इकाई 1 लोक प्रशासनः अर्थ, स्वरूप, कार्यक्षेत्र और महत्व

इकाई की रूपरेखा

1.0 उद्देश्य

1.1 प्रस्तावना

1.2 प्रशासन क्या है?

1.3 प्रशासन, संगठन और प्रबंधन

1.4 लोक प्रशासन की परिभाषा

1.5 लोक प्रशासन का स्वरूप

1.6 लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र

- 1.6.1 क्रियाकलाप के रूप में लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र
- 1.6.2 विधा के रूप में लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र

1.7 सरकारी और निजी प्रशासन

- 1.7.1 सरकारी और निजी प्रशासन में असमानताएँ
- 1.7.2 सरकारी और निजी प्रशासन में समानताएँ (Similarities)

1.8 लोक प्रशासन का महत्व

- 1.8.1 अध्ययन के विशेषीकृत विषय के रूप में लोक प्रशासन का महत्व
- 1.8.2 कार्यकलाप के रूप में लोक प्रशासन का महत्व

1.9 उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण में लोक प्रशासन की भूमिका

1.10 सारांश

1.11 शब्दावली

1.12 कुछ उपयोगी पुस्तकें

1.13 कार्यकलाप

1.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आपः

- प्रशासन और लोक प्रशासन की परिभाषा कर सकेंगे;
- लोक प्रशासन के स्वरूप का वर्णन कर सकेंगे;
- लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र का विवेचन कर सकेंगे;
- सरकारी और निजी (Public and Private) प्रशासन के बीच अंतर कर सकेंगें; और
- उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण (Liberalisation, Privatisation and Globalisation – LPG) की तुलना में लोक प्रशासन की भूमिका का विश्लेषण कर सकेंगें।

1.1 प्रस्तावना

कार्यकलाप के रूप में प्रशासन उतना ही पुराना है जितना कि स्वयं समाज हैं। परंतु अध्ययन के विषय के रूप में इसका प्रारंभ 1887 में प्रशासन के अध्ययन पर विल्सन के निबंध के प्रकाशन से हुआ। प्रक्रिया के रूप में प्रशासन सरकारी और निजी दोनों संगठनों में होता है। यह विविध संस्थानिक, व्यवस्था में उसी प्रकार भिन्न-भिन्न होता है, जैसे व्यापारिक कम्पनी, श्रमिक संघ, धार्मिक या धर्मार्थ संगठन, शिक्षा संस्थाएँ आदि। यह स्वरूप उस क्षेत्र से प्रभावित होता है जिससे यह सम्बद्ध होता है। साधारणतया प्रशासन दो प्रकारों में विभाजित किया जाता है, सरकारी और निजी। सरकारी कार्यकलाप के पहलू के रूप में यह राजनीतिक प्रणाली (प्रणालियों) के आविर्भाव से अस्तित्व में आया है। यद्यपि लोक प्रशासन का संबध सरकार द्वारा किए गए कार्यों से है, निजी प्रशासन का संबंध निजी व्यापारिक उद्यमों के प्रबंधन से हैं।

प्रशासन का कार्यकरण समझना महत्वपूर्ण है क्योंकि इससे सरकार के विषय में जानकारी अंतनिर्हित है। इस इकाई में प्रशासन की, विशेषकर लोक प्रशासन की अवधारणा से आपको परिचित कराने का प्रयास किया गया है। यह जानकारी लोक प्रशासन के संपूर्ण पाठ्यक्रम में आपके लिए उपयोगी सिद्ध होगी। इसके बाद हम लोक प्रशासन के अर्थ स्वरूप और कार्यक्षेत्र पर चर्चा करेंगे।

1.2 प्रशासन क्या है?

शब्द 'एडमिनिस्टर' (Administer) लैटिन भाषा के शब्द ***administere*** से निकला है जिसका अर्थ "लोगों की देखभाल करना", "कार्यों का प्रबंध करना" है। प्रशासन की परिभाषा "कार्यकलापों का ऐसा वर्ग, जिसमें वांछित लक्ष्यों या उद्देश्यों को प्राप्त करने के प्रयोजन के लिए सहयोग और समन्वय अंतनिर्हित है।"

मोटे तौर पर, ऐसा प्रतीत होता है कि प्रशासन शब्द के कम से कम चार भिन्न-भिन्न अर्थ या भिन्न-भाव होते हैं जो उस संदर्भ पर निर्भर होता है जिसके लिए यह प्रयुक्त किया जाता है:

1) विधा के रूप में: अधिगम की शाखा या बौद्धिक विधा का नाम जैसा कालेजों या विश्वविद्यालयों में पढ़ाया या अध्ययन किया जाता है।

2) व्यवसाय के रूप में: कार्य/व्यापार या व्यवसाय/पेशा का प्रकार विशेषकर वह जिसमें उच्च अधिगम की शाखा में ज्ञान और प्रशिक्षण अंतर्निहित होता है।

3) प्रक्रिया के रूप में: कुछ सेवाओं या माल का उत्पादन करने के लिए सरकारी नीति या नीतियों के क्रियान्वयन में प्रारंभ किए गए क्रियाकलापों का कुल जोड़ है।

4) 'शब्द' कार्यकारी या सरकार के लिए पर्यायवाची के रूप में: कार्यों के उच्चतम प्रकार में व्यक्तियों का ऐसा निकाय, जैसे मनमोहन सिंह प्रशासन, बुश प्रशासन आदि।

नीचे कुछ प्रसिद्ध लेखकों द्वारा की गई परिभाषाएँ हैं:

ई. एन. ग्लेडेन (E.N. Gladden)

"प्रशासन लम्बा और किचिंत आडम्बरपूर्ण शब्द है, क्योंकि इसका अर्थ लोगों की देखभाल करना और कार्यों की व्यवस्था करना है सचेतन प्रयोजन (Conscious Purpose) के अनुसरण में की गई निश्चित कार्रवाई है।"

ब्रुक्स एडमस (Brooks Adams)

"प्रशासन एक ही अवयव संस्थान में बहुतों का और ऐसी बहुधा परस्पर विरोधी सामाजिक शक्तियों का [illegible] से समन्वय करने की क्षमता है कि वे एक इकाई के रूप में कार्य कर सकें।"

फेलिक्स ए. निग्रो (Felix A. Nigro)

"प्रशासन संगठन और प्रयोजन पूरा करने के लिए व्यक्तियों और सामग्री का प्रयोग है।"

जे. एम. पिफ्नेर और आर. प्रेस्थस (J.M. Pfiffner and R. Presthus)

"प्रशासन वांछित उद्देश्य प्राप्त करने के लिए मानव और वस्तुगत संसाधन का संगठन और निर्देशन है।"

एल. डी. वाइट (L.D. White)

"कुछ प्रयोजन और उद्देश्य प्राप्त करने के लिए बहुत से व्यक्तियों का निर्देशन, समन्वय और नियंत्रण प्रशासन की कला है।"

लूथर गुलिक (Luther Gulick)

"प्रशासन को स्पष्ट उद्देश्यों की उपलब्धि के साथ कार्य करवाना होता है।"

एफ. एम. मार्क्स (F.M. Marx)

"प्रशासन, सचेतन प्रयोजन (Conscious Purpose) के अनुसरण में निर्धारित की गई कार्रवाई है। यह कार्यों का प्रणालीबद्ध अनुक्रम है और संसाधनों का सुविचारित प्रयोग है, जिसका लक्ष्य उन कार्यों को करवाना है जिन्हें कोई होना चाहता है और देश को प्रत्येक बात पहले बताना चाहता है।"

हर्बर्ट ए. सीमॉन, डी. डब्ल्यू स्मिथबर्ग और वी. ए. थाम्पसन (Herbert A. Simon, D.W. Smithburg and V.A. Thompson)

"उसके विशालतम अभिप्राय में प्रशासन को उभयनिष्ठ लक्ष्यों को पूरा करने के लिए सामूहिक सहयोग के क्रियाकलापों के रूप में परिभाषित किया जा सकता है।"

उपर्युक्त परिभाषाओं के संक्षिप्त विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि प्रशासन में दो अनिवार्य तत्व समाविष्ट हैं जैसे (1) सहयोगशील प्रयास (Cooperative Effort), और (2) सामान्य उद्देश्यों का अनुसरण (Pursuit of Common Objectives)। यदि केवल एक ही सामान्य प्रयोजन है तो आप सामूहिक प्रयास के बिना या विलोमतः कोई प्रशासन नहीं पा सकते हैं। प्रशासन को "सामाजिक संबंधों की प्रौद्योगिकी" भी कहा जाता है। अतः प्रशासन सभी सामूहिक प्रयासों, सरकारी या निजी, सिविल या सैन्य, बड़े पैमाने या छोटे पैमाने के लिए सामान्य प्रक्रिया है। यह प्रक्रिया बड़े स्टोर, बैक, विश्वविद्यालय, हाई स्कूल, रेल बोर्ड, अस्पताल, होटल या स्थानीय शासन में कार्य करती है।

1.3 प्रशासन, संगठन और प्रबंधन

लोक प्रशासन का अर्थ, स्वरूप, कार्यक्षेत्र और महत्व पर चर्चा करने से पहले हम यह ज्ञात करने का प्रयास करेंगे कि प्रशासन, संगठन और प्रबंधन क्या है क्योंकि इन शब्दों का प्रयोग बहुधा एक-दूसरे के लिए अदलबदल और पर्याय के रूप में प्रयोग किया जाता है, इसलिए इन तीन शब्दों के बीच अंतर और भिन्नता जानना आवश्यक है।

विलियम सखुलज़ (William Schulze) के अनुसार **प्रशासन** बल है, जो उस उद्देश्य को तय करता है जिसके लिए **संगठन** और उसके **प्रबंधन** को प्रयास करना है और वे व्यापक नीतियाँ जिनके अधीन उन्हें कार्य करना है।

संगठन मनुष्यों, सामग्री, औजारों, उपकरणों और कार्यस्थल का संयोजन है जिन्हें कुछ वांछित उद्देश्यों को पूरा करने के लिए प्रणालीबद्ध और प्रभावकारी सहसंबंध में एक साथ लाया जाता है।

प्रबंधन वह है जो पूर्व निर्धारित उद्देश्य की पूर्ति के लिए **संगठन** का नेतृत्व करता है, निर्देश देता है और पथ-प्रदर्शन करता है।

उपर्युक्त सरल शब्दों में इस प्रकार रखा जा सकता है, प्रशासन लक्ष्य निर्धारित करता है, **प्रबंध** इसे प्राप्त करने का प्रयास करता है और **संगठन** प्रशासन द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रबंधन की मशीन है।

प्रशासन और प्रबंध के बारे में कुछ विद्वानों के भिन्न-भिन्न विचार है। पीटर ड्रकेर (Peter Drucker) के अनुसार प्रबंध व्यापारिक कार्यकलाप से संबद्ध है जिसे आर्थिक निष्पादन दिखाना है जबकि प्रशासन गैर-व्यापारिक कार्यकलाप से संबद्ध है जैसे सरकार के कार्यकलाप।

अन्य का मत है कि **प्रशासन** नेमी कार्यों के निष्पादन से संबंध है जिसे प्रक्रियाओं, नियमों और विनियमों के अनुसार व्यवस्था के रूप में जाना जाता है। प्रबंधन का संबंध उन कार्यों के निष्पादन से है, जैसे जोखिम लेना, गतिशील, सृजनात्मक और नवाचारी कार्य।

लोक प्रशासन के कुछ विद्वान पहले मत से निकटता से जुड़े हुए हैं, अर्थात् **प्रशासन** निर्धारक कार्य है। दूसरी ओर, **प्रबंधन** कार्यपालिका का कार्य है, वह मुख्यतः **प्रशासन** द्वारा निर्धारित व्यापक नीतियों के निर्वहन से संबंधित है। **संगठन** वह मशीनरी है जिसके माध्यम से **प्रशासन** और **प्रबंधन** के बीच समन्वय स्थापित किया जाता है।

1.4 लोक प्रशासन की परिभाषा

एल. डी. वाइट का मानना है कि यद्यपि लोक प्रशासन रूप और उद्देश्यों में भिन्न होता है और यद्यपि सार्वजनिक और निजी कार्यों का प्रशासन, बहुत बिन्दुओं पर समानता होती है, यदि अभिन्नता नहीं है। ऐसी सामान्य अवधारणा के अभिन्न पहलू के रूप में, लोक प्रशासन का संबंध उस प्रकार के प्रशासन से है जो विशिष्ट प्ररूप वर्गीकरण के अंतर्गत कार्य करता है। यह राजनीतिक कार्यपालकों द्वारा बनाए गए नीति निर्णयों के निर्वहन का माध्यम है।

इसे इस प्रकार देखा जाए कि यह लोक प्रशासन "सार्वजनिक" पहलू है, जो इसे विशेष स्वरूप और फोकस प्रदान करता है, औपचारिक रूप से इसका अभिप्राय "सरकार" हो सकता है। अतः लोक प्रशासन सरकारी प्रशासन, कार्यरत सरकार या सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक-प्रशासनिक संगम है, इसका फोकस विशेष रूप से सरकारी नौकरशाही पर है। इनसाइक्लोपिड़िया ब्रिटेनिका, लोक प्रशासन की परिभाषा, "अपनी सरकार के माध्यम से राज्य की नीति के अनुप्रयोग के रूप में करता है।"

इसलिए लोक प्रशासन का संबंध प्रशासन के उस भाग से है जो सरकार के प्रशासनिक कार्यों से संबंध रखता है।

अब हम विभिन्न विद्वानों द्वारा दिए गए लोक प्रशासन की परिभाषाओं पर विचार करेंगे।

वुड्रो विल्सन (Woodrow Wilson)

"लोक प्रशासन कानून का ब्योरेवार और क्रमबद्ध अनुप्रयोग है। कानून का प्रत्येक अनुप्रयोग विशेष प्रशासन का कार्य है।"

एल. डी. वाइट (L.D. White)

"लोक प्रशासन में वे सभी कार्य है जिनका प्रयोजन सरकारी नीति की पूर्ति या प्रवर्तन होता है।" वाइट के अनुसार इस परिभाषा में बहुत से क्षेत्रों में विशेष संक्रिया की अधिकता में पत्र का विवरण, सरकारी भूमि का बिक्री; संधि की वार्ता, घायल कर्मी की क्षतिपूर्ति, रोगी बच्चे का संगरोधन, पार्क से कचड़ा हटाना, यूरेनियम 235 का विनिर्माण और परमाणु ऊर्जा के प्रयोग का लाइसेंस देना सम्मिलित है। इसमें सैनिक

कार्य तथा सिविल कार्य, न्यायालयों का अधिकांश कार्य, सरकारी क्रियाकलाप के सभी विशेष क्षेत्रों, जैसे पुलिस, शिक्षा, स्वास्थ्य, सार्वजनिक कार्य का निर्माण, संरक्षण, सामाजिक सुरक्षा और बहुत से अन्य कार्य शामिल हैं। उन्नत सभ्यताओं में सार्वजनिक कार्य के संचालन के लिए प्रायः प्रत्येक व्यवसाय और दक्षता- जैसे इंजीनियरी, कानून, औषधि और शिक्षण में रोज़गार, क्राफ्ट (दस्तकारी), तकनीकी विशेषज्ञता, कार्यालय दक्षता और कई अन्य की आवश्यकता होती है।

पर्सी मैकक्वीन (Percy McQueen)

"लोक प्रशासन सरकार के कार्यों चाहे वे स्थानीय हो या केन्द्रीय से संबंधित है।"

लूथर गुलिक (Luther Gulick)

"लोक प्रशासन प्रशासन के विज्ञान का वह भाग है जिसे सरकार से संबंध रखना है, यह मुख्यतया अपने आपको कार्यपालिका शाखा से जोड़े रखता है, जहाँ सरकार का काम किया जाता है; यद्यपि स्पष्ट रूप से विधायी और न्यायपालिका शाखाओं से संबंधित समस्याएँ भी होती हैं।"

जे. एम. पिफ्नेर (J.M. Pfifner)

"प्रशासन लोगों के प्रयासों का समन्वय करके सरकार का काम करवाने की प्रक्रिया है ताकि वे अपने कार्यों को पूरा करने के लिए साथ-साथ कार्य कर सकें।"

एम. रूथनास्वामी (M. Ruthanaswami)

"जब प्रशासन का राज्य या छोटी राजनीतिक संस्थाओं, नगरपालिका या कंट्री काउंसिल (जिला बोर्ड) के कार्यों से संबंध होता है तो यह लोक प्रशासन कहलाता है। सरकार के अधिकारियों के सभी कार्य दूर स्थित कार्यालय में चपरासी से लेकर राजधानी में राज्य के प्रमुख तक, लोक प्रशासन होता है।"

एच ए. सीमॉन, डी. डब्ल्यू स्मिथबर्ग और वी. ए. थाम्पसन (H.A. Simon, D.W. Smithburg and V.A. Thompson)

"सामान्य प्रयोग में लोक प्रशासन का अभिप्राय राष्ट्रीय, राज्य और स्थानीय सरकारों, सरकारी निगमों तथा विशेषज्ञ स्वरूप की कुछ अन्य अभिकरणों के कार्यपालिका शाखाओं के कार्यकलाप से है। सरकारी और निजी प्रशासन में न्यायपालिका और विधायिका विशेष रूप से पृथक किए गए हैं।"

कोर्सन और हेरिस (Corson and Harris)

"लोक प्रशासन सरकार का क्रिया भाग है जिसके माध्यम से सरकार के प्रयोजन और उद्देश्य पूरे किए जाते हैं।"

ड्वाइट वाल्डो (Dwight Waldo)

"लोक प्रशासन राज्य के कार्यों के लिए यथा अनुप्रयुक्त सरकारीन की कला और विज्ञान है।"

एम. ई. डिमॉक (M.E. Dimock)

"लोक प्रशासन का संबंध सरकार के 'क्या' और 'कैसे' से है। विषय "क्या" क्षेत्र का तकनीकी ज्ञान है जो प्रशासक को अपने कार्यों के निष्पादन में सक्षम बनाता है। विषय "कैसे" प्रबंधन की तकनीक है, जिसके सिद्धांतों के अनुसार सहयोगात्मक कार्यक्रम सफलता से किए जाते हैं। प्रत्येक अपरिहार्य है, साथ मिलकर संश्लेषण बनाते हैं जिसे प्रशासन कहा जाता है।"

निकोलस हेनरी (Nicholas Henry)

"लोक प्रशासन सिद्धांत और व्यवहार का व्यापक क्षेत्र और अव्यवस्थित संयोजन है, इसका प्रयोजन

समाज से सरकार और उसके संबंध की श्रेष्ठ जानकारी को बढ़ावा देना है, यह सामाजिक आवश्यकताओं के प्रति सरकारी नीतियों को अधिक प्रति संवेदी बनाने की व्यवस्था करता है तथा प्रोत्साहित भी करता है तथा नागरिक वर्ग के लिए अपेक्षित प्रभावकिता, दक्षता और अधिक गहरे मानवीय पहलू को स्थापित करता है।"

लोक प्रशासन की परंपरागत परिभाषा जो ऊपर दी गई है, यह परिलक्षित करती है कि लोक प्रशासन केवल सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों के निर्वहन में सम्मिलित होता है। यह परिलक्षित करता है कि नीति निर्माण में इसकी कोई भूमिका नहीं है और यह कार्यपालिका शाखा में प्रशासन का स्थान निर्धारण भी करता है परंतु आज शब्द लोक प्रशासन व्यापक अर्थ में प्रयुक्त किया जाता है कि यह न केवल सरकार के कार्यक्रमों के निर्वहन में शामिल है बल्कि यह नीति निर्माण में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और सरकार की तीनों शाखाओं को शामिल करता है। इस संदर्भ में एफ. ए. निग्रो और एल.जीं निग्रो द्वारा दी गई परिभाषा पर विचार करें। उनके अनुसार लोक प्रशासनः

- सार्वजनिक व्यवस्था में सहयोगात्मक सामूहिक प्रयास है;
- सभी तीनों शाखाएँ शामिल हैं - कार्यपालिका, विधायिका और नगरपालिका और उनका पारस्परिक संबंध;
- प्रबंध नीति के निर्माण में उसकी महत्वपूर्ण भूमिका है और इस प्रकार राजनीतिक प्रक्रिया का भाग है;
- निजी प्रशासन से पर्याप्त तरीके में भिन्न है; और
- समुदाय को सेवाएँ देने वाली सेवाओं में बहुत से निजी समूहों से निकटता से संबद्ध है।

संक्षेप में लोक प्रशासन

- राजनीतिक प्रणाली में कार्यरत गैर-राजनीतिक सरकारी नौकरशाही है;
- राज्य के उद्देश्यों, प्रभुसत्ता इच्छा, सार्वजनिक हितों और कानून का संचालन करता है;
- सरकार के कार्य से संबंधित पहलू है, और इस प्रकार नीति निष्पादन से संबंधित है परन्तु यह नीति निर्माण से भी संबंधित है;
- सरकार की सभी तीनों शाखाएँ शामिल है, यद्यपि इसकी प्रवृत्ति केवल कार्यपालिका शाखा में केंद्रित होने की होती है;
- अच्छा जीवन प्राप्त करने के लिए लोगों को नियामक और सेवा कार्य प्रदान करता है;
- निजी प्रशासन से विशेषकर उसके सार्वजनिक बल में काफी भिन्न है; और
- स्वरूप में अंतः विधापरक है क्योंकि यह अन्य सामाजिक विज्ञानों, जैसे राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र और समाजशास्त्र से प्राप्त करता है।

1.5 लोक प्रशासन का स्वरूप

लोक प्रशासन के स्वरूप के बारे में दो मत है, अर्थात् संपूर्ण (Integral) और प्रबंधकीय (Managerial)।

संपूर्ण मत के अनुसार, 'प्रशासन' सभी, कार्यकलापों - हस्तचालित (मैनुअल), लिपिकीय, प्रबंधकीय आदि का कुल योग है जिन्हें संगठन के उद्देश्य प्राप्त करने के लिए आरंभ किया जाता है। इस दृष्टि से सरकार के परिचरों से सचिवों तक सरकार के अधिकारियों और राज्य के प्रमुख के कार्य प्रशासन का गठन करते हैं। हेनरी फेयॉल और एल. डी. वाइट इस मत के समर्थक हैं।

प्रशासन के प्रबंधकीय मत के अनुसार उन लोगों के प्रबंधकीय क्रियाकलाप, जो योजना निर्माण संगठन, समादेशन, संबंध और नियंत्रण में सम्मिलित होता है, लोक प्रशासन का गठन करते हैं। यह मत प्रशासन को काम करवाने वाला मानता है न कि कार्य करने वाला। लूथर गुलिक, हर्बर्ट सीमॉन, स्मिथबर्ग और थाम्पसंन इस मत के समर्थक हैं। प्रबंधकीय मत में ग़ैर-प्रबंधकीय क्रियाकलाप, जैसे हस्तचालित, लिपिकीय और तकनीकी क्रियाकलाप शामिल नहीं है।

बहुत से तरीकों में दोनों मत एक दूसरे से भिन्न है। प्रो. एम. पी. शर्मा के अनुसार दोनों मतों में आधारभूत अंतर है। संपूर्ण मत में प्रशासन में लगे हुए सभी व्यक्तियों के क्रियाकलाप शामिल हैं जबकि प्रबंधकीय मत स्वतः ही शीर्ष पर आसीन केवल कुछ ही व्यक्तियों तक सीमित रहता है। संपूर्ण मत में सभी प्रकार के कार्यों - मैनुअल से प्रबंधकीय तक, ग़ैर-तकनीकी से तकनीकी तक - शामिल हैं, जबकि प्रबंधकीय मत में सामाजिक में केवल प्रबंधकीय कार्यों को ध्यान में रखा जाता है। इसके अलावा, सम्पूर्ण मत के अनुसार प्रशासन विषय के अनुसार एक क्षेत्र से दूसरे में भिन्न हो सकते हैं, परन्तु जबकि वह प्रबंधकीय दृष्टिकोण के अनुसार ऐसा मामला नहीं हो सकता है क्योंकि प्रबंधकीय मत प्रशासन के सभी क्षेत्रों में उभयनिष्ठ प्रबंधकीय तकनीक से पहचाना जाता है।

दो मतों के बीच अंतर प्रबंध और संक्रिया के बीच अंतर से संबंधित है या हम कार्य करवाना और कार्य करने के बीच अंतर कह सकते हैं। शब्द प्रशासन का सही अर्थ उस संदर्भ पर निर्भर है जिसमें यह प्रयुक्त किया जाता है। डिमॉक, डिमॉक और कोएनिंग (Dimock, Dimock and Koening) निम्नलिखित शब्दों में संक्षेप में कहते हैं:

"अध्ययन के रूप में लोक प्रशासन कानूनों के पालन करने में सरकार के प्रयासों के प्रत्येक पहलू का विश्लेषण करता है और सरकारी नीति को कार्यान्वित करता हैं, प्रक्रिया के रूप में, यह सभी वे कदम हैं जिन्हें प्रवर्तक एजेंसी कार्य आरंभ करने और पूरा करने के बीच लेती है परन्तु इसमें वह भी शामिल है जिसे पहले स्थान में कार्यक्रम बनाने में एजेंसी की सहभागिता, यदि हो तो लेती है और व्यवसाय के रूप में वह सार्वजनिक एजेंसी में अन्यों के कार्यों को संगठित करना और निर्देशित करना है।"

1.6 लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र

लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र से हमारा अभिप्राय क्रियाकलाप और विधा के रूप में मुख्य विषय लोक प्रशासन है।

1.6.1 क्रियाकलाप के रूप में लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र

सामान्यतः लोक प्रशासन में सरकार के सभी क्रियाकलाप सम्मिलित हैं। इसलिए क्रियाकलाप के रूप में लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र राज्य के कार्यक्षेत्र की अपेक्षा कम नहीं है। आधुनिक कल्याणकारी राज्य में लोग बहुत वस्तुओं की आशा करते हैं जैसे सरकार से विभिन्न प्रकार की सेवाएँ और संरक्षण। इस संदर्भ में लोक प्रशासन लोगों को कई कल्याणकारी और सामाजिक सुरक्षा सेवाएँ प्रदान करता है। इसके अलावा, उसे सरकार के स्वामित्व के उद्योगों का प्रबंध करना और निजी उद्योगों को विनियमित करना भी है। लोक प्रशासन में सार्वजनिक नीति के क्षेत्र के अंतर्गत प्रत्येक क्षेत्र और क्रियाकलाप शामिल हैं। इसलिए लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र आधुनिक राज्य में बहुत व्यापक है।

1.6.2 विधा के रूप में लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र

विधा के रूप में लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र, अर्थात् अध्ययनों के विषय में निम्नलिखित शामिल है:

POSDCoRB मत

कई लेखकों ने भिन्न-भिन्न शब्दों में लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र की परिभाषा की है। गुलिक संक्षेप में शब्द

POSDCoRB के अक्षरों द्वारा विषय का कार्यक्षेत्र स्पष्ट करता है: जो योजना (Planning), संगठन (Organisation), कर्मचारी (Staffing), निदेशन (Directing), समन्वय (Coordinating), रिपोर्टिंग (Reporting) और बजट निर्माण (Budgeting) को व्यक्त करते हैं।

योजना का अभिप्राय परियोजना पूरा करने के लिए किए जाने वाले कार्य, अपनाए जाने वाले के लिए तरीकों की व्यापक रूपरेखा तैयार करना है।

संगठन का अभिप्राय ऐसे प्राधिकरण की औपचारिक रचना की स्थापना है जिससे कार्य का विभाजन किया जाता है, व्यवस्था की जाती है और समन्वय किया जाता है।

कर्मचारी का अभिप्राय कार्मिक की भर्ती और प्रशिक्षण तथा उनकी कार्य शर्तें हैं।

निर्देशन का अभिप्राय निर्णय करना और आदेश तथा अनुदेश जारी करना है।

समन्वय का अभिप्राय संगठन के विभिन्न प्रभागों, अनुभागों और अन्य भागों के काम का परस्पर संबंध है।

रिपोर्टिंग का अभिप्राय एजेंसी के अंतर्गत वरिष्ठ अधिकारियों को सूचना देता है जिनके प्रति इस बारे में कार्यपालक उत्तरदायी है कि क्या हो रहा है।

बजट निर्माण से अभिप्राय वित्तीय योजना निर्माण, नियंत्रण और लेखाकरण है।

गुलिक (Gulick) के अनुसार POSDCoRB क्रियाकलाप सभी संगठनों में उभयनिष्ठ है। वे प्रबंधन की आम समस्याएँ हैं जो उन कार्यों के स्वरूप को ध्यान में रखे बिना जिन्हें वे करते हैं, भिन्न-भिन्न एजेंसियों में पाए जाते हैं।

POSDCoRB एकता, निश्चितता और सुस्पष्टता देता है और अध्ययन को अधिक क्रमबद्ध बनाता है। आलोचकों का कथन है कि POSDCoRB क्रियाकलाप न तो सम्पूर्ण प्रशासन के थे न ही उसका सबसे अधिक महत्वपूर्ण भाग थे। POSDCoRB मत इस तथ्य की अनदेखी करता है कि भिन्न-भिन्न एजेंसियों को अलग-अलग प्रशासनिक समस्याओं का सामना करना पड़ता है जो उन सेवाओं के विशिष्ठ स्वरूप के कारण होती हैं जिन्हें वे करते हैं और कार्य जिन्हें वे करते हैं। POSDCoRB मत केवल प्रशासन की आम तकनीक पर विचार करता है। उस विषय के अध्ययन की अनदेखी करता है जिससे संगठन संबंधित है। मुख्य त्रुटि यह है कि POSDCoRB मत में नीति के निर्माण और कार्यान्वयन का कोई उल्लेख नहीं करता है। इसलिए प्रशासन के कार्य क्षेत्र की परिभाषा बहुत सीमित दृष्टि से की गई है क्योंकि अंतर्मुखी दृष्टि बहुत अधिक होती है और शीर्ष प्रबंधन बहुत अधिक सचेत होता है।

विषयवस्तु मत (Subject Matter View)

हम सभी जानते हैं कि लोक प्रशासन न केवल प्रक्रियाओं से संबंधित कार्य करता है बल्कि प्रशासन के पर्याप्त मामलों, जैसे रक्षा, कानून और व्यवस्था, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, कृषि, सार्वजनिक कार्य, सामाजिक सुरक्षा, न्याय, कल्याण आदि कार्यों से संबंधित कार्य भी करता है। इन सेवाओं के लिए न केवल POSDCoRB तकनीक आवश्यक है बल्कि उनके पास उनकी अपनी महत्वपूर्ण विशेषज्ञ तकनीक भी है जो POSDCoRB में शामिल नहीं हैं। उदाहरण के लिए, यदि आप पुलिस प्रशासन को लें, तो अपराध का पता लगाने, कानून और व्यवस्था बनाए रखने आदि में उसकी अपनी तकनीक है, जो इसकी अपेक्षा कहीं अधिक ज्यादा महत्वपूर्ण और दक्ष होती है, जैसे संगठन, कार्मिक प्रबंध, समन्वय या वित्त के औपचारिक सिद्धांत और यह अन्य सेवाओं के लिए भी वैसी ही है। इसलिए पुलिस प्रशासन के अध्ययन में दोनों प्रक्रियाएँ शामिल होनी चाहिएं (अर्थात् POSDCoRB तकनीकें और पर्याप्त महत्व)। हम लेविस मेरियम के कथन के साथ लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र पर चर्चा समाप्त करते हैं: "लोक प्रशासन कैंची की तरह दो धारों (ब्लेडों) का साधन है। पहली धार (ब्लेड) POSDCoRB द्वारा सम्मिलित क्षेत्र का ज्ञान हो

सकता है तो दूसरी धार (ब्लेड) उस विषय का ज्ञान है जिनमें तकनीकें प्रयुक्त की जाती हैं। दोनों धार (ब्लेडें) औजार को प्रभावी बनाने के लिए अच्छे होने चाहिए।"

हम हर्बर्ट सीमॉन के प्रेक्षण के साथ चर्चा समाप्त कर सकते हैं, जो कहता है कि लोक प्रशासन के दो महत्वपूर्ण पहलू हैं, जैसे कार्यों का निर्णय करना और उन्हें करना। पहला दूसरे को आधार प्रदान करता है। कोई भी सोचे या निर्णय किए बिना किसी भी विधा की कल्पना नहीं कर सकता है। अतः लोक प्रशासन व्यापक विस्तार और सिद्धांत और पद्धति का अव्यवस्थित संयोजन है।

1.7 सरकारी और निजी प्रशासन

प्रशासन का मुख्य विषय वांछित उद्देश्य प्राप्त करने के लिए उचित ढंग से जनशक्ति और सामग्री की व्यवस्था करना है। सहकारी सामूहिक कार्य की भांति प्रशासन वस्तुतः सार्वदेशिक है और सभी प्रकार के सार्वजनिक और निजी संगठनों में कार्य करता है। दूसरे शब्दों में, प्रशासन सरकारी और निजी संस्थानिक व्यवस्थाओं में होता है। इसका स्वरूप उस व्यवस्था और उद्देश्य पर निर्भर करता है जिससे यह संबद्ध है। संस्थानिक व्यवस्था के स्वरूप के आधार पर लोक प्रशासन को मोटे तौर पर निजी प्रशासन से अलग किया जा सकता है। लोक प्रशासन सरकारी प्रशासन है, जिसका संबंध राज्य द्वारा निर्धारित राज्य के उद्देश्यों को प्राप्त करना हैं दूसरी ओर निजी प्रशासन का संबंध निजी व्यापारिक संगठनों के प्रशासन से है जो लोक प्रशासन से भिन्न है। आइए, इस पर विस्तार से चर्चा करें:

1.7.1 सरकारी और निजी प्रशासन में असमानताएँ

जॉन गॉस, लुडिविग वॉन मिजेस, पाल एच. एप्पलबी, सर जोसिया स्आम्प, हर्बर्ट ए सीमॉन, पीटर ड्रकेर आदि ने अपने लेखन में सरकारी और निजी प्रशासन में भिन्नता की है।

सीमॉन के अनुसार सरकारी और निजी प्रशासन के बीच भिन्नता मुख्यतया तीन बिन्दुओं से संबंधित हैं:

- लोक प्रशासन नौकरशाही है जबकि निजी प्रशासन व्यावहारिक है;
- लोक प्रशासन राजनीतिक है जबकि निजी प्रशासन गैर-राजनीतिक है; और
- लोक प्रशासन लाल फीताशाही द्वारा जाना जाता है जबकि निजी प्रशासन इससे मुक्त है।

फेलिक्स ए. नीग्रो ने उल्लेख किया है कि सरकार निजी प्रशासन से भिन्न है क्योंकि कोई भी निजी कम्पनी आकार और कार्यों की विविधता में उसकी बराबरी नहीं कर सकती है।

सर जोसिया स्टाम्प के अनुसार चार सिद्धांत जो निजी से सरकारी प्रशासन में अंतर करते हैं, निम्नलिखित हैं:

1) समानता का सिद्धांतः अधिकाशंत उभयनिष्ठ और एक समान कानून और विनिमय सरकारी प्रशासन को विनियमित करते हैं।

2) बाहरी वित्तीय नियंत्रण का सिद्धांतः विधायी निकाय के माध्यम से लोगों के प्रतिनिधि सरकारी राजस्व और व्यय शीर्षों का नियंत्रण करते हैं।

3) मंत्रीपदीय उत्तरदायित्व का सिद्धांतः लोक प्रशासन अपने राजनीतिक मालिकों के प्रति और उनके माध्यम से लोगों के प्रति उत्तरदायी है।

4) सीमान्त प्रतिफल का सिद्धांतः व्यापारिक कार्य का मुख्य उद्देश्य लाभ है, चाहे यह कितना भी कम क्यों न हो। फिर भी लोक प्रशासन के अधिकांश उद्देश्यों को न तो धन के पैमान पर मापा जा सकता है और न ही लेखाकरण विधियों द्वारा जाँचा जा सकता है।

पाल एच. एप्पलबी के अनुसार लोक प्रशासन निजी प्रशासन से भिन्न है। उसका कथन है कि "व्यापक रूप में सरकारी कार्य और मनोवृत्ति के कम से कम तीन सम्पूरक पहलू होते हैं जो सभी अन्य संस्थाओं और कार्यों से सरकार को भिन्न करते हैं" **कार्यक्षेत्र का विस्तार, प्रभाव और विचार, सार्वजनिक उत्तरदायित्व, राजनीतिक स्वरूप**। किसी भी गैर-सरकारी संस्था का सरकारी विस्तार नहीं होता है।

एप्पलबी उल्लेख करता है कि लोक प्रशासन का **राजनीतिक स्वरूप** उसे निजी प्रशासन से भिन्न करता है। लोक प्रशासन राजनीतिक निर्देशन और नियंत्रण के अध्यधीन है। यह इन के बीच मुख्य भिन्नता है। वह आगे तर्क देता है कि "प्रशासन राजनीति है क्योंकि इसे सार्वजनिक हित के प्रति सहानुभूतिपूर्ण होना चाहिए। इस तथ्य पर बल देना आवश्यक है कि यह ऐसी लोकप्रिय राजनीतिक प्रक्रिया है जो लोकतंत्र का सार है यह केवल सरकारी संगठन के माध्यम से काम कर सकता है और सभी सरकारी संगठन केवल प्रशासनिक सत्व नहीं हैं, वे राजनीतिक अवयव हैं और उन्हें ऐसा होना चाहिए।"

एप्पलबी आगे सरकारी उत्तरदायित्व के संदर्भ में सरकारी और निजी प्रशासन के बीच भिन्नता का उल्लेख करता है, "सरकारी प्रशासन उस मात्रा तक अन्य सभी प्रशासनिक कार्य से भिन्न है जिसे उसके सार्वजनिक स्वरूप के फलस्वरूप अस्पष्ट रूप से भी प्राप्त नहीं किया जा सकता है जिस तरीके में यह सार्वजनिक संवीक्षा और कड़े विरोध का विषय होता है। यह हित बहुधा प्रशासनिक कार्य के ब्योरों में होता है परंतु निजी व्यापार में संगठन के अंदर के अलावा अन्यत्र इसका कोई संबंध नहीं होता है।"

एप्पलबी के अनुसार **निजी प्रशासन लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र के विस्तार, प्रभाव और चिंतन का दावा** नहीं कर सकता है। वह उल्लेख करता है, "व्यवस्थित सरकार अतिक्रमण करती है और उस सभी से वस्तुतः प्रभावित होती है, जो हमारे समाज में विद्यमान है या चल रहा है। इसमें विपुल जटिलता युक्त नीतियाँ और कार्रवाइयाँ अंतर्निहित है। उसकी संभव संपूर्ण जानकारी के लिए बहुत से विशेषज्ञों के ज्ञान की और सार्वजनिक तथा निजी जीवन में मुख्य सहभागियों के ज्ञान की भी आवश्यकता है।"

लोक प्रशासन की अधिक विभेदकारी विशेषताओं का वर्णन निम्नलिखित उपशीर्षकों में किया जा सकता है:

राजनीतिक निर्देशन (Political Direction): लोक प्रशासन राजनीतिक है, जबकि निजी प्रशासन गैर राजनीतिक है, प्रशासन राजनीतिक संदर्भ में होता है।

लाभ प्रयोजन की अनुपस्थिति (Absence of Profit Motive): लोक प्रशासन की दूसरी विशेषताएँ लाभ प्रयोजन की अनुपस्थिति है, जो इसे निजी प्रशासन से अंतर करता है। सरकारी संगठनों का मुख्य प्रयोजन लोगों को सेवाएँ प्रदान करना और सामाजिक भलाई को बढ़ावा देना है।

प्रतिष्ठा (Prestige): लोक प्रशासक, जो प्रबंध सेवा में है, निजी उद्यमों में, विशेषकर विकासशील देशों में अपने प्रतिपक्षियों की तुलना में उच्च प्रस्थिति और प्रतिष्ठा का सुख भोगता है।

सार्वजनिक दृष्टि (Public Gaze): प्रशासन की सभी कार्रवाइयों पर जनता की पूरी दृष्टि रहती है क्योंकि जनता इसे बहुत निकट से देखती है। निजी प्रशासन में यह नहीं होता है।

सेवा और लागत (Service and Cost): अधिकांश सरकारें अपनी आय या राजस्व से अधिक धन व्यय करते हैं। यह कारण है जिसे हम साधारणतया घाटे के बजट में पाते हैं, अर्थात् आय से अधिक व्यय। इसके विपरीत निजी लोक प्रशासन में प्रायः व्यय से अधिक आय होती है, और इसके बिना वे विद्यमान भी नहीं रह सकते हैं।

कानूनी ढाँचा (Legal Framework): लोक प्रशासन कानूनी ढाँचे के अंतर्गत कार्य करता है। यह नियममुखी है। लोक प्रशासक के उत्तरदायी संवैधानिक पद्धतियों, कानूनों और विनियमों के द्वारा नियत होते हैं। सरकारी अधिकारियों को अपनी कानूनी शक्तियों के अंदर कार्य करना अनिवार्य है और कानून के बाहर नहीं।

व्यवहार में सामंजस्य (Consistency of Treatment): सरकारी अधिकारियों को जनता के साथ अपने कार्य निष्पादन में उच्च कोटि का सामंजस्य बनाए रखना कानूनी तौर पर आवश्यक है। उसे लोगों की सेवा करने में एकसमान व्यवहार के सिद्धांत का पालन करना आवश्यक है। किसी भी व्यक्ति के प्रति भेदभावपूर्ण व्यवहार न करना कानूनी अनिवार्यता है।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व (Public Accountability): लोकतंत्र में सार्वजनिक उत्तरदायित्व लोक प्रशासन का प्रमाण चिह्न है। लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायित्व है, यद्यपि प्रत्यक्ष रूप से नहीं परंतु राजनीतिक कार्यपालिका, विधायिका, न्यायपालिका आदि के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से है।

विशाल मात्रा प्रशासन (Large-scale Administration): लोक प्रशासन विशाल मात्रा प्रशासन है। यह कहा जाता है कि प्रायः कोई भी वस्तु प्रत्यक्ष रूप से या अप्रत्यक्ष रूप से लोक प्रशासन के अधीन है। यह आकार, जटिलता और क्रियाकलाप की विविधता के आधार पर किसी भी निजी संस्था की अपेक्षा अधिक बड़ा है।

एकाधिकार और आवश्यक सेवाएँ (Monopolistic and Essential Services): लोक प्रशासन के क्षेत्र में साधारणतया सरकार का एकाधिकार है और आमतौर पर यह निजी संस्था को अपने से प्रतिस्पर्धा करने की अनुमति नहीं देता है। उदाहरण के लिए, किसी भी व्यक्ति या निकाय को राष्ट्रीय सुरक्षा, विदेशी संबंध, कानून और व्यवस्था, टकसाल और मुद्रा जैसी सरकारी सेवाओं से संबंधित कार्य स्थापित करने या निष्पादन करने की अनुमति नहीं दी जाती है, क्योंकि ये सरकार के विशिष्ट क्षेत्र के कार्य हैं और पूर्णतः समुदाय के लिए महत्वपूर्ण हैं और राजनीति की उन्नति के लिए आवश्यक हैं।

सरकारी अधिकारी अनाम रहते हैं (Officials Remain Anonymous): लोक प्रशासन में यहाँ तक कि वरिष्ठ अधिकारी भी अनामक रहते हैं और उनकी पहचान प्रकट नहीं की जाती है। यह इसलिए है क्योंकि वे जो कुछ भी करते हैं वे सरकार के नाम में करते हैं और अपने स्वयं के नाम में नहीं।

वित्तीय सतर्कता (Financial Meticulousness): लोक प्रशासन को वित्तीय मामलों में बहुत सावधान होना पड़ता है क्योंकि यह लोगों के धन के परिरक्षक के रूप में कार्य करता है।

दक्षता का निम्न स्तर (Lower level of Efficiency): दक्षता को किसी भी संगठन को कोने का पत्थर कहा जाता है। फिर भी, विविध प्रकार के उत्तरदायित्वों, प्रभावकारी नियंत्रण के अभाव, कम जबावदेही, बहुसंख्यक स्तरों की जटिलता, कर्मचारियों के कार्य की सुरक्षा के कारण दक्षता का सार्वजनिक संगठनों में वांछित प्रभाव नहीं होता है। जब निजी प्रशासन से तुलना की जाती है, यह ज्ञात होता है कि सरकारी संगठनों में दक्षता की मात्रा निम्नतर स्तर पर है। मुख्य लक्ष्य के रूप में लाभ को अत्यधिक नियंत्रण और कार्मिक प्रशासन में लचीलापन जोड़ने के फलस्वरूप निजी संगठनों में दक्षता का स्तर अधिक ऊँचा है।

1.7.2 सरकारी और निजी प्रशासन में समानताएँ (Similarities)

हेनरी फेयॉल, मेरी पी. फोलेट और एल. यूर्विक जैसे विद्वान सरकारी और निजी प्रशासन के बीच कोई अंतर नहीं करते हैं। यह श्रेष्ठ कोटि के विद्वानों का मत है कि सरकारी और निजी प्रशासन जीनस प्रशासन के समरूप सदस्य हैं। उदाहरण के लिए, **हेनरी फेयॉल** कहता है कि केवल एक प्रशासन विज्ञान है, जिसे सरकार और निजी क्षेत्रों के लिए समान रूप से अनुप्रयुक्त किया जा सकता है। द्वितीय अंतर्राष्ट्रीय प्रशासन विज्ञान कांग्रेस में अपने सम्बोधन में **फेयॉल** ने उल्लेख किया "शब्द प्रशासन का जो अर्थ मैंने दिया है और साधारणतया जिसे स्वीकार किया गया है, वह प्रशासन विज्ञानों के क्षेत्र को विस्तृत करता है। यह न केवल सार्वजनिक क्षेत्र को ग्रहण करता है बल्कि प्रत्येक रूप और प्रत्येक प्रयोजन का प्रत्येक आकार और विवरण का भी प्रयास करता है। सभी उपक्रमों के लिए योजना, संगठन, समादेश, समन्वय और नियंत्रण की आवश्यकता है ताकि उचित ढंग से कार्य कर सकें, सभी को एक समान,

सिद्धांतों का पालन करना चाहिए। अब हमें कई प्रशासन विज्ञानों का सामना नहीं करना पड़ता है परन्तु एक का ही करना पड़ता है जिसे सार्वजनिक और निजी कार्यों पर समान रूप से अनुप्रयुक्त किया जा सकता है।"

प्रशासन के दो प्रकारों में निम्नलिखित समानताएँ देखी जा सकती हैं:

1) सरकारी और व्यापारिक, दोनों प्रशासन सामान्य दक्षताओं, तकनीकों और प्रक्रियाओं पर निर्भर रहते हैं।

2) आधुनिक समय में लाभ अर्जन या सिद्धांत निजी प्रशासन के लिए निराला नहीं है, क्योंकि इसे अब सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के लिए भी प्रशंसनीय उद्देश्य के रूप में स्वीकार किया गया है।

3) कार्मिक प्रबंध में, सार्वजनिक संगठनों के व्यवहार द्वारा निजी संगठन बहुत अधिक प्रभावित हुए हैं।

4) निजी संस्थाएँ भी बहुत के कानूनी दबावों के अधीन है। सरकार नियामक विधायन, जैसे कराधान, मौद्रिक और लाइसेंस नीतियों आदि के माध्यम से व्यापारिक कम्पनियों पर बहुत नियंत्रण रखती है। परिणामतः वे उतने स्वतंत्र नहीं हैं जितना वे कभी होते थे।

5) पदानुक्रम और प्रबंध प्रणालियों का प्रकार सरकारी और निजी दोनों क्षेत्रों में एक समान है। दोनों की संगठन संरचना एक ही प्रकार की है - अधीनस्थ संबंध आदि।

6) सरकारी और निजी दोनों प्रशासन अपने आंतरिक कार्यकरण सुधारने और लोगों या ग्राहकों को सेवा कुशलता से देने के प्रयास निरंतर करते रहते हैं।

7) सरकारी और निजी प्रशासन लोगों की सेवा करते हैं चाहें उन्हें मुवक्किल कहें या ग्राहक। दोनों को अपनी सेवाओं के बारे में जानकारी देने और सेवाओं तथा उत्पाद के बारे में प्रतिपुष्टि प्राप्त करने के लिए लोगों से निकट संपर्क बनाए रखना होता है। दोनों मामलों में सार्वजनिक संबंध लोगों को अपनी सेवाओं की सूचना देने और सुधारने में सहायक होता है।

पूर्ववर्ती चर्चा दर्शाती है कि सार्वजनिक और निजी प्रशासन के बीच भिन्नता निरपेक्ष नहीं है। वास्तव में, वे बहुत से पहलुओं में अधिकाधिक समान हो रहे हैं। फिर भी इसका अभिप्राय यह नहीं है कि प्रशासन के इन दो प्रकारों के बीच कोई उल्लेखनीय अंतर नहीं हैं। **वेल्डो** का मत है कि लोक प्रशासन भिन्न है क्योंकि यह सरकार के क्रियाकलाप और उस सार्वजनिक व्यवस्था को प्रतिबिम्बित करता है जिसमें वह कार्य करता है।

उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण के विचारों की व्यापक स्वीकृति के परिणामस्वरूप सरकारी और निजी दोनों प्रशासनों को लोगों को सेवाएँ प्रदान करने के लिए एक ही क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा करनी है। यहाँ दोनों उन ग्राहकों से निपट रहे हैं, जो उनकी सेवाओं के लिए ऐसी स्थिति में भुगतान करते हैं, जो सरकारी और निजी प्रशासन के बीच अंतर को कम करती है। नया सार्वजनिक प्रबंधन जो हाल ही में प्रमुखता में आया है, प्रबंधकीय तकनीकों पर बल देता है, जिन्हें सार्वजनिक सेवाओं के कुशल विवरण के लिए सार्वजनिक प्रशासन द्वारा अपनाया जाता है। परंतु सामाजिक और कल्याणकारी सेवाओं के क्षेत्र में सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने में सरकारी और निजी प्रशासन के बीच अंतर विद्यमान है।

इस संक्षिप्त विशेषता वर्णन से यह कहा जा सकता है कि सरकारी और निजी दोनों प्रशासन भिन्न-भिन्न परिवेशों में रखे गए हैं। परंतु यह अंतर वास्तविकता की अपेक्षा आभासी अधिक है। **बाल्डो** के अनुसार, "सामान्यीकरण, जो व्यवहार की समानता, कार्य का कानूनी अनुमोदन और कार्य का उत्तरदायित्व, निर्णयों का सार्वजनिक समर्थन, वित्तीय ईमानदारी और सतर्कता आदि द्वारा निजी प्रशासन से लोक प्रशासन को भिन्न करता है की बहुत सीमित प्रयोज्यता है।" वास्तव में, सरकारी और निजी प्रशासन "एक ही **जीनस** की दो प्रजातियाँ" है, परंतु उनके अपने विशेष मूल्य और तकनीकें हैं जो प्रत्येक को अपने विशिष्ट **स्वरूप** देते हैं।"

1.8 लोक प्रशासन का महत्व

हम पहले अध्ययन के विशेषीकृत विषय के रूप में लोक प्रशासन के महत्व की और बाद में आधुनिक समाज में लोक प्रशासन के महत्व की चर्चा करेंगे।

1.8.1 अध्ययन के विशेषीकृत विषय के रूप में लोक प्रशासन का महत्व

वुड्रो विल्सन के अनुसार, समाज में बढ़ती हुई जटिलताओं, राज्य के बढ़ते हुए कार्यों और लोकतांत्रिक पद्धतियों पर सरकारों की वृद्धि के परिणामस्वरूप प्रशासन का अध्ययन महत्वपूर्ण हो गया है। पद्धतियों की यह सूची विचार करती है कि कैसे और कौन से दिशा-निर्देशों के द्वारा इन प्रक्रियाओं को अच्छी तरह से सम्पन्न किया जाना चाहिए। इसके लिए विल्सन ने सुझाव दिया कि प्रशासनिक क्षेत्र में सरकार का सुधार करना आवश्यक था। **विल्सन** के अनुसार प्रशासनिक अध्ययन का उद्देश्य यह खोजता है कि सरकार उचित ढंग से और सफलतापूर्वक क्या कर सकती हैं और वह इन कार्यों को अधिकतम दक्षता और धन या ऊर्जा की न्यूनतम संभव लागत से कैसे कर सकती है।

विशेषज्ञ विषय के रूप में लोक प्रशासन के महत्व का श्रेय निम्नलिखित कारणों को दिया जा सकता है:

- कई महत्वपूर्ण कारणों में एक कारण व्यावहारिक चिंता है कि सरकार को इस समय सार्वजनिक हित के लिए कार्य करना होता है। लोक प्रशासन का पहला और मुख्य उद्देश्य प्रभावी ढंग से सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करना है। इस संदर्भ में, दक्षता संवर्धनकारी और प्रशासनिक क्षेत्र के रूप में विज्ञान की विल्सनोनियन परिभाषा, लोक प्रशासन की पृथक विधा के महत्व पर पहला स्पष्ट रूप से उल्लिखित विवरण था। पूर्ववर्ती शताब्दी के पूर्वार्द्ध के दौरान, कई देशों ने प्रशासन की समस्याओं पर विचार करने तथा विविध सार्वजनिक आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए उपर्युक्त प्रशासनिक मशीनरी की सिफारिश करने के लिए समितियाँ नियुक्त कीं। ब्रिटेन में हेलडेन (Haldane) समिति (1919), संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रशासनिक प्रबंधन पर राष्ट्रपति की समिति (1937), भारत में ए.डी. गोरवाला समिति और पाल एच. एप्पलवी की रिपोर्टें लोक प्रशासन में परिवर्तन करने के लिए विभिन्न देशों द्वारा किए गए प्रयासों के कुछ उदाहरण हैं। पिछली चार दशाब्दियों के दौरान भी, विभिन्न देशों में सरकारों या बहुपक्षीय एजेंसियों द्वारा नियुक्त समितियों/आयोगों द्वारा तैयार की गई बहुत सी रिपोर्टों और विद्वानों द्वारा प्रकाशित पुस्तकों ने इस विधा को समृद्ध किया और समय के अनुसार इसे बदलती हुई आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के लिए लोक प्रशासन को नई संभावनाएँ प्रदान की हैं। उनमें शामिल हैं: सिविल सेवाओं पर कमेटी (फल्टन समिति रिपोर्ट, 1968) की रिपोर्ट, प्रशासनिक सुधार आयोग की विभिन्न रिपोर्टें (भारत, 1967-72), पुनः अविष्कारी सरकार (यू.एस.ए. पुस्तक - डेविड ओसबोर्न और टेड गेबलेर - 1992), शासन और टिकाऊ विकास (यू.एन. डी.पी., 1997) और विश्व विकास रिपोर्टः बाज़ारों के लिए संस्थाओं का निर्माण (विश्व बैंक, 2002)।
- सामाजिक विज्ञान के परिप्रेक्ष्य में प्रशासन को सहकारी और सामाजिक क्रियाकलाप के रूप में देखा गया है। इसलिए शैक्षिक जिज्ञासा का विषय समाज पर सरकार की नीतियों और कार्यों का प्रभाव समझना होगा। समाज किस प्रकार की नीतियों का विचार करता है? किस सीमा तक प्रशासनिक कार्रवाई भेदभावरहित हो सकती है? लोक प्रशासन कैसे कार्य कर रहा है और सामाजिक संरचना, अर्थव्यवस्था और राजनीति पर सरकारी कार्रवाई का तात्कालिक और दीर्घकालिक क्या प्रभाव है? आदि-आदि। ये ऐसे प्रश्न हैं जिनका विश्लेषण सावधानीपूर्वक किया जाना आवश्यक है। सामाजिक विज्ञान परिप्रेक्ष्य से विधा के रूप में लोक प्रशासन को स्पष्ट करने न कि वर्णन करने के उद्देश्य से इतिहास, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, भूगोल, दर्शनशास्त्र, मनोविज्ञान आदि जैसे सहोदर ग्रहण करने चाहिए।
- विकासशील देशों में लोक प्रशासन की विशेष प्रस्थिति है। इन देशों में से बहुतों ने औपनिवेशिक

शासन से स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद को शीघ्र सामाजिक-आर्थिक विकास पर बल दिया है। स्पष्ट है, इन देशों को शीघ्र विकास के लिए सरकार पर निर्भर रहना होता है। सरकार के लिए लोक प्रशासन को व्यवस्थित करना और उत्पादकता तेज़ी से बढ़ाने के प्रभावी तरीके संचालित करना आवश्यक है। इसी प्रकार सामाजिक कल्याणकारी कार्यों को भी प्रभावी ढंग से निष्पादित किया जाना चाहिए। इन पहलुओं ने विकास प्रशासन की नई उपविधा को जन्म दिया है। विकास प्रशासन का आविर्भाव इस अनुभूति का सूचक है कि तीसरे विश्व के प्रशासन का अध्ययन कैसे किया जाए और सरकार के हस्तक्षेप में शीघ्र सामाजिक-आर्थिक विकास कैसे लिया जाए इसके लिए समुचित जानकारी की आवश्यकता महसूस हुई। इस प्रकार विकास का उद्देश्य पूरा करने के लिए विकास प्रशासन का आविर्भाव उपविधा के रूप में हुआ।

- जैसा कि देखा गया है कि लोगों के जीवन में लोक प्रशासन का महत्वपूर्ण स्थान है। यह उन्हें हर कदम पर प्रभावित करता है। अपनी अधिकांश आवश्यकताओं के लिए लोग लोक प्रशासन पर निर्भर रहते हैं। लोगों के जीवन में लोक प्रशासन की महत्वपूर्ण भूमिका को देखते हुए, देश के नागरिक इसकी अनदेखी नहीं कर सकते हैं। इसलिए, इसका शिक्षण शैक्षिक संस्थाओं की पाठ्यचर्या का भाग हो गया है। लोगों को सरकार की संरचना के बारे में कार्य के बारे में जो वह आरंभ करती है और उस तरीके के बारे में जिनमें उन क्रियाओं को वास्तव में निष्पादित किया जाता है, अविज्ञ बनाया जाना चाहिए। लोक प्रशासन के अध्ययन का महत्व नागरिकता की अनुभूति के लिए सहायक होगा।

1.8.2 कार्यकलाप के रूप में लोक प्रशासन का महत्व

समकालीन काल जिसने "प्रशासनिक राज्य" का उद्भव देखा, लोक प्रशासन समाज का आवश्यक भाग और प्रमुख कारक बन गया है। जिन कार्यों को इसे करने के लिए कहा जाता है, उन्हें प्रभाव क्षेत्र और स्वरूप में विस्तारित किया गया है और इससे भी अधिक क्या है, कि ये लगातार बढ़ रहे हैं। उनमें से अधिकांश स्वरूप में सकारात्मक हैं क्योंकि मानव जीवन की अनिवार्य आवश्यकताओं का ध्यान रखते हैं, चाहे यह स्वास्थ्य, शिक्षा, मनोरंजन, सफाई, सामाजिक सुरक्षा हो या कोई अन्य क्षेत्र हो। इसलिए यह सशजनात्मक कारक है, जिसका आदर्श वाक्य "सार्वजनिक कल्याण" है। ये कार्य उसके नियामक कार्यों के अतिरिक्त हैं। लब्धप्रतिष्ठ विद्वानों के मत जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, लोक प्रशासन के महत्व को पर्याप्त रूप में प्रतिबिम्बित करते हैं।

- **विड्रो विल्सनः** "प्रशासन सरकार का सबसे अधिक सुस्पष्ट अंग है, यह कार्रवाई में सरकार है, यह कार्य का निष्पादन है और सरकार का सबसे अधिक दिखाई देने वाला भाग है।"
- **ब्रुक एडमसः** "प्रशासन महत्वपूर्ण मानवीय संकाय है क्योंकि इसका मुख्य कार्य सामाजिक परिवर्तन को सुकर बनाना और सामाजिक क्रांति के समुच्चय को आधार देना है।"
- **डब्ल्यू बी. डोनहमः** "यदि हमारी सभ्यता विफल होती है, यह मुख्यतया प्रशासन भंग होने के कारण होगा।"
- **पाल. एच. एप्पलबीः** "प्रशासन सरकार का मूल आधार है। प्रशासन के बिना कोई सरकार अस्तित्व में नहीं रह सकती है। प्रशासन के बिना सरकार चर्चा क्लब है, यदि वास्तव में यह किसी तरह विद्यमान है।"

विभिन्न पहलुओं में प्रशासन की भूमिका निम्न प्रकार हैः

- **सरकार का मूल-आधारः** सरकार विधायिका या न्यायपालिका के बिना अस्तित्व में रह सकती है। परंतु कोई भी सरकार लोक प्रशासन के बिना अस्तित्व में नहीं रह सकती है।
- **सेवाएँ प्रदान करने का साधनः** लोक प्रशासन का संबंध मुख्य रूप से सार्वजनिक हित में सरकार

द्वारा निष्पादित विभिन्न कार्यों के निष्पादन से है। **फेलिक्स ए. नीग्रो** कहता है, "प्रशासन का वास्तविक केन्द्र बिंदु बुनियादी सेवा है जिसे जनता के लिए किया जाता है।"

- **क्रियान्वयनकारी नीतियों का साधनः** आधुनिक सरकारों को ठोस नीतियाँ, कानून और विनिमय बनाने और अपनाने में लम्बा रास्ता तय करना पड़ता है। यह नहीं भूलना चाहिए कि इस प्रकार की नीतियाँ, कानून आदि केवल मुद्रित कागज नहीं है। ऐसे कागजी उद्देश्य की घोषणाओं को लोक प्रशासन द्वारा वास्तविकता में क्रियान्वित किया जाता है। इस प्रकार शब्दों को क्रियाओं और प्रकार को वास्तविकता में रूपांतरित किया जाता है।

- **समाज में सरकारी बलः** लोक प्रशासन समाज में स्थिरता लाने के लिए मुख्य बल है। यह देखा गया है कि यद्यपि सरकारें बहुधा बदलती रहती है, परंतु प्रशासन द्वारा अनुभव किए गए प्रबल परिवर्तन यदा कदा ही होते हैं। पुरानी और नई व्यवस्था के बीच निरंतरता का तत्व लोक प्रशासन द्वारा प्रदान किया जाता है। यह लोकतांत्रिक देशों में न केवल सरकार के संवैधानिक परिवर्तन के लिए सही है बल्कि यह तब भी परिलक्षित होता है जब सरकार के रूप और स्वरूप में क्रांतिकारी परिवर्तन होते हैं।

- **सामाजिक परिवर्तन और आर्थिक विकास का साधनः** विकासशील राष्ट्रों में परिवर्तन एजेंट के रूप में लोक प्रशासन की भूमिका विशेष रूप में महत्वपूर्ण है। राज्य से इस समय सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन तेज़ करने के लिए कार्य करने की आशा की जाती है और यथापूर्व स्थिति बनाए रखने के लिए निष्क्रिय एजेंसी होने की नहीं।

- **तकनीकी स्वरूपः** विद्यमान सरकार से अपनी जनता को विभिन्न सेवाएँ प्रदान करने की आशा की जाती है। सरकार द्वारा आरंभ किए गए बहुत से कार्यों में वृद्धि के लिए विशेषीकृति, व्यावसायिक और तकनीकी सेवा आवश्यक है। सामान्यतया आधुनिक लोक प्रशासन राष्ट्र के सभी व्यवसायों की गैलैक्सी को निरूपित करता है।

गेराल्ड कैडेन (Gerald Caiden) के अनुसार लोक प्रशासन ने समकालीन आधुनिक समाज में निम्नलिखित महत्वपूर्ण भूमिका ग्रहण की हैः

- राज्य व्यवस्था का संरक्षण;
- स्थिरता और व्यवस्था का अनुसरण;
- सामाजिक-आर्थिक परिवर्तनों का संस्थानिकीकरण;
- वृहद् वाणिज्यिक सेवाओं का प्रबंधन;
- संवृद्धि और आर्थिक विकास सुनिश्चित करना;
- समाज के कमज़ोर वर्गों का सुरक्षण;
- लोकमत का निर्माण; और
- सार्वजनिक नीतियों को प्रभावित करना।

नीचे लोक प्रशासन के बढ़ते हुए महत्व के कारणों का संक्षिप्त विवरण हैः

कल्याणकारी और लोकतांत्रिक राज्य का आविर्भाव

कल्याणकारी और लोकतांत्रिक राज्य के आविर्भाव से अहस्तक्षेप राज्य की तुलना में लोक प्रशासन के कार्यों में वृद्धि हुई है। अब राज्य को समाज के सभी वर्गों के लोगों की सेवा करनी होती है। इससे लोक

प्रशासन के उत्तरदायित्व में भारी विस्तार हुआ है। लोक प्रशासन को राज्य के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए निजी आर्थिक उद्यमों को विनियमित और नियंत्रित भी करना होता है।

औद्योगिक क्रांति

औद्योगिक क्रांति ने सामाजिक-आर्थिक समस्याओं को उत्पन्न किया, और सरकार को नई भूमिकाएँ और उत्तरदायित्व ग्रहण करने के लिए बाध्य किया, जैसे औद्योगिक स्थापनाओं आदि में कामगारों के संरक्षण और संवर्धन का अधिकार। परिणामतः राज्य ने कई औद्योगिक तथा श्रम कानून बनाए और लोक प्रशासन के लिए यह आवश्यक होगा कि वह श्रम कल्याण की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए ऐसे कानून का क्रियान्वयन करें।

वैज्ञानिक और प्रौद्योगिकी विकास

वैज्ञानिक और प्रौद्योगिकी विकास की आधारभूत संरचनाओं, जैसे विद्युत्, परिवहन और संचार प्रणाली में स्वागत योग्य परिवर्तन लाया है। टेलीफोन, टेलीग्राम और अन्य यांत्रिक साधनों जैसे टाइपराइटर, टेलीप्रिण्टर और कैलकूलेटरों, फोटो कापी मशीनों, कम्प्यूटरों, फैक्स और इलैक्ट्रानिक मेल का विकास कार्यालय प्रशासन में क्रांतिकारी परिवर्तन लाया। इन सभी ने "बड़ी सरकार" और "विशाल प्रशासन" को संभव बनाया है। लोक प्रशासन के बदलते हुए स्वभाव और स्वरूप के अलावा सूचना और संचार प्रौद्योगिकियों में क्रांति ने उन्नत सेवा वितरण में योगदान किया है।

आर्थिक योजना

केन्द्रीकृति आर्थिक योजना का अनुसरण सामाजिक-आर्थिक विकास की विधियों के रूप में बहुत से विकासशील देशों ने किया है। इसके लिए योजना निर्माण, क्रियान्वयन, मानीटरिंग और मूल्यांकन के लिए बहुत से विशेषज्ञों तथा व्यापक प्रशासनिक मशीनरी की आवश्यकता है।

उल्लिखित कारणों के अलावा जनसंख्या की त्वरित वृद्धि, आधुनिक कल्याणकारी कार्य, प्राकृतिक और मानव निर्मित आपदाएँ, सामाजिक सौहार्द का ह्रास, संघर्ष, साम्प्रदायिक दंगों, संजातीय युद्धों, आतंकवाद आदि के कारण हिंसा में वृद्धि ने लोक प्रशासन के महत्व को बढ़ाया है।

यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि लोक प्रशासन न केवल क्रियात्मक है बल्कि सरकार का सबसे अधिक सुस्पष्ट भाग भी है। यह क्रियाशील सरकार है और न केवल शासन के साधन के रूप में ही महत्वपूर्ण स्थान पर है बल्कि समुदाय के कल्याण के संरक्षण और संवधन के महत्वपूर्ण क्रियाविधि के रूप में भी है। यह पूर्व निर्धारित, कल्याणोन्मुखी और विकासात्मक उद्देश्यों के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी महत्वपूर्ण प्रक्रिया भी है।

1.9 उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण में लोक प्रशासन की भूमिका

1980 के दशक के बाद बहुत से देश उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण (Liberalisation, Privatisation and Globalisation – LPG) की अवधारणा से प्रभावित हुए हैं। 1980 के दशक में भारत ने भी उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण की प्रक्रिया आरंभ की। उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण के एक रूप ने सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का प्रबंध अंशतः या पूर्णतः निजी कम्पनियों को सौंपा है जिसका अनुसरण भी किया गया है। इसके परिणामस्वरूप, सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम अपने आपको प्रतिस्पर्धात्मक और चुनौतीपूर्ण परिवेश में पाते हैं। फिर भी, उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण में लोक प्रशासन की भूमिका पर्याप्त महत्वपूर्ण बनी हुई है। इसके लिए विनियमों, नियंत्रणों, प्रतिबंधों, लाइसेंसों, गोपनीयता और विलम्ब की शासन व्यवस्था का विघटन करना आवश्यक है।

नौकरशाही को निवेशक मैत्रीपूर्ण प्रतिसंवेदी, पारदर्शी, खुली और प्रतिस्पर्धात्मक भूमिका निभानी है। अतः इसके लिए आवश्यक प्रथाएँ, क्रियाविधियाँ, प्रशासनिक कानूनों और भ्रष्टाचार का उन्मूलन करना है। इस प्रकार उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण की नीति सरकारी नौकरशाही की भूमिका, मूल्यों और कुशलता को प्रभावित करती है। यह राज्य के कार्यों का प्रभाव क्षेत्र भी कम करता है। इसके परिणामस्वरूप व्यक्तियों के जीवन में राज्य का हस्तक्षेप न्यूनतम होता है। राज्य को उद्यमों के प्रचालनात्मक पक्ष का निरीक्षण करने के लिए कहा जाता है। यह राज्य को नियामक के रूप में नई भूमिका देता है।

आज लोक प्रशासन की भूमिका पहले अधिशासन के प्रति अधिक है तब प्रत्यक्ष रूप से उसमें अंतर्निहित है। लोक प्रशासन को समर्थनकर्ता, सहयोगात्मक, सहकारी, भागेदारी की भूमिका निभानी है। क्रोड क्षेत्रों, जैसे रक्षा, परमाणु ऊर्जा, कानून और व्यवस्था, विदेश नीति पर विचार करें तो इनमें उसकी प्रत्यक्ष भूमिका है। कुछ अन्य क्षेत्रों, जैसे दूर संचार, एयरलाइंस, बीमा आदि में इसे निजी क्षेत्र से सामना करना है, जिस के लिए नियामक आयोग होने चाहिए जो दोनों क्षेत्रों में समान स्तर की भूमिका प्रदान करें। कई अन्य ऐसे क्षेत्र हैं जिनसे सेवाएँ दक्षतापूर्वक प्रदान करने के लिए नागरिकों से भागीदारी कर सकें, उदाहरण के लिए, स्कूलों, अस्पतालों, सिंचाई और नागरिक सुविधाओं में यहाँ हम दिल्ली सरकार द्वारा अपनाई गई "भागीदारी योजना" का उदाहरण दे सकते हैं। कुछ क्षेत्रों, जैसे बिजली, पानी और परिवहन में यह निजी क्षेत्र से साझेदारी कर सकता है। बहुत से राज्यों ने इन सेवाओं को प्रदान करने में निजी क्षेत्र से साझेदारी की है। अन्य ऐसे क्षेत्र हैं: वनों का संरक्षण, महिला सशक्तीकरण, माइक्रोक्रेडिट, स्वास्थ्य योजनाएँ और जागरूकता कार्यक्रम, यह ग़ैर-सरकारी संगठनों (Non Governmental Organisations – NGO) और स्वयंसेवी संगठनों के साथ भी भागीदारी कर सकता है।

नई सहस्त्राब्दी में लोक प्रशासन की उभरती हुई भूमिका का विश्लेषण करने में हम अधिशासन पर भी विवेचन कर रहे हैं। अधिशासन की अपेक्षा है कि लोक प्रशासन को अधिक व्यापक संदर्भ में कार्य करना है और विभिन्न स्तरों पर सरकारी एजेंसियों के प्रयासों तथा कार्यकलापों का समन्वय बाज़ार/निजी क्षेत्र, नागरिक समाज समूहों, ग़ैर-सरकारी संगठनों तथा प्रसगाधीन सहभागियों या निर्वाचित स्थानीय शासन निकायों, स्बावलम्बी समूहों आदि के प्रयासों तथा कार्यों से समन्वय रखना है। लोक प्रशासन की भूमिका और स्वरूप ने बड़ा रूपांतरण देखा है। यद्यपि यह प्रतीत होता है कि इसके प्रत्यक्ष रूप से संचालित कार्यों में कुछ ग़ैर-परंपरागत क्षेत्रों में गिरावट आई है, लोक प्रशासन को समाज के अन्य समुदायों से कई सहयोगात्मक, सहकारी और नियामक कार्यों के लिए सहक्रिया और दिशा प्रदान करनी है। बल अधिक सार्वजनिक सहभागिता के प्रोत्साहन पर भी है। फिर भी, यह उन सभी कार्यकलापों के परिणामों के लिए उत्तरदायी है जिनमें यह प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेता है।

1.10 सारांश

पिछले पाठ्यक्रम में, विधा और कार्यकलाप के रूप में लोक प्रशासन के महत्व पर चर्चा की गई है। व्यावहारिक समस्याओं और शैक्षिक प्रश्नों दोनों के प्रत्युत्तर में इस विधा में हुए अनुवर्ती परिवर्तनों ने प्रखर और सार्थक क्षेत्र के रूप में इसके महत्व को आगे अधिक बढ़ाया है। समकालीन विश्व में सरकार पर सार्वजनिक कर्त्तव्यों का बोझ लगाकर उसका कार्यक्षेत्र बढ़ रहा है। ऐसा प्रतीत होता है कि लोक प्रशासन अपरिहार्य है क्योंकि सामयिक सभ्यता सुदृढ़ प्रशासनिक प्रणाली के बिना प्रगति नहीं कर सकता है। गेराल्ड ई. कैडेन के अनुसार, "सरकार की निश्चयात्मक हस्तक्षेपवादी भूमिका को स्वतः ही शैक्षिक पृच्छा में प्रतिक्रिया मिल सकेगी। राज्य पर डाले गए अधिक नए और अधिक व्यापक कर्त्तव्यों तथा दायित्वों के संदर्भ में लोक प्रशासन की भूमिका सरकार की किसी भी अन्य शाखा की अपेक्षा अधिक सक्रिय और महत्वपूर्ण है। राज्य पर डाले गए नए और विस्तृत कर्त्तव्यों के संदर्भ में लोक प्रशासन का उत्तरदायित्व

सरकार की अन्य विधाओं की अपेक्षा बहुत विस्तृत और महत्वपूर्ण हैं। ज्ञान और पद्धति के विकसित हो रहे क्षेत्र के रूप में लोक प्रशासन ने इस चुनौती का सामना करने का प्रयास किया है।

1.11 शब्दावली

समानता (Equality) : यह मत है कि सभी व्यक्तियों को जीवन, स्वतंत्रता और प्रसन्नता के अनुसरण करने का समान अधिकार है।

भूमंडलीकरण (Globalisation): भूमंडलीकरण की प्रक्रिया में न केवल विश्व व्यापार खोलने, संचार के उन्नत साधनों का विकास, वित्तीय बाजारों और सेवाओं का अंतर्राष्ट्रीयकरण, बहुराष्ट्रीय निगमों का बढ़ता हुआ महत्व, जनसंख्या का आवागमन और अधिक प्रायः व्यक्तियों, वस्तुओं, पूंजी आँकड़ों और विचारों की बढ़ी हुई गतिशीलता शामिल है, बल्कि संक्रामक रोग और पर्यावरण संबंधी समस्याएँ, जैसे प्रदूषण भी शामिल है।

उदारीकरण (Liberalisation) : निम्नलिखित विभिन्न सरकारी विनियमों से अर्थव्यवस्था को मुक्त करने की प्रक्रिया जैसे औद्योगिक लाइसेंस, मूल्य निर्धारण पर नियंत्रण, उत्पादों और सेवाओं का वितरण, आयात और निर्यात तथा विदेशी मुद्रा विनिमय विनियम; कम्पनियों द्वारा पूंजी विस्तार पर नियंत्रण, ऋण नियंत्रण, निवेश पर रोक आदि, ताकि अर्थव्यवस्था का विकास और प्रचालन का मार्गदर्शन निर्बाध रूप से कार्य कर रही बाज़ार शक्तियों द्वारा लगातार होता रहे। अतः उदारीकरण अनिवार्यतः अर्थव्यवस्था पर सभी प्रत्यक्ष नियंत्रणों को वापस लेने की प्रक्रिया है।

निजीकरण (Privatisation) : इसका अभिप्राय परिसम्पत्तियों या कार्यों का स्वामित्व या नियंत्रण सरकारी क्षेत्र से निजी क्षेत्र में हस्तांतरण है। निजीकरण दक्षता का पोषण करता है, निवेश को प्रोत्साहित करता है और इस प्रकार नई संवृद्धि और रोज़गार उत्पन्न होता है और सरकारी संसाधनों को आधारभूत संरचना के विकास और सामाजिक कार्यक्रमों के लिए मुक्त करता है।

लाल-फीता (Red Tape) : रिबन जिसे कर्मी सरकारी प्रलेखों को बांधने के लिए प्रयुक्त किया जाता था; यह शब्द अब अत्यधिक सरकारी औपचारिकता और निर्धारित नेमी कार्यों पर अधिक ध्यान देने के प्रतीक के रूप में है।

विनियम (Regulation) : अपने नागरिकों के सामाजिक और आर्थिक कार्यों पर सरकार के नियंत्रणों की समग्रता, उन प्रशासनिक एजेंसियों की नियम बनाने की प्रक्रिया जिनके पास कानूनों की सरकारी व्याख्या करने का प्रभार है।

सहक्रिया (Synergy) : साथ-साथ काम कर रहे दो या अधिक लोगों, समूहों या संगठनों के कार्यों का बढ़ा हुआ परिणाम। यह एक और एक मिलकर तीन के बराबर होता है। यह ग्रीक शब्द "*Synergia*" से आता है जिसका अर्थ है संयुक्त कार्य और सहयोगशील क्रिया। शब्द का

प्रयोग बहुधा इस अभिप्राय में होता है कि शक्तियों के संयोजन से बेहतर परिणाम निकलते हैं।

1.12 कुछ उपयोगी पुस्तकें

बेकर, आर.जे.एस., 1972, *एडमिनिस्ट्रेटिव थ्योरी एंड पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,* हचइनसंन यूनिवर्सिटी लाइब्रेरी, लंदन।

भट्टाचार्य, मोहित, 1998, *न्यू हॉरिजन्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,* जवाहर पब्लिशर्स एंड डिस्ट्रीब्यूटर्स, नई दिल्ली।

बर्टराम, एम. ग्रास, 1964, *दी मैनेजिंग ऑफ आर्गनाइजेशन्स,* दी एडमिनिस्ट्रेटिव स्ट्रगल, दी फ्री प्रेस ऑफ ग्लेनकोइ, कूलीर-मैकमिलन, लंदन।

डनर्हड, राबर्ट बी. एंड जोसफ डब्ल्यू ग्रूबस, 2003, *पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन : एन एक्शन ओरियनटेशन,* चौथा संस्करण, थामसन (वैडसवर्थ) कनाडा।

प्रसाद, डी., रविन्द्रा, वी. एस. प्रसाद एवं पी. सत्यनारायण, 2004, *एडमिनिस्ट्रेटिव थिंकर्स* (संपा.) स्टीलिंग पब्लिशर्स, नई दिल्ली।

पुग, डी. एस., 1985, *आर्गनाइजेशन थ्योरीः सैलक्टिड रीडिंग्स* (संपा.) पैगन बुक्स, मिडलसेक्स, इंग्लैंड।

1.13 कार्यकलाप

1) लोक प्रशासन की उन संक्रियाओं की चर्चा कीजिए जिनपर आपने हाल ही मे कार्य किया है या कार्यकर्ता के रूप में या नागरिक के रूप में परिचित हुए हैं।

2) लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर गहरे हैं। स्पष्ट कीजिए। स्पष्ट करें कि ये दो क्षेत्र किस प्रकार भिन्न हैं और ये दो शब्द अदला बदली में एक दूसरे के लिए प्रयुक्त क्यों नहीं होते हैं?