# विभाग ३ : लोकप्रशासन

## प्रस्तावना

राज्यशास्त्र आणि लोकप्रशासन यांची समान ध्येये आहेत. दोन्ही विषयांमध्ये समाजातील राजकीय, सामाजिक आणि आर्थिक बाबींचा अभ्यास होतो आणि या ज्ञानाचे समाज कल्याणासाठी उपयोजन केले जाते. राज्यशास्त्रात धोरणनिर्मिती केली जाते आणि लोकप्रशासनात धोरणाची अंमलबजावणी होते. केंद्र, घटक राज्ये व स्थानिक शासनसंस्थांच्या कारभारविषयक यंत्रणेस 'लोकप्रशासन' म्हणून ओळखले जाते.

मग लोकप्रशासन म्हणजे काय? लोकप्रशासनाबद्दल दोन दृष्टिकोन आहेत.

(i) एक म्हणजे सामान्य दृष्टिकोन. यामध्ये पुढील बाबींवर भर दिला जातो.

- कार्याचे नियोजन व रूपरेषा तयार करणे.
- निर्णयांच्या अंमलबजावणीसाठी संघटनेची रचना करणे.
- कार्ये पूर्ण होण्यासाठी लोकांची नियुक्ती करणे.
- कार्ये योग्यरीत्या पूर्ण होण्यासाठी समन्वय साधणे.
- कार्यासाठी वित्त प्रदान करणे.

(ii) दुसरे म्हणजे विशेष दृष्टिकोन. यामध्ये अनेक विशेष कार्यांचा समावेश आहे. कायदा व

सुव्यवस्था राखणे, शिक्षणाची तरतूद करणे, सार्वजनिक आरोग्य राखणे, कृषी क्षेत्राला उत्तेजन, सामाजिक सुरक्षिततेची शाश्वती, इत्यादी. यांतील प्रत्येक कार्य विशेष आहे आणि त्यासाठी विशेष कौशल्याची आवश्यकता असते. उदा., सार्वजनिक आरोग्य राखण्यासाठी डॉक्टर, तर कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठी पोलिसांची आवश्यकता असते. ही देखील लोकप्रशासनाचीच कार्ये आहेत.

या कार्यांचे प्रशासन (व्यवस्थापन) जेव्हा शासन करते, तेव्हा 'लोकप्रशासन' हा शब्दप्रयोग केला जातो. खासगी संस्था किंवा अशासकीय संघटनांच्या संदर्भात 'खासगी प्रशासन' किंवा 'व्यावसायिक प्रशासन' असे शब्दप्रयोग केले जातात. त्यामुळे जिल्हाधिकारी, तहसीलदार, गटविकास अधिकारी, पोलीस अधिकारी, अंगणवाडी कर्मचारी इत्यादी हे भारतातील लोकप्रशासनातील विविध कर्मचारी आहेत.

लोकप्रशासन या अभ्यासशाखेचा उदय अमेरिकेत झाला. वूड्रो विल्सन यांनी लोकप्रशासन विषयाच्या अभ्यासावर प्रथम भर दिला. शासनाने कसे कार्य करायचे आणि देशाचे प्रशासन कसे असावे याबद्दलचे भारतातील संदर्भ प्राचीन काळातही आहेत. उदा., कौटिल्याचे अर्थशास्त्र, छत्रपती शिवाजी महाराजांचे आज्ञापत्र तसेच मुघलांचे प्रशासन. ब्रिटिशांनी भारतीय नागरी सेवा सुरू केली व भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था स्थापन झाली. स्वतंत्र भारतात भारतीय प्रशासकीय सेवा आणि राज्य प्रशासकीय सेवा आहेत.

आज शासनातील जटिलता वाढली आहे. प्रशासनाच्या सामान्य दृष्टिकोनापलीकडे जाऊन अनेक कार्ये हाती घेतली जातात. शासकीय कार्ये अभ्यासण्याच्या नवीन दृष्टिकोनाला सार्वजनिक धोरण (Public Policy) असे म्हटले जाते. भारतासारख्या विकसनशील देशामध्ये लोकप्रशासन आणि सार्वजनिक धोरण यांमध्ये अनेक बदल झाले आहेत. विकासाच्या मुद्द्यावर भर दिला जात आहे. या नवीन दृष्टिकोनाला 'विकास प्रशासन' असे म्हणतात. विकास प्रशासनात देशाच्या सामाजिक, राजकीय आणि आर्थिक विकासावर लक्ष केंद्रित केले आहे.

विकासाचे उद्दिष्ट गाठण्यासाठी विविध विकासात्मक प्रकल्प, कार्यक्रम व योजना यांवर भर दिलेला दिसून येतो.

या भागातील दोन प्रकरणे खालीलप्रमाणे आहेत.

**प्रकरण सात : लोकप्रशासन :** यामध्ये लोकप्रशासन विषयाचा परिचय दिलेला आहे. राज्यशास्त्र आणि लोकप्रशासन यांच्यातील संबंध स्पष्ट केला आहे. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाची व्याप्ती आणि सार्वजनिक धोरण या संकल्पनेची ओळख दिलेली आहे.

**प्रकरण आठ : विकास प्रशासन :** पारंपरिक लोकप्रशासनात नियम, कायदे, पदसोपानरचना याची बांधिलकी दिसून येते. हा दृष्टिकोन चुकीचा नाही, पण कधी कधी यामुळे वेळेचा अपव्यय आणि अडथळे निर्माण होऊ शकतात. याला 'लाल फित' किंवा 'दफ्तर दिरंगाई' असे म्हणतात. सामाजिक बदल घडवण्यासाठी नवकल्पनांची गरज भासते. या दृष्टिकोनाला विकास प्रशासन म्हणतात. भारतातील विकास प्रशासनाची अंमलबजावणी कशी होते, यावरही या प्रकरणात चर्चा करण्यात आली आहे.

# ७. लोकप्रशासन

या प्रकरणात आपण लोकप्रशासनाचा अर्थ, लोकप्रशासनाची उत्पत्ती, त्याची भूमिका, महत्त्व आणि व्याप्ती समजून घेणार आहोत. भारतातील प्रशासकीय व्यवस्थेचा अभ्यासही या प्रकरणात करणार आहोत.

आपण काही प्रश्नांनी सुरुवात करूया. आपण राज्यशास्त्रात कशाचा अभ्यास करतो? प्रशासन म्हणजे काय? खासगी आणि सार्वजनिक प्रशासनात काय फरक आहे?

राज्यशास्त्रात राज्य आणि शासन यांचा अभ्यास केला जातो. स्थानिक, राज्य, राष्ट्रीय आणि आंतरराष्ट्रीय पातळीवरच्या राजकारणाचा अभ्यास केला जातो. समाज स्वतःचे प्रशासन कसे करते हेही अभ्यासले जाते. लोकप्रशासन हा राज्यशास्त्राचा एक भाग आहे. 'कृतिशील शासन' असे आपण ज्याला म्हणू यावर लोकप्रशासनाचा भर असतो. लोकशाही पद्धतींनी घेतलेल्या निर्णयांची अंमलबजावणी करण्याची गरज असते. हे कार्य शासनाचे कार्यकारी मंडळ करते, त्याला लोकप्रशासन असे म्हणतात.

शासनाच्या तीन शाखा आहेत : कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्यायमंडळ. शासनाच्या कार्यकारी मंडळाचे दोन प्रकार आहेत.

(अ) राजकीय कार्यकारी मंडळ : ज्यामध्ये निर्वाचित मंत्र्याचा समावेश असतो.

(ब) कायमस्वरूपी कार्यकारी मंडळ : नोकरशाही यांची नियुक्ती केंद्रीय लोकसेवा आयोग (UPSC) किंवा महाराष्ट्र लोकसेवा आयोग (MPSC) इत्यादींनी आयोजलेल्या स्पर्धा परीक्षांमधून होते.

प्रशासन ही प्रक्रिया रोजच्या जीवनात सर्वत्र आढळते. प्रक्रिया म्हणून प्रशासन सार्वजनिक व खासगी दोन्ही संस्थांमध्ये दिसून येते. 'प्रशासन' या संज्ञेचा अर्थ विविध घडामोडींचे व्यवस्थापन. हे व्यवस्थापन सार्वजनिक किंवा खासगी क्षेत्रांमध्ये असू शकते. लोकप्रशासन या विषयात शासनाच्या क्रिया व प्रक्रियांचा अभ्यास केला जातो.

### लोकप्रशासनाची व्याख्या

शासनाने तयार केलेली उद्दिष्टे पूर्ण करण्यासाठी मानवी व भौतिक संसाधनांचे संघटन व व्यवस्थापन म्हणजे लोकप्रशासन.

लोकप्रशासनाच्या काही व्याख्या :

**हर्बर्ट सायमन :** सामान्य मान्यतेनुसार लोकप्रशासन म्हणजे राष्ट्रीय, प्रादेशिक व स्थानिक शासनांच्या कार्यकारी मंडळाची सर्व कार्ये.

**ड्वाईट वॉल्डो :** लोकप्रशासन म्हणजे राज्याच्या घडामोडींसाठी उपयोजन केलेली व्यवस्थापनाची कला आणि शास्त्र.

**ल्युथर ग्युलिक :** लोकप्रशासन म्हणजे प्रशासनाच्या शास्त्राचा तो भाग आहे जो शासनाच्या कार्याशी म्हणजेच प्रामुख्याने कार्यकारी मंडळाच्या कार्याशी निगडित असतो.

### राज्यशास्त्र आणि लोकप्रशासन यांच्यातील परस्परसंबंध

वरील चर्चेप्रमाणे, सार्वजनिक धोरण आणि कायदे कसे तयार केले जातात याबद्दलचा अभ्यास राज्यशास्त्रात केला जातो. या विषयात राजकीय पक्ष आणि इतर संघटना, इतर शासकीय संस्था, उदाहरणार्थ, संसद, निवडणूक आयोग इत्यादींचा अभ्यास केला जातो. लोकप्रशासन या सार्वजनिक धोरणांची व कायद्यांची अंमलबजावणी करते.

शासनाला अनेक विशेष कार्ये करावी लागतात. जसे, की कायदा व सुव्यवस्था राखणे, शिक्षणाची तरतूद करणे, सार्वजनिक आरोग्य राखणे, कृषी क्षेत्राला उत्तेजन देणे, सामाजिक सुरक्षितता राखणे, सामाजिक कल्याण, स्वच्छता, दळणवळणाची सुविधा इत्यादी प्रत्येक कार्य हे विशेष आहे. त्यासाठी तज्ज्ञता आवश्यक असते. उदाहरणार्थ, सार्वजनिक आरोग्यासाठी डॉक्टर, कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्यासाठी प्रशिक्षित पोलीस. शासन जेव्हा या कार्यांचे प्रशासन स्वतः करते किंवा शासकीय संस्थांमार्फत करते, तेव्हा ही कार्ये लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीत समाविष्ट होतात. त्यामुळे जिल्हाधिकारी, तहसीलदार, गटविकास अधिकारी, पोलीस अधिकारी, अंगणवाडी कर्मचारी इत्यादी हे सर्व भारतातील लोकप्रशासनाचे घटक आहेत. शासनाच्या विविध योजना आणि कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीत ते शासनाला मदत करतात. जेव्हा वरील काही कार्ये (उदा., शिक्षणाची तरतूद किंवा आरोग्य सेवा) ही खासगी संस्था किंवा अशासकीय संस्था या संस्थांकडून पूर्ण केल्या जातात, त्याला खासगी प्रशासन किंवा व्यावसायिक प्रशासन असे म्हणतात.

**सामान्यतः लोकप्रशासनात पुढील बाबींचा समावेश होतो.**

- शासनाची कार्ये : प्रामुख्याने कार्यकारी मंडळाची कार्ये
- सार्वजनिक घडामोडी आणि कार्यांचे व्यवस्थापन
- लोककल्याण आणि सार्वजनिक हित.

### लोकप्रशासनाची व्याप्ती

लोकप्रशासनाची व्याप्ती ही संक्षिप्त आणि व्यापक अशा दोन प्रकारच्या दृष्टिकोनातून बघता येते.

#### (i) संक्षिप्त दृष्टिकोन

या दृष्टिकोनात फक्त शासनाच्या कार्यकारी मंडळाच्या कार्यावर भर दिलेला दिसून येतो. ग्युलिक आणि उर्विक या दोघांनी POSDCORB या प्रसिद्ध संक्षेपामार्फत हा दृष्टिकोन मांडला. या दृष्टिकोनात लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये पुढील बाबींचा समावेश केलेला आहे.

**P-Planning (नियोजन) :** प्रशासनातील पहिला टप्पा हा नियोजनाचा असतो. ज्यामध्ये व्यापक आराखडा किंवा रूपरेषा तयार केली जाते. ती राष्ट्रीय, राज्य आणि स्थानिक या तिन्ही स्तरांवर होते उदा., नीती आयोगाने 'बॉटम-अप ॲप्रोच'चा अवलंब केला आहे. ज्यामध्ये स्थानिक पातळीवर नियोजन आधी होते आणि नंतर वरील स्तरांवर नियोजन केले जाते.

**माहीत आहे का तुम्हांला ?**

**राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्था :** नीती आयोग ही केंद्रीय मंत्रिमंडळाच्या प्रस्तावाने १ जानेवारी २०१५ रोजी स्थापन झालेली संस्था आहे. सार्वजनिक धोरणांविषयी मार्गदर्शन करणारी व सल्ला देणारी ही संस्था आहे. भारत सरकारचा 'विचार गट' (Think Tank) असे त्याला समजले जाते. दीर्घकालीन योजना, कार्यक्रम तयार करताना 'नीती आयोग' भारत सरकारला तसेच राज्य सरकारला आवश्यक ती तांत्रिक मदत करते.

**O-Organisation (संघटन) :** नियोजित उद्दिष्टे, ध्येय पूर्ण करण्यासाठी शासकीय संघटना, यंत्रणा तयार केली जाते ज्यामार्फत कार्यांचे व्यवस्थापन व समन्वय साधला जातो. उदा., अखिल भारतीय सेवा, केंद्रीय, राज्य व स्थानिक सेवा.

**S-Staffing (कर्मचारी भरती) :** मानवी संसाधन हा प्रशासकीय व्यवस्थेचा कणा असतो. प्रशासकीय यंत्रणेमध्ये सक्रिय सहभाग घेणाऱ्या

कर्मचाऱ्यांची भरती केली जाते व त्यांना प्रशिक्षण घ्यावे लागते. त्यांच्यासाठी अनुकूल परिस्थिती निर्माण करणे हे देखील महत्त्वाचे आहे. उदा., केंद्रीय लोकसेवा आयोग आणि राज्य लोकसेवा आयोग यांच्यामार्फत केली जाणारी भरती.

**माहीत आहे का तुम्हांला ?**

भारतातील केंद्रीय स्तरावरील भरती करणारी संस्था म्हणजे केंद्रीय लोकसेवा आयोग (UPSC). अखिल भारतीय सेवा आणि गट अ, गट ब केंद्रीय सेवा यासाठीच्या परीक्षा व नियुक्ती यांची जबाबदारी या संस्थेची आहे.

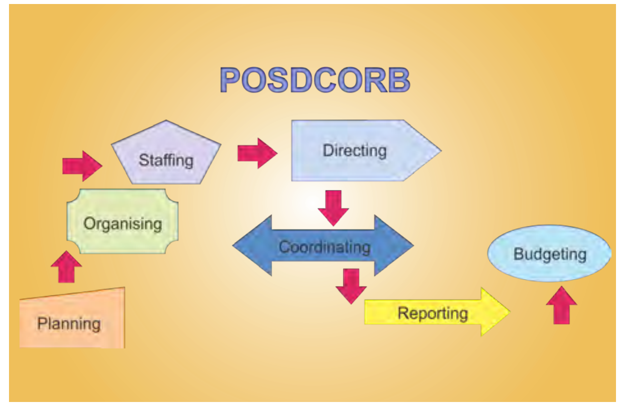
महाराष्ट्रातील प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या भरतीसाठी महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोग (MPSC) ही संस्था निर्माण केली आहे.

**D-Directing (मार्गदर्शन) :** प्रशासन हे एक अविरत कार्य आहे. त्यामुळे निर्णय घेणे आणि त्या निर्णयांना सामान्य व विशिष्ट आज्ञा, निर्देश यांच्याशी जोडणेही आवश्यक आहे.

**CO-Coordination (समन्वय) :** प्रशासन ही एक क्लिष्ट आणि परस्परसंबंधी प्रक्रिया आहे. त्याकरिता संघटनेचे विविध शाखा, विभाग, गट यांच्या कार्यामध्ये समन्वय साधणे आवश्यक आहे. कामामध्ये एकसूत्रता आणण्यासाठी आणि संघर्ष टाळण्यासाठी समन्वयाची मदत होते.

**R-Reporting (अहवाल तयार करणे) :** प्रशासनात सुरू असलेले काम तसेच पूर्ण झालेली कामे याबद्दलचा अहवाल वरिष्ठांसमोर सादर करणे महत्त्वाचे आहे. त्यामुळे प्रशासनात उत्तरदायित्व आणि जबाबदारीची भावना निर्माण होते.

**B-Budgeting (अंदाजपत्रक) :** प्रत्येक कार्यामध्ये आर्थिक बाब महत्त्वाची भूमिका बजावते. त्यामुळे लेखापरीक्षण, करनियोजन आणि त्यावरील नियंत्रण अंदाजपत्रकामार्फत ठेवले जाते.




**करून पहा.**

तुम्हांला तुमच्या महाविद्यालयात क्रिकेट सामना आयोजित करायचा आहे. विद्यार्थ्यांनी गट तयार करावेत. प्रत्येक गटाने पुढील कार्य करावे.

**गट अ :** कार्यक्रमाचे नियोजन-तारीख ठरवणे, स्थळ निश्चित करणे इत्यादी.

**गट ब :** सामन्यासाठी कोणी कोणती जबाबदारी घ्यायची हे निश्चित करणे. प्रत्येक कार्यासाठी छोट्या समित्या तयार करणे.

**गट क :** महाविद्यालयातील अधिकाऱ्यांशी समन्वय साधणे. (शिक्षक, प्राचार्य, इतर कर्मचारी)

**गट ड :** या कार्यासाठीचे अंदाजपत्रक तयार करणे.

### (ii) व्यापक दृष्टिकोन

लोकप्रशासनाच्या व्यापक दृष्टिकोनात शासनाच्या तिन्ही शाखांच्या कार्यांचा समावेश होतो. फक्त कार्यकारी मंडळाच्या कार्यावर भर देणाऱ्या संक्षिप्त दृष्टिकोनापेक्षा व्यापक दृष्टिकोन वेगळा आहे. लोकप्रशासनाच्या व्यापक दृष्टिकोनात

कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यांचे कार्य व त्यांच्यातील परस्परसंबंध यांचा समावेश केला जातो. सहकारात्मक सांघिक प्रभाव म्हणून याकडे बघितले जाते. यामध्ये धोरण निर्मितीवर लक्ष दिले जाते. त्यामुळे एका व्यापक राजकीय प्रक्रियेचाच तो एक भाग होतो.

व्यापक स्वरूपामध्ये लोकप्रशासन हे खासगी संस्था व व्यक्ती यांच्याशी संवाद व सहयोग करते ज्यामुळे मूलभूत सुविधांचा योग्य पुरवठा करता येईल. यामध्ये शासनाच्या विशेष कार्यांचा समावेश केला जातो. उदा., संरक्षण, वित्त पुरवठा, शिक्षण, आरोग्य सेवा इत्यादी. याचा अर्थ लोकप्रशासनाच्या व्यापक दृष्टिकोनात POSDCORB सारख्या प्रशासनाचे तंत्र तसेच इतर मूलभूत बाबींचा विचार केला जातो.

**माहीत आहे का तुम्हांला?**

**उद्योगाचे सामाजिक उत्तरदायित्व (Corporate Social Responsibility) :**

कंपन्या आपल्या व्यवसायामध्ये सामाजिक आणि पर्यावरणविषयक जाणिवा सामावून घेण्याचा प्रयत्न करतात. CSR म्हणजे दानधर्म करणे नव्हे, तर तो समाज सुधारण्याचा एक प्रयत्न आहे. विकसनशील देशांमध्ये प्रदूषण रोखणे, आपत्ती शमन, स्वच्छ पाणी, शैक्षणिक कार्यक्रम इत्यादींचा CSR मध्ये समावेश केला जातो.

## लोकप्रशासनाचा विकास

प्राचीन काळापासून अनेक विचारवंतांनी प्रशासकीय विचार आणि व्यवहारामध्ये आपले योगदान दिले आहे. कौटिल्याचे 'अर्थशास्त्र' हे प्राचीन भारतातील प्रशासनाविषयी आहे. ॲरिस्टॉटल यांचे 'पॉलिटिक्स' आणि मॅकियावेली यांचे 'द प्रिन्स' हे देखील प्रशासनासंदर्भातील ग्रंथ आहेत, पण लोकप्रशासनाच्या पद्धतशीर अभ्यासाचे श्रेय अठराव्या शतकातील जर्मनी व ऑस्ट्रिया येथील कॅमेरॅलिझमच्या (cameralism) प्रणालीला दिले जाते. या प्रणालीत शासकीय व्यवहाराच्या पद्धतशीर व्यवस्थापनावर भर दिलेला होता.

**माहीत आहे का तुम्हांला?**

**कॅमेरॅलिझम :** सतराव्या व अठराव्या शतकातील 'शास्त्रांच्या' प्रणालीला कॅमेरॅलिझम असे संबोधतात. जर्मनी आणि ऑस्ट्रिया येथील सम्राटांच्या प्रशासकीय यंत्रणा सुधारण्यासाठीचे हे प्रयत्न. यातील महत्त्वाचे संदर्भ आजही लोकप्रशासनासाठी उपयुक्त आहेत.

लोकप्रशासन या विद्याशाखेचा जन्म अमेरिकेत झाला. वूड्रो विल्सन यांनी पहिल्यांदा लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाची गरज मांडली. 'लोकप्रशासनाचा अभ्यास' या त्यांच्या १८८७ सालच्या शोधनिबंधाने लोकप्रशासन शास्त्राचा पाया रचला. शासनाची कार्यक्षमता वाढवण्याची गरज आहे असे प्रतिपादन करणारे ते प्रथम राजकीय नेते होते. शासनाचा अविभाज्य भाग, पण सगळ्यांत कमी ज्याची चर्चा होते ते प्रशासन आहे असे त्यांनी मांडले.

आज प्रशासनाची व्याप्ती विस्तारली आहे आणि तुलनात्मक लोकप्रशासन, विकास प्रशासन, नव लोकप्रशासन, नव लोकव्यवस्थापन, सार्वजनिक धोरण आणि सुशासन या क्षेत्रांचा यात समावेश झाला आहे. लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीत सार्वजनिक धोरण हे सर्वांत नवे क्षेत्र समाविष्ट झाले आहे. आधुनिक काळात लोकप्रशासन फक्त अंमलबजावणीपर्यंत मर्यादित नसून त्याचा भर धोरण निर्मितीवरही आहे.

### सार्वजनिक धोरण

वाढता परस्पर संपर्क, तंत्रज्ञानातील शोध, जागतिकीकरण आणि त्यामुळे उद्‌भवणारी आव्हाने यामुळे आज शासनव्यवस्था गुंतागुंतीची झाली आहे. त्यामुळे सार्वजनिक क्षेत्रामध्ये शासन आज कार्यांच्या सामान्य प्रशासनापलीकडे जाऊन अनेक कार्ये करते. आज शासन प्रामुख्याने जनकल्याणासाठी सार्वजनिक धोरण निर्मिती व अंमलबजावणी यांकडे लक्ष देत आहे. शासनव्यवस्था समजून घेणाऱ्या या नव्या दृष्टिकोनाला सार्वजनिक धोरण असे म्हणतात.

भारतात ग्रामीण क्षेत्रात वीज उपलब्धता ही मोठी समस्या आहे. त्यामुळे या क्षेत्रांमध्ये वीजपुरवठा करणे हे सरकारचे कार्य आहे. यासाठी भारत सरकारने 'राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना' तयार केली. भारतात वीज नसलेल्या क्षेत्रांमध्ये वीजपुरवठा करण्यासाठीचे हे सार्वजनिक धोरण आहे. सार्वजनिक धोरणाचे दुसरे उदाहरण म्हणजे 'आयुष्मान भारत'. कोणालाही आर्थिक अडचण न होता सर्वांना चांगल्या दर्जाची आरोग्य सेवा उपलब्ध व्हावी हे या योजनेचे उद्‌दिष्ट आहे.

सार्वजनिक धोरण हे तीन टप्प्यांतून समजून घेता येईल.

(i) **धोरणांची निवड :** नागरिकांच्या हितासंबंधीचे विविध प्रश्न असतात. त्या प्रश्नांची प्राधान्यक्रमाने निवड मंत्री, राजकारणी, संसद सदस्य, नोकरशाह किंवा इतर अधिकारी करतात. त्यानंतर हे प्रश्न कसे सोडवायचे याबद्‌दलच्या विविध पर्यायांची चर्चा होते. उदा., शहरात पाणीपुरवठा कसा करायचा किंवा मलेरिया विरोधी कार्यक्रम कसे राबवायचे या चर्चेच्या आधारे एखादी योजना किंवा कार्यक्रम निश्चित केला जातो.

(ii) **धोरणांची निष्पत्ती :** या टप्प्यात प्रत्यक्ष धोरण अंमलबजावणी होते, ज्यामधून धोरणाची निष्पत्ती दिसून येते.

(iii) **धोरणाचा परिणाम :** तिसऱ्या टप्प्यात धोरणाचा परिणाम समजून घेतला जातो. यामध्ये धोरणाचे मूल्यांकन होते. धोरणाची उद्‌दिष्ट्ये आणि धोरणाचे परिणाम तपासले जातात.

खालील उदाहरणातून आपण सार्वजनिक धोरण निर्मिती आणि त्याची अंमलबजावणी समजून घेऊ. कचरा व्यवस्थापन आणि कचऱ्याचा विनियोग या क्षेत्रामध्ये तुमच्या भागातील स्थानिक शासनाला समस्या भेडसावतात. स्वच्छता आणि सार्वजनिक आरोग्य यांबद्‌दल गंभीर समस्या आहेत. लोकांचे प्रतिनिधी (नगरसेवक, ग्रामपंचायतीचे पदाधिकारी व सदस्य इत्यादी), शासकीय अधिकारी (वॉर्ड अधिकारी) आणि स्थानिक रहिवासी यांच्यात चर्चा होते आणि कचऱ्याच्या विनियोगासंदर्भात सार्वजनिक धोरण निश्चिती होते.

समजा, कचरा निर्मितीच्याच ठिकाणी विभागला गेला आणि तो त्या विभागलेल्या अवस्थेत गोळा करून त्यावर प्रक्रिया करण्याचे ठरवले तर मग या निर्णयाच्या अंमलबजावणीच्या पद्‌धतीचे नियोजन करावे लागेल. ही झाली धोरणाची निवड.

दुसरा टप्पा म्हणजे धोरणाची अंमलबजावणी म्हणजेच धोरणाची निष्पत्ती. या निर्णयाच्या अंमलबजावणीत शासकीय तसेच अशासकीय संस्थांचा सहभाग घेता येतो.

तिसरा टप्पा आहे धोरणाचा परिणाम. ज्यामध्ये अपेक्षेप्रमाणे परिणाम झाला का हे तपासले जाते. हा मूल्यांकनाचा टप्पा आहे.

अंमलबजावणीतील समस्या समजून घेऊन पुढील काळात त्या दुरुस्त करता येतात.

**करून पहा.**

तुमच्या परिसरात कचरा व्यवस्थापन कसे होते हे शोधा.

**भारतातील प्रशासकीय प्रणाली :** ब्रिटिशांनी आपल्या काळात निर्माण केलेल्या संस्था आणि आराखडा याचा प्रभाव भारताच्या प्रशासनावर दिसतो. ब्रिटिशांच्याही आधी भारतात संरचित प्रशासकीय व्यवस्था अस्तित्वात होती. सम्राट चंद्रगुप्त मौर्य यांच्या काळातील प्रशासनासंबंधी कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रात संदर्भ आढळतात. गुप्त राजवंश, मुघल राजघराणे आणि छत्रपती शिवाजी महाराज यांचे प्रशासकीय प्रणालीतील योगदान महत्वाचे आहे. ब्रिटिशांनी केंद्राने नियंत्रित केलेली प्रशासकीय व्यवस्था भारतात आणली. याची अंमलबजावणी अनेक महत्त्वाच्या कायद्यातून करण्यात आली आहे. उदा., भारत सरकार कायदा १९०९, भारत सरकार कायदा १९१९ आणि भारत सरकार कायदा १९३५.

स्वातंत्र्य, समता, न्याय, बंधुता आणि धर्मनिरपेक्षता ही ती मूल्ये आहेत.

भारतातील प्रशासनाची सामान्य रूपरेषा समजून घेऊया.

भारतीय प्रशासन दोन स्तरांवर समजून घ्यायला हवे.

१. भारताची संघराज्य शासनव्यवस्था ज्यामध्ये त्रिस्तरीय प्रशासकीय संरचना दिसते – राष्ट्रीय, राज्य आणि स्थानिक स्तर.

२. शासनाच्या तीन शाखा : कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्यायमंडळ. प्रधानमंत्री आणि मंत्रिमंडळ यांचा कार्यकारी मंडळात समावेश होतो. हे मंत्री विविध मंत्रालय व विभाग सांभाळतात.

कायदेमंडळाचे (केंद्रात संसद आणि राज्यात विधिमंडळ) कार्य हे कायदे तयार करणे आणि कार्यकारी मंडळावर नियंत्रण ठेवण्याचे आहे. कायद्यांचा अर्थ लावणे आणि न्यायदान करणे हे न्यायमंडळाचे कार्य आहे.

लाल बहादुर शास्त्री
राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी, मसूरी

स्वातंत्र्यानंतर भारताने आपण राज्यांचा संघ आहोत असे जाहीर करून संघराज्य शासनव्यवस्थेचा स्वीकार केला. भारताने संसदीय लोकशाही शासनपद्धतीचा स्वीकार केला. भारताच्या संविधानात दिलेल्या व्यापक मूल्यांवर व उद्दिष्टांवर भारताची प्रशासकीय व्यवस्था अवलंबून आहे. राजकारणी, मंत्री, नोकरशाह आणि प्रशासन प्रक्रियेत सहभागी असलेल्या सगळ्यांना ध्येय, दिशा दाखवण्याचे काम ही मूल्ये करतात.

**भारतातील प्रशासकीय संरचना**

राष्ट्रीय (केंद्र सरकार)
↓
प्रादेशिक/राज्य (राज्य शासन)
↓
स्थानिक शासन
↙ ↘
- शहर प्रशासन → महानगरपालिका/ नगरपालिका/नगरपरिषद/ कटक मंडळ
- ग्रामीण प्रशासन → जिल्हा : जिल्हा परिषद → ब्लॉक/गट : पंचायत समिती → गाव : ग्रामपंचायत

मंत्रालय, मुंबई

**प्रशासन कार्य कसे करते?**

(i) राष्ट्रीय पातळीवर केंद्र सरकारची कार्ये ही विविध मंत्रालयांमार्फत (विभाग/खाते) होतात. उदा., कृषी मंत्रालय, आरोग्य, गृह, संरक्षण इत्यादी. मंत्रालयात प्रत्येक खात्यासाठी मंत्री असतात. मंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली नोकरशाह किंवा प्रशासकीय यंत्रणा असते. मंत्रालयांव्यतिरिक्त निवडणूक आयोग, केंद्रीय लोकसेवा आयोग, मागासवर्गांसाठीचे राष्ट्रीय आयोग, नीती आयोग इत्यादी संस्था आहेत. यासाठीही प्रशासकीय अधिकारी किंवा नोकरशाह यांची आवश्यकता असते.

(ii) राज्य स्तरावर देखील विविध मंत्रालये आणि आयोग शासनाचे काम करतात. केंद्र सरकारप्रमाणेच राज्याचे मंत्रालयही मंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली असते आणि या स्तरावर देखील नोकरशाहांची आवश्यकता असते.

(iii) स्थानिक स्तरावर दोन प्रकारचे प्रशासन आहे. शहर आणि ग्रामीण प्रशासन. जिल्हा स्तरावर जिल्हाधिकारी सर्वोच्च पदावर असतात. मोठ्या शहरांमध्ये महापालिका आयुक्त हे महानगरपालिकेचे नेतृत्व करतात. ग्रामीण भागांमध्ये तालुका स्तरावर तहसीलदार हे प्रशासक असतात.

(iv) राजकीय नेतृत्व आणि प्रशासकीय यंत्रणा यांच्यात जवळचे संबंध आहेत. केंद्र आणि राज्य स्तरावर मंत्रालये व विभाग मंत्र्याच्या नेतृत्वाखाली असतात. स्थानिक स्तरावर देखील राजकीय नेते व प्रशासकीय यंत्रणा यांची जवळीक असते. उदा., ग्रामीण भागात जिल्हा परिषदेचे अध्यक्ष, पंचायत समितीचे सभापती किंवा ग्रामपंचायतीचे सरपंच हे प्रशासनाच्या सतत संपर्कात असतात. शहरी भागात महानगरपालिका व नगरपालिकेत निर्वाचित सदस्य प्रशासनाच्या संपर्कात असतात.

(v) प्रशासनातील प्रत्येक स्तरातील अधिकाऱ्यांची भरती ही शासनाने घेतलेल्या स्पर्धा परीक्षांमधून होते. केंद्र सरकारच्या पातळीवर केंद्रीय लोकसेवा आयोग (UPSC) आणि कर्मचारी निवड आयोग (Staff Selection Commission) या दोन संस्था परीक्षा आयोजित करतात. राज्य स्तरावर या परीक्षा राज्य लोकसेवा आयोगामार्फत घेतल्या जातात.

(vi) नोकरशाह हे राजकीय तटस्थतेच्या सिद्धान्तांचे पालन करतात. त्यांची बांधिलकी ही संविधानाशी आहे. राजकीय पक्षाशी नाही.

पुढील प्रकरणांमध्ये आपण विकास प्रशासनाबाबत अधिक माहिती घेणार आहोत.

**करून पहा :** तुमच्या घर/शाळा/महाविद्यालयाजवळील कोणत्याही सरकारी कार्यालयाला भेट द्या. जसे, की पंचायत समिती कार्यालय, जिल्हा परिषद, महानगरपालिका इत्यादी. तेथे चालणाऱ्या कामाचे निरीक्षण करा. कार्यालयीन कर्मचाऱ्यांशी संवाद साधा. तुम्हांला आलेल्या अनुभवांवर वर्गात चर्चा करा व त्यावर माहिती लिहा.

## स्थानिक प्रशासन व्यवस्था

### जिल्हा प्रशासन (ग्रामीण)

- **राजकीय**
  - ↓ जिल्हा परिषद अध्यक्ष
  - ↓ पंचायत समिती सभापती
  - ↓ ग्रामपंचायत सरपंच
- **प्रशासकीय (विकासात्मक)**
  - ↓ मुख्य कार्यकारी अधिकारी
  - ↓ गट विकास अधिकारी (BDO)
  - ↓ ग्रामसेवक (ग्रामपंचायतीचे सचिव म्हणून कार्य)
- **प्रशासकीय**
  - ↓ जिल्हाधिकारी महसूल प्रशासन कायदा व सुव्यवस्था भूधारण
  - ↓ तहसीलदार/तलाठी
- **न्यायमंडळ**
  - ↓ जिल्हा न्यायालय

### जिल्हा प्रशासन (शहरी)

- **राजकीय**
  - **महानगरपालिका**
  - **महापौर** (लोकसंख्या ३ लाख ते अधिक)
  - **नगरपालिका** (पालिकेचा अध्यक्ष)
  - **कटक मंडळ** (प्रशासक म्हणून सेनादलाचा अधिकारी)
- **प्रशासकीय**
  - **महापालिका आयुक्त**
  - **जिल्हाधिकारी** महसूल, प्रशासन, कायदा, व सुव्यवस्था, भूधारण

**Please see the following websites for further information:**

**The Study of Administration: Woodrow Wilson**
Source: Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222
Published by: The Academy of Political Science
Stable URL: Quarterly.http://www.jstor.org
Volume II. June, 1887. Number2. Political Science Quarterly.
http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_1887_jstor.pdf

## स्वाध्याय

**प्र.१ (अ) दिलेल्या पर्यायांपैकी योग्य पर्याय निवडून विधान पूर्ण करा.**

१. प्रशासकीय व्यवस्थेचा .......... हा कणा असतो.
(भौतिक संसाधन, मानवी संसाधन, नैसर्गिक संसाधन, भौगोलिक संसाधन)

२. POSDCORB हा संक्षेप ग्युलिक आणि .......... यांनी मांडला.
(वूड्रो विल्सन, हर्बट सायमन, उर्विक, ड्वाईट वाल्डो)

**(ब) चुकीची जोडी दुरुस्त करून लिहा.**

(i) कौटिल्य - अर्थशास्त्र

(ii) ॲरिस्टॉटल- द पॉलिटिक्स

(iii) मॅकियाव्हेली - रिपब्लिक

**(क) दिलेल्या विधानासाठी समर्पक संकल्पना लिहा.**

१. अठराव्या शतकातील जर्मनी व ऑस्ट्रिया येथील शासकीय व्यवहाराच्या पद्धतशीर व्यवस्थापनांची प्रणाली -

२. कंपन्यांनी सामाजिक आणि पर्यावरणविषयक जाणिवा सामावून घेण्याचा केलेला प्रयत्न -

**प्र.२ खालील विधाने चूक की बरोबर सकारण स्पष्ट करा.**

१. प्रशासनातील पहिला टप्पा हा कर्मचारी भरतीचा असतो.

२. लोकप्रशासन या विद्याशाखेचा जन्म भारतात झाला.

**प्र.३ सहसंबंध स्पष्ट करा.**

१. प्रशासनाचा संक्षिप्त आणि व्यापक दृष्टिकोन

२. राष्ट्रीय पातळीवरील प्रशासन व राज्य पातळीवरील प्रशासन

**प्र.४ पुढील प्रश्नांची उत्तरे लिहा.**

१. प्रशासनाचे कार्य कसे चालते ते स्पष्ट करा.

२. सार्वजनिक धोरण निर्मितीचे टप्पे स्पष्ट करा.

**प्र.५ दिलेल्या मुद्द्यांच्या आधारे पुढील प्रश्नाचे सविस्तर उत्तर लिहा.**

लोकप्रशासनाची व्याख्या लिहून त्याची पुढील मुद्द्यांच्या आधारे व्याप्ती स्पष्ट करा.

(i) संक्षिप्त दृष्टिकोन (ii) व्यापक दृष्टिकोन

**उपक्रम**

भारत सरकारच्या गृहमंत्रालयाचा अलीकडचा वार्षिक अहवाल पहा. त्यातील ठळक कार्यांची नोंद करा.

***

# ८. विकास प्रशासन

या प्रकरणात आपण विकास प्रशासनाची चर्चा करणार आहोत. विकास प्रशासनाची उत्पत्ती, अर्थ, व्याप्ती आणि भारतातील विकास प्रशासनाची चर्चा करणार आहोत.

आपण काही प्रश्नांनी सुरुवात करूया. विकास म्हणजे काय? विकास प्रशासनाची गरज काय आहे? विकास प्रशासनाचा अर्थ आणि महत्त्व काय?

विकास ही एक गुंतागुंतीची संकल्पना आहे. सर्वसामान्य अर्थाने विकास म्हणजे विस्तार, बदल, वाढ किंवा सुधारणा. एका अवस्थेतून दुसऱ्या अवस्थेत जाताना झालेली सुधारणा किंवा बदल म्हणजे विकास. हा बदल, ही सुधारणा आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अशा सर्व क्षेत्रांमध्ये दिसून येते. सामान्य लोक आपले आयुष्य अधिक चांगल्या प्रकारे जगू शकतील याच्याशी निगडित ही सुधारणा आहे. आधीच्या प्रकरणात आपण लोकप्रशासनाचा अभ्यास केला जे कृतिशील सरकारशी निगडित आहे. लोकप्रशासनात कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्यायमंडळ या सरकारच्या तिन्ही शाखांच्या कार्यांवर आपण लक्ष केंद्रित केले. जेव्हा लोकप्रशासन विस्तार किंवा विकासासाठी कृतिशील सरकारचा अभ्यास करते तेव्हा ते विकास प्रशासन बनते.

### उत्पत्ती आणि अर्थ

तुम्ही कल्याणकारी राज्य या संकल्पनेविषयी वाचले असेल. एखादे राज्य जेव्हा नागरिकांच्या आर्थिक व सामाजिक हिताचा पुरस्कार करण्यासाठी पुढाकार घेते, त्या राज्याला 'कल्याणकारी राज्य' असे म्हणतात. असे राज्य नागरिकांच्या मूलभूत गरजांकडे लक्ष देते. उदा., अन्न, वस्त्र, निवारा, शिक्षण व आरोग्य.

विसाव्या शतकाच्या सुरुवातीला विकासाच्या संकल्पनेत कल्याणकारी राज्याला महत्त्व दिले गेले. याचा परिणाम पारंपरिक लोकप्रशासनावर झाला. शासनाच्या नियमित कार्यांपलीकडे जाऊन आता एकत्रित, संघटित आणि संचलित शासकीय कृतींतून बदल घडवण्याचे प्रयत्न सुरू झाले.

दुसऱ्या महायुद्धानंतर आशिया आणि आफ्रिका या खंडांतील अनेक देश स्वतंत्र झाले. या नव्याने स्वतंत्र झालेल्या देशासमोर राष्ट्र उभारणीचे मोठे आव्हान होते. त्यांना शासनाने नेहमीचेच प्रशासकीय कार्य करावे असे वाटत नव्हते. विकासाची प्रक्रिया सुरू करण्यासाठी हे देश उत्सुक होते. या देशांमधील समाज हा गुंतागुतीचा आणि विभिन्न होता आणि या देशातील अर्थव्यवस्था स्थिर होण्यासाठी झगडत होत्या. विकसित देशांनी या देशांच्या विकासासाठी केलेली मदतयोजना पुरेशी ठरली नाही. या देशांनी नवीन दृष्टिकोनातून विचार करणे आवश्यक होते. तसे झाले तरच सामाजिक असमानता, दारिद्र्य इत्यादी समस्या, त्याची आव्हाने पेलणे शक्य होणार होते. या जाणिवेतून 'विकास प्रशासन' या संकल्पनेचा उदय झाला.

या देशांतील विकास आणि बदलाचे प्रमुख स्रोत, तेथील सरकार होते. या नवीन राज्यांतील सामाजिक-राजकीय परिस्थितीमुळे विकासाच्या संकल्पनेची परिभाषा निश्चित करणे आणि पुनर्रचना करणे आवश्यक झाले. विकासाचा संपूर्णपणे नव्याने विचार झाला. विकास म्हणजे फक्त आर्थिक वाढ नाही तर सामाजिक बदल, राजकीय विकास आणि सांस्कृतिक सुधारणा देखील आहे, असा विचार मांडला गेला. त्याप्रमाणे या देशातील सरकारांनी अनेक महत्वाची कार्ये हाती घेतली - केंद्रीय आर्थिक नियोजन, विकास कार्यक्रम आणि प्रकल्पाची आखणी व अंमलबजावणी, औद्योगिक विकासाचे व्यवस्थापन आणि नागरिकांच्या मूलभूत गरजांची

पूर्तता, आर्थिक संधी देणे व इतर सामाजिक कल्याण कार्यक्रमांतून हे प्रयत्न झाले. नियोजित बदल आणि लोकसहभाग यांतून अनेक विकसनशील देशांनी विकास साधण्याचा प्रयत्न केला. यामुळे अभ्यासाचा विषय म्हणून आणि विकास साधण्याचा मार्ग म्हणून विकास प्रशासनाचे महत्त्व वाढले.

### व्याख्या

**एडवर्ड वेडनर :** ''एखाद्या संघटनेने अधिकृतपणे निश्चित केलेली प्रगतिशील राजकीय, आर्थिक आणि सामाजिक उद्दिष्टे पूर्ण करण्यासाठीची प्रक्रिया.''

**मेर्ल फेअरसोल :** यांच्या मते, ''विकास प्रशासन म्हणजे नावीन्यपूर्ण मूल्यांचे वाहक, आधुनिकता आणि औद्योगिकीकरणाची सुरुवात करण्यासाठी विकसनशील देशांनी अवलंबलेली नवीन कार्यपद्धती.''

पारंपरिक लोकप्रशासनात नियम आणि पदसोपानरचना एकमेकांशी जोडले गेले आहेत. हा दृष्टिकोन चुकीचा नाही, पण कधीकधी यामुळे वेळेचा अपव्यय होतो आणि अडथळे निर्माण होऊ शकतात. याला 'लाल फित' किंवा 'दफ्तर दिरंगाई' असे म्हणतात. समाजात बदल घडवण्यासाठी नावीन्यपूर्ण नियोजनाची आवश्यकता असते. बदल आणि विस्तार यांवर आधारित या दृष्टिकोनाला विकास प्रशासन म्हणतात.

विकास प्रशासनामुळे झालेले बदल समजून घेण्यासाठी पारंपरिक लोकप्रशासन समजून घेणे गरजेचे आहे. पारंपरिक लोकप्रशासनात पुढील बाबींचा समावेश दिसून येतो.

(i) शासकीय यंत्रणेचे संघटन : यामध्ये शासनाची रचना, विविध विभाग, मंत्रालये आणि त्यांच्याशी निगडित संघटनांचा समावेश होतो. उदा., मंत्रालयाची रचना ज्यामध्ये सचिव आणि इतर अधिकारी, यूपीएससी सारखी विविध मंडळे, निवडणूक आयोगासारखे इतर आयोग इत्यादींचा समावेश होतो.

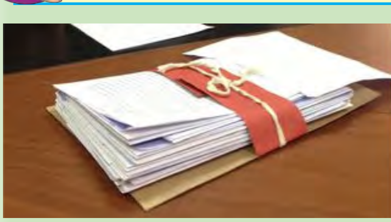
(ii) विविध कार्यांचे व्यवस्थापन : विविध विभागांमधील नेतृत्व, नियोजन आणि समन्वय यावर लक्ष दिले जाते. उदा., नीती आयोग.

(iii) सेवक वर्ग प्रशासन : यामध्ये भरतीची प्रक्रिया, प्रशिक्षण व इतर संलग्न कार्यांचा समावेश होतो. उदा., केंद्रीय लोकसेवा आयोग किंवा राज्य लोकसेवा आयोग यांच्यामार्फत भारतात भरती कशी होते, त्यांचे प्रशिक्षण, पदोन्नती, वेतन इत्यादी विषयांचे व्यवस्थापन.

(iv) आर्थिक प्रशासन : अर्थसंकल्प निर्मिती प्रक्रिया, संसदेच्या आर्थिक समित्या आणि लेखापरीक्षण यांवर लक्ष केंद्रित केले जाते. उदा., संसद खर्चावर नियंत्रण कसे ठेवते, लोकलेखा समिती, अंदाज समिती इत्यादी.

(v) प्रशासकीय कायदा : संसदेने पारित केलेल्या कायद्यानुसार नियम तयार केले जातात. वाद सोडवण्यासाठी लवाद (tribunals) देखील आहेत. उदा., आयकरविषयक वाद सोडवण्यासाठीचे लवाद.

**माहीत आहे का तुम्हांला?**



शासकीय प्रशासनात जेव्हा नियम, कायदे, प्रक्रिया यांमुळे अनावश्यक दिरंगाई होते, तेव्हा त्याला 'लाल फित' किंवा 'दफ्तर दिरंगाई' असे म्हणतात.

• दफ्तर दिरंगाई याबाबत तुम्हांला आलेल्या विविध अनुभवांवर चर्चा करा.

**शोधा पाहू?**

भारतीय प्रशासनातील अस्तित्वात असलेल्या कोणत्याही चार लवादांची नावे व त्यांचे कार्यक्षेत्र लिहा.

वर नमूद केलेली लोकप्रशासनाची पारंपरिक कार्ये ही विकसनशील देशांतील महत्त्वाची कार्ये आहेत, पण विकसनशील देशांमध्ये विकासासंदर्भात काही विशेष समस्या आहेत. या देशांनी वसाहतवाद अनुभवला आहे. ते स्वतः विकासाचा स्वतंत्र असा दृष्टिकोन तयार करण्याचा प्रयत्न करत आहेत. आर्थिक व सामाजिक न्याय आणि राजकीय आधुनिकीकरण यांवर आधारित हा दृष्टिकोन आहे. नवीन तंत्रज्ञानाशी जुळवून घेणेही आवश्यक आहे. त्यामळे लोकप्रशासनाच्या पारंपरिक दृष्टिकोनात बदल करणे गरजेचे आहे. प्रशासनाच्या या प्रकारात प्रशासनाच्या माध्यमातून विकासाची उद्‌दिष्टे निश्चित करणे व ती साध्य करणे याबाबत प्रयत्न केला जातो.

भारतासारख्या विकसनशील देशातही लोकप्रशासन आणि सार्वजनिक धोरणाच्या दृष्टिकोनात काही बदल झाले आहेत. विकासाच्या प्रश्नांवर लक्ष केंद्रित झाले आहे. यासाठी वापरण्यात आलेल्या रचनेला 'विकास प्रशासन' असे म्हणतात. सामाजिक-राजकीय आणि सामाजिक-आर्थिक विकासावर लक्ष केंद्रित करणारे हे प्रशासन आहे. विकासाचे उद्‌दिष्ट पूर्ण करणाऱ्या प्रकल्पांवर, कार्यक्रमांवर व योजनांवर भर दिला जातो.

विकास प्रशासनाचे दोन महत्त्वाचे पैलू आहेत.

(१) विकासाचे प्रशासन - विकासाची उद्‌दिष्टे निश्चित करणे हे प्रथम कार्य आहे आणि दुसरे कार्य, ही उद्‌दिष्टे साध्य करण्याचा प्रयत्न करणे.

(२) प्रशासनाचा विकास - विकासाची उद्‌दिष्टे साध्य करण्यासाठी प्रशासनाच्या प्रचलित व्यवस्थेत सुधारणा करण्याची गरज आहे.

**हे करून पहा.**

तुम्ही राहत असलेल्या भागातील समस्यांचा शोध घेऊन त्या समस्यांचे निराकरण कसे करता येईल आणि तुमच्या भागाचा विकास कसा साधता येईल यावर चर्चा करून उपाय लिहा.

## विकास प्रशासन

विकास प्रशासनाची प्रमुख वैशिष्ट्ये

(i) **बदलाभिमुख** - पारंपरिक प्रशासनात स्थिरता आणि जैसे थे स्थिती असण्यावर भर होता. विकास प्रशासनात बदल करण्याचा आणि विकासात्मक उद्‌दिष्टांकडे वाटचाल करण्याचा प्रयत्न होतो. दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळात आशिया व आफ्रिकेत जेव्हा विविध राष्ट्रे स्वतंत्र झाली तेव्हा विकासाच्या प्रक्रियेला उत्तेजन देणे हे शासनासमोरील सर्वांत महत्त्वाचे व मोठे कार्य होते. शासनाची आर्थिक, सामाजिक आणि राजकीय अशा सर्व क्षेत्रांमध्ये सुधारणा करण्याची इच्छा होती. या इच्छांची पूर्तता होण्यासाठी परिवर्तन, नावीन्यपूर्ण उपक्रम आणि विकास यांवर शासनाने लक्ष देणे आवश्यक होते.

स्वातंत्र्योत्तर भारतात शासनासमोरील मोठे आव्हान दारिद्र्य, उपासमार आणि आर्थिक मागासलेपणा हे होते. त्यामुळे शासनाने फक्त अर्थव्यवस्थेच्या पारंपरिक क्षेत्राकडे म्हणजेच कृषी क्षेत्राकडे लक्ष न देता हेतुपुरस्सर औद्योगिकीकरण, धरण बांधणी, जलविद्युत प्रकल्पांची उभारणी अशा सार्वजनिक क्षेत्रांमध्ये गुंतवणूक केली व विकास करण्याचा प्रयत्न केला. पंडित नेहरूंनी या प्रकल्पांना 'आधुनिक भारताची मंदिरे' असे संबोधले आहे.

भारतीय औद्योगिकीकरणाची उदाहरणे

भाक्रा-नांगल धरण

भिलाई पोलाद प्रकल्प

(ii) **उत्पादनाभिमुख** - विकास प्रशासनाचे उद्दिष्ट हे निष्पत्ती आणि परिणाम साध्य करणे आहे व त्यासाठी कामाचे मूल्यमापन करायचे नियम तयार केले आहेत. हे नियम साधारणतः संख्यात्मक स्वरूपाचे असतात. जर विकास प्रशासनाचे उद्दिष्ट बदल घडवणे हे असेल तर तो बदल घडवण्यासाठी काही लक्ष्य (ध्येय) ठरवणे आवश्यक आहे. यामुळे प्रशासकीय विभाग अपेक्षित ध्येय गाठू शकतात. या ध्येयावर भर दिल्यास प्रशासन अपेक्षित बदल साध्य करू शकतात. उदा., जेव्हा शासन ठरवते की अर्थव्यवस्था वाढीचा दर प्रतिवर्षी ८ ते १०% असावा, तेव्हा वाजवी आणि साध्य करता येण्याजोगी उद्दिष्ट्ये सरकार ध्येय म्हणून समोर ठेवते.

(iii) **लोकसहभाग** - विकास ही सामाजिक व आर्थिक बदलांची प्रक्रिया आहे. त्यामुळे लोकांचा सक्रिय सहभाग महत्त्वाचा आहे. जर विकासाची प्रक्रिया तळागाळातील लोकांशी जोडलेली नसेल तर ती अस्तित्वात येणे कठीण आहे. त्यामुळे नियोजन, अंमलबजावणी आणि मूल्यमापन या प्रक्रियांमध्ये लोकांचा सहभाग आवश्यक आहे.

भारतासारख्या बहुविध देशांमध्ये लोकसहभाग आवश्यक आहे. विविध प्रदेशांतील लोकांच्या गरजा, आवश्यकता, निवड या वेगवेगळ्या असतात. भारत सरकारने १९५२ मध्ये सामूहिक विकास कार्यक्रम आणि १९५३ मध्ये राष्ट्रीय विस्तार सेवा सुरू केल्या. याचे उद्दिष्ट ग्रामीण व दूरस्थ क्षेत्रांमध्ये विकास करण्याचा आहे. या कार्यक्रमांमुळे ग्रामीण भागावर शासनाने लक्ष केंद्रित केले आणि ७३ व्या व ७४ व्या संविधानात्मक घटनादुरुस्तीने ग्रामीण आणि शहरी भागातील लोकांचा सहभाग वाढवण्यात आला.

**माहीत आहे का तुम्हांला?**

१९९२ च्या ७३ व्या घटनादुरुस्तीने पंचायती राजसंस्थांना घटनात्मक दर्जा दिला. तळागाळातील लोकशाही यंत्रणेच्या विकासामध्ये हा कायदा महत्त्वाचा आहे. ७४ व्या घटनादुरुस्तीने नगरपालिकांना घटनात्मक दर्जा दिला. शहरी शासनव्यवस्था दृढ करण्यासाठी या कायद्याची मदत झाली.

(iv) **सार्वजनिक बांधिलकी** - नोकरशाह, प्रशासकीय अधिकारी यांची बांधिलकी, सहभाग आणि काळजीची अपेक्षा विकास प्रशासन करते. विकासाच्या वाटेत,

कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीत अनेक अडथळे आहेत, आव्हाने आहेत, त्यामुळे नोकरशाहांना विकासात्मक उद्‌दिष्टे गाठण्यासाठी आपुलकी, बांधिलकी आणि राष्ट्रीय कार्याबद्‌दल उत्साह असणे अपेक्षित आहे.

## भारतातील विकास प्रशासन

विकास प्रशासन हे बदलाभिमुख आहे. हे जैसे थे स्थितीच्या विरोधातील आहे. प्रत्येक विकास कार्य हे उद्‌दिष्ट पूर्ण करण्यासाठी आहे. उदा., आर्थिक विकासाचे उद्‌दिष्ट लोकांचे जीवनमान सुधारणे आहे. यामध्ये दरडोई उत्पन्न वाढवणे, साक्षरतेचा स्तर वाढवणे, आयुर्मान उंचावणे आणि दारिद्र्य कमी करणे इत्यादींचा समावेश आहे. ही उद्‌दिष्टे साध्य करण्यासाठी नियोजन, संघटन आणि संसाधनांचा योग्य वापर आवश्यक आहे. नियोजनामुळे उद्‌दिष्ट साध्य करण्यासाठी लागणारी संसाधने तयार करणे व लक्ष्य ठरवून कामे वेळेत पूर्ण करण्यास मदत होते.

**चर्चा करा.**

भारतातील दारिद्र्य निर्मूलनाच्या विविध उपायांवर चर्चा करा.

स्वतंत्र भारताची सुरुवात एक नव्याने स्वतंत्र झालेल्या गरीब आणि अविकसित देश म्हणून झाली. आपले मुख्य उद्‌दिष्ट भूतकाळातील प्रतिष्ठा आणि समृद्‌धी मिळवणे हे होते. वसाहतवादामुळे भारताचे शोषण झाले होते आणि भारत त्यातून सावरण्याचा प्रयत्न करत होता. भारताने विकास आराखड्यासाठी काही महत्वाचे निर्णय घेण्याची गरज होती, ज्याचा एक राष्ट्र म्हणून अवलंब करण्यात येईल.

**स्वातंत्र्य काळापासून भारताची विकासाची उद्‌दिष्टे पुढीलप्रमाणे आहेत.**

(i) **अर्थव्यवस्थेचे आधुनिकीकरण :** औद्योगिकीकरणावर लक्ष केंद्रित केले गेले. औद्योगिकीकरणामुळे रोजगार उपलब्ध झाला. त्यामुळे मानवी संसाधनाचा जास्तीत जास्त वापर होऊन रोजगाराची संधी उपलब्ध होणार होती. यातून अर्थव्यवस्थेचे आधुनिकीकरण होऊन राष्ट्रीय उत्पन्नात वाढ होणे अपेक्षित होते.

(ii) **जमीन सुधारणा :** भारताला स्वातंत्र्य मिळाले तेव्हा जमिनीची मालकी ही फक्त काही जमीनदारांकडे होती. ही समस्या सोडवण्यासाठी जमीन सुधारणा करण्यात आल्या.

(iii) **कृषीक्षेत्र :** कृषी उत्पादनात वाढ करण्यासाठी उच्च उत्पादन बियाणांच्या (संकरित बियाणे) वापरावर भर दिला गेला. ज्यामुळे मागासलेल्या भागांमधील आणि ग्रामीण क्षेत्रांतील दारिद्र्य कमी करण्यासाठी याचा उपयोग होईल.

(iv) **आत्मनिर्भरता :** भारत हा वसाहतवादापासून मुक्त झाला होता. त्यामुळे परकीय प्रभावापासून त्याला दूर राहायचे होते. औद्योगिक विकासासाठी भारताने परकीय मदत स्वीकारली. पण परकीय भांडवलावर भारताला अवलंबून राहायचे नव्हते.

(v) **सामाजिक न्यायावर आधारित समाजवादी आकृतिबंध :** कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेवर आधारित समाजवादी अर्थव्यवस्थेचा स्वीकार केला गेला. यामागे उत्पन्न आणि संपत्ती यांतील असमानता कमी करण्याचे उद्‌दिष्ट होते. नागरिकांना सर्व कल्याणकारी सुविधा पुरवण्याचे कार्य शासनाने हाती घेतले. या धोरणात नियोजन महत्वाचे होते. त्यासाठी भारताने योजना आयोगाची स्थापना केली, ज्याची उद्‌दिष्टे पुढीलप्रमाणे होती – देशातील साधन संसाधनांचा वापर करून लोकांचे जीवनमान सुधारणे, त्याचबरोबर उत्पादन वाढवणे आणि सामाजिक कार्यामध्ये रोजगाराची संधी उपलब्ध करून देणे.

## नीति आयोग

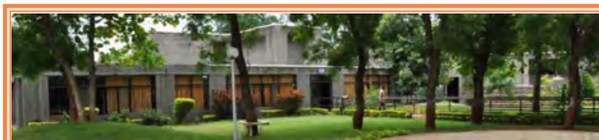
देशातील सर्वोच्च नियोजन यंत्रणा म्हणून नियोजन आयोगाची स्थापना करण्यात आली. पंचवार्षिक योजनांमार्फत दीर्घकालीन आणि अल्पकालीन विकासाची ध्येये ठरवण्यात आली. पंचवार्षिक योजनांमध्ये कृषी, सिंचन, वीज पुरवठा, औद्योगिकीकरण, दारिद्र्य निर्मूलन, खाद्य उत्पादन, पोषण, सामाजिक सुरक्षा इत्यादी विषयांवर लक्ष केंद्रित करण्यात आले.

१९९० च्या दशकात भारताने उदारीकरणाचे नवे आर्थिक धोरण स्वीकारले. या नव्या व्यवस्थेत नियोजनाचा दृष्टिकोन बदलण्याची आवश्यकता होती. २०१४ साली नियोजन आयोगाच्या जागी 'नीति आयोगा'ची स्थापना करण्यात आली. या आयोगाच्या स्थापनेद्वारे भारताने योजनांच्या केंद्रीकरणाकडून योजनांच्या विकेंद्रीकरणाकडे वाटचाल सुरू केली. तळागाळापासून, गावांतून, गटांतून, जिल्ह्यांतून योजना करून, राज्यपातळीवर एकसंध योजना तयार करण्याचा मानस नीति आयोगाचा आहे. राज्यपातळीवरील योजनांचा राष्ट्रीय योजनेमध्ये विचार केला जाईल आणि याद्वारे संपूर्ण देशाचा विकास साधला जाईल.

नीति आयोग – कार्यालय

**शोधा पाहू.**

नीति आयोग ( National Institution for Transforming India (NITI) याचे अध्यक्ष व सदस्य कोण आहेत ते शोधा.



यशदा (YASHADA) : यशवंतराव चव्हाण विकास प्रबोधिनी, पुणे ही प्रशासकीय प्रशिक्षण देणारी संस्था आहे. याचे दोन विभाग आहेत : प्रशासकीय प्रशिक्षण संस्था आणि राज्य ग्रामविकास संस्था.

## विकास कार्यक्रम

विकास प्रशासन संकल्पनेची अंमलबजावणी करण्यासाठी विकासाचे ध्येय डोळ्यांसमोर ठेवून विशिष्ट योजना आणि कार्यक्रम तयार करणे आवश्यक असते.

भारत सरकारने विकास प्रशासनांतर्गत तयार केलेले काही कार्यक्रम पुढीलप्रमाणे –

(i) १९५२ : सामूहिक विकास कार्यक्रम – ग्रामीण क्षेत्रांचा सर्वांगीण विकास आणि लोकसहभागाचा पुरस्कार करण्यासाठीचा कार्यक्रम.

(ii) १९६६–६७ : हरीत क्रांती – कृषी उत्पादन वाढवण्यासाठीचा कार्यक्रम.

(iii) १९७५ : जलप्रदाय क्षेत्र विकास कार्यक्रम – सिंचन क्षमतेचा योग्य उपयोग करण्यासाठी.

(iv) १९७५ : वीस कलमी कार्यक्रम : दारिद्र्य निर्मूलन आणि जीवनमान उंचावण्याचे उद्दिष्ट.

(v) १९८० : एकात्मिक ग्रामीण विकास कार्यक्रम ग्रामीण भागातील दारिद्र्य कमी करण्यासाठीचा सर्वांगीण कार्यक्रम.

(vi) १९८९ : जवाहर रोजगार योजना – ग्रामीण बेरोजगारांना रोजगार उपलब्ध करून देण्यासाठीची योजना.

(vii) १९९५ : माध्यान्ह भोजन योजना – प्राथमिक

शाळेतील विद्यार्थ्यांच्या पोषणासाठी, विद्यार्थी पटसंख्या वाढवण्यासाठी योजना व गळती थांबवणे आणि उपस्थिती वाढवणे.

(viii) २००० : प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजना – सर्व गावांना जवळील पक्क्या रस्त्यांशी जोडण्यासाठी.

(ix) २००५ : जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी पुनर्निर्माण योजना – शहरातील पायाभूत सुविधा सुधारण्यासाठी.

(x) २००५ : महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजना (मनरेगा) : हा एक भारतीय कायदा आहे आणि सामाजिक सुरक्षेच्या दृष्टीने महत्त्वाचा आहे. या कायद्याने 'रोजगाराच्या हक्काची' हमी दिलेली आहे.

(xi) २००९ : आधार – युनिक आयडेंटिफिकेशन ऑथॉरिटी ऑफ इंडियाची निर्मिती ज्याचे उद्दिष्ट भारतातील प्रत्येक रहिवाशाला एक (युनिक आयडेंटिफिकेशन) अद्वितीय ओळख क्रमांक देणे हा आहे. हे एक संविधानिक प्राधिकरण आहे – टारगेटेड डिलीव्हरी ऑफ फायनान्शिअल अँड अदर सबसिडीज बेनीफिट्स अँड सर्व्हिसेस ॲक्ट २०१६ म्हणजेच आधार कायदा होय.

(xii) २०१४ : प्रधानमंत्री जन धन योजना – भारतातील सर्व कुटुंबांना आर्थिक सेवा पुरवणे आणि त्यांचे आर्थिक समावेशन करण्याचे उद्दिष्ट.

(xiii) २०१४ : स्वच्छ भारत अभियान – महात्मा गांधींचे स्वच्छ आणि निरोगी भारताचे स्वप्न पूर्ण करण्याचे उद्दिष्ट.

स्वच्छ भारत

एक कदम स्वच्छता की ओर

(xiv) २०१७ : उडाण योजना – मुलींना उच्च तांत्रिक शिक्षणामध्ये प्रोत्साहन हे त्याचे प्रमुख उद्दिष्ट आहे. विद्यार्थिनींचे सक्षमीकरण करणे आणि त्यांना शिक्षणाच्या संधी उपलब्ध करून देणे, हाही उद्देश यामागे आहे.

**माहीत आहे का तुम्हांला?**

**महाराष्ट्र राज्य मुक्त विद्यालय मंडळ :** शाळाबाह्य व्यक्ती, दिव्यांग, कलाकार, खेळाडू, गृहिणी, कामगार, अतिप्रगत विद्यार्थी इत्यादी शाळेच्या नियमित प्रवाहापासून दूर असलेल्या घटकांना नियमित शिक्षणाची संधी उपलब्ध व्हावी, यासाठी महाराष्ट्र शासनाने २०१७ साली महाराष्ट्र राज्य मुक्त विद्यालय मंडळाची स्थापना केली.

सामाजिक आणि आर्थिकदृष्ट्या मागासलेल्या घटकांना या योजनांनी व कार्यक्रमांनी मदत करण्याचा प्रयत्न केला आहे. असे कार्यक्रम नोकरशाह व नागरिक दोघांच्याही सक्रिय सहभागामुळेच यशस्वी होतात. आज प्रशासकीय प्रक्रियेत नागरिक सक्रिय सहभाग घेताना दिसून येतात. याचे एक कारण म्हणजे माहिती तंत्रज्ञानाच्या क्रांतीमुळे निर्माण झालेली जागृती होय.

**Please see the following websites for further information:**

**An Overview of the Sustainable Development Goals**

NITI Aayog (National Institution for Transforming India), Government of India
http://www.niti.gov.in/content/overview-sustainable-development-goals

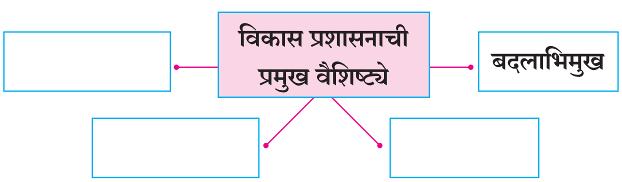
## स्वाध्याय

**प्र.१ दिलेल्या विधानासाठी समर्पक संकल्पना लिहा.**

१. नागरिकांच्या आर्थिक व सामाजिक हिताचा पुरस्कार करण्यासाठी पुढाकार घेणारे राज्य –

२. प्रशासकीय कामकाजातील दिरंगाई –

**प्र.२ पुढील संकल्पनाचित्र पूर्ण करा.**




**प्र.३ खालील विधाने चूक की बरोबर सकारण स्पष्ट करा.**

१. बदल आणि विस्तार यांवर आधारित दृष्टिकोनाला विकास प्रशासन म्हणतात.

२. स्वातंत्र्योत्तर भारतात शासनाने हेतुपुरस्सर सार्वजनिक क्षेत्रांमध्ये गुंतवणूक केली.

३. ७३ व्या घटनादुरुस्तीने नगरपालिकांना घटनात्मक दर्जा दिला.

**प्र.४ सहसंबंध स्पष्ट करा.**

नियोजन मंडळ व नीति आयोग

**प्र.५ पुढील प्रश्नांची उत्तरे लिहा.**

१. पारंपरिक लोकप्रशासनात समाविष्ट असणाऱ्या कोणत्याही चार क्षेत्रांची चर्चा करा.

२. नीति आयोगाची थोडक्यात माहिती लिहा.

**प्र.६ आपले मत नोंदवा.**

विकास प्रशासनात लोकसहभाग आवश्यक आहे.

**उपक्रम**

कोणत्याही एका विकास कार्यक्रमाचा विस्तृतपणे अभ्यास करा. त्याची अंमलबजावणी कशा प्रकारे झाली त्यावर वर्गात चर्चा करा.

***