खंड 5
प्रबंधन और लोक नीति विचारक

इकाई 15 ड्वाईट वाल्डो*

इकाई की रूपरेखा

15.0 उद्देश्य

15.1 प्रस्तावना

15.2 ड्वाईड वाल्डो का जीवन परिचय

15.3 लोक प्रशासन पर ड्वाईड वाल्डो के विचार

15.3.1 प्रशासन तथा राजनीति : दो सम्बन्धित क्षेत्र

15.3.2 प्रशासन एवं राजनीति : एक सूक्ष्म दृष्टिकोण

15.4 वाल्डो के नेतृत्व में नवीन लोक प्रशासन

15.5 निष्कर्ष

15.6 शब्दावली

15.7 संदर्भ लेख

15.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

15.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगेः

- ड्वाईड वाल्डो का जीवन और कृतियाँ;
- नवीन लोक प्रशासन में वाल्डो के योगदान; और
- प्रशासन एवं राजनीति के विषय पर वाल्डो के विचार।

15.1 प्रस्तावना

वाल्डो नौकरशाही के इर्द-गिर्द घूमने वाले अपने प्रबंध सिद्धान्तों के लिए जाने जाते हैं। उन्होंने नवीन लोक प्रशासन आंदोलन का नेतृत्व किया। उनका यह मत था कि लोक प्रशासन पहचान के संकट से गुजर रहा था, जिसका मुकाबला/समाधान करना आवश्यक था। उनका संकेन्द्रण विकास प्रशासन के एक सिद्धान्त के विकास पर था; एक सामाजिक उद्देश्य के साथ लोक प्रशासन प्रमुख चिंतन था। उन्होंने सन् 1970 के दशक में लोक प्रशासन के मुद्दों के बारे में लिखा, जोकि आज भी प्रतिध्वनित करते हैं। उन्होंने नौकरशाही एवं लोकतंत्र के बीच विवाद तथा नौकरशाही तथा राजनीति के बीच भेद पर भी अपना ध्यान केन्द्रित किया। मुख्यतः वे एक मूल्य आधारित/मूल्य से ओत प्रोत लोक प्रशासन की खोज में लगे थे, जो परिवर्तनोन्मुख उद्देश्योन्मुख एवं नैतिक हो। इस इकाई में हम लोक प्रशासन वाल्डो के विचारों की चर्चा करेंगे, तथा उनके लोक प्रशासन तथा राजनीति के बीच सम्बन्धों पर विचारों को भी समझेंगे।

---

* *योगदान* : सुश्री संघमित्रा नाथ, सहायक प्रोफेसर, बजकुल मिलानी महाविद्यालय, विद्यासागर विश्वविद्यालय, पश्चिम बंगाल

15.2 ड्वाईड वाल्डो का जीवन परिचय

ड्वाईड वाल्डो (1913-2000) का जन्म एक किसान परिवार में ग्रामीण डीविट, नेबरास्का (Nebraska) में हुआ था। वे नेबरास्का वेस्लेयन कॉलिज (Nebraska Wesleyan College) गए, परन्तु खर्च वहन न करने के कारण, पेरू में नेबरास्का राज्य अध्यापक कॉलिज में स्थानांतरित हो गए। स्नातक बनने के पश्चात् वे एक उच्च विद्यालय में अध्यापक बनना चाहते थे, परंतु देश के द्वितीय विश्व युद्ध के कगार (Threshold) पर होने के कारण अध्यापन कार्य अनुपलब्ध थे। उन्हें नेबरासका-लिंकन विश्वविद्यालय में स्नातक सहायक का कार्य दिया गया, तथा स्नातकोत्तर डिग्री प्राप्त की; लेकिन एक बार फिर वे बाजार में अध्यापन कार्य पाने में असफल रहे। हाथ में लगभग कोई विकल्प न होने के कारण, उन्हें येल (Yale) विश्वविद्यालय में पढ़ने के लिए स्कालरशिप मिल गई। येल में, उनकी भेंट प्रोफेसर फ्रेंसिस कोकर (Francis Coker) से हुई, जिन्होंने उनका लोक प्रशासन में पदार्पण कराया, भले ही वह अमरीकी राजनीतिक सिद्धान्त के दृष्टिकोण से था। यद्यपि वाल्डो नए विषय को पसंद नहीं करते थे, अंत में उन्होंने इसमें इतनी रूचि ली कि इसे पी.एच.डी. शोध (Dissertation) के लिए चुना, जिसे बाद में "प्रशासनिक राज्य" (Administrative State) (कैरोल एण्ड फ्रेड्रिकसन (Caroll and Frederickson), 2001) के रूप में प्रकाशित किया गया।

पूरे विश्व के विद्वानों के द्वारा "प्रशासनिक राज्य" की एक अद्वितीय कृति के रूप में गिनती की जाती है। इस पुस्तक में, वाल्डो ने (1) बीसवीं सदी के पूर्वार्ध में अमरीकी अर्थव्यवस्था तथा समाज के निर्धारण में संघीय सरकार की भूमिका, (2) वैज्ञानिक प्रबंध तथा लोक प्रशासन के बीच सम्बन्ध जिसका मूल यथार्थवाद में पाया; तथा (3) रूढ़िवादी वैज्ञानिक प्रशासनिक प्रबंधन (1920-1930 के दशक) से पांषडपूर्ण लोक प्रशासन की ओर बदलाव। जिस समय तक उन्होंने येल में अपनी पी.एचडी पूर्ण की, अमेरिका द्वितीय विश्वयुद्ध के कगार पर था तथा उन्हें प्राईस (Price) प्रशासन के कार्यालय में कार्य मिल गया था, जहाँ पर उन्हें एक प्रभावी प्रशासक के सामने आने वाली चुनौतियों का ज्ञान हुआ। युद्ध की समाप्ति पर उसने बक्रले (Berkeley) में सहायक प्राध्यापक का पद स्वीकार किया, जहाँ उसे राजनीतिक सिद्धान्त तथा अन्य राजनीतिशास्त्र विषयों को पढ़ाना था। बक्रले में बिताए गए वर्ष उनके लिए न केवल एक अध्यापक के रूप में अपितु बौद्धिक रूप में सबसे अधिक फलदायक हुए। दि एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट, 1948, आईडियाज एण्ड इश्यूज इन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (1953), दि स्डटी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एंड पर्सपेक्टिव्स ऑन एडमिनिस्ट्रेशन (1956), The Administrative State (1948), Ideas and Issues in Public Administration (1953), The Study of Public Administration and Perspectives on Administration (1956), प्रकाशित हुईं।

वाल्डो को बक्रले में केलीर्फोनिया विश्वविद्यालय में इंस्टीट्यूट ऑफ गवर्नमेंट के निदेशक के रूप में नियुक्त किया गया। तत्पश्चात् उन्होंने बक्रले को छोड़कर न्यूयार्क में सिरेक्यूज (Syracuse) विश्वविद्यालय के मैक्सवैल (Maxwell) स्कूल में कार्यरत हुए। वे सन् 1966 से सन् 1978 तक पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू (Public Administration Review) के मुख्य संपादक रहे। यह 12 वर्ष का समय पी.ए.आर. (PAR) में वाल्डो का आज तक सर्वाधिक लम्बा कार्यकाल था। अपने कार्यकाल के समय उसने पी.ए.आर. के स्तर को तिमाही (Quarterly) के स्थान पर द्विमासिक (Bi-monthly) बनाया एवं राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय ख्याति स्थापित की। प्रत्येक अंक में समकालीन विषयों पर तत्कालीन अद्वितीय विद्वानों के लेख सम्मिलित होते थे। वे सन् 1977 से 1978 तक सार्वजनिक मामलों तथा प्रशासन के स्कूलों की राष्ट्रीय संघ (Network of Schools of Public Policy,

Affairs, and Administration - NASPAA) के अध्यक्ष रहे। सन् 1979 में लोक प्रशासन की अमरीकी सोसाइटी (American Society for Public Administration - ASPA) ने ड्वाईड वाल्डो पुरस्कार प्रारंभ किया, जो कि लोक प्रशासन के प्रति उनके शैक्षिक योगदान की स्वीकृति में सर्वोच्च सम्मान था। सन् 1987 में, उन्हें राजनीति शास्त्र तथा लोक प्रशासन जीवन उपलब्धि के लिए लोक प्रशासन की अमरीकी सोसाइटी ने जॉन गॉस लेक्चर पुरस्कार प्रदान किया।

15.3 लोक प्रशासन पर ड्वाईड वाल्डो के विचार

15.3.1 प्रशासन तथा राजनीति : दो सम्बन्धित क्षेत्र

सन् 1920 एवं 1930 के दशक के बीच प्रशासन से राजनीति को अलग करने की व्यापक सोच को मान्यता प्राप्त हुई। राजनीति-प्रशासन अलगाव के रूप में भी पुकारी जाने वाली इस अवधारणा की जड़ें पश्चिमी-सांस्कृतिक इतिहास (मरिनी-Marini, 1993) के प्रगतिशील सुधारक में थीं। राजनीति-प्रशासन भेद का ध्येय प्रशासनिक कार्य को राजनीतिक चालों (Manoeuvring) से अलग करना था। साधारण शब्दों में, इसका उद्देश्य राजनीतिक नेताओं को प्रशासनिक नीति निर्माण एवं नीति कार्यान्वयन से बाहर रखना था (स्वारा - Svara, 2008)। वुडरो विल्सन ने, जो लोक प्रशासन के रूढ़िवादी प्रारूप के अग्रणियों में से एक थे, कहा था, "प्रशासन का क्षेत्र व्यवसाय का क्षेत्र है। यह राजनीति की जल्दबाजी तथा विवादों से दूर है (1887)। प्रशासन के मुद्दे राजनीति के विषयों से भिन्न हैं। यद्यपि, राजनीति प्रशासनिक दायित्वों का निर्धारण करती है, परंतु इसे प्रशासनिक कार्यों के सम्पन्न करने में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। क्योंकि प्रशासन प्रायः राजनीति के साथ उलझा हुआ रहता है, उसका विश्वास था कि प्रमुख रूप से लोक सेवा सुधार तथा सामान्य रूप से प्रशासनिक सुधार प्रशासन का राजनीति से पृथक्कीकरण सुनिश्चित कर सकते थे। प्रशासन, राजनीति के बिना, नियुक्ति विधियों तथा कार्यकारी कार्यों के संपादन में सुधार करने के साथ-साथ सार्वजनिक पदों की गरिमा एवं जनता के विश्वास की पुनर्स्थापना में सहायता करेगा (विल्सन, *op. cit.*)।

ड्वाईड वाल्डो के विचार लोक प्रशासन के रूढ़िवादी मॉडल के विपरीत थे। लोक प्रशासन के क्षेत्र में उनके अनुभव ने राजनीति तथा प्रशासन में अन्तर-जुड़ाव देखा। यह उसके राजनीति व प्रशासन के बीच पूर्ण बँटवारे के उस विचार/मॉडल के प्रति विरोध को समझाता है, जिससे राजनीति के नौकरशाहीकरण तथा प्रशासन के राजनीतिकीकरण के खतरे को दूर करने की अपेक्षा की जाती थी (स्वारा, *op. cit.*)। एच. जॉर्ज फ्रैडरिक्सन के शब्दों में वाल्डो की आलोचना ने लोक प्रशासन के मूलभूत मुहावरों को "विशेषकर उस मान्यता को कि लोक प्रशासन राजकीय मामलों का तटस्थ तथा निष्पक्ष प्रबंध है", चुनौती दी (लोवेरी-Lowery, 2001)। दि एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेटः ए स्टडी ऑफ दि पॉलिटिकल थ्योरी ऑफ अमेरिकन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration, 1948) नामक पुस्तक में, वाल्डो ने कुछ आवश्यक टिप्पणियाँ की हैं:

1) प्रशासन से राजनीति का कठोर पृथक्कीकरण असमर्थनीय (Untenable) था। लोक प्रशासकों के दायित्व/पद की माँग चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा निर्मित्त नीतियों के कार्यान्वयन मात्र से अधिक थीं। प्रशासनिक नीतियाँ, प्रक्रियाएँ तथा क्रियाकलापों को राजनीतिक मान्यताओं तथा वरीयताओं के अंतर्गत चिन्हित/स्थापित किया गया, जिससे कि प्रशासक अपने कार्यों को संवैधानिक लोकतंत्र की संरचना के भीतर संपन्न करें;

2) नौकरशाही (वैज्ञानिक प्रबंध के मूल्यों से संबद्ध) तथा लोकतंत्र (मानवीय प्रबंध के मूल्यों से सम्बन्धित) को तनावपूर्ण सम्बन्धों में देखा, जिससे कि आजीवी लोक सेवकों को प्रजातांत्रिक सिद्धान्तों के अनुपालन के लिए बाध्य किया गया;

3) कुशलता को, जैसा कि वैज्ञानिक प्रबंध ने प्रतिपादित किया, उचित प्रक्रिया तथा सरकार तक जनता की पहुँच के साथ समझौता (Negotiate) करना था; तथा

4) सरकार के व्यापार जैसा दृष्टिकोण संभव नहीं था, क्योंकि लोक सेवकों के लिए संविधान तथा अन्य लोकतांत्रिक आवश्यकताओं के अनुरूप कार्य करना बाध्यकारी था (लोवरी (Lowery), 2001; वर्लिन (Werlin), 2001)।

15.3.2 प्रशासन एवं राजनीतिः एक सूक्ष्म दृष्टिकोण

अपने पूर्व लेखन में (सन् 1940 से सन् 1950 के दशकों में) वाल्डो ने व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाया, जिसमें प्रशासन और राजनीति (राजनीति बनाम प्रशासन की अपेक्षा) एक वास्तविकता थी। हरबर्ट साईमान, पॉल एपलबी, एच. जार्ज फ्रैडरिक्सन, केबिन की स्मिथ (Herbert Simon, Paul Appleby, H. George Frederickson, Kevin B. Smith) तथा अन्य बहुत से लोगों ने वाल्डो को द्वितीय विश्व युद्ध पूर्व के राजनीति-प्रशासन विभेद को धराशायी करने का श्रेय दिया (ब्राउन तथा स्टिलमैन -Brown and Stillman, 1986); एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट (Administrative State) के सातवें अध्याय में वाल्डो (1948) ने विभेदीयता (Heterodoxy) शब्द का निर्माण राजनीति प्रशासन विभेद के विरुद्ध बीसवी सदी के मध्य में अति महत्वपूर्ण स्थिति के महत्व को दर्शाने के लिए किया था। विभेद के प्रति अति महत्वपूर्ण (Critical) दृष्टिकोण को वाल्डो के अन्य लेखनों, जैसे "दि स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन" (The Study of Public Administration, 1955) तथा "पर्सपैक्टिव्स ऑन एडमिनिस्ट्रेशन" (Perspectives on Administration) पर व्याख्यान पंक्ति (1956) को आगे बढ़ाया गया। इस प्रकार वाल्डो के अधिकतम पूर्व प्रकाशनों में राजनीति-प्रशासन-भेद के प्रति असंतोष झलकता है (ओवरीम-Overeem, 2008)।

आश्चर्यात्मक रूप में, वाल्डो ने विभेद शब्द का प्रयोग अपने किसी लेखन में नहीं किया है। एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट में उसने इसे "राजनीति-प्रशासन फॉर्मूला" (1948; 115, 121, 208), "अंतर" (Distinction) (1948: 116), "धारणा" (Notion) (1948; 115, 122) तथा "मुहावरा" (Proverbs) (1948; 110) कह कर पुकारा। उसने "राजनीति-प्रशासन" (1948; 75, 207) तथा "विभेद" (Dichotomy) शब्दों का प्रयोग व्यक्तिगत रूप में किया। जबकि भेद का अर्थ का अलग होना, अन्य शब्दों ने वितरण या संतुलन या प्रशासन के प्रतिपादित क्षेत्रों (Expounded) या अधिकारियों के वर्ग (स्वारा, *op.cit.*) को दर्शाया, जिन्होंने निश्चित ही उस पर प्रश्नवाचक चिन्ह लगाया जिनको वाल्डो अपने लेखन में मजबूती के साथ नकार रहा था। उसने ध्यान किया कि वाल्डो ने राजनीति के प्रशासन से पूर्णतः अलग होने के रूढ़िवादी मॉडल, जो द्वितीय विश्व युद्ध से पहले प्रसिद्ध था, या विजातीय दृष्टिकोण केवल निर्णय करने तथा कार्यान्वयन करने के बीच "कठोर अलगाववाद की भावना" के असहमत था। इसके अतिरिक्त वाल्डो ने सत्ता के संवैधानिक विभाजन से उत्पन्न निर्णयन तथा कार्यान्वयन के पृथक्करण को नकारा था। इसके परिणामस्वरूप, उसने प्रशासन की कार्यान्वयन के साथ तुलना को इसलिए अस्वीकार कर दिया, क्योंकि प्रशासनिक कार्य अन्य स्थान पर लिए गए राजनीतिक निर्णयों यांत्रिक कार्यान्वयन की तुलना कुछ अधिक है, तथा राजनीति से जुड़ी है और नीति निर्माण से संबद्ध है (*Ibid.*)।

वाल्डो के बाद के लेखों (1970 के दशक और उसके पश्चात्), जिनमें वाल्डो की धारणाओं (Notions) तथा विभेद के मूल्यांकन पर अभी भी ध्यान केन्द्रित था, पर हम विचार कर

सकते हैं। मैक्स वेबर के नौकरशाही के ऊपर लेखनों से परिचय होने के पश्चात् उनका ध्यान राजनीति तथा प्रशासन के बीच मध्यस्थता करने या निर्णय लेने एवं कार्यान्वयन करने से लोकतंत्र एवं नौकरशाही के तालमेल कराने (Interceding) की तरफ मुड़ गया (ओवरीम (Overeem, *op.cit.*)। उसने लोकतंत्र का वर्णन सारभूत रूप (Substantively) में किया (मानवीय प्रबंध के मूल्यों जैसे समानता, स्वतंत्रता, स्वतंत्र संघ, व्यापक बहस, प्रतिनिधित्व, अवसर तथा असहमति को सम्मिलित करते हुए) जबकि उन्होंने वेबर की तरह ही नौकरशाही की परिभाषा प्रक्रियात्मक रूप में की। वैज्ञानिक प्रबंध के मूल्यों जैसे पदसोपान, विशेषज्ञता, अनुशासन, संचार नियंत्रण, कुशलता, वैधानिक तथा औपचारिक प्रक्रियाएँ तथा अवैयक्तिक सम्बन्धों को सम्मिलित किया। अब, वाल्डो ने राजनीति-लोक प्रशासन के विभेद को पुनः मूल्यांकित किया, जब उसने "स्पष्ट रूप से विभेद के पक्ष में बोला" जिसका अर्थ यह था कि कठोर संस्थागत भेद सैद्धान्तिक रूप से संभव हो सकता था परंतु वैसा ही व्यवहार में नहीं (*Ibid.*)। वाल्डो का राजनीति-प्रशासन विभेद का जीवनपर्यन्त आकर्षण का एक सूक्ष्म (Nuanced) समझ चाहता है -Svara चिन्हित किया कि वाल्डो विभेद का न तो समर्थन था और न विरोधी, क्योंकि उसने विभेद की अपनी पूर्व आलोचना के साथ शर्तें जोड़ दी थी तथा विभेद के विचार के बारे में उसे मुद्दों के व्यापक क्षेत्र या परिधि के साथ जोड़कर आँख मिचौली करता रहा (स्वारा -Svara, *op.cit.*)।

बोध प्रश्न 1

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपना उत्तर मिलाइए।

1) ड्वाईड वाल्डो के लोक प्रशासन पर विचारों का परीक्षण कीजिए।

....

....

....

....

15.4 वाल्डो के नेतृत्व में नवीन लोक प्रशासन

ड्वाईड वाल्डो की अध्यक्षता में सम्पन्न सन् 1968 का प्रथम मिन्नोब्रुक सम्मेलन विशेष था, क्योंकि इसमें "नवीन लोक प्रशासन" के शब्द/विचार को चिन्हित किया गया। ड्वाईड वाल्डो ने जो उस समय सिरेक्यूज विश्वविद्यालय में आचार्य थे, युवा विद्यार्थियों, अध्यापकों तथा कार्यान्वयन में संलग्न लोगों के दृष्टिकोण से लोक प्रशासन के क्षेत्र का पता लगाने के उद्देश्य से मिन्नोब्रुक सम्मेलन का आयोजन भी किया तथा वित्त भी प्रदान किया। सम्मेलन में आए अधिकतर भागीदारों में सहमति थी –लोक प्रशासन में समसामयिक प्रशासन की व्याख्या करने तथा कार्यान्वयन में लाने की तकनीकी अवधारणाओं, तथा अनवरत् वैचारिक-दार्शनिक संरचना के सेट का अभाव था। इसके अतिरिक्त यह तर्क दिया गया कि लोक प्रशासन की यांत्रिक भूमिका के कारण अकुशलता या असंवेदनशील तथा ग़ैर-काल्पनिक तरीकों का जन्म हुआ। यह "दबाने के यंत्रों के स्थान पर इसे मानवीय होना चाहिए (वाल्डो, 1972)। सम्मेलन के अंत होने तक नवीन लोक प्रशासन का उदय एक प्रतिक्रिया या लोक प्रशासन की वर्तमान प्रवृत्ति के विरुद्ध अनाधिकारिक/अनौपचारिक (Unofficial) विषय के रूप में हुआ (पेज-Page, 1969)। सम्मेलन की अंतिम निर्णयों/निष्कर्षों (Proceedings) को एक रिपोर्ट में परिवर्तित किया गया, जिसका शीर्षक

था, टूवर्डस ए न्यू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशनः द मिन्नोब्रुक पर्सपैक्टिव, (Towards a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective, 1971)। इसके लेखक थे फ्रैंक मरिनी (Frank Marini) (पाटिल (Patil), 2014)।

नवीन लोक प्रशासन के उदय का मूल लोक प्रशासन के बाह्य एवं आंतरिक परिवेश/वातावरण में देखा जा सकता है, जिसमें शहरी दंगों तथा नस्लीय (Racial) पूर्वाग्रह तथा अमेरिका में प्रचलित भेदभाव से लेकर अमेरिका का वियतनाम युद्ध (Vietnam War) में शामिल होने तक के अनेक कारक शामिल थे। इसका जन्म अमेरिका में राजनीतिक उथल पुथल के चरण में हुआ। प्रथम नवीन लोक प्रशासन के लिए संबद्ध आकांक्षा के पर्याप्त प्रतिनिधित्व का पता लगाने के लिए सार्वजनिक संस्थाओं की आवश्यकता थी। दूसरे, इसने प्रशासनिक कदमों पर क्रियाओं के बाहरी परिणामों के अध्ययन के महत्व पर बल दिया। तीसरे, इसने अंतर्संगठनात्मक सम्बन्धों एवं व्यवहारों तथा संगठन के भीतर तकनीकों तथा रूपों के अन्तर्दशन को आवश्यक बना दिया (पेज, *op.cit.*)।

जॉर्ज फ्रैडरिक्सन (George Frederickson, 1996) के अनुसार, नवीन लोक प्रशासन को लोक प्रशासन से 6 (छह) आधारों/मापदंडों के आधार पर भिन्न किया जा सकता है। ये हैंः परिवर्तन की अवधारणाएँ, प्रासंगिकता तथा सशक्तिकरण; तार्किकता के सिद्धान्त; संगठनात्मक सिद्धान्त तथा रूपरेखा के सिद्धान्त; प्रबंध व नेतृत्व के सिद्धान्त; ज्ञानमीमांसा (Epistemology), विधि तथा मूल्यों का मुद्दा। यदि हम परिवर्तन की अवधारणा से शुरू करें तो यह कहा जा सकता है कि यह नवीन लोक प्रशासन की केन्द्रीय विशेषता है जिसमेंः (1) प्रशासन में यथास्थित/बुरी नौकरशाही में सुधार तथा इसके स्थान पर अच्छी नौकरशाही, परिवर्तन प्रक्रियाओं का पुनर्गठन तथा संस्थाकरण, (2) तीव्र गति से सामाजिक परिवर्तन के साथ-साथ उसका लाभ उठाना; तथा (3) तथा वर्तमान प्रशासनिक मशीनरी का अनिश्चित, जटिल तथा तीव्र परिवर्तन के साथ तालमेल, ह्रास तथा हस्तांतरण (Devolution) में बड़े निवेश सम्मिलित हैं। परिवर्तन की अवधारणा, इसलिए प्रक्रिया-उन्मुख होने के साथ-साथ व्यवस्था के तर्क तथा प्रभावशीलता के मानकों पर आधारित थी। इसके अतिरिक्त, नवीन लोक प्रशासन, तकनीक केन्द्रित होने से बहुत दूर का पक्ष है कि तकनीक संगठनात्मक भी नीतिगत समस्याओं का कारण है।

नवीन लोक प्रशासन ने प्रासंगिकता, संवदेनशीलता तथा सशक्तिकरण पर बल दिया है। ऐसा करते समय, इसने लोक सेवाओं के प्रदत्तीकरण के संदर्भ में सामाजिक समता के नैतिक विषयों एवं सार्वजनिक नीति के कार्यान्वयन के प्रति व्यक्तिगत एवं सामूहिक सार्वजनिक सेवा के उत्तरदायित्व का वर्णन किया है। फ्रैडरिक्सन के शब्दों में, नवीन लोक प्रशासन का तार्किकता के साथ सम्बन्ध/चिंतन मध्यवर्ती/प्रतिरोधी (Buffered) तार्किकता थी, जिसका अर्थ है स्वयं के अवांछित परिणामों से स्वतंत्र तार्किकता। जहाँ तक संगठनात्मक संरचना एवं रूपरेखा का सम्बन्ध है, नवीन लोक प्रशासन सह-उत्पादन की प्रणालियों या सार्वजनिक-निजी भागीदारियों, विकेन्द्रीयकरण, कम पद सोपानक्रम, प्रोजेक्ट प्रायोजन (Sponsorship) तथा ठेकेदारी पर भरोसा करता है। इसका झुकाव अधिकाधिक संस्थाकरण तथा प्रबंधात्मक पक्षों की तरफ प्रदर्शित होता है (*ibid.*)।

नवीन लोक प्रशासन में प्रबंध तथा नेतृत्व के सिद्धान्तों ने लोकतांत्रिक तथा भागीदारी युक्त कार्य समूह व्यवहार तथा टीमवर्क पर बल दिया। इसका उद्देश्य लोक सेवा का संतोषजनक तथा प्रभावी बनाने के साथ ही एक संगठन के आंतरिक प्रबंध से नागरिकों, अन्य सरकारी अभिकरणों, हित समूहों एवं चुने हुए कार्यपालिका तथा विधायकों के साथ सार्वजनिक सम्बन्धों की ओर मुड़ना था। इसके अतिरिक्त इसका ध्येय सार्वजनिक नीति

का समान प्रायः कार्यान्वयन था। ज्ञानमीमांसा विधि तथा मूल्य नवीन लोक प्रशासन के अन्य मुद्दे थे। विशेष रूप से बेहतर निष्पादन, अधिकाधिक नवाचार (Innovation) तथा अधिक संवेदनशील प्रबंध जैसे मूल्यों पर बल दिया गया। इसने राजनीति लोकतांत्रिक सरकार, बहुमत का शासन तथा अल्पसंख्यकों के अधिकारों के साथ-साथ उपभोक्ता उन्मुख्यता (*Ibid.*) को काफी महत्व दिया।

बोध प्रश्न 2

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपना उत्तर मिलाइए।

1) नवीन लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

15.5 निष्कर्ष

वाल्डो को लोक प्रशासन के क्षेत्र में अद्वितीय योगदान के लिए सदैव याद किया जाएगा। वह प्रशासन बनाम राजनीति की बहस तथा प्रथम मिन्नोब्रुक सम्मेलन में एक प्रमुख व्यक्तित्व रहे जहाँ पर युवा प्रगतिशील विद्वानों ने लोक प्रशासन को नवीन लोक प्रशासन में परिवर्तित करने पर बल दिया। उनके प्रशासनिक अनुभव प्राईस प्रशासन के कार्यालय तथा बजट ब्यूरो में कार्यलीन होने के समय के थे। अपने अनुभवों पर आधारित उनका विश्वास था कि पुरातनवादी राजनीति-प्रशासन विभेद व्यवहार में सतत् बनाए रखने वाला नहीं था। परिणामतः जैसा कि पहले इंगित किया गया है उन्होंने अर्ध शताब्दी पुरातन सिद्धान्तों तथा लोक प्रशासन के मूल्य निरपेक्षता के प्रचलित को चुनौती दी। वाल्डो के पूर्व तथा बाद के लेखन, प्रकाशित या अप्रकाशित में आग्रह था कि प्रशासन कभी भी असंबद्ध निष्पक्ष (Dispassionate), वैज्ञानिक एवं मशीनी कार्य नहीं हो सकता। यह सक्रिय तथा ज्ञानवान होने के साथ लोकतांत्रिक मूल्यों का समावेशी था। वाल्डो की दृष्टि में प्रशासन तथा नौकरशाही आधुनिक सभ्यता एवं संस्कृति के मौलिक पक्ष/आयाम थे। जहाँ उसने प्रशासन का सम्मान तथा रक्षा की, वहीं पर वह इसकी कमियों को भी जानते थे और जैसा कहा गया, इसकी सीमा लगाने वाली या प्रतिवाधित करने वाली प्रवृत्तियों को ठीक करने के लिए सुधारों की माँग की। इस इकाई में नवीन लोक प्रशासन पर ड्वाईड वाल्डो के विचारों एवं राजनीति-प्रशासन विभेद की उसकी समझ की व्याख्या की गई।

15.6 शब्दावली

प्रतिरोधक तार्किकता (Buffered Rationality) : वह तार्किकता, जिसकी मान्यता है कि दीर्घकालीन एवं अनिश्चित स्थितियों पर नीति निर्माताओं द्वारा एक लघुकालीन तथा कम कट्टरवादी दृष्टिकोण अपनाना चाहिए।

मुहावरा (Axiom) : सत्य के रूप में लिया जाने वाला कथन या वचन। इसकी उपयोगिता आगे की बहस तथा तर्क के प्रारंभिक बिन्दु के रूप में होती है।

मिन्नोब्रुक सम्मेलन (Minnowbrook Conference) : प्रथम मिन्नोब्रुक सम्मेलन ड्वाईड वाल्डो की अध्यक्षता में सम्पन्न हुआ। तत्पश्चात् द्वितीय मिन्नोब्रुक सम्मेलन 1990 में तथा एक तृतीय सम्मेलन 2008 में रोजमेरी ओ' लेरी के. जॉर्ज की अध्यक्षता में हुआ।

विभेदीयता (Heterodoxy) : स्वीकृत पुरातनवादी/रूढ़िवादी (Orthodox) विश्वासों तथा मानकों के अनुरूप न होना। स्थापित स्थानों/विचारों से अलग होना।

15.7 संदर्भ लेख

Carroll, J. D, and Frederickson, H. G. (2001). 'Dwight Waldo, 1913-2000'. *Public Administration Review*, 61 (1): 2-8.

Frederickson, H. G. (1996). 'Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration'. *Public Administration Review*, 56 (3): 263-270.

Lowery, G. (2001). 'From Maxwell Perspective... Putting the Purpose in P.A. [Online]' Available in: https://www.maxwell.syr.edu/news.aspx?id=227

Marini, F. (1993). 'Leaders in the Field: Dwight Waldo'. *Public Administration Review*, 53(5): 409-418.

Overeem, P. (2008). 'Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics Administration Dichotomy'. *Public Administration Review,* 68(1): 36-45.

Page, R. S. (1969). 'A New Public Administration?'. *Public Administration Review*, 29(3): 303-304.

Patil, S. (2014). Minnowbrook Conference III. [Online] Available in: https:// pubadias. blogspot.in/2014/08/minnowbrook-conference-iii.html

Svara, J. H. (2008). 'Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Interwined Politics-

Administration Relationship'. *Public Administration Review*, 68(1): 46-52.

Waldo, D. (1972). 'Supplement: Developments in Public Administration'. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 404: 217-245.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration.* New York,U.S: Ronald Press.

Werlin, H. H. (2001). 'Bureaucracy and Democracy: An Essay in Memory of Dwight Waldo'. *Public Administration Quarterly*, 25(3): 290-315.

Wilson, W. (1887). 'The Study of Administration'. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

15.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- वाल्डो ने राजनीति तथा प्रशासन एक-दूसरे से जोड़ने पर विचार किया।

- वह राजनीति-प्रशासन विभेद के पक्ष में नहीं था।
- वह चाहते थे कि प्रशासन संवैधानिक लोकतंत्र के ढाँचे के अधीन कार्य करें।
- उसने राजनीति-प्रशासन विभेद को राजनीति-प्रशासन "फार्मूला" कहा।
- वाल्डो ने निर्णय-निर्माण को कार्यान्वयन से संवैधानिक सत्ता पृथक्करण से उत्पन्न पृथक्करण को अस्वीकार किया।
- उसका ध्यान केन्द्र मानवीय प्रबंध के मूल्यों जैसे समानता, स्वतंत्रता, स्वतंत्र संघ, निर्बाध बहस, प्रतिनिधित्व तथा अवसर पर था।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नवीन लोक प्रशासन एक गतिशील आन्दोलन था, जिसका पदार्पण मिन्नोब्रुक सम्मेलन के समय हुआ।
- इसने प्रशासनिक कार्यों के महत्व तथा परिणामों पर बल डाला।
- नवीन लोक प्रशासन ने अंतर संगठनात्मक सम्बन्धों एवं व्यवहार के अंतदर्शन को आवश्यक बना दिया।
- नवीन लोक प्रशासन का केन्द्र बिन्दु संगठन के भीतर की तकनीकों एवं आधार या रूप थे।
- इसके उद्देश्य संगठन परिवर्तन, उद्देश्योन्मुखता, नेतृत्व, विकेन्द्रीयकरण, तार्किकता तथा मूल्य थे।
- नवीन लोक प्रशासन ने प्रासंगिकता, संवेदनशीलता तथा सशक्तीकरण की सहायता की।
- इसने लोकतांत्रिक तथा भागीदार कार्य पर गुहार लगाई।
- नवीन लोक प्रशासन का केन्द्र बिन्दु विकेन्द्रीयकरण कम पद सोपान, सार्वजनिक निजी भागीदारी तथा ठेकेदारी थे।

इकाई 16 पीटर ड्रकर*

इकाई की रूपरेखा

16.0 उद्देश्य
16.1 प्रस्तावना
16.2 पीटर ड्रकर के जीवन साहित्य की रूपरेखा
16.3 आधुनिक प्रबन्धन की अवधारणा
16.4 पीटर ड्रकर के मुख्य योगदान
16.5 ड्रकर का प्रबन्धन सिद्धान्त
16.6 ड्रकर के कार्यक्षेत्र के विचार का मूल्यांकन
16.7 निष्कर्ष
16.8 शब्दावली
16.9 संदर्भ लेख
16.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

16.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे:

- आधुनिक प्रबन्धन की अवधारणा की व्याख्या;
- आधुनिक प्रबन्धन में पीटर ड्रकर के योगदान का परीक्षण; और
- समकालीन समय में ड्रकर के सिद्धान्तों की प्रासंगिकता।

16.1 प्रस्तावना

पीटर ड्रकर प्रबन्धन सिद्धान्त और कार्य के विषय पर सबसे प्रसिद्ध और सबसे व्यापक प्रभावशाली विचारकों और लेखकों में से एक है। उनके लेखों ने बीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध के कई प्रमुख विकासों की भविष्यवाणी की है, जिसमें निजीकरण और विकेन्द्रीकरण; जापान की आर्थिक विश्व शक्ति का उदय; विपणन का निर्णायक महत्व; और आजीवन सीखने की आवश्यकता के साथ सूचना समाज का उदय सम्मिलित है। हालाँकि, ड्रकर का मुख्य क्षेत्र प्रबन्धन है, परन्तु उनकी अवधारणाओं और सिद्धान्तों का व्यापक रूप से अध्ययन किया जाता है और इन्हें सार्वजनिक प्रशासन के अध्ययन-विषय से मान्यता प्राप्त है। उनके द्वारा विकसित अवधारणा प्रशासन में व्यापक रूप से और सार्वभौमिक रूप से लागू होती है, और सभी संगठनों के लिए चाहे वह सार्वजनिक हो या निजी, एक प्रबन्धनवर्धन के रूप में कार्य करती है। इसलिए निजी सार्वजनिक प्रशासन के रूप में संगठनों को ध्यान में रखते हुए पीटर ड्रकर का अध्ययन करना महत्वपूर्ण हो जाता है। यह इकाई आधुनिक प्रबन्धन से सम्बन्धित पीटर ड्रकर के मुख्य सिद्धान्तों की विस्तार से चर्चा करेगी। यह सार्वजनिक प्रशासन के लिए उनकी प्रासंगिकता की भी जाँच करेगी।

**योगदान :* डॉ. संध्या चोपड़ा, सलाहाकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू, नई दिल्ली

16.2 पीटर ड्रकर के जीवन साहित्य की रूपरेखा

पीटर ड्रकर को आधुनिक प्रबन्धन का पिता कहा जाता है। उनका एक लेखक, अध्यापक, प्रबन्धन परामर्शदाता और व्यापार आदर्शवादी के रूप में योगदान उदाहरणात्मक है। पीटर ड्रकर का जन्म 19 नवम्बर 1909 को वायना (Vienna), ऑस्ट्रिया में हुआ। जिस घर में वह बड़े हुए उसका वातावरण बहुत बौद्धिक था। उनके माता-पिता अडौलफ और कैरलाइन, नियमित रूप से अर्थशास्त्रियों, राजनीतिज्ञों, संगीतकारों, लेखकों और वैज्ञानिकों के साथ सहभागिता सत्र आयोजन करते थे, जिसमें जोसफ शूमपीटर (Joseph Shumpeter) भी थे, जिसका ड्रकर पर गहरा प्रभाव पड़ा था। ड्रकर के अनुसार, "वास्तव में वह ही उनकी शिक्षा थी।" शीघ्र ही ड्रकर, फ्रैंकफर्ट (Frankfurt) विश्वविद्यालय में, जहाँ उन्होंने रात में कानून का अध्ययन किया, स्थानांतरित होने से पूर्व हैम्बर्ग विश्वविद्यालय से नावधिकरण कानून का अध्ययन करने के लिए ऑस्ट्रिया से जर्मनी चले गए। वह फ्रैंकफर्ट के सबसे बड़े दैनिक समाचारपत्र, *फ्रैंकफर्ट-जनरल-एनज़ीगर* (*Frankfurt General-Anzeiger*) में विदेश मामलों और व्यापार के प्रभारी एक वरिष्ठ संपादक भी बन गए।

ड्रकर ने सन् 1932 में फ्रैंकफर्ट विश्वविद्यालय से अंतर्राष्ट्रीय कानून में अपनी पी.एच.डी. प्राप्त की। तीन वर्ष पश्चात्, वह इंग्लैण्ड चले गए। कैम्ब्रिज में, ड्रकर ने जॉन मेनर्ड केनस (John Maynard Keynes) अर्थशास्त्री का एक व्याख्यान सुना और सोचा व महसूस किया कि लोगों को वस्तुओं के व्यवहार में रुचि थी और उन्हें लोगों के व्यवहार में। ड्रकर ने वित्तीय समय-सहित बहुत से ब्रिटिश समाचारपत्रों में संवाददाता के रूप में कार्य किया। उन्होंने अंततः न्यूयॉर्क में साराह लारेंस (Sarah Lawrence) कॉलेज में अंशकालिक रूप से अर्थशास्त्र पढ़ाना आरंभ किया। जनरल मोटर्स के अंदर एक करीबी झलक लेने के लिए ड्रकर के निमंत्रण के परिणामस्वरूप, सन् 1946 में उनकी ऐतिहासिक पुस्तक *"निगम की अवधारणा"* (*Concept of Corporation*) का प्रकाशन हुआ। ड्रकर बेनिंगटन कॉलेज में राजनीति और दर्शन (Philosophy) के प्रोफेसर भी बने, और एन.वाई.यू. (NYU) स्कूल के सर्वोच्च सम्मान में राष्ट्रपति उद्धरण प्राप्त हुआ। उन्होंने सन् 1966 में "आदर्श प्रभावी कार्यकारी" (The Effective Executive) प्रकाशित किया।

सन् 1971 में, ड्रकर सामाजिक विज्ञान और प्रबन्धन के मेरी रेन्किन क्लार्क (Marie Rankin Clarke) के प्रोफेसर बन गए जिसे क्लेरमौंट स्नातक स्कूल (Claremont Graduate School) कहा जाता था। ड्रकर ने अपने महान कार्य (Magnum Opus) प्रणाली, प्रबन्धनः कार्यों, जिम्मेदारियों, प्रथाओं (Management: Tasks, Responsibilities, Practices) को लिखा, जो शीघ्र ही निगम अधिकारियों, ग़ैर-लाभकारी प्रबन्धकों और सरकारी नेताओं की पीढ़ियों के लिए आदर्श किताब बन गई। सन् 1987 में प्रबन्धन का क्लेरमौंट स्नातक केन्द्र का नाम बदलकर पीटर एफ. ड्रकर प्रबन्धन केन्द्र रखा गया। ड्रकर ने सक्रिय शिक्षण और परामर्श सक्रियताओं को बनाए रखने के अतिरिक्त दशक के दौरान आठ नई किताबें प्रकाशित की। सन् 1989 में, उन्होंने ग़ैर-लाभकारी ड्रकर (Non-profit Drucker) को निर्मित किया, जोकि पाँच खण्ड वाली ऑडियो श्रृंखला थी, जिसमें सामाजिक क्षेत्र के प्रबन्धन की पूरी जानकारी शामिल है।

सन् 1990 में ग़ैर-लाभकारी प्रबन्धन के लिए पीटर एफ. ड्रकर संस्था की स्थापना हुई (जिसे आज फ्रांसिस हेसलबेन नेतृत्व संस्थान (Frances Hesselbein Leadership Institute) कहते हैं।)। ड्रकर ने सन् 1994 में हार्वर्ड विश्वविद्यालय में गॉडकिन (Godkin) व्याख्यान दिया। सन् 1997 में ड्रकर केन्द्र प्रबन्धन का पीटर एफ. ड्रकर स्नातक स्कूल (Peter F. Drucker Graduate School of Management) बन गया और ड्रकर संग्रह (Drucker Archives) (ड्रकर की पाण्डुलिपियों (Manuscript), पत्रों और अन्य सामग्री के लिए एक

भंडार) का उद्घाटन सन् 1998 में हुआ। 87 वर्ष की आयु में ड्रकर को फोर्बस के आवरण (Cover Page) पर "अभी भी सबसे युवा दिमाग" (Still the Youngest Mind) का शीर्षक देकर प्रस्तुत किया गया। ड्रकर को राष्ट्र के सर्वोच्च नागरिक सम्मान में और स्वतंत्रता के राष्ट्रपति पदक से सम्मानित किया गया और राष्ट्रपति ब्रुश के द्वारा "प्रबन्धन सिद्धान्त का विश्व का सर्वोत्तम अन्वेषक (Pioneer)" कहा गया। सन् 2004 में प्रबन्धन का ड्रकर स्नातक स्कूल (Drucker Graduate School of Management), पीटर एफ. ड्रकर व मासोतोशी इटो स्नातक स्कूल (Peter C. Drucker and Masatoshi Ito Graduate School of Management) बना।

16.3 आधुनिक प्रबन्धन की अवधारणा

पीटर ड्रकर ने प्रबन्धन सिद्धान्त को एक गंभीर अध्ययन-विषय में बदल दिया। उन्होंने आधुनिक व्यावसायिक प्रथाओं में क्रांति कर विकेन्द्रीकरण, निजीकरण और सशक्तिकरण क्षेत्रों में दूरगामी विकास को प्रभावित किया। ड्रकर सूचना समाज (Information Society) के आविर्भाव को संबोधित करने वाले प्रथम व्यक्ति थे और सन् 1959 "कौशल कार्यकर्त्ता" परिभाषित शब्द बनाया। ड्रकर का विश्वास था कि प्रबन्धन संगठन समाज के मूलभूत अंग और कार्य बन गए हैं। अब यह "व्यापार प्रबन्धन" नहीं है, बल्कि आधुनिक समाज के सभी संस्थानों का प्रबंध परिषद है। वह प्रबन्धन के अध्ययन को लोगों तक पहुँचाने और शक्ति, मूल्यों, संरचनाओं और संविधान के अंदर पर अपने अधिकार में अध्ययन-विषय के रूप में स्थापित करने में सफल था, सभी उत्तरदायित्वों अर्थात् वास्तव में उदार कला के रूप में प्रबन्धन के अध्ययन-विषय पर ध्यान केन्द्रित किया गया था।

ड्रकर ने व्यवसाय में मानव संचालित उद्यम के रूप में विश्वास किया, जो लाभदायक और सामाजिक रूप से महत्वपूर्ण हो सकता था। समकालीन प्रबन्धन विचारकों के बीच, पीटर ड्रकर सबसे श्रेष्ठ थे। उनके पास विभिन्न अनुभव और पृष्ठभूमि थी, जिसमें मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, कानून और पत्रकारिता शामिल थी। अपने परामर्श कार्य के माध्यम से, उन्होंने कई प्रबंधकीय समस्याओं के समाधान विकसित किए। इसलिए उनके सहयोग से प्रबन्धन के विभिन्न दृष्टिकोण सम्मिलित किए गए हैं। पीटर ड्रकर ने छात्रवृत्ति के समस्त जीवनकाल में अपनी "प्रबन्धन क्षमता" व्यक्त की, शिक्षाएँ दीं और कुछ सबसे प्रसिद्ध वैश्विक कंपनियों को परामर्श दिए। उन्होंने सभी में 39 पुस्तकों और अनगिनत अन्य लेख लिखे। उन्होंने विकेन्द्रीकरण, निजीकरण और सशक्तिकरण की प्रमुख अवधारणाओं सहित शैक्षिक और निगम प्रणाली के रूप में लगभग व्यापार प्रबन्धन के प्रत्येक पहलू को प्रभावित और स्थापित किया। उनके कई कथनों में से "ज्ञान कार्यकर्त्ता" (Knowledge Worker) शब्द व्यापार संस्कृति का हमारी समझ के लिए केन्द्र बना। उनकी और महत्वपूर्ण पुस्तकों में सम्मिलित हैं – *प्रबन्धन का अभ्यास* (*Practice of Management*) (1954); *परिणामों के लिए प्रबंधन* (*Management for Results*) (1964); *प्रभावी कार्यकारी* (*Effective Executive*) (1967); *विघटन की आयु* (*Age of Discontinuity*) (1969); *प्रबन्धनः कार्य, उत्तरदायित्व और आचरण* (*Management: Tasks, Responsibilities and Practices*) (1974) और *इक्कीसवीं शताब्दी के लिए प्रबन्धन चुनौतियाँ* (*Management Challenges for 21st Century)* (1999)।

उन्होंने जनरल मोटर्स (General Motors) के अपने अग्रगामी अध्ययन के लिए जर्मनी, फ्रैंकफर्ट में एक वित्तीय संवाददाता के रूप में आरंभिक शुरुआत से कार्य किया और एक पुस्तक लिखी जिसे *निगम की अवधारणा*" (*The Concept of Corporation*) का नाम दिया और अपने अनुवर्ती शैक्षिक कार्यक्षेत्र से डॉ. ड्रकर ने अपना मार्ग बदल लिया, जैसा कि हम समझते हैं कि व्यापार की तरफ ध्यान दिया। क्लेरमौंट स्नातक विश्वविद्यालय

(Claremonts Graduate University) में उन्होंने काम करने वाले व्यावसायिक के लिए देश का प्रथम कार्यकारी एम.बी.ए. (M.B.A.) कार्यक्रम विकसित करने में सहायता की और बाद में प्रबन्धन स्कूल विकसित किया, जो अब उनके नाम पर चलता है।

बोध प्रश्न 1

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) पीटर ड्रकर की जीवनवृत्ति के लेखाचित्र का संक्षिप्त विवरण दीजिए।

....

....

....

2) आधुनिक प्रबन्धन की अवधारणा पर चर्चा कीजिए।

....

....

....

16.4 पीटर ड्रकर के मुख्य योगदान

पीटर ड्रकर के कुछ मुख्य योगदान इस प्रकार हैं:

- **प्रबन्धन का स्वरूप (Nature of Management)**

ड्रकर "नौकरशाही प्रबन्धन" और रचनात्मक और अभिनव विशेषताओं के साथ दृश्य प्रबन्धन के विरुद्ध थे। प्रबन्धन का मूल उद्देश्य नवाचार की ओर बढ़ना है। उनकी दृष्टि में नवाचार या नवीनता की अवधारणा बहुत व्यापक है, जिसमें नए विचारों का विकास, पुराने और नए विचारों का संयोजन, अन्य क्षेत्रों के विचारों का अनुकूलन और नवीनता लाने के लिए दूसरों को प्रोत्साहित करने में उत्प्रेरक के रूप में सम्मिलित है। ड्रकर को सामान्य रूप में "प्रबन्धन के अनुभवजन्य विद्यालय" में स्थान दिया जाता है। उन्होंने व्यवसाय के साथ-साथ अध्ययन-विषय के रूप में प्रबन्धन पर विचार-विमर्श किया। अध्ययन-विषय के रूप में, प्रबन्धन के अपने उपकरण, योग्यताएँ, तकनीकें और दृष्टिकोण होते हैं। तथापि, प्रबन्धन विज्ञान की अपेक्षा एक अभ्यास है। एक व्यवसाय के रूप में प्रबन्धन के विषय में बात करते समय, ड्रकर एक पूर्ण व्यवसाय के रूप में व्यवहार प्रबन्धन का समर्थन नहीं करते, बल्कि एक उदार व्यवसाय के रूप में करते हैं, जो इस बात पर अधिक बल देते हैं कि प्रबन्धकों के पास केवल कौशल और तकनीक ही नहीं होना चाहिए, बल्कि सही परिप्रेक्ष्य से भी अभ्यास में विषयों को प्रस्तुत करना चाहिए। वे अच्छे व्यवसायी होने चाहिए, ताकि वे विभिन्न संगठनों और देशों की सामाजिक और सांस्कृतिक आवश्यकताओं को समझ सकें।

- **प्रबंधन कार्य (Management Functions)**

ड्रकर के अनुसार, प्रबन्धन अपने संस्थान का अंग है। इसमें स्वयं कोई कार्य नहीं है, और स्वयं कोई अस्तित्व नहीं है। वह अपने कार्यों के माध्यम से प्रबन्धन देखता है। तदनुसार, एक प्रबन्धक के तीन आधारभूत कार्य होते हैं, जिन्हें उन्हें संस्थान को सक्षम बनाने के लिए करने होते हैं, ताकि संस्थान अपना योगदान निम्न कार्यों में दे सकें:

- संस्थान का विशिष्ट उद्देश्य और मिशन चाहे व्यवसाय, अस्पताल या विश्वविद्यालय हो।
- कार्य उत्पादक और कार्यकर्त्ता उपलब्धि को उन्मुख बनाना।
- सामाजिक संघटन और सामाजिक जिम्मेदारियों का प्रबन्धन।

इन सभी तीनों कार्यों को एक साथ समान प्रबन्धकीय कार्रवाई के अंतर्गत किया जाता है। एक प्रबन्धक को एक प्रशासक के रूप में कार्य करना होता है, जो पहले से ही विद्यमान हो और जिस कार्य के बारे में पहले से ही ज्ञात हो, प्रशासक को उसमें सुधार करना होता है। उन्हें "कम साधनों के समुद्र" (Seas of Tow) से संसाधनों को पुनर्निदेशित करने या उच्च या बढ़ते परिणामों के क्षेत्रों में परिणामों को कम करने में एक उद्यमी के रूप में कार्य करना होता है। इस प्रकार, एक प्रबन्धक को बहुत से कार्य करने होते हैं: उद्देश्यों की स्थापना, बनाना, आयोजन और प्रेरणा देना। ड्रकर ने कार्यों को स्थापित करने के उद्देश्य से बहुत महत्व दिया है और आठ क्षेत्रों को निर्दिष्ट किया है, जहाँ स्पष्ट उद्देश्य स्थापित करने की आवश्यकता है। ये हैं : स्थायी बाजार, नवीनता, उत्पादकता, भौतिक और वित्तीय संसाधन, लाभप्रदता, प्रबन्धकीय प्रदर्शन और विकास, कार्यकर्त्ता प्रदर्शन और व्यवहार और सार्वजनिक उत्तरदायित्व।

सार्वजनिक प्रशासन का अध्ययन करने के लिए ये सामान्य विशेषताएँ हैं और इन पर समानांतर अध्ययन किया जा सकता है:

- **सरकार का पुनर्गठन करना (Restructuring Government)**

ड्रकर नौकरशाही संरचना के विरुद्ध थे, क्योंकि इसके बहुत से असफल प्रभाव थे। इसलिए वह चाहते थे कि इसे बदला जाना चाहिए। इस प्रकार उन्होंने एक प्रभावी संगठन संरचना की तीन मूलभूत विशेषताओं पर जोर दिया और ये हैं:

- उद्यम प्रदर्शन के लिए आयोजित किया जाना चाहिए।
- इसमें कम से कम संभव संख्या में प्रबन्धकीय स्तर होना चाहिए; और
- इसे अभी भी युवा होने पर प्रबन्धक के लिए आने वाले कल के सर्वोच्च प्रबन्धक– उत्तरदायित्व के प्रशिक्षण और परीक्षण को संभव बनाना चाहिए।

उन्होंने गतिविधि विश्लेषण, निर्णय विश्लेषण और सम्बन्ध विश्लेषण आयोजित करने में तीन मूलभूत पहलुओं की पहचान की। एक गतिविधि विश्लेषण दर्शाता है कि किस काम को किया जाता है, कौन-से कार्य को एक साथ करना चाहिए और संगठन संरचना में प्रत्येक गतिविधि को क्या महत्व दिया जाना चाहिए। निर्णय विश्लेषण निर्णय के चार पहलुओं को ध्यान में रखता है "भविष्यवाणी की अवस्था" (The Degree of Futurity)। निर्णय में अन्य कार्यों पर निर्णय का प्रभाव, इसमें प्रवेश करने वाले गुणात्मक कारकों की संख्या है और चाहे निर्णय समय-समय पर आवर्ती हो या दुर्लभ। ऐसा विश्लेषण उस स्तर को निर्धारित करेगा, जिस पर निर्णय लिया जा सकता है। सम्बन्ध विश्लेषण संरचना को परिभाषित करने और संरचना को प्रबंधित करने में मार्गदर्शन देने में भी सहायता करता है।

- **संघवाद (Federalism)**

ड्रकर ने संघवाद की अवधारणा का समर्थन किया। यह विकेन्द्रीकृत संरचना में केन्द्रीकृत नियंत्रण को संदर्भित करता है, और विकेन्द्रीकृत संरचना प्राधिकरण के प्रतिनिधिमंडल से

बहुत दूर है। यह एक नया संविधान और नया आदेश सिद्धान्त बनाता है। ड्रकर ने एक तरफ शीर्ष प्रबन्धन द्वारा और दूसरे पर स्वायत्त इकाई द्वारा अपनाए गए निर्णयों के बीच घनिष्ठ सम्बन्धों पर बल दिया। एक संघीय संगठन में, स्थानीय प्रबन्धन को उस निर्णय में भाग लेना चाहिए, जो अपने अधिकार की सीमा निर्धारित करता है। संघीयवाद के आयोजन के अन्य तरीकों पर कुछ सकारात्मक मूल्य हैं।

ये निम्नलिखित हैं:

- यह श्रेष्ठ प्रबन्धन को अपने उचित कार्यों में योगदान देने के लिए स्वतंत्र रूप से प्रोत्साहित करता है।
- यह प्रचालन लोगों के कार्यों और जिम्मेदारियों को परिभाषित करता है।
- यह परिचालन नौकरियों में उनकी सफलता और प्रभावशीलता को मापने के लिए मानदंड तैयार करता है।
- यह विभिन्न शिक्षा इकाइयों को परिचालन स्थिति के दौरान श्रेष्ठ प्रबन्धन समस्याओं और कार्यों में प्रबन्धकों के द्वारा समस्याओं की निरंतरता को दूर करने में सहायता करता है।

- **उद्देश्यों के द्वारा प्रबन्धन (Management by Objectives)**

प्रबन्धन के अध्ययन-विषय के लिए उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन ड्रकर के महत्वपूर्ण योगदानों में से एक माना जाता है। उन्होंने सन् 1954 में इस अवधारणा को प्रस्तुत किया। आगे चलकर "उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" - एम.बी.ओ. (Management by Objectives - MBO) को एडवर्ड सी. श्लेह (Edward C. Schleh) द्वारा रूपांतरित किया ग, जिसे "परिणामों द्वारा प्रबन्धन" के रूप में जाना जाता है। एम.बी.ओ. में योजना के ढंग, मानकों का प्रतिवेश, प्रदर्शन मूल्यांकन और प्रेरणा सम्मिलित है। ड्रकर के अनुसार, एम.बी.ओ. केवल प्रबन्धन की प्रक्रिया है, लेकिन यह प्रबन्धन का एक दर्शन है। यह आत्म-नियंत्रण के लिए अभ्यास करने से प्रबन्धन की आधारभूत धारणाओं को बदल देता है। एम.बी.ओ. नीचे से ऊपर साथ ही साथ ऊपर से नीचे कार्य करता है। संगठनात्मक स्तर पर, एम.बी.ओ. एक स्तर से दूसरे स्तर के उद्देश्यों को जोड़ता है और व्यक्तिगत स्तर पर यह विशेष प्रदर्शन उद्देश्यों को प्रस्तुत करता है। उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन कार्यक्रम के चार तत्व है –कार्य करने के लिए उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन प्रणाली के लिए लक्ष्य विशिष्टता, समय अवधि, भागीदारी और प्रदर्शन प्रतिक्रिया।

संगठनात्मक उद्देश्यों को *चार* मानदंड प्राप्त करने होंगे:

i) उन्हें कम महत्वपूर्ण से लेकर अत्यधिक महत्वपूर्ण तक पदानुक्रमिक प्रस्तुत करना होगा (Hierarchical Display from Most Important to Least Important)।

ii) उद्देश्यों का परिमाणन (Quantification of Objectives)

iii) सुस्पष्ट लक्ष्य (Specific Goals)

iv) अनुकूल लक्ष्य (Consistent Goals)

इसलिए उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन का अभ्यास करने के लिए संगठन को स्वयं को बदलना चाहिए। "उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" प्रबन्धन का इतना लोकप्रिय तरीका बन गया है कि आज इसे सबसे आधुनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण माना जाता है। वास्तव में, इसने प्रबन्धन प्रक्रिया में क्रांति उत्पन्न की है।

- **संगठनात्मक परिवर्तन (Organisational Changes)**

चूँकि समाज में निरंतर परिवर्तन हो रहे हैं, तो मानव को चुनौतियों का सामना करने के लिए दर्शन का विकास करना चाहिए और समाज को बेहतर बनाने के लिए उन्हें चुनौतियों के रूप में लेना चाहिए। ऐसा केवल सक्रिय संगठनों के विकास द्वारा किया जा सकता है, जोकि स्थायी की अपेक्षा अत्यधिक दृढ़ता से परिवर्तन लाने के योग्य है। ड्रकर के योगदानों ने प्रबन्धन कार्यों पर आश्चर्यजनक प्रभाव डाला है। ड्रकर आधुनिक उत्पादन के सम्मुख विकास की निश्चित दूरदर्शिता और समझ को दर्शाता है, जब वह अपना विचार आगे रखते हैं कि कार्यकर्त्ता मशीन के उपांग के अतिरिक्त कुछ नहीं है। पूँजीवाद की स्थिति को मजबूत करने की इच्छा से प्रेरित होकर, उन्होंने प्रबन्धन उत्पादन में कुछ यथार्थ प्रवृत्तियों के लिए उचित विचार देने का भी प्रयत्न किया। इसलिए ड्रकर कहते हैं कि प्रबन्धन की उत्पादन प्रक्रिया में कार्यकर्त्ताओं की सीमित भागीदारी से उद्यमी को नहीं डरना चाहिए। वह उन्हें सचेत करते हैं कि यदि वे उस डर को नहीं त्यागते, "तो परिणाम उनके लिए घातक सिद्ध हो सकते हैं।" शायद ड्रकर पश्चिमी प्रबन्धन विचारकों में केवल एक है, जिन्होंने साम्यवादी विश्व का सबसे अधिक ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया।

- **पुनःविचार और परित्याग (Rethinking and Abandonment)**

ड्रकर संगठनों के कर्मचारियों की संख्या कम करने की धारणा को अस्वीकार करते हैं, जो लम्बे समय के लिए या भविष्य में घातक सिद्ध हो सकते हैं। इसलिए वह पुनःविचार का सुझाव देते हैं, जिनका सम्बन्ध गतिविधियों के साथ तादात्मय स्थापित करना है, जोकि उत्पादनकारी है और उन्हें मजबूत बनाने, प्रोत्साहित करने और विस्तृत करने की आवश्यकता है। वह यह भी सुझाव देते हैं कि गतिविधियों और सुझावों पर आधारित संगठनात्मक स्थापना पर पुनःविचार करने की आवश्यकता है। पीटर ड्रकर ने नेतृत्व शैली और योजनाएँ बनाई जिनका आज तक उपयोग होता है। उन्होंने अधिक लचीले, सहयोगात्मक कार्यस्थल और समिति से परे प्रभावशाली व्यक्तियों के प्रतिनिधित्व का समर्थन किया। ड्रकर के अनुसार, "प्रबंध का अर्थ कार्यों को सही तरीके से करना है; नेतृत्व का अर्थ सही कार्य करना है। कई प्रारंभिक प्रबन्धन सिद्धान्तकारों के विपरीत ड्रकर का विचार था कि अधीनस्थों को कार्यस्थल में जोखिम उठाने, सीखने और वृद्धि करने के अवसर मिलने चाहिए।

16.5 ड्रकर का प्रबन्धन सिद्धान्त

ड्रकर का प्रबन्धन सिद्धान्त कई आधुनिक अवधारणाओं का प्रतीक है, और ये निम्नलिखित हैं:

विकेन्द्रीकरण (Decentralisation)

ड्रकर कार्य स्थल में विकेन्द्रीकरण प्रबन्धन पर बल देते थे। वे चाहते थे कि सभी कर्मचारी अपने कार्य और मताधिकारों की तरह मूल्यवान और सशक्त अनुभव करे। वे उन कार्यों को निर्दिष्ट करने में विश्वास करते थे, जो सामान्य, कम्पनी के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए श्रमिकों और पर्यवेक्षकों और उनके अधीनस्थों को एक साथ लाने के लिए प्रेरित करते हैं।

ज्ञान कार्य (Knowledge Work)

ज्ञान श्रमिक वे होते हैं, जिनकी नौकरियों को जैसे इंजीनियरों या विश्लेषकों को उपयोगी जानकारी की आवश्यकता होती है। ड्रकर ने श्रमिकों को उच्च स्तर पर रखा, जिन्होंने

समस्याओं का समाधान किया और रचनात्मक रूप से सोचा। वह उन कर्मचारियों की संस्कृति विकसित करना चाहते थे, जो अन्तर्दृष्टि और विचार प्रदान कर सकें। ड्रकर ने उचित रूप से शारीरिक श्रम करने वाले श्रमिकों के कम होने की भविष्यवाणी भी की। आज, विश्व व्यापार में ज्ञानवान श्रमिकों की संख्या में वृद्धि हो रही है।

उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन (Management by Objectives)

ड्रकर की विचारधारा थी कि "उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" - एम.बी.ओ. (MBO) एक ऐसी प्रक्रिया है, जो सभी स्तर के कर्मचारियों को एक साथ कार्य करने के लिए प्रोत्साहित करती है। प्रत्येक कार्यकर्त्ता के पास समान अधिकार होता है। वे अपने अंतर्दृष्टि को साझा करते हैं और विचारों के द्वारा समान निष्कर्ष पर पहुँचते हैं। यहाँ से, साझे लक्ष्यों की स्थापना करते हैं और कौशलों और रूचियों के अनुसार कार्य सौंपते हैं।

"उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" - एम.बी.ओ. (MBO) के पाँच चरण हैं:

1) लक्ष्यों का पुनर्रीक्षण (Review Goals)
2) उद्देश्यों की स्थापना (Set Objectives)
3) विकास का पुनर्रीक्षण (Monitor Progress)
4) कार्य का मूल्यांकन (Evaluate Performance)
5) कर्मचारियों को प्रतिफल (Reward Employees)

एस.एम.ए.आर.टी. (स्मार्ट) (SMART)

अपने एम.बी.ओ. अभ्यास में ड्रकर ने जॉर्ज टी. डोरॅन (George T. Doran) द्वारा बनाई गई प्रक्रिया का उपयोग किया, जो कार्य सम्बन्धी उद्देश्यों में कार्य कुशलता की वृद्धि करता है:

- विशिष्ट (Specific)
- परिमेय (Measurable)
- निष्पाद्य (प्राप्त करने योग्य) (Achievable)
- प्रासंगिक (Relevant)
- समय-अनुकूल (Time-oriented)

ड्रकर का मानना था कि प्रबन्धकों को उपर्युक्त सभी के अतिरिक्त, प्रबन्धककर्त्ता होना चाहिए, सुनिश्चित घंटों को स्थापित करने और नवीनता को हतोत्साहित करने की अपेक्षा उन्होंने एक अधिक लचीले, सहयोगी दृष्टिकोण का चयन किया। उन्होंने विकेन्द्रीकरण, ज्ञान कार्य और उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन को उच्च महत्व दिया और एक प्रक्रिया को एस.एम. ए.आर.टी. (SMART) का नाम दिया। ड्रकर का यह भी विचार था कि यदि इन दृष्टिकोणों को अपनाया जाए तो यह एक संगठन में बेहतर कार्यकुशलता और उत्पादन के लिए नेतृत्व करेंगे। उन्होंने निम्नलिखित लक्ष्यों को भी कायम रखा और यह भी महसूस किया कि प्रत्येक संगठन को इनका पालन करना चाहिए और ये हैं:

सबको समान प्राधिकार देना (Delegate Equal Power Across the Board)

यह महत्वपूर्ण है कि कर्मचारी प्रबन्धक का आदर करे। उन्हें यह महसूस नहीं करना चाहिए कि वे अत्यधिक उनके अधीनस्थ है। प्रत्येक कार्यकर्त्ता को स्पष्ट बोलने और अपने

दल के साथ विचारों को साझा करने के सुअवसर मिलने चाहिए चाहे ऐसा स्टॉफ बैठक के समय हो या एकैक (केवल दो व्यक्तियों के बीच) सम्मेलन हो। जब कार्यकर्त्ताओं के साथ समान व्यवहार किया जाएगा तो वे और अधिक आत्मविश्वासी बनेंगे और अपने कार्य में प्रोत्साहित होंगे, जिससे कंपनी को उतना ही लाभ प्राप्त होगा, जितना कंपनी उनको लाभ देगी। सामान्य विचार-विमर्श कर्मचारियों के बीच होने चाहिए और उन्हें यह अनुभव होना चाहिए कि उनकी भूमिका उतनी ही आवश्यक है, जितनी उच्च स्तर के निर्णय लेने वालों की और उन्हें यह जानना और समझना होगा कि उन्हें भी संगठन में अपनी राय व्यक्त करने का अधिकार है।

सहकार्य को प्रोत्साहित करना (Encourage Collaboration)

सहकार्य (Collaboration) प्रत्येक संगठन का महत्वपूर्ण भाग है। कर्मचारियों को एक दूसरे के विरुद्ध खड़े होने की अपेक्षा, या वातावरण को प्रोत्साहित करने की अपेक्षा, जहाँ कर्मचारी अपना पालन पोषण करते हैं, उन्हें विचारों, सुझावों और मार्गदर्शक साझा करने के द्वारा एक-दूसरे के साथ काम करने के लिए प्रेरित करना चाहिए। इसका अर्थ यह नहीं है कि कर्मचारियों को व्यक्तिगत रूप से कार्य नहीं करना चाहिए, परन्तु उन्हें यह महसूस नहीं होना चाहिए कि वे सहायता के लिए माँग नहीं कर सकते या दूसरों से उत्प्रेरणा नहीं ले सकते। वहाँ समूह मनोभाव होना चाहिए और प्रबन्धक को शिक्षक की तरह कार्य करना चाहिए।

कार्यकुशलता की वृद्धि करना (Increase Efficiency)

एम.बी.ओ. (MBO) की अवधारणा का उपयोग करते हुए इनका मुख्य लक्ष्य उत्पादकता की प्राथमिकता होनी चाहिए। एम.बी.ओ. एक प्रक्रिया है, जो एक समान लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए सभी प्रकार के लिए सभी स्तर के कर्मचारियों को एक साथ काम करने के लिए बनाई गई है। एम.बी.ओ. के पाँच चरण है, जिनका पहले से ही ऊपर उल्लेख किया गया है। इनके लक्ष्य एस.एम.ए.आर.टी. (SMART) होने चाहिए अर्थात् सुनिश्चित, परिमेय, निष्पाद्य, प्रासंगिक, समय-अनुकूलन (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-oriented)। समूह को एक साथ एकत्रित होना चाहिए और प्रत्येक को एक ही विषय पर सुनिश्चित कर एस.एम.ए.आर.टी. लक्ष्य पर विचार विमर्श करना चाहिए और संगठन के समस्त उद्देश्यों में उनको अपनी योग्यता की समझ होनी चाहिए।

नवीनता को बढ़ाना (Encouraging Innovation)

कर्मचारियों में आत्मविश्वास होना चाहिए और जोखिम उठाने के लिए तत्पर रहना चाहिए। नवीनता वातावरण उत्पन्न करना चाहिए और कर्मचारियों को उदाहरण, प्रदर्शन के द्वारा मार्गदर्शन करना चाहिए कि गलती करना कोई त्रुटि नहीं है। टीम/समूह को मानवीय परिप्रेक्ष्य का ध्यान रखना चाहिए और यह भी ध्यान रहे कि समान प्रयास हमेशा सफलता का कारण नहीं बनता है। यदि ऐसा वातावरण प्रचलित है, तो उन्हें और अधिक आरामदायक जोखिम विफलता महसूस करनी चाहिए। प्रयत्नों से उनके साथ अधिक पारदर्शी बनना होगा, उनके विचारों/सुझावों का समर्थन करना होगा और उनकी रचनात्मकता को कभी दंडित नहीं करना चाहिए।

16.6 ड्रकर के कार्यक्षेत्र के विचार का मूल्यांकन

व्यावसायिक प्रबन्धन के अध्ययन-विषय के लिए ड्रकर के कार्यों के वास्तविक योगदानों का बहुत से आलोचक मूल्यांकन करते हैं। ड्रकर के विचार इसके मामलों की अपेक्षा इसके आचरण के लिए अधिक मूल्यवान हैं, क्योंकि इसमें अखंडता की गुणवत्ता है। ड्रकर

ऐतिहासिक विश्व की परंपराओं और संरचनाओं की भी सराहना करते हैं, जिसमें से उनको जानकारी मिली और सांस्कृतिक विश्व के मानदंडों और मूल्य, जिसमें वे भाग लेते हैं उनकी भी प्रशंसा करते हैं। पूँजीवादी के कई रूपों के बारे में भी जानने की आवश्यकता है, जो समय के साथ विकसित हुए हैं, प्रत्येक रूप की विशेष शक्तियाँ हैं। व्यक्ति को प्रतिस्पर्धी आर्थिक विचारधाराओं और उनके अंतर्निहित परिसर से अवगत होना चाहिए। संक्षेप में, व्यक्ति को मानव आकांक्षाओं के साथ-साथ मानव अनुकूलन की निश्चित सीमाओं में प्रमुख बदलावों को पहचानने में सक्षम होना चाहिए। ड्रकर भी समझते हैं कि ज्ञान के अन्य क्षेत्रों से अंतर्दृष्टि के साथ प्रबन्धन को संपूर्ण समझना महत्वपूर्ण है और नियमित रूप से अन्य बड़े पैमाने के संगठनों और विभिन्न संस्कृतियों के अनुभव के साथ तुलना करना आवश्यक है।

ड्रकर की विचारधारा समान रूप से प्रौद्योगिकी के साथ व्यापक घनिष्ठता पर निर्भर करती है। वह प्रथम प्रौद्योगिकी क्रान्ति पर विचार करते हैं। "सिंचाई क्षेत्रों" की प्राचीन दुनिया का दर्शन और उनकी सहवर्ती मानव जाति–वह वर्तमान के लिए तुलनीय समूह के साथ शिक्षाओं की एक श्रृंखला का सार प्रस्तुत करते हैं। इस तरह की क्रांति, जिससे कोई फर्क नहीं पड़ता कि वह कब होती है, सामाजिक और राजनीतिक संस्थानों में प्रमुख नवीनता की माँग करती है। यद्यपि उसे नवीनता के रूप को प्रौद्योगिकी परिवर्तन द्वारा बनाए गए नए यथार्थ उद्देश्य का पालन करना चाहिए, मूल्य नवीनता को आकार देते हैं और यह मानवीय उद्देश्यों के लिए मानवीय नियंत्रण के अंतर्गत स्वीकार्य होने तक कार्य करते हैं।

जो लोग ड्रकर की विचारधारा का अध्ययन कर चुके हैं, उन्होंने तर्क दिया है कि उनका दिमाग न तो अलग तथ्य को ओर न ही यांत्रिक रूप से अविश्वसनीय स्पष्टीकरण को स्वीकार करता है। इसके बदले में ड्रकर तथ्यों के बीच बहुमूर्तिदर्शी प्रतिरूप और समाकृतियों तथा अभिव्यंजकता की प्रक्रिया आधारित स्पष्टीकरण के लिए सबसे अधिक समृद्ध प्रतिक्रिया देते हैं। ड्रकर के प्रबन्धन के विश्लेषण के विषय में भी यही सत्य है। उदाहरण के लिए व्यापार के दृष्टिकोण से प्रबन्धन साक्ष्यांकन के लिए आवश्यक, सर्वव्यापक कार्य की तरह विपणन पर उनका साग्रह कथन एक प्रक्रिया के रूप में ग्राहकों की रचना और संतुष्टि की ओर उन्मुख होता है। इसी प्रकार, वह उत्पादन और संगठन सिद्धान्तों के व्यक्तिगत रूपांतरणों के समूह से कुछ आदर्श प्रतिमानों का निष्कर्ष निकालते हैं। वास्तव में जब ड्रकर प्रबन्धन के व्यवसाय के विषय में लिखते हैं, तो वे हमेशा उसे एक अध्ययन-विषय के रूप में अवधारणा प्रदान करते हैं, जो अपने शिक्षकों को सूचना और परिस्थिति के अन्यथा अव्यवस्थित प्रवाह में अभिव्यंजकता के समूहों के साथ तादात्मय स्थापित करने की शिक्षा प्रदान करती है।

ड्रकर की प्रबन्धन की अवधारणा व्यक्तिगत स्वतंत्रता की उपलब्धि और आत्म-नियंत्रण के माध्यम से उत्तरदायित्व ग्रहण करने के लिए मुख्य चरण प्रदान करती है। यदि व्यवसाय के संस्थान आर्थिक प्रदर्शन, समाज और व्यक्ति की संचयी आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर सकते तो हममें से कोई भी अराजकता और आतंकों की ताकतों के बीच खड़ा नहीं हो सकता। कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि यदि ड्रकर प्रबन्धकों के चरित्र और उनके द्वारा उठाई गई अत्यंत जिम्मेदारियों पर अधिक जोर प्रदान करता है। ड्रकर की मुख्य अवधारणाओं जैसे "उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" - एम.बी.ओ. (MBO) की भी आलोचना की गई है कि वे प्रभावपूर्ण ढंग से कार्य नहीं करती। ड्रकर ने सहमति व्यक्त की कि उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन हमेशा कार्य नहीं करता; यद्यपि उनका मानना था कि विफलता के कारण कार्यान्वयन में थे और वे वास्तविक प्रक्रिया में निहित नहीं थे। सभी ने कहा कि ड्रकर ने प्रबन्धन के अध्ययन-विषय में अत्यधिक योगदान दिया है, और क्रमशः प्रशासन के कुछ महत्वपूर्ण सिद्धान्तों को तैयार करने में सार्वजनिक प्रशासन की सहायता की है, जिसमें कोई संदेह नहीं है कि सार्वजनिक प्रशासन के विकास में सहायता की।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

बोध प्रश्न 1

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) प्रबन्धन पर ड्रकर के प्रमुख योगदानों की विस्तार से चर्चा कीजिए।

....

....

....

2) ड्रकर के प्रबन्धन सिद्धान्त पर विचार विमर्श कीजिए।

....

....

....

16.7 निष्कर्ष

पीटर ड्रकर को आधुनिक प्रबन्धन का पिता कहा जाता है। उन्होंने कार्यकुशलता, कार्यसाधकता, लक्ष्य-अभिमुखता और समय-विशिष्टता को ध्यान में रखकर प्रबन्धन का अध्ययन किया है। उनके कौशल कार्य, "उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" - एम.बी.ओ. (MBO), एस. एम.ए.आर.टी. प्रबन्धन, पुनःसंरचनात्मक सरकार, प्रतिनिधि, विकेन्द्रीकरण, आज भी प्रबन्धन के लिए प्रासंगिक हैं। ड्रकर की धारणाओं का उपयोग सार्वजनिक सहित निजी संगठनों में उदार रूप से हो रहा है। सार्वजनिक प्रशासन को ड्रकर की शिक्षाओं से अत्यधिक लाभ प्राप्त हुआ है। प्रबन्धन और सार्वजनिक प्रशासन के लिए उनका योगदान आज तक अद्वितीय है। इस इकाई में ड्रकर की मुख्य धारणाओं पर विचार किया गया है, और उनकी समकालीन प्रासंगिकता की जाँच की गई है।

16.8 शब्दावली

नावधिकरण कानून (Admiralty Law) : यह कानून की समिति है, जो निजी समुद्री विवाद और नाविक मामलों का संचालन करती है। इसमें दोनों समुद्री गतिविधियों पर देशीय कानून और निजी अंतर्राष्ट्रीय कानून आते हैं। समुद्री रास्ते से जाने वाले जहाजों का जो निजी उपयोग करते हैं, उनका परिचालन करते हैं।

ज्ञान कार्यकर्त्ता (Knowledge Worker) : एक व्यक्ति, जो पूँजी की तरह ज्ञान का उपयोग कार्यों के लिए करता है। ज्ञान कार्य उन कार्यों से भिन्न होता है, जो अभिसारी और अपसारी चिन्तन के लिए आवश्यक होता है। इसमें जानकारी का वितरण और संचालन सम्मिलित है।

16.9 संदर्भ लेख

Caramella, S.(2018). "The Management Theory of Peter Drucker". Retrieved from https://www.business.com/articles/management-theory-of-peter-drucker/.

Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. USA: HarperBusiness: 62-63.

Drucker, P. (1974). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices.* New York: Harper Collins: 84-5.

Drucker, P. F.(2011). *The Ecological Vision: Reflections on the American Condition*. New York: Routledge.

https://www.bl.uk/people/peter-drucker

https://hbr.org/2009/11/why-read-peter-drucker

https://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Drucker

https://www.drucker.institute/perspective/about-peter-drucker/

Kothev, P. and Keller, K. L (2016). *Marketing Management.* Noida :Pearson.
Prasad D.R.*et. al.*(2010). *Administrative Thinkers.* New Delhi: Sterling Publishers.

16.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- पीटर ड्रकर का जन्म 19 नवम्बर 1909 में हुआ।
- उनके दस्तावेज जोसफ शूमपीटर द्वारा प्रभावित थे।
- ड्रकर ने सन् 1932 में फ्रैंकफर्ट विश्वविद्यालय से अंतर्राष्ट्रीय कानून में अपनी पी.एच.डी. प्राप्त की।
- सन् 1971 में, ड्रकर सामाजिक विज्ञान और प्रबन्धन के प्रोफेसर बन गए।
- 87 वर्ष की आयु में ड्रकर *फोर्बस* पत्रिका के आवरण पृष्ठ पर प्रस्तुत किए गए।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- ड्रकर ने प्रबन्धन को अध्ययन-विषय सेवा में परिवर्तित किया।
- उन्होंने 39 पुस्तकों और अनगिनत अन्य लेख लिखे।
- उन्होंने व्यापार को मानव उद्‌गम के राज्यों को दे दिया, जो आर्थिक रूप से लाभदायक और सामाजिक रूप से जिम्मेदार हो सकते थे।
- उन्होंने आधुनिक व्यावसायिक प्रथाओं में क्रांति की विकेन्द्रीकरण, निजीकरण और सशक्तिकरण क्षेत्रों में दूरगामी विकास को प्रभावित किया।
- ड्रकर सूचना समाज के उद्‌भव को संबोधित करने वाले प्रथम व्यक्ति थे और सन् 1959 "कौशल कार्यकर्त्ता" नया शब्द परिभाषित किया।

- ड्रकर की धारणा थी कि प्रबन्धन संगठनों के समाज का संवैधानिक अंग और कार्य बन गया है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

   - प्रबन्धन की प्रकृति
   - प्रबन्धन कार्य
   - सरकार का पुनर्गठन
   - संघवाद
   - "उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन" - एम.बी.ओ. (MBO)
   - संगठनात्मक परिवर्तन
   - पुनर्विचार और परित्याग

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

   - विकेन्द्रीकरण
   - कौशल कार्य
   - उद्देश्यों द्वारा प्रबन्धन
   - प्रतिनिधि
   - सहयोग
   - एस.एम.ए.आर.टी. (स्मार्ट) (SMART)

इकाई 17 येहजकेल ड्रोर*

इकाई की रूपरेखा

17.0 उद्देश्य

17.1 प्रस्तावना

17.2 येहजकेल ड्रोर : जीवन और जीवन-यात्रा

17.3 नीति विज्ञान का पूर्व-अनुशासन : बहु-विषयक दृष्टिकोण

17.3.1 प्रबंधन विज्ञान से लेकर नीति विज्ञान तक

17.3.2 प्रणाली विश्लेषण से लेकर नीति विश्लेषण तक

17.4 ज्ञान प्रणाली और नीति विज्ञान

17.5 नीति विज्ञान के नए प्रतिमान

17.6 नीति विज्ञान का सर्वोतम उपयोग

17.7 विकासशील और विकसित देशों में नीति निर्माण

17.8 सर्वोत्तम नीति-निर्माण में संसाधन का उपयोग

17.9 नीति विज्ञान के आधार

17.10 नीति निर्माण का मानकीय श्रेष्ठ मॉडल

17.11 ड्रोर के मॉडल की आलोचना

17.12 निष्कर्ष

17.13 शब्दावली

17.14 सन्दर्भ लेख

17.15 बोध प्रश्नों के उत्तर

17.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे :

- प्रशासनिक विचार में येहजकेल ड्रोर का योगदान;
- विभिन्न प्रकार के ज्ञान और नीति विज्ञान से इसके संबंध;
- नीति विज्ञान की अवधारणा की समझ;
- मानकीय-श्रेष्ठ मॉडल की प्रमुख विशेषताएँ;
- सार्वजनिक नीति के महत्वपूर्ण तत्वों की व्याख्या; और
- विकासशील और विकसित देशों में नीतिगत मुद्दे और प्रक्रियाएँ ।

* *योगदान :* सुश्री डेज़ी शर्मा, सहायक प्रोफेसर, लोक प्रशासन संकाय, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर, राजस्थान

17.1 प्रस्तावना

येहजकेल ड्रोर (Yehezkel Dror) सार्वजनिक नीति अध्ययन के प्रथम अन्वेषक हैं। उन्होंने 12 भाषाओं में प्रकाशित 15 पुस्तकों के साथ शिक्षाविदों के लिए योगदान दिया है । उन्होंने प्रबंधन पर बहुत कुछ लिखा है।

नीति विज्ञान, लोक प्रशासन, शासन करने के लिए योग्यताएं, नेतृत्व और सुरक्षा मुद्दों पर उनकी पुस्तक 'सार्वजनिक नीति की पुनः जांच' (Public Policy Re-examined) को नीति अध्ययन में एक मौलिक ग्रंथ के रूप में मान्यता प्राप्त है। ड्रोर ने नीति विज्ञान के क्षेत्र में एकीकृत और बहु-विषयक दृष्टिकोण का उपयोग किया है। वह नीति निर्माण के अपने मॉडल में नीति विश्लेषण, व्यवहारिक विज्ञान और प्रणाली दृष्टिकोण का उपयोग करता है। उनके लेखन ने लोक प्रशासन के नवीनतम प्रतिमान अर्थात सार्वजनिक नीति पर गहरी छाप छोड़ी है। इस इकाई मे, हम नीति विज्ञान के लिए बहु-विषयक दृष्टिकोण की व्याख्या करेंगे। हम नीति निर्माण के श्रेष्ठ मॉडल के लिए विशेष सन्दर्भ के साथ नीति विज्ञान के नए प्रतिमानों पर चर्चा करेंगे। हम ड्रोर के मॉडल का विस्तारपूर्ण विश्लेषण भी करेंगे।

17.2 येहजकेल ड्रोर : जीवन और जीवन-यात्रा

येहजकेल ड्रोर 1938 में वियना (Austria) में पैदा हुए और 1938 में इजराइल चले गए। उन्होंने अपनी शिक्षा हिब्रू में येरूसेलम और हॉवर्ड विश्वविद्यालय से ग्रहण की। वह 1957 मे इजराइल, येरूसेलम के हिब्रु विश्वविद्यालय के राजनीति विज्ञान विभाग में शामिल हुए, जहां वह वर्तमान में राजनीति विज्ञान के प्रोफेसर और सेवामुक्त, लोक प्रशासन के वुल्फसन चेयर के प्रोफेसर है। अपने लंबे कैरियर में, ड्रोर ने इजरायल सरकार में वरिष्ठ पदों पर काम किया है, जिसमें रक्षा मंत्री के कार्यालय में वरिष्ठ नीति नियोजन सलाहकार, और प्रधानमंत्री कार्यालय, विभिन्न नीतिगत मुद्दों से निपटने वाले सार्वजनिक सेवा आयोगों के अध्यक्ष और सदस्य, जुइश (Jewish) लोक नीति योजना सस्थां आदि के संस्थापक और अध्यक्ष है। ड्रोर कई पुरस्कारों के प्राप्तकर्ता है। जिसमें नीति अध्ययन का प्रथम वार्षिक हेरोल्ड लासेवेल पुरस्कार (Annual Harold Lasswell Award) नीति अध्ययन संगठन में उत्कृष्ट सेवा के लिए थामस आर. डाई. पुरस्कार (Thomas R. Dye Award) सामाजिक विज्ञान में उत्कृष्ट योगदान के लिए लैडाउ पुरस्कार, उत्कृष्ट मूल वैज्ञानिक और नीति निर्माण, शासन और राजनीतिक योजनाओं के लिए योग्यताओं से काम करने के लिए प्रशासनिक विज्ञान में इजराइल पुरस्कार (Israel Award) और इजराइल लोक प्रशासन के अभ्यास और अध्ययन में प्रगति करने के लिए उनके योगदानों के लिए रोसोलियों पुरस्कार (Rosolia Award) सम्मिलित है।

17.3 नीति विज्ञान का पूर्व-अनुशासन : बहु-विषयक दृष्टिकोण

नीति विज्ञान नामक अति अनुशासन की छत्रछाया के अन्तर्गत असमान सामाजिक विज्ञान विषयों को लाने की आवश्यकता के पक्ष में तर्क दिया गया है। ड्रोर ने अपनी सोच और लेखन प्रक्रिया में एक बहु-अनुशासनिक दृष्टिकोण का उपयोग किया है। उनका मानना है कि तेजी से बढ़ती जानकारी और इसकी प्रचुरता के कारण विशेषता प्राप्त हुई है। आदेश की एकता, बढ़ती जानकारी अधिभार के साथ न्याय नहीं कर सकती । लेकिन एक ही समय में, यह भी उतना ही आवश्यक है कि विशेषज्ञों का बहु-अनुशासनिक दृष्टिकोण के साथ व्यापक दृष्टिकोण भी होना चाहिए। ताकि वे मनुष्यों को प्रभावी सेवाएं प्रदान कर सकें, जो जटिल वातावरण से घिरे हुए हैं, जिनमें कई कारक विभिन्न भूमिका निभा रहें हैं,

और एक-दूसरे को प्रभावित कर रहे है, यह उनके बहु-अनुशासनिक दृष्टिकोण के कारण था कि उन्होंने राजनीति प्रशासन की मौत की घंटी बजा दी। उनका मानना था कि प्रशासन अपने पर्यावरण से जुड़ा हुआ है, जिसमें विभिन्न राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक पहलू हैं। इसलिए, प्रशासन को राजनीति और राजनीतिक वातावरण से अलग नहीं किया जा सकता है। दोनों घनिष्ठ संबंध से काम करते हैं और एक दूसरे को प्रभावित करते हैं, उन्होंने इस राजनीति प्रशासन को नीति विज्ञान से बदल दिया, इस प्रकार लोक प्रशासन के क्षेत्र, सीमा और महत्व को बढ़ा दिया और आधुनिक समय में इसकी प्रासंगिकता में वृद्धि हुई।

17.3.1 प्रबंधन विज्ञान से लेकर नीति विज्ञान तक

ड्रोर का एक बड़ा योगदान विज्ञान से 'प्रशासन' को दूर करने में है, इसलिए इसकी उपयोगिता बढ़ जाती है और लोक प्रशासन को एक अलग पहचान प्रदान करता है। हालांकि ड्रोर ने बहु-विषयक दृष्टिकोण का उनपयोग किया है, और अपने लेखन में स्वंय प्रबंधन विज्ञान को लागू किया है, उन्होंने नीति अध्ययन पर अधिक ध्यान केंद्रित किया है। उन्होंने प्रबंधन विज्ञान से अधिक नीति विज्ञान को प्राथमिकता दी है। ड्रोर ने कहा है, कि जटिल सामाजिक मुद्दों के दबाव में और उनके समाधान को खोजने के प्रयास के साथ, विचारक प्रबंधन विज्ञान पर ध्यान केंद्रित कर रहे हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि प्रबंधन विज्ञान अर्थव्यवस्था और संगठन की दक्षता में सुधार करने में सहायता करता है, लेकिन सामाजिक समस्याओं को हल करने के लिए, इसे कुछ अतिरिक्त की आवश्यकता है। हम प्रबंधन विज्ञान की सहायता से सामाजिक समस्याओं को हल नहीं कर सकते, क्योंकि इसमें संस्थागत संदर्भों की उपेक्षा, राजनीतिक जरूरतों को संभालने में असमर्थता, सीमित नवाचार क्षमा, मात्रात्मकता पर निर्भरता और राजनीति विकल्पों की अज्ञानता जैसी कई सीमाएं है।

प्रबंधन विज्ञान संगठन में एकता और तर्कसंगतता की सुविधा प्रदान करके नीति निर्माण से सहायता कर सकता है। हालांकि, सामाजिक मुद्दों को हल करने के लिए, इसे एक व्यापक अभिविन्यास की आवश्कता है, उन्हें जटिल मुद्दों को संभालने के लिए नीति विश्लेषण को सम्मिलित करना चाहिए, किसी को न केवल संगठनात्मक जरूरतों का विश्लेषण करने में सक्षम होना चाहिए। बल्कि मुद्दे की व्यापक और अस्पष्ट जरूरतों को पूरा करने में भी सक्षम होना चाहिए, प्रक्रियाओं, सख्ती और कर्मियों में परिवर्तन होना चाहिए, ताकि प्रशासन ओर शीध्र, आसान, तेल, उत्तरदायी और जवाबदेह हो सके। इन दो बदलावों का अर्थ है। ''वैज्ञानिक क्रांति'', जिसके परिणामस्वरूप मानवता के विकास की ओर उन्मुख होने वाले प्रतिमानों का एक नया संग्रह है। इसलिए, सार्वजनिक प्रशासन को अधिक जीवंत और उत्तदायी बनाने के लिए, हमें प्रबंधन विज्ञान से नीति विज्ञान की ओर बढ़ना चाहिए।

17.3.2 प्रणाली विश्लेषण से लेकर नीति विश्लेषण तक

ड्रोर ने देखा है कि विकासशील देशों के विकास के मुद्दों को प्रणाली विश्लेषण के साथ पूरी तरह से नहीं समझा जा सकता है। विकास प्रशासन की बुनियादी और गंभीर समस्याओं के उपचार के लिए, हमें नीति विश्लेषण के व्यापक दृष्टिकोण की आवश्यकता है। प्रणाली विश्लेषण केवल नीति निर्माण का एक हिस्सा है। ड्रोर के अनुसार, प्रणाली विश्लेषण अपेक्षित निदान (Output) की तुलना द्वारा सही आदान (Input) का अनुसरण करने मे सहायता करता है। लेकिन विकास के मुद्दों में स्पष्ट लक्ष्यों, अनुमानित परिणामों, मूल्य निर्णयों और सामाजिक परिवर्तन, शक्ति प्राप्ति, प्रणाली विश्लेषण जैसे अन्य गुणात्मक निर्णयों की सहायता बहुत कम है। इसके अतिरिक्त, विकासशील देशों में हमारे पास न

तो तथ्य (Data) के अच्छे पर्याप्त संसाधन है, न ही इसका विश्लेषण करने के लिए उपकरण है, और न ही हमारे पास उपयुक्त संसाधन व्यक्ति या विशेषश्र है, जो नवीनता के साथ डेटा का विश्लेषज्ञ कर सकते हैं, इसलिए ससांधन व्यक्तियों और पर्याप्त डेटा के साथ सही प्रणाली विश्लेषण के लिए सरकार के पुनर्गठन की आवश्यकता है। यह नियमित रूप से किया जाना चाहिए, ताकि हम मात्रात्मक और गुणात्मक मोर्चों पर नीतिगत मुद्दों के उचित विचार रख सके।

17.4 ज्ञान प्रणाली और नीति विज्ञान

ड्रोर के अनुसार, एक तर्कसंगत नीति तैयार करने के लिए समस्याओं की पहचान करने और ससांधनों का मूल्यांकन करने, नीति निर्माण प्रणालियों को संशोधित करने, और नीति बनाने की रणनीतियों का निर्धारण करने की आवश्यकता होती है। उन्होंने साधनवाद को रद्द कर दिया, क्योंकि हमारे पास बहुत अधिक उपयुक्त ज्ञान नहीं हैं, जो नीति निर्माण के लिए आवश्यक है। ड्रोर ने ज्ञान को तीन स्तरों में विभाजित किया है:

1) पर्यावरण के नियंत्रण से संबंधित ज्ञान (Knowledge related to Control of Environment)

2) समाज और व्यक्तियों के नियंत्रण से संबंधित ज्ञान (Knowledge related to Control of Society and Individuals)

3) स्वयं को नियंत्रित करने से संबंधित ज्ञान : यह मेरा नियंत्रण है (Knowledge related to Control of Control themselves ; that is Meta Control)

उन्होंने ज्ञान के तीन स्तरों के क्षेत्र की व्याख्या की है और पता लगाया है कि जहां तक पर्यावरण के नियंत्रण के बारे में ज्ञान का संबंध है, मनुष्य ने महत्वपूर्ण प्रगति की है। सभी वैज्ञानिक और तकनीकी विकास ने पर्यावरण के मुद्दों और समस्याओं की बेहतर समझ में हमारी सहायता की है। मानव प्रकार ने समाज और व्यक्तियों के नियंत्रण में, इसके संबंधों और इसके आस पास की समस्याओं को समझने में कुछ प्रगति की है।

पर्यावरण से संबंधित नियंत्रण विज्ञान और प्रौद्योगिकी के क्षेत्र के माध्यम से किया जाता है। व्यक्ति और समाज का नियंत्रण मानविकी और सामाजिक विज्ञान के माध्यम से किया जाता है। नियंत्रण के अधिक भुगतान में नियंत्रण किसी के माध्यम से नहीं किया जाता है। इसलिए, जब मेटा कंट्रोल (Meta Control) के बारे में ज्ञान की बात आती है, अर्थात स्वयं नियंत्रण का नियंत्रण, हमें इसके बारे में कम से कम ज्ञान होता है। हमें स्वयं नियंत्रण तंत्र की रूपरेखा और संचालन का ज्ञान बहुत कम है। ड्रोर समग्र सामाजिक नियंत्रण प्रणाली को 'सामाजिक निदेशन प्रणाली ' कहते हैं। उनके अनुसार, यह क्षेत्र नीति विज्ञान का मुख्य केंद्र बनना चाहिए। ड्रोर ने देखा है कि कुछ क्षेत्रों में ज्ञान की वृद्धि और कुछ अन्य क्षेत्रों में उनके विकास की कमी हमेशा समस्याएं पैदा करती है। इसलिए, प्रत्येक पीढ़ी को ज्ञान का पूरा दृष्टिकोण रखना चाहिए और अंतराल में भरना चाहिए। ज्ञान का एकतरफा, अधुरा विकास खतरनाक है। क्योंकि यदि कुछ क्षेत्रों में अन्य क्षेत्रों की तुलना में तेजी से विकास होता है, तो समाज अपने मामलों का प्रबंधन करने की क्षमता खो देता है। यह स्थिति सामाजिक र्निदेशन प्रणाली कही जाती है।

उन्होंने आगे कहा है कि चूँकि हमारे पास सामाजिक निदेशन प्रणाली की कमी है, इसलिए यह समाज में मानवीय मूल्यों को प्रभावित करता है। उपलब्ध ज्ञान की कमी के कारण, समाज असंख्य कड़े नियंत्रणों के अधीन है। इस प्रकार, हमें अपने ज्ञान को सामाजिक दिशा प्रणाली में आगे बढ़ाने और मानवता की भलाई के लिए एकीकृत करने की

आवश्यकता है। ड्रोर ने देखा है कि नियंत्रण प्रणालियों में हमारे ज्ञान को बढ़ाया है, परंतु इसके अतिरिक्त, हमें समाज को नियंत्रित करने के लिए एक नए मूल्य और विश्वास प्रणाली की आवश्यकता है। समाज को नियंत्रित करने के लिए वैज्ञानिक ज्ञान बढ़ रहा है, लेकिन यह उपयुक्त मूल्य प्रणाली नहीं बना रहा है।

ड्रोर ने माना है कि विज्ञान और प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में तेजी से प्रगति आवश्यक मूल्यों की आपूर्ति के बिना परिवर्तनों को बंद कर देगी। ड्रोर ने ड्रोर का कानून नामक एक कानून तैयार किया है : ''यह कानून बताता है कि समाज को एक निर्देशन प्रणाली बनाने में सक्षम होना चाहिए। इस ज्ञान को समाज के बीच तर्कसंगतता के स्तर पर भी बढ़ाना चाहिए, ताकि वे मानवता को नियंत्रित करने के लिए इस शक्ति का सही उपयोग कर सके। इसलिए हमें नीति निर्माण के क्षेत्र में वैज्ञानिक ज्ञान को विकसित करने की आवश्यकता है।

ड्रोर ने वर्णन किया है कि नीति निर्माण के लिए ज्ञान बहुत महत्वपूर्ण है और सामाजिक समस्याओं का एक मात्र उत्तर या समाधान है। लेकिन वह जानते थे कि नीति निर्माण के लिए ज्ञान का वैज्ञानिक निकाय विकसित करने में कई समस्याएं है। ड्रोर ने देखा है कि नीति निर्माण के लिए प्राप्त ज्ञान खंडित है, जबकि हमें एक बहु-अनुशासनिक प्रणाली दृष्टिकोण की आवश्यकता है। जो भी शोध किया जाता है , वह सूक्ष्म स्तर पर किया जाता है। यह वाद्यवाद पर अधिक केंद्रित है न कि रचनात्मकता पर। उन्होंने राजनेताओं, राजनीतिक संस्थानों जैसे कई महत्वपूर्ण तत्वों की उपेक्षा की है, उनकी नीति बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका है। ड्रोर ने यह सुनिश्चित किया है कि वैज्ञानिकता को डालने के लिए, शोधकर्ताओं ने तर्कसंगतता पर ध्यान केंद्रित किया है, लेकिन अतिरिक्त तर्कसंगत कारकों जैसे कि सहज बोध, साहस भावना रचनात्मकता आदि को अनदेखा किया है, उन्होंने व्यवहारिक और आदर्शवादी दृष्टिकोणें के बीच विरोधाभास पर भी बल दिया है, क्योंकि व्यवहारिक समस्याओं के लिए दोनों के प्रशसंनीय मिश्रण की आवश्यकता है।

बोध प्रश्न 1

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सामाजिक मुद्दों को सुलझाने के लिए प्रबंधन विज्ञान की अपेक्षा नीति विज्ञान की आवश्यकता क्यों होती है?

....

....

....

2) येहजकेल ड्रोर द्वारा सूचीबद्ध ज्ञान के तीन प्रकारों को सूची बनाइए।

....

....

....

17.5 नीति विज्ञान के नए प्रतिमान

ड्रोर ने देखा कि नीति विज्ञान में कुछ रुचि लगातार समस्याओं और समाधानों के लिए आवश्यक प्रयासों के कारण उभरी है। सामाजिक वैज्ञानिकों की बढ़ती रुचि ने इसे और

बढ़ावा दिया। नीति निर्माण में अब तक के छोटे प्रयासों को मजबूत करने के लिए, ड्रोर ने नीति विज्ञान के कुछ नए प्रतिमान सुझाए है।

- नीति विज्ञान को मुख्य रूप से विशाल-नियंत्रण (Macro-Control) प्रणाली से संबंधित होना चाहिए। इसमें सभी पहलुओं को शामिल किया जाना चाहिए, जो सामाजिक निदेशन प्रणाली को समझने में सहायता कर सकता है, जैसे नीति विश्लेषण, नीति मूल्यांकन और प्रतिक्रिया, मेटा नीति (Meta Policy) में सुधार आदि।
- नीति विज्ञान में एक बहु-विषयक दृष्टिकोण होना चाहिए। इसमें व्यवहारिक विज्ञान, भौतिक और जीवन विज्ञान, प्रणाली दृष्टिकोण, व्यवहारिक रुचि से सब कुछ शामिल होना चाहिए, जो संबंधित मुद्दे के लिए प्रासंगिक है।
- नीति विज्ञान को शुद्ध और व्यवहारिक/अनुप्रयुक्त अनुंसधान के बीच के अंतर को दूर करना चाहिए। इसे दोनो मौन ज्ञान/अन्तर्हित ज्ञान, व्यक्तिगत अनुभव और ज्ञान के स्त्रोत को स्वीकार करना चाहिए।
- ड्रोर ने तर्क दिया कि चूँकि नीति विज्ञान सामाजिक मुद्दों पर काम करता है, इसलिए यह मूल्य मुक्त विज्ञान नहीं हो सकता है। इसलिए इसे मूल्य निहितार्थ, मूल्य स्थिरता और मूल्य लागत पर काम करके मूल्य के संचालन सिद्धांत को खोजना होगा।
- नीति विज्ञान को केवल ऐतिहासिक विकास पर ध्यान केंद्रित नहीं करना चाहिए, बल्कि भविष्य की भविष्यवाणी करने का भी प्रयास करना चाहिए।
- नीति विज्ञान न केवल तर्कसंगत ज्ञान का उपयोग करता है, बल्कि अतिरिक्त-तर्कसंगत प्रक्रियाओं और तर्कताहीन प्रक्रियाओं (Irrational Processes) का भी उपयोग करता है।

17.6 नीति विज्ञान का सर्वोतम उपयोग

ड्रोर ने अपनी पुस्तक 'वेचंर्स इन पॉलिसी सांइसेज (Ventures in Policy Sciences) में यह सुनिश्चित किया है कि ऐसी नीति बनाने की व्यवस्था की आवश्यकता है, जो यह आश्वसन दे सके कि नीति विज्ञान के ज्ञान की सही ढंग से सराहना की जाएगी और इसे ध्यान में रखा जाएगा। हमें ऐसी व्यवस्था करने की आवश्यकता है, जो यह आश्वासन दे कि इसके कम उपयोग और अधिक उपयोग से बचा जाता है। इसके लिए आवश्यकता हैः

- मुद्दों पर विचार, विकल्पों की खोज और लक्ष्यों के स्पष्टीकरण के लिए नीति विश्लेषण का व्यापक उपयोग।
- असतत् नीति निर्धारण से अलग, व्यापक मेगा-नीति निर्णयों को प्रोत्साहित करना।
- व्यापक मेगा-नीतियों (Mega Policies) को प्रोत्साहित करना, जिसमें असतत नीति मुद्दो को मूल लक्ष्यों, मुद्राओं और निर्देशों के व्यापक संदर्भ में मापा जाता है।
- भविष्य के लिए उनसे सीखने के लिए पिछली नीतियों का व्यवस्थित मूल्यांकन। आधुनिक नीति निर्माण में भविष्य के बेहतर विचार को प्रोत्साहित करने के लिए विशेष सरंचनाओं और प्रक्रियाओं का विचार होना चाहिए।
- नीति के मुद्दों के संबंध में रचनात्मकता और आविष्कार को प्रोत्साहित करने के तरीकों और साधनों की खोज करना।
- मुख्य नीति मुद्दों पर कार्य करने के लिए बाहुल्य, नीति अनुसंधान संगठनों की स्थापना करना व सस्थानों का विकास करना।

- सार्वजनिक नीति निर्माण में नागरिकों की भागीदारी की प्रगति करना। नीति विज्ञान की आवश्यकता मीडिया में सार्वजनिक मुद्दों को प्रस्तुत करने और उनका विश्लेषण करने के लिए नए स्वरूपों का विकास करती है।

17.7 विकासशील और विकसित देशों में नीति निर्माण

येहजकेल ड्रोर ने अपनी पुस्तक ''लोक नीति पुनर्परीक्षण'' (Public Policy Re-examined) (1968) में विकासशील और विकसित देशों में नीति निर्माण प्रक्रिया के बारे में बात की है। उनके अनुसार, विकासशील राज्यों मे, नीति निर्माण वंशानुक्रम और वसीयत संपदा (Inheritance and Legacy) पर आधारित होती है। नीति कार्यनीति सतर्कता से निर्धारित नहीं होती। सीखने की प्रतिक्रिया के लिए व्यवस्थित संस्थागत व्यवस्था की कमी है। कुछ मामलों में केवल परीक्षण और त्रुटि विधियां लागू की जाती है। उचित तरीकों और बुनियादी ढांचे की कमी के कारण किसी नीति के वास्तविक परिणामों का पता लगाना बहुत कठिन है।

बल्कि मतदाता नीति निर्माण में अर्थहीन भूमिका निभाते हैं। अति बुद्धिमानों की भूमिका भी सीमित होती है। विधान सभा की नीति निर्माण में गौण भूमिका होती है, चूँकि राजनीतिक कार्यपालिका मजबूत होती है। श्रमशक्ति की तीव्र कमी नीति निर्माण प्रणाली पर बुरी तरह से प्रभाव डालती है। जो लोग प्रक्रिया के खंड और भाग है, उन्हें उचित ज्ञान और जानकारी की कमी है। नीति निर्माण की इष्टतम उत्कृष्टता बहुत कम है, क्योंकि नीति निर्माण एक औसत गुणवत्ता है।

विकसित राज्यों में नीति निर्माण प्रक्रिया यथार्थवादी है, जिसमें आर्थिक और राजनीतिक व्यवहार्यता है। मूल्यों और परिचालन लक्ष्यों का प्राथमिकताकरण अच्छी तरह से किया जाता है। नीति विकल्पों के लिए गहन खोज की जाती है। नीति निर्माण के अनुसंधान और विकास को संभालने के लिए ज्ञान देने, सर्वेक्षण करने वाली दीर्घ-श्रेणी की नीति बनाने के उद्देश्य से कुछ देशों में अलग-अलग संस्थान मौजूद है। लोकतांत्रिक प्रणालियों में मतदाता चुनाव के माध्यम से नीति निर्माताओं को महत्वपूर्ण अधिकारों को काम में लाते हैं। नीति निर्माण में शासनाध्यक्षों की प्रमुख और महत्वपूर्ण भूमिका होती है। एक संस्था के रूप में विधानमंडल की लोकतांत्रिक प्रणालियों में नीति निर्माण में एक प्रमुख भूमिका होती है, जो तानाशाही प्रणालियों में न्यूनतम भूमिका होती है। राजनीतिक दलों का नीति निर्माण में महत्वपूर्ण स्थान है। यद्यपि रुचि समूहों का मूल्यों और लक्ष्यों के प्रति एक संकीर्ण और सशर्त व्यवहार है, फिर भी वे नीति निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। नीति निर्माण प्रक्रिया के लिए पेशेवर सिविल सेवा नीति प्रमुख योगदानकर्ता के रूप में विकसित हो रही है। विकसित राज्यों में नीति-निर्माण जनसंख्या की वास्तविक आवश्यकताओं और चाहतो को संतुष्ट करने और उनकी उत्तरजीविता को सुनिश्चित रखने के लिए ध्यान देने तक है।

बोध प्रश्न 2

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) ड्रोर द्वारा बताए गए सार्वजनिक नीति के नए प्रतिमान क्या है?

....

....

....

2) नीति विज्ञान की सर्वोत्तम उपयोगिता को हम कैसे प्राप्त कर सकते हैं?

....

....

....

3) विकसित देशों में नीति-निर्माण की विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

17.8 सर्वोत्तम नीति-निर्माण में संसाधन का उपयोग

नीति में इसके निर्माण और कार्यान्वयन के लिए उपयोग की गई संपत्ति सम्मिलित होती है। ड्रोर के शब्दों में, '' सर्वोत्तम सार्वजनिक नीति निर्माण आवश्यक रूप से अपनी संपत्ति को निर्दिष्ट करता है, और उसका मूल्यांकन करता है, जैसा वह मुश्किलों में करता हैः सर्वोत्तम मेटा नीति निर्माण को व्यवस्थित और समय-समय पर वर्तमान और भविष्य की अधिकारों की बारीकी से जांच करनी चाहिए, ज्ञान और अंतर्ज्ञान दोनों का उपयोग करके अधिकारों के संभावित भुगतान का अनुमान लगाएं, स्पष्ट रूप से प्रत्येक ससांधन के लिए मांग और पूर्ति का मूल्यांकन करना और अतिरिक्त संसाधनों और नए संसाधनों की विकास की जरूरतों को विशेष रूप से उल्लेखित करना''। किसी भी नीति के लिए उपयोग की जाने वाली संपत्ति, चाहे धन की स्थिति में हो, जनशक्ति या अवसंरचना या सूत्रीकरण सुविधाओं को धन के संदर्भ में निर्धारित किया जाना चाहिए। ससांधनों के परिणाम का लाभ हमेशा उपयोग किए जाने वाले ससांधनों से अधिक होना चाहिए। यदि कोई नीति उत्पादन करने से अधिक संसाधन का उपयोग करती है, तो नीति पर सकारात्मक प्रभाव नहीं पड़ता। उपयोग की जा रही संपत्ति के विपरीत नीति के प्रभाव को जानने का प्रयास करते समय, हमें यह पता लगाने का प्रयत्न करना चाहिए कि संसाधन किस के पास कहाँ और कैसे दिया गया, जिसके उपयोग कर वांछित परिणाम प्रदान नहीं किए गए या आवश्यकता से अधिक उपयोग किए गए है। इस तरह की जानकारी भविष्य में एक जांच करने और गलतियों को ठीक करने के लिए पर्याप्त प्रतिपुष्टि देगी।

17.9 नीति विज्ञान के आधार

कुछ ऐसे तत्व है जो नीति तैयार करने की विधि के मानक (Standard) लक्षण होने चाहिए। यह हमें कई नीति-निर्माण दृष्टिकोणों और प्रस्तावित मॉडलों की गतिशीलता को समझने में सहायता करते हैं। येहजकेल ड्रोर ने अपनी पुस्तक में इस तरह की नौ तत्वों को सूचीबद्ध किया हैः

- निर्णय लेने के लिए मूल्यों, उद्देश्यों और मानदंडों का स्पष्टीकरण होना चाहिए। विधि में नए विकल्पों पर विचार करने (तुलनात्मक साहित्य, अनुभव और सुलभ सिद्धांतों का सर्वेक्षण करके) और कई विकल्पों के निर्माण को प्रोत्साहित करने के प्रयास के साथ विकल्पों की पहचान करनी चाहिए।

- विधि में कई विकल्पों से अपेक्षित भुगतान का प्रारंभिक अनुमान होना चाहिए, और यह निर्णय लेना चाहिए कि क्या न्यूनतम जोखिम या नवाचार की रणनीति उपयोगी है।

- यदि पहले अपेक्षित भुगतान पर विचार किया जाता है, तो वृद्धिशील-परिवर्तन मॉडल का अनुसरण किया जाना चाहिए। यदि समस्या न्यूनतम जोखिम या नवाचार और सुलभ ज्ञान और अंतर्ज्ञान पर भरोसा करते हुए प्रमुख अपेक्षित परिणामों की पहचान के लिए एक कट ऑफ क्षितिज (Cut-off-horizon) स्थापित कर रहे है।

- विकल्प का विश्लेषण वर्तमान प्रणाली विश्लेषण की सीमाओं को पार करके गुणात्मक ("राजनीतिक") दोनो कारकों से व्यवहार करना चाहिए।

- विधि में यह तय करने का प्रयास होना चाहिए कि क्या मुद्दा अधिक व्यापक विश्लेषण को सार्थक करने के लिए पर्याप्त है।

- सिद्धांत और अनुभव, तर्कसंगतता और अतिरिक्त तर्कसंगतता, सभी पर भरोसा किया जाएगा, मिश्रित आवश्यकता की संरचना उनकी उपलब्धता और समस्या की प्रकृति पर निर्भर करती है।

- सिमुलेशन और डेल्फी (Simulation and Delphi) विधियों जैसे स्पष्ट तकनीकों का यथासंभव उपयोग किया जाना चाहिए, क्योंकि वे उपयुक्त है और शामिल विषयों पर व्यवहार करने के लिए कई विषयों से ज्ञान लाया जाना चाहिए।

- विधि में अनुभव से व्यवस्थित सीखने, पहल और रचनात्मकता को प्रोत्साहित करने, कर्मचारियों को विकसित करने और बौद्धिक प्रयासों को प्रोत्साहित करने के माध्यम से नीति निर्माण में स्पष्ट व्यवस्था होनी चाहिए।

17.10 नीति निर्माण का मानकीय श्रेष्ठ मॉडल

सार्वजनिक नीति में मॉडल फ्रेमवर्क का गठन करते हैं, जिसके माध्यम से सार्वजनिक नीतियों के निर्माण में शामिल समस्याओं और प्रक्रियाओं का विश्लेषण किया जाता है। ड्रोर के अनुसार, लिडंब्लॉम का वृद्धिशील मॉडल रूढ़िवादी और असंतोषजनक है। वह पता लगाया है कि वृद्धिशील दृष्टिकोण (Incremental) अन्यायपूर्ण है, क्योंकि यह उन लोगों के बीच अंतर उत्पन्न करता है, जिनके पास कम शक्ति/अधिकार है, और जिनके पास अधिक शक्ति/अधिकार है। कम शक्ति वाले लोग परिवर्तन लाने में कठिनाइयों का सामना करते हैं। उन्होंने लिंडब्लॉम के दृष्टिकोण की आलोचना की, क्योंकि उन्होंने अनुभव किया कि किसी समस्या के समाधान के रूप में आंशिक परिवर्तन संभव नहीं है, क्योंकि पिछली समस्या की जड़ता या बड़ी समस्या अभी भी बनी रहेगी और इन छोटे और महत्वहीन परिवर्तनों को खा जाएगी। वृद्धिशील मॉडल की सीमाओं में से एक शक्ति के गतिशील समीकरण की अनुपस्थिति है। और यह नीति बनाने की प्रक्रिया को कैसे प्रभावित करती है। उन्होंने तर्कसंगत कारकों के संयोजन के साथ-साथ निर्णय और स्थिति से जुड़े अतिरिक्त तर्कसंगत कारको का सुझाव दिया। उन्होंने एक प्रतिक्रिया तंत्र के माध्यम से गुणात्मक दृष्टिकोण का सुझाव दिया। वह सामाजिक विज्ञान के रूप में निर्णय लेने का अध्ययन करने और इसे अंतः विषय बनाने के समर्थन में भी थे, जहां अन्य सामाजिक विज्ञान विषयों से ज्ञान और तकनीकों को मिलाया जा सकता है, और इसके दायरे को व्यापक बनाने और अधिकतम परिणाम प्राप्त करने के निर्णय पर लागू किया जा सकता है।

इसलिए ड्रोर ने एक 'आदर्शतम इष्टतम' (Normative Optimal) मॉडल अपनाया है, जो साइमन (Simon) द्वारा निर्धारित तर्कसंगतता के तत्वों को बनाए रखता है, हालांकि वह नीति निर्माण की प्रक्रिया में अन्तर्हित ज्ञान और अनुभव की भूमिका को समझने में व्यवहारिक है। ड्रोर की आदर्शवादी-इष्टतमता की अवधारणा का तर्क है कि नीति

विश्लेषण को यह स्वीकार करना होगा कि इस जटिल दुनिया से व्यवहार करने के लिए अपनी सोच का विस्तार करने के लिए निर्णय-निर्माताओं को प्रेरित करने के उद्देश्य से अन्तर्हित ज्ञान और व्यक्तिगत अनुभव के आधार पर अतिरिक्त तर्कसंगत समझ की भूमिका है। इस प्रकार, यह मॉडल न केवल लागत और लाभ विश्लेषण की आर्थिक क्षमता को अपनाता है, बल्कि मूल्य निर्णय, अन्तर्हित सौदेबाजी और गठबंधन निर्माण कौशल से भी प्रभावित होता है। उनका मॉडल पुराना/रूढ़िगत है, बल्कि यह किसी संदर्भ में नीति का विश्लेषण करने के लिए एक रूपरेखा प्रदान करता है। मूल रूप से, ड्रोर का 'सर्वोत्तम/इष्टतम मॉडल आर्थिक रूप से तर्कसंगत मॉडल और अतिरिक्त तर्कसंगत मॉडल का एक संयोजन है।

हम कह सकते हैं कि ड्रोर का आदर्शतम इष्टतम मॉडल स्वीकार करता है कि :

i) तर्कसंगता की आवश्यकता है।

ii) निचले स्तरों पर निर्णय लेने की तर्कसंगतता बढ़ाने के लिए प्रबंधन तकनीकों के परिचय की आवश्यकता है।

iii) उच्च स्तर पर निर्णय लेने के लिए जटिल समस्याओं से निपटने के लिए नीति विज्ञान दृष्टिकोण की जरूरत है।

iv) निर्णय लेने में मूल्य और तर्कहीन तत्वों का ध्यान रखना चाहिए।

संक्षेप में, मॉडल में निम्नलिखित विशेषताएं होती हैः

- गुणात्मक (Qualitative) |
- तर्कसंगत, अतिरिक्त तर्कसंगत तत्वों की आवश्यकता होती है (Rational, Extra-Rational Elements) |
- मेटा-नीति निर्माण से संबंधित (Concerned with Meta Policy Making) |
- अंतर्निहित प्रतिपुष्टि इसमें शामिल है (Contains Inbuilt Feedback) |

ड्रोर का मुख्य उद्देश्य सरकार की तर्कसंगत सामग्री को बढ़ाना और अपने मॉडल में निर्णय लेने के 'अतिरिक्त तर्कसंगत' आयाम का निर्माण करना है। वह कहते हैं, जो आवश्यकता है वह एक माडॅल है, जो वास्तविकता में उचित है, जबकि इसके सुधार की दिशा में भी निर्देशित किया जा रहा है, जो बेहतर नीतियों को प्राप्त करने के लिए अधिकतम प्रयास को प्रेरित करते हुए नीति-निर्माण के लिए लागू किया जा सकता है। इस प्रकार, ड्रोर तर्कसंगत मॉडल के एक संशोधित रूप का प्रस्ताव रखता है, जो नीति निर्धारण निर्माताओं को जटिल दुनिया से बेहतर तरीके से व्यवहार करने के लिए अपने ढांचे का विस्तार करना है।

इस मॉडल में लगभग 18 चरण शामिल हैं, जिन्हें तीन चरणों में विभाजित किया गया हैः-

- मेटा-नीति निर्माण चरण (Meta-Policy Making Stage)
- नीति निर्माण चरण (Policy- Making Stage)
- पद-नीति निर्माण चरण (Post -Policy Making Stage)

मेटा-नीति निर्माण चरण स्वंय मुख्य रूप से संसाधन मूल्यों के साथ संबंधित है, नीति निर्माण चरण संसाधनों के आबंटन के साथ और पद-नीति निर्माण चरण नीति के

कार्यान्वयन से संबंधित है। इस दृष्टिकोण के द्वारा, ड्रोर नीति-निर्माण प्रक्रिया में मौलिक सुधार करने का प्रयास करता है। इस प्रकार, विशुद्ध रूप से तर्कसंगत मॉडल के स्थान पर, ड्रोर 18 चरणों का एक ओर जटिल/मिश्रित मॉडल प्रस्तुत करता है, जो निम्न सूचीबद्ध हैः

मेटा-नीति निर्माण चरणः

1) मूल्यों/तथ्यों का प्रसंस्करण (Processing Value)।

2) यथार्थ का प्रसंस्करण (Processing Reality)।

3) समस्याओं का प्रसंस्करण (Processing Problems)।

4) सर्वेक्षण, प्रसंस्करण और संसाधन विकसित करना (Surveying, Processing and Development)।

5) नीति निर्माण प्रणाली की रूपरेखा (डिज़ाइन) मूल्यांकन और पुनः डिज़ाइन करना (Designing, Evaluation and Redesigning the Policy Making System)।

6) समस्याओं, मूल्यों और संसाधनों का आबंटन (Location, Problems, Values and Resources)।

7) नीति निर्माण की राजनीति का निर्धारण (Determine Policy Making Strategy)।

नीति-निमार्ण चरणः

8) संसाधनों का उप-आबंटन संसाधन।

9) प्राथमिकता के कुछ क्रमों के साथ, परिचालन लक्ष्यों को स्थापित करना।

10) कुछ 'अच्छे वाले' (Good Ones) सहित प्रमुख वैकप्पिक नीतियों का एक सेट स्थापित करना।

11) कुछ 'अच्छे' सहित प्रमुख वैकल्पिक नीतियों का एक सेट तैयार करना।

12) विभिन्न विकल्पों के महत्वपूर्ण लाभ और लागत के विश्वसनीय पूर्वानुमान तैयार करना।

13) विभिन्न विकल्पों के पुर्वानुमानित लाभों और लागतों की तुलना करना और 'सर्वश्रेष्ठ' की पहचान करना।

14) 'सर्वश्रेष्ठ' विकल्पों के लाभों और लागतों का मूल्यांकन करना और यह तय करना कि वे 'अच्छै' हैं या नही।

पद-नीति निर्माण चरण

15) नीति के कार्यान्वयन को प्रेरित करना।

16) नीति को कार्यान्वियत करना।

17) नीति को कार्यान्वियत करने के पश्चात नीति का मूल्यांकन करना।

18) संचार और प्रतिपुष्ठि चैनल सभी चरणों को आपस में जोड़ते हैं।

मूल्यपूरक/आर्दशशतक इष्टतम दोनों विवरणात्मक और निदेशात्मक दृष्टिकोणों को जोड़ता है। ड्रोर के अनुसार, कार्यकर्ता में और सरंचना तथा प्रक्रिया में परिवर्तन लाने के साथ-साथ नीति-निर्माण के सामान्य वातावरण में परिवर्तन लाने की आवश्यकता है। इस प्रकार, ड्रोर के मॉडल का उद्देश्य वास्तविक दुनिया का विश्लेषण करना है, जिसमें मूल्यों और वास्तविकता की विभिन्न धारणाएं शामिल है, और एक ऐसा दृष्टिकोण बनाया है, जो अतिरिक्त तर्कसंगत कारकों के साथ तर्कसंगत मॉडल के मुख्य तत्वों को जोड़ता है।

बोध प्रश्न 3

नोट :क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सार्वजनिक नीति के तत्वों की विस्तार से व्याख्या कीजिए।

....

....

....

2) ड्रोर के मानकीय सर्वोत्तम मॉडल की मुख्य विशेषताएं क्या हैं?

....

....

....

3) ड्रोर की नीति-निर्माण के तीन चरणों की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

17.11 ड्रोर के मॉडल की आलोचना

ड्रोर का मानना है कि मानव प्रगति के लिए सार्वजनिक नीति बनाने की प्रक्रिया में सुधार आवश्यक है, लेकिन उन्होंने अपने मॉडल में 'जनता' पर सीमित ध्यान दिया। ड्रोर ने अपने मॉडल में दोनों तर्कसंगत और अतिरित्क-तर्कसंगत तत्वों को संयुक्त किया है। लेकिन इसके लिए कोई नीति प्रणाली नहीं दी है। उनका मॉडल आदेश के आयाम के संदर्भ में नहीं बल्कि इस रूपरेखा के संदर्भ में काफी उपयोगी है। जिसमें वे सार्वजनिक नीति का विश्लेषण करते हैं। हालंकि, वह केवल नीति को एक शीर्ष दृष्टिकोण के रूप में दूर के नजरिये से देखते हैं और नीति निर्माण प्रक्रिया में सार्वजनिक सहभागिता को कोई मान्यता नहीं देते।

ड्रोर भी विशेषज्ञ बनाम सामन्यवाद मुद्दे की आलोचना है। उन्होंने इसे लोक प्रशासन पर व्यर्थ विवाद के रूप में पाया है। उन्होंने देखा कि अतीत में, देश की वर्ग संरचना और शैक्षिक प्रणाली के कारण, हमारे पास इन विशेषताओं के समूहों के साथ प्रशासक थे। अब, सामाजिक-आर्थिक परिस्थितियों में परिवर्तन, ज्ञान और सामाजिक विज्ञानों के शिक्षण और प्रणालियों के दृष्टिकोण और विश्लेषण से उन पेशेवरों को शिक्षित करना संभव हो जाता है –''सामान्यवाद के विशेषश्र''। इसी तरह, उदाहरण के लिए सिविल सेवा प्रबंधन के नए

पैटर्न, पदों की अदली-बदली, स्थिर विशिष्ट-सामान्यवादी धारणाओं के आधार पर दृढ़ व्यवसायों के दूर कर सकते हैं। इस प्रकार, हमें नए प्रकार के सार्वजनिक प्रशासन पेशेवरों को विकसित करने और विभिन्न योग्य व्यक्तियों की किस्मों के बीच एक सहयोगी मिश्रण प्राप्त करने की आवश्यकता है।

17.12 निष्कर्ष

येहजकेल ड्रोर ने अपनी पुस्तक 'लोक नीति पुनरीक्षण में कहा है कि ''सार्वजनिक नीति निर्माण का अचानक परिवर्तन संभव नहीं है, न ही में किसी की वकालत कर रहा हूँ। लोक नीति-निर्माण में सुधार करने के लिए एक लंबी अवधि से अधिक समय तक निरंतर प्रयास की आवश्यकता होती है और निरंतर प्रयास की आवश्यकता है भी। वृद्धिशील परिवर्तन तर्क का सबसे हानिकारक प्रभाव (जो इस संभावना को बताता है कि कुछ नवीन अकस्मात वृद्धि के द्वारा सार्वजनिक नीति निर्माण में महत्वपूर्ण सुधार किया जा सकता है यह है कि यह प्रयासों को अपंग बना देती है, और इसलिए यह स्वंय की भविष्यवाणी को पूरा करती है।'' ड्रोर ने उपलब्ध सूचना और वैज्ञानिक प्रोद्योगिकी के अधिकतम उपयोग के आधार पर लक्ष्यों, मूल्यों, विकल्पों, लागतों, लाभों के विवेकपूर्ण मूल्यांकन द्वारा सर्वोत्तम नीति अपनाने का समर्थन किया है।

ड्रोर का लगातार यह मत रहा है कि मानव प्रगति के लिए सार्वजनिक नीति-निर्माण में सुधार के लिए दीर्घकालिक राजनीति की आवश्यकता है। ड्रोर को लगता है कि नीति निर्माण से जनता का बहुत कम संबंध है। ड्रोर को उद्धरण करने के लिए (1989): ''लेकिन यदि लोकतंत्र की सफलता मुख्य नीति मुद्दों को लोगों की योग्यता द्वारा उनके गुणों पर आकंने की क्षमता पर निर्भर करती है, तो लोकतंत्र निश्चित रूप से अब तक नष्ट हो गया होता।'' यह इंगित करना प्रासंगिक हो सकता है कि ड्रोर के विश्लेषण की वास्तविक ताकत उसके मॉडल के निर्धारित आयाम के संदर्भ में नहीं हैं, लेकिन ढांचे Framework में इससे अधिक है, क्योंकि यह नीति बनाने की प्रक्रिया का विश्लेषण करने के लिए प्रदान की जाती है। इस इकाई ने हमें ड्रोर के नीति विज्ञान के नए प्रतिमानों, नीति विज्ञान के तत्वों और इष्टतम नीति निर्माण में उपयोगी संसाधन के बारे मे सुझाव दिए।

17.13 शब्दावली

सामान्यज्ञ (Generalists) : लोक प्रशासन में सामान्यः ऐसे व्यक्ति होते हैं जिनके पास विभागों और प्रशासनिक क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार के कार्य करने के लिए ज्ञान, योग्यता और कौशल होते हैं। उनके पास किसी विशिष्ट कार्य या क्षेत्र के लिए विशेष ज्ञान नहीं होता ।

वृद्धिशील मार्डल (Incremental Model) : यह मॉडल वृद्धिशील निर्णय लेने पर आधारित है। यह मान्यता है कि निर्णय पूरी तरह से तर्कसंगतता पर आधारित नहीं हो सकता है, क्योंकि निर्णय निर्माताओं के साथ पूर्ण तथ्य और ज्ञान शायद ही उपलब्ध हो। चार्ल्स लिडंब्लॉम द्वारा प्रतिपादित, यह प्रत्येक चरण में विकल्पों और परिणामों की छोटी संख्या की व्याख्या करता है। यह छोटे-छोटे चरणों में निर्णय लेने से टूट जाता है, नीति-निर्माण सादगी और लचीलेपन पर निर्भर है।

तर्कसंगता (Rationality) : वेबर के शब्दों में 'तर्कसंगतता' का संबंध दक्षता से है, न्यूनतम प्रयासों के साथ अधिकतम परिणाम प्राप्त करना। यह तर्कसंगत होने की स्थिति है, जो कि कारण के साथ समझौते पर आधारित है। तर्कसंगतता सापेक्ष है। अमिताई एट्जियोनी (Amitai Etzioni) ने निरीक्षण किया कि कैसे उद्देश्यपूर्ण विचारधारा को प्रमाणिक विचारों से वशीभूत किया जाता है।

17.14 सन्दर्भ लेख

Dror,Y. (1968). *Public Policymaking Re-examined*, Scranton, Pennsylvania :Chandler Publishing Company.

Dror, Y. (1971). *Design for Policy Sciences.* New York U.S, American Elsevier Publishing Company, Inc.

Dror, Y. (1971). *Ventures in Policy Sciences: Concepts and Application.* New York,U.S. American Elsevier Publishing Company, Inc.

Dror, Y. (1986). *Policy-making Under Adversity*, New Brunswick :Transaction Books.

Dror, Y. (2000).*The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome,* London: Frank Cass.

Management and Public Policy Thinkers

17.15 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - सामाजिक विज्ञान की सहभागिता नीति विज्ञान के लिए आवश्यकता है।
   - प्रबंधन विज्ञान से बदलाव के अन्य कारण हैं: संस्थागत संपर्क की उपेक्षा, राजनीतिक आवश्यकताओं को संभालने के लिए गतिशीलता, सीमित नवाचार क्षमता और दूसरों के बीच राजनीति विकल्पों का शासन।
2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - पर्यावरण से संबंधित ज्ञान
   - समाज और व्यक्तियों को नियंत्रण करने से संबंधित ज्ञान
   - स्वयं पर नियंत्रण से संबंधित ज्ञान

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - मैक्रो नियंत्रण प्रणाली
   - बहु-अनुशासन दृष्टिकोण
   - दोनो अन्तर्हित ज्ञान और व्यक्तिगत अनुभव
   - सामाजिक विज्ञान
   - भविष्य की भविष्यवाणी

- अतिरिक्त-तर्कसंगत प्रक्रियाएं

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - नीति विश्लेषण का व्यापक उपयोग
   - सुस्पष्ट मेगा नीति निर्धारणों को बढ़ावा
   - व्यापक मेगा नीतियों को बढ़ावा
   - व्यवस्थित मूल्यांकन
   - नागरिकों की भागीदारी
   - अनुसंधान का बाहुल्य

3. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - विधान मंडल की मुख्य भूमिका होती है।
   - रूचि समूहो में अभिवृति होती है।
   - व्यवसायिक सेवा
   - नीति निर्माण के लिए अलग संस्थाएं

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - अपेक्षित वेतनभोगियों का प्रारंभिक आकलन।
   - वृद्धिशील परिवर्तन मॉडल का पालन करना।
   - मात्रात्मक और गुणात्मक कारकों का विश्लेषण।
   - तर्कसंगतता और अतिरिक्त तर्कसंगतता पर भरोसा।
   - पहल और रचनात्मकता का प्रसार।

2. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - यह वृद्धिशील दृष्टिकोण को अन्यायपूर्ण पाता है।
   - तर्कसंगतता और अतिरिक्त तर्कसंगतता का संयोजन
   - प्रतिपुष्टि यंत्रकला के माध्यम से गुणात्मक दृष्टिकोण।
   - यह मूल्य निर्णय द्वारा प्रभावित होता है।
   - यह जटिल समस्याओं से निपटता है।
   - मेटा नीति निर्माण से संबंधित।

3. आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - मेटा नीत-निर्माण चरण।
   - नीति-निर्माण चरण।
   - पद-नीति निर्माण चरण।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

MPDD-IGNOU/P.O. 15K / December, 2019

BPAC-132

प्रशासनिक विचारक

इग्नू
जन-जन का विश्वविद्यालय

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

ISBN : 978-93-89668-77-3