Cosmos Multidisciplinary Research E-Journal
Online Available at www.cmrj.in
Recognized International Peer Reviewed Journal
Impact Factor 4.94
ISSN No. 2456-1665

लोकप्रशासनाचे प्रगतीशील स्वरूप : एक अभ्यास

डॉ. भारत गोरे
सहयोगी प्राध्यापक तथा प्रमुख,
लोकप्रशासन विभाग व संशोधन केंद्र,
विवेकानंद महाविद्यालय, औरंगाबाद
gorebharat@gmail.com

गोषवारा :

राज्याचे किंवा शासनाचे कार्यकारी अंग म्हणजे लोकप्रशासन होय. मागील काही दशकांमध्ये खासकरून खाजगीकरण, जागतिकीकरण आणि उदारीकरणाच्यानंतर राज्याच्या कार्यांत, कार्य पद्धतीत मोठे बदल झाले. साहजिकच लोकप्रशासनाचे स्वरूपही बदलत गेले.

प्रास्ताविक :

एक अभ्यास विषय आणि एक व्यवहार अशा दोन स्वरुपात लोकप्रशासन आपल्या समोर येते. मात्र समकालीन लोकप्रशासनात मोठ्या प्रमाणावर बदल होत आहेत आणि हे बदल व्यावहारिक पातळीवर प्रथम आणि नंतर अभ्यास विषयात होताना दिसून येतात. सार्वजनिक क्षेत्रातील ध्येयधोरणांच्या पूर्ततेसाठी नवनवीन यंत्रणा-पध्दती उभारत असतांना राजकीय नेतृत्व, नोकरशाही तसेच सहायक-सल्लागार व्यवस्था या सर्वांनाच बदलांना सामोरे जावे लागत आहे. पारंपारिक प्रशासन हे काहीसे मर्यादित आणि सोपे होते मात्र आज ज्या प्रमाणात राज्याची कार्ये व भूमिका बदलत गेली, विस्तारत गेली त्या प्रमाणात लोकप्रशासनाचे स्वरुप बदलत गेले. कधी काळी केवळ कार्यक्षमता, काटकसर व प्रभावक्षमता (3E's-Efficiency, Economy & Effectiveness) या निवडक उद्दिष्टांप्रत केंद्रित असणारे लोकप्रशासन आज केवळ संघटनेच्याच नाही तर समाजाच्या किंबहुना व्यापक मानवतेच्या कल्याणासाठी प्रयत्न करणारी व्यवस्था म्हणून कार्य करतांना दिसते.

सार्वजनिक क्षेत्रांमध्ये सुधारणांचे वारे वाहण्यापूर्वी लोकप्रशासनामध्ये या रुढ झालेल्या मान्यता होत्या. बाजाराधिष्ठित व्यवस्थेपेक्षा नियमाधिष्ठित व्यवस्था प्राधान्यावर होती. प्रशासन, राजकारण व समाज या पृथक व्यवस्था मानन्यात आल्या होत्या आणि प्रशासनाला समाजाशी संपर्क राजकीय व्यवस्थेच्याच माध्यमातून होण्याचे अपेक्षित होते. या पारंपारिक प्रशासनामध्ये सार्वजनिक नोकरशाहीच्या कामगिरीचे मूल्यांकन नागरिकांप्रतीच्या त्यांच्या सेवानिष्पत्तीवर न होता कायदेशीरता व लेखांकनाच्या निकषावर होत असे. होय / नाही या ठराविक साचेबध्द उत्तरांवर सार्वजनिक संघटनांच्या कामगिरीचे मूल्यमापन होत असे. शिवाय सार्वजनिक नोकरशाहीला नियंत्रणात ठेवणारी राजकीय व्यवस्था म्हणजे प्रातिनिधिक लोकशाही असे मान्य करण्यात आले होते. अध्यक्षीय असो वा संसदीय पध्दतीचे शासन असो, धोरण

अथवा निर्णय निर्धारणामध्ये नागरिकांची सक्रीय भूमिका कुठेही गृहीत नव्हती. यामध्ये नोकरशाहीची भूमिकाही केवळ अंमलबजावणीची फार तर तांत्रिक सल्ला व माहिती पुरवठादाराची होती.

एकंदरीत काय तर कोणतीही सामाजिक गुंतागुंत नव्हती, अर्थव्यवस्था या मर्यादित होत्या, निवडक राजकीय व्यवस्था होत्या, प्रशासकीय प्रारुप व पध्दती ठराविकच होत्या. त्यामुळे संघटनांची कार्यक्षमता किंवा उत्पादकता ठराविक नियमांनी निर्धारित करता येत होती.

आधुनिक लोकप्रशासनाचे परिवर्तीत स्वरूप :

साधारणतः 1970 च्या दशकानंतर जागतिक पातळीवर व्यापक प्रमाणात बदल सुरु झाले. खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरणाने संपूर्ण सामाजिक, आर्थिक, राजकीय, सांस्कृतिक, प्रशासकीय किंवा व्यक्तीजीवनाशी संबंधित एकूण एक क्षेत्रांमध्ये स्थित्यंतरे घडऊन आणली. प्रशासकीय पध्दती व व्यवहार हे समाजातील मागण्यांनी प्रभावित होत असतात व यातून नवीन सैध्दांतिक मांडण्या आकार घेत गेल्या. देशांतर्गत व बाह्य परिस्थिती तसेच नवीन सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्यामध्ये लोकप्रशासनाच्या सिध्दांत आणि व्यवहारामध्ये पुढीलप्रमाणे परिवर्तन झाले.

व्यवस्थापनाचे वर्चस्व :

समकालीन लोकप्रशासनाच्या अभ्यासावर 'व्यवस्थापन' संकल्पनेचा मोठा प्रभाव आहे. अनेक देशांमध्ये चालू असलेले प्रशासकीय सुधारणांचे चर्चाविश्व 'नवलोक व्यवस्थापनाच्या' विचारांनी भारावलेले आहे. आज पारंपारिक लोकप्रशासनाने बाजार व नफा आधारित खाजगी उद्यमांच्या व्यवस्थापकीय तंत्र व व्यवहारांचा स्वीकार केलेला आहे. व्यवस्थापनाच्या वर्तुळातील कमी शासन, कमी खर्च, स्पर्धा, खाजगीकरण, आऊटसोर्सिंग (Outsourcing), कामगिरीचे मानक निर्धारण तसेच परिणामाभिमुखता इत्यादी शब्द आता लोकप्रशासनातही आले आहेत.

'गव्हर्नंस' प्रधानता :

गव्हर्नंस आणि गुड गव्हर्नंस अर्थात सुशासन या संकल्पनांनी लोकप्रशासनाची व्याप्ती वाढवली. सार्वजनिक सेवा क्षेत्राच्या व्यवस्थापनासाठी या संकल्पनांच्या माध्यमातून नवीन व कार्यक्षम असे भागीदार शोधण्यात आले. व्यक्ती, खाजगी क्षेत्र, नागरी समाज यांना सहभागी करुन सार्वजनिक सेवा वितरणासाठी या नवीन भागीदारांकडून संसाधन, विशेषज्ञता, तांत्रिक सहाय्य मिळवण्याची संधी यातून प्राप्त झाली. या नवीन प्रवाहाच्या माध्यमातून खुलेपणा, पारदर्शकता, उत्तरदायित्व, कायद्याच्या अधिराज्याला मान्यता, मानवाधिकार या मूल्यांना नवीन स्वरुपात स्वीकारण्यात आले, त्यांना प्राधान्याने घेण्यात आले.

लोकशाहीचे वाहक :

आधुनिक काळातील लोकप्रशासनामध्ये लोकशाही मूल्यांप्रती असणारी बांधीलकी स्पष्ट होत आहे. लोकशाही चौकटीतील राजकारण आणि लोकहित हीच खऱ्या अर्थाने लोकप्रशासन ज्ञानशाखेची

ओळख असल्याचे आज अधोरेखित होत आहे. व्यवस्थापनाकडे अधिकाधिक प्रमाणात कल होत असतांना लोकप्रशासनातील 'राजकारण' आणि 'लोक' हे घटक विशेष असल्याचे व त्यामुळे तिकडे दुर्लक्ष न होऊ देण्याचे आज अभ्यासकांना वाटत आहे. धोरणनिर्मिती व अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेमध्ये नोकरशाहीची मध्यवर्ती भूमिका त्यामुळेच महत्त्वाची ठरत आहे. लोकप्रशासनातील उत्तरदायित्व निर्धारित करणाऱ्या लोकशाही आयुधांची उदा. कायदेमंडळातील समित्या, संसदीय चर्चा, मंत्र्यांचे नियंत्रण, लोकपाल, प्रसिध्दी माध्यमे इ. चर्चा आजघडीला अधिक होत आहे. आर्थिक निकषांएवजी लोकहिताच्या व फलनिष्पत्तीच्या निकषावर लोकप्रशासनाचे मूल्यांकन अधिक योग्य होत असल्याचे स्पष्ट होत आहे.

वाढती लोककेंद्रितता :

जॉन स्टुअर्ट मील किंवा कांट यांना अभिप्रेत असणारी 'नागरिक' या संकल्पनेची राज्यशास्त्राच्या आणि त्यानंतर लोकप्रशासनाच्या साहित्यात भूमिका अतिशयच नाममात्र झाली. नागरिकाला 'ग्राहकाचा' दर्जा देवून आणि त्याला राज्यापासून दूर करणारी मागील काही दशकात फोफावलेली बाजार किंवा व्यवस्थापन विचारांची नकारात्मक प्रतिक्रिया आज सर्वत्र निर्माण होतांना दिसत आहे. सार्वजनिक क्षेत्राला पर्याय म्हणून उभ्या करण्यात आलेल्या एकूण एक बाजार प्रतिमांनानी बहुतांश देशांत खास करुन विकसनशील देशांत मोठ्या प्रमाणावर विषमता निर्माण केली. खाजगीकरण व त्यांच्यासोबतच राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थेला जागतिक अर्थव्यवस्थेशी जोडण्याच्या प्रयत्नामध्ये सामाजिक-आर्थिक क्षेत्रातील तसेच आरोग्य अथवा दारिद्र्याच्या धोरणनिर्मितीतील नागरिकांच्या व एकूणच समाजाच्या मागण्या पूर्ण करण्यासाठी बाजार सक्षम नाही ही धारणा सर्वत्र आज रुढ होत आहे.

शिवाय या नवीनतम संकल्पना 'लोकशाही शासन' संकल्पनेला बाधक ठरु लागल्या, कारण नोकरशाही दोषांनी हतबल होऊन बाजार व्यवस्थेला प्राधान्य देण्यात आले होते. मात्र या नवीन व्यवस्थेमध्ये लोकांचा शासनावरील विश्वास कमी होऊ लागला. लोक शासनापासून दुरावल्याने शासनाची अधिमान्यता किंवा वैधता हीच प्रश्नांकित होऊ लागली. लोकांशी असणारा संपर्क कमी झाल्याने शासनाची लोकांप्रती असणारी जबाबदारीही कमीच झाली. शासनाच्या या स्थितीमुळे लोकप्रशासनही अभिजन व प्रभावक्षम व्यक्तीचीच सेवा करु लागले. या पार्श्वभूमीवर आजघडीला नागरिकांनी सार्वजनिक धोरण तसेच निर्णय निर्धारणामध्ये आणि नोकशाहीच्या मूल्यमापनामध्ये महत्त्वाची भूमिका बजावली पाहिजे असा विचार पुढे येत आहे. नागरिकांसाठी काय योग्य आहे आणि ते प्राप्त कशा पध्दतीने करता येईल हा लोकांचा हक्क लोकांना दिला जाणे आवश्यक असल्याचे स्पष्ट होत आहे. सुशासनामध्ये नागरिक तसेच नागरी समाज हे शासनाशी सहभागीता वाढवत आहेत. सहाजिकच लोकप्रशासनातील 'लोक' हा पैलू आणि प्रशासकांची लोकांप्रती असणारी जबाबदारी आजघडीला नव्याने परिभाषित होत आहे. प्रशासन व प्रशासकांची नागरिकांप्रतीची प्रतिसादात्मकता, उपलब्धता वाढवण्याच्या दृष्टीने आता अधिक वेगाने प्रयत्न

होत आहेत. सामाजिक उत्तरदायित्व वाढण्यासाठी आवश्यक नागरिक-प्रशासन संबंधातील अडथळे दूर करणे आजच्या लोकप्रशासनातील अभ्यास व संशोधनाच्या केंद्रस्थानी आहे.

माहिती व तंत्रज्ञानाचा वाढता वापर :

विज्ञान आणि तंत्रज्ञानाच्या झालेल्या प्रगतीमुळे आजघडीला लोकप्रशासनाच्या व्यवहारावर मोठा परिणाम झाला आहे. अर्थात, प्रशासकीय प्रक्रिया व त्याहून महत्त्वाचे म्हणजे नागरिकांशी थेट संपर्क प्रस्थापित होण्याबाबत मोठा परिणाम झाला आहे. नोकरशाही दोष आणि नागरी सेवकांची नकारात्मक प्रतिमा जनमानसातून कमी होण्यास कारणीभूत ठरण्याचे मोठे श्रेय माहिती व तंत्रज्ञानाला जाते. उदा. ई-शासन (E-Government) या संकल्पनेमुळे पारंपारिक नोकरशाहीचे नागरिक, व्यवसाय व इतर सेवा पुरवठा यंत्रणासोबतचे संबंध नव्याने आकार घेत आहेत. तंत्रज्ञानाच्या माध्यमातून आजघडीला प्रशासन नागरिकांना शासकीय सेवांचा अधिक उत्तमपणे पुरवठा करत आहे. व्यवसाय व उद्योगांसोबत परस्पर क्रिया अधिक गतिशीलपणे करतांना दिसत आहे. माहितीच्या उपलब्धतेतून नागरिकांचे सक्षमीकरण अधिक जलद व भरीवपणे आणि एकूणच सर्व शासकीय कार्याचे कार्यक्षमपणे व्यवस्थापन करत असल्याचे चित्र आहे.

शासन व प्रशासनामध्ये तंत्रज्ञानाचा वापर वाढल्याने भ्रष्टाचार कमी होत आहे, पारदर्शकता वाढत आहे, सेवा-सुविधांचा दर्जा उंचावला जातो आहे, महसूलात वाढ होत आहे आणि एकूणच खर्च कमी होत आहे. थोडक्यात, पारंपारिक प्रशासकीय दोषांना दूर करुन लोकप्रशासनाच्या नवीन व सकारात्मक प्रतिमेला प्रोत्साहन देण्यात विज्ञान-तंत्रज्ञानाने मोठा हातभार लावला आहे. लोकप्रशासनाचे पारंपरिक स्वरुप बदलून त्याला अधिक सक्षम स्वरूपात समोर येणे याच क्रांतीने शक्य होत आहे.

नैतिकता व मूल्य प्राथमिकता :

लोकप्रशासनातील 'लोक' हा घटक आणि शासनातील 'लोकशाही' हा घटक अधिकपणे समोर आणण्यात नीतिमूल्यांचे मोठे योगदान आहे. सार्वजनिक जीवनातून नीतिमूल्यांचे मोठ्या प्रमाणावर पतन झाल्याने सार्वजनिक संसाधन व लोकहिताची काळजी घेण्याऱ्या प्रशासनाच्या व्यवहारावरही यामुळे परिणाम झाला. देशाच्या व नागरिकांच्या आर्थिक-सामाजिक विकासामध्ये सहाय्यभूत ठरणाऱ्या सरकारी संघटना, त्यांचे 'विश्वस्त' स्वरुप गमावत असतांना सबंध जगामध्ये लोकशाही व शासनाचे स्वरुप व दर्जा सुधारण्यासाठी, त्यांचे संरक्षण करण्यासाठी, लोकसेवक व संघटनांमध्ये नैतिकता-सचोटी वृध्दींगत करण्याच्या दृष्टीने जाणीवपूर्वक प्रयत्न सुरु झाले. समकालीन शासन व प्रशासनातील 'नैतिक तूट' (Ethical Deficit) भरुन काढण्याचे विषय आज ऐरणीवर आहेत.

साधारणत: दुसऱ्या महायुध्दानंतर सबंध जगामध्ये ज्या उलथापालथी झाल्या, जे सामाजिक, राजकीय-आर्थिक-सांस्कृतिक बदल झाले त्याचे प्रतिबिंब सर्वच सामाजिक शास्त्रामध्ये दीर्घकाळापर्यंत

उमटत राहिले. समाजाची एक मोठी उपव्यवस्था असणारे प्रशासन व त्यातील अभ्यासविषयही या क्रांतीकारी परिवर्तनापासून अलिप्त राहू शकले नाहीत. निवडक प्रशासकीय व्यवस्थांचा अथवा संघटनांचा मर्यादित व ठराविक अशा उदिष्ट्यांपुरता अभ्यास करणारे लोकप्रशासन या निमित्ताने व्यापक झाले. फ्रेड डब्लु. रिग्जसारख्या विचारवंताने पर्यावरणीय अभ्यास, तुलनात्मक अध्ययन आणि विकास प्रशासनाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनातील युरोपकेंद्री खास करुन अमेरिकाकेंद्री अभ्यास हा अधिक मोठा करत पूर्वीय देशांना खास करुन विकसनशील देशांतील प्रशासकीय प्रश्नांना लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात अंतर्भूत केले. आज लोकप्रशासनामध्ये संघटनात्मक रचना,कार्ये व प्रक्रियांचा अभ्यास तर होतोच परंतु त्याचबरोबरीने लिंगभाव, मार्क्सवादी दृष्टिकोन, परिस्थिती दृष्टिकोन, उत्तर आधुनिकतावाद, आंतराष्ट्रीय प्रशासन इत्यादी विषयांचा देखील अभ्यास केला जातो.

निष्कर्ष :

थोडक्यात, औद्योगिक क्रांतीनंतर निर्माण झालेल्या सामाजिक-आर्थिक गुंतागुंत व तांत्रिक बाबींचे समाधान करण्याच्या दृष्टीने प्रशासकीय अभ्यासाला महत्त्व येत गेले. त्यानंतर दुसरे महायुध्द अन् त्यापाठोपाठ आलेल्या जागतिकीकरण व त्यातील विज्ञान-तंत्रज्ञानाच्या प्रगतीने लोकप्रशासनाच्या स्वरुपात अंतर्बाह्य परिवर्तन घडवून आणले. आज लोकप्रशासन केवळ संघटनात्मक कार्यक्षमता, काटकसरीपुरतेच मर्यादित नाही तर ते सामाजिक न्याय, आर्थिक वाढ, राजकीय विकास इत्यादींचे आवश्यक साधन झाले आहे.

अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१) भट्टाचार्य मोहित, न्यू हरॉइझन्स ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, न्यू दिल्ली, २००७, जवाहर पब्लिशर्स अँड डिस्ट्रीब्यूटर्स

२) भट्टाचार्य मोहित, रीस्ट्रक्चरिंग पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, न्यू दिल्ली, २००६, जवाहर पब्लिशर्स अँड डिस्ट्रीब्यूटर्स

३) धामेजा अलका (संपा.), कंटेंपररी डिबेटस इन पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, न्यू दिल्ली, २००३, प्रेंटीस हॉल ऑफ इंडिया प्रा. लि .