International Referred Reseach Journal,March,2011 ISSN-0975-3486 RNI: RAJBIL 2009/300097 VOL-II *ISSUE 18

विकास प्रशासन आणि नोकरशाही : एक अभ्यास

March, 2011

* प्रा. दिगांबर बिरादार

* राज्यशास्त्र व लोकप्रशासन विभाग, म. उ. महाविद्यालय, उदगीर

विकास प्रशासन हे आजच्या घडीला नोकरशाही पुढील मोठे आव्हान आहे. खास करुन प्रशासनाचा कस व क्षमता जिल्हा परिषद व महानगरपालिकेचे विकास प्रशासन करताना लागतो. अर्थात नगरसेवक आणि जिल्हा परिषद सदस्यांचा अवाजवी हस्तक्षेप व त्यांच्या धोरणापेक्षा अमलबजावणीत असणारा सहेतूक रस हे निश्चितच लिमिटींग फॅक्टर्स्ट आहेत.तरीही माझ्या मते ही दोन्ही कामे कलेक्टरच कामापेक्षा जास्त आव्हानात्मक समाधान देणारी व नवनिर्मितीची संधी देणारी आहेत.राज्य व केंद्र सरकारच्या नीती व धोरणे बदलल्याविना नव्या काळात पेलता येणार नाही. खास करुन नागरी प्रशासनाचे प्रश्न फारच बिकट झाले आहेत. आज भारतातील जवळपास सर्वच शहरे जनतेच्या असंतोषाच्या ज्वालामुखीवर बसली आहेत. केंव्हा हा असंतोषाचा ज्वालामुखी उफाळून त्याचा उद्रेक व स्फोट होईल हे सांगता येत नाही, अशी अवस्था आहे. नव्हा आर्थिक सुधारामुळे नागरीकांचे जीवनमान उंचावत आहे व त्यांच्या नागरी सुविधांच्या अपेक्षा वाढल्या आहेत. पण त्या पुऱ्या करण्यासाठी प्रशासकीय यंत्रणेत योग्य ते बदल करणे, योग्य धोरणे व नीती आखणे आणि स्थानिक स्वराज्य संस्थांना खऱ्या अर्थाने बळकट व स्वायत्त करणे ही काळाची गरज बनली आहे, पण त्याचे पुरेसे भाग केंद्र व राज्य शासनास आहे, असे म्हणण्याजोगी परिस्थिती नाही.

fodkl ikklu%ladYiuk

विकास म्हणजे सामाजिक व आर्थिक बदल घडवून आणणारी सामूहिक भागीदारीची प्रक्रिया.ती अविकसित व विकसनशील देशासाठी अत्यंत महत्वाची बाब आहे. हा विकास ज्या नोकरशाहीच्या वा नागरी सेवेच्या माध्यमातून घडविला जातो,त्या प्रशासन व्यवस्थेला विकास प्रशासन असे स्थूल मानाने म्हंटले जाते !'वाईंडनर' (Weidener) यांनी विकास प्रशासनाची केलेली व्याख्या अर्थपूर्ण आहे. त्यांच्या मते 'Development administration is the process of guiding an organization towards the achievement of progressive political, economic & social objectives that are authoriatively determined in one manner or other.') मॉटगोमेरी (Montgomery) यांच्या मते विकास प्रशासन म्हणजे 'Carrying planned change in the economy or capital infrastructure and to a lesser extent inthe social services, especially health and education.'

विकास प्रशासनाचे प्रामुख्याने दोन घटक आहेत. एक विकास कामाचे प्रशासन म्हणजे अमलबजावणी व फलश्रुती. दुसरा घटक म्हणजे प्रशासन यंत्रणेचे विकास कामासाठी बळकटीकरण करणे व त्याची त्याबाबतची कौशल्ये व क्षमता विकसित करणे.रिगने म्हटले आहे की, प्रशासनात तोवर भरीव सुधारणा होणार नाही, जोवर त्याच्या कामाच्या वातावरणातील अडसर दूर होणार नाहीत.तसेच विकास प्रशासनाचे पर्यावरण तोवर बदलणार नाही, जोवर विकास कार्यक्रमाची प्रशासनयंत्रणा बळकट होणार नाही.

आता येथे एक मुद्दा उपस्थित होतो. तो म्हणजे विकास प्रशासन व परंपरागत प्रशासनातला फरकाचा. परंपरागत प्रशासन म्हणजे निर्बंधात्मक प्रशासन (Regulatory administration), त्यात भर असतो कार्यक्षमता व काटकसरीला. ते जैसे थे वृत्तीचे, केंद्रीय निर्णयप्रक्रिया असणारे व सत्तेची उतरंड काटेकोरपणे जपणारे व टास्क ओरिएंटेड असते. याउलट विकास प्रशासन हे डायनॅमिक, बदल हा स्थायीभाव असणारे असते. ते विकासकेंद्रीत, लवचिक आणि सामूहिक निर्णयप्रक्रियेतून

साध्य होणारे असते.ते भविष्यगामी असते व सामाजिक – आर्थिक विकास नियोजनबध्द पध्दतीने घडवून आणणे हे त्याचे प्रधान उद्दिष्ट असते.त्यात नवनिर्मितीला वाव असतो, आव्हानदायी लक्ष निर्धारण असते, तसेच जनतेप्रती बांधिलकी असते व त्याला काल–मर्यादेची चौकट असते.थोडक्यात, परंपरागत प्रशासन म्हणजे चौकटीतला नियम व कायदा केंद्रित फारसे बदल न होणारे प्रशासन.याउलट विकास प्रशासन हे सामाजिक–आर्थिक बदल घडवून आणणारे लवचिक, विकासाभिमुख आणि लोकहिताप्रती बांधिलकी असणारे प्रशासन असते.

fodkl i'kklu vkf.k ukdj'kkgh

विकास प्रशासनामध्ये जलद गतीने सामाजिक व आर्थिक विकास घडवून आणणे, मानवी विकासाच्या योजना आखणे आणि कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेप्रमाणे सामान्य नागरीकांचा जीवनस्तर आणि जीवनाची गुणवत्ता वाढविण्यासाठी योजना,कार्यक्रम पार पाडण्यासाठी प्रशिक्षित यंत्रणा लागते. भारतासह बहुतेक सर्व विकसनशील देश विकास प्रशासनासाठी परंपरागत नोकरशाहीवरच विसंबून राहिले किंवा त्यांना त्यासाठी वेगळी यंत्रणा निर्माण करता आली नाही. पंचायत राज्य व्यवस्थेचा भारतातील सर्वच राज्यांनी स्वीकार केली, तेंव्हा काही प्रमाणात विकास प्रशासकीय यंत्रणा (Development Cadre) निर्माण करण्यात आले, पण त्यांची निवड व परंपरागत प्रशासन करणाऱ्याची निवडपध्दती व मूलभूत प्रशिक्षण हे समान राहिल्यामुळे विकासयंत्रणाही परंपरागत प्रशासनाप्रमाणेच काम करताना दिसते, ही कटु वस्तुस्थिति आहे. महाराष्ट्रात यशवंतराव चव्हाणांनी

विकासकामासाठी सामाजिक काम करणाऱ्या काही कार्यकर्त्यांना थेट गटविकास अधिकारी म्हणून 1960 च्या दशकात नियुक्त केले होते व त्यातले काही पदोन्नतीने आय.एस. ही झाले. त्यांनी प्रशासनाला काही नवे आयाम द्यायचा प्रयत्न जरुर केला, पण अशा कार्यकर्त्यांमधून निवडलेल्या पहिल्या तुकडीनंतर महाराष्ट्र शासनाने हा प्रयोग का गुंडाळून ठेवला हे कळत नाही, पण त्याव्दारे एक वेगळी विकासोन्मुख प्रशासकीय यंत्रणा निर्माण होण्याची अंधुक शक्यता निर्माण झाली होती. तरीही महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदेच्या निर्मितीनंतर जि.प.परिषदेचा वेगळा अधिकारी वर्ग निर्माण झाला. गटविकास अधिकारी, उपमुख्य कार्यकारी अधिकारी, कृषि अधिकारी इत्यादी. त्यांच्या कामाचा विषय होता – ग्रामीण विकास. त्यासाठी केंद्र व राज्यांनी अक्षरशः शेकडो योजना आखल्या व मोहिमा मिशन मोडमध्ये घेतल्या. त्यांना जि. प.अध्यक्ष, सभापती, पंचायत समितीसारख्या लोकनियुक्त लोकप्रतिनिधीसोबत व त्यांच्या निर्देशाखाली काम करावे लागत असल्यामुळे आणि विकास कार्यक्रमाच्या फलश्रुतीसाठी लोकसंपर्क व लोकसहवास आवश्यक असल्यामुळे ते अधिक लोकाभिमुख झाले आहेत.पण त्यानाही स्थिर परंपरागत आणि अकौंटस–ऑडिटचे तेच नियम लागू असल्यामुळे,रिस्क घेउन व चाकोरीबाहेर जाउन काम करता येत नाही. जी विकास कामासाठी आवश्यक बाब आहे. त्यामुळे विकासाच्यासंदर्भात नोकरशाहीवर सहसा लोकप्रतिनिधी समाधानी नसतात. याबाबत एफ.डब्ल्यू.रिग्ज यांची ही टिपणी मोठी मार्मिक आहे.

'Development in public administration (technics) takes place more rapidly than in political institutions like the political, executive, legislative, electoral processes etc. This makes bureaucaracy more dominant in the developng societies and it exercises disproportionate influence resulting in several serious consequences.'("The concept of Development Administration, 1970")

फेरेल हेडी यांनी विकास प्रशासनाच्या संदर्भात ब्युरोक्रसीची खालील वैशिष्टये नमूद केली आहेत.

1. प्रशासनाचा मूळ ढाचा हा अनुकरणात्मक असतो, तो कधीही परिस्थितीनुरुप घडलेला नसतो. 2.नोकरशाहीकडे विकासात्मक काम करण्याची लागणारी कौशल्ये व सक्षम मनुष्यबळ नसते. 3. नोकरशाही ही लक्ष निर्धारित कामात प्रवीण असते, पण विकासकामाच्या फलश्रुतीसाठी काम करण्यात सक्षम नसते.

या वैशिष्टयामुळे वा वृत्तीमुळे ब्युरोक्रसी ही सत्तेची उतरंड सांभाळणारी, लोकांच्या गरजेला प्रतिसाद न देणारी आणि मूलतः इलिट वृत्तीची बनलेली आहे. त्यांच्या विकासकामाच्या अनास्था वा दुर्लक्षामागे भिन्न सांस्कृतिक मानसिकता, पूर्वाश्रमीचे ब्रिटिश साम्राज्याचे संस्कार, सत्ता व पदामुळे निर्माण झालेला व कटाक्षाने जपला जाणारा उच्चप्रभ्रूपणा, विषयतज्ज्ञांना न मिळणारी प्रतिष्ठा आणि 'मायबाप सरकार' ची वृत्ती अंगात भिनलेली असणे व विकास काम करतो म्हणजे जनतेला पैसा, अनुदान व वस्तू वाटून उपकृत करीत असल्याची सरंजामी वृत्ती असते. त्यामुळे भारतीय नोकरशाही विकास प्रशासनाचे आव्हान पेलण्यात व जनतेचे समाधान करण्यात फारशी यशस्वी ठरलेली नाही, हे मान्यच केले पाहिजे.येथे त्यांच्या जोडीला राजकीय नेतृत्वालाही तेवढेच जबाबदार धरले पाहिजे.कारण त्यांनी कार्यकर्त्यांमधून नवी विकासउन्मुख वेगळी ब्युरोक्रसी निर्माण करण्याचे धाडस व क्रांतिकारकत्व दाखवले नाही.परंतु तरीही भारताचा विचार केला तर नोकरशाही विकास कामात मोठया प्रमाणात अयशस्वी झाली आहे असे म्हणता येणार नाही.उलट अनेक नवे विकास प्रयोग मूठभर असतील पण नोकरशहांनी केले आहेत.उदा.बचतगटाची चळवळ, निर्मलग्राम अभियान याच्या यशाचे श्रेय लोकप्रतिनिधीपेक्षा ब्युरोक्रसीला जास्त जाते, हे मी स्वानुभवाने ठामपणे सांगेन.ज्याप्रमाणे मॅकेलेप्रणित कारकून निर्माण करण्यासाठी इंग्रजी भाषा व शिक्षण ब्रिटिशांनी सुरु केल्यावर त्यातून स्वतंत्रता सेनानी निर्माण झाले,तसेच ब्युरोक्रसीवर विकास प्रशासनाची जबाबदारी पडल्यानंतर त्यातून विकासकाम करणारे अनेक प्रशासक निर्माण झाले हे विसरुन चालणार नाही.मुख्य म्हणजे सत्ताकारण, आघाडीचे राज्य आणि स्पर्धात्मक लोकप्रियतेचा कारभार करण्याकडे कल असणारे लोकप्रतिनिधी असताना प्रशासनाचा सांगाडा व चौकट आजही बऱ्याच प्रमाणात शाबूत आहे ती ब्युरोक्रसीमुळे. तिला तर कार्यात्मक स्वायत्तता (Functional Autonomus) आणि तीन वर्षांची कालबध्द पोस्टींग दिली तर ब्युरोक्रसी अधिक सक्षम विकास प्रशासन करु शकेल, तेवढी क्षमता तिच्यात निश्चितच आहे.

संदर्भ ग्रंथ

डॉ. दुभाषी पदमाकर : प्रशासन : फडके प्रकाशन कोल्हापूर प्रा.पाटील बी.बी. : लोकप्रशासन : कोल्हापूर ना.र.इनामदार : लोकप्रशासन : साधना प्रकाशन पुणे 1975 डॉ.ए.वा.दर्शनकार :जिल्हा प्रशासन डॉ.नंदकुमार नाईक : लोकप्रशासन व व्यवस्थापन फडिया व फडिया : उच्चत्तर लोकप्रशासन प्रा.पारस बोरा : लोकप्रशासन सिध्दांत डॉ.न्या.य.डोळे : राजकीय विचारांचा इतिहास डॉ.एलमवाड : स्थानिक स्वराज्य संस्था