

एम.ए. भाग - २
राज्यशास्त्र - अभ्यासपत्रिका क्र. ४
लोकप्रशासनशास्त्र

डॉ. संजय देशमुख

कुलगुरु,
मुंबई विद्यापीठ.

डॉ. अंबुजा साळगावकर

प्रभारी संचालक,
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था,
मुंबई विद्यापीठ.

डॉ. धनेश्वर हरिचंदन

प्रभारी अभ्यास साहित्य,
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था,
मुंबई विद्यापीठ.

प्रकल्प समन्वयक

: **डॉ. संजय रत्नपारखी**

सहायक संचालक (शैक्षणिक),
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था,
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई.

संपादक व लेखक

: **डॉ. अशोक जैन**

निवृत्त प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग,
किर्ती महाविद्यालय, दादर (प), मुंबई.

लेखक :

प्रा. प्रभाकर केतकर

राज्यशास्त्र विभाग,
गोगटे जोगळेकर महाविद्यालय, रत्नागिरी.

प्रा. सुबराज बुवा

राज्यशास्त्र विभाग,
टी.के. टोपे नाईट महाविद्यालय, परळ, मुंबई.

प्रा. तानाजी पोळ

राज्यशास्त्र विभाग,
सोनोपंत दांडेकर महाविद्यालय, पालघर.

डॉ. संदीप घोडके

राज्यशास्त्र विभाग,
कला, वाणिज्य, विज्ञान महाविद्यालय,
उरण, जि. रायगड.

डॉ. हर्षद भोसले

राज्यशास्त्र विभाग,
किर्ती महाविद्यालय,
दादर (प), मुंबई.

डॉ. संजय रत्नपारखी

सहायक संचालक (शैक्षणिक),
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था,
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई.

डिसेंबर २०१५, एम.ए. भाग-२, राज्यशास्त्र अभ्यासपत्रिका क्र. ४, लोकप्रशासनशास्त्र

प्रकाशक :

प्रभारी संचालक, दूर व मुक्त अध्ययन संस्था, मुंबई विद्यापीठ,
विद्यानगरी, मुंबई - ४०० ०९८.

अक्षर जुळणी :

अधिनी आर्ट्स,
गुरुकृपा चाळ, एम. सी. छगला मार्ग, बामणवाडा,
विलेपार्ल (पूर्व), मुंबई - ४०० ०९९.

मुद्रण :

अनुक्रमणिका

क्रमांक	अध्याय	पृष्ठ क्रमांक
१.	लोकप्रशासनातील विकासाचे विविध टप्पे	०९
२.	लोकप्रशासनशास्त्र आणि विविध दृष्टिकोन	१३
३.	नागरीसेवा	२१
४.	कर्मचारी प्रशासन	३०
५.	वित्तीय प्रशासन	४३
६.-I	प्रशासकीय कायदा, प्राधिकरणे	६५
६.-II	प्रशासकीय न्यायाधीकरणे	७५
६.-III	प्रतिदत्त विधान	८४
७.	उत्तरदायित्व आणि नियंत्रण	९४
८.	उदारीकरण आणि खाजगीकरण	१०७
९.	माहिती तंत्रज्ञान आणि शासन	११६
१०.	लोकसहभाग व नागरी सनद	१२३



एम.ए भाग -२ लोकप्रशासनशास्त्र

१. लोकप्रशासनशास्त्र विकासाचे विविध टप्पे: तुलनात्मक प्रशासनशास्त्र, विकास प्रशासन, नव प्रशासन, नवी सार्वजनिक व्यवस्था दृष्टिकोन, नागरी धोरणे.
२. लोकप्रशासन दृष्टिकोन: पारंपारिक, सामाजिक -मानसशास्त्रीय, मानवी दृष्टिकोन, / पृथक्तशीर
३. नागरीसेवा: नागरीसेवांचे सिद्धात - हेगेल, मेक्स, वेबरची नोकरशाही कल्पना, मार्क्स/ उत्तर मार्क्सवाद आणि सार्वजनिक पर्यायी सिद्धात.
४. कर्मचारी प्रशासन : सेवकभरती, प्रशिक्षण, बढती आणि वेतन संरचना, विकसित आणि विकसनशील देशांतील नागरी सेवांतील सुधारणा आणि विकास , जागतिक बँकेचा राज्य कारभार विषयक दृष्टिकोन.
५. वित्तीय प्रशासन: अंदाज पत्रक , संकल्पना आणि प्रकार , अंदाजपत्रकाची निर्मिती आणि अंमलबजावणी, तुटीचे अर्थकारण सार्वजनिक चर्चा, लेखा, लेखानिरीक्षण.
६. प्रशासकीय कायदा - प्रशासकीय प्राधिकरण, प्रदत अधिकार .
७. उत्तर दायित्व आणि नियंत्रण- उत्तर दायित्वाची संकल्पना आणि नियंत्रण, विधिमंडळ, कार्यकारणी, न्यायिक.
८. उदारीकरण आणि खाजगीकरण- प्रकार , समर्थन , मूल्यमापन सार्वजनिकक्षेत्र आणि उपक्रमातील संरचनात्मक बदल, सार्वजनिकक्षेत्राची भूमिका.
९. माहिती तंत्रज्ञान आणि शासन- भविष्यातील आव्हाने, माहिती तंत्रज्ञान वापरातील मूल्ये आणि नैतिकता.
१०. नागरिक आणि प्रशासन- लोकसहभाग, नागरी सनद.

लोकप्रशासन

अभ्यासक्रम : लोकप्रशासन शास्त्र विकासाचे विविध टप्पे तुलनात्मक प्रशासनशास्त्र, विकास प्रशासन नव प्रशासन, नवी सार्वजनिक व्यवस्था - दृष्टिकोन नागरी धोरण दुष्टिकोन

पाठाची रूपरेषा :

- १.१ प्रास्ताविक
- १.२ परिसंस्थेच्या संदर्भात लोकप्रशासन
- १.३ लोकप्रशासन शास्त्र आणि व्यवस्थापक शास्त्र
- १.४ लोकप्रशासनाची उत्कांति (विकासाचे टप्पे)
- १.५ तुलनात्मक प्रशासन शास्त्र
- १.६ विकास प्रशासन
- १.७ नव लोकप्रशासन
- १.८ नव लोक व्यवस्थापन
- १.९ सार्वजनिक किंवा नागरी धोरण दृष्टिकोन

उद्दिष्ट्ये :

१. लोकप्रशासनशास्त्राचे महत्त्व जाणून घेणे.
२. लोकप्रशासनाच्या परिस्थांचे महत्त्व जाणणे.
३. लोकप्रशासन आणि व्यवस्थापन शास्त्र यातील आंतर-संबंध विशद करणे.
४. लोकप्रशासनशास्त्राची उत्कांति (विकासाचे टप्पे) अभ्यासणे.
५. प्रचलित काळातील प्रशासन आणि प्रशासकीय सिद्धान्ताचे स्वरूप ओळखणे.

१.१ प्रास्ताविक

लोकप्रशासनाचा अभ्यास मानवी व्यवहाराचे अविभाज्य अंग म्हणून यापूर्वीच आपण केला आहे. पदव्युत्तर स्तरावर लोकप्रशासनशास्त्राचे अध्ययन तसेच त्याचे महत्त्व जाणणे आवश्यक ठरते. समाजनियंत्रणाचे एक साधन म्हणून प्रशासनास वैशिक मान्यता आहे. समाजनियंत्रण प्रत्यक्षात साकारणे म्हणजे सर्व संघटित व संघटनशील शक्ति व त्यांच्या परस्पर संबंधांचा अभ्यास करणे होय. या दृष्टीने लोकप्रशासनशास्त्र हे एक 'विशेष सामाजिक शास्त्र' आहे. (Special Social Science) कारण :

- १) लोकप्रशासनशास्त्रात मानवी प्रशासनाचे अध्ययन हे समाजाच्या अभ्यासाची एक विशेष बाब म्हणून केले जाते.
- २) प्रशासक हा मूलत: समाजाचा घटक असतो आणि तो कृतिशील सामाजिक शास्त्रज्ञ या भूमिकेतून समाज नियंत्रणाचे गतिविधींचे (Mechanics) शास्त्र वापरत असतो.
- ३) विज्ञान – तंत्रज्ञानामुळे होत असलेले अंतर्बाह्य परिवर्तन विचारात घेता, समाज नियंत्रणाच्या समस्या सोडवू शकणारी सक्षम प्रशासन यंत्रणा उभी करणे हे आव्हान लोक प्रशासन शास्त्राने स्वीकारले आहे.
- ४) मॅक्स वेबर, सायमन, यासारख्या विचारवंतांनी केलेल्या अध्ययन व लिखाणातून लोकप्रशासनाला नवी दिशा मिळत आहे.

१.२ परिसंस्थांच्या संदर्भात लोकप्रशासन :

प्रा. एफ. डब्ल्यू. रीगज याने लोकप्रशासन आणि त्याचा सभोवतालच्या परिस्थिती यामधील आंतरक्रियांच्या अभ्यासावर भर दिला आहे. लोकप्रशासनाचे कार्य ज्या वातावरणात होते त्यामध्ये प्रशासनावर प्रभाव टाकणाऱ्या परिसंस्थांचा अभ्यास महत्वपूर्ण ठरतो. त्या परिसंस्था व त्यांचे घटक यांचेशी प्रशासनाला जोडून घ्यावे लागते, त्यांचे संदर्भात नेमकेपणे कार्य करावे लागते. या परिसंस्था पुढीलप्रमाणे –

- i. आर्थिक परिसंस्था :** संसाधने, बाजरस्थिती, औद्योगिक, व्यापारी व आर्थिक धोरण, पायाभूत सुविधा, लोकसंख्या, विकास साधने, वित्तीय नियंत्रण, काळापैसा इत्यादी त्याचे घटक आहेत.
- ii. सामाजिक परिसंस्था :** वर्गरचना आणि जाति, मूल्ये व परंपरा लोकसंख्या धोरण, सामाजिक न्याय व समानता, बालश्रम, महिलांचे अधिकार, स्वयंसेवी संघटना, मानवाधिकार इत्यादी त्याचे घटक आहेत.
- iii. संसूचनाचे जाळे :** प्रसार माध्यमे, इंटरनेट, ई-मेल, ई-कॉमर्स सामाजिक प्रसार माध्यमे, इंटरनेट बॅंकिंग इ. त्याचे घटक आहेत.
- iv. प्रतीक व्यवस्था :** सभ्यता आणि संस्कृती - मूल्ये, सण, रुढी, परंपरा, भाषा, बोली, संपर्कप्रणाली, लिपी, वेश, रीतिरिवाज शिक्षणक्रम, मनोरंजन, सांस्कृतिक वारसा इत्यादी त्याचे घटक आहेत.
- v. राजकीय व्यवस्था :** राज्याचे चार घटक - (भूभाग, लोक, शासन, सार्वभौमत्व) आणि त्यांना प्रभावित करणाऱ्या शक्ती, संविधान, शासनपद्धती, विधिनिर्माणप्रक्रिया, निर्वाचन प्रक्रिया अधिकारांचे विभाजन, मतदारवर्तन, पक्षीय धोरणे व कार्यक्रम राजकीय नेते व प्रशासक यामधील संबंध, दबावगट, राजकीय नेते व प्रशासकांचे समाजातील स्थान, इत्यादी त्याचे घटक आहेत.

अशाप्रकारे परिसंस्थावादी अशी भूमिका घेतात की प्रशासन व्यवहार हा पोकळीत घडून येत नाही तर त्या सभोवती कार्यरत अशणाऱ्या परिसंस्था व त्यातील प्रभावशाली घटकांची सदोदित आंतरक्रिया चालू असते. प्रशासकीय व्यवहार किंवा प्रशासकांचे वर्तन या सर्वांचे विश्लेषण करताना प्रशासन ज्या परिस्थितीत - परिक्षेत्रात कार्य करते त्याचा सखोल अभ्यास

करण्यावर भर दिला आहे. प्रा. रीगज, प्रा. रॉबर्ट डाल, जे. एम्. गौम्स, इ. नी हा दृष्टीकोण अंगीकारला आहे. 'Ecology of Public Administration' हा प्रा. रीगजचा ग्रंथ १९६१ मध्ये प्रकाशित झाला. तर गौम्स ने 'Reflections on Public Administration' या ग्रंथातून लोकप्रशासनावर वातावरणीय घटकांच्या प्रभावाचे विश्लेषण करण्यास सुचविले आहे.

परिसंस्थेचे महत्त्व खालीलप्रमाणे विशद करता येईल :

- १) परिसंस्था व परिस्थिती सापेक्ष अशा सुधारणा प्रशासनात करता येतात.
- २) लोकप्रशासनाचा प्रभाव परिसंस्था व परिस्थितीवर कसा पडतो याचे विश्लेषण करता येते.
- ३) प्रशासकीय व्यवस्था विकासाभिमुख आहे किंवा नाही याची कसोटी पाहता येते; मूल्यमापन करता येते.
- ४) आधुनिक समाजाला पूरक अशी अतिरिक्त कार्य पार पाडतात येतात.
- ५) प्रशासकीय संघटना; किंवा प्रकल्पांचे यशापयश ज्या घटकांवर ठरते त्यांच्या अभ्यासामुळे भविष्यातील उपक्रमांना आधार व सावधगिरीचा इशारा मिळू शकतो.
- ६) नव्या संघटना किंवा प्रकल्प निर्माण करताना प्रशासन व परिसंस्था यामधील मूलभूत संबंधांचा ताल-तोल संभाळणे सुलभ होते.

सारांश, लोकप्रशासनशास्त्राला विश्वासाहृता प्राप्त होण्यासाठी प्रशासकीय व्यवस्था आणि तिचे वातावरण यामधील आंतरक्रियांचे सखोल विश्लेषण करून विशिष्ट परिसंस्था व तिच्या प्रभावी घटकांमधील संबंधांचा अभ्यास महत्त्वपूर्ण ठरतो. गाई पीटर्स व माईकल क्रोजियर यांनी लोकप्रशासनशास्त्रात प्रशासकीय संस्कृतीच्या अभ्यासाची नितांत आवश्यकता प्रतिपादन केली आहे. संस्कृती भिन्नतेमुळेच प्रशासकीय व्यवस्थेची भिन्नता निर्माण होते. लोकप्रशासनाचे स्वरूप समग्रलक्षी दृष्टीने अभ्यासण्यासाठी हा Ecological Approach उपयुक्त ठरतो. प्रशासन व्यवहाराला निश्चित प्रमाणकांच्या आधारावर मांडलेल्या सिद्धान्तांचे पाठबळ प्राप्त होऊ शकते आणि यातूनच लोकप्रशासनशास्त्राची सैद्धांतिक बाजू बळकट होऊ शकते. काही ठिकाणी प्रशासनाचे पर्यावरण अशीही संज्ञा या दृष्टिकोणाला वापरण्यात आली आहे. प्रशासकीय संघटनांच्या विविध बाजूंशी संबंधित समस्यांचा शोध व बोध घेण्यासाठीही हा पर्यावरणीय अभ्यास उपयुक्त ठरत आहे.

१.३ लोकप्रशासनशास्त्र आणि व्यवस्थापनशास्त्र :

आधुनिक सामाजिक शास्त्रांमध्ये लोकप्रशासनशास्त्र आणि व्यवस्थापन शास्त्र यांना अग्रस्थान दिले जाते. दोन्ही शास्त्रे समाजसन्मुख आणि म्हणूनच गतिमान आहेत. दोघांच्या अभ्यासात मूलभूत सिद्धांत आहेत; आणि विचारवंत व अभ्यासकांनी त्यात चिकित्सकपणे भर घातली आहे. लोकप्रशासनशास्त्राच्या विकासास व्यवस्थापनशास्त्राने फार मोठा हातभार लावला आहे. टेलर, फेयॉल, फॉलेट इ. विचारवंताच्या अध्ययनातून दोन्ही शास्त्रांच्या पायाभूत संकल्पनांचा आंतरसंबंध सूचित होतो. वरील विचारवंतानाही दोन्ही शास्त्रातील अग्रणी म्हणून मान्यता मिळालेली आहे.

व्यवस्थापनशास्त्र ही एक स्वतंत्र विद्याशाखा म्हणून ओळखली जात आहे. Management Science या शब्दातून व्यवस्थापनाच्या विविध बाजूंचेही सिद्धान्त मांडले जात आहेत. उद्योग, कारखाने, यांच्यापासून ते मानवी प्रवृत्तींच्या व्यवस्थापनापर्यंत सर्व स्तरावर या शास्त्रातील सिद्धान्तांचा व तत्त्वांचा वापर होत आहे.

सार्वजनिक क्षेत्रात लोकप्रशासन शास्त्र आणि व्यवस्थापन शास्त्र यांचे योगदान उल्लेखनीय आहे. प्रशासनाची उद्दिष्ट्ये व कार्यचौकट खूपच व्यापक असतात; तर मोठमोठ्या मानव समूहांसाठी प्रशासकीय धोरणांची अंमलबजावणी करताना; अनेक महत्त्वाचे निर्णय घ्यावे लागतात, नियंत्रण करावे लागते, समन्वय साधावा लागतो म्हणजे व्यवस्थापनाचे स्वरूप संचालनात्मक असते. तर प्रशासन हे धोरणात्मक निर्णयांशी, (नियंत्रण व नियमन विषयक) संबंधित असते.

अशाप्रकारे पातळी / स्तराचा फरक वगळता प्रशासनशास्त्र व व्यवस्थापनशास्त्राचे संबंध अत्यंत जवळचे असतात. समाजविकासासाठी दोन्ही शास्त्रांच्या सिद्धान्तांचा वापर परस्परपूरक ठरतो. लोकांचे जीवनमान उंचावणे व एकंदर सुसंघटित, सुप्रशासित व सुखी समाजाच्या निर्मितीचे ध्येय गाठण्यासाठी दोन्ही शास्त्रांचे सहकार्य आवश्यक ठरते.

१.४ लोकप्रशासनाची उत्क्रांति (विकासाचे टप्पे) :

प्रास्ताविक – सन् १८८७ साली प्रा. गुड्रो विल्सन यांनी ‘The Study of Public Administration’ हा दीर्घ निबंध प्रसिद्ध केला आणि तेथपासून लोकप्रशासन हे एक स्वतंत्र सामाजिकशास्त्र आहे असे मानले जात आहे. प्रे. विल्सन यांना लोकप्रशासनशास्त्राचे जनक असे समजले जाते ते यामुळेच. आधुनिक लोकशाही समाजात लोकप्रशासनाचे स्वरूप आणि समस्यांची शास्त्रशुद्ध मांडणी या निबंधात करण्यात आली आहे. राजकारण आणि प्रशासन यामध्ये फरक केला पाहिजे ही गोष्टही प्रा. विल्सन यांनी आग्रहाने प्रतिपादन केली. अशा प्रकारे मानवी संस्कृतीच्या प्रारंभापासूनच प्रशासन हे एक महत्त्वाचे अंग असले तरी ‘स्वतंत्र अध्ययनविषय’ म्हणून आज १३० वर्षे झाली आहेत. प्रा. अवस्थी आणि माहेश्वरी यांनी या पुढील काळात लोकप्रशासनशास्त्रात करण्यात आलेले संशोधन, विविध विचारप्रवाह, विद्वानांची मते इ. चे आधारे लोकप्रशासनशास्त्रात झालेल्या बदलांचे – म्हणजेच एक स्वतंत्र सामाजिकशास्त्र म्हणून केलेल्या वाटचालीचे पाच टप्पे / कालखंड खालीलप्रमाणे आहेत.

टप्पा	कालखंड	प्रमुख आशय
I	१८८७ – १९२६	राजकारण – लोकप्रशासन द्वैत
II	१९२७ – १९३७	लोकप्रशासन – एक स्वतंत्र सामाजिक शास्त्र
III	१९३८ – १९४७	वर्तनवादी परिवर्तन
IV	१९४८ – १९७०	अस्तित्व / ओळखीचा पेचप्रसंग
V	१९७१ - पुढे	नवलोक प्रशासन

प्रत्येक टप्प्यातील आशयाची ओळख पुढीलप्रमाणे –

टप्पा I – (१८८७ – १९२६) : लोकप्रशासनशास्त्राचा शिल्पकार म्हणून प्रे. विल्सन यांनी आग्रहाने मांडलेली तत्त्वे –

- १) राजकारण आणि प्रशासन यामध्ये फरक करणे इष्ट आहे.
- २) नागरिकांना आर्थिक सुरक्षा प्रदान करण्याचे कामी शासनाची भूमिका उदासीन न ठेवता अधिक सक्रिय असली पाहिजे.
- ३) आधुनिक समाज हा औद्योगिक पर्वातून जात आहे, म्हणून त्यात शासन म्हणजेच कार्यकारी मंडळाचे कार्य होय. या कार्याचे स्वरूप अर्थातच विविध उत्पादनशक्तीमध्ये संतुलन साधणे असे आहे.

प्रा. विल्सन यांचे मते शासकीय कारभार हा राजकीय संदर्भात होत रहातो. १८८७ पूर्वी राजकारण व प्रशासन यांना एकाच नाण्याच्या दोन बाजू असे मानले जाई. अमेरिकेच्या कारभारात प्रशासनाला मध्यवर्ती महत्त्व प्राप्त झाले. कार्यक्षम प्रशासन ही लोकसत्ताक प्रशासनाची अट बनली. उद्दिष्टपूर्तीला व परिणामी कार्यक्षम प्रशासनाला महत्त्व आले. सन १९०० मध्ये फँक गुडनाऊ याने आपल्या ‘Politics and Administration’ या ग्रंथातून दोन्हींचेही महत्त्व प्रतिपादिले. राजकारण म्हणजे राज्याची इच्छा अभिव्यक्त होणे; तर प्रशासन म्हणजे त्या राजकीय इच्छेला प्रत्यक्षात साकार करणे होय. मात्र प्रशासनावर राज कारणाचे मध्यवर्ती नियंत्रण असावे असेही भाष्य त्याने केले आहे. १९१४ मध्ये उत्तम प्रशासक तयार करणे हे राज्यशास्त्राच्या अध्यापनाचे ध्येय म्हणून अमेरिकन राज्यशास्त्र परिषदेने ठरवले. १९२६ मध्ये L.D. White यांनी लोकप्रशासनावर पाहिले पाठ्यपुस्तक प्रसिद्ध केले. धोरण-निर्धारण प्रक्रियेतही प्रशासनाचे मत विचारात घेतले जावे असा आग्रह धरला.

टप्पा II – (१९२७ - १९३७) : १९२७ मध्ये जे. एफ. विलोबी यांनी ‘Principles of Public Administration’ हा ग्रंथ प्रसिद्ध करून लोकप्रशासन हे स्वतंत्र सामाजिक शास्त्र असल्याचा मुद्दा उचलून धरला. याच काळात पार्कर, फेयॉल, फॉलेट, गुलीक यांनी प्रसिद्ध केलेल्या ग्रंथातून एक मानवी संघटन प्रकार म्हणून प्रशासकीय संघटनांचा स्वतंत्र संस्था म्हणून अभ्यास करण्यावर भर दिला. POSDCORB या सारखी तत्त्वे मांडून लोक प्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करण्याचा प्रयत्नही याच काळात झाला. या तत्त्वांना प्रशासकांच्या वर्तुळात मान्यता मिळाला.

टप्पा III – (१९३८ – १९४७) : या काळात चेस्टर बर्नाड, सायमन यांनी प्रशासन हे स्वतंत्र शास्त्र असण्याला आक्षेप घेतला. प्रशासकीय तत्त्वे या नावाने ओळखली गेलेली तत्त्वे म्हणजे केवळ काळाच्या ओघात सामान्य परिभाषेतील आडाखे-अंदाज अशा स्वरूपाची ढोबळ मते असतात.

पुढे १९४७ मध्ये रॉबर्ट डाल यानेही लोकप्रशासनाला शास्त्राचा दर्जा देण्यास आक्षेप घेतले ते असे –

- १) प्रशासनकार्यात मूल्यात्मक निर्णयांचा समावेश असतो. शास्त्रीय सिद्धांत मूल्यविरहित असावे लागतात.

२) प्रशासकांचे व्यक्तिमत्त्व आणि सामाजिक संघटनांमध्ये खूपच फरक असतो. रॉबर्ट डालने मूल्यात्मक विचाराची तळी उचलून धरली तर अन्य विचारवंतांनी वर्तनवादी विचार प्रवाह पुढे आणला.

टप्पा IV – (१९४८ – १९७०) : वर्तनवादी विचारवंतांनी दिलेल्या आव्हानामुळे लोकप्रशासनाला पुन: एकदा ‘ओळखविषयक पेच प्रसंगातून’ (Crisis of Identify) जावे लागले. अनेक प्रशासकांनीही राजकारणाच्येच एक अंग म्हणजे प्रशासन हे ग्राह्य मानण्यास सुरुवात केली. पिफनर याने प्रथम विशद केले की दोन्हीत सीमारेषा आखणे कठीण आहे. कारण की दोन्ही अंगे एकमेकात पूर्ण मिसळून गेली आहेत.

सन १९४८ मध्ये डी. वाल्डो यांने लोकप्रशासनाचे क्षितिज (व्याप्ती) विस्तृत असल्याचे सांगून सार्वजनिक धोरण विषयक चर्चा आणि निर्णय प्रक्रियांच्या अभ्यासाचा समावेश केला. तर पॉल अॅपलबी याने असे प्रतिपादन की कनिष्ठ / स्थानिक पातळीवर प्रशासनाचे रूप विशिष्ट असते तर वरिष्ठांच्या देश पातळीवर प्रशासन हे राजकारणाभिमुख असते.

अशा प्रकारे राजकारणाचे प्रशासनावर वर्चस्व पुन: प्रस्थापित होऊ लागले. प्रशासन म्हणजे कार्यकारिणी शाखेच्या कार्याचे बौद्धिक पातळीवरील आकलन होय. लोकप्रशासन ही राज्यशास्त्राची उपशाखा आहे हा दृष्टिकोन प्रभावी होऊ लागला. परिणामी दोन्हीही शास्त्रांचा विकास होऊ लागला.

टप्पा V – (१९७१ पासून पुढे) : काहीशी अनिश्चितता व गोंधळ असूनही या काळात लोकप्रशासनाने नवा अवतार धारण केला. अनेकांच्या योगदानामुळे लोकप्रशासन हे आंतर विद्याशास्त्रीय (Inter-disciplinary) अध्ययनक्षेत्र बनले.

प्रशासकीय व्यवहाराच्या गतिविधींचा अभ्यास करताना व्यवस्थापनशास्त्र, धोरणशास्त्र, यांचाही विचार होत आहे. १९६८ मध्ये मिनिबुक परिषदेत नव्या लोकप्रशासनाच्या अवताराची व्याख्या बनवली गेली, ज्यामध्ये नीतित्वे मूल्ये यांचा जाणीवपूर्वक स्वीकार करण्यात आला. उदा. नोकरशाहीची प्रतिसादक्षमता, नागरिकांचा सहभाग, सामाजिक समरूपता, प्रशासकीय जबाबदारी, प्रभावी अंमलबजावणी, कृतीशील प्रशासन, ग्राहकाभिमुख प्रशासन काटकसरी, कार्यक्षम प्रशासन इत्यादी मूल्यांना महत्त्व प्राप्त होत आहे.

ड्वाईट वॉल्डो यांच्या ‘Politics Administration in a time of turbulence’ या ग्रंथात लोकप्रशासन शास्त्रातील हे बदलते दृष्टिकोण व प्रवाह विशद केले आहेत. अशाप्रकारे लोकप्रशासनाचे अभ्यासक्षेत्र सतत चर्चा विश्वात दाखल होत आहे.

१.५ तुलनात्मक प्रशासनशास्त्र :

गरज - लोकप्रशासनशास्त्राचा पारंपरिक दृष्टिकोण - रचनात्मक - संघटनात्मक हा प्रशासकीय प्रक्रियेची समज वाढविण्यास अपुरा पडत आहे अशी जाणीव १९५० पासून होऊ लागली. वैज्ञानिक, औद्योगिक, पौरात्य प्रशासन व्यवस्थांचा अभ्यासघटकांचा व्यापक प्रभाव प्रशासनावर पडत होता. त्याचे विश्लेषण करण्यास आणि या घटकांची उपयुक्तता जोखण्यासाठी सामाजिक व सांस्कृतिक संदर्भासह अभ्यास करणे गरजेचे आहे अशी नवी जाणीव अभ्यासकांत

निर्माण झाली व तुलनात्मक अध्ययनाचे - संरचनेची तुलना - कार्यपद्धतीची तुलना - प्रभावांची तुलना इ. अभ्यास अधिक समृद्ध होऊ शकतो असे शास्त्रज्ञांस वाटू लागल्याने तुलनात्मक अध्ययन पद्धती व दृष्टिकोणाचा विकास झाला.

विकास - २ च्या महायुद्धानंतरच्या जगाचे पुनर्वासन हा जागतिक चर्चेचा विषय बनल्याने विकसित राष्ट्रे व विकसनशील राष्ट्रे आणि त्यांची प्रशासने, क्षमता, सुधारणा समस्यापूर्ती, व्यवस्थांची उपयुक्तता इ. मुद्यांची तुलना केली जाणे स्वाभाविक होते.

१९४८ मध्ये प्रा. डी. कालडो यांनी तुलनात्मक प्रशासन या विषयास कॅलिफोर्निया विद्यापीठाच्या अभ्यासक्रमात स्थान दिले. त्यानंतरची प्रिन्सरन विद्यापीठातील संमेलनात, तसेच पुस्तक लिखाण, निबंधलिखाण याद्वारे तुलनात्मक अभ्यासाला गती मिळाली. सन १९६३ मध्ये Comparative Administration Group (CAG) हा गट १९७१ पर्यंत फोर्ड फाउंडेशनच्या सहकार्याने कार्य करीत होता. संशोधन अध्यापन आणि विकासक्षेत्रात धोरणनिर्मितीस उत्तेजन तुलनात्मक प्रशासनाचा अभ्यास होऊ लागला.

विकसनशील राष्ट्रांच्या समस्या सोडविण्याचा प्रयत्न फोर्ड फाउंडेशनच्या त्रिसूची कार्यक्रमानुसार सुरु झाला. विविध ११ अभ्याससमित्यांद्वारे 'राष्ट्र' घटक मानून किंवा 'शहर' घटक मानून तुलनात्मक अध्ययन होऊ लागले. यातूनच लोकप्रशानसशास्त्राला व्यावहारिकशास्त्राचे स्वरूप प्राप्त झाले व आंतरविद्याशाखीय देवाणघेवाणीतून अदिक समर्पक अभ्यास होऊ लागला. संयुक्त राष्ट्र संघानेही या विषयात लिखित सामग्री प्रकाशित करण्याचे प्रयत्न चालवले आहेत. या क्षेत्रात लिखाण व संशोधन नित्य वाढतच आहे.

प्रा. रीग्ज - 'तुलनात्मक हा शब्द अनुभवाधिष्ठित सिद्धांत निर्मितीचे निर्देशन करतो. तुलनात्मक प्रशासनामुळे आदर्शाकडून अनुभवाकडे, विशिष्टतेकडून सामान्यतेकडे, जाण्याचा मार्ग खुला होतो.'

तुलनात्मक अभ्यास हा देशांतर्गत संस्थांची तुलना असा असू शकतो. तसेच विविध देशांतील विविध वातावरणात कार्य करणाऱ्या संस्थांची - धोरणांची तुलना असाही असू शकतो. तसेच कार्यपद्धती - संपूर्ण प्रशासकीय व्यवस्थेचे वातावरण, अनौपचारिक संघटना किंवा संघटनतत्वे, विविध घटकांच्या भूमिका, अधिकारी - कर्मचारी संबंध, किंवा अधिकारी - नागरिक संबंध, सर्पक साधने - वापर - प्रभाव, कार्यक्षमता - पारदर्शकता - उत्पादकता यासारख्या मूल्यांची तुलनात्मक तपासणी करणे असा असू शकतो.

वैशिष्ट्ये -

- १) पारंपारिक सिद्धांतां ऐवजी वैज्ञानिक तत्त्वांना आधार मानले जाते.
- २) लोकप्रशासन हे एक जड यंत्रणा म्हणून न पाहता स्थितिस्थापक, गतिमान व्यवस्था म्हणून पाहणे.
- ३) जागतिक स्तरावर राष्ट्रीय प्रशासनव्यवस्थांतील अंतर कमी करून त्यामध्ये समन्वय साधणे.
- ४) अन्य सामाजिक शास्त्रातील ज्ञानाचा - सिद्धांतांचा वापर करून लोकप्रशासन शास्त्राची विभक्तता वापर करून लोकप्रशासनशास्त्राची विभक्तता टाळणे.

अशा रीतीने एक नवीन ज्ञानशाखा म्हणून तुलनात्मक प्रशासनाचे महत्त्व वाढत आहे.

१.६ विकास प्रशासन :

विसाव्या शतकात साप्राज्यसत्तांचा अस्त झाल्यानंतर नव्याने स्वतंत्र झालेल्या आफ्रिका-आशिर्याई देशांची शासने सर्वांगीण विकासाच्या ध्येयाने भारावली. राजकीय स्वातंत्र्याबोर खांद्यावर येऊन पडलेली विकासाची जबाबदारी एका बाजूला तर दुसऱ्या बाजूला अप्रगत समाजाची दुखणी-समस्या अशा पेचात नवस्वतंत्र राष्ट्रे पडली.

अविकसित अर्थकारण, सामाजिक मागासलेपण, प्रवाहशून्यता, अज्ञान, राजकीय अस्थिरता, अर्थकुशल प्रशासनव्यवस्था, तंत्रज्ञांची उणीव इ. समस्यांनी ही राष्ट्रे ग्रस्त झाली. विशिष्ट कालमर्यादेत सामाजिक-आर्तिक विकास, न्याय, साध्य करण्यासाठी प्रशासकीय व्यवस्थेत परिवर्तनाशिवाय मार्ग उरला नाही. ही बाब लक्षात घेऊन सामाजिक शास्त्रज्ञ व विचारवंतांनी एकत्र येऊन 'विकासाचे धोरण व त्याची अंमलबजावणी' हा मुख्य मुद्दा बनविला. विकास हा परवलीचा शब्द बनला व त्या जागृतीतच 'विकास प्रशासनाच्या अभ्यासाला महत्त्व प्राप्त झाले.'

अर्थ - आशय -

- १) विकसनशील राष्ट्रातील परिवर्तनशील प्रशासनव्यवस्था.
- २) राष्ट्रीय नियोजनाद्वारे विकास साध्य केला जातो.
- ३) शासनाची विधायक हस्तक्षेपी भूमिका असते.
- ४) प्रशासन सुधारणांना महत्त्व दिले जाते.
- ५) विज्ञान-तंत्रज्ञानाचा स्वीकार दिसतो.
- ६) नवनवीन संशोधनास वाव दिला जातो.

विकसित देशांपेक्षा साध्ये व साधने या दोन्ही बाबतीत विकसनशील देशातील प्रशासन प्रक्रिया बाबतीत विकसनशील देशातील प्रशासन प्रक्रिया वेगळी असते. शासक-प्रशासकांची भूमिका केवळ अंमलदाराची नसून कुशल रचनाकाराची प्रशिक्षकांची - समन्वयकाची असते. मानवी संबंधांचा पाया मजबूत करून नागरिकांच्या सहभागाने नव्या संरचना निर्माण करणे व जनतेसमोर मांडणे जुन्या रचनेतील सवयी-कार्यपद्धती - कालबाह्य झाल्या असल्यास, त्यांचा त्याग करून नव्या जाणीवा - मूळे कार्यपद्धती व भूमिकांचा स्वीकार करण्यास जनतेला उद्युक्त करणे - प्रोत्साहन देणे इ.

विकास प्रशासनाची वैशिष्ट्ये -

- १) परिवर्तनाभिमुखता - सामाजिक आर्थिक परिवर्तन हेच ध्येय असल्याने नवी परिवर्तनसापेक्ष मानसिकता स्वीकारणे.
- २) परिणामाभिमुखता - अपेक्षित परिणाम, अपेक्षित वेळेत साध्य करणे.
- ३) वचनबद्धता-बांधीलकी - प्रशासकांची बांधीलकी सर्वांगीण विकासाशीच असते. अन्य लागेबांधे-ध्येये बाजूला ठेवण्याची सवय निर्माण करावी लागते.
- ४) ग्राहकाभिमुखता - सेवादायी राज्य साकारणे हे विकासप्रशासनाचे ध्येय असल्याने जनतेच्या गरजांकडे लक्ष देऊन त्या अनुरूप सेवा पुरवणे; आणि याबाबतीत विधायक व आग्रही दृष्टिकोणाची जोपासना करणे.

- ५) समयबद्धता - समयसीमा किंवा वेळेचे बंधन - भान ही बाब महत्त्वाची ठरते. गतिमान प्रशासनासाठी समयबंधनात्मकता ही अटच बनते.

अशाप्रकारे विशिष्ट आदर्शाना लक्ष्य ठरवून नागरिकांची प्रतिसादशील राहणारे व त्यांचा सहभाग घेण्यास उत्सुक असे प्रशासन हे देखील विकास प्रशासनाचे वैशिष्ट्य आहे.

विकास प्रशासनाच्या स्वरूपाची चिकित्सा -

गेल्या ५०-७५ वर्षात विकास प्रशासन सर्वच अविकसित राष्ट्रात परवलीचा शब्द बनला आहे. त्या दृष्टीने अनेक धोरणे-उपक्रम-प्रकल्प-नियोजने करण्यात आली आहेत. परंतु इंकंदर प्रत्यक्षानुभावतून पुढील बाबी समोर आल्या आहेत.

- १) साधनसामग्रीच्या मर्यादामुळे ध्येयपूर्तीचा वेग कमी आहे.
- २) सिद्धान्त हे विशिष्ट नमुन्याच्या प्रक्रियेशी संबंधित असतात. म्हणजेच सर्वस्पर्शी सिद्धान्त मिळत नाही.
- ३) समस्यांची गुंतागुंतही खूपच अधिक असते त्यामुळे अपेक्षित ध्येय गाठण्यात अडथळे निर्माण झालेले दिसतात.
- ४) कार्यक्षेत्र बहुआयामी-बहुपदरी असल्याने नव्या संस्थायंत्रणा उभ्या राहतात पण त्यांच्यात व जनतेत समन्वय ही समस्या उरतेच.
- ५) आर्थिक विकासाला सर्वोच्च प्राधान्य दिले जाते पण उत्पादनवाढ - गुणवत्तावाढीसाठी नागरिकांचे सहकार्य मिळवणे अत्यंत कठीण बनते.

समाज परिवर्तनाचे साधन - अविकसित देशात अप्रगत समाजाचे अनेक गंभीर प्रश्न असतात. गुलामगिरी प्रथा-अंधश्रद्धा - स्त्री - बालकांना दुय्यमवागणूक व पारतंत्र्य, इत्यादींना दूर सारून भयमुक्त-भ्रष्टाचारमुक्त आणि भूकमुक्त समाज निर्माण करणे ही अवघड भूमिका विकास प्रशासनाकडे म्हणजेच प्रशासकांकडे येते. स्वतः प्रशासकही त्याच राष्ट्रीय संस्कृतीतून येत असल्याने अशी नवी भूमिका उत्तमरित्या पार पाडून समाज परिवर्तनाचे ध्येय साध्य करणे अत्यंत कठीण आहे.

१.७ नवलोकप्रशासन (NEW PUBLIC ADMINISTRATION) :

१९७० नंतर पारंपरिक लोकप्रशासनाती सिद्धान्त व अध्ययनसामुग्रीबद्दल मूलभूतचिंतन होऊ लागले. नव्या आधुनिक समाजाचे वास्तव लक्षात घेता प्रशासन व्यवस्थेची क्षमता व उपयुक्ततेबाबत, पुनर्विचार होऊ लागला. अमेरिकेत पुढील घडामोर्डीमुळे नव लोकप्रशासनाचा जन्म झाला. १) १९६७ - हानी समितीचा अहवाल २) मिनोबुक परिषद, १९६८ ३) प्रा. वाल्डो यांचे 'प्रक्षोभकालीन प्रशासन' हे पुस्तक

नवलोकप्रशासनात एक नवा तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोण मांडला गेला. त्यामध्ये समाजपरिवर्तन कार्यात लोकप्रशासनाची भूमिका निश्चित करणे; तसेच तळागाळातील सामान्य माणसाला खराखुरा न्याय देणारी प्रशासन संस्था निर्माण करणे. उपेक्षित दीन दुर्बळांचे सहाय्यकाची भूमिका करणे यावर भर होता.

‘मानव’ हा केंद्रीय घटक समजून मानवी गरजापूर्ती या मुद्याला प्राधान्य देणे आणि मानवी वर्तन, पर्यावरण, प्रेरणा - संसूचन- निर्णयप्रक्रिया यांचा सूक्ष्म व चिकित्सक अभ्यास करणे नवलोकप्रशासनास अभिप्रेत आहे. अर्थातच हा अभ्यास आंतरविद्याशाखीय होणे अनिवार्य आहे. नव लोक प्रशासन शास्त्रज्ञांनी पुढील चार घटकांचे आग्रही प्रतिपादन केले आहे.

- १) समयसापेक्षता - समयसंबद्धता (Relevance) :** व्यावहारिक स्तरावर सिद्धान्त लागू होणे ही गोष्ट महत्त्वाची मानून नवलोकप्रशासन-शास्त्रज्ञ समाजसापेक्ष दृष्टिकोणातून म्हणजेच समाजस्थितीची सम्यकचिकित्सा करून सिद्धांत तयार करतात.
- २) मूल्यसापेक्षता :** पारंपारिक प्रशासनाप्रमाणे आधुनिक प्रशासन व्यक्तिनिरपेक्ष, मूल्यनिरपेक्ष नसावे. उलटपक्षी काही निश्चित ‘आदर्श’ वा आदर्शमूल्ये विचारात घेऊन प्रशासनाचे कार्य चालावे.
- ३) समन्यायी प्रशासन -** नवलोकप्रशासनात दुर्बल-शोषित पीडित-अन्यायग्रस्तांसाठी समन्यायी भूमिकेतून कार्यक्रम आखणे अभिप्रेत आहे. त्यांच्या समस्या सोडविण्यासाठी अधिक कृतिप्रवण प्रशासन आणि अधिक संवेदनशील प्रशासन असावे हे अभिप्रेत आहे.
- ४) परिवर्तनाचे साधन :** प्रा. मोहित भट्टाचार्य यांच्या मते ‘परिवर्तन हेच प्रशासनाचे ध्येय असले पाहिजे’ समाजजीवनात हितसंबंधांचा संघर्ष नेहमी असतोच. त्यामध्ये प्रस्थापितांशी किंवा प्रबलगटांशी द्वांज देण्याची क्षमता दुर्बल-सीमांत समुदायांमध्ये उत्पन्न करणे हेच नवलोकप्रशासनाचे ध्येय आहे.

सारांश : विकास किंवा परिवर्तन ही सातत्यपूर्ण प्रक्रिया आहे हे लक्षात घेऊन प्रस्तुत स्थितिशी सतत समन्वय साधत धोरणांची कार्यवाही करणे हेच नवलोकप्रशासनाचे ध्येय आहे.

१.८ नवलोक व्यवस्थापन NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) :

१९८० पासून सार्वजनिक उद्योग क्षेत्राचे आधुनिकीकरण करण्यासाठीचे व्यवस्थापन धोरण म्हणजे नवलोकव्यवस्थापन होय. लोक निवड दृष्टिकोण व व्यवस्थापकीय दृष्टीकोणानुसार सार्वजनिक क्षेत्रातील ढासळलेली उत्पादन पातळी व सेवाक्षमता सुधारण्यासाठी हे NPM धोरण अंमलात आहे.

यामध्ये ‘बाजारभिमुखतेमुळे उत्पादन खर्चात बचत होऊ शकते’ हे तत्त्व पायाभूत आहे. NPM धोरणानुसार कर्मचारी समूहांचे पृथःकरण, स्पर्धाशील कार्यपद्धतीवर भर, आणि बक्षिस (Incentive) प्रोत्साहक धोरणांवर भर अशी तीन कार्यसूत्रे आहेत.

NPM धोरणामध्ये खाजगी क्षेत्रातील व्यापारी व बाजाराधिष्ठित कार्यतत्वे सार्वजनिक उद्योगात अंगीकारणे आणि नव्या उदारमतवादी राज्याशी संलग्न राहणे अभिप्रेत आहे. ‘Less Government More Goverence’ किमान शासन व अधिकतम कारभार हे त्याचे सूत्र आहे.

मुख्यतः त्यामध्ये प्रकल्प व्यवस्थापन, समतलीय पदश्रेणी रचना, ग्राहकाभिमुख कार्य, पेशेदार नागरीसेवा रद्द करणे, संपूर्ण गुणवत्ताव्यवस्थापन आणि कंत्राटी पद्धतीवर भर ही कार्यसूत्रे समाविष्ट आहेत. तसेच व्यवस्थांपकाचे विकेंद्रीकरण, कंत्राटी पद्धत, कामगिरी आधारित मूल्यमापन, ग्राहकसंतोष इ. मूल्ये महत्त्वाची आहेत.

आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्था - जागतिक बँक, नाणेनिधी इ. च्या आग्रहामुळे आणि कल्याणकारी राज्याच्या पेचप्रांसगामुळे NPM धोरणांना महत्त्व प्राप्त झाले. तसेच नव स्वतंत्र देशातील वित्तीय संकटामुळे, महागाई व भ्रष्टाचारामुळे ग्रस्त जनतेला उत्तम दर्जाची सेवा प्राप्त होण्यासाठी अर्थरचनेमध्ये सुधारणा हा त्याचा मुख्य आशय आहे. उदा. आंतरराष्ट्रीय आर्थिक सल्लागारांचे मार्गदर्शन, व्याजदर अटीमध्ये सुधारणा, सुप्रशासनावर भर असेही मार्ग सुचविले जातात. आफ्रिकेतील अनेक देशात नोकरकपात धोरण हे NPM चाच भाग आहे. अलीकडे पर्यावरणीय दृष्टीकोणातून व्यवस्थापन करणे आवश्यक समजले जात आहे.

सारांश, मुख्यतः NPM हे व्यवस्थापनशास्त्रीय तंत्र असले तरी २१ व्या शतकातील संगणकीय क्रांतीनंतर आणि माहितीच्या क्रांतीनंतर प्रशासनात अत्यंत वेगाने परिवर्तन होत असल्याने NPM हे धोरण हळूहळू कालबाह्य ठरत आहे.

१.१ सार्वजनिक किंवा नागरी धोरण दृष्टिकोन :

सार्वजनिक धोरणाचे शास्त्र – १९७३ मध्ये अमेरिकन राज्यशास्त्र परिषदेने सार्वजनिक / नागरी धोरण (Public Policy) या मुद्याचे महत्त्व अधोरेखित केले. त्यामुळे सत्तासंबंध अभ्यासणारे ‘राज्यशास्त्र’ व अंमलबजावणी प्रक्रिया अभ्यासणारे ‘लोकप्रशासन’ या दोन्हीना जोडणारा दुवा म्हणजे ‘सार्वजनिक धोरण.’ सार्वजनिक धोरण साकारते ते ‘सिनेट’, ‘पार्लमेंट’ या सारख्या औपचारिक संस्था आणि पक्षीय मोहिम, दबावगट, चळवळी यांसारख्या अनौपचारिक संस्थांच्या आंतरक्रियातून. (वाद-संवादातून) धोरणनिश्चिती, धोरणाचे विश्लेषण आणि धोरणानुसार अंमलबजावणी याबाबतच्या संकल्पना व सिद्धान्त यांचा अभ्यास अभिप्रेत आहे.

सार्वजनिक धोरण हा विषय, प्रशासन सुलभ करण्याचा प्रयत्न करणारे कारभारी / प्रशासक करीत असतात. त्यातूनच कारभाराचे विविध नमुने अभ्यासासाठी उपलब्ध होतात. लोकशाही प्रशासनव्यवस्था, सर्वकष राज्यातील प्रशासन व्यवस्था इ. एका बाजूला राज्य-प्रशासनाचे वर्चस्व टिकवणे तर दुसऱ्या बाजूला व्यक्ति स्वातंत्र्याची हमी देणे अशी तारेवरची कसरत करीतच समाज नियंत्रणाचे-नियमनाचे उद्दिष्ट्य लोक प्रशासनाला साध्य करावे लागते. सप्टेंबर २००० मध्ये संयुक्त राष्ट्रसंघाने जागतिक नेत्यांच्या शिखरपरिषदेत २००० च्या सहस्रकाची विकासध्येये राष्ट्रांना ठरवून देण्यासाठी एक जाहीरनामा प्रसृत केला आणि सन २०१५ पर्यंत साध्य करण्यासाठी विश्व राष्ट्रसमुदायापुढे पुढील ध्येये ठेवली. (MDG – Millennium Development Goals)

- १) भूक व दारिद्र्य मुक्ती
- २) प्राथमिक शिक्षण
- ३) लिंगभाव समानता आणि महिला सक्षमीकरण

- ४) बालमृत्युदरात घट
- ५) मातांचे आरोग्यात सुधारणा
- ६) AIDS, मलेरिया विरुद्ध झुंज
- ७) शाश्वत पर्यावरण
- ८) विकास कार्यात जागतिक सहभागीदारी

या ध्येयांसाठी निश्चित लक्ष्ये व त्यांचे सूचकांकही ठरवून दिले. अर्थातच आंतरराष्ट्रीय सहकार्याने प्रत्येक राष्ट्राने वरील ध्येये साध्य करणे अभिप्रेत होते. यानुसार ‘प्रशासकीय राज्या’ची जागा ‘सेवादायी राज्याने’ (Facilitative State) घेतल्याने सेवादायी राज्य कारभाराचे नवे सिद्धान्त व व्यवहार तत्त्वे २१ व्या शतकात अभ्यासकांनी मांडली आहेत. ई-प्रशासन, सुप्रशासन, शाश्वत विकास, समावेशनकारी विकास या नव्या संकल्पना म्हणजे २१ व्या शतकातील लोकप्रशासनशास्त्राची साधने आहेत. (E-Governance, Good Governance, Sustainable Development, Inclusive Development etc.)

स्वाध्याय प्रश्न :

१. एक विशेष सामाजिक शास्त्र म्हणून लोकप्रशासनशास्त्राचे स्वरूप विशद करा.
२. लोकप्रशासनाच्या परिसंस्थांचे प्रशासनातील योगदान व लोकप्रशासनशास्त्रातील महत्त्व स्पष्ट करा.
३. लोक प्रशासन आणि व्यवस्थापनशास्त्र यामधील संबंधावर विवेचन करा.
४. लोकप्रशासनाच्या उत्कळांतिचे विविध टप्पे विशद करा.
५. टीपा लिहा.
 - अ) विकास प्रशासन
 - ब) तुलनात्मक प्रशासन
 - क) नव प्रशासन
 - ड) नवी सार्वजनिक व्यवस्था
 - इ) नागरी धोरणे



लोकप्रशासन : दृष्टिकोण

अभ्यासक्रम : लोकप्रशासन दृष्टिकोण : पारंपरिक - सामाजिक मानसशास्त्रीय, मानवी दृष्टिकोण.

पाठाची रूपरेषा :

- २.१ लोकप्रशासन : सद्यस्थिती
- २.२ अध्ययनाची तात्त्विक वैशिष्ट्ये
- २.३ लोकप्रशासन शास्त्र की प्रशासन अभ्यास
- २.४ पारंपारिक व आधुनिक दृष्टिकोण : महत्त्व
- २.५ पारंपारिक दृष्टिकोण
- २.६ आधुनिक दृष्टिकोण
- २.७ नवे प्रवाह

उद्दिष्ट्ये :

१. लोकप्रशासन हे आधुनिक राज्याचे अविभाज्य परिमाण म्हणून समजून घेणे. प्रशासक आणि प्रशासन व्यवहारांचे अभ्यासक.
२. यांना हाताळण्याचे विषय, त्यांचा आसय यांची चौकट निश्चित करता येते.
३. पारंपारिक व आधुनिक दृष्टिकोणांचे महत्त्व समजून घेणे.
४. पारंपारिक व आधुनिक दृष्टिकोणांमधील फरक समजून घेणे.

२.१ लोकप्रशासन : सद्यस्थिती :

प्रचलित राज्य हे 'प्रशासकीय राज्य' आहे; हा सार्वत्रिक अनुभव आहे. शासनाची कार्यकारी शाखा आणि तिची विविध कार्य नागरिकांसमोर ठेवली जात आहेत. विधीनिर्माण, न्यायदान आणि कायद्यांची अंमलबजावणी - विविध सेवा-सुविधा उपलब्ध करणे या तीनही कार्याद्वारे समाजव्यवस्थेचे सुसंघटन करणे हे आधुनिक राज्याचे उद्दिष्ट आहे. यासाठीच शासन व प्रशासनाची क्षमता त्या उद्दिष्टानुरूप निश्चित करणे असे आजच्या प्रशासनाचे स्वरूप आहे. ॲडम्स ब्रुक्स लोकप्रशासनाचे कृतीप्रवण अंग हाच राज्याचा चेहरा असल्याने प्राचीन काळापासून ते प्रचलित वेगवान समाजात लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत आहे.

'प्रशासन' ही एका बाजूला 'व्यवस्थापकीय', कृती असते तर दुसऱ्या बाजूने ती 'नैतिक कृती' देखील असते. यादृष्टीने प्रशासकीय कृती व निर्णय यांना 'हेतुलक्ष्यी' स्थितीप्रत नेणे;

तसेच त्यांचा स्तर निश्चित करणे; धोरणाची ‘सेवादायी राज्यात’ (Service State) वाढत आहे. आजचे राज्य हे राष्ट्र राज्य (Nation State) असल्याने राष्ट्रनिर्मिती प्रक्रिया (Nation-building Process) ही सुद्धा लोकप्रशास्त्री जबाबदारी होत आहे. नागरिकांना स्वतःची ध्येये गाठण्यासाठी सुखी जीवनक्रमासाठी उत्कृष्ट सुविधा पुरविणे ही लोकप्रशासनाची जबाबदारी आता सर्वमान्य झाली आहे.

विसाव्या शतकातील दोन जागतिक महायुद्धे-युद्धोत्तर जगाची पुनर्रभारणी आणि एकविसाव्या शतकाच्या प्रारंभी स्वीकारलेली जागतिकीकरण प्रक्रिया यामुळे लोकप्रशासन अंतर्बाह्य बदलत आहे.

राज्याची मूलभूत ध्येये व साधने दोन्हीतही आमूलाग्र बदल होताना दिसत येत आहे. परिणामी लोकप्रशासने तत्त्वज्ञान, प्रशासन-व्यवहार, यांचेपुढे नवनवी आव्हानेही उभी राहिली आहेत.

राजेशाही असलेल्या मध्यपूर्वील दुबई (UAE) या सारख्या देशात विनाविलंब निर्णय घेणारी कार्यक्षम व प्रगत प्रशासन व्यवस्था आज आढळते. तर सांसदीय लोकशाही असलेल्या भारतात प्रशासनसूत्र मात्र सनदीअदिकारी यांच्या हातात दिसतात. सिंगापूर, हॉगकाँग सारखे देश / प्रदेश सुसंघटित प्रशासनाच्या बळावर प्रगत बनलेले दिसतात.

आज आंतरखंडीय रेल्वे प्रकल्प किंवा समांतर सुएझ कालव्यासारखे प्रकल्प, युनोच्या मानवतावादी मोहिमा आपत्ती निवारण प्रकल्प अशा सर्वच क्षेत्रात विविध राष्ट्रातील प्रशासने परस्पर सहकार्याने व संघटित कृतीने जगाचे रूप बदलून टाकीत असल्याचे दिसते. थोडक्यात लोकप्रशासन आणि त्याच्या अभ्यासाचे स्वरूप पुढीलप्रमाणे :-

- १) आधुनिक राज्यव्यवस्थांचा आधार आहे.
- २) खाजगी उद्योग, नागरी समुदाय व नोकरशाही यांचे बळ एकत्रित केले जात आहे.
- ३) प्रशासनाचा आकार विस्तारत आहे.
- ४) धोरण निर्मिती पासून अंमलबजावणी पर्यंत अनेक गुंतागुंतीच्या प्रक्रियांचे संचालन प्रशासक करतात.
- ५) लोकप्रशासन हे सामाजिक न्यायाचे साधन बनत आहे.
- ६) लोकप्रशासन हे आर्थिक विकासाचे अग्रदूत ठरत आहे.
- ७) राष्ट्रउभारणी तसेच आधुनिक राज्यव्यवस्थांची उभारणी प्रशासनामुळेच शक्य होत आहे.
- ८) अणुसंशोधन, अवकाश-संशोधन पर्यावरण संवर्धन इ. सारख्या आव्हानात्मक क्षेत्रात प्रगती साध्य करणेसाठी प्रशासन महत्त्वपूर्ण ठरत आहे.
- ९) प्रशासन व्यवहाराचा सर्व बाजूंनी अभ्यास होत आहे.
- १०) लोक कल्याण साधणारी एक मार्गदर्शक शक्ती म्हणून, सहाय्यक संस्था म्हणून अभूतपूर्व असे परिमाण म्हणून लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढत आहे.
- ११) समाजशास्त्र, मानसशास्त्र, मानववंशशास्त्र, माहिती तंत्रज्ञान इ. विषयातील सिद्धांत व प्रत्यक्ष व्यवहार यांचा संदर्भ लोकप्रशासनात महत्त्वाचा ठरत आहे. (आंतरविद्याशाखीय)

२.२ लोकप्रशासनाची तात्त्विक वैशिष्ट्ये :

लोकप्रशासनाचा प्रभाव ‘शासकीय’ तसेच ‘बिगर-शासकीय’, ‘स्वयंप्रेरक संस्था’, सामान्य नागरिकांचे जीवनमान, संकटकाळ, शांतता-काळ, विकास-प्रकल्प उभारणी अशा सर्व स्तरावर दिसतो आहे. मानवी जीवनाच्या सामाजिक-आर्थिक-राजकीय-सांस्कृतिक-नैतिक-आध्यात्मिक-अवकाशीय अशा सर्व पातळ्यांवरील प्रभावी कृती लक्षात घेता लोकप्रशासनाचे तत्त्वज्ञानही मार्शल डिमॉकने विशद केले आहे.

- १) प्रशासकीय कृती-व्यवहारात समावेश असणाऱ्या सर्व घटकांच्या विचार करणे.
- २) अशा सर्व घटकांची एक सुसंबद्ध व्यवस्था उभी करणे.
- ३) भविष्यातील व्यवहाराला मार्गदर्शक होतील अशा प्रशासकीय तथ्यांचा व त्यामागील नियमांचा शोध घेणे.
- ४) प्रशासनाचा संबंध ‘ध्येये आणि साधने’ या दोहोंशी असल्याने त्यांची जोडणी कुशलतेने करून प्रशासकीय उत्कृष्टता साधणे.
- ५) प्रशासकीय सिद्धान्ताचे एकूण मूल्य हे प्रत्यक्ष प्रशासकीय व्यवहारात सहभागीदार घटकांच्या वैयक्तिक मूल्यापेक्षा अधिक असावयास हवे.
- ६) प्रशासकीय व्यवस्था संतोषदायी आणि स्फूर्तिदायी असावी.

१९७० नंतर ‘कल्याणकारी राज्या’च्या प्रयोगातील मर्यादांचे भान आल्यानंतर जगात सर्वत्र ‘सुप्रशासन’ Good Goverenance हा परवलीचा शब्द बनला आहे. भारतात तर ‘Less Government - More Governance’ असा नारा दिला जात आहे. या सर्व संदर्भात लोक प्रशासनाच्या अभ्यासाचे दृष्टिकोण समजून घेणे प्रस्तुत ठरेल.

२.३ लोकप्रशासन शास्त्र की प्रशासन अभ्यास :

आपल्या अभ्यासक्रमाचे नाव ‘लोकप्रशासनशास्त्र’ असे आहे. अमेरिकन अभ्यासक याचसाठी ‘प्रशासन अभ्यास’ (Administrative Studies) अशी संज्ञा वापरतात. यामागे एक निश्चित असा आंतरविद्याशाखीय दृष्टिकोण असतो. (Interdisciplinary Approach) अमेरिकन अभ्यासकांचे दृष्टिकोनानुसार ‘शास्त्र’ ही संज्ञा ‘वैशिक सत्ये’, ‘अंतिम विधाने’, ‘निरपवाद तत्त्वे’इ. (Universal Truth - Ultimate Propositions - Absolute Principles) ची स्थापना करणारी प्रणाली सुचविते; आणि अर्थातच एकदा ही ‘वैशिक सत्ये’ शास्त्राने प्रस्थापित केली जणुकाही ती अजरामर-पायाभूत मूल्ये म्हणून प्रतिपादनाचा आग्रहही असतो. त्यांच्या मते लोकप्रशासन हा अभ्यासविषय बहुआयामी विषय आहे. (Multi-dimensional) त्यामध्ये ‘शासक-शासित संबंधाची’ विविधता आहे. ‘प्रशासन’ ही एक कायदेशीर यंत्रणा असली तरी ‘लोकप्रशासन’ ही एक गुंतागुंतीची ‘मानवी प्रक्रिया’ आहे. लोक प्रशासनाशी संबंधित विविध मानवी वर्तन प्रकार आणि त्यामागील संप्रेरणा यांचा संबंधाचा अभ्यास हा महत्त्वपूर्ण ठरतो. कारण लोकप्रशासनात सार्वजनिक धोरण निर्मिती व अंमलबजावणी, दैनंदिन कारभारातील निर्णयप्रक्रिया या सर्व मुलतः आंतरक्रियात्मक वर्तनप्रक्रिया (Interactive Processes) असतात. त्यांचा अभ्यास देश-काल राष्ट्रीय व आंतरराष्ट्रीय विचार प्रणाली यांचे संदर्भात करणे हाच लोकप्रशासन या विषयाचा हेतू आहे. अशा अभ्यासांमध्ये

मानवी वर्तनाचा अभ्यास करणारी अन्य विषय-सामाजिक मानसशास्त्र, तुलनात्मक प्रशासन, मानववंशशास्त्र इ. चा समावेश आवश्यक ठरतो. आजचा मानव 'पर्यावरण संकटग्रस्त मानव आहे; तसेच तो यंत्रमानवावर अवलंबून असणारी तंत्रमानव बनत आहे; त्यामुळे लोकप्रशासनाची प्रक्रिया अधिकाधिक तंत्रज्ञानावलंबी होत आहे. आजचा प्रशासक हा Technocrat तंत्रज्ञ आहे केवळ तो Bureaucrat - सनदीनोकर उरलेला नाही; हे वास्तव नोंदले पाहिजे. म्हणूनच अमेरिकन अभ्यासक आणि विद्यापीठे Administrative Studies Environmental Studies असा संज्ञांचा वापर करतात त्याचबरोबर Science of Public Administration Environmental Science अशा संज्ञांचा वापर करायला नकार देतात. अर्थातच त्यामागील अध्ययन दृष्टिकोण एवढेच सुचवितो की शास्त्र निर्मितीच्यासाठी अंतिम वैशिक सत्ये शोधण्यापेक्षा विशिष्ट विधाने सापेक्ष तथ्यांचे अध्ययनाद्वारे जास्त वास्तवातील समस्यांचे निराकरण करणे या दृष्टिकोनातून संस्थांगत वर्तन; निर्णयप्रक्रिया, किंवा नमुना-अध्ययन (Case Study) या अध्ययनांवर त्यांचा भर असतो.

२.४ पारंपारिक व आधुनिक दृष्टिकोण : महत्त्व

लोकप्रशासनाचे पारंपारिक दृष्टिकोणही महत्त्वाची आहेत. कारण विविध देशातील प्रशासकीय संस्थांची रचना; आणि कार्याची जडण-घडण त्यातूनच झालेली आहे. विकसनशील देशातील प्रशासन-व्यवस्थांची रचना करताना त्याचेवर राज्य करणाऱ्या पूर्वसत्तांमधील समरूप संस्थांचे कमी-अधिक अनुकरण व अनुसरण केलेले दिसते. उदा. भारताची संसदीय शासनपद्धती, जिल्हा प्रशासन इ. गोट्टी इंग्लंडमधील संस्थांच्या धर्तीवर उभ्या केलेल्या दिसतात. विविध कालखंडात व विविध पर्वातील समस्या आणि त्यांचे निवारण करण्याचे दृष्टीने जे मार्ग प्रशासकांनी अनुसरले त्यानुसारच अध्ययनात दृष्टीकोण तयार झालेले दिसतात. उदा. सामर्थ्य-शक्ति-बल या मुद्यांना मध्यवर्ती स्थान देणारा तात्त्विक दृष्टिकोण Philosophical Approach; वित्तप्रशासन आणि कर्मचारी प्रशासन यांना मध्यवर्ती स्थान देणारा रचनात्मक दृष्टिकोण (Structural Approach) तर घटना-कायदे कानून - न्यायालयीन निर्णय यांना मध्यवर्ती स्थान देणारा न्यायिक दृष्टिकोण (Judicial Approach) तर निवळ कार्यक्षमतेला महत्त्व देणारा यांत्रिकी दृष्टिकोण (Mechanical Approach) या सर्वामुळे लोकप्रशासनाचे अध्ययन समृद्ध झाले आहे. पारंपारिक दृष्टिकोणाचा भर प्रशासनातील साततदर्शक नियम शोधून काढण्यावर होता, सामान्य व सार्वकालिक सत्यांचा शोध घेण्यावर होता. ज्यामधून प्रशासनाचे एक आखीव-रेखीव, बांधेसूद शास्त्र निर्माण करणे असा पारंपारिक अभ्यासकांचा प्रयत्न होता.

२.५ पारंपारिक दृष्टिकोण :

लोकप्रशासनाच्या सार्वत्रिक वास्तवाचा आढावा घेतल्यानंतर त्याच्या अभ्यासाचे दृष्टिकोण समजून घेणे प्रस्तुत ठरते. पद्धतशीर अध्ययनामध्ये कोणती माहिती घटक, तपशील समाविष्ट करायचा त्याचे मार्गदर्शन दृष्टिकोणामुळे होते. प्रत्येक दृष्टिकोणाचे वर्गीकरण आशय आणि एकूण फलित पुढीलप्रमाणे :

- १) वर्गीकरण : १) आदर्शवादी दृष्टिकोण २) अनुभववादी दृष्टिकोण
- २) वर्गीकरण : अभ्यासकाला व्यक्तिगत दृष्टिकोणानुसार झालेले अभ्यास यालाच पारंपारिक दृष्टिकोण म्हणता येते.

पारंपारिक दृष्टिकोणात पुढील प्रकारचे अध्ययन झाले आहे.

- १) तत्त्वज्ञानात्मक अध्ययन पद्धती
- २) वैधानिक अध्ययन
- ३) ऐतिहासिक अध्ययन
- ४) संस्था व संस्थारचनात्मक अध्ययन

१) तत्त्वज्ञानात्मक अध्ययन Philosophical Approach :

ही सर्वात प्राचीन अध्ययनपद्धती आहे. तिचे ध्येय म्हणजे प्रशासन व्यवहारातील आदर्शमूल्ये किंवा नियमांचा शोध घेणे. यासाठी प्रशासनाच्या सर्व बाजूंचे अध्ययन केले जाते. म्हणजे सामाजिक-सांस्कृतिक-आर्थिक इ. उदा. महाभारतातील ‘शांतिपूर्व’, प्लेटोचा रिपब्लिक ग्रंथ, टॉब्जचा ‘लेखिआथन’ जॉनलॉकचा ‘नागरी’शासनावरील निबंध इ. ग्रंथरचना यामधून समाजाच्या सर्व संस्थांमध्ये राज्यसंस्था आणि तिचे प्रशासनकार्य हीच राज्याची शक्ति असते. राज्याची खरी ओळख ‘प्रशासन’-बल-क्षमतेतूनच व्यक्त होते. हा मुद्दा मांडलेला दिसतो. त्याचे स्वरूप सूचनात्मक (Prescriptive) आहे. प्रशासनाशी संबंधित सकल घटकांचा विचार एकत्रित स्वरूपात अभ्यासला जात असे. अर्थातच प्राचीन अभ्यासकांनी लोकप्रशासनाचे अध्ययन करताना राजकारण आणि प्रशासनकार्य यांचा ही एकत्रितच विचार केला; या दोन्ही क्षेत्रामध्ये कोणताही आशयभेद मानला नाही. सार्वजनिक धोरण आणि त्याची अंगलबजावणी यांचाही एकत्रितच विचार केला.

२) वैधानिक अध्ययन : ही पद्धती युरोपातील कायद्यांच्या अध्ययनावर आधारित आहे. प्रशासकीय संस्थां आणि त्यांच्या रचनेबाबतच्या कायदेशीर तरतुदी; तसेच सार्वजनिक पदाधिकारी यांच्या पद-संघटनाबाबतचे कायदे यांचा अभ्यास केला जातो. ही अध्ययनपद्धतीही प्राचीन असून प्रामुख्याने राज्याची भूमिका, ‘कायदा व सुव्यवस्था’ व ‘प्रजेचा संरक्षक’ अशी मर्यादित असताना अस्तित्वात आली. पदसोपानतत्त्व आज्ञेची एकता इत्यादी तत्त्वे त्यातूनच पुढे आली.

३) ऐतिहासिक अध्ययन : समुद्धर राजकीय वारसा आणि प्रशासन-परंपरा असलेल्या देशातील प्रचलित प्रशासन पद्धती व त्यातील संस्था समजून घेताना त्याची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी; गतकाळातील वारसा; पूर्ववृत्त पूर्वपरंपरा इ. चा संदर्भ अभ्यासावर भर देणारी ही अध्ययनपद्धती आहे. उदाहरणार्थ ब्रिटीश पार्लिमेंट, नोकरशाही प्रशासन, यांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी अभ्यासावी लागते. अनेक कारणांनी गत इतिहासातील अनेक संदर्भ, पुरावे, कागदपत्र, लेख समाजासमोर येत असतात; त्यावरुनही ऐतिहासिक घटनांवर प्रकाश पडतो, आणि काही तथ्ये संकलित करण्यात अध्ययन करणाऱ्यांना यश मिळालेले दिसते.

४) संस्था आणि संस्थारचनात्मक अध्ययन : एक मानवी यंत्रणा म्हणून प्रशासकीय संस्थांची चौकट त्यात समाविष्ट पदे; पदाधिकारी, त्यांचे अधिकार, कार्ये इ. घटकांचे सूक्ष्म अध्ययन यामध्ये केले जाते. संस्थारचना नेहमीच औपचारिक असते, साचेबंद आकाराची असते. त्यातील सत्तेची-अधिकारांची रचना अभ्यासून सदर संस्थेच्या एकूण कार्यसंभाराची परिपूर्ण ओळख मात्र होत नाही. सत्ता / अधिकारांची रचना आणि प्रत्यक्ष अधिकारांचा वापर ही वेगळ्या स्तरावरील गोष्ट आहे. म्हणजेच या अभ्यासपद्धतीद्वारे लोकप्रशासनाचे अध्ययन अंशतःच होते. उदा. विविध देशातील पोलिस प्रशासन, राजस्व प्रशासन.

१९३० मध्ये 'नमुना-अध्ययन पद्धती' अनुसरली गेली. प्रशासनातील एखाद्या सर्वव्यापी संकल्पनेचा निवडक नमुना घेऊन त्याचा संसदर्भ अभ्यास केला जातो. त्यामध्ये नेमक्या कोणत्या घडामोडी होतात किंवा प्रक्रिया असते ते तपासले जाते. उदा. एखादे महानगर हा नमुना म्हणून त्याच्या प्रशासन प्रक्रियेचा अभ्यास. मात्र या पद्धतीतून मिळणारी निरीक्षण व तथ्ये व त्याची वैधता सिद्ध करणे कठीण असते.

२.६ आधुनिक दृष्टिकोण :

प्रस्तावना : पारंपारिक अभ्यास पद्धतीच्या अंगभूत मर्यादा उघड झाल्याने लोकप्रशासनात वर्तनवादी अभ्यासपद्धती रुढ होऊ लागली. यानुसार १९४० पासून संघटनांचे प्रत्यक्ष व्यवहार-त्यातील मानव-घटकांचे वर्तन समायोजन इ. गोष्टींचा अभ्यासात समावेश झाला. सार्वजनिक धोरणांची अंमलबजावणी करणे म्हणजे प्रत्यक्षात अनेक प्रकारचे छोट-मोठे निर्णय घेणे होय. या सर्व निर्णयांची प्रक्रिया अभ्यासणे होय वर्तनवादी अभ्यासाचा गाभा होय. हर्बर्ट सायमन, रॉबर्ट डाल या समाजशास्त्र अभ्यासकांनी ही पद्धती लोकप्रिय केलेली दिसते.

मानवी दृष्टिकोण : प्रशासनातील मानवी घटक - लोकप्रशासन ही एक मानवी यंत्रणा आहे आणि म्हणूनच तिला मानवी चेहरा असणे ही त्याची गरज असते. मानवी चेहरा म्हणजे मानवसापेक्ष, मानवोपयोगी मानवसुलभ दृष्टिकोणातून प्रशासकीय प्रक्रिया आणि व्यवहार केला जाणे. प्रशासन चालविणारी शक्ति माणसेच असतात आणि मुख्यतः मानवहितार्थच प्रशासनाचे कार्य केले जाते. यामुळे दोन सहसंबंध तयार होतात. १) प्रशासन आणि प्रशासकीय नोकर, २) प्रशासक आणि प्रशासित नागरिक.

१) प्रशासकीय संघटना महाकाय असेल तर कारभारात औपचारिक कार्ये आणि प्रक्रिया अटळ असतात तर मानवसापेक्ष दृष्टिकोण बाळगणे ही सुद्धा गरज असते. म्हणजेच, औपचारिक आणि अनौपचारिक प्रक्रियांमध्ये समतोल साधावा लागतो. प्रा. ऑर्डवे टेड यांचे मते 'प्रशासन एक असे संप्रेरक असते की जे संघटनेला अंतिम ध्येयापर्यंत जाण्यास उद्युक्त करते.'

महाकाय संघटनांमध्ये व्यक्तिनिरपेक्ष व्यवहार अतिरेकी आज्ञांकितता हे दोष निर्माण होतात आणि परिणामी कर्मचाऱ्याला कामात नीरसता (स्वारस्य नसणे), उदासीनता, एकसुरीपणा, परकेपणा इ. दोष तयार होतात. त्यावर अर्थातच सांधिकता, संवाद-संबंध इ. उपाय आहेत.

२) प्रशासक - प्रशासित संबंध : हे संबंध म्हणजे सेवादार आणि सेवाग्राहक असे असतात. नागरिक हे सेवाग्राहक असतात तर प्रशासक सेवा देणारे-सेवादार असतात. प्रशासकांनी हस्तिदंती मनोन्यातून बाहेर पडणे आणि नागरिकांनी प्रशासनाला सहाय्यकांची-सहभागीदारांची भूमिका स्वीकारणे ही एक कायमची गरज आहे. प्रशासकांनीही आपण सर्वसर्वा असल्याची वृत्ती सोडणे ही गरज आहे.

प्रशासनाचे उद्दिष्ट संरक्षणासारखे मर्यादित असो, की सर्वांगीण विकासाचे असो प्रत्यक्ष कारभाराचे निर्णय आणि अंमलबजावणी करताना मानवी गरजा, मर्यादा, क्षमता, गुण-दोष अपेक्षा, संभ्याव्यता, यांचे संदर्भ तपासणे हाच मानवी दृष्टिकोण होय.

२.७ प्रशासकीय दृष्टिकोण : नवे प्रवाह

सामाजिक मानसशास्त्रीय दृष्टिकोण :

सामाजिक मानसशास्त्र हे आंतरविद्याशाखीय अभ्यासक्षेत्र आहे. १९ व्या शतका अखेर व २० व्या शतकात राज्य-प्रशासनकेंद्री होते परंतु त्याचबरोबर प्रजेचे रुपांतर ‘जनते’त ‘जागरूक नागरिकात’ व त्यानंतर ‘नागरी समुदायात’ झाले. राज्यकर्त्त्यांची इच्छा, प्रशासनाचा दृष्टिकोण याबरोबरच धोरण निर्मितीमध्ये ‘जनमता’चे महत्त्व वाढत गेले. जनतेचा आवाज व त्याची अभिव्यक्ती ही जिवंत लोकशाहीची प्रतीके बनली. राज्याचे कार्यही केवळ सामाजिक नियंत्रणापुरते मर्यादित न राहता ‘समाजांचे व्यवस्थापन’ (Social of Management)) असे समजले जात आहे. परिणामी समाजगटांची स्थिति आणि गती यांचा अभ्यास आवश्यक ठरु लागला.

सामाजिक मानसशास्त्रांमध्ये समाजाचे संप्रेरण (Motivation) संचरण (Mobilization) आभरण (Recruitment) सहभागीकरण (Participation) सामिलीकरण (Accession) इत्यादी प्रक्रियांचा अभ्यास समाविष्ट आहे. प्रशासन आणि लोक - (नागरिक) यांमधील संवाद म्हणजे क्रिया-प्रतिक्रियांचा एक खेळ आहे; किंवा साद-प्रतिसाद (Stimulus-Response) प्रक्रिया आहे हे गृहीत धरून त्या प्रक्रियांचा अभ्यास करते.

जनसमूह आज्ञापालन का करतात किंवा प्रशासनाच्या धोरणाना-निर्णयाना विरोध का करतात याचा अभ्यास सामाजिक-मानसशास्त्रीय दृष्टिकोणात महत्त्वाचा आहे. प्रशासनाचे यशापयश ‘आज्ञांकितता’ व ‘प्रतिकाराचे’ व्यवस्थापन कसे केले जाते, यावरच असते. ‘सामुहिक असंतोष’ ‘उठाव’ कसे हाताळावे; समाज विरोधी शक्ति आणि प्रवाहांवर नियंत्रण कसे मिळवावे याचे मार्गदर्शन सामाजिक मानसशास्त्रीय अभ्यासातून होते.

व्यावहारिक स्वरूपात बोलायचे तर नागरिकांना व जनसमूहांना धोरणांच्या अंमलबजावणीमध्ये कसे प्रोत्साहित करायचे; सहभागी करायचे व प्रशासनाच्या उद्दिष्टांपर्यंत संचरित करायचे याची काही गमके सामाजिक मानसशास्त्री व अभ्यासातून प्राप्त झाली आहेत.

२१ व्या शतकात तर ‘नागरी समुदाय’ Civil Society हे आधुनिक राज्यकारभारात एक शक्तिकेंद्र म्हणून गणले जात आहे. हक्कांच्या चळवळी व कर्तव्यांचे प्रकल्प / मोहिमा दोन्ही बाबतीत नागरीसमुदाय क्रियाशील बनलेले आपण पाहतो. उदा. लोकपाल कायद्यासाठी मा. अणा हजारेंनी दिलेला लडा.

तंत्रशास्त्रीय दृष्टिकोण : २१ व्या शतकात भारतात व सर्वच देशात ICT म्हणजे Information and Communication Techniques यांचे प्रशासनात महत्त्व कमालीचे वाढले आहे.

शासनाचे रुपांतर ‘सुशासनात’ (Good Governance) करणे ICT मुळे शक्य होत आहे. Digital Governance संगणकीय प्रशासन असे स्वरूप झाले आहे.

तसेच भारतात Digital India हा कार्यक्रम १५ ऑगस्ट २०१५ पासून सुरु केल्याने प्रशासनाची रचना व कार्यपद्धती यांचे स्वरूप अंतर्बाह्य बदलत आहे. हा प्रकल्प व्यवस्था परिवर्तनात्मक (System Changer) आहे.

जागतिकीकरणाचा प्रभाव आणि जागतिक नेतृत्वाचे स्वप्न साकार करण्यासाठी शीघ्रतेने ज्ञानाधिष्ठित अर्थव्यवस्थेकडे (Knowledge Economy) जाण्याचा सरकारचा प्रयत्न आहे.

प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र आता केवळ भौगोलिक - सामाजिक च्या पलीकडे जाऊ एक नवे दालन प्राप्त झाले आहे, व ते म्हणजे (Cyber Space) सायबर अवकाश. त्यातूनच Cyber Crime सायबर गुन्हेगारी व नियंत्रणाचे आव्हान प्रशासनापुढे आहे.

अशा प्रकारे प्रशासनाचा संपूर्ण पायाच बदलत असल्याने व त्या अनुषंगाने प्रशासक-प्रशासित संबंधांची नवी जडण-घडण होत असल्याने तंत्रशास्त्रीय दृष्टिकोणातून लोकप्रशासन अभ्यासाचे महत्त्व वाढीस लागले आहे.

स्वाध्याय प्रश्न :

१. प्रचलित काळात लोकप्रशासनाचा आशय व महत्त्व स्पष्ट करा.
- २) मार्शल डिमॉक प्रणित लोकप्रशासन अभ्यासाची तत्त्वे कोणती?
- ३) लोकप्रशासनाच्या अध्ययनात वापरल्या जाणाऱ्या अभ्यासपद्धतींचा संक्षिप्त परिचय द्या.
- ४) लोकप्रशासनातील पारंपारिक अभ्यासपद्धतींचा परिचय द्या.
- ५) लोकप्रशासनातील मानवी घटकाचे महत्त्व स्पष्ट करा.
- ६) टीपा लिहा - तंत्रशास्त्रीय दृष्टिकोण



३

नागरी सेवा

अभ्यासक्रम : नागरी सेवा :

नागरीसेवा विषयक सिद्धांत - हेगेल, मॅक्स वेबर, कार्ल मार्क्स, उत्तर - मार्क्सवादी आणि सार्वजनिक विकास दृष्टिकोन.

पाठाची रचना :

- ३.१ प्रास्ताविक
- ३.२ नोकरशाही
- ३.३ हेगेलचे नागरी सेवेसंबंधीचे विचार
- ३.४ मॅक्स वेबरचे सेवेसंबंधीचे विचार
- ३.५ मार्क्सचे नागरी सेवेसंबंधीचे विचार
- ३.६ उत्तर मार्क्सवादी विचार
- ३.७ सार्वजनिक विकल्प सिद्धांत

उद्दिष्टे :

नागरी सेवा विषयक हेगेल, मॅक्स वेबर, कार्ल मार्क्स, उत्तर मार्क्सवादी आणि सार्वजनिक विकास या सिद्धांताचा अभ्यास करणे.

३.१ प्रास्ताविक :

या पाठात आपल्याला नागरी सेवासंबंधीच्या चार सिद्धांताचा थोडक्यात परिचय करून घ्यायचा आहे. पहिले तीन सिद्धांत १८ व्या आणि १९ व्या शतकातील तीन जर्मन विचारवंतांनी मांडलेले आहेत तर चौथा सार्वजनिक विकल्प सिद्धांत अमेरिकेच्या व्हर्जिनिया राज्यातील जॉर्ज मॅसन विद्यापीठातील दोन विचारवंतांनी २० व्या शतकात मांडला आहे. त्याबद्दल त्यामधील एका विचारवंताला नोंदेल पारितोषिक मिळाले.

३.२ नोकरशाही

नागरी सेवा म्हणजेच लोकप्रशासन. त्यालाच 'नोकरशाही' असेही म्हणतात. १९ व्या शतकात 'नोकरशाही' हा उपहासात्मक निंदा करणारा, तुच्छता दाखवणारा शब्द मानला जात होता. 'ब्युरॉक्रसी' हा मूळ इंग्रजी शब्द त्यावरुन 'नोकरशाही' हा शब्द तयार झाला. 'ब्युरो' हा

मूळ फ्रेंच शब्द - त्याचा अर्थ डेस्क किंवा ऑफिस-या डेस्कवर किंवा ऑफिस मध्ये बसणाऱ्यांचे राज्य म्हणजे व्युरोक्रसी किंवा नोकरशाही-नोकरांचे राज्य-सेवकांचे राज्य.

सरकारी कर्मचारी जनतेची सेवा करण्यासाठी नेमलेले असतात परंतु कालांतराने ते सरावतात आणि आपल्या पदाचा आणि अधिकाराचा वापर करून आपल्या भोवती सतेचे वलय निर्माण करतात. त्यातूनच 'नोकरशाही' निर्माण होते. मैक्स वेबरने या शब्दाला चांगल्या अर्थाने उपयोगात आणले त्याच्या मते नोकरशाही म्हणजे प्रशिक्षित व्यावसायिक कर्मचाऱ्यांनी निश्चित नियमांच्या आधारावर चालवलेली कोणतीही प्रशासकीय व्यवस्था.

नोकरशाही किंवा नागरी सेवा हे शासनाचे महत्त्वाचे अंग आहे. शासनाच्या निर्णयांची अंमलबजावणी करण्याचे काम नोकरशाही करते. सामान्य नागरिकांचा रोजचा संबंध नोकरशाहीशीच येतो. त्यांच्या दृष्टीने सरकार म्हणजे नोकरशाहीच.

नोकरशाही राजकीय नेत्यांना निर्णय घेण्याच्या प्रक्रियेतही मदत करते. राजकीय नेत्यांकडे सहसा विविध क्षेत्रांमधील तांत्रिक ज्ञान नसते, तसे ते असावे अशी अपेक्षा ठेवणेही चूकीचे आहे-त्यांच्याकडे उत्तम नेतृत्वगुण आणि सामान्य माणसांच्या आणि देशाच्या / विभागाच्या / विशिष्ट गटाच्या प्रश्नांची उत्तम जाण असते. अनुभवातून आलेले व्यवहारज्ञान ही त्यांची जमेची बाजू असते.

एखाद्या ठिकाणी पिण्याच्या आणि शेतीसाठी वापरायच्या पाण्याचा गंभीर प्रश्न आहे आणि तो तातडीने सोडवला पाहिजे हे राजकीय नेते जाणतात परंतु त्यासाठी धरण बांधले पाहिजे की आणखी काही उपाय करता येतील, धरण बांधायचे असल्यास ते कोठे बांधायचे, किती उंचीचे बांधायचे, कालवे कोणत्या दिशेने काढायचे, विस्थापितांचे पुनर्वसन कसे करायचे या सर्व प्रश्नांच्या उत्तरांसाठी त्यांना पूर्णतः नोकरशाहीवर अवलंबून रहावे लागते.

नोकरशाही व्यवस्थेमध्ये दोन प्रकारचे कर्मचारी असतात-सामान्यज्ञ आणि विशेषज्ञ-सार्वजनिक बांधकाम खात्यात काम करणारा कार्याकारी अधियंता म्हणजे विशेषज्ञ आणि कोणत्याही जिल्हाच्या जिल्हाधिकारी म्हणजे सामान्यज्ञ. राजकीय नेत्यांना शासनाचा कारभार चालवताना दोन्ही प्रकारच्या नोकरशहांच्या सल्ल्याची गरज असते.

नोकरशाहीचे आपल्याला सगळ्यांनाच बरे-वाईट अनुभव असतात, बच्या पेक्षा वाईटच जास्त परंतु ते आपले अनुभव आणि त्यावर आधारित आपले चांगले किंवा वाईट मत याला सिद्धांताच्या दृष्टीने फारसे महत्त्व नाही. सिद्धांत मांडतना एखाद्या बाबीचा सर्वांगिण सखोल विचार अपेक्षित असतो. असा विचार करून त्याविषयी मांडलेले चार सिद्धांत आता आपण पाहू.

३.३ हेगेलचे नागरी सेवेसंबंधीचे विचार

जॉर्ज विलहेल्म फ्रेडरीक हेगेल (१७७०-१८३१) हा आदर्शवादी, गुढ जर्मन विचारवंत. त्याच्या काळात तो जर्मनीमध्ये नावाजलेला होता. त्याला राजाश्रयही प्राप्त झाला होता. जर्मन राज्यप्रमुखाने आणि जनतेने त्याला डोक्यावर घेतले होते.

विरोधविकासवादाचा (डायलेक्टीक्स) त्याचा सिद्धांत गाजला होता. विरोधातून विकास होतो. विकास सरळ रेष्टे कधीच होत नाही. संघर्ष अटळ आहे. संघर्षच फलदायी आहे, शांतता अनुत्पादक असते, (Peace is sterile, war is fertile) शांततेतून काहीच नवीन जन्माला येत नाही. याउलट संघर्षातून वाईटाचा आणि टाकाऊ गोष्टींचा नाश होतो आणि चांगले तेवढेच टिकून राहते.

वाद-प्रतिवाद आणि संवाद (thesis-antithesis-synthesis) ही निरंतर चालणारी प्रक्रिया आहे. एखादा नवा विचार मांडला जातो, त्याची प्रतिक्रिया म्हणून त्याला प्रतिवादी विचार मांडला जातो. दोन्हींच्या संघर्षातून जे टिकाऊ आहे ते टिकून राहते आणि मानव समाज प्रगतीची एक पायरी चढतो. संवादांच्या या टप्प्याचे काही काळाने पुन्हा वादात रुपांतर होते, पुन्हा त्याला प्रतिवाद आणि त्यांच्या संघर्षातून संवाद.

कुटुंब, नागरी समाज आणि राज्यसंस्थेचे उदाहरण हेगेल देतो. कुटुंब ही पहिली अवस्था, निस्वार्थी आणि परमार्थी बुद्धी हा कुटुंब संस्थेचा गुण आहे. परंतु आकार ही कुटुंबसंस्थेची मर्यादा आहे. माणसाची परमार्थी भावना केवळ कुटुंबातल्या सदस्यांपुरतीच असते. कुटुंब सोडताक्षणी त्याचा परमार्थ गळून पडतो आणि स्वार्थ जागा होतो.

कुटुंबसंस्थेचा प्रतिवाद म्हणजे नागरी समाज (Civil Society) नागरी समाजाचा विस्तार मोठा आहे परंतु तेथे परमार्थी भावना नाही. प्रत्येक व्यक्ती दुसऱ्या व्यक्तीकडे आपल्या उद्दीष्ट पूर्तीचे साधन या अर्थाने पाहतो. काही उपयोग असेल तरच संबंध ठेवले जातात. सगळीकडे संपत्ती जमा करण्याची स्पर्धा असते. त्यामुळे गरीब अधिक गरीब होत जातात तर श्रीमंत अधिक श्रीमंत होत जातात. माणुसकी शिल्लक राहत नाही.

राज्यसंस्था म्हणजे कुटुंब विरुद्ध नागरी समाज या संघर्षातून निर्माण झालेली आदर्श संस्था-हेगेलच्या मते आदर्श राज्य अजून प्रत्यक्षात यायचे आहे. राज्यसंस्था माणसाच्या जगण्याला शिस्त लावते. राज्यसंस्था अनेक बंधने लादते आणि गरज पडल्यास बळाचा वापर करून ती बंधने नागरिकांना पाळण्यास भाग पाडते. ते योग्यच आहे असे हेगेलचे मत होते. त्याच्या मते बंधनातच खरे स्वातंत्र्य आहे. व्यक्ती पेक्षा राज्य श्रेष्ठ आहे. कारण राज्यसंस्थेला अनेक वर्षाची समृद्ध परंपरा असते. अनुभवातून आलेल्या शाहाणपणाचा फायदा राज्यसंस्थेला मिळतो. तुम्ही राज्यसंस्थेच्या आज्ञा मानणार नाही म्हणजे स्वतःच्या मनाप्रमाणे वागणार व्यक्तीच्या स्वार्थी संकुचित बुद्धीपेक्षा राज्याचे सामुहिक शाहाणपण केवळ ही श्रेष्ठ असते. त्यामुळे बंधनातच खरे स्वातंत्र आहे.

याप्रकारे हेगेलचे नागरी सेवेसंबंधी विचार सुद्धा आदर्शवादी होते. समाजातील प्रत्येक वर्गाचे हीतसंबंध असतात. परंतु नोकरशाही हा एकच असा वर्ग आहे ज्याचे कोणतेही हीतसंबंध नाहीत. व्यापारी स्वतःचा फायदा बघूनच व्यापार करणार, राज्यकर्त्यांचे राजकीय हीतसंबंध असतातच, सामान्य माणसाला त्याचा स्वतःचा आणि कुटुंबाचा फायदा पहायचा असतोच, नोकरशाहीला स्वतःचे असे कोणतेच हीतसंबंध पहायचे नसतात. तो केवळ सर्वांचे हीत पाहणारा वैशिवक वर्ग आहे. नोकरशाही नागरी समाजातील संघर्ष सोडवते.

३.४ मॅक्स वेबरचे नागरी सेवेसंबंधीचे विचार

मॅक्स वेबर (१८६४-१९२०) जर्मन समाजशास्त्रज्ञ आणि अर्थशास्त्रज्ञ. याने नोकरशाही संबंधी सखोल चिंतन केले आहे. त्याच्या मते नोकरशाही हा अधिसत्तेचा सर्वात स्थिर आणि विश्वासार्ह प्रकार आहे. वेबरच्या म्हणण्याप्रमाणे अधिसत्ता तीन प्रकारची असते :

- १) पारंपारिक अधिसत्ता-परंपरेने मिळणारे अधिकार. उदा. एखाद्या आदिवासी टोळींच्या प्रमुखाला परंपरेने त्याचे अधिकार मिळतात. ब्रिटनच्या राजाला मिळणारे अधिकार परंपरेने त्याचे अधिकार मिळतात. ब्रिटनच्या राजाला मिळणारे अधिकार परंपरेने मिळालेले अधिकार आहेत.
- २) वलयांकित अधिसत्ता-काही विशिष्ट कारणामुळे काही व्यक्तींभोवती प्रभावाचे वलय निर्माण होते. त्याच्या आधाराने त्यांना सत्ता मिळते. त्यांना स्वतःला माहित असते की ते इतर सामान्य माणसांप्रमाणेच आहेत परंतु लोक त्यांना ईश्वरासमान किंवा ईश्वर मानतात. ते चमत्कार करु शकतात अशी लोकांची श्रद्धा असते. महात्मा गांधीभोवती असे वलय होते.
- ३) वैधानिक अधिसत्ता-आधुनिक नोकरशाही व्यवस्था हे या प्रकारच्या अधिसत्तेचे उत्तम उदाहरण आहे. यामध्ये कायद्याच्या आधारे व्यवस्था उभी केलेली असते. कायद्याने प्रत्येकाची जबाबदारी निश्चित केलेली असते.

वेबरच्या मते वैधानिक अधिसत्तेच्या आधारावर उभी असलेली आधुनिक नोकरशाही ही अत्यंत आदर्श व्यवस्था आहे. ती सर्वात स्थिर आणि विश्वासार्ह आहे. आधुनिक नोकरशाही ज्ञानाच्या आधारे आपली सत्ता गाजवते असे वेबरचे मत होते. अशी व्यवस्था अस्तित्वात येणासाठी काही गोष्टी त्या समाजव्यवस्थेमध्ये असाव्या लागतात-लोकशाहीचा विकास, दलणवळणाच्या साधनांची उपलब्धता, इतर साधनांची मुबलकता इत्यादी. आधुनिक नोकरशाही हीच सर्वाधिक कार्यक्षम व्यवस्था आहे आणि आधुनिक राज्याला अशा प्रकारच्या व्यवस्थेची गरज आहे असे त्याचे ठाम मत होते.

- १) या व्यवस्थेमध्ये कायद्याच्या चौकटीच्या आधारे काम चालते.
- २) कार्यालय आणि कर्मचारी स्वतंत्र असतात-म्हणजेच एक कर्मचारी जाऊन त्याजागी दुसरा आला तरी कामाचे सातत्य कायम राहते. प्रत्येक बाब फाईलमध्ये नोंदवून ठेवलेली असते. त्याच्या आधारे नवीन कर्मचारी आधीच्या कर्मचाऱ्याचे काम पुढे नेऊ शकतो.
- ३) कर्मचाऱ्यांची निवड गुणवत्तेच्या आधारे होते. त्यामुळे लायक व्यक्तीची नेमणुक होते. योग्य जागी योग्यच माणसे नेमली जातात.
- ४) नोकरशाही मध्ये पदसोपान रचना असते. वरिष्ठ-कनिष्ठ असे कर्मचाऱ्यांचे विभाजन केलेले असते. प्रत्येकाची कामे आणि जबाबदारी कायद्याने निश्चित केलेली असते.
- ५) नोकरशहाना त्यांच्या कामाचे योग्य प्रशिक्षण दिलेले असते.
- ६) नोकरशाही माणसांमध्ये आपला आणि परका, श्रीमंत आणि गरीब असा फरक करत नाही. थोडक्यात ती व्यक्तीनिरपेक्ष आणि वस्तुनिष्ठ पद्धतीने काम करते.

वेबर नोकरशाहीचे कौतुक करीत असला तरी नोकरशाहीची ताकद वाढत गेल्यामुळे निर्माण होणाऱ्या धोक्यांचीही त्याला कल्पना होती. नोकरशाहीची ताकद वाढल्यामुळे व्यक्तीस्वातंत्र्य धोक्यात येईल आणि माणसे नोकरशाहीने तयार केलेल्या नियमांच्या आणि चौकटीच्या पोलादी पिंजन्यात कैद होतील असे त्याला वाटत होते. भावनारहीत थंड डोक्याने कारभार करणाऱ्या आणि नियमांना धरून चालणाऱ्या नोकरशाहीची तुलना ती हिवाळ्यात बर्फाळ धूव प्रदेशात अनुभवाला येणाऱ्या न संपणाऱ्या अंधाराशी करतो. (Polar night of icy darkness - ग्रीनलॅंड सारख्या देशात उत्तर ध्रुवानजीकच्या प्रदेशात हिवाळ्यात सूर्य उगवत नाही. त्यामुळे सर्वत्र प्रचंड थंडी, बर्फ आणि अंधार असतो.) माणसे नोकरशाहीच्या प्रचंड यंत्रामधील एक छोटासा भाग होऊन जातात, नोकरशहांमध्ये माणुसकी शिल्लक राहत नाही.

३.५ मार्क्सचे नागरी सेवेसंबंधीचे विचार

कार्ल मार्क्सने (१८१८-१८८३) स्वतंत्रपणे नोकरशाहीची व्याख्या केलेली नसली तरी त्याच्या आणि एंगल्सच्या लिखाणात नोकरशाहीसंबंधीचे बरेच उल्लेख आढळतात. राज्यसंस्थसंबंधी विचार मांडताना त्यांनी नोकरशाहीची चर्चा केली आहे. नोकरशाही समाजहीतासाठी म्हणून जे कार्यक्रम राबवते ते प्रत्यक्षात त्यांचे स्वतःचे हीत साधणारे असतात. ते समाज हीताचे वाटतील अशा पद्धतीने समाजापुढे मांडले जातात. व्यवस्था चालवण्यासाठी आपण आहोत असे वाटण्यारेवजी सर्व व्यवस्था आपल्यासाठीच आहे असे नोकरशहांना वाटते. राज्य म्हणजे त्यांना आपली खाजगी संपत्ती वाटते. कार्यालयीन गुप्ततेच्या नावाखाली सर्वकाही खपवले जाते. नोकरशाहीच्या अंतर्गत सुद्धा वरिष्ठ आणि कनिष्ठ कर्मचारी एकमेकांना जमेल तेवढे फसवत आपला कारभार करतात. नोकरशाही सर्व समाजाला आपल्या नियंत्रणात ठेऊ इच्छिते.

भांडवलशाही व्यवस्थेमध्ये सामान्य नागरिकांना राजकारणात फारसे स्थान असत नाही. त्यांच्यामध्ये एकप्रकारची राजकीय उदासिनता (political alienation) निर्माण होते. आपले कशावरच नियंत्रण नाही, आपण काहीच करु शकत नाही, जे होईल ते पाहत बसण्यापेक्षा आपल्या हाती काही नाही असे त्याचे ठाम मत बनते. त्यामुळेच एकूण समाज निष्क्रीय बनतो. अशा वातावरणात नोकरशाहीची वाढ झापाट्याने होते असे मार्क्स म्हणतो.

नोकरशाही समाजातील संघर्ष सोडविण्याचा भानगडीत पडत नाही. उलट स्वतःचे अस्तित्व टिकविण्यासाठी संघर्ष कायम राहीले पाहिजेत ही त्यांची भूमिका असते. या संदर्भात मार्क्सचे राज्यासंबंधीचे विचार अभ्यासणे आवश्यक ठरते.

मार्क्सचे राज्यविषयक विचार उदारमतवादी संकल्पनेपेक्षा खूप वेगळे होते. उदारमतवादाचा जनक, ब्रिटीश विचारवंत, जॉन लॉक शासनाच्या हाती कमीतकमी सत्ता असावी असे म्हणतो. राज्य माणसांच्या सोयीसाठी असते - माणसे राज्यासाठी नसतात, राज्याने अहस्तक्षेपाचे धोरण अवलंबावे असे त्याचे मत हाते. जॉन स्टुअर्ट मील राज्याला आवश्यक असलेली दुष्ट शक्ती म्हणतो - नेसेसरी इव्हील.

मार्क्स राज्याला सत्ताधाऱ्यांच्या म्हणजेच सध्याच्या काळात भांडवलदारांच्या हातातील शस्त्र मानतो. राज्यसंस्थेला स्वतःचे व्यक्तीमत्त्व आणि गुणधर्म नसतात. ती ज्याच्या हाती असते त्याची बाजू घेऊन संघर्षात उतरते आणि विरोधकांचा विनाश करते. भांडवलशाहीच्या युगात ती भांडवलदारांच्या हाती आहे त्यामुळे त्यांच्या बाजून काम करणार आणि कामगारांचा किंवा नाहीरे वर्गाचा विनाश घडवून आणणार. राज्याची नोकरशाही व्यवस्था हे सर्व प्रत्यक्षात घडवून आणते. न्यायव्यवस्था, पोलीस, लष्कर सर्वच यामध्ये सामील असतात.

कामगारांनी क्रांती करून प्रथम कोणती गोष्ट करावी तर राज्यसंस्था ताब्यात घ्यावी. राज्यसंस्थेच्या माध्यमातून भांडवलशाही नष्ट करावी आणि कामगारांचे राज्य स्थापन करावे. कामगारांच्या राज्यात समाजवादी समाजव्यवस्था असेल. या व्यवस्थेत समाजात एकच वर्ग म्हणजे कामगार वर्ग असेल. खाजगी मालमत्ता नसेल, उत्पादनाची साधने राज्याच्या मालकीची असतील. एकच वर्ग असल्यामुळे वर्ग संघर्षाचा प्रश्न शिल्लक राहणार नाही. वर्गसंघर्ष नसल्यामुळे राज्याला काम उरणार नाही आणि वापरात नसलेल्या गोष्टी जशा निसर्गनियमप्रमाणे नष्ट होत जातात तसे राज्य नष्ट होईल. राज्यसंस्थेची, कायद्यांची, न्यायालयांची, पोलीश आणि लष्कराची गरज असणार नाही. प्रत्येक माणूस त्याला जमेल तितके (जास्तीतजास्त) समाजासाठी काम करेल आणि जगण्यासाठी जेवढा आवश्यक तेवढाच मोबदला घेईल. प्रत्येक माणूस कोणतीही कृती करताना प्रथम दुसऱ्याचा विचार करेल, सगळे सहकार्याने वागतील त्यामुळे परस्पर संघर्षाचा प्रश्नच शिल्लक राहणार नाही. वर्गविहीन साम्यवादी समाज अस्तित्वात येईल. या समाजात राज्यसंस्थाच नसल्यामुळे नोकरशाहीचा प्रश्नच असणार नाही.

३.६ उत्तर मार्क्सवादी विचार

मार्क्स आणि मार्क्सवादी विचारांमुळे जगाचे दोन भागात विभाजन झाले - मार्क्सवादी डावे आणि भांडवलवादी उजवे जग. मार्क्सनंतरही त्याच्या विचारांना वेगवेगळ्या दिशांनी पुढे नेण्याचे काम अनेक विचारवंतांनी अनेक देशांमध्ये केले. आजही ते चालू आहे. उत्तर मार्क्सवादी विचारांचा आढावा घेताना त्या सर्वांना स्थान देणे या पाठ्यपुस्तकामध्ये शक्य नाही त्यामुळे त्यापैकी ज्यांनी नोकरशाहीसंबंधाने विशेष घिंतन केले आहे अशा काही महत्त्वाच्या विचारांचा आणि विचारवंतांचा थोडक्यात आढावा घेऊ. मार्क्सनंतर लेनिन, स्टॅलिन, ट्रॉट्स्की, ग्राम्सी, माओ हे राजकारणी आणि विचारवंत तसेच रोझा लकझमबर्ग, हॅबरमास आणि फ्रॅकफर्ट स्कूल, क्रिटीकल थेअरी या सर्वांचे योगदान महत्त्वाचे आहे.

३.६.१ ल्लादिमीर लेनिन (१८७०-१९२४) :

मार्क्सचे विचार प्रत्यक्षात आणण्याचे प्रयत्न त्याच्या मृत्यू नंतर मोठ्या प्रमाणात यशस्वी झाले. परंतु त्याच्या म्हणण्याप्रमाणे सर्व घडले असे नाही. प्रगत भांडवलशाही व्यवस्था ही क्रांतीसाठी सर्वात अनुकूल व्यवस्था असल्यामुळे अशा व्यवस्थेमध्ये कामगार उत्सूर्तपणे संघटीत होतील आणि क्रांती घडवून आणतील असा सिद्धांतवजा विचार मार्क्सने मांडला होता.

प्रत्यक्षात १९१७ साली कामगार क्रांती झाली ती मध्ययुगीन सरंजामशाही व्यवस्थेचे प्राबल्य असलेल्या आणि भांडवलशाहीच्या दृष्टीने मागास असलेल्या रशियामध्ये. ती कामगारांनी

उत्स्फूर्तपणे केली नाही. व्लादिमीर लेनिन, या मार्क्सच्या विचारांनी प्रभावित झालेल्या रशियातील बोल्शेविक पक्षाच्या राजकीय नेत्याने पक्षाच्या मदतीने घडवून आणली.

लेनिनला मार्क्सचे सर्वच विचार पटत होते असे नाही. कामगार भाकरीच्या प्रश्नापलीकडे फारसा विचार करु शकत नाहीत त्यामुळे ते उत्स्फूर्त क्रांती करु शकणार नाहीत. मार्क्सच्या विचारांवर श्रद्धा असणाऱ्या बुद्धीजीवी वर्गाने त्यांचे नेतृत्व केले पाहिजे. त्यांच्या मार्गदर्शनाखालीच क्रांती शक्य आहे असे लेनिनचे मत होते.

बोल्शेविक पक्षाच्या आधाराने त्याने यशस्वी क्रांती घडवून आणली. पुढे याच पक्षाला सोळिंट युनियनचा साम्यवादी पक्ष हे नाव मिळाले. रशियामध्ये कामगारांचे राज्य स्थापन झाले. समाजवादी समाज रचनेच्या दिशेने वाटचाल सुरु झाली. या सर्व प्रक्रियेमध्ये साम्यवादी पक्षामध्ये आणि देशमध्ये नोकरशाही यंत्रणा उभी राहिली. नोकरशाही कामगारांच्या राज्यात विशिष्ट मर्यादेत राहील. तिचा जाच होणार नाही अशी साम्यवादी नेत्यांची सुरुवातीची संकल्पना होती. परंतु प्रत्यक्षात तसे झाले नाही. नोकरशाहीचे नियंत्रण वाढत गेले.

आपल्या शेवटच्या दिवसात नोकरशाहीचे वाढते बळ हा लेनिन समोरचा सर्वात मोठा प्रश्न होता. नोकरशाही म्हणजे एक परोपजीवी प्राणी आहे. हा भांडवलवादी जीव कामगारांच्या राज्याच्या जीवावर वाढला आहे. रशियासारख्या मागास, शेतीप्रधान देशमध्ये क्रांती झाल्यामुळे त्याला वाढायला संधी मिळाली आहे. आपल्या एका शेवटच्या लेखात लेनिन लिहितो की दोषांनी ग्रासलेली नोकरशाही ही रशियाच्या भूतकाळाची देणगी आहे. भूतकाळातील वाईट प्रवृत्ती आम्ही नष्ट केल्या आहेत परंतु भूतकाळातील मानसिकता अजून आमचा पिच्छा सोडत नाही.

मध्यमवर्गीयांना नोकरशाहीमध्ये भरती करून घेणे त्यांना कामगारांपेक्षा अधिक पगार देणे याला लेनिनच्या विरोध होता. नोकरशाही व्यवस्थेमुळे सोळिंट संघामधील क्रांतीचा प्रयोग असफल होईल असे त्याला वाटत होते. झारच्या काळातील अनेक अधिकाऱ्यांनी साम्यवादी राज्याच्या नोकरशाहीमध्ये प्रवेश मिळवला होता. ते साम्यवादी पक्षाच्या नेत्यांची वृत्ती त्यांच्या स्वतःसारखीच स्वार्थी बनवत आहेत अशी भीती त्याला वाटत होती. कामगार वर्गातील लोकांमध्ये काम करण्याचा आत्मविश्वास नसल्यामुळे जुन्या लोकांना पुन्हा नोकरशाहीमध्ये स्थान द्यावे लागत होते. कामगारांमध्ये राज्य चालवण्याची संस्कृती नसल्यामुळे आत्मविश्वास नव्हता. याउलट झार या काळातील नोकरशाहीमध्ये आत्मविश्वास होता आणि सर्व आवश्यक कौशल्ये होती. कामगारांना या कामासाठी तयार करणे हा एकच उपाय लेनिनला याबाबतीत दिसत होता.

लेनिन नंतर स्टॉलिनने नोकरशाहीचा प्रश्न सोडविण्याएवजी तिचा वापर करून आपली सत्ता भवकम करण्याचा प्रयत्न केला. त्याचा एका विश्वासू साथीदार लिओन ट्रॉट्स्की याने स्टॉलिनच्या प्रवृत्तीवर आणि नोकरशाही व्यवस्थेवर टीका केली. ट्रॉट्स्कीला लेनिनप्रमाणेच नोकरशाही क्रांती यशस्वी होऊ देणार नाही याची भिती वाटत होती. नोकरशाहीची अकार्यक्षमता हा त्याच्या काळजीचा मुख्य विषय होता. १९४० मध्ये त्याच्या स्टॉलिनला असलेल्या विरोधामुळे त्याची हत्या झाली असे मानले जाते.

ॲनटोनिओ ग्राम्सी (१८९१-१९३७) या इटली मधील साम्यवादी पक्षाच्या नेत्याचेही नोकरशाहीसंबंधी मत प्रतिकूलच होते. नोकरशाहीचा सामना साम्यवादी पक्षाच्या माध्यमातून अधिक प्रभावीपणे करता येईल असे त्याला वाटत होते.

३.७ सार्वजनिक विकल्प सिद्धांत

सार्वजनिक विकल्प सिद्धांत हा जेम्स बुकेनन या अमेरिकेतील अर्थशास्त्रज्ञाने १९६० च्या दशकात मांडलेला व्यापक सिद्धांत आहे. गॉर्डन टुलॉक यांचेही या सिद्धांताच्या मांडणीमधील योगदान महत्त्वाचे मानले जाते. १९४८ मध्ये डंकन ब्लॉक यांच्या लिखाणाने सार्वजनिक विकल्प सिद्धांतावरील चर्चेला सुरुवात झाली असे मानले जाते. बुकेनन आणि टुलॉक यांनी त्यांच्या ‘द कॅल्क्युलस ऑफ कनसेंट’ या पुस्तकात सार्वजनिक विकल्प सिद्धांताची विस्तृत मांडणी केली. राजकारणाला अर्थशास्त्राची तत्त्वे लागू करून विश्लेषण करण्याचा हा आगळा वेगळा प्रयत्न आहे. त्यावरील प्रतिक्रिया दोन्ही प्रकारच्या आहेत. या सिद्धांताबद्दल बुकेनन यांना १९८६ चे अर्थशास्त्रमधील नोबेल पारितोषिक मिळाले. अमेरिकेती जॉर्ज मॅसन विद्यापीठा मध्ये सार्वजनिक विकल्प सिद्धांत शिकवणारा वेगळा विभाग आहे. याउलट अनेकांनी ‘राजकारणातील बारकावे न लक्षात घेणारा अत्यंत बाळ्योध सिद्धांत’ अशा प्रकारची बोचरी टीका केली आहे.

उदारमतवादी, भांडवलवादी, साम्यवादी, समाजवादी सर्वांचे भांडवलशाहीविषयी साधारणपणे एकमत झालेले दिसते. नोकरशाहीचे गोडवे गाणारा वेबरही तिच्यापासून निर्माण होणाऱ्या धोक्यांचा इशारा देतो.

प्राचीन काळापासून आजपर्यंत नोकरशाहीची प्रवृत्ती फारशी बदललेली नाही. मक्तेदारी, सत्ता प्रस्थापित करणे, सर्वावर नियंत्रण ठेवणे, गुप्तता, माहितीचा डावपेचात्मक पद्धतीने केलेला उपयोग, भ्रष्टाचार, दिरंगाई, जबाबदारी टाळणे किंवा दुसऱ्यावर ढकलणे, माणुसकीपेक्षा नियमांना महत्त्व देणे, नियमांवर बोट ठेऊन काम करणे हे सर्व दुर्गुण सर्वत्र आढळून येतात. बुकेनन आणि टुलॉक यांनी वेगळ्या पद्धतीने याचे विश्लेषण करण्याचा प्रयत्न केला आहे. त्यांच्या म्हणण्यानुसार नोकरशाहीचे जे दोष आहेत ते फारसे अनपेक्षित किंवा धक्कादायक नाहीत. सारासार विचार करणारा कोणत्याही सामान्य माणूस जसा स्वतःचा अधिकात अदिक फायदा होईल असे वर्तन करतो, नुकसान टाळतो त्याप्रमाणेच नोकरशाहा वागतात. थोडक्यात नोकरशाहीची स्वार्थी असतात. मक्तेदारी मोडून काढणे, स्पर्धा वाढविणे, काम करण्यासाठी अधिक चांगली आर्थिक प्रलोभने दाखवणे ही भांडवलशाहीची आर्थिक तत्त्वे वापरून नोकरशाहीचे प्रस्थ आणि महत्त्व कमी करता येईल. सार्वजनिक सेवांना पर्याय निर्माण केले पाहिजेत. लोकांना निवडीचे स्वातंत्र्य दिले पाहिजे.

नोकरशाहीला बाजाराशी सामना करावा लागत नाही त्यामुळे तिच्यामध्ये सुधारणा होत नाही. ती अकार्यक्षम राहते. जमा झालेला महसूल म्हणजेच मुखतः नागरिकांकडून जमा करण्यात आलेला कर रुपी पैसा आणि एकूण राष्ट्रीय उत्पन्न आणि सार्वजनिक कामांवर होणारा खर्च यांच्यामध्यला संबंध कोणी तपासून पहात नाही. त्यामुळे कमीत कमी खर्चात जास्तीत जास्त काम करावे असे नोकरशाहांना वाटतच नाही, ते त्याची फिकीर करत नाहीत. त्यामुळे नोकरशाहा अर्थसंकल्पात जास्तीत जास्त तरतूद करून घेण्याचा प्रयत्न करतो.

खाजगी उद्योगांमध्ये प्रत्येक पैशाचा हिशोब मांडला जातो. जी कामे खाजगी उद्योगांमध्ये चांगल्या पढूतीने होतात ती सार्वजनिक उद्योग का करु शकत नाहीत? उदा. काही खाजगी शाळांमधून अत्यंत चांगल्या दर्जाचे शिक्षण मिळते तर बन्याचशा सरकारी / महानगरपालिकांच्या / जिल्हापरिषदेच्या शाळांमधून निकृष्ट दर्जाबद्दल तक्रारी ऐकू येतात. सरकारी शाळांमधून नोकरीत कायम झालेल्या शिक्षकांना नोकरी जाण्याची चिंता नसते. उलट खाजगी शाळांमध्ये कार्यक्षमता आणि कामाचा दर्जा राखला नाही तर नोकरी जाण्याची भीती असते.

महाराष्ट्र आणि कर्नाटकातील राज्य परिवाहन महामंडळाच्या बसमधील वाहकाचे उदाहरण बघू - महाराष्ट्रातील वाहक सहसा स्थानकावर उभे राहून प्रवासी मिळवण्याचा प्रयत्न करीत नाही. परंतु कर्नाटक च्या बसमधील वाहक मात्र फिरुन प्रवासी संख्या वाढविण्याचा प्रयत्न करतो. महाराष्ट्रातील वाहकाल निश्चित पगार मिळतो - प्रवासी संख्या कमी किंवा जास्त असली तरी. याउलट कर्नाटकच्या बसमधील वाहकाला प्रवासी संख्येच्या आधारावर वाढीव भत्ता मिळतो. काही फायदा असल्यामुळे तो अधिक काम करतो.

१९९० च्या दशकात भारताने उदारीकरण, खाजगीकरण आणि जागतिकीकरणाचे धोरण स्वीकारले. विमा क्षेत्र खुले केल्याचे काय परिणाम झाले ते उदाहरणार्थ पाहू. विम्याचे क्षेत्र खुले झाल्यामुळे त्यामध्ये भारतीय आणि परदेशी कंपन्यांशी स्वतंत्रपणे आणि भागीदारीच्या स्वरूपात शिरकाव केल्या. स्पर्धा सुरु झाली. भारतीय आयुर्विमा मंडळ या भारत सरकारच्या महामंडळाच्या कामकाजाच्या पढूतीमध्ये कमालीची सुधारणा गेल्या दहा-बारा वर्षात झालेली दिसते. महामंडळाच्या सर्व शाखांचे संगणकीकरण झाले, त्या नेटवर्कने एकमेकांशी जोडल्या गेल्या. पॉलिसी धारकाला घरबसल्या इंटरनेट वरून सर्व व्यवहार करता येऊ लागले. हे सर्व केवळ मक्तेदारी संपर्कात स्पर्धा सुरु झाल्यामुळे झाले. स्पर्धेत अस्तित्व टिकविण्याची लढाई सुरु झाली.

स्वाध्याय प्रश्न :

- १) मॅक्स वेबर यांच्या नागरी सेवा / लोकशाही विषयक विचारांचे विवरण करा.
- २) कार्ल मार्क्स आणि लेनिन यांच्या लोकशाहीविषयक विचारांचा आढावा घ्या.
- ३) नागरी सेवा / नोकरशाही विषयक सार्वजनिक विकास सिद्धांताची चर्चा करा.
- ४) संक्षिप्त टिपा लिहा.
 - १) नोकरशाही
 - २) हेगेलचे नागरी सेवा / नोकरशाही विषयक विचार.



कर्मचारी प्रशासन

अभ्यासक्रम : कर्मचारी प्रशासन

सेवक भरती, प्रशिक्षण, बढती आणि वेतन संरचना - विकसित आणि विकसनशील देशांतील नागरी सेवातील सुधारणा - नागरिक बँकेचा राज्यकारभार विषयक दृष्टिकोन.

पाठाची रूपरेषा :

- ४.१ प्रास्ताविक
- ४.२ सेवकभरती
- ४.३ प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष सेवक भरती
- ४.४ प्रत्यक्ष भरतीचे फायदे आणि तोटे
- ४.५ अप्रत्यक्ष भरतीचे फायदे आणि तोटे
- ४.६ प्रत्यक्ष भरतीची प्रक्रिया
- ४.७ प्रशिक्षण
- ४.८ बढती आणि वेतन संरचना
- ४.९ विकसित आणि विकसनशील देशातील नागरी सेवांमधील सुधारणा
- ४.१० जागतिक बँकेचा राज्यकारभार विषयक दृष्टिकोन

उद्दिष्ट्ये :

- १) कर्मचारी प्रशासनाशी निगडित असणाऱ्या सेवकभरती, प्रशिक्षण, बढती व संरचना या बाबींचा अभ्यास करणे.
- २) विकसित आणि विकसनशील देशातील नोकरशाहीचे विवरण करणे.
- ३) नागरिक बँकेचा राज्यकारभार विषयक दृष्टिकोन समजावून घेणे.

४.१ प्रास्ताविक :

नागरी सेवा म्हणजे सरकारचा कणा. नागरी सेवांना पोलादी चौकटीची उपमा दिली जाते. सिमेंट काँक्रीटच्या बांधकामांमध्ये ज्याप्रमाणे कॉलम आणि बीम यांनी बनलेल्या मूलभूत पोलादी चौकटीवर सर्व इमारत उभी असते त्याप्रमाणे नागरी सेवांच्या पोलादी चौकटीवर शासनाची इमारत उभी असते. त्या पोलादी चौकटीच्या रचनेचा अभ्यास आपल्याला या पाठात करायचा आहे.

नागरी सेवांमधील कर्मचाऱ्यांची भरती, त्यांचे प्रशिक्षण, त्यांची बढती आणि वेतन संरचना - थोडक्यात त्यांच्या सेवाशर्तीचा अभ्यास आपल्याला या पाठात करायचा आहे. त्याचबरोबर विकसित आणि विकसनशील देशातील नागरी सेवांची सद्य स्थिती काय आहे त्याचाही आढावा आपण घेणार आहोत.

प्रशासन हा विषय अत्यंत महत्त्वाचा असल्याने जागतिक बँकेने त्यासंबंधी आपले मत मांडले आहे. जगभरात सर्व देशांमध्ये विकास घडवून आणणे हे जागतिक बँकेचे मुख्य उद्दिष्ट. ते साध्य करायचे असल्यास प्रशासन व्यवस्था भक्तम हवी, कारभार पारदर्शक हवा, अधिकारी लोकाभिमूख हवे तसेच कमीतकमी खर्चात जास्तीतजास्त उद्दीष्टे साध्य झाली पाहिजेत असा जागतिक बँकेचा दृष्टीकोन आहे.

४.२ सेवकभरती

भारतीय राज्यघटनेने संघराज्य शासन पद्धती स्वीकारली आहे. त्यामुळे भारतात केंद्र आणि राज्य पातळीवर दोन स्वतंत्र शासन व्यवस्था आहेत. दोन्ही शासन व्यवस्थांची कामे राज्यघटनेने परिशिष्ट सात मधील खालील तीन याद्यांच्या सहाय्याने वाटून दिली आहेत.

- १) केंद्र सूची - केंद्राच्या विषयांची यादी
- २) राज्य सूची - राज्यांच्या विषयांची यादी आणि
- ३) समवर्ती सूची - केंद्र आणि राज्य सरकारे दोघांनाही ज्या विषयांसंबंधी कायदे / काम करता येते अशा विषयांची यादी.

या विभाजनाप्रमाणेच मंत्रालयांची तसेच त्यांच्या अंतर्गत खात्यांची आणि त्यांच्या नागरी सेवांची रचना करण्यात आली आहे. भारतात एकूण तीन प्रकारच्या नागरी सेवा आहेत.

- १) केंद्रीय सेवा
- २) अखिल भारतीय सेवा आणि
- ३) राज्य सेवा

केंद्र सरकारच्या मंत्रालयातर्गत विविध खात्यांमध्ये कार्यरत असलेली प्रशासकीय व्यवस्था केंद्रीय सेवेमध्ये समाविष्ट होते. उदाहरणार्थ सीमाशुल्क विभाग, आयकर विभाग, रेल्वे प्रशासन हे केंद्रीय सेवेमध्ये येतात. यामध्ये काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांची बदली भारतात कोठेही होऊ शकते. (अर्थात सहासा कनिष्ठ पातळीवरील कर्मचाऱ्यांच्या दूरवर बदल्या कमी प्रमाणात होतात.)

विक्रीकर विभाग, पोलीस हे राज्यांचे विषय आहेत. त्यामुळे विक्रीकर सेवा आणि पोलीस सेवा या राज्य सेवा आहेत. प्रत्येक राज्यात या सेवा स्वतंत्रपणे काम करतात. राज्याच्या सीमांमध्ये त्यांची कार्यकक्षा मर्यादीत असते. राज्यसेवांमधील कर्मचाऱ्यांची बदली राज्याच्या अंतर्गतच होते.

अखिल भारतीय सेवा भारतीय राज्यघटनेने निर्माण केलेली विशिष्ट प्रकारची सेवा आहे. कलम क्र. ३१२ मध्ये या सेवासंबंधीच्या तरतूदी करण्यात आल्या आहेत. राष्ट्रीय एकात्मता वाढीस लागावी तसेच प्रशासकांची दृष्टी व्यापक व्हावी या दुहेरी हेतूने या सेवेची निर्मिती करण्यात आली. आय.ए.एस. - इंडियन ऑडिमिनिस्ट्रेटीव सर्विस-भारतीय प्रशासकीय सेवा, आय.पी.एस. - इंडीयन पोलीस सर्विस-भारतीय पोलीस सेवा या अखिल भारतीय सेवा आहेत. यांची बदली भारतात कोठेही होऊ शकते.

या सेवेतील अधिकाऱ्यांची भरती आणि नियुक्ती केंद्र सरकार मार्फत केली जाते. त्यांची नियुक्ती केंद्र किंवा राज्य सरकार मध्ये केली जाऊ शकते. उदा. जिल्हाधिकाऱ्यांची भरती केंद्रीय लोकसेवा आयोगमार्फत केली जाते परंतु जिल्हाधिकारी म्हणून काम करताना तो राज्य शासनाच्या नियंत्रणात असतो. त्याचे वेतन राज्यशासन देते परंतु वेतन संरचना केंद्र सरकारने उरविलेली असते. ठराविक काळानंतर राज्यशासन त्यांची एका जिल्ह्यातून दुसऱ्या जिल्ह्यात बदली करू शकते. त्याला कोणत्याही क्षणी केंद्रीय प्रशासनात बोलाविण्याचा अधिकार केंद्र सरकारला असतो.

नागरी सेवांमध्ये सेवकभरती असे म्हणताना कोणत्या पातळीवरील भरती हे स्पष्ट करणे महत्त्वाचे आहे. कारण नागरी सेवांची रचना पदसोपानावर (hierarchy) आधारित आहे. (सोपान म्हणजे शिडी - पदसोपान म्हणजे पदांची शिडी) वरिष्ठ-कनिष्ठ अशी विविध स्तरांवरील रचना नागरी सेवेमध्ये असते. साधारणपणे तीन प्रमुख पातळ्या मानल्या जातात - कनिष्ठ, मध्यम आणि वरिष्ठ.

४.३ प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष सेवक भरती

सेवक भरती दोन प्रकारे केली जाते - प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष. कनिष्ठ पातळीवर १०० टक्के प्रत्यक्ष भरती केली जाते. मध्यम पातळीवर ८०-२० असे प्रमाण तस्ते - ८० टक्के प्रत्यक्ष आणि २० टक्के अप्रत्यक्ष भरती आणि वरिष्ठ पातळीवर १०० टक्के अप्रत्यक्ष भरती केली जाते.

प्रत्यक्ष सेवक भरती सहसा स्पर्धा परिक्षेच्या माध्यमातून केली जाते. भारतीय राज्यघटनेने सेवक भरती करण्यासाठी स्वतंत्र यंत्रणेची निर्मिती केली आहे. त्याला लोकसेवा आयोग असे म्हणतात. केंद्रात केंद्रीय लोकसेवा आयोग तर प्रत्येक राज्यामध्ये राज्य लोकसेवा आयोग कर्मचारी भरती करण्याचे काम करतात. उदा. महाराष्ट्रात महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोग. हे आयोग स्पर्धा परीक्षांच्या माध्यमातून सेवकभरती करतात.

राज्यघटनेच्या १४ व्या आणि १४क (14 A) भागात तीन अध्यायांमध्ये (अध्याय = chapter) कलम क्र. ३०८ ते ३२३ पर्यंत केंद्रीय आणि राज्य पातळीवरील सेवांसंबंधी तसेच लोकसेवा आयोगासंबंधी तरतूदी करण्यात आल्या आहेत.

अप्रत्यक्ष भरती म्हणजे बढती. बढती सहसा सेवाजेष्टतेच्या आधारावर दिली जाते. काही लक्षवेधी कार्य केल्यास विशेष बढती मिळू शकते. परंतु या प्रकारची उदाहरणे क्वचितच सापडतात.

४.४ प्रत्यक्ष भरतीचे फायदे आणि तोटे :

फायदे :

- १) भरतीमुळे नव्या पिढीला प्रशासनात काम करण्याची संधी मिळते.
- २) प्रशासनाचा समाजातील नव्या प्रवाहांशी जवळचा संबंध प्रस्थापित होतो आणि कायम राहतो.
- ३) कर्मचाऱ्यांच्या निवडीचे क्षेत्र व्यापक होते.
- ४) बाहेरुन आलेल्या कर्मचाऱ्यांमुळे आधी काम करीत असलेल्या कर्मचाऱ्यांच्या उत्साह वाढतो.

तोटे :

- १) भरतीच्या प्रक्रियेचा खर्च अधिक असतो.
- २) बाहेरुन आलेले कर्मचारी अनुभवी असल्यामुळे त्यांच्या प्रशिक्षणावर खर्च करावा लागतो.
- ३) कार्यालयातील कर्मचाऱ्यांच्या बढतीच्या संधी कमी झाल्यामुळेकक ते नाराज होण्याची शक्यता निर्माण होते.
- ४) बाहेरुन आलेले कर्मचारी वयाने लहान असतात. त्यामुळे वयाने जेष्ठ परंतु पदाने कनिष्ठ असलेल्या कर्मचाऱ्यांबरोबर त्यांचे संबंध चांगले असतीलच असे नाही.

४.५ अप्रत्यक्ष भरतीचे फायदे आणि तोटे

फायदे :

- १) भरतीचा खर्च नाममात्र.
- २) प्रशिक्षणाची फारशी आवश्यकता नाही. कर्मचाऱ्याला प्रत्यक्ष कामाचा अनुभव असल्यामुळे प्रशिक्षणाची गरज राहत नाही.
- ३) कर्मचाऱ्याला प्रत्येक टप्प्यावरच्या कामाचे बारकावे माहित असतात.
- ४) बढतीची संधी आहे हे माहीत असल्यामुळे कर्मचाऱ्यांचा काम करण्याचा उत्साह वाढतो.

तोटे :

- १) कामाचा अनुभव असल्याचा विपरीत परिणाम कर्मचाऱ्यावर होऊ शकतो. नवीन, चांगल्या गोष्टी करण्याएवजी जैसे थे स्थिती ठेवण्यात त्याला अधिक स्वारस्य असू शकते.
- २) कर्मचाऱ्यांच्या निवडीला फारसा वाव मिळत नाही.
- ३) विशेष क्षमता असणाऱ्या तरुणांना वरिष्ठ पदांवर काम करण्याची संधी मिळत नाही.
- ४) प्रशासनाचा समाजातील नव्या प्रवाहांशी आणि बदलांशी फारसा संबंध राहत नाही.

४.६ प्रत्यक्ष भरतीची प्रक्रिया

नागरी सेवांमधील कर्मचाऱ्यांना कायमस्वरूपी कार्यकारी अधिकारी म्हणतात कारण मंत्र्याप्रमाणे त्यांचे अस्तित्व निवडणुकांवर अवलंबून, कमी कालावधीसाठी (चार किंवा पाच वर्षे) आणि अनिश्चित नसते. त्यांची सेवा ही करिअर सेवा म्हणजेच कारकीर्द मानली जाते. ती साधारणपणे १३ ते ३७ वर्षांची असू शकते. (अनुसूचित जाती किंवा जमातीमधील शारिरिक दृष्ट्या अपेंगांसाठी वयाच्या ४७ व्या वर्षापर्यंत परीक्षा देण्याची सवलत देण्यात आली आहे.)

भारतीय प्रशासकीय सेवेतील अधिकाऱ्यांची निवड कशी केली जाते ते आपण थोडक्यात पाहू. केंद्रीय लोकसेवा आयोगामार्फत स्पर्धा परीक्षेच्या माध्यमातून ही निवड केली जाते.

गुणवत्तेवर आधारित नोकरभरती ही सर्वात आदर्श नोकरभरतीची प्रक्रिया मानली जाते. प्राचीन भारतात कौटील्याच्या लिखाणात याचे उल्लेख सापडतात. कौटीलाच्या अर्थशास्त्रात राजाने नोकरभरती कशी करावी याचे वर्णने आहेत. उदाहरणार्थ राणीच्या महालावर नेमला जाणारा अधिकारी उत्तम चारित्र्याचा आहे याची खात्री करून घेतली पाहिजे. ती कशी करावी याचे मनोरंजक मार्ग कौटिल्य आपल्या ग्रंथात मांडतो. गुणवत्तेवर आधारित सेवकभरती ही १९ व्या शतकात ब्रिटीशांनी सुरु केलेली प्रक्रिया आहे.

अमेरिकेत नोकरभरतीसाठी मलिदा पद्धती स्पॉईल्स सिस्टीम (spoils system) वापरली जात होती. यामध्ये नोकरभरतीची प्रक्रिया अध्यक्ष निवडीच्या प्रक्रियेशी जोडलेली होती. अमेरिकेत दर चार वर्षांनी अध्यक्षपदासाठीची निवडणूक होते. या निवडणुकीमध्ये जो उमेदवार निवडून येईल तो आपल्या समर्थकांना त्यांच्या दर्जाप्रमाणे आणि त्यांच्या प्रचार कार्यातील सहभागानुसार प्रशासनातील पदांचे वाटप करीत असे. थोडक्यात सरकारी नोकरी म्हणजे प्रचार कार्यातील सहभागाबदल मिळालेले बक्षीस. हे कर्मचारी पुढील चार वर्षे आपल्या पदावर राहत असत. पुढच्या निवडणुकीत तोच उमेदवार निवडून आला आणि त्याची मर्जी कायम राहीली तर कर्मचाऱ्यांची नोकरी कायम राहणार अन्यथा दुसऱ्या कोणाचीतरी तिथे नियुक्ती होणार. या पद्धतीमुळे अमेरिकेतील प्रशासन व्यवस्थेमध्ये प्रचंड अस्थिरता होती. १९ व्या शतकाच्या शेवटी यामध्ये सुधारणा करण्यात आल्या आणि गुणवत्तेवर आधारित शास्त्रीय पद्धतीने कर्मचाऱ्यांची निवड होऊ लागली.

इंग्लंड मध्ये कर्मचारी भरती साठी आश्रय पद्धती वापरली जात होती. यामध्ये राजा आणि त्याचे सरदार आपल्या नात्यामधील अथवा ओळखीच्या लोकांची प्रशासनामध्ये नियुक्ती करीत असत. राजाश्रय कायम असतोपर्यंत ही नोकरी कायम राहत असे. यामध्येही गुणवत्तेच्या आधारे निवड नव्हती.

१९ व्या शतकात ईस्ट इंडीया कंपनीने जॉन स्टुअर्ट मील कडे सरकारी प्रशासनामध्ये नोकरभरतीची नवीन पद्धती तयार करण्याची जबाबदारी सोपवली. त्याने गुणवत्तेवर आधारित निवडीची एक विस्तृत व्यवस्था तयार केली. त्यामध्ये उमेदवाराची शारीरिक, मानसिक, बौद्धीक तपासणी होऊन योग्य उमेदवार निवडला जाणे अपेक्षित होते. या व्यवस्थेचा पहिला प्रयोग

भारतामध्ये १८५८ साली करण्यात आला. इंडीयन सिव्हील सर्विस ची पहिली परिक्षा या पद्धतीने घेण्यात आली. चांगल्या उमेदवारांची निवड झाल्यामुळे ही पद्धत यशस्वी ठरली. पुढे ती इंग्लंडमध्येही लागू करण्यात आली.

स्वतंत्र भारतातही तीच पद्धत थोड्या फार फरकाने लागू करण्यात आली. १९६६ साली प्रसिद्ध केलेल्या आपल्या अहवालात कोठारी आयोगाने या परीक्षा पद्धतीमध्ये बन्याच सुधारणा सुचविल्या. प्रादेशिक भाषांमध्ये ही परीक्षा देता येऊ लागली. उमेदवारांची वाढती संख्या लक्षात घेऊन मुख्य परिक्षेच्या आधी एक वस्तुनिष्ठ प्रश्नांवर आधारित चाळणी परीक्षा - पूर्व परीक्षा (प्रिलिम) घेण्याची पद्धत सुरु झाली. सध्या या चाळणी परिक्षेची पेपर तपासणी संगणकाच्या सहाय्याने केली जाते. त्यामुळे तपासणीचा वेग आणि अचूकता वाढली आहे. केंद्रीय लोकसेवा आयोगातर्फ भारताची सर्व नामांकित हिंदी, इंग्रजी आणि प्रादेशिक भाषांमधील वर्तमानपत्रांमध्ये नागरी सेवा मुख्य परिक्षेची जाहिरात देण्यात येते. या वर्षीची जाहिरात मे २०१५ पासून आयोगाच्या http://www.upsc.gov.in/exams/notifications/2015/CSP_2015_eng.pdf या संकेतस्थळावर उपलब्ध आहे. एकूण २४ सेवांकरिता ही जाहिरात देण्यात आली होती. १९२९ रिक्त पदांसाठी ही जाहिरात होती. या पैकी २९ जागा अपंगांकरिता राखीव होत्या. याशिवाय अनुसूचित जाती आणि जमाती, इतर मागास वर्ग यांच्यासाठीही आरक्षणाची तरतूद करण्यात आली आहे.

परिक्षेचे तीन टप्पे आहेत :

पूर्व परीक्षा : वस्तुनिष्ठ स्वरूपाचे दोन पेपर-४०० गुण-या परीक्षेचे गुण अंतिम गुणवत्ता यादी तयार करताना लक्षात घेतले जात नाहीत. केवळ मुख्य परीक्षेला पात्र ठरण्यासाठी ही परीक्षा देणे आवश्यक. पूर्व परीक्षेतील गुणांच्या आधारे एकूण भरायच्याक जागांच्या बारा ते तेस पट उमेदवारांची गुणवत्ता यादी तयार करण्यात येईल. यावर्षी म्हणजेच २०१५ मध्ये १९२९ उमेदवार निवडायचे आहेत म्हणजे पूर्व परीक्षेत उत्तीर्ण झालेले गुणानुकमानुसार पहिले १४,६७७ उमेदवार मुख्य परीक्षेसाठी पात्र ठरतील.

मुख्य परीक्षा : मुख्य परीक्षेत नऊ पेपर असतात. या परीक्षेतून एकूण रिक्त जागांच्या दुप्पट उमेदवारांची गुणवत्ता यादी जाहीर केली जाईल. म्हणजे २०१५ चे उदाहरण घ्यायचे झाल्यास १२५८ उमेदवारांची यादी तयार होईल.

मुलाखत : मुलाखत २७५ गुणांची असते. यालाच व्यक्तीमत्त्व चाचणी परीक्षा असेही म्हटले जाते. (परीक्षेसंबंधी अधिक माहितीसाठी वर उल्लेखिलेली आयोगाच्या संकेतस्थळावरील जाहिरात पहा)

४.७ प्रशिक्षण

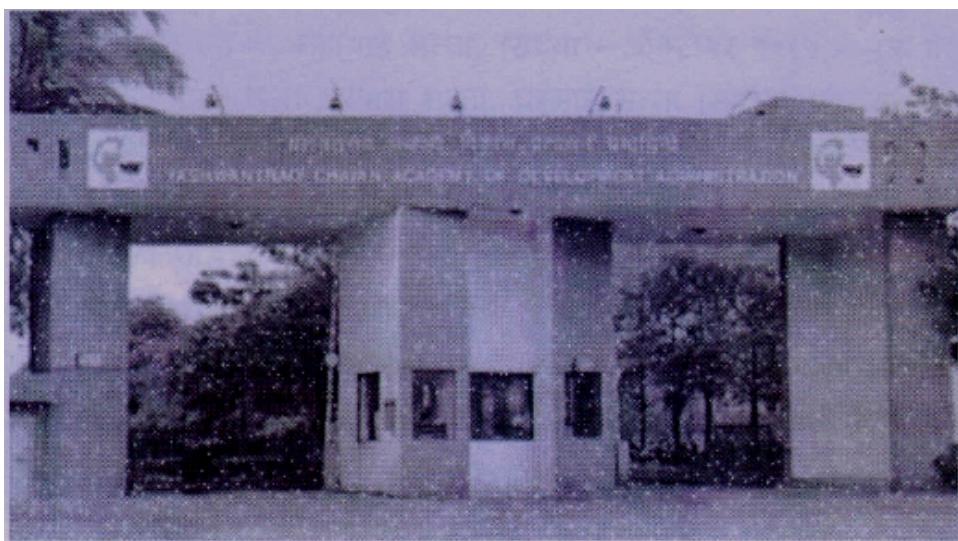
प्रशिक्षण आणि शिक्षण या दोन्ही वेगळ्या बाबी आहेत. शिक्षण ही मूलभूत स्वरूपाची प्रक्रिया आहे. बुद्धीचा विकास करणे आणि ज्ञान वाढविणे हे शिक्षणाचे मुख्य उद्दिष्ट आहे. सुशिक्षित माणसाला नोकरी मिळणे सहज शक्य असले तरी शिक्षण नोकरीशी जोडलेले नाही. प्रशिक्षण म्हणजे एखादे विशिष्ट कौशल्य शिकवण्यासाठी केलेली व्यवस्था. शिक्षण ही निरंतर चालणारी प्रक्रिया आहे. प्रशिक्षणाचा निश्चित असा कालावधी असतो.

प्रशिक्षण नोकरीवर रुजू होण्यापूर्वी दिले जाते तसेच ते सेवेमध्ये कार्यरत असतानाही दिले जाते. त्याचा कालावधी वेगवेगळा असू शकतो. औपचारिक आणि अनौपचारिक प्रशिक्षण असेही प्रशिक्षणाचे दोन प्रकार आहेत. ठराविक कालावधीसाठी विशिष्ट ठिकाणी उमेदवारांना एकत्र जमवून ठराविक वेळात काही मार्गदर्शकांच्या मदतीने जेव्हा एखादे विशेष कौशल्य शिकवणारा एखादा कोर्स पूर्ण केला जातो त्याला औपचारिक प्रशिक्षण म्हणतात. प्रत्यक्ष नोकरीच्या ठिकाणी कनिष्ठ पदावर नेमणुक करून प्रत्यक्ष कामाचा अनुभव जेव्हा दिला जातो त्याला अनौपचारिक प्रशिक्षण म्हणतात.

आय.ए.एस. साठी निवड झालेल्या उमेदवारांना नोकरीवर रुजू होण्यापूर्वी दोन वर्षाचा औपचारिक प्रशिक्षण कार्यक्रम पूर्ण करावा लागतो. मसूरी येथील लालबहादूर शास्त्री अँकडमी मध्ये हा कार्यक्रम चालवला जातो. यामध्ये भारतीय राज्यघटना, प्रशासन इत्यादी विषयीचा अभ्यासक्रम शिकवला जातो. यामध्ये भारतीय राज्यघटना, प्रशासन इत्यादी विषयीचा अभ्यासक्रम शिकवला जातो. या कार्यक्रमाच्या शेवटी उमेदवारांची परीक्षा घेतली जाते. उत्तीर्ण उमेदवारांना अनौपचारिक प्रशिक्षणासाठी पुढील नियुक्तीवर पाठवले जाते. या ठिकाणी मिळणारे ज्ञान हे उमेदवाराच्या जाणून घेण्याच्या क्षमतेवर अवलंबून असते. तो / ती किती रस घेऊन या ठिकाणी काम करतील किती चौकस असतील त्यावर त्यांना मिळणारे ज्ञान अवलंबून असेल.

नोकरीवर रुजू झाल्यानंतरही काही उजळणी अभ्यासक्रम कर्मचाऱ्यांना पार पाडावे लागतात. याला सेवांतर्गत प्रशिक्षण असे म्हणतात.

महाराष्ट्र सरकारच्या कर्मचाऱ्यांसाठी पुणे येथे यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी-यशदा-स्थापन करण्यात आली आहे. (Yeshwantrao Chavan Academy of Development Administration) येथे नवीन रुजू झालेल्या तसेच सेवेत असलेल्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्याची सोय आहे.



४.८ बढती आणि वेतन संरचना

बढती म्हणजेच अप्रत्यक्ष भरती हे आपण आधीच या पाठात पाहिले आहे. त्याचे गुण आणि दोषही पाहिले आहेत. भारतीय प्रशासकीय सेवेमध्ये बढती सहसा सेवा जेष्टतेच्या आधारावर दिली जाते. बढतीमध्येही आरक्षण लागू असल्यामुळे अनुसूचित जाती/जमाती आणि इतर काही आरक्षित कर्मचाऱ्यांना खुल्या प्रवर्गातील कर्मचाऱ्यांपेक्षा लवकर बढती मिळते. भारतीय प्रशासकीय सेवेमध्येही जवळपास २० टक्के जागा बढतीच्या माध्यमातून भरल्या जातात. राज्यसेवांमधील आणि केंद्रीय सेवांमधील कर्मचाऱ्यांना ही बढती मिळू शकते. भारतीय प्रशासकीय सेवेमधील अधिकाऱ्यांनाही नियमित कालावधीनंतर त्यांच्या कामगिरीच्या मूल्यमापन अहवालाच्या आधारावर बढती मिळते. ज्येष्ठ कर्मचाऱ्यांच्या समितीकडून ही तपासणी केली जाते.

महाराष्ट्रातील शासकीय कर्मचाऱ्यांचे वेतन-सहाव्या वेतन आयोगानुसार - २००७ च्या परिपत्रकाप्रमाणे -

अ. क्र.	पद	वेतन (रुपये)
१	मुख्य सचिव	८०,००० (निश्चित)
२	अतिरिक्त मुख्य सचिव	८०,००० (निश्चित)
३	प्रिन्सिपल सेक्रेटरी आणि मुख्य निवडणूक अधिकारी	उच्च प्रशासकीय ग्रेड - ६७,००० ते ७९,००० वेतन वाढ ३% दर वर्षी
४	विभागीय आयुक्त ते महानगरपालिका आयुक्तांपर्यंत सर्व अधिकारी	३७,४०० ते ६७,००० आणि वेतन वाढ रु. १०,०००

केंद्र शासनामध्ये वर उल्लेखिलेल्या पदांपेक्षा कॅबिनेट सचिवांचे एकच वरिष्ठ पद आहे. त्यांना रु. ९०,००० चे निश्चित वेतन मिळते. थोडक्यात ३७,४०० ते ९०,००० इतक्या श्रेणीमध्ये वरिष्ठ सरकारी कर्मचाऱ्यांचे वेतन सध्या आहे. हे मूळ वेतन झाले. यावर सहाव्या वेतन आयोगाप्रमाणे ग्रेड पे, महागाई भत्ता, (सध्या-ऑक्टोबर २०१५-मूळ वेतन + ग्रेड पे च्या ११३ टक्के) शहर भत्ता, प्रवास भत्ता, घरभाडे भत्ता (मोठ्या शहरामध्ये मूळ वेतन + ग्रेड पे च्या ३० टक्के - छोट्या शहरात त्यापेक्षा कमी) असे मिळून संपूर्ण वेतन मिळते. (दरवर्षी ठराविक दराने वेतन वाढ मिळते.) त्यामधून व्यवसाय कर वजा केला जातो. तो रोजगारी हमी योजना चालविण्यासाठी वापरला जातो. याशिवाय दर महिन्यास भविष्य निर्वा निधीच्या खात्यामध्ये मूळ वेतन + ग्रेड पे च्या १० टक्के रक्कम जमा केली जाते. आर्थिक वर्षाच्या शेवटी प्रत्येक कर्मचाऱ्याला लागू असेल तितका आयकर भरला जातो. याशिवाय गृह कर्ज, वैद्यकीय विमा आणि इतर सामान्य नागरिकांना लागू असलेल्या आयकराच्या सवलती सरकारी कर्मचाऱ्यांनाही लागू असतात.

४.१ विकसित आणि विकसनशील देशातील नागरी सेवांमधील सुधारणा :

विकसित आणि विकसनशील म्हणजे काय हे ठरविण्याआधी आपण विकास म्हणजे काय ते बघू. १९९० पर्यंत आर्थिक विकास हेच एखाद्या राष्ट्राचा विकास कितपत झाला आहे ते ठरविण्याचे एकमेव साधन मानले जात होते. १९९० मध्ये पाकिस्तानी अर्थशास्त्रज्ञ महेबूब उल हक यांनी अमर्त्य सेन यांच्या अभ्यासाच्या आधाराने मानवी विकास निर्देशकांची संकल्पना मांडली.

मानवी विकास निर्देशांक आर्थिक विकासाबरोबरच एखाद्या राष्ट्रातील नागरिकांना शिक्षण आणि ज्ञान कितपत मिळाले आहे, त्या देशात अन्न सुरक्षा आहे की नाही, जीवनाची सुरक्षा कितपत आहे, आरोग्याच्या सुविधा कितपत उपलब्ध आहेत, पेय जल किती उपलब्ध आहे, संपर्क साधनांची उपलब्धता, पर्यावरण संरक्षणासाठी कोणते प्रयत्न केलेले आहेत या सर्व बाबींचे मोजमाप करतो. आर्थिक विकासाच्या एकांगी मापदंडापेक्षा हा सर्वांगिण विकास लक्षात घेणारा मापदंड अधिक उपयुक्त आहे.

१९९० पासून संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यु. एन.डी.पी. United Nations Development Programme) ह्या संयुक्त राष्ट्रांमधील संस्थेने याच निर्देशकांच्या आधारे जागतिक पातळीवरील वार्षिक मानवी विकास अहवाल प्रसिद्ध करण्यास सुरुवात केली. यावर्षी (२०१५) त्याला २५ वर्षे पूर्ण झाली. विकसित आणि विकसनशील देश ठरवताना आपणही याच अहवालाचा आधार घेणार आहोत.

अमर्त्य सेन



२०१४ च्या मानवी विकास अहवालात जगातील सर्व देशांचे मानवी विकास निर्देशांकानुसार चार गटात वर्गीकरण करण्यात आले :

- १) अतिउच्च मानवी विकास निर्देशांक असलेले देश - ०.९४४ ते ०.८०८- १ ते ४९ क्रमांकाचे देश - नॉर्वे, ऑस्ट्रेलिया, स्वित्जर्लंड, नेदरलॅंड्स, अर्जेन्टीना.
- २) उच्च मानवी विकास असलेले देश - ०.७१० ते ०.७०० - ५० ते १०२ क्रमांकाचे देश - उरुग्वे, बहामास, मॉन्टेनिग्रो, बेलारुस, डोमेनिकन रिपब्लीक.
- ३) मध्यम मानवी विकास निर्देशांक असलेले देश - ०.६९८ ते ०.५५६ - १०३ ते १४४ क्रमांकाचे देश - मालदीड, मंगोलिया, तुर्कमेनिस्तान, सामोआ, इक्वटोरियल गिनिया - या गटातच १३५ व्या क्रमांकावर भारताचा समावेश होतो.

- ४) कमी मानवी विकास निर्देशांक असलेले देश - ०.५४० ते ०.३३७ - १४५ ते १८७
 क्रमांकाचे देश - नेपाळ, पाकिस्तान, केनया, स्वाझिलैंड, नायगर
 (वरील प्रत्येक गटातील यादीत पाच देशांचा उदाहरणादाखल उल्लेख केला आहे.
 निर्देशांक यादीतील पहिल्या आणि शेवटच्या देशाचे आहेत.)

४.९.१ विकसनशील देश :

यापैकी पहिल्या दोन गटातील देशांना विकसित देश म्हणता येईल, तिसऱ्या गटातील देश विकसनशील तर शेवटच्या गटातील अविकसित. या देशाचे काही गुणधर्म खालीलप्रमाणे :

- १) हे देश अठराव्या, एकोणिसाव्या आणि अगदी विसाव्या शतकाच्या मध्यापर्यंत पश्चिम युरोपमधील देशांच्या वसाहतीच्या स्वरूपात वाढले.
- २) यापैकी जवळ जवळ सर्व देश दक्षिण अमेरिका, आफ्रिका आणि आशिया खंडातील आहेत.
- ३) प्रचंड लोकसंख्या आणि तितकीच लोकसंख्येची घनता हा इथला समान प्रश्न आहे.
- ४) शेतीवर आधारित मागास अर्थव्यवस्था
- ५) अविकसित उद्योग आणि सेवा क्षेत्र
- ६) शिक्षणाचा अभाव, निरक्षरतेचे मोठे प्रमाण
- ७) आरोग्य सुविधांचा अभाव
- ८) यापैकी काही देश कम्युनिस्ट विचारसरणी मानणारे होते. त्यांच्या अर्थव्यवस्था अत्यंत मागासलेल्या अवस्थेतील होत्या आणि नोकरशाहीमध्ये दडपशाहीची प्रवृत्ती मोठ्या प्रमाणावर आजही कायम आहे. वृत्तपत्र स्वातंत्र्याच्या किंवा एकूणच विचार स्वातंत्र्याचा अभाव - याचे उत्तम उदाहरण म्हणजे - मोल्डोव्हा, उझ्बेकीस्तान, किरगीझस्तान, ताजिकीस्तान, तुर्कमेनिस्तान.
- ९) पाकिस्तान, लायबेरिया, सिएरा लिओन, माली, अफगाणिस्तान, कॉगो लोकशाही प्रजासत्ताक, हैटी, सुदान, रवांडा, येमेन, नायजेरिया यासारखे देश अंतर्गत संघर्षाने आणि आंतरराष्ट्रीय दहशतवादाच्या समस्यांमुळे गांजलेले.

या देशांमधील नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांवर वसाहतवादी राष्ट्रांच्या कार्यसंस्कृतीचा प्रचंड प्रभाव होता / आहे. आम जनतेपासून दूर राहणे, आम जनतेला तुच्छ मानणे, स्वतःला राजासारखे मानणे, कार्यालयीन कामकाजाबद्दल गुप्तता बाळगणे, जनतेची फिकीर न करता निर्णय घेणे आणि त्याप्रमाणेच काम करणे ही त्यामधील काही वैशिष्ट्ये.

प्रष्टाचार कामातील चालढकल आणि दिरगाई-लालफित शाही, नातेवाईक शाही, शिफारस राज हे या व्यवस्थेचे आणखी काही दुरुंग. भारतात १९६०-१९७० च्या दशकात लायसन्स परमीट राज चालत होते असे म्हणतात. आजही त्याचा परिणाम काही प्रमाणात जाणवतो. नोकरशाहीच्या अनुदार वृत्तीमुळे भारताला कित्येक चांगले शास्त्रज्ञ आणि गुंतवणूकदार गमवावे लागल्याची उदाहरणे आहेत.

वसाहतवादाच्या विशिष्ट पार्श्वभूमीमुळे केवळ वरिष्ठ वर्गातील इंग्रजी बोलू शकणारे, शहरी तरुण स्वातंत्र्यानंतरच्या काही वर्षात भारतीय सरकारी सेवांमध्ये भरती झाले. त्यामुळे नागरी सेवांमध्ये विविध घटकांचे योग्य प्रतिनिधीत्व आजही दिसत नाही.

आजपर्यंत या परिस्थिती मध्ये सुधारणा करण्याचे अनेक प्रयत्न केले गेले. त्यांना काही प्रमाणात चांगली फळे आलेली दिसतात. आरक्षणामुळे मागास वर्गातील अधिकाऱ्यांना योग्य प्रतिनिधीत्व काही प्रमाणात मिळू लागले आहे.

ब्रिटीश काळात केल्या गेलेल्या कार्यालयीन गुप्ततेच्या कायद्याच्या मोठ्या प्रमाणावर गैरवापर होत होता. त्याला विरोध करण्यासाठी गेल्या दहा बारा वर्षांत माहितीच्या अधिकाराची चळवळ उभी राहीली. त्याला मोठ्या प्रमाणात यश येऊन २००५ साली देशभर माहितीच्या अधिकाराचा कायदा लागू करण्यात आला. प्रत्येक सरकारी कार्यालयात एक माहिती अधिकारी आणि अपिलीय अधिकार नेमण्यात आला आहे. राज्य माहिती आयोग आणि राष्ट्रीय स्तरावरील आयोग या सर्वांवर नियंत्रणाचे काम करतात. शिवाय आपल्या तक्रांरीच्या निवारणासाठी न्यायालयात जाण्याचा मार्गही सर्वांना उपलब्ध आहेत. माहितीच्या अधिकारामुळे बरेच चांगले बदल झाले असले तरी या चळवळी दरम्यान अनेक कार्यकर्त्यांच्या हत्याही झाल्या आहेत. अनेक हीतसंबंधी गट संघटीत होऊन नागरिकांचे अदिकार हिरावून घेण्याचा प्रयत्न करीत आहेत. त्याकरीता दहशतवादी मार्गाचा वापरही होतो आहे.

माध्यमांचा प्रसार आणि प्रभाव वाढल्यामुळे माहितीच्या अधिकाराच्या चळवळीला वेग आला आहे. माहितीच्या उपलब्धतेमुळे नागरिकांची जागरूकता वाढते आहे. जन हीत याचिकेच्या मार्गानेही नोकरशाहीला धक्का देण्याचे प्रयत्न होत आहेत. न्यायालयांनीही पुढाकार घेऊन नोकरशाहीला हलविण्याचे प्रयत्न केले आहेत.

तंत्रज्ञानाच्या वापरामुळे नागरिकांची सुविधा वाढली आहे. विशेषत: इ-गव्हर्नन्स मुळे घरबसल्या बन्याच गोष्टी साध्य करता येतात. सरकारनेही सर्व कामकाजाचे संगणकीकरण करण्याचे धोरण अंगीकारले आहे.

४.९.२ विकसित देश

विकसित देशांमध्ये वर विकसनशील देशांच्या संदर्भात चर्चा केलेल्या प्रश्नांपैकी फारसे गंभीर प्रश्न नाहीत. याउलट साधनांची मुबलक उपलब्धता, विकसित तंत्रज्ञानाचा वापर, मर्यादीत लोकसंख्या, जागरूक आणि सुशिक्षित समाज, संघर्षाचे स्वरूप फारसे गंभीर नसणे या सर्व घटकांमुळे नोकरशाहीचे कामकाज सहज सुलभपणे होते.

४.१० जागतिक बँकेचा राज्यकारभार विषयक दृष्टिकोन

दुसऱ्या महायुद्धाच्या दरम्यान युरोपचे प्रचंड नुकसान झाले. फॅसिस्ट शक्तींनी युरोपची अर्थव्यवस्था उध्यस्त करून टाकली. युद्धाच्या शेवटी जर्मनीचा आणि इतर फॅसिस्ट राजवटींचा पराभव झाला परंतु सोव्हिएट युनियनच्या रूपाने नवा साम्यवादी शत्रु उभा राहीला. एकूणच युद्धाचा अनुभव भांडवलदार राष्ट्रांसाठी भयंकर होता. या सगळ्याची पुनरावृत्ती होऊ नये आणि जागतिक अर्थव्यवस्थेवर आपले नियंत्रण रहावे या हेतूने १९४४ साली अमेरिकेतील बेटन बुड्स येथे एकत्र जमलेल्या अमेरिका आणि पश्चिम युरोपमधील तिच्या भांडवलवादी मित्र राष्ट्रांनी जागतिक बँक आणि आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी या दोन आंतरराष्ट्रीय वित्त संस्थांची स्थापना केली.

भविष्यात विविध प्रकारच्या कामांसाठी जागतिक बँकेच्या पाच घटक संस्था स्थापन करण्यात आल्या.

- १) आंतरराष्ट्रीय पुनर्रचना आणि विकास बँक-१८८ सदस्य (International Bank for Reconstruction and Development) १९४४ मध्ये सर्वप्रथम स्थापन झालेली संस्था.
- २) आंतरराष्ट्रीय विकास संघटना-१७३ सदस्य (International Development Association)
- ३) आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्था-१७४ सदस्य (International Finance Corporation)
- ४) गुंतवणुकीची हमी देणारी बहुराष्ट्रीय संस्था-१८१ सदस्य (Multilateral Investment Guarantee Agency)
- ५) गुंतवणुकीसंबंधीचे वाद मिटविण्यासाठीचे आंतरराष्ट्रीय केंद्र-१८१ सदस्य (International Centre for settlement of investment disputes)

या पाच संघटना मिळून जागतिक बँक गट (World Bank Group) तयार होतो. आज जागतिक बँक म्हणजेच आंतरराष्ट्रीय पुनर्रचना आणि विकास बँकचे १८८ सदस्य आहेत. जागतिक बँकेचे सदस्य होण्यासाठी आधी आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधीचे सदस्य होणे इच्छुक राष्ट्रांसाठी बंधनकारक आहे.

बँकेची जगभरात १२० हून अधिक कार्यालयांमध्ये १०,००० च्या वर कर्मचारी आहेत. संपूर्ण जगातून दारिद्र्याचे निवारण करणे हे बँकेचे जाहीर केलेले उद्दिष्ट आहे. विकसनशील राष्ट्रांना कर्ज देणे हे बँकेचे मुख्य कार्य. वर्षाकाठी बँक ३० अब्ज डॉलर्स चे कर्ज विविध विकसनशील राष्ट्रांना देते. शिक्षण, आरोग्य, लोकप्रशासन, मूलभूत संसाधनांचा विकास, आर्थिक विकास, खाजगी क्षेत्राचा विकास, कृषी, पर्यावरण, नैरसीक संसाधनांचे व्यवस्थापन या क्षेत्रांसाठी कर्ज पुरवठा केला जातो. याशिवाय बँक धोरणविषयक मार्गदर्शन करण्याचे कामही करते. धोरण विषयक मार्गदर्शनाचा भर अर्थातच बँकेने दिलेली कर्जाऊ रक्कम अधिक चांगल्या आणि उत्पादक पद्धतीने कशी वापरता येईल यावर असतो. या संदर्भातच जागतिक बँकेने नागरी सेवांमधील सुधारणाविषयीचे आपले मत मांडले आहे. बँकेचे संशोधन आणि विश्लेषणाचे कार्य निरंतर चालू असते.

आर्थिक विकास, दारिद्र्य निवारण आणि सामाजिक सुरक्षा ही उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी दर्जेदार सार्वजनिक सेवांची आवश्यकता असते आणि त्या प्रकारच्या सेवा पुरविण्यासाठी प्रभावी राज्यसंस्थेची आवश्यकता असते. एक प्रभावी राज्यसंस्थाच याप्रकारच्या सुविधा देऊ शकते. आधीच मर्यादीत असलेल्या साधनांवर अधिक ताण न देता सार्वजनिक सेवांचा दर्जा कसा वाढविता येईल हा मुख्य प्रश्न आहे. नागरी सेवांमध्ये सुधारणा घडवून आणून राज्यसंस्थेची क्षमता आणि दर्जा वाढवला पाहिजे. प्रत्येक देशाची परिस्थिती वेगळी त्यामुळे प्रत्येक ठिकाणी वेगवेगळे उपाय योजावे लागतील परंतु सुधारणा साधारणपणे कोणत्या क्षेत्रात करावी लागेल याची चर्चा होऊ शकते. पुढील विषय सर्वांच्या दृष्टीने महत्त्वावे ठरतात.

- १) नागरी सेवासंबंधीच्या कायद्यांमध्ये बदल
- २) वेतन संरचना
- ३) गुणवत्तेवर आधारित भरती आणि बढती

- ४) व्यक्तीगत आणि सामुहीक कार्याचे व्यवस्थापन
- ५) प्रशिक्षण आणि कर्मचाऱ्यांच्या कारकीर्दीचा विकास
- ६) शासन यंत्रणा आणि मंत्रालये आणि खात्यांमधील कामाचे विभाजन
- ७) राज्य स्थानिक पातळीवरील शासन आणि सत्तेचे विकेंद्रीकरण

जागतिक बँक गरजू राष्ट्रांना विकास करण्यासाठी कर्ज देते परंतु ते देताना जाचक अटी लादते असा आरोप बँकेवर केला जातो. बँक कल्याणकारी योजना बंद करण्यास भाग पाडते. त्यामुळे कर्ज घेणाऱ्या देशात सामाजिक आणि राजकीय असंतोष निर्माण होतो. बँकेच्या धोरणामुळे आर्थिक वसाहतवाद निर्माण होत आहे असाही गंभीर आरोप बँकेवर केला जातो. भारताने अनेक प्रकल्पासाठी बँकेचे कर्ज घेतले आहे. भारताला निश्चितपणे विकासकार्यात बँकेची बहुमोल मदत झाली आहे.

स्वाध्याय प्रश्न :

- १) सेवक भरतीच्या प्रत्यक्ष पद्धतीचे विवरण करून तिचे फायदे तोटे लिहा.
- २) सेवक भरतीच्या अप्रत्यक्ष पद्धतीचे फायदे तोटे लिहा.
- ३) संक्षिप्त टिपा लिहा.
 - १) सेवक वर्गाचे प्रशिक्षण
 - २) विकसित देशातील नागरी सेवेतील सुधारणा
 - ३) विकसनशील देशांतील नागरी सेवेतील सुधारणा



वित्तीय प्रशासन

अभ्यासक्रम : वित्तीय प्रशासन

अंदाजपत्रक : संकल्पना आणि प्रकार - अंदाजपत्रकाच निर्माती व अंमलबजावणी - तुटीचे अर्थकारण - सार्वजनिक लेखा व लेखापरीक्षण.

पाठाची रचना :

- ५.१ प्रास्ताविक
- ५.२ अंदाजपत्रक संकल्पना आणि प्रकार
- ५.३ अंदाजपत्रकाची निर्मिती आणि अंमलबजावणी
- ५.४ तुटीचे अर्थकारण
- ५.५ सार्वजनिक खर्च
- ५.६ लेखांकन
- ५.७ लेखापरीक्षण

पाठाची उद्दिष्ट्ये :

- १) अंदाजपत्रक ही संकल्पना अभ्यासणे.
- २) अंदाजपत्रकाच्या प्रकारांची माहिती करून घेणे.
- ३) अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीच्या प्रक्रियेचा आढावा घेणे.
- ४) अंदाजपत्रक मंजूर करण्याच्या वैधानिक प्रक्रियेची माहिती घेणे.
- ५) अंदाजपत्रकाच्या अंमलबजाचणीमधील निगडित बाबींचा अभ्यास करणे.
- ६) भारताच्या संदर्भात तूटीचे अर्थकारण समजावून घेणे.
- ७) लेखा व लेखापरीक्षणाची माहिती घेणे.

५.१ प्रास्ताविक :

आधुनिक काळात, लोकप्रशासन व्यवस्थेत वित्त प्रशासनाला अत्यंत महत्त्वाचे स्थान आहे. जर प्रशासन कार्यक्रम व परिणामकारक व्हावयाचे असेल तर वित्त प्रशासनाचे महत्त्व नाकारले जाऊ शकत नाही. संपूर्ण देशाच्या व्यवस्थेचा पाया, अवलंबित्व, विकास योजनांची कार्यवाही, धोरणांची आखणी ही वित्त प्रशासनावर अवलंबून असते. कोणत्याही देशातील प्रशासन हे आर्थिक बाबींशिवाय पुढे जाऊ शकत नाही. प्रत्येक प्रशासनाचे यश हे त्या प्रशासनाला कशाप्रकारे व किती प्रमाणात आर्थिक साधने उपलब्ध होतील यावर अवलंबून असते.

त्या देशातील नागरिकांच्या राहणीमानाचा दर्जा उंचावण्यासाठी विविध कल्याणकारी योजनांची अंमलबजावणी आवश्यक असते व त्यासाठी वित्त प्रशासनाचे अत्यंत महत्त्व आहे.

प्राचीन विचारवंत कौटिल्याने आपल्या अर्थशास्त्र या ग्रंथात असे म्हटले होते की, “All Undertaking’s depends upon finance, Hence, foremost attention shall be paid to be treasury.”

“सर्व उद्योग व्यवसाय हे आर्थिक बाबींवर अवलंबून असतात त्यामुळे कोषावर सर्वात जास्त लक्ष केंद्रीत करणे आवश्यक आहे.” विविध विचारवंतांनी वित्त प्रशासनाचे महत्त्व स्पष्ट केलेले आहे. शासन संस्थेला आपली विविध कार्ये पार पाडण्यासाठी वित्ताची व्यवस्था करावी लागते. त्याला अनुसरुन अनेक विचारवंतांनी आपली मते व्यक्त केली आहेत. ‘लॉर्ड जॉर्ज’ यांच्या मते, “शासन म्हणजे वित्तीय व्यवस्था होय” (Government is finance). ‘रिचेल्स’ यांच्यामते “वित्त व्यवस्था म्हणजे राज्याचे ‘मज्जातंतु’ आहेत” (Finance are the nerves of the state). प्रो. एल. डी. व्हाईट यांच्यामते “प्रत्येक प्रशासकीय कार्यासोबत वित्तीय व्यवस्था असतेच, मनुष्याच्या सावलीला जसे त्याच्यापासून वेगळे करता येत नाही, तसेच प्रशासन व वित्त व्यवस्थेला वेगळे करता येत नाही.”

“Finance and Administration cannot be divided. Every administrative act has its financial implication as insuperable as Man and his shadow”

राज्यव्यवस्थेपासून वित्तव्यवस्था वेगळी करता येत नाही ती एक राज्यव्यवस्थेचे अभिन्न अंग आहे. वित्त प्रशासन ही एक गतिशिल प्रक्रिया आहे. विलोबी या विचारवंतांच्या मते “राज्यांच्या कार्यक्रम प्रशासनासाठी वित्त प्रशासन हा एक अत्यंत महत्त्वाचा आवश्यक घटक आहे.”

वित्तीय प्रशासनात, करव्यवस्था, उत्पन्नाच्या साधनांची व्यवस्था, खर्चाची योजना, जमा व खर्च, हिशेबपद्धती, हिशेबतपासणी इत्यादी गोष्टींचा समावेश केला जातो. सर्वसाधारणपणे वित्त प्रशासन पुढील गोष्टींचा समावेश केला जातो.

- १) अंदाजपत्रक तयार करणे
- २) अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मंजुरी घेणे.
- ३) अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करणे.
- ४) राज्याच्या वित्त कोषाचे व्यवस्थापन करणे.
- ५) हिशेबव्यवस्था ठेवणे व ते हिशेब तपासून घेणे.

साधारणपणे वरील कार्ये ही वित्त प्रशासनाची दिशा ठरवित असतात व तीच उद्दिष्टचे मानली जातात. याच कार्याद्वारे देशाची आर्थिक व्यवस्था योग्य व कार्यक्रम बनविली जाते. फिफनर या विचारवंताने वित्त प्रशासनाचे महत्त्व स्पष्ट करीत असताना असे स्पष्ट केले आहे की, अंदाजपत्रक निर्मिती, कायदेमंडळाची मंजुरी, अंमलबजावणी, कोषव्यवस्था, हिशेब ठेवणे व त्याची तपासणी करणे या कार्याचा समावेश वित्त प्रशासनात केला जातो.

५.२ अंदाजपत्रक संकल्पना आणि प्रकार

५.२.१ अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्प (Budget) :

अंदाजपत्रक (Budget) : या शब्दाचा वापर प्रथम युरोपीय देशामध्ये सुरु झाला. प्रत्यक्षात प्रथम 'Budget' हा शब्द 'Bougette' बुजेट या फ्रेंच शब्दापासून निर्माण झाला. 'Bougette' म्हणजे चामड्याची थैली किंवा पिशवी. पूर्वी युरोपिय देशांचे अर्थमंत्री अशा थैलीमध्ये कागदपत्रे ठेवित असत. इ.स. १७७३ मध्ये सर रॉबट वॉलपोल या ब्रिटिश अर्थमंत्र्याने पार्लमेंटमध्ये अंदाजपत्रकासंबंधीचे कागद आपल्या चामडी बँगेतून काढून सभागृहात चर्चेसाठी ठेवले. त्यावेळेपासून 'Budget' बजेट हा शब्द वित्त प्रशासनात वापरला जाऊ लागला. अलीकडे शासकीय जमाखर्चाच्या अंदाजपत्रकाला अर्थसंकल्प किंवा अंदाजपत्रक असे संबोधले जाऊ लागले, हे अंदाजपत्रक आगामी वर्षाच्या शासकीय जमा खर्चाचा अंदाज असतो.

काही प्रमुख विचारवंतांनी अंदाजपत्रकाची व्याख्या पुढीलप्रमाणे केली आहे.

- १) मन्त्रो - “अंदाजपत्रक म्हणजे आगामी आर्थिक वर्षासाठी निर्माण केलेली आर्थिक योजना होय, अशा अंदाजपत्रकात एका बाजुला अनुमानित जमा आणि दुसऱ्या बाजूला संपूर्ण खर्चाचा उल्लेख असतो.”
- २) रीन स्टोन - “अंदाजपत्रक म्हणजे असा दस्तऐवज किंवा संकल्प की ज्यात सरकारच्या जमाखर्चाची प्राथमिक योजना सांगितलेली असते.”
- ३) टेलर - “एका निश्चित कालावधीसाठी सरकारने केलेली आर्थिक योजना म्हणजे अंदाजपत्रक होय.”
- ४) डिमॉक - “अंदाजपत्रक म्हणजे अशा प्रकारची आर्थिक योजना की ज्यात भूतकालीन कार्याचा आढावा, वर्तमानकालीन योजना आणि भविष्यकालीन आराखडा यांचा समावेश केला जातो.”
- ५) जी जेज - “अंदाजपत्रक म्हणजे सार्वजनिक आय व व्यय यासंबंधीचे केलेल एक अनुमान असुन प्राप्तीचे आणि खर्चाचे अधिकार देणारा आदेश होय.”

वरीलप्रमाणे वेगवेगळ्या विचारवंतांनी अर्थसंकल्पाच्या व्याख्या केलेल्या आहेत या व्याख्यांवरून आपणास असे दिसून येते की, अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्प म्हणजे शासनाचे आय व व्ययाविषयी अंदाज करणारे जे पत्रक असते त्यास अंदाजपत्रक असे म्हणतात. सामान्यतः अंदाजपत्रक एक वर्षासाठी असते. आगामी वर्षासाठी शासनातर्फे अंदाजपत्रक तयार केले जाते, ते करत असताना गेलेल्या आर्थिक वर्षाच्या खर्चाचा आढावा घेतला जातो व भविष्यकाळाचा अंदाज घेऊन वर्तमानकाळासाठी निश्चित असा जमाखर्चाचा आराखडा तयार करण्यात येतो त्या आधारे शासनाचे पुढील वर्षासाठी जमा व खर्चाचे धोरण निश्चित करून अशा अंदाजपत्रकाला विधिमंडळाची मंजुरी घेतली जाते व त्याची प्रत्यक्षात शासनामार्फत अंमलबजावणी करण्यात येते.

अंदाजपत्रक निर्माण होत असताना शासनाचा जमा व खर्च, अंदाजपत्रक मंजुर करणारी शासनव्यवस्था, विधिमंडळ, अंदाजपत्रकाचा कालावधी, पैसा म्हणजेच महसूल कसा जमा होईल व तो योग्य प्रकारे कसा खर्च होईल या बाबी अत्यंत महत्त्वाच्या असतात.

अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्प (Budget) निर्माण होताना तो आदर्श स्वरूपाचे असणे अत्यंत आवश्यक असते. अंदाजपत्रकातील तरतुदींच्या आधारेच राज्याला विविध क्षेत्रात विकास साधता येतो. औद्योगिक विकास, उत्पादन वाढ, शैक्षणिक, सामाजिक, विकास यासाठी आर्थिक सामाजिक धोरणे ठरवावी लागतात. अंदाजपत्रक निर्माण करताना देशाची विचारात घ्यावी लागते. ही परिस्थिती प्रतिकूल असेल तर अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करणे कठीण जाते. त्यामुळे कार्यक्षम असे प्रशासन निर्माण होण्यासाठी अंदाजपत्रकाची निर्मिती अधिक जबाबदारीने व काळजीपूर्वक केली पाहिजे.

हेरॉल्ड स्मिथ या प्रशासकीय विचारवंताने आदर्श अंदाजपत्रक निर्माण करण्यासाठी काही आवश्यक अटी किंवा वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत ती पुढीलप्रमाणे आहेत.

- १) सविस्तर विवेचन (Detailed Specification) :** अंदाजपत्रक तयार करताना त्यामध्ये जमेच्या व खर्चाच्या सर्व बाबींचे सविस्तर विवेचन केलेले असावे. त्यामुळे जनतेला अंदाजपत्रकाबाबत कोणतीही शंका किंवा गैरसमज रहात नाही.
- २) व्यापकता (Comprehensiveness) :** अंदाजपत्रकात सरकारच्या सर्व योजना व कार्य स्पष्ट उल्लेख असावा जमा व खर्च याबाबत सविस्तर स्पष्टीकरण असावे तसेच महसुलाबाबत कर बचत, तूट, करवाढ, नविन कर्जउभारणी याबाबतीत स्पष्ट व पारदर्शीपणे माहिती दिलेली असावी. अर्थसंकल्प इतका स्पष्ट असावा की त्याचे नागरिकांना सहज आकलन होईल.
- ३) स्पष्टता (Clarity) :** अंदाजपत्रक हे देशातील प्रत्येक नागरिकाला समजेल इतके स्पष्ट व सुलभ असेल पाहिजे. अंदाजपत्रकाची भाषा क्लिष्ट असता कामा नये.
- ४) अचूकता (Accuracy) :** अंदाजपत्रक जेवढे अचूक असेल ते त्याच्यातील माहिती आकडेवारी ती बिनचुक असेल तेवढे ते प्रभावी व परिणामकारक ठरते.
- ५) एकता (Unity) :** सरकारला सर्व मार्गांनी मिळणारा महसूल उत्पन्न एकाच कोषात ठेवले पाहिजे. संपूर्ण देशासाठी एकच अर्थसंकल्प असला पाहिजे त्यामुळे नागरिकांना शासनाच्या आर्थिक स्थितीची पूर्ण कल्पना येते. मात्र काही देश काही विभागांसाठी स्वतंत्र अर्थसंकल्प ठेवत असतात. उदा. भारतात सर्वसाधारण व रेल्वेचा असे दोन अर्थसंकल्प सादर केले जातात.
- ६) नियतकालीनता (Periodicity) :** एखाद्या खात्याला दिलेली खर्चाची रक्कम विशिष्ट काळात खर्च करावयास लावणे यालाच नियतकालीनता असे म्हणतात. जर रक्कम संबंधित विभागाने दिलेल्या वेळेत खर्च केली नाही तर त्या विभागासत पुन्हा खर्च करण्याचा अधिकार नसावा या तत्त्वामुळे योग्यवेळेत योग्य खर्च होऊन प्रशासनात अधिक कार्यक्षमता व पारदर्शकता येते व प्रशासन गतीमान बनते.
- ७) पूर्व स्वीकृती (Prior Authorisation) :** नवीन आर्थिक वर्ष सुरु होण्यापूर्वी अंदाजपत्रक निर्माण करावे लागते व त्याला विधिमंडळास मंजुरी मिळविणे आवश्यक आहे. या सर्व बाबी अर्थविभाग पार पाडीत असतो.
- ८) प्रसिद्धी (Publicity) :** अंदाजपत्रकाला अंतिम स्वरूप मिळण्याअगोदर ते जनतेसमोर गेले पाहिजे. त्यासाठी शासनाने त्यास व्यापक प्रसिद्धी द्यावी त्यामुळे नागरिकांना आपले विचार, मत मांडण्याची संधी मिळेल.

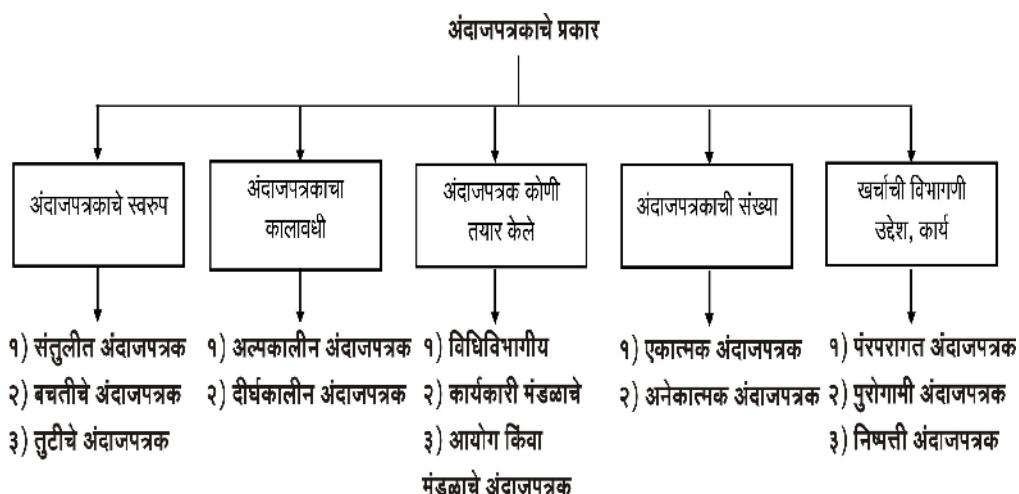
हेरॉल्ड स्मिथप्रमाणेच डिमॉक या विचारवंताने देखील आदर्श अंदाजपत्रकाविषयी काही तत्त्वे स्पष्ट केली आहेत.

- १) अंदाजपत्रकाची जबाबदारी निश्चित करावी.
- २) अंदाजपत्रकातील विवेचन सविस्तर असावे.
- ३) अंदाजपत्रक लवचिक असावे.
- ४) अंदाजपत्रकात सत्यता व अचुकता असावी.
- ५) अंदाजपत्रक विश्वसनीय व पारदर्शक असावे.

५.२.२ अंदाजपत्रकाचे प्रकार (Types Budget) :

अंदाजपत्रकाचे विविध आधारावर प्रकार पाडले जातात ते आधार व प्रकार पुढीलप्रमाणे.

अंदाजपत्रकाचे प्रकार



अ) अंदाजपत्रकाच्या स्वरूपावरून प्रकार :

१) संतुलीत अंदाजपत्रक (Balanced Budget) :

जेव्हा अंदाजपत्रकात जमा आणि खर्च या बाजू समान दर्शविल्या जातात. तेव्हा त्यास संतुलीत अंदाजपत्रक असे म्हणतात.

२) बचतीचे अंदाजपत्रक (Surplus Budget) :

जेव्हा अंदाजपत्रकात खर्चांपेक्षा जमा ही अधिक दर्शविली जाते तेव्हा तो अर्थसंकल्प बचतीचा किंवा शिल्लकीचा मानला जातो.

३) तुटीचे अंदाजपत्रक (Deficit Budget) :

जेव्हा अंदाजपत्रकात जमेपेक्षा खर्च अधिक असतो तेव्हा ते अंदाजपत्रक तुटीचे किंवा तोट्याचे समजले जाते.

ब) अंदाजपत्रकाच्या कालावधीवरुन प्रकार :

१) अल्पकालीन स्वरूपाचे अंदाजपत्रक (Short term Budget) :

सामान्यतः हे अंदाजपत्रक एक वर्षाच्या कालावधीसाठी असते. त्यामुळे प्रत्येक देशाच्या कायदेमंडळाला त्या सरकारच्या आर्थिक्यव्हारावर नियंत्रण ठेवता येते.

२) दीर्घकालीन स्वरूपाचे अंदाजपत्रक (Long term Budget) :

ज्यावेळी अंदाजपत्रक एका वर्षापेक्षा अधिक मुदतीचे असते तेव्हा ते अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्प दीर्घमुदतीचे समजले जाते. पंचवार्षिक योजना राबविण्यासाठी असे अंदाजपत्रक उपयुक्त ठरते.

क) अंदाजपत्रक कोणी तयार केले यावरुन प्रकार :

१) विधिविभागीय पद्धतीचे अंदाजपत्रक (Legislative Budget) :

जे अंदाजपत्रक विधिमंडळ तयार करणे व विधिमंडळच मंजुर करून घेते त्यास विधिविभागीय पद्धतीचे अंदाजपत्रक असे म्हणतात. ही पद्धत १९२१ पूर्वी अमेरिकेत अस्तित्वात होती मात्र कालांतराने असे लक्षात आले की विधिमंडळाला प्रशासकीय कार्याचे ज्ञान व कौशल्य नसने त्यामुळे अंदाजपत्रकात अनेक त्रुटी, दोष राहुन जातात व ते दोषपूर्ण बनते त्यामुळे अलिकडच्या काळात ही पद्धत बंद झाली आहे.

२) कार्यपालिका पद्धतीचे अंदाजपत्रक (Executive type Budget) :

या पद्धतीचे अंदाजपत्रक सरकारला कार्यकारी मंडळाकडून तयार केले जाते व तयास विधिमंडळाची मान्यता घेतली जाते, हे अंदाजपत्रक आदर्श व श्रेष्ठ स्वरूपाचे समजले जाते त्यामुळे जगात बहुसंख्य देशात ही पद्धती वापरली जाते हा अर्थसंकल्प योग्य व अचूक असतो.

३) आयोग किंवा मंडळ पद्धतीचे अंदाजपत्रक (Board or Commission type Budget) :

या पद्धतीत अंदाजपत्रक हे एखाद्या आयोग किंवा मंडळामार्फत तयार केले जाते. या पद्धतीचा मुख्य हेतू तज्ज्ञ व हुषार व्यक्तीच्या ज्ञानाचा उपयोग अंदाजपत्रक निर्मितीसाठी केला जातो. परंतु विचारवतंतांच्या मते काही वेळेला असे अंदाजपत्रक सदोष राहते कारण या आयोगास सामान्य जनतेचे प्रश्न, आवश्यकता यांची परिपूर्ण माहिती नसते. प्रशासकीय यंत्रणेशी देखील या आयोग किंवा मंडळाचाच संबंध येत नाही.

४) अंदाजपत्रकाची संख्या किती यावरुन प्रकार :

१) एकात्म अंदाजपत्रक (Single Budget) :

सरकारचे जेवढे विभाग असतात त्या सर्व विभागासाठी जेव्हा एकच अंदाजपत्रक केले जाते तेव्हा त्यास एकात्म अंदाजपत्रक म्हणतात. यामध्ये एकतेच्या तत्त्वाचा विचार केला जातो. इंग्लंडमध्ये एकाच प्रकारचे अंदाजपत्रक असते.

२) अनेकात्मक अंदाजपत्रक (Plural Budget) :

ज्यावेळी सरकारच्या विविध विभागांसाठी स्वतंत्रपणे दोन किंवा त्यापेक्षा जास्त अंदाजपत्रक केले जातात तेव्हा त्यास अनेकात्मक अंदाजपत्रक असे म्हणतात. भारतात भारतीय रेल्वेचे

व सर्वसाधारण असे दोन अंदाजपत्रक सादर केले जातात. प्रथम रेल्वेचे अंदाजपत्रक सादर केले जाते व त्यानंतर सर्वसाधारण अंदाजपत्रक सादर केले जाते.

इ) खर्चाची विभागणी उद्दिष्ट, कार्य व निष्पत्ती :

१) परंपरागत अर्थसंकल्प (Traditional Budget) :

या अंदाजपत्रकात उद्देश महत्त्वाचा असतो. उद्देशाच्या आधारावर अंदाजपत्रक तयार केले जाते.

२) पुरोगामी अंदाजपत्रक (Advanced Budget) :

या अंदाजपत्रकात खर्चाच्या विभागणीसाठी कार्य महत्त्वाचे मानले जाते. कार्यासाठी अंदाजपत्रक तयार केले जाते. त्यामुळे खर्चावर योग्य प्रकारे नियंत्रण ठेवता येते.

३) निष्पत्ती अंदाजपत्रक (Performance Budget) :

आधुनिक काळात अंदाजपत्रक तयार करताना कार्यापेक्षा निष्पत्ती महत्त्वाची असते. लक्षपूर्ती या अंदाजपत्रकात प्रमुख तत्व असते. शासकीय कार्यक्रम प्रभावीपणे राबविण्यासाठी ही पद्धती महत्त्वाची मानली जाते. विकसनशील देशासाठी हे अंदाजपत्रक अतिशय उपयुक्त मानले जाते.

५.३ अंदाजपत्रकाची निर्मिती आणि अंमलबजावणी

अंदाजपत्रकाच्या निर्मिती व अंमलबजावणीची प्रक्रिया पहात असताना त्याला कोणत्या व्यवस्थांमधून जावे लागते याचा विचार करणे आवश्यक आहे. संपूर्ण देशाच्या आर्थिक बाबी व विकासाशी याचा संबंध असल्यामुळे त्याचा सविस्तर अभ्यास आवश्यक आहे. सामान्यतः अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्पाच्या प्रक्रियेत पुढील अवस्थांचा समावेश होतो.

- १) राज्याच्या अर्थखात्याकडून अंदाजपत्रक तयार करणे.
- २) अंदाजपत्रक विधिमंडळाकडून मंजूर करून घेणे.
- ३) अंदाजपत्रकाची शासनाच्या विविध विभागामार्फत अंमलबजावणी करणे.
- ४) अंदाजपत्रकातील मंजूर पैसा योग्य प्रकारे खर्च झाला आहे किंवा नाही ते पाहणे.

५.३.१ अंदाजपत्रकाची निर्मिती (Preparation of Budget) :

कोणत्याही देशात अंदाजपत्रकाची निर्मिती करत असताना त्या अंदाजपत्रकाचा कालावधी कोणता आहे व आर्थिक वर्ष कोणते आहे ते पाहणे फार महत्त्वाचे असते. भारत, इंग्लंड, कॅनडा, जपान, द. आफ्रिकी या देशात आर्थिक वर्ष हे १ एप्रिल पासून सुरु होऊन ३१ मार्च रोजी संपते. अमेरिका, इटली, बांगलादेश, ऑस्ट्रेलिया या देशात ते १ जुलैला सुरु होऊन ३० जुन रोजी संपते. ब्राझिल, चीन या देशात १ जानेवारीला सुरु होऊन ३१ डिसेंबर रोजी संपते.

भारतात अंदाजपत्रक निर्मितीची सर्व प्रक्रिया अर्थमंत्रालय पार पाडीत असते तर अमेरिकेत ते काम ब्यूरो ऑफ बजेट (Bureau of Budget) व इंग्लंडमध्ये राजकोष विभाग

(Treasury Department) अंदाजपत्रक निर्मिती करत असते. भारतात अंदाजपत्रक निर्मितीला ऑगस्ट-सप्टेंबरमध्ये सुरुवात केली जाते. अर्थमंत्रालयाला त्याच्या कामात मदत करावयाची प्रशासकीय मंत्रालय नियोजन मंडळ या विभागाची मदत होत असते. अर्थमंत्रालय इतर खात्यांकडून एका विशिष्ट नमून्यामध्ये माहिती मागवते.

विशिष्ट नमून्यामध्ये माहिती मागवते. प्रत्येक खात्याच्या विभाग प्रमुख आपल्या खात्यातील विभागीय व स्थानिक अधिकाऱ्यांकडून त्या खात्याच्या खर्चासंबंधी माहिती मागवितो. त्यामध्ये गेल्या वर्षातील प्रत्यक्ष खर्च चालू वर्षातील खर्चाचा अंदाज व आगामी येणाऱ्या वर्षाचा अंदाजित होणारा खर्च याची प्रामुख्याने माहिती मागविली जाते. या माहितीचे संकलन करून विश्लेषण करून आगामी वर्षातील खर्चाचा अंदाज काढला जातो. प्रत्येक खाते अशा प्रकारची माहिती अर्थमंत्रालयाकडे माहिती पाठविण्यापूर्वी अंदाज व परीक्षण करित असे. सर्व खात्यांची माहिती प्रथम प्रशासकीय मंत्रालयाकडे जाते व त्यानंतर ती अर्थमंत्रालयाकडे पाठविण्यात येते.

अर्थमंत्रालयाकडून अनुमानांची तपासणी (Scrutiny by the finance ministry) :

विविध खात्यांकडून आलेली अनुमाने अर्थमंत्रालय साधारणपणे काटकसरीच्या दृष्टीकोणातून तपासत असते. यामध्ये भारताच्या मतालेखापालाकडून आलेल्या सूचना, शिफारसी व सुधारणांचा विचार करावा लागतो. अंदाजपत्रकीय अनुमानांची तीन विभागात विभागीय करण्यात येते.

१) स्थायी स्वरूपाचा खर्च :

यामध्ये स्थायी संस्था व सेवकांचे वेतन, भत्ते व इतर खर्चाचा समावेश होतो. त्याचे निरक्षण तपासणी अंदाजपत्रकीय विभागामार्फत केली जाते.

२) चालू किंवा सुरु असलेल्या योजना :

ज्या योजना कायम चालू असतात. त्याविषयीच्या अनुमानाची तपासणी ‘खर्च विभागामार्फत’ होते. त्यामुळे योजनांची झालेली प्रगती लक्षात येते.

३) नविन योजना :

पुढील येणाऱ्या वर्षात सुरु करण्यात येणाऱ्या नव्या योजनांविषयी अनुमानाचे परीक्षण आर्थिक बाबी संबंधीच्या विभागामार्फत केले जाते. या विभागाला नविन योजना व देशाची आर्थिक परिस्थिती यांचा काळजीपूर्वक मेळ घालावा लागतो.

अर्थमंत्रालयाकडून संकलित खर्चाची काळजीपूर्वक तपासणी केली जाते. एवढा खर्च का अपेक्षित आहे. खर्चात वाढ का झाली, विकास योजनासाठी निधी कोणत्या प्रकारे उपलब्ध करता येईल, विकास योजना का आवश्यक आहेत याविषयी सविस्तर तपासणी करून निर्णय घेतला जातो. अर्थमंत्रलयाकडून खर्चासंबंधीच्या अनुमानांचे (Estimates of expenditure) कार्य पूर्ण झाल्यानंतर जमेच्या बाबीसंबंधी अनुमान तयार करण्याचे सुरु केले जाते. काही कर स्थायी स्वरूपाचे असतात तर काही नविन कर बसवावे लागतात. त्यासाठी अर्थमंत्रालय आयकर विभाग, सीमाशुल्क विभाग, केंद्रीय उत्पादनशुल्क विभाग यांच्याशी माहितीचे संकलन करून आगामी आर्थिक वर्षासाठी जमेसंबंधी अनुमान तयार करते.

अर्थमंत्रालय जमेच्या व खर्चाच्या अंदाजित बाजू निश्चित करून १) वार्षिक वित्तीय विवरणपत्र (Annual financial statement) व २) अनुदानाची मागणी (Demand for Grants) अशी दोन विवरणपत्रे तयार करते. त्यानुसार ही विवरणपत्रे डिसेंबर महिन्यात तयार होतात व अर्थखात्याकडून अंदाजपत्रक तयार होते.

मंत्रीमंडळाची संमती :

अर्थमंत्री पंतप्रधानाशी वित्तीय ध्येयघोरणासंबंधी चर्चा करून त्यानुसार योग्य ते फेरबदल करून अंदाजपत्रक निर्मितीचे काम पूर्ण करतो. त्यानंतर ते अंदाजपत्रक मंत्रीमंडळाच्या बैठकीत चर्चा होऊन मंजूर केले जाते. मंत्रीमंडळाच्या मंजूरीनंतर हे अंदाजपत्रक संसदेत मांडण्यासाठी तयार होते.

५.३.२ अंदाजपत्रकाला संसदेची मान्यता :

कोणत्याही लोकशाही देशात शासनाला विधिमंडळाच्या संमतीशिवाय कोणताही करावता येत नाही किंवा कोणताही खर्च करता येत नाही. अर्थमंत्रालयाने तयार केलेल्या अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मंजुरी घ्यावी लागते. राष्ट्रपतींच्या वतीने अर्थमंत्री अंदाजपत्रक संसदेत मांडतो. अंदाजपत्रकाला संसदेची मंजूरी मिळत असताना पुढील अवस्थामधून जावे लागते.

१) अंदाजपत्रक विधिमंडळात सादर करणे :

संसदेचे अंदाजपत्रकीय अधिवेशन फेब्रुवारी महिन्यात सुरु होते. संसदेत सर्वसाधारण व रेल्वेचे अशी दोन अंदाजपत्रके सादर केली जातात. प्रथम रेल्वेमंत्री रेल्वेचे अंदाजपत्रक सादर करतो. त्यानंतर काही दिवसांनी राष्ट्रपतींच्या संमतीने अर्थमंत्री सर्वसाधारण अंदाजपत्रक विधिमंडळात सादर करतो. त्यावेळी अर्थमंत्री सभागृहात जे अंदाजपत्रक सादर करतो त्याच्या छापील प्रती सभागृहातील सदस्यांना दिल्या जातात. त्यामुळे अंदाजपत्रकाविषयी सर्वसाधारण माहिती सदस्यांना मिळते.

२) अंदाजपत्रकावरील सामान्य चर्चा (General Discussion) :

अंदाजपत्रक सादर केल्यानंतर संसदेत काही दिवसांनी त्यावर सर्वच बाबींवर चर्चा होते. त्यावर संसदेतील विविध सदस्यांची व पक्षनेत्यांची अंदाजपत्रकावरील मते होते. त्यावर संसदेतील विविध सदस्यांची व पक्षनेत्यांची अंदाजपत्रकावरील मते व प्रतिक्रीया समजून घेतल्या जातात. विरोधी पक्षाच्या सदस्यांच्या प्रश्नांना व आक्षेपांना अर्थमंत्री उत्तरे देत असतो. ही चर्चा दोन्ही सभागृहात एकाच वेळी होते.

३) अनुदानासंबंधी मागण्यांवर मतदान :

संसदेत सामान्य चर्चेनंतर लोकसभेत मागण्यांनी मंजूरी देण्याची प्रक्रीय सुरु होते. हा अधिकार फक्त लोकसभेलाच आहे. प्रत्येक खात्याच्या खर्चासंबंधी जी मागणी असते तिला मंजूरी देण्यात येते. विरोधी पक्ष काही वेळेला टीका करतो व कपात प्रस्ताव सुचवितो. यामध्ये १) निधीसंबंधी कपात २) काटकसरी संबंधी कपात ३) प्रतिक कपात यावर चर्चा झाल्यानंतर

मागण्यांवर मतदान घेण्यात येते मागणी बहुमताने मंजुर झाला की तिचे रुपांतर अनुदानात होते. सामान्य अंदाजपत्रकात १०९ मागण्या असतात. तर रेल्वे अंदाजपत्रकात ३३ मागण्या असतात.

४) विनियोजन विधेयकांवर विचार व मान्यता :

लोकसभेतील मतदानांवर खर्चाचा समावेश असलेले विनियोजन विधेयक संसदेपुढे मांडले जाते. यामध्ये संचित निधिचाही समावेश केलेला असतो. लोकसभेचे मंजूर केलेल्या मागण्यांना कायदेशीर मंजुरी देऊन सरकारला संचित निधितून खर्च करण्याचा अधिकार देण्यासाठी हे विधेयक मांडले जाते. चर्चेअंती विधेयकाला मंजूरी मिळाल्यानंतर ते राज्यसभेकडे मंजुरीसाठी पाठविले जाते. ते अर्थविधेयक असल्यासुळे राज्यसभेला १४ दिवसांच्या आत त्या विधेयकाला मान्यता द्यावीच लागते. मात्र राज्यसभा शिफारशी करु शकते, मात्र त्या स्वीकारल्याच पाहिजे असे बंधन लोकसभेवर नसते. त्यानंतर लोकसभेचा सभापती हे विधेयक राष्ट्रपतींच्या संमतीसाठी पाठवितो.

५) करासंबंधी मतदान व वित्त विधेयकाला मान्यता :

सामान्यतः पुढील वर्षात कर लावण्यासंबंधी जे विधेयक किंवा मसूदा तयार केला जातो. त्यास वित्त विधेयक (Finance Bill) असे म्हणतात. सरकारला आपल्या खर्चाची पूर्तता करण्यासाठी लागणाऱ्या पैशाची तरतूद कर बसवुन कर्ज काढून करावी लागते. काही कर स्थायी असतात तर काही नविन बसवावे लागतात. अर्धविधेयक मंजूर करण्यासाठी संसद जी पद्धत वापरते तीच पद्धत वित्तविधेयकाच्या मंजूरी देताना वापरली जाते. मंजूरीनंतर ते विधेयक राष्ट्रपतीच्या संमतीसाठी पाठवले जाते. राष्ट्रपतीच्या संमतीनंतर त्याचे कायद्यात रुपांतर होते.

५.३.३ अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी :

भारताच्या संसदेकडून जेव्हा अंदाजपत्रक मंजूर होते. त्यानंतर त्याची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी ही पूर्णतः अर्थखात्यावर असते. अंमलबजावणीमध्ये निधीचे संकलन, त्याची सुरक्षितता व योग्यप्रकारे वाटप याचा समावेश होतो. यासर्व व्यवहारावर देखरेख व निंयत्रण ठेवण्याचे कार्य अर्थखात्याला करावे लागते, त्यासुळे अर्थखात्याची रचना व कार्यपद्धती पाहणे महत्त्वाचे ठरते.

भारतीय अर्थखाते (Finance Ministry) :

- १) आय-व्यय विभाग (Revenue and Expenditure Department)
- २) वित्तीय व्यवहार विभाग (The Department of Economic Affairs)

१) आय-व्यय विभाग (Revenue and Expenditure Department)

या विभागाचे तीन विभाग आहेत.

१) महसूल विभाग (Revenue Department) :

हा विभाग महसूल गोळा करण्याचे कार्य करीत असतो. त्यासाठी त्या विभागात सेंट्रल बोर्ड ऑफ रेहेन्यु हे मंडळ व्यवस्था पहात असते. जकात, आयकर, केंद्रीय अबकारी कर, विक्रीकर, स्टॅम्प ऊटी, विमा, प्रामिसरी नोटस् इत्यादीबाबत हा विभाग कार्य करित असतो.

२) नागरी खर्च विभाग (The Civil Expenditure Division) :

शासनाच्या विविध विभागामार्फत होणाऱ्या खर्चाचा व त्याविषयीची परिपूर्तता हा विभाग करतो. तसेच या विभागाला सेवकांचे वेतन, भत्ते, रजा व इतर सेवाशर्तीं याविषयी निर्णय घ्यावे लागतात. त्यासाठी वरिष्ठ ते कनिष्ठ असा स्तरावर अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका कराव्या लागतात.

३) संरक्षणविषयक खर्च विभाग (The Defence Expenditure Division) :

संरक्षणविषयक खर्चावर नियंत्रण ठेवणारा हा विभाग आहे. संरक्षण खात्याच्या विविध प्रकारच्या शस्त्रासाठी वेतनासाठी, सोयीसुविधांसाठी होणाऱ्या खर्चास मंजूरी, हिशेब, अनियमित खर्चाची चौकशी याविषयी हा विभाग कार्य करतो. त्यासाठी एक अर्थविषयक सल्लागार देखील असतो.

२) वित्तीय व्यवहाराबाबतचा विभाग (Department of Economic Affairs) :

याचे प्रमुख तीन विभाग पडतात. १) अंदाजपत्रकीय विभाग, २) अंतर्गत व्यवहाराचा वित्तीय विभाग, ३) बर्हिंगत व्यवहाराचा वित्तीय विभाग यामध्ये अंदाजपत्रकीय विभाग (Budget Division) महत्त्वाचा मानला जातो. संपूर्ण खर्चाचा तपशिल, सार्वजनिक कर्ज, संचित निधी, लेखा परिक्षण, आकस्मित खर्चाची तरतूद, केंद्र व राज्य सरकारचे जमा-खर्चाचे व्यवहार यासाठी हा विभाग कार्य करतो. अर्थमंत्रालयातील वरील विभागांमार्फत अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी होत असते. यासाठी एक नियंत्रक अधिकारी प्रत्येक खात्यावर नियंत्रण ठेवीत असतो. अर्थमंत्रालयाकडून अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करत असताना काही कार्ये ही फार महत्त्वाची मानली जातात ती पुढीलप्रमाणे :

- १) करनिधारण व वसूली
- २) निधीचे संरक्षण
- ३) निधीचे वाटप

१) करनिधारण व वसूली :

अर्थमंत्रालयाला करनिधारण व प्रत्यक्ष वसूली यासाठी काही नियम पद्धती व विशिष्ट धोरण ठरवावे लागते. कर कोणी द्यावयाचा तो किती प्रमाणात व कसा द्यावयाचा हे ही यामध्ये ठरवावे लागते. वसूली करत असताना तो एकत्रित ठेवण्याचे कार्य अर्थमंत्रालयाच्या दोन संस्था करीत असतात. राजस्व विभाग व केंद्रिय राजस्व मंडळ याना ही कार्ये पार पाडावी लागतात. अँडम स्पिथ यांनी हे करत असताना समता, निश्चितपणा व काटकसर या गोष्टी सूचविल्या आहेत.

२) निधीचे संरक्षण:

कररुपाने जमा झालेल्या निधीचा अपहार होऊ नये तसेच अदिक जलदगतीने या निधीची देवघेव व्हावी म्हणून शासकीय कोषाची (Treasury) निर्मिती केलेली आहे. देशात प्रत्येक जिल्ह्यासाठी एक कोषागार कार्यालय आहेत. तसेच तालुक्याच्या ठिकाणी देखील उपकोषागार कार्यालय आहे. जमा झालेला पैसा सुरक्षित ठेवण्याचे काम ही कार्यालये पार पाडतात. अलिकडे काही राष्ट्रीयकृत बँका प्रामुख्याने स्टेट बँक या प्रकारचे निधीचे संकलन व संरक्षण करण्याचे कार्य करित असते.

३) निधीचे वितरण (Disbursement of Funds) :

विनियोग विधेय मंजूर झाल्यानंतर अर्थखाते सर्व खात्यांना त्यांना मंजूर झालेली खर्चाची रक्कम कळविते या निधीच्या वितरणाची जबाबदारी वितरक अधिकारी, नियंत्रक अधिकारी व राजकोष अधिकारी यांच्यावर असते व निधीच्या वितरणासंबंधीचे हिशेब व त्यासंबंधीचे अहवाल यांच्यावर असते व निधीच्या वितरणासंबंधीचे हिशेब व त्यासंबंधीचे अहवाल खातेप्रमुख व महालेखपाल यांच्याकडे पाठविण्याचे कार्य वितरक अधिकारी करत असतात.

अशाप्रकारे अर्थमंत्रालयाकडून अंदाजपत्रक अंमलबजावणीचे कार्य चालते. खात्यांना दिलेला निधी योग्य कारणासाठी योग्य वेळेत खर्च होतो की नाही, हे पाहण्याचे काम अर्थखाते करते. जर दिलेल्या वेळेत पैसा खर्च झाला नाही तर तो पुन्हा वापरता येत नाही. तो राजकोषात जमा होतो. तसेच एखाद्या खात्याने मंजूर झालेल्या रक्कमेपेक्षा कमी प्रमाणात खर्च केला तर पुढील वर्षात त्या रकमेत कपात केली जाते व अशा प्रकारे अर्थमंत्रलाय खर्चावर पूर्ण नियंत्रण ठेवित असते व कोणतीही त्रुटी राहणार नाही याची दक्षता घेते.

५.४ तुटीचे अर्थकारण (DEFICIT FINANCING) :

तुटीचे अर्थकारण किंवा अर्थ भरणा ही संकल्पना जागतीकीकरण, उदारीकरणाच्या काळात जास्त प्रमाणात वापरली जाऊ लागली. विकसनशील देशात अर्थव्यवस्थेत जलद आर्थिक विकास घडवून आणण्यासाठी औद्योगिक आणि शेती क्षेत्रात फार मोठ्या प्रमाणात गुंतवणूक करणे आवश्यक असते. या अर्थव्यवस्थेचा योजनाबद्दू आर्थिक विकास घडवून आणण्यासाठी आवश्यक असलेली साधनसामग्री, करआकारणी, कर्जउभारणी इत्यादी नेहमीच्या मार्गानी उपलब्ध होणे अशक्य असल्याने, तुटीचा अर्थभरणा करावा लागतो.

तुटीच्या अर्थभरण्याची निश्चित अशी व्याख्या केलेली नाही. निरनिराळ्या देशात त्याचा अर्थ वेगवेगळा वापरला जातो. तरी देखील स्थूलमानाने जेव्हा सरकारच्या उत्पन्नपेक्षा सरकारचा खर्च जास्त असतो तेव्हा हा फरक भरून काढण्यासाठी सरकार मध्यवर्ती बँकेकडून कर्ज घेते यालाच तुटीचा अर्थभरणा असे म्हणतात. परंतु विचारवतांच्या मते त्याची मर्यादा पाळणे अत्यंत आवश्यक आहे. तरी देखील देशातील साधनसामग्री उदा. नैसर्गिक साधनसामग्री भांडवली साधने व रोजगार नसलेले लोक ही वापरात आणली जाणे आर्थिक विकासासाठी आवश्यक असते व त्यासाठी पैशाचा अतिरिक्त पूरवठा करावा लागतो व तो तुटीचा अर्थभरणा करून केला जातो.

लॉर्ड केन्स या अर्थशास्त्रज्ञाने तुटीच्या अर्थभरण्याचे समर्थन केले आहे.

उद्दिष्ट्ये : तुटीच्या अर्थभरण्याची प्रामुख्याने तीन उद्दिष्ट्ये सांगितली जातात.

- १) विकसनशील देशातील साधनसामग्रीचा वापर करून विकास करण्यासाठी.
- २) प्रगत देशातील आलेली व येणारी मंदी घालविण्यासाठी.
- ३) युद्ध किंवा नैसर्गिक आपत्तीमुळे निर्माण झालेला खर्च भागविण्यासाठी.

फायदे : तुटीच्या अर्थभरण्याचे फायदे पुढीलप्रमाणे सांगितले जातात.

- १) विकसनशील व अविकसित देशात विकासाचा वेग वाढविता येतो.

- २) बेकारी किंवा बेरोजगारी कमी होते.
- ३) कच्च्या साधनसामुद्रीवर प्रक्रिया करून चलनात अधिक पैसा आणला जातो.
- ४) बाजारात पैसा आल्यामुळे बचत वाढते व नविन भांडवल निर्मिती होते.
- ५) सहजपणे भांडवल निर्मिती करता येते.
- ६) बँकेतील ठेवींचे प्रमाण वाढून पतनिर्मिती वाढते.
- ७) मोठ्या प्रमाणावर गुंतवणूकीला चालना मिळते.
- ८) देशात आलेली आर्थिक मंदी दूर करण्यास मदत होते.
- ९) लोकांच्या राहणीमानाचा दर्जा वाढण्यास मदत होते.
- १०) भांडवलनिर्मिती झाल्यामुळे देशाच्या उत्पादकतेमध्ये आपोआपच वाढ होते.

अशा प्रकारचे तुटींच्या अर्थभरण्याचे फायदे सांगितले जात असेल तरी या तुटीच्या अर्थभरण्याचा मार्ग अत्यंत दक्षतापूर्वक वापरला गेला पाहिजे अन्यथा अनेक दोष निर्माण होऊ शकतात.

दोष :

- १) तुटीच्या अर्थभरण्यामुळे चलन वाढीचे संकट निर्माण होते व त्याबरोबर येणारे परिणामही गंभीर असतात.
- २) यामध्ये सवंग लोकप्रियता व निवडणुकीत येण्यासाठी सरकार अवास्तव व गरज नसलेला खर्च करते.
- ३) चलनात मोठ्या प्रमाणात पैसा आल्यामुळे सट्टेबाजीला चालना मिळते.
- ४) चैनीच्या वस्तुंची विपूलता मोठ्या प्रमाणावर निर्माण होते.
- ५) प्रशासनाला व नागरिकांना बचत करण्याची सक्ती केली जाते.

५.४.१ भारतातील तुटीचा अर्थभरण :

भारतामध्ये पहिल्या पंचवार्षिक योजनेपासूनच तुटीचा अर्थभरण करण्यास सुरुवात झाली. भारतात तुटीचा अर्थभरण करत असताना भारत सरकार रिझर्व्ह बँकेकडून कर्ज घेते. त्यावेळी रिझर्व्ह बँक भारत सरकारने दिलेल्या रुपयातील रोख्यांच्या आधारावर अदिक नोटा छापते आणि मध्यवर्ती सरकारला देते. परिणामी देशातील एकूण पैशाचा पूरवठा वाढतो. भारतात पहिल्या पंचवार्षिक योजनेपासूनच तुटीचा अर्थभरण केला जात आहे. मात्र भांडवलनिर्मिती सार्वजनिक उद्योगांचा विकास, शेतीचे आधुनिकीकरण, औद्योगिकीकरण, सामाजिक न्यायासाठी विकास या संदर्भात सकारात्मक दृष्टीकोणातून तुटीच्या अर्थभरण्याकडे पाहता येईल. १९९६ पासून भारतात औद्योगिकरण वाढले, मागणी वाढली, काही प्रमाणात १९९६-२००४ या कालावधीत भाववाढ कमी झाली. सार्वजनिक गुंतवणूक देखील वाढली. परकीय गुंतवणूक देखील मोठ्या प्रमाणात झाली त्यामुळे अर्थव्यवस्थेत तुटीचा अर्थभरण होत असला तरी अर्थव्यवस्थेच्या वाढीचा वेग सकारात्मक राहिला. तुटीच्या अर्थभरण्याचे भारतीय अर्थव्यवस्थेवर काही सकारात्मक व नकारात्मक परिणाम झाले ते खालीलप्रमाणे.

५.४.२ भारतातील तुटीच्या अर्थभरण्याचे परिणाम :

पहिल्या पंचवार्षिक योजनेपासून भारतात तुटीचा अर्थभरण केला जात आहे. त्याचे प्रमुख परिणाम पुढीलप्रमाणे दिसून आले आहेत.

- १) भांडवल निर्मिती : यामुळे काही प्रमाणात भारतात सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्रात भांडवल निर्मिती घडून आली. त्यामुळे देशात लोखंड, पोलाद, सिमेंट, खते, वीज, परिवहन, शेती या क्षेत्रात सार्वजनिक क्षेत्र मोठ्या प्रमाणावर विस्तारले. त्याचा फायदा देशाच्या विकासाला झाला.
- २) तुटीचा अर्थभरणा व पैशाचा पुरवठा : यामुळे भारतीय नागरिकांकडे पैशाच्या पुरवठ्यामध्ये प्रत्यक्ष वाढ घडून आली. ती वाढ सुमारे १० ते १५ टक्के दराने वाढत आहे. त्याचे प्रमुख कारण तुटीचा अर्थभरणा हेच होय.
- ३) तुटीचा अर्थभरणा व भाववाढ : पैशाच्या पुरवठ्यात होणारी वाढ व वास्तव उत्पादनात होणाऱ्या वाढ यातील फरकामुळे अर्थव्यवस्थेत भाववाढ मोठ्या प्रमाणात होत आहे. काही प्रमाणात बचतीचा दर वाढला असला तरी, भारतातील गरीब लोकांवर तुटीच्या अर्थभरण्याचा व त्याच्या परिणामामूळे होणाऱ्या भाववाढीचा प्रतिकूल परिणाम झाला आहे.
- ४) आंतरराष्ट्रीय व्यवहारतोल : तुटीच्या अर्थभरण्यामुळे निर्माण झालेल्या भाववाढीमुळे भारताच्या निर्यातीवर प्रतिकूल परिणाम झाला आहे, जास्त किंमतीमध्ये निर्यात वस्तुंचे स्पर्धासामग्री कमी होऊ लागते व आयातीला प्रोत्साहन मिळाले त्यामुळे कायम भारतात निर्यातीपेक्षा आयात जास्त राहिली आहे व व्यवहारतोलात सातत्याचे वाढती तुट येत आहे व त्याचा भारतीय अर्थव्यवस्थेवर प्रतिकूल परिणाम होत आहे.

भारतात १९९०-९१ मध्ये एकूण देशांतर्गत उत्पन्नाच्या GDP तुलनेत तुटीच्या अर्थभरण्याचा दर ५.६ टक्के होता. २००१-२००२ मध्ये तो ६.२ टक्के होता. २०११-२०१२ ला तो ५.७ टक्के होता. शासनाच्या नविन राजकोषीय धोरणानुसार काही सुधारणा व उपाय सूचविण्यात आले आहेत. त्यामध्ये कररचनेमध्ये सुधारणा करण्याचे महत्त्वाचे धोरण आहे व अशा प्रकारचे बदल २००१ नंतर भारत सरकार करत आहे. तसेच जुलै २००४ च्या FRBM Act नुसार मार्च २००९ पर्यंत आर्थिक तुट कमी करून देशात अतिरिक्त महसूल निर्मितीकडे वाटचाल करेल अशा प्रकारची उपाययोजना सूचविण्यात आली.

५.५ सार्वजनिक कर्ज (PUBLIC DEBT) :

सरकारची उत्पन्नाची साधने ज्यावेळी मर्यादीत असतात परंतु सरकारचे खर्च हे त्यापेक्षा अधिक जास्त असतात. त्यावेळी ते खर्च भागविण्यासाठी सरकारला जे कर्ज घ्यावे लागते त्यास ‘सार्वजनिक खर्च’ असे म्हणतात. सार्वजनिक किंवा शासकीय कर्ज ही संज्ञा व्यापक अर्थाने वापरली जाते. यामध्ये मध्यवर्ती सरकार, राज्यसंसरकारे, महानगरपालिका, नगरपालिका शासकीय महामंडळे इ. सार्वजनिक संस्थेच्या कर्जाचा समावेश होतो. सरकारला वेगवेगळ्या करांचा व इतर माध्यमांतून मोठ्या प्रमाणावर महसूल मिळतो. तरी देखील सरकारची आर्थिक गरज भागत नाही. अशावेळी सरकारला जनतेकडून, वित्तीय संस्थांकडून किंवा इतर मार्गाचा अवलंब करून कर्ज उभारणी करावी लागली. शासनाच्या महत्त्वाच्या व कल्याणकारी योजना व प्रकल्पांच्या पूर्तेसाठी निधीची मोठ्या प्रमाणावर आवश्यकता असते.

५.५.१ सार्वजनिक कर्जाची आवश्यकता :

सार्वजनिक कर्जाच्या बाबतीत विचारवंतामध्ये मतमतांतरे आहेत. अँडम स्पिथ या विचारवंताच्या मते “सार्वजनिक कर्ज घेतल्यामुळे सर्व प्रकारचा अपव्यय वाढतो, युद्धांना प्रोत्साहन मिळते आणि समाजाची आर्थिक स्थिती खालावते”.

मात्र आधुनिक काळात सार्वजनिक कर्ज ही एक अपरिहार्यता बनली आहे. विकसनशील व अविकसील देशात तर सार्वजनिक कर्जाची आवश्यकता महत्त्वाची आहे. सार्वजनिक कर्जाच्या आवश्यकते बाबत खालील बाबी महत्त्वाच्या आहेत.

१) सरकारच्या व्यापक जबाबदार्या :

अलिकडच्या काळात शासनाला शांतता व सुव्यवस्था ठेवण्याबरोबरच कल्याणकारी कार्ये देखील करावी लागतात. या जबाबदार्या अत्यंत व्यापक आहेत व त्या पार पाडण्यासाठी शासनाकडे साधनसामुग्री अपूरी आहे. त्यामुळे शासनाला सार्वजनिक कर्ज घ्यावे लागते व तो मार्ग विकासासाठी उपयुक्त ठरत आहे.

२) शासनाला स्विकारावे लागणारे आकस्मित आव्हान :

शासनाला देशात उद्भवलेल्या आकस्मित परिस्थितीला तोंड देण्यासाठी सार्वजनिक कर्ज उभारावे लागते. उदा. नैसर्गिक आपत्ती, आर्थिक मंदी इ.

३) विकास योजना राबविण्यासाठी :

प्रामुख्याने विकसनशील व अविकसित देशामध्ये भांडवलाचा अभाव असतो कारण नैसर्गिक साधनसामुग्रीचा पुरेपूर वापर केला जात नाही त्यामुळे मोठमोठचा प्रकल्प विकास योजना रखडल्या जातात त्यासाठी व रखडलेल्या योजना वेळेत पूर्ण करण्यासाठी सार्वजनिक कर्जाची आवश्यकता असते.

४) नैसर्गिक साधनसामुग्री प्राप्त करण्यासाठी :

देशामध्ये काही वेळेला नैसर्गिक साधनसामुग्री विपूल प्रमाणात उपलब्ध असते परंतु ती प्राप्त करण्यासाठी आवश्यक असणारे तंत्रज्ञान उपलब्ध नसते अशावेळी हे तंत्रज्ञान आयात करण्यासाठी साधनसामग्रीचा पुरेपूर उपयोग करून घेण्यासाठी जास्तीत जास्त भांडवलाची गरज असते व ते भांडवल सार्वजनिक कर्ज उभारून पूरे केले जाते.

५) मंदीचा प्रतिकार करण्यासाठी :

ज्यावेळी मंदी येते त्यावेळी संपूर्ण अर्थव्यवस्था कोसळू लागते. लोकांची क्रयशक्ती कमी होते, बेकारी वाढते, उत्पादन घडते अशावेळी लोकांच्या क्रयशक्तीत वाढ करण्यासाठी, बेकारी दूर करण्यासाठी, रोजगारात वाढ करण्यासाठी शासन सार्वजनिक कर्ज घेत असते.

६) चलविस्ताराला प्रतिबंध करण्यासाठी :

चलविस्तारामुळे वस्तूंच्या किंमती वाढलेल्या असतात. अशा परिस्थितीत मागणी वाढल्यास वस्तूंच्या किंमती वाढू शकतात. त्यामुळे सरकार शासकीय कर्ज उभारून चलनविस्ताराला मर्यादित करते व वाढत्या किंमतीना आळा घातला जातो.

७) संरक्षण सिद्धूता, क्षमता वाढविण्यासाठी :

आपल्या देशाला सुरक्षित व संरक्षण सिद्धू बनविण्यासाठी वेळोवेळी आधुनिक साधने व तंत्रज्ञानाची आवश्यकता असते. त्याची निर्मिती करणे व आयात करण्यासाठी मोठ्या निधीची आवश्यकता असते. विकास योजनांच्या निधीत शासनाला कपात करता येत नाही अशावेळी शासन सार्वजनिक कर्ज उभे करते.

८) विकासकार्यात जनतेचा सहभाग :

विकसनशील व अविकसित देशात राष्ट्रीय उत्पन्न व दरडोई उत्पन्न कमी असते. त्यामुळे नागरिकांची कर देण्याची क्षमताही कमी असते. त्यामुळे शासन सार्वजनिक कर्ज उभारणी करते व नागरिकांना विकासकार्यासाठी सहभागी होण्याचे व सहकार्य करण्याचे आवाहन करु शकते.

९) सार्वजनिक क्षेत्रात विस्तार :

विकसनशील देशात काही पायाभूत उद्योग सार्वजनिक क्षेत्रात उभे करावे लागतात. उदा. रेल्वे, लोखंड, पोलाद, त्यांना परकीय भांडवल मिळविणे अवघड जाते. अशावेळी या क्षेत्राचा विस्तार करण्यासाठी सार्वजनिक कर्ज घ्यावे लागते.

५.५.२ भारतामधील सार्वजनिक कर्ज (Public Debt in India) :

भारत हा विकसनशील देश आहे. त्यामुळे आर्थिक विकास व समाजकल्याणकारी योजनांवर, पायाभूत प्रकल्पावर सरकारला मोठ्या प्रमाणावर खर्च करावा लागतो. देशांतर्गत उत्पन्नाची साधने मर्यादित असल्यामुळे शासनाला सार्वजनिक कर्ज उभारावे लागते. भारतीय केंद्र सरकार व राज्य सरकारे कर्ज घेऊ शकतात ही कर्ज दोन प्रकारची असतात.

१) अंतर्गत कर्जे (Internal Debt) : देशातील जनता व वित्तीय संस्था, नाणेबाजार यांच्याकडून घेतलेली कर्जे, बचत प्रमाणपत्रे, रोखे, रोजगार विपत्रे इत्यादी विकून घेतलेली कर्जे, भविष्य निर्वाह निधीतील रक्कमेतून घेतलेले कर्ज या कर्जाना अंतर्गत कर्ज असे म्हणतात. ही कर्जे देशी चलनात घेतली जातात व देशी चलनातच परत केली जातात.

२) बर्हिंगत कर्जे (External Debts) : विदेशी सरकारे, आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी, जागतिक बँक, आशियायी विकास बँक इत्यादी विदेशी संस्थाकडून घेतलेल्या कर्जाना ‘बर्हिंगत कर्ज’ असे म्हणतात. बर्हिंगत कर्जे विदेशी मुद्रेतच घेतली जातात व त्याची परत फेड विदेशी मुद्रेतच केली जाते.

५.५.३ भारतातील सार्वजनिक कर्जाचे वर्गीकरण :

भारतातील सार्वजनिक कर्जाचे दोन भागात वर्गीकरण करण्यात येते.

१) स्वातंत्र्य पूर्व काळातील कर्जे : भारतात ब्रिटिश राजवटीत उत्पादक व अनुत्पादक अशा दोन्ही प्रकारच्या कार्यासाठी कर्ज उभारले होते. रेल्वे विकास व सिंचन प्रकल्पासाठी ब्रिटीश शासनाने उत्पादक स्वरूपाचे कर्ज उभारले तर दुसऱ्या महायुद्धाच्या वेळी १२०० कोटी रुपयांचे अनुत्पादक कर्ज उभारले भारताच्या स्वातंत्र्याच्या काळात भारतावर देशी व विदेशी कर्ज मिळून २१५८ रुपयाचे कर्ज होते.

२) पंचवार्षिक योजनांच्या काळातील सार्वजनिक कर्ज :

स्वातंत्र्यानंतर देशाचा आर्थिक विकास गाढविण्यासाठी व पायाभूत सुविधांचा विकास करण्यासाठी आर्थिक नियोजन करण्यात आले व यासाठी प्रंचड प्रमाणात उत्पन्न व भांडवलाची आवश्यकता होती. त्यामुळे सरकारने अंतर्गत व बर्हिंगत साधनांच्या माध्यमातून सार्वजनिक कर्ज उभारणी केली. अलिकडच्या काळात सरकार आपला चालू खर्च भागविण्यासाठी देखील सार्वजनिक कर्ज घेत असते. रिझर्व बँकेच्या २०१३-१४ च्या एका अहवालानुसार केंद्र व राज्य सरकारची एकात्रित सर्व प्रकारची देणी १९९०-९१ साली ४,०३,६९३ कोटी रु., २०००-२००१ साली १६,०४,१०३ कोटी रु व २०११-१२ साली ५८,७०,५५५ कोटी रु व २०१३-१४ साली ७४,९९,९९२ कोटी रु होती. ती देशाला एकूण देशांतर्गत उत्पन्नाच्या (GDP) ६६.२४% इतकी होती. यावरुन असे दिसून येते की, भारताच्या सार्वजनिक कर्जात सातत्याने वाढ होत आहे. भारतात सार्वजनिक कर्ज वाढाची योजना प्रकल्प, अन्नधान्याची आयात, संरक्षण खर्चात वाढ, किंमतपातळीवरील वाढ, नैसर्गिक आपत्ती, खनिज तेलाच्या गाढलेल्या किंमती ही कारणे प्रामूख्याने सांगितली जातात.

५.६ लेखांकन (ACCOUNTING) :

लेखांकन म्हणजे आर्थिक व्यवहारांची सुव्यवस्थितपणे नोंदणी करणे होय. एखादी व्यक्ती, संस्था किंवा गट यांच्या वित्तीय व्यवहारांची पद्धतशीरपणे, अचूकपणे नोंद ठेवणे यास लेखांकन असे म्हणतात. लेखांकनामुळे वित्तीय प्रशासनावर प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवता येते. लेखांकनामुळे किती निधी जमा झाला, किती निधी खर्च झाला, कोणकोणत्या कारणासाठी किती कालावधीत खर्च झाला आहे, याविषयी योग्य व स्पष्ट माहिती मिळते. लेखांकनासाठी खर्चाविषयीच्या नोंदी, पावत्या, नोंदवही ठेवावी लागते त्यामुळे लेखी पूरावा तयार होतो व योग्य विनियोगाची खात्री करता येते.

लेखापद्धतीमुळे एखादे खाते, सार्वजनिक उद्योग आपल्या कार्यावर किती खर्च करते हे दिसून येते. शासनाची सर्व कार्ये ही कल्याणकारी समाज विकासाच्या उद्देशातून चालविली जातात, खर्च होणाऱ्या निधीतुन समाजाचे किती कल्याण झाले विकास झाला हे पाहिले जाते. नफ्याच्या हेतूने लेखापद्धतीकडे पाहिले जात नाही. विधिमंडळाने मंजुर केलेल्या अंदाजपत्रकानुसार केंद्रसरकार व राज्यसरकार यांनी निधी खर्च केला आहे की नाही याकडे लक्ष देणे हा लेखांकनाचा मुलभूत उद्देश असतो. अंदाजपत्रकात ज्याप्रमाणे जमाखर्च दाखविला जातो. ह्याप्रमाणे लेखांकनामध्ये जमाखर्च दाखविला जातो. केंद्र सरकार व राज्यसरकारे यांनी लेखा (Accounts) कोणत्या पद्धतीने ठेवावा याबवत नियम व धोरण ठरविण्याचे कार्य भारताचा नियंत्रक व महालेखापरिक्षक (Controller and Auditor General of India) हा राष्ट्रपतींच्या संमतीने ठरवितो.

भारतात लेखांकनाविषयी विविध स्तरावर कार्य चालते देशातील विविध जिल्हा कोषागरे व कार्यालये यांच्याकडून जमा खर्चाचे हिशोब महालेखापरिक्षकाकडे येतात. तेथे त्यांचे मासिक व वार्षिक संकलन होते तसेच खातेप्रमुख व कोषागरे यांच्याकडून आलेल्या हिशेबांची एकमेकांसोबत पडताळणी केली जाते. त्यामुळे हिशेबपद्धतीत अचूकता येते व द्विरुक्ती टाळली जाते. भारतातील लेखापद्धतीचे कामकाज पुढीलप्रमाणे चालते.

१) कोषागार (Treasury) : कोषागारांमार्फत सर्व आर्थिक व्यवहारांचे लेखांकन होते. देशातील सर्व खाती आपला पैसा कोषागारात ठेवतात. अलिकडे स्टेट बँक ऑफ इंडिया ही देखील सरकारच्या आर्थिक व्यवहारासाठी मध्यस्थ म्हणून काम पाहते. खाती, विभाग जरी पैसा कोषागारात ठेवत असली तरी त्यांचे हिशेब, लेखा मात्र स्वतंत्र ठेवतात. जिल्हा पातळीवर सर्व आर्थिक व्यवहारांचे हिशेब कोषागरे ठेवतात.

२) हिशेबांचे वर्गीकरण (Classification of Account) : घटक राज्याच्या महालेखापालाकडून (Accountnat General) हिशेबांचे वर्गीकरण पुढील प्रकारे केले जाते.

१) महसुल लेखा (Revenue Account) : जो उत्पन्न वेगवेगळ्या करांपासून मिळते त्यांचे हिशेब यामध्ये ठेवला जातो.

२) भांडवली लेखा (Capital Account) : कर्जाऊ दिलेल्या रकमा व संचित निधीतून झालेला खर्च यांचा हिशेब ठेवणे.

३) शृण लेखा (Debt Account) : सरकारला जी कर्जे घ्यावयाची आहेत. कर्ज देणे आहे. याबाबत हिशेब यामध्ये ठेवले जातात.

४) विप्रेषण लेखा (Remittances Account) : जो पैसा व खर्च वरील तिन्ही प्रकारात समाविष्ट होत नाही परंतु विविध विभागांच्या खर्चासाठी वापरला जातो त्यांचा हिशेब यामध्ये ठेवला जातो.

५) हिशेबांचे मासिक एकसुत्रीकरण : घटक राज्याच्या महालेखापाल हिशेबांचे मासिक संकलन किंवा एकसुत्रीकरण करतो व त्याबाबतची सूचना शासन नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाला माहिती कळवितो.

६) हिशेबांचे वार्षिक संकलन : हिशेबांचे वार्षिक संकलन करण्याची जबाबदारी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची असते. तो ते करून त्याची माहिती व अहवाल राष्ट्रपतीला पाठवितो. राष्ट्रपती तो अहवाल संसदेसमोर ठेवतो. घटक राज्यामध्ये महालेखापाल संकलित केलेल्या लेखांकनाचे अहवाल राज्यपालास पाठवितो व राज्यपाल ते घटकराज्याच्या विधिमंडळासमोर चर्चेस ठेवतो.

अशाप्रकारे शासनाच्या प्रत्येक आर्थिक प्रक्रियेत लेखांकनाला अतिशय महत्त्व आहे. लेखांकनामुळे शासनाच्या आर्थिक व्यवहारावर योग्य प्रकारे नियंत्रण ठेवले जाते. लेखांकनावरून जमा होणारा निधी, होणारा खर्च आणि राज्याची एकूण आर्थिक स्थिती या गोष्टी सहजपणे समजणे शक्य होते.

५.७ लेखापरीक्षण व्यवस्था (AUDIT SYSTEM) :

आधुनिक आर्थिक प्रशासन व्यवस्थेत लेखापरिक्षणाला अत्यंत महत्त्व आहे. साध्या व सोप्या भाषेत लेखापरिक्षण म्हणजे हिशेब तपासणे होय. शासकीय खर्चावरील नियंत्रणासाठी

लेखापरिक्षण हे महत्त्वाचे साधन आहे. लेखापरिक्षणामुळे कायदेमंडळाला देशाच्या आर्थिक व्यवहारावर प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवता येते.

रॉबर्ट मॉटगोमरी : या विचारवंताच्या मते “आर्थिक कार्ये आणि त्यांचे होणारे परिणाम यांच्याशी संबंधित सूचना करण्यासाठी व्यावसायिक किंवा इतर संघटनांच्या हिशेबांचे केलेले पद्धतशीर परीक्षण म्हणजे लेखापरिक्षण होय.”

चाल्स्वर्थ यांच्या मते “राज्यशासनाने कायदेमंडळाच्या कायद्यानुसार खर्च केला आहे किंवा नाही हे जाणून घेण्यासाठी जी तपासणी केली जाते त्यास लेखापरिक्षण असे म्हणतात.”

वरील व्याख्याच्या विचार करता असे म्हणता येईल की, शासन विविध ठिकाणी जो खर्च करते त्याची तपासणी करून अनियमित व अवैध खर्च शोधून काढणे व संबंधित अधिकाऱ्यावर त्याची जबाबदारी निश्चित करणे होय.

लेखापरिक्षण पद्धती ही फार प्राचिन काळापासून अस्तित्वात आहे. आधुनिक काळात १८६६ मध्ये इंग्लंडमध्ये राजकोष व लेखापरिक्षा विभाग सुरु करण्यात आला. १८६० मध्ये भारतात महालेखापरिक्षकाचे पद निर्माण करण्यात आले व १९१९ पासून या पदाला कायदेशीर मान्यता मिळाली. १९३५ च्या भारत प्रशासन कायद्यातही त्याचा उल्लेख होता. परंतु स्वतंत्र भारताच्या राज्यघटनेत कलम १४८ ते १५१ मध्ये लेखापरिक्षा व महालेखापरिक्षकाच्या पदाबाबत तरतूद करण्यात आली.

लेखापरीक्षणाची उद्दिष्ट्ये (Objectives of Audit) :

सामान्यतः लेखापरिक्षणाची खालील उद्दिष्ट्ये सांगितली जातात.

- १) शासकीय खर्च व हिशेबांची कार्यक्षमतेपणे अचूक तपासणी करणे.
- २) शासकीय विभाग व अधिकाऱ्यांनी दिलेला पैसा संसदेने ठरवून दिलेल्या नियमानुसार खर्च केला आहे किंवा नाही ते तपासून पाहणे.
- ३) खर्चासंबंधी कोणतीही अनियमितता अवैधता आढळल्यास संबंधित अधिकाऱ्यांना जबाबदार धरणे.
- ४) शासकीय आर्थिक व्यवहारांची अचूक माहिती ठेवणे.
- ५) सार्वजनिक निधी सूरक्षित कसा राहिल व योग्य प्रकारे कसा खर्च होईल याची व्यवस्था करणे.

लेखापरीक्षणाचे प्रकार किंवा वर्गीकरण (Types of Audit) :

लेखापरिक्षणाचे पुढीलप्रकारे वर्गीकरण केले जाते.

- १) पूर्व लेखापरीक्षण (Pre Audit)
- २) उत्तर लेखापरीक्षण (Post Audit)
- ३) विनियोग लेखापरीक्षण (Appropriation Audit)
- ४) कार्यात्मक लेखा परीक्षण (Performance Audit)
- ५) अंतर्गत लेखापरीक्षण (Internal Audit)
- ६) बाह्य लेखापरीक्षण (External Audit)

- १) **पूर्व लेखापरीक्षण :** एखादा आर्थिक व्यवहार पूर्ण होण्यापूर्वी त्यातील तत्त्वांची, खर्चपद्धतीची तपासणी केली जाते. त्यास पूर्व लेखापरीक्षण असे म्हणतात.
- २) **उत्तर लेखापरीक्षण :** ज्यामध्ये आर्थिक आदान प्रदानाचे व्यवहार जेव्हा पूर्ण झाल्यानंतर लेखापरीक्षण केले जाते त्यास उत्तर लेखापरीक्षण असे म्हणतात. यामध्ये जर आर्थिक व्यवहारांमध्ये गैरव्यवहार व अनियमितता आढळली तर जबाबदारी निश्चित होते. त्याची चौकशी होते व भविष्यात असा दोष निर्माण होऊ नये याकडे लक्ष दिले जाते.
- ३) **विनियोग लेखापरीक्षण :** राजकोषातून काढलेल्या पैशाचा विनियोग योग्यप्रकारे होतो किंवा नाही याविषयी तपासणी करणे हा या लेखापरीक्षणाचा उद्देश असतो. यामध्ये खर्च झालेला पैसा त्याच कार्यावर खर्च झाला आहे का, नियोजित रकमेपेक्षा अधिक खर्च करण्यात आला आहे काय, नियमानुसार खर्च झाला आहे काय याची यामध्ये तपासणी केली जाते.
- ४) **कार्यात्मक परीक्षण :** या लेखापरीक्षणाला निष्पत्ती लेखापरीक्षण असेही संबोधले जाते. यामध्ये कायदेशिरते बरोबर खर्च योग्य कारणासाठी, उद्देशासाठी खर्च झाला आहे काय याबाबत तपासणी केली जाते. मात्र याबाबत प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने आक्षेप नोंदवला आहे. त्यांच्या मते खर्चाच्या वैद्यानिकतपेक्षा उद्देश प्राप्तीवर भर द्यावा.
- ५) **अंतर्गत लेखापरीक्षण :** प्रत्येक विभागात एक स्वतंत्र अशी लेखापरीक्षणाची शाखा कार्यरत असते ह्या विभागातील आर्थिक व्यवहारांची ते तपासणी करतात. विभागाच्या बाहेर कोणत्याही व्यवहाराशी त्यांचा संबंध नसतो. त्यालाच अंतर्गत लेखापरीक्षण असे म्हणतात.
- ६) **बाह्य लेखापरीक्षण :** या लेखापरिक्षणास विभागाच्या बाहेरील एखादी स्वतंत्र व्यवस्था ह्या विभागाचे लेखापरीक्षण करत असते. सार्वजनिक निधीचा वापर कशा प्रकारे करण्यात आला याचे योग्य प्रकारे परीक्षण करण्याची ही आदर्श पद्धत मानली जाते.

अशाप्रकारे शासनाच्या आर्थिक व्यवहारांचे लेखापरीक्षण व नियंत्रण केले जाते. या लेखापरिक्षणाशिवाय निरंतर लेखापरीक्षण (Continuos Audit) नियतकालीन लेखापरीक्षण (Periodical Audit) हे लेखापरीक्षणाचे प्रकारे सांगितले जातात. मात्र विनियोग लेखापरीक्षण हा प्रकार अधिक महत्त्वाचा व उपयोगी मानला जातो. आधुनिक काळात कार्यक्षमता लेखापरीक्षणावर देखील भर देण्यात येतो. लेखापरीक्षणाचे मुल्यमापन करित असताना लेखापरीक्षकाच्या कार्यक्षमतेचा विचार प्रामुख्याने करावा लागतो. लेखापरीक्षकाचे काम स्वतंत्रपणे, निपक्षपातीपणे कायदेशिरपणे होणे आवश्यक असते. त्यामुळे सार्वजनिक निधीचा वापर योग्यरितीने होऊन राज्याची आर्थिक धोरणे व योजना यशस्वी होतात.

५.७.१ भारतीय लेखापरीक्षण व्यवस्था (Indian Audit System) :

भारतात लेखापरीक्षण व्यवस्थेची घटनेमध्ये तरतुद करण्यात आली आहे. भारतात राज्यघटनेच्या कलम १४८ ते १५१ मध्ये भारताच्या नियंत्रक व महालेखापरीक्षक या पदाची तरतुद करण्यात आली आहे. या नियंत्रक व महालेखापरीक्षकाच्या नियंत्रणाखाली संपूर्ण देशाच्या लेखापरिक्षणाचे कामकाज चालते. त्याच्या मदतीला तीन उपनियंत्रक महालेखापरीक्षक व तीन

सहाय्यक नियंत्रक महालेखापरीक्षक असतात. याशिवाय दहा सहाय्यक लेखाधिकारी असतात या कार्यालयाशिवाय पुढील पाच प्रकारची कार्यालये लेखापरीक्षणाचे कार्य करतात.

- १) नागरी लेखा कार्यालय व लेखापरीक्षा.
- २) पोस्ट आणि तार लेखा कार्यालय व लेखापरीक्षा.
- ३) रेल्वे लेखा परीक्षा
- ४) संरक्षण कार्यासंबंधीचे लेखापरीक्षा कार्यालय.
- ५) व्यापारविषयक लेखापरीक्षा कार्यालय.

५.७.२ भारताचा नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (Controller and Auditor General of India) :

हे पद घटनात्मक पद आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम १४८ ते १५१ यामध्ये पदाची तरतुद करण्यात आली आहे. सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाच्या समकक्ष या पदाचा दर्जा, सेवाशर्ती, वेतन, भत्ते व संरक्षण दिलेले आहे. भारताचा राष्ट्रपती नियंत्रक व महालेखापरीक्षकाची नेमणूक करित असतो. या पदाच्या कालावधी सहा वर्षे इतका असतो. मात्र त्यापूर्वी पदधारणा करणारी व्यक्ती स्वमर्जीने त्या पदाचा राजीनामा देऊ शकते किंवा भ्रष्टाचार, गैरवर्तन, घटना विरोधी वर्तन केले असेल तर संसदेमार्फत २/३ बहुमताने ठराव करून राष्ट्रपती त्याला कमी करू शकतो. सेवानिवृत्ती नंतर त्याला केंद्रसरकारची, राज्यसरकारची किंवा सार्वजनिक अभिकरणामध्ये नोकरी करता येत नाही.

नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांची अधिकारी व कार्ये :

- राज्यघटनेच्या कलम १५१ महालेखापरिक्षकाला पुढील प्रमाणे कार्ये करावी लागतात.
- १) केंद्र सरकारच्या लेखासंबंधीचे अहवाल राष्ट्रपतीला सादर करणे.
 - २) राज्यसरकारच्या लेखासंबंधीचे अहवाल विधिमंडळापुढे ठेवण्यासाठी राज्यपालाकडे पाठविणे.
 - ३) केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांनी आपले लेखे कोणत्या पद्धतीने ठेवावेत याविषयी कार्यपद्धती निश्चित करणे.
 - ४) केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांचे लेखे तयार करणे.
 - ५) केंद्र सरकार व राज्य सरकार यांनी खर्च केलेला शासकीय निधी कायदेशीर दृष्टीने खर्च केला आहे किंवा नाही ते पाहणे.
 - ६) सरकारने निर्माण केलेल्या महामंडळ, संस्था, अभिकरणे या संस्थांचे हिशेब काही प्रमाणात तपासणे.
 - ७) एखाद्या खात्याचे अतिरिक्त व अयोग्य पद्धतीने खर्च केला तर सार्वजनिक हिशेब समितीला त्याबद्दल सूचित करणे.

नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे स्वातंत्र्य :

भारतीय राज्यघटनेने नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांचे स्वातंत्र्य टिकविण्यासाठी कलम १४९ व १५० मध्ये खास तरतुदी केलेल्या आहेत. त्यामुळे तो स्वतंत्रपणे निपक्षपातीपणे व कोणत्याही राजकीय दबावाशिवाय काम करू शकतो. त्याच्या स्वातंत्र्याच्या रक्षणासाठी खालील तरतुदी महत्त्वाच्या आहेत.

- १) त्याची भूमिका व कार्यक्षेत्र घटनेने निश्चित केले आहे.
- २) त्याची नियुक्ती भारताच्या राष्ट्रपतीमार्फत केली जाते.
- ३) आपले अधिकार ग्रहण करण्यापूर्वी त्याला राष्ट्रपतीसमोर आपल्या पदाची व गोपनियतेची शपथ घ्यावी लागते.
- ४) त्याच्या नोकरीच्या शर्ती वेतन, भत्ते, निवृत्तीवेतन याबाबत संसद कायदा करते व त्यामध्ये नंतर कोणालाही बदल करता येत नाही.
- ५) सेवानिवृत्तीनंतर त्याला कोठेही शासकीय किंवा खाजगी आस्थापनेवर नोकरी करता येत नाही.
- ६) त्याच्या सल्ल्यानुसारच भारताच्या हिशेब विभागत काम करणाऱ्या अधिकाऱ्यांच्या नोकरीबाबतच्या अटी, नियम राष्ट्रपतींकडून ठरविण्यात येतात.
- ७) तो सर्व प्रकारच्या बाह्य नियंत्रणापासून स्वतंत्र असतो.
- ८) महालेखापरिक्षकाचे वेतन व त्याच्या कार्यालयातील सर्व सेवकांचे वेतन भारताच्या संचित निधीमधून (Consolidated fund) दिले जाते. या विभागातील सर्व अधिकारी व कर्मचाऱ्यांवर त्यांचे नियंत्रण असते व ते त्यालाच जबाबदार असतात.
- ९) महालेखापरिक्षकाला सहजासहजी त्याच्या पदावरुन योग्य कारणाशिवाय दूर करता येत नाही. त्यासाठी त्याला घटनात्मक तरतुदीद्वारे संसदेच्या २/३ बहुमतानेच बडतर्फ केले जाऊ शकते.
- १०) संसदेच्या सार्वजनिक हिशेब समितीला तो योग्य मार्गदर्शन व शिफारशी करतो.

संपूर्ण देशाचे आर्थिक व्यवहार पारदर्शीपणे विकासात्मक कल्याणकारी उद्देशासाठी व कायदेशीरपणे होण्यासाठी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे स्वातंत्र्य अत्यंत आवश्यक आहे.

स्वाध्याय प्रश्न :

- १) ‘अंदाजपत्रक’ ही संकल्पना स्पष्ट करून त्याचे प्रकार विशद करा.
- २) अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीचा प्रक्रिया स्पष्ट करा.
- ३) विधिमंडळाद्वारा अंदाजपत्रकाला मंजुरी देण्याची प्रक्रिया स्पष्ट करा.
- ४) भारताच्या संदर्भात तुटीच्या अर्थकारणाची चर्चा करा.
- ५) भारतातील लेखा परीक्षण व्यवस्थेचे विवरण करा.
- ६) संक्षिप्त टिपा लिहा.
 - १) अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी
 - २) तुटीचे अर्थकारण
 - ३) लेखांकन



६-I

प्रशासकीय कायदा (ADMINISTRATIVE LAW)

अभ्यासक्रम : प्रशासकीय कायदा, प्रशासकीय न्यायाधीकरणे आणि प्रतिदत्त विधान

- अ) प्रशासकीय कायदा
- ब) प्रशासकीय न्यायाधीकरणे
- क) प्रतिदत्त विधान

घटक रचना :

६-I - प्रशासकीय कायदा

- ६.१ उद्दिष्ट्ये
- ६.२ महत्त्वाच्या संकल्पना
- ६.३ प्रास्ताविक
- ६.४ प्रशासकीय कायदा
- ६.५ प्रशासकीय कायद्याचे स्वरूप, वैशिष्ट्ये आणि व्याप्ती
- ६.६ प्रशासकीय कायद्याचा विस्तार आणि त्याची कारणमिमास
- ६.७ भारतातील प्रशासकीय कायदे
- ६.८ प्रशासकीय कायदा आणि कायद्याचे अधिराज्य

६-II - प्रशासकीय न्यायाधीकरणे

- ६.९ प्रास्ताविक
- ६.१० प्रशासकीय न्यायाधिकरणे
- ६.११ प्रशासकीय न्यायाधिकरणांची आवश्यकता
- ६.१२ प्रशासकीय न्यायाधिकरणांचा उगम आणि विकास
- ६.१३ भारतातील प्रशासकीय न्यायाधिकरणे
- ६.१४ महाराष्ट्रातील प्रशासकीय न्यायाधिकरणे

६-III - प्रतिदत्त विधान

- ६.१५ प्रास्ताविक
- ६.१६ प्रतिदत्त विधान
- ६.१७ प्रतिदत्त विधानांची स्वातंत्र्ये
- ६.१८ प्रतिदत्त विधानांवरील नियंत्रण
- ६.१९ सारांश
- ६.२० प्रश्नसंच

६.१ उद्दिष्टचे

पाठ क्रमांक ६ (I) आणि ६ (II) यांची महत्वपूर्ण अध्ययन उद्दिष्टचे खालीलप्रमाणे आहेत.

- १) आधुनिक राज्यात प्रशासकीय कायदे, प्रशासकीय न्यायाधिकरणे आणि प्रतिदत्त विधान यांचा कार्यभाग अभ्यासणे.
- २) 'प्रशासकीय कायदा' या संकल्पनेचा अर्थ समजून घेणे.
- ३) प्रशासकीय कायद्याचे स्वरूप, उद्दिष्टचे आणि व्याप्ती अभ्यासणे.
- ४) प्रशासकीय कायद्याचा विस्तार आणि त्याची कारणे समजून घेणे.
- ५) भारतातले प्रशासकीय कायद्यांचा आढावा घेणे.
- ६) प्रशासकीय कायदा आणि कायद्याचे अधिराज्य यांतील विसंवाद अभ्यासणे.
- ७) प्रशासकीय न्यायाधीकरणे या संकल्पनेचा अर्थ आणि महत्व समजून घेणे.
- ८) अमेरिकेतले स्वतंत्र नियामक मंडळे या प्रशासकीय न्यायाधीकरणाचे स्वरूप समजून घेणे.
- ९) भारतातील काही प्रशासकीय न्यायाधीकरणांचा अभ्यास करणे.
- १०) महाराष्ट्रातील काही प्रशासकीय न्यायाधीकरणांचा अभ्यास करणे.
- ११) प्रतिदत्त विधान / अधिकार प्रदान ही संकल्पना समजून घेणे.
- १२) प्रतिदत्त विधानाची विविध स्वरूपे अभ्यासणे.
- १३) प्रतिदत्त विधानावरील नियंत्रणाची आवश्यकता आणि त्यासाठी करण्यात येणाऱ्या उपाययोजना अभ्यासणे.

६.२ महत्वाच्या संकल्पना

- १) **प्रशासकीय कायदा :** प्रशासकीय कायदा म्हणजे लोकप्रशासनाशी संबंधित असणारा कायदा. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे हक्क / अधिकार ज्या कायद्यानुसार ठरविले जातात, त्यास प्रशासकीय कायदे असे म्हणतात. प्रशासकीय अधिकारी व नागरिक यांचे संबंध कसे असावेत, त्यांचे परस्पर हक्क व कर्तव्ये कोणती असावीत हे ठरविणे, प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्यपद्धती ठरविणे, त्यांच्या जबाबदाऱ्या निश्चित करणे यासंबंधी जो कायदा केला जतो, त्यास प्रशासकीय कायदा असे म्हणतात.

प्रशासकीय यंत्रणेतील विविध प्रशासकीय विभाग, प्रशासकीय अधिकारी, त्यांचे अधिकार, जबाबदारी व कार्यपद्धती इत्यादीबाबत जे नियम करार किंवा कायदे केले जातात आणि त्यासंबंधी न्यायालयीन निर्णय घेतले जातात त्यांना प्रशासकीय कायदे असे म्हणतात. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे हक्क आणि जबाबदाऱ्या निश्चित करणाऱ्या कायद्यांना प्रशासकीय कायदे असे संबोधले जाते.

२) प्रशासकीय न्यायाधीकरणे : प्रशासकीय कायद्यांचा कार्यवाही करत असताना, त्यातून उद्भवणाऱ्या वादांचे निराकरण करण्यासाठी शासनाद्वारा अधिकरणे / यंत्रणा स्थापन केली जाते, त्यांना प्रशासकीय न्यायाधीकरणे असे म्हणतात. अमेरिकेत त्यांना स्वतंत्र नियामक मंडळे असे म्हणतात. संसदीय लोकशाही असलेला भारत आणि इंग्लंड या देशात शासनातील प्रत्येक विभाग न्यायनिवाडा करणारी स्वतंत्र / स्वायत्त्व यंत्रणा स्थापन करण्यात आली आहे. प्रशासकीय कायद्याच्या वाढत्या व्याप्ती बरोबरच प्रशासकीय न्यायाधीकरणांचा संख्येत प्रचंड वाढ झाली आहे. त्यास टिकाकार ‘नोकरशाहीचा हुक्मशाही’ असे म्हणतात.

३) प्रतिदत्त विधान : राज्यकारभाराची क्षेत्रासाठी वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना अधिकार प्रदान करतात. त्याचप्रमाणे कायदे निर्मिती अधिकाधिक तांत्रिक स्वरूपाची झाल्याने आणि प्रत्येक कायद्याची तपशीलवार मांडणी करणे अशक्यप्राय असल्याने, विधिमंडळ कार्यकारी मंडळास / प्रशासकीय यंत्रणेस तपशीलवार नियमावली तयार करताना जो अधिकार बहाल करते, त्यास प्रतिदत्त विधान असे म्हणतात.

६.३ प्रास्ताविक

प्रशासकीय कायदे (Administrative Laws), प्रशासकीय न्यायाधीकरणे (Administrative Tribunals) आणि प्रतिदत्त विधान (Delegated Legislation) या बाबी प्रशासकीय व्यवस्थेत अपरिहार्य बनल्या आहेत. त्यामुळे लोकप्रशासनाचा अभ्यासात त्यांना असामान्य महत्त्व प्राप्त झाले आहे. १९ व्या शतकाच्या अखेरपर्यंत कायद्याचे अधिराज्य (Rule of Law) या संकल्पनेचा प्रशासकीय कायदे विसंगत असल्याने, त्यांना वैचारिक पातळीवर विरोध केला जात असे. मात्र २० व्या शतकात कायद्याचे अधिराज्य या संकल्पनेवर आधारित ब्रिटिश राजकीय व्यवस्थेतही त्यांचा व्यापक प्रमाणात अवलंब करण्यात आल्याने, प्रशासकीय कायदे यास सार्वत्रिक स्वरूप प्राप्त झाले आहे.

लोकशाही राज्ये लोककल्याणकारी राज्ये (Welfare State) स्वरूपाची बनल्याने, प्रत्येक राज्यात लोकांच्या कल्याणाचे विविध उपक्रम हाती घेतले जातात. त्यामुळे राज्याचे प्रशासकीय क्षेत्र व्यापक बनले आहे. या उपक्रमांची जबाबदारी पार पाडणाऱ्या प्रशासकीय यंत्रणेला व्यापक स्वरूपाचे अधिकार प्रदान करणे अपरिहार्य झाले आहे. प्रशासकीय कायद्यांमुळे व्यक्तिस्वातंत्र्याचा संकोच होत असल्याचा जाणीवेतूनच प्रशासकीय यंत्रणेवर नियंत्रण प्रस्थापन करण्यासाठी प्रशासकीय न्यायाधिकारी स्थापन करण्यात आली.

घटक क्रमांक ६ मध्ये समाविष्ट प्रशासकीय कायदा, प्रशासकीय न्यायाधीकरणे आणि प्रतिदत्त विधान या बाबींचे तपशीलवार विवरण पाठ क्रं. ६-१, ६-२, ६-३ यामध्ये करण्यात आले आहे.

६.४ प्रशासकीय कायदा (ADMINISTRATIVE LAW)

सर आयव्हर जेनिंग्स या ब्रिटिश विचारवंताने त्याच्या Law and the Constitution या ग्रंथात असे प्रतिपादन केले आहे की, “प्रशासकीय प्राधिकरणाची

संघटनात्मक रचना, अधिकार व कार्ये ज्या कायद्यांद्वारा निर्धारित करण्यात येतात, त्यास प्रशासकीय कायदा असे म्हणतात.” प्रशासकीय कायद्याची ही व्याख्या आति व्याप्त आहे, अशी टिका केली जाते. अति-व्याप्तीच्या दोषामुळे लोकप्रशासन आणि घटनात्मक कायदा या दोन्हींत अतिक्रमण होत असल्याचे दिसून येते. या व्याख्येवर अशी ही टिका करण्यात येते की विधिमंडळाद्वारा पारित विविध कायदे आणि कार्यकारणीची अध्यादेश या सर्वांचाच प्रशासकीय बाबींचा समावेश असेलच असे नाही. प्रशासकीय कायदे ही विधिमंडळाने पारित केलेल्या कायद्यांची कार्यवाही करण्यासाठी आलेला तपशीलवार रचना असते. त्याचा या कायद्यांच्या आशयाचा संबंध नसतो.

वेड या ब्रिटिश कायदेतज्ज्ञाने, त्याच्या Administrative Law या ग्रंथात असे प्रतिपादन केले आहे की, “प्रशासकीय प्राधिकरणे, प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्ये व त्यावरील नियंत्रणाचा संबंधित बाबींची निगडीत कायद्यांना प्रशासकीय कायदा असे म्हटले जाते.” या कायद्याचा भर प्रशासकीय कार्याचा असतो. प्रशासकीय रचनेशी नाही. जेनिंग्ज यांच्या व्याख्येतील उणिंवाची पूर्तता बेडच्या व्याख्येत झाली आहे. लोकप्रशासनाच्या खालील घटकांचा समावेश प्रशासकीय कायद्यात होत असतो.

- १) लोकप्रशासनाचे अधिकार
- २) प्रशासकीय कार्यपद्धत
- ३) प्रशासक वर्गाच्या अधिकारांच्या मर्यादा
- ४) प्रशासनाच्या बेकायदेशीर कार्यवाही वरील उपाययोजना.

के.सी. डेव्हिस या अमेरिकन विचारवंताने त्याच्या प्रशासकीय कायद्याच्या व्याख्येत प्रशासनाच्या कार्यपद्धतीवर भर दिला आहे. “प्रशासकीय प्राधिकारांचे अधिकार व त्यांची कार्यपद्धती यांच्यात संबंधित असलेला कायदा म्हणजे प्रशासकीय कायदा होय.” प्रशासकीय कृतींच्या न्यायालयीन समिक्षेचाही समावेश प्रशासकीय कायद्यात होत असतो. लोक प्रशासनाच्या वाढत्या व्यापामुळे व्यक्तिस्वातंत्र्याचा होणारा संकोच रोखण्यासाठी न्यायालयीन नियंत्रणाची गरज असे प्रतिपादन डेव्हिस याने केली आहे.

एफ. जी. गुडीन्हो या अमेरिकन विचारवंताने असे प्रतिपादन केले आहे की, “प्रशासकीय कायदा हा सार्वजनिक कायद्यातील तो भाग आहे की ज्यामध्ये प्रशासकीय संघटनाचे अधिकार व त्यावरील मर्यादा आणि नागरिकांच्या अधिकारांचे उल्लंघन झाल्यास करावयाच्या उपाययोजना यांचा समावेश असतो”.

मन्नो यांच्या मते, “प्रशासकीय कायदा विधिशास्त्रातला तो भाग आहे, ज्यात प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना कायद्यांच्या अंमलबजावणीस करताना केलेल्या कृती सामान्य न्यायालयाच्या अधिकार क्षेत्राबाहेर ठेवत असतानाच, जबाबदार प्रशासनाच्या स्थापनेतील विशेष प्रशासकीय न्यायाधिकरणे यांची तरतूद समाविष्ट असते”.

नामवंत राज्यशास्त्रज्ञ सी. एफ. स्ट्रॉग यांच्या मते, “प्रशासकीय कायदा असा नियमांचा संच आहे की जो नागरिक आणि प्रशासकीय यंत्रणा यांचे संबंध निर्धारित करतो. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे नागरिकांविषयीचे उत्तरदायित्व प्रस्थापित करतो”.

ए. व्ही. डाईसी या नामवंत ब्रिटिश विचारवंताने त्याच्या Law of Constitution या ग्रंथात प्रशासकीय कायद्याची खालील वैशिष्ट्ये नमूद केली आहेत.

- १) प्रशासकीय कायद्यांद्वारे राज्याचे अधिकार अशा पद्धतीने निश्चित केले जातात की जे नागरिकांना लागू पडत नाहीत.
- २) सर्वसाधारण न्यायालयामार्फत प्रशासकीय अधिकार क्षेत्रातील निर्णय घेतले जात नाहीत. प्रशासकीय अधिकार क्षेत्रासाठी वेगळी प्रशासकीय न्यायालये स्थापन केली जातात. त्यामध्ये प्रशासकीय अधिकारी न्यायाधीशांचे कार्य करतात.
- ३) प्रशासकीय अधिकाऱ्यांनी आपली कर्तव्ये पार पाडतना काही चुकीची कृत्ये केली तर त्यांना संरक्षण देण्यासाठी खास तरतूद करण्यात येते.

डाईसी यांच्या मते, प्रशासकीय कायद्यामुळे कायद्याचे राज्य व व्यक्तीस्वातंत्र्य यांचा संकोच होतो. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना दिलेले अधिकार नागरिकांच्या अधिकारांवर आक्रमण करतात तसेच प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना कायद्याने खास संरक्षण दिल्यामुळे त्यांच्या गैर कृत्यांना आळा घालता येत नाही. त्यांच्यावर खटले भरले तरी प्रशासकीय न्यायालये त्यांच्याच बाजूने निर्णय देतात. प्रशासकीय न्यायालयातील न्यायाधीश प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या बाजूनेच पक्षपातीपणे निर्णय देतात.

६.५ प्रशासकीय कायद्याचे स्वरूप, वैशिष्ट्ये आणि व्याप्ती :

वर नमूद केलेल्या विविध व्याख्यांतून प्रशासकीय कायद्याचे स्वरूप स्पष्ट होते. त्यांच्या आधारे असे प्रतिपादन करता येईल की प्रशासकीय कायद्यांच्या संबंध प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या अधिकार, कार्यपद्धती आणि त्यावरील मर्यादांशी आहे. हे कायदे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे स्थान, विशेषाधिकार व जबाबदार्या निश्चित करतात. हे कायदे त्यांचे विशेषाधिकार नियंत्रित करतात. हे कायदे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची नागरिकापरत्वे असलेली कर्तव्ये आणि नागरिकांच्या अधिकारांचे उल्लंघन झाल्यास, त्यासंबंधीचा उपाययोजना संबंधीच्या तरतुदी यांचा त्यात समावेश असतो.

आधुनिक राज्यात प्रशासनाचा नागरिकांचा प्रत्यक्ष संबंध येतो. राज्याच्या ध्येयधोरणांचा व कार्यक्रमांचा कार्यवाही प्रशासकीय अधिकारी करत असतात, शासकीय योजनांची प्रभावीपणे कार्यवाही करण्यासाठी आणि त्या उद्भवणाऱ्या अडचणींचे निवारण करण्यासाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना विवेकाधिन अधिकार दिले जातात. त्या अधिकारांचा वापर त्यांनी जबाबदारीत्या करणे अपेक्षित असते. मात्र त्यांच्याकडून अधिकारांचा गैरवापर होण्याची शक्यता नेहमीच असते. त्यामुळे त्या अधिकारांवरील मर्यादा निश्चित कराव्या लागल्या.

प्रशासकीय कायदा घटनात्मक कायद्यापेक्षा भिन्न असतो. घटनात्मक कायदा शासकीय यंत्रणेला, तर प्रशासकीय कायदा प्रशासकीय यंत्रणेचा निगडित असतो.

६.५.१ प्रशासकीय कायद्याची वैशिष्ट्ये : प्रशासकीय कायद्याची ठळक वैशिष्ट्ये खालील प्रमाणे आहेत :

- १) हा कायदा सरकारी अधिकाऱ्यांना त्यांना त्यांच्या सरकारी कायद्यासाठी साधारण न्यायालयाच्या क्षेत्राधिकारापासून मुक्त ठेवतो.
- २) जेव्हा नागरिक सरकारी अधिकाऱ्याविरुद्ध त्यांनी केलेल्या चुकीच्या कार्याविरुद्ध एखादा खटला चालवू इच्छित असतील, त्यावेळी विशेष न्यायाधिकरणाची स्थापना केली जाते.
- ३) हा कायदा प्रशासकीय कायद्याच्या वैधतेशी संबंधित नियमांचा उल्लेख करतो.
- ४) राज्याच्या अधिकाऱ्यांच्या निरंकुश कार्यानी नागरिकांना जे नुकसान पोहचते त्याची भरपाई हा कायदा करतो.
- ५) प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा नागरिकाशी होणारा व्यवहार हा कायदा नियमित करतो.
- ६) हा कायदा सरकारी कार्य आणि वैयक्तिक कार्य यात भेद करतो.
- ७) जे पीडित आहेत त्यांना उपचार प्राप्त करण्याचा मार्ग दाखवितात.
- ८) हा कायदा अधिकाऱ्यांची पदे आणि नागरिकांची कर्तव्ये आणि अधिकारांचे निर्धारण करतो. त्याचप्रमाणे हे अधिकार आणि जबाबदारी लागू करण्याची पद्धती निश्चित करतो.

६.५.२ प्रशासकीय कायद्याची उगमस्थाने : प्रशासकीय कायद्याची उगमस्थाने खालीलप्रमाणे आहेत.

- १) राज्यघटनेतील प्रशासकीय यंत्रणेविषयक तरतुदी.
- २) विधिमंडळाने पारित केलेले कायदे, नियम व ठराव.
- ३) विधिमंडळ व कार्यकारीणीने प्रशासनास बहाल केलेला सनदा.
- ४) विधिनियमांच्या चौकटीत राहून, प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची तयार केलेले नियम व उपनियम, आदेश, आज्ञा व निर्णय.
- ५) न्यायालयीन निर्णय.
- ६) प्रस्थापित संकेत व प्रथा

६.५.३ प्रशासकीय कायद्याची व्याप्ती : प्रशासकीय कायद्यात खालील बाबींचा अंतर्भव असतो.

- १) नागरी सेवा व त्यांच्या प्रशासकीय समस्या.
- २) वित्त प्रशासनाशी नियडित बाबी.
- ३) प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे विवेकाधिन अधिकार व त्यावरील मर्यादा
- ४) प्रशासकीय न्यायाधिकरणे.
- ५) प्रशासकीय नियम.
- ६) प्रशासनाद्वारे केले जाणारे व्यवहार व करार.
- ७) प्रशासकीय परीक्षासंबंधीचे नियम.
- ८) शासनाविरुद्धचे दावे
- ९) प्रशासकीय कृती विरुद्ध संरक्षण उपाय योजना.

- १०) सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या व्यावसायिक संघटनांचा दर्जा, मान्यता व त्यांच्यावर संबंधित असणारे कायदे.
- ११) प्रशासकीय संघटनांच्या कृतीवर नियंत्रण प्रस्थापन करणारे कायदे.

६.६ प्रशासकीय कायद्याचा विस्तार आणि त्याची कारणमिमासा

१९ व्या शतकाच्या अखेरीस जर्मनीत आणि त्यानंतरच्या कालखंडात कल्याणकारी राज्याच्या स्वीकार जगातील सर्व देशांमध्ये झाला. याचा अर्थ राज्याच्या आणि पर्यायाने लोकप्रशासनाच्या व्याप्ती विस्ताराल चालना मिळावी. शासनसंस्था अधिक प्रबळ झाल्याने, प्रशासकीय कायद्याचे महत्त्व उभारीवर वाढत गेले. २० व्या शतकातील उद्घवलेल्या जागतिक स्तरावरील संकटाना सामोरे जाण्याची क्षमता प्रशासकीय यंत्रणेतच असल्याचे प्रस्थापित झाले आहे.

प्रशासकीय कायद्याच्या विस्ताराचा काही प्रमुख कारणे खालीलप्रमाणे आहेत :

- १) लोक कल्याणकारी राज्य :** वर नमूद केल्याप्रमाणे २० व्या शतकात लोककल्याणकारी राज्याची संकल्पना सार्वत्रीक स्वीकार झाला आहे. सार्वजनिक हिताची जोपासना करण्यासाठी शासनाने विविध उपक्रम व योजना हाती घेतल्या. धोरणात्मक निर्णय विधिमंडळ घेत असले, तरी तपशीलवार नियम तयार करण्याची जबाबदारी प्रशासकीय यंत्रणेकडे सोपविण्यास आली. तसेच विविध शासकीय धोरणांचा व कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करण्यासाठी आवश्यक असणारे अधिकार प्रशासन / प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना देण्यात आले. त्यामुळे प्रशासकीय कायद्यात प्रचंड प्रमाणात भर पडली.
- २) विधिनियमात वाढ :** राज्याच्या कार्यक्षेत्राच्या वृद्धीबरोबरच कामगार कल्याण, शेती, कारखानदारी, शिक्षण, आरोग्य, सामाजिक सुरक्षा इत्यादी विविध विषयांसंबंधी कायदे करण्याची गरज निर्माण झाली. प्रचंड प्रमाणात कायदे निर्माण करत असताना, तपशीलवार नियम तयार करण्याचे अधिकार / जबाबदारी प्रशासनाकडे सोपविण्यास आली. या कार्यविस्तारामुळे प्रशासकीय कायदे मोठ्या प्रमाणात अस्तित्वात आले.
- ३) प्रशासनाच्या कार्यात वाढ :** कायदा, सुरक्षा आणि सुव्यवस्था ही प्रशासनाच्या पारंपारिक जबाबदारी आहे. २० व्या शतकात प्रशासनाच्या कार्यात प्रचंड प्रमाणात वाढ झाली. त्याचबरोबर प्रशासकीय यंत्रणेचा विकासही मोठ्या प्रमाणात झाला. नवीन जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी प्रशासकीय कायद्यांची निर्मिती करणे गरजेचे झाले.
- ४) कायद्यांचे तांत्रिक स्वरूप :** लोकहिता संबंधीच्या विविध विषयांसंबंधी कायदे करण्याची जबाबदारी विधिमंडळावर आली. यापैकी अनुतंत्रज्ञान, विमान वाहतुक, कामगार सुरक्षा, आरोग्य इत्यादीविषयी तांत्रिक स्वरूपाचे आणि जटिल असल्याने तसेच आवश्यक असणाऱ्या तांत्रिक कौशल्यांचा अभाव विधिमंडळात असल्याने, तपशीलवार कायदे करण्याची जबाबदारी विधिमंडळाने प्रशासनाकडे सोपविली. ती पार पाडण्यासाठी प्रशासकीय कायद्यांची निर्मिती करणे गरजेचे झाले. तसेच स्थानिक परिस्थितीनुसार निर्णय घेण्याचे अधिकार प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना देण्यात आले. विवेकाधिन अधिकाराचा वापरामुळे प्रशासकीय कायद्यात प्रचंड वाढ झाली.

५) प्रायोगिक अवस्था : प्रशासकीय कायदे नवे आणि आतापावेतो अनभिज्ञ क्षेत्राकरिता उपयुक्त नियामक मापदंडाचा शोध करीत आहे. ही अवस्था प्रायोगिक आणि गतिशील आहे. फ्रॉक फर्टरच्या शब्दात सांगावयाचे तर आपण प्रशासकीय कायदे आता तयार करीत आहोत. मार्गाचा शोध चालला आहे. यापुढे नवनवीन समस्या आहेत त्याकरिता नवीन नवीन साधनांचा आविष्कार करावा लागतो.

६) तांत्रिक व प्रशासकीय समस्या : प्रशासनातील विशिष्ट तांत्रिक स्वरूपाच्या व प्रशासकीय स्वरूपाच्या अशा काही समस्या असतात की, त्या सोडविण्यासाठी प्रशासकीय कायदे उपयुक्त ठरतात. त्यासंबंधी काही खटले निर्माण झाले तर त्यासाठी निर्णयासाठी प्रशासकीय न्यायाधिकरणे निर्माण केली जातात.

७) प्रशासकीय कार्यक्षमता : प्रशासनाच्या कार्यक्षमता वृद्धिगत करण्यासाठी, कायद्यांची व शासकीय धोरणांची परिणामकारक कार्यवाही करण्यासाठी प्रशासकीय कायदे उपयुक्त असतात.

६.७ भारतातील प्रशासकीय कायदे

स्वातंत्र्यापूर्वी ही भारतामध्ये प्रशासकीय कायदा अस्तित्वात होता. व्यापार, बहाने, हत्यारे, धंदा, करमणुकीची स्थाने, कारखाने, इत्यादीना परवाने शासन देत असे. अशा परवान्याशिवाय हे उद्योग, स्थाने किंवा साधने बेकायदेशीर मानले जात. १८६१ च्या स्टेज कॅरेज (मोठ्या वाहनाविषयीचा) कायदा, सराई चालविण्यावर निर्बंध घालणारा कायदा (१८६७), हहपारांचा कायदा (१८७८), ज्यालाग्राही पदार्थाचा कायदा (१८८४), मोटार वाहनांचा कायदा (१९१४), या कायद्यांनी परवान्याचे निर्बंध घालून दिले होते. १९२३ च्या बॉइलर्स कायद्याने कारखान्यातील बॉइलर्सची निरीक्षणे नेमून दिली होती. तर १८७९ च्या मुंबई पोर्ट ट्रस्ट कायद्याने भारतातील प्रारंभीच्या काळातील एक लोकनिगम स्थापन केला; तो अद्यापही कार्यान्वित आहे. औद्योगिक कामगारांच्या कल्याणासाठी कारखान्यावर नियंत्रणे घालण्यात आली. उदाहरणार्थ १९२३ च्या कामगार मोबदला कायद्याने कामगारांना द्यावयाचा मोबदला निश्चित करण्यासाठी आयुक्तांची नेमणूक करण्यात येई. तसेच १९२९ च्या औद्योगिक कलह कायद्याने अशा कलहांच्या चौकशीसाठी न्यायालय नेमण्याची तरतूद करण्यात आली. पुढे १९४७ च्या औद्योगिक कलह कायद्यान्वये १९२९ च्या कायद्यामधी काही दोष (उदाहरणार्थ चौकशीचा निष्कर्ष बंधनकारक नसणे) काढून टाकण्याचा प्रयत्न झाला. आर्थिक नियमन करण्यासाठी कंपन्यांचा कायदा १८५० मध्ये अस्तित्वात आला. चहाच्या उत्पादनावरील व निर्यातीसंबंधीचा कायदा (१९३३), रिझार्व बँकेचा कायदा (१९३४), ही आर्थिक नियमन करण्याच्या शासकीय कृतींची अन्य उदाहरणे होत. महायुद्धामध्ये सार्वजनिक शांतता, पुरवठा, सेवा, इत्यादी सुरक्षीत राखण्यासाठी १९३९ मध्ये भारत संरक्षण कायदा करण्यात आला. युद्धानंतरही या कायद्याचे अवशेष शिल्लक राहिले. आवश्यक वस्तूंचा कायदा (१९४५), आयात व निर्यात नियंत्रण कायदा (१९४७), हे ते काही अवशेष होत.

भारतीय राज्यघटनेने सामाजिक, आर्थिक व राजकीय न्यायाची हमी जनतेला दिली, तसेच संपत्तीचे व उत्पादनाच्या साधनांचे केंद्रीकरण होऊ नये अशीही उद्घोषणा केली. उत्पादन वाढावे व वरील घोषवाक्याची कार्यवाही व्हावी म्हणून पंचवार्षिक योजना आखण्यात व प्रत्यक्षात आणण्यात आल्या. या विकास प्रक्रियेमध्ये नवीन नियंत्रक कायदे अस्तित्वात आले. उद्योगांच्या

विकासाचा व नियमनाचा कायदा १९५१, परकीय चलन कायदा १९४७, कंपनीचा कायदा १९५६, ही अशा कायद्यांची काही उदाहरणे होत. चौदा मोठ्या बँकांचे कायद्याने राष्ट्रीयीकरण करण्यात आले. वेळोवेळी या कायद्यांच्या वैधीकरणासाठी राज्यघटनेत दुरुस्त्या करण्यात आल्या.

ब्रिटिश अमलातील व स्वातंत्र्यानंतरच्या या विविध कायद्यांचा परिपाक प्रशासकीय कायद्याची विलक्षण वाढ होण्यात झाला आहे.

६.८ प्रशासकीय कायदा आणि कायद्याची अधिराज्य (ADMINISTRATIVE LAW AND RULE OF LAW) :

प्रशासकीय कायदा कायद्याच्या अधिराज्यावर अतिक्रमण करून त्याचा संकोच करतो, अशी टीका ब्रिटिश कायदातज्ज डाइसी यांने १८८५ साली प्रसिद्ध झालेल्या आपल्या ब्रिटिश राज्यघटनेवरील ग्रंथात केली. ब्रिटनमध्ये बन्याच काळ्पर्यंत डाइसीचे हे मत स्वीकारले जात असे, स्वतः त्याने व आपल्या मतामध्ये पुढे विसाव्या शतकाच्या दुसऱ्या दशकामध्ये थोडासा बदल केला, पण तरीही परशासकीय कायदा कायद्याच्या अधिराज्याचा विरोधी आहे, हे मत त्यांने सोडले नाही. डाइसीचे विवेचन पुढील वाक्यामध्ये सूत्ररूपाने ग्रंथित झालेले आहे. “कायद्याच्या अधिराज्यामध्ये नियमित कायद्याचे सर्वकष प्रभुत्व किंवा वर्चस्व असते. कायद्याचे अधिराज्य लहरी किंवा अनियंत्रित सत्तेच्या प्रभावाला विरोध करते; विशेषधिकारांमधील लहरीपणाच्या अस्तित्वाला त्यात जागा नसते किंवा शासनाच्या स्वेच्छाधिकारालाही त्यात थारा दिला जात नाही.” ब्रिटनमध्ये अशा तळेचे कायद्याचे अधिराज्य असल्यामुळे प्रशासकीय कायद्याला तेथील शासनामध्ये स्थान नाही, असा दृढ विश्वास डाइसी व त्याच्या विचाराच्या तज्जानी बाळगला. कायद्याच्या अधिराज्याचे दुसरे गमक म्हणजे कायद्यापुढील समानता हे होय. सर्वसामान्य न्यायालयांमधून कार्यवाहीत येणाऱ्या कायद्यांपुढे सर्व व्यक्तींना मान तुकवावी लागते. डाइसीच्या विचाराचा उपसिद्धान्त हा होतो की, फ्रान्समध्ये अस्तित्वात असलेला प्रशासकीय कायदा व्यक्तिस्वातंत्र्याच्या, कायद्याच्या समानतेच्या विरुद्ध होता. नागरिक व शासन यामधील कज्जे चालविण्यासाठी फ्रान्समध्ये वेगळी न्यायाधिकरणे (Tribunals) असत, त्यांच्यामुळे कायद्याच्या अधिराज्याचा संकोच होतो असे डाइसीचे मत होते.

डाइसीचे वरील विश्लेषण दोन प्रकारे चुकीच्या माहितीवर किंवा पूर्वग्रहावर आधारलेले होते. ब्रिटनमध्ये शासनाचे किंवा स्वेच्छाधिकार अस्तित्वात नव्हते, हे डाइसीचे मत वस्तुस्थितिनिर्देशक नव्हते. “राजा चूक करू शकत नाही”, या घोषवाक्याच्या कार्यवाहीमुळे राजाचे विशेषधिकार व शासनाला कायद्याच्या नियंत्रणामधून मिळणाऱ्या सवलती प्रचलित होता. त्याचप्रमाणे निरनिराळ्या कायद्याखाली शासनाला स्वेच्छाधिकार प्राप्त झाले होते व सामान्य न्यायालयामध्ये त्यांचा मान राखला जात असे. प्रशासकीय न्यायाधिकारणेही ब्रिटनमध्ये अस्तित्वात होती. डाइसीचा फ्रेंच न्यायपद्धतीविषयी प्रतिकूल ग्रह होता. वस्तूतः फ्रेंच प्रशासकीय कायद्यान्वये, शासकीय अधिकाऱ्यांविरुद्धचे नागरिकांचे कज्जे चालविणाऱ्या वेगळ्या न्यायालयामुळे नागरिकांना न्याय फार वेळ न जाता खचित मिळत असे. डाइसीचा समकालीन, घटनेचा इतिहासकार मेटलंड याला मात्र ब्रिटनमध्ये प्रशासकीय कायद्याचा विकास होत आहे याची खूण पटली होती.

वरील विवेचनावरुन डाइसीच्या टीकेमधील एक मुद्दा सर्वमान्य होण्यासारखा आहे. लोकप्रशासनाच्या कायद्याच्या अधिराज्यावरील अतिक्रमणाविरुद्ध उपाययोजना झाली पाहिजे व लोकांचे हक्क सुरक्षित राहिले पाहिजेत, हा डाइसीच्या टीकेमधील मथितार्थ मान्य होण्यासारखा आहे. पण वस्तुस्थितीकडे डाइसीने डोळेझाक केली. ब्रिटनमध्येही फ्रान्सप्रमाणेच शासनाचे विशेषाधिकार व प्रशासनाचे स्वेच्छानिर्णय यांची व्याप्ती डाइसीच्या काळामध्येच वाढत चालली होती, त्याचा डाइसीला विसर पडला. त्याने फ्रेंच प्रशासकीय कायद्याच्या पद्धतीचे योग्य समीक्षण व रसग्रहण केले नाही असेही म्हणावे लागेल. त्यामुळे ब्रिटनमधील परिस्थितीवर कोणती उपाययोजना करावी याविषयी योग्य मार्गदर्शन डाइसीकडून उपलब्ध होऊ शकले नाही. पहिल्या महायुद्धानंतर प्रत्यक्ष झालेली उपाययोजना मात्र फ्रान्स व अन्य युरोपियन देशांमधील व्यवहार जाणून घेऊन करण्यात आली आहे.

प्रशासकीय कायदे नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांवर अतिक्रमण करतात. लोकांच्या हक्कांच्या रक्षणासाठी व त्यांच्यावर झालेल्या अन्यायांचे निवारण करण्यासाठी लोकपाल व लोकायुक्त हे संसदेला विधिमंडळाला जबाबदार असणारे प्राधिकारी स्कॅडिनेव्हियन देशामध्ये ऑम्बुद्समन नावाने ओळखला जातो. या अधिकारपदाचा निर्मिती सर्वप्रथम स्वीडनमध्ये सन १८०९ मध्ये झाली. फिनलंड मध्ये १९०९, डेन्मार्क मध्ये १९५३ व नॉर्वे मध्ये १९६३ या देशांमध्ये हे पद स्थापन करण्यात आले. न्यूझीलंड १९६१ व ब्रिटन १९६७ या दोन संसदीय लोकशाही शासनामध्ये अलिकडे संसदीय आयुक्त हे पद ऑम्बुद्समनच्या धर्तीवर निर्माण करण्यात आले आहे. स्कॅडिनेव्हिएन देशामधील शासनपद्धती भारताहून वेगळी आहे. पण भारतासारखी संसदीय शासनपद्धती असलेल्या देशांमध्येही जनपाल आणि लोकायुक्त प्राधिकारी नेमण्यात आल्यामुळे येथेही हे पद स्थापन करण्यात यावे हा विचार बळावला आहे.



६-II

प्रशासकीय न्यायाधीकरणे (ADMINISTRATIVE TRIBUNALS)

६.९ प्रास्ताविक

प्रशासकीय कायद्याच्या संकल्पनेचा उदगम १९ व्या शतकात फ्रान्समध्ये झाला असला तरीही कायद्याचे अधिराज्य अस्तित्वात असलेल्या इंग्लंड, अमेरिका आणि भारतातही त्याचा प्रसार झाला आहे. पारंपरिक दृष्टिकोनानुसार प्रशासकीय कायदा ही संकल्पना कायद्याचे अधिराज्य म्हणजेच सर्व नागरिकांकरिता समान कायदा, कायद्याचे समान संरक्षण आणि कायद्यासमोर समान वागणूक या संकल्पनेशी विसंगत आहे. कारण प्रशासकीय कायद्याद्वारे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना विशेष संरक्षण दिले जाते आणि प्रशासकीय कायद्याचा ढालीसारखा वापर करून प्रशासकीय अधिकारी अनियंत्रित अधिकार गाजवू शकतात. हा आक्षेप जरी साधार असला तरीही विसाव्या शतकात राज्याच्या कार्यक्षेत्राची झालेली प्रचंड वाढ, लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेचा स्वीकार, राज्यकारभाराची कार्यक्षमता इत्यादी कारणास्तव प्रशासकीय कायद्यात वाढ होणे अपरिहार्य ठरले आहे.

प्रशासकीय कायद्यांचे तांत्रिक स्वरूप आणि अस्तित्वात असलेल्या न्यायालयांवरील कामाचे प्रचंड ओळो या कारणास्तव प्रशासकीय कायद्यातून उद्भवणाऱ्या वादात न्यायनिवाडा करण्याची जबाबदारीही प्रशासकीय न्यायालयांकडे सोपविली जाते. अशा न्यायालयांची संख्या आणि त्यांच्या कार्याचा व्यापही वाढत चालला आहे. म्हणजेच शतकापूर्वीची परिस्थिती सत्तेचे केन्द्रीकरण पुन्हा उद्भवलेले आहे. विधिनियमांच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी तर प्रशासकीय यंत्रणा पार पाडत आहेच. या व्यतिरिक्त प्रदत्त विधिनियमांची तपशीलवार निर्मिती आणि प्रशासकीय कायद्यांचा अर्थघटन आणि त्या आधारे न्यायनिवाडा करण्याची अतिरिक्त जबाबदारीही प्रशासकीय यंत्रणेकडे सोपविली जात आहे. याचाच अर्थ शासन म्हणजे प्रशासन आणि वास्तविक शासक म्हणजे प्रशासक वर्ग असे समीकरण प्रस्थापित झाले आहे. लोकशाही आणि व्यक्तिस्वातंत्र्याच्या संवर्धनार्थ या अमर्याद अधिकारांचा गैरवापर होणार नाही याची दक्षता लोकप्रतिनिधी, प्रसारमाध्यमे, राजकीय पक्ष व संघटना, लोकमताने घेणे अत्यावश्यक ठरते.

६.१० प्रशासकीय न्यायाधिकरणे

प्रशासकीय कायद्यांच्या कार्यवाहीतून उद्भवणाऱ्या वादांचा न्यायनिवाडा करण्यासाठी न्यायालयसदृश्य जी यंत्रणा स्थापन करण्यात येते, त्यास प्रशासकीय न्यायाधीकरण असे

म्हणतात. प्रशासकीय न्यायदानाचे (Administrative Adjudication) ते एक व्यक्त स्वरूप होय. शासनाची निरनिराळी खाती व अभिकरणे (Agencies) ही प्रशासनप्रक्रियेमधील विविध प्रकारचे समन्यायिक (Quasi-Judicial) निर्णर्ठय देतात. जमीन महसूल खात्यामधील जमिनीचे कब्जे, नगरपालिकांच्या कक्षेतील बांधकामामुळे रस्ता अतिक्रमण झाल्याची प्रकरणे, रास्त मजुरी, अपघाताबद्दलचा मोबदला : अशी समन्यायिक प्रशासकीय निर्णयाची कितीतरी उदाहरणे देता येतील. ज्या निर्णयामध्ये न्यायबुद्धीचा वापर करावा लागतो, त्याचप्रमाणे विहित (Prescribed) कायदा किंवा नियम वस्तुस्थितीला लागू करावा लागतो, तो समन्यायिक निर्णय असतो. मंत्री, खातेप्रमुख, समिती, आयोग, विशेष न्यायालये, एकसदस्य किंवा बहुसदस्य न्यायाधिकरणे, हे अशा तळेचे समन्यायिक निर्णय देतात. तेव्हा प्रशासकीय न्यायाधिकरणे हे प्रशासकीय न्यायदानाचे एक व्यक्त स्वरूप होय.

६.११ प्रशासकीय न्यायाधिकरणांची आवश्यकता

२० व्या शतकात प्रशासकीय कायद्याचा विस्तार सातत्याने होत आहे. या प्रक्रियेची काही प्रमुख कारणे खालील प्रमाणे आहेत. २० व्या शतकात कल्याणकारी राज्यामुळे शासनाची कार्ये द्रुतगतीने वाढली आहेत. त्यामुळे विकास व कल्याणकारी शासकीय कायद्याच्या अंमलबजावणीमध्ये समन्यायिक निर्णय वारंवार घ्यावे लागतात. आजार, शुश्रूषा, अपघात, संप, शहराचे नियोजन, उद्योगधंदे व कंपन्यांचे नियमन, वित्तीय सहाय्य अशा कित्येक विषयांमध्ये समन्यायिक निर्णय अधिकाऱ्यांना घ्यावे लागतात. यामुळे सर्वसाधारण न्यायालयांचीही कार्ये व कामाचा व्याप वाढत आहे. या न्यायालयांकडे सर्व समन्यायिक निर्णय सोपविणे कठीण जाते. काही निर्णय प्रशासकीय अधिकाराशी निगडित असल्यामुळे ते अधिकाऱ्यांनाच द्यावे लागतात. आकस्मिक प्रसंग, परिस्थितीनुसार निर्णय बदलण्याची आवश्यकता, वेळ न दवडता निर्णय घेण्याची आवश्यकता, निर्णयासाठी तज्ज्ञतेची गरज, सर्वसाधारण न्यायालयांच्या दीर्घसूत्री व गुंतागुंतीच्या कामकाज पद्धतीमुळे होणारे नुकसान ही या मागची काही कारणे आहेत. अजून एक प्रमुख कारण हे आहे की, व्यक्तिस्वातंत्र्याची कल्पना सामूहिक हित व समजाची प्रगती यांच्या संदर्भामध्ये विसाव्या शतकात पालटली आहे. निर्बंध व अनियंत्रित व्यक्तिस्वातंत्र्याची कल्पना आता मागे पडली असून सामाजिक श्रेयाच्या संदर्भातच व्यक्तिस्वातंत्र्याचा विचार करणे अपरिहार्य झाले आहे. त्यामुळे व्यक्तिस्वातंत्र्यावर काही बंधने आपोआप येतात. म्हणून न्यायाविषयीची एकोणिसाव्या शतकातील कल्पना आता मागे पडली आहे. न्यायालयीन कार्यपद्धतीमध्ये अनौपचारिकता असली पाहिजे, हा विचार अलीकडे बळावला आहे. प्रशासकीय न्यायाधिकरणामध्ये हा न्यायाविषयीच्या विचारातील बदल साकार झाला आहे. मात्र या न्यायाधिकरणामुळे न्याय बाजूला पडू नये म्हणून त्यांच्या निर्णयांवर उच्च किंवा सर्वोच्च न्यायालयाकडे अपील मागण्याची तरतूद असावी हे सर्वमान्य झाले आहे. त्याचबरोबर कार्यपद्धतीमधील कायद्याचे अधिराज्य (Procedural Rule of Law) न्यायाधिकरणानाही लागू असावे हे ही मान्य झाले आहे. त्या दृष्टीने, फिर्याद व न्यायदान अधिकारी हे विभिन्न असावेत. कज्जा ऐकणे, पुराव्याची तपासणी इत्यादी बाबतीत नैसर्गिक न्यायाच्या नियमानुसार कामकाज व्हावे हेही स्वीकारले जाऊ लागले आहे.

६.१२ प्रशासकीय न्यायाधिकरणांचा उगम आणि विकास

अमेरिकेमध्ये (U.S.A.) व्यक्तिस्वातंत्र्य सुरक्षित राखण्यासाठी राज्यघटनेत विधिसत्ता, कार्यकारी सत्ता व न्यायसत्ता याचे विभक्तीकरण करण्यात आलेले आहे. परंतु प्रत्यक्षात प्रशासकीय कायद्याच्या विस्तारामुळे विभक्तीकरणाच्या तत्त्वाला मुरड बसली आहे. राष्ट्राध्यक्षाने आखलेल्या कायद्याखालील नियमांचे परीक्षण करण्यासाठी काँग्रेसची परीक्षणसमिती असते. या पुस्तकाच्या अगोदरील एका प्रकरणामध्ये विश्लेषण केलेल्या स्वतंत्र नियामक आयोगांच्या निर्मितीमुळे ही अधिकारांच्या विभक्तीकरणाच्या तत्त्वाच्या व्यवहारात फरक पडला आहे.

१९ व्या शतकातील औद्योगिकरण आणि त्यामुळे कारखानदारी व उद्योगधंद्याच्या प्रंचड वाढीमुळे सर्वसामान्य नागरिकांचे शोषण होऊ नये, कारखानदारांना गैरमार्गाचा वापर करण्यापासून परावृत्त करणे आणि त्याच्या व्यवहारांवर शासनाचे नियंत्रण असावे, या उद्देशाने प्रेरित होऊन अमेरिकेत स्वतंत्र नियामक आयोगांची स्थापना करण्यात आली. अशा प्रकारची आयोगे प्रथमत: राज्य पातळीवर आणि १८८७ नंतर केंद्र (संघ) सरकार पातळीवर प्रस्थापित करण्यात आली. १८८७ मध्ये 'इन्टर-स्टेट कॉर्मर्सची' स्थापना करण्यात आल्यानंतर गेल्या शंभर वर्षात त्यात आणखी आठ आयोगांची भर टाकण्यात आली. अमेरिकेत सध्या खाली नमूद करण्यात आलेली स्वतंत्र नियामक आयोगे कार्यान्वित आहेत.

- १) (Inter) इंटर स्टेट कॉर्मर्स कमिशन (१८८७).
- २) बोर्ड ऑफ दी गवर्नर्स ऑफ दी फेडरल रिझर्व सिस्टीम ऑफ बँक (फेडरल रिझर्व बोर्ड) (१९१३)
- ३) दी फेडरल स्टेट कमिशन (१९१४).
- ४) दी फेडरल पावर कमिशन (१९३०).
- ५) दी फेडरल कम्युनिकेशन कमिशन (१९३४).
- ६) दी नॅशनल लेबर रिलेशन्स बोर्ड (१९३५).
- ७) दी सेक्युरिटीज अँड एक्सचेंज कमिशन (१९३४)
- ८) दी सिक्हिल ओरीनॉटिक्स बोर्ड (१९३८).
- ९) मेरीटाइम कमिशन (१९३६)

अमेरिकेत कार्यान्वित असलेली स्वतंत्र नियामक आयोगे कार्यकारिणी किंवा प्रशासकीय यंत्रणेचे भाग नाहीत. त्याच्या नामकरणातील 'स्वतंत्र' शब्दप्रयोग ही आयोगे राष्ट्राध्यक्षाच्या नियंत्रण कक्षेपासून मुक्त-स्वतंत्र आहेत हा अर्थ विशद करतात. या आयोगाची स्थापना राष्ट्राध्यक्षाद्वारे करण्यात आली नसून, संघ विधिमंडळ काँग्रेसद्वारा करण्यात आली आहे. त्याचे कारण अमेरिकेच्या राज्य घटनेतील सभाविभाजनाचे तत्त्व होय. अमेरिकेत राष्ट्राध्यक्ष व काँग्रेस याचे विभक्तीकरण करण्यात आले असून कारखानदारी, व्यापार व आर्थिक व्यवहारांवर नियंत्रण करण्याचा अधिकार काँग्रेसला आहे. राष्ट्राध्यक्षाविषयी वाटणाऱ्या अविरुद्धासामुळे आणि त्यांच्या अधिकारात वाढ होऊ नये या उद्देशाने आर्थिक व्यवहारांवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याचा अधिकार काँग्रेसने राष्ट्राध्यक्षाला प्रदान केला नाही. त्याएवजी, काँग्रेसने स्वतंत्र आयोगांची स्थापना करून त्यांच्याद्वारे अर्थव्यवस्थेवर आपले नियंत्रण प्रस्थापित केले आहे. म्हणजेच

विधिनियमांद्वारे प्रस्थापित करण्यात आलेल्या आयोगांद्वारे खाजगी अर्थव्यवस्थेचे नियंत्रण हे अमेरिकेच्या प्रशासनाचे खास वैशिष्ट्य आहे. या व्यतिरिक्त स्वतंत्र नियामक आयोगांची अन्य वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

- १) स्वतंत्र नियामक आयोगाची निर्मिती क्रॉग्रेसने संमत केलेल्या कायद्यांद्वारे होत असते. या कायद्यात आयोगाची रचना आणि त्याच्या कार्याचा उल्लेख असतो. आयोगाच्या सदस्याची नियुक्ती राष्ट्राध्यक्ष करीत असले तरी त्यासाठी त्यांना सिनेटची मान्यता घेणे जरुरीचे असते. मात्र सदस्य आपल्या कार्याच्या संदर्भात राष्ट्राध्यक्षाला जबाबदार नसतात. सामान्य परिस्थितीत राष्ट्राध्यक्ष कोणत्याही सदस्याला पदमुक्त करू शकत नाही. मात्र विशेष कारणावरुन ज्याचा उल्लेख त्या आयोगाच्या कायद्यात असतो. राष्ट्राध्यक्षाला असे वाटले की त्या सदस्याने आपले कार्य प्रामाणिकपणे केले नाही तर त्या सदस्याला पदमुक्त करण्यात येते. राष्ट्राध्यक्ष यांनी केलेल्या अशा कार्यवाहीविरुद्ध त्या विशिष्ट सदस्याला न्यायालयाकडे दाद मागता येते.
- २) या आयोगात तज्ज्ञ लोकांचा समावेश असतो आणि सदस्यांची संख्या कमी असते.
- ३) सदस्यांवर राष्ट्राध्यक्षांचे नियंत्रण नसते आणि त्यामुळे ते स्वतंत्ररीत्या कार्य करतात.
- ४) स्वतंत्र नियामक आयोग आपल्या कार्याच्या बाबतीत पूर्ण स्वरूपात स्वतंत्र नाही. आयोगाच्या निर्णयाविरुद्ध न्यायालयात जाता येते आणि त्यावेळी न्यायिक पुनर्निर्णयाच्या (Judical Review) कक्षेत त्या निर्णयाचा विचार होतो. स्वतंत्र नियामक आयोगाचा निर्णय तपासत असताना खालील गोष्टी लक्षात घेतल्या जातात.
- १) प्रशासकीय निर्णय घेत असताना तो योग्य कार्यपद्धतीद्वारे घेण्यात आला आहे का ?
- २) हा निर्णय कायद्याद्वारे देण्यात आलेल्या अधिकाराच्या बाहेर आहे का ?
- ३) ज्या उपलब्ध कागदी साधनांवर निर्णय घेण्यात आला आहे ते पुरावे पुरेसे (sufficient) आहेत का ?
- ४) स्वतंत्र नियामक आयोगावर काँग्रेसचेही नियंत्रण असते. वार्षिक विनियोजनाच्या वेळी आयोगाच्या कामकाजाबदल काँग्रेस चौकशी करू शकते. आवश्यक वाटल्यास आयोगाच्या नियमात बदल सुचवू शकते आणि जर आयोगाचे कामकाज फारच खराब असेल तर काँग्रेस अशा आयोगांना नाहीसेसुद्धा करू शकते. मात्र आयोग नाहीसे किंवा बरखास्त करणे हा शेवटचा उपाय असतो. या आयोगात कार्य करणाऱ्या सेवकवर्गाची निवड अमेरिकन सेवा-आयोगातर्फे होत असते. आयोगाच्या अंदाजपत्रकाची तपासीण ‘ब्यूरो ऑफ बजेट’ करीत असते.
- ५) सर्व सदस्य चर्चा करून कोणत्याही विषयासंबंधी बहुमताने निर्णय घेतात. खाजगी व्यापारी कार्य नियमितपणे चालविणे अवघड असते. आयोगाचे कार्य करीथ असताना आपण निःपक्षपातीपणे कार्य करीत आहेत असा विश्वास व्यापारी वर्गात निर्माण करणे जरुरीचे असते. तसेच प्रस्थापित कायद्यांची अंमलबजावणी योग्य पद्धतीने झाली पाहिजे. खाजगी व्यापार क्षेत्रातील मंडळे ही आर्थिक आणि राजकीयदृष्ट्यांचा फार प्रभावी असतात. त्यामुळे भ्रष्टाचार आणि अनैतिक दबाव यांसारखे प्रसंग आयोगात काम करणाऱ्या लोकांसमोर येऊ शकतात. अशा गोष्टींना बळी न पडता आपल्या स्वतंत्र बुद्धीने योग्य निर्णय घेणे जरुरीचे असते. त्यांच्या निर्णयाची दखल जनता घेत असते.

- ६) स्वतंत्र नियामक आयोग प्रामुख्याने दोन कार्य करीत असते. प्रथम प्रत्येक कारखान्यांच्या कार्याची पद्धत, त्यासाठी आवश्यक नियम आणि कामाचा दर्जा ठरविण्यात येतो आणि नंतर ह्या ठरविण्यात आलेल्या नियमांची अंमलबजावणी कारखान्याच्या कामात होते किंवा नाही हे पाहण्यात येते. जर कोणी त्या नियमांप्रमाणे वागत नसतील तर त्यांना दंड करण्यात येतो. अशा प्रकारे प्रशासकी कायदे तयार करणे आणि त्या कायद्यांप्रमाणे न वागणाऱ्या लोकांना दंड करणे असे कार्य स्वतंत्र नियामक आयोग करीत असते.

स्वतंत्र नियामक आयोगाच्या रचना, स्वरूप व कार्यपद्धतीसंबंध घेण्यात येणारे प्रमुख आक्षेप खालीलप्रमाणे आहेत :

- १) १९३७ च्या ब्राउन लो समितीच्या मताप्रमाणे अमेरिकेत सत्ता विभागणीच्या तत्त्वांवर कार्य होते. मात्र स्वतंत्र नियामक आयोगाच्या स्थापनेमुळे त्या तत्त्वांना तडा गेला आहे. त्याच्या कार्यावर राष्ट्राध्यक्ष नियंत्रण ठेवू शकत नाही. तसेच अमेरिकेच्या प्रशासनाच्या कार्यकक्षेतही हे आयोग येत नाहीत. क्रॉग्रेस आयोगावर प्रभावीपणे नियंत्रणे ठेऊ शकत नाही आणि केवळ कायद्यातील तरतुदीप्रमाणे ते न्यायालयास जबाबदार असतात. अशा कार्यपद्धतीमुळे आयोगाला जास्त अधिकार आणि कमी जबाबदारी असल्यामुळे ते अमेरिकेच्या प्रशासनात शीर्षरहित चौथे सभागृह बनले आहे.
- २) एकाच संघटनेला कायदे तयार करणे, त्या कायद्याविरुद्ध जाणाऱ्या लोकांवर खटले भरणे आणि निर्णय देणे यांसारखे कार्य सोपविणे मुळात योग्य नाही. अशा अधिकारांमुळे नागरिकांचे स्वातंत्र्य व हक्क हे अधिकाऱ्यांच्या उद्भूत वागणुकीमुळे घेऊन्यात येऊ शकतात.
- ३) उद्योगांच्या (Industries) विकासासाठी आणि लोकांचे हित संरक्षणासाठी स्वतंत्र नियामक आयोग पद्धती प्रभावीपणे कार्य करू शकत नाही. हे आयोग प्रत्येक केस (Case) ची पहाणी वेगवेगळ्या पद्धतीने करीत असतात आणि त्यामुळे हुबर कमिशनच्या मताप्रमाणे उद्योगांचा विकास होईल अशी दूरगामी स्वरूपाची भूमिका घेण्यात आयोग असमर्थ ठरले आहेत.
- ४) आयोगावर कार्यकारी मंडळाचे नियंत्रण नसल्यामुळे, तसेच ते विधीसभेला जबाबदार नसल्यामुळे आणि त्यांनी घेतलेले निर्णय चुकीचे आहेत असे न्यायालय ठरविण्याची शक्यता असल्यामुळे आयोगाच्या कार्यात शिथिलता आली आहे. आयोगाच्या सदस्यांना ज्या बाबतीत आवड असेल केवळ तेच कार्य आयोग करीत असताना दिसते. प्रशासकीय दृष्टीने आयोगाची ही भूमिका भित्रेपणाची वाटते.
- ५) आयोग-स्वरूपाच्या संघटना तत्त्वतः अशक्य असतात. त्यांना सशक्त करण्यासाठी योग्य अध्यक्षाची निवड करून त्यांना जास्त अधिकार देणे जरुरीचे असते.
- ६) प्रत्येक बाबीचा (Case) विचार करण्याची पद्धत वेगळी असल्यामुळे कार्यात समन्वय साधणे अवघड होत असते.

६.१३ भारतातील प्रशासकीय न्यायाधिकरणे

प्रगत देशातल्याप्रमाणे भारतामध्ये प्रशासकीय न्यायाधिकरणाचा (Administrative Tribunal) झापाट्याने विस्तार होत आहे. प्रशासकीय न्यायाधिकरण प्रशासकीय न्यायदानाचे

(Administrative Adjudication) एकत्र व्यक्त स्वरूप होय. शासनाची निरनिराळी खाते व अभिकरणे (Agencies) ही प्रशासनप्रक्रियेमध्ये विविध प्रकारचे समन्यायिक (Quasi Judicial) निर्णय देतात. जमीन महसूल खात्यामधील जमिनीचे कज्जे, नगरपालिकांच्या कक्षेतील बांधकामामुळे रस्ता अतिक्रमण झाल्याची प्रकरणे, रास्त मजुंरी, अपघाताबद्दलचा मोबदला अशी समन्यायक प्रशासनिक निर्णयाची किंतीतरी उदाहरणे देता येतील. ज्या निर्णयामध्ये न्यायबुद्धीचा वापर करावा लागतो, त्याचप्रमाणे विहित (Prescribed) कायदा किंवा नियम वस्तुस्थितीला लागू करावा लागतो, तो समन्यायिक निर्णय असतो. मंत्री, खातप्रमुख, समिती, आयोग, विशेष न्यायालये, एकसदस्य किंवा बहुसदस्य न्यायाधिकरणे हे अशा तऱ्हेने समन्यायिक निर्णय देतात. तेव्हा प्रशासनिक न्यायाधिकरणे हे प्रशासनिक न्यायदानाचे एक व्यक्त स्वरूप होय. स्थळाभावी, प्रशासनिक न्यायदानाचा इतर स्वरूपाचे विश्लेषण येथे करता येते नाही.

भारतातील केंद्रीय व राज्यप्रशासनामध्ये कित्येक न्यायाधिकरणे कार्य करीथ आहेत. केंद्रीय प्रशासनामधील आयकर अपील न्यायाधिकरण (Income - Tax Appellate Tribunal) ए रेल्वे दर न्यायाधिकरण (Railway Rates Tribunal) आंतरराज्य वहातूक आयोग ही काही उदाहरणे उद्घृत करण्यासारखी आहेत. महाराष्ट्र राज्यप्रशासनामध्ये जमीन महसूल न्यायाधिकरण (Revenue Tribunal) विक्रीकर न्यायाधिकरण (Sales Tax Tribunal) सहकारी संस्थाविषयक न्यायाधिकरण (Co-Operative Tribunal) मजूर व औद्योगिक न्यायालये (Labour and Industrial Courts) ही न्यायाधिकरणांची काही उदाहरणे होत.

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात भारतात प्रशासकीय न्यायाधिकरणे मोठ्या संख्येत स्थापन करण्यात आली आहेत. त्यापैकी आयकर न्यायाधिकरणाचा, प्रशासकीय न्यायाधिकरणाचे स्वरूप व कार्यपद्धती समजून घेण्यासाठी आपण आढावा घेऊ या.

१) आयकर न्यायाधिकरण : हे न्यायाधिकरण १९४९ मध्ये स्थापन करण्यात आले. हे न्यायाधिकरण केन्द्र सरकारच्या विधी व न्याय मंत्रालयाच्या अखत्यारीत कार्य करते. अर्थ मंत्रालयाच्या नियंत्रणाखाली ते काम करीत नाही. यामुळे न्यायाधिकरणाचे सदस्य स्वतंत्रपणे कार्य करू शकतात. आयकर, संपत्तीकर, देणगीकर व मालमत्ता शुल्क (Estate Duty) यांविषयीची आयकर आयुक्त किंवा अपेलेट सहाय्यक आयकर आयुक्त यांच्या निर्णयाविरुद्धाची अपीले हे न्यायाधिकरणे ऐकते व त्यावर निर्णय देते. न्यायाधिकरणाच्या निर्णयांवर कायद्याच्या मुद्यावर, वस्तुस्थितीच्या नव्हे, उच्च न्यायालयाकडे व उच्च न्यायालयाच्या निर्णयांविरुद्ध, उच्च न्यायालयाने परवानगी दिल्यास किंवा निरनिराळ्या उच्च न्यायालयांच्या निर्णयांमध्ये मतभेद झाल्यास सर्वोच्च न्यायालयाकडे दोन्ही पक्षकारांना अपील करता येते.

आयकर न्यायाधिकरणाचे सदस्य अनुभवी कायदेतज्ज्ञ व लेखातज्ज्ञ असतात. न्यायाधिकराचा अध्यक्ष कायदेतज्ज्ञ असतो. अध्यक्ष न्यायाधिकरणाच्या सदस्यांची दोन किंवा अधिक सदस्यांच्या न्यायपीठामध्ये (Benches) विभागणी करतो. मुंबई, कलकत्ता व दिल्ली या शहरांमधून एकापेक्षा अधिक न्यायपीठे कार्य करतात. एक सदस्य २५,००० रुपयांपेक्षा कमी उत्पन्नाच्या करदात्याची अपीले ऐकतो.

न्यायाधिकरण स्वतःची कार्यपद्धती अनुसरते. ती १९६३ च्या आयकर नियमान्वये घालून देण्यात आली आहे. पक्षकारांना आपली बाजू मांडण्याची संधी देण्यात येते. बाजू मांडण्यासाठी पक्षकाराला वकील नेमता येतो. दिवाणी कार्यपद्धतीच्या संहितेनुसार (१९०८) दिवाणी न्यायालयाचे अधिकार न्यायाधिकरणाला देण्यात आलेले आहेत. त्यानुसार कागदपत्रे तपासण्याचे व साक्षीदार बोलावण्याचे विस्तृत अधिकार न्यायाधिकरणाला दिलेले आहेत. संपत्ती कर, मालमत्ता शुल्क ठरवताना मालमत्तेच्या मूल्याकंनाविषयी मतभेद झाल्यास प्रत्यक्ष कर मंडळाने नेमलेल्या मूल्यनिर्धारकांचे मत विचारले जाते.

आयकर न्यायाधिकरणाच्या कार्याविषयी कायदा आयोगाने (Law Commission) आपल्या १९५८ च्या अहवालात असमाधान व्यक्त केले. न्यायाधिकरणाच्या सदस्यांचा दर्जा उच्च असत नाही आणि त्यांचे निकालही तपशीलवार नसल्याने समाधानकारक असत नाहीत, अशी टीका कायदा आयोगाने केली. उच्च न्यायालयांनी या निकालावर केलेल्या कडक आलोचनाचाही उल्लेख आयोगाने केला. पण प्रत्येक करचौकशी समितीने न्यायाधिकरणाच्याही बाजूने विचार करून आपली त्याविषयीची शिफारस केली कायदा आयोगाच्या मते, न्यायाधिकरण रद्द करून अपीले सरळ उच्च न्यायालयाकडे असावीत. प्रत्यक्ष करचौकशी समितीने मात्र न्यायाधिकरण चालू ठेवावे, पण १०-१५ वर्षे निवृत्तीसाठी असणाऱ्या सेवेतील जिल्हा न्यायाधीशांची न्यायाधिकरणाचे सदस्य म्हणून व सेवेतील उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांची अध्यक्ष म्हणून नियुक्ती करावी अशी सूचना केली. या कोणत्याही सूचना शासनाने कार्यवाहीत आणलेल्या नाहीत. न्यायाधिकरणाच्या समर्थनार्थ काही आकडेवारी उद्घृत करता येण्यासारखी आहे. त्याचे काम गेल्या ५० वर्षात या कालावधीमध्ये शंभर पटींनी वाढले आहे. १९४९ मध्ये आयकरदाते दोन-तीन लक्ष होते तर १९९०-९१ मध्ये ही संख्या ७५ लक्षांपर्यंत वाढली न्यायाधिकरणापुढील अपीलाची संख्या या कालावधीत १६०७ वरून १,००,००० पेक्षाही अधिक वाढली आहे. दरवर्षी सरासरी १७,००० अपीले न्यायाधिकरण निर्णित करते. उच्च न्यायालयांची दोन तृतीयांश संदर्भामध्ये न्यायाधिकरणाचे निर्णय ग्राह्य मानले आहेत.

२) मजूर व औद्योगिक न्यायालये व न्यायाधिकरणे : मुंबई औद्योगिक संबंध कायदा, १९४७ याखाली मंजूर न्यायालये व राज्य औद्योगिक न्यायालय स्थापन करण्यात आली आहेत. या राज्य औद्योगिक न्यायालयाचा अध्यक्ष व सदस्य विदर्भासाठी निर्मिलेल्या मध्यप्रांत व वन्हाड औद्योगिक कलह सामाजिक कायद्याखालीही (१९४७) अध्यक्ष व सदस्य असतात. पण विदर्भातील या कायद्यानुसार अजून एक खास सदस्य नागपूर येथे काम करतो व शिवाय एक जिल्हा औद्योगिक न्यायालयही तेथे काम करते. मजूर न्यायालयांचे अध्यक्ष दिवाणी न्यायाधीशांची योग्यता असणाऱ्या व्यक्ती असतात. व्यक्तींनी केलेल्या तक्रारी व गान्हाणी मजूर न्यायालये ऐकतात व त्यावर निर्णय देतात. कायद्याखाली गुन्हे केलेल्याना ती दंड आकारतात. १९४७ च्या औद्योगिक कलह कायद्याखाली ही मजूर न्यायालये काम करतात.

औद्योगिक न्यायालय चार सदस्यांचे असून त्यातील एक सदस्य अध्यक्ष असतो. सेवेतील उच्च न्यायाधीश अगर तशी योग्यता असलेल्या व्यक्ती औद्योगिक न्यायालयाचे सदस्य असतात. ज्या उद्योगाशी संबंधित कलहाविषयी निर्णय न्यायालय देते त्याच्याशी प्रत्यक्ष संबंध असू नये, असा निर्बंध असतो. औद्योगिक न्यायालयाची मूळ, अपेलेट व खास कार्यकक्षा (Original, Appellate and Special Jurisdiction) असते. मूळ कार्यकक्षेनुसार, औद्योगिक न्यायालय मालक व कामगारांच्या संघांकडून एकत्र आलेले कलह ऐकते, तसेच

नोंदलेल्या मजूरसंघांकडून किंवा राज्यशासनाकडून आलेले तंटेही विशिष्ट परिस्थितीत ते ऐकते. कायद्याखाली काम करणाऱ्या प्राधिकाऱ्यांकडून विचारण्यात आलेले कायद्याचे मुद्देही ते निर्णित करते. अपेलेट कार्यकक्षेत वेतनमंडळे, मजूर न्यायालये, मजूरसंघांचा निबंधक व मजूर आयुक्त यांचे निर्णय समाविष्ट असतात. मजूर न्यायालयानी दिलेल्या शिक्षेविरुद्धाची व शिक्षेमधून झालेल्या सुटकेविरुद्धाची अपीलेही औद्योगिक न्यायालय ऐकते. या न्यायालयाच्या खास कार्यकक्षेत, राज्यशासनानेच अर्ज केल्यावर, संभाव्य संप, टाळेबंदी, गैरहजेरी अगर काम थांबवणे यांचा अंतर्भाव होतो. राज्यशासनाने संदर्भ केल्यावरुन, तडजोड, करार अगर निवाडा एखाद्या ठिकाणच्या विशिष्ट उद्योगांमधील अन्य कामगारांना लागू करण्यासंबंधीही न्यायालय निर्णय देते. औद्योगिक न्यायालय आपले कामकाज चालविण्यासाठी आवश्यक असणारे विनियम (Regulations) व नियम (Rules) आखते, त्याना राज्यशासनाची संमती लागत नाही. औद्योगिक न्यायालयाची कोणतीही आशा, निर्णय वा निवाडा याविषयी कोणत्याही दिवाणी व फौजदारी न्यायालयात हरकत घेतली जाऊ शकत नाही. तसेच या न्यायालयाचा अपमान उच्च न्यायालयाच्या अपमानासारख्या कायद्यात मानला जातो.

कामगारांच्या नुकसानभरपाईच्या कायद्यासाठी एक आयुक्त नेमण्यात येतो, तोच मजुरी देण्याविषयीच्या व किमान मजुरीच्या कायद्याखालीही प्राधिकारी म्हणून काम बघतो. विमा कामगार न्यायालयाच्या न्यायाधिशाचेही तो काम पाहतो. पुणे शहरात मजूर न्यायालय या आयुक्ताचे कामगार नुकसानभरपाई कायद्याचे काम पाहते. अन्य ठिकाणी २८ दिवाणी न्यायाधीश हे काम पाहतात, या आयुक्ताच्या हाताखाली तीन सहाय्यक आयुक्त काम करतात.

६.१४ महाराष्ट्रातील प्रशासकीय न्यायाधिकरणे

महाराष्ट्र राज्य शासनाच्या वेगवेगळ्या अधिनियमाखाली न्यायाधिकरणे नियुक्त केली जातात. त्याशिवाय पोलिस, जमीन महसूल, उद्योग इत्यादी खात्यांमधील शासकीय अधिकारी समन्यायिक निर्णय नागरिकाच्या निरनिराळ्या बाबींमध्ये देतात.

१) महाराष्ट्र जमीन महसूल न्यायाधिकरण : हे न्यायाधिकरण १९३७ मध्ये स्थापन झाले, महसूल खात्यांमधील अधिकाऱ्याचे काही न्यायिक अधिकार या न्यायाधिकरणाकडे हस्तांतरित झाले, १९५७ च्या मुंबई महसूल न्यायाधिकरण कायद्याखाली हे न्यायाधिकरण कार्य करते. शासन न्यायाधिकरणाचा अध्यक्ष व अन्य चौदा सदस्य नेमते. त्यांचा कार्यकाल व सेवेच्या शर्ती शासन घालून देते. त्यांना पगार न देता शासन मानधन देते. मुंबई, पुणे, नागपूर व औरंगाबाद येथे न्यायाधिकरणाच्या बैठकी होतात. न्यायाधिकरणाचा अध्यक्ष निरनिराळ्या बाबतीत कामकाजपद्धती विनियम तयार करून ठरवितो, या विनियमाना शासनाची संमती लागते. न्यायाधिकरणाच्या दाव्यासाठी द्यावयाचा खर्च, कामकाज शुल्क (Process Fee), न्यायपीठांची स्थापना, इत्यादी त्या बाबी होत. जमीन महसूल, जमिनीची विवाट (Tenancy), खास धारे (Special Tenures), जहागीर इनामे, वतने, इत्यादींची खालसा प्रकरणे, शेतजमिनीच्या आकारावरील मर्यादा, यांसारख्या विषयांमधील जिल्हाधिकाऱ्याच्या खालच्या दर्जाच्या नसलेल्या अधिकाऱ्यांच्या हुक्माविरुद्धाची अपीले, न्यायाधिकरणे ऐकते, तसेच जिल्हाधिकाऱ्याखालच्या अधिकाऱ्यांच्या हुक्मावरच्या किंवा निर्णयावरच्या जिल्हाधिकाऱ्याच्या

दर्जाचा खाली नसलेल्या अधिकाऱ्यांच्या हुक्माविरुद्ध किंवा निर्णयाविरुद्धची अपीले न्यायाधिकरण ऐकते. न्यायाधिकरणाचा कोणताही अधिकार राज्यशासन काढून घेऊ शकते व अन्य प्राधिकाऱ्याकडे हस्तांतरित करू शकते. न्यायालयीन किंवा कायद्याच्या मुद्दा अंतर्भूत असलेल्या कोणत्याही बाबीमध्ये न्यायाधिकरण लक्ष घालू शकत नाही. न्यायाधिकरणाला आपले कामकाज चालविण्यासाठी, शपथेवर साक्ष घेणे, साक्षीदारांना बोलावणे व त्यांच्या साक्षी घेणे, शासकीय कागदपत्रे मागविणे, साक्षीदारांच्या तपासणीसाठी आयोग (Commission) पाठविणे, इत्यादी शक्ती असतात. शासनाला कायद्याच्या मुद्दावर न्यायाधिकरणापुढे आपले म्हणणे मांडण्याचा अधिकार असतो. स्वतःच्या आज्ञेचे वा निर्णयाचे न्यायाधिकरण परिक्षण करू शकते. शासनाकडे न्यायाधिकरणाच्या आज्ञेविरुद्ध वा निर्णयाविरुद्ध अपील नसते. उच्च न्यायालयाकडे मात्र कायद्याच्या मुद्दावर अपील करता येते. उच्च न्यायालयाच्या निर्णयावर सर्वोच्च न्यायालयाकडेही अपील करता येते. कोणत्याही दिवाणी अगर फौजदारी न्यायालयात न्यायाधिकरणाच्या आज्ञेला अगर निर्णयाला हरकत घेता येत नाही.

२) विक्रीकर न्यायाधिकरण : १९५९ च्या मुंबई विक्रीकर अधिनियमाखाली स्थापन करण्यात आले. कायद्याखालील प्राधिकाऱ्यांनी ठरवून दिलेल्या विक्रीकराविरुद्ध किंवा अन्य आज्ञेविरुद्ध हे न्यायाधिकरण अपीले ऐकते. अध्यक्ष व अन्य सदस्य शासन नेमते. अध्यक्ष निवृत्त न्यायाधिकारी असतो व अन्य एक सदस्य सेवेतील जिल्हा न्यायाधीश असतो. यामुळे कायद्याचे तांत्रिक मुद्दे न्यायाधिकरण क्षमतेने हाताळू शकते. या सेवेतील जिल्हा न्यायाधिशाखेरीज (अध्यक्ष धरून) अन्य सदस्याना मानधन देण्यात येते. न्यायाधिकरण आपल्या कामकाजाविषयीचे विनिमय स्वतः आखते. महसूल न्यायाधिकरणप्रमाणेच विक्रीकर न्यायाधिकरणाला साक्षीदार बोलावणे, कागदपत्र मागविणे, इत्यादी विषयासंबंधीचे अधिकार आहेत. उच्च न्यायालय न्यायाधिकरणाच्या निर्णयाविषयीचे विवरण त्याच्याकडून पक्षकाराकडून संदर्भ आल्यास मागविते. हे विवरण पूर्ण करावे असा पुनसंदर्भ उच्च न्यायालय न्यायाधिकरणाकडे करू शकते. हे न्यायाधिकरण, मुंबई मोटार स्पिटिं विक्रीकर अधिनियम (१९५८), महाराष्ट्र ऊस खरेदी कर अधिनियम (१९६२), याखालची अपीलेही ऐकते.

३) सहकार संख्याविषयक न्यायाधिकरण १९६० च्या सहकारी संस्थांच्या अधिनियमाखाली स्थापण्यात आले आहे. सहकारी संस्थांची घटना, निवडणुका, चौकशी व निरीक्षणांचा खर्च, इत्यादी विषयांमधील सहकारी संस्थांचा निर्बंधक वा त्याचे प्रतिनिधी त्यांच्या आज्ञा वा निवाडा याविरुद्धची आपीले हे न्यायाधिकरण ऐकते. न्यायाधिकरण न्याय देण्याच्या हेतूने अंतिम आज्ञा वा निर्णय देण्यापूर्वी प्राथमिक अवस्थेमधील (Interlocutory) आज्ञा देऊ शकते.

४) मुंबई महापालिकेचा कायदा व नागपूर सुधार विश्वस्त कायदा यानुसार जमिनी संपादन करताना ठरवावयाच्या किमतीसाठी वा अन्य कारणासाठी, न्यायाधिकरणे नेमली जातात. मुंबई गृहरचना मंडळ कायदा (१९४८) यानुसारही न्यायाधिकरणे नेमली जातात. मुंबई नगररचना कायदा, १९५४ नुसार अपीलमंडळ नियुक्त करण्यात येते. शेतजमिनी व त्यामधून जाणारे जलप्रवाह यांच्या वादांमध्ये निर्णय देण्यासाठी मामलेदारांची न्यायालये १९०६ च्या कायद्याखाली स्थापन करण्यात येतात.



६ - III

प्रतिदत्त विधान (DELEGATED LEGISLATION)

६.१५ प्रास्ताविक

जे. डी. मुनीच्या मताप्रमाणे ज्यावेळी वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून कनिष्ठ अधिकाऱ्याला विशेष अदिकार सोपविण्यात येतो. त्याला अधिकार प्रदान असे म्हणतात. मात्र असे अधिकार देत असताना पर्यवेक्षणाचा आणि नियंत्रणाचा अधिकार वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडे असतो.

हेरीच्या मताप्रमाणे ज्यावेळी एका अधिकाऱ्याकडून किंवा संघटनेतकडून दुसऱ्या कार्याधिकाऱ्याला किंवा संघटनेला अधिकार देण्यात येतात त्याला अधिकार प्रदान असे म्हणतात. हेरीच्या मताप्रमाणे केवळ वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून कनिष्ठ अधिकाऱ्याला अधिकार देणे म्हणजे अधिकार प्रदान नसून काही वेळा कनिष्ठ अधिकाऱ्याकडून वरिष्ठ अधिकाऱ्याला तसेच बरोबरीच्या अधिकाऱ्यात सुद्धा अधिकार प्रदानाची प्रक्रिया होत असते. यामुळे अधिकार प्रदानाचे कार्य उर्ध्वगामी व समान स्तरीय दिशेला होत असते.

अधिकार प्रदान म्हणजे जबाबदारी सोडणे किंवा अधिकाराची अदलाबदली नव्हे जी व्यक्ती अधिकार प्रदान करते ती त्याच्या अधिकाराची पूर्ण जबाबदारी सोडत नाही. त्यामुळे त्याच्याजवळ तपासणी, पर्यवेक्षणे नियंत्रण आणि पुनर्विलेकनाचे अधिकार असतात. अधिकार प्रदानाचे कार्य संपवून पूर्ववत तो अधिकार आपल्याकडे घेऊ शकतो. थोडक्यात अधिकार प्रदान म्हणजे आपले काही अधिकार दुसऱ्यांना देणे होय.

व्यापक अर्थात विधिमंडळाद्वारे कार्यकारी मंडळ किंवा प्रशासनाला, कायद्याच्या चौकटीत राहून, व्यापक स्वरूपाचे नियम तयार करण्याचा अधिकार बहाल करणे या प्रक्रियेस प्रतिदत्त विधान असे म्हणतात.

६.१६ प्रतिदत्त विधान (DELEGATED LEGISLATION) :

आधुनिक राज्यांत कायद्यांची निर्मिती करणे हे कायदे मंडळाचे कार्य आहे. ब्रिटिश पालमिंट, अमेरिकन कॉंग्रेस आणि भारतात संसद व राज्य विधिमंडळे ही शासनसंस्थेची घटकसंस्था कायदे पारित करतात. मात्र विसाव्या शतकात विधिनियम-कायदेनिर्मिती कार्यात प्रचंड वाढ झाली आहे. विधिमंडळे सामान्यतः प्रतिवर्षी दोन किंवा तिन सत्रांत कायदे पारित करत असतात. भारतात संसदेच्या तीन अधिवेशने या कार्यासाठी आमंत्रित केली जातात. ती

म्हणजे अर्थसंकल्पीय, पावसाठी आणि हिवाळी अधिवेशने. प्रत्येक अधिवेशनाच्या कार्यकाळ सामान्यतः ३० ते ४५ दिवसांचा असतो. या कालावधीत संसद / राज्य विधिमंडळे जलदगतीने मोठ्या संख्येत कायदे पारित करत असतात. भारताने कल्याणकारी राज्याचा स्वीकार व योजनाबद्ध अर्थव्यवस्थेचा अवलंब यासुले सामाजिक व आर्थिक स्वरूपाचे कायदे मोठ्या संख्येने शासन कार्यवाहीत आणते. संसद किंवा विधिमंडळांनी वर्षातून जरी सात किंवा आठ महिने व दररोज आठ तास बैठकी घेतल्या तरी अर्थसंकल्प, शासनाची महत्त्वाची धोरणे, प्रश्नोत्तरे यांच्या चर्चेखेरीज या वाढत्या संख्येच्या कायद्यांच्या तीन वाचनांमध्ये सर्व वेळ निघून जातो. संसद किंवा राज्यविधिमंडळे यांच्या समित्यांच्या कामकाजामध्येही सदस्यांचा बाराच वेळ व्यतीत होतो. यासुले कायद्याखालील नियमांच्या चर्चेसाठी संसदेला / राज्यविधिमंडळाना वेळ मिळत नाही, ही वस्तुस्थिती आहे. विधिमंडळाद्वारा पारित कायद्यांमध्ये सर्व तपशील दिलेले नसतात. ते त्याखालील नियमांमध्ये समाविष्ट करण्यात येतात. कायदा केव्हा अमलात यावयाचा याचा उल्लेख नंतरच्या नियमांमध्ये करण्यात येतो. काही कायद्यांच्या बाबतीत कायद्याची मुदतवाढ करण्याचा अधिकार कार्यकारिणीला देण्यात येतो, तर कायद्याच्या कक्षेतून काहीजणाना / काही / प्रदेशांना / अन्य काही घटकाना वगळण्याचा किंवा कक्षा विस्तारण्याचा अधिकार कार्यकारी सत्तेला बहाल केला जातो. १९५१ च्या उद्योग (विकास व विनियम) अधिनियमान्वये परवाना घेण्याच्या निर्बंधातून काही विशिष्ट खाजगी औद्योगिक मंडळ्या मुक्त करण्याची सत्ता मध्यवर्ती शासनाला प्रतिदत्त करण्यात आलेली आहे. तसेच १९५२ चा किमान मजुरी कायदा, कायद्याला जोडलेल्या यादीत नसलेल्या उद्योगाना लागू करण्याची सत्ता मध्यवर्ती शासनाला देण्यात आली आहे. कायद्याच्या कार्यवाहीमध्ये येणाऱ्या अडचणी निवारण करण्याचा अधिकार कायद्याने शासनाला प्रतिदत्त करण्यात येतो.

संसदेला / विधिमंडळाना कायद्याखालील नियमांच्या चर्चेसाठी पुरेसा वेळ नसतो हे प्रतिदत्त विधानाच्या वाढीचे प्रमुख कारण असले तरी, तेवढे एकच कारण या घटनेपाठीमागे नाही. कायद्याच्या तरतुदीमध्ये लवचिकपणा नियम अवलंबून येऊ शकतो. त्याचप्रमाणे, संकटसमयी किंवा अन्य आकस्मिक परिस्थिती उद्भवली असता, कायद्याखाली नियम आखून व स्वीकारून, वेळ न दवडता, शासनाचे उद्देश साध्य करण्यासाठी कायदा अमलात आणता येतो. विशेषतः युद्धकाळात अशा नियमांची आवश्यकता तीव्रतेने भासते. संरक्षण कायद्याखालील नियम विस्ताराने यासाठी आखण्यात येतात. आर्थिक नियंत्रणे व संचालन केवळ कायद्याच्या कलमांमधून कार्यवाहीत आणणे शक्य नसते. यासाठी नियम अवलंबिणे आवश्यक असते. कायद्याचे विषय पुष्टळ वेळा विशेष असून त्यांची गहनता समजण्यासाठी तज्ज्ञांचा सल्ला व सहाय्य आवश्यक असते. अणुशक्तीचे नियंत्रण, आयात-नियातीच्या धोरणाचे तपशील, अशी कित्येक उदाहरणे या संदर्भात देता येतील. तज्ज्ञांचा हा सल्ला कायदा आखताना घेता येत नाही, पण कायदा संमत झाल्यानंतर नियम तयार करताना हा सल्ला देता येतो. वेळावेळी नवीन संशोधनाच्या संदर्भात हे नियम बदलता येतात.

अशाप्रकारे विधिमंडळाने पारित केलेल्या कायद्यांच्या चौकटीत राहून, त्या संबंधीचे तपशीलवार नियम, उपनियम, प्रशासकीय निर्णय, आदेश देण्याच्या अधिकार कार्यकारिणीस प्रशासकास प्रदान करण्यात आलेला असतो. अशा प्रकारच्या दुव्यम अधिकाऱ्यांना (Secondary legislations) लोकप्रशासनात प्रदत्त विधान असे म्हणतात.

६.१७ प्रतिदत्त विधानांचे स्वरूप / प्रकार :

प्रतिदत्त विधानांचे स्वरूप दुख्यम कायद्याचे असते त्यांची अभिव्यक्ती खालील विविध प्रकारात होत असते.

- १) नियम (Rules) :** कायदा संमत झाल्यानंतर, संबंधित खाते त्यासंबंधीचे तपशीलवार नियम तयार करणे आणि राजपत्रात ते नियम घोषित केले जातात. सामान्यतः प्रत्येक कायद्याखालील नियम तयार केले जातात व घोषित केले जातात. महाराष्ट्र सहकार कायदा १९६२ साली पारित करण्यात आल्यानंतर महाराष्ट्र सहकारी संस्था अधिनियम १९६२ साली तयार करण्यात आले. महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत सहमत कायदा पारित करण्यात आल्यानंतर निवडणुका, कार्ये, अर्थसंकल्प, करविषयक तरतुदी इत्यादी विषयाचे नियम ग्रामीण विकास खात्याने तयार केले.
- २) विनियम (Regulation) :** विनियम ही नियमांसारखेच परंतु निम्न दर्जाचे असतात. १९५६ च्या इंडियन मेडिकल कौन्सिल कायद्याखाली, त्यासंबंधीचे विनियम तयार करण्याचे अधिकार इंडियन मेडिकल कौन्सिल प्रदान करण्यात आले. वैद्यकीय व्यावसायिकांचा नोंदणी, व्यावसायिक नितीमत्ता, वैद्यकीय महाविद्यालये, पात्रता अटी इत्यादी संबंधीचे विनियम इंडियन मेडिकल कौन्सिलने तयार केले व ती संस्थाच त्यांची कार्यवाही करते.
- ३) उपनियम (Bye-laws) :** कायद्यातील नियमांना आधीन राहून, व्यक्तिगत संस्थांना त्यांच्या कार्यपद्धती संबंधीचे उपनियम / उपविधी तयार करण्याचा अदिकार प्रदान करण्यात आला आहे. सहकार खाते आदर्श उपविधी तयार करते. त्यांच्या अनुषंगाने सहकारी संस्था आपले उपनिधी तयार करतात. नगरपालिका, विद्यापीठे इत्यादींना असे उपनिधी तयार करण्याचा अधिकार कायद्याने बहाल केला आहे. मुंबई विद्यापीठाच्या उपविधीस अद्यादेश (Ordinance) म्हणतात.
- ४) अन्य स्वरूप :** शासकीय आदेश (Government Regulation - GR) प्रशासकीय निर्देश (Administrative Directives), शासकीय योजना (Schemes) ही प्रतिदत्त विधानाची अन्य स्वरूपे आहेत.
- ५) कार्यकारी विधान (Executive Legislation) :** संसदेच्या दोन अधिवेशनांच्या दरम्यानच्या काळात, महत्त्वपूर्ण बाबी संबंधीचे नियम तत्काळ करणे गरजेचे असेल, त्यावेळी मंत्रिपरिषदेच्या सल्ल्यानुसार भारताचे राष्ट्रपती अध्यादेश (Ordinance) काढतात. संसदेने पारित केलेल्या कायद्यांचा समकक्ष दर्जा या अध्यादेशास असतो. मात्र संसदेचे अधिवेशन भरल्यानंतर, त्यात संसदेची मान्यता घेणे आवश्यक असते. अशाच प्रकारचे अधिकार घटक राज्यांच्या राज्यपालांना देण्यात आले आहेत. मात्र कार्यकारी विधान हे प्रतिदत्त विधानापासून भिन्न असतात.

६.१८ प्रतिदत्त विधानांवरील नियंत्रण

प्रतिदत्त विधानांमुळे प्रशासकीय राजवट / हुक्मशाही प्रस्थापन होण्याचा धोका उद्भवतो. टिकाकारांच्या मते प्रतिदत्त विधान आणि प्रशासकीय न्यायदान यांमुळे संसदेच्या प्रभुत्वाला ग्रहण लागले आहे. प्रतिदत्त विधानांमुळे नोकरशाहीला निरनिराळ्या कायद्यांखाली व नियमांखाली स्वेच्छाधिकार गाजविण्याची संधी मिळू लागली, त्यामुळे संसदीय लोकशाही व कायद्याच्या अधिराज्याएवजी ब्रिटनमध्ये नोकरशाहीचे शासन अस्तित्वात आले, असा विचारप्रवाह वाहू लागला. लॉर्ड हेबर्ट यांच्या “न्यू डिस्पॉटिझन” (नवीन हुक्मशाही) या ग्रंथामध्ये हा विचारप्रवाह स्पष्टपणे दिसतो.

इंग्लंडमध्ये संसदेच्या अधिकारांवर होऊ लागणारे अतिक्रमण रोखण्यासाठी खालील उपाय योजण्यात आले :

- १) प्रतिदत्त विधानांचे संभ्याव्य दुष्परिणाम टाळण्यासाठी कायद्याखालील नियम संसदेपुढे विचारांसाठी ठेवण्याची व प्रसिद्ध करण्याची योजना अवलंबिण्यात आली.
- २) “राजा” विरुद्धच्या (पर्यायाने शासनाविरुद्धच्या) कज्जांमध्ये नागरिकांचे हक्क सुरक्षित रहातील असी खबरदारी घेण्यात आली.
- ३) प्रशासकीय न्यायाधिकरणांचे कामकाज सामान्य कायद्याच्या तत्त्वांना धरून असावे अशी तजवीज करण्यात आली.
- ४) लोकहक्करक्षक (Ombudsman), संसदीय आयुक्त (Parliamentary Commissioner) हे अधिकारी नियुक्त करण्यात आला.

प्रतिदत्त विधान आधुनिक शासनामध्ये अपरिहार्य झाले आहे याची जाणीव ठेवूनही, त्याच्या योग्य अवलंबासाठी व वापरासाठी काही उपाययोजना करता येते. त्या खालीलप्रमाणे आहेत :

- १) संसदीय नियंत्रण :
 - अ) संसदेपुढे प्रतिदत्त विधान विचारासाठी ठेवणे;
 - ब) संसदीय समितीचे नियंत्रण.
 - २) प्रसिद्धी
 - ३) तज्जांचा व हितसंबंधी गटांचा सल्ला.
 - ४) न्यायालयीन नियंत्रण.
-
- १) **संसदीय नियंत्रण** : संसद / विधिमंडळ मूळचा कायदा व त्यामधील प्रतिदत्त विधानासंबंधीची तरतूद यावर चर्चा करू शकते. प्रतिदत्त विधान आखल्यानंतर ज्यावेळी संसदेपुढे / विधिमंडळापुढे ठेवण्यात येते त्या वेळी विचारविनिमय होतो. या दुसऱ्या प्रक्रियेमध्ये याविषयीची समिती (दुसऱ्यम विधानावरील समिती Committee on Subordinate Legislation) महत्त्वाची कामगिरी बजावते.

अ) संसदेपुढे प्रतिदत्त विधान विचारासाठी ठेवणे : प्रतिदत्त विधान तयार करून प्रसिद्ध केल्यानंतर शक्य तितक्या लवकर (पंधरा दिवसांच्या आत) तीस दिवस संसदेपुढे ठेवण्यात येते. प्रतिदत्त विधानमध्ये बदल करण्याचा संसदेला अंदिकार असतो. प्रसिद्धीपूर्वी प्रतिदत्त विधान संसदेपुढे विचारासाठी ठेवण्यात यावा ही पहिल्या लोकसभेच्या दुर्यम विधानावरील समितीची शिफारस शासनाने स्वीकारली नाही. हा तीस दिवसांचा कालावधी एका किंवा दोन अधिवेशनात पूर्ण करावयाचा असतो. नियमात संसदेने बदल केले तरीही नियंत्रणाच्या तरतुदींच्या कार्यवाहीवर परिणाम होत नाही. नियम तयार केल्यानंतर व जाहीर केल्यानंतर ताबडतोब अमलात येतात, संसदेपुढे ठेवण्याची त्यासाठी वाट पहावी लागत नाही. एखाद्या कायद्यात संसदेपुढे नियम ठेवण्याची तरतुद नसल्यासही शासनाने तसे करावे अशी दुर्यम विधानावरील समितीने सूचना केली, परंतु शासन ती अनुसरतेच असे नाही. दुर्यम प्रतिदत्त विधानाल वरील संसदेपुढे विचारासाठी ठेवण्याचा निर्बंध लागू नाही. लोकसभेच्या दुर्यम विधान समितीचा तसा आग्रह होता, पण यामध्ये पुष्कळ अडचणी असल्यामुळे शासनाने त्याला मान्यता दिली नाही.

ब) संसदीय समितीचे नियंत्रण : संबंध संसदेला प्रतिदत्त विधानावर नियंत्रण कार्यवाहीत आणणे अशक्य असल्याने एका संसदीय समितीची यासाठी योजना करण्यात आली आहे. कायदेमंत्री डॉ. आंबेडकरांनी एप्रिल १९५० मध्ये यासंबंधीची सूचना हंगामी संसदेला केली होती. डिसेंबर १९५३ मध्ये लोकसभेच्या दुर्यम विधानावरील समितीची स्थापना झाली. लोकसभेचा अध्यक्ष समितीच्या सदस्यांची नियुक्ती करतो. स्थापनेच्या वेळी समितीचे दहा सदस्य होते. १९५४ पासून ते पंधरा आहेत. मंत्री समितीचा सदस्य होऊ शकत नाही. समितीचा अध्यक्ष लोकसभेचा अध्यक्ष नेमतो. विरोधी पक्षाचाच तो सदस्य असावा हे शासनाने मान्य केलेले नाही. ब्रिटिश कॉर्मन्स सभेच्या प्राविधिक विलेख समितीच्या (Committee on Statutory Instruments) चौकशीच्या कक्षेच्या धर्तीवर या समितीच्या चौकशीची कक्षा ठरविण्यात आली आहे. ती अशी आहे :

- १) प्रत्येक नियम (विधान) राज्यघटनेच्या सर्वसाधारण उद्दिष्टांशी किंवा ज्या कायद्याखाली तो तयार करण्यात आला आहे त्याच्याशी सुसंगत आहे काय ?
- २) संसदेच्या कायद्यात समाविष्ट करण्यासारखी बाब त्यामध्ये आहे काय ?
- ३) कर बसविण्यासंबंधीची तरतुद त्यामध्ये आहे काय ?
- ४) न्यायालयाच्या कार्यकक्षेचा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्षरीत्या त्यामुळे प्रतिबंध होतो काय ?
- ५) राज्यघटना किंवा कायद्यात तशी स्पष्ट तरतुद नसताना पूर्वकाळापासून नियमाच्या कोणत्याही तरतुदीला कार्यवाहीत आणले (Retrospective Effect) जात आहे काय ?
- ६) संचित निधी किंवा शासकीय महसुलामधून खर्च होणार आहे काय ?
- ७) राज्यघटना अगर मूळ कायद्याने दिलेल्या अधिकाराचा अनियमित वा अनपेक्षित वापर होत आहे काय ?
- ८) नियमाच्या प्रसिद्धीमध्ये वा संसदेपुढे ठेवण्यामध्ये असमर्थनीय विलंब झाला आहे काय ?
- ९) कोणत्याही कारणामुळे नियमाच्या स्वरूपासाठी अगर आशयासाठी स्पष्टीकरणाची आवश्यकता आहे काय ?

याशिवाय प्रतिदत्त नियमांसंबंधीची कोणतीही बाब समिती लोकसभेच्या नसरेस आणु शकते. (कामकाज नियम ३२१)

समितीच्या अहवालांमध्ये शासनाला प्रतिदत्त नियमांविषयी महत्त्वाच्या सूचना केलेल्या आहेत. प्रतिदत्त नियमान्वये फी बजावली जाते तिच्या संबंधीच्या अधिकाराचा समावेश मूळ कायद्यामध्ये असावा ही एक मोलाची सूचना समितीच्या अहवालामध्ये केली आहे. त्याचप्रमाणे मूळ कायद्यात तरतुद नसेल तर नियमासाठी दंड बसवण्यात येऊ नये अशीही शिफारस समितीने केली आहे. प्राविधिक संस्थांवर संसदेचे प्रतिनिधी नेमले जातात. त्यांच्या नियुक्तीची पद्धत व कार्यकाल याविषयी एकसारख्या तरतुदी असाव्यात, अशीही एक महत्त्वाची सूचना समितीने मांडली आहे. समितीच्या बहुतेक शिफारसी समितीने स्वीकारल्या आहेत.

भारतामध्ये संसदेला कोणताही प्रतिदत्त नियम तिच्यापुढे ठेवल्यापासून ३० दिवसांत बदलता येतो. ब्रिटनमध्ये तीन प्रकारचे प्रतिदत्त नियम असतात :

- अ) काही नियमांना, २८ दिवसांचे आत किंवा मुदतीचे बंधन न घालता, संसदेचा होकारार्थी (म्हणजे समतीचा) ठराव लागतो.
- आ) काही नियमाना, ४० दिवसांचे आत संसदेचा नकारार्थी ठराव (नियमाना हरकत नाही असा) लागतो, व अन्य काही नियमाना या मुदतीत संसदेला नकार देता येतो.
- इ) ठरलेले प्रतिदत्त नियम संसदेपुढे नुसते ठेवावे लागतात, त्यांच्यावर काहीही कृतीची अपेक्षा असत नाही.

ब्रिटनमधील प्राविधिक विलेखांवरील समितीवर कॉमन्स सभेचे ११ सदस्य असतात. समितीचा अध्यक्ष विरोधी पक्षाचा सदस्य असतो. भारतीय समितीचा अध्यक्ष कोणत्याही पक्षाचा असतो. कॉमन्समधील विविध पक्षांच्या संख्येचे प्रतिबिंब समितीमध्ये पडलेले असते. अध्यक्ष विरोधी पक्षाचा असल्याने समितीच्या कामकाजामध्ये शासनाहून स्वतंत्रेची भावना भरून राहते. समिती प्रतिदत्त नियमांच्या शब्दयोजनाही तपासते. भारतातील समितीपेक्षा ब्रिटिश समितीच्या कार्याचे हे अंग उपयुक्त व महत्त्वाचे ठरले आहे.

२) प्रसिद्धी : भारतातील प्रतिदत्त नियम प्रवर्तित केल्यानंतर (After Promulgation) राजपत्रामध्ये प्रसिद्ध केले जातात. याविषयी सर्वसाधारण नियम अस्तित्वात नाही. तसा नियम “जनरल क्लॉजेस ॲक्ट”(General Clauses Act) मध्ये निर्देशिला जावा अशी सूचना करण्यात आली आहे. सध्या मूळ कायद्यातील तरतुदीनुसार राजपत्रात प्रतिदत्त नियमांची प्रसिद्धी करण्यात येते. भारत शासनाच्या कायदा विभागाने १९६० व १९६१ साली असे या नियमांचे व आज्ञांचे दोन खंड प्रसिद्ध केले आहेत. सर्व नियम एकत्रित करणारे खंड नियमितपणे प्रसिद्ध व्हावयास हवेत. दुस्यम विधान समितीच्या सूचनेनंतर आता हे भारत शासनाच्या खात्यांचे प्रतिदत्त नियम व आज्ञा (संरक्षण मंत्रालय वगळून) राजपत्रात एकत्र प्रसिद्ध केल्या जातात. संरक्षण मंत्रालयाचे नियमही राजपत्रात अन्य ठिकाणी एकत्र छापले जातात. अन्य कार्यालये व प्राधिकारी यांचे नियम व आज्ञाही राजपत्राच्या वेगळ्या भागात प्रसिद्ध करण्यात येतात. या नियमांना व आज्ञाना ओळीने अनुक्रमांक देण्यात येतात. त्यामुळे त्यांची संगती लावणे सोपे जाते. ब्रिटनमधील व्यवस्थेप्रमाणे भारतात वार्षिकाच्या स्वरूपात मात्र हे नियम एकत्रित प्रसिद्ध केले जात नाहीत. त्यासाठी येणारा खर्च उपयोगाच्या मार्गाने अधिक होईल असे शासनाचे या बाबतीत म्हणणे आहे. दुस्यम प्रतिदत्त विधान (Sub-Delegated Legislation) प्रसिद्ध करण्याची

सर्वसाधारण तजवीज भारतात झालेली नाही. त्याचप्रमाणे नियम मसुद्याच्या स्वरूपात प्रसिद्ध करून त्यावर सूचना, आक्षेप वरैरे मागवण्याचीही पद्धत भारतात अस्तित्वात नाही.

३) तज्जांचा व हितसंबंधी गटांचा सल्ला : काही कायद्यांमध्ये (उदाहरणार्थ लोकप्रतिनिधित्वाचा कायदा १९५०; शेतकी पदार्थवरील उपकर कायदा १९४०) नियमांच्या आखणीमध्ये तज्ज संस्थांचा सल्ला घेण्याची तरतूद समाविष्ट करण्यात आलेली आहे. असा बाबतीत प्राविधिक संस्था अगर सल्लागार मंडळे यांच्या सल्ल्याने नियमांची आखणी करण्यात येते. सल्लागार मंडळांवर तत्संबंधित शासकीय अधिकारी, तज्ज व हितसंबंधी गटांचे प्रतिनिधी काम करतात. सल्ला वैकल्पिक वा सक्तीचा असतो.

४) न्यायालयीन नियंत्रण : नियम राज्यघटनेच्या विरुद्ध असतील तर, किंवा मूळ कायद्याच्या विरुद्ध असतील तर, अथवा मूळ कायद्याने घालून दिलेल्या कार्यपद्धतीच्या(प्रसिद्धी, सल्ला संसदेपुढे ठेवणे, इत्यादीविषयीच्या) विरुद्ध असतील तर, न्यायालय रद्द करू शकते. अर्जदाराच्या अर्जावर हे नियंत्रण कार्यवाहीत येते.

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३२ व ३२६ नुसार घटनेतील मूलभूत अधिकार सुरक्षित राखण्यासाठी अगर अन्य कारणासाठी सर्वोच्च न्यायालय व उच्च न्यायालयाकडे कोणाही नागरिकाला कोणत्याही व्यक्ती किंवा प्राधिकारी वा शासनाविरुद्ध लेखांच्या व अन्य आज्ञेसाठी अर्ज करता येतो. हे लेख म्हणजे बंदी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), प्रतिपेध (Prohibition), अधिकारपृच्छा (Quo Warranto) व उत्प्रेक्षण (Certiorari) हे होते. प्रशासकीय कायद्यावर कायद्याच्या अधिराज्याच्या प्रभावाचे हे लेख प्रतीके व साधने होय. नगरपालिकेने रस्तारुंदीसाठी व्यक्तीचे घर पाडले, शासकीय प्रकल्पासाठी शेतकऱ्याची जमीन शासनाने ताब्यात घेतली, आयकर वा अन्य कर वसूल करण्यासाठी व्यक्तीच्या मालकीचे जडजवाहिर किंवा अन्य स्थावर वा जंगम मालमत्ता शासकीय अधिकाऱ्याने कब्जात घेतली. यासारख्या कोणत्याही अन्यायाविरुद्ध व्यक्तीला वरील लेख उच्च वा सर्वोच्च न्यायालयाकडे मागण्याचा हक्क असतो. या लेखानी प्रशासकीय कृतीवर नियंत्रण वा बंदी घातली जाते. लेखासाठी केलेल्या अर्जाचा निर्णय लागेपर्यंत प्रशासकीय कृती तात्पुरती स्थगित करण्यासाठी याच न्यायालयाकडे मनाई हुक्म (Injunction) व्यक्तीला मागता येतो. बंदी प्रत्यक्षीकरणाची लेखामुळे व्यक्तीच्या तुरुंगातून सुटका होते. परमादेश लेखामुळे शासनाला विशिष्ट कृती करण्याची आज्ञा दिली जाते. प्रशासकीय सेवकाला सेवेमध्ये रुजू करून घ्यावे, त्याच्या पूर्वीच्या पगाराची बाकी द्यावी, यासारख्या आज्ञा या लेखान्वये देण्यात येतात. प्रतिषेध लेखाने प्रशासकीय कृतीवर बंदी घालण्यात येते. घर पाडणे, जमीन ताब्यात घेणे, बँकेमधील लॉकरमधील जडजवाहिराचा कब्जा घेणे, यासारख्या प्रशासकीय कृती करू नयेत अशी आज्ञा न्यायालय या लेखान्वये सोडते. अधिकारपृच्छा लेखात प्रशासकीय अधिकाऱ्याच्या वादग्रस्त कृतीच्या अधिकाराविषयी शंका घेतली जाते. उदाहरणार्थ, मामलेदाराला शेतजमीन ताब्यात घेण्याचा अधिकार जिल्हाधिकाऱ्याच्या परवानगीशिवाय बजावता येतो काय? जिल्हा पुरवठा अधिकाऱ्याला धान्याचा साठा ताब्यात घेता येतो का? अशासारख्या शंका प्रदर्शित करण्यात येऊन प्रशासकीय कृती रोधली जाते. उत्प्रेक्षण लेखामध्ये वादग्रस्त बाब एका न्यायालयामधून दुसऱ्या न्यायालयाकडे पक्षपातीपणाच्या अगर अन्य आरोपामुळे वा वादीच्या सोयीसाठी हस्तांतरित होते.

६.१९ सारांश

६-। मध्ये विकासाने मांडलेल्या प्रशासकीय कायदा आणि ६-॥ मध्ये विशद केलेल्या प्रशासकीय न्यायाधीकरणे आणि ६-॥ प्रतिदत्त विधान या तीन घटकांचा सारांश या भागात देण्यात आला आहे.

१) प्रशासकीय कायदा :

- १) सर आयव्हर जेनिंग यांच्या मते, “प्रशासकीय प्राधिकरणांची संघटना, अधिकार व कर्तव्ये निर्धारित करण्याच्या नियमांना प्रशासकीय कायदे म्हणतात.”
- २) वेड यांच्या मते, “प्रशासकीय प्राधिकरणाच्या अधिकाऱ्यांच्या कार्याच्या व नियंत्रणाची प्रशासकीय कायद्यांच्या संबंध असतो, त्यामध्ये सरचनेपेक्षा कार्यावर भर दिलेला असतो.”
- ३) के.सी.डेव्हीस यांच्या मते, “प्रशासकीय अधिकरणांचे अधिकार व कामकाज पद्धती यांच्या संबंधीत असणारा कायदा म्हणजे प्रशासकीय कायदा होय.”
- ४) एफ. जी. गुडीन्हो यांच्या मते, “प्रशासकीय कायदा सार्वजनिक कायद्याच्या असा भाग आहे की, तो प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे संघटन आणि त्याची समर्थकता निश्चित करतो आणि व्यक्तीला सूचित करतो की त्याच्या अधिकारांचे उल्लंघन होईल तेव्हा काय उपाय उपलब्ध आहेत.”
- ५) प्रशासकीय कायद्याची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत :
 - १) हा कायदा सरकारी अधिकाऱ्यांना न्यायालयाच्या क्षेत्राधिकार बाहेर ठेवतो.
 - २) नागरिकांच्या अधिकारांच्या उल्लंघनाच्या तक्रारीची सुनावणी विशेष न्यायाधीकरणांद्वारा करण्यात येते.
 - ३) हा कायदा प्रशासकीय कायद्यातील वैधतेला निगडीत आहे.
 - ४) अधिकाऱ्यांच्या निरंकूश कारवाईमुळे होणाऱ्या नुकसानीची भरपाई नागरिकांना दिली जाते.
 - ५) नागरिक आणि प्रशासकीय अधिकारी यांचे संबंध हे कायदे निश्चित करतात.
 - ६) सरकारी कार्य आणि खाजगी कार्य यांत हा कायदा भेद करतो.
 - ७) राष्ट्राचे संविधान, विधिमंडळाने वाचन केलेले नियम व ठराव, विधिमंडळ व कार्यकारी मंडळाच्या मान्यताप्राप्त सनदा, प्रशासकीय नियम, न्यायालयीन निर्णय, प्रथा आणि संकेत ही प्रशासकीय कायद्याची उगमस्थाने आहेत.
 - ८) प्रशासकीय कायद्याची व्याप्ती सर्व प्रशासकीय बाबींचा निगडित आहे.
 - ९) प्रशासकीय कायद्याच्या विकासाची कारणे खालीलप्रमाणे आहेत :
 - १) प्रशासन कार्यात वाढ
 - २) सरकारी कायद्यांत प्रचंड वाढ
 - ३) कल्याणकारी राज्य

- ४) कार्यक्षमता निर्माती
- ५) लवचिक मापदंडांची गरज
- ६) अधिकारांचा विवेकी वापर
- ७) तांत्रिक बाबींसाठी उपयुक्त मापदंड
- ८) प्रायोगिक अवस्था
- ९) नियमांत बदल
- १०) तांत्रिक व प्रशासकीय समस्या
- ११) ब्रिटिश राजवटीत आपण स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात भारतात प्रशासकीय कायद्यांची व्यापक प्रमाणात निर्मिती झाली आहे.
- १२) प्रशासकीय कायदा हा कायद्याचे अधिराज्य या संकल्पनेचा विसंगत आहे, असे प्रतिपादन ए.व्ही.डाईसी याने केले आहे.

२) प्रशासकीय न्यायाधीकरण :

- १) प्रशासकीय न्यायदाने व्यक्त स्वरूप म्हणजे प्रशासकीय न्यायाधिरण होय.
- २) १९ व्या शतकात औद्योगिकीकरण आणि कारखानदारी म्हणून नगारिकांचे संरक्षण करणासाठी स्वतंत्र नियामक मंडळे स्थापन करण्यात आली.
- ३) ब्रिटिश राजवटीत आणि स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात भारत सरकार व राज्य सरकारांनी विविध प्रकारची प्रशासकीय न्यायाधीकरणे मोठ्या संबंधेत स्थापन केली.

३) प्रतिदत्त विधान किंवा अधिकार प्रदान :

- १) जे.डी. मुनीच्या मते, “ज्यावेळी वरिष्ठ अधिकाऱ्याकडून कनिष्ठ अधिकाऱ्याला विशेष अधिकार सोपविण्यात येतात, त्यास अधिकार प्रदान असे म्हणतात.”
- २) विधिमंडळाद्वारा कायकारीमंडळ / प्रशासनाला तपशीलवार नियम तयार करण्याचे जे अधिकार बहाल केले जातात, त्यांना प्रतिदत्त विधान असे म्हणतात.
- ३) प्रतिदत्त विधान नियम, विनियम, उपनियम, योजना, आज्ञा, प्रशासकीय निर्देश, कार्यकारी विधान इत्यादी प्रतिदत्त विधानाची विविध स्वरूपे आहेत.
- ४) पहिल्या महायुद्धानंतर प्रतिदत्त विधानामुळे कायद्याच्या अधिकारावर आणि व्यक्ती स्वातंत्र्यावर अतिक्रमण होऊन, शासनाची हुक्मशाही निर्माण होण्याच्या धोका उद्भवला. त्यामुळे इंग्लंडमध्ये प्रतिदत्त विधानावर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी विविध उपाय योजण्यात आले.
- ५) संसदीय आणि न्यायालयीन नियंत्रणे, प्रसिद्धी, तज्ज्ञांच्या व हितसंबंध गटांचा सल्ला इत्यादी मार्गाना प्रतिदत्त विधानावर अंकूश प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न इंग्लंड व भारतात करण्यात आले.

६.२० प्रश्नमंच

- १) प्रशासकीय कायदा ही संकल्पना स्पष्ट करून त्याचे स्वरूप व वैशिष्ट्ये लिहा.
- २) प्रशासकीय कायद्याच्या विस्ताराची कारणमीमांसा करा.
- ३) कायद्याचे अधिराज्य आणि प्रशासकीय कायदे यांतील विसंवादाची चर्चा करा.
- ४) अमेरिकेतील स्वतंत्र नियामक मंडळे यावर निबंध लिहा.
- ५) भारतातील प्रशासकीय न्यायाधिकरणांची माहिती लिहा.
- ६) प्रतिदत्त विधान म्हणजे काय ? याच्या विचाराची कारणे लिहा.
- ७) प्रतिदत्त विधानांवरील नियंत्रणाची गरज विशद करा. त्यासाठी केलेली उपाययोजना थोडक्यात लिहा.
- ८) टिपा लिहा.
 - १) प्रशासकीय कायदा
 - २) भारतातील प्रशासकीय कायदे
 - ३) प्रशासकीय न्यायाधिकरणे
 - ४) महाराष्ट्रातील प्रशासकीय न्यायाधिकरणे
 - ५) प्रतिदत्त विधानाची विविध स्वरूपे
 - ६) प्रतिदत्त विधानावरील संसदीय नियंत्रण
 - ७) प्रतिदत्त विधानावरील न्यायालयाचे नियंत्रण



उत्तरदायित्व आणि नियंत्रण (ACCOUNTABILITY AND CONTROL)

अभ्यासक्रम : उत्तरदायित्व आणि नियंत्रण

- अ) उत्तरदायित्व आणि नियंत्रण या संकल्पनेचे स्पष्टीकरण.
- ब) वैधानिक नियंत्रण : विधिमंडळाद्वारा केले जाणारे नियंत्रण.
- क) कार्यकारी नियंत्रण : कार्यकारी मंडळाद्वारा केले जाणारे नियंत्रण.
- ड) न्यायिक नियंत्रण : न्यायमंडळाद्वारा केले जाणारे नियंत्रण.

घटक रचना :

- ७.१ उद्दिष्ट्ये
- ७.२ पाठातील महत्त्वाच्या संकल्पना
- ७.३ प्रास्ताविक
- ७.४ प्रशासकीय उत्तरदायित्वाची संकल्पना
- ७.५ भारतातील प्रशासकीय उत्तरदायित्वाचे स्वरूप
- ७.६ वैधानिक नियंत्रण (विधिमंडळाद्वारा केले जाणारे नियंत्रण
- ७.७ वैधानिक नियंत्रणाच्या मर्यादा
- ७.८ कार्यकारी नियंत्रण
- ७.९ न्यायिक नियंत्रण
- ७.१० असाधारण उपाययोजना
- ७.११ न्यायिक नियंत्रणाच्या मर्यादा
- ७.१२ सारांश
- ७.१३ प्रश्नमंच

७.१ उद्दिष्ट्ये

- १) प्रशासकीय उत्तरदायित्व आणि नियंत्रणाची संकल्पना स्पष्ट करणे.
- २) भारतातील प्रशासकीय उत्तरदायित्वाचे स्वरूप विशद करणे.
- ३) विधिमंडळाद्वारा प्रशासकीय यंत्रणेवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी केल्या जाणाऱ्या विविध तंत्राचा अभ्यास करणे.
- ४) वैधानिक नियंत्रणाच्या मर्यादा स्पष्ट करणे.

- ५) कार्यकारणीद्वारा प्रशासकीय यंत्रणेवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी केल्या जाणाऱ्या विविध तंत्राचा अभ्यास करणे.
- ६) न्यायमंडळाद्वारा प्रशासकीय यंत्रणेवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी केल्या जाणाऱ्या विविध तंत्राचा अभ्यास करणे.
- ७) न्यायमंडळाद्वारा योजल्या जाणाऱ्या असामान्य मार्गाचे / तंत्राचे विवरण करणे.
- ८) न्यायीक नियंत्रणाच्या मर्यादा विशद करणे.

७.२ पारातील महत्त्वाच्या संकल्पना

१) जबाबदार शासन पद्धती : लोकशाही शासनपद्धतीला जबाबदार शासनपद्धती असे म्हणतात. प्रातिनिधीक लोकशाहीत जनतेद्वारा विशिष्ट कालावधीसाठी लोकप्रतिनिधींची निवड करण्यात येते. हे लोकप्रतिनिधी अंतिम: जनतेला जबाबदार असतात. संसदीय शासनपद्धतीत राज्यकर्ते विधिमंडळास आणि अप्रत्यक्षरीत्या जनतेस जबाबदार असतात.

२) उत्तरदायित्व : लोकप्रतिनिधी / राज्यकर्ते / प्रशासक वर्गांची संविधान आणि विधिमंडळाद्वारा निर्धारित कार्यकक्षा. त्या कार्यकक्षेच्या चौकटीत राहून प्रशासक वर्गाने आपली जबाबदारी पार पाडणे अपेक्षित असते.

३) नियंत्रण : प्रशासकीय यंत्रणेने कायद्याच्या चौकटीत राहून आपली कर्तव्ये पार पाडणे अपेक्षित असते. प्रशासकीय यंत्रणेच्या कामकाजावर विधिमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्यायमंडळ विविध साधनांचा उपयोग करून नियंत्रण प्रस्थापित करतात. प्रातिनिधीक लोकशाहीत व्यक्तिगत स्वातंत्र्यांला अमर्याद महत्त्व असते. व्यक्ति स्वातंत्र्याचा संकोच होऊ नये यासाठी करण्यात येणाऱ्या विविध उपाययोजनांना नियंत्रणाचे तंत्र / मार्ग / उपाययोजना असे म्हणतात.

७.३ प्रास्ताविक

सनदी नोकरवर्गाचे म्हणजेच प्रशासकीय यंत्रणेचे अधिकार व कार्ये उत्तरोत्तर वाढत चालली आहेत. शासन म्हणजे प्रशासन असे समीकरण माडंले जाते. प्रशासनाची केवळ प्रशासकीय कार्ये वाढली आहेत असे नव्हे तर प्रदत्त विधान आणि प्रशासकीय न्यायदानामुळे कायदे करणे आणि न्यायदान ही कायद्यांच्या कार्यकक्षेत आली आहेत. विशिष्ट परिस्थितीत सनदी अधिकारांना स्वेच्छाधीन अधिकारही (Discretionary Powers) देण्यात आले आहेत. अशा प्रकारच्या परिस्थितीत अधिकारांचा गैरवापर होण्याचीही शक्यता असते. निरंकुश अधिकारामुळे अधिकारी भ्रष्ट होऊ शकतो. यासाठी प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे आवश्यक आहे. एल.डी. व्हाईटने प्रशासकीय यंत्रणेवरील नियंत्रणाची आवश्यकता विशद करताना असे मत व्यक्त केले आहे की, “लोकशाही व्यवस्थेत अधिकारांच्या वापरावर नियंत्रण आवश्यक असते. जेवढे अधिकार जास्त तेवढीच नियंत्रणाची आवश्यकता अधिक असते. लोकप्रशासनाच्या कार्यक्षमतेवर परिणाम होणार नाही आणि त्याचबरोबर त्याच्यावर नियंत्रणही राहील अशा दोन परस्परविरोधी प्रवृत्तीत समन्वय साधणे ही लोकशाही व्यवस्थेतील ऐतिहासिक स्वरूपाची समस्या आहे.” म्हणूनच लोकशाही व्यवस्था असलेल्या देशात प्रशासनावरील नियंत्रणाचे आणि त्याद्वारे

प्रशासक वर्गाचे उत्तरदायित्व साध्य करण्याच्या तरतुदीत विभिन्नता आढळून येते. संसदीय शासनपद्धती असलेल्या इंग्लंड आणि भारतात संसदेचे कार्यकारिणीवर प्रत्यक्ष आणि प्रशासकीय यंत्रणेवर अप्रत्यक्ष स्वरूपाचे नियंत्रण असते. अध्यक्षीय शासनपद्धती असलेल्या अमेरिकेत काँग्रेसचे व त्याच्या विविध समित्यांचे प्रशासनावरील नियंत्रण अधिक प्रत्यक्ष व प्रभावी स्वरूपाचे असते.

७.४ प्रशासकीय उत्तरदायित्वाची संकल्पना

लोकशाही लोकानुवर्ती शासन आहे. अंग्लो-अमेरिकन शासनपद्धती घटनात्मक व प्रातिनिधिक शासनावर विश्वास ठेवणारी व्यवस्था आहे. तीत व्यक्तिस्वातंत्र्याला असाधारण महत्त्व देण्यात येते. विविध सामाजिक संस्था-संघटना, वृत्तपत्रे व लोकमताद्वारे प्रशासनाच्या कामकाजावर लक्ष ठेवतात. त्यामुळे प्रशासनाद्वारे अधिकारांच्या अर्निंबंध वापरास पायबंद बसतो आणि लोकाभिमुख पद्धतीने ते राज्यकारभार करतात. म्हणजेच राज्यकर्त्यांच्या बरोबरीनेच प्रशासक वर्ग प्रजाजनांविषयी आपले उत्तरदायित्व निभावतात.

लोकशाही व्यवस्थेत शासनाच्या विविध घटकांच्या आणि प्रशासकीय संघटनांचे अधिकार व जबाबदारी जनतेद्वारा म्हणजेच जनतेच्या प्रातिनिधिक संस्थेद्वारा निर्धारित केली जाते. त्याच्या चौकटीत राहूनच हे लोकसेवक आहेत, या मूलभूत तत्त्वाच्या त्यांना विसर पडता कामा नये. त्यामुळे जनतेच्या गाहाण्यांकडे ते दुर्लक्ष करू शकत नाहीत. जनतेच्या मागण्या आणि गाहाण्याकडे दुर्लक्ष करणारे प्रशासक ‘बेजबाबदार’ म्हणून टीकेस पात्र ठरतात. त्यांच्या कार्याचे मूल्यमापन राज्यकर्त्याद्वारा आणि लोकप्रतिनिधींद्वारा केले जाते. अकार्यक्षम, बेजबाबदार आणि भ्रष्ट सनदी नोकरांविरुद्ध शिस्तभंगाची कार्यवाही करण्याचा अधिकार राज्यकर्त्यांना असतो. सनदी नोकरांनी आचरण (conduct) व शिस्तीचा (discipline) नियमांचे पालन करावेच लागते. म्हणजेच लोकशाही व्यवस्थेत सनदी नोकरवर्ग सार्वभौम जनतेस आणि त्यांच्या निर्वाचीत लोकप्रतिनिधींना जबाबदार असणे, त्यांच्या नियंत्रणाखाली राज्यकारभाराची कामगिरी पार पाडणे, अधिकरांचा वापर करताना आचरण आणि शिस्तीच्या नियमांचे पालन करणे आणि तसे न केल्यास त्यांच्याविरुद्ध शिस्तभंगाची कार्यवाही होणे या सर्व बाबींचा प्रशासकीय उत्तरदायित्वात समावेश होतो. राज्यकारभार लोकाभिमुख किंवा लोकहितैषी असणे यास आपण प्रशासकीय उत्तरदायित्व असे म्हणू या.

प्रशासकीय यंत्रणेद्वारा त्याचे उत्तरदायित्व पार पाडले जावे, त्याच्याकडून अधिकारांचा गैरवापर किंवा अनावश्यक किंवा चुकीचा वापर होऊ नये, म्हणजेच त्याच्याकडून अधिकारांचा योग्यप्रकारे लोकहिताचा दृष्टीनेच वापर व्हावा याची दक्षता कार्यकारिणी, विधिमंडळ आणि न्यायमंडळाद्वारे घेतली जाते. त्यापैकी कार्यकारिणीचे नियंत्रण अंतर्गत (internal) स्वरूपाचे असते, तर विधिमंडळ आणि न्यायालयांचे नियंत्रण बहिर्गत (external) स्वरूपाचे असते. शासनाच्या या तीन शाखांच्या प्रशासनावरील नियंत्रणाची आपण आता चर्चा करुया.

७.५ भारतातील प्रशासकीय उत्तरदायित्वाचे स्वरूप

संसदीय लोकशाही जबाबदार शासनपद्धती असली तरीही शासनाच्या प्रत्येक धोरण, निर्णय व कृतीकरिता प्रत्येक मंत्री वैयक्तिकरीत्या आणि मंत्रिमंडळ सामुदायिकरीत्या संसदेला आणि अंतिमत: जनतेला जबाबदार असते. त्यासंबंधीची टीकाटिप्पणी मंत्रिमंडळावर केली जाते. काही वेळा संबंधित मंत्र्याला अधिकारपदाचा राजीनामाही द्यावा लागतो. म्हणजेच प्रशासकीय कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या कृतीकरिता जबाबदार धरत नाही, त्यांच्यावर टीका केली जात नाही, संबंधित अधिकाऱ्यांकडून स्पष्टीकरण मागितले जात नाही किंवा त्यास बडतर्फ करण्याचा अधिकारही संसदेस नाही. ते जरी संसदेच्या चौकशी समित्यांसमोर उपस्थित राहून साक्षीपुरावे नोंदवीत असले, माहिती उपलब्ध करून देत असले तरीही ती कृती ते स्वेच्छेने करतात. त्यांच्यावर माहिती उघड करण्याची सक्ती करता येत नाही. त्यांनी विशिष्ट प्रश्नाचे उत्तर देण्याचे नाकारले तर त्याबाबत संसदीय समिती कोणतीही कृती करू शकत नाही. एखाद्या अधिकाऱ्याने असहकाराचे धोरण स्वीकारले तरीही संसद त्याबाबत शासनाने त्या अधिकाऱ्याविरुद्ध शिस्तभंगाची कारवाई करावी अशी शिफारस करण्यापलीकडे कोणतीही ठोस कार्यवाही करू शकत नाही. म्हणजेच कोणत्याही प्रशासकीय विभागातील भ्रष्टाचार, अनागोंदी, अकार्यक्षमता यांकरिता संबंधित खात्याच्या मंत्र्यास जाब विचारला जातो. त्या खात्याच्या अधिकाऱ्यांना व कर्मचाऱ्यांना नव्हे. कोणताही मंत्री आपल्या खात्याच्या कर्मचाऱ्यांना बळीचा बकरा (scape goat) करून आपल्या जबाबदारीतून मुक्त होऊ शकत नाही. मंत्र्याची ही जबाबदारी राजकीय व नैतिक स्वरूपाची आहे. त्यांनी आपल्या खात्याच्या कारभार कार्यक्षमपणे करवून घ्यावा हे अपेक्षित असते. त्यांचे त्यांच्या खात्याच्या कर्मचाऱ्यांवर पूर्ण नियंत्रण असते. आपल्या खात्याच्या कर्मचाऱ्यांवर आवश्यक असेल ती कारवाई करण्याचा त्यांना अधिकार असतो. म्हणजेच प्रशासकीय यंत्रणेवर संसदेचे नियंत्रण नसले तरीही संसदेला जबाबदार असणाऱ्या कार्यकारिणीचे नियंत्रण असते.

७.६ वैधानिक नियंत्रण (विधिमंडळाद्वारा केले जाणारे नियंत्रण)

प्रातिनिधिक लोकशाही असलेल्या सर्व प्रदेशात विधिमंडळ सार्वभौम जनतेच्या आदेशानुसार (mandate) शासकीय धोरण निर्धारित करते. विधिमंडळाने संमत केलेल्या विधिनियमांद्वारे कार्यकारिणी व प्रशासकीय यंत्रणेस त्या धोरणांची कार्यवाही करण्याचे बहाल केले जातात. प्रदत्त विधानानुसार, विधिमंडळाने संमत केलेल्या विधिनियमांच्या चौकटीत राहून तपशीलवार नियम व उपनियम कार्यकारिणी आणि प्रशासकीय यंत्रणांद्वारा तयार केले जातात. असे नियम मूळ विधिनियमांशी सुसंगत आहेत किंवा नाही याची चिकित्सा विधिमंडळाच्या प्रदत्त विधान समितीद्वारे केली जाते. ही समिती अशा नियमांचा अभ्यास करून आपला अहवाल विधिमंडळास सादर करते. त्याच्या शिफारशीनुसार तयार केलेले नियम विधिमंडळाद्वारे रद्द केले जातात. म्हणजेच प्रशासकीय यंत्रणेला विधिमंडळाने संमत केलेल्या धोरणाच्या, विधिनियमांच्या चौकटीत राहूनच आपली कार्ये करावी लागतात.

विधिमंडळाच्या अशा स्वरूपाच्या सर्वसामान्य नियंत्रणाव्यतिरिक्त अन्य काही विशेष स्वरूपाच्या उपाययोजनांद्वारे प्रशासनावर आपले नियंत्रण प्रस्थापित करता येते. अशा विशेष स्वरूपाच्या उपाययोजना पुढीलप्रमाणे आहेत :

अ) पैशावर नियंत्रण : प्रत्येक खात्याला आपले अंदाजपत्रक विधिमंडळाला दरवर्षी सादर करावे लागते. यावेळी त्या खात्याच्या कामावर सखोल चर्चा होते आणि त्या खात्यातील दोष मंत्र्यांच्या नजरेस आणून देण्याचा प्रयत्न करण्यात येतो. गंभीर स्वरूपाचे दोष आढळल्यास विधिमंडळ त्या मंत्र्याला स्पष्टीकरण विचारीत असते.

ब) लेखापरीक्षा अहवाल : प्रत्येक खात्यांनी खर्च केलेल्या रकमेचा लेखा (accounts) लेखापरीक्षकाद्वारे दरवर्षी तपासण्यात येतो. त्यात दोष आढळल्यास त्यासंबंधीची टीकाटिप्पणी लेखापरीक्षक आपल्या अहवालात देत असतो. या अहवालावर आवश्यक वाटल्यास चर्चा होऊ शकते.

क) प्रश्नोत्तराचा तास : विधिमंडळात प्रश्नोत्तरासाठी दररोज एक तास ठेवण्यात येत असतो. ह्या तासात प्रतिनिधी कोणतेही प्रश्न विचारू शकतात. त्या प्रश्नाचे उत्तर संबंधित मंत्र्याला द्यावे लागते. लॉर्ड एटली यांच्या मताप्रमाणे सांसदीय लोकशाहीमध्ये प्रश्नोत्तराच्या तासामुळे राज्यकर्ते अधिक व्यवस्थितप्रकारे वागतात. विधिसभेत मंत्र्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे ते एक प्रभावी साधन आहे.

ड) आश्वासन समिती : सांसदीय लोकशाहीमध्ये विधिमंडळात चर्चेच्या वेळी सरकारतर्फे काही आश्वासने देण्यात येतात. त्या आश्वासनांची पूर्तता सरकारने केली आहे किंवा नाही हे तपासण्यासाठी आश्वासन समिती नेमण्यात येते.

इ) वित्तीय समित्या : सरकारच्या विविध खर्चाचा अभ्यास करण्यासाठी विधिमंडळाच्या सदस्यांची एक समिती स्थापण्यात येते व या समितीच्या अहवालावर संसदेत चर्चा होते. भारतात लोकलेखा समिती, अंदाज समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समिती ही जबाबदारी पार पाडते.

ई) सेवकभरती व सेवाशर्तीविषयक धोरण : सनदी सेवेतील सेवकभरतीसंबंधीचे नियम व त्याची कार्यपद्धती विधिमंडळाद्वारे निर्धारित केली जाते. भारताच्या राज्यघटनेच्या कलम ३०९ प्रमाणे संघ संसद आणि राज्य विधिमंडळांना सेवकभरतीविषयक नियम व कार्यपद्धती निर्धारित करण्याचा अधिकार देण्यात आला आहे. केन्द्रीय लोकसेवा आयोगाचा वार्षिक अहवाल संसदेसमोर सादर केला जातो. शासनाने लोकसेवा आयोगाच्या शिफारसी स्वीकारल्या नसतील तर त्याचे स्पष्टीकरण संसदेस सादर करावे लागते. संसद आणि राज्य विधिमंडळे आपापल्या कर्मचाऱ्यांच्या वेतनश्रेणी, भत्ते, सेवानिवृत्ती, शिस्तभंगाच्या कार्यवाहीसंबंधीचे नियम इत्यादी निर्धारित करते.

७.७ वैधानिक नियंत्रणाच्या मर्यादा

ओपचारिक अर्थाने संपूर्ण प्रशासकीय यंत्रणा आणि त्याच्या प्रत्येक कृतीवर विधिमंडळाचे नियंत्रण असते. परंतु पीफनरने वैधानिक नियंत्रणाच्या मर्यादा स्पष्ट करताना असे म्हटले आहे की, “प्रभावी नियंत्रण गाजविण्याकरिता आवश्यक असणारा कर्मचारी वर्ग आणि तज्जमंडळी विधिमंडळाकडे अनुपलब्ध असल्याने विधिमंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण प्रतिकात्मक किंवा नाममात्र स्वरूपाचे असते. विधिमंडळ विशिष्ट वादग्रस्त किंवा कृतीची सखोल

चिकित्सा करु शकते. परंतु संपूर्ण शासकीय धोरण आणि त्याची अंमलबजावणी करणाऱ्या प्रशासकीय यंत्रणेवर नियंत्रण प्रस्थापित करणे अशक्यप्राय असते. ॲपलबी या लोकप्रशासनाच्या सुविख्यात अभ्यासकाने भारतीय संसदेच्या प्रशासकीय यंत्रणेवरील मर्यादा पुढीलप्रमाणे विशद केल्या आहेत”.

अ) संसदेचे सभासद महालेखापरीक्षक व नियंत्रकाच्या कार्याला वाजवीपेक्षा खूपच अधिक महत्त्व देतात. त्याच्या अहवालावर ते बहुतांशी अवलंबून असतात. वास्तविकदृष्ट्या महालेखापरीक्षकाचा परीक्षण अहवाल शिफारसवजा स्वरूपाचा असतो. केंद्र सरकार व राज्य सरकारांकडून त्यांच्या टीकाटिप्पणी व शिफारसींकडे अनेक वेळा दुर्लक्ष केल जाते ही वस्तुस्थिती आहे.

ब) संसदेच्या सदस्यात प्रशासकीय जबाबदारी योग्यप्रकारे पार पाडली जात नाही. ही जबाबदारी सुप्त स्वरूपाची आणि सार्वत्रिक आशंका असते. त्यामुळे पूर्वग्रहदूषित वृत्तीने ते प्रत्येक प्रशासकीय कृतीचे मूल्यमापन करतात.

क) संसदेचे सदस्य प्रशासकीयकक कृतीचे मूल्यमापन स्वतंत्ररीत्या आणि अभ्यासपूर्वक करत नाहीत, तर वृत्तपत्रांमध्ये आणि इतर प्रसारमाध्यमातील वृत्त, टीकाटिप्पणी यांच्या आधारे करतात. त्यामुळे त्यांची टीका उथळ आणि एकांगी स्वरूपाची म्हणूनच परिणामशून्य असते.

ड) संसदेच्या सभासदांवर विविध हितसंबंधी गटांचा पगडा असतो. उदाहरणार्थ, कारखानदार किंवा व्यापारी किंवा शेतकऱ्यांच्या संघटना, अशा हितसंबंधी गटांच्या दबावामुळे ते शासकीय धोरणाचे निरपेक्षपणे मूल्यमापन करु शकत नाहीत आणि विशिष्ट हितसंबंधी गटाचे प्रवक्ते अशी त्यांची प्रतिमा निर्माण होते. त्यांचे संसदेतील आचरणही त्या प्रतिमेला अनुसरुनच असते. त्यामुळे संसदेच्या आतच विविध हितसंबंधी गटांच्या प्रवक्त्यात मतभेद उपस्थित होतात आणि त्यामुळे शासनावर त्यांना निर्णयिक हुक्मत गाजविता येत नाही.

इ) तांत्रिक कुवतीच्या अभावामुळे अनिच्छेने का होईना संसदेला कार्यकारिणीस अधिकाधिक अधिकार प्रदत्त करावे लागतात. ज्या प्रमाणात कार्यकारिणीचे अधिकार व महत्त्व वाढते, त्याच प्रमाणात संसदेचे अधिकार व महत्त्व कमी होत असते. गेल्या ४० वर्षात संसदेच्या अधिकारांचा व्यापक प्रमाणात न्हास झाला आहे, ही वस्तुस्थिती आहे.

फ) संसदीय शासनपद्धतीत शासकीय यंत्रणा प्रत्यक्षरीत्या संसदेस जबाबदार असत नाही. मंत्रिमंडळ आणि संबंधित खात्याचा मंत्री आपल्या खात्याच्या कारभाराकरिता संसदेस जबाबदार असतात. शासकीय धोरणाच्या अपयशाकरिता संसद मंत्रिमंडळास जबाबदार धरते, शासकीय यंत्रणेला नव्हे. सभागृहात ज्या खात्याच्या कारभाराची चर्चा चालू असेल त्या खात्याच्या अधिकाऱ्यास विशिष्ट कृतीचे स्पष्टीकरण देण्याकरिता बोलाविण्याची तरतूद नाही. त्यांच्यावर नावानिशी टीकाही करता येत नाही. ते जरी संसदेच्या समित्यांसमोर उपस्थित राहत असले तरीही त्यांच्यावर माहिती देण्याची किंवा स्पष्टीकरण देण्याची सक्ती संसदीय समिती करु शकत नाही. जर प्रशासकीय अधिकाऱ्यांनी असहकाराचे धोरण स्वीकारले तर संसदीय समित्यांच्या

चौकशी कार्याला काहीही अर्थ राहत नाही. म्हणजेच प्रशासकीय यंत्रणा संसदेला अप्रत्यक्षरीत्या जबाबदार असते.

पिफनर या लोकप्रशासनाच्या सुविख्यात अभ्यासकाने संसदीय नियंत्रणाच्या मर्याधा स्पष्ट करताना असे म्हटले आहे की, “विधिमंडळाचे प्रशासनावरील नियंत्रण केवळ सैद्धांतिक स्वरूपाचे आहे, वास्तविक नव्हे.”

७.८ कार्यकारी नियंत्रण

प्रशासकीय यंत्रणेवर सर्वात प्रभावी नियंत्रण कार्यकारिणीचे असते. प्रत्येक सनदी कर्मचारी आपल्या खात्याच्या राजकीय प्रमुखाला, म्हणजेच मंत्र्याला जबाबदार असतो. प्रत्येक मंत्र्याला आपल्या खात्यातील सनदी अधिकारी व कर्मचाऱ्यांना, त्यांच्या प्रत्येक चुकीच्या किंवा बेकायदेशीर स्वरूपाच्या कृतीचा जाब विचारण्याचा अधिकार असतो. सनदी कर्मचाऱ्यांची भरती करण्यापासून ते त्यांना बडतर्फ करण्यासंबंधीचे अधिकार राजकीय कार्यकारिणीस देण्यात आलेले असतात. संसदीय शासनपद्धती असलेल्या भारताच्या राज्यघटनेच्या कलम ३१० व ३११ प्रमाणे राष्ट्रपतीस संघ सरकारच्या व घटक राज्यांच्या राज्यपालांना राज्य सरकारच्या कर्मचाऱ्यांसंबंधी अतिव्यापक अधिकार देण्यात आलेले आहेत. प्रत्यक्षात त्या अधिकारांचा वापर पंतप्रधान किंवा मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखालील मंत्रिमंडळ करते. प्रत्येक मंत्र्याकडे एक किंवा अधिक खात्यांच्या दैनंदिन प्रशासनाची जबाबदारी सोपविण्यात आलेली असते. त्यास त्याच्या खात्याचे ज्येष्ठ प्रशासकीय अधिकारी या कार्यात साहऱ्य करतात. सनदी अधिकारी राज्यकर्त्याना सहाय्यकाची भूमिका पार पाडतात. आवश्यक ती माहिती उपलब्ध करून देणे, प्रशासकीय निर्णयांबाबत सल्ला देणे, कोणतेही प्रशासकीय धोरण निश्चित करताना विविध पर्याय सुचविणे इत्यादी. मात्र सर्व निर्णय संबंधित मंत्री घेत असतो आणि त्यांची कार्यवाही करण्याची जबाबदारी व कर्तव्य प्रत्येक सनदी कर्मचाऱ्यांचे असते. बहुसंख्य निर्णय जरी सनदी अधिकाऱ्यांच्या सल्ल्यानुसार घेतले जात असले तरीही सनदी अधिकाऱ्यांचे स्थान कनिष्ठ किंवा दुष्यम स्वरूपाचे, तर राज्यकर्त्यांचे स्थान श्रेष्ठ किंवा वरच्या दर्जाचे असते.

राजकीय कार्यकारिणीद्वारा प्रशासनावर पुढील मार्गानी नियंत्रण प्रस्थापित केले जाते :

१) **धोरणात्मक बाबींवरील नियंत्रण** : राज्यकारभाराविषयक धोरण कार्यकारिणीद्वारा निर्धारित केले जाते. भारतात धोरणात्मक निर्णय मंत्रिमंडळाद्वारे, तर खात्याच्या दैनंदिन कारभारातील प्रशासकीय निर्णय संबंधित मंत्र्याद्वारे घेतले जातात. मंत्रिमंडळाने निर्धारित केलेल्या धोरणाची व मंत्राने घेतलेल्या निर्णयांची काटेकोरणे अंमलबजावणी करणे प्रत्येक सनदी नोकराचे कायदेशीर कर्तव्य असते. त्याबाबत कुचराई करण्याच्या कर्मचाऱ्यांविरुद्ध शिस्तभंगाची कारवाई करण्याचा अधिकार राजकीय कार्यकारिणीस असतो. म्हणजेच धोरणात्मक व प्रशासकीयक निर्णय घेऊन राजकीय कार्यकारिणी प्रशासनाच्या कार्याची दिशा व कार्यपद्धती निर्धारित करते. तसेच प्रशासकीय यंत्रणेच्या दैनंदिन कामकाजावर त्याची देखरेख असते आणि त्यात उद्भवणाच्या अडचणींसंबंध ते आपल्या हाताखालील कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शन करतात.

२) **वित्तसंकल्पीय नियंत्रण** : वित्तसंकल्पातील तरतुदींद्वारे राजकीय कार्यकारिणी आणि प्रामुख्याने वित्त मंत्रालय प्रशासनावर प्रभावी नियंत्रण ठेवते. वित्तसंकल्पात उपलब्ध करून

देण्यात आलेल्या निधीचा विनियोग सनदी नोकरवर्गाद्वारे योग्यप्रकारे केला जातो याची दक्षता संबंधित खात्याचा मंत्री आणि वित्त मंत्रालय घेते. प्रत्येक खात्याच्या खर्चाकरिता आवश्यक तो निधी उपलब्ध करून दिला जातो आणि खर्च करण्यात आलेल्या पैशाचा लेखा (accounting) योग्यप्रकारे राखला जाईल याची दक्षता घेतली जाते. मंत्रालयाचे अंतर्गत हिंशेबतपासनीस त्या लेखाचे परीक्षण करतात आणि गंभीर स्वरूपाच्या त्रुटी आढळून आल्यास संबंधित कर्मचाऱ्यांकडून त्याचे स्पष्टीकरण मागवतात आणि स्पष्टीकरण समाधानकारक नसल्यास त्यांच्याविरुद्ध शिस्तभंगाची किंवा फौजदारी स्वरूपाची कारवाई केली जाते.

३) सेवकभरतीद्वारे नियंत्रण : सेवकभरतीचे धोरण राजकीय कार्यकारिणी निर्धारित करीत असते. त्या धोरणानुसार लोकसेवा आयोग संभाव्य कर्मचाऱ्यांच्या भरतीसंबंधीची शिफारस राजकीय कार्यकारिणीस करते. सर्वसामान्यतः या शिफारसी स्वीकारल्या जात असल्या तरीही त्या फेटाळून लावण्याचा अधिकार राजकीय कार्यकारिणीस आहे. प्रशासनातील ज्येष्ठ अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका, बढत्या किंवा बदल्या, पदोन्तती किंवा पदावनीतीसंबंधीचे निर्णय राजकीय कार्यकारिणीद्वाराच घेतले जातात. या शस्त्राचा प्रभावी वापर करून राजकीय कार्यकारिणी सनदी अधिकाऱ्यांवर आपली हुकमत गाजविते. सेवक वर्गाच्या सेवाशर्तीत नमूद करण्यात आलेल्या कार्यपद्धतीचा वापर करून कर्मचाऱ्यांना पदमुक्त करण्याचा अधिकारही राजकीय कार्यकारिणीस आहे.

राजकीय कार्यकारिणी सनदी नोकरवर्गावर प्रत्यक्षात हुकमत गाजविते काय, हा विवादास्पद प्रश्न असला तरीही औपचारिकरीत्या-कायदेशीरीत्या आणि तांत्रिकरीत्या राजकीय कार्यकारिणीचे स्थान श्रेष्ठ व सनदी नोकरवर्गाचे स्थान दुव्यम आहे. सनदी नोकरवर्गाच्या सहकार्याशिवाय राजकीय कार्यकारिणी राज्यकारभार यशस्वीरीत्या करू शकत नाही. प्रशासकीय धोरण निर्धारित करताना राजकीय कार्यकारिणी बहुतांशी सनदी अधिकाऱ्यांच्या सल्ल्यावर अवलंबून असते. व्यवहारिकदृष्ट्या जरी सनदी अधिकारी राज्यकारभारावर हुक्मत गाजवीत असले तरीही सरतेशेवटी त्यांचे ते अधिकार व महत्त्व राजकीय कार्यकारिणीच्या मर्जीवरच अवलंबून असतात. म्हणजेच राजकीय कार्यकारिणीचा विश्वास संपादित करून प्रशासकीय यंत्रणा वास्तविक अर्थाने देशाच्या राज्यकारभाराची जबाबदारी पार पाडते. राजकीय कार्यकारिणीचे नियंत्रण प्रतिकात्मक वाटत असले तरीही त्याचे स्वरूप वास्तविकही असते.

७.१ न्यायिक नियंत्रण

न्यायमंडळाद्वारे नियंत्रण ठेवण्याचा मुख्य हेतू म्हणजे नागरिकांच्या मूलभूत अधिकारांचे संरक्षण करणे हा होय. काही वेळा प्रशासनाकडून अज्ञानाने किंवा जाणीवपूर्वक चुका होतात आणि त्यामुळे नागरिकांचे नुकसान होते. ते टाळण्यासाठी न्यायमंडळाद्वारे नियंत्रण करण्यात येते. न्यायालय खाली दर्शविलेल्या वेळी प्रशासनाच्या कार्यात हस्तक्षेप करू शकते.

अ) प्रत्येक सेवकवर्गाचे कार्य नियमांप्रमाणे ठरलेले असते. जर त्यांनी त्या नियमांचे उल्लंघन करून कार्य केले आणि त्यामुळे नागरिकांचे नुकसान झाले तर तो नागरिक नुकसानभरपाईसाठी न्यायालयाकडे जाऊ शकतो.

- आ) काही काही वेळा सेवकवर्ग कायद्याचा चुकीचा अर्थ लावून नागरिकांना नुकसान पोहोचवित असतो. त्यावेळी तो नागरीक कायद्याचा खरा अर्थ काय आहे हे पाहण्यासाठी न्यायालयाकडे जाऊ शकतो.
- इ) काही वेळा सेवकवर्गाच्या अज्ञानामुळे चुकीची वस्तुस्थिती लक्षात ठेवून चुकीचा निर्णय दिला जातो. खरी वास्तव माहिती देऊन न्यायालयापासून नागरिक न्याय मिळवीत असतो.
- ई) कित्येक वेळा अधिकारीवर्ग त्यांना दिलेल्या सत्तेचा गैरवापर करतो. त्यामुळे नागरिकांना त्रास होतो. अधिकार रक्षणाकरिता नागरिकाला न्यायालयाकडे धाव घेता येईल.

७.१० असाधारण उपाययोजना

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३२ व २२६ द्वारे नागरिकाच्या हक्कांवरील अतिक्रमणाविरुद्ध सर्वोच्च व उच्च न्यायालयाकडे कोणत्याही व्यक्ती प्राधिकारी वा शासनाविरुद्ध लेखांचा व अन्य आज्ञेसाठी अर्ज करण्याचा मूलभूत अधिकार नागरिकांना देण्यात आला आहे. सर्वोच्च व उच्च न्यायालये, बंदी प्रत्यक्षीकरण (habeas corpus) परमादेश (mandamus) प्रतिषेध (prohibition) निश्चितीकरणादेश (certiorari) अधिकार पृच्छा (quæ-warranto) अशा विविध प्रकारच्या उपाययोजनांद्वारे प्रशासनावर आपले नियंत्रण प्रस्थापित करतात.

- १) **बंदी प्रत्यक्षीकरण :** नागरिकांना काही कारणांवरून अटक केल्यास २४ तासांच्या आत त्याला न्यायालयापुढे हजर करणे जरुरीचे असते. आरोपशिवाय कोणालाही अटक करण्यात येऊ शकत नाही जर हे बंधन पाळण्यात आले नाही, तर अर्जदाराच्या विनंतीवरून न्यायालयातर्फ अटक केलेल्या नागरिकाला न्यायालयात हजर करण्याचा आदेश शासनास देण्यात येत असतो.
- २) **परमादेश :** ज्यावेळी नागरिकाच्या मूलभूत हक्कांविरुद्ध कारवाई होते किंवा कायद्याप्रमाणे गोष्टी होत नाहीत, त्यावेळी अर्जदाराच्या विनंतीचा विचार करून न्यायालय प्रशासनास न्यायदेशाद्वारे ती गोष्ट करण्यासाठी आदेश देत असते.
- ३) **प्रतिषेध :** नागरिकांच्या हक्काविरुद्ध जर शासन काही कृत्ये करीत असेल तर ते कृत्य काही काळासाठी थांबविण्यात येते. हा आदेश तात्पुरता असतो. मुद्याची सुनावणी होऊन निकाल लागेपर्यंत त्याची मुदत असते.
- ४) **निश्चिती करणादेश :** काही वेळा खालच्या न्यायालयात चालू असलेला खटला स्थगित करून त्यासंबंधीची सर्व कागदपत्रे वरिष्ठ न्यायालय मागून घेत असते. खालच्या न्यायालयातील चूक दुरुस्त करणे व नागरिकांच्या हक्काचे संरक्षण करणे हा त्याचा उद्देश असतो.
- ५) **अधिकार पृच्छा :** काही वेळा प्रशासक अधिकारकक्षेत नसलेली कृत्ये करीत असतात. त्यामुळे नागरिकाचे नुकसान होते. ती व्यक्ती न्यायालयाकडे दाद मागण्यास गेली तर न्यायालये संबंधी प्रशासकास त्याने हे कृत्य कोणत्या अधिकारानुसार केले आहे, असा जाब विचारू शकतात. प्रशासकाचे समर्थन वैध असल्यास असा आदेश रद्द करण्यात येतो.

७.११ न्यायिक नियंत्रणाच्या मर्यादा

‘कायद्याचे अधिराज्य’ हे तत्त्व भारतीय राज्यघटनेत स्वीकृत करण्यात आले आहे. त्याचे प्रतीक व साधन म्हणजे न्यायालयीन उपाययोजना होय. व्यक्तीवर शासनाकडून किंवा शासकीय कर्मचाऱ्यांकडून होणाऱ्या अन्यायाबाबत व्यक्ती न्यायमंडळाकडे दाद मागू शकते आणि न्यायमंडळ नागरिकांच्या मूलभूत अधिकारांचे संरक्षण करु शकते. आपल्या अधिकारांचा वापर करून न्यायमंडळ शासकीय कृती बेकायदेशीर घोषित करु शकते, शासनाला अन्याय करण्यापासून परावृत्त करु शकते किंवा अन्यायाचे परिमार्जन करु शके. असे म्हटले तरीही न्यायालयीन नियंत्रणालाडेखील काही मर्यादा आहेत. त्या पुढीलप्रमाणे आहेत :

१) वैधानिक मर्यादा : जरी शासकीय कृतीवर न्यायालयांचे नियंत्रण असले तरीही प्रशासनाच्या काही विशिष्ट स्वरूपाच्या कृती न्यायालयीन समीक्षेच्या कक्षेत येत नाहीत. प्रशासनाच्या कोणत्या कृती न्यायालयीन समीक्षेच्या कक्षेत येतील व कोणत्या येणार नाहीत यासंबंधीची स्पष्टता विधिनियम तयार करताना विधिमंडळाद्वारेच केली जाते. निवडणुका आयोजित करणाऱ्या निवडणूक आयोगाच्या अधिकारांची चिकित्सा न्यायालयाद्वारे केली जात नाही. तर मतदारसंघ निर्धारण मंडळाने घेतलेल्या निर्णयांना न्यायालयात आव्हान देता येणार नाही. भारतातून पाकिस्तानात स्थलांतर केलेल्या लोकांची संपत्ती ताब्यात घेणाऱ्या समक्ष अधिकाऱ्याच्या कृतीसंबंधी न्यायमंडळास आक्षेप घेता येत नाही.

२) न्यायालय पुढाकार घेऊ शकत नाही : कोणत्याही प्रशासकीय कृतीची वैधता निर्धारित करण्याचा जरी न्यायमंडळास अधिकार असला तरीही त्यासंबंधीची कारवाई न्यायालय स्वतःच्या अखत्यारित सुरु करु शकत नाही. म्हणजेच प्रशासकीय कृतींमुळे प्रभावित व्यक्तीच त्याबाबत न्यायालयाकडे अर्ज करु शकते. असा अर्ज आल्यानंतरच न्यायालय त्या प्रशासकीय कृतीची चिकित्सा करते. प्रशासनाच्या कृतींमुळे जरी हजारोंच्या संख्येत नागरिक प्रभावित होत असले तरी त्याबाबत न्यायालयात दाद मागणाऱ्या नागरिकांची संख्या अत्यल्प आहे. विशिष्ट बाबतीतच शासनाकडून अवैध कृती होत असली; परंतु त्याबाबत तकार अर्ज न्यायालयाकडे आला नसेल तर न्यायमंडळ त्याबाबत कोणतीही उपाययोजना करु शकत नाही.

३) प्रदीर्घ न्यायालयीन प्रक्रिया : न्यायालयीन प्रक्रिया ही वेळखाऊ - प्रदीर्घ स्वरूपाची आहे. न्यायालयांसमोर हजारो प्रकरणे अनिर्णित अवस्थेत असताना शासनाच्या अन्याय कृतीबाबत न्यायालयात जरी अर्ज करण्यात आला असेल तर त्याची सुनावणी केव्हा होणार व ते प्रकरण केव्हा निकालात निघेल याची खात्री संबंधित व्यक्तिस नसते. न्यायालयीन कार्यवाहीत होणाऱ्या प्रदीर्घ विलंबामुळे सर्वसामान्य व्यक्ती न्यायालयावरच हस्तक्षेपाचा मागणी करण्यापासून परावृत्त होतात.

४) अत्यंत खर्चीक : न्यायालयीन प्रक्रिया केवळ वेळखाऊ आहे असे नाही, तर ती अत्यंत खर्चीक आहे. त्यात होणाऱ्या विलंबामुळे खर्च उत्तरोत्तर वाढत जातो. ही प्रक्रिया अत्यंत खर्चीक असल्याने सर्वसामान्य लोक तीचा वापर करण्यास सहसा प्रवृत्त होत नाही.

५) तांत्रिक मर्यादा : न्यायालयासमोर येणारे अनेक वाद गुंतागुंतीचे व तांत्रिक स्वरूपाचे असतात. अनेक कायद्यामधील तरतुदी अस्पष्ट व संदिग्ध स्वरूपाच्या असतात. त्या तरतुंदीचे

अर्थघटन आणि न्यायनिवाडा करण्याऐवजी न्यायालये अशी प्रकरणे प्रशासकीय न्यायाधिकरणांकडे सोपवितात.

६) विधिनियमांना दुरुस्ती : अधिनियम असणाऱ्या वैधातिक तरतुदीचे अर्थघटन करताना न्यायमंडळ काही वेळा त्या तरतुदी किंवा त्यातील विवादास्पद भाग बेकायदेशीर ठरवतात. विधिमंडळात संबंधित कायद्यांत दुरुस्तीवरुन न्यायालयीन मर्यादा दूर करु शकतात. काहीवेळा अशा तरतुदी पूर्णपणे वगळल्याही जातात. मालमत्तेच्या मूलभूत अधिकारांसंबंधीचे वाद वेळेवेळी निर्माण होते. संसदेने राज्यघटनेतील कलम ३१ म्हणजेच मालमत्ते संबंधीच्या अधिकारात वारंवार घटना दुरुस्त करून, न्यायमंडळाने प्रस्थापित केलेल्या मर्यादा दूर केल्या १९७८ साली राज्यघटनादुरुस्त्याद्वारा मालमत्तेच्या अधिकार विषयक तरतुदी राज्यघटनेमधून पूर्णपणे वगळल्या तसेच तत्पुर्वी कृती सुधारविषयक कायद्यातील तरतुदी नवव्या परिशिष्टात समाविष्ट करून, संसदेने न्यायमंडळाचे अधिकार मर्यादित केले.

७) ताकीदचे स्वरूप : न्यायालयीन उपाययोजना बहुतांशी प्रशासकीय कृती होऊन गेल्यानंतर केली जाते. त्यामुळे संबंधित व्यक्तीचे नुकसान होऊन गेलेले असते. अशा परिस्थितीत न्यायालयाचा निर्णय ताकीद (warning) स्वरूपात असतो. “अशा प्रकारची कृती पुन्हा होणार नाही याची दक्षता घ्या.”

८) न्यायालयांची उदासीनता : प्रशासकीय स्वरूपाच्या वादांची सुनावणी करण्याबाबत न्यायाधीश अनुत्सुक असतात. संबंधित व्यक्तींनी अशा प्रकारचे वाद न्यायालयासमोर आणूच नयेत आणि आणल्यास तांत्रिक कारणास्तव ते फेटाळून लावणे, अशा प्रकारची नकारात्मक भूमिका न्यायाधीशांकडून घेतली जाते. न्यायालयांच्या उदासीनतेमुळे शक्यतो अशा प्रकारचे वाद न्यायालयात आणण्यापासून संबंधित लोक परावृत्त होतात.

९) राज्यकारभारावर विपरीत परिणामाची शक्यता : न्यायालयाने प्रशासनाचा प्रत्येक कृतीची चिकित्सा करण्याचे, प्रत्येक बाबीत हस्तक्षेप करण्याचे धोरण स्वीकारले तर राज्यकारभारावर त्याचा विपरीत परिणाम होण्याची शक्यता नाकारता येत नाही. आपल्या प्रत्येक कृतीला जर न्यायालयात आव्हान दिले जाणार असेल आणि न्यायालयाकडून ती रद्दबातल होणार असेल तर प्रशासकीय कर्मचारी नाऊमेद होऊन कोणत्याच प्रकारची कृती किंवा निर्णय घेणारच नाहीत आणि त्यामुळे राज्यकारभार ठंडावल्याचा धोका उद्भवतो. ह्या धोक्याच्या जाणिवेमुळेच न्यायालये शक्यतो शासकीय निर्णय फिरवण्याच्या किंवा त्यांची चिकित्सा करण्याच्या कृतीपासून दूर राहतात.

७.१२ सारांश

- १) प्रशासकीय यंत्रणेचे अदिकार व कार्य यांत सातत्याने वाढ होत चालली आहे. त्यामुळे शासन म्हणजे प्रशासन असे चित्र निर्माण झाले आहे.
- २) नोकरशाही राजवटीत अधिकारांचा गैरवापर होणे अभिप्रेत असल्याने, प्रशासनाच्या अनिर्बंध अधिकारांवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याची गरज एल.डी. व्हाईट यांच्या सारख्या विचारवंतानी प्रतिपादली आहे.

- ३) संसदीय लोकशाही असलेल्या भारत आणि इंग्लंड या देशात संसदेचे कार्यकारिणीवर प्रत्यक्ष आणि प्रशासकीय यंत्रणेवर अप्रत्यक्ष स्वरूपाचे नियंत्रण असते.
- ४) प्रतिनिधीला लोकशाही घटनात्मक शासनाच्या संकल्पनेवर आधारित आहे. व्यक्ति स्वातंत्र्याची जोपासना करण्याची कामगिरी विविध सामाजिक संस्था व प्रसार माध्यमे पार पाडतात.
- ५) लोकमताचा अंकूश असल्याने राज्यकर्ते व नोकरवर्ग जबाबदारीचा जाणीवेतून कार्य करतात.
- ६) प्रशासकीय कर्मचारी लोकसेवक असल्याने ते जनतेच्या गान्हांण्याकडे दुर्लक्ष करू शकत नाहीत.
- ७) उत्तरदायित्वाच्या संकल्पनेला लोकाभिमुख राज्यकारभार अभिप्रेत आहे.
- ८) प्रशासकीयक उत्तरदायित्व प्रस्थापन करण्यासाठी विविध प्रकारचे मार्ग अवलंबले जातात.
- ९) संसदीय शासनपद्धतीत शासन / प्रशासनाच्या प्रत्येक कृतीची अंतिम जबाबदारी मंत्रिमंडळाकडे असते. अधिकाऱ्यांकडून केल्या जाणाऱ्या अधिकाराच्या गैरवापरासाठी संबंधित खात्याच्या मंत्र्यास जबाबदार समजले जाते. अशा अधिकाऱ्यांविरुद्ध संसद कोणतीही कारवाई करू शकत नाही. मात्र ही जबाबदारी राज्यकर्त्याबाबत पार पाडावी लागते म्हणजेच प्रशासनावर संसदेचे प्रत्यक्ष नियंत्रण नसते, तरीही संसदेला जबाबदार असणाऱ्या कार्यकारिणांचे नियंत्रण असते.
- १०) विधिमंडळाद्वारा खालील मार्गाने प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापन केले जाते.
- अ) पैशावर नियंत्रण
 - ब) लेखा परीक्षण
 - क) संसदेतील प्रश्नोत्तराचा तास
 - ड) संसदीय समित्या
 - इ) संसदेच्या वित्तीय समित्या
 - फ) सेवक भरती व सेवा अटींचे निर्धारण
- ११) वैधानिक नियंत्रणाच्या मर्यादा खालीलप्रमाणे आहेत.
- अ) महालेखापरिक्षक व नियंत्रकाचा अहवाल शिफारसवजा
 - ब) पूर्वग्रहदुषित पद्धतीने प्रशासकीय कृतींचे मूल्यमापन
 - क) टीका उथळ आणि एकांगी स्वरूपाची असल्याने परिणामशून्य.
 - ड) विविध हितसंबंधी गटांचे संसदेवरील वर्चस्व
 - ई) तांत्रिक कुवतीचा अभाव
 - फ) प्रशासनावर प्रत्यक्ष नियंत्रण नाही
- १२) राज्यकर्ते - कार्यकारीमंडळ यांचे प्रशासनावर प्रत्यक्ष नियंत्रण असते. त्यांना जाब विचारण्याचा आणि शिस्तभंगाची कारवाई करण्याचा अधिकार राज्यकर्त्याना असतो. मात्र मंत्रिमंडळाचे सदस्य दैनंदिन कारभाराची जबाबदारी प्रशासकीय यंत्रणेकडे सोपवितात. धोरणात्मक व अन्य निर्णय वरील सनदी अधिकाऱ्यांच्या सल्ल्यानुसार घेतात.

तात्त्विकदृष्ट्या सनदी अधिकाच्यांचे स्थान दुस्यम असले तरी नोकरशहाच वास्तव अर्थाने राज्यकर्त असतात.

१३) कार्यकारिणी खालील मार्गानी प्रशासकीय नियंत्रण प्रस्थापन करणे :

- अ) धोरणात्मक बाबींवर नियंत्रण
- ब) वित्त संकल्पीय नियंत्रण
- क) सेवक भरतीवर नियंत्रण
- ड) शिस्तभंगाची कारवाई

१४) नागरिकांच्या मूलभूत अधिकारांचे रक्षण करण्यासाठी न्यायमंडळे प्रशासनावर नियंत्रण प्रस्थापित करते. नागरिकांना केलेल्या तक्रारींचे निवारण करताना न्यायमंडळ प्रशासनावर आपले नियंत्रण प्रस्थापित करते.

१५) राज्यघटनेतील कलम ३२ व २२६ अन्वये न्यायालयांना काही असाधारण अधिकार बहाल करण्यात आले आहेत. त्यांच्या वापराद्वारे ते प्रशासनावर आपले नियंत्रण प्रस्थापित करतात.

१६) न्यायालयीन नियंत्रणाच्या ठळक मर्यादा खालीलप्रमाणे आहेत.

- अ) वैधानिक मर्यादा
- ब) न्यायालय पुढाकार घेऊ शकत नाही.
- क) प्रदीर्घ विलंब
- ड) अत्यंत खर्चिक
- ई) तांत्रिक मर्यादा
- फ) नियमांत दुर्लक्ष
- ग) न्यायालयीन कृतीचे स्वरूप ताकिदीचे
- ह) न्यायालयीन उदासिनता
- ज) राज्यकारभारावर प्रतिकूल परिणामाची शक्यता

७.१३ प्रश्नमंच

- १) प्रशासनाचे उत्तरदायित्व ही संकल्पना स्पष्ट करून त्याची आवश्यकता विशद करा.
- २) वैधानिक नियंत्रणाचे मार्ग व त्याच्या मर्यादा स्पष्ट करा.
- ३) न्यायालयीन नियंत्रणाचे मार्ग व त्याच्या मर्यादा स्पष्ट करा.
- ४) टिपा लिहा.
 - १) कार्यकारिणीचे नियंत्रण
 - २) भारतातील प्रशासकीय उत्तरदायित्वाचे स्वरूप.





उदारीकरण व खाजगीकरण (LIBERALISATION AND PRIVATISATION)

अभ्यासक्रम : उदारीकरण आणि खाजगीकरण

स्वरूप (प्रकार) - समर्थनार्थ विचार - मूल्यमापन

समाजकल्याण उपक्रमामूळे संरचनात्मक बदल - सार्वजनिक क्षेत्राचा भूमिका.

घटक रचना :

- ८.० उद्दिष्ट्ये
- ८.१ प्रास्ताविक
- ८.२ उदारीकरण
- ८.३ खाजगीकरण
- ८.४ उदारिकरण - खाजगीकरणाचे समर्थन
- ८.५ समाजकल्याण उपक्रमात्मक संरचनात्मक बदल
- ८.६ उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या कालखंडात सार्वजनिक क्षेत्राचा भूमिका
- ८.७ मूल्यमापन
- ८.८ सारांश

८.० पाठाची उद्दिष्ट्ये :

- १) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाची पाश्वभूमी समजावून देणे.
- २) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाचे स्वरूप स्पष्ट करणे.
- ३) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या समर्थनार्थ मांडले जाणारे विचार समजावून देणे.
- ४) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या स्वीकारामुळे सामाजिक / समाजकल्याण उपक्रमांच्या संरचनेतील बदल स्पष्ट करणे.
- ५) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या कालखंडातील सार्वजनिक क्षेत्राची भूमिका स्पष्ट करणे.
- ६) उदारीकरण आणि खाजगीकरण यांचे मूल्यमापन करणे.

८.१ प्रास्ताविक

१९९१ सालच्या नवीन आर्थिक धोरणाद्वारा भारताने उदारीकरण, खाजगीकरण आणि जागतिकीकरण या तत्त्वत्रयीचा, म्हणजेच मुक्त बाजारपेठी अर्थव्यवस्थेचा स्वीकार केला. याचाच अर्थ १९४७ ते १९९१ या कालखंडात अवलंबण्यात आलेल्या समाजवादी समाजरचना

आणि कल्याणकारी राज्याच्या प्रतिमानाचा त्याग केला. या आमुलाग्र स्वरूपाच्या परिवर्तनाचा लोकप्रशासनावर झालेला परिणाम या प्रकरणात आपण अभ्यासणार आहोत.

१.२ उदारीकरण (LIBERALISATION)

उदारीकरण म्हणजे बाजारयंत्रणेवर अधिक भर देणारे आणि आर्कि व्यवहारांवरील जाचक शासकीय निर्बंध कमी करणारे / रद्द करणारे शासकीय धोरण होय. उदारीकरणाला ‘विनियंत्रीकरण’ असेही म्हणतात. अर्थव्यवस्थेतील उत्पादन, गुंतवणूक, आयातनिर्यात इत्यादींवरील परवानापद्धत यांसारखे अनावश्यक / जाचक निर्बंध, नियंत्रण आणि नियम कमीत कमी करण्याच्या प्रक्रियेला ‘उदारीकरण’ म्हणतात. त्या अंतर्गत खाजगी क्षेत्राला व्यापारविषयक बाबींसंबंधीचे निर्णय घेण्याचे पूर्ण स्वातंत्र्य दिले जाते. सनातनवादी अर्थशास्त्रज्ञांच्या मते, “बाजार यंत्रणा आणि मुक्त स्पर्धेच्या कार्यप्रणालीत अडथळे, पूर्णपणे जरी काढता आले नाहीत तरी ते कमी करण्यासाठी जे आर्थिक धोरण चालना देते, त्याला उदारीकरण म्हणतात.”

मुक्त अर्थव्यवस्था म्हणजे शासनाचा कमीत कमी हस्तक्षेप असणारी अर्थव्यवस्था. या विचाराचे समर्थन १८ व्या व १९ व्या शतकातील ॲडम स्मिथ, जॉन स्टुअर्ट मिल यांच्या सारख्या उदारमतवादी विचारवंतांने केले होते. १८ व्या शतकातील उदारमतवादी विचार २० व्या शतकात ‘नवउदारमतवाद’ या नावाने ओळखला जाऊ लागला. त्या अंतर्गत उदारीकरणाचे समर्थन करण्यात येऊ लागले.

भारताने १९८० च्या दशकापासून मिश्र आणि नियंत्रित अर्थव्यवस्थेला अधिक स्वातंत्र्य देण्याचे, म्हणजेच उदारीकरणाचे धोरण स्विकारले आहे. १९९१ सालच्या नवीन आर्थिक धोरणानुसार भारतात उदारीकरणाचे तत्त्व स्वीकारण्यात आले. त्यानुसार

- i) ८० टक्के उद्योगांसाठी अस्तित्वात असलेले परवानाविषयक (LICENSE) निर्बंध काढून टाकण्यात आले आहेत.
- ii) मक्तेदारी नियंत्रण कायदा रद्द करून उद्योगविस्ताविषयक निर्बंध काढून टाकण्यात आले आहेत.
- iii) परकीय व्यापाराची कार्यपद्धती सुलभ करण्यात आली आहे. परदेशांतून आयात करण्यात येणाऱ्या यंत्रसामग्री व भांडवली वस्तूंवरील निर्बंध शिथिल करण्यात आले आहेत.
- iv) परकीय भांडवल गुंतवणूकीवरील निर्बंध काढून टाकण्यात आले आहेत. नवीन औद्योगिक धोरणाच्या सुरुवातीच्या काळात विदेशी प्रत्यक्ष गुंतवणूकीची मर्यादा ५१ टक्क्यांपर्यंत सीमित करण्यात आली होती. परंतु आता ही मर्यादा ७४ टक्क्यांपर्यंत आणि काही उद्योगात १०० टक्क्यांपर्यंतही वाढवण्यात आली आहे.
- v) परकीय चलन नियंत्रण कायदा (FERA) रद्द करून त्याचा जास्त विदेशी विनिमय व्यवस्थापन कायदा (FEMA) १९९१ साली करण्यात आला. FEMA मुळे भारतातील उदारीकरणाला प्रोत्साहन मिळाले. या कायद्यामुळे जागतिक बाजारात निधी आणि वस्तू व सेवांच्या मुक्त प्रवाहाला सुरुवात झाली. या कायद्यामुळे भारतातील कंपन्या आता विदेशी बाजारातून निधी उभारू शकतात.
- vi) भारतीय रूपया अंशतः परिवर्तनीय करण्यात आला आहे.
- vii) कामगारविषयक कायद्यांतील जाचक तरतुदी रद्द करण्यात आल्या आहेत.

८.३ खाजगीकरण : (PRIVITISATION)

मर्यादित अर्थाने 'खाजगीकरण' म्हणजे सार्वजनिक क्षेत्रात उद्योगांच्या मालकी किंवा व्यवस्थापनात खाजगी क्षेत्राचा सहभाग वाढवणे किंवा खाजगी क्षेत्रांकडे हस्तांतरण करणे होय. व्यापक अर्थाने खाजगीकरण म्हणजे मालकी हक्क बदलून अथवा मालकी हक्क न बदलता खाजगी व्यवस्थापन व नियंत्रणाला मान्यता देणे होय.

बाबरा ली आणि जॉन नेलीस यांच्या मते, 'खाजगीकरण या प्रक्रियेद्वारे सार्वजनिक मालकीच्या उद्योगांत खाजगी मालकी किंवा कार्यपद्धती समाविष्ट होते.' पीटर डुकर यांच्या मते, "सरकारद्वारे सार्वजनिक क्षेत्रातील निर्गुतवणूक म्हणजे खाजगीकरण होय." खाजगीकरणासाठी देशात - अ) अनारक्षण धोरण ब) उद्योग व वित्त पुनर्रचना मंडळाची स्थापना क) राष्ट्रीय नूतनीकरण मंडळाची स्थापना ड) नवरत्नांचा दर्जा ई) निर्गुतवणूक इत्यादी उपाययोजना अमलात आणल्या गेल्या आहेत.

या अंतर्गत व्यवस्थापन करार, भाडेपड्यांचे करार आणि विशेष हक्क व्यवस्था या मार्गाचा अवलंब करण्यात येतो. याव्यतिरिक्त शासन निर्गुतवणुकीद्वारे सार्वजनिक क्षेत्रातील समभागांची खाजगी व्यक्ती / संस्थांना विक्री करते आणि त्यावरील आपली मालकी व नियंत्रण कमी करते. भारतात या प्रक्रियेची सुरुवात १९८० च्या दशकात झाली असली तरी तिला १९९१ नंतर वेग प्राप्त झाला. सार्वजनिक क्षेत्रातील उद्योगांची संख्या १७ वरुन ३ पर्यंत कमी करण्यात आली. सार्वसजनिक क्षेत्रातील उद्योगांना दिले जाणारे अर्थसाहाय्य बंद करण्यात आले. सार्वसजनिक क्षेत्रातील उद्योगांचे खाजगीकरण करण्यासाठी निर्गुतवणूक कार्यक्रम स्वीकारण्यात आला. १९९१ सालच्या नवीन आर्थिक सुधारणानंतर खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेला भारतात वेग प्राप्त झाला. १९९१ साली भारत सरकारने सार्वनिक क्षेत्रातील तोट्यात उद्योगांविषयीचे धोरण निर्धारित करण्यासाठी उद्योग व वित्त पुनर्रचना मंडळाची स्थापना केला. आजारी अवस्थेतील उद्योग, भांडवली गुंतवणूकीनंतर, कार्यक्षम होतील किंवा नाही हे या मंडळाद्वारा निश्चित केले जाते. आजारी उद्योग कार्यक्षम करण्याची शक्यता नसल्यास तो बंद करण्याचा किंवा त्याचे खाजगीकरण करण्याचा निर्णय मंडळ घेते. वेगात चालणाऱ्या म्हणजेच अकार्यक्षम ठरलेल्या उद्योगांना बंद करण्याचा निर्णय झाल्यानंतर त्यातील बेरोजगार कामगारांपैकी कामगार स्वेच्छानिवृत्ती स्वीकारतात, त्यांना राष्ट्रीय नूतनीकरण मंडळाद्वारा नुकसान भरपाई दिली जाते.

उद्योगाचे धोरणात्मक महत्त्व आणि त्यांचे कार्य लक्षात घेऊन भारतातील नऊ उद्योग निवडण्यात आले आहेत. या उद्योगांना नवरत्नांचा दर्जा देण्यात आला आहे. जागतिक स्तरावरील विशाल उद्योग बनण्यासाठी या नऊ उद्योगांना पूर्ण वित्तीय व व्यवस्थापकीय स्वातंत्र्य देण्यात आले आहे. 'नवरत्न' उद्योगात खालील उद्योग समाविष्ट आहेत.

- i) इंडियन ऑर्झेल कॉर्पोरेशन
- ii) ऑर्झेल ऑण्ड नॅचरल गॅस कॉर्पोरेशन
- iii) हिंदुस्थान पेट्रोलिअम कॉर्पोरेशन ॲड इंडिया
- iv) भारत पेट्रोलिअम कॉर्पोरेशन लिमिटेड

- v) इंडियन पेट्रो केमिकल लिमिटेड
- vi) विदेश संचार निगम लिमिटेड
- vii) भारत हेवी इलेक्ट्रिकल लिमिटेड
- viii) स्टील ॲथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड
- ix) नॅशनल थर्मल पॉवर कॉर्पोरेशन

६.४ उदारिकरण - खाजगीकरणाचे समर्थन

१९७० च्या दशकात कल्याणकारी राजाच्या मर्याद स्पष्ट झाल्या. नोकरशाही व्यवस्थेचा प्रभुत्वाखालील प्रशासकीय यंत्रणा अकार्यक्षम व भ्रष्ट असल्याचे स्पष्ट झाले. दप्तर दिर्गांई आणि नोकरशाहीचा बेपर्वावृत्तीचा विरुद्ध रोष प्रकट होऊ लागला. कल्याणकारी राज्याची उद्दिष्टे साध्य करण्यात येणारे अपयश जाणवू लागले. या प्रतिकूल वातावरणात ‘कल्याणकारी राज्य गुंडाळून ठेवा’ (Role back Welfare State) अशा प्रकारचे प्रस्ताव उदारमतवादी लोकशाही असलेल्या इंग्लंड व अमेरिकेचे राज्यकर्ते मांडू लागले. अर्थव्यवस्थेचे नोकरशाहीच्या नियंत्रणातून मुक्तता करण्यात यावी हा विचार प्रभाव होऊ लागला. अति व्याप्तीमुळे प्रशासन अकार्यक्षमरीत्या कार्य करते. त्यामुळे प्रशासनाच्या कार्याचा व अधिकारांचा व्याप्ती कमी करण्यात यावी, असेही सुचविण्यात आले. त्यातूनच ‘कल्याणाची भिन्न अर्थव्यवस्था (Mixed Economy of Welfare) हा विचार प्रकर्षाने पुढे आला. त्यानुसार समाजोपयोग सेवा ही राज्याची मक्तेदारी नसावी. ही जबाबदारी पार पाढण्यासाठी खाजगी क्षेत्र आणि स्वावलंबी क्षेत्राचे सहकार्य घेण्यात आले. कायदा व सुव्यवस्था, संरक्षण, देशांतर्गत सुरक्षा ही राज्याची प्राथमिक जबाबदारी असावी. आर्थिक स्वरूपाच्या उपक्रमांचे व्यावसायिक व्यवस्थापन करण्यासाठी खाजगी क्षेत्राचे सहकार्य घेण्यात यावे. किंबहुना अकार्यक्षम व तोट्यात चालणारे सर्वसामान्य क्षेत्रातील उपक्रमांचे खाजगी व्यक्ती / संस्था यांच्याकडे हस्तांतरण करावी. त्यातून उपलब्ध होणारा निधी कल्याणकारी उपक्रमांवर खर्च करण्यात यावा. कल्याणकारी उपक्रमांचे धोरण शासनाने निधारित करावी आणि कल्याणकारी उपक्रमांची कार्यवाही करण्याची जबाबदारी स्वयंसेवा संस्थांकडे सोपवावी. राज्याची भूमिका साहाय्यकाची करण्यात यावी. (Catalyst) असावी. राज्याने अशा प्रकारे खाजगी क्षेत्राकडे व स्वयंसेवा क्षेत्राकडे जबाबदारी सोपवून, जबाबदारीचे विभाजन करावे. अशा प्रकारे १९८० च्या दशकात कल्याणकारी राज्याला पर्यायी व्यवस्था म्हणून मुक्त बाजारपेठीय अर्थव्यवस्था आणि त्या अंतर्गत खाजगीकरण आणि उदारीकरणाचे समर्थन करण्यात आले. या विचारवंतांनी असे प्रतिपादन केले की खाजगीकरण व उदारीकरणाद्वारा समाजोपयोगी व उत्पादक कामे अधिक कार्यक्षम (Efficient) परिणामकारक (Effective) आणि काटकसरीयी (Economical) होण्यात वाव आहे.

खाजगीकरणाच्या माध्यमातून संरचनात्मक सुविधा आणि अन्य समाजोपयोगी सेवांमध्ये खाजगी क्षेत्राचा सहभाग वाढत चालला आहे. ग्राहंकाच्या सुविधांत वाढ व सुधारणा होत आहेत. अनुत्पादक खर्चावर आणि उद्भवणाच्या नुकसानावर नियंत्रण प्रस्थापित झाले आहे. उद्योगांच्या कार्यक्षमतेत व कामगिरीत सुधारणा होत आहे.

मात्र या प्रक्रियेचा टिकाकारांच्या मते, उद्योजक केवळ नफाप्राप्तीच्या उद्देशाने प्रेरित झाल्याने, समाजहितावर प्रतिकूल परिणाम होतात. कार्यक्षमतेच्या आणि तांत्रिक सुधारणांच्या

नावाखाली बेरोजगारी वाढत आहे. प्रत्यक्ष परकीय गुंतवणूक वाढत असून, त्यातून मक्तेदारीचा धोका उद्भवत आहे. सुखसोयी व चैनीच्या उद्योगांत गुंतवणूक होत असल्याने, जीवनावश्यक वस्तूंचे उत्पादन घटले आहे.

८.५ समाजकल्याण उपक्रमात्मक संरचनात्मक बदल

मुक्त बाजारपेठीय अर्थव्यवस्थेचा, म्हणजेच उदारिकरण, खाजगीकरण व जागतीकरण या तत्त्व त्र्यीवर आधरित अर्थव्यवस्थेचा स्वीकार भारतासह जगातील बहुसंख्य राष्ट्रांनी केला आहे. त्यामुळे समाजोपयोगी सेवा किंवा समाजकल्याण उपक्रमांत संरचनात्मक बदल होणे क्रमप्राप्त ठरते.

वाढती अंदाजपत्रकीय तूट, सावजनिक उपक्रमांसाठी लागणारा प्रचंड निधी, वाढते औद्योगीकीकरण व शहरीकरण, लोकसंख्येतील प्रचंड वाढ, अकार्यक्षम सार्वजनिक क्षेत्र इत्यादीमुळे समाजकल्याण उपक्रमांवरील खर्च उत्तरोत्तर वाढत चालला आहे. सामाजिक सेवांसाठी असलेली मागणी व त्यांचा पुरवठा यांत प्रचंड तफावत आहे. कल्याणकारी राज्याची उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी, म्हणजेच कार्यक्षम समाजोपयोगी सेवा उपलब्ध करून देण्यासाठी संरचनात्मक बदल आवश्यक आहे. या जाणीवेतून आंतर-क्षेत्रीय सहकाऱ्यांची (Inter Sectoral Partnership) संकल्पना सर्वमान्य होऊ लागली आहे.

आंतर-क्षेत्रीय भागीदारीत / सहकार्यात शासनसंस्था, खाजगीक्षेत्र आणि स्वयंसेवी क्षेत्र परस्परांशी सहकार्य करतात. त्यातून तीन प्रकारचे सामंजस्य उद्भवते.

- १) शासकीय क्षेत्र - खाजगी क्षेत्र भागीदारी
- २) शासकीय क्षेत्र - स्वयंसेवी क्षेत्र भागीदारी
- ३) खाजगी क्षेत्र - स्वयंसेवी क्षेत्र भागीदारी

उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या संदर्भात शासकीय क्षेत्र व खाजगी क्षेत्र यांच्यातील भागीदारीचे (Public Private Partnership PPP) समर्थन करण्यात येते. त्या अंतर्गत प्रकल्पासाठी लागणारा निधी, तंत्रज्ञान व मनुष्यबळे खाजगी क्षेत्रातील उद्योजक उपलब्ध करून देण्यास समर्थ असतात. शासन अशा प्रकारच्या देशी / विदेशी उद्योग समूहाय सामंजस्य करार करून त्यांना प्रकल्प उभारण्याचा, त्याची कार्यवाही करण्याची व देखभाल करण्याची जबाबदारी सोपविते. त्या प्रकल्पाचा खर्चाची भरपाई करण्यासाठी विशिष्ट कालावधीसाठी, त्या सेवांचा उपयोग करण्याचा ग्राहकांना शूलक आकारण्याची मुभा दिली जाते. पूर्व-निर्धारीत कालावधी पूर्ण झाल्यानंतर खाजगी उद्योजकाने प्रकल्पाचे हस्तांतरण शासनाकडे करणे अपेक्षित असते.

शिक्षण, आरोग्य पर्यावरण संबंधीत इत्यादी समाजोपयोगी उपक्रमांची जबाबदारी स्वयंसेवा क्षेत्राकडे सोपविली जाते. त्यासाठी लागणारा निधी शासन उपलब्ध करून देते.

८.६ उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या कालखंडात सार्वजनिक क्षेत्राचा भूमिका

१९४७ ते १९९१ हा सार्वजनिक क्षेत्राच्या विस्ताराचा आणि अर्थव्यवस्थेवरील प्रभुत्वाचा कालखंड होता. महत्त्वपूर्ण १७ उद्योग सार्वजनिक क्षेत्रासाठी राखीव होते. त्यास शासनाने आर्थिक पाठबळ व संरक्षण उपलब्ध होते. सुरक्षिततेच्या या कालखंडात बहुसंख्य सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रम अकार्यक्षम होते व त्यांचा उत्तरोत्तर वाढणारा तोटा राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थेवरील बोजा होता.

१९९१ साली भारत सरकारने नवीन आर्थिक धोरणाचा स्वीकार केल्यानंतर सार्वजनिक क्षेत्रावरील ‘कृपाछत्र’ (Protective Umbrella) काढून घेतले. सार्वजनिक क्षेत्रासाठी राखीव असलेले १४ उद्योगक्षेत्र खाजगी क्षेत्रासाठी खुला केले. शासनाने खाजगीकरणास प्रोत्साहन देण्यासाठी तोट्यात चालणारे उद्योग / प्रकल्प बंद करण्याचे आणि त्यांचे हस्तांतरण करण्याचे धोरण स्वीकारले. निर्गुतवणूकीद्वारा या उद्योगांचे भाग-भांडवल विक्रीस काढले. परकीय देशांच्या / उद्योग संस्थांच्या प्रत्यक्ष गुंतवणूकीस प्रोत्साहन दिले. त्यामुळे सार्वजनिक क्षेत्राचे महत्त्व उत्तरोत्तर कमी होत गेले.

मात्र स्पर्धात्मक वातावरणात ज्या उपक्रमांचा टिकाव लागला, त्या उद्योगांना प्रोत्साहन देण्यात आले. त्यांना धोरणात्मक आणि दैनंदिन कामकाज विषयक स्वायतता बहाल करण्यात आली. त्यांना व्यावसायिक व्यवस्थापनाचा तत्त्वांचा स्वीकार करावा यासाठी विशेष प्रयत्न करण्यात आले. ‘नवरत्न’ उद्योगांना विशेष प्रोत्साहन देण्यात आले. म्हणजेच उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या कालखंडात सार्वजनिक क्षेत्र भारताच्या अर्थव्यवस्थेतील दुख्यम क्षेत्र बनले आहे.

८.७ मूल्यमापन

भारत सरकारने नवीन आर्थिक धोरणाचा स्वीकार १९९१ साली केला. त्यानंतरच्या २५ वर्षांच्या कालखंडात, राज्यकर्ते बदलले तरी आर्थिक धोरणात कोणताही मूलभूत स्वरूपाचा बदल घडून आला नाही. २५ वर्षांच्या या कालखंडात उदारीकरण, खाजगीकरण व मागासिकीकरणाच्या धोरणाचे अनुकूल आणि प्रतिकूल परिणाम घडून आले. त्यांचे विवरण खालीलप्रमाणे आहे.

८.७.१ अनुकूल परिणाम :

१) **औद्योगिकीकरणास चालना :** बहुराष्ट्रीय कंपन्या त्यांच्या व्यापारविस्तारासाठी भारत व अन्य विकसनशील देशांत उत्पादनकार्य हाती घेण्यासाठी प्रचंड प्रमाणात भांडवल गुंतवणूक करतात. उत्पादनकार्यासाठी प्रगत तंत्रज्ञान उपलब्ध करून देतात. त्यामुळे, प्रगत तंत्रज्ञानाचा प्रसार जगभर होत आहे. बहुराष्ट्रीय कंपन्यांचा वाढता प्रसार आणि प्रभावामुळे, भारतीय कारखानदारीचे आधुनिकीकरण होण्यास साहाय्य झाले आहे. अद्यावत तंत्रज्ञान उपलब्ध झाल्याने उत्पादन खर्चात घट होत आहे आणि उत्पादकता वाढत आहे. त्यामुळे भारत

तांत्रिकदृष्टचा विकसित देश होण्याचा मार्ग खुला झाला आहे. परकीय गुंतवणूक आणि तांत्रिक सहकार्य वाढत आहे. आंतरराष्ट्रीय स्पर्धेत टिकाव धरण्याची क्षमता भारतीय उद्योगांत विकसित होत आहे. सार्वजनिक क्षेत्राकरिता राखीव असलेल्या १७ पैकी १४ बाबींवरील निर्बंध उठवण्यात आल्याने संरचनात्मक साधनांचा विकास, वीजनिर्मिती, भूगर्भातील वायू आणि तेलाचा शोध घेणे, हवाई वाहतूक इत्यादी उद्योगांत खाजगी क्षेत्राने प्रवेश केला आहे. इलेक्ट्रॉनिक उत्पादने आणि ग्राहकोपयोगी टिकाऊ वस्तुंच्या उत्पादनात मोठ्या प्रमाणात वाढ होत असल्याचे दिसून येते.

२) बाजारपेठेचा विस्तार : देशांतर्गत कार्य करणाऱ्या व्यापार / उद्योगसंस्थांच्या आर्थिक व्यवहारांना भौगोलिक मर्यादा असतात. याउलट, बहुराष्ट्रीय कंपन्यांची या सीमारेषा ओलांडलेल्या असतात. त्यांची व्यापारी साखळी जगातील अनेक देशात कार्यरत असते.

३) निर्यातवृद्धी : जागतिकीकरणात प्रादेशिक मर्यादा नसल्याने, उत्पादनकार्य जगातील ज्या देशांत श्रमशक्ती मुबलक प्रमाणात आणि स्वस्त दरात उपलब्ध आहे, त्या देशात होत असते. या उत्पादित वस्तु सर्व देशांत उपलब्ध असतात. त्यामुळे ग्राहकांना जगातील सर्वोत्कृष्ट उत्पादने रास्त दराने उपलब्ध होतात. त्यामुळे भारतात उत्पादित मालाला जागतिक बाजारपेठ उपलब्ध झाली असून, निर्यात व्यापारात मोठ्या प्रमाणात वृद्धी घडून आली आहे.

४) रोजगारनिर्मिती : बहुराष्ट्रीय कंपन्या त्यांच्या व्यावसायिक उपक्रमासाठी लागणाऱ्या कुशल मनुष्यबळाची भरती जगभर करतात. अमेरिकेतील संगणक व माहिती तंत्रज्ञान क्षेत्रातील असंख्य तंत्रज्ञ मूळ भारतीय आहेत. म्हणजेच, जागतिकीकरणामुळे तांत्रिक कौशल्ये असणाऱ्या व्यक्तींना जागतिक स्तरावर रोजगार संधी उपलब्ध झाल्या आहेत. त्यांना अत्यंत आकर्षक वेतन दिले जाते. त्यामुळे तांत्रिक कौशल्ये असणाऱ्या व्यक्तींच्या गतिशीलतेत व आर्थिक संपत्तेत भर पडली आहे.

५) भारतीय ग्राहकांना फायदेशीर : जागतिकीकरणामुळे भारतीय बाजारपेठेत परकीय देशात उत्पादित दर्जेदार वस्तू व सेवा रास्त दराने उपलब्ध झाल्या आहेत. ग्राहकांना अनेकविध उत्पादनांतून किफायतशीर वाटणाऱ्या वस्तू व सेवांची निवड करता येते.

८.७.२ प्रतिकूल परिणाम :

१) लघुउद्योगांचे अस्तित्व धोक्यात : नवीन आर्थिक धोरणाची कार्यवाही होण्यापूर्वी उत्पादनाच्या १०० हून अधिक बाबी लघुउद्योगांसाठी राखीव होत्या. हे आरक्षण बहुतांशी रद्द करण्यात आल्याने लघुउद्योगांना मोठ्या उद्योगांशी आणि परकीय उत्पादनांच्या आयातदारांशी जीवघेणी स्पर्धा करावी लागते. त्याचा परिणाम म्हणजे ग्राहकोपयोगी वस्तूचे उत्पादन करणारे असंख्य लघुउद्योग बंद पडले आहेत. त्यांतील लाखो कामगार बेरोजगार झाले आहेत.

२) बहुराष्ट्रीय उद्योग व वित्तीय संस्थांचे वाढते वर्चस्व : जागतिकीकरणाच्या धोरणांतर्गत विदेशी भांडवल, तंत्रज्ञान, वस्तू, सेवा व मनुष्यबळास मुक्त प्रवेश देण्याचे धोरण स्वीकारण्यात आले. आंतरराष्ट्रीय व्यापारातील जाचक निर्बंध काढून टाकण्यात आले. त्याचा परिणाम म्हणजे

प्रत्यक्ष परकीय भांडवल गुंतवणुकीत प्रचंड प्रमाणात वाढ झाली. अनेक बहुराष्ट्रीय कंपन्यांनी भारतीय बाजारपेठेत प्रवेश केला असून त्यांचे निर्विवाद वर्चस्व प्रस्थापित झाले आहे.

३) कृषी क्षेत्रावर प्रतिकूल परिणाम : ग्रामीण समुदायाची अर्थव्यवस्था कृषिप्रधान आहे. जागतिकीकरणाच्या कालखंडात कारखानदारी आणि सेवा क्षेत्रांची प्रगती होत असताना, कृषी क्षेत्राची अवनती झाली आहे. जागतिकीकरणाची सुरुवात होण्याच्या वेळी, म्हणजेच १९९०-९१ साली राष्ट्रीय उत्पन्नातील कृषी व संलग्न व्यवसायांचे योगदान ३२.२० टक्के होते. २००५-०६ साली ते २० टक्क्यांपेक्षा कमी झाले आहे. भारतातील ७० टक्क्याहून अधिक लोकसंख्येचे ग्रामीण भागात वास्तव्य असल्याने आणि शेती हा त्यांचा प्रमुख व्यवसाय असल्याने, कृषी क्षेत्राच्या उत्पन्नात घट होणे ही बाब चिंताजनक आहे. त्याचे प्रमुख कारण म्हणजे कारखानदारी आणि सेवा क्षेत्रांच्या विकासाकडे शासनाने लक्ष केंद्रित केल्याने, कृषी व जलसिंचनाकडे दुर्लक्ष झाले. निर्यातीची क्षमता असणाऱ्या फळ बागायतीकडे दुर्लक्ष झाल्याने, या क्षेत्राचा पूर्ण विकास होऊ शकला नाही.

४) रोजगारनिर्मितीत घट : जागतिकीकरणाच्या कालखंडात माहिती तंत्रज्ञान व सेवा क्षेत्रात मोठ्या प्रमाणात रोजगारनिर्मिती होत असताना, कृषी क्षेत्रात रोजगारनिर्मितीचा दर त्रह ? ? ? होता. म्हणजेच ग्रामीण भागातील बेरोजगारीत वाढ झाली आहे. त्याच्याच परिणाम म्हणजे ग्रामीण समुदायातील दारिद्र्यरेषेखालील जीवन जगणाऱ्या लोकांच्या निवळ संख्येत भर पडली आहे. त्यांची आर्थिक परिस्थिती शोचनीय झाली आहे.

५) शिक्षण व आरोग्य सेवांच्या उपलब्धेत घट : जागतिकीकरणाच्या कालखंडात शासनाने खाजगीकरणाचा मार्ग स्वीकारला आहे. आरोग्य व शिक्षण या मूलभूत सामाजिक सेवांमधून काढता पाय घेण्याचे धोरण अघोषितरीत्या स्वीकारले आहे. त्यामुळे ग्रामीण समुदायातील दारिद्र्यरेषेखालील लोकांची परिस्थिती अधिक दयनीय झाली आहे.

६) नव-वसाहत वाद : जागतिकीकरणामुळे नव्या प्रकारची श्रमविभागणी उदयास आली आहे. त्याअंतर्गत विकसनशील देशातील साधनसंपत्ती व श्रमशक्तीचा उपयोग करून बहुराष्ट्रीय कंपन्या प्रचंड नफअ कमावतात. विकसनशील आणि विकसित देशांतील आर्थिक दरी अधिक विस्तृत झाली आहे. या परिस्थितीस जागतिकीकरण जबाबदार आहे. जागतिकीकरणाचे फायदे विकसित देशांनी लाटल्याने विकसनशील देशांना आर्थिक समस्यांना सामोरे जावे लागते. जागतिकीकरण हा नव साम्राज्यवाद आहे, अशी विकसनशील देशांतील लोकांची धारणा आहे.

७) फायद्यांपेक्षा तोटे अधिक : भारतातील आर्थिक पर्यावरण खाजगीकरणाला पोषक नाही. भारतीय अर्थव्यवस्थेतील दोष दूर करण्यासाठी खाजगीकरण आवश्यक आहे, हे समर्थन चुकीचे आहे. सार्वजनिक क्षेत्रातील उद्योगांचे खाजगीकरण करण्याच्या प्रक्रियेत पारदर्शकतेचा अभाव आहे. भारतात अंदाजपत्रकीय तूट भरून काढण्यासाठी लागणारा पैसा सार्वजनिक उद्योगांचा खाजगीकरणाच्या माध्यमातून उभारला जातो. खाजगीकरणामुळे बेरोजगारीत वाढ होत आहे. खाजगीकरणाचे धोरण राजकीय दूरदृष्टीचा अभाव दर्शवते.

६.८ सारांश

- १) १९९१ साली उदारीकरण, खाजगीकरण आणि मागासिकीकरण या तत्त्वत्रयीवर आधारित नवीन आर्थिक धोरणाचा भारताने स्वीकार केला.
- २) उदारीकरण म्हणजे बाजारसंत्रणेवर अधिक भर देणारे आणि आर्थिक व्यवहारांवरील शासकीय निर्बंध कमी करणारे शासकीय धोरण आहे.
- ३) सरकारद्वारा सार्वजनिक क्षेत्रातील निर्गुंतवणूक म्हणजे खाजगीकरण होय. त्या अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्रातील उद्योग किंवा व्यवस्थापन खाजगी क्षेत्राचा सहभाग वाढतो.
- ४) लोककल्याणकारी राज्य त्याची उद्दिष्टचे पूर्ण करण्यात अयशस्वी ठरले आहे. म्हणून समाजवादी / नियंत्रित आर्थिक धोरणाऐवजी खुल्या बाजारपेठीय अर्थव्यवस्थेचा स्वीकार करण्यात आला.
- ५) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या अंतर्गत शासकीय क्षेत्र, खाजगी क्षेत्र आणि स्वयंसेवी क्षेत्र यांच्यामध्ये सहकार्यावर म्हणजेच भागीदारीवर भर देण्यात आला आहे. अनेक समाजकल्याण उपक्रमांचे खाजगी किंवा स्वयंसेवा क्षेत्रांकडे हस्तांतरण होत आहे. समाज कल्याणाचा उपक्रमातून शासनाने काढता पाय (with draw) धोरण अवलंबिले आहे.
- ६) उदारीकरण आणि खाजगीकरणाच्या कालखंडात सार्वजनिक क्षेत्राचे महत्त्व व प्रभाव कमी झाला आहे.
- ७) उदारीकरण, खाजगीकरण आणि मागासिकीकरणाचे अनुकूल व प्रतिकूल परिणाम दिसून येतात.

स्वाध्याय प्रश्न :

- १) उदारीकरणाच्या संकल्पनेचे विवरण करा.
- २) खाजगीकरणाच्या संकल्पनेचे विवरण करा.
- ३) नवीन आर्थिक धोरणाचे अनुकूल किंवा प्रतिकूल परिणाम लिहा.



माहिती तंत्रज्ञान आणि शासन

अभ्यासक्रम : माहिती तंत्रज्ञान आणि शासन :

भविष्यात्मक आव्हाने, माहिती तंत्रज्ञान वापरामुळे मूल्ये आणि नैतिकता.

घटक रचना :

- १.० उद्दिष्ट्ये
- १.१ प्रास्ताविक
- १.२ विषय - विवेचन
 - १.२.१ माहिती तंत्रज्ञान : विकास व शासन
 - १.२.२ भविष्यातील आव्हाने
 - १.२.३ माहिती तंत्रज्ञान वापरातील मूल्ये आणि नैतिकता
- १.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.
- १.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- १.५ सारांश
- १.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.० उद्दिष्ट्ये

या घटकांच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- माहिती तंत्रज्ञानाचा विकास सांगता येईल.
- माहिती तंत्रज्ञान आणि शासन यांचे संबंध स्पष्ट करता येतील.
- माहिती तंत्रज्ञान भविष्यातील आव्हाने नोंदविता येतील.
- माहिती तंत्रज्ञान वापरातील मूल्ये आणि नैतिकता स्पष्ट करता येईल.

१.१ प्रास्ताविक

‘लोकप्रशासनशास्त्र’ या अभ्यासक्रमात आपण आपल्या पाठापर्यंत, लोकप्रशासन विकासातील टप्पे, विविध दृष्टिकोन, नागरीसेवा, कर्मचारी प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, प्रशासकीय कायदा, उत्तरदायित्व आणि नियंत्रण, उदारीकरण आणि खाजगीकरण या मुद्यांची सविस्तर माहिती पाहिली आहे. १९९० नंतर जागतिक अर्थव्यवस्था अधिक खुली झाली आणि त्याचा प्रश्न राजकीय व्यवस्थांवर पडत गेला. याच बरोबर माहिती तंत्रज्ञानशास्त्र या घटकाने राजकीय व्यवस्थेवर परिणामकारकरित्या प्रभाव टाकला. माहिती-तंत्रज्ञान हे आता विकसीत आणि विकसनशील देशांच्या आर्थिक, सामाजिक, राजकीय, सांस्कृतिक क्षेत्रांचा प्रमुख भाग

बनला आहे. लोकांच्या हाती ही तंत्रज्ञान आल्याने, त्याचा एवढा वापर होताना दिसतो. शासन व्यवस्थेस प्रशासनाच्या माध्यमातून धोरणे व व्यवस्था राबवावयाची असतात. हे प्रशासन पूर्वी फारसे तंत्रज्ञान वापरीत नव्हते. परंतु आता शासनव्यवस्था ही देखील तंत्रज्ञान पारंगत झाली असून, शासन निर्णय हे माहिती तंत्रज्ञानाच्या प्रभावातून होताना दिसतात. आता शासन व्यवस्था ‘इ-गव्हर्नन्स’च्या माध्यमातून विविध घटकांवर नियंत्रण ठेवताना दिसून येते. शासकीय यंत्रणा वेबसाईट, इ-मेल यातून कार्य करताना दिसते. या घटकात आपण प्रामुख्याने माहिती तंत्रज्ञान हे शासन यंत्रणेत कोणते काम करते, नियंत्रण कसे ठेवते, हे समजून घेणार आहोत. यासर्व माहिती तंत्रज्ञान आणि त्याचा विकास, याची थोडक्यात माहिती पाहू.

१.२ विषय - विवेचन

१.२.१ माहिती तंत्रज्ञान : विकास व शासन :

- माहिती तंत्रज्ञानाचा विकास हा प्रामुख्याने १९९० नंतरचा आहे. यात तीन टप्पे येतात.
- अ) पहिला टप्पा हा वर्ल्ड वाईड वेबपूर्व असा होता. अमेरिकेत याचा प्रारंभ आणि वापर करून झाला. अमेरिकेने वृत्तपत्रे, माध्यमांनी याचा मोठा वापर केला. संगणक, इंटरनेट, इन्फरमेशन हायवे, यावरील लेख, परिचय हे सर्व यात प्रसिद्ध होत गेले. नव्या पिढीने तंत्रज्ञान वापरास शिकावे, असे प्रोत्साहनपर लेख याच काळात इंटरनेट माध्यमातून प्रसिद्ध झाले. या काळात सायबर लेखनास मोठी गती मिळाली. या सर्व बाबी विकसीत होत असताना, यावर टीका / टिप्पणी आणि विरोधही झाला. विशेषत: इंटरनेटवरील लेख चोरले जाईल, त्याचा गैरवापर होऊ शकतो, असे अनेकांचे आक्षेप होते.
 - ब) दुसरा टप्पा वेबसाईट संस्कृतीचा आहे. यात मोठी पैशाची गुंतवणूक होऊन नव्या आय.टी. कंपन्या स्थापन होत गेल्या. आय.टी. विकास हा आर्थिक विकासास हातभार लावू शकतो, हे व्यावसायिक कंपन्याच्या लक्षात येते गेले. ज्ञानाची देवाण-घेवाण, नवे कला अविष्कार वाढत गेला. यातून एक सांस्कृतिक परिवर्तन आकार घेत गेले. याची जाणीव समाज व्यवस्था, विचारवर्तन, माध्यमे यांनाही झाला. सायबर अभ्यास हा याच काळात वाढीस लागला. ऑनलाईन आंतरक्रिया, डिजिटल संगाद, इंटरनेट समाजस्थीती, इ-मेल देवाण-घेवाण वाढून तो व्यावसायिक आणि समाजजीवनाचा एक भाग बनत गेला.
 - क) तिसरा टप्पा हा सायबर व्यवस्थेने खन्या अर्थाने देखील आघाडी घेऊन त्याचा मोठा विस्तार घडवून आणला. आंतर-विद्याशाखीय ज्ञानात्मक देवाण-घेवाण याच काळात वाढली. प्रत्येक विद्यशाखाही ज्ञानात्मक पातळीवर भक्कम होत गेली आणि तिला तंत्रज्ञानाची मोठी जोड मिळत गेली. यातून काही समाजशास्त्रीय संकल्पना या विस्तारत गेल्या. याच टप्प्यात ‘सामाजिक अभियांत्रिकी’ (Social Engineering) या नव्या संकल्पनेने सायबर व्यवस्थेच्या आधारे नवे आयाम प्राप्त केले. आजच्या सामाजिक जीवनात तंत्रज्ञानाचा मुक्त हस्ते वापर, वावर, आणि त्याची गरज अधोरेखीत होण्यापर्यंत हा विकास पुढे सरकला आहे. आज कोणतीही व्यवस्था सायबर व्यवस्था स्वीकारल्याशिवाय पुढे जावू शकत नाही, एवढा प्रचंड विस्तार हा तिसऱ्या टप्प्यात घडून आला. शासन व्यवस्थेचे याचे राज ठेवून आपली स्वतःची सायबर निती / नियम आणले आणि प्रशासन व्यवस्थेस माहिती तंत्रज्ञानाचे स्वरूप मिळवून दिले. यातूनच आता शासकीय व्यवस्थेत इ-प्रशासन ही संकल्पना राबविली जात आहे.

इ-प्रशासन : सायबर व्यवस्थेमुळे लोकप्रशासनात ‘इ-प्रशासन’ अशी एक वेगळी अध्ययन शाखा तयार करावी लागली. सार्वजनिक सेवा आणि प्रशासनाचा दर्जा उचावण्यासाठी माहिती तंत्रज्ञान वापर करणाऱ्या शासकीय व्यवस्थेसाठी ‘इ-गर्फ्फमेंट’ ही संज्ञा वापरली जाते. ‘विकास शासन आणि कमाल कारभार’ हे इ-प्रशासनाचे मुख्य सुत्र आहे. खाजगी आस्थापनांच्या तुलनेत सार्वजनिक संस्थामध्ये जबाबदारीने व ग्राहककेंद्री सेवा दिल्या जात नाहीत. हा समज दूर करण्यासाठी शासनाने माहिती तंत्रज्ञान सेवाचे जाळे विस्तारण्यासाठी भर दिला आहे. नागरिकांच्या गरजांचे समाधान करण्यासाठी माहिती वितरण सेवा गतिमान करणे, कल्याणकारी योजनांची कार्यवाही करण्यासाठी स्पर्धात्मक दृष्टिकोनातून तत्पर माहिती व प्रशासकीय सेवांची गुणवत्ता वाढविणे ही प्रशासनाची भूमिका आहे. स्पर्धात्मक वातावरणात सार्वजनिक सेवांचा दर्जा सुधारण्यासाठी ऑनलाईन सेवा, बँकामधील एटीएम सेवा, रेल्वे, बस प्रवाशांना ऑनलाईन आरक्षणाचा पर्याय, कर भरणे, माहिती देवाण-घेवाण वाढविणे, यामुळे प्रशासनाचा चेहरा आणि ओळख बदलत आहे. सेवा शासकीय प्रशासन हे नवे इ-प्रकाशन म्हणून पुढे येताना दिसते आहे. यामुळे पारंपारिक प्रशासनातील फायलीचे ढिगारे कमी होऊन कार्यालयाचा चेहरा बदलला आहे. वाढता संगणक आणि नेटवर्कचा वापर, वाढती सायबर गुन्हेगारी आणि यातील आलेले वैशिक स्वरूप विचारात घेऊन केंद्र सरकारने २००० मध्ये सायबर कायदा केला. यात २००९ मध्ये सुधारणा झाली. भविष्यात इ-प्रशासन, सायबर व्यवस्था ही आणखीन वाढत जाणार आहे. नवे तंत्रज्ञान आत्मसात करीत, नव्या आव्हानाना सामोरे जात ही व्यवस्था अधिक सक्षम करण्याची आवश्यकता आहे. भविष्यात कोणत्या आव्हानाना ही व्यवस्था सामोरी जाईल, याची माहिती घेऊ.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न :

पुढील विधाने चूक की बरोबर ते लिहा.

- १) जागतिक वार्षिक व्यवस्था १९९० नंतर अधिक खुली आणि संगणक आधारित झाल्याने, माहिती तंत्रज्ञानाचा विकास झाला.
- २) माहिती तंत्रज्ञानाचा विकासात वापर हे जागतिकीकरणाचे प्रमुख सुत्र नाही.
- ३) इ-प्रशासन हे अधिक ग्राहक केंद्री राहणे आवश्यक आहे.

१.२.२ भविष्यातील आव्हाने :

भविष्यात शासन व्यवस्थेत प्रशासन हे तंत्रज्ञानाच्या साहाय्याने आणि यात लोकसहभाग मिळवीत राबवावयाचे आहे. त्यामुळे प्रशासन व्यवस्था ही माहिती तंत्रज्ञानाभिमुख करणे, लोकांचे प्रशिक्षण करणे, सायबर कायदा परिणामकारकरित्या राबविणे इ. बाबी या कराव्या लागतील. माहिती तंत्रज्ञानक्षेत्र हे दिवसागणिक वाढत आहे. दर सहा महिन्यात यात मोठे तांत्रिक बदल होत आहेत. त्यामुळे भविष्यात राज्यव्यवस्थेला काही आव्हाने सामोरी राहतील. त्यातील प्रमुख आव्हाने पुढीलप्रमाणे आहेत.

- १) **डिजीटल विषमता :** समाजाच्या विविधक्षेत्रात काहीनाकाही विषमता ही असते. त्याचे निराकरण शासकीय धोरणे आणि कायदे यातून होत असते. माहिती तंत्रज्ञान विस्ताराच्या कामात ही ‘डिजीटल विषमता’ दिसून येते. समाजातील सर्व घटक माहिती तंत्रज्ञान हाताळत असले तरी एखादा घटक असा राहतो की, तो यापासून वंचित राहतो. आपलया समाज व्यवस्थेतही मोठा जनसमुदाय हा नेटवर्क व्यवस्थेपासून लांब राहिला आहे. याचा तो लाभार्थी होऊ शकलेला नाही. त्याची काही कायदे पुढीलप्रमाणे आहेत.

- १) इंटरनेट सेवा न मिळणे.
- २) पुरेशी Bandwidth सेवा न मिळणे.
- ३) डिजिटल कौशल्ये न येते.
- ४) इंग्रजी भाषे अभावी तांत्रिक कौशल्ये शिकण्यात अडथळा येणे.
- ५) नेटवर्कचा आर्थिक खर्च न परवडणे.

उपरोक्त कारणांमुळे मोठा जनसमुदाय हा विशिष्ट विषमतेत येत राहतो. हा वर्ग माहिती तंत्रज्ञानाचा व्यवहारिक फायदे घेऊ शकत नाही. या सर्व जनसमुदायात माहिती तंत्रज्ञान व्यवस्थेचे ग्राहक बनविणे, त्यांना कौशल्ये आत्मसात करण्यासाठी मदत करणे, यासाठी सुविधा देणे, फायदे घेणारे ग्राहक आणि ते न घेणारे ग्राहक यांच्यातील अंतर कमी करणे इ. आव्हाने शासकीय व्यवस्थेपुढे राहतील. १९९० नंतर सायबर व्यवस्था वाढत जाताना प्रारंभी सायबर कॅफे आणि आता मोबाईल या सेवा दिल्या जात आहेत. शाळा, महाविद्यालये यांच्या सुविधेतही आता वाय-फाय सेवा वाजवी किंमतीत देवून मोठ्या समुदायाला यात आणण्याचा प्रयत्न होतो आहे.

२) माहिती तंत्रज्ञानाची योग्य किंमत :

माहिती तंत्रज्ञान पुरविण्याची कंपन्याची सेवा ही महागडी असते. या सेवांचे दर आटोक्यात ठेवणे, त्यांच्या किंमती वाजवी राहतील हे पाहणे हे देखील भविष्यात शासनापुढे मोठे आव्हान राहणार आहे. शासन यावर नियंत्रण ठेवती असते आणि यातील धोरणात गरजानुरूप बदल केला जातो. मोबाईल सेवा, वाय-फाय सेवा या ग्राहकांना परवडतील अशा ठेवणे शासनाची जबाबदारी आहे. भविष्यात या किंमती खाली येतील असा तंत्रज्ञानात बदल करणे, त्यातील संशोधनास प्रोत्साहन देणे ही जबाबदारी व्यवस्थेची असते.

३) सांस्कृतिक आव्हाने :

सायबर व्यवस्थेतून ग्राहकांना विविध वेबसाईट दिसत असतात. (याच बरोबर इ-मेल येत असतात. यातून नव्या सांस्कृतिकेची ओळख होते, माहिती होणे, यातून संवाद होणे या बाबी अपरिहार्य असतात. यात बन्याच वेळी असाहच माहिती राहते. त्यामुळे नेटवर्किंगच्या माध्यमातून सांस्कृतिक आव्हाने रोखणे ही मोठी समस्या असते. पोलीस यंत्रणा यावर सायबर माध्यमातून पहारा ठेवतात. यातील गुन्ह्यांवर नियंत्रण ठेवण्याचा प्रयत्न करतात. भविष्यात ही समस्या वाढू शकते ती रोखण्यासाठी सायबर कायदे, नैतिक शिक्षण यांचा वापर करावा लागतो.

४) फोर्नोग्राफी : सायबर विश्वात प्रोर्नोग्राफी अशीच एक मोठी समस्या आहे. नेटवर्किंग माध्यमाचा वापर करून अनके प्रोर्नोग्राफीक द्विडियो हे यात येत असतात. त्यावर नियंत्रण ठेवणे ही मोठी सायबर जोखीम असते. यात काही वेबसाईट बंद करणे, तर काही दिसू शकणार नाहीत, अशी प्रतिबंधात्मक व्यवस्था केली जाते. सायबर गुन्हे वाढणार नाहीत, याची खबरदारी शासन यंत्रणेला घ्यावी लागते.

५) सोशल मार्केटिंग : माहिती तंत्रज्ञान व्यवस्थेचा मोठा वापर अर्थव्यवस्था सूदृढ करण्यासाठी होतो. जागतिकीकरणात खुले व्यापार रोख असल्याने, अनेक कंपन्या, संस्था मोठ्या प्रमाणात सोशल मार्केटिंग करत असतात. उदाहरणार्थ, शिक्षण या व्यवस्थेचे सोशल मार्केटिंग करता येते. सर्व नवे अभ्यासक्रम, ट्रेनिंग प्रोग्रॅम यांची माहिती ग्राहकांना दिली जावून त्याला आकर्षित केले जाते. सोशल मार्केटिंग एखाद्या साईटची जी माहिती वितरीत करतात, त्यावर नियंत्रण ठेवणे अवघड असते. यातून फसवणूकीचे प्रकार वाढून ग्राहक भरडला जावू

शकतो. यावर नियंत्रण ठेवणे हे शासन यंत्रणेचे काम आहे. भविष्यात हे सुद्धा एक आव्हान राहील.

६) नैतिक धोरणे : माहिती तंत्रज्ञान व्यवस्थेसाठी शासन व्यवस्थेला नैतिक धोरणे आखावी लागतात. यात काळानुरूप बदल करण्याची मोठी जबाबदारी शासकीय यंत्रणेची असते. हा बदल एवढा मोठा आहे की प्रत्येक वर्षी सायबर गुन्हे वेगवेगळ्या मार्गानी घडत असतात. यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी नैतिक धोरणे आखणे गरजेचे आहे.

७) प्रशिक्षित मनुष्यबळ : माहिती तंत्रज्ञान हाताळण्यासाठी मोठा संख्येने प्रशिक्षित मनुष्यबळ लागते. त्याची निर्मिती आणि त्याचे वेळोवेळी प्रशिक्षण ही मोठी जबाबदारी आहे. हे काम सातत्याने चालू राहील अशी प्रशिक्षण केंद्राची उभारणी करणे, हे एक मोठे आव्हान आहे.

८) माहिती तंत्रज्ञान व्यवस्थेची उभारणी : व्यवस्था चालू राहण्यासाठी ती उभी करणे, त्यासाठी मोठी भांडवली गुंतवणूक करणे आणि ती सातत्याने करत राहणे, हे एक मोठे आव्हान आहे. सेवांचा खाजगीकरणाचा विचार अग्रस्थानी मानून शासनाने खाजगी कंपन्यांना यात भांडवली गुंतवणूकीची संधी दिली आहे. काही प्रबल संयुक्तपणे उभे केले जात आहेत.

स्वयं अध्ययन प्रश्न :

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) माहिती तंत्रज्ञान प्रशासकीय यंत्रणेस राबविताना कोणती आव्हाने उभी राहू शकतात.
 - २) डिजिटल विषमता म्हणजे काय ?
-
-
-

९.२.३ माहिती तंत्रज्ञान वापरातील मूल्ये आणि नैतिकता

माहिती तंत्रज्ञान हे प्रशासकीय यंत्रणेस वापरणे हे एक मोठे आव्हान आहे. याची माहिती आपण पाहिली. माहिती तंत्रज्ञान हे आता लोकांना हाताळता येते. लोकांना तांत्रिकतेच्या पातळीवर हवी ती माहिती प्राप्त करता येते. हे सर्व करीत असताना काही नैतिक मूल्ये ही सांभाळण्याची आवश्यकता आहे. लोकप्रशासन शास्त्राच्या दृष्टिने पूढील मुद्यांचा समावेश यात करता येईल.

१) पारदर्शकता : माहिती तंत्रज्ञानशास्त्राच्या मदतीतून प्रशासन व्यवस्थेत कमालीची गतिमानता आली आहे. या माध्यमात एकदा माहिती संकलित झाली की तिचे दीर्घकालिन जतन शक्य आहे. त्यामुळे सत्य माहिती यात येणे आवश्यक आहे. ती आली नाहीतर पारदर्शकतेच्या आधारे यातील खोटेपणा उघडा पडू शकतो. सद्या कागदपत्रांची सत्यता ही या माध्यमातून तपासली जाते. विद्यार्थ्यांची प्रमाणपत्रे, गुणपत्रे, पदव्या यांची सत्यता पाहता येते. यामुळे पारदर्शकता ही एक प्रमुख बाब आहे.

२) जबाबदारी : माहिती तंत्रज्ञान हे माध्यम अत्यंत जबाबदार आहे. यातील माहिती आणि तिचे जतन ही एक मोठी तांत्रिक बाब आहे, ही बाब हे माध्यम सांभाळताना दिसून येते. या व्यवस्थेत

काम करणारे आणि त्याचा फायदा घेणारे ग्राहक यांनी अत्यंत जबाबदारीने हे माध्यम हाताळण्याची आवश्यकता आहे.

३) व्यावसायिकता : माहिती तंत्रज्ञानाचा विकास हा अतिशय गतिमान आहे. यामुळे दर सहा महिन्याला तंत्रज्ञानाचे नवे प्रारूप यात दिसून येते. ही गती सांभाळणे एक मोठे आव्हान आहे. यात व्यावसायिकता ही सांभाळणे एक मोठी नैतिकता आहे. नव्या गोष्टी शिकणे, त्याची सकारात्मक, नकरात्मक बाजू समजून घेणे आणि अत्यंत जबाबदारीने काम करणे, हे यात अपेक्षित आहे. प्रशासन यंत्रणा ही जर व्यावसायिक असेल तर मोठे प्रश्न उभे राहत नाहीत.

४) नैतिक तत्त्वे : माहिती तंत्रज्ञान हाताळताना काही नैतिक तत्त्वे असतात. उदाहरणार्थ इ-मेलचा कोड किंवा ए.टी.एम. कार्डची पीन ही सतत गोपनीय राहिली पाहिजे. तंत्रज्ञानाचा वापर करताना काही गोष्टी गोपनीय स्वरूपात करणे किंवा सर्व ग्राहकांना तशी मदत देऊ करणे ते सायबरक्षेत्रात नैतिक मानले जाते.

५) नेतृत्व : सायबर क्षेत्रात काम करणाऱ्या व्यक्तिस / व्यवस्थेस नेतृत्व देता आले पाहिजे. हे नेतृत्व सकारात्मक हवे असते. नवे बदल, नव्या संरचना यांना प्रशिक्षणाद्वारे सामोरे जाण्याची तयार नेतृत्वात असली पाहिजे. आजीवन अध्ययन कौशल्ये आत्मसात करण्याची क्षमता नेतृत्वात असायला हवी. संगणकक्षेत्रात डैनंदिन स्वरूपात नव्या आज्ञावली (सॉफ्टवेअर) तयार होत असतात. त्या समजून घेणे आदि त्याचा वापर करता येणे, हे नेतृत्वाचे प्रमुख काम असते.

स्वयं अध्ययन प्रश्न :

पुढील प्रश्नांची उत्तरे सांगा.

- १) माहिती तंत्रज्ञानात नैतिकता का आवश्यक वाटते ?
 - २) नेतृत्वाचे दोन गुण नोंदवा.
-
-
-

९.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

- १) वर्ल्डवार्इड वेब : वेबसाईट जाळे 'www' ने दाखविले जाते.
- २) इन्फरमेशन हायवे : माहितीचा महामार्ग एखादा उपक्रमातून माहिती स्त्रोत मोठ्या प्रमाणात तयार झाल्यानंतर त्यास असे संबोधले जाते.

९.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

- १) बरोबर २) चूक

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

- १) आव्हाने : डिजिटल विषमता, योग्य किंमत, सांस्कृतिक.
- २) इंटरनेट सेवा न मिळणे, यात विविध अडथळे येणे यास डिजिटल विषमता म्हणतात.

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

- १) माहिती तंत्रज्ञान हे क्षेत्र तांत्रिक असून त्याने आता वैशिवक स्वरूप प्राप्त केले आहे. त्याचा यथायोग्य वापरासाठी नैतिकता महत्त्वाची वाटते.
- २) नेतृत्वाचे दोन गुण : सकारात्मकता, आजीवन कौशल्ये संपादन

१.५ सारांश

‘माहिती तंत्रज्ञान आणि शासन’ या घटकात आपण प्रामुख्याने

- १) माहिती तंत्रज्ञान : विकास व शासन
- २) विकासाचे विविध टप्पे
- ३) इ-प्रशासन हे मुद्दे समजून घेतले.

भविष्यातील आव्हाने यात आपण डिजिटल विषमता, नेटवर्कची आर्थिक बाजू, योग्य किंमत, सांस्कृतिक आव्हाने, प्रोर्नोग्राफी, सोशल मार्केटिंग, नैतिक धोरणे, प्रशिक्षित मनुष्यबळ, व्यवस्था उभारणी इ. मुद्दे समजून घेतले. ‘माहिती तंत्रज्ञान वापरातील मूल्ये आणि नैतिकता’ या मध्ये आपण पारदर्शकता, जबाबदारी, व्यावसायिकता, नैतिक तत्वे, नेतृत्व इ. बाबत माहिती समजून घेतली.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

पुढील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

- १) माहिती तंत्रज्ञान विकासाची माहिती सांगून इ-प्रशासनाशी ते कसे जोडले गेले ते सांगा.
- २) माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर प्रशासनात करण्यात कोणती आव्हाने आहेत ते स्पष्ट करा.
- ३) माहिती तंत्रज्ञान वापरातील मूल्ये व नैतिकता सांगा.



१०

लोकसहभाग व नागरी सनद

अभ्यासक्रम : नागरिक आणि प्रशासन लोकसहभाग, नागरी सनद

पाठाची रचना :

- १०.१ प्रास्ताविक
- १०.२ लोक सहभाग
- १०.३ नागरिकांचा सनद

१०.१ प्रास्ताविक :

लोक सहभाग हा अलिकडच्या काळात एक अत्यंत महत्त्वाचा विषय बनत चालला आहे. राजकीय प्रक्रियेमध्ये व शासकीय व्यवहारांमध्ये सर्वसामान्य नागरिकांचा सहभाग असणे याला ढोबळमानाने लोकसहभाग असे म्हणतात. जेव्हा आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक क्षेत्रामध्ये लोकांचा सहभाग लक्षणीय ठरतो, तेव्हा लोकशाही प्रक्रियेला चालना मिळते असे साधारणपणे सांगितले जाते. जेव्हा राजकीय प्रक्रियेवर सामाण्यांची पकड निर्माण होते, त्यालाही लोकसहभागाची नांदी झाली आहे असे मानले जाते. लोकसहभागाची संकल्पना अशा पद्धतीने मानवी विकासाशी संबंधीत आहे.

१०.२ लोकसहभाग

लोकसहभागाची प्रक्रिया म्हणजे अशी प्रक्रिया ज्यामध्ये सर्वसामान्य लाभार्थीच आपल्या हिताच्या विकास प्रकल्पांच्या योजनांना दिशा देतात व त्या प्रभावीपणे करण्यासाठी कार्यान्वीत करण्यासाठी प्रयत्नशील असतात. वेतन, व्यक्तीगत विकास, स्वावलंबीत्व आणि तत्सम फायद्यांसाठी सामान्य लाभार्थी अशा प्रकारची जबाबदारी स्वीकारतात.

१०.२.१ भारतातील लोकसहभागाची पार्श्वभूमी व विकास :

भारतीय राज्यघटनेतील IV भागांमध्ये राज्याची मार्गदर्शक तत्वे दिलेली आहेत. ह्या तत्वांमधील एक तत्व आर्थिक धोरणांसंबंधीचे आहे. भारताच्या आर्थिक धोरणांची दोन उदाहरणे या ठिकाणी सांगितली आहेत :

- १) राष्ट्रीय उत्पन्नामध्ये वाढ करणे.
- २) समाजातील सर्व लोकांमध्ये राष्ट्रीय उत्पन्नाची समान वाटणी करणे (Equitable distribution of national Income) ७३ व्या घटना दुरुस्तीची दोन प्रमुख तत्वे होती :

- अ) सामाजिक न्यायाच्या अनंतराने आर्थिक विकासाचे धोरण तयार करणे.
- ब) आर्थिक विकासाचे प्रकल्प राबविणे.

वर दिलेली सर्व उद्दिष्टचे ही पंचवार्षिक योजनेमध्ये साध्य करायचे प्रयत्न शासनातर्फे होत असत. पंचवार्षिक योजना सुव्यवस्थीतपणे कार्यान्वित करण्यासाठी लोक सहभागाची गरज असते. शेतीला चालना देण्यासाठी, शुद्ध पाण्याच्या सोयीसाठी, खाद्य सुरक्षा व पौष्टीकता टिकिविण्यासाठी, प्राथमिक आरोग्यासाठी इ. साठी लोकसहभागाची गरज असते. लोकशाही व्यवस्थेमध्ये स्थानीक शासन संस्था, सहकारी संस्था व स्वयं सहाय्य गट (Self Help Group) या संस्था लोकसहभागाची संधी सामान्यांना प्राप्त करून देतात. त्यामुळे देशाच्या विकासासाठी आवश्यक असलेल्या विकास प्रकल्पांची भिस्त देखील लोकसहभागावरच असते असे सांगावे लागेल.

१०.२.२ लोकसहभाग : ऐतिहासिक पार्श्वभूमी :

आर्थिक व सामाजिक विकासाच्या प्रक्रियेमध्ये आतापर्यंत वंचित राहिलेल्या वर्गाच्या व गटाच्या राजकीय सहभागाच्या प्रक्रियेला लोकसहभाग असे साधारणपणे सांगता येईल. ही संकल्पना १९५० नंतरच्या काळात खन्या अर्थाने नावारूपाला आली. सन १९९२ मध्ये जागतिक बँकेने केलेल्या सहभागाला व्याख्येमुळे ही संकल्पना खन्या अर्थाने सार्वजनीक क्षेत्रामध्ये रुजली. त्यानंतर या संकल्पनेकडे गांभीन्याने पहायला सुरुवात केली.

१९८० च्या दरम्यान लोकसहभाग ह्या संकल्पनेकडे विकास कामाच्या व्यापक दृष्टिने बघितले जात होते. ज्यामध्ये खनीज संपत्तीचे संवर्धन, शेतीव्यवसायाचे विस्तारीकरण, जंगल विकास व आरोग्य या गोष्टीचा समावेश होता. कालातंराने लोकसहभागाचा संबंध हा विकासाशी जोडला जाऊ लागला. विकास कार्यामध्ये अडथळे दूर करण्याच्या कृती घडून असलेली बांधीलकी ही यामागची व्यापक भूमिका होती. लोक सहभागाचा संबंध सामान्यतः विकास प्रक्रियेशी जोडला जात असला तरीही इतर क्षेत्रात लोकसहभाग महत्वपूर्ण समजला जातो.

१०.२.३ लोकसहभागाकडे पाहण्याचे विविध दृष्टिकोन :

१) लोकसहभाग - एक सहयोगी आदर्श :

विकसनशील देशांमध्ये सर्वसामान्य लोक स्वेच्छेने किंवा शासनाच्या आवाहनाला प्रतिसाद देऊन अनेक विकास प्रकल्पांना साहाय्य करतात. स्वतः सेवा देऊन किंवा प्रकल्पांना मान्यता देऊन आपल्या मालकीच्या साधनांच्या वापराला परवानगी देऊन जनता ह्या प्रकल्पांना साहाय्य करतात. त्यामुळे लोकसहभाग हा बाह्य संस्था (external agencies) मार्फत पुरस्कृत झालेली प्रक्रिया ठरते. या संस्था शासकीय किंवा बिगर-शासकीय असतात. या संस्थांनादेखील आपला प्रकल्प यशस्वीरित्या राबवायचा असेल तर लोकांच्या सहभाग आवश्यक ठरतो. त्यामुळे लोकांचा सहभाग विविध प्रकल्पांच्या यशासाठी निर्णयक ठरतो. ह्यालाच 'लोकांचे सहयोग' असे म्हणतात. त्यामुळे लोकसहभागामध्ये एका सहयोगी दृष्टिकोनातून (Collaborative) बघितले जाते.

२) लोकसहभाग व प्रकल्प लाभार्थी :

अलिकडच्या काळात लोकसहभागाकडे वंचितांना मुख्य प्रवाहात सामावून घेण्याची प्रक्रिया या दृष्टीने बघितले जात आहे. ज्यामध्ये अत्यभूधारक शेतकरी, कामगार, शहरी गरिब इ. चा

समावेश होतो. अशा स्वरूपाच्या लोकसहभागाचे उद्दिष्ट दुर्बळ समाज घटकांना विकास प्रक्रियेमध्ये प्रत्यक्ष सामावृन घेणे हे आहे. त्यामुळे प्रकल्प लाभार्थी हि संकल्पना रुजू लागली आहे. अशा पद्धतीला सहभागात्मक विकासाच्या प्रक्रियेमध्ये प्रकल्प (Projects), बाह्य संस्था (external agency) लाभार्थी व आर्थिक परिणामांचे विश्लेषण या घटकांचा समावेश करण्यात येतो.

३) लोकसहभाग म्हणजे लोक संघटन :

विकास प्रक्रियेचा विचार करता असे मानले जाते की ग्रामीण भागातील जनता व सामान्य रहिवासी विकास कार्यामध्ये सहभागी होण्यास उत्सुक नसतात, कारण ग्रामीण भागात कोणतेही संघटन अस्तित्वात नसते. म्हणजेच संघटनेच्या अभाव ग्रामीण भागातील जनता विकास कार्यामध्ये सहभागी होत नाहीत. सहभागासाठी आवश्यक असलेले संघटन नसल्यामुळे ग्रामीण जनतेमध्ये उदासीनता दिसून येते. ज्यावेळी सहकारी संस्था, शेतकरी संघटना, इ. सारख्या संघटनांचे जाळे निर्माण होते, त्यावेळी सहभागाचे महत्त्व ग्रामीण भागांमध्ये ही पसरले जाते. अशा प्रकारचा सहभाग हा दोन पातळ्यांवर दिसून येतो, तो म्हणजे राजकीय व आर्थिक सबलीकरण.

४) लोकसहभाग म्हणजे सबलीकरण :

गेल्या दशकापासून सहभागाच्या संकल्पनेला अनेक पातळ्यांवर व अनेक क्षेत्रांमधून मान्यता मिळताना दिसत आहे. विशेषत: विकासासंबंधीच्या चर्चाविश्वामध्ये लोकांच्या सबलीकरणाची चर्चा होताना लोकसहभागाचा संदर्भ हा ओघाने येतोच. १९८० मध्ये United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) ने केलेल्या एका अभ्यासात असा निष्कर्ष काढला होता की विकासाच्या प्रक्रियेमध्ये आतापर्यंत वंचित राहिलेल्या गटाला जर समाविष्ट केले गेले तर त्याचे हळू हळू सबलीकरण होऊ शकेल. आफ्रिका व आशीया मधील देशांनी सबलीकरणाच्या प्रक्रियेला महत्त्व दिले. मात्र लोकसहभागातून सामान्यांचे सबलीकरण करता येते यावर अनेकांची श्रद्धा नसते. म्हणूनच या कालखंडानंतर सबलीकरण व लोकसहभाग ह्या संज्ञा एकत्रीतपणे अभ्यासल्या जाऊ लागल्या.

१०.२.४ लोकसहभागाचे फायदे :

प्रभावी लोकसहभागाचे अनेक फायदे आहेत असे गेल्या काही दशकांमध्ये दिसून आले आहेत. निष्प्रभ सरकार व प्रादेशिक पातळीवरील वर्चस्वशील गटाच्या मक्तेदारीचा व अरेरावीला प्रभावी लोकसहभागामुळे आळा बसू शकतो. लोकसहभागामुळे सर्वसामान्य नागरीकांच्या मुलभूत हक्काचे रक्षण होऊ शकते, सामान्यांच्या बुद्धीमत्तेला चालना देणारे वातावरण निर्माण होऊ शकते, स्थानीकांच्या गुणवत्तेला व कौशल्याची जपवणूक लोकसहभागामुळे होते. लोकसहभागाचे फायदे पुढीलप्रमाणे :

१) कार्यक्षमता : लोकसहभागामुळे लोकशाहीच्या प्रक्रियेचा फक्त चालनाच मिळते असे नाही तर उपलब्ध साधन संपत्तीच्या न्याय वापरामध्ये कार्यकुशलता येते व विकास कामे अधिक कार्यक्षमपद्धतीने राबवीता येतात. लोकांमधील गैरसमज व शासनसंस्थेबद्दलची अनास्था दूर करण्याचे उत्तम माध्यम म्हणजे लोक सहभाग. सामान्याच्या कौशल्याला वाव मिळत असल्याने सामान्य जनतेचा विश्वास शासकीय संस्थेवर बसतो. त्यामुळे शासकीय यंत्रणेला देखील आपल्या कार्यकौशल्याचा कार्यक्षमरीत्या वापर करून जनतेचा विश्वास जिंकावा लागतो.

२) प्रभावीपणा : विकास प्रकल्प, शासन व्यवस्था व प्रशासन या सारख्या यंत्रणा लोकसहभागामुळे अधिक प्रभावी होतात. सामान्य जनतेच्या हितासाठी कटीबद्ध असलेला या यंत्रणा लोकांच्या सहभागामुळे खन्या स्वरुपात अर्थपूर्ण ठरतात. आतापर्यंतच्या अनुभवावरुन असे सिद्ध झाले आहे की प्रादेशिक मागासलेपण व इतर सामाजिक प्रश्न निर्माण होण्याची मुख्य कारणे ही लोकांची विकास प्रकल्प व स्थानीक समस्यांकडे पाहण्याचा प्रतिगामी दृष्टिकोन मात्र लोकसहभागामुळे ही त्रुटी दूर करून शासन व्यवस्था व प्रशासन अधिक प्रभावी बनू शकते.

३) आत्मनिर्भरता : आत्मनिर्भरता एक अत्यंत व्यापक अर्थाने वापरण्यात आलेली संज्ञा आहे. लोकसहभागाचे सर्वात मोठे यश म्हणजे लोकसहभागामुळे परावर्लंबीत्व कायमचे संपूर्ण येऊ शकते. सहभागामुळे आत्मविश्वास, आत्परिक्षण व समस्यांचे सकारात्मक दृष्टिने निराकरण करण्याची प्रेरणा मिळू शकते. थोडक्यात लोकसहभागामुळे लोकांमधील अलिप्ततेची भावना नष्ट होते व सर्वांगीण विकासासाठीच्या चिरस्थायी प्रभाव जनतेवर पाडला जातो.

१०.३ नागरिकांची सनद :

आर्थिक व सामाजिक क्षेत्रामध्ये चिरंतन विकास साधण्यासाठी सु-शासनाची गरज आहे हे सत्य जगातील सर्वच देशांनी स्वीकारले आहे. पारदर्शकता, उत्तरदायीत्व व प्रतिसाद ही सुशासनाची महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्ये मानली जातील. प्रतिसादाबद्दल चर्चा करावयास झाल्यास असे सांगता येईल की हा प्रतिसाद हा प्रशासनाकडून आलेला प्रतिसाद असतो व अशा प्रशासकीय प्रतिसादाच्या माध्यमातूनच सुशासनाचे उद्दिष्ट साध्य करता येऊ शकते. नागरीकांची सनद हे आदर्श प्रशासकीय प्रतिसादातील अंतर्गत भाग आहे. ज्या संस्था विविध सार्वजनिक सेवा पुरवत असतात, अशा संस्थांशी व्यवहार करताना सामान्य नागरिकांना अडचणी निर्माण झाल्यास त्याची सोडवणूक करण्याची हमी किंवा प्रेरणा नागरीकांच्या सनदेतून मिळते.

१०.३.१ ऐतिहासिक पार्श्वभूमी :

विविध सेवा पुरविणारे व त्यांचा वापर करणारे यांच्यामधील विश्वास दृढ करणारी संकल्पना म्हणजे नागरिकांची सनद होय. इंग्लंड मध्ये सर्वप्रथम ही संकल्पना प्रत्यक्षात व्यवहारात उत्तरविण्याचे प्रयत्न करण्यात आला. इंग्लंड चे तात्कालीन पंतप्रधान श्री. जॉन मेजर यांनी आपल्या १९९१ च्या राष्ट्रीय कार्यक्रमाचा (National Programme) एक भाग म्हणून नागरीकांच्या सनदेशी सुरुवात इंग्लंड मध्ये केली. सार्वजनिक सेवांचा व इच्छांची पूर्तता करण्यासाठी नागरीकांच्या सनदेची कल्पना जॉन मेजर यांच्या सरकारला सुचली. १९९८ पुन्हा मजुर पक्षाच्या टोनी ब्लेर सरकारने या योजनेचा विस्तार केला व सेवा पुरविण्याच्या संस्था या जबाबदारीने कार्यरत असायला हव्यात या तत्त्वाचा पुनरुच्चार केला.

१०.३.३ नागरीकांच्या सनदेची उद्दिष्टे :

सार्वजनिक सेवा पुरवठा योजनेच्या अनुषंगाने नागरीकांचे सक्षमीकरण करणे हा नागरीकांचा सनदेचा प्रमुख उद्देश आहे. नागरीकांच्या सनदेची सहा प्रमुख उद्दिष्टे सांगता येतील.

१) दर्जेदार सेवा : सेवा पुरवठ्याची प्रक्रिया अधिक दर्जेदार बनविणे.

२) निवड (Choice) : प्रत्येक नागरिकाला आपल्या निवडीचे पूर्ण स्वातंत्र्य मिळणे गरजेचे आहे. व्यापक पातळीवर व कोणत्याही स्तरावरचे निवड स्वातंत्र्य नागरीकांना मिळणे.

- ३) **गुणवत्ता (Quality)** : ज्या संस्था सेवा पुरविण्याऱ्या आहेत त्यांची गुणवत्ता वाढविणे व त्यांना कार्यक्षम बनविणे.
- ४) **मूल्य (Value)** : नागरीक सरकारला कर देतात. त्यांच्या पैशांचे मुल्य जपणे व त्या बदल्यात त्यांना सर्वोत्तम सेवा पुरविणे.
- ५) **उत्तरदायित्व (Accountability)** : उत्तरदायित्व ही व्यापक अर्थाने वापरण्यात आलेला संज्ञा आहे. व्यक्तीगत पातळीवरील जबाबदारी व संघटनेच्या पातळीवरची जबाबदारी या अर्थाने हा शब्दप्रयोग केला आहे. म्हणजेच प्रत्येक सेवा देणाऱ्या यंत्रणेने व्यक्तीगत व सामुदायीक पद्धतीने या आदेशांचे आचरण केले पाहिजे.
- ६) **पारदर्शकता (Transparency)** : विविध नियमावली, त्याच्या प्रक्रिया, योजना इ. बाबत कमालीची पारदर्शकता पाळण्यात यावी.

जगातील इतर देशांनी देखील इंग्लंडच्या पावलांवर पाऊल ठेऊन आपल्या देशांमध्ये देखील ही योजना राबविण्याचा प्रयत्न केला. ऑस्ट्रेलिया (१९९७ सर्विस चार्टर) बेल्जीयम (१९९२ पालिक सर्विस युझर्स चार्टर) कॅनेडा (सर्विस स्टॅंडर्ड इनिशीएटीव्ह १९९५), भारत (सिटिझनस चार्टर १९९७) इ. देशांनी इंग्लंडच्या नागरी सनदेच्या प्रेरणेतून आपल्या देशातील नागरीकांच्या सनदेशी साधारण्य साधणारी योजना तयार केली.

१०.३.४ भारतातील नागरीकांच्या सनदेचा इतिहास :

गेल्या काही वर्षांमध्ये भारताने आर्थिक क्षेत्रामध्ये मोठी प्रगती केलेली आपल्याला दिसते. त्यातच १९९० च्या दशकात ५१.५३% एवढे साक्षरतेचे प्रमाण असलेल्या भारतात सध्याचे साक्षरतेचे प्रमाण हे ७४.०४% एवढे आहे. म्हणजेच गेल्या २० वर्षांमध्ये भारतीयांमध्ये कमालीची सुधारणा झालेली आपल्याला दिसते. एका बाजुला अर्थकारणातील प्रगती व दुसऱ्या बाजूला नागरीकांमध्ये वाढत जाणारा साक्षरतेचा टक्का एक प्रशसनीय गोष्ट आहे. यामुळे नागरीकांमध्ये आपल्या हक्कासंबंधी कधी नव्हती एवढी जागरुकता आली आहे. यामुळे विविध विषयांवर सामान्य नागरीक स्वतःची मते मुक्तपणे मांडू लागले आहे व आपल्या न्याय हक्का संदर्भात जागृत झाला आहे. अशा वातावरणात १९९६ मध्ये भारत सरकारने विविध राज्य व केंद्रशासीत प्रदेशांच्या प्रमुख नेत्यांबरोबर प्रदीर्घ चर्चा करायला सुरुवात केली. राज्यांच्या मुख्यमंत्री व प्रशासकांबरोबर समन्वय साधला प्रस्थापित करण्यासाठी भारत सरकारने २४ मे १९९७ एक बैठक बोलावली. या बैठकीत प्रभावी व जबाबदार शासनासाठी एक कृती आराखडा तयार केला.

या बैठकीत असा निर्णय घेण्यात आला की केंद्र व राज्य शासन नागरीकांच्या सनदेची निर्मिती करेल व त्याची त्वरित अंमलबजावणी रेल्वे, टेलीफोन, पोस्ट, सार्वजनिक वितरण व्यवस्था इ. सार्वजनिक क्षेत्रांमधील उपक्रमांमध्ये करेल. विविध सेवांचा दर्जा व वेळेची मर्यादा, या संदर्भात सनदेमध्ये पूर्ण मार्गदर्शका असावी असा निर्णय भारत सरकारने घेतला. त्याचबरोबर नागरीकांना आपली गाळ्हाणी मांडण्याची विविध माध्यमे, स्वतंत्र छाननी करणारी यंत्रणा त्या यंत्रणेत उपभोक्त्यांच्या प्रतीनीधीचा सहभाग इत्यादी निर्णय घेण्यात आले.

१०.३.५ प्रशासकीय सुधारणा व लोक तक्रार विभाग (Department of Administrative Reforms and Public Grievances) :

भारत सरकारच्या या विभागाने नागरीकांच्या सनदेच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी स्वीकारली. समन्यव साधणे, नागरीकांच्या सनदीची आखणी करणे, व ती प्रत्यक्षात उत्तरविणे या संदर्भात सर्व जबाबदारी प्रशासकीय सुधारणा व लोकतक्रार ह्या विभागाने स्वीकारली आहे. नागरीकांच्या सनदेच्या उत्तम अंमलबजावणीसाठी व प्रभावी होण्यासाठी शासनाचा हा विभाग कटीबद्ध आहे. राज्य-राज्यातील विविध शासकीय विभागांनी व विविध खात्यांनी नागरीकांच्या सनदीची व्यवस्थीतपणे अंमलबजावणी होण्यासाठी एक लिखित स्वरूपाची नियमावली तयार करण्यात आली आहे. ह्याच्या पुष्टर्थ राज्य व केंद्र सरकारने एक कृती सत्र तयार करण्याचा निर्णय केंद्र सरकारने घेतलेला आहे. DARPG विभागाने नागरीकांच्या सनदेची माहिती देणारी एक छोटी पुस्तीका देखील तयार केली आहे.

१०.३.६ सनदेने अंगीकृत करावयाची काही घटक :

- १) ध्येय वितरण करणारी मार्गदर्शीका.
- २) संस्थांनी आतापर्यंत केलेल्या व्यवहारांचा तपशील.
- ३) ग्राहकांची माहिती
- ४) ग्राहकगट व पक्षकारांना पुरविण्यात आलेल्या सेवांचा तपशील.
- ५) तक्रार निवारण यंत्रणेची इतंभूत माहिती व असा यंत्रणेपर्यंत कसे पोहचायचे याचा तपशील.

१०.३.७ ग्राहकांचे उत्तरदायीत्व :

भारताने नागरीकांची सनद ही संकल्पना इंग्लंड ह्या देशाकडून जरी स्विकारली असली तरीही तीची अंमलबजावणी करताना त्यामध्ये थोड्या सुधारणा केल्या आहेत. भारताने ग्राहकांचे उत्तरदायीत्व किंवा ग्राहकांच्या अपेक्षा या सारखी तरतुद आपल्या सनदे मध्ये अंतर्भूत केली आहे.

उपभोक्ता संघटनांचा सहभाग, नागरी गट, व हितधारक किंवा भागधारकांचा यांचा समावेश व सक्रिय सहभाग नागरीकांची सनद तयार करताना भारताने केला आहे. त्याचबरोबर नियमीतपणे देखरेख करणे, आढावा घेणे व सनदीचे परिक्षण करणे या बाबी त्यात अपेक्षित आहे. २००६ पर्यंत एकूण १११ नागरीकांच्या सनदांची निर्मिती केंद्र शासनाने केली व ६६८ सनदा राज्य व केंद्रशासीत प्रदेशांनी २००६ पर्यंत तयार केल्या.

१०.३.८ नागरीकांच्या सनदेची अंमलबजावणी :

नागरीकांच्या सनदेच्या अंमलबजावणी संदर्भात प्रमुख भूमिका ही केंद्र शासनानेच घ्यावयाची आहे. ह्या प्रकल्पाने यश इतर विभागांच्या कार्यक्षमतेवर सकारात्मक परिणाम घडवून आणणारे ठरेल यात कोणतीच शंका नाही. या योजनेची अंमलबजावणी बँकींग क्षेत्रामध्ये सर्वप्रथम झाली. ग्राहक सेवा व माहिती तंत्रज्ञानाचा निकष लावायचा झाल्यास असे सांगता येईल की इतर सर्व क्षेत्रांच्या तुलनेत भारतामध्ये बँकींग क्षेत्राने खूपच प्रगती केली. बँकींग क्षेत्र हे नागरी सनदेच्या अंमलबजावणीचे एक आदर्श प्रारूप म्हणजे केंद्र शासनाचा निर्माण करायचे होते म्हणून बँकींग क्षेत्रामधील सुधारणांच्या मार्गातील सर्व अडथळे दूर करण्याचा प्रयत्न केंद्र सरकारने केला.

सुरवातीला पंजाब नेशनल बँक, पंजाब व सिंध बँक व ओरियंटल बँक ऑफ कॉमर्स या भारतातील तीन प्रमुख राष्ट्रीयकृत बँकेच्या माध्यमातून नागरीकांच्या सनदींची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करण्याचा निर्णय सन २००० मध्ये घेण्यात आला. ही अंमलबजावणी करताना पुढील बाबींवर विशेष भर देण्यात आला.

- १) नागरी सनदमध्ये भागधारकांचा सकारात्मक सहभाग असावा.
- २) अग्रभागी असलेले कर्मचारी व इतर कर्मचाऱ्यांचा नागरी सनद मध्ये सकारात्मक सहभाग.
- ३) बँकेच्या ग्राहकांमध्ये नागरी सनद संदर्भात वाढती जागरुकता निर्माण करणे.
- ४) नागरी समाजाची संकल्पना व त्याच्या अंमलबजावणीचे महत्त्व सर्व बँकेतील कर्मचाऱ्यांना समजिविण्यासाठी सर्व बँकेतील कर्मचाऱ्यांचे विशेष प्रशिक्षण घेणे.

भारत सरकारने वेळोवेळी नागरिकांच्या सनदेची अंमलबजावणी व्यवस्थीतपणे झाली आहे की नाही हे तपासण्यासाठी व त्याचे मूल्यमापन करण्यासाठी स्वतंत्र यंत्रणेची स्थापना केली आहे. अंमलबजावणीत काही तृटी आढळल्यास त्या दूर करण्यासाठी कृती आराखडा देखील तयार केला आहे.

१०.३.१ नागरीकांच्या सनदेचे मुल्यमापन :

Department of Administratative Reforms and Public Grierander म्हणजेच DARPG विभागाने ग्राहक समन्वयक परिषद Consumers Coordination Council ह्या स्वयंसेवी संस्थेच्या मदतीने १९९८ मध्ये नागरीकांच्या सनदेचे मुल्यमापन केले. राज्या-राज्यातील सर्व विभागांमध्ये प्रश्नावली पाठवण्यात आल्या व विभागांतर्गत नागरीकांच्या सनदेचे मुल्यमापन करण्यात आले. मुल्यमापनाची सर्व जबाबदारी स्वयंसेवा संस्थांकडे सोपविण्यात आली. त्यानंतर २००२-०३ मध्ये DARPG ने व्यवसायीक पातळीवर नागरीकांच्या सनदेचे मुल्यमापन करण्यासाठी एक दर्जात्मक प्रारूप तयार केले. त्या प्रारूपावर आधारीत मुल्यमापनाला सुरुवात DARPG विभागाने केली. या अंतर्गत केंद्रसरकारचे पाच विभाव व राज्याराज्यातील १५ विभागांचे मूल्यमापन करण्यात आले.

महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश, व उत्तरप्रदेश या राज्यातील हे १५ विभाग होते. सखोल मुल्यमापनावर आधारीत DARPG ने काही निष्कर्ष काढले ते पुढीलप्रमाणे :

- १) अनेक प्रकारांमध्ये जेथे सनदेची अंमलबजावणी केली आहे. तेथे चर्चा किंवा सल्ला-मसलत केल्या शिवायच सनदेची अंमलबजावणी करण्यात आली.
- २) सनदेच्या तत्वज्ञानासंदर्भात, उद्दिष्टांसंबंधी व मुख्य वैशिष्ट्यांसंदर्भात सेवा देणाऱ्या संस्था ह्या अनभिज्ञ होत्या.
- ३) कोणत्याच विभागाने नागरीकांच्या सनदेला प्रसिद्धी दिली नाही. अनेक विभागांमध्ये सनदीची पाळेमुळे रुजलेली नाहीत.

सारांश :

- १) सर्वसामान्य लाभार्थी आपल्या हितासाठी विकास प्रकल्पास सहकार्य करतात. त्या प्रक्रियेस लोकसहभाग असे म्हणतात.
- २) पंचवार्षिक योजनांची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी लोकसहभाग महत्त्वपूर्ण होता.

- ३) १९५० च्या दशकात लोक सहभागाचा अर्थ विकास प्रक्रिये पुरता सीमीत होता. १९८० च्या दशकात त्याचा अर्थ व्यापक करण्यात आला.
- ४) लोक सहभाग विषयक प्रमुख दृष्टिकोन खालीलप्रमाणे आहेत. १) सहयोग; २) प्रभाव लाभार्थी ३) लोक संघटन ४) सबलीकरण.
- ५) लोक सहभागाचे फायदे खालीलप्रमाणे आहेत.
- १) कार्यक्षमता २) प्रभावीपणा ३) आत्मनिर्भरता
- ६) नागरिकांची सनद हा प्रशासनाचा घटक आहे. त्याला सुरुवात सन १९९१ मध्ये इंग्लंडमध्ये झाली. त्याचे उद्दिष्ट विविध सेवा घेणाऱ्या नागरिकांची / ग्राहकांचे सबलीकरण हे होते.
- ७) सन १९९७ पासून भारतात नागरिकांची सनद तयार करण्याचे प्रयत्न सुरु झाले. त्याची जबाबदारी प्रशासकीय सुधारणा लोक तक्रार विभागाकडे सोपविण्यात आली. सन २००० मध्ये बँकिंग क्षेत्रात नागरिकांची सनद तयार करण्यात आली. तो प्रयोग यशस्वी झाल्यानंतर केंद्रे व राज्य सरकारच्या विविध विभागांचा नागरिकांची सनद तयार केली आहे.

प्रश्न :

- १) लोकसहभाग म्हणजे काय ? भारतातील लोकसहभागाच्या उत्क्रांतीचा व विकासाचा आढावा घ्या.
- २) लोकसहभाग विषयक विविध दृष्टिकोनांचा आढावा घ्या.
- ३) लोकसहभागाचे फायदे विशद करा.
- ४) नागरी सनदेचा अर्थ स्पष्ट करून भारतातील नागरी सनदेच्या ऐतिहासिक पार्श्वभूमीचा आढावा घ्या.
- ५) नागरीकांच्या सनदेची उद्दिष्ट्ये कोणती आहेत ?
- ६) नागरी सनदेचे थोडक्यात मुल्यमपान करा.

