बसू यांनी आधुनिक राज्यातील लोक प्रशासनाच्या वाढत्या महत्त्वाचा औद्योगिकीकरण, वाढते शहरीकरण, राज्याचे कल्याणकारी स्वरूप,

आंतरराष्ट्रीयकरण, लोक सुविधांमधील विस्तार व नवउदारमतवादाचे तत्व कारणीभूत असल्याचे स्पष्ट केले आहे.

ii. **लोकशाही शासन प्रणालीत महत्त्वाची भूमिका:** लोकशाही शासन व्यवस्थेस लोकशाही मुल्य व तत्त्वांप्रमाणे कार्यान्वित करण्यात लोकप्रशासनाची महत्त्वाची भूमिका आहे. लोकशाही शासन व्यवस्थेत राजकीय पक्षांमध्ये सत्ता परिवर्तन निवडणुकांच्या माध्यमातून होत असते.बऱ्याच वेळा निवडणुकीच्या राजकारणासाठी अथवा सत्ता स्पर्धेतून लोकशाहीवादी कृत्य राज्यकर्त्यांकडून होण्याची शक्यता असते.अशावेळी संविधानिक मूल्यांची व लोकशाही तत्त्वांचे संरक्षण करण्याची जबाबदारी ही लोक प्रशासनावर येते. आधुनिक लोकशाही राज्यव्यवस्थेत लोकप्रशासन ही जबाबदारी पूर्ण क्षमतेने पार पडताना दिसते. कारण प्रशासन हे समाजात शाश्वत स्वरूपात कार्यरत असलेले दिसते. लोकशाही प्रक्रिया खऱ्या अर्थाने सजीव करावयाच्या असतील तर मूलतः प्रशासन कुशल, प्रभावशाली व लोकहितकारी असावयास हवे. प्रशासन जर लोकहीत ऐवजी विशेष समूह वा अभिजन वर्गाच्या हितसंबंधाचे संवर्धन करत असेल तर लोकशाही फार काळ कार्यान्वित राहू शकत नाही. म्हणूनच यासंदर्भात ॲपल बी असे म्हणतात की, "लोकशाहीमध्ये प्रशासन उत्तरदायित्व व जनतेची प्रतिक्रिया या दोन तत्त्वांवर निर्भर असते. त्यामुळे लोकशाही प्रक्रियेस सक्रीय करण्याकरिता नोकरशाहीच सुद्धा विस्तृत स्वरूपात प्रतिनिधिक बनवण्याची गरज असते." लोकशाही शासन व्यवस्थेत लोक इच्छेचा सन्मान, व्यापक प्रचार व प्रसार, विकेंद्रीकरण, उत्तरदायित्व व जबाबदारीची प्रबळ भावना या माध्यमातून लोकशाही ची भूमिका प्रामुख्याने प्रत्ययास येते.

iii. **कल्याणकारी राज्य कार्यान्वित करण्यातील भूमिका:** कल्याणकारी राज्याचे स्वरूप हे पोलिसी राज यापेक्षा वेगळे असते. पोलिसी राज्यव्यवस्थेत शासन लोक कल्याणकारी कार्य आपल्या इच्छेने करत असते .मात्र कल्याणकारी राज्यात लोक इच्छेने राज्यास आपले कार्य करावे लागते व त्या कार्याचे स्वरूप लोक हिताचेच राहील याची खबरदारी राज्यास घ्यावी लागते.त्यामुळे कल्याणकारी राज्याचा आशय सामान्यतः समाजातील सर्व स्तरापर्यंत सुव्यवस्थित जीवनाच्या संधी पोहोचतील व मुक्त स्वातंत्र्य उपभोगतील अशा व्यवस्थेशी जोडला त्यामुळेच लोक कल्याणकारी राज्यात लोकप्रशासनाची भूमिका महत्त्वाचीत्यामुळेच लोक कल्याणकारी राज्यात लोक प्रशासनाची भूमिका महत्त्वाची मानली जाते.कारण कल्याणकारी राज्यात प्रशासनास लोकहिताच्या कार्यास आपले नैतिक कर्तव्य मानून सरकारी धोरणांची अंमलबजावणी करावी लागते.या दृष्टीने कल्याणकारी राज्यास कार्यान्वित करण्यात लोकप्रशासनाचे अनन्यसाधारण स्थान आहे.

iv. **संस्कृती व सभ्यतेचे संरक्षण करणे:** आधुनिक राज्यव्यवस्थेचे व समाज जीवनाचे स्वरूप पाहता लोक प्रशासन यंत्रणा निकामी झाली तर सबंध समाजात अराजकमय परिस्थिती उद्भवू शकते. यासंदर्भात प्रा. डब्ल्यू. व्ही. डनहॅम यांचे विधान महत्त्वाचे आहे. ते म्हणतात, "संस्कृतीचा ऱ्हास जर होत असेल तर तो फक्त प्रशासनाची घडी विस्कळीत झाल्यामुळेच होतो." एकंदरीत वर्तमान समाज व सभ्यतेचे संरक्षण करण्याचे महत्त्वाचे कार्य लोक प्रशासनाकडून होते.

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

vi. **सामाजिक संस्थाना स्थैर्य:** सामाजिक विकासासाठी सामाजिक स्थैर्याची नितांत आवश्यकता असते. लोक प्रशासनामुळे समाजास स्थैर्य प्राप्त होते. अमेरिकन समाजशास्त्रज्ञ पॉल पिजर्स यादृष्टीने लोकप्रशासनाचे महत्त्व विशद करताना म्हणतात, “समाजाची विद्यमान स्थिती सुरक्षित ठेवणे हा प्रशासनाचा प्रमुख हेतू असतो. लोकप्रशासन हे सामाजिक संस्थांना स्थैर्य प्राप्त करून देते.”

vii. **प्रशासकीय स्थैर्य:** लोकप्रशासन ही समाजाची व शासनाची एक स्थायी शक्ती आहे. एक स्थायी शक्ती म्हणून लोकप्रशासन राज्यांमध्ये अहिंसक मार्गाने विधायक बदल घडवून आणण्याचे महत्त्वाचे कार्य पार पाडतात. एक वेळ शासन संस्था हिंसक पद्धतीने बदलली जाते मात्र प्रशासनात अशा हिंसक पद्धतीला वाव दिसत नाही. त्यामुळे एकूण राज्यव्यवस्थेला प्रशासकीय व्यवस्थेला स्थैर्य प्राप्त करुन देण्यात व त्या माध्यमातून विधायक कार्य करण्यात लोक प्रशासनाची भूमिका महत्त्वाची ठरते.

viii. **कार्यक्षमतेचा विकास:** कार्यक्षमता हा कोणत्याही समाजाचा देशाचा विकासातील एक महत्त्वाचा घटक होय. लोक प्रशासन कार्यक्षमतेच्या वृत्तीला अधिकाधिक महत्त्व देते. कार्यक्षमतेचा अभाव म्हणजे प्रशासनातील एक प्रकारचे बंडच असते. त्यासाठी प्रशासनात सुधारणा घडवून आणणे, प्रसंगांन्वये त्यास पडताळून पाहणे व आवश्यकतेनुसार बदल घडवणे हे महत्त्वाचे कार्य लोक प्रशासनाच्या माध्यमातून पार पाडता येऊ शकते. त्यामुळे कार्यक्षमतेच्या विकासासाठी लोक प्रशासनाचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

ix. **आपत्तींचा सामना:** मानवी समाजात मानवनिर्मित व निसर्गनिर्मित आपत्ती सातत्याने निर्माण होतात. दुष्काळ, भूकंप, पूर, आजारांची साथ या नैसर्गिक संकटांमध्ये समाजाचे संरक्षण करण्याचे व संकटांचा सामना करण्याचे कार्य लोक प्रशासनाकडून पार पाडले जाते. तसेच दहशतवादी कारवाया, परकीय आक्रमणे, अंतर्गत बंडाळी यातून राज्यातील जनतेच्या जीवितास निर्माण झालेल्या धोक्यापासून वाचवण्यासाठी व त्यांचे संरक्षण करण्यासाठी लोकप्रशासन तत्पर असते. त्यादृष्टीने लोकप्रशासनाचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे.

x. **लोकप्रशासनाचे आंतरविद्याशाखीय स्वरूप:** लोकप्रशासन हे एक सामाजिक शास्त्र आहे. लोकप्रशासनातील विचार, तत्त्वे व अभ्यास पद्धती यांची देवाण-घेवाण इतर सामाजिक शास्त्रांशी सातत्याने होत असते. ही आंतरविद्याशाखीय देवाण-घेवाण इतर सामाजिक शास्त्रांसाठी ही उपयुक्त ठरते. त्याच बरोबर प्रशासनाच्या प्रगतीसही मदत होते.एक सामाजिक शास्त्र या भूमिकांमधून शासकीय धोरणांचा विचार करताना त्याचा सामाजिक आशय प्रशासनाच्या दृष्टीने महत्त्वाचा ठरतो. कारण समस्या, तिचे स्वरूप, तिचे विश्लेषण, अंमलबजावणीची पद्धती व सेवा पुरवण्यासाठी निवडलेला 'लक्ष गट' यांचा सामाजिक संदर्भ अंमलबजावणीच्या तंत्र कौशल्यापेक्षा अधिक महत्वाचा असतो. त्यामुळे लोकप्रशासनाचे आंतरविद्याशाखीय स्वरूप प्रशासनाच्या व इतर सामाजिक शास्त्रांच्या विकासाकरीता पूरक ठरताना दिसते.

xi. **समाजवर्ती जीवन व्यवसाय:** लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासामुळे शासनाची रचना व कार्य याचा शास्त्रीय पद्धतीने अधिक व्यापक अभ्यास करणे शक्य होत आहे.संशोधन व निरीक्षण यातून शासन कार्यक्षम होण्यासाठी अनेक तंत्रांचा विकास लोकप्रशासन यामुळेच शक्य झाला आहे. लोकसहभाग व त्यातून होणारे नागरी शिक्षण हे नागरिक घडवण्याचे महत्वाचे माध्यम ठरत आहे. त्यामुळे एक समाजवर्ती जीवन व्यवसाय म्हणून तरुण वर्ग प्रशासनाकडे आकृष्ट झालेला दिसत आहे.

लोक प्रशासनाचे महत्व प्रशासकीय विचारवंत त्यांच्या काही विधानातून अधिक स्पष्ट होते. या दृष्टीने काही विधानांचा संदर्भ महत्त्वाचा ठरतो. डिमॉक लोक प्रशासनाचे महत्व स्पष्ट करताना म्हणतात, "प्रशासनाचे क्षेत्र झाले आहे की, प्रशासन दर्शन हे जीवन दर्शन असे प्रतीत होत आहे." तर पंडित जवाहरलाल नेहरू म्हणतात, "लोकप्रशासन सभ्यजीवनाचे रक्षकच नाही तर ते सामाजिक न्याय व सामाजिक परिवर्तनाचे एक महान साधन आहे." ग्लैडन यासंदर्भात असे म्हणतात कि, "आधुनिक युगात लोकप्रशासन आमच्यासाठी अत्यंत आवश्यक बनले आहे. लोकशाहीमध्ये लोकप्रशासन प्रत्येक नागरिकाचे अध्ययन, चिंतन, मननाचा विषय आहे. मग तो विद्यार्थी असो, मजूर असो, विचारवंत असो वा सरकारी कर्मचारी असो." तर पॉल एच. ॲपल बी म्हणतात, "सरकारचा आधार प्रशासन आहे. प्रशासना शिवाय सरकार काहीच करू शकत नाही. प्रशासना शिवाय सरकार फक्त वादविवादाचा क्लब राहील. तर वॉल्डो म्हणतात," प्रशासन हा संस्कृतीचा बिकट भाग आहे. तो केवळ कार्य करून घेण्यासाठी नसून कार्य करण्यासाठी देखील आहे."

एकंदरीत लोकप्रशासनाचे स्वरूप व्यक्ती व त्याच्या तत्वज्ञानाचा सामाजिक आशय पाहता लोकप्रशासन समाजास स्थैर्य मिळवून देते प त्यातील परिवर्तन सुलभ व स्वाभाविकपणे घडवून आणते. त्यामुळे सुसंस्कृत नागरी समाजाच्या स्थैर्यासाठी व विकासासाठी कार्यक्षम व स्थिर लोक प्रशासनाची गरज असते. अशा समाजाचे भवितव्य शास्त्रशुद्ध रचना असलेल्या भक्कम तात्त्विक पाया असलेल्या व कार्यक्षमतेने सार्वजनिक कार्य करणाऱ्या लोकप्रशासन वरच अवलंबून असते यात दुमत नाही.

सारांश:

एकंदरीत लोकप्रशासन हे एक विकसित व विस्तारत जाणारे एक सामाजिक शास्त्र आहे. सामाजिक विकासाच्या प्रारंभिक अवस्थेत प्रशासनाचे स्वरूप सरळ व साधे होते. कारण

मानवी जीवनच त्यावेळी साधे होते. मानवी जीवनातील गुंतागुंत जशी वाढत गेली तशी प्रशासनातील गुंतागुंतही वाढत गेली.राज्यव्यवस्थेच्या विकासाबरोबर लोकप्रशासनाचे कार्यही विस्तारत गेले.त्या प्रमाणात लोक प्रशासनाच्या स्वतंत्र अध्ययनाची गरज जाणवू लागली. या गरजेतूनच लोक प्रशासनाचा स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून शास्त्रीयतेकडे प्रवास सुरू झाला. त्या प्रमाणात लोक प्रशासनाकडे पाहण्याचे विविध दृष्टिकोनही विकसित ही झाले. एकिकृत, व्यवस्थापकीय व विषय वस्तू हे दृष्टिकोन लोकप्रशासन शास्त्राची व्याप्ती ठरवण्यात महत्त्वाचे मानले जातात. त्यावरुन लोकप्रशासन विषयाचे अभ्यास शेत्र निश्चित होते. सारांश पोलिसी राज्य ते प्रशासकीय राज्य हा लोक प्रशासनाच्या विकासाचा संदर्भ आपण या प्रकरणात अभ्यासला. तो लोकप्रशासनाच्या विकासाचा आढावा घेताना पुढील प्रकरणात आपणास उपयुक्त ठरेल.

१.२. लोक प्रशासनाचा विकास

प्रास्तविक

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

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

लोक प्रशासनाचा विकास:

लोक प्रशासनाचा विकास प्रामुख्याने पुढील पाच टप्प्यात अधिक स्पष्ट करता येऊ शकतो.

i. **प्रथम कालखंड (१८८७ – १९२६):** हा लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासाचा पहिला कालखंड मानला जातो. लोकप्रशासन शास्त्राचा सुव्यवस्थित व शिस्तबद्ध विषय

यादृष्टीने या कालखंडात प्रथम अमेरिकेत सुरुवात झाली. म्हणून या कालखंडास लोकप्रशासनाच्या 'उदयाचा कालखंड' असेही संबोधिले जाते. प्रो. वुड्रो विल्सन जे पुढे अमेरिकेचे राष्ट्राध्यक्ष झाले त्यांनी १८८७ साली 'लोकप्रशासनाची मुलतत्वे' हा शोध निबंध प्रकाशित केला. या शोधनिबंधाने लोकप्रशासन या विषयाची स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकसित होण्याची मुहूर्तमेढ रोवली. म्हणून प्रो. वुड्रो विल्सन यांना लोकप्रशासन शास्त्राचे जनक म्हणून गौरविले जाते. प्रो. वुड्रो विल्सन यांनी राजकारण व लोकप्रशासन यात मूलभूत स्वरुपाचा फरक स्पष्ट करून लोक प्रशासनाचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून अभ्यास करण्याची गरज प्रतिपादन केली. त्यानंतर फ्रँक जे गुडनाऊ यांनी १९०० साली राजकारण व प्रशासन या ग्रंथातून प्रशासन व राजकारण हे शासनाची वेगवेगळी कार्य आहेत हे अधिक स्पष्ट केले. १८८७ ते १९२६ या लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या प्रथम कालखंडात लोकप्रशासन व राजकारण यांच्या विलगीकरणावर प्रामुख्याने जोर दिलेला दिसतो.

विसाव्या शतकाच्या पूर्वार्धात लोकप्रशासन ही राज्यशास्त्राची एक महत्त्वाची उपशाखा बनली व लवकरच स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून या विषयाची प्रारंभिक वाटचाल सुरू झाली असे दिसते. हा कालखंड धोरण ठरवणे व त्याची अंमलबजावणी करणे यात भेद करणारा कालखंड होता. 'लुटीत सर्वांचा सहभाग(spoils system) या अमेरिकेतील प्रचलित असलेल्या पद्धतीस प्रतिक्रिया म्हणून प्रो. वुड्रो विल्सन लोक प्रशासनाचा अभ्यास मांडला व त्यातूनच लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अभ्यासाची सुरुवात झाली असे म्हणता येईल.

ii. **द्वितीय कालखंड (१९२७ ते १९३९) :** लोकप्रशासन विकासात या कालखंडाचे महत्त्व अनन्यसाधारण असे आहे. म्हणूनच या कालखंडात लोकप्रशासन विकासाचा 'सुवर्णकाळ' म्हटले जाते. या कालखंडात लोक प्रशासनाचे महत्व उत्तरोत्तर वृद्धिंगत होत गेल्याचे दिसते. लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या दृष्टीने क्रांतिकारक ठरलेली अनेक तत्त्वे याच कालखंडात प्रामुख्याने मांडली गेलेली दिसतात. डब्ल्यू. एम. विलोबी यांचे 'लोक प्रशासनाचा सिद्धांत', ल्युथर मूलिक यांचा पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोन हे या कालखंडातील महत्त्वाचे ग्रंथ व तत्वे लोकप्रशासनास स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकसित करण्यात पूरक ठरले. याशिवाय मेरी पारकर, वॉलेट, हेन्री फेयॉल, इत्यादी प्रशासकीय विचारवंतांचे ही योगदान महत्त्वाचे ठरले.या कालखंडात एकूणच प्रशासनाची तत्वे व मुलतत्वे निश्चित करण्यास प्राधान्य देण्यात आले. त्याच बरोबर या तत्वांचा प्रशासनात प्रत्यक्ष वापर करण्यासही प्राधान्य देण्यात आले. त्यामुळेच या कालखंडात प्रशासनाच्या अभिजात दृष्टिकोनाचा कालखंड म्हणून संबोधले जाते. या कालखंडात लोकप्रशासनावर व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनाचे वर्चस्व वाढले. उद्देश आशी संबंध न ठेवता कार्य सक्षमतेच्या दृष्टीने व्यवस्थापनाची तत्वे उपयोगात आणण्यात काहीही वावगे नाही उलट त्यामुळे प्रशासन अधिक प्रभावी बनेल अशी धारणा यामागे होती. एकूणच हा कालखंड लोकप्रशासनाच्या विकासाच्या दृष्टीने प्रभावी राहिला.

iii. **तृतीय कालखंड (१९३९ - १९४८):** लोकप्रशासनाच्या विकासात हा तृतीय कालखंड आव्हानात्मक कालखंड मानला जातो. या कालखंडात लोकप्रशासन शास्त्राच नव्हे तर सर्वच सामाजिक शास्त्रांच्या शास्त्रीयतेवरच प्रश्नचिन्ह उपस्थित झाले

होते. कारण सामाजिक शास्त्रांमध्ये ही नैसर्गिक शास्त्रांप्रमाणे कसोट्या वापरण्याचा आग्रह वाढीस लागला होता. त्यामुळे या कालखंडात लोकप्रशासन शास्त्रातील प्रचलित संकल्पनांना मोठ्या प्रमाणात आव्हान देण्यात आले. या कालखंडात लोकप्रशासन शास्त्राच्या मूलभूत तत्वांवर मोठ्या प्रमाणात टीका होऊ लागली. या कालखंडात दरम्यान १९३८ साली चेल्टर बर्नार्ड यांनी 'कार्यकारी मंडळाची कार्य' हा ग्रंथ प्रकाशित केला. परंतु या ग्रंथात एकाही नव्या तत्व व सिद्धांताची मांडणी आढळत नाही. पुढे हर्बर्ट सायमन यांनी १९४७ साली 'प्रशासकीय व्यवहार' हा ग्रंथ लिहून लोकप्रशासनात कोणताही सिद्धांत नाही असे ठाम प्रतिपादन केले. १९४७ सालीच रॉबर्ट पॉल यांनी लोकप्रशासन हे शास्त्र नाही हे स्पष्टपणे जाहीर केले. या कालखंडात डी वाल्डो, जॉन मॉस इत्यादी विचारवंतांनी लोकप्रशासनाच्या सैद्धांतिक भूमिकेवर मोठ्या प्रमाणात टीका केली. सारांश, लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासाच्या दृष्टीने हा कालखंड लोकप्रशासनाच्या अवमूल्यनाचा कालखंड होय. या कालखंडात प्रामुख्याने वर्तनवादी दृष्टिकोनाचा प्रभाव लोक प्रशासनावर राहिला.

iv. **चतुर्थ कालखंड (१९४८ - १९७०):** लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासातील हा कालखंड 'अंधारयुग' म्हणून ओळखला जातो. प्रशासनाच्या प्रयोजना वरच या काळात प्रश्नचिन्ह उपस्थित करण्यात आले. राज्यकर्त्या वर्गाचे राजकारणाचे एक साधन एवढीच प्रशासनाची सामाजिक व बौद्धिक गरज आहे काय? असा प्रश्न प्रशासकीय विचारवंतांना पडला.कालखंडात समाजापुढील समस्यांना उत्तरे देण्यात प्रशासन अपयशी ठरू लागले व त्यामुळे लोकप्रशासनाचे नैतिक अधिष्ठान अस्थिर बनले. या कालखंडात लोकप्रशासनास स्वतंत्र शास्त्राचा दर्जा नाकारून त्यास एका बाजूने राज्यशास्त्राची एक शाखा म्हणून जोडण्याचा प्रयत्न झाला तर दुसऱ्या बाजूने लोकप्रशासनास प्रशासकीय विज्ञानाचे स्वरूप देण्याचा आग्रह धरण्यात येऊ लागला. १९५६ साली यासंदर्भातील भूमिका प्रस्तुत करणारे 'प्रशासकीय विद्न्यान त्रैमासिक' प्रकाशित झाले. जेम्स मार्च, सीएर्ट इत्यादींचे लेखन या संदर्भात महत्त्वाचे मानले जाते. एकंदरीत लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकासाच्या दृष्टीने हा कालखंड संकटमय होता असे दिसते.

v. **पाचवा कालखंड (१९७१ पासून पुढे):** १९७१ नंतर लोकप्रशासन शास्त्राचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून विकास होण्यास खऱ्या अर्थाने सुरुवात झाली. विज्ञान तंत्रज्ञानातील प्रगती बरोबर लोकप्रशासनाचे महत्त्वही वाढीस लागले. अनेक विचारवंत लोक प्रशासनाचा स्वतंत्रपणे अभ्यास करावयास पुढे येऊ लागले. इतिहास, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मानववंशशास्त्र इत्यादी सामाजिक शास्त्राशी लोक प्रशासनाचा आंतरविद्याशाखीय अभ्यासास सुरुवात झाली. १९७१ नंतर लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात निर्माण झालेली गोंधळाची परिस्थिती संपून एक नवी दिशा प्राप्त झाली. १९७१ नंतरच्या काळात लोकप्रशासनात निर्माण झालेल्या नवीन प्रवाहानी लोकप्रशासन शास्त्रास अधिक समृद्ध बनविले. फ्रॅकमॅरिनी यांचे public administration in a time of of turbulence हे महत्त्वपूर्ण ग्रंथ प्रसिद्ध झाले. या ग्रंथामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाची अभ्यासक पायाभरणी व पार्श्वभूमी तयार झाली. १९७१ नंतर लोकप्रशासन शास्त्राचे स्वरूप अधिकाधिक व्यापक बनत गेले. आधुनिक तंत्रज्ञानाच्या प्रगती बरोबर लोकप्रशासनाच्या स्वरूपासही आधुनिक

स्वरूप मिळत गेले. एका बाजूने प्रगत विकसित राष्ट्रांमध्ये लोक प्रशासनाचा अभ्यास अधिकाधिक शास्त्रशुद्ध व व्यवहारवादी होण्याची प्रक्रिया गतीमान झाली तर दुसऱ्या बाजूने अप्रगत व विकसनशील राष्ट्र समूहांनाही विकासाची प्रक्रिया गतीमान करण्यासाठी लोकप्रशासनाची निकड जाणवू लागली. लोकशाही शासन व्यवस्था कार्यान्वित करण्याच्या दृष्टीने लोक प्रशासनास महत्वाची भूमिका तर मिळालीच परंतु साम्यवादी राष्ट्रांमध्ये ही लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यासास मोठी गती मिळाली. जगभर विद्यापीठांमध्ये लोकप्रशासन या विषयाचा स्वतंत्र शास्त्र म्हणून अभ्यास होऊ लागला. एकंदरीत १९७१ नंतर चा कालखंड हा लोकप्रशासन विषयाचा एक स्वतंत्र शाखा म्हणून विकसित व प्रस्थापित होण्याचा कालखंड आहे असे म्हणता येईल.

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

१.३. विकास प्रशासन

विकास प्रशासन ही संकल्पना आधुनिक लोकप्रशासनातील एक महत्त्वाची संकल्पना होय. दुसऱ्या महायुद्धानंतर निर्माण झालेल्या सामाजिक, आर्थिक व राजकीय परिस्थितीतून जगभरात ज्या नव्या संकल्पना व निर्माण झाल्या, विकसित झाल्या त्या 'विकास प्रशासनाचे' स्थान महत्त्वाचे ठरते. दुसऱ्या महायुद्धानंतर आशिया व आफ्रिका खंडातील अनेक देश साम्राज्यशाहीच्या जोखडातून मुक्त झाले. नव्याने स्वतंत्र झालेल्या या देशांना विकासाकरिता परंपरागत प्रशासन व्यवस्थेच्या कार्यापुढे जाण्याची आवश्यकता तीव्रतेने जाणवू लागली. त्याकरिता प्रशासकीय व्यवस्थेत मूलभूत बदल घडवून आणणे गरजेचे ठरले. प्रशासनास सामाजिक, आर्थिक परिवर्तनाशी जोडण्याचा प्रयत्न झाला व विचारवंत व सामाजिक शास्त्रज्ञानी त्यास जो प्रतिसाद दिला त्यातून विकास प्रशासन ही संकल्पना उत्तरोत्तर विकसित होत गेलेली दिसते. १९५० च्या दशकात विकास प्रशासन ही सज्ञा उगम पावली. प्रशासन ही सज्ञा भारतीय विचारवंत यु. एल. गोस्वामी यांनी the structure of development administration in India या मांडली. त्यांनी १९५५ साली भारतीय प्रशासन संस्थान(I.I.P.A) या जर्नलमध्ये प्रसिद्ध केला होता. पुढे या संकल्पनेचा शास्त्रीय दृष्ट्या जॉर्ज ग्रांट (George Grant) यांनी अधिक विस्तार केला. त्यामुळे त्यास विकास प्रशासनाचा जनक मानले जाते. जॉर्ज ग्रांट यांचे Development Administration: Concepts, Goals & Methods हे १९७९ साली प्रसिद्ध झालेला ग्रंथ महत्त्वाचा मानला जातो. दृष्टीने एक गतिशील व परिवर्तनशील संकल्पना असणाऱ्या विकास प्रशासनाचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

विकास प्रशासन अर्थ व व्याख्या

विकास प्रशासन या संकल्पनेचा अर्थ सोप्या शब्दात स्पष्ट करण्याकरिता अमेरीकन विकास प्रशासन शास्त्रज्ञ इर्विंग स्वेर्डलो यांनी 'विकास प्रशासन- संकल्पना व समस्या' या ग्रंथात एक उदाहरण मांडले आहे ज्यातून विकास प्रशासनाचा अर्थ सहज सोप्या शब्दात व्यक्त होताना दिसतो. इर्विंग स्वेर्डलो यांनी यादृष्टीने पाणीपुरवठा विभागाचे प्रशासन व शहर विकास योजनेचे प्रशासन यांची तुलना केली आहे. यातून विकास प्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट करताना ते म्हणतात," 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 नित्य क्रमाची 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. इर्विंग स्वेर्डलो यांच्या मते ही कामे पाणीपुरवठा विभागास कराव्या लागणाऱ्या कामांपेक्षा अधिक कठीण, अधिक धाडसी व नव्या कल्पनाशक्तीची गरज व्यक्त करणारे आहेत. ही कार्य प्रामुख्याने परिवर्तन घडवून आणणारी असतात. अशा कार्यासाठी जे प्रशासन कार्यान्वित होते त्यास विकास प्रशासन असे म्हटले जाते. इर्विंग स्वेर्डलो यांच्या वरील उदा. आपण असे म्हणू शकतो की, विकास कार्य पार पाडण्याकरिता व त्याद्वारे समाज परिवर्तन घडवून आणण्याकरिता कराव्या लागणाऱ्या सर्व प्रशासकीय कार्यांचा विकास प्रशासनात समावेश होतो.

व्याख्या:

विकास प्रशासन ही संकल्पना स्पष्ट करण्याकरिता पुढील काही व्याख्यांचा आधार घेता येईल.

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

ii. **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."

iii. **एडवर्ड विडनर:** "विकास प्रशासन म्हणजे कार्योमुखी लक्षोंमुखी प्रशासकीय अवस्था होय."

iv. **मर्लो फेन्लोड:** "विकास प्रशासन हे नवीन जीवनमूल्यांचे वाहक आहे"

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

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

विकास प्रशासनाची वैशिष्ट्ये:

विकास प्रशासनाच्या वरील व्याख्यांच्या आधारे विकास प्रशासनाची काही प्रमुख वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

i. **परिवर्तनभिमुखता:** विकास प्रशासन या संकल्पनेचा मध्यबिंदू हा सामाजिक व आर्थिक परिवर्तन घडवून आणणे हाच दिसतो. विकास प्रशासन संकल्पनेचा उदयच मुळी या परिवर्तनभिमुख भूमिकेतून झालेला आहे. या दृष्टीने सकारात्मक परिवर्तनाची विकास प्रशासन नेहमी सन्मुख राहिलेले दिसते.

ii. **परिणामभिमुखता:** विकास प्रशासन परिणामकारकता या घटकास अधिक महत्त्व देते. सकारात्मक परिवर्तन व सकारात्मक परिणाम यावर विकास प्रशासन प्रामुख्याने आधारलेले आहे. त्यासाठी विकास प्रशासन ध्येय व कृती यांच्या गतिशील कार्यान्वयनास अधिक महत्व देतो. विकास प्रशासन आपल्या कृतीची परिणामकारकता अनेक विकासांच्या आधारित सतत तपासत असते.

iii. **वचनबद्धता:** वचनबद्धता व बांधिलकी हा विकास प्रशासनाचा एक अविभाज्य भाग मानला जातो. विकास घडवून आणणाऱ्या कार्याशी विकास प्रशासनाची बांधिलकी अपरिहार्य मानली मुळे वचनबद्धता हे विकास प्रशासनाचे मूलभूत वैशिष्ट्य ठरते.

iv. **नाविन्यपूर्णता:** विकास प्रशासन हे बदलत्या काळानुरूप स्वतःत बदल घडवून आणण्यास बांधील असल्याकारणाने नाविन्यपूर्णता हे विकास प्रशासनाचे एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य ठरते. विकास प्रशासन हे सतत प्रगतीशील व बदलत्या परिस्थितीनुरूप ठेवण्याकरता विकास प्रशासन कटिबद्ध असते.

v. **लवचिकता:** परंपरागत प्रशासनात ताठर स्वरूप कठोर भावना या घटकांना मध्यवर्ती स्थान दिले जाते. विकास प्रशासनाचा गुणधर्म मात्र हा दिसतो. प्रशासनातील ताठर स्वरूपामुळे विकासाच्या अनेक प्रकल्पांमध्ये अंमलबजावणीच्या पातळीवर मर्यादा येतात. त्यामुळे विकास प्रशासन स्थानीय परिस्थितीप्रमाणे, कालानुरूप बदल करण्याचा अधिकार त्याच्या घटकांना देते.त्यामुळे लवचिकता आहे विकास प्रशासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य ठरते.

vi. **ग्राहकाभिमुखता:** ग्राहकाभिमुखता हेही विकास प्रशासनाचे एक वैशिष्ट्य मानावे लागेल. प्रशासन हे ग्राहक वा नागरिकांना सेवा पुरविण्याकरिता बद्ध असते. विशिष्ट जनसमूहांच्या आवश्यकतांकडे विशेष लक्ष पुरविणे विकास प्रशासनाचे महत्त्वाचे कार्य मानले जाते. विकास प्रशासनाचा उद्देशच मुळी जे मागास आहेत, वंचित आहेत अशांना मुख्य प्रवाहाबरोबर आणणे हाच आहे.

vii. **कालाभिमुखता:** विकास प्रशासन कालाभिमुखतेशी बांधिल दिसते. आपले ध्येय 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.

viii. **ध्येयाभिमुखता:** विकास प्रशासन ही बहुप्रयोजन व बहुलक्षी प्रणाली आणली जाते. विकास प्रशासनाच्या संकल्पनेत हा सर्वाधिक महत्त्वाचा विषय आहे की परिवर्तनाची जागा नेमकी काय असणार आहे? त्याचे स्वरूप कसे असणार आहे? देशाच्या व्यवस्थेत ही ध्येयांना निवडण्याची जबाबदारी प्रामुख्याने विकास प्रशासनावर असते.

ix. **लोकसहभागिता:** लोकसहभागिता हे विकास प्रशासनाचे एक अविभाज्य तत्त्व मानले जाते. विकास कार्य, योजनांची निर्मिती व अंमलबजावणी यात लोकांची भागीदारी अर्थात राजकीय प्रशासकीय विकेंद्रीकरण होणे आवश्यक आहे. जनतेस शिक्षित करून, माहिती व जनप्रबोधन करून लोकसहभाग वाढविण्यास विकास प्रशासन कटिबद्ध दिसते.

x. **प्रत्यायोजनता:** विकास प्रशासनाचे सामर्थ्य स्थळ हे सत्तेचे विकेंद्रीकरण मानले जाते. ज्यांच्याकडे अधिकार आहेत ते कार्याच्या पूर्ततेसाठी करिता विकास प्रशासन प्रत्यायोजनतेचा प्रामुख्याने अवलंब करताना दिसतात.

<u>विकास प्रशासनाचे स्वरूप:</u>

विकास प्रशासनाचे स्वरूप पुढील मुद्द्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

i. **अविकसित राष्ट्रांशी निगडित संकल्पना:** विकास प्रशासनाचा जन्मच मूलतः अविकसित देशातील समस्यांच्या नीरा करण्याकरीता एक उपाय म्हणून झालेला आहे. दुसऱ्या महायुद्धानंतर स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्रांत समोर समस्यांचे ढीग होते. प्रशासन व्यवस्थेचे स्वरूप हे वसाहतवादी संस्कारात रुजलेले, ताठर व पारंपारिक पद्धतीचे होते. राष्ट्र विकासाच्या दृष्टीने हे प्रचलित प्रशासन सहाय्यभूत तर ठरणार नाहीच उलट तो मोठा अडथळा ठरेल याची स्पष्ट जाणीव अविकसित देशांना होती. त्यादृष्टीने राष्ट्रीय विकासाच्या प्रकल्पांना पूर्णत्वास नेण्याकरिता नव्या स्वरूपाची गरज त्यांना प्रकर्षाने जाणवली. सामाजिक व आर्थिक परिवर्तननाकरिता प्रशासन सकारात्मक करणे, ते बांधील करणे अविकसित देशांना आवश्यक वाटले व त्यातून ज्या संस्था निर्माण केल्या व जे प्रशासनाचे प्रतिमान स्वीकारले, विकसित केले त्यासच पुढील काळात प्रशासन हे संबोधन योजले गेले. त्यामुळे विकास प्रशासन हे अविकसित राष्ट्रांशी संबंधित आहे हा घटक विकास प्रशासनाचे स्वरूप अभ्यासताना प्राधान्याने निदर्शनास येतो.

ii. **सिद्धांत सर्वव्यापकता नाही:** साधारणत: सामाजिक शास्त्रांमध्ये चे सिद्धांत होते त्याचा 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 संकल्पना असून ती विकसनशील राष्ट्रांच्या विकास विषयक गरजा व समस्यांच्या संदर्भात विकसित झालेली आहे. विकासाची प्रारूपे वा प्रतिमाने ही सर्वच सारखी असू शकत नाहीत. ही प्रतिमाने जशी विकसित राष्ट्रे व विकसनशील राष्ट्रे यात एक असत नाहीत तशीच ती विकसनशील राष्ट्रांमध्ये ही समान असतील अशी अपेक्षा धरता येत नाही. कारण राष्ट्रपरत्वे विषयांच्या संकल्पना,

प्राधान्यक्रम व तेथील सामाजिक, आर्थिक, भौगोलिक परिस्थिती या संकल्पनेस प्रभावित करत असते. त्यामुळे संबंध राष्ट्रांसाठी विकासाचे एक एक असे सिद्धांत करणे वा ते प्रत्यक्षात आणणे शक्य होताना दिसत नाही. वा तशी अपेक्षा करणे ही अनाठाई ठरते.

iii. **समस्यांची काठीण्य पातळी अधिक:** सामान्यतः सर्व देशांमध्ये समस्या विविध स्वरूपात अस्तित्वात असलेल्या दिसतात. 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 काठिण्यपातळीच्या 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.

iv. **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 समस्यांचे निराकारण करण्याकरिता विकास प्रशासनास ही नाविन्यपूर्ण क्षेत्रात प्रवेशित व्हावे लागले. विकसनशील राष्ट्रांमधील समाज परिवर्तनाची नवीन आव्हाने विकास प्रशासनास पेलावी लागली. उपलब्ध असणाऱ्या साधनांची जुळवाजुळव करतानाही अनेक नव्या क्षेत्रात नव्या प्रयोगांना जन्म मिळाला. विकसनशील राष्ट्रांमध्ये विविध ठिकाणच्या व विविध जनसमूहांच्या इच्छा-आकांक्षा किमान अपेक्षा वेगवेगळ्या असताना त्याकडे विकास प्रशासनास दुर्लक्ष करून चालत नाही. त्यामुळे प्रशासन व्यवस्थेस आपली स्वतंत्र नवीन यंत्रणा उभारावी लागते.त्यामुळे विकास प्रशासनास नवनवीन दालने व कार्यक्षेत्रे सातत्याने निर्माण होताना दिसतात.

v. **आर्थिक विकास मध्यवर्ती स्थान:** विकसनशील व मागासलेल्या देशांमध्ये विकासाचे प्रश्न प्राधान्याने आर्थिक घटकांशी निगडीत असलेले दिसतात. त्यामुळे विकास प्रशासनास आपल्या योजना व कार्यामध्ये आर्थिक विकास मध्यवर्ती स्थान दिल्याशिवाय गत्यंतर रहात नाही. 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 राहील.” त्यादृष्टीने स्वातंत्र्योत्तर काळात भारतात नियोजित अर्थव्यवस्था व त्याद्वारे आर्थिक विकास हे महत्वाची जबाबदारी विकास प्रशासनास पार पाडावी लागली. एकंदरीत आर्थिक विकास हा विकास प्रशासनाचा मध्यवर्ती गाभ मानला जातो.

vi. **समाज परिवर्तनाचे साधन:** विकास प्रशासन व समाज परिवर्तन हे अभिन्न मानले जातात. विकास प्रशासन हे आधुनिक काळात समाजपरिवर्तनाचे महत्त्वाचे साधन म्हणून विकसित झाले आहे. अविकसित व विकसनशील राष्ट्रांमध्ये अनिष्ट रूढी, प्रथा, परंपरा, वेठबिगारी, स्त्रीदास्य, जातीभेद, निरक्षरता व अज्ञान, बाल कामगार पद्धती व देह व्यापार यासारख्या अनिष्ट व अमानवी समस्यांमध्ये अडकलेल्या समुहांना मुक्त करून विषमताधिष्टीत समाजाची समताधिष्ठित पायावर उभारणी करण्याचे, सामाजिक, आर्थिक न्यायाची प्रस्थापना करण्याचे महान कार्य विकास प्रशासनास पार पाडावे लागते. त्या-त्या देशांमध्ये 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 माध्यम मानले जाते.

<u>विकास प्रशासनाची व्याप्ती:</u>

विकास प्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये प्रामुख्याने पुढील बाबींचा समावेश केला जातो.

१. आर्थिक विकासाशी संबंधित निर्माण झालेल्या प्रशासनाचा विकास प्रशासनात अंतर्भाव होतो.

२. विकास कार्याच्या हेतूने ज्या संघटना वा संस्था स्थापन केल्या जातात जसे की नियोजन आयोग, औद्योगिक विकास महामंडळे, इत्यादीचा समावेशही विकास प्रशासनात होतो.

३. विकास प्रशासन कार्यान्वित करणारा जो कर्मचारी वर्ग असतो त्याच्या व्यवस्थापनाच्या बाबी ही विकास प्रशासनात समाविष्ट होतात.

४. सामाजिक व सांस्कृतिक विकासाकरिता जे प्रशासन निर्माण होते तेही विकास प्रशासनाचाच एक भाग मानले जाते.

५. विकास प्रशासनास समोरील समस्या व या समस्यांचे उपयोजन या संदर्भातील बाबी ही विकास प्रशासनाच्या संकल्पनेत मोडतात.

६. विकास प्रशासन व नागरिक, विकास प्रशासन व सामान्य जनता यांचे सहसंबंध ही विकास प्रशासनातील महत्त्वाचा भाग ठरतात.

<u>विकास प्रशासनाचे दृष्टिकोण:</u>

विकास प्रशासनाचे प्रमुख दृष्टिकोन प्रामुख्याने दोन भागात वर्गीकृत केले जातात. त्यांची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

<u>१) प्रारंभिक दृष्टिकोन:</u>

विकास प्रशासनाचा जो प्रारंभीचा काळ होता त्या काळात विकास प्रशासनात जे दृष्टिकोन विकसित झाले त्यांचा समावेश या दृष्टिकोनात केला जातो. साधारणतः १४५० ते १४७० हा कालखंड या दृष्टिकोनानुसार प्रारंभीचा कालखंड गणला जातो. या कालखंडात पाश्चात्त्य

राष्ट्रांच्या विकासात्मक प्रारुपांना प्राधान्य देण्यात आलेले होते. ती प्रारूपे पुढील प्रमाणे होती.

i. **आर्थिक दृष्टिकोन:** हा आर्थिक दृष्टिकोन प्रामुख्याने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांच्या विकासाच्या हेतूने अर्थव्यवस्थेवर लक्ष केंद्रित करतो. या दृष्टीकोनाच्या मते जलद गतीच्या औद्योगिकीकरणाने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रीय देखील जलद गतीने विकास साध्य करू शकतील. त्यादृष्टीने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांचा बचतीकरणाचा स्तर औद्योगिकीकरणाकरिता वाढविणे निनांत गरजेचे आहे. या दृष्टीकोनाचे पुरस्कर्ते प्रामुख्याने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांच्या विकासाकरिता ॲडम स्मिथ, जे. एस. गिल, क्वींस रोजा, कार्लमार्क्स या विचारवंतांच्या विचारांना संदर्भीय मानतात.

ii. **प्रसार दृष्टिकोन:** प्रसार दृष्टिकोनाची मांडणी जाने ईवर्ट रोजर्स व आर. एस. इडारी यांनी केली आहे. त्यांच्या प्रतीमानास 'डिफ्युजन मॉडेल'असे म्हटले जाते. या प्रतीमानानुसार 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.

iii. **मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण:** मनोवैज्ञानिक दृष्टीकोनाचे प्रमुख प्रवक्ते म्हणून डेव्हिड मॅकलॅड, इनर्ट, हेमेन कुंकेल, इंकेलीस यांचा उल्लेख केला जातो. या दृष्टिकोनाचे समर्थक प्रामुख्याने विकासाकरता व्यक्तीच्या अंगी असणाऱ्या गुणांच्या विकासावर भर देतात. प्रोत्साहन, परिवर्तन, कमी नियंत्रण, रचनात्मकता ही या दृष्टिकोनातील प्रमुख तत्त्वे मानली जातात.

iv. **अवलंबन दृष्टिकोन:** अवलंबन दृष्टिकोनाचे प्रमुख प्रवक्ते म्हणून ए. जी. फ्रेक यांचा उल्लेख करावा लागेल. ए. जी. फ्रेक यांच्या मते तिसऱ्या जगात गरिबी वा इतर समस्यांचे वास्तव्य हे त्यांचे पाश्चात्त्य राष्ट्रांवरील परावलंबनातून अधिक पक्के झाले आहे. हे परावलंबन वसाहतवाद व नववसाहतवादाचे दृष्य स्वरूप आहे. वसाहतवादी व ननवसाहतवादी भूमिकेतून पाश्चात्त्य 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

प्रारंभिक दृष्टिकोनातून मांडलेल्या विविध प्रतिमांनाच्या अपयशातून विकास प्रशासनात आधुनिक व समकालीन दृष्टिकोन प्रामुख्याने विकसित झालेला दिसतो. १९७० च्या नंतर हे दृष्टिकोन विकसित झालेले दिसतात. अभ्यासक समकालीन दृष्टिकोनातील प्रमुख तत्त्वांची मांडणी पुढीलप्रमाणे करतात.

१. विकासाच्या विविध दिशा व पर्यायी व्यवस्था यांचे अस्तित्व समकालीन दृष्टिकोण प्रस्तुत करतो

२. सांस्कृतिक घटकांमध्ये पाश्चिमात्यकरणापेक्षा स्वदेशी एतद्देशीय घटकांना समकालीन दृष्टिकोन प्राधान्य देतो.

३. विकासाचे लाभ शेवटच्या घटकापर्यंत पोहोचविणे व त्या करिता वितरणाची व्यवस्था अधिक सक्षम करणे समकालीन दृष्टिकोनास आवश्यक वाटते.

४. समकालीन दृष्टिकोनात लोकसहभाग, ज्ञानात भागीदारी, व्यक्ती व समूहांच्या सुविधांमधील प्रगती या घटकांना महत्त्व दिले जाते.

५. विकासाच्या क्षेत्रात पाश्चिमात्त्यांवर 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.

विकास प्रशासनाच्या अपयशाची कारणे

विकास प्रशासनाने तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांच्या उभारणीत महत्त्वाची भूमिका बजावली असली तरी अलीकडच्या काळात विकास प्रशासनाचे अपयश हे नजरेत भरणारे आहे. त्याची कारणे प्रामुख्याने पुढील प्रमाणे सांगितली जातात.

१) अयोग्य धोरणे: विकसनशील व अविकसित राष्ट्रांमध्ये विकासाकरिता जी धोरणे निवडली गेली ती मूलतः निवडच चुकीची ठरलेली दिसते. विकसनशील राष्ट्रांनी आपल्या परिस्थितीच्या मर्यादा व क्षमतांचा अभ्यास न करता धोरणांची निवड केली वही निवड त्या राष्ट्रांच्या परिस्थितीच्या घटकाशी समन्वय साधणारी नव्हती. त्यामुळे विकास प्रशासनास मोठ्या पयास सामोरे जावे लागले असे टीकाकारांचे मत आहे.

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

३) साम्राज्यवादी व्यवस्थांचा प्रभाव: वास्तवता आशिया व आफ्रिका खंडातील राष्ट्रे युरोपियन पाश्चात्त्य साम्राज्यवाद्यांच्या गुलामीत दीर्घकाळ होते. या वसाहत वादा विरोधात जनआंदोलन उभे करून ही राष्ट्रे स्वतंत्र झाली. मात्र स्वातंत्र्योत्तर काळात या राष्ट्रांनी वसाहतवादी राष्ट्रांची मुल्ये, प्रतिमानेच आदर्श मानली. साम्राज्यवादी व्यवस्थेची आदर्श ही विकास प्रशासनास पूरक ठरण्याची शक्यता दुरापास्त आहे

जाणीव नव्याने स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्रांच्या राज्यकर्त्यांच्या व प्रशासनकर्त्यांच्या ठाई नसल्याकारणाने विकास प्रशासनाचे प्रतिमान अपयशी ठरले.

४) **साधनांचा अभाव:** नवीन उदयन्मुख राष्ट्रांमध्ये संसाधने व साधने अशी दुहेरी कमतरता विकास प्रशासनाच्या दृष्टीने प्रामुख्याने जाणवते. अशा परिस्थितीत त्या राष्ट्रांना तंत्रज्ञानाकरिता व संसाधनांकरिता प्रामुख्याने विकसित राष्ट्रांच्या मदतीवरच अवलंबून राहावे लागते. विकसित राष्ट्रे ही मदत करताना ज्या अटी लादतात त्यातून या अविकसित राष्ट्रांचे एक प्रकारे शोषणच होते. हे शोषण म्हणजे नव वसाहत वादाने निर्माण केलेली एक प्रकारे लुटीची साखळीच असते.त्यामुळेच विकास प्रशासन आपल्या स्थानिक अडचणी लक्षात घेऊन कार्य करण्यास असमर्थ बनते. ही या परकीय मदतीच्या परिणामांची शोकांतिका होय.

५) **राजकीय इच्छाशक्तीचा अभाव :** नव्याने स्वतंत्र झालेल्या अविकसित व विकसनशील देशांना लोकशाही शासन पद्धतीचा, कार्यक्षम प्रशासनाचा कोणताही अनुभव पाठीशी नसल्यामुळे विकास प्रशासनाचे प्रतिमान राबविताना त्यांच्या ठाई इच्छाशक्तीचा अभाव प्रकर्षाने पुढे आला. तिसऱ्या जगात सत्तास्थानी असणारे बहुतांशी नेते हे दूरदृष्टीचा अभाव व अपरिपक्व होते. त्यातच राजकीय अस्थिरतेने या राज्यकर्त्यांचे विकासाप्रतीचे मनोबल अधिक परिपक्व होऊ नाही. मी विकास प्रशासन अपयशी ठरले.

६) **जन सहभागाचा अभाव:** कोणतेही कार्य जनतेच्या प्रत्यक्ष सहभागाशिवाय पूर्णत्वाला जाऊ शकत नाही वा प्रभावीपणे कार्यान्वित होऊ शकत 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 वाढवण्याकरिता जन सहभागाची निनांत गरज असते. तिसऱ्या जगातील राष्ट्रांमध्ये जन सहभागाची या प्रती असणारी उदासीनता विकास प्रशासनाची प्रमुख मर्यादा ठरलेली दिसते.

सारांश, विकास प्रशासन हे दुसऱ्या महायुद्धानंतर निर्माण झालेल्या जागतिक परिस्थितीचा एक उपाय होय. 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 उनिवा, अनुभवाची कमतरता व पाश्चात्त्य विकसित राष्ट्रांची नववसाहतवादी मानसिकता व भूमिका या सर्वामुळे विकास प्रशासनावर ही कायमच्या काही मर्यादा निश्चित झालेल्या दिसतात.

१.४. नवलोक प्रशासन

लोकप्रशासन शास्त्राच्या विकास क्रमातील एक महत्त्वाचा घटक म्हणून नवलोक प्रशासन संकल्पनेकडे पाहिले जाते. १९७० नंतरच्या काळात लोकप्रशासन शास्त्रात ज्या क्रांतिकारी घडामोडी घडल्या त्यात नवलोक प्रशासन संकल्पनेचे स्थान सर्वात वरचे आहे. पारंपारिक लोकप्रशासन शास्त्राच्या क्षमतेविषयी व उपयुक्ततेविषयी अनेक प्रश्न उपस्थित केले जात होते.

विशेषतः अमेरिकन समाज या दृष्टीने अधिक संवेदनशील बनलेला होता. त्यामुळे अमेरिकेत लोकप्रशासनाच्या मूलभूत चिंतनास अधिक वाव मिळाला. १९६७ झाली हनी समितीने दिलेला अहवाल, त्याच वर्षी फिलाडेल्फिया व मिनोब्रुक येथे झालेल्या परिषदा, या परिषदांमधील चर्चांचे पूरक रुपाने झालेले संपादन, यातून अमेरिकन तरुण प्रशासकीय विचारवंतांनी नवे विचारमंथन घडवून आणले. त्यातूनच लोकप्रशासन शास्त्रास नवीन तात्विक व वैचारिक बैठक प्राप्त झाली व लवकरच जगाची मान्यता ही त्यास प्राप्त झाली. ही नव वैचारिक बैठक म्हणजेच नवलोकप्रशासन होय.

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

<u>नवीन लोक प्रशासनाचा विकास व उत्क्रांती</u>

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

i. **हनी समिती अहवाल १९६९:** सिरॅक्युज विद्यापीठातील प्रो. जॉन सी. हनी यांच्या अध्यक्षतेखाली अमेरिकन लोकप्रशासन सोसायटीने अमेरिकेतील विद्यापीठांमध्ये स्वायत्त स्वरूपात अध्यायाची संभावना तपासण्यासाठी समिती गठित केली होती. या समितीने लोक प्रशासनाशी संबंधित समस्यांचा विशेषत: लोकप्रशासन एक विषय की विज्ञान प्रशासकीय विचारवंत व प्रशासक यातील अंतर संशोधन हेतुचा अभाव याचे अध्ययन करून १९६७ साली आपला अहवाल सादर केला. या अहवालात लोकप्रशासनाचे अभ्यास क्षेत्र अधिक व्यापक करण्यावर भर देण्यात आला. त्याच बरोबर लोकसेवा शिक्षणाबाबत संदर्भात राष्ट्रीय आयोगाची स्थापना केली जावी, जे अभ्यासक लोकसेवेस वेळ देतील त्यांच्यासाठी शिष्यवृत्ती योजना असावी, संशोधन कार्यासाठी विशेष आर्थिक सहाय्याची तरतूद करावी या सूचना अहवालात प्रामुख्याने नमूद करण्यात आल्या. त्याच बरोबर जॉन सी हनी यांनी लोकप्रशासनातील प्रमुख चार समस्या ही मांडल्या. त्यात विषयासाठी आर्थिक निधीची कमतरता व लोकप्रशासन संमेलने व परिषदेची कमतरता यांचा समावेश होता. या अहवालाने लोक प्रशासनाची भूमिका यासंदर्भात गंभीरता पूर्ण विचार करण्यास प्रवृत्त केले.

ii. **फिलाडेल्फिया संमेलन:** अमेरिकन राज्यशास्त्र परिषद व समाज शास्त्र परिषदेच्या संयुक्त विद्यमाने डिसेंबर १९६९ मध्ये जेम्स ली. चार्ल्सबर्थ यांच्या अध्यक्षतेखाली लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व व्यवहार या मध्यवर्ती संकल्पनेवर अनुसरून फिलाडेल्फिया येथे एका संमेलनाचे आयोजन करण्यात आले होते. या संमेलनात

प्रामुख्याने लोकप्रशासन शास्त्रातील सिद्धांत व व्यवहार क्षेत्र अभ्यास पद्धती यासंदर्भात चर्चा झाली. या चर्चेतून प्रशासकीय विचारवंतांनी मधील लोकप्रशासन शास्त्राच्या एकूण स्वरूप व अभ्यास विषयीचे वाद प्रकर्षाने पुढे आले. काही विचारवंतांनी लोक प्रशासनास बौद्धिक चिंतनाचे केंद्र म्हणून प्रस्तुत केले तर काही विचारवंत लोकप्रशासन ही केवळ एक प्रक्रिया आहे या मतावर ठाम राहिले. काही विचारवंतांनी लोकप्रशासनास प्रशासनाचा एक भाग म्हणून मान्यता देण्यास पसंती दर्शवली तर काहींनी मात्र लोकप्रशासनास समाजाचा एक भाग मानले. त्यामुळेच चार्ल्सबर्थ यांनी या संमेलना संदर्भात आपले मत नोंदवताना म्हटले आहे, "आपण लोकप्रशासनाचे क्षेत्र सीमित केले तर आपण शास्त्रीय पद्धतीचा उपयोग करू शकतो." संमेलनातून लोकप्रशासनाचे स्वरूप निश्चित होऊ शकले नाही. परंतु नवलोक प्रशासनाच्या दृष्टीने हे संमेलन पायाभूत ठरले. या संमेलनाने नवलोक प्रशासनाच्या मूल्यांना चालना मिळाली.

iii. **मिनोब्रुक संमेलन (१९६८):** १९६८ मध्ये मिनोब्रुक येते लोकप्रशासन शास्त्रातील तरुण प्रशासकीय विचारवंतांच्या पुढाकाराने लोकप्रशासनाची संमेलन पार पडले. या संमेलनाने लोकप्रशासन आत क्रांतिकारी बदल घडवून आणले व नवलोक प्रशासनास स्थापित केले. या संमेलनात प्रामुख्याने परिवर्तनशील समाजात लोक प्रशासनाची भूमिका काय असावी यावर विचार मांडला गेला. मिनोब्रुक संमेलनाचे सारतत्वे सांगणारा फ्रॅकमॅरिनीकृत 'नवीन लोकप्रशासनाची दिशा: मिनोब्रुक परिप्रेक्ष' हे नवीन लोकप्रशासनाचे तत्व प्रदर्शित करणारे प्रथम लेखन ठरले. त्यातूनच परंपरागत लोकप्रशासनाची जागा नवीन लोक प्रशासनाला प्राप्त झाली. वाल्डो यादरम्यान public administration in time of turbulence हा ग्रंथ प्रकाशित केला जो नवलोक प्रशासनाच्या विचार प्रस्थापनेच्या दृष्टीने मोलाचा ठरला.

iv. **मिनोब्रुक द्वितीय संमेलन १९८८:** २० सप्टेंबर १९८८ मध्ये मिनोब्रुक येथे लोकप्रशासन शास्त्राचे द्वितीय संमेलन पार पडले. या संमेलनाने नवलोक प्रशासनाचा विस्तार करण्यात महत्त्वाची भूमिका पार पाडली. द्वितीय मिनोब्रुक संमेलन हे व्याप्ती व संकल्पनेच्या दृष्टीने प्रथम मिनोब्रुक संमेलनापेक्षा अधिक व्यापक व विस्तारित होते असे दिसते. प्रथम मिनोब्रुक संमेलनात केवळ राज्यशास्त्राची संबंधित विचारवंत सहभागी होते तर द्वितीय मिनोब्रुक संमेलनात मात्र राज्यशास्त्राबरोबरच अर्थशास्त्र, योजना शास्त्र, इतिहास, नीती विश्लेषक, समाजशास्त्र इत्यादी विषयांचे तज्ञ ही सहभागी झाले होते. प्रथम संमेलनात लोकप्रशासन शास्त्रातील मूल्य, सामाजिक समानता, परिवर्तन व प्रासंगिकता या घटकांवर भर देण्यात आला होता तर द्वितीय संमेलनात मात्र नेतृत्व, संविधानिकता विधिवत संदर्भ, औद्योगिक निती व आर्थिक संदर्भांना प्राधान्य देण्यात आले. प्रथम संमेलनात मुख्यतः अधिकारी तंत्रीय विरोधी भूमिका घेण्यात आली तर द्वितीय संमेलनात समाज व व्यवहारीक विज्ञानात लोकप्रशासनाच्या वाढत्या भूमिकेच्या बाजूने कौल देण्यात आला. प्रथम संमेलनात प्रामुख्याने सामाजिक परिवेश पूर्णतः सरकार विरोधी होता. लोक प्रशासनाने महत्वाच्या सामाजिक विषयात सक्रियता दाखवण्यासाठी पुढाकार घेण्याची आवश्यकता प्रतिपादन करण्यात आली तर द्वितीय संमेलनात मात्र सामाजिक वातावरण व राज्याच्या सहभागावर जोर देण्यात आला. एकंदरीत प्रथम मिनोब्रुक

संमेलनात मूलभूत क्रांतिकारी विकासाच्या विचारावर भर होता तर द्वितीय मिनोब्रुक संमेलन नागरिक सहभाग, व्यवहारिकता व मूलभूत परिवर्तनास प्राधान्य देताना दिसते.अशा पद्धतीने द्वितीय संमेलनाने नवलोक प्रशासनाचा विचार अधिक विस्तृत करण्यात महत्त्वाची भूमिका बजावली.

v. **मिनोब्रुक तृतीय संमेलन २००८:** मिनोब्रुक तृतीय संमेलन हे दोन टप्प्यात आयोजित करण्यात आले होते. ३ ते ५ सप्टेंबर २००८ हा पहिला टप्पा होता. यात एकूण ५६ प्रशासकीय विचारवंत सहभागी झाले. व दुसरा टप्पा ६ ते ९ सप्टेंबर यात एकूण ३०० प्रस्तावावर चर्चा होऊन ८० प्रस्ताव स्वीकृत करण्यात आले.

या संमेलनाची मध्यवर्ती संकल्पना लोक प्रशासन व सार्वजनिक आणि वैश्विक लोकसेवा यांचे भविष्य अशी होती. सिरॅक्युज विद्यापीठातील प्राध्यापक रोसमॅरी ओ' लेरी(Rosemary O' Leary) यांनी या संमेलनाची अध्यक्षता केली. या संमेलनास प्रामुख्याने अमेरिकन अर्थव्यवस्थेस लागलेली उतरती कळा व जागतिक दहशतवादाच्या प्रभावाची पार्श्वभूमी होती. या संमेलनावर जागतिकीकरणाचा मोठा प्रभाव राहिला. या संमेलनात प्रामुख्याने लोकशाही व प्रदर्शन व्यवस्थापन, माहिती तंत्रज्ञान आणि व्यवस्थापन, जागतिकीकरण व तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य, पारदर्शकता आणि उत्तरदायित्व यासारख्या विषयांवर प्रामुख्याने चर्चा घडून नवलोक प्रशासनाचा आशय अधिक समृद्ध करण्याचा प्रयत्न करण्यात आला. या संमेलनात लोकप्रशासनाची एक नव्याने व्याख्या प्रस्तुत केली गेली. 'a socially embedded process of collective relationships, dialogue and action to promote human flourishing for all' या व्याख्येने लोकप्रशासनाची अभ्यास कक्षा रुंदावली.

<u>नवीन लोकप्रशासनाची वैशिष्ट्ये</u>

नवलोक प्रशासनाच्या वरील उत्क्रांती व विकासातून काही वैशिष्ट्ये स्पष्ट होतात. ती पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

i. **परिस्थितीसापेक्ष बदल:** नवलोक प्रशासन परिस्थिती सापेक्ष बदलांना प्राधान्य देताना दिसते. सामाजिक, राजकीय, आर्थिक परिस्थितीत ज्या वेगाने बदल होत आहेत त्याच वेगाने लोक प्रशासनानेही आपल्या मानदंडाचा विकास केला पाहिजे यासाठी नवलोक प्रशासन आग्रही दिसते.

ii. **नागरिकांची भागीदारी:** नवलोक प्रशासनात निर्णय प्रक्रियेसाठी लोकप्रतिनिधीत्वाच्या तत्त्वास अधिक प्राधान्य दिलेले आहे. प्रशासनात नागरिकांची भागीदारी अधिकाधिक असावी यासाठी नवलोक प्रशासन कटिबद्ध दिसते.

iii. **संघटनेत संरचनात्मक बदल:** नवलोक प्रशासन संघटनेच्या रचनेत अअधिकापद परंपरेच्या तत्त्वास असलेले महत्त्व नाकारून प्रशासन कार्यातील कठोरता कमी करण्याच्या तत्त्वास प्राधान्य देते. त्यासाठी नवलोक प्रशासनात छोट्या छोट्या विकेंद्रित व लवचिक स्वरूपाच्या अधिकारपद परंपरेच्या रचनेची कल्पना मांडलेली आहे.

iv. **तटस्थता व बांधिलकीचा समन्वय:** नवलोक प्रशासन सेवक वर्गाच्या दृष्टीने तटस्थता व बांधिलकी च्या तत्वात समन्वय साधण्याचा प्रयत्न करतो. नवीन लोक प्रशासनाच्या तत्त्वानुसार सेवक वर्गात तटस्थता असावी परंतु सामाजिक व इतर तत्सम उपक्रमांची अंमलबजावणी करताना हे तटस्थतेचे आवरण नाकारण्याची ही तेवढीच गरज आहे. कारण त्यामुळे प्रशासकीय अधिकारी वर्गास सद्सद्विवेक बुद्धीचा वापर करण्याची संधी प्राप्त होते व तिचा अधिक परिणामकारक वापर दुर्बल घटकांच्या योजनांना कार्यान्वित करण्यासाठी होतो.

नव लोकप्रशासनाची उद्दिष्टे अथवा लक्ष

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

i. **प्रासंगिकता:** सिद्धांत व तत्त्वज्ञानाच्या दृष्टीने प्रासंगिकता हा घटक अतिशय महत्त्वपूर्ण मानला जातो. कारण सिद्धांत जोपर्यंत प्रचलित परिस्थितीत लागू होत नाही व त्याची व्यावहारिक ता सिद्ध होत नाही तोपर्यंत ते सिद्धांत अपूर्णच राहतात. त्यामुळे सिद्धांताला अनुभव मान्यता प्राप्त करून देण्यासाठी त्या सिद्धांताची प्रस्तुत स्थितीमध्ये प्रासंगिकता असणे अत्यंत आवश्यक असते. त्यासाठी लोकप्रशासन शास्त्रज्ञांनी सामाजिक प्रश्न सोडवण्यासाठी त्याची परिपूर्ण जाण व भान ठेवावे असे नवलोक प्रशासनाच्या समर्थकांना वाटते. कारण प्रशासनास सामाजिक परिस्थितीत प्रत्यक्ष कार्य करायचे असते. अशावेळी शास्त्रीय ज्ञानाबरोबरच ज्या सामाजिक परिस्थितीमध्ये कार्य करायचे आहे त्या समाजातील सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक व राजकीय परिस्थितीचे सम्यक आकलन ही आवश्यक असते. त्यामुळेच लोक प्रशासनाने 'समाज संबंध दृष्टिकोन' अंगीकारण्याची आवश्यकता नवलोक प्रशासनास प्रकर्षाने भासते. एकंदरीत परंपरागत लोक प्रशासनाने कार्यकुशलतेस आपले उद्दिष्ट मानले होते तर नवलोक प्रशासन प्रासंगिकतेस आपले लक्ष मानतो.

ii. **मूल्य:** नवलोक प्रशासन मूल्यांना आपला मूलभूत आधार मानते मूल्यांपासून लोकप्रशासन तटस्थ राहू शकत नाही ही भूमिका नवलोक प्रशासन शास्त्रज्ञांनी सुरुवातीपासूनच सातत्याने मांडलेली आहे. अमेरिकेतील बुद्धीजीवी वर्गानेही या नैतिक बांधिलकीच्या तत्त्वास मान्यता दिली. नवलोक प्रशासनाने प्रशासकीय कार्याच्या विस्ताराबरोबरच सार्वजनिक पदाधिकाऱ्यांच्या कार्यात सुद्धा नैतिक तिच्याप्रती जागृती आवश्यक मानतो. यासाठी नवीन लोक प्रशासनात उत्तरदायित्व व नियंत्रणाच्या तत्त्वास महत्त्व देण्यात आले आहे. आदर्श युक्त आशय घेऊन प्रशासनाचे कार्य केले जावे यासाठी नवलोक प्रशासन शास्त्रज्ञ आग्रही आहेत. फ्रेडरिकसन संदर्भात म्हणतात, "लोकप्रशासन कमी सार्वजनिक परंतु जास्त जनताभिमुख असावे, कमी वर्णनात्मक पण जास्त उपदेशात्मक असावे, कमी संघटन प्रवण परंतु जास्त जन प्रभाव प्रवण असावे, कमी तटस्थ परंतु जास्त आदर्श युक्त

असावे वते शास्त्रीय असावे." एकंदरीत पारंपरिक लोक प्रशासनात कार्य पार पाडण्यास अधिक महत्त्व दिले जात होते मात्र नवलोक प्रशासनाने कार्य पार पाडताना काही मूल्य व आदर्शांना प्रमाण मानण्याचे आपले लक्ष निश्चित केले.

iii. **समानता:** परंपरावादी लोकप्रशासन हे एकूणच स्थितिशीलतेला प्राधान्य देत होते. नवलोक प्रशासन समाजातील दुर्बल घटकांना प्रती अधिक संवेदनशीलतेचा आग्रह धरते. दुर्बल, दलित, महिला अशा वंचित समूहाच्या उत्थानासाठी व समाजात न्याय व समानतेच्या तत्वाची प्रतिष्ठापना करण्यासाठी प्रशासनाने पुढाकार घ्यावा असे नवलोक प्रशासनवाद्यांना वाटते. समाजातील सर्व वर्गांचा विकास झाल्याशिवाय समाजाचा सर्वांगिन विकास साध्य होऊच शकणार नाही असे नवलोकप्रशासनवाद्यांचे मत आहे. प्रशासकीय कार्याद्वारे सामाजिक व आर्थिक समता प्रस्थापित करून समाजातील उपेक्षित वर्गास न्याय दिला जाऊ शकतो. सामाजिक व आर्थिक पिळवणूकीपासून त्यांचे संरक्षण केले जाऊ शकते. त्यासाठी प्रशासनाने शोषितांच्या बाजू घेणारा वाजवी दृष्टिकोन अंगीकारण्याची गरज आहे असे नवलोक प्रशासन शास्त्रज्ञांचे मत दिसते. एच. जी. फ्रेडरिकसन या संदर्भात म्हणतात, "लोक प्रशासनाने सर्व सामाजिक त्रुटी दूर करण्यासाठी कार्य केले पाहिजे. मुक्तपणे समाजातील उपेक्षित घटकांची बाजू घेतली पाहिजे. त्यासाठी प्रशासनाने कृतिप्रवण बनले पाहिजे. एकंदरीत प्रशासनाने जर न्याय्य भूमिका घेतली तर समाजातील अनेक समस्या सुटण्यास मदत होईल असे नवलोक प्रशासन शास्त्रज्ञांना वाटते.

iv. **परिवर्तन:** प्रचलित समाजव्यवस्थेत विधायक परिवर्तन घडवून आणणे हे नवलोक प्रशासनाचे एक महत्त्वाचे लक्ष आहे. समतेसाठी व न्यायाच्या प्रस्थापनेसाठी प्रशासनाने गतिमान होणे म्हणजे परिवर्तनासाठी कार्यरत होणेच असते. त्यामुळे परिवर्तन हे प्रशासनाचे उद्दिष्ट असले पाहिजे असे नव लोक प्रशासन शास्त्रज्ञांना वाटते. मिनोब्रुक संमेलनात या दृष्टीने व्यापक प्रमाणात विचार विनिमय करण्यात आला होता. समाजात शक्तिशाली असणाऱ्या प्रस्थापित हीत संबंधी गटांविरोधात घेण्याची क्षमता लोक प्रशासनात निर्माण व्हावयास हवी यासाठी नवलोक प्रशासन आग्रही आहे. यासाठी नवलोक प्रशासन समाजपरिवर्तनासाठी नवीन विचार, प्रयत्न व साधनांना स्वीकारण्यास प्राधान्य देते. लोक प्रशासनाने केवळ सूचना देऊन चालणार नाही तर त्या दृष्टीने प्रशासनाने समाज पुनर्निर्माणाच्या कार्यात स्वतः ही सहभागी व्हावे लागेल असे नवलोक प्रशासन वाद्यांना वाटते. नवलोक प्रशासनात नव्याने निर्माण झालेली विकास प्रशासनाची संकल्पना आज विकसनशील राष्ट्रांच्या एकूण विकासाच्या दृष्टीने महत्त्वाची भूमिका बजावत आहे. कास प्रशासनाच विकासाची व परिवर्तनाची किमया घडवून आणू शकते असा विश्वास विकसनशील राष्ट्रांमध्ये निर्माण झाला आहे.

<u>लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासन यातील भेद</u>

परंपरागत लोकप्रशासन व १९७० नंतरच्या काळात उदयास आलेला नवलोक प्रशासनाचा झालेला विचार यातील मूलभूत स्वरुपाचा फरक पुढील मुद्द्यांच्या आधारे सांगता येईल.

i. **उद्देश:** परंपरागत लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासनात उद्देशाच्या संदर्भात मूलभूत स्वरुपाचा फरक आढळून येतो. मितव्यय व कार्यकुशलता प्रशासनात सुनिश्चित करणे हे परंपरागत लोकप्रशासनाचे प्रधान उद्दिष्ट आहे तर नवलोक प्रशासनाने आपल्या

लक्ष्या मध्ये सामाजिक न्यायाच्या प्राप्तीसाठी कार्यकुशल ते बरोबरच मितव्ययास प्राधान्य दिलेले आहे.

ii. **क्षेत्र:** लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासनात अभ्यास शेत्र संदर्भात ही मोठा फरक दिसतो. पारंपारिक लोक प्रशासनात लोक प्रशासनाचा संकुचित दृष्टिकोन प्रभावी दिसतो. जो व्यवस्थावादी दृष्टिकोनातून लोकप्रशासनास धोरण क्रियांन्वयापर्यंत सीमित ठेवतो. नवलोक प्रशासनाचा दृष्टीकोन मात्र अभ्यास क्षेत्राच्या संदर्भात व्यापक आहे. त्यामुळे नवलोकप्रशासनाने आपली व्याप्ती धोरण, क्रियान्वय, धोरण निर्माण ते धोरण मूल्यांकनापर्यंत विस्तृत केलेली दिसते.

iii. **सत्तासंबंध:** पारंपारिक लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासनात सत्ता संबंधाच्या रचनेवरूनही मूलभूत स्वरूपाचे भेद आढळतात. पारंपारिक लोक प्रशासन केवळ व्यवस्थापकांच्या कार्यासच प्रशासन मानते. नवलोक प्रशासन मात्र सर्वच कार्यांना प्रशासकीय कार्याचा दर्जा देतात वही कार्य जनहिताच्या दृष्टीने अनिवार्य आहेत असेही स्पष्ट करतात.

iv. **राजकारण:** पारंपारिक लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासनात राजकारण व प्रशासन सहसंबंधा संदर्भात ही वेगळा दृष्टिकोन अस्तित्वात असलेला दिसतो. पारंपारिक लोकप्रशासन राजकारण व प्रशासन यांच्या अलगीकरणावर भर देते नवलोक प्रशासन मात्र राजकारण व प्रशासन यांच्या एकीकरणास प्राधान्य देताना दिसते.

v. **मूल्य व नैतिकता:** पारंपारिक लोकप्रशासन शास्त्रीयतेच्या कसोटीसाठी लोकप्रशासनात मूल्य व नैतिकता यासारख्या बाबींना कोणतेही स्थान असता कामा नये अशी ठाम भूमिका घेते. नवलोक प्रशासन मात्र मूल्यांपासून लोकशासन तटस्थ राहूच शकत नाही असे स्पष्टपणे जाहीर करते.

vi. **स्वरूप:** पारंपारिक लोकप्रशासनाचे स्वरूप हे साधारणतः संस्थागत व औपचारिक स्वरूपाचे आढळते. नवलोकप्रशासनाचे स्वरूप मात्र संस्थागत व औपचारिकतेच्या तत्वाबरोबरच अनौपचारीकतेसही सामावून घेताना दिसते.

vii. **आंतरविद्याशाखीय संबंध:** पारंपारिक लोकप्रशासन इतर सामाजिक शास्त्रांशी फटकून वागत होते वा त्याची भूमिका काहीशी अलगतावादाची होती असे दिसते. लोकप्रशासन याचा केवळ व्यवस्थापनाशी संबंध आहे असे पारंपारिक लोक प्रशासनात प्रवाह प्रभावी होते. त्यामुळे लोक प्रशासन हे एकाकी असणारे शास्त्र अशी ओळख निर्माण झाली होती. नवलोक प्रशासनाने मात्र लोकप्रशासनाची एकाकी ओळख पुसून लोकप्रशासन हे समकालीन प्रशासन असून त्याचा इतर सामाजिक शास्त्रांची निकटचा संबंध आहे हे स्पष्ट केले.

viii. **परिभाषा:** पारंपारिक लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासन यांची परिभाषा ही विभिन्न आहे. पारंपारिक लोक प्रशासनाच्या परीभाषेनुसार लोकप्रशासनात केवळ शासकीय प्रशासनाच्या कार्याचा समावेश होतो तर नवलोक प्रशासन वादी परिभाषेत लोकप्रशासनात शासकीय प्रशासन कार्याबरोबरच खाजगी क्षेत्रावर आधारित सार्वजनिक सेवा, स्वयंसेवी संस्थांची सार्वजनिक कार्य इत्यादींचाही समावेश होतो.

ix. **रचना:** पारंपारिक लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासनाची रचनाही वेगवेगळ्या तत्त्वांना प्राधान्य देणारी आहे. लोक प्रशासनाच्या रचनेविषयी पारंपारिक लोकप्रशासन व नवलोक प्रशासनात मूलभूत स्वरूपाचे भेद आहेत. पारंपारिक लोकप्रशासन अधिकारपदपरंपरेच्या तत्त्वास व ताठर व केंद्रित स्वरूपास प्राधान्य देते तर नवलोक प्रशासन अगदी या उलट लवचिक पदसोपान व विकेंद्रित स्वरूपाच्या रचनेस महत्त्वाचे मानते.

<u>सारांश</u>

लोकप्रशासन हे एक विकसित सामाजिक शास्त्र आहे. त्याचा विकास निरंतर चालू आहे. ८८७ पासून १९७० चा कालखंड हा साधारणत: पारंपारिक लोक प्रशासनाचा कालखंड मानला जातो. यात लोकप्रशासन शास्त्राची पायाभरणी होण्याबरोबरच त्याच्या शास्त्रीयते वरही प्रश्नचिन्ह उपस्थित केले गेले. परंतु या संकटाच्या काळातूनही लोकप्रशासन पुन्हा शास्त्रीयतेच्या कसोटीवर उतरण्यास सिद्ध झाले. शास्त्रीयतेच्या कसोट्यांचा अतिरेक होऊ लागल्यानंतर पारंपारिक लोक प्रशासनास आव्हान देणारी मूल्य वादी तरुणाई नवलोक प्रशासनाच्या स्वरूपात व्यक्त झाली. १९७० च्या नंतर चा काळ हा नवलोक प्रशासनाचा काळ मानला जातो. नवलोक प्रशासन वाद्याने लोक प्रशासनाचा आशय अधिक समृद्ध केला. एकूणच लोकप्रशासनास ही त्यामुळे अधिक व्यापकता व मानवकेन्द्रितता आली या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

१.५. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी

आधुनिक काळातील बदलांचा वेग सर्वच क्षेत्रात वाढला. त्या प्रमाणात राज्याच्या कार्य क्षेत्रातही वाढ झाली. एका विशिष्ट मर्यादेपर्यंत या बदलांच्या वेगाचा सामना करण्यात राज्यसंस्थेच्या यश आले. मात्र समकालीन संदर्भात मानवी समूहाच्या सभोवताल विज्ञान - तंत्रज्ञानाने व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेने दिलेला वेग हा मानवी समाजाच्या इतिहासातील सर्वात वेगवान घडामोडींच्या कालखंडात समकालीन संदर्भांना 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 भागीदारी चे प्रतिमान हे एक महत्वाचे प्रतिमान होय.

<u>सार्वजनिक - खाजगी भागीदारी चा इतिहास</u>

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 प्रतिमा ना च्या माध्यमातून फ्रान्स मध्ये मोठ्या प्रमाणात रस्ते व पुलांची निर्मिती करण्यात आल्याचे दाखले अभ्यासकानी दाखवून दिलेले दिसतात. ब्रिटनमध्येही १८ ते २० च्या दरम्यान खाजगी सार्वजनिक क्षेत्र भागीदारी सहा कंपन्यांच्या पाणी पुरवठा क्षेत्रातील भागीदारीने सिद्ध होते. एकोणिसाव्या शतकाच्या प्रारंभी अमेरिकेतही पाणी व्यवस्थापनाचे कार्य याच प्रतिमानाच्या

आधारे चालताना दिसत होते. १९९२ मध्ये इंग्लंडमध्ये सुरू झालेली खाजगी वित्ताची (PFI) हेही सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे उत्तम उदाहरण होय.

एकोणिसाव्या शतकात भारतातही 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 दमदार पावले टाकण्यास सुरुवात केली. २१ व्या शतकाच्या प्रारंभी या क्षेत्रातील वेग भारत सरकारने बऱ्यापैकी वाढवला व आज तर जवळ जवळ सर्व महत्त्वाचे प्रकल्प या माध्यमातूनच कार्यन्वित 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 सुरु केली आहे. या योजनेप्रमाणे निधी उपलब्ध करून सार्वजनिक खाजगी भागीदारीस प्रोत्साहन दिले गेले. हा निधी प्रामुख्याने आर्थिक दृष्ट्या समर्थनीय परंतु व्यवसायिक नसणाऱ्या प्रकल्पांकरिता दिला जातो. त्यात सरकार कडून वीस टक्के पर्यंत अनुदान ही 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. पंतप्रधान स्वतः या समितीचे अध्यक्ष असतात.

सार्वजनिक खाजगी भागीदारी च्या 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.

<u>सार्वजनिक खाजगी भागीदारी अर्थ</u>

सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चा अर्थ साधारणतः पुढील प्रमाणे सांगता येईल.

“सार्वजनिक खाजगी भागीदारी म्हणजे शासन व खाजगी भांडवलदार यांनी परस्पर संमतीने एकत्रित येऊन एखादा उद्योग सार्वजनिक खाजगी भागीदारी द्वारे 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. **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.

ii. **दक्षिण आफ्रिकन PPP संकल्पना:** द आफ्रिकन शासनाच्या मते, "शासकीय संस्था व खाजगी संपत्ती यात कायदेशीर करार असून ते संस्थाच्या कार्याचे सादरीकरण कार्य करतात व राज्याचा संपत्तीचा उपयोग महत्त्वाच्या प्रकल्पांमध्ये जोखीम घेऊन करतात."

iii. **भारताची PPP संकल्पना:** भारतीय शासनाच्या मते, "PPP म्हणजे प्रकल्प आधारभूत कायदेशीरपणे प्रस्थापित झालेला करार. यात एकीकडे खाजगी क्षेत्रातील कंपन्या व दुसरीकडे पैसे घेऊन पायाभूत मांडणीसाठी सेवा देणारे आहेत."

<u>सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे प्रकार</u>

सार्वजनिक खाजगी भागीदारीच्या प्रकारांची मांडणी करताना एखाद्या उद्योगात शासन किती जबाबदारी पार पाडतात व खासगी गुंतवणूकदार किती घटकांना आधार मानले जाते. त्याप्रमाणे सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे प्रकार पुढील तक्त्याच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येतील

	सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे प्रकार	**शासन आणि खाजगी क्षेत्रांमधील संबंध**	
		स्थानिक शासन	**खाजगी क्षेत्र**
१	कार्यान्वित आणि अनुरक्षण (corporation and maintenance)	सुविधांचे स्वामित्व मालकी	कार्यान्वित आणि अनुरक्षण हे शासनाबरोबर कराराद्वारे
२	योजना आराखडा व बांधणी (design and build)	स्वामित्व कार्यान्वित आणि अनुरक्षण	योजना आणि बांधणी
३	वर्तकंजी कार्यान्वित (turnkey operation)	वित्तपुरवठा सादरीकरण उद्देशा चे नेपथ्य आणि स्वामित्व	आराखडा बांधकाम आणि ठराविक काळात कार्यान्वित
४	भाडेपट्टी चा करार नंतर खरेदी करणे (lease purchase)	ठराविक काळासाठी भाडेपट्टा तत्त्वावर आणि नंतर स्वामित्व व मालकी	आराखडा वित्तपुरवठा बांधकाम ठराविक काळासाठी भाडेपट्टा वर देणे

	सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे प्रकार	शासन आणि खाजगी क्षेत्रांमधील संबंध	
		स्थानिक शासन	खाजगी क्षेत्र
५	तात्पुरते खाजगीकरण (temporary privatisation)	सुविधा विक्रेता	मालक आणि ठराविक काळासाठी सुविधांचा वापर
६	भाडेपट्टा विकास वापर (lease develop operate)	भाडेपट्टा ताता किंवा विक्रेता	भाडेकरू गुंतवणूकदार आणि ठराविक काळासाठी सुविधांचा वापर
७	बांधा हस्तांतरण वापरा (build transfer operate)	सुविधांच्या हस्तांतर आनंतर मालकी आणि नंतर भाडेपट्टा दाता	गुंतवणूकदार विकास करणार प्रथम आणि नंतर दीर्घ मुदतीच्या भाडेतत्त्वावर भाडेकरू
८	बांधा मालकी वापरा हस्तांतरण (build on operate transfer)	विशेष हक्क संपण्याच्या कालावधीत शेवटी सुविधा खर्चाची वसुली	वित्तपुरवठा बांधकाम अनुरक्षण व्यवस्थापन आणि विशेष हक्क कालावधीतील शुल्क आकारणी
९	बांधा मालकी वापरा (Build on corporate)	विक्रेता	वित्तपुरवठा मालकी आणि कार्यान्वित

आधार: गुडघे बेचके सुवर्णा, 'लोकप्रशासन' पृ. १०३

<u>भारतातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे प्रमुख क्षेत्रे</u>

भारतात सार्वजनिक खाजगी भागीदारी चे प्रतिमान मोठ्या प्रमाणात प्रचलित झालेले दिसते. प्रामुख्याने पुढील बाबी संदर्भात या प्रतिमानाचा वापर मोठ्या प्रमाणात होताना दिसतो आहे.

i. **रेल्वे क्षेत्र:** इंडियन रेल्वे केटरिंग अँड टुरिझम कॉर्पोरेशन(IRCTC) या मंडळाने रेल्वेमध्ये खाद्य पदार्थ बनवणे, आर्थिक दृष्ट्या स्वस्त हॉटेल्स व मोठ्या रेल्वे स्टेशन वरील फूड प्लाझा हे खाजगी उद्योगाच्या सहभागातून विकसित केलेले दिसतात. या तत्त्वाप्रमाणे नऊ वर्षाच्या कराराने फूड प्लाझा करिता परवाना दिला जातो व पुढे तीन वर्षाकरिता त्यास मुदतवाढ देण्याचीही तरतूद आहे. IRCTC च्या माध्यमातून या प्रतिमा नाच्या 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 तत्वांतर्गत 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 ॲडोब 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 भागीदारी चे प्रतिमान विकसित केले गेलेले दिसते.

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 स्वरुपाचा फरक आहे. तो पुढीलप्रमाणे मांडता येईल.

i. **जबाबदारीच्या तत्वातील फरक:** जबाबदारीच्या तत्वां संदर्भात खाजगीकरण व सार्वजनिक खाजगी भागीदारी यात मूलभूत स्वरुपाचा फरक आढळतो. जसे की, खाजगीकरणा मध्ये 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 हक्का बरोबरीनेच 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 स्वरुपासंदर्भात ही फरक आढळतो. खाजगी क्षेत्रात सेवेचे स्वरूप व व्याप्ती यांचे निर्णय खाजगी पुरवठादारांकडून होतो. तर सार्वजनिक खाजगी भागीदारीत सेवेचे स्वरूप व व्याप्ती ही करार पद्धतीने दोन्ही बाजूने निर्णय घेतला जातो.

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

सारांश, सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे तत्व समकालीन प्रशासन व्यवस्थेतील महत्वाचे तत्व ठरले आहे. जागतिकीकरण उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेतून निर्माण झालेल्या प्रवाहांमध्ये सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे एक महत्त्वाचे प्रतिमान आहे. विकसनशील देशांनी पायाभूत व उद्योजकीय क्षेत्रात येणाऱ्या विकासकामांच्या मर्यादा ना भेदण्यासाठी प्रामुख्याने या तत्त्वाचा अवलंब केलेला दिसतो. अर्थात राष्ट्र परत्वे या संकल्पनेचा अर्थ व आशया संदर्भात स्वरूपा संदर्भात मोठे फरकही आहेत. भारत सरकारने सार्वजनिक क्षेत्रास अधिक अत्याधुनिक व कार्यक्षम स्वरूप देण्याकरिता प्रामुख्याने या प्रतिमानाचा वापर केलेला दिसतो.

१.६. सु-शासन

सुशासन ही लोकप्रशासन राज्यातील अलीकडची कल्पना मानली जात असली तरी प्राचीन काळापासून ही एक गतिशील तत्त्व म्हणून प्रशासनात कार्यरत होती असे दिसते. १९८९ साली जागतिक बँकेने सुशासन ही संकल्पना आधुनिक अर्थाने प्रथम मांडली. १९९२ साली जागतिक बँकेने जारी केलेल्या अहवालात या संकल्पनेचे महत्त्व अधोरेखित करण्यात आले व तीथ पासून जगभर या संकल्पनेचा अतिशीघ्र प्रवास चालू झालेला दिसतो. जागतिक बँकेने १९९२ च्या आपल्या अहवालात सुशासनाचे चार पैलू अधोरेखीत केले. सार्वजनिक क्षेत्रातील व्यवस्थापन, उत्तरदायित्व, विकासाची वैधानिक संरचना व माहिती आणि पारदर्शकता या चार तत्त्वांना सुशासन संकल्पनेत जागतिक बँकेने आधारभूत मानले. याच काळात सुशासन हा लोकप्रशासन शास्त्राच्या अभ्यास विषयाचा ही भाग बनला. डेव्हिड ऑलबोर्न व ग्लॅबरलर यांचे या संदर्भातील योगदान महत्त्वाचे मानले जाते. “Reinventing Government” या ग्रंथात ऑलबोर्न व ग्लॅबरलर यांनी सुशासन या संकल्पनेची मांडणी केली आहे. जागतिकीकरण, उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेने निर्माण झालेल्या आव्हानांचा सामना करण्यासाठी प्रामुख्याने सुशासनाचे प्रतिमान विकसित झालेले दिसते. यादृष्टीने सुशासनाचा विकास, स्वरूप व मूलभूत तत्त्वांचा भारतीय संदर्भात अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

<u>सुशासन अर्थ व व्याख्या</u>

सुशासन संकल्पनेचा अर्थ पुढील काही व्याख्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

i. **जागतिक बँक :** “परिणामकारक लोकसेवा, विश्वासार्ह न्यायव्यवस्था व लोकांप्रती उत्तरदायी असणारे प्रशासन म्हणजे सुशासन होय.”

ii. **प्लेटो:** “न्यायावर आधारित शासन म्हणजे सुशासन होय.”

iii. **फ्रीमॅन:** “ जेथे कमीत कमी शासन असेल ते सरकार म्हणजे सुशासन होय.”

iv. **युनेस्को:** “उत्तरदायित्व, पारदर्शकता, समता व लोकशाही या तत्त्वांना प्राधान्य देणारे शासन म्हणजे सुशासन होय.”

<u>सुशासन संकल्पनेचा विकास</u>

सुशासन ही संकल्पना जागतिक बँकेने १९८९ साली प्रथम प्रकाशझोतात आणली व १९९२ च्या अहवालाने ती जगभर प्रकाशित झाली असली तरी सुशासन ही संकल्पना इतिहास काळात प्राचीन काळापासून अस्तित्वात असलेली आढळते. समकालीन सुशासन संकल्पनेचे अवलोकन करण्याकरिता सुशासन संकल्पनेचा विकास जाणून घेणे ही त्या दृष्टीने आवश्यक ठरते.

प्लेटो या प्राचीन ग्रीक तत्त्ववेत्याच्या विचारांमध्ये आपणास सुशासनाची बीजे आढळतात. प्लेटो ने 'द रिपब्लिक' या ग्रंथात तत्त्वज्ञ राजाची व न्याय सिद्धांताची जी मांडणी केली आहे त्यात सुशासनाची संकल्पना अधोरेखित झालेली दिसते. प्लेटो ने तात्कालीन राज्यव्यवस्थेस अराजक व अव्यवस्थेतून बाहेर काढण्याकरता आदर्श राज्य व आदर्श समाज रचनेचे स्वप्न प्रस्तुत केले होते. त्याच्यामते आदर्श राज्य तेव्हाच निर्माण होऊ शकेल ज्या वेळी राजा हा तत्वज्ञ, आदर्श, नीतिमान, कर्तव्यदक्ष व कार्यक्षम असेल. एकंदरीत प्लेटोने नगर राज्यांचा विनाश रोखण्याकरिता, मानवतेच्या कल्याणासाठी शासनास अज्ञान, स्वार्थीपणा, अकार्यक्षमता या दोषांपासून मुक्त करण्याकरता तत्वज्ञ राज्यकर्त्याच्या माध्यमातून सुशासनाची कल्पना मांडलेली दिसते.

भारतीय संदर्भातही सुशासनाच्या विचार संकल्पनेचे प्राचीन संदर्भ पहावयास मिळतात. भारतातील पौराणिक व इतिहासकालीन साहित्यात प्रामुख्याने बौद्धकालीन जातककथा, महाभारतातील शांतीपर्व, शुक्राचार्याची नीतिसार, पाणिनीचे अष्टाध्याय, वाल्मिकीचे रामायण, कौटिल्याचे अर्थशास्त्र यासारख्या ग्रंथांमध्ये सुशासनाशी संबंधित विचार मोठ्या प्रमाणात आढळतात. उत्तम शासन व शासन कर्ते कोणास म्हणावे याची चर्चा या ग्रंथाच्या माध्यमातून प्राचीन भारतातही झालेली दिसते. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रातील संदर्भ आधुनिक अर्थाने महत्त्वपूर्ण मानला जातो. कौटिल्याच्या मते "जर राजा समृद्ध असेल तर त्याची प्रजा प्रजा सुद्धा समृद्ध असेल, राजाचे जे चारित्र्य असेल तेच प्रजेचे असेल. प्रजेची उन्नति वा अवनती राजा वरच आधारलेली असते. कारण राजा हा सर्व गोष्टींचे उगमस्थान आहे. सुष्टांचा सन्मान व दुष्टांना शासन करणे राजालाच शक्य असते." कौटिल्य यासंदर्भात पुढे मांडणी करताना म्हणतात, "राजा सतत कार्यरत असावयास हवा. त्यामुळे प्रशासन गतिमान राहते. यादृष्टीने उद्योग, यज्ञ, न्यायदान, द्रव्यदान व नि:पक्षपाती आचरण ही राज्याची प्रमुख व्रते आहेत. प्रजेचे सुख हेच राजाचे सुख, प्रजेचे हित हेच राजाचे हित. स्वतःच्या इच्छेची तृप्ती करण्यात त्याचे हित नसते." यादृष्टीने कौटिल्याच्या विचारांमध्ये सु-शासनाची कल्पना व्यक्त होताना दिसते.

<u>सु-शासनाचे मूलभूत तत्वे</u>

सु-शासन या संकल्पनेची आधारभूत तत्वे पुढील मुद्द्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येतील.

i. **कायद्याचे राज्य :** सु-शासनाचे महत्त्वाचे तत्त्व म्हणून कायद्याचे राज्य या घटकास प्राधान्य दिले जाते. कायद्याच्या राज्याशिवाय सु-शासनाची प्रस्थापना होऊ शकत

नाही. कायद्याचे सर्वश्रेष्ठत्व व कायद्यासमोरील समानता व कायद्याचे संरक्षण ही कायद्याच्या राज्याची तत्वे सु-शासनाच्या अंमलबजावणी करीता आवश्यक ठरतात.

ii. **संवेदनशीलता:** सु-शासनाचे संवेदनशीलता हे एक महत्त्वाचे तत्त्व मानावे लागेल. पारंपारिक शासन हे बधिर स्वरूप धारण करून होते. त्यामुळे राज्यातील जनतेच्या इच्छा मागण्यांची दखल ते संवेदनशीलपणे घेताना आढळत नाहीत. सु-शासन दृष्टिकोनात मात्र शासन व प्रशासनाने संवेदनशीलपणे जनतेच्या मागण्यांची दखल घेऊन ते सोडविण्यासाठी कटिबद्ध राहणे आवश्यक मानले जाते.

iii. **पारदर्शकता :**शासनात पारदर्शकता या तत्त्वास ही आधारभूत मानले जाते. शासन व प्रशासनात पारदर्शकता नसेल तर त्याप्रती सामान्य जनतेच्या मनात विश्वासार्हता वाढीस लागत नाही. स्वच्छ व संवेदनशील प्रशासना करिता पारदर्शकता हे तत्व आवश्यक मानले जाते. पारदर्शकते अभावी प्रशासनात भ्रष्टाचार व संशय या प्रवृत्तींना आधार मिळतो. जो शासनाच्या कार्यक्षमतेवर व विश्वासार्हतेवर एक प्रकारे प्रभाव टाकतो. त्यामुळे सु-शासन पारदर्शकतेच्या तत्त्वास प्राधान्य देताना दिसते.

iv. **सहभागिता :** कोणत्याही शासन व प्रशासनाची उपक्रम यशस्विता ही प्रामुख्याने सामान्य जनतेच्या सहभागावर अवलंबून असते. शासन व प्रशासन प्रक्रियेत जनतेचा सकारात्मक सहभाग नसेल तर शासन कोणताही उपक्रम यशस्वी करू शकत नाही हे १९९० च्या दशकापर्यंत जगातील अनेक देशांनी अनुभवले होते. त्यामुळे सु-शासनाच्या माध्यमातून जनसहभागास प्राधान्य दिले जाते. सु-शासन ही संकल्पना नागरिकांनी आपल्या संवैधानिक उत्तरदायित्वाच्या निर्वाहना करिता प्रशासनाशी सहकार्य करावे, स्वयंप्रेरित, स्वनिर्देशित व स्वप्रशासित व प्रशासनाचे लक्ष प्राप्त करण्यासाठी सिद्ध व्हावे असा आग्रह धरते. सु-शासन संकल्पनेत अशा पद्धतीचा जनसहभाग प्रत्ययास आला तर सामाजिक भांडवल, सामाजिक उद्योगशीलता, सहकार्यात्मक शक्तींचा खऱ्या अर्थाने राष्ट्राच्या सृजनशिरते करिता उपयोग होऊ शकतो.

v. **राजकीय उत्तरदायित्व :** सु-शासन हे राजकीय व प्रशासकीय अशा दोन्ही पद्धतीच्या उत्तरदायित्वास प्राधान्य देताना दिसते. उत्तरदायित्वाच्या तत्त्वाशिवाय प्रशासन व शासनात दक्षता, प्रतिबद्धता व संवेदनशीलता यांचा विकास होणे शक्य होत नाही असे दिसते. सु-शासन उत्तरदायित्व निर्धारणाच्या प्रणाली मध्ये लोकशाही शासन व्यवस्थेस श्रेष्ठ स्थान देतो. सु-शासन हे लोकप्रशासन, खाजगी प्रशासन व नागरी समाज अशा सर्वांकडून उत्तरदायित्वाची, बांधीलकीची मागणी करताना दिसतो.

vi. **समानता व समावेशन :** शासन संकल्पनेत सर्व प्रकारच्या समानतेच्या तत्त्वास प्राधान्य दिलेले दिसते. सामाजिक ,आर्थिक व राजकीय अशा सर्व स्तरांवर स्त्री-पुरुष अशा सर्वांना कोणताही भेद न करता समान संधी मिळावयास हवी; अशी सु-शासनाची अपेक्षा आहे. या समान संधीतूनच प्रशासनातील समावेशनाची प्रक्रिया गतिमान होईल व प्रत्येक व्यक्ती-समूहा पर्यंत प्रशासन पोहचू शकेल. सु-शासनातील समावेशनाच्या प्रक्रियेच्या माध्यमातून सामाजिक, आर्थिक व राजकीय न्याया बरोबर कमकुवत वर्गाच्या सशक्तीकरणाचा मार्ग प्रशस्त करते व त्यांना समाजाच्या मुख्य प्रवाहात बरोबर

जोडण्याचे कार्य करते. त्यामुळे शासनात समानता व समावेशन या तत्त्वांना आधारभूत तत्त्व म्हणून महत्त्वाचे स्थान दिले जाते.

vii. **मतैक्य :** सु-शासन संकल्पना मतैक्य या तत्त्वास सही आधारभूत तत्त्व म्हणून मान्यता देते. या तत्वाच्या माध्यमातून सुशासन सामान्य जनतेचे सबलीकरण, त्यांची कार्यक्षमता वाढवून त्याचा उपयोग समाजातील समस्यांची सोडवणूक करण्यासाठी वापरण्याचा मार्ग प्रशस्त करताना दिसते. कारण लोकशाही शासन व्यवस्थेत सु-शासनाच्या मते, बहुपक्षीय हीतांमध्ये उपयुक्त मध्यस्थी, सहमती व सामंजस्य पूर्ण स्वरूपात व्यापक सामान्यहीत असेल अशी मांडणी करते.

viii. **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.

ix. **विकासातील सातत्य :** विकासातील सातत्य हे सू-शासनाचे महत्त्वाचे तत्त्व मानावे लागेल. या सातत्यपूर्ण विकासामध्ये मानवी चेहरा असलेला विकास व पर्यावरण संतुलित समृद्ध विकास या तत्त्वांना प्रामुख्याने प्राधान्य देताना आढळते. समकालीन पिढीच्या उपभोगा पुरताच विकासाचा विचार न करता भावी पिढी करता नैसर्गिक संसाधनाची जपणूक करण्याची व त्या करिता विकासाची सातत्याची कल्पना सु-शासनाकडून प्रस्तुत केले जाते.

x. **निवडणुकीद्वारे सत्तांतरण :** शासन हे लोकशाही मूल्य व व्यवस्थेस आधारभूत मानते. लोकशाही शासन व्यवस्थेचे महत्त्वाचे तत्त्व म्हणजे शांततामय मार्गाने सत्तांतरण हे होय. हे तत्व प्रत्यक्षात कार्यान्वित करण्याचे माध्यम म्हणून निवडणूक यंत्रणेची व्यवस्था कार्यान्वित केली जाते. या निवडणुकांचे आयोजन पारदर्शक व शांततामय मार्गाने होणे, सत्तेचे सत्तांतरण शांततामय, विधिनियमाच्या अधीन राहून होणे व शासनास स्थिरता लाभणे हे सु-शासनात अभिप्रेत आहे.

xi. **शासन व नागरी समाज समन्वय :** सु-शासन नागरी समाजाच्या भूमिकेस महत्त्वाचे स्थान देतो. शासन व नागरी समाज यात समन्वय स्थापित झाल्याशिवाय खऱ्या सु-शासन अस्तित्वात येऊ शकत नाही वा त्याची प्राप्ती होऊ शकत नाही असे म्हटले जाते. नागरी समाजाच्या माध्यमातून सामाजिक, सांस्कृतिक, व्यवसायिक व आर्थिक गटांना अधिकाधिक शासकीय प्रक्रियेत सामावून घेणे, सहभागी करणे या समन्वयात अपेक्षित आहे.

xii. **तक्रार निवारण यंत्रणा :** सु-शासन नागरिकांच्या तक्रार निवारणास प्राधान्य देते. शासन व नागरिक यात समन्वय निर्माण होत असताना नागरिकांच्या तक्रार निवारण यंत्रणा अधिक कार्यक्षमपणे कार्यान्वित होणे आवश्यक मानले जाते. प्रामुख्याने

विकसनशील देशांमध्ये अशा तक्रार निवारण यंत्रणा ची गरज सर्वाधिक असते. कारण विकसनशील देशात शासन व नागरिक यांच्यात सामाजिक, राजकीय, आर्थिक स्वरूपाच्या आंतरक्रिया मोठ्या प्रमाणात घडून येत असतात, या आंतरक्रियां मधून मोठ्या प्रमाणात प्रश्न व तक्रारी निर्माण होतात. याचे निवारण करणे शासनात आवश्यक मानले जाते.

सु-शासन व भारत

जागतिक स्तरावर विकसनशील देशांच्या यादीत भारत हा एक महत्त्वाचा देश आहे. १९५० च्या दशकात आशिया व आफ्रिका खंडात साम्राज्यशाहीच्या विरोधात लढा देऊन वसाहत वादापासून ज्या राष्ट्रांनी स्वातंत्र्य मिळविण्यात यश मिळवले त्यात भारत हे एक राष्ट्र प्रमुख मानले जाते. स्वातंत्र्यानंतर आशिया व आफ्रिका देशातील या अविकसित राष्ट्रांनी राष्ट्र उभारणी करिता लोकशाही शासन व्यवस्थेचाच प्रामुख्याने स्वीकार केला. मात्र अल्पावधीतच भारत अपवाद करता इतर राष्ट्रांमध्ये लोकशाही व्यवस्थेचे प्रतिमान कोसळले. भारत हा एकमेव देश आहे जेथे मागील ७० वर्षांहून अधिक काळ लोकशाही शासन व्यवस्थेचे कल्याणकारी राज्य संकल्पनेचे 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 संविधाना पैकी 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 तरतुदि आपणास आढळतात. त्याची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१) **संविधानाचा सरनामा :** भारतीय संविधानाची उद्देशिका व सरनामा हे स्वातंत्र्योत्तर काळातील सु-शासनाच्या एक प्रकारे जाहीरनामा मानावा लागेल. सु-शासनाशी निगडित सर्व प्रमुख बाबींना भारतीय संविधानाची उद्देशिका अधोरेखित करते. भारतीय नागरिकांना सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्याय याचे अभिवचन देत स्वातंत्र्य, समता, बंधुता यावर आधारित समाज रचना 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 अधिकारांची मांडणी :** भारतीय संविधानाचा तिसरा भाग हा संविधानाच्या मूलभूत संरचनेचा एक अविभाज्य भाग मानला जातो. 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 तत्त्वांची मांडणी : भारतीय संविधान कारांनी संविधानाच्या चौथ्या भागात स्वातंत्र्योत्तर काळात सत्तेवर येणाऱ्या राज्यकर्त्यांकरिता मार्गदर्शक तत्त्वांची नोंद करण्यात आलेली आहे. या तरतुदींना संविधानाच्या तिसऱ्या भागा सारखे वादी दर्जा देण्यात आला नसला तरी मार्गदर्शक तत्त्वाच्या प्रकाशातच राज्यकर्त्यांनी धोरणे राबवित असा स्पष्ट नैतिक दबाव राज्यकर्त्यांवर निर्माण केला आहे. 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 तत्त्वांची मांडणी वाटावी एवढे सु-शासनाशी सुसंवादी आहेत. यातील काही तत्त्वांचा उदाहरणासाठी संदर्भ घेतला तर जसा की सर्व लोकांसाठी कल्याणाची भूमिका, स्त्री व पुरुषांना समान कामाकरता समान वेतन, कामगारांसाठी निर्वाह योजना, सत्तेचे विकेंद्रीकरण ही तत्त्वे सु-शासनाची तत्वे होत.

सुशासन करिता प्रशासनाचे प्रयत्न

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

१. १९५१ साली ए. डी. गोरेवाला समितीने सुशासन संदर्भात अहवाल देताना 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. कृष्णम्माचारी यांनी १९५१ साली यासंदर्भात अहवाल देताना प्रशासकीय सुधारणांच्या दृष्टीने जिल्हास्तरीय प्रशासनास प्रशिक्षणाची व्यवस्था करण्याची गरज प्रतिपादन केली होती.

३. १९८९ साली झालेल्या 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 स्वरुपाचा 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 विस्तारन्यास 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, भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत ही सु-शासन महत्त्वाचा घटक विषय म्हणून पुढे आला आहे. भारतीय संविधान कारांचे स्वप्न हे सु-शासनाचे स्वप्न होते. मात्र भारतात सु-शासनाची संकल्पना ही प्रामुख्याने आधुनिक अर्थाने १९९० च्या दशकात जागतिकीकरण, उदारीकरण व खाजगी करण्याच्या प्रक्रियेतून आलेली दिसते. जागतिक स्तरावर कमीत कमी शासन हे ब्रीद वाक्य जसजसे विस्तारत गेले तसतसे सु-शासनाचे तत्त्व अधिकाधिक वृद्धिंगत होते आहे हा आजचा सार्वत्रिक अनुभव आहे हे आपल्याला निदर्शनास येते.

१.७. नवलोक व्यवस्थापन

१९८० च्या दशकात लोक प्रशासनात पारदर्शकता येण्याच्या दृष्टीने जे क्रांतिकारी बदल घडून आले त्यात नवलोक व्यवस्थापन या संकल्पनेची योगदान महत्त्वाचे आहे. उदारीकरण, खाजगीकरण व जागतिकरणाची प्रक्रिया ज्या प्रमाणात विस्तारत गेली त्या प्रमाणात नव लोकप्रशासन नवलोक व्यवस्थापनाचे स्थानही वृद्धिंगत होत गेल्याचे दिसते. पारंपारिक लोकप्रशासन हे कार्यशीलता, विशेषीकरण, केंद्रीकरण व पदसोपानपरंपरेच्या तत्त्वांना प्राधान्य देणारे होते. पारंपारिक लोकप्रशासनातील रचनात्मक संकल्पना वर मॅक्स वेबर व त्याच्या समर्थक विचार प्रवाहाच्या मोठा प्रभाव होता. नवलोक प्रशासनाने मात्र वेबर प्रणित सिद्धांतांना टीकेस पात्र ठरणाऱ्या प्रशासनाच्या रचनेत नव्या मूल्य व तत्त्वांना सामावून घेण्याची निकड प्रस्तुत केली. नवलोक प्रशासनाने प्रशासकीय रचनेच्या दृष्टीने प्रारूप प्रस्तुत केले. त्यात नवलोक व्यवस्थापनाचे तत्व महत्त्वाचे आहे. नवलोक व्यवस्थापनाने शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या पारंपारिक प्रतीमानाचे मूल्यमापन करून हे दाखवून दिले की वेबर प्रणित दृष्टिकोनामुळे सार्वजनिक संस्था व्यक्तिनिरपेक्ष, कठोर व यांत्रिक बनले आहेत. त्यामुळे संघटनात्मक उद्दिष्टपूर्तीसाठी कार्यक्षम व्यवस्थापन व प्रभावी उत्पादन प्रक्रिया राबवणे शक्य होत नाही. वेबर प्रणित दृष्टिकोनातील मर्यादांवर मात करण्यासाठी १९८० च्या दशकात लोक प्रशासनात अनेक दृष्टिकोन पुढे आले ज्यांनी मानवी प्रेरणा, कार्यक्षमता व सार्वजनिक धोरणाची निर्मिती व त्याची अंमलबजावणी व व्यवस्थापनावर नव्याने भाष्य केले. नव्याने पुढे आलेल्या या दृष्टिकोनाने यासंदर्भात लक्ष केंद्रित करून वास्तवात असणाऱ्या समस्यांवर प्रशासनाचे लक्ष वेधून घेतले. ज्यामुळे वेळेचा अभाव, माहिती संकलनातील अडथळे यासारख्या तत्सम समस्या दृष्टिपथात आल्या. लोक प्रशासनात निर्माण झालेले हे नवे दृष्टिकोन रचनात्मक पेक्षा लोकाभिमुखतेस प्राधान्य देणारे आहेत. त्यासाठी अनुकूल विकेंद्रीकरण, बदलत्या व स्थानिक गरजांच्या परिपूर्ति साठी आवश्यक असणारी लवचिकता व पारदर्शकता यांना मध्यवर्ती स्थान देण्यात आले आहे. या दृष्टीने नवलोक व्यवस्थापनाचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

<u>नवलोक व्यवस्थापनाचे मूलभूत घटक</u>

नवलोक व्यवस्थापन हे शास्त्रीय व्यवस्थापना वरील टीका आहे. या दृष्टिकोनाने वेबरोत्तर नव्या दृष्टिकोनास अवकाश प्राप्त करून दिला आहे. त्या दृष्टीने त्यांची पारंपरिक दृष्टिकोनापेक्षा असणारे वेगळेपण व मूलभूत घटक पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

i. **राजकारण व प्रशासनाची दिशा दिशाच याच्या विक्रमचा चुकीची:** वेगळी उत्तर काळात निर्माण झालेला दृष्टिकोण राजकारण व प्रशासन या शाखा क्र मास अकार्यक्षम व अवास्तव मानतो धोरण तयार करण्याची व त्याची अंमलबजावणी करण्याची असे कपडे निर्माण होणे ही प्रशासनात व कार्यक्षमता कठोरता या देशांना निर्माण करण्यास कारणीभूत ठरते असे या दृष्टिकोनाचे समर्थक म्हणतात

ii. **अवास्तव बुद्धिप्रामाण्य विरोध :** मेसेजवर व तत्सम प्रशासकीय विचारवंतांनी प्रशासनाची जी प्रतिमा ने विकसित केली त्यातून एक प्रकारे तर्फे शक्तीच्या कल्पनेला मुक्त वावर मिळाला परंतु या दृष्टिकोनाचे प्रवक्ते प्रत्येक प्रश्नाच तर्कशक्ती लावून करणे व्यवहार्य नसते हे स्पष्ट करतात त्या ऐवजी ते बांधिल बुद्धिप्रामाण्य चे तत्व प्रस्तुत करतात

iii. **अधिकार पद परंपरेच्या तत्वाची पुनर्रचना:** करणे दृष्टिकोन प्रशासन व्यवस्थापनात अधिकारपद परंपरेचा तत्त्वास केंद्रस्थानी ठेवून केंद्रित करण्याच्या तत्त्वावर प्राधान्य देतो मात्र हा दृष्टिकोन प सोपान परंपरेची पुनर्रचना करण्याची आग्रही मांडणी करतो बदलत्या काळात कार्यक्षम उत्पादनक्षम व नावीन्यपूर्ण संघटनात्मक रचनेला ही अधिकार परंपरा या तत्त्वाची पुनर्रचना अत्यावश्यक असल्याचे या दृष्टिकोनाचे समर्थक सांगतात

iv. **संघटनेशी कठोर नियम मध्ये रचना अयोग्य :** हा दृष्टिकोण कठोर पुण्याबद्दल लोकशाही स्वरूपाच्या रचना प्रशासनाच्या कार्यक्षमतेच्या एकूण ध्येयपूर्तीच्या दृष्टीने फारशा योग्य नसतात हे स्पष्ट करतो या दृष्टिकोनानुसार आकृती व कार्यक्षमतेने करिता कठोर नियम पद्धतीपेक्षा कार्याचे समाधान व कार्य जी संधी उपलब्ध असणे अधिक उपयुक्त ठरते

v. **सार्वजनिक सेवकांकडून सार्वजनिक हित घडतेच असे नाही :** सर्वसाधारणतः सार्वजनिक प्रशासनाच्या माध्यमातून सार्वजनिक हित साध्य होते असे मानले जाते कारण सार्वजनिक प्रशासनाचा प्रधान हेतू जनकल्याण हात असतो वास्तवात मात्र सार्वजनिक सेवकांना प्रशासकांच्या हातात सार्वजनिक हित साध्य होते असा सार्वत्रिक अनुभव मात्र आपणास येत नाही कारण सार्वजनिक क्षेत्रातील प्रशासक वर्ग हा सार्वजनिक ऐवजी स्व हितसंबंधांची काळजी अधिक घेतात हा दृष्टिकोण निदर्शनास आणून देतो.

नवलोक व्यवस्थापनाची मूलभूत मूलभूत वैशिष्ट्ये

व्यवस्थापन ही संकल्पना पुढील वैशिष्ट्ये यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल

i. **खाजगी करण्यास प्राधान्य :** पारंपरिक संरचनेत सार्वजनिक हिताकरिता सार्वजनिक क्षेत्रास प्राधान्य दिले जात होते नवलोक व्यवस्थापन मात्र खाजगी क्षेत्रातील तंत्राचा सार्वजनिक संस्था साठी उच्च दर्जाच्या सेवा देण्याकरिता प्रोत्साहन देते त्यासाठी नवलोक व्यवस्थापनात मे समर्थक व्यवस्थापकीय स्वायत्तता देण्याचा आग्रह धरतात.

ii. **गुणवत्ता मूल्यमापन निर्देशक यांचा अंगीकार :** व्यवस्थापनात प्रत्यक्ष कार्य व सेवेच्या गुणवत्ता मापन करता कार्य मूल्यमापन निर्देशांकाचा वापर करण्यास सुचवले आहे त्यालाही केंद्रीय स्तरावरून जागतिक जागतिक पातळी कडे जबाबदाऱ्यांची वितरण स्थानिक पातळी कडे जबाबदाऱ्यांची वितरण व्हावयास हवे कामाच्या स्वरूपात अधिक लवचिकता असावी अशी ही मांडणी नवलोक व्यवस्थापन करतात एक प्रकारे नागरिकांकडे सक्रिय ग्राहक म्हणून नवलोक व्यवस्थापन पाहतात.

iii. **मानवी व तांत्रिक संसाधनाच्या वापरास प्राधान्य :** नवलोक व्यवस्थापन हा दृष्टिकोन कार्यक्षम व्यवस्थापकीय नेतृत्वासाठी पूरक वातावरण निर्माण करण्याच्या भागातील एक प्रमुख अडथळा म्हणून अधिकार परंपरेच्या तत्त्वास नाकारतो व त्याऐवजी प्रशासकीय भरतीत गुणवत्ता कर्तबगारी व वित्त पूर्णता यास प्राधान्य देऊन त्यास योग्य प्रशिक्षण उपलब्ध करून मानवी तांत्रिक संसाधनाचा वापर करण्यास प्राधान्य देतो.

iv. **प्रोत्साहन व उत्तरदायित्वाचा समन्वय :** नवलोक प्रशासनात समन्वय या तत्त्वास अनुकूलता दर्शविण्यात आली आहे त्यासही उत्पादन प्रक्रियेत वैयक्तिक जबाबदारी चे तत्व मानले जाते यशस्वी कार्यपूर्ती नंतर त्याच आर्थिक स्वरुपात देखील बक्षीसही प्रदान करावे असे हा दृष्टिकोन सुचवतो.

व्यवस्थापनात सार्वजनिक क्षेत्रातील सेवा करताना शासकीय क्षेत्रांवर विसंबून राहण्याऐवजी शिक्षण आरोग्य या सारख्या सार्वजनिक क्षेत्रातील सुविधांसाठी बिगर शासकीय संस्थांचा व स्वयंसेवी संस्थांचा सहभाग प्राधान्य अशील असल्याचे मान्य करण्यात आले आहे.

एकंदरीत आर्थिक तार्किकता व कार्यशीलता हे नवलोक व्यवस्थापन नाचे सूचक शब्द आहेत पारंपारिक लोकप्रशासनातील केंद्रीभूत रचना ताठर स्वरूपाच्या पद असो पानास नाकारून अधिक पारदर्शक बनण्याचे महत्त्वाचे कार्य व्यवस्थापनाने पार पाडले आहे त्याकरिता नवलोक व्यवस्थापन सार्वजनिक क्षेत्रावर पूर्णकाम विसंबून राहण्याच्या धोरणास प्रतिवाद करून सार्वजनिक हित असतो बिगर शासकीय संस्थांच्या सहभागही प्राधान्य देण्याची गरज प्रतिपादन करते प्रशासकीय कार्य कार्यशील वातावरणाची निर्मिती करण्यात पद्धत सोपाना चे तत्व अडथळा असून त्याऐवजी प्रशासन कार्यात खूप छान व उत्तरा उत्तरदायित्वाचा तत्त्वाचा समन्वय साधत मानवी व तांत्रिक संसाधनाचा पुरेपूर वापर करण्याचा आग्रह नवलोक व्यवस्थापनात ठरलेला दिसतो.

<u>सारांश</u>

व्यवस्थापन हा प्रशासनातील महत्त्वाची दृष्टिकोन आहे खाजगीकरण उदारीकरण व जागतिकीकरण आणि निर्माण केलेल्या अवकाशात लोकप्रशासन शास्त्राने या दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून जो प्रतिसाद दिला त्यातून या दोन संकल्पना प्रामुख्याने पुढे आल्या १९८० नंतर च्या दशकात नवलोक प्रशासनात ज्या ज्या संकल्पना निर्माण झाल्या त्या संकल्पनांनी पारदर्शकता बांधिलकी व मुले यांना प्राधान्य देत लोकसहभागाच्या तत्त्वास केंद्रीय स्थान प्रदान केलेले दिसते लोक निवड दृष्टिकोन व नवलोक व्यवस्थापन या दोन्ही दृष्टिकोनामुळे लोकप्रशासनाची अभ्यासता अधिक विस्तारली लोकप्रशासनाच्या असे अधिक संपन्न व सजीव बनला व लोकप्रशासन खाजगी करण उदारीकरण व जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेने निर्माण केलेल्या आव्हानाचा मुकाबला करण्यासाठी अधिक तत्पर व सक्षम बनले या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

१.८. सारांश

लोकप्रशासन हे विकसनशील शास्त्र आहे दुसऱ्या महायुद्धानंतर निर्माण झालेल्या परिस्थितीतून त्यास वेगळे स्वरूप प्राप्त झाले दुसऱ्या महायुद्धापर्यंत साधारणतः पाश्चात्त्य राष्ट्रांच्या प्रभावाखाली लोकप्रशासनाच्या विकास होत राहिला मात्र दुसऱ्या महायुद्धानंतर विशेषतः १९५० च्या दशकात नव्याने स्वतंत्र झालेल्या राष्ट्राने आपल्या परिस्थितीच्या संदर्भात लोकप्रशासनाचे जे अवलोकन व उपयोजन केले त्यातून लोकप्रशासन स्वरूपात व व्याप्तीत मोठे बदल घडून आले पाचशे ते राष्ट्र नाही त्याचा गांभीर्याने विचार करणे भाग पडले पुढे विज्ञान व तंत्रज्ञानातील प्रगतीने लोकप्रशासनाच्या स्वरूपावर व अभ्यास क्षेत्रावर मोठा प्रभाव टाकलेला दिसतो त्यातूनही लोकप्रशासन आत अभ्यासाची नवी दालने खुली झालेली आपणास पहावयास मिळतात जागतिकीकरण उदारीकरण व खाजगी करण्याच्या प्रक्रियेत प्रभाव तर मानवी जीवनाच्या सर्व क्षेत्रावर सर्वकष स्वरूपात पडलेला दिसतो त्यापासून लोकप्रशासन ना सारखे शास्त्र तर अवधीत आली तर राहू शकत नव्हते उलट लोक प्रशासन या प्रक्रियेने सर्वाधिक प्रभावित झालेले जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेत लोकप्रशासन शास्त्राने जो प्रतिसाद दिला त्यातून सार्वजनिक खाजगी भागीदारी नवलोक व्यवस्थापन शिव शासन प्रशासन अशा नवीन संकल्पनांचा उदय झाला व लोकप्रशासन शास्त्र अधिक समृद्ध झालेले दिसते भारतीय संदर्भात ही लोक प्रशासन संकल्पनेतील यांना व्या अविष्कार यांनी आपली जागा मोठ्या प्रमाणात निर्माण केलेली दिसते. ज्यातून लोकप्रशासन लोकांपर्यंत अधिक प्रभावीपणे पोहोचताना आढळते आहे या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

१.९. आपण काय शिकलो

१) लोक प्रशासन म्हणजे काय

२) लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करा

३) लोकप्रशासन विकासावर निबंध लिहा

४) लोकप्रशासनाचे स्वरूप स्पष्ट करा

५) नवलोक प्रशासनावर निबंध लिहा

६) सार्वजनिक आणि खाजगी भागीदारी ही संकल्पना भारतीय संदर्भात स्पष्ट करा

७) नवलोक व्यवस्थापनावर ही प्लीहा

८) सुशासन संकल्पना स्पष्ट करून सुशासनाचे आधारभूत तत्त्वे लिहा

९) विकास प्रशासन ही संकल्पना स्पष्ट करून विकास प्रशासनाचे मूल्यमापन करा

१०) सुशासन संकल्पना भारतीय संदर्भात स्पष्ट करा

१.१०. संदर्भसूची

१) काने अवि लोकप्रशासन विद्य प्रकाशन नागपूर प्रथमावृत्ती जुलै २००१

२) के सागर लोकप्रशासन के सागर पब्लिकेशन पुणे १९९९

३) के आर लोकप्रशासन तत्त्वे आणि सिद्धांत विद्या बुक पब्लिषेर औरंगाबाद चौथी आवृत्ती जानेवारी २०१३

४) गुडघे बेचके सुवर्णा लोकप्रशासन प्रशांत पब्लिकेशन जळगाव प्रथमावृत्ती जून २०१५

५) गँग के आर विकास प्रशासन विद्या बुक्स औरंगाबाद २०११

६) महाजन विराज वेल्लाळ मिस्त्री लोकप्रशासन हीच मॅक्स पब्लिकेशन २०१६

❄❄❄❄❄❄❄

२

सिद्धांत आणि दृष्टीकोन

घटक रचना:

२.० उद्दिष्ट्ये

२.१ प्रस्तावना

२.२ विषय विवेचन

२.३ प्रशासनाचे पारंपरिक सिद्धान्त

२.४ प्रशासनाचे आधुनिक सिद्धान्त

२.५ अभिजातवादी सिद्धान्त

 २.५.१ अभिजातवादी सिद्धान्तामध्ये योगदान देणारे विचारवंत

 २.५.२ संघटनेतील कार्य

 २.५.३ फेयॉलचे व्यवस्थापकीय गुण

 २.५.४ व्यवस्थापनाचे घटक

२.० उद्दिष्ट्ये

- सिद्धांत आणि दृष्टीकोनाची संकल्पना समजून घेता येईल.
- अभिजातवादी सिद्धांताची कारणमीमांसा करता येईल.
- अभिजातवादी सिद्धांताचे विश्लेषण करता येईल.

२.१ प्रस्तावना

प्रशासन व्यवस्था प्राचीन काळापासून कार्यरत आहे. कौटिल्याने 'अर्थशास्त्र' या गंधात पशासनाचे किंवा राज्यकारभाराचे नियम व पद्धती यांचे वर्णन केलेले आहे. बुडो विल्सनने १८८७ साली राजकारणापासून प्रशासनाला वेगळे केले. तेव्हापासून लोकप्रशासनाचा उदय झाला आणि त्याला शास्त्राचा दर्जा मिळू लागला. लोकप्रशासन शास्त्राचा अभ्यास विविध अभ्यासकांनी वेगवेगळ्या दृष्टिकोनातून केला. लोकप्रशासनशास्त्र सिद्धांताच्या व तत्त्वांचा काही अभ्यासकांनी आदर्श घेतला तर काही अभ्यासकांनी कायदे, नियम, अधिनियम के उपनियम यांच्या आधारे शास्त्राची उभारणी तात्त्विक पद्धतीने केली.

२.२ विषय विवेचन

लोकप्रशासन शास्त्राचे सिद्धान्त आणि दृष्टिकोन यांचा एका अभ्यास करून एखाद्या सामाजिक शास्त्राच्या प्रक्रियेचे शास्त्रशुद्ध आकलन किंवा एखाद्या सामाजिक संघटनेच्या रचना,

कार्यपद्धती व त्यांच्याद्वारे समाजावर होणाऱ्या परिणामांचा निष्पक्षपणे आढावा घेता येतो. सामाजिक शास्त्रामध्ये नवनवीन विचारप्रवाहांचा मोलाचा वाटा आहे. लोकप्रशासनाला शास्त्रीय दर्जा मिळाल्यानंतर अनेक नवीन विचारवंतांनी विविध सिद्धान्तांचा वापर केला. लोकप्रशासनाचे सिद्धान्त हे पारंपरिक आणि आधुनिक स्वरूपाचे आहेत.

२.३ प्रशासनाचे पारंपरिक सिद्धान्त

ऐतिहासिक दृष्टिकोन, तात्त्विक दृष्टिकोन, संस्थापक किंवा वर्णनात्मक दृष्टिकोन, वैधानिक दृष्टिकोन राजकीय दृष्टिकोन किंवा शास्त्रीय व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोन हे सर्व सिद्धान्त पारंपरिक स्वरूपाचे आहेत. लोकप्रशासनात कार्यक्षमता व काटकसर यांना महत्त्व देण्यात आले असून अनेक सिद्धान्त आणि तत्त्वे मांडण्यात आली आहेत.

२.४ प्रशासनाचे आधुनिक सिद्धान्त

लोकप्रशासनातील आधुनिक सिखान्तामध्ये रचनात्मक, कार्यात्मक दृष्टिकोन, पर्यावरणवादी दृष्टिकोन, वर्तनवादी दृष्टिकोन मानवी संबंधाचा दृष्टिकोन, संघटनात्मक ष्टिकोन आणि आधुनिकोत्तर सिद्धान्त व टीकाप्रधान सिद्धान्त इत्यादींचा समावेश होतो. सामान्यपणे दोन्ही सिद्धान्तांचा समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात केला जातो. लोकप्रशासनाच्या सिद्धान्ताचे प्रकार पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

२.५ अभिजातवादी सिद्धान्त (फेयॉल, ल्युथर ग्युलीक व लिंडल ऊर्विक)

लोकप्रशासनातील अभिजातवादी सिद्धान्ताला संरचनात्मक, वर्गवादी, यांत्रिकी व शास्त्रीय सिद्धान्त म्हणून संबोधले जाते. हन्री फेयॉल, ल्युथर ग्युलीक व लिंडल ऊर्विक, जे.डी. मूने, मेरी पार्कर फॉलेट, ए.सी. रिल्ले आणि शेल्डन इत्यादी विचारवंतांनी अभिजातवादी सिद्धान्ताचे समर्थन केले आहे. हा सिद्धान्त संघटनेच्या सार्वत्रिक स्वरूपातील तत्त्वे निर्माण करणारा आणि संघटनेच्या औपचारिक संरचनेवर आधारित आहे. अभिजातवादी विचारवंतांनी संघटनेच्या कार्याचे विभाजन व समन्वय साध्य करण्यासाठी विशिष्ट पद्धती तयार करण्याकडे लक्ष दिले आणि यातून संघटनेच्या प्रशासकीय संरचनेची निर्मिती झाली. अभिजातवादी दृष्टिकोन दोन बाबींवर अवलंबून आहे.

१. संघटनेचे मौलिक सिद्धान्त आदर्श असतात व त्यांच्या आधारे कार्य पूर्ण करण्यासाठी योजना बनविणे.

२. कर्मचारी आणि अधिकारी यांची नियुक्ती करण्याअगोदर संघटनेच्या योजनेवर विचार करणे.

२.५.१ अभिजातवादी सिद्धान्तामध्ये योगदान देणारे विचारवंत

हेन्री फेयॉल (Henri Fayol) : १८४१-१९२५ या कालावधीमध्ये फेयॉलनी शास्त्रीय व्यवस्थापनासाठी योगदान दिले असले तरी त्यासोबत संघटनेच्या संरचनात्मक सिद्धान्तात मोलाची भर टाकली आहे. फेयॉलनी १९१६ मध्ये फ्रेंच भाषेत “Administration

Industrialist General" आणि 'General and Industrial Management' ही दोन पुस्तके प्रकाशित केली.

१९२९ साली फेयॉलचे "General and Industrial Management हे पुस्तक इंग्रजीत प्रकाशित झाले. यामध्ये त्यांनी व्यवस्थापनाचे विचार मांडले आहेत. फेयॉलनी व्यवस्थापन शब्दाऐवजी 'प्रशासन' शब्द अधिक वेळा वापरला आहे, त्यांनी औद्योगिक संघटनेतील वरिष्ठ व्यवस्थापक विचारात घेऊन संघटनेतील समस्या सोडविण्याचा प्रयत्न केला आहे व औद्योगिक संघटनेतील कार्याचे सहा विभागांत विभाजन केले.

२.५.२ संघटनेतील कार्य

- संरक्षणात्मक कार्य
- हिशेबात्मक कार्य
- व्यवस्थापकीय कार्य
- वित्तीय कार्य
- तांत्रिक कार्य
- व्यावसायिक कार्य

२.५.३ फेयॉलचे व्यवस्थापकीय गुण

१) शैक्षणिक गुण
२) तांत्रिक गुण
३) शारीरिक गुण
४) मानसिक गुण
५) नैतिक गुण
६) अनुभव गुण
७) व्यवस्थापकीय गुण

वरील सात गुण व्यवस्थापक किंवा प्रशासक यांच्यासाठी आवश्यक आहेत,

२.५.४ व्यवस्थापनाचे घटक

फेयॉलच्या मते, कोणत्याही संघटनेतील व्यवस्थापनात मुख्यत; पाच मूलभूत घटक आवश्यक आहेत.

POCCC घटक

- नियोजन (Planning)
- संघटना (Organization)
- आदेश (Command)
- समन्वय (Co-ordination)

- नियंत्रण (Control)

या घटकांचा समावेश अभिजातवादी सिद्धान्तात होतो.

२.५.५ व्यवस्थापनाची तत्त्वे

फेयॉलने व्यवस्थापनाची १४ तत्त्वे सांगितली. या तत्त्वांचा वापर संघटनेतील परिस्थितीनुसार करता येतो.

१.	कार्याचे विभाजन	२.	अधिसत्ता आणि जबाबदारी
३.	शिस्त	४.	आदेशाची एकता
५.	मार्गदर्शनाची एकता	६.	व्यक्तिगत हितापेक्षा सामान्य हिताला महत्त्व
७.	कर्मचाऱ्यांचे वेतन	८.	केंद्रीकरण
९.	अधिकारपद परंपरा	१०.	सुव्यवस्था
११.	समता	१२.	कर्मचाऱ्यांच्या कार्यकाळात स्थिरता
१३.	पुढाकार	१४.	सहकार्याची भावना

२.५.६ ल्युथर ग्युलीक आणि लिंडल ऊर्विक

ल्युथर ग्युलीक व ऊर्विक यांनी संघटनेतील प्रशासनासाठी आवश्यक तत्त्वे मांडली आहेत. या दोघांनी संघटनेच्या सिद्धान्तासंबंधी १९३७ मध्ये 'Papers on the Science of Administration' हे पुस्तक लिहिले. या पुस्तकात यांनी प्रशासनाची सात तत्त्वे सांगितली. ती तत्त्वे म्हणजे 'POSDCORB' सिद्धान्त होय.

- P - Planning –
- O - Organization
- S - Staffing
- D - Directing
- CO - Co-ordination
- R - Reporting
- B - Budgeting

ग्युलीक संघटनेच्या सिद्धान्तामध्ये दहा तत्त्वे सांगितली आहेत.

१.	कार्याचे विभाजन	२.	विभागीय संघटनेचे आधारभूत घटक
३.	हेतुत: समन्वय	४.	नियंत्रण कक्षा
५.	समित्यांद्वारे समन्वय	६.	प्रदत्तीकरण
७.	अधिकारपद परंपरा	८.	रेखा व स्टाफ घटक

९. आदेशाची एकता १०. विकेंद्रीकरण

या सर्व तत्त्वांनी अभिजातवादी सिद्धान्तात भर घातली आहे.

२.५.७ लिंडल ऊर्विक

ऊर्विक यांनी संघटनेची आठ तत्त्वे व्यवस्थापनात सांगितली आहेत.

१.	उद्देशाचे तत्त्व	२.	समानता
३.	उत्तरदायित्व	४.	अधिकारपद परंपरा
५.	नियंत्रण कक्षा	६.	विशेषीकरण
७.	समन्वय	८.	परिभाषा

शास्त्रीय व्यवस्थापनाची वरील तत्त्वे अभिजातवादी सिद्धान्तांसाठी मोलाची आहेत. अभिजातवादी सिद्धान्तावर अनेक विचारवंतांनी टीका केली.

१. मानवी घटकांकडे दुर्लक्ष : अभिजातवादी सिद्धांतावर वर्तनवादी विचारवंतांनी टीका केली. हा सिद्धांत यांत्रिकी स्वरूपाचा आहे. यामध्ये मानवी बाबींचा उल्लेख केलेला नाही. मार्च व सायमनच्या मते हा सिद्धांत 'यंत्र प्रारूप सिद्धान्त' आहे.

२. शास्त्रीय व्यवस्थापनाची अनेक तत्त्वे परस्परांशी विसंगत : अभिजातवादी सिद्धान्तातील तत्त्वे परस्परांशी विसंगत आहेत. हर्बर्ट सायमन यांच्या मतानुसार संघटना छोटी असेल तर नियंत्रण कक्षा हे तत्त्व आदेशाची एकता तत्त्वाशी विसंगत आहे. कार्यविभाजन, विकेंद्रीकरण व आज्ञेची एकता ही तत्त्वे मिळती-जुळती नाहीत यामुळे संघटनेत गोंधळ निर्माण होऊ शकतो. म्हणून हर्बर्ट सायमनने Administrative Behavior - १९४७ मधील ग्रंथामध्ये अभिजातवादी सिद्धान्तातील संघटनेच्या तत्त्वांना म्हणी' (Proverb) म्हटले आहे.

३. टेलरचा प्रत्यक्ष कार्यानुभव व स्वत:ची मते : अभिजातवादी सिद्धांतात विचारवंतांनी संघटनेतील प्रत्यक्ष कार्यानुभवावरून यशस्वी संघटनेसाठी स्वत:ची मते व विचार संघटनेच्या तत्त्वातून मांडली आहेत. अशा प्रकारची टीका जरी अभिजातवादी सिद्धांतावर होत असली तरी, या सिद्धान्ताचे विचार संघटना व व्यवस्थापनाला निश्चित स्वरूप देण्यासाठी उपयुक्त ठरतात. आधुनिक संघटनांची निर्मिती करताना अभिजातवादी सिद्धांताच्या तत्त्वाचा आधार घेतला जातो. या तत्त्वाच्या आधारे संघटनेला स्थिरता प्रदान होते.

अभिजातवादी सिद्धांताने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात मोलाची भर घातली आहे. प्रशासनाची शाखा स्वतंत्र असून तिचा स्वतंत्रपणे अभ्यास व्हावा हे स्पष्टतेचे कार्य सिद्धांताने केले आहे. अभिजातवादी सिद्धांत हा संघटनारूपी इमारतीचा पाया असलेला दिसतो.

२.० नोकरशाहीचा सिद्धान्त ((Bureaucratic Theory)

मॅक्स वेबर्सचे मॉडेल Weber's Model

१८ व्या शतकातील फ्रान्सचे वाणिज्य मंत्री व्हिन्सेट डी. गार्नी यांनी १७४५ मध्ये सर्वप्रथम 'नोकरशाही' शब्द वापरला असला तरी नोकरशाहीचा जनक म्हणून मॅक्स वेबरला ओळखले जाते. कोणत्याही राष्ट्रातील राजकीय सत्तेमध्ये प्रशासकीय वर्गाची भूमिका महत्त्वाची असते. मॅक्स वेबरने नोकरशाहीचे स्पष्टीकरण करण्यासाठी आदर्श पतिमान (Ideal Model) तयार केली. मॅक्स वेबरने 'प्रशासन' चा अर्थ वर्चस्व गाजविणे असा लावला. वेबरने सत्ता व अधिसत्ता याविषयी विचार मांडले आहेत. सत्ता व अधिसत्तेत फरक केला. सत्ता म्हणजे बळजबरीने व भीतीमुळे लोकांनी दिलेल्या आदेशाचे पालन करण्याची क्रिया होय. अधिसत्ता म्हणजे लोकांनी सांगितलेली कार्ये स्वखुशीने करण्याची क्रिया होय. वेबरच्या मते, सत्ता अल्पकालीन असते तर अधिसत्ता दीर्घकाळापर्यंत असते.

नोकरशाहीचे आदर्श प्रारूप मांडण्यासाठी वेबरने अगोदर अधिसत्तेचे विवेचन केले आहे. अधिसत्तेचे विवेचन हे नोकरशाही सिद्धान्ताचा पाया आहे. अधिसत्तेचे तीन प्रकार पुढीलप्रमाणे आहेत. -

२.१. पारंपरिक अधिसत्ता (Traditional Authority)

वेबरच्या मते, ही अधिसत्ता वंशपरंपरेने प्राप्त होते. या अधिसत्तेत परंपरेनुसार राजाचा मुलगा राजा बनतो. या अधिसत्तेत लोक राजाचे आज्ञा पालन करतात.

२.२. दैवी अघिसत्ता (Charismatic Authority)

वेबरच्या मते, दैवी अधिसत्ता समाजातील काही विशिष्ट लोकांकडे असते. एखाद्या व्यक्तीकडे असामान्य व अलौकिक गुण असतात म्हणून त्यांच्याकडे लोक वळतात व त्यांच्या आदेशाचे पालन करतात. उदाहरणार्थ, धार्मिक संत व नेता.

२.३. वैधानिक तर्कसंगत अधिसत्ता (Legal Rational Authority)

ही अधिसत्ता निश्चित सिद्धांत व नियमांवर आधारलेली असते ही अधिसत्ता नियम व कायद्याद्वारे निर्माण केली जाते. तर्कसंगतचा अर्थ समाजव्यवस्थेचे विशिष्ट हेतू व उद्दिष्टे निश्चित करून ते साध्य करण्यासाठीचे साधन व मार्ग ठरविलेला असतो. यामुळे अधिसत्तेतील आदेशांचे पालनही होते. थोडक्यात, या अधिसत्तेच्या अधिमान्यतेचा स्रोत नियम व कायद्यात असतो.

वेबरने वैधानिक तर्कसंगत अधिसत्तेला नोकरशाहीचा आधार मानला आहे. कारण ही अधिसत्ता विचारपूर्वक तयार केलेल्या कायद्यावर व नियमांवर आधारलेली असते. वेबरने नोकरशाहीचा विचार मूलत: संघटना म्हणून केला. या अधिसत्तेतील नोकरवर्गाला नोकरशाही' या विशिष्ट नावाने ओळखले जाते. वेबरच्या मते, नोकरशाही हा संघटनेचा अत्यंत कार्यक्षम व चांगला प्रकार आहे.

२.४ मॅक्स वेबरचे नोकरशाहीचे आदर्श मॉडेल

मॅक्स वेबरने नोकरशाहीची व्याख्या केली नाही; परंतु नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये सांगितली. "नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्यांचा प्रशासकीय संघ म्हणजे नोकरशाही." १९२७ साली "The

Theory of Social and Economic Organization" या ग्रंथात नोकरशाहीची वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत.

१. **पद आणि पदाधिकारी यांतील फरक :** नोकरशाही संघटनेत पदांची रचना तर्कशुद्धपणे केलेली असते. प्रत्येक पद पारिभाषित असते. त्या पदाचे अधिकार, कार्य व जबाबदारी स्पष्ट केलेली असते. कोणत्या व्यक्तीला नियमाप्रमाणे प्राप्त ते पद होते त्या व्यक्तीला पदा वर असे पर्यंत त्याचे आधिकार व लाभ मिळतात, पदमुक्त झाल्यास त्या अधिकाराचा वापर करता येत नाही.

२. **नोकरशाही संघटनेची श्रेणीवमा रचना** : नोकरशाही संघटनेची रचना ही अधिकारपद परंपरा तत्वावर श्रेणीबद्ध केलेली असते. पदाधिकाऱ्यातील संबंध वरिष्ठ व कनिष्ठ पदानुसार निश्चित केलेले सतात, त्यानुसार प्रत्येकाला अधिकार प्राप्त होतात व कार्य करावे लागते कनिष्ठांना आपल्या वरिष्ठांच्या नियंत्रण क्षेत्रात व मार्गदर्शनानुसार कार्य करावे लागते. त्यामुळे घटनेत एकरूपता व समन्वय राहतो. वरिष्ठ व कनिष्ठ पदाधिकाऱ्यांमधील संबंधांची साखळी संघटनेच्या सर्वोच्च स्तरापासून कनिष्ठ स्तरापर्यंत अखंड असते.

३. **विशेषज्ञानास प्राधान्य :** नोकरशाहीचा आत्मा विशेषीकरण असतो, नोकरशाहीचा उदय तांत्रिक कौशल्याच्या गरजेतून झाला आहे. संघटनेतील कार्य विशेष कौशल्याने पार पाडण्यासाठी पदाधिका-यांची निवड व भरती विशेष ज्ञान व प्रावीण्याने केले जाते. तसेच कार्य प्रशिक्षण दिले जाते. प्रशिक्षणाचा उपयोग संघटनेच्या कार्याला होतो.

४. **कार्याची तर्कशुद्धपणे विभागणी** : नोकरशाही संघटना तर्कसुद्धतेवर आधारित असल्यामुळे कार्याची विभागणी नियोजनबद व तर्कशुद्धपणे केली जाते. प्रत्येक पदाची कार्यनिश्चिती केली जाते व कार्य पार पाडण्याचे अधिकार दिले जातात. त्यामुळे संघटनेची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी पदाधिकारी कार्य अधिक कार्यक्षमपणे करतात.

५. **कार्यनिष्ठता :** संघटनेतील प्रत्येक पदाधिकारी आपल्या पदास व कार्यात एकनिष्ठ असतो. पदाधिकारी व्यवसायातील कौशल्य प्राप्त करून घेण्यासाठी सतत प्रयत्नशील असतात. पदाधिका-यांना वेतन व सेवा निवृत्तीचाही लाभ कार्यनिष्ठेतून मिळतो.

६. **अनुशासन संहिता:** नोकरशाहीतील सर्व पदाधिकाऱ्यांचे वर्तन आचारसंहिता व नियमांनी नियंत्रित केलेले असते. त्यांचे पालन काटेकोरपणे केले जाते. त्यामुळे संघटनेत शिस्त निर्माण होते तसेच कार्यालयीन गुप्ततेच्या नियमांचे पालन होते व कार्यक्षमता वाढीस लागते. आचारसंहिता भंग करणाऱ्यावर कठोर कार्यवाही किंवा शिक्षा केली जाते.

७. **औपचारिकता व व्यक्तिनिरपेक्षता :** नोकरशाही संघटनेतील प्रत्येक कृती नियमानुसार व काटेकोर असते. या कृतीमुळे कार्यपद्धती अतिशय ताठर व परिदृढ बनते. प्रत्येक प्रश्न व्यक्ती व कार्य नियमांच्या चौकटीत राहून पाहिले जाते. या ठिकाणी नाती-गोती. रक्तसंबंध याला महत्व नसते. 'सवासाठी समान नियम' हे तत्व नोकरशाहीत असते. नोकरशाहीची कार्यपद्धती औपचारिक असल्यामुळे दप्तरपद्धती दिसते व नोकरशाहीच्या कार्यात सातत्यता दिसते. वेबरने वरील सर्व विचार

नोकरशाही संघटनेबाबत मांडले असले तरी या विचारांवर टीका करण्यात आली आहे. ती पुढीलप्रमाणे

२.५ नोकरशाही मॉडेलवरील टीका

वेबरनी अधिसत्तेच्या आधारे नोकरशाहीचे मॉडल मांडले तरी त्यांच्या नोकरशाही मंडिलवर अनेक विचारवंतांनी टीका केली आहे.

१. **रॉबर्ट मर्टन :** वेबरची नोकरशाही संकल्पना काही कनिष्ठ परिणामांना जन्म देते. वेबरच्या मते, संघटनेची रचना विशेषत: श्रेणीबद्ध रचना व नियम हे तार्किक आहेत. परंतु सहजगत्या संघटनेच्या उद्दिष्टातील हानिकारक परिणामांना जन्म देऊ शकतात आणि नोकरशाहीची कार्यक्षमता प्रभावित होते.

२. **रुडाल्फ :** वेबरचे नोकरशाही मंडिल एक तार्किक मशीन आहे आणि प्रशासकीय अधिकारी या मशीनचे सुटे भाग आहेत.

३. **सायमन व मार्च :** वेबरने नोकरशाही संघटनेच्या रचनेवर अधिक लक्ष दिले आहे आणि मानवी स्वभावाकडे दुर्लक्ष केले आहे.

४. **पीटर ब्लॉऊ :** वेबरचे नोकरशाही मॉडेल प्रत्येक वेळी प्रत्येक ठिकाणी लागू करता येत नाही कारण ते परिवर्तनशील नाही. नोकरशाहीच्या तार्किकतेवर प्रश्नचिन्ह लावते. थोडक्यात. वेबरने नोकरशाहीचे मॉडेल बदलत्या परिस्थितीनुसार बदलले पाहिजे.

५ **प्रो. रिग्ज:** वेबरचे नोकरशाही मॉडेल संक्रमणकालीन आणि परिवर्तनीय विकसनशील समाजातीलप्रशासनातील स्पष्ट करू शकत नाही.

६. **टॉलकाट पार्सन्स:** पार्सन्स वेबरच्या आदर्श नोकरशाहीच्या विचारांवर टीका केली आहे. वेबरच्या मते, प्रशासकीय कर्मचारी तज्ज्ञ म्हणून जेवढे कार्य करतो तेवढेच कार्य आदेशाच्या एकता तत्त्वातदेखील करू शकतात. या व्यवसायातील कौशल्य संपादन करू शकेल असे निश्चित सांगता येत नाही. प्रशासकीय प्रमुखाची आज्ञा पाळावी की तंत्रज्ञांची आज्ञा पाळावी याविषयी प्रश्न निर्माण होतो

मॅक्स वेबरच्या नोकरशाही मॉडेलवरील टीका पुढीलप्रमाणे-

१. संघटनेच्या संरचनेवर अधिक लक्ष दिले व मानवी संबंधाकडे दुर्लक्ष केले.

२. वेबरच्या नोकरशाही मॉडेलमध्ये दफ्तरदिरंगाई कारभार चालतो याकडे दुर्लक्ष केले आहे.

३. नोकरशाहीमध्ये सत्तेची लालसा मोठ्या प्रमाणात दिसते.

४. नोकरशाहीतील अधिकाऱ्यांमध्ये हुकूमशाही प्रवृत्ती दिसते.

५. नोकरशाहीतील अधिकारी जुन्या पारंपरिक रीतिरिवाजाचे पालन करतात व नवीन विकासाप्रती उदासीन वृत्ती दिसते.

वेबरच्या नोकरशाही मॉडेलवर जरी अनेक टीका होत असल्या तरी नोकरशाही ही प्रशासनाचा आत्मा आहे. नोकरशाहीतील दोष दूर करण्यासाठी सत्तेचे विकेंद्रीकरण, नियंत्रणाची प्रभावशीलता, प्रशासकीय न्यायालये, प्रभावी संदेशवहन, जनतेचा सहभाग, सामान्य जनतेप्रती उत्तरदायित्व नवीन परिस्थिती इत्यादींचा स्वीकार केला तर नोकरशाहीचे आदर्श मॉडेल तयार होईल. वेबरच्या नोकरशाहीचे चिंतन पुढील नवीन विचारवंतांना मार्गदर्शक व प्रेरक उरत आहे. आज नोकरशाही म्हणजे वेबर आणि वेबर म्हणजे नोकरशाही हे समीकरण वापरले जात आहे.

२.६. वेबरपश्चात नोकरशाहीचा विकास (Post Weberian Development)

मॅक्स वेबरने नोकरशाहीचे आदर्श प्रारूप १८ व्या शतकात मांडले असले तरी २१ व्या शतकातही महत्त्वपूर्ण ठरत असलेले दिसते. नोकरशाहीला आधुनिक काळात अनेक क्षेत्रांत कार्य करावे लागते. नोकरशाहीला आर्थिक व सामाजिक संघटनाच्या स्पर्धेत उतरावे लागत आहे.

नोकरशाहीने सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाद्वारे कार्य करावे. नोकरशाहीला स्वत:तील दोषांना दूर करून लोकाभिमुख परिस्थितीनुसार बदलावे लागत आहे. नोकरशाहीतील सनदी सेवकांना स्वत: राजकीय तटस्थता, निष्पक्षपातीपणा, कार्याशी एकनिष्ट, नियमांचे पालन व अनुशासन इत्यादी गुण आचारणात आणून कार्यक्षमतपणे कृती करावी लागते. उदारीकरण, खासगीकरण व जागतिकीकरण या धोरणांचा स्वीकार केल्यामुळे शासनाच्या कार्यात वाढ झाली आणि पर्यायाने प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र वाढले. नोकरशाहीच्या कार्यात व जबाबदारीत वाढ झाली आणि नोकरशाहीला कार्यक्षमपणे प्रभावीपणे व पारदर्शक कार्य पूर्ण करावे लागते. नोकरशाहीने सामूहिक निर्णय प्रक्रियेचा अवलंब करावा व लोकाभिमुख बनावे. नोकरशाही संघटनेतील कालबाह्य कार्यपद्धतीचा त्याग करून नवीन तंत्रज्ञानाचा वापर करावा. उदाहरणार्थ, कॉम्प्युटर, फॅक्स व इलेक्ट्रॉनिक्स साधने इत्यादी. आधुनिक काळातील व्यवस्थापन हे उद्दिष्टपूर्ण असावे आणि नोकरशाहीने स्पर्धात्मक स्थितीत अधिक जबाबदार बनावे. नोकरशाहीतील दफ्तरदिरंगाई, भ्रष्टाचार, हुकूमशाही, उत्तरदायित्वाचा अभाव इ. दोषांना माहिती अधिकार कायद्याने थोड्याफार प्रमाणात आळा बसला आहे.

वेबरपश्चात नोकरशाहीचे मॉडल आधुनिक लोकप्रशासनातील सिद्धांतापुढे अपुरे ठरत आहे. त्यातील दोषांना दूर करण्यासाठी प्रशासनात टीकाप्रधान सिद्धांत उदयास आला आहे. हा सिद्धांत जुर्गेन हेबरमास यांनी मांडला

मानवी संबंधाची शाळा (एल्टन मेयो व इतर)
Human Relation School (Elton Mayo and Other)

संघटनेच्या पारंपरिक सिद्धांताद्वारे मानवी घटकाकडे दुर्लक्ष केले होते. मानवाला यांत्रिक पद्धतीने म्हणजे सामाणे मानले जात होते. संघटनेतील अमानवीय तत्त्वांना विरोध करण्यासाठी मानवी संबंधाचा सिद्धान्त उदयास आला. या सिद्धान्ताचा संबंध मानवाशी निगडित आहे. मानवाच्या प्रेरणा, वर्तन, अनौपचारिक संबंध यावर विचार करण्यात येऊ लागला. संघटनेचा अभ्यास मानवतावादी दृष्टिकोनातून करणारा समाजशास्त्रीय विचारवंत म्हणून एल्टन मेयो' यांना ओळखले जाते. मानवी संबंधाचा दृष्टिकोन उदयास येण्यासाठी

शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धान्त कारणीभूत होता. कारण त्याकाळी औद्योगिकीकरणाच्या विकासावर अधिक भर दिला जात होता. मालक, व्यवस्थापक व कामगार यांच्यातील संबंधाकडे दुर्लक्ष केले जात होते. तसेच कामगारांना कमी वेतन शोषण, अयोग्य वातावरण अशा समस्यांना तोंड द्यावे लागत होते. तेव्हा त्या समस्या सोडविण्यासाठी एल्टन मेयोनी 'हॉथॉर्न प्रयोग करून मानवी संबंधाला महत्त्व दिले.

हॉथॉर्न प्रयोग (The Hawthorne Experiments)

मेयोनी हॉथॉर्न प्रयोग Western Electric Company च्या हॉथॉर्न संस्थेमध्ये (१९२७-१९३२) या काळात केला. मेयोने १९३३ मधील 'The Human Problems of An Industrial Cilivization' या ग्रंथात मानवी संबंधाचा प्रयोग मांडला. हॉथॉर्न प्रयोग तीन गटात केला.

१. टेस्ट रूम अभ्यास (Test Room Studies)

कर्मचाऱ्यांच्या कार्यक्षमतेवर बदलत्या परिस्थितीत कार्य करताना काय परिणाम होतो हा अभ्यासाचा उद्देश होता.

अ) **प्रकाश योजना :** या प्रयोगाचा उद्देश बदलत्या प्रकाश योजनेचा परिणाम कामगारांच्या उत्पादनावर होतो किंवा नाही हे पाहणे होता. उदा., सहा-सहा महिलांचे दोन गट तयार केले. दोन्ही गटांना सारखे कार्य दिले व एका गटाला स्थिर प्रकाश योजनेत ठेवले तर दुसऱ्या गटाला अस्थिर प्रकाश योजनेत ठेवले. या प्रयोगाच्या अंती असे दिसून आले की, दोन्ही गटाचे उत्पादन वाढलेले आहे.

ब) **प्रथम रिले असेंब्ली टेस्ट रूम :** या प्रयोगात सहा मुलींचा एक गट तयार करण्यात आला. या मुलींना न वेगवेगळया रूममध्ये बसवून टेलिफोनची छोटी-छोटी उपकरणे जोडण्याचे कार्य दिले. या मुलींवर देखरेख व नियंत्रण ठेवण्यासाठी पर्यवेक्षक नेमण्यात आला. या मुलीचे परस्परसंबंध सलोख्याचे राहतील असे वातावरण निर्माण करण्यात आले. मुलींना स्वतंत्र मत नोंदविण्याची परवानगी दिली, कामाचे तास कमी-जास्त करण्यात आले. तसेच मुलींना सुविधा कमी-जास्त देण्यात आल्या, या प्रयोगाचा उद्देश उत्पादनवाढीवर कार्यपरिस्थितीचा किती परिणाम होते है। पाहणे होता. या प्रयोगांती असे दिसून आले की हे उत्पावन वाढले आहे.

क) **द्वितीय रिले असेंब्ली टेस्ट रूम** : या प्रयोगात 'प्रेरणा' या घटकाचा विचार करण्यात आला. पाच अनुभव कर्मचाऱ्यांची निवड करून पूर्वी कार्य करत होते तेथेच कार्य करण्यासाठी ठेवण्यात आले. परंतु या कामासाठी 'बोनस' देण्यात आले. त्यामुळे कर्मचाऱ्यांचे उत्पन्न वाढले व उत्पादनातही वाढ झाली.

ड) **मायका स्प्लिटिंग** : या प्रयोगात पाच मुलीचा गट स्वतंत्र रूममध्ये कार्य करण्यासाठी ठेवण्यात आला. या काळात पाच वेळा कार्य परिस्थिती बदलण्यात आली. अधिक कार्य व कमी वेतन देण्यात आले. तसेच या मुलींना मानसिक व सामाजिक स्वरूपात एकमेकांच्या ओळखीच्या नव्हत्या. तरीही त्यांच्यात सहकार्याची भावना दिसते व उत्पादन वाढते.

२. मुलाखत अध्ययन (Intervlewing Studies)

हाँथोर्न प्रयोगातील हे प्रयोग पर्यवेक्षणात सुधारणा करण्यासाठी करण्यात आला. या प्रयोगात अनेक कामगारांच्या मुलाखती घेतल्या व त्यांच्या समस्या जाणून घेण्याचा प्रयत्न केला गेला. या प्रयोगामुळे कामगाऱ्यांचे मनोबल वाढले. कामगारांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी वैयक्तिक, कौटुंबिक समस्या कमी करण्यात आल्या. कामगार व व्यवस्थापकात सहकाऱ्याचे संबंध प्रस्थापित करण्यात आले.

३. द बॅक वायरिंग ऑब्झर्वेशन गट

या प्रयोगाचा मुख्य उद्देश कर्मचाऱ्यांतील अनौपचारिक सामाजिक संबंधातील माहिती मिळविणे होता. या प्रयोगासाठी १४ कर्मचाऱ्यांचा एक गट तयार करण्यात आला. या कर्मचाऱ्यांना वेतन त्यांच्या कार्यावरून देण्यात आले. त्या अध्ययनाला बॅक वायरिंग ऑब्झर्वेशन गट म्हणतात. या प्रयोगाच्या शेवटी असे दिसून आले की, व्यक्तीला आर्थिक लाभापेक्षा अनौपचारिक संबंध अधिक महत्त्वाचे असतात.

हॉथॉर्न प्रयोगाचे निष्कर्ष

१. कामगारांच्या उत्पादनावर भौतिक व वातावरणात्मक घटकांचा प्रभाव पडत नाही.

२. कामगार हा आर्थिक मनुष्य नसून त्याच्या कार्यात भावनिक व सामाजिक गरजाही आवश्यक आहेत.

३. अनौपचारिक समूहाद्वारे कामगारांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी सुरक्षा पुरविणे, सन्मान देणे, मनोबलाचा विकास करणे आवश्यक असते.

४. कामगारांना संपूर्ण कार्यस्थितीचे ज्ञान असल्यास सामाजिक संबंध निर्माण होतात.

५. कामगारांच्या तक्रारीवरून उद्योगांना संकेत मिळतात.

६. अनौपचारिक समूहाच्या कार्यासाठी नेतृत्व महत्त्वाचे असते.

७. कामगारांना आर्थिक कार्य करण्याची प्रेरणा सहानुभूतिपूर्वक पर्यवेक्षक देऊ शकतो.

८. कामगारांच्या प्रतिक्रिया या कार्याची सामाजिक परिस्थिती व कौटुंबिक सामाजिक परिस्थिती यामध्ये परिवर्तन करण्यासंबंधी असतात,

९. व्यवस्थापकीय व्यवहारासाठी निरीक्षण प्रयोग' तसेच तर्क इत्यादींसाठी वैज्ञानिक आधार घेतला जातो.

एल्टन मेयोच्या विचारांचे मूल्यमापन

मेयोनी हॉर्थोर्न प्रयोगांतून मानवी संबंधाचा सिद्धान्त मांडला असला तरी त्याच्या विचारावर टीका करण्यात आली आहे.

१. मिलर व फोम यांच्या मतानुसार "हार्थोर्न प्रयोगातील कार्यपद्धती दोषयुक्त होती."

२. मरेच्या मते, "मेयो सामाजिक संशोधन सिद्धान्ताच्या महत्त्वासंबंधी अनभिज्ञ होता."

३. पीटर ड्रकर यांच्या मते, "मेयोच्या विचारसरणीत प्रेरणांचा अभाव आहे."

४. काही विचारयंतांच्या मते, "हार्थोर्न प्रयोगाचे निष्कर्ष अन्य उद्योगसमूहाला लागू पडणारे नाहीत असे शंकास्पद निष्कर्ष काढले आहेत."

वरील विचारवंतानी मेयोच्या विचारांवर टीका केली तरी मेयोचा हार्थोर्न प्रयोग अनेक विचारवंतांच्या विचारांना प्रेरणा देणारा ठरला आहे.

१. कर्मचाऱ्यांच्या सामाजिक व मनोवैज्ञानिक बाबींवर भर दिला आहे.

२. व्यवस्थापकाने मानवी संबंधात वाढ करावी.

३. व्यवस्थापनाने कामगारांच्या व्यावहारिक व वास्तविक समस्यांचे अध्ययन केले.

४. आधुनिक औद्योगिक समाजात आर्थिक गरजांबरोबर अनौपचारिक सहयोगाची गरज असते. याकडे अधिक लक्ष दिले.

५. या प्रयोगामुळे औद्योगिक व्यवस्थापनात शिक्षण व शोध, व्यवहारासाठी अनुकूल वातावरण तयार झाले व नवीन संशोधकाला चालना मिळाली.

मानवी संबंध सिद्धान्तामध्ये इतर विचारवंतांनी योगदान दिले आहेत. रॉबर्ट के, मर्टन, एफ.जे. रॉधलिस बर्गर, एलेक्स पावेलास, किथडेविस, मास्को, डी. कार्टराईट लियोनार्ड, सेलेस व हर्बट, सायमन, बर्नार्ड, मेरी पार्कर फॉलेट, at Work', एलेक्स वॉवलास यांचा - Leadership Man and Function, ए. एच. मॉस्लो यांचा ATheory of Human Motivation' आणि लियोनार्ड सेलेस यांचा The Change Process in Organisation.

सारांशरूपाने मानवीसंबंधातून संघटनेची उद्दिष्टे साध्य करणे शक्य होत आहे.

b) Scientific Management, Behavioural, Structural-functional Approach

शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा सिद्धान्त (Scientific Management Theory)

टेलरचा वैज्ञानिक व्यवस्थापनाचा सिद्धान्त (Scientific Management Theory of Taylor)

शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा जनक म्हणून टेलरला ओळखले जाते. टेलरने उद्योगक्षेत्रातील समस्या सोडविण्यासाठी व उद्योगाचे व्यवस्थापन करण्यासाठी शास्त्रीय किंवा वैज्ञानिक व्यवस्थापन पत्तीचा स्वीकार केला.

फ्रेडरिक टेलर यांचा जन्म २० मार्च, १८५६ रोजी अमेरिकेतील 'पेनसिल्व्हानिया' राज्यातील फिलाडेल्फिया शहरातील 'जर्मन टाऊन' येथे झाला. टेलरने हायड्रोलिक वर्क इंटरप्रायजेस, मिडवेल स्टील कंपनी, मन्युफैक्चरिंग इन्व्हेस्टमेंट कंपनी इत्यादी ठिकाणी नोकरी केली. टेलरने अभियांत्रिकी शास्त्रातही मोलाची भर टाकली आहे. २८ मार्च, १९९५ रोजी टेलरचे निधन झाले.

टेलरने शास्त्रीय दृष्टिकोनातून लिखाण केले.

१. A Piece Rate System - १८९५

२. Shop Management - १९०३

३. The Art of Cutting the Metals

४. The Principles of Scientific Management - १९११

वरीलपैकी तीन शोधनिबंध आहेत आणि एक शास्त्रीय व्यवस्थापनावरील ग्रंथ प्रकाशित करण्यात आला होता.

शास्त्रीय व्यवस्थापनाची संकल्पना (Concept of Scientific Management)

टेलरची शास्त्रीय व्यवस्थापनाची संकल्पना उच्च औद्योगिक कार्यक्षमता आणि अधिक वेतन व अत्यल्प खर्च या तत्त्वावर आधारित आहे. पारंपरिक व्यवस्थापनामध्ये अस्पष्ट तत्त्वे, रूढ पद्धती, अकार्यक्षमता व संघर्ष प्रशिक्षणाचा अभाव इत्यादी समस्या होत्या. या समस्या सोडविण्यासाठी टेलरने नवीन शास्त्रीय व्यवस्थापन संकल्पनेचा स्वीकार केला. त्यामुळे ती औद्योगिक क्षेत्राच्या विकासासाठी आणि कामगार कल्याणासाठी उपयुक्त पद्धती ठरली.

शास्त्रीय व्यवस्थापनाची संकल्पना टेलरने Shop Management-१९०३ व The Principle of Scientific Management १९११ या ग्रंथांत विस्तृत सांगितली आहे. टेलरच्या मते, "कामगारांकडून कोणते कार्य करून घ्यावे आणि नंतर ते कार्य उत्कृष्टपणे व कमीत कमी खर्चात कसे करावे हे जाणून घेण्याची कला म्हणजे व्यवस्थापन होय." (The art of Management is defined as knowing exactly what you want men to do and then seeing that they do it in the best and cheapest way.)

Shop Management' मधील व्यवस्थापनाविषयी टेलरचे मत, "व्यवस्थापन म्हणजे ज्यात कर्मचारी त्यांचे उत्कृष्ट कार्य देतात आणि त्या बदल्यात मालकाकडून प्रोत्साहनात्मक मोबदला मिळवतात." साधारणत: टेलरने शास्त्रीय व्यवस्थापनाची संकल्पना व्यापक दृष्टिकोनातून केली आहे. व्यवस्थापन संकल्पनेत निश्चित पद्धती व चिकित्सात्मक संशोधनाचा मार्ग स्वीकारला आहे. या संकल्पनेचा मुख्य उद्देश कमीत कमी खर्चात जास्तीत जास्त उत्पादन मिळविणे असला तरी टेलरने कामगार कल्याण प्रेरणा, सामाजिक हित, मालक वर्गाचा फायदा याकडेही लक्ष दिले आहे.

शास्त्रीय व्यवस्थापनाची उद्दिष्टे (Objective of Scientific Management)

१. **कार्यक्षमता वाढविणे :** कोणत्याही उद्योगाचा मुख्य हेतू कार्यक्षमता वाढविणे हा असतो. कार्यक्षमता पूर्ण करण्यासाठी उद्योगाच्या व्यवस्थापनाने कामगारांना अधिक वेतन दिले पाहिजे व उत्पादन खर्च कमी केला पाहिजे.

२. **शास्त्रीय पद्धतीने प्रश्न सोडविणे :** संघटनेचे व व्यवस्थापनाचे प्रश्न शास्त्रीय पद्धतीने सोडविले पाहिजेत. कारण व्यवस्थापनांनी प्रश्नांची सोडवणूक विशिष्ट ज्ञानाच्या आधारे करावी.

३. **कामगारांना प्रशिक्षण देणे :** प्रत्येक उद्योगधंद्याच्या व्यवस्थापनाने कामगारांना प्रशिक्षणामध्ये कामाचे स्वरूप स्पष्ट केले पाहिजे व अवजारांची माहिती करून द्यावी.

४. **कार्याचे ठिकाण व व्यवस्था प्रमाणित करणे :** शास्त्रीयदृष्टया उद्योगधंद्यांमधील कामगारांना प्रभावित करून, त्यांच्यातील गुणवैशिष्ट्ये लक्षात घेऊन काम सोपविले पाहिजे आणि ज्या ठिकाणी कामगार काम करतात ते ठिकाण व्यवस्थित असावे.

५. **व्यवस्थापन व कामगार यांच्यात सहकार्य :** व्यवस्थापन व कामगार यांच्यात शास्त्रीय पद्धतीने मित्रत्वाचे व सहकार्याचे संबंध निर्माण केले पाहिजेत आणि कामगारांसाठी कामगार संघटना निर्माण कराव्यात.

शास्त्रीय व्यवस्थापनाची तत्त्वे (Principles of Scientific Management)

टेलरने Principles of Scientific Management-१९११ या ग्रंथात शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या सिद्धान्ताची सत्वे माडली. शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या सिद्धान्ताची तत्त्वे ही शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा मुख्य गाभा आहेत.

१. **कार्याच्या वास्तव विज्ञानाचा विकास करणे :** व्यवस्थापनाने कार्याच्या वास्तव विज्ञानाचा विकास करण्यासाठी कामगाराला संपूर्ण दिवसात किती प्रमाणात कार्य पार पाडता येईल हे निश्चित करणे. "संपूर्ण दिवसाच्या कार्याचे विभाजन तासामध्ये करणे म्हणजे कार्याच्या वास्तव विज्ञानाचा विकास करणे होय." वास्तव विज्ञान म्हणजे कार्याचे विभाजन विविध घटक व उपघटक यामध्ये करणे होय. कामगारांच्या अनुभवानुसार कार्य पूर्ण केल्यास उत्पादनात वाढ होते. मालक व कामगार यांना फायदा होतो तसेच ग्राहकालाही फायदा होतो. शास्त्रीय व्यवस्थापनाद्वारे संघटनेचा हेतू साध्य होतो.

२. **कामगारांची शास्त्रीय पद्धतीने निवड करणे :** व्यवस्थापनाला कार्यक्षम व प्रामाणिकपणे कार्य करून घेण्यासाठी कामगारांची निवड शास्त्रीय पद्धतीने करावी लागते. शास्त्रीय पद्धत म्हणजे कामगारांची क्षमता व कलागुण, स्वभाव तसेच सुप्त गुण यातून व्यक्तिविकास घडवून आणणे होय.

३. **कामगारांना प्रशिक्षण देणे :** शास्त्रीय पद्धतीने निवड केलेल्या कामगारांना प्रशिक्षण दिले पाहिजे. तसेच कामगारांना पार्श्वभूमी व कार्यात्मक प्रशिक्षण पद्धतशीरपणे व विस्तारपूर्वक दिले पाहिजे. संघटनेच्या व्यवस्थापनाने संघटनेतील कामगारांना स्वयंविकास करण्यासाठी आणि कार्य पूर्ण क्षमतेने करण्याची संधी दिली पाहिजे. व्यवस्थापनाने नवीन पद्धतींचा, अवजारांचा व परिस्थितीचा कामगारांनी स्वखुशीने स्वीकार करावा अशी व्यवस्था निर्माण करावी.

४. **व्यवस्थापन व कामगार यांच्यातील सहकार्याचे संबंध :** टेलरच्या मते, कामगारांना नवीन कार्य नवीन पद्धतीने करण्यासाठी सतत प्रेरणा व स्फूर्ती देणारा घटक म्हणजे व्यवस्थापन होय. कामगार व्यवस्थापनाशी सहकार्य करण्यासाठी तयार असतात; परंतु व्यवस्थापन कामगारांना विरोध करते. त्यामुळे टेलरने मानसिक क्रांतीची संकल्पना मांडली. या संकल्पनेत व्यवस्थापन व कामगार यांना शांततामय पद्धतीने एकत्र कसे आणता येईल याचा विचार केला आहे. थोडक्यात, व्यवस्थापन व कामगार यांच्यात सहकार्याचे संबंध असणे गरजेचे असते.

५. **व्यवस्थापन व कामगार यांच्यातील कार्याची समविभागणी :** टेलरच्या मते संघटनेतील कार्य व जबाबदारी यांचे समप्रमाणात विभाजन व व्यवस्थापन कामगारांत केले पाहिजे. संघटनेतील कार्यांपैकी महत्त्वाची कार्ये व जबाबदारी व्यवस्थापनाने स्वत:कडे घेतली पाहिजे. किरकोळ कार्य कामगारांकडे दिले पाहिजे. कार्य व जबाबदारीच्या विभाजनामुळे व्यवस्थापन व कामगार यांच्यात मित्रत्वाचे पारस्परिक संबंध निर्माण होतात व संघटना संघर्षमुक्त होते. शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या तत्त्वांपैकी कोणतेही एक तत्त्व म्हणजे शास्त्रीय व्यवस्थापन नाही तर सर्व तत्त्वांचे एकत्रीकरण म्हणजे शास्त्रीय व्यवस्थापन होय. शास्त्रीय व्यवस्थापनामध्ये कार्यात्मक फोरमनवाद, विभेदनात्मक वेतन पद्धती, अध्ययन पद्धती व मानसिक क्रांती इत्यादी बाबींचा समावेश होतो.

शास्त्रीय व्यवस्थापनाची तंत्रे (Techniques of Scientific Management)

टेलरने सर्वप्रथम शास्त्रीय व्यवस्थापनाची तंत्रे व तत्त्वे यांमधील फरक स्पष्ट केला. काही विचारवंतांच्या मते, टेनरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या तत्त्वात व तंत्रात सरमिसळ झाली आहे; परंतु टेलरने असे सांगितले आहे की, "व्यवस्थापनाचे तत्त्व लागू करण्यासाठी तंत्र हा सर्वांत मोठा साहाय्यक घटक आहे. औद्योगिक क्षेत्रातील समस्यांचे समाधान शोधण्यासाठी व्यवस्थापनाची तत्रे व तत्वे महत्वाची बरसात, The Principles or Scientific Management - १९११ या ग्रंथात या तंबाचा उल्लेख केला आहे.

१. अध्ययन पद्धती:

टेलरने व्यवस्थापन करण्यासाठी तीन अध्ययन पखती सांगितल्या आहेत.

अ) काळ अध्ययन (Time Study)

ब) गती अध्ययन (Motion Study)

क) थकवा अध्ययन (Fatigue Study)

(अ) काळ अध्ययन म्हणजे कोणत्याही कार्यसंपन्नतेसाठी लागलेला वेळ व त्यांचा काळनिहाय अहवाल ठेवणे होय.

(ब) गती अध्ययन म्हणजे कामगारांच्या अनावश्यक हालचाली टाळून कार्य करून घेणे होय. काळ अध्ययनाला साहाय्यक गती अध्ययन कार्य करते.

(क) थकवा अध्ययन म्हणजे कामगारांना कार्यानंतर विश्रांतीची गरज होय.

२. कार्यात्मक फोरमन :

फोरमन म्हणजे जो कामगारांचा नेता असतो किंवा औपचारिकरीत्या कारखाना व्यवस्थापनाकडून त्याच्या पदाला मान्यता मिळालेली असते. टेलरने कार्यात्मक फोरमनशीप संकल्पनेमध्ये कारखान्यात काम करताना कामगारांवर नियंत्रण व र्शन करण्यासाठी एका फोरमनऐवजी आठ फोरमनची संकल्पनेमध्ये मांडली. यामधील फोरमन नियोजन क्षेत्रात म्हणजे कार्यालयीन कार्य करणारे व फोरमन कारखान्यात कार्य करणाऱ्या क्षेत्रात विभाजित केले जातात, फोरमनकडे कार्याची जबाबदारी त्यांच्यातील क्षमता व कौशल्यानुसार सोपविली पाहिजे.

कार्यालयीन नियोजन करणारे फोरमन

अ) **कार्यक्रम कारकून (Routine Clerk) :** या कारकुनाचे कार्य दैनंदिन कार्यक्रम तयार करणे आणि त्या संबंधित सूचना देणे.

ब) **सूचनापत्र कारकून (Instruction Clerk) :** या कारकुनाचे कार्य कार्याचे सूचनापत्र तयार करणे आणि गटनायकापर्यंत पोहोचविणे.

क) **काळ व खर्च कारकून (Time and Cost Clerk) :** यांचे कार्य विविध कार्यासाठी लागणारा वेळ किंवा काळ व खर्च याविषयी माहिती ठेवणे.

ड) **अनुशासक (Disciplinarian) :** संघटनेमध्ये अनुशासन ठेवणे आणि संघर्ष सोडविण्याचे कार्य करणे.

कारखान्यात कार्य करणारे फोरमन

अ) **गटनायक (Gang Boss):** प्रत्येक कामगाराकडून योजनानिश्चितीनुसार कार्य करून घेणे. कामगारांना कार्याविषयी आवश्यक माहिती, मार्गदर्शन व सामग्री देणे.

ब) **गतीनायक (Speed Boss) :** गती नायकाचे कार्य हे गतीवर नियंत्रण ठेवणे, प्रत्येक कार्य योग्य वेळेवर पूर्ण करणे.

क) **निरीक्षक (Inspector):** उद्योगातील उत्पादित वस्तूंची तपासणी करणे आणि वस्तूची विक्री योग्य आहे किंवा नाही याचे परीक्षण करणे.

ड) **दुरुस्ती नायक (Repair Boss) :** याचे कार्य मशीन किंवा अवजारांची दुरुस्ती करणे,

३. विभेदनात्मक वेतनपद्धती :

टेलरने पारंपरिक वेतनपद्धतीला विरोध केला, टेलरच्या मते, वेतन कामगारांसाठी प्रेरणादायी असते. विभेदनात्मक वेतन म्हणजे कार्यकुशलता व कार्यसंपन्नता या आधारे वेतनाचा दर निश्चित करणे व निश्चित वेळेत ठरवून दिलेले कार्य पूर्ण केल्यास त्यांना अधिक वेतन तर निश्चित वेळेत कार्य पूर्ण न केल्यास त्याला कमी वेतन देणे होय, कामगारांच्या कार्यात्मक यशासाठी उच्च वेतन व अपयशासाठी कपात या तत्त्वांचा वापर विभेदनात्मक वेतनामध्ये होतो. या वेतनपद्धतीमुळे कुशल कामगारांकडून ३५% अधिक श्रम मिळतात तर अकुशल कामगारांना स्वत:चे कौशल्य वाढविण्यासाठी प्रोत्साहन किंवा अभिप्रेरणा मिळते.

४. मानसिक क्रांती:

टेलरच्या मते, व्यवस्थापन व कामगार यांच्यात संपूर्ण मानसिक क्रांती घडवून आणावी

लागते. मानसिक क्रांती ही कार्य व जबाबदाऱ्या, दैनंदिन समस्यांशी संबंधित असते. व्यवस्थापन व कामगार यांचे परस्परसंबंध सहकार्याचे असतात. सहकार्याशिवाय शास्त्रीय व्यवस्थापन प्रत्यक्षात येऊ शकत नाही. अतिरिक्त उत्पादनातून मिळणाऱ्या नफ्याकडे व्यवस्थापन व कामगारांनी दुर्लक्ष केले पाहिजे आणि अतिरिक्त नफ्याचा उपयोग व्यवस्थापनाने कामगारांना बोनसच्या स्वरूपात वाटण्यासाठी करावा. अतिरिक्त उत्पादन व नफा होण्यासाठी व्यवस्थापन व कामगार यांच्यात सहकार्याचे संबंध असावे लागतात. याला टेलरने मानसिक क्रांती असे संबोधले आहे. शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा अविभाज्य घटक म्हणजे मानसिक क्रांती होय.

अशा प्रकारे शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा सिद्धान्त टेलरने मांडला असला तरी अनेक विचारवंतांनी या सिद्धान्ताकरिता योगदान दिले आहे. हेन्री गैन्ट,गिलब्रेथ हेरिंग्टन इमर्सन यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापनासाठी मोलाचा वाटा आहे. शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा स्वीकार उत्पादन वाढविण्यासाठी केला असला तरी या सिद्धान्तावर अनेक विचारवंतांनी टीका केली आहे.

- “टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापनात मूलत: शास्त्राचा अभाव आहे.” **रॉबर्ट हॉक्सी**
- "शास्त्रीय व्यवस्थापनामुळे व्यवस्थापकाला निरंकुश सत्ता किंवा शक्ती प्राप्त होते." - **ऑलिव्हर शेल्डन**
- "टेलरने कामगाराच्या प्रेरणा व भावनांकडे दुर्लक्ष केले आहे." - **मिस मेरी पार्कर फॉलेट**
- "टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा संबंध केवळ उत्पादनवाढीशी व नफ्याशी आहे." - **जे. डी. एच. कोल**

टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धान्तावर कितीही टीका होत असली तरी त्याच्या योगदानाकडे दुर्लक्ष करता येणार नाही.

टेलरचे योगदान-

१. टेलरचे शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे विचार क्रांतिकारक आहेत.

२. शास्त्रीय पद्धतीनुसार उत्पादन कार्यक्षमतेच्या वाढीमुळे संसाधनांचा अपव्यय टाळता आला.

३. संघटनेची तंत्रे, कौशल्य व कार्यपद्धतीचे प्रमाणीकरण केले.

४. कामगारांना कार्याच्या प्रमाणात मोबदला मिळू लागला.

५. कामगाराच्या कौशल्यात वाढ झाली व प्रशिक्षण उपलब्ध झाले.

६. लोकप्रशासनातील सिद्धान्तासाठी शास्त्रीय व्यवस्थापनाची संकल्पना महत्त्वाची ठरली.

टेलरने नवीन शास्त्रीय व्यवस्थापन पद्धती उदयास आणली. या व्यवस्थापन सिद्धान्तामध्ये तेव्हापासून ते आतापर्यंत अनेक परिवर्तने झाली. १९८० च्या दशकानंतर सार्वजनिक क्षेत्राच्या व्यवस्थापनाची गरज भासली. या नवीन शास्त्रीय व्यवस्थापन प्रवाहाला नव-टेलरवाद म्हणून संबोधले जात आहे. शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा जनक म्हणून टेलरला ओळखले जाते.

संघटनेचा वर्तनवादी दृष्टिकोन (एल्टन मेयो व इतर)
(Behavioral Approach of Organisation)

लोकप्रशासनातील पारंपरिक विचारांमधील दोष दाखविणारा सिद्धान्त म्हणजे वर्तनवादी दृष्टिकोन होय, वर्तनवादी अभ्यासाची सुरुवात मानसशास्त्रज्ञ जॉन वॅटसन यांनी १९२५ साली केली. काही विचारवंतांच्या मतानुसार १९३० मध्ये मेयोने सुरू केलेल्या मानवी संबंधांच्या चळवळीतून वर्तनवादाचा पुरस्कार केला गेला. प्रशासनशास्त्रात वर्तनवादी अभ्यासाला महत्त्वाचे स्थान देण्याचे श्रेय 'हर्बर्ट सायमन' यांना दिले. सायमनने १९४७ साली लिहिलेला 'प्रशासकीय वर्तन' या ग्रंथाने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक नवीन दिशा मिळाली.

वर्तनवाद म्हणजे वर्तनाच्या अभ्यासाचे केंद्र आणि संघटनेतील व्यक्तींची वागणूक होय. व्यक्ती संघटनेचा घटक असून ती कशी वागते याचा विचार वर्तनवादी दृष्टिकोनात केला जातो. संघटनेतील व्यक्तींचे परस्परसंबंध, विरोध व सहकार्य हे समग्रपणे समजून घेतल्याशिवाय संघटनेच्या कार्याचा अभ्यास करता येत नाही. हर्बर्ट सायमन, बैंक, बर्नार्ड, मॉस्लो, मॅक ग्रेगर, हर्जबर्ग व किस आगिरिस यांचे वर्तनवादी विचार पुढीलप्रमाणे

१. **हर्बर्ट सायमन :** पारंपरिक प्रशासनावरील सिद्धान्तावर टीका हर्बर्ट सायमनने केली आहे. सायमनने पारंपरिक सिद्धान्ताला 'म्हणी' (Proverb) म्हणून संबोधले आहे. पारंपरिक सिद्धान्त सर्वव्यापी ठरू शकत नाहीत. तर लोकप्रशासनाच्या संघटनेतील सर्वव्यापी सिद्धान्त मांडणीकरिता प्रशासनातील 'निर्णय प्रक्रियेचा अभ्यास अधिक महत्त्वाचा ठरेल असे सायमनने सांगितले आहे. संघटनेतील कामगारांचे वर्तन हे उद्दिष्टांना धरून असते. या उद्दिष्टाला अनुसरून सायमनने वर्तनाची संकल्पना सांगितली. वर्तनवादानुसार प्रत्येक कामगार समाधानकारक कार्य करू इच्छितो. कामगाराचा उद्देश अधिक काम करणे हा नसतो तेव्हा वस्तुस्थिती व आदर्श लक्षात घेऊन कामगारांच्या वर्तनाचा अभ्यास करावा लागतो.

२. **बॅक :** बॅक यांनी वर्तनवादी दृष्टिकोनातून विचार मांडले आहेत. यांच्या मते, “प्रत्येक व्यक्ती संघटनेतून स्वत:चा विकास साधू इच्छिते, तर संघटना व्यक्तीच्या माध्यमातून स्वत:चा विकास साधू इच्छिते." बॅकने एकीकरण प्रक्रिया' सांगितली. ही प्रक्रिया म्हणजे ज्या ठिकाणी व्यक्तीची उद्दिष्टे व संघटनेची उद्दिष्टे यांनी एकत्रित करून कार्य करणे होय.

३. **चेस्टर्ड बर्नार्ड:** संघटनेतील कामगारांनी केलेले काम व मिळणारे समाधान यात समतोल असावा लागतो. यासाठी बनार्ड यांनी समतोलाचा सिद्धान्त मांडला. बर्नार्डच्या मते संघटना वरिष्ठ-कनिष्ठ संबंधावर उभी राहते. संघटनेची कार्यक्षमता कर्मचाऱ्यांच्या समाधानावर अवलंबून असते. बर्नार्डच्या मते आर्थिक प्रेरकाप्रमाणे इतर प्रेरक महत्वाचे आहेत. अ) कामाच्या ठिकाणची परिस्थिती व वातावरण ब) व्यक्तीला कामात सहभागी करून घेणे.क) कामगारांतील संबंध समाधानकारक असावेत. ड) कामातून समाधान मिळाले पाहिजे. बर्नार्डच्या मते, कामगाराला चांगली वागणूक दिल्यावर ते कार्य चांगले करतात. जर त्यांना पशूसमान वागणूक दिली ते काम करणार नाहीत. संघटनेत चांगले नेतृत्व असल्यास कामगाराला उत्साह वाटतो. अशा प्रकारे वर्तनवादी मानवी संबंधातून संघटनेचा अभ्यास बर्नार्डनी केला आहे.

४. **अब्राहम मॉस्लो :** मॉस्लोनी गरजांचा पदसोपानक्रम सिद्धान्त वर्तनवादी विचारातून मांडला आहे. मानवी गरजांचा संबंध अभिप्रेरणेवर आधारित असतो. शारीरिक गरजा, सुरक्षात्मक गरजा, सामाजिक गरजा, सन्मानासंबंधी गरजा व आत्मविकासाची गरज अशा पाच गरजांतून मानवाला समाधान व अभिप्रेरणा मिळते असे सांगितले. अभिप्रेरणा सिद्धांताने वर्तनवादी सिद्धांतात भर घातली आहे.

५. **मॅक ग्रेगर :** मानवी वर्तनाचे विश्लेषण 'X' आणि 'Y सिद्धान्ताद्वारे केले आहे. x' सिद्धान्त मानवाचा नकारात्मक दृष्टिकोन आहे. तर Y सिद्धान्त मानवी वर्तनाचा सकारात्मक दृष्टिकोन आहे. या सिद्धान्ताने वर्तनवादी दृष्टिकोनात भर घातली आहे.

६. **फ्रेडरिक हर्जवर्ग :** मानवाला कार्यसमाधान मिळविण्यासाठी 'द्विघटक सिद्धांत' मांडला आहे. या सिद्धांतात आरोग्य व अभिप्रेरणा घटक सांगितले आहेत. द्विघटकाद्वारे वर्तनवादात योगदान दिले आहे.

७. **क्रिस मार्गिरिस :** संघटनेच्या जुन्या नियमात व्यक्तीच्या आकांक्षा पूर्ण होत नाहीत तेव्हा संघर्ष निर्माण होतो, कार्याचे विभाजन, नियंत्रण कक्षा व अधिकाराची एकता या तत्त्वांमुळे व्यक्तीची कल्पनाशक्ती मारली जाते याबाबत संघटनेच्या कामाबद्दल 'अपरिपक्वता व परिपक्वता सिद्धान्त' मांडला आहे.

वर्तनवादाची वैशिष्ट्ये

१. वर्तनवादी अभ्यासात संघटनेतील मानवी संबंधाच्या अभ्यासाला प्राथमिक स्वरूप दिले आहे. कारण व्यक्ती-व्यक्तींमधील संबंधातून त्याचे वर्तन निश्चित करता येते.

२. व्यक्तीच्या वर्तनात सातत्य व नियमितपणा असतो. नियमिततेचा उपयोग संशोधनात व प्रशासकीय कामकाजातही होतो.

३. व्यक्तीचे वर्तन कसे असावे या अगोदर व्यक्तीचे वर्तन कसे आहे हे शोधण्यावर वर्तनवादाचा अधिक भर असतो. व्यक्तीच्या वर्तनाचा व त्याच्या प्रशासनातील वास्तविक परिणामाचा अभ्यास हा दृष्टिकोन करतो.

४. व्यक्तीच्या वर्तनाचा सखोल अभ्यास करून प्रशासकीय सुविधांसाठी काही सिद्धान्त व अनुमानांची निर्मिती केली जाते.

५. वर्तनवादी अध्ययनातून अनुभव, निरीक्षण व मर्यादित प्रेरणा पद्धतीवर अवलंबून असतो.

वर्तनवादी दृष्टिकोनावरील टीका

१. वर्तनवादी सिद्धान्त सर्व प्रशासकीय क्रियांच्या विश्लेषणासाठी उपयुक्त ठरत नाही.

२. प्रशासकीय समस्यांचे आकलन होण्यासाठी मानवी मूल्यांचे मोजमाप करता येत नाही.

३. मानवी वर्तनाचे निरीक्षण व संकलन केलेली माहिती अचूक व योग्य असेल असे नाही.

४. प्रशासकीय वर्तन पूर्णपणे शास्त्रीय व शुद्ध स्वरूपाचे नसते.

५. मानवी वर्तनात नियमितता नसते.

संघटनेच्या वर्तनवादी सिद्धान्तावर टीका जरी करण्यात आली असली तरी वर्तनवादी सिद्धांताने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात मोलाची भर टाकली आहे. वर्तनवादी दृष्टिकोनामुळे प्रशासकीय प्रक्रियेतील मानवी संबंधाना महत्वाचे स्थान मिळाले आहे.

c) Marxian, Public Choice, Post-modern.

मार्क्सवादी दृष्टीकोन

मॅक्स वेबर याच्या अगोदर नोकरशाहीच्या स्वरूपासंबंधी चर्चा करणाऱ्या विचारवंतांपैकी कार्ल मार्क्स (१८१८-८३) हा एक महत्त्वाचा विचारवंत होय; परंतु त्याच्या विचारांत नोकरशाहीला मध्यवर्ती स्थान मिळाले नव्हते. कार्ल मार्क्स हा साम्यवादाचा

जनक म्हणून ओळखला जातो. त्याने साम्यवादी दृष्टिकोनातून त्या वेळच्या समाज-व्यवस्थेचे व अर्थव्यवस्थेचे स्वरूप स्पष्ट करण्याला विशेष महत्त्व दिले होते. स्वाभाविकच मार्क्सच्या लिखाणात ऐतिहासिक भौतिकवाद, भांडवलशाही व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये, त्या व्यवस्थेत तयार होणारे अंतर्विरोध, वर्गसंघर्ष, अतिरिक्त मूल्य, कामगार क्रांती व तिची अनिवार्यता इत्यादी गोष्टींना जास्त प्राधान्य मिळाले होते. त्याने नोकरशाहीसंबंधी मांडलेले विचार हे भांडवलशाही व्यवस्थेचे स्वरूप स्पष्ट करण्याच्या अनुषंगाने आलेले विचार होते. भांडवलशाही व्यवस्थेत नोकरशाही कोणत्या प्रकारची भूमिका पार पाडते, हे दाखवून देणे हा त्याच्या त्यासंबंधीच्या लिखाणाचा उद्देश होता.

वरिष्ठ वर्गाचे हितरक्षण

कार्ल मार्क्स असे समजतो की, नोकरशाहीदेखील राज्याप्रमाणेच शोषणाचे एक साधन आहे. समाजातील वरिष्ठ किंवा प्रभावशाली वर्ग आपले वर्चस्व प्रस्थापित करण्यासाठी नोकरशाहीचा एक हत्यार म्हणून वापर करीत असतो. हा वर्ग समाजातील इतर वर्गांवर नियंत्रण गाजविण्यासाठी नोकरशाहीचा वापर करीत असतो. मार्क्सच्या वर्गसंघर्षाच्या सिद्धांताप्रमाणे समाजात वरिष्ठ व कनिष्ठ वर्ग यांच्यात सतत संघर्ष चाललेला असतो. या संघर्षात वरिष्ठ वर्ग अनेक गोष्टींचा उपयोग आपले हितसंबंध सुरक्षित राखण्यासाठी करून घेत असतो. राज्य हे वरिष्ठ वर्गाच्या हाती असलेले एक महत्त्वाचे साधन होय. धर्म, सांस्कृतिक प्रतीके या गोष्टीही वरिष्ठ वर्गाच्या हितसंबंधांच्या रक्षणासाठी उपयोगात आणल्या जातात.

नोकरशाही हेदेखील बरिष्ठ वर्गाच्या हाताशी असलेले असेच एक महत्त्वाचे साधन होय, नोकरशाहीच्या मदतीने समाजातील वरिष्ठ वर्ग समाजजीवनावरील आपले वर्चस्व अबाधित राखण्याचा प्रयत्न करतो.

विशेष ज्ञानाचा अभाव

जर्मन तत्त्ववेत्ता होल याने नोकरशाही ही राज्य व नागरी समाज यांमधील सेतू असते, असे म्हटले होते, त्याच्या मते, नोकरशाहीच्या माध्यमातून राज्यातील विशिष्ट हितसंबंधांचे सामान्य हितसंबंधांत रूपांतर केले जाते. नोकरशाहीला समाजाच्या हितसंबंधीची अंतर्दृष्टी असते; त्यामुळे राज्यातील नागरिकांच्या कल्याणाचे कार्य तिच्यामार्फत केले जाते. होलची नोकरशाहीसंबंधीची वरील मते मार्क्सला अर्थातच मान्य नव्हती. नोकरशाहीकडे कसलेही विशेष ज्ञान नसते; तसेच नागरिकांच्या किंवा समाजाच्या प्रश्नांविषयी तिला फारशी माहिती नसते, असे मार्क्सचे म्हणणे होते. तो असे सांगतो की, नौकरशाहीच्या विशिष्ट रचनेमुळे तिला कोणत्याही प्रश्नाचे खरे स्वरूप लक्षात येत नाही. नोकाशाही यंत्रणेत वरिष्ठ पदांवर काम करणाऱ्या पदाधिकाऱ्यांना विशिष्ट गोष्टींची जाण नसते आणि कनिष्ठ पदांवर काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांना सामान्य तत्त्वांची माहिती नसते. साहजिकच, दोघांनाही परिस्थितीचे संपूर्ण आकलन कधीच होत नाही.

विवेकशीलतेचा अभाव

मार्क्सच्या मते, नोकरशाहीच्या ठिकाणी विवेकशीलतेचा अभाव असतो. नोकरशाही यंत्रणेची रचना अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वावर झालेली असते. अशा प्रकारच्या रचनेतून ज्ञानाचीही क्रमाचना तयार होते. म्हणजे संघटनेतील पदरचनेच्या वेगवेगळ्या टप्प्यात ज्ञान व माहिती यांचेही विभाजन होते. अशा स्थितीत परिस्थितीचे संपूर्ण आकलन किंवा संपूर्ण ज्ञान तिला कधीच होत नाही. नोकरशाही विवेकशीलतेची मक्तेदारी स्वत:कडे असल्याचे समजत असली तरी, वस्तुस्थिती मात्र नेमकी त्याच्या उलट असते. नोकरशाही स्वत:च्या सोयीप्रमाणे परिस्थितीचा अर्थ लावते; त्यामुळे ती वास्तवतेपासून नेहमी दूरच असते.

गोपनीयतेला प्राधान्य

नौकरशाहीच्या आणखी एका वैशिष्ट्यावर मार्क्सने टीका केली आहे. त्याच्या मते, नोकरशाही आपले दोष व उणिवा लपविण्यासाठी गोपनीयतेचा आधार घेते. ती ज्ञानाचे रूपांतर गोपनीयतेत आणि क्षमतेचे रूपांतर गूढतेत करते. तिचा सर्व कारभार गोपनीयतेच्या आवरणा खाली झाकलेला असतो. नोकरशाही यंत्रणेतील वरिष्ठ पदाधिकारी आपापल्या हाताखालील कर्मचाऱ्यांनाही गोपनीयतेच्या नावाखाली सर्व माहिती देत नाहीत. संघटनेतील कनिष्ठ सेवकही सामान्य जनतेपासून अशाच प्रकारे माहिती लपवून ठेवतात. परिणामी, नोकरशाहीला एखाद्या बंदिस्त किल्ल्यासारखे स्वरूप प्राप्त होते.

नोकरशाही वृत्ती

मार्क्स आणखी असे म्हणतो की, नोकरशाही स्वत:ला राज्याच्या इच्छेचे प्रतीक समजते. राज्याची उद्दिष्टे साकार करणारी यंत्रणा, अशा प्रकारची स्वत:ची प्रतिमाही तयार करते. त्यातून राज्याच्या उद्दिष्टांना उदात्तता प्राप्त करून देण्याचा तिचा प्रयत्न असतो. राज्य व

नोकरशाही हे दोन्हीही खरे तर समाजाच्या एका विशिष्ट वर्गाच्या हितसंबंधांचे रक्षण करण्याची कामगिरी बजावित असतात; परंतु समाजाच्या सर्व घटकांच्या हिताची काळजी आपण घेत असल्याचा नोकरशाहीचा दावा असतो. त्यायोगे राज्यसंस्था अनिवार्य व विवेकी असल्याचे सिद्ध करण्याचा तिचा प्रयत्न असतो. सत्तेची पूजा बांधण्याच्या नोकरशाही मनोवृत्तीचे दर्शनही यातून होते. आपल्या वरिष्ठांच्या आज्ञांचे निमूटपणे पालन करण्याला नोकरशाही यंत्रणेतील प्रत्येक घटक महत्त्व देत असतो. साहजिकच, लोकांच्या समस्यांबाबत ही यंत्रणा सदैव उदासीन वृत्ती धारण करते. अशा प्रकारे नोकरशाही लोकांपासून आणि वास्तव परिस्थितीपासून पूर्णपणे अलिप्त राहते.

नोकरशाही सिद्धान्ताचे परीक्षण

आपण प्रारंभीच स्पष्ट केल्याप्रमाणे मार्क्सने नोकरशाहीचे शास्त्रीय पद्धतीने मूल्यमापन केले असले तरी, त्याच्या तत्त्वज्ञानात नोकरशाहीच्या विश्लेषणाला मध्यवर्ती स्थान लाभले नव्हते. राज्यसंस्थेचा एक अविभाज्य घटक म्हणून नोकरशाहीच्या भूमिकेची जितकी दखल घेणे त्याला आवश्यक वाटले तेवढ्यापुरते त्याने तिला महत्त्व दिले. दुसरी गोष्ट म्हणजे, नोकरशाही विषयीचे त्याचे विचार विखुरलेल्या स्वरूपात आहेत. वेगवेगळ्या संदर्भात आवश्यकता भासली तसे त्याने हे विचार मांडले आहेत; त्यामुळे लोक प्रशासनाच्या अभ्यासकांनी नोकरशाही विषयीच्या मार्क्सच्या विचारांकडे आतापर्यंत फारसे गांभीर्याने पाहिले असल्याचे दिसत नाही. परंतु, नोकरशाहीच्या स्वरूपाबाबत मॅक्स वेबरच्याही अगोदर कार्ल मार्क्सने चर्चा केली होती याची नोंद घेणे आवश्यक ठरते. नोकरशाहीसंबंधीचे त्याचे विचार हे अर्थातच त्याच्या साम्यवादी तत्त्वज्ञानाचा एक भाग आहेत. त्याने भांडवलशाही व्यवस्थेचे आणि त्या व्यवस्थेमधील राज्याच्या भूमिकेचे जे विश्लेषण केले आहे त्याला अनुसरून नोकरशाहीविषयी विचार मांडले आहेत.

रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोण (Structural Functional Approach) :

आधुनिक काळात लोकप्रशासनणास्त्राचा अभ्यास करताना रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोण स्वीकारला जातो. प्रशासनासाठी रचना, संघटना किंवा यंत्रणा निर्माण करावी लागते. कार्याच्या स्वरूपावरून विशिष्ट रचना किंवा संघटना निर्माण केली जाते. सामान्यत: प्रत्येक सार्वजनिक कार्यासाठी संघटना उभारलेली असते. शासकीय खाती, महामंडळे, स्वतंत्र मंडळे यांची प्रत्येकी स्वतंत्र संघटना असते. उदा. शिक्षण, संरक्षण, रेल्वे, पोलिस अशा खात्यांची रचना त्यांच्या कार्याच्या स्वरूपावरून केली जाते. खात्याच्या संघटनेत विभाग, उपविभाग पाडून अधिकार व कार्ये यांचे वाटप केलेले असते. तसेच लोकप्रशासनासाठी निर्माण केलेल्या संघटना परस्परांवर प्रभाव पाडत असतात. विविध खात्यांच्या परम्पर सहकार्यातून प्रशासनाचे कार्य चालते. अशाप्रकारे रचना आणि कार्य यांचा परस्परसंबंध विचारात घेऊन काही आधुनिक विचारवंतांनी लोकप्रशासनाचा अभ्यास केलेला आहे. प्रो. आल्मंड, प्रो. रिग्ज, रॉबर्ट मर्टन, डेव्हिड ॲप्टर, टॉलकॉट पार्सन्स इत्यादी विचारवंतांनी रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोण स्वीकारून लोकप्रशासनशास्त्राचे विश्लेषण केलेले आहे. समाजात राज्यसंस्थेला विविध स्वरूपाची कार्ये करावी लागतात. अर्थात त्या कार्यांच्या अनुरोधाने आणि परिस्थितीचा विचार करून प्रशासकीय यंत्रणा उभाराव्या लागतात आणि आर्थिक,

सामाजिक, राजकीय अशा स्वरूपाच्या संघटना निर्माण कराव्या लागतात. या सर्व संघटनांचा अभ्यास लोकप्रशासनात केला जातो.

लोकप्रशासनाचा अभ्यास करताना मूर्त आणि अमूर्त अशा दोन प्रकारच्या रचनांचा विचार करावा लागतो. सरकारी खाती, संघटना, विभाग, मंडळे इत्यादी रचना मूर्त स्वरूपाच्या होत. सत्ता, प्रभाव, अधिमान्यता, आदेश अशा स्वरूपाचा अभ्यास अमूर्त स्वरूपाचा मानला जातो. प्रभाव, कार्यक्षमता, प्रशासकीय कौशल्य अशा अमूर्त घटकांचा अभ्यास लोकप्रशासनात केला जातो, राज्याची जी प्रशासकीय व्यवस्था असते तिचे विश्लेषण लोकप्रशासनात केले जाते. त्यामुळे त्यास व्यवस्थावादी विश्लेषण असे संबोधले जाते. एखादा विशिष्ट हेतू साध्य करण्यासाठी विशिष्ट यंत्रणा किंवा व्यवस्था निर्माण केली जाते. संघटनेत विभाग, उपविभाग पाडून त्यांच्यात कार्याचे (अधिकाराचे) विभाजन केले जाते. त्या विभागात आंतरसंबंध प्रस्थापित करून त्यांच्यात सहकार्य, समन्वय साधला जातो. अशाप्रकारे प्रशासनात रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोण स्वीकारला जातो. उदा. शिक्षण खाते हे जनतेला शिक्षण देण या हेतूने निर्माण केले जाते. शिक्षणाचा हेतू सफल होण्यासाठी शिक्षण देण्याचे कार्य कोणत्या प्रकारे देता येईल याचा विचार करून या खात्यात विभाग, उपविभाग पाडले जातात. शिक्षण खात्याचा आरोग्य खाते, अर्थ खाते अशा खात्यांशी संबंध येतो.

थोडक्यात, रचना आणि कार्य यांच्या परस्पर संबंधांतून प्रशासकीय यंत्रणा निर्माण केली जाते. अशाप्रकारे लोकप्रशासनात रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोण स्वीकारून विविध प्रशासकीय संघटनांचे (व्यवस्थांचे) मूल्यांकन केले जाते.

लोकप्रशासनाच्या रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोणाबाबत विचारवंतात एकमत आढळल नाही. प्रो. रिग्ज यांनी प्रशासकीय व्यवस्थेची पाच मूलभूत कार्ये सांगितलेली आहेत. १) राजकीय, २) आर्थिक, ३) सामाजिक, ४) रचनात्मक आणि ५) प्रतिकात्मक अशी पाच कार्ये प्रत्येक समाजात आढळतात. रिग्जने कृषक समाज व औद्योगिक समाज यांच्या कार्याचा तुलनात्मक अभ्यास करून रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोण स्पष्ट केला आहे.

प्रत्येक समाजात (संघटनेत) रचना आणि कार्य यांचा परस्परसंबंध असतो. एखाद्या यंत्राची जशी रचना असते तशी रचना प्रत्येक संघटनेत आढळते. यंत्रामध्ये विविध सुटे भर विशिष्ट पद्धतीने जोडलेले असतात. अशा विविध सुट्या भागांची जी संपूर्ण रचना (रूप) तयार होते तिला व्यवस्था म्हटले जाते. संघटनेतही विविध घटक, विभाग विशिष्ट पटते रचनाबद्ध असतात. यंत्राचे कार्य जसे परस्परसंबंध आणि परस्पर सहकार्य याद्वारे चाल त्याप्रमाणेच प्रत्येक संघटनेचे (समाजाचे) कार्य परस्पर संबंधातून, परस्पर सहकार्यातून चालले सामान्यत: प्रत्येक व्यवस्थेत पुढील वैशिष्ट्ये आढळतात.

१. प्रत्येक संघटनेची रचना ही तिच्या उद्देशानुसार तयार केली जाते.

२. संघटनेच्या व्यवस्थेतील प्रत्येक घटक आपले विशिष्ट स्वरूपाचे कार्य को असतो. सर्व घटकांच्या कार्यामळे व्यवस्थेची यंत्रणा गतिशील बनते. त्यामुळे व्यवस्थेचा उद्देश सफल होतो.

३. संघटनेच्या रचनेतील विविध घटकांत परस्परसंबंध असतात. प्रत्येक घटक परस्परसंबंध आणि परस्पर पूरकता यांचा विचार करून ठरावीक मर्यादेत कार्य करीत असतो.

प्रत्येक संघटनेच्या रचनेत (व्यवस्थेत) कार्यक्षमता, परिणामकारकता आणि गुणकारता आढळून येते. या तिन्ही लक्षणावरून त्या व्यवस्थेचे मूल्यांकन करता येते. आधुनिक समाजव्यवस्थेत रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोणाचे महत्त्व आणि आवश्यकता वाढलेली आहे. लोकप्रशासनशास्त्रात रचनात्मक कार्यवादी दृष्टिकोणाचे महत्त्व अनन्यसाधारण असे आहे.

लोकनिवड दृष्टीकोन (Public Choice Approach)

१९६० दशका अखेर लोकप्रशासनात लोकनिवड दृष्टीकोन अस्तित्वात आला. पूर्वी लोकसेवेची कार्ये लोकप्रशासनच करित असे. त्यामुळे लोकप्रशासनाचा एकाधिकार निर्माण झाला. सामान्य जनतेला सेवेबाबत पर्याय उपलब्ध त्यामुळे नव्हता. याच गरजेतून लोकनिवड दृष्टीकोनाचा जन्म झाला.लोकप्रशासनाप्रमाणेच जनसेवेची कार्ये करणाऱ्या इतरही संस्था असाव्यात कारण लोकांना सर्वोत्तम व दर्जेदार सेवा देणाऱ्या संस्थेची निवड करता येईल. तसेच लोकप्रशासन व इतर संस्थांमध्ये निकोप स्पर्धा निर्माण होऊन जनसेवेचा दर्जा सुधारेल व लोकांना मनपसंत सेवा मिळू शकेल. शासनाने व शासकीय संस्थांनी नागरिकांच्या इच्छेनुसार कार्य करावे हा लोकनिवड दृष्टीकोनाचा मूळ आधार आहे.या सिध्दांतामुळे नोकरशाहीतील अपप्रवृत्तीला आळा बसेल. लोकप्रशासनाचा एकाधिकार संपेल, सार्वजनिक वित्ताची उधळपट्टी थांबेल.

खाजगी सेवांना महत्त्व प्राप्त होईल लोकसेवेत जनसहभाग वाढेल, लोकशाही तत्त्वांचे पालन होईल, लोकनिवड दृष्टीकोनात वरील अनेक चांगल्या बाबी असल्यामुळे लोकप्रशासनातील एक आधुनिक दृष्टीकोन म्हणून मान्यता पावत व्हिन्सेन्ट ऑस्ट्रोमला लोकनिवड दृष्टीकोनाचा मुख्यप्रवर्तक मानले जाते. त्याने "The Intellectual Crisis In American Public Administration' या ग्रंथात नोकरशाहीच्या पारंपारिक सिध्दांताऐवजी लोकशाही प्रशासनावर भर दिला आहे. बुशनेन, डॉन्स, ओल्सन, टुलोक, मिरचेल, विलियम निस्कानेन, ओपन हायमर. इ. विचारवंत लोकनिवड दृष्टीकोनाचे समर्थक मानले जातात.

लोकनिवड दृष्टीकोनाची वैशिष्ट्ये (Features of Public Choice Apploach)

लोकनिवड दृष्टीकोन हा नोकरशाहीतील एकाधिकार व पदसोपानाचा पर्यायी दृष्टीकोन आहे. नोकरशाहीत सुधारणा घडवून आणणारा व शासनाचा आकार कमी करणारा हा दृष्टीकोन आहे. या दृष्टीकोनाच्या माध्यमातून शासनाच्या अनेक कार्याचे खाजगीकरण करून कार्यक्षमता वाढीवर भर दिला जातो. तसेच लोकसहभाग व लोकांची निवड यालाही प्रोत्साहन दिले जाते. लोकनिवड दृष्टीकोन हा बाजारसमर्थक असून सामान्य जनतेला सेवेसंबंधी अनेक पर्याय उपलब्ध करून देत असतो. सामान्य जनतेला सेवा घेताना अनेक पर्याय उपलब्ध असले पाहिजेत. यासाठी शासनाला प्रोत्साहन दिले जाते. सामान्य जनतेपुढे सेवाप्राप्तीसाठी अनेक संघटनात्मक पर्याय असावेत लोक प्रशासनाच्या एकाधिकारामुळे अकार्यक्षमता, कार्यविलंब व भ्रष्टाचार इ. सारखे दोष निर्माण होतात. त्यामुळे लोकांना अपेक्षेप्रमाणे सेवाप्राप्त होत नाहीत. म्हणूनच लोकनिवड दृष्टीकोनाचे समर्थन केले जाते.

लोकनिवड दृष्टीकोनाची पुढील काही वैशिष्ट्ये सांगता येतात.

१) लोकनिवड दृष्टीकोन हा नोकरशाही विरोधी दृष्टीकोन आहे.

२) सार्वजनिक सेवा देणाऱ्या संस्थेच्या एकाधिकाराऐवजी लोकसेवा देणाऱ्या अनेक संस्था असाव्यात याचे समर्थन दृष्टीकोन करतो.

३) लोकनिवड दृष्टीकोन हा नोकरशाहीच्या एकाधिकाराला दिलेले आव्हान अथवा पर्याय आहे. त्यामुळे लोकसेवा करणाऱ्या नोकरवर्गात परिवर्तन व कार्यक्षमता निर्माण होईल.

४) लोकप्रशासनाच्या प्रतिस्पर्धी संघटनांना प्रोत्साहन देणारा दृष्टीकोन आहे.

५) लोकसेवेची पूर्तता करताना निर्माण होणाऱ्या समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी आर्थिक तत्वावर अधिक भर देणारा सिध्दांत आहे.

६) हा दृष्टीकोन निर्णयप्रक्रिया, विकेंद्रीकरण आणि प्रशासनात लोकसहभागाला महत्त्व देणारा आहे.

७) खाजगी संस्थांना महत्त्व देणारा हा सिध्दांत आहे.

मूल्यमापन (Evaluation)

२० व्या शतकाच्या शेवटच्या दशकात सर्वजनिक क्षेत्राचा संकोच होत गेला व खाजगी क्षेत्राचा मात्र अधिकाधिक विस्तार होत गेला. लोकनिवड सिध्दांताच्या प्रभावामुळे खाजगी क्षेत्रातील व्यवस्थापकीय तंत्रे आणि तत्त्वांचा लोकप्रशासनातही अवलंब करण्यात येऊ लागला. लोकनिवड दृष्टीकोनानुसार बाजारात सेवा देणाऱ्या अनेक संस्था असतील खाजगी संस्थांच्या तुलनेत सार्वजनिक सस्थांच्या सेवा कमी दर्जाच्या असतील तर लोक त्यांचा लाभ अल्प प्रमाणात घेतील. कडव्या स्पर्धेमुळे सार्वजनिक क्षेत्राचे अस्तित्त्व संपुष्टात आल्यास गरीब जनतेला खाजगी संस्थांच्या महागड्या सेवा प्राप्त करणे आर्थिकदृष्ट्या परवडणार नाही. लोकनिवड दृष्टीकोनात स्वहिताला, स्वार्थाला विशेष महत्त्व दिले आहे. मात्र हर्बर्ट सायमन म्हणतो की, व्यक्तीचा प्रत्येक निर्णय हा स्वार्थप्रेरित नसतो. अंशत: का होईना व्यक्तीच्या निष्ठा कुटूंब, समाज व राज्याप्रती असतात. त्यामुळे व्यक्तीचा निर्णय पूर्णत: स्वार्थकेंद्रित असत नाही. २० व्या शतकाच्या उतरार्धात लोकनिवड दृष्टीकोन अतिशय समर्थ स्वरूपात उभा राहिला. या दृष्टीकोनाद्वारे शासन आणि नोकरशाही यांच्या एकाधिकाराला आव्हान देऊन बाजारव्यवस्थेचे समर्थन करण्यात आले. सार्वजनिक क्षेत्रातील अभिकरणांना अनिच्छेनेच का होईना बाजारातील स्पर्धेमध्ये उडी घ्यावी लागली. त्यामुळे लोकसेवेच्या मापदंडात व दर्जात सुधारणा होऊलागली व लोकप्रशासनात विकेंद्रीकरण आणि लोकसहभाग वाढीस लागला.

उत्तरआधुनिक दृष्टिकोण (Post Modern Approach)

१९७० साली उत्तरआधुनिक दृष्टिकोणातून प्रशासकीय वर्तनाचा अभ्यास सुरू झाला. प्रो. डेव्हिड इंस्टन यांनी उत्तरआधुनिक वादाचा पुरस्कार केला. पारंपरिक वर्तनवादी दृष्टिकोणातीली-उणिवा दूर करण्याच्या उद्देशाने उत्तर उत्तरआधुनिक वादी क्रांती सुरू झाली. मायकेल ऑकशॉट प्रो. हेन्डरसन, लिओस्ट्रास, एरिक व्होजेलिन, मेलफोर्ड, बाड जोव्हेनील

इत्यादी विचारवंतांनी उत्तरआधुनिक वादी दृष्टिकोण मांडला, वर्तनवाद हा उद्देशहीन, रूढिवादी आणि सिद्धांतवादी असल्यामुळे प्रशासनात त्याची व्यावहारिक उपयुक्तता फारच कमी आहे असे उत्तरआधुनिक वाद्यांचे मत आहे. प्रो. हेंडरसन यांनी आपल्या Emerging Systhesis in Public Administration या ग्रंथात असे मत मांडले आहे की, प्रशासकीय वर्तनाची परंपरावादी दृष्टी हा बाट (Thesis) असून वर्तनवाद हा प्रतिवाद (Anti-Thesis) आहे आणि उत्तर उत्तरआधुनिक वाद हा त्याचा सुसंवाद (Synthesis) आहे. प्रो. डेव्हिड ईस्टन यांना उत्तरआधुनिक वादाचा जनक असे संबोधले जाते. त्यांच्या मते, वर्तनवादी दृष्टिकोणात पुढील उपायाद्वारे सुधारणा घडून आणता येतात.

१. प्रशासकीय वर्तनाच्या संशोधन तंत्रापेक्षा त्या संशोधनाचा हेतू स्पष्ट अर्थपूर्ण असला पाहिजे. असे संशोधन हे महत्त्वाच्या सामाजिक प्रश्नांच्या संदर्भात झाले पाहिजे. संशोधन हे अधिक अर्थपूर्ण, स्पष्ट, प्रसंगोचित असावे.

२. उत्तरआधुनिकवादी संशोधकाने स्थैर्यापेक्षा परिवर्तनावर अधिक भर द्यावा. संशोधकाने स्थितिप्रिय, रूढिप्रिय न बनता वस्तुनिष्ठ दृष्टिकोण स्वीकारावा. निष्पक्षपातीपणे, वस्तुनिष्ठतेने संशोधन करून तटस्थ वृत्तीने निष्कर्ष काढावेत. निष्कर्ष काढताना स्वत:ची मते त्या संशोधनात घालू नयेत.

३. संशोधकाने मानवाच्या खऱ्या गरजांचे संकलन करून मानवहिताच्या दृष्टीने निष्कर्ष काढावेत. प्राप्त, सद्य परिस्थितीला अनुकूल व उपयुक्त असणाऱ्या मूल्यांचा, उद्दिष्टांचा विचार करून संशोधन करावे.

४. उत्तरआधुनिक वादी संशोधकाने सामाजिक शास्त्रांचा परस्परसंबंध विचारात घेऊन मानवाच्या प्रशासकीय वर्तनाची भूमिका व कारणमीमांसा स्पष्ट करावी. संशोधकाने व्यवहारवादी दृष्टिकोणातून प्रशासकीय वर्तनाचे संशोधन करावे.

५. मानवी वर्तनाची पार्श्वभूमी ही हिमनगासारखी असते. वर्तनाची कारणमीमांसा करताना व्यक्ती पूर्णपणे माहिती देऊ शकत नाही. प्रशासकीय वर्तनातील चुकीच्या गोष्टींची कारणमीमांसा अपूर्ण, अयोग्य असू शकते. हिमनगाचा १/८ भाग स्पष्टपणे दिसतो परंतु बाकीचा ७/८ भाग अदृश्य असतो. तसेच काहीसे वर्तनाच्या कारणमीमांसेबाबत घडते. उदा. भ्रष्टाचारी प्रशासक संशोधकाला त्याच्या गैरवर्तनाची पूर्ण कारणे देणार नाही किंवा चुकीची माहिती देण्यासही कचरणार नाही.

६. संशोधकांचे संशोधन कार्य पोस्टमार्टम (शवचिकित्सा) सारखे असू नये. मानवी वर्तनाच्या संशोधनातून जे निष्कर्ष काढले जातील ते समाजाला उपयुक्त असावेत. प्राप्त परिस्थितीला उपयुक्त असणाऱ्या मूल्यांचा, उद्दिष्टांचा विचार करून संशोधकाने निष्कर्ष काढले पाहिजेत. संशोधकाने मूल्य परिक्षणाबरोबर सत्यशोधन करावे.

७. वर्तनवाद्यांनी महत्त्वाच्या प्रशासकीय, राजकीय घडामोडी आणि समस्यांकडे दुर्लक्ष करता कामा नये. कमी महत्त्वाच्या गोष्टींवर संशोधन न करता महत्त्वाच्या गोष्टींचे संशोधन केले पाहिजे.

अशाप्रकारे उत्तरआधुनिक वादी विचारवंतांनी वर्तनवादातील उणिवा दूर करण्याचा प्रयत्न केलेला असला तरी त्यांचा हा प्रयत्न काहीसा अपूर्ण, अस्पष्ट वाटतो. कारण उत्तरआधुनिक वाद्यांनी वर्तनवादाची आमूलाग्र चिकित्सा करून अंतिम निष्कर्ष काढलेले नाहीत. तसेच वर्तनवादातील सर्व दोषांचे निराकरण उत्तरआधुनिक वादात घडून आलेले नाही. मूल्य परिक्षणाच्या अगोदर सत्यशोधन करावे असे उत्तरवर्तनवादाचे मत आहे परंतु सरशोधन कसे आणि कोणते करावे याबाबत स्पष्ट व निसंदिग्ध विश्लेषण आढळत नाही. अशाप्रकारे उत्तरआधुनिक वादावर काही प्रमाणात टीका होत असली तरीही उत्तरवर्तनवादी क्रांतीने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक नवी दिशा देण्याचा प्रयत्न केलेला आहे हे मान्य करावे लागेल. वर्तनवादी दृष्टिकोणात सुधारणा घडवून ते संशोधन अधिक वास्तववादी, समाजाभिमुख व उपयुक्त कसे ठरेल या विषयीची उत्तरआधुनिक वाद्यांची भूमिका अधिक सयुक्तिक व मोलाची वाटते.

❄❄❄❄❄❄❄

३

प्रशासकीय उत्तरदायित्व व पारदर्शकता

घटक रचना:

३.१ उद्दिष्टे

३.२ प्रशासकीय उत्तरदायित्व

३.३ लोक प्रशासनावरील कायदे मंडळाचे नियंत्रण

३.४ लोक प्रशासनावरील कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण

३.५ लोक प्रशासनावरील न्यायपालिकेचे नियंत्रण

३.६ लोकपाल व लोकायुक्त

३.७ भारतातील लोकपाल

३.८ महाराष्ट्रातील लोकायुक्त

३.९ लोकपालपदाची सद्यस्थिती

३.१० ई-शासन

३.११ माहितीचा अधिकार कायदा

३.१२ नागरी समाजाची भूमिका

३.१३ नागरिकांची सनद

३.१४ सारांश

३.१५ आपण काय शिकलो

३.१६ संदर्भ सूची

३.१ उद्दिष्टे

लोकशाही शासन व्यवस्थेत लोकप्रशासना संदर्भात उत्तरदायित्व व पारदर्शकता या घटकांना महत्वाचे स्थान मिळालेले दिसते. प्रशासकीय उत्तरदायित्वाची संकल्पना ही प्रामुख्याने लोकशाही शासन व्यवस्थेच्या विकासाबरोबर विस्तारत गेली तर प्रशासकीय पारदर्शकता तंत्रज्ञानातील क्रांतीमुळे अधिक सहज झालेली दिसते. लोकप्रशासनाचे उत्तरदायित्व कोणत्या घटकाप्रत व किती प्रमाणात असते हे त्या शासन व्यवस्थेच्या स्वरूपावर अवलंबून असते. प्रशासनातील वरिष्ठ अधिकाऱ्याने सोपविलेले काम पूर्ण करण्याची जबाबदारी पार पाडण्याचे कर्मचाऱ्याचे नैतिक कर्तव्य म्हणजे उत्तरदायित्व होय. लोकशाही शासन व्यवस्थेत एका सत्तेवर दुसरी सत्ता नियंत्रण करते, तर दुसऱ्या सत्तेवर तिसरी एखादी सत्ता नियंत्रण करते. यातून लोकशाही शासन व्यवस्थेत सत्तेवर एकमेकांचा अंकुश एकमेकांवर ठेवण्याची व्यवस्था असते. यातूनच खऱ्या अर्थाने जबाबदारी व उत्तरदायित्वाची संकल्पना निर्माण होते.

लोकशाहीच्या प्रक्रियेबरोबर शासन व प्रशासन व्यवहारातील गुप्ततेच्या तत्वाविरोधी जनमत ज्या प्रमाणात संघटित झाले त्या प्रमाणात प्रशासकीय पारदर्शकतेकरीता जनमताचा रेटा वाढत गेला. त्यातून नागरिकांच्या प्रति प्रशासकीय उत्तरदायित्वाची प्रक्रिया अधिक प्रमाणात विकसित होत गेली. प्रशासकीय भ्रष्टाचारासारख्या अपप्रवृत्तींना आळा घालणे हाही एक हेतू त्यामागे होता. त्यातून लोकपाल, लोकायुक्त, माहितीचा अधिकार, नागरिकांची सनद यासारख्या घटकांना – व्यवस्थाना कार्यान्वित करण्याचा आग्रह जनआंदोलनातून पुढे आला. या सर्वांचा प्रभाव एकून लोक प्रशासनावर पडलेला दिसतो. त्यादृष्टीने या प्रकरणात लोकप्रशासन शास्त्रातील प्रशासकीय उत्तरदायित्वाची संकल्पना, त्यावर संसदीय, कार्यकारी व न्याय मंडळाचे असणारे नियंत्रण, लोकपाल, माहितीचा अधिकार, नागरिकाची सनद, नागरी समाजाची भूमिका व ई-प्रशासन या घटकांची मांडणी करण्यात आली आहे. ज्यामधून लोकप्रशासनातील प्रशासकीय उत्तरदायित्व व पारदर्शकता या घटकांचे आपले अवलोकन अधिक व्यापक व समृद्ध होईल अशी अपेक्षा आहे

३.२ प्रशासकीय उत्तरदायित्व

लोकशाही शासन व्यवस्थेत प्रशासनास दुय्यम स्थान प्रदान केलेले असते. त्यामुळे प्रशासनास निरंकुशपणे आपल्या अधिकारावर कार्याची अंमलबजावणी करता येवू शकत नाही. प्रशासनावर येणारे कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्याय मंडळ, व्यावसायिक संघटना अश्या विविध घटकांकडून प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष नियंत्रण प्रस्थापित केले जाते. अधिकार प्रदान प्रक्रियेत या द्रष्टीने उत्तरदायित्व हा एक अविभाज्य घटक मानला जातो. त्याशिवाय अधिकार प्रदान प्रक्रिया पूर्णत्वाला जाऊ शकत नाही. यादृष्टीने लोकप्रशासन शास्त्रात प्रशासकीय उत्तरदायित्वाचा अभ्यास करणे महत्त्वाचे ठरते.

<u>प्रशासकीय उत्तरदायित्व अर्थ व व्याख्या</u>

प्रशासकीय उत्तरदायित्व ही संकल्पना पुढील काही व्याख्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. **फिफनर:** “जबाबदारीचे औपचारिक आणि निश्चित स्थान म्हणजे उत्तरदायित्व होय. ”

२. **डेन्हील व फिले:** “प्रशासनाने आपली जबाबदारी कशी पार पाडली व त्याकरीता अधिकार कसे प्रदान झाले याचे एकत्रीकरण म्हणजे प्रशासकीय उत्तरदायित्व होय.”

३. **मॅकफारलॅंड :** “प्रशासनातील वरिष्ठ अधिकाऱ्याने सोपवलेले काम पूर्ण करण्याची जबाबदारी पार पाडण्याचे कर्मचाऱ्याचे नैतिक कर्तव्य म्हणजे उत्तरदायित्व होय.”

<u>लोकप्रशासनावरील नियंत्रण</u>

लोक प्रशासनावरील नियंत्रण ही संकल्पना पुढील व्याख्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. **जॉर्ज टेरी:** "नियंत्रण म्हणजे काय चालले आहे ते म्हणजेच उद्दिष्टांची पूर्तता होते की नाही ते बघून ठरवणे, नियंत्रण म्हणजे कामगिरीचे मूल्यमापन करणे व ठरवलेल्या योजनेनुसार कामगिरी नसल्यास दोषसुधारक उपाय अवलंबिणे"

२. **कुन्टस व ओ' डोनेल:** "घटनांना योजनांनुसार जुळवून घेण्यास भाग पाडणे म्हणजे नियंत्रण होय"

<u>लोकप्रशासनावरील नियंत्रणाचे प्रकार</u>

लोक प्रशासनावरील नियंत्रणाचे प्रामुख्याने दोन प्रकारात वर्गीकरण केले जाते. एक म्हणजे अंतर्गत नियंत्रण ज्यात प्रामुख्याने अंदाजपत्रकीय व्यवस्था, सेवक व्यवस्थापन, दक्षता सर्वे, प्रशासकीय मानके, प्रशासकीय नेतृत्व, अधिकार परंपरा, चौकशी व तपासणी आणि वार्षिक गुप्तता अहवाल सारख्या घटकांचा समावेश होतो. तर दुसरा प्रकार म्हणजे बाह्य नियंत्रण ज्यामध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्याय मंडळ व नागरिक यांचा अंतर्भाव होतो. यातील बाह्य नियंत्रणाचा लोक प्रशासनाच्या या दृष्टिकोनातून अभ्यास करणे या घटकाच्या दृष्टीने महत्त्वाचे आहे.

३.३ लोक प्रशासनावरील कायदेमंडळाचे नियंत्रण

लोकशाही शासन व्यवस्थेत देशाकरता कायदे करण्याची सर्वश्रेष्ठ सत्ता कायदेमंडळाकडे निहित असते. कायदेमंडळ हे जनतेचे प्रतिनिधित्व करत असल्यामुळे जनतेचे सार्वभौमत्व हे तत्व खऱ्या अर्थाने कायदेमंडळात समाविष्ट असते. याशिवाय कार्यकारी मंडळ प्रशासकीय नियंत्रणाचे ही कार्य मोठ्या प्रमाणात पार पाडतात. विलोबी यासंदर्भात असे म्हणतात की "कोणत्याही देशात प्रशासकीय कार्य निर्देशन, पर्यवेक्षण व नियंत्रण या प्रशासकीय कार्याचे अधिकार कायदेविषयक विहित झालेले असतात." यादृष्टीने कायदे मंडळाकडे प्रशासकीय नियंत्रणाच्या साधनांची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१. **प्रश्नोत्तराचा तास:** प्रशासकीय कार्यासंदर्भातील प्रश्नोत्तराचा तास हे कायदेमंडळाच्या नियंत्रणाचे एक प्रभावी साधन मानले जाते. कायदे मंडळामध्ये अधिवेशन काळात दररोज प्रश्न विचारण्याकरीता एक ठराविक कालावधी निश्चित करण्यात येतो. त्या कालावधीस प्रश्नोत्तराचा तास असे म्हटले जाते. या माध्यमातून देशाच्या प्रशासनासंदर्भात कोणत्याही विषयावर प्रश्न विचारला जाऊ शकतो. या प्रश्नांची उत्तरे संबंधित खात्याचे मंत्री देत असतात. परंतु विचारल्या जाणाऱ्या प्रश्नांची उत्तरे तयार करण्याचे कार्य शासनातर्फे पार पाडले जाते. यामुळे प्रशासनास सतत जागरूक रहावे लागते.

सभागृहात प्रश्न विचारण्यामागे सदस्यांचे उद्देश विविध स्वरूपात व्यक्त झालेले असू शकतात. तक्रार नोंदवण्याचे स्वरूपाचे काही प्रश्न, विशिष्ट माहिती मिळवण्याशी निगडीत प्रश्न, विशिष्ट समस्ये संबंधी सरकारचे मत जाणून घेणारे प्रश्न, अकार्यक्षमतेवर बोट ठेवणारे प्रश्न साधारणतः सभागृह सदस्यांकडून विचारले जातात. या प्रश्नोत्तराच्या साधना मुळे कायदेमंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण किती प्रभावी असते याची मांडणी करताना ह्यूम मैट्स्केल असे म्हणतात की, "सनदी सेवेमध्ये कार्य केलेली कोणतीही

व्यक्ती माझ्या या विधानाशी सहमत होईल की, सेवक वर्गाला आपल्या हातून होणाऱ्या प्रत्येक कृत्याची काळजीपूर्वक नोंद ठेवून त्यांना सदैव सावध व बुजरे करण्याच्या बाबतीत जर कोणती गोष्ट अधिक कारणीभूत होत असेल तर ती असते संसदीय प्रश्नांची वाटणारी भीती." त्यामुळेच प्रश्नोत्तराच्या तासास 'सर्च लाईट' ची उपमा दिली जाते. सी अल्बर्ट या संदर्भात म्हणतात, "प्रश्नोत्तराचा उपयोग प्रशासनातील त्रुटींवर प्रकाश टाकण्यासाठी केला जातो."

प्रश्नोत्तराच्या तासानंतर कायदेमंडळात अर्ध्या तासाचा कालावधी संक्षिप्त चर्चेसाठी ही राखून ठेवला जातो. या कालावधीत ठरावही मानता येऊ शकतात व उपप्रश्न ही विचारले जाऊ शकतात. ब्रिटनचे तात्कालीन पंतप्रधान मेजर ॲटली यांनी या साधनाचे महत्त्व विशद करताना म्हटले होते, "कायदेमंडळात प्रश्न विचारण्याची वेळ खऱ्या अर्थाने लोकशाही चे सर्वोत्तम उदाहरण होय." एकंदरीत प्रश्नोत्तराच्या तासामूळे कायदेमंडळाकडे प्रशासकीय नियंत्रणाचे प्रभावी साधन उपलब्ध झाले आहे असे दिसते. आतापर्यंतचा अनुभव पाहिला तर हे स्पष्ट होते की प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यात या साधनाने महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे. . हे साधन क्रियाशील व लवचिक स्वरुपाचे आहे.

२. **वाद-विवाद व चर्चा :** कायदेमंडळाकडून प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी दुसरे एक महत्त्वाचे साधन वापरले जाते ते म्हणजे वाद-विवाद व चर्चा हे होय. या माध्यमातून प्रशासनावर प्रत्यक्ष प्रभाव पाडला जात नसला तरी शासनाची एकूण ध्येयधोरणे, कार्यक्रम, कार्यपद्धती यांचे यशापयश इत्यादी बाबींवर प्रभाव पाडला जातो. संसदीय कार्यप्रणालीच्या माध्यमातून कामकाजाची पद्धती निश्चित करण्यात आलेली आहे. त्याप्रमाणे संसदीय कामकाजास सकाळी ११ वाजता सुरुवात होते. पहिला तास हा प्रश्नोत्तराचा तास म्हणून राखीव असतो. १९६२ पासून यात एक सुधारणा करून प्रश्नोत्तराच्या तासानंतर 'शून्य प्रहर' हा कालावधी राखून ठेवण्यात आला आहे. या शून्य प्रहर काळात संसद सदस्य सार्वजनिक जीवनात अचानक उद्भवलेल्या परिस्थिती संबंधी चर्चा करण्यासाठी करतात. १९७७ साली यात दुरुस्ती करून केवळ पाच सदस्यांनाच त्यात प्रश्न विचारण्याचा व त्यावर चर्चा घडवून आणण्यासाठी सभापती परवानगी देऊ शकतील असे निश्चित करण्यात आले आहे.

या वाद-विवाद व चर्चेच्या माध्यमातून शासनाच्या चुकांवर बोट ठेवले जाते. त्यामुळे शासनाची वा त्यासंबंधित खात्याची बदनामी होण्याची शक्यता अधिक असते. त्यामुळे प्रत्येक खाते आपली प्रतिमा डागाळू नये यासाठी प्रयत्नशील असते, दक्ष असते. त्यामुळे त्या मंत्रालयाच्या प्रशासक वर्गास कायम दक्ष राहावे लागते. त्यामुळेही कायदे मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण प्रस्थापित होते.

३. **स्थगन प्रस्ताव:** कायदेमंडळात अत्यावश्यक व राष्ट्रीय महत्त्वाच्या प्रश्नांवर चर्चा घडवून आणण्याकरता स्थगन प्रस्तावाचा प्रामुख्याने वापर केला जातो. सभागृहाच्या सभापती व अध्यक्षांची परवानगी घेऊन संसदेचे नियमित काम स्थगित करून नवीन प्रस्तावावर चर्चा घडवून आणली जाते. त्या विशिष्ट प्रश्नाकडे सभागृहाचे व सरकारचे लक्ष वेधणे हा या स्थगन प्रस्तावाचा महत्त्वाचा हेतू असतो. त्या विशिष्ट प्रश्नांसंबंधी वा

त्या विशिष्ट राष्ट्रीय समस्ये संबंधी सरकारचे काय धोरण आहे, ती समस्या सोडविण्याकरिता सरकार काय उपाययोजना करत आहे याबाबतीत या प्रकारच्या माध्यमातून चर्चा घडवून आणली जाते. त्यामुळे देखील प्रशासनाच्या कार्याची उलटतपासणी घडून येते व कायदेमंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण प्रत्ययास येते.

४. **अविश्वासाचा प्रस्ताव:** संसदीय शासन पद्धतीत शासन पद्धतीत शासनावर नियंत्रण ठेवण्याकरिता अविश्वासाचा प्रस्ताव हे महत्त्वाचे व प्रभावी साधन मानले जाते. या प्रस्तावाच्या माध्यमातून सरकारवर विश्वास नाही असा प्रस्ताव सभागृहात मांडला जातो. हा प्रकार एक प्रकारे विरोधी सदस्य सरकारच्या कामकाजावर संतुष्ट नाहीत हेच सिद्ध करणारा असतो. त्यामुळे विरोधी सदस्यांकडून अविश्वासाचा प्रस्ताव मांडला जाऊ नये याकरिता सरकार दक्ष असते. अविश्वासाच्या प्रस्तावासमयी सरकारला आपल्या ध्येयधोरणांचे व केलेल्या कार्याचे समर्थन करावे लागते. अविश्वासाचा ठराव संमत झाला तर मंत्रीमंडळात राजीनामा देण्याशिवाय गत्यंतर नसते. ते प्रशासनाचे एक प्रकारचे अपयश मानले जाते. अविश्वास प्रस्तावाच्या माध्यमातून संसदेचे शासनावर प्रत्यक्ष तर प्रशासनावर व अप्रत्यक्ष नियंत्रण प्रस्थापित झालेले दिसते.

५. **राष्ट्रपतींचे अभिभाषण:** संसदेच्या प्रत्येक नवीन अधिवेशनाची सुरुवात राष्ट्रपतीच्या अभिभाषणाने होते. राष्ट्रपतींचे अभिभाषण हे एक प्रकारे शासनाच्या धोरण व कृतीवर प्रकाश टाकणारे असते. संसदीय कामकाजातील चार दिवसाचा अवधी त्यावर चर्चा करण्यासाठी राखून ठेवला जातो. या चार दिवसाच्या कालावधीत संसद सदस्यांना प्रशासनावर टीका करण्याची मोठी संधी लाभते. या भाषणानंतर चर्चेसाठी मिळालेल्या वेळेचाही संसद सदस्य प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी उपयोग करून घेतात.

६. **अर्थसंकल्पीय चर्चा:** वार्षिक अंदाजपत्रकावर संसदेत होणारी चर्चा ही वैधानिक नियंत्रणाच्या दृष्टीने इतर कोणत्याही साधनांपेक्षा महत्त्वाची मानली जाते. सरकारला प्रत्येक वर्षात कराव्या लागणाऱ्या खर्चाकरिता व होणाऱ्या वा उभाराव्या लागणाऱ्या उत्पन्नास लोकसभेची अनुमती घेणे आवश्यक मानले जाते. अर्थसंकल्प ज्यावेळी प्रथम लोकसभेत प्रस्तुत केला जातो त्यावेळी प्रथमत्व: चर्चेचा रोख हा मुख्यत: संपूर्ण अंदाजपत्रकावर व त्यात नमूद केलेल्या तरतुदीबाबतच्या तत्वासंबंधी असतो. अंदाजपत्रकावरील दुसरी चर्चा होते तेव्हा लोकसभेत प्रत्येक विभागाची मागणी मतदाना करीता प्रस्तुत केली जाते. यावेळी संसद सदस्य त्या विभागाने केलेल्या मागण्यांची तपशीलवार छाननी करतात, गैरवाजवी मागण्यांवर बोट ठेवतात, त्यावर चर्चा घडवून आणली जाते. प्रसंगी अशा मागण्या नामंजूर ही केल्या जातात. अर्थसंकल्पाच्या संदर्भात 'मागणी वरील मतदाना' संदर्भात त्या विभागाच्या एकूण कारभारावर टीका होऊ शकते. अशा पद्धतीची टीका व चर्चा त्या - त्या विभागावर एक प्रकारचे नियंत्रणाचे कार्यच करीत असतात. त्यामुळे प्रशासन संसद सदस्यांनी केलेल्या सूचनांना गांभीर्याने घेतात. भविष्यात आपले कोणतेही आर्थिक व्यवहार लोकसभेने घालून दिलेल्या वैधानिक कसोटीवर उतरतात वा नाही हे तपासून पाहण्याची दक्षता ते सातत्याने घेतात. अशा पद्धतीने अर्थसंकल्पीय चर्चेच्या माध्यमातून कायदेमंडळ लोक प्रशासनावर नियंत्रण करू शकते.

७. **संसदीय समित्यांमार्फत नियंत्रण:** प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्याचे प्रभावी व कार्यक्षम माध्यम म्हणून संसदीय समिती तंत्राचा उल्लेख केला जातो. संसदेकडून वेळोवेळी अनेक समित्यांची स्थापना केली जाते. संसदीय समित्या एक प्रकारे प्रशासकीय कार्याचे निरीक्षण करत असतात. प्रशासनाच्या एकूण कार्याची आणि त्यांच्या वित्तीय बाबींची चौकशी, तपासणी यासारख्या बाबींमधून संसदीय नियंत्रण प्रभावी करण्याचे कार्य संसदीय समित्यांकडून निरंतरपणे चालू असते. कायदे मंडळाचे संसदीय समित्या मार्फत होणारे

नियंत्रण हे प्रामुख्याने तीन संस्थांकडून होते. त्या तीन समित्या पुढील प्रमाणे होत.

१) सार्वजनिक लेखा समिती

२) अंदाज समिती

३) आश्वासन समिती

याव्यतिरिक्त ही काही समित्या प्रशासकीय नियंत्रणात महत्त्वाची भूमिका पार पाडतात. त्या समित्या पुढीलप्रमाणे होत.

१) सार्वजनिक उपक्रम समिती

२) निवेदन समिती

३) प्रदत्त विधिनियम समिती

४) अनुसूचित जाती जमाती कल्याण समिती

५) खातेनिहाय सल्लागार समित्या

याशिवाय वेळोवेळी समित्या स्थापन करण्याचा अधिकार संसदेस आहे. या समित्या तज्ञ सदस्यांच्या सहाय्याने प्रशासनावर कायदे मंडळाचे नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी प्रयत्न करतात.

८. **महालेखापरीक्षकांचे अहवाल:** भारत सरकारचे हिशोब ठेवणे व त्या हिशोबांची तपासणी करणे याकरिता भारतीय संविधानाच्या कलम १४८(१) अन्वये महालेखा परीक्षक व नियंत्रकाची निर्मिती करण्यात आली आहे. केलेला खर्च योग्य आहे की नाही त्याप्रमाणेच प्रशासनाने खर्च करताना सुज्ञपणा, इमानदारी, काटकसर यासारख्या बाबींकडे लक्ष दिले आहे की नाही हे लेखापरीक्षणात नमूद केले जाते. महालेखा परीक्षक आपले अहवाल दरवर्षी आदर्श निकषांच्या आधारे तयार करतात. हे अहवाल संसदेत चर्चेलाही ठेवले जातात. या अहवालांवरील चर्चेतून संसद सदस्यांकडून प्रशासनाच्या दोषांवर लक्ष वेधले जाते. खर्चा संबंधीचे खुलासे मागितले जातात. त्यामुळे प्रशासनास या दृष्टीने सतर्क राहणे आवश्यक ठरते. अशा पद्धतीने महा लेखापरीक्षकांनी दिलेल्या अहवालातून ही कायदे मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण प्रस्थापित होते.

९. **प्रशासकीय संघटन व सेवक वर्गाची निश्चिती:** प्रशासकीय संघटना निश्चिती व सेवक वर्गाची निश्चिती हे प्रशासनावरील संसदीय नियंत्रणाचे महत्त्वाचे माध्यम ठरते.

सरकारच्या नव्याने आणण्यात आलेल्या ध्येय व धोरणांना कार्यन्वित करण्याकरिता संघटना वा संस्थांची निर्मिती करणे आवश्यक असते. अशा संघटनांची निर्मिती करण्याचा अधिकार हा संसदेकडे बहुतांशी वेळा असतो. अशा पद्धती च्या संघटनेतील प्रशासकीय वर्गाची रचना, पात्रता व सेवाशर्ती ठरविण्याचा अधिकार ही संसदेकडेच असतो. संसदेची ही सक्रियता प्रशासनावर एक प्रकारे नियंत्रण प्रस्थापित करताना दिसते.

कायदेमंडळ नियंत्रण मर्यादा: कायदेमंडळ हे जनतेच्या सार्वभौमत्वाचे प्रतिनिधित्व करते. त्यामुळे सर्वोच्च सभा कायदे मंडळाकडे असली तरी प्रशासकीय नियंत्रणाच्या दृष्टीने कायदे मंडळाचे नियंत्रण हे अप्रत्यक्ष स्वरूपाचे असते. कायदेमंडळाच्या प्रशासकीय नियंत्रणावर त्यामुळे काही मर्यादा येतात. त्यातील काही प्रमुख मर्यादांची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१. **मंत्रिमंडळ पद्धती:** संसदीय शासन पद्धतीत मंत्रिमंडळ हे वास्तव कार्यकारी सत्ता वापरत असते. मंत्रिमंडळाची निर्मिती हे संसदेतील सदस्यांमधून होते. त्यामुळे मंत्रिमंडळ हे कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळाचे एकाच वेळी नेतृत्वच नव्हे तर अधिकारही वापरताना दिसतात. मंत्रिमंडळीय पद्धती ही त्यामुळे कायदे मंडळाच्या प्रशासकीय नियंत्रण वरील एक प्रमुख मर्यादा ठरताना दिसते

२. **प्रशासकीय कार्याची व्यापकता:** आधुनिक काळामध्ये प्रशासकीय कार्याची व्यापकता प्रचंड प्रमाणात विस्तारली आहे. प्रशासकीय कार्यावर नियंत्रण ठेवण्याकरिता फार मोठ्या कर्मचारी वर्गाची व त्या त्या क्षेत्रातील कौशल्य तंत्र अवगत असलेल्या तज्ञांची गरज भासते. या दोन्ही बाबी कायदे मंडळाकडे उपलब्ध नसल्यामुळे कायदे मंडळाचे नियंत्रण हे अप्रत्यक्ष व औपचारिक स्वरूपा पुरते मर्यादित राहतात.

३. **पक्षीय सरकारची मर्यादा:** संसदीय राजकारण हे मूलतः पक्षीय राजकारण झालेले आपणास दिसते. प्रशासनाचे निर्णय म्हणजे सत्ताधारी राजकीय पक्षाचे निर्णय असतात. ते चुकीचे व फसलेले असले तरी सत्ताधारी पक्षाच्या सदस्यांकडून त्याचे जोरदार समर्थन केले जाते. या समर्थनापुढे विरोधकांचा आवाज दाबला जातो. त्यामुळे संसदेचे प्रशासनावरील नियंत्रणाची उद्दिष्ट सफल होऊ शकत नाही.

४. **संसद सभासदांची उदासीनता:** संसदीय कामकाजात संसद सदस्यांची सजगता अत्यंत महत्त्वाचा घटक असतो. संसदेतील कामकाजात संसद सदस्यांनी टिपणे काढून, अभ्यास करून सूचना वा प्रश्न मांडणे, प्रश्नांवर चर्चा करणे अपेक्षित असते. मात्र प्रत्यक्षात संसद सदस्य सभागृहात चर्चा करणे तर दूरच व्हीप काढल्याशिवाय उपस्थित राहताना ही दिसत नाहीत. संसद सदस्यांची अनुपस्थिती, उदासीनता ही प्रशासकीय नियंत्रणाकरिता एक मर्यादा म्हणून पुढे आली आहे.

सारांश, कायदे मंडळ हे प्रशासनावरील नियंत्रण प्रस्थापित करण्याच्या व्यवस्थेतील एक महत्त्वाचा घटक असूनही त्यावर काही प्रमुख मर्यादा निर्माण झालेल्या दिसतात. या सर्वांचा सारासार अभ्यास करून काही विचारवंतांनी आपली मते यासंदर्भात व्यक्त केलेली दिसतात

जी कायदेमंडळाच्या नियंत्रणास संदर्भात प्रामुख्याने असमाधानकारक आहेत. जसे की पॉल ॲपलजी यांनी भारतीय प्रशासना संदर्भात आपले मत नोंदवताना म्हटले आहे की, "भारतीय संसदेचे लोक प्रशासनावरील नियंत्रण हे नकारात्मक, अत्याधिक व अकार्यक्षम करणारे आहे." तर एल. डी. वाईट व्हाईट यांनी काँग्रेसच्या संदर्भात प्रशासकीय नियंत्रणा संदर्भात आपले मत नोंदवताना म्हटले आहे, "अमेरिकन काँग्रेसचे नियंत्रण हे सदोष, सविकर, दमनकारी बेजबाबदार असून वेळ व शक्तीचे निरर्थक अपव्यय करणारे आहे. "

३.४ कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण

प्रशासनावर कार्यकारी मंडळाचे असणारे नियंत्रण हे अंतर्गत स्वरूपाचे प्रत्यक्ष व प्रभावी असते. हे नियंत्रण सातत्यपूर्ण व स्थायी स्वरूपाचे असते. कार्यकारी मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण म्हणजे देशाचा सर्वश्रेष्ठ शासक असतो, ज्याच्याकडे सर्व कार्यकारी सत्ता एकवटलेली असते अथवा त्यात विहित असते अशा सत्तेचे नियंत्रण कार्यकारी नियंत्रण म्हणून ओळखले जाते. मंत्रिमंडळ हे संपूर्ण प्रशासना करिता जबाबदार असते. मंत्र्यांच्या या जबाबदारीमुळेच त्या जबाबदार शासन पद्धती म्हणून ओळखले जाते. त्यातून मंत्र्यांची जबाबदारी व मंत्रिमंडळाची संयुक्त जबाबदारी या दोन तत्त्वांचा परिणाम संसदीय शासन पद्धतीत प्रशासनावर नियंत्रण करण्याच्या व्यवस्थेवर होतो. ई. एम. ग्लॅडन म्हणतो की, "कार्यकारी मंडळाचे तीन महत्त्वाचे घटक आहेत. ज्याद्वारे सनदी सेवकांचे नियंत्रण होते ते राजकीय निर्देशन, अंदाजपत्रकीय पद्धती व स्वतंत्र संघटणेकडून केली जाणारी कर्मचाऱ्यांची भरती होत. याशिवाय काही मुद्यांच्या आधारे कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण पुढील मुद्द्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. **राजकीय नियंत्रण:** केंद्रीय स्तरावरील पंतप्रधानाच्या नेतृत्वा खालील मंत्रीमंडळ व घटक राज्यात मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखालील मंत्रिमंडळ सामुहिकरित्या संपूर्ण प्रशासकीय कार्यालाही जबाबदार असतात. प्रत्येक मंत्र्याकडे ठराविक खाते सोपविलेले असते. एकापेक्षा अधिक खाती सुद्धा सोपवलेली असू शकतात. शिवाय एकच खात्यात विविध स्वरूपाची कार्ये ही केली जातात.

    मंत्रिपरिषद शासनाची धोरण निर्मिती, खात्याचे निर्देशन, विविध खात्यात समन्वय घडविणे व सर्व खात्यांवर नियंत्रण करणे या सारख्या कार्यांकरीता जबाबदार असते. मंत्रिपरिषदेच्या दृष्टीने प्रशासन व्यवस्थेचे सर्वच बाबतीत नेतृत्व करत असते. मंत्रिमंडळ अंमलबजावणी विषयक सर्व कार्य शासकीय सनदी सेवकांची मदत घेऊनच पूर्ण करीत असते. मंत्री त्या-त्या खात्या करिता जबाबदार असतात. त्यामुळे प्रशासनावर ते संपुर्ण नियंत्रण करू शकतात. प्रशासनातील सर्वोच्च स्थान मंत्र्यांना दिले जाते. त्या तुलनेत प्रशासनातील सनदी सेवक अधिकाऱ्यांचे स्थान दुय्यम स्वरूपाचे असते.

    एकंदरीत मंत्रिपरिषद पद्धतीत मंत्री हा राजकीय प्रशासकाची भूमिका एका परीने बजावीत असतो. त्यामुळे त्याचे प्रशासनावरील नियंत्रण दैनंदिन कार्यावरील नियंत्रण ठरते. ते प्रत्यक्ष व प्रभावी नियंत्रण ठरते.

२. **अर्थसंकल्पाची पद्धती:** अर्थसंकल्पाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनातील कोणतेही खाते कार्यकारी मंडळाच्या नियंत्रणातून सुटू शकत नाही. कारण अर्थसंकल्प तयार करतानाचा सर्व खात्यावर आर्थिक बंधने निश्चित केली जातात. त्यामुळे वित्त मंत्रालयाच्या संमतीविना कोणतेही कार्य हाती घेता येत नाही. शिवाय प्रत्येक विभागाचे सचिव ज्याप्रमाणे अर्थ मंत्रालयाकडून खर्चाकरिता अनुमती घेतात, त्याचप्रमाणे खात्याअंतर्गत अधिकाऱ्यांना आपला खात्याच्या नियोजित खर्चा करिता आपल्या खातेप्रमुखाची संमती घ्यावी लागते. प्रत्येक खात्याच्या हिशोबाची तपासणी केली जाते व त्या बाबतीत गैरप्रकार आढळून आल्यास संबंधित अधिकाऱ्याविरोधात शिस्तभंगाची कारवाई केली जाते. अशा प्रकारच्या अर्थसंकल्पीय पद्धतीमुळे कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर प्रत्यक्ष नियंत्रण प्रस्थापित करताना दिसते.

३. **कर्मचारी भरती पद्धती:** प्रशासनासाठी आवश्यक असलेला कर्मचारी वर्ग नियुक्त करण्याचा अधिकार प्रत्यक्षात व वास्तवात कार्यकारी मंडळालाच प्राप्त झालेला असतो. भारतात १९७० पासून कर्मचारी प्रशासन खाते निर्माण करण्यात आले असून शासनाच्या विविध विभागातील कर्मचाऱ्यांची भरती, बदली, पदोन्नती, सेवा नियम इत्यादी संदर्भात एकवाक्यता आणण्याकरिता हे खाते पद्धतशीर कार्य करीत असते.

शासनातील मंत्री धोरण ठरविताना, निर्णय घेताना या कामाकरिता त्यांना उच्चश्रेणीच्या सनदी सेवकांचे सहकार्य लाभते. परंतु सनदी सेवकांची भरती मात्र स्वतंत्र आयोगाकडून केली जाते. साधारणतः वय, पात्रता इत्यादींच्या आधारावर याची निवड केली जाते. आयोगाने निवड केलेल्या उमेदवाराची प्रशासनातील नियुक्ती कार्यकारी मंडळा द्वारेच केली जाते. उच्च व महत्त्वाची पदे नियुक्त करताना कार्यकारी मंडळाला बरेच स्वातंत्र्य असते. साधारणतः मंत्री आपल्या खात्यांकरिता सचिव व उपसचिव अशी पदे आपल्याच मर्जीप्रमाणे भरतात व त्यातूनही प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करतात. शिवाय लोकसेवा आयोगाने शिफारस केलेल्या सेवकांना नाकारण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळास असल्याकारणाने भरतीच्या पद्धतीवर अंतिमतः नियंत्रण कार्यकारी मंडळाचेच प्रस्थापित होते.

याशिवाय ही कार्यकारी मंडळाकडे सनदी सेवकांची बढती व बदली, सेवा नियमावली, सनदी सेवकांची प्रशिक्षण केंद्रे स्थापणे, त्यांचे संचालन करणे, सनदी सेवकांची चौकशी लावणे, त्यांना शिक्षा देणे यासारखे अधिकारही प्राप्त झाल्यामुळे कार्यकारी मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण अधिक प्रभावी बनते.

४. **प्रदत्तविधिनियम:** प्रदत्तविधीनियमन हा कायदेमंडळाचा विशेष अधिकार आहे. कायदेमंडळाकडून कायदे निर्मितीचा अधिकार ज्या वेळी कार्यकारी मंडळाकडे येतो तेव्हा त्यास साधारणतः प्रदत्तविधीनियमन असे संबोधले जाते. कायदे करण्याचा अधिकार हा मूलतः कायदे मंडळालाच आहे, परंतु कायदे मंडळ कायदे तयार करत असताना त्याची सर्वसामान्य रूपरेषा तयार करत असते. परंतु त्यातील बाबींची सविस्तर मांडणी व कायदेशीर बारकावे संसद सदस्यांच्या बऱ्याच वेळा आवाक्याबाहेरचे असते. शिवाय अधिवेशन काळ हा अतिशय कमी असतो. त्यामुळे या सूक्ष्म बाबींमध्ये संसद गुंतून राहत नाही तर कायद्याची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी

करण्याकरिता लागणारे नियम उपनियम बनविण्याचे अधिकार कार्यकारी मंडळाकडे सुपूर्द केले जातात. हे अधिकार मूळ स्वरूपात कार्यकारी मंडळाचे नसतात. ते कायदेमंडळाकडून प्रदान केलेले असतात. म्हणून त्यास प्रदत्तविधीनियमन असे म्हटले जाते. अशा पद्धतीने प्रदत्तविधीनियमन तत्वांच्या माध्यमातून कार्यकारी मंडळ प्रशासनावरील नियंत्रण प्रत्यक्षात आणीत असते.

५. **अध्यादेश:** अध्यादेश वा वटहुकूम जारी करण्याचा अधिकार कार्यकारी प्रमुखास असतो. कायदे मंडळाचे अधिवेशन चालू नसेल अशा काळात कायदे करण्याची भूमिका कार्यकारी प्रमुखाकडून बजावली जाते. हा अधिकार साधारणतः तेव्हाच वापरला जातो ज्यावेळी कायद्याची तातडीची गरज असेल व कायदे मंडळाचे अधिवेशन चालू नसेल तर राष्ट्रप्रमुख अध्यादेश जारी करू शकतात. संविधानात या अध्यादेशाचे स्पष्टीकरण वा समर्थन देण्याची सक्ती राष्ट्र प्रमुखांवर केलेली नसल्यामुळे राष्ट्रपती वा राज्यपाल आपापल्या अधिकारक्षेत्रात हा अधिकार स्वतंत्रपणे कार्यान्वित करू शकतात. कोणत्याही न्यायालयामध्ये यासंदर्भात दाद मागता येऊ शकत नाही. या अध्यादेशाचा कालावधी मात्र अधिकात अधिक सहा महिने व कायदे मंडळाचे अधिवेशन चालू झाल्यापासून सहा आठवडे राहू शकतो. कायदे मंडळाने या अध्यादेशास मंजुरी दिली तर या अध्यादेशाचे कायद्यात रुपांतर होते. अशा पद्धतीने अध्यादेशाच्या माध्यमातूनही कार्यकारी मंडळ प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करताना दिसते.

६. **कायदेमंडळ व लोकप्रशासन यातील दुवा:** लोकप्रशासन व कायदेमंडळ यातील दुवा म्हणून कार्यकारी मंडळास जी भूमिका प्राप्त झाली आहे त्यातूनही कार्यकारी मंडळास प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याची संधी प्राप्त होताना दिसते. लोकप्रशासनाचे उत्तरदायित्व प्रत्यक्षात कार्य पालिकेस असते व कार्यपालिका कायदे मंडळास उत्तरदायी असते. त्यामुळे आपल्या उत्तरदायित्वाची भूमिका सांभाळण्याकरीता कार्यकारी मंडळास लोक प्रशासनाच्या सर्व कामकाजावर देखरेख ठेवावी लागते. लोक प्रशासनाच्या सर्व कामकाजाची माहिती कायदे मंडळास घ्यावी लागते. या जबाबदारीच्या पालनातूनच कार्यकारी मंडळाचे प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित होत असते.

सारांश, कार्यकारी मंडळ हे प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यात महत्त्वाची भूमिका पार पाडते. कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण हे सतत चालणारे स्थायी स्वरूपाचे नियंत्रण आहे. या नियंत्रणात वरिष्ठ अधिकारी आपल्या कनिष्ठ अधिकारी वा कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या अकार्यक्षमतेबद्दल जाब विचारू शकतात व त्यांना योग्य ती शिक्षा देण्याचा अधिकार देखील वरिष्ठांना असतो. त्यामुळे प्रशासनात सर्व स्तरावर कार्य करणारे अधिकारी व कर्मचारी जबाबदारीची जाणीव ठेवून आपले कार्य करीत असतात. प्रो. निग्रो कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रणाचे महत्व विशद करताना म्हणतात, "कार्यकारी मंडळाचे लोक प्रशासनावरील नियंत्रण याकरिता महत्त्वाचे ठरते की त्यामुळे एक प्रकारे सकारात्मक विकास साधण्यासाठी सुरक्षितता व दर्जा निर्माण होतो." प्रो. निग्रो पुढे म्हणतात, "कोणत्याही स्तरावर प्रशासन कृती करताना अगदी जवळचे व प्रभावी नियंत्रण कार्यकारी मंडळाकडूनच पार पाडले जाते".

एकंदरीत कार्यकारी मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण हे प्रत्यक्ष व प्रभावी स्वरूपाचे असते या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

३.५ न्यायपालिकेचे नियंत्रण

प्रशासनावरील न्यायालयीन नियंत्रण म्हणजे प्रशासकीय अधिकाऱ्याच्या कृत्याची कायदेशीरता तपासण्याचा न्यायालयाचा विशेष अधिकार होय. न्यायालयीन नियंत्रणाच्या माध्यमातून अन्याय झालेल्या व्यक्तीस आपल्यावर अन्याय करणाऱ्या लोकसेवकांविरोधात दिवाणी व गुन्हेगारी दावे न्यायालयात दाखल करण्याचा अधिकार प्राप्त होतो. सामान्य नागरिक ज्या वेळी आपल्यावरील अन्यायाविरोधात दाद मागण्याकरिता न्यायपालिकेकडे जातो त्यावेळी न्यायपालिका सनदी सेवकांची कृतीची कायदेशीरता तपासत असते. प्रशासकाची कृती ही बेकायदेशीर आढळून आली तर न्यायपालिका त्या सनदी सेवकास दंड व शिक्षा ठोठावू शकते. अशा पद्धतीने न्यायालयीन नियंत्रणाच्या या माध्यमातून नागरिकांवर होणाऱ्या अन्यायासही आळा बसतो. नागरिकांचे अधिकारही अबाधित राहतात व प्रशासन व्यवस्थेवर नियंत्रण प्रस्थापित केले जाते.

न्याय पालिकेच्या प्रशासनावरील नियंत्रणाचे महत्व ही कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळाच्या नियंत्रणा इतकेच महत्त्वाचे मानले जाते. कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळ प्रशासनाचे धोरण व खर्च यावर नियंत्रण करते तर न्यायपालिका त्याची कायदेशीरता तपासते. त्यामुळे एक प्रकारे प्रशासकीय कृती सुव्यवस्थित व पूर्ण होण्याची हमी न्यायमंडळाच्या नियंत्रणातून प्राप्त होते. न्यायालयीन नियंत्रणाची व्याप्ती मात्र कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळाच्या तुलनेत मर्यादित आहे असे जाणवते. कारण न्याय मंडळ स्वतःहून प्रशासनाच्या कार्यात दखल देऊ शकत नाही. न्यायमंडळाचा प्रशासनात हस्तक्षेप तेव्हाच घडून येऊ शकतो ज्यावेळी त्या संदर्भाची मागणी त्यांच्याकडे येते. त्यामुळे न्याय मंडळास प्रशासनाच्या सरसकट बाबींसंदर्भात हस्तक्षेप करता येत नाही. साधारणतः न्यायपालिका नागरिकांचे हक्क व स्वातंत्र्याचे रक्षण करण्याकरता, नागरिकांच्या तक्रारीचे निवारण करण्याकरता, प्रशासकीय भ्रष्टाचार थांबवण्याकरीता, संविधान, कायदा, नियम इत्यादींचा अर्थ लावण्यासंदर्भात न्यायपालिका प्रशासन कार्यात हस्तक्षेप करू शकते.

<u>नागरिकांना तक्रार करण्याचे अधिकार:</u>

नाय मंडळाकडे दाद मागण्याकरिता नागरिक साधारणतः पुढील आधार घेऊ शकतात.

१. **कार्य क्षेत्राचा अभाव:** प्रत्येक अधिकाऱ्याचे प्रशासनातील अधिकारक्षेत्र त्यास प्राप्त झालेल्या अधिकारानुसार निश्चित केले जाते. त्याच बरोबर त्याचे अधिकार वापरण्याचे भौगोलिक क्षेत्र देखील निर्धारित केलेले असते. त्यामुळे त्यांना आपल्या अधिकार क्षेत्राच्या सीमा ओलांडता येत नाही. जर एखाद्या प्रशासकाकडून अशा कार्यकक्षा ओलांडण्याची कृती घडून आली असेल तर ते कार्य त्याच्या अधिकारा बाहेरील आहे म्हणून न्यायालयाकडून ते कार्य रद्द केले जाते. ते कार्य बेकायदेशीर असल्याचे नाय पालिकेकडून जाहीर केले जाते. उदा. भारतीय संविधानात असे नमूद करण्यात आले आहे की, भारतातील कोणत्याही सनदी सेवकाला बडतर्फ करण्याचा अधिकार त्यास नियुक्त करणाऱ्या अधिकाऱ्यापेक्षा कोणत्याही बाबतीत कनिष्ठ असणाऱ्या व्यक्तीस

असता कामा नये. जसे की आय. ए. एस. अधिकाऱ्यास भारताच्या राष्ट्रपती कडून नियुक्ती पत्र प्राप्त होते होत असते. त्यामुळे राज्यपाल आयएएस अधिकाऱ्यांना बडतर्फ करू शकत नाहीत.

२. **कायद्याचा चुकीचा अर्थ:** सनदी सेवकांकडून जर कायद्याचा चुकीचा अर्थ लावून कृती केली गेली असेल वा एखादा निर्णय घेतला गेला असेल तर अशा वेळी त्या चुकीच्या अर्थामुळे ज्या नागरिकांवर अन्याय होतो आहे वा झाला आहे अशी व्यक्ती न्याय पालिकेकडे दाद मागू शकते व न्याय पालिका त्या सनदी सेवकांनी घेतलेला निर्णय त्यांच्या कायद्याच्या चुकीच्या आकलनावर आधारलेला आहे की नाही तपासून पाहते व तो चुकीचा अर्थ असेल तर तो निर्णय रद्द ही करू शकते.

३. **तथ्यशोधनातील चूक:** प्रशासकाकडून काहीवेळा तथ्य शोधण्यात चूक होते व त्यांच्याकडून त्याची उपेक्षा होते. त्यामुळे प्रशासक चुकीच्या गृहीत तत्वांवर आधारलेल्या माहितीचा उपयोग करून कार्यपूर्ती करण्याचा प्रयत्न करतात. परंतु अशा कृत्यामुळे अनेक नागरिक अन्याया खाली भरडले जातात. तेव्हा अशा परिस्थितीत नागरिकांकडे न्याय पालिकेकडे जाण्याशिवाय दुसरा पर्याय रहात नाही. त्यामुळे तथ्यशोधनातील चूक हा नागरिकांना न्यायालयाकडे दाद मागण्याचा एक आधार ठरतो

४. **प्राधिकाराचा दुरुपयोग:** प्रशासकाने आपल्या पदाचा वापर वैयक्तिक कारणाने, सुडाच्या भावनेतून केला असेल तर अशा वेळी बाधित व्यक्ती वा नागरिक त्याविरोधात न्याय पालिकेकडे दाद मागू शकतो. न्याय पालिका त्याची तपासणी करून प्रशासकाला शिक्षाही देऊ शकते.

५. **चुकीची प्रक्रिया :** प्रत्येक लोकसेवकास आपले कर्तव्य एका विशिष्ट पद्धतीने पार पाडावे लागत असते. मात्र एखाद्या प्रशासकाने चुकीची प्रक्रिया अंगीकारली वा अवलंबिली असेल तर त्यावर आक्षेप घेण्याचा अधिकार नागरिकांना प्राप्त असतो. उदा. प्रशासकीय सेवेतून एखाद्या कर्मचाऱ्यास बडतर्फ करावयाचे असल्यास त्यावर बडतर्फीची कार्यवाही करण्यापूर्वी त्याच्यावर लादलेल्या आरोपांचे सूचना पत्र देणे आवश्यक असते व अशी सूचना न देता एखाद्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याने कर्मचाऱ्यास सेवेतून काढून टाकल्यास हे प्रकरण न्याय पालिकेकडून कायद्याच्या दृष्टीने रद्द ठरविले जाते.

साधारणतः वरील परिस्थितीत नागरिक प्रशासनापासून आपले संरक्षण करण्याकरिता न्यायालयात जाऊ शकतात.

<u>न्यायालयीन नियंत्रणाची साधने:</u>

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडून जर नागरिकांवर अन्याय झाला तर तो अन्याय दूर करण्याकरिता कायदेशीर उपाय म्हणून प्रामुख्याने दोन पद्धती अंगीकारल्या जातात. एक म्हणजे कायद्याचे अधिराज्य व दुसरी पद्धती म्हणजे प्रशासकीय कायदा. सामान्य नागरिकांकरिता वेगळा कायदा व प्रशासकांकरीता वेगळा कायदा अशी पद्धती ज्या ठिकाणी प्रचलित असते त्यास प्रशासकीय कायदा पद्धती असे म्हटले जाते. ही पद्धती फ्रान्स या देशात

प्रचलित आहे. तर जो कायदा सर्व नागरीकांकरिता समान पद्धतीने लागू होतो, कायद्यासमोर कोणत्याही आधारावर भेद केला जात नाही, त्यास कायद्याचे राज्य असे म्हटले जाते. भारतीय संविधानाने कायद्याचे राज्य ही पद्धती स्वीकारलेली आहे. भारतीय संविधानाच्या कलम ३०० अन्वये सामान्य नागरिकांना केंद्र सरकार वा घटक राज्य सरकार विरोधातही खटला दाखल करण्याचा अधिकार प्राप्त झाला आहे. न्यायालयाने प्रशासकीय नियंत्रणासाठी पुढील पाचमार्गी केलेली आढळतात. त्याची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

i. **बंदी प्रत्यक्षीकरण :** एखाद्या व्यक्तीस केलेली अटक कायदेशीर आहे किंवा नाही नाही हे ठरविण्यासाठी अटक केलेल्या व्यक्ती न्यायालयात हजर करा असा आदेश न्यायालयाकडून मिळवणे म्हणजे बंदी प्रत्यक्षीकरण होय. जर एखाद्या व्यक्तीस बेकायदेशीररित्या अटकेत ठेवण्यात आलेले असेल तर न्यायालय त्यासंदर्भात प्रशासनाला आदेश देते व त्याप्रमाणे न्यायालयात पोहोचण्याचा प्रवासाचा वेळ अपवाद करून २४ तासांच्या आत त्या व्यक्तीस न्यायालयात हजर केले जाते. त्यामुळे कोणत्याही व्यक्तीस प्रशासनाला विनाकारण बंदी करता येत नाही. बंदी प्रत्यक्षीकरणाचा मार्ग त्यामुळे न्यायपालिकेचे प्रशासनावरील नियंत्रण प्रस्थापित करतो

ii. **परमादेश:** प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडून कार्य करताना कुचराई झाल्यास वा त्याने कायद्याने ठरवून दिल्याप्रमाणे कर्तव्य पालन नकार दिल्यामुळे व्यक्तीवर अन्याय होत असेल तर प्रशासकीय अधिकाऱ्याने आपले कर्तव्य पालन करावे याकरिता या आदेशाने न्यायालय प्रशासकीय अधिकाऱ्यास कर्तव्य करण्यास भाग पाडू शकते. न्यायालयाद्वारे व्यक्ती वरील अन्याय दूर करण्याचा तो एक प्रभावी मार्ग ठरतो.

iii. **प्रतिषेध:** नागरिकांना वरिष्ठ न्यायालयाकडून कनिष्ठ न्यायालयाचे न्यायालयातील एखादा खटला चालविण्यातकरीता बंदी आणण्याकरता प्रतिषेध अर्ज उपयुक्त ठरतो. काही कारणास्तव कनिष्ठ न्यायालयात नियमानुसार काम चालवले जात नाही असे नागरिकास वाटले व त्यामुळे त्यात नुकसान पोहोचेल असे वाटले तर तो वरिष्ठ न्यायालयात प्रतिषेधचा अर्ज करतो. तो अर्ज मंजूर झाल्यास वरिष्ठ कोर्ट कनिष्ठ कोर्टातील कामकाज थांबवण्याचा आदेश देते. प्रतिषेध म्हणजे मनाई करणे. नागरिक अशा प्रकारे मनाईहुकूम मिळू शकतात. प्रतिषेध अर्ज केवळ न्यायालयातील क्षेत्रापुरताच मर्यादित असतो. प्रशासकीय अधिकाऱ्याविरुद्ध मनाई हुकुम न्यायालयाकडून आणता येतो त्यास मनाई आदेश असे म्हणतात.

iv. **अधिकार पृच्छा:** प्रशासनातील अधिकारी आपली पात्रता व कार्यक्षेत्र नसताना अधिकाराचा वापर करतात. त्यामुळे एखाद्या नागरिकाच्या हक्कावर प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष अतिक्रमण होऊ शकते. अशा परिस्थितीत एखाद्या अधिकाऱ्याने आपल्या अधिकाराचा वापर कोणत्या आधारावर केला याची विचारणा करण्याचा अधिकार अधिकार पृच्छा अधिकारातून प्राप्त होतो.

v. **उत्प्रेषण:** उत्प्रेषण म्हणजे वरती प्रेषित करणे. कनिष्ठ न्यायालयात चालविला जात असलेला खटला वरिष्ठ न्यायालयात चालविण्यासाठी पाठवण्यात यावा आदेश वरिष्ठ न्यायालयाकडून कनिष्ठ न्यायालयासाठी एखाद्या नागरिकास मिळवता येतो याला उत्प्रेषण मिळवणे असे म्हटले जाते. अशा परिस्थितीत कनिष्ठ न्यायालयातील संबंधित खटल्याची सर्व कागदपत्रे वरिष्ठ न्यायालयात मागून घेतली जातात.

एकंदरीत प्रशासनावरील नियंत्रणाकरिता न्यायपालिका या पाच साधनांचा वापर करते. नागरिकांना न्याय देणे व प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करणे या दोन्ही उद्दिष्टांना साध्यकरण्या करिता हे घटनात्मक उपाय योजनेच्या तरतुदी उपयुक्त ठरताना दिसतात.

न्याय मंडळाच्या प्रशासकीय यंत्रणा वरील मर्यादा:

न्यायालयीन नियंत्रणास काही मर्यादाही पडलेल्या दिसतात. त्यातील काही प्रमुख मर्यादांची मांडणी पुढीलप्रमाणे करता येईल.

i. **संविधानात्मक व कायदेशीर मर्यादा:** भारतीय संविधानाने न्यायपालिकेचे कार्यक्षेत्र निश्चित केलेले आहे. त्यामुळे त्याबाहेर न्याय पालिकेस हस्तक्षेप करता येत नाही. शिवाय संसद वेळोवेळी कायदे करून न्यायालयीन हस्तक्षेपास अनेक क्षेत्रांबाबत प्रतिबंध करतानाही आढळते. त्यामुळे संविधानिक तरतुदी व कायद्याने टाकलेल्या मर्यादा न्यायालयाच्या प्रशासकीय नियंत्रणावर मर्यादा टाकतांना दिसतात.

ii. **न्यायालयीन पुढाकारास वाव नाही:** न्यायालयाच्या प्रशासकीय नियंत्रणावरील ही एक प्रमुख मर्यादा ठरते. न्यायालय स्वतः होवून याबाबत पुढाकार घेऊ शकत नाही तर ज्या व्यक्तीवर अन्याय झाला आहे त्यांने वा त्याच्या वतीने कोणी न्यायालयाकडे दाद मागणे आवश्यक असते. तरच न्यायपालिका त्यात हस्तक्षेप करू शकते.

iii. **प्रदीर्घ प्रक्रिया:** न्यायिक प्रशासकीय नियंत्रणातील हा एक महत्त्वाचा दोष ठरतो. न्यायालयीन प्रक्रियेत लागणारा वेळ, पैसा व गुंतागुंत एवढी असते की रोगापेक्षा इलाज भयंकर म्हणण्याची वेळ याचिकाकर्त्या वर येऊ शकते. म्हणून 'शहाण्याने कोर्टाची पायरी चढू नये' असे म्हटले जाते.

iv. **न्यायप्रक्रियेच्या मर्यादा:** न्यायिक प्रक्रियांचे तांत्रिक स्वरूप, मुख्य न्यायव्यवस्थेशिवाय इतर न्यायप्रक्रियेत तो खटला चालवणे व त्यानंतर मुख्य न्यायालयीन प्रक्रियेत याचिका व दावा दाखल करणे या प्रक्रियेचे स्वरूप ही खर्चिक व तांत्रिक असल्याकारणाने प्रशासकीय नियंत्रणावर मोठ्या मर्यादा पडताना दिसतात.

एकंदरीत भारतीय न्यायव्यवस्था ही प्रशासकीय यंत्रणेवरील नियंत्रण प्रस्थापित करणारी महत्वाची व्यवस्था आहे. न्यायालयीन नियंत्रणामुळे संविधानाचे पावित्र्य व नागरिकांचे हक्कही सुरक्षित राहतात व बांधील व उत्तरदायी प्रशासकीय व्यवस्था कार्यान्वित होण्यास मदत होते.

३.६ लोकपाल व लोकायुक्त

प्रशासनाच्या कृती विरुद्ध व निर्णयाविरुद्ध नागरिकांच्या तक्रारी ऐकण्यासाठी व त्यांचे निवारण करण्यासाठी नियुक्त केलेल्या शासकीय अधिकाऱ्यास 'लोकपाल' असे संबोधले जाते. प्रशासकीय भ्रष्टाचारावर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी जगभरात लोकशाही देशांमध्ये जी आंदोलने झाली त्यातून एक मार्ग म्हणून 'लोकपाल' या व्यवस्थेकडे आशेने पाहिले जाते. जागतिक संदर्भात लोकपाल या व्यवस्थेचा स्वीकार करणारे प्रथम राष्ट्र म्हणून स्वीडन यादेशाचा उल्लेख केला जातो. भारतातही लोकपाल व्यवस्थेचे तिचा आग्रह १९९०

च्या दशकापासून त्रीव्र झालेला दिसतो. २०१८ साली यासंदर्भात भारतभर मोठे आंदोलन झाले. या आंदोलनाने निर्माण केलेल्या सत्ता विरोधी वातावरणातूनच २०१९ साली सत्तांतर ही घडून आले. तरीही जनआंदोलनास अपेक्षित असलेले जनलोकपाल बील अद्यापही पारित होऊ शकलेले नाही. या दृष्टीने लोकपाल व लोकायुक्त या व्यवस्थांचा व पदांचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

<u>लोकपाल पदाचा जागतिक इतिहास / विकास :</u> भारतासह जगभरातील बहुतांश देशांनी ‘लोकपाल’ या व्यवस्थेचे महत्त्व व आवश्यकता आज मान्य केलेली दिसते. या दृष्टीने लोकपाल हे पद जगभरात कसे विकसित होत गेले याचाही आढावा घेणे आवश्यक ठरते. लोकपाल पदास इंग्रजी भाषेत Ombudsman (ऑम्बुडस्मन) हा शब्द योजला जातो. आपण आपल्या सोयीकरता लोकपाल हा शब्द या विवेचनात योजतो आहोत. लोकपाल या संकल्पनेचा उगम प्रथम स्वीडन या देशात झाला. त्यामुळे स्वीडनला लोकल पदाची जननी राष्ट्र संबोधले जाते. न्यायपालिका व तत्सम संस्था कडून जनतेच्या गाऱ्हाण्यांचे, तक्रारींचे निवारण होऊ शकत नाही ही बाब लक्षात आल्यानंतर स्वीडन कायदे मंडळाने ‘ऑम्बुडस्मन’ या अधिकाऱ्याची नेमणूक केली. अठराव्या शतकाच्या सुरुवातीस स्वीडन मध्ये लोकपाल ही संस्था सुरू झाली. १७१३ साली या पदास फर्स्ट चान्सेलर ऑफ जस्टिस असे संबोधन वापरण्यात आले होते. १८०९ साली त्यास प्रथम ‘ऑम्बुडस्मन’ हे संबोधन वापरण्यात आले. स्वीडनमध्ये लोकपाल पदावर नियुक्त अधिकाऱ्याचा कार्यकाळ हा चार वर्षाचा असतो. त्याच व्यक्तीची या पदावर दुसऱ्यांदा ही निवड करता येते. स्वीडन मध्ये नागरिक व सैनिक यांसंबंधीच्या प्रश्नांची चौकशी करण्यासाठी दोन वेगवेगळे लोकपाल आहेत. सर्वसाधारण न्यायालय व प्रशासकीय न्यायाधिकरण यांनी दिलेल्या निर्णयात लोकपाल फेरबदल करू शकत नाहीत. ते शासनाच्या कोणत्याही विभागातून माहिती मागू शकतात, कागदपत्रे तपासू शकतात तसेच ते शासकीय अधिकारी व न्यायाधीश यांच्या कार्यावर देखरेख ठेवू शकतात.

स्वीडन नंतर युरोपातील फिनलँड, न्युझीलंड, डेन्मार्क, इंग्लंड या देशांमध्ये ही ऑम्बुडस्मनची नियुक्ती करण्यात आली. १९०९ साली फिनलँडमध्ये, १९५३ साली डेन्मार्कमध्ये तर १९६१ साली न्यूझीलंडमध्ये लोकपाल पद निर्माण करण्यात आले. १९६३ साली नॉर्वे मध्येही लोकपाल पद निर्माण झाले. १९६७ मध्ये ब्रिटनमध्ये पार्लमेंटरी कमिशनर (संसदीय आयुक्त) हे पद लोकपालच्या धर्तीवर निर्माण करण्यात आले. ब्रिटनमध्ये सर जॉन व्हाईट यांच्या नेतृत्वाखालील एका संशोधन गटाने लोकपाल पदासंबंधी संशोधन करून आपला अहवाल ‘सिटीजन अँड ऍडमिनिस्ट्रेशन’ प्रसिद्ध करण्यात आला होता. या अहवालात ब्रिटन साठी लोकपाल पदाची शिफारस करण्यात आली होती. त्याप्रमाणे १९६७ साली ब्रिटनमध्ये या संदर्भातील कायदा संमत करुन पार्लमेंटरी कमिशनर हे पद निर्माण करण्यात आले. ब्रिटनमध्ये पार्लमेंटरी कमिशनर ची नियुक्ती ही राजा कडून केली जाते. मात्र त्यास बरखास्त करण्याचा अधिकार हा संसदेस आहे. ब्रिटनमध्ये केंद्रीय सूचना आयोग, लोकसेवा आयोग व शासकीय मंत्रालय यांच्या संदर्भात जनतेकडून आलेल्या तक्रारीसंबंधी चौकशी व न्यायनिवाडा करण्याचा अधिकार पार्लमेंटरी कमिशनरास असतो.

याशिवाय जर्मनी, फ्रान्स, जापान, सोव्हिएट रशिया यासारख्या देशातही लोकपाल पदासारख्या संस्था कार्यरत झालेल्या दिसतात. जसे की फ्रान्समध्ये सनदी सेवकांविरोधातील नागरिकांनी केलेल्या तक्रारींचे व आरोपांचे निराकरण विशेष प्रशासकीय

न्यायालयाद्वारे केले जाते. तेथे प्रशासकीय न्यायालयातील सर्वोच्च न्यायालय म्हणून राज्य परिषद ही संस्था कार्य करीत असते. तर अमेरिकेत अन्याय, जुलूम, भ्रष्टाचार यापासून नागरिकांच्या अधिकारांचे रक्षण करण्याचे कार्य काँग्रेसच्या चौकशी समितीकडून पार पाडले जाते. अमेरिकेत ऑम्बुडस्मन सारखी संस्था कार्यरत करण्यात आलेली नाही. सोव्हिएट रशियात प्रोक्युरेटर जनरल कडून कायद्याचे पालन शासकीय अधिकाऱ्याकडून होते की नाही हे पाहिले जात असे.

सारांश जगातील अनेक देशात लोकपाल पदा सारखी व्यवस्था कार्यरत असून ती राज्यकर्त्यांवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याचे अधिकारांच्या गैरवापरापासून परावृत्त करण्याचे व प्रशासनात पारदर्शकता आणण्याचे कार्य करते.

३.७ भारतातील लोकपाल

भारतात ऑम्बुडस्मन सारखी व्यवस्था असावी असा विचार १९५९ साली डॉक्टर सी. डी. देशमुख यांनी मांडलेला दिसतो. भारतीय संदर्भात लोकपाल पदाची आवश्यकता व महत्व व महत्त्व विषय करून त्यांनी या पदाची निर्मिती करण्याचा आग्रह व्यक्त केला होता. भारतीय संसदेत यासंबंधीची मागणी करण्याचे श्रेय तात्कालीन खासदार डॉ. एल. एम. सिंघवी यांना जाते. डॉ. एल. एम. सिंघवी यांनी १९६८ मध्ये लोकसभेत सर्वप्रथम लोकपाल पदाचा प्रश्न उपस्थित केला. भारतीय प्रशासनात निर्माण होणारा अन्याय, भ्रष्टाचार, लाचलुचपत, पक्षपातीपणा यांना प्रतिबंध घालण्यासाठी लोकपाल ही संस्था कशी आवश्यक आहे याचे त्यांनी प्रभावी प्रतिपादन केले होते. सर्वोच्च न्यायालयाचे न्या. पी. व्ही. राजेंद्रगडकर यांनीही लोकपालपदाची आवश्यकता प्रतिपादन केली होती. परिषद पातळीवर लोकपाल पदाचा प्रथम उच्चार १९६२ साली झाला. १९६२ च्या अखिल भारतीय कायदा परिषदेत भारतात लोकपाल ही व्यवस्था स्थापन करणे गरजेचे आहे अशी मागणी करण्यात आली. १९६३ साली जयपूर येथे भरलेल्या काँग्रेस पक्षाच्या अधिवेशनात पंडित जवाहरलाल नेहरूंनी ही लोकपाल पदाच्या महत्वास दुजोरा दिला व लोकपाल व लोकायुक्त पदांची निर्मिती करण्याचे सूतोवाच केले. १९६६ साली मोरारजी देसाई यांच्या अध्यक्षतेखाली स्थापन झालेल्या 'प्रशासकीय सुधार' आयोगाने ऑम्बुडस्मन पद्धतीचा स्वीकार करावा अशी शिफारस केली होती. या समितीने यासंदर्भात केलेल्या प्रमुख शिफारशींचा आढावा पुढील प्रमाणे पुढील प्रमाणे घेता येईल

१. मंत्री, सचिव, प्रशासकीय अधिकारी यांच्या कार्याविरुद्ध करण्यात येणाऱ्या आरोपांची व तक्रारींची चौकशी करण्याकरिता व त्यासंबंधी निर्णय देण्याकरिता लोकपाल व लोकायुक्त यांची नियुक्ती करण्यात यावी.

२. लोकपाल व लोकायुक्त हे शासनाच्या तीन्ही शाखा पासून स्वतंत्र व अलग असावेत.

३. लोकपाल व लोकायुक्त यांचे कार्य अनौपचारिक पद्धतीने व गुप्त पद्धतीने झाले पाहिजे.

४. लोकपाल व लोकायुक्त ही पदे सर्वसाधारणपणे न्यायालयातील न्यायाधीशाएवढी अधिकाराची व महत्त्वाची मानली जावीत. त्यांच्या कार्यात न्यायालयाने कोणत्याही प्रकारचा हस्तक्षेप करता कामा नये.

५. लोकपाल व लोकायुक्त यांनी आपले कार्य निष्पक्षपातीपणे, निस्वार्थीपणे करावयास हवे.

६. लोकपाल व लोकायुक्त पदाची नियुक्ती करताना राष्ट्रपतींनी पंतप्रधान, सर्वोच्च न्यायालयाचे सरन्यायाधीश व विरोधी राजकीय पक्षाचा नेता यांच्या सल्ल्यानुसार करावी.

७. लोकपालाचा दर्जा सरन्यायाधीशाएवढा असावा तो स्वमर्जीने आपल्या पदाचा राजीनामा देऊ शकतो. तसेच त्याच्या गैरवर्तनाचा मुळे त्यास पदच्युत करावयाचे झाले तर सर्वोच्च न्यायालयातील न्यायाधीशांना जी पद्धती स्वीकारली जाते त्याच पद्धतीने त्यास पदच्युत करावे.

८. लोकपालाची मुदत पाच वर्षांची वर्षाची असावी व पुनर्नियुक्तीची पद्धती अमलात आणण्याचा अधिकार असावा.

९. लोकपालांनी आपला अहवाल लोकसभेत सादर करावा, तर लोकायुक्तांनी तो विधानसभेत मांडावा.

१०. परराष्ट्र व्यवहाराशी संबंधित असणाऱ्या बाबी, पासपोर्ट, व्यापार, व्यवसाय, सनदी सेवकांची सेवाशर्ती, सम्मानदर्शक पदव्या व पुरस्कार इत्यादी संदर्भात लोकपालास चौकशी करण्याचा अधिकार असता कामा नये.

याप्रमाणे नऊ मे १९६८ मध्ये भारत सरकारच्या वतीने लोकपाल व लोकायुक्त विधेयक लोकसभेत मांडले गेले. हे विधेयक वरील प्रशासकीय आयोगाच्या शिफारशींवर एच आधारलेले होते. मात्र पंतप्रधानांना या विधेयकातून वगळण्यात आले होते. याशिवाय या विधेयकात लोकपालाच्या अधिकार कक्षेत महालेखा परीक्षक, निवडणूक आयुक्त, लोकसेवा आयोगाचे अध्यक्ष, कायदे मंडळाचे प्रतिनिधी अपवाद करण्यात आले. हे विधेयक लोकसभेने पारितही केले परंतु राज्यसभेने हे विधेयक फेटाळले.

११ ऑगस्ट १९७१ रोजी भारत सरकारने परत लोकपाल व लोकायुक्त विधेयक लोकसभेत मांडले, परंतु ते विधेयक लोकसभेत संमत होऊ शकले नाही. या विधेयकात लोकपालपदाच्या मर्यादां मध्ये मोठ्या प्रमाणात वाढ करण्यात आली होती. जसे की केंद्र सरकार राज्य सरकारमधील मंत्री व सचिव यांनाही लोकपाल विधेयकाने अधिकारक्षेत्रात आणले. शिवाय भारताबाहेरील सनदी सेवकांबाबतही लोकपालांना खटले चालविण्याचा अधिकार देण्यात आला. न्यायमूर्ती पी. बी. मुखर्जी यांनी या विधेयकावर टीका करताना म्हटले होते की, "व्हिजिलन्स कमिशन व न्यायालये अस्तित्वात असताना लोकपालपदाची आवश्यकता नाही. लोकपालाच्या चौकशीमुळे न्याय प्रक्रियेत दिरंगाई निर्माण होऊ शकते. देशाच्या एकात्मतेच्या दृष्टीने सुद्धा लोकपालपद घातक असून वेळेचा व पैशाचा अपव्यय करणारे आहे." अशाच पद्धतीचे टीकात्मक सूर संसदेतही उमटले व हे बिल फेटाळले गेले.

राष्ट्रीय आणीबाणी च्या अग्निदिव्यातून भारतीय लोकशाही १९७७ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत जनता पक्षाच्या स्वरूपात सहिसलामत बाहेर आली. जनता पक्षाच्या राजवटीत जुलै १९७७ मध्ये परत एकदा लोकसभेत मांडण्यात आले. १९७१च्या विधेयकापेक्षा

१९७७ मध्ये जनता पक्षाने मांडलेले लोकपाल विधेयक हे अधिक व्यापक होते. या विधेयकातील काही प्रमुख तरतुदी पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

१. या विधेयकानुसार पंतप्रधान, केंद्रीय मंत्री, राज्याचे मुख्यमंत्री व संसद प्रतिनिधी या विरुद्धही तक्रार करण्याचा अधिकार नागरिकांना प्राप्त होता.

२. या विधेयकात अशी तरतूद केली गेली होती की, सनदी सेवकांविरुद्धचे आरोप लोकपालच्या अधिकारक्षेत्रात येणार नाहीत; परंतु त्याच्या विरुद्ध तक्रार करून दाद मागण्याचा अधिकार नागरिकांना असेल.

३. या विधेयकाने कोणत्याही सार्वजनिक उपक्रमातील व्यक्तीविरुद्ध चारित्र्यासंबंधी व गैरवर्तनासंबंधी चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालच्या अधिकारक्षेत्रात आणण्यात आला होता.

४. या विधेयकाच्या माध्यमातून कागदपत्रे व कायदेशीर करारनामे मिळवण्याचा तसेच ते सोडविण्याचा अधिकार लोकपालांना देण्यात आला.

५. या विधेयकाने कोणतीही तक्रार नोंदवताना एक हजार रुपयाच्या वर्षाच्या रकमेत फरक करण्याचा अधिकार लोकपालास देण्यात आला.

६. चौकशी यंत्रणेनेकरिता जरूर असल्यास असल्यास जादा कर्मचारी वर्ग नियुक्त करण्याचाही अधिकार या विधेयकान्वये हे लोकपालास होता.

जनता पक्षाने हे विधेयक लोकसभेत संमत करून घेतले. परंतु राज्यसभेत हे विधेयक चर्चेलाही मांडण्यात आल्यानंतर या विधेयकावर अधिक सखोल चर्चा करण्याकरता हे विधेयक संसदेच्या संयुक्त समितीकडे सोपवण्यात आले. परंतु १९७९ मध्ये जनता पक्षाची सरकार कोसळले व हे विधेयकही मागे पडले.

जनता पक्षाच्या सरकारनंतर चरण सिंग यांचे अल्प काळाचे सरकार सत्तेत आले. त्यानंतर सार्वत्रिक निवडणुका होऊन इंदिरा गांधी परत सत्तास्थानी आल्या. त्या लोकपाल विधेयकाच्या दृष्टीने फार उत्सुक वा सकारात्मक नव्हत्या. इंदिरा गांधीच्या हत्येनंतर राजीव गांधी सरकारने या दृष्टीने सकारात्मक पावले टाकण्यास सुरुवात केली. सोमनाथ रथ यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती गठित करण्यात आली होती. या समितीने आपला अहवाल १९८८ मध्ये संसदेत सादर केला. १९७७ च्या विधेयका प्रमाणेच या विधेयकात ही पंतप्रधान, मुख्यमंत्री, यांच्याविरोधात तक्रार करून दाद मागण्याचा अधिकार लोकपालाच्या अधिकार क्षेत्रात समाविष्ट करण्यात आला होता. मात्र राजीव गांधी यांचे सरकार ही सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर परत निवडून येऊ शकले नाही.

१९८९ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत व्ही. पी. सिंग यांच्या नेतृत्वाखाली जनता दलाचे सरकार अस्तित्वात आले. या सरकारने २९ डिसेंबर १९८९ रोजी तत्कालीन कायदेमंत्री दिनेश गोस्वामी यांचेमार्फत लोकसभेत प्रस्तुत केले. यावेळी न्यायमूर्ती असलेले लेंटिन यांनी अशी प्रतिक्रिया व्यक्त केली होती की, “आपल्या देशात शासनाने केलेली ‘लोकपाल’ संस्थेची स्थापना म्हणजे जणू काही गेल्या कित्येक वर्षातील आपल्या देशाच्या गलिच्छ वातावरणात

निर्माण झालेली एक शुद्ध हवेची सुखद झुळूक होय." परंतु विश्वनाथ प्रताप सिंह सरकारही फार काळ टिकू शकले नाही. पुढे नरसिंह राव सरकारने या संदर्भात फारसे काही केले नाही.

लोकपाल विधेयकाच्या दृष्टीने नंतरच्या काळात नागरी समाजाने एकविसाव्या शतकाच्या प्रारंभी जनमत संधारित करण्यास सुरुवात केली. माहिती अधिकार कायदा चळवळीच्या रुपाने या कार्यकर्ते व नेत्यांच्या आत्मविश्वासात भर पडली. त्यातूनच अण्णा हजारे यांच्या नेतृत्वाखाली २०११साली लोकपाल आंदोलनास सुरुवात झाली. देशभर जनलोकपालाविषयी उत्सुकता व सकारात्मक भावना निर्माण झाली. तत्कालीन मनमोहन सिंग सरकारने नागरी समाजाचे श्री अण्णा हजारे, अरविंद केजरीवाल, शांती भूषण, प्रशांत भूषण व किरण बेदी यांच्यासह विधेयक तयार करण्यासंबंधी समिती गठीत केली. त्यात केंद्रीय कॅबिनेट मंत्र्यांचाही समावेश होता. परंतु नागरी समाजाचे सदस्य व सरकार यात एकमत होऊ शकले नाही. जनलोकपाल आंदोलनाने निर्माण केलेल्या सरकार विरोधी असंतोषाचा फायदा प्रमुख विरोधी पक्ष असलेल्या भाजपास २०१४ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत मिळाला २०१४ साली नरेंद्र मोदी यांच्या नेतृत्वाखाली भाजपाचे सरकार सत्तेत आले. २०१३ साली परत मोठ्या बहुमताने भाजपा सत्तेत आलेली आहे. परंतु अद्याप तरी लोकपाल संस्था सक्षम करण्याच्या दृष्टीने विद्यमान सरकार कडून फार मोठे प्रयत्न झालेले दिसत नाहीत. नागरी समाजाच्या आंदोलनात ही मोठी फाटाफूट झाली व परिणामी या आंदोलनाचा जो प्रभाव होता तो काळाच्या ओघात विरून गेला असे दिसते. एकंदरीत भारतात १९५९ पासून लोकपाल विधेयकाची वा पदाची चर्चा सुरू झाली परंतु २०२० साल संपले तरी अपेक्षित स्वरूपात हे पद भारतीय शासन प्रक्रियेत कार्यान्वित झालेले दिसत नाही. म्हणजे लोकपाल पदाची प्रतीक्षा ही तब्बल साठ वर्षांची प्रतीक्षा ठरली आहे.

३.८ महाराष्ट्रातील लोकायुक्त

लोकायुक्त व उपलोकायुक्त कायदा पारित करणारे व कार्यान्वित करणारे महाराष्ट्र हे भारतातील पहिले घटक राज्य ठरले आहे. आतापर्यंत देशात दहा पेक्षा अधिक घटक राज्यांनी लोकायुक्त पद निर्माण केलेले दिसते. लोकायुक्ताची नियुक्ती राज्यपालाकडून होत असते. राज्यपालाच्या सहीने उच्च न्यायालयाचा मुख्य न्यायाधीश विरोधी पक्ष नेता वा सभापतीच्या सहमतीने लोकायुक्तांची नेमणूक होत असते. ही नियुक्ती पाच वर्षाच्या कालावधी करता असते. लोकायुक्त पदाची सूत्रे हाती घेण्यापूर्वी त्याला शपथ घ्यावी लागते. वेतन, भत्ते, पदच्युती, सेवानिवृत्ती वेतन याबाबतीत लोकायुक्ताला राज्याच्या उच्च न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधीशाप्रमाणेच सेवा सवलती व वेतन मिळते. लोकायुक्ताच्या सल्ल्याने उपलोकायुक्ताची नेमणूक करण्यात येते. सामान्यत: मंत्री, सचिव व सनदी सेवक यांच्यावरील आरोपांचे व तक्रारींचे निवारण लोकायुक्त करीत असतात तर उपलोकायुक्त इतर प्रशासकीय अधिकाऱ्यांविरुद्ध च्या तक्रारींचे निवारण करीत असतो. लोकायुक्तांने उपलोकायुक्ताने गैरवर्तणूक केली व अकार्यक्षमता दाखवली तर राज्यपाल त्यांना पदावरून दूर करू शकतात. परंतु तत्पूर्वी त्यांची चौकशी सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांकडून व्हावी लागते. या चौकशीस विधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहाची संमती असावी लागते. सारांश, न्यायालयाच्या महाभियोगाप्रमाणेच लोकायुक्तांना बडतर्फ करण्याकरता विशिष्ट पद्धतीचा स्वीकार केला जातो.

लोकायुक्ताची कार्य व अधिकार

साधारणत: घटक राज्यातील नागरिकांकडून संसदीय मंत्री व शासकीय अधिकारी यांच्या विरुद्ध केलेल्या तक्रारींचे निवारण करण्याचे कार्य लोकायुक्तांकडून पार पाडले जाते. शिवाय लोकायुक्त स्वतःहून एखाद्या गैरकृत्याची दखल घेऊन त्याची चौकशी करू शकतात. तसेच वर्तमानपत्रातील वा प्रसारमाध्यमातील बातम्या वाचूनही काही गैरव्यवहारांसंदर्भात लोकायुक्त दखल घेऊ शकतात. साधारणता नागरी सेवेतील अधिकारीवर्गाकडून सत्तेचा व अधिकारांचा गैरवापर झाला, त्यातून इतरांवर अन्यायघडून आला, भ्रष्टाचार झाला, चारित्र्यहनन घडून आले तर त्यासंबंधीच्या तक्रारींचे निवारण करण्याचे कार्य लोकायुक्त करीत असतात. शिवाय सनदी सेवा, व्यापार, शेती, पोलीस, शिक्षक, आरोग्य, सार्वजनिक बांधकाम व पाटबंधारे यासारख्याखात्यातील वा विभागातील अधिकाऱ्यांसंदर्भातही ज्यावेळी भ्रष्टाचाराच्या वा गैरकारभाराच्या तक्रारी येतात त्यावेळी याबाबत चौकशी करून त्यांचे निराकरण करण्याचे कार्य लोकायुक्त व उपलोकायुक्त पार पाडत असतात.

अशा पद्धतीच्या तक्रारींची चौकशी वा तपास केल्यानंतर हा भ्रष्टाचार व अन्याय दूर करण्याकरता लोकायुक्त योग्य अशी शिफारस सक्षम अधिकाऱ्याकडे करतो. या शिफारशींना मूर्त स्वरूप देण्याचे कार्य सक्षम अधिकाऱ्याकडून पार पाडले जाते. संबंधित सक्षम अधिकाऱ्याने शिफारशीप्रमाणे योग्य ती कारवाई केली तर तो प्रश्न तेथेच संपतो. परंतु सक्षम अधिकाऱ्याने शिफारशीप्रमाणे योग्य ती कारवाई केली नाही वा त्यास सकारात्मक प्रतिसाद दिला नाही तर लोकायुक्त त्यासंबंधीचा अहवाल राज्यपालांना सादर करतात. राज्यपाल विधिमंडळापुढे हा अहवाल चर्चेसाठी ठेवतात.

लोकायुक्तांच्या तपासा संदर्भात काही मर्यादा आढळतात. जसे की, लोकायुक्तांना तपास किंवा चौकशी गुप्त पद्धतीने करावी लागते. तक्रार करणाऱ्या व्यक्तींची आणि ज्याच्याविरुद्ध तक्रार आहे त्या व्यक्तीची ओळख गुप्त ठेवावी लागते. त्यासंबंधीची माहिती जनतेप्रती जाऊ नये अशी दक्षता घ्यावी लागते. तपासाचा विषय सार्वजनिक स्वरूपाचा असेल तर त्यासंबंधी उघडपणे चौकशी वा तपास करता येतो.

लोकायुक्त सक्षम करण्याकरिता आवश्यक सुधारणा:

महाराष्ट्रातील लोकायुक्त व उपलोकायुक्त हे पद अधिक बळकट व सक्षम होणे करिता अभ्यासक साधारणतः काही शिफारशी करतात. त्यातील प्रमुख शिफारशींची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१. **चौकशी समितीवर मर्यादा टाकावी:** अभ्यासकांच्या मते ज्यावेळी लोकायुक्त एखाद्या बाबीं संदर्भात चौकशी करीत असतील तर अशावेळी शासनाकडून त्याच बाबी संबंधी चौकशी समिती नियुक्त करता कामा नये. जर चौकशी समिती नियुक्त करावयाची असेल तर प्रथम लोकायुक्तांकडे त्याविषयी त्यासंबंधी त्या विषयासंबंधी चौकशी करावी.

२. **अधिकारात व्यापकता:** लोकायुक्तांचे अधिकार अद्यापही पुरेसे व्यापक नाहीत. ते अधिक व्यापक करून कनिष्ठ अधिकाऱ्यांपासून ते वरिष्ठ अधिकाऱ्यांपर्यंत व सामान्य

लोकप्रतिनिधी पासून मुख्यमंत्रिपदापर्यंत सर्वांना लोकायुक्ताच्या अधिकार कक्षेत आणणे गरजेचे आहे असे काही अभ्यासकांना वाटते.

३. **कामाचा ताण कमी करावा:** लोकायुक्ता वरील अवाजवी कामाचा ताण कमी करण्याची निकड अभ्यासक प्रकर्षाने सांगतात. त्यासाठी उपलोकायुक्तांची निवड करावी. तसेच नॉन गॅझेटेड व्यक्तींच्या विरोधातील तक्रारी लोक आयुक्तांकडून काढून घ्याव्यात. त्यामुळे त्यांना अधिक महत्त्वाच्या बाबींवर लक्ष देण्यास वेळ मिळेल अशी एक शिफारस केली जाते.

४. **शासकीय सहकार्य:** लोकायुक्ताचे कार्य हे मूलतः शासकीय सहकार्यावर अवलंबून असते. मात्र बहुतांश वेळा शासनाच्या विविध खात्यांकडून असहकार्याची व उदासीनतेची भूमिका घेतली जाते. त्यामुळे लोकायुक्तांना योग्य व पुरेशी माहिती देणे हे विविध विभागांना अनिवार्य करणे अशी एक शिफारस मांडली जाते.

५. **घटनात्मक स्थान:** कोणत्याही पदाची प्रतिष्ठा त्या पदाच्या घटनात्मक दर्जावर अवलंबून असलेली दिसते. स्वातंत्र्योत्तर काळात निवडणूक आयुक्त, महालेखा परीक्षक यांची प्रतिष्ठा कायम राहणे व वृद्धिंगत होण्याचे महत्त्वाचे कारण म्हणजे या पदांना संविधानिक स्थान आहे. तसेच घटनात्मक स्थान हे लोकायुक्त पदास ही मिळणे आवश्यक आहे अशी एक शिफारस पुढे आली आहे.

६. **लोकायुक्त निवडीची काळजी:** लोकायुक्त निवडीचा प्रश्न ही बऱ्याच वेळा कळीचा प्रश्न बनलेला दिसतो. ज्या लोकायुक्तांना संबंधित प्रश्नांची वा बाबींची सखोल माहिती व ज्ञान नाही अशा व्यक्तींची नियुक्ती त्या पदावर झाली तर त्या पदाचे उद्दिष्ट पूर्णत्वाला जाऊ शकत नाही. त्यामुळे ही निवड करताना त्या संदर्भातील निकष अधिक स्पष्ट करण्याची गरज शिफारशीच्या स्वरूपात व्यक्त झाली आहे.

३.९ लोकपाल पदाची सद्यस्थिती

२०११ पूर्वी लोकपाल विधेयक पारित करण्याचे आठ अयशस्वी प्रयत्न झाले होते. त्या पार्श्वभूमीवर एप्रिल २०११ मध्ये जनलोकपाल आंदोलनास सुरुवात झाली. त्यानंतर तात्कालीन मनमोहन सिंग सरकारने प्रणव मुखर्जी यांच्या नेतृत्वाखाली लोकपाल विधेयक निर्मिती करिता समिती स्थापन केली. त्यानंतर २०१३ साली संसदेच्या दोन्ही सभागृहात लोकपाल विधेयक संमत झाले. १ जानेवारी २०१४ रोजी राष्ट्रपतींनी या विधेयकावर स्वाक्षरी केली व १० जानेवारी २०१४ पासून हे विधेयक कायद्याच्या स्वरूपात अस्तित्वात आले.

लोकपाल व लोकायुक्त या बिलामध्ये दुरुस्ती करण्या करीता नरेंद्र मोदी सरकारने २०१६ साली दुरुस्ती विधेयक सभागृहात प्रस्तुत केले. जुलै २०१६ मध्ये सभागृहाने ते संमत केले. यात प्रामुख्याने दोन दुरुस्त्या करण्यात आल्या. एक म्हणजे २०१३ च्या विधेयकात संसद व विधी नियम सदस्यांना निवडून आल्यानंतर ३० दिवसाच्या आत आपल्या संपत्तीचे घोषणापत्र प्रसिद्ध करणे अनिवार्य होते. ती मर्यादा या दुरुस्तीने रद्द करण्यात आली व शासन वेळोवेळी जे निर्णय याकरता प्रस्तुत करेल त्याप्रमाणे संसद सदस्य आपल्या संपत्तीचे घोषणापत्र प्रसिद्ध करू शकतील. म्हणजे २०१३ च्या अधिनियमातील कलम ४४ या

दुरुस्तीने निरस्त्र करण्यात आले. त्याचबरोबर १० लाखापेक्षा अधिक परदेशी चलन वा एक करोड पेक्षा अधिक भारत सरकारचे उत्पन्न ज्या ट्रस्टंना वा संस्थांना मिळते त्यांची ही संपत्ती जाहीर करण्याची मुदत या दुरुस्तीने वाढवण्यात आली.

<u>लोकपाल शोध समिती</u>

लोकपाल अधिनियम २०१३ मध्ये असे स्पष्ट करण्यात आले आहे की भारत सरकारचे कर्मचारी व प्रशिक्षण मंत्रालय अशा सदस्यांची यादी तयार करतील जे लोकपाल पदाच्या अध्यक्ष पदाकरिता पात्र व योग्य असतील. त्यानंतर ही प्रस्तावित नावांची यादी आठ सदस्यीय शोध समितीकडे पाठवली जाईल. शोध समिती या नावांमधून निवडक नावांची यादी करून पंतप्रधानांच्या अध्यक्षतेखाली गठीत झालेल्या लोकपाल निवड समिती कडे ही यादी हस्तांतरित करतील याप्रमाणे भारतात प्रथम सप्टेंबर २०१८ साली सर्वोच्च न्यायालयाचे माजी न्या. रंजना प्रकाश देसाई यांच्या अध्यक्षतेखाली एक शोध समिती स्थापित करण्यात आली होती. २०१३ च्या लोकपाल कायद्याने हेही स्पष्ट करण्यात आले आहे की घटकराज्यांनी हा कायदा अमलात आल्यापासून एका वर्षाच्या आत लोकायुक्त पदाची निवड प्रक्रिया पूर्ण करावी.

<u>लोकपाल पदाची रचना</u>

लोकपाल व लोकायुक्त अधिनियम २०१३ अन्वये लोकपाल पदाची रचना स्पष्ट करण्यात आली आहे. त्यातील प्रमुख बाबी पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

१. लोकपाल हि एक बहूसदस्यीय संस्था असून त्यात एक अध्यक्ष व जास्तीत जास्त आठ सदस्यांचा समावेश असेल.

२. लोकपाल या संस्थेच्या अध्यक्षस्थानी निवड करण्यात येणारी व्यक्ती सर्वोच्च न्यायालयातील पूर्व न्यायाधीश असावी किंवा उच्च न्यायालयातील मुख्य न्यायाधीश असावी किंवा ती देशातील सन्माननीय व इतरांकरिता प्रसिद्ध व्यक्तिमत्त्व असावे. जिच्याकडे भ्रष्टाचार विरोधी कार्यक्रम, सार्वजनिक प्रशासन, विमा, बँकिंग, कायदा व प्रबंधन या क्षेत्रातील किमान पंचवीस वर्षाचा अनुभव असावा.

३. लोकपाल संस्थेत सदस्य म्हणून निवडले जाणारे सदस्य हे सर्वोच्च न्यायालयातील माजी न्यायाधीश व उच्च न्यायालयाचे मुख्य न्यायाधीश असावेत किंवा त्यांना सार्वजनिक क्षेत्रातील भ्रष्टाचार विरोधी, प्रशासन कार्य, कायदे व प्रबंधन, बँक, विमा, सतर्कता यासारख्या क्षेत्रातील किमान पंचवीस वर्षांचा अनुभव असावा.

४. लोकपाल पदाचे अध्यक्ष व सदस्य यांचा कार्यकाळ एकावेळी पाच वर्षाच्या वा वयाची ७० वर्षे पूर्ण होण्यास जो कालावधी प्रथम पूर्ण होईल तो असेल.

५. लोकपाल पदाचे अध्यक्ष व सदस्य यांची निवड ही निवड समितीच्या शिफारशीने राष्ट्रपतीकडून केली जाईल. या निवड समितीचे अध्यक्ष पंतप्रधान असतील. या समितीत लोकसभा अध्यक्ष, लोकसभेचे विरोधी पक्षनेता, भारताचे सरन्यायाधीश वा त्यांनी नियुक्त केलेले प्रतिनिधी व एक प्रख्यात कायदेपंडित व्यक्ती यांचा या निवड समितीत समावेश असतो.

६. लोकपाल अध्यक्ष व इतर सदस्य यांच्या निवडी करता निवड समिती किमान आठ सदस्यीय शोध समितीची स्थापना करेल.

या पद्धतीने २०१९ साली निवडणुकांच्या अगोदर मोदी सरकारने लेखापाल पदाची लोकपाल पदाची निवड केली. त्याप्रमाणे सर्वोच्च न्यायालयाचे माजी न्यायाधीश पिनाकीचंद्र घोष यांची लोकपाल संस्थेच्या अध्यक्ष पदी निवड केली. त्याशिवाय ४ न्यायिक व चार गैर न्यायिक क्षेत्रातील सदस्यांची निवड ही जाहीर करण्यात आली. न्यायिक सदस्यांमध्ये न्यायमूर्ती दिलीप बी. भोसले, न्यायमूर्ती प्रदीप कुमार मोहंती, न्यायमूर्ती अभिलाषा कुमारी व न्यायमूर्ती अजय कुमार त्रिपाठी यांची निवड करण्यात आली तर गैर न्यायीक क्षेत्रांमध्ये एस.एस.बी. च्या माजी प्रमुख अर्चना शामसुंदरम, महाराष्ट्र राज्याचे पूर्व मुख्य सचिव दिनेश कुमार जैन, महेंद्र सिंग व इंद्रजीत प्रसाद गौमत या चार सदस्यांना गैर न्यायिक क्षेत्रातील नामवंत सदस्य म्हणून नियुक्त करण्यात आले असून लोकपाल ही व्यवस्था मार्च २०१९ आली पूर्णत्वास गेली असे म्हणता येईल.

<u>लोकपाल पदाचे अधिकार व कार्य:</u>

लोकपाल व लोकायुक्त अधिनियम २०१३ अन्वये लोकपाल पदाचे अधिकार क्षेत्र व कार्य स्पष्ट करण्यात आले आहे. त्यातील प्रमुख बाबींचा आढावा पुढीलप्रमाणे घेता येईल.

१. लोकपाल पदाचा पदाच्या अधिकारक्षेत्रात पंतप्रधान, केंद्रीय मंत्री, संसद सदस्य व उच्च श्रेणी ते तीन श्रेणी मधील सर्व कर्मचारी व अधिकारी यांचा समावेश करण्यात आला आहे.

२. लोकपालांना पंतप्रधानांच्या आंतरराष्ट्रीय संबंध, सुरक्षा, लोक व्यवस्था व अणुऊर्जा व अवकाश संशोधन यासंबंधीच्या कार्याव्यतिरिक्त इतर बाबतीत भ्रष्टाचारविषयक आरोपांची चौकशी करता येईल.

३. संसदेतील व्यक्त केलेल्या निवेदनात संदर्भात वा मतदानासंदर्भात लोकपालांना कोणताही चौकशीचा अधिकार नाही.

४. लोकपाल पदाच्या अधिकार क्षेत्रात केंद्रीय कायद्याने स्थापित संस्थांच्या सदस्य वा अध्यक्षांचाही समावेश करण्यात आला आहे. केंद्रीय अनुदान व मदत घेत असणाऱ्या पदाधिकारी वा कर्मचाऱ्यांची ही भ्रष्टाचारासंदर्भात लोकपाल चौकशी करू शकतात.

५. सर्व लोक सेवकांना आपल्या संपत्तीचे घोषणा पत्र प्रसिद्ध करण्याकरिता लोकपाल भाग पाडू शकतात.

६. लोकपाल पदाच्या अधिकार क्षेत्रात सीबीआय चा ही समावेश करण्यात आला आहे. त्यामुळे सीबीआय वरील भ्रष्टाचाराच्या आरोपांचा संदर्भात ही लोकपाल चौकशी करू शकतात.

७. जर लोकपालांनी एखादे प्रकल्प सीबीआय कडे चौकशी करता सोपवले असेल तर अशावेळी लोकपालांच्या संमतीशिवाय सीबीआय चौकशी अधिकारी बदलू शकत नाहीत.

८. लोकपाल चौकशी समितीस न्यायिक चौकशी समितीचा दर्जा बहाल करण्यात आला आहे.

९. कोणताही लोकसेवक भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणात लोकसेवकांना दोषी आढळला तर त्यांना पदावरून हटवण्याची शिफारीश करण्याचा अधिकार लोकपालांना आहे.

१०. लोकपाल प्राथमिक चौकशीच्या वेळी पुरावे नष्ट केली जात आहेत असे वाटल्यास त्यावर रोक लावू शकतात.

अशा पद्धतीने भ्रष्टाचार निर्मूलन व नियंत्रणाकरिता लोकपाल पदास 'लोकपाल व लोकायुक्त कायदा २०१३' ने काही महत्त्वाचे अधिकार व भूमिका प्रदान केलेल्या दिसतात.

<u>लोकपाल पदाच्या मर्यादा</u>

लोकपाल व लोकायुक्त कायदा २०१३ च्या काही मर्यादाही मागील सात वर्षात विशेषत्वाने पुढे आलेल्या दिसतात. त्यांची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१. लोकपाल विधिनियम होऊनही तब्बल सहा वर्षानंतर लोकपाल पद भरतीची प्रक्रिया पूर्ण झाली. या दिरंगाईतून राजकीय उदासीनता ही प्रमुख मर्यादा स्पष्ट स्वरूपात दिसते.

२. लोकपाल व लोकायुक्त कायदा लागू झाल्यापासून एक वर्षाच्या आत घटक राज्यांनी 'लोकायुक्त' पदाची निवड प्रक्रिया पूर्ण करून घेणे अनिवार्य करण्यात आले होते. मात्र केवळ १६ घटक राज्यांनीच ही प्रक्रिया पूर्ण केलेली आहे.

३. लोकपाल पदाची नियुक्ती ही मूलतः राजकीय पक्षप्रमुखांच्या वतीने होते. जसे की पंतप्रधान व विरोधी पक्ष नेते हे देशातील प्रमुख राजकीय पक्षांचे नेतेच असतात. निवड समितीत राजकारणाशी निगडीत व्यक्ती असल्याकारणाने लोकपाल पदाच्या निवडीवर राजकीय प्रभाव पडतो जो यावरील एक मर्यादा ठरते.

४. लोकपाल पदाच्या पात्र ते संदर्भात काही तरतुदींचा सोयीने अर्थ लावला जाऊ शकतो जसे कि 'प्रसिद्ध कायदेपंडित', 'प्रसिद्ध सत्यनिष्ठ' याची कोणतीही कसोटी वास्तवात नसते. त्यामुळे या निवडीमध्ये तो कळीचा मुद्दा ठरू शकतो.

५. २०१३ चा लोकपाल व लोकायुक्त कायदा हा 'व्हीसल ब्लोअर' ला संरक्षण देण्यास अपुरा आहे अशी टीका केली जाते. जर आरोपी चौकशीत निर्दोष सुटला तर आरोप कर्त्यावर खटला चालवण्याची तरतूद या कायद्यात असल्याने तक्रारदारांना प्रोत्साहन मिळू शकणार नाही.

६. लोकपालच्या अधिकारक्षेत्रातुन संपूर्ण न्याय पालिकेस अपवाद करण्यात आले आहे.

७. लोकायुक्त निवडीची प्रक्रिया पूर्णतः राज्यांवर सोपवण्यात आली आहे.

८. भ्रष्टाचाराच्या आरोपांची नोंद घेताना सात वर्षाखालील आरोपांची नोंद घेता येणार नाही ही ही एक मर्यादा यासंदर्भात ठरते.

सारांश, भारतासारख्या विकसनशील राष्ट्रात लोकपाल व लोकायुक्त पदांचे महत्व अनन्य साधारण आहे. भ्रष्टाचार, लाचलुचपत, सत्तेचा गैरवापर यासारख्या घटकांमुळे भारतीय सामाजिक व राजकीय व्यवस्था पोखरल्या जात आहेत. अशा परिस्थितीत लोकपाल लोकायुक्त या सारख्या संस्थांच्या माध्यमातून यावर अंकुश येईल अशी आशा सर्वसामान्य जनतेला वाटते आहे. मात्र लोकपाल या संस्थेची व्यापकता अवाजवी वाढवणेही योग्य नाही. जागतिक संदर्भातील लोकपाल पदाचा अनुभव आपण पाहिला तर प्रशासनातील गैरकारभार सुधारणे एवढाच माफक उद्देश यामागे असावा. त्याकडे 'मुक्तीदाता' वा 'देशाचा उद्धार कर्ता म्हणून पाहणे योग्य ठरणार नाही. कोणत्याही पदावर नियुक्त झालेल्या व्यक्तीच्या कर्तुत्वावर ही त्या पदाची प्रतिष्ठा अवलंबून असते. स्वीडन मध्ये नियुक्त झालेले पहिले लोकपाल यांनी एवढे अजोड स्वरूपाचे कार्य केले की त्यातून त्या पदास एक प्रकारे अधिमान्यता प्राप्त झाली व ही संस्था जगभर अनुकरणीय मानली जाऊ लागली. भारतात या संस्थेने तब्बल १९५९ पासून २०१९ पर्यंत या पदाच्या निर्मितीसाठी संघर्ष झालेला दिसतो. मार्च २०१९ मध्ये ही संस्था अस्तित्वात आली. मात्र त्याच्या नियमावलीचा व कार्यपद्धती निश्चितीचा ही घोळ बराच वेळ चालू राहिला. त्यामुळे लोकपाल या संस्थेचे परिणाम व प्रभाव अनुभवास यावयास काही काळ निश्चितच वाट पाहावी लागणार आहे.

३.१० ई-शासन (E-Governance)

माहिती तंत्रज्ञानाचा प्रभाव हा जीवनाच्या प्रत्येक क्षेत्रात वृद्धिंगत झाला आहे. स्वाभाविकच शासन संस्थेवर ही माहिती तंत्रज्ञानाचा प्रभाव निर्माण झालेला दिसतो आहे. प्रशासनास अधिक कार्यक्षमता, पारदर्शकता व गतिशीलता देण्यासाठी शासनाने ई-शासनाच्या या तत्त्वाचा प्रामुख्याने अंगीकार केलेला दिसतो. भारतात ही शासनाची कल्पना १९९०च्या दशकात लोकप्रिय होताना होण्यास सुरुवात झाली ती २०२० साल येता-येता भारतभर प्रस्थापित झालेली दिसते. आज भारतीय शासन व्यवस्थेचे ई-शासन हे एक एक व्यवच्छेदक लक्षण बनलेले आहे. या दृष्टीने ई-शासन संकल्पनेचा अर्थ, कार्यक्षेत्र व प्रभाव यांचा अभ्यास करणे आवश्यक ठरते.

<u>ई-शासन संकल्पनात्मक अर्थ</u>

ई-शासन ही संकल्पना साधारणता पुढील तीन विधानातून स्पष्ट होते.

१. ई-शासन म्हणजे 'इलेक्ट्रॉनिक साधनांच्या माध्यमातून शासकीय सेवा व माहिती सर्वसामान्य जनतेपर्यंत पोहोचविणे होय.'

२. ई-शासन म्हणजे 'शासन आणि नागरिक यांच्यात नव्या प्रकारचे संबंध प्रस्थापित करण्याची प्रक्रिया होय.'

३. ई-शासन म्हणजे 'शासन संस्थेची विविध कार्य पार पाडण्याकरता इलेक्ट्रॉनिक साधनांचा उपयोग करून घेणे होय.'

<u>ई-शासन भारतातील विकास</u>

ई-शासन प्रक्रिया भारतात १९९० सालापासून सुरू झालेली दिसते. भारत सरकारने १९९० साली प्रथम 'इलेक्ट्रॉनिक्स' विभागाची ची स्थापना केली. त्या माध्यमातून सूचना व संचार माध्यमावर लक्ष केंद्रित करण्याचे ध्येय सरकारने स्पष्ट केले होते. पुढे १९९१ साली राष्ट्रीय

सूचना विज्ञान केंद्राच्या माध्यमातून सबंध देशातील या कार्यालयांना संगणीकृत संगणकीकृत करण्याकरिता विशेष प्रणालीवर कार्य सुरू केले. सूचना प्रौद्योगिकी व कार्यप्रणाली संदर्भात १९९८ साली बारा कलमी कार्यक्रम घोषित करण्यात आला होता. त्यानंतर इसवी सन २००० साली या विषयी चा अधिनियम पारित करण्यात येऊन ई-माध्यमातून प्राप्त संदेशाना वैद्यता देण्यात आली. २००५ साली पारित झालेल्या माहिती अधिकारात ही ई-शासनाच्या माध्यमातून करण्यात आलेल्या माहिती अर्जाना वैद्यता देण्यात आली. नंतरच्या काळात ई-शासनाचा विस्तार तंत्रज्ञानाच्या विकासाबरोबर वाढत गेला. २०१४ साली पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी 'डिजिटल इंडिया' ची घोषणा करून या प्रक्रियेस अधिक गतिमान करण्याचा संकल्प सोडला होता.

<u>ई-शासनाची उद्दिष्टे</u>

ई-शासनाची प्रमुख उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

१. राजकीय प्रक्रिया, सेवा, उपलब्ध विकल्प याबाबतची माहिती व ज्ञान नागरिकांना पुरवणे.

२. नागरिकांना माहितीच्या आधारे अधिक कृतिशील करणे. कृतिशील करण्या करिता नागरिकांना माहिती देणे, प्रतिनिधित्व देणे, मतदाना करीता प्रवृत्त करणे, समुपदेशन करणे व सहभागी करून घेणे

३. व्यवस्थेस अधिक कार्यक्षम अधिक परिणामकारक करणे व शासकीय प्रक्रियेत सुधारणा करणे

४. नागरिकांना शासनाच्या विविध सेवा ऑनलाइन पुरवणे

५. पारदर्शक, उत्तरदायी, कार्यक्षम व परिणामकारक प्रक्रिया लोकांपर्यंत सुलभ व जलद पोचविणे, याकरिता प्रशासकीय सादरीकरण, कृती करणे.

एकंदरीत ई-प्रशासन म्हणजे केवळ इंटरनेटचा वापर एवढ्या पुरती मर्यादित संकल्पना नसून तिची उद्दिष्टे अधिक व्यापक आहेत.

<u>शासनाचे प्रतिमान</u>

ई-शासनाचे प्रतिमाने पुढील मुद्द्यांच्या आधारे स्पष्ट करता येतील.

१. शासन ते शासन (G to G): ज्यावेळी शासनाचा एक विभाग दुसऱ्या विभागाशी ई-शासनाच्या माध्यमातून संपर्क करतो व कार्यपूर्ती करून घेतो तेव्हा त्यास शासन ते शासन प्रतिमान असे संबोधले जाते.

२. शासन ते नागरिक (G to C): शासन व नागरिक यातील परस्परातील व्यवहार जसे की आयकर भरणा, वीज बिले, सात बारा, तक्रार अर्ज, अनुदाने जमा करणे यासारख्या बाबी शासन ते नागरिक या प्रतिमानात येतात.

३. **शासन ते व्यवसाय (G to B):** शासन ते व्यवसायिक हा सहसंबंध या प्रतिमानात समाविष्ट असतो. जसे की ट्रेडिंग, GST भरणा, विविध करप्रणाली, ऑनलाइन पद्धतीने तक्रार व निवारण व तत्सम बाबी या प्रतिमा नात येतात.

४. **शासन ते कर्मचारी (G to E):** शासन ते कर्मचारी या प्रतिमानाच्या माध्यमातून शासन आपल्या कर्मचाऱ्यांच्या थेट संपर्कात राहते. जसे की जिल्हाधिकाऱ्यांची व्हिडीओ कॉन्फरन्सिंग, तातडीचे अहवाल, सर्वेक्षण पाहणी इत्यादी बाबी यात येतात.

<u>भारतातील ई-शासनाचे कार्यक्षेत्र</u>

भारतातील ई-शासनाचा प्रयोग प्रामुख्याने पुढील बाबीं संदर्भात होतो

१. **ई-प्रशासन:** शासनाच्या प्रशासकीय विभागांमध्ये माहिती तंत्रज्ञान व संसूचना चा उपयोग करणे म्हणजे ई-प्रशासन होय. माहिती तंत्रज्ञानाच्या शक्तीचा वापर तळागाळापर्यंत प्रशासन पोचविण्या करीता करणे हे या योजनेत प्रमुख उद्दिष्ट ठेवले जाते. या माध्यमातून शासकीय कार्याचे स्वयंचलन व संगणकीकरण करणे, तसेच प्रशासकीय अंतर्गत रचना, विविध खाते व त्यांची कार्य याची व्युहरचनात्मक संपर्क जोडणे हे यामध्ये कार्याचे प्रथम स्वरूप असते

२. **ई-नागरिक व ई-सेवा:** शासन नागरिक व स्वयंचलित सेवा यांचे अंतर्गत संबंध व संपर्क पाहता यातून शासन व नागरिक यांच्यात सुसंवाद साधला जातो. यामुळे शासनाच्या निर्णय प्रक्रियेत लोकसहभाग वाढण्याची क्रिया जलद गतीने साध्य करता येते.

३. **ई-समाज:** ई-समाजाच्या माध्यमातून सार्वजनिक यंत्रणा, खाजगी क्षेत्र, नागरी समाज यांच्यामध्ये मर्यादेपलीकडे परस्पर संबंध व अंतर्गत संवाद योग्य बनवले जातात.

<u>पारंपारिक लोक प्रशासनाकडून माहिती तंत्रज्ञान युक्त प्रशासनाकडे</u>

भारतीय ई-शासन हे भारताच्या पारंपारिक लोक प्रशासनास माहिती तंत्रज्ञान युक्त प्रशासनाकडे

शक्तीने व यशस्वीरित्या घेऊन जाते आहे हे स्पष्ट दिसते. हे पुढील तक्त्यावरून अधिक स्पष्ट करता येईल.

क्र	**पारंपारिक लोक प्रशासनाकडून**	**माहिती तंत्रज्ञान युक्त प्रशासनाकडे**
०१	अवजड कागदपत्रांच्या संचिका (फाईल)	संगणकीकृत संचिका (फाईल)
०२	अधिकार पद परंपरा	नेटवर्क पॉवर
०३	माहिती गुप्त ठेवून सत्ता गाजविणे	माहितीचे आदान प्रदान करून सक्षमीकरण करणे
०४	खर्चिक	प्रदर्शनात्मक
०५	व्यक्तिगत	संघटनात्मक

क्र	पारंपारिक लोक प्रशासनाकडून	माहिती तंत्रज्ञान युक्त प्रशासनाकडे
०६	पूर्तता व निरीक्षणविमुक्त	उद्दिष्टे साध्याभिमुख
०७	गट प्रक्रिया	ऑनलाइन प्रक्रिया
०८	दिरंगाई प्रक्रिया	तात्काळ प्रक्रिया
०९	उशिरा प्रतिसाद	तात्काळ प्रतिसाद
१०	पुन्हा पुन्हा व्यक्तीस माहिती लिहावी लागते लागते	संगणकीकृत माहिती
११	कार्यात पुनरावक्ती	अधिक निर्मिती शील कार्य
१२	स्थिती प्रज्ञ (जैसे थे)	सातत्यपूर्ण सुधारणा

आधार: गुडघे बेचके सुवर्णा, लोकप्रशासन

पृ. ९६

<u>ई-लोकशाही</u>

लोकशाही शासन व्यवस्थेतील प्रत्येक कृती चा मध्यबिंदू प्रामुख्याने लोककल्याण हाच असतो. ई-शासनामुळे माहितीचे आदान-प्रदान व ज्ञानाचे संसूचन जलद गतीने घडून येत आहे. माहिती तंत्रज्ञान व संसूचनाचा उपयोग नागरिकांच्या कार्यक्षमता वाढविण्याकरिता होतो आहे. लोकशाहीत लोकसेवेचे कार्य, प्रशासकीय प्रक्रिया, धोरण निर्मिती चे ज्ञान हे शासनाचे महत्त्वाचे अंग मानले जाते, पारंपारिक प्रशासन व्यवस्थेत याचा अंतर्भाव हा सचिवालयीन कार्यात होत होता. परंतु ई-लोकशाहीने या संदर्भात मूलभूत स्वरूपाचे बदल घडवून आणलेले दिसतात. ई-शासनामुळे शासन प्रक्रियेत अधिक पारदर्शकता खुलेपणा आणला आहे, नागरिकांपर्यंत सहजगत्या माहिती उपलब्ध होते आहे, हे सर्व सुदृढ लोकशाही करता पूरक ठरत आहेत. त्यामुळे एक प्रकारे लोकशाही शासनव्यवस्था आता ई-लोकशाहीमध्ये परावर्तीत होताना दिसते आहे. हे पुढील तक्त्यावरून अधिक स्पष्ट होईल

<u>ई-लोकशाही</u>

सहभाग दर्शक	पारंपारिक शासनातील लोकसहभाग	ई-प्रशासनातील लोकसहभाग
सहभागाची पद्धत	प्रतिनिधिक सहभाग	वैयक्तिक व सामूहिक सहभाग
सहभागाचे कार्यक्षेत्र	मूळजागेवरूनच सहभाग	दुरच्या क्षेत्रातूनही सहभाग
सहभागाच्या दृष्टिकोन	निष्क्रिय दृष्टिकोन	कार्यक्षम दृष्टीकोण
सहभागाचे परिणाम	अप्रत्यक्ष व उशिरा परिणाम	थेट व तात्काळ परिणाम

आधार: गुडघे बेचके सुवर्णा ‘लोकप्रशासन’ पृ. ९९

ई-शासनाच्या मर्यादा

ई-शासन ही आजच्या काळाची गरज म्हणून पुढे आलेली असली तरी भारतीय संदर्भात ई-शासनाच्या संकल्पनेस काही मर्यादाही आहेत. त्यातील काही प्रमुख मर्यादांची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१. **तांत्रिक मर्यादा:** ई-शासन ही संकल्पना महत्त्वाकांक्षी व अत्यावश्यक असली तरी भारतीय संदर्भात त्यावर तांत्रिक मर्यादा मोठ्या प्रमाणात निर्माण झालेल्या दिसतात. त्या प्रामुख्याने दोन प्रकारच्या आहेत. एक तर तंत्रज्ञानाच्या ज्या प्रणाली आपणास ई-शासन कार्यान्वित करण्यासाठी आवश्यक आहेत त्यातील बहुतांशी प्रणालींचा स्त्रोत्र अमेरिकासारख्या बाहेरील देशांकडून आपणास घ्याव्या लागतात. म्हणजेच अद्यापही आपण या तंत्रज्ञानाच्या पातळीवर स्वयंपूर्ण नाहीत. दुसरी म्हणजे ई-शासन ही काही महानगरांत पुरतीच यशस्वी होऊ शकेल. परंतु अद्यापही काही ग्रामीण दुर्गम डोंगराळ भागात गावापर्यंत पोहोचलेले नाहीत व तेथे या तांत्रिक सुविधा ना लोकसमूह पारखा आहे. त्यामुळे ही शासनाचे प्रतिमान गतिमान करण्यात ही तांत्रिक मर्यादा मोठा अडथळा ठरताना दिसते.

२. **समन्वयाच्या अभाव:** कोणतीही योजना कार्यान्वित करताना समन्वय हे तत्व अत्यंत महत्त्वाचे ठरते. ई-शासन योजनेच्या अंमलबजावणीत प्रामुख्याने आवश्यक समन्वयाचा अभाव स्पष्टपणे जाणवतो. केंद्र सरकार व राज्य सरकार यात समन्वयाचा अभाव, प्रशासकीय अधिकारी व कर्मचारी, समाज व शासन, नागरिक व अधिकारी अशा सर्वच पातळीवर समन्वयाचा अभाव ही शासनावरील एक मर्यादा ठरते आहे.

३. **संरचनात्मक मर्यादा:** ई-शासन कार्यान्वित करण्यात संरचनात्मक तयारी सक्षम असणे अत्यावश्यक होते. वास्तवात मात्र यासाठी आवश्यक कायदे व नियम बनवताना अनेकदा सरकार पातळीवर, प्रशासकीय स्तरावर उलट उलट सुलट प्रक्रिया वा निर्णय निर्धारण झालेले दिसते. त्यामुळे उदाहरणार्थ आधार कार्ड पॅन कार्ड एकमेकांना सलग्न करताना शासनाच्या या शासनास सर्वोच्च न्यायालयात अनेकदा माघार घ्यावी लागली वा त्यास मुदत वाढ तरी द्यावी लागलेली दिसते. इतर शासकीय योजनाही आधारला लिंक करताना या संरचनात्मक मर्यादा सातत्याने आलेल्या दिसतात.

सारांश, ई-प्रशासन ही आधुनिक लोकप्रशासनातील एक महत्त्वाची संकल्पना असून आधुनिक राज्यव्यवस्थेचे लोकशाहीचे स्वरूप त्यामुळे पार बदलून गेले आहे. नागरिक व व्यक्ती शासन दरबारी पूर्वी जात असे. आज ई- शासनामुळे शासन दरबारच नागरिकांकडे आला आहे, येतो आहे. ई-शासनामुळे प्रशासनास, लोकशाहीस एक प्रभावी गतीशीलता, पारदर्शकता, कार्यशीलता प्राप्त झालेली दिसते.

३.११ माहिती अधिकार कायदा २००५

जागतिक मानवी हक्क जाहीरनाम्यात प्रत्येक व्यक्तीस माहितीचा अधिकार असावा या तत्वास मान्यता दिली आहे. संयुक्त राष्ट्राने आपल्या पहिल्याच अधिवेशनात नागरिकांना शासकीय माहिती मिळविण्याचा अधिकार मान्य केला होता. १९४६ च्या महासभेच्या या अधिवेशनातील ठराव क्रमांक ५९(१) मध्ये यासंदर्भात असे नमूद करण्यात आले आहे की,

'माहितीचे स्वातंत्र्य हा मूलभूत मानवी हक्क असून अशा सर्व हक्कांची कसोटी आहे, ज्यासाठी संयुक्त राष्ट्राची निर्मिती करण्यात आली आहे.' पुढे १९६६ मध्ये संयुक्त राष्ट्रांनी संमत केलेल्या नागरी व राजकीय हक्कांच्या आंतरराष्ट्रीय करारनाम्यातील कलम १९ मध्ये माहितीचा अधिकार व्याख्येच्या स्वरूपात स्वरूपात स्पष्ट करताना असे म्हटले आहे की, 'प्रत्येक नागरिकाला अभिव्यक्ती स्वातंत्र्य व विचारस्वातंत्र्य आहे, त्यानुसार कोणत्याही सीमांच्या बंधनाशिवाय लिखित, मौखिक त्याचप्रमाणे कोणत्याही कलेच्या अथवा इतर माध्यमातून माहिती मागणे, मिळवणे आणि देणे याचा हक्क आहे. माहितीच्या अधिकाराचा कायदा सर्वप्रथम १९७८ मध्ये स्वीडन या देशाने अमलात आणला. स्वीडनमधील भ्रष्टाचार नियंत्रणात या कायद्याने प्रभावी भूमिका बजावली. त्याचा अनुभव लक्षात घेऊन इतर देशांनीही या संदर्भातील कायदे करून नागरिकांना माहितीचा अधिकार दिला.

भारतामध्ये माहितीच्या अधिकाराची पायाभरणी संविधानाच्या मूलभूत अधिकारांमध्येच आहे. भारतीय राज्य घटनेच्या कलम १९(१) नुसार प्रत्येक नागरिकास आपली मते व्यक्त करण्याकरिता माहिती मिळवण्याचा मूलभूत अधिकार आहे. या अधिकारास संविधानाच्या कलम २० ने अधिक बळकटी दिली आहे. भारतात माहितीच्या अधिकाराची मागणी प्रथम सर्वोच्च न्यायालयाच्या १९८२ च्या एका निर्णयातून झालेली दिसते. या निर्णयात सर्वोच्च न्यायालयाने प्रथम स्पष्ट केले होते की, "शासनाच्या व्यवहाराची माहिती मिळवणे हाच व्यवहार असावा व त्या संदर्भातील गोपनीयता हा अपवाद असावा." भारतात कायदेशीररित्या माहितीच्या अधिकाराची प्रथम मागणी राजस्थान राज्यात झाली. राजस्थान मधील मजदूर किसान शक्ती संघटनेने १९९० मध्ये अरुणा रॉय यांच्या नेतृत्वाखाली ही मागणी प्रथम मांडली. त्यानंतरच्या काळात अरविंद केजरीवाल, अरुणा रॉय, अण्णा हजारे यांनी यासाठी देशपातळीवर मोठी आंदोलने केली. माहितीच्या अधिकाराचा प्रथम मसुदा प्रेस कौन्सिल ऑफ इंडियाने तयार केला होता. या सर्व पार्श्वभूमीवर १२ ऑक्टोबर २००५ भारत सरकारने माहितीचा अधिकार कायदा संमत केला. समाजातील सर्व स्तरातील लोकापर्यंत विकास योजना जाव्यात व भ्रष्टाचारास व प्रशासकीय दिरंगाईला आळा बसावा हा या कायद्याचा प्रमुख उद्देश आहे. या कायद्याद्वारे केंद्रीय माहिती आयोग व राज्य माहिती आयोग यांची तरतूद करण्यात आली आहे. ज्याचा अभ्यास या दृष्टिकोनातून करणे गरजेचे ठरते.

१. **केंद्रीय माहिती आयोग रचना:** माहिती अधिकार कायदा २००५ च्या तिसऱ्या या भागात कलम १८ मध्ये केंद्रीय माहिती आयोगाच्या स्थापना व रचना संदर्भात तरतुदी करण्यात आल्या आहेत. त्याप्रमाणे एक मुख्य माहिती आयुक्त व इतर जास्तीत जास्त १० माहिती आयुक्त केंद्रीय माहिती आयोगात असतील अशी तरतूद आहे. मुख्य माहिती आयुक्त व माहिती आयुक्तांची नियुक्ती राष्ट्रपती कडून होत असली तरी ती पुढील समितीच्या शिफारशीने व्हावी असे बंधन कलम १२(३) नुसार टाकण्यात आलेले आहे. या समितीत पुढील व्यक्ती असतात.

   अध्यक्ष : भारताचे पंतप्रधान

   सदस्य : लोकसभेतील विरोधी पक्षनेता अथवा विरोधी पक्षनेता हे पद नसेल तर सर्वात मोठ्या पक्षाचा नेता

   सदस्य : प्रधानमंत्री यांनी नियुक्त केलेल्या एक कॅबिनेट मंत्री

मुख्य माहिती आयुक्त निवड करण्यात येणारी व्यक्ती ती ही विज्ञान तंत्रज्ञान समाजसेवा व्यवस्थापन पत्रकारिता जनसंपर्क माध्यम प्रशासन व नियमन विषयाचे ज्ञान व अनुभव असलेली असावी अशी अपेक्षा याशिवाय ती व्यक्ती राजकीय पक्ष विधिमंडळ संसद यांची सदस्य असणार नाही ही व स्वतंत्ररित्या उद्योग योग व व्यवसाय करणारी ही असणार नाही नाही हे कलम १२ मध्ये हे स्पष्ट करण्यात आले आहे

२. **कार्यकाळ:** मुख्य माहिती आयुक्त व इतर माहिती आयुक्त यांच्या कार्यकाळ माहिती अधिकार कायदा २००५ च्या कलम १३(१) मध्ये नमूद केल्याप्रमाणे पाच वर्ष निश्चित केला असून वयाच्या ६५ वर्षापर्यंत ते हे पद धारण करू शकतात मुख्य आयुक्तांना हे पद दुसऱ्यांदा धारण करता येणार नाही हेही कायद्यात स्पष्ट करण्यात आले आहे. इतर माहिती आयुक्तांना पैकी मुख्य माहिती आयुक्त नेमले जाऊ शकतात. परंतु त्यांचा कार्यकाळ या दोन्ही पदांचा मिळून जास्तीत जास्त पाच वर्षाचा असेल असे कलम १३(९) मध्ये स्पष्ट करण्यात आले आहे.

३. **मुख्यालय:** केंद्रीय माहिती आयोगाचे मुख्यालय हे दिल्ली येथे असेल. परंतु केंद्रीय माहिती आयोगास केंद्र सरकारच्या पूर्व समितीने हे कार्यालय भारताच्या अन्य प्रदेशातही कार्यान्वित करता येईल अशी तरतूद कलम १२(१) मध्ये आहे

४. **वेतन:** केंद्रीय माहिती आयोगाचे मुख्य माहिती आयुक्त व इतर माहिती आयुक्त यांच्या वेतना संबंधी माहिती अधिकार कायदा २००५ च्या कलम १३(५) तरतूद करण्यात आली असून मुख्य माहिती आयुक्त त्याचे वेतन हे मुख्य निवडणूक आयुक्त प्रमाणे असेल व इतर आयुक्तांचे वेतन हे इतर निवडणूक आयुक्तांना प्रमाणे असेल असे निश्चित केले आहे.

५. **बडतर्फी:** मुख्य माहिती आयुक्त व इतर माहिती आयुक्त यांना बडतर्फ करण्यासंबंधीच्या तरतुदी माहिती अधिकार कायदा २००५ च्या कलम १४(१) ते कलम १४(४) दरम्यान करण्यात आल्या आहेत. त्याप्रमाणे खालील संदर्भात त्यांना बडतर्फ केले जाऊ शकते.

   १. त्यांना नादार म्हणून ठरविण्यात आले असेल तर

   २. राष्ट्रपतींच्या मते त्यांचे नैतिक अधःपतन झाले असेल तर

   ३. ते पदाबाधित इतर कामे करत असतील तर

   ४. माहिती अधिकार या संदर्भातील कार्यात बाधा आणत असतील तर राष्ट्रपती अशा परिस्थितीत त्यांना बडतर्फ करू शकतात अशी तरतूद माहिती अधिकार कायद्यात आहे.

माहिती आयोगाचे अधिकार व कार्य

केंद्रीय माहिती आयोग व राज्य माहिती आयोग यांचे अधिकार व कार्य समान आहेत माहिती अधिकार कायदा २००५ पाचव्या भागात कलम १८ ते २० दरम्यान या संदर्भात सविस्तर नोंदी आहेत त्याप्रमाणे ते अधिकार व कार्य पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

१. **तक्रारी व चौकशी संबंधीचे कार्य:** पुढील बाबी संबंधात व्यक्तींच्या तक्रारी स्वीकारणे व त्यांची चौकशी करणे हे आयोगाचे कर्तव्य आहे.

i. माहिती मागणारा अर्ज स्वीकारण्यासाठी संबंधित प्राधिकरणाने कोणताही अधिकारी नेमलेला नसेल

ii. सहाय्यक जन माहिती अधिकारी अथवा जनमाहिती अधिकार्याने माहितीसाठी चा अथवा पिलासाठी चा अर्ज स्वीकारण्यास नकार दिला असेल

iii. माहिती अधिकार याप्रमाणे मिळालेली माहिती देण्यास संबंधित व्यक्तीस नकार देण्यात आला असेल तर

iv. मागितलेली माहिती कायद्याने निश्चित केलेल्या मुदतीत मिळाली नसेल तर

v. अवाजवी स्वरूपाची ही आकारण्यात आली असेल अथवा भरण्यात भाग पाडले असेल तर

vi. अपुरी व खोटी माहिती देण्यात आली आहे असे वाटले तर

vii. अभिलेख मिळवणे अथवा ते पहावयास मिळावे या संदर्भातील कोणतीही तक्रार

viii. एखाद्या प्रकरणात चौकशी करण्यासंदर्भातील वाजवी कारणे आहेत अशी आयोगास खात्री पटल्यास आयोग त्या प्रकरणाची चौकशी करू शकतात

ix. माहिती अधिकार कायदा कलम १८ प्रमाणे एखाद्या प्रकरणाचा तपास करण्यासंदर्भात दिवाणी प्रक्रिया संहिता १९०८ दाव्याची न्याय चौकशी करताना दिवाणी न्यायालयाकडे जे अधिकार विहित असतील ते अधिकार माहिती आयोगास प्राप्त होतात

x. माहिती अधिकारा संदर्भात तक्रारींची चौकशी करताना सार्वजनिक प्राधिकरणाच्या ज्या अभिलेखन हा कायदा लागू होतो अशा कोणत्याही अभिलेखाची आरोग्यास तपासणी करता येते व कोणत्याही कारणाने सार्वजनिक प्राधिकरणास अशा अभिलेख आयोगास तपासणी पासून रोखून ठेवता येणार नाही.

२. **अपिला संदर्भातील कार्य व अधिकार:** माहिती अधिकार कायदा २००५ कलम १९ ते कलम १९ दरम्यान आयोगाच्या अपील विषयक कार्य व अधिकाऱ्याची अधिकारांची तरतूद आहे ती कार्य व अधिकार पुढीलप्रमाणे आहेत

i. माहिती मागितल्यानंतर ठराविक मुदतीत माहिती न मिळाल्यास किंवा जनमाहिती अधिकाऱ्याचा निर्णय चुकीचा आहे असे वाटल्यास तीस दिवसाच्या आत संबंधित सार्वजनिक प्राधिकरणाच्या वरिष्ठ दर्जाच्या अधिकाऱ्याकडे अपील करता येईल वाजवी कारणांची खात्री पटली तर तीस दिवसांनंतरही अपील दाखल करून घेतले जावे अशी तरतूद आहे.

ii. त्रयस्थ त्रायस्थ पक्षकार्य बाबतची माहिती उदाहरणार्थ उघड करण्याबाबत माहिती अधिकाऱ्याने दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध अपील करायची जनमाहिती अधिकार्याने निर्णय दिल्यानंतर ३० दिवसांच्या आत त्रयस्थ पक्षाने ते करावे अशी तरतूद आहे

iii. अपिलीय अधिकाऱ्याने दिलेल्या निर्णयाविरोधात अर्जदारास दुसरे अपील माहिती आयोगाकडे करता येते मात्र निर्णय मिळाल्यानंतर ९० दिवसाच्या आत करावे किंवा मुदतीत निर्णय न मिळाल्यास मुदत संपताच अपील करावे अशी तरतूद आहे वाजवी कारणे असतील तर खात्री करून त्यानंतरही अधिकारी अपील दाखल करून घेऊ शकतात

iv. जनमाहिती अधिकाऱ्याचा निर्णय हा त्रयस्थ पक्षाच्या माहिती विषयी असेल तर अशावेळी आयोग संबंधित त्रस्त पक्षास आपली बाजू मांडण्याची संधी देतात

v. अपिलावर सुनावणी होईल तेव्हा माहिती मागणाऱ्या व्यक्तीच्या अथवा संस्थेच्या अर्जावर जो निर्णय देण्यात आला तो समर्थनीय होतो हे सिद्ध करण्याची जबाबदारी जनमाहिती अधिकार्याची असेल

vi. आयोगाकडे आलेले अपील हे ३० दिवसाच्या आत अथवा ते दाखल केल्याच्या दिनांकापासून एकूण ४५ दिवसापेक्षा अधिक होणार नाही एवढ याच कालावधीत निकालात काढले जाईल

vii. माहिती आयोगाने दिलेल्या दिलेला निर्णय बंधनकारक असतो

viii. माहिती अधिकार आयोग कायद्यातील तरतुदींची योग्य पद्धतीने पालन व्हावे याकरिता आवश्यक असतील अशा उपायांची योजना करण्यास आदेश देऊ शकते यासंदर्भात प्रामुख्याने पुढील बाबींचा समावेश होतो

   १. माहिती अधिकाऱ्याची नियुक्ती करणे

   २. माहितीचे प्रवर्ग प्रसिद्ध करणे

   ३. अभिलेख ठेवण्यासंदर्भात आवश्यक ते बदल करणे

   ४. अधिकारी वर्गास माहिती अधिकाऱ्याचे अधिकाराचे प्रशिक्षण देण्याच्या तरतुदी संदर्भात वाढ करणे

ix. माहिती कायद्याअंतर्गत नमूद करण्यात कोणताही दंड आकारण्याचा अधिकार आयोगास आहे

x. आयोगाकडे अपील आल्यानंतर अर्जदारास व संबंधित प्राधिकरणास आयोग आपला निर्णय कळवतो.

३. **दंडात्मक स्वरूपाची कार्य:** माहिती अधिकार कायदा २००५ च्या कलम २० ते कलम २० दरम्यान आयोगाच्या दंडात्मक कारवाई संदर्भात संबंधीच्या तरतुदी आहेत त्या पुढीलप्रमाणे होत

i. जनमाहिती अधिकाऱ्याने कोणत्याही वाजवी कारणाशिवाय माहिती मिळण्याबाबत चा अर्ज स्वीकारण्यास नकार दिला किंवा कलम १(१) अन्वये निश्चित केलेल्या वेळेत माहिती सादर केली नसेल अथवा माहिती मिळावी यासाठी केलेली विनंती दुष्ट हेतूने नाकारली असेल किंवा अपूर्ण अथवा चुकीची व दिशाभूल करणारी माहिती दिली असेल अथवा मागितलेली माहिती नष्ट केली असेल अथवा माहिती देण्यात अडथळा आणत असेल असे आयोगाचे मत झाले तर प्रत्येक दिवसाला दोनशे पन्नास रुपये दंड आकारला जाईल; परंतु हा एकूण दंड २५ हजार रुपयांपेक्षा अधिक असणार नाही अशी तरतूद आहे.

ii. माहिती अधिकाऱयाने कोणत्याही वाजवी कारणाशिवाय माहिती मिळण्याबाबत चा अर्ज स्वीकारण्यास कसूर केली असेल अथवा कलम १(१) अन्वये निश्चित केलेल्या वेळेत माहिती दिली नसेल अथवा चुकीची, अर्धवट, दिशाभूल करणारी माहिती दिली असेल, माहिती देण्याच्या कार्यात अडथळा आणला असेल त्या जनमाहिती अधिकाऱ्यास सेवा नियमान्वये शिस्तभंगाच्या कारवाईची शिफारस केली जाते.

४. **अहवाल विषयक कार्य:** माहिती अधिकार कायदा २००५ च्या कलम २५(१) चे कलम २५(५) दरम्यान माहिती आयोगाच्या अहवाल विषय कार्याची तरतूद आहे त्या अहवालांमध्ये पुढील बाबींची माहिती असावी अशी अपेक्षा आहे.

i. प्रत्येक सार्वजनिक प्राधिकरणाकडे माहिती मागण्या करता आलेल्या अर्जांची संख्या

ii. जे अर्ज फेटाळण्यात आले असतील त्यांची संख्या व अर्ज फेटाळण्याची कारणे

iii. माहिती आयोगाकडे आलेल्या एकूण अपिलांची संख्या व त्यावरील निर्णयाची माहिती

iv. माहिती अधिकारी कायद्यांतर्गत करण्यात आलेली शिस्तभंगाच्या कारवाई या कायद्यांतर्गत संदर्भात वसूल केलेला दंड व फी

v. माहिती अधिकारी कायद्याची अंमलबजावणी अधिक प्रभावी व्हावी याकरिता आवश्यक उपाययोजना व शिफारशींची माहिती

vi. हा अहवाल केंद्र सरकार व राज्य सरकार अनुक्रमे संसदेत व विधिमंडळात सादर करतात

सारांश, अशा पद्धतीने केंद्रीय माहिती आयोग व राज्य माहिती आयोग दरवर्षी अहवाल प्रसिद्ध करतात. माहितीचा अधिकार हा प्रशासनात व शासन निर्णय प्रक्रियेत पारदर्शकता आणण्याच्या दृष्टीने व प्रशासकीय भ्रष्टाचार कमी करण्याच्या दृष्टीने अधिक अतिशय उपयुक्त ठरत आहे. या अधिकाराने सामाजिक कार्यात अग्रेसर व्यक्ती संस्था व स्वयंसेवी संघटना

यांना अधिक बळ प्राप्त झाले आहे. केंद्रीय माहिती आयोग व राज्य माहिती आयोगाने या दृष्टीने अतिशय पूरक व प्रभावी कार्य पार पाडलेली दिसते.

नागरी समाज

तंत्रज्ञानातील प्रगतीमुळे व जागतिकीकरणाच्या एकूण प्रकृती प्रक्रियेमुळे मानवाच्या सामाजिक अवकाशाच्या कक्षा रुंदावल्या आहेत. त्यामुळे जागतिक राजकारणाचे स्वरूप ही मोठ्या प्रमाणात प्रभावित झाले आहे. ते केवळ आता आंतरराष्ट्रीय न राहता ते खऱ्या अर्थाने जागतिक झाले आहे. त्यातून जागतिक नागरी समाजाची निर्मितीची प्रक्रिया वेगवान झाली आहे. जागतिक संदर्भामध्ये नागरी समाजाचा संकल्पने अंतर्गत विविध क्षेत्रात विविध पातळ्यांवर कार्य करणाऱ्या अशासकीय संघटना संस्था निर्माण झाल्या आहेत, होत आहेत. त्यांचे जागतिक राजकारणात वेगळे स्थान निर्माण झालेले दिसते. तसेच भारतीय राजकारणात व प्रशासनातही नागरी समाजाचे आपले स्वतंत्र अवकाश निर्माण केला आहे. प्रशासनास पारदर्शक व गतिमान करण्यात नागरी समाजाची भूमिका ही तेवढीच महत्त्वाची मानली जाते. या दृष्टीने नागरी समाजाचे स्वरूप व भूमिका यांचा आढावा घेणे आवश्यक ठरते.

नागरी समाज संकल्पनेचा इतिहास

नागरी समाज ही संकल्पना अगदी अलीकडच्या काळात लोकप्रिय झाली असली तरी या संकल्पनेचा इतिहास बराच जुना आहे. सीसेरो, लॉक, हेगेल, ग्रामली यासारख्या तत्त्ववेत्त्यांच्या लिखाणात नागरी समाज या संकल्पनेचा उदय सापडतो. जसे की रोमन तत्त्वज्ञ सीसेरोने समाजाच्या दोन अवस्थांचे चित्रण केले आहे अवस्थांचे चित्रण केले आहे. एका अवस्थेत समाज कायद्यावर आधारित असतो तर दुसऱ्या अवस्थेत कायदे अस्तित्वात नसतात. अशी सिलेरो यांनी मांडणी करून दुसऱ्या अवस्थेत नागरी संबंध प्रस्थापित करणे कठीण होते असा निष्कर्ष मांडला आहे. तर लॉक यांनी यासंदर्भात मांडणी करताना नागरी व राजकीय समाजाच्या एकत्रीकरण आवर भर दिला. लॉक यांच्या मते नागरी समाजामध्ये राज्यसंस्था निर्माण होऊ शकते. नागरी समाजात शिस्त व्यवस्था सुरक्षा यासारख्या बाबीना रुजू होण्यास आवश्यक पूरक परिस्थिती उपलब्ध करतो. जर्मन विचारवंत हेगेल याचे विचारही या संदर्भात महत्त्वाचे मानले जातात. हेगेल यांच्यामते नागरी समाज ही कुटुंब संस्था व राज्य संस्था यामधली अवस्था असून नागरी समाज व राज्य यांना परस्परांपासून वेगळे करूनच अभ्यासणे गरजेचे आहे. हेगेल यांच्या मते राज्य ही सर्वोच्च सामाजिक संस्था असून राज्याच्या निर्मितीमुळे नागरी समाज नष्ट होत नाही. विसाव्या शतकातील नव मार्क्सवादी विचारवंत म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या ग्रामली यांनी नागरी समाजाचे विवेचन करताना राज्य हे दमनवर आधारित असते तर नागरी समाज हा सहमती वर आधारलेला असतो अशी भूमिका मांडली. सारांश, नागरी समाज ही संकल्पना प्राचीन काळापासून राजकीय तत्त्वज्ञानाच्या क्षेत्रातील एक महत्त्वाचा तत्त्वविचार राहिलेली आहे असे दिसते.

समकालीन नागरी समाज संकल्पना

नागरी समाज या संकल्पनेची अध्यापही अधिकृत निश्चित स्वरूपाची व्याख्या उपलब्ध नाही. अशासकीय संघटना, स्वयंसेवी संस्था, सामाजिक चळवळ यासारखे शब्द नागरी समाज या संकल्पने करिता व्यवहारात योजली जातात. त्यामुळे नागरी समाज या संकल्पने अंतर्गत

समाविष्ट केल्या जात असलेल्या घटकांचे स्वरुप विविधता पूर्व आहे. त्यांचे कार्यक्षेत्र, कौशल्याचे क्षेत्र, हितसंबंध, आकारमान त्यांच्याकडील संसाधने, भौगोलिक स्थान व व्याप्ती, बंधनांची पातळी, संघटनांची पातळी, उद्दिष्टे, ती साध्य करण्याचे मार्ग, डाव पेच अशा सर्वच पातळ्यांवर विभिन्नता प्रत्ययास येते. तरीही ही समकालीन नागरी समाज ही संकल्पना पुढील दोन विधानांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येऊ शकते.

“नागरी समाज हे असे एक अवकाशआहे आहे जिथे राज्य व बाजार यांच्या व्यतिरिक्त स्वयंस्फूर्तीने व्यक्ती समान हितसंबंध जोपासण्यासाठी एकत्र येतात”

कालंदोंर यांनी यासंदर्भात विधान करताना म्हटले आहे, “नागरी समाज ही एक प्रक्रिया आहे जिच्यामध्ये व्यक्ती आपापसात आणि आर्थिक व राजकीय सत्ता सत्ताकेंद्रा बरोबर वाटाघाटी, वाद, संघर्ष व समझोता करतात.”

<u>नागरी समाजाचे स्वरूप</u>

नागरी समाजाचे स्वरूप पुढील मुद्द्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. **समान उद्देश्य प्राप्ती:** नागरी समाजाच्या स्वरूपातील पहिला प्रधान घटक म्हणजे उद्देशांची समानता होय. नागरी समाज म्हणजे एक प्रकारे समान उद्देश यांच्या प्राप्तीकरता निर्माण झालेले व्यक्तींचे मुक्त संघटन होय. यादृष्टीने नागरी समाज हा कायद्यावर आधारित समाज असतो. नागरी समाजात सहमती हा महत्त्वाचा घटक कार्यरत असतो. दमन या घटकास नागरी समाजात कार्यप्रणालीत स्थान नसते. नागरी समाजाचे सदस्यत्व मूलतः उस्फूर्तपणे स्वीकारलेले असते.

२. **स्वतंत्र राजकीय अवकाश:** नागरी समाजाचा राज्यसंस्थेची संबंध असतोच असे नसले तरी नागरी समाजाची स्वतःची राजकीय भूमिका, राजकीय मूल्यां प्रति बांधिलकी असू शकते. त्यामुळे नागरी समाजाच्या स्वरूपात नागरी समाजाच्या स्वतंत्र राजकीय अवकाशाचा अंतर्भाव करणे गरजेचे ठरते.

३. **बाजार व्यवस्थेपासून स्वतंत्र:** नागरी समाज ही संकल्पना जशी राज्यसंस्थेचे पासून मुक्त असते तशीच ती बाजारव्यवस्थेत पासूनही स्वतंत्र असते. जसे की बाजार व्यवस्थेतील नफा मिळवणे हे सर्व सहभागी घटकांची प्रधान उद्दिष्ट असते परंतु नागरी समाजातील घटक नफ्याचे उद्दिष्ट डोळ्यासमोर ठेवत नाहीत. त्यामुळे नागरी समाजात ना नफा असेही संबोधले जाते.

४. **लोकशाही प्रस्थापना हे उद्दिष्ट:** नागरी समाज हा घटक लोकशाहीची उद्दिष्टे साध्य करण्याचा एक महत्त्वाचा मार्ग मानला जातो. त्यामुळेच लोकशाही विरोधी संस्था संघटना विचारधारा यांना नागरी समाजाचा भाग मानले जाऊ शकत नाही.

<u>नागरी समाजाच्या उदयाची कारणे</u>

नागरी समाज हा राष्ट्रीय राजकारण व प्रशासनातील एक महत्त्वाचा घटक म्हणून तर कार्यान्वित झाला आहे. याशिवाय नागरी समाज हा घटक जागतिक राजकारण अर्थकारण व

एकूण प्रक्रियेत प्रभावित करताना दिसतो आहे. नागरी समाजाची उदयाची पार्श्वभूमी पुढील काही घटकांनी निर्माण केलेली दिसते.

१. **राष्ट्र राज्य व्यवस्थेतील नवे स्वरूप:** साधारणतः १९८० च्या दशकात राष्ट्रीय पातळीवर अनेक देशांमध्ये नागरी समाजाची कल्पना नव्याने प्रस्तुत करण्यात आली. याची प्रक्रिया प्रामुख्याने दोन पातळ्यांवर झाली. एक म्हणजे साम्यवादी राजवटीच्या विरोधात नागरी समाज एकवटला व त्यातून नागरी समाजाचा मानवी हक्क व शांततेचा पुरस्कार करत पुढे सरसावल्या. तर दुसऱ्या बाजूने उदारमतवादी अर्थव्यवस्थेकडे संक्रमण करणाऱ्या विकसनशील विकसनशील अविकसित राष्ट्रांनी नागरी संघटना आपापल्या देशात सामाजिक आर्थिक राजकीय पुनर्रचनेत महत्त्वाची भूमिका प्रदान केली. यातून नागरी समाजाविषयी या देशांमध्ये एक प्रकारे आश्वासक वातावरण तयार झालेले दिसते.

२. **राज्याचे बदलते स्वरूप:** अलीकडच्या काळात राज्याचे स्वरूप पार बदलून गेलेले आपणास पहावयास मिळतात. १९९०च्या दशकात कल्याणकारी राज्याची ची जागा नवउदारमतवादी राज्याने घेतली त्यातून एका बाजूने विकसित राज्यांमध्ये नागरिकांच्या सवलती व तत्सम अनुदाने बंद झाली. तर विकसनशील देशांमध्ये नवउदारमतवादी धोरणामुळे आर्थिक दृष्ट्या दुर्बल घटकांना असलेले राज्याचे संरक्षण नष्ट झाले. अनेक जण आर्थिक संकटात सापडले. त्यातून निर्माण झालेल्या स्पेस मध्ये नागरी समाजाने आपली जागा निर्माण करून राज्यांच्या प्रशासनावर व एकूण प्रक्रियांवर प्रभाव पाडावयास सुरुवात केली.

३. **सुशासनाची संकल्पना:** १९९०च्या दशकात सुशासन संकल्पना अधिक विस्तारावयास सुरुवात झाली. या संकल्पनेच्या विकासाबरोबर नागरिकांना शासकीय संस्थांची मर्यादांची जाणीव होणेस सुरुवात झाली. त्यातूनच शासकीय संघटनेच्या अपयश व नाकर्तेपणा विरुद्ध जनमत संघटित होऊ लागले. त्यातून नागरी समाज पुढे आला व प्रशासनात एकूण पारदर्शकता, जबाबदारी व नागरिकांचा प्रशासन प्रक्रियेतील सहभाग वाढीस लावण्यास उपयुक्त ठरला.

४. **जागतिक स्तरावरील बदल:** जागतिकीकरणाच्या या प्रक्रियेने जागतिक स्तरावर व राष्ट्रीय समाज जीवनाच्या संरचना मध्ये मूलभूत स्वरूपाचे बदल घडून आले आहेत. जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेणे सामाजिक, आर्थिक व राजकीय अशा त्रिस्तरीय स्वरूपात बदल झाले व त्या सर्वच क्षेत्रात नागरी समाजाने आपले कार्य विस्तारले आहे.

५. **माहिती व संपर्क तंत्रज्ञान झालेली क्रांती:** माहिती व संसूचनाच्या साधनांमध्ये झालेली क्रांती ही सर्वव्यापी ठरली आहे. तंत्रज्ञानाच्या प्रगतीने अनेक बाबींना घटक कालबाह्य ठरवून त्यांची जागा आधुनिक तंत्रज्ञानावर आधारित संकल्पना व घटकांनी घेतलेली दिसते. त्यातूनही नागरी समाजाची व्यापकता वाढण्यास पूरक गोष्टी मिळालेल्या दिसतात.

३.१२ नागरी समाजाची भूमिका

नागरी समाजाची भूमिका पुढील मुद्द्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. **सामाजिक न्यायाच्या प्रस्थापनेसाठी पुढाकार:** सामाजिक न्यायाच्या क्षेत्रात नागरी संघटनांनी महत्त्वाची भूमिका बजावलेली दिसते. जागतिकीकरणाच्या प्रक्रियेचे जे प्रमुख दोष आहेत त्यातील सर्वात महत्त्वाचा दोष म्हणजे जागतिकीकरणामुळे आर्थिक विषमता प्रचंड प्रमाणात वाढली आहे. मानवी अधिकार कामगार व विकासाच्या क्षेत्रात कार्य करणाऱ्या संस्थांनी याची दखल घेऊन जागतिक बँक जागतिक व्यापार संघटना नाणे निधी यासारख्या संस्थांच्या धोरणाविरोधात मोठी आंदोलने उभारण्यास सुरुवात केली आहे.

२. **प्रशासनाचे लोकशाहीकरण:** ज्या जागतिक समूहांना कुठेच प्रतिनिधित्व मिळत नाही अशा गटांचा आवाज जगासमोर मांडुन नागरी संघटना महत्त्वाची भूमिका बजावत आहेत. या माध्यमातून नागरी समाज एक प्रकारे जागतिक लोकशाहीस चालना देत आहेत. जागतिक बँक, आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी व जागतिक व्यापार संघटना यातील प्रमुख आंतरराष्ट्रीय संस्थांच्या व्यवहारांमध्ये लोकशाही तत्त्वांचा पुरस्कार करून त्यांच्या कारभारामध्ये सुधारणा घडवून आणण्यासाठी अनेक नागरी संघटना आंदोलने उभारत आहेत.

३. **विकासाचा पर्यायी दृष्टिकोन:** नागरी समाजाच्या माध्यमातून १९८०-९० च्या दशकात सामाजिक न्याय, सहभाग, सबलीकरण चिरंतनत्त्व यावर आधारित विकासाचा नव्या संकल्पनांची व प्रतिमांची मांडणी करण्यात आली. त्यातून मानवी चेहरा असलेल्या विकास हा प्रशासनाचा एक महत्त्वपूर्ण घटक म्हणून कार्यरत असलेला दिसतो.

४. **संघटना व सल्लागाराची भूमिका:** राष्ट्रांच्या विकासाच्या संदर्भात मूलभूत समस्या असणाऱ्या पर्यावरणीय समस्या, मानवी हक्कभंगाची प्रकरणे याबाबत नागरी समाजाने आग्रहाची भूमिका घेऊन शासनास या भूमिकांची उकल करण्यास व त्यांचे निर्मूलन करण्यात महत्त्वाचे योगदान दिलेले दिसते. या दृष्टीने प्रशासनास नागरी समाजाची होणारी मदत एक प्रकारे सल्लागाराची आहे.

५. **विविध सेवांचा पुरवठा:** नागरी समाज देशात जीवनावश्यक वस्तूंचा व सेवांचा पुरवठा करण्यात ही महत्त्वाची भूमिका पार पाडलेली दिसते. ज्या ठिकाणी अनेक वेळ राज्यसंस्थेची मदत पोहोचत नाही व पोहोचू शकत नाही अशा ठिकाणापर्यंत समूह पर्यंत नागरी समाज अनेक सेवा घेऊन पोहोचतो आहे ही महत्त्वाची बाब ठरते.

६. **माहितीचा प्रसार करणे:** नागरी समाज घटक संस्था स्वतंत्रपणे संशोधन करून नागरी समस्या विषयीची मते जनता व शासनासमोर प्रस्तुत करतात. विशेषत: पर्यावरणवादी विकासवादी चळवळींनी या संदर्भात महत्त्वाची भूमिका बजावलेली दिसते.

एकंदरीत जनतेच्या व शासनाच्या कक्षा रुंदावण्याचे महत्त्वाचे कार्य या संस्था पार पडत आहेत. एकूणच प्रशासनात नागरी समाजाने आपला एक अवकाश निर्माण करून ई-प्रशासन, सुशासन, माहितीचा अधिकार नागरिकांची सनद यासारख्या संकल्पना प्रत्यक्षात कार्यान्वित करण्यात महत्त्वाची भूमिका बजावलेली दिसते.

३.१३ नागरिकांची सनद

नागरिक प्रशासनामध्ये नागरिकांचा आवाज शासन प्रक्रियेमध्ये उभारला जाणे आवश्यक मानले जाते. नागरिक नागरिकांची सनद हे एक असेच साधन आहे ज्या माध्यमातून प्रशासन पारदर्शक, जबाबदार व नागरिकांशी सुसंवादी बनते. नागरिकांची सनद ही मूलतः कोणत्याही संघटना वा विषयाची आपल्या सेवा पुरविण्याच्या आदर्श संबंधित केलेल्या वचनबद्धतेची व बांधिलकीची यादी असते. लोक प्रशासनात प्रशासनातील पारदर्शकता, उत्तरदायित्व व जबाबदारीचे तत्व समाविष्ट करण्याकरिता जे प्रयत्न झाले त्या चर्चा विश्वातून नागरिकांची सनद ही संकल्पना पुढे आली. या संकल्पनेने प्रशासनास नागरिकांप्रती अधिक उत्तरदायी बनवले. त्याचबरोबर नागरिकांनाही विभाग व प्रशासनाविषयी अधिक संवादी बनवले. या दृष्टीने नागरिकांची सनद ही संकल्पना अभ्यासणे आवश्यक ठरते.

<u>नागरिकांची सनद पार्श्वभूमी</u>

१९८० च्या दशकात शासकीय खर्चात वाढ न करता सार्वजनिक सेवांची गुणवत्ता सुधारण्याकरिता शासन विविध मार्गांचा शोध घेऊ लागले. या दृष्टीने प्रथम यशस्वी प्रयत्न इंग्लंडमध्ये झाला. उपभोगत्यांच्या इच्छा व गरजांप्रति सेवा अधिक प्रतिसादात्मक होऊन त्यांचा दर्जा उंचावण्यासाठी इंग्लंडचे तात्कालीन पंतप्रधान जॉन मेजर यांनी जून १९९१ मध्ये नागरिकांच्या सनदेची कल्पना प्रस्तुत केली. नागरिकांच्या सनदेच्या प्रभावा मध्ये सुधारणा करण्याकरिता १९९१ साली इंग्लंडमध्ये चार्टर मार्क योजना कार्यान्वित करण्यात आली. ब्रिटनमधील नागरिकांच्या सनदेने जगभरातील अनेक देशात नागरिकांच्या सनदेच्या अंमलबजावणीच्या दृष्टीने सकारात्मक घडामोडी घडून येण्यास प्रारंभ झाला.

<u>नागरिकांची सनद भारतीय पार्श्वभूमी</u>

भारताने १९९१ साली नवीन आर्थिक धोरणांचा स्वीकार केला. जागतिकीकरण, उदारीकरण, खाजगीकरणाच्या प्रक्रिया बरोबरच सुशासन ई-शासन सारख्या कल्पना आल्या. त्यातून प्रशासनाची जनतेप्रतीची बांधिलकीच्या अपेक्षा अधिक वाढली. या वाढत्या अपेक्षांना प्रशासनाकडून पुरेसा प्रतिसाद मिळत नव्हता. अशा वेळी १९९७ साली तात्कालीन पंतप्रधान अटल बिहारी वाजपेयी यांनी सर्व घटक राज्यातील मुख्यमंत्र्यांची दिल्ली येथे परिषद आमंत्रित केली. या परिषदेत पंतप्रधानांनी केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांच्या सर्व मंत्रालयांमध्ये नागरिकांची सनद ही संकल्पना राबवली राबवावी असा आग्रह धरला. नागरिकांची सनद राबवली जावी असा अधिकृत ठराव या परिषदेत संमत झाला व त्याप्रमाणे शासकीय व निमशासकीय कार्यालय विभागांमध्ये नागरिकांची सनद ही संकल्पना राबविण्याची हालचाल भारतात प्रथम १९९९ च्या दरम्यान सुरू झाली.

पंतप्रधानांनी नागरिकांची सनद राबविण्याचे जाहीर केले तरीही ‘सरकारी काम आणि सहा महिने थांब’ ही प्रतिमा काही पुसल्या जात नव्हती. ‘एजंट राज’ हे भारतीय सार्वजनिक सेवेचे स्वरूप काही केल्या विरळ होत नव्हते. त्यामुळे या विरोधात जनमत संघटित होत होते. यासंदर्भात कॉमन कॉज या एच. डी. शौरी यांच्या अध्यक्षतेखाली कार्यरत असलेल्या संस्थेने महत्त्वाचे योगदान दिले. कॉमन कॉज संघटनेने सतत नागरिकांची सनद या संकल्पनेचा शासकीय पातळीवर पाठपुरावा करून बँकिंग, वीज मंडळ, माहिती प्रसारण विभाग या क्षेत्रात

नागरिकांची सनद या तत्त्वाची अंमलबजावणी करण्यास भाग पाडले. या विभागातील सकारात्मक प्रतिसाद व परिणामानंतर नागरिकांची सनद सर्वच विभागांमध्ये कार्यान्वित करण्यात यावी यासाठीच दहाव्या योजना आयोगाने ही प्रशासकीय उत्तरदायित्वाच्या दृष्टीने नागरिकांची सनद ही सार्वत्रिक करावी अशी शिफारस केली. त्यास कायदेशीर स्वरूप माहिती अधिकार कायद्याच्या अंमलबजावणी बरोबरच आले. माहिती अधिकार कायद्याच्या कलम ४ मध्ये स्पष्टपणे नमूद करण्यात आले आहे की प्रत्येक शासकीय व निमशासकीय विभाग व कार्यालयाने नागरिकांची सनद दर्शनी भागात लावावी ज्यातून त्या विभागाच्या एकूण प्रक्रिया व उत्तरदायित्वाची मांडणी सर्वसामान्य जनतेला होईल.

<u>नागरिकांच्या सनदेचे उद्देश</u>

नागरिकांची सनद द्यायचे उद्देश

नागरिकांची सनद ही संकल्पना भारतीय संदर्भात १९९७ साली प्रथम प्रस्तुत केली गेली. त्यावेळी नागरिकांच्या सनदेची प्रमुख तीन उद्देश स्पष्ट करण्यात आले होते.

१. प्रशासनास उत्तरदायी व लोकप्रिय बनवणे

२. प्रशासनातील पारदर्शकता व माहितीची निश्चिती करणे

३. नागरिकांच्या सेवांना अधिक स्पष्टता देत प्रेरित करणे

या उद्देशाने मध्ये काळात वेळोवेळी वाढ होत गेली नागरिकांच्या सनदेची प्रमुख उद्देश पुढील मुद्द्यांच्या आधारे अधिक स्पष्ट करता येतील.

१. कालबद्ध कार्यपूर्तीची निश्चिती: नागरिकांच्या सनदेतून एखाद्या कार्यास निश्चित किती कालावधी लागणार याची स्पष्टता व्यक्त करण्यास प्राधान्य देण्यात आले आहे. शासकीय व निमशासकीय कार्यालयात नागरिकाने वा त्या उपभोक्ताने अर्ज केल्यानंतर ते कार्य किती दिवसात पूर्णत्वास जाईल याची शाश्वती त्यास आगाऊ स्वरूपात मिळणे हे नागरिकांच्या सनदेची प्रथम उद्दिष्ट आहे.

२. प्रशासकीय उत्तरदायित्व व नागरिकांचे सहकार्य वृद्धिंगत करणे: प्रशासनात जनतेप्रती उत्तरदायित्वाची भावना निर्माण झाल्याखेरीज प्रशासकीय कार्यातगतीमानता कार्यक्षमता येऊ शकत नाही व जनतेचा सकारात्मक प्रतिसाद असल्याशिवाय कोणताही विभाग आपले कार्य पूर्णत्वास नेऊ शकत नाही हे वास्तव आहे. या दृष्टीने नागरिकांच्या सनदेच्या माध्यमातून प्रशासकीय उत्तरदायित्व व नागरिकांचे सहकार्य वृद्धिंगत करणे हे नागरी सनदेचे एक उद्दिष्ट मानण्यात आले आहे

३. नागरिकांना अधिक सक्षम व जागरूक बनवणे: भारतामध्ये प्रशासकीय संरचना व प्रशासनाचे मनस्वास्थ्य हे ब्रिटिश वसाहतवादी प्रशासनव्यवस्थेचा व्यवस्थेच्या वारशातून आले. त्यामुळे स्वातंत्र्योत्तर काळात प्रशासनामध्ये एक प्रकारचा अहंगंड निर्माण होत गेला. मात्र सामान्य जनता, नागरिक, उपभोक्ते मात्र त्या प्रमाणात आपल्या हक्क व अधिकार आणि प्रति जागरूक होण्याची आवश्यकता होती, ती पूर्णत्वाला जात नव्हती. त्यामुळे शासनाकडून सामान्यांकरिता योजिलेल्या योजना व उपक्रमांचे लाभ नागरिकांपर्यंत पोहोचत नव्हते. या दृष्टीने नागरिकांच्या सनदेच्या माध्यमातून

नागरिकांना आपल्या हक्क व अधिकाराप्रती अधिक सजग, सक्षम व जागरूक करणे हे नागरिकांच्या सनदी उद्दिष्ट आहे.

४. **नागरिकांच्या सनदेची स्वरूप:** माहिती अधिकार कायद्याने नागरिकांच्या सनदेची स्वरूप कसे असेल हे निश्चित केले आहे. नागरिकांच्या सनदे मध्ये काय अपेक्षित व अनिवार्यपणे शासकीय व निमशासकीय संस्थांनी, कार्यालयाने काय घोषित करावे हे स्पष्ट केले आहे. त्यात पुढील काही तत्त्वांचा अंतर्भाव करणे आवश्यक असते ज्यातून नागरिकांच्या सनदेची स्वरूप निश्चित होते. साधारणतः नागरिकांच्या सनदेत पुढील तत्व अंतर्भूत असणे अनिवार्य आहे.

i. संबंधित विभागाचे मिशन काय आहे, ध्येय काय आहे, उद्दिष्ट काय आहे याचे विवरण नागरिकांच्या सनदेत आवश्यक आहे.

ii. संबंधित विभागाच्या कार्याचे स्वरूप कसे आहे व ते कसे असेल याची स्पष्ट मांडणी नागरिकांच्या सनदेत असणे अपेक्षित आहे.

iii. संबंधित विभागाशी कोणता नागरिकांचा समूह बांधिल आहे व हा विभाग कोणत्या प्रवर्गा करिता कार्यरत आहे याचेही विवरण नागरिकांच्या समोर असणे आवश्यक आहे. जसे की कृषी विभाग शेतकरी वर्गासाठी कार्यरत आहे. त्या वर्गाकरिता कोणते कार्य करण्या प्रति कृषी विभाग बांधील आहे याची स्पष्ट मांडणी कृषी विभागाच्या नागरिकांच्या सनदेत असणे अपेक्षित आहे.

iv. संबंधित विभागाने त्यांच्या उपभोक्त्यांकरिता कोणत्या सेवा व सुविधा निर्माण केलेल्या आहेत, कोणत्या सेवा कार्यान्वित आहेत, कोणत्या सेवा प्रस्तावित आहेत, कोणत्या सेवा स्थगित झालेल्या आहेत व त्या का स्थगित करण्यात आलेल्या आहेत अशा तत्सम बाबींची मांडणी ही नागरिकांच्या संधीमध्ये असणे अपेक्षित आहे.

v. संबंधित विभागाकडे अधिकारी व कर्मचाऱ्यांसंदर्भात जनतेच्या, उपभोक्त्यांच्या, नागरिकांच्या तक्रारी असतील तर त्याचे निवारण करण्याची तक्रार करण्याची यंत्रणा काय आहे, त्याचे स्वरूप व प्रक्रिया कशी आहे याचीही मांडणी नागरिकांच्या सनदी मध्ये असणे अपेक्षित आहे.

vi. नागरिकांची सनद ही सहज सोप्या शब्दांमध्ये मांडलेली असावी जेणेकरून ती सामान्यातल्या सामान्य व्यक्तीस सहज समजू व उमजू शकेल. त्यात क्लिष्ट, तांत्रिक शब्दांचा वापर टाळावा अशी अपेक्षा असते. नागरिकांच्या सनदेतिल शब्दयोजना ही थेट व सहज समजणारी असावी.

नागरिकांची सनद अंमलबजावणीच्या अभाव कारणे

नागरिकांची सनद ही संकल्पना माहिती अधिकार कायदा कलम ४ अन्वये प्रत्येक शासकीय व निमशासकीय विभागाकरिता दर्शनी भागात प्रदर्शित करणे अनिवार्य करण्यात आले असले तरी नागरिकांच्या सनदेची च्या एकूण प्रभावाचा व अंमलबजावणीचा अभ्यास करताना

त्याच्या अनेक मर्यादा स्पष्ट होतात. त्यातील काही प्रमुख कारणांची मांडणी पुढील प्रमाणे करता येईल.

१. **कागदोपत्री अंमलबजावणी:** नागरिकांच्या सनदेची अंमलबजावणी कार्यालयीन स्तरावर होत असताना 'हे एक वरून आलेले फॅड आहे' या भावनेतून केवळ कागदोपत्री अंमलबजावणी करून 'उरकून टाकणे' या पद्धतीने नागरिकांच्या सनदेची घोषणापत्र कार्यालयाने जाहीर करून टाकले. याची अंमलबजावणी करावयाची आहे ही कल्पना ही त्यांना अद्याप स्पष्ट झालेली नाही हे स्पष्टपणे जाणवते.

२. **नागरिकांचा सहभाग नाही:** नागरिकांची सनद तयार करताना संबंधित विभागानी नागरिकांच्या, त्या संबंधित विभागाशी निगडित उपभोक्त्यांचा, वा प्रवर्गाचा विचार घेणे, त्यांना विश्वासात घेणे, सहभागी करून घेणे अपेक्षित होते. मात्र वास्तवात नागरिकांची सनद बनवण्याचे कार्य एखाद-दुसऱ्या कर्मचाऱ्यावर सोपवून ते भिंतीवर लावणे एवढाच त्याचा अर्थ घेतलेला दिसतो. नागरिकांच्या सहभाग या प्रक्रियेत कुठेही नसल्यामुळे त्यावर मोठ्या मर्यादा येणे स्वाभाविक आहे.

३. **प्रशिक्षणाचा अभाव:** कोणतेही कार्य योजना व उपक्रम पूर्णत्वास यावयाचे असेल वा त्याची यशस्वी अंमलबजावणी करावयाची असेल तर त्या उपक्रमाची अंमलबजावणी ज्याचे मार्फत होणार आहे त्यांना योग्य व प्रभावी पद्धतीने प्रशिक्षण देणे अत्यावश्यक असते. मात्र नागरिकांच्या सनदेच्या संदर्भात अशा कोणत्याही पद्धतीचे प्रशिक्षण अधिकारी व कर्मचाऱ्यांना नागरिकांना देण्यात आलेले दिसत नाही. योग्य प्रशिक्षणा अभावी हा उपक्रम अयशस्वी झाला असे दिसते.

४. **नागरिकांमधील जाणीव जागृतीचा अभाव:** नागरिकांची सनद असा काही प्रकार असतो आहे याची माहितीही नागरिकांपर्यंत अद्याप पोहोचलेली नाही. सर्वसामान्य नागरिकास नव्हे तर शिक्षित कर्मचारी वर्ग व स्वयंसेवी संस्थांचे कार्यकर्ते ही या प्रक्रियेपासून अद्यापही अनभिज्ञ आहेत. त्यामुळे या उपक्रमाच्या योग्य प्रसिद्धी अभावी ही योजना अयशस्वी ठरताना दिसते आहे

५. **पूर्नमूल्यांकन व अद्ययावततेचा चा अभाव:** नागरिकांची सनद ही प्रक्रिया सातत्याने अद्ययावत होणे त्याचे निरंतर पूर्नमूल्यांकन होणे व त्याप्रमाणे नव्याने समाविष्ट झालेल्या बाबी नवीन नियम नवे बदल याची माहिती त्यातून उपलब्ध होणे आवश्यक असते. तसेच जाहीर करण्यात आलेल्या नागरिकांच्या सनदे तील त्रुटी, मर्यादा यांचे अवलोकन, परीक्षण करून योग्य त्या दुरुस्त्या, सुधारणा व बदल करणे अपेक्षित असते. मात्र अशा कोणत्याही पद्धतीची प्रक्रिया राबवली गेली नाही व राबवली जात नाही. त्यामुळे ही नागरिकांची सनद ही प्रक्रिया अपयशी ठरताना दिसते आहे.

६. **नागरिकांची उदासीनता:** वास्तविक पाहता जनसहभागाशिवाय कोणताही उपक्रम यशस्वी होत नाही. माहिती अधिकार कायद्याप्रती जेवढी उत्सुकता नागरिकांमध्ये, स्वयंसेवी संस्था व संघटनांमध्ये, नागरी समाजामध्ये आढळते तेवढी आस्था व उत्सुकता नागरिकांची सनद या प्रत आढळत नाही. ही त्यामुळे नागरिकांची उदासीनता हा घटक या नागरिकांच्या सनदेचा अंमलबजावणीच्या दृष्टीने एक महत्त्वाचा अडथळा ठरला आहे.

नागरिकांची सनद प्रभावी होणे करीता उपाय योजना

नागरिकांची सनद अधिक प्रभावीपणे कार्यान्वित करण्याकरिता साधारणत: पुढील काही उपाय योजता येतील.

१. **प्रभावी समन्वयाची व तारतम्याची निर्मिती:** नागरिकांची सनद अपयशी ठरण्यामागे वा त्याची प्रभावहीन अंमलबजावणी मागे नागरिक व प्रशासन यातील समन्वयाचा अभाव व शासन व प्रशासन यातील तारतम्याचा अभाव हे घटक प्रमुख कारण ठरले आहेत. त्यामुळे नागरिक व प्रशासन यात सुयोग्य समन्वय निर्माण करून व शासन आणि प्रशासन यात योग्य तारतम्य प्रस्थापित करून नागरिकांची सनद अधिक प्रभावी करणे सहज शक्य आहे.

२. **नियम व तत्त्वांची प्रभावी अंमलबजावणी:** नागरिकांची सनद तयार करताना जी चपळता प्रशासनाने दाखवली तेवढी तत्परता नागरिकांची सनद प्रत्यक्षात कार्यान्वित करण्यात मात्र दाखवली गेली नाही. वास्तवात नियम निर्मितीपेक्षा नियमांची अंमलबजावणी किती प्रामाणिकपणे केली जाते यावर त्या योजना व उपक्रमाचे यश अवलंबून असते. नागरिकांची सनद ही अंमलबजावणीच्या प्रामाणिकते अभावी प्रभावहीन झाली आहे ती प्रामाणिक अंमलबजावणीच्या या माध्यमातूनच अधिक प्रभावी करता येऊ शकते.

३. **तक्रार निवारण यंत्रणा प्रभावी करणे:** नागरिकांच्या सनदेमध्ये त्या त्या संबंधित विभागास संदर्भातील तक्रारी करण्याची व त्याचे निवारण करण्याची यंत्रणा स्पष्ट स्वरूपात प्रदर्शित करणे अनिवार्य असते. त्याप्रमाणे अशी यंत्रणा नागरिकांच्या सनदेचा या माध्यमातून जाहीर ही करतात. मात्र ही तक्रार निवारण यंत्रणा नागरिकांच्या या तक्रारींची साधी दखलही वास्तवात घेताना दिसत नाही. त्यांचे निवारण तर दूरची बाब ठरते. त्याकरिता ही तक्रार निवारण यंत्रणा अधिक कार्यक्षम, प्रभावी व उत्तरदायी बनवणे अधिक गरजेचे ठरते. तक्रार निवारण यंत्रणेच्या कार्यक्षमतेतूनच नागरिकांच्या सनदेच्या अंमलबजावणीचा मार्ग अधिक सुकर ठरू शकतो.

४. **पुरस्कारांची योजना:** नागरिकांची सनद यशस्वीरित्या कार्यान्वित करताना पुरस्कार योजनांचाही प्रभावी उपयोग करून घेता येऊ शकतो. ज्या विभागांनी, अधिकाऱ्यांनी नागरिकांची सनद हा उपक्रम नावीन्यपूर्ण पद्धतीने प्रभावी व कार्यक्षमपणे राबवला आहे त्यांच्या कार्याची दखल घेऊन शासनाच्या वतीने त्यांना सन्मानित करण्यात येणे गरजेचे ठरते. तसे केले तर या कामाप्रती प्रशासनाची रुची अधिक वाढू शकते, त्यांना प्रोत्साहन मिळू शकते व प्रशासकीय वर्ग नागरिकांची सनद प्रभावी रीतीने कार्यान्वित करण्याकरिता उद्युक्त होऊ शकतो.

५. **प्रभावी पर्यवेक्षणाची गरज:** कोणतीही योजना ही प्रभावी रीतीने कार्यान्वित होणे करिता त्यावर प्रभावी पर्यवेक्षणाची गरज असते. नागरिकांच्या सनदेचा उपक्रम प्रभावी रीतीने कार्यान्वित होतो आहे की नाही, नागरिकांना नागरिकांच्या सभेत जाहीर करण्यात आलेल्या सुविधा वास्तवात मिळतात की नाही, त्यांच्या तक्रारींची योग्य दखल घेतली जाते आहे की नाही यासंबंधी पर्यवेक्षण करणारी कोणतीही यंत्रणा सद्यस्थितीत उपलब्ध नाही. त्यामुळे नागरिकांची सनद प्रभावीपणे प्रत्यक्षात कार्यान्वित करण्याकरिता प्रभावी पर्यवेक्षणाची गरज आहे.

सारांश, नागरिकांना प्रशासकीय लाभ परिणामकारक पद्धतीने मिळावेत, सार्वजनिक व खाजगी अशा सर्वच क्षेत्रात त्या-त्या विभागाच्या उपभोग त्यांना सुयोग्य पद्धतीने आपल्या सेवा उपभोगता यावे याकरिता नागरिकांची सनद हा एक घटक अतिशय महत्त्वाचा आहे. ब्रिटनमध्ये याची सुरुवात झाली. तेथील यशातून जगातील अनेक देशांनी या स्तुत्य उपक्रमाचा स्वीकार केला. भारतातही १९९० च्या दशकापासून या विषयाची जागृती वाढत गेली. २००५च्या माहिती अधिकार कायद्याने त्यास वैधानिक दर्जा प्राप्त झाला. मात्र अंमलबजावणीच्या पातळी वर मात्र केवळ औपचारिकता टिकून राहिली. यातून बाहेर पडण्यासाठी शासन, स्वयंसेवी संस्था, नागरिक आपापल्या परीने प्रयत्न करताना दिसत आहेत. परंतु गरज आहे योग्य समन्वय, योग्य पर्यवेक्षण, व जनसहभागाची यातूनच खऱ्या अर्थाने नागरिकांची सनद प्रत्यक्षात कार्यान्वित होऊ शकेल व भारतीय लोकशाहीचा आशय अधिक सजीव बनवू शकेल.

३.१४ सारांश

प्रशासकीय उत्तरदायित्व, प्रशासकीय नियम व प्रशासकीय पारदर्शकता या एकविसाव्या शतकातील लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे महत्वाचे घटक आहेत. प्रशासकीय उत्तरदायित्वाशिवाय प्रशासकीय कार्य चलन सुयोग्य होऊ शकत नाही. प्रशासकीय नियंत्रणाच्या लोकशाहीकरणात कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्याय मंडळ यांचे प्रशासनावरील नियंत्रण हे अतिशय महत्त्वाचे घटक तत्त्व आहे. प्रशासकीय पारदर्शकता आजच्या काळाचा आवाज मानावा लागेल. तंत्रज्ञानातील व दूरसंचार माध्यमांच्या क्रांतीने लोकप्रशासनाच्या पारदर्शकतेचe आयाम पार बदलून टाकले आहेत. त्यातूनच प्रशासकीय भ्रष्टाचार नियंत्रित करण्याकरिता लोकपाल व लोकायुक्त व्यवस्थेचा आग्रह केवळ भारतातच नव्हे तर जगभर वाढलेला दिसतो. ई-शासन आजच्या व्यवहाराचा महत्त्वाचा भाग राहिला आहे. नागरिकांची सनद, नागरी समाजाची भूमिका व माहिती अधिकार कायदा यातून लोकप्रशासनातील नागरिकांचा सहभाग व प्रभाव सुनिश्चित होत आहे या निष्कर्षाप्रत आपण येतो.

३.१५ आपण काय शिकलो?

प्र.१ प्रशासकीय उत्तरदायित्व ही संकल्पना स्पष्ट करून कायदे मंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण स्पष्ट करा.

प्र.२ प्रशासनावरील नियंत्रणाकरिता कायदेमंडळ कार्यकारी मंडळ व न्याय मंडळाकडे असणाऱ्या मार्गांची चर्चा करा.

प्र.३ लोकपाल व लोकायुक्त पदांवर निबंध लिहा.

प्र.४ प्रशासकीय पारदर्शकतेत नागरी समाजाच्या चे भूमिकेचे विश्लेषण करा.

प्र.५ माहिती अधिकार कायद्याचे मूल्यमापन करा.

प्र.६ नागरिकांची सनद यावर टीप लिहा.

प्र.७ ई-शासन संकल्पना सविस्तर विशद करा.

३.१६ संदर्भ सूची

१) E government: the science of the possible, Satyanarayana, Prentice Hall of India, 2004

२) Ethics and Governance, Archana Sawahily, Pearson Delhi, 2012

३) Government of India, Department of Personnel and Training, Annual Report, 2010-11

४) Good Governance, Madhav Godbole, Rupa, New Delhi, 2014

५) Public Accountability and Transparency: The Imperiatives of good Governance, Madhav Godbole, Orient longman, New Delhi, 2003

६) बंग के., 'लोकप्रशासन तत्व आणि व्यवहार', विद्या बुक्स पब्लिशर, औरंगाबाद, २०१२

७) गुडघे बेचके सुवर्णा, 'लोकप्रशासन', प्रशांत पब्लिकेशन, जळगाव, २०१५

❈❈❈❈❈❈❈

४

सार्वजनिक धोरण

घटक रचना:

४.० उदिष्टे

४.१ सार्वजनिक धोरण: अर्थ व संकल्पना

४.२ सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप

४.३ सार्वजनिक धोरणाची व्याप्ती

४.४ प्रशासन आणि समाजात सार्वजनिक धोरणाचे महत्त्व

४.५ धोरण शास्त्र

४.६ सार्वजनिक धोरण निर्मितीची गतिशीलता

४.७ धोरण चक्र दृष्टिकोण

४.८ धोरण निर्मितीतील अडथळे

४.९ धोरण निर्मितीचे मॉडेल्स

४.१० ड्रोरचे मानक-इष्टतम मॉडेल

४.११ सिस्टम मॉडेल

४.१२ संस्थात्मक दृष्टिकोन

४.१३ विवेक (तर्कसंगत) दृष्टिकोन

४.१४ लिंडब्लॉम चा वाढीव दृष्टिकोन

४.१५ हॉगवूड आणि गन यांचा मिश्र दृष्टिकोन

४.१६ धोरणाची देखरेख, मूल्यमापन आणि पुनरावलोकन

  ४.१६.१ धोरणाची देखरेख

  ४.१६.२ धोरण मूल्यमापन

  ४.१६.३ धोरणाचे पुनरावलोकन

४.१७ धोरणात्मक प्रभाव: समस्या आणि सूचना

४.१८ सारांश

४.१९ आपण काय शिकलो?

४.२० संदर्भ

४.०. उदिष्टे

आज लोकप्रशासन विषयाची व्याप्ती मोठ्या प्रमाणात व्यापक झालेली आहे, त्यामुळे या वाढत्या व्याप्तीबरोबरच लोकप्रशासन विषयाचा विकास देखील होताना दिसतो आहे. अनेक नवनवीन शाखा लोकप्रशासन विषयात येऊ घातल्या आहेत. सार्वजनिक धोरण या शाखेचाही अभ्यास लोकप्रशासन या विषयात केला जातो नव्हे तर सार्वजनिक धोरण म्हणजेच लोकप्रशासन होय असा पर्यायी शब्द म्हणून देखील सार्वजनिक धोरण या शाखेकडे पाहिले जाते. त्यामुळे सार्वजनिक धोरणांचा अर्थ व संकल्पना समजुन घेणे आवश्यक आहे. ‘सार्वजनिक’ आणि ‘धोरण’ या दोन शब्दांपासून ‘सार्वजनिक धोरण’ हा शब्द बनल्यामुळे सर्वप्रथम या दोन शब्दांना समजुन सांगणे गरजेचे आहे. त्याचबरोबर सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप, व्याप्ती याशिवाय प्रशासनात व समाजात त्याचे महत्त्व काय आहे? यावरही प्रकाश टाकणे गरजेचे आहे. उपरोक्त नमूद संकल्पना व मुद्द्यांच्या अभ्यासाबरोबरच या अभ्यासाची पुढील काही महत्वाची उद्दिष्टे आहेत-

i) सार्वजनिक धोरण आणि धोरण शास्त्र संकल्पना समजुन देणे.

ii) सार्वजनिक धोरण निर्मितीची गतिशीलता माहिती करुन घेणे.

iii) धोरण निर्मितीच्या मॉडेल्सचा आणि दृष्टिकोनांचा अभ्यास करणे.

iv) धोरणाची देखरेख, मूल्यमापन आणि पुनरावलोकन प्रक्रीया जाणुन घेणे.

४.१ सार्वजनिक धोरण: अर्थ व संकल्पना

प्रास्ताविक

सार्वजनिक धोरण ही संकल्पना राज्यशास्त्र आणि लोकप्रशासन या दोन्ही क्षेत्रांतील ताज्या घडामोडींपैकी एक आहे. २० व्या शतकाच्या मध्यात ते धोरण शास्त्राच्या रूपाने उदयास आले आहे. सामाजिक शास्त्राच्या संकल्पनेप्रमाणेच सार्वजनिक धोरण ही संकल्पना देखील अद्याप पूर्णपणे परिभाषित झालेली नाही. 'सार्वजनिक' आणि 'धोरण' या दोन शब्दांचा अर्थ समजून घेतल्यानंतरच सार्वजनिक धोरणाचा अर्थ समजून घेता येऊ शकतो. ‘सार्वजनिक’ ही सर्वसामान्य जनता नसून सरकार किंवा राज्य आहे ‘धोरण’ हे कृतींचे मार्गदर्शन करणारी चौकट आहे. सार्वजनिक धोरण ही सामाजिक समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी आणि विशिष्ट उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी सरकारी संस्थांनी तयार केलेल्या कृती, निर्णय आणि नियमांची संरचित चौकट आहे. ही एक गतिशील प्रक्रिया आहे ज्यात सार्वजनिक समस्यांची ओळख करणे, उपाय शोधणे आणि धोरणांची अंमलबजावणी करणेया बाबींचा समावेश होतो.

सार्वजनिक धोरण स्थानिक, राष्ट्रीय आणि आंतरराष्ट्रीय अशा विविध पातळ्यांवर कार्य करते आणि आरोग्यसेवा, शिक्षण, आर्थिक विकास, पर्यावरण संरक्षण आणि सामाजिक न्याय यासारख्या विविध क्षेत्रांमध्ये विस्तारलेले आहे. सार्वजनिक धोरण हे समाजाची मूल्ये, प्राधान्यक्रम आणि लक्ष प्रतिबिंबित करते. ही एक यंत्रणा म्हणून कार्य करते ज्याद्वारे सरकारे कायदे, नियम आणि कार्यक्रम तयार करून सामूहिक गरजांना प्रतिसाद देतात जे सामाजिक वर्तन आणि संसाधनवाटपास मार्गदर्शन करतात. सार्वजनिक धोरणामध्ये समस्या ओळखणे,

विषयाची तयारी (अजेंडा सेटिंग), धोरण तयार करणे, धोरण स्वीकारणे व त्याची अंमलबजावणी आणि मूल्यमापन असे अनेक टप्पे असतात. या टप्प्यांवर सरकारी अधिकारी, नागरी संस्था, हितसंबंध गट आणि जनतेसह विविध भागधारकांचा प्रभाव असतो. समकालीन समाजात सार्वजनिक धोरणाचे महत्त्व नाकारता येणार नाही. झपाट्याने होणारे जागतिकीकरण, तांत्रिक प्रगती आणि गुंतागुंतीची सामाजिक-आर्थिक आव्हाने असलेल्या युगात हवामान बदल, आर्थिक विषमता, आरोग्यच्या असमानता सेवा आणि शिक्षण सुधारणा यासारख्या समस्या सोडविण्यासाठी प्रभावी सार्वजनिक धोरणे आवश्यक आहेत. स्पर्धात्मक हितसंबंधांचा समतोल साधताना आणि समन्यायी परिणाम सुनिश्चित करताना संसाधनांचे कार्यक्षमतेने वाटप करण्यासाठी ते सरकारला रोडमॅप प्रदान करतात. सार्वजनिक धोरण हे स्थिर नसते ते बदलत्या सामाजिक गरजा आणि उदयोन्मुख आव्हानांना प्रतिसाद म्हणून विकसित होते असते. भागधारकांमध्ये सहकार्य वाढवून आणि पुरावा-आधारित निर्णय प्रक्रिया एकत्रित करून, सार्वजनिक धोरण सामाजिक प्रगती साधण्यासाठी आणि शाश्वत विकासास चालना देण्यासाठी एक शक्तिशाली साधन म्हणून कार्य करते.

सार्वजनिक धोरण: अर्थ व संकल्पना

सार्वजनिक धोरण हे अभ्यासाचे एक महत्त्वपूर्ण क्षेत्र आहे ज्यात सामाजिक आव्हानांना तोंड देण्यासाठी आणि विशिष्ट उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी सरकारी संस्थांनी तयार केलेल्या कृती, निर्णय आणि कायदे यांचा समावेश आहे. हे प्रशासनासाठी एक चौकट म्हणून कार्य करते, संसाधनांच्या वाटपास मार्गदर्शन करते, नियमांची स्थापना करते आणि सार्वजनिक जीवनाच्या विविध पैलूंवर परिणाम करणार्या सेवा प्रदान करते. आरोग्यसेवा, शिक्षण, आर्थिक विकास आणि पर्यावरणीय शाश्वतता यासारख्या मुद्द्यांवर सरकारे कशी प्रतिक्रिया देतात याचे विश्लेषण करण्यासाठी सार्वजनिक धोरण समजून घेणे आवश्यक आहे. धोरण विश्लेषणाचे अग्रगण्य अभ्यासक थॉमस डाई म्हणतात, "पारंपारिक (राज्यशास्त्र) अभ्यासात सार्वजनिक धोरणाची आखणी ज्या संस्थांमध्ये केली गेली त्यांचे वर्णन केले गेले, पण दुर्दैवाने महत्त्वाच्या संस्थात्मक व्यवस्था आणि सार्वजनिक धोरणाचा आशय यांच्यातील संबंध बऱ्याच अंशी उलगडले गेले नाहीत". ते पुढे नमूद करतात की, 'आज राज्यशास्त्राचे लक्ष सार्वजनिक धोरणाकडे, म्हणजे सरकारी कामकाजाची कारणे आणि परिणामांचे वर्णन आणि स्पष्टीकरण देण्याकडे वळत आहे. सार्वजनिक धोरणाचा अभ्यास ही समाजशास्त्राची अक्षरशः नवी शाखा बनली आहे, त्याला पॉलिसी सायन्स म्हणतात. धोरण शास्त्राची ही संकल्पना सर्वप्रथम हॅरॉल्ड लॅसवेल (Harold Lasswell) यांनी १९५१ मध्ये मांडली आहे.

सार्वजनिक धोरणाच्या व्याख्या

'सार्वजनिक धोरण' म्हणजे काय हे विविध विचारवंतांनी केलेल्या व्याख्यांवरून अधिक स्पष्टपणे समजुन घेता येऊ शकते.

१) **थॉमस आर. डाई (Thomas Dye)**: "शासन ज्या गोष्टीची अनेक पर्यायामधून निवड करणार आहे किंवा करणार नाही त्या निवड केलेल्या बाबींना म्हणजे सार्वजनिक धोरण होय." ("Whatever government chooses to do or not to do.")

२) **रॉबर्ट आयस्टोन (Robert Eyestone)**: “शासकीय घटकांचा त्याच्या पर्यावरणाशी असणारा संबंध म्हणजे सार्वजनिक धोरण होय.” ("The relationship of a government unit to its environment.")

३) **रिचर्ड रोझ (Richard Rose)**: "सार्वजनिक धोरण म्हणजे निर्णय नाही तर तो कृतींचा आकृतीबंध होय." ("Public policy is not a decision; it is a course or pattern of activity.")

४) **फ्रेडरिक (Friedrick)**: “सार्वजनिक धोरण म्हणजे व्यक्ती, गट किंवा शासन यांची प्राप्त परिस्थितीत नियोजित अशी कृती; ज्यामुळे विशिष्ट ध्येय उद्दिष्ट किंवा हेतू पर्यंत पोहोचताना येणाऱ्या अडथळ्यांवर मात करण्याची संधी पुरविते.” ("A proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing opportunities and obstacles which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose.")

५) **थॉमस ए. बिर्कलंड (Thomas A. Birkland)**: 'एन इंट्रोडक्शन टू पॉलिसी प्रोसेस' (*An Introduction to Policy Process*) *या पुस्तकात* बिर्कलँड यांनी धोरणाची व्याख्या अशी केली आहे की, “सार्वजनिक समस्येबाबत सरकार काय करू इच्छिते याचे कोणतेही स्तरावर- केलेले विधान' अशी केली आहे.” ("A statement by government—at whatever level—of what it intends to do about a public problem.")

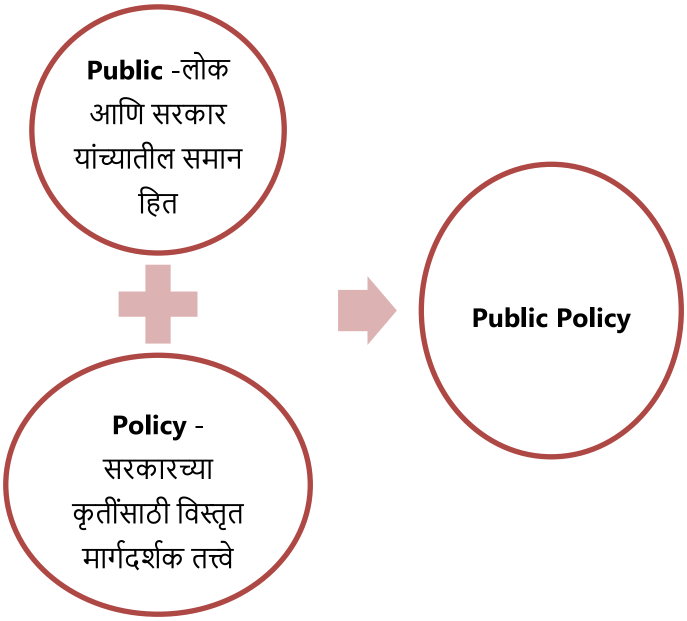
‘सार्वजनिक’ संकल्पना काय आहे?

लोकप्रशासन हे 'खाजगी' हितसंबंधांऐवजी 'सार्वजनिक' हित जपण्याचे राज्याचे साधन म्हणून उदयास आले. सार्वजनिक धोरणातील "सार्वजनिक" ही संकल्पना धोरणे कशी तयार केली जातात व ती अंमलात कशी आणली जातात आणि त्यांचे मूल्यमापन कसे केले जाते? हे समजून घेण्यासाठीची मूलभूत बाब आहे. त्यात एकूणच समाजाचे सामूहिक हितसंबंध, गरजा आणि मूल्ये यांचा समावेश आहे. सार्वजनिक धोरणातील "सार्वजनिक" ही संकल्पना सामूहिक हितसंबंध, सरकारी जबाबदारी, सर्वसमावेशकता आणि उत्तरदायित्वाचे महत्त्व अधोरेखित करते. सामाजिक कल्याण सुधारणे आणि सामायिक आव्हानांना प्रभावीपणे सामोरे जाणे हे उद्दीष्ट असलेल्या धोरणांना आकार देण्यात ती महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावते.

‘धोरण’ संकल्पना काय आहे?:

"धोरण" ही संकल्पना एखाद्या संस्थेने, सरकारने किंवा गटाने निर्णय घेण्यास मार्गदर्शन करण्यासाठी आणि विशिष्ट उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी जाणीवपूर्वक अवलंबलेली योजना किंवा कृती दर्शविते. धोरण हे समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी आणि कृतींमध्ये सातत्य सुनिश्चित करण्यासाठी एक चौकट म्हणून कार्य करते. धोरणाच्या माध्यमातुन लक्षांची घोषणा, कार्यविधीची घोषणा, सामान्य हेतूची घोषणा केल्या जातात किंवा अधिकृत निर्णय घेतले जातात. धोरणशास्त्राच्या अभ्यासकांमध्ये अग्रगण्य असलेले वाय. ड्रोर (Y. Dror) यांनी धोरणाची व्याख्या मुख्य कृतीच्या अनुसरन सामान्य निर्देश म्हणून केली आहे.

त्याचप्रमाणे, पीटर सेल्फ (Peter Self) असे मत व्यक्त करतात की, ‘बदलणाऱ्या निर्देशांच्या संदर्भात कार्यांचा अर्थ कसा लावावा आणि कसे पार पाडावे? याबद्दलचे मार्गदर्शन धोरणातुन स्पष्ट होते. खालील आकृतीमधून धोरण संकल्पना समजुन घेता येऊ शकते.



आकृती क्र. ०१ सार्वजनिक धोरण संकल्पना

वरील आकृती वरून सार्वजनिक आणि धोरण या शब्दांना एकत्र करून ‘सार्वजनिक धोरण’ ही संकल्पना समजुन घेण्यास मदत होते.

४.२ सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप

धोरण सामान्य किंवा विशिष्ट, व्यापक किंवा संकुचित, सोपे किंवा गुंतागुंतीचे, सार्वजनिक किंवा खाजगी, लिखित किंवा अलिखित, स्पष्ट किंवा अंतर्निहित, विवेकाधीन किंवा तपशीलवार आणि गुणात्मक किंवा परिमाणात्मक असू शकते. इथे सार्वजनिक धोरणावर, म्हणजे सरकार कृतीसाठी मार्गदर्शन म्हणून काय निवडते यावर भर दिला जातो.

i) **ध्येय-उन्मुख**: सार्वजनिक धोरणे विशिष्ट उद्दिष्टे डोळ्यासमोर ठेवून, सामाजिक गरजा आणि समस्यांना लक्ष्य करून तयार केली जातात. आरोग्य सेवा, शिक्षण किंवा आर्थिक स्थैर्य सुधारणे यासारखे जनतेसाठी फायदेशीर परिणाम साध्य करण्याचे त्यांचे उद्दीष्ट आहे.

ii) **गतिशील आणि अनुकुल**: सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप स्थिर नसते; ते बदलत्या सामाजिक परिस्थिती, आव्हाने आणि मूल्यांना प्रतिसाद म्हणून विकसित होते. धोरणकर्त्यांनी काळानुरूप प्रासंगिक आणि प्रभावी राहण्यासाठी धोरणे स्वीकारली पाहिजेत.

iii) **सामूहिक कृती**: कार्यपालिका, विधिमंडळ आणि न्यायपालिका यासह विविध सरकारी संस्थांनी घेतलेल्या सामूहिक निर्णयांमुळे सार्वजनिक धोरणाचा परिणाम होतो.

वैयक्तिक अधिकार् यांनी केलेल्या अलिप्त कृतींपेक्षा प्रशासनाकडे पाहण्याचा समन्वित दृष्टिकोन यातून दिसून येतो.

iv) **कायदे आणि नियमांची चौकट**: सार्वजनिक धोरणात कायदे, नियम आणि मार्गदर्शक तत्त्वांची एक प्रणाली समाविष्ट आहे जी सार्वजनिक कृती नियंत्रित करते. या चौकटी लागू केलेल्या धोरणांना वैधता आणि अधिकार प्रदान करतात.

v) **सामाजिक मूल्यांचे प्रतिबिंब**: समाजात प्रचलित असलेल्या राजकीय विचारसरणी, सांस्कृतिक निकष आणि आर्थिक परिस्थिती यावरून धोरणे आकाराला येतात. ते समाजाच्या सामूहिक प्राधान्यक्रमांचे आणि मूल्यांचे प्रतिबिंब म्हणून काम करतात.

४.३ सार्वजनिक धोरणाची व्याप्ती

सार्वजनिक क्षेत्रामधील समकालीन प्रवृत्तींचा विकास आणि परिदृश्यांचा विकास हे सार्वजनिक धोरणाच्या अभ्यासाचा एक महत्त्वपूर्ण भाग आहे. विशेषत: विकसनशील देशांमध्ये वाढत्या सार्वजनिक गरजांमुळे सार्वजनिक क्षेत्राची व्याप्ती आणि आकार वाढला आहे. सार्वजनिक धोरणाची व्याप्ती पुढील मुद्द्यांद्वारे स्पष्ट होते-

i) **व्यापक मुद्दे**: सार्वजनिक धोरणात आरोग्य सेवा, शिक्षण, पर्यावरण संरक्षण, आर्थिक विकास, समाजकल्याण आणि परराष्ट्र संबंध अशा विविध क्षेत्रांचा समावेश होतो. ही व्यापक व्याप्ती सरकारला सार्वजनिक जीवनाच्या अनेक पैलूंकडे लक्ष देण्यास अनुमती देते.

ii) **आंतरविद्याशाखीय दृष्टिकोन**: सार्वजनिक धोरणाची आखणी आणि विश्लेषण राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र आणि कायदा यासह विविध शाखांमधील अंतर्दृष्टीवर आधारित आहे. हे आंतरविद्याशाखीय स्वरूप जटिल सामाजिक आव्हानांना सामोरे जाण्यासाठी समज आणि परिणामकारकता वाढवते.

iii) **भागधारकांचा सहभाग**: सार्वजनिक धोरणाच्या व्याप्तीमध्ये विविध भागधारकांना - जसे की नागरिक, हितगट आणि गैर-सरकारी संस्था - धोरण तयार करण्याच्या प्रक्रियेत सामील करणे समाविष्ट आहे. हा सहभाग सुनिश्चित करतो की धोरणे सर्वसमावेशक आहेत आणि बहुविध दृष्टीकोनांचा विचार करतात.

iv) **अंमलबजावणी व मूल्यमापन**: ही व्याप्ती केवळ तयार करण्यापलीकडे विस्तारलेली असते; त्यात धोरणांची अंमलबजावणी आणि त्यांच्या परिणामाचे आणि परिणामकारकतेचे मूल्यमापन करण्यासाठी नंतरचे मूल्यमापन देखील समाविष्ट आहे. वेळोवेळी धोरणे परिष्कृत करण्यासाठी सतत अभिप्राय घेणे महत्वाचे आहे.

v) **व्यूहरचनात्मक आराखडा**: सार्वजनिक धोरण हे सरकारी संस्थांमधील संसाधनांचे वाटप आणि निर्णय प्रक्रियेला मार्गदर्शन करणारी धोरणात्मक चौकट म्हणून कार्य करते. केवळ तात्कालिक सुधारणांऐवजी दीर्घकालीन सुधारणा करणे हे त्याचे उद्दीष्ट आहे.

४.४ प्रशासन आणि समाजात सार्वजनिक धोरणाचे महत्त्व

सार्वजनिक धोरण शासन आणि समाजात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावते, जीवनाच्या विविध पैलूंवर प्रभाव टाकते आणि सरकारे ज्या चौकटीत कार्य करतात त्या चौकटीला आकार देते. सार्वजनिक धोरण हे दारिद्र्य, आरोग्य सेवा, शिक्षण आणि पर्यावरणीय शाश्वतता यासारख्या जटिल सामाजिक प्रश्नांवर संरचित प्रतिसाद प्रदान करते. समस्या ओळखून आणि त्यावर उपाय सुचवून, सार्वजनिक धोरणाचे उद्दीष्ट नागरिकांचे जीवनमान सुधारणे आणि सामाजिक कल्याणास चालना देणे आहे. सार्वजनिक धोरण हे समाजाच्या सामूहिक हितासाठी तयार केलेले आहे. समन्यायी संधी निर्माण करणे आणि संसाधनांचे न्याय्य वाटप करणे त्याचबरोबर सामाजिक न्याय आणि एकात्मता वाढविणे हे त्याचे उद्दीष्ट आहे. विषमतेकडे लक्ष देणारी धोरणे असुरक्षित लोकसंख्येचे संरक्षण करण्यास आणि सर्वसमावेशकतेला प्रोत्साहन देण्यास मदत करतात. प्रभावी सार्वजनिक धोरण सरकारला संसाधनांच्या वाटपास प्राधान्य देण्यास मदत करते, निधी आणि सेवांची जिथे सर्वात जास्त आवश्यकता आहे त्या पुरविण्याचे निर्देशित सार्वजनिक धोरण देत असते. हा पद्धतशीर दृष्टिकोन सामाजिक गरजा पूर्ण करण्यासाठी कार्यक्षमता आणि परिणामकारकता वाढवतो, ज्यामुळे मर्यादित संसाधनांचे चांगले व्यवस्थापन होऊ शकते. सार्वजनिक धोरण पारदर्शकता, उत्तरदायित्व आणि निर्णय प्रक्रियेत नागरिकांच्या सहभागास प्रोत्साहन देऊन लोकशाही प्रशासनास समर्थन देते. धोरण आखणीमध्ये भागधारकांना सहभागी करून घेतल्यास सरकार आणि जनता यांच्यात विश्वास वाढतो, धोरणांद्वारे नागरिकांच्या गरजा आणि प्राधान्ये प्रतिबिंबित होत आहेत अथवा नाही याची खात्री करून घेता येते.

सार्वजनिक धोरणे व्यावसायिक कामकाजासाठी अनुकूल वातावरण तयार करतात. गुंतवणुकीला आकर्षित करतात तसेच नाविन्यपूर्णतेस प्रोत्साहन देऊन आर्थिक वाढीस चालना देऊ शकतात. पायाभूत सुविधा, व्यापार आणि कर आकारणीशी संबंधित धोरणे आर्थिक क्रियाकलापांना आकार देण्यात आणि एकंदर समृद्धी वाढविण्यात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात. अनेक समकालीन मुद्दे बहुआयामी आहेत आणि त्यांना सरकारी एजन्सी, स्वयंसेवी संस्था आणि खाजगी क्षेत्रासह विविध भागधारकांकडून समन्वित प्रतिसाद आवश्यक आहे. सार्वजनिक धोरण सहकार्यासाठी एक चौकट प्रदान करते, ज्यामुळे विविध संस्था समान उद्दीष्टांच्या दिशेने प्रभावीपणे एकत्र काम करण्यास सक्षम होतात. हवामान बदल आणि संसाधनांचा ऱ्हास यासारख्या दीर्घकालीन आव्हानांना तोंड देण्यासाठी सार्वजनिक धोरण आवश्यक आहे. नियामक चौकटींद्वारे शाश्वत पद्धतींची अंमलबजावणी करून, भविष्यातील पिढ्यांना पर्यावरणाचा समतोल राखत आवश्यक संसाधने उपलब्ध होतील याची खात्री करण्यास धोरणे मदत करू शकतात. सार्वजनिक धोरणे भेदभाव किंवा विषमता यासारख्या प्रणालीगत मुद्द्यांकडे लक्ष देऊन सामाजिक बदलासाठी उत्प्रेरक म्हणून कार्य करू शकतात. लक्ष्यित उपक्रमांद्वारे, धोरणे विविधतेस प्रोत्साहन देऊ शकतात आणि वैयक्तिक हक्कांचे रक्षण करू शकतात, अधिक न्याय्य समाजात योगदान देऊ शकतात.

शासन आणि समाजात सार्वजनिक धोरणाचे महत्त्व नाकारता येणार नाही. सामूहिक कृतींवर नियंत्रण ठेवणारे नियम आणि कायदे तयार करून, सार्वजनिक धोरण व्यक्तींच्या जीवनावर आणि समाजाच्या एकंदर कामकाजावर लक्षणीय परिणाम करते.

४.५ धोरण शास्त्र (Policy Science)

धोरणशास्त्र हा सार्वजनिक धोरणाचा पद्धतशीर आणि वैज्ञानिक अभ्यास आहे. धोरणशास्त्र हे सार्वजनिक धोरणाच्या सामान्य दृष्टिकोनाचे समकालीन रूपांतर आहे. ऐतिहासिकदृष्ट्या विचार केला तर सार्वजनिक धोरणे आणि सार्वजनिक सल्ल्याकडे पाहण्याचा सर्वसाधारण दृष्टिकोन पाहता 'पॉलिसी सायन्सेस' खूप जुने आहे. पॉलिसी सायन्सची संकल्पना हॅरॉल्ड लॅसवेल (Harold Lasswell) यांनी १९५१ मध्ये डॅनियल लर्नर (Daniel Lerner) यांच्यासमवेत संपादित केलेल्या 'द पॉलिसी ओरिएंटेशन' (The Policy Orientation) या पुस्तकात मांडली आहे. सामाजिक समस्यांसह नवे क्षेत्र निर्माण करण्याच्या दिशेने केलेला हा पहिला पद्धतशीर प्रयत्न मानला जातो. हेरॉल्ड लॅसवेल एक प्रमुख राज्यशास्त्रज्ञ, यांना धोरणशास्त्रचा संस्थापक मानले जाते. धोरणशास्त्र हे एक आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोन आहे, जो सामाजिक विज्ञान, ज्ञान आणि सार्वजनिक कृती एकत्र करतो. लॅसवेल धोरण शास्त्रांचे वर्णन "सामाजिकदृष्ट्या प्रासंगिक ज्ञान" तयार करण्यासाठी आणि लागू करण्यासाठी एक शिस्त परिभाषित करण्याच्या प्रयत्नांचा परिपाक म्हणून करतात. लॅसवेलची धोरणशास्त्रांची दृष्टी बहुआयामी, प्रासंगिक, समस्या-उन्मुख आणि स्पष्टपणे आदर्शवादी आहे. त्यांच्या विचारांनी सार्वजनिक धोरणाच्या क्षेत्राला लक्षणीय आकार दिला आहे आणि प्रशासन आणि निर्णय प्रक्रियेवरील समकालीन विचारांवर प्रभाव पाडत आहेत.

लॅसवेलच्या धोरण शास्त्रा मधील प्रमुख संकल्पना

लॅसवेलच्या लॅसवेलच्या धोरण शास्त्रा मधील प्रमुख संकल्पना पुढीलप्रमाणे आहेत-

१) **समस्या उन्मुख (Problem Orientation):** लॅसवेलच्या फ्रेमवर्कचा केंद्रबिंदू म्हणजे "प्रॉब्लेम ओरिएंटेशन" ही **सं**कल्पना आहे, जी असे म्हणते की धोरण शास्त्रज्ञांनी सामाजिक समस्या ओळखण्यावर आणि सोडविण्यावर लक्ष केंद्रित केले पाहिजे. हा दृष्टिकोन धोरणे तयार करण्यापूर्वी मुद्द्यांचे स्पष्ट आकलन करण्याच्या गरजेवर जोर देतो. लॅसवेल यांनी असा युक्तिवाद केला की प्रभावी धोरण निर्मितीसाठी सामाजिक, राजकीय आणि आर्थिक घटकांसह निर्णय कोणत्या संदर्भात घेतले जातात याचे सखोल विश्लेषण करणे आवश्यक आहे.

२) **निर्णय प्रक्रिया (Decision Process)**: द डिसिजन प्रोसेस: सेव्हन कॅटेगरी ऑफ फंक्शनल ॲनालिसिस (The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis) या त्यांच्या मूलभूत कार्यात, लॅसवेल यांनी धोरण निर्मितीच्या संरचित दृष्टिकोनाची रूपरेषा मांडली व बुद्धिमत्ता (Intelligence), बढती (Promotion), नियम व विधी (Prescription), स्मरण (Invocation), अर्जितता (Application), प्रत्यय (Termination) आणि मूल्य (Appraisal) हे सात टप्पे ओळखले. हे मॉडेल निर्णय प्रक्रियेतील गुंतागुंत ओळखुन प्रभावी परिणाम साध्य करण्यासाठी प्रत्येक टप्प्याचे महत्त्व अधोरेखित करते.

३) **आंतरविद्याशाखीय एकात्मता (Interdisciplinary Integration):** सामाजिक समस्या बहुआयामी आहेत आणि त्यांना अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मानसशास्त्र आणि कायदा यासारख्या विविध क्षेत्रांतील अंतर्दृष्टी आवश्यक आहे हे ओळखून लॅसवेल

यांनी धोरण शास्त्रात आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनाची बाजू मांडली. वैविध्यपूर्ण ज्ञानाची सांगड घातल्यास धोरणकर्त्यांची गुंतागुंतीचे प्रश्न प्रभावीपणे हाताळण्याची क्षमता वाढेल, असा त्यांचा विश्वास होता.

४) **धोरण प्रक्रियेतील ज्ञान (Knowledge)**: लॅसवेल यांनी निर्णयांची माहिती देताना ज्ञानाच्या भूमिकेवर भर दिला. त्यांनी धोरण निर्मितीशी संबंधित विविध प्रकारच्या ज्ञानांमध्ये फरक केला आणि असा युक्तिवाद केला की प्रभावी प्रशासनासाठी ज्ञानाची निर्मिती आणि वापर कसा केला जातो हे समजून घेणे महत्वाचे आहे. हा दृष्टीकोन धोरण शास्त्रज्ञांना आवश्यक घटक म्हणून स्थान देतो जे ज्ञान निर्मिती आणि व्यावहारिक अनुप्रयोग यांच्यातील दरी भरून काढतात.

५) **सार्वजनिक धोरणावर होणारा परिणाम (Impact on Public Policy):** धोरणशास्त्रातील लॅसवेल यांच्या योगदानाचा सार्वजनिक धोरणावर एक स्वतंत्र शाखा म्हणून खोलवर परिणाम झाला आहे. पद्धतशीर चौकशी आणि व्यावहारिक समस्या सोडविण्यावर त्यांनी भर दिल्याने धोरणकर्ते आणि अभ्यासकांच्या पुढील पिढ्यांवर त्याचा प्रभाव पडला आहे. त्यांनी स्थापन केलेल्या चौकटीमुळे धोरणे कशी तयार केली जातात, त्यांची अंमलबजावणी आणि मूल्यमापन कसे केले जाते याबद्दल चालू असलेल्या संशोधनाचा मार्ग मोकळा झाला आहे.

सारंश

सार्वजनिक धोरण हा शासनाचा पाया आहे, जो सामाजिक गरजा आणि सरकारी कृती यांच्यातील दरी भरून काढतो**.** सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप हे सार्वजनिक धोरणाची वैशिष्टे समजाऊन सांगण्यास मदत करतात. सार्वजनिक धोरणाची व्याप्ती जाणुन घेतल्याने सार्वजनिक धोरण या विषयाचे क्षेत्र माहिती करून देते. सार्वजनिक धोरणाचे महत्त्व हे समाजातील अत्यावश्यक मुद्द्यांची सोडवून करून सामाजिक समतेला प्रोत्साहन देण्यासाठी तसेच जगभरातील समुदायांच्या भविष्यातील वाटचालीला आकार देण्याच्या क्षमतेसाठी आहे**.** म्हणूनच**,** त्याची तत्त्वे आणि प्रक्रिया समजून घेणे हे सार्वजनिक हितासाठी कटिबद्ध असलेल्या अभ्यासक**,** धोरणकर्ते आणि नागरिकांसाठी आवश्यक आहे**.**

४.६ सार्वजनिक धोरण निर्मितीची गतिशीलता

प्रस्तावना

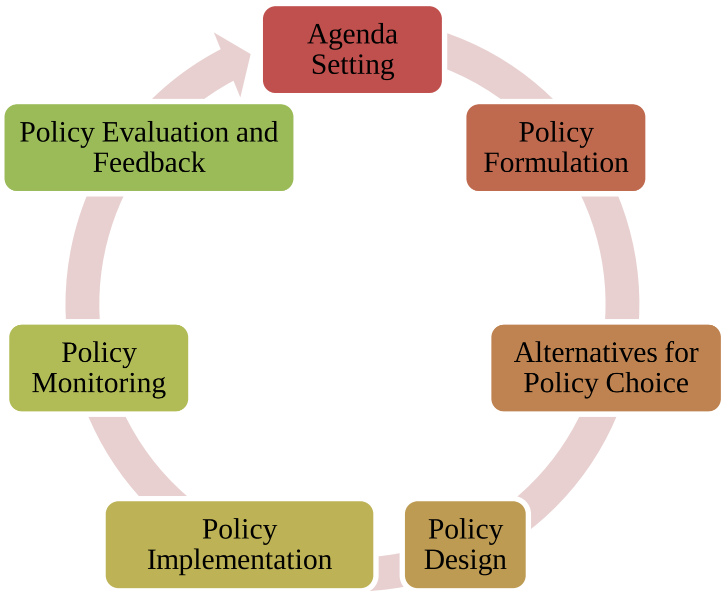
१९८० च्या दशकात अभ्यासकांनी धोरण प्रक्रियेच्या टप्प्यांचा नकाशा तयार करण्यासाठी अनेक घटक ओळखले आणि त्याद्वारे त्याचे विश्लेषण तयार करण्यास मदत झाली. हर्बर्ट सायमन (Herbert Simon) (Administrative Behaviour, १९४७) यांनी निर्णय प्रक्रियेत गुंतलेल्या खालील तीन टप्प्यांचा उल्लेख केला आहे, ते म्हणजे बुद्धिमत्ता (Intelliegence), डिझाइन (Design) आणि निवड (Choice). लिंडब्लॉम (Lindblom) यांनी धोरण प्रक्रियेला "तडजोड, वाढीववाद आणि सतत समायोजनाची वैशिष्ट्ये असलेली अत्यंत सापेक्ष आणि बहुलतावादी निर्णय प्रणाली" ("highly relative and pluralistic decision-making system characterised by compromise, incrementalism,

and continual adjustment") म्हणून प्रतिध्वनित केले आहे. त्यामुळे सरकारी कृती समजून घेण्यासाठी धोरणप्रक्रियेचे ज्ञान मिळविणे आवश्यक आहे.

धोरण रचना ही सतत चालणारी प्रक्रिया आहे. एखादे धोरण ठरविल्यानंतर किंवा मंजूर झाल्यानंतर ते संपत नाही. अँडरसन यांनी व्यक्त केल्याप्रमाणे, "जसे ते बनवले जात आहे तसे ते प्रशासन केले जात आहे आणि जसे प्रशासन केले जात आहे तसे धोरण बनवले जात आहे". अशा प्रकारे, धोरण चक्र किंवा टप्प्याचे दृष्टिकोन धोरण प्रक्रियेच्या विश्लेषणाचा आधार बनतो. सार्वजनिक धोरण निर्मितीच्या गतिशीलतेमध्ये विविध घटकांच्या गुंतागुंतीचा परस्परसंबंध असतो, धोरणे कशी तयार केली जातात,ती कशी अंमलात आणली जातात आणि त्यांचे मूल्यमापन कसे केले जाते यावरुन पुढील धोरणाला आकार मिळतो.

४.७ धोरण चक्र दृष्टिकोण

धोरणचक्राची सविस्तर माहिती खालील आकृतीतुन समजुन घेता येऊ शकते.



आकृती २: धोरण चक्र

वरील आकृतीमध्ये माहितीचे पद्धतशीर विश्लेषण आणि धोरण निर्मितीशी संबंधित चौकटीचा मूलभूत संबंध दर्शविलेला दिसून येतो. धोरण निर्मितीची प्रक्रिया एक व्यवस्था आहे, ज्याप्रमाणे एखाद्या यंत्रात कच्चा माल टाकला जातो (इनपुट) आणि त्यावर प्रक्रिया होऊन तो पक्का होऊन बाहेर पडतो (आउटपुट) अगदी त्याच प्रमाणे, जे दीर्घकालीन काळासाठी सेवापुरवठ्याशी संबंधित गरजा आणि मागणी प्रक्रिया दर्शवितात, ते इनपुट असते तर पैशांचा खर्च आणि सेवांचा वापर हे आउटपुट असते आणि त्यातून बरे – वाईट परीणाम दिसु लागतात. उदाहरणार्थ, राष्ट्रीय आरोग्य धोरणाच्या संदर्भात (National Health Policy), आरोग्य, आजारपण आणि जीवनाची गुणवत्ता यांचा समावेश इनपुटमध्ये होतो. जे शारीरिक, मानसिक, सामाजिक आणि पर्यावरणीय दृष्टीने व्यक्त केले जातात. या सर्व गरजा कारवाईची मागणी करतात. कारवाई करत असताना त्या सर्वात महत्वाच्या भविष्यवर्तकांपैकी एक असतात, ज्यातुन आजाराची लक्षणे किंवा खराब आरोग्यस्थिती, आजार निश्चिती, उपचार

अथवा निदान पद्धती आणि कार्यात्मक मर्यादांची चौकट यांचा विचार केला जातो. तर दुसरीकडे, मागणी केलेल्या सेवांच्या संदर्भात, त्यांची आवश्यकता असो वा नसो, इच्छा म्हणून मागण्या व्यक्त केल्या जातात. इतर निविष्ठांमध्ये मनुष्यबळ, सुविधा आणि उपकरणे आणि कामगिरीची मानके यासारख्या संसाधनांचा समावेश आहे. सेवांच्या वितरणाचा संबंध हा ग्राहक आणि व्यावसायिकांच्या गरजा आणि मागण्या यांच्याशी संबंधित आहे. त्यामध्ये सेवांचे प्रकार, वितरण, व्यवस्थापन आणि किंमत आणि गुणवत्तेचे नियंत्रण यांचा समावेश होतो. तर इतर सेवांमध्ये कायदेशीर मदत, उत्पन्न समर्थन, ग्राहक शिक्षण आणि व्यावसायिक विकास यासारख्या बाबींचा समावेश आहे. सेवेशी संबंधित आउटपुटचा संबंध त्या सेवांचा वापर, केलेला खर्च आणि गुणवत्तेशी असती.

शेवटी, धोरणाचा परिणाम हा जनकल्याण आणि आरोग्याच्या पातळीच्या संदर्भात व्यक्त केलेल्या सेवांना प्रतिसाद आणि परिणामी प्राप्त होणारे ग्राहक आणि व्यावसायिक समाधान यावर अवलंबून असते. वरील विश्लेषणात्मक चौकटीमुळे कार्यक्रमाचे मूल्यमापन सुलभ होते, ज्यामुळे आरोग्य सेवांबद्दल तर्कसंगत धोरणे आणि निर्णय होणे अपेक्षित आहे.

सार्वजनिक धोरण चक्र दृष्टिकोणातील घटक

सार्वजनिक धोरण चक्र दृष्टिकोण पुढील मुद्द्यांद्वारे समजुन घेता येईल-

i) **विषयाची तयारी (Agenda Setting):** धोरण निर्मितीची पहिली पायरी म्हणजे समस्या आहे की नाही आणि का आहे? हे ओळखणे ही होय. कोणत्याही समस्येची व्याख्या करताना अधिक अमूर्त आणि वैचारिक स्तराकडे जावे लागते. धोरण निर्मिती ही अशी प्रक्रिया आहे की, ज्याद्वारे सरकारी कारवाईसाठी काही मुद्द्यांना प्राधान्य दिले जाते. त्यावर लोकांचे मत, राजकीय संघटन आणि सामाजिक गरजा यांचा प्रभाव पडतो. विषय तयारीच्या गतिशीलतेमुळे जेव्हा सार्वजनिक हित शिगेला पोहोचते तेव्हा महत्त्वपूर्ण धोरणात्मक बदल होऊ शकतात, परिणामी बऱ्याचदा वाढीव ते भरीव धोरणात्मक बदल होतात. समस्येचे संदर्भ ओळखल्यानंतर त्याला सामोरे जाताना कोणती उद्दिष्टे साध्य करायची हे ठरविणे ही पुढची पायरी आहे.

ii) **धोरण आखणी (Policy Formulation):** पुढची पायरी म्हणजे पर्यायी कृती मार्ग ठरविणे. विषय तयारी (Agenda Setting) या टप्प्यात ओळखल्या गेलेल्या समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी विशिष्ट विकास प्रस्ताव मांडण्याचे कार्य धोरण आखणी (Policy Formulation) या टप्प्यात केले जाते. सरकारी यंत्रणा, राजकीय पक्ष, दबावगट आणि जनतेसह विविध भागधारक या प्रस्तावांणा आकार देण्यात हातभार लावतात. ही प्रक्रिया स्वाभाविकपणे गतिमान आहे, तसेच ती बदलत्या सामाजिक संदर्भाला आणि मूल्यांना जुळवून घेते. मूलभूत समस्या ओळखल्यानंतर आणि धोरण निवडीसाठी पर्याय निश्चित केल्यानंतर, धोरण विश्लेषक प्रत्येक पर्यायाच्या परिणामांचे मूल्यांकन करतो आणि त्यानुसार धोरण तयार करण्यासाठी योग्य त्या पर्यायाची निवड करून कृतीमार्ग निशित करतो.

iii) **धोरणाची अंमलबजावणी (Policy Implementation):** धोरणे आखल्यानंतर त्यांची प्रभावी अंमलबजावणी होणे गरजेचे आहे. यामध्ये अनेक यंत्रणांमधील समन्वय

आणि कायदेशीर चौकटींचे पालन यांचा समावेश करावा लागतो. अंमलबजावणीच्या या टप्प्यात अशी आव्हाने उघड होऊ शकतात ज्यासाठी धोरणात आणखी समायोजन किंवा सुधारणा आवश्यक आहेत. सरकारच्या यशासाठी धोरणात्मक अंमलबजावणी अत्यंत महत्त्वाची आहे. अंमलबजावणी करणाऱ्यांना त्यांची कामे पार पाडण्यासाठी पुरेशी स्वायत्तता आणि लवचिकता दिली नाही तर धोरणे राबविणे खूप कठीण होऊ शकते. संसाधने, कर्मचारी, आर्थिक आणि तांत्रिक बाबींचा कमतरता देखील सार्वजनिक धोरणाच्या अंमलबजावणीत अडथळा ठरते.

iv) **धोरण देखरेख (Policy Monitoring):** धोरणाची अंमलबजावणी प्रभावी होण्यासाठी पुरेशा देखरेखीची आवश्यकता असते. सार्वजनिक धोरणांचे प्रभावी निरीक्षण केल्यास खर्च कमी होतो, वेळेची बचत होते आणि संसाधनांचा प्रभावी वापर होतो. देखरेखीमधील मुख्य मुद्दा म्हणजे अशी माहिती प्रणाली तयार करणे जी धोरणकर्ते आणि धोरण अंमलबजावणी कर्त्यांना वेळेवर निर्णय आणि धोरणे घेण्यासाठी आवश्यक माहिती देते, ज्यामुळे कामगिरी धोरणाच्या उद्दीष्टांच्या शक्य तितक्या जवळ राहील.

v) **मूल्यमापन व अभिप्राय (Evaluation and Feedback):** धोरणात्मक प्रक्रियेचा अंतिम टप्पा, उपक्रमांच्या अनुक्रमिक नमुन्यात, धोरणाचे मूल्यमापन होय. मूल्यमापन म्हणजे काय होते याच्याशी संबंधित आहे, एकदा धोरण अंमलात आणल्यानंतर, धोरणांची परिणामकारकता आणि समाजावर होणाऱ्या परिणामाचे सातत्याने मूल्यमापन केले जाते. अभिप्राय यंत्रणा धोरणकर्त्यांना त्यांच्या निर्णयांचे परिणाम समजून घेण्यास आणि अनुभवजन्य पुरावे आणि सार्वजनिक प्रतिसादाच्या आधारे आवश्यक समायोजन किंवा सुधारणा करण्यास अनुमती देते. धोरण अमलात आणणे म्हणजे धोरणनिर्मितीचा अंत नव्हे, तर इतर मार्गांनी धोरणनिर्मिती सुरू ठेवणे होय.

धोरण निर्मितीतील प्रमुख घटक:

सार्वजनिक धोरण निर्मिती प्रक्रियेतमध्ये विविध प्रमुख घटक महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावत असतात. वेगवेगळ्या टप्प्यांवर निर्णय आणि परिणाम प्रभाव टाकतात. यात ढोबळमानाने संस्थात्मक आणि बिगर-संस्थात्मक असे वर्गीकरण केले जाऊ शकते. या संस्थात्मक आणि बिगर-संस्थात्मक घटकांमधील परस्परसंबंधामुळे एक गुंतागुंतीचे लँडस्केप तयार होते, ज्यामध्ये सार्वजनिक धोरणे विकसित केली जातात. प्रत्येक घटक अद्वितीय दृष्टीकोन, संसाधने आणि धोरणे समोर आणत असतो. हे घटक धोरणातील मुद्द्यांना प्राधान्य कसे दिले जावे, धोरणे कशी तयार केली जावीत, त्यांची अंमलबजावणी कशी केली जावी आणि शेवटी मूल्यांकन कसे करावे? यावर परिणाम करतात. सार्वजनिक धोरण निर्मितीची गतिशीलता आणि त्याचा समाजावर होणारा परिणाम यांचे विश्लेषण करण्यासाठी या प्रमुख घटकांना समजून घेणे आवश्यक आहे.

i) धोरण निर्मितीबाबत आंतरसरकारी संबंधांची भूमिका

आंतरसरकारी संबंध (Intergovernmental relations) राष्ट्रीय, राज्य आणि स्थानिक अशा सरकारच्या विविध स्तरांमध्ये संप्रेषण, समन्वय आणि सहकार्य सुलभ करून

सार्वजनिक धोरण निर्मिती प्रक्रियेत महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात. गुंतागुंतीच्या सामाजिक समस्यांचे निराकरण करण्यासाठी हे संबंध आवश्यक आहेत ज्यांना विविध सरकारी अधिकारक्षेत्रांमध्ये एकत्रित दृष्टीकोन आवश्यक आहे. भारतातील धोरणे संरचनेच्या माध्यमातून तयार केली जातात, जी त्या उद्देशाने खास तयार केली जातात. केंद्र किंवा राज्य सरकारांनी आखलेली ही धोरणे भारतीय राज्यघटनेच्या मूळ भावनेनुसार असायला हवीत.

१) **केंद्रीय स्तरावर:** केंद्रीय स्तरावर धोरण ठरविण्यात राजकीय व कायमस्वरूपी अधिकारी महत्त्वाची भूमिका बजावतात. पंतप्रधान विधिमंडळाला जबाबदार असतो आणि म्हणूनच संसदेचा विश्वास मिळेपर्यंत तो सत्तेच्या खुर्चीवर राहतो. पंतप्रधानां व्यतिरिक्त कॅबिनेट आणि कॅबिनेट सचिवालय आणि संबंधित मंत्रालये धोरण निर्मितीत महत्त्वाची भूमिका बजावतात. न्यायपालिका ही राज्यघटनेची संरक्षक मानली जाते आणि न्यायालयीन पुनरावलोकन करण्याचा अधिकारही तिला आहे. न्यायालयीन निर्णय सरकारच्या धोरणांना वैधता देतात.

२) **राज्यस्तरावर:** राज्यसूचीत येणाऱ्या बाबींवर धोरणे आखण्यासाठी राज्य विधिमंडळाने अवलंबिलेली आणि केंद्रीय विधिमंडळाने अवलंबिलेल्या यंत्रणेसारखीच कार्यपद्धती आहे. राज्य सचिवालयातील विभाग प्रत्येक विभागाच्या अखत्यारित येणाऱ्या धोरणाच्या प्रस्तावांची माहिती जमा करण्याचे काम करतात. या कामात स्थायी कार्यकारिणी म्हणजेच नोकरशाही राजकीय कार्यकारिणीला मदत करते.

३) **स्थानिक पातळीवर:** प्रत्येक राज्याच्या ग्रामीण भागात गावपातळीवर ग्रामसभा व ग्रामपंचायत, ब्लॉक स्तरावर पंचायत समिती, जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषद व निवडलेल्या समित्या स्थानिक घटकांच्या गरजा, क्षेत्रफळ आणि उपलब्ध संसाधनांच्या आधारे धोरणे आखतात. या अनुषंगाने कोणत्याही स्थानिक उपाययोजनांबाबत केंद्र व राज्य सरकारांनी जारी केलेल्या निर्देशांचा विचार केला जातो.

४) **नीती आयोग:** नियोजन आयोगाची जागा घेण्यासाठी २०१५ मध्ये नॅशनल इन्स्टिट्यूट फॉर ट्रान्सफॉर्मिंग इंडियाची (National Institution for Transforming India) स्थापना करण्यात आली. हे भारत सरकारचे प्रमुख धोरण थिंक टँक (Think Tank) म्हणून कार्य करते, धोरणात्मक नियोजनावर लक्ष केंद्रित करते आणि केंद्र आणि राज्य दोन्ही सरकारांना तांत्रिक सल्ला प्रदान करते. आरोग्य, शिक्षण, पायाभूत सुविधा आणि कृषी अशा विविध क्षेत्रांमध्ये मध्यम आणि दीर्घकालीन धोरणे आखण्यात नीती आयोग महत्त्वाची भूमिका बजावतो. राष्ट्रीय विकासाच्या विषयांना आकार देण्यासाठी पुरावे-आधारित शिफारसी आणि धोरणात्मक इनपुट प्रदान करते.

५) **वित्त आयोग:** वित्त आयोग ही भारतीय राज्यघटनेच्या अनुच्छेद २८० अन्वये स्थापन झालेली घटनात्मक संस्था आहे. केंद्र सरकार आणि राज्यांमध्ये महसुलाचे वाटप कसे करावे, याची शिफारस करणे ही त्याची प्रमुख भूमिका आहे. आपल्या शिफारशी करताना वित्त आयोग सहसा देशाची धोरणात्मक चौकट लक्षात घेतो.

सरकारच्या प्रत्येक स्तरावर परस्पर संबंधही असतात ते धोरण ठरवण्याच्या प्रक्रियेत महत्त्वाची भूमिका बजावतात. त्यामुळे केंद्र, राज्य आणि स्थानिक स्वराज्य संस्था तसेच विविध राज्य सरकारे आणि स्थानिक स्वराज्य संस्था यांच्यात संवाद आवश्यक आहे. असा संवाद सहसा सहकार्याने आणि कधीकधी स्पर्धा किंवा संघर्षाने दर्शविला जातो.

ii) धोरण निर्मितीत नागरी संस्थांची भूमिका

नागरी समाज संघटना (Civil Society Organisation - CSO) विविध गटांच्या हितांचे प्रतिनिधित्व करून, सामाजिक परिवर्तनाची बाजू मांडून आणि सरकारला जबाबदार धरून सार्वजनिक धोरण निर्मितीत महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात. त्यांचा प्रभाव धोरण प्रक्रियेच्या अनेक आयामांमध्ये पसरलेला आहे, ज्यामुळे अधिक सर्वसमावेशक आणि प्रभावी प्रशासनास हातभार लागतो. सीएसओ उपेक्षित आणि अल्पप्रतिनिधित्व असलेल्या गटांचे वकील म्हणून काम करतात, धोरण ठरवण्याच्या प्रक्रियेत त्यांचा आवाज ऐकला जाईल याची खात्री करतात. ते संशोधन, कौशल्य आणि व्यावहारिक अंतर्दृष्टी यामध्ये योगदान देतात जे धोरण विकासाची माहिती देऊ शकतात. बऱ्याच नागरी समाज संस्था सेवा वितरणात गुंतलेल्या असतात, राज्याद्वारे वंचित असलेल्या समुदायांना आवश्यक सेवा प्रदान करतात. यामध्ये आरोग्य, शिक्षण, आपत्ती निवारण आणि सामाजिक सेवांचा समावेश आहे. नागरी समाज संघटना बऱ्याचदा सामाजिक समस्यांवरील डेटा गोळा करण्यासाठी संशोधन करतात, ज्याचा वापर धोरणात्मक बदलांचे समर्थन करण्यासाठी केला जाऊ शकतो. नागरी समाज संस्था बऱ्याचदा त्यांचा प्रभाव वाढविण्यासाठी इतर सीएसओ, सरकारी एजन्सी आणि आंतरराष्ट्रीय संघटनांशी सहकार्य करतात. नागरी सहभाग आणि प्रशासकीय प्रक्रियेत सहभाग सुलभ करून नागरिकांच्या सक्षमीकरणात सीएसओ महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात. उदाहरण म्हणून दिल्ली सरकार भागीदारी योजनेचे (सहभागी प्रशासन) घेता येऊ शकते. ते नागरिकांना त्यांचे हक्क आणि जबाबदाऱ्यांबद्दल शिक्षित करतात, स्थानिक, प्रादेशिक आणि राष्ट्रीय स्तरावर निर्णय प्रक्रियेत सक्रिय सहभागास प्रोत्साहित करतात. त्यांच्या सहभागामुळे धोरण प्रक्रियेत वैविध्यपूर्ण घटकांचे प्रतिनिधित्व होते आणि धोरणे ही सर्व नागरिकांच्या गरजा भागविणारी असतात, याची खात्री करून लोकशाही प्रशासन वाढविण्यास मदत करतात.

iii) धोरण निर्मितीबाबत आंतरराष्ट्रीय संघटनांची भूमिका

आंतरराष्ट्रीय संस्था सहकार्य सुलभ करून, मानकांना प्रोत्साहन देऊन आणि सदस्य देशांना संसाधने आणि कौशल्य प्रदान करून सार्वजनिक धोरण निर्मितीमध्ये महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात. त्यांचा प्रभाव आर्थिक विकास, पर्यावरण संरक्षण, आरोग्य आणि सुरक्षा यासह विविध क्षेत्रांमध्ये पसरलेला आहे. या संस्था सदस्य राष्ट्रांमध्ये ज्ञानाची देवाणघेवाण आणि धोरण प्रसारासाठी व्यासपीठ म्हणून काम करतात. ते डेटा संकलित करतात, संशोधन करतात आणि यशस्वी धोरणात्मक हस्तक्षेपांबद्दल माहिती प्रसारित करतात. उदाहरणार्थ, जागतिक आरोग्य संघटना (World Health Organisation (WHO) सारख्या संस्था सार्वजनिक आरोग्य धोरणांमध्ये विशेषत: साथीच्या रोगांसारख्या जागतिक आरोग्य संकटांदरम्यान सर्वोत्तम पद्धतीचा अवलंब करतात. ते आंतरराष्ट्रीय निकष, मार्गदर्शक तत्त्वे आणि मानके स्थापित करतात जे राष्ट्रीय धोरण विकासावर परिणाम करतात. उदाहरणार्थ, संयुक्त राष्ट्र संघ (United Nations (UN) विविध करार आणि करारांद्वारे मानवी हक्कांचे

मानदंड निश्चित करते. ज्ञानाची देवाणघेवाण करणे, मानके निश्चित करणे, तांत्रिक सहाय्य प्रदान करणे, विशिष्ट मुद्द्यांसाठी वकिली करणे, संसाधने गोळा करणे, सहकार्य वाढविणे आणि अनुपालनाचे निरीक्षण करणे याद्वारे आंतरराष्ट्रीय संस्था सार्वजनिक धोरण निर्मितीवर लक्षणीय प्रभाव पाडतात. राष्ट्रीय सीमा ओलांडणाऱ्या जागतिक आव्हानांना सामोरे जाण्यासाठी त्यांची भूमिका महत्त्वपूर्ण आहे आणि देशांमध्ये सहकार्यात्मक उपायांची आवश्यकता आहे. शाश्वत विकास उद्दिष्टे (Sustainable Development Goals (SDG) सारख्या उपक्रमांद्वारे जागतिक अजेंडा निश्चित करण्यात संयुक्त राष्ट्र (UN) मध्यवर्ती भूमिका बजावते. जागतिक आरोग्य संघटना (WHO) रोग प्रतिबंध आणि प्रतिसाद धोरणांवरील मार्गदर्शक तत्त्वांद्वारे जागतिक आरोग्य धोरणावर प्रभाव टाकते. आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी (International Monetary Fund (IMF) आर्थिक सहाय्य कार्यक्रम आणि आर्थिक देखरेखीद्वारे आर्थिक धोरण तयार करते.

४.८ धोरण निर्मितीतील अडथळे

जनमत आणि सामाजिक चळवळी, तांत्रिक प्रगती, आर्थिक परिस्थिती, राजकीय नेतृत्व, संशोधन आणि पुरावा-आधारित निर्णय प्रक्रिया यासारख्या सार्वजनिक धोरण निर्मितीच्या गतिशीलतेवर परिणाम करणारे विविध घटक आहेत. धोरणांद्वारे पुरवीत असलेल्या सेवांतून समुदायाच्या गरजा किती प्रभावीपणे पूर्ण केल्या जाऊ शकतात, हे या घटकांमधील परस्परसंबंध निर्धारित करतात. तथापि, धोरण विश्लेषण संशोधनाच्या आखणीमध्ये अंतर्निहित मर्यादा आहेत. धोरणात्मक संशोधन करणाऱ्या व्यक्ती बऱ्याचदा कार्यक्रम प्रशासक असतात, ज्यांना त्यांच्या कार्यक्रमांचे परिणाम सकारात्मक आहेत हे सिद्ध करण्यात स्वारस्य असू शकते. धोरणाच्या अंमलबजावणीपासून संशोधन वेगळे करणे इष्ट आहे. आणखी एक मर्यादा सामाजिक शास्त्राच्या सध्याच्या व्यावसायिक स्थितीत अंतर्भूत आहे. शास्त्रीय पद्धतीने संकलित केलेल्या विश्वासार्ह आकडेवारी अभावी काही समाजशास्त्रज्ञांना गुंतागुंतीच्या समस्यांचे सोपे, स्पष्टीकरण देण्याचा मोह होतो.

धोरणात्मक विश्लेषणावर या मर्यादा असूनही समाजशास्त्रज्ञ किमान वर्तमान आणि भूतकाळातील सार्वजनिक धोरणांचा प्रभाव मोजण्याचा प्रयत्न करू शकतात आणि हे ज्ञान धोरणकर्त्यांना उपलब्ध करून देऊ शकतात, असे म्हणणे सुरक्षित वाटते. रॉबर्ट लाइनबेनी (Robert Linebeny) म्हणतात, "धोरण विश्लेषण या गृहितकावर अवलंबून असते की माहिती नसण्यापेक्षा माहिती चांगली आहे आणि उत्तरे निश्चित नसली तरीही विचारल्या गेलेल्या प्रश्नांपेक्षा योग्य प्रश्न चांगले आहेत." (Policy analysis rests on the assumption that information is better than no information, and that right questions are better than no questions asked, even when the answers may not be definitive).

सारांश

सार्वजनिक धोरण प्रक्रीया ही शासन व प्रशासनाचा गाभा आहे, त्यामुळे कोणतेही सार्वजनिक धोरण हे त्या देशाच्या प्रगतीचा पाया असतो. सार्वजनिक धोरणे तयार करताना धोरण चक्राची प्रक्रिया पार पाडल्याशिवाय ते धोरण पूर्णत्वास येत नाही, यासाठी धोरण तयार करणे, त्याला

मंजुरी घेणे, ते ज्या वर्गासाठी बनवलेले आहे, त्या वर्गासाठी ते लागु करताणाच त्याचे मुल्यांकन करावे लागते त्यातूनच प्राप्त पुष्टीवरून पुढील धोरण तयार होत असते, या सर्व प्रक्रियेसाठी धोरण चक्र दृष्टिकोन अभ्यासणे गरजेचे आहे तसेच धोरणे तयार करताना त्यातील अडथळे देखील समजुन घेणे आवश्यक आहे.

४.९ धोरण निर्मितीचे मॉडेल्स

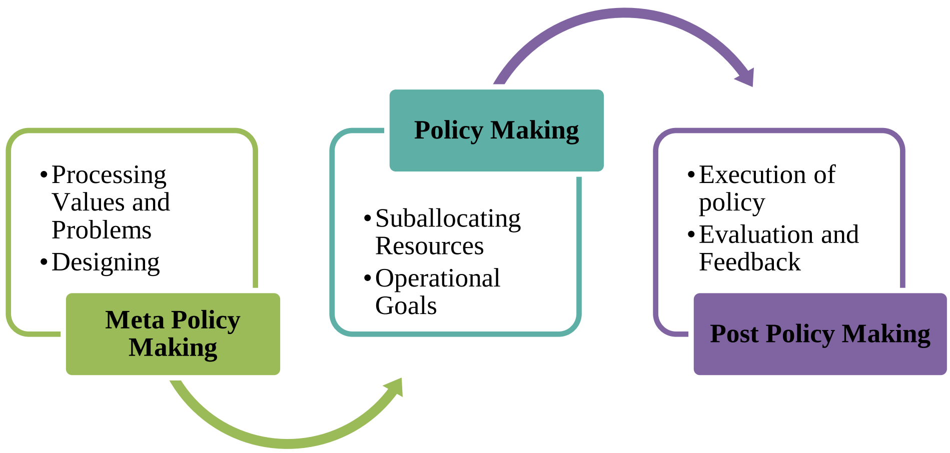
प्रस्तावना

सार्वजनिक धोरणे हे सरकारने आखलेले धोरणे आहे. व्यक्ती, विभाग, मंत्रालये अशा अनेक यंत्रणांच्या मदतीने सरकार सार्वजनिक धोरण राबवते. सार्वजनिक धोरण समजून घेण्यासाठी विविध मॉडेल्स आहेत. विश्लेषणाची मांडणी आणि मॉडेल्स ची कल्पना १९७० आणि १९८० च्या दशकात वापरात आली. यातील काही मॉडेल्स आणि दृष्टिकोनांची चर्चा पुढील भागात केली गेली आहे-

४.१० ड्रोरचे मानक-इष्टतम मॉडेल (Dror's Normative-Optimum Model)

येहेझेकेल ड्रोर यांना लिंडब्लॉमचे निर्णयप्रक्रियेचे 'इन्क्रिमेंटलिस्ट मॉडेल' अतिशय पुराणमतवादी आणि असमाधानकारक वाटते. वाढीव आणि तर्कसंगत मॉडेलच्या जागी, ड्रोर एक पर्यायी मॉडेल तयार करतात, ज्या मॉडेलमध्ये सायमनच्या व्याख्येत दर्शवल्याप्रमाणे तार्किकतेची गरज, खालच्या पातळीवर निर्णय घेण्याची तार्किकता वाढविण्यासाठी व्यवस्थापन तंत्राचा परिचय करून देण्याची आवश्यकता, उच्च स्तरावर निर्णय घेण्याची आवश्यकता असलेल्या गुंतागुंतीच्या समस्या हाताळण्यासाठी धोरण शास्त्र दृष्टिकोन आणि निर्णय घेताना मूल्ये व अतार्किक घटकांचा विचार करण्याची गरज अशा घटकांचा समावेश सांगितला आहे.

ड्रोर यांचे उद्दिष्ट सरकारची तर्कशुद्ध सामग्री वाढविणे हे असून ते निर्णय प्रक्रियेचे 'तर्कबाह्य' आयाम आपल्या मॉडेलमध्ये तयार करतात. ड्रोर याला 'आदर्श इष्टतमता' म्हणतात, जे तर्कसंगत मॉडेलच्या मुख्य घटकांना (जसे की खर्च आणि फायद्यांचे मोजमाप) 'शुद्ध तार्किकता' मॉडेलमधून वगळलेल्या अतिरिक्त-तर्कसंगत घटकांशी जोडते. ते म्हणतात, "गरज आहे ती अशा मॉडेलची, जी वास्तवाला साजेशी असेल आणि जी अधिक चांगल्या धोरणांपर्यंत पोहोचण्यासाठी जास्तीत जास्त प्रयत्नांना प्रवृत्त करताना धोरण-निर्मितीसाठी लागू केली जाऊ शकेल." अशा प्रकारे, निव्वळ तर्कसंगत मॉडेलऐवजी, ड्रोर १९८९ मध्ये सुमारे १८ टप्प्यांचे अधिक गुंतागुंतीचे मॉडेल पुढे ठेवतात, ज्यात खालील मुख्य टप्पे समाविष्ट आहेत.

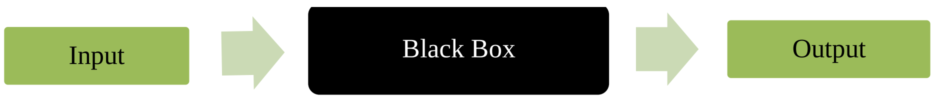


आकृती ३. येजहेकेल ड्रोर याचे धोरण निर्मिती मॉडेल

उपरोक्त आकृती वरून असे दिसून येते की, येजहेकेल ड्रोर यांनी १८ टप्प्यांचे धोरण निर्मिती मॉडेल तयार केले असून या मॉडेलद्वारे धोरण तयार करत असताना प्रक्रीया मूल्य आणि समस्यांना समोर ठेऊन त्याची आखणी केली जाते हे सांगितले गेले आहे. धोरण तयार करत असताना संसाधनांचे उप-वाट आणि कार्यात्मक उद्दिष्टे यांचा विचार केला जातो, असेही त्यातून दिसून येते. शिवाय धोरणाची अंमलबजावणी केल्यानंतर त्याचे मूल्यांकन आणि अभिप्राय यावर खूप मोठा भर दिलेला आहे.

४.११ सिस्टम मॉडेल (Systems Model)

डेव्हिड ईस्टन (David Easton) यांनी धोरण निर्मितीच्या प्रक्रियेला 'ब्लॅक बॉक्स' (Black Box) मानले आहे, जे समाजाच्या मागण्या धोरणांमध्ये रूपांतर करते. राजकीय व्यवस्थांचे विश्लेषण करताना डेव्हिड ईस्टन असा युक्तिवाद करतात की राजकीय व्यवस्था हा समाजाचा तो भाग आहे, जो मूल्यांच्या अधिकृत वाटपात गुंतलेला आहे.



आकृती ४. डेव्हिड ईस्टन चे ब्लॅक बॉक्स मॉडेल

वरील आकृतीवरून असे दिसून येते की, राजकीय व्यवस्था म्हणून ईस्टनच्या ब्लॅक बॉक्स मॉडेलचे पुढीलप्रमाणे वर्णन करता येईल-

i) **निविष्टी (Input):** निविष्टी (Input) म्हणजे राजकीय व्यवस्थेला त्याच्या वातावरणातून मिळणाऱ्या मागण्या आणि पाठिंबा होय. ईस्टन चार प्रकारच्या निविष्टी (इनपुट) ची मांडणी करतात त्या पुढीलप्रमाणे -

- वस्तू व सेवांच्या वाटपाची मागणी.
- सार्वजनिक सुरक्षा अधिनियम आणि नियम.
- राजकीय व्यवस्थेत सहभागाची गरज.
- संवाद आणि माहिती विनंत्या.

ईस्टन च्या मते, निविष्टी (Input) साठी समर्थनाची गरज असते. समर्थना मध्ये राजकीय व्यवस्था टिकवून ठेवण्यास मदत करणारी संसाधने आणि कृती यांचा समावेश असतो. त्यात भौतिक समर्थन (जसे- कर भरणे), कायदे आणि नियमांचे पालन करणे, आणि सहभागी समर्थन (जसे - मतदान आणि नागरी सहभाग) अशा बाबी समाविष्ट असतात.

ii) **रूपांतरण प्रक्रिया (Conversion process):** ईस्टनच्या मॉडेलचा गाभा म्हणजे रूपांतरण प्रक्रिया, जिथे निविष्टी (Input) फलितात (Output) रूपांतरित केली जाते. सामाजिक मागण्यांचे निराकरण करण्यासाठी निर्णय घेणे आणि धोरण तयार करणे हे रूपांतरण प्रक्रियेत महत्त्वपूर्ण मानले जाते.

iii) **फलित (Output)**: आउटपुट हे अधिकाऱ्यांनी घेतलेले निर्णय आणि कृती आहेत, ज्यात कर आणि सार्वजनिक सेवा, वर्तन नियंत्रित करणारे नियम आणि संसाधने व संधींचे वाटप या बाबी समाविष्ट असतात.

iv) **पुष्टी यंत्रणा (Feedback Mechanism):** ईस्टनच्या मॉडेलमध्ये पुष्टी यंत्रणा महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात, ज्यामुळे फलित हे भविष्यातील निविष्टीवर परिणाम करू शकतात. ही यंत्रणा राजकीय व्यवस्था आपल्या वातावरणातील बदलत्या मागण्या आणि परिस्थितीशी जुळवून घेऊ शकते की नाही हे सुनिश्चित करत असते.

ईस्टनच्या मॉडेलचे महत्त्व

ईस्टनचे सिस्टम मॉडेल अनेक कारणांमुळे महत्त्वपूर्ण आहे ते खालील मुद्द्यांद्वारे स्पष्ट करता येते-

i) राजकीय व्यवस्थेतील विविध घटक एकमेकांशी कसे जोडले जातात हे अधोरेखित करून गुंतागुंतीच्या राजकीय संवादांचे विश्लेषण करण्याचा हा एक संरचित मार्ग प्रदान करतो.

ii) ईस्टनचे हे मॉडेल सार्वजनिक धोरणाला आकार देण्यासाठी मागण्या आणि समर्थन या दोन्हींचे महत्त्व अधोरेखित करते, प्रभावी प्रशासनासाठी दोन्ही पैलू समजून घेणे आवश्यक आहे यावर जोर देते.

iii) राजकीय व्यवस्थेला त्याच्या पर्यावरणाशी संवाद साधणारी एक गतिशील संस्था म्हणून तयार करून, ईस्टनचा दृष्टिकोन राजकीय स्थैर्य आणि बदलाचे अधिक बारकाईने आकलन करण्यास अनुमती देतो.

सारांश

येहेझेकेल ड्रोर निर्णयन प्रक्रिया मॉडेलवर नाराजी दर्शवून 'आदर्श इष्टतमता' आधारित मॉडेलवर भर देतात. ते वास्तविकतेशी तर्कसंगततेला महत्व देतात. त्यांचे १८ टप्प्यांचे अधिक गुंतागुंतीचे मॉडेल पुढे ठेवताना दिसतात. तर डेव्हिड ईस्टनचे सिस्टम मॉडेल निविष्टी, रूपांतरण, फलित आणि अभिप्रायाच्या संरचित प्रक्रियेद्वारे राजकीय व्यवस्था कशा प्रकारे कार्य करतात, ते एकमेकांशी कसे जुळवून घेतात आणि सामाजिक गरजांना कशा प्रकारे

प्रतिसाद देतात? हे तपासण्यासाठी एक मजबूत चौकट प्रदान करते. हे मॉडेल समकालीन राज्यशास्त्रात प्रभावी आहे, तसेच ते प्रशासन आणि धोरण-निर्मितीच्या यांत्रिकीमध्ये मौल्यवान अंतर्दृष्टी प्रदान करते.

४.१२ संस्थात्मक दृष्टिकोन (Institutional Approach)

बहुलवचनवादी समाजात, व्यक्ती आणि गटांचे कार्य सामान्यत: विधिमंडळ, कार्यपालिका, न्यायपालिका, नोकरशाही इत्यादी सरकारी संस्थांकडे निर्देशित केले जाते. सार्वजनिक धोरण सरकारी संस्थांद्वारे तयार केले जाते, अंमलात आणले जाते आणि त्याची अंमलबजावणी केली जाते. दुसऱ्या शब्दांत सांगायचे झाले तर एखादे धोरण सरकारी संस्थांकडून स्वीकारल्याशिवाय आणि अंमलात आणल्याशिवाय सार्वजनिक धोरणाचे स्वरूप घेत नाही. सरकारी संस्था सार्वजनिक धोरणाला तीन वैशिष्ट्ये प्राप्त करून देतात-

- पहिली, म्हणजे सरकार धोरणांना कायदेशीर अधिकार देतात. सार्वजनिक धोरण हे काही निर्णयांचा परिणाम आहे आणि कायदेशीर निर्बंधांच्या वापराचे वैशिष्ट्य आहे. हे एक कायदेशीर बंधन मानले जाते, जे लोकांना आज्ञापालनासाठी आज्ञा देतात.
- दुसरं, म्हणजे सार्वजनिक धोरणाचा वापर सार्वत्रिक आहे. राज्यातील सर्व नागरिकांना केवळ सार्वजनिक धोरणे लागू होतात.
- तिसरे, म्हणजे सार्वजनिक धोरणांमध्ये बळजबरीचा समावेश असतो. आपल्या निर्णयांचे समर्थन करताना सरकारच्या कृतींना ते लागू केले जातात.

त्यामुळे सार्वजनिक धोरण आणि सरकारी संस्था यांचा घनिष्ठ संबंध आहे. संस्थात्मक अभ्यास हा सार्वजनिक धोरणाचा केंद्रबिंदू बनला आहे. अशा प्रकारे, धोरण-निर्धारण प्रणालीच्या एका मॉडेलला संस्थात्मक दृष्टीकोन म्हणता येईल, कारण ते राज्यघटना, सरकार किंवा विधिमंडळाने तयार केलेल्या संस्थांच्या परस्परसंवादावर अवलंबून असतात. संस्थात्मक दृष्टिकोन सार्वजनिक धोरण आणि सरकारी संस्था यांच्यातील संबंधांचा अभ्यास करण्याचा प्रयत्न करतात. संस्थावाद, संस्थांच्या कायदेशीर आणि संरचनात्मक पैलूंवर लक्ष केंद्रित करून, धोरण विश्लेषणासाठी लागू केला जाऊ शकतो. संरचना आणि संस्था आणि त्यांची व्यवस्था आणि परस्पर संवाद यांचा सार्वजनिक धोरणावर महत्त्वपूर्ण परिणाम होऊ शकतो. थॉमस डाई यांच्या मते, सरकारी संस्था ही व्यक्ती आणि गटांच्या वर्तनाचे संरचित नमुने आहेत, जे कालांतराने टिकून राहतात. परंपरेने, अभ्यासाचा केंद्रबिंदू म्हणजे सरकारी संरचना आणि संस्थांचे वर्णन होता तथापि, या दृष्टिकोनात सरकारी संरचना आणि सार्वजनिक धोरणाचा आशय यांच्यातील संबंधांकडे पुरेसे लक्ष दिले गेले नाही. या संस्थात्मक वैशिष्ट्यांचा सार्वजनिक धोरणात्मक निर्णयांवर काय परिणाम होतो याबद्दल कोणत्याही पद्धतशीर चौकशीद्वारे संस्थात्मक दृष्टिकोनाचे समर्थन केले गेले नाही. त्यामुळे सरकारी संरचना आणि धोरणात्मक परिणाम यांच्यातील संबंधांचा अभ्यास मोठ्या प्रमाणात अविश्लेषित आणि दुर्लक्षित राहिला आहे. लक्ष संकुचित असले तरीहि, काही धोरणात्मक परिणामांना चालना देण्यासाठी सरकारी संस्था धोरणांची आखणी करू शकतात असे संस्थात्मक दृष्टीकोन सुचवितो.

४.१३ विवेक (तर्कसंगत) दृष्टिकोन (Rational Policy Making)

तर्कबुद्धी हा धोरणनिर्मितीत 'शहाणपणाचा मापदंड' मानला जातो. हा दृष्टिकोन धोरण-निर्मिती तर्कसंगत आधारावर करण्यासाठी अनेक धोरणात्मक पर्यायांपैकी एका चांगल्या पर्यायाची निवड करणे यावर भर देतो. तर्कशुद्ध धोरणनिर्मिती म्हणजे "एक उत्तम पर्याय निवडणे" होय. थॉमस डाई हे विचारवंत तर्कशुद्धतेची तुलना कार्यक्षमतेशी करतात. तर्कशुद्ध होण्यासाठी, खालील तत्वे असणे आवश्यक असतात ते पुढीलप्रमाणे आहेत-

i) उद्दिष्टांची ओळख आणि निर्धारण

ii) महत्त्वाच्या क्रमाने उद्दिष्टांची क्रमवारी

iii) ती उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी संभाव्य धोरणात्मक पर्यायांची ओळख

iv) धोरणात्मक पर्यायांचे खर्च-लाभ विश्लेषण

तर्कशुद्ध निर्णय प्रक्रियेत सायमनच्या निरीक्षणाप्रमाणे 'आदर्श' निर्णय घेण्याऐवजी धोरणकर्ते समस्यांची गुंतागुंत छोट्या-छोट्या आणि समजण्याजोग्या भागांत विभागतात आणि एकच उत्तम आणि समाधानकारक पर्याय निवडतात की, ज्यामुळे अनावश्यक अनिश्चितता टाळता येऊ शकतात. हर्बर्ट सायमन (Herbert Simon) पुढे लिहितात, "व्यक्ती जरी हेतूपूर्वक तर्कशुद्ध असले तरी त्यांची तर्कशुद्धता मर्यादित संज्ञात्मक आणि भावनिक क्षमतांनी बांधलेली असते." ("Although individuals are intendedly rational, their rationality is bounded by limited cognitive and emotional capacities.") अशा प्रकारे तर्कशुद्ध धोरण ठरवण्यासाठी धोरणात्मक पर्यायांपैकी कठोर पर्यायाची निवड करणे आवश्यक आहे. ती निवड करत असताना यात अनेक टप्पे येतात-

i) सुरवातीला मूळ समस्या ओळखली जाते व त्यानंतर धोरण-निर्माते ध्येयाचे प्राधान्यक्रम ठरवतात कारण एक ध्येय दुसऱ्यापेक्षा अधिक महत्वाचे असू शकते.

ii) दुसऱ्या टप्प्यात, धोरण-निर्माते उद्दिष्टे साध्य करण्यास मदत करणारे धोरणात्मक पर्याय आणि पर्यायांची श्रेणी ओळखतात. ते पर्यायी धोरणांचा आणि प्रत्येक पर्यायासाठी संसाधनांचा संपूर्ण संच तयार करतो.

iii) तिसऱ्या टप्प्यात, धोरणात्मक पर्यायांच्या किंमती आणि फायद्यांबद्दल अंदाजांची गणना करणे आवश्यक आहे.

iv) प्रत्येक पर्यायासाठी निव्वळ अपेक्षा मोजण्याबरोबरच दोन पर्यायांची तुलना केल्यास कमी खर्चात लाभ मिळू शकतो.

v) शेवटी, धोरणकर्ते सर्वात कार्यक्षम धोरण पर्याय निवडतात.

विवेक (तर्कसंगत) दृष्टिकोणातील अडथळे

विवेक (तर्कसंगत) दृष्टिकोण निर्णय प्रक्रियेत अनेक अडथळे येतात. ते काही अडथळे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील-

i) **उद्दिष्टे साध्य करणे:** तर्कशुद्ध धोरण ठरवणे ही अत्यंत अवघड कसरत आहे. त्याऐवजी, निर्णयकर्ते सत्ता, प्रतिष्ठा, पैसा आणि पुन्हा निवड अशा स्वत:च्या कार्याला अधिक महत्व देतात. त्यामुळे उद्दिष्टांच्या प्रत्यक्ष पूर्ततेपेक्षा तर्कशुद्ध धोरणनिर्मिती ही कसरत ठरू शकते.

ii) **सर्वोत्तमतेला सुरक्षित करणे:** तर्कसंगत धोरण-निर्धारण मॉडेल इष्टतम परिणाम देईल अशी अपेक्षा आहे. पण प्रत्यक्षात तसे नेहमीच होत नाही. धोरणातील केवळ वैयक्तिक हितसंबंधांची बेरीज होण्यापेक्षा सार्वजनिक हित महत्त्वाचे मानले जाते.

iii) **तर्कसंगत निवड आणि कृतीची गरज यांच्यातील संघर्ष:** तर्कशुद्ध वर्तनाचा शोध आणि कृतीची गरज यांच्यात संघर्ष आहे. विशिष्ट गट आणि व्यक्तींमध्ये अनेक परस्परविरोधी मूल्यांचा प्रसार झाल्यामुळे धोरणकर्त्याला त्यांची तुलना करणे अवघड होते.

iv) **राजकीय व्यवहार्यतेचा पेच:** राजकीय व्यवहार्यतेच्या चिंतेचा पेच प्रत्येक धोरणकर्त्याला भेडसावतो. राजकारणीही अनेकदा संघर्ष टाळून राजकीय व्यवहार्यतेचा पेच सोडवतात. त्यामुळे राजकीय पदाधिकारी अनेकदा तर्कशुद्ध निवडीला राजकीय व्यवहार्यते विरुद्ध भर देतात.

v) **खर्च-लाभ विश्लेषणाची समस्या (Cost-Benefit Analysis):** अनेक वैविध्यपूर्ण सामाजिक, आर्थिक, राजकीय आणि सांस्कृतिक मूल्ये धोक्यात असताना धोरणकर्त्यांना खर्च-लाभ गुणोत्तरांची अचूक गणना करणे अवघड असते. तथापि, काही निर्णय घेणारे सिद्धांतकार आणि कदाचित बहुतेक निर्णयकर्ते असे मानतात की, तर्कसंगत धोरणे तयार करणे अशक्य आहे. तरीही, विश्लेषणात्मक हेतूंसाठी हे मॉडेल महत्त्वपूर्ण आहे कारण ते तर्कसंगततेतील अडथळे ओळखण्यास मदत करते. तसेच, हर्बर्ट सायमन (Herbert Simon) यांचे निरीक्षण असे आहे की, धोरण-निर्माते खरोखर "सर्वोत्तम" (optimize) करत नाहीत, तर "समाधान" (satisfy) करतात. त्यांच्या मते, एखादा "चांगला" (good) निर्णय सर्वोत्तम नसला तरी चालेल.

४.१४ लिंडब्लॉम चा वाढीव दृष्टिकोन (Incremental Approach)

निर्णय प्रक्रियेच्या पारंपारिक तर्कशुद्ध मॉडेलला पर्याय म्हणून चार्ल्स लिंडब्लॉम (Charles Lindblom) यांनी धोरण निर्मिती प्रक्रियेचे 'वाढीव मॉडेल' (Incremental) मांडले आहे. १९५९ मध्ये प्रकाशित झालेल्या 'सायन्स ऑफ म्युडलिंग थ्रू' (Science of Muddling Through) या विषयावरील त्यांच्या लेखाला धोरण निर्मितीच्या 'प्रक्रियेशी संबंधित म्हणून धोरण विश्लेषणाच्या विकासात व्यापक मान्यता मिळाली आहे. तेव्हापासून लिंडब्लॉमचा विचार त्याच्या मूळ युक्तिवादापलीकडे विकसित झाला. सायमन आणि इतरांनी मांडलेल्या तर्कशुद्ध मॉडेलवर टीका करतो. उद्दीष्टे परिभाषित करणे, पर्याय निवडणे आणि पर्यायांची तुलना करणे हा विचार लिंडब्लॉम नाकारतो. त्याच्या मते, वेळ, बुद्धिमत्ता, खर्च आणि राजकारणाच्या मर्यादा, धोरणकर्त्यांना सामाजिक उद्दिष्टे आणि त्यांचे परिणाम तर्कसंगत पद्धतीने ओळखण्यामध्ये अडथळा आणतात.

वाढीव निर्णय घेण्याची वैशिष्ट्ये

'म्युडलिंग थ्रू' (Muddling Through) या दृष्टीने वाढीव निर्णय प्रक्रियेचे वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत-

प्रथम, हे वाढत्या बदलांच्या पाठोपाठ पुढे जाते. दुसरं म्हणजे यात परस्पर समायोजन आणि वाटाघाटींचा समावेश असतो. तिसरे, वाढीव दृष्टिकोनात चाचणी आणि त्रुटी पद्धतीचा समावेश आहे. मानव क्वचितच "एक उत्तम मार्ग" (one best way) शोधतो, परंतु त्याऐवजी "कार्य करेल असा मार्ग" शोधतो. त्यामुळे सुसूत्रता आणि साधेपणा या निकषांवर उच्च गुण मिळविल्यामुळे सैद्धांतिक दृष्टीकोनातून वाढवाद अधिक समाधानकारकता असते.

धोरणात्मक धोरण-निर्मिती (Strategical Policy Making)

एट्झिओनी (Etzioni) तर्कशुद्ध आणि वाढीव अशा दोन्ही दृष्टिकोनांचे समीक्षक होते. त्यांनी 'मिक्स्ड स्कॅनिंग' (Mixed Scanning) हा तिसरा दृष्टिकोन पुढे नेला. एट्झिओनी यांच्या मते, बहुलवादी निर्णय प्रक्रियेवर आधारित मॉडेल्स पक्षपाती होते. लिंडब्लॉम यांनी "धोरणात्मक धोरण-निर्मितीत मोठ्या प्रमाणात सुधारणा" करून परस्पर पक्षीय समायोजन सुधारण्याची आवश्यकता सुचविली आहे. 'स्टिल म्युडलिंग थ्रू' (१९७९) या आपल्या पुढील लेखात लिंडब्लॉम यांनी स्पष्ट केले आहे की, वाढीव दृष्टिकोनातील मूळ कल्पना म्हणजे गुंतागुंतीच्या समस्या सोडविण्याच्या कौशल्यावर विश्वास ठेवणे आणि त्याचे उद्दिष्ट 'म्युडलिंग थ्रू' चे 'नवे आणि सुधारित' मार्ग सुचविणे आहे. त्यांच्या मते, खाली नमूद केल्याप्रमाणे वाढीव विश्लेषणाचे तीन मुख्य प्रकार आहेत-

i) **साधे वाढीव विश्लेषण:** हा विश्लेषणाचा एक प्रकार आहे ज्यामध्ये विद्यमान धोरणापेक्षा किंचित भिन्न असलेल्या पर्यायी धोरणांचेच विश्लेषण केले जाते.

ii) **व्यूहरचनात्मक विश्लेषण (Strategic Analysis):** लिंडब्लॉम असा युक्तिवाद करतात की, व्यूहरचनात्मक विश्लेषणाची परिपूर्णता बर्याच मर्यादांमुळे शक्य नसल्यामुळे, विश्लेषकाने मध्यम भूमिका घेतली पाहिजे. 'माहितीपूर्ण, विचारशील' आणि योग्य त्या निवडी करण्यासाठी व्यूहरचनात्मक विश्लेषणाच्या पद्धतींचा वापर करणे आवश्यक आहे. या पद्धतींमध्ये चाचणी आणि त्रुटी शिक्षण, प्रणाली विश्लेषण, कार्यात्मक संशोधन, उद्दिष्ट व्यवस्थापन आणि कार्यक्रम मूल्यमापन व पुनरावलोकन तंत्र ही तत्वे समाविष्ट होतात.

iii) **विसंगत वाढवाद (Disjointed Incrementalism):** डेव्हिड ब्रेब्रुक (David Braybrooke) यांच्यासमवेत १९६३ मध्ये संयुक्तपणे लिहिलेल्या 'अ स्ट्रॅटेजी ऑफ डिसिजन' (A Strategy of Decision) या आपल्या ग्रंथात लिंडब्लॉम यांनी 'विसंगत वाढवाद' ही संकल्पना मांडली. वाढवाद ही एक विश्लेषणात्मक रणनीती आहे, ज्यात सहा पद्धतींचे अनुसरण करून समस्या सुलभ करणे आणि त्यावर लक्ष केंद्रित करणे समाविष्ट आहेत त्या सहा पद्धती पुढीलप्रमाणे आहेत-

   i) काही परिचित पर्यायांसाठी विश्लेषणाची मर्यादा.

ii) समस्यांचे अनुभवजन्य विश्लेषण करून मूल्ये आणि धोरणात्मक उद्दिष्टे यांची सांगड घालणे

iii) करावयाच्या उद्दिष्टांपेक्षा उपायांवर लक्ष केंद्रित करणे

iv) चाचणी आणि त्रुटी शिक्षण

v) मर्यादित पर्यायांचे आणि त्यांच्या परिणामांचे विश्लेषण करणे

vi) धोरण-निर्मितीत सहभागी भागीदारांच्या कार्याचे विश्लेषणात्मक विभाजन करणे.

पक्षपाती परस्पर समायोजन

१९६५ मध्ये लिहिलेल्या 'द इंटेलिजन्स ऑफ डेमोक्रेसी' (The Intelligence of Democracy) या पुस्तकात लिंडब्लॉम यांनी असा युक्तिवाद केला आहे की, निर्णय प्रक्रिया ही समायोजन आणि तडजोडीची प्रक्रिया आहे, जी करार आणि समन्वय सुलभ करते. त्याचबरोबर पक्षपाती परस्पर समायोजन हा केंद्रीकृत श्रेणीबद्ध नियंत्रणांचा लोकशाही आणि व्यावहारिक पर्याय आहे, असे त्यांचे निरीक्षण आहे.

४.१५ हॉगवूड आणि गन यांचा मिश्र दृष्टिकोन

वरील दृष्टिकोनांन व्यतिरिक्त, हॉगवूड आणि गन यांनी वर्णन केलेला आणखी एक दृष्टीकोन आहे, जो तंत्राच्या अनुप्रयोगाशी आणि राजकीय प्रक्रियेशी मिश्रित आणि संबंधित आहे. ते धोरण प्रक्रियेच्या राजकीय पैलूंना महत्त्व देतात. हॉगवूड आणि गन यांनी धोरण प्रक्रियेसाठी नऊ चरणांचा दृष्टिकोन निश्चित केला, जो 'मिश्रित' आहे, त्यांच्या मॉडेलच्या नऊ चरण पुढीलप्रमाणे आहेत:

i) निर्णयासाठी निर्णय घेणे (मुद्दा शोध किंवा विषय तयारी)

ii) निर्णय कसा घ्यायचा हे ठरवणे;

iii) मुद्यांच्या परिभाषेची मांडणी करणे

iv) पूर्वानुमान लावणे

v) उद्दिष्टे आणि प्राधान्यक्रम निश्चित करणे

vi) उपलब्ध विकल्पांचे विश्लेषण करणे

viii) धोरणाची अंमलबजावणी करुन त्यावर देखरेख आणि नियंत्रण ठेवणे

viiii) धोरणाचे मूल्यमापन आणि पुनरावलोकन करणे

ix) धोरणाची अंमलबजावणी केल्यानंतरचा उत्तराधिकार अथवा समाप्ती.

हॉगवूड आणि गन यांचे धोरण प्रक्रिया मॉडेल एक वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. त्याचे मूळ तर्कशुद्ध मॉडेलमध्ये असले तरी ते धोरण प्रक्रियेच्या राजकीय पैलूंशी निगडित आहे. ते "धोरण विश्लेषणासाठी तंत्राभिमुख दृष्टिकोनाऐवजी प्रक्रिया-केंद्रित" असा युक्तिवाद करतात.

सारंश

धोरण निर्मितीचे काम हे अत्यंत अवघड व जिकीरीचे आहे, त्यात अनेक गुंतागुंतीच्या समस्या

व आव्हाने येत असतात, या सर्वांवर मात करून अशी धोरणे निर्माण करावी लागतात. त्यासाठी काही मॉडेल्स आणि दृष्टिकोनांचा उपयोग करावा लागत असतो. सार्वजनिक धोरण निर्मिती ही कोणत्या ना कोणत्या मॉडेलवर किंवा दृष्टिकोनावर अवलंबून असते. विविध विचारवंतांनी मांडलेल्या मॉडेलचा आधार घेऊन धोरण निर्मितीला गती दिली जाते. त्या अनुषंगाने येजहेकेल ड्रोर यांनी मानक-इष्टतम मॉडेल, ईस्टनचे सिस्टम मॉडेल हे सार्वजनिक धोरण निर्मितीला गतिशीलता देण्यासाठी महत्वपूर्ण भूमिका पार पाडतात. त्याचबरोबरीने संस्थात्मक दृष्टिकोन, विवेक (तर्कसंगत) दृष्टिकोन, लिंडब्लॉम चा वाढीव दृष्टिकोन आणि हॉगवूड व गन यांचा मिश्र दृष्टिकोन अशा सर्व दृष्टिकोनांनी देखील सार्वजनिक धोरण निर्मितीला खूप मोठी चालना मिळाली आहे.

४.१६ धोरणाची देखरेख, मूल्यमापन आणि पुनरावलोकन

प्रस्तावना

धोरण देखरेख, मूल्यमापन आणि पुनरावलोकन हे धोरण विकास प्रक्रियेचे महत्त्वपूर्ण घटक आहेत, जे धोरणांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करतात आणि त्यांचे इच्छित परिणाम साध्य करतात याची खात्री करतात. धोरणात्मक कामगिरीचे मूल्यमापन आणि वाढ करण्यात यातील प्रत्येक घटक वेगळी भूमिका बजावतो.

४.१६.१ धोरणाची देखरेख (Policy Monitering)

कार्यक्रम किंवा धोरणाची अंमलबजावणी करताना देखरेखीची क्रिया पार पाडली जाते. धोरणाच्या अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेद्वारे, इच्छित परिणाम मिळविण्यासाठी संसाधन निविष्ठांचा शक्य तितक्या कार्यक्षमतेने वापर केला जाईल, याची खात्री करणे हे धोरण देखरेखीचे उद्दीष्ट आहे. धोरणाच्या अंमलबजावणीवर प्रभावी देखरेख ठेवण्याच्या उद्देशाने विविध धोरण देखरेख मॉडेल्स आणि दृष्टीकोन प्रगत केले गेले आहेत. हे मॉडेल्स वापरलेल्या मूल्यमापन निकषांनुसार भिन्न कामगिरी करू शकतात. त्यानंतर मॉडेल मूल्यमापन हे विविध दृष्टिकोनांचे फायदे आणि तोटे सूचीबद्ध करण्याचे कार्य बनते. सार्वजनिक धोरणांच्या देखरेखी संदर्भात काही दृष्टिकोनांची चर्चा येथे केली आहे.

i) **व्यवस्थापकीय दृष्टिकोन:** या संदर्भात १) क्रिटिकल पाथ मेथड (Critical Path Method - CPM) आणि २) प्रोग्राम इव्हॅल्युएशन अँड रिव्ह्यू टेक्निक (Programme Evaluation and Review Technique - PERT) या दोन दृष्टिकोनांना केवळ खाजगी क्षेत्रातच नव्हे तर सार्वजनिक क्षेत्रातही व्यापक मान्यता मिळाली आहे. सीपीएम आणि पीईआरटीचे उद्दीष्ट धोरण अंमलबजावणीचे टप्पे तयार करणाऱ्या क्रियाकलापांचे आणि घटनांचे जाळे नियंत्रित करून धोरण कार्यक्रमाच्या अंमलबजावणीवर नियंत्रण ठेवणे आहे. याशिवाय प्लॅनिंग-प्रोग्रॅमिंग-बजेटिंग सिस्टीम (पीपीबीएस) हे धोरण विश्लेषणाशी निगडित महत्त्वाचे तंत्र मानले गेले आहे. पीपीबीएस दृष्टिकोन अर्थसंकल्पीय प्रक्रियेत स्पष्ट उद्दिष्टे, आउटपुट आणि मूल्ये निश्चित

करण्याचा प्रयत्न करतो आणि विश्लेषण आणि पुनरावलोकनाची एक प्रणाली तयार करण्याचा प्रयत्न करतो ज्यामध्ये धोरण कार्यक्रमाची किंमत आणि फायदे बऱ्याच वर्षांत मोजले जाऊ शकतात.

ii) **प्रणाली दृष्टीकोन:** प्रणाली विश्लेषक कार्यक्रम क्रियाकलापांचा एकूण अनुक्रम आणि निविष्टी (इनपुट) आणि फलित (आउटपुट) धोरण वितरण कार्यक्रमाच्या यश किंवा अपयशास कसे योगदान देतात हे जाणून घेण्याशी संबंधित आहे.

iii) **रचनात्मक दृष्टिकोन:** या दृष्टिकोनानुसार, देखरेख एका वेळापत्रकापासून सुरू होते आणि जेव्हा धोरणात्मक कार्यक्रम राबविला जात असतो, तेव्हा त्याच्या यशासाठी कार्य करते. यात एखादा कार्यक्रम किती प्रमाणात राबवला जात आहे आणि त्याच्या यशस्वी अंमलबजावणीस प्रोत्साहन देणाऱ्या अटींचे विश्लेषण केले जाते. हे विविध प्रकारच्या केंद्रीकृत व्यवस्थापन माहिती प्रणाली (एमआयएस) चे रूप घेते जे माहितीच्या संकलनास चालना देऊ शकते.

iv) **कामगिरी मापन दृष्टीकोन:** धोरण वितरणाचा प्रभाव आणि कार्यक्षमता जाणून घेण्यासाठी हा दृष्टिकोन लागू केला जातो. मोजमाप हे निरीक्षण करण्यासारखे आहे. या दृष्टिकोनातून, कामगिरी निर्देशक (Performance Indicators) विकसित केले जाऊ शकतात आणि वापरले जाऊ शकतात.

v) **देखरेख आणि नियंत्रण अनुपालन:** अनुपालनावर देखरेख ठेवल्याशिवाय सार्वजनिक धोरणाचे वितरण अशक्य आणि अनिश्चित आहे. त्यामुळे चांगले धोरण राबवायचे असेल, तर अंमलबजावणीचे प्रभावी साधन असणे आवश्यक आहे. चांगल्या देखरेख प्रणालीचे सार म्हणजे मुख्य परिणाम क्षेत्रांवर माहितीच्या संप्रेषणाचा वेग होय. प्रामुख्याने तीन क्षेत्रांमध्ये धोरण देखरेखीची भूमिका पार पाडावी लागते. त्या भूमिका खालीलप्रमाणे आहेत-

   i) **तांत्रिक कामगिरी:** ज्यात मनुष्यबळाचा वापर, समवयस्क पुनरावलोकन, तृतीय पक्ष तांत्रिक पुनरावलोकन (Peer review, third party technical review) समाविष्ट आहे.

   ii) **वेळेची कामगिरी**: यामध्ये संसाधन बार कार्ट आणि खर्चाचे वेळापत्रक समाविष्ट आहे.

   iii) **खर्च (बजेट) कामगिरी**: ज्यामध्ये रोख प्रवाह प्रक्षेपण समाविष्ट आहे.

धोरणाच्या देखरेखीमधील अडथळे

धोरणाच्या देखरेखीमधील अडथळे खालीलप्रमाणे सांगता येतील-

i) चांगली देखरेख सक्षम करण्यासाठी सर्व तपशीलांच्या तरतुदी संदर्भात अंमलबजावणी प्रणालीची कमकुवत रचना हा एक मोठा अडथळा आहे.

ii) दुसरा मोठा अडथळा धोरणाच्या देखरेखीसाठीचा आहे.

iii) जेव्हा एखादा कार्यक्रम अंदाजित कामगिरीपासून काही बाबतीत विचलित होत असल्याचे आढळते तेव्हा अनुप्रयोगासाठी मर्यादित सुधारात्मक कृतींची उपलब्धता असणे.

iv) देखरेख अधिकाऱ्यांचे अज्ञान, त्यांची भूमिका आणि पद्धत.

प्रभावी देखरेखीसाठी उपचारात्मक उपाय

यशस्वी धोरण अंमलबजावणी तीन घटकांच्या योग्य जुळणीवर अवलंबून असते, म्हणजे निविष्टी (इनपुट), फलित (आउटपुट) आणि परिणाम. परिणामाची संकल्पना ही धोरणामुळे प्रभावित होऊन इच्छित लक्ष्य गटांचे प्रत्यक्षात काय होते? यावर जोर देते. लेन आणि एर्सन म्हणतात, "धोरणाची उद्दिष्टे काहीही असली तरी परिणाम म्हणजे प्रत्यक्षात साध्य होणाऱ्या गोष्टी. परिणाम हे खरे परिणाम असतात, मग ते इच्छित असोत किंवा अनपेक्षित, त्याच वेळी परिणाम ही सरकारी कारवाई नसते. धोरणात्मक परिणामांचे विश्लेषण करण्यासाठी ते नमूद करतात. हस्तक्षेपांमुळे त्यांचे इच्छित परिणाम होतात की नाही याचा अंदाज घेण्यासाठी प्रभाव मूल्यांकन केले जाते." प्रभावी देखरेखीसाठी उपचारात्मक उपाय म्हणून खालील मुद्द्यांचा विचार करता येईल-

i) देखरेख व्यवस्थेची आखणी करणे.

ii) बऱ्या- वाईट कामगिरीबद्दल संवाद साधणे.

iii) प्रगतीवर लक्ष ठेवणे.

iv) देखरेख कर्मचार्यांची क्षमता सुधारणे.

v) सुधारात्मक कारवाई करणे.

४.१६.२ धोरण मूल्यमापन (Policy Evaluation)

धोरण मूल्यमापन ही एक अशी प्रक्रिया की, जी परिस्थितीचे विशेष संदर्भ देऊन राजकीय आणि आर्थिक स्तरांचा विचार करून धोरणाच्या यशस्वितेचे मूल्यांकन करत असते. उदाहरणार्थ, मूल्यमापन संशोधन एखाद्या धोरणाशी संबंधित अडथळे ओळखण्या व्यतिरिक्त धोरणाची उद्दिष्टे किती प्रमाणात साध्य केली जातात हे दर्शवू शकते. वाईट परिणाम हे स्पष्टपणे कार्यक्षमतेचा आणि परिणामकारकतेचा अभाव दर्शवितात. तथापि, धोरण मूल्यमापन इच्छित परिणाम मिळविण्यासाठी धोरणात बदल सुचवू शकते. मूल्यमापन संशोधनात असेही गृहीत धरले जाते की, कार्यक्रम प्रभावी नसल्यास तो रद्द केला जाऊ शकतो. मूल्यमापनाचे निकष कार्यक्षमता, परिणामकारकता, पॅरेटो इष्टतमता, पर्याप्तता, सार्वजनिक हित इत्यादींवर आधारित आहेत.

धोरण मूल्यमापनाचे प्रकार व पद्धती:

धोरण मूल्यमापन हे मुळात धोरणांची मांडणी, अंमलबजावणी आणि परिणाम यांचे वर्णन, न्याय आणि स्पष्टीकरण देण्याशी संबंधित आहे. यामध्ये काय केले आहे? का आणि कसे केले आहे? व यातून काय साध्य झाले? भविष्यातील शक्यता किंवा पर्याय काय आहेत? अशा विविध प्रश्नांचा समावेश असतो. निरनिराळ्या अभ्यासकांनी धोरण मूल्यमापनाचे वेगवेगळे

प्रकार आणि दृष्टिकोन ओळखले आहेत, शिवाय त्यासाठी वेगवेगळ्या पद्धती ही शोधून काढल्या आहेत. डॅनियल लर्नर यांनी मूल्यांकनाचे खालील तीन प्रकार सुचवले आहेत- १) प्रक्रिया मूल्यमापन, २) प्रभाव मूल्यमापन ३) व्यापक मूल्यमापन.

मूल्यमापन अभ्यासामध्ये, परिमाणात्मक विश्लेषण प्रामुख्याने प्रभाव आणि परिणाम मोजण्यासाठी वापरले जाऊ शकते. धोरण मूल्यमापनातील परिमाणात्मक पद्धतींमध्ये, सामान्यत: लाभ-किंमत विश्लेषण, किंमत प्रभावी विश्लेषण, प्रायोगिक आखणी आणि सांख्यिकीय सर्वेक्षणांचा समावेश असतो. याव्यतिरिक्त, विशेष एजन्सी अंतर्गत येणारे युनिट्स, विधायी समित्या आणि विशेष समित्यांद्वारे मूल्यांकनात गुंतलेल्या विविध एजन्सी महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात.

धोरणांचे परिणाम मोजणे अथवा मूल्यांकन करणे (Measuring/Assessing the Impact)

सरकार किंवा धोरण एजन्सी त्यांच्या धोरणांचे अनुकूल आणि प्रतिकूल परिणाम शोधण्यासाठी उत्सुक असल्याचे मानले जाते. धोरण मुल्यांकन करताना विशिष्ट सार्वजनिक धोरणात काय अभिप्रेत आहे आणि त्याचे अनपेक्षित परिणाम काय होतात? हा खरा प्रश्न असतो. धोरणांचे परिणाम मोजण्यासाठी अथवा मूल्यांकन करण्यासाठी खालील साधने वापरली जातात-

i) **सामाजिक लेखापरीक्षण (Social Audits):** सामाजिक लेखापरीक्षणात (जेम्स कोलमन) धोरणाने सुरू केलेल्या संसाधन निविष्टी (इनपुट) चा शोध त्या संसाधनांच्या इच्छित प्राप्तकर्त्यांना ज्या बिंदूवर येतो त्या बिंदूवरून घेतला जातो. गृहीतक असे आहे की ती संसाधने, जी (अनुभवाप्रमाणे) वितरित केलेल्या संसाधनांऐवजी परिणामांशी संबंधित आहेत. संसाधनांच्या अकार्यक्षमतेची दोन संभाव्य कारणे आहेत: i) अनुभवलेली संसाधने कोणताही बदल घडवून आणण्यात कुचकामी ठरू शकतात; किंवा ii) वितरित केलेली संसाधने इच्छित प्राप्तकर्त्यापर्यंत कधीच पोहोचत नाहीत आणि त्याऐवजी प्रारंभिक वितरणाचा बिंदू आणि अंतिम प्राप्तकर्त्याच्या अनुभवाच्या बिंदूदरम्यानच्या मार्गावर कुठेतरी हरवतात. अशा संसाधनांच्या नुकसानीचा शोध घेण्यासाठी डिझाइन केलेले प्रभाव-संशोधन हे एक प्रकारचे सामाजिक लेखापरीक्षण आहे. आर्थिक लेखापरीक्षणाप्रमाणेच, संसाधने कोणता मार्ग स्वीकारतात आणि या संसाधनांचे संभाव्य नुकसान शोधण्यासाठी संसाधनांच्या प्रवाहाची तपासणी केली जाते. मात्र, अशा प्रकारच्या अभ्यासात वास्तवाचा शोध घेण्यासाठी प्रभावी कार्यपद्धती व इतर साधनांची अडचण येते.

ii) **मानकांशी तुलना करणे:** परिणामांचे मूल्यांकन करण्याची आणखी एक पद्धत म्हणजे मानके निश्चित करणे आणि निष्कर्षांची या मानकांशी तुलना करणे. उदाहरणार्थ, पूर्वीच्या तुलनेत मिळवलेली गुणवत्ता, तत्सम संस्थांच्या तुलनेत, स्वीकृत व्यावसायिक मानकांची पूर्तता करणे, लोकसंख्येच्या विविध मागण्यांची पूर्तता करणे इत्यादी.

iii) **प्रशासकीय अहवाल:** अंमलबजावणीचे काम सोपविलेल्या प्रत्येक प्रशासकीय एजन्सीने केलेल्या कामाचा वार्षिक अहवाल सादर करणे अपेक्षित असते. या अहवालात धोरणाच्या परिणामाचे मूल्यमापन करण्यात आले आहे. सादर केलेला अहवाल वस्तुनिष्ठ नसण्याची पूर्ण शक्यता आहे आणि संबंधित अंमलबजावणी कर्त्याकडून काही नगण्य तथ्ये अधोरेखित करण्याचा आणि काही महत्त्वपूर्ण माहिती लपविण्याचा प्रयत्न केला जातो, जो तिच्या / त्याच्या कामाच्या कामगिरीच्या विरोधात जातो. सकारात्मक दृष्टीकोनातून पाहिल्यास, अशा अहवालाला धोरणाच्या परिणामाचे मूल्यांकन करण्यासाठी अधिक माहिती आणि डेटा निश्चित करण्यासाठी आधार बनविला जाऊ शकतो.

iv) **तक्रारी आणि तक्रारींद्वारे परिणाम निश्चित करणे:** धोरणात्मक प्रभाव निश्चित करण्याची एक पारंपारिक आणि सोपी पद्धत म्हणजे नागरिकांच्या तक्रारी किंवा प्रतिसाद. कल्याणकारी योजना, सामाजिक सुरक्षा उपाययोजना, उद्योगाशी संबंधित कार्यक्रम इत्यादी अनेक सामाजिक कार्यक्रमांमध्ये योजना आणि लाभांचा तपशील प्रसिद्ध केला जातो किंवा लाभार्थ्यांना कळविला जातो. अंमलबजावणी करणाऱ्या यंत्रणांनी व अधिकाऱ्यांनी सांगितलेल्या कार्यपद्धती आणि नियमांचे पालन करणे अपेक्षित आहे. प्रशासकीय यंत्रणांकडून कोणत्याही प्रकारची दिशाभूल झाल्यास संभाव्य लाभार्थी किंवा ग्राहक योग्य अधिकाऱ्यांकडे तक्रार करू शकतात किंवा ते प्रसारमाध्यमे किंवा इतर माध्यमांद्वारे आपल्या तक्रारी मांडू शकतात. नागरिकांच्या तक्रारींचे त्वरित निवारण केल्यास धोरणात्मक परिणाम निश्चित होण्यास ही काही प्रमाणात मदत होऊ शकते.

v) **केस-स्टडी पद्धत:** प्रभाव मूल्यमापनात सखोल केस स्टडी पद्धत समुदाय-आधारित संशोधनासाठी योग्य आहे. समुदायातील रहिवाशांमधील समुदाय किंवा गटांवर धोरणात्मक परिणामांचा अभ्यास करण्यासाठी आणि यशाच्या परिस्थितीचे पुरेसे मूल्यांकन प्रदान करण्यासाठी हे विशेषतः उपयुक्त आहे. तथापि, केस स्टडी पद्धतीमध्ये वेळखाऊ असण्याचे दोष आहेत आणि परिणाम मर्यादित प्रमाणातच सामान्यीकृत केले जाऊ शकतात.

vi) **प्रश्नावली आणि मुलाखत वेळापत्रकावर आधारित सर्वेक्षण:** ही कोणत्याही सामाजिक संशोधनातील सामान्य साधने आहेत आणि संख्यात्मक तसेच गुणात्मक माहिती गोळा करण्यासाठी वापरली जातात. हे स्वभावाने लवचिक असतात आणि चर्चा, केस स्टडी, निरीक्षणे इ. सारख्या इतर संशोधन साधनांच्या संयोजनात देखील वापरले जातात. या पद्धतीचा एक फायदा म्हणजे ती तुलनेने वेळेची बचत करणारी आणि किफायतशीर आहे; आणि संगणक, अधिक अचूकता आणि अचूकता सक्षम करणे, योग्य नियोजन केल्यास, बहुतेक डेटावर प्रक्रिया करू शकतात,

vii) **जलद मूल्यमापन:** 'जलद ' या शब्दानुसार, हा एक द्रुत अभ्यास आहे. हे सहसा बऱ्याच व्यक्तींद्वारे केले जाते, त्यापैकी प्रत्येकाची व्यावसायिक पार्श्वभूमी वेगळी असू शकते आणि विशिष्ट मुद्द्यांकडे लक्ष देण्याची जबाबदारी असते. त्यानंतर संघातील सदस्यांमधील संवादाद्वारे व्यापक निर्णय आणि निष्कर्ष काढले जातात. या पद्धतीशी

संबंधित तंत्रे परस्परक्रियात्मक आहेत, जसे की थेट निरीक्षण, मुख्य माहितीदारांशी अनौपचारिक संवाद आणि गट चर्चा. ही पद्धत जलद आणि तुलनेने सोपी असली, तरी ती कमी प्रातिनिधिक आणि कधी वरवरची असण्याची कमकुवतता आहे.

viii) **सहभागी मूल्यमापन:** परिणामांचे मूल्यांकन करण्याची ही तुलनेने नवीन पद्धत आहे. हे अलीकडे तंत्रांच्या सारणीचे सामान्य भाजक म्हणून वापरले जाऊ लागले आहे. ज्याद्वारे, व्यावसायिक आणि गैर-व्यावसायिक संयुक्तपणे विश्लेषण, योजना आणि मूल्यांकन करू शकतात. लाभार्थी आणि संबंधित व्यक्ती मूल्यमापन प्रक्रियेशी संबंधित आहेत. अनुभव, मते आणि सूचनांची देवाणघेवाण केली जाते. हे प्रत्येकासाठी शिकण्याची प्रक्रिया म्हणून देखील कार्य करते, कारण प्रत्येक गट इतरांनी निर्माण केलेल्या संकुचिततेचा सामना करतो. प्रभाव मूल्यमापनातील मुख्य पद्धत म्हणून सहभागी मूल्यमापनाचा फारसा वापर केला गेला नाही. तथापि, संघटनात्मक किंवा कार्यक्रमाच्या कामगिरीचे विश्लेषण करण्यासाठी हा एक फायदेशीर व्यायाम असू शकतो.

ix) **खर्च-लाभ आणि इतर विश्लेषणात्मक पद्धती:** खर्च-लाभ विश्लेषणाचा मुख्य हेतू प्रस्तावित गुंतवणुकीचे एकूण प्रभाव अंदाज विकसित करणे आहे. विद्यमान कार्यक्रमांच्या परिणामाचा अंदाज घेणे आणि त्यांची प्रस्तावित कार्यक्रमांशी तुलना करणे आणि त्यांच्या परिणामकारकतेचे मानांकन करणे देखील उपयुक्त आहे. किंमत-लाभ विश्लेषण प्राथमिक, दुय्यम आणि तृतीयक अशा तीन पातळ्यांवर लागू केले जाते. प्राथमिक खर्च आणि फायदे संसाधन प्रवाह आहेत, जे ऑपरेटिंग खर्च आणि ऑपरेटिंग महसुलाच्या परस्परसंवादातून उद्भवतात. दुय्यम खर्च आणि फायदे हे मोजण्यायोग्य संसाधन प्रवाह आहेत, जे अंमलबजावणी एजन्सी व्यतिरिक्त इतर संस्थांच्या वाट्याला येतात. समरूप गट, समुदाय किंवा राष्ट्रीय तिजोरी या बाबी यामध्ये हे समाविष्ट असू शकतात. अशा प्रकारे, एखाद्या कार्यक्रमाचे किंवा प्रकल्पाचे ध्येयापेक्षा अधिक व्यापक परिणाम होऊ शकतात. तृतीयक खर्च आणि फायदे प्रभाव वापरतात, जे सामान्य घटनांमध्ये मोजण्यायोग्य नसतात किंवा ज्याची किंमत असू शकत नाही.

x) **पॅरेटो इष्टतमता (Pareto Optimality):** खर्च-लाभ विश्लेषणाशी संबंधित 'पॅरेटो इष्टतमता' आणि 'पॅरेटो सुधार निकष' या संकल्पना आहेत. अनेक लेखकांनी असा युक्तिवाद केला आहे की किंमत-लाभ विश्लेषण पॅरेटो निकषाशी जोडले गेले पाहिजे. खर्च-लाभ गणनेचे परिमाणात्मक परिणाम दर्शवितात की नफा एकूण खर्चापेक्षा जास्त आहे की नाही. पॅरेटो इष्टतमता हे सुनिश्चित करते की, जेव्हा काहींना चांगले केले जाते तेव्हा कोणालाही वाईट केले जाणार नाही, तर संभाव्य पॅरेटो सुधारणा ही पॅरेटो इष्टतमतेची प्रगती आहे, याचा अर्थ असा आहे की, पॅरेटो इष्टतम स्थिती प्राप्त करण्याच्या दिशेने अद्याप काही वाव आहे.

धोरण मूल्यमापनातील अडथळे

धोरण मूल्यमापन करण्याचा प्रयत्न करणाऱ्यांच्या मार्गात अनेक अडथळे उभे राहतात, त्यामध्ये ध्येय मोजमाप, लक्ष्य प्राप्ती, कार्यक्षमता आणि परिणामकारकतेच्या निकषांची पूर्तता

आणि मूल्यांकनकर्त्यांच्या मूल्यांची भूमिका, कार्यपद्धतीच्या समस्या, मूल्यमापनासाठी पुरेशा संसाधनांचा अभाव आणि ऑप्टिमायझेशन, समता आणि पक्षपातीपणा यांचा समावेश होतो.

४.१६.३ धोरणाचे पुनरावलोकन (Review of Policy)

धोरणांचे विश्लेषण त्यांच्या परिणामांच्या आधारे करणे आवश्यक असते. हेरॉल्ड लोस्वेल यांनी अनेक वर्षांपूर्वी विचारलेला प्रश्न हा होता की, "कोणाला काय मिळते?" सार्वजनिक धोरणाची प्रक्रिया आणि महत्त्व समजून घेण्यासाठी धोरणशास्त्रात धोरण मूल्यमापन आणि त्याचे परिणाम एकत्र चालतात. थॉमस डाई यांच्या मते, 'धोरणाचा आढावा (Review of Policy) हा धोरणाचा बहुआयामी परिणाम' या अर्थानेही समजुन घेता येऊ शकतो. ज्यामध्ये काही विशिष्ट लक्ष्य गटांवर किंवा परिस्थितीवर झालेला परिणाम अथवा उद्दिष्टाव्यतिरिक्त इतर परिस्थितीवर किंवा गटांवर झालेला परिणाम, तात्कालिक परिस्थितीवर किंवा भविष्यातील परिस्थितीवर होणारा परिणाम, संबंधित कार्यक्रमांच्या थेट खर्चावर किंवा अप्रत्यक्ष खर्चावर झालेला परिणाम, पर्यायी कार्यक्रमांसह ज्यावर संसाधने खर्च केली गेली असतील त्यावर झालेला परिणाम अशा विविध घटकांचा समावेश होतो. हे परिणाम समजुन घेताना कोणत्याही प्रशासकीय परिस्थितीत तीन गंभीर प्रश्नांच्या संदर्भात जाणून घेणे केवळ उपयुक्तच नाही तर ते आवश्यक देखील वाटते, ते प्रश्न खालील प्रमाणे नमूद केलेले आहेत-

अ) धोरणे आणि कार्यक्रम अपेक्षित परिणाम निर्माण करीत आहेत का?

ब) संस्था आपले ध्येय आणि भूमिका कार्यक्षमतेने पार पाडत आहेत का?

क) कोणत्याही संस्थेतील विशिष्ट व्यक्ती चांगली कामगिरी करत आहेत का?

धोरण पुनरावलोकनाच्या परिणामांचे प्रकार

अगोदरच नमूद केल्याप्रमाणे, धोरणात्मक मूल्यमापनामुळे विविध प्रकारचे अनेक परिणाम समोर येऊ शकतात. समाजातील विविध घटकांवर, प्रशासकीय संस्थांवर किंवा भविष्यातील धोरणांवर त्याचा परिणाम होऊ शकतो. धोरण पुनरावलोकनाच्या परिणामांचे विविध प्रकार होऊ शकतात ते पुढीलप्रमाणे संगता येतील-

i) **थेट परिणाम**: या परिस्थितीत धोरण स्पष्टपणे उद्दिष्टगट किंवा परिस्थितीसाठी तयार केले जाऊन ते कोणत्या लक्ष्य गटाला कोणते फायदे किंवा लाभ देण्याचे धोरणाचे उद्दीष्ट आहे, यावर लक्ष केंद्रित केले जाते. उदाहरण म्हणून महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेचे घेता येऊ येईल. या योजनेची व्याप्ती आणि ग्रामीण भागातील ग्रामविकास व दारिद्र्य निर्मूलनावर होणारा प्रत्यक्ष परिणाम या आधारे मूल्यमापन करणे आवश्यक आहे. त्याचे मूल्यमापन खालील बाबींच्या आधारे करता येऊ शकते-

- संसाधनांच्या बाबतीत व्यावहारिकता/व्यवहार्यता.
- संसाधनांपर्यंत पोहोचण्यास सक्षम करण्यासाठी या योजनेबद्दल लोकांशी संप्रेषण.

- त्यासंबंधी नागरी समाज आणि पंचायती राज संस्थांची भूमिका आणि त्यांच्यात आणि अधिकृत नोकरशाहीमध्ये होणारा समन्वय.
- धोरणाप्रती बांधिलकी आणि सहकारी पद्धतीने काम करण्याची तयारी या बाबतीत नोकरशाहीची उत्तरदायित्व आणि सहकारी पद्धतीने काम करण्याची तयारी.
- लोकप्रतिनिधी व सामुदायिक गट आणि लोकप्रशासन यंत्रणेच्या सेवा पुरवठ्याच्या गुणवत्तेच्या संदर्भात, सेवा वितरणात गुंतलेल्या संस्थांमध्ये सर्वसामान्य नागरिकांना प्रवेश सुलभ करण्याच्या दृष्टीने केले आहे.

ii) **अप्रत्यक्ष परिणाम:** अनेक बाबतीत धोरणांचा थेट परिणाम लक्ष्यगटावर किंवा समाजावर होईल, अशी अपेक्षा आपण करू शकत नाही. इच्छित परिणाम लवकर दिसू शकत नाहीत आणि बर्याच वेळा प्रत्यक्ष परिणाम अप्रत्यक्ष असतो. असे अनपेक्षित परिणाम होऊ शकतात जे फॉर्म्युलेशन टप्प्यावर पूर्वकल्पना देऊ शकत नाहीत. असे परिणाम मोजणे हे नेहमीच गुंतागुंतीचे काम असते. बर्याच प्रकरणांमध्ये, जेव्हा धोरण विशिष्ट लक्ष्य गटासाठी डिझाइन केले जाते तेव्हा ते समाजातील इतरांवर नकारात्मक किंवा सकारात्मक परिणाम करू शकते. उदाहरणार्थ, गरीब किंवा दुर्बल घटकांच्या उत्थानासाठी भारतातील अनेक ग्रामीण विकास कार्यक्रमांनी लक्ष्य गटांपेक्षा वरच्या स्तरांना अधिक प्रभावित केले आहे किंवा त्याचा फायदा झाला आहे. खतांचे अनुदान किंवा औद्योगिक सबसिडी काढून टाकण्याच्या धोरणाचा फटका केवळ शेतकरी आणि उद्योगपतींनाच बसत नाही, तर किंमत-निर्देशांक आणि उत्पादनावरही परिणाम होतो. त्यामुळे ज्यांना या धोरणात समाविष्ट केलेले नाही त्यांच्यावरही याचा परिणाम होतो.

iii) **सकारात्मक आणि नकारात्मक परिणाम:** धोरणे किंवा कार्यक्रम सामान्यत: काही सकारात्मक उद्दिष्टे आणि परिणामांवर लक्ष केंद्रित करून सुरू केले जातात. कायदेविषयक उपाययोजनांद्वारे धोरणे अंमलात आणली आणि त्यांचे कार्यक्रम, योजना इत्यादींमध्ये रूपांतर केले तर त्याचे सकारात्मक परिणाम होण्याची शक्यता असते. तथापि, फायदेशीर गटांवर किंवा इतरांवर देखील नकारात्मक परिणाम होऊ शकतात. कधीकधी, काही लोकांवर नकारात्मक परिणाम नियोजनाच्या टप्पा वरच अपेक्षित असू शकतात आणि धोरणात्मक दस्तऐवजांमध्ये निर्दिष्ट केले गेले असतील, तर प्रतिकारात्मक उपायांसह किंवा न करता इतर प्रकरणांमध्येही ते पूर्णपणे अनपेक्षित असू शकतात. मग, मूल्यांकनकर्त्यांसाठी त्यांचा शोध घेणे अधिक कठीण असू शकते. माहिती तंत्रज्ञानामुळे उत्पादन प्रक्रिया अधिक भांडवल-केंद्रित होऊ शकते, ज्यामुळे अर्थव्यवस्थेत घर्षण /संरचनात्मक बेरोजगारीचा दबाव निर्माण होऊ शकतो.

iv) **तात्कालिक आणि भविष्यकालीन परिणाम:** सरकारसाठी कोणत्याही वेळी वेगवेगळे प्राधान्यक्रम असतात. काही समस्या तात्कालिक स्वरूपाच्या असू शकतात, तर काही दीर्घकालीन असू शकतात. काही खाद्यपदार्थांचा दर्जा उंचावण्यासाठी निर्देशित धोरणे किंवा काही कर वाढविण्याचे निर्देश देणारी धोरणे यांचा तात्काळ परिणाम होऊ शकतो. तर दीर्घकालीन उद्दिष्टे असलेली धोरणे तात्काळ परिणाम दर्शवू शकत नाहीत.

खासगी क्षेत्राला विकासात सहभागी करून घेण्याचे सरकारचे धोरण किंवा उदारीकरणाचे धोरण याचे परिणाम बऱ्याच काळानंतर दिसून येतील. काही धोरणांचा तात्कालिक आणि भविष्यकालीन परिणाम होतो, मुलांचे लसीकरण हे एक उदाहरण असू शकते.

v) **लाभ-खर्च संबंधाच्या दृष्टीने होणारे परिणाम:** कोणत्याही धोरणांतर्गत धोरणात्मक उपाययोजनांचा परिणाम बऱ्याच अंशी आर्थिक, भौतिक, मानवी आणि पायाभूत संसाधनांवर अवलंबून असतो. या संसाधनांच्या दृष्टीने धोरणांचा काय परिणाम होतो हे निश्चित करणेही महत्त्वाचे आहे. विकसनशील देशांमध्ये, जिथे संसाधनांची कमतरता ही एक मोठी समस्या आहे, धोरणकर्त्यांना त्यात येणारा खर्च आणि मिळणाऱ्या फायद्यांबद्दल गांभीर्याने काळजी घ्यावी लागेल. कोणत्याही धोरणासाठी वापरली जाणारी संसाधने, मग ते पैसा, मनुष्यबळ किंवा पायाभूत सुविधा किंवा इतर सुविधांच्या दृष्टीने असोत, त्यांचे मोजमाप आर्थिक दृष्टीने केले पाहिजे. वापरल्या गेलेल्या संसाधनांचा फायदा कोणत्याही परिस्थितीत वापरात असलेल्या संसाधनांपेक्षा कमी नसावा. तसे नसेल तर धोरणाचा सकारात्मक परिणाम होत नाही.

४.१७ धोरणात्मक प्रभाव: समस्या आणि सूचना

एकूण धोरण प्रक्रियेच्या अंतिम उद्दिष्टापेक्षा सकारात्मक धोरणात्मक प्रभाव हा सर्वात महत्त्वाचा असतो. तथापि, परिणामाचे मूल्यांकन किंवा मूल्यमापन हे समस्या आणि मर्यादांपासून मुक्त नाही. अनेक धोरणशास्त्रज्ञांनी धोरणात्मक परिणाम आणि त्याचे मूल्यमापन यासंबंधीच्या समस्या शोधून काढल्या आहेत. त्यांत ड्रोर, होली, गोलेम्बिवस्की, लोगान, नागल, कोलमन, पोलंड, डोल्बेअर, कॅम्बेल, गिब्सेन व प्रथर इ. प्रमुख आहेत. त्यांनी निदर्शनास आणून दिलेल्या विशिष्ट समस्या येथे सूचीबद्ध आहेत:

- प्रभावी अभ्यास किंवा प्रभावी विश्लेषण हे धोरण प्रक्रियेत सहभागी असलेल्यांकडून तसेच शिक्षणतज्ज्ञांकडून सर्वाधिक दुर्लक्षित क्षेत्र आहे.

- प्रभावी विश्लेषण आणि मानके ठरवताना धोरणकर्ते भूतकाळाशी तुलना करण्यावर अवलंबून असतात.

- मूल्यमापनकर्ता आणि प्रशासक या दोन अत्यंत परिभाषित भूमिकांमधील संभाव्य संघर्षामुळे प्रभाव मूल्यमापन बऱ्याचदा प्रभावित होते.

- सरकारमधील प्रभाव मूल्यांकनकर्त्यांमध्ये सामान्यत: संशोधन क्षमतेचा अभाव असतो. तुलनेसाठी योग्य आधारांचा अभाव आणि ठोस पुराव्यांचा अभाव यामुळे मूल्यांकनावरील प्रशासकाचे नियंत्रण वाढते किंवा किमान अपयश आल्यास टीका कमी होते.

- एखाद्या मागणीला प्रतिसाद म्हणून सार्वजनिक धोरणे अनेकदा सुरू केली जातात, विशेषत: एखाद्या प्रभावी हितसमूहाने मागणी केल्यास काहीतरी वेगाने करावे लागते. जरी त्या विशिष्ट 'काहीतरी'चे परिणाम अस्पष्ट असले तरीही ते करावेच लागते.

- अल्प अभिप्राय आणि प्रभाव मूल्यमापन माहितीचा वापर न करण्याची समस्या आहे. तसेच प्रभावी संशोधन हे धोरणे / कार्यक्रम सुधारण्यासाठी त्वरित आणि थेट वापरासाठी आहे.
- शिवाय सरकारी यंत्रणांमध्ये संसाधनांच्या तुटवड्याची सामान्य समस्या आहे. हे संशोधन आणि तपासणीच्या मार्गात अडथळा म्हणून कार्य करते आणि चालू कार्यक्रमांमध्ये कोणतेही बदल किंवा समायोजन करण्याच्या दिशेने देखील कार्य करते.
- शेवटी, सरकारमधील एक मोठी समस्या म्हणजे अशासकीय संशोधन संस्था, विद्यापीठे किंवा इतर एजन्सींवर अवलंबून न राहणे.

अभ्यासाचा चांगला परिणाम होण्यासाठी आणि धोरणे आणि कार्यक्रमांवर त्याचा चांगला परिणाम होण्याची अपेक्षा करण्यासाठी, राजकीय इच्छाशक्ती आणि प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा सकारात्मक दृष्टिकोन ही मूलभूत आवश्यकता आहे. प्रामाणिक प्रयत्न, योग्य कौशल्य आणि तंत्रासह योग्य प्रकारची वृत्ती, ज्याच्या सहाय्याने अंमलबजावणी करणाऱ्या एजन्सीज धोरणात्मक परिणामाची वास्तववादी स्थिती समोर आणतात. त्यासाठी पुरेशी संसाधनेही उपलब्ध व्हायला हवीत. जर (जे बहुधा शक्य आहे) सरकारी एजन्सी प्रभावी अभ्यास करण्यास तयार किंवा सक्षम नाहीत. अशा वेळी स्वयंसेवी संस्था, विद्यापीठे आणि संशोधन संस्थांना प्रोत्साहन देऊन परिणामांचा अभ्यास करायला हवा. विकसनशील देशांनीही विविध विकसित देशांच्या धर्तीवर विशिष्ट धोरण मूल्यमापन संस्था स्थापन केल्या तर बरे होईल. प्रभाव मूल्यमापनासाठी वापरण्यात येणारे प्रमाणित स्वरूप, निकष आणि कार्यपद्धती तयार केली पाहिजे आणि मूल्यमापनात गुंतलेल्यांना ती उपलब्ध करून दिली पाहिजे. या संदर्भात या प्रक्रियेत सहभागी असलेल्या सरकारी अधिकाऱ्यांचे प्रशिक्षणही उपयुक्त ठरू शकते. विश्वासार्ह प्राथमिक डेटावर अधिक अवलंबून राहण्याव्यतिरिक्त, जलद मूल्यांकन पद्धत आणि सहभागी संशोधन यासारख्या अपारंपारिक तंत्रांना देखील प्रोत्साहित करणे आवश्यक आहे. अल्प अभिप्राय आणि मूल्यमापन डेटाचा वापर न करणे या समस्यादेखील गांभीर्याने हाताळणे तितकेच महत्वाचे आहे. यासाठी अधिक प्रेरक प्रयत्न आणि इतर उपाययोजनांची गरज आहे. या दृष्टीने मूल्यमापन संशोधक आणि मूल्यमापन अभ्यासाचे स्पष्टपणे ओळखले जाणारे ग्राहक यांच्यात घनिष्ठ संबंध असणे आवश्यक आहे, तसेच संशोधन परिणामांवर कारवाई करायची असेल तर संस्थेतील इतरांवर होणाऱ्या परिणामाबद्दल संवेदनशीलता आवश्यक आहे. यासाठी संशोधन किंवा मूल्यमापन एजन्सीने मूल्यमापन/परिणामाचे निष्कर्ष सर्व संबंधितांना, विशेषत: संशोधन ग्राहकांना अर्थपूर्ण वाटतील याची खात्री करणे आवश्यक आहे.

थोडक्यात, सार्वजिनक धोरणाची अंमलबजावणी झाल्यानंतर त्याची देखरेख प्रक्रीया पार पाडावी लागत असते. ही देखरेख व्यवस्थापकीय दृष्टिकोन, प्रणाली दृष्टीकोन, रचनात्मक दृष्टिकोन, कामगिरी मापन दृष्टीकोन, देखरेख आणि नियंत्रण अनुपालन या विविध दृष्टिकोनांवर अवलंबून असते. सार्वजिनक धोरणाच्या देखरेखीमध्ये मोठ्या प्रमाणात अडथळेही निर्माण होतात त्यावर मात करून ही प्रक्रिया पूर्ण करावी लागते. देखरेख प्रक्रीयेनंतर सार्वजिनक धोरणाचे मूल्यमापन प्रक्रिया पार पाडावी लागते ती प्रक्रिया मूल्यमापन, प्रभाव मूल्यमापन आणि व्यापक मूल्यमापन या प्रमुख तीन प्रकारांतून पूर्ण करता

येऊ शकते. यामधून धोरणांचे परिणाम मोजणे शक्य होत असते. धोरणांचे बहुआयामी परिणाम पडत असतात ते परिणाम धोरणाचा आढावा घेतल्यानंतर समजुन येतो.

४.१८ सारांश

सार्वजनिक धोरण हे समाजाच्या हितासाठी, कल्याणासाठी एकूणच देशाच्या सर्वांगीण विकासासाठी एका साधनाच्या रुपात कार्य करत असते. धोरणाच्या अभ्यासकांनी विशेषतः धोरणक्षेत्रातील तज्ञ व्यक्तिंनी मांडलेल्या मॉडेल्सवर आधारित धोरणे तयार करून त्यांची अंमलबजावणी करावी लागते. फक्त अंमलबजावणी करून थांबता येणार नाही तर सार्वजनिक धोरणाचे मुल्यांकन करणे देखील आवश्यक असते, हे करत असतानाच धोरणाच्या नियंत्रणावरही लक्ष द्यावे लागते. त्यातील समस्या व अडथळे दुर करून त्यांचा सुरळीत आणि व्यवस्थितपणे जनतेला अधिक चांगला लाभ होईल याचा विचार करावा लागत असतो. त्यावर जनप्रतिक्रया घेऊन धोरणाचे पुनरावलोकन करणे आवश्यक असते व त्यातुन पुढील धोरणाची नवीन मांडणी व दिशा ठरवावी लागते.

४.१९ आपण काय शिकलो

१) सार्वजनिक आणि धोरण या संकल्पनांचे वर्णन करा.

२) सार्वजनिक धोरणाचा अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती स्पष्ट करा.

३) सार्वजनिक धोरण निर्मितीत देखरेखीची भूमिका विषद करा.

४) येजहेकेल ड्रोर यांचे मानक-इष्टतम मॉडेल स्पष्ट करून सांगा.

५) ईस्टनच्या सिस्टम मॉडेलवर सविस्तर चर्चा करा.

६) संस्थात्मक दृष्टिकोन आणि विवेक (तर्कसंगत) दृष्टिकोन यांची तुलनात्मक चर्चा करा.

७) लिंडब्लॉम च्या वाढीव दृष्टिकोनाची वैशिष्टे विशद करा.

८) सार्वजिनक धोरणाची देखरेख प्रक्रीया सांगून तिचे प्रकार विशद करा.

९) सार्वजिनक धोरणाची मूल्यमापन प्रक्रिया काय आहे? तिच्या प्रकारांचे वर्णन करा.

१०) सार्वजिनक धोरणाच्या पुनरावलोकन प्रक्रीयेच्या परिणामांचे प्रकारांची चर्चा करा.

४.२० संदर्भ

1. Chakraborti, Rajesh (2017): *Public Policy in India*, Oxford University Press: New Delhi.

2. Mathur Kuldep (2013), Public Policy and Politics in India: How Institutions Matter, OUP India.

3. Kashyap Subash C (1990) (ed), National Policy Studies, New Delhi, Tata Mc Graw Hill.

4. Rathore, Richa (2017): Public Policy and Administration in India, New Delhi, Mangalam Publishers and Distributors.

5. Daugbjerg, Carsten (1998), 'Linking Poolicy Network and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden 1970-1995'', *Public Administration*, vol. 76.

6. Kimberly Martin, Keith E. Lee Jr., John Powell Hall, Public Policy: Origins, Practice, and Analysis, University of North Georgia Press, London. (Online Book)

7. Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, and Scott A. Fritzen, The Public Policy Primer: Managing the Policy Process, Online Reading Material.

8. Deborah Stone, Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making**,** Online Reading Material**.**

9. Verma S. P., (Ed.), 2004, Emerging Discipline of Policy Sciences Unit 5, School of Social Sciences IGNOU; New Delhi.

10. Dror, Y., 1964, "Muddling through - science or inertia?", Public Administration Review, Vol. 24.

11. Sapru, R.K., 2004, Public Policy, Sterling Publishers, New Delhi.

12. Indira Gandhi National Open University, 2017, MPA Course Material, (MPA- 015) Public Policy and Analysis.

13. लोकनीती और विश्लेषण (२००८), इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, नई दिल्ली, (MPA- 015).

१४. पवार प्रकाश, सार्वजनिक धोरण, प्रतिभा प्रकाशन, कोल्हापूर.

❄❄❄❄❄❄❄