as a separate and self aware field of study. (নিকোসাল হেনরি, পূর্বোক্ত গ্রন্থ, পৃ. ৪৮)। ১৯৭৩ সাল থেকে জনপ্রশাসনের যাত্রা শুরু হয়। এটি একলা চলোরে নীতি অনুসরণ করে এবং অল্পকাল পরে জনপ্রশাসন একটি স্বতন্ত্র শাখায় নিজেকে প্রতিষ্ঠিত করতে সক্ষম হয় (হেনরি, পৃ. ৪৮), সেই ধারা আজও চলছে। ১৯৭৩ সালের আগে সমাজবিজ্ঞানের নানা শাখা জনপ্রশাসন সম্বন্ধে নানা নীতি গ্রহণে উদ্যোগ দেখাত, কিন্তু পরে সেই উদ্যোগে ভাটার টান পড়ে। বিশ শতকের আটের ও নয়ের দশকে দেখা গেল যে জনপ্রশাসন সমাজবিজ্ঞানের একটি স্বতন্ত্র ধারায় পরিণত হয়েছে এবং বিশ্বের অধিকাংশ স্নাতক ও স্নাতকোত্তর স্তরে জনপ্রশাসন একটি আলাদা বিষয় হিসেবে স্থান লাভ করেছে। নয়া জনপ্রশাসনের এটি একটি উজ্জ্বলতর দিক। এই মর্যাদা পরম্পরাগত জনপ্রশাসন পায়নি।

মূল্যায়ন

নয়া জনপ্রশাসন সম্পর্কে আমরা যতই আশাবাদী হই না কেন এর স্বাতন্ত্র্য সম্বন্ধে আমরা আজ পর্যন্ত খুব বেশি আশাবাদী হতে পারিনি এবং নয়া জনপ্রশাসন পরম্পরাগত জনপ্রশাসন থেকে একশো ভাগ স্বতন্ত্র এমন দাবি করা মনে হয় পুরোমাত্রায় অসংগত। এখানে আমরা কয়েকটি বিষয়ের উল্লেখ করব :

১. রাজনীতি ও জনপ্রশাসনের মধ্যে যতই দ্বিবিভাজনের রেখা টানা হোক না কেন দ্বিবিভাজন কখনও সম্ভব নয়। জনপ্রশাসনবিদগণকে মন্ত্রীর নির্দেশানুযায়ী চলতেই হবে কারণ তাঁরা জনগণ ও আইনসভার নিকট দায়বদ্ধ। জনপ্রশাসনে নিযুক্ত আধিকারিক বা দায়িত্বশীল ব্যক্তি মন্ত্রীকে এড়িয়ে স্বাধীনভাবে কোনো সিদ্ধান্ত নিতে পারেন না।

২. জনপ্রশাসনের পুরো কাঠামোটাই রাজনীতির আওতায় পড়ে। মন্ত্রী/সরকার স্থির করেন জনপ্রশাসনের চেহারা, কাজকর্ম ইত্যাদি কেমন হবে। উচ্চপদস্থ আমলার পদোন্নতি, বদলি ইত্যাদি নানা বিষয় স্থির করেন মন্ত্রীরা। ফলে আমলারা সরকারের নিকট স্বাভাবিক কারণে দায়বদ্ধ থাকেন। এই পরিস্থিতি থেকে নিষ্কৃতি পাওয়ার উপায় কেউ দিতে পারেনি।

৩. নয়া জনপ্রশাসনের 'নয়া' কথাটিকে নিয়ে কেউ কেউ তীব্র আপত্তি তোলেন। আমরা কেউ বলি না যে নয়া রাষ্ট্রবিজ্ঞান বা নয়া সমাজতত্ত্ব বস্তুগত পরিস্থিতি, দৃষ্টিভঙ্গি ইত্যাদির পরিবর্তন ঘটলে তার প্রভাব গিয়ে পড়বে সরকার ও জনপ্রশাসনের ওপর। এই পরিবর্তনের সঙ্গে সাযুজ্য বিধান করে সরকারকে নীতি স্থির করতে হবে। আর জনপ্রশাসন এই সাধারণ নিয়মের অধীন।

৪. নয়া জনপ্রশাসন সম্বন্ধে একটি কথা বলা চলে যে এর মধ্যে নীতিবাচক দৃষ্টিভঙ্গির আগমন ঘটেছে যা অতীতে ছিল না। বিশ শতকের সাতের দশকের পর থেকে একাধিক রাষ্ট্রবিজ্ঞানী রাষ্ট্রবিজ্ঞানকে নীতিবাচক দৃষ্টি দিয়ে দেখতে শুরু করেছেন। রলস ও নোজিক প্রমুখ এঁদের অন্যতম। তাঁরা মনে করেন যে রাষ্ট্রবিজ্ঞান এবং জনপ্রশাসনকে নীতিবাচকতার বাইরে রাখা যায় না। এর অন্যতম কারণ হল জনপ্রশাসনের গুণগত মান বিচার করার অধিকার জনগণের আছে এবং গণতন্ত্রে জনগণ এ অধিকার প্রয়োগ করে যার ফলে জনপ্রশাসন একটি নীতিবাচক বিষয়ে পরিণত হয়েছে।

তুলনামূলক জনপ্রশাসন

(Comparative Public Administration)

কেন তুলনামূলক জনপ্রশাসন?

প্রখ্যাত ফরাসি সমাজতত্ত্ববিদ ও রাষ্ট্রবিজ্ঞানী টকভিল (Tocqueville, 1805-1859) বলেছিলেন : Without comparisons to make, the mind does not know how to proceed. টকভিল-এর এই মন্তব্যটি সর্বাংশে যে সত্য সে বিষয়ে সামান্য সন্দেহ নেই কারণ কেবল একাধিক ব্যবস্থা, নীতি ও পদ্ধতির মধ্যে পদ্ধতিগত তুলনার মাধ্যমে সঠিক সত্য বা সিদ্ধান্তে উপনীত হওয়া সম্ভব। এই সাধারণ মূলসূত্রটি যেমন তুলনামূলক রাজনীতির ক্ষেত্রে প্রযুক্ত ঠিক একইভাবে প্রযুক্ত তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ক্ষেত্রে। কারণ কমবেশি সমস্ত দেশেরই একটি করে প্রশাসনিক কাঠামো আছে এবং সেই কাঠামো কেমনভাবে কাজ করছে তা সম্যকরূপে জানতে হলে নানা দেশের প্রশাসনিক কাঠামো/ব্যবস্থাগুলির মধ্যে একটি তুলনামূলক সমীক্ষা করা প্রয়োজন। তদুপরি বিশ্বায়ন ও উদারীকরণের

Scanned by CamScanner

অর্থনীতি ইত্যাদি নানা ক্ষেত্রে যে বিপ্লবের সূত্রপাত ঘটেছিল তার ঢেউ এসে পড়ে জনপ্রশাসনের ওপর এবং তা তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আবির্ভাবে সাহায্য করে।

৬. তুলনামূলক রাজনীতি ও তুলনামূলক জনপ্রশাসন অঙ্গাঙ্গিভাবে জড়িত। দ্বিতীয় বিশ্বযুদ্ধের পর বিশ্বের রাজনীতিক মানচিত্রের জগতে নেমে আসে বিপুল পরিবর্তন। এশিয়া ও আফ্রিকার দেশগুলি যে কেবল এক এক করে স্বাধীনতা অর্জন করতে থাকে তা নয়, তাদের রাজনীতিক কাঠামোর প্রশাসন ও অন্যান্য আনুষঙ্গিক বিষয় উত্তরের শিল্পসমৃদ্ধ দেশগুলির পণ্ডিতদের মনে উৎসাহ সঞ্চার করে এবং তাঁরা লক্ষ করে দেখলেন যে এই সমস্ত দেশের রাজনীতিক ব্যবস্থা উন্নত দেশগুলির মতো না হলেও দৈনন্দিন প্রশাসন ব্যবস্থা গতিশীল অবস্থায় আছে। রাজনীতিক কাঠামো, আইনসভা, বিচারব্যবস্থা (উন্নয়নশীল দেশগুলির) উন্নত দেশের মতো না হলেও আইন প্রণয়ন, বিচারকার্য ও প্রশাসন নিয়মিতভাবে চলছে। এই পরিস্থিতি অনেককে উদ্‌বুদ্ধ করে উন্নয়নশীল দেশগুলির রাজনীতিক ব্যবস্থা সম্পর্কে বিশদ আলোচনা করতে। কিন্তু তাঁরা লক্ষ করলেন যে এই আলোচনা হবে তুলনামূলক উপায়ে এবং উত্তরের উন্নত দেশগুলির কাঠামো মাথায় রেখে আলোচনা করলে চলবে না। আলোচনা বা তুলনামূলক বিশ্লেষণের জন্য প্রয়োজন নতুন কৌশল। আলমন্ড, পাওয়েল প্রমুখেরা এর উদ্‌গাতা। গত শতকের পাঁচের দশকের পর থেকে তাই তুলনামূলক রাজনীতি রাষ্ট্রবিজ্ঞানের আঙিনায় একটি স্থায়ী আসন তৈরি করে নিয়েছে। তুলনামূলক রাজনীতির পাশাপাশি এসে গেল তুলনামূলক জনপ্রশাসন কারণ রাজনীতিক ক্রিয়াকর্ম থেকে জনপ্রশাসনকে নির্বাসন দেওয়া কোনোভাবে সম্ভব নয়। অন্যভাবে বলা যেতে পারে যে তুলনামূলক রাজনীতি ও তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আবির্ভাবকাল মোটামুটি একই। তবে তুলনামূলক রাজনীতি একটু এগিয়ে এবং এর স্থিতি, জনপ্রিয়তা, ব্যাপকতা ইত্যাদি তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আত্মপ্রকাশকে যে উৎসাহিত করেছে সে বিষয়ে কোনো সন্দেহ নেই। কারণ রাজনীতিক ব্যবস্থার তুলনা করতে গেলে যে প্রশাসন অনিবার্যরূপে আবির্ভূত হবে সে বিষয়ে সন্দেহের কোনো অবকাশ নেই।

৭. রাজনীতিক ব্যবস্থাগুলির মধ্যে পারস্পরিক নির্ভরশীলতা তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আরেকটি উৎস। প্রখ্যাত রাষ্ট্রবিজ্ঞানী ডেভিড ইস্টন (আরও দু-একজন) সর্বপ্রথম ঘোষণা করেন যে রাজনীতিক ব্যবস্থা হল একটি উন্মুক্ত ব্যবস্থা (open system) যার অর্থ হল কোনও রাজনীতিক ব্যবস্থা অন্য ব্যবস্থাগুলি থেকে সম্পূর্ণরূপে বিচ্ছিন্ন থেকে টিকে থাকতে পারে না। একটি রাজনীতিক ব্যবস্থা অন্য একটি বা একাধিক রাজনীতিক ব্যবস্থার ওপর নির্ভরশীল এবং এই পারস্পরিক নির্ভরশীলতা আজ রীতিমতো প্রকটাকার গ্রহণ করেছে। উন্মুক্ততার অন্যতম বৈশিষ্ট্য হল এক দেশের রাজনীতিক ক্রিয়াকলাপ অন্য দেশের রাজনীতিক ক্রিয়াকলাপকে প্রভাবিত করে এবং ইস্টন তাঁর সাধারণ ব্যবস্থাজ্ঞাপক তত্ত্বের (General System Theory) সাহায্যে বিষয়টি সুস্পষ্টরূপে ব্যাখ্যা করেছেন। তাই যদি হয় এক দেশের জনপ্রশাসন অন্য যে-কোনো দেশের জনপ্রশাসনের দ্বারা প্রভাবিত হবেই এবং না হওয়াটা অস্বাভাবিক। প্রতিটি দেশের প্রশাসনবিদগণ নিজ নিজ দেশের প্রশাসন ব্যবস্থাকে উন্নত, প্রয়োজনমুখী ও কল্যাণকামী করে তুলতে চান এবং তা করতে হলে নানা দেশের জনপ্রশাসন ব্যবস্থার/কাঠামোর সঙ্গে পরিচিত হওয়া একান্ত আবশ্যক এবং এই মনোভাব বা প্রয়োজনীয়তা থেকেই জন্ম নিয়েছে তুলনামূলক জনপ্রশাসন।

৮. তুলনামূলক পদ্ধতিকে অনেকে বৈজ্ঞানিক পদ্ধতি বলে দাবি করেন। কারণ নানা ব্যবস্থার মধ্যে সঠিক উপায়ে তুলনা করলে তাদের গুণাগুণগুলি স্পষ্ট হয়ে দেখা দেবে ও উন্মুক্ত মন এবং সঠিক পদক্ষেপ গ্রহণ করে গুণগুলি নিয়ে একটি ব্যবস্থাকে সমৃদ্ধশালী করে তোলা যেতে পারে এবং অনেকেই তাই করে থাকেন। তুলনামূলক জনপ্রশাসন দ্বিতীয় বিশ্বযুদ্ধোত্তর পর্বে এই পদ্ধতি অবলম্বন করেছে। ফলে জনপ্রশাসন অনেকখানি সম্মান ও স্বাতন্ত্র্য প্রতিষ্ঠায় সক্ষম হয়েছে এবং এটি শীর্ষস্থানীয় প্রশাসক ও নীতি নির্ধারকদের দৃষ্টি আকর্ষণ করেছে।

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের সাংগঠনিক বিকাশ (Organisational Development of CPA)

১. বিশ শতকের পাঁচের দশকের শুরুতে আমেরিকায় জনপ্রশাসন নিয়ে ব্যাপকভাবে আলোচনার সূত্রপাত হয়। শিক্ষাপ্রতিষ্ঠানগুলি জনপ্রশাসনের সাংগঠনিক দিকের ওপর বিশেষ গুরুত্ব আরোপ করে যার ফলে জনপ্রশাসনের বৌদ্ধিক ও সাংগঠনিক বিকাশ উৎসাহিত হয়। ১৯৫২ সালে তুলনামূলক প্রশাসন সম্পর্কে আলোচনার নিমিত্ত এক সম্মেলন বসে। সম্মেলন একটি উপসমিতি তৈরি করে দেয় যার উদ্দেশ্য হল বিশ্বের নানা দেশে জনপ্রশাসন সম্পর্কে

Scanned by CamScanner

প্রবল স্রোতের আওতা থেকে আজ কোনো দেশই মুক্ত নয় এবং এই অবস্থায় কোনো একটি দেশের প্রশাসনিক কাঠামো কেমনভাবে কাজ করছে এবং তার প্রভাব অন্য দেশের প্রশাসনিক ব্যবস্থার ওপর পড়ছে কিনা এবং যদি পড়ে তা হলে প্রভাবের ব্যাপকতা ও গভীরতা সম্বন্ধে ওয়াকিবহাল হওয়া একান্ত প্রয়োজন এবং তার জন্য তুলনামূলক জনপ্রশাসন অপরিহার্য। গত শতকের পাঁচের দশকের শুরুতে ডেভিড ইস্টন (The Political System) রাজনীতিক ব্যবস্থাকে একটি উন্মুক্ত ব্যবস্থা (open system) বলার পর থেকে এ নিয়ে বিদ্যামহলে বিস্তর আলোচনা হয় এবং সকলে ইস্টন-এর মত মেনে নেন। রাজনীতিক ব্যবস্থা একটি উন্মুক্ত ব্যবস্থা হলে একটি দেশের প্রশাসনিক রীতিনীতির প্রভাব অন্য দেশের প্রশাসনিক কাঠামোর ওপর পড়বেই এই দিকটিকে অগ্রাহ্য করে জনপ্রশাসন সম্বন্ধে কোনো ফলপ্রসূ আলোচনা করা যায় না। তাই নয়া জনপ্রশাসনের আবির্ভাবের লগ্ন থেকেই তুলনামূলক জনপ্রশাসন (Comparative Public Administration অতঃপর কেবল C P A) জনপ্রিয়তা অর্জন করতে সক্ষম হয়েছে।

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উদ্দেশ্য (Objectives of CPA)

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উদ্ভবের পেছনে কয়েকটি কারণ কাজ করেছিল বলে পণ্ডিত ব্যক্তিগণ মনে করেন। এখানে কয়েকটি কারণের উল্লেখ করা হল :

১. কোনো দেশের জনপ্রশাসন কেমনভাবে কাজ করছে সে সম্পর্কে পদ্ধতিগত বিশ্লেষণ অনুসন্ধানের নিমিত্ত একটি তুলনামূলক পদ্ধতির প্রয়োজন অপরিসীম। কারণ একই প্রশাসনিক পদ্ধতি যদি অনুরূপ রাজনীতিক ব্যবস্থায় সাফল্য দেখায় তাহলে অন্য দেশের ব্যর্থতার কারণ কী থাকতে পারে তা জানার জন্য দরকার তুলনামূলক পদ্ধতির।

২. তুলনামূলক পদ্ধতি প্রয়োগ করলে জানা যাবে যে কোন্ পদ্ধতির ত্রুটি কোথায় এবং ত্রুটির হেতু কী? তখন ত্রুটিগুলি সংশোধন করা বা বিকল্প উপায় প্রয়োগ করার অবকাশ থাকবে। এক্ষেত্রে তুলনা প্রশাসক ও নীতি নির্ধারক উভয়কে সাহায্য করে।

৩. নিরন্তর গবেষণা ও অনুসন্ধানের ফলে জনপ্রশাসনের নানা দিক সমৃদ্ধশালী হয়ে উঠছে এবং কোনো একটি দেশের প্রশাসকগণ উন্নত গবেষণালব্ধ জ্ঞানকে উপেক্ষা করতে পারেন না। কিন্তু এই জ্ঞানকে গ্রহণ করে বাস্তবে প্রয়োগ করতে হলে গোঁড়ামি বর্জন করে নানা দেশের জনপ্রশাসনের মধ্যে তুলনামূলক সমীক্ষা চালানো একান্ত প্রয়োজন।

৪. আগেই উল্লেখ করা হয়েছে যে জনপ্রশাসনকে বিজ্ঞানভিত্তিক করে তোলার জন্য নয়া জনপ্রশাসকগণ ঐকান্তিক প্রচেষ্টা চালাচ্ছেন। বিজ্ঞানভিত্তিক মানে ভৌতবিজ্ঞানের নীতিগুলির প্রয়োগ বোঝায় না। নির্দিষ্ট পদ্ধতি প্রয়োগ ও প্রায়োগিক দিকের ওপর গুরুত্ব আরোপ বোঝায়। পণ্ডিতদের অভিমত হল কেবল তুলনামূলক পদ্ধতির প্রয়োগ এ কাজে বিশেষ সহায়তা করতে পারে।

৫. অতীতের তুলনায় বর্তমানে প্রশাসকবিদগণ (বিভিন্ন দেশের) নিজেদের মধ্যে আলাপ আলোচনার মাধ্যমে জনপ্রশাসনের নীতিগুলিকে আরও উন্নত করে তোলার প্রচেষ্টা চালাচ্ছেন। কারণ সমাজতো এক জায়গায় বসে নেই। এ কাজে কাঙ্ক্ষিত সাফল্য পেতে হলে প্রয়োজন তুলনামূলক পদ্ধতির প্রয়োগ।

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উৎস (Sources of CPA)

১. দ্বিতীয় মহাসমর রাজনীতি ও জনপ্রশাসনের ওপর তীব্র প্রভাব ফেলেছিল বলে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের সঙ্গে পরিচিত ব্যক্তিরা মনে করেন। দ্বিতীয় মহাযুদ্ধ (১৯৩৯-১৯৪৫) চলাকালীন সময়ে মার্কিন সরকার অনেক শীর্ষস্থানীয় রাষ্ট্রবিজ্ঞানীকে সরকারি নীতি নির্ধারণের কাজে নিয়োগ করে এবং নিযুক্ত ব্যক্তিরা লক্ষ করে দেখলেন যে রাষ্ট্রবিজ্ঞান ও জনপ্রশাসনের সে সমস্ত মৌলিক নীতির সঙ্গে তাঁরা পরিচিত এবং যেগুলি তাঁরা কলেজ ও বিশ্ববিদ্যালয় স্তরে ছাত্রছাত্রীদের শিখিয়েছেন সেগুলি জনপ্রশাসন সংক্রান্ত নীতি নির্ধারণের কাজে বিশেষরূপে সহায়ক হচ্ছে না। কারণ জনপ্রশাসনের সঙ্গে বিভিন্ন প্রকার কাঠামো, কৃষ্টি ও অন্য দেশের রাজনীতিক ব্যবস্থা নিবিড়ভাবে জড়িত এবং সেটিকে উপেক্ষা করে এককভাবে জনপ্রশাসনের নীতি স্থির করা যায় না এবং করা গেলেও তার ফলপ্রসূতা সম্বন্ধে সংশয় দেখা দেবে। এই উপলব্ধি জাগার সঙ্গে সঙ্গে নীতি নির্ধারণের কাজে জড়িত ব্যক্তিরা

Scanned by CamScanner

জনপ্রশাসনকে নতুন প্রেক্ষিতে বিশ্লেষণে ব্রতী হলেন যার অনিবার্য ফসলরূপে দেখা দিল তুলনামূলক জনপ্রশাসন। দ্বিতীয় মহাযুদ্ধ কেবল রাজনীতি ও অর্থনীতির সঙ্গে সম্পর্কযুক্ত ছিল না, সরকারি নীতিকে কার্যকর করে তুলতে হলে জনপ্রশাসনকে আরও বাস্তবমুখী হতে হবে এবং তার জন্যে প্রয়োজন পরম্পরাগত জনপ্রশাসনকে বাদ দিয়ে নতুন এক কাঠামো গড়ে তোলা।

২. দ্বিতীয় মহাযুদ্ধের পর ইউরোপের আর্থ-সামাজিক ব্যবস্থা সম্পূর্ণরূপে বিধ্বস্ত হয়ে পড়েছিল এবং তার পুনর্গঠন ও পুনরুজ্জীবনের জন্য ওয়াশিংটন কতকগুলি উচ্চাকাঙ্ক্ষাপূর্ণ পরিকল্পনা গ্রহণ করে যাদের মধ্যে উল্লেখযোগ্য হল মার্শাল প্ল্যান। আমেরিকার পররাষ্ট্র সচিব জন মার্শাল ১৯৪৭ সালের জুন মাসে হার্ভার্ড-এ একটি বক্তৃতা দেন যাতে তিনি বলেন যে ইউরোপের যুদ্ধবিধ্বস্ত আর্থব্যবস্থার পুনর্গঠনের জন্য যে বিপুল পরিমাণ অর্থের প্রয়োজন তার সিংহভাগ আমেরিকাকে দিতে হবে কারণ ইউরোপের দেশগুলির অভ্যন্তরীণ আর্থব্যবস্থা রীতিমতো করুণ। সাহায্যের জন্য আমেরিকা প্রযুক্তিগত কলাকৌশল, মূলধন ইত্যাদি রফতানি করতে লাগল। এই কাজ অত্যন্ত জটিল কারণ মার্কিন প্রশাসনিক কাঠামো অতীতে এ জাতীয় কাজের সঙ্গে আদৌ পরিচিত ছিল না। সুতরাং প্রশাসন ব্যবস্থাকে ঢেলে সাজাবার তাগিদ মার্কিন প্রশাসনবিদ্‌গণ তীব্রভাবে অনুভব করলেন যার থেকে জন্ম নিল এক নতুন ধরনের জনপ্রশাসন যার নাম তুলনামূলক জনপ্রশাসন। তা ছাড়া যে সমস্ত দেশে কারিগরি ও আর্থিক সাহায্য পাঠানো হচ্ছে সেই সমস্ত দেশের প্রশাসন ব্যবস্থার সঙ্গে ওয়াকিবহাল হওয়ার প্রয়োজনীয়তা মার্কিন জনপ্রশাসনবিদগণ অনুভব করলেন এবং এর থেকে অবধারিতভাবে উঠে এল তুলনামূলক জনপ্রশাসন। এছাড়া মার্কিন সরকার চারদফা কর্মসূচি গ্রহণ করে যার উদ্দেশ্য বিদেশের ভেঙে পড়া অর্থনীতিকে চাঙ্গা করে তোলা।

৩. রাষ্ট্রসংঘও বিশ্বের বিভিন্ন দেশকে নানাপ্রকার সাহায্য দিতে শুরু করে যার উদ্দেশ্য পিছিয়ে পড়া দেশগুলির বিকাশ সাধনের মাধ্যমে শান্তি ও নিরাপত্তা সুনিশ্চিত করা। এই কাজের জন্য রাষ্ট্রসংঘ কতকগুলি দল গঠন করে এবং সেগুলিতে মার্কিন প্রশাসনবিদগণ ছিলেন। তাঁরা লক্ষ করলেন যে রাষ্ট্রসংঘের কর্মসূচিকে সফল করে তুলতে হলে নিজেদের দেশের প্রশাসন ব্যবস্থাকে পুনর্গঠিত করা ও অন্য দেশের প্রশাসন ব্যবস্থাকে নতুন পরিস্থিতির সঙ্গে সামঞ্জস্যপূর্ণ করে তোলা। এর থেকে বেরিয়ে এল আন্তর্জাতিক প্রশাসনিক ব্যবস্থার সংস্কারসাধন নামক এক প্রচেষ্টা, অর্থাৎ দ্বিতীয় মহাযুদ্ধ যে পরিস্থিতি তৈরি করেছিল তার মোকাবিলার জন্য প্রশাসন ব্যবস্থার পুনর্গঠন জরুরি হয়ে দেখা দিয়েছিল। আমেরিকার বিভিন্ন বিশ্ববিদ্যালয় ও উন্নতমানের শিক্ষাপ্রতিষ্ঠানে জনপ্রশাসন নিয়ে যে অনুসন্ধান হয় তাকে আরও উন্নত ও নতুন যুগের উপযোগী করে তোলা একান্ত প্রয়োজন এবং অনেক শিল্পপ্রতিষ্ঠান এ ব্যাপারে দরাজ হাতে সাহায্যের হাত এগিয়ে দেয় এবং সেই অর্থের সাহায্যে জনপ্রশাসন নিয়ে নতুন ভাবনা চিন্তা শুরু হয়ে যায়। এই কাজে অনেক বহুজাতিক সংস্থা এগিয়ে আসে। নিট ফল হল জনপ্রশাসন তার পরম্পরাগত গণ্ডি থেকে বেরিয়ে আসতে সক্ষম হয়েছিল এবং কেবল বেরিয়ে আসেনি এটি একটি নতুন আকার পরিগ্রহ করেছিল।

৪. বিশ শতকের পাঁচের দশক থেকে এশিয়া ও আফ্রিকার দেশগুলি এক এক করে রাজনীতিক স্বাধীনতা অর্জন করতে থাকে এবং দ্রুত বিকাশের লক্ষ্যে উপস্থিত হওয়ার জন্য উত্তরের (শিল্পসমৃদ্ধ দেশগুলিকে আজকাল এই নামে অভিহিত করা হয়) দেশগুলির কাছ থেকে তারা নানাপ্রকার কারিগরি ও আর্থিক সাহায্য পেতে থাকে। কিন্তু সাহায্য অথবা বিদেশি ঋণ উন্নয়নকে সাহায্য করতে পারে না। এর জন্য প্রয়োজন উন্নতমানের জনপ্রশাসন এবং সে কারণে তৃতীয় বিশ্বের দেশগুলি পরম্পরাগত জনপ্রশাসনকে ঢেলে সাজাবার কাজে হাত দেয় এবং উন্নত দেশগুলির প্রশাসনবিদগণ সাহায্যের জন্য এগিয়ে আসে। এইভাবে বিভিন্ন দেশের জনপ্রশাসনের মধ্যে একটি যোগসূত্র স্থাপিত হয় এবং তা তুলনামূলক জনপ্রশাসনের পূর্বসূরি হিসেবে কাজ করে।

৫. আর্থব্যবস্থার আধুনিকীকরণের প্রয়োজনীয়তাও সর্বত্র অনুভূত হতে থাকে। বিশেষ করে তৃতীয় বিশ্বের দেশগুলিতে এই প্রয়োজনীয়তা প্রবলাকারে আবির্ভূত হয় কিন্তু দেখা গেল যে জনপ্রশাসনের পুনর্গঠন ব্যতীত আধুনিকীকরণ কোনোভাবে সম্ভব নয়। অর্থ দাঁড়াল জনপ্রশাসনকে অতীতের গণ্ডি থেকে বের করে আনতে হবে। তার জন্যে উদ্যোগ আমেরিকার বিশ্ববিদ্যালয়গুলি ও গবেষণা প্রতিষ্ঠান আগেই নিয়েছিল এখন উন্নয়নশীল দেশগুলি এ কাজে হাত মেলায়। এইভাবে এক নতুন জনপ্রশাসন জন্ম নেয় এবং তার নাম তুলনামূলক জনপ্রশাসন। রাজনীতি

Scanned by CamScanner

অনুসন্ধান চালানো এবং মার্কিন জনপ্রশাসনের সাংগঠনিক ও প্রাসঙ্গিক দিকগুলি বিষয়ে গভীর অনুসন্ধান চালিয়ে সুপারিশ করা যাতে করে প্রশাসনকে উন্নত করা যায়।

২. তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উন্নতিকল্পে তুলনামূলক প্রশাসনিক গ্রুপ নামে একটি সংস্থা ১৯৬৩ সালে গঠিত হয়। এই সমস্ত সংস্থা গঠনের জন্য যে বিপুল পরিমাণ অর্থের প্রয়োজন তার যোগান আসে ফোর্ড ফাউন্ডেশন থেকে। প্রথম দফায় ফাউন্ডেশন পাঁচ লক্ষ ডলার অনুদান দেয়। Comparative Administration Group or CAG (ক্যাগ) গঠিত হওয়ায় আমেরিকায় জনপ্রশাসন ও তুলনামূলক জনপ্রশাসন সম্পর্কে ব্যাপক গবেষণা ও অনুসন্ধান চালানো সহজতর হয়ে ওঠে।

৩. স্নায়ুযুদ্ধের উত্তেজনাপূর্ণ বছরগুলিতেও তুলনামূলক জনপ্রশাসন সম্পর্কে আলোচনা ও অনুসন্ধানের ক্ষেত্রে কোনো ভাটা দেখা দেয়নি। বরং ফোর্ড ফাউন্ডেশন তুলনামূলক জনপ্রশাসনের নানা অন্ধকারাচ্ছন্ন দিকগুলির ওপর আলোকপাতের উদ্দেশ্যে অধিক পরিমাণ অর্থের বরাদ্দ করে এবং স্নায়ুযুদ্ধ স্তিমিত হয়ে যাওয়ার পরেও সেই অর্থের যোগান বন্ধ হয়ে যায়নি।

৪. গত শতকের ছয়ের দশকের প্রায় শুরু থেকে ফাউন্ডেশন তৃতীয় বিশ্বের দেশগুলির জনপ্রশাসন সম্পর্কে গবেষণা চালানোর জন্য প্রচেষ্টা চালায়। অবশ্য আসল উদ্দেশ্য ছিল তৃতীয় বিশ্বের জনপ্রশাসনের হালহকিকত জেনে সেই সমস্ত দেশের রাজনীতি, প্রশাসন ও আর্থব্যবস্থাকে প্রভাবিত করা বা পুঁজিবাদী দেশগুলির অনুকূলে একটি পরিবেশ গড়ে তোলা।

সুপারিশ

বিভিন্ন কমিটি যে সমস্ত সুপারিশ করেছিল তাদের কয়েকটি উল্লেখ করা যেতে পারে :

১. একটি প্রশাসনিক ব্যবস্থার কাঠামোর ওপর গুরুত্ব আরোপ করতে হবে। সেজন্য প্রয়োজন হলে প্রশাসনিক কাঠামোর পুনর্গঠন করা হবে। সরকার বা আইনসভাকে এই কাজ সম্পন্নের উদ্যোগ নিতে হবে। নানা কমিটি মনে করে যে তুলনামূলক বা সাধারণ প্রশাসনের সাফল্য নির্ভর করে সংগঠনের চরিত্রের ওপর।

২. প্রশাসনিক ব্যবস্থার নিয়ন্ত্রণের দায়িত্ব কাদের ওপর আছে এবং তারা কীভাবে নিয়ন্ত্রণ করছে তা জানা একান্ত প্রয়োজন। অর্থাৎ নিয়ন্ত্রণ এমন হবে যাতে করে প্রশাসন ঈপ্সিত লক্ষ্যে উপস্থিত হতে কোনোপ্রকার অসুবিধার সম্মুখীন না হয়। প্রশাসন নিয়ন্ত্রণহীন হলে প্রশাসকগণ স্বেচ্ছাচারী হয়ে উঠবেন আবার নিয়ন্ত্রণ মাত্রাতিরিক্ত হলে কর্মচারীগণ কাজে নিরুৎসাহ বোধ করবেন। তাই উভয় উপাদানের মধ্যে ভারসাম্য আনা দরকার।

৩. জনপ্রশাসনের নানা স্তরের মধ্যে সহযোগিতা ও নানা শাখাপ্রশাখার মধ্যে ভারসাম্য অবশ্যই থাকবে। প্রশাসনকে সোপানতান্ত্রিকতা থেকে মুক্ত করা যাবে না এবং প্রয়োজন নেই। কিন্তু এই সোপানতান্ত্রিকতার মধ্যে বাস্তবতা থাকবে, সোপানতান্ত্রিকতা (hierarchy) এমন ধরনের হবে যাতে প্রশাসন ক্ষতিগ্রস্ত না হয়। যে-কোনো নীতি/সিদ্ধান্ত প্রয়োগ করা হোক না কেন সমস্ত স্তরের প্রশাসক/কর্মচারী তা মেনে নেবে। তাদের সম্মতি না নিয়ে প্রশাসনের কোনো নীতি গৃহীত হবে না।

৪. জনপ্রশাসনকে উন্নত করে তুলতে হলে গবেষণা, প্রশিক্ষণ ইত্যাদির ওপর বিশেষ গুরুত্ব আরোপ করতে হবে। কারণ সমাজের পরিবর্তন নিরন্তর ঘটছে এবং সেই সমস্ত পরিবর্তনের সঙ্গে সাযুজ্য রক্ষা করে চলতে হলে প্রয়োজন গবেষণা চালিয়ে যাওয়া।

৫. জনপ্রশাসনকে লক্ষ রাখতে হবে যাতে সে যুগের উপযোগী হয়ে উঠতে পারে। কারণ সমাজ নিরন্তর বদলে যাচ্ছে এবং তার সঙ্গে সাযুজ্য বিধান করে চলা আবশ্যক। নইলে জনপ্রশাসন অপ্রাসঙ্গিক হয়ে পড়বে।

'ক্যাগ' ও তুলনামূলক জনপ্রশাসন

Comparative Administration Group বা ক্যাগ (CAG) ১৯৬৩ সালে গঠিত হয়েছিল এবং পরের প্রায় দু-দশককাল সময় ক্যাগ তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ক্ষেত্রে বিশেষ অবদান রেখে গেছে। জনপ্রশাসনের মান উন্নত করার জন্য 'ক্যাগ' গবেষণা এবং আলাপ-আলোচনার ওপর বিশেষ জোর দেয়। আমেরিকার বিভিন্ন স্তরের প্রশাসকদের মধ্যে মতবিনিময় ও বিভিন্ন দেশের প্রশাসকদের নিয়ে সম্মেলন আহ্বানের ব্যবস্থা 'ক্যাগ' করে। ক্যাগ মনে করে যে

Scanned by CamScanner

জনপ্রশাসনের আন্তর্জাতিকীকরণের সময় উপস্থিত হয়েছে। কারণ কোনো দেশের জনপ্রশাসন আজ আর বিচ্ছিন্ন অবস্থায় নেই। নানা দেশের জনপ্রশাসন ব্যবস্থার মধ্যে যোগসূত্র গড়ে উঠছে এবং তা পারস্পরিক নির্ভরশীলতার গণ্ডিকে অতীতের তুলনায় বহুগুণ সম্প্রসারিত করে তুলতে সক্ষম হয়েছে। তাই জনপ্রশাসনকে আন্তর্জাতিক স্তরে উপস্থাপিত করা দরকার এবং 'ক্যাগ'এর এই প্রবণতা তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে আরও উদ্দীপ্ত করেছে বলে এর প্রবক্তারা দাবি করেন। 'ক্যাগ' আরও একটি অত্যন্ত প্রয়োজনীয় কাজ করেছে এবং তা হল জনপ্রশাসনকে বাস্তবমুখী ও প্রয়োজনমুখী হতে গেলে পণ্ডিত ব্যক্তি ও জনপ্রশাসকদের মধ্যে কার্মিক যোগসূত্র স্থাপন করা বিশেষ জরুরি। কারণ গবেষকগণ গবেষণালব্ধ জ্ঞানের ভিত্তিতে সিদ্ধান্ত টানেন। কিন্তু সেই সিদ্ধান্তকে কী পরিমাণে বাস্তবে প্রয়োগ করা যেতে পারে তা জানা যাবে সিদ্ধান্তগুলির প্রয়োগ থেকে। 'ক্যাগ'-এর নেতৃত্বে এশিয়া, আফ্রিকা, লাতিন আমেরিকা এবং ইউরোপে অনেক সেমিনার (আলোচনাচক্র) অনুষ্ঠিত হয়েছে এবং এগুলি থেকে যে সারবস্তু বেরিয়ে এসেছে সেগুলিকে আমরা তুলনামূলক জনপ্রশাসনের জন্য অত্যন্ত মূল্যবান উপাদান বলে মনে করি। সুতরাং বলা যেতে পারে যে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ক্ষেত্রে 'ক্যাগ'-এর অবদান অবিস্মরণীয়।

তাত্ত্বিক অনুমান (Theoretical Assumptions)

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উদ্ভব ও বিকাশের পেছনে যে সমস্ত কারণ সক্রিয়ভাবে নিহিত ছিল সেগুলি আমরা আগেই বর্ণনা করেছি। কিন্তু পণ্ডিতেরা এর গভীরে প্রবল অন্তর্দৃষ্টি নিয়ে প্রবেশ করতে চান। অর্থাৎ ভৌতবিজ্ঞান বা রসায়ন বিজ্ঞানের মতো একটি পুরোমাত্রায় বিজ্ঞান হিসেবে গড়ে তুলতে না পারলেও যুক্তি ও বাস্তবতার আবরণে একে একটি বিজ্ঞান করে গড়ে তোলার বাসনা তাঁদের আছে এবং সে কারণে কতকগুলি তাত্ত্বিক অনুমান তুলনামূলক জনপ্রশাসনের সঙ্গে যুক্ত। *প্রথমত*, জনপ্রশাসনের এমন কতকগুলি সাধারণ নীতি বা মূলসূত্র আছে যেগুলি সম্পর্কে জনপ্রশাসনবিদগণ প্রায়শই ঐকমত্য পোষণ করেন এবং এটি যেহেতু একটি বাস্তব সত্য সেহেতু এই ঐকমত্যের ওপর ভিত্তি করে জনপ্রশাসনের একটি তাত্ত্বিক কাঠামো সহজেই গড়ে তোলা যায়। *দ্বিতীয়ত*, আজকাল যে-কোনো দেশের জনপ্রশাসনবিদ নানা দেশের জনপ্রশাসন সম্পর্কে উৎসাহী এবং বিভিন্ন প্রকার জনপ্রশাসনের মধ্যে তুলনা করে কতকগুলি সিদ্ধান্ত/অনুমান প্রস্তুত করেন। এই তুলনামূলক পদ্ধতি জনপ্রশাসনকে বহুলাংশে বিজ্ঞান পদবাচ্য করে তুলতে সক্ষম হয়েছে। *তৃতীয়ত*, বিভিন্ন দেশের জনপ্রশাসনের মধ্যে তুলনা করতে গেলে নানা প্রকার তথ্যের প্রয়োজন হয় এবং জনপ্রশাসনবিদগণ নানা জায়গা থেকে তথ্যাদি সংগ্রহ করে কতকগুলি মূলসূত্র প্রস্তুত করেন। এককথায় বলা যেতে পারে যে আজকের দিনের তুলনামূলক জনপ্রশাসন তথ্যনিষ্ঠ হয়েছে এবং সে কারণে একে বিজ্ঞান পদবাচ্য করা যায়। *চতুর্থত*, তথ্যাদি সংগ্রহ করার পর পণ্ডিতেরা সেগুলি বিশ্লেষণে বলেন, সাধারণ মূলসূত্র প্রস্তুতের পরে সেগুলি বাস্তবে প্রয়োগের উদ্যোগ নেন। এই প্রচেষ্টা আজকাল ব্যাপকতা অর্জন করায় জনপ্রশাসন বা তুলনামূলক জনপ্রশাসন একটি সাধারণ তত্ত্ব (general theory) হয়ে উঠেছে। তুলনামূলক জনপ্রশাসন কল্পনা বা অনুমান নির্ভর নয়।

তুলনামূলক জনপ্রশাসন একটি আন্দোলন (CPA is a Movement)

তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে আজকাল একটি বড়ো মাপের আন্দোলন বলে কেউ কেউ মনে করতে চান। কারণ বিশ্বের নানা স্থানে আর্থ-সামাজিক-রাজনীতিক অবস্থার পরিবর্তন ঘটে যাচ্ছে এবং সেই পরিবর্তনের অবশ্যম্ভাবী প্রভাব গিয়ে পড়েছে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ওপর। এই চিন্তা মাথায় রেখে একজন পণ্ডিত ব্যক্তি তুলনামূলক জনপ্রশাসনের সংজ্ঞা এইভাবে দিয়েছেন : Comparative public administration is the theory of public administration as applied to diverse cultures and national settings and the body of factual data, by which it can be expanded and tested. 'ক্যাগ' (প্রসঙ্গটির উল্লেখ আগেই করা হয়েছে) তুলনামূলক জনপ্রশাসনের এই দিকটির ওপর সবিশেষ গুরুত্ব আরোপের কথা বলেছে। এটিই যদি তুলনামূলক জনপ্রশাসনের সারকথা হয় তাহলে একে তো একটি আন্দোলন বলা যেতে পারে কারণ যে-কোনো দেশের সামাজিক-রাজনীতিক-আর্থনীতিক কাঠামো এক জায়গায় স্থির হয়ে বসে নেই। যে-কোনো পরিবর্তনকে স্বীকার করে নিতেই হবে এবং সেই পরিবর্তন যাতে জনপ্রশাসনকে কোনোভাবে অপ্রাসঙ্গিক করে তুলতে না পারে তার জন্য অবিরাম প্রচেষ্টা চালিয়ে যাওয়া জরুরি। এটিই তো একপ্রকার আন্দোলন। এই আন্দোলনের সামিল অধ্যাপক, জনপ্রশাসনবিদ,

Scanned by CamScanner

শাসক, রাজনীতিবিদ ইত্যাদি সবাইকে হতে হবে। তুলনামূলক জনপ্রশাসন যেহেতু একটি আন্দোলন এর সঙ্গে আধুনিকীকরণ নামক ধারণাটিও গভীরভাবে জড়িত। বিশ্বের নানাদেশের প্রশাসন ব্যবস্থার সঙ্গে যোগাযোগ স্থাপন করে যাওয়াও তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আওতায় পড়ে। 'ক্যাগ' তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে আজ এই অবস্থায় এনে হাজির করেছে। তুলনামূলক জনপ্রশাসন আজ একটি নিছক বিদ্যাবিষয়ক ধারণা নয় প্রশাসনের যে-কোনো স্তরের সঙ্গে জড়িত একটি আন্দোলন। জনপ্রশাসনবিদ ও পণ্ডিতগণ মনে করেন যে আজকের দিনের কোনো দেশের প্রশাসন ব্যবস্থা ও রাজনীতিক কাঠামো বিচ্ছিন্ন অবস্থায় থাকতে পারে না এবং এই প্রবণতা জনপ্রশাসন ও অন্যান্য আনুষঙ্গিক বিষয়কে তুলনামূলক হতে বাধ্য করেছে।

তুলনামূলক জনপ্রশাসন ও রিগস (CPA and Riggs)

ভূমিকা : তুলনামূলক জনপ্রশাসন সম্পর্কে ব্যাপক অনুসন্ধানের নিমিত্ত ১৯৬৩ সালে যে Comparative Administration Group গঠিত হয়েছিল তার নেতৃত্বে ছিলেন ফ্রেড রিগস (Fred Riggs)। আমেরিকার জনপ্রশাসনের ইতিহাসে যে সমস্ত ব্যক্তি অবদানের স্বাক্ষর রেখে গেছেন তাঁদের মধ্যে রিগস-এর নাম বিশেষ উল্লেখযোগ্য। তিনি যে কেবল ক্যাগ-এর চেয়ারম্যান ছিলেন তা নয় এই সংগঠনকে কর্মমুখী ও গবেষণাকেন্দ্রিক করে গড়ে তোলার জন্য যা যা করার প্রয়োজন ছিল রিগস তা করে গেছেন। ১৯৬৩ থেকে ১৯৭০ সাল পর্যন্ত রিগস ক্যাগ-এর চেয়ারম্যান পদে আসীন ছিলেন এবং তাঁই নয় তাঁর পরিচালনাধীনে ক্যাগ আমেরিকা, ইউরোপ, আফ্রিকা ও এশিয়ার বিভিন্ন দেশের জনপ্রশাসন সম্পর্কে নানা তথ্য সংগ্রহ করে এবং তিনি জনপ্রশাসনকে তুলনামূলক করে তোলার উদ্যোগ নেন। তিনি লক্ষ করে দেখলেন যে আমেরিকার জনপ্রশাসনকে এশিয়া ও আফ্রিকার রাজনীতিক ও প্রশাসনিক ব্যবস্থায় হুবহু উপস্থাপিত করা যায় না। এই দিকটি ফ্রেড রিগস-এর নজরে প্রথম আসে। সেজন্য তিনি উন্নত দেশের প্রশাসন ব্যবস্থাকে সরাসরি উন্নয়নশীল দেশে প্রয়োগের তীব্র বিরোধিতা করেন। বিভিন্ন দেশের জনপ্রশাসনের মধ্যে তুলনা করতে গিয়ে তিনি লক্ষ করলেন যে সামাজিক, আর্থনীতিক ও অন্যান্য পরিবেশের বিচারবিশ্লেষণ করার পর অন্য দেশের জনপ্রশাসনের মূলনীতি অন্যত্র প্রয়োগের কথা ভাবতে হবে। আমরা জানি যে পরম্পরাগত জনপ্রশাসন কেবল যে তুলনাকে অগ্রাহ্য করেছিল তা নয় জনপ্রশাসনের মূলনীতিগুলির প্রয়োগের সম্ভাব্যতা নিয়েও ভাবনাচিন্তা করেনি। রিগস-এর নেতৃত্বাধীনে যে 'ক্যাগ' গঠিত হয়েছিল তা এই দিকটির ওপর বিশেষ আলোকপাতের চেষ্টা করে এবং এই দৃষ্টিকোণ থেকে বিচার করে বলা যেতে পারে যে রিগস তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে কয়েক কদম এগিয়ে যেতে সাহায্য করেছিলেন।

রিগস-এর সংক্ষিপ্ত বক্তব্য

রিগস জনপ্রশাসনকে তিনটি প্রেক্ষিতে বিচার করার সুপারিশ করেছেন। প্রথমটি হল nomothetic যার আভিধানিক অর্থ হচ্ছে of or relating to general scientific laws অর্থাৎ জনপ্রশাসন/তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে সাধারণ বৈজ্ঞানিক আইনের প্রেক্ষিতে বা আলোয় বিচারবিশ্লেষণ করার পর সিদ্ধান্ত টানতে হবে। রিগস-এর মতে nomothetic হল : any approach primarily concerned with the formulation of laws and general propositions. নানা দেশের জনপ্রশাসনের নানা দিক সম্বন্ধে তুলনা করার পর সাধারণ মূল সূত্র টানতে হবে এবং তার আগে তথ্যাদি সংগ্রহ করা বিশেষ প্রয়োজন বলে তিনি মনে করেন। এখানেই রিগস সাহেব জনপ্রশাসনকে অভিজ্ঞতাবাদীর (empirical) দৃষ্টিতে ব্যাখ্যা করার চেষ্টা নিয়েছেন। রিগস-এর মতে অভিজ্ঞতাবাদিতা হল তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আরেকটি স্তম্ভ। তথ্য সংগ্রহ করা, সেগুলিকে ঝাড়াই বাছাই করা এবং সবার শেষে সঠিক তথ্যগুলিকে বিচারবিশ্লেষণ করার পর সিদ্ধান্ত গ্রহণ করা। রিগস মনে করতেন যে এ কাজটি সময়সাপেক্ষ ও কঠিন। কিন্তু তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে গ্রহণযোগ্য করে তুলতে হলে অভিজ্ঞতাবাদী দৃষ্টিভঙ্গি বা পদ্ধতি গ্রহণ করা ছাড়া উপায় নেই। তুলনামূলক জনপ্রশাসন সম্পর্কে রিগস যে অন্য একটি সূত্রের কথা বলেছেন তা হল কোনো একটি দেশের রাজনীতিক, আর্থনীতিক ও সামাজিক পরিবেশের কথা না ভেবে একাধিক দেশের জনপ্রশাসনের মধ্যে তুলনা করা চলে না। তিনি মনে করতেন যে একদেশের বস্তুগত পরিবেশ সেই দেশের প্রশাসন ব্যবস্থার ওপর প্রভাব ফেলে তা অনুধাবন না করে জনপ্রশাসন সম্বন্ধে কোনো সিদ্ধান্তে উপনীত হওয়া যায় না। তাহলে আমরা দেখতে পাচ্ছি যে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের তিনটি নীতি—nomothetic, empirical, and ecological.

Scanned by CamScanner

রিগস-এর মতে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উদ্দেশ্য

১. তুলনামূলক জনপ্রশাসনের কয়েকটি নীতির উল্লেখ রিগস করেছেন। প্রথমটি হল তাঁর মতে এক-একটি দেশের জনপ্রশাসন সেই দেশের পরিবেশকে কেন্দ্র করে গড়ে ওঠে এবং প্রধানত যে কারণে সেই জনপ্রশাসন ব্যবস্থার বিশেষ বৈশিষ্ট্য থাকতেই পারে সুতরাং তুলনামূলক জনপ্রশাসন সম্বন্ধে কোনো ফলপ্রসূ আলোচনা করতে যাওয়ার আগে সেই জনপ্রশাসন ব্যবস্থার বৈশিষ্ট্য সম্পর্কে বিশেষভাবে অবহিত হওয়া দরকার। এমন হতে পারে যে বেশ কয়েকটি দেশের জনপ্রশাসন ব্যবস্থাকে একটি গোষ্ঠীতে পরিণত করে তাদের মধ্যে তুলনায় ব্রতী হওয়া সম্ভব। কারণ কোনো কোনো সময় বিভিন্ন জনপ্রশাসন ব্যবস্থার মধ্যে সাদৃশ্য পরিলক্ষিত হয়।

২. রিগস আরও বলেছেন যে কৃষ্টি ও রাজনীতি অথবা পরিবেশ কীভাবে জনপ্রশাসনের ওপর প্রভাব স্থাপন করছে তা অনুধাবনযোগ্য। কেবল তাই নয় বিশ্বের সকল দেশে পরিবেশ ও কৃষ্টি সমানভাবে প্রশাসনের ওপর প্রভাব ফেলে না, এর কারণ জনপ্রশাসনবিদগণ বিশ্লেষণে প্রয়াসী হবেন। এই পার্থক্যকে আমলারা কোন্ দৃষ্টিতে দেখছেন তা বিশ্লেষণ প্রয়োজন।

৩. অনুন্নত উপজাতি এলাকায় যেমন প্রশাসন আছে তেমনি আছে শিল্পোন্নত দেশে। কিন্তু সমস্ত প্রকার জনপ্রশাসনের সাফল্য বা ব্যর্থতা সমান নয়। এই ফারাকের হেতুগুলি জনপ্রশাসনবিদ অনুধাবন করবেন। তা না হলে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের উদ্দেশ্য ব্যর্থ হবে।

৪. একই প্রশাসনিক নীতি সুদীর্ঘকাল ধরে চলতে পারে না—আর্থ-সামাজিক-রাজনীতিক পরিস্থিতি বদলে গেলে জনপ্রশাসনের নীতি ও কাঠামো বদলে ফেলার প্রয়োজনীয়তা দেখা দেয়। অনেক সময় দেখা যায় যে অল্প স্বল্প পরিবর্তন জনপ্রশাসনকে সময়োপযোগী করে তুলতে পারে না এবং সেক্ষেত্রে ব্যাপক সংস্কারসাধন জরুরি হয়ে দেখা দেয়। সংস্কারের পরিমাণ ও চরিত্র জনপ্রশাসনবিদকে নির্ধারণ করতে হবে।

জনপ্রশাসনের প্রবণতা

তুলনামূলক জনপ্রশাসন আলোচনা করতে গিয়ে রিগস কয়েকটি প্রবণতা (তুলনামূলক জনপ্রশাসনের) লক্ষ করেছিলেন। এই প্রবণতাগুলি তিনি তাঁর একাধিক প্রবন্ধে উল্লেখও করেছেন। যেমন আমরা আগে বলেছি যে তুলনামূলক জনপ্রশাসনের কোনো কোনো বিজ্ঞ ব্যক্তি মনে করেন যে তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে নীতিবাচক হতে হবে অর্থাৎ 'উচিত' এবং 'হয়' এ দুয়ের মধ্যে পার্থক্য টানা প্রয়োজন। কিন্তু রিগস বলেন যে এই পদ্ধতি সঠিক নয় কারণ তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে বিজ্ঞানভিত্তিক বা বিজ্ঞান পদবাচ্য করে তুলতে হলে একে অভিজ্ঞতামূলক (empirical) হতেই হবে। জনপ্রশাসনের যে-কোনো নীতি বা সিদ্ধান্তের পেছনে যুক্তি ও তথ্য থাকবে। তাই অনেকে বলেন যে রিগস জনপ্রশাসনকে নীতিবাচক স্তর থেকে অভিজ্ঞতামূলক স্তরে উন্নীত করতে চেয়েছিলেন। রিগস লক্ষ করলেন যে অতীতে জনপ্রশাসন কতকগুলি অস্পষ্ট ধারণার ওপর ভিত্তি করে গড়ে উঠেছিল। তিনি একে nomothetic স্তরে উন্নীত করার চেষ্টা করেন। জনপ্রশাসন পরিচালিত হবে কতকগুলি সাধারণ বিজ্ঞানভিত্তিক আইনের দ্বারা। রিগস এই প্রবণতা লক্ষ করেছিলেন অর্থাৎ তাঁর সমকালে জনপ্রশাসনকে এইভাবে দেখা হত। তুলনামূলক জনপ্রশাসনের আরেকটি প্রবণতা রিগস সোৎসাহে লক্ষ করেছিলেন। তুলনামূলক জনপ্রশাসন ব্যাপকতা ও জনপ্রিয়তা অর্জন করার আগে এটি পরিবেশের ওপর তেমন গুরুত্ব আরোপ করেনি। অর্থাৎ পরিবেশ যে জনপ্রশাসনের ওপর স্পষ্ট প্রভাব ফেলতে পারে তা অনেকের মনে উদিত হয়নি। কিন্তু ক্যাগ-এর নেতৃত্বে এসে তিনি লক্ষ করলেন যে আমেরিকাসহ বিশ্বের নানা দেশের জনপ্রশাসনবিদগণ পরিবেশের প্রভাব নিয়ে গভীরভাবে চিন্তাভাবনা করছেন। কারণ জনপ্রশাসনের ওপর পরিবেশের প্রভাব এত স্পষ্ট যে তাকে উপেক্ষা করার উপায় নেই।

রিগস-এর অবদানের মূল্যায়ন

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ক্ষেত্রে ফ্রেড রিগস-এর অবদান নিঃসন্দেহে তাৎপর্যপূর্ণ। তাঁর আগে কোনো কোনো প্রশাসনবিদ তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে জনসমক্ষে উপস্থাপিত করলেও এর জনপ্রিয়তার ব্যাপারে রিগস-এর অবদান উল্লেখযোগ্য। কোনো কোনো জনপ্রশাসনবিদ মনে করতেন যে জনপ্রশাসন নীতিবাচক। রিগস এই মতের সঙ্গে

Scanned by CamScanner

সহমত হতে পারেননি। অভিজ্ঞতামূলক দৃষ্টিভঙ্গি দিয়ে যিনি জনপ্রশাসনকে দেখতে চেয়েছিলেন এবং রিগস-এর মানসিকতা বিশ শতকের পাঁচের দশকের পরের দশকগুলিতে কমবেশি অনেকের মধ্যে দেখা দিয়েছিল। আচরণবাদ তো অভিজ্ঞতামূলক দৃষ্টিভঙ্গির ওপর প্রতিষ্ঠিত। বলা বাহুল্য বিশ শতকের দ্বিতীয়ার্ধে আমেরিকা ও ব্রিটেনের অনেক শীর্ষস্থানীয় রাষ্ট্রবিজ্ঞানী অভিজ্ঞতাবাদের পথ ধরে হাঁটতে শুরু করেছিলেন। রিগস-এর আরেকটি অবদান হল তিনি পরিবেশকে জনপ্রশাসনের সঙ্গে যুক্ত করেছেন। রিগস আমাদের চোখে আঙুল দিয়ে দেখিয়ে গেছেন যে পরিবেশের সঙ্গে জনপ্রশাসনের সম্পর্ক অত্যন্ত নিবিড়। তাঁর আগে এই দিকটি নিয়ে অন্যেরা চিন্তাভাবনা করেননি। ফ্রেড রিগস যখন তুলনামূলক জনপ্রশাসন নিয়ে অনুসন্ধান চালাচ্ছিলেন তখন উদারীকরণ এবং বিশ্বায়ন আত্মপ্রকাশ করেনি (অন্তত আজকের মতো আকারে তারা ছিল না)। কিন্তু তিনি জনপ্রশাসনকে যে দৃষ্টিকোণ থেকে দেখেছিলেন তাতে আমরা এই সিদ্ধান্তে উপনীত হতে পারি যে এক দেশের প্রশাসন ব্যবস্থাকে অন্য দেশের প্রশাসন ব্যবস্থা থেকে পৃথক করে রাখা যায় না। এই সাধারণ সত্যটি রিগস অতি সযত্নে আমাদের মাথায় প্রবেশ করিয়ে দিয়ে গেছেন। আজকের দিনের জনপ্রশাসন কেবল সমাজবিজ্ঞানের একটি স্বতন্ত্র শাখা নয়, এটি একটি অত্যন্ত গুরুত্বপূর্ণ বিষয় এবং তুলনামূলক দৃষ্টিভঙ্গি দিয়ে একে বিশ্লেষণ করার ফলে এর মর্যাদা ও তাৎপর্য অনেকখানি বৃদ্ধি পেয়েছে। নিঃসন্দেহে রিগস ও তাঁর অনুগামীরা কৃতিত্ব দাবি করতে পারেন।

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের সমস্যা (Problems of CPA)

তুলনামূলক জনপ্রশাসনের কপালে বেশিদিন সুখস্থায়ী হতে পারেনি। ১৯৬৩ সালে 'ক্যাগ' গঠিত হওয়ার পর থেকে এবং ফ্রেড রিগস-এর বলিষ্ঠ ও গতিশীল নেতৃত্বের দরুন তুলনামূলক জনপ্রশাসন প্রবল গতিতে এগোতে থাকে। ১৯৭০ সালে নেতৃত্বের বদল ঘটলেও ১৯৭৩ সাল পর্যন্ত ক্যাগ এগিয়ে যাচ্ছিল এবং ওই বছর ক্যাগকে অস্তিত্বহীন করে তোলা হয়। আমেরিকার জনপ্রশাসনের ওপর একটি সমিতি ছিল যার নাম ASPA এবং ক্যাগকে তার সঙ্গে জুড়ে দেওয়ার সিদ্ধান্ত শীর্ষস্থানীয় প্রশাসনবিদগণ নেন। এইভাবে একটি সম্ভাবনাপূর্ণ সংগঠনের অপমৃত্যু ঘটে। যে কয়বছর ক্যাগ ছিল তুলনামূলক জনপ্রশাসন সম্বন্ধে ব্যাপক অনুসন্ধান চালানো হয়েছিল এবং তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ওপর আলাদা ডিগ্রি দানের ব্যবস্থাও ছিল। বিশ শতকের সাতের দশকের মাঝামাঝি নাগাদ অনেক রাষ্ট্রবিজ্ঞানী ও জনপ্রশাসনবিদ তুলনামূলক জনপ্রশাসনের ওপর আগ্রহ কমিয়ে ফেলেন এবং ওই শতকের মাঝামাঝি নাগাদ আমেরিকায় এ নিয়ে তেমন কেউ ভাবনাচিন্তা করেননি। এমনকি আগে এই বিষয়ের ওপর অনেকে পড়াশোনা করে ডিগ্রি পেতে আগ্রহী ছিলেন। কিন্তু বিশ শতক শেষ হওয়ার আগে সেই আগ্রহ একেবারে নষ্ট হয়ে যায়।

কেউ কেউ মনে করেন যে তুলনামূলক জনপ্রশাসন বলে আলাদা কিছু থাকার প্রয়োজনীয়তা নেই। কারণ জনপ্রশাসনের নীতি বিভিন্ন দেশে আলাদা হলেও তাদের মধ্যে তুলনা করে কোনো সঠিক সিদ্ধান্তে উপনিত হওয়া কষ্টকর। নানা সাংস্কৃতিক পরিবেশে ও রাজনীতিক কাঠামোয় একটি প্রশাসনিক ব্যবস্থা গড়ে ওঠে। তার বিচারবিশ্লেষণের প্রয়োজনীয়তা অনস্বীকার্য হলেও এক দেশের জনপ্রশাসনের নীতিকে অন্য দেশে প্রয়োগ করা যুক্তিযুক্ত নয়। আর প্রয়োগ করার উদ্যোগ নিলেও সেই উদ্যোগ যে সফল হবে এমন কোনো নিশ্চয়তা নেই।

অনেকে আজও জনপ্রশাসনকে রাষ্ট্রবিজ্ঞানের একটি বিশিষ্ট শাখা হিসেবে গণ্য করতে চান। কারণ রাষ্ট্রবিজ্ঞান বা রাষ্ট্রতত্ত্বের মূল সূত্রকে এক পাশে সরিয়ে রেখে অথবা অগ্রাহ্য করে জনপ্রশাসনের তাত্ত্বিক কাঠামো প্রস্তুত করা সম্ভব নয়। বলা যেতে পারে যে রাষ্ট্রবিজ্ঞানের প্রধান প্রধান সূত্রগুলিকে জনপ্রশাসনে প্রয়োগ করা হয় এবং সেক্ষেত্রে জনপ্রশাসনবিদগণ স্বাতন্ত্র্য দাবি করলেও তা গ্রাহ্য হবে না। অর্থাৎ সমস্ত অর্থেই (তাত্ত্বিক ও প্রায়োগিক উভয়) জনপ্রশাসন রাষ্ট্রবিজ্ঞানের অবিচ্ছেদ্য অঙ্গ এবং এই মূলনীতি যদি স্বীকার করে নেওয়া হয় তাহলে জনপ্রশাসনকে আলাদা করে অন্য একটি বিষয় গড়ে তোলার প্রয়োজনীয়তা আছে বলে অনেকে মনে করেন না। সংক্ষেপে বিষয়টি বলা যাক—রাষ্ট্রবিজ্ঞান একটি বিষয় ও সমাজবিজ্ঞানের একটি শাখা এবং জনপ্রশাসন আর একটি অংশ যার মধ্যে তাত্ত্বিক, প্রায়োগিক ইত্যাদি সমস্ত দিক নিহিত। এর থেকে আলাদা করে তুলনামূলক জনপ্রশাসন নামে আলাদা বিষয় ঘোষণা করা ঠিক নয়। তবে বলা যেতে পারে যে এই বিশ্বায়ন ও উদারীকরণের যুগে জনপ্রশাসন নিয়ে আলোচনা করতে হলে তুলনামূলক দিকটির ওপর গুরুত্ব আরোপের প্রয়োজনীয়তা অনস্বীকার্য।

Scanned by CamScanner

অনেকে মনে করেন যে সমাজবিজ্ঞানের একটি আলাদা বিষয় হতে গেলে তার প্রতিরূপ বা মডেল থাকা একান্ত প্রয়োজন। একই সঙ্গে দরকার একটি তাত্ত্বিক কাঠামোর। দুর্ভাগ্যের বিষয় আজ পর্যন্ত তুলনামূলক জনপ্রশাসনের কোনো মডেল (model) কেউ তৈরি করতে পারেননি এবং তাই যদি হয় তুলনামূলক জনপ্রশাসন স্বতন্ত্র বিষয়ের দাবিদার হতে পারে না। খুব জোর কেউ বলতে পারেন যে তুলনার ওপর জোর দেওয়া দরকার।

আবার তুলনা কোন্ স্তরের হবে তা নিয়ে সংশয়ের শেষ নেই। যেমন কেউ কেউ মনে করেন যে ব্যাপক স্তরে তুলনা হওয়া বাঞ্ছনীয়। বিশ্বের নানা দেশের জনপ্রশাসনের সমস্ত গুরুত্বপূর্ণ দিকগুলির মধ্যে তুলনা করে সিদ্ধান্ত টানা যেতে পারে। আবার অনেকের অভিমত হল ব্যাপক স্তরে তুলনা সম্ভব নয়। কারণ আজকাল জনপ্রশাসনের নানা দিক বেরিয়ে গেছে। আবার উন্নত, অনুন্নত এবং উন্নয়নশীল এই তিনপ্রকার রাজনীতিক কাঠামোর মধ্যে বহু রকমের জনপ্রশাসন আছে এবং তাদের মধ্যে তুলনা করতে যাওয়া বেশ কষ্টসাধ্য ব্যাপার। কারণ অনুন্নত আদিবাসী এলাকার যে জনপ্রশাসন তা উন্নত এলাকার জনপ্রশাসন থেকে আলাদা। আবার আমেরিকা বা সুইজারল্যান্ডের মতো যুক্তরাষ্ট্রে (এই দুই ব্যবস্থায় আঞ্চলিক এককগুলি অনেক স্বাতন্ত্র্য ভোগ করে) জনপ্রশাসনের যে চেহারা তা একটু ভিন্ন জাতের। প্রতিটি অঙ্গরাজ্য বা আঞ্চলিক একক নিজ নিজ পরিবেশ অনুযায়ী প্রশাসনিক কাঠামো গড়ে তুলতে পারে। অবশ্য তা দেশের সাধারণ জনপ্রশাসনের সঙ্গে সামঞ্জস্যপূর্ণ হবেই। এই পরিস্থিতিতে তুলনা যেমন হবে তা নিয়ে মতভেদ দেখা দেওয়া সম্ভব।

আমরা বলতে পারি যে তুলনামূলক জনপ্রশাসন মানে এই নয় যে একটি প্রশাসনিক কাঠামোর সঙ্গে অন্য একটি প্রশাসনিক কাঠামোর সমস্ত দিক নিয়ে ব্যাপক আকারে তুলনা। সেই জন্য কেউ কেউ বলেন যে বিশেষ বিশেষ দিক নিয়ে তুলনা করা যেতে পারে। এখানেও সমস্যা দেখা দেয়। কোন্ কোন্ দিক নিয়ে তুলনা করা যাবে সে বিষয়ে সকলে ঐকমত্যে উপস্থিত নাও হতে পারেন।

সমস্যা যাই থাক না কেন জনপ্রশাসনকে গভীরভাবে বিশ্লেষণ করতে হলে তুলনামূলক দিকের ওপর বিশেষ গুরুত্ব আরোপ আজকের দিনে অপরিহার্য হয়ে উঠেছে। একমাত্র তুলনামূলক পদ্ধতির সাহায্যেই বিভিন্ন প্রশাসনিক ব্যবস্থার গুণাগুণ সম্পর্কে সম্যকরূপে অবহিত হওয়া যায়। সুতরাং একে গুরুত্বহীন বলে ভাবার কোনো কারণ নেই। তবে কতটুকু তুলনা করা যাবে অথবা কোন্ কোন্ দিক নিয়ে তুলনা করা হবে সে বিষয়ে যদিও মতভেদের অবকাশ আছে আমরা মনে করি তা বিরাট প্রতিবন্ধকতা সৃষ্টি করবে না। সহজ কথা হল তুলনার প্রয়োজনীয়তা আছে।

উপসংহার

জনপ্রশাসন রাষ্ট্রবিজ্ঞানের একটি অংশ কিনা তা নিয়ে পণ্ডিতদের মধ্যে বিতর্কের কোনো শেষ নেই এবং অদূর ভবিষ্যতে বিতর্কের অবসান ঘটবে কিনা সন্দেহ। একটি কথা এই প্রসঙ্গে বলা প্রয়োজন যে জনপ্রশাসন রাষ্ট্রবিজ্ঞানের একটি শাখা হলে এর মর্যাদার অবনমন ঘটিয়ে এবং আলাদা বিষয়ের মর্যাদায় আসীন হলেই মর্যাদা গগনচুম্বী হবে এমন ধারণার পোষণ বুদ্ধিমত্তার দ্যোতক নয়। জনগণের কল্যাণ ও আর্থব্যবস্থার বিকাশের ব্যাপারে জনপ্রশাসনের একটি অত্যন্ত গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা আছে এবং সেই ভূমিকা পালন করতে গিয়ে জনপ্রশাসন যদি একটি স্বয়ংসম্পূর্ণ বিষয় হওয়ার বৈশিষ্ট্যগুলি অর্জনে সক্ষম হয় তাহলে তাকে সেই মর্যাদা দিতেই হবে। ঠিক একইভাবে বলা যেতে পারে যে আজ আমরা তুলনামূলক জনপ্রশাসনকে গুরুত্বপূর্ণ বিষয় বলে বিবেচনা করতে রাজি নই। কিন্তু কয়েক দশক পরে জনপ্রশাসনের পরিধি বৃদ্ধি পেলে এবং জনপ্রশাসনবিদগণ এর নানা মডেল গড়ে ফেলতে পারলে তখন তুলনামূলক জনপ্রশাসনের পরিধি ও গুরুত্ব দুইই বেড়ে যাবে এবং এমনও হতে পারে যে তুলনামূলক জনপ্রশাসন সমাজবিজ্ঞানের একটি শাখার মর্যাদা পাচ্ছে। কয়েক দশক আগে পর্যন্ত কেউ তুলনামূলক রাজনীতি নিয়ে মাথা ঘামাননি। আজ কোথাও কোথাও একে একটি স্বতন্ত্র পত্রের (paper) স্থান দেওয়া হয়েছে। সুতরাং কেবল ভবিষ্যতই বলতে পারবে জনপ্রশাসন ও তুলনামূলক জনপ্রশাসনের গতি কোন্ দিকে হবে।

Scanned by CamScanner