अध्याय- 5

प्रशासनिक विकास की अवधारणा

पिछले वर्षों में विकासात्मक प्रशासन पर बहुत अधिक ध्यान दिये परन्तु प्रशासनिक विकास की अवधारणा विकसित करने के लिए अधिक प्रयत्न नहीं किये गये । कुछ ही सिद्धांतवादी प्रशासकीय सुधार एवं प्रशासनिक सुधार पर लिखे है । लेकिन ये अवधारणाएं प्रशासनिक विकास की अवधारणा से बिल्कुल भिन्न है । यानि कि विकास एवं प्रशासन शब्द, प्रशासनिक विकास को उसके घटकों में तोड़कर अध्ययन शुरू करते है । तथा हम प्रशासनिक विकास की संयुक्त परिभाषा विकसित करने की कोशिश करेंगे और इससे संबंधित कुछ महत्वपूर्ण अवधारणाओं का अध्ययन करेंगे ।

परिभाषा

विकास

शब्द विकास का उपयोग या तो "क्या हुआ" का विश्लेषण या सकारात्मक मूल्यांकित परिवर्तन के विश्लेषण के लिए होता है । यहाँ हम उपरोक्त उपयोग से संबंधित है कोलिम एवं गिल्मार के अनुसार विकास का अर्थ, "वृद्धि के साथ परिवर्तन" होता है । इसलिए हम वांछित गुणात्मक एवं मात्रात्मक परिवर्तनों को विकास कह सकते हैं ।

इसे आधुनिकीकरण से विभेद करना चाहिए क्योंकि औद्योगिक क्रांति को बाद की स्थिति को कहते हैं विकास समय की अवधारणा के साथ उतना अधिक बाध्य नहीं है। वह सदैव होता रहा है और भविष्य में भी होता रहेगा। ज्यादातर आधुनिकीकरण बहुआयामी अवधारणा है जबकि विकास एक आयामी हो सकता है।

प्रशासन :—— परम्परावादी विद्वान राजनीति-प्रशासन {द्विभाजन की बात करते है, जहाँ प्रशासन राजनीतिक कार्यपालकों द्वारा निर्धारित नीतियों का कार्यान्वयन से सम्बद्ध होते है। हालांकि रिग्स के अनुसार, ये दोनों कार्य सदैव परस्पर मिश्रित होते हैं। चूंकि दोनों कार्य एक ही व्यक्ति द्वारा सम्पन्न होते है इसलिए प्रशासन को सार्वभौमिक परिप्रेक्ष में प्रशासनिक की मात्रा में चल के रूप में परिभाषित किया जाना बेहतर होगा।

इसलिए हम प्रशासनिक व्यवस्था को किसी सामाजिक व्यवस्था का चिरस्थायी उप-इकाई समझते है जिसमें वचन बद्ध प्रशिक्षित व्यक्तियों जो सम्मिलित होते है उपलब्ध साधनों को श्रेष्ठ तरीके से उपयोग करते हैं, और वे इन लक्ष्यों के निर्धारण में भी थोड़ी मात्रा में सहयोग करते हैं जो कार्य सामान्यतया किसी भी समाज में राजनीतिक प्रणाली का होता है। प्रशासन, परिभाषा के अनुसार, राजनीतिक व्यवस्था के अधीनस्थ एवं सम्बद्ध होते है। समय-समय ये दो समस्य होते है जो राजनीतिक एवं सामाजिक व्यवस्था में तनाव उत्पन्न करते हैं। इस प्रकार की प्रशासनिक तंत्र स्वायत्त नहीं हो सकते परंतु उन्हें सार्वभौम राजनैतिक प्रणाली के विस्तृत हस्तक्षेप से बचाया जाना

। अब हम प्रशासनिक विकास की परिभाषा की ओर आमुख होते है

निक विकास

प्रशासनिक विकास उस परिवर्तन को समझा जा सकता है जो प्रशासतंत्र को अधिक कार्य-कुशल, अधिक प्रभावकारी व अधिक सरल एवं कार-अधिक प्रवर्तित अथवा जोखिम लेने को अधिक इच्छा उत्पन्न करता है । कीय विकास के विभिन्न परिभाषाओं की कोशिश हुई । हम नीचे उनमें कुछ की चर्चा करेंगे ।

जॉन मान्टगोमेरी - प्रशासनिक विकास र्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उपलब्ध साधनों की उपयोगिता में बढ़ती प्रभाव-कारिता की रचना को कहा है ।

विण्डर द्वारा प्रशासनिक विकास की परिभाषा में आकारों में, कार्यों का विभाजन एवं प्रशासकीय विशेषज्ञता, कर्मिकों की व्यावसायिकता में वृद्धि को सम्मिलित होते है । स्पष्ट रूप से विण्डर की परिभाषा में एक प्रशासकीय तंत्र में संरचनात्मक एवं कार्यात्मक अंतर पर बल दिया गया है ।

कुमुद सोगानी - ने दो परिभाषाएं दी है ।

1। प्रशासनिक विकास, प्रशासनिक तंत्र की व्यापक राजनैतिक एवं सामाजिक एवं आर्थिक लक्ष्यों की प्राप्ति का उद्देश्य एवं वातावरण से निरंतर बढ़ती मांगों से निपटने के लिए निर्णय की बढ़ती क्षमता को कहते है ।

[illegible] प्रशासनिक विकास, निर्धारित राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक-सांस्कृतिक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु कार्य-कुशलता, क्षमता एवं तंत्र की क्षमता की वृद्धि को कहते है ।

प्रशासनिक क्षमता उसका तात्पर्य प्रशासनिक तंत्र के प्रबंध पर सीमित संसाधनों के उपयोग के उपरांत वांछित कार्य निष्पादित करने की योग्यता से है । इससे मानव संसाधन, धन एवं माल की न्यूनतम बर्बादी होती है । उसके अनुसार प्रशासनिक क्षमता एक वृहत अवधारणा है जिसमें परिवर्तन की समस्याओं को व्यापक एवं दीर्घ-परास अवलोकन करने की क्षमता होती है ।

राकेश हूजा के अनुसार प्रशासनिक विकास वह है जो प्रशासन सामाजिक परिवर्तन लाता है और वह भी जिसमें प्रशासनिक प्रकृति स्वयं यौक्तिक क्रमों में अनुबंधित है ।

रिग्स ( ) के विचार में, प्रशासनिक विकास तब होता है जब नौकरशाही अपने से पृथक संस्था द्वारा निर्धारित नीतियों के कार्यान्वयन में अधिक और अधिक जवाबदेह बन जाते है । इस अर्थ में प्रशासनिक विकास राजनीतिक विकास का प्रतिरूप होता है । अर्थात विधि बनाने वाले व्यवस्था को संस्थापनीकरण के उपप्रमेय जो सरकारी कर्मचारियों पर उत्तर-दायित्व आरोपित करने में सक्षम होते है । यह इस अर्थ से भी समझा जा सकता है कि जैसे-जैसे कार्य राजनैतिक रूप से अधिक विकसित होंगे प्रशासनिक विकास की गति भी उतनी ही अधिक होगी ।

संबंधित अवधारणायें

प्रशासनिक विकास की अवधारणा को विस्तार में अध्ययन करने के पूर्व यह आवश्यक होगा, कि कुछ संबंधित अवधारणाओं से इसे विभेद किया जाय। ये निम्न है

1) विकास प्रशासन।

2) प्रशासनिक सुधार।

3) प्रशासनिक परिवर्तन।

अब हम प्रशासनिक विकास का उनमें से प्रत्येक अवधारणा के साथ विभेद की चर्चा करते है।

प्रशासनिक विकास एवं विकास प्रशासन

बहुत से लेखक जैसे फ्रेड रिग्स एवं हेनरी फ़ाइड मेन ने दोनों अवधारणाओं को समानार्थक समझा है। फिर भी दोनों में सूक्ष्म अंतर है।

विकास प्रशासन वह प्रशासन है जो देश की संपूर्ण सामाजिक-राजनैतिक-आर्थिक प्रणाली में विकास के लिए संबंधित होती है एवं परम्परागत कानून एवं व्यवस्था वाले प्रशासन से गुणात्मक रूप में भिन्न होता है। दूसरे शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि विकास प्रशासन वह प्रशासन है जो मानवीय एवं सामाजिक विकास लाने के अभिमुख होता है। सरल शब्दों में विकास प्रशासन लक्ष्य अभिमुखित एवं क्रिया अभिमुखित प्रशासन को कहते हैं यह स्वभावतः प्रशासकीय तंत्र की गतिशीलता को निर्दिष्ट करता है जो सामाजिक आ-

धिक एवं राजनीतिक [illegible] है ।

प्रशासनिक विकास एक प्रशासनिक तंत्र की क्षमता में परिवर्तन को कहते है । प्रसंगवश इसकी क्षमता, लक्ष्यों से संबंधित होती है जो प्रशासनिक तंत्र के लिए इसके प्राप्ति हेतु निर्धारित होती है ।

इस प्रकार प्रशासनिक विकास एवं विकास प्रशासन से आपस में गुँथे एवं अन्तर्निर्भर प्रक्रियाएं होते है । उनके संबंधों को ठीक ही मौलिक मुर्गी एवं अण्डा संबंध से तुलना की जा सकती है जिसमें यह निश्चित करना कठिन है कि कौन किसका अनुगमन करता है ।

<u>प्रशासनिक विकास एवं प्रशासनिक सुधार</u>

प्रशासनिक सुधार प्रायः अवरोध के विरुद्ध प्रशासनिक कायापलट की बनावटी अभिप्रेरण को कहा जाता है । यह बनावटी इसलिए होता है क्योंकि यह मनुष्य द्वारा निर्मित, संकल्पित एवं योजनाबद्ध होता है । यह प्रेरक होता है क्योंकि इसमें अनुसरण तर्क एवं दण्ड का भय सम्मिलित होते है । यह प्रशासनिक तंत्र में उस परिवर्तन को कहते है जो खामियों को हटाने के लिए निर्दिष्ट होते है । इस प्रकार प्रशासनिक सुधार एक नकारात्मक अवधारणा है जिसे ऋण मूलक से शुन्य लाने की प्रक्रिया समझा जा सकता है ।

प्रशासनिक विकास को शुन्य से धन मूलक लाने की प्रक्रिया समझा जा सकता है क्योंकि प्रशासनिक विवरण प्रशासन के भीतर के उस परिवर्तन को कहते है जो प्रशासन को बेहतर बनाता है । इस प्रकार यह अर्थ में सकारात्मक

ारणा है क्योंकि इसमें बेहतर प्रशासन के लिए परिवर्तन वांछित है।

... विकास एवं प्रशास... परिवर्तन

परिवर्तन एक स्वभाविक प्रक्रिया है। इसलिए प्रशासनिक परिवर्तन ...क स्वभाविक परिवर्तन होता है जो वातावरण एवं प्रशास... तंत्र के ...र स्वभाविक परिवर्तन के कारण होता है। प्रशासकीय विकास एवं प्रशा-...य सुधार के विपरीत यह संकल्पित एवं मानव बद्ध भी हो तब भी कार्य ...बड़ा भाग अब अनियोजित होते है। यह सर्वज्ञात है कि योजनाबद्ध परि-...न के क्षेत्र में अभिप्रेत परिणाम एवं अनभिप्रेत परिणाम दोनों होते है। इस ...ार परिवर्तन का अच्छा अथवा बुरा होने प्राकृतिक स्थितियों पर निर्भर ...ते है।

प्रशासनिक विकास प्रशासनिक परिवर्तन से दो महत्वपूर्ण पहलुओं में ...भिन्न होते है। पहला, प्रशासनिक विकास एक संकल्पित एवं प्रेरित प्रक्रिया होती है जबकि प्रशासनिक परिवर्तन कुल मिला कर एक स्वभाविक प्रक्रिया होती है। दूसरा, प्रशासनिक विकास बेहतर प्रशासन के परिवर्तन को समझा ...जाता है जबकि प्रशासनिक परिवर्तन किसी भी दिशा में हो सकता है।

रिग्स के अनुसार निष्पादन का स्तर संरचनात्मक विशिष्टीकरण के मात्रा के साथ अनिवार्य रूप से सीधे रूप में परिवर्तित नहीं होते। वह मह-...सूस किया कि बहुत क्रमिक ऐसे भी हो सकते है जो अपने निर्धारित कार्यों को सम्पन्न करने में अनिच्छुक अथवा अप्रभावकारी होते हैं। फिर भी एक ...चीज स्पष्ट है कि विशिष्टीकरण की अधिकता, उपलब्धि की उच्च स्तर

...पित की स्थापना को भी प्रभावित करता है। वास्तविक उपलब्धि कई ...
आंतरिक एवं बाहरी घटकों पर निर्भर करता है। जितनी अधिक विशिष्टता होगी, बहुत उच्च अथवा बहुत कम उपलब्धि की संभावना उतनी ही अधिक होगी। विशिष्टीकरण के निम्न स्तर के साथ ही सकारात्मक एवं नकारात्मक उपलब्धि की परिवर्तन संभावित क्षेत्र भी बहुत सीमित होते है।

हम जानते है कि ये चार चल उच्च एवं निम्न निष्पादन एवं उच्च एवं निम्न विशिष्टीकरण के साथ कार्य करते है। हम रिग्स द्वारा सूत्रीकृत निम्न संयोजन पाते है।

(1) एक व्यवस्था जिसमें दोनों अर्थात् विशिष्टीकरण एवं निष्पादन स्तर दोनों उच्च होते है इसे विवर्णित (difracted) कहा जाता है।

(2) एक व्यवस्था जिसमें विशिष्टीकरण उच्च होता है परन्तु निष्पादन निम्न होता है इसे सांक्षित्रिक कहा जाता है।

(3) विशिष्टीकरण में उच्च स्तर के साथ ही निष्पादन में कमी को नकारात्मक विकास कहा जाता है।

(4) दोनों अर्थात् विशिष्टीकरण एवं निष्पादन स्तर में वृद्धि को सकारात्मक विकास कहा जाता है।

(5) उच्च निष्पाद स्तर के साथ विशिष्टीकरण में कमी को सकारात्मक प्रत्यावर्तन

(6) निम्न विशिष्टीकरण के साथ निष्पादन स्तर में कमी को नकारात्मक प्रत्यावर्तन कहा जाता है।

(7) विशिष्टीकरण के अनपेक्ष निष्पादन में वृद्धि को सुधार कहते है।

। विशिष्टीकरण के अनपेक्ष निष्पादन में कमी को अभिभूत की स्थिति
है ।

रिग्स द्वारा उपरोक्त वर्णित विश्लेषण सकारात्मक एवं नाकारात्मक
सांस्कृतिक विकास के विभिन्न संभावनाएं विशिष्टीकरण एवं निष्पादन के स्तर
निर्भर करते है । ये परिवर्तन कैसे संभव होते है ? रिग्स ने इस प्रश्न का
र विकास की गतिशीलता को विचारों के प्रति पादित करके देने का
यास करता है जिसे हम चर्चा करेंगे ।

कास की गतिशीलता

रिग्स ने अपनी "विकास की गतिशीलता" में विचारों को विकसित
ने के लिए ध्रुवण औपचारिकता, तर्कणावाद, संस्कृतीकरण जैसे अवधारणाओं
उपयोग किया है संस्कृतिकरण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा व्यक्ति अपने
स्कृति द्वारा निर्धारित नियमों एवं व्यवहारों के अनुसार सीखता है ।
संस्कृतिकरण के आधार पर बहुत से निर्णय ले लिये जाते है । लेकिन प्रत्येक
संस्कृति में कार्य के कुछ क्षेत्र होते है जिसमें व्यक्ति अथवा समूह वांछित ल-
क्ष्यों की प्राप्ति के लिए विभिन्न उपलब्ध साधनों की उपयुक्तता के अनुसार
विकल्पों से चुनने में स्वतंत्र होता है ।

इस मुक्त स्वतंत्र चुनाव के क्षेत्र को तर्कणा का क्षेत्र कहते है । मानव
के अस्तित्व के चिरकालीन समस्याओं को संस्कृति द्वारा परिभाषित तरीकों
से हल किया जाता है परन्तु तीव्र विकास के आधुनिक युग में विनिर्णयन की
तर्क विधियों की अधिक आवश्यकता है । इसलिए यदि सकारात्मक से प्रभाव-

[illegible] विकास वांछित है । [illegible] तर्कणा के क्षेत्र [illegible] आवश्यक है
चुनाव की संभावना प्राप्त की जाने वाली [illegible]ों की संख्या [illegible] प्रतिशत
बदलती है संरचनात्मक विशिष्टीकरण किसी भी क्षेत्र अथवा संरचनात्मक इकाई
के उद्देश्य अथवा लक्ष्यों की संख्या को सीमित करने का उद्देश्य पूरा करता है
और इस प्रकार यह स्वयं तर्कणावाद को सहयोग देता है ।

तर्कणा की मात्रा ध्रुवण एवं औपचारिकता के स्तर से संबंधित होता है । ध्रुवण का अर्थ सीमा होता है जिसका अनुमोदन सकारात्मक एवं नकारात्मक आवश्यकता के अनुसार तंत्र के प्रत्येक भाग में संस्थागत होते है । यह समन्वयता का साधन एवं प्राधिकार (अथवा अन्य) द्वारा विभिन्न विशिष्ट संरचनाओं के बीच अन्तर्निर्भरता का निर्माण करता है । स्पष्ट रूप से विशिष्टीकरण की मात्रा जितनी अधिक होगी, ध्रुवण की आवश्यकता उतनी ही अधिक होगी । ध्रुवण की कमी तंत्र को तोड़ डालता है । विवर्तित तंत्र वह है जो अपनी विशिष्टीकरण की स्तर के लिए पर्याप्त ध्रुवित होते है । इसके विपरीत तंत्र को [illegible] कहा जाता है । ध्रुवण को बढ़ाने के लिए तर्कणा भी क्षेत्र को बढ़ाना होता है । समन्वयित कार्यों को समुचित करने के लिए दोनों अर्थात औपचारिक एवं अनौपचारिक साधन प्रयुक्त होते है ।

रिग्स प्रशासनिक विकास के अन्य पहलुओं की ओर ध्यान आकृष्ट किया है जो प्रशासनिक संरचना में विशिष्टीकरण की वृद्धि के कारण उत्पन्न होती है । वह महसूस करता है कि उच्च विवर्तित समाज के आदेश की एकता एवं प्राधिकार का पद-सोपान के बीच संबंध मधुर नहीं होते । इसके बदले इसमें संचार की विविधता एवं सहमति का बहुतंत्र की जरूरत होती है ।

विकास की दिशा

प्रशासनिक विकास की अवधारणा के इस प्रारंभिक स्तर पर परिस्थि-
किसी विशेष स्थिति में प्रशासनिक विकास की दिशा का पूर्वानुमा-
न करना बहुत कठिन होगा । फिर भी कुछ घटक है जिन पर प्रशासनिक
विकास की मात्रा, तरीका एवं दिशा अभिज्ञात होते है । उनमें से कुछ घटक
निम्न है ।

(1) प्रशासनिक तंत्र पहले से जैसे ही कार्यरत थे ।

(2) प्रशासन के पास उपलब्ध भौतिक संसाधन होते है ।

(3) संस्कृति जिसमें प्रशासन, कार्यरत है ।

(4) प्रशासक साथ ही राजनीतिक श्रेष्ठ जनगण का विश्वास, मूल्य एवं साथ ही आचरण उदाहरण ।

(5) राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं तकनीकी व्यवस्था में विकास ।

(6) अन्य देशों में विकास ।

(7) प्रशासन के समस्याओं का वर्गीकरण एवं उन समस्याओं का ज्ञान ।

(8) प्रशासनिक तंत्र व्यवस्था के लक्ष्य एवं उद्देश्य

(9) समस्याओं को सामना करने के लिए सक्षमता, जो व्यवस्था पहले से ही विकसित कर रखा हो ।