



शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र

बी. ए. भाग-३

(सत्र ५ : पेपर ८)

लोकप्रशासन

(Public Administration)

(सत्र ६ : पेपर १३)

प्रशासकीय विचारवंत

(Administrative Thinkers)

(शैक्षणिक वर्ष २०१५-१६ पासून)

© कुलसचिव, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०१५

द्वितीय आवृत्ती : २०१७

तृतीय आवृत्ती : २०१९

बी. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-३ पेपर ८ व १३ करिता

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

प्रती : २००



प्रकाशक :

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर

कुलसचिव,

शिवाजी विद्यापीठ,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



मुद्रक :

श्री. बी. पी. पाटील

अधीक्षक,

शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



ISBN- 978-81-8486-648-3

★ दूरशिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.

शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)

★ दूरशिक्षण विभाग-विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली यांच्या विकसन अनुदानातून या साहित्याची निर्मिती केली आहे.

## दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

### ■ सल्लागार समिती ■

प्रा. (डॉ.) डी. बी. शिंदे

मा. कुलगुरू,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के

प्र-कुलगुरू,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. एम. सालुंखे

माजी कुलगुरू,  
यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

प्रा. (डॉ.) के. एस. रंगाप्पा

माजी कुलगुरू,  
म्हैसूर विद्यापीठ, म्हैसूर

प्रा. पी. प्रकाश

अतिरिक्त सचिव-II  
विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली

प्रा. (डॉ.) सीमा येवले

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

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील

I/c अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) ए. एम. गुरव

I/c अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) भारती पाटील

I/c अधिष्ठाता, मानवविज्ञान विद्याशाखा,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. डी. राऊत

I/c अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर

कुलसचिव,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. एम. ए. काकडे

संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. व्ही. टी. पाटील

वित्त व लेखा अधिकारी,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. ए. अनुसे (सदस्य सचिव)

संचालक, दूरशिक्षण केंद्र,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

### ■ राज्यशास्त्र समन्वय समिती ■

अध्यक्ष - प्रा. (डॉ.) पी. आर. पवार

राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

● डॉ. व्ही. एम. पाटील

आर्ट्स, कॉमर्स अँड सायन्स कॉलेज,  
रामानंदनगर, जि. सांगली

● डॉ. श्रीमती भारती टी. पाटील

राज्यशास्त्र अधिविभाग,  
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र,  
शिवाजी विद्यापीठ,  
कोल्हापूर

सत्र-५ : पेपर-८ : लोकप्रशासन  
सत्र-६ : पेपर-१३ : प्रशासकीय विचारवंत

**अभ्यास घटकांचे लेखक**

लेखन सहभाग	सत्र-५ घटक क्रमांक	सत्र-६ घटक क्रमांक
डॉ. विक्रमराव नारायणराव पाटील शंकरराव जगताप आर्टस अँड कॉमर्स कॉलेज, वाघोली, ता. कोरेगाव, जि. सातारा	१	-
प्रा. सुरेश गंगाराम कुंभार राजा श्रीपतराव भगवंतराव महाविद्यालय, औंध	२	-
प्रा. डॉ. राजू कमलेश सावंत एन. डी. पाटील नाईट कॉलेज, सांगली	३	-
डॉ. सचिन महादेव पाटील श्रीमती कुसूमताई राजारामबापू पाटील कन्या महाविद्यालय	४	-
डॉ. आण्णासाहेब ग. हारदारे शिवराज महाविद्यालय, गडहिंग्लज	-	१
प्रा. आप्पासाहेब शामराव शेळके मा.श्री. आण्णासाहेब डांगे कला, वाणिज्य व विज्ञान महाविद्यालय, हातकणंगले	-	२
श्री. अनिल डी. पाटील ओंकार शिक्षण संस्थेचे कला, वाणिज्य आणि विज्ञान महाविद्यालय, गडहिंग्लज, जि. कोल्हापूर	-	३
प्रा. संतोष केशव खडसे कर्मवीर भाऊराव पाटील कॉलेज, इस्लामपूर, जि. सांगली	-	४

■ संपादक ■

डॉ. व्ही. एम. पाटील  
आर्टस, कॉमर्स अँड सायन्स कॉलेज,  
रामानंदनगर, ता. पलूस, जि. सांगली

डॉ. अमिता कणेगावकर  
डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज,  
भवानीमंडप, कोल्हापूर

## प्रस्तावना

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

हे पुस्तक बी. ए. भाग तीन च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या पेपर क्रमांक ८ सत्र पाच साठी 'लोकप्रशासन' आणि पेपर क्रमांक १३ सत्र सहा साठी 'प्रशासकीय विचारवंत' हे विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

सत्र ५ साठी पेपर क्रमांक ८ लोकप्रशासन यामध्ये लोकप्रशासन, सेवक प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, प्रशासकीय सुधारणा तर सत्र ६ साठी पेपर क्रमांक १३ प्रशासकीय विचारवंत यामध्ये हेन्री फेयॉल, मॅक्स वेबर, रेन्सिस लिकर्ट, फ्रेडरिक वॉरन रिग्ज यांच्या विचारांचा विस्ताराने अभ्यास करणार आहोत.

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

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण केंद्राचे संचालक प्रा. डॉ. एम. ए. अनुसे, दूरशिक्षण केंद्रातील सर्व सहकारी विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांचे सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

### ■ संपादक ■

डॉ. व्ही. एम. पाटील  
आर्ट्स, कॉमर्स अँड सायन्स कॉलेज,  
रामानंदनगर, ता. पलूस, जि. सांगली

डॉ. अमिता कणेगावकर  
डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज,  
भवानमंडप, कोल्हापूर

## अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
	सेमिस्टर-५ : पेपर-८ लोकप्रशासन	
१.	लोकप्रशासन	१
२.	सेवक प्रशासन	२३
३.	वित्तीय प्रशासन	५०
४.	प्रशासकीय सुधारणा	६४
	सेमिस्टर-६ : पेपर-१३ प्रशासकीय विचारवंत	
१.	हेन्री फेयॉल	७९
२.	मॅक्स वेबर	९३
३.	रेन्सिस लिंकर्ट	१०४
४.	फ्रेडरिक वॉरन रिग्ज	११४

## ■ विद्यार्थ्यांना सूचना

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्विष्टांनी होईल. उद्विष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

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

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

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०१५-१६ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

घटक - १

लोक प्रशासन  
(Public Administration)

१. अर्थ स्वरूप आणि व्याप्ती

२. राजकारण आणि प्रशासन

३. संघटनेची तत्त्वे

१.० उद्दिष्टे

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ लोकप्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या

१.२.२ लोकप्रशासनाचे स्वरूप

१.२.३ लोकप्रशासनाची व्याप्ती

१.२.४ संघटनेची तत्त्वे

१.३ सारांश

१.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

१.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके.

१.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला

- लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप आणि व्याप्ती स्पष्ट होईल.
- राजकारण आणि प्रशासन यांचा परस्पर संबंध स्पष्ट होईल.
- संघटनेचा अर्थ व संघटनेची तत्त्वे समजावून घेता येतील.



## १.१ प्रास्ताविक

लोकप्रशासनाचा आधुनिक काळात फार मोठ्या प्रमाणावर अभ्यास केला जातो. लोक प्रशासन या विषयाला सामाजिक शास्त्रात फार महत्त्व आले आहे. सामाजिक जीवनाचे प्रमुख तत्त्व म्हणून लोकप्रशासनाकडे पाहिजे. राज्य मग ते कोणत्याही शासनप्रणालीचे असो. ते साम्यवादी, भांडवलवादी किंवा संमिश्र प्रणालीचे असो त्याला लोकप्रशासनाची नितांत गरज आहे असे म्हटले जाते की चांगले आणि कार्यकुशल प्रशासन त्या राष्ट्राची जीवनशक्ती आणि नागरिकाकरिता प्राणवायूचे कार्य करते. २०व्या शतकापासून राज्याच्या कार्यात मोठ्या प्रमाणावर वाढ झालेली आहे. मानवी जीवनात विभिन्न प्रकारच्या गरजा असतात. त्यामुळे राज्याच्या कार्यात वाढ झाली कारण ती सर्व कार्ये राज्याने पार पाडावीत अशी अपेक्षा केली जाते. २०व्या शतकापर्यंत राज्याचे कार्य शांतता सुव्यवस्था स्थापन करण्यापुरते मर्यादित होते. २१व्या शतकात ते आता कल्याणकारी राज्य बनले आहे.

राज्याला यशस्वी किंवा अयशस्वी करणारा प्रमुख घटक म्हणून प्रशासनाकडे पाहिले जाते. भारतासारख्या विकसनशील देशासमोर विविध समस्या उभ्या आहेत. गरिबी, निरक्षरता, बेकारी अशा अनेक समस्या सोडविण्यासाठी प्रशासन कार्यक्षम असणे गरजेचे आहे. थोडक्यात आधुनिक काळात सर्वच देशात लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढलेले आहे.

## १.२ विषय विवेचन

लोकप्रशासन हे अत्यंत महत्त्वाचे शास्त्र आहे. प्राचीन काळात तसेच मध्ययुगीन काळातही लोकप्रशासन अस्तित्वात होते. सामाजिक विकासाच्या प्राथमिक प्रशासनाचे स्वरूप अतिशय सरळ व सोपे होते. प्रशासनाचे स्वरूप गुंतागुंतीचे झाले आहे. विकसनशील देशाचे प्रश्न सोडवण्यासाठी लोकप्रशासन अत्यंत उपयुक्त ठरत आहे. आपण या प्रकरणामध्ये लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप आणि व्याप्ती याचा अभ्यास करणार आहोत. तसेच राजकारण आणि प्रशासन यांचा परस्पर संबंध याचाही अभ्यास करणार आहोत. कोणतेही कार्य यशस्वी होण्यासाठी संघटनेच्या तत्त्वांची आवश्यकता असते याचे विश्लेषण आपण या प्रकरणात करणार आहोत.

### १.२.१ लोकप्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या

‘लोकप्रशासन’ हा शब्द दोन शब्दांचा एक मिश्रित शब्द आहे. ‘लोक’ आणि ‘प्रशासन’ असे ते दोन शब्द आहेत. यापैकी प्रशासन हा शब्द अत्यंत व्यापक आहे व लोक या शब्दाला विशेष अर्थ प्राप्त झालेला आहे. त्यामुळे प्रशासन आणि लोक या दोन्ही शब्दांचा अर्थ स्पष्ट झाल्यास लोकप्रशासन या संज्ञेचा अर्थ स्पष्ट होईल. ‘प्रशासन’ या शब्दाला इंग्रजीत ‘Administration’ असा प्रतिशब्द आहे. इंग्रजीतील या शब्दाची उत्पत्ती लॅटिन भाषेतील ‘Ad-ministrative’ या शब्दापासून झाली आहे. लॅटिन भाषेतील या शब्दाची व्यवस्था करणे असा अर्थ होतो. व्यवस्था करण्यासंबंधी करावयाच्या कार्यामध्ये सेवा करणे, देखरेख करणे, सांभाळ करणे अशा विविध कामांचा समावेश होतो म्हणून प्रशासन हे एक कार्यपूर्तीचे साधन मानावे लागते.

‘प्रशासन’ ही एक समुहात केली जाणारी क्रिया आहे. समुहात ही क्रिया केली जात असताना सहकार्य आणि सहयोग अशा तत्त्वांचा आधार घ्यावा लागतो. सर्वच प्रकारच्या कार्याची पूर्तता करण्यासाठी जे काही व्यवस्थापन

करावे लागते त्या व्यवस्थापनाचा सर्व भाग प्रशासनाचाच भाग असतो. त्यामुळे प्रशासन ही एक सर्वव्यापी अशी सामाजिक प्रक्रिया आहे. लोक हा शब्द प्रशासन या शब्दाबरोबर जोडला की तो लोकप्रशासन असा बनतो. लोकांच्या कार्याचे व्यवस्थापन असा त्याचा सरळ अर्थ होतो. लोकप्रशासन म्हणजे सार्वजनिक कार्याचे व्यवस्थापन असे म्हणता येईल. लोकप्रशासन शास्त्राचे सर्व विचारवंत सरकारच्या कार्याचा आणि विविध प्रक्रियांचा समावेश लोकप्रशासनात केला जावा या मताचे आहेत. परंतु कोणते कार्य आणि कोणत्या प्रक्रियांचा समावेश लोकप्रशासनात केला जावा याबद्दल मात्र मतभेद आहेत. विविध विचारवंतांनी लोकप्रशासनाची व्याख्या पुढीलप्रमाणे केली आहे.

### लोकप्रशासनाची व्याख्या

१. विड्रो विल्सन : “लोकप्रशासन म्हणजे कायद्याची सविस्तर आणि पद्धतशीर अंमलबजावणी होय. कायद्या अंमलबजावणीची प्रत्येक क्रिया ही प्रशासनाची क्रिया असते.”

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

३. डब्ल्यू. एफ. विलोबी : “लोकप्रशासनशास्त्राचे प्रसिद्ध विचारवंत विलोबी लोकप्रशासनाचा अर्थ दोन प्रकारे लावतात. लोकप्रशासनाच्या व्यापक अर्थाने सरकारच्या तिन्ही शास्त्रांचे कार्य त्यामध्ये समावष्टि होते असे ते मानतात आणि संकुचित अर्थाने सरकारच्या केवळ प्रशासकीय शाखेच्याच कार्याचा लोकप्रशासनात समावेश होतो असे ते म्हणतात.

४. पर्सी मॅक्वीन : “लोकप्रशासन म्हणजे असे प्रशासन की ज्याचा संबंध राष्ट्रीय अथवा स्थानिक सरकारच्या कार्याशी येतो.

५. एफ. एम. मार्क्स : “लोकप्रशासनाचा संबंध शासनाच्या कार्यकारी शाखेशी येत असतो. संघटन, सेवक प्रशासन, कार्यपद्धती आणि प्रत्यक्ष कृती याद्वारे कार्यकारी शाखा नागरी स्वरूपाची कार्ये पार पाडीत असते. यालाच लोकप्रशासन असे संबोधता येईल.

६. ल्यूथर ग्युलिक : “लोकप्रशासनाचा संबंध शासनसंस्थेच्या कार्यकारी विभागाशी येत असतो. कारण कार्यकारी विभागाद्वारे शासनाचे संपूर्ण कार्य चालते. म्हणूनच लोकप्रशासनात प्रामुख्याने कार्यकारी विभागाचा विचार केला जातो.

७. डी. वाल्डो : “राज्यकारभाराच्या व्यवस्थापनाचे शास्त्र व कला म्हणजे लोकप्रशासन होय.”

८. ब्रिटिश ज्ञानकोशात लोकप्रशासनाची व्याख्या पुढीलप्रमाणे दिलेली आहे. “शासन संस्थेद्वारा राज्यसंस्थेच्या धोरणाचे उपयोजन म्हणजे लोकप्रशासन होय.’

अशाप्रकारे विविध विचारवंतांनी लोकप्रशासनाची व्याख्या केली आहे. सार्वजनिक हिताच्या दृष्टीने शासनाला करावी लागणारी सर्व कार्ये लोकप्रशासनात विचारात घेतली जातात. सामाजिक, राजकीय, आर्थिक, सांस्कृतिक, प्रशासकीय अशा स्वरूपाची विविध कार्ये शासनाला करावी लागतात. या सर्व कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनात केला जातो.

## स्वयं-अध्ययन प्रश्न १

रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१. .... या लोकप्रशासनातील विचारवंतानी लोकप्रशासनाचा अर्थ दोन प्रकारे सांगितला आहे.
२. शासन संस्थाद्वारे राज्यसंस्थेच्या धोरणाचे उपाययोजन म्हणजे लोकप्रशासन होय. ही व्याख्या ..... ज्ञानकोशात केली आहे.
३. राज्यकारभाराच्या व्यवस्थापनाचे शास्त्र व कला म्हणजे लोकप्रशासन होय. ही व्याख्या ..... यांनी केली आहे.
४. लोकप्रशासन म्हणजे कायद्याची सविस्तर आणि पद्धतशीर अंमलबजावणी होय. कायद्याच्या अंमलबजावणीची प्रत्येक क्रिया ही प्रशासनाची क्रिया असते अशी लोकप्रशासनाची व्याख्या ..... यांनी केली आहे.

### १.२.२ लोकप्रशासनाचे स्वरूप

प्रशासन आपल्या जीवनाशी संपूर्ण समरस झाले आहे. ते आपल्या जीवनात संपूर्ण समरस झाले आहे. ते आपल्या जीवनात पूर्णतः विलीन झाले आहे. लोकप्रशासन हा प्रशासनाचाच एक भाग आहे. हे आपण मागे पाहिले आहे. त्यामुळे आपण हे निश्चित म्हणून शकतो की लोकप्रशासन देखील मानवी जीवन पूर्णतः व्यापून टाकत आहे.

प्रशासनाने नेमक्या कोणत्या प्रक्रियांचा समावेश करावा हा विषय समोर आल्यास प्रशासनाच्या विचारवंतांमध्ये मतैक्य आढळत नाही. यामुळे प्रशासनाच्या स्वरूपासंबंधी साधारणतः दोन दृष्टिकोन विकसित झालेले दिसतात.

**१. प्रशासनासंबंधीचा सर्वव्यापी दृष्टिकोन :** हा दृष्टिकोन मांडणाऱ्या विचारवंतांच्या मते एखाद्या उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी करण्यात येणाऱ्या समग्र प्रक्रियांचा प्रशासनात समावेश होतो. त्या विशिष्ट कार्यांच्या एकूण गोळाबेरेजेस प्रशासन असे म्हणावे असे त्यांचे मत स्पष्ट आहे. या विचारानुसार संघटनेचा प्रमुखापासून ते थेट संघटनेच्या अगदी कनिष्ठ पातळीपर्यंत म्हणजे प्रशासनातील शेवटच्या शिपायापर्यंतच्या कार्यांचा लोकप्रशासनात समावेश होतो. संघटनेतील कर्मचारी वर्गाची शारीरिक कार्ये, मानसिक कार्ये व तांत्रिक ज्ञानावर आधारलेली सर्व कार्ये यांचा समावेश लोकप्रशासनात होतो.

**२. प्रशासनासंबंधीचा व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोन :** व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोनानुसार एखाद्या उद्दिष्टप्राप्तीसाठी करण्यात येणाऱ्या केवळ व्यवस्थापकीय कार्यांचाच समावेश प्रशासनात होतो. संघटनेच्या प्रशासकीय कार्यात संघटनेतील सर्वांचाच सहभाग असतो. प्रशासन या संज्ञेचा वापर करावयाचा झाल्यास केवळ वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून केल्या जाणाऱ्या कार्यांचा किंवा पर्यवेक्षणात्मक कार्ये करणाऱ्या कार्यांचा समावेश प्रशासनात होतो असे या दृष्टिकोनानुसार स्पष्ट केले जाऊ शकते. या दृष्टिकोनानुसार नियोजन, समन्वय, पर्यवेक्षण, निर्देशन, नियंत्रण, वित्तीय नियंत्रण इत्यादी कार्यांचा समावेश प्रशासनात होतो ही व्यवस्थापकीय कार्ये आहेत त्यावरून यास व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोन असे म्हणतात. प्रशासनाच्या स्वरूपाचा विचार करीत असताना प्रशासनाच्या दोन कृतींमध्ये फरक केला

पाहिजे, कार्य करणे आणि कार्य करून घेणे या त्या दोन कृती होत. या दोन कृतींपैकी केवळ कार्य करून घेणे या व्यवस्थापकीय कार्याचाच समावेश प्रशासनात केला जातो. हर्बर्ट, सायमन, स्मिथबर्थ, थॉम्पसन, ल्यूथर ग्युलिक, ऑर्डवेटीस इत्यादी विचारवंतांनी लोकप्रशासनाच्या व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोनाचा पुरस्कार केला आहे. अशा पद्धतीने लोकप्रशासनाच्या स्वरूपाचा विचार करताना सर्वव्यापी दृष्टिकोन आणि व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोन याचा विचार केला आहे.

लोकप्रशासन ही सरकारची एक संघटीत आणि सामूहिक प्रक्रिया आहे. मानवाच्या एका विशिष्ट अंगाचा प्रशासकीय अंगाचा विचार त्यात केलेला असतो. यावरून लोकप्रशासन एक सामाजिक शाखा आहे की विज्ञान आहे ती केवळ एक कला आहे याचा विचार करणे आवश्यक आहे.

### लोकप्रशासन एक कला आहे

कलेचे दोन प्रकार पडतात. एक ललितकला व दुसरी उपयुक्त कला म्हणूनच ओळखण्यात येते. डॉ. फायनर व मोरिस कोहम यांच्या मते लोकप्रशासन ही एक कला आहे. ती एक अशी प्रक्रिया आहे की जी पूर्ण करण्यासाठी एक गुण लागतो तो म्हणजे कौशल्य. त्यासाठी साधना करणे आवश्यक असते. उपजत गुणांच्या साहाय्याने किती विकसित केली जाऊ शकते. तो विशेष गुण अथवा विशेष कौशल्य असल्याशिवाय ती प्रक्रिया पूर्ण करता येणार नाही.

चार्ल्स वर्थ यांच्या मते प्रशासन ही एक कला आहे. कारण प्रशासनासाठी लागणारे कौशल्य, नेतृत्व, आस्था, दृढविश्वास त्या ठिकाणी आढळतो. उत्तम प्रशासक आपल्या प्रशासकीय ज्ञानाचा वापर अर्थात प्रशासन कलेचा वापर करून आपले कौशल्य पणाला लावतो आणि यशस्वी 'प्रशासन' कलाकार बनतो. आधुनिक काळात कलांचे व्यापारीकरण व व्यवसायीकरण झाल्याचे आढळते. लोकप्रशासन कलादेखील एक व्यावसायिक कला समजली जाऊ लागली आहे. वैद्यकीय कलेप्रमाणेच ती एक व्यावसायिक कला आहे म्हणून लोकप्रशासनाचे अनेक विचारवंत 'प्रशासक' हा 'व्यावसायिक प्रशासक' म्हणून ओळखला जावा असे मत मांडले आहे. प्रशासकांना प्रशासन कलेचे ज्ञान आणि प्रशिक्षण देऊन प्रशासन कलेत तरबेज केले जात आहे. अनेक कार्यशाळांचे आयोजन करून प्रशासकांना प्रशिक्षित केले जात आहे असे मत अनेक विचारवंतांनी मांडले आहे.

### लोकप्रशासन हे एक शास्त्र आहे

शास्त्राचा व्यापक अर्थाने विचार केल्यास एखाद्या विषयाचे निरीक्षण आणि अनुभव यांच्या आधारे ज्ञान प्राप्त करणे, त्याची तर्कशुद्ध तसेच पद्धतशीर मांडणी करणे व त्या आधारे विशिष्ट सिद्धांत प्रतिपादन करणे म्हणजे शास्त्र होय. व्यापक अर्थाने विचार करता लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे असे म्हणता येईल. उदा. राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र याप्रमाणे लोकप्रशासन हे सामाजिक शास्त्र आहे. मनुष्याच्या एका अंगाचा विशेषतः प्रशासकीय अंगाचा त्याच्या प्रशासकीय एकूण व्यवहाराचा भाग म्हणून त्याचे अस्तित्व जाणवते. या दृष्टीने ते सामाजिक शास्त्र आहे असेच म्हणावे लागते. कारण मनुष्याचे प्रशासकीय अंग हे एक सामाजिक अंगच आहे. लोकप्रशासनात तथ्यांचा अभ्यास केला जातो त्याचे विश्लेषण केले जाऊ शकते. त्याचा परस्पर समन्वय प्रस्थापित केला जाऊ शकतो.

त्यानंतर ठरावीक निष्कर्ष काढता येऊ शकतात. शास्त्रीय पद्धतीचा स्वीकार करता येऊ शकतो. शास्त्रीय पद्धतीचा अवलंब म्हणजे निरीक्षण, वर्गीकरण, अंदाज विश्लेषण आणि निष्कर्ष काढणे होय. लोकप्रशासनात या सर्व गोष्टी करता येतात म्हणून लोकप्रशासनाला सामाजिकशास्त्र मानण्याचे औचित्य साधतात.

प्रो. चार्लस ए बिअर्ड यांच्या मते भौतिकशास्त्राप्रमाणे लोकप्रशासनातही शास्त्रीय संशोधनाद्वारे निश्चित अशी गृहीतके शोधून काढली आहेत. चार्लस वर्थ, सायमन टेलर इत्यादी प्रशासकीय विचारवंतानी लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे असे म्हटले आहे. आधुनिक काळात लोकप्रशासनात अनुभव, निरीक्षण, परीक्षण तसेच शास्त्रशुद्ध पद्धतीने गृहीत तत्त्वांच्या आधारे निश्चित असे सिद्धांत मांडले जात आहेत. लोकप्रशासन हे कलेपेक्षा शास्त्रच अधिक आहे. लोकप्रशासनाचा शास्त्र म्हणून अमेरिका तसेच इतर प्रगतीशील राष्ट्रांमध्ये त्यांच्या प्रशासकीय समस्या सोडवण्यासाठी अधिक उपयोग होत आहे.

अशा प्रकारे विविध विचारवंत लोकप्रशासनाच्या स्वरूपाविषयी आपले विचार व्यक्त केले आहेत.

## स्वयं अध्ययन प्रश्न २

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. लोकप्रशासनाच्या स्वरूपाविषयी साधारणतः किती प्रकारचे दृष्टिकोन विकसित झाले आहेत ?
२. लोकप्रशासन ही एक कला आहे ?
३. लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे.
४. भौतिकशास्त्राप्रमाणे लोकप्रशासनातही शास्त्रीय संशोधनाद्वारे निश्चित अशी गृहीतके कोणी शोधून काढली आहेत ?

### १.२.३ लोकप्रशासनाची व्याप्ती

एखाद्या विषयाची व्याप्ती म्हणजे त्याविषयाचे कार्यक्षेत्र किंवा कार्यक्षेत्र होय. विषयाची व्याप्ती ठरविताना त्या विषयात अंतर्भूत होणाऱ्या बाबी निश्चित करणे आणि कार्यक्षेत्राची मर्यादा निश्चित करणे आवश्यक असते. निश्चित केलेला भाग हा विषयाचा अभ्यास म्हणून ओळखला जातो. आज एकविसाव्या शतकात लोकप्रशासनाचे क्षेत्र फार व्यापक बनलेले आहे. जगात कल्याणकारी राज्याची संकल्पना दृढ होत आहे. सामाजिक व आर्थिक साधनांच्या विकासामुळे लोकप्रशासन कार्यक्षेत्र गतिमान झाले आहे. विकसनशील देशांमध्ये नैसर्गिक, सामाजिक व आर्थिक विकास आणि लोककल्याणकारी राज्यांचा स्वीकार यामुळे लोकप्रशासनाची कार्ये विलक्षण गतीने विस्तारीत आहेत.

लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधी काही विचारवंतानी मांडलेले विचार पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करण्यात आले आहेत.

### १. हेन्री फेयॉल

या फ्रेंच व्यवस्थापनशास्त्राच्या निष्णात अभ्यासकाने लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात खालील गोष्टींचा समावेश होतो असे स्पष्ट केले आहे. (१) नियोजन (२) संघटना (३) आज्ञा (४) समन्वय (५) नियंत्रण.

हेन्नी फेयॉलने वरील पाच तत्वांचा उल्लेख केला आहे तो म्हणतो की प्रशासनाची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी या तत्वांचा स्वीकार करणे आवश्यक आहे.

२. डब्ल्यू. एफ. विलोबी : यांनी लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाविषयीचे पाच भाग सांगितले आहेत.

(१) सामान्य प्रशासन : यामध्ये प्रशासनासंबंधीची निर्देशन, पर्यवेक्षण व नियंत्रण या कार्याचा समावेश करतात.

(२) संघटना : कार्यपूर्तीसाठी प्रशासकीय यंत्रणा कशी असावी, रचना कशी असावी या बाबी संघटना या सदरात मोडतात.

(३) कर्मचारी वर्ग : कर्मिक प्रशासनाचा व त्यासंबंधीच्या सर्व बाबीचा यात समावेश होतो.

(४) साधनसामग्री व त्याचा पुरवठा : प्रशासनासाठी लागणारी विविध प्रकारची साधनसामग्री व त्याचा पुरवठा यासंबंधीची व्यवस्था करणे याचा समावेश होतो.

(५) वित्त : प्रत्येक प्रशासकीय कार्य पैशाशिवाय पूर्ण होऊ शकत नाही. आर्थिक बाबीचा सर्व भाग वित्तीय प्रशासनात येतो. अशा प्रकारे विलोबीने लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली आहे.

३. डिमॉक व डिमॉक : यांच्या मते खालील विषयांचा अभ्यास लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये समाविष्ट केला जातो.

(१) शासनसंस्थेचे स्वरूप, धोरण व कार्यक्षेत्र याचा अभ्यास.

(२) प्रशासकीय संघटना व कर्मचारी प्रशासन

(३) प्रशासकीय कार्यपद्धती व तत्त्वे

(४) प्रशासकीय अंतर्गत नियंत्रण आणि प्रशासनावरील बाह्य नियंत्रणामध्ये कायदेमंडळ आणि न्यायमंडळ यांचे नियंत्रण.

४. ल्यूथर ग्युलिक : लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधी सविस्तर विवेचन ल्यूथर ग्युलिक यांनी केलेले आढळते. तो लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये विविध कार्य करणाऱ्या घटनांचा समावेश करतो. या सर्व घटनांचे इंग्रजी शब्दातील आद्य अक्षर घेऊन एक शब्द त्याने बनविला आहे. तो शब्द पोस्डकोर्ब (POSDCORB) तयार केला आहे. तो खालीलप्रमाणे :

P : Planning (नियोजन)

नियोजन अथवा योजना कोणतेही कार्य करण्यासाठी एक आवश्यक घटक मानला जातो. कार्याची पूर्वतयारी या दृष्टीने प्रशासनात नियोजनाच्या कार्याला फार महत्त्व आहे.

### O : Organisation (संघटना)

प्रशासकीय कार्यासाठी यंत्रणा उभी करणे किंवा तिची रचना तयार करणे आवश्यक कार्य समजले जाते. प्रशासनाच्या सोयीसाठी विभाग, उपविभाग निर्माण करणे व त्यासाठी अधिकारपद, परंपरेचे तत्त्व स्वीकारणे त्या सर्वांना एकत्रित ठेवणे हे संघटनेचे तत्त्व असते.

### S : Staffing (कर्मचारी वर्ग)

प्रशासनाच्या कार्यासाठी फार मोठा कर्मचारी वर्ग लागतो. कर्मचाऱ्याची भरती, प्रशिक्षण, बढती, सेवा निवृत्ती इत्यादी कर्मचारी व्यवस्थापनाची कार्ये लोकप्रशासनाचा आवश्यक भाग समजला जातो.

### D : Direction (निर्देशन)

कर्मचारी वर्ग प्रत्यक्ष कार्यावर रुजू होतो तेव्हा त्याला सतत मार्गदर्शन सूचना, आज्ञा देऊन त्यांच्या एकूण कार्याचे संचालन करणे म्हणजेच प्राधिकृत सत्तेकडून केले जाणारे निर्देशनात्मक कार्य लोकप्रशासनाच्या सुव्यवस्थापनासाठी अत्यंत आवश्यक असते.

### Co : Co-ordination (समन्वय)

प्रशासनात निर्माण केलेले सर्व विभाग, उपविभाग इ. मध्ये परस्परसंबंधी प्रस्थापित करणे व त्यामध्ये संघर्ष निर्माण होणार नाही याची दक्षता घेणे म्हणजे समन्वय साधणे होय.

### R : Reporting (माहिती व अहवाल)

प्रशासनात माहिती पुरविणे, अहवाल सादर करणे, वृत्तांताचे संकलन करणे व योग्य त्यांना सादर करणे, प्रशासनातील एक महत्त्वाचे कार्य समजले जाते.

### B : Budgeting (अंदाजपत्रकीय कार्य)

सर्व प्रशासकीय कार्यासाठी पैसा आवश्यक असतो. वित्त उपलब्ध करणे व त्याचे व्यवस्थापन वित्तीय प्रशासन समजले जाते. लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमुळे अंदाजपत्रक तयार करण्यापासून त्याची अंमलबजावणी करण्यासंबंधीची सर्व कार्ये लोकप्रशासनाचा अविभाज्य भाग समजला जातो.

अशा प्रकारे 'पोस्टकॉर्ब' मध्ये उल्लेख केलेल्या क्रिया व घटकांना मिळून लोकप्रशासनाची व्याप्ती बनते असे मत ल्यूथर ग्युलिक यांनी मांडले आहे.

वरीलप्रमाणे लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीबद्दल विविध विचारवंतांनी आपले विचार व्यक्त केले आहेत. यावरून आपणास असे म्हणता येईल की लोकप्रशासन हे एक गतिशील आणि विकसनवादी शास्त्र आहे. त्यामुळे त्याच्या व्याप्तीसंबंधी कोणताही सिद्धांत अथवा दृष्टिकोन परिपूर्ण असू शकणार नाही. आधुनिक काळात लोकप्रशासनाची व्याप्ती अधिकच विस्तारत चालल्याचे चित्र दिसत आहे.

## स्वयं-अध्ययन प्रश्न ३

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. हेन्री फेयॉल यांनी कोणत्या गोष्टींचा समावेश व्याप्तीमध्ये केला आहे ?
२. डब्ल्यू. एफ. विलोबी यांनी व्याप्तीचे किती भाग केले आहेत ?
३. डिमॉक व डिमॉक यांचे मते कोणत्या गोष्टींचा समावेश लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये होतो ?
४. ल्यूथर ग्युलिक यांनी कोणत्या अक्षराचा वापर करून लोकप्रशासनाची व्याप्ती मांडली आहे ?

### १.२.४ राजकारण आणि प्रशासन

प्रत्येक राजकीय व्यवस्था लोककल्याणाच्या हेतूने कार्य करित असते. राजकारण आणि प्रशासन या दोन्ही संकल्पना प्रत्येक राजकीय व्यवस्थेत आढळतात. समाजाचा सर्वांगीण विकास घडवून आणणे हे शासनाचे ध्येय बनलेले आहे. राजकारणाचा संबंध राजकीय सत्तेशी येत असतो. राज्यकर्ते सत्ता मिळविण्यासाठी आणि ती सत्ता टिकवण्यासाठी जो प्रयत्न करतात त्यास राजकारण असे म्हणतात. प्रशासनाचा संबंध अंमलबजावणीच्या कार्याशी येत असतो. प्रशासकीय अधिकारी सनदी सेवक आपल्या प्रशासकीय कौशल्याद्वारे, ज्ञानाद्वारे विविध कल्याणकारी योजनांची, निर्णयांची प्रत्यक्षात कार्यवाही करित असतात. राजकीय व्यवस्थेत राजकारण आणि प्रशासन हे सत्तेभोवती फिरत असतात. वास्तविक राजकारण हा राजकीय सत्तेचा खेळ असतो. सत्ता ही राजकारणाचा केंद्रबिंदू असते. सत्ताप्राप्ती करणे आणि ती सत्ता टिकवून धरणे हा राजकारणाचा प्रधान हेतू असतो.

शासनाच्या प्रत्येक कार्यात प्रशासकीय यंत्रणा उभारलेली असते. शासकीय खाती, महामंडळे, स्थानिक संस्था यामध्ये चालणारी सर्व कार्ये प्रशासनाची कार्ये म्हणून ओळखली जातात. राजकारण आणि प्रशासन यांचा संबंध अधिक जवळचा असतो. पीटर सेल्फ यांच्या मते, राजकीय प्रक्रियेचा संबंध आदान आणि प्रदान या प्रक्रियांशी येत असतो. राज्यातील लोकांकडून राजकीय व्यवस्थेकडे विविध स्वरूपाच्या ज्या मागण्या केल्या जातात त्या मागण्यांना जेव्हा राजकीय व्यवस्थेचा पाठिंबा मिळतो तेव्हा त्यास आदान प्रक्रिया असे म्हणतात. राज्यकर्ते त्या मागण्यांची प्रतवारी करून महत्त्वाच्या मागण्यांबाबत निर्णय घेतात. त्यासंबंधी योजना आखतात आणि त्यांना कायदेमंडळाची मंजूरी घेतात. लोकांकडून राजकीय व्यवस्थेकडे आलेल्या मागण्यांचे अनुषंगाने कायदेमंडळात निर्णय होऊन कायद्यांनी नियमांची निर्मिती केली जाते. कायदेमंडळानी घेतलेल्या निर्णयांची आणि केलेल्या नियमांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य कार्यकारी मंडळ करित असते. मंत्रिमंडळ, सचिवालय प्रशासकीय सेवकवर्ग या उपव्यवस्थांकडून अंमलबजावणीची प्रक्रिया सुरू होते ही प्रशासनाची प्रक्रिया सातत्याने चालू असते.

प्रशासनामध्ये सुसूत्रता यावी व प्रत्येक विषयाचा स्वतंत्ररित्या अभ्यास करून त्या विषयाशी संबंधित प्रश्न सोडविण्यासाठी स्वतंत्र खाते निर्माण केलेले असते. उदा. गृह, संरक्षण, परराष्ट्र व्यवहार, शिक्षण उद्योग, रेल्वे अर्थ इत्यादी प्रशासकीय नोकरवर्ग विविध खात्यात विभागलेला असतो. प्रत्येक खात्याच्या प्रमुख कॅबिनेट मंत्री असतो त्याला मदत करण्यासाठी राज्यमंत्री, उपमंत्री असतात. या मंत्र्यांच्या नियंत्रणाखाली नागरी सेवक वर्ग असतो. प्रशासन



व्यवस्थेची रचना पिरॅमिडसारखी असते. या तत्त्वानुसार सेवक वर्गाचे वरिष्ठ ते कनिष्ठ असे स्तर असतात. प्रत्येक कनिष्ठ कर्मचारी आपल्यापेक्षा वरिष्ठाला जबाबदार राहून कार्य करीत असतो. प्रत्येक पदाधिकाऱ्याच्या जबाबदाऱ्या व अधिकार निश्चित केलेले असता. त्यानुसार प्रत्येक अधिकारी कार्य करीत असतो. प्रशासन यंत्रणेतील सर्व घटकांना एका सूत्रात एकत्र करण्याचे कार्य अधिकार श्रेणीचे तत्त्व करते. हे सार्वत्रिक स्वरूपाचे तत्त्व आहे. प्रत्येक खात्याला एक सचिव असतो. तो खात्याचा प्रमुख प्रशासक असतो. त्याच्या नियंत्रणाखाली विभागातील सर्व स्तर काम करतात.

वुड्रो विल्सन, अल्बर्ट स्टिकन, फ्रँक जे गुडनाऊ, विलोबी, फिफनर, एल. डी. व्हाईट इत्यादी विचारवंतानी लोकप्रशासन आणि राजकारण यांचे वेगळेपण मान्य करून सनदी सेवकानी राजकारणापासून तटस्थ रहावे असे मत व्यक्त केले आहे. शासनाची विविध ध्येयधोरणे, योजना, योग्य प्रकारे पार पाडण्यासाठी मंत्रिमंडळ व प्रशासकीय सेवक यांच्यात परस्पर सहकार्य असणे महत्त्वाचे आहे. मंत्रिमंडळ धोरण ठरविण्याचे आणि आदेश देण्याचे कार्य करीत असले तरी मंत्री राजकीय नेते असतात. ते प्रशासनातील तज्ञ अनुभवी नसतात. मंत्रिमंडळ व प्रशासक वर्ग यांच्यात संघर्ष निर्माण होऊ नये याची जाणीव ठेवली पाहिजे. राजकारणाचा प्रशासनाच्या दैनंदिन कार्यात हस्तक्षेप असू नये. प्रशासक वर्गाला आपले कार्य योग्य प्रकारे पार पाडता यावे यासाठी प्रशासकीय यंत्रणेला पुरेसे स्वातंत्र्य असले पाहिजे. यातूनच नागरी सेवक वर्गाची राजकीय तटस्थता ही संकल्पना उदयाला आली. सरकारी सनदी नोकर राजकारणापासून अलिप्त असला पाहिजे.

राजकारणामध्ये राजकीय सत्तेमध्ये सतत बदल होत असतात. सत्ताधारी वर्ग विरोधी पक्षाच्या ठिकाणी व विरोधी पक्ष सत्ताधारी वर्गाच्या ठिकाणी जातो. परंतु नागरी सेवक वर्ग कायमस्वरूपी असतो. राजकारणात सातत्याने होणाऱ्या या बदलामध्ये प्रशासकीय सेवक वर्ग शासनाला स्थैर्य देत असतो. जगतातील सर्व राजकीय व्यवस्थेमध्ये प्रशासनावर कमी जास्त प्रमाणात राजकारणाचा प्रभाव पडत असतो. राजकारण आणि प्रशासन ही दोन कार्यक्षेत्र एकमेकापासून वेगळी ठेवता येत नाहीत. राजकारण आणि प्रशासन यांच्या समन्वयातून राज्याची व्यवस्था यशस्वी होत असते. विकसनशील देशात राजकारण आणि प्रशासन यांचा एकमेकाशी जवळचा संबंध असतो. देशातील राजकीय प्रमुख व प्रशासनातील प्रमुख यांच्या कार्यक्षमतेवरच देशाचा विकास अवलंबून असतो. प्रशासन व राजकीय प्रमुख यांच्यात मतभेद असतील तर प्रशासनात अडचणी निर्माण होतात. शासनाच्या कार्यक्षमतेवर त्याचा परिणाम होतो. राजकीय प्रमुख व प्रशासकीय प्रमुख यांनी निःस्वार्थी वृत्तीने जनतेचे प्रश्न सोडवणे गरजेचे आहे. वरील सर्व विश्लेषणाचा विचार करता काही विचारवंतानी लोकप्रशासन व राजकारण यामधील विलगीकरणाला महत्त्व दिले. परंतु राजकारण आणि प्रशासन हे परस्परांशी संलग्न आहेत. राजकारण आणि प्रशासन यांच्या समन्वयातून कार्यक्षमतेतून देशाचा विकास होत असतो.

## स्वयं अध्ययन प्रश्न ४

रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१. .... हा राजकारणाचा केंद्रबिंदू असतो.
२. .... यांच्या मते राजकीय प्रक्रियेचा संबंध आदान आणि प्रदान या प्रक्रियांशी येत असतो.
३. कायदेमंडळानी घेतलेल्या निर्णयांची आणि केलेल्या नियमांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य ..... करित असतात.
४. प्रत्येक खात्याचा प्रमुख ..... असतो.
५. प्रशासकीय यंत्रणेला आपले कार्य स्वतंत्रपणे करता यावे यातूनच ..... ही संकल्पना उदयाला आली.

### १.२.५ संघटनेची तत्त्वे

संघटनेची निर्मिती ही कोणतेही निश्चित ध्येय प्राप्त करण्याकरिता होते. सामूहिक प्रयत्नाद्वारे एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्याकरिता होते. सामूहिक प्रयत्नाद्वारे एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी जी रचना निर्माण करावी लागते त्या रचनेला संघटना असे म्हणतात. संघटनेशिवाय प्रशासन चालू शकत नाही. कोणत्याही देशाचे प्रशासन सुरळीत चालवण्यासाठी विविध प्रकारच्या संघटनांची आवश्यकता असते. समान हेतू साध्य करण्यासाठी जेव्हा अनेक व्यक्ती एकत्र येऊन सामूहिक प्रयत्न करतात तेव्हा संघटना निर्माण होत असते. शासन ज्यावेळी नवीन योजना किंवा कार्य करते त्यावेळी नवीन सरकारी संघटनेची स्थापना झालेली दिसते. काही संघटना कायमस्वरूपी तर काही तात्पुरत्या स्वरूपाच्या असतात.

वरील विवेचनावरून संघटनेची विविध तत्त्वे आढळून येतात. सामान्यतः पुढील काही महत्त्वाची तत्त्वे संघटनेच्या निर्मितीत आणि कार्यपद्धतीत स्वीकारली आहेत. ती पुढीलप्रमाणे :

#### १. अधिकार परंपरेचे तत्त्व (पदसोपान) :

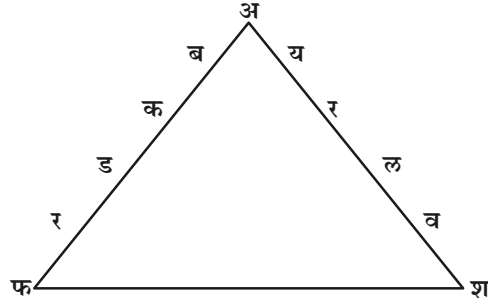
प्रत्येक संघटनेच्या रचनेत वरिष्ठ व कनिष्ठ अशी स्तररचना निर्माण केली जाते. संघटनेत विभाग, उपविभाग, शाखा, उपशाखा निर्माण करून वरिष्ठ ते कनिष्ठ असा सोपानक्रम निर्माण केला जातो. संघटनेत पद निश्चिती करण्यासाठी या तत्त्वाचा उपयोग केला जातो. या तत्त्वामुळे शिखरापासून तळापर्यंत जबाबदारीच्या तत्त्वानुसार वरिष्ठ ते कनिष्ठ असे संबंध निश्चित केलेले असतात.

१. जे. डी. यूने : संघटनेत कार्याचे विभाजन करून सत्ता व जबाबदारी यानुसार वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशा पायऱ्या निर्माण केल्या जातात म्हणून या पद्धतीला क्रमपद्धती असे म्हणतात.

२. प्रो. एफ्ल. डी. व्हाईट : अधिकारपद परंपरा म्हणजे सार्वत्रिक स्वरूपाचे असे तत्त्व की ज्यामुळे संघटनेच्या रचनेत शिखरापासून ते तळापर्यंत जबाबदारीच्या स्तरानुसार वरिष्ठ-कनिष्ठ यांचे संबंध निश्चित केले जातात.

३. अर्ल लॅथम : 'पदसोपान म्हणजे असे एक व्यवस्थित संघटना की ज्यामध्ये कनिष्ठ ते वरिष्ठ अशा चढत्या क्रमाने रचना निर्माण केली जाते.'

संघटनेत वरिष्ठ अधिकाऱ्यापासून ते कनिष्ठ अधिकाऱ्यापर्यंत श्रेणी पद्धतीनुसार रचना निर्माण केलेली असते. संघटनेच्या उच्च पदावर वरिष्ठ अधिकारी असतो. त्याच्या नियंत्रणाखाली कनिष्ठ अधिकारी क्रमाक्रमाने त्याला जबाबदार राहून कार्य करित असतात. संघटनेत विभाग, उपविभाग, शाखा, उपशाखा पाडून अधिकारपद परंपरा निश्चित केली जाते. म्हणूनच या पद्धतीचा पदसारणीचे तत्त्व असेही संबोधले जाते.



वरील आकृतीमध्ये 'अ' हा संघटनेचा प्रमुख असून तो सर्वोच्च अधिकारी आहे. 'ब' हा 'अ' चा कनिष्ठ अधिकारी असतो. याप्रमाणेच 'क' हा 'ब'चा 'ड' हा 'क'चा 'इ' हा 'ड'चा आणि 'फ' हा 'र'चा कनिष्ठ अधिकारी असतो. 'अ' या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली ब, क, ड, इ आणि फ हे कनिष्ठ अधिकारी कार्य करत असतात. तसेच या संघटनेतील दुसऱ्या विभागात 'य', 'र', 'ल', 'व' आणि 'श' हे कनिष्ठ अधिकारी 'अ' या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असतात. प्रत्येक कनिष्ठ अधिकारी आपल्या वरिष्ठाला जबाबदार राहून कार्य करतो अशा प्रकारे अधिकारपद परंपरा तत्त्व शासन व्यवस्थेत स्वीकारलेले असते. उदा. महसूल खात्याच्या प्रशासनात विभागीय आयुक्त जिल्हाधिकारी, उपजिल्हाधिकारी, प्रांताधिकारी, तहसीलदार, नायब तहसीलदार, मंडल निरीक्षक, तलाठी अशी वरिष्ठ ते कनिष्ठ स्तररचना निर्माण केलेली आहे. ती खालीलप्रमाणे असते.



वरीलप्रमाणे संघटनेचे सोपानक्रम तत्त्व येथे क्रमपद्धतीने स्वीकारलेले आहे.

### अधिकार परंपरा तत्त्वाचे परीक्षण

#### गुण :

१. पदसोपान तत्त्वामुळे सेवकवर्गात ऐक्याची भावना निर्माण होते.
२. अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वामुळे संघटनेत संघर्ष कमी प्रमाणात आढळतो. संघटनेच्या वरिष्ठ प्रमुखाकडून सहजपणाने समन्वय साधता येतो.
३. प्रत्येक सेवक आपल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या आदेशांचे पालन जबाबदारीने करित असतो. त्यामुळे प्रशासनात एकता निर्माण होऊन प्रशासन यशस्वी होते.
४. या तत्त्वामुळे संघटनेच्या कार्यात श्रमविभागणी व विकेंद्रीकरण शक्य होते.
५. संघटनेच्या या तत्त्वामुळे संघटनेचे कार्य योग्य पद्धतीने चालते. नियंत्रण देखरेख आदेशाची कार्यवाही मार्गदर्शन या गोष्टी करणे शक्य होतात.

#### दोष

१. अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वामुळे संघटनेच्या, सेवकांत वरिष्ठ-कनिष्ठ अशी विभागणी होते. त्यामुळे त्यांच्यात संघर्ष, द्वेष, हेवेदावे असे दोष निर्माण होतात.
२. अधिकार परंपरेच्या तत्त्वामुळे प्रशासन कार्यास विलंब लागतो. कारण संघटनेतील प्रत्येक कृती वरिष्ठ ते कनिष्ठ या क्रमाने होत असते त्यामुळे कार्यवाहीस वेळ लागतो.
३. या तत्त्वामुळे संघटनेत नोकरशाही हा दोष निर्माण होतो. संघटनेत विभाग, उपविभाग व पदे निर्माण केल्यामुळे सेवकांच्या संख्येत अवास्तव वाढ होते. लोककल्याण हा हेतू बाजूला होतो.

वरीलप्रमाणे काही दोष या तत्त्वात असले तरी संघटनेत हे तत्त्व उपयुक्त आहे.

**२. नियंत्रण कक्षा :** नियंत्रण कक्षा हे संघटनेतील महत्त्वाचे तत्त्व मानले जाते. कारण संघटनेच्या कार्यात शिस्त, कार्यक्षमता आणि सातत्य टिकविण्यासाठी नियंत्रणाचे कार्यक्षेत्र निश्चित करावे लागते. एखादी प्रशासकीय व्यक्ती कमीत कमी किती लोकांवर नियंत्रण ठेवू शकते हे महत्त्वाचे असते.

**व्याख्या :** नियंत्रण कक्षाची ढोबळ मानाने पुढीलप्रमाणे व्याख्या करता येईल.

१. एखाद्या संघटनेत वरिष्ठ अधिकारी आपल्या अधिकार क्षेत्रात किती सेवकांच्यावर नियंत्रण ठेवू शकतो याबाबतच्या मर्यादेस नियंत्रण कक्षा असे म्हणतात.

२. संघटनेत वरिष्ठ अधिकारी आपल्या अधिकार क्षेत्रात किती कनिष्ठांवर देखरेख ठेवू शकतो या मर्यादिला नियंत्रण कक्षा असे म्हणतात.

निरनिराळ्या देशांच्या प्रशासनातील नियंत्रण कक्षा भिन्न स्वरूपाच्या असलेल्या दिसतात. त्याविषयी विविध विचारवंतानी आपले विचार मांडले आहेत.

१. क्युनस यांच्या मते वरिष्ठ अधिकारी ५ ते ६ कनिष्ठ सेवकांवर व्यवस्थितपणे नियंत्रण करू शकतो.
२. लॉर्ड हालडेन आणि ग्रॅहॅम वालास यांच्या मते नियंत्रण क्षेत्रातील कर्मचाऱ्यांची संख्या १० ते १२ असावी.
३. एल. अरविक यांच्या मते, संघटनेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांसाठी नियंत्रण कक्षेतील अधिकाऱ्यांची संख्या ५ ते ६ व कनिष्ठ पातळीवरील नियंत्रण क्षेत्रातील सेवकांची संख्या ८ ते १२ असावी.

ग्रॅहॅम वालास यांनी विविध देशांतील कार्यकारी प्रमुखांच्या नियंत्रण कक्षेतील संख्या पुढीलप्रमाणे सांगितलेली आहे.

जर्मनी-इटली : १४, फ्रान्स : १७, सोव्हिएट रशिया : २०, इंग्लंड : २५, अमेरिका : ६०.

#### नियंत्रण कक्षा निश्चित करणारे घटक :

सामान्यतः ज्या संघटनेत अधिकार परंपरेच्या तत्वानुसार वरिष्ठ-कनिष्ठ अशी स्तररचना निर्माण केलेली असते तेथे नियंत्रण कक्षा हे तत्त्व स्वीकारलेले दिसते. संघटनेतील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे नियंत्रण क्षेत्र निश्चित करण्यासाठी पुढील घटक कारणीभूत ठरतात.

१. कार्य : नियंत्रण कक्षा कार्याच्या स्वरूपावर अवलंबून असते. सामान्य कार्य आणि विशेष कार्य याबाबत नियंत्रण कक्षेतील कर्मचारी संख्या भिन्न असते. कठीण स्वरूपाच्या कार्याबाबत ही संख्या मर्यादित ठेवावी लागते. कार्याचे स्वरूप समान असेल किंवा वरिष्ठ प्रशासक व कनिष्ठ सेवक यांचे कार्य एकाच स्वरूपाचे असेल तर नियंत्रण क्षेत्रातील सेवकांची संख्या अधिक असू शकते.

२. काल : संघटना निर्माण होऊन किती काळ झाला यावर नियंत्रणाची क्षमता अवलंबून असते. जुन्या संघटनेतील वरिष्ठ अधिकारी नियंत्रणाचे व देखरेखीचे काम अधिक चांगल्या प्रकारे करू शकतात. कारण तेथे नियम, तत्त्वे, पद्धती निश्चित झालेल्या असतात. याऊलट नवीन स्थापन झालेल्या संघटनेत नियम व पद्धती निश्चित नसतात. सेवक वर्ग नवीन असल्यामुळे त्यांना सतत मार्गदर्शन करावे लागते.

३. स्थल : प्रशासन कार्याच्या ठिकाणावर नियंत्रण कक्षा अवलंबून असते. एका छत्राखाली किंवा एकाच ठिकाणी संघटनेचे कार्य चालत असेल तर तेथील वरिष्ठ अधिकाऱ्याला नियंत्रण व देखरेख ठेवणे सोयीचे होते. त्यामुळे येथील सेवकांची संख्या जास्त असू शकते. जर संघटनेचे कार्य विविध ठिकाणी चालत असेल व सेवक विविध ठिकाणी कार्य करित असतील अशा ठिकाणी नियंत्रकाला नियंत्रण ठेवणे अवघड होते. त्यामुळे अशा संघटनेत नियंत्रण कक्षा मर्यादित ठेवावी लागते.

४. नेतृत्व : संघटनेच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नेतृत्वाच्या कार्यक्षमतेवर नियंत्रण कक्षा निश्चित केली जाते. वरिष्ठ अधिकारी हुशार, कार्यक्षम, धूर्त व प्रभावी व्यक्तिमत्त्वाचा असेल तर त्याचे नियंत्रण क्षेत्र व्यापक असते.

याऊलट वरिष्ठ अधिकारी अकार्यक्षम, कमकुवत, नेतृत्वहीन असेल तर त्याला नियंत्रण करणे अशक्य होते. त्याचे नियंत्रण क्षेत्र मर्यादित ठेवावे लागते.

अशा रितीने वरील घटकांचा परिणाम संघटनेच्या नियंत्रण कक्षा या तत्त्वावर होत असतो.

**परीक्षण :** प्रशासनात विशेषज्ञांचा प्रभाव वाढत आहे. त्यामुळे नियंत्रण कक्षा मर्यादित झालेली दिसते. विशेषज्ञ हे आपल्या कार्यात निष्णात जाणकार असतात. त्यांना त्यांच्या कार्यक्षेत्रात हस्तक्षेप केलेला आवडत नाही. हे विशेषज्ञ वरिष्ठ या नात्याने केवळ सल्ला देण्याचेच काम करीत असतात. त्यांना त्यांच्या कार्यक्षेत्रात स्वातंत्र्य हवे असते. त्यांना संघटनेतील उभार संबंध मान्य नसतो. त्यामुळे संघटनेतील नियंत्रण कक्षा मर्यादित होत असते.

प्रशासन कार्य सुलभ कार्यक्षम व यशस्वी होण्याच्या दृष्टीने नियंत्रण कक्षा निश्चित करावी लागते. संघटनेत नियंत्रण कक्षा मर्यादित ठेवली तर कनिष्ठ स्तरावरील सेवकांची संख्या वाढली जाते. अशा वेळी त्यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवणे कठीण होते. नियंत्रणाअभावी कनिष्ठ पातळीवरील सेवक वर्ग बेजबाबदार वृत्तीने वागतो. नियंत्रण कक्षा व्यापक असेल तर कनिष्ठ स्तरावरील सेवकांची संख्या कमी होते. साहजिकच प्रशासनात लाल फितीचा दिरंगाईचा कारभार सुरू होतो. त्यामुळे कोणतीही संघटना असो तिच्या प्रशासनात नियंत्रण कक्षा निश्चित करताना त्या संघटनेच्या कार्याचे प्रशासकीय नेतृत्व संघटनेचा कार्यकाल आणि कार्य करण्याचे ठिकाण इत्यादी गोष्टींचा विचार करावा लागतो.

**३. आज्ञाकारक सत्तेची एकता :** आज्ञाकारक सत्तेचे योग्य प्रकारे पालन होण्यासाठी आज्ञा देणाऱ्या सत्तेत एकता असली पाहिजे. ज्या संघटनेत पदसोपान तत्त्व आहे त्या संघटनेत आज्ञेची एकता हे तत्त्व निश्चितपणे असते. सामान्यतः आदेश हे एकाच वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून दिल्यानंतर कनिष्ठ सेवकांच्या कार्यात गोंधळ निर्माण होत नाही. सर्व कनिष्ठ सेवक आदेशाचे पालन करतात. त्यामुळे प्रशासनात एकवाक्यता निर्माण होते.

### व्याख्या

ढोबळ मानाने आज्ञाकारक सत्तेची एकता याची व्याख्या पुढीलप्रमाणे करता येईल.

संघटनेतील एकाच वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना व कर्मचाऱ्यांना आदेश मिळणे यास आज्ञाकारक सत्तेची एकता असे म्हणतात.

हेन्री फेयॉलने आज्ञाकारक सत्तेच्या एकवाक्यता या तत्त्वाचा पुरस्कार केलेला आहे. त्याच्या मते, संघटनेतील कर्मचाऱ्याला केवळ एकाच वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून आदेश मिळणे म्हणजे आज्ञाकारक सत्तेची एकवाक्यता होय. ल्युथर ग्युलिक, फिफनर यांनी आज्ञेच्या एकवाक्यता तत्त्वाचे समर्थन केलेले आहे. थोडक्यात कोणत्याही संघटनेत प्रत्येक सेवकाला वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून एकच आदेश मिळणे आणि त्या सेवकाने तो आदेश प्रामाणिकपणे जबाबदारीने पार पाडणे यास आज्ञेची एकवाक्यता असे म्हणता येईल. कनिष्ठ सेवक हा एकाच वेळी दोन अधिकाऱ्यांच्या आदेशाचे पालन करू शकत नाही.

अशा प्रकारे आज्ञाकारक सत्तेचे पालन वेगवेगळ्या संघटनेत केले जाते. त्यामुळे प्रशासनात गोंधळ निर्माण होत नाही. संघटनेतील कार्य सुलभ होते व प्रशासन यशस्वीपणे चालते.

### आज्ञाकारक सत्तेची एकता या तत्त्वाचे परीक्षण

आज्ञाकारक सत्तेची एकवाक्यता हे तत्त्व संघटनांना लागू पडत नाही. कारण काही संघटनात आदेश देणाऱ्या वरिष्ठ शाखा एकापेक्षा जास्त असतात. आज्ञाकारक सत्तेची एकवाक्यता या तत्त्वाविषयी अशी समस्या निर्माण होण्याचे महत्त्वाचे कारण असे की, हे तत्त्व प्रशासकीय आदेश व तांत्रिक आदेश यात फरक करीत नाही. आदेशाची एकता हे तत्त्व आता कालबाह्य झाले आहे अशी टीका केली जाते. आधुनिक प्रशासनात सहाय्यक संस्थांची आणि विशेष सत्र अधिकाऱ्यांची वाढ झालेली आहे. त्यामुळे प्रशासन कार्यात अधिक गुंतागुंत निर्माण झालेली दिसते. त्यामुळे प्रशासन कार्यात अधिक गुंतागुंत निर्माण झालेली दिसते.

शास्त्रीय व्यवस्थापन चळवळीचे जनक एफ. डब्ल्यू. टेलर यांनी आज्ञाकारक सत्तेची एकता हे तत्त्व नाकारून त्या ऐवजी कार्यात्मक मार्गदर्शन व पर्यवेक्षण असा पर्याय सूचविला आहे. वरिष्ठ अधिकारी व विशेष तज्ञ यांच्या पर्यवेक्षणामुळे व मार्गदर्शनामुळे सेवकांची कार्यक्षमता वाढते.

वरील विश्लेषणाचा विचार करता आज्ञाकारक सत्तेची एकता ह्या तत्त्वावर टीका केली असली तरी हे तत्त्व स्वीकारताना काही गोष्टीची दक्षता घ्यावी लागते. आदेश आज्ञा देणारी व्यक्ती, श्रेष्ठ कार्यक्षम व प्रभावी व्यक्तिमत्त्वाची असावी लागते. आदेश ही सातत्याने चालणारी प्रवाहीत असावी म्हणजे कनिष्ठ अधिकारी त्या आदेशाचे पालन योग्य प्रकार करतात व प्रशासन कार्यक्षम होते.

### ४. समन्वय

प्रत्येक संघटनेत समन्वयाचे तत्त्व आवश्यक मानले जाते. प्रत्येक संघटनेत कोणत्या ना कोणत्या कारणाने सेवक वर्गात संघर्ष व मतभेद निर्माण होतात. समन्वय म्हणजे केवळ सहकार्य नव्हे तर वरिष्ठ अधिकारी व कनिष्ठ अधिकारी यांच्यात स्नेहसंबंध निर्माण होऊन आपुलकीची भावना निर्माण होणे समन्वयात अभिप्रेत असते. समन्वयामुळे संघटनेचा हेतू साध्य होतो. संघटनेतील सेवक वर्गातील संघर्ष कमी होऊन एकतेच्या भावनेने कार्य होते. त्यामुळे समान उद्दिष्ट साध्य होऊन संघटनेचा हेतू साध्य होतो.

### व्याख्या

विचारवंतानी समन्वयाची व्याख्या खालीलप्रमाणे केल्या आहेत.

१. एफ. ए. निग्रो : समन्वय म्हणजे संघटनेचे विविध भाग एकत्रितरित्या प्रभावीपणे अशा प्रकारे कार्य करतात की त्यामध्ये संघर्ष गुंतागुंत राहात नाही.

२. चार्ल्सवर्थ : संघटनेच्या उद्दिष्टप्राप्तीसाठी विविध घटकांमध्ये सुसूत्रीकरण करणे म्हणजे समन्वय होय.

३. प्रो. एल. डी. व्हाईट : समन्वय म्हणजे अशी प्रक्रिया की संघटनेतील विभिन्न घटकांतील संबंध अशा प्रकारे निश्चित केले जातात की ज्यायोगे ते स्वतंत्र घटक एकत्रितरित्या प्रभावीपणे कार्य करू शकतात.

## समन्वयाचे प्रकार

समन्वयाचे दोन प्रकार आहेत.

### १. कोनतल समन्वय

संघटनेतील वरिष्ठ-कनिष्ठ अधिकाऱ्यांत संघर्ष निर्माण झाला असेल तर एखाद्या मध्यम अधिकाऱ्या-मार्फत तो संघर्ष कमी केला जातो. मध्यम अधिकारी वरिष्ठाचे निर्णय, मते कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना समजावून देतो तसेच कनिष्ठ अधिकाऱ्याचे प्रश्न, अडचणी, सूचना या गोष्टी वरिष्ठांना समजावून देतो. अधिकारपद परंपरेच्या तत्त्वानुसार ही समन्वयाची प्रक्रिया घडून येते. अशा समन्वयाला उभार किंवा कोनतल समन्वय असे म्हणतात.

### २. समतल समन्वय

संघटनेतील समान पातळीवरील अधिकाऱ्यात संघर्ष, मतभेद निर्माण झाला असेल तर परस्परांच्या गाठीभेटी, विचारविनमय, चर्चा याद्वारे तो संघर्ष कमी केला जातो यास समतल समन्वय असे म्हणतात. समतल समन्वय संघटनेच्या विभागात, समान शाखात तसेच समान खात्यात आढळून येतो. समान अधिकार असलेल्या विभागीय अधिकाऱ्यांत जेव्हा संघर्ष निर्माण होतो तेव्हा त्यांच्या अधिकारांची, कार्याची जाणीव करून दिली जाते.

## समन्वयाची प्रक्रिया

समन्वयाची प्रक्रिया उत्स्फूर्त आणि जाणीवपूर्वक अशा दोन मार्गाने होत असते.

### (अ) उत्स्फूर्त समन्वय :

यामध्ये समन्वयाची प्रक्रिया उत्स्फूर्तपणे घडत असते. विशिष्ट परिस्थितीत आपण कसे वागले पाहिजे, कोणती कार्यपद्धती स्वीकारली पाहिजे याविषयी सांगितले जाते. त्यावेळेस कर्मचाऱ्याकडून होणारे कार्य उत्स्फूर्तपणे केले जाते. उत्स्फूर्त समन्वय घडवून आणण्याचे कार्य संघटनेचा प्रमुख करित असतो.

### (ब) जाणीवपूर्वक समन्वय

मोठ्या आकाराच्या संघटनातून समन्वयाची प्रक्रिया जाणीवपूर्वक घडवून आणावी लागते. कारण संघटनेच्या प्रमुखास सर्व कर्मचारी वर्गावर नियंत्रण देखरेख ठेवणे अशक्य असते. अशा प्रक्रियेत विविध विभाग, उपविभाग पाडून सहाय्यक कनिष्ठ अधिकारी नियुक्त करून जाणीवपूर्वक समन्वयाची प्रक्रिया केली जाते. अशा वेळी संघटनेत संघर्ष मतभेद निर्माण होतात. तेव्हा ते कमी करण्यासाठी जाणीवपूर्वक प्रयत्न केले जातात. अशा प्रकारे या समन्वयामध्ये जाणीवपूर्वक संयोजन घडवून आणावे लागते.

## समन्वयाचे मार्ग

संघटनेच्या सेवकवर्गात समन्वय घडवून आणण्यासाठी दोन मार्गांचा अवलंब केला जातो.

### १. सक्तीचा समन्वय

संघटनेतील 'अधिकारपद परंपरा' या तत्त्वामुळे सक्तीचा समन्वय घडवून आणला जातो. संघटनेच्या विविध



विभागामध्ये संघर्ष, मतभेद असतात तेव्हा हे संघर्ष, मतभेद वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून मिटविले जातात. वरिष्ठ अधिकाऱ्याने दिलेला निर्णय कनिष्ठ अधिकाऱ्यावर बंधनकारक असतो. कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना आपले मतभेद बाजूला ठेवून वरिष्ठांच्या आदेशाचे पालन करावे लागते. अशा वेळी कनिष्ठ अधिकाऱ्यांत वरिष्ठांविषयी द्वेष, कटूता निर्माण होते. परंतु ज्यावेळी समन्वय व सहकार्यातून मतभेद मिटत नाहीत तेव्हा सक्तीच्या मार्गाने समन्वय घडवून आणला जातो.

**२. स्वयंस्फूर्त समन्वय :** समन्वयाचा हा मार्ग ऐच्छिक स्वरूपाचा आहे. संघटनेतील कर्मचारी स्वयंस्फूर्तीने, स्वेच्छेने समन्वय घडवून आणला जातो. विचारविनिमय, चर्चा, परिषदा, गाठीभेटी, समित्या, संघटना, अर्थखाते, विकेंद्रीकरण, अनौपचारिक पद्धती इत्यादी मार्गाने स्वयंस्फूर्त समन्वय साधला जातो.

पुढील साधनांचा वापर करून संघटनेत समन्वय साधला जातो.

**(अ) परिषदा :** संघटनेच्या विविध विभागीय प्रमुखांची परिषद बोलावून चर्चा, विचारविनिमय घडवून समन्वय साधला जातो. प्रशासनात निर्माण होणारे प्रश्न, मतभेद, अडचणी, संघर्ष यांचा ऊहापोह परिषदेत होऊन विविध उपाय, सूचना, निर्णय घेतले जातात. परिषदेत होणाऱ्या चर्चा यामुळे अधिकारी आपले विचार मांडतात. त्यामुळे परस्परांतील संबंध दृढ होतात.

**(ब) सल्लामसलत :** संघटनेतील प्रशासकीय विभागात समन्वय साधण्यासाठी प्रत्येक विभाग दुसऱ्या विभागाशी सल्लामसलत करित असतो. एका विभागाचा अधिकारी दुसऱ्या विभागाच्या अधिकाऱ्याशी चर्चा करून मार्गदर्शन घेत असतो.

**(क) नियोजन :** स्वयंस्फूर्त समन्वयामधील नियोजन हा महत्त्वाचा घटक मानला जातो. कोणतेही प्रशासकीय कार्य सुरू करण्यापूर्वी त्या कार्याचे नियोजन केले जाते. त्यामुळे संघटनेतील कर्मचाऱ्यांना व कनिष्ठांना कार्याचे पूर्वज्ञान होते. त्यामुळे अशी कार्ये पार पाडत असताना संघर्ष व मतभेद निर्माण होत नाहीत. नियोजनामुळे संघटनेतील कोणतेही कार्य वेळेत व कार्यक्षमतेने पार पाडले जाते. त्यामुळे नियोजन ही अत्यंत महत्त्वाचा घटक आहे.

**(ड) संस्थात्मक पद्धती :** स्वयंस्फूर्त समन्वयामध्ये संस्थात्मक मार्गाचा अवलंब केला जातो. यामध्ये विविध सभा, मंडळे, विविध समित्या स्थापन करून समन्वय साधला जातो. उदा. मंत्रिमंडळ, नियोजन मंडळ, राष्ट्रीय विकास मंडळ, योजना आयोग इ. मार्गाने संयोजनाचे कार्य केले जाते.

**(इ) अर्थखाते :** शासनाच्या विविध खात्यात समन्वय घडवून आणण्याचे कार्य अर्थमंत्रालयाकडून केले जाते. अंदाजपत्रकाची निर्मिती करताना आणि अंदाजपत्रकाची कार्यवाही करताना अर्थखात्याचा सर्व खात्यांशी संबंध येत असतो. प्रत्येक खात्याचा खर्चाच्या रकमा, मागण्या या संदर्भात अर्थखाते सर्व खात्यांशी विचारविनिमय चर्चा करून निर्णय घेत असतो.

**(फ) विकेंद्रीकरण :** विविध खाती महामंडळे यांच्यामध्ये विकेंद्रीकरणाचे तत्त्व स्वीकारले जाते. संघटनेतील वरिष्ठ अधिकारी आपले काही अधिकार कनिष्ठांना देतात. त्यामुळे कनिष्ठ अधिकारी स्वतंत्रपणे कार्य करू शकतात.

विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वामुळे स्वयंस्फूर्त समन्वय साधला जातो व वरिष्ठ आणि कनिष्ठ यांच्यातील संबंध अधिक मजबूत होतात.

### (ज) कार्यपद्धतीचे प्रमाणीकरण

संघटनेतील प्रत्येक कर्मचार्याने विशिष्ट परिस्थितीत कसे वर्तन करावे याविषयी त्याला ज्यादा माहिती असणे उपयुक्त ठरते. विशिष्ट परिस्थितीत दुसरे कर्मचारी कसे वागतात, कोणते धोरण स्वीकारतात हे पाहून संघटनेतील कर्मचार्यांनी आपले वर्तन व धोरण ठरविणे आवश्यक असते. नियम व पद्धती यांचे प्रमाणीकरण केले असता सेवकांच्या कार्याचे मोजमाप व परीक्षण पद्धतीने करता येते.

(इ) अनौपचारिक पद्धत : परस्परांशी चर्चा, विचारविनिमय करून प्रशासनातील समस्या सोडवितात. काही वेळा वरिष्ठ अधिकारी अनौपचारिकपणे चर्चा करून कनिष्ठ अधिकाऱ्यांतील संघर्ष तणाव कमी करू शकतात. प्रशासनातील अधिकारी परस्परांशी गाठीभेटी, चर्चा करून प्रशासनात सुसूत्रीकरण आणि समन्वय साधू शकतात. चहापान, सहभोजन, समित्यांच्या बैठका अशा वेळी अनौपचारिकपणे समन्वयाची प्रक्रिया घडून येत असते.

### समन्वयाचे महत्त्व

समन्वय या तत्त्वाचे महत्त्व पुढीलप्रमाणे -

१. संघटनेतील वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठांच्या अधिकारात हस्तक्षेप करतात. कनिष्ठांना कमी दर्जाचे मानून सर्व अधिकार आपल्याकडे घेतात. अशा वेळी वरिष्ठांना त्यांच्या अधिकाऱ्यांची मर्यादा समजावून देणे गरजेचे आहे.
२. काही वेळा संघटनेचा मुख्य हेतू बाजूला सारला जाऊन दुय्यम दर्जाच्या कार्यांना अधिक महत्त्व दिले जाते. त्यामुळे त्यांच्यात जाणीव जागृती निर्माण करून देण्याची समन्वयाचे तत्त्व आवश्यक आहे.
३. संघटनेत विविध घटकांना विविध स्वरूपाचे अधिकार दिलेले असतात. अशा विभिन्न घटकात निर्माण होणारे संघर्ष, मतभेद टाळण्यासाठी सेवकांत समन्वय असणे आवश्यक आहे.
४. संघटनेतील अधिकारी व कर्मचारी वर्गाला त्यांच्या अधिकाराची आणि कार्याची योग्य प्रकारे माहिती करून देणे आवश्यक असते. अज्ञानामुळे सेवकांकडून अधिकारांचा गैरवापर होण्याचा धोका असतो. तेव्हा सेवकांना प्रशासनाच्या कार्याची आणि अधिकारांची माहिती देण्यासाठी समन्वयाचे तत्त्व उपयुक्त ठरते.
५. संघटनेतील सर्व घटकांत आणि सेवकांत सहकार्याची सांघिक भावना निर्माण करण्यासाठी सामूहिक प्रयत्न करण्यासाठी त्यांना प्रवृत्त करण्यासाठी त्यांच्यात संयोजन व समन्वय घडवून आणणे आवश्यक असते. अशा प्रकारे संघटनेचे विविध तत्त्व लोकप्रशासनात आवश्यक असतात.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न ५

रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१. .... या संघटनेच्या तत्त्वामध्ये वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशी स्तररचना निर्माण केली जाते.

२. संघटनेत वरिष्ठ अधिकारी आपल्या अधिकार क्षेत्रात किती कनिष्ठावर देखरेख ठेवू शकतो या मर्यादिला ..... असे म्हणतात.

३. संघटनेतील एकाच वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना व कर्मचाऱ्यांना आदेश मिळणे यास ..... असे म्हणतात.

४. .... यांच्या मते संघटनेच्या उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी विविध घटकांमध्ये सुसूत्रीकरण करणे म्हणजे समन्वय होय.

### १.३ सारांश

आधुनिक काळात लोकप्रशासन हे अत्यंत महत्त्वाचे शास्त्र आहे. सामाजिक विकासाच्या प्रथमावस्थेत प्रशासनाचे स्वरूप अतिशय सरळ व सोपे होते. आज प्रशासनाचे स्वरूप अतिशय गुंतागुंतीचे झालेले आहे. आधुनिक लोककल्याणकारी राज्यांची कार्यक्षेत्र वाढल्यामुळे लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढले आहे. लोकप्रशासनाचा दिवसेंदिवस विकास होत आहे. लोकप्रशासनामध्ये लोकप्रशासन हे कला आहे की शास्त्र आहे यामध्ये विचारवंतांमध्ये मतभेद आहेत. परंतु आधुनिक काळात लोकप्रशासनात अनुभव, निरीक्षण, परीक्षण तसेच शास्त्रशुद्ध पद्धतीने गृहीत तत्त्वांच्या आधारे निश्चित असे सिद्धांत मांडले जात आहेत. लोकप्रशासनाचा शास्त्र म्हणून अमेरिका व इतर प्रगत राष्ट्रांमध्ये अभ्यास केला जात आहे. प्रशासनातील समस्या सोडविण्यास लोकप्रशास उपयुक्त ठरत आहे. लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीबाबत निश्चित मर्यादा घालता येणार नाही. कारण लोकप्रशासन हे एक गतिशील व विकासवादी शास्त्र आहे.

राजकारण आणि प्रशासन याबाबत विचारवंतांमध्ये मतभेद आहेत. राजकारण आणि प्रशासन एकमेकांपासून वेगळे करता येणार नाही कारण राजकीय सत्ताबदल सातत्याने होत असतो. राजकीय नेतृत्व बदलत असते. तसे प्रशासक बदलत नाहीत त्यामुळे राजकारण आणि प्रशासन यांच्या समन्वयातून देशाचा विकास होत असतो. संघटनेच्या तत्त्वांचा विचार करता असे म्हणता येईल की सामूहिक स्वरूपाचे कोणतेही कार्य असो ते यशस्वी करण्यासाठी संघटना निर्माण करावी लागते. खाजगी, सरकारी, सार्वजनिक अशा सर्व कार्यात संघटनात्मक पद्धतीने कार्य करावे लागते. विशिष्ट पद्धतीने रचना करून, कार्याचे वाटप करून संघटनात्मक पद्धतीने कार्य केले असता ते यशस्वी होते.

### १.४ परिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

लोकप्रशासन : सार्वजनिक प्रशासन, सरकारी प्रशासन

कला : कसब, युक्ती

नागरीकरण : शहरीकरण

श्रेणी : स्तर

स्थैर्य : स्थिरता

समन्वय : परस्पर सहकार्य

संघटना : समान हेतू साध्य करणारी व्यवस्था

अधिकारपद परंपरा : सोपानक्रम, पदसोपान

नियंत्रण : देखरेख

कक्षा : सीमा, मर्यादा

आज्ञाकारक सत्तेची एकता : आज्ञा, ऐक्य

कोनतल : उभार

समतल : समान

सल्लामसलत : मार्गदर्शन

#### १.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. डब्ल्यू. एफ. वाल्डो
२. ब्रिटिश ज्ञानकोश
३. डी. वाल्डो
४. विडो विल्सन

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. लोकप्रशासनाच्या स्वरूपाविषयी दोन दृष्टिकोन विकसित झाले आहेत.
२. प्रशासकीय कार्यासाठी विशिष्ट कौशल्य अंगी असावे लागते. ती कला जन्मजात अवगत असावी लागते म्हणून लोकप्रशासन ही कला आहे.
३. लोकप्रशासन निरीक्षण, परीक्षण व अनुभवाद्वारे शास्त्रशुद्ध सिद्धांताची मांडणी करता येते. म्हणून लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे.
४. प्रो. चार्ल्स ए. बिअर्ड यांच्या मते भौतिकशास्त्राप्रमाणे लोकप्रशासनातही शास्त्रीय संशोधनाद्वारे निश्चित गृहीतके शोधून काढली आहेत.

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

१. हेन्री फेयॉल यांनी नियोजन, संघटना, आज्ञा, समन्वय, नियंत्रण या पाच तत्वांचा समावेश व्याप्तीमध्ये केला आहे.
२. डब्ल्यू. एफ. विलोबी यांनी व्याप्तीचे पाच भाग केले आहेत.
३. डिमॉक व डिमॉक यांच्या मते शासनसंस्थेचे स्वरूप, धोरण, प्रशासकीय संघटना व कर्मचारी प्रशासन, प्रशासकीय कार्यपद्धती व तत्त्वे, प्रशासनातील अंतर्गत व बाह्य नियंत्रण यांचा समावेश व्याप्तीत होतो.
४. ल्यूथर ग्युलिक यांनी POSDCORB या अक्षरांचा वापर करून व्याप्तीचे विश्लेषण केले आहे.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-४**

१. सत्ता                      २. पीटर सेल्फ                      ३. कार्यकारी मंडळ  
४. कॅबिनेट मंत्री            ५. राजकीय तटस्थता

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-५**

१. अधिकारपद परंपरा                      २. नियंत्रण कक्षा  
३. आज्ञाकारक सत्तेची एकता            ४. चार्ल्स वर्थ

**१.६ सरावासाठी स्वाध्याय**

१. लोकप्रशासन म्हणजे काय ? त्याचे स्वरूप स्पष्ट करा.  
२. लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करा.  
३. लोकप्रशासनाला सामाजिक शास्त्र असे संबोधता येईल का ? याचे विश्लेषण करा.  
४. राजकारण आणि प्रशासन यातील संबंधाचे परीक्षण करा.  
५. अधिकारपद परंपरा म्हणजे काय ? अधिकारपद परंपरा तत्त्वाचे टीकात्मक परीक्षण करा.  
६. समन्वय म्हणजे काय ? समन्वयाची भूमिका सांगून समन्वय घडविण्याचे मार्ग स्पष्ट करा.  
७. टीपा लिहा.

(१) नियंत्रण कक्षा

(२) आज्ञाकारक सत्तेची एकता

**१.७ अधिक माहितीसाठी पुस्तके**

१. काणे. प. सि.                      : लोकप्रशासन सिद्धांत  
२. बंग के. आर.                      : लोकप्रशासन तत्त्व आणि सिद्धांत  
३. देशपांडे श्रीकांत                : लोकप्रशासन  
४. पाटील बी. बी.                    : लोकप्रशासन  
5. Sharma M. P.                      : Public Administration in Theory and Practice  
6. Basu Rumki                        : Introduction to Public Administration  
7. Avasthi & Maheshwari : Public Administration for a Welfare State  
8. Varma V. P.                        : Philosophy of Public Administration



## घटक - २

# सेवक प्रशासन

(Personnel Administration)

२.० उद्दिष्ट्ये

२.१ प्रास्ताविक

२.२. विषय विवेचन

२.२.१ सेवक प्रशासन

२.२.२ भरती

२.२.३ प्रशिक्षण

२.२.४ बढती

२.२.५ राजकीय तटस्थता

२.३ सारांश

२.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

२.५ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

२.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ-पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

सदर घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास खालील गोष्टी स्पष्ट होतील.

- सेवकप्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट होईल.
- सनदी / नागरी सेवा तिचे वैशिष्ट्य, कार्ये, मूल्यमापन करता येईल.
- सेवकांची भरती, अर्थ, पद्धती व गुणदोष स्पष्ट करता येतील.
- प्रशिक्षण अर्थ, प्रकार व प्रशिक्षणाचे प्रकार स्पष्ट करता येतील.
- बढती म्हणजे काय सांगून, बढतीची तत्त्वे व गुणदोष सांगता येतील.

## २.१ प्रास्ताविक :

आधुनिक काळात सेवक प्रशासन व्यवस्थेला विशेष महत्त्व प्राप्त झालेले आहे. कारण आजच्या राज्याचे कार्यक्षेत्र अधिक व्यापक असून राज्याला आपली कार्ये पार पाडण्यासाठी सेवकवर्गाची नेमणूक करावी लागते. शासनाला आपली जनकल्याणाची कामे करण्यासाठी सेवक प्रशासनाची आवश्यकता असते.

घटक क्र. २ मध्ये आपण सनदी सेवकांची भरती, त्यांचे प्रशिक्षण व बदली या संदर्भात माहिती घेणार आहोत त्यामुळे आपणास सेवक प्रशासनाचे आजच्या काळातील महत्त्व समजावून घेता येईल.

## २.२ विषय विवेचन

### २.२.१ सेवक प्रशासनाचा अर्थ, सनदी सेवा अर्थ, व्याख्या, वैशिष्ट्ये, कार्ये व मूल्यमापन :

अ) अर्थ : सेवक प्रशासन हा शब्द दोन दृष्टिकोनातून वापरला जातो. व्यापक दृष्टिकोनातून वापरला जातो. व्यापक दृष्टिकोनातून लोकप्रशासनाचा संबंध जनतेशी येत असतो. कारण शासनाला लोकहिताच्या दृष्टीने जी प्रशासकीय कार्ये करावी लागतात व ती कार्ये पार पाडण्यासाठी जो सेवकवर्ग लागतो या सर्वांचा समावेश सेवक प्रशासनात केला जातो. संकुचित दृष्टिकोनातून विचार करता सेवक प्रशासनात फक्त सेवक वर्गाच्या व्यवस्थेसंबंधी अभ्यास केला जातो. याचाच अर्थ सेवक प्रशासनात सेवकाची भरती, प्रशिक्षण, बदली इ. गोष्टींचा विचार करावा लागतो. सेवक प्रशासनात सेवकांना नेहमी सतर्क राहून आपल्या क्षमतेचा विकास करून शासनाच्या जनकल्याणकारी विविध योजनांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करावी लागते. थोडक्यात, नुसत्या चांगल्या योजना असून चालत नाही तर त्याची अंमलबजावणी करणारा सेवकवर्ग कार्यक्षम असेल तरच प्रशासनही कार्यक्षम आहे असं म्हणावं लागेल. म्हणून प्रत्येक देशात सेवक प्रशासनाच्या अभ्यासाला विशेष महत्त्व प्राप्त झालेले आहे. मात्र प्रत्येक देशातील सेवक प्रशासनाचे स्वरूप, रचना भिन्नभिन्न असते.

सनदी सेवा यालाच 'नागरी सेवा' (Civil Services) असे म्हटले जाते. नागरी सेवा हा शब्द 'लष्करी सेवा, पोलीस सेवा या शब्दावरून रूढ झालेला आहे. शासनाने ठरविलेली विविध स्वरूपाची ध्येयधोरणे, योजना, ठराव यांची अंमलबजावणी करणारा नोकरवर्ग म्हणजे 'नागरी सेवा किंवा सनदी सेवा' होय. थोडक्यात नागरी सेवांचा संबंध हा राज्यातील नागरी कारभाराशी येतो.

ब) व्याख्या : सनदी सेवा वा नागरी सेवा यांच्या अनेक विचारवंतानी आपापल्या दृष्टिकोनातून पुढील व्याख्या केलेल्या आहेत.

१. ऑग : या विचारवंतांच्या मते सरकारी कार्ये पार पाडण्यासाठी केवळ मंत्री, सचिव, खातेप्रमुख नियुक्त करून चालत नाही तर त्यांच्या नियुक्तीबरोबर इतर कनिष्ठ नोकरवर्गही नियुक्त करावा लागतो. शासनाच्या ध्येयधोरणाची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करणारा नोकरवर्ग म्हणजे सनदी सेवा किंवा नागरी सेवा होय.

२. ग्लॅडन : “नागरी सेवा म्हणजे असा प्रशासकीय नोकर वर्ग की जो आपल्या कार्यात निपुण, कुशल असून स्वहितापेक्षा राष्ट्रहिताला, राष्ट्रसेवेला वाहून घेतो. असा नोकरवर्ग कोणत्याही पक्षाचे किंवा वर्गाचे हित जोपासत नाही.

३. प्रो. गेटेल : “नागरी सेवा म्हणजे प्रत्यक्ष प्रशासकीय कार्य करणारा विभाग होय, की ज्यात कायदेविषयक, न्यायविषयक तसेच सैनिकी नौदल यातील प्रत्यक्ष सेवा करणाऱ्या व्यक्तींचा समावेश होतो.

४. डॉ. फायनर : नागरी सेवा म्हणजे असा व्यावसायिक प्रशासकीय नोकरवर्ग की, जो कायमस्वरूपी, पगारी आणि कुशल असतो.

### ब) नागरी सेवेची वैशिष्ट्ये

सामान्यतः प्रत्येक देशात सनदी/नागरी सेवा आढळून येते. सनदी नोकरवर्गात विविध श्रेणी व वर्ग पाडून त्यांच्याकडे विविध कार्याची जबाबदारी सोपविली जाते. नागरी सेवेची ठळक वैशिष्ट्ये -

१. व्यावसायिकता (Professionals) : व्यावसायिकता हे नागरी सेवेचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य होय. कारण नागरी सेवेतील प्रत्येक प्रशासक हा व्यावसायिक प्रशासक असतो. नागरी सेवेतील प्रशासन कार्य म्हणजे केवळ एकाच प्रकारचा व्यवसाय नसून त्यात विविध व्यवसायांचा समावेश होतो.

२. अधिकारश्रेणी पद्धती (Hierarchical System) : सेवक प्रशासनात वरिष्ठ-कनिष्ठ अशी श्रेणी किंवा वर्गवारी करण्यात येते. प्रत्येक संघटनेत कनिष्ठ सेवक हा वरिष्ठ सेवकास जबाबदार राहून कार्य करित असतो.

३. कायमस्वरूपी सेवा (Permanent Tenure) : प्रशासनाला स्थिरता यावी यासाठी कायमस्वरूपी नोकरवर्गाची नेमणूक केली जाते. त्यामुळे त्याच्या ज्ञानाचा व अनुभवाचा फायदा प्रशासनाला होऊन प्रशासन कार्य सुलभतेने यशस्वी होते.

४. नोकरशाही (Bureaucracy) : नागरी सेवेत नोकरशाही आढळते. नोकरशाहीतील कर्मचारी जनतेला जबाबदार न राहता वरिष्ठांना जबाबदार राहतात. त्यामुळे लाल फित, दफतरदिरंगाई, भ्रष्टाचार, अहंभाव, अकार्यक्षमता असे दोष नोकरशाहीत निर्माण होतात. आपण जनतेचे सेवक आहोत याचे त्यांना विस्मरण होते.

५. सनदी सेवक कायदेमंडळाला जबाबदार नसतात (Not Responsible to Legislature): नागरी सेवेतील प्रशासकीय नोकरवर्ग कायदेमंडळाला जबाबदार न राहता संघटनेतील कनिष्ठ सेवक आपल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याला जबाबदार राहतो.

६. निष्पक्षपातीपणा, तटस्थता व अनामिकत्व (Impartiality Neutrality & Anonymity) : नागरी सेवेतील कर्मचारी कोणत्याही पक्षाचे नसून ते तटस्थ व निष्पक्षपातीपणे काम करतात. ते राज्याचे सेवक म्हणून कोणतेही निर्णय कोणामुळे घेतले गेले याबाबत पडद्याआडची भूमिका म्हणजे अनामिकत्व सनदी सेवकांना स्वीकारावे लागते.



**(क) नागरी सेवेची कार्ये (Functions of Civil Service)**

१. उपदेश व सल्ला देणे.
२. अंमलबजावणी करणे.
३. प्रदत्त विधिनियमांची निर्मिती करणे.
४. प्रशासकीय न्याय देणे.
५. लोककल्याणकारी कार्ये करणे.
६. जनतेच्या अडीअडचणी सोडवणे.

**(ड) नागरी सेवेचे मूल्यमापन**

**(अ) कार्यक्षमता :** आधुनिक राज्यात कार्यक्षम नोकरवर्ग काम करित असल्याने प्रशासन यशस्वी होताना दिसते.

**(ब) शिस्तपालन :** प्रशासनातील सनदीसेवक आपले व्यक्तिगत हितसंबंध बाजूला ठेवून निष्पक्षपातीपणे शिस्त व नियमांचे पालन करतात.

**(क) राज्यप्रशासनातील स्थैर्य :** कुशल, कार्यक्षम, अनुभवी, कायमस्वरूपी नोकरवर्गामुळे राज्यप्रशासनाला स्थैर्य प्राप्त होते.

**(ड) लोककल्याण :** नागरी सेवकवर्ग जनतेच्या अडीअडचणी जाणून घेऊन शासनामार्फत घेतल्या गेलेल्या निर्णय, योजना, ध्येयधोरणे यांची अंमलबजावणी योग्यरितीने करून लोककल्याणाची कार्ये करताना दिसू येतात.

**दोष**

१. **अकार्यक्षमता :** नागरी सेवेत भरती करताना काही वेळा अकार्यक्षम, अपात्र अशा व्यक्तीची निवड केल्याने प्रशासन धोक्यात येऊन संपूर्ण प्रशासनच अकार्यक्षम अस्थायी बनते.

२. **दफ्तरदिरंगाई :** नागरी सेवेतील कर्मचारी निरुत्साही, आळशी असतात त्यामुळे त्यांच्या कार्यात शिथिलता येऊन दफ्तरदिरंगाई सारखा दोष निर्माण होतो.

३. **बेजबाबदारपणा व सत्तेचा गैरवापर :** नागरी सेवेत आपल्यावर टाकलेली जबाबदारी कर्मचारी पूर्ण न करता कर्मचारी बेजबाबदारपणे सत्तेचा दुरुपयोग करतात.

४. **नोकरशाही :** प्रशासकीय सेवकांत नोकरशाही बळावते व सर्व सत्ता वरिष्ठांकडे केंद्रीत होऊन हुकूमशाही ही वृत्ती वाढते. साहजिकच नोकरशाही व्यक्ती स्वातंत्र्याला मारक ठरते.

## स्वर्यःअध्ययन प्रश्न-१

पुढील विधाने चूक की बरोबर ते लिहा.

१. लोकप्रशासनात सेवक प्रशासनाचा अभ्यासक व्यापक व संकुचित दृष्टिकोनातून केला जातो.
२. व्यावसायिकता हे नागरी सेवेचे वैशिष्ट्य होय.
३. प्रशासकीय न्याय देणे हे सामान्य न्यायालयाचे काम आहे.
४. नोकरशाही हा सनदी सेवेचा गुण होय.
५. लोककल्याण हा नागरी सेवेचा दोष होय.

### २.२.२ भरती (Recruitment)

नागरी सेवेत कर्मचाऱ्यांना भरती करणे ही गोष्ट अत्यंत महत्त्वाची मानली जाते. कारण कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्तीवर प्रशासनाची कार्यक्षमता व यश अवलंबून असते. लोकप्रशासन असो किंवा खाजगी प्रशासन असो तेथे योग्य, कार्यक्षम कुशल कर्मचाऱ्यांची भरती करणे ही बाब अतिशय महत्त्वाची असते.

#### (अ) भरतीचा अर्थ

सामान्यपणे भरतीचा अर्थ नियुक्ती असा घेतला जातो. मात्र भरती म्हणजे प्रशासकीय किंवा लोकसेवेसाठी उपयुक्त व्यक्तीची पाहणी आणि निवड होय. थोडक्यात, नागरी सेवेतील रिकाम्या पदासाठी उमेदवारांना आकर्षित करणे होय.

#### (ब) भरतीच्या व्याख्या

१) ग्लॅडस्टन : या विचारवंताच्या मते, “भक्कम व स्थिर अशा नागरी सेवेची किल्ली म्हणजे भरती होय.”

२) स्टाल : संपूर्ण नागरी सेवक प्रशासनाच्या रचनेची आधारशीला म्हणजे भरती होय. (Recruitment is the corner stone of the whole Public Personal Structure).

३) प्रो. एल. डी. व्हाईट मते, “नागरी सेवेतील एखाद्या रिकाम्या पदासाठी उमेदवारांना स्पर्धा परिक्षेत भाग घेण्यासाठी आकर्षित करणे म्हणजे भरती होय.

४) मार्शल डिमॉक : या विचारवंताच्या मते, “विशिष्ट पदासाठी योग्य प्रकारच्या व्यक्ती मिळविणे म्हणजे भरती होय.

५) जे. डी. किंगस्ले यांच्या मते, “नागरी सेवेत होणाऱ्या नेमणुकांसाठी स्पर्धा परिक्षेत भाग घेण्यासाठी उमेदवारांना प्रोत्साहन देणे किंवा आकर्षित करणे यास भरती असे म्हणतात.”

एकंदरीत भरती म्हणजे अशी प्रक्रिया आहे की ज्याद्वारे नागरी सेवेतील रिकाम्या पदासाठी उमेदवांना आकर्षित

करून घेणे होय. त्यासाठी वृत्तपत्रातून जाहिरात देणे, भिक्तीपत्रके, चित्रे या द्वारे पदाविषयीच्या अटी, पात्रता याची माहिती दिली जाते. तसेच आकाशवाणी, दूरदर्शन याद्वारे पदाची माहिती देणे. थोडक्यात, उमेदवारांना आकर्षित करून घेण्यासाठी विविध माध्यमांचा वापर केला जातो.

### (क) भरतीच्या पद्धती (Methods of Recruitment)

आधुनिक काळात राज्यप्रशासनातील सेवकांची भरती करताना पुढील दोन आधारांचा विचार केला जातो.

#### १. राजकीय आधार (लूट पद्धती - Spoil System)

राजकीय आधारावर जेव्हा नोकरवर्गाची भरती केली जाते तेव्हा त्या पद्धतीला लूट पद्धती किंवा पुरस्कार पद्धती असे म्हणतात. अमेरिकन अध्यक्ष जेफरसन यांच्या काळात या पद्धतीचा उदय झाला. सार्वत्रिक निवडणुकीत जो राजकीय पक्ष सत्तारूढ होतो तेव्हा तो आपल्या मर्जीप्रमाणे सनदी नोकरांच्या नेमणुका करतात. अशा प्रकारे केलेली भरती ही एक प्रकारे लूट करणे होय. या पद्धतीत दोष असल्यामुळे १८३३ साली ती बंद करण्यात आली. या पद्धतीत गुणांपेक्षा दोष अधिक दिसून आले व त्यामुळे प्रशासनात अस्थैर्य निर्माण होऊन भ्रष्टाचार, अकार्यक्षमता, सत्तेचा गैरवापर त्यामुळे ही लूट पद्धती नष्ट झाली.

अलीकडे गुणवत्ता या घटकावर सनदी सेवकाची भरती केली जाऊ लागली. इंग्लंडमध्ये १८५७ ला गुणवत्ता पद्धतीचा अवलंब सुरू झाला व १८७० पासून ती लागू करण्यात आली. भारतात ब्रिटिश काळात १८५३, तर फ्रान्समध्ये १८४७ पासून गुणवत्ता पद्धती स्वीकारण्यात आली. चीनमध्ये गुणवत्तेच्या आधारावर नोकरवर्गाची भरती केली जात होती.

२. विशेष पात्रतेचा अधिकार : (योग्य पद्धती - Merit System) जेव्हा नोकरवर्गाची नेमणूक विशेष पात्रतेच्या आधारावर केली जाते तेव्हा त्या पद्धतीला योग्यता किंवा गुणविशेष पद्धती असे म्हणतात. प्रशासनातील रिकाम्या पदावर नेमणुका करताना उमेदवाराची योग्यता किंवा पात्रता पाहूनच भरती केली जाते. आज बहुतेक देशात ही पद्धती स्वीकारलेली दिसते.

नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांच्या भरतीसाठी प्रमुख दोन पद्धती स्वीकारल्या जातात.

#### १. अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरती (अप्रत्यक्ष)

(Recruitment by Promotion)

#### २. बाह्य किंवा प्रत्यक्ष (Direct Recruitment)

१. अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरती : नागरी सेवेच्या प्रशासकीय विभागात एखादे पद रिकामे झाले तर त्याच विभागातील कनिष्ठ सेवकाला त्या रिक्त पदावर बढती देऊन नियुक्त केले जाते. संघटनेतील मध्यम व कनिष्ठ पातळीवरील रिकामी पदे भरताना ही पद्धती स्वीकारली जाते.

**(अ) अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरतीचे गुण :**

१. उमेदवार हा पूर्वीपासून त्याच प्रशासकीय विभागामध्ये कार्य करित असल्यामुळे त्याला संघटनेची उद्दिष्टे, कार्यपद्धती याची माहिती असल्याने त्याच्या प्रशासकीय अनुभवाचा फायदा मिळतो.

२. बढतीमुळे आपली वरिष्ठ पदावर नियुक्ती होणार या आशेमुळे त्याचा कामाचा उत्साह कायम राहतो.

३. अनुभवी कर्मचाऱ्याला वरिष्ठ पदावर नियुक्त केल्यामुळे त्याला प्रशिक्षणाची गरज नसते. त्यामुळे प्रशिक्षणावर होणारा खर्च व वेळेची बचत होते.

४. भरतीच्या या पद्धतीमुळे कर्मचारी वर्गात श्रेष्ठ-कनिष्ठतेची भावना निर्माण होत नाही त्यामुळे द्वेष, मत्सराला स्थान नसते.

५. या पद्धतीत कर्मचारी अनेक वर्षे संघटनेत काम करित असल्याने त्याच्या कार्यपद्धतीबाबत व प्रामाणिकपणाबाबत निश्चित माहिती उपलब्ध असते. याऊलट प्रत्यक्ष भरतीद्वारे सेवेत येणाऱ्या उमेदवाराबाबत निश्चित माहिती नसते.

**(ब) अंतर्गत बढती किंवा बढतीद्वारे भरतीचे दोष**

बढतीद्वारे कनिष्ठ सेवकांना वरिष्ठ पदावर नियुक्त करण्यामुळे जरी अनेक फायदे होत असले तरी या पद्धतीचे काही दोष आढळून येतात.

१. बढतीद्वारे भरती या पद्धतीमुळे संघटनेतील कर्मचाऱ्यातून बढती देऊन भरती करावी लागते. त्यामुळे निवडीचे क्षेत्र मर्यादित असलेले दिसते. त्यामुळे संघटनेबाहेरील एखादी हुशार कार्यक्षम व्यक्ती मिळत असेल तरीही त्याची नेमणूक करता येत नाही.

२. संघटनेबाहेरील एखादी हुशार व्यक्ती मिळत असेल तरी तिची नेमणूक करता येत नाही. जरी कनिष्ठ पातळीवरील कर्मचारी वरिष्ठ पदावर नियुक्त केले तरी पूर्वीच्या कार्यपद्धतीत बदल करित नाहीत. त्यामुळे या पद्धतीत परिवर्तनाचा अभाव दिसून येतो.

३. बढतीद्वारे भरती केल्यास सामान्य योग्यतेच्या व्यक्तीची नियुक्ती वरिष्ठ पदावर होते. त्यामुळे प्रशासनात अकार्यक्षमता निर्माण होते. तसेच कनिष्ठ पातळीवर अनेक हुशार कार्यक्षम व्यक्ती काम करित असल्यातरी त्यांना बढतीसाठी अनेक वर्षे वाट पहावी लागते. परिणामी ते निरुत्साही बनात.

४. या पद्धतीत पात्रतेपेक्षा सेवाज्येष्ठतेला महत्त्व दिल्याने प्रशासनातील शिस्तीला ते हानिकारक ठरते. परिणामी प्रशासनातील शिस्त बिघडते.

**२. बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरती**

बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरती हा सनदी सेवेतील भरतीची सर्वांत महत्त्वाची पद्धती होय. या पद्धतीमुळे सर्व पात्र

उमेदवारांना प्रशासकीय सेवेत काम करण्याची संधी मिळते. अशा उमेवारांची परिक्षा घेऊन त्यांची गुणवत्ता ठरविली जाते. जे उमेदवार आपली गुणवत्ता सिद्ध करतात त्यांना प्रशासकीय सेवेत सामावून घेतले जाते.

**(अ) बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरतीचे गुण :**

१. लोकशाही तत्वाशी सुसंगत : प्रत्यक्ष भरतीची पद्धती ही लोकशाही तत्वाची सुसंगत आहे कारण या पद्धतीमुळे सनदी सेवेत काम करण्याची सर्वांना समान संधी मिळते. कोणत्याही प्रकारचा भेदभाव केला जात नाही.

२. निवडीबाबत व्यापक क्षेत्र : प्रत्यक्ष भरती पद्धतीमुळे निवडीला व्यापक क्षेत्र असल्याने संघटनेसाठी लायक व पात्र उमेदवार मिळण्याला वाव असतो.

३. परिवर्तनाला भरपूर संधी : या पद्धतीमुळे तरुण, नवीन उमेदीचे आणि नवीन विचाराचे उमेदवार प्रशासनाला मिळाल्याने ते नवीन बदल व नवीन प्रयोग सातत्याने करतात.

४. गुणवत्तेत वाढ करण्याची प्रेरणा : प्रत्यक्ष भरतीचा अवलंब केल्याने प्रशासनातील जुन्या सेवेत कार्यरत असलेल्या व्यक्तींना आपली गुणवत्ता वाढविण्याची प्रेरणा मिळते व नवीन वरिष्ठपदे मिळवण्याचा प्रयत्न करावा असे त्यांना वाटू लागते.

५. स्पर्धेला वाव : प्रत्यक्ष भरती ही स्पर्धा परिक्षेवर आधारित असल्याने येथे इच्छुक उमेदवारांची स्पर्धा होत असते. पर्यायाने या स्पर्धेतून कार्यक्षम व पात्र उमेदवारांची शोध घेणे सोपे होते.

६. न्यायावर आधारित पद्धती : या भरती पद्धतीत परिक्षेला बसण्याची सर्वांना समान संधी दिली जाते. सर्वांत श्रेष्ठ व बुद्धिमान जो ठरेल त्याची निवड होते ही पद्धती न्यायावर आधारित असल्याने शिस्तीलाही पोषक ठरताना दिसते.

**(ब) बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरतीचे दोष**

१. अनुभवाचा अभाव : या पद्धतीमध्ये प्रशासनाचा अनुभव नसलेल्या व्यक्तीचा नेमणूक होत असल्यामुळे प्रशासनाचा दर्जा खालावतो.

२. बढतीची संधी नसते : प्रत्यक्ष भरतीमध्ये संघटनेबाहेरील उमेदवार सेवेत येत असल्याने संघटनेतील कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी मिळत नाही. परिणामतः कर्मचाऱ्यांचा उत्साह कमी होऊन कार्यक्षमता घटते.

३. अधिक खर्चिक : प्रत्यक्ष भरतीद्वारे भरती करण्यात येणाऱ्या उमेदवारांना कार्याचा अनुभव नसतो त्यांना प्रशिक्षण द्यावे लागते त्यासाठी वेळ व पैसा खर्च होतो.

४. द्वेष व असहकाराची भित : प्रत्यक्ष भरतीमुळे नेमण्यात येणाऱ्या तरुण व्यक्ती या संघटनेतील वयोवृद्ध व अनुभवी लोकांवर सत्ता गाजवतात. परिणामतः जुने जाणते कर्मचारी नवीन तरुणांना सहकार्य करित नाहीत. मात्र संघटनेला एकमेकांच्या सहकार्याची गरज असते.

### (ड) निष्कर्ष

प्रशासकीय भरतीमध्ये वरीलपैकी कोणतीही एक पद्धती स्वीकारून चालत नाही. यासाठी योग्य भरतीच्या धोरणात कार्यक्षमतेच्या दृष्टीने दोन्ही पद्धतीचा संयुक्तपणे वापर करावा लागतो. आधुनिक काळात बहुसंख्य देशात या दोन्ही पद्धतीचा अवलंब केला जातो. भारतात प्रथम श्रेणीच्या सेवेत ४५% जागा बढतीद्वारे तर ५५% जागा प्रत्यक्ष भरतीद्वारे भरण्यात येतात तर द्वितीय श्रेणीच्या ६५% जागा बढतीद्वारे तर ३५% जागा प्रत्यक्ष भरतीद्वारे भरण्यात येतात.

### भरतीसाठी आवश्यक अर्हता (पात्रता) (Qualification of Public Servants)

नागरी सेवेत येण्यासाठी उमेदवारांना काही आवश्यक गोष्टींची पूर्तता करणे आवश्यक असते. त्याशिवाय ते नोकरीला पात्र ठरत नाही.

१. **नागरिकत्व** : प्रशासकीय नोकरी मिळविण्यासाठी उमेदवार हा त्या देशाचा नागरिक असला पाहिजे. कारण प्रत्येक नागरिकाला आपल्या राष्ट्राचा अभिमान वाटतो. त्यामुळे राष्ट्रसेवा हे कर्तव्य मानतो. काही अपवादात्मक नेमणुका (तंत्रज्ञ, संशोधक) सोडला तर नागरी सेवेत परकीय नागरिकाला नेमून घेतले जात नाही.

२. **रहिवास** : राज्यसेवकांच्या भरतीच्या वेळी त्या भागातील रहिवाश्यांना प्राधान्य देण्यात यावे अशी कल्पना पात्रतेत आहे. १९५५ साली राज्य पुनर्रचना आयोगाने याबाबत आक्षेप घेतला होता. तेव्हा केंद्र सरकारने १९५७ साली 'पब्लिक एम्प्लॉयमेंट' कायदा करून प्रशासकीय सेवेसाठी रहिवासाची अट असू नये असे सूचित केले. आजही आपल्या देशात भूमिपूत्रांना नोकरीत प्राधान्य देण्यात यावे अशी मागणी केली जात आहे.

३. **लिंग** : भारतीय घटनेनुसार प्रत्येक स्त्री-पुरुष नागरिकाला समान संधी देण्यात आली असल्याने या संधीचा फायदा स्त्रियांना मिळतो. शिक्षणप्रसारामुळे स्त्रियांच्या रोजगाराचे प्रमाण वाढले आहे.

४. **वयोमर्यादा** : प्रशासकीय सेवेत भरतीसाठी वयोमर्यादेची अट आहे. १८ ते २६ वर्षांच्या वयापर्यंत सरकारी नोकरीत प्रवेश मिळविता येतो. आरक्षणासंबंधी ३० ते ३५ वर्षे वयोमर्यादा ठेवण्यात आली आहे. अमेरिकेच्या नागरी सेवेत वाढत्या वयाला महत्त्व दिले जाते.

अशा प्रकारे नागरी सेवेत भरती करताना नागरिकत्व, रहिवास, लिंग, वयोमर्यादा या घटकांचा विचार करून उमेदवाराची पात्रता ठरविली जाते.

**योग्यता (पात्रता) निश्चितीची पद्धत (Qualifications of the Public Servants)** : प्रशासकीय सेवेतील बहुतेक पदे ही स्पर्धा परिक्षेच्या माध्यमातून भरली जातात. त्यासाठी लोकसेवा आयोगामार्फत परिक्षेचे आयोजन केले जाते. खालील प्रकारच्या परिक्षा घेऊन त्यांची योग्यता निश्चित केली जाते.

१. उमेदवाराची बौद्धिक पात्रता पाहण्यासाठी वैकल्पिक विषयांत लेखीपरिक्षा घेण्यात येतात. विद्यापीठीय शिक्षणात त्यांनी अभ्यासासाठी जे विषय घेतलेले असतील ते विषय या परिक्षेसाठी असतात.

२. उमेदवाराची विचार करण्याची पात्रता, प्रभावीपणे स्पष्ट मत मांडण्याची व सामान्य ज्ञानाची जाणीव यासाठी एक लेखी परीक्षा घेतली जाते.

३. उमेदवाराच्या व्यक्तिमत्त्वाची चाचणी मुलाखतीच्या माध्यमातून घेतली जाते.

### परिक्षांचा प्रकार

नागरी सेवेत कर्मचाऱ्यांची भरती करताना उमेदवारांची पात्रता निश्चित करावी लागते. त्यासाठी विविध प्रकारे उमेदवारांची परीक्षा घेऊन त्यांची पात्रता तपासली जाते. परिक्षांचे विविध प्रकार पुढीलप्रमाणे -

**(अ) लेखी परीक्षा :** लेखी परीक्षेस विषय कोणते असावेत याबाबत दोन मते आहेत. उमेदवारांनी जे सामान्य विषय अभ्यासले आहेत तेच लेखी परीक्षेला ठेवण्यात यावेत, तर उमेदवाराची ज्या खात्यासाठी निवड करावयाची आहे त्या खात्यासंबंधी विषय लेखी परीक्षेसाठी असावेत.

लेखी परीक्षेत उत्तरांचे स्वरूप हे दोन प्रकारचे असते.

(१) दीर्घउत्तर आणि (२) वस्तुनिष्ठ उत्तर

१. दीर्घउत्तर : उमेदवाराचे विषयासंबंधी ज्ञान, विषय मांडण्याची शैली व वैचारिक स्पष्टता तपासली जाते.

२. वस्तुनिष्ठ : उमेदवाराला निश्चित स्वरूपाचे अनेक प्रश्न विचारण्यात येतात. या पद्धतीमुळे उमेदवाराचे वास्तविक ज्ञान, भाषाशैली, तर्कशक्ती तपासण्यात येते. डॉ. ए. पी. शर्मा यांनी वरिष्ठ पदासाठी दीर्घउत्तर पद्धती तर कनिष्ठ पदासाठी वस्तुनिष्ठ पद्धती असावी असे सुचविले आहे.

**(ब) तोंडी परीक्षा :** लेखी परीक्षा पद्धतीने ज्या गोष्टी साध्य होत नाहीत त्या तोंडी परीक्षेतून साध्य केल्या जातात. बौद्धिक जागृता, निर्णयक्षमता, समन्वय वृत्ती, हजरजबाबीपणा यासारख्या गुणांचे मूल्यमापन या पद्धतीने होते.

**(क) प्रात्यक्षिक परीक्षा :** प्रात्यक्षिकांचा वापर करून तांत्रिक स्वरूपाच्या सेवातील रिकामी पदे भरली जातात. उमेदवारास ठरावीक वेळात प्रात्यक्षिक करून दाखविण्यास सांगण्यात येते. उदा. कारागीर, मेकॅनिकल, स्टेनोग्राफर, टायपिस्टस् यांची भरती या पद्धतीने केली जाते.

**(ड) मानसशास्त्रीय परीक्षा :** आधुनिक काळात नागरी सेवेत भरती करताना उमेदवाराची मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनातून चाचणी घेतली जाते. ए. डी. गोरवाला यांनी मानसशास्त्रीय परीक्षा पद्धतीचा अवलंब करावा असे सुचविले. मानसशास्त्रीय परीक्षेचे विविध प्रकार आहेत.

१. बुद्धिमत्ता चाचणी (Mental Test)

२. विशेष योग्यता चाचणी (Aptitude Test)

३. संपादन चाचणी (Achievement Test)

### (इ) शारीरिक क्षमता चाचणी

सनदी सेवकांना भरती होताना शारीरिक परीक्षेत उत्तीर्ण व्हावे लागते. बौद्धिक पात्रतेबरोबर शारीरिक पात्रता असणे महत्त्वाचे असते. उदा. सैन्यबल, पोलीसदल अशा क्षेत्रातील रिकामी पदे भरताना शारीरिक परीक्षा द्यावी लागते.

खुल्या स्पर्धा परीक्षेच्याद्वारे गुणवत्तेच्या निकषावर विहित पात्रता असणाऱ्या उमेदवाराकडून स्वायत्त लोकसेवा आयोगाच्या शिफारशीनुसार शासनप्रमुखाद्वारा सेवक वर्गाची भरती करण्याची पद्धती भारतात १९५६ साली सुरू झाली. स्वातंत्र्यानंतर भारताने संघराज्य व्यवस्था स्वीकारली त्यातून केंद्रीय लोकसेवा आयोग व घटकराज्यासाठी राज्यलोकसेवा आयोग एक किंवा दोन राज्यासाठी संयुक्त लोकसेवा आयोगाची तरतूद करण्यात आली आहे. केंद्रसरकार व घटकराज्य सरकारांच्या प्रशासनातील वरिष्ठ, मध्यम आणि दुय्यम पातळीवरील सेवकभरतीकरिता वेगवेगळ्या सेवक भरती यंत्रणांची स्थापना करण्यात आली आहे. उदा. रेल्वे, आयुर्विमा महामंडळ, इंडियन एअरलाईन्स, राष्ट्रीयीकृत बँका इत्यादी. स्वतंत्र यंत्रणांची स्थापना करण्यात आली आहे.

#### स्वयंअध्ययन प्रश्न - २

खालील प्रश्नांची उत्तरे एक ते दोन वाक्यात लिहा.

१. सेवक भरती म्हणजे काय ?
२. बढतीद्वारे भरतीचे दोन गुण सांगा.
३. बाह्य भरतीचे दोन दोष सांगा.
४. बढतीद्वारे दोन दोष स्पष्ट करा.
५. लेखी परिक्षेतील उत्तराच्या स्वरूपाचे दोन प्रकार सांगा.
६. शारीरिक क्षमता चाचणी कोणत्या क्षेत्रातील पदे भरताना घेतली जाते.

#### २.२.३ प्रशिक्षण (Training)

लोकप्रशासनात सेवकांच्या प्रशिक्षणाचा प्रश्न भरतीइतकाच महत्त्वाचा मानला जातो. राज्याची कार्यक्षेत्रे वाढलेली असल्यामुळे सेवकांची कार्यक्षमता, पात्रता या गोष्टींना महत्त्व प्राप्त झाले आहे. त्यामुळे शासनाच्या प्रत्येक खात्यात प्रशिक्षित नोकरवर्गाची गरज भासू लागली आहे. प्रशिक्षित नोकरवर्ग आपल्या कुशलतेने प्रशासन कार्य यशस्वी करतो. प्रशिक्षण हे व्यावसायिक स्वरूपाचे असून ते नागरी सेवकांना आवश्यक असते.

#### (अ) प्रशिक्षणाच्या व्याख्या

काही विचारवंतानी प्रशिक्षणाची व्याख्या पुढीलप्रमाणे केलेली आहे.

१. **मैन्डेल** : “प्रशासनातील नवीन कार्यासाठी पुनरावलोकन करणे, वर्तमान कार्यासाठी ज्ञान व कौशल्य यांचा विकास करणे आणि भविष्यकाळातील जबाबदारी स्वीकारण्याची तयारी ठेवणे यास प्रशिक्षण असे म्हणतात.”



२. विल्यम जी टॉर्पी : नागरी सेवकांचे कौशल्य, सवयी, ज्ञान व दृष्टिकोन विकसित करण्याची प्रक्रिया म्हणजे प्रशिक्षण होय. प्रशिक्षणामुळे नागरी सेवकांची वर्तमान, शासकीय स्थितीतील परिणामकारकता वाढविली जाते. तसेच त्यांना भविष्यकाळातील शासकीय स्थितीसाठी तयार केले जाते.

३. एडविन बी. फिलिप्पो : “विशिष्ट कार्य करण्यासाठी सेवकाचे ज्ञान व कौशल्य यांत वाढ करण्यासंबंधीची कृती म्हणजे प्रशिक्षण होय.”

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

### (ब) प्रशिक्षणाचा हेतू (Objectives of Training)

नागरी सेवकांची कार्यक्षमता वाढविणे हा प्रशिक्षणाचा हेतू होय. नागरी सेवेत भरती झालेल्या नवीन सेवकांना त्यांच्या कार्याचे स्वरूप, उद्देश्य व पद्धती यांची माहिती देण्यासाठी १९४४ मध्ये अॅशेटन यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिती इंग्लंडमध्ये नियुक्त करून प्रशिक्षणाचे पाच हेतू सांगितले आहेत.

१. प्रशिक्षणाच्या कार्यपद्धती विषयी सेवकांना स्पष्ट माहिती देणे.
२. नवीन बदलत्या परिस्थितीप्रमाणे नवीन दृष्टिकोन स्वीकारण्याची तयारी ठेवणे.
३. सेवकांना केवळ यांत्रिकी मानव न बनविता त्यांच्यात कार्यासंबंधी जाणीव निर्माण करणे.
४. सनदी सेवकांना त्यांच्या उच्च पदासाठी आणि महत्त्वाच्या कार्यासाठी आवश्यक पात्रता निर्माण करणे.
५. दैनंदिन कामकाजात सेवकांचे मनोबल व उत्साह वाढविणे त्यांच्यात प्रशासकीय नैतिकता निर्माण करणे.

वरील प्रकारच्या प्रशिक्षणाचा हेतू साध्य करण्यासाठी प्रशिक्षण देणारे अधिकारी योग्य पात्रतेचे आणि अनुभवी असावे लागतात. तसेच सेवकांनी जबाबदारीने प्रशिक्षण पूर्ण केले आहे का हे पाहण्यासाठी सेवकांची परिक्षा घेणे आवश्यक ठरते.

### (क) प्रशिक्षणाचे प्रकार (Types of Training)

नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देणाऱ्या संस्था, प्रशिक्षण पद्धती, प्रशिक्षणाचा कार्यकाल या आधारे प्रशिक्षणाचे प्रकार खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

#### १. औपचारिक व अनौपचारिक प्रशिक्षण :

(अ) औपचारिक प्रशिक्षण : औपचारिक प्रशिक्षण म्हणजे उमेदवाराची सेवेत भरती किंवा नेमणूक झाल्यानंतर त्याला त्याच्या पदासंबंधी प्रशासकीय कार्याचे ज्ञान वरिष्ठामार्फत करून दिले जाते. त्यास औपचारिक प्रशिक्षण म्हणतात. काही वेळा उमेदवाराची निवड झाल्यानंतर त्यांना सेवेत रुजू करून घेण्यापूर्वी असे प्रशिक्षण दिले जाते. भारतात आय.ए.एस. उत्तीर्ण झालेल्या उमेदवारांना निवड झाल्यानंतर मसुरी येथे नॅशनल अॅकॅडमी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन

मध्ये एक वर्ष औपचारिक प्रशिक्षण दिले जाते. पोलीस खात्यातील अधिकाऱ्यांना नाशिक व माऊंट अबू तर आयकर खात्यातील अधिकाऱ्यांना नागपूर येथे प्रशिक्षण घ्यावे लागते.

**(ब) अनौपचारिक प्रशिक्षण :** अनौपचारिक प्रशिक्षण म्हणजे उमेदवार नागरी सेवेत दाखल झाल्यानंतर अनुभवाद्वारे त्याला त्याच्या कार्याची माहिती मिळते. हे प्रशिक्षण नकळत आपोआप मिळत असते. प्रशिक्षण देण्यासाठी निश्चित पद्धती नसते. अनौपचारिक प्रशिक्षण हे पारंपरिक पद्धतीचे प्रशिक्षण होय. ते देण्यासाठी खास अनुभवी वरिष्ठ अधिकारी नेमलेले नसतात. उमेदवार स्वतः प्रशिक्षण घेत असतो.

अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण घेणे ही पद्धती सोयीस्कर असली तरी ती दीर्घकालीन व अधिक कष्टाची आहे. त्यामुळे उमेदवार निरुत्साही बनतात. ग्लॅडन आणि टिकनेर या विचारवंतांच्या मते अनौपचारिक प्रशिक्षण ही पद्धती कठीण स्वरूपाची असून सामान्य पात्रतेच्या सेवकांच्या बाबतीत ती उपयुक्त ठरत नाही. याऊलट मैन्डेल व ट्रेवोलियन यांनी अनौपचारिक प्रशिक्षण पद्धती अत्यंत उपयुक्त असल्याचे मत मांडलेले आहे.

## २. अल्प मुदतीचे व दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण

प्रशिक्षणाची मुदत किती असावी याबाबत निश्चित असे एकमत आढळत नाही. कारण प्रशिक्षणाची मदत ही प्रशासकीय संघटनेची गरज व साधनसामग्रीची उपलब्धता यावर ठरते.

**(अ) अल्प मुदतीचे प्रशिक्षण :** अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण म्हणजे ज्या प्रशिक्षणाचा काळ साधारणतः ३ ते ९ महिन्यांचा असतो त्याला अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण म्हटले जाते. सहकार, महसूल खात्यातील कर्मचाऱ्यांना दिले जाणारे प्रशिक्षण या प्रकारात मोडते.

**(ब) दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण :** ज्या प्रशिक्षणाचा कालावधी २ ते ३ वर्षे पर्यंतचा असतो त्यास दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण असे म्हणतात. उदा. पोलीस अधिकारी, सैन्य अधिकारी यांना दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण दिले जाते.

## ३. प्रवेशपूर्व व प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण

प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण म्हणजे नागरी सेवकांना नोकरीत रुजू होण्यापूर्वी प्रशिक्षण देणे होय. सनदी सेवेत प्रवेश घेण्यापूर्वी उमेदवाराला त्या प्रशासन कार्याविषयी प्रशिक्षण घ्यावे लागते. उदा. टेक्निकल इंजिनिअरिंग, आय.टी.आय. अशा शिक्षणसंस्थातून दिले जाणारे प्रशिक्षण हे प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण होय. व्यापक अर्थाने शालेय व महाविद्यालयीन शिक्षण हे एका अर्थाने प्रवेशपूर्व प्रशिक्षणच होय.

## प्रवेशपूर्व प्रशिक्षणाचे दोन प्रकार

(१) शिकाऊ उमेदवारीचे (२) अंतर्गत उमेदवारीचे प्रशिक्षण

**१. शिकाऊ उमेदवारीचे प्रशिक्षण :** संघटनेतील विविध पदासाठी उमेदवारांना विशिष्ट संस्थेकडून प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण घ्यावे लागते. उदा. आय.टी.आय. मध्ये शिक्षण घेतलेल्या उमेदवाराला काही काळ शिकाऊ उमेदवार म्हणून कार्य करावे लागते.

२. अंतर्गत उमेदवारीचे प्रशिक्षण : विशिष्ट अभ्यासक्रम पूर्ण केल्यानंतर उमेदवाराला काही काळ अंतर्गत उमेदवारीचे प्रशिक्षण पूर्ण करावे लागते. उदा. वैद्यकीय अभ्यासक्रम पूर्ण केल्यानंतर डॉक्टर्सना एक वर्ष शहरी व ग्रामीण भागात अंतर्गत उमेदवार म्हणून काम करावे लागते.

प्रवेशपूर्व शिक्षणावर अशी टीका करण्यात येते की प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण घेतलेल्या उमेदवारांना नोकऱ्या मिळत नाहीत. आज इंजिनियर, डॉक्टर, शेतकरी, पदवीधर, बी.एड. इ. नी प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण पूर्ण करूनही ते बेकार असल्याचे दिसून येते.

### प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण

सेवेत रुजू झाल्यानंतर उमेदवारांना त्यांच्या प्रशासन कार्यासंबंधी प्रशिक्षण देणे होय. संघटनेची ध्येयधोरणे व कार्यपद्धतीची माहिती देणे हा या प्रशिक्षणाचा हेतू असतो. उदा. समाजकल्याण व आरोग्य खात्यातील कर्मचाऱ्यांना अशा प्रकारचे प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण दिले जाते. मॅन्डेल यांच्या मते, “प्रवेशोत्तर प्रशिक्षणाचा संबंध काही प्रमाणात प्रशासनाशी अप्रत्यक्ष येत असला तरीही सेवकांना प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण देणे गरजेचे असते. कारण प्रवेशोत्तर प्रशिक्षणामुळे संघटनेचा हेतू सफल होऊन सेवकांची कार्यक्षमता वाढते व प्रशासन गतिमान होते. जवळपास सर्वच देशात ही पद्धत कमी-अधिक प्रमाणात स्वीकारलेली दिसते.

### ४. विभागीय व केंद्रीय प्रशिक्षण :

विभागीय प्रशिक्षणाला खातेनिहाय प्रशिक्षण असे म्हणतात. प्रत्येक खाते आपल्या खात्यासंबंधी प्रशासकीय ज्ञान नागरी सेवकांना करून देते. संघटनेतील वरिष्ठ, अनुभवी अधिकारी कनिष्ठ सेवकांना प्रशिक्षण देतात. उदा. पोस्ट, तार, टेलिफोन खात्यातील सेवकांना दिले जाणारे प्रशिक्षण.

केंद्रीय प्रशिक्षण म्हणजे सर्वसामान्य स्वरूपाचे प्रशिक्षण होय असे प्रशिक्षण केंद्रसरकार विशिष्ट खाते किंवा संस्थेकडून दिले जाते. विशिष्ट पदासाठी विशिष्ट पात्रतेचे उमेदवार आवश्यक असतात. उदा. आय.ए.एस. झालेल्या उमेदवारांना मसुरी येथे व फॉरेस्ट ऑफिसरना डेहराडून येथे प्रशिक्षण घ्यावे लागते.

५. कुशलतेचे व पार्श्वभूमीविषयक प्रशिक्षण : याचा अर्थ काही विशिष्ट कार्यासाठी विशिष्ट प्रकारचे कौशल्य किंवा तंत्र आवश्यक असते. त्यामुळे सेवकांना असे कौशल्य व तंत्राचे प्रशिक्षण घ्यावे लागते. उदा. हेरखात्यातील सेवकांना गुन्हे शोधण्याच्या कौशल्याचे प्रशिक्षण घ्यावे लागते. प्रशासनात व्यवस्थापन करणे हे सुद्धा एक प्रकारचे कौशल्य असते.

पार्श्वभूमीविषयक प्रशिक्षण म्हणजे सेवकांना ज्या क्षेत्रात काम करावयाचे आहे त्याविषयीची पार्श्वभूमी समजावून देणे होय. उदा. बँकिंग किंवा विमा क्षेत्रात काम करणाऱ्या सेवकांनी त्या क्षेत्राची पार्श्वभूमी, माहिती द्यावी लागते. परराष्ट्र व्यवहार खात्यात काम करणाऱ्यांना जागतिक घडामोडी, आंतरराष्ट्रीय राजकारण, इतिहास याविषयी ज्ञान असावे लागते.

प्रशिक्षणामध्ये वरील प्रकार विचारात घेता नागरी सेवेतील प्रत्येक संघटनेत प्रशिक्षणाची आवश्यकता आहे.

### (ड) प्रशिक्षण देण्याच्या पद्धती : (Training Methods)

सनदी सेवकांना प्रशिक्षण देण्यासाठी विविध पद्धतींचा अवलंब केला जातो. काही महत्त्वाच्या पद्धती पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण : अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण ही जुनीच पद्धती आहे. या पद्धतीत सेवकाला प्रत्यक्ष काम करण्यास सांगितले जाते. त्याने आपल्या कामाच्या अनुभवातूनच प्रशिक्षण घ्यावे अशी अपेक्षा असते. या पद्धतीला सेवक स्वतःच स्वतःचा मार्गदर्शक असतो. तोच त्याचा गुरू असतो.

२. प्रशिक्षण संस्थाद्वारे प्रशिक्षण : निरनिराळ्या प्रशिक्षण संस्थाद्वारे प्रशिक्षण देण्याची पद्धती बऱ्याच वेळा अवलंबिली जाते. अशा प्रशिक्षण संस्थातून औपचारिक व्याख्याने, एल.सी.डी., सूचना इ. माध्यमाद्वारे प्रशिक्षण दिले जाते.

३. सर्वसाधारण माहितीच्या माध्यमाद्वारे प्रशिक्षण : नियमावली, परिपत्रके, सूचनापत्रके, पुस्तके, बुलेटिन्स, ग्रंथ या माध्यमांद्वारे सेवकांना प्रशिक्षण दिले जाते.

४. परिषद पद्धती : सेवकांना प्रशिक्षण देण्यासाठी परिषदांचे आयोजन करण्यावर अलिकडे भर दिला जातो. परिषदेत कर्मचाऱ्यांना एकत्र बोलावून, गटचर्चा, सामूहिक चर्चा, व्याख्याने यांचे आयोजन केले जाते. त्यातून सेवकांचे चांगले प्रबोधन होते. परिषदेत सेवकांना चर्चा, विचारविनिमय यात सहभागी करून घेण्याकडे अधिक लक्ष पुरविले जाते.

अलीकडील काळात प्रशिक्षणाच्या पद्धतीत बरेच नाविन्य आले आहे. माहिती तंत्रज्ञानाच्या क्षेत्रातील क्रांतीमुळे प्रशिक्षणाच्या पद्धतीत बरेच बदल झाले आहेत. आता प्रशिक्षणासाठी दृक-श्राव्य माध्यमांचा मोठ्या प्रमाणात वापर केला जातो. वर्तनवादी शास्त्रातील नव्या तंत्राचा अवलंब करण्यावरही आता भर दिला जातो. एकूणच प्रशिक्षणाच्या पद्धतीत होत असलेल्या परिवर्तनामुळे प्रशिक्षणविषयक संकल्पनातही महत्त्वाचे बदल घडून येत आहेत.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

एका वाक्यात उत्तरे द्या.

१. सनदी सेवकांची कार्यक्षमता, प्रशासकीय सामर्थ्य आणि बुद्धिमत्ता यांचा विकास घडवून आणण्यासाठी कशाची गरज असते ?

२. सनदी सेवकांना जेव्हा हेतूपुरस्सर प्रशिक्षण दिले जाते त्यास कोणते प्रशिक्षण म्हणतात ?

३. गुन्हे शोधून काढण्यासाठी दिले जाणारे प्रशिक्षण कोणत्या प्रकारचे आहे ?

४. सहकार, महसूल खात्यातील कर्मचाऱ्याला कोणत्या मुदतीचे प्रशिक्षण दिले जाते ?

५. शाळा, महाविद्यालयातून दिले जाणारे शिक्षण हे कोणत्या प्रकारचे आहे ?

## २.२.४ बढती (Promotion)

सेवक प्रशासनात भरती प्रशिक्षण या तत्त्वप्रमाणेच बढती या तत्त्वाला महत्त्व दिले जाते. बढती दिल्यामुळे सेवकवर्ग उत्साही, कार्यक्षम, कर्तव्यदक्ष बनतो. बढतीमुळे सेवकवर्गात उत्तरदायित्व, शिस्त निर्माण होते. बढतीमुळे कनिष्ठ सेवकांना वरिष्ठ पदावर काम करण्याची संधी मिळते. म्हणून प्रशासनात बढतीच्या तत्त्वाचा अवलंब केला जातो.

### (अ) बढतीचा अर्थ

बढती किंवा पदोन्नती याचा अर्थ सेवकाला सनदी सेवेच्या कनिष्ठ वर्गातून वरिष्ठ वर्गात स्थान मिळणे होय. बढतीमुळे सेवकांची कर्तव्ये, जबाबदाऱ्या व प्रतिष्ठा यातही बदल होतात. सनदी सेवेतील सर्वच सेवकांना वार्षिक वेतनवाढ दिली जाते. त्यामुळे सेवकाचा पगार वाढतो. सेवकाला आर्थिक लाभ मिळतो. परंतु वार्षिक वेतनवाढ म्हणजे बढती नव्हे. बढतीमुळे संघटनेच्या रचनेतील खालच्या वर्गातून वरच्या वर्गात प्रवेश दिला जातो. साहजिकच सेवकाची कर्तव्ये व अधिकार यातही वाढ होते.

### (ब) बढतीच्या व्याख्या

१. प्रो. एल. डी. व्हाईट : “बढती म्हणजे सेवकाच्या कार्यात बदल करून कनिष्ठ पदावरून अधिक जबाबदारीच्या नवीन पदावर वेतनात वाढ करून नेमणूक करणे होय.”

२. प्रो. विलोबी : “बढती म्हणजे कर्मचाऱ्यांच्या कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नियुक्ती करणे.”

३. सी. पी. भांभरी : “कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नियुक्ती होताना नागरी सेवकाच्या जबाबदाऱ्या आणि कर्तव्यात वाढ होणे म्हणजे बढती होय.

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

५. चार्ल्सबर्थ : “बढती म्हणजे अशी प्रक्रिया की, ज्यामुळे नागरी सेवकाला कनिष्ठ पदाच्या जबाबदारीतून वरिष्ठ पदाच्या जबाबदारीत नियुक्त केले जाते.

### (क) बढतीचे फायदे :

बढतीचे तत्त्व प्रशासकीय संघटना व सेवक या दोघांच्या दृष्टीने फायदेशीर असल्याचे दिसून येते.

१. प्रशासकीय सेवेत बढतीमुळे हुषार, लायक व कार्यक्षम व्यक्ती प्रशासकीय सेवेकडे आकर्षित होतात.

२. बढतीमुळे कार्यक्षम व्यक्ती वरिष्ठ पदापर्यंत सहज पोहचतात. कारण नोकरी हा त्यांचा नवीन व्यवसाय बनलेला असतो.

३. बढतीमुळे सेवकांच्या कार्यक्षमतेत वाढ होऊन ते संघटनेने काम मनापासून करतात.

४. बढतीच्या तत्त्वामुळे कार्यक्षम सेवकांची सेवा प्रशासनाला दीर्घकाळ उपलब्ध होते.

५. बढतीच्या पद्धतीमुळे प्रशासनात सनदी सेवकांना चांगले काम करण्याची प्रेरणा मिळते. तसेच ते जबाबदारीने वागतात. सार्वजनिक हिताच्या दृष्टीने ही पद्धती योग्य ठरू शकते व सार्वजनिक पैसा हा लोककल्याणाची कार्ये पार पाडण्यासाठी खर्च होऊन जनकल्याण साध्य होऊ शकते.

### (ड) बढतीची तत्त्वे (Principles of Promotion)

सनदी सेवेत बढतीच्या तत्त्वांना अनन्यसाधारण महत्त्व आहे हे वरील विवेचनावरून दिसून येते. बढतीसाठी नागरी सेवकांची पात्रता ज्यामुळे निश्चित होते त्यास बढती असे म्हणतात. प्रशासकीय संघटनेच्या यशाच्या दृष्टिकोनातून लायक व पात्र उमेदवाराची भरती होणे गरजेचे असते. म्हणून प्रशासनात सनदी सेवकांना बढती देताना पुढील तत्त्वांचा गुण-दोषांचा विचार आपणाला करावा लागतो.

(अ) सेवाज्येष्ठतेचे किंवा सेवेच्या कार्यकालाचे तत्त्व

(ब) गुणवत्ता किंवा गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व

(अ) सेवाज्येष्ठतेचे तत्त्व : एखाद्या सेवकाने संघटनेच्या सेवेत व्यतीत केलेला कालावधी विचारात घेऊन त्याची ज्येष्ठता निश्चित केली जाते. ज्याची सेवा अधिक त्याला प्रथम बढती दिली जाते. आज सर्वच देशातील प्रशासन सेवाज्येष्ठतेचा अवलंब करताना दिसते.

### सेवाज्येष्ठतेचे गुण

१. साधे व सोपे तत्त्व : सेवाज्येष्ठता हे तत्त्व साधे व सोपे असते कारण ज्या सेवकाची प्रशासनात सेवा अधिक झाली आहे त्याला बढती दिली जाते. कोणत्या सेवकाची सेवा अधिक झाली आहे हे सर्वांनाच ठाऊक असते.

२. ज्येष्ठांच्या अनुभवाचा लाभ : अनेक वर्षे संघटनेत काम केल्याने सेवकाच्या दीर्घ अनुभवाचा फायदा संघटनेला होतो.

३. संघर्ष कमी होतात : सनदी सेवकाला बढती देताना कर्मचाऱ्याचा सेवाकाल विचारात घेऊनच बढती दिली जाते. सेवाज्येष्ठतेत कोणताही बदल होत नाही. त्याच्या अनुभवाचा विचार केल्याने कर्मचारी वर्गात संघर्ष होत नाही.

४. राजकीय प्रभावाला थारा नसतो : ज्येष्ठता तत्त्वामुळे राजकीय दबाव येत नाही. जो कर्मचारी ज्येष्ठ आहे त्याला बढती दिली जाते. संघटना ही शासनसंस्थेच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असते. त्यामुळे राजकीय नेत्यांकडून प्रशासनाच्या कार्यात हस्तक्षेप होण्याची शक्यता असते. मात्र ज्येष्ठता तत्त्वामुळे राजकीय प्रभावाला स्थान नसते.

५. कर्मचाऱ्यांचे मनोदैर्घ्य वाढते : या ज्येष्ठता तत्त्वामुळे सेवेत आपला नंबर कोठे आहे व आपल्याला बढती कधी मिळेल हे त्याला माहित असते व जे बढतीद्वारे वरिष्ठ पदावर पोहोचले आहेत याची जाणीव त्यांना असते व आपल्यालाही योग्य वेळी बढती मिळणार त्यामुळे कर्मचाऱ्यांचे मनोदैर्घ्य वाढते.

६. **प्रतिष्ठेचे तत्त्व** : सेवाज्येष्ठतेमुळे संघटनेतील ज्येष्ठ व अनुभवी सेवकांना वरिष्ठ पदावर जाण्याची संधी मिळते. साहजिकच त्यांना महत्त्व व प्रतिष्ठा प्राप्त होते.

### सेवाज्येष्ठता तत्त्वाचे दोष

सेवाज्येष्ठता तत्त्वाचे काही गुण असले तरी त्याचे काही दोष असल्याचे दिसून येते. प्रो. फिफनर, ग्लॅडन, जेफर्सन, ए. डी. गोरवाला इ. विचारवंतांनी ज्येष्ठता तत्त्व सदोष असल्याचे म्हटले आहे.

१. **सेवकाच्या गुणवत्तेकडे दुर्लक्ष** : सेवाज्येष्ठतेच्या तत्त्वामुळे संघटनेतील सेवकावर अन्याय होत नाही हे जरी खरे असले तरी ज्येष्ठ सेवक हुषार व कार्यक्षम असतीलच याची खात्री देता येत नाही तेव्हा ज्येष्ठता या तत्त्वामुळे अकार्यक्षम, आळशी, आपल्या पेशाविषयी बेफिकीर असलेल्यांना केवळ ज्येष्ठ आहे म्हणून वरिष्ठ पदे द्यावी लागतात. त्यामुळे संघटनेच्या कार्यक्षमतेवर परिणाम होण्याची शक्यता नाकारता येत नाही.

२. **वेळेचा अपव्यय** : संघटनेतील उत्साही, कर्तव्यदक्ष कर्मचाऱ्यास बढती मिळविण्यासाठी अनेक वर्षे वाट पहावी लागते त्यामुळे वेळेचा अपव्यय होण्याचा धोका असतो.

३. **कर्तव्यदक्ष सेवक नाराज होतात** : सेवाज्येष्ठता या तत्त्वामुळे संघटनेत जे तरुण व कर्तव्यदक्ष सेवक असतात ते नाराज होतात. ज्यांच्याकडे गुणवत्ता नाही पण ज्येष्ठ आहेत त्यांना बढती मिळते व आपल्याकडे गुणवत्ता व कर्तबगारी असून देखील बढतीची संधी मिळत नाही त्यामुळे असे कर्तव्यदक्ष तरुण नाराज होतात.

४. **निष्काळजीपणात वाढ** : सेवाज्येष्ठतेमुळे बढती मिळालेल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांपेक्षा कनिष्ठ अधिकारी हुषार, तत्पर, कार्यक्षम असतात. त्यामुळे कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांच्या मनात आपल्या वरिष्ठांबद्दल द्वेष निर्माण होतो. त्यामुळे ते बेफिकीर व निष्काळजीपणाने वागू लागतात.

५. **कष्ट करण्याची प्रवृत्ती कमी होते** : बढती मिळविण्यासाठी फक्त ज्येष्ठता हे एकमेव तत्त्व वापरले जात असल्याने सेवक आपली गुणवत्ता व कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी फारसे कष्ट घेताना दिसत नाहीत. कारण त्यांना माहित असते की आपण मनापासून काम केले नाही तरी आपली बढती ठरलेली आहे. त्यामुळे कामात उदासीनता निर्माण होते.

प्रो. रतनस्वामी यांच्या मते, “सेवकांना बढती देताना त्यांच्या ज्येष्ठतेबरोबर त्यांच्या कार्यक्षमतेचा व गुणवत्तेचाही विचार करणे आवश्यक आहे.” प्रो. विलोबी म्हतात. “संघटनेतील विविध पदांच्या परिस्थितीप्रमाणे ज्येष्ठता तत्त्वांचा अवलंब करणे योग्य ठरेल.

अशा प्रकारे ज्येष्ठता तत्त्वानुसार बढती देणे या पद्धतीत अनेक दोष आढळून येत असले तरी ही पद्धती पूर्णपणे निरुपयोगी आहे असे म्हणता येणार नाही. कारण संघटनेत काही प्रमाणात ज्येष्ठता तत्त्वाचे महत्त्व मान्य करावे लागते.

### (ब) गुणवत्ता किंवा गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व (योग्यता)

सनदी सेवेत कर्मचाऱ्याला बढती देताना त्याची गुणवत्ता व कर्तबगारी पाहून बढती दिली जाते. सेवकाने संघटनेत

किती वर्षे काम केले आहे किंवा कालखंडाचा येथे विचार केला जात नाही. गुणवत्ता तत्वाचे समर्थक असे म्हणतात की बढती याचा अर्थ संघटनेतील कनिष्ठ पदावरील सेवकाला वरिष्ठ पद देणे होय.

थोडक्यात बढती देताना सेवकाच्या गुणवत्तेला प्राधान्य दिले पाहिजे. तरच वरिष्ठ पदावर लायक व पात्र व्यक्तीची नियुक्ती करणे शक्य होईल व त्यांच्या ज्ञानाचा व कार्यक्षमतेचा शासनाला फायदा होईल.

बढतीसाठी सनदी सेवकाची गुणवत्ता ठरविण्यासाठी पुढील तीन पद्धतींचा अवलंब केला जातो.

(अ) स्पर्धा परिक्षा

(ब) कार्यक्षमतेचे मोजमाप व सेवा विवरण

(क) विभाग प्रमुखाचे मत

(अ) **स्पर्धा परिक्षा** : बढतीसाठी सनदी सेवकांची गुणवत्ता लोकसेवा आयोग किंवा विशिष्ट खात्याद्वारे परिक्षा घेऊन ठरविली जाते या परिक्षा तीन प्रकारच्या असू शकतात.

१. **खुली स्पर्धा परीक्षा (Open Competitive Examination)**: स्पर्धा परिक्षाचा एक महत्त्वाचा प्रकार म्हणून याकडे पाहिले जाते. ही परिक्षा संघटनेतील किंवा संघटनेबाहेरील कोणतीही व्यक्ती देऊ शकते. ती सर्वासाठी खुली असल्याने तिला “खुली स्पर्धा परिक्षा” असे संबोधले जाते. जो कर्मचारी या स्पर्धापरिक्षेत सर्वाधिक गुण मिळवतो अशा हुशार कर्मचाऱ्याची वरिष्ठ पदावर नियुक्ती होते.

२. **मर्यादित स्पर्धापरिक्षा** : ज्या विभागातील वरिष्ठ पदे भरावयाची असतात त्या विभागातील सेवकांनाच या परिक्षेला बसण्याची परवानगी दिली जाते. सेवेतील ज्येष्ठ व गुणवत्ता धारकांनाच वरिष्ठ पदावर नियुक्त केले जाते. या परिक्षेत पात्रतेबरोबर ज्येष्ठतेलाही महत्त्व दिले जाते.

३. **साधी उत्तीर्ण परिक्षा** : ही परिक्षा सर्वांना खुली असते. परिक्षेला बसलेल्या उमेदवारांनी ती परिक्षा उत्तीर्ण होणेच एवढीच अट बढतीसाठी घातलेली असते. उदा. लिपिक, टंकलेखक, स्टेनो इ. पदासाठी या पद्धतीचा वापर होताना दिसतो. बढतीसाठी पात्र सेवकांची गुणवत्ता ठरविण्यासाठी एक महत्त्वाची पद्धत म्हणून या स्पर्धा परिक्षेकडे पाहिले जाते. ही पद्धती गुणवत्तेचे मोजमाप करणारी वस्तुनिष्ठ पद्धती होय. यात सर्वांना गुणवत्ता सिद्ध करण्याची समान संधी दिली जाते म्हणून या पद्धतीला सर्वांना समान न्याय देणारी पद्धती म्हणून ओळखले जाते.

(ब) **कार्यक्षमतेचे मोजमाप व सेवा विवरण** : ही सेवकाच्या गुणवत्तेची मोजमाप करणारी आणखी एक पद्धती आहे. या पद्धतीमध्ये विभागामार्फत किंवा खात्यामार्फत कर्मचाऱ्याच्या कार्यासंबंधी नोंद ठेवून त्या नोंदीच्या आधारे त्याच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप केले जाते. सेवकाचे व्यक्तिमत्व, निर्णयक्षमता, चारित्र्य, नेतृत्व, कामाचे ज्ञान, कार्यालयीन वर्तणूक इ. गुणांचे मोजमाप करून त्या आधारे सेवकांना श्रेणी दिली जाते. उदा. सर्वोत्तम, उत्तम, चांगला, समाधानकारक, असमाधानकारक अशा प्रकारच्या या श्रेणी असतात. सेवा वितरणातील नोंदीवरून सेवकांच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप केल्यानंतर त्याचा तुलनात्मक अभ्यास करून गुणवत्ता निश्चित केली जाते व त्यावरून सेवकाला बढती दिली जाते.



याशिवाय सेवकांच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप करण्यासाठी आणखीही काही पद्धतींचा अवलंब केला जातो. उदा. अमेरिकेत उत्पादन-विवरण पद्धती, दरमापन आलेख पद्धती, व्यक्तिमत्व निर्देशन पद्धती या पद्धतींच्या आधारे सेवकांच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप केले जाते.

**(क) विभागप्रमुखाचे मत :** सनदी सेवेत कर्मचाऱ्याला बढती देताना उमेदवाराच्या गुणवत्तेचे मोजमाप करण्याची ही आणखी एक पद्धती होय. या पद्धतीत विभागप्रमुखाचे किंवा विभागातील वरिष्ठ अधिकाऱ्याचे सेवकांसंबंधी मत विचारात घेतले जाते. कारण अधिकाऱ्याला कर्मचाऱ्याचे गुण-दोष, कार्यपद्धती, त्यांच्या सवयी इ. माहिती असते. विभागप्रमुख हा सेवकांच्या गुणवत्तेचे मोजमाप करणारा चांगला परिक्षक असू शकतो. परंतु त्याने केलेले मोजमाप हे वस्तुनिष्ठ असण्याऐवजी व्यक्तिनिष्ठ असण्याची शक्यता असते.

थोडक्यात, विभागप्रमुखाचे मत ही सेवकांच्या गुणवत्तेचे मोजमाप करण्याची एक चांगली पद्धत ठरू शकेल पण त्याचे मूल्यमापन करताना निष्पक्षपाती व वस्तुनिष्ठ मूल्यमापन केले पाहिजे व त्याला मूल्यमापनाबाबतचे पुरेसे स्वातंत्र्यही असले पाहिजे. सनदी सेवकाला बढती देताना सेवाज्येष्ठता व गुणवत्ता या दोन पद्धती वापरल्या जातात पण या दोन्ही पद्धतींचे काही गुण-दोष आहेत म्हणून बढतीसाठी वरील दोन तत्वांचा गरजेनुसार व परिस्थितीनुसार अवलंब केला जात असल्याचे आपणास पहावयास मिळते.

#### २.२.५ सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता (Political Neutrality of Civil Servant)

सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता ही संकल्पना राज्यप्रशासनात महत्त्वाची संकल्पना आहे. प्रशासनाची कार्यक्षमता आणि प्रशासनाचे यश हे सनदी सेवकांच्या बांधिलकी व तटस्थता यावर अवलंबून असते. सनदी सेवकांच्या अधिकारांच्या संदर्भात उपस्थित होणारा मुद्दा म्हणजे त्यांना राजकारणात सहभागी होण्याचा अधिकार असावा यासंबंधी असे एक मत मांडले जाते की सनदी सेवक हे राज्याचे नागरिक असून लोकशाहीच्या नियमानुसार सर्व नागरिक समान आहेत म्हणून त्यांना इतर नागरिकांप्रमाणे राजकारणात भाग घेता आला पाहिजे.

प्रत्यक्षात मात्र सनदी नोकरांनी राजकारणात भाग घेण्यावर काही निर्बंध घातले असल्याचे पहावयास मिळते. सनदी सेवकांना मतदान करण्याचा हक्क आहे पण इतर राजकीय हक्क त्याला नाकारलेले दिसतात.

फ्रेडरिच यांच्या मते, “प्रशासन ही एक परिपूर्ण प्रक्रिया आहे की ज्यामध्ये सनदी सेवकांना राजकारणाला पूरक असेच प्रशासकीय कार्य करावे लागते. ज्याप्रमाणे राजकारण लोकाभिमुख असते त्याप्रमाणेच प्रशासनही लोकाभिमुख असावे लागते. लोकांच्या इच्छेनुसार राजकारण घडत असते तर लोकांच्या हितासाठी प्रशासन केले जाते. तेव्हा राजकारण आणि प्रशासन या दोन गोष्टी परस्परांना पूरक व पोषक ठेवणे गरजेचे असते.

**वाल्डी यांच्या मते,** सनदी नोकरांच्या राजकीय तटस्थतेचा विचार वास्तववादी दृष्टिकोनातून केला पाहिजे. राजकारण आणि प्रशासन यांना एकमेकापासून अलग करणे बरोबर ठरणार नाही.

वरील विचारवंतांच्या विचारावरून आधुनिक राजकीय व्यवस्थेत राजकारण आणि प्रशासन या दोन गोष्टी परस्परांना पूरक आणि पोषक आहेत.

## विविध देशातील सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता

(अ) इंग्लंड : १९४९ साली सनदी सेवकांच्या संदर्भात नेमलेल्या “मास्टरमन समितीने इंग्लंडमधील सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता पुढील तीन गोष्टींवर आधारित असल्याचे नमूद केले.

१. सनदी सेवक हे राजकारणातून अलिप्त राहून निष्पक्षपातीपणे कार्य करतात यावर ब्रिटिश जनतेचा विश्वास आहे.

२. ब्रिटिश सनदी नोकरवर्ग कोणताही राजकीय पक्षसत्तेवर आला तरी ते आपल्या कार्याशी बांधील असतात.

३. ब्रिटिश सनदी सेवकांना बढती देताना त्यांची गुणवत्ता आणि कार्यक्षमता विचारात घेतली जाते.

याशिवाय मास्टरमन समितीने (१) जो नोकरवर्ग शासनाची ध्येयधोरणे ठरविण्यात व त्याची अंमलबजावणी करण्याच्या कार्यात ज्याचा थेट संबंध आहे त्यांना पार्लमेंटची निवडणूक लढविता येणार नाही उदा. सचिव, वरिष्ठ शासकीय अधिकारी, जिल्हाधिकारी इ. हे फक्त मतदान करू शकतात.

२. जो नोकरवर्ग प्रशासकीय, व्यावसायिक, तांत्रिक किंवा कारकुनी स्वरूपाचे काम करणारे पार्लमेंटची निवडणूक लढवू शकतात. उदा. डॉक्टर, शिक्षक, इंजिनिअर्स, समाजसेवक, कारकून इत्यादी. मात्र निवडून आल्यानंतर त्यांना आपल्या नोकराचा राजीनामा द्यावा लागतो. याशिवाय सनदी सेवक पूर्वपरवानगीने स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या राजकारणात भाग घेऊ शकतात. मात्र त्यांना राजकीय भाषण देता येत नाही. राजकीय पक्षाचा प्रचार करता येत नाही.

एकूणच शासनाशी एकनिष्ठ राहून प्रशासनात कोणताही राजकीय हस्तक्षेप होणार नाही याची काळजी त्यांना घ्यावी लागते.

(ब) अमेरिका : अमेरिकेत जॉर्ज वॉशिंग्टन यांच्या काळात सनदी सेवकांची भरती ही गुणवत्ता व कार्यक्षमता यांच्या आधारावर केली जात होती. पण पुढे जेफरसनच्या काळात मलिदा पद्धत (लूट पद्धती) सुरू झाली. या पद्धतीमुळे भ्रष्टाचार, अकार्यक्षमता, बेजबाबदारपणा हे दोष निर्माण झाले, ते दोष दूर करण्यासाठी १८८३ मध्ये पेंडल्टन आयोग नेमला व त्यानुसार सनदी सेवकांच्या भरतीमध्ये काही सुधारणा घडवून आणल्या. पुढे १९३९ ला हॅच ॲक्ट (Hatch Act) नुसार सनदी सेवकांच्या राजकीय कृतीवर बंदी घालण्यात आली. त्यांना फक्त मतदानाचा अधिकार देण्यात आला. १९५९ साली ‘हुवर कमिशन’च्या शिफारशीनुसार सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेबाबत पुढील दोन गोष्टींचा विचार झाला.

१. कोणत्याही राजकीय कृतीद्वारे सनदी सेवेच्या कार्यक्षमता आणि निष्पक्षपाती कृतीवर आक्रमण होऊ नये.

२. राजकीय कृती ही सार्वजनिक हिताला बाधा आणणारी असू नये. अमेरिकेत कोणताही राजकीय पक्ष सत्तेवर आला तरी त्याचा प्रभाव सनदी सेवेवर पडू नये. थोडक्यात, सनदी सेवकांनी सार्वजनिक हित जोपासण्यासाठी निष्पक्षपातीपणाने आपले काम करावे.

(क) भारत : भारतातील सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेबाबत विचार करता भारतातील प्रशासनावर ब्रिटिश प्रशासनाचा प्रभाव जाणवतो.

भारतीय संविधानाच्या ३०९ कलमानुसार - सनदी सेवकांच्या भरती सेवा व सनदी सेवेतील राजकीय तटस्थताबाबत (केंद्रीय सनदी सेवा नियम - १९५५) नुसार काही नियम पुढीलप्रमाणे -

१. सनदी सेवक हे शासनाशी एकनिष्ठ राहून आपले काम निष्पक्षपातीपणे पार पाडतील.
  २. सनदी सेवकांना मतदानाचा अधिकार देण्यात आलेला आहे.
  ३. सनदी सेवकांना संसदेची निवडणूक लढविता येईल. पण प्रथम त्याला आपल्या सेवेचा (पदाचा) राजीनामा द्यावा लागेल.
  ४. स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या निवडणुकीत भाग घेता येत नाही व त्यांना निवडणुकीत उभे राहता येत नाही.
  ५. सनदी सेवकांना निवडणुकीत प्रचार करता येत नाही.
  ६. कोणत्याही राजकीय पक्षाचे सभासदत्व स्वीकारता येत नाही.
  ७. सनदी नोकर किंवा त्यांचे नातेवाईक यांना कोणत्याही राजकीय पक्षासाठी आर्थिक निधी गोळा करता येत नाही.
  ८. सनदी सेवकाने सचोटी व निष्ठेने आपली भूमिका पार पाडावी.
  ९. सनदी सेवक निवडणूक आचारसंहितेचे काटेकोरपणे पालन करेल. आचारसंहितेचा भंग किंवा सरकारची बेअब्रू होईल असे राजकीय कृत्य केल्यास त्याला शिक्षा करण्याची तरतूद करण्यात आली आहे.
- वरील विवेचनावरून भारत अमेरिका या देशातील सनदी नोकरीवर राजकीय अधिकाराच्या बाबतीत बंधने घातलेली दिसतात. त्यामानाने इंग्लंडच्या ६२% सनदी सेवकांवर राजकीय बंधने नाहीत. २२% कर्मचाऱ्यांना निवडणुकाशिवाय इतर कार्यात भाग घेता येतो तर १६% कर्मचारी अधिकाऱ्यांना मात्र राजकीय अधिकार दिलेले नसल्याच प्रो. रतनस्वामी यांचे विवेचन आहे.

थोडक्यात, प्रशासनाचे स्थैर्य, कार्यक्षमता, सातत्य टिकविण्यासाठी सनदी लोकांच्या राजकीय तटस्थतेच्या धोरणाचा सर्वच देशांनी पुरस्कार केलेला दिसून येतो.

**स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न - ४**

**एक ते दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.**

१. बढती म्हणजे काय ?
२. बढतीची दोन तत्वे कोणती ते लिहा.
३. सनदी सेवकांची योग्यता ठरविण्याच्या तीन पद्धती सांगा.

४. स्पर्धा परीक्षेच्या तीन पद्धतींची नांवे सांगा.

५. सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता म्हणजे काय ?

६. भारतीय घटनेच्या कोणत्या कलमामध्ये सनदी सेवकांच्या भरतीसंबंधी व सेवाशर्तीसंबंधी नियम करण्यात आले आहेत.

### २.३. सारांश

सेवक प्रशासन या घटकामध्ये आपण 'सनदीसेवा, सनदी सेवकांची भरती, प्रशिक्षण, बढती आणि सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता' यांचा अभ्यास केलेला आहे.

सेवक प्रशासनामध्ये आपण सेवकप्रशासन म्हणजे काय त्याची गरज, सनदी सेवा अर्थ, व्याख्या, वैशिष्ट्ये आणि कार्ये, सनदी सेवेचे मूल्यमापन यांचा अभ्यास केलेला आहे. सेवक प्रशासन हा शब्द दोन दृष्टिकोनातून वापरला जातो. व्यापक दृष्टिकोनातून लोकप्रशासनाचा संबंध जनतेशी येत असतो. कारण शासनाला लोकहिताच्या दृष्टीने जी कार्ये करावी लागतात ती पार पाडण्याची जबाबदारी सनदी सेवकावर असते. तर संकुचित दृष्टिकोनातून फक्त सेवकवर्गाच्या व्यवस्थेसंबंधी अभ्यास केला जातो. सनदी सेवा म्हणजे शासनाच्या ध्येयधोरणाची अंमलबजावणी करणारा प्रशासनातील नोकरवर्ग असतो. व्यावसायिकता, अधिकार श्रेणी पद्धती, कायमस्वरूपी सेवा, नोकरशाही कायदेमंडळाला जबाबदार नसणे, निष्पक्षपातीपणा तटस्थता व अनामिकत्व ही सनदी सेवेची वैशिष्ट्ये आपण समजून घेतली आहेत, तसेच उपदेश व सल्ला देणे, अंमलबजावणी करणे, प्रदत्त विधिनियमांची निर्मिती, लोककल्याणाची कार्ये, जनतेच्या अडीअडचणी सोडविणे इ. कार्ये लोककल्याणाची कार्ये सनदी सेवेत करावी लागतात. तसेच शिस्तपालन, राज्यप्रशासनाला स्थैर्य, लोककल्याण, कार्यक्षमता इ. गुण व अकार्यक्षमता, दफतरदिरंगाई, बेजबाबदारपणा व सत्तेचा गैरवापर नोकरशाही इ. दोषही सांगून सनदी सेवेचे मूल्यमापन केलेले आहे.

भरतीमध्ये आपण भरतीचा अर्थ, व्याख्या सांगून भरतीच्या विविध पद्धती स्पष्ट केल्या असून त्यांचे गुण-दोषही स्पष्ट केलेले आहेत.

ग्लॅडस्टन यांच्या मते, 'भक्कम व स्थिर अशा नागरी सेवेची किल्ली म्हणजे भरती होय.' भरती म्हणजे उपयुक्त व्यक्ती प्रशासनासाठी निवडणे होय. भरतीच्या प्रमुख दोन पद्धती होय. अंतर्गत भरती व बढतीद्वारे भरती होय. अंतर्गत भरतीचे प्रशासकीय अनुभव, उत्साह, प्रशिक्षणावरील खर्च व वेळेची बचत, श्रेष्ठ-कनिष्ठतेची भावना निर्माण होत नाही. प्रामाणिकपणाबद्दल निश्चित माहिती इ. गुण सांगितले आहेत. तसेच अंतर्गत भरतीचे काही दोष पुढीलप्रमाणे - निवडीचे मर्यादित क्षेत्र, परिवर्तनाचा अभाव, अकार्यक्षमता व निरुत्साह, प्रशासकीय शिस्तीला हानिकारक इ. भरतीची दूसरी पद्धती बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरती होय. लोकशाही तत्वाशी सुसंगत, निवडीबाबत व्यापक क्षेत्र, परिवर्तनाला संधी, गुणवत्तेत वाढ करण्याची प्रेरणा, स्पर्धेला वाव, न्यायावर आधारित पद्धती इ. गुण असलेली ही पद्धती असून तिच्यात काही दोषही आढळतात. अनुभवाचा अभाव, बढतीची संधी नसणे, अधिक खर्चिक, द्वेष व असहकाराची भिती इ. दोष असले तरी भरतीच्या धोरणात कार्यक्षमतेच्या दृष्टीने वरील दोन्ही पद्धतींचा संयुक्तपणे वापर करावा लागतो. याशिवाय भरतीसाठी आवश्यक पात्रतेमध्ये नागरिकत्व, रहिवास, लिंग, वयोमर्यादा इ. घटकांचा विचार

करावा लागतो. शिवाय ही पात्रता ठरविण्यासाठी लेखी व तोंडी परीक्षा, प्रात्यक्षिक परीक्षा, मानसशास्त्रीय परीक्षा व शारीरिक क्षमता चाचणी इ. परिक्षांना सनदी सेवकांना सामोरे जावे लागते.

प्रशिक्षणामध्ये आपण प्रशिक्षण या संकल्पनेचा अर्थ, व्याख्या, उद्देश, प्रकार व पद्धतींचा अभ्यास केलेला आहे. प्रशिक्षण म्हणजे विशिष्ट कार्य करण्यासाठी सेवकांचे ज्ञान व कौशल्य यांच्यात वाढ करण्यासंबंधीची कृती होय. प्रशासनातील जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी कर्मचाऱ्यांना तयार करणे. १९४४ मध्ये ॲशेटन समितीने प्रशिक्षणाचे पुढील हेतू स्पष्ट केले आहेत. ते म्हणजे प्रशिक्षणाच्या कार्यपद्धतीतील सेवकांना माहिती देणे, बदलत्या परिस्थितीनुसार दृष्टिकोन बदलणे, त्यांना यांत्रिकी मानव न बनविता कार्यासंबंधी त्यांच्यात जाणिव निर्माण करणे, उच्च पदासाठी त्यांच्यात पात्रता निर्माण करणे व दैनंदिन कामकाजात त्यांचे मनोबल, उत्साह वाढविणे व प्रशासकीय नैतिकता निर्माण करणे तसेच प्रशिक्षणाचे पाच प्रकार पुढीलप्रमाणे : औपचारिक व अनौपचारिक प्रशिक्षण, अल्प व दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण, प्रवेशपूर्व व प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण, विभागीय व केंद्रीत प्रशिक्षण, कुशलतेचे व पार्श्वभूमीविषयक प्रशिक्षण इ. तसेच प्रशिक्षण देण्याच्या पद्धतीमध्ये अनुभवाद्वारे, संस्थाद्वारे, सर्वसाधारण माहितीच्या माध्यमाद्वारे व परिषदांच्या माध्यमातून सनदी सेवकांना प्रशिक्षण दिले जाते.

बढतीमध्ये आपण बढतीचा अर्थ, व्याख्या, बढतीचे फायदे, बढतीची तत्त्वे यांचा अभ्यास केला आहे. प्रो. विलोबी यांच्या मते, बढती म्हणजे कर्मचाऱ्याची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नियुक्ती करणे होय. बढतीचे अनेक फायदे असल्याने कार्यक्षम व्यक्ती प्रशासनाकडे आकर्षित होतात. साधारणतः बढतीची दोन तत्त्वे : (१) सेवाज्येष्ठतेचे किंवा सेवेच्या कार्यकालाचे तत्त्व, (२) गुणवत्ता किंवा गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व होय. बढतीसाठी गुणवत्ता ठरविण्यासाठी तीन पद्धतींचा वापर होतो. स्पर्धापरीक्षा, कार्यक्षमतेचे मोजमाप व सेवा विवरण व विभाग प्रमुखाचे मत विचारात घेतले जाते. बढतीसाठी वरील दोषतत्त्वांचा गरज व परिस्थितीनुसार अवलंब केला जातो.

शेवटी सनदी सेवकाची राजकीय तटस्थता, अर्थ इतर नागरिकांप्रमाणे सनदी सेवकांना राजकारणात सहभागी होण्याचा अधिकार असावा व नसावा या संदर्भातील मते विविध देशातील सनदी सेवकाची राजकीय तटस्थता अभ्यासली आहे. सनदी सेवकाने राजकारणापासून अलिप्त रहावे. त्यांनी निवडणूका लढवू नयेत. राजकारण आणि प्रशासन वेगळे नसून ते परस्परांना पूरक आहेत. इंग्लंड-अमेरिका-भारत या देशातील तटस्थतेची संकल्पना अभ्यासली असून प्रशासनाचे स्थैर्य व सातत्य टिकविण्यासाठी सनदी सेवेच्या तटस्थतेच्या धोरणाचा पुरस्कार सर्वच देशांनी केलेला दिसून येतो.

## २.४ पारिभाषिक शब्द

१. **दफ्तरदिरंगाई (Red Tape)** : नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांच्या आळशी प्रवृत्तीमुळे त्यांच्या कार्यात शिथिलता येते. पूर्वप्रथा, पूर्वव्यवहार यांना अधिक महत्त्व प्राप्त झाल्याने त्यातून दफ्तरदिरंगाई म्हणजेच लालफितीचा कारभार निर्माण होऊन भ्रष्टाचाराला चालना मिळते. त्यामुळे प्रशासनाचा हेतू सफल होत नाही.

२. **लूट पद्धती (Spoil System)** : नोकरभरतीच्या या पद्धतीचा उदय अमेरिकेत अध्यक्ष जेफरसन यांच्यात काळात झाला. सार्वत्रिक निवडणुकीत जो पक्ष बहुमत मिळवतो तो सत्तेवर आल्यानंतर आपल्या मर्जीप्रमाणे सनदी

सेवकांच्या नेमणुका करतो. पूर्वीचे कर्मचारी बडतर्फ करून नवीन कर्मचारी नियुक्त करणे. थोडक्यात आपल्या पक्षातील लोकांना खुष करण्यासाठी ही पद्धती वापरली जाई म्हणून या पद्धतीला लूट किंवा खैरात पद्धती म्हणत. पण ही पद्धती सदोष असल्याने १८८३ ला बंद करून त्याऐवजी योग्यता पद्धतीचा वापर होऊ लागला.

३. योग्यता/गुण विशेष पद्धती : नागरी सेवेत कर्मचाऱ्यांची भरती करताना त्यांची योग्यता ठरवावी लागते. योग्य व पात्र सेवकालाच सनदी सेवेत भरती केले जाते तेव्हा त्या पद्धतीला योग्यता पद्धती म्हटले जाते.

## २.५ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

### स्वयं-अध्ययन प्रश्न - १

- १) बरोबर      २) बरोबर      ३) चूक      ४) चूक

### स्वयं-अध्ययन प्रश्न - २

१. नागरी सेवेतील रिकाम्या पदासाठी उमेदवारांना आकर्षित करणे म्हणजे भरती होय.
२. बढतीद्वारे भरतीचे दोन गुण : १) सनदी नोकराच्या प्रशासकीय ज्ञानाचा फायदा.  
२) सनदी सेवकांना प्रशिक्षणाची गरज नसते.
३. बाह्य भरतीचे दोन दोष : १) अनुभवाचा अभाव    २) बढतीची संधी नसणे
४. बढतीद्वारे भरतीचे दोन दोष : १) निवडीचे मर्यादित क्षेत्र  
२) प्रशासनातील शिस्तीला हानीकारक
५. लेखी परीक्षेतील उत्तरांच्या स्वरूपाचे दोन प्रकार -  
१) दीर्घ उत्तर      २) वस्तुनिष्ठ उत्तर
६. शारीरिक क्षमता चाचणी कोणत्या क्षेत्रातील पदे भरताना घेतली जाते -  
१) सैन्यदल      २) पोलीस दल

### स्वयं-अध्ययन प्रश्न - ३

१. सनदी सेवकांची कार्यक्षमता, प्रशासकीय सामर्थ्य आणि बुद्धिमत्ता यांचा विकास घडवून आणण्यासाठी प्रशिक्षणाची गरज असते.
२. सनदी सेवकांना जेव्हा हेतू पुरस्सर प्रशिक्षण दिले जाते तेव्हा त्यास औपचारिक प्रशिक्षण म्हणतात.
३. गुन्हे शोधून काढण्यासाठी दिले जाणारे प्रशिक्षण हे कुशलतेचे प्रशिक्षण होय.
४. सहकार, महसूल खात्यातील कर्मचाऱ्यांना अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण दिले जाते.
५. शाळा महाविद्यालयातून दिले जाणारे प्रशिक्षण हे प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण होय.

### स्वयं-अध्ययन प्रश्न ४

१. सेवकाला सनदी सेवेच्या कनिष्ठ वर्गातून वरिष्ठ वर्गात स्थान मिळणे याला बढती असे म्हणतात.
२. बढतीची दोन तत्त्वे -
  १. सेवाज्येष्ठता किंवा सेवेच्या कार्यकालाचे तत्त्व व
  २. गुणवत्ता किंवा गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व
३. सनदी सेवकांची योग्यता ठरविण्याच्या तीन पद्धती
  १. स्पर्धा परीक्षा
  २. कार्यक्षमतेमध्ये मोजमाप व सेवा विवरण
  ३. विभाग प्रमुखाचे मत होय.
४. स्पर्धा परीक्षेच्या तीन पद्धती :
  १. खुली स्पर्धा परीक्षा
  २. मर्यादित स्पर्धा परीक्षा
  ३. साधी उत्तीर्ण परीक्षा
५. सनदी सेवक हा राजकारणापासून अलिप्त असावा. त्याने निवडणूक लढवू नये तो पक्षीय राजकारणापासून अलिप्त असणे म्हणजे सनदी सेवकाची राजकीय तटस्थता होय.
६. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३०९ नुसार सनदी सेवकांच्या भरती व सेवाशर्तीसंबंधी नियम करण्यात आलेले आहेत.

### २.६ सरावासाठी स्वाध्याय

#### (अ) पुढील प्रश्नांची उत्तरे लिहा.

१. नागरी सेवेची वैशिष्ट्ये सांगून तिचे मूल्यमापन करा.
२. भरती म्हणजे काय ? प्रत्यक्ष भरतीचे गुण-दोष लिहा.
३. बढती म्हणजे काय ? बढतीच्या पद्धती विशद करा.
४. प्रशिक्षणाचा अर्थ सांगून प्रशिक्षणाचे प्रकार स्पष्ट करा.
५. सनदी सेवकाची राजकीय तटस्थता यावर छोटासा निबंध लिहा.

#### (ब) टिपा लिहा.

१. सनदी सेवेची कार्ये
२. अंतर्गत भरतीचे गुण-दोष
३. बढतीचे गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व
४. प्रशिक्षण देण्याच्या पद्धती

## २.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ पुस्तके

1. Avasthi and Maheshwari - Public Administration, 2010, Lakshmi Narayan Agarwal, Agra.
2. Dr. M. P. Sharma, Dr. B. L. Sadana - Public Administration in theory and Practice 31th edition 2000, published by Atmaram and Sons (H.O.) Kashmere Gate, Delhi 110 006.
3. Rumki Basu - Public administration concepts & Theories sterling - New Delhi.
- ४) प्रा. बी. बी. पाटील - लोकप्रशासन : सौ. भाग्यश्री मोरेश्वर फडके, फडके प्रकाशन, दुधाळी, कोल्हापूर - जून २००४
- ५) श्रीराम माहेश्वरी - भारतीय प्रशासक : ओरिएंट लॉगमन, मुंबई २००६
- ६) अशोक जैन - लोकप्रशासन : सेठ पब्लिकेशन, टाटा रोड नं. २, मुंबई ४०० ००४, प्रथम आवृत्ती, १९९२
- ७) डॉ. वि. मा. बाचल : लोकप्रशासनाची मूलतत्त्वे
- ८) डॉ. वा. भा. पाटील : लोकप्रशासन प्र. आ. जुलै २००१
- ९) प्रा. व्ही. बी. पाटील : समग्र लोकप्रशासन, केसागर पब्लिकेशन, पुणे ४११ ०३०.
- १०) प्रा. व्ही. जी. नांदेडकर व केसागर - लोकप्रशासन : अनिरुद्ध पब्लिकेशन हाऊस, पुणे १९९९.





## घटक - ३

# वित्तीय प्रशासन

३.० उद्दिष्ट्ये

३.१ प्रास्ताविक

३.२. विषय विवेचन

३.२.१ वित्तीय प्रशासनाचा अर्थ आणि व्याख्या, महत्त्व, कार्य

३.२.२ अंदाज पत्रक, अर्थ, व्याख्या आणि प्रक्रिया

३.२.३ अंदाजपत्रकावरील संसदीय नियंत्रण

३.३ सारांश

३.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ, संकल्पना इ.

३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ-पुस्तके

३.० उद्दिष्ट्ये

सदर घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास खालील गोष्टी स्पष्ट होतील.

- वित्तीय प्रशासन म्हणजे काय, त्याचा अर्थ, व्याख्या स्पष्ट करता येईल.
- अंदाजपत्रकाची प्रक्रिया समजेल आणि ती स्पष्ट करता येईल.
- अंदाजपत्रकातील विभिन्न टप्पे विशद करता येतील.
- प्रशासनामधील वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व स्पष्ट करता येईल.
- अंदाजपत्रकांवर संसदेचे नियंत्रण कसे असते त्यातील मूलभूत घटक समजावून घेता येईल.
- अर्थखाते आणि लेखापरिक्षण यांबाबत अधिक माहिती उपलब्ध होईल.

३.१ प्रास्ताविक :

लोकप्रशासनामध्ये वित्तीय व्यवस्था नसेल तर प्रशासन यशस्वी ठरत नाही. त्यामुळे वित्ताशिवाय लोकप्रशासन

आणि वित्तीय प्रशासनाशिवाय कोणतीही शासनसंस्था टिकू अथवा स्थिर होऊ शकत नाही. वित्तीय व्यवस्थापनाला प्राचीन काळापासून सर्वच शासन प्रकारात महत्त्व दिल्याचे दिसते. वित्तीय प्रशासनात ही प्राचीन काळापासून चालत आलेली प्रक्रिया आहे. कौटिल्याने आपल्या राजकीय ग्रंथाचे नावच 'अर्थशास्त्र' असे ठेवले आणि राजानी आपल्या कोषाची सतत काळजी घेतली पाहिजे असे सांगितले. कौटिल्याच्या मते वित्ताशिवाय प्रशासन निरर्थक आहे. आधुनिक कालखंडात सर्वच राजकीय व्यवस्थामधून वित्तीय प्रशासनाला महत्त्व दिलेले असते. लोकशाहीत पैशाचे कार्य म्हणजे पैसा उभा करणे आणि त्याचा विनिमय करणे. हा अधिकार विधिमंडळाला दिलेला असतो. त्यामुळे वित्तीय प्रशासन आणि पर्यायाने अंदाजपत्रकावर संसद विविध समित्यांचे माध्यमाने नियंत्रण ठेवत असते. वित्ताचा विनिमय योग्य रितीने करण्यासाठी प्रशासकीय यंत्रणा असावी लागते. वित्त असल्याशिवाय प्रशासन आपली उद्दिष्टे साध्य करू शकत नाही. म्हणून वित्तीय प्रशासन हा लोकप्रशासनामध्ये महत्त्वाचा भाग बनलेला आहे.

### ३.२ विषय विवेचन

शासनसंस्था प्रशासकीय सेवांच्या मदतीने कर रूपाने वित्त गोळा करून, त्याचा सुयोग्य विनियोग कायदेमंडळाच्या सल्ल्याने करण्याचे कार्य करित असते. शासनसंस्थेत विभिन्न खात्यांची निर्मिती केलेली असते. खात्यांना पर्याय म्हणून काही शासकीय लोकनिगमसुद्धा काढली जातात. शासनसंस्थेत वित्तव्यवस्थापनाची संपूर्ण जबाबदारी वित्त मंत्रालयावर (अर्थ खाते) टाकलेली असते. अर्थखाते शासनाचे आर्थिक धोरण ठरविते. देशातील आयात-निर्यात, औद्योगिक, व्यापारी, कृषी तसेच अन्य सेवाक्षेत्रांबरोबर वस्तूंच्या किंमती, मजुरी, प्राप्ती अशा घटकासंबंधीचे आर्थिक धोरण आख्याची जबाबदारी अर्थखात्यावर असते. प्रत्येक आर्थिक वर्षात शासनास मिळणारे उत्पन्न आणि होणारा खर्च याचा योग्य समन्वय साधणे. तसेच उत्पन्नापेक्षा खर्च जास्त होऊ नये याची दक्षता अर्थखाते घेत असते.

#### ३.२.१ वित्तीय प्रशासनाचा अर्थ, व्याख्या, महत्त्व आणि कार्य

सर्वसाधारणपणे प्रशासकीय सेवांच्या वित्त उपलब्ध करून देणे आणि उपलब्ध झालेला पैशाचा योग्य, कार्यक्षम आणि कायदेशीररित्या विनिमय (खर्च) होतो का नाही याची शहानिशा करण्यासाठी ज्या विभिन्न क्रिया सरकारी कर्मचारी वर्गाकडून केली जाते त्या क्रिया म्हणजे वित्तीय प्रशासन होय. आधुनिक लोकशाही शासन व्यवस्थेमध्ये जनतेकडून कर रूपाने निधी गोळा केला जातो. त्यामुळे हा निधी जनतेच्या कल्याणासाठी वापरावयाचा असतो. त्यासाठी शासकीय यंत्रणा असावी लागते. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, वित्त विभाग, राजकोष लेखा व लेखा परिक्षक, संसदेच्या विभिन्न वित्तीय समित्या निधीच्या विनिमयाबाबत व्यवस्थापन आणि नियोजन करतात या प्रक्रियेत ज्या क्रिया प्रक्रिया घडतात त्याला वित्तीय प्रशासन म्हणतात.

थोडक्यात, निधी उपलब्ध करणे आणि उपलब्ध निधी योग्य कारणासाठी खर्च करणे यासाठी घडणारी क्रिया म्हणजे वित्तीय प्रशासन होय.

#### ३.२.१.१ वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व

लोकप्रशासनाची निर्मिती मुळात लोकांच्या कल्याणासाठी झालेली आहे आणि वित्तवीना लोककल्याणकारी

कामे करताच येत नाहीत. वित्तीय प्रशासनात कर गोळा करणे, उपन्नाच्या साधनांची व्यवस्था लावणे, खर्चाचा हिशोब, आगामी खर्चाचा अंदाज, अशी विभिन्न कामे वित्तीय प्रशासनात येतात. म्हणून आधुनिक काळात ज्या शासन व्यवस्थेला वित्तीय व्यवस्था लावणे शक्य झाले ते शासन यशस्वी ठरताना दिसत आहे. वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व जाणून घेण्यासाठी काही विचारवंतानी मांडलेले विचार महत्त्वाचे आहेत.

कौटिल्याच्या मते, 'राज्याची सर्व कार्ये वित्तावर अवलंबून असतात. प्रो. एल. डी. व्हाईटच्या मते, 'वित्ताची व्यवस्था ठेवणे म्हणजे राज्याच्या प्रशासनाची व्यवस्था कार्यक्षमरित्या पार पाडणे होय. लॉर्ड जॉर्जच्या मते, शासन म्हणजे वित्त व्यवस्था होय. एफ. एम. मार्क्सच्या मते, 'राज्य प्रशासनाची सर्व कार्ये सार्वजनिक वित्ताच्या माध्यमाद्वारे पार पाडली जातात.' मार्शल डिमॉक्सने म्हटल्याप्रमाणे 'वित्त व्यवस्थेच्या अभावी सरकार कोणतेही कार्य शकत नाही. विलोबींच्या मते, 'वित्तीय व्यवस्थेशिवाय प्रशासन व्यवस्था चालवणे म्हणजे पत्त्यांच्या बंगल्याप्रमाणे राजकीय व्यवस्था उभी करणे होय.' रिचेल्यू यांच्या मते 'पैशाची व्यवस्था किंवा वित्ताच्या योजना म्हणजे राज्याचे स्नायू, मज्जातंतू आहेत. वित्तीय प्रशासनाच्या महत्त्वासंदर्भात विभिन्न कारणे आढळून येतात. ज्यामुळे आज वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व वाढले आहे. त्याची कारणे पुढीलप्रमाणे :

१. शासनाचा खर्च वाढत आहे : आधुनिक शासनाला विभिन्न भूमिका पार पाडाव्या लागत आहेत. त्यामध्ये विकास कामे, संरक्षण, समाज कल्याण, प्रशासकीय यंत्रणा, नागरीकरण, वाढती लोकसंख्या, वाढते औद्योगिकीकरण अशा अनेक कारणाने शासनाच्या जबाबदाऱ्या वाढत आहेत. परिणामी शासनाला या सर्व पातळ्यांवर अनेककार्ये करावी लागत आहेत. त्यामुळे पैशाची व्यवस्था करावी लागत आहे. परिणामी वित्तीय प्रशासनाला महत्त्व प्राप्त झालेले आहे.

२. महसूलात वाढ : शासनाच्या विविध कामाबरोबर महसूलही वाढत आहे. त्यामुळे त्याच्या व्यवस्थापनाची जबाबदारी वाढली आहे. त्यामुळे वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व वाढले आहे.

३. विभिन्न लोककल्याणकारी योजना : भारताच्या संदर्भात विचार केला असता अनेक लोककल्याणकारी योजना शासन राबविताना दिसत आहे. त्यामुळे योजना संदर्भात व्यवस्थापन, नियोजन, अंमलबजावणी यामध्ये सुसूत्रता राखण्यासाठीची जबाबदारी वित्तीय प्रशासनावर असते.

४. सार्वजनिक कर्जात वाढ : शासन संस्थेमध्ये विकास, उद्योगधंदे यासाठी कर्ज द्यावे लागते. आज मोठ्या प्रमाणात जनतेला कर्ज दिले जात असल्याने आर्थिक व्यवस्थापन करावे लागत आहे. त्यामुळे वित्तीय प्रशासनाला महत्त्व प्राप्त झालेले आहे.

५. बँका आणि पतपुरवठा करणाऱ्या संस्थांचा विस्तार : भारतामध्ये रिझर्व्ह बँक व्यतिरिक्त अनेक राष्ट्रीयीकृत बँका, ग्रामीण, सहकारी बँका, पतसंस्थांचे जाळे वाढल्याने वित्तीय प्रशासन महत्त्वाचे ठरत आहे.

### ३.२.१.२ वित्तीय प्रशासनाची कार्ये

वित्तीय प्रशासनाची प्रमुख पाच कार्ये आहेत.

१. प्रत्येक खात्याकरिता अंदाजपत्रक तयार करणे.
२. अंदाजपत्रकाला संसदेची मान्यता मिळविणे.
३. संमत झालेल्या अंदाजपत्रकानुसार अंमलबजावणी करणे.
४. खर्चावर 'लेखा कोष' यंत्रणेद्वारे नियंत्रण ठेवणे.
५. उत्पन्न वाढविणे तसेच खात्यांच्या खर्चावर नियंत्रण ठेवणे.

### ३.२.२ अंदाजपत्रक

कोणत्याही शासनसंस्थेमध्ये अंदाजपत्रकाशिवाय शासन कारभार चालू शकत नाही. शासनसंस्थेच्या एकूण खर्चाचा अंदाज बघून त्यांची उत्पन्नाशी सांगड घालावी लागते. आधुनिक शासनसंस्थेचे हे महत्त्वाचे कार्य आहे.

अंदाजपत्रक हा शब्द Budget या शब्दासाठी वापरला जातो. बजेट या शब्दाची उत्पत्ती फ्रेंच भाषेतील 'बाऊजेट्ट' शब्दापासून झाली. याचा अर्थ चामड्याची थैली अथवा पैसे ठेवण्याची पिशवी असा होतो. १७३३ साली इंग्लंडचे अर्थमंत्री सर रॉबर्ट वालपोल यांनी बजेट हा शब्द उच्चारला तेव्हापासून प्रशासनात Budget हा शब्द प्रचलित झाला. आपल्याकडे या शब्दाला अर्थसंकल्प किंवा अंदाजपत्रक असे संबोधले जाते.

#### ३.२.१.१ अंदाजपत्रकाची व्याख्या

१. एफ. डब्ल्यू. टेलर : "एका निश्चित काळासाठी केलेली शासनाची आर्थिक योजना म्हणजे अंदाजपत्रक होय."

२. डब्ल्यू. एफ. विलोबी : "अर्थसंकल्प हा असा ठराव आहे की जो एकाच वेळी उत्पन्न व खर्च यांबाबतचा अहवाल संसदेत संमतीसाठी मांडला जातो. यावरून येत्या वर्षासाठी शासन कोणत्या खात्यासाठी कोणत्या कामांची आखणी करत आहे व त्यासाठी किती रकमेची तरतूद आहे हे स्पष्ट होते."

३. ब्रिटानिका ज्ञानकोश : "सर्वसाधारणपणे अर्थसंकल्प म्हणजे एका विशिष्ट कालखंडासाठी सरकारने आपल्या महसूल व खर्चासंबंधी केलेले भाकीत होय."

४. प्रा. डिमॉक : "प्रशासकाच्या हाती अर्थसंकल्प म्हणजे त्याने केलेल्या भूतकालीन कार्याचा आढावा, वर्तमानकालीन नियंत्रणाची पद्धती आणि भविष्यकालीन योजनांचा नकाशा होय."

५. मनरो : "आगामी वर्षासाठी निर्माण केलेली आर्थिक योजना किंवा आराखडा म्हणजे अंदाजपत्रक होय."

६. रीन स्टोक : "अंदाजपत्रक म्हणजे सार्वजनिक जमा आणि खर्चाची प्राथमिक योजना करणे होय."

#### ३.२.१.२ अंदाजपत्रकाचे (अर्थसंकल्पाचे) प्रकार

अंदाजपत्रकाचे किंवा अर्थसंकल्पाचे पुढील प्रमाणे वर्गीकरण केले जाते.

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

१. विधिविभागीय पद्धतीचे अंदाजपत्रक : विधिमंडळाने अंदाजपत्रक तयार करून विधिमंडळानेच त्यास मान्यता देणे असा प्रकार अमेरिकेत अस्तित्वात होता; विधिमंडळाला प्रशासकीय कार्याचे ज्ञान फारच कमी असते. त्यामुळे अचूक व योग्य माहिती मिळत नाही व अंदाजपत्रकात अनेक दोष राहून जातात.

२. कार्यपालिका पद्धतीचे अंदाजपत्रक : कार्यकारी मंडळाने अंदाजपत्रक तयार करणे व कायदेमंडळाने त्यास मान्यता देणे अशा प्रकारचा अर्थसंकल्प आदर्श व श्रेष्ठ स्वरूपाचा समजला जातो. कारण हा अर्थसंकल्प योग्य व अचूक असतो. अनेक देशांनी ही पद्धत स्वीकारलेली आहे.

३. आयोग किंवा मंडळ पद्धतीचे अंदाजपत्रक : या पद्धतीचा मुख्य हेतू असा की, तज्ञ, हुशार व्यक्तीकडून अंदाजपत्रक निर्माण करणे होय. या मंडळाकडून निर्माण होणारे अंदाजपत्रक सदोष राहते. कारण या मंडळास सामान्य जनतेच्या गरजा, प्रश्न, आवश्यकता यांची परिपूर्ण माहिती नसते.

(ब) अंदाजपत्रकाची संख्या किती आहे, यावरून पुढील प्रकार पडतात.

१. एकात्मक (एकल) अंदाजपत्रक : सरकारच्या सर्व विभागांसाठी एकच अंदाजपत्रक तयार केले जाते त्यास एकात्मक किंवा एकल अर्थसंकल्प असे म्हणतात. उदा. इंग्लंड या देशात एकाच प्रकारचे अंदाजपत्रक असते.

२. अनेकात्मक अंदाजपत्रक : सरकारच्या विविध विभागांचा विचार करून दोन किंवा तीन स्वरूपाचे अर्थसंकल्प तयार केले जातात, त्यास अनेकात्मक अर्थसंकल्प असे म्हणतात. उदा. भारतात सर्वसाधारण व रेल्वेचा असे दोन अर्थसंकल्प असतात.

(क) नफा व तोटा स्वरूपावरून अंदाजपत्रकाचे तीन प्रकार पाडले जातात.

१. संतुलित अर्थसंकल्प : अंदाजपत्रकात जमा आणि खर्च या बाजू समान दर्शविल्या जातात, त्यास संतुलित अंदाजपत्रक असे म्हणतात.

२. बचतीचा किंवा फायद्याचा अर्थसंकल्प : अंदाजपत्रकात खर्चाच्या बाजूपेक्षा जमेची बाजू अधिक दर्शविली जाते तेव्हा तो अर्थसंकल्प बचतीचा अर्थसंकल्प ठरतो.

३. तुटीचा अर्थसंकल्प : अंदाजपत्रकात खर्चाची बाजू जमेच्या बाजूपेक्षा जास्त असते तेव्हा तो अर्थसंकल्प तुटीचा किंवा तोट्याचा समजला जातो.

(ड) अर्थसंकल्पाच्या कालावधीवरून दोन प्रकारची अंदाजपत्रके दिसून येतात.

१. अल्पकालीन स्वरूपाचे अंदाजपत्रक : प्रत्येक देशाचा अर्थसंकल्प हा एका वर्षासाठी असतो. वार्षिक अंदाजपत्रकामुळे कायदेमंडळाला सरकारच्या आर्थिक व्यवहारांवर नियंत्रण ठेवणे सोपे जाते.

२. दीर्घकालीन स्वरूपाचे अंदाजपत्रक : अंदाजपत्रक एका वर्षापेक्षा अधिक मुदतीचे असते, तो अर्थसंकल्प

दीर्घ मुदतीचा समजला जातो. पंचवार्षिक योजनासारख्या योजना राबविण्यास हे अंदाजपत्रक उपयुक्त ठरते.

**(इ) खर्चाचा उद्देश आणि कार्य यानुसार अंदाजपत्रकाचे दोन प्रकार पडतात.**

१. परंपरागत स्वरूपाचे अंदाजपत्रक : जेव्हा अर्थसंकल्पात खर्चाची विभागणी उद्देशाच्या आधारावर केली जाते, तेव्हा परंपरागत अर्थसंकल्प निर्माण होतो असे मानले जाते.

२. पुरोगामी अर्थसंकल्प : या अर्थसंकल्पात खर्चाची विभागणी कार्याच्या आधारावर प्रत्येक कार्यासाठी केली जाते. त्यामुळे योग्य प्रकारे नियंत्रण होऊ शकते.

**(फ) निष्पती अर्थसंकल्प**

आधुनिक काळात अर्थसंकल्प तयार करताना कार्यपेक्षा निष्पती किंवा उद्देश या घटकावर भर दिला जातो. कार्याचा उद्देश व त्यावर किती खर्च करावा या लक्ष्यपूर्तीवर आधारित असा हा अर्थसंकल्प निर्माण केला जातो.

अशा प्रकारे अंदाजपत्रकाचे विविध प्रकार आढळून येत असले तरी कार्यकारी मंडळाने केलेला अंदाजपत्रकाचा प्रकार सर्व देशांनी स्वीकारलेला दिसतो.

**३.२.१.३ अंदाजपत्रकाची (अर्थसंकल्प) प्रक्रिया**

अंदाजपत्रकाच्या प्रक्रियेसंदर्भात आपण भारताच्या अंदाजपत्रकाची प्रक्रिया जाणून घेणार आहोत. भारतीय संविधानात अंदाजपत्रकाला वार्षिक वित्तीय विवरणपत्र असे म्हटलेले आहे. फ्रान्स, इंग्लंडसारख्या देशात संपूर्ण देशासाठी एकच अंदाजपत्रक तयार केले जाते. भारतामध्ये भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ११२ नुसार राष्ट्रप्रमुखाच्या वतीने अर्थमंत्रीच अंदाजपत्रक संसदेत मांडण्याची व्यवस्था करण्यात आलेली आहे. अमेरिकेसारख्या संघराज्य शासन व्यवस्थेमध्ये काही घटक राज्यांत व नागरी प्रशासन यंत्रणेत मंडळ किंवा आयोग अर्थ संकल्पीय पद्धतीचा अवलंब केला जातो. भारतामध्ये केंद्रशासनाचा स्वतंत्र अर्थसंकल्प असतो. तसेच राज्याचा स्वतंत्र अर्थसंकल्प असतो. भारतात रेल्वेचा स्वतंत्र अर्थसंकल्प मांडला जातो. कार्यपरीक्षण अर्थसंकल्प हा एक अर्थसंकल्पाचा महत्त्वाचा प्रकार आहे. दुसऱ्या महायुद्धानंतर ही नवी पद्धत पुढे झाली. या पद्धतीची शिफारस अमेरिकेत पहिल्या 'हूवर कमिशनने' केली. भारतामध्ये १६ खात्यांकरिता १९६८ साली या पद्धतीची शिफारस करून ती लागू झाली. १९७८ साली महाराष्ट्रात वित्तीय मॅन्युअलनुसार या तत्त्वाची अंमलबजावणी राज्यात करण्यात आली. या पद्धतीला 'टार्गट अँड मोशन' स्टडी पद्धत असे म्हटले जाते.

भारताच्या संदर्भात अंदाजपत्रकाचा विचार केला असता, अंदाजपत्रकाला चार अवस्थांमधून जावे लागते.

१. अंदाजपत्रक तयार करण्याची प्रक्रिया
२. अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मान्यता मिळविण्याची प्रक्रिया
३. विनियोग विधेयकावर चर्चा व मंजूरी
४. कराबाबत मतदान

## स्वयं: अध्ययन प्रश्न - १

१. वित्तीय प्रशासन म्हणजे काय ?
२. वित्तीय प्रशासनाची तीन महत्त्वाची कार्ये सांगा.
३. अंदाजपत्रक म्हणजे काय ?

### १. अंदाजपत्रक तयार करण्याची प्रक्रिया

अंदाजपत्रक तयार करणे म्हणजे आगामी वर्षासाठी जमा-खर्चाचा अंदाज होय. अंदाज पत्रक तयार करण्याची प्रक्रिया ही आर्थिक वर्षाच्या सुरुवातीला सुरू होते. विभिन्न देशात आर्थिक वर्षाची सुरुवात वेगवेगळ्या वेळी होताना दिसते. भारतामध्ये आर्थिक वर्ष १ एप्रिलला सुरू होते आणि ३१ मार्चला संपते. ऑस्ट्रेलिया, अमेरिका, स्वीडन, इटली इत्यादी देशात आर्थिक वर्ष १ जुलैला सुरू होते आणि ३० जूनला संपते. फ्रान्समध्ये १ जानेवारी ते ३१ डिसेंबर हे आर्थिक वर्ष ठरविण्यात आले आहे.

भारतामध्ये अंदाजपत्रक अर्थमंत्र्यांच्या नियंत्रणाखाली अर्थखाते तयार करते. अमेरिकेत अंदाजपत्रक 'ब्युरो ऑफ बजेट' इंग्लंडमध्ये ब्रिटिश ट्रेझरी (राजकोष) द्वारे अंदाजपत्रक तयार केले जाते. भारतात आगामी वर्षासाठी येणाऱ्या खर्चाचे अंदाजे विवरण गोळा करण्यास ऑक्टोबरला सुरुवात होते. चालू वर्षात झालेल्या खर्च-उत्पन्नाची साधने व आगामी वर्षात शासनाच्या नव्या योजना या सर्व घटकांचा अंदाजपत्रक तयार करताना विचार केला जातो.

भारतामध्ये केंद्र सरकार व राज्य सरकार स्वतंत्ररित्या अंदाजपत्रक तयार करते. केंद्रसरकारच्या अंदाजपत्रकाचे सर्वसाधारण अंदाजपत्रक आणि रेल्वे अंदाजपत्रक असे दोन प्रकार आहेत. दरवर्षीच्या अर्थसंकल्पात कार्यालयाचा खर्च, उत्पन्न, कर्मचाऱ्यांचे वेतन, भत्ते, वेतनवाढ इत्यादी बाबींचाही समावेश असतो. अंदाजपत्रक तयार करीत असताना नियोजन मंडळ, महालेखापाल आदींची मदत घेतली जाते. खर्चाची आणि जमेची बाजू निश्चित करून सामान्यतः पंतप्रधानांचा सल्ला घेऊन अर्थमंत्री आपले अंदाजपत्रक तयार करतो. नंतर ते चर्चेसाठी व मंजूरीसाठी मंत्रिमंडळाच्या परिषदेत ठेवतो. मंत्रिमंडळाची मंजूरी मिळाली की ते अंदाजपत्रक संसदेत मांडण्यास तयार झाले असे समजले जाते.

२. अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मान्यता मिळविण्याची प्रक्रिया : अंदाजपत्रकाला मंजूरीसाठी कायदेमंडळात पुढील प्रक्रियेतून जावे लागते.

#### (अ) अंदाजपत्रक कायदेमंडळासमोर सादर करणे

भारतामध्ये कोणतेही धनविधेयक कनिष्ठ गृहात म्हणजे लोकसभेत प्रथम मांडले जाते. कायदेमंडळात अर्थमंत्री अंदाजपत्रक मांडतो आणि सभागृहात प्रास्ताविक भाषण करतो. अंदाजपत्रकाच्या प्रती सभासदांना वाटल्या जातात.

#### (ब) सर्वसाधारण चर्चा

अर्थमंत्र्यांचे अर्थसंकल्पिय भाषण झाल्यानंतर अंदाजपत्रक चर्चेसाठी खुले करण्यात येते. कायदेमंडळात

अंदाजपत्रक सादर झाल्यानंतर साधारणपणे एका आठवड्याने सर्वसाधारण चर्चेला सुरुवात होते. ती तीन-चार दिवस चालते. या चर्चेत सर्वांना मते मांडता येतात. विरोधी पक्ष सरकारवर टीका करतात. अंदाजपत्रकाबद्दल साधकबाधक चर्चा घडते. चांगल्या तरतुदी चुकीच्या तरतुदी याबद्दल सारासार विचार होतो. ही सर्वसाधारण चर्चा राज्यसभा आणि लोकसभा या गृहात एकाचवेळी सुरू होते.

### (क) अनुदान व मागण्यावर मतदान

खर्चाच्या मागण्यावर आणि अनुदानावर चर्चा होऊन त्यामध्ये कपात सुचविली जाते. त्यानंतर मतदान घेतले जाते. विभिन्न मागण्या व अनुदानावर चर्चा होऊन त्या मंजूर केल्या जातात. परंतु या ठिकाणी भारताच्या संचित निधीवर चर्चा होत नाही. कारण राष्ट्रपती, लोकसभा व राज्यसभा अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सरन्यायाधीश, इतर न्यायाधीश, महालेखापाल यांचे वेतन, भत्ते यांच्या खर्चाचा समावेश संचित निधीत असतो. संचित निधीत कपात करण्याचा अधिकार संसदेला नाही. यानंतर संसद सदस्याकडून कपात प्रस्ताव मांडला जातो.

### (अ) कपात प्रस्ताव

कपात प्रस्ताव तीन प्रकारे मांडला जातो.

#### १. काटकसरीबाबत कपात प्रस्ताव

या प्रस्तावानुसार काही विशिष्ट रकमेची अंदाजपत्रकातून कपात करावी असे सुचविले जाते. याद्वारे सरकारी खर्चात काटकसर सुचविण्याचा उद्देश असतो.

२. धोरणात्मक कपात : या प्रस्तावात कमीत कमी एक रुपयाची कपात सुचविली जाते. याचा उद्देश सरकारच्या धोरणाकडे लक्ष वेधून सरकारच्या धोरणावर टीका करून संबंधित विषयवार सविस्तर चर्चा घडवून आणण्याचा असतो.

३. प्रतिकात्मक कपात : या प्रस्तावात अंदाजपत्रकातील १०० रु. रक्कम कपात करण्याची मागणी असते. सरकारचे लक्ष विशिष्ट विषयाकडे वेधून घेण्याचा त्या पाठीमागे उद्देश असतो. एखाद्या मागणीबद्दल जनता व सदस्यांना अडचणी वाटत असतील तर त्याकडे लक्ष वेधण्यासाठी हा प्रस्ताव मांडला जातो.

#### ३. विनियोग विधेयकावर चर्चा व मंजूरी :

कपात प्रस्तावानंतर बहुमताच्या जोरावर मागण्यांचे रूपांतर अनुदानात होते. त्यानंतर विनियोग विधेयकावर चर्चा होते. यावेळी एकूण संचित निधीसह सर्व खर्चाचे विधेयक लोकसभेत मांडले जाते. या विधेयकात दुरुस्त्या सुचविता येत नाहीत. अंतिमतः विधेयकाला मंजूरी मिळून राज्यसभेत मान्यतेसाठी पाठविले जाते.

#### (अ) राज्यसभेत विधेयकाला मंजूरी :

धनविधेयक असल्याने राज्यसभेत यावर दुरुस्ती करता येत नाही. १४ दिवस चर्चा होऊन राज्यसभा काही शिफारशी करू शकते. १४ दिवसांच्या आत विधेयक लोकसभेत न पाठविल्यास विधेयक मान्य असल्याचे समजते. राज्यसभेच्या शिफारशी लोकसभेवर बंधकारक नसतात.



#### ५. करसंबंधी मतदान :

शासनाला होणाऱ्या खर्चासाठी कर रूपाने निधी उपलब्ध करावा लागतो. शासन जुने कर तसेच काही नवे कर आकारत असते. या वित्त विधेयकावर मतदान होऊन राज्यसभेत मांडले जाते. राज्यसभेला याबाबत नाममात्र अधिकार असतात. राज्यसभा जास्तीत जास्त १४ दिवसाचा विलंब लावू शकते. मुदतीपूर्वी विधेयक न आल्यास मान्य असल्याचे मानून राष्ट्रपतींच्या मंजूरीसाठी पाठविले जाते. राष्ट्रपतींची मंजूरी मिळाल्यानंतर अंदाजपत्रक अंमलबजावणी सुरू होते.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न २

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. विविध देशातील आर्थिक वर्षाची माहिती सांगा.
२. अंदाजपत्रक कायदेमंडळात मांडल्यानंतर किती अवस्थांतून जाते त्या अवस्था सांगा.
३. भारतात अंदाजपत्रकावर कोणते प्रस्ताव मांडले जातात.
४. भारतात धनविधेयक कोणत्या सभागृहात मांडले जाते.
५. भारताच्या संचित निधीमध्ये कशाची तरतूद करण्यात आलेली आहे.

#### ३.२.३ अंदाजपत्रकावरील संसदीय नियंत्रण

अंदाजपत्रक आणि भारतीय वित्तीय प्रशासनावर संसदेद्वारे विभिन्न वित्तीय समित्यांच्या माध्यमातून नियंत्रण ठेवले जाते. संसदेच्या एकूण ४५ समित्या असतात. त्यापैकी वित्तीय व्यवहाराच्या बाबतीत तीन समित्या महत्त्वाच्या असतात. त्या पुढीलप्रमाणे :

##### (अ) लोक लेखा समिती (सार्वजनिक लेखा समिती)

ही समिती ब्रिटिशांनी १८९९ साली स्थापन केली. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ११८ नुसार लोकलेखा समिती मध्यवर्ती केंद्रसरकारच्या अधिकारक्षेत्रात निर्माण केली जाते. यामध्ये एकूण २२ सदस्य असतात त्यापैकी १५ लोकसभा व ७ सदस्य राज्यसभेतून घेतले जातात. ही समिती खात्यांच्या खर्चाबाबत नियंत्रण ठेवते. रक्कम ज्या कामासाठी खात्यांना दिली जाते त्यासाठीच खर्च होतो का नाही हे पाहिले जाते. शासकीय उद्योग, विकासाच्या योजना, प्रमंडळे यांचा नफा-तोटा, ताळेबंद अर्थविषयक परिक्षण ही समिती करते. त्याचबरोबर भांडार व साठा याचे परिक्षण ही समिती करित असते. समितीचा उद्देश काटकसर, समाजहिताचा असल्याने खात्यांना पैशाची उधळपट्टी, गैरव्यवहार, भ्रष्टाचार यास पाचबंद बसण्यास मदत होते.

##### अधिकार व कार्ये

आर्थिक नियंत्रणात लोकलेखा समितीला पुढील अधिकार व कार्ये दिलेले आहेत.

१. सार्वजनिक पैसा अंदाजपत्रकात स्पष्ट केल्याप्रमाणे खर्च होतो की नाही ते पाहणे.
२. गैरवाजवी किंवा अनाठायी खर्चावर टीका करून त्यावर उपाय सुचविणे.

३. एका कार्यासाठी मंजूर झालेला पैसा दुसऱ्या कार्यावर खर्च झाला असेल तर तो आवश्यक कायद्याच्या आधारे खर्च केला आहे किंवा नाही ते पाहणे.

४. लोकसभेने अधिकार मान्यता दिलेल्या खात्यानेच तो खर्च केला आहे किंवा नाही ते पाहणे.

५. सरकारी व बिनसरकारी नियंत्रणासाठी असलेले उद्योगधंदे, व्यापारी कंपनी इत्यादीचे शासकीय हिशेब-तपासनासाठी तपासलेले हिशेब पुन्हा तपासणे.

६. एखाद्या कार्यावर मंजूरीपेक्षा जास्त पैसा खर्च झाला असेल तर त्याविषयी चौकशी करून आपले मत लोकसभेला कळविणे.

७. राष्ट्रपतीने शासकीय हिशेबतपासनाकडून इतर कोणत्याही सरकारी साठ्यांचे हिशेब तपासून घेतले असतील तर त्यांची छाननी करून आपले मत मांडणे.

### लोकलेखा समितीचे महत्त्व

शासनाच्या आर्थिक व्यवहारावर प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवण्यासाठी लोकलेखा समितीची निर्मिती संसद करते. आणि ही समिती हिशेब तपासण्याचे कार्य अधिक जबाबदारीने पार पाडते.

डॉ. अशोक चंदा या निवृत्त महालेखापरीक्षकाने सार्वजनिक लेखा समितीचे समर्थन केले आहे. समितीचे कार्य महालेखापरीक्षकाच्या नियंत्रणाखाली जरी चालत असले तरी ते कार्य अधिक जबाबदारीने, काळजीने आणि कार्यक्षमतेने पार पाडले जाते. समितीच्या कार्यामुळे शासनाच्या आर्थिक व्यवहारावर नियंत्रण राहिले जाऊन शासकीय गैरव्यवहाराला व भ्रष्टाचाराला आळा बसतो. दरवर्षी या समितीकडून एक-दोन खात्यांची चौकशी होऊन त्यासंबंधीचा अहवाल संसदेला सादर केला जातो. याची जाणीव असल्यामुळे प्रत्येक शासकीय खाते हे अधिक जाणीवपूर्वक खर्च करित असते. संबंधित मंत्रीच आर्थिक व्यवहाराबाबत जबाबदार असतो. कारण त्याला संसदेत विचारलेल्या आर्थिक प्रश्नांबाबत जबाबदार धरले जाते. सार्वजनिक पैसा सार्वजनिक हितासाठीच खर्च व्हावा, गैरवापर होऊ नये, दुरुपयोग केलाच तर भविष्यकाळात पुन्हा दुरुपयोग होऊ नये यासाठी सार्वजनिक लेखा समितीचे कार्य उपयुक्त व आवश्यक मानली जाते.

### (ब) अंदाज समिती (अनुमान समिती)

या समितीत एकूण ३० सदस्य असतात. त्यांची निवड लोकसभेत प्रमाणशीर प्रतिनिधित्व व एकल संक्रमणीय पद्धती या दोन तत्वांवर होते. अंदाज समितीची गणपूर्ती होण्यासाठी १० सदस्य आवश्यक असतात. या समितीद्वारे शासनाच्या धोरणाची सुसंगती खात्याच्या कार्यात आहे का ते पाहिले जाते. कार्यक्षमता, आर्थिक काटकसर याविषयी तपासणी अहवाल तयार करण्याचे कार्य ही समिती करते. विविध खात्यांनी निर्माण केलेल्या अंदाजपत्रक तपासण्याचे व दुरुस्त्या सुचविण्याचे काम ही समिती करते.

### अंदाज समितीची कार्ये

१. सार्वजनिक प्रशासनात काटकसर व कार्यक्षमता निर्माण करण्याच्या दृष्टीने शिफारशी करणे.
२. अंदाजपत्रकातील धोरणाशी अनुकूल राहून सरकारी यंत्रणेत काही सुधारणा सुचवून प्रशासनाची कार्यक्षमता वाढविणे.
३. अंदाजपत्रकानुसार, त्यातील धोरणानुसार पैसा योग्य रीतीने प्रत्येक कामावर वाटला आहे किंवा नाही हे पाहणे.
४. लोकसभेत अंदाजपत्रकातील मागण्या कोणत्या क्रमाने व पद्धतीने मांडल्या जातील याची रूपरेषा ठरविणे.

### अंदाज समितीचे महत्त्व

या समितीचे महत्त्वाची कार्ये म्हणजे सार्वजनिक प्रशासनात कार्यक्षमता, काटकसर व स्थैर्य आणण्यासाठी ही समिती महत्त्वपूर्ण व आवश्यक मानली जाते. अनुमान समितीच्या कार्यामुळे शासनाचा प्रत्येक विभाग आपले कार्य जबाबदारीने व कार्यक्षमतेने पार पाडतो. आजपर्यंतच्या समितीच्या कार्याच्या अनुभवावरून ही समिती उपयुक्त ठरलेली आहे. वेळोवेळी समितीने केलेल्या शिफारशी व सूचना सरकारने स्वीकारलेल्या आहेत परंतु या समितीने काही वेळा वाजवीपेक्षा जास्त अधिकार वापरून शिफारशी, सूचना करण्याचे कार्य केले आहे आणि अशा शिफारशी संसदेने स्वीकारलेल्या नाहीत.

या समितीवर काही प्रमाणात टीका केली जाते. डॉ. अशोक चंदा यांच्या मते, अंदाजपत्रक समितीचे कार्य तात्त्विक स्वरूपाचे असते. अंदाजपत्रक समिती केवळ शिफारशी करते. परंतु प्रत्यक्षात लोकसभेने त्या शिफारशी फेटाळून लावल्या आहेत.

तरीपण सध्या लोकसभा अनुमान समितीच्या जवळजवळ ९० टक्के शिफारशी स्वीकारते. त्यामुळे अंदाजपत्रकात योग्य अशा काटकसरीच्या उपाययोजना स्वीकारल जातात. शासकीय खर्चात काटकसर सुचविली जाते असे मत जी. व्ही. मावलंकर यांनी मांडलेले आहे.

सारांश स्वरूपात असे म्हणता येईल की, आर्थिक नियंत्रणाच्या दृष्टीने भारतात स्वीकारलेली अनुमान समितीची पद्धती आवश्यक व उपयुक्त आहे.

### (क) सार्वजनिक उपक्रम समिती

भारतात १९६४ साली या समितीच्या कार्यास सुरुवात झाली. या समितीमध्ये राज्यसभेतून ५ व लोकसभेतील १० असे १५ सदस्य असतात. या समितीद्वारे सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रमांचे परिक्षण, अहवाल तपासणे, भारताच्या नियंत्रक व महालेखापरिक्षकांकडून आलेले अहवाल तपासणे, सार्वजनिक उपक्रमाची कार्यक्षमता, स्वायत्तता तपासणे, भारताच्या नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या कार्यात मदत करणे इत्यादी कामे ही समिती करते. या समित्याबरोबर अर्थखात्याच्या माध्यमातूनही आर्थिक विभाग, न्यायविषयक विभाग आणि राजस्वविषयक विभागाच्या माध्यमाने विभिन्न खात्यांवर नियंत्रण ठेवले जाते. या तीन विभागाचे विभिन्न पातळ्यांवर आर्थिक, न्याय व राजस्व विषयक कार्य चालते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न क्र. ४

१. संसद वित्तीय प्रशासनावर नियंत्रण कोणत्या तीन समित्यांद्वारे ठेवते ?
२. लोकलेखा समितीची कार्ये सांगा.
३. सार्वजनिक उपक्रम समितीतील सदस्य संख्या सांगा.
४. अंदाज समितीची दोन कार्ये सांगा.
५. अर्थ मंत्रालयाचे कोणते तीन विभाग आहेत ?

### ३.३ सारांश

वित्ताशिवाय प्रशासन चालत नाही. त्यामुळे वित्तीय प्रशासनाला महत्त्व प्राप्त झालेले आहे. लोकशाही शासनात शासन कारभार योग्यरित्या चालविण्यासाठी अंदाजपत्रकाच्या माध्यमाने प्रत्येक वर्षी आर्थिक बाबींचे विवरण तयार करावे लागते. वित्तीय प्रशासनातील अंदाजपत्रक हा महत्त्वाचा घटक आहे. शासकीय कर्मचाऱ्यांची अंदाजपत्रकानुसार उपलब्ध सार्वजनिक निधी योग्य रित्या खर्च करीत असताना ज्या क्रिया-प्रक्रिया घडतात त्यास वित्तीय प्रशासन म्हणतात. प्रशासनात वित्तीय प्रशासन महत्त्वाचे ठरत आहे. अनेक विचारवंतानी वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व विशद केलेले आहे. दिवसेंदिवस शासनकारभारात वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व वाढत आहे. वित्तीय प्रशासनाचा एक भाग अंदाजपत्रक तयार करणे हा आहे. यानुसार आगामी वर्षासाठी उत्पन्न आणि खर्च याचा ताळेबंद तयार करून अंदाजपत्रक तयार केले जाते. अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मान्यता घेतली जाते. साधकबाधक चर्चा होणे अंदाजपत्रकाला मंजूरी राष्ट्रपतीच्या सहीने मिळाल्यानंतर अंदाजपत्रकाची प्रक्रिया पूर्णत्वाला जाते. व अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेला लागते. अंदाजपत्रकावर संसदेचे, अर्थमंत्रालयाचे विविध समितीच्या माध्यमाने नियंत्रण असते. त्यासाठी लोकलेखा समिती, अंदाज समिती, सार्वजनिक उपक्रम समिती, अर्थखाते व अर्थखात्याचे विभिन्न विभाग याद्वारे अंदाजपत्रकावर नियंत्रण ठेवले जाते.

### ३.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- अर्थसंकल्प - अंदाजपत्रक, खर्चाचे अंदाजे काढलेले विवरण
- कायदेमंडळ - विधिमंडळ, कायदे निर्मिती करणारे शासनाचे महत्त्वपूर्ण अंग.
- धनविधेयक - ज्या विधेयकात आर्थिक बाबींचा समावेश असतो
- विनियोग - खर्च करणे
- संसद - लोकसभा व राज्यसभा दोन सभागृहाने मिळून बनविलेली शासन पद्धती
- वित्त - पैसा अथवा निधी
- औद्योगिकीकरण - उद्योग व्यवसायाचे वाढते जाळे.

### ३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

##### १. वित्तीय प्रशासन म्हणजे काय ?

शासनाने उपलब्ध करून दिलेला निधी योग्य खर्च होतो की नाही याची शहानिशा करण्यासाठी आणि सार्वजनिक निधी खर्च करण्यासाठी कर्मचारी वर्गाकडून होणाऱ्या विभिन्न क्रिया-प्रक्रिया म्हणजे वित्तीय प्रशासन.

##### २. वित्तीय प्रशासनाची तीन महत्त्वाची कार्ये सांगा.

(१) प्रत्येक खात्यासाठी अंदाजपत्रक तयार करणे. (२) अंदाजपत्रकाला संसदेची मान्यता मिळविणे. (३) अंदाजपत्रकावर नियंत्रण ठेवणे.

##### ३. अंदाजपत्रक म्हणजे काय ?

आगामी वर्षासाठी निर्माण केलेली आर्थिक योजना किंवा आराखडे म्हणजे अंदाजपत्रक होय.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

##### १. विविध देशातील आर्थिक वर्षाची माहिती सांगा.

इंग्लंड-भारत या देशात १ एप्रिल ते ३१ मार्च, अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया, इटली, स्वीडनमध्ये आर्थिक वर्ष १ जुलै ते ३० जून, फ्रान्समध्ये १ जानेवारी ते ३१ डिसेंबर असे आर्थिक वर्ष असते.

##### २. अंदाजपत्रक कायदेमंडळात मांडल्यानंतर किती अवस्थातून जाते त्या अवस्था सांगा.

एकूण चार अवस्था असतात. (१) अंदाजपत्रक तयार करणे. (२) कायदेमंडळाची मान्यता मिळविणे. (३) विनियोग विधेयकावर चर्चा (४) कराबाबत मतदान व मंजूरी.

##### ३. भारतात अंदाजपत्रकावर कोणते कपात प्रस्ताव मांडले जातात ?

भारतात अंदाजपत्रकावर (१) काटकसरीबाबत प्रस्ताव (२) धोरणात्मक कपात प्रस्ताव (३) प्रतिकात्मक कपात प्रस्ताव मांडले जातात.

##### ४. भारतात धनविधेयक कोणत्या सभागृहात मांडले जाते ?

भारतात धनविधेयक लोकसभा या कनिष्ठ सभागृहात मांडले जाते.

##### ५. भारताच्या संचित निधीत कशाची तरतूद करण्यात आलेली आहे.

भारताच्या संचित निधीत राष्ट्रपती, लोकसभा व राज्यसभा अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सरन्यायाधीश, इतर न्यायाधीश महालेखापाल यांचे वेतन, भत्ते अशी तरतूद करण्यात आलेली आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

१. संसद अंदाजपत्रकावर - (१) लोकलेखा समिती (२) अंदाज समिती (३) सार्वजनिक उपक्रम समितीच्या माध्यमाने नियंत्रण ठेवते.

२. लोकलेखासमिती : (१) भांडार व साठा याचे परिक्षण करणे, (२) गैरव्यवहार, भ्रष्टाचार यास पायबंद घालणे ही दोन कार्ये करते.

३. सार्वजनिक उपक्रम समितीमध्ये ५ राज्यसभा आणि १० लोकसभेस असे एकूण १५ सदस्य असतात.

४. अंदाजसमिती (१) आर्थिक काटकसर व कार्यक्षमता याबद्दल अहवाल तयार करणे, (२) शासनाच्या धोरणाशी खात्याच्या कार्याची सुसंगतता आहे का नाही हे पाहणे ही कामे करते.

५. अर्थमंत्रालयाचे एकूण आर्थिक विभाग, न्यायविषयक विभाग आणि राजस्व विभाग असे तीन विभाग असतात.

### ३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. वित्तीय प्रशासन म्हणजे काय सांगून वित्तीय प्रशासनाचे महत्त्व व कार्ये सांगा.

२. अंदाजपत्रक म्हणजे काय ते सांगून अंदाजपत्रकाची निर्मितीची प्रक्रिया स्पष्ट करा.

३. अंदाजपत्रकावरील संसदीय नियंत्रण कसे असते स्पष्ट करा.

### ३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| १. अवस्थी आणि माहेश्वरी (२०१०) | लोकप्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल प्रकाशन, आग्रा.   |
| २. भोगले शांताराम              | लोकप्रशासन सिद्धांत व कार्यपद्धती   |
| ३. इनामदार ना. र.              | लोकप्रशासन  |
| ४. Borkhead, Jessee (1956)     | Government Budgeting, New York,<br>John Wiley<br><br>Encyclopaedia of Social Science Vol. 3 and 5 |
| ५. भट्टाचार्य मोहिम (२००९)     | लोकप्रशासन के नये आयाम, जवाहर पब्लिशर्स, नई दिल्ली  |
| ६. White L. D.                 | Introduction to the Study of<br>Public Administration.  |



## प्रशासकीय सुधारणा

### अनुक्रमणिका

- ४.० उद्दिष्ट्ये
- ४.१ प्रास्ताविक
- ४.२. विषय विवेचन
  - ४.२.१ सुशासन
  - ४.२.२ माहितीचा अधिकार
  - ४.२.३ संघटना आणि पद्धती (O & M)
- ४.३ सारांश
- ४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
- ४.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ पुस्तके

### ४.० उद्दिष्ट्ये

प्रशासकीय सुधारणा हे प्रकरण अभ्यासत असताना आपल्याला पुढील बाबी समजून येतील.

१. प्रशासकीय सुधारणांची गरज का वाटली
२. सु-प्रशासन कशासाठी हवे आहे.
३. माहिती अधिकार कायद्याची गरज.
४. संघटना आणि पद्धतीची आवश्यकता.

### ४.१ प्रस्तावना

भारतात नागरिकांच्या गरजांप्रमाणे प्रशासकीय व्यवस्थेत सुद्धा परिवर्तन केलेले आहे. वाढती लोकसंख्या, जागतिकीकरण, लोकांच्या वाढत्या अपेक्षांप्रमाणे प्रशासकीय व्यवस्थेत सुधारणा करणे गरजेचे असते. देशात बदल घडविण्यासाठी प्रशासकीय सुधारणा अंगिकारणे आवश्यक आहे. लोकांच्या इच्छा, आकांक्षा वाढत चाललेल्या

आहेत. त्याचप्रमाणे या इच्छा आकांक्षा पूर्ण करण्यासाठी जनता शासनयंत्रणेकडे मोठ्या अपेक्षेने पाहत असते. नागरिकांसाठी शासन व्यवस्थेकडून अनेक सामाजिक, आर्थिक, शैक्षणिक योजना राबविल्या जातात व लोकांचा अधिकाधिक विकास करण्यासाठी प्रयत्न केला जातो. अर्थातच ही ठरविलेली ध्येयधोरणे व कार्यक्रम प्रत्यक्षात अंमलबजावणीचे काम प्रशासकीय यंत्रणेलाच पार पाडावी लागतात. सरकार कितीही प्रभावी व चांगले असले तरी प्रत्यक्षात या सरकारने ठरविलेल्या योजना, धोरणे प्रत्यक्षात अंमलात आणणारी प्रशासकीय यंत्रणा सक्षम व कार्यक्षम स्वरूपाची नसेल तर त्या धोरण आणि कार्यक्रमांना काहीच अर्थ राहत नाही.

आजच्या कालखंडात शासन आणि प्रशासन यांच्यातील शीतयुद्ध होत असलेले पहावयास मिळते. जनप्रतिनिधी आणि शासकीय अधिकारी यांच्यात सर्वश्रेष्ठ कोण असा संघर्ष सुरू झालेला आहे. त्यामुळे प्रशासकीय कामकाजात दिरंगाई, भ्रष्टाचार, वशिलेबाजी, लाचलुचपत, अकार्यक्षमता, हलगर्जीपणा यात प्रचंड वाढ झालेली दिसते. याचा परिणाम सार्वजनिक योजनांवर व कार्यक्रमावर झालेला आहे. याला फक्त शासकीय अधिकारीच जबाबदार नाहीत तर लोकप्रतिनिधींचा प्रशासनातील वाढता हस्तक्षेप, प्रशासकीय यंत्रणेला धारेवर धरण्याची पद्धती, त्यांच्या अडचणी समजून न घेणे याही बाबी काही प्रमाणात कारणीभूत आहेत. या सर्व बाबींचा अभ्यास करून लोकांसाठीच्या योजना यशस्वी करण्यासाठी व कर्मचाऱ्यांच्या समस्या समजून घेऊन प्रशासकीय कामाला गती देण्यासाठी १९६० च्या दशकात प्रशासकीय सुधारणेसाठी पाऊल उचलले गेले.

प्रशासकीय सुधारणा म्हणजे “प्रशासकीय व्यवस्थेत कार्यकुशलता आणि गुणवत्ता यात वृद्धी करण्यासाठी कृत्रिम पद्धतीने आणि सुनियोजितरित्या जाणूनबुजून प्रयत्न करणे होय.”

**मॉण्टगोमरी :** “प्रशासकीय सुधारणा म्हणजे लोकसेवेच्या व्यवहारात परिवर्तन करणे होय.”

**जेरॉल गॅडेन :** “प्रतिरोधाकरिता प्रशासकीय रूपांतर करून सृजनात्मक प्रयत्न करणे म्हणजे प्रशासकीय सुधारणा होय.

प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासाठी स्वातंत्र्यानंतर प्रयत्न सुरू झालेले आहेत. १९४७ पासून केंद्रशासनाने प्रशासकीय सुधारणांसाठी समित्या आणि आयोग यांची नेमणूक केलेली दिसते. परंतु प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची स्थापना ५ जानेवारी १९६६ रोजी करण्यात आली. अशा आयोगाची स्थापना करण्याची सूचना मोरारजी देसाई, अशोक चंदा अशा अनेक अभ्यासकांनी केली. या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचे अध्यक्ष मोरारजी देसाई होते. शिवाय अन्य पाच सदस्यांची नियुक्ती ही करण्यात आली. प्रशासन लोकाभिमुख, पारदर्शक, प्रभावी व कार्यक्षम करण्यासाठी प्रशासनात नवनवीन सुधारणा करणे गरजेचे असते त्याचप्रमाणे काही प्रमुख सुधारणा पुढीलप्रमाणे आहेत.

## ४.२ विषय विवेचन

### ४.२.१ सुशासन (Good Governance)

सुशासन किंवा चांगली शासन व्यवस्था ही सध्याच्या काळातील अत्यंत महत्त्वाची गरज आहे. देशाचा पूर्ण विकास आणि त्या विकासाचे लाभ सामान्य लोकांपर्यंत पोहोचविण्याचे साधन म्हणून शासनाकडे पाहिले जाते.



२१ व्या शतकात जागतिकीकरणाच्या संदर्भात 'सुशासन' संकल्पनेची विशेष चर्चा होत आहे. कल्याणकारी नफ्यात शासनाच्या कार्याची व्याप्ती वाढत गेली. व्यक्तीला अधिका अधिक स्वातंत्र्य देणे आणि शासनाचा कमीत कमी हस्तक्षेप ही भूमिका सुशासनासाठी महत्त्वपूर्ण आहे. आधुनिक युगात तंत्रज्ञानाची झालेली वाढ आणि मानवाच्या वाढत्या गरजा यामुळे शासनाच्या कार्यात प्रचंड वाढ झालेली आहे. नागरिकांना चांगल्या सुविधा तत्परतेने पोहोचविण्याच्या दृष्टीने सुशासन ही संकल्पना महत्त्वाची आहे.

'गव्हर्नंस' हा ग्रीक शब्द कायबर्नन (Kaybernan) पासून तयार झालेला आहे. याचा अर्थ 'चालविणे' असा होतो. सुशासन या शब्दाला 'सु' हे लागलेले विशेषण आहे. 'सु' या मराठी शब्दाला इंग्रजीत Good म्हटले जाते. Good हा शब्द God या शब्दापासून उत्पन्न झाला आहे. या शब्दाचा मूळ अर्थ देव असा आहे. म्हणून 'Good Governance' याचा अर्थ 'ईश्वरी शासन' होय. ईश्वरी शासन म्हणजे कोणत्या धर्माचे शासन नसून चांगले शासन असा अर्थ आहे. सुशासनासंबंधीची मांडणी इतिहासात विविध विचारवंतांनी केली आहे. अॅरिस्टॉटलच्या मते, "राज्याची उत्पत्ती ही मानवी समाजाला सुख प्राप्त करून देण्यासाठी झाली आहे आणि राज्य तोपर्यंत टिकून राहिल जोपर्यंत प्रत्येकाला सुखी व सन्मानाचे जीवन प्राप्त होणार नाही." म्हणजे राज्य हे मानवाच्या सुखी व चांगल्या जीवनासाठी निर्माण झाले आहे.

प्लेटोने आपल्या 'रिपब्लिक' ग्रंथात आदर्श राज्याची कल्पना मांडली आहे. ती सुशासनाशी साधर्म्य असणारी आहे. महाभारताच्या शांतीपर्वात राजा कसा असावा आणि त्यांचे प्रजेबाबतचे कर्तव्य काय आहे हे सांगितले आहे. राजाने स्वतःच्या हितापेक्षा प्रजेच्या हिताकडे लक्ष द्यायला हवे. यावरून सुशासनाचे विचार स्पष्ट होताना दिसतात. तसेच कौटिल्याच्या 'अर्थशास्त्रात', 'शुक्रनीतीत, महात्मा गांधीची 'रामराज्याची' कल्पना, जयप्रकाश नारायण यांचा 'सर्वोदय' समाजाचे विचार सुशासनाशी संबंधित असणारेच आहेत.

१९८९ साली जागतिक बँकेने आपल्या अहवालात शासन (Governance) असा शब्दप्रयोग केला. १९९२ साली प्रकाशित झालेल्या Good Governance and Development या अहवालात 'सुशासनाची' सविस्तर चर्चा केली व सुशासनाची त्री-सुत्री स्पष्ट केली.

१. शासनाचे स्वरूप कसे आहे.
२. देशातील सामाजिक, आर्थिक व्यवस्थापनात सत्तेचा उपयोग कशा प्रकारे केला जात आहे.
३. सरकारमध्ये कुठपर्यंत आपले कार्य करण्याची क्षमता आहे.

## व्याख्या

### १. मानवी विकास अहवाल :

"सुशासन म्हणजे काय ? या प्रश्नाला उत्तर नाही, तरी शासकीय संस्थांची आणि नियमांची जास्तीत जास्त परिणामकारकता, पारदर्शीपणा, जनसहभागित्व, उत्तरदायित्व, पूर्णतः जबाबदारी आणि कायद्याचे राज्य हे सुशासनाचे मुख्य घटक मानले जातात.

## २. विवेक चोप्रा

“सुशासन म्हणजे निःसंदिग्धपणे मूलभूत सामाजिक मूल्य शोधणे आणि त्यांचा पाठपुरावा करणे होय.”

## ३. ओ. पी. मिनोचा

“राजकीय जबाबदारी, पारदर्शकपणे प्राप्त होणारी माहिती, कार्यक्षमता, परिणामकारकता, सहकार आणि समाज यांच्यात परस्पर सहकार्य या सुशासनाच्या विविध कसोट्या होत.

## ४. पै. पाणंदीकर

“सुशासन म्हणजे अशी व्यवस्था होय ज्या ठिकाणी लोकांचे जीवन शांततापूर्ण, शिस्तबद्ध, प्रगतिशील व सहभाग दर्शविणारे आहे.”

## ५. सुभाष भटनागर

“सुशासन म्हणजे SMART

S - Simple - साधे सरळ

M - Moral - नैतिक

A - Accountable - उत्तरदायी

R - Responsible - जबाबदार

T - Transparent - पारदर्शी

शासन होय.

## सुशासनाची वैशिष्ट्ये

### १. सहभागीत्व (Participatory) :

सहभागीत्व हे सुप्रशासनाचे प्रमुख वैशिष्ट्य मानले जाते. कारण ज्यांच्यासाठी ही सुशासनाची योजना राबविली जाते त्यांचा यात उत्स्फूर्त सहभाग असल्याशिवाय ही योजना यशस्वी होणार नाही. समाजातील सर्व घटक या योजनेत सहभागी असावयास हव्यात. स्त्री-पुरुष, सर्व प्रवर्गातील लोक इ.

### २. कायद्याचे अधिराज्य

सुप्रशासनासाठी प्रभावी कायदा असला पाहिजे. प्रशासनामध्ये कायदे व नियमांची काटेकोर अंमलबजावणी केली जाते. लोकांच्या सुखी, समृद्ध जीवनासाठी कायद्याची निर्मिती केलेली आहे. कायदे व नियम प्रशासनामध्ये सर्वश्रेष्ठ आहेत.

### ३. उत्तरदायित्व

शासन हे जनतेसाठी आहे. त्यामुळे शासनाचे सर्व नियम जनतेच्या कल्याणासाठी असतात. शासनाने आपले काम करताना जनतेला उत्तरदायित्व राहून कार्य करावे लागते. म्हणून उत्तरदायित्व हे तत्त्व महत्त्वपूर्ण ठरते.

#### ४. भविष्य बोधकला

जनकल्याणासाठी जे कायदे व नियम केले जातात ते भविष्याच्या दृष्टिकोणातून घेतले जातात. भविष्यात या कायद्यांचा व नियमांचा उपयोग लोकांना अधिकाधिक व्हावा, लोकांना अधिक सोयी-सुविधा मिळाव्यात यासाठी केला जातो.

#### ५. पारदर्शकता

पारदर्शकता सुशासनाचा आत्मा आहे. प्रशासनात जी कामे केली जातात जे निर्णय घेतले जातात त्याची सर्व माहिती लोकांना समजणे हा लोकांचा अधिकार आहे. शासनाकडून आणि प्रशासनात कोणताही गैरव्यवहार, पदाचा गैरवापर व भ्रष्टाचार इ. माहिती सर्वसामान्याला सहजपणे मिळावी असे सुशासनात अभिप्रेत असते.

#### ६. प्रभावीपणा

शासन संस्थेने घेतलेले निर्णयांची अंमलबजावणी होणे हे जनतेच्या हितावह असते. कल्याणकारी शासनसंस्थेमध्ये घेतलेले निर्णय व योजना यांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी ही महत्त्वपूर्ण ठरते. यातच जनतेचे हीत दडलेले असते.

#### ७. समता

समाजात समतेच्या माध्यमातून विकास साधणे ही महत्त्वपूर्ण बाब आहे. स्त्री, पुरुष, जात, धर्म, वंश असा कोणताही भेदभाव न करता सर्वांसाठी समान व्यवस्था राबविणे समाज कल्याणासाठी महत्त्वपूर्ण ठरते. समाजातील सर्वच घटकांना विकासासाठी समान संधी दिल्या जातात.

#### ९. मानवीय

शासनाच्या प्रत्येक कृतीत व कार्यक्रमात मानवीयता असते. समाजातील प्रत्येक घटकाला आवश्यक त्या सर्व सुविधा व गरजांची पूर्तता करणे हे शासनाचे कर्तव्य ठरते. मानवतेच्या भावनेतून प्रत्येकाला आवश्यक त्या सोयी-सुविधा पुरविण्याचे काम शासन व्यवस्था करते.

वरील सर्व वैशिष्ट्यांच्या माध्यमातून सुशासन निर्माण करण्याचा प्रयत्न केला जातो.

#### स्वयं अध्ययनासाठी प्रश्न-१

१. .... च्या दशकात प्रशासकीय सुधारणेसाठी पाऊल उचलले गेले.
२. गव्हर्नस हा ..... शब्द आहे.
३. १९८९ साली ..... आपल्या अहवालात शासन असा शब्दप्रयोग केला.
४. सुभाष भटनागर यांनी सुशासन म्हणजे ..... अशी व्याख्या केली.

#### ४.२.२ माहितीचा अधिकार (Right to Information)

लोकप्रशासनामध्ये 'माहिती अधिकार' ही संकल्पना अतिशय महत्त्वाची आहे. माहिती अधिकारामुळे लोकांना महत्त्वपूर्ण असा मोलाचा अधिकार मिळाला आहे. प्रशासकीय कामकाजातील भ्रष्टाचार, दफ्तरदिरंगाई, लालफितशाही,

बेजबाबदारपणा कमी करण्याच्या दृष्टीने हा कायदा उपयोगी ठरतो. माहिती अधिकार कायद्याच्या माध्यमातून नागरिकांसाठी राबविलेल्या योजनांचा आराखडा कसा तयार होतो, त्याची अंमलबजावणी कशी होते, याची माहिती मिळू लागली. शासकीय कर्मचाऱ्यांच्या मध्ये असलेली अकार्यक्षमता व जबाबदार शून्य वर्तनास आळा घालण्याचे काम या कायद्याने केले. लोकशाही व्यवस्थेत शासन संस्थेच्या माध्यमातून केले जाणारे प्रत्येक काम जनतेला जबाबदार राहूनच करावे लागते. झालेल्या प्रत्येक कामाचा जाब विचारण्याचा अधिकार देखील जनतेला आहे. परंतु माहिती अधिकार कायदा अस्तित्वात येण्याआधी नागरिकांना शासन कारभारात चाललेल्या कामाचा तपशील अथवा माहिती मिळत नव्हती. त्यामुळे प्रशासकीय कर्मचारी लोकांप्रती सजग नव्हते. कामात प्रचंड प्रमाणात शिथिलता होती परंतु माहिती अधिकार कायद्याने जनतेच्या हातात प्रशासकीय कामकाजावर अंकुश ठेवण्याचे हत्यार दिलेले आहे. या कायद्यामुळे जनतेने मागविलेली माहिती ठरावीक वेळेत देणे प्रत्येक सरकारी कर्मचाऱ्याला बंधनकारक झाले आहे.

इ.स. १७६६ साली 'फ्रिडम ऑफ प्रेस अॅक्ट' असा कायदा करणारे 'स्वीडन' हे प्रथम राष्ट्र आहे. त्यानंतर कोलंबिया (१९८८), फिनलँड (१९५१), अमेरिका (१९६६), डेन्मार्क, नॉर्वे (१९७०), फ्रान्स (१९७९), न्यूझीलँड (१९८२), कॅनडा (१९८३) अशा विविध देशांत हा कायदा लागू झाला. भारतात मात्र हा कायदा लागू व्हायला २००५ हे साल उजाडले. भारतीय प्रशासनाला गोपनीयतेची परंपरा आहे. ब्रिटिश कालखंडात गोपनीयतेचा कायदा, १९२३ चा अस्तित्वात होता. हा शासकीय गोपनीयतेचा कायदा संरक्षण क्षेत्रातील महत्त्वाची स्थळे आणि देशाच्या सुरक्षिततेशी संबंधित असणारी माहिती देण्यावर निर्बंध घालणारा कायदा होता. परंतु देशाच्या किंवा एखाद्या व्यक्तीच्या सुरक्षिततेशी ज्याचा संबंध नाही अशा सर्वच माहितीला हा कायदा लागू होता जी माहिती खुली केल्यामुळे सार्वजनिक हिताला धोका पोहोचणार नाही अशा माहितीलाही हा कायदा सर्रास लावला गेला. भारत देश स्वातंत्र झाल्यानंतरही ब्रिटिशांनी सुरू केलेला गोपनीयतेचा कायदा भारतीय प्रशासकांनी कायम ठेवला. परंतु स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात १९२३ चा कायदा रद्द करण्यात यावा यासाठी अनेक सामाजिक कार्यकर्ते आग्रही होते. याचाच परिणाम म्हणून १९२३ चा गोपनीयतेचा कायदा रद्दबातल झाला.

भारतातील सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेल्या विविध निर्णयावरून भारतीय राज्यघटनेच्या तिसऱ्या भागात नमूद केलेल्या मुलभूत अधिकारांमध्ये स्वातंत्र्याच्या अधिकाराचा समावेश केला आहे. अनुच्छेद १९(१) कलमान्वये नागरिकांना भाषण व अभिव्यक्ती यांचे स्वातंत्र्य देण्यात आले आहे. वृत्तपत्र स्वातंत्र्यात हा गर्भित अर्थ असल्यामुळे माहिती अधिकार कायद्याचा वेगळा उल्लेख करण्याचे गरज नाही असे स्पष्टीकरण न्यायालयाने केला.

भारतात देखील विविध राज्यात वेगवेगळ्या कालखंडात हा कायदा लागू केला होता. राजस्थान मधील 'मजदूर किसान शक्ती संघटना' यांचा माहिती अधिकाराच्या दृष्टीने प्रयत्न महत्त्वाचा आहे. यातील श्रीमती अरुणा रॉय, निखील डे यांनी या कायद्याची खरी सुरुवात केली. तमिळनाडू (१९९७), गोवा (१९९७), कर्नाटक (२०००), राजस्थान (२०००), दिल्ली (२००१), महाराष्ट्र (२००२), आसाम (२००२) म. प्रदेश (२००३), उत्तर प्रदेश (२०००) परंतु भारत सरकारने नंतरच्या कालावधीत विविध राज्यांमध्ये असलेला माहिती अधिकार कायदा रद्द बातल करून १२ ऑक्टोबर, २००५ पासून जम्मू-कश्मीर वगळून पूर्ण देशभर माहिती अधिकार कायदा लागू झाला.

## माहिती अधिकार कायद्याचे स्वरूप

१. **माहितीचा अर्थ** : माहिती अधिकार कायदा २००५ मधील माहिती म्हणजे अभिलेख (रेकॉर्ड), दस्तऐवज (डॉक्युमेंट्स), मेमो, ई-मेल, प्रसिद्धी पत्रके, आदेश, परिपत्रके, लॉगबुक, अहवाल, कागदपत्रे, नमुने, प्रतिमाने, एखाद्या अधिकाऱ्याने दिलेला अभिप्राय या सर्व बाबी माहिती मध्ये येतात अशी सर्व माहिती मागवण्याचा अधिकार नागरिकास आहे.

२. **माहिती नाकारणे** : माहिती अधिकार कायदानुसार माहिती देणे बंधकारक आहे. पण जी माहिती सार्वजनिक हितास बाधक असेल अशी माहिती दिल्यामुळे वैयक्तिक स्वातंत्र्याच संकोच होत असेल तर ती माहिती देणे अधिकाऱ्यावर बंधनकारक नाही. मात्र ज्यामध्ये व्यापक जनहीत असेल किंवा भ्रष्टाचाराचा मुद्दा असेल तर हे अपवादही शिथिल होतात.

३. **माहिती देणारे** : माहिती अधिकारा अंतर्गत येणाऱ्या सर्व संस्थांच्या कार्यालयाच्या स्वागत कक्षाच्या फलकावर माहिती अधिकारी कोण, सहाय्यक माहिती अधिकारी कोण व अपिलीय अधिकारी हे जाहीर करणे गरजेचे आहे.

४. **कोणाकडून माहिती मागवू शकणे** : माहिती अधिकार २००५ नुसार सार्वजनिक प्राधिकरणाकडून माहिती मागविता येते. यात सरकारी मालिकीच्या संस्था, सरकारकडून नियंत्रित केल्या जाणाऱ्या संस्था, सरकारकडून ज्या संस्थांना निधी पुरविला जातो त्या संस्था या सर्व संस्थांचा समावेश सार्वजनिक प्राधिकरणात केला जातो.

शासकीय कार्यालये, शासकीय मंडळे, शासकीय व अनुदानित शाळा व महाविद्यालये, आश्रमशाळा, स्थानिक स्वराज्य संस्था यांना माहिती अधिकार कायदा लागू होतो.

५. **माहिती देण्याची मुदत** : माहिती अधिकारा अंतर्गत जर एखाद्याने माहिती मागविल्यास ३० दिवसाच्या आत माहिती द्यावयाची आहे किंवा अर्ज फेटाळला असल्यास अर्ज फेटाळल्याची कारण मीमांसा करणे गरजेचे आहे.

या आदेशाविरुद्ध पहिले अपील करण्याची मुदत ३० दिवस आहे. या आदेशाविरुद्ध तक्रार कुणाकडे करावयाची ही माहिती देणे अधिकाऱ्यास बंधनकारक आहे. यास पहिले अपील म्हणतात. पहिल्या अपिलाने अर्जदाराचे समाधान झाले नसल्यास दुसरे अपील अर्जदार माहिती आयुक्ताकडे करू शकतो.

माहिती आयुक्तास अधिकारी दोषी आढळल्यास संबंधी अधिकास दंड करेल तसेच खात्याअंतर्गत कारवाईची शिफारस करेल. अर्जदास योग्य तो न्याय दिला जाईल.

६. **माहिती आयुक्त** : माहिती आयुक्ताचा निर्णय दोन्ही पक्षांना बंधनकारक आहे. माहिती देणारा अधिकारी दोषी आढळल्यास तो त्यास २५० रु. प्रति दिनप्रमाणे तसेच जास्तीत जास्त २५००० रुपये नुकसान भरपाई देण्याचा आदेश देतो.

७. जीविता संबंधी माहिती : एखादी माहिती अर्जदाराच्या जीविता संबंधात असल्यास अशी माहिती ४८ तासांच्या आत पुरवणे बंधनकारक आहे.

८. अर्ज करण्याची पद्धती : माहिती अधिकारा अंतर्गत मागविलेली माहिती लेखी स्वरूपात मागवावी लागते. माहिती मागविणारा निरक्षर असल्यास संबंधीत माहिती अधिकार्याने अर्ज लिहून द्यावयाचा आहे. या अर्जात पुढील गोष्टींचा समावेश असावा.

- कार्यालयाचे नाव
- कार्यालयाचा पत्ता
- अर्जदाराचे पूर्ण नाव, पूर्ण पत्ता
- विषय
- कोणत्या कालावधीतील माहिती हवी आहे तो कालावधी
- माहितीचा प्रकार
- माहिती पोस्टाने हवी का स्वतः कार्यालयात येऊन घेणार याचे स्पष्टीकरण
- अर्जदार दारिद्र्य रेषेखाली असल्यास तसा उल्लेख
- अर्ज केल्याची तारीख
- अर्जदाराची स्वाक्षरी
- दारिद्र्य रेषेखाली असल्यास रेशनकार्डाची झेरॉक्स

९. अर्जासोबत शुल्क : अर्जदार दारिद्र्य रेषेखालील असल्यास फी नाही. अथवा १० रुपये फी, त्याचा डिमांड ड्राफ्ट, रोखीने, इंडियन पोस्टल ऑर्डर चालेल.

अर्जदाराला लेखी माहिती अथवा झेरॉक्स हवी असल्यास साधारणतः एका झेरॉक्स साठी २ रुपये खर्च आकारावा. हा खर्च दहा रुपयांपेक्षा अधिक असल्यास दारिद्र्य रेषेखालील व्यक्तीस देखील भरावा लागेल.

अर्जदारास कागदपत्रे पहावयाची असतील तर पहिल्या तासास पैसे लागत नाहीत. त्यानंतरच्या प्रत्येक तासास ५ रुपये शुल्क भरावे लागेल.

अर्जदारास माहिती कशासाठी हवी हे सांगण्याचे बंधन नाही.

१०. माहिती देण्यास अपवाद : समाजहीत, देशहीत लक्षात घेऊन माहितीच्या अधिकाराबाबत काही अपवादात्मक माहिती नाकारता येते.

ज्या माहितीमुळे देशाची एकता, अखंडता, सुरक्षितता धोक्यात येण्याची भिती असते. देशाच्या आर्थिक हितसंबंधाना बाधा निर्माण होते. आंतरराष्ट्रीय संबंधांना तडा जाण्याची शक्यता असते अशी माहिती देता येत नाही.

- न्यायालयाने माहिती देण्यास बंदी घातलेली अशी माहिती
  - ज्या माहितीमुळे संसद विधानसभेच्या अधिकाराचा भंग होईल अशी माहिती
  - इतर राष्ट्रांकडून भारतास उघड न करण्याच्या अटीवर दिलेली माहिती
  - शासकीय यंत्रणेस गुप्तपणे मदत करणाऱ्या व्यक्तीची माहिती
  - मंत्रिपरिषदेत झालेल्या निर्णयांची माहिती अधिकृत घोषणेपूर्वी मागता येत नाही.
  - 'जनहित' हा माहिती देण्याच्या किंवा न देण्याच्या संदर्भात केंद्रबिंदू असेल.
  - गुप्तचर संस्था, सीमा सुरक्षा दल, काही संशोधन संस्था याबाबतची माहिती देता येणार नाही.
- इ. बाबतच्या माहिती देण्यास अपवाद सांगितलेला आहे.

या कायद्यामुळे शासकीय यंत्रणेत जबाबदारीची जाणीव व कामात तत्परता आणली जात आहे.

### स्वयं अध्ययनासाठी प्रश्न-२

१. माहिती अधिकार कायद्याचा वापर करणारे ..... हे प्रथम राष्ट्र आहे.
२. ब्रिटिश कालखंडात १९२३ साली ..... कायदा अस्तित्वात होता.
३. .... कलमान्वये भाषण व अभिव्यक्ती स्वातंत्र्यात माहिती अधिकार कायद्याचा गर्भीत अर्थ दडलेला आहे.
४. माहिती अधिकार कायद्या अंतर्गत माहिती मागविल्यास ..... दिवसांच्या आत माहिती देणे बंधनकारक आहे.

### ४.२.३ संघटना आणि पद्धती [O & M]

प्रशासनात सुधारणा घडवून आणण्याचा मार्ग म्हणून संघटना आणि पद्धती (O & M) वापरली जाते. कोणतीही संघटना स्थापन करताना विशिष्ट उद्देश समोर ठेवूनच केली जाते. परंतु एका विशिष्ट कालखंडात स्थापलेली संस्था तसेच त्या संस्थेची रचना व कार्यपद्धती बदलत्या कालावधीत उपयुक्त ठरतीलच असे नाही. त्यामध्ये बदल करून अथवा सुधारणा करून ती पुन्हा लागू करावी लागते. यालाच 'संघटना आणि पद्धती' (O & M) पद्धती म्हणतात. O & M ही पद्धती प्रशासनातील रचना, कार्ये, पद्धती याचा कायम अभ्यास करित असते आणि भविष्याच्या दृष्टीने काही बदल सुचवित असते. उदा. महाराष्ट्रातील प्रशासकीय पुनर्गठण समिती १९४७ व १९६८, हेबळे आयोग १९७१ इ.

### संघटना आणि पद्धतीचा अर्थ

प्रा. व्हाईट : "कार्य संचालनाच्या सर्व बाबतीत विशेष प्रक्रिया आणि संबंध यात सुधारणा करणे म्हणजे संघटना आणि पद्धती."

**मिलवार्ड :** “संगठण आणि पद्धतीचे कार्य मुख्यतः पाहणी करून संगठनेच्या रचनेचे परीक्षण करणे आणि प्रशासकीय तसेच लिपीक कार्यपद्धती आणि नियमांचे कार्यालयीन तंत्र आणि साधनांचे, कार्यालयाची रूपरेषा आणि कार्य करण्याची स्थिती इ. अभ्यास करणे.”

थोडक्यात संगठण आणि पद्धती म्हणजे असा विभाग की जो संघटनेची रचना व्यवस्थापन, कार्यपद्धती यांचे निरीक्षण करून त्यात कार्यक्षमतेच्या दृष्टीने सुधारणा सुचविते. दफ्तरदिरंगाई, भ्रष्टाचार, कार्यक्षमता इ. दोष दूर करण्यासाठी संघटनेची रचना आणि कार्यपद्धती यात बदल करण्याच्या दृष्टीने संघटना आणि कार्यपद्धती कार्यरत असते.

संघटना आणि पद्धतीचा मुख्य उद्देश म्हणजे कमीत कमी खर्चात सरकारला आपली उद्दिष्टे पूर्ण करता येतील. १९४७ मध्ये संघटन आणि पद्धतीचे उद्देश पुढील शब्दात मांडले. “नागरी सेवेत संघटन आणि पद्धतीचा उद्देश सरकारच्या कार्यकारी यंत्रणेच्या संचालनात अधिकतम कार्यक्षमता प्राप्त करणे तसेच संघटने संबंधीच्या शास्त्रीय पद्धतीच्या प्रयोगाद्वारे धन आणि श्रमात बचत करणे होय.” प्रा. व्हाईट यांच्या मते, “उपलब्ध भौतिक तसेच मानवी साधनसामग्रीचा अधिकतम किंवा पूर्ण प्रयोग करणे की ज्यायोगे मानवी श्रम किंवा प्रयत्न वाया जाणार नाहीत.

### संघटना व पद्धतीची कार्ये

संघटना आणि पद्धती महत्त्वाची कार्ये पुढीलप्रमाणे :

१. सरकारच्या विभिन्न विभागांचा अभ्यास करून त्यासंबंधी शिफारशी करणे.
२. संघटनेतील कार्याचे स्वरूप पाहून कर्मचाऱ्यांची संख्या वाढविणे किंवा कमी करण्यासंबंधी शिफारस करणे.
३. संघटनेत विनाकारण होणारा खर्च तपासून काटकसर सुचविणे किंवा त्यासंबंधी शिफारस करणे.
४. संघटनेतील कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता टिकविण्यासाठी उपाययोजना सुचविणे, वाया जाणारे श्रम यासाठी उपाययोजना सुचविणे.
५. संघटनेत गरजेनुसार आणि परिस्थितीनुसार बदल करणे व त्यासंबंधी शिफारशी करणे.

### संघटना आणि पद्धतीचे स्वरूप

१. प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणण्यासाठी संघटना आणि पद्धती हे एकमेव साधन नाही. संघटना आणि पद्धती यांचा संबंध फक्त संघटनेच्या अंतर्गत सुधारणांशी येत असतो. संघटनेच्या बाह्य स्वरूपात बदल घडवून आणण्यासाठी त्यासाठी स्वतंत्र समिती नियुक्त करावी लागते. उदा. इंग्लंडमधील फुल्टन कमिशन, अमेरिकेतील हुअर कमिशन, भारतातील प्रशासकीय सुधारणा समिती इ. समित्या नियुक्त करण्यात आल्या.

२. संघटना आणि पद्धती ही सेवा संस्था म्हणून कार्यरत असते. ही संस्था सरकारच्या विभिन्न विभागांचा, कार्यालयांची तपासणी करून त्यासंबंधी माहिती घेऊन कामामध्ये तत्परता येण्याच्या दृष्टिकोनातून शिफारशी करते.

३. संघटना आणि पद्धती ही सूचना देणारी संस्था आहे. परंतु ह्या सूचना दुसऱ्या विभागावर लादण्याचा प्रयत्न



करू नये त्यांनी अशा पद्धतीचे सूचना करावयास हव्यात की त्या विभागाने त्या सूचनांचे पालन स्वेच्छेने करायला हवे म्हणजेच संघटना आणि पद्धती सल्ला देणारी संस्था आहे.

४. संघटना आणि पद्धतीचे कार्य सकारात्मक स्वरूपाचे असले पाहिजे. प्रशासनात सुधारणा घडवून आणण्यासाठी शिफारशी करणे, उपाययोजना सुचविणे हे असते. यांनी प्रशासनातील फक्त दोष दाखवून नयेत तर दोष दूर करण्यासाठी प्रयत्नशील रहावे.

५. संघटना आणि पद्धतीचे कार्य क्लिष्ट स्वरूपाचे नसावे कारण अशा शिफारशी केवळ विशेषज्ञ समजू शकतील इतर कर्मचाऱ्यांना त्या समजू शकणार नाहीत. इतरांना देखील या शिफारशी सहजासहजी समजायला हव्यात इतक्या सहज शब्दात त्या असावयास हव्यात.

## संघटना आणि पद्धती मधील गुण व दोष

### १. गुण

१. लोकप्रशासनात सुधारणा करण्यासाठी 'संघटना आणि पद्धती' उपयुक्त आहे. संघटनेतील विविध संघटना आणि शाखा यांची तपासणी करून त्यांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी उपाययोजना सुचविण्याचे काम 'संघटना पद्धती' करत असते.

२. सरकारी कार्यालये आणि संस्था यांच्यात आधुनिक तंत्रज्ञानाचा स्वीकार करून त्यांच्यात तत्परता आणण्यासाठी संघटना आणि पद्धती कार्य करते. तसेच नियोजन करून शासकीय कार्यालयात सुधारणा आणि बदल घडवून आणण्यासाठी 'संघटना आणि पद्धती' उपयुक्त ठरते.

३. 'संघटना आणि पद्धती' विविध विभागांत काम करित असल्यामुळे त्यांना मोठ्या प्रमाणात अनुभव असतो. त्यामुळे या अनुभवाचा फायदा कार्यालये, संस्था, संघटनेतील समस्या सोडविण्यासाठी उपयोगी पडतो. नवीन निर्माण होणाऱ्या संस्था, संघटनांना त्यांच्या योजना बनविताना या घटकांचा अनुभव कामी येतो.

### दोष

१. 'संघटना आणि पद्धती' हा विभाग अति चिकित्सक बनून दोष काढणारी संस्था बनण्याचा धोका आहे. जर 'संघटना आणि पद्धती' केवळ दोषच काढू लागली तर त्याचा मूळ उद्देश्यच संपून जाईल. 'संघटना आणि पद्धती' यांनी संघटना, कर्मचारी यांची कार्यक्षमता वाढविणे, सहकार्याची, समन्वयाची भावना वाढविणे अशी कार्ये करण्याऐवजी दोष दाखवणारी संस्था बनली आहे.

२. प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांना सल्ला, मार्गदर्शन करण्याऐवजी 'संघटना व पद्धतीचे' अधिकारी त्यांच्यावर वर्चस्व गाजविण्याचा प्रयत्न करतात. ते त्यांच्यावर दडपण, दबाव तसेच मते लादण्याचा प्रयत्न करू लागले तर ते प्रशासनात सुधारणा घडवून आणण्याऐवजी प्रशासनात अडथळा निर्माण होण्याचा धोका संभवतो.

३. 'संघटना व पद्धती'चे कार्यकर्ते अधिक तांत्रिक असतात. त्यांचा फायदा इतर विभागांना तितकासा होत नाही. व्यवस्थापन आणि पर्यवेक्षणापासून जितके लांब जातात तितके व्यवहारात कमी सिद्ध होतील.

## भारतातील संघटना आणि पद्धतीचा विकास

संघटना आणि पद्धतीचा विकास पहिल्या महायुद्धानंतर इंग्लंडमध्ये अस्तित्वात आला. कारण प्रशासकीय व्यवस्थेत आणि कार्यपद्धतीत नवनवीन बाबींचा आणि तंत्राचा वापर करणे गरजेचे वाटू लागले. त्यासाठी प्रशासकीय सेवकांना प्रशिक्षण देण्याची गरज भासू लागली. दुसऱ्या महायुद्धानंतर अमेरिकेत 'संघटना आणि पद्धती' याचा स्वीकार करण्यात आला.

भारतात स्वातंत्र्यानंतर शासनाने लोकांच्या विकासाची आणि कल्याणाची कार्ये हाती घेतली. कर्मचाऱ्यांच्या कामात शिथिलता, दिरंगाई, बेजबाबदारपणा या गोष्टी मोठ्या प्रमाणात होत्या. ब्रिटिशांची कार्यपद्धती त्यांच्यात रुजली होती. त्यामुळे कर्मचाऱ्यांच्या कामात तत्परता, वक्तशीरपणा, उत्साह, कार्यक्षमता वाढविणे गरजेचे होते. ब्रिटिश पद्धती मोडून काढण्याची गरज होती. कर्मचाऱ्यांमध्ये जबाबदारीचे भान नव्हते. प्रशासकीय सेवकांच्या कामाची जबाबदारी कोणाकडे आहे व कशी आहे याची माहिती नव्हती त्यामुळे त्यांच्या कामात तत्परता, सातत्य, कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी प्रशासनातील दोष दूर करण्यासाठी एक कायमस्वरूपी संघटना स्थापना अशी सूचना अनेक अधिकारी आणि समित्यांकडून आली. श्री. ए. डी. गोरवाल रिपोर्ट (१९४७), श्री. एन. गोपालस्वामी अय्यंगार रिपोर्ट (१९४९), पहिल्या पंचवार्षिक योजनेतील नियोजन मंडळाचा अहवाल (१९५२), पॉल ऑपलनी अहवाल (१९५३) इ. कडून 'संघटना आणि पद्धती' स्थापन प्रशासकीय कामकाजात सुलभता, कार्यक्षमता निर्माण करण्यात यावी अशा शिफारशी केल्या. त्यानुसार भारतात १८५४ साली 'संघटना व पद्धती' (O & M method) हा विभाग स्थापन करण्यात आला. हा विभाग कॅबिनेट मंत्रालयाच्या अंतर्गत स्थापन करण्यात आला. 'संघटना आणि पद्धतीचे' कार्य पंतप्रधानांच्या नियंत्रणाखाली चालत असते. १९७३ मध्ये या विभागाचे नामकरण 'सेवक व प्रशासकीय सुधारणा खाते' असे करण्यात आले. भारत सरकारच्या प्रत्येक खात्यात स्वतंत्र असा 'संघटना आणि पद्धती' निर्माण केलेला आहे.

### संघटना पद्धतीची रचना

केंद्रीय पातळीवर 'संघटना आणि पद्धती' विभागामध्ये एक संचालक असतो. तो भारत सरकारच्या गृहखात्याचा अर्धवेळ संयुक्त सचिव म्हणून कार्यरत असतो. त्याला मदतीसाठी एक उपसंचालक, दोन अधिकारी, चार शाखा अधिकारी काही साहाय्यक व कारकून वर्ग नियुक्त असतो. केंद्र सरकारच्या खात्या अंतर्गत तयार करण्यात आलेल्या 'संशोधन आणि पद्धती' या उपविभागांवर नियंत्रण ठेवून त्यांच्यात समन्वय घडवून आणण्याचे काम 'संशोधन व पद्धती' विभागामार्फत चालते.

केंद्र शासनाच्या प्रत्येक खात्यात 'संघटना आणि पद्धती' चा उपविभाग केलेला आहे. खात्याचा उपसचिव या विभागाचा अधिकारी म्हणून कार्य पाहतो. अशा प्रकारचे एकूण ६० उपविभाग आहेत. शिवाय विविध घटक राज्यांतही 'संघटना आणि पद्धती'च्या शाखा, उपशाखा निर्माण करण्यात आलेल्या आहेत.

### कार्यपद्धती

'संघटना आणि पद्धती' विभागांचे काम विविध उपविभागांतील अधिकाऱ्यांच्या बैठक आयोजित करणे. त्यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवून त्यांच्यात समन्वय साधणे. विविध विभागांना भेटी देऊन प्रशासनातील रचना, कार्यपद्धती

पाहणे. त्यांना दिल्या जाणाऱ्या सोयी-सुविधांची माहिती घेऊन त्यांना येणाऱ्या अडीअडचणी समजून घेऊन त्या सोडविण्यासाठी उपाययोजना सुचविणे. प्रशासकीय सुधारणा करून कर्मचाऱ्यांत कार्यक्षमता वाढविणे. काटकसर इ. बाबी सुधारण्यासाठी प्रयत्नशील असतो. जुन्या पद्धती बदलून खात्यांची पुनर्रचना करणे. प्रशासनातील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांकडे प्रदत्त अधिकार देऊन कामकाजात गतिशीलता आणणे. खात्यामधील प्रशासनातील भ्रष्टाचार, बेजबाबदारपणा, अकार्यक्षमता, दप्तरदिरंगाई इ. दोष दूर करण्यासाठीचा प्रयत्न 'संघटना आणि पद्धती' करते.

संघटना आणि पद्धती विभागाने पुढील प्रकारची विशेष कार्ये केलेली आहेत.

१. प्रशासनातील कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी प्रशासकीय आदेश व परिपत्रके यांची एकत्रित पुस्तिका प्रकाशित करून त्या-त्या विभागाला दिलेली आहे.

२. अर्थमंत्रालय व प्रशासकीय यंत्रणा यांच्यात समन्वय राहण्यासाठी प्रशासकीय विभागाने वित्त विभागासंबंधीचा कोणताही ठराव तयार करण्यापूर्वी वित्त मंत्रालयाशी चर्चा करावी असे सुचविले.

३. कोणत्याही प्रश्नावर निर्णय घेण्यापूर्वी त्या कागदावर नोट, प्रतिनोट लिहून संबंधीत फाईल पुन्हा त्याच विभागाकडे पाठविली जात असे. ती पद्धती बंद करून प्रत्यक्ष चर्चा, विचारविनिमय करून निर्णय घेण्याची शिफारस केली. त्यामुळे दप्तरदिरंगाई सारखे दोष टाळले गेले.

४. शासकीय कार्यालयात विविध विभागातील फॉर्मसूचा अभ्यास करून सर्वच विभागांसाठी सर्वसाधारण स्वरूपाचे फॉर्म लागू केले. त्यामुळे माहितीत एकरूपता आली.

५. नागरिकांकडून विविध प्रकारची पत्रे येतात. त्यावर तात्काळ निर्णय घेणे गरजेचे असते. यासाठी या पत्रांचे वर्गीकरण प्राथमिक आणि गौण अशा प्रकारात करण्यात आले.

### स्वयं अध्ययनासाठी प्रश्न-३

१. संघटना आणि पद्धतीचा विकास ..... मध्ये झाला.

२. भारतात ..... साली 'संघटना आणि पद्धती' हा विभाग स्थापन करण्यात आला.

### ४.३ सारांश

प्रशासकीय कामकाजामध्ये सुसूत्रता आणि गतिमानता आणण्याच्या दृष्टिकोणातून प्रस्तुत प्रकरणात मांडणी करण्यात आलेली आहे. या मांडणीमध्ये सुप्रशासनाची गरज का आहे तसेच माहिती अधिकार कायद्याच्या माध्यमातून प्रशासकीय कामकाजावर नियंत्रण ठेवण्याची पद्धती व संघटना आणि पद्धतीच्या माध्यमातून प्रशासकीय कामकाजाला गतिशीलता प्राप्त करून देण्यासाठी या प्रशासकीय सुधारणा सुचविलेल्या आहेत. आजच्या प्रशासनातील मरगळ झटकून टाकण्यासाठी या सुधारणा उपयुक्त ठरतात.

#### ४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१. सुशासन : स्वच्छ शासन, उत्तम शासन, चांगले शासन
२. संघटना आणि पद्धती : कार्य संचालनाच्या बाबत सुधारणा.

#### ४.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. १९६०
२. ग्रीक
३. जागतिक बँकेने
४. SMART

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. स्वीडन
२. गोपनीयतेचा कायदा
३. १९ (१)
४. ३०

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

१. इंग्लंड
२. १९५४

#### ४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. सुशासनाची व्याख्या व वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.
२. माहिती अधिकार कायद्याचे स्वरूप स्पष्ट करा.
३. संघटना आणि पद्धतीचे' अर्थ व स्वरूप स्पष्ट करा.

#### ४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. भारतीय प्रशासन माहेश्वरी श्रीराम, ओरिएन्ट लॉंगमन प्रा. लि., मुंबई
२. लोकप्रशासन सिद्धांत कार्यपद्धती भोगले शांताराम, कैलाश पब्लिकेशन, औरंगाबाद
३. भारतीय प्रशासन पाटील प्रतिक्षा, आरगडे, अंबादास, आदित्य प्रकाशन, लातूर
४. कायदा माहितीचा अन्व अभाव्यक्ती स्वातंत्र्याचा चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी, पुणे.



## घटक - १

# हेन्री फेयॉल (Henri Fayol)

(1841-1925)

### अनुक्रमणिका

- १.० उद्दिष्ट्ये
- १.१ प्रास्ताविक
- १.२. विषय विवेचन
  - १.१ जीवन परिचय
  - १.२ शास्त्रीय व्यवस्थापनातील हेन्री फेयॉलची यांचे योगदान
  - १.३ व्यवस्थापनातील मूलभूत घटक
  - १.४ व्यवस्थापनातील तत्त्वे
  - १.५ कर्मचारी व्यक्तींची योग्यता किंवा पात्रता
- १.३ सारांश
- १.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
- १.५ स्वयंअध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- १.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- १.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ-पुस्तके
- २.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणाला.....

१. हेन्री फेयॉल यांचे प्रशासनातील शास्त्रीय व्यवस्थापनातील योगदान समजू शकेल.
२. हेन्री फेयॉलच्या अनुभवावरील आधारित प्रशासनाची वैश्विक तत्त्वे स्पष्ट करू शकाल.
३. प्रशासनातील व्यवस्थापनाचे सहा कार्यांचे गट समजू शकतील.
४. प्रशासनातील व्यवस्थापनाचे मूलभूत घटक स्पष्ट करू शकाल.
५. आणि प्रशासन कार्यक्षम करण्यासाठीची कर्मचाऱ्यासाठीचे गुण किंवा पात्रता समजू शकतील.

## १.१ प्रास्ताविक :

प्रशासकीय सुधारणेतील 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' ही महत्त्वाची चळवळ आहे. प्रशासनात वैज्ञानिक पद्धतीचा वापर करून प्रशासनाची कार्यक्षमता वाढविणे हा 'शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा' मुख्य उद्देश होता. आणि या व्यवस्थापनाच्या उत्क्रांतीमध्ये ज्या पाश्चिमात्य प्रशासकीय विचारवंतांचा समावेश होतो. त्यामध्ये एफ. डब्ल्यू. टेलर आणि हेन्री फेयॉल यांचा समावेश होतो. शास्त्रीय व्यवस्थापनाची योजना टेलर यांनी मांडली असली तरी त्यांच्या व्यवस्थापन विचारांच्या विकास प्रक्रियेमध्ये भर घालणारा हेन्री फेयॉल हा एक प्रशासकीय विचारवंत आहे. 'व्यवस्थापन प्रक्रिया' विचारांचा हेन्री फेयॉल संस्थापक मानला जातो. टेलर व्यवस्थापनाचा सिद्धांत कार्यविश्लेषण, कामगारांची निवड प्रक्रिया, कार्याचे विभाजन, कालगती आणि वेतन यावरती भर देवून मांडणी करतो तर फेयॉल व्यवस्थापनाकडे 'मानवी दृष्टीकोनातून' पाहून व्यवस्थापन एक शिकण्याचा सिद्धांत या दृष्टीने पहतो. याने नियोजन, संघटना, समन्वय आणि नियंत्रण इत्यादींच्या अभ्यासावर भर दिला आहे. त्यांच्या मते, 'व्यवस्थापन तांत्रिक क्रिया असून ती शिकविता येते व शिकवली गेली पाहिजे' एकूणच 'शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या' उत्क्रांतीमध्ये हेन्री फेयॉल या प्रशासकीय विचारवंतांचे योगदान महत्त्वपूर्ण आहे.

## १.२ विषय विवेचन

### १.२.१ जीवन परिचय

हेन्री फेयॉल यांचा जन्म १८४१ मध्ये फ्रान्समधील एका मध्यमवर्गीय कुटुंबात झाला. १८६० मध्ये खाणकाम अभियांत्रिकीमध्ये पदवी संपादन केल्यानंतर फ्रान्समधील प्रसिद्ध असलेल्या कोळसा खाण कंपनीत त्यांची अभियांत्रिकी म्हणून निवड झाली. १८८८ मध्ये याच खाण कंपनीत त्यांना बढती मिळून ते त्या कंपनीचे 'व्यवस्थापकीय संचालक' (Managing Director) बनले आणि पुढे त्यांनी खाण कंपनीचे 'संचालक' म्हणून काम पाहिले. ज्यावेळी फेयॉल यांनी या खाण कंपनीची सुत्रे हाती घेतली त्यावेळी या कंपनीची आर्थिक स्थिती अत्यंत बिकट व दयनीय अशी होती. पण हेन्री फेयॉल यांच्या प्रयत्नामुळे किंवा त्यांच्या कर्तृत्वामुळे या कंपनीची आर्थिक परिस्थिती सुधारली आणि दिवाळखोरीत असलेली ही खाण कंपनी मोठे आर्थिक यश संपादन करू शकली. हेन्री फेयॉल यांनी निवृत्त होईपर्यंत या कंपनीत अत्यंत बुद्धीमान, प्रशासकीय व तांत्रिक प्रशासकीय वर्ग निर्माण केला. त्यांनी कंपनीचे व्यवस्थापक म्हणून काम करताना व्यवस्थापन विषयावर विपुल प्रमाणात लिखाण केले. त्यांचे लिखाण म्हणजे ५० वर्षांच्या व्यवस्थापकीय अनुभव आणि वेगवेगळ्या प्रयोगांचा ठेवा व सिद्धांतन होत. इ.स. १९०० मध्ये हेन्री फेयॉलनी लोकप्रशासनातील व्यवस्थापनावर पहिला पेपर लिहिला. त्यानंतर १९०८ मध्ये 'डिस्कॉर्स ऑन जनरल प्रिंसीपल्स ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन' (Discourse of General Principles of Administration) नावाचा पेपर लिहिला. त्यांचे 'जनरल अॅन्ड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट' (General and Industrial Management) नावाचे पुस्तक 'शास्त्रीय व्यवस्थापनातील उत्कृष्ट ग्रंथ' म्हणून जगप्रसिद्ध आहे. या पुस्तकाचे अनेक भाषेत अनुवाद झाले. हेन्री फेयॉलनी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण किंवा कार्यक्षम बनविण्यासाठी 'द सेंटर फॉर अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह स्टडीज'ची (Centre for Administrative Studies) स्थापना केली. त्यांनी आपल्या अनुभवाच्या आणि बुद्धीच्या आधारावर

लोकप्रशासनाला शास्त्रीय दर्जा देण्यासंदर्भात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावलेली आहे. त्यामुळे एफ. डब्ल्यू. टेलर यांच्याप्रमाणेच हेन्री फेयॉल यांचे लोकप्रशासनाच्या शास्त्रीय व्यवस्थापनात महत्त्वपूर्ण योगदान आहे. इ.स. १९२५ मध्ये त्यांचा मृत्यू झाला.

### १.२.२ शास्त्रीय व्यवस्थापनातील हेन्री-फेयॉल यांचे योगदान

हेन्री फेयॉलनी फ्रान्समधील 'कॉमेट्री फोरशेंबा ल्ट' या खाणनिर्मिती उद्योगात संचालक असताना प्रत्यक्ष अनुभवाच्या आधारे व्यवस्थापनासंबंधी जो अभ्यास व संशोधन केले. त्यासंबंधी आपले विचार मांडले. त्या व्यवस्थापनात्मक विचारांनाच 'फेयॉल यांचा व्यवस्थापनाचा सामान्य सिद्धांत' असे म्हणतात. यशस्वी व्यवसायात प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांचे केलेले व्यवस्थापन ही किल्ली असते, अशी फेयॉल यांची धारणा होती. व्यवस्थापन ही एक तांत्रिक प्रक्रिया असून त्यात कांही गोष्टींचेच सामान्यीकरण असू शकते, असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते. व्यवस्थापन ही सर्व मानवी संस्थामध्ये सार्वत्रिक असणारी प्रक्रिया आहे आणि तसेच मोठे, लहान, राजकीय, धार्मिक, आर्थिक अशा सर्व उपक्रमामध्ये व्यवस्थापन महत्त्वाची भूमिका बजावते. त्यामुळे लोकप्रशासनात व्यवस्थापन आणि प्रशासन वेगळे करता येत नाही, असे त्यांचे मत होते. या दृष्टीने हेन्री फेयॉलनी व्यवस्थापनासंबंधी मांडलेले विचार पाहणे गरजेचे आहे.

#### (अ) व्यवस्थापनातील कार्याचे गट

१. **तांत्रिक गट** : कोणत्याही औद्योगिक व्यवस्थापनामध्ये उत्पादन, निर्मिती व समायोजन यांना महत्त्व असते. या तिन्ही गोष्टी उद्योग व्यवसाय प्रगतीपथावर नेण्यासाठी किंवा निर्धारित ध्येय गाठण्याच्या दृष्टीने महत्त्वाच्या असतात. त्यासाठी 'तांत्रिक गट' कुशल बुद्धीमान आणि कार्यक्षम असणे आवश्यक असते. कारण त्यांची प्रत्येक कृती औद्योगिक उपक्रमास योग्य दिशेकडे नेणारी असते. त्यामुळे प्रत्येक प्रशासकीय व्यवस्थापनात तांत्रिक गट महत्त्वाचा असतो.

२. **व्यापारी गट** : प्रत्येक औद्योगिक उपक्रमात साहाय्यकारी ठरणारे कार्य म्हणजे 'व्यापार विषयक' कार्ये होय. व्यापार विषयक कार्यात खरेदी, विक्री, विनिमय, आयात-निर्यात यांचा समावेश होतो. त्यामुळे व्यापारी गटाची कृती कार्यक्षम असणे गरजेची आहे, असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते. व्यापारी कृतीतील व्यक्तीच्या बुद्धी आणि निर्णयक्षमतेवर उद्योगाचे भवितव्य अवलंबून असते.

३. **आर्थिक गट** : उद्योगधंद्यामध्ये कर्मचारी, प्रशासकीय अधिकारी, कच्चा माल, कारखाना, वाहतूक, मार्केटिंग यासाठी 'भांडवल' ही आवश्यक पूर्वअट असते. उद्योगासाठी भांडवल मिळवणे. त्याचा उद्योगाच्या कामासाठी जास्तीत जास्त वापर करणे. यासाठी आर्थिक गटाचे कार्य महत्त्वाचे असते. यावरच उद्योगधंद्याची यशस्वीता अवलंबून असते.

४. **हिशोबासंबंधी कार्ये / गट** : उद्योगधंद्याच्या यशस्वीतेसाठी आर्थिक शिस्तीची गरज असते. ही आर्थिक शिस्तीची अचूक कल्पना पुरविणारी यंत्रणा म्हणजे 'लेखापरीक्षण' होय. लेखापरीक्षणामध्ये हिशोब लिहिणे, उत्पादनांची नोंद ठेवणे, जमाखर्च ठेवणे, ताळेबंद तयार करणे आणि आकडेवारीचे सांख्यिकी विश्लेषण करणे इत्यादी कामे समाविष्ट होतात. हे व्यवस्थापकाच्या हातातील प्रभावी हत्यार आहे असे हेन्री फेयॉल म्हणतो.

५. **सुरक्षाविषयक गट** : उद्योगव्यवसायामध्ये कारखान्याच्या आणि कर्मचारी यांच्या सुरक्षिततेचा अंतर्भाव महत्त्वाचा असतो. यामध्ये उद्योगाच्या मालमतेचे संरक्षण, कामगारांचे संरक्षण इत्यादी स्वरूपाची कामे हा गट पार पाडीत असतो.

६. **प्रशासकीय गट** : प्रत्येक औद्योगिक व्यवस्थापनामध्ये प्रशासकीय कार्ये यांना महत्त्व आहे. व्यवस्थापनातील कार्यांच्या गटामध्ये तांत्रिक गट, व्यापारी गट, हिशोबासंबंधी गट, सुरक्षा विषयक गट, यांच्या कार्यपेक्षाही प्रशासकीय गट व त्यांची कार्ये यांना महत्त्व आहे. उद्योगधंद्याच्या किंवा व्यवस्थापनेच्या कार्यक्षमतेसाठी आणि यशस्वीतेसाठी योग्य असा प्रशासकीय सेवक वर्ग महत्त्वाचा असतो. कारण वरील सर्व कार्यांचे काम करणाऱ्या व्यक्ती निरनिराळ्या असल्या तरी त्या जबाबदारी पार पाडण्यासाठी योग्यतेच्या व्यक्ती असणे आवश्यक आहे. त्या गटाकडे भविष्याचा वेध, नियोजन, संघटन, सुसूत्रीकरण आदेश व नियंत्रण करण्याची क्षमता असते. या गटाकडे आरोग्य, दृढनिश्चय, सर्वसामान्य ज्ञान, आकलन क्षमता इ. गुणविशेष आवश्यक असल्याचे हेन्री फेयॉलने सुचविले आहे.

हेन्री फेयॉलने वरीलप्रमाणे औद्योगिक व्यवस्थापनातील कार्यांचे सहा गट सांगून व्यवस्थापन शास्त्राला शास्त्रीय दर्जा प्राप्त करून देण्यात व उद्योगधंद्याच्या सफलतेसाठी महत्त्वपूर्ण योगदान दिले आहे. प्रत्येक गट जर योग्य, कार्यक्षमपणे आपले कार्य करू शकला तर व्यवस्थापन व उद्योगधंदा भरभराटीला येईल असे त्यांचे मत होते.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

गाळलेल्या जागा भरा.

१. हेन्री फेयॉल यांचा जन्म ..... साली फ्रान्समध्ये झाला.
२. १९०८ मध्ये हेन्री फेयॉल यांनी ..... हा व्यवस्थापनावरील पेपर लिहिला.
३. हेन्री फेयॉल यांचा ..... हा शास्त्रीय व्यवस्थापनावरील ग्रंथ जगप्रसिद्ध आहे.
४. हेन्री फेयॉलनी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी ..... या सेंटरची स्थापना केली.
५. हेन्री फेयॉलने व्यवस्थापनातील कार्यांचे ..... गट पाडले होते.

#### १.२.३ व्यवस्थापनातील मूलभूत घटक

हेन्री फेयॉल यांनी व्यवस्थापनातील पुढील पाच मूलभूत घटक सांगितले आहेत.

१. **नियोजन (Planning)** : प्रशासनात कोणत्याही कार्यांचे प्रभावी साधन म्हणजे 'नियोजन किंवा कार्याची रुपरेषा' होय. नियोजन हा व्यवस्थापनाचा सर्वात महत्त्वाचा घटक आहे. कोणत्याही उद्योगाच्या वर्तमान व भविष्यकाळाच्या दृष्टीने विचार करता त्यासाठी योग्य असे नियोजन असणे आवश्यक आहे. कारण कोणत्याही कार्याचा आराखडा व अल्पमुदतीच्या योजना व दीर्घमुदतीच्या योजनांसाठी मार्गदर्शक असतो, असे फेयॉलचे मत होते. त्याने स्वतःच्या अनुभवातून संघटनेच्या उत्पादनासंबंधी दैनिक, साप्ताहिक, मासिक आणि वार्षिक नियोजन करून खाण व्यवसायाला गतवैभव प्राप्त करून दिले होते. त्यामुळे त्यांच्या मते कोणत्याही प्रशासकीय संघटनेत 'नियोजन' हा महत्त्वाचा घटक आहे.



**२. संघटना (Organisation) :** प्रशासकीय व्यवस्थापनात समान हेतू साध्य करण्यासाठी सामूहिक प्रयत्न आवश्यक असतात आणि ज्यावेळी समान हेतूने जेव्हा अनेक प्रशासकीय कर्मचारी एकत्र येऊन सामूहिक प्रयत्न करतात तेव्हा 'संघटना' निर्माण होते. हेन्री फेयॉल यांच्या मते, कोणतेही कार्य यशस्वी करण्यासाठी दोन गोष्टींची आवश्यकता असते. (१) साधनसामग्री म्हणजे कच्चा माल, उपकरणे, भांडवल, यंत्रे यांचे संघटन, (२) मानवी संघटन म्हणजे कुशल, बुद्धीमान कर्मचारी वर्ग व त्यांचे श्रम. म्हणजेच सामान्यतः एखादा विशिष्ट हेतू साध्य करण्यासाठी साधन सामग्री बरोबर कोणतेही कार्य व्यवस्थितपणे / पद्धतशीरपणे पार पाडण्यासाठी मानवी संघटनेची गरज असते असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते. त्यामुळे लोकप्रशासनात विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी 'संघटना' आवश्यक आहेत. म्हणून हेन्री फेयॉल यांनी मानवी संघटनेच्या व्यवस्थापकीय क्रिया व प्रक्रियांच्या विश्लेषणावर भर दिला आहे. त्यासाठी फेयॉलनी व्यवस्थापकाची विशिष्ट कार्ये पुढीलप्रमाणे दिली आहेत.

१. संघटनेच्या प्रमुखाने 'नियोजनाची' कठोर अंमलबजावणी करावी.
२. संघटनेच्या व्यवस्थापकाने 'भौतिक साधन सामग्रीचे' योग्य संघटन केले पाहिजे.
३. व्यवस्थापकाने सर्व कार्ये व कृतींचा मेळ घालून सर्व घटकात 'समन्वय' साधावा.
४. व्यवस्थापकाने योग्य व कार्यक्षम निर्णय घ्यावेत.
५. व्यवस्थापकाने कर्मचाऱ्यांची जबाबदारी स्पष्ट करावी आणि
६. व्यवस्थापकाने काम करताना नियमितपणा आणि शिस्त राखण्याकडे लक्ष द्यावे.

**३. आज्ञा (Command) :** हेन्री फेयॉल यांच्या मते व्यवस्थापनातील 'आज्ञा' हा घटक महत्त्वाचा आहे. संघटनेला गतिशीलता प्राप्त करण्यासाठी आणि संघटनेचा हेतू साध्य करण्यासाठी आदेशाची आवश्यकता असते. 'आज्ञा' म्हणजे व्यवस्थापकाने कर्मचाऱ्यांकडून काम करून घेण्याचा अधिकार होय. आणि व्यवस्थापकाने परिणामकारक कार्य करून घेण्यासाठी योग्य आणि स्पष्ट आज्ञा दिल्या पाहिजेत. फेयॉल यांच्या मते आज्ञा देण्याची परिणामकारकता ही व्यवस्थापकाच्या 'गुणवैशिष्ट्यांवर किंवा बुद्धिमतेवर' अवलंबून असते. यासाठी स्वतः व्यवस्थापक ज्ञानी, बुद्धिमान आणि अनुभवी असणे आवश्यक आहे आणि व्यवस्थापकाला कनिष्ठांच्या कार्याची सर्वांगीण महिती असणे आवश्यक आहे. तसेच कर्मचाऱ्यांमध्ये एकतेची भावना निर्माण होऊन उद्दिष्ट साध्य होईल असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते.

**४. समन्वय (Co-ordination) :** समन्वय हा हेन्री फेयॉल यांच्या व्यवस्थापनातील चौथा घटक आहे. संघटनेचा हेतू किंवा उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी संघटनेच्या सर्व क्रिया व प्रक्रियात 'समन्वय' साधला पाहिजे असे फेयॉलचे मत होते. उद्योगधंद्यामध्ये एकोपा आणि सर्व प्रकारच्या कार्यामध्ये सुसंवाद राहिला पाहिजे. त्यायोगे व्यवस्थापनाचे काम सहजतेने करता येईल. त्यामुळे संघटनेतील सर्व कार्यात समन्वय किंवा सुसूत्रीकरण असावे आणि त्यासाठी सर्व विभागातील व्यक्ती-व्यक्तीत सलोख्याचे संबंध, वेगवेगळ्या खात्यात व त्यांच्या कार्यात समन्वय व सहकार्याची जाणीव असणे म्हणजेच कार्यक्षम प्रशासन होय असे फेयॉल यांचे मत होते.

५. नियंत्रण (Control) : संघटनेतील सर्व कार्ये नियमानुसार, नियोजनानुसार व वेळेत पूर्ण केली जातात की नाही हे पाहणे यास 'नियंत्रण' असे म्हणतात. नियंत्रण हे संघटनेतील महत्त्वाचे तत्त्व आहे. कारण संघटनेच्या कार्यात शिस्त, कार्यक्षमता आणि सातत्य टिकविण्यासाठी नियंत्रण महत्त्वाचे असते. फेयॉल यांच्या मते 'नियंत्रण' हा व्यवस्थापनाचा महत्त्वाचा सहाय्यक आहे आणि वरिष्ठ प्रशासकाच्या अंगी किती कौशल्य असते, त्यावर नियंत्रण व व्यवस्थापनाचे यश अवलंबून असते.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. नियंत्रणाची मर्यादा कोणावर अवलंबून असते ?
२. हेन्री फेयॉल यांनी व्यवस्थापनातील किती मुलभूत घटक सांगितले आहेत ?
३. नियोजन म्हणजे काय ?
४. हेन्री फेयॉल यांनी कोणतेही कार्य यशस्वी करण्यासाठी कोणत्या दोन गोष्टींची आवश्यकता सांगितली आहे ?

#### १.२.४ व्यवस्थापनाची तत्त्वे

संघटनेची ध्येये आणि उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी हेन्री फेयॉलने शासकीय, खाजगी, औद्योगिक किंवा व्यवस्थापकीय सर्व संघटनेत त्यांच्या कार्याचे स्वरूप, कार्याची पद्धती, कर्मचारी आणि परिस्थिती यांचा विचार करून व्यवस्थापनाची १४ तत्त्वे सांगितली आहेत. ती पुढीलप्रमाणे....

#### १. श्रमविभाजन (Division of work)

हेन्री फेयॉल यांनी व्यवस्थापनातील तत्त्वामध्ये 'श्रमविभाजना'ला महत्त्वाचे स्थान दिले आहे. त्यांच्या मते, "कोणत्याही शासकीय, खाजगी, औद्योगिक संघटनेमध्ये वेगवेगळे कार्ये असतात. या सर्व कार्यांचे विभाजन वेगवेगळ्या कर्मचाऱ्यांत करणे आवश्यक आहे. तरच कर्मचारी आपल्या विशिष्ट कार्यात आपल्या कौशल्य व अधिक ज्ञानाच्या आधारे चांगल्या दर्जाचे उत्पादन करू शकेल. त्यामुळे हेन्री फेयॉलनी कार्याचे विभाजन तांत्रिक, व्यापारी, आर्थिक, सुरक्षाविषयक, हिशोबविषयक प्रशासकीय असे सहा मुलभूत गटात विभाजन केले आहे.

#### २. अधिकार व जबाबदारी (Authority & Responsibility)

हेन्री फेयॉल यांच्या मते 'आज्ञा देण्याची व आज्ञापालन' करून घेण्याची सत्ता म्हणजे अधिकार (किंवा जबाबदारी) होय. आणि जबाबदारी म्हणजे संघटनेमध्ये आपण केलेल्या कार्याचे उत्तरदायीत्व स्वीकारणे होय. म्हणजेच संघटनेतील कोणत्याही अधिकाऱ्याला सत्ता किंवा अधिकार प्राप्त होतात, त्यावेळी त्याला अधिकारक्षेत्राची जबाबदारी स्वीकारावी लागते. म्हणूनच व्यवस्थापनाच्या तत्त्वात हेन्री फेयॉल यांनी 'अधिकार व जबाबदारी' याला महत्त्व दिले आहे. त्यांच्या मते 'अधिकार व जबाबदारी' या तत्त्वामुळे उद्योगधंद्याचे कार्य यशस्वी बनते.

### ३. शिस्त (Discipline)

व्यवस्थापनात अधिकाराचा वापर करणाऱ्या अधिकाऱ्यांमध्ये व कर्मचारी वर्गात शिस्त असणे ही प्राथमिक गरज आहे. हेन्री फेयॉल यांच्या मते 'व्यवस्थापनात किंवा प्रशासनात कार्यक्षमता, दर्जा, स्थैर्य आणि यश यासाठी कर्मचारी वर्गात शिस्त आवश्यक आहे. शिस्त नसेल तर गुणवत्ता बिघडते आणि गुणवत्ता बिघडली की उद्योगधंद्याचे आर्थिक नुकसान होते. त्यामुळे संघटनेत शिस्त अत्यंत महत्त्वाचा घटक आहे.

### ४. आज्ञेची एकता (Unity of Command)

हेन्री फेयॉल यांच्या मते कोणत्याही कार्यासाठी कर्मचाऱ्याला एकाच अधिकाऱ्याकडून किंवा व्यक्तीकडून आज्ञा पाळावी अशी व्यवस्था केली पाहिजे. कारण एका कर्मचाऱ्याला अनेक वरिष्ठ आज्ञा देतात. त्यामुळे अनेकविध आज्ञांचे पालन करताना कर्मचाऱ्याची तारेवरची कसरत होते आणि संघटनेचा हेतू साध्य होत नाही. फेयॉल यांच्या मते, 'आज्ञेची एकता म्हणजे एका कर्मचाऱ्याला केवळ एकाच उच्च अधिकाऱ्याकडून आज्ञा देणे होय.' कर्मचाऱ्याला मिळणाऱ्या वेगवेगळ्या एव्हाना परस्पर विरोधी आज्ञांमुळे संघटनेत शिस्त बिघडते. संघटनेत अस्थिरता निर्माण होते. म्हणून फेयॉल यांच्या मते, 'कोणत्याही प्रकारच्या कर्मचाऱ्यास फक्त एकाच वरिष्ठाकडून आज्ञा मिळणे आवश्यक आहे.

### ५. आदेशाची एकता (Unity of Direction)

कोणत्याही संघटनेचा उद्देश समान असल्यामुळे तिथे काम करणाऱ्या कामगारांना मार्गदर्शन करण्यासाठी एक योजना किंवा एक व्यवस्थापक यांच्यातील एकवाक्यता असणे गरजेचे असते असे फेयॉल यांचे मत आहे. आदेशामध्ये किंवा मार्गदर्शनामध्ये एकवाक्यता ठेवल्याने कामगारांच्या कार्यावर लक्ष केंद्रित होते आणि संघटनेचा हेतू सफल होतो. तसेच साधनसामग्रीचा आणि उत्पादन खर्च कमी होऊन उद्योगधंद्यात फायदा होतो. त्यामुळे हेन्री फेयॉलनी व्यवस्थापनात आदेशांची एकता या तत्त्वाला महत्त्व दिले आहे. आदेशांची एकता कर्मचाऱ्यांना कार्यप्रवण करून कार्यासाठी प्रोत्साहन देते.

### ६. व्यक्तीहितापेक्षा समाजहितास महत्त्व (Subordination of individual to General Interest)

सर्वसाधारण कोणत्याही संघटनेचा हेतू हा एखाद्या व्यक्तीच्या हितापेक्षा सामूहिक हिताला प्राधान्य देणारा असावा. आणि त्यामध्येच संघटनेचे हित असते. हेन्री फेयॉल यांच्या मते 'कोणत्याही व्यावसायिक संघटनेत सामूहिक हितास किंवा संघटनेच्या हितास व्यक्तीहितापेक्षा महत्त्व किंवा अग्रक्रम दिला पाहिजे आणि त्यानुसारच संघटनेत निर्णय घेतले पाहिजेत. व्यक्ती मग ती साधी कामगार असेल किंवा व्यवस्थापक असेल. तिचे व्यक्तिगत हित संघटनेच्या हितामध्ये एकरूप झालेले असले पाहिजे.

### ७. कर्मचाऱ्यांचा मोबदला (Remuneration of Personnel)

हेन्री फेयॉल यांच्या मते संघटनेतील मोबदला किंवा वेतन ही कर्मचाऱ्यांना 'प्रोत्साहन देणारी' व्यवस्था आहे. त्यामुळे व्यवस्थापकाने किंवा उद्योगधंद्याच्या संचालकांनी वेतनासंबंधीचे धोरण आणि त्याची अंमलबजावणी करताना

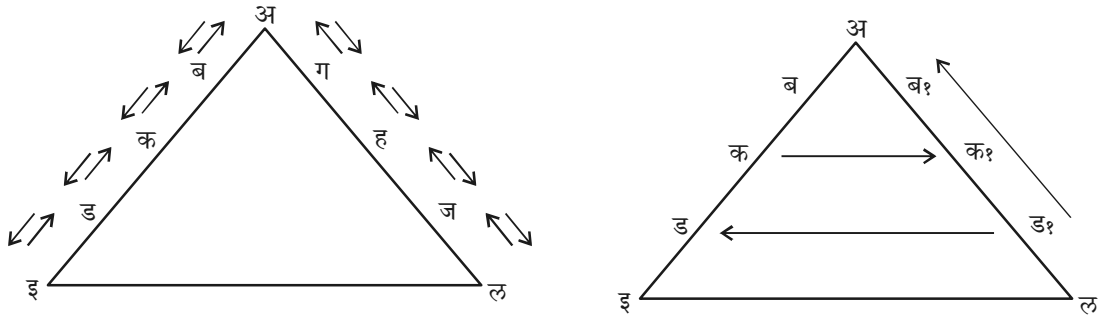
कर्मचाऱ्यांना प्रेरणा मिळेल याची खबरदारी घ्यावी. सामान्यपणे कर्मचाऱ्यांना दिल्या जाणाऱ्या वेतनाचे प्रमाण हे व्यक्तीचे जीवनमान खर्च, कर्मचाऱ्याची सेवा, व्यावसायिक परिस्थिती यावर अवलंबून असले तरी कर्मचारी व संस्था या दोन्ही घटकांना समाधान वाटेल असे असावे असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते. अशा पद्धतीमुळे कर्मचारी कार्यक्षम व समाधानी होतात आणि उद्योगधंद्याची उत्पादनक्षमता वाढण्यास मदत होते.

#### ८. केंद्रीकरण (Centralisation)

संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण हे दोन्ही घटक व्यवस्थापनात आवश्यक व उपयुक्त असले तरी हेन्री फेयॉलनी 'केंद्रीकरणाला' महत्त्वाचे स्थान दिले आहे. त्यांच्या मते केंद्रीकरणामुळे संघटनेतील सत्ता एकाच व्यक्तीच्या हाती राहते. त्यामुळे अधिकार व जबाबदारीचे एकत्रीकरण होणे, आज्ञेचे योग्य पालन होते. तसेच कर्मचाऱ्यांच्या अडचणी सर्वोच्च प्रमुखापर्यंत पोहचतात. निर्णय एकच सर्वोच्च व्यक्ती घेत असल्यामुळे निर्णयाला विलंब होत नाही. या तत्त्वाचा अवलंब केल्यामुळे संघटनेत समन्वय व नियंत्रण प्रस्थापित होते. म्हणून संघटनेत किंवा प्रशासनात केंद्रीकरण महत्त्वाचे मानले आहे.

#### ९. साखळीचे तत्त्व (Scalar Chain)

संघटनेत व्यवस्थापनाच्या रचनेत कनिष्ठ अधिकाऱ्यापासून सर्वोच्च अधिकाऱ्यापर्यंत विविध अधिकाऱ्यांची जी साखळी आणि कार्याचे व जबाबदारीचे वाटप म्हणजे अधिकार साखळी होय. हेन्री फेयॉल यांच्या मते, 'अधिकार साखळीमुळे वरिष्ठ व कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांच्या कार्याचे निश्चितीकरण होते. जबाबदारीच्या आधारावर प्रत्येक कर्मचाऱ्याचा दर्जा निश्चित होतो. कर्मचाऱ्यांना आपल्या वरिष्ठांकडून आज्ञा व योग्य मार्गदर्शन मिळते आणि संघटनेचा पैसा, वेळ व कार्यक्षमतेची बचत होते.' त्यासाठी म्हणून हेन्री फेयॉलनी साखळीच्या तत्त्वाचा पुरस्कार केला आहे. हेन्री फेयॉल यांच्या साखळीच्या तत्त्वामध्ये (Gangplank) चा सिद्धांत मांडला आहे.



वरील आकृतीच्या माध्यमातून हेन्री फेयॉलनी स्पष्ट केले आहे. 'ड' शी संपर्क साधायचा असेल तर ड<sub>१</sub> कडून क<sub>१</sub> व ब<sub>१</sub> कडून अ कडे जाईल. हा वेळ वाचविण्यासाठी ड कडून संपर्क ड<sub>१</sub> कडे जाईल आणि ड<sub>१</sub> कडून तो संपर्क सरळ अ कडे जाईल अशी Gangplank च्या सिद्धांताची मांडणी केली आहे.

#### १०. सुव्यवस्था (Order)

संघटनेतील व्यवस्थापन कर्मचारी, योजना, कार्यक्रम, ठिकाण यांचे योग्य नियोजन म्हणजे 'सुव्यवस्था' होय.

संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्यासाठी निश्चित योग्यपद, योग्य स्थान निर्माण करणे आणि प्रत्येक व्यक्ती आपल्या नेमणुकीच्या पदावर कार्यक्षम व योग्य असणे यास 'सुव्यवस्था' असे म्हणता येईल. अशी सुव्यवस्था हेन्री फेयॉलना अपेक्षित होती. संघटनेतील सुव्यवस्था ही संघटनेची कार्यक्षमता वाढवते आणि अकार्यक्षम कर्मचाऱ्यांची भरती थांबवते. त्यासाठी फेयॉलनी 'सुव्यवस्थेचा पुरस्कार' केला आहे.

### ११. समता (Equity)

हेन्री फेयॉलनी व्यवस्थापनात संघटनेतील मानवी संबंधावर अधिक भर दिला आहे. संघटनेतील सर्व कर्मचाऱ्यांमधील संबंध हे संघटनेच्या यश किंवा अपयशास कारणीभूत असतात. त्यामुळे हेन्री फेयॉल यांच्या मते, "संघटनेत समता ही सहानुभूती आणि न्याय यांच्या एकत्रीकरणातून अस्तित्वात येत असते. व्यवस्थापकांनी इतर कर्मचाऱ्यांशी वागताना मित्रत्वाने आणि न्यायानुसार वागावे म्हणजे कर्मचाऱ्यांच्या मनात आपलेपणाची भावना निर्माण होईल व कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता वाढेल. त्यामुळे हेन्री फेयॉलनी संघटनेच्या व्यवस्थापनात 'समता' या तत्त्वाला महत्त्व दिले आहे.

### १२. सेवेची शाश्वती (Stability of Tenure of Personnel)

कोणत्याही संघटनेत किंवा संस्थेत एखाद्या पदावर निवड झाल्यानंतर सेवेतून निवृत्त होईपर्यंत सेवेची किंवा नोकरीची शाश्वती देणे यास 'सेवेची शाश्वती' असे म्हणतात. फेयॉल यांच्या मते सेवेची शाश्वती हा विश्वासच कर्मचाऱ्यांच्या कार्याची परिणती देऊन जातो. त्यामुळे उद्योगधंद्यातील कर्मचाऱ्यांना सेवेची शाश्वती देणे आवश्यक आहे आणि गरजेनुसार प्रशिक्षण दिले पाहिजे. नोकरीतील सेवेची शाश्वती ही स्थैर्याला कारणीभूत ठरते व त्यापदाची कर्तव्य पार पाडण्यास कर्मचारी कार्यतत्पर होतो असे फेयॉल यांचे मत होते.

### १३. स्वयंप्रेरणा (Initiative)

संघटनेचा हेतू साध्य करण्यासाठी वरिष्ठ किंवा कनिष्ठ कर्मचारी यांच्या मध्ये स्वयंप्रेरणा आवश्यक आहे. एखाद्या हेतूसाठी अगोदर विचार करून अपेक्षित यश साध्य करण्यासाठी योजना तयार करून ती कार्यवाहीत आणण्याची 'कृती किंवा शक्ती' म्हणजे 'स्वयंप्रेरणा' होय. हेन्री फेयॉलनी कर्मचाऱ्यांच्या स्वयंप्रेरणेवर किंवा प्रोत्साहनाला विशेष महत्त्व दिले आहे. वरिष्ठांनी कायम कनिष्ठांकडे काही सत्ता अधिकार व जबाबदाऱ्या द्याव्यात, त्यांना योजना तयार करण्यास द्याव्यात आणि त्या योजनांची अंमलबजावणी करावी. त्यामुळे संघटनेतील सर्व कर्मचारी उत्साही व कार्यक्षम राहतील.

### १४. सहकार्याची भावना (Espirit-de-Corps)

हेन्री फेयॉल यांचे 'सहकार्याची भावना' हे शेवटचे व महत्त्वाचे तत्त्व आहे. त्यांच्या मते कोणत्याही संघटनेचा हेतू साध्य करावयाचा असेल तर किंवा कर्मचाऱ्यांना प्रोत्साहित करावयाचे असेल तर एकमेकांमध्ये 'सहकार्याची भावना' असणे गरजेचे आहे. कर्मचाऱ्यांच्या मनात एकमेकाबद्दल अस्था, आदर, आत्मीयता असेल तरच व्यापक हित साधले जाऊ शकते. अन्यथा संघटनेत संघर्ष निर्माण होण्यास वेळ लागणार नाही. त्यामुळे संघटना यशस्वी करावयाची असेल तर सहकार्याची भावना हेन्री फेयॉलनी महत्त्वाची मानली आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

गाळलेल्या जागा भरा.

१. हेनी फेयॉलनी व्यवस्थापनाची ..... तत्त्वे सांगितली आहेत.
२. हेनी फेयॉलनी ..... तत्त्वाचा पुरस्कार केला.
३. हेनी फेयॉलनी कर्मचाऱ्यांना प्रोत्साहन देण्यासाठी ..... गरज सांगितली आहे.

#### १.२.५ कर्मचारी व्यक्तींची योग्यता व पात्रता

हेनी फेयॉल यांनी उद्योगधंद्याच्या यशस्वीतेसाठी उपक्रमांच्या संचलनासंबंधीत कार्याचे सहा प्रकार पाडले आहेत. त्यानुसार त्या कर्मचाऱ्यांची योग्यता किंवा पात्रता सांगितलेली आहे. या सहा प्रकारामध्ये कामगार, फोरमन, निरीक्षक, विभागप्रमुख, तांत्रिक – प्रमुख व्यवस्थापक आणि मुख्य व्यवस्थापक असे सहा विभाग पाडून कार्याचे विभाजन केले आहे. त्यानुसार प्रत्येक संघटनेत काम करणाऱ्या प्रत्येक कर्मचाऱ्याकडे पुढील पात्रता किंवा योग्यता असली पाहिजे असे हेनी फेयॉल यांचे मत होते.

**१. शारीरिक पात्रता :** हेनी फेयॉल यांच्या मते वरील जी कार्ये कर्मचाऱ्यांवर सोपविण्यात आलेली आहेत ती जबाबदारी योग्य प्रकारे पार पाडण्यासाठी त्यांचे शारीरिक आरोग्य उत्तम असणे आवश्यक आहे. जर कामगारामध्ये कार्यक्षमपणे काम करण्यासाठी शक्ती आणि स्फूर्ती नसेल तर संघटनेचे कोणतेही काम यशस्वी होणार नाही. त्यामुळे हेनी फेयॉलनी शारीरिक पात्रता आवश्यक मानली आहे.

**२. मानसिक पात्रता :** हेनी फेयॉल यांच्या मते संघटनेत काम करणाऱ्या प्रत्येक कर्मचाऱ्याच्या अंगी कार्ये समजून घेण्याची क्षमता असली पाहिजे व संघटनेतील प्रत्येक कर्मचारी विवेकी आणि सतर्क असला पाहिजे. तो मानसिकदृष्ट्या कार्यक्षम असला पाहिजे. तो वेडा किंवा मानसिक दुर्बल असता कामा नये, त्याचे व्यक्तिमत्त्व सबळ असावे.

**३. नैतिक पात्रता :** प्रशासनात नैतिकता अत्यंत महत्त्वाची असते. कारण प्रशासनाचा दर्जा, प्रशासनाची कार्यक्षमता व प्रशासनाचे यश हे प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांच्या नैतिकतेवर अवलंबून असते. जर कर्मचाऱ्यांकडे नैतिकतेचा अभाव असेल तर प्रशासनाचा दर्जा खालावतो. त्यामुळे कर्मचाऱ्यांकडे नैतिकता असावी लागते.

**४. सामान्य ज्ञान :** संघटनेच्या वरील सहा प्रकारच्या क्षेत्रात काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांकडे किमान सामान्य ज्ञान व बौद्धिक पात्रता असणे आवश्यक आहे. त्यासाठी वेगवेगळ्या नवीन संकल्पना व प्रयोग त्यांना अवगत असले पाहिजेत आणि त्यानुसार व्यवस्थापनात बदल करणे अपेक्षित असते. त्यासाठी फेयॉल यांच्या मते 'प्रत्येक कर्मचाऱ्यात सामान्य ज्ञान असणे आवश्यक आहे.'

**५. विशेष ज्ञान :** फोरमन, तंत्रज्ञ किंवा व्यवस्थापकांना सामान्य ज्ञानाबरोबर आपल्या कार्याविषयी विशेष ज्ञान असणे आवश्यक आहे. ज्या स्वरूपाचे काम कर्मचाऱ्यांवर सोपवले आहे त्यासंबंधी त्या कर्मचाऱ्यांकडे विशेष ज्ञान

आवश्यक आहे. दिलेल्या कामाविषयी विशेषज्ञान जर कर्मचाऱ्याकडे असेल तर दिलेले काम यशस्वीपणे पूर्ण होऊ शकते असे फेयॉल यांचे मत होते.

६. अनुभव : संघटनेत अनुभव महत्त्वाचा असतो. विशेषतः तांत्रिक स्वरूपाच्या कर्मचाऱ्यांना तर आपल्या कामाविषयी अनुभव असणे आवश्यक आहे. त्या कर्मचाऱ्यांच्या कार्याच्या पूर्वानुभवामुळे प्रशासनाला गती मिळते असे फेयॉल यांचे मत होते. त्यामुळे फेयॉलनी शास्त्रीय व्यवस्थापनात अनुभवाला महत्त्व दिले आहे. औद्योगिक संघटनेमधील प्रत्येक कर्मचाऱ्यांमध्ये वरील प्रकारच्या गुणांची आवश्यकता आहे असे फेयॉल यांचे मत आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-४

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. कर्मचारी वर्गाचे सहा प्रकार सांगा.
२. हेन्री फेयॉल यांनी सांगितलेल्या कर्मचाऱ्यांच्या पात्रता सांगा.
३. हेन्री फेयॉलना मानसिक पात्रतेची का गरज वाटते ?
४. हेन्री फेयॉल यांना अनुभवाची गरज का वाटते ?

### ३. सारांश

लोकप्रशासन हा राज्यशास्त्राच्या अभ्यासाचा एक घटक असला तरी अमेरिकेचे अध्यक्ष वुड्रो विल्सन यांनी त्यांची विशिष्ट रूपरेषा तयार करून लोकप्रशासनाला अभ्यासाचा एक स्वतंत्र विषय म्हणून मान्यताप्राप्त करण्यास त्यांचे योगदान महत्त्वपूर्ण ठरले. त्यांच्या 'द स्टडी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन' या निबंधाने तर लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या विषयाला पद्धतशीर पाया घातला. त्यानंतर अनेक विचारवंतानी लोकप्रशासनाला शास्त्राचा दर्जा देण्यात योगदान मिळवले. परंतु १९व्या शतकानंतर लोकप्रशासनाच्या अंतर्गत सुधारणांसाठी अनेक चळवळी समोर आल्या. त्यामधील महत्त्वाची चळवळ म्हणजे 'प्रशासकीय सुधारणांची चळवळ' होय. या प्रशासकीय सुधारणांना चळवळीची महत्त्वाची मागणी लोकप्रशासनात 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' करणे होय आणि या शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या विज्ञानात ज्या ज्या व्यक्ती व विचारवंतानी महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावली त्यामध्ये एफ. डब्ल्यू. टेलर अग्रेसर मानले जातात. पण त्याच्याही पुढे जाऊन हेन्री फेयॉलनी आपल्या 'संचालक'पदाच्या दीर्घकालीन अनुभवाच्या आधारावर व्यवस्थापनाची तत्त्वे मांडली. त्यामुळे व्यवस्थापनाला एक दिशा मिळाली. फेयॉलनी नियोजन, संघटन, आदेश, समन्वय आणि नियंत्रण या पाच मूलभूत घटकांच्या आधारे व्यवस्थापनाची संकल्पना स्पष्ट केली. तिच्या मार्फत संघटनेच्या कार्याचा आणि त्याच्या सिद्धांताचा शोध घेण्याचा प्रयत्न केला. त्याचबरोबर त्यांनी व्यवस्थापनाची 'चौदा' तत्त्वे यांची एक रूपरेखा तयार केली आणि या मूलभूत तत्त्वांच्या आधारे प्रशासकीय कौशल्य आणि कार्यक्षमता वाढवण्याचा प्रयत्न केला. फेयॉलनी व्यवस्थापनाला मानवीय आणि विवेकाधिष्ठित करण्याचा प्रयत्न केला. फेयॉलनी प्रशासनाच्या जबाबदारीबरोबरच उत्तरदायीत्वाचे देखील समर्थन केले आहे. प्रशासनाच्या श्रेणीबद्दल त्यांची भूमिका 'थेट संपर्काची' होती. त्यामुळे प्रशासनाचा वेळ व पैसा वाचवण्यासाठीची त्यांची भूमिका होती. अशाप्रकारे त्यांचे व्यवस्थापनातील

विचार मौलिक व मूलगामी असल्यामुळे व्यवस्थापन शास्त्राच्या इतिहासात हेन्री फेरॉल यांना महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे.

#### १.४ पारिभाषिक शब्द

१. शास्त्रीय व्यवस्थापन : लोकप्रशासनाला शास्त्रीय दर्जा प्राप्त करून देण्यासाठी जी चळवळ झाली त्याला 'शास्त्रीय व्यवस्थापन चळवळ' असे म्हणतात.

२. कॉर्पोरेट फोरशेंबाल्ट : फ्रान्स मधील 'खाण कंपनीचे नांव'

३. सार्वत्रिक : सर्व ठिकाणी सापडणारी.

४. समायोजन : मिळवणे किंवा नियोजन करणे...

५. निर्धारित : ठरलेल्या वेळेत

६. लेखापरीक्षण : कोणत्याही व्यवस्थेचा (जमा-खर्चाचा) ताळेबंद करणे किंवा ताळेबंदाची तपासणी करणे.

७. नियोजन : कार्यक्रमाची रुपरेषा तयार करणे.

८. आज्ञा : आदेश देणे.

#### १.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. १८४१
२. डिसकोर्सेस ऑन जनरल प्रिंसीपल ऑफ अॅडमिनीस्ट्रेशन
३. जनरल अॅड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट
४. दि सेंटर फॉर अॅडमिनीस्ट्रेटिव्ह स्टडीज
५. पाच.

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. वरील प्रशासकाच्या अंगी असणाऱ्या गुणांवर व कार्यक्षमतेवर अवलंबून असते.
२. पाच मूलभूत घटक सांगितले आहेत.
३. नियोजन म्हणजे कार्याची रुपरेषा होय.
४. एक साधनसामग्री आणि (२) मानवी संघटन या दोन्ही गोष्टींची आवश्यकता सांगितली आहे.



### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

१. १४ तत्त्वे
२. साखळीची तत्त्वे किंवा Gangplank तत्त्वे
३. मोबदला.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-४

१. कर्मचारी वर्गाचे प्रकार - (१) कामगार (२) फोरमन (३) निरीक्षक (४) विभाग प्रमुख (५) तांत्रिक प्रमुख (६) व्यवस्थापक होय.
२. कर्मचाऱ्यांच्या पात्रता - १) शारीरिक पात्रता (२) मानसिक पात्रता (३) नैतिक पात्रता (४) सामान्य ज्ञान (५) विशेष ज्ञान (६) अनुभव.
३. मानसिक पात्रतेमुळे कर्मचाऱ्यांच्या अंगी कार्ये समजून घेण्याची क्षमता समजते. त्यामुळे फेयॉलना मानसिक पात्रतेची गरज वाटते.
४. हेन्री फेयॉल यांच्या मते, 'कार्याच्या पूर्वाभुवामुळे प्रशासनाला' गती मिळते.

### २.६ स्वाध्याय

#### (अ) खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१. शास्त्रीय व्यवस्थापनातील हेन्री फेयॉलनी सांगितलेल्या कार्याचे गट किंवा विविध गटांची कार्ये स्पष्ट करा.
२. हेन्री फेयॉल यांनी सांगितलेल्या व्यवस्थापनाच्या मूलभूत घटकांचे विश्लेषण करा.
३. हेन्री फेयॉल यांची व्यवस्थापनाची १४ तत्त्वे स्पष्ट करा.
४. हेन्री फेयॉलनी शास्त्रीय व्यवस्थापनामध्ये केलेल्या योगदानाची सविस्तर चर्चा करा.

#### (ब) टिपा लिहा.

१. हेन्री फेयॉल यांच्या कर्मचाऱ्यांच्या पात्रता
२. नियोजन
३. साखळी सिद्धांत किंवा जहाज व किनारा जोडणारी शिडी (गॅंगप्लॉक)
४. व्यवस्थापनाचे मूलभूत घटक.

## २.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

1. Administrative Thinkers - D. Ravindra Prasad - Sterling Publisher's Private Limited, 1989.
2. Principles of Management - L. M. Prasad
3. Functional Management - Tripathi & Others
4. Industrial Management - Jain C. B.
५. प्रशासकीय विचारवंत : अनुवाद - वासंती फडके, के. सागर प्रकाशन, २००३.
६. प्रशासकीय विचारवंत : प्रा. जी. एच. बिराजदार : कैलास प्रकाशन, २०००.
७. व्यवसाय व्यवस्थापनाची मूलमत्ते : सिन्हा व आमटे
८. व्यवसाय व्यवस्थापन : मोक्ताली जोशी.



























घटक - ३  
रेन्सिस लिक्ट  
(1903-1981)

---

---

अनुक्रमणिका

- ३.० उद्देश  
३.२ प्रस्तावना  
३.२ विषय विवेचन  
    ३.२.१ पर्यवेक्षणाच्या पद्धती  
    ३.२.२ व्यवस्थापन व्यवस्था १ ते ४  
    ३.२.३ परस्पर संवाद व संबंध पद्धती  
३.३ सारांश  
३.४ परिभाषिक शब्द  
३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे  
३.६ सरावासाठी स्वाध्याय  
३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.१ उद्देश

या घटकाच्या अभ्यासाअंती आपण

- रेन्सिस लिक्ट यांचा जीवन परिचय करून घेणार आहोत.
- पर्यवेक्षण पद्धतीचा अभ्यास करणार आहोत.
- व्यवस्थापन व कर्मचारी यांच्यातील परस्पर संबंध समजावून घेणार आहोत.
- व्यवस्थापन व्यवस्था (एक ते चार) प्रारूपांचा अभ्यास करणार आहोत.
- संघटनेतील विविध घटकामधील परस्पर संवाद व संबंध पद्धती कशी असावी याचा आढावा घेणार आहोत.

## ७.१ प्रस्तावना

मागील दोन घटकात आपण शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे आद्य प्रवर्तक हेन्री फेयॉल आणि एफ. डब्ल्यू. टेलर या दोन प्रशासकीय विचारवंतांच्या विचारांचा अभ्यास केला आहे. या घटकात आपण 'मानवी संबंध' (Human Relations Theory) आधारभूत मानून रेन्सिस लिंकर्ट यांनी मांडलेले प्रशासकीय विचार अभ्यासणार आहोत.

रेन्सिस लिंकर्ट (१९०३- ३ सप्टें. १९८१) हा अमेरिकन मानसशास्त्रज्ञ आहे. त्याने १९३२ साली कोलंबिया विद्यापीठातून पीएच.डी.ची पदवी संपादन केली. १९४६ मध्ये मिशिगन विद्यापीठात सुरु करण्यात आलेल्या 'सर्वे रिसर्च सेंटर'चा तो संस्थापक संचालक आहे. स्थापनेपासून १९७० पर्यंत त्याने या सेंटरचा संचालक म्हणून काम पाहिले. या संस्थेच्या माध्यमातून त्याने सामाजिक संशोधनाच्या कार्यात उल्लेखनीय कार्य केले आहे. त्याने अनुभवजन्य दृष्टिकोनातून विविध सामाजिक, शैक्षणिक, औद्योगिक संघटनांचा अभ्यास करून त्या आधारे आपले प्रशासकीय विचार मांडले आहेत.

New Patterns of Management, The Human Organization आणि New Ways of Managing Conflict ही त्याची कांही पुस्तके आहेत. या घटकात आपण लिंकर्टने मांडलेल्या Supervisory Styles Management System आणि Supportive Relationship या संकल्पनांचा अभ्यास करणार आहोत. या संकल्पनांचा मराठी अर्थानुवाद अनुक्रमे 'पर्यवेक्षण पद्धती', 'व्यवस्थापन व्यवस्था', 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती' असा केला आहे. या संकल्पना आपण समजावून घेऊया.

## ३.२ विषय विवेचन

### ३.२.१ पर्यवेक्षणाच्या पद्धती (Supervisory Styles)

रेन्सिस लिंकर्ट आणि त्याच्या सहकाऱ्यांनी केलेल्या संशोधनात दोन प्रकारच्या व्यवस्थापनांचा अभ्यास केला आहे. पहिल्या प्रकारात उत्तम प्रतीचे काम चालणाऱ्या संघटनांचा (संस्थांचा) समावेश होता आणि दुसऱ्या प्रकारात अत्यंत कनिष्ठ प्रतीचे काम करणाऱ्या संघटनांचा (संस्थांचा) समावेश होता. या दोन्ही प्रकारातील संघटनांचा अभ्यास केल्यानंतर असे लक्षात आले की, कांही व्यवस्थापकांचे काम चांगले होते आणि काही व्यवस्थापकांचे काम अत्यंत असमाधानकारक होते. या संदर्भात लिंकर्ट यांनी व्यवस्थापनाशी आणि पर्यवेक्षणाशी निगडित पुढील प्रश्नांचा शोध घेण्याचा प्रयत्न केला.

व्यवस्थापकाच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप कोणत्या पद्धतीने करता येईल ?

यासाठी कोणते निकष आहेत किंवा नवीन निकष विकसित करता येतील का ?

काही तथ्य आधारित माहिती विश्वसनीय स्वरूपाची असते ? का ती दिशाभूल करणारी असू शकते ?

या प्रश्नांचा शोध घेतला असता लिंकर्ट यांच्या असे निदर्शनास आले की, दोन प्रकारचे पर्यवेक्षक असतात. पहिला प्रकार 'कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षक' (Job centered) आणि दुसरा प्रकार 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षक' (Employee Centred Supervisors).

पहिला म्हणजे कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षकांची (Job Centred) खालील वैशिष्ट्ये आढळतात.

१. ते आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांकडून काम करून घेण्यासाठी दबाव तंत्राचा अवलंब करतात.
२. त्यांचा आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांच्या कामावर कमी आत्मविश्वास असतो.
३. ते अत्यंत सूक्ष्म पद्धतीने पर्यवेक्षण करतात.
४. ते आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांना त्यांच्या कामात कमी स्वातंत्र्य देतात.
५. ते आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांच्या चुकांकडे दंडात्मक आणि टीकात्मक दृष्टीने पाहतात.

थोडक्यात, तांत्रिक दृष्टीने केवळ नेमून दिलेले काम करणे आणि संघटनेचे प्रस्थापित मानदंड पाळणे हा पहिल्या प्रकारच्या पर्यवेक्षकांचा मुख्य उद्देश असतो.

दुसऱ्या प्रकारचे पर्यवेक्षक म्हणजे 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षक' होय. हे पर्यवेक्षक नेमून दिलेले काम चांगल्या पद्धतीने करण्यासाठी आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांना माणुसकीच्या दृष्टीकोनातून वागवितात आणि त्यांच्यात एक समूह वृत्ती (Team Spirit) वाढवितात. अशा पर्यवेक्षकांची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे -

१. ते आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांवर दबाव टाकत नाहीत.
२. त्यांना आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांत आत्मविश्वास व विश्वास असतो.
३. ते आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांची लक्ष्यप्राप्तीची क्षमता वाढवितात आणि त्यांना समूह निर्णय प्रक्रियेद्वारे (Group Decision) उच्च लक्ष्यप्राप्तीचे ध्येय गाठण्यासाठी उद्युक्त करतात.
४. ते सूक्ष्म पर्यवेक्षणाऐवजी ढोबळपणे पर्यवेक्षण करतात आणि आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांना त्यांच्या पद्धतीने काम करण्याची मुभा देतात.
५. ते आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांच्या चुका सुधारण्यासाठी आणि कठीण प्रसंगी त्यांना मदत करण्यासाठी धावून जातात.

रेन्सिस लिंकर्ट यांनी आपल्या सहकाऱ्यांच्या मदतीने पर्यवेक्षणाचा सिद्धांत प्रत्यक्ष प्रायोगिक तत्त्वावर तपासून पाहिला आहे. त्यांनी आपल्या संशोधनात अमेरिकेतील काही उद्योग समूहांचा तुलनात्मक अभ्यास केला. त्यातील काही उद्योग समूहांची (संस्थांची) कामगिरी चांगली होती. तर काहींची कामगिरी असमाधानकारक होती. या दोन्ही प्रकारच्या उद्योग समूहामधील पर्यवेक्षकांचा अभ्यास केला असता असे आढळून आले की, हुकूमशाही आणि अरेरावी पद्धतीने काम करून घेणाऱ्या पर्यवेक्षकांची कामगिरी असमाधानकारक होती. म्हणजेच, 'कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षका'चे काम समाधानकारक नव्हते. याऊलट मानवतावादी दृष्टिकोनातून काम करवून घेणाऱ्या कामगार केंद्रीत 'पर्यवेक्षकांची' कामगिरी चांगली होती. लिंकर्ट यांनी आपल्या प्रयोगात पर्यवेक्षकांची अदलाबदल करून तपासणी केली असता त्यांच्या असे निदर्शनास आले की, काही काळातच चांगली उत्पादन क्षमता असणाऱ्या उद्योग समूहांची (संस्थांची) कामगिरी घसरली आणि खराब कामगिरी असणाऱ्या उद्योग समूहांमध्ये सुधारणा झाली.



कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षणामुळे तात्काळ व्यक्तिगत पातळीवरील कामात / उत्पादनात वृद्धी होते. परंतु ही वृद्धी दीर्घकाळ टिकत नाही. परिणामतः समूहाची उत्पादनक्षमता कालांतराने कमी होते. याऊलट मानवतावादी दृष्टीने पर्यवेक्षण केल्यामुळे कनिष्ठ सहकाऱ्यांच्या प्रवृत्तीत बदल घडवून आणण्यासाठी काही वेळ (एक-दोन वर्षे) वेळ जातो. परंतु असा सकारात्मक बदल घडवून आणल्यानंतर एकूण समूहाच्या उत्पादनामध्ये होणारी वृद्धी दीर्घकाळ टिकते.

लिकर्ट यांच्या मते, चांगल्या पर्यवेक्षणाची संकल्पना ही प्रसंगानुरूप बदलणारी आणि सापेक्ष संकल्पना आहे. सामाजिक मूल्य व्यवस्था; लोकांच्या अपेक्षा आणि कनिष्ठ कर्मचारी वर्ग, सहकारी वर्ग व वरिष्ठ वर्ग यांच्यातील आंतरसंबंध यांच्या आधारावर पर्यवेक्षणाचे स्वरूप असावे लागते. पर्यवेक्षण ही परिस्थिती सापेक्ष संकल्पना आहे.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-१**

(अ) एक किंवा दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. रेन्सिस लिक्टर्त यांनी पर्यवेक्षणाचे कोणते दोन प्रकार सांगितले आहेत ?
२. 'कार्य केंद्रीत' (Job Centred) पर्यवेक्षकांची दोन वैशिष्ट्ये सांगा.
३. 'कामगार केंद्रीत' (Employee Centred) पर्यवेक्षकांची दोन वैशिष्ट्ये सांगा.
४. लिक्टर्तने कोणत्या पर्यवेक्षण पद्धतीचे समर्थन केले आहे ?

**३.२.२ व्यवस्थापन व्यवस्था**

(Management System 1 to 4)

प्रशासकीय विचारामध्ये लिक्टर्तने मांडलेला व्यवस्थापन व्यवस्था सिद्धांत एक महत्त्वाचा विचार म्हणून ओळखला जातो. संघटनेला जर अपेक्षित लक्ष्यप्राप्ती करावयाची असेल तर तेथील व्यवस्थापन अतिशय उच्च प्रतीचे व दक्ष असले पाहिजे, असे लिक्टर्तचे मत आहे. त्यांनी व्यवस्थापनाच्या एकूण चार व्यवस्था स्पष्ट केल्या आहेत. त्यांच्या मते, या चारही व्यवस्थापन व्यवस्था पूर्णतः स्वतंत्र नाहीत व परिपूर्णही नाहीत. या चार व्यवस्थांमध्ये परस्पर संबंध आढळतो. व्यवस्थापनाची कोणतीही एक व्यवस्था स्वतंत्र असू शकत नाही. कोणत्याही संघटनेतील व्यवस्थापन व्यवस्था एका टप्प्यातून पुढील टप्प्यात विकास करत असते.

लिक्टर्तने सांगितलेली व्यवस्थापनाची चार प्रारूपे पुढीलप्रमाणे :

(अ) व्यवस्थापन प्रणाली ?

(शोषणाधिष्ठित व हुकूमशाही अधिकारदर्शन व्यवस्थापन व्यवस्था)

पारंपरिक पदसोपानाचे तत्त्व, निर्णय प्रक्रियेचे केंद्रीकरण, ऊर्ध्वगामी (वरून खाली) संसूचन, पर्यवेक्षणातील ताडरता, समूहभावनेचा अभाव, दबावाखाली काम, अभिप्रेरणेचा अभाव इ. वैशिष्ट्ये पहिल्या प्रकारच्या व्यवस्थापन पद्धतीमध्ये आढळतात. वरिष्ठ स्तरावरील अधिकारी आपल्या कनिष्ठ स्तरावरील अधिकारी किंवा कर्मचारी यांना

आदेश देतात. त्या आदेशांच्या पालनामध्ये कसूर झाल्यास दंड करतात. सर्व अधिकार व जबाबदारी वरिष्ठांच्याकडे असते. याऊलट कनिष्ठ पातळीवर अधिकारांची कमतरता असते. या प्रकारच्या व्यवस्थापनात अधिकारांचे केंद्रीकरण झाल्यामुळे वरिष्ठांच्या हुकूमशाही प्रवृत्तीला वाव मिळतो. कनिष्ठ पातळीवरील कर्मचाऱ्यांना वरिष्ठ पातळीशी चर्चा करण्याचा अधिकार असत नाही. यातून संघर्ष निर्माण होण्याचा धोका असतो.

### (ब) व्यवस्थापन व्यवस्था २

#### (अंशतः हुकूमशाही व्यवस्थापन व्यवस्था)

दुसऱ्या प्रकारच्या व्यवस्थापन व्यवस्थामध्ये देखील हुकूमशाही प्रवृत्ती आढळते. तथापि यात कर्मचाऱ्यांच्या शोषणाचे प्रमाण कमी असते. या व्यवस्थेत चांगले काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्याला बक्षीस दिले जाते आणि चुका करणाऱ्या कर्मचाऱ्याला दंड दिला जातो. यात मध्यम पातळीचे संसूचन दिसते. वरिष्ठ अधिकारी आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांवर काही प्रमाणात विश्वास दाखवितात. परंतु निर्णय घेण्याचे सर्व अधिकार वरिष्ठांकडेच एकवटलेले असतात. क्वचित प्रसंगी व्यवस्थापनातील वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठ पातळीवरील लोकांचे विचार ऐकून घेतात. त्यामुळे या व्यवस्थेला अंशतः हुकूमशाही प्रणाली असे म्हटले जाते.

### (क) व्यवस्थापन व्यवस्था ३ (सल्लात्मक व्यवस्थापन व्यवस्था)

या व्यवस्थापन व्यवस्थेत व्यवस्थापनातील वरिष्ठ आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांवर विश्वास ठेवून कार्य करतात. परंतु हा विश्वास परिपूर्ण असत नाही. त्यामुळे वरिष्ठ जन महत्त्वाचे निर्णय घेण्याचे सर्व अधिकार स्वतःजवळ ठेवतात आणि दुय्यम स्वरूपाचे निर्णय घेण्याचे अधिकार आपल्या कनिष्ठ पातळीवरील कर्मचाऱ्यांना देतात. या प्रकारात संघटनेत लंबाकार (Vertical) आणि समतल (Horizontal) दोन्ही पातळ्यांवर संसूचनाचे काम चालते. काही प्रमाणात अधिकार आणि उत्तरदायीत्व यांचे विभाजन केले जाते. कनिष्ठ पातळीवरील लोक आपल्या वरिष्ठांशी चर्चा व सल्लामसलत करतात. या व्यवस्थेत समूहनिष्ठेचे प्रमाण वाढते. उत्पादकता व कार्यक्षमतेत वाढ होते. व्यवस्थापनात सकारात्मक दृष्टिकोनाचा स्वीकार केला जातो.

### (ड) व्यवस्थापन व्यवस्था ४ (सहभागी व्यवस्थापन व्यवस्था)

ही व्यवस्थापन व्यवस्था पहिल्या व्यवस्थेच्या अगदी उलट आहे. यात संघटनेच्या विविध पातळ्यांवर संरचना दिसते; परस्पर गुंतागुंतीचे संबंध असतात; सामुहिक निर्णय घेण्याची पद्धती आढळते. खुल्या पद्धतीची तीन स्तरावरील (उर्ध्वगामी, अधोगामी आणि समतल) संवाद प्रक्रिया आढळते; आदर्श पर्यवेक्षणाची पद्धती अवलंबली जाते; उच्च प्रतीच्या निर्मितीचे ध्येय असणाऱ्या व्यक्ती आणि समूह संघटनेत असतात; इत्यादी वैशिष्ट्ये या व्यवस्थापन व्यवस्थेमध्ये दिसून येतात. त्यामुळे या व्यवस्थापन व्यवस्थेला सहभागात्मक किंवा लोकशाही व्यवस्थापन व्यवस्था असे देखील म्हणतात. या व्यवस्थेमध्ये संघटनेचे सर्व घटक एकत्र येऊन वेळोवेळी संघटनेच्या प्रगतीचा आढावा घेतात. या व्यवस्थापन व्यवस्थेला लिंकर्टने सर्वोत्तम व्यवस्थापन व्यवस्था म्हटले आहे. एखाद्या संघटनेला आपली जास्तीत जास्त उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी ही व्यवस्था उपयुक्त आहे. यासाठी पैशांच्या स्वरूपातील (बोनस, रोख बक्षीस इ.) पुरस्कार अभिप्रेरणेचा मुख्य आधार मानला जातो.

व्यवस्थापन व्यवस्था २ आणि ३ यांना संक्रमण काळातील व्यवस्थापन व्यवस्था म्हटले आहे. लिंकर्टच्या मते कोणत्याही संघटनेमध्ये अचानक एक व्यवस्थेतून दुसऱ्या व्यवस्थेमध्ये बदल होत नाही. हा बदल हळूहळू आणि टप्प्याटप्प्याने होत असतो. लिंकर्टच्या मते व्यवस्थापन व्यवस्था १ आणि २ अवलंबणाऱ्या संघटनांची उत्पादनक्षमता कमी असते आणि व्यवस्थापन व्यवस्था ३ आणि ४ अवलंबणाऱ्या संघटनांची उत्पादनक्षमता अधिक असते. जरी व्यवस्थापन व्यवस्था १ आणि २ यांची उत्पादनक्षमता अधिक असली तरी त्यात सातत्य असत नाही. परंतु व्यवस्थापन व्यवस्था ३ आणि ४ यांची वाढलेली उत्पादनक्षमता दीर्घकाळ टिकून राहते. व्यवस्थापन व्यवस्था १ चा वापर करून जरी उत्पादन वाढविले तरी त्या ठिकाणी तणावाचे वातावरण असते. व्यवस्थापन व्यवस्था ४ चा वापर करून उत्पादन वाढविता येते व संघटनेत सौहार्दपूर्ण वातावरणदेखील टिकविता येते. अशा संघटनेतील प्रत्येक व्यक्तीला आपापल्या कर्तत्वाची जाणीव निर्माण झालेली असते. त्यामुळे कर्मचारी समर्पण भावनेने काम करतात व उत्पादनक्षमता वाढते. असे असताना देखील बहुतांश संघटना व्यवस्थापनाची व्यवस्था १ व २ का वापरतात याचेही उत्तर लिंकर्टने दिले आहे.

लिंकर्टच्या मते, बहुतांश व्यवस्थापकांची अशी धारणा आहे की, व्यवस्थापन व्यवस्था ३ आणि ४ यांचा अवलंब उत्पादनाची उच्च अवस्था प्राप्त केल्यानंतर वापरतात. त्यामुळे नवीन संघटनांमध्ये प्रारंभीच्या काळात व्यवस्थापन व्यवस्था १ आणि २ चा अवलंब करण्यावर भर असतो.

लिंकर्टच्या मते एखाद्या संघटनेच्या (उद्योगसमूहाच्या / संस्थेच्या) कार्यक्षमतेचे मूल्यमापन केवळ आर्थिक घटकाच्या आधारे केल्याने चुका होतात. भौतिक संपत्तीप्रमाणे विविध पातळीवर काम करणारे कर्मचारी हे देखील संघटनेची संपत्तीच असते. कार्यक्षम व्यवस्थापक आणि कर्मचारी संघटनेत येणे हा संघटनेचा (उद्योगसमूहाचा) नफा असतो. याऊलट चांगले व्यवस्थापक व कर्मचारी नोकरी सोडून जाणे हा तोटा असतो. विद्वत्ता आणि विशेष योग्यता; प्रशिक्षणाचा दर्जा; नेतृत्व करण्याची कुवत; निर्णय घेण्याची क्षमता; सुसंवाद आणि नियंत्रणाचे कौशल्य; अभिप्रेरणेची पातळी; समन्वय साधण्याची कुवत; अनुभवाच्या आधारावर नाविन्य आणण्याची क्षमता इ. घटक विचारात घेऊन एखाद्या कर्मचाऱ्याचे मूल्य ठरविण्यात यावे. त्यामुळे व्यवस्थापनाने संघटनेतील मानवी साधनसंपत्तीचे योग्य मूल्यमापन करावे असे लिंकर्टला वाटते. केवळ आर्थिक आकडेवारीवर संघटनेचा नफा-तोटा मोजला जावू नये. अशा प्रकारे लिंकर्टने व्यवस्थापनाच्या चार प्रणालींचे स्वरूप स्पष्ट केले आहे.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. रेन्सिस लिंकर्ट यांनी व्यवस्थापनाच्या ..... व्यवस्था सांगितल्या आहेत.
२. .... या लिंकर्टने सर्वोत्तम व्यवस्थापन व्यवस्था म्हटले आहे.
३. .... यांनी संघटनेतील मानवी साधनसंपत्तीला महत्त्वाचे स्थान दिले आहे.
४. व्यवस्थापन व्यवस्था ४ मधील उत्पादन क्षमता ..... काळ टिकते.

### ७.२.३ परस्पर संवाद व संबंध पद्धती (Supportive Relationship)

संघटनेमधील (संस्था / उद्योगसमूह) वातावरणाबद्दल लिंकर्ट यांनी आपले विचार मांडले आहेत. त्यांच्या मते

संघटनेतील नेतृत्वाने परस्पर संवादाला अधिकाधिक वाव दिला पाहिजे. संघटनेत वरिष्ठांपासून कनिष्ठ पातळीवर काम करणाऱ्या प्रत्येक व्यक्तीला (कर्मचाऱ्याला) संघटनेतील वातावरण उत्साहवर्धक आणि प्रेरणादायक वाटले पाहिजे. प्रत्येक व्यक्तीला योग्य प्रतिष्ठा दिली पाहिजे, त्यामुळे त्या व्यक्तीची संघटनेप्रती निष्ठा वृद्धीगत होण्यास मदत होते. परिणामतः संघटनेची उत्पादनक्षमता वृद्धीगत होते.

ज्या संघटनामध्ये उत्पादन जास्त आहे अशा संघटनामधील व्यवस्थापकांच्या कामाच्या मूल्यमापनातून लिकर्ट यांनी 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती'चा (Supportive Relationship) चा विचार मांडला आहे.

रेन्सिस लिकर्ट यांच्या मते संघटनेतील कर्मचाऱ्यांच्या कौशल्य वृद्धीसाठी, संघटनेची साधनसंपत्ती वृद्धीगत करणेसाठी आणि संघटनेच्या विविध पातळ्यांवर व्यक्तीला उद्युक्त करण्यासाठी 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती' उपयुक्त ठरते. या पद्धतीमुळे समन्वय, संसूचन, निर्णय, निर्धारण, मार्गदर्शन इ. संघटनात्मक आणि व्यवस्थापनात्मक प्रक्रियांचे एकत्रीकरण करणे सोपे जाते. या परस्परांशी संबंधीत असणाऱ्या प्रक्रिया 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती'च्या गुणवत्तेवर अवलंबून असतात. त्याचप्रमाणे संघटनेतील व्यक्ती आणि कार्यसमूह' (Workgroups) यांच्या कौशल्याचा, गुणवत्तेचा आणि साधनसंपत्तीचा पुरेपूर वापर 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती'च्या गुणवत्तेवर अवलंबून असतो.

आदर्श 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती' नुसार काम करणाऱ्या संघटनांमध्ये पुढील वैशिष्ट्ये आढळतात.

१. संघटनेतील प्रत्येक व्यक्तीला (कर्मचाऱ्याला) त्याची व्यक्तिगत मूल्ये, गरजा आणि उद्दिष्टे आपल्या कार्यसमूहाच्या आणि संघटनेच्या कार्याशी सुसंगत असल्याचे दिसून येते.

२. संघटनेतील प्रत्येक व्यक्तीला संघटनेच्या उद्दिष्टपूर्तीमध्ये स्वतःची व्यक्तिगत उद्दिष्टपूर्ती असल्याची जाणीव असते.

३. उच्च लक्ष्यप्राप्तीसाठी संघटनेतील प्रत्येक कर्मचारी स्वतःहून प्रयत्नशील असतो. तसेच प्रभावीपणे काम करण्याची पद्धत आणि कौशल्य विकास यासाठी देखील कर्मचारी प्रयत्नशील असतात. त्यामुळे वरिष्ठांच्या नियंत्रण आणि दबावाखाली काम करण्याचे तणावपूर्ण वातावरण आपोआप नाहीसे होते.

४. विश्वसनीय आणि संवेदनशील संसूचन प्रक्रियेमुळे सतत आणि अचूक माहितीची देवाणघेवाण होत असते. त्यामुळे संघटनेतील व्यक्तिगत आणि समूह पातळीवरील सर्व निर्णय व कृती अचूक होण्यास मदत होत असते.

५. संघटनेतील एखाद्या कर्मचाऱ्याच्या औपचारिक स्थानाऐवजी त्याच्यातील कल्पनाशक्तीच्या कुवतीवर तो संघटनेच्या निर्णय निर्धारण आणि कृती कार्यक्रमावर प्रभाव टाकत असतो.

६. सामूहिक प्रेरणा, सामूहिक संसूचन आणि सामूहिक निर्णय प्रक्रिया यामुळे संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्याला आपला प्रभाव पाडण्याची, कल्पना सुचविण्याची, कौशल्य वापरण्याची आणि साधनसंपत्तीचा संघटनेच्या समस्या सोडविण्यासाठी आणि उद्दिष्टपूर्तीसाठी पूर्ण क्षमतेनिशी वापर केला जातो.

पारंपरिक पदसोपानाच्या तत्त्वावर आधारित संघटनेमध्ये उपरोक्त वैशिष्ट्यांचा अभाव दिसतो. त्या ठिकाणी संवादाला खूप कमी संधी मिळते. केवळ एकेरी संवाद प्रक्रिया आढळते. वरून खाली आदेश दिले जातात. समतल पातळीवर किंवा ऊर्ध्वगामी (Upward) संवादाचा अभाव आढळतो. त्यामुळे संघटनेतील समस्या सोडविण्यासाठी आवश्यक असणारा विविध घटकातील परस्पर संवाद या पारंपरिक रचनेत आढळत नाही. यासाठी लिंकर्टने 'लिकींग पिन मॉडेल' (Linking Pin Model) सुचविले आहेत. या मॉडेलमुळे पारंपरिक व्यवस्थेतील अंतर्गत अडथळे कमी करता येतील. यासाठी परस्पर संवाद व संबंध पद्धती अवलंबली जावी. यामध्ये संघटनेतील प्रत्येक कर्मचारी दुहेरी भूमिका बजावत असतो. तो एका बाजूला आपल्या वरिष्ठ पातळीवरील समूहाचा सदस्य म्हणून आणि आपल्यापेक्षा कनिष्ठ पातळीवरील समूहाचा प्रमुख म्हणून भूमिका पार पाडतो. व्यक्तिगत पातळीपेक्षा समूह वृत्तीने काम करण्याला यात महत्त्वाचे स्थान आहे असे समूह खालून वरपर्यंत काम करत असतात.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

(क) खालील वाक्य वाचून कंसात चूक किंवा बरोबर लिहा.

१. संघटनेमधील (संस्था) चांगल्या वातावरणामुळे संघटनेची उत्पादन क्षमता वाढते. ( )
२. परस्पर संवाद व संबंध पद्धतीनुसार काम करणाऱ्या संघटनांमध्ये उच्च लक्ष्यप्राप्तीसाठी कर्मचारी स्वतः प्रयत्नशील नसतात. ( )
३. परस्पर संवाद व संबंध पद्धतीमध्ये निर्णय निर्धारण प्रक्रियेत फक्त वरिष्ठांचा अधिकार असतो. ( )
४. लिंकर्टने लिंकिंग पिन मॉडेलची (Linking Pin Model) ची संकल्पना सुचविली आहे. ( )

### ३.३ सारांश

रेन्सिस लिंकर्ट या अमेरिकन विचारवंताने प्रशासनातील मानवी संबंधांचे महत्त्व स्पष्ट केले आहे. त्याने अनुभवजन्य दृष्टिकोनातून प्रयोग करून आपले सिद्धांत मांडले आहेत. यातील प्रमुख तीन सिद्धांतांचा आपण अभ्यास केला आहे. त्याचा सारांश पुढीलप्रमाणे :

**पर्यवेक्षणाच्या पद्धती :** लिंकर्ट यांच्या मते 'कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षक' आणि 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षक' असे दोन प्रकारचे पर्यवेक्षक असतात. 'कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षक' हुकूमशाही पद्धतीने पर्यवेक्षण करतात. आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांना दडपणाखाली ठेवण्याचा प्रयत्न करतात. याऊलट 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षक' मानवतावादी दृष्टिकोनातून आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांकडून काम करून घेतात. संशोधनामध्ये असे आढळून आले की, 'कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षण' असणाऱ्या संघटनांची उत्पादनक्षमा कमी असते आणि 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षण' असणाऱ्या संघटनांची उत्पादनक्षमता जास्त असते. लिंकर्टच्या मते पर्यवेक्षण ही सापेक्ष संकल्पना आहे.

**व्यवस्थापन व्यवस्था १ ते ४ :** लिंकर्ट यांनी व्यवस्थापनाच्या कार्यपद्धतीवरून त्याचे चार प्रकार केले आहेत. पहिला प्रकार शोषणाधिष्ठित-हुकूमशाही व्यवस्थापनाचा प्रकार म्हणून ओळखला जातो. व्यवस्थापनाचा दुसरा प्रकार अंशतः हुकूमशाही स्वरूपाचा असतो. व्यवस्थापन सल्लात्मक स्वरूपाचे असते आणि चौथ्या प्रकारातील

व्यवस्थापन सहभागी स्वरूपाचे असते. लिंकर्ट यांच्या मते व्यवस्थापन व्यवस्था १ आणि २ चा अवलंब करणाऱ्या संघटनांची उत्पादन क्षमता कमी असते व व्यवस्थापन व्यवस्था ३ आणि ४ चा अवलंब करणाऱ्या संघटनांची उत्पादनक्षमता जास्त असते. त्याने व्यवस्थापन व्यवस्था ४ ला उत्तम प्रकारची व्यवस्थापन व्यवस्था म्हटले आहे. त्याच्या मते चांगले व्यवस्थापन केवळ आर्थिक घटकाच्या आधारे संघटनेच्या प्रगतीचे मूल्यमापन करत नाही. संघटनेतील मानवी साधनसंपत्तीला देखील महत्त्व देते.

**परस्पर संवाद व संबंध पद्धती :** संघटनेमधील चांगले वातावरण संघटनेतील 'परस्पर संवाद व संबंध पद्धती'वर अवलंबून असते. संघटनेतील वातावरण उत्साहवर्धक आणि प्रेरणादायक वाटले पाहिजे यासाठी संघटनेतील प्रत्येक व्यक्तीला (कर्मचाऱ्याला) संवादाची संधी दिली पाहिजे. संघटनेतील विविध पातळीवर मुक्त संवाद झाले पाहिजेत. त्यामुळे परस्पर घटकात चांगले संबंध निर्माण होतात. मुक्त संवाद आणि संबंध पद्धतीमुळे कर्मचाऱ्यांमध्ये संघटनेप्रती समर्पणभाव निर्माण होतो. परिणामतः अशा संघटनांची (संस्थांची) प्रगती होते.

थोडक्यात, लिंकर्टने प्रशासनात औपचारिक संबंधापेक्षा अनौपचारिक संबंधाला महत्त्वाचे स्थान दिले आहे. 'मानवी संबंध' आधारभूत मानून त्यांनी आपले प्रशासनविषयक विचार मांडले आहेत.

### ३.४ पारिभाषिक शब्द

**समूहवृत्ती (Teamspirit) :** ज्या ठिकाणी एखाद्या संघाचा घटक स्वतःपुरता विचार न करता साकल्याने संघाचा विचार करतो अशी प्रवृत्ती.

**प्रस्थापित मानदंड :** प्रशासनात परंपरेने (पदानुसार) विकसित झालेले श्रेष्ठ-कनिष्ठत्वाचे अलिखित नियम.

**लक्ष्यप्राप्ती - उद्दिष्टप्राप्ती किंवा (Target)**

**ऊर्ध्वगामी - वर चढणारा (Upward), खालून वर होणारे संसूचन**

**अधोगामी - खालील भागाकडे जाणारा (downward), वरून खाली होणारे संसूचन**

**समतल - प्रशासनात समकक्ष पातळीवर होणारे संसूचन**

**अभिप्रेरणा - एखाद्या व्यक्तीला काम करण्यासाठी उद्युक्त करणारा घटक (Motivate)**

**कार्यसमूह - प्रशासनात काम करणारे छोटे-मोठे गट / समूह. (Workgroup)**

**संसूचन - प्रशासनातील माहितीची देवाणघेवाण (Communication)**

### ३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ) स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. 'कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षण' (Job Centred Supervision) आणि 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षण' (Employee Centred Supervision) असे रेन्सिस लिंकर्ट यांनी पर्यवेक्षणाचे दोन प्रकार सांगितले आहेत.

२. कार्य केंद्रीत पर्यवेक्षक आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्याकडून काम करून घेण्यासाठी दबाव तंत्राचा अवलंब करतात आणि त्यांचा आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांवर विश्वास नसतो.

३. कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षक आपल्या कनिष्ठ सहकाऱ्यांवर दबाव टाकत नाहीत आणि त्यांचा विश्वास संपादन करतात.

४. लिंकर्टने 'कामगार केंद्रीत पर्यवेक्षणाचे' समर्थन केले आहे.

**(ब) स्वयं अध्ययन प्रश्न-२**

१. चार २. व्यवस्थापन व्यवस्था - ४

३. रेन्सिस लिंकर्ट ४. दीर्घ

**(क) स्वयं अध्ययन प्रश्न-३**

१. बरोबर २. चूक

३. चूक ४. बरोबर

**७.६ सरावासाठी स्वाध्याय**

**(अ) सविस्तर उत्तरे लिहा.**

१. लिंकर्ट यांनी सांगितलेल्या पर्यवेक्षण पद्धतीची चर्चा करा.

२. व्यवस्थापन व्यवस्था १ ते ४ स्पष्ट करा.

३. परस्पर संवाद व संबंध पद्धतीचे स्वरूप आणि महत्त्व स्पष्ट करा.

**(ब) टीपा लिहा.**

१. पर्यवेक्षकांची वैशिष्ट्ये

२. व्यवस्थापन व्यवस्था - ४

३. आदर्श परस्पर संवाद व संबंध पद्धतीची वैशिष्ट्ये.

**३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके**

१. शिरसाठ, राम, प्रशासकीय व व्यवस्थापन विचारवंत, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद, २०११.

२. Prasad, Ravindra, Administrative Thinkers, Sterling Publishers, New Delhi, 2009.

३. Basu, Rumki, Public Administration : Concept and Theories, Sterling Publishers, New Delhi, 2004.

४. कप्तान संजय, 'मॅनेजमेंट थिंकर्स', डायमंड पब्लिकेशन्स, पुणे, २०१०.



घटक - ४

## फ्रेड वॉरन रिग्ज

(Frede Warren Riggs) (1917-2008)

### अनुक्रमणिका

- ४.० उद्देश
- ४.२ प्रस्तावना
- ४.२ विषय विवेचन
  - ४.२.१ फ्रेड रिग्ज यांचा जीवनपरिचय
  - ४.२.२ फ्रेड रिग्ज यांची ग्रंथसंपदा
  - ४.२.३ फ्रेड रिग्ज यांचा पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन
  - ४.२.४ तुलनात्मक लोकप्रशासनासंबंधीचे रिग्ज यांचे विचार
  - ४.२.५ रिग्ज यांचे आदर्श नमुने (Ideal Model)
  - ४.२.६ रिग्ज यांचे तीन नवी प्रारूपे (Three New Model)
  - ४.२.७ रिग्ज यांचे साला प्रारूप (Sala Model)
  - ४.२.८ रिग्ज यांचे विकास प्रशासनाविषयी विचार
  - ४.२.९ रिग्ज यांचे बाजार कॅन्टिन प्रारूप
  - ४.२.१० रिग्ज यांच्या विचाराचे मूल्यमापन
- ४.३ सारांश
- ४.४ पारिभाषिक शब्द - अर्थ
- ४.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ पुस्तके



## ४.० उद्दिष्टे (Objectives)

१. फ्रेड रिग्ज यांच्या जीवन चरित्राचा अभ्यास करणे.
२. रिग्ज यांच्या पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनाचा अभ्यास करणे.
३. रिग्ज यांच्या तुलनात्मक लोकप्रशासनविषयक विचारांचा अभ्यास करणे.
४. रिग्ज यांची विविध प्रारूपे अभ्यासणे.
५. रिग्ज यांचे विकास प्रशासन विषयक विचारांचा अभ्यास करणे.

## ४.१ प्रस्तावना

आधुनिक काळात जगातील अनेक राष्ट्रांच्या कार्यात आणि जबाबदारीमध्ये प्रचंड प्रमाणात वाढ झालेली आहे. कोणतीही शासन पद्धती असो लोकशाही, साम्यवादी किंवा हुकूमशाही आज प्रत्येक देशासमोर, शासनासमोर अनेक प्रश्न उभे राहिलेले आहेत. त्यामुळेच प्रत्येक राष्ट्रांच्या प्रशासन व्यवस्थेत आव्हानात्मक कार्य व जबाबदारी पार पाडण्याची क्षमता निर्माण करण्यासाठी अनेक प्रशासकीय विचारवंतानी, अभ्यासकांनी नवनवीन सिद्धांत, दृष्टिकोन तसेच प्रारूपे मांडलेली आहेत. त्यामध्ये फ्रेड रिग्ज यांनीही प्रशासनामध्ये सुधारणा करण्यासाठी काही सिद्धांत व प्रारूपे तयार केलेले आहेत. फ्रेड रिग्ज यांनी काही देशांच्या प्रशासकीय व्यवस्थेचा आणि पर्यावरणाचा अभ्यास करून लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला गती व योग्य दिशा देण्यासाठी पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन मांडलेला आहे.

फ्रेड रिग्ज यांनी नोकरशाही विकास व पर्यावरणीय संदर्भ यांचा अभ्यास व्यापक अर्थाने केला आहे. त्यांनी या संदर्भात काही प्रारूपे तयार करून प्रशासनाच्या विकासाच्या बाबतीत मोठी भर घातली आहे. बदलत्या काळातील सामाजिक विकास हा त्या राष्ट्रातील प्रशासन कसे आहे, प्रशासन किती कार्यक्षम आहे, आणि प्रशासकीय कार्यपद्धती कशी आहे यावरच अवलंबून असते. प्रशासनातील स्थित्यंतरे, सांस्कृतिक बदल व पारंपरिक रुढीप्रियता इत्यादी घटकांचा अभ्यास करून नवीन सिद्धांत मांडले आहेत. त्यामुळे फ्रेड रिग्जला पर्यावरणविषयक विचारांचा जनक मानले जाते. रिग्ज यांचे विचार, प्रमेय, सिद्धांत तसेच प्रारूपे आज जगातील विकसित व विकसनशील देशातही अभ्यासली जातात. म्हणून आधुनिक प्रशासनाला आव्हाने पेलण्यासाठी रिग्ज यांच्या सिद्धांताचा, विचाराचा अभ्यास करणे अतिशय महत्त्वाचे आहे.

## ४.२ विषय विवेचन

### ४.२.१ फ्रेड रिग्ज यांचे जीवनचरित्र

रिग्ज यांचा जन्म १९१७ मध्ये चीनमधील कुर्लिंग या शहरात झाला. जन्माने चिनी परंतु अमेरिकन नागरिकत्व असलेल्या रिग्ज यांचे प्राथमिक शालेय शिक्षण अमेरिकेत पूर्ण झाले. १९४८ मध्ये कोलंबिया विद्यापीठातून राज्यशास्त्र या विषयातून संशोधनाची डॉक्टरेट (Ph.D.) ही पदवी संपादन केली. पुढे अमेरिकेमध्येच स्थायिक होऊन १९४८ ते १९५१ या कालावधीत अमेरिकेत परराष्ट्र धोरण संघटनेत (Foreign Policy Association) संशोधन सहाय्यक म्हणून कार्य केले. नंतर १९५१ ते १९५५ या काळात न्यूयॉर्कमध्ये Public Administration Clearing House

(लोकप्रशासन निरसनगृह)चे सहाय्यक संचालक म्हणून कार्य केले. १९५६ ते १९६७ या काळात त्यांनी इंडियाना (Indiana University) विद्यापीठात प्राध्यापक म्हणून अध्यापनाचे कार्य केले. १९६७ मध्ये अमेरिकेतील हवाई (Hawaii) विद्यापीठामध्ये राज्यशास्त्राचे प्राध्यापक म्हणून कार्य केले. तसेच मॅसॅच्युसेट्स (Massachusetts) विद्यापीठामध्ये अर्थशास्त्र व समाजशास्त्र विषयाचे मानद प्राध्यापक (Visiting Professor) म्हणून कार्य केले आहे. तसेच स्टॅन्फोर्ड विद्यापीठाच्या (Centre for Advance Studies) मध्ये वर्तनवाद शास्त्राचे प्राध्यापक म्हणून कार्य केले. तसेच अमेरिकेत 1964 मध्ये स्थापन केलेल्या तुलनात्मक प्रशासकीय गटाचे (Comparative Administrative Group) रिग्ज यांनी पहिले अध्यक्ष म्हणून कार्य केले. अशाप्रकारे रिग्ज यांचे लेखन, कार्ये केवळ राज्यशास्त्र विषयापुरतेच नसून लोकप्रशासनामध्येही त्यांनी महत्त्वपूर्ण योगदान दिलेले आहे.

रिग्ज यांनी तुलनात्मक प्रशासन व विकास प्रशासन या विषयामध्ये भरीव कार्ये केल्यामुळे त्यांचे नाव जगातील विकसित व विकसनशील देशांच्या प्रशासकीय विचारवंतांमध्ये आहे. अशा या प्रशासकीय विचारवंतांचा मृत्यू ९ फेब्रुवारी, २००८ मध्ये अमेरिकेतील होनोलुलू (Honolulu) हवाई येथे वृद्धापकाळाने वयाच्या ८१व्या वर्षी झाला.

#### ४.२.२ फ्रेडरिग्ज यांचे लिखाण, ग्रंथसंपदा

१. रिग्ज यांनी राज्यशास्त्र व लोकप्रशासनावर खालील लिखाण केले आहे.

1. Agraria and Industria : Towards a typology of Comparative Public Administration - 1451.
2. The Ecology of Public Administration - 1961.
3. Trends in the Comparative Study of Public Administration - 1962.
4. The Sala Model : An Ecological approach to the Study of Comparative Public Administration - 1962.
5. Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society, 1964.
6. Thailand - The Modernisation of Bureaucratic Polity - 1966.
7. Frontiers of Development Administration - 1970.
8. Administrative Reforms and Political Responsiveness, 1971.
9. Prismatic Society Revisited - 1975.
10. Applied Prismatic - 1978.
11. Development Debate - 1986 (In Joint Authorship with Daya Krishna.)
12. Administration in Developed Countries. The Theory of Prismatic Society.
13. Further Considerations on Development Administration, 1976.

फ्रेड रिग्ज यांनी लोकप्रशासनावर आधारीत वरीलप्रमाणे लिखाण केले असून आपल्या लिखाणात प्रामुख्याने प्रशासकीय सिद्धांत व विविध प्रारूपे तयार करण्यावर भर दिलेला आहे. रिग्ज यांच्या विचारामध्ये अनेक शास्त्रीय शब्द, संकल्पना व संदर्भाचा अंतर्भाव असून लोकप्रशासन, विकास प्रशासन यांच्यावर आधारीत हे संदर्भ, सिद्धांत, प्रमेय व प्रारूपे निर्माण केले आहेत.

#### ४.२.३ फ्रेड रिग्ज यांचा पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन (Ecological Approach)

दुसऱ्या महायुद्धानंतर अनेक प्रशासकीय विचारवंतानी प्रशासनात सुधारणा करण्यासाठी, कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी आणि आधुनिक काळात नवे प्रश्न, समस्या यांना पेलण्यासाठी निरनिराळे सिद्धांत, संकल्पना व विचार मांडले आहेत. त्यामध्ये पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनाबाबतचे विचार फेरेल हेडी, जे. एम. गास, रॉबर्ट ढॉल, मार्टीन, डेव्हिड ईस्टर या विचारवंतानी मांडलेले आहेत. मात्र फ्रेड रिग्ज यांनी पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनासंदर्भात मांडलेल्या विचाराला प्रशासनाच्या अभ्यासामध्ये अत्यंत महत्त्वाचे स्थान आहे. रिग्ज यांनी प्रशासनावर आर्थिक, सामाजिक, तांत्रिक, राजकीय, सांस्कृतिक, संसूचन इत्यादी घटक कशाप्रकारे प्रभाव पाडतात हे अतिशय अभ्यासपूर्ण मांडलेले आहे. पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन त्यांनी थायलंड आणि फिलीपाईन्स या देशातील प्रशासन व सामाजिक वातावरण याचा अभ्यास करून मांडलेला आहे.

#### पर्यावरण या शब्दाचा स्वीकार

फ्रेड रिग्ज यांनी (Ecology) पर्यावरण हा शब्द जीवशास्त्रातील Biology तसेच वनस्पतीशास्त्रामधून (Botany) घेतलेला आहे. याचा अर्थ वनस्पती, प्राणी व सभोवतालचे वातावरण यांच्यातील परस्पर संबंध (Ecology) पर्यावरण असा होतो. वनस्पती व प्राणी यांची योग्य प्रकारे वाढ होण्यासाठी विशिष्ट वातावरणाची गरज असते. उदा. पोषक वातावरण असेल तरच वनस्पतीची किंवा प्राण्याची योग्य प्रकारे वाढ होते. ठरावीक वातावरणातच ठरावीक वनस्पतीची, प्राण्याची वाढ होते. वातावरण वनस्पतीला पोषक नसेल तर वनस्पतीची वाढ योग्य प्रकारे होत नाही.

प्रशासनाच्या बाबतीतही हेच घडत असते. सामाजिक वातावरण, परिस्थिती प्रशासनाच्या विकासावर परिणाम करीत असते. त्यामुळे प्रशासन व्यवस्था समजून घेण्यासाठी त्या देशातील सामाजिक, आर्थिक, राजकीय, सांस्कृतिक इत्यादी परिस्थिती व वातावरणाचा अभ्यास करणे आवश्यक असते.

फ्रेड रिग्ज यांनी Ecology of Public Administration या ग्रंथामध्ये पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनासंदर्भात विचार मांडलेले आहेत.

#### पर्यावरणाचा अभ्यास करण्याची आवश्यकता

रिग्ज यांच्या मते, पर्यावरणाचा अभ्यास लोकप्रशासनासाठी काही कारणामुळे आवश्यक आहे. ती कारणे खालीलप्रमाणे :

१. वातावरणाची उपयुक्तता अभ्यासण्यासाठी : एखाद्या देशातील यशस्वीपणे कार्यरत असणाऱ्या प्रशासकीय संस्था, संघटना, कार्यक्रम, योजना कायदे हे इतर देशाच्या प्रशासनामध्ये स्वीकारले जात असतात. तेव्हा

त्या देशातील वातावरण, परिस्थिती पोषक किंवा उपयुक्त आहे की नाही यांचा अभ्यास करण्यासाठी पर्यावरणात्मक अभ्यास आवश्यक ठरतो.

२. प्रशासकीय व्यवस्था, पद्धती व कार्याना समजण्यासाठी : एखाद्या देशातील प्रशासकीय व्यवस्था आणि शासन स्वरूपाचा अभ्यास करण्यासाठी, प्रशासकीय पद्धती व तिचे कार्य समजावून घेण्यासाठी पर्यावरणात्मक अभ्यास उपयुक्त ठरतो.

३. तुलनात्मक अध्ययनासाठी : तुलनात्मक दृष्टिकोनातून कोणत्या प्रकारच्या संस्थेसाठी कोणत्या प्रकारची परिस्थिती, वातावरण आवश्यक आहे. याचाही अभ्यास पर्यावरणात्मक झाला तर त्या वातावरणात त्या त्या प्रशासकीय संस्था निर्माण करता येतात.

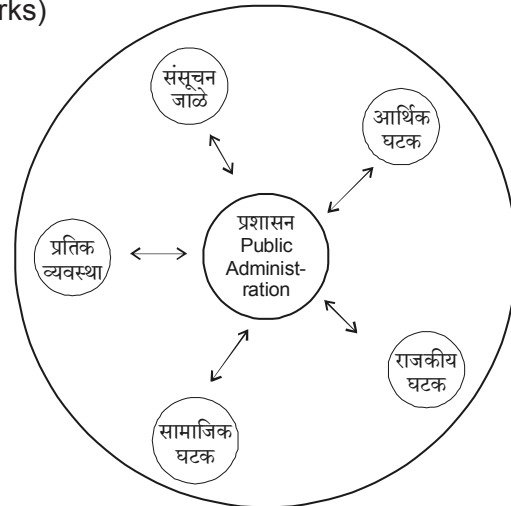
४. परिवर्तनासाठी समाजाचे मत जाणण्यासाठी : कोणत्याही देशाच्या समाजव्यवस्थेत किंवा प्रशासकीय व्यवस्थेत परिवर्तन त्या त्या देशातील परिस्थितीवर, वातावरणावर अवलंबून असते. त्यामुळे एखाद्या देशामध्ये परिवर्तनासाठी तेथील सामाजिक पर्यावरण, वातावरण, परिस्थितीचा अभ्यास करणे आवश्यक असते.

#### प्रशासनावर प्रभाव पाडणारे पर्यावरणातील घटक

फ्रेड रिग्ज यांनी १९६१ मध्ये Ecology of Public Administration या ग्रंथात प्रशासनावर परिणाम करणाऱ्या पाच घटकांचा उल्लेख केलेला आहे. ते सामाजिक पर्यावरणातील पाच घटक पुढीलप्रमाणे :

१. सामाजिक घटक (Social Factors)
२. आर्थिक घटक (Economical Factors)
३. राजकीय घटक (Political Factors)
४. प्रतिक व्यवस्था (Symbol System)
५. संसूचन जाळे (Communication Networks)

#### प्रशासनाचे पर्यावरण



वरील घटक राष्ट्राच्या प्रशासनावर कशाप्रकारे प्रभाव पाडतात. तसेच प्रशासनाचा या घटकावर कसा प्रभाव पडतो या विषयी रिगज यांनी सविस्तर मांडणी केलेली दिसून येते. समाजातील किंवा पर्यावरणातील वरील घटक प्रशासनावर कशा प्रकारे परिणाम घडवून आणतात हे वरील आकृतीवरून स्पष्ट करता येईल.

रिगज यांनी थायलंड, चीन, फिलिपाईन्स या देशात प्रवास केला होता. त्या त्या देशात त्यांना वेगवेगळ्या परिस्थितीत प्रशासनाचे स्वरूप दिसल्यामुळे त्यांनी एकत्रित अभ्यास करून पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन मांडलेला दिसून येतो.

देशाच्या प्रशासनावर प्रभाव पाडणारे घटक खालीलप्रमाणे आहेत.

### १. सामाजिक घटक :

(अ) **समाजातील सर्व बाबी** : रिगज यांच्या मते कोणत्याही समुदायाच्या सामाजिक पर्यावरणाचा अभ्यास करण्यासाठी तेथील सामाजिक संघटनेचा (Social Structure) अभ्यास करणे आवश्यक असते. सामाजिक पर्यावरण हे समाजातील संस्था, कुटुंब, वर्ग, जाती, धर्म, आदर्श, मूल्य, परंपरा, संस्कृती, व्यावसायिक संस्था, ऐतिहासिक वारसा, राजकीय पक्षपद्धती यासारख्या अनेक बाबींवर आधारलेले असते. त्या सर्व बाबींचा प्रशासनावर प्रभाव पडत असतो.

(ब) **समाजाचा घटक असलेला अधिकारीवर्ग** : जगातील सर्वच राष्ट्रांच्या विकासामध्ये प्रशासनाचा म्हणजेच प्रशासकीय अधिकार्यांचा फार मोठा सहभाग असतो. प्रशासकीय अधिकारी व कर्मचारी वर्ग हा समाजाचा एक भाग असल्यामुळे ते अधिकारी होण्यापूर्वी त्यांच्यावर समाजातील जात, धर्म, मूल्ये, परंपरा, आदर्श यांचा प्रभाव पडलेला असतो. तो ज्या सामाजिक वातावरणातून आलेला असतो त्याचा प्रभाव प्रशासनात अधिकारी झाल्यानंतर निर्णय घेताना पडतो.

(क) **समाजातील अशासकीय संघटना** : आज जगातील सर्व राष्ट्रांमध्ये अशासकीय संघटना (NGO) निर्माण झालेल्या दिसून येतात. कामगार संघटना, व्यावसायिक संघटना, धार्मिक संघटना, जातीय संघटना या विविध संघटनांचा प्रभाव प्रशासनावर पडतो.

### २. आर्थिक घटक (Economical Factor)

देशाची आर्थिक परिस्थिती प्रशासनाचे स्वरूप, संघटन व कार्य यावर आमूलाग्र प्रमाणात प्रभाव पडतो. याऊलट प्रशासकीय व्यवस्था सुद्धा देशाच्या आर्थिक परिस्थितीवर प्रभाव पाडते. राष्ट्राची आर्थिक परिस्थिती, अर्थव्यवस्था, प्रशासनातील अधिकारी, कर्मचारी वर्गाची भरती, प्रशिक्षण, बढती इत्यादी परिणाम करते, प्रभाव टाकते. ज्याप्रमाणे अर्थव्यवस्था प्रशासनाला प्रभावीत करते. त्याचप्रमाणे प्रशासनसुद्धा अर्थव्यवस्थेला प्रभावीत करित असते. उदा. परवाना देणे, कोटा पद्धत, मूल्य निर्धारण, अनुचित व्यापार नियंत्रण, आयात निर्यातीवरील नियंत्रण इत्यादींवर प्रशासन प्रभाव पाडते.

### ३. राजकीय घटक (Political Factor)

प्रत्येक राष्ट्रांमध्ये राजकीय परिस्थिती कशी आहे, यावरच प्रशासन व्यवस्था अवलंबून असते. सामाजिक,

आर्थिक व इतर घटकांपेक्षा राजकीय पर्यावरण (घटक) हा प्रशासनावर मोठ्या प्रमाणात प्रभाव पाडतो. राजकीय व्यवस्थेकडून (सरकारकडून) धोरणे ठरविली जातात. त्यांची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी प्रशासनाकडून केली जाते. मात्र याऊलट राजकीय व्यवस्थेत अस्थिरता निर्माण झाल्यास प्रशासन यंत्रणा राजकीय व्यवस्थेवर प्रभाव पाडते.

#### ४. प्रतिक व्यवस्था (Symbol System)

प्रत्येक देशात काही प्रतिके (Symbol) असतात. उदा. राजकीय पक्ष, राजा, मूल्ये, प्रथा, परंपरा, संस्कृती इ. प्रतिकांचा आदर त्या देशातील लोक करीत असतात. त्यामुळेच राष्ट्रातील प्रशासन यंत्रणेवर प्रतिकाचा प्रभाव पडतो. रिज यांनी प्रतीक व्यवस्थेचे विश्लेषण करताना प्रतिकाच्या तीन स्वरूपाच्या घटकांवर भर दिला आहे.

(अ) काल्पनिकता (Myths)

(ब) सूत्र (Formula)

(क) संकेत (Code)

या वरील समाजातील प्रतिकांचा प्रभाव त्या त्या देशातील प्रशासकीय यंत्रणेवर पडतो.

#### ५. संसूचन जाळे (Communication Network)

कोणत्याही देशाच्या प्रशासन व्यवस्थेमध्ये संसूचनाला अतिशय महत्त्व आहे. प्रशासनाला संसूचन (Communication) करण्यासाठी भाषा घटक महत्त्वाचा असतो. काही देशामध्ये एकच भाषा असल्यामुळे एकाच भाषेत देशभर व्यवहार चालत असतात. भाषेच्या एकजिनसीपणामुळे प्रशासनातील संसूचनाचा दर्जा उंचावतो व प्रशासन अधिक कार्यक्षम व कुशल व लोकाभिमुख असते. म्हणजेच एकाच भाषेतील संसूचनाचा प्रभाव प्रशासनावर पडतो. उदा. इंग्लंड, अमेरिका तर याऊलट ज्या देशात अनेक भाषा बोलल्या जातात तेथे प्रशासनाला संसूचन करण्यास अनेक अडथळे निर्माण होतात. म्हणजेच संसूचनचा प्रशासनावर प्रभाव पडतो.

फ्रेड रिज यांनी संसूचनाचे विश्लेषण करण्यासाठी दोन संकल्पना मांडल्या.

(अ) गतिमानता (Mobilization)

(ब) एकजिनसीपणा, समन्वय (Assimilation)

(अ) गतिमानता :

प्रशासनाच्या संसूचनामध्ये अधिक गतिमानता आणण्यासाठी अतिशय महत्त्वाचे घटक म्हणजे साक्षरता तसेच रेडिओ, दूरदर्शन, चित्रपट, दूरसंचार, भ्रमण ध्वनी, वृत्तपत्रे व इतर प्रसार व संसूचन माध्यमे व औद्योगिकीकरण, परिवहन, लोकांचे संतत संबंध इ. घटक संसूचनाची गतिमानता वाढविण्यास मदत करतात व त्यांचा प्रभाव प्रशासन व्यवस्थेवर होत असतो.

(ब) एकजिनसीपणा (Assimilation) :

ज्या देशामध्ये समान भाषा, प्रतिके, समान मूल्य आणि परंपरा असतात. अशा देशाच्या शासन व प्रशासन यंत्रणेमध्ये एकजिनसीपणा आढळतो. समान भाषा हे एकजिनसीपणाचे महत्त्वाचे साधन आहे. कारण प्रत्येकाने

एकाच, समान भाषेत व्यवहार केला तरच संसूचन (Communication) सहजपणे होते. तसेच समान धर्म हे ही एकजिनसीपणाचे उदाहरण आहे. याचाही प्रभाव प्रशासनावर पडतो व कार्यक्षम प्रशासन निर्माण होते.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

१. फ्रेडरिग्ज यांनी पर्यावरण हा शब्द कोणत्या शास्त्रातून घेतला ?
२. प्रशासनावर प्रभाव पाडणारे दोन घटक सांगा.
३. फ्रेडरिग्ज यांनी संसूचनाचे विश्लेषण करण्यासाठी कोणत्या दोन संकल्पना मांडल्या.

### ४.२.४ तुलनात्मक लोकप्रशासनासंबंधी रिग्ज यांचे विचार

#### Views about Comparative Public Administration

तुलनात्मक लोकप्रशासनामध्ये योगदान देणाऱ्या महत्त्वाच्या विचारवंतांमध्ये फ्रेड रिग्ज यांचे नाव आघाडीवर आहे. दुसऱ्या महायुद्धानंतर जगातील सर्वच देशांमध्ये स्थित्यंतराचे युग सुरू झाले. याचवेळी पाश्चिमात्य देशांमध्ये वैज्ञानिक व आर्थिक तसेच औद्योगिक क्रांती होऊन चढाओढ सुरू झाली. त्यामानाने पूर्वेकडील देशांमध्ये ही लाट फारच उशिरा सुरू झाली असे रिग्ज म्हणतात. या क्रांतीमुळे विविध दृष्टिकोनातून सामाजिक संशोधकांचे, अभ्यासकांचे नवे पर्व सुरू झाले. तुलनात्मक प्रशासन या संकल्पनेची सुरुवात १९६३ मध्ये रिग्ज यांच्या अध्यक्षतेखाली स्थापन झालेल्या तुलनात्मक लोकप्रशासन गटापासून झाली.

तुलनात्मक लोकप्रशासनासंबंधी ड्वार्डिट वाल्डो, फेरल हेडी, स्टोक्स, फ्रेडरिक क्लिव्हलँड, एल्फ्रेड डायमंड, शेरवूड जॉन्ट मॉन्टगोमरी इत्यादी विचारवंतांनी योगदान दिले असले तरी फ्रेड रिग्ज यांचे तुलनात्मक लोकप्रशासनातील योगदान अत्यंत मोलाचे आहे. रिग्ज यांनी कोरीया (१९५६), थायलंड (१९५७), फिलिपाईन्स (१९५८-५९) तर भारत (१९५९ जुलैनंतर) या विविध देशांच्या व्यवस्थापनाचा व प्रशासन व्यवस्थांचा अभ्यास करून Trends in Comparative Study of Public Administration या ग्रंथात तुलनात्मक लोकप्रशासनाच्या स्वरूपासंबंधी सविस्तर माहिती सांगितली आहे.

### तुलनात्मक लोकप्रशासन

दोन किंवा अधिक देशांच्या चालणाऱ्या प्रशासकीय यंत्रणेचा, प्रशासकीय पद्धती यांचा केला जाणारा तुलनात्मक अभ्यास म्हणजे तुलनात्मक प्रशासन होय. तुलनात्मक प्रशासनात एकाच देशातील किंवा वेगवेगळ्या देशातील प्रशासकीय संघटना व कार्यपद्धतीचा, संरचनेचा तुलनात्मक पद्धतीने अभ्यास केला जातो. उदा. अमेरिका व भारत, यांच्या प्रशासनाची तुलना किंवा महाराष्ट्र, गुजरात यांच्या प्रशासनाची, सचिवालयाची तुलना इत्यादीचा अभ्यास तुलनात्मक पद्धतीने करणे होय.

## तुलनात्मक लोकप्रशासनाचे स्वरूप

रिग्ज यांनी तुलनात्मक प्रशासनाचा अभ्यास कसा करावा, तुलनात्मक लोकप्रशासनाचे स्वरूप कसे असावे यासाठी तीन घटक सांगितले आहेत.

१. अभ्यास पद्धतीचा आधार वास्तविकता व अनुभव : फ्रेड रिग्ज यांनी आदर्शात्मक व वर्णनात्मक या पारंपरिक अभ्यास पद्धतीमध्ये प्रशासनाकडे काय पाहिजे किंवा प्रशासनाकडे काय असावे म्हणजेच पारंपरिक अभ्यास पद्धतीमध्ये विश्लेषणाचा किंवा अभ्यासाचा केंद्रबिंदू 'काय असला पाहिजे ?' या प्रश्नावर भर दिलेला दिसतो. आदर्शात्मक अभ्यास पद्धती काल्पनिक असते. मात्र याऊलट प्रशासनातील वर्तनवादी, वास्तववादी विचारवंतानी तुलनात्मक लोकप्रशासनात आदर्शवादी विचारापेक्षा व्यवहारावर, अनुभवावर किंवा वास्तविकतेवर आधारित अभ्यास पद्धतीवर भर दिला. या अभ्यासपद्धतीमध्ये प्रशासनात 'काय पाहिजे' ऐवजी 'काय आहे' यावर भर दिलेला आहे. त्यामुळे रिग्ज यांनी पारंपरिक अभ्यास पद्धतीचा हळूहळू त्याग करून अनुभवावर आधारित अभ्यास पद्धतीचा स्वीकार केला आहे.

### २. विशिष्ट अभ्यासाकडून सामान्य अभ्यासाकडे (Ideographic to Normathetic)

रिग्ज यांनी Ideographic आणि Normathetic हे दोन्ही शब्द नव्याने तयार केले आहेत. त्यांच्या मते, तुलनात्मक लोकप्रशासनामध्ये एखाद्या विशिष्ट ऐतिहासिक घटनेचा, एका प्रशासकीय संस्थेचा, एका विशिष्ट राष्ट्राचा, एका विशिष्ट संस्कृतीचा इत्यादी अभ्यास करण्याऐवजी अनेक ऐतिहासिक घटनांचा, अनेक प्रशासकीय संस्थांचा, अनेक राष्ट्रांचा, अनेक संस्कृतींचा अभ्यास करण्यात येतो. रिग्ज यांनी तुलनात्मक लोकप्रशासनात विशिष्ट अभ्यासाऐवजी सामान्यीकरण या तत्वाला अधिक महत्त्व दिले आहे.

### ३. पर्यावरणाच्या अभ्यासाला महत्त्व (Non-Ecological to Ecological)

पारंपरिक अभ्यासपद्धतीमध्ये पर्यावरणाच्या अभ्यासाला महत्त्वाचे स्थान नव्हते. त्यामुळेच समाजातील पर्यावरणाचा प्रशासनावर व प्रशासनाचा पर्यावरणावर होणारा प्रभाव यांचे विश्लेषण फारसे केले जात नव्हते. परंतु रिग्ज यांनी तुलनात्मक प्रशासनाचा अभ्यास करित असताना प्रशासनावर प्रभाव पाडणाऱ्या आर्थिक, सामाजिक, राजकीय व सांस्कृतिक पर्यावरणाचा अभ्यास अतिशय महत्त्वाचा आहे असे सांगितले आहे. म्हणजेच प्रशासनाचा अभ्यास पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनातून सुरू केला.

वरील तीन घटकांच्या आधारे रिग्ज यांनी तुलनात्मक प्रशासनाचे विश्लेषण करण्यासाठी काही आदर्श प्रारूपे (Ideal Models) मांडली आहेत.

### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. तुलनात्मक अभ्यास म्हणजे काय ?
२. तुलनात्मक लोकप्रशासनाचे तीन घटक सांगा.



#### ४.२.५ रिगज यांची आदर्श प्रारूपे (Ideal Models)

रिगज यांनी काही विकसनशील राष्ट्रांच्या प्रशासकीय यंत्रणेचे / व्यवस्थेचे विश्लेषण करण्यासाठी काही काल्पनिक आदर्श प्रारूपे (Models) तयार केली आहेत. ती लोकप्रशासनाच्या विकासाला अत्यंत उपयोगाची ठरली आहेत. त्यांनी १९५६ मध्ये आपल्या प्रारूपांचे दोन भागात वर्गीकरण केले आहे.

(अ) कृषीप्रधान समाज (Agraria Society)

(ब) उद्योगप्रधान समाज (Industria Society)

(अ) कृषीप्रधान समाज

रिगज यांच्या मते ज्या समाजामध्ये कृषीप्रधान संस्थांचे जास्त वर्चस्व असते अशा समाजाला कृषी प्रधान समाज असे म्हणतात. प्राचीन पारंपरिक व रुढीपरंपरेवर विश्वास असलेला समाज रिगज यांना चीनमध्ये पाहायला मिळाला. चीनमधील परिस्थितीबाबत रिगज म्हणतात - चीनमध्ये बहुतांश लोक पारंपरिक शेती करतात. त्यापैकी फार थोडे लोक उत्पादनाचा व्यापार करतात आणि फार थोडे लोक शेती पूरक व्यवसाय करतात. म्हणजे तेथे लोकांना आधुनिक व यांत्रिक शेती व औद्योगिकीकरणाबाबत काहीच माहिती नाही. हा समाज स्थिर आहे. त्यांच्या अपेक्षा, गरजा अतिशय कमी आहेत. हा विखुरलेला समाज, नैसर्गिक पावसावर आधारीत शेती, कृषी, व्यवसाय असून पारंपरिक बियाणे, अवजारांचा वापर पारंपरिक पद्धतीने ते करतात. मात्र विकासाकडे जाण्याची त्यांची वृत्ती असते. स्थित्यंतराने त्यांचे राहणीमान सुधारू शकेल एवढी आशा रिगजला वाटते.

चीनमधील समाज हे कृषीप्रधान समाजाचे आदर्श उदाहरण आहे असे रिगज यांचे मत आहे. रिगज यांनी कृषीप्रधान समाजाची काही वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगितली आहेत.

(अ) उद्योगधंद्याचे स्थिर स्वरूप : कृषीप्रधान समाजातील व्यवसाय हे स्थिर आणि साध्या स्वरूपाचे असून कृषी व्यवसायाला पूरक व्यवसाय असतात. मात्र यांत्रिक शेतीसाठी तेवढा वाव नसतो.

(ब) समाजाचे स्थिर व साधे स्वरूप : कृषीप्रधान समाज हा साध्या स्वरूपाचा असल्यामुळे तात्काळ क्रांतिकारक बदल या समाजात होत नसतात. कारण समाजाचे स्वरूप स्थिर असते.

(क) स्थिर व अकार्यक्षम गट : कृषीप्रधान समाजात गतिमानता नसते, कार्यक्षमता नसते. कारण या समाजात कुशलता नसते, कौशल्य नसते.

(ड) अप्राभाविक कामगार गट : कृषीप्रधान समाजातील कामगार, शेतमजूर गट, कार्यक्षम, कुशल नसतात. त्यामुळे ते प्रभावी नसतात.

परंतु कृषीप्रधान समाजव्यवस्थेमुळे प्रशासनाचे स्वरूप स्पष्ट होऊ शकत नाही. म्हणून रिगज यांनी दुसरा प्रकार म्हणजेच उद्योगप्रधान समाजासंदर्भात स्पष्टीकरण केलेले आहे.

## २. उद्योगप्रधान समाज

रिज यांनी १९५६ मध्ये आपल्या ग्रंथामध्ये सुधारलेला, आधुनिक समाज म्हणून उद्योगप्रधान समाजाचे स्पष्टीकरण केलेले आहे.

### उद्योगप्रधान समाजाची वैशिष्ट्ये

- (अ) उद्योगप्रधान समाजात गतिमानता, कार्यक्षमता असते.
- (ब) उद्योगप्रधान समाजात वेगवेगळे मोठमोठे व्यवसाय, कारखाने, उद्योगधंदे उभे केलेले असतात.
- (क) या समाजात एक व्यापारी वर्ग तयार होतो.
- (ड) या समाजाचा मुलभूत आधार म्हणजे औद्योगिकीकरण.
- (इ) या समाजात अनेक संस्थांमार्फत कार्य केले जाते.
- (ई) या समाजात मोठ्या प्रमाणात स्थित्यंतरे होतात.

वरील दोन्ही समाजाची वैशिष्ट्ये समजावून घेतल्यास आपणास असे म्हणता येईल की, गाव आणि खेड्यात राहणारा, वास्तव्य करणारा समाज म्हणजे कृषिप्रधान समाज तर जो शहरामध्ये वास्तव्य करणारा समाज असतो त्यास उद्योगप्रधान समाज असे म्हणतात. काही विचारवंतांच्या मते वर्तमान स्थितीत असा समाज आहे की जो पूर्णतः कृषिप्रधान नाही आणि पूर्णतः उद्योगप्रधानही नाही. रिज यांच्या मते प्रत्येक कृषिप्रधान समाज विशिष्ट कालावधीनंतर उद्योगप्रधान समाजात संक्रमण, रूपांतरित होतो. १९५७ मध्ये त्यांनी या दोन्ही समाजातील संक्रमणकालीन प्रारूप (Transitia Model) मांडले. हे प्रारूप (Model) दोन्ही समाजाचे मिश्र रूप आहे. यामध्ये कृषीप्रधान व उद्योगप्रधान समाजाची वैशिष्ट्ये आढळतात.

### रिज यांच्या या दोन्ही प्रारूपांवरील (Model) टीका खालीलप्रमाणे :

एफ. जे. टिकनेट (F. J. Ticknet) यांनी Comparing Adminisrative System आणि आर. एस. मीलने (R. S. Milne) यांनी Comparisions and Models in Public Administration या ग्रंथातून रिज यांच्या प्रारूपांवर टीका केल्या आहेत.

१. रिज यांचे कृषीप्रधान व उद्योगप्रधान समाज ही प्रारूपे बदलणाऱ्या समाजाचा अभ्यास करण्यास उपयोगी ठरत नाहीत.
२. दोन्ही प्रारूपातील संक्रमणकालीन Transitia Model समाजाची कल्पना चुकीची आहे.
३. कोणताही समाज पूर्णपणे कृषीप्रधान किंवा पूर्णपणे उद्योगप्रधान असू शकत नाही.
४. दोन्ही समाजापेक्षा Transitia मिश्र नमुन्याचे विश्लेषण फारसे केले नाही.
५. प्रत्येक समाज हा कृषीसमाजाकडून औद्योगिक समाजाकडे विकास पावतो असे नाही.

६. विश्लेषणाला फारसे महत्त्व देण्यात आलेले नाही. Transitia मिश्र समाजाच्या विश्लेषणासाठी आदर्श प्रारूपाचे तंत्र पुरेसे नाही.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-३**

**रिकाम्या जागा भरा.**

१. प्राचीन पारंपारिक व रुढीपरंपरेवर विश्वास असलेला समाज रिगज यांना ..... देशात पाहायला मिळाला.
२. उद्योगप्रधान समाजात ..... कार्यक्षमता असते.
३. शहरामध्ये वास्तव्य करणारा समाज ..... असतो.

**४.२.६ फ्रेड रिगज यांची तीन नवी प्रारूपे**

विविध विचारवंतानी रिगज यांच्या आदर्श प्रारूपांवर टीका केल्यानंतर त्यांनी १९६१ मध्ये पुन्हा नव्याने तीन प्रारूपे निर्माण केली. ती पुढीलप्रमाणे

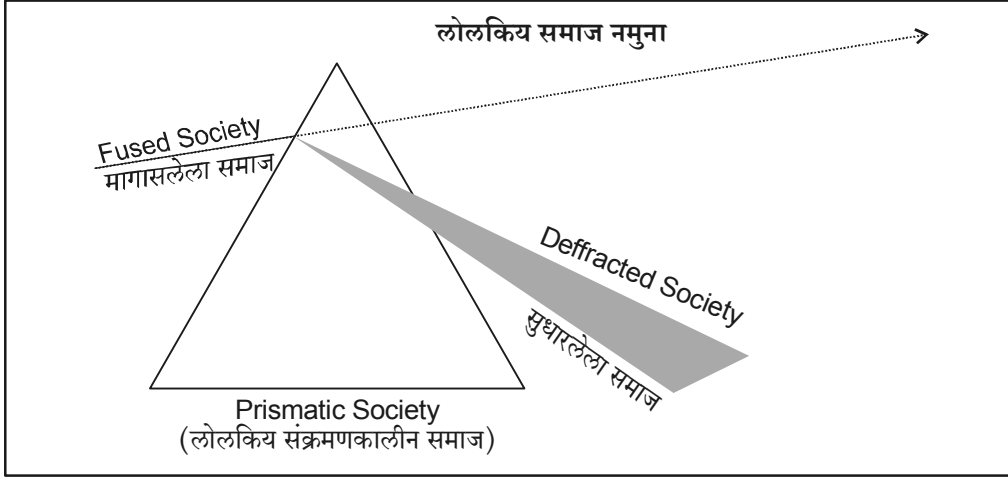
- (१) मागासलेला समाज (Fused Society)
- (२) लोलकिय किंवा परिवर्तन संक्रमणावस्थेतील समाज (Prismatic Society)
- (३) सुधारीत समाज (Diffracted Society)

वरील प्रारूपे स्पष्ट करण्यासाठी फ्रेड रिगज यांनी भौतिक शास्त्रातील 'लोलकाचा (Prism) आधार घेतला आहे. एका त्रिकोणी लोलकातून प्रकाशाच्या प्रवासाचे (किरणांचे) तीन टप्पे पाडून त्यांची तुलना वरील तीन समाजातील टप्प्यात केली आहे.

पहिली अवस्था म्हणजे प्रकाश किरणे सुरुवातीला लोलकामध्ये प्रवास करतात. त्या पूर्वीची अवस्था म्हणजे मागासलेला समाज (Fused Society) होय. तर दुसरी अवस्था म्हणजे प्रकाश किरणानी लोलकामध्ये प्रवेश केल्यानंतर लोलकाच्या आत किरणाच्या ज्या हालचाली होतात त्याची तुलना लोलकीय प्रारूपाशी (Prismatic Model) केली आहे.

तिसरी अवस्था म्हणजे ज्या वेळेस लोलकातून प्रकाश किरणे वक्रीकरण होऊन सप्तरंगात बाहेर पडतात त्याची तुलना सुधारलेल्या समाजाशी केली आहे. म्हणजेच कोणताही समाज सुरुवातीला मागासलेला नंतर लोलकीय किंवा संक्रमणअवस्थेत व नंतर सुधारलेला समाज असा विकास पावत असतो.

खालील आकृतीमध्ये स्पष्टीकरण दिले आहे.



#### (अ) मागासलेला समाज (Fused Society)

मागासलेल्या समाजात कार्याचे वर्गीकरण करता येत नाही. या समाजात विविध कार्य एकाच संस्थेमार्फत पार पाडली जातात. हा समाज शेतीप्रधान समाजासारखाच आहे म्हणून रिग्न यांनी या समाजाला मागासलेला समाज असे म्हटले आहे. मागासलेला समाज प्रारूपाचे वर्णन करण्यासाठी चीन व थायलंड या देशातील समाजव्यवस्थेचा आधार त्यांनी घेतला आहे.

#### मागासलेल्या समाजाचे वैशिष्ट्ये

१. मोजक्याच संस्थेद्वारा कार्य : या समाजात एकाच किंवा काही मोजक्याच संस्थेद्वारे कार्य केले जाते.
२. शेती व्यवसायावर आधारीत : हा समाज मुख्यतः शेती व्यवसायावर आधारलेला आहे. औद्योगीकरणाला महत्त्व नाही.
३. काही श्रीमंत कुटुंबाचा सहभाग : या मागासलेल्या समाज व्यवस्थेत देशातील काही मोजकेच श्रीमंत कुटुंब सत्तेमध्ये, राज्यकारभारात, प्रशासनात आढळतात.
४. काही कुटुंबाकडेच समाजात महत्त्वाची भूमिका : या मागासलेल्या समाजव्यवस्थेत आर्थिक, सामाजिक, राजकीय स्वरूपाची कार्ये काही मोजकेच श्रीमंत, कुटुंब करीत असतात.
५. राजा मार्फत कार्ये : या समाजात राजा हा सर्वोच्च सत्ताधारी प्रमुख असतो. तो आपल्या नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्याद्वारे सामाजिक, आर्थिक, प्रशासकीय व इतर कार्य करीत असतो. जनता राजाला जबाबदार असते. राजा, सरकार जनतेला जबाबदार नसते.
६. समाजात रूढी, प्रथा, परंपरेला महत्त्व : या मागासलेल्या समाजातील जनता रूढी, प्रथा, परंपरा यांना आपल्या जीवनात महत्त्व देते.

७. हा स्थिर स्वरूपाचा समाज : हा समाज स्थिर असतो त्यामध्ये लवकर परिवर्तन होत नाही. संसूचन माध्यमाचा अभाव असतो.

८. व्यक्तीचे स्थान योग्यतेवर नाही : या समाजात व्यक्तीचे स्थान कुटुंब, जात, धर्म इत्यादी बाबीवर ठरते. गुणवत्तेवर किंवा योग्यतेवर ठरत नाही.

### (ब) सुधारलेला समाज (Diffracted Society)

रिज यांनी आधुनिक समाजालाच सुधारलेला समाज म्हटले आहे. हा समाज उद्योगप्रधान समाजाशी मिळता-जुळता आहे. रिज यांनी या समाजाची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगितली आहेत.

१. विविध संस्थांची निर्मिती : सुधारलेल्या समाजामध्ये सामाजिक, आर्थिक, प्रशासकीय, राजकीय अशी विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी विविध संस्था निर्माण केल्या जातात.

२. परिवर्तनवादी समाज : या समाजाचे स्वरूप स्थिर नसते तर ते सतत बदलत असते. हा समाज परिवर्तनवादी असतो.

३. बाजारपेठयुक्त समाज : या समाजात आर्थिक व्यवहार करण्यासाठी खुली व मुक्त स्पर्धा असते, प्रत्येक व्यक्ती आपल्या इच्छेनुसार व्यवसाय करित असतो. म्हणून रिज या समाजाला बाजारपेठयुक्त समाज म्हणतात.

४. संसूचनाला अतिशय महत्त्व : या सुधारलेल्या समाजात संसूचनाला अतिशय महत्त्वाचे स्थान दिले आहे.

५. कार्यक्षम सरकार : सरकार सदैव कार्यक्षमपणे जनतेच्या जीवनावश्यक गरजांची पूर्तता करित असते.

६. जनतेच्या मागण्यांसाठी सरकारवर दबाव : जनता आपले कार्ये व मागण्या पूर्ण करून घेण्यासाठी सरकारवर दबाव टाकते व मागण्या पूर्ण करून घेत असते.

७. कायद्याच्या चौकटीतच कार्य : समाज सुधारलेला असल्याने अधिकारी कायद्याच्या चौकटीत राहूनच कार्य करित असतात.

### ३. लोलकिय समाज (Prismatic Society)

रिज यांनी मागासलेला समाज आणि सुधारलेला आधुनिक समाज यांच्या मधल्या प्रकारास लोलकिय समाज किंवा संक्रमणवस्थेतील समाज म्हटले आहे. १९५७ मध्ये त्यांनी या प्रारूपाची निर्मिती केली. या समाजाला Transitia या नावाने संबोधले जाते. या लोलकिय समाजात मागासलेल्या व सुधारलेल्या आधुनिक समाजाची वैशिष्ट्ये आढळतात.

लोलकिय समाज किंवा संक्रमणावस्थेतील समाजाची वैशिष्ट्ये

#### १. विविधता / विभिन्नता :

या समाज व्यवस्थेत प्रत्येक क्षेत्रात विविधता आढळते. निरनिराळ्या संस्था, वेगवेगळे व्यवसाय, वेगवेगळ्या विचारसरणी इ. विविधता आढळते.

२. **औपचारिकता** : रिगज यांच्या मते या समाजात प्रत्येक कार्यासाठी कायदे, नियम तयार केले जातात. या नियमांच्या, कायद्यांच्या आधारेच अधिकारी व कर्मचारी औपचारिकपणे कार्य करतात. अनेक वेळेला अधिकारी, नागरीक या कायद्यांचे, नियमांचे पालन करित नाहीत.

३. **एकमेकावर प्रभाव** : या समाजात प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नेमणूक करताना गुणवत्तेऐवजी नातेसंबंध, रक्तसंबंध व जात, धर्म इ. बाबीना महत्त्व दिले जाते. तसेच अधिकारी सर्व लोकांशी समानतेने न वागता आपल्या जातीच्या, धर्माच्या लोकांशी जवळीकतेने वागतात. बाजारातील सौदेबाजीमध्ये गरीब, श्रीमंत असा भेदभाव आढळतो.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-४

१. मागासलेल्या समाजाची दोन वैशिष्ट्ये सांगा.
२. सुधारलेल्या समाजाची दोन वैशिष्ट्ये सांगा.
३. लोलकिय समाजाची वैशिष्ट्ये सांगा.

#### ४.२.७ साला प्रारूप (Sala Model)

रिगज यांनी लोलकिय समाजातील प्रशासकीय व्यवस्थेला म्हणजे नोकरशाहीला साला प्रारूप (Sala Model) असे म्हटले आहे. मूलतः साला (Sala) हा स्पॅनिश भाषेतील शब्द आहे याचा अर्थ प्रशासकीय विभाग, सरकारी कार्यालय, स्वतंत्र दालन, धार्मिक सभा, परिषद, तंबू इत्यादी होय. त्यांनी साला प्रारूप भारत, अमेरिका, इंग्लंड, फिलिपाईन्स, थायलंड इत्यादी देशात अस्तित्वात असल्याचे मत व्यक्त केले आहे.

सुधारलेल्या समाजात प्रशासकीय कार्यालयाला ब्युरो असे संबोधले जाते. ज्यात सरकारी मानदंड, प्रशासकीय तार्किकता आणि कार्यक्षमता इ. निहित असते.

साला प्रारूपामध्ये प्रशासकीय तार्किकतेची व इतर घटकांची अवहेलना केली जाते व प्रशासकीय मापदंडाऐवजी गैरप्रशासकीय घटकांचा विचार केला जातो. अनेक गैरप्रशासकीय, अशासकीय (खाजगी) तत्त्वे सालावर प्रभाव पाडत असतात. यामध्ये भाई-भतीजावाद, बहुसंप्रदायवाद, अधिसत्ता व नियंत्रण यांची फारकत इत्यादीचा प्रभाव साला वर पडतो. ते पुढीलप्रमाणे :

१. **भाई-भतीजावाद** : लोलकिय समाजातील प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची, कर्मचाऱ्यांची भरती करताना उच्च शैक्षणिक पात्रता, स्पर्धा परीक्षाद्वारे, गुणवत्ता व कार्यक्षमता आणि बुद्धिमत्ता या आधारावरच नियमानुसार करणे आवश्यक असते. मात्र प्रत्यक्ष व्यवहारामध्ये कुटुंब, रक्तसंबंध, लगेबाजी, भ्रष्टाचार इत्यादी घटकांना महत्त्व दिले जाते. भरती झाल्यानंतर नोकरदार अधिकारीही त्याच आधारे वर्तणूक व प्रशासकीय कार्य पार पाडतात.

सुधारलेल्या समाजात मात्र कुटुंबनिष्ठा रक्तसंबंध इत्यादी संबंधाना कोणतेही महत्त्व नसते. याउलट मागासलेल्या समाजात राजकीय व प्रशासकीय व्यवस्थेत रक्तसंबंधाला महत्त्व दिले जाते. तर लोलकिय समाजात सरकारी नोकर सामाजिक कल्याणाऐवजी स्वकल्याणाला महत्त्व देतात. त्यामुळे ते नियम, कायदे आपल्या सोयीनुसार बदलतात

व त्यांचे अर्थही आपल्या सोयीनुसारच लावतात. त्यामुळे त्यांचा लाभ सर्वांना न मिळता काही विशिष्ट लोकांना मिळतो. यामुळेच या साला प्रारूपामध्ये लगेबाजी भ्रष्टाचार, भाईभतीजावाद इत्यादीला प्रशासनात स्थान मिळते आणि प्रशासनात अकार्यक्षमता निर्माण होते.

**२. संकुचित कार्यपद्धती :** साला प्रारूपामध्ये प्रशासकीय अधिकारी लोकांच्या सेवेसाठी नेमलेले असतात. परंतु प्रशासकीय अधिकारी ज्या जातीचा, धर्माचा, संप्रदायाचा, प्रदेशाचा असेल त्या समाजातील लोकांशी निष्ठा ठेवून त्यांच्यासाठीच तो जास्त काम करतो. त्यांनाच नोकरवर्गाच्या भरतीचा, बढतीचा, कल्याणकारी योजनेचा लाभ, सरकारी सवलती इ. मिळतात. अधिकारी संकुचितपणे प्रशासकीय कार्य करीत असल्यामुळे समाजातील अनेक लोकांना यांचा फायदा मिळत नाही ते सरकारी लाभ, सवलतीपासून वंचित राहतात.

**३. विशिष्ट जाती-जमातींनाच प्राधान्य :** लोलकीय समाजातील साला प्रारूपामध्ये नियमानुसार प्रशासकीय अधिकारी समानतेने प्रशासकीय कार्य करीत असतात. मात्र प्रत्यक्षात प्रशासनामध्ये कर्मचारी भरती करताना काही विशिष्ट जाती-जमातींनाच किंवा धर्माच्या लोकांनाच अधिक महत्त्व देतात व समानता या तत्त्वाला बाजूला ठेवतात.

**४. सत्ताविभागणी : अधिसत्ता विरुद्ध नियंत्रण :** लोलकिय समाजातील साला प्रारूपामध्ये अधिसत्ता व नियंत्रण या दोन्हीमध्ये फारकत केली आहे. अधिसत्ता म्हणजे कायद्याने मान्यता दिलेली वैद्य सत्ता. तर नियंत्रण म्हणजे प्रत्यक्ष व्यवहारात असलेली सत्ता होय. परंतु अशी सत्ता बेकायदेशीर व सर्वमान्य नसते. व्यवहारामध्ये सर्वमान्य नसलेली सत्ता कायद्याने मान्य केलेल्या सत्तेवर मात करीत असते. म्हणजेच राजकीय पुढाऱ्यांना, राज्यकर्त्यांना राज्यघटनेने कायद्यानुसार अधिसत्ता दिलेली असते तर या राज्यकर्त्या पुढाऱ्यांच्या सत्तेवर नोकरवर्गाचे (सचिवाचे) नियंत्रण व वर्चस्व असते. कारण या समाजात सत्तेचे केंद्रीकरण नोकरवर्गाच्या हातामध्ये झालेले असते. म्हणून लोलकिय समाजात दुबळे, निष्क्रिय पुढारी प्रशासनावर, नोकरशाहीवर नियंत्रण ठेवण्यात अपयशी ठरतात. यामुळेच प्रशासकीय अधिकारी भ्रष्टाचार, वशिलेबाजी, लगेबाजी, भाई-भतीजावाद, प्रशासन व कायद्याच्या अंमल-बजावणीमध्ये अकार्यक्षमता, स्वतःचे हित किंवा आप्तस्वकीयाचे हित जोपासने, सत्तेची अभिलाषा, पैशाचा अपव्यय अशी वैशिष्ट्ये या साला प्रारूपाची आहेत.

**स्वयं अध्ययन प्रश्न-५**

१. साला हा शब्द कोणत्या भाषेतून घेतलेला आहे ?
२. लोलकीय समाजातील प्रशासकीय व्यवस्थेला रिज यांनी काय नाव दिले आहे ?
३. कोणत्या गैर प्रशासकीय तत्वांचा सालावर प्रभाव पडतो ?

**४.२.८ फ्रेड रिज यांचे विकासप्रशासनाविषयी विचार**

१९५० नंतर जगामध्ये विकासप्रशासनाची कल्पना उदयास आली. दुसऱ्या महायुद्धानंतर लहान-लहान नवोदीत स्वतंत्र देशांच्या विकासासाठी प्रशासकीय विचारवंतांनी विचार मांडले. या विचारातून विकास प्रशासन ही संकल्पना उदयास आली. रिजपूर्वी इर्विंग स्वेर्डलो, तसेच फेरल हैडी या विचारवंतांनी विकास प्रशासनासंबंधी विचार मांडले. मात्र 'विकासप्रशासन' या संज्ञेचा उपयोग सर्व प्रथम भारतातील यु. एल. गोस्वामी यांनी केला.

मागासलेल्या, विकसनशील देशातील परिस्थितीचा अभ्यास करण्यासाठी आणि त्यामध्ये सुधारणा करण्यासाठी अमेरिकेमध्ये १९०३ साली रिग्ज यांच्या अध्यक्षतेखाली तुलनात्मक प्रशासन गट स्थापन झाला. अशा मागास व विकसनशील देशांचा अभ्यास करताना रिग्ज यांनी विकास प्रशासनासंबंधी आपले विचार मांडले.

### विकास प्रशासन म्हणजे काय ?

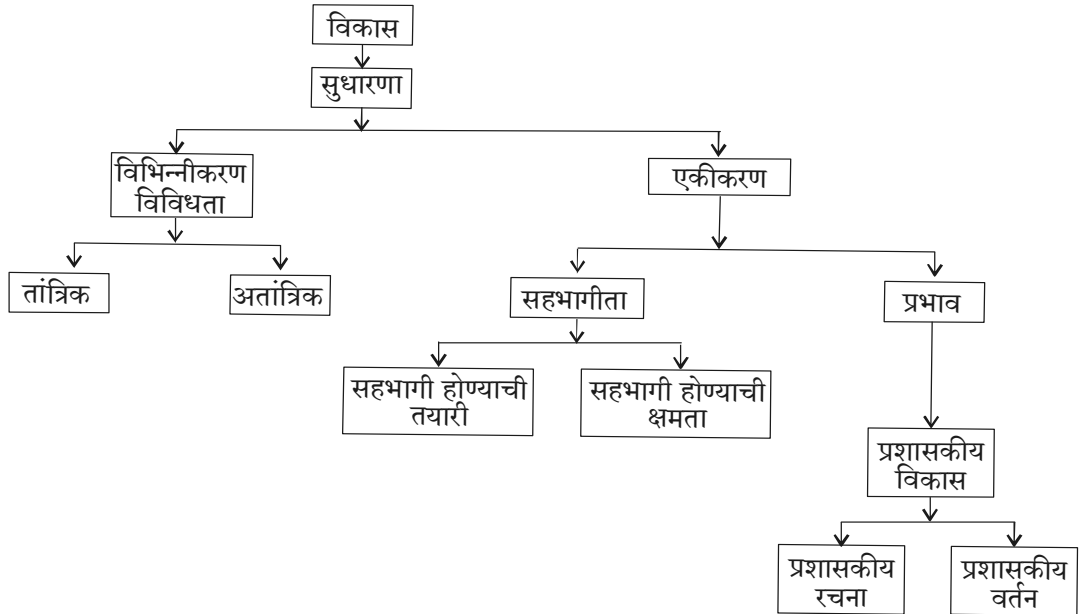
पारंपारिक समाजाला आधुनिक समाजामध्ये परिवर्तन करण्याचे कार्य ज्या प्रशासनाद्वारे केले जाते त्याला विकास प्रशासन असे म्हणतात. अशी सोपी सुटसुटीत व्याख्या रिग्ज यांनी केली. विकासप्रशासनाचा संबंध विकास कार्यक्रमांशी, योजनांशी, प्रशासनाद्वारे प्रयोगामध्ये आणलेल्या आधुनिक पद्धतीशी तसेच विकासाचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी ठरविलेले धोरण आणि योजना यांच्या अंमलबजावणीशी संबंधीत आहे.

रिग्ज यांनी मांडलेल्या विकास प्रशासन या संकल्पनेतील प्रशासन व्यवस्था समाजामध्ये सामाजिक, राजकीय, आर्थिक परिवर्तनाच्या संचालनाशी तर प्रशासनाच्या परिवर्तनाच्या गतिमानतेशी संबंधीत आहे. म्हणजे पहिल्या भागात विकास प्रशासन तर दुसऱ्या भागात प्रशासकीय विकासाशी संबंधीत विचार रिग्ज यांनी मांडले आहेत.

### विकासाची संकल्पना

विकास म्हणजे सर्वसामान्य अर्थाने प्रगती होय. प्रत्येक समाजाला प्रगती हवी असते मग ती सामाजिक क्षेत्रात, राजकीय क्षेत्रात, आर्थिक क्षेत्रात किंवा शैक्षणिक क्षेत्रात असेल. असा समज जुन्या प्रस्थापित प्रशासकीय चौकटीतून बाहेर पडत असतो. अशा समाजाने काही तरी नवीन व उपयुक्त करण्यासाठी केलेले नियोजन, राबविलेले कार्यक्रम म्हणजे विकासाकडे टाकलेले पाऊल होय. विकास म्हणजे 'लोक, समाज आणि त्यांच्या क्षेत्रात उपलब्ध नैसर्गिक साधनसंपत्तीचा त्यांनी परस्पर आवश्यकतेच्या स्वरूपात केलेला वापर, उपयोग' असे रिग्ज यांनी म्हटले आहे.

रिग्ज यांनी विकासाची संकल्पना पुढील आकृतीवरून स्पष्ट केलेली आहे.





वरील आकृतीवरून रिगज यांनी विकास प्रशासन प्रक्रिया स्पष्ट केली आहे.

रिगज यांनी एकीकरण व विभिन्नीकरण यांना प्रभावीत करणाऱ्या घटकाद्वारे विकास प्रशासन संकल्पनेचे वर्णन केले आहे.

त्यांच्या मते विभिन्नीकरण हे तांत्रिक व अतांत्रिक या दोन घटकावर आधारलेले असते. तांत्रिक विकास जेवढा जास्त तेवढा विभिन्नीकरणाचा स्तर मोठा बनतो. त्याचप्रमाणे त्यांनी एकीकरण हे देखील दोन महत्त्वाच्या घटकावर आधारलेले आहे असे म्हटले आहे. ते दोन घटक म्हणजे सहभागीता आणि प्रभाव होय. सहभागीता म्हणजे लोकांची कायद्याला मिळालेली मान्यता. सहभागीतेमध्ये त्यांनी लोकांची सहभागी होण्याची तयारी आणि क्षमता या बाबींचा समावेश केलेला आहे. लोकांमध्ये सहभागी होण्याची तयारी, इच्छा जितकी जास्त तितका सहभागीतेचा स्तर उच्च असतो. अशाप्रकारे सहभागीता आणि प्रभाव या दोन बाबी वेगवेगळ्या संरचनेला एकत्र आणण्यास सहकार्य करतात. यामधूनच विकास होत असतो. म्हणजेच विकास प्रशासनाचे स्वरूप एकीकरण व विभिन्नीकरण या दोन घटकावर अवलंबून असते.

### विकासप्रशासनाची वैशिष्ट्ये

रिगज यांच्या विकासप्रशासनविषयक विचाराचा अभ्यास केल्यानंतर विकास प्रशासनाची प्रमुख वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. **विकासाशी संबंधीत प्रशासन** : रिगज यांनी विकास प्रशासन हे प्रामुख्याने विकासाशी निगडित आहे असे म्हटले आहे. विकास प्रशासन हे प्रशासकीय विकासाबरोबर सामाजिक, आर्थिक व राजकीय विकासाशी संबंधीत आहे. तसेच विकासात्मक धोरण, योजना व त्यांची अंमलबजावणी याच्याशी विकास प्रशासन संबंधीत आहे.

२. **विकास प्रशासन व प्रशासनिक विकास** : या दोन्हीही बाबी परस्पराशी संबंधीत आहेत. विकास प्रशासन व प्रशासकीय विकास यांना एकमेकापासून वेगळे करता येत नाही. कारण विकास प्रशासन हे सामाजिक, राजकीय, आर्थिक परिवर्तनाशी संबंधीत असते तर प्रशासकीय विकास हा प्रशासकीय प्रक्रियेतील गतिशीलतेशी संबंधीत असतो.

३. **पर्यावरणाशी संबंधीत** : विकास प्रशासन हे पर्यावरणाशी संबंधीत असते. प्रशासकीय विकासावर सामाजिक पर्यावरण, आर्थिक पर्यावरण व राजकीय पर्यावरणाचा प्रभाव पडतो. म्हणजेच उपलब्ध सामाजिक राजकीय, आर्थिक, वातावरण व परिस्थिती ही प्रशासकीय विकासाला प्रभावी करते.

४. **एकीकरण व विभिन्नीकरण** : प्रशासकीय विकास किंवा विकास प्रशासन हे समाजातील एकीकरण व विभिन्नीकरणाच्या घटकावर अवलंबून असते. उदा. तांत्रिक विकास हा विभिन्नीकरणाच्या स्तरावर प्रभाव पाडतो. तर लोकांचा सहभाग व कायद्याला सहमती हा एकीकरणावर प्रभाव पाडतो. प्रशासकीय विकास, विकास प्रशासनासाठी दोन्ही घटक अतिशय महत्त्वाचे आहेत.

५. तुलनात्मक अध्ययन पद्धतीचे फलीत : विकास प्रशासनाचा उदय म्हणजे रिगज यांनी केलेले विकसनशील राष्ट्रांच्या प्रशासन परिस्थितीचे तुलनात्मक अध्ययन होय. या अभ्यासातून रिगज यांनी विकसनशील राष्ट्रांच्या विकासप्रशासनासंबंधी विचार मांडलेले दिसून येतात.

स्वयं अध्ययन प्रश्न-६

रिकाम्या जागा भरा.

१. सुधारलेल्या समाजात प्रशासकीय कार्यालयाला ..... म्हणतात.
२. अधिसत्ता म्हणजे कायद्याने मान्यता दिलेली ..... सत्ता.
३. विकास प्रशासनासंबंधी सर्वप्रथम भारतातील ..... यांनी विचार मांडले.
४. रिगज यांच्या मते विकास प्रशासन हे प्रामुख्याने ..... निगडीत आहे.

४.२.९ रिगज यांचे “बाजार कॅटिन प्रारूप”  
(Bazar Canteen Model)

लोकिक समाजातील आर्थिक व्यवस्थेला फ्रेड रिगज यांनी बाजार कॅटिन प्रारूप असे म्हटलेले आहे. या बाजार कॅटिन प्रारूपाचे महत्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे बाजारातील किमतीमधील अनिश्चितपणा (चढ-उतार), मूल्यसंचय, अभिजनवर्गाचा अनाहूतपणे हस्तक्षेप, कमी दर्जाचे उद्योग इ. होय. मागासलेल्या समाजव्यवस्थेतील आर्थिक व्यवहारावर (अर्थव्यवस्थेवर) धर्म, सामाजिकता, कुटुंब तसेच व्यक्तिगत संबंध इत्यादी घटकांचा प्रभाव पडलेला दिसून येतो. तसेच वस्तुविनीमय (वस्तू देवाणघेवाण) पद्धतीचा सुद्धा समाज व्यवस्थेवर प्रभाव पडत असतो. वरील सर्व घटक अर्थव्यवस्थेवर प्रभाव पाडत असतात. त्यांना रिगज यांनी “संघर्ष घटक” असे म्हटलेले आहे.

सुधारलेल्या समाजव्यवस्थेतील आर्थिक व्यवहार “मागणी व पुरवठा” या तत्त्वावर अवलंबून असतात. लोकिक समाजव्यवस्थेमध्ये मात्र मागासलेल्या समाजव्यवस्थेतील संघर्ष घटक आणि सुधारलेल्या समाजव्यवस्थेतील “मागणी व पुरवठा” या दोन्ही तत्त्वांचा प्रभाव असतो. लोकिक समाज मागास व सुधारलेल्या समाजाचे मिश्र स्वरूप असल्यामुळे या लोकिक समाजातील अर्थव्यवस्थेवर किंवा आर्थिक व्यवहारावर जात, धर्म, संप्रदाय, प्रथा, परंपरा, चालीरिती तसेच मागणी व पुरवठा या सर्व घटकांचा प्रभाव पडत असतो. त्यामुळे बाजारात वस्तूंच्या किमती कमी-जास्त होत राहतात. लोकिक समाजामध्ये प्रशासकीय अधिकारी व त्यांचे ग्राहक यांच्यातील संबंधाच्या दृष्टीने रिगज यांनी अभ्यास केला आहे. सेवेचे मूल्य ‘विक्रेता-ग्राहक’ संबंधावर अवलंबून असते असे त्यांचे मत आहे.

त्यामुळे स्वजनीय कलेक्टस आणि आपल्या समुदायांच्या सदस्यांना कमी दरात सेवा तर इतर अल्पसंख्याक समुदाय व दुसऱ्या कलेक्टस आणि आपल्या समुदायाच्या सदस्यांना कमी दरात सेवा पुरविली जाते. तसेच अल्पसंख्याक समुदाय व दुसऱ्या कलेक्टस समूहाला अधिक मूल्य आकारले जाते. श्री. अरोरा यांचे मते, “लोकिक समाजात आर्थिक संघटन एका अनुदान प्राप्त कॅटिनसारखे कार्य करीत असते. विशेष सेवा, वस्तू व सुविधा संपन्न समूह आणि

राजकीयदृष्ट्या प्रभावशाली व्यक्तींना कमी दरात दिल्या जातात. या व्यतिरिक्त “आर्थिक संघटन एक मांडलिक कॅटिन” तत्त्वानुसार बाह्य समुदायाच्या व्यक्तीकडून वस्तू आणि सेवेसाठी अधिक दर लावला जातो.

मूल्य निर्धारणाची संदिग्धता, अनिश्चितता, लोलकिय समाजात बाजारासारखे वातावरण निर्माण करते. आर्थिक व्यवहाराचा विविध कर, शुल्क इत्यादीबाबतीत सौदेबाजी, काळाबाजार इत्यादी गोष्टींना उत्तेजन, प्रेरणा मिळते. मूल्य अनिश्चितता, अनियमितता, सरकारी राजस्व संग्रहाला (तिजोरीला) खिळखिळे, दुबळे बनवते. त्याचा परिणाम म्हणून सरकारी तिजोरीत खडखडाट होतो. त्यामुळे सरकारी अधिकाऱ्यांना वेतन कमी मिळते. त्यामुळे ते इतर गैरमार्गाने, आपले उत्पन्न वाढवितात. अशा प्रकारे शासकीय व्यवहाराच्या (वेतन भत्ते) मानकावर या आर्थिक उत्पन्नाचा प्रभाव पडत असतो. हे मानक आर्थिक व्यवस्थेवर प्रभाव पाडतात.

अशाप्रकारे लोलकिय समाजामध्ये आर्थिक व्यवहारावर जसे जात, धर्म, संप्रदाय, रूढी, परंपरा प्रभाव पाडतात त्याचप्रमाणे सुधारलेल्या समाजातील मागणी व पुरवठा तसेच सौदेबाजी, काळाबाजार, सरकारी नोकराचे वेतन भत्ते व विविध शुल्क व कर इत्यादी घटकांचा प्रभाव पडतो. तसेच राज्याची अर्थव्यवस्था ही बाजार कॅटिन प्रारूपाप्रमाणे असते असे रिग्ज म्हणतात.

#### स्वयं अध्ययन प्रश्न-७

१. लोलकिय समाजातील आर्थिक व्यवस्थेला फ्रेडरिग्ज यांनी काय नाव दिले आहे ?
२. सुधारलेल्या समाजव्यवस्थेतील आर्थिक व्यवहार कोणत्या तत्त्वावर अवलंबून असतो ?
३. सेवेचे मूल्य कशावरती अवलंबून असते ?

#### ४.२.१० रिग्ज यांच्या विचारांचे मूल्यमापन (Evaluation)

फ्रेड रिग्ज यांनी चीन, थायलंड, फिलिपाईन्स, अमेरिका इत्यादी देशांच्या शासन, प्रशासन व्यवस्थेचा अभ्यास करून प्रशासनावर कोणत्या घटकाचा, समाजातील पर्यावरणाचा कसा प्रभाव पडतो याविषयी पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन मांडलेला आहे. त्यांच्या मते पर्यावरणाचा प्रशासनावर कसा प्रभाव पडतो याचा अभ्यास करूनच समाजव्यवस्था समजून घेता येते. विकसनशील राष्ट्रातील समाजाला रिग्ज यांनी लोलकिय (संक्रमणीय) समाज म्हटलेले आहे. त्यावर अनेक विचारवंतानी टीका केलेल्या आहेत. त्या खालीलप्रमाणे :

१. **अनावश्यक व अवघड शब्द** : रिग्ज यांनी समाजव्यवस्थेचा अभ्यास करण्यासाठी जी प्रारूपे (Model) म्हणजे प्रतिमाने सांगितली आहेत ती अतिशय अवघड आहेत. जसे की कृषक समाज, औद्योगिक समाज, लोलकिय (संक्रमणीय) समाज, साला प्रारूप इत्यादी.

२. **मूळ विषयाकडे दुर्लक्ष करण्याचा प्रयत्न** : रिग्ज यांच्या मते प्रशासनातील अनेक घटक अंतःक्रिया असतात. तसेच प्रशासकीय घटक आणि अप्रशासकीय घटक यांच्यातही अंतःक्रिया होत असतात. त्यामुळे प्रशासन व्यवस्था समजावून घेण्यासाठी सामाजिक व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था, राजकीय व्यवस्था व सांस्कृतिक व्यवस्था

या बाबीचा, पर्यावरणाचा अभ्यास करावा लागतो. यामुळेच प्रशासनाचा अभ्यास करण्याऐवजी (मूळ विषय सोडून) इतर घटकाकडेच जास्त लक्ष दिले आहे अशी टीका केली जाते.

३. प्रशासनाच्या प्रभावाबाबत अस्पष्टता : रिग्ज यांनी आपल्या पर्यावरणात्मक दृष्टिकोनामध्ये प्रशासनावर सामाजिक पर्यावरणातील विविध घटकांचा प्रभाव कसा पडतो हे सांगितले आहे. मात्र प्रशासनाचा, प्रशासन व्यवस्थेचा पर्यावरणावर कसा, किती प्रभाव पडतो हे स्पष्टपणे सांगितलेले नाही. अशी टीकाकार त्यांच्यावर टीका करतात.

४. लोलकिय समाजाचे वाईट चित्र मांडले आहे : त्यांनी लोलकिय समाजात भ्रष्टाचार, लगेबाजी, परस्पर व्यापकता असते असे विचार मांडले आहेत. लोलकिय समाजाचे असे वाईट चित्र त्यांनी जगासमोर मांडले आहे. त्यामुळे लोलकिय समाजाचे प्रारूप विकसनशील देशासाठी उपयुक्त ठरलेले दिसून येत नाही. अशी टीका त्यांच्यावर केली जाते.

५. रिग्ज यांनी पाश्चात्यांच्या चांगल्या गोष्टींकडे जाणीवपूर्वक दुर्लक्ष केले आणि विकसनशील देशाचा अभ्यास करून लोलकिय समाजाचा अभ्यास केला.

थोडक्यात, रिग्ज यांच्या विचारावर अनेक अभ्यासकांनी टीका केली असली तरी पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन, तुलनात्मक दृष्टिकोन, विकास प्रशासन इत्यादी विषयी मांडलेल्या विचारांमुळे विकसनशील देशाच्या प्रशासनाचा दर्जा सुधारण्यास योगदान, मार्गदर्शन मिळालेले आहे. त्याचप्रमाणे रिग्ज यांची विविध प्रारूपे आणि त्यांचे विश्लेषण विकसीत व विकसनशील राष्ट्रांतील प्रशासनाच्या समस्या समजून घेण्यासाठी मार्गदर्शक ठरलेले दिसून येते. म्हणजेच रिग्ज यांनी मांडलेल्या विचारांमुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक नविन दिशा मिळाली आहे. त्यामुळे त्यांचे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासातील योगदान अतिशय महत्त्वाचे आहे.

### ४.३ सारांश

आधुनिक काळात प्रशासनामध्ये मोठ्या प्रमाणात बदल झाले आहेत. प्रशासनासमोर अनेक आव्हाने आहेत, त्यांना सक्षमपणे सामोरे जाण्यासाठी विविध प्रशासकीय विचारवंतानी नवनवीन सिद्धांत मांडले आहेत. त्यामध्ये फ्रेडरिग्ज यांनीही काही महत्त्वपूर्ण सिद्धांत व प्रारूपे तयार केली. त्यांच्या या योगदानामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला गती व योग्य दिशा मिळण्यास मदत झाली.

फ्रेड रिग्ज यांनी प्रशासकीय व्यवस्था व पर्यावरणाचा अभ्यास हा पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन मांडून त्यांनी या संदर्भात काही प्रभाव पाडणारे पर्यावरणातील घटक स्पष्ट करून पर्यावरणाच्या अभ्यासाचे महत्त्व विषद केले आहे. फ्रेडरिग्ज यांनी तुलनात्मक प्रशासनाचेही महत्त्व स्पष्ट करून तुलनात्मक लोकप्रशासनाचे स्वरूप कसे असावे याचे तीन घटकांच्या आधारे विश्लेषण केले आहे. फ्रेडरिग्ज यांनी तीन नवी प्रारूपे सांगून समाजात बदल कसे होत जातात हे स्पष्ट केले आहे. फ्रेडरिग्ज यांनी विकासाची संकल्पना स्पष्ट करून उपलब्ध नैसर्गिक साधनसंपत्तीचा संपूर्ण समाजाच्या आवश्यकतेनुसार वापर करण्यावर भर दिला आहे. थोडक्यात, फ्रेडरिग्ज यांनी चीन, थायलंड, फिलिपाईन्स, अमेरिका इत्यादी देशांच्या शासनव्यवस्थेचा अभ्यास करून प्रशासनावर समाजातील पर्यावरणाचा कसा प्रभाव पडतो हे स्पष्ट

केले आहे. त्याचा उपयोग समाजव्यवस्था समजून घेण्यास मदत होते व प्रशासन अधिक जबाबदारीने चालविण्यास मदत होते. प्रशासकीय विचारवंत या दृष्टीने लोकप्रशासनामध्ये फ्रेडरिग्ज यांचे योगदान अतिशय महत्त्वपूर्ण आहे.

#### ४.४ पारिभाषिक शब्द

१. पर्यावरण प्रशासन सिद्धांत : देशातील परिस्थितीला अनुसरून निर्माण करण्यात आलेले प्रशासन हे परिस्थितीवर प्रभाव पाडते आणि परिस्थिती (पर्यावरण) ही प्रशासनावर प्रभाव पाडते. यास 'पर्यावरण प्रशासन' सिद्धांत म्हणतात.

२. प्रतिक व्यवस्था : प्रत्येक देशामध्ये राजा, संस्कृती, प्रथा, परंपरा, रूढी इत्यादी हे प्रतिके असतात.

३. कृषिप्रधान समाज (कृषक समाज): ज्या समाजव्यवस्थेमध्ये कृषीप्रधान (शेती) संस्थांचे अधिक वर्चस्व असते अशा समाजाला कृषीप्रधान समाज म्हणतात.

४. लोलकिय समाज (Prismatic Society) : मागासलेला समाज आणि आधुनिक समाज या दोन्हीच्या मधील संक्रमण अवस्थेतील समाज याला रिग्ज यांनी लोलकिय समाज म्हटलेले आहे. या समाजात परिवर्तनाची प्रक्रिया आधुनिक समाजाच्या दिशेने वाटचाल करित असते.

५. साला प्रारूप : रिग्ज यांनी 'साला प्रारूप' म्हणजे 'नोकरशाही' म्हटलेले आहे. Sala हा मूळ स्पॅनिश भाषेतील शब्द आहे. Sala म्हणजे शासकीय कार्यालय, शासकीय खाते, विभाग या नावाने ओळखले जाते.

६. कलेक्टस (Clects) : कलेक्टस (Clects) लोलकिय समाजातील विशिष्ट समुदाय असतो जो आपल्या समुहाचे हितसंबंध जोपासण्यासाठी Sala (सालास) नोकरशाहीला (प्रशासनाला) प्रभावीत करतो.

७. बाजार कॅटिन प्रारूप : लोलकिय (संक्रमणवस्थेतील) समाजातील अर्थव्यवस्थेला बाजार कॅटिन प्रारूप म्हटलेले आहे.

#### ४.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

##### स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे-१

१. जीवशास्त्रातून तसेच वनस्पतीशास्त्रातून घेतला आहे.
२. सामाजिक घटक व राजकीय घटक
३. गतिमानता व एकजिनसीपणा

##### स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

१. दोन किंवा अधिक देशांच्या चालणाऱ्या प्रशासकीय यंत्रणेचा, प्रशासकीय पद्धती यांचा तुलनात्मक अभ्यास.
२. (अ) अभ्यास पद्धतीचा आधार, वास्तविकता व अनुभव (ब) विशिष्ट अभ्यासाकडून सामान्य अभ्यासाकडे, (क) पर्यावरणाच्या अभ्यासाला महत्त्व.

स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

रिकाम्या जागा भरा.

(१) चीन (२) गतिमानता (३) उद्योगप्रधान

स्वयं अध्ययन प्रश्न-४

१. शेतीव्यवसायावर आधारित व राजामार्फत कार्ये
२. परिवर्तनवादी समाज व कार्यक्षम सरकार
३. औपचारिकता व एकमेकावर प्रभाव व विभिन्नता

स्वयं अध्ययन प्रश्न-५

(१) स्पॅनिश (२) 'साला' (३) भाई-भतीजावाद, बहुसंप्रदायवाद इ.

स्वयं अध्ययन प्रश्न-६

रिकाम्या जागा भरा.

(१) ब्युरो (२) वैद्य (३) यु. एल. गोस्वामी (४) विकासाशी

स्वयं अध्ययन प्रश्न-७

१. बाजार कॅटिन प्रारूप
२. मागणी व पुरवठा या तत्त्वावर
३. विक्रेता-ग्राहक संबंधावर.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय प्रश्न

(अ) दीर्घोत्तरी प्रश्न

१. फ्रेड रिग्ज यांचा लोकप्रशासनाचा पर्यावरणात्मक दृष्टिकोन विशद करा.
२. फ्रेड रिग्ज यांचे तुलनात्मक लोकप्रशासनविषयक विचार स्पष्ट करा.

(ब) टीपा लिहा.

१. रिग्ज यांचे विकास प्रशासन
२. लोलकिय समाज
३. बाजार कॅटिन प्रारूप
४. साला प्रारूप

(क) योग्य पर्याय निवडा.

१. रिज्ज यांनी पर्यावरण हा शब्द ..... या शास्त्रातून घेतलेला आहे.  
(१) वनस्पतीशास्त्र (२) मानववंशशास्त्र (३) सामाजिकशास्त्र (४) वैद्यकशास्त्र
२. मागास समाज आणि सुधारलेला समाज यामधील संक्रमणावस्थेतील ..... समाज होय.  
(१) कृषिप्रधान समाज (२) लोलकिय समाज  
(३) आधुनिक समाज (४) अविकसित समाज

४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ पुस्तके

१. डॉ. सिरसाठ / प्रा. वासनिक / प्रा. बैनाडे - प्रशासकीय व व्यवस्थापन विचारवंत, विद्या बुक पब्लिशर्स, औरंगाबाद, २०११.
२. डॉ. नाईक नंदकुमार - प्रशासकीय विचारवंत, विद्या बुक पब्लिशर्स, औरंगाबाद, जून १९९९.
३. प्रा. घोरे बळवंत - प्रशासकीय विचारवंत, पिंपळापुरे बुक डिस्ट्रीब्युटर्स, नागपूर, जुलै २००८.
४. प्रा. बिराजदार जी. एच. - प्रशासकीय विचारवंत, कैलास पब्लिकेशन्स, औरंगाबाद, २०००.
५. Maheshwari S. R. 'Administrative Thinkers', Mackmillan India Ltd., New Delhi, 1998.

