M53 एम. ए. (लोकप्रशासन)

COURSE CODE : PAD101
BOOK CODE : PAD 1013

मुखपृष्ठ रचना : अविनाश उमाकांत भरणे / ग्रं. नि. केंद्र / यचमचु विद्यापीठ / AF21-92

PAD101

लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार

पुस्तक 3

प्रशासकीय विचारवंत–1

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

ज्ञानगंगा घरोघरी

PAD 101
लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार
Book Code : PAD1013

पुस्तक ३

प्रशासकीय विचारवंत-१

लेखक : डॉ. अनिल पाटील, डॉ. अण्णासाहेब हरदारे, डॉ. विजय देठे, डॉ. दत्ता सावंत

घटक १ : लोकप्रशासनातील विचारप्रवाह व दृष्टीकोन	१
घटक २ : कौटिल्य (इ.स. पूर्व ३७१ ते २८३)	१३
घटक ३ : मॅक्स वेबर (१८६४ ते १९२०)	२९
घटक ४ : फ्रेडरिक डब्ल्यू टेलर (१८५६ ते १९१५) व हेन्री फेयॉल (१८४१ ते १९२५)	३९
घटक ५ : जॉर्ज एल्टन मेयो (१८८० ते १९४९) व मेरी पार्कर फॉलेट (१८६८ ते १९३३)	५३
घटक ६ : हर्बर्ट सायमन (१९६१ ते २००१) व चेस्टर बर्नार्ड (१८८६ ते १९६१)	७७

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : प्रा. ई. वायुनंदन

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा परिषद

डॉ. प्रवीण घोडेस्वार
प्र. संचालक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

नागार्जुन वाडेकर
सहयोगी प्राध्यापक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. हेमंत राजगुरू
सहयोगी प्राध्यापक
शैक्षणिक सेवा विभाग
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. विजया पाटील
सहयोगी प्राध्यापक
शिक्षणशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

माधव पळशीकर
सहयोगी प्राध्यापक
संगणकशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. मोहन काशीकर
प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ
नागपूर

डॉ. सतीश बडवे
प्राध्यापक
मराठी भाषा आणि साहित्य विभाग
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा
विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. लतिका अजबानी
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य आणि व्यवस्थापन विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ
नाशिक

डॉ. सुरेश कानडे
प्राध्यापक
हिंदी विभाग
एस.एम.आर.के. महिला महाविद्यालय
नाशिक

डॉ. मधुकर शेवाळे
उप ग्रंथपाल
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ
नाशिक

डॉ. विनायक देशपांडे
प्राध्यापक व माजी विभागप्रमुख
व्यवसाय व्यवस्थापन विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ
नागपूर

अभ्यासक्रम समिती

डॉ. श्याम शिरसाठ
प्र. कुलगुरू
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा
विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. बालाजी कत्तूरवार
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
देगलूर महाविद्यालय, देगलूर, जि. नांदेड

डॉ. वासंती रासम
प्रमुख
राज्यशास्त्र विभाग
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. भारत गोरे
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
विवेकानंद महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. जितेंद्र वासनिक
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन व स्थानिक स्वराज शासन विभाग, राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज विद्यापीठ
नागपूर

डॉ. प्रीती पोहेकर
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
राजर्षि शाहू महाविद्यालय
लातूर

डॉ. अशोक नाईकवाडे
प्राचार्य
पंडीत जवाहरलाल नेहरू महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. अभिजित पिलखाने
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळ संचलित
कला वरिष्ठ महाविद्यालय, औरंगाबाद

Course Code : PAD101   Book Code : PAD1013 : प्रशासकीय विचारवंत-१

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : प्रा. ई. वायुनंदन

प्र. संचालक : डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक

डॉ. अनिल पाटील
सहयोगी प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
प्रमुख, कला वाणिज्य आणि विज्ञान
महाविद्यालय, गडहिंगलज, कोल्हापूर

डॉ. अण्णासाहेब हरदारे
सहायक प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
शिवराज महाविद्यालय
गडहिंगलज

डॉ. विजय देठे
सहायक प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
श्री शहाजी छत्रपती महाविद्यालय
कोल्हापूर

डॉ. दत्ता सावंत
सहायक प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
कला, वाणिज्य व विज्ञान महाविद्यालय
लांजा, जि. रत्नागिरी

संपादक

डॉ. वासंती रासम
माजी विभागप्रमुख, राज्यशास्त्र विभाग
शिवाजी विद्यापीठ
कोल्हापूर

अनुदेशन-तंत्र-संपादक

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

भाषा संपादक

राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

निर्मिती

श्री. आनंद यादव
व्यवस्थापक, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, य.च.म.मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

© २०२१, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

- **प्रथम आवृत्ती** : ऑगस्ट २०२१ ❑ **प्रकाशन क्रमांक** : २३०५
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमूर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
- **मुद्रक तथा प्रकाशक** :डॉ. दिनेश भोंडे, कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक.

ISBN 978-93-91514-42-6

B18-19-54

एम.ए. (लोकप्रशासन) पदव्युत्तर शिक्षणक्रम (M53)

अभ्यासक्रम

लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व विचार (PAD101)

पुस्तक १ : लोकप्रशासनाची तत्त्वे

घटक १ : लोकप्रशासन – अर्थ, स्वरुप, व्याप्ती व महत्त्व
घटक २ : वुड्रो विल्सन यांचा लोकप्रशासनाचा दृष्टीकोन, लोकप्रशासनाचा विकास व लोकप्रशासनाची सद्यस्थिती
घटक ३ : लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन आणि नव लोकप्रशासन
घटक ४ : लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टीकोन
घटक ५ : लोकप्रशासनाचे सिद्धांत
घटक ६ : लोकप्रशासन आणि इतर सामाजिकशास्त्रे
घटक ७ : लोकप्रशासनावरील नियंत्रण व उत्तरदायित्व

पुस्तक २ : संघटना : तत्त्व व व्यवहार

घटक १ : संघटना : अर्थ व वैशिष्टे, औपचारिक व अनौपचारिक संघटन
घटक २ : संघटनेची तत्त्वे – १
घटक ३ : संघटनेची तत्त्वे – २
घटक ४ :संघटनेचे सिद्धांत
घटक ५ : प्रशासकीय संघटनेची रचना व प्रकार
घटक ६ : मुख्यालय व क्षेत्रीय कार्यालय संबंध, प्रशासकीय न्यायाधिकरण, नियामक प्राधीकरण

पुस्तक ३ : प्रशासकीय विचारवंत – १

घटक १ : लोकप्रशासनातील विचार प्रवाह व दृष्टीकोन
घटक २ : कौटिल्य (इ.स. पूर्व ३७१ ते २८३)
घटक ३ : मॅक्स वेबर (१८६४ ते १९२०)
घटक ४ : फ्रेडरिक डेब्ल्यू टेलर (१८५६ ते १९१५) व हेन्री फेयॉल (१८४१ ते १९२५)
घटक ५ : जॉर्ज एल्टन मेयो (१८८०–१९४९) व मेरी पार्कर फॉलेट (१९६८ ते १९३३)
घटक ६ :हर्बर्ट सायमन (१९६१–२००१) व चेस्टर बर्नार्ड (१८८६–१९६१)

पुस्तक ४ : प्रशासकीय विचारवंत – २

घटक १ : फ्रेड रिग्ज (१९१७ ते २००८)
घटक २ : पीटर ड्रकर (१९०३ ते २००५)
घटक ३ : डग्लस मॅकग्रेगर (१९०६ ते १९६४)
घटक ४ :रेनसीस लिकर्ट (१९०३ ते १९८१) व क्रिस ऑर्गिरिस (१९२३ ते २०१३)
घटक ५ :अब्राहम मास्लो (१९०८ ते १९७०) व फ्रेडरिक हजबर्ग (१९२३ ते २०००)
घटक ६ :एहजेकल ड्रॉर (१९२८) व पॉल ॲपलबी (१८९१ ते १९६३)

पुस्तक तिसरे : प्रशासकीय विचारवंत–१

प्रास्ताविक

या पुस्तकात एकूण सहा घटक आहेत. प्रत्येक घटकात लोकप्रशासनाच्या दोन विचारवंतांच्या विचारांवर प्रकाश टाकण्यात आला आहे.

पहिल्या घटकात लोकप्रशासनातील वेगवेगळे विचारप्रवाह व दृष्टीकोन यांचा ऊहापोह करण्यात आला आहे. यात प्रामुख्याने पारंपरिक व अभिजात दृष्टीकोन, ऐतिहासिक दृष्टीकोन, वर्तनवादी दृष्टीकोन, इत्यादी दृष्टीकोनाचा समावेश केला आहे.

दुसरा घटक हा कौटिल्याचे लोकप्रशासनातील योगदान यासंदर्भात चर्चा करतो. भारतीय लोकप्रशासनात कौटिल्याचे योगदान हे अनन्यसाधारण आहे. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रातील राज्याचा 'सप्तांग' सिद्धांतही या घटकात अधोरेखित केला आहे.

तिसरा घटक हा मॅक्स वेबच्या लोकप्रशासनातील योगदानाविषयी आहे. मॅक्स वेबर हा त्याच्या आदर्श नोकरशाही प्रारूपासाठी ओळखला जातो. प्रामुख्याने राज्यव्यवस्थेमध्ये नोकरशाही ही कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्याची प्रभाविपणे अंमलबजावणी करणारी एक यंत्रणा असते. या नोकरशाहीवरच राज्याच्या विकासकामांच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी असते. म्हणून वेबरच्या या नोकरशाही प्रारूपाचा अभ्यास या घटकात केला गेला आहे. तसेच त्याच्या अधिकारसत्ता या संकल्पनेचा अभ्यासही या घटकात करण्यात आला आहे.

या पुस्तकाच्या चौथ्या घटकामध्ये फ्रेडरिक टेलर व हेन्री फेयॉल यांच्या विचारांचा अभ्यास केला गेला आहे. टेलर व फेयॉल हे लोकप्रशासनातील महत्त्वाचे विचारवंत आहेत व ते लोकप्रशासनाच्या अभिजात किंवा पारंपरिक सिद्धाताचे पुरस्कर्ते आहेत. टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत व फेयॉलच्या व्यवस्थापनाची चौदा तत्त्वे या घटकात विस्ताराने अभ्यासली गेली आहेत.

पाचव्या घटकात ऐल्टन मेयो व मेरी पार्कर फोलेट यांच्या प्रशासकीय विचारांचा ऊहापोह केला आहे. फोलेट ही तिच्या नेतृत्व व सकारात्मक संघर्षाच्या सिद्धांतासाठी ओळखली जाते. तसेच मेयो हा त्याच्या मानवी संबंधाच्या सिद्धांतासाठी लोकप्रशासनात प्रसिद्ध आहे. या दोघांच्याही विचारांवर या घटकात प्रकाश टाकला गेला आहे.

सहाव्या घटकात हर्बर्ट सायमन व चेस्टर बर्नाड यांच्या सिद्धांताचे पूर्ण विवेचन केले आहे. सायमन हा विचारवंत त्याच्या वर्तनवादासाठी ओळखला जातो. तर चेस्टर बर्नार्ड हा त्याच्या औपचारिक व अनौपचारिक संघटनेच्या सिद्धांतासाठी ओळखला जातो. सदरील घटकात मानवी वर्तन व त्यांच्या अनौपचारिक संघटनांसंदर्भात सायमन व बर्नार्ड यांचे विचार अभ्यासले गेले आहेत.

घटक १ : लोकप्रशासनातील विचारप्रवाह व दृष्टीकोन

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे
१.१ प्रास्ताविक
१.२ विषय-विवेचन
  १.२.१ पारंपरिक दृष्टीकोन
  १.२.२ वर्तनवादी दृष्टीकोन
  १.२.३ व्यवस्था दृष्टीकोन
  १.२.४ पर्यावरणीय दृष्टीकोन
  १.२.५ संघटनात्मक दृष्टीकोन
१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ क्षेत्रीय कार्य
१.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासनाचा पारंपरिक दृष्टीकोन समजेल.
- लोकप्रशासनाचा वर्तनवादी दृष्टीकोन माहिती होईल.
- लोकप्रशासनाचा व्यवस्था दृष्टीकोन समजेल.
- लोकप्रशासनाचा पर्यावरणीय दृष्टीकोनाची माहिती मिळेल.
- लोकप्रशासनाचा संघटनात्मक दृष्टीकोनाचे आकलन होईल.

१.१ प्रास्ताविक

राज्यव्यवस्था व प्रशासन व्यवस्था या दोन्ही व्यवस्था परस्परपूरक आहेत. प्रशासनव्यवस्था ही प्राचीन काळापासून चालत आलेली व्यवस्था आहे. शासनव्यवस्थेचे राजेशाही, सरंजामशाही, हुकूमशाही व लोकशाही असे प्रकार जरी असले तरी या व्यवस्थांमध्ये 'प्रशासन' व 'व्यवस्थापन' ही निकड असते. शासन 'सार्वजनिक धोरणाची' अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी ही प्रशासनावर सोपविते, म्हणजेच 'प्रशासन' व 'शासन' ही राज्यव्यवस्थेची चाके आहेत. आधुनिक काळात प्रशासनाला अनन्यसाधारण असे महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

प्राचीन काळात 'संरक्षण करणे' एवढ्यापुरतेच राज्यव्यवस्थेचे कर्तव्य सीमित होते. आधुनिक काळात 'संरक्षण करणे' याबरोबरच 'कल्याण साधणे' असे राज्यव्यवस्थेचे कार्य विस्तारले आहे, अन् दिवसेंदिवस ते विस्तारतच जात आहे. भरती, प्रशिक्षण, बढती, बदली, दफ्तरदिरंगाई, संघटना, महामंडळे अन् आयोग आदी नवप्रणालींनी लोकप्रशासनाचे क्षेत्र व्यापून टाकले आहे. पूर्वी राज्यशास्त्रांतर्गत आपण लोकप्रशासनाचा अभ्यास करीत होतो. अलीकडच्या काळात लोकप्रशासन एक स्वतंत्र अभ्यासविषय म्हणून उदयास आला व काळाच्या ओघात तो विकसित होत आहे. विशेषत: दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळानंतर लोकप्रशासनाच्या विकासाची प्रक्रिया अत्यंत जोमाने सुरू झाली आहे. लोकप्रशासनाला एक शास्त्रशुद्ध शिस्त म्हणून मान्यता आता मिळत आहे. 'व्यवस्थापन करणे' हा लोकप्रशासनाचा मूलाधार आहे. शासन जरी बदलले तरी प्रशासन तेच असते. शासन ही काळाच्या वेगाप्रमाणे विकसित पावणारी एक निरंतर प्रक्रिया आहे. प्रायोगिक पातळीवर लोकप्रशासनाला अनन्यसाधारण असे महत्त्व प्राप्त झाले आहे. शासनव्यवस्था स्थिर असली तरी त्यातील अंतर्गत विकास, प्रशासन व्यवस्थेतील होणाऱ्या बदलांमुळे होत असते. प्रशासनातील विकासात्मक बदल अनेक विचारवंतांनी मांडलेल्या विचारांवर अवलंबून असते. प्रत्येक विचारधारा विशिष्ट दृष्टीकोनावर अवलंबून असते. काळाच्या विविध टप्प्यांत लोकप्रशासनात विविध विचारप्रवाह व दृष्टीकोन उदयास आले आहे व पुढेही उदयास येतील, कारण काळाच्या प्रवाहाबरोबर बदलण्याची लवचीकता प्रशासनाच्या अंगी आहे. लोकप्रशासनशास्त्राचे अभ्यासक या नात्याने व लोकप्रशासनाचा दैनंदिन जीवनातीला लाभार्थी या नात्याने आपण या प्रकरणात लोकप्रशासनातील विचारप्रवाह समजण्यासाठी दृष्टिकोन अभ्यासणे इष्ट ठरेल. त्यामुळे प्रशासकीय विकास विचारधारांवर व विशिष्ट दृष्टीकोनावर अवलंबून लोकप्रशासनातील दृष्टीकोनांचा आपण अभ्यास करू या, ज्यामुळे पुढील घटकांमध्ये विविध विचारवंतांनी मांडलेले विचार अभ्यासणे सोपे होईल.

१.२ विषय-विवेचन

दृष्टीकोन म्हणजे काय ?

एखाद्या व्यक्तीची एखाद्या घटनेकडे पाहण्याची जी नजर असते तिला आपण ढोबळमानाने दृष्टीकोन असे म्हणू शकतो. दृष्टीकोन हा कालबाह्य असतो. विशिष्ट काळात, समाजात प्रचलित असणाऱ्या चाली, रुढी, प्रथा परंपरा यांचा प्रभाव त्यावर पडत असतो. प्राचीन काळातील सामाजिक मूल्ये ही तात्त्विक होती, मध्ययुगीन काळातील मूल्ये ही सरंजामी होती तर आधुनिक काळातील मूल्ये ही तत्त्वनिष्ठ असण्याबरोबरच तार्किक व शास्त्रीय बनली. इतिहासाच्या त्या-त्या टप्प्यावर एखाद्या विषयास काळाच्या परिप्रेक्षातून पाहिले जाते अन् यातूनच संबंधित अभ्यास-विषयाचे दृष्टीकोन ठरतात. त्यास अभ्यासाचे दृष्टीकोन असे म्हणतो. शास्त्राच्या विकासाच्या प्रक्रियेत त्या त्या काळामध्ये त्या त्या परिस्थितीमध्ये जो अभ्यास आपल्याला योग्य वाटेल त्या दृष्टीकोनाच्या आधारे त्या विषयाची मांडणी करतो. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला स्वतंत्र सामाजिक शास्त्राचा दर्जा मिळाल्यानंतर या नवीन सामाजिक शास्त्राच्या अभ्यासासाठी विविध दृष्टीकोनाचा वापर केला गेला. यातले विविध दृष्टीकोन विविध प्रकारचे आहेत. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या सुरुवातीला ५० ते ६० वर्षांत म्हणजेच साधारणत: दुसऱ्या महायुद्धाच्या (१९४५ पूर्वीच्या) आधीच्या कालखंडात ज्या अनेक शास्त्रज्ञांनी, विचारवंतांनी, लेखकांनी किंवा अभ्यासकांनी लोकप्रशासनासंबंधी विचार विविध दृष्टीकोनातून केला, त्यांना पारंपरिक किंवा अभिजात दृष्टीकोन (Classical Approach) म्हणून संबोधता येते. याउलट नंतरच्या काळामध्ये ज्या विविध दृष्टीकोनाचे आधार घेऊन लोकप्रशासनाचा विकास करण्यात आला, त्यांना आधुनिक दृष्टीकोन (Modern Approach) असे संबोधता येते. म्हणजे अभिजात/पारंपरिक दृष्टीकोन आणि आधुनिक दृष्टीकोन असे वर्गीकरण करणे अभ्यासासाठी सोईचे ठरते.

१.२.१ पारंपरिक किंवा अभिजात दृष्टिकोन

पारंपरिक दृष्टीकोन हा लोकप्रशासनाच्या अभ्यासातील महत्त्वाचा टप्पा होय. पारंपरिक दृष्टिकोनालाच अभिजात दृष्टीकोन असे म्हणतात. अभिजात म्हणजे काळाच्या गतिशील प्रवाहात आपले महत्त्व टिकवून ठेवणारा होय. या काळात वुड्रो विल्सन, एल.डी. व्हाइट, ल्युथर गुलिक, ऊर्विक, विलोबी, मुने, टेलर, वेबर व फेयॉल या विचारवंतांनी आपल्या विचारातून लोकप्रशासनाचा पाया घातला. या काळातील लोकप्रशासनाच्या मांडणीला औपचारिकता, कायदेशीरपणा, नियमबद्धता, काटकसर, कार्यतत्परता, नियंत्रण, व्यवस्थापन, अनुशासन, वर्णनात्मकता, ऐतिहासिकता, सैद्धांतिकता, वैचारिकता, इत्यादींनी महत्त्व प्राप्त करून दिले. लोकप्रशासनाच्या विविध कार्यांचा आणि कार्यपद्धतींचा अभ्यास करत असताना त्या मागील

सिद्धांताचे आणि तत्त्वांचे शास्त्रोक्त दृष्टीने विवेचन आणि विश्लेषण करण्यात आले; आणि शास्त्रोक्त सिद्धांताची मांडणी केली गेली. इतर सामाजिकशास्त्रात ज्याप्रमाणे सिद्धांत आणि तत्त्वे असतात, तशा स्वरूपाची तत्त्वे आणि सिद्धांत लोकप्रशासनातसुद्धा निर्माण झाली आहेत. इतर शास्त्रातील मुख्य घडामोडींचा परिणामसुद्धा लोकप्रशासनाच्या अभ्यासावर होत गेला. खासगी, औद्योगिक क्षेत्रात करण्यात आलेल्या अभ्यासातून आणि संशोधनातून पुढे आलेल्या वैचारिक आणि सैद्धांतिक विचारांचा आणि विचारप्रवाहांचा स्वीकार करून लोकप्रशासनाचा अभ्यासविषय समृद्ध करण्यात आला. हा एक अत्यंत व्यापक आणि सर्वस्पर्शी दृष्टीकोन आहे. या कालखंडात मांडलेले विचार आज आधुनिक काळात औचित्यपूर्ण (Relevant) आहेत. 'जुने ते सोने' (Old is Gold) याप्रमाणे या कालखंडातील लोकप्रशासनाचे विवेचन जरी पारंपरिक व जुने असले तरी ते सयुक्तिक आहे. अभिजात दृष्टीकोनाच्या महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्यांची आपण येथे चर्चा करणार आहोत.

पारंपरिक किंवा दृष्टीकोनाची वैशिष्ट्ये

(१) धोरण अंमलबजावणी

'धोरणनिर्मिती' (Policy Making) आणि 'धोरण अंमलबजावणी' (Policy Implementetion) ही दोन प्रमुख कार्ये आहेत. 'धोरणनिर्मिती'चे कार्य शासनव्यवस्था करते; तर 'धोरण अंमलबजावणी'चे कार्य प्रशासनव्यवस्था करते. या टप्प्यात राजकारण व प्रशासन यांना भिन्न स्थान प्राप्त झाले. सामान्यत: लोकप्रशासन एक स्वतंत्र अभ्यासविषय आहे. या मतप्रवाहास या काळातच बैठक प्राप्त झाली.

(२) तांत्रिक व वर्णनात्मक अभ्यास

या काळात लोकप्रशासनाची रचना, कार्ये आणि कार्यपद्धतीच्या वर्णनात्मक अभ्यासाला महत्त्व प्राप्त झाले. प्रशासनाची यंत्रणा कोणत्या नियमांनी व तत्त्वांनी चालेले हे निश्‍चित केले गेले. लोकप्रशासनाचे या अंगाने तांत्रिक विश्लेषणही केले गेले.

(३) कार्यक्षमता आणि काटकसर

या काळात सर्वव्यापी सिद्धांताची मांडणी करण्यात आली. प्रशासन हे कार्यक्षम (Efficiency & Economy) व काटकसरीचे असले पाहिजे हा मतप्रवाह बळ धरू लागला. या अंगाने या काळात टेलरने मांडलेल्या शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे सिद्धांत, गुलिक व ऊर्विकने प्रतिपादित केलेले संघटनेचे सिद्धांत या सर्वांमुळे लोकप्रशासनाला एक सर्वमान्य शास्त्रीय बैठक प्राप्त झाली.

(४) औपचारिक व स्वयंचलित

प्रशासन ही शासनाने निर्माण केलेल्या योजनांची व कायद्यांची सुव्यवस्थित व पद्धतशीरपणे अंमलबजावणी करणारी यंत्रणा असते. शासननिर्मित योजना व कायद्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी यंत्रणा निर्माण केली जाते. ती यंत्रणा नियमबद्ध व तत्त्वनिष्ठ असते. ठरवून दिलेल्या आराखड्याप्रमाणे ती यंत्रणा चालली तर राज्यसंस्थेचे वा शासनसंस्थेचे गठित ध्येय साध्य होते. आराखड्याप्रमाणे शासनयंत्रणा चालली तर ती यंत्रणा स्वयंचलित यंत्रासारखी चालते.

(५) तात्त्विक व आदर्शात्मक

प्रशासकीय संघटनांचे कार्य 'काय आहे?' याचे वर्णनात्मक विश्लेषण असतेच, पण प्रशासकीय संघटनांनी 'कार्य कसे करावे?' याचे तात्त्विक विश्लेषणही यामध्ये केले गेले आहे. तत्त्वानुसार व आदर्शानुसार कार्य करण्यासाठी काही प्रशासकीय आदर्श व मूल्ये (Norms) ही प्रचलित व रूढ करण्याचा प्रयत्न या कालखंडात करण्यात आला.

पारंपरिक/अभिजात दृष्टीकोनाचे दोष

अभिजात किंवा पारंपरिक दृष्टीकोनाचे काही दोष आहेत त्याचे सविस्तर विवेचन पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) मानव व मानवी संबंधाकडे पूर्णत: दुर्लक्ष

हा दृष्टीकोन यांत्रिक, सैद्धांतिक आणि संरचनात्मक असल्यामुळे मानव आणि मानवी संबंध याकडे पूर्णत: दुर्लक्ष करतो.

(२) इतर गोष्टींकडे दुर्लक्ष

लोकप्रशासनात फक्त कार्यक्षमता आणि काटकसर या गोष्टींवरच भर दिल्यामुळे इतर गोष्टींकडे दुर्लक्ष झाले. व्यक्ती

आणि त्यांचे वर्तन, संघटनेचे पर्यावरण, सामाजिक, आर्थिक, राजकीय व्यवस्थेच्या प्रभावाचे आकलन आणि त्याचे प्रशासनावर होणारे परिणाम, इत्यादी गोष्टींकडे या दृष्टीकोनाने दुर्लक्ष केले आहे.

(३) वास्तववादाचा अभाव

अभिजात दृष्टीकोनाने मूल्यांचा आणि तत्त्वांचा विचार केला; पण प्रत्यक्ष तत्त्वांचा आणि वास्तवाचा, वर्तनाचा आणि पर्यावरणाचा, विवेकाचा आणि व्यवस्थेचा विचार केला नाही.

उपरोक्त उणिवा लोकप्रशासनाच्या पारंपरिक दृष्टीकोनात असल्या तरी काळाच्या प्रवाहाबरोबर बदलण्याचे सामर्थ्य त्यामध्ये आहे. तो पूर्णत: कालबाह्य नाही व त्याची उपयुक्तता आजही आहे. लोकप्रशासनाला सर्वसमावेशकतेने समजून घेण्यासाठी हा दृष्टीकोन निश्चितच उपयुक्त ठरेल. अभिजात दृष्टीकोनाच्या उपयुक्ततेची जाणीव होण्यासाठी त्याचे विविध पैलू आहेत तेही जाणून घेणे उचित ठरेल. त्यामुळे पारंपरिक दृष्टीकोनाचे पैलू जाणून घेऊ या.

पारंपरिक दृष्टीकोनाचे पैलू

(१) तात्त्विक दृष्टीकोन

प्रत्येक शास्त्र हे तत्त्वज्ञानावर अवलंबून असते. सर्व सामाजिकशास्त्रांच्या अभ्यासाला तात्त्विक बाजू असते. किंवा प्रत्येक सामाजिकशास्त्राचे एक तत्त्वज्ञान असते. त्या त्या विषयाच्या परिक्षेत्रात संबंधित विचारवंतांनी प्रतिपादित केलेल्या सैद्धांतिक मांडणीवर ते तत्त्वज्ञान उभे असते. समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, इतिहास, तत्त्वज्ञान, राज्यशास्त्र आदी शास्त्रांचा सुरुवातीचा कालखंड हा तत्त्वज्ञानाचा आहे. ज्ञानाची सुसंगत व पद्धतशीर मांडणी तत्त्वज्ञानात प्रत्ययास येते. तात्त्विक दृष्टीकोन अत्यंत व्यापक, सर्वसमावेशक आणि सर्वांत प्राचीन असा दृष्टीकोन आहे.

अन्य सामाजिकशास्त्राप्रमाणेच लोकप्रशासनाच्या अभ्यासासाठीही तात्त्विक दृष्टीकोनाचा वापर केला आहे. या दृष्टीने तत्त्वज्ञान, नीतिशास्त्र आणि धर्माचा आधार घेतला आहे. या अनुषंगाने लोकप्रशासनाला नैतिक मूल्यांची सांगड घातली गेली. आदर्श अशा तत्त्वांच्या आधारे मूल्याधिष्ठित आणि अभिजात अशा लोकप्रशासनाची प्रतिष्ठापना केली जाते. लोकप्रशासनात याद्वारे प्रमाणभूत (Standard) आणि आदर्श (Idol) मापदंडाची अपरिहार्यता प्रतिपादित केली जाते. लोकप्रशासनात 'लोकांची सेवा करणे' हा उद्देश असतो, या हेतूने प्रशासनात प्रशासकीय नोकरवर्गांनी आपले कर्तव्य पार पाडत असताना नियमितता, प्रायोगिकता, वस्तुनिष्ठता, तटस्थपणा, कार्यक्षमता, पारदर्शकता, सचोटी अशा नैतिक व तात्त्विक मूल्यांचा अंगीकार करणे इष्ट ठरते. याचा आधार आपणास तात्त्विक दृष्टीकोनातच पाहावयास मिळतो.

(२) वैधानिक दृष्टीकोन

कोणत्याही देशातील प्रशासकीय व्यवस्था समजून घ्यावयाची असेल तर आपणास त्या देशातील प्रशासकीय कायदा प्रथमत: समजून घ्यावा लागतो. कायद्याचा 'प्रशासकीय कायदा' हा अविभाज्य असा भाग आहे. हा दृष्टिकोन प्रामुख्याने अमेरिका, इंग्लंड, फ्रान्स, जर्मनी व भारत या देशांत अत्यंत लोकप्रिय झाला आहे. फ्रँक गुडनाऊ या अमेरिकन विचारवंताने या दृष्टीकोनाचे समर्थन प्रामुख्याने केले आहे.

प्रशासन कोणतेही असो, नागरी प्रशासन, महसूल प्रशासन वा पोलीस प्रशासन त्या त्या प्रशासनाचा स्वत:चा म्हणून एक कायदा असतो. त्या कायद्यावरच त्या त्या प्रशासनाचे कार्यप्रवणता अवलंबून असते. उदा. भारतातील पोलीस प्रशासन समजून घ्यावयाचे असेल तर 'भारतीय दंड विधान संहिता' (Indian penal code) समजून घेणे गरजेचे ठरते. वा भारतातील प्रशासकीय महसूल व्यवस्था समजून घ्यावयाची असेल तर 'प्रशासकीय न्यायाधिकरणे' (Administrative Tribunals) आपणास समजून घ्यावी लागतील.

कायद्याचा मूलाधार हा त्या त्या संबंधित देशाची राज्यघटना असते. राज्यघटनेच्या चौकटीतच राहून प्रशासकीय कायद्यांची निर्मिती करावी लागते. कायद्याच्या व्यापक चौकटीतच लोकप्रशासनाचा अभ्यास केला जातो. वैधानिकता प्रशासकीय यंत्रणेला अधिसत्ता देत असते की ज्यावरून प्रशासनाचे कामकाज सुव्यवस्थित व सुरळीतपणे चालते.

(३) ऐतिहासिक दृष्टीकोन

वर्तमानकाळ व भविष्यकाळ हे भूतकाळावर अवलंबून असतात, कारण भूतकाळाच्या आधारावरच मानव वर्तमानकाळ व भविष्यकाळात मार्गक्रमण करू शकतो. वर्तमान व भविष्याला भूतकाळ प्रभावित करत असतो. लोकप्रशासनही याला अपवाद नाही. प्रत्येक देशाला स्वत:चा म्हणून एक इतिहास असतो की जो त्या देशाला वर्तमानात व भविष्यकाळात सातत्याने

मार्गदर्शन करत असतो. ऐतिहासिक घडामोडींचे पडसाद वर्तमान व भविष्यावर सातत्याने उमटत असतात. उदा. भारतीय प्रशासन व्यवस्थेचा अभ्यास करावयाचा झाल्यास भारतीय स्वातंत्र्य चळवळीत ब्रिटिश राजवटीत निर्माण झालेले १९०९, १९१९, १९३५ व १९४७च्या भारतीय स्वातंत्र्याच्या कायद्यांचा आपणास मागोवा घ्यावाच लागतो. भारतीय राज्यघटना हा भारतीय प्रशासनाचा मूलाधार आहे. भारतीय राज्यघटनेवर १९०९, १९१९, १९३५ व १९४७ च्या कायद्यांचा प्रभाव आपणास दिसून येतो. भारतीय दंडविधान संहितेवर (Indian penal code) ब्रिटिश दंडविधान संहितेचा प्रभाव आहे. भारतीय महसूल प्रशासन हे प्राचीन काळातील महसूल तत्त्वावर अवलंबून आहे. अमेरिकन प्रशासकीय व्यवस्थेचा लेखाजोखा वुड्रो विल्सन लिखित साहित्यातून प्रतीत होतो. प्रा. एल. डी. व्हाइट यांनी इ. स. १९२६ ला अमेरिकन प्रशासनाला प्रमाणभूत मानून 'इंट्रॉडक्शन टु द स्टडी ऑफ पब्लिक ॲडमिनिट्रेशन' ग्रंथ लिहीला. त्यातून लोकप्रशासनाच्या अभ्यासास चालना मिळाली.

ऐतिहासिक पद्धती प्रामुख्याने वर्णनात्मक, संस्मरणात्मक, कथात्मक व आत्मकथनात्मक असते. भूतकाळातील अनेक राज्यकर्त्यांनी केलेल्या कामगिरीच्या अनुभवांतून आणि निष्णात प्रशासकांच्या कर्तबगारीतून बरेच काही शिकण्यासारखे असते. त्या काळातील अनुभवांतील चुका टाळता येणे शक्य आहे. त्या काळातील बऱ्याच उपाययोजना आजही उपयुक्त ठरतात. यात ऐतिहासिक दृष्टीकोनाचे महत्त्व सामावलेले आहे.

लोकप्रशासनाच्या अभ्यासासाठी कोणते दृष्टीकोन जास्त उपयुक्त आहेत, या प्रश्नाचे उत्तर आपणास असे देता येईल की, वरीलपैकी कोणताही एक दृष्टीकोन सर्वश्रेष्ठ व परिपूर्ण नाही. ते एकमेकांस परस्परपूरक आहेत. प्रत्येकाचे आपले वेगळे महत्त्व आहे. प्रत्येकाची वेगळी उपयुक्तता आहे. या सर्व दृष्टीकोनांचा योग्य तो वापर करून लोकप्रशासना समृद्ध करता येईल.

१.२.२ वर्तनवादी दृष्टीकोन (Behavioural Approach)

इ. स. १९४० पूर्वीचा कालखंड हा लोकप्रशासनाच्या पारंपरिक/अभिजात (Classical) अभ्यासाचा कालखंड होता. पारंपरिक दृष्टीकोनातील दोषांना प्रतिक्रिया म्हणून वर्तनवादी दृष्टीकोन पुढे आला. वर्तनवादी दृष्टीकोन हा सर्वव्यापी दृष्टीकोन आहे. इतिहास, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, तत्त्वज्ञान, राज्यशास्त्र, लोकप्रशासन, इत्यादी अभ्यास विषयात वर्तनवादाचा अभ्यास केला जातो. वर्तनवाद सामाजिकशास्त्रात एक मैलाचा दगड बनला आहे. वर्तनवादी अभ्यासाची सुरुवात मानसशास्त्रज्ञ जॉन वॅटसन यांनी केली. काही विचारवंतांच्या मते इ. स. १९३० नंतर एल्टन मेयो यांनी सुरू केलेल्या मानवी संबंध (Human Relation) चळवळीतून वर्तनवादाचा पुरस्कार केला गेला. प्रशासनशास्त्रात वर्तनवादी अभ्यासाला महत्त्वाचे स्थान मिळवून देण्याचे श्रेय हर्बर्ट सायमन या विचारवंताला देण्यात येते. सायमनने सन १९४७ ला 'ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह बिहेविअर' प्रशासकीय वर्तन हे पुस्तक लिहिले व लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक नवीन कलाटणी मिळाली. वर्तनवाद म्हणजे काय, अन् वर्तनवादाच्या अभ्यासामुळे काय बदल झाले, या प्रश्नांचा ऊहापोह सदर मांडणीत आपण करणार आहोत.

वर्तनवाद म्हणजे काय ?

प्रशासन हे विविध संघटनांकरवी चालवले जाते. संघटनेची रचना यांत्रिक असते पण संघटनेत काम करणारा मानवी घटक हा यंत्र नसतो, तो सजीव, मनुष्य असतो. मनुष्याला भावभावना असतात. मनुष्याच्या अंगी असणाऱ्या भावभावनांवर त्याचे वर्तन ठरते. वर्तनावर संघटनेचे यशापयश अवलंबून असते. एखाद्या संघटनेतील व्यक्तीचे परस्परसंबंध, विरोध, सहकार्य या गोष्टींना समग्रपणे समजून घेतल्याशिवाय संघटनेच्या कार्याचा अभ्यास करता येत नाही.

वर्तनवादाची वैशिष्ट्ये

(१) वर्तनात्मकता

एखाद्या संबंधाने प्रतिसाद म्हणून व्यक्ती वर्तन करीत असते. या अर्थाने व्यक्तीचे वर्तन हे कृतीशील व प्रतिसादक्षम असते. हे गृहीतक सत्य मानून वर्तनवादाचे अध्ययन केले जाते.

(२) नियमितता

व्यक्तीचे वर्तन हे त्याच्या स्वभावावर अवलंबून असते व त्याच स्वभाव हा स्थायी असतो. त्याचे वर्तन हे नियमित असते. त्याच्या वर्तनातील नियमिततेवर निरीक्षण व संशोधन केले जाते. त्याच्या नियमित वर्तनाचा प्रशासनावर परिणाम होतो.

(३) मानवी संबंध

संघटनेत विविध कर्मचारी असतात त्या व्यक्तीत उभार व समतल स्तरावर संबंध असतात. ते संबंध सौहार्दपूर्ण असतील तर संघटनेचे इच्छित ध्येय पूर्ण होऊ शकते.

(४) वास्तविकता

व्यक्तीचे वर्तन कसे असावे? या आदर्श तत्त्वापेक्षा, व्यक्तीचे वर्तन कसे आहे? या वास्तविक तत्त्वावर वर्तनवादाचा अधिक भर असतो.व्यक्तीचे वर्तन व त्या वर्तनाचा प्रशासनावर होणारा परिणाम यावरती वर्तनवादाचा भर असतो.

(५) अध्ययन तंत्रे

संशोधनाच्या पातळीवर मानवाचे प्रशासकीय वर्तन तपासण्यासाठी वर्तनवादी अभ्यासक प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांची मुलाखत घेतात, त्यांच्याकडून प्रश्नावली भरून घेतात. याचा उपयोग प्रशासकीय सुधारणेसाठी होतो. प्रशासकीय वर्तनाचा अभ्यास करण्यासाठी अद्ययावत तंत्रे वापरली जातात.

(६) परिमाणन

वर्तनवादात परिमाणन वापरले जाते. परिमाणन म्हणजे वारंवारता होय. एखादा व्यक्ती वा प्रशासकीय कर्मचारी अमूक एक प्रकारे प्रशासकीय वर्तन करत असेल तर त्याचे मोजमाप करून त्यातून प्रशासकीय वर्तनाचे मूल्य बाहेर काढले जाते.

(७) मूल्यनिरपेक्षता

मानवाच्या आयुष्यात मूल्यांना अधिक महत्त्वाचे स्थान असते पण प्रशासनात वर्तनवादी मूल्यांना स्थान देत नाहीत कारण स्वातंत्र्य, समता ही मूल्ये कितीही चांगली असली तरी त्याचा बरेवाईटपणा शास्त्रीय कसोट्यावर सिद्ध होणार नसल्यामुळे त्यावर वस्तूनिष्ठ संशोधन होऊ शकत नाही.

(८) शास्त्रशुद्धता

शास्त्रशुद्धता हे वर्तनवादाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य आहे. लोकप्रशासनात हीच शास्त्रशुद्धता आणण्याचा प्रयत्न वर्तनवादी प्रशासकीय विचारवंतांनी केला आहे. एखादा प्रशासकीय कर्मचारी अमूक एक वर्तन का करतो? याची कारणमिमांसा वा कार्यकारणभाव तपासला जातो.

(९) आंतरविद्याशाखीय

वर्तनवाद हा आंतरविद्याशाखीय असतो. प्रशासकीय कर्मचाऱ्याचा वर्तनावर समाज, अर्थ, राजकारण इ. घटकांचा प्रभाव पडतो. त्यामुळे प्रशासकीय वर्तनाचा अभ्यास करत असताना समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र व राज्यशास्त्र यांचा आंतरविद्याशाखीय विचार करावा लागतो.

(१०) अनुभव, निरीक्षण व प्रयोग

लोकप्रशासनातील वर्तनवादी अध्ययन प्रामुख्याने अनुभव, निरीक्षण व प्रयोग पद्धतीवर अवलंबून असते. अनुभव व निरीक्षणातून वर्तनवादातील सिद्धांत निर्माण होत असतात.

(११) सिद्धांत व अनुमान

प्रशासकीय व्यक्तीचा शास्त्रशुद्ध अभ्यास करून काही अनुमान काढले जातात व त्यातून प्रशासकीय सिद्धांताची निर्मिती होते.

वर्तनवादाचे टीकात्मक परीक्षण

(१) तंत्रापेक्षा आशयाला महत्त्व

नैसर्गिक शास्त्रात प्रचलित असणाऱ्या शास्त्रीय तंत्रावर येथे अधिक महत्त्व दिल्याने विषयाच्या सैद्धांतिक मांडणी व मूळ आशयाला महत्त्व उरत नाही. आशयापेक्षा तंत्राचाच हस्तक्षेप अधिक होतो.

(२) शास्त्रीयता अशक्य

मानवी वर्तन हे चंचल असते ते स्थिर नसते. त्यामुळे शास्त्रीयपणे अचूक अभ्यास करणे अशक्य होते कारण स्थान-काल-व्यक्ती-पर्यावरणपरत्वे प्रशासकीय वर्तन भिन्न असते.

(३) मूलभूत प्रश्नांकडे दुर्लक्ष

शास्त्रीयतेच्या सर्व कसोट्यांचा वापर वर्तनवादात केल्याने विषयाच्या अनुषंगाने असणारे जे मूलभूत प्रश्न असतात त्या सर्व प्रश्नांकडे आपसूकपणे दुर्लक्ष होते.

(४) आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोन अप्रस्तुत

आंतरविद्याशाखीय म्हणजे एखाद्या घटकासंबंधी अभ्यास करत असताना इतर समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, मानसशास्त्र, तत्त्वज्ञान, इतिहास, राज्यशास्त्र इ. विषयांचाही विचार करणे होय. अशा प्रकारच्या अध्ययनामुळे लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र स्थानाला धोका निर्माण होतो.

(५) मूल्यनिरपेक्षता अशक्य

व्यक्तीच्या जीवनात मूल्यांना अनन्यसाधारण असे स्थान असते. व्यक्ती मूल्यांना प्रमाण मानूनच जीवन जगत असतो. त्यामुळे वर्तनवादाचे मूल्यनिरपेक्ष हे वैशिष्ट्य लोकप्रशासनात यशस्वी होणे अशक्य असते.

(६) अभ्यासकांचा भ्रमनिरास

वर्तनवादाने प्रभावित झालेल्या अभ्यासक व संशोधकांनी वर्तनवादी अध्ययनाची तंत्रे वापरून नवनवीन सिद्धांत मांडले व पुढे ते अपयशी ठरले यातून अभ्यासकांचा भ्रमनिरास झाला.

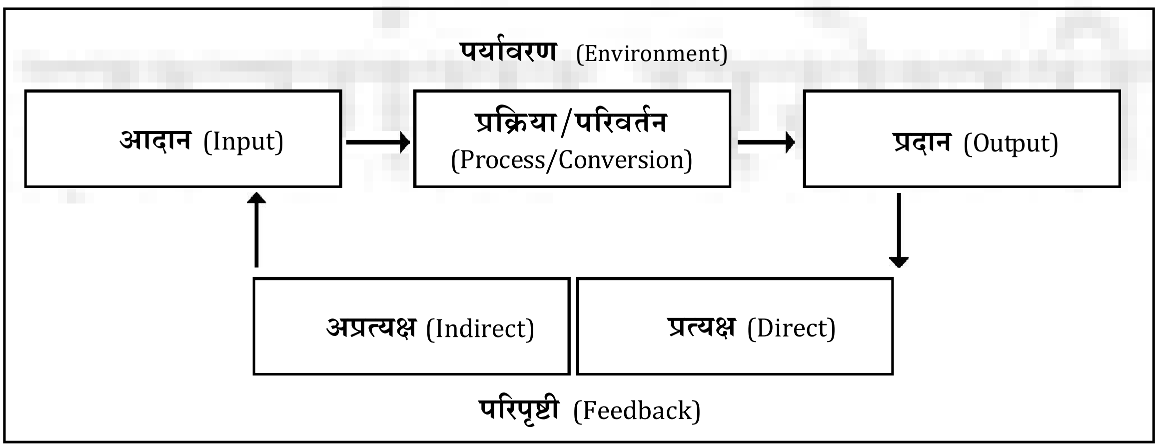
वर्तनवादी विचारप्रवाहावर काही प्रमाणात टीका जरी करण्यात येत असली तरी वर्तनवादी अभ्यासाने लोकप्रशासनात मोलाची भर टाकली आहे. प्रशासकीय प्रक्रियेत व्यक्तीला महत्त्वाचे स्थान मिळाले आहे. प्रशासकीय संघटना सामाजिक मानवी संघटना म्हणून समजण्यात येऊ लागली आहे. प्रशासकीय कार्यात मानवी मूल्य भावना, वर्तणूक व त्याचे सामाजिक, आर्थिक वातावरण याचा विचारसुद्धा केला जाऊ लागला आहे. यावरून वर्तनवादी विचारप्रवाहामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात झालेल्या परिवर्तनाची कल्पना येते.

१.२.३ व्यवस्था दृष्टीकोन (System Approach)

व्यवस्था दृष्टीकोन प्रथमत: जीवशास्त्रात मांडण्यात आला. जैवशास्त्रातील व्यवस्था दृष्टीकोनाची शास्त्रशुद्ध मांडणी वॉन बॅर्टिलन्फाय नावाच्या जीवशास्त्रज्ञाने विसाव्या शतकाच्या सुरुवातीला केली. परंतु सामाजिकशास्त्रांच्या अभ्यासामध्ये व्यवस्था दृष्टीकोनाचा स्वीकार अगदी अलीकडच्या काळात झाला आहे. याची सुरुवात मानववंशशास्त्र व समाजशास्त्रात झाली. त्यानंतर राज्यशास्त्राच्या अभ्यासात व्यवस्था सिद्धांत स्वीकारला गेला. लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात व्यवस्था दृष्टीकोन मांडण्याचे कार्य हर्बट सायमन, जेम्स मार्च, चेस्टर बर्नार्ड व वेस्ट चर्चमॅन यांसारख्या विचारवंताने केले आहे. दुसऱ्या महायुद्धाच्या नंतरच्या काळात सर्वच सामाजिकशास्त्रांच्या अभ्यासाने एक आधुनिक व्यवस्था दृष्टीकोन विकसित झाला आहे. वेगवेगळ्या शास्त्रांच्या क्षेत्रात उपलब्ध ज्ञानाच्या एकत्रीकरणाची ज्ञानाच्या देवाणघेवाणीची प्रक्रिया मोठ्या प्रमाणावर पाश्चात्त्य विचारवंतांनी सुरू केली. या ज्ञान एकत्रीकरणाच्या प्रक्रियेच्या परिणामी एक सामान्य व्यवस्था दृष्टीकोन किंवा सिद्धांत मांडला गेला.

व्यवस्था सिद्धांताचे घटक

मूलत: जीवशास्त्रातून आयात केलेला सिद्धांत सामाजिकशास्त्रात वापरला गेला. व्यवस्था दृष्टीकोनाची सविस्तर चर्चा आपण येथे करू या.



(१) आदान

जनतेचे प्रश्न, प्रशासकांच्या मागण्या आदी बाबी समर्थनार्थ मांडल्या जातात, त्यास आदान (Input) असे म्हणतात.

(२) प्रक्रिया

आदानानंतर जनतेचे प्रश्न, प्रशासकांच्या मागण्या सोडविण्यासाठी व परिपूर्तीसाठी प्रयत्न केले जातात त्यास प्रक्रिया असे म्हणतात.

(३) प्रदान

आदान व त्यानंतर राबविलेल्या प्रक्रियेमुळे झालेला सामाजिक, आर्थिक विकास तसेच समस्यांचे समाधान प्रदानामध्ये अभिप्रेत असतात.

(४) परिपृष्टी

इच्छित उद्दिष्टे प्राप्त करण्यासाठी प्रदानानंतर राहिलेल्या मर्यादा दूर केल्या जाव्यात म्हणून परिपृष्टी केली जाते. प्रक्रियेत प्रत्यक्षपणे तर आदानात अप्रत्यक्षपणे परिवर्तन व सुधारणा केल्या जातात.

(५) पर्यावरण

आदान-प्रदानाच्या प्रक्रियेवर सामाजिक, आर्थिक, धार्मिक, राजकीय, सांस्कृतिक घटकांचा प्रभाव असतो. म्हणून व्यवस्था दृष्टीकोनात सभोवतालच्या पर्यावरणाचेही अध्ययन केले जाते.

व्यवस्था दृष्टीकोनाची वैशिष्ट्ये

(१) जीवशास्त्रीय संकल्पना

व्यवस्था सिद्धांत प्रथमत: जीवशास्त्रात मांडला. एखाद्या प्राण्याच्या शरीराला एक व्यवस्था असे म्हटले जाते.

(२) मागणी

ही सजीव व्यवस्था सतत जगत असते. आजूबाजूच्या वातावरणातून, निसर्गातून आणि पर्यावरणातून ती व्यवस्था काही घेत असते. घेतलेल्या त्या मागणींना आदान असे म्हणतात.

(३) शक्ती आणि ऊर्जा

त्या घेतलेल्या मागणींचे व्यवस्थेच्या प्रक्रियेद्वारे परिवर्तन घडवले जाते. त्या व्यवस्थेच्या अस्तित्वासाठी शक्ती आणि ऊर्जा मिळविण्यासाठी परिवर्तन प्रक्रियेचा उपयोग होतो.

(४) पूर्तता

त्याचबरोबर प्रत्येक व्यवस्था निसर्गाला आणि वातावरणाला काही देत असते. या दिलेल्या बाबींना प्रदान म्हटले जाते व मागण्यांची पूर्तता होते.

(५) एक शृंखला

वेगवेगळी माहिती तथ्य व आकडेवारी यांच्या स्वरूपातील आदान प्रदानाच्या स्वरूपात वेगवेगळे परिणाम मिळतात. व्यवस्थेने दिलेले प्रदान पुन्हा त्या व्यवस्थेसाठी आदान बनतात. पुन्हा परावर्तित होतात. आणि प्रदानच्या रूपाने व्यवस्थेसाठी उपयोगी ठरतात. ही प्रक्रिया शृंखलेप्रमाणे सतत चालत असते.

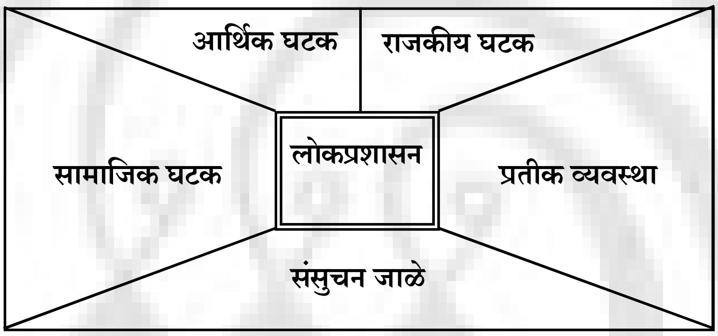
चेस्टर बर्नार्ड या अमेरिकन प्रशासकीय विचारवंताने व्यवस्था सिद्धांताची संघटनात्मक दृष्टीने मांडणी केली आहे. त्याच्या मते, प्रत्येक प्रशासकीय संघटना एक 'सहकारी व्यवस्था' (Cooperative System) असते.

त्याचे शेवटचे घटक म्हणजे त्यात काम करणारे कर्मचारी. या कर्मचाऱ्यांच्या वैयक्तिक कामातून प्रशासन चालत असते. त्यांच्या कार्यात 'सहकार्यात्मक वर्तन' (Cooperative Behaviour) असणे अत्यंत आवश्यक असते. बर्नार्डच्या मते, संघटना परस्परविरोधी शक्ती असल्यामुळे स्थापण्यात येतात व त्या परस्परविरोधी शक्तींचा प्रभाव नष्ट करण्यासाठी कार्यरत राहतात. म्हणूनच बर्नार्ड म्हणतो, 'संघटना म्हणजे एक अशी सहकारी व्यवस्था आहे, जी आपल्या ध्येयप्राप्तीसाठी कर्मचाऱ्यांच्या वैयक्तिक सहकार्यासाठी कार्य करत असते.'

अनेक प्रशासकीय विचारवंतांनी संघटनेच्या व्यवस्था सिद्धांताचा आधार घेऊन विचार मांडले आहेत. काहींनी त्यास सामाजिक, तांत्रिक व्यवस्था म्हटले आहे. त्यात सामाजिक व तांत्रिक दोन्ही घटक असतात. त्या घटकांशी निगडित व्यक्ती असतात व त्यांच्यातील प्रेरणा, वर्तन व परस्परसंबंधाद्वारे व्यवस्थेचे आदान, प्रदान, गुणवत्ता व प्रभावक्षमता ठरविली जात असते.

१.२.४ पर्यावरणीय किंवा परिस्थितीकिय दृष्टीकोन (Ecological Approach)

पर्यावरणात्मक दृष्टीकोनाची सुरुवात सर्वप्रथम जीवशास्त्रात झाली. वनस्पतीच्या वाढीसाठी तिच्यावर ऊन, वारा, पाऊस, मृदा आदी घटकांचा प्रभाव होतो तसाच प्रशासनावर सामाजिक, आर्थिक, राजकीय घटकांचाही प्रभाव पडत असतो. ते प्रशासनाचे पर्यावरण घटक असतात.



लोकप्रशासनात पर्यावरणीय दृष्टीकोनाचा रिग्ज पूर्वी सर्वांत प्रथम इ. स. १९४७ मध्ये जॉन एम. गॉस याने व नंतर रॉबर्ट डहाल, रॉबर्ट मर्टन या विचारवंतांनी अभ्यास केला; परंतु लोकप्रशासनात पर्यावरणात्मक दृष्टीकोनाविषयी विशेष व उल्लेखनीय योगदान रिग्जचेच आहे. त्याचा या दृष्टीने इ. स. १९६१ मध्ये प्रकाशित झालेला 'ईकॉलॉजी ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' हा ग्रंथ महत्त्वपूर्ण आहे. रिग्जने लोकप्रशासनावर परिणाम करणारे एकूण पाच घटक सांगितले आहेत. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) सामाजिक घटक

लोकप्रशासन हे समाजाच्या 'जनकल्याणासाठी' असते. साहजिकच लोकप्रशासनावर त्या त्या प्रदेशातील समाजव्यवस्थेचा प्रभाव पडत असतो.

(२) आर्थिक घटक

"Finance is the blood of state' या तत्त्वाने आर्थिक घटक किती महत्त्वाचा आहे याचा प्रत्यय आपणास येऊ शकतो. पैशाशिवाय प्रशासन चालविणे अशक्य आहे.

(३) राजकीय घटक

राजकारण व प्रशासन ही राज्यव्यवस्थेची दोन चाके आहेत. ती एकमेकांपासून वेगळी करणे अशक्य आहे. राजकारणाचा प्रशासकीय यंत्रणेवर परिणाम होत असतो.

(४) प्रतीक व्यवस्था

समाजात असणारे धर्म, जात, भाषा यांची स्वत:ची काही प्रतीके असतात. या प्रतीकांचा प्रशासनावर परिणाम होत असतो.

(५) संसुचनात्मक जाळे

प्रशासनाचे कामकाज सुरळीतपणे चालविण्यासाठी तिथे संदेशवहन होणे गरजेचे असते. तिथे संसुचनात्मक जाळे महत्त्वाची भूमिका बजावीत असतात. पर्यावरणाच्या प्रत्येक घटकांचा प्रशासक व्यवस्थेवर किती प्रभाव पडतो, हे नेमके सांगणे किंवा मोजणे अशक्यप्राय आहे. त्याचबरोबर पर्यावरण परिवर्तनशील असल्यामुळे नेमके प्रशासनावर त्याचे काय परिणाम होतात हे सांगणे कठीण असते. या दोषांसह पर्यावरणात्मक दृष्टीकोनामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला एक नवीन आयाम प्राप्त झाला आहे.

१.२.५ संघटनात्मक दृष्टीकोन (Organizational Approach)

सन १९५८ नंतर लोकप्रशासनाचा अभ्यास संघटनेच्या चौकटीत होऊ लागला. मार्च व सायमन यांनी 'संघटना' (organization) हे पुस्तक १९५८ ला लिहिले. पुढे अनेकांनी संघटनेवर लिखाण केले. फिफनर व शेरवुड, एटझोइनी, पीटर ब्लफ, रॉबर्ट प्रिस्थस, इ. प्रशासकीय अभ्यासकांनी संघटनेवर लिखाण केले. शासकीय संघटना व्यवस्थितपणे चालविण्यासाठी आवश्यक असलेल्या बाबींकडे मोठ्या प्रमाणावर या लेखकांचे लक्ष केंद्रित झाले आहे. संघटनात्मक दृष्टिकोनाच्या अभ्यासात सामान्यपणे खालील बाबींचा समावेश होतो.

(१) संघटनेच्या औपचारिक संरचनेचा अभ्यास

संघटनात्मक दृष्टीकोनात संघटनेच्या औपचारिक संरचनेचा अभ्यास केला जातो. संघटनेची रचना, ध्येय, पदसोपान परंपरा आदी घटकांचे अध्ययन होते.

(२) संघटनेतील कर्मचारी व मानवी संबंधाचा अभ्यास

संघटनेतील कर्मचाऱ्यांच्या वर्तनाचा अभ्यास येथे प्रामुख्याने होतो. Human Relation मानवी संबंधाचा संघटनेवर खूप प्रभाव पडतो. त्याचाही अभ्यास होतो.

(३) संघटनेची उद्दिष्टे आणि कार्यप्रक्रियेचा अभ्यास

प्रत्येक संघटना एका विशिष्ट ध्येयप्राप्तीसाठी अस्तित्वात येते. ते ध्येय साध्य करण्यासाठी संघटना कार्यप्रवण असणे गरजेचे असते. संघटनेची उद्दिष्टे व कार्यप्रक्रियेचा यात अभ्यास होतो.

(४) संघटनेचे कार्यप्रदर्शन, संशोधन व सुधारणा

संघटनेत व प्रशासकात काही दोष असतात. ते दोष शोधून तिथे 'प्रशासकीय सुधारणा' करावी लागते. याचा अभ्यास संघटनात्मक दृष्टीकोनात केला जातो.

प्रशासकीय संघटनाच्या कार्याचे विश्लेषण करून ते समजून घेतल्याने लोकप्रशासनाच्या प्रक्रिया समग्रपणे समजू शकतात. अशा प्रकारे अगदी अलीकडील काळात म्हणजे मागील १५ वर्षांत लोकप्रशासनाच्या अभ्यास क्षेत्रात संघटनात्मक दृष्टीकोनाला महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

(१) पारंपरिक दृष्टीकोनाला.........................दृष्टीकोन असे म्हणतात.

(२) इ. स. १९४० पूर्वीचा कालखंड लोकप्रशासनाच्या.......................अभ्यासाचा कालखंड होता.

(३) 'प्रशासकीय वर्तन' हे पुस्तक....................ने लिहिले.

(४) व्यवस्था दृष्टीकोन प्रथमत: ....मांडला.

(५) पर्यावरणात्मक दृष्टीकोन प्रथमत: ....मांडला.

(आ) एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) अभिजात दृष्टीकोनाचे प्रवर्तक सांगा.

(२) अभिजात दृष्टीकोनाचे पैलू सांगा.

(३) वर्तनवादाची दोन वैशिष्ट्ये सांगा.

(४) व्यवस्था दृष्टीकोनाची मांडणी प्रथमत: कोणी केली?

१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **अभिजात :** काळाच्या प्रवाहातही आपले अस्तित्व टिकवून ठेवणारे घटक किंवा सिद्धांत

(२) **संघटना :** समान ध्येय साध्य करण्यासाठी निर्माण केलेली यंत्रणा

(३) **दृष्टीकोन :** एखाद्या घटनेकडे पाहण्याची दृष्टी

(४) **वैधानिक :** कायदेशीर

(५) **वर्तनवाद :** मनुष्याचे वर्तनविषयक सिद्धांत

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ)

(१) अभिजात (२) पारंपरिक (३) सायमन (४) जीवशास्त्रात (५) जीवशास्त्रात

(आ)

(१) वुड्रो विल्सन, लुथर गुलिक, मुने टेलर, इत्यादी हे अभिजात दृष्टीकोनाचे प्रवर्तक आहेत.

(२) तात्त्विक दृष्टीकोन, वैधानिक दृष्टीकोन व ऐतिहासिक दृष्टीकोन हे अभिजात दृष्टीकोनाचे पैलू आहेत.

(३) वर्तनात्मकता व नियमितता ह वर्तनवादाचे दोन वैशिष्ट्ये होत.

(४) वॉन बॅटिलन्फाय यांनी प्रथमत: व्यवस्था दृष्टीकोन मांडला.

१.५ सारांश

लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे पारंपरिक, वर्तनवादी, पर्यावरणीय व संघटनात्मक व व्यवस्था असे एकूण पाच दृष्टीकोन आहेत. पारंपरिक दृष्टीकोनास अभिजात दृष्टीकोन असे म्हणतात. १९४० पूर्वीचा कालखंड हा अभिजात दृष्टीकोनाचा कालखंड आहे. वर्तनवादी अध्ययनाने अभ्यासक्षेत्रात महत्त्वपूर्ण परिवर्तन केले. अभिजात दृष्टीकोनातील दोष दूर करण्यासाठी वर्तनवादी दृष्टीकोन पुढे आला. व्यवस्था व पर्यावरणीय दृष्टीकोन प्रथमत: जीवशास्त्रात मांडण्यात आला. तद्नंतर तो सामाजिकशास्त्रात अभ्यासकांनी आयात केला. सदर घटकात आपण लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे विविध दृष्टिकोन काय आहेत याची सखोल चर्चा केली आहे. यात प्रथम आपण असे पाहिले की, लोकप्रशासनाचे पारंपरिक, वर्तनवादी मानवी संबंध व व्यवस्था असे विविध दृष्टिकोन आहेत. प्रामुख्याने पारंपारिक दृष्टिकोन हे अभिजात दृष्टिकोन म्हणूनही मान्यता पावलेले आहेत, ज्यात प्रशासनातील कार्यक्षमता व काटकसर या तत्त्वांना अधिक महत्त्व दिले जाते. हा दृष्टिकोन प्रामुख्याने पारंपारिक विचारांवर आधारल्याचे आपल्याला दिसून येते. आपण समोर अशी चर्चा केली की, नंतरच्या काळात लोकप्रशासन शास्त्रात काही नवीन विचारवंतांनी मांडणी करून प्रशासनात व्यक्तीचे वर्तनही महत्त्वाचे आहे व प्रत्येक संघटना तिच्या अंतर्गत व बाह्य वातावरणाने प्रभावित होत असते याचा आपण वर्तनवाद व व्यवस्था दृष्टिकोनात अभ्यास केला. शेवटी आपण असे बघितले की, मानवी संबंध प्रत्येक संघटनेची मानवी बाजू असते व ती अत्यंत महत्त्वाची असते.

लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचा प्रत्येक दृष्टीकोन विषयाला दिवसेंदिवस समृद्ध करत आहे.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) पारंपरिक दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

(२) वर्तनवादी दृष्टीकोन विशद करा.

(३) व्यवस्था दृष्टीकोन सांगा.

(४) पर्यावरणात्मक दृष्टीकोन मांडा.

(५) संघटनात्मक दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

१.७ क्षेत्रीय कार्य

तालुक्याच्या तहसीलदार कार्यालयाचे पर्यावरणात्मक दृष्टीकोनातून निरीक्षण करा.

१.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) शिरसाठ, वासनिक, बैनाडे (२००४). *प्रशासकीय व व्यवस्थापन विचारवंत.* औरंगाबाद, विद्या बुक पब्लिशर्स.

(२) केतापल्ले, एल. (२००१). *विसाव्या शतकातील प्रशासकीय विचारवंत.* नांदेड, निर्मल प्रकाशन.

(३) प्रसाद, डी. (एडि) (२०१४). *ॲडमिनिस्ट्रटिव्ह थिंकर्स.* नवी दिल्ली, स्टर्लिंग पब्लिकेशन.

ज्ञानगंगा घरोघरी

घटक २ : कौटिल्य (इ.स. पूर्व ३७१ ते २८३)

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
    २.२.१ प्रशासनाची तत्त्वे
    २.२.२ प्रशासकीय यंत्रणा
    २.२.३ राज्यसंकल्पना (सप्तांग सिद्धांत)
    २.२.४ राजा
    २.२.५ मंत्री व मंत्री परिषद
    २.२.६ वित्तीय व महसूल प्रशासन
    २.२.७ स्थानिक प्रशासन
    २.२.८ सैन्य प्रशासन
    २.२.९ कौटिल्याचे भ्रष्टाचारविषयक विचार
२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
२.५ सारांश
२.६ सरावासाठी स्वाध्याय
२.७ क्षेत्रीय कार्य
२.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- प्राचीन भारतातील प्रशासनविषयक विचार समजतील.
- कौटिल्याच्या विचारांचे औचित्य समजेल.
- प्राचीन भारतातील वित्तीय व महसूल प्रशासन माहीत होईल.
- प्राचीन भारतातील स्थानिक प्रशासन समजेल.

२.१ प्रास्ताविक

भारतीय प्रशासनाचा अभ्यास हा कौटिल्यापासून केला जातो. कौटिल्याला वगळून आपण भारतीय प्रशासनाचा विचार व चर्चा करू शकत नाही. ग्रीक विचारवंत ॲरिस्टॉटल यास कौटिल्य हा समकालीन होता. कौटिल्याने मांडलेले प्रशासकीय विचार हे 'अभिजात प्रशासकीय विचार' होत. चंद्रगुप्त यांस भारताचा सम्राट बनविण्यात शिल्पकाराची भूमिका कौटिल्याने

बजावली. पाश्चिमात्य राजकीय विचारात व प्रशासकीय विचारात जेवढे महत्त्व ॲरिस्टॉटल, एल्टन मेयो, टेलर आदींना आहे तेवढेच महत्त्व हे भारतीय प्रशासकीय विचारधारेत कौटिल्य यास आहे. प्रशासन राबवीत असताना तो विशिष्ट अशा तत्त्वांवर चालवावे लागते अन्यथा प्रशासनाला अपयशाला सामोरे जावे लागते हे कौटिल्याने आपल्या प्रशासकीय विचारांच्या तत्त्वात मांडली आहेत. ती तत्त्वे आजही भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत पहावयास मिळतात. कौटिल्याने मांडलेली प्रशासनाची तत्त्वे, राज्याची संकल्पना, राजाची दिनचर्या, प्रशासकीय यंत्रणा, स्थानिक प्रशासन, मंत्री व मंत्रीपरिषद, सैन्य प्रशासन, आंतरराष्ट्रीय प्रशासन आदी घटकांचा उहापोह आपण सदर प्रकरणात करणार आहोत.

२.२ विषय-विवेचन

जीवनपरिचय

कौटिल्य हा अरिस्टॉटलला समकालीन होता. त्यांचे नाव त्यांच्या वडिलांच्या नावावरुन पडले असावे असे काही इतिहासकारांचे मत आहे. काहींच्या मते 'कुटल' या कुळावरुन त्याचे नाव 'कौटिल्य' असे पडले. कौटिल्याला चाणक्य व विष्णुगुप्त असेही संबोधिले जाते. महामहोपाध्याय डॉ. पां. वा. काणे यांच्या मते कौटिल्याचा काळ हा इ. स. पू. ३०० च्या अगोदर असण्याची शक्यता आहे. कौटिल्याचे शिक्षण जगप्रसिद्ध नालंदा विद्यापीठात झाले. कौटिल्याचे कार्यक्षेत्र हे 'मगधराज्य' होते. इ. स. पू. ३४५ ते इ. स. पू. ३०० या काळात कौटिल्य हे चंद्रगुप्ताचे प्रधानमंत्री होते. आदर्शवादाच्या काल्पनिक विश्वात वावरणाऱ्या व अमूर्त कल्पनांशी खेळणाऱ्या तत्त्वज्ञानापेक्षा अधिभौतिक जगात प्रत्यक्ष राज्यकारभार करताना प्रत्यक्ष जे प्रश्न उद्‌भवतात व अडचणी येतात त्यांचे निराकारण करण्याचे उपाय सुचवणाऱ्या सल्लागाराची भूमिका कौटिल्याने बजावली. कौटिल्याचे प्रशासकीय विचार हे त्यांच्या 'अर्थशास्त्र' नामक ग्रंथात आपणास पहावयास मिळतात. लोकप्रशासनावर नेमकेपणाने कौटिल्य भाष्य करत नाही; पण त्याच्या विचारांच्या मांडणीत प्रशासनावर तो नकळतपणे भाष्य करतो.

२.२.१ प्रशासनाची तत्त्वे (Principles of Administration)

एन. आर. इनामदार हे एक लोकप्रशासनातील बुद्धीजीवी व्यक्तिमत्त्व होते 'ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह थिंकर' या डी. प्रसाद यांच्या संपादित पुस्तकात एन. आर. इनामदार यांनी 'कौटिल्यावर' भाष्य करत असताना राज्याच्या सार्वभौमत्त्वाशी निगडित असणाऱ्या मूलभूत तत्त्वांची व प्रशासनाच्या प्रत्यक्ष कार्यासंबंधी निगडित असणाऱ्या अशा एकूण १२ तत्त्वांची मांडणी केली आहे. या एकूण १२ तत्त्वांवरून अभ्यासाच्या सोयीने काही कौटिल्य प्रणित तत्त्वांचा अभ्यास करणे महत्त्वाचे ठरते. ती निश्चित तत्त्वे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) मार्गदर्शक तत्त्वे

कौटिल्य धर्म, नीतीशास्त्र व सदाचरण ही मूलभूत तत्त्वे प्रशासनाची आहेत असे सांगतो. राजाने धर्मतत्त्वानुसार राज्यकारभार करावा. धर्म व प्रथापरंपरा यांतून कायद्याची निर्मिती होते. राजा कायद्याची निर्मिती करत नाही. राजाने धर्म व प्रथा-परंपरा यांपासून निर्मित कायद्याची अंमलबजावणी करावी. धर्मतत्त्वानुसार राजाने आपले वर्तन करावे. राजाचे वर्तन सदाचरणी असावे.

(२) योगक्षेम

कौटिल्याचे 'योगक्षेम' हे तत्त्व आधुनिक काळातील 'कल्याणकारी राज्य' या तत्त्वाशी मिळते जुळते आहे. तो म्हणतो राज्यातील स्त्रिया, दुर्बल घटक यांच्या सामाजिक, आर्थिक, शैक्षणिक व सांस्कृतिक अशा सर्वांगीण प्रगती व विकासासाठी राजा व राज्याने कटिबद्ध असावे.

(३) दंडनिती

कौटिल्याचे 'दंडनिती' हे तत्त्व आधुनिक प्रशासनातील 'कायदा व सुव्यवस्था' (Law & order) या तत्त्वाशी मिळते जुळते आहे. समाजात मत्सन्याय वाढला की सबल दुर्बलावर अन्याय करतात; म्हणून त्याने दंडनितीचे तत्त्व सांगितले. त्याने

शिक्षेचे शारीरिक, आर्थिक व कारावास असे तीन प्रकाराचे स्वरुप सांगितले. गुन्हा जेवढा मोठा तेवढी शिक्षाही कठोर असावी असे कौटिल्य सांगतो.

(४) विश्वसनीय अर्थव्यवस्था

कौटिल्याचा 'अर्थशास्त्र' हा ग्रंथ राजकारण व प्रशासनावर भाष्य करतो, पण त्याच्या ग्रंथाचे नाव 'अर्थशास्त्र' आहे. कारण त्याच्या मते अर्थ वा पैसा हा राज्याची रक्तवाहिनी आहे. (Finance is the Blood of State) तो म्हणतो राज्याचा कोष हा समृद्ध असावा. परकीय राज्यांकडून येणारी खंडणी ही अधिक व नियमित असावी. राज्य कोषातील पैशाचा वापर वैयक्तिक कामासाठी करू नये. पैसा हा योग्यवेळी व योग्य कामासाठीच खर्च करावा.

(५) विदेशनिती

कौटिल्याने त्याच्या 'राज्यमंडल सिद्धांतात' विदेशनिती वा परराष्ट्र व्यवहार संबंधी विवेचन केले आहे. तो म्हणतो आपल्या राज्याच्या शेजारील राज्य हे आपले शत्रू राज्य होय. शत्रूचे शत्रू राज्य हे आपले मित्रराज्य होय. आपल्या मित्रराज्याचे मित्रराज्य ते आपले मित्रराज्य होय. आपल्या मित्रराज्याचे शत्रूराज्य ते आपले शत्रूराज्य होय. हा सिद्धांत समोर ठेवूनच आपण परराष्ट्र व्यवहार करावयास हवेत असे कौटिल्याचे मत आहे.

उपरोक्त, प्रशासनाची कौटिल्यप्रणित प्रशासकीय तत्त्वे आजही २१ व्या शतकात आपणास पाहावयास मिळतात. लोककल्याणकारी राज्य, मार्गदर्शक तत्त्वे, कोष, कायदा व सुव्यवस्था, परराष्ट्रनिती आदी आधुनिक प्रशासकीय तत्त्वांशी ती मिळती जुळती आहेत.

२.२.२ प्रशासकीय यंत्रणा (Administrative Machinery)

कौटिल्याने त्याच्या 'अर्थशास्त्र' या प्रसिद्ध ग्रंथात 'प्रशासकीय यंत्रणेचे' सखोल, सविस्तर अन् सुस्पष्ट असे विवेचन केले आहे. प्रशासकीय यंत्रणेच्या संदर्भात कौटिल्याने 'अष्टदश' हा सिद्धांत प्रतिपादित केला आहे. अष्टदश म्हणजे प्रशासनातील ०८ प्रमुख अधिकारी ज्यावर प्रशासकीय यंत्रणा अवलंबून आहे. त्याचे सविस्तर विवेचन आपण येथे करणार आहोत.

(१) राज्य

पूर्वीच्या काळी 'मत्सन्याय' होता. 'बळी तो कानपिळी' या तत्त्वाप्रमाणे कारभार चालायचा. तेथे 'सामाजिक न्यायाची' कमतरता होती. म्हणून कौटिल्य म्हणतो, राज्याचे नागरीक व राजा यांच्या सामाजिक करारातून राज्य निर्माण होते. राजाने जनतेच्या हिताचे 'लोककल्याणकारी राज्य' पद्धतीने काम करावे तो यासाठी स्वामी, अमात्य, जनपद, दुर्ग, कोष, मित्र व दंड ही सात अंगे सांगतो. राज्याने आपल्या शेजारील राज्यावर दबदबा ठेवावा.

(२) राजा

कौटिल्याच्या मते, राजा हा प्रशासकीय यंत्रणेचा 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' (Chief Executive officer) असतो. तो प्रशासनाला दिशा देण्याचे काम करतो. राजा मनमानी राज्यकारभार करू शकत नाही कारण त्याच्यावर धर्मव्यवस्थेचे नियंत्रण असते. राजा कसा असावा असे सांगताना तो म्हणतो, शूर, धूर्त, चाणाक्ष, षडरिपूंवर नियंत्रण असणारा असावा. राजा मुख्य कार्यकारी अधिकारी या नात्याने प्रशासनातील विविध पदांवर विविध अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करतो. राजाची सविस्तर दिनचर्या ही कौटिल्य सांगतो.

(३) खाते

कार्याच्या विशेषीकरणांवरुन (Specialization) कौटिल्याने खात्यांची वर्गवारी केली आहे. खात्यांना विभाग असेही म्हणतात. कौटिल्याने एकूण ३० विभागांचा उल्लेख केला आहे. ३० विभागांवर ३० विभागाध्यक्ष व २०० उपाध्यक्ष कार्यरत असतील. विभागाचा प्रमुख हा महामंत्री (Departmental Head) असतो व त्याला सहकारी म्हणून समहार्ता (General Collector) असेल. कार्याचे विभाजन केल्यामुळे प्रशासकीय कार्य सुलभ बनते.

(४) प्रांत

मगधाच्या प्रचंड राज्याचा कारभार व्यवस्थितपणे चालविण्यासाठी कौटिल्याने राज्याची विभागणी विविध प्रांतांमध्ये

केली. या प्रांताचा प्रमुख हा प्रांतपाल (Governor) होता. प्रांतपाल हा निकटवर्ती व रक्तसंबंधी असावा. युवराज समजदार झाल्यावर त्याच्याकडे प्रांताचा कारभार सोपवावा. प्रांतपालाची नेमणूक राजा करत असतो. प्रांतपालाने राज्याच्या आधीन राहून प्रांताचा कारभार पहावा.

(५) न्यायिक यंत्रणा

'न्याय' हा राज्यव्यवस्थेचा आत्मा असतो. न्यायव्यवस्थेचा प्रमुख हा राजा असतो. राजाने न्यायदानाचे काम पाहण्यासाठी एका मुख्य न्यायाधीशाची नेमणूक करावी. त्याला साहाय्य करण्यासाठी ३ न्यायाधीश व ३ अमात्य असावेत. संग्रहण, द्रोणप्रमुख व स्थानिय या तीन महत्त्वाच्या ठिकाणी न्यायालयाची राजाने निर्मिती करावी. न्यायव्यवस्थेचे कौटिल्याने धर्मस्थिय न्यायालय व कंटकशोधन न्यायालय असे प्रकार पाडले. धर्मस्थिय न्यायालयात जमीन, विवाह इ. विषय दिवाणी खटले चालवावेत. कंटकशोधन न्यायालयात खून, चोरी, जुगार इ. संबंधी फौजदारी खटले चालवावेत. 'कायदा व सुव्यवस्था' राखून राज्यात न्याय प्रस्थापित करणे हे न्यायव्यवस्थेचे प्रमुख ध्येय होय.

(६) गुप्तचर यंत्रणा

'अंतर्गत बंडाळी' व 'परकीय आक्रमण' यांपासून संरक्षण होण्यासाठी कौटिल्य गुप्तचर यंत्रणेचे ३ विभाग पाडतो. तापस, तीक्ष्ण, उदास्थित, वेदेहक, कापाटिक, संत्री, रसद, गृहपतिक व भिक्षुकी असे गुप्तचरांचे एकूण ९ प्रकार कौटिल्य सांगतो. गुप्तचरांच्या तीन्ही विभागाच्या बातमीत एकवाक्यता दिसून आल्यास संबंधित व्यक्तीस गुप्तपणे शिक्षा करावी. गुप्तचर यंत्रणा हा राज्याचा महत्त्वाचा आधारस्तंभ आहे.

(७) मंत्री परिषद व मंत्रीमंडळ

राजाला योग्यवेळी योग्य सल्ला देण्यासाठी मंत्री परिषद असावी असे कौटिल्याचे मत होते. कौटिल्य मंत्री परिषद व मंत्रीमंडळ यांना वेगळे मानतो. मंत्रीपरिषद राजाला योग्यवेळी योग्य सल्ला देते पण तो सल्ला राजावर बंधनकारक नसतो. कौटिल्य ३/४ मंत्र्याना मंत्रीपरिषदेत स्थान देतो. मंत्रीपरिषदेचा अध्यक्ष हा राजा नसावा तर अष्टादशांपैकी एक असावा. मंत्र्यांची निवड करताना त्याच्या सचोटीची परीक्षा घ्यावी. मंत्र्यांच्या गुणश्रेष्ठतेनुसार श्रेष्ठ, मध्यम व कनिष्ठ अशी वर्गवारी कौटिल्याने केली.

(८) शिक्षणयंत्रणा

कौटिल्य शिक्षणाला महत्त्व देतो. शिक्षणामुळे व्यक्तीचा सर्वांगीण विकास होतो व तो सुज्ञ बनतो व सुज्ञ व्यक्ती राज्याच्या विकासाला हातभार लावतो. सुज्ञ व सुजाण नागरीक हाच राष्ट्राचा कणा असतो. जनतेच्या शिक्षणाबरोबर राजाच्या शिक्षणावरही कौटिल्य अधिक भर देतो. कौटिल्य अर्थशास्त्रात गुरुकुल, आश्रम, चरक (फिरते गुरु) व विद्वत परिषद या शैक्षणिक घटकांचा उल्लेख करतो.

उपरोक्त, कौटिल्य प्रणित प्रशासकीय यंत्रणेचा उल्लेख करताना त्याने स्थानिक प्रशासनावरही भाष्य केले.

कौटिल्याने त्याच्या अर्थशास्त्र ग्रंथात 'स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा' जोरदार पुरस्कार केला आहे. तो 'स्थानिक स्वराज्य संस्थांना' स्वायत्तता देतो. त्याने ग्रामीण स्थानिक प्रशासनाचे स्थानीय, द्रोणमुख, खार्वटिक, संग्रहण व ग्राम असे पाच भाग पाडले. नागरी प्रशासनाचे नगर, नगराचे चार विभाग आणि १०/२० अथवा ४० कुटुंबाचा एकेक गट असे तीन भाग पडले.

कौटिल्याचे प्रशासकीय यंत्रणेवरील विचार आजही आपणास भारतीय प्रशासनात दिसून येतात. यावरुन त्याच्या विचारांचे औचित्य स्पष्ट होते.

२.२.३ राज्य संकल्पना (The Idea of State) (सप्तांग सिद्धांत)

कौटिल्याने अर्थशास्त्र ग्रंथात राज्य संकल्पना विशद करताना 'सामाजिक कराराचा' स्वीकार केला व जनतेला राजाला योग्यवेळी विरोध करण्याची मुभाही दिली. प्राचीन काळात 'मत्सन्याय' होता. 'बळी तो कानपिळी' (चळसहीं ळी ठळसहीं) याप्रमाणे व्यवहार चालायचा. सबल दुर्बलावर अन्याय करत असत. यातून सुटका होण्यासाठी नागरिक मनू जवळ गेले व त्याच्याबरोबर करार केला. मनूने जनतेचे संरक्षण करावयाचे व त्या मोबदल्यात जनतेने राजाला शेती उत्पन्नाचा सहावा भाग व वाणिज्याचा दहावा भाग द्यावा. असा करार घेऊन राज्यसंस्था अस्तित्वात आली. कौटिल्याने राज्याची सात अंगे सांगणारा 'सप्तांग सिद्धांत' अर्थशास्त्रात ग्रंथात मांडला. त्या बद्दलची सविस्तर चर्चा आपण येथे करणार आहोत.

(१) स्वामी

स्वामी म्हणजे राजा होय. राजा हा शूर, धूर्त, चारित्र्यसंपन्न, गुणग्राहक, चाणाक्ष, महत्त्वाकांक्षी, शारीरिक बलवान असणारा असावा. प्रशासकीय प्रमुख या नात्याने राजाने प्रशासनाला दिशा द्यावी. राजा म्हणून जनतेचे संरक्षण करून लोककल्याण साधावे. राजाने काम, क्रोध, मोह, मत्सर, माया, द्वेष यांसारख्या षडरिपूंवर विजय मिळवावा. तो उच्चकूलिन व विद्याविभूषित असावा.

(२) अमात्य

अमात्य म्हणजे मंत्री होय. राजाने धार्मिक, आर्थिक प्रलोभनाद्वारे सचोटीची परीक्षा घेऊन मंत्री निवडावा. मंत्री राजाला प्रशासनात मदत करतो. मंत्री हा प्रामाणिक, चाणाक्ष व निष्ठावंत असावा. राज्याप्रती व जनतेप्रती मंत्र्याच्या मनात कणव असावी. प्रशासकीय कामे पूर्ण करणे व त्यांची अंमलबजावणी करावी.

(३) जनपद

जन म्हणजे जनता होय. पद म्हणजे भूमी होय. कौटिल्याच्या मते जनता ही राज्याप्रती निष्ठावान व कार्यकुशल असावी. भूमी ही राज्याला पुरेशी व लागवडीस योग्य असावी. भूमी सुपीक, डोंगर, नदी, पर्वत असणारी असावी. भूमीवर राहणारा जनता वर्ग हा कार्यकुशल असावा अन्यथा ती भूमी वांझ गाईसारखी असते.

(४) दुर्ग

दुर्ग म्हणजे किल्ला होय. दुर्ग हे राज्याच्या संरक्षणाची भूमिका बजावते. राज्याची राजधानी हा राज्याचा केंद्रबिंदू असतो. कौटिल्याने दुर्गाचे पर्वत दुर्ग, औदूल दुर्ग, धान्वत दुर्ग व वन दुर्ग असे चार प्रकार सांगितले. पर्वत दुर्ग पर्वतांनी व्यापलेला असतो. औदुल दुर्ग चोहोबाजूनी पाण्याने व्यापलेला असतो. धान्वत दुर्ग ओसाड व वाळवंटी असतो. वनदुर्ग हा वनांनी व्यापलेला असतो.

(५) कोष

कोष म्हणजे पैसा होय. कौटिल्याच्या मते राजाचा कोष हा समृद्ध असावा. कोष हा विविध कर व शत्रूराज्याच्या लुटीतून, तह करार, खंडणीतून मिळवावा. कोषातील खजीना हा योग्यवेळी योग्य कारणासाठी वापरावा. कोषातील पैसा वैयक्तीक कारणांसाठी वापरु नये. आपतकालीन परिस्थितीवर मात करण्यासाठी स्वतंत्र निधी असावा.

(६) दंड

दंड म्हणजे लष्कर होय. कौटिल्याच्या मते, सैन्य हे प्रशिक्षित व निष्ठावान असावे. 'कायदा व सुव्यवस्था' प्रस्थापित करण्यासाठी रज्यात दंड असावा. योग्य कसोटी घेऊन सैनिकांची राजाने भरती करावी. कौटिल्याने पायदळ, घोडदळ, हत्तीदल व रथदळ असे सैनिकांचे एकूण चार प्रकार पाडलेत. सैनिकांना उचित वेतन द्यावे व योग्य कामगिरी करणाऱ्यांना योग्य सन्मान द्यावा.

(७) मित्र

परराष्ट्र व्यवहाराशी संबंधित मित्र हे सप्तांग सिद्धांताच्या शेवटीचे अंग आहे. राज्याने आपले मित्रराज्य हे योग्य पद्धतीने निवडावे. संकटकाळाच्या परिस्थितीत मित्र राज्याला मदत करणारे मित्रराज्य असावे. विश्वासू, नि:स्वार्थी, निर्लोभी, उच्च विचारसरणीचे, शूर व मदतगार असे मित्रराज्य असावे असे कौटिल्याचे मत आहे.

उपरोक्त सप्तांग सिद्धांताचे दर्शन आपणास भारतीय राज्यव्यवस्थेत दिसून येते. स्वामी-मुख्यमंत्री वा प्रधानमंत्री, अमात्य-मंत्री, जनपद-लोकसंख्या व भूमी, दुर्ग-किल्ले सिमा, कोष-खजिना तिजोरी, दंड-न्यायव्यवस्था व मित्र-परराष्ट्र व्यवहार असे सप्तांग सिद्धांताचे आजचे स्वरुप आहे.

राज्याची कार्ये

(१) शांतता व सुव्यवस्था राखणे

कौटिल्याच्या मते, राज्यात शांतता व सुव्यवस्था राखणे हे प्रथम व आद्य कर्तव्य आहे. समाजात शांतता व सुव्यवस्था नसेल तर सर्वत्र अराजकता, अनागोंदी कारभार,गोंधळ माजू शकतो. अशी अराजकतेची परिस्थिती निश्चितच राज्याच्या

आरोग्यास मारक ठरते. राज्याची सर्वांगीण घोडदौड होण्यासाठी व जनजीवन सुरळीतपणे चालण्यासाठी शांतता व सुव्यवस्था असणे गरजेचे आहे.

(२) राज्याची सुरक्षा ठेवणे

राज्याला 'अंतर्गत शत्रू' व 'बाह्य शत्रू' असे दोन्ही प्रकारचे शत्रू असतात. ते शत्रू ओळखून त्यांचा बंदोबस्त लावणे व त्यासाठी भक्कम अशी सुरक्षा यंत्रणा उभी करणे हे राज्याचे महत्त्वाचे कर्तव्य आहे, असे कौटिल्याचे मत आहे.

(३) लोककल्याण साधणे

सुरक्षिततेबरोबर जनकल्याण साधणे हेही राज्याचे महत्त्वाचे कार्य आहे. राज्यातील जनतेच्या सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक व शैक्षणिक अशा मूलभूत गरजांची राज्याने परिपूर्ती करून लोककल्याण साधावे, कारण व्यक्तीचा विकास म्हणजेच राज्याचा विकास होय.

(४) सीमा वृद्धी

जनकल्याणाच्या दृष्टीने व राज्याच्या वृद्धीच्या दृष्टीने राज्याच्या सीमा वृद्धिंगत व्हायला हव्यात. परकीय प्रदेश आपल्या ताब्यात घेत असताना तो सुपिक, लागवडीयोग्य, नद्यांचा, पर्वतांचा व दुर्गांचा असणे आवश्यक असते. अन्यथा ओसाड व वाळवंटी प्रदेश काही कामाचा नसतो.

(५) नैसर्गिक शत्रू व संकटापासून संरक्षण करणे

राज्याला विविध नैसर्गिक संकट व हिंस्र श्वापद यांपासून संरक्षण करावे लागते. अन्यथा जनजीवन विस्कळीत होते. कौटिल्याने जल, अग्नी, दुष्काळ, व्याधी, उंदीर, हिंस्र पशू, सर्प व राक्षस हे आठ नैसर्गिक शत्रू सांगितले आहेत. यांपासून संरक्षण करणे हे राज्याचे कर्तव्य आहे.

(६) कृषीविषयक कार्य

'कृषी' हा राज्याच्या कोषाचा 'कणा' असतो. कृषी ही सुपिक व लागवडी योग्य असावी. शेतीच्या लागवडीसाठी तलाव व कालव्यांची निर्मिती करून जलसिंचनाची सोय करावी. कृषीसमस्या सोडविण्यासाठी 'सीताध्यक्ष' अधिकाऱ्याची नेमणूक करावी असे कौटिल्याने सांगितले आहे.

(७) व्यापार व वाणिज्य विषयक कार्य

राज्याच्या वृद्धीच्या दृष्टीने व्यापार उदिम महत्त्वाचे आहेत. कौटिल्याने राज्याअंतर्गत व आंतरराज्य व्यापार या दोन्हींचेही समर्थन केले आहे. व्यापारासाठी बाजारपेठांची निर्मिती करून विपणनगृहांची व्यवस्था लावावी. अंतर्गत व्यापार व आंतरराज्य व्यापारावरील करांची व्यवस्था लावावी. व्यापार व वाणिज्यविषयक कार्यावरील नियंत्रण ठेवण्यासाठी कौटिल्याने 'पणाध्यक्ष' या उच्चाधिकाऱ्याची व त्याला मदत करण्यासाठी 'पौताध्यक्ष' व 'शुल्काध्यक्ष' यांची तरतूद केली आहे.

(८) सामाजिक व सांस्कृतिक कार्य

राज्यातील विकलांग, अपंग, वृद्ध, रोगी यांच्या आरोग्याची काळजी घेणे व साहित्य, कला यांच्या वाढीसाठी राजाश्रय देणे आदी सामाजिक व सांस्कृतिक कार्य राज्याने करणे गरजेचे आहे असे कौटिल्याचे मत होते.

(९) वन व खनिजसंपत्ती विषयक कार्य

वने व खनिज ही राज्याची संपत्ती आहेत. राज्याने खनिजसंपत्ती असणारी भूमी राज्यात समाविष्ट करावी. वृक्षलागवड करून वनांची संख्या वाढवावी. या वनात हिंस्र पशू सोडावेत. जेणेकरुन सिमेलगच्या प्रदेशात ते हिंस्र पशू संरक्षकाची भूमिका बजावतील.

(१०) पशुसंवर्धन विषयक कार्य

वने व खनिज या संपत्तीप्रमाणेच कौटिल्य याने पशू हे देखील धन मानले. पशूंची विनाकारण हत्या करण्यास कौटिल्याने मज्जाव घातला. पशूंची संख्या जास्तीत जास्त असावी असे मत त्यांनी मांडले.

उपरोक्त कौटिल्यप्रणित राज्याची कर्तव्ये जर आपण पाहिली तर आपणास आताच्या राज्यसंस्थेच्या 'लोककल्याणकारी यंत्रणेची' जाणीव होईल. आताचे लोककल्याणकारी राज्याची कर्तव्ये याशी मिळते जुळते कार्ये व कर्तव्ये आपणास येथे दिसून येतात.

२.२.४ राजा (The King)

कौटिल्याने सप्तांग सिद्धांतात नमूद केल्याप्रमाणे राजा हा राज्यव्यवस्थेचा प्रमुख असतो. सर्वार्थाने तो राज्य प्रशासकीय यंत्रणेचा प्रमुख असतो. तो जसा राज्यव्यवस्थेचा प्रमुख मालक असतो. तसा तो जनतेचा सेवकही असतो. जनतेचा सेवक या नात्याने राजाने जनकल्याणाचा राज्यकारभार करणे अपेक्षित असते. राजा हा कसा असावा याबद्दल कौटिल्य चर्चा करतो ती पुढीलप्रमाणे आहे.

राजाचे आवश्यक गुण

(१) राजा हा उच्चकुलीन असावा

(२) तो थोर नशिबाचा असावा

(३) राजा हा बुद्धिमान असावा.

(४) राजा हा सत्त्वगुणांनी युक्त असावा

(५) तो अनुभवींच्या मार्गदर्शनाखाली चालणारा असावा.

(६) तो धर्मनिष्ठ असावा.

(७) तो स्पष्टवक्ता असावा.

(८) राजाने परंपरेचे जतन केले पाहिजे.

(९) तो उपकाराची जाणीव ठेवणारा असावा.

(१०) तो सहसंबंध ठेवणारा असावा.

(११) तो उत्साही असावा.

(१२) तो विलंब न लावणारा व जलद निर्णय घेणारा असावा.

(१३) तो दृढनिश्चयी असावा.

(१४) राजा शिस्तीचा भोक्ता असावा.

(१५) तो शुद्र विचारांच्या लोकांना दूर ठेवणारा असावा.

(१६) तो वक्तृत्व, शौर्य व साहस या गुणांनी युक्त असावा.

(१७) तो शेजारील राज्यांना धाकात ठेवणारा असावा.

राज्याचे आवश्यक गुण सांगून कौटिल्य थांबत नाही तर याबरोबर तो राजाची दिनचर्याही सांगतो.

राजाची दिनचर्या

दिवसाच्या एकूण २४ तासात राजाची दिनचर्या ही १६ भागात विभाजीत केली आहे. दिवसाचे ८ भाग व रात्रीचे ८ भाग अशी वर्गवारी केली आहे.

(अ) दिवस

दिवस हा भाग सूर्योदयापासून सुरू होऊन सूर्यास्तापर्यंत संपतो. त्याची दोन सत्रात विभागणी केली आहे.

(I) प्रथम सत्र (४ तास)

दिवसाचे पहिले सत्र सूर्योदयापासून मध्यान्हापर्यंत असते.

(१) प्रजेच्या रक्षणासंबंधी चिंतन

(२) ग्राम आणि नागरी जनतेच्या तक्रारींचा विचार व कार्याची देखभाल.

(३) व्यक्तिगत कार्य (स्नान, भोजन, स्वाध्याय)

(४) वित्त विभाग व वित्त प्रशासनविषयक कार्य

(II) द्वितीय सत्र (४ तास)

हे सत्र माध्यान्हापासून सूर्यास्तापर्यंत असते.

(१) मंत्री, अधिकारी, गुप्तचर यांच्याशी विचारविनिमय

(२) इच्छेनुसार मनोविनोद, मनोरंजन वा भ्रमण

(३) वाहन, शस्त्रागार इ. चे निरीक्षण

(४) सेनापती सोबत सैनिकी प्रशासनावर चर्चा.

(ब) रात्र

हा भाग दोन सत्रात विभाजित केलेली असते. हा भाग सूर्यास्तापासून ते सूर्योदयापर्यंत असतो.

(I) प्रथम सत्र

हे सत्र सूर्यास्तापासून ते मध्यरात्रीपर्यंत असते.

(१) गुप्तचरांकडून समस्या ऐकणे व चर्चा.

(२) व्यक्तिगत कार्य (स्नान, भोजन, स्वाध्याय)

(३) मनोरंजन (गायन, वादन, श्रवण)

(४) निद्रा

(II) द्वितीय सत्र

हे सत्र मध्यरात्रीपासून ते सूर्योदयापर्यंत असते.

(१) निद्रा

(२) शास्त्र व आपले कर्तव्य याविषयी चिंतन

(३) गुप्तचरांसोबत विचारविनिमय

(४) आचार्य, पुरोहित, इ. सोबत मंगलपाठ

राजाची कर्तव्ये

कौटिल्य राज्याची व राजाची कार्ये असा भेदाभेद करत नाही कारण राज्याची कार्ये वा कर्तव्ये राजालाच पार पाडावी लागतात. त्यामुळे राजा व राज्य यांच्या कार्यात सारखेपणा आपणास दिसून येतो. राजाची कर्तव्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) समाजकल्याण साधणे

समाजाचे कल्याण साधणे हे राजाचे आद्यकर्तव्य असते. कौटिल्याच्या राज्य उदयाच्या सिद्धांताप्रमाणे राज्य हे सामाजिक करारातून निर्माण झाले व या करारान्वये राजाने समाजकल्याण साधणे हे त्याचे कर्तव्य आहे.

(२) चातुर्वर्ण्य व्यवस्थेचे समर्थन करणे

राज्याचा आधार हा धर्मसंस्था आहे असे कौटिल्याचे मत आहे. ब्राह्मण, क्षत्रिय, वैश्य व शूद्र या सामाजिक रचनेचे तंतोतंत पालन राजाने करणे गरजेचे आहे.

(३) नैसर्गिक आपत्तीपासून बचाव

पूर, दुष्काळ, आग, हिंस्र पशू आदी नैसर्गिक आपत्तींना सामोरे जावे लागते. या आपत्तीपासून राज्याचे संरक्षण करणे राजाचे कर्तव्य आहे.

(४) स्वधर्माचे पालन करणे

राजाने धर्मतत्त्वाचे तंतोतंत पालन करावे. धर्मतत्त्वात सांगितल्याप्रमाणे राजकीय वर्तन करावे. धर्मतत्त्वाच्या संहितेला डावलून वर्तन करू नये असे कौटिल्याचे मत होते.

(५) कला आणि शिक्षण वृद्धी

राज्याची सर्वांगीण प्रगती ही व्यक्तीच्या सर्वांगीण प्रगतीवर अवलंबून असते. व्यक्तीची सर्वांगीण प्रगती कला व शिक्षणाने होते. म्हणून कलेला राजाश्रय देणे व शैक्षणिक संस्थांना पाठबळ देणे हे राजाचे कर्तव्य आहे.

(६) न्यायप्रशासन

'समान न्याय' हे तत्त्व कौटिल्याने सांगितले. न्यायदान करत असताना जनता व राजकुमार असा भेदाभेद राजाने करू नये असे कौटिल्याने सांगितले.

(०७) व्यापारवृद्धी करणे

राज्याची अर्थव्यवस्था बळकट होण्याच्या दृष्टीने राजाने व्यापार वृद्धीत बळ द्यावे. आंतरराज्यीय व राज्यांतर्गत अशा दोन्ही व्यापारात राज्याची प्रगती सामवलेली असते.

(८) नेमणुका करणे

राज्याच्या प्रशासकीय व्यवस्थेचा 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' या नात्याने राजाला विविध मंत्र्यांच्या व अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका विविध कसोट्या घेवून केल्या जातात.

(९) आत्मसंरक्षण दायित्व

राजा सुरक्षित तर प्रजा सुरक्षित. या तत्त्वाने राजाने स्वत:च्या सुरक्षिततेची खबरदारी घ्यावी कारण राज्याच्या नेतृत्वावरच राज्याचा राज्यशकट चालत असतो.

(१०) संन्याशाप्रती कर्तव्य

संन्याशी जनतेला नैतिकतेचे पाठ देत असतात पण जर का स्वत: संन्याशीच जर अनैतिक वर्तन करू लागला तर समाजातील त्यागाची भावना हळू हळू कमी होत जाऊन भोगाची भावना वाढीस लागते.

वरती प्रस्तावनेत नमूद केल्याप्रमाणे राजा व राज्य यांच्या कार्यात बरेच साम्य आहे. कारण राज्य हे साधन आहे व राजा हा साधनकर्ता आहे. राजाच्या अंगी असणारे गुण आताच्या प्रमुख राजकीय व्यक्तीमत्वांनी आत्मसात करणे गरजेचे आहे.

२.२.५ मंत्री व मंत्रिपरिषद (Minister & Council of Ministers)

कौटिल्याच्या मते, राज्य या रथाची राजा व मंत्रिपरिषद ही दोन चाके आहेत. राज्याच्या कायदेशीर संचालनासाठी राजाला मंत्रिपरिषद मदत करत असते. राजाला प्रत्यक्ष, परोक्ष व अनुमेय अशी एकूण तीन प्रकारची कामे करावी लागतात. यात मंत्रिपरिषद महत्त्वाची भूमिका बजाविते. याचे सविस्तर विवरण पुढीलप्रमाणे.

मंत्रीपरिषदेची रचना

प्राचीन भारतातील मंत्रिपरिषदेची विविध उदाहरणे कौटिल्याने दिली आहेत. मनूने मंत्री परिषदेची संख्या १२ असावी असे सांगितले. बृहस्पतीने १६, शुक्राचार्यने २० तर उषनांच्या मते ही २० सदस्य मंत्री परिषदेत असावेत. कौटिल्याच्या मते मंत्री परिषदेतील सदस्य संख्या आवश्यकतेनुसार असावी. अंतर्गत समिती व बाह्य समिती असे दोन घटक मंत्री परिषदे अंतर्गत असावेत. अंतर्गत समितीत महत्त्वाच्या बाबीवर चर्चा व्हावी. त्यात केवळ ३/४ सदस्य असावेत. कौटिल्य मंत्रिमंडळ (Cabinet) लहान व मंत्री परिषद (Council of Minister) यात विस्तृत असावी असे सूचित करतो. राजा हा मंत्री परिषदेचा अध्यक्ष नसावा तर अष्टादशातीर्थापैकी एक तीर्थ मंत्री असावा तर निर्णय हा बहुमताने घेतला जावा.

मंत्र्याची पात्रता

मंत्रीपदी एखाद्या व्यक्तीला नेमत असताना विविध प्रलोभनाद्वारे कसोटी घेतली जाते. कोणत्याही प्रलोभनाला बळी न पडणारा न्यायाधीश बनवावे तर आर्थिक प्रलोभनास बळी न पडणाऱ्यास राजस्व विभाग (Revenue Department) प्रमुख पदी नेमावे. मंत्र्याच्या अंगी कोणते गुण असावेत? याचे सविस्तर विवेचन पुढीलप्रमाणे आहे.

(१) तो देशाचा नागरिक असावा.

(२) तो उच्चकूलीन असावा.

(३) तो दूरदर्शी, अर्थतज्ज्ञ व प्रतिभावान असावा.

(४) तो तीव्र स्मरणशक्तीचा व साक्षेणी असावा.

(५) तो उत्साही, पोषक, सामर्थ्यवान असावा.

(६) तो अजातशत्रू असावा.

कौटिल्याच्या मते वरीलपैकी सर्व गुण असणारा श्रेष्ठ ३/४ गुण असणारा मध्यम व १/२ गुण असणारा कनिष्ठ मंत्री असावा.

अर्थशास्त्रातील मंत्रिपदे

अर्थशास्त्रात प्रामुख्याने १० मंत्रिपदांचा उल्लेख सापडतो. ती खालीलप्रमाणे आहे.

(१) पुरोहित
(२) समाहर्ता
(३) सन्निधाता
(४) दंडपाल
(५) सेनापती
(६) युद्धमंत्री
(७) राज्यमंत्री
(८) कोषागारमंत्री
(९) मंत्री परिषदाध्यक्ष
(१०) मुख्य न्यायाधीश

मंत्रिमंडळाची कार्यप्रणाली/राजकीय व्यवहाराची प्रक्रिया

कौटिल्याच्या मते, मंत्र्यास योग्य व उचित वेतन असावे. जेणेकरुन तो राज्याशी एकनिष्ठ राहील व भ्रष्टाचार करणार नाही. युवराज, राजमाता, राजमहर्षी, इ. प्रमाणे मंत्र्यालाही ४८००० 'पण' इतके वेतन असावे. मंत्रिमंडळाचे निर्णय गुप्त असावेत व ते गुप्त ठिकाणीच व्हावेत. मंत्रिमंडळाचे निर्णयाचे गुपित उघड करणाऱ्यास अटक करावी व सुळावर चढवावे.

कौटिल्याचे साक्षेपी अभ्यासक श्री. बाळशास्त्री हरदास यांनी मंत्रिमंडळाच्या राजकीय व्यवहाराच्या प्रक्रियेसंबंधी पाच घटक सांगितले ते पुढीलप्रमाणे-

(१) मंत्री परिषदेची उपस्थिती असल्याशिवाय राजाने परकीय राज्यांच्या दूतांना भेट देऊ नये.

(२) कोणतीही राज्यकारभारविषयक गोष्ट राजाने नेहमी जवळ राहणाऱ्या मंत्र्यांच्या उपस्थितीतच सर्वसामान्यपणे करावी.

(३) उपस्थित राहू न शकणाऱ्या मंत्र्यांना पत्र पाठवून राजाने महत्त्वाच्या विषयांत त्याचा सल्ला घ्यावा.

(४) महत्त्वाची व त्वरेने करण्यायोग्य बाब उपस्थित झाली असता राजाने सल्लागार समिती व मंत्री परिषद यांची संयुक्त बैठक बोलवावी व तिच्यासमोर कार्याचे स्वरुप सविस्तरपणे व स्पष्टपणे मांडावे.

(५) सामान्यत: राजाने सल्लागार समिती व मंत्री परिषद यांच्या बहुमताच्या कलानुसार वागावे. कार्यसिद्धीची खात्री असली तरच या बहुमताला क्वचित प्रसंगी डावलण्याचा अधिकार राज्याला आहे.

मंत्रीपरिषदेची कार्ये

(१) आवश्यक असणाऱ्या नवीन कार्याची योजना करून प्रारंभ करणे.

(२) प्रारंभ झालेल्या कार्यावर लक्ष ठेवून पूर्णत्वास नेणे.

(३) पूर्ण झालेल्या कार्यात सुधारणा करणे.

(४) मंत्री परिषदेत संमत झालेल्या आदेशाची अथवा ठरावाची उचित कार्यवाही करणे.

(५) देशातील लोकप्रशासन व राज्यव्यवस्थेवर सामान्य पर्यवेक्षण ठेवणे.

(६) राज्यात शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे.

(७) जनतेकडून वर्णाश्रम धर्माचे पालन करवून घेण्यास राज्यास मदत करणे.

(८) चुकीचा व आत्मघातकी निर्णय घेण्यापासून राजास परावृत्त करणे.

(९) उच्च पदाधिकाऱ्यांची निवड करणे व त्याच्या कार्यावर पर्यवेक्षण ठेवणे.

(१०) राजकोषाचा योग्य विनियोग व्हावा म्हणून राजास योग्य सल्ला देणे.

(११) भविष्यकालीन संकटापासून राज्याच्या संरक्षणार्थ योजना तयार करणे.

(१२) राजाला योग्य माहिती पुरविणे.

२.२.६ वित्तीय व महसूल प्रशासन (Financial & Revenue Administration)

वित्तीय व महसूल प्रशासनास राज्यव्यवस्थेत मध्यवर्ती स्थान असते. सुव्यवस्थित प्रशासकीय प्रक्रियेसाठी जमा-खर्चाचा नियमित लेखा-जोखा ठेवला पाहिजे असे कौटिल्याचे मत आहे. महसुली खात्याचा प्रमुख हा समहार्ता व कोषविभागाचा मंत्री हा 'सन्निधाता' होतो.

अर्थनितीचे सिद्धांत

डॉ. श्यामलाल पान्डेय यांनी कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रातील अर्थनितीचे प्रमुख तीन सिद्धांत सांगितले आहेत ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) राज्यातील अत्यंत महत्वपूर्ण उद्योगावर शासनाचे स्वामित्व असावे.

(२) अन्य उद्योगावर जनतेचे खासगी नियंत्रण असावे.

(३) व्यक्तीद्वारे व्यक्तीचे शोषण थांबविण्यासाठी उत्पादन, वितरण व उपयोग यावर राज्याचे नियंत्रण असावे.

महसुलाचे वर्गीकरण

(१) **अनयाजात :** आपतकालीन व्यवस्थापनासाठी असणाऱ्या महसुलास अनयाजात असे म्हणतात.

(२) **वर्तमान :** निश्चित काळासाठी निश्चित असा महसूल आकारला जाई त्या महसुलास वर्तमान महसूल म्हणत हा नियमित महसूल असे.

(३) **पर्युक्षिता :** विशेष कार्यासाठी आकाराला जाणाऱ्या महसुलास पर्युक्षिता असे म्हणतात. हा तात्पुरता महसूल असतो.

महसुलाचे स्रोत

(१) जमीन महसूल

जमीन महसूल हा नियमित प्रकारचा महसूल होय. कृषी उत्पन्नाचा १/६ भाग महसूल म्हणून वसूल केला जावा. 'गोपा' कडून महसुलाची माहिती मिळवावी व महसूल 'स्थानिक' कडून पर्यवेक्षित करावा. त्याची सत्यता पडताळणीचे काम करण्यासाठी गुप्तहेरांची नियुक्ती करावी.

(२) जकात

जहाजाने आयात केलेल्या वस्तूवर आकारला जाणारा कर म्हणजे जकात होय. आयात केलेल्या वस्तूंच्या किमतीवर १/५ महसूल तर आयात मालावर १/६ महसूल आकारला जावा.

(३) अंतर्गत व्यापार

कौटिल्याने देशांतर्गत चालणाऱ्या व्यापारावरही महसूल आकारला. सर्वसाधारण वस्तूंच्या विक्रीवर १/५, कांदा, मुळा, बियाणे, मांस इ. वर १/६ तर रेशिम, कापड, दूध, लोकर यांच्या विक्रीवर १/१० ते १/१५ भाग महसूल म्हणून गोळा करावा.

(४) जनावरांवरील महसूल

जनावरांची वर्गवारी दुग्धोत्पादन करणारी व शेतीची कामे करणारी अशी केली गेली. दुग्धोत्पादन करणाऱ्या जनावरावर (गाई) १/४ महसूल तर शेतीचे काम करणाऱ्या जनावरावर (बैल, घोडा, गाढव) १/८ महसूल आकारावा.

(५) जंगल

स्थायी स्वरुपात उत्पादन मिळवून देणारा घटक म्हणजे जंगल होय. जंगलातील फळे, औषधी वनस्पती, इ. पासून मिळणारा पैसा हा सरकारच्या तिजोरीत जमा व्हावा.

(६) उत्पादन कर

कौटिल्याच्या मते सोने-चांदी, मादक द्रव्ये इ. च्या विक्रीवर कर लावावेत. या करांस उत्पादन कर असे म्हणतात.

(७) दंड

एखाद्या व्यक्तीने गुन्हा केला तर गुन्हा म्हणून त्याला भरावा लागणारा दंड करातच समाविष्ट करावा असे कौटिल्याचे मत होते.

(८) महसुलांचे संकिर्ण स्त्रोत

सैन्यासाठी 'सेनाभक्त' नावाचा कर तांदूळ, मीठ, तेल या स्वरुपात वसूल केला जावा.'बली' नावाचा कर धार्मिक कारणांसाठी वसूल केला जावा. हा कर १० ते २० 'पण' इतक्या मर्यादित रकमेत असावा. राजपुत्राच्या जन्माच्यावेळी 'उत्संग' हा कर गोळा केला जाई. इच्छेप्रमाणे हा कर गोळा केला जाई. पण कमीत कमी रक्कम निश्चित केली जाई. महसूल करातील तूट भरून काढण्यासाठी 'पर्सवा' नावाचा कर महसूल कर म्हणून आकारत. राजाने बांधलेले धरण अथवा तलावांतून जे पाणी घेतात त्यांना 'कौस्थेयाका' कर आकारावा.

उपरोक्त कौटिल्यप्रणीत महसूल विषयक प्रशासनाचा अभ्यास केल्यानंतर आपणात कौटिल्याच्या अभिजातपणाचे प्रत्यंतर येते.

२.२.७ स्थानिक प्रशासन (Local Administration)

सुव्यवस्थित 'प्रशासकीय विकेंद्रीकरणाचे' तत्त्व अंगीकारुन स्थानिक प्रशासनाची वर्गवारी 'ग्रामीण स्थानिक प्रशासन' व 'नागरी स्थानिक प्रशासन' अशी केली याची सविस्तर चर्चा आपण येथे करणार आहोत.

(अ) ग्रामीण स्थानिक प्रशासन

कौटिल्याने त्याच्या अर्थशास्त्र या ग्रंथात एकूण पाच ग्रामीण स्थानिक प्रशासनाचे स्तर विशद केले आहेत. याची सविस्तर मांडणी पुढीलप्रमाणे-

(१) ग्राम

'ग्राम' हा ग्रामीण स्थानिक प्रशासनाचा पायाभूत घटक होय. सुमारे १०० ते ५०० कुटुंब मिळून ग्राम बनत. ग्राम म्हणजे गाव होय. ग्राम चा प्रभूखास 'ग्रामिक' किंवा 'ग्रामाधिपती' असे म्हणत. संकटकाळी एकमेकाच्या मदतीस येण्यासाठी गावातील घरे जवळ जवळ असावीत. एकूण लोकसंख्येपैकी सर्वाधिक गुलाम व स्त्रियांची संख्या अधिक असावी. ग्रामाची जमीन सुपीक, लागवड योग्य, नदी, नाले, डोंगर, दरी असणारी असावी. शेतसारा गोळा करणे, कर आकारणे व गोळा करणे, जनतेचे संरक्षण पाहणे आदी कामे ग्रामिकने करावीत.

(२) संग्रहण

१० ग्रामांचे/गावांचे मिळून संग्रहण बनते. संग्रहण हे गावाच्या लगत असते. न्यायालयाची सोय संग्रहण ठिकाणी असते.

(३) खार्वटिक

२० संग्रहणाचे म्हणजे २०० गावांचे मिळून खार्वटिक बनते. याचा कारभार खार्वटिक अधिकाऱ्यामार्फत चालतो.

(४) द्रोणमुख

दोन खार्वाटिकांचे म्हणजे ४०० गावांचे मिळून द्रोणमुख बनते. द्रोणमुखाचा कारभार द्रोणमुख अधिकारी पाहतो. संग्रहण व खार्वारिकवर नियंत्रण ठेवण्याचे काम द्रोणमुख पाहते.

(५) स्थानिय

स्थानिय हा ग्राम प्रशासनातील सर्वोच्च स्तर होय. ८०० गावांचे म्हणजे दोन द्रोणमुख मिळून स्थानिय बनते. स्थानिय सरळ प्रांतात असते. स्थानियचा कारभार 'महाग्राम' मार्फत चालतो.

(आ) नागरी स्थानिक प्रशासन

(१) नगर

नगराची लोकसंख्या किती असावी याबद्दल कौटिल्याने स्पष्टपणे सांगितले नाही. नगराचे प्रशासन हे कोटपाल व नागरिक या दोन अधिकाऱ्याद्वारे चालविले जाते. नागरिक शहरात वा नगरात शांतता व सुव्यवस्था राखण्याचे काम पाहतो. नगराची रचना ही योजनाबद्ध असते.

(२) स्थानिक

चार भागात नगराची विभागणी करावी. दुर्गाच्या आतील नगररचनेत ती सहा भागात असावी. त्या विभागांना कौटिल्याने 'स्थानिक' संबोधले आहे. 'स्थानिक' नावाचा अधिकारी प्रशासकीय प्रमुख या नात्याने काम पाहतो.

(३) कुटुंब समूह

स्थानिक या शहरांच्या विभागांतर्गत १०/२०/४० कुटुंबे अथवा कुलांना सुविधा देण्यासाठी 'गोपा' नावाच्या अधिकाऱ्याची तरतूद अर्थशास्त्रात आहे. आपल्या कार्यक्षेत्रात असणाऱ्या कुटुंबाची जात, धंदा, उत्पन्न, खर्च, इ. ची माहिती गोपा ठेवतो.

(इ) स्थानिक प्रशासनाची कामे

(१) राजाने लावलेल्या विविध महसुलांची वसुली करणे.
(२) रस्त्यांची निर्मिती व दुरुस्ती करणे.
(३) जनतेची सुरक्षितता व संरक्षण करणे.
(४) आग विझवण्यासाठी चौकात पाण्याची व्यवस्था लावणे
(५) बाजार व यात्रा यांची व्यवस्था पाहणे.
(६) दिवाबत्तीची सोय करणे.
(७) पाणीपुरवठा करणे.
(८) परदेशी व्यक्तीची पाहणी करणे.
(९) नागरिकांच्या समस्या सोडवणे.
(१०) जनतेतील असंतोष राजापर्यंत पोहोचवणे.

अशाप्रकारे प्राचीन काळी प्रचलित असणारे नागरी व ग्रामीण स्थानिक प्रशासनाचे पुरावे २१ व्या शतकात आजही भारतात आपणास पहावयास मिळतात.

२.२.८ सैन्य प्रशासन (Military Administration)

राजाचे, राज्याचे, प्रजेचे, संपत्तीचे संरक्षण हे सैन्य प्रशासनामार्फतच होते. सैन्य प्रशासन डोळ्यात तेल घालून आपल्या मुलखाचे पित्याप्रमाणे पालन करत असतात. प्राचीन भारतात सैन्य प्रशासनाचे दाखले आपणास कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रात पहावयास मिळतात. याबद्दलचे सविस्तर विवेचन पुढीलप्रमाणे,

सैन्याचे प्रकार

(१) पायदल

हे सैन्य स्वत:च्या पायाखेरीज कशाचाच वापर करीत नाहीत. सपाट भूप्रदेशावरच पायदळ उपयुक्त ठरते. डोंगर, पर्वतरांगा, काटेरी वनस्पती इ. भागात पायदळाचा उपयोग होत नाही.

(२) घोडदळ

हे सैन्य घोड्याचा वापर करतात. डोंगर, पर्वत, काटेरी वनस्पती इ. भागात घोडदळ उपयुक्त ठरते. पाण्याचा, दलदलीचा भाग उपयुक्त नाही.

(३) रथदल

येथे रथाचा वापर केला जातो. सपाट भूप्रदेश व निवासाची अन् पिण्याच्या पाण्याची सोय रथदळास आवश्यक असते.

(४) हत्तीदल

विस्तृत भूमीवर सर्वाधिक उपयुक्त ठरणारे सैन्य म्हणजे हत्तीदल होय. अशा भागात धूळ, दलदलीचा भाग नसावा.

२.२.९ कौटिल्याचे भ्रष्टाचारविषयक विचार (Kautilyas View on Corruption)

भ्रष्टाचार हा प्रशासनाचा जणू स्थायीभावच झाला आहे. आज २१ व्या शतकातले प्रशासनही यास अपवाद नाही. प्राचीन काळातील प्रशासनातही भ्रष्टाचार होता. कौटिल्याने भ्रष्टाचाराची कारणे व उपाय यांचा उहापोह केला आहे. याची आपण येथे चर्चा करणार आहोत.

भ्रष्टाचाराची कारणे

(१) आरामदायी जीवनाचा हव्यास

उच्चपदस्थ अधिकारी आपले जीवन आरामदायी कसे राहील यासाठी सातत्याने सदैव प्रयत्नशील असतात. या आरामदायी जीवनाच्या हव्यासामुळे उच्चपदस्थ प्रशासनात भ्रष्टाचार करतात.

(२) वेतनातील तफावत

उच्चपदस्थ अधिकारी व कर्मचारी यांच्या वेदनात खूप तफावत असल्यामुळे कर्मचारी कमी वेतनामुळे भ्रष्टाचार करण्याचा प्रयत्न करतात.

(३) उत्पादन व वितरणातील मर्यादा

उत्पादन व वितरण हे राज्याच्या नियंत्रणाखाली चालते पण उत्पादन व वितरण करण्यासाठी राज्य प्रशासनाची मदत होते त्यावेळी वितरणात हस्तक्षेप होऊन उच्चपदस्थ वा अधिकारी भ्रष्टाचार करू शकतात.

(४) अल्प वेतन

अल्प वेतन हे भ्रष्टाचाराचे प्रमुख कारण असते. दैनंदिन गरजांची पूर्ती होईल एवढे जर वेतन नसेल तर साहजिकच भ्रष्टाचार केला जातो.

उपाय

(१) दंडात्मक कारवाई

प्रशासनात भ्रष्टाचार करणाऱ्या उच्चपदस्थ अधिकारी, कर्मचारी व भ्रष्टाचार करावयास भाग पाडणाऱ्या नागरिकांत ही दंडात्मक कारवाई करावी.

(२) धर्म व नितीद्वारे नियंत्रण

धर्मात सांगितलेल्या तत्त्वांचा जीवनव्यवहारात अवलंब न केल्यास काय भोगण्यास पडेल हे सांगितल्यावर प्रशासकाची नितीमत्ता बदलून तो योग्य वर्तन करेल.

(३) पर्यवेक्षकाची नेमणूक

राजाने प्रशासनातील भ्रष्टाचारावर देखरेख करण्यासाठी पर्यवेक्षकाची नेमणूक करून प्रशासनावर नियंत्रण ठेवावे.

(४) बदली

एका पदावरून दुसऱ्या पदावर बदली केल्याने त्यास व्यवस्था समजून घेण्यासच वेळ जातो व हितसंबंध प्रस्थापित होत नाहीत.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

(१) कौटिल्याने ....हा ग्रंथ लिहिला.

(२) कौटिल्य .... चा प्रधानमंत्री होता.

(३) महसुली खात्याचा मंत्री................ हा असे.

(४) ....महसूल म्हणजे अपघात्मक महसूल होय.

(५) राज्यमंडल सिद्धांत अर्थशास्त्राच्या......................अधिकरणात आहे.

(आ) पुढील प्रश्नांची उत्तरे लिहा.

(१) राज्याची अंगे सांगा.

(२) युद्धाचे प्रकार सांगा.

(३) ग्रामीण,स्थानिक प्रशासनाचे स्तर सांगा.

(४) नागरी स्थानिक प्रशासनाचे स्तर सांगा.

(५) न्यायालयाचे प्रकार सांगा.

२.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **जनपद :** जन म्हणजे लोक व पद म्हणजे भूमी.

(२) **ग्रामिक/ग्रामाधिपती :** गावाचा प्रमुख

(३) **विजिगीषू :** अतिमहत्त्वकांक्षी असणे

(४) **षाडगुण्यनिती :** संधी, विग्रह, यान, आसम, संश्रय व द्वैधीभाव ही आंतरराष्ट्रीय भूमिकेसंबंधीच्या सहा धोरणे होय.

(५) **सप्तांग सिद्धांत :** स्वामी, अमात्य, जनपद, दुर्ग, कोष, मित्र व दंड ही राज्याची सात अंगे आहेत.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ)

(१) अर्थशास्त्र (२) चंद्रगुप्त मौर्य (३) समहर्ता (४) अनयाजात (५) ६व्या

(आ)

(१) स्वामी, अमा, जनपद, दुर्ग, कोश, मित्र व दंड

(२) प्रकाश युद्ध, कुट युद्ध, तुष्णी युद्ध

(३) ग्राम संग्रहक खार्वटिक, द्रोणमुख, स्थानीय

(४) नगर, स्थानिक, कुटूंब समुह

(५) धर्मस्थिय व कंटकशोधन

२.५ सारांश

सदर घटकात आपण भारतातील वलयांकित व्यक्ती कौटिल्य यांचा प्रशासकीय विचारांची चर्चा केली आहे. कौटिल्य हा अभिजात भारतीय प्रशासकीय विचारवंत होय. तो ग्रीक विचारवंत अरिस्टॉटल यास समकालीन होता. कौटिल्याने अर्थशास्त्र या ग्रंथात प्रशासनाची तत्त्वे, सप्तांग सिद्धांत, राजा व राज्य, महसूल प्रशासन, सैन्य प्रशासन, मंडल सिद्धांत, भ्रष्टाचार आदी बाबींवर सविस्तर विवेचन केले आहे.

राज्य हे सामाजिक करारातून निर्माण झाले. राजा हा सर्वाधिकारी होता पण प्रजेला योग्यवेळी राजाला विरोध करण्याचा अधिकार होता. स्वामी, अमात्य, जनपद, दुर्ग, कोष, मित्र व दंड ही राज्याची सात अंगे आहेत असे सांगणारा सप्तांग सिद्धांत कौटिल्याने सांगितला. कौटिल्याचे प्रशासनविषयक विचार आजही औचित्यपूर्ण आहेत यावरुन त्याच्या विचारांची महत्त्व अधोरेखित होते. सदर चर्चेनंतर आपल्याला असे दिसून येईल की, कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रातील प्रशासकिय विचार आजही उपयुक्त आहेत.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) प्रशासनाची तत्त्वे स्पष्ट करा.
(२) सप्तांग सिद्धांत स्पष्ट करा.
(३) मंडळ सिद्धांत स्पष्ट करा.
(४) स्थानिक प्रशासन स्पष्ट करा.
(५) 'कौटिल्य एक अभिजात प्रशासकीय विचारवंत' स्पष्ट करा.

२.७ क्षेत्रिय कार्य

सप्तांग सिद्धांताच्या परिप्रक्षातून एखाद्या राज्याचे स्वरुप तपासून पहा.

२.८ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) गजभारे, एस., वाघमारे, एस. (२०१५). *प्रशासकीय व व्यवस्थापकीय विचारवंत.* लातूर, अरूणा प्रकाशन.
(२) बंग, के. आर. (२००४). *प्रमुख प्रशासकीय विचारवंत.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिकेशन.

घटक ३ : मॅक्स वेबर (१८६४ ते १९२०)

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय-विवेचन

  ३.२.१ अधिकार सत्ता

  ३.२.२ नोकरशाही

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.५ सारांश

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

या घटकाचे अध्ययन केल्यानंतर आपल्याला-

- अधिकार सत्तेचे आकलन होईल.
- नोकरशाहीचे महत्त्व समजेल.
- नोकरशाहीचे औचित्य ज्ञात होईल.
- मॅक्स वेबरचे योगदान माहीत होईल.

३.१ प्रास्ताविक

जीवन परिचय

मॅक्स वेबर हा आधुनिक प्रशासकीय विचारवंत होय. प्रशासकीय विचारात वेबरचे योगदान अनन्यसाधारण असे आहे. अशा महान प्रशासकीय विचारवंताचा जन्म २१ एप्रिल १८६४ मध्ये जर्मनीतील बर्लिन राज्यात झाला. त्याने हाइडेलबर्ग विद्यापीठात कायद्याचे शिक्षण घेतले. इ. स. १८८६ नंतर त्याने बर्लिन विद्यापीठात अध्ययनाचे कार्य केले. इ. स. १८८९ मध्ये बर्लिन विद्यापीठातून त्याने डॉक्टरेटची पदवी संपादन केली. या पदवीसाठी त्याने 'मध्ययुगीन व्यापारी संघटनांचे इतिहासातील योगदान' (ए कॉन्ट्रब्युशन टु द हिस्ट्री ऑफ मेडिव्हल बिजनेस ऑर्गनायझेशन) हा प्रबंध विद्यापीठास सादर केला. इ. स. १८९१ मध्ये त्याने 'रोमचा कृषी इतिहास' (रोमन ॲग्रेरियन हिस्ट्री) या विषयावर दुसरा प्रबंध विद्यापीठास सादर केला. पुढे त्याने बर्लिन विद्यापीठातच अध्यापनाचे कार्य सुरू केले. इ. स. १८९४ मध्ये फिडेलबर्ग विद्यापीठात अर्थशास्त्राचा प्राध्यापक म्हणून त्याची नियुक्ती झाली. वेबरने आपले विचार शब्दबद्ध केले. त्याचे सर्व लिखाण जर्मन भाषेत होते. त्याने मांडलेली नोकरशाही संकल्पना आधुनिक लोकप्रशासनाचा पाया ठरली. नोकरशाहीवर जेवढे विचार व्यक्त झाले आहेत त्यात मॅक्स वेबरच्या विचारांचे स्थान प्रथम आहे. नोकरशाही म्हणजे वेबर, अन वेबर म्हणजे नोकरशाही असे समीकरणच तयार झाले

आहे. नोकरशाही विषयी मांडण्यापूर्वी मॅक्स वेबर यांनी अधिकारसत्ता यावर सखोल मांडणी केली आहे. त्यामुळे अधिकारसत्ता संबंधीचे विचारसुद्धा अत्यंत मूलगामी स्वरुपाचे आहेत. या महान विचारवंताचे योगदान लक्षात घेऊन रेमंड ॲरॉनने त्याला 'समाजशास्त्राचा मेरुमणी' म्हटले आहे.

३.२ विषय–विवेचन

३.२.१ अधिकार सत्ता (Authority)

समाजात 'आहे रे' (Have) आणि 'नाही रे' (Have nots) असे दोन प्रकार सर्वसामान्यपणे दिसतात. या वर्गवारीचा सहसंबंध हा मूलत: सत्तेशी असतो. सत्ता धारण करणारे ते 'आहे रे' व सत्ता ज्यांच्यावर चालविले जाते त्यांना 'नाही रे' म्हटले जाते. राजकीय सत्तेच्या परिप्रेक्षात त्यास 'शासक' व 'शासित' असे म्हटले जाते. ज्यांच्या हाती शासकीय सत्ता वा राजकीय सत्ता असते ते शासक अन् ज्यांच्यावर ती चालवली जाते ते शासक होय. सत्तेची वेगवेगळी स्वरुपे असतात. सामाजिक, राजकीय, सांस्कृतिक अन् आर्थिक असे सत्तेचे स्वरुप असते. सत्ता ही ज्या लोकांच्या हातात असते ती सत्ता त्या लोकांनी कल्याणासाठी वापरली जाते. थोडक्यात, सत्तेचे स्वरूप हे न्याय असावे असे अभिप्रेत असते. सत्ता ही चिरंतन असते पण सत्ताधारी चिरंतन नसतो. सत्ता धारण करण्याची सत्ताधाऱ्याची वैधता (Legitimacy) संपली की त्याला पायउतार व्हावं लागतं. वैधता हा अधिकारसत्तेचा प्राण असतो. वेबरने वैधतेला फार महत्त्व दिले. वैधता ही सर्व अधिकार सत्तांचा मूलाधार आहे असे त्याचे ठाम प्रतिपादन होते. सत्तेची वैधतेबाबत पाच विश्वासांचा त्याने उल्लेख केला आहे. तो पुढीलप्रमाणे आहे.

(१) एक कायदेसंहिता तयार करावी ज्याकरवी संघटनेच्या सर्व सदस्यांकडून आज्ञा पालन होईल.

(२) कायदा एक अमूर्त नियमांची व्यवस्था असते की जो केवळ विशिष्ट प्रसंगीच वापरला जातो. अशा कायद्याच्या सीमाक्षेत्रात संघटनेचे हित साधणे हे प्रशासनाचे काम आहे.

(३) ज्यांनी कायदा पाळावयाचा त्यांनीच इतर लोकांना कायदेपालनासंबंधी विवश करावे.

(४) संबंधित संघटनेचे सदस्यच केवळ कायद्याचे पालन करतात.

(५) आपण एखाद्या शक्तिसंपन्न व्यक्तीमुळे कायद्याचे पालन करतो असे आज्ञांचे व कायद्याचे पालन करणाऱ्या व्यक्तींनी समजू नये. ते त्या व्यक्तीमुळे नाही तर व्यक्तीनिरपेक्ष सत्तेमुळे (Impersonal Order) कायद्याचे पालन करतात.

अधिकारसत्तेची न्यायता

एखाद्या लोकांच्या गटावर दुसऱ्या गटाचे वर्चस्व असणे, अथवा चोरांच्या टोळीने एखाद्या गावावर आपला वचक निर्माण करणे आणि प्रस्थापित सरकारविरुद्ध काही लोकांनी दबाव आणणे या वर्गात वरवर आपणास शासक व शाशिताचा सहसंबंध जाणवेल पण मूलत: येथे शासक व शासित असे दोन वर्ग मुळी नसताताच. कारण येथे अधिकार सत्तेची न्याय स्वरुपाची कमतरता असते. अधिकारसत्तेला न्याय स्वरुप त्याचवेळी प्राप्त होते की ज्यावेळी शासक ती अधिकारसत्ता शासितांच्या भल्यासाठी वापरेन व शाशितांकडून त्या अधिकार सत्तेला मान्यता मिळेल तेव्हा ती अधिकार सत्ता न्यायस्वरुपाची असते. उदा. छत्रपती शिवाजी महाराजांच्या स्वराज्याला अठरापगड जातींचा एकमुखी पाठिंबा असल्याने ते रयतेचे राज्य होऊ शकले त्या अधिकारसत्तेची स्वरुप न्यायी होते; याउलट हिटलरने धारण केलेल्या अधिकारसत्तेचे न्याय स्वरुप आढळून येत नाही कारण शासितांना ती सत्ता अमान्य होती.

अधिकारसत्तेचे प्रकार : वेबरने प्रतिपादीत केलेल्या अधिकारसत्तेचे प्रकार पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) वलयांकित/करिश्माई सत्ता (Charismatic Authority)

सर्वत्र बिकट व प्रतिकूल वातावरण निर्माण झालेले असते, सर्वत्र अंधकार पसरलेला असतो आता कुठल्याही प्रकाराची आशा बाळगणे मूर्खपणाचे ठरेल असे जेव्हा लोकांना वाटत असते. तेव्हा या बिकट वा प्रतिकूल परिस्थितीस अनुकूल परिस्थितीत व अंधाराला प्रकाशात रुपांतरीत करण्याची क्षमता असणारे नेतृत्व पुढे येते. असे नेतृत्व दशकातून, शतकातून एकदाच निर्माण होते. असे नेतृत्व हे वलयांकित वा करिश्माई असते. अनुयायांचे वलय अशा नेतृत्वाभोवती सदैव असते. अशा नेतृत्वाच्या व्यक्तिमत्त्वाचा प्रभाव जनतेवर पडत असतो. असे नेतृत्व सहजासहजी निर्माण होत नसते त्यास तशी अत्यंत बिकट परिस्थिती ही असावी लागते. उदा. महाराष्ट्रात यौवनांचा संहार करण्यासाठी छत्रपती शिवाजी महाराज निर्माण झाले; भारत

देशाला ब्रिटीशांच्या जोखडातून मुक्त करण्यासाठी म. गांधी पुढे आले; दलितांना मुक्ती देण्यासाठी डॉ. आंबेडकर पुढे आले, अमेरिकेत अब्राहम लिंकन पुढे आले. भगवान गौतम बुद्ध, भगवान महावीर, येशू ख्रिस्त, इंदिरा गांधी, यशवंतराव चव्हाण ही वलयांकित नेतृत्वाची व अधिकारसत्तेची उत्कृष्ट उदाहरणे आहेत. आता आपण करिश्माई नेतृत्वाची वैशिष्टे पाहूया.

(१) असाधारण गुणांनी युक्त

सामान्य व्यक्तीकडे सामान्य गुण असतात. असामान्य व्यक्तीकडे असामान्य असे गुण असतात. असामान्यत्व सामान्यत्वापेक्षा वरचढ असते. एखाद्या समाजाचे मन वळविण्याचे सामर्थ्य एखाद्या व्यक्तीकडे असेल तर तो व्यक्ती असामान्यच असला पाहिजे. उदा. डॉ. आंबेडकरांनी लाखो अनुयायांसह हिंदू धर्माचा त्याग करून बौद्ध धर्म स्वीकारला. हे घडू शकले ते केवळ डॉ. आंबेडकरांच्या अंगी असणाऱ्या असामान्यत्वामुळेच.

(२) आपतकालीन स्थितीत उदय

युद्ध, भूकबळी, दुष्काळ आदी आपत्तींना सामोरे जाण्याने त्यातून नेतृत्व उदयास येते. ते नेतृत्व हे करिश्माईच नेतृत्व असते. उदा. बांगलादेश निर्मितीतून इंदिरा गांधींसारखे नेतृत्व निर्माण झाले, संस्थान विलीनीकरणाच्या प्रक्रियेतून सरदार वल्लभभाई पटेल यांचे नेतृत्व पुढे आले. या आपत्ती निवारणीच्या प्रक्रियेतून निर्माण झालेली वलयांकित नेतृत्व होय.

(३) कुख्यात किंवा खूप महान नेतृत्व

वेबरच्या मते, करिश्माई नेतृत्व हे महानच असेल असे नाही तर ते कुख्यातही असू शकते. उदा. संकटातून मुक्ती देणारे महान नेतृत्व भगवान गौतम बुद्ध, छत्रपती शिवराय, म. गांधी, अब्राहम लिंकन, इ. अन् संकटात टाकणारे मुसोलीनी, हिटलर, ओसामा बीन लादेन, छोटा राजन, इ. यावरुन स्पष्ट होते की वलयांकित नेतृत्व हे सकारात्मक व नकारात्मक असू शकते.

(४) क्रांतीकारी वा परिवर्तनीय

समाजात असणाऱ्या वाईट चाली, रुढी, प्रथा परंपरा नष्ट करण्यासाठी परिवर्तनशील नेतृत्व पुढे येते. भारतात अनिष्ट चाली, सतीप्रथा, बालविवाह, अस्पृश्यता, जातीभेद अशा अमानवी प्रथा होत्या. त्या नाहीशा करण्याचा प्रयत्न क्रांतीबा महात्मा फुले, राजर्षी शाहू महाराज व भारतीय संविधानाचे शिल्पकार भारतरत्न डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर या महान विभूतींनी केला. समाजात क्रांती घडवून आणण्याचा या त्रयींनी अटोकाट प्रयत्न केला. हे सामाजिक दोष दूर करण्याच्या प्रक्रियेतूनच फुले-शाहू-आंबेडकर हे वलयांकित नेतृत्व पुढे आले.

(५) प्रापंचिक औदासिन्य

प्रपंचात मन रमू न लागल्यामुळे सर्व संग परित्याग करून ईश्वर सेवा करणे इष्ट मानणे व ईश्वरावर श्रद्धा असणाऱ्यांनी आपले नेतृत्व स्वीकारावे, अनूयायी व्हावे असे वाटते. त्यातून नेतृत्वाची निर्मिती होते. उदा. रामदास स्वामी व भारताचे प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी.

(६) वैयक्तिक अधिकार सत्ता

एखाद्या व्यक्तीकडे दैवी गुण असतात या विश्वासातूनच त्याचा स्वत:चा अनूयायी वर्ग निर्माण होतो व त्याच्या उपदेशाचे अन् सूचनांचे पालन तो करत असतो. ही सत्ता पूर्णत: वैयक्तिक असते. तो कधीच आदेश देत नसतो. उदा. रामदेवबाबा, ओशो, संत निरंकारी इ.

(२) परंपरागत अधिकारसत्ता (Traditional Authority)

मॅक्स वेबरने परंपरागत अधिकारसत्तेला 'पितृसत्ताक' (Patriarchal) असा शब्द वापरला आहे. परंपरागत अधिकारसत्ता ही वंशपरंपरागत असते. एका पिढीकडून दुसऱ्या पिढीकडे परंपरागत अधिकार सत्तेचे संक्रमण होत असते. कुलाचा प्रमुख वडीलधारी वा पिता असतो त्याच्या पश्चात ती सत्ता त्याच्या वंशाकडे जाते. कुलाचा यात सन्मान असतो. वारसा हक्काच्या नियमाबरहुकूम अधिकार सत्तेचे संक्रमण होते. पूर्वकर्तव्याची कल्पना आणि परंपरेच्या पावित्र्याबद्दलचा विश्वास या दोन आधारावर कुलप्रमुखाचे स्थान बळकट असते. या आधारापैकी पहिला आधार कुलप्रमुखाची सत्ता अमर्याद करणारा तर दुसरा आधार या सत्तेवर बंधने घालणारा आहे. याविषयीचे सविस्तर विवेचन आपण येथे पाहणार आहोत.

(१) कुलप्रमुखाच्या अधिकारसत्तेची वैधता

परंपरागत अधिकार सत्तेला मर्यादा आहेत. त्या प्रथा,रुढी व परंपरेच्या चाली, रुढी, प्रथा व परंपरा यांच्या पलीकडे

जाऊन वा यांना डावलून कुलप्रमुखास वर्तन करता येत नाही. चाली, रुढी, प्रथा व परंपरा यानुसार कुलप्रमुखाने वर्तन केल्यास कुलप्रमुखाची अधिकारसत्ता वैद्य ठरते. याउलट चाली, रुढी, प्रथा परंपरा यांना डावलून वर्तन केल्यास कुलप्रमुखाची अधिकारसत्तेची वैधता संपुष्टात येते.

(२) परंपरागत अधिकारसत्तेचे संघटन

कुटुंब प्रमुखाची संपत्ती जसजशी वाढत जाईल तसतशी तो ती आपल्या कुटुंब सदस्यात न्याय हिश्याने वाटून देतो. यासाठी संघटनांची आवश्यकता भासते. कुटुंबप्रमुख कुटुंबातील सदस्यांना घरे बांधून देतो व उपरोक्त अधिकारही देतो. पण कुटुंबाचे अंतिम व सर्वाधिकार हे कुटुंब प्रमुखाकडेच असतात. कुटुंबातील सदस्य कुटुंबाच्या आज्ञांचे पालन करतात तोपर्यंतच वा पुत्रधर्माचे पालन होईतोपर्यंतच ही अधिकारसत्ता अस्तित्वात असते. वेबर या अधिकारसत्तेला 'आनुवांशिक प्रशासन' असेही म्हटले आहे.

(३) कुटुंब प्रमुखाच्या अधिकाराच्या मर्यादा

कुलप्रमुखाच्या निरंकुश सत्तेवर पहिली मर्यादा येते ती परंपरेची. परंपरेच्या नियमान्वयेच कुलप्रमुखास वर्तन करावे लागते अन्यथा त्याच्या अधिकाराची वैधता संपुष्टात येते. कुटुंबात असणाऱ्या सदस्यांच्या सह्यांची आवश्यकता कुलप्रमुखास असते. त्यामुळे कुलप्रमुखास कुटुंबातील सदस्यांची मर्यादा पडते. कुटुंबात इतर आश्रीत असतात ते कामास येतात त्यामुळे त्यांच्या हितसंबंधांचे संवर्धन करताना कुलप्रमुखास मर्यादा पडतात.

(४) जमीनदारी व्यवस्था किंवा सरंजामशाही (Feudalism)

वेबरच्या मते, पारंपरिक सत्तेचे पितृसत्ताक आणि जमीनदारी व्यवस्था हे दोन वेगवेगळे घटक आहेत. पितृसत्ताक व्यवस्थेत राज्यकर्त्यांचे शासन असते. या व्यवस्थेत बदल होऊ शकतो. याउलट जमीनदारी व्यवस्था ही सैनिक व आश्रीतांवर चालते. त्यांना जामीनदाराविरुद्ध जाता येत नाही. त्यामुळे ही व्यवस्था बदलता येत नाही. जमीनदारी पद्धतीत तत्त्वापेक्षा व्यक्तीहिताला जास्त महत्त्व देण्यात येत असे.

परंपरागत अधिकारसत्तेच्या मर्यादा

एखादे कुल दिवसें दिवस मोठे होत जाते अन मग त्याला समस्यांना सामोरे जावे लागते. वारसदाराची समस्या, प्रशासनाची समस्या, जनतेच्या समस्या, सत्ता विकेंद्रीकरणाच्या समस्या या व अन्य व सर्व समस्यांना परंपरागत अधिकारसत्तेच्या बहुतांश मर्यादा असतात. या समस्यांचे तार्किक निवारण प्रशासन यंत्र अवैयक्तिक स्वरुपाची करण्यातच आहे. कारण प्रशासन यंत्रणा अवैयक्तिक होत गेली व नियमांनी बांधली जाऊ लागली की, त्यातून एक नवीनच सत्ता प्रकार उदयास येतो. या प्रकाराला कायदेशीर अधिकारसत्ता असे नाव देता येईल.

(३) कायदेशीर अधिकार सत्ता (Legal Authority)

प्रचलित किंवा प्रस्थापित कायद्यांनी न्याय ठरविलेली सत्ता म्हणजे कायदेशीर अधिकारसत्ता होय. या अधिकारसत्तेत शासनाला मन मानेल तसे कायदे करण्याचे स्वातंत्र्य असू शकत नाही. वेबरच्या मते, कायदेशीर अधिकार सत्ता म्हणजे तार्किकता (Legal Rationality) होय. कायदा आणि तार्किकता या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. जिथे-जिथे कायदा असतो, तिथे विवेक आणि तर्क असतोच. कोणताही कायदा तर्क आणि विवेक यांची अवहेलना करू शकत नाही. कायद्यामध्ये जी तार्किकता आहे, त्याचे मूळ वेबर पाश्चिमात्य समाजात शोधतो. वेबरचे असे म्हणणे होते की, कायद्याच्या व्यवस्थेत एक अशी प्रक्रिया बरोबर कार्यरत आहे जी तार्किकता वाढते. यालाच वेबरने तार्किकतेची (Rationalisation) प्रक्रिया म्हटले आहे. कायदेशीर अधिकार सत्तेच्या संदर्भात वेबरने आणखी काही मुद्दे मांडले आहेत. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) करिश्माई सत्तेकडून कायद्यांचे प्रकटीकरण

कायदा निर्मितीची आजची प्रक्रिया ही तार्किक आहे; पण प्राचीन काळात कायदेनिर्मिती प्रक्रिया ही करिश्माई वा वलयांकित नेतृत्वाकडून होताना दिसून येत होती. एखाद्या दिव्य वलयांकित व्यक्तीची आज्ञा वा शब्द म्हणजे कायदाच होय. उदा. महम्मद पैगंबरांनी कुराणात सांगितलेले तत्त्वज्ञान कायद्यासमानच होते. गीतेत श्रीकृष्णाने अर्जुनाला केलेला उपदेश हा कायदाच होता. रयतेची काडीही गहाण रहाता कामा नये व परस्त्रीशी मातेसमान वागावे इ. शिवछत्रपतींचा आदेश कायदा होता.

(२) कायदा लादणे

कायद्याचे प्रकटीकरण झाल्यावर तो कायदा जनतेसाठी लागू करणे महत्त्वाचे असते, यालाच कायदा लादणे असे म्हणतात. कायदा हा हळूहळू समाजाच्या विकासाबरोबर विकसित होत जातो. सहसा असा कायदा हा परंपराभिमुख असतो. कायद्यामुळे समाजव्यवस्था टिकवून ठेवली जाते व तिच्यावर नियंत्रण प्रस्थापित केले जाते. कायदा नागरिकांवर लादण्याच्या दोन प्रक्रियांचा उल्लेख वेबरने केला आहे.

(अ) कायद्याचा शोध घेणे (ब) कायद्याची रचना करणे

या दोन्ही प्रक्रिया कायदा लादणे म्हणजेच कायद्याची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य सरकार करत असते. अंमलजावणी नसेल तर करिश्माई कायदा किंवा धर्मनिरपेक्ष कायदा निरर्थक ठरतो. या कारणामुळेच वेबरने कायदे लादणे किंवा अंमलबजावणी करणे, याला कायद्याचे प्राणवायू म्हटले जाते.

(३) राज्य आणि कायदा यांचे संबंध

प्राचीन काळी धर्म हाच कायदा होता. धर्मतत्त्वानुसार समाजाचं नियमन होत असे. आधुनिक काळात राज्यसंस्थेने 'कायदा व सुव्यवस्था' राखण्यासाठी कायदा निर्माण केला व कायद्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी प्रशासनची निर्मिती केली. प्रशासनाचा खर्च हा जनतेवर आकारलेल्या करारातून भागवला जातो. कायद्याची निर्मिती झाल्याने स्वतंत्रपणे न्यायदानाचे काम करण्यासाठी स्वतंत्र न्यायपालिकेची निर्मिती करण्यात आली.

कायदे तज्ज्ञांकडून कायदा निर्मिती

कायद्याची निर्मिती होत असताना ज्या समाजव्यवस्थेत तो निर्माण होतो त्या समाजाच्या चाली, रूढी, प्रथा, परंपरा यांचा प्रभाव कायदानिर्मितीच्या प्रक्रियेवर होतो. करिश्माई कायदा यातून निर्माण होतो. जेव्हा जनतेच्या करिश्माई नेतृत्वावरचा विश्वास उडतो त्यावेळी तो कायदा तांत्रिक विश्लेषणाच्या पातळीवर उतरतो व मग कायदा हा कायदेतज्ज्ञांच्या विशेष मार्गदर्शनाखाली निर्माण होतो.

कायद्याचे अनुभवज्य प्रशिक्षण

प्राचीन काळी न्यायदानाचे काम पुरोहित करत. आधुनिक काळात न्यायदानाचे काम कायदेतज्ज्ञ असणारे वकील करतात. ते कायदा विषयात तज्ज्ञ असतात. याबरोबरच त्यांना योग्य असे प्रशिक्षणही मिळत असते.

विद्यापीठाच्या पातळीवर आता एल.एल.बी. म्हणजे कायदा पदवी उत्तीर्ण विद्यार्थ्यांना एल.एल.एम. पूर्ण करता येते की जो अभ्यासक्रम हा दोन वर्षांचा असतो. पदवीत्तर पातळीवर हे शिक्षण मिळते.

आधुनिक राज्य आणि त्याची वैधता

वेबरने कोणत्याही आधुनिक राज्यासाठी निश्चित अशी दंडसंहिता, स्वच्छ नोकरशाही, आवश्यक विधिशास्त्र आणि शारीरिक शक्तीच्या प्रयोगासाठी वैधता आवश्यक मानली आहे. कायदेशीर अधिकार सत्तेचे अस्तित्व तोपर्यंतच आहे, जोपर्यंत जनता राज्याच्या कायद्याची वैधता मानते आणि त्या कायद्याचे पालन करते.

शक्तिसंघर्ष

जिथे शक्ती असते तिथे संघर्ष अटळ असतो. जिथे अधिकार तिथे शक्ती असते. शक्तिशिवाय अधिकार चालविता येत नाहीत. वेबरच्या मते नोकरशाहीसुद्धा शक्ती धारण करते. नोकरशाहीत काम करणाऱ्या अधिकाऱ्यात सातत्याने कनिष्ठापासून वरिष्ठापर्यंत सत्ता लालसेने संघर्ष होत असतो.

३.२.२ नोकरशाही (Bureaucracy)

प्राचीन काळात धर्मसंस्था समाजाचं नियमन करायची, आधुनिक काळात समाजनियमन करण्याचे काम, समाजात 'शांतता व सुव्यवस्था' राखण्याचे काम राज्यसंस्था करते. त्यासाठी ती कायद्यांची निर्मिती करते. त्या कायद्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी 'पोलीस व्यवस्था' व 'महसूल व्यवस्था' निर्माण झाली. अन् ज्याकरवी पोलीस व्यवस्था संरक्षण करण्याचे काम, महसूल व्यवस्था, महसूल गोळा करण्याचे काम करते. त्यास नोकरशाही म्हणतात. या नोकरशाही विषयी आपण येथे सविस्तर चर्चा करणार आहोत.

व्याख्या

नोकरशाही (Bureaucracy) हा शब्द सर्वप्रथम फ्रेंच अर्थशास्त्रज्ञ एम. डे. गुर्ने यांनी १८ व्या शताब्दीच्या उत्तरार्धात वापरला. इंग्रजी शब्द Bureaucracy मध्ये Bureau याचा अर्थ कार्यालय आणि क्रसी (Cracy) म्हणजे तंत्र किंवा शासन होय. यावरुन हे स्पष्ट होते की, एखाद्या संस्थेच्या उद्दिष्टपूर्तीसाठी कार्यालयीन चालविले जाणारे शासन म्हणजे नोकरशाही होय.

वेबरचे नोकरशाहीचे प्रारुप : वेबरने 'द थिअरी ऑफ सोशल ॲण्ड इनॉनॉमिक ऑगनायझेशन' ग्रंथात नोकरशाही विषयी चर्चा केली आहे. त्यास 'नोकरशाहीचे वैधानिक तार्किक मॉडेल' (The model of Legal-Rational bureacuracy) म्हटले जाते. वेबरने जे नोकरशाहीचे प्रारुप तयार केलेले आहे. ते पुढील प्रमाणे आहे

(१) शासकीय कारभारात खंड पडत नाही कारण तो नियमांनी बांधलेला असतो व सातत्यपूर्ण असतो.

(२) शासनाचा कारभार प्रस्थापित नियमांप्रमाणे चालविणाऱ्या प्रशासकीय यंत्रणेची तीन मुख्य लक्षणे असतात.

(अ) प्रत्येक पदाचे कार्य निश्चित केलेले असते व त्या पदावरील व्यक्तीने ते कार्य प्रामाणिकपणे पूर्ण करणे हे त्याचे इष्ट व आद्य कर्तव्य असते.

(ब) नेमून दिलेले काम पार पाडता यावे म्हणून प्रत्येक पदाधिकाऱ्यास निश्चित अधिकार देण्यात येतात.

(क) अधिकाऱ्यास काम करत असताना इतरांवर सत्ता गाजविण्याचा अधिकार असतो पण विशिष्ट मर्यादिपर्यंतच.

(ड) प्रशासन यंत्रणेतील विभिन्न पदांचा त्याच्याशी संलग्न असणाऱ्या अधिकारांच्या संदर्भात वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना कनिष्ठ अधिकारांच्या कामकाजावर देखरेख ठेवण्याचा जसा हक्क असतो त्याचप्रमाणे कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना त्याच्यावरील कारवाई विरुद्ध दाद मागण्याचा अधिकार असतो.

(इ) नोकरशाहीतील पदे खासगी वा वंशपरंपरागत नसतात ती विकत ही घेता येत नाहीत.

(इ) प्रशासकीय कर्मचाऱ्यास त्याच्या कार्यालयीन कामकाजासाठी काही सोयी सुविधा दिल्या जातात. त्यांचा वापर तो खासगी कामासाठी करू शकत नाहीत.

(उ) प्रशासनात सर्व कारभार हा लिखित दस्ताऐवज मार्फतच चालतो.

वेबर मांडलेल्या वरील नोकरशाहीच्या प्रारुपात ते अधिकाऱ्यांची काही टळक वैशिष्टेही सांगतो, ती पुढील प्रमाणे.

(अ) कराराच्या आधारावर काही अधिकाऱ्यांची तात्पुरती नियुक्ती होते ते व्यक्तिगत पातळीवर स्वतंत्र असतात.

(ब) निरपेक्ष नियमानुसार प्रत्येक अधिकारी त्याच्या अधिकाराचा वापर करतात. अशा अधिकाऱ्याचा प्रामाणिकपणा त्याच्या कामाच्या स्वरुपातून ठरवला जातो.

(क) तांत्रिक प्रशासकीय योग्यतेवर अधिकाऱ्याची नियुक्ती व कार्यक्षेत्र अवलंबून असते.

(ड) त्याचा पूर्ण वेळ व्यवसाय हे प्रशासकीय कार्य असते.

(इ) त्याला त्याच्या कामावरुन नियमित वेतन व नोकरीच्या काळात बढती मिळते.

आदर्श नोकरशाहीची वैशिष्टे

(१) अवैयक्तिक व्यवस्था (Impersonal order)

एखाद्या व्यक्तीला अधिकारपद मिळते म्हणजे तो त्या पदावर बसला आहे म्हणून मिळाले कारण त्या पदाला अधिकार असतात व्यक्तीला नव्हे. त्याने त्या अधिकाराचा वापर सार्वजनिक कामासाठी करणे अपेक्षित असते. वैयक्तिक कामासाठी अधिकाराचा वापर करू नये.

(२) नियम (Rules)

नोकरशाहीचे कामकाज हे विशिष्ट नियमाबरहुकूम चालते. दैनंदिन व्यवहार सुरळीतपणे चालण्यासाठी नियम महत्त्वाचे असतात. कार्यालयाचे नियंत्रणदेखील या नियमांमुळेच शक्य होते. या नियमांच्या वापरांसाठी विशेष प्रशिक्षणाची आवश्यकता असते असे वेबर म्हणतो. हे नियम साधारणत: कर्मचाऱ्यांचे कार्य, अधिकार, नियुक्ती, वेतन, बढती इ. संबंधीचे असतात.

(३) श्रेणीरचना/पदसोपान (Hierarchy)

वरिष्ठांचे कनिष्ठांवर नियंत्रण असते. कनिष्ठ वरिष्ठांच्या आज्ञांचे तंतोतंत पालन करतात. कनिष्ठ हे वरिष्ठांना उत्तरदायि राहून काम पाहात असतात. समकक्ष अधिकारी मध्ये व वरिष्ठ कनिष्ठात सौहार्दपूर्ण संबंध प्रस्थापित असणे महत्त्वाचे असते.

(४) वैयक्तिक व सार्वजनिक हित (Personal & public ends)

वेबर नोकरशाहीत उपयुक्ततेला व प्रासंगिकतेला अनन्यसाधारण असे महत्त्व दिले आहे. त्याच्या मते नोकरशाहीत वैयक्तिक हितापेक्षा सार्वजनिक हिताला प्राधान्य देणे गरजेचे असते. हे तत्त्व कोणत्याही व्यवस्थेत लागू आहे असे वेबर म्हणतो.

(५) लिखित दस्ताऐवज (Written Documents)

कार्यालयातील सर्व व्यवहारांच्या लिखित नोंदी असतात त्यांचा उपयोग प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांना आपल्या कारभारात होतो अन् प्रशासकीय कामकाज सुलभ अन् सुरळीतपणे चालते. यामुळे प्रशासक 'जनताभिमुख' होऊन प्रशासनाचा वेळ वाचतो.

(६) विशिष्ट सेवा (Specific Services)

एखाद्या प्रशासकीय कार्यालयात प्रत्येक अधिकाऱ्याकडे स्वतंत्र खाते असते. त्याचे अधिकारक्षेत्र त्याच्या खात्यापुरतेच मर्यादित असते. त्या संबंधित खात्याचे विशिष्ट अधिकार त्यास असतात की ज्या करवी त्याने विशिष्ट सेवा देणे अपेक्षित असते.

(७) स्पर्धा परीक्षेद्वारे अधिकाऱ्यांची भरती (Recruitment through Competetive Exams)

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नियुक्ती ही स्पर्धा परीक्षेद्वारे होते, की जेणेकरून योग्य व कार्यक्षम अधिकाऱ्याच्या हातात कारभार जाऊन प्रशासकीय कामकाज सक्रिय होते. उदा. भारतात UPSC आयोगाद्वारे स्पर्धा परीक्षांचे आयोजन केले जातात ज्यातून IAS, IFS, IPS सारख्या अधिकाऱ्यांची नियुक्ती केली जाते.

(८) नियमित कार्य मोबदला (Payment Or Regular Renumeration)

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना नियमितपणे कार्य मोबदला म्हणजे त्यांचे मासिक वेतन मिळणे महत्त्वाचे असते. नियमितपणे मासिक वेतन मिळाल्याने ते आर्थिकदृष्ट्या स्थिर होतात व त्यांचे मन स्थिर राहून प्रशासकीय कामकाज सुरळीतपणे चालते; याउलट नियमितपणे वेतन न मिळाल्यास प्रशासकीय कर्मचारी आर्थिकदृष्ट्या अस्थीर होतात. त्यांचे प्रशासकीय कामकाजात मन लागत नाही. म्हणून यासाठीच नियमितपणे कार्य मोबदला मिळणे गरजेचे आहे.

(९) कर्मचाऱ्यांसाठी बढतीच्या संधी (Promotion Opportunities to Workers)

प्रत्येक प्रशासकीय अधिकाऱ्याची ज्या पदावर प्रथम नियुक्ती होते तिथून त्याची बढती होते. बढतीचे वेगवेगळे निकष असतात. सेवाज्येष्ठता व गुणश्रेष्ठता हे दोन निकषावर बढती होते. गुणश्रेष्ठता निकषावर बढती झाल्याने प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या कार्यकुशलतेत वाढ होताना दिसून येते.

(१०) कार्यालयीन कामकाज निरंतर चालते (Continuity in Office Work)

कार्यालयातील पद कायम असते त्या पदावर येणारा व्यक्ती कायमचा नसतो. त्याची निवड होते, प्रशिक्षण मिळते, नेमणूक होते, बदली होते, बढती मिळते अन् अखेरीस निवृत्त होतो. व्यक्ती निवृत्त होतो पद नव्हे. त्यामुळे कार्यालयीन कामकाज निरंतर चालते.

(११) कठोर व व्यवस्थित अनुशासन आणि नियंत्रण (Strict and Systematic Discipline & control)

प्रशासनावर नियंत्रण असणे व त्यात अनुशासन असणे ही काळाची गरज आहे. प्रशासनात पारदर्शकता आणावयाची असेल तर प्रशासनावर कठोर व व्यवस्थित अनुशासन आणि नियंत्रण असणे महत्त्वाचे असते जेणेकरून प्रशासकीय कामकाज सुरळीतपणे चालेल.

वेबरच्या नोकरशाहीवर टीका

विविध विचारवंतांनी वेबरच्या आदर्श नोकरशाहीवर जी टीका केली आहे ती आता आपण पाहूया.

(१) रॉबर्ट मर्टन

वेबरची नोकरशाही काही कनिष्ठ परिणमांना जन्म देते. तो पुढे म्हणतो की रचना विशेषत: श्रेणीरचना आणि नियम जे की, वेबरच्या मते, तार्किक आहेत, सहजगत्या संघटनेच्या उद्दिष्टाला मारक अशा परिणामांना जन्म देऊ शकतात आणि नोकरशाहीची कार्यक्षमता प्रभावीत होते.

(२) टॉलकॉट पार्सन्स

टॉलकॉटने वेबरच्या आदर्श नोकरशाहीच्या अंतर्गत विचारातील एकवाक्यतेवर प्रश्नचिन्ह लावले आहे. प्रशासकीय कर्मचारी तंत्रज्ञ म्हणून जेवढे कार्य करू शकतात या वेबरच्या विधानाचा परामर्श घेताना पार्सन्स म्हणतो की, हे विधान विरोधाभासी आहे. एखादा प्रशासकीय अधिकारी दुसऱ्या व्यवसायातील कर्मचाऱ्याच्या बरोबरीने या व्यवसायातील कौशल्य प्राप्त करू शकेलच, असे निश्चित सांगता येत नाही, असे मानणे म्हणजे व्यक्ती भिन्नता, त्याची मानसिक गुंतागुंत आणि त्याचे व्यक्तीमूल्य नाकारण्यासारखे आहे.

(३) रुडॉल्फ

रुडॉल्फच्या मते, नोकरशाही मॉडेलने एक असा गैरसमज पसरविला आहे की, प्रशासन एक तार्किक मशिन आहे आणि प्रशासकीय अधिकारी मशीनचे सुटे भाग आहेत.

(४) पीटर ब्लॉ

ब्लॉच्या मते, प्रत्येकवेळी वेबरचे मॉडेल नोकरशाही मॉडेल लागू करता येत नाही. कारण यात परिवर्तनशीलता नाही.

(५) सायमन आणि मार्च

सायमन आणि मार्चच्या मते, वेबरने मानवी संबंधाकडे दुर्लक्ष केले आहे. त्याने संघटनेत कंपनी व सदस्यास यंत्र मानले आहे.

(६) फिलीप सेल्झनिक

फिलीपच्या मते, प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना त्याच्या पदासोबतच शक्ती प्राप्त होते या शब्दाचीच वेबरने उपेक्षा केली आहे.

(७) विलियम डिलने

डिलनेच्या मते, आनुवंशिक नोकरशाही विकसनशील देशात वेबरच्या नोकरशाहीच्या तुलनेत जास्त अनुकूल सिद्ध होऊ शकते.

(८) जोसेफ पोलाम्बरा

जोसेफच्या मते, वेबरच्या नोकरशाहीच्या तुलनेत विकसनशील देशासाठी चीन आणि रशियन नोकरशाही जास्त प्रभावी सिद्ध होऊ शकते.

(९) एच. सी. क्रिल आणि ए. बी. स्विटजर

या द्वयीने, तार्किक नोकरशाही एक आधुनिक संकल्पना आहे, हे वेबरचे मत खंडित केले व इ. स. २०० मध्येच चीन या देशात अशा प्रकारची नोकरशाही अस्तित्वात होती असे प्रतिपादन केले.

(१०) रॉबर्ट प्रेस्थस

प्रेस्थसच्या मते, वेबरने त्याच्या नोकरशाही संकल्पनेत मानवी प्रेरणांच्या बाबतीत गैरपश्चिमी देशात लागू न होणारे काही मुद्दे सरळ धोपटपणे गृहित धरले आहेत.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

(१) मॅक्स वेबर.................विचारवंत होय.

(२) ....याने वेबरला समाजशास्त्रज्ञांचा मेरुमणी म्हटले.

(३) ....याने वेबरला आधुनिक समाजशास्राचा जनक म्हटले.

(आ) थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) अधिकारसत्तेचे प्रकार सांगा.

(२) अधिकार सत्तेचे स्वरुप काय आहे?

(३) वेबरने कोणत्या ग्रंथात नोकरशाहीची मांडणी केली आहे?

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **अधिकारसत्ता :** एखाद्या व्यक्तीला मिळालेली कायदेशीर सत्ता

(२) **नोकरशाही :** राज्यसंस्थेचे ध्येय साध्य करणारी यंत्रणा.

(३) **पदसोपान :** वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशी उतरंडीची व्यवस्था

(४) **वलयांकित नेतृत्व :** एखाद्या व्यक्तीच्या व्यक्तिमत्त्वाची इतरावर पडणारी छाप.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ)

(१) जर्मन

(२) रेमंड ॲरॉन

(३) किंग्सले डेव्हिस

(आ)

(१) करिश्माई अधिकारसत्ता, परंपरागत व सरंजामदारी अधिकारसत्ता

(२) न्यायस्वरूप

(३) The Theory of Social & Enonomic Organisation.

३.५ सारांश

या घटकात अपण मॅक्स वेबर यांच्या प्रशासकीय विचारांवर प्रकाश टाकण्याचा प्रयत्न केला आहे. मॅक्स वेबर या जर्मन प्रशासकीय विचारवंताचे योगदान लक्षात घेऊन रेमंड ॲरॉनने यास 'समाजशास्त्रज्ञांचा मेरुमणी' म्हटले तर किंग्सले डेव्हिसने त्यात 'आधुनिक समाजशास्राचा जनक' म्हणून गौरवले.

अधिकार सत्तेची वैधता ही न्याय स्वरुपाची असते. अधिकारसत्तेत न्यायाची जागा अन्यायाने घेतली की अधिकार सत्तेची वैधता संपुष्टात येते. वेबरने अधिकार सत्तेचे प्रकार सांगतांना करिश्माई अधिकारसत्ता, परंपरागत अधिकारसत्ता, सरंजामशाही अधिकारसत्ता हे प्रकार विशद केले तसेच, करिश्माई अधिकार सत्तेचा आधार दैवी गुण, परंपरागत अधिकार

सत्तेचा आधार वारसा हक्क व सरंजामशाही अधिकारसत्तेचा आधार जमीनदारी पद्धती आहे. नोकरशाहीची संकल्पना सर्वप्रथम फ्रेंच अर्थशास्त्रज्ञ एम. डे. गुर्ने मांडली परंतु मॅक्स वेबरने मांडलेले नोकरशाहीचे मॉडेल हे आदर्श मॉडेल होते.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) मॅक्स वेबरची नोकरशाही संकल्पना स्पष्ट करा.

(२) मॅक्स वेबरचे अधिकार सत्तेचे विवेचन करा.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) नाईक, एन. (१९९९). *प्रशासकीय विचारवंत.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स् पब्लिकेशन.

(२) घोगरे, बी. एच. (२०१२). *प्रशासकीय विचारवंत.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स् पब्लिकेशन.

(३) गजभारे, एस., वाघमारे एस. (२०१५). *प्रसाशकीय व व्यवस्थापकीय विचारवंत.* लातूर, अरूणा प्रकाशन.

ज्ञानगंगा घरोघरी

घटक ४ : फ्रेडरिक डब्ल्यू टेलर (१८५६ ते १९१५) व हेन्री फेयॉल (१८४१ ते १९२५)

अनुक्रमणिका

४.0 उद्दिष्टे
४.१ प्रास्ताविक
४.२ विषय-विवेचन
    ४.२.१ फ्रेडरिक डब्ल्यू. टेलर
        ४.२.१.१ फ्रेडरिक टेलर यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत
        ४.२.१.२ कार्यात्मक मुकादम
        ४.२.१.३ मानसिक क्रांती
        ४.२.१.४ व्यवस्थापनाचे तंत्र
        ४.२.१.५ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतावरील टीका
    ४.२.२ हेन्री फेयॉल
        ४.२.२.१ शास्त्रीय व्यवस्थापनातील हेन्री फेयॉल यांचे विचार
        ४.५.२.२ व्यवस्थापनातील कार्याचे गट
        ४.५.२.३ व्यवस्थापनातील मूलभूत घटक
        ४.५.२.४ व्यवस्थापनाची तत्त्वे
        ४.५.२.५ व्यवस्थापन व्यक्तीची योग्यता व पात्रता
        ४.५.२.६ हेन्री फेयॉल यांचे शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे योगदान.
४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
४.५ सारांश
४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.0 उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला-

- अभिजात प्रशासकीय दृष्टिकोन समजण्यास मदत होईल.
- फ्रेडरिक टेलर यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत समजेल.
- फ्रेडरीक टेलरचे लोकप्रशासनातील योगदान कळेल.
- हेन्री फेयॉलचे व्यवस्थापनाविषयी विचार स्पष्ट होतील.
- शास्त्रीय व्यवस्थापनातील हेन्री फेयॉलचे योगदान सांगता येईल.

४.१ प्रास्ताविक

आधुनिक राज्याच्या कार्यकक्षावाढीमुळे लोकप्रशासनशास्त्रात एक परिवर्तनाची चळवळ सुरू झाली. लोकप्रशासन एक कला म्हणून प्राचीन काळापासून अस्त्विात असले तरी लोकप्रशासनाचा पद्धतशीर अभ्यास मात्र आधुनिक काळात झाला. आधुनिक राज्याच्या कार्यकक्षेच्या वाढीमुळे राज्यावर अनेक नवीन प्रकारच्या जबाबदाऱ्या येवून पडल्या. लोककल्याण काही योजना व औद्योगीकरणाचे आव्हान आधुनिक राज्याने स्वीकारले असले तरी त्याची मुख्य जबाबदारी ही लोकप्रशासनावर येवून पडली. त्यामधूनच लोकप्रशासनात नवीन व आधुनिक विचारप्रवाहांची भर पडत गेली आणि लोकप्रशासनशास्त्रात आमूलाग्र परिवर्तन झाले. लोकप्रशासनशास्त्राच्या अभ्यासाच्या विकासाच्या प्रक्रियेत त्या त्या काळामध्ये व परिस्थितीमध्ये ज्या ज्या विचारवंतानी आपल्याला योग्य वाटेल त्या दृष्टिकोनातून मांडणी केली, त्यातून नवनवीन दृष्टिकोन उदयाला आले. लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाच्या सुरुवातीच्या म्हणजेच १८८७ ते चौथा कालखंड या कालखंडात प्रशासनाची काय गरज आहे? याविषयी अनेक अभ्यासकांच्या मनात शंका निर्माण झाल्या. त्या कालखंडापर्यंत ज्या अनेक शास्त्रज्ञांनी, विचारवंतांनी आणि अभ्यासकांनी लोकप्रशासनाचा अभ्यास वेगवेगळ्या दृष्टिकोनाने केला. त्या दृष्टिकोनांना पारंपरिक किंवा अभिजात दृष्टिकोन (Classical Approach) म्हणून ओळखला जातो. या दृष्टिकोनामध्ये वुड्रो विल्सन, एल. डी. व्हाईट, ल्यूथर ग्युलीक, ऊर्विक, विलोबी, एम डेब्ल्यू टेलर आणि हेन्री फेयॉल इत्यादी अनेक विचारवंतांनी आपापल्या विचाराच्या आधारे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला हातभार लावला. त्यामध्ये एफ. डेब्ल्यू टेलर आणि हेन्री फेयॉल यांचे योगदान महत्त्वपूर्ण आहे.

४.२ विषय-विवेचन

लोकप्रशासनाचा एक स्वतंत्र अभ्यास विषय म्हणून मान्यता देण्यात सुरुवातीच्या काळात अभिजात किंवा पारंपरिक दृष्टिकोन अत्यंत व्यापक, सर्वस्पर्शी आणि महत्त्वाचा मानला जातो. या दृष्टिकोनामध्ये लोकप्रशासनाचे तात्त्विक, कायदेशीर आणि ऐतिहासिक दृष्टीने विश्लेषण करण्यात येत होते. तसेच तात्कालीन वैचारीक सिद्धांताचा आणि परिस्थितीचा स्वीकार करून लोकप्रशासन अभ्यास विषय समृद्ध होऊन लोकप्रशासन शास्त्राचा पाया भक्कम होत होता. याच काळात लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला शास्त्रोक्त व वैधानिक बैठक प्राप्त व्हावी यासाठी अनेक प्रशासकीय विचारवंत मांडणी किंवा अभ्यास करत होते. प्रशासन आणि व्यवस्थापन यांची सांगड घालून व्यवस्थापनाविषयी सखोल संशोधन करण्याचा पहिला प्रयत्न फ्रेडरिक टेलर आणि हेन्री फेयॉल यांनी केला. मालकाला सर्वाधिक भरभराटीची निश्चिती आणि त्याचबरोबर कर्मचाऱ्याला सर्वाधिक उत्कर्षाची खात्री मिळणे टेलरच्या मते व्यवस्थापनाचे मुख्य उद्दिष्ट आहे. मालक कर्मचारी आणि ग्राहक यांच्या हितामध्ये कोणताही संघर्ष नसणे हे टेलरच्या व्यवस्थापनाचे तत्त्वज्ञान आहे. त्यासाठी त्याने लोकप्रशासनात वैज्ञानिक व्यवस्थापनाची संकल्पना मांडली. तसेच हेन्री फेयॉल याने प्रशासन आणि व्यवस्थापन ही दोन्ही क्षेत्रे वेगवेगळी नसून ती एकच आहेत असे मत मांडून उद्योगधंदे, शासन, राजकारण, शिक्षण, धर्म, समाजकारण या सर्व क्षेत्रात प्रशासन आणि व्यवस्थापन असते असे मत मांडले आहे. हेन्री फेयॉलचे प्रशासकीय व्यवस्थापनाचा विचार मांडताना व्यवस्थापनातील मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कर्मचारी यांना गुणवत्ता व व्यवस्थापन शास्त्र शिकण्याची आवश्यकता आहे असे प्रतिपादन केले. थोडक्यात आधुनिक प्रशासकीय व्यवस्थापन शास्त्राच्या विकासामध्ये फ्रेडरिक टेलर व हेन्री फेयॉल यांनी महत्त्वाचे आणि मौलीक योगदान दिले आहे. या दोन्ही विचारवंतांचा अभ्यास आपण या प्रकरणात करणार आहोत.

४.२.१ फ्रेडरिक डब्ल्यू. टेलर

लोकप्रशासनशास्त्रात शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा पुरस्कार करणाऱ्या विचारवंतामध्ये फ्रेडरिक डब्ल्यू. टेलर यांना सर्वात महत्त्वाचे आणि मानाचे स्थान दिले जाते. अमेरिकन प्रशासकीय विचारवंत एफ. डब्ल्यू. टेलर यांचा जन्म २० मार्च, १८५६ मध्ये जर्मन शहरातील पेनिसिलवानिया शहरात झाला. त्याचे प्राथमिक शिक्षण जर्मन टाऊन ॲकॅडमीमध्ये तर शालेय शिक्षण हॅम्पशायरच्या फिलीप्स इक्सटेर ॲकॅडमी येथे झाले. हार्वर्ड प्रवेश परीक्षा तो सन्मानाने उत्तीर्ण झाला. परंतु डोळ्यांची दृष्टी क्षीण झाल्यामुळे त्यांना मॅट्रीकची परीक्षा देता आली नाही. इ. स. १८७४ मध्ये वयाच्या अठराव्या वर्षी फिलाडेल्फियातील एंटरप्राइज हायड्रॉलीक वर्क्स या कंपनीमध्ये पॅटर्न मेकर म्हणून शिकावू कामगार म्हणून काम करू लागला. १८८४ मध्ये न्यू

जर्सी येथील मिडवेल येथील स्टील कंपनीत साधा कामगार म्हणून तो रुजू झाला. त्याच काळात रात्रीचा अभ्यास करून त्यांनी स्टीव्हन्स इन्स्टिट्यूट ऑफ टेक्नॉलॉजी ऑफ होबोकेन येथून अभियांत्रिकीची पदवी त्यांनी मिळवली. त्यामुळे तेव्हापासून ते त्याच कंपनीत प्रमुख इंजिनियर या पदावर काम करू लागले. व्यवस्थापनासंबंधी अभ्यासाला त्यांनी याच कालावधीत प्रारंभ केला. १८९० पर्यंत टेलरने याच कंपनीत व्यवस्थापनासंबंधी अनेक प्रयोग केले. या काळात मॅन्यूफॅक्चरिंग इन्व्हेस्टमेंट कंपनीमध्ये तो जनरल मॅनेजर म्हणून काम पाहू लागले. १८९३ मध्ये त्यांनी न्यूयॉर्कमध्ये सल्लागार अभियंता म्हणून स्वत:ची कचेरी सुरू केली. पुढे त्याने पोलादाचा वापर करून त्याला उष्णता देवून वेगवेगळी उपकरणे बनवण्याची नवनवीन यंत्रे तयार केली. अवजड वस्तू वाहून नेणारे यंत्र तयार केले. तसेच त्याने फिरत्या गिरण्यांचा शोध लावला. २८ मार्च १९३५ पर्यंत म्हणजेच आपल्या मृत्यूपर्यंत पूर्णवेळ व्यवस्थापनासंबंधी व्याख्याने, संशोधन आणि सिद्धांत मांडण्यात आपले आयुष्य घालवले.

शास्त्रीय व्यवस्थापन ही संकल्पना सर्वप्रथम लुईस ब्रॉंडी यांनी वापरली होती. असे असले तरी फ्रेडरिक टेलर यांनी १८९५ मध्ये शास्त्रीय व्यवस्थापनासंदर्भात A Piece Rate System नावाचा पहिला संशोधन पेपर प्रसिद्ध केला. टेलरवर हेन्री टॉनच्या कल्पनेचा प्रभाव पडला होता. या प्रभावातूनच त्याने वैज्ञानिक दृष्टिकोनाच्या वेगवेगळ्या विचारांचा पुरस्कार केला होता. व्यवस्थापनाच्या शास्त्रीय विकासामध्ये एफ.डब्ल्यू टेलरने जी भर घातली त्याचा उल्लेख सादर केलेल्या शोधप्रबंधात व ग्रंथात आपल्याला आढळून येतो. त्यामध्ये 'अ पीस रेट सिस्टीम' (१८९५), 'शॉप मॅनेजमेंट' (१९०३), 'द आर्ट ऑफ कटिंग मेटल्स' या शास्त्रीय शोधप्रबंधात आणि 'दि प्रिन्सिपल्स ऑफ सायंटिफीक मॅनेजमेंट' (१९११) च्या ग्रंथाचा समावेश होतो. थोडक्यात त्यांच्या शास्त्रीय व्यवस्था पदातील योगदानामुळे त्यांना शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा जनक असे म्हणतात.

४.२.१.१ टेलर यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत (Scientific Management)

एफ. डेब्ल्यू. टेलर यांच्या पूर्वी/अगोदर चार्लस बॅबेज, हेन्री टॉने आणि हेन्री मेटकाफ सारख्या विचारवंतांनी शास्त्रीय व्यवस्थापनाविषयी विचार मांडले असले तरी शास्त्रीय व्यवस्थापनाची कल्पना किंवा विचार मूर्त स्वरूपात आणण्याचे आणि त्याचा व्यवहारात उपयोग करून व्यवहार्यता सिद्ध करण्याचे श्रेय टेलरकडे जाते. म्हणून एफ. डब्ल्यू टेलरला शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा जनक असे म्हणतात. मिडव्हेल स्टील कंपनीत सामान्य कामगार म्हणून असताना कारखान्यात अनेक प्रयोग करून तसेच नोकरी सोडल्यानंतर काही संशोधन करून शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या कल्पनेचा विकास केला. त्यामुळे शास्त्रीय व्यवस्थापनात मोलाची भर पडलेली दिसून येते. स्टील कंपनीत असताना सामूग्रीचा अपुरा वापर, जुनाट पद्धतीचे व्यवस्थापन, लोखंड हाताळण्याची पद्धत, वाहून नेण्याची पद्धत, कामगारांना विश्रांतीची सोय, कामगारांची योग्य निवड, त्यांचे प्रशिक्षण आणि यंत्रांचा वापर यांचा अभ्यास करून त्यांची कार्यक्षमता वाढवण्यासाठी जे विचार मांडले त्याला टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत असे म्हणतात. टेलर यांनी शास्त्रीय व्यवस्थापनाविषयी आपले विचार शॉप मॅनेजमेंट आणि प्रिन्सिपल ऑफ सायंटिफीक मॅनेजमेंट या पुस्तकात मांडलेले आढळतात. टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापनाविषयी सिद्धांत/तत्वे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) प्रत्येक कार्यासाठी शास्त्रीय दृष्टिकोनाचा अवलंब

टेलरच्या मते लोकांनी निश्चितपणे काय करावे असे वाटते ते जाणून घेण्याचा प्रयत्न करणे व त्यानंतर ते कार्य किंवा काम सर्वोत्कृष्ट मार्गानी व कमीत कमी खर्चात कसे करता येईल हे पाहण्याची कला म्हणजे शास्त्रीय व्यवस्थापन होय. टेलरच्या मते उत्पादनात वाढ होण्यासाठी आणि कामगारांच्या कार्यक्षमतेत वाढ होण्यासाठी प्रत्येक कार्य करीत असताना शास्त्रीय दृष्टिकोनाचा व शास्त्रीय पद्धतीचा अवलंब करून उद्योगधंद्याचे व्यवस्थापन करावे. तरच उत्पादन व रोजगार वाढतो असे त्याचे मत होते. त्यासाठी टेलरने कोणत्याही किंवा प्रत्येक उद्योगधंद्यामध्ये कामाचे स्थळ, कामाचे स्वरूप, उत्पादनाचा दर्जा, कार्यसिद्धीचा वेळ, कामगारांच्या प्राथमिक गरजा, वेतन आणि नवीन तंत्रज्ञान इत्यादी बाबतीत शास्त्रीय पद्धतीचा वापर करून उत्पादन क्षमता व कामगारांची कार्यक्षमता वाढवता येते असे मत मांडले होते. अधिक उत्पादन, ग्राहक समाधान, कर्मचारी व मालक या सर्वांचा फायदा या दृष्टीने टेलरने प्रत्येक कार्यासाठी (वरीलप्रमाणे शास्त्रीय) व्यवस्थापनाची प्रमाणके, कामाचे नियोजन, संघटन, नियंत्रण व कर्मचाऱ्यांना प्रोत्साहन करण्यासाठी शास्त्रीय व्यवस्थापन महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावते असे सांगितले आहे.

(२) शास्त्रीय पद्धतीने कामगारांची निवड व प्रशिक्षण

टेलरने कारखान्यात कामगारांची निवड करताना शास्त्रीय पद्धतीने करावी असे मत मांडले. वैज्ञानिक पद्धतीने विकसित केलेले काम परिणामकारकपणे व खात्रीपूर्वक पूर्ण करण्यासाठी वैज्ञानिकदृष्ट्या शारीरिक व बौद्धीक गुणवत्ता असलेल्या कामगारांची निवड करण्याची गरज टेलरने व्यक्त केली आहे. योग्य कामासाठी योग्य व्यक्तीची निवड करण्यासाठी कामावर रुजू

होण्यापूर्वी त्यांची शारीरिक चाचणी, त्याची शैक्षणिक पात्रता व अधिक शिकण्याचे त्याचे सुप्त सामर्थ्य विचारात घेतले पाहिजे असे त्याचे मत होते. थोडक्यात कामगारांची निवड करताना शास्त्रीय पद्धतीने करावी त्यासाठी त्याचे शिक्षण, कार्यानुभव, बौद्धीक क्षमता, शारीरिक क्षमता आवड, इत्यादी गोष्टी तपासाव्यात असे सुचवले आहे. तसेच त्या कामगाराला कामाचे स्वरूप, जबाबदारी व उत्तरदायीत्व यादृष्टीने त्याची प्रशिक्षणाची व्यवस्था करावी असे टेलरचे मत होते.

(३) कार्याचे विज्ञान आणि शास्त्रीय पद्धतीने निवड व प्रशिक्षित मनुष्यबळाची सांगड घालणे/एकत्रित आणणे.

कामगारांना आपले कार्य करावयास व तसेच पारंपारिक पद्धतीचा अवलंब न करता नव्या पद्धतीने कार्य करण्यास प्रेरीत करणे महत्वाचे असते व ही जबाबदारी पूर्णपणे व्यवस्थापनाची असते असे टेलर यांचे मत होते. कामगार नेहमीच व्यवस्थापनाशी सहकार्य करण्याची तयारी दर्शवितात. परंतु, व्यवस्थापनाचा त्यास विरोध असतो, तर टेलर यांच्या मते, या दोन्ही घटकांना एकत्रित आणण्याने मानसिक क्रांती घडते.

(४) कामगार आणि व्यवस्थापन यांच्या कार्यांची विभागणी

पारंपारिक व्यवस्थापन, सिद्धांतामध्ये कोणत्याही कार्यात व्यवस्थापनापेक्षा जास्त जबाबदारी कामगारांवर असते, परंतु, टेलर यांच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतानुसार ही जबाबदारी समान असली पाहिजे. त्यासाठी दोहोंमध्ये कार्याची विभागणी झाल्यास दोघांमध्ये परस्पर अवलंबून व कार्याचे आकलन होईल. ज्यामुळे सहकार्य वाढेल आणि परस्परांमध्ये कमीत कमी संघर्ष किंवा मतभेद होतील व कार्यक्षमता निश्चित वाढेल.

४.२.१.२ कार्यात्मक मुकादम (Functional Foremanship)

संघटनेच्या पंक्ती व्यवस्थेत एका अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणात अनेक कामगार असतात, म्हणजेच एक कामगार एकाच अधिकारी (मुकादम) यास जबाबदार असतो. अशा व्यवस्थेऐवजी टेलरने कार्यात्मक मुकादम (Functional Foremanship) ची पर्यायी व्यवस्था मांडली. ज्यामध्ये प्रत्येक कामगार ही आठ सुक्ष्म विशेष निरीक्षकांना जबाबदार असतो. कार्यकारी मुकादम ही व्यवस्था पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

कामाचे नियोजन आणि कामाची अंमलबजावणी ही कार्ये कर्मचारी संघटन यावर अवलंबून होती. त्यामुळे कामाचे नियोजन आणि अंमलबजावणी ही कार्ये करून घेण्याची जबाबदारी फोरमनवर होती. अशा दोन्ही कार्यावर नियंत्रण ठेवणे पारंपारिक फोरमनला अवघड होते, यावर उपाय म्हणून टेलरने नियोजन आणि अंमलबजावणी ही कामे वेगळी करण्याचे सुचवले आहे. यासाठी त्यांनी आठ व्यक्तीशी संबंध येणाऱ्या कार्यात्मक फोरमनची संकल्पना मांडली आहे. यामध्ये टेलरने केवळ कामगारातच कार्याचे विभाजन केले नाहीतर मुकादम पातळीवरसुद्धा कामाची विभागणी सुचवली आहे. त्यामध्ये कार्यालय विभागात (१) कार्यक्रम अधिकारी (२) सूचनापत्र अधिकारी (३) शिस्त अधिकारी (४) काळ व व्यय अधिकारी असे चार फोरमन नेमले जावेत आणि कारखाना विभागात (अ) गटप्रमुख मुकादम (ब) दुरुस्ती सुचवणारा मुकादम (क) वेगनियंत्रक मुकादम आणि (ड) निरीक्षक असे चार मुकादम कामाच्या पूर्ततेसाठी आवश्यक जबाबदारी स्वीकारतील असे टेलरने सुचवले आहे.

४.२.१.३ मानसिक क्रांती (Mental Revolution)

टेलरच्या मते शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा मुख्य उद्देश म्हणजे मालक आणि कामगार यांचा उत्कर्ष होय. आणि शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे यश हे मालक आणि कर्मचारी यांच्या मानसिक सहकार्यात लपलेले असते. त्यामुळे दोन्ही गटात शत्रुत्व असता कामा नये. तसेच दोन्ही गटात सहकार्याची भावना असणे गरजेचे आहे. त्यामुळे मालक, कामगार आणि ग्राहक या सर्वांना त्याचा जास्त फायदा मिळतो. मालकांनी कामगार हे काम करणारे यंत्र नसून त्यांना मन असते व त्यांच्या मानसिक व शारीरिक क्षमतेवर उद्योगधंद्याचे यश अवलंबून असते हे जाणले पाहिजे तसेच उद्योजक किंवा मालक आपली पिळवणूक करतात, ज्यादा काम करून घेतात हा दृष्टिकोन न मानता कामगारांनी काम केले पाहिजे. यासाठी कामगार व मालक याच्यात मानसिक क्रांतीची आवश्यकता टेलरने व्यक्त केली आहे. टेलरच्या मानसिक क्रांतीचा संबंध कामगारांच्या कार्याबद्दल, कर्तव्याबद्दल, सहकार्याबद्दल आणि मालकाच्या विश्वासाबद्दल असतो तसेच व्यवस्थापनातील संचालक, पर्यवेक्षक, मुकादम आणि मालक यांच्याशीही असतो. अशाप्रकारे दोन्ही गटातील मानसिक क्रांतीची प्रक्रिया पूर्ण होत असेल तर शास्त्रीय व्यवस्थापन यशस्वीरीत्या कार्य करू शकते व मालक, कामगार यांच्या दृष्टिकोनात आमूलाग्र बदल होत असतो व त्याचा कार्यावर परिणाम होत असतो असे टेलरने मत मांडले आहे.

४.२.१.४ व्यवस्थापनाचे तंत्र (Techniques of Management)

शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या तत्वांना अधिक बळ मिळण्यासाठी टेलर यांनी पुढील तंत्र विकसित केले. व्यवस्थापनाच्या कार्यक्षमतेमुळे उद्योगधंद्यांचा मालकाचा, कामगारांचा फायदा होईल पण व्यवस्थापनाच्या आळशीपणामुळे किंवा शिथीलतेमुळे उद्योगधंद्यांना नुकसान होईल यासाठी पुढील तंत्राचा पुरस्कार टेलरने केला आहे.

(०१) वेळापत्रकाप्रमाणे काम आणि आधुनिक तंत्रज्ञानाचा वापर करणे.
(०२) कार्य कौशल्यावर मुकादमाची निवड करणे.
(०३) अवजारे किंवा उपकरणे उत्कृष्ट दर्जाची असावी.
(०४) प्रत्येक ठिकाणी नियोजन विभाग असावा.
(०५) वातावरणानुसार व्यवस्थापकाला नियम बदलण्याचे स्वातंत्र्य असले पाहिजे.
(०६) कामगारांच्यासाठी सूचना कार्डची व्यवस्था असावी.
(०७) कामगारांची कार्यक्षमता व वेतन यांचा जवळचा संबंध असावा.
(०८) उत्पादन खर्च निश्चित करण्यासाठी आधुनिक पद्धतीचा अवलंब करावा.
(०९) कामगारांच्या मनोधैर्य वाढीसाठी बढती शास्त्रोक्त पद्धतीवर असावी.
(१०) मालाचे वर्गीकरण योग्य पद्धतीने करावे.
(११) योग्य कामगारास बक्षीस आणि आळशी, कामचुकार कामगारास शिक्षेची तरतूद करावी.

४.२.१.५ शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतावरील टीका

शास्त्रीय व्यवस्थापन ही कामगार, व्यवस्थापन, औद्योगिक समस्या संघटीत कामगार यांचे संघर्ष सोडविण्यास चळवळीच्या स्वरुपात आले असले तरी, शास्त्रीय व्यवस्थापनास, कामगार संघटनांनी प्रचंड विरोध केला. याचे कारण म्हणजे, कामगार संघटनांची चळवळ नष्ट होईल याची भिती होती. त्याचबरोबर शास्त्रीय व्यवस्थापनामुळे बेरोजगार वाढीस लागेल. मनुष्याची जागा यंत्र घेईल याचा धोकाही कामगार संघटनांना वाटला.

(१) बक्षीस म्हणून जादा पगार देण्याची पद्धती सुरू करून उत्पादन वाढवण्याच्या टेलरच्या आधुनिक पद्धतीमुळे संघटनेचे सामूहिक फायदा मिळण्याचे तत्त्व नष्ट केले आहे, असे अमेरिकन कामगार नेत्यांचे मत होते.
(२) रॉबर्ट हॉक्सच्या मते टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापन हा एकांगी स्वरूपाचा आहे. कारण त्याने फक्त यांत्रिक भागालाच प्राधान्य दिले आहे त्याने मानवी दृष्टिकोन गौण मानला आहे.
(३) उच्च शिक्षणावर आधारीत कोणालाही योग्यतेशिवाय जलदगतीने बढतीचा पुरस्कार करून बढतीच्या तत्त्वाला हरताळ फासला आहे. त्यामध्ये त्याने अनुभवाला कोणतेही स्थान दिले नाही.
(४) टेलर याने आपल्या योजनेत कामगाराने केलेल्या कामाचे विश्लेषण करण्यात यावे असे म्हटले आहे. कामाच्या पद्धती, काळ, हालचाल, थकवा यांचे मोजमाप शास्त्रीय पद्धतीने करणे अवघड आहे असे विरोधी विचारवंतांचे मत होते.
(५) जे. डी. एच. कोल यांच्या मते टेलरच्या व्यवस्थापन सिद्धांतात उत्पादन वाढ आणि फायदा यावर जास्त भर आहे. त्यामुळे कामगारांच्या अधिकाराचे चारित्र्य व कल्याणाचा कोणताही विचार टेलरने केलेला नाही.
(६) टेलर यांच्यामते, मानव हा सर्वसाधारणपणे आळशी असतो व कार्य करावयास टाळाटाळ करतो, हे तत्वज्ञान चुकीचे आहे.
(७) कामगारांचे यंत्रीकरण आल्यास शारिरीक व मानसिक परिणाम होतील.
(८) टेलर यांच्या मुकादम कार्यपद्धती मध्ये जे कार्याचे विभाजन करण्यात आले या माध्यमातून सहकार्याच्याऐवजी अनेक समस्या निर्माण होतील.
(९) अनुभवजन्यवाद्यानी टेलरवर अशी टिका केली आहे की, शास्त्रीय व्यवस्थापनामुळे बौद्धिक, बुद्धीमत्ता, सृजनशीलता नष्ट होईल.

अशाप्रकारे प्रा. एल्टन मेयो, मेरी पार्कर फॉलेट, ऑलीव्हर सेल्डन, ब्राऊन, पीटर ड्रकर, इत्यादी विचारवंतांनी टेलरच्या शास्त्रीय व्यवसनथापनावर टीका केली आहे. टेलरचे शास्त्रीय व्यवस्थापन विचार हे व्यक्तीनिरपेक्ष आणि मानवी घटकांना कमी लेखणारे असल्याचा वाद त्यांनी केला. पण औद्योगिक प्रशासनात टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापनवाद हा मार्गदर्शक ठरलेला दिसून येतो.

अशाप्रकारे वेगवगेळ्या विचारांच्या व दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनात शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या माध्यमातून वेगवेगळे विचार मांडून लोकप्रशासनाला शास्त्रीय दर्जा प्राप्त करून देण्यात एफ. डब्ल्यू. टेलरने महत्त्वाचे योगदान दिले आहे. त्यामुळे एफ. डब्ल्यू. टेलरला 'शास्त्रीय व्यवस्थापनाचे जनक' ही उपाधी मिळाली आहे.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न (अ)

(१) रिकाम्या जागा भरा.

(१) एफ. डब्ल्यू. टेलरचा जन्म........................साली झाला.

(२) टेलर यांनी १८९५ मध्ये शास्त्रीय व्यवस्थापना संदर्भात.........................नावाचा पहिला शोधनिबंध प्रसिद्ध केला.

(३) शॉप मॅनेजमेंट (१९०३) हा ग्रंथ .... यांनी लिहला.

(४) टेलरचा व्यवस्थापनासंबंधीचा .... हा ग्रंथ प्रसिद्ध आहे.

(५) ....याला शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा जनक म्हणतात.

४.२.२ हेन्री फेयॉल

हेन्री फेयॉल यांचा जन्म १८४१ मध्ये फ्रान्समधील एका मध्यमवर्गीय कुटुंबात झाला. १८६०मध्ये 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 सूत्रे हाती घेतली त्यावेळी या कंपनीची आर्थिक स्थिती अत्यंत बिकट व दयनीय 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 निवृत्ती होईपर्यंत या कंपनीत अत्यंत बुद्धिमान, 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 प्रयोगाचा ठेवा व सिद्धांत होत. इ. स. १९०० मध्ये हेन्री फेयॉलनी लोकप्रशासनातील व्यवस्थापनावर पहिला पेपर लिहिला. त्यानंतर १९०८ मध्ये 'डिसकोर्स ऑन जनरल प्रिंसीपल्स ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' (Discourse of General Principles of Administration) नावाचा पेपर लिहला. त्यांचे 'जनरल ॲंड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट' (General and Industrial Management - 1916) 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 ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह 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.

४.२.२.१ शास्त्रीय व्यवस्थापनातील हेन्री-फेयॉल यांचे विचार

हेन्री फेयॉलनी फ्रान्समधील खाणनिर्मिती उद्योगात संचालक असताना प्रत्यक्ष अनुभवांच्या आधारे व्यवस्थापनासंबंधी जो अभ्यास व संशोधन केले. त्यासंबंधी आपले विचार मांडले. त्या व्यवस्थापक 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 काही गोष्टींचेच सामान्यीकरण असू शकते, असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते. व्यवस्थापन ही सर्व मानवी संस्थांमध्ये 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.

४.२.२.२ व्यवस्थापनातील कार्याचे गट (Scientific Management)

(१) तांत्रिक कार्ये 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 बुद्धिमान 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 कार्ये 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 कार्ये गट

उद्योगधंद्यामध्ये कर्मचारी, प्रशासकीय अधिकारी, कच्चा माल, कारखान, 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 लिहणे, 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 कार्ये गट

उद्योग व्यवसायामध्ये कारखान्याच्या मालमत्तेची आणि कर्मचारी यांच्या सुरक्षिततेचा अंतर्भाव महत्त्वाचा असतो. यामध्ये उद्योगाच्या मालमत्तेचे संरक्षण, कामगारांचे संरक्षण इत्यादी स्वरूपाची कामे हा गट पार पाडीत असतो.

(६) व्यवस्थापकीय कार्ये गट

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

हेन्री फेयॉलने वरीलप्रमाणे औद्योगिक व्यवस्थापनातील कार्याचे 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.

४.२.२.३ व्यवस्थापनातील मूलभूत घटक

हेन्री फेयॉल यांनी व्यवस्थापनातील पुढील पाच मूलभूत घटक सांगितले आहेत.

(१) नियोजन (Planning)

प्रशासनात कोणत्याही कार्याचे 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 स्वत:च्या 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 (Organization)

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, बुद्धिमान कर्मचारी वर्ग व त्यांचे श्रम. म्हणजेच सामान्यत: 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 कार्य 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 कर्मचाऱ्याकडून 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 'गुण वैशिष्ट्यांवर किंवा बुद्धिमत्तेवर' अवलंबून असते. यासाठी स्वत: व्यवस्थापक ज्ञानी, बुद्धिमान आणि अनुभवी असणे आवश्यक आहे आणि व्यवस्थापकाला कनिष्ठांच्या कार्याची सर्वांगीण माहिती 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. उद्योगधंद्यांमध्ये 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 साहाय्यक आहे आणि वरिष्ठ प्रशासकाच्या अंगी किती कौशल्य असते त्यावर नियंत्रण व व्यवस्थापनाचे यश अवलंबून असते.

४.२.२.४ व्यवस्थापनाची (चौदा) तत्त्वे

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

(१) श्रमविभाजन (Division of work)

हेन्री फेयॉल यांनी व्यवस्थापनातील तत्त्वामध्ये 'श्रमविभाजना'ला महत्त्वाच स्थान दिले आहे. त्यांच्या मते, 'कोणत्याही शासकीय, खासगी, औद्योगिक संघटनेमध्ये वेगवेगळे कार्य असतात. या सर्व कार्याचे 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 मूलभूत 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 होताना, 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 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 (Sub-ordination 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 व्यक्तीहितापेक्षा महत्त्व किंवा अग्रक्रम दिला पाहिजे आणि त्यानुसारच संघटनेत निर्णय घेतले पाहिजेत. व्यक्ती मग ती साधा कामगार असेल किंवा व्यवस्थापक असेल. तिचे व्यक्तिगत हित संघटनेच्या हितामध्ये एकरूप झालेले असले पाहिजे.'

(७) कर्मचाऱ्यांचा मोबदला (Remuneration of Personnel)

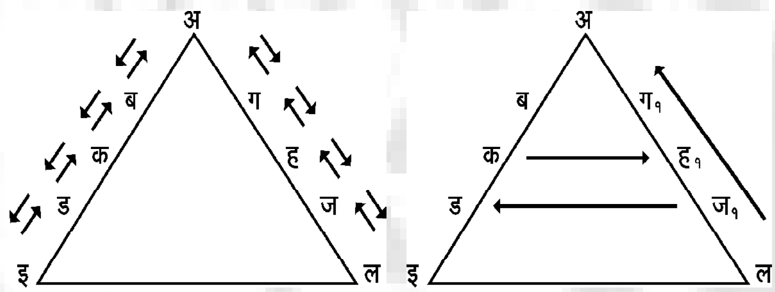
हेन्री फेयॉल यांच्या मते संघटनेतील मोबदला किंवा वेतन ही कर्मचाऱ्यांना 'प्रोत्साहन देणारी' व्यवस्था आहे. त्यामुळे व्यवस्थापकाने किंवा उद्योगधंद्याच्या संचालकांनी वेतनासंबंधीचे धोरण आणि त्याची अंमलबजावणी करताना कर्मचाऱ्यांना प्रेरणा मिळेल याची खबरदारी घ्यावी. सामान्यपणे कर्मचाऱ्यांना दिल्या जाणाऱ्या वेतनाचे 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 उत्पादन क्षमता 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 होते व आज्ञेचे योग्य पालन होते. तसेच कर्मचाऱ्यांच्या अडचणी सर्वोच्च प्रमुखापर्यंत पोहोचतात. 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 साखणी 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 कार्यशक्तीची 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 कडून क$_{१}$ व ब$_{१}$ कडून अ कडे जाईल. हा वेळ वाचविण्यासाठी ड कडून संपर्क ड$_{१}$ कडे जाईल आणि ड$_{१}$ कडून तो संपर्क सरळ अ कडे जाईल अशी Gangplank या सिद्धांताची मांडणी केली आहे.

(१०) सुव्यवस्था (Order)

संघटनेतील व्यवस्थापन कर्मचारी, योजना, कार्यक्रम, ठिकाण यांचे योग्य नियोजन म्हणजे 'सुव्यवस्था' होय. संघटनेतील प्रत्येक कर्मचाऱ्यासाठी निश्चित योग्यपद, योग्यस्थान 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 in 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 याचे 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 आणल्याची '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 एकमेकांबद्दल आस्था, 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.

४.२.२.५ व्यवस्थापकाची योग्यता व पात्रता (Managerial Eligibility)

हेन्री फेयॉल यांनी उद्योगधंद्याच्या यशस्वीतेसाठी उपक्रमांच्या संचलनासंबंधीत कार्याचे सहा प्रकार पाडले आहेत. त्यानुसार त्या व्यवस्थापकाची योग्यता किंवा पात्रता सांगितलेली आहे. यासहा प्रकारामध्ये फोरमन, निरीक्षक, विभागप्रमुख, तांत्रिक-प्रमुख व्यवस्थापक आणि मुख्य व्यवस्थापक असे सहा विभाग पाडून कार्याचे विभाजन केले आहे. त्यानुसार प्रत्येक संघटनेत काम करणाऱ्या प्रत्येक व्यवस्थापकापुढील पात्रता किंवा योग्यता असली पाहिजे असे हेन्री फेयॉल यांचे मत होते.

(१) शारीरिक पात्रता

हेन्री फेयॉल यांच्या मते वरील जी कार्ये व्यवस्थापकावर सोपविण्यात आलेली आहेत ती जबाबदारी योग्यप्रकारे 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 हेन्री फेयॉलनी शारीरिक पात्रता आवश्यक मानली आहे.

(२) मानसिक पात्रता

हेन्री फेयॉल यांच्या मते संघटनेत काम करणाऱ्या प्रत्येक व्यवस्थापकाच्या 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 व्यक्तिमत्व सबळ असावे.

(३) नैतिक पात्रता

प्रशासनात नैतिकता अत्यंत महत्त्वाची असते. कारण प्रशासनाचा दर्जा, प्रशासनाची कार्यक्षमता व प्रशासनाचे यश हे प्रशासकीय व्यवस्थापकाच्या नैतिकतेवर अवलंबून असते. जर कर्मचाऱ्यांकडे नैतिकतेचा अभाव असेल तर प्रशासनाचा दर्जा खालावतो. त्यामुळे व्यवस्थापकांकडे नैतिकता असावी लागते.

(४) सामान्य ज्ञान

संघटनेच्या वरील सहा प्रकारच्या क्षेत्रात काम करणाऱ्या व्यवस्थापकाकडे 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 व्यवस्थापकात 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 कर्मचाऱ्याकडे विशेष ज्ञान आवश्यक आहे. दिलेल्या कामाविषयी विशेष ज्ञान जर कर्मचाऱ्याकडे असेल तर दिलेले काम यशस्वीपणे पूर्ण होऊ शकते असे फेयॉल यांचे मत होते.

(६) अनुभव

संघटनेत अनुभव महत्त्वाचा असतो. विशेषत: तांत्रिक स्वरूपाच्या व्यवस्थापकाना 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.

प्रशासकीय प्रशिक्षणाची गरज

फेयॉल यांनी प्रशासकीय संघटेनेतील कर्मचाऱ्यांचे शिस्तबद्ध प्रशिक्षण देणे आवश्यक आहे, असे फेयॉल यांचे मत आहे. फेयॉल यांच्या दृष्टीने प्रत्येक कार्यास भर करण्यासाठी प्रशासनाच्या संकल्पनेची आवश्यकता असते. मग ते कुंटुंब चालविणे असो किंवा राज्याचा कारभार. त्यामुळे सर्वसाधारण शिक्षणाच्या अंतर्गत प्रशासनाच्या संदर्भातील माहिती शालेय शिक्षणापासून ते उच्च शिक्षणापर्यंत टप्याटप्याने देणे आवश्यक आहे. अशा प्रकारचे प्रशासकीय प्रशिक्षण हे सातत्याने चालणारी प्रक्रिया असून ती शिक्षणापासून ते नोकरी/व्यवसायापर्यंत महत्वाची ठरते व प्रत्येक ठिकाणी आपले वरीष्ठ अधिकारी हे आपले प्रशिक्षक ठरतात.

४.२.२.६ हेन्री फेयॉल यांचे शास्त्रीय व्यवस्थापनातील योगदान

लोकप्रशासन हा राज्यशास्त्राच्या अभ्यासाचा एक घटक असला तरी अमेरिकेचे अध्यक्ष वुड्रो विल्सन यांनी त्यांची विशिष्ट रुपरेषा तयार करून लोकप्रशासनाला अभ्यासाचा एक स्वतंत्र विषय म्हणून मान्यताप्राप्त करण्यास त्यांचे योगदान महत्त्वपूर्ण ठरले. त्यांच्या 'द स्टडी ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' या निबंधाने तर लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाच्या विषयाला पद्धतशीर पाया घातला. त्यानंतर अनेक विचारवंतांनी लोकप्रशासनाला शास्त्राचा दर्जा देण्यात योगदान मिळवले. परंतु १९ व्या शतकानंतर लोकप्रशासनाच्या अंतर्गत सुधारणांसाठी अनेक चळवळी समोर आल्या त्यामधील महत्त्वाची चळवळ म्हणजे 'प्रशासकीय सुधारणांची चळवळ' होय. या प्रशासकीय सुधारणांच्या चळवळीची महत्त्वाची मागणी लोकप्रशासनात 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' करणे होय, या शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या विज्ञानात ज्या ज्या व्यक्ती व विचारवंतांनी 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. तिच्यामार्फत संघटनेच्या कार्याचा आणि त्याच्या सिद्धांताचा शोध घेण्याचा प्रयत्न केला. त्याचबरोबर त्यांनी व्यवस्थापनाची 'चौदा' तत्त्वे यांची एक रुपरेषा 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 फेयॉल यांना महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न (आ)

गाळलेल्या जागा भरा.

(१) हेन्री फेयॉल यांचा जन्म ....साली झाला.

(२) .... नावाचे पुस्तक शास्त्रीय व्यवस्थापनातील उत्कृष्ट ग्रंथ म्हणून ओळखला जातो.

(३) प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण किंवा कार्यक्षम बनवण्यासाठी ....सेंटरची स्थापना केली.

(४) हेन्री फेयॉल याने.........................व्यवस्थापन कार्याचे गट सांगितले आहेत.

(५) हेन्री फेयॉलने कर्मचाऱ्यामध्ये कार्याच व जबाबदारीचे वाटप करण्यासाठी ....चे तत्त्व सांगितले.

४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **शास्त्रीय व्यवस्थापन :** संघटनेतील मानवी घटकाकडे एक यंत्र म्हणून न पाहता माणूस म्हणून पाहणे व प्रशासनात आधूनिकतेचा वापर करणे.
(२) **मानसिक क्रांती :** मालक आणि कामगार यातील मानसिक सहकार्य
(३) **श्रमविभाजन :** कामाचे व कर्मचाऱ्यांचे कौशल्यानुसार वाटप
(४) **आज्ञेची एकता :** कर्मचाऱ्यांना एकाच व्यक्तीकडून आज्ञा मिळणे.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(अ)

(१) १८५६
(२) A Piece Rate System
(३) एफ. डब्ल्यू. टेलर
(४) दि प्रिन्सिपल ऑफ सामंटिफिन मॅनेजमेंट
(५) एफ.डब्ल्यू. टेलर

(आ)

(१) १८४१
(२) जनरल ॲण्ड इंडस्ट्रियल मॅनेजमेंट
(३) द सेंटर फॉर ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह स्टडिज
(४) पाच
(५) साखळीचे तत्त्व

४.५ सारांश

सदर घटकात आपण टेलर व फेयॉल यांच्या प्रशासकीय विचारांचा आढावा घेतला आहे. प्रशासकीय सुधारणेतील 'शास्त्रीय व्यवस्थापन' ही महत्त्वाची चळवळ आहे. लोकप्रशासनात वैज्ञानिक किंवा शास्त्रीय पद्धतीचा वापर करून प्रशासनाची कार्यक्षमता वाढवणे हा शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा मुख्य उद्देश होता; आणि व्यवस्थापनाच्या उत्क्रांतीमध्ये ज्या पाश्चिमात्य प्रशासकीय विचारवंतांचा समावेश होता, त्यामध्ये एफ. डब्ल्यू टेलर आणि हेन्री फेयॉल यांचा समावेश होतो. मालकाला सर्वाधिक भरभराटीची निश्चिती आणि कर्मचाऱ्याला सर्वाधिक उत्कर्षाची शाश्वती हे एफ. डब्ल्यू टेलरच्या व्यवस्थापनाचे मुख्य उद्दिष्ट होते. आणि मालक, कर्मचारी आणि ग्राहक यांच्या हितामध्ये कोणताही संघर्ष नसणे हे टेलरच्या व्यवस्थापनाचे तत्त्वज्ञान आहे. त्यांनी आपल्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांतामध्ये कामगारांची निवड व प्रशिक्षण, भिन्न वेतनदर, कार्याचे समान विभाजन आणि मानसिक क्रांती इत्यादींचा उहापोह करून शास्त्रीय व्यवस्थापनाला एक नवी दृष्टी दिली आहे. त्याच्याही पुढे जाऊन हेन्री फेयॉल यांनी 'शास्त्रीय व्यवस्थापन प्रक्रियेत मोलाची भर घातली. 'व्यवस्थापन प्रक्रिया विचारांचा' हेन्री फेयॉल संस्थापक मानला जातो. हेन्री फेयॉल व्यवस्थापनाकडे मानवी दृष्टिकोनातून पाहून व्यवस्थापन एक शिकण्याचा सिद्धांत आहे असे मानतो. याने शास्त्रीय व्यवस्थापन प्रक्रियेमध्ये नियोजन संघटना समन्वय आणि नियंत्रण, इत्यादीच्या अभ्यासावर भर दिला आहे. एकूणच 'शास्त्रीय व्यवस्थापनाच्या उत्क्रांतीमध्ये' एफ. डब्ल्यू. टेलर व हेन्री फेयॉल या प्रशासकीय विचारवंतांचे योगदान महत्त्वपूर्ण आहे.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) एफ. डब्ल्यू . टेलर यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत सांगा.

(२) एफ. डब्ल्यू. टेलरच्या शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांताचे मूल्यमापन करा.

(३) हेन्री फेयॉल यांचा शास्त्रीय व्यवस्थापन सिद्धांत स्पष्ट करा.

(४) हेन्री फेयॉल यांच्या व्यवस्थापनातील मूलभूत घटक स्पष्ट करा.

(५) हेन्सी फेयॉल यांचे व्यवस्थापनाची तत्त्वे सांगा?

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) Mukhi, H. R. (1997). *Administrative Thinkers*. New Delhi, SBD Pulbication.

(२) Basu, R. (2019). *Public Administration : concepts and Theories*. New Delhi, Sterling Pulbication.

(३) Prasad, R. (2017). *Administrative Thinkers*. New Delhi, Light & life Pulbication.

ज्ञानगंगा घरोघरी

घटक ५ : जॉर्ज एल्टन मेयो (१८८० ते १९४९) व मेरी पार्कर फॉलेट (१८६८ ते १९३३)

अनुक्रमणिका

५.० उद्दिष्टे
५.१ प्रास्ताविक
५.२ विषय-विवेचन
 ५.२.१ जॉर्ज एल्टन मेमो
  ५.२.१.१ हॉथॉर्न प्रयोग
  ५.२.१.२ भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टीकोन
  ५.२.१.३ कौशल्याबद्दल मेयोचे विचार
  ५.२.१.४ कामगारांची उद्योगातील अनुपस्थिती
 ५.२.२ मेरी पार्कर फॉलेट
  ५.२.२.१ मानसशास्त्रीय दृष्टीकोन
  ५.२.२.२ रचनात्मक संघर्ष
  ५.२.२.३ नेतृत्व
  ५.२.२.४ सत्ता
  ५.२.२.५ अधिकार
  ५.२.२.६ नियंत्रण
  ५.२.२.७ नियोजनबद्ध समाजातील व्यक्तीवाद व समन्वय
  ५.२.२.८ व्यवस्थापन एक व्यवसाय
  ५.२.२.९ फॉलेटच्या विचारांचे महत्त्व
  ५.२.२.१० फॉलेटच्या विचारांच्या मर्यादा
५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
५.५ सारांश
५.६ सरावासाठी स्वाध्याय
५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.० उद्दिष्टे

प्रस्तुत घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला-

- मेयोचा जगप्रसिद्ध असा हॉर्थोर्न प्रयोग समजेल.
- भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन अभ्यासता येईल.
- कामगारांच्या अंगी असलेली कौशल्य व्यवस्थापनामध्ये उपयुक्त ठरतात हे समजेल.

- उद्योगधंद्यामध्ये कामगारांची अनुपस्थिती का निर्माण झाली व मेयोने ही समस्या कशाप्रकारे सोडवली हे माहीत होईल.
- मेरी फॉलेटचा मानशास्त्रीय दृष्टिकोन समजून घेता येईल.
- मेरी फॉलेटची संघटनेतील रचनात्मक संघर्षाची संकल्पना व संघर्ष हाताळण्याच्या पद्धती समजतील.
- मेरी फॉलेटचा नेतृत्वाबदलचा नवा व व्यापक दृष्टिकोन समजून घेता येईल.
- मेरी फॉलेटचे सत्ता व अधिकर विषयक विचार समजून घेता येतील.
- मेरी फॉलेटची नियंत्रणाची संकल्पना व नियोजनबद्ध समाजातील व्यक्तीवाद आणि समन्वय समजून येईल. तसेच फॉलेटच्या विचारांचे महत्त्व आपणांस समजून येईल.

५.१ प्रास्ताविक

एल्टन मेयो हा मूलत: मानसशास्रज्ञ होता. परंतु मेयोने सामाजिक मानसशास्र व औद्योगिक मानसशास्र यांचा अभ्यास केला. औद्योगिक मानसशास्र व मानसशास्र या विषयात मेयोचा अभ्यास इतका व्यापक आहे की, त्यामुळे त्याला संघटनेच्या मानवी संबंध व्यवस्थेचा जनक असे म्हणतात. मेयोचा जन्म १८८० मध्ये ऑस्ट्रेलियातील एडीलेड याशहरात झाला. १८८९ मध्ये मेयोने एडीलेड विद्यापीठातून तर्कशास्र व तत्त्वज्ञान या विषयात पदवी प्राप्त केली. पुढील काळात एडीलेड विद्यापीठात मानसशास्र शिकविण्यासाठी पाचारण केले. १९१४ च्या पहिल्या महायुद्धात मनोविकृत झालेल्या लोकांची एल्टन मेयोने काळजीपुर्वक चिकित्सा केल्यामुळे १९१९ साली क्विसलॅण्ड विद्यापीठात तत्त्वज्ञान या विषयाच्या प्रमुखपदी निवड झाली. या विद्यापीठात त्याने तर्कशास्र, नीतिशास्र अशा प्रकारचे विषय शिकवले. औद्योगिक संशोधनासाठी १९२२ साली अमेरिकेस गेलो. १९२४ साली अमेरिकेच्या नॅशनल रिसर्च कौन्सिलतर्फे वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीतील कार्यस्थिती व उत्पादकता याबाबतचा संशोधन प्रकल्प मिळाला. हे संशोधन करीत असताना १९२६ साली जगप्रसिद्ध अशा हॉर्वर्ड विद्यापीठातील 'ग्रॅज्युएट स्कूल ऑफ बिझनेस ॲडमिनिस्ट्रेशन' येथे इंडस्ट्रीयल प्रोफेसर म्हणून निवड झाली. या पदावर १९२६ ते १९४७ अशी २१ वर्षे नोकरी केली. मेयोने आपले संपूर्ण लक्ष खासगी औद्योगिक संस्थांच्या अभ्यासावर केंद्रीत केले. दरम्यान १९२७ ते १९३२ या कालावधीत मेयोने वेस्टर्न इलेक्ट्रीक कंपनीच्या हॉथोर्न संस्थानात त्याचा जगप्रसिद्द असा हाथोर्न प्रयोग केला. व्यवस्थापन हे एक वर्तनपद्धतीचे शास्र आहे असे प्रतिपादन करून मानवी संबंधाचा सिद्धांत मांडला. १९४७ साली विद्यापीठातून सेवानिवृत्त झाले तर सप्टेंबर १९४७ रोजी मेयोचा मृत्यू झाला.

मेरी पार्कर फॉलेटच्या संकल्पनेत सामाजिक प्रगती व प्रशासकीय कार्यपद्धती अंगीकृत होती. फॉलेटचे विचार तिची प्रखर बुद्धीमत्ता व विविध विषयाच्या व्यासंगातून परिपक्व झाले होते. तिचे विचार ४ ग्रंथांच्या माध्यमातून मांडले गेले आहेत तिला 'भविष्य विधाती' ही पदवी मिळाली. हेरॉल्स फेलार्ड यांच्या मते, १९२० च्या दशकात मेरी फॉलेटने जे विचार मांडले ते पुन्हा १९५०-१९६० च्या दशकात समाजशास्त्रीय व मानसशास्त्रीय तज्ञांकडून शोधले गेले. परंतु आपल्या कालखंडात फॉलेटचा आवाज अरण्यरोधननासारखा होता. म्हणजेच फॉलेटनी प्रशासकीय संकल्पनेने सर्वप्रथम सामाजिक व मानसशास्त्रीय आधार प्रदान करुन दिला.

मेरी पार्कर फॉलेट यांच्या व्यक्तीमत्वाच्या सुवर्ण पैलूत त्यांची अभ्यासवृत्ती, मार्मिकता चिकाटी, स्पष्टीकरणास आपली बाजू मांडण्याची कला व इंग्रजी भाषेवरील असामान्य प्रभुत्वाचा समावेश होतो. फॉलेट या जशा प्रशासकीय विचारवंत म्हणून ओळखल्या जातात, त्याचप्रमाणे त्यांना समाजसेविका, राजनितिज्ञ, व्यवहारवादी व मानसशास्त्रज्ञ म्हणूनही ओळखले जाते.

५.२ विषय-विवेचन

५.२.१ जॉर्ज एल्टन मेयो

मेयोने आपले संपूर्ण लक्ष कामगारांच्या व्यवहार त्यांची उत्पादन क्षमता, मानसशास्र, शारीरिक व आर्थिक पैलू यावर

लक्ष केंद्रित केले होते. त्याच्या या विचारावर सिग्मंड फ्रॉइड आणि पियरे जॉनेट या मनोवैज्ञानिकांचा प्रभाव मोठ्या प्रमाणात होता.

मेयोची ग्रंथसंपदा

एल्टन मेयोने अनेक महत्त्वपूर्ण ग्रंथांमधून आपले व्यवस्थापनाचे किंवा प्रशासकीय विचार मांडले आहेत. त्यातील महत्त्वपूर्ण ग्रंथ पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) Democracy & Freedom (1919)

(२) The Human Problems of an Industrial Civilzation 1933)

(३) The Social Problems of an Industrial Civilization (1945)

(४) The Political Problems of an Industrial Civilization (1947)

५.२.१.१ हॉथोर्न प्रयोग (The Hawthorne Experiments)

अमेरिकेतील नॅशनल रिसर्च कौन्सिलने मेयो व त्याच्या सहकाऱ्यांकडे वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीच्या हॉर्थोर्न येथील कारखान्यातील कामगारांसाठी असलेली 'कार्यस्थिती व उत्पादकता' या विषयावरचा संशोधन प्रकल्प दिला होता. या प्रकल्पांतर्गत १९२४ मध्ये संशोधनपर प्रयोग सुरू करण्यात आले. हा संशोधन प्रयोग १९२७ पर्यंत म्हणजे तीन वर्षे अभ्यासन व विश्लेषण करूनही निष्पन्न काही होत नाही म्हणून १९२७ मध्ये सोडून देण्याचा विचार होता. परंतु एल्टन मेयोनी या प्रयोगाच्या विश्लेषणातून काही असाधारण गोष्टी आढळल्या. त्यामुळे हा प्रयोग पुढे चालू ठेवण्यात आला. या प्रयोगात मानवी संबंधाचा अभ्यास करण्यात आला. हा प्रयोग कंपनीत सुरू झाला तेव्हा कंपनीत २५०० कामगार कार्यरत होते. एल्टन मेयोचा हा प्रयोग जगभर 'हॉर्थोर्न प्रयोग' म्हणून ओळखला जातो.

हॉथोर्न प्रयोग हॉथोर्न येथील वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीच्या दूरध्वनी यंत्रे तयार करण्याच्या २५०० कामगार असलेल्या कंपनीत/कारखान्यात करण्यात आला. या कंपनीच्या कामगारात फार असंतोष माजला होता म्हणून त्याची कारणे शोधण्याचे प्रयत्न सुरू होते. यामध्ये कामाचे तास, कामगारांच्या विश्रांतीच्यावेळा, कार्यस्थिती, कारखान्यात उपलब्ध असलेल्या भौतिक सुविधा याबाबतीत कामगारांच्या काही तक्रारी होत्या. म्हणून हा प्रयोग चालू केला होता. हॉथोर्न प्रयोगाची वर्गवारी तीन भागात केली.

(१) टेस्ट रुम अभ्यास (Test Room Studies)

टेस्ट रुम अभ्यासाचा मुख्य उद्देश हा बदललेल्या परिस्थितीचा कामगारांच्या कार्य करणाच्या क्षमतेवर नेमका काय परिणाम होतो याचा अभ्यास करणे. हा प्रयोग पुढील चार प्रकार केला. यासाठी ह्या वर्ग करीत चार प्रयोग करण्यात आले.

(अ) प्रकाशाचा प्रयोग

हा प्रयोग तीन वर्षे चालला. बदलत्या प्रकाश व्यवस्थेचा परिणाम कामगारांच्या उत्पादनावर होतो का? हा या प्रयोगाचा प्रमुख हेतू होता. कारखान्यातील कामगार महिलांचे सहा-सहा असे दोन गटात विभागणी करण्यात आली. कामगार महिला गटांना वेगवेगळ्या ठिकाणी कार्य करण्यास कार्यप्रवण केले. मात्र दोन्ही गटाला एकाच प्रकारचे कार्य देण्यात आले. ज्या ठिकाणी प्रकाश चांगल्या प्रकारची आहे त्याठिकाणी महिला कर्मचाऱ्याचा एक गट ठेवण्यात आला. तर दुसऱ्या गटाला अशा ठिकाणी ठेवण्यात आले की ज्या ठिकाणची प्रकाश व्यवस्था सतत बदलण्यात येई. या प्रयोगावरून असे लक्षात आले की, महिला कर्मचारी दोन्ही गटाचे उत्पादन वाढले आहे. म्हणजेच प्रकाश व्यवस्था बदलण्याचा आणि चांगल्या प्रकारची प्रकाश व्यवस्था देण्याचा कोणताही वाईट परिणाम न होता उत्पादन मात्र वाढले. यावरुन असा निष्कर्ष काढण्यात आला की, प्रकाश व्यवस्था आणि इतर भौतिक साधने महत्त्वाची नाहीत तर इतर अजून काही घटक उत्पादन क्षमतेवर परिणाम करतात.

(ब) प्रथम रिले असेंब्ली टेस्ट रुम

एल्टन मेयो व त्याच्या सहकाऱ्यांनी १९२७ ते १९३२ या कालावधीत हा प्रयोग केला. ५ ते ६ महिला कर्मचाऱ्यांचा एक गट तयार करून त्यांना टेलिफोनमधील लहान-लहान उपकरण जोडण्यासाठी वेगवेगळ्या रुममध्ये बसवण्यात आले. या महिला कर्मचाऱ्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवण्यासाठी पर्यवेक्षकाची नियुक्ती करण्यात आली. या कर्मचाऱ्याच्या कार्याच्या परिस्थितीमध्ये वेळोवेळी बदल करण्यात आला. त्याचे कामाचे तास कमी जास्त करण्यात आले. त्यांना कार्यशाळेत दिलेल्या सर्व सुखसाई कमीजास्त प्रमाणात काढून घेण्यात आल्या. मात्र त्यांच्यातील परस्परांचे संबंध सलोख्याचे राहतील असे

वातावरण ठेवण्यात आले. तसेच त्यांना स्वाभाविकपणे कार्य करण्याचे स्वातंत्र्य देण्यात आले. हा प्रयोग करण्यामागचा उद्देश कार्य करण्याची परिस्थिती उत्पादनवाढीस कितपत प्रभावीत करते हे पाहणे होता. एल्टन मेयो व त्याच्या सहकाऱ्यांनी या प्रयोगाचे निष्कर्ष पुढीलप्रमाणे मांडले,

(अ) व्यवहार व मनोधैर्य भौतिक परिस्थितीपेक्षा कर्मचाऱ्यांच्या कार्यकुशलतेवर मोठ्या प्रमाणात प्रभाव पाडतात.

(ब) कार्यालयातील स्वातंत्र्य आणि कर्मचाऱ्यांचे सहकार्यात्मक संबंध कंपनीच्या उत्पादन वाढीस साहाय्यक ठरतात.

(क) कर्मचाऱ्यांचे सामाजिक संबंध व अनौपचारिक संबंध हे भौतिक वातावरण व वेतनापेक्षाही महत्त्वाची भूमिका बजावतात.

(क) द्वितीय रिले असेंब्ली गट

मेयोने हा प्रयोग कर्मचाऱ्यांच्या दुसऱ्या गटावर काही तत्त्वांचे परीक्षण करण्याच्या हेतूने केला. दुसऱ्या गटामध्ये अनुभवी असणाऱ्या पाच कर्मचाऱ्यांची निवड केली. मेयोला या प्रयोगात प्रेरणांच्या प्रभावाचे परीक्षक करावयाचे होते. निवडलेले कर्मचारी पूर्वीपासून ज्या ठिकाणी काम करत होते त्याच ठिकाणी कार्य करण्यासाठी पाठवण्यात आले. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे या कर्मचाऱ्यांना या कामासाठी बोनसही देण्यात आला. परिणामी पाचही कर्मचाऱ्यांच्या उत्पादनात वाढू होऊन उत्पादन पूर्वीपेक्षा १३ टक्क्यांनी वाढले.

(ड) मायका स्प्लिटिंग गट

मेयोचा हा प्रयोग दोन वर्षे चालला. या प्रयोगासाठी पाच मुलींच्या कर्मचारी गटाला स्वतंत्र अशी खोलीत काम करण्यासाठी ठेवण्यात आले. दोन वर्षांच्या कालावधीमध्ये ५ वेळा कार्य परिस्थितीमध्ये बदल करण्यात आला. खूपवेळा या कर्मचाऱ्यांना अतिरिक्त मोबदला न देता अधिक काम करून घेतले जात असे. निवडलेल्या कर्मचारी मुली (महिला) सामाजिक व मानसिकदृष्ट्या एकमेकींच्या ओळखीच्या नव्हत्या. मेयोने मायका स्प्लिटिंग गटाच्या प्रयोगाच्या माध्यमातून पुढील काही निष्कर्ष मांडले.

(अ) ठराविक मर्यादेपर्यंतचे कार्य हे अनौपचारिक सामाजिक टप्प्यावर अवलंबून असते.

(ब) कर्मचारी म्हणजे आपण स्वत: महत्त्वाचा घटक असल्याची भावना कर्मचाऱ्यांमध्ये वाढीस लागल्यामुळे सहकार्य व उत्पादन वाढते.

(क) वरील सर्व घटकांवर/बाबींवर भौतिक परिस्थितीचा फारसा प्रभाव नसतो.

(२) मुलाखत कार्यक्रम

हॉर्थोर्न येथील वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीच्या दूरध्वनी यंत्रे निर्माण करण्याच्या कामासाठी २५०० कर्मचारी कार्यरत होते. त्यापैकी काही कामगारांच्या प्रत्यक्ष मुलाखती घेण्यात आल्या. पर्यवेक्षण सुधारण्यासाठी हा मुलाखत कार्यक्रम घेण्यात आला. मुलाखती दरम्यान विचारलेल्या प्रश्नांच्या माध्यमातून कर्मचाऱ्यांचा प्रतिसाद व त्यांचा कल कोणत्या स्वरुपाचा आहे हे जाणून घेण्याचा प्रयत्न केला गेला. प्रश्न अशा प्रकारचे होते की, कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या मनातील विचार मनमोकळ्यापणे व्यक्त करण्याची संधी उपलब्ध करून दिली. मेयोने या मुलाखतीचे विश्लेषण केल्यानंतर काही निष्कर्ष पुढे आले.

(अ) कर्मचारी वर्गाला तक्रारी मांडण्याची व त्याचे विचार व्यक्त करण्याची संधी दिल्यामुळे त्यांचे मनोबल वाढते.

(ब) कर्मचारी वर्गाच्या मागण्या कारखान्याअंतर्गत व बाह्य परिस्थितीद्वारे प्रभावीत होत असतात.

(क) कामाच्या परिस्थितीपेक्षा कामगारांच्या कौटुंबीक व वैयक्तिक समस्यानी त्याची काम करण्याची क्षमता नष्ट करतात.

(ड) व्यवस्थापन व कर्मचारी यांच्यातील सहकार्य हे त्यांच्या स्थानावर अवलंबून नसून ते त्यांच्या भावना समजून घेण्यावर अवलंबून असते.

(इ) कर्मचारी व व्यवस्थापक यांच्यातील संघर्षाचा मुद्दा म्हणजे कर्मचारी भावनेला खूप महत्त्व देतात तर व्यवस्थापक खर्च व कार्यक्षमता याला खूप महत्त्व देतात.

(३) द बॅंक वायरिंग ऑब्झरवेशन गट

या प्रयोगामध्ये १४ कर्मचाऱ्यांचा एक गट तयार करण्यात आला होता. ज्याचा उद्देश कर्मचाऱ्यातील अनौपचारिक सामाजिक संबंधाची माहिती मिळवणे हा होता. १४ कर्मचाऱ्यांमध्ये वायरमन, सोल्डरमन व निरीक्षक यांचा समावेश होता. या

कर्मचाऱ्यांना पगार गटाच्या कार्यावर आधारीत दिला जायचा. हे कर्मचारी त्याच्यामध्ये असलेल्या क्षमतेवर आधारित कार्य करत असत. त्यामुळे त्याच्या दैनंदिन कामाचे प्रमाण त्यांनी स्वत:हून ठरवून घेतले. चौकशीच्या या अवस्थेला 'बॅक वायरिंग ऑब्झरवेशन' असे म्हणतात. या प्रयोगाअंती असे लक्षात आले की उत्पादन जास्त झाले तसेच या गटाद्वारे मर्यादित उत्पादन घेतले गेले. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे अनौपचारिक संघटनेचे प्रत्येक संघटनेत अस्तित्व असावे. या प्रयोगामुळे काम करणाऱ्या लहान लहान गटांमध्ये कोणकोणत्या प्रवृत्ती असतात, त्यांच्या अंतरंगात काय चालते, प्रत्येकाचे सामाजिक जग काय असते इ. महत्त्वाची माहिती उपलब्ध झाली. यावरुन उद्योगाचेही एक समाजशास्त्र असते ही कल्पना मेयोने मांडली. एकंदरितच एल्टन मेयोच्या संशोधनावरुन 'औद्योगिक समाजशास्त्र' ही एक नवी ज्ञानशाखा जगापुढे आली. 'बॅक वायरिंग ऑब्झरवेशन गट' या प्रयोगामधून वरील अनेक बाबी पुढे आल्या. तसेच व्यक्ती आर्थिक लाभापेक्षा सामूहिक मान्यता, विचार, नियम आणि सामाजिक संबंधांना जास्त महत्त्व देतो. प्रत्येक कर्मचारी आपले वैयक्तिक हित साध्य करण्याचा प्रयत्न करतो. तसेच प्रत्येक गटाची एक विशेष पद्धती असते. कमी उत्पादन निर्माण केल्यास कामावरुन काढून टाकले जाईल तर जास्त उत्पादन केल्यास जास्त काम हा मेयोच्या हॉथोर्न प्रयोगातील अंतिम प्रयोग होता.

हॉथोर्न प्रयोगाचे महत्त्वाचे निष्कर्ष

एल्टन मेयोने १९२७ ते १९४७ असे २० वर्षे संशोधन व विचारमंथन करून हॉथोर्न प्रयोगाचे बिनचूक निष्कर्ष मांडले आहेत. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) उत्पादनावर वातावरणात्मक घटकांचा प्रभाव नगण्य

एल्टन मेयोने हॉथोर्न प्रयोग पूर्ण केल्यानंतर सर्वात प्रथम व महत्त्वाचा निष्कर्ष समोर आला तो म्हणजे वातावरणात्मक घटक उत्पादक किंवा उत्पादनाशी फारच थोड्या प्रमाणात संबंधित असतात. त्यामुळे वातावरण व भौतिक घटकामुळे कामगारांची कार्यक्षमता फारशी प्रभावीत होत नसते. थोडक्यात, एल्टन मेयोच्या मते, कर्मचारी व व्यवस्थापक यांच्यात नेहमीच तणावाचे वातावरण राहिले आहे. तर इतर भौतिक घटक दोघांच्या तणावाचे नगण्य कारण आहे. कर्मचारी भावनेला खूप महत्त्व देतो तर व्यवस्थापक कार्यक्षमता आणि खर्च (पैसा) याला खूप महत्त्व देतो.

(२) आर्थिक घटकापेक्षा इतर घटक महत्त्वाचे

एल्टन मेयोने मानवी संबंध दृष्टिकोनाची मांडणी करताना कामगारांसाठी आर्थिकेतर प्रलोभनाची व बक्षिसांची कल्पना मांडली आहे. आर्थिक घटक हा अपूर्ण व अभासी आहे. याच्या उलट मानवी वागणूक, सन्मानपूर्ण वागणूक, सहभागाची भावना, भावनिक व सामाजिक गरजाही महत्त्वाच्या असतात. व्यवस्थापनामध्ये कर्मचाऱ्यांच्या संबंधित हा एक नवा विचार जगाला दिला आहे. आधुनिक व्यवस्थापनात आज याच प्रलोभनांना जास्त महत्त्व दिले जात आहे.

(३) तक्रारीच्या माध्यमातून मानसिक स्वास्थ्य

कामगारांच्या ज्या मुलाखती घेतल्या त्यावरुन असे लक्षात आले की, मुलाखती दरम्यान कामगारांनी ज्या तक्रारी केल्या त्यावरुन उद्योगांना अनेक संकेत मिळाले. त्यामुळे उद्योगात काही बदल करण्यास सोपे गेले. तक्रारी कामगारांच्या मनातील असंतोष व्यक्त करीत असतात. या तक्रारी सांगितल्यामुळे कामगाराचे मन हलके झाले. थोडक्यात, असे म्हणता येईल की तक्रारी संकेताचे कार्य करतात.

(४) सुरक्षा आणि मनोबलाचे महत्त्व

उत्पादन क्षमता वाढवण्यासाठी कर्मचाऱ्यांना सुरक्षा आणि त्याच्या मनोबलाचा विकास करणे आवश्यक असते. या बाबी कामगार वर्गाच्या सामाजिक संबंधाशी निगडित असतात. थोडक्यात, असे म्हणता येईल की, कर्मचारी आपले कार्य करताना त्याला सुरक्षितपणा, आपलेपणा किती वाटतो यावरुन त्याच्या कार्याला गती मिळते का अधोगती प्राप्त होते हे समजते, म्हणजेच याचे मनोबल वाढते की कमी होते. जर मनोबल वाढले तर कार्य करण्याची गती वाढते परिणामी उत्पादनक्षमता वाढते जर मनोबल वाढले नाही तर उत्पादनात घट होते. त्यामुळे कंपनीत कर्मचाऱ्यांची सुरक्षा व मनोबल महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावते.

(५) अनौपचारिक गटाला महत्त्वाचे स्थान

व्यवस्थापनामध्ये औपचारिक समूहांप्रमाणेच अनौपचारिक गटाला महत्त्वाचे स्थान आहे. कामावरील कामगार हा स्वत:चे वैयक्तिक अस्तित्व विसरुन अनौपचारिक समूहाचा सदस्य म्हणून वावरत असतात. अनौपचारिक गट कामाच्या परिणामकारकतेवर व कार्य समाधानावर प्रभाव टाकतात. तसेच आनैपचारिक समूह अधिक बलशाली व प्रभावशाली असतात.

संघटनात्मक कार्यक्षमतेसाठी अनौपचारिक गट आवश्यक असतात. अशाप्रकारे अनौपचारिक गटाची संकल्पना एल्टन मेयोने सर्वप्रथम मांडली.

(६) सामूहिक क्रिया म्हणून कार्याचे महत्त्व

संघटन हे औपचारिक रचना व कार्याची मांडणी यापेक्षा अधिक काही आहे. संघटन ही गुंतागुंतीची सामाजिक मांडणी आहे, असा क्रांतिकारी नवा विचार एल्टन मेयोने हॉथोर्न प्रयोगाच्या आधारे मांडला. सामूहिक क्रिया म्हणून कार्याचे महत्त्व खूप आहे. कारण वैयक्तिक कार्यापेक्षा सामूहिक कार्य हे जास्त परिणामकारक व विचारविनिमयाने होते. तसेच सामूहिक कार्य केले असता सामाजिक स्थिती, मानवाच्या चांगल्या वाईट बाबी याचा मिलाफ होऊन संघटनेचे कार्य व्यवस्थित चालते.

(७) सामाजिक आदर्श महत्त्वाची भूमिका बजावतात

सामाजिक आदर्शाद्वारेच उत्पादनाचा स्तर निश्‍चित होत असतो. कंपनीचे/संघटनेचे उत्पादन ज्यावेळी वाढते त्यावेळी कामगारांच्या सामाजिक स्थितित सकारात्मक बदल होतो. कामगार जेवढे उत्पादन निर्माण करतो त्यासाठी त्याला त्याच्या सहकार्याची प्रेरणा मिळते.

(८) नेतृत्व

जे अनौपचारिक समूह असतात त्याच्या कार्यामध्ये नेतृत्वाची खूपच आवश्यकता असते. कोणत्याही समूहात नेता एकच असतो. असा नेता कार्मचाऱ्याकडून कार्य करवून घेतो. तसेच त्या नेतृत्वाची कार्य करवून घेण्याची क्षमताही असते. कामगारातील आपआपसातील वाद किंवा समूहा समूहातील वाद नेता शांततेच्या व चर्चेच्या माध्यमातून सोडवत असतो. अशाप्रकारे नेतृत्वाचे महत्त्व स्पष्ट होते.

वरील वेगळ्या प्रकारे एल्टन मेयोच्या हॉथोर्न प्रयोगाचे निष्कर्ष पहावयास मिळतात. सामाजिक व मानवी घटककला अधिक महत्त्वाचा आहे हे या प्रयोगातून दिसून येते. कारखान्याची उत्पादकता ही तांत्रिक बाबींवर थोडक्या प्रमाणात अवलंबून असते. परंतु कामगारांमधील मानवी व सामाजिक संबंधावर उत्पादकता जास्त अवलंबून असते. ही महत्त्वाची विचारप्रणाली मांडणारा मेयो हा श्रेष्ठतम व्यवस्थापन विचारवंत आहे.

५.२.१.२ भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन (Human Attitudes & Sentiments)

एल्टन मेयो यांनी हॉथोर्न प्रयोगाच्या निष्कर्षावरुन भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन मांडला. संघटना ही व्यक्तीचा अशाप्रकारे समूह आहे की, संघटनेची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी व्यक्तींचे परस्परसंबंध कशाप्रकारे निर्माण झालेले असतात त्यावरुन उत्पादनाची कार्ये अवलंबून असतात. यातूनच संघटनेची सामान्य उद्दिष्टे प्राप्त होतात. मेयो म्हणतो की, 'दीर्घकाळापासून व्यक्ती किंवा कर्मचारी एकत्र कार्य करीत असतील तर व्यक्ती व्यक्तीमध्ये भावनात्मक आणि वैयक्तिक संबंध विकसित होत असतात. या संबंधांमुळेच संघटनेमध्ये आनैपचारिक समूह निर्माण होण्यास सुरुवात होते. अशाप्रकारचे भावनात्मक व वैयक्तिक संबंध सर्व संघटनेत निर्माण होतात. जगातील कोणत्याही संघटनेस कर्मचारी घटक इच्छानुरुप प्राप्त होत नाही तसेच तो संघटनेतील कर्मचाऱ्याचा व्यवहार, सवयी आणि योग्यता यांना संघटनेच्या आवश्यकतेनुसार बदलू शकत नाही.'

एल्टन मेयोच्या मते, कारखान्यातील कार्यस्थितीच्या भौतिक-अभौतिक सुखसोईपेक्षा त्या कामगारांमध्ये परस्परांमध्ये असलेले मैत्रीचे व माणुसकीचे संबंध त्या कामगार समूहाचे व त्यांच्या सदस्यांचे वर्तन गतिमान करीत असतात. हे व्यक्तीचे संबंध ही त्याची सामाजिक गरज असते. त्यामुळे असे म्हणता येईल की, व्यक्तीचे हित मानवी संबंध हे सामाजिक संबंधच आहेत. आणि त्या संबंधातून कामगारांमध्ये भावनात्मक एकोपा, परस्पर सहकार्याची भावना व सांघिक एकी निर्माण करतात. मेयो म्हणतो की या आधारे व्यक्ती कामगार समूह कार्यप्रवृत्त होत असतो व स्वयंप्रेरितसुद्धा होत असतो. संघटन ही क्रियाशील व सजग व्यक्तीचा समूह होय.

मेयोच्या मते, संघटनेचे अनौपचारिक रूप निर्माण होते. त्यामध्ये जे संबंध निर्माण होतात व जे व्यवहार होतात त्याचा क्रांतिकारी प्रभाव संघटनेवर पडत असतो. तसेच सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे संघटनेचे औपचारिक रूप संघटनेच्या वास्तविक स्वरुपाला स्पष्ट करत नाही. संघटनेमध्ये प्रत्यक्षात कार्य करणारा घटक हा मनुष्य असल्यामुळे अनेक बाह्य तत्त्वांनी प्रभावित होत असतो. संघटनेमध्ये अनेक समस्या व अडचणी निर्माण होत असतात त्याचे विश्‍लेषण व अवलोकन करण्यासाठी आणि त्या समस्या सोडवण्यासाठी कर्मचाऱ्यांच्या भिन्न स्वभावाला समजून घेणे गरजेचे असते. मानव मानवीय प्रेरणांवर व अनौपचारिक सामूहिक कार्यावर जास्त भर देतो. यासाठी मेयो म्हणतो संघटनेच्या स्वरुपाबाबत विचार करताना प्रत्येकाने नेहमी लक्षात ठेवले पाहिजे की संघटन ही काही बोजड वस्तू नव्हे तर संघटना ही सजग व क्रियाशील व्यक्तीचा समूह असतो.

अशाप्रकारे मेयोचा भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन मनुष्य व संघटनेचा महत्त्वपूर्ण भाग आहे. यावर एल्टन मेयोने मोठ्या प्रमाणात भर दिलेला आहे. कर्मचारी फक्त उत्पादन निर्मितीचे साधन नाही. तसेच संघटनेतील कर्मचारी केवळ आर्थिक प्राप्तीसाठीच नाही तर त्याच्या सामाजिक गरजाही तेवढ्याच महत्त्वाच्या आहेत. व्यक्तीच्या सामाजिक गरजा जर पूर्ण नाही झाल्या तर तो असंतोषी बनतो. अशावेळी मानवी संबंध विकसित होणे गरजेचे असते. व्यक्तीला उचित सन्मान, दर्जा, पतप्रतिष्ठा यांची गरज असते या जर मिळाल्या नाही तर याचा उत्पादन कार्यावर विपरीत परिणाम होतो. अशा ह्या मानवी दृष्टिकोनाची वैशिष्टे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) भावना

भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन यामध्ये मेयोने भावनांना खूप महत्त्व दिले आहे. व्यक्तीसंबंधाच्या विकासासाठी व दृढीकरणासाठी एका अशा नेतृत्वाचा विकास करणे आवश्यक आहे की जे नेतृत्व परस्पर सहकार्याबरोबरच एकमेकांप्रती आदर, सद्‌भावना आणि शिस्त टिकवून ठेवेल. तसेच भावनांना साद घालून विकासात्मक दिशा दाखवून देईल.

(२) व्यक्ती महत्त्वपूर्ण

मानवी संबंध विकसित होणे गरजेचे असते त्यासाठी संघटनेमध्ये व्यक्तींच्या भावनांना त्यांच्या आचरणाला त्याच्या व्यक्तीगत आशा व अपेक्षांना महत्त्वाचे स्थान असले पाहिजे व हे सर्व समजून घेतले तर व्यक्तीला या दृष्टिकोनात महत्त्वाचे स्थान आहे हे स्पष्ट होईल.

(३) अनुकूल वातावरण

मेयो म्हणतो की, व्यक्तीगत व्यवहार अनुकूल वातावरणाद्वारे प्रभावित होत असतात. त्यामुळे हा दृष्टिकोन अनुकूल परिस्थितीचा विकास करण्यावर भर देतो. त्यासाठी कर्मचाऱ्याच्या मनोवृत्तीनुसारच कार्याचा वातावरणात्मक विकास केला पाहिजे.

(४) सामान्य हित

निरोगी व पोषक मानवी संबंधासाठी संघटनेतील सर्वच कर्मचाऱ्यांच्या सामान्य व सामूहिक हिताला संघटनेमध्ये सर्वोच्च स्थान मिळाले पाहिजे असे मेयो म्हणतो. व्यवस्थापक व कर्मचारी यांच्यात संघर्ष होत असतात. हे संबंध होत असतात. हे संबंध सहकार्याचे निर्माण करावयाचे असतील किंवा निरोगी व पोषक वातावरण निर्मिती करावयाची असेल तर कर्मचाऱ्यांच्या भावनेला व मानसिकतेला महत्त्वाचे स्थान देणे आवश्यक आहे. यांचाच अर्थ कर्मचाऱ्याला सामान्य व सामुहिक जागी कार्य करीत असताना प्रतिष्ठेची व माणूसकीची वागणूक मिळाली पाहिजे, तर तो अधिक कार्यक्षमतेने कार्य करेल, परिणामी उत्पादन क्षमता वाढीस लागेल.

(५) कर्मचाऱ्याचा सहभाग

संघटनेच्या व्यवस्थापनामध्ये कर्मचाऱ्याला सहभागी होण्याची संधी उपलब्ध करून दिली पाहिजे. यामुळे व्यवस्थापनाने घेतलेले निर्णय कर्मचारी आपलेच मानून त्यांना पूर्ण करण्यासाठी प्रयत्नशील असतात असे मेयो म्हणतो.

(६) निर्विरोध संसूचन

संसूचन जेवढे चांगले तेवढे मानवी जीवन सुखी असते. म्हणूनच चांगल्या मानवी संबंधाच्या निर्मितीसाठी संसूचनाची किंवा संदेशाच्या आदान प्रदानाची स्वतंत्र व्यवस्था असली पाहिजे हे या दृष्टिकोनाचे महत्त्वाचे ठळक वैशिष्ट आहे.

(७) कामाला महत्त्व

संघटनेतील मानवी संबंध दृढ होण्यासाठी कर्मचाऱ्याच्या कार्याला महत्त्वाचे स्थान दिले पाहिजे. संघटनेतील प्रत्येक व्यक्तीने/कर्मचाऱ्याने कार्याला आवश्यक तेवढे महत्त्व दिले तर कार्यातून संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य होते. कर्मचारी कार्य करीत असतात. कर्मचारी संघटनेच्या बळावर व्यवस्थापकाशी सतत काहीना काही संघर्ष करतो. तो आपल्या न्याय मागण्यासाठी झगडत असतो हे बरोबर आहे. परंतु वरील सर्व करीत असताना कर्मचाऱ्याने आपले कार्य अचूक पार पाडणे महत्त्वाचे असते. नुसते हक्कासाठी भांडण्यात किंवा संघर्ष करण्यात काही अर्थ नाही.

वरील सर्व निष्कर्षावरून व विवेचनावरुन असे म्हणता येईल की मेयोच्या मते, भावनात्मक व मानवीय दृष्टिकोन हा कर्मचाऱ्यांच्या मानवीय पैलूंवर भर देतो आणि संघटनेमध्ये कर्मचाऱ्याच्या अनौपचारिक संबंधाचे महत्त्व आवश्यक मानतो.

तसेच जगभरातील सर्व संघटनांमध्ये कर्मचाऱ्यांच्या व व्यवस्थापकांच्या कार्यांना प्रभावीत करणाऱ्या सर्व मानवीय तत्त्वांचा स्वीकार केला गेला पाहिजे.

५.२.१.३ कौशल्याबद्दल एल्टन मेयोचे विचार (Elton Mayo's Views on Skill)

पारंपरिक उद्योग असो की आधुनिक उद्योग असो त्यामध्ये कार्य करण्यासाठी कुशल कौशल्याची आवश्यकता असते. कामगार फक्त हुशार असून चालत नाही तर तो कौशल्यनिपूणही पाहिजे असे एल्टन मेयो म्हणतो. आधुनिक काळामध्ये ज्या माणसाकडे कौशल्य ज्ञान असते ती व्यक्ती सहजपणे त्याचे काम पूर्ण करून अधिक पगार मिळवू शकतो. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे कौशल्य स्वाभाविकरीत्या मिळत नसते तर ते शिकावे लागते. कारण कौशल्य हा शिकण्याचा मार्ग आहे असे मेयो म्हणतो. एल्टन मेयो म्हणतो की, कामगाराकडे असलेल्या कौशल्यांच्या आधारावरच तो संघटनेत काम करीत असतो. म्हणूनच कौशल्य कर्मचाऱ्याच्या सुरक्षिततेशी संबंधित घटकापैकी एक घटक आहे. मेयो कौशल्याचे दोन प्रकार मानतो. तांत्रिक कौशल्य व सामाजिक कौशल्य याचे सविस्तर विश्लेषण पुढीलप्रमाणे आहे.

(१) तांत्रिक कौशल्य

मेयोच्या मते तांत्रिक कौशल्य महत्त्वाची आहेत. कारण आधुनिक काळात टेक्नॉलॉजी सर्व जगभर विस्तारलेली आहे. त्यामुळे कोणत्याही क्षेत्रात तांत्रिक कौशल्य महत्त्वाची भूमिका बजावतात. तांत्रिक कौशल्य ही सामाजिक कौशल्यापेक्षा वेगळी असतात. नवनवीन तंत्रज्ञान उद्योगधंद्यात आणून कार्य करताना सामाजिक कौशल्य असणाऱ्या कर्मचाऱ्याला तांत्रिक कौशल्याचे कार्य परिपूर्ण जमेलच असे नाही. त्यासाठी त्या क्षेत्रातील विशिष्ट तांत्रिक कौशल्य आत्मसात करणारा कर्मचारी आवश्यक असतो. चांगले तांत्रिक कौशल्य असणारा कर्मचारी चांगले कार्य करेल पण चांगला प्रशासक होईल यात मात्र मेयोला शंका वाटते.

(२) सामाजिक कौशल्य

कौशल्य संपादनापेक्षा ज्ञान कौशल्यालाच अनेक विचारवंत महत्त्व देताना दिसतात. परंतु मेयो तांत्रिक कौशल्याबरोबरच सामाजिक कौशल्यालाच अधिक महत्त्व देताना दिसतो. यासाठी एल्टन मेयो म्हणतो, सामाजिक कौशल्याचा संबंध प्रशासकांशी येतो. प्रशासकामध्ये सामाजिक कौशल्याचा विकास झाला तर प्रशासक कर्मचारी वर्गाचे रक्षक बनतात. यामुळे कामगारांचे मनोबल वाढीस मदत होते. तसेच सर्व कर्मचाऱ्यात समसमान व्यवस्था कायम करण्यात प्रशासक अधिक यशस्वी होतो. सामाजिक कौशल्य महत्त्वाची असतात कारण कामगार फक्त आर्थिक लाभ मिळविण्यासाठीच नाही तर इतर अनेक सामाजिक कारणासाठी कार्य करत असतो यांचे ज्ञान प्रशासकाला आवश्यक असावे. सामाजिक कौशल्य ही तांत्रिक कौशल्यापेक्षा वेगळी असतात. कारण विज्ञानाच्या विकासामुळे प्रशासकांनी तांत्रिक कौशल्याचे ज्ञान संपादन केलेले असते. असे असतानासुद्धा काहीवेळा तांत्रिक क्षमता मात्र समाजिक अकार्यक्षमतेत रुपांतरीत होऊ शकतात. कारण संघटनेतील उद्‌भवणाऱ्या अनेक अडचणी, प्रश्न कशा व कोणत्या मार्गाने सोडवावेत याचे पुरेसे ज्ञान नसते. यासाठी कर्मचाऱ्यांमध्ये सामाजिक संबंध निर्माण करण्यासाठी सहकार्याची भावना निर्माण करणे आवश्यक असते.

आधुनिक काळात सामाजिक कौशल्याच्या तुलनेत तांत्रिक कौशल्य आघाडीवर आहेत. परंतु याचा परिणाम म्हणजे वर्तनवाद, ज्ञान व कौशल्य ही तिन्हीही एकमेकांना सहाय्यक न ठरता मारक ठरत आहेत. जगभरातील बऱ्याच संघटनेत कामगारांना एकमेकांचे कार्य समजून घेऊन विचाराची देवाणघेवाण करण्यात आणि समस्या व अडचणी सोडवण्यात अनेक अडथळे निर्माण झालेले दिसतात. कर्मचारी कामावर रुजू झाल्यावर त्याला वरील दोन्ही कौशल्य आत्मसात असतीलच असे नाही. मेयो म्हणतो की कर्मचाऱ्याची नियुक्ती करताना त्याची तांत्रिक कौशल्य तपासता येतील परंतु सामाजिक कौशल्य कशी तपासायची हा यक्ष प्रश्न आहे. कारण तांत्रिक कौशल्या तपासण्यासाठी अनेक मार्ग आहेत. परंतु सामाजिक कौशल्य सहजासहजी तपासता येत नाही. यासाठी मेयोच्या मते, कर्मचाऱ्याला इतर माहिती व ज्ञान देण्याबरोबरच त्याचा सामाजिक कौशल्याचा विकास कसा होईल याकडे प्रशासकांनी काळजीपूर्वक लक्ष दिले पाहिजे. कौशल्य हा शिकण्याचा मार्ग आहे. कौशल्य वाढविण्यासाठी त्यांना प्रशिक्षण, शिक्षण, शिबिरे यांच्या माध्यमातून मार्गदर्शन केले पाहिजे. विद्यापीठ पातळीवर प्रशासकांनी कर्मचाऱ्याची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी व त्यांच्या उज्वल भविष्यासाठी विशेष प्रशिक्षणाची सोय करावी. अशा प्रशिक्षणातून कामगारांना कौशल्य शिकण्यास मदत होईल. कारण तांत्रिक कौशल्य आणि सामाजिक कौशल्य या दोहोंचा संबंध संघटनेतील मानवाचे संबंध दृढ होण्याशी आहे असे एल्टन मेयो म्हणतो.

थोडक्यात, कौशल्याबद्दल मेयोला असे म्हणावयाचे आहे की, कौशल्य हा शिकण्याचा मार्ग आहे. ज्ञान संपादनाबरोबरच कौशल्य संपादनाला ही महत्त्व दिले गेले पाहिजे. सामाजिक कौशल्य व तांत्रिक कौशल्य जरी वेगळी असली तरी दोन्ही

कौशल्याचा संबंध मानवाचा विकास दृढ होण्यासाठी उपयोगी आहे. त्यामुळे दोन्ही कौशल्य व्यवहारी व यशस्वी प्रशासकांसाठी महत्त्वाची असतात.

५.२.१.४ कामगाराची उद्योगामधील अनुपस्थिती (Absenteeism in the Industries)

१९३९ ते १९४५ या काळात जगामध्ये दुसरे महायुद्ध झाले. या युद्धामध्ये लाखो सैनिक मारले गेले, त्यामुळे मोठ्या प्रमाणात सैनिक भरती झाली. याचा परिणाम म्हणजे उद्योगधंद्यांमध्ये कामगारांची संख्या कमी झाली. ही समस्या फाउंड्रीमधील उद्योगात प्रामुख्याने निर्माण झाली. दुसऱ्या महायुद्धामुळे अनेक देशांमधील जनजीवन विस्कळीत झाले. जगभरातील अनेक उद्योग कामगार वर्गाअभावी मोडकळीस आले होते. म्हणजेच ही समस्या उद्योगामध्ये कामगारांच्या अनुपस्थितीची होती. कारण उद्योगधंद्यातील अनेक कामगारांना सक्तीने सैन्यात भरती व्हावे लागत होते. तसेच अनेक कामगार इतर व्यवसायात गुंतले होते. चालू उद्योगधंद्यामधून (फाउंड्रीमधून) जवळ जवळ ६५ ते ७० कामगार सैन्यामध्ये इतर व्यवसायामध्ये कार्य सोडून गेले होते. उद्योगधंद्यामधून काम सोडून जाण्याचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढतच चालले होते. उद्योगधंद्यातील कामगारांची अनुपस्थिती या समस्याचे गांभीर्य लक्षात घेऊन या उद्योगधंद्याच्या व्यवस्थापकांनी या समस्याचे गांभीर्य लक्षात घेऊन या उद्योगधंद्यांच्या व्यवस्थापकांनी एल्टन मेयोला या समस्येचा अभ्यास करून यावर योग्य उपाययोजना सुचवण्यासाठी बोलावले. १९४३ साली या समस्यावर संशोधन करण्यासाठी मेयोने सुरुवात केली. मेयोने फाउंड्रीमध्ये जे तीन प्रमुख उद्योग होते त्या तीनही उद्योगात हॉथोर्न प्रयोगाच्या आधारावर संशोधनपर अभ्यास केला.

मेयो व त्याच्या सहकार्यांनी पहिल्या उद्योगावर संशोधन केले असता त्यांना अनेक वैशिष्टे दिसून आली. या उद्योगामध्ये सामूहिक कार्य योजना लागू केली होती. सामूहिक कार्य योजनेमध्ये व्यवस्थापकांनी स्पष्ट केले होते की, एकही दिवस आणि सर्व पाळीला उपस्थित राहिला तरच कामगारांना कामाचे सर्व वेतन दिले जाईल. समजा एखादा कर्मचारी गैरहजर/अनुपस्थित राहिला तर सर्वच कर्मचाऱ्याचे पगार कपात केले जातील. व्यवस्थापकांचे अशाप्रकारची भूमिका घेतल्यामुळे कर्मचाऱ्यांना अधिक कार्याप्रती जागरुक केले. कामगारांनी त्याची उपस्थिती दररोज ठेवण्यासाठी आपल्यातूनच एकाची नेता म्हणून निवड केली. ज्या कर्मचाऱ्याकडे नेतृत्वाचे गुण होते तसेच कामगारांमध्ये एकी निर्माण करण्याची क्षमता असणाऱ्या हुशार कर्मचाऱ्यांची निवड केली. अशाप्रकारे कारखान्यातील सर्व परिस्थिती व व्यवस्थापकांची भूमिका यामुळे कर्मचारी स्वत:च स्वत:च्या कार्याप्रती व उपस्थितीप्रती जागृत झाले. यावरुन असे लक्षात आले की, एक अनौपचारिक संघटन व्यवस्थापनाबरोबर सहयोग करून उत्पादन वाढविण्यामध्ये मोठा कार्यभार उचलू शकते. अशा प्रकारचे कार्य होण्यामागे आणखी कारण म्हणजे कंपनीत कार्य चालू असताना पर्यवेक्षक आणि त्याचे साहाय्यक इतर कार्यात व्यस्त होते. प्रयोगा दरम्यान कार्य करवून घेण्याची जबाबदारी कामगारांच्यातील एका कामगाराने नेतृत्व करून कार्यप्रवण केले आणि उत्पादन मोठ्या प्रमाणात वाढले.

पहिल्या उद्योगावर प्रयोग चालू असतानाच इतर दोन उद्योगांवरही प्रयोग चालू होता. इतर दोन उद्योगांत कामगारांचे अनौपचारिक समूह नव्हते आणि कर्मचाऱ्याचे नेतृत्व करणारेही कुणी नव्हते. परिणामी कंपनीतून काम सोडून जाणाऱ्याचे प्रमाण जास्त आढळले तसेच उत्पादनही मोठ्या प्रमाणात घटले. या उद्योगातील कर्मचारी वर्गामध्ये अनौपचारिक समूह निर्माण न झाल्यामुळे त्यांच्यामध्ये मनोविकृती निर्माण झाल्या होत्या. या कामगारांना कोणत्याही प्रकारच्या सोईसुविधा मिळाल्या नाहीत. दुसऱ्या प्रयोगामध्ये एल्टन मेयोने पहिला उद्योग व उर्वरीत दोन उद्योग यांचा तुलनात्मक अभ्यास करून निष्कर्ष काढले व त्या उद्योगाला काही सूचना दिल्या त्या पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) प्रत्येक कंपनीच्या व्यवस्थापकांनी कर्मचाऱ्याचे मनोबल उंचावण्यासाठी त्याच्यामध्ये अनौपचारिक समूह निर्माण करण्यासाठी कर्मचाऱ्यांना उत्तेजन देणे.

(२) कर्मचारी ही व्यक्ती आहे त्यामुळे त्याच्या समस्या या मानवतावादी भूमिकेतून व्यवस्थापकाने सोडवल्या पाहिजेत.

(३) व्यवस्थापकाने सतत लक्षात ठेवले पाहिजे की, कर्मचारी हा यंत्र नसून मानव आहे. त्यामुळे त्याच्याशी वर्तन चांगल्या प्रकारे करावे.

(४) कर्मचारी वर्गामध्ये व्यवस्थापकाबद्दल चांगले विचार निर्माण होतील असे वर्तन व्यवस्थापकाचे असावे तसेच व्यवस्थापक आपले शोषण करीत नाही अशी भावना कर्मचाऱ्याची झाली पाहिजे असे वर्तन व्यवस्थापकाने करावे.

(५) व्यवस्थापक व कर्मचारी यांच्यामध्ये सौहार्दपूर्ण संबंध व वातावरण निर्माण होईल अशी सतत परिस्थिती निर्माण करणे.

एल्टन मेयो च्या मते हॉथोर्न प्रयोगाचे महत्त्व अनौपचारिक संघटनेच्या समूहामध्ये आहे. अनौपचारिक संघटनेमुळे कर्मचाऱ्याचे मानसिक मनोबल उंचावून संघटनेची उद्दिष्टे सहजपणे साध्य करता येतात. मेयोच्या मते कर्मचारी आणि व्यवस्थापन यांच्यातील सुयोग्य संसूचन महत्त्वपूर्ण भूमिका पार पाडत असते.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न-१

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

(१) १९२७ ते १९४७ या कालावधीत एल्टन मेयो यांनी ....हॉथोर्न संस्थानात त्याचा जगप्रसिद्ध असा हॉथोर्न प्रयोग केला.

(२) हॉथोर्न प्रयोगाची वर्गवारी.................भागात मेयोने केली होती.

(३) कर्मचारी.................व व्यवस्थापक .... ला जास्त महत्त्व देतात.

(४) एल्टन मेयोने हॉथोर्न प्रयोगाच्या निष्कर्षावरुन .... आणि .... दृष्टिकोन मांडला.

(५) हॉथोर्न प्रयोगामध्ये समावेश करण्यात आलेले सर्व कर्मचारी हे .... कर्मचारी होते.

(आ) एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) उद्योगधंद्यामध्ये कामगारांची संख्या कमी होण्याचे प्रमुख कारण काय?

(२) एल्टन मेयोच्या विचारामध्ये कौशल्याचे प्रकार किती व कोणते?

(३) मेयोच्या मते ज्ञान संपादना बरोबरच आणखी कशाला महत्त्व दिले पाहिजे?

(४) हॉथोर्न प्रयोगामधील टेस्ट रुम अभ्यासाचा मुख्य उद्देश काय होता?

(५) हॉथोर्न प्रयोगातील द बॅक वायरिंग ऑब्झरवेशन गटाचा मुख्य उद्देश काय होता?

५.२.२ मेरी पार्कर फॉलेट

मेरी पार्कर फॉलेटचा जन्म ३ सप्टेंबर १८८६ ला अमेरिकेतील बोस्टन शहरात झाला. तिचे सुरवातीचे शिक्षण थॅयर (Thayer Academy) येथे झाले. लहाणपणी फॉलेट तिच्या शिक्षकांच्या विचाराने व प्रेरणेने प्रभावित झाली होती. तर फॉलेटची असामान्य प्रतिभा, अभ्यासाची पद्धती सर्वश्रृत झाली होती. पुढील शिक्षणासाठी रेडक्लिफ कॉलेजमध्ये (Radcliff College) प्रवेश घेतला. येथील शिक्षण संपवून फॉलेट १८८९ मध्ये बोस्टनला परत आल्या.

मेरी पार्कर फॉलेटच्या जीवनातील नवीन टप्पा १८८० पासून सुरु झाला असे म्हणता येईल. कारण त्यांनी १८८० पासून सामाजिक कार्याला सुरुवात केली पुढे १८९८ ला फॉलेट यांनी तत्वज्ञानाच्या उत्सुकतेपोटी कायदा व तत्वज्ञान, अर्थशास्त्रात पदवी संपादन केली. १९०० मध्ये फॉलेट यांनी रॉकबरी डिबेटींग क्लबची स्थापना केली. १९०९ ला त्या महिलांच्या महानगरपारिषदेच्या पाठशाळा उपसमितीच्या अध्यक्ष झाल्या. तेव्हापासून फॉलेटनी आपले सामाजिक व राजकीय कार्य जोमाने सुरु केले. विशेषता: फॉलेटनी महिला, बालक व झोपडपट्टीतील लोकांकडे जास्त लक्ष केंद्रीत केले. १९९२ ला फॉलेट व्यावसायिक मार्गदर्शन क्षेत्रात उतरल्या. यावेळी त्यांना बोस्टन प्लेसमेंट ब्यूरोचे सदस्यपद मिळाले. याचा फायदा घेत फॉलेटनी औद्योगिक व्यवस्थापन क्षेत्रात विशेष भर टाकण्याचा प्रयत्न केला. पुढे मेरी पार्कर फॉलेट यांचा १८ डिसेंबर १९३३ मध्ये मृत्यू झाला.

मेरी पार्कर फॉलेटचे लेखन कार्य

मेरी पार्कर फॉलेट यांनी पुढील महत्त्वाचे ग्रंथ लिहले.

(१) The Speaker of the House of Representative - 1909

(२) The New State – 1918

(३) Creative Experience – 1924

(४) Dynamic Administration (ed)1941

(५) Freedom and Co-ordination (ed) 1949

५.२.२.१ मानसशास्त्रीय दृष्टिकोन (Psychological Approach)

आज जागतिक पातळीवर प्रत्येक मानवीय संघटनेत मानसशास्त्र व व्यवस्थापकीय प्रक्रियेत मानसशास्त्रीय अभ्यासाचे स्थान अनिवार्य असल्याची जाणीव सर्वप्रथम फॉलेट यांना झाली. फॉलेट यांचे Creative Experience हे पुस्तक मानसशास्त्रीय अधिष्ठानावर आधारित आहे. फॉलेटनी मानवाचे वर्तन, मानवी संबंध व मानवी समस्यांच्या क्षेत्रात महत्त्वाचे योगदान दिले

आहे. त्यांच्या योगदानाबाबत डॅनियल रेन म्हणतात की, 'कालगणना शास्त्रानुसार जी शास्त्रीय व्यवस्थापन युगात येते आणि तत्वज्ञानाच्या दृष्टीने ती सामाजिक मानव युगात मोडते'.

मेरी पार्कर फॉलेट यांनी संघटनात्मक वर्तनाच्या सामाजिक मानसशास्त्रीय पैलूंचे अवलोकन केले. त्यांच्या मते, 'व्यवस्थापनातील समस्या या मूलत : मानवी संबंधातील समस्या असतात' तर व्यक्ती रचनात्मक व सहकारीवृत्तीची असते. म्हणजे फॉलेट यांची भूमिका तत्कालिन मानसिकतेपेक्षा वेगळी होती. पोलार्ड यांच्या मते, फॉलेटची ही भुमिका आपल्या काळाचा पुढचा वेध घेणारी आहे. फॉलेट यांच्या मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनातून व्यवस्थापन तत्वज्ञानात खालील संकल्पनांचा समावेश होता. (अ) वर्तुळागामी प्रतिक्रिया (ब) संपूर्ण परिस्थिती (क) एकात्मिक वर्तन

(अ) वर्तुळागामी प्रतिक्रिया

वर्तुळगामी प्रतिक्रिया ही मानसशास्त्रीय संकल्पना जीवनाचे गार्भित सत्य आहे. प्रत्येक व्यक्ती स्वत: बरोबरच इतर बाह्य घटकांनी प्रभावित होत असतो. अशा घटकांची आंतरक्रिया म्हणजे वर्तुळगामी प्रतिक्रिया होय. फॉलेट यांच्या मते, व्यवस्थापनातील कर्मचारी पुढील घटकांना प्रतिक्रिया देतात.

(१) सामान्य आर्थिक परिस्थिती.

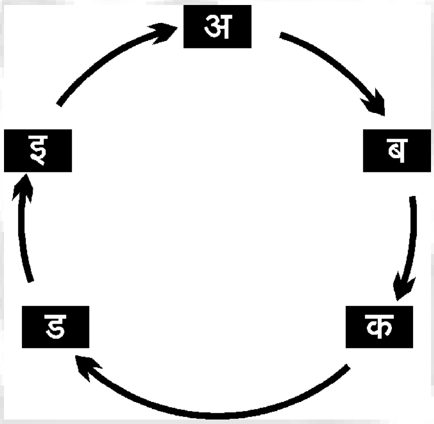
(२) मालक वर्गाचा दृष्टीकोन, वेतन कार्यस्थिती.

(३) कर्मचाऱ्यांची स्वेच्छा, आकांक्षा व राहणीमानाचा दर्जा.

(४) कामगार संघाचे धोरण व दबाव.

(५) वरील चार घटक व त्यांची प्रतिक्रिया यांच्यातील संबंध

उपरोक्त घटकांवर असे म्हणता येते की वर्तुळागामी प्रतिक्रिया सभोवतालच्या सर्व घटकांनी प्रभावित होत असते. व्यक्तीची वर्तुळगामी प्रतिक्रिया पुढील आकृती वरुन अधिक स्पष्ट होते.



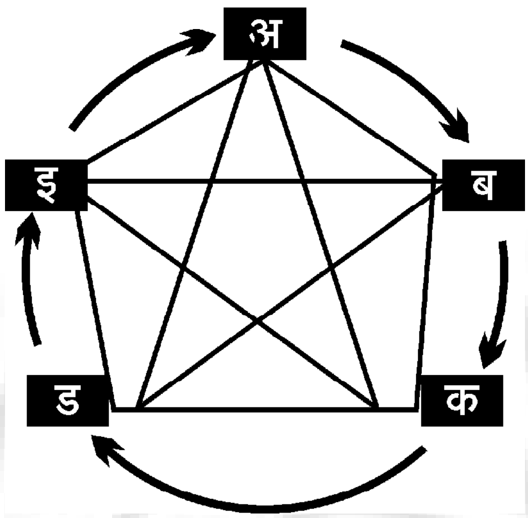
थोडक्यात प्रत्येक कर्मचारी खालील घटकांना प्रतिक्रिया देतो.

(अ) आर्थिक स्थिती, (ब) मालकवर्गाचा दृष्टिकोन, (क) त्यांच्या इच्छा, आकांक्षा, (ड) कामगार संघाचं धोरण, (इ) प्रतिक्रिया आणि अ, ब, क, ड मधील संबंध

फॉलेट यांच्या मते, व्यक्तीच्या वर्तनाला वरील सभोवतालचे घटक प्रभावित करतात. तर कामगार संघाचे धोरण त्यांच्या प्रतिक्रियांना दिशाप्रदान करते व शेवटी त्यांची प्रतिक्रिया आणि वरील सर्व घटक त्यांच्यातील परस्पर सहसंबंध व्यक्ती वर्तनावर प्रभाव टाकतात. व्यक्ती स्वत:प्रमाणे इतर घटकांचा विचार करतो.

(ब) संपूर्ण परिस्थिती

संपूर्ण परिस्थिती हे वास्तविक परिस्थितीचे चित्रण नसून ते व्यक्तिगत क्रिया व वातावरणीय क्रियांचे स्थायी गुंफण असते. संपूर्ण परिस्थिती ही विकसित परिस्थितीतील विविध घटकांच्या एकत्रीकरणाचा परिपाक असतो. अशी क्रिया-प्रतिक्रियांची श्रृंखला म्हणजे संपूर्ण परिस्थिती होय. संपूर्ण परिस्थिती ही गतिशील व उत्क्रांत असते. परंतु ती निश्चित किंवा स्थिर नसते. ती नेहमी परिवर्तनीय असते. तिचे स्पष्टीकरण पुढील आकृतीवरुन स्पष्ट होते.



कर्मचारी खालील घटकांनी व प्रत्येक घटक इतर घटाकांकडून प्रभावित होतो.

(अ) आर्थिक स्थिती, (ब) मालकवर्गाचा दृष्टीकोन, (क) त्यांच्या इच्छा, आकांक्षा, (ड) कामगार संघ धोरण, (ई) प्रतिक्रिया आणि अ, ब, क, ड यांतील संबंध

संपूर्ण परिस्थितीमध्ये प्रत्येक घटक हा इतर प्रत्येक घटकांशी संबंधित असतो. त्यामुळे तो प्रभावित होतो. संपूर्ण परिस्थितीतील पुढील तत्वे व्यक्ती वर्तन व सामाजिक समस्यांना आधिक स्पष्ट करतात.

(१) वर्तन हे बाह्य व अंतर्गत घटकांनी प्रभावित होते.

(२) संस्थात्मक व वातावरणीय क्रिया यांच्या एकत्रिकरणाचे कार्य वर्तन करते.

(३) व्यक्तिगत व परिस्थिती मधील निरंतर क्रिया व प्रतिक्रियांचा परिणाम म्हणून प्रत्येक घटक स्वत:ची उभारणी करतो व ही प्रतिक्रिया ताठर नसते.

(४) आपण सामाजिक शास्त्रात समस्यांचे अवलोकन चित्रणाच्या आधारे न करता प्रतिक्रियेच्या आधारे करतो.

एकात्मिक वर्तन

मेरी पार्कर फॉलेटच्या मते, कामगार व व्यवस्थापकांत एकात्मता निर्माण करणे आणि ती दीर्घकाळ टिकविण्यासाठी यंत्रणा व तशी मनोवृत्ती निर्माण करणे हे व्यवस्थापणाचे मुख्य उद्दिष्ट असावे. संघटनेत सहकार्य गरजेचे असते. फॉलेट यांची एकात्मिकरणाची संकल्पना व्यवस्थापकीय संघर्षाला रचनात्मक स्वरुप प्राप्त करुन देते. तर ही संकल्पना मानसशास्त्रीय पाठबळावर उभी आहे ही संकल्पना पुढील उदाहरणावरुन अधिक स्पष्ट होईल. एका कारखान्याच्या खानावळीत जेवणाचे ताट ठराविक किंमतीत दिले जाते. कामगारांचा एक गट जेवणाच्या दर्जा बाबत असंतुष्ट असल्याने त्यांनी अशी मागणी केली की, पैसे जास्त घेतले तरी चालतील, पण जेवणाच्या दर्जा उंचावला पाहिजे. कामगारांच्या दुसऱ्या गटाने मात्र वाढीव किंमत देण्यास विरोध करुन आहे तो दर्जा चांगला असल्याचे मत व्यक्त केले. हा संघर्ष मिटविण्यासाठी पुढील पर्याय उपलब्ध होवू शकतात.

(१) मूळ मागणी रद्दबदल ठरवावी.

(२) समस्या समाधानासाठी मतदान घ्यावे.

(३) जेवणाच्या दर्जात थोडासा फरक करुन किंमतही थोडी वाढवावी.

(४) एका नवीन जेवण ताटाची निर्मिती करावी. परंतु पूर्वीची जेवणाची ताट (राईस प्लेट पद्धत) कायम ठेवावी.

वरील पर्याय १ व २ च्या मार्गात कोणत्याही एकाचा विजय होतो. हे वर्चस्वाचे उदाहरण आहे. पर्याय ३ हा तडजोडीचा मार्ग आहे. पर्याय ४ हा एकीकरणाचे उदाहरण आहे. कारण तो दोन्ही बाजुंचा विचार करतो. म्हणजे एकात्मिकरणाची प्रक्रिया ही मानसिकदृष्टया प्रेरित होते. असे फॉलेट यांचे मत आहे. पुढे त्या असे स्पष्ट करतात की, मी हा विचार करत नाही की आपल्यासमोर कोणती मनोवैज्ञानिक किंवा नैतिक किंवा आर्थिक समस्या असते. तसे पाहता आपल्या सर्व समस्या मानवीय असतात. ज्यांचे मनोविज्ञानिक, नैतिक, आर्थिक किंवा अन्य एखादा पैलू महत्त्वपूर्ण असू शकतो.

५.२.२.२ रचनात्मक संघर्ष (Constructive Conflict)

फॉलेटनी अमेरिकेतील "Bureau of personal Administration Conference Group" समोर जानेवारी १९२५ला सादर केलेल्या "The Psychological Foundations" या शोध निबंधातून रचनात्मक सघंर्षा विषयी विचार मांडले आहेत. संघर्षाबाबत सकारात्मक दृष्टीकोन ठेवून त्याचा रचनात्मक उपयोग करुन घेतला जाऊ शकतो. हे सांगणारी फॉलेट या पहिल्या महिला प्रशासकीय विचारवंत आहेत.

(अ) संघर्षाचा अर्थ

फॉलेट यांच्या मते, संघर्ष म्हणजे नेहमीच नकारात्मक कृती असते असे नव्हे, तर समूहाच्या कल्याणासाठी त्याचा उपयोग करुन संघर्षाला रचनात्मक स्वरुप प्राप्त करुन दिले जावू शकते. फॉलेट यांच्या मते, संघर्ष चांगला किंवा वाईट नसतो तर तो चांगल्या किंवा वाईट परिणामांसाठी व्यवस्थापकांना संधी प्रदान करीत असतो. रचनात्मक संघर्षाला ते संघटनेतील कोणत्याही प्रक्रियेच्या गतीविधित अस्तित्वात असलेली मान्यता दिली पाहिजे, त्यामुळे सर्व बाबतीत सामाजिक संबंध समृद्ध होतात. यावरुन असे दिसते की संघर्षाबाबत फॉलेट यांचा सकारात्मक दृष्टीकोन आहे.

फॉलेट यांच्या मते, संघर्ष म्हणजे युद्ध नव्हे तर संघर्ष म्हणजे विचार व हितातील भिन्नता किंवा भिन्नतेचा आभास असतो. हा संघर्ष केवळ मालक व नोकर यांच्यात होतो असे नव्हे तर तो व्यवस्थापक व संचालकातही होऊ शकतो. पुढे फॉलेट असे म्हणतात, की जर संघर्षात विध्वंसकतेची बीजे लपलेली आहेत तर तशीच त्यात रचनात्मकतेचाही अंश आहे. अर्थात संघर्ष विध्वंसकता व रचनात्मकता या दोनही पद्धतीने हाताळले जाऊ शकते. संघर्ष ही दुधारी तलवार आहे, जसे वापराल तसे परिणाम दिसतील.

फॉलेट यांनी संघर्षाची तुलना घर्षणाशी केली आहे. त्यांच्या मते, अभियंता घर्षणाचा रचनात्मक उपयोग करुन घेतो. चाकांना पट्टे व पुलीपासून गती (घर्षणापासून) गती मिळते. चाक व पट्टीच्या घर्षणातून रेल्वे पुढे जाते. व्हायोलिनमधून मंजूळ स्वर घर्षणामुळे शक्य होतो. आपण घर्षणातून अग्नीची उत्पत्ती केली त्याच क्षणाला आपण आपली दारिद्र्य अवस्था पाठीमागे सोडली.

(ब) संघर्ष हाताळण्याच्या पद्धती

फॉलेट यांच्या मते, संघर्ष हा योग्य पद्धतीने हाताळून उचित वेळेला तो मिटविला पाहिजे तरच त्याचा रचनात्मक उपयोग करता येतो. संघर्षाची हाताळणी करण्यासाठी म्हणजे तो मिटविण्यासाठी फॉलेट यांनी वर्चस्व, तडजोड व एकीकरण हे तीन मार्ग सांगितले आहेत.

(१) वर्चस्व

वर्चस्व हा संघर्ष मिटविण्याचा सहज, सोपा मार्ग आहे तो काही क्षणांसाठी उपयुक्त असतो. वर्चस्वात एक पक्ष दुसऱ्या पक्षावर विजय मिळवतो तो प्रबळ असून दुबळया घटकांवर अधिपत्य गाजवितो. उदा : कामगार-मालक संघर्षात मालक वर्ग प्रबळ असून तो कामगारांवर वर्चस्व प्रस्थापित करुन तो संघर्ष मिटवितो.

वर्चस्वात एका बाजूचा विचार होतो. तर दुसऱ्या बाजूच्या सर्व मागण्या सोडून द्याव्या लागतात. हा संघर्ष पुन्हा उभारु शकतो. जसे की पहिल्या महायुद्धांनतर दुसरे महायुद्ध झाले, कारण दुसऱ्या महायुद्धाची बीजे पहिल्या युद्धात रुजली गेली.

(२) तडजोड

तडजोड हा संघर्ष मिटविण्याचा सर्वसामान्य व मध्यम मार्ग आहे. तो वर्चस्वापेक्षा अधिक चांगला आहे. बहुतांश लोक संघर्ष दूर करण्यासाठी हाच मार्ग वापरतात. तडजोडीत दोन्ही पक्षांना एकमेंकांशी जुळवून घ्यावे लागते. एखाद्या उद्योगातील व्यवस्थापक-कामगार संघर्ष सोडविताना काही मागण्या मागे घ्याव्या लागतात. उदा: कामगारानी मागितलेली वेतनवाढ पूर्णपणे होणार नाही. पहिल्या वेतनापेक्षा ते अधिक असेल.

(३) एकीकरण

एकीकरण हा संघर्ष स्थायी स्वरुपात संपविण्याचा सर्वोत्कृष्ठ मार्ग. एकीकरणात दोन्ही पक्षांच्या इच्छांना एकत्रित केले जाते. त्यामुळे दोन्ही पक्ष संतुष्ठ राहतात. यामुळे संघर्ष कायमस्वरुपी संपतो. तर एकीकरणातून नवीन शोध व नव्या मुल्यांचा जन्म होत असतो.

उदा: एखाद्या वाचनालयाच्या छोट्या खोलीत हवा खेळती रहावी म्हणून खिडकी उघडी असावी. अशी एका व्यक्तीची इच्छा होती. तर उत्तरेकडून वाहणाऱ्या वाऱ्यापासून संरक्षण म्हणून खिडकी बंद असावी असे फॉलेट यांना वाटते. येथे विचारातील फरकामुळे संघर्ष निर्माण होतो. अशावेळी दोन्ही हेतू साध्य करण्यासाठी दुसऱ्या खोलीतील खिडकी उघडावी.

(क) एकीकरणाचे आधार

फॉलेट यांच्या मते, एकीकरणासाठी पुढील तीन आधार महत्त्वाचे आहेत.

(१) मतभेदाचे प्रकटीकरण

मतभेदाचे प्रकटीकरण म्हणजे ते न लपविता खुलेपणाने मांडणे होय. फॉलेट यांच्या मते, आपल्यात मतभेद काय आहेत, हे समजल्याशिवाय एकीकरण होणार नाही. तसेच संघर्षाच्या मुळापर्यंत जावून तो समजून घेणे आवश्यक असते.

(२) संपूर्ण संघर्षाची विभागणी

संघर्षात दोन्ही पक्षाच्या मागण्यांचा विचार करुन समजण्यासाठी त्यांची विभागणी करावी लागते. त्यानंतर मागण्यांचे मानसशास्त्रीय विश्लेषण करुन वास्तविक योग्य मागण्या पूर्ण करणे गरजेचे असते. यावेळी प्रतिकात्मक मागण्या वेगळ्या काढल्या जातात.

(३) संघर्षाचे पूर्वानुभव

पुर्वानुमानाबाबत फॉलेट अशा म्हणतात की, एका व्यक्तीला कार चालविणे आवडत होते, त्याच्या पत्नीला पायी चालायला आवडत असे. हा संघर्ष जाणून घेतल्यामुळे तो व्यक्ती आपल्या पत्नीला रविवारी सकाळी टेनिस खेळवून थकवून टाकीत असे. कारण त्यानंतर त्याला माहिती होते की, दुपारी बाहेर फिरायला जाण्यावर पतीचे उत्तर काय असेल तर ते निश्चितच आता त्याच्या इच्छेप्रमाणे येईल. एकूणच फॉलेटच्या दृष्टिकोनातून एकीकरण हे बुद्धीबळाच्या खेळाप्रमाणे आहे.

संघर्षाचे पूर्वानुभव ही संकल्पना सांगते की, 'मी तुझ्याशी एकटे लढू शकत नाही, तर 'मला तू अधिक मी' च्या (You+Me) सोबत लढले पाहिजे' अर्थात मी केवळ तुझ्यामुळेच नाही, तर 'तू आणि मी' दोन्हींच्या संबंधाने प्रभावित आहे. म्हणजे एकीकरणाच्या आधाराच्या रुपात वर्तुळागामी वर्तन फॉलेटच्या दृष्टिने रचनात्मक संघर्षाची किल्ली आहे.

(ड) एकीकरणातील अडथळे

फॉलेटच्या मते, एकीकरणाच्या प्रक्रियेत सहा प्रकारे अडथळे येतात. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) उच्च बुद्धिमत्ता व शोधप्रवृत्तीचा अभाव

फॉलेटच्या मते, एकीकरणासाठी उच्च बुद्धिमत्ता, आकलनशक्ती व संशोधक वृत्तीची गरज असते, जोपर्यंत हे गुण व्यक्तीकडे येत नाहीत तोपर्यत रचनात्मक पद्धतीने संघर्ष सोडविणे अशक्य आहेत.

(२) वर्चस्व गाजविण्याची गरज

फॉलेट यांच्या मते, इतरांवर वर्चस्व गाजविण्यात काही लोकांना आंनद मिळतो. अशा लोकांना आपले मत लादण्याची सवय असते.

(३) समस्येला सिद्धान्त बनविणे

झटपट उपाय योजनेसाठी व्यवहारिक, मुद्यांना सिद्धांताचे स्वरुप दिले जाते. लोक हे नेहमी विसरुन जातात की उपस्थित समस्येला सिद्धांत बनवले नाही तर सहज सोडविली जाऊ शकते.

(४) भाषेचा वापर

संघर्षाची भाषा एकीकरणात अडथळा निर्माण करते. फॉलेटच्या मते, उपयोगात आणली जाणारी भाषा मतभेद वाढवणारी नसून ती सामंजस्यवादी असावी. काही वेळेस भाषेमुळे संघर्ष वाढतात.

(५) नेत्यांद्वारे निर्मित अनावश्यक प्रभाव

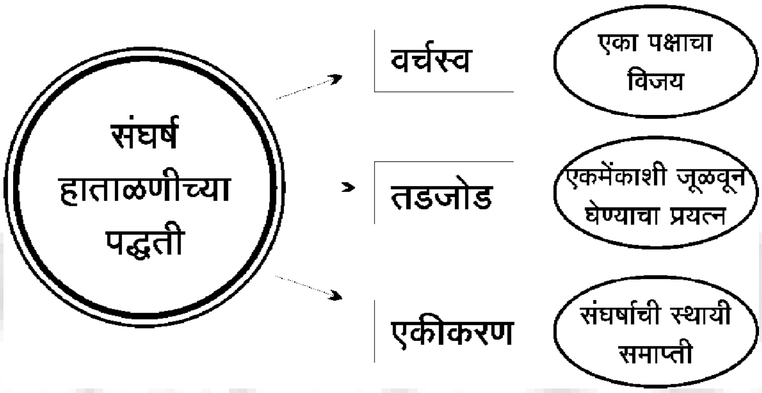
नेत्यांद्वारे निर्मित अनावश्यक प्रभावामुळे एकीकरणाची प्रक्रिया जटील बनते. शिवाय नेत्यांच्या इच्छा, आकांक्षा व आडमुठया धोरणामुळे एकीकरणात बाधा येते.

(६) प्रशिक्षणाचा अभाव

फॉलेट यांच्या मते, प्रशिक्षणाचा अभाव ही एकीकरणातील मोठा अडथळा आहे. प्रशिक्षणाच्या अभावाने लोकांत योजनांना धक्का देऊन लागू करण्याची प्रवृत्ती असते. म्हणून व्यवस्थापक व कर्मचारी या दोघांना सहकार्यांच्या कलेचे अध्ययन करणे गरजेचे आहे. असे फॉलेट म्हणतात.

संघर्ष हाताळण्याच्या पद्धती

फॉलेट यांच्या मते, संघर्ष नेहमीच आपल्यात असेल तर, श्रेष्ठ बाब ही आहे की, आपण त्याचा रचनात्मक उपयोग करुन घेणे शिकले पाहिजे.



५.२.२.३ नेतृत्व (Leadership)

नेतृत्व म्हणजे संघटना व कनिष्ठांवर वर्चस्व गाजविणारा आक्रमक व्यक्ती किंवा नेता होय. असा अर्थ आजवर मांडलेला दिसतो. फॉलेट यांच्या मते, हा दृष्टिकोन उथळ आहे. नेतृत्वात आक्रमकतेपक्षा प्रामाणिकपणा अधिक महत्त्वाचा असतो. फॉलेट यांच्या मते, नेतृत्व हे फोरमन, विभागप्रमुख, मुख्य कार्यकारी व इतर अनेक ठिकाणी आढळतो. फॉलेटनी नेतृत्वाची संकल्पना 'The New State' या पुस्तकात मांडली. तर नेतृत्वाचे विस्तृत विवेचन फॉलेटनी 'Leader and Expert, Leadership and Practice Theory या दोन शोध निंबधातून केले आहे.

फॉलेटच्या मते, नेतृत्वात मानवी संबंधाच्या मुलभूत संकल्पनेत होणारे परिवर्तन व व्यवस्थापनाच्या विकासामुळे बदल होत आहे. 'शंभर वर्षापूर्वी नियंत्रण व समतोल हा नेतृत्वाच्या विचाराचा मूलभूत भाग होता. तर ज्याचा दरारा अधिक तो खरा नेता' अशी संकल्पना होती.

(अ) नेतृत्वाचा अर्थ

नेतृत्वाचा अर्थ फॉलेट यांनी त्यांच्या 'Leader and Expert' या शोधनिबंधात स्पष्ट केला आहे. फॉलेटच्या मते, 'केवळ प्रभुत्व स्थापन करणे हे नेतृत्वाचे वास्तविक वैशिष्ट्य नाही' नेता असा व्यक्ती असतो की जो आपल्या समूहात उत्साही, शक्ती निर्माण करु शकतो. ज्याला पुढाकाराला प्रोत्साहित करणे माहिती असेल तसेच प्रत्यक्ष सदस्यांच्या क्षमतांचा योग्य उपयोग करणे माहित असते.

फॉलेटच्या मते, नेतृत्वाची व्यक्ती प्रवृत्ती म्हणजे जो परिस्थितीला समग्रतेने पाहू शकतो जो उद्देशांना धोरण निश्चित महत्त्व देवून पूर्णत्वाकडे नेतो. फॉलेटनी नेतृत्वाच्या पारंपारिक संकल्पनेला छेद देवून मत मांडले की, नेतृत्व हे अधिकारपद परंपरेच्या शिर्षभागातच असेल असे नाही, तर नेतृत्व हे संघटनेच्या सर्व पातळीवर आढळून येते. नेतृत्वाला पुढील तीन प्रमुख कार्ये करावी लागतात. (१) सहकार्य (२) उद्देश (३) पुर्वानुमान या तीन कार्याला अनुसरुन नेता आपली भूमिका ठरवित असतो. त्यामुळे फॉलेटच्या मते, नेतृत्व हे जन्मजात नसून संघटनेतील व व्यवस्थापनात शिक्षण आणि प्रशिक्षणातून ते निर्माण केले जाते.

(ब) नेतृत्वाचे प्रकार

फॉलेटनी नेतृत्वाचे तीन प्रकार सांगितले आहे ते म्हणजे पद, व्यक्ती व कार्यावर आधारित नेतृत्व होय.

(१) पदावर आधारित नेतृत्व

संघटनेत मिळालेल्या स्थानानुसार हे नेतृत्व निर्माण होते. या नेतृत्वाकडे औपचारिक अधिकार समजून ते कायदेशीर मिळालेले असतात. येथे व्यक्तीपेक्षा पदाला जास्त महत्त्व असते.

(२) व्यक्तीमत्वावर आधारित नेतृत्व

नेतृत्वाच्या या प्रकारात व्यक्ती आपल्या व्यक्तिमत्वाच्या बळावर नेतृत्व मिळवते. व्यक्तिमत्व जितके प्रभावी तितके व्यक्तिमत्वाची छाप अधिक पडते. यातून प्रभावी नेतृत्व निर्माण होते. फॉलेटच्या मते, या प्रकारच्या नेतृत्वाला औपचारिक अधिकार प्राप्त झाल्यास ते अधिक प्रभावी होते.

(३) कार्यावर आधारित नेतृत्व

आधुनिक काळात पद व व्यक्तिमत्वावर आधारित नेतृत्व विशेष प्रभावित करत नाहीत. तर आज असे लोक नेतृत्व करीत आहेत की ज्यांच्या जवळ विशेषत: आहे. अशा लोकांनी ज्ञानांच्या आधारावर नेतृत्व क्षमता दाखविली आहे. हे नेतृत्व लोक स्वीकारतात. कारण ते न्यायाने प्रभावित होतात. ज्ञान हा या नेतृत्वाचा मुख्य आधार असतो.

(क) नेतृत्वाची आवश्यक कार्ये

(१) नेतृत्वाचे मुख्य कार्य

नेतृत्वाचे मुख्य कार्ये हे आपल्या अनुयायांना कार्यप्रवृत्त करणे असते. प्रत्येकाकडे काही क्षमता असते त्यानुसार त्याच्यातील सुप्त गुणांना जागृत करावे. म्हणजे नेता हा चांगल्या शिक्षकाप्रमाणे असावा. त्यांनी कनिष्ठांना प्रोत्साहित व मार्गदर्शन करावे. त्याला कामाबद्दल आत्मीयता, ओढ निर्माण करावी.

(२) एकात्मता निर्मिती

संघटनेत काम करणाऱ्या विविध तज्ञांच्या कार्यात एकसुत्रता असणे आवश्क असते. संघटनेतील लोकांत ज्ञान, विशेषत: व अनुभव यांच्यात एकात्मता निर्माण करणे हे नेतृत्वाचे मुख्य कार्य असते.

(३) प्रभाव शक्तीची आंतरक्रिया

उत्कृष्ट नेता संघटनेवर प्रभाव पाडणाऱ्या घटकांना समजून त्यांच्याशी तो जुळवून घेतो. ते त्याला जमले पाहिजे तसेच प्रक्रियेला प्रभावित करण्याचे, संघर्ष मिटविण्याचे ज्ञान त्याला असावे.

(४) स्वतंत्र निवाडा

नेतृत्वाने समस्येवर निर्णय देताना कनिष्ठ व तज्ञांची मते जाणून घ्यावीत. परंतु निर्णय मात्र स्वत:च्या स्वतंत्र न्यायबुद्धीने द्यावा.

(५) असामान्य दुष्टी

नेत्याने संघटनेबाबत विशाल दृष्टीकोन ठेवावा. त्याला संपूर्ण परिस्थिती जाणून घेता आली पाहिजे. मुलभूत व गुंतागुंतीच्या समस्यांवर सखोल विचार करुन दूरदृष्टी ठेवून निर्णय घेता आला पाहिजे.

(६) निर्णय निर्धारण

झटपट निर्णय घेणारा नेता चांगला असतो हे मानले जाते. परंतु हा विचार वरवरचा आहे. चांगले नेतृत्व ते असते जे योग्यपूर्वक, विचारपूर्वक व पूर्वानुमानावर आधारित निर्णय घेते.

(७) गुणविशेष

चांगल्या नेतृत्वाचे गुणविशेष प्रथमदर्शनी जाणवत नाहीत ते पाण्यातील बर्फाच्या लादीप्रमाणे असते जितके वर दिसते त्यापेक्षा अधिक लपलेले असते. म्हणजे नेतृत्वातील कौशल्य, क्षमता वरवर दिसत नाही. वास्तवात मात्र हे आदर्श गुण नेतृत्वात असतात.

थोडक्यात मेरी फॉलेट यांचे नेतृत्व हे तात्विक आधिष्ठापेक्षा व्यावहारिक दृष्टिकोनातून अधिक उपयुक्त आहे.

५.२.२.४ सत्ता (Power)

मॅरी फॉलेटनी या ग्रंथातून सत्ता ही संकल्पना स्पष्ट केली आहे. फॉलेट यांच्या मते, 'सत्ता म्हणजे एखादी बाब किंवा क्रिया घडविण्याची घटनात्मक प्रेरकता तसेच परिवर्तन करण्याची कुवत होय' तर सत्ता ही मनुष्याला निसर्गाकडून मिळालेली देणगी असते.

(अ) सत्तेचे प्रकार

नेतृत्वाला सामान्यपणे सत्ता हवी असते. परंतु ते त्याचा उपयोग कसे करते हे महत्त्वाचे असते फॉलेटने सत्ता प्रयोगाचे दोन मार्ग स्पष्ट केले आहेत. ते म्हणजे सह सत्ता व अधिसत्ता होय.

(१) सहसत्ता

सहसत्ता आदर्श असते. सहसत्ता मतभेत व संघर्षाला कमी करते तसेच एका सुव्यवस्थित वातावरणाची निर्मिती होते. शिवाय सहसत्तेमुळे सहकार्याच्या भावनेचा विकास होतो. सहसत्ता स्थिर असते तर सहसत्ता सत्ता वापरणारा व सत्तेचा प्रभाव घेणारा यांच्यात योग्य सहसंबंध व सहकार्य निर्माण होत असते.

(२) अधिसत्ता

अधिसत्ता म्हणजे एखाद्या व्यक्तीवर आपली इच्छा लादणे होय. यातून परस्परांत द्वेषभावना निर्माण होते. अधिसत्तेमुळे वरिष्ठांमध्ये अधिक सत्तेची हाव निर्माण होते. त्यामुळे सत्तेचा दुरुपयोग होऊ शकतो. म्हणून फॉलेटने अधिसत्तेला अमानवीय व कपटपूर्ण म्हटले आहे. तर अधिसत्ता ही अस्थिर असते. त्यामुळे संघर्ष वाढतो. आणि सहकार्य कमी होत जाते.

(ब) सत्तेचे सिद्धांत

मेरी फॉलेटनी सत्ता संकल्पने बाबत काही सिद्धांत मांडले आहेत ती पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) सत्ता ही नैसर्गिक व स्वयंविकसित असते.

(२) सत्ता स्थायी असून ती सर्वांच्या सहकार्यातून निर्माण होते.

(३) सत्तेतून व्यक्तिमत्वाचा विकास होऊ शकतो.

(४) सत्ता ही अहस्तांतरणीय असते.

(५) सहकार्यातून निर्माण झालेली सत्ता वाढविणे हा संघटनेचा उद्देश असावा.

(६) व्यवस्थापकांनी कनिष्ठांतील सत्ता क्षमता विकसित करण्यासाठी संधी निर्माण करुन द्यावी.

(७) इतरांवर वर्चस्व निर्माण करुन प्रस्थापित केलेली सत्ता तात्पुरती असते

यावरुन असे दिसते की, फॉलेटची सत्ता ही संकल्पना तिच्या प्रखर बुद्धीमत्ता व दीर्घ अभ्यासाचा परिपाक आहे.

५.२.२.५ अधिकार (Authority)

फॉलेटनी सत्ता या संकल्पनेबरोबर अधिकार ही संकल्पना विकसित केली आहे. फॉलेट यांच्या मते, 'एखाद्या घटनेवर क्रियेवर किंवा व्यक्तीवर नियंत्रण ठेवण्याची परवानगी म्हणजे आधिकार होय'. तर संघटनेतील संपूर्ण अधिकार वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडे सोपवणे योग्य नाही. असे फॉलेट म्हणतात. त्यांच्या मते, व्यवस्थापनातील अंतिम प्रधिकार व सर्वोच्च नियंत्रण हे शब्दप्रयोग भ्रामक आहेत. आजच्या काळात व्यवस्थापनातील संपूर्ण शक्तीचे केंद्रीकरण वरिष्ठ स्थानी होणे, हे अव्यावहारिक आहे. एकूणच अधिकार हे पदनिहाय हस्तांतरित व्हावेत कारण अधिकारांचा अतिरेकी वापर व्यवस्थापनात संघर्ष निर्माण करु शकतो.

मेरी फॉलेटच्या मते, अधिकार हे कार्यात्मक असावेत आणि कार्यात्मक अधिकार हे जबाबदारीसह असतात म्हणूनच मेरी फॉलेट अंतिम अधिकाराऐवजी कार्यात्मक अधिकाराचे समर्थन करतात. पुढे फॉलेट अशा म्हणतात की, अधिकार हे कार्याशी संबंधित आहेत. आणि कार्याच्या सोबतच राहतात म्हणजेच अधिकार कार्य, जबाबदारी परस्परांपासून वेगळे करणे अशक्य आहे.

मेरी फॉलेटच्या मते, प्रदत्त अधिकाराऐवजी कार्याशी निगडीत अधिकार महत्त्वाचे आहेत. 'प्रदत्त अधिकराचा आशय हक्क ठेवतो' जरी तो त्यांच्या अधिकाराच्या काही भागाचे प्रदत्तीकरणे करणे लाभवत मानत असेल पण फॉलेट एखाद्या अध्यक्षाने त्यांच्या कार्यापेक्षा अधिकार अधिक ठेवतात हे मानत नाहीत म्हणजेच प्रत्येकाला त्याच्या कार्याच्या स्वरुपावरुन अधिकार प्राप्त झाले पाहिजे. तर अधिकराबरोबरच जबाबदारीही कार्य व परिस्थितीतून निर्माण होते. त्यामळे उत्तरदायीत्व कोणाप्रती आहे हे विचारण्याऐवजी असे विचारावे की कशा प्रती उत्तरदायी आहे? म्हणजेच फॉलेट अधिकारांबरोबरच जबाबदारीच्या अभ्यास शिवाय अधिकार व संकल्पनेच अध्ययन अपूर्ण आहे. संक्षेपरुपाने अधिकार संकल्पनेविषयी मेरी फॉलेट यांनी काढलेले निष्कर्ष पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) अधिकार हे कामाच्या स्थितीवर अवलंबून असतात. व्यक्ती किंवा पदावर ते अवलंबून नसतात.

(२) सत्तेच्या खोटया आधारावर टिकून असलेला अंतिम अधिकार भ्रामक असतो.

(३) आधिकार हे कार्याशी संबंधित असतात.

(४) समन्वयाने तर्कसंगत अधिकार प्रवाहित होतात. मात्र समन्वयातून ते उत्पन्न होत नाहीत.

(५) अधिकृतरित्या अधिकार प्राप्त व्यक्तीची पात्रता अपुरी असल्यास नकळत त्या व्यक्तीचा तो नाममात्र अधिकर ठरतो. अशा प्रकारे फॉलेटनी अधिकाराची संकल्पना स्पष्ट केली आहे.

५.२.२.६ नियंत्रण (Control)

मेरी फॉलेटने १९२४ मध्ये व १९२७ मध्ये या शोधनिबंधातून नियंत्रणाची मांडणी केली आहे. त्यांच्या मते, नियंत्रण म्हणजे सत्तेचा एका विरक्षित हेतूसाठी केलेला वापर होय. नियंत्रणाचा अर्थ म्हणजे व्यक्ती नियंत्रण नसून परिस्थिती नियंत्रण असा आहे. कनिष्ठावर वर्चस्व गाजविणे हा नियंत्रणाचा उद्देश नसतो. तर सर्वाच्या सहकार्याने उत्पादन वाढविणे हा त्यांचा अंतिम हेतू असतो.

मेरी फॉलेटच्या मते, तथ्य एका परिस्थितीतून दुसऱ्या परिस्थितीशी जोडल्यानंतर परावर्तीत होते. त्यामुळे नियंत्रण हे प्रत्येक परिस्थितीच्या तथ्यावर आधारित असावे. यावरुन असे दिसते की, फॉलेटच्या नियंत्रणाचा विचार एका निश्चित स्थिती सर्व तत्व सामुग्री आणि व्यक्तीतील सहयोगावर आधारीत आहे. त्यांच्या मते, संघटनात्मक आभियांत्रिकीचा उद्देश प्रभावी एकतेद्वारे नियंत्रण स्थापन करणे आहे. तर एकता हा नियंत्रणाचा आधार आहे. फॉलेटच्या मते, ज्या प्रकारे भौतिक चिकित्साशास्त्र आणि मानसशास्त्रात स्वनियंत्रक व स्वनिर्देशित संघटित एकता असते त्याप्रमाणे व्यवसायाला प्रभावी कार्यप्रणालीसाठी अशा क्रिया विकसित केल्या पाहिजेत. म्हणून फॉलेटचा सामाजिक नियंत्रण एकीकरणाच्या प्रक्रियेतून निर्माण झाले पाहिजे, यावर विश्वास होता.

५.२.२.७ नियोजनबद्ध समाजातील व्यक्तिवाद व समन्वय (Individualism in Planned Society)

मेरी फॉलेटने नियोजन व सहकार्य यावरही लेखन केले आहे. फॉलेटनी Creative Experience या ग्रंथातून व १४ एप्रिल १९३२ ला ब्युरो ऑफ पर्सनल ॲडमिनिस्ट्रेशन च्या वार्षिक परिषदेत सादर केलेल्या Individualism in a Planned Society या शोध निबंधातून नियोजनबद्ध समाजातील व्यक्तीवाद व समन्वय स्पष्ट केले आहे.

आजच्या काळात व्यक्तीची आर्थिक स्वायत्ता मान्य होवून तिच्यावर सभोवतालच्या आर्थिक स्थिती चांगली असेल तर त्या राष्ट्राची स्थितीही मजबूत होते. म्हणून शासन राष्ट्रीय पातळीवरुन नियोजनाचा आधार घेत असते. म्हणून या नियोजनबद्ध प्रक्रियेतील व्यक्ती आपल्या वैयक्तीक पातळीवर विकास करण्यासाठी संधी प्रदान करुन दिली जाते. हाच नियोजनबद्ध समाजातील व्यक्तिवाद होय. नियोजनाचे समर्थन करणारे आहेत, त्याचप्रमाणे त्याला विरोध करणारे ही आहेत. ज्यांच्या मते, नियोजन नियंत्रणाचे काम करते. अशा नियंत्रणामुळे व्यक्ती स्वातंत्र्य व हक्कापासून दूरावले जातील अशी त्यांची भिती आहे. मात्र आधुनिक काळातील आर्थिक नियोजन हे व्यक्ती विकासासाठी मुलगामी प्रयत्न करताना दिसते.

मेरी फॉलेटच्या मते, काही उच्च व्यवस्थापित उद्योगात नियंत्रणाबाबत पुढील दोन मुद्दे स्पष्ट होतात.

(१) व्यक्ती नियंत्रणाऐवजी तथ्य नियंत्रणाचे प्रमाण सातत्याने वाढत आहे. तर तथ्य हे परिस्थितीशी संबंधित असते.

(२) केंद्रीय नियंत्रणाचे प्रमाणही वाढत आहे जे परस्परांवरील सहसंबंधावर नियंत्रण ठेवते.

म्हणजेच वास्तविक नियंत्रण व सामूहिक नियंत्रण ही वरील तत्वे उद्योगात यशस्वी ठरली आहे. म्हणून या तत्त्वांचा आधार राष्ट्रीय नियोजन व्यक्तिवादाने प्रभावित होत आहे.

यादृष्टीने नियोजन स्व-समायोजन व स्व-समन्वयाची एक व्यवस्था आहे, ज्यात विभिन्न हितांना सुत्रबद्ध केले जाते. ही स्व-समायोजनाची प्रक्रिया केवळ समन्वयाद्वारेच संभव आहे. तर विभिन्न भागाचे संसूचन समायोजन आहे. फॉलेटनी समन्वय साधण्यासाठी चार तत्वांचा उल्लेख केला आहे.

(१) प्रत्यक्ष संबंधातून समन्वय, (२) प्राथमिक स्तरांवर समन्वय, (३) परिस्थितीतील सर्व घटकांतर्गत परस्पर संबंधाच्या रुपात समन्वय, (४) समन्वय निरंतर प्रक्रियेच्या रुपात

(१) प्रत्यक्ष संबंधातून समन्वय

विभागप्रमुखांना प्रत्यक्ष संपर्कातून निर्देश देवून समन्वय साधला जातो. फॉलेटच्या मते, संघटनेतील जबाबदार लोकांनी

आपल्या पदाचा विचार न करता परस्परांशी संपर्कात रहावे तसेच उभ्या आदेश साखळी इतकेच समपातळीवरील संसूचनाही महत्त्वाचे असते.

(२) प्राथमिक स्तरांवर समन्वय

कार्य सुरु होण्यापूर्वी ही समन्वयक प्रक्रिया सुरु होते. चर्चा व बैठकांच्या माध्यमातून सर्वानी धोरण ठरविण्याच्या प्रक्रियेत असावे. केवळ कार्यालयीन गोष्टीत व्यस्त राहू नये. जर लोक या सुरुवातीच्या प्रकियेत सहभागी झाले तर त्याचा संघटनेला मोठा फायदा होऊ शकतो. कारण त्याच्या उत्साहात व अभिप्रेरणेत वाढ होईल.

(३) परिस्थितीतील सर्व घटकांतर्गत परस्पर संबंधाच्या रुपात समन्वय

परिस्थितीला जबाबदार असणाऱ्या घटकाच्या परस्पर संबंधावर समन्वय आधारित असतो. प्रत्येक विभागाचे कार्य हे निश्चित असते. ते इतर विभागाच्या कामानुसार ठरते. म्हणूनच एखाद्या परिस्थितीच्या सर्व घटकांनी आपसात परस्परांशी जोडून राहून त्यांतील आंतरसंबंधाना लक्षात ठेवावे.

(४) समन्वय एका निरंतर प्रक्रियेच्या रुपात

समन्वय ही कायमस्वरुपी चालणारी प्रक्रिया आहे. फॉलेट योजनेचे कार्यान्वयन व पुढील योजना यात समन्वय साधण्यासाठी एका स्थायी व्यवस्थेवर भर देतात.

मेरी फॉलेट यांनी नियोजनबद्ध समाजातील वैयक्तिकता व नियोजन आणि समन्वय स्पष्ट करताना त्यांच्यातील सहसंबंधावर अधिक लक्ष केंद्रीत केले आहे. पुढे त्या असेही म्हणतात की प्रत्येक घटक हे एकमेंकावर आधारित आहेत. त्यांच्या सामूहिक अध्ययनाशिवाय ते आपल्याला समजून येत नाहीत.

५.२.२.८ व्यवस्थापन एक व्यवसाय (Managment as a Business)

व्यवस्थापन हा व्यवसाय आहे हे सांगताना, फॉलेट यांनी शास्त्रीय आधार घेतला आहे. फॉलेट यांच्या मते, व्यवसाय तो आहे ज्याच्यात आधार विज्ञान असतो. व्यवस्थापन एक व्यवसाय ही संकल्पना फॉलेटनी How Must Business Management Development in Order to Possess the Essentials of a Profession या शोध निबंधातून २९ ऑक्टोबर १९२५ ला स्पष्ट केली.

व्यवस्थापन हे एक अनिवार्य सामाजिक कार्य आहे. उपलब्ध ज्ञानांचा व कौशल्याचा पुरेपूर उपयोग करुन कार्य तडीस नेले जाते. ते काम शास्त्रीय आधार व सेवा हेतूने केले आहे असे समजले जाते. म्हणून व्यवस्थापनालाही एक व्यवसाय समजले जाते. व्यवस्थापनात शास्त्रीय पद्धती व त्याचा विकास होण्याची कारणे पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) शास्त्रीय व्यवस्थापन चळवळीचा विकास.

(२) व्यवस्थापनातील विशेषीकरण व कार्यात्मक स्वरुपाकडे वाढती प्रवृत्ती.

(३) कर्मचारी व्यवहाराबाबत वाढते संशोधन.

(४) संघटनेतील वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या जबाबदारीचा विस्तार.

(५) व्यवसायावर प्रभाव टाकणाऱ्या आर्थिक व सामाजिक घटकांवर नियंत्रणाची वाढती प्रवृत्ती व इच्छा.

हे पाच घटक व्यवस्थापनाला व्यवसाय बनविण्यास कारणीभुत ठरतात.

(अ) व्यावसायिक व्यवस्थापनाची लक्षणे

व्यावसायिक स्वरुपामुळे व्यवस्थापनात बदल झाले आहेत. व्यवस्थापक कौशल्याने आपले कार्य करु शकतो. त्यामुळे त्याला मानसिक समाधानही मिळते. तसेच तो उत्साही व आनंदी राहतो. फॉलेटने व्यावसायिक व्यवस्थापकांची पुढील लक्षणे सांगितली आहेत.

(१) व्यवस्थापक आपले कार्य सेवा उद्देश समजून करतो व खाजगी लाभाच्या तुलनेत तो सामुदायिक कल्पनावर अधिक भर देतो.

(२) व्यवस्थापक व्यवस्थापकीय कार्यात स्वीकृत व शास्त्रीय सिद्धांत आणि ज्ञानाचा उपयोग करतो.

(३) व्यवस्थापक कार्य संतुष्टीला महत्त्व देतो.

(४) व्यवस्थापक संघटनेपेक्षा व्यावसायावरील निष्ठा ठेवतो.

(५) व्यवस्थापक व्यवसायात ज्ञान वाढविण्यासाठी निरंतर प्रयत्न करतो.

(६) व्यवस्थापक आपल्या व्यवसायाशी श्रेष्ठ व्यवहार करुन समाजात आपली ओळख निर्माण करतो.

व्यवस्थापकाने व्यावसायिक रुप धारण केल्यास वरील लक्षणे त्याच्यात दिसतात.

(ब) व्यवस्थापनाचे व्यवसायीकरण अधिक शास्त्रीय होण्यासाठीचे उपाय

व्यावसायिक व्यवस्थापन शास्त्रीय होण्यासाठी फॉलेटनी पुढील उपाय सांगितले आहेत.

(१) शास्त्रीय तंत्र प्रमापकांचा उपयोग

व्यवस्थापनाच्या संपूर्ण प्रक्रियेत शास्त्रीय तंत्रे प्रमापकांचा उपयोग करावा. त्याचा उपयोग वस्तू, सामुग्री प्रक्रिया, कार्यपद्धती या बाबतीतही व्हावा तसेच संघटनेच्या भौतिक घटकांबरोबरच मानवी पैलूच्या बाबतीतही शास्त्रीय प्रमापके, पद्धती, सिद्धांत, तंत्र यांचा उपयोग केला पाहिजे.

फॉलेटच्या मते, कामगारांसोबत केलेला व्यवहार उत्पादन, सामुग्रीप्रसार, यंत्राची सुरक्षा इत्यादींना प्रभावित करतो.म्हणून फॉलेट म्हणतात की आम्ही हे लक्षात ठेवले पाहिजे की आपण मानवीय व यांत्रिकी समस्यांना पुर्णपणे वेगळे करुच शकत नाही.

(२) व्यवस्थापकीय कार्याचे विश्लेषण

फॉलेटच्या मते, व्यवस्थापकीय कार्याचे विश्लेषण होणे गरजेचे आहे. त्यांच्या कार्यात परंपरा, पूर्वग्रह, रुढीप्रियता व अंदाज कार्याऐवजी तार्किक आधार ठेवला पाहिजे.

(३) ज्ञानाचा व्यवस्थित व संघटित समूह

फॉलेटच्या मते, व्यवस्थापन क्षेत्रात ज्ञानाचा व्यवस्थित व संघटित समूह तयार झाला पाहिजे. ज्यावर व्यवस्थापकीय प्रक्रियेला आधार दिला जाऊ शकेल.

फॉलेटच्या मते, व्यक्तींना या व्यवसायासाठी इतक्या गंभीरतने स्वत:ला सज्ज केले पाहिजे इतके की एखाद्या अन्य व्यवसायासाठी केले जाते. त्यांनी हे जाणले पाहिजे की, इतर व्यक्तींप्रमाणे ते महत्त्वपूर्ण जबाबदारींना स्वीकारत आहेत. त्यांना समाजातील अनेकांपैकी एका कार्यात सक्रिय भुमिका बजावायची आहे. अशी भूमिका जी भविष्यात केवळ प्रशिक्षित व शिस्तबद्ध व्यक्तीच सफलतापूर्वक निभावू शकतो.

५.२.२.९ फॉलेटच्या विचारांचे महत्त्व

(१) लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात फरक नाही

फॉलेटच्या मते, लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासनात फरक नाही. फॉलेटची संकल्पना खाजगी प्रशासनावर असली तरी ती लोकप्रशासनासाठी तेवढीच उपयुक्त आहे.

(२) मानसशास्त्रीय दृष्टिकोन

फॉलेटनी व्यवस्थापनात मनुष्याचे वर्तुळागामी वर्तन, सहकार्य, एकात्मकीकरण अशा नव्या मानसशास्त्रीय संकल्पनांचा विकास केला आहे. त्यांचा मानसशास्त्रीय दृष्टिकोन हा सामाजिक शास्त्रावर आधारित आहे.

(३) यंत्रवादी व मानवी संबंध दृष्टिकोनातील दूवा

फॉलेटनी यंत्रवादी व मानवी संबंध दृष्टिकोनातील दुवा निर्माण केला आहे. रॉबर्ट फुलमन म्हणतात की, फॉलटने व्यवस्थापन शृंखलेतील शास्त्रीय व्यवस्थापन, मानवी संबंध व प्रशासन यांना योग्य वेळी योग्य ठिकाणी जोडले आहे.

(४) संघर्ष हाताळणी

फॉलेट संघर्षाकडे सकारात्मक दृष्टीने पाहणे संघर्षाच्या रचनात्मक उपयुक्ततेवर फॉलेटचा विश्वास आहे. संघर्ष मिटविण्यासाठी वर्चस्व, तडजोड व एकीकरण हे उत्कृष्ठ मार्ग सांगितले आहेत. फॉलेट ही संघर्षाकडे सकारात्मक दृष्टिने पाहणारी पहिली विचारवंत आहे.

(५) व्यवस्थापनातील दूरदृष्टी

फॉलेटनी १९२० मध्ये मांडलेल्या संकल्पना फॉलेटला व्यवस्थापन शास्त्रातील भविष्यविधाती असे ठरवितात.

(६) विविध संकल्पनांची निर्मिती

फॉलेट यांनी मांडलेल्या संकल्पना जगविख्यात ठरल्या आहेत. त्यात प्रामुख्याने स्थितीगत दृष्टिकोन अधिकार सत्तेवर नियंत्रण, गट संकल्पनांचा समावेश होतो.

(७) सामाजिक बांधिलकी

फॉलेट सामाजिक कार्यकर्त्या असल्याने त्यांचे विचार समाजाशी निगडीत आहेत. शिवाय त्यांनी सामाजिक हिताच्या दृष्टीने संकल्पनाचा विचार केला आहे.

(८) व्यवस्थापन एक व्यवसाय

व्यवस्थापनाला व्यवसाय रुपात पाहणारी फॉलेट पहिली विचारवंत आहे. तिने व्यवसायाबरोबरच व्यवस्थापनात कौशल्य, जनसंपर्क व हिताची जोपासना आणि आवश्यकता असते असे मत मांडले.

५.२.२.१० फॉलेटच्या विचारांच्या मर्यादा

फॉलेटचे विचार त्याकाळात महत्त्वाचे ठरले असले तरी आज त्यावर अनेकांनी टीका केली आहे. त्या पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) अशास्त्रीयता

काही विचारवंताच्या मते, फॉलेटने मांडलेल्या संकल्पनांना कोणतेही शास्त्रीय अधिष्ठान नाही. शिवाय, फॉलेटची मांडणी व निष्कर्ष कोणत्याही शास्त्रीय पद्धतीचा आधार घेवून निर्माण झाले नाहीत. म्हणून ते अशास्त्रीय आहेत.

(२) कल्पक विचार

अशास्त्रीयतेप्रमाणेच फॉलेटचे विचार स्वप्नाळू व काल्पनिक असल्याची टीका होते तर फॉलेटची संघर्ष व एकीकरणाची संकल्पना भ्रामक आहे. त्यामुळे फॉलेटच्या संकल्पना व्यवहारात कल्पक आहेत.

(३) उदाहरणावर भर

फॉलेट संकल्पना स्पष्ट करताना उदाहरणांचा अतिरेक करतात अशी टीका होते. अशा उदाहरणांच्या माध्यमातून आपली संकल्पना कशी प्रबळ आहे. हे फॉलेट सांगतात. परंतु त्या दुसरीकडे विचार करताना दिसत नाहीत.

(४) व्यवस्थापकीय अनुभवाची कमतरता

फॉलेट या सामाजिक कार्यकर्त्या होत्या. व्याख्याता म्हणून काम करताना फॉलेटनी लेखन केले. परंतु त्यांना व्यवस्थापनाचा कसलाच अनुभव नव्हता. अशी टीका फॉलेटवर होते.

(५) अव्यवस्थित लेखन

काही विचारवंतांच्या मते, फॉलेटचे लेखन अव्यवस्थित आहे. त्यामुळे त्यांनी मांडलेले संकल्पना समजणे किंवा त्यांचा बोध घेणे कठीण आहे.

फॉलेटच्या विचारवर अशा प्रकारची टीका होत असली तरी त्यांचे महत्त्व कमी होत नाही. कारण तिच्या विचाराने व्यवस्थापन शास्त्रात एका नव्या युगाची सुरवात केली आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-२

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

(१) फॉलेट यांचे .... हे पुस्तक मानसशास्त्रीय अधिष्ठानावर आधारित आहे.

(२) संघर्षाबाबत सकारात्मक दृष्टिकोन ठेवून त्याचा रचनात्मक उपयोग करुन घेतला जाऊ शकतो हे सांगणारी .... ही पहिली महिला प्रशासकीय विचारवंत होय.

(३) नेतृत्वाचा अर्थ फॉलेट यांनी .... या शोधनिबंधातून स्पष्ट केला.

(४) फॉलेट यांनी ……… या शोधनिबंधातून नियोजनबद्ध समाजातील व्यक्तिवाद व समन्वय स्पष्ट केला आहे.
(५) फॉलेट यांच्या मते, एखाद्या घटनेवर, क्रियेवर वा व्यक्तीवर नियंत्रण ठेवण्याची परवानगी म्हणजे ………. होय.

(आ) एका वाक्यात उत्तरे लिहा.
(१) मेरी फॉलेट यांचा जन्म कोणत्या शहरात झाला?
(२) मेरी फॉलेटर यांनी 'New State' हे पुस्तक कोणत्या साली प्रकाशित केले?
(३) मेरी फॉलेट यांनी संघर्षाची तुलना कशाशी केली आहे?
(४) संघर्ष हाताळण्याच्या पद्धती सांगा?
(५) फॉलेट यांनी नेतृत्वाची किती प्रकार सांगितले आहेत?

५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **औपचारिक :** निश्चित व कायदेशीर प्रणाली, अस्तित्व दिसते.
(२) **अनौपचारिक :** अस्तित्व दिसून येत नसते. निश्चित व कायदेशीर प्रणाली नसते.
(३) **बिनविरोध :** विरोध नसणे.
(४) **हॉथोर्न :** स्थळाचे किंवा शहराचे नाव
(५) **प्रभुत्व :** वर्चस्व, सत्ता मिळविणे, नियंत्रण असणे
(६) **एकीकरण :** दोन्ही पक्षाच्या इच्छांचे संकलन, एकत्रित करणे
(७) **अधिसत्ता :** एखाद्या व्यक्तीवर आपली इच्छा लादून तयार केलेली सत्ता/मिळविलेली सत्ता
(८) **प्रदत्त अधिकार :** वरिष्ठाकडून कनिष्ठांना मिळालेले अधिकार, एका व्यक्तीने वा संस्थेने प्रदान केलेले अधिकार
(९) **अशास्त्रीय :** शास्त्रीय नसलेला, शास्त्रीय आधिष्ठान नसणे.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१- (अ)
(१) वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनीच्या (२) तीन (३) भावनेला, कार्यक्षमतेला (४) भावनात्मक, मानविय (५) महिला (मुली)

(आ)
(१) उद्यागधंद्यातील कामगारांची सैन्यात भरती करण्यात आली.
(२) तांत्रिक कौशल्य व सामाजिक कौशल्य असे दोन प्रकार आहेत.
(३) ज्ञान संपादनाबरोबरच कौशल्याला महत्त्व दिले पाहिजे.
(४) बदललेल्या कार्य परिस्थितीचा कामगारांच्या कार्यक्षमतेवर काय परिणाम होतो ते पाहणे.
(५) कर्मचारी वर्गातील अनौपचारिक सामाजिक संबंधाची माहिती मिळविणे.

२- (अ)
(१) Creative Experience (२) एम. पी. फॉलेट (३) लिडर ॲण्ड एक्सपर्ट (४) Indiridualism in a Planned Society (२) अधिकार

(आ)

(१) फॉलेट यांचा जन्म बोस्टन शहरात झाला.

(२) १९१८ साली फॉलेट यांनी हे The New State हे पुस्तक प्रकाशित केले.

(३) फॉलेट यांनी संघर्षाची तुलना घर्षणाशी केली आहे.

(४) वर्चस्व, तडजोड व एकीकरण हे संघर्ष हाताळण्याचे प्रकार आहेत.

(५) फॉलेट यांनी नेतृत्वाचे तीन (३) प्रकार सांगितले आहेत.

५.५ सारांश

सदर घटकात आपण मेयो व फॉलेट यांच्या विचारांवर प्रकाश टाकण्याचा प्रयत्न केला आहे. ऑस्ट्रेलिया जन्मभूमी असलेला मात्र अमेरिका कर्मभूमी असणारा एल्टन मेयोने औद्योगिक समाजशास्त्रामध्ये (व्यवस्थापनामध्ये) आणि मानसशास्त्र या विषयात प्रचंड अभ्यास केला. त्यामुळेच मेयोला संघटनेच्या मानवी संबंध व्यवस्थेचा जनक असे म्हणतात. मेयोने आपल्या संशोधनपर अभ्यासामध्ये हॉथोर्न प्रयोग, भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन, कौशल्य आणि उद्योगामधील कामगारांची अनुपस्थिती या प्रमुख विषयाचा समावेश होतो. मेयोचे हे विचार अत्यंत महत्त्वपूर्ण असले तरी त्याच्याविचारावर टिकाही मोठ्या प्रमाणात केली जाते. संघटनेच्या प्रतिनिधींना पर्यवेक्षकाच्या भूमिकेत मेयो बसवतो कारण मुक्त समाज व्यवस्थेत युनियनची काय भूमिका काय असते हे त्याच्या लक्षात आले नाही. लोरेन बारिट्ज या विचारवंताने मेयोला 'युनियन विरोधी आणि व्यवस्थापकाचा हितकर' असे म्हटले आहे. १९४९ साली युनायटेड ऑटो वर्क्सच्या कामगारांनी मेयोवर प्रखर टीका केली. या कामगारांनी हॉथोर्न प्रयोगाला दलाल गाय-समाजशास्त्र म्हणून गणले. अलेक्स कॅरे या विचारवंताने मेयोवर टीका करताना म्हटले की, हॉथोर्न प्रयोगातील मुली स्वत:च या प्रयोगात सहभागी होण्यासाठी उत्सुक होत्या. याहीपुढे जावून या प्रयोगाला कोणताही शास्त्रीय आधार नाही असे म्हटले. पीटर ड्रकर या विचारवंताने टीका करताना म्हटले की मानवी संबंधवाल्यांना आर्थिक बाबींची फारशी जाणीव नसते. जगभरातील अनेक विचारवंतांनी टीका करताना असे म्हटले आहे की, संघर्ष नसलेली परिस्थिती आणि कामगारांमध्ये समाधानाची स्थिती कोणत्याही संघटनेची स्थिती समाधानाची करत नसते कारण अशी कोणतीही मानवीय परिस्थिती नसते की ज्यामध्ये कोणताही तणाव, संघर्ष नसतो.

वरील वेगवेगळ्या प्रकारे एल्टन मेयोच्या विचारांवर टीका होत असली तरी आधुनिक काळातील प्रशासकीय संघटनेमध्ये मेयोचे योगदान महत्त्वाची भूमिका बजावते. पारंपरिक व्यवस्थापनापासून शास्त्रीय व्यवस्थापनाला एक नवा दृष्टिकोन निर्माण केला ज्याच्या माध्यमातून औद्योगिक कामगारांच्या समस्या सोडवण्याचा यशस्वी प्रयत्न केला. तसेच व्यवस्थापक कामगार संबंध कामगारांच्या समस्या, पर्यवेक्षण याचा त्याने अभ्यास करून निष्कर्ष मांडले मेयोचा हॉथोर्न प्रयोग जगभर गाजला म्हणून त्याला जगभर मान्यता मिळाली. मेयोचे हे योगदान फक्त औद्योगिक समाजशास्त्रातच नव्हे तर राष्ट्राच्या प्रशासनामध्ये आणि नोकरशाहीच्या संदर्भात उपयुक्त आहे. प्रशासकीय विचारामध्ये मानवी संबंधाला महत्त्वपूर्ण स्थान मिळवून दिले. त्यामुळेच मेयोला मानवी संबंध संकल्पनेचा जनक म्हटले जाते.

फॉलेट यांचे प्रशासकीय व व्यवस्थापकीय अध्ययन क्षेत्रात मोठे योगदान आहे. त्याबदल टॉम हार्टन म्हणतात की, फॉलेटमध्ये अवलोकनांची विलक्षण क्षमता होती. म्हणजेच या प्रचंड क्षमतेमुळे तिचे विचार दूरगामी व प्रभावशाली ठरले.

फॉलेटचे विचार दमदार, बहुअंगी व समाज भावनेचा विचार करणारे होते. त्यामुळे त्यांना व्यवस्थापन शास्त्रातील 'फ्लॉरेन्स नाईटिंगल' ही उपाधी योग्य ठरते. तर मेटकॉफ व ऊर्विक असे म्हणतात की 'तिच्या संकल्पना आपल्या वेळेच्या कितीतरी पुढे होत्या तिचे विचार हे संघटनेच्या परिचलनात मानवी सहयोग समजून घ्यायचा आहे आणि तिच्या संरचनेत रुची आहे. अशासाठी सोन्याची खाण आहे'

फॉलेटच्या तत्वाज्ञानात उदात्तता व व्यवहार यांचा सुरेख संगम झालेला दिसते. जीवनातील सर्वश्रेष्ठ मुल्ये व्यवस्थापकीय प्रक्रियेत यावीत, अशी फॉलेटची अपेक्षा होती.

प्रा. गोर्डन व हिल्स म्हणतात, की 'फॉलेटने आपल्या लिखाणात जे लिहिले आहे, त्यातील जास्त विचार स्वीकारले गेलेत तर फॉलेटनी व्यवस्थापकीय समस्यांकडे रुची दाखवली ज्याची टेलरने सुद्धा विचार केला नव्हता.'

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) एल्टन मेयोच्या हॉर्थोर्न या प्रयोगाची सविस्तर चर्चा करा.

(२) मेयोचा भावनात्मक आणि मानवीय दृष्टिकोन स्पष्ट करा.

(३) कौशल्य म्हणजे काय? ते सांगून कौशल्यचे प्रकार स्पष्ट करा.

(४) मेयोचे उद्योगातील कामगारांची अनुपस्थिती बद्दलचे विचार सांगा.

(५) मेरी फॉलेटचा मानसशास्त्रीय दृष्टिकोन स्पष्ट करा.

(६) फॉलेटची रचनात्मक संघर्षाची संकल्पना विषद करा.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) Maheshiwari, S. R. (1998). *Administrative Thinkers*. New Delhi, Macmillan India Limited.

(२) Singh, R. N. (1989). *Management Thought*. Jaipur, National Publishing House.

(३) Nisari, S.S. (1998). *Eminent Administrative Thinkers*. New Delhi, Associate Publishing House.

(४) Mukhi, H. R. (1997). *Administrative Thinkers*. Delhi, S. B. D. Publishers Distributors.

(५) Mathur, N. (1989). *Management Thought*. Jaipur, National Publishing House.

घटक ६ : हर्बर्ट सायमन (१९६१ ते २००१) व चेस्टर बर्नार्ड (१८८६ ते १९६१)

अनुक्रमणिका

६.० उद्दिष्टे

६.१ प्रास्ताविक

६.२ विषय-विवेचन

६.२.१ हर्बट सायमन

६.२.१.१ निर्णय प्रक्रियेसंबंधी सायमनचे विचार

६.२.२.२ संसूचनसंबंधी सायमनचे विचार

६.२.१.३ प्रशासनासंबंधीचे सायमनचे विचार

६.२.१.४ वर्तनवादी दृष्टीकोन

६.२.२ चेस्टर बर्नाड

६.२.२.१ संघटनविषयक बर्नाडचे विचार

६.२.२.२ औपचारिक संघटना

६.२.२.३ अनौपचारिक संघटना

६.२.२.४ अधिकार सिद्धांत

६.२.२.५ संसुचणविषयक सिद्धांत

६.२.२.६ कार्यकारी प्रमुखाची कार्ये

६.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

६.५ सारांश

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

प्रस्तुत घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला-

- सायमनचा जीवन परिचय, ग्रंथ संपदा व त्यांच्यावर पडलेल्या विविध प्रभावाचा अभ्यास होईल.
- प्रशासकीय कार्य करीत असताना निर्णय प्रक्रियेची भूमिका अभ्यासता येईल.
- सायमनने प्रशासनासंबंधी मांडलेल्या विचाराचा अभ्यास होईल.
- संसूचनासंबंधी सायमनने मांडलेले विचार माहित होतील.
- वर्तनवादी दृष्टिकोनासंबंधीच्या विचारांचा अभ्यास करता येईल.
- चेस्टर बर्नार्डचे संघटनेविषयक विचार समजतील.
- बर्नार्डचे औपचारिक संघटनेविषयीचे विचार समजतील.
- चेस्टर बर्नार्ड यांची अधिकार सिद्धांताची संकल्पना समजेल.

- चेस्टर बर्नार्डचे संसूचना विषयक विचार समजतील.
- बर्नार्डची संघटना संचालनासाठीची कार्यकारीची कार्ये समजतील.
- चेस्टर बर्नार्डच्या विचारांचे महत्व जाणून घेता येईल.

६.१ प्रास्ताविक

पारंपारिक विचारसरणीला नाकारून नवीन विचारसरणीची पायाभरणी ज्या विचारवंतानी केली त्यामध्ये हर्बर्ट सायमन या प्रशासकीय विचारवंताचे नाव अग्रभागी येते. कारण प्रशासनामध्ये मूल्यात्मक व आदर्शात्मक विचारांचा भरणा मोठया प्रमाणात निर्माण झालेला होता. अशा विचारांना बाजूला सारुन वास्तविकतेचा आधार निर्माण करुन देण्याचा यशस्वी प्रयत्न सायमने केला. २० व्या शतकाच्या तिसऱ्या व चौथ्या दशकात जे नवनविन विचार जन्माला आले आहे त्या विचारामध्ये सायमनचे विचार महत्त्वाचे आहेत. आजच्या आधुनिक काळात सायमनच्या विचाराचे महत्त्व व्यवस्थापन आणि प्रशासन यंत्रणेस महत्त्वाचे ठरत आहे. 'निर्णय प्रक्रिया' आणि 'वर्तनवाद' यावर सायमनने विवेकपूर्ण विचारांचे सिद्धांत मांडले. सायमने 'वर्तनवाद' व 'निर्णय प्रक्रिया' या विचारसरणी नुसत्या मांडल्याच नाही तर त्यांना सैद्धांतिक व वैचारिक प्रतिष्ठा मिळवून दिली. यामुळे प्रशासनातील महत्त्वपूर्ण विचारवंत म्हणून त्यांना ओळखले जाते. निर्णय घेणे ही सर्वच प्रशासकीय व व्यवस्थापकीय यंत्रणेतील दैनंदिन व महत्त्वाची बाब आहे. निर्णयावरच संघटनेच्या नेतृत्वाचा प्रभाव दिसून येतो. निर्णयांच्या तंत्राचा चुकीचा वापर झाल्यास संघटनेची प्रतिमा त्या क्षेत्रातच नव्हे तर समाजापुढेसुद्धा खराब होते. म्हणूनच 'निर्णय प्रक्रिया' हा विषय सोपा व दुर्लक्षित कसा होणार नाही तर यासाठी आवश्यक घटकांचा अभ्यास आवश्यक असतो. सायमनच्या 'निर्णय प्रक्रिया' या घटकामुळे किंवा योगदानामुळे त्याला निर्णय सिद्धांतकर्ता म्हणून ही ओळखले जाते. तसेच जगातील कोणत्याही संघटनेत वर्तन अभ्यासाला मूलभूत स्थान आहे. सायमनने व्यवस्थापनातील सामाजिक पद्धतीचा विकास केला या कारणास्तव 'व्यवस्थापक शास्त्रज्ञ' म्हणून ही आपली ओळख निर्माण केली आहे 'निर्णय प्रक्रिया', 'वर्तनवाद' या विचारावरच न थांबता सायमनने प्रशासनासंबंधीचे विचार, कृत्रिम बुद्धीमतेची संकल्पना किंवा मर्यादित तार्किकतेची संकल्पना ही मांडली आहे. प्रशासन हे वर्तनवाद व निर्णय प्रक्रिया या सिद्धांताच्या मार्गदर्शनानुसार आधिक लोकाभिमुख करण्याचे कार्य सायमन यांनी केले आहे. म्हणूनच 'निर्णय प्रक्रिया' व 'वर्तनवाद दृष्टीकोन' या सिद्धांतामुळे तो जागातील महत्त्वाचा प्रशासकीय विचारवंत ठरला आहे. निर्णय प्रक्रियेतील विश्लेषण करण्यासंबंधीच्या कार्याबद्दल सायमनला जगातील प्रतिष्ठित समजला जाणारा 'नोबेल पुरस्कार' १९७८ साली मिळाला. संघटनेच्या सिद्धांतात चेष्टर वर्नार्डचे योगदानही अमुल्य आहे. त्याचे उदाहरण म्हणजे हर्बट सायमनने त्यांच्या 'Administrative Bahavior' या पुस्तकात जवळजवळ चौदा वेळा संदर्भ दिला आहे. सामयनच्या व्यवस्थापन विचार व व्यवहारावर चेस्टर बर्नार्डचा प्रभाव पडला आहे. चेस्टर बर्नार्डच्या अभ्यास क्षेत्रात तत्त्वज्ञान, अर्थशास्त्र, राज्यशास्त्र, समाजशास्त्र, मनोविज्ञान व भौतिकशास्त्राचा समावेश होतो. बर्नार्डच्या संघटनेतील समाज चिंतनामुळे त्यांना 'सामाजिक विचारधारेचा आध्यात्मिक पिता' असे म्हणतात.

६.२ विषय-विवेचन

६.२.१ हर्बट सायमन

हर्बट सायमनाचा जन्म अमेरिकेतील मिलवांकी भागात (विस्कोनसीन शहरात) १९१६ साली झाला. शिकागो विद्यापीठात १९३९ साली पदव्युत्तर व १९४३ साली 'राजनितीशास्त्रात डॉक्टरेट' या पदव्या मिळवल्या. सायमनला विद्यार्थीदशेपासून राज्यशास्त्र, लोकप्रशासन, गणित, भौतिकशास्त्र, अर्थशास्त्र, तर्कशास्त्र व सांख्यिकी या विषयात रुची होती. सायमनचे वडिल हे मूळ जर्मन वंशाचे होते. परंतु चरितार्थाच्या शोधात अमेरिकेत स्थायिक झाले. सायमन राजनिती शास्त्राचा अभ्यासक असतानाही त्यांचा कल स्थानिक नागरी समस्यांचा अभ्यास करण्याकडे होता. विद्यापीठात शिकत असताना नगर पालिकेत पार्टटाइम नोकरी स्विकारली. स्थानिक प्रशासनाच्या अंदाजपत्रक प्रक्रियेचा त्याने सखोल अभ्यास केला. मात्र अभ्यासातील निरीक्षण व अनुभवावरुन त्याने पीएच.डी साठी प्रशासनाचे कार्य हाच विषय निवडला. पीएच.डी करीता प्रशासनाचा 'निर्णय

प्रक्रिया' व 'वर्तनवाद' या विषयातील संशोधनास सुरुवात झाली. कॉलिफोर्निया विद्यापीठात 'ब्युरो ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन' या संस्थेचा निर्देशक म्हणून १९३९ ते १९४२ पर्यंत कार्य केले. पुढे Yale (येल) विद्यापीठातून डॉक्टर ऑफ सायन्स ही उपाधी मिळवली. १९४९ ते १९६५ साली कार्नेगी मेलोन या विद्यापीठात प्रोफेसर म्हणून कार्य केले. १९६५ साली संगणक व मानसशास्त्र प्रोफेसर म्हणून थरचर्ड किंग मेलोन या विद्यापीठात नियुक्ती झाली. अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाच्या विज्ञान सल्लागार समितीत १९६८-७२ पर्यंत कार्य केले. अर्थशास्त्र विषयक कार्याबदल १९७८ साली मानाचा असा नोबल पुरस्कार देऊन गौरव करण्यात आला. १९८० साली Proctor (प्रोक्टर) पुरस्कार आणि १९६६ साली National Medal of Science (नॅशनल मेडल ऑफ सायन्स) हा सन्मान मिळाला तसेच Social Science Research Council (सामाजिक विज्ञान संशोधन परिषद) चा काही वर्षे सदस्य व अध्यक्ष होते. अमेरिकन मानसशास्त्रीय संघटनेमार्फत सायमनला Distinguish Scientific Contirbution Award ने सन्मानित करण्यात आले. त्याच्या उत्तर आयुष्यात तो कार्नेगी मलोन विद्यापीठात संगणक व मानसशास्त्र या विषयाचा प्रोफेसर म्हणून कार्यरत होते. ०९ फेब्रुवारी २००१ रोजी सायमनचा वयाच्या ८५ वर्षी निधन झाले.

विचारावरील प्रभाव

स्वानुभवाच्या व जिज्ञासू वृत्तीच्या बळावर सायमनची वैचारिकता अधिक प्रभाव होती. सायमनने प्रत्यक्ष केलेल्या कार्यातून व मिळालेल्या अनुभवावर प्रमेयाची व सिद्धांताची मांडणी केली. तरीही सायमनाच्या विचारावर 'Dynamic Administraion' ग्रंथाचा प्रभाव होता. ज्याची लेखिका मेरी पार्कर फॉलेट ही होती. एल्टन मेयोच्या 'Human Relationship to Organization' विचाराचाही खूप प्रभाव होता. नंतरच्या काळात चेस्टर बर्नार्डच्या Functions of Executive या ग्रंथाचा सायमनच्या प्रशासनासंबंधीच्या विचारावर अधिक प्रभाव पडला. या ग्रंथामुळेच प्रशासन व वर्तनवाद यासारख्या सिद्धांतावर व संकल्पनावर सायमन आपले विचार मांडू शकला. त्यामुळेच सायमन चेस्टर बर्नार्डचा अनुयायी स्वत:ला म्हणून घेतो.

सायमनची ग्रंथसंपदा/लेखन कार्य

आधुनिक काळातील प्रशासक व अभ्यासकांसाठी विचाराचे मोठे भांडार सायमनने आपल्या ग्रंथसंपादन व लिखानामधून उपलब्ध केले आहे. त्याचे सर्व विषयावर प्रभुत्व हाते. त्यामुळे त्यांचे लिखान विविधांगी झालेले दिसत सायमनने जगमान्यता मिळवलेले महत्त्वाचे ग्रंथ पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) Administrative Behavior – 1945
(२) Public Administration – 1950 (सहलेखक)
(३) Fundamental Research in Administration – 1953
(४) Models of Man – 1957
(५) Organization – 1958 (सहलेखक)
(६) The New Science of Management Decision - 1960
(७) The Shape of Automation – 1960
(८) Measuring Muncipal Activities – 1963
(९) The Science of Artificial – 1969
(१०) Humam Problem Solving – 1972
(११) Models of Discovery – 1977
(१२) Models of Thought – Vol I – 1979
(१३) Models of Thought – Vol – 1989
(१४) Models of Bounded Rationality – Vol. I & II – 1982
(१५) Reason in Human Affairs - 1991

वरील ग्रंथापैकी Administrative Behaviour हा ग्रंथ आजच्या प्रशासकांना व संघटनाच्या नेतृत्वास निर्णय घेताना उपयोगी पडेल असा आहे. हा ग्रंथ जगातील सर्व देशात मोठया प्रमाणात वापरला जाते. तसेच हा ग्रंथ जगातील महत्त्वाच्या अशा १२ भाषामधून प्रकाशित झाला आहे. तसेच सायमनने विविध परिषदामध्ये सादर केलेले व जगप्रसिद्धी मिळालेले शोध निबंध पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) The Concept of Organization Goals.
(२) Technology and Envirnoment.
(३) Decision Making of Administrative Organization.
(४) Controlling Human Factor in Administrative Experiment.
(५) A Formal Theory of Interaction in Social Groups
(६) Observation of Business Decision
(७) The Co-operation; will it be managed by machine.

६.२.१.१ निर्णय प्रक्रियेसंबंधी सायमनचे विचार

निर्णय प्रक्रिया ही व्यवस्थापन प्रक्रियेच्या बरोबरच चालणारी व्यवस्था आहे. निर्णय प्रक्रिया ही प्रशासनाचे हृदय म्हणून कार्यरत असते असे सायमन म्हणतो. संघटन म्हणजे निर्णय घेणाऱ्याची यंत्रणा होय असेही सायमन सुचित करतो. सायमनच्यामते निर्णय हे संघटनेमध्ये प्रत्येक टप्याटप्यावर घेतले जातात. त्यापैकी काही निर्णय हे लोकांना खूप प्रभावित करतात तर काही निर्णय लोकांचा अपेक्षा भंग करतात किंवा लोक कमी महत्त्व देतात. निर्णय प्रक्रिया म्हणजे कृती करण्याच्या अनेक उपलब्ध पर्यायापैकी एकाची सर्वोत्कृष्ट पर्यायाची निवड करणे होय'. त्याचे मते, प्रशासकीय व्यवहार म्हणजे निर्णय प्रक्रिया होय. ग्युलिकच्या पोस्डकॉर्ब मध्ये मध्ये अंतर्भूत असलेल्या प्रशासनाची कार्य पद्धती म्हणजे निर्णय प्रक्रिया आहे असे त्यांचे निरीक्षण आहे. निर्णय प्रक्रिया ही प्रशासनात आढळून येणारी सर्वात्रिक संकल्पना आहे. Administrative Behaviour या पुस्तकामध्ये निर्णय प्रक्रियेसाठीचे विचार मांडले आहेत. नंतरच्या काळात पुढचे विचार The New Science of Management Decision या ग्रंथात मांडले आहेत. सायमनच्या मते निर्णय प्रक्रियेचे किंवा निर्णय घेण्याचे सर्वसामान्यपणे पुढील वेगवेगळे टप्पे आहेत.

(१) निर्णय प्रक्रियेच्या अवस्था

सायमनच्या मते निर्णय घेणाऱ्या तीन अवस्था आहेत. या अवस्थाना त्याने शास्त्रीय नावे दिली आहेत.

(अ) बौद्धिक किंवा चाणाक्षपणा (Intelligence)

निर्णय घेण्याच्या पहिल्या अवस्थेत निर्णय घेण्यासाठी योग्य संधीचा शोध घेतला जातो. Intelligence हा शब्दप्रयोग मिलीटरी प्रशासनात वापरला जाते. हाच अर्थ सायमनला अभिप्रत आहे. 'इन्टेलिजन्स' या शब्दास समयसूचकता, वेळ, निश्चित व अर्थपूर्ण प्रक्रिया असे महत्त्वाचे संदर्भ आहेत. प्रशासन चालवत असताना समयसूचकता, कालानुसार निर्णय घेण्यासाठी महत्त्वपूर्ण स्थान आहे.

(ब) आराखडयासंबंधी (Design)

या अवस्थेत पाहिल्या अवस्थेपेक्षा जास्त शक्ती व वेळ खर्च होतो. निर्णय योग्यरितीने व्हावा म्हणून कारणमिमांसा करुन त्यातून शक्यता विकसित करणे व प्रत्यक्ष कृतीचा पर्याय निवडणे आणि आराखडा तयार करावा लागतो. Designing Acivity असे ही या अवस्थेला म्हटले जाते. थोडक्यात, ज्यास नियोजनाची दृष्टी लागते त्यास आराखडा असे म्हणतात. संभाव्य कृतीची ओळख, कृतींना विकसित करणे व त्यांचे विश्लेषण करणे याचा समावेश Designing Acivity मध्ये होतो.

(क) निवड (Choice)

तिसऱ्या अवस्थेमध्ये योग्य निर्णय घेण्यासाठी निदर्शनास आलेल्या पर्यायांचा अभ्यास करुन निवड करावी लागते त्यास Choice असे म्हणतात तसेच निदर्शनास आलेल्या मार्गापैकी जो मार्ग सर्वात चांगला आहे त्याची निवड केली जाते तुलनात्मक व विश्लेषणात्मक अभ्यासाच्या आधारावर निवड केली जाते.

सायमनने वरील सांगितलेल्या अवस्थामध्ये निर्णय घेताना क्रम लावलेला दिसतो. त्यामुळे प्रत्यक्ष व्यवहारात असा क्रम येईल ह्याची खात्री नाही. हे कार्य अत्यंत क्लिष्ट व गुंतागुंतीचे आहे असे सायमन म्हणतो.

(२) तथ्य आणि मूल्य निर्णय

सायमनने तथ्य व मूल्य या तत्वाचा आधार घेऊन निर्णय प्रक्रियेचे वर्णन केलेले आहे. निर्णय हे फक्त तथ्यात्मक नसून

ते भविष्यात उपयोगी पडतील असे असतात. निर्णय हे सत्य परिस्थितीवर आधारित असतात. निर्णय म्हणजे तथ्य व मूल्य यांचा सुयोग्य मेळ असतो. त्यावर आधारित जे निर्णय घेतले जातात त्याचे चूक की बरोबर असे मूल्यामापन करता येत नाही. त्याच्या उलट मूल्यावर आधारित निर्णयाचे चूक की बरोबर असे मूल्यमापन करता येते. नैतिकता ही मूल्याला जवळची असते. निर्णयामध्ये नैतिकता आढळून येते. अधिकाऱ्याच्या इच्छेवर जे निर्णय अवलंबून असतात ते निर्णय तथ्य निर्णय असतात तर मूल्याच्या निवडीवर आधारित असणारे निर्णय हे मूल्य निर्णय असतात. पुढे जावून सायमन म्हणतो की, मुल्यात्मक निर्णय व तथ्यात्मक निर्णय यातील भेद पूर्णपणे स्पष्ट होत नाही कारण निर्णय हे अंशिक स्वरुपात मूल्यात्मक व अंशिक स्वरुपात तथ्यात्मक असतात. अशा प्रकारे हर्बर्ट सायमन यांनी निर्णय प्रक्रियेतील तथ्य आणि मूल्य स्पष्ट केली आहेत.

(३) दैनंदिन निर्णय व परिस्थितीनुसार निर्णय (अचानक निर्णय)

(अ) दैनंदिन निर्णय

दैनंदिन निर्णय हे नियोजित असतात. या निर्णयात पुनरुक्ती असते. नियोजित निर्णय म्हणजेच दैनंदिन निर्णय होय. या निर्णयासाठी निश्चित नियमांचा धोरणांचा व पद्धतीचा विकास केला जाते. तसेच कार्यक्रम निश्चितीनुसार निर्णय घेतलेले दिसतात. सायमन म्हणतो दैनंदिन किंवा नियोजित निर्णयात प्रस्थापित कायदे व नियमानुसार घेतले जाणारे निर्णय असतात.

(ब) परिस्थितीनुसार निर्णय

परिस्थितीनुसार निर्णय अचानक घ्यावे लागतात. त्यामुळे त्यांच्यामध्ये नाविन्यता दिसते परंतु परिणामकारकता असेलच असे नाही. अशा निर्णयासाठी प्रशासकाच्या अंगी धैर्य, पुढाकार व विश्लेषण क्षमता असावी लागते.

वरील दोन्ही प्रकारात तात्विक भिन्नता दिसून येत असली तरी निर्णय प्रक्रियेतील संघटनात्मक समस्या सोडवणे हा एक समान विचार मात्र दिसून येतो. तसेच संघटनेच्या कार्यक्रमात एका बाजूला नियोजित किंवा दैनंदिन निर्णय आहेत तर दुसऱ्या बाजूला परिस्थितीनुसार म्हणजे अनियोजित निर्णय प्रक्रिया असलेली दिसून येते.

(४) निर्णय प्रक्रियेतील तार्किकता

सायमनच्या मते, उपलब्ध असणाऱ्या सर्व निर्णय पर्यायातून एक तर्कसंगत व परिस्थितीला अनुरुप निर्णय घेणे म्हणजेच तार्किक निर्णय घेणे होय. निर्णयासाठी निवड करताना निर्णय प्रक्रिया ही तर्कपूर्ण असणे आवश्यक आहे. निर्णय घेत असताना सायमन तार्किकतेवर फार भर दिलेला आहे 'कोणतेही निर्णय निवडताना त्यानिर्णयासंबंधी असलेल्या संपूर्ण माहितीचा व निवडलेल्या निर्णयाच्या परिणामांची अगोदर कल्पना असणे महत्त्वाचे असते'. असे सायमन म्हणतो निर्णय प्रक्रियेतील तार्किकतेचे विवेचन सायमन साधन व साध्यच्या संदर्भात करतो. त्याच्यामते साधन म्हणजे 'कारणीभूत उद्देश' तर साध्य म्हणजे 'आंतिक उद्देश' होय. तथ्य आणि मूल्य यांचा संबंध साधन आणि साध्य यांच्याशी निगडीत असतो. साध्यापर्यंत पोहचायचे असेल तर निर्णय प्रक्रियेतील उपलब्ध साधनापैकी योग्य साधन निवडावे लागते. निर्णय प्रक्रियेतील तार्किकतेमुळे संघटनेची साध्ये ठरविण्यात आली त्यांची साधने शोधण्यास मदत होते. साध्य व साधन हे वेगवेगळे वाटत असले तरी त्यांच्यामध्ये एकमेकांत मिसळलेली पाहायला मिळतात. वस्तुनिष्ठ तार्किकता, व्यक्तीनिष्ठ तार्किकता, हेतु पुरस्कृत तार्किकता, संघटनात्मक तार्किकता, व्यक्तीनिष्ठ तार्किकता, सचेतन तार्किकता असे तार्किकतेचे प्रकार पडतात. सायमन पूर्ण तार्किकतेला चूक मानतो आणि सिमित समाधान या संकल्पनेला पुढे करतो. सायमनच्या मते, सर्वच निर्णय पूर्ण तार्किकतेने घेणे प्रत्येक निर्णय घेणाऱ्याला शक्य नसते. त्यामुळे जास्तीत जास्त समाधान देणाऱ्या निर्णयाची निवड करतो.

(५) निर्णयासंबंधी वर्तनाचे नमुने

निर्णय घेण्यासंदर्भात व तत्वासंबंधी वर्तनासंदर्भात अनेक नमुने मांडता येतात असे सायमनचे मत आहे. प्रत्येक नमुन्यात तार्किकता आवश्यक असते. अशा नमुन्याची व्याप्ती पूर्णत: तार्किता व पूर्णत:अतार्किकता दिसून येते. पूर्ण तार्किकतेवर आधारित 'आर्थिक मनुष्य नमुना आणि पूर्णत अतार्किकतेवर आधारित सामाजिक मनुष्य नमुना' विकसीत केला आहे. सायमनने 'आर्थिक मनुष्य नमुन्याला' पर्याय म्हणून 'प्रशासकीय मनुष्य नमुना' मांडला आहे.'

सायमनच्या मते व्यक्तीचा निर्णय वर्तन पुढीलप्रमाणे असते – एक म्हणजे प्रशासकीय व्यक्ती स्वनुभवावरुन व प्रचलित मार्गांच्या आधारे पर्याय निवड करणे, दुसरा म्हणजे समस्येच्या संदर्भात समाधानासाठी उपलब्ध असणाऱ्या पर्यायाचा क्रमशीर लक्षपूर्वक विचार करणे. तिसरा म्हणजे प्रशासकीय अधिकारी पर्यायाची निवड करताना सर्व जगाचा विचार करतो आणि अधिक सुसंगत व महत्त्वाच्या घटकांवर भर देतो. चौथा म्हणजे संतुष्टकारी व समाधानकारक एका पर्यायाची निवड करणे.

वरील प्रकारे सायमनने सांगितलेला मनुष्य किंवा अधिकारी तार्किक बनण्याचा प्रयत्न करतो.

(६) संघटनात्मक प्रभावाचे रुप/तंत्र

सायमनच्या मते, संघटनेतील व्यक्तीवर अंतर्गत व बाहय प्रकारचे प्रभाव पडत असात. कारण निर्णयकर्त्यावरील होणाऱ्या अंतर्गत व बाह्य प्रभावाची देखील विभागणी होते. अंतर्गत प्रभावाचा संबंध कर्मचाऱ्याच्या सवयी व स्वभाव निर्मितीमध्ये असतो. ज्यावर संघटनेचे निर्णय लागू केले जातात. अशा व्यक्तीची संघटनेप्रती निष्ठा, प्रशिक्षण व कार्यबदल असणारी कुशलता यावर अंतर्गत प्रभाव परिणाम करतो. बाह्य प्रभाव म्हणजे संघटनेतील व्यक्तीवर लादलेले निर्णय असतात. असे बाह्य प्रभाव सत्ता, सल्ला व सुचना याद्वारे शक्य होतात. बाह्य प्रभाव कधी स्विकारले जातात तर संघटनेचे हित व व्यक्तीचे हित एकमेकांत गुतलेले असतात.

(७) सल्ला व सूचना

संघटना ही स्तरामध्ये किंवा विभागामध्ये विभागलेली असते. त्यामुळे संघटनेच्या प्रत्येक स्तराला सल्ला व सुचनेची गरज भासते कालामानानुसार प्रशासनाच्या कार्यात धीर धरावा लागतो या बदलासाठी व परिवर्तनासाठी परिस्थितीनुसार सूचना व सल्ला यांचे स्वरुप बदलत असते निर्णय प्रक्रियेच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी सल्ला व सूचना आवश्यक ठरतात.

(८) संघटनेप्रती निष्ठा

व्यक्तीची संघटनेवर किती निष्ठा आहे यावर कर्मचाऱ्याच्या कार्याचे मुल्यमापन करता येते. जगभरातील कोणत्याही संघटनेचा मुलाधार निष्ठा हा असतो. जर संघटनात्मक निष्ठा नसेल तर संघटनेत संघर्षाची परिस्थिती उद्‌भवू शकते. त्यामुळे संघटनेच्या निर्णय प्रक्रियेशी विसंगती ठरु शकते. जर संघटनेवर निष्ठा असेल तर कर्मचारी, काळजीपूर्वक कार्य करु शकतो. त्यामुळे संघटनेप्रती निष्ठा असणे फार आवश्यक आहे असे सायमन मानतो.

(९) प्रशासनात कार्यकुशलता/ कार्यक्षमता

अनेक पर्यायापैकी एका पर्यायाची निवड करावयाची असते अशावेळी प्रशासनाच्या कार्यकुशलतेची कसोटी लागते. निवडलेल्या पर्यायापैकी संघटनेचे उद्दिष्ट प्राप्त होते. त्या पयार्याची उद्दिष्टये सारखीच असतात, अशावेळी त्या पर्यायाची निवड केली जाते जो पर्याय तुलनेने अधिक स्वस्त व फायदेशीर आहेत. कारण संघटनेतील प्रशासनाची कार्यकुशलता संघटनेच्या उत्पादनाशी संबंधित असते असे सायमन म्हणतो. थोडक्यात, निर्णय प्रक्रियेच्या सर्व पैलूंसाठी मार्गदर्शक म्हणून प्रशासनाच्या कार्यकुशलतेची कसोटी असते. थोडक्यात, निर्णय प्रक्रियेतील सायमनने सांगितलेले विविध टप्पे अभ्यासले असता असे म्हणता येईल की, सायमनच्या तथ्यावर आधारित प्रशासकीय सिद्धांत हा लोकप्रशासनापेक्षा व्यापारी प्रशासनाशी अधिक सुसंगत आहे.

६.२.१.२ संसूचनांसंबंधी सायमनचे विचार (Communication)

हर्बट सायमन ज्याप्रकारे प्रशासकीय विचारवंत आहे त्याच तोडीचा तो मानसशास्त्रज्ञ ही आहे. त्यामुळे संसूचन किंवा संदेशवहन मानसशास्त्रीय दृष्टिकोनातून तो अर्थ लावतो. सायमनच्या मते संसूचनाच्या प्रक्रियेने सर्व घटनात्मक प्रशासन व्यापलेले आहे. कारण संसूचन ही आवश्यक असणारी प्रक्रिया आहे. जेव्हा संघटनेतील निर्णय एक व्यक्तीकडून दुसऱ्या व्यक्ती पर्यत पोहोचविण्यात येतात तेव्हा त्याला औपचारिक भाषेत संसूचन म्हणतात. सायमनच्या मते, संसूचना शिवाय संघटना कार्यच करु शकत नाही. संघटनेतील निर्णय कोणत्या शाखेत व कशाप्रकारे पोहचवला जावा यासाठी संसूचन महत्त्वाची भूमिका पार पाडते.

सायमनच्या मते, संसूचन म्हणजे संघटनेत घेतलेले निर्णय, निश्चित केलेली उद्दिष्टे व कार्ये यांची माहिती विविध माध्यमांच्याद्वारे सर्वांना कळवणे किंवा संघटनेतील निर्णय हे एका कर्मचाऱ्याकडून किंवा सदस्याकडून दुसऱ्या कर्मचाऱ्याला कळविणे सायमनने संसूचन प्रक्रियेचे उर्ध्वगामी संसूचन, अधोगामी संसूचन व पार्श्वगामी संसूचन असे तीन स्तर सांगितले आहे. थोडक्यात, सायमनच्या मतानुसार संसूचनाची प्रक्रिया तिहेरी स्वरुपात कार्य करत असते.

(१) उर्ध्वगामी संसूचन

कनिष्ठ पातळीवरुन निर्णयाचे संसूचन वरिष्ठ पातळीवर होते तेंव्हा त्यास उर्ध्वगामी संसूचन असे म्हणतात.

(२) अधोगामी संसूचन

वरिष्ठ पातळीवरुन खालच्या पातळीकडे संसूचनाचे स्वरुप असते. तेव्हा त्यास अधोगामी संसूचन म्हणतात.

(३) पार्श्वगामी संसूचन

एकाच स्तरावर किंवा पातळीवर निर्णयाची देवाण – घेवाण होते तेंव्हा ते पार्श्वगामी संसूचन स्वरुप प्राप्त होते.

ज्यावेळी संघनेत उर्ध्वगामी संसूचन व पार्श्वगामी संसूचन या स्तरांच्या स्वरुपात संसूचनाची प्रक्रिया पार पाडली जाते.

तेव्हा घेतलेले निर्णय हे परिपक्व असतील व त्यांची अंमलबजावणी सहज शक्य होते. सायमनच्या मते संसूचनाची प्रक्रिया संघटनेसाठी आवश्यक व उपयुक्त ठरते. तसेच परस्परांमधील संबंधही दृढ होत असतात.

संसूचनांचे प्रकार

सायमनने संसूचनांचे स्तर सांगितल्या नंतर संसूचनाचे औपचारिक संसूचन व अनौपचारिक संसूचन असे दोन प्रकार सांगितले आहेत.

(१) औपचारिक संसूचन

सूचना, निर्णय, आज्ञा व आदेश कायद्यानुसार किंवा लेखी स्वरुपात कळविणे म्हणजे औपचारिक संसूचन होय. औपचारिक संसूचनाला कायद्याचा किंवा नियमांचा आधार असतो. त्यामुळे औपचारिक संसूचनाला कायदेशीर संसूचन असे म्हणतात. औपचारिक संसूचनामध्ये तोंडी संसूचन, परिपत्रक आणि पत्रे, पेपर प्लो, नोंदी आणि अहवाल व नियमपुस्तिका इ. औपचारिक संसूचनाची साधने आहेत. या साधनाच्या माध्यमातून संसूचनाचे कार्य चालते या संसूचनाला लेखी पुरावा किंवा नोंद ठेवली जाते.

(२) अनौपचारिक संसूचन

सूचना किंवा निर्णय तोंडी स्वरुपात देणे म्हणजे अनौपचारिक संसूचन होय. अनौपचारिक संसूचनाला नियमाला किंवा कायदयाला आधार नसतो. तसेच अनौपचाकि संसूचन लेखी स्वरुपाचे नसतात एखाद्या विभागप्रमुख संघटनेची ध्येयधोरणे आणि उद्दिष्टे समजावून सांगतात. अनौपचारिक संसूचनामध्ये अधिकारी आणि कर्मचारी यांच्यात वैयक्तिक संबंध निर्माण करण्यावर अधिक भर दिला जातो. सायमनच्या मते अनौपचारिक संसूचनामध्ये काही दोष निर्माण होतात. संघटनेत एक प्रकारचा गट निर्माण होतो जो सत्ता मिळवण्यासाठी प्रयत्न करीत असतो गटागटातील परस्पर वैमनस्यातून संबंध बिघडतात परिणामी अनौपचारिक संसूचनाचा उद्देश नष्ट होतो. हर्बर्ट सायमने संसूचन समजावून सांगण्यासाठी तीन प्रकारचे नमुने सांगितले आहेत.

(अ) आर्थिक नमुना

हा नमुना केवळ संघटनेच्या सर्वव्यापी व्यवहाराशी संबंधीत नसून तो केवळ आर्थिक हिता संदर्भातच विचार करतो व आर्थिक लाभ मिळवण्याचा प्रयत्न असतो. त्याच्या उद्दिष्टांची समाप्तीही आर्थिक लाभ मिळल्यावरच होतो. थोडक्यात, आर्थिक बाबीशीं निगडीत हे मॉडेल किंवा नमुना आहे.

(ब) सामाजिक नमुना

एखाद्या व्यक्तीमध्ये भावना, इच्छा, संवेदना व नित्याच्या सवयी यांचा एकत्रित संयोग झालेला असतो. प्रशासकीय निर्णय हे व्यक्तींच्या समस्या जाणून घेण्याच्या प्रमाणानुसार प्रभावित होत असतात. अधिकारी किंवा लाभार्थी यांच्या इच्छाचे प्रतिबिंब एकत्रितपणे समाजात किंवा समुहातून दिसते.

(क) प्रशासकीय नमुना

सायमनच्या सिद्धांतामध्ये अनेक पर्यायापैकी एक पर्याय निवडून निर्णयाचे काम करणे सोपे जाते. म्हणून सायमन प्रशासकीय नमुन्याला 'समाधान साधणारी पद्धत' असे म्हणतो.

वरील सविस्तर मांडणी नंतर तिन्ही नमुन्यामधील पहिला नमुना केवळ आर्थिक घटकांशी निगडित बाबींचा विचार करतो. दुसरा नमुना सामाजिक घटकावर विचार करतो या दोन्ही मधील निर्णय विषयक समस्यांवर व्यापक दृष्टीने विचार करुन योग्य पर्याय निवडून निर्णय देण्याचे कार्य तिसरा नमुना म्हणून हर्बट सायमनने सूचित केलेले आहे.

६.२.१.३ प्रशासनासंबंधीचे हर्बर्ट सायमनचे विचार

पारंपारिक विचारधारा शाखेतील प्रचलित तत्वांवर हर्बर्ट सायमने टीका करताना म्हटले आहे की, पारंपारिक विचारसरणी ही म्हणी कहाण्या व दंतकथा, इत्यादीच्या स्वरुपात आहे. अशी विचारसरणी वरवर दिसायला वाजवी आणि स्विकारण्यासारखी वाटतात. पण ही विचारसरणी विरोधाभासाने भरलेली आहेत. तसेच या तत्वांचा व्यावहारिक उपयोग कसा करावा या बाबतीत पारंपारिक विचारधारा काहीच सांगत नाही.

ल्युथर ग्युलिक, उर्विक या प्रशासकीय विचारवंतांनी मांडलेल्या प्रशासनाच्या काही मान्यताप्राप्त तत्वांचा सायमनने खरपूस समाचार घेतला आहे. वरील दोन्ही विचारवंतांनी मांडलेल्या विशेषीकरण, आज्ञेची, एकता नियंत्रण कक्षा व आधारभूत घटकांमुळे प्रशासनात कार्यक्षमता वाढते यावर सायमनचा विश्वास नाही. ही तत्वे किंवा घटक संदिग्ध स्वरुपाची असून परस्पर विसंगतीने विरोधाने भरलेली आहेत. सायमनच्या मतानुसार शास्त्रज्ञांना असणारे परिस्थितीचे अपुरे ज्ञान, अपुरे संशोधन यामुळे अपुऱ्या आणि परस्पर विसंगत कल्पना निर्माण झाल्या आहेत. सायमन या प्रत्येक तत्वातील विसंगती पुढील प्रमाणे स्पष्ट करतो.

(१) विशेषीकरण

ल्युथर ग्युलिक, उर्विक या प्रशासकीय विचारवंतांनी पारंपारिक विचारवंताने विशेषीकरणामुळे प्रशासनात कार्यकुशलता निर्माण होत असे म्हटले सायमनला हे मान्य नाही, तो म्हणतो, विशेषीकरणाचे तत्व भ्रामक स्वरुपाचे आहे. कारण कार्यकुशलता ही सर्व समुहाच्या कार्याचे फलित असते. विशेषीकरण म्हणजे वेगवेगळया व्यक्तींनी वेगवेगळया गोष्टी करणे होय. परंतु विशेषीकरण हे गटाच्या प्रयत्नाचे महत्त्वाचे लक्षण आहे. त्यामुळे प्रशासनातील महत्त्वाची समस्या नसून कोणत्या पद्धतीने कार्य केले जाते ही आहे. सायमन म्हणतो की, एका व्यक्तीच्या विशेषीकरणापेक्षा संपूर्ण समुहातच जर विशेषीकरण असेल तरच प्रशासनात कार्यक्षमता येऊ शकेल. गटातील एका व्यक्तीच्या कार्याच्या विशेषीकरणात वाढ केल्यास काहीच साध्य होऊ शकणार नाही तर कार्यालाच विशिष्टस्वरूप दिल्यास मात्र प्रशासकीय कार्यक्षमतेत वाढ होऊ शकते. यासाठी विशेषीकरणाला विशिष्ठ दिशा देणे गरजेचे आहे.

(२) आदेशाची एकता

आदेशाच्या एकतेलाच आज्ञेची एकता असे ही म्हणतात. आदेशाची एकता म्हणजेच एकाच वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून प्रत्येक कनिष्ठ अधिकाऱ्याला आज्ञा मिळणे होय. आदेशाची एकता या तत्वाचे प्रतिपादन हेन्री फेयॉल. ल्युथर ग्युलिक या विचारवंतानी केले आहे. एखाद्या वेळी जर कनिष्ठ कर्मचाऱ्याला एकाच वेळी दोन्ही वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून वेगवेगळ्या आज्ञा मिळाल्या तर त्या आज्ञांचे पालन करणे शक्य होत नसते. अशावेळी खरी समस्या निर्माण होते. अशा प्रसंगी आदेशाची एकता यातत्वांची व्यवहारिक मर्यादा स्पष्ट होते. आदेशाची एकता या व्यवस्थेचा अर्थ पाहताना एखादा कर्मचारी किती अधिकाऱ्यांच्या आज्ञा पाळू शकतो हे प्रथम निश्चित केले जावे. कारण कनिष्ठ अधिकारी अनेक वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली कार्य करीत असतो. सायमन या तत्वावर टीका करतो अशावेळी सायमनच्या मते कनिष्ठ हा अनेक वरिष्ठापैकी एकाच वरिष्ठास जबाबदार ठेवला जावा व परस्पराविरोधी आदेशाच्या वेळी त्याचीच आज्ञा पाळली जावी. आदेशाची एकता या तत्वावर सायमन टीका करतो. परंतु, या तत्वाचे महत्त्व नाकारत नाही. या तत्वामुळे काही समस्या निर्माण होत असल्या तरीही आज्ञा पालनाबदलची अस्थिरता कमी करणे, आज्ञा देणे आणि आज्ञापालनाचे मार्ग इ. बाबीचे स्वरुप निश्चित होते.

(३) नियंत्रण कक्षा

एक वरिष्ठ अधिकारी किती कनिष्ठांवर प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवून त्यांच्याकडून चांगल्या प्रकारे काम करुन घेऊ शकतो. यालाच नियंत्रण कक्षा असे म्हणतात. संघटनेत काम करणाऱ्या प्रत्येक अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली अनेक कनिष्ठ अधिकारी व कर्मचारी कार्य करीत असतात. अशा कर्मचाऱ्यांना आज्ञा देण्याचे मार्गदर्शन करण्याचे व त्यांच्याकडून कार्य करुन घेण्यासाठी नियंत्रण ठेवावे लागते. याची जबाबदारी वरिष्ठ अधिकाऱ्याची असते. मात्र एकावेळी एक वरिष्ठ अधिकारी किती कनिष्ठावर नियंत्रण ठेवू शकतो ही मोठी समस्या आहे. या बाबतीत अनेक विचारवंतामध्ये संख्येवरुन वेगवेगळी मते आहेत. हर्बर्ट सायमनच्या मताप्रमाणे नियंत्रणाचे क्षेत्र व्यापक ठेवल्यास संघटनेत अनेक समस्या निर्माण होणार यांच्या उलट केल्यास समस्या कमी निर्माण होणार. परंतु कनिष्ठ किती प्रमाणात नियंत्रण ठेवतो यावर दप्तर दिरंगाई, अकार्यक्षमता, लालफित असे दोष निर्माण होतात किंवा नष्ट होतात. थोडक्यात, नियंत्रण कक्षा नेमकी किती असावी हे निश्चित ठरवित येत नाही. तसेच या तत्वाचे स्वरुप काय असावे हे निश्चित ठरवता येत नाही.

(४) संघटनेचे तात्विक/आधारभूत घटक

आधुनिक काळात प्रशासनाच्या कार्याचा विस्तार मोठया प्रमाणात वाढल्यामुळे ल्युथर ग्युलिक या प्रशासकीय विचारवंताने (पारंपारिक विचारवंत) संघटनेचे कार्य किंवा निर्मिती प्रयोजन, प्रक्रिया, प्रदेश व लोक या चार आधारभूत घटकांच्या आधारे व्हावे असे म्हटले आहे. ग्युलिकच्या मते असे केल्याने प्रशासकीय कार्यकुशलता वाढण्यास मदत होते. तसेच या तत्वामुळे विशेषीकरणाचा अवलंब होतो. परंतु, हर्बर्ट सायमनला ल्युथर ग्युलिकचे हे तत्व किंवा आधारभूत घटक मान्य नाही. हर्बर्ट

सायमन म्हणतो की, वरील चार ही आधारभूत घटक संघटनेच्या वैशिष्ट्याच्या तत्वाच्या विरोधी आहेत. तसेच या घटकांच्यात अर्थातच अस्पष्टता व असंदिग्धता आहे. कारण ठराविक प्रक्रियेद्वारेच कोणताही उद्देश साध्य केला जाते. म्हणून उद्देश आणि प्रक्रिया अशी विभागणी करता येणार नाही. कारण वरील चार ही घटक उद्देशाचे भाग आहेत. कोणत्याही एका घटकानुसारच किंवा घटकावर आधारित जर संघटना निर्माण केली गेली तर ती संघटना आदर्श बनू शकत नाही. म्हणून संघटना निर्माण करतेवेळी संपूर्ण परिस्थितीचा विचार केला जावा.

वरील प्रकारे हर्बर्ट सायमनने पारंपारिक प्रशासन सिद्धांताविषयी परखडपणे आपले मत मांडलेले आहेत व प्रशासकीय कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी प्रशासनामध्ये निर्णय प्रक्रिया व वर्तनवाद या संकल्पना मांडल्या आहेत.

६.२.१.४. वर्तनवादी दृष्टिकोन

प्रशासनात नेहमी मानवी वर्तनाचा संबंध येत असतो.जगातील कोणतीही संघटना असो त्या संघटनेत मानवाच्या वर्तनाचा संबंध येत असतो. कोणत्याही संघटनेत व्यक्ती कोणत्या पद्धतीने वर्तन करते आणि ती व्यक्ती तसे वर्तन का करते या संबंधीचा विचार वर्तनवादी दृष्टिकोनात केला जातो. लोकप्रशासनाशास्त्राच्या अभ्यासात वर्तनवादी दृष्टिकोन हा महत्वाचा आणि आधुनिक दृष्टिकोन म्हणून ओळखला जातो. या दृष्टिकोनात मानसशास्त्रीय पद्धती बरोबरच समाजशास्त्रीय पद्धतीचा व सिद्धांताचा मोठया प्रमाणात स्विकार करण्यात आला आहे. वर्तनवादी विचाराला प्रशासनात महत्त्वाचे स्थान मिळवून देण्यामध्ये हर्बर्ट सायमन अग्रभागी आहे. त्यामुळेच वर्तनवादी शास्त्रज्ञ म्हणून त्यांचे महत्त्वाचे योगदान आहे. Administratative Behaviour या ग्रंथामध्ये हर्बर्ट सायमन यांनी वर्तनवादी दृष्टिकोनाची मांडणी केली आहे. सायमन यांची व्यवस्थापनाच्या अनेक दृष्टिकोनापैकी वर्तनवादी दृष्टिकोन महत्त्वाचा मानला आहे. कारण जुन्या परंपरांवर, म्हणीवर त्यांचा विश्वास नाही. परंपरा व म्हणी या परस्पर विसंगत असल्यामुळे कार्यप्रक्रियेत गोंधळाचे वातावरण निर्माण होऊ शकते असे सायमनचे मत आहे. पुढे जावून सायमन म्हणतो की, जुन्या विचारसरणीच्या पाठीशी अविकसित स्थितीतील अनुभव आहेत. परंतु आधुनिक विकासासाठी आवश्यक असलेली प्रशासनातील नवनवीन दृष्टिकोन नव्याने विकसित होणे गरजचे आहे. यासाठी प्रशासनात वर्तनवादी दृष्टिकोन नव्याने विकसित होणे गरजचे आहे प्रशासनातील पारंपारिक विचारसरणी सायमनला मान्य नाही. जुन्या संघटनेच्या प्रशासकीय यंत्रणेत कर्मचाऱ्यांचे एकमेकांमधील संबंध त्यांच्यातील सहकार्य, समन्वय, संघर्ष व मतभेद या विषयाचा अभ्यास पारंपारिक प्रशासनात केला जाते. मात्र संघटनेच्या प्रशासकीय क्रियाप्रक्रिया घडत असताना जे मानवी वर्तन घडत असते. त्याविषयीचे विश्लेषण वर्तनवादी दृष्टिकोनात केले जाते. पारंपारिक विचारसरणी व सायमनने मांडलेली वर्तनवादी विचारसरणी यातील भेद पुढीलप्रमाणे-

(१) प्रशासनातील पारंपारिक विचारसरणी ही वर्णनात्मक स्वरुपाची आहे तर आधुनिक प्रशासनातील वर्तनवादी विचारसरणी तात्विक किंवा तार्किक स्वरुपाची आहे.

(२) पारंपारिक प्रशासनातील विचारसरणीला प्रत्यक्ष कार्य, अनुभव निरीक्षण व प्रयोग यांचा आधार नाही. ही विचारसरणी काल्पनिक बाबीशी मोठया प्रमाणात निगडीत आह. तर आधुनिक वर्तनवादी विचारसरणी प्रत्यक्ष कार्य, अनुभव निरीक्षण व प्रयोग, इ. घटकांवर आधारलेली आहे.

(३) जुन्या प्रशासनामध्ये सिद्धांत आणि निष्कर्षाचा मोठ्या प्रमाणात अभाव आहे. परंतु, आधुनिक वर्तनवादी विचारसारणी व सिद्धांत आणि निष्कर्षावर आधारलेली आहे.

(४) पारंपारिक विचारसणीकडे कथा, म्हणी यांना महत्त्वाचे स्थान आहे तर आधुनिक वर्तनवादी विचारसरणीत प्रत्यक्ष अनुभव निरीक्षण व कार्य याला स्थान आहे.

सायमनच्या मते, मानवाच्या प्रशासकीय वर्तनाचा अभ्यास अर्थिक वास्तववादी व अतिसुक्ष्मपणे झाला पाहिजे कारण, यामुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाला नवीन दिशा मिळते. त्यामुळेच सायमन आदर्शपेक्षा वास्तववादाला आधिक महत्त्व देतो. मानवाचे वर्तन कसे असावे यापेक्षा जसे मानवाचे वर्तन आहे त्या परिस्थितीत त्याचा विचार शास्त्रीय पद्धतीने करुन निष्कर्ष व अनुमान काढले जातात. थोडक्यात, सायमनने अनुभव, निरीक्षण, प्रयोग व वस्तुस्थिती या चार घटकाच्या आधारे प्रशासनातील वर्तनवादी विचार मांडलेला आहे.

वर्तनावर प्रभाव पाडणारे घटक

व्यक्तीने एखाद्या व्यवसायाची निवड करणे किंवा कार्याची निवड करणे आणि त्या कार्याच्या उद्दिष्टाप्रमाणे कार्य करणे म्हणजे व्यक्तीचे जाणीवपूर्वक व हेतूपूर्वक वर्तन होय. जे घटक व्यक्तीच्या वर्तनावर प्रभाव पाडतात ते काही प्रमाणात हेतूपरस्पर असतात तर काही घटक हेतु पुरस्पर नसतात सायमन म्हणतो की, काही घटक विवेकबुद्धीने घेतलेले असतात.

मानवी वर्तनाचा जो भाग जाणीवर्पूक करण्यात येतो त्याचा अभ्यास करणे सोयीस्कर असते. बहुतांश वेळा मानवाच्या जीवनात पुष्कळ असे प्रसंग येतात की, ज्याचा संबंध त्या व्यक्तीच्या सवयी आणि कार्यक्षमतेशी असतो. सायमनच्या मते पुढील घटक व्यक्तीच्या वर्तनावर प्रभाव टाकतात.

(१) औपचारिक घटक

सायमन म्हणतो की, संघटनेतील औपचारिक घटकांचा प्रभाव कर्मचाऱ्याचे वर्तन कारण संघटनेला नियमात व कायद्यास बांधिल राहून कार्य करावे लागते.

(२) शिक्षण व अनुभव

सायमनच्या मते व्यक्ती प्रशासकीय क्षेत्रात योग्य अगोदरच त्याची काही मते, विचार तो तयार करीत असतो.या उपयोगी त्याला त्याचे शिक्षण व अनुभव त्याचा वर्तनावर प्रभाव पाडतो.

(३) बाह्यघटक

सायमन म्हण्तो की, संघटनेच्या बाहेर असणारी परंतु, कर्मचाऱ्याच्या जीवनावर प्रभाव पाडणारी, व्यक्तीमत्वे त्याच्या वर्तनावर प्रभाव टाकतात तसेच कर्मचाऱ्याचे कौटुंबिक जीवनमान आणि समाजातील इतर व्यावसायिक घटक यांचा ही प्रभाव वर्तनावर पडत असतो.

(४) अनौपचारिक घटक

मैत्री निर्माण करणे, निष्ठेने व प्रमाणिक कार्य करणे, शत्रुत्व निर्माण करणे इ. प्रकारचे अनौपचारिक सामाजिक घटक व्यक्तीच्या किंवा कर्मचारी वर्गाच्यावर प्रभाव निर्माण करीत असतात.

थोडक्यात, सायमनला असे म्हणावयाचे आहे की, वरील घटक कमी अधिक प्रमाणात व्यक्तीच्या वर्तनावर प्रभाव टाकतात. परंतु कर्मचारी आपल्या वर्तनाबद्दल स्पष्टीकरण देऊ शकत नाही परंतु संघटनेचे यशापयश कर्मचाऱ्याच्या वर्तनावर बऱ्याच प्रमाणात अवलंबून असते. अशा वेळी प्रशासनाच्या अभ्यासाचा संबंध त्या संघटनेत कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्याच्या वर्तनाशी असतो. तसेच समाजशास्त्र, मानसशास्त्र व मानवशास्त्र यांच्या संबंधाचा मानवी वर्तनावर होणारा परिणाम विचारात घेऊन प्रशासकीय प्रक्रियांचे विश्लेषण करावे असे सायमन सांगतो.

हर्बर्ट सायमन यांनी वर्तनवादी दृष्टीकोन मांडल्यामुळे पारंपारिक प्रशासकीय विचारवंत ल्युथर ग्युलिक, हेन्री फेयॉल, व उर्विक यांनी मांडलेल्या प्रशासकीय विचारातील उणिवा, दोष व मर्यादा दिसून आल्या. त्यामुळे प्रत्यक्ष मानवी वर्तणुकीचा अभ्यास करणे व सिद्धांत मांडणे याला महत्त्व मिळाले. एकंदरीत वरील सर्व विचारावरुन असे म्हणता येईल की, सायमनच्या वर्तनवादी विचारामुळे लोकप्रशासनाला अधिक शास्त्रीय स्वरुप मिळाले.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-१

(अ) रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडून विधाने पुन्हा लिहा.

(१) सायमनने वर्तनवाद व निर्णय प्रक्रिया या विचारसरणीना .... प्रतिष्ठा मिळवून दिली.

(२) .... विद्यापीठात सायमनने राजनितीशास्त्र या विषयात डॉक्टरेट पदवी मिळवली

(३) .... मानसशास्त्रीय संघटनेमार्फत सायमनला 'Distinguish Scientific Contribution Award' ने समन्मानित करण्यात आले

(४) .... ग्रंथामध्ये सायमनने निर्णय प्रक्रियेसंबंधी आपले विचार मांडले

(५) जुन्या, परंपरावादी व म्हणीवर आधारित घटकांना छेद देण्यासाठी .... दृष्टीकोन मांडला.

(आ) एका वाक्यात उत्तरे द्या.

(१) सायमनने कोणत्या तत्वांच्या आधारे निर्णय प्रक्रिये संबंधी विचार मांडले?

(२) सायमनच्या संसूचन प्रक्रिये संबंधी तिहेरी स्वरुप कोणते?

(३) प्रशासकीय कार्यक्षमता प्रशासनामध्ये सायमनने कोणत्या दोन महत्त्वाच्या संकल्पना मांडल्या?

(४) सायमनने 'प्रशासकीय वर्तन' या ग्रंथामध्ये निर्णय प्रक्रियेबरोबरच आणखी कोणता दृष्टीकोन मांडला?

(५) वर्तनवादावर प्रभाव पाडणारे कोणते घटक सायमन सांगितले आहेत?

(६) कोणत्या कार्याबद्दल सायमनला १९७८ साली नोबेल पुरस्कार दिला?

६.२.२ चेस्टर बर्नार्ड

चेस्टर इर्विंग बर्नार्डचा जन्म १८८६ ला अमेरिकेत मॅसॅच्यूसेटस् राज्यातील माल्डेन या गावी गरीब कुटूंबात झाला. गरीबीमुळे बर्नार्डला शिक्षण घेताना अडचणी आल्या. बर्नार्डचे प्राथमिक शिक्षण माऊंट हारमन ॲकॅडमीत झाले. १९०६ ला त्याने हॉर्वर्ड विद्यापीठात प्रवेश घेतला १९०९ ला बर्नार्डला बोस्टन येथे अमेरिकन टेलिफोन्स् टेलिग्राफ कंपनीच्या सांख्यिकी विभागात कारकून म्हणून नोकरी मिळाली. १९२७ साली बर्नार्ड न्यूजर्सी टेलिफोन कंपनीचा प्रथम अध्यक्ष झाला. बर्नार्डने १९३१ ते १९३३ व १९३५ साली राज्य पूनर्वसन संघटनेचा संचालक म्हणून काम केले. १९३७ मध्ये त्यांना बोस्टन येथील लॉवेल इन्स्टीट्यूट मध्ये व्यवस्थापनावर व्याख्यान देण्यासाठी निमंत्रीत करण्यात आले. पुढे १९४८ ला बर्नार्ड ग्रॅहम बेलच्या A. T. & T. ज्या कंपनीतून निवृत्त झाले. निवृत्तीनंतर त्यांनी १९५२ पर्यंत रॉकफेलर फांऊंडेशनचे अध्यक्ष म्हणून काम पाहिले. चेस्टर बर्नार्डनी न्यूजर्सी येथे बॅच सोसायटीची (Batch Society) स्थापना केली. बर्नार्डना सात मानद डॉक्टरेटच्या पदव्या मिळाल्या. परंतु त्याला पदवीधर होता आले नाही. बर्नार्डचा मृत्यू १९६१ मध्ये झाला.

ग्रंथसंपदा

चेस्टर बर्नार्डचे लेखन म्हणजे त्यांच्या समृद्ध अनुभवाचा व ज्ञानाचा परिणाम आहे. एल्टन मेयो, मेरी पार्कर, फॉलेटच्या विचाराने बर्नार्ड प्रभावित झाला होता. बर्नार्डनी पुढील ग्रंथ लिहिला.

बर्नार्डच्या तीन ग्रंथापैकी 'The Function of the Executive' ग्रंथ अतिशय गाजला. याबद्ल पोलार्ड असे म्हणतात की 'हा ग्रंथ म्हणजे अनुभवाचे पुस्तक होय'.

६.२.२.१ बर्नार्डचे संघटनेविषयीचे विचार

चेस्टर बर्नार्डने संघटनेविषयक विचार आपल्या 'The Functions of the Executive' या ग्रंथात मांडले आहेत. त्यांने सहकारी व्यवस्थेच्या रुपात संघटनेविषयी विचार मांडलेत.

चेस्टर बर्नार्डच्या मते, लोकांच्या अधिकारावर वैयक्तिक, जैविक व सामाजिक मर्यादा येतात. या मर्यादा दूर करण्याचा सर्वात प्रभावी उपाय म्हणजे लोकांची सहकारी सामाजिक कार्यवाही होय. त्यासाठी लोकांनी समूहबद्ध होऊन त्यांनी आपला एक समूह/ गट विकसित करावा. ज्याद्वारे व्यक्तिगत हिताला बाजूला सारुन तो सामूहिक उद्दिष्टांच्या प्राप्तीसाठी प्रयत्नशील राहतील ही मूलभूत संकल्पना समोर ठेवून बर्नार्डनी आपले संघटनात्मक सिद्धांत विकसित केले आहेत. बर्नार्डच्या मते, 'लोकांनी कोणत्याही परिस्थितीत एकमेकांस सहकार्य केले पाहिजे'.

चेस्टर बर्नार्डनी संघटनेची अशी व्याख्या केली आहे की, 'संघटना म्हणजे अशी व्यवस्था की जी जाणीवपूर्वक तयार करण्यात येत असते आणि ज्यामध्ये दोन किंवा जास्त व्यक्तींनी केलेल्या कृतीचा समन्वय साधण्यात येतो' बर्नार्ड या व्याख्येत परस्परांतील क्रियांवर भर देताना दिसतात. ही व्यवस्था लोकांची सामूहिक क्रिया आहे. अशी व्यवस्था सामान्य हेतूसाठी इच्छूक लोकांच्या सहकार्यानेच अस्तित्वात येते. अशी व्यवस्था असणाऱ्या संघटनेचे संचलन लोकांच्या आपापसातील संवाद क्षमतेवर अवलंबून असते. या तत्वावर आधारित 'आर्थिक मनुष्य' या संकल्पनेला बर्नार्डनी तीव्र विरोध केला आहे. बर्नार्डनी याऐवजी 'संतोष संतुलन' सिद्धांत मांडला आहे. बर्नार्डच्या मते, जेव्हा व्यक्तींना व्यक्तीगत पातळीवर संतुष्टी प्राप्त होते. तेव्हा संघटनेत समन्वय घडून येतो. व्यक्तीला त्याच्या योगदानाच्या बदलत्यात जे समाधान मिळते ते म्हणजे संघटनेच्या प्रलोभनाने प्रेरित होतात. त्याला बर्नार्डनी आविष्कार म्हटले आहे. त्यातून समाधानाच्या विभिन्न प्रकाराचे विश्लेषण बर्नार्डनी केले आहे. शिवाय चार प्रलोभनांचा उल्लेख बर्नार्डनी केला आहे.

(१) भौतिक प्रलोभन जसे - धन, वस्तू व भौतिक स्थिती

(२) गैरभौतिकी व्यक्तिगत प्रलोभन जसे - विशिष्ठ (विशेष दर्जा)

(३) कार्याची इच्छित भौतिक परिस्थिती

(४) आदर्श लाभ जसे - कारगिरीचा अभिमान, पुर्ततेचा बोध, निस्वार्थ सेवा, संघटनेप्रती निष्ठा, देशभक्ती

याच बरोबर बर्नार्डनी चार समान्य प्रलोभनांचाही उल्लेख केला आहे.

(१) संगतीचे आकर्षण – म्हणजेच सगळयांनी एकत्र येवून सोबत राहून कार्य करणे होय.

(२) कार्य परिस्थितीला आपल्या स्वभाविक कार्य पद्धतीत व प्रवृत्तीत रुपांतरीत करणे.

(३) संघटनेत व्यापक प्रमाणावर सहभागाची संधी

(४) लोकांबरोबर सवांदाची संधी, अगदी जिव्हाळयाच्या स्थितीत कार्य करण्याची संधी

वरील प्रलोभनांची चर्चा करताना बर्नार्ड म्हणतात की, आर्थिक पुरस्कार प्रभावहीन ठरतात. प्रलोभनांना यांत्रिकी पद्धतीने लागू करता येत नाही. हे सर्व विशिष्ट परिस्थिती वेळ व व्यक्तीवर अवलंबून असते. प्रलोभनांची व्यवस्था ही एक बहुविध प्रक्रिया आहे. त्यात अनुभव व कल्पनेची आवश्यकता असते. बर्नार्डचा अनुभव असा आहे की, संघटनेत कार्यकारी अधिकाऱ्यांना सर्वात प्रथम त्या संघटनेच्या प्रलोभन आर्थिक व्यवस्थेला संचलित करावे लागते.

चेस्टर बर्नार्ड संघटनेला व्यवस्था मानतात. ही व्यवस्था मानवी क्रियांच्या एकत्रिकरणातून तयार होते. सदस्यांचे समन्वित प्रयत्न मानवी क्रियांना एका व्यवस्थेत रुपांतरीत करतात. अशाप्रकारे संघटना 'सहकारी प्रयत्नांची व्यवस्था' आहे. बर्नार्डने प्रत्येक संघटेनेचा एक विशाल सहकारी व्यवस्था ज्याला समाज असेही म्हणता येते. संघटनेत जे घटक असतात त्यांच्या एकत्रीकरणापेक्षा ही संघटना अधिकच महत्वाची असते. अशा प्रकारे संघटनेत बर्नार्ड म्हणतात की, 'संघटनेत ज्या व्यक्ती कार्य करतात कालांतराने त्या जरी बदलत असल्या तरी संघटन सदैव कायम राहते'.

६.२.२.२ औपचारिक संघटना

औपचारिक संघटनेची व्याख्या चेस्टर बर्नार्डनी पुढीलप्रमाणे केली आहे 'दोन किंवा त्यापेक्षा अधिक व्यक्तींनी जाणीवपूर्वक केलेल्या समन्वियक्रियांची अथवा शक्तीची व्यवस्था म्हणजे औपचारिक संघटना होय'.

चेस्टर बर्नार्ड परंपरागत संघटन सिद्धांताना तीव्र विरोध करतात त्यांच्या मते, अशा संघटना वर्तनात्मक व उथळ स्वरुपाच्या असतात.

औपचारिक संघटनेचे घटक

बर्नार्डच्या मते पुढील ३ गोष्टीमुळे व्यक्ती एकमेकांच्या संपर्कात असतात.

(१) जेव्हा व्यक्ती एकमेकांच्या संपर्कात असतात.

(२) ज्यांची जेव्हा काही करण्याची इच्छा असते.

(३) जेव्हा सामान्य उद्दिष्टांची पूर्तता करणे हे ध्येय असते

या आधारावर बर्नार्डनी संघटनेचे

(१) सहकाराची इच्छा

(२) उद्दिष्टे

(३) संसूचन

हे घटक मांडले आहेत हे तीन घटक परस्परांवर आधारित असतात. त्यांच्या संबंधातील संतुलनावर संघटनेचे यशापयश अवलंबून असते.

(१) सहकार्याची इच्छा

इच्छा म्हणजे व्यक्तीच्या सेवा कृती व क्रिया किंवा प्रभाव संघटनेत महत्त्वपूर्ण असणे होय. हे पारंपारिक शब्द आहेत. ते म्हणजे निष्ठा, दृढ एकी, सहकार्य मजबुतपणा, इत्यादी होय पण या सर्वपेक्षा सहकार्याची इच्छ याचा आशय वेगळा आहे. बर्नार्डच्या मते, सहकार्याची इच्छा म्हणजे 'आत्मत्याग' वैयक्तिक निर्देशाच्या नियंत्रणाचा त्याग व वैयक्तिक कार्याचे अवैयक्तिकीकरण होय. शिवाय व्यक्तीचे संघटनेप्रती सहकार्य निर्मिती होतेच असे नाही. बर्नार्डनी व्यक्तीच्या इच्छा योगदानाबाबत तीन तत्व सांगितली आहेत.

(१) व्यक्तीमध्ये योगदानाच्या इच्छेच्या तीव्रतेची अधिक शक्यता असते.

(२) कोणत्याही व्यक्तीमध्ये हे प्रमाण स्थिर व स्थायी नसते.

(३) औपचारिक संघटनेत सकारात्मक सहकार्य करणाऱ्या व्यक्तींची संख्या परिवर्तनशील असते.

शेवटी बर्नार्ड असा निष्कर्ष काढतात की, कोणत्याही व्यक्तीची सहभाग करण्याची इच्छा प्राथमिक स्वरुपात त्याला मिळालेल्या प्रेरणा, प्रलोभने आणि त्यांच्या त्यागाचा परिणाम असतो. सहयोगाची इच्छा वैयक्तिक व व्यक्तीनिष्ठ असते. त्यामध्ये शेवटी संघटनेस व्यक्तीना मिळणाऱ्या प्रेरणा व प्रलोभनावर अवलंबून रहावे लागते.

(२) उद्देश

संघटनेत सहकार्याची इच्छा संघटनेच्या उद्देशावर अवलंबून असते. उद्देश विषयास कर्मचाऱ्यांच्या प्रयत्नांची मोजमाप करता येत नाही. उद्देशपूर्तीसाठी विशेष प्रयत्नाबरोबर व्यवस्था, समन्वय व सहकाऱ्यांची गरज असते. प्रत्येक सहकारी उद्दिष्टाचे सहकारी व्यक्ती बदल दोन दृष्टीकोन असतात.

(अ) सहकारी दृष्टीकोन

ज्यावेळी संघटनेतील सर्व व्यक्ती एका सामुहिक उद्दिष्टासाठी काम करतात तेंव्हा सहकार्य दृष्टीकोन निर्माण होतो. उदा : जेव्हा ५ व्यक्ती एक मोठा दगड एका जागेवरुन दुसऱ्या जागेकडे नेतात त्यावेळी सहकारी दृष्टीकोन निर्माण होतो. म्हणजेच सहकार पद्धतीत उद्दिष्ट महत्वाची असते.

(ब) व्यक्तीनिष्ठ दृष्टीकोन

संघटनेत प्रत्येक व्यक्तीचे व्यक्तीमत्व दुहेरी असे संघटनात्मक व्यक्तीमत्व व खाजगी व्यक्तीमत्व असते. एक दगड एका जागेवरुन दुसऱ्या जागी नेते हे संघटनात्मक व्यक्तीमत्वामुळे साध्य होते. तर खाजगी व्यक्तीमत्वामुळे ते साध्य होत नाही. काही वेळेस मात्र हे दोन्ही दृष्टीकोन सारखेच विकसित होतात.

(३) संसूचन

संघटनेच्या उद्देशाची व्यक्तीच्या इच्छांची पूर्तता संसूचनाने होते. बर्नार्डच्या मते, संघटनेची सामान्य उद्दिष्टे संघटना सदस्यांना समजण्यासाठी संसूचनाची व्यवस्था चांगली असणे आवश्यक असते. संसूचनाची व्यवस्था भाषेवर अवलंबून असते. म्हणून भाषेच्या वापराची तंत्रे व्यक्तीने अवगत करावीत.

प्रत्येक संघटनेत संसूचनाची भूमिका मध्यवर्ती असते कारण संसूचनाने संघटनेची रचना, विस्तार व क्षेत्र ठरते. बर्नार्डनी संसूचनामध्ये निरिक्षणात्मक भावनेला खूप महत्व दिले आहे. पुढे या निर्माण झालेल्या संघटनेचे अस्तित्व टिकविण्यासाठी व तिचा बाह्य समतोल राखण्यासाठी बर्नार्डनी परिणामकारकता व कार्यक्षमता यांचीही विशेष चर्चा केली आहे. एकूणच बर्नार्डच्या मते, औपचारिक संघटना म्हणजे अशी व्यवस्था की जी जाणीवपूर्वक तयार केली जाते आणि त्यात दोन किंवा जास्त व्यक्तीनी केलेल्या कृतींचा समन्वय साधला जातो.

६.२.२.३ अनौपचारिक संघटना

चेस्टर बर्नार्डनी अनौपचारिक संघटनांची मांडणी चार भागात केली आहे. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) अनौपचारिक संघटनेची व्याख्या व स्वरुप.

(२) अनौपचारिक संघटनेचे प्रभाव व परिणाम.

(३) औपचारिक संघटनेतून अनौपचारिक संघटनेची निर्मिती.

(४) अनौपचारिक संघटनेचे कार्य.

(१) अनौपचारिक संघटनेची व्याख्या व स्वरुप

बर्नार्डनी अनौपचारिक संघटनेची व्याख्या पुढीलप्रमाणे केली आहे 'व्यक्तिगत संबंध व त्यातील आंतरक्रिया आणि एकत्रित लोक समुहाचे सामूहीकरण म्हणजे अनौपचाकरिक संघटना होय.' बर्नार्डच्या मते, अनौपचारिक संघटना ही एक नैसर्गिक व्यवस्था असते. संघटनेच्या उद्दिष्टाऐवजी व्यक्तिगत हितासाठी व्यक्तीची परस्परांना भेटीगाठी सामूहिक भावना किंवा व्यक्तिगत इच्छापूर्तीच्या स्वार्थातून होतात. ही भेटीगाठीची प्रक्रिया एक आंतरक्रिया म्हणून सतत सुरु असते पुढे ती व्यक्तिगत रुप धारण करते. त्याला अनौपचारिक संघटना म्हणतात. तिचा आकार, प्रकार, संख्या किंवा रचना नसते ती अस्थायी व आधारहिन असते.

(२) अनौपचारिक संघटनेचा प्रभाव व परिणाम

अनौपचारिक संघटना हा समूह आंतरक्रियांचा परिणाम असतो. मी जाणिवपूर्वक कार्य करीत नाही अनौपचारिक संघटनेचा औपचारिक संघटनेच्या सदस्यांवर प्रभाव पडत असतो. त्यामुळे दोन्ही संघटनांत परस्पर संबंध कायम राहतात. अनौपचारिक संघटना संस्थेतील प्रथा, परंपरा, आदर्श, लोकाचार, सदस्यांची विचारधारा, प्रवृत्ती सवयी व भावनांना प्रभावित करतात. परिणामी संघटनेतील व्यक्तीची कार्यक्षमता व व्यवस्थापकाचा व्यवहार यांत परिवर्तन होते. अनौपचारिक संघटना

औपचारिक संघटनेपेक्षा आधिक योग्यतेची असते. कारण अनौपचारिक संघटना औपचारिक संघटनेला कुशलतेने कार्य करण्यासाठी योग्य परिस्थिती निर्माण करुन देते. तसेच उद्देशाप्रति सहमती, संघटनेप्रती निष्ठेची भावना निर्माण करण्यात अनौपचारिक संघटना महत्वाची भूमिका बजावते.

(३) औपचारिक संघटनेमधून अनौपचारिक संघटनेची निर्मिती

अनौपचारिक संघटनेची निर्मिती औपचारिक संघटनेतून होते. संघटनेत संसूचन टिकण्यासाठी अनौपचारिक संघटनेची मदत होते. बर्नार्डच्या मते, या संघटना एकाच संकल्पनेच्या दोन आवश्यक बाजू आहेत. औपचारिक संघटनेमुळे समाज निर्मिती होते तर या दोन्ही पैकी एक संघटना अपयशी झाली तरी दुसरी अनिवार्यपणे नष्ट होते. म्हणूनच कोणत्याही संघटनेत निर्णय घेण्यापूर्वी अनौपचारिक चर्चा होवून सर्वाचे एकमत झाल्यानंतर संघटनेत औपचारिकरित्या निर्णय घेतला जातो.

(४) अनौपचारिक संघटनेचे कार्य

बर्नार्डच्या मते, अनौपचारिक संघटनेला पुढील तीन प्रकारची कार्ये करावी लागतात.

(१) संघटनेतील सर्व सदस्यांत संसूचन निर्माण करणे.

(२) कार्य करण्याची इच्छा व अधिकारांची स्थिरता याद्वारे औपचारिक संघटनेप्रती कामगारांचे आकर्षण टिकवून ठेवणे.

(३) व्यक्तिगत एकात्मता, स्वत:चा आदर व स्वतंत्रपणे निर्णय घेण्याची भावना संघटनेत निर्माण करणे.

६.२.२.४ अधिकार सिद्धांत

चेस्टर बर्नार्ड यांनी मॅक्स वेबर व हेन्री फेयॉलनी मांडलेले अधिकाराचे पारंपारिक सिद्धांत नाकारले आहेत. बर्नार्ड अधिकाराची व्याख्या करतात की, औपचारिक संघटनेमध्ये संसूचनाचे आदेश हा असा गुण आहे की, ज्यामुळे संघटनेचे सदस्य संघटनेचा स्वीकार करतात व तिच्याकडून नियंत्रित होतात. याद्वारे संघटनेचे सदस्य या निष्कर्षापर्यंत येतात की, संघटनेसाठी ते काय करतात व काय करत नाही. बर्नार्डच्या मते, वरील व्याख्येनुसार अधिकाराचे दोन दृष्टीकोन पडतात ते पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) व्यक्तिनिष्ठ किंवा वैयक्तिक दृष्टीकोन

ज्याद्वारे संसूचनाचा अधिकाऱ्यांच्या रुपात स्वीकार केला जातो.

(२) वस्तुनिष्ठ दृष्टीकोन

जो संसूचनाच्या रुपाशी व गुणांशी संबंधित आहे. ज्यामुळे स्वीकृतीचे तत्व अस्तित्वात येते. जर एखाद्या व्यक्तीकडून त्याला दिलेला आदेश स्वीकारला गेला तर व्यक्तीवर आदेश देणाऱ्याचा अधिकार आहे. हे स्पष्ट होते व ती व्यक्ती त्या आदेशाचे पालन करण्यासाठी कटीबद्ध होते. परंतु जर त्याने आदेश नाकारला तर तो आदेश देणाऱ्याचा अस्वीकार करत आहे. हे स्पष्ट होते. म्हणून अधिकाराच्या संबंधित बर्नार्ड म्हणतात की दिलेल्या प्रत्येक आदेशाला अधिकारांचा दर्जा मिळेल की नाही हे ठरविणे कठीण आहे हे ज्यांच्याकडून आदेश दिले जातात. त्यापेक्षा त्या व्यक्तीवर अवलंबून आहे. ज्यांना हे आदेश दिले जातात अधिकाराचा हा सिद्धांत एकाच बाबींवर जोर देतो की, अधिकाऱ्यांचे अधिकार सदैव त्यांच्या आधिनस्थाकडून अधिकारांप्रती दिलेल्या सहमतीवर अवलंबून असते.

संघटनेतील व्यक्ती अधिकारांचा स्वीकार खालील परिस्थितीत करीत असतो.

(१) जेव्हा संसूचनामध्ये सुगमता असेल व दिलेले आदेश त्याला समजले असतील.

(२) जेव्हा दिलेले आदेश संघटनेच्या उद्दिष्टांशी सुसंगत असतील.

(३) जेव्हा त्याचा असा दृढ समज होईल की, त्याला दिलेले आदेश हा त्यांच्या व्यक्तीगत हिताच्या अनुकूल आहे.

(४) जेव्हा तो मानसिक व शारिरिकदृष्टया आदेशाच्या पालनासाठी समर्थन असेल.

यावरुन असे स्पष्ट होते की अधिकारांचे निर्धारण कार्य करणाऱ्या व्यक्तीकडून होते. मग असा प्रश्न निर्माण होतो की, संघटनेमध्ये कार्यरत असणाऱ्या व्यक्तीकडून नियमित सहकार्य कसे मिळविता येईल. बर्नार्डच्या मते, हे शक्य आहे परंतु त्यास निर्णय घेताना पुढील तीन गोष्टी कटाक्षाने पाळाव्या लागतील.

(१) वरील चार बाबींवर विचार विर्मश करुनच संघटनेतील व्यक्तींना आदेश द्यावेत.

(२) प्रत्येक व्यक्तीमध्ये एक उदासीनतेचे किंवा तटस्थतेचे क्षेत्र अस्तित्वात येत असते. त्यामुळे अधिकाराबाबत जाणीवपूर्वक कोणतेही प्रश्न न विचारता आदेश स्वीकारले जातात.

(३) जेव्हा सामूहिक प्रभाव व्यापक झालेला असतो आणि त्याचा परिणाम म्हणून उदासीनतेचे क्षेत्र स्थिरता प्राप्त करण्याची शक्यता उत्पन्न होते.

उदासिनतेचे किंवा तटस्थतेचे क्षेत्र

बर्नार्डनी आदेश स्वीकृतीबाबत उदासिनतेच्या क्षेत्राचा विचार मांडला. बर्नार्डच्या मते, संघटनेत अधिकारांची स्वीकृती त्याच्या उदासीनतेवर अवलंबून असते. लोकांच्या स्वीकृती क्रमाप्रमाणे आदेशाचे तीन श्रेणीमध्ये विभाजन केले जाते.

(१) काही आदेश जे स्वीकृतीसाठी अयोग्य असतात.

(२) काही आदेश तटस्थ असतात. त्याचा स्वीकार किंवा अस्वीकार केला जातो.

(३) असे आदेश जे निर्विवादपणे स्वीकारले जातात.

बर्नार्डच्या मते, आदेश देण्याअगोदर त्यांच्या परिणामाचे व प्रभावाचे पूर्वानुमान केले जाते. म्हणजे आदेशाच्या परिणामाची माहिती व्यक्तीला असते. त्यामुळे त्या आदेशाप्रती उदासीन बनते. असे आदेश त्यांच्या उदासीनतेच्या क्षेत्रात मांडतात.

बर्नार्डच्या मते, कार्य संचलनाचा सर्वात चांगला सिद्धांत म्हणजे ज्या आदेशाचे पालन शक्य नाही असे आदेश न देणे होय.

६.२.२.५ संसूचन विषयक विचार

संघटनेत आदेशांना सहयोग, विचारांचे आदान प्रदान, त्यांच्यातील आंतरक्रिया व संघटना संचलनासाठी संसूचनाची आवश्यकता असते त्यामुळे संघटनेत वस्तुनिष्ठ अधिकार प्रस्थापित करुन त्यांना अभंग ठेवण्यासाठी बर्नार्डनी संसूचनाची सात तत्वे मांडली. ती पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) संसूचनाच्या माध्यमांची माहिती

बर्नार्ड यांच्या मते, संघटनेत प्रभावीपणे कार्य करण्यासाठी संसूचनाच्या सर्वच माध्यमांची परिपूर्ण माहिती सर्वांना असणे आवश्यक असते. कर्मचाऱ्यांच्या शैक्षणिक पार्श्वभुमीची माहिती मिळविण्यासाठी लागणाऱ्या सराव व सवयीच्या दृष्टीने महत्वाची ठरते.

(२) निश्चित औपचारिक संसूचन माध्यम

बर्नार्डच्या मते, संघटनेत वस्तुनिष्ठ अधिकारासाठी प्रत्येक सदस्यास एका निश्चित औपचारिक संसूचन माध्यमाची गरज असते. प्रत्येक जण कोणाचा तरी अधिनस्थ असावा. प्रत्येकाने त्याच्या वरिष्ठाला त्यांचा कार्य अहवाल दिला पाहिजे.

(३) प्रत्यक्ष व मोजके संसूचन

संसूचन हे प्रत्यक्ष व जितके शक्य असेल तितके मोजकेच असावे. जास्त वेळेच्या संसूचनामुळे उद्देश लोप पावण्याची शक्यता असते तर कमी मजकूर असल्यास संसूचनाचा वेग जास्त असतो. अशावेळी चुका होण्याची शक्यता कमी असते.

(४) सर्व स्तरावर संसूचनाचा वापर

बर्नार्डच्या मते, संसूचनाचा वापर संघटनेत सर्व स्तरावर व्हावा. संघटनेच्या प्रमुखापासून ते तळाच्या कर्मचाऱ्यांपर्यंत सर्व स्तरावर संसूचनाचा व्यापक वापर आवश्यक आहे. परिणामी संघटनेतील संघर्ष टाळता येतात. पण गरजेनुसार हे परिवर्तनीय असते.

(५) सक्षम अधिकारी

संसूचन केंद्राचे अधिकारी सक्षम असले पाहिजेत. त्यांना संसूचनाचे परिपूर्ण ज्ञान असावे. शिवाय हे कार्य करण्याची परिपूर्ण क्षमता व गुणवत्ता असली पाहिजे.

(६) कार्य वेळेत संसूचनात अडथळा न येणे

संघटनेत जेव्हा कार्य सुरु असते त्यावेळी संसूचनामध्ये अडथळा येऊ नये अशावेळी कर्मचाऱ्यांनी जागृत असावे त्यांच्यात व्यापक शिस्त असावी असे बर्नार्ड म्हणतात.

(७) अधिकृत संसूचन

बर्नार्डच्या मते, संघटनेतील प्रत्येक आदेश अधिकृत व विश्वासार्ह असावेत त्यामुळे संघटनेच्या कार्याला गती मिळते. पुढे बर्नार्ड म्हणतात की, वरील संसूचन तत्वे ही संयुक्त व मोठ्या संघटनेत वापरणे कठीण व गुंतागुंतीची आहेत. पण लहान, साध्या संघटनेत त्या तत्वाचा वापर शक्य आहे.

६.२.२.६ कार्यकारी प्रमुखाची कार्ये (Executive Functions)

संघटनेमध्ये सरकारी व्यवस्थेच्या अंतर्गत समन्वयासाठी व संघटनेच्या कुशल संचलनासाठी कार्यकारी प्रमुखाला अनेक आवश्यक कामे करावी लागतात. ते संसूचनाचे माध्यम म्हणूनही कार्य करतात.

कार्यकारीणीद्वारे केल्या जाणाऱ्या सर्व कामाचा समावेश त्याच्या कामात होतोच असे नाही. उदा: अनेक वेळा विद्यापीठाचा कुलगुरू वर्गात जाऊन विद्यार्थ्यांना शिकवू शकतो. परंतु या कार्याला कार्यकारीचे कार्य मानले जात नाही. बर्नार्डच्या मते, कार्यकारीचे विशेष कार्य म्हणजे संघटनेचे संचालन करणे होय. म्हणजे ज्याप्रमाणे कार्यकारी प्रमुखाला संघटनेचे नियंत्रण व संचलन करावे लागते. तर त्यांचे मुख्य कार्य हे सहकारी प्रयत्नांना जोपासणे हे आहे. पुढे बर्नार्डनी कार्यकारी प्रमुखाची तीन आवश्यक कार्ये सांगितली आहेत.

(१) संघटनेमध्ये संसूचनाची व्यवस्था टिकवून ठेवणे.
(२) लोकांकडून आवश्यक कार्य करवून घेणे.
(३) संघटनेची ध्येय व उद्दिष्ट्ये ठरविणे.

(१) संघटनेमध्ये संसूचनाची व्यवस्था टिकवून ठेवणे

बर्नार्डच्या मते, संघटनेमध्ये संसूचन व्यवस्था टिकवून ठेवण्याची तीन टप्पे आहेत.

(अ) संघटनेची योजना ठरविणे

संघटनेची योजना संघटनात्मक विशिष्ठ कर्तव्ये व कार्य विभाजनाशी संबंधित असते ही योजना उद्दिष्टांना पूरक उद्दिष्ट्ये, विशिष्ठ व ध्येयात विभाजित करुन समन्वय निश्चित करते. शिवाय कर्मचाऱ्यांच्या सेवांचे प्रकार व गुणवत्तेशी संबंधीत असते. कर्मचाऱ्यांच्या कामाचा विचार या टप्प्यांत केला जातो. तर योजना ठरविणे व ती परिणामकारक होण्यासाठी संघटनेत आवश्यक तितके कर्मचारी असावेत. तरच अचूक व सुत्रबद्ध योजना ठरविता येईल. म्हणून बर्नार्डनी कर्मचारी व्यवस्थेवर भर दिलेला दिसतो.

(ब) कर्मचारी व्यवस्था टिकवून ठेवणे

संघटनेत कार्यकारीला योग्य कर्मचाऱ्यांची निवड, त्यांना प्रेरणा देणे, त्यांची पदोन्नती या प्रक्रिया राबवाव्या लागतात. संघटनेत निवडलेला कर्मचारी निष्ठावान असावा. त्यांच्यात विशिष्ठ व्यक्तीगत क्षमता गुणवत्ता असली पाहिजे. या क्षमता सामान्य व विशेष क्षमता अशा दोन प्रकारच्या असतात. एकूणच कर्मचारी व्यवस्था बळकट स्वरुपात टिकवून ठेवण्याचे कार्य कार्यकारीला करावे लागले.

(क) अनौपचारिक संघटना सुनिश्चित करणे

संघटनात्मक संसूचन साधनांच्या वाढीस अनौपचारिक संघटना मदत करते. आपत्कालीन परिस्थिती वगळता चांगले अनौपचारिक संघटन संघटनेला मध्येच औपचारिक निर्णय घेण्याची गरज भासत नाही. अनौपचारिक संघटन साधारपणे पुढील कार्य करीत असते.

(अ) औपचारिक संघटनाकडून सहजपणे शक्य न होणारे संसूचन जे अस्पष्ट तथ्ये, मते, सुचना, शंकानी ग्रस्त असते.
(ब) वाढलेला राजकीय हस्तक्षेप कमी करणे.
(क) सामुहिक स्वयं:शिस्त वाढविण्यावर भर देणे.
(ड) संघटनेमध्ये महत्वपूर्ण व्यक्तीगत प्रभावाचा विकास घडवून आणणे.

अशा प्रकारे कार्यकारी अनौपचारिक संघटनेचा प्रभाव, मर्यादा व कायद्याचा विचार करुन सुनिश्चिती करावी लागते.

(२) व्यक्तींकडून आवश्यक कार्य करवून घेणे

बर्नार्डच्या मते, आवश्यक कार्य व्यक्तीकडून करवून घेण्याचे दोन मार्ग आहेत ते पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) संघटनेतील व्यक्ती व्यक्तींमध्ये सहकार्याचे संबंध प्रस्थापित करणे.

(२) जेव्हा हे संबंध प्रस्थापित होतील. तेव्हा त्यांच्याकडून कार्य करवून घेणे.

बर्नार्डच्या मते, जेव्हा वरील दोन्ही कार्ये प्राप्त करण्यासाठी व्यक्तींमध्ये मनोधैर्य वाढविणे, त्यासाठी प्रोत्साहनाची तरतूद करणे तसेच निरिक्षण, नियंत्रण, शिक्षण व प्रशिक्षणाच्या माध्यमातून देखील ही काम करुन घेता येतात.

प्रत्येक संघटनेला आपले आस्तित्व टिकवून ठेवण्यासाठी अधिकारांची निरंतर विकास व संघटनेची काळजी घेण्यावर भर देणे आवश्यक असते. यासाठी समन्वय परिणामकारकता व कार्यक्षमतेकडे लक्ष दिले पाहिजे.

(३) संघटनेची ध्येय व उद्दिष्टये ठरविणे

बर्नार्डच्या मते, कार्यकारी प्रमुखाचे महत्त्वाचे कार्य म्हणजे संघटनेचे ध्येय, उद्दिष्ट्ये ठरविणे होय. संघटनेचे उद्दिष्ट सर्व सहकाऱ्यांना मान्य असणे आवश्यक असते. शिवाय उद्दिष्टांचे उपविभाजन करणे जरुरी असते. त्यामुळे व्यापक उद्दिष्ट्ये व कार्यवाही साध्य करणे शक्य होते. उद्दिष्टांचे स्वरुप भौगोलिक, सामाजिक व कार्यात्मक असते तर उद्दिष्ट ठरविण्याच्या संपूर्ण प्रक्रियेत उच्चतर व तळाच्या पातळीवर संसूचन, निर्माण झालेले अडथळे, आवश्यकता व निष्पत्ती या सर्व बाबींना कार्यकारीला सामोरे जावे लागते.

थोडक्यात, कार्यकारी कार्य मुख्यत: हे जैविक व सामाजिक घटनांशी संबंधित असते. त्यांचे यशापयश त्यांच्या कृतीवर व संघटनेच्या वातावरणावर अवलंबून असते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-२

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

(१) सामाजिक विचारधारेचा आध्यात्मिक पिता .... यास म्हणतात.

(२) बर्नाडने संघटनेविषयी विचार .... ग्रंथात मांडले.

(३) अधिकार सिद्धांत .... यांनी मांडला.

(आ) एका वाक्यात उत्तरे लिहा

(१) बर्नार्डवर कोणाचा प्रभाव होता?

(२) बर्नार्डने 'आर्थिक मनुष्य' ऐवजी कोणता सिद्धांत मांडला?

(३) बर्नार्डची संघटनेची व्याख्या सांगा.

६.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

---

(१) **निर्णय प्रक्रिया :** उपलब्ध साधनापैकी एकाची निवड करणे.

(२) **वर्तनवाद :** वर्तनानुसार बदल कार्य

(३) **उर्ध्वगामी :** कनिष्ठ पातळीवरुन वरिष्ठ पातळीवर (खालून-वर)

(४) **अधोगामी :** वरिष्ठ पातळीवरुन कनिष्ठ पातळीवर (वरुन-खाली)

(५) **संसूचन :** संवाद प्रक्रिया

(६) **विशिष्ठ :** विशेष दर्जा, वागणूक, खास गुण वैशिष्टये

(७) **सहकारी दृष्टीकोन :** सामूहिक उद्देशासाठी कार्य करणारा समूह

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१-(अ)

(१) सैद्धांतिक व वैचारिक (२) शिकागो (३) अमेरिकन (४) प्रशासकिय वर्तन (Administrative Bahavirous) (५) वर्तनवादी

(आ)

(१) तथ्य व मुल्य या तत्त्वांच्या आधारे आपले विचार मांडले.
(२) उर्ध्वगामी संचुचन अधोगामी संसुचन व पार्श्वगामी संसुचन हे तिहेरी स्वरूप मांडले.
(३) सायमनने प्रशासकिय कार्यक्षमता संदर्भात निर्णय प्रक्रिया व वर्तनवाद या दोन महत्त्वाच्या संकल्पना मांडल्या.
(४) सायमनने वर्तनवादी दृष्टीकोन मांडला.
(५) औपचारिक घटक, अनौपचारिक घटक, शिक्षण, अनुभव आणि बाह्य घटक हे वर्तनवादावर प्रभाव करणारे घटक होत असे सायमन मानतो.
(६) निर्णय प्रक्रियेतील विश्लेषणासंबंधी कार्याबद्दल सायमनला १९७८चे नोबेल मिळाले.

२-(अ)

(१) चेस्टर बर्नार्ड (२) The Functions of Executive (३) चेस्टर बर्नार्ड

(आ)

(१) चेस्टर बर्नार्ड यांच्यावर सायमन यांचा प्रभाव होता.
(२) बर्नार्ड यांनी 'आर्थिक सिद्धांताऐवजी' संतोष संतुलन हा सिद्धांत मांडला.
(३) संघटना म्हणजे अशी व्यवस्था जी जाणिवपूर्वक तयार करण्यात येते आणि ज्यामध्ये दोन किंवा अधिक व्यक्तिंनी केलेल्या कृतिचा समन्वय साधता येतो.

६.५ सारांश

या घटकात आपण सायमन व बर्नाड यांच्या प्रशासकीय विचारांची चर्चा केली आहे. प्रशासकीय समस्यांवर विचार करुन मोलाची वैचारिक व सिद्धांत रुपाने मांडणी हर्बर्ट सायमनने केली आहे. प्रशासन कार्यातील त्याचे अनुभव व योगदान या आधारे सायमनने व्यवस्थापन क्षेत्रात भरीव कार्य केले आहे. निर्णय प्रक्रिया व वर्तनवादी दृष्टिकोन या सिद्धातांच्या माध्यमातून व्यवस्थापनाच्या क्षेत्रात क्रांती घडवून आणली आहे. सायमनने प्रशासनाची पारंपारिक विचारसरणी नाकारुन नवीन वर्तनवादी विचारसरणी निर्माण केली. सायमन आधुनिक काळातील असा विचारवंत आहे की, त्याने संघटना ही केवळ कर्मचाऱ्यांनी स्वत:च्या उदरनिर्वाहकरिता एकत्र येऊन पैसा कमविण्याचे माध्यम नाही अशी टीका केली. संघटना ही मानवी संबंधाच्या पायावर उभी राहिली पाहिजे असे सायमनचे मत होते, प्रशासकीय तत्परता व कार्यक्षमता याचा सायमन जोरदार पुरस्कार करतो. चांगले प्रशिक्षण हे कर्मचाऱ्यांना अधिक चांगले प्रशासन देण्याची क्षमता व दृष्टी देते असे सायमनचे मत आहे. संघटनेतील कार्याची व प्रशासनाची चांगली प्रतिमा राहण्यासाठी कामाशी एकनिष्ठता व औपचारिक तसेच अनौपचारिक संघटना तत्वांमध्ये समतोलाची भावना असावी असे सायमनला वाटते. सायमनचे लिखान विद्वतापूर्ण असले तरी त्याच्या विचारावर अनेक विचारवंतांनी पुढीलप्रमाणे टीकाही केली आहे.

चेस्टर बर्नार्डच्या मते, सायमनचे संघटित क्रियेसंबंधीचे असलेले ज्ञान अपूर्ण आहे ते अंतिम नाही. सायमनवर अशी ही टीका केली जाते की, त्यांचे बहुतांश विचार हे पारंपारिक विचारसरणीच्या विचारवंतांच्या विचारांची उसनवारी आहे. त्याने जुन्याच संकल्पना नवीन तऱ्हेने मांडले आहे. सायमनचे विचार मेरी फार्कर फॉलेट, कर्ट लेविन व चेस्टर बर्नार्ड यांच्या मूलभूत विचारावर आधारित आहेत. अनेक विचारवंतांच्या मते, 'लोकप्रशासन संस्कृतीबद्ध आणि आदर्श मुल्यांनी भरलेले आहे'.

परंतु, सायमनने प्रशासन तत्वावर टीका करुन त्यांच्या पाठीमागे अनुभवांवर आधारलेली संशोधने उभी करण्याचे आवाहन केले. तसेच सर्वच परिस्थितीत सर्व तत्त्वे एकाच वेळी लागू करता येत नाहीत.

'प्रशासकीय वर्तन' हा ग्रंथ सायमनने लिहिल्यानंतर स्वत: हळूहळू संगणकाद्वारे अर्थशास्त्रातील निर्णय प्रक्रियेकडे वळला व लोकप्रशासनाकडे पाठ फिरवली. पी. सेल्झेनिक यांनी सायमनवर अशी टिका केली की, तथ्य आणि मूल्य यात अतिरेकी फरक केला आहे. साधन व साध्य फरकास प्रोत्साहन दिले आहे. कुन्टज व ओ डोनेल यांनी सायमनच्या व्यवस्थापकीय निर्णय प्रक्रियेवर टिका केली आहे. क्रिस ऑर्गिरिस यांनी सायमनच्या तार्किकता संकल्पनेवर टीका केली.

वरील वेगवेगळ्या प्रकारे हर्बर्ट सायमनच्या विचारांवर टीका होत असली तरी त्याचे लोकप्रशासनातील योगदानाचे महत्त्व कमी होत नाही. डॅनियल रेन या विचारवंताच्या मते, 'सायमनने संघटनात्मक विश्लेषणाच्या अंतर्गत एका नवीन प्रवाहाला जन्म दिला आहे, जो आधुनिक संघटन विचारधारेचा आधार सिद्ध झाला आहे.' एकदंरितच हर्बर्ट सायमनला मिळालेला नोबेल पुरस्कार म्हणजे त्याच्या कार्याचा झालेला सन्मान आहे. तसेच प्रशासनातील सर्व समस्यांकडे कोणत्या दृष्टिकोनातून पाहिले पाहिजे याबाबतचे सायमनचे सिद्धांत निश्चितच योग्य आहे.

चेस्टर बर्नार्डचे विचार अत्यंत महत्वाचे आहेत. तरीही त्याच्या लिखाणावर टीका होताना दिसते.

केनेथ अँन्ड्रयूज यांनी बर्नार्डच्या The Functions of the Executive या ग्रंथाला प्रस्तावना लिहिली आहे. तरीही त्यांने तटस्थ राहून टीकाही केली आहे. ती अशी की, 'विचारांची अमूर्त मांडणी सडकछाप उदाहरणांची रेलचेल व अवघड शैली या त्यांच्या ग्रंथातील मुख्य उणिवा आहेत'. शिवाय बर्नार्डची विश्लेषण पद्धती, उच्च व्यवस्थापन स्तर, लक्ष निर्धारणाची प्रक्रिया, अभिप्रेरणा, व्यक्ती विकास, अधिकार व नेतृत्व या विषया संदर्भातही अॅड्रयूज त्यांच्या स्पष्टीकरणाने व विश्लेषणांनी संतुष्ट नव्हता.

बार्कर या विचारवंताने बर्नार्डच्या The Functions of the Executive या ग्रंथात असलेली व्यावहारीक उदाहरणांची कमी हे या ग्रंथाचे दुर्भाग्य आहे अशी टीका करतात. तसेच मेरी कुशिंग नाईल्स यांच्या मते, बर्नार्डचे विचार फक्त पाश्चात्य जगाशी संबंधित आहेत. भारतात ते लागू करता येत नाहीत. याबाबत बर्नार्ड यांचे असे मत होते की, जेव्हा सिद्धांत अनेक समूहांना समोर ठेवून निर्माण केले जातात. तेव्हा त्यांच्यात थोडीशी अमुर्तता येवू शकते व ते स्वाभाविकही आहे.

असे असले तरी बर्नार्डच्या विचारांचे महत्त्व कमी होत नाही. विल्यम वोल्फ बर्नार्डच्या या ग्रंथांबाबत म्हणतात की, The Functions of the Executive हा ग्रंथ म्हणजे व्यवस्थापनाचे समाजशास्त्र होय. तर डी. ग्विशैनी म्हणतात की, बर्नार्ड ची अनेक टिपणं, निष्कर्ष व मूल्यांकन संघटनेच्या जटील व गुंतागुंतीच्या प्रक्रियांना समजण्यास मदत करते. तर जॉर्ज आट, ब्राऊन म्हणतात की, ज्याला आधुनिक व्यवस्थापणाचा प्रवर्तक मानले जाते बर्नार्ड खूप मोठा विद्वान होता, ज्याची शिकवण औपचारिक प्रशिक्षणापेक्षाही श्रेष्ठ होती. एकूणच बर्नार्डने मानवी जीवनाच्या आधारभूत गरजा व मानवी विकासाच्या निमित्याने सहकारांच्या प्रासांगिकतेवर भर दिला आहे.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

(अ) खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) सायमनचा 'निर्णय प्रक्रिया' संबंधीच्या विचारांची सविस्तर चर्चा करा.
(२) सायमनचे 'प्रशासनासंबंधीच्या' विचारांचे विश्लेषण करा.
(३) सायमनचा वर्तनवादी दृष्टिकोन स्पष्ट करा.
(४) चेस्टर बर्नाड यांचे संघटनविषय विचार स्पष्ट करा.
(५) चेस्टर बर्नाड यांची संसुचनाची संकल्पना स्पष्ट करा.

(आ) टिपा लिहा.

(१) संसूचन
(२) तथ्य व मूल्य
(३) वर्तनावर प्रभाव पाडणारे घटक
(४) अधिकार सिद्धांत

(५) कार्यकारीची कार्ये
(६) औपचारिक संघटना
(७) अनौपचारिक संघटना

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) Simon, H. (1976). *Administrative Beharioul*. New York, The Free Press.
(२) Mathur, N. (1989). *Management Thoughts*. Jaipur, National Publishing House.
(३) Singh, R. N. (1989). *Management Thought*. Jaipur, National Publishing House.
(४) Maheshwari, S. R. (1998). *Administrative Thinkers*. New York, Macmillan India Limited.
(५) सप्रे, स. आ. (१९९८). *व्यवस्थापनाचे तत्त्वज्ञान*. मुंबई, संयुक्त, व्यवस्थापन मंडळ, शासकिय मध्यवर्ती मुद्रणालय.
(६) नाईक, नं. (१९९९). *प्रशासकिय विचारवंत*. औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

ज्ञानगंगा घरोघरी

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी क्र. (०२५३) २२३१४७५, २२३१७१४

Website: https://ycmou.digitaluniversity.ac **Email:** dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

प्रत्याभरण

या पुस्तकाबाबत आपल्याला अभ्यासक्रमाची रचना, काठिण्य पातळी, भाषाशैली, विषय-विवेचन, स्वयं-अध्ययन प्रश्न या संदर्भात तसेच तुमचा संबंधित क्षेत्रातील अनुभव, प्रशासनातील अनुभव, प्रशासकीय सुधारणेविषयी नवीन दृष्टीकोन, लोकप्रशासनातील नवप्रवाह इत्यादींबाबत काही सूचना असल्यास पुढील पत्त्यावर किंवा खाली दिलेल्या ई-मेलवरून कळवाव्यात.

आपल्या सूचना पाठवण्याचा पत्ता

संचालक, मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac, pubadmycmou@gmail.com या ई-मेलवर पाठवू शकता.

तुमच्याविषयी :

(१) संपूर्ण नाव : ______________________________

(२) संपूर्ण पत्ता : ______________________________

____

(३) मोबाईल क्र. : ______________ ईमेल : ______________________________

(४) शिक्षण : ______________________ हुद्दा : ______________________

(५) तुमचा प्रतिसाद/सूचना : ______________________________

____

____

____

____

____

____

____

____

DB/AB21-154

सर्वोत्कृष्ट संस्थेसाठी कॉमनवेल्थ ऑफ लर्निंगच्या आंतरराष्ट्रीय गुणवत्ता पुरस्काराने सन्मानित

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

(महाराष्ट्र शासनाने स्थापिलेले)

ज्ञानगंगोत्री, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२
दूरध्वनी : (०२५३) २२३१७१४, २२३१७१५, २२३०२२७
फॅक्स : (०९१) (०२५३) २२३१७१६
वेबसाईट : http://ycmou.digitaluniversity.ac ● http://ycmou.ac.in