लोकप्रशासनातील नवे प्रवाह:तौलनिक लोकप्रशासन व विकास प्रशासन

सहा.प्रा. पांडुरंग विष्णू पाटील प्रा. संभाजीराव कदम महाविद्यालय, देऊर ता. कोरेगाव जि. सातारा

गोषवारा:

लोकप्रशासन हे मानवी सभ्यतेइतकेच जुने आहे आणि विकास प्रशासन हा ऐतिहासिक प्रशासकीय परंपरांचा अविभाज्य घटक आहे. किंबहुना, विकास प्रशासन हे नेहमीच लोकप्रशासनाचे उत्कर्ष करणारे उपक्षेत्र राहिले आहे. अभ्यासाचे क्षेत्र म्हणून तुलनात्मक लोकप्रशासन हा अगदी अलीकडचा विचार प्रवाह असला तरी, त्याचे मूळ देखील प्राचीन काळापासून शोधले जाऊ शकते. विकास आणि तुलनात्मक दोन्ही घटकांनी सैद्धांतिक आणि व्यावहारिकदृष्ट्या लोकप्रशासनाची दुहेरी क्षेत्रे तयार केली आहेत. अभ्यासाचे क्षेत्र म्हणून त्यांचा विकास दुसऱ्या महायुद्धापासून वाढला आहे. फ्रेड रिग्ज (Fred Riggs) यांच्या नेतृत्वाखाली तौलनिक प्रशासन गट (CAG) आणि फोर्ड फाऊंडेशनच्या प्रायोजकत्वाने १९६० च्या दशकात तुलनात्मक अभ्यास शिखरावर पोहोचला. परंतु, १९७० च्या दशकात तुलनात्मक लोकप्रशासनाला उतरती कळा आली. तथापि, १९८० पासून लोकप्रशासनाच्या या दोन्ही उपशाखेमध्ये पुनरुत्थान झाले आहे. या पेपरमध्ये तौलनिक लोकप्रशासन व विकास प्रशासचा अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती त्याचबरोबर समस्या व महत्व याची मांडणी करण्यात आली आहे.

बीज संज्ञा: तौलनिक, प्रशासन, विकसनशील, प्रशासकीय सुधारणा

प्रस्तावना:

लोकप्रशासनाच्या उपशाखा म्हणून तुलनात्मक आणि विकास प्रशासनाचा अभ्यास राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र इ. बहुविद्याशाखेशी थेट जोडलेला आहे. लोकप्रशासन हे मानवी सभ्यतेइतकेच जुने आहे. आज तौलनिक लोकप्रशासन व विकास प्रशासन हे दोन्ही विचार प्रवाह एकमेकांच्या विकासाला हातभार लावत आहेत. तुलनात्मक शासन आणि विकासात्मक प्रशासन या दोन्ही घटकांनी आधुनिक लोकप्रशासनाचा प्रारंभिक पाया घातला आहे. विचारवंत व प्रशासनातील तज्ज्ञांनी राज्यांच्या स्वरूपावर लिहिले आणि राज्यकर्त्यांना सार्वजनिक व्यवहारांच्या योग्य आणि कार्यक्षम आचरणाबद्दल सल्ला दिला. तर प्राचीन जगातील प्रमुख साम्राज्ये आणि राज्यांच्या प्रशासकीय यंत्रणांनी त्यांच्या नोकरशाही आणि राज्याद्वारे स्थापित केलेल्या तात्पुरत्या संघटनांद्वारे विकासात्मक कामे केली. किंबहुना, लोकप्रशासनाच्या इतिहासात विकास प्रशासन हे नेहमीच महत्वाचे राहिले आहे.

तुलनात्मक आणि विकास प्रशासनाचा पद्धतशीर अभ्यास हे अलीकडील विचारप्रवाह आहेत. शासन, धोरण, राजकारण आणि प्रशासन यांच्या तुलनात्मक अभ्यासाच्या सुरुवातीपासून लोकप्रशासनाच्या या दोन्ही विचार प्रवाहात अनेक चढ–उतार झाले आहेत. जरी राजकारण आणि प्रशासन यांचा अभ्यास एकोणिसाव्या शतकाच्या सुरुवातीला युरोपमध्ये केला गेला तरी राजकारण आणि प्रशासनाचा तुलनात्मक अभ्यास हा मुख्यत: विसाव्या शतकात केला गेला. दुस–या महायुद्धानंतर सार्वजनिक प्रशासकीय व्यवस्था जगभर एकसमानपणे लागू होऊ शकते असा गैरसमज निर्माण झाला. तथापि, असे झाले नाही कारण पाश्चात्य वेबेरियन नोकरशाही काही भागात लागू होऊ शकली नाही. त्यानंतर ही प्रणाली लागू करायची आहे तेथे त्या वातावरणाचा विचार करून तुलनात्मक अभ्यासाची गरज निर्माण झाली. यातूनच तुलनात्मक लोकप्रशासनाचा उदय झाला. पुढे त्याच्या वाढत्या विकासाला अनेक घटक कारणीभूत आहेत. यामध्ये अमेरिका व आघाडीच्या राष्ट्रांनी इतर राष्ट्रांवर युद्धानंतर घेतलेला कब्जा, अभ्यासकांचे युद्धकाळातील अनुभव, लोकप्रशासनात एक शाखा म्हणून व्याप्ती वाढवण्याची गरज व १९५० मध्ये झालेली अमेरिकन पॉलिटिकल सायन्स असोसिएशनच्या तुलनात्मक राजकारण विभागाची वाढ इ. चा समावेश आहे.

अ) तौलनिक लोकप्रशासन:

तुलनात्मक लोकप्रशासन म्हणजे सार्वजनिक प्रशासकीय व्यवस्थेचा इतर देशांच्या संदर्भात तुलनात्मक दृष्टीकोनातून अभ्यास करणे होय. ही शाखा गेल्या काही वर्षांत विकसित झाली आहे आणि ती स्वत:ची ओळख टिकवून आहे. तुलनात्मक लोकप्रशासन आंतरराष्ट्रीय

स्तरावर लोकप्रशासन व्यवस्थेची रचना, प्रक्रिया, वर्तन, भूमिका आणि प्रभाव यावर लक्ष केंद्रित करते. त्याचबरोबर विविध राष्ट्रे आणि प्रदेशांच्या लोकप्रशासन व्यवस्थेमधील समानता, फरक आणि त्यांच्यातील विविधतेचे स्रोत तपासते.

राजकीय विचारवंत ॲरिस्टॉटल यांच्या काळापासून विविध राजकीय व्यवस्थेची तुलना हा एक प्रमुख विषय आहे. दुस—या महायुद्धापूर्वी 'विकसनशील' राष्ट्रे क्वचितच होती. त्यांपैकी बहुतेक पाश्चिमात्य शक्तींच्या वसाहती होत्या आणि त्यामुळे त्यांच्या सरकारी संरचनांचा अभ्यास करण्यात फारसा रस नव्हता. तरीही त्याला काही अपवाद होते. वुड्रो विल्सन यांनी त्यांच्या 'द स्टडी ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' या लेखात असे सुचवले होते की अमेरिकेने युरोपियन प्रशासकीय प्रणालींच्या परिप्रेक्ष्यामधून शिकले पाहिजे. हे स्पष्टपणे तुलनात्मकता दर्शविते.

त्याचबरोबर १९२६ मध्ये लोकप्रशासनातील 'इंट्रोडक्शन टू द स्टडी ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' हे पहिले पुस्तक प्रकाशित करणारे एल. डी. व्हाईट यांनाही रशिया, ब्रिटन, अमेरिका यांची लोकप्रशासनात मार्गदर्शक तत्त्वे प्रदान करणारी प्रशासनाची तत्त्वे तयार करण्यात रस होता. त्यामुळे नंतरच्या अभ्यासकांना तुलनात्मक लोकप्रशासनाच्या अभ्यासासाठी प्रेरित केले. तौलनिक लोकप्रशासनाच्या उत्क्रांतीमध्ये खालील घटकांनी मदत केली.

१. प्रशासकीय सुधारणा :

जवळपास सर्वच विकसनशील राष्ट्रांनी स्वदेशी आणि पाश्चात्य विद्वानांच्या मदतीने प्रशासकीय सुधारणांच्या इष्ट गोष्टींवर अभ्यास केला. प्रशासकीय सुधारणांवर शिफारशी तयार करताना, विकसनशील देशांचे प्रशासक आणि विद्वानांनी विकसित राष्ट्रांच्या प्रशासकीय पद्धतींचे परीक्षण केले. त्यामुळे प्रशासकीय प्रणालींचे विश्लेषण झाले.

२. दुसऱ्या महायुद्धाचा अनुभव:

पाश्चात्य देशांतील विशेषत: अमेरिकेच्या अनेक विद्वानांना, युद्धादरम्यान काही गैर—पाश्चात्य राष्ट्रांमध्ये प्रशासकीय पदांवर राहण्याची संधी मिळाली. त्यांना लक्षात आले त्यांच्या प्रशासनामध्ये व आपल्यात लक्षणीय फरक आहेत. हे फरक प्रामुख्याने दोन्ही प्रकारच्या राष्ट्रांच्या सामाजिक, सांस्कृतिक आणि आर्थिक संदर्भातील विविधतेमुळे होते.

३. तुलनात्मक राजकीय चळवळी:

दुसऱ्या महायुद्धानंतर, तुलनात्मक राजकीय चळवळीला अमेरिका आणि इतर अनेक देशांमध्ये लोकप्रियता आणि मान्यता मिळाली. काही विचारवंतानी विविध राष्ट्रांच्या राजकीय व्यवस्थेचा अभ्यास करताना त्यांच्या प्रशासकीय व्यवस्थेचेही परीक्षण व विश्लेषण केले. त्यांना तसे करावे लागले कारण प्रशासकीय यंत्रणा ही राजकीय व्यवस्थेची उपप्रणाली मानली जाते. लिओनार्ड बाइंडर (Leonard Binder), जोसेफ ला पालोम्बारा (Joseph La Palombara), आल्फ्रेड डायमंट (Alfred Diamant), फ्रेड रिग्ज (Fred Riggs), फेरेल हेडी (Ferrel Heady) यांच्यासह काही विचारवंतानी तुलनात्मक राजकारण तसेच तुलनात्मक लोकप्रशासनात रस घेतला. तुलनात्मक लोकप्रशासन चळवळीने तुलनात्मक राजकीय चळवळीतून अनेक संकल्पना, पद्धती, सिद्धांत घेतले आहेत.

४. तुलनात्मक प्रशासन गट:

१९६२ मध्ये, अमेरिकन सोसायटी फॉर पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशनची एक समिती म्हणून तुलनात्मक लोकप्रशासन गट (Comparative Public Administration Group)ची स्थापना करण्यात आली. फ्रेड डब्ल्यू. रिग्ज हे त्याच्या स्थापनेपासून ते १९७० च्या अखेरीपर्यंत अध्यक्ष होते. CAGने तुलनात्मक प्रशासकीय प्रणालींवर अनेक चर्चासत्रे आयोजित केली, ज्यात सैद्धांतिक तसेच उपयोजित दृष्टीकोनांवर लक्ष केंद्रित केले. त्याचबरोबर या गटाने आशिया, युरोप, लॅटिन अमेरिका आणि आफ्रिकेतील देशांमध्ये या संशोधन अभ्यासास प्रोत्साहन दिले.

५. उदयोन्मुख विकसनशील राष्ट्रे:

दुसऱ्या महायुद्धानंतर वसाहतवादाचा ऱ्हास आणि पतन झाल्याने आशिया आणि आफ्रिका खंडात अनेक देश स्वतंत्र झाले. या देशांना सामाजिक, आर्थिक परिवर्तनाच्या तीव्र समस्यांचा सामना करावा लागला. या समस्यांचे पद्धतशीरपणे निराकरण करण्यासाठी धोरण—निर्धारण, नियोजन, व्यवस्थापन करण्यासाठी प्रशासकीय यंत्रणा मजबूत करणे आवश्यक

होते. त्याचप्रमाणे, अनेक विचारवंतानी विकसनशील राष्ट्रांना भेटी दिल्या. या परस्परसंवादांमुळे तुलनात्मक लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला उल्लेखनीय चालना मिळाली.

अशाप्रकारे वरील घटकांचा प्रभाव पडून तौलनिक लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला चालना मिळाली.

ब) विकास प्रशासन :

विकास प्रशासन ही सुद्धा लोकप्रशासनाची अलीकडची शाखा आहे. विकास प्रशासन' ही संकल्पना प्रशासकीय यंत्रणा आणि सरकारच्या प्रक्रियेची गुंतागुंत दर्शवण्यासाठी वापरली जाते. सामाजिक आणि आर्थिक प्रगतीच्या धोरणांना प्रोत्साहन देणे आणि मदत करणे हा विकास प्रशासनाचा मुख्य उद्देश आहे. देशातील कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्याबरोबरच, ते राज्ययंत्रणेद्वारे पुरविल्या जाणाऱ्या इतर विविध अत्यावश्यक सेवांवर लक्ष ठेवते. 'विकास प्रशासन' हा शब्द प्रथम यु.एल. गोस्वामी या भारतीय विचारवंताने वापरला. 'विकास प्रशासन' या शीर्षकाच्या लेखातच पहिल्यांदा त्यांनी ही संज्ञा वापरली आहे. तथापि, जॉर्ज गँट (George Gant) या अमेरिकन विचारवंताला विकास प्रशासनाचे जनक मानले जाते. त्यांनीही याच काळात हा शब्दप्रयोग सुरू केला. त्यांचे 'विकास प्रशासन: संकल्पना, ध्येये आणि पद्धती' हे पुस्तक १९७९ मध्ये प्रथम प्रकाशित झाले. त्यामध्ये त्यांनी 'विकास प्रशासन हा लोकप्रशासनाचा एक घटक आहे ज्यामध्ये सामाजिक आणि आर्थिक प्रगतीच्या धोरणांना चालना देण्यासाठी आणि सुलभ करण्यासाठी प्रशासनावर लक्ष केंद्रित केले जाते.' अशी व्याख्या केली आहे. आज विकास प्रशासन चार 'P' म्हणजेच Plans, Policies, Programs and Projectsनिर्मिती आणि अंमलबजावणीशी संबंधित आहे.

विकास प्रशासनाची व्याप्ती :

विकास प्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये खालील गोष्टींचा समावेश होतो:

१. विस्तार आणि समुदाय सेवा:

या सेवा सरकारी संस्था आणि लोक यांच्यातील भागीदारीचा एक प्रकार आहेत. सरकार तांत्रिक, संस्थात्मक किंवा आर्थिक सेवा पुरवते, तर स्वयंसेवी संस्थेद्वारे लोक कार्यरत सेवा यशस्वी करण्यासाठी सक्रिय सहभाग घेतात. विकास प्रशासन हे राष्ट्रीय विकासाच्या कार्यात समुदायाचा सहभाग अत्यावश्यक आहे यावर भर देते. अशाप्रकारे, विकास प्रशासन सामाजिक परिस्थिती हाताळण्यासाठी अधिक चांगली साधने निश्चित करते. त्याचबरोबर व्यापक सामाजिक आणि आर्थिक धोरणे तयार करते.

२. प्रशिक्षित कर्मचारी :

प्रत्येक स्तरावर प्रशिक्षित कर्मचार्यांची उपलब्धता सुनिश्चित करणे, प्रशिक्षण आयोजित करणे, प्रशिक्षित कर्मचार्यांचा प्रभावी वापर करणे आणि नियोजन आणि व्यवस्थापनाच्या सुधारित पद्धतींचा अवलंब करणे ही विकास प्रशासनाची जबाबदारी आहे.

३. धोरण नियोजन.

सर्वसमावेशक सामाजिक आणि आर्थिक धोरणे तयार केल्यानंतर, विकासात्मक प्रशासनाचे दुसरे मुख्य कार्य म्हणजे धोरण नियोजन करणे. यामध्ये उपलब्ध साठा आणि पुरवठा यांचे अचूक विश्लेषण करून परिणाम (output)मिळण्यासाठी त्यांचे व्यवस्थापन समाविष्ट आहे.

४. प्रकल्प व्यवस्थापन.

विकास प्रशासनाचे आणखी एक महत्वाचे कार्य म्हणजे प्रकल्प व्यवस्थापन. सध्याचा कल सिंचन, उर्जा, पर्यावरण प्रदूषण, वस्तूंचे उत्पादन इत्यादी क्षेत्रातील उच्च खर्चाच्या प्रकल्पांकडे आहे. त्यांचे व्यवस्थापन विकास प्रशासन करते.

५. स्थानिक विकास.

स्थानिक विकास म्हणजे आदिवासी क्षेत्र, डोंगराळ भाग किंवा कोणताही मागास भाग यासारख्या विशिष्ट क्षेत्राचा सामाजिक–आर्थिक विकास. पूर्वी असे गृहीत धरले जात होते की स्थानिक पातळीवर उद्भवणाऱ्या समस्या स्थानिक लोक आणि संस्थांद्वारे पुरेशा प्रमाणात हाताळल्या जाऊ शकतात.

सारांश :

अशाप्रकारे आधुनिक लोकप्रशासनाच्या चर्चेत तुलनात्मक लोकप्रशासन व विकास प्रशासन हे बहुधा सर्वाधिक चर्चेचे विषय आहेत. त्याचवेळी तुलनात्मक लोकप्रशासनाने व विकास प्रशासनाने व्यावहारिक जगात आपले महत्त्व स्थापित केले आहे. तुलनात्मक लोकप्रशासनाच्या माध्यमातून कोणत्या वातावरणात कोणत्या प्रकारची प्रशासकीय रचना यशस्वी होऊ शकते हे जाणून घेता येते. या दोघांमध्ये हेतू आणि संकल्पना बाबत कोणताही तीव्र मतभेद नाही.

संदर्भ :

1. Ali Farazmand, Development and Comparative Public Administration: Past, Present, And Future, Public Administration Quarterly, FALL, 1996, Vol. 20, No. 3 (FALL, 1996), pp. 343-364
2. Bowornwathana Bidhya, The Study of Comparative Public Administration, The future of public administration around the world: The minnowbrook perspective. (2011). Georgetown University Press.
3. Comparative Public Administration: Meaning, Nature, Scope, And Significance, IGNOU, The Peoples University
4. Development Administration in Public Administration, Journal of Emerging Technologies and Innovative Research Volume 8, Issue 2, February 2021
5. Riggs Fred W., Contributions to the Study of Comparative Public Administration, *Howard E. McCurdy, American University*
6. Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration, Public Administration Review, Mar. - Apr., 1971, Vol. 31, No. 2 (Mar. - Apr., 1971), pp. 203-216
7. Yilin Hou, Reinventing Public Administration for The Twenty- First Century, The future of public administration around the world: The minnowbrook perspective. (2011). Georgetown University Press.