PUNE RESEARCH SCHOLAR ISSN 2455-314X
AN INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY JOURNAL VOL 7, ISSUE 3

ज्ञानशाखा म्हणून लोकप्रशासनाचा संघर्ष आणि विकास

डॉ. भारत गोरे
सहयोगी प्राध्यापक तथा प्रमुख,
लोकप्रशासन विभाग व संशोधन केंद्र,
विवेकानंद महाविद्यालय, औरंगाबाद
महाराष्ट्र भारत

गोषवारा: :

लोकप्रशासन म्हणजे राज्यशास्त्र नाही किंवा राज्यशास्त्राचा एक भाग नाही, त्याचे वेगळे अस्तित्व आहे. राज्यशास्त्रापासून पृथक, स्वतंत्र व पद्धतशीरपणे त्याचा अभ्यास करता येणे शक्य आहे व तो केला पाहिजे या भूमिकेतून लोकप्रशासनाचा एक अभ्यासविषय म्हणून जन्म झाला. एक अभ्यासविषय म्हणून राज्यशास्त्रापासून अलग झाल्यानंतर लोकप्रशासनाला अनेक स्थित्यंतरांतून जावे लागले. एक ज्ञानशाखा व एक व्यापक प्रक्रिया अशी दुहेरी भूमिका लोकप्रशासनाची असल्याने लोकप्रशासनाला काहीसा अधिक संघर्ष करावा लागला. पारंपारिक कार्यक्षमता व काटकसरीपुरतेच मर्यादित न राहता लोकप्रशासन आज सामाजिक परिवर्तन, न्याय व समानता, मूल्य व नैतिकता या समकालीन मुद्यांवर चिंतन करतांना दिसत आहे. सद्यस्थितीत सामाजिकशास्त्रे विश्वात लोकप्रशासन स्वत:ची एक निश्चित, वेगळी व आश्वासक ओळख निर्माण करत आहे.

मुख्य शब्द : लोकप्रशासन, ज्ञानशाखा, सिद्धांत, विकास

प्रास्ताविक :

लोकप्रशासनाचे अस्तित्व दोन प्रकारे परिभाषित करता येते. लोकप्रशासन एक क्रिया किंवा प्रक्रिया आहे त्याचबरोबर लोकप्रशासन एक बौद्धिक अन्वेषणाचा अर्थात एक ज्ञानशाखा किंवा अभ्यासविषय म्हणूनही अस्तित्वात आहे. एक प्रक्रिया म्हणून लोकप्रशासनाचे अस्तित्व तितकेच

जुने आहे जितकी मानवी सभ्यता वा संघटनप्रियता. मात्र एक अभ्यासविषय म्हणून अर्थात, लोकप्रशासनाशी संबंधित सिद्धांत, प्रक्रिया, कार्ये इत्यादीचे एक शास्त्र म्हणून पद्धतशीरपणे अभ्यास करणे, शिकवणे अथवा संशोधन करणे इत्यादी, याचा जन्म आधुनिक काळातील (1887) आहे. अमेरिकन अर्थमंत्री अलेक्झांडर हॅमिल्टन यांनी 18 व्या शतकाच्या शेवटी प्रकाशित 'फेडरलिस्ट' (Federalist, Issue 72) या संकलनातून प्रथमच लोकप्रशासनाचा अर्थ, उद्देश, व्याप्ती इ. स्पष्ट केले. फ्रांसमध्ये चार्ल्स जीन बुनिन (Charles Jean Bounin) यांनी सर्वप्रथम 1812 साली 'लोकप्रशासनाचे सिद्धांत' (Principles D' Administration Publique) नावाचे पुस्तक फ्रेंच भाषेत लिहिले. 1859 साली फ्रांन्समध्येच विवेयन यांनी 'प्रशासकीय अभ्यास' (Administrative Studies) नावाचा महत्त्वपूर्ण शोधग्रंथ लिहिला. मात्र विषयाला वेगळे अस्तितत्व व सन्मान देण्यासाठी पुरेसे नव्हते.

एक अभ्यासविषय किंवा ज्ञानशाखा म्हणून लोकप्रशासनाच्या विकासाकडे पाहत असतांना ढोबळ मानाने याचे पाच टप्पे पाडले जातात.

कालखंड पहिला : राजकारण-प्रशासन द्विभाजनाचा कालखंड (1887 ते 1926)

प्रा. वुड्रो विल्सन यांचा 'पॉलिटीकल सायंस क्वार्टरली' या नियतकालिकात 'दी स्टडी ऑफ ॲडमिनिस्ट्रेशन' हा 1887 साली छापून आलेला लेख लोकप्रशासनाच्या व्यवस्थित व शास्त्रीय अभ्यासाचा आरंभबिंदू ठरला. यामध्ये विल्सन यांनी प्रशासन आणि राजकारण हे दोन्ही क्षेत्रे भिन्न भिन्न आणि विशेषीकृत असल्याचे स्पष्ट केले. ते म्हणतात की, एक संविधान तयार करण्यापेक्षा त्याची अंमलबजावणी करणे अधिक अवघड आहे. प्रशासकीय प्रश्न हे राजकीय प्रश्न नसतात. प्रशासनाचे क्षेत्र हे पूर्णत: व्यावसायिक असून राजकारणाच्या गती व संघर्षापासून ते दूर आहे. यासाठी प्रशासनाचे एक वेगळे विज्ञान असणे आवश्यक आहे, जे आज पर्यंत नव्हते. प्रशासनामध्ये कार्यक्षमता व नैतिकता येण्यासाठी लोकप्रशासन राज्यशास्त्राच्या प्रभावातून मुक्त होण्याबाबतच्या या विचारांमुळे प्रा. वुड्रो विल्सन यांना 'लोकप्रशासनाचा जनक' असेही म्हटले जाते.

याच काळात इ.स. 1900 साली कोलंबिया विद्यापीठातील प्राध्यापक फ्रँक गुडनाऊ (Frank J. Goodnow) यांनी आपल्या 'Politics and Administration' या पुस्तकातून राज्याची इच्छा अभिव्यक्त करणे राजकारणाचे तर या इच्छेला किंवा धोरणाला मूर्त रुप देणे किंवा प्रत्यक्षात आणणे प्रशासनाचे कार्य असल्याचे प्रतिपादन केले. याचाच अर्थ, राजकारण व प्रशासन ही शासनाची दोन प्रमुख मात्र वेगवेगळी कार्य आहेत. प्रशासनाला कायद्याची अंमलबजावणी करतांना काही प्रमाणात अर्ध-

वैज्ञानिक, अर्ध-न्यायिक, अर्ध-व्यापारिक व अर्ध-वाणिज्यिक कार्येही करावी लागत असतात. शिवाय राज्यशास्त्राचे संस्थात्मक स्थान कायदेमंडळ आहे तर प्रशासन हे नोकरशाही रुपाने शासनाचे कार्यकारी अंग म्हणून कार्य करते. पुढे 1926 साली एल.डी. व्हाईट यांनी लोकप्रशासनाचे पहिले पाठयक्रमिक पुस्तक 'लोकप्रशासन अभ्यासाची ओळख' (Introduction to the Study of Public Administration) लिहिले. या पुस्तकात, सार्वजनिक ध्येयधोरणांची अंमलबजावणी करणारे लोकप्रशासन आधुनिक शासन व्यवस्थांचा केंद्रबिंदू असल्याचे मत व्यक्त करण्यात आले, शिवाय लोकप्रशासन-राज्यशास्त्र या द्विभाजनात आस्था असणाऱ्या या पुस्तकात राज्यशास्त्रापेक्षा अलग लोकप्रशासनाचा उद्देश काटकसर आणि कार्यक्षमता असल्याचे स्पष्ट केले. या कालखंडाचे विश्लेषण करतांना रॉबर्ट गोलम्ब्युस्की (Robert T. Golembiewski) म्हणतात - या कालखंडामध्ये लोकप्रशासनाचा 'लोकस' (Locus) अर्थात 'कुठे' म्हणजे विषयाचे संस्थात्मक ठिकाण अथवा जागा शोधण्याचा प्रयत्न केला गेला. या काळात विचारवंतानी लोकप्रशासनाचे स्थान म्हणून शासकीय नोकरशाही निर्धारित केली. यानंतर राजकारण-प्रशासन विभाजनाच्या बरोबरीने मूल्य-तथ्य विभाजनालाही गती मिळाली. लोकप्रशासनातील कार्यकारी शाखेचे अंमलबजावणीचे कार्य हे तथ्याधारित व शास्त्रीय असल्याचे आणि राज्यशास्त्रातील सार्वजनिक धोरणनिर्मिती व तत्सम बाबी या मूल्याधारित असल्याचे स्पष्ट करण्यात आले. लोकप्रशासन शिकवतांना संघटनांचे सिद्धांत, अर्थसंकल्प तसेच कर्मचारी प्रशासन शिकवले जाते तर राज्यशास्त्रात शासन, न्याय व्यवहार, राज्य व स्थानिक शासन तसेच कायदेशीर प्रक्रिया अभ्यासली जाते. एकंदरीत या कालखंडाची दोन वैशिष्ट्ये होती 1) लोकप्रशासनाचा जन्म व 2) राज्यशास्त्र -लोकप्रशासन द्विभाजनावर भर.

कालखंड दुसरा : प्रशासकीय सिद्धांतांचा सुवर्णकाळ (1927 ते 1937)

एक अभ्यासविषय म्हणून मान्यता मिळवत असतांना लोकप्रशासनाच्या विकासाचा हा दुसरा टप्पा अधिक महत्त्वपूर्ण ठरला. पहिल्या कालखंडातील मूल्य निरपेक्ष शास्त्रीय व्यवस्थापन आणि राजकारण-प्रशासन द्विभाजनाच्या विचाराला या काळात अधिक गती देण्यात आली. लोकप्रशासन हे तथ्याधारित असून कार्यक्षमता या आपल्या उद्दिष्टप्राप्तीकडे जाण्यासाठी 'एक सर्वात्तम मार्ग' (One best way) अर्थात निश्चित सिद्धांत यात असू शकतात आणि यामुळे ते 'विज्ञान' होण्याच्या मार्गावर असल्याचे किंवा झाल्याचे मत प्रतिपादित करण्यात आले. लोकप्रशासनाच्या अशा सिद्धांताची निर्मिती अथवा शोध आणि त्याची यशस्वी अंमलबजावणी या कालखंडातील प्राथमिकता होती. या दृष्टीने

सर्वप्रथम 1927 साली डब्ल्यू. एफ. विलोबी (W.F. Willoughby) यांचे 'लोकप्रशासनाचे सिद्धांत' (Principles of Public Administration) हे पुस्तक प्रकाशित झाले. यानंतरच्या काळात सिद्धातांच्या अनुषंगाने बरेच लेखन झाले ज्यामध्ये मेरी पार्कर फॉलेट यांचे सृजनात्मक अनुभव (Creative Experience, 1924), हेन्री फेयॉल यांचे 'औद्योगिक व सामान्य व्यवस्थापन' (General & Industrial Management, 1916-इंग्रजी अनुवाद 1929), ल्युथर गुलिक आणि उर्विक यांचे संपादन असलेले 'प्रशासन विज्ञानावरील लेख' (Papers on the Science of Administration, 1937), मुने व रिले यांचे संघटनेचे सिद्धांत (The Principles of Organization, 1939) ही पुस्तके प्रमुख होती. या कालखंडामध्ये लोकप्रशासन हे मूल्यनिरपेक्ष विज्ञान असल्याचा आणि त्यामुळे ते सार्वभौम असल्याचा दावा करण्यात आला. साहजिकच, संघटना किंवा प्रशासनातील रचना, कार्ये आणि प्रक्रियांचे विश्लेषण करतांना या विचारकांनी खाजगी व सार्वजनिक असा भेद पाळला नाही. औद्योगिक आणि सार्वजनिक संघटनांमध्ये समसमान उपयुक्त ठरणाऱ्या या सिद्धातांच्या प्रतिपादनाने लोकप्रशासनातील 'लोक' हा शब्द काहीसा फिका पडला आणि लोकप्रशासनाला व्यवस्थापनशास्त्राशी जोडण्यात आले. संघटनेचा उद्देश, राजकीय-सामाजिक संस्कृती किंवा मानवी मर्यादांचा विचार न करता अत्यंतिक तांत्रिक स्वरुपात नमूद या प्रशासकीय तत्त्वांना सार्वभौमिकता दिली गेली. उद्योग आणि शासनातील संघटनांना कार्यक्षमता प्रदान करु शकणाऱ्या सिद्धातांच्या निर्मितीमुळे लोकप्रशासनाचा हा कालखंड प्रतिष्ठेच्या शिखरावर होता.

कालखंड तिसरा (आव्हान व टीकेचा कालखंड 1938 ते 1947)

सैद्धांतिक पाठबळाचा दावा करुन प्रसिद्धी व प्रतिष्ठेच्या शिखरावर असणाऱ्या लोकप्रशासनावर या कालखंडात मोठी टीका झाली. लोकप्रशासनातील सिद्धातांना पर्यायाने त्याच्या शास्त्रीयतेच्या दाव्यांना या काळात मोठे आव्हान देण्यात आले. तसेच लोकप्रशासन स्वतंत्र किंवा राज्यशास्त्रापासून अलग असू शकते का ? किंबहुना ते तसे करता येऊ शकते का? ते अलग करावे का ? अशा अनेक प्रश्नांना या काळात लोकप्रशासनाला तोंड द्यावे लागले. यानंतरच्या काळातील संघटनात्मक विश्लेषणाचे सैद्धांतिक दृष्टिकोन तत्कालीन औद्योगिक, सामाजिक तसेच प्रशासकीय समस्या सोडवण्यात अपयशी ठरले. फ्रेडरिक टेलरचा शास्त्रीय व्यवस्थापनाचा औपचारिक/यांत्रिकी दृष्टिकोन औद्योगिक कलह व सामाजिक संघर्ष निर्माण करणारा ठरला. याच कालावधीत (1924 ते 1932) एल्टन मेयो (Elton Mayo) यांच्या नेतृत्वाखाली 'वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कंपनी' येथे झालेल्या

PUNE RESEARCH SCHOLAR ISSN 2455-314X
AN INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY JOURNAL VOL 7, ISSUE 3

हॉथ्रॉर्न प्रयोगांनी (Hawthorne Experiments) संघटनात्मक उत्पादनावरील सामाजिक व मानसशास्त्रीय प्रभावांची उकल केली. प्रशासकीय सिद्धातांचा भडिमार असणाऱ्या संरचनात्मक दृष्टिकोनात दुर्लक्षित राहिलेली मानवी संबंधाची बाजू व अनौचारिक समूहांची भूमिका उत्पादन वाढ व कार्यक्षमतेसाठी कशी महत्वाची आहे, हे या काळात प्रामुख्याने अधोरेखित करण्यात आले. मानव संबंध विचारधारा आणि वर्तनवादी दृष्टिकोनाच्या प्रतिवादाने लोकप्रशासन विकासाच्या गतीला मोठा अवरोध निर्माण केला. प्रामुख्याने चार विचारवंतांच्या लेखनाने या काळात लोकप्रशासनाच्या परिपक्वतेला प्रश्नांकित करुन त्याच्या भावी वाटचालीसाठी दिशादर्शन करण्याचा प्रयत्न केला.

चेस्टर बर्नार्ड (Chester Barnard) यांनी, जे स्वत: एक प्रशासक होते, आपल्या 'कार्यकारींची कार्ये' (The Functions of the Executive, 1938) या पुस्तकात कोणत्याही स्वरुपाच्या सिद्धातांचा उल्लेख टाळला. त्यांनी संघटनांचा खास करुन मोठया संघटनांचा व्यवस्थित आणि सखोल अभ्यास करत औपचारिक संघटनांच्या बरोबरीने अनौपचारिक संघटनांचेही महत्त्व आणि परस्परावलंबित्व अधोरेखित केले. संघटनेच्या सिद्धांत आणि व्यवहारात संतुलन निर्माण करत त्यांनी एल्टन मेयोच्या विचारांना पुढे नेण्याचे कार्य केले. आपल्या विचारांमध्ये त्यांनी प्रामुख्याने तीन बाबींवर भर दिला. 1) लोकप्रशासन व राज्यशास्त्र यांचे विभाजन होऊ शकत नाही. 2) प्रशासकीय सिद्धांतात असणारा तार्किक सुसंगतीचा अभाव आणि 3) संघटना विश्लेषणात मानसशास्त्रीय तसेच वर्तनवादी घटकांवर भर. सायमनसहित इतर अनेक अभ्यासकांवर बर्नार्ड यांच्या विचारांचा मोठा प्रभाव राहीला.

एफ. एम्. मार्क्स यांनी संपादित केलेल्या ‘लोकप्रशासनाचे घटक’ (Elements of Public Administration, 1946) या पुस्तकात सामुहिक कार्याचे महत्त्व प्रतिपादित केले. यामध्ये लोकप्रशासनातील पायाभूत प्रश्नांची चर्चा केवळ तांत्रिक अंगाने न करता संघटनात्मक वातावरणाच्या अनुषंगाने करण्यात आली. राजकीय अंगाने लिहिल्या गेलेल्या या पुस्तकात राज्यशास्त्र-लोक प्रशासन द्विभाजनाच्या शक्यतेला सर्वप्रथम प्रश्नांकित करण्यात आले होते.

हर्बर्ट सायमन यांनी लिहिलेला लेख 'प्रशासकीय म्हणी' (The Proverbs of Administration,1946) आणि 'प्रशासकीय वर्तन : प्रशासकीय संघटनातील निर्णय निर्धारण प्रक्रियेचा अभ्यास' (Administrative Behaviour : A Study of Decision Making process in Administrative Organizations, 1947) हे पुस्तक सर्वार्थाने वादळी ठरले. पारंपारिक प्रशासनावर टीका करुन लोकप्रशासनांच्या सिद्धातांची 'म्हणी' (Proverbs) म्हणून संभावना सायमन यांनी केली. आदेशाची

एकता, कार्य विभाजन तसेच नियंत्रण क्षेत्र इत्यादी संदिग्ध आणि परस्पराविरोधी सिद्धांतावर त्यांनी टीका केली. या प्रत्येक सिद्धांताला दुसरा तितकाच विरोधी सिद्धांत सायमन यांनी सांगितला. 'मनुष्याला राहण्यासाठी घर तयार करण्याऐवजी हे सिद्धांत छोट्या छोट्या कड्यांची एक साखळी तयार करतात' असे सायमन यांनी स्पष्ट केले. या प्रचलित प्रशासकीय सिद्धांतांचा पाया शास्त्रीय नसल्याचे सांगत त्यांनी लोकप्रशासनाच्या शास्त्रशुद्ध विश्लेषणासाठी वर्तनवादी दृष्टिकोनाची शिफारस केली. प्रशासनाचे हृदय म्हणून ते निर्णय निर्धारणाला महत्त्व देतात आणि त्यालाच सिद्धातांच्या समकक्ष मानतात. राजकारण-प्रशासन द्वैतभावाला स्पष्ट नकार देणाऱ्या या अभ्यासकाने तार्किक अनुभववादी (Logical Positivism) पद्धतीने धोरणनिर्मिती करण्याचे सुचवले. त्यांच्या 'मर्यादित विवेक असणाऱ्या प्रशासकाच्या' विचाराने लोकप्रशासनाच्या सैद्धांतिक असण्याच्या चर्चेला मोठे आव्हान दिले.

रॉबर्ट डाहल यांनी 'लोकप्रशासनाचे विज्ञान: तीन प्रश्न' (The Science of Public Administration : Three Problems, 1947) या आपल्या लेखातून लोकप्रशासनाच्या विज्ञान होण्याच्या मार्गातील तीन अडथळे सांगून अप्रत्यक्षपणे लोकप्रशासन हे नैसर्गिकशास्त्राप्रमाणे वैज्ञानिक होवू शकत नसल्याचे स्पष्ट केले. ते म्हणतात, विज्ञान हे मूल्यमुक्त असते तर प्रशासन त्या मूल्यांना प्राधान्य देत असते किंबहुना प्रशासकीय ध्येय हे आदर्शवादीच असतात. दुसरी अडचण सांगतांना डाहल म्हणतात की, मानवी वर्तन अनिश्चित आणि वैविध्यपूर्ण असते. निर्जीव अशा संघटनात्मक संरचना मानवी व्यवहाराला, त्यातील गुंतागुंतीला समजून घेऊ शकत नाहीत. प्रशासनाच्या वैज्ञानिकतेबाबत त्यांचा तिसरा प्रश्न आहे की, मर्यादित राष्ट्रीय व ऐतिहासिक संरचना तसेच परिस्थितींचा अभ्यास करुन सर्वव्यापी, सार्वभौम सिद्धातांची मांडणी कशी करता येईल? थोडक्यात, लोकप्रशासनाला विज्ञान व्हायचे असेल किंवा त्यात यशस्वीपणे सर्वमान्य सिद्धातांची निर्मिती करावयाची असेल तर लोकप्रशासन हे मूल्य तटस्थ व्हावे लागेल, त्यातील मूल्यांचे प्राधान्य व जागा निर्धारित कराव्या लागतील. लोकप्रशासनातील मानवी स्वभाव व व्यवहाराचे अचूक आकलन व्हावे लागेल जेणे करुन प्रशासकीय वर्तनात एकवाक्यता येऊन त्याबाबत भविष्यवाणी करणे शक्य होईल आणि शेवटचे म्हणजे लोकप्रशासनात तुलनात्मक अध्ययन व्हावे लागेल, जेणे करुन भिन्न भिन्न स्थानिक राष्ट्रीय मानसिकता, राजकीय, सामाजिक, सांस्कृतिक पर्यावरणाचा अभ्यास लोकप्रशासनात होईल. लोकप्रशासनामध्ये वैश्विक सिद्धातांची निर्मिती करावयाची असेल तर मर्यादित

व ठराविक राष्ट्रीय सीमा ओलांडून जावे लागेल आणि तेंव्हाच सार्वभौम सिद्धातांची मांडणी शक्य होईल.

याच काळामध्ये जर्मन समाजशास्त्रज्ञ मॅक्स बेवर यांच्या साहित्याचा इंग्रजीत अनुवाद झाला. अधिसत्ता, नोकरशाही, आदर्श प्रतिमान याबाबतच्या त्यांच्या विचारांनी संघटना विचारांना नव्याने परिभाषित करण्याची आवश्यकता वाटली. मानव संबंध आंदोलनाप्रमाणेच वेबरच्या नोकरशाहीने पारंपारिक लोकप्रशासनाला निरुत्तर केले. त्यानंतर ड्वाएट वाल्डो यांनी आपल्या 'प्रशासकीय राज्य: अमेरिकन लोकप्रशासनाच्या राजकीय सिद्धातांचा अभ्यास' (Administrative State : A Study of Political Theory of American Public Administration, 1948) या पुस्तकात लोकप्रशासनाच्या सार्वभौम सिद्धांत, त्यामागील अभ्यासपद्धतीमध्ये असणाऱ्या विसंगती आणि कार्यक्षमता - काटकसरीच्या मूल्यांतील संकुचितपणा स्पष्ट केला.

कालखंड चार : अस्तित्व, ओळख व स्वरुपाच्या संकटाचा काळ (1948 ते 1970)

राज्यशास्त्र-लोकप्रशासन यांच्यातील विभाजनरेषा ही भ्रम आहे. अर्थात, लोकप्रशासन हे राज्यशास्त्रापासून वेगळे होवू शकत नाही आणि लोकप्रशासनाचे स्वत:चे सिद्धांत नाहीत त्यामुळे ते विज्ञान होण्याच्या शर्यतीत नाही, या दोन तर्कशुद्ध प्रतिवादांमुळे या नवनिर्मित विद्याशाखेबाबत अभ्यासक-विचारवंतामध्ये अविश्वासाचे वातावरण निर्माण झाले. ज्या दोन मुख्य गृहीतकांवर लोकप्रशासनाचे आजपर्यंतचे चर्चाविश्व आकाराला आले होते त्यावरच घेण्यात आलेल्या शंकेमुळे लोकप्रशासनाच्या स्वतंत्र अस्तित्व किंवा राज्यशास्त्रापासून अलग त्याची नवीन ओळख व चेहरा काय आहे या मूलभूत प्रश्नांमुळे लोकप्रशासनाच्या विकासक्रमात हा काळ 'संकटाचा कालखंड' म्हणून ओळखला जातो. मोठया वाटचालीनंतर पुन्हा एकदा स्वत:च्या ओळखीसाठी प्रयत्न करणे म्हणजे पुन्हा शून्यापासून सुरुवात होती. अचानक निर्माण झालेल्या या आव्हान आणि टीकेमुळे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासकांना बचावात्मक पवित्रा स्वीकारावा लागला. अशा परिस्थितीत त्यांच्या समोर दोनच पर्याय होते. 1) आपल्या मातृविज्ञानाकडे अर्थात राज्यशास्त्र या पूर्वगृही परतणे किंवा 2) 'प्रशासन विज्ञान' (Administrative Science) स्वीकारणे. यातील दुसऱ्या पर्यायाचा स्वीकार करणाऱ्यांच्या मते, प्रशासन हे प्रशासन आहे ते कोणत्याही प्रकारचे अथवा परिप्रेक्षातील असो. याच कारणासाठी 1956 साली 'जर्नल आफ एडमिनिस्ट्रेटीव्ह सायंस क्वार्टरली' (Journal of Administrative Science Quarterly) सुरु करण्यात आले. मार्च व सायमन यांचे संघटना

(Organization) तसेच सीर्त व मार्च यांचे 'उपक्रमांचा वर्तनवादी सिद्धांत' (A Behavioural Theory of the Farm) याच दृष्टिकोनाला पुढे घेऊन जाणारी पुस्तके होती. अर्थात, या दोन्ही प्रतिक्रियांमध्ये लोकप्रशासनाची स्वत:ची जी ओळख निर्माण झाली होती, तिला बाधा पोहचली. लोकप्रशासनाची नवनिर्मित लहान धारा मोठया प्रवाहामध्ये जाऊन लुप्त होण्याच्या मार्गावर होती. लोकप्रशासनाचे स्वत:चे अस्तित्व आणि वेगळेपण या दोन पर्यायांपैकी कोणत्याही एका पर्यायाच्या स्वीकाराने संपुष्टात येणार होते आणि म्हणूनच या कालखंडाला 'ओळखीचे संकट' (Crisis of Identity) असे म्हटले जाते.

कालखंड पाच : आंतरविद्याशाखीय अभ्यास व परिपक्वतेचा काळ (1971 ते आज)

परंतु या सर्व निराशाजनक वातावरणात लोकप्रशासनाच्या दृष्टीने एक दिलासादायक बाब घडत होती. 1950 च्या कालखंडात सर्वच सामाजिक शास्त्रांत तसेच लोकप्रशासनात नवनवीन संकल्पनांचा उदय आणि विकास होत होता. 1940 नंतरच्या वर्तनवादी, निर्णय निर्धारण, तुलनात्मक, व्यवस्थात्मक, पर्यावरणीय तसेच वेबरप्रणीत अभ्यासविषयांचे अनेकविध पद्धतीने सखोल विश्लेषण चालू होते. या कालखंडात फ्रेड रिग्ज यांचा पर्यावरणीय दृष्टिकोन, विडनर व रिग्ज यांचे विकास प्रशासनावरील विचार, तुलनात्मक लोकप्रशासन, आरगॅरिस, मॅकग्रेगर, लिकर्ट, बेनिस यांचा नव-मानव संबंध दृष्टिकोन, नवलोकप्रशासन इत्यादींवर सविस्तर विवेचन करण्यात आले. यानंतर सर्वच सामाजिक शास्त्रांमध्ये स्थित्यंतरे घडवून आणणाऱ्या 'उत्तर वर्तनवादी' युगाची सुरुवात झाली. लोकप्रशासनात राज्यशास्त्र-लोकप्रशासन द्विभाजनाचा नव्याने विचार सुरु करण्यात आला, आंतरविद्याशाखीय अभ्यासाचे महत्त्व वाढत गेले, तथ्य-मूल्य संघर्षाला रचनात्मकता प्रदान करण्याचे प्रयत्न सुरु झाले. या सर्वांचा एकत्रित परिणाम असा झाला की लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाची क्षेत्रे विस्तारत गेली. विषयाच्या संशोधनात मौलिकता येत गेली. लोकप्रशासनाचे स्वरुप हे अधिकाधिक आंतरविद्याशाखीय होत गेले. आज व्यवस्थापनशास्त्र याचा मोठा प्रेरणास्त्रोत असला तरी राज्यशास्त्र, अर्थशास्त्र, मानसशास्त्र, समाजशास्त्र, कायदा यासहीत नैसर्गिक शास्त्राच्या नियमांसोबतही याने समन्वय साधला आहे. विकास प्रशासन, तुलनात्मक प्रशासन, राजकीय अर्थशास्त्र व धोरण विज्ञानासारख्या महत्वपूर्ण अध्ययनातून या विषयाने आपली प्रासंगिकता वाढवली आहे. धोरण विज्ञानाच्या माध्यमातून निर्माण झालेल्या आंतरविद्याशाखीय अभ्यासाने, विशेषत: राजकीय पर्यावरण व अर्थशास्त्रीय विश्लेषणाने विषयाला एक प्रकारची खोली प्राप्त झाली.

सरकारी नोकरशाहीची विवेकसंपन्नता आणि निष्पक्षता ही गुणवैशिष्ट्ये भ्रम असल्याचे स्पष्ट करुन तिचे स्वहितवादी, लोकहित विरोधी व संसाधनांचा अपव्यय करणारी यंत्रणा हे रुप डाऊन्स, टुलॉक व निस्कानिन या अभ्यासकांनी दाखवून दिले. सहाजिकच यामुळे लोकप्रशासनामध्ये अनेक नवीन संकल्पनाचे आगमन होणे अपरिहार्य झाले होते.

अनेक विचारवंत 1990 नंतरच्या काळात झपाटयाने वाढलेल्या जागतिकीकरण, खाजगीकरण, उदारीकरणाच्या लाटेचा लोकप्रशासनावर झालेला परिणाम म्हणून अनेक नवीन संकल्पनांचा विचार करतात व त्याला विषयाच्या विकासक्रमातील आधुनिक किंवा सहावा टप्पा संबोधतात. या काळात प्रामुख्याने बाजारपेठीय अर्थशास्त्राच्या नियम व पद्धती लोकप्रशासनातही स्वीकारण्यात आल्या. शासनाच्या पर्यायाने लोकप्रशासनाच्या भूमिकेबरोबर या काळात खाजगी क्षेत्रांची आणि नागरी संघटनांची भूमिकाही मध्यवर्ती होत गेली. नवलोक व्यवस्थापन, लोकनिवड दृष्टिकोन, सार्वजनिक खाजगी भागीदारी, सुशासन इत्यादी संकल्पनांनी पारंपारिक शासन व नोकरशाहीच्या कार्यपद्धती व प्रक्रियेवर असमाधान व्यक्त केले आणि कार्यक्षमता व काटकसरीच्या नवनवीन तंत्राचा व पद्धतींचा अभ्यास केला. इत:पर याच कालखंडात डेनहार्ट व डेनहार्ट यांचे 'नव लोक सेवा प्रतिमान' (New Public Service) विकसित झाले जे एका अर्थाने नवलोक व्यवस्थापनाला प्रतिक्रिया स्वरुप होते. यामध्ये लोकांना 'ग्राहक' न समजता 'नागरिक' समजण्यात आले. थोडक्यात, या कालखंडाचे वैशिष्ट्य असे होते की, तत्कालीन जागतिक पातळीवर होणाऱ्या सामाजिक, आर्थिक, राजकीय, सांस्कृतिक बदलांना प्रतिसाद देण्याची भूमिका लोकप्रशासनाची राहिली.

युरोपियन प्रशासनाचे जनक व जर्मन अर्थशास्त्रज्ञ प्रा. लॉरेंज वॉन स्टेन **(Lorenz Von Stein)** म्हणतात त्याप्रमाणे सिद्धांत व व्यवहाराची कसरत करणारे लोकप्रशासन अनेक विषयांना एकत्रित आणणारे विज्ञान **(Integrating Science)** आहे. लोकहित व लोककेंद्रितता या विषयाची सर्वात प्रमुख बाजू आहे.

निवडक संदर्भ सूची:

1. शर्मा एम.पी. आणि सदाना बी.एल., पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन इन थिअरी अँड प्रॅक्टिस, न्यू दिल्ली,२००७, किताब महल पब्लिशर्स

2. अवस्थी अमरेश्वर आणि माहेश्वरी श्रीराम , पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, आग्रा,२००७, लक्ष्मी नारायण अगरवाल एडयुकेशनल पब्लिशर्स
3. निकोलस हेन्री, पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन अँड पब्लिक अफेअर्स, न्यू दिल्ली,२००७, पिअर्सन एडयुकेशन इ. अँड डोर्लिंग किंडस्ल्यें पब्लिशिंग
4. सहानी प्रदीप आणि वायुनंदन ए., ॲडमिनिस्ट्रेटिव्ह थिअरी, न्यू दिल्ली,२०१०, पीएचआय लर्निंग प्रा. लि.
5. कटारिया सुरेंद्र, प्रशासनिक सिद्धांत एवं प्रबंध, जयपुर,२०१५, नेशनल पब्लिकेशन हाउस
6. दी इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, जानेवारी-मार्च २०१४, व्हॉल्यूम एलएक्स, नं ०१