द्वितीय वर्ष कला

सत्र - IV (CBCS)

अभ्यासपत्रिका – ३

भारतीय प्रशासन

विषय कोड : UAPOL402

© UNIVERSITY OF MUMBAI

डॉ. सुहास पेडणेकर
कुलगुरू
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

प्राध्यापक रविन्द्र कुलकर्णी
प्रभारी कुलगुरू
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

प्राध्यापक प्रकाश महानवर
संचालक
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

कार्यक्रम समन्वयक : **प्रा. अनिल आर बनकर**
सहयोगी प्राध्यापक
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था, मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

संपादक व अभ्यास समन्वयक : **दत्तात्रय म. तोंडे**
सहायक प्राध्यापक
दूर व मुक्त अध्ययन संस्था, मुंबई विद्यापीठ, मुंबई

लेखक : **प्रा. कालूराम दामू शिंदे**
मातोश्री वेलबाई देवजी हरिया कॉलेज
शहाड, कल्याण

डॉ. श्रीकांत देविदास महादने
डॉ. पतंगराव कदम महाविद्यालय
पेण, रायगड

: **डॉ. दत्ता बाबूराव जाधव**
कला वाणिज्य विज्ञान महाविद्यालय
धारूर, बीड

जून २०२२, मुद्रण - १

प्रकाशक
संचालक, दूर आणि मुक्त अध्ययन संस्था.
मुंबई विद्यापीठ,
विद्यानगरी, मुंबई- ४०० ०९८.

अक्षर जुळणी आणि मुद्रण
मुंबई विद्यापीठ मुद्रणालय
विद्यानगरी, मुंबई

अनुक्रमणिका

अध्याय क्र.	नाव	पृष्ठ क्र.
	मॉड्यूल १	
१	**भारतीय प्रशासनाचा परिचय**	
	१.१ उत्क्रांती आणि घटनात्मक संदर्भ	१
	१.२ भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टे	१२
	१.३ स्वातंत्र्यापासून जिल्हा प्रशासन जिल्हाधिकाऱ्याची बदलती भूमिका	२०
	मॉड्यूल २	
२	**कर्मिक (कर्मचारी) प्रशासन**	
	२.१ भरती - अखिल भारतीय सेवा, केंद्रिय सेवा, राज्य सेवा	२८
	२.२ लोकसेवा आयोग	३२
	२.३ प्रशिक्षण	३७
	मॉड्यूल ३	
३	**वित्तीय प्रशासन - अंदाजपत्रक**	
	३.१ अर्थसंकल्पीय प्रक्रिया	४०
	३.२ संसदीय समित्या	४८
	३.३ भारताचा नियंत्रक व महालेखापरिक्षक	५४
	मॉड्यूल ४	
४	**भारतीय प्रशासनातील समकालीन समस्या**	
	४.१ प्रशासानची एकरूपता - लोकपाल, लोकायुक्त, केंद्रीय दक्षता आयोग	८५
	४.२ नागरिक आणि प्रशासन	७२
	४.३ नागरिकांची सनद	८०

बी. ए. द्वितीय वर्ष

सत्र - IV (CBCS)

अभ्यासपत्रिका – ३

भारतीय लोकप्रशासन

अभ्यासक्रम

SEMESTER IV- INDIAN ADMINISTRATION

Module 1.Introduction to Indian Administration [Lectures 11]

1.1 Evolution and Constitutional Context
1.2 Salient features
1.3 District Administration since Independence: Changing role of District Collector

Module 2.Personnel Administration[Lectures 11]

2.1. Recruitment: All India Services, Central Services, State Services
2.2. Public Service Commission: Union Public Service Commission and Maharashtra Public Service Commission
2.3. Training: All- India Services, Central Services, State Services (Maharashtra)

Module3.Financial Administration[Lectures 12]

3.1. Budgetary Process
3.2. Parliamentary Committees: Public Accounts Committee, Estimates Committee, Committee on Public Undertakings
3.3. Comptroller and Auditor General

Module 4.Contemporary Issues in Indian Administration[Lectures 11]

4.1. Integrity in Administration: Lokpal, Lokyukta, CVC
4.2. Citizen and Administration
4.3. Citizens' Charter

REFERENCES

Bava,.Noorjahan.*Public Administration in the 21st Century*, Kanishka Publishers New Delhi, 2010.

Avasthi, Maheshwari, *Public Administration*, Laxmi Narayan Agarwal Publications, Agra, 2006.

Bhattacharya, Mohit,New*Horizons of Public Administration*, Jawahar Publications, New Delhi, 2008.

Chakrabarty, Bidyut, and Bhattacharya Mohit (ed.), *Public Administration a Reader*, Oxford University Press, New Delhi, 2005

Fadia, B. L. &Dr.KuldeepFadia, *Public Administration: Administrative Theories and Concepts*,SahityaBhawan**,** Agra, 2015

K.S. Padhay, **Indian** Political Thought, New Delhi: PHI Learning Pvt. **Ltd**., 2011

Laxmikant M., *Public Administration,* Tata McGraw Hill, New Delhi, 2011.

Laxmikanth M., *Governance in India*, Tata McGraw Hill, New Delhi, 2011.

Laxmikanth M.*, Public Administration*, Tata McGraw hill, New Delhi, 2011

Sahni, Pardeep, and Vayunandan, Etakula, *Administrative Theory,* PHI, New Delhi, 2010

Sharma, M. P., and Sadana, B. L., *Public Administration in Theory and Practice*, KitabMahal, New Delhi, .2014

VishnooBhagwan and VidyaBhusan, *Public Administrative*, S. Chand., New Delhi, 2010.

The Indian Journal of Public Administration, Special Issue on Controlling Corruption in India: Various Approaches and their Efficacy, July-September 2011, Vol. LVII, No. 3.

Online References

onlinelibrary.wiley.com

wwwlibrary.lieden.edu/public-administration/digital-library-public-administration

Books in Marathi

1. Patil, B. B., *Lokaprashasan,*PhadkePrakashan, Kolhapur, 2009.
2. Bora, Shirsat, *Lokaprashasanshastra,*Vidya Books Publishers, Aurangabad, 2013
3. Bang, R.K., *LokPrashasanTatveaniSiddhanth,*Vidya Books Publishers, Aurangabad, 2015.
4. Patil, V. B., *LokPrashasan*, ShriMangeshPrakashan, Nagpur.
5. .Patil, V. B., *SamagraLokPrashasan,* K Sagar, Pune.
6. Bhogale, Shantaram, *LokprashasanacheSiddhantaaniKaaryapadhati*, Kailas Prakashan, Aurangabad

१

भारतीय प्रशासनाचा परिचय

घटक रचना

१.१. उत्क्रांती आणि घटनात्मक संदर्भ

१.२. भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टे

१.३. स्वातंत्र्यापासून जिल्हा प्रशासन
जिल्हाधिकाऱ्याची बदलती भूमिका

१.१ उत्क्रांती आणि घटनात्मक संदर्भ

पाठाची रचना

१.१.१ उद्दिष्टे

१.१.२ प्रस्तावना

१.१.३ भारतीय प्रशासनाचा विकास

१.१.४ ब्रिटिश कालीन भारतीय प्रशासनाची संबंधीत घटनात्मक तरतुदी

१.१.५ स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासन - सातत्य आणि बदल

१.१.६ निष्कर्ष

१.१.७ आपली प्रगती तपासा

१.१.८ संदर्भसूची

१.१.१ उद्दिष्टे

भारतीय प्रशासनाचा विकास प्रक्रिया एका रात्रीत झालेली नसून ब्रिटिश पूर्व काळाच्याही पलीकडे आपल्याला दृष्टिक्षेप टाकावा लागतो. अगदी वैदिक काळापासून टप्प्या टप्प्यात हा विकास घडून आला आहे. या प्रकरणात भारतीय प्रशासनाची उत्क्रांती तसेच ब्रिटिशकालीन प्रशासकीय कायद्यांची आपण माहिती करून घेणार आहोत.

१.१.२ प्रस्तावना

प्रशासन हा मराठी शब्द प्र + शास या संस्कृत धातूपासून निर्माण झालेला आहे. या शब्दाचा अर्थ शासन चालविणे असा घेतला जातो. समान उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी अनेक व्यक्तींचे संघटन, संचलन व नियंत्रण करणे म्हणजे प्रशासन होय. भारतातील ब्रिटीश कालखंडावर एक नजर टाकली असता, ब्रिटिशांनी केलेल्या वेगवेगळ्या कायद्यामुळे खऱ्या अर्थाने भारतीय प्रशासनाचा विकास झालेला दिसून येतो. स्वातंत्र्यानंतर वेगवेगळे प्रशासकीय कायदे करून प्रशासकीय गतिमानता आणण्याचा प्रयत्न करण्यात आला. असे म्हटले जाते की, भारताच्या घटनात्मक विकासामध्ये १८५७ च्या उठावाचे महत्व अनन्यसाधारण आहे. या उठावामुळे ब्रिटीश प्रशासनाचा पाया रोवला गेला. ब्रिटिश पार्लमेंटने १८५८ मध्ये कायदा करून भारतीय

प्रशासनाची मुहूर्तमेढ रोवली. स्वातंत्र्योत्तर काळात प्रशासनात वेगवेगळ्या सुधारणा घडवून आणण्यात आल्या. परंतु हे सर्व पाहण्याआधी भारतीय प्रशासकीय विकासाचे चार टप्पे आपल्याला अभ्यासावे लागतील. त्यानंतर भारतीय प्रशासनाचा विकास कसा टप्प्याटप्प्याने झाला याचे ज्ञान प्राप्त होऊ शकेल.

१.१.३ भारतीय प्रशासनाचा विकास

वर उल्लेख केल्याप्रमाणे भारतीय प्रशासनाचा विकास अभ्यासण्यासाठी आपल्याला चार टप्प्यांचाअभ्यास करावा लागेल. हे चार टप्पे पुढीलप्रमाणे

अ) प्राचीन कालीन भारतीय प्रशासन

ब) मध्ययुगीन कालीन भारतीय प्रशासन

क) ब्रिटिश कालीन भारतीय प्रशासन

ड) स्वातंत्र्योत्तर कालीन भारतीय प्रशासन

अ) प्राचीन कालीन भारतीय प्रशासन

भारतीय प्रशासनाचा विकास अभ्यासतानाप्राचीन काळा कडेही पाहावे लागते. प्राचीन काळातील हडप्पा व मोहेंजोदारों सिंधू नदीच्या खोऱ्यात भारतीय संस्कृतीचा किंवा प्रशासनाचा उगम दडलेला आहे. अनेक पाश्चात्त्य विचारवंतांनी हे मान्य केले आहे की, हडप्पा व मोहेंजोदारों येथे उत्तम प्रकारची प्रशासन व्यवस्था कार्यरत होती. प्राचीन काळ म्हणजे नेमका कोणता काळ? तर वैदिक काळ, मौर्य काळ, बुद्ध काळ इ. चा या काळात समावेश होतो. सुरुवातीच्या या प्राचीन काळात शासन व्यवस्था राजेशाही प्रकारची होती. प्रशासकीय केंद्रस्थानी राजा असल्याने हा काळ राजा भोवतीच केंद्रित झालेला आढळतो. जनतेचे कल्याण व रक्षण ही जबाबदारी राजावर सोपविलेली असे, नव्हे नव्हे तर ते राजाचे आद्य कर्तव्य समजले जाई. त्यामुळे या काळात राजा व जनता यातील संबंध दृढ स्वरूपाचे होते. बौद्ध काळात मात्र प्रजासत्ताक स्वरूपाची प्रशासन व्यवस्था कार्यरत असल्याचा उल्लेख आहे. मौर्यकाळात कडे पाहिले असता चंद्रगुप्त मौर्य सारख्या एक महान सेनानी ने उत्तम प्रशासन निर्माण केल्याचे अनेक पुरावे सापडतात. मौर्यकाळात प्रशासनाचे उत्तम नमुने कार्यरत होते. कारण कायदेविषयक न्यायविषयक व कार्यकारी स्वरूपाची तीन मंडळी या काळात कार्यरत होती. आजही भारतीय प्रशासन व्यवस्था यातीन मंडळांवर उभी असलेली आढळते. मौर्यकाळात राजा हा प्रशासकीय प्रमुख होता व त्याच्या जोडीला मंत्रिपरिषद कार्यरत होती. एकूणच प्राचीन काळी भारतीय प्रशासनाची रचना आजच्या प्रशासकीय रचनेशी साधर्म्य साधणारी होती.

ब) मध्यमयुगीन भारतीय प्रशासन

मध्ये युगाचे वर्णन अनेकांनी अंधकार युग असे केले आहे. या काळात मुगल व्यवस्थेचा प्रभाव भारतीय प्रशासनावर पडलेला होता. उत्तम प्रशासन आपेक्षा जनतेची लूट करण्याकडेच प्रशासकांचा डोळा असायचा. त्यामुळे बाबर मोहम्मद सिकंदर इत्यादी अनेकांनी भारतावर आक्रमणे करून भारताची भयंकर लूट केली. भारतीय सत्ता कित्येक वर्ष योग मोगलांच्या हातात होती. या काळात जनहित आला नेहमीच दुय्यम

स्थान दिले जात होते. प्रशासनाचे ३ स्तर असून केंद्रीय शासन प्रांतीय शासन व स्थानीय शासन अशा तीन भागात कार्याची विभागणी केली जायची. या काळातील भारतीय प्रशासनाची महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे सुसंघटित कर्मचारी व्यवस्था कठोर प्रशासकीय कायदे निर्भीड न्यायव्यवस्था आणि प्रशासनावर असलेले धार्मिक पकड ही सांगता येतील. सध्याच्या काळातील भ्रष्टाचार ही प्रशासकीय समस्या त्या काळातील मोठ्या प्रमाणात होती. मध्ययुगातील भारतीय प्रशासनाची रचना पाहिली असता गाव स्तर जिल्हा स्तर प्रांत सर्व केंद्र स्तर अशा प्रकारे अधिकारांचे विभाजन केलेले असल्याने प्रत्येक अधिकारी आपले कार्य योग्य पद्धतीने पार पाडत होता.

क) ब्रिटिश कालीन भारतीय प्रशासन

भारताला स्वातंत्र्य मिळून सुमारे सत्तर वर्षाचा कालावधी उलटला असला तरीही भारतीय प्रजासत्ताक वरील ब्रिटिशांचा पगडा अद्यापही कायम आहे याचे कारण म्हणजे ब्रिटिश राजवटीचे भारतीय प्रशासनावरील झालेले दूरगामी परिणाम हे सांगता येईल. व्यापाराच्या निमित्ताने भारतात प्रवेश केलेल्या ब्रिटिशांनी भारतीय प्रशासनात आमूलाग्र बदल घडून आणले होते. ब्रिटिशांच्या प्रशासन व्यवस्थित केंद्रीय कार्यकारणी परिषद केंद्रीय सचिवालय स्थानिक शासन क्षेत्रीय प्रशासन अशी प्रशासकीय विभागणी केलेली होती. ब्रिटिशांनी केलेल्या कायद्यांचा वापर आजही भारतीय प्रशासनात सर्रास केला जातो. उदा. सध्या भारतात कोरोना या रोगावर नियंत्रण मिळविण्यासाठी भारतात जो साथीचे रोग प्रतिबंधक कायदा लागू केला आहे तो ब्रिटिशकालीन कायदा आहे ब्रिटिश प्रशासकांनी केलेले १९१९, १९३५ चे कायदे भारतीय प्रशासनावर दूरगामी परिणाम घडवून आणणारे ठरले. भारतात आजही मंत्रिमंडळ सर्वोच्च न्यायालय उच्च न्यायालय विधिमंडळ विधानसभा गव्हर्नर जिल्हाधिकारी सचिवालय हे जे परवलीचे शब्द झालेले आहे त्यात सर्व संस्थांचे मूळ ब्रिटिश काळात आढळते. ब्रिटिश कालीन भारतीय प्रशासकीय रचना आपणास पुढील महत्त्वाच्या कायद्याने आधारे अभ्यासता येईल.

i) इ. स. १८५८ चा कायदा

१८५७ च्या उठावामुळे भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेत बदल करण्याची आवश्यकता ब्रिटिशांना वाटू लागली व त्यातूनच १८५८ चा कायदा अस्तित्वात आला. या कायद्याने खऱ्या अर्थाने ब्रिटिशांच्या प्रशासकीय व्यवस्थेची भारतात सुरुवात झाली असे म्हणल्यास वावगे ठरू नये. या कायद्यातील काही प्रमुख तरतुदी पुढीलप्रमाणे :-

या कायद्यानुसार भारतात ब्रिटिश ईस्ट इंडिया कंपनीची कार्यरत असलेली सत्ता काढून घेण्यात आली व ती ब्रिटिश संसदेकडे सोपविण्यात आली. 'भारतमंत्री' नावाने कॅबिनेट दर्जाचे मंत्री पद निर्माण करून भारताचा का राज्यकारभार नियंत्रीत करण्याची जबाबदारी त्यावर सोपविण्यात आली. या भारतमंत्र्याला सल्ला देण्यासाठी बहुसदस्यीय कौन्सिलची इंग्लंडमध्ये निर्मित करण्यात आली व त्याचे नामकरण 'इंडिया कौन्सिल' असे करण्यात आले. ब्रिटिश नियंत्रीत भारताचा राज्यकारभार करण्यासाठी व्हाईसरॉय व गव्हर्नर अशी दोन पदे या कायद्याद्वारे निर्माण केली गेली. तसेच या दोन्ही पदांवर एकच व्यक्ती नेमता येऊ शकेल अशीही तरतूद केली गेली. भारतीय

प्रशासकीय सेवेत कार्यरत असलेल्या सनदी सेवकांवर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार देखील इंडिया कौन्सिलला देण्यात आला. थोडक्यात भारतीय प्रशासनावर मजबूत पकड निर्माण करण्याचा पाया १८५८ च्या कायद्याने घातला गेला.

१८५८ च्या कायद्यानुसार जी व्हाईसराय या पदाची तरतूद केली होती त्यानुसार लॉर्ड कॅनिंग हे भारताचे पहिले व्हॉईसरॉय बनले. त्यांच्या कारकिर्दित भारतात अनेक प्रशासकीय सुधारणा घडून आल्या. कॅनिने प्रथमता पोलीस खात्याची पुनर्रचना केली. पोलीस खात्याचा कारभार प्रांतांना बहाल करण्यात आला. प्रत्येक जिल्ह्यासाठी पोलिस अधीक्षक व प्रत्येक प्रांत साठी इन्स्पेक्टर जनरल हे उच्च दर्जाचे अधिकारी नेमले जाऊ लागले. भारतीय न्यायव्यवस्थेत भर म्हणून आली कलकत्ता मुंबई व मद्रास या ठिकाणी उच्च ८६१ न्यायालयाची स्थापना करण्यात आली.

ii) इ.स. १८९२ चा कायदा

लॉर्ड कॅनिंग नंतर भारतीय प्रशासन यामध्ये सुधारणा घडवून आणण्याची संधी लॉर्ड लिटन व लॉर्ड रिपन यांना प्राप्त झाली. यातील लॉर्ड रिपन यांचे प्रशासकीय योगदान महत्त्वाचे मानले जाते. लॉर्ड रिपन यांनी स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये वाढ करण्याची गरज असल्याचे मत मांडले व त्यादृष्टीने भरीव प्रयत्नही केले. याच कारणास्तव त्यांना स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा जनक असे म्हटले जाते. लॉर्ड रिपन नंतर १८९२ चा कायदा महत्त्वाचा समजला जातो. दरम्यानच्या काळात भारतात शिक्षणाचा प्रसार झपाट्याने झाल्याने जनजागृती झाली होती. भारतीयांना प्रशासकीय सेवेत सहभागी करुन घेण्याची मागणी जोर धरत होती. भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसची स्थापना (१८८५) झाल्याने त्याचा दबाव ब्रिटिश राज्यकर्त्यांवर पडला व यातूनच भारतीयांना काही राजकीय अधिकार देण्याचे मान्य झाले. त्याचाच परिपाक म्हणजे इ.स. १८९२ चा कायदा होय. हा कायदा "इंडियन कौन्सिल ॲक्ट १८९२" या नावानेही ओळखला जातो. या कायद्यातील काही प्रशासकीय सुधारणा पुढीलप्रमाणे:-

१८९२ च्या कायद्यानुसार प्रथमच अप्रत्यक्ष निवडणुका घेण्याचे तत्त्वतः स्वीकारण्यात आले. स्थानिक स्वराज्य संस्थांना आपला एक प्रतिनिधी निवडण्याचा अधिकारही या कायद्यानुसार प्राप्त झाला. ब्रिटिश कायदेमंडळात भारतीय नागरिकांना कमी प्रमाणात प्रतिनिधित्व दिले जात होते व याबाबतीत भारतीयांकडून वेळोवेळी वाढीव प्रतिनिधित्वाची मागणी केली जात होती. या कायद्याद्वारे भारतीयांना कायदेमंडळात वाढीव जागा देण्यात आल्या. केंद्रीय कायदेमंडळात १६ सदस्य व प्रांतीय कायदेमंडळात २० सदस्य नेमण्याची तरतूद या कायद्याद्वारा करण्यात आली. महत्वाचे म्हणजे या सदस्यांना वार्षिक अंदाजपत्रकावर चर्चा करण्याचा अधिकार देखील प्राप्त झाला. सार्वजनिक बाबतीत ब्रिटिश सरकारला प्रश्न विचारण्याचा अधिकार या कायद्यामुळे भारतीय सभासदांना प्राप्त झाल्याने प्रशासकीय कायद्यांमध्ये १८९२ च्या कयाद्यालाही महत्वपूर्ण मानले जाते.

iii) मोर्ले-मिंटो सुधारणा कायदा १९०९

भारतीय राष्ट्रीय सभेच्या कार्यामुळे भारतीयांमधील प्रशासकीय सुधारणांच्या मागणीला जोर चढला. राष्ट्रीय सभेमध्ये जहाल व मवाल असे दोन गट निर्माण झाले होते. राष्ट्रीय सभेने कायदेमंडळात भारतीयांना वाढीव प्रतिनिधीत्व मिळावे ही मागणी रेटून धरली होती. दरम्यानच्या काळात ब्रिटिशांनी नियुक्त केलेले दोन प्रशासक यामध्ये मोर्ले (भारतमंत्री) व मिंटो (गव्हर्नर जनरल) यांनी पुढाकार घेतल्याने कायदा प्रत्यक्षात आला त्यास मोर्ले-मिंटो सुधारणा कायदा-१९०९ म्हणून ओळखले जाते. या कायद्यातील प्रमुख तरतूदी पुढीलप्रमाणे –

इडियन कन्सिल ॲक्टनुसार केंद्रीय कायदेमंडळात १६ भारतीय सदस्य नेमण्याची तरतूद होती. मोर्ले-मिंटो सुधारणा कायद्यानुसार ही सदस्य संख्या १६ वरून ६० केली गेली. म्हणजेच जास्तीत जास्त भारतीय सदस्यांना प्रतिनिधित्व दिले गेले. त्यासोबतच प्रांतांच्या सभासदसंख्येतही वाढ करण्यात आली. यानुसार मुंबई, प्रांत, बंगाल प्रांत यांतील कायदेमंडळाचा सभासद संख्या ५० तर पंजाब प्रांत व आसाम प्रांत यातील सभासद संख्या ३० करण्यात आली. महत्वाचे म्हणजे या सुधारणा कायद्यानुसार जातीय प्रतिनिधीत्वलाही मान्यता देण्यात आली. गव्हर्नर जनरलच्या कार्यकारी मंडळातील सभासद संख्या या कायदयानुसार ६८ करण्यात आली. थोडक्यात या सुधारणा कायदयानुसार भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेवर दूरगामी परिणाम घडून आल्याचे दिसून येते.

iv) माँटेग्यू चेम्सफर्ड कायदा १९१९

भारतीय प्रशासन व्यवस्थेतील माँटेग्यू चेम्सफर्ड सुधारणा ह्या ब्रिटिशांनी भारतीयांना एकाएकी दिलेल्या नाहीत. त्याची पार्श्वभूमी पहिल्या महायुध्दाची आहे. पहिल्या महायुद्धात भारतीयांचे सहकार्य मिळावे यासाठी ब्रिटिशांनी भारतीयांना आश्वासन दिलेले होते. की हे महायुद्ध संपल्यानंतर भारतात घटनात्मक सुधारणा करण्यासाठी ब्रिटिश शासन कटिबध्द आहे व त्याबदल्यात भारतीयांचे सहकार्य मिळावे. साहजिकच पहिले महायुद्ध संपल्यानंतर १९१९ मध्ये ब्रिटिशांना भारतात प्रशासकीय सुधारणा करणे भाग पडले. हा सुधारणा कायदा घडून येण्यामध्ये तत्कालीन व्हॉईसरॉय लॉर्ड चेम्सफर्ड व लॉर्ड माँटेग्यू यांनी पुढाकार घेतलेला होता. म्हणून १९१९ च्या कायदयास माँटेग्यू – चेम्सफर्ड सुधारणा कायदा असेही संबोधले जाते. या कायदयाची महत्वाची वैशिष्टये किंवा तरतूदी पुढीलप्रमाणे –

१९१९ च्या कायद्यानुसार केंद्रामध्ये द्वीगृही कायदेमंडळाची निर्मिती करण्यात आली. `कौन्सिल ऑफ स्टेटस' हे वरिष्ठ सभागृह तर 'लेजिस्लेटिव्ह असेंब्लि' हे कनिष्ठ सभागृह निर्माण करण्यात आले. यातील वरिष्ठ सभागृहाची सभासद संख्या ६० करण्यात येऊन ३४ सदस्य लोकनियुक्त तर २६ सदस्य शासन नियुक्त असतील अशी तरतूद केली गेली. कनिष्ठ सभागृहाची सभासद संख्या १४५ करण्यात आली. यापैकी १०३ सदस्य लोकनियुक्त तर ४२ सदस्य शासननियुक्त असतील. अधिकारांच्या बाबतीत केंद्र व प्रांत यामध्ये विभागणी करून त्यांचे अधिकार निश्चित केले गेले. भारतीय प्रशासनव्यवस्थेमध्ये ही

केलेली केंद्र व प्रांत यातील अधिकार विभागणी आजसुध्दा स्तित्वात असलेली दिसते. या दृष्टीने या कायद्याचे महत्त्व अनन्य साधारण आहे.

सारांश बिटिकाळात भारतीय प्रशासनला एक नवीन ओळख देण्याच्या प्रयत्न पायाभरणीच्या स्वरूपात झाला.

१.१.४ ब्रिटिशकाली भारतीय प्रशासनाशी संबधीत घटनात्मक तरतुदी

वरिल विश्लेषणातून प्रारंभीच्या काळात भारतीय प्रशासनाला अनुसरून वेगवेगळ्या सुधारणा करण्याचा प्रयत्न ब्रिटिश आमदनीत झाल्याचे आपणास समजते. परंतु प्रशासनावर दूरगामी परिणाम घडवून आणण्यामध्ये ज्या कायद्याने महत्त्वाची जबाबदारी पार पाडली तो कायदा म्हणजे १९३५ चा भारत सरकार कायदा होय. त्यामुळे या कायद्यावर विशेष प्रकाश टाकणे गरजेचे आहे. ह्या कायद्यानुसार अस्तित्वात आलेल्या प्रशासकीय व्यवस्थेची चर्चा करूया –

१) १९३५ चा भारत सरकार कायदा :-

ब्रिटिश शासनामार्फत १९३३ मधील गोलमेज परिषदेचा अहवाल प्रसिध्द करण्यात आला. या अहवालावर आधारित भारतीयांना सुधारणांचा हप्ता देण्यात आला. हा हप्ता म्हणजेच १९३५ चा भारत सरकार कायदा होय. अनेक विद्वानांच्या मते १९३५ च्या कायद्याची वैशिष्टे जाणून घेणे महत्वाचे ठरते. या कायद्याच्या महत्वाच्या तरतूदी पूढीलप्रमाणे :-

अ) भारतीय संघराज्याची नर्मिती -

१९३५ च्या कायद्यानुसार ब्रिटिशांच्या नियंत्रणाखाली असलेले भारतीय प्रांत व संस्थाने यांचे मिळून एक संघराज्य निर्माण केले जाईल अशी व्यस्था या कायद्यात केलेली होती. परंतु असे करताना संस्थानिकांवर भारतीय संघराज्यात सामिल होण्याची सक्ती केली नव्हती. तर त्यांच्या मर्जीवर ते संघराज्यात सहभागी होऊ शकत होते. या तरतुदींमुळे संस्थानिकांनी भारतीय संघराज्यात समिल होण्यास नकार दिला. त्यामुळे भारतीय संघराज्य व्यवस्था प्रत्यक्षात येऊ शकली नाही.

ब) इंडिया कौन्सिलची बरखास्ती :-

१८९२ मध्ये कायदा करून ब्रिटिशांनी इंडिया कौन्सिलची निर्मिती केलेली होती व भारतीय प्रशासनाबाबतचे बहुतेक अधिकार इंडिया कौन्सिलला देण्यात आलेले होते. १९३५ च्या या कायद्यानुसार इंडिया कौन्सिल रद्द करण्यात आले व त्याऐवजी भारत-मंत्र्याला सल्ला देणारे सल्लागार मंडळ नियुक्त करण्यात आले ही देखील महत्वाची तरतूद या कायद्यात होती.

क) केंद्र व प्रांत यामध्ये अधिकार विभागणी :-

या कायद्यानुसार भारतीय संघराज्यात केंद्र व प्रांत सरकार यांमध्ये अधिकारांची विभागणी करण्यात आली. केंद्रसूची प्रांतसूची व सामाईक सूची अशा तीन विभागांत अधिकार विभागण्यात आले. केंद्रसूची मध्ये ५९ विषय, प्रांतसूची मध्ये ५४ विषय तर उर्वरित ३६ विषय समाईक सूचीमध्ये टाकण्यात आले. आजही ही विभागणी कायम असल्याचे दिसते.

ड) प्रांतांना देण्यात आलेली स्वायत्तता :-

१९३५ च्या कायद्यानुसार प्रांतीय स्वायत्तता देण्यात आली या स्वायत्ततेनुसार प्रांतांचा सर्व राज्यकारभार प्रांतांच्या मंत्रीमंडळाकडे सोपविण्यात आला. कायद्यानुसार प्रांतीय स्वायत्तता दिलेली असली तरी ती खऱ्या अर्थाने नाममात्र होती कारण या प्रांतांवर अंतिम सल्ला गव्हर्नर जनरलचा असणार होता. गव्हर्नर हा मंत्रीमंडळाचा अध्यक्ष असे व त्याच्या सल्ल्यानुसार मंत्रीमंडळाने कारभार करावा अशी अट होती. सहाजिकच प्रांतीय स्वायत्तता ही फक्त धुळफेक होती असेही म्हणता येईल.

इ) केंद्रामध्ये द्विदल राज्यपद्धती :-

१९३५ च्या कायद्यादारे केंद्रस्तराव प्रांताप्रमाणेच द्विदल पध्दती आणण्याचा निर्णय घेतला. १९१९ च्या कायद्याद्वारे प्रांतामध्ये अशा प्रकारची द्विदल शासनव्यवस्था निर्माण केलेली होती. द्विदल राज्य पध्दतीनुसार केंद्रातील खात्यांची राखीव खाती व सोपीव खाती अशा दोन प्रकारात विभागणी करण्यात आली. राखीव खात्यांची जबाबदारी व्हाईसरॉयकडे तर सोपिव खाती मंत्रीमंडळाकडे असतील अशी तरतूद केली गेली. म्हणजेच ब्रिटिश शासनाकडे सत्तेची सर्व सूत्रे असतील अशी व्यवस्था करण्यात अली. प्रत्यक्षात मात्र द्विदल शासनव्यवस्था अस्तित्तवात येऊ शकली नाही कारण संघराज्य व्यवस्थाच अस्तित्वात आली नाही.

ई) केंद्रीय कायदेमंडळाची निर्मिती -

केंद्रात द्विगृही कायदेमंडळ निर्मितीची योजना या कायद्याद्वारे आखण्यात आली होती. यानुसार राज्यसभा (Council of States) व संघ विधानसभा (Federal Assembly) या दोन गृहांचा समावेश होता. सध्या देखील भारतात दोन केंद्रीय सभागृहे अस्तित्वात आहेत. हा त्याचाच परिपाक असावा. संघ विधानसभा (आत्ताची लोकसभा) या कनिष्ठ सभागृहाची सदस्य संख्या ३५५ तर राज्यसभा या वरिष्ठ सभागृहाची सदस्यसंख्या २६० एवढी निश्चित करण्यात आली.

उ) व्हाईसरॉयं व गव्हर्नरच्या अधिकारांत वाढ :-

१९३५ च्या कायद्यानुसार व्हाईसरॉयला अनेक अधिकार प्रदान करण्यात अले. भारताचा राज्यकारभार व्हाईसरॉयच्या हाती देऊन त्याला काही विशेषाधिकारही प्रदान करण्यात आले. प्रांतांमध्ये सुध्दा मंत्रीमंडळाच्या हाती सत्ता दिलेली असली तरी गव्हर्नर जनरललाही अमर्यादित अधिकार प्राप्त झाले. मंत्रीमंडळाच्या निर्णयापेक्षाही वेगळा निर्णय गव्हर्नर घेऊ शकत होता. साहजिकच केंद्रामध्ये व्हाईसरॉय व प्रांतांमध्ये गव्हर्नर हे ब्रटिश प्रशासक अमर्यादित अधिकारांचा उपभोग घेऊ शकत होते. त्यामानाने मंत्रीमंडळाला दूय्यम स्थान दिलेले आढळते.

वरील महत्त्वाच्या प्रशासकीय सुधारणांबरोबच या कायद्याद्वारे ब्रम्हदेश हा भारतांपासून वेगळा करण्यात आला. तसेच रिझर्व्ह बँकेची स्थापना, लोकसेवा आयोगाची स्थापना, रेल्वे मंडळाची स्थापना या तरतुदीही करण्यात आल्या. या पूर्वी देण्यात आलेली जातीय आरक्षणाची व्याप्ती वाढवण्यात आली. भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेवर इतर सर्व कायदयांपेक्षा या कायद्यांमुळे दूरगामी परिणाम घडून आले.

सारांश

१९३५ च्या कायद्याद्वारा वरिल प्रकारच्या अनेक तरतुदी करण्यात आल्या. भारतातील शेकडा १० टक्के लोकांना या कायद्यामुळे मतदानाचा अधिकार मिळाला हे महत्वपूर्ण आहे. या कायद्याचा खरा उद्देश भारतीय शासनव्यस्था ब्रिटिशांच्या पूर्ण अधिपत्याखाली आणने हा होता असेही निरीक्षण जाणकारांनी नोंदवलेले आहे. मुस्लिम, शीख, ख्रिश्चिन इ. ना या काद्याद्वारे स्वतंत्र मतदारसंघ देण्यात आले. यामुळे हा कायदा प्रशासकीय दृष्टया महत्वाचा ठरतो.

१.१.५ स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासन : सातत्य आणि बदल

संघकालीन भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेचे अवलोकन केले असता तिच्यावर ब्रिटिशकालीन प्रशासनव्यवस्थेचा प्रभाव पडलेला जाणवतो. भारतातील प्रशासनाची विविध अंगे ही ब्रिटिश कायद्यांद्वारा अस्तित्वात आली होती. आजही बऱ्याच अंशी ती टिकून आहेत. तर काहींमध्ये काळाच्या ओघात बदल करण्यात आले. ब्रिटिश राजवटीतील काही प्रशासकीय व्यवस्था तर एवढ्या सक्षम आहेत की, स्वातंत्र्यानंतरही त्यांचे अस्तित्व टिकून आहे. ब्रिटिशांनी कायदे करून ज्या प्रशासकीय व्यवस्था निर्माण केलेल्या होत्या त्या सघकालीन भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेच्या अविभाज्य घटक बनलेल्या आहेत. या व्यवस्था सातत्याने कार्यरत आहेत, तर काहींमध्ये बदल घडवून आणलेले आहेत. या ठिकाणी आपण स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासन: सातत्य आणि बदल हा मुद्दा अभ्यासणार आहोत.

अ) नागरी सेवा (Civil Services) :-

भारतातील नागरी सेवांचा वारसा ब्रिटिश राजवटीचाच वारसा म्हणता येईल. ब्रिटनच्या अगोदर ब्रिटिशांनी भारतात नागरी सेवेची बीजे रोवली व पाहता पाहता नागरी सेवा भारतीय प्रशासनाचा अतुट भाग बनला. ब्रिटिश नर्मित नागरी सेवा ही गुणवत्ता आणि स्पर्धेवर आधरित सेवा असून सुप्रशिक्षीत, हुशार, निष्णांत अशा व्यक्तीची निवड करण्याचे साधन आहे. जगभरात सर्वत्र तिचा गौरव केला जातो. भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतर नागरी सेवेचे फक्त नामकरण केले गेले व त्याऐवजी भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative Services) असे नाव दिले गेले. कार्य मात्र ब्रिटिश राजवटीप्रमाणेच अबाधित राहिले आहे. याचाच साधा अर्थ असा होतो की, आजची भारतीय प्रशासकीय सेवा ही ब्रिटिशांची भारतीयांना मिळालेली देणगी आहे.

ब) अखिल भारतीय सेवा :-

ब्रिटिश राजवटीत भारतीय प्रशासन चालविण्यासाठी विविध अखिल भारतीय सेवांची निर्मिती करण्यात आलेली होती. अखिल भारतीय सेवांचे आधुनिक भारतीय प्रशासनातील महत्त्व लक्षात घेऊन स्वातंत्र्यानंतरही त्या कायम ठेवण्याचा निर्णय घेण्यात आला. घटना सभेमध्ये यावर चर्चा करण्यात येऊन अखिल भारतीय सेवांची निर्मिती करण्याचे निश्चित झाले. परंतु यांची पाळेमुळे मात्र ब्रिटिश राजवटीत आढळतात. आज देशाच्या प्रशासकीय व्यवस्थेकडे पाहिले असता विविध प्रशासकांनी अखिल भारतीय सेवांच्या रुपाने देशाच्या विकासामध्ये हातभार लावलेला आहे व या सेवांचे महत्त्व वाढविले आहे.

क) संघराज्य व्यवस्था :-

भारत हा राज्याचा संघ आहे हे आपण सर्वज जाणतो. परंतु भारताने स्विकारलेली संघराज्य व्यवस्थेची चौकट ब्रिटिश राजवटितच दिसून आली. १९३५ च्या कायद्यानुसारच भारतीय प्रशासनात संघराज्य व्यवस्थेचा स्विकार करण्यात आलेला होता. स्वातंत्र्यानंतर घटनाकारांनी संघराज्य व्यवस्थेचे महत्त्व जाणले व ही चौकट टिकवून ठेवण्यात आली. भारतात एकेरी नागरिकत्व स्विकारण्यात आलेले असून केंद्राकर्षी संघराज्य व्यवस्थेवर शिक्कामोर्तब केले आहे.

ड) कायद्याचे राज्य :-

ब्रिटिशपूर्व भारतात कायदा व सुव्यवस्था अस्तित्वात नव्हती. प्रभावी पोलीस यंत्रणा निर्माण करण्याचे श्रेय ब्रिटिशांकडे जाते. कायद्याचे राज्य ही संकल्पना आधुनिक काळात महत्त्वाची बनलेली आहे. सरकार हे जनतेप्रेमी बंधनकारक ठेवलेले आहे. कायद्यापुढे सर्व समान व कोणतीही व्यक्ती मोठी नाही अशी विचारधारा म्हणजे कायद्याचे राज्य होय. ब्रिटिश प्रशासकीय व्यवस्थेतूनच हे तत्व निर्माण झालेले आहे व आजतागायतटिकून आहे. भविष्यातही प्रशासकीय व्यवस्थेचे हे तत्व टिकून राहिल यात शंका नाही.

इ) भारतीय संसदीय व्यवस्था :-

भारताने संसदीय व्यवस्थेचा स्विकार केलेला असून यानुसार विधी मंडळाची दोन गृहे निर्माण केलेली आहेत. भारतीय राज्यघटनेन स्विकारलेली व लागु केलेली संसदीय व्यवस्था याचे मुळ ब्रिटिश प्रशासकीय व्यवस्थेत सापडते. भारतीय संसदीय व्यवस्थेत दोन्ही गृहांची कार्ये, अधिकार व जबाबदाऱ्या यात वाटप केलेले असून समतोल साधण्याचा प्रयत्न केलेला आहे. जगभरात अध्यक्षीय हुकूमशाही सारख्या व्यवस्था कार्यरत असून भारतात मात्र ब्रिटिशकालीन संसदीय व्यवस्थेचा स्विकार केलेला आहे.

ई) जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व :-

जिल्हा प्रशासनात जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व नाकारता येणार नाही. राज्य प्रशासनाचा मुख्य घटक म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याकडे पाहिले जाते. जिल्ह्यातील कायदा, सुव्यवस्था, महसूल इ. महत्त्वाच्या जबाबदाऱ्या जिल्हधिकाऱ्याकडे वर्ग केलेल्या आहेत. वास्तविक तो ब्रिटिशकालीन प्रशासकीय व्यवस्थेचा घटक आहे. भारतात आजच्या घडीला त्याला जे महत्व आहे त्याची बीजे ब्रिटिश काळातील आहेत. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर व घटनेचा स्विकार केल्यानंतरही त्याचे स्थान अबाधित राहिले आहे.

उ) प्रशासकीय सुधारणा आयोग :-

ब्रिटिश रावटीनंतर भारतीय प्रशासनात बदल व सुधारणा घडवून आणण्यासाठी वेगवेगळे प्रशासकीय सुधारणा आयोग निर्माण करण्यात आले. पहिला प्रशासकीय सुधारणा आयोग १९६६ मध्ये नियुक्त करण्यात आला. क. हनुमंतैय्या हे या आयोगाचे अध्यक्ष होते. यानंतर २००५ मध्ये विरप्पा मोईली यांच्या अध्यक्षतेखाली केल्याप्रमाणे भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेत अमूलाग्र बदल केले गेले. या

आयोगाप्रमाणेच प्रशासकीय कायद्याच्या मर्यादेसाठी आयोग (१९९८-९९) खर्च सुधारणा आयोग (२०००-०१) या सारखे आयोगही निर्माण केले गेले जेणेकरून भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेचा उत्तरोत्तर विकास व्हावा.

ऊ) पंचायत राज व्यवस्था :-

१९७८ मध्ये अशोक मेहता समितीची निर्मिती करून भारतात प्रत्येक नागरिकाचा प्रशासकीय व्यवस्थेत सहभाग वाढावा यासाठी प्रयत्न केला गेला. त्याचाच परिपाक म्हणजे पुढे अस्तित्वात आलेली पंचायत राज व्यवस्था होय. खेडे हा घटक महत्त्वाचा मानून ग्रामस्तरावर, ग्रामपंचायत, पंचायत समिती व जिल्हा परिषद अशी त्रीसूत्री व्यवस्था निर्माण करण्यात आली. त्याचप्रमाणे शहरी भागातही नगरपंचायत, नगरपरिषद व महानगरपालिका अशी स्थानिक स्वरूपाची प्रशासन व्यवस्था निर्माण केलेली आहे. भारतीय प्रशासन व्यवस्थेच्या विकसातून हे घडून आलेले आहे.

ए) ई-प्रशासन (e-Governance) :-

२१व्या शतकात सर्वच प्रगत-अप्रगत राष्ट्रांमध्ये लालफितशाही, भ्रष्टाचार, प्रशासकीय गैरव्यवहार या समस्या आवासून उभ्या आहेत. सर्वसामान्य जनतेचा यामुळे प्रशासनावरील विश्वास उडायला वेळ लागत नाही. प्रशासनात गतिमानता येण्यासाठी व ते लोकभिमुख होण्यासाठी १९८० नंतर इलेक्ट्रनिक्स साधनांचा प्रशासनात वापर वाढू लागला त्यालाच ई-प्रशासन असे म्हणतात. आधुनिक भारतीय प्रशासनव्यवस्थेतील ई-प्रशासन हे भारतान ब्रिटिशांकडून स्विकारलेले नाही हे महत्त्वाचे आहे. ई-प्रशासनाचा वापर सामान्य जनताही करू शकते. महत्त्वाचे म्हणजे त्यातून वेळ, श्रम व पैशाचीही बचत होते. वेगवेगळ्या खात्यांचे काम आज ई-प्रशासनाने जलदगतीने होऊ लागले आहे.

ऐ) नियोजन आयोग :-

प्रशासनात नियोजनाची गरज महत्त्वाची ठरते. भारतात नियोजन आयोगाच्या मार्फत भरिव व नियोजित विकास साधण्याचा प्रयत्न केला गेला. या आयोगामध्ये पंतप्रधानापसून ते प्रत्येक राज्याला प्रतिनिधीत्व दिलेले असल्याने संघराज्य व्यवस्थेला ते पुरक ठरते. पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांनी नंतर मात्र नियोजन आयोग रद्द करून त्याऐवजी नितिआयोग (NITI) निर्माण केलेला आहे. भारताच्या प्रशासकीय व्यवस्थेत हा आयोग भविष्यात उत्तम कामगिरी करण्याची अपेक्षा केली जात आहे.

सारांश, स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर संसदीय व्यवस्थेचा स्विकार केल्यामुळे प्रशासकीय सुधारणांची मुख्य जबाबदारी मंत्रीमंडळाद्वारे निश्चित केली गेली. प्रशासनाने ही जबाबदारी पेलण्याची तयारी ठेवल्यामुळे विविध प्रशासकीय सुधारणा दृष्टीपथात येत असल्याचे आपण पाहतो. दिवसेंदिवस भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेत भरिव प्रगती घडत आहे. त्यामुळे प्रशासनाबाबत आशावादी असण्यास हरकत नसावी.

१.१.६ निष्कर्ष

भारतीय प्रशासनाचा इतिहास पहिला असता प्राचीन काळापासूनही प्रशासनव्यवस्था कोणत्या प्रकारची होती याचा आपणांस अंदाज येऊ शकेल. ब्रिटिश राजवटीत भारतीयांचे

शोषण झाले असले तरी त्यांनी निर्माण केलेल्या प्रशासकीय व्यवस्थेमुळे नागरिकांचे जीवनमान सुधारल्याचे चित्र आहे. प्राचीन काळापासूनच भारतीय प्रशासनव्यवस्थेचे कल्याणकारी राज्याचे स्वरूप दिसून येते. आजही तेच स्वरूप कायम असून प्रस्तुत प्रकरणातून याची प्रचिती आपणांस येऊ शकेल.

१.१.७ आपली प्रगती तपासा :-

१) भारतीय प्रशासनाच्या विकासाचे विविध टप्पे स्पष्ट करा.

२) ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासनाचा थोडक्यात आढावा घ्या.

३) १९३५च्या भारत सरकार कायद्याच्या महत्वाच्या तरतुदी सांगा.

४) स्वातंत्र्यानंतरील भारतीय प्रशासनातील सातत्य आणि बदल स्पष्ट करा.

१.१.८ संदर्भ सूची

१) डॉ. कटारीया सुरेंद्र, भारतीय लोकप्रशासन, नॅशनल पब्लिशींग हाऊस, जयपुर २००८

२) डॉ. पोहेकर प्रीती, लोकप्रशासनाची मुलतत्वे, अरुणा प्रकाशन, लातुर २००८

३) लोकराज्य, ई-गव्हर्नन्स हाच पर्याय, जानेवारी २०१४

४) डॉ. काळे अशोक, लोकप्रशासन, विद्या प्रकाशन, नागपुर २००२

५) www.wikipedia.in

६) www.unacademy.com

❄❄❄❄❄❄❄

१.२ भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेची वैशिष्टये

पाठाची रचना

१.२.१ उद्दिष्टे
१.२.२ प्रस्तावना
१.२.३ ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये
१.२.४ स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये
१.२.५ निष्कर्ष
१.२.६ आपली प्रगती तपासा
१.२.७ संदर्भसूची

१.२.१ उद्दिष्टे

भारतीय प्रशासन व्यवस्थेवर ब्रिटिशकाळाचा स्पष्ट प्रभाव जाणवतो. असे असले तरी स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर व विशेषत: भारतीय राज्यघटनेच्या अंमलबजावणीनंतर प्रशासनात वेगवेगळ्या सुधारणा घडून आल्या. सध्याच्या स्थितीत भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था ही जगभरात वैशिष्टयपूर्ण मानली जाते. या प्रकरणात ब्रिटिशकालीन व स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेची वैशिष्टये आपण जाणून घेणार आहोत.

१.२.२ प्रस्तावना

भारतीय प्रशासन हे जगात आपल्या वैशिष्टयांमुळे वेगळे स्थान टिकवून आहे. ब्रिटिशकालीन प्रशासनव्यवस्थेमधील बऱ्याच प्रशासकीय यंत्रणा देशातील प्रशासकीय गरजापूर्ण करण्याबाबतीत सक्षम आहेत. महत्वपूर्ण म्हणजे भारतीय राज्यघटनेचा स्विकार करण्यात आल्यानंतर प्रत्येक व्यक्तीचा विकास कसा होईल या दृष्टीकोनातून त्यात अनेक प्रशासकीय बाबींचा समावेश करण्यात आला. जसे की, मागासांना प्रशासकीय सेवेत आरक्षण, बढतीमध्ये आरक्षण इ. हे करण्यामागे प्रशासनात दुर्बल घटकांना स्थान मिळावे व एकूणच प्रशासकीय सेवा सर्वांपर्यंत पोहोचाव्यात हा उद्देश होता. त्यामुळे आरक्षण हे भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेचे एक महत्वाचे वैशिष्टये ठरले आहे. प्रस्तुत प्रकरणात भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेच्या अशाच अनेक वैशिष्टयांची आपण महिती घेणार आहोत. ही वैशिष्टये अभ्यासताना ब्रिटीशकालीन भारतीय प्रशासन व सद्यकालीन भारतीय प्रशासन अशा दोन प्रकारात आपण विभागणी करूया, एक काळ असा होता की, पात्रता असलेल्या भारतीय नागरिकांना ब्रिटिश काळात प्रशासकीय सेवेत नाकारले जायचे. वर्तमानकाळात मात्र स्पर्धा परीक्षांच्या द्वारे कोणत्याही पात्रधारकास प्रशासकीय कार्यांची संधी मिळत आहे. त्यामुळे ब्रिटिश काळाचा कितीही उदोउदो केला तरी भारतीय प्रशासन व्यवस्था या सर्व बाबींपेक्षा श्रेष्ठतम होण्यासाठी विविध उपाय योजले जात आहेत.

१.२.३ ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये

भारत हा खेड्यांचा देश आहे. प्राचीन भारतीय ग्रामीण संस्कृती ही ब्रिटिश काळातील अस्तित्वात हि लोकांच्या गरजा गावातच भागवल्या जात असत. त्यामुळे ग्रामीण प्रशासनाची तत्कालीन वैशिष्टिये सहज नजरेत भरतात. भारतात ब्रिटिशांनी सुमारे दोनशे वर्षे सत्तेचा उपभोग घेतला. या काळात त्यांनी प्रशासनात वेगवेगळे बदल घडवून आणले. या बदलामागचा त्यांचा उद्देश जरी स्वच्छ नसला तरी भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था मात्र त्यामुळे ढवळून निघाली. त्यांनी प्रशासनात केलेल्या विविध बदलांचा सध्याच्याही प्रशासकीय व्यवस्थेवर प्रभाव जाणवतो. म्हणून ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेची वैशिष्टये जाणून घेणे क्रमप्राप्त ठरते. ब्रिटिशकाळात भारतीय प्रशासनाची ठळक वैशिष्टये पुढीलप्रमाणे जाणवतात:-

अ) प्रशासनात भारतीयांना दुय्यम स्थान :-

ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्थेचे हे सर्वात महत्त्वाचे वैशिष्टय म्हणता येईल. भारतीय प्रशासनातील फक्त चतुर्थ श्रेणी पदांवर किंवा कारकून म्हणून भारतीयांना नेमले जात होते. वरिष्ठ पदांवर मात्र भारतीयांना अनेक वर्षे संधी नाकारलेली होती. हळूहळू भारतीयांनी इंग्रजी शिक्षणाचा स्विकार केल्यानंतर हे चित्र थोडेफार बदलू लागले. परंतु शेकडो वर्षे प्रशासनात भारतीयांना डावलले जात होते. **१८५७** च्या उठावानंतर या परिस्थितीत बदल घडून आला. पुढच्याच वर्षी म्हणजे **१८५८** च्या कायद्यात भारतीयांना प्रशासकीय व्यवस्थेत मानाचे स्थान देण्यात येईल असे आश्वासन दिले गेले. धर्माच्या आधारावर कोणत्याही प्रकारचा भेदभाव केला जाणार नाही व सर्व भारतीयांना सरकारी नोकरीच्या संधी प्राप्त होतील असे संकेत दिले होते. परंतु ब्रिटिशांनी व्यवस्थाच अशी निर्माण केली होती की त्यामुळे भारतीयांना प्रशासनात वरिष्ठ पदांवर पोहोचताच येत नव्हते. नंतर मात्र या स्थितीत बदल झाला.

ब) एकसंघ प्रशासन :-

एकाच सत्तेच्या अंमलाखाली असलेले प्रशासन म्हणजे एकसंघ प्रशासन होय. ब्रिटिशपूर्व काळात विविध मुगल सत्तांचा भारतात प्रभाव होता. कुतबशाही, निजामशाही इ. व्यवस्थांमुळे प्रशासकीय अराजकता वाढल्याचे चित्र पाहावयास मिळत होते. `ज्याच्या हाती ससा, तो पारधी' अशा प्रकारची दैन्यावस्था निर्माण झालेली होती. ब्रिटिश सत्तेचा पाया भारतात रोवल्यानंतर मात्र त्यांनी संपूर्ण भारत एकत्र सत्तेखाली आण्याचा प्रयत्न केला. वेगवेगळ्या संस्थानांमध्ये जरी भारत विखुरलेला असला तरी विविध कायदे करून ब्रिटिशांनी एकसंघ प्रशासन निर्माण केले. याचा फायदा जरी ब्रिटिशांना झाला असला तरी मात्र भारतीय प्रशासनाच्या दृष्टीने ते हितकारक ठरले.

क) मजबूत प्रशासन -

भारतात राज्यकारभार करण्यासाठी ब्रिटिशांनी विविध प्रशासकीय सुधारणा घडवून आणल्या. भारतात रेल्वे, तार, डाक इ. सुविधा निर्माण करण्यामध्ये ब्रिटिशांचा दृष्टीकोन सकारात्मक होता. प्रशासकीय व्यवस्थेत असलेले दोष दूर करण्याचा ब्रिटिशांनी वेळोवेळी प्रयत्न केला. आपले प्रशासन टिकविण्यासाठी त्यांनी प्रशासकीय शिस्त निर्माण केली. यातून भारतीय प्रशासन मजबूत बनत गेले. प्राचीन काळात किंवा

मुगल काळात प्रशासकीय शिस्त व एक वाक्यता पाहावयास मिळत नव्हती. ब्रिटिश राजवटीत मात्र हे पाहावयास मिळाले. सहाजिकच मजबूत प्रशासन हे ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्थेचे महत्त्वाचे वैशिष्टये आहे.

ड) कायद्याला महत्व :-

ब्रिटिशपूर्व काळात भारतातील कायदा, सुव्यवस्था मोडकळीस आला होता. ब्रिटिशांनी कायद्याचे राज्य निर्माण करण्याला प्राधान्य दिले. भारतीय राज्यव्यवस्था ही ब्रिटिशांचीच देणगी म्हणावी लागेल. भारतीय समाज हा रूढी व परंपरांना चिकटलेला होता. ब्रिटिश काळातील सतीची चाल, विधवा विवाह बंदी, केशवपन इ. चालीरीती पाहिल्या तर याची कल्पना येऊ शकेल. ब्रिटिशांनी मात्र यासंदर्भात कडक कायदे करण्याचे धोरण अवलंबिले. यामुळे साहजिकच रूढी व परंपरा ह्या गौण समजल्या जाऊ लागल्या व कायदयला महत्व प्राप्त झाले.

इ) नोकरशाहीला महत्व :-

भारतातील नोकरशाहीचा इतिहास ब्रिटिश राजवटीपेक्षा जूना आहे. भारतात प्रशासन चालविण्यासाठी ब्रिटिशांना नोकरशहांची गरज होती. त्यादृष्टीकोनातून त्यांनी चतुर्थश्रेणी पदांवर भारतीयांची नियुक्ती केली. ब्रिटिशांनी एकात्म स्वरूपाची राज्यव्यवस्था निर्माण केल्याने नोकरशहांना महत्त्व प्राप्त झाले. भारतातून जास्तीत जास्त शेतसारा, कर गोळा करण्याचे ब्रिटिशांचे धोरण होते. यासाठी त्यांना नोकरशाहीची गरज होती. त्यामुळे ब्रिटिश राजवटीत भारतीय प्रशासनामध्ये नोकरशाहीला वाढीव महत्व प्राप्त झाले होते.

ई) लोकशाहीला महत्व :-

ब्रिटिश हे लोकशाहीला मानणारे राष्ट्र आहे. ब्रिटिशांचे भारतात आगमन झाल्यानंतर भारतात लोकशाही प्रक्रीयेची सुरूवात झाली असे म्हटल्यास वावगे ठरणार नाही. दादाभाई नौरोजी, फिरोजशहा मेहता, न्या. रानडे यांसारख्या उदारमतवादी नेत्यांचाही ब्रिटिशांच्या लोकशाहीवर विश्वास होता. ब्रिटिशांनी एका बाजुला भारतीयांचे आर्थिक शोषण केले. तर दूसऱ्या बाजुला राज्यकर्ते म्हणून जनतेच्या हिताकडे जबाबदारीने लक्ष देण्याचेही धोरण ठेवले. भारतात मतदानाचा अधिकारही ब्रिटिशांमुळेच भारतीयांना मिळाला. त्यांनी लोकशाही मुल्ये जसे की, समता, कायद्याचे राज्य, सर्वधर्मियांना वाटा इ. जोपासण्याचा सतत प्रयत्न केला. कायदेमंडळात भारतीयांना प्रतिनिधित्व देण्याचे धोरण स्विकारले. सत्तेचे विकेंद्रीकरणही भारतात ब्रिटिशांमुळेच घडून आले. राजेशाहीच्या काळात भारतात सत्तेचे विकेंद्रीकरण ही संकल्पनाच अस्तित्वात नव्हती. एकुणच ब्रिटिशांनी निर्माण केलेल्या प्रशासकीय सुधारणांमुळे लोकशाहीला महत्व आले. किंवा लोकशाहीकरणाची प्रक्रीया बळकट झाली.

उ) समतेचे तत्त्व –

भारतातील ब्रिटिशपूर्व युग म्हणजे एक प्रकारची अंदाधुंदी होती. राजेशाहीमध्ये तर राजा हा सर्वश्रेष्ठ असायचा. त्यातही उमराव व धनिक वर्गाचे एक वेगळेच स्थान होते. कायद्यापुढे सर्व समान हे तत्व ब्रिटिशांनी स्विकारल्याने भारतात समतेचे तत्व रुजायला मदत झाली. ब्रिटिशांनी प्रशासकीय सेवांमध्ये सर्व धर्मियांना तसेच सर्व

जातींना सामावून घेण्याचे धोरण अवलंबिले. ब्रिटिश राजवटीतच कनिष्ठ जातींना नोकरी व्यवसायामध्ये स्थान मिळू लागले. ब्रिटिश राजवटीतील भारतीय प्रशासनाचे हे देखील एक महत्वाचे वैशिष्टये म्हणता येईल.

सारांश

ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेचे अवलोकन केले असता या व्यवस्थेचे गुण-दोष समोर येतात. वर्तमानकाळाकडे पहात असताना भूतकालीन प्रशासकीय व्यवस्थेचे आकलन फार महत्वपूर्ण ठरत असते. कारण भूतकाळात भविष्यकाळ दडलेला असतो. सध्याची भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था जर सक्षम असेल तर त्याचे बऱ्याच अंशी श्रेय ब्रिटिश प्रशासकीय व्यवस्थेला द्यावे लागेल. ब्रिटिश प्रशासकीय व्यवस्थेतील उणिवा टाकूनच भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेला गती किंवा बळ देण्याचा प्रयत्न करण्यात आलेला आहे. आजही भारतीय प्रशासनातील जिल्हधिकाऱ्याची भुमिका पाहताना ब्रिटिश काळाचा अभ्यास करावाच लागतो. म्हणून ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये पाहणे महत्वाचे ठरते.

१.२.४ स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये

१९४७ साली भारत ब्रिटिश राजवटीतून मुक्त झाला. प. नेहरू भारताचे प्रथम पंतप्रधान झाले परंतु सुरूवातीचा भारतीय प्रशासकीय कालखंड हा ब्रिटिश प्रशासकीय व्यवस्थेवरच आधरित असलेला दिसून येतो. साहजिकच स्वातंत्र्योत्तर म्हणजेच सध्याच्या भारतीय प्रशासनात ब्रिटिशकालीन व्यवस्थेचाच पगडा दिसून येतो. आवश्यकतेनुसार भारतीय प्रशासनात अमुलाग्र बदल झालेले पाहावयास मिळतात. काही ठिकाणी फक्त आवश्यक तेथेच बदल केलेला आढळतो. म्हणून भारतीय प्रशासनांची वर्तमानकाळात पुढील महत्त्वाची वैशिष्टये पाहावयास मिळतात.

अ) दूहेरी प्रशासकीय व्यवस्था –

वर्तमान भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था दुहेरी स्वरुपाची असलेली दिसून येते. केंद्र पातळी व राज्य पातळी अशा दोन पातळीवर तिचे विभाजन केलेले आहे. त्याबाबतचा स्पष्ट उल्लेख व विभागणी भारतीय राज्यघटनेत करण्यात आली आहे. केंद्राचे प्रशासन चालविण्याचे अधिकार राष्ट्रपती, पंतप्रधान व त्याचे मंत्रीमंडळ यांना प्राप्त झालेले आहेत. केंद्र सरकारच्या प्रशासन सेवेत भरती करण्याचे अधिकार राष्ट्रपतींना प्राप्त झालेले आहेत. या कार्यात केंद्रीय लोकसेवा आयोग महत्वाची भूमिका बजावत असतो. प्रत्येक घटकराज्यातही अशाच प्रकारची प्रशासकीय व्यवस्था आढळते. घटकराज्यात प्रशासन चालविण्याचे अधिकार, राज्यपाल, मुख्यमंत्री व त्याचे मंत्रीमंडळ यांना प्राप्त झालेले आहेत. म्हणजेच सध्याच्या भारतीय प्रशासनात केंद्रीय कर्मचारी व राज्य सरकारी कर्मचारी अशी दुहेरी प्रशासकीय व्यवस्था असलेली दिसून येते.

ब) प्रशासकीय सेवांचे विभाजन –

भारतीय प्रशासनात सुसूत्रता येण्यासाठी प्रशासकीय सेवांचे विभाजन करण्यात आलेले आहे. यानुसार सनदी सेवकांची नियुक्ती व सेवाशर्ती निश्चित करण्यासाठी तीन प्रकारात या प्रशासकाची सेवा विभागल्या गेल्या आहेत. यामध्ये

i) केंद्रीय सेवा ii) अखिल भारतीय सेवा iii) राज्य सेवा असे तीन प्रकारात विभाजन केलेले आहे.

i) केंद्रीय सेवांमधील काही सेवकांच्या भर्तीचे अधिकार राज्याच्या लोकसेवा आयोगाला तर काही सेवकांच्या भर्तीचे अधिकार केंद्रीय लोकसेवा आयोगास देण्यात आलेले आहेत. परराष्ट्र सेवा, उत्पन्न कर सेवा, रेल्वे सेवा, संरक्षण सेवा इ. सेवांची जबाबदारी केंद्राकडे सोपविलेली आहे.

ii) अखिल भारतीय सेवांमध्ये आय.ए.एस. व आय.पी.एस. या दोन सेवांचा समावेश केलेला आहे. या सेवांमध्ये गुणवत्तेच्या आधारावर प्रवेश दिला जातो. या सेवांमधील अधिकारी केंद्र व राज्य या दोन्ही ठिकाणी कार्य करीत असतात.

iii) राज्यसेवांमध्ये विविध प्रशासकीय सेवांचा समावेश केलेला आहे. यात महसूल, कृषी, आरोग्य, पुलिस, सार्वजनिक बांधकाम इ. सेवा समाविष्ट आहेत यातील कार्यरत सेवकांची नियुक्ती करण्याचा अधिकार राज्य लोकसेवा आयोग, कर्मचारी निवड मंडळ यांना दिलेला आहे.

थोडक्यात, भारतीय प्रशासकीय सेवांचे विभाजन वरील तीन प्रकारात करण्यात आलेले असून प्रत्येकाचा अधिकार विभागणी देखील केलेली आहे.

क) सेवक भरती व प्रशिक्षण –

१९३५ च्या कायद्यानुसार केंद्र सरकार व राज्य सरकार यामधील नोकरभरतीसाठी अनुक्रमे संघ लोकसेवा आयोग व प्रांतिक लोकसेवा आयोगाची तरतूद केलेली होती. आजही भारतीय प्रशासन सेवेत या दोन संस्थांची भमिका महत्वपूर्ण रहिली आहे. सदर भरती ही गुणवत्ता व कौशल्य यावर आधरित असल्याने जगभरात या प्रशासकीय व्यवस्थेबद्दल कौतुक व्यक्त केले जाते.

सेवकभरती नंतर त्यांच्यातील कलाकौशल्य व गुण विकसीत व्हावेत यासाठी सेवकांना प्रशिक्षण देण्याची पद्धती भारतामध्ये रूजु आहे. यासाठी विविध प्रकारच्या प्रशासकीय संस्था देखील निर्माण केलेल्या आहेत. वर उल्लेख केलेल्या तीन्ही प्रशासकीय सेवांमधील सेवकांना प्रशिक्षण देण्यासाठी विविध संस्था केंद्र सरकारमार्फत निर्माण केलेल्या आहेत. उदा. राष्ट्रीय पोलीस अकादमी, राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी, भारतीय लोकप्रशासन संस्था, यशदा इ. संस्था सेवकांना प्रशिक्षण पुरविण्याचे कार्य करतात. भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था सद्यस्थितीत या वैशिष्टयामुळे उठून दिसते.

ड) आरक्षणाची तरतूद –

भारतात विविध जाती-जमातींचे लोक राहतात. पारंपरिक भारतीय व्यवस्थेत त्यांचा खालावलेला दर्जा लक्षात घेऊन राज्यघटनेत त्यांच्यासाठी आरक्षणाची तरतूद

करण्यात आलेली आहे. आरक्षणाच्या तरतुदीमुळे भारत हा प्रशासकीय सेवेच्या बाबतीत जगात वैशिष्टयपूर्ण भासतो. इतर कोणत्याही देशात नसतील एवढया जाती-जमाती भारतात आहेत व त्यांना शासकीय सेवेत समावून घेण्यासाठी त्यांच्या लोकसंख्येच्या आधारावर आरक्षण दिलेले आहे. प्रत्येक राज्यातील राखीव जागांचे प्रमाण हे वेगवेगळे आढळते. तामिळनाडू सारख्या राज्यात सर्वात जास्त राखीव जागा देण्यात आलेल्या आहेत. मागे सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेल्या आदेशानुसार राखीव जागांचे प्रमाण हे **४९%** पेक्षा अधिक असता कामा नये. त्यानुसारच प्रत्येक राज्यात आरक्षणाची तरतूद केलेली आहे.

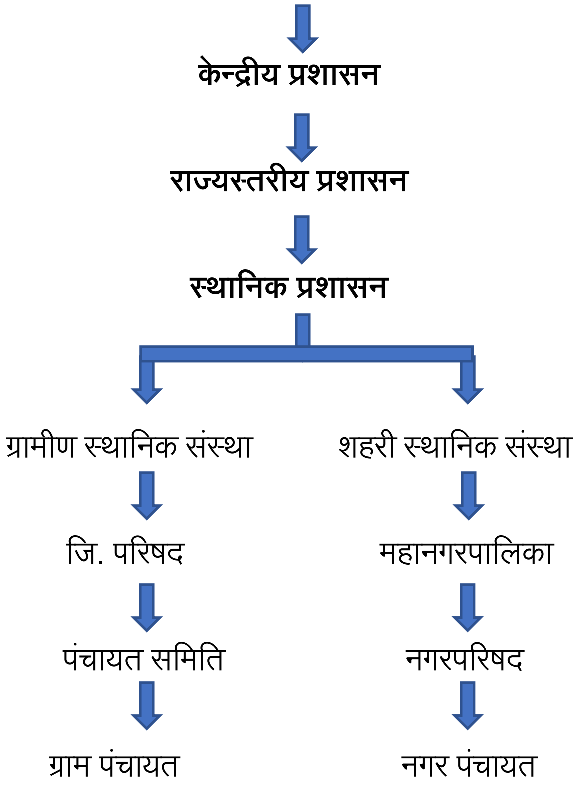
इ) कर्मचाऱ्यांच्या सेवाशर्ती व वेतनभत्ते तरतूद –

भारतीय प्रशासनसेवेमध्ये नियुक्त होणाऱ्या प्रत्येक कर्मचाऱ्याच्या सेवाशर्ती कायद्याने निश्चित केलेल्या आहेत. त्यांना उत्तम जीवन जगता येईल एवढे वेतन मिळाले पहिजे याबद्दल विशेष लक्ष दिले जाते. उदा. वेतन आयोग, त्याच्या वेतनामध्ये वाढ करता येईल परंतु कपात करता येणार नाही अशाही तरतुदी केलेल्या आहेत. कर्मचाऱ्यांना पेन्शन, आवास, वैद्यकीय सेवा इ. पुरविल्या जातात व त्या मोबदल्यात त्यांच्याकडून उत्तम सेवेची हमी घेतली जाते. कोणत्याही कर्मचाऱ्याला सहजासहजी सेवेतून कमी करता येत नाही याबद्दलही विशेष कायदा तयार केलेला आहे. एकूणच वर्तमान भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेत कर्मचाऱ्यांच्या निश्वति केलेल्या सेवाशर्ती व अटींमुळे ते एक वैशिष्टय ठरले आहे.

ई) जबाबदारीचे तत्व :-

भारतीय प्रशासनात जबाबदारीचे तत्व महत्वाचे आहे. प्रत्येक प्रशासकीय सेवक हा आपल्या खात्यासंबंधी जबाबदार असतो. प्रशासनात जबाबदारीने वागताना आपण जनतेचे सेवक आहोत याचे भान त्याला सतत ठेवावे लागते. खात्याच्या अकार्यक्षमतेबद्दल त्याला जबाबदार धरले जाते. त्यामुळे प्रशासनात पारदर्शीपणा निर्माण व्हायला मदत होते. एखाद्या विशिष्ट खात्याचा मंत्री ज्याप्रमाणे त्या खात्यासंबंधी जबाबदार समजला जातो तेच तत्व सनदी सेवकांबाबतही लागू आहे. वैयक्तिक व सामूहिक अशा दोन्ही प्रकारच्या जबाबदाऱ्यांचे ओझे त्यास पेलावे लागते. परंतु त्यामुळे प्रशासन यशस्वी व्हायला एक प्रकारचे मदतच होत असते.

सद्यकालीन भारतीय प्रशासनाची रचना



१.२.५ निष्कर्ष

भारतीय प्रशासन हे समाजवादी धर्मनिरपेक्ष व लोकशाही स्वरूपाचे असून प्रशासनाची रचना केंद्र, राज्य व स्थानिक स्तरावर विकेंद्रीत केलेली आहे. राज्यघटना हा भारतीय प्रशासनाचा पाया आहे. भारतीय प्रशासन हे विकासभिमूख असून जनसामान्यांच्या कल्याणासाठी कटिबध्द आहे. प्रस्तुत प्रकरणातील भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये अभ्यासली असता या विधानाची प्रचिती आपणांस येऊ शकेल. वरील विवेचनात ब्रिटिशकालीन तसेच स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टये आपण अभ्यासली. यावरून विविध सकारात्मक बाजु आपल्या निदर्शनास आल्या. परंतु दुसऱ्या बाजुला भारतीय प्रशासनाच्या काही उणिवा देखील लक्षात घेणे गरजेचे आहे. जसे की भ्रष्टाचार, दफ्तर दिरंगई, पदाचा दुरुपयोग अनतिकता इ. या सर्व समस्या सोडविण्याचा प्रामणिकपणे प्रयत्न केल्यास भारतीय प्रशासन हे जगातील उत्कृष्ठ प्रशासन ठरु शकेल यात तिळमात्र शंका नाही.

१.२.६ आपली प्रगती तपासा

१) ब्रिटिशकालीन भारतीय प्रशासनाची ठळक वैशिष्टे सांगा

२) सद्यकालीन भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टे स्पष्ट करा.

३) ब्रिटिशकालीन व स्वातंत्र्योत्तर भारतीय प्रशासनाची वैशिष्टे यातील साम्य शोधा

१.२.७ संदर्भ सूची

१) डॉ. काळे अशोक, लोकप्रशासन,विद्या प्रकाशन, नागपुर २००२

२) डॉ. पोहेकर प्रीति, लोकप्रशासनाची मुलतत्वे, अरुणा प्रकाशन, लातुर २००८

३) www.unacademy.com

४) Chanda A. K., Indian Administration

५) शर्मा मंजुषा, लोकप्रशासन के उभरते आयाम, न्यु दिल्ली प्रकाशन २००९

६) दुबे अशोक कुमार, २१ वी शताब्दी में लोकप्रशासन, टाटा मॅकग्राहिल पब्लिशिंग कंपनी, नवी दिल्ली, २००४

७) प्रा. आर. के. बंग,जिल्हा प्रशासन, Bookganga. com.

❄❄❄❄❄❄❄

१.३ स्वातंत्र्यापासूनचे जिल्हा प्रशासन जिल्हधिकाऱ्यांची बदलती भुमिका

१.३.१ उद्दिष्टि
१.३.२ प्रस्तावना
१.३.३ स्वातंत्र्यपूर्व जिल्हा प्रशासन एक दृष्टीक्षेप
१.३.४ स्वातंत्र्यापासूनचे जिल्हा प्रशासन
१.३.५ जिल्हधिकारी : अधिकार, कार्ये व भुमिका
१.३.६ जिल्हधिकाऱ्याची बदलती भुमिका
१.३.७ निष्कर्ष
१.३.८ आपली प्रगती तपासा
१.३.९ संदर्भसूची

१.३.१ उद्दिष्टे

स्वातंत्र्यपूर्व काळापासून जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख घटक राहिलेला आहे. लोकशाही प्रक्रीयेमुळे जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व व अधिकार यात वाढ झालेली दिसून येते. प्रस्तुत पाठात आपण जिल्हा प्रशासनाची रचना व या प्रशासनातील प्रमुख घटक असलेल्या जिल्हधिकाऱ्याची भुमिका अभ्यासणार आहोत.जिल्हधिकाऱ्याची कार्ये,अधिकार व भमिका यावर देखील चर्चा करणार आहोत.

१.३.२ प्रस्तावना

कोणत्याही प्रकारच्या शासनव्यवस्थेसाठी प्रशासन आवश्यक असते. आधनिक युगात शासन चालविणे सोपे व्हावे म्हणून वेगवेगळ्या खात्यांची नर्मति केली आहे. भारतीय प्रशासनचा इतिहास पहिला असता अगदी प्राचीन काळापासूनच जिल्हा हा प्रशासनाचा प्रमुख घटक रहिलेला आहे व अजही ही प्रशासकीय व्यवस्था कायम आहे. प्रशासनातील जिल्हा या घटकाची भमिका आत्तापर्यंत कोणीही नाकारलेली नाही.ब्रटश राजवटीने खऱ्या अर्थाने ज्लिहा प्रशासनला व त्याचा प्रमुख म्हणूनजिल्हधिकारी या पदाला महत्व प्राप्त करून दिल्याचे आढळते. जिल्हा प्रशासनाचा ऐतिहसिक आढावा घेतल्यास स्वातंत्र्यानंतर या प्रशासनात कसाकसा बदल होत गेला आहे याची महिती मिळू शकेल.

१.३.३ स्वातंत्र्यपूर्व जिल्हा प्रशासन : एक दृष्टीक्षेप

स्वातंत्र्यपूर्व काळात जिल्हा प्रशासन हे काहीसे वेगळ्या स्वरूपात होते. काळाच्या ओघात प्रशासकीयदृष्टया ह्या प्रशासनात हळूहळू सुधारणा होत गेल्या व या सुधारणा म्हणजेच आत्ताचे जिल्हा प्रशासन होय. जिल्हा प्रशासनाची उत्क्रांती किंवा विकास कसा होत गेला हे पुढिल टप्प्यांआधारे आपण थोडक्यात अभ्यासू

अ) मौर्य कालखंड :-

मौर्य काळात प्रशासन चालविण्यासाठी अनेक राजांनी आपल्या राज्यात ववािध विभाग व उपविभाग निर्माण केल्याचे पुरावे आहेत. परंतु त्या काळातील जिल्हा हा घटक

आजच्यासारखा प्रशासकीय सुसूत्रता निर्माण करण्यासाठी नव्हता तर जमीन महसूल जमा करण्यासाठी निर्माण केलेला होता. सध्याच्या सारखी दळणवळणाची साधने त्या काळात प्रगत नसल्याने जमीन महसूल जमा करण्यासाठी त्याची प्रशासकीय रचना करण्यात आली होती. त्याचे प्रशासन राजाने नेमलेल्या प्रतिनिधीच्या हातात होते. या प्रतनिधीला `जनपद' या नावाने ओळखले जात होते. त्यास जमीन महसूल गोळा करणे, व्यापार-उद्योग सांभाळणे, जलसिंचन, बांधकाम इ. अधिकार सोपविलेल होते. म्हणजेच जनपद हा त्या काळातील जिल्हधिकाऱ्यांची भमिका बजावत होता.

ब) मुघल कालखंड:-

मुघल कालखंडातही जिल्ह्याचे प्रशासन हे जमीन महसूल गोळा करण्यासाठी निर्माण केलेले होते. हा महसूल गोळा करणारा अधिकारी 'अंमलगुजार' किंवा 'अमील' या नावाने ओळखला जायचा. जमिन महसूल गोळा करून शेतकऱ्यांना मदत करणे, पडीक जमिनी वापरायोग्य बनविणे, कायदा सुव्यवस्था, नैसर्गिक आपत्तीमध्ये सहकार्य करणे अशी अनेक कार्ये अमलगुजारला करावी लागत. या अधिकाऱ्यांसोबतच खाजगी जमिनदारांची भुमिकादेखील मुघल काळात महत्वाची होती. मुघलकाळात जमिन महसूल गोळा करणारी भक्कम प्रशासकीय यंत्रणा होती. असा उल्लेख आहे की, सम्राट अकबराच्या काळातील प्रशासकीय व्यवस्था ही मुघलकालीन सर्वश्रेष्ठ प्रशासकीय व्यवस्था होती. त्याचे प्रशासन 'नवरत्न' या नावाने प्रसिद्ध आहे.

क) ब्रिटिश कालखंड :-

भारत ब्रिटिशांचा शिरकाव ईस्ट इंडिया कंपनीच मार्फत झाला. ब्रिटिशांनी भारतातील प्रांतांचा ताबा घेऊन तेथे आपले प्रशासन निर्माण केले व त्यामार्फत जमिन महसूल गोळा करण्याचे धोरण स्विकारले. सर्वप्रथम ईस्ट इंडिया कंपनीने बंगाल प्रांतातील पारंपारिक जिल्हा प्रशासनाची पुनर्रचना केली व हीच व्यवस्था इतर भागात लागू करण्याचा प्रयत्न केला. **१७७२** मध्ये 'कलेक्टर' हा प्रशासकीय अधिकारी ब्रिटिशांनी भारतात नियुक्त केला. हा कलेक्टर म्हणजेच आजचा जिल्ह्याचा प्रमुख असलेला जिल्हाधिकारी होय. कलेक्यरचे मुख्य कार्य म्हणजे जमिन महसूल गोळा करणे व जिल्ह्यातील तक्रारींची चौकशी करणे. म्हणजेच वॉरन हेस्टिंगच्या काळातील कलेक्टर या प्रशासकीय पदाची रचना आजच्या जिल्हाधिकाऱ्याच्या पदाशी साधर्म्य साधणारी आहे. सध्या अस्तित्वात असलेला जिल्हा हा घटक दे कील **१८१८** मध्ये अस्तित्वात आलेला आहे. थोडक्यात भारतात जिल्हा प्रशासन निर्माण करण्याचे खरे श्रेय ब्रिटिशांना जाते. ब्रिटिश काळातील कलेक्टर म्हणजे जिल्हा प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणारा व जनतेशी नाळ जोडलेला खराखुरा अधिकारी होता. जिल्हाधिकारी ही ब्रिटिश काळाची देणगी म्हणावी लागेल.

१.३.४ स्वातंत्र्यापासूनचे जिल्हा प्रशासन

स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतरही कलेक्टरचे पद किंवा जिल्हा हाच घटक प्रशासनाचा प्रमुख घटक म्हणून मान्य करण्यात आला. केंद्र व राज्य सरकारला जोडणारा एक प्रभावी दुवा म्हणूनही आजचा जिल्हाधिकारी कार्य पार पाडत आहे. कलेक्टर हा जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख आहे. पंचायत राजचा भारतात स्विकार करण्यात आल्यानंतर

ग्रामीण स्थानिक स्वशासनाचा सर्वोच्च घटक म्हणून जिल्हा परिषदेला अधिकार प्राप्त झाले. जिल्हा हा घटक महत्वाचा घटक म्हणून गणला जाऊ लागला.

जिल्हा प्रशासनाची रचना

1 जिल्हाधिकारी (जिल्ह्याचे प्रशासन)

2 जिल्हा पोलिस अधीक्षक (कायदा सुव्यवस्था)

3 मुख्य कार्यकारी अधिकारी (स्थानिक प्रशासन)

अ) जिल्हाधिकारी :-

संपूर्ण भारत हा वेगवेगळ्या जिल्ह्यांमध्ये विभागला गेला आहे. या जिल्ह्याच्या प्रमुख प्रशासकीय अधिकाऱ्यास जिल्हाधिकारी या नावाने संबोधले जाते. न्यायपालीकेची काही कार्ये वगळता विविध प्रशासकीय कार्यांवर जिल्हाधिकारी नियंत्रण ठेवत असतो. जिल्हाधिकारी हे पद घटनात्मक नव्हते तरी जनसामान्यातील त्याचे स्थान खुपच महत्वाचे आहे. पारंपारिक जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी जिल्हाधिकारी पद महत्वपूर्ण समजले जाते. जिल्ह्याच्या शिस्तबध्द जीवनाचा पाया रचण्याचे कार्य तो करतो. नागरिक आणि प्रशासन यातील दुवा म्हणून तो कार्य करतो. भारतीय प्रशासनात जिल्हाधिकाऱ्याच्या जनतेची भेट घेण्याला फार महत्व आहे. कारण नागरिकांची प्रत्यक्ष भेट घेऊन त्यांच्या समस्या तो सोडवित असतो. जिल्हाधिकाऱ्याला आपल्या जिल्ह्यातील सर्व अधिकाऱ्यांबरोबर मैत्रीपूर्ण संबंध ठेवावे लागतात. जिल्हाधिकाऱ्याच्या कार्यांमध्ये आज भरमसाठ वाढ झाली आहे. पंचायत राजला अधिक व्यापक अधिकार दिल्याने जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्व मात्र कमी झाल्यासारखे वाटते.

ब) जिल्हा पोलीस अधीक्षक (कायदा व सुव्यवस्था) :-

कोणत्याही समाजजीवनामध्ये कायदा व सुव्यवस्था महत्त्वाची असते. जिल्हा प्रशासनातही कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठी जिल्हा पोलीस अधिक्षक हा प्रमुख प्रशासक नियुक्त केला जातो. जिल्हा प्रशासनात शांतता निर्माण करण्यासाठी व समाजातील प्रत्येक घटकांचा विकास करण्यासाठी कायदा व सुव्यवस्थेला फार महत्त्व आहे. जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्था सांभाळत असतो व या कामात त्यास जिल्हा पोलीस अधिक्षकाचे सहकार्य लाभत असते. जिल्हा पोलीस अधिक्षक हा आय.पी.एस. सेवेतील अधिकारी असतो. त्यास सहकार्य करण्यासाठी जिल्हा पोलीस उपअधिक्षक, मंडळ पोलीस निरिक्षक, पोलीस निरिक्षक इ. पोलीस अधिकारी असतात. या सर्वांच्या सहकार्याने संबंधीत जिल्ह्यातील शांतता व सुव्यवस्था राखण्याचे कार्य त्यास करावे लागते. वेळप्रसंगी विविध निर्णय घेण्याचे कार्य जिल्हा पोलीस अधिक्षक करत असतो.

कायदा व सुव्यवस्था राखण्यामध्ये जिल्हा पोलीस अधिक्षकास गृहरक्षक दल (होमगार्ड), जिल्हा न्यायाधीश, राखीव सैन्य दल, करागृह, निरिक्षक इ. प्रशासकीय यंत्रणांचे सहकार्य लाभत असते. त्यांच्या सहकार्यामुळेच त्याचे कार्य सोपे होते. जिल्ह्यातील तालुके व तेथील पोलीस स्टेशन्स जिल्हा पोलीस अधिक्षकाच्या नियंत्रणाखाली असतात. त्यांचे संचलन करण्याचे कार्य तो करित असतो.

क) मुख्य कार्यकारी अधिकारी (C.E.O.) :-

जिल्ह्याचे प्रशासन चालविण्यामध्ये मुख्य कार्यकारी अधिकारी महत्वाची भुमिका बजावत असतो. C.E.O. हे भारतीय प्रशासन सेवेतील वरिष्ठ अधिकारी असतात. जिल्हा परिषदेचे कार्यालयीन व प्रशासकीय अधिकारी म्हणून त्यांना खुप महत्त्व आहे. C.E.O. ची निवड केंद्रीय लोकसेवा आयोगामार्फत राज्यशासन करीत असते. विभागीय आयुक्त हे C.E.O. वर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करतात. जिल्ह्यातील सर्व गटविकास अधिकारी हे मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली असतात. मुख्य कार्यकारी अधिकारी हा जिल्हापरिषद व राज्यशासन यातील दुवा म्हणून कार्य पार पाडत असतो. जिल्हा परिषदेच्या कामकाजावर देखरेख ठेवणे, जिल्हा परिषदेने घेतलेल्या विविध निर्णयांची अंमलबजावणी करणे, जिल्हा परिषदेचे कर्मचारी व अधिकारी यांना मार्गदर्शन करणे, जिल्हा परिषदेतील वर्ग ३ व ४ दर्जाच्या कर्मचाऱ्यांची नेमणूक करणहे ही कार्ये मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यास पार पाडावी लागतात. ग्रामिण स्थानिक स्वराज्य संस्थांवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य जिल्हा परिषद करीत असते. जिल्हा हा घटक डोळ्यापुढे ठेवून विकासकार्ये करीत असताना. त्यामध्ये मुख्य कार्यकारी अधिकारी महत्त्वाचा ठरतो. जिल्हा परिषदेतील महत्त्वाची कागदपत्रे मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याच्या ताब्यात असतात. जिल्हा परिषदेचे अंदाजपत्रक तयार करण्याची भुमिका देखील त्याला बजावावी लागते. थोडक्यात जिल्हा परिषदेची प्रगती ही मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यावर अवलंबून असते असे म्हटले तर चुकीचे ठरणार नाही.

१.३.५ जिल्हाधिकारी : अधिकार, कार्ये व भूमिका

जिल्हाधिकारी म्हणजेच Distric Collector यांचे अधिकार व कार्ये यावर नजर टाकली असता. देशातील सर्वात प्रभावी अशा प्रशासकीय संस्थांपैकी ही एक संस्था आहे हे कळून येईल. जिल्हाधिकाऱ्यांस जे अधिकार प्रदान केलेले आहेत त्यांच्या अधिन राहून त्यांना वेगवेगळी कार्ये पार पाडावी लागतात. जिल्हाधिकारी हे जिल्ह्याचे वरिष्ठ अधिकारी असतात. आणि जिल्ह्यातील प्रत्येक घटनेला ते जबाबदार असतात. जनतेच्या प्रत्येक समस्येशी निगडीत असे हे पद असल्याने त्यास जनसेवक म्हणूनही ओळखले जाते. जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये पुढीलप्रमाणे :-

अ) महसूल प्रशासनावर नियंत्रण :-

पूर्वीपासूनच महसूल गोळा करण्याच्या कामी या पदाची निर्मिती करण्यात आली आहे. स्वातंत्र्यानंतरही जिल्हाधिकाऱ्याच्या या कार्यात बदल झालेला नाही. राज्यशासनाला विविध मार्गाने महसूल मिळत असतो. राज्यशासनाच्या करामध्ये शेती उत्पन्नावरील कर, विक्री कर, मनोरंजन कर, वाहनांवरील कर, मादक पदार्थांवरील कर इ. विविध करांचा समावेश होतो. या वसुलीची जबाबदारी जिल्हा प्रशासनावर असते. साहजिकच जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून महसूलावर नियंत्रण ठेवण्याची कार्ये जिल्हाधिकाऱ्यास करावी लागतात. महसूल वसुली व त्याचा नागरिकांच्या जीवनावश्यक कार्यासाठी वापर यामध्ये जिल्हाधिकारी प्रमुख भूमिका निभावत असतो. स्वातंत्र्यानंतर जमीन महसूलाचे महत्त्व कमी झाल्याने जिल्हाधिकाऱ्याचे

महत्त्व कमी होईल असे वाटत होते परंतु जमीन मालकीच्या समस्या सोडविण्यामध्ये मात्र त्याची भूमिका प्रभावी ठरू लागली आहे.

ब) जीवनावश्यक वस्तुंचा पुरवठा व नियंत्रण :-

जिल्ह्यातील प्रत्येक व्यक्तीच्या जीवनमानास आवश्यक त्या वस्तुंचा पुरवठा होतो की नाही हे पाहण्याची जबाबदारी राज्य शासनाच्या वतीने जिल्हाधिकाऱ्यांवर सोपविलेली आहे. उदा. रास्त धान्य दुकानांमधून तांदुळ, गहू, तेल, साखर, रॉकेल या वस्तूंचा पुरवठा जिल्हा प्रशासन करीत असते. महागाईच्या काळात काही वेळा साठेबाजी होत असते. यावर प्रभावी नियंत्रण जिल्हाधिकारी ठेवत असतो. बऱ्याचदा बाजारात जीवनावश्यक वस्तूंची कृत्रीम टंचाई व्यापाऱ्यांकडून निर्माण केली जाते. अशा वेळी व्यापाऱ्यांच्या गोदामावर धाडी टाकणे, माल जप्त करष, यासारखी प्रतिबंधात्मक कारवाई जिल्हाधिकारी करत असतो. नैसर्गिक आपत्तीच्या प्रसंगी नागरिकांना विविध वस्तूंचा तुटवडा जाणवत असतो. पूर, दुष्कळ, अतिवृष्टी, आग इ. नैसर्गिक प्रसंगात जिल्ह्यातील नागरिकांपर्यंत शासनाची मदत पोहोचविण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकाऱ्यांची आहे. यावेळी प्रत्येक नागरिकांपर्यंत पोहोचण्यासाठी विशेष मोहिम जिल्हाधिकाऱ्यास राबवावी लागते.

क) कायदा व सुव्यवस्था :-

कायदा आणि सुव्यवस्थेची जबाबदारी जिल्हा प्रशासक म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली असते. जिल्हा पोलीस हे अधिक्षकांसोबतच जिल्हाधिकाऱ्यांनाही कायदा व सुव्यस्थ राखुन ठेवण्यासाठी कार्यरत असतात. एखाद्या गंभीर प्रसंगाच्या वेळी कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठी जिल्ह्यात आदेश काढण्याचे कार्य जिल्हाधिकारी करत असतात. जिल्ह्यात शांतता भंग झाली असल्यास विशेष सशस्त्र दलाची ते मदत घेऊन शांतता प्रस्थापित करत असतात. आवश्यकता निर्माण झाल्यास जिल्ह्यातील एखाद्या ठिकाणी जमावबंदी किंवा संचारबंदीचे आदेश ते देऊ शकतात. जिल्हाधिकारी आपल्या क्षेत्रातील तुरूंगांची तपासणी करतात. वेळप्रसंगी कैद्यांच्या शिक्षेबाबत विविध निर्णय होत असतात. आपल्या जिल्ह्यातील गुन्हेगारी संदर्भातील अहवाल ते शासनाला सादर करीत असतात. कायदा व सुव्यस्थेची विविध अंगे असतात. विविध संघटना वेळप्रसंगी मोर्चे काढतात, आंदोलने करतात. त्यांची वेळीच दखल घेऊन त्यांच्या मागण्यांच्या पुर्ततेसाठी आवश्यक ते निर्णय जिल्हाधिकारी घेत असतात. जेणेकरून भविष्यातील कायदा व सुव्यवस्थेचा पेचप्रसंग निर्माण होणार नाही म्हणजेच यामधील जिल्हाधिकाऱ्याची भुमिका महत्वाची ठरते.

ड) शासन व जनता यातील दुवा :-

प्रशासनाची निर्मिती फक्त आर्थिक उद्देशाने केलेली नाही. कल्याणकारी राज्याचे उद्दिष्ट डोळ्यासमोर ठेवून प्रत्येक शासन जनहितासाठीच कार्यरत असते. जिल्हा प्रशासनात जनता व शासन यात दूवा साधण्याची भुमिका जिल्हाधिकारी बजावत असतो. कायदा व सुव्यवस्था, महसूल, दैनंदिन गरजा इ. शी प्रत्येक व्यक्तीचा प्रत्यक्ष तसेच अप्रत्यक्ष संबंध येत असतो. यावेळी जिल्हाधिकारी महत्त्वपूर्ण ठरतो. जिल्हा हा घटक प्रशासनातील केंद्रबिंदू आहे. स्थानिक स्वशासनासंबंधी विविध समित्यांचे गठण आत्तापर्यंत करण्यात आले आहे. यातील अनेक समित्यांनी जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व

नमूद केले आहे. जिल्हाधिकाऱ्यांच्या अंतर्गत येणारे प्रशासन व त्यासंबंधीत नागरिकांच्या समस्या जिल्हाधिकारी विविध मार्गाने सोडवत असतात. थोडक्यात शासन व जनता यातील दुवा म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे.

ई) शासकीय निर्णयांची अंमलबजावणी :-

शासनाने घेतलेले विविध निर्णय व जनहिताच्या निर्णयांची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी प्रशासकीय प्रमुख या नात्याने जिल्हाधिकारी पार पाडत असतात. लोकांना शासकीय धोरणांचे व कायद्याचे महत्त्व पटवून देणे आणि जनतेचा विश्वास संपादन शासकीय धोरणांना त्यांचा पाठिंबा प्राप्त करणे याबाबत जिल्हाधिकारी महत्वाचा घटक आहे. राज्य सरकारने एखादी घोषणा केल्यास ती पूर्णत्वास आणण्यासाठी जिल्हाधिकाऱ्याची भुमिका महत्त्वाची ठरते. सध्याच्या राजकीय व्यवस्थेत जिल्हाधिकारी विकासाच्या योजनात्मक कार्यांमध्ये समन्वय साधण्याचे काम करीत असतात. पंचायत राज संस्थांपासून जिल्हाधिकाऱ्यास दूर ठेवले गेले असले तरी जिल्ह्याचा महत्त्वाचा घटक म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व नाकारता येत नाही.

ई) निवडणूक कार्ये :-

लोकसभा, विधानसभा, जिल्हापरिषद, पंचायत समिती इ. विविध निवडणूका देशभरात होत असतात. जिल्हा निवडणूक अधिकारी म्हणून याप्रसंगी जिल्हाधिकारी विविध निवडणूक कार्ये पार पाडीत असतात. निवडणूका जितक्या नि:पक्ष व निर्भिड वातावरणात पार पडतील तेवढी लोकशाही बळकटीकरणाची प्रक्रीया दृढ होत असते. या कार्यात मतदार यादी तयार करणे, मतपत्रिका, मतदान केंद्रे इ. निवडणुक संबंधीत बाबी जिल्हा प्रशासन व जिल्हाधिकारी यास पाहाव्या लागतात. निवडणूका झाल्यानंतर त्यांचा निकाल लागेपर्यंतची प्रक्रीया यात समाविष्ट आहे. अशा रीतीने निवडणूक कार्याची जबाबदारीही जिल्हाधिकाऱ्यांवर सोपविण्यात आलेली आहे.

सारांश

जिल्हाधिकारी हा प्रशासनातील केंद्रबिंदू असून भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेतील त्याची भूमिका निश्चितच वाखाणण्यासारखी आहे.

१.३.६ जिल्हाधिकाऱ्याची बदलती भूमिका

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर प्रशासनातील प्रमुख घटक म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याकडे पाहिले गेल्याने त्याच्या भूमिकेत बदल होत गेला आहे. मागे उल्लेख केल्याप्रमाणे प्राचीन कालखंड व ब्रिटिश कालखंडातील महसूल जमा करणारा अधिकारी एवढयापुरतेच जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व मर्यादित राहिले नाही तर आधुनिक राजकीय व्यवस्थेतील विविध प्रशासकीय कार्ये जिल्हाधिकाऱ्यावर सोपविल्याने त्याची जबाबदारी बदलली आहे. म्हणजेच त्याची भूमिका फार ठरली आहे. मध्यंतरी न्यायपालिका वेगळी केल्यानंतर जिल्ह्यातील न्यायदानाचे कार्य जिल्हाधिकाऱ्याकडून बाजुला झाले. तरीही जिल्हाधिकारी न्यायदानाशी संबंधीत विविध प्रक्रीयांमध्ये सहभाग होत असतो. स्वातंत्र्यानंतर किंवा आधुनिक राजकीय व्यवस्थेत जिल्हाधिकाऱ्यांची बदलती भुमिका थोडक्यात पुढीलप्रमाणे अभ्यासता येईल.

अ) जबाबदारीचे हस्तांतरण :-

पूर्वीच्या काळातील कलेक्टर ज्या जबाबदाऱ्या पार पाडत होता त्यातील विविध जबाबदाऱ्यांचे हस्तांतरण करण्यात आलेले असून काही जबाबदाऱ्या विविध प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडे वर्ग करण्यात आल्या. जेस की, ग्रामीण स्थानिक स्वशासनाची निर्मिती करण्यात येऊन जिल्हा परिषद हा घटक निर्मार केला व त्यामध्ये महत्वाची जबाबदारी C.E.O. व जिल्हा परिषद अध्यक्ष यांमध्ये वाटप केली गेली. तर दुसऱ्या बाजुला जिल्हाधिकाऱ्यांचे कार्य व जबाबदारी यांतही वाढ केली गेली. फक्त महसूल गोळा करणे एवढेच आर्थिक कार्य त्याचे राहिले नसून कायदा व सुव्यवस्थेतील एक मुख्य घटक म्हणूनही त्याच्यावर जबाबदारी सोपविण्यात आली आहे.

ब) नियुक्तीची पध्दती :-

ब्रिटिश राजवटीत कलेक्टर निवडीची पध्दत व स्वातंत्र्योत्तर जिल्हाधिकारी निवडीची पध्दत यात बदल घडून आला आहे. स्वातंत्र्यानंतर राज्य नागरी सेवेतून जिल्हधिकारी निवडला जाऊ लागला आहे. म्हणूनच प्रशासनाच्या हातातील बाहुले एवढी मर्यादित भूमिका त्यांची राहिली नाही. भारतीय प्रशासकीय सेवेतील प्रमुख या पदावर नियुक्ती होण्यासाठी त्यांच्या अंगी चातुर्य, प्रसंगावधानता, नैपुण्य व कोणताही प्रसंग हाताळण्याची क्षमता असावी लागते. पूर्वीच्या काळात ब्रिटिशांच्या मर्जीतले अधिकारी नेमताना या गोष्टीकडे गांर्भियाने पाहिले गेले नव्हते. स्वातंत्र्योत्तर काळात मात्र नियुक्तीबाबतच्या अटी बदलल्या असून वरील गुणकौशल्य त्याच्या अंगी येण्यासाठी त्यास कठिण परिश्रम घ्यावे लागतात.

क) कार्यामध्ये वाढ :-

सध्याच्या स्थितीत जिल्हाधिकाऱ्याच्या कार्यात व जबाबदारीत वाढ करण्यात आली आहे. फक्त निर्णय घेणे एवढेच मर्यादित कार्य त्यांच्यावर सोपविलेले नाही तर कायदा, सुव्यवस्था, निवडणूका, दैनंदिन प्रशासन अशा वेगवेगळ्या प्रकारच्या जबाबदाऱ्या त्यास दिलेल्या आहेत. मध्यंतरी **१९९७** मध्ये केंद्रिय वेतन आयोगाचा जो अहवाल प्रसिद्ध झाला होता त्यामध्ये असे विधान केलेले होते की, अनेक राज्यांमध्ये जिल्हाधिकाऱ्याच्या पदाला आवश्यक ते महत्त्व दिले जात नाही. परंतु हे पद एवढे महत्त्वाचे आहे की, ९ वर्षापेक्षा कमी प्रशासकीय अनुभव असणाऱ्यांना जिल्हाधिकारी या पदावर शक्यतो नियुक्त केले जात नाही. यातून त्याची प्रशासकीय कौशल्यता किती महत्त्वाची आहे हे दिसून येईल.

जिल्हाधिकाऱ्यास कराव्या लागणाऱ्या इतर कार्यांमध्ये भूसंपादन करणे, किरकोळ खनिजांच्या खणनावर नियंत्रण ठेवणे (रेती, मुरूम, दगड इ.), त्यांची लॉयल्टी गोळा करणे, स्थानिक स्वराज्य संस्थांशी संबंधित जबाबदाऱ्या पार पाडणे अशा कार्यांचा समावेश होतो. म्हणजेच त्याच्यावरील जबाबदाऱ्या व करावी लागणारी कार्ये यात वाढच होत आह.

सारांश

जिल्हाधिकाऱ्याच्या भुमिकेत बदल होत असून भविष्यात प्रशासकीय बदल झाल्यास जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये यामध्ये निश्चित बदल होऊ शकेल. जगभरात विशेषत: फ्रान्स मध्ये जिल्हा हा प्रशासनाचा मुख्य घटक मानलेला असून योजनांची अंमलबजावणी जिल्ह्यानुसारच केली जाते. भारतातही जिल्हा हाच प्रशासनाचा प्रमुख घटक मानलेला असून त्यादृष्टीने जिल्हाधिकाऱ्याची भुमिका अभ्यासणे अगत्याचे ठरते.

१.३.७ निष्कर्ष

वरिल सर्व विवरणातून एक गोष्ट प्रकर्षाने जाणवते की, भारतीय प्रशासकीय व्यवस्था ही ब्रिटिश काळाची देणगी असून स्वातंत्र्यानंतरही या व्यवस्थेची बरीचशी पाळेमुळे अजूनही खोलवर दडलेली आहेत. स्वातंत्र्योत्तर काळात मात्र विविध देशांमधील प्रशासनकीय व्यवस्था लक्षात घेऊन त्याप्रमाणे भारतीय प्रशासनात वेळोवेळी बदल करण्यात आलेले आहेत. जिल्हाधिकारी पद हे त्यामधीलच एक असून काळाच्या ओघात जिल्हाधिकाऱ्याच्या भूमिकेत वेगवेगळे बदल होत आले आहेत. जिल्हाधिकाऱ्याची कार्ये व प्रशासनातील भूमिका पाहिल्यानंतर भविष्यातील प्रशासकीय जबाबदारींची जाणिव व ओळख यातून आपणांस होऊ शकेल यात शंका नाही.

१.३.८ आपली प्रगती तपासा

१) भारतातील जिल्हा प्रशासनावर दृष्टीक्षेप टाका.

२) जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये स्पष्ट करा.

३) जिल्हाधिकाऱ्याच्या भूमिकेवर साधक बाधक चर्चा करा.

४) टिपा लिहा :

अ) स्वातंत्र्यानंतरची जिल्हाधिकाऱ्याची बदलती भूमिका

ब) जिल प्रशासनाची रचना.

१.३.९ संदर्भसूची

१) पाटील बी. बी., लोकप्रशासन, फडके प्रकान, कोल्हापूर २००९

२) बंग आर. के. लोकप्रशासन तत्त्वे आणि सिध्दांत, विद्या प्रकाशन, औरंगाबाद २००५

३) पाटील व्ही.बी., समग्र लोकप्रशासन, 'के' सागर, पुणे.

४) शर्मा मंजुषा, लोकप्रशासन के उभरते आयाम, न्यू दिल्ली प्रकाशन २००९.

५) www.unacademy.com

६) www.wikipedia.in.

❄❄❄❄❄❄❄

कर्मिक (कर्मचारी) प्रशासन

घटक रचना

२.० उद्दिष्टे

२.१ भरती, अखिल भारतीय सेवा, केंद्रीयसेवा, राज्यसेवा

२.२ लोकसेवा आयोग, केंद्रीय लोकसेवा आयोग, राज्य लोकसेवा आयोग

२.३ प्रशिक्षण, अखिल भारतीय सेवा केंद्रिय सेवा, राज्य सेवा.

२.० उद्दिष्टे

कर्मचारी प्रशासन ही लोकप्रशासनातील नवीन उपशाखा आहे. खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासनात कर्मचारी हा सर्वात महत्वपूर्ण घटक आहे. प्रशासनाची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी प्रशासकीय कर्मचारी वर्ग कसा आहे यावर प्रशासनाचे यश-अपयश अवलंबून असते. म्हणून कर्मचारी या घटकाला लोकप्रशासनात महत्वाचे स्थान असल्याचे दिसून येते.

उपरोक्त विवेचनावरून प्रशासनात कर्मचारी वर्गाचे महत्व स्पष्ट होते. कर्मचारी प्रशासनालाच, सेवकवर्ग प्रशासन, मानव संसाधन व्यवस्थापन या समान अर्थी शब्दाने संबोधण्यात येते. उत्तम प्रतीचा कर्मचारी वर्ग प्राप्त करण्यासाठी भरतीचे शास्त्रशुद्ध निकष निश्चित करणे, त्यांना शास्त्रशुद्ध प्रशिक्षण देणे, त्यांच्यातील आवडी, प्रवृत्ती, योग्यता व कार्यक्षमता याचा अभ्यास करून त्यांच्याकडे कार्य सोपविणे, त्यांची पदोन्नती व वेतनविषयक नियम, ई. बाबींचा अभ्यास कर्मचारी प्रशासन या लोकप्रशासनाच्या उपशाखेत अभ्यास केला जातो. कर्मचारी प्रशासनात प्रशासकीय संघटनेत काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांशी संबंधित असते, त्यांची भरती, भरतीच्या पद्धती, परीक्षा, मुलाखत, निवड, नियुक्ती प्रशिक्षण, वेतन व भत्ते, अन्य सुविधा, कर्मचारी - नोकर संबंध, बढती, बढतीची पद्धती, तत्वे, कर्मचाऱ्याचे अधिकार व कार्य ई. बाबतीत सविस्तरपणे विश्लेषण करण्यात येणारी व अभ्यास करणारी शाखा म्हणून कर्मचारी प्रशासनाचा उल्लेख करण्यात येतो.

२.१ भरती, आखिल भारतीय सेवा, केंद्रिय सेवा, राज्यसेवा

कर्मचारी प्रशासनात भरती या संकल्पनेला अनन्यसाधारण असे महत्व आहे. भरतीलाच सेवाप्रवेश असेही म्हटले जाते. भरती प्रक्रियेवरच लोकसेवेची गुणवत्ता व दर्जा, कार्यक्षमता अवलंबून असते. भरती ही कर्मचारी प्रशासनाची "आधारशीला " आहे.

कर्मचाऱ्याची गुणवत्ता ही महत्वपूर्ण बाब आहे. प्रशासनाला आपली ध्येये व उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी चांगल्या व उत्तम प्रतिच्या गुणवान कर्मचाऱ्यांची गरज असते. कर्मचारी गुणवत्तापूर्ण हुशार व कार्यक्षम असले तरच कार्य चांगल्या प्रकारे पार पाडल्या जाऊ शकते.

भरतीचा अर्थ व व्याख्या :-

भरतीचा अर्थ स्पष्ट करण्यासाठी प्रशासनातील अनेक अभ्यासक व विचारवंतानी व्याख्या स्पष्ट केलेल्या आहेत. त्यापैकी काही व्याख्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

डॉ. एल डी व्हाईटच्या मते

"भरती ही एक विशिष्ट प्रकारची क्रिया आहे. त्या प्रक्रियेद्वारे नागरी सेवेतील रीक्त पदासाठी उमेदवारांना स्पर्धापरीक्षेत भाग घेण्यासाठी आकर्षित केले जाते."

जे.डी. किंग्सलेच्या मते

"भरती एक प्रक्रिया असून, त्याद्वारे लोकसेवेत होणाऱ्या नियुक्तीसाठी योग्य उमेदवारांना स्पर्धा करण्यासाठी प्रोत्साहित केले जाते. त्यांनी पुढे असे म्हटले आहे की, ती एक व्यापक प्रक्रिया आहे. निवड प्रक्रियेचा ती एक अविभाज्य भाग असून उमेदवाराच्या परीक्षा घेऊन त्यांना प्रमाणित करण्याच्या प्रक्रियेचाही त्यामध्ये समावेश होतो."

व्ही रा. पाणंदीकर यांच्या मते,

"लोकसेवेत नियुक्ती करण्याच्या उद्देशाने सुयोग्य स्पर्धकाचा शोध घेणे आणि त्यासाठी त्यांना आकर्षित करणे, हा भरतीचा मुख्य पैलू आहे"

वरील व्याख्येवरून आपणास असे म्हणता येईल की भरतीची प्रक्रिया व्यापक असुन लोकसेवेत निर्माण झालेल्या पदाची जाहीरात देणे, एवढाच त्याचा अर्थ नाही. ती एक निरंतरपणे चालणारी शोधपूर्ण प्रक्रिया आहे.

भरतीचे प्रकार

लोकसेवेत कर्मचाऱ्यांना महत्वपूर्ण स्थान असते. कर्मचारी प्रशासनात भरती ही महत्वपूर्ण संकल्पना आहे. आधुनिक काळात लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेचा व्यापक प्रमाणात वाढ व दिवसेंदिवस कार्यक्षेत्रात होत असलेली वाढ यामुळे कर्मचाऱ्याला लोकसेवेत महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त झालेले आहे.

एल. डी. व्हाईट यांच्या मते, "लोकसेवा प्रशासकीय संघटनेचे असे साधन आहे ज्याद्वारे शासन आपली उद्दिष्टे साध्य करते. म्हणूनच बुद्धीमान, कार्यक्षम, लोकाभिमुख चारित्र्यसंपन्न, कर्तव्यदक्ष, प्रामाणिक व सेवापरायण कर्मचारीवर्ग कसा प्राप्त करावा, ही सर्वच देशातील कर्मचारी प्रशासनाची मुख्य समस्या आहे. उत्तम प्रतीचा व दर्जेदार कर्मचारी वर्ग प्राप्त करण्यामध्ये भरती प्रक्रियेचे स्थान सर्वाधिक महत्वपूर्ण आहे. ज्या देशातील भरती प्रक्रिया निपक्षपाती व निर्दोष असते, त्या देशातील लोकसेवा उत्तम प्रतीची असते असे मानले जाते. त्यामुळे भरतीचे प्रकार समजून घेणे आवश्यक आहे.

भरतीचे दोन प्रकार आहेत.

अ) लूट पद्धती

ब) गुणवत्ता पद्धती

अ) लूट पद्धती

लूट पद्धतीलाच "मलिन पद्धती" (Spoil system) असे म्हणतात. या भरती पद्धतीचा उगम सर्वप्रथम संयुक्त राज्य अमेरीकेत झाला. अमेरीकेत ही भरती पद्धती ५० वर्षे चालू होती. प्रेसिडेंट निकसनच्या काळात राष्ट्राध्यक्ष बदलताच कर्मचारी वर्गही बदलला जात असे. लूटींचा माल विजेत्याला मिळालाच पाहिजे "Belong the victor to the spoil:" या उक्तीनुसार राष्ट्राध्यक्ष बदलताच ४ वर्षानी लूट पद्धतीनुसार कर्मचारी बदलले जात होते. पुढे एका संतप्त युवकाने इ.स. १८८१ मध्ये प्रेसिडेंट गारफिल्ड यांची गोळ्या झाडून हत्या केली व इ. स. १८८३ मध्यए पेडल्टन कायदा संमत झाला व अमेरीकेत लूट पद्धतीचा अंत झाला व गुणवत्ता प्रणालीचा स्वीकार करण्यात आला.

लूट पद्धतीत निष्ठेला महत्व व प्राधान्य दिले जाते. पात्रता किवा गुणवत्ता याला महत्व दिले जात नव्हते. या पद्धतीत राजकीय सत्ताबदल झाला की प्रशासकीय कर्मचारी वर्गही बदलला जात होता.

ब) गुणवत्ता पद्धती

कर्मचारी प्रशासनात गुणवत्ता, तटस्थता, क्षमता व संधीची समानता निर्माण करण्याच्या दृष्टीने गुणवत्ता पद्धतीचा विकास झालेला दिसून येतो. गुणवत्ता पद्धतीत उमेदवारांची निवड गुणवत्ता हेच तत्व विचारात घेऊन परीक्षाद्वारे, मुलाखत व अन्य तंत्राच्या आधारे उमेदवारांच्या बुद्धीमत्तेची तपासणी करून गुणवत्ताधारक उमेदवारांची निवड करण्यात येते. गुणवत्ता पद्धतीचा अर्थ स्पष्ट करीत असताना प्रो. ओ. ग्लेन स्टालने असे म्हटले आहे की, " यामध्ये प्रत्येक व्यक्तीच्या निवडीवर व सेवेतील प्रगतीवर तुलनात्मक गुणवत्तेचा प्रभाव असतो. गुणवत्ता पद्धतीवर आधारीत लोकसेवेत प्रवेशासाठी व बढतीसाठी खुली व स्पर्धात्मक गुणवत्ता विचारात घेतली जाते.

आखिल भारतीय सेवा. (All India Services)

आपल्या देशात केंद्रीय लोकसेवा आयोगाच्या वतीने देशातील नागरी सेवेतील अखिल भारतीय सेवेतील अधिकाऱ्यांची निवड केली जाते. केंद्रीय प्रशासनात आवश्यक अखिल भारतीय सेवामध्ये सर्वात लोकप्रिय व अधिकारांच्या दृष्टीने व सामाजिक दर्जाच्या दृष्टीने विशेषत्वे तीन अखिल भारतीय सेवा आहेत.

१) भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative service)

अखिल भारतीय सेवा ही केंद्रीय लोकसेवा आयोगाच्या वतीने घेण्यात येणाऱ्या नागरी सेवा परीक्षेत अतिशय उच्च गुणवत्ता व प्राधान्यक्रमामध्ये प्रथम असलेली सेवा आहे. जिल्हाधिकारी, मुख्य कार्यकारी अधिकारी सचिव विभागीय आयुक्त, उपसचिव या दर्जाचे अधिकारी या सेवातून नियुक्त केले जातात. नागरी परीक्षेत सर्वाधिक गुणवत्ता धारक विद्यार्थ्यांना यामध्ये निवड केली जाते. भारतीय प्रशासनात अतिशय अधिकारसंपन्न व दर्जेदार सेवा म्हणून या सेवेकडे पाहिले जाते.

२ भारतीय पोलिस सेवा (Indian Police services)

आपल्या देशात कायदा व सुव्यवस्था राखण्याची जबाबदारी पोलिस प्रशासनाची आहे. जिल्हा पोलिस प्रमुख हा IPS दर्जाचा अधिकारी असतो. तो जिल्हा पोलिस प्रशासनाचा प्रमुख असतो. जिल्हाधिकाऱ्याना जिल्हयाची कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवण्यासाठी जिल्हा पोलीस प्रमुख म्हणून तो चोखपणे आपली जबाबदारी पार पाडीत असतो जिल्हयातील पोलिस प्रशासनाचे ते प्रमुख असतात. जिल्हयातील कायदा व सुव्यवस्था राखण्याची जबाबदारी ही पोलिसाचीच असते.

३ भारतीय वन सेवा :- (Indian forest services)

देशातील वनीकरण संवर्धन विकास व पर्यावरणाच्या संरक्षणासाठी अखिल भारतीय सेवा प्रकारामध्ये स्वतंत्र भारतीय वन सेवा अस्तित्वात आहे. वनविभागातील कार्य करण्याची प्रमुख जबाबदारी या अधिकाऱ्याची असते.

याशिवाय आपल्या देशात पुढीलप्रमाणे अखिल भारतीय सेवा अस्तित्वात आहेत.

गट (Group) 'A' अखिल भारतीय सेवा.

१) Indian Foreign Service (IFS) भारतीय विदेश सेवा

२) Indian Audit and Account Sevice भारतीय लेखांकन व लेखापरीक्षण सेवा

३) Indian Civil Account Service भारतीय नागरी लेखांकन सेवा

४) Indian Corporate Law service भारतीय कंपनी कायदा सेवा

५) Indian Defence Account service भारतीय सैन्य लेखांकन सेवा

६) Indian Defence Estate Service भारतीय सैन्य स्थावर मालमत्ता सेवा

७) Indian Information service भारतीय माहिती सेवा

८) Indian Ordnance factories service भारतीय

९) Indian Communication Insurance services. भारतीय संदेशवहन विमा सेवा

१०) Indian postal service भारतीय पोस्ट सेवा

११) Indian Railway Account Service भारतीय रेल्वे अंकेक्षण सेवा

१२) Indian Railway personnel Service भारतीय रेल्वे कर्मचारी सेवा

१३) Indian Railway Traffic Service भारतीय रेल्वे वाहतुक सेवा

१४) Indian Revenue service. भारतीय महसूल सेवा

१५) Indian Trade Service भारतीय व्यापार सेवा

१६) Railway protection force रेलवे सुरक्षा बल

या शिवाय गट ब मध्ये

१) Armed force Headquarters Service

२) Pondicherry Civil service

३) Pondicherry police service

अशा सेवा आहेत.

केंद्रीय सेवा (Central Services)

भारतीय प्रशासनात २१ केंद्रीय सेवा आहेत. भारतीय प्रशासनात नागरी सेवामध्ये काम करणारे कर्मचारी यामध्ये घेतात. केंद्र सरकारच्या धोरणाची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी केंद्रीय सेवेतील कर्मचाऱ्यावर असते. विशेषतः कॅबिनेट सचिव किंवा भारत सरकारचे मुख्य सचिव हे विविध २१ प्रकारच्या अखिल भारतीय सेवातील उच्चपदस्थ अधिकाऱ्याचा समावेश यामध्ये होतो. केंद्र सरकारच्या प्रशासनामध्ये या कर्मचात्याची भूमिका महत्वपूर्ण असते

राज्य सेवा (Stale service)

राज्याच्या प्रशासनात राज्याची कार्यकारी किंवा प्रशासकीय धोरणांच्या अंमलबजावणी विषयक कार्ये पार पाडण्यासाठी कर्मचारी वर्गाची भूमिका महत्वपूर्ण असते. महाराष्ट्राच्या प्रशासनात नागरी सेवा ही महत्वपूर्ण भूमिका पार पाडीत असते. महाराष्ट्राच्या प्रशासनात राजपत्रित व अराजपत्रित कर्मचारी वर्ग अशी विभागणी आहे. तर दर्जानुसार कर्मचाऱ्याची वर्ग-१, वर्ग-२ व वर्ग ३,४ अशी कर्मचाऱ्याची वर्गवारी करण्यात येते.

महाराष्ट्राच्या प्रशासनात अप्पर जिल्हाधिकारी, अतिरीक्त जिल्हाधिकारी, उपजिल्हाधिकारी, तहसिलदार, नायब तहसिलदार, मंडळ अधिकारी, तलाठी अशी रचना आहे. महाराष्ट्राच्या विकास प्रशासनात या कर्मचाऱ्याची भूमिका महत्वपूर्ण असते.

महाराष्ट्र राज्य लोक सेवा आयोगामार्फत या सर्व कर्मचाऱ्यांची निवड होत असते. त्यांना यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी बानेर, पुणे याठिकाणी प्रशिक्षण दिले जाते.

२.२ लोकसेवा आयोग

आपल्या देशात लोकप्रशासनाची कार्ये पार पाडण्यासाठी कर्मचारी प्रशासन ही उपशाखा किंवा प्रशासनातील कर्मचारी हा घटक महत्वपूर्ण आहे. आधुनिक काळात लोककल्याणकारी राज्याची संकल्पना साकार करीत असताना राज्यसंस्थेच्या कार्यात व्यापक प्रमाणात वाढ होताना दिसून येत आहे. वाढते कार्य व जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी कर्मचारी हा घटक गुणवत्ता व बुद्धीमान असणे काळाची गरज बनलेली आहे. कर्मचारी वर्गाच्या निवडीसाठी व प्रशासनातील विविध पदासाठी योग्य व पात्रताधारक गुणवत्तायुक्त व बुद्धीमान उमेदवारांची निवड करण्यासाठी स्वातंत्र्योत्तर काळात आपल्या देशात लोकसेवा आयोगाची स्थापना करण्यात आलेली आहे . केंद्रीय लोकसेवा आयोगाच्या माध्यमातून केंद्र सरकारच्या विविध अखिल भारतीय सेवा, केंद्रीय सेवा, सचिवालयीन सेवा यामध्ये व केंद्र सरकारच्या विविध विभागात लागनारा सर्व कर्मचारीवर्गाची निवड करण्याचे कार्य लोकसेवा आयोग करीत असतो. उमेदवारांच्या निवडीसाठी जाहीरात प्रसिद्ध करण्यापासून ते परीक्षा अभ्यासक्रम, परीक्षा आयोजन, निकाल, मुळखतीचे आयोजन व उमेदवारांची निवडसूची निर्धारीत करण्याचे कार्य आयोग करीत असतो.

भारताच्या विविध घटकराज्यात राज्याच्या प्रशासन सेवेतील कर्मचाऱ्याची निवड व स्पर्धा परीक्षाविषयक सर्व कार्य पार पाडण्यासाठी राज्यात राज्य लोकसेवा आयोग स्थापन करण्यात आलेले आहेत. महाराष्ट्र राज्यात महाराष्ट्राच्या प्रशासन सेवेतील आवश्यक असलेला कर्मचारी वर्ग व त्यांची परीक्षा व निवड करण्याचे कार्य महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोग करीत

असतो. महाराष्ट्राच्या प्रशासनातील वर्ग-१, वर्ग-२, वर्ग-३, च्या कर्मचाऱ्याची निवड करण्याचे कार्य राज्यात लोकसेवा आयोग करीत असतो. राज्याची लोकसेवा आयोग एक स्वायत्त संस्था आहे. ती स्वतंत्रपणे आपल्या कार्याप्रती जबाबदार असते. विधीमंडळात वार्षिक अहवालाच्याआधी आयोग आपल्या कार्याचा लेखा-जोखा सादर करीत असतो.

केंद्रीय लोकसेवा आयोग:

भारतात उच्चस्तरीय स्तरावरील प्रशासकीय कर्मचाऱ्याची भरती करण्यासाठी आपल्या देशात केंद्रीय लोकसेवा आयोगाची स्थापना करण्यात आली आहे. केंद्रीय लोकसेवा आयोगाची स्थापना 'ली' कमिशनच्या शिफारशीवरून १ ऑक्टोबर १९२६ रोजी करण्यात आलेली आहे. भारताला स्वातंत्र्य मिळण्याअगोदर संघीय लोकसेवा आयोग असे म्हटले जात होते. परंतु १९५० नंतर या नावात बदल केंद्रीय लोकसेवा आयोग असे म्हटले जाऊ लागले. सुरुवातीच्या काळात आयोगाचा एक अध्यक्ष ४ सदस्य होते. सद्यस्थितीत संघीय लोकसेवा आयोगाची सदस्यसंख्या ही ८ ते १० सदस्य एवढी आहे. केंद्रीय लोकसेवा आयोग ही संवैधानिक अशा स्वरुपाची संस्था आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३१५ मध्ये केंद्रीय लोकसेवा आयोगाची तरतूद करण्यात आलेली आहे.

केंद्रीय लोकसेवा आयोगाची रचना:-

भारतीय राज्यघटनेतील कलम ३१५ मध्ये केंद्रीय लोकसेवा आयोगासंबंधी तरतूद करण्यात आलेली आहे. राज्यघटनेत आयोगातील सदस्य संख्येबाबत स्पष्टत: उल्लेख करण्यात आलेला नाही परंतू आयोगाचे अध्यक्ष व सदस्यांची निवड ही भारताच्या राष्ट्रपती द्वारे करण्यासंबंधी स्पष्ट तरतूद करण्यात आलेली आहे. प्रशासकीय सेवेतील जेष्ठ सनदी अधिकारी किंवा प्रशासनातील विशेषज्ञ व्यक्तीची नेमणूक सदस्यपदी करण्यात येते. प्रशासनामध्ये कार्य पार पाडण्यासाठी प्रशासकीय ज्ञान व अनुभव असलेल्या व्यक्तींना प्राधान्य देण्याचा उद्देश हाच असतो की, प्रशासनामध्ये चांगल्या कर्मचाऱ्याची निवड व्हावी हाँ यामागील स्पष्ट दृष्टिकोण असल्याचे लक्षात येते. आयोगाला स्वतंत्र कार्यालय दिल्ली या ठिकाणी आहे. आयोगाला कार्य पार पाडण्यासाठी सहाय्यकारी कर्मचारीवर्गही कार्यरत असतो.

कार्यकाल

केंद्रीय लोकसेवा आयोगाचा अध्यक्ष व सदस्याचा कार्यकाल हा त्यांची नियुक्तीपासून सहा वर्षांचा असतो. शिवाय त्यांच्या वयाची ६५ वर्ष पूर्ण झाली तर त्यांना त्याच दिवशी निवृत्त व्हावे लागते. आपल्या पदाचा राजीनामा अध्यक्ष व सदस्यांना राष्ट्रपतीकडे दयावा लागतो. तसेच कार्यकाल पूर्ण होण्या अगोदर त्यांना पदच्युत करण्याचा अधिकार भारताच्या राष्ट्रपतींना आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या कालम ३१७ (३) यामध्ये पदच्युती संदर्भात विवेचन करण्यात आलेले आहे.

वेतन भत्ते व व इतर सुविधा:-

केंद्रीय लोकसेवा आयोगाचे अध्यक्ष व सदस्यांचे वेतन व भत्ते ठरविण्याचा अधिकार राष्ट्रपतीना आहे. भारताच्या संचिन निधीतून त्यांच्या वेतन व भत्ते याचा खर्च करण्यात येतो. याशिवाय आयोगाच्या अध्यक्षाना स्वतंत्र वाहन व निवासाची व्यवस्था ही करण्यात येते.

आयोगाचे अध्यक्ष व सदस्य याना वेतन व भत्ते ही मुबलक प्रमाणात देण्याचे कारण म्हणजे कोणत्याही आर्थिक व इतर बाबींचा प्रभाव न पडता कर्मचाऱ्याची निवड ही गुणवत्ता व बुद्धीमत्ता यावरच होण्यासाठी हा कटाक्ष पाळण्यात आलेला दिसून येतो.

आयोगाची कार्ये

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३२० मध्ये केंद्रीय लोकसेवा आयोगाच्या कार्याचे स्पष्टीकरण देण्यात आलेले आहे. आयोगाची कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. अधिसूचना जारी करणे

२. उमेदवाराला सूचना देणे

३. विविध परीक्षांचा अभ्यासक्रम निश्चित करणे

४. पदासंबंधी जाहीरात प्रसिद्ध करणे

५. प्रवेशासाठी पात्रताधारक उमेदवारांची यादी प्रकाशित करणे

६. प्रवेश नाकारलेल्या उमेदवारांची यादी प्रकाशित करणे

७. विविध स्पर्धापरीक्षांचे आयोजन व नियोजन करणे

८. उत्तरतालिका तयार करणे

९. निकाल घोषित करणे

१०. मुलाखतीचा कार्यक्रम घेणे

११. उमेदवारांची शारीरीक चाचणी आयोजित करणे

१२. शिस्तविषयक नियम तयार करणे

१३. सेवकवर्गाची बदली व बदलीसंदर्भात निर्णय घेणे

१४. प्रशासकीय सेवेस मुदतवाढ देण्यासाठी राष्ट्रपतीना सल्ला देणे

१५. आयोगाच्या कर्मचाऱ्यास अपंगत्व आल्यास नुकसानभरपाई देणे.

१६. केंद्र सरकारने सोपविलेल्या जबाबदाया पार पाडणे

१७. आयोगाच्या कार्याचा वार्षिक अहवाल राष्ट्रपतीना सादर करणे

१८. भारताच्या राष्ट्रपतीने विचारणा केल्यास विविध बाबींवर सल्ला देणे

१९. संसदेने कायदा करून आयोगाला सोपविलेली विविध कार्ये पार पाडणे

२०. दोन किंवा अनेक घटक राज्यानी विनंती केल्यास त्या राज्यामध्ये संयुक्त भरतीची योजना तयार करणे व ती अमलात आणण्यास मदत करणे

२१. संघराज्याची कामे करताना कर्मचाऱ्यानी केलेल्या खर्चासंबंधी वाद मिटविणे

अशा प्रकारे सर्वसाधारण स्वरुपाची कार्ये पार पाडली जातात

राज्य लोकसेवा आयोग,

भारतीय संविधानातील तरतुदीनुसार एक किंवा एकापेक्षा अधिक घटकराज्यासाठी एक लोकसेवा आयोग स्थापन करता येतो. राज्याच्या प्रशासनातील कर्मचारी ज्यामध्ये वर्ग-१, वर्ग-२, वर्ग-३ व वर्ग – ४ च्या कर्मचाऱ्याची निवड करण्याची जबाबदारी प्रामुख्याने राज्यलोकसेवा आयोग पार पाडीत असते.

राज्याच्या विधिमंडळाने दोन किंवा अधिक घटकराज्यासाठी एकच लोकसेवा आयोग स्थापन करण्याचा ठराव संमत केल्यास राज्यपालाच्या वतीने मान्यता घेऊन संयुक्त राज्य लोकसेवा आयोगाची स्थापना करण्यात येते.

महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाचा इतिहास:

मुंबई प्रांतात सर्वप्रथम १ एप्रील १९३७ रोजी लोकसेवा आयोगाची स्थापना करण्यात आली. भारत सरकारचा कायदा १९३५ हा भारतासाठी लागू केला आणि त्या कायद्यातील तरतुदीनुसार प्रांताचे लोकसेवा आयोग अस्तित्वात आले. आज जी कामे महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगाला करावी लागतात साधारणतः त्या प्रकारची कार्ये त्यावेळी प्रांतिक लोकसेवा आयोगाकडून केली जात असत. १ ऑगस्ट १९४७ रोजी मुंबई प्रांतासाठी एक स्वतंत्र आयोग नेमला गेला आणि त्याचवेळी सिंध प्रांतासाठी एक वेगळे आयोग नेमले गेले. १ मे १९६० रोजी महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोग असे नामकरण करण्यात आले. महाराष्ट्राच्या कर्मचाऱ्याची भरती करण्यासाठी महाराष्ट्र राज्याच्या स्थापनेपासुनच हा स्वतंत्र आयोग कर्मचाऱ्याची भरतीसाठी कार्यरत आहे.

रचना.

महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाची सदस्यसंख्या किती असावी हे ठरविण्याचा अधिकार राज्यघटनेने राज्यपालाना दिलेला आहे. महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाचे अध्यक्ष व इतर ४ सदस्य सध्यस्थितीत कार्यरत आहेत. एका सदस्याचे पद रीक्त आहे. (महाराष्ट्र लोकसेवा आयोग (सदस्य व कर्मचारी) (सेवेच्या शर्ती) विनियम १९७१ दिनांक ३० नोव्हेंबर १९९३ पर्यंत सुधारीत विनिमयानुसार एक अध्यक्ष व सदस्य संख्या ५ अशी आहे.

कार्यकाल

सभासदांचा कार्यकाल सहा वर्षांचा असतो परंतु त्याचे वय त्यापूर्वी ६२ वर्ष पूर्ण झाले तर त्याला निवृत्त केले जाते. इ. स. १९७६ मध्ये ४२ व्या संविधानदुरुस्ती णे में ही वयोमर्यादा ६० ची ६२ करण्यात आलेली आहे.

बडतर्फी

सभासदाचे वय ६२ वर्ष होण्यापूर्वी देखील त्यांना बडतर्फ करता येते. भारताच्या राष्ट्रपतीकडून त्यांची बडतर्फी होत असते.

खालील कारणामुळे त्यांचे पद रिकामे होते.

१. सदस्याने स्वतःहून राजीनामा दिल्यास त्याचा कालावधी कमी होतो.

२. संविधानाच्या कलम ३१७ नुसार राष्ट्रपती त्याला बडतर्फ करू शकतात, गैरवर्तन, दिवाळखोर, लाभाचे पद धारण करणे इ. कारणास्तव त्याना बडतर्फ करता येते.

याबाबत राज्यपाल केवळ एका आदेशाद्वारे सदस्याला बडतर्फ करत असतात. परंतु त्यावर राष्ट्रपतीच्या संमतीनेच आणि सर्वोच्च न्यायालयाचा अहवाल आल्यावर ती कारवाई पूर्ण करता येते. (कलम ३१७ (१), (२))

वेतन भत्ते व सुविधा

आयोगाच्या अध्यक्षाला आणि इतर सदस्याला वेतन आणि भत्ते राज्याच्या संचित निधीतून दिले जातात. त्यावर कायदेमंडळात मतदान होत नाही. अध्यक्षाला शासकीय वाहन व निवासस्थान पुरविण्यात येते.

महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाची कार्ये,

महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाची कार्ये संविधानाच्या कलम ३२० अन्वये केली जातात. आयोगाच्या कार्याचा विचार आपण दोन भागात वर्गीकरण केले जाते.

१. प्रशासकीय स्वरूपाची कार्ये

२. सल्लात्मक स्वरूपाची कार्ये

१. राज्य शासनासाठी सेवकवर्गाची भरती करण्यासाठी विविध परीक्षा घेणे, हे प्रमुख प्रशासकीय कार्य आयोगाला करावे लागते.

२. आयोगाच्या कार्याचे स्वरुप पुर्णतः सल्लात्मक आहे. राज्यपालाना पुढील बाबतीत सल्ला देणे बंधनकारक असलेल्या बाबी पुढीलप्रमाणे आहेत.

१) परिक्षा पद्धती ठरविण्याबाबत

२) भरतीच्या विविध पद्धती ठरविण्याबाबत

३) बदल्याच्या धोरण निर्मितीत सल्लाबाबत

४) बढतीचे निकष व पद्धती ठरविण्याबाबत

५) उमेदवाराच्या योग्यतेबावत प्रश्नचिन्ह निर्माण झाल्यास योग्यतो निर्णय देण्याबाबत.

६) कर्मचारीवर्गाच्या शिस्तभंगविषयी व कार्यवाहीविषयी

७) सेवानिवृत्ती संबधित प्रश्न व पद्धतीबाबत

८) अस्थायी अशा स्वरूपाच्या नियुक्तीबाबत.

९) नविन प्रशासकीय सेवानिर्मिती व तिच्या रचना व संहितेबाबत

१०) जुन्या प्रशासकीय सेवात सुधारणा घडवून आणण्याबाबत

११) जुन्या किंवा नविन प्रशासकीय सेवांच्या कायदेशीर बाबीबाबत

१२) कार्यरत कर्मचारी व त्यांच्या भरपाईपोटी वाद निर्मान झाल्यास विवादाचा निपटारा करण्याबाबत

१३) कर्तव्य पार पाडीत असताना एखाद्या सेवकाला इजा झाली व त्यासंबंधी नुकसान भरपाई मागितली असल्यास त्यासंबंधी असलेला वाद मिटविण्यासाठी सल्ला

अशा प्रकारे अनेक प्रशासकीय बाबीवर महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाकडून राज्यपालाला सल्ला घ्यावा लागतो

अहवाल

महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोगाला आपला वार्षिक अहवाल राज्यपालाला सादर करावा लागतो. राज्यपाल तो अहवाल संबधित मंत्र्याकडून कायदेमंडळासमोर सादर करतात.

महाराष्ट्र राज्य लोकसेवा आयोग अशा प्रकारे महाराष्ट्र प्रशासनात आवश्यक असलेल्या कर्मचा-यांची भरती करण्यासाठी एक स्वायत्त संवैधानिक अभिकरण आहे. प्रशासनातील कर्तव्यदक्ष बुद्धीमान व गुणवत्तापूर्ण कर्मचाऱ्याची गरज पूर्ण करण्यासाठी आयोग तत्परपणे कार्यरत आहे. आयोगाचे कार्यालय मुंबई याठिकाणी आहे. आयोगाला स्वतंत्र अश्या स्वरुपाचा कर्मचारीवर्ग कार्यरत आहे. जिल्हा प्रशासन, विभागीय प्रशासन व स्थानिक प्रशासन यांच्या मदतीने आयोग विविध स्पर्धा परीक्षा व अन्य प्रकारची कार्ये पार पाडीत असतो.

२.३ प्रशिक्षण (Training)

प्रशिक्षण ही कर्मचारी प्रशासनातील अत्यंत महत्वपुर्ण व आवश्यक बाब मानली जाते. कर्मचाऱ्याची प्रशासनात भरती झाल्यानंतर त्याला पहिल्यांदा प्रशासनातील कार्य व जबाबदारी कशा पद्धतीने पार पाडायची याचे ज्ञान व कौशल्य त्यांच्याकडे नसते. म्हणून कर्मचाऱ्याची कौशल्ये व कार्य पूर्ण करण्यासाठी आवश्यक असलेली तंत्रे व ज्ञान आत्मसात करण्यासाठी प्रशिक्षण ही महत्वपूर्ण व अत्यावश्यक अशी बाब असण्याचे मानले जाते.

ओ. ग्लेन स्टालने कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देणे हे प्रशासनाचे अत्यावश्यक कार्य मानले आहे. लोककल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेनुसार प्रशासनातील कर्मचाऱ्याना आधुनिक काळात नव-नाविन कार्य व जबाबदाऱ्या पार पाडाव्या लागत आहेत. प्रशासनातील अनेक प्रकारची व गुंतागुंतीची कार्ये पार पाडावी लागत असल्यामुळे ही कार्ये समाधानकारकपणे पार पाडण्यासाठी कर्मचाऱ्याकडे विविध प्रकारची कौशल्ये असावी लागतात. परंतु प्रचलित शिक्षण पद्धतीत कौशल्याचा अभाव दिसुन येतो. म्हणून साहजिकच प्रशिक्षणाला कर्मचारी प्रशासनात महत्त्वपूर्ण स्थान असल्याचे दिसून येते.

प्रशिक्षणाचा अर्थ व व्याख्या

कर्मचाऱ्याचे अपेक्षित अशा स्वरुपाचे व दर्जाचे वर्तन व कृती करण्यास शिकविणे म्हणजे प्रशिक्षण देणे होय. असा प्रशिक्षणाचा अर्थ इंग्रजी शब्दकोषात स्पष्ट करण्यात आलेला आहे. प्रशिक्षण या संकल्पनेचा अर्थ, स्पष्टपणे समजून घेण्यासाठी काही विचारवंत व अभ्यासकांनी केलेल्या काही व्याख्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

विल्यमजी टॉर्जे यांच्या मते,

" नागरी सेवकांचे कौशल्य, सवयी ज्ञान व दृष्टीकोन विकसित करण्याची प्रकिया म्हणजे प्रशिक्षण होय." तो पुढे म्हणतो , "प्रशिक्षणादवारे लोकसेवकांची शासकीय यंत्रणेतील प्रभावक्षमता वाढविली जाते. तसेच त्यांना भावी काळातील शासकीय पदासाठी तयार केले जाते."

डॉ. एम पी शर्मा यांच्या मते,

"अपेक्षित दिशेने कर्मचाऱ्याची अभिवृत्ती व मूल्याचा विकास घडवून आणण्यासाठी आणि त्यांच्या कौशल्यात, अधिकारात व बुद्धिमत्तेत वाढ करण्यासाठी केलेला जाणिवपूर्वक प्रयत्न म्हणजे प्रशिक्षण होय."

एशेटन समितीच्या मते,

“प्रशिक्षणाचे मुख्य कार्य एखाद्या व्यक्तीचे तांत्रिक कौशल्य वाढविणे व संघटनेत कार्य करण्याच्या हेतूने उत्साह निर्माण करण्याचे असते.”

एम एम निग्रो यांच्या मते,

“प्रशिक्षणाचे कार्य कर्मचाऱ्याच्या विकासात मदत करण्याचे आहे. अर्थात हा विकास केवळ तांत्रिक कार्यक्षमतेच्या दृष्टीकोनातून नव्हे तर लोकविकासासाठी आवश्यक असलेल्या व्यापक दृष्टीकोनातूनही झाला पाहिजे.”

यावरून हे स्पष्ट होते की प्रशिक्षण हे उत्तम प्रतीचे प्रशासक किंवा कर्मचारी निर्माण करण्याचे साधन आहे. प्रशिक्षणामुळे कर्मचाऱ्यांना आपल्या कार्य व जबाबदारीची माहीती होते व ती परीणामकारकपणे पुर्ण करण्यासाठी कौशल्ये व ज्ञान, तंत्र इ. बाबी आत्मसात करण्यासाठी प्रशासनात प्रशिक्षण हे अत्यंत आवश्यक व महत्वपूर्ण आहे.

प्रशिक्षणाची वैशिष्टे

१) प्रशिक्षण हे कर्मचारी प्रशासनातील महत्वाचे कार्य आहे.

२) प्रशासनाची कार्यक्षमता व प्रभावक्षमता वाढविणे हा प्रशिक्षणाचा मुख्य हेतु असतो.

३) प्रशिक्षणामुळे विशेष ज्ञान, कौशल्ये आणि अभिवृत्तीचा विकास घडून येतो.

४) प्रशिक्षणाचा संबंध विशेषीकरणाशी असतो.

५) प्रशिक्षणामध्ये सिद्धांत विषयक ज्ञानापेक्षा व्यावसायिक क्षेत्रामध्ये प्रत्येक करावे लागणारे काम कृतीतून आत्मसात करण्यावर भर दिला जातो.

६) प्रशिक्षणामुळे कर्मचाऱ्याचा दृष्टीकोन व्यापक व विशाल बनण्यास मदत होते.

अखिल भारतीय सेवा प्रशिक्षण

आपल्या देशात अखिल भारतीय सेवा व केंद्रीय सेवा यामधील कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन प्रबोधिनी मसुरी (उत्तराखंड) या ठिकाणी संस्थेची स्थापना करण्यात आलेली आहे. या संस्थेचा प्रमुख सचिव दर्जाचा अधिकारी संचालक म्हणून कार्यरत असतो या संस्थेचे कामकाज भारत सरकारच्या कर्मचारी व प्रशिक्षण विभाग भारत सरकार यांच्यामार्फत चालते. या प्रबोधिनीच्या माध्यमातून अखिल भारतीय सेवा यामधील कर्मचाऱ्यासाठी पायाभूत प्रशिक्षण कार्यक्रम, कार्याधारीत प्रशिक्षण कार्यक्रम व धोरण निर्मितीच्या अनुषंगाने व अंमलबजावणीच्या अनुषंगाने विविध कार्यशाळा, परीषदा व सेमिनारचे आयोजन करण्यात येते.

या प्रबोधनीच्या माध्यमातून प्रशिक्षण कार्यक्रम, अभ्यासक्रम व त्यांची अंमलबजावनी कशा पद्धतीने करायची याचे स्वरूप ठरविण्यात येते. पायाभूत प्रशिक्षणाच्या माध्यमातून प्रशिक्षण दिले जाते. कर्मचाऱ्यांचे विविध गट तयार करून सँडविच पॅटर्ननुसार त्याना प्रशिक्षण दिले जाते. आपल्या देशात स्वातंत्र्योत्तर कालावधीत विविध समित्या व अभ्यास गटाच्या माध्यमातून वेळोवेळी प्रशिक्षणाचे स्वरूप व कार्यक्रम कसा प्रभावीपणे राबविता येईल यासाठी यामध्ये वेळोवेळी काळानुरूप बदल करण्यात आलेले दिसून येतात.

१) अग्रवाल समिती १९८४ मध्ये प्रशिक्षणाचा आढावा घेण्यासाठी स्थापन करण्यात आली. समितीने प्रशिक्षणात सुधारणात्मक शिफारशी सुचविल्या.

२) डॉ एस रमेश, श्री पी के लाहिरी, आणि श्री पी. के. पटनाईक यांच्या नेतृत्वात १९९६ साली आपल्या देशातील प्रशिक्षण व्यवस्थेत सुधारना सुचविण्यात आल्या.

३) इ. स. २००३ साली सुरेद्रनाथ समिती, इ. स. २००३ मध्ये युगंधर समिती, इ.स. २००७ मध्ये आर व्ही व्ही अय्यर समिति, इ. स २००९ मध्ये वाय के अलग समिती, इ.स. २०१४ मध्ये किरण अग्रवाल समिती ई. अभ्यासगटानी आपल्या देशातील प्रशिक्षण व्यवस्थेत काळानुरूप सूचना, बदल व सुधारणा केलेल्या आहेत.

याशिवाय प्रबोधिनीच्या वतीने वरील प्रशासकीय अधिकारी विशेषज्ञ, प्रशिक्षणार्थी यांच्या माध्यमातून वेळोवेळी फीडबॅकच्या माध्यमातून व कालसुसंगत प्रशिक्षणाची क्षमता व दर्जात सुधारणा करण्याचा व्यापक प्रयत्न होताना दिसून येतो.

भारतीय प्रशासनात लालबहादुर शास्त्री प्रशासकीय प्रबोधिनी मसुरी याठिकाणी पायाभुत प्रशिक्षण दिल्यानंतर केंद्रिय सेवेतील कर्मचाऱ्याची ज्या विभागात पदावर नियुक्ती झालेली आहे. त्या पदावरील प्रत्यक्ष कार्याचा अनुभव प्रशिक्षणार्थी पदावधी धारण करून प्रशिक्षण कार्यावर आधारीत अशा स्वरूपाचे दिले जाते. नंतर त्यांचे प्रशिक्षण प्रत्यक्ष अकादमीत होऊन त्यांची परीक्षा आयोजित केली जाते. प्रत्यक्ष प्रशासकीय कार्य पार पाडीत असताना, धोरणात्मक निर्णय कसे घ्यावे, निर्णयांची अंमलबजावणी कशी करायची, नेमबाजी घोडेस्वारी, समस्या समाधान विधी अशा विविध पद्धतीच्या माध्यमातून अखिल भारतीय सेवेतील अधिकाऱ्याना प्रशिक्षण दिले जाते. याशिवाय आपल्या देशात केंद्रीय सेवामध्ये निवड झालेल्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी सरदार वल्लभभाई पटेल पोलिस प्रशिक्षण अकादमी हैद्राबाद, केंद्रीय सचिवालयीन प्रशिक्षण प्रबोधिनी दिल्ली, इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वन प्रबोधिनी डेहराडून याठिकाणी भारतीय वनसेवेतील अधिकाऱ्याना प्रशिक्षण दिले जाते. भारतीय विदेश सेवेतील अधिकाऱ्यांना विदेश सेवा प्रशिक्षण प्रबोधिनी दिल्ली याठिकाणी प्रशिक्षण दिले जाते. भारतीय महसूल सेवेमध्ये निवड झालेल्या अधिकाऱ्यांना राष्ट्रीय प्रत्यक्ष कर प्रबोधिनी नागपूर, राष्ट्रीय कस्टमस व नार्कोटिक्स अकादमी फरीदाबाद याठिकाणी प्रशिक्षण दिले जाते.

भारतातील राज्यसेवेतील कर्मचाऱ्यांना त्या घटकराज्यात स्थापन करण्यात आलेल्या राज्य प्रशिक्षण प्रबोधनीच्या माध्यमातून प्रशिक्षण दिले जाते. महाराष्ट्रात राज्यसेवेतील कर्मचाऱ्याना यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिणी बाणेर, पुणे, वैकुंठ भाई मेहता सरकार प्रशिक्षण प्रबोधनी, पुणे, पोलिस प्रशिक्षण अकादमी नाशिक या संस्थांच्या माध्यमातून प्रशिक्षण दिले जाते.

❄❄❄❄❄❄❄

३

वित्तिय प्रशासन – अंदाजपत्रक

घटक रचना

३.१ अर्थसंकल्पयीय प्रक्रीया
३.२ संसदीय समित्या
३.३ भारताचा नियंत्रक व महालेखा परिक्षक

३.१ अर्थसंकल्पयीय प्रक्रीया

पाठाची रचना

३.१.१ उद्दिष्टे

३.१.२ अंदाजपत्रक: अर्थ, तत्त्वे आणि महत्त्व

३.१.३ अंदाजपत्रकीय प्रक्रिया:
अ. अंदाजपत्रकाची निर्मिती
आ. अंदाजपत्रकाचे अधिनियमन
इ. अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी

३.१.४ सारांश

३.१.५ सरावासाठी प्रश्न

३.१.६ संदर्भ सूची

३.१.० प्रस्तावना

आपल्या दैनंदिन जीवनात पैसा हा घटक अत्यंत महत्त्वाचा आहे. सर्व आर्थिक व्यवहार सुरळीत पार पाडण्यासाठी पैशाची आवश्यकता असते. घरातील तसेच दैनंदिन कामकाजासाठी ज्याप्रमाणे पैशांची आवश्यकता असते अगदी त्याच प्रमाणे शासनाला आपली कामे पार पाडण्यासाठीही निधीची आवश्यकता असते. हा निधी विविध प्रकारच्या कर तथा महसूलाच्या रुपातून संकलित केला जातो. भारतासारख्या विकसनशील देशांत आजही देखभाल (Maintenance) आणि विकास (Development) कामे ही महत्त्वाची कामे शासनाकडूनच पार पाडली जातात. 'शासन' (Government) ही सार्वजनिक स्वरुपातील 'संघटना' (Organization) मानली जाते. त्यामुळेच सर्व प्रकारच्या सार्वजनिक खर्चांचे नियोजन, महसूल निर्मिती आणि निधी उपलब्ध करून देण्याच्या माध्यमाचे एकत्रीकरण करणे ही 'लोकप्रशासना'ची महत्त्वाची जबाबदारी बनते. ही जबाबदारी लोकप्रशासनातील 'वित्तीय प्रशासन' (Financial Administration) या घटकाकडून पार पाडली जाते. 'वित्तीय प्रशासन' म्हणजे सार्वजनिक प्रशासन चालवण्यासाठी महसूल संकलन व खर्चाच्या प्रक्रियेचे व्यवस्थापन करणे होय. प्रा. मोहित भट्टाचार्य यांनी आपल्या New Horizons of Public Administration या ग्रंथाद्वारे वित्तीय प्रशासनाच्या कार्यांची चर्चा केली आहे. सर्वसामान्यपणे

अंदाजपत्रकाची निर्मिती करणे, विधिमंडळाकडून अंदाजित रकमेस मंजूरी मिळवणे, अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करणे, सार्वजनिक कोशाचे व्यवस्थापन करणे आणि कार्यकारी मंडळाद्वारे खाते सादर करणे व त्या खात्याचे लेखांकन करणे ही वित्तीय प्रशासनाचे प्रमुख कार्ये मानली जातात.

३.१.१ उद्दिष्टे

- अंदाजपत्रक ही संकल्पना समजावून घेणे.
- अंदाजपत्रकीय प्रक्रियेविषयी माहिती मिळवणे

३.१.२ अंदाजपत्रक: अर्थ, तत्त्वे आणि महत्त्व

अंदाजपत्रकाची निर्मिती हा वित्तीय प्रशासनाचा पहिला आणि महत्त्वाचा टप्पा मानला जातो. अंदाजपत्रकाची निर्मितीप्रक्रिया समजून घेण्याआधी ‘अंदाजपत्रक’ ही संकल्पना समजून घेणे आवश्यक आहे. ‘अंदाजपत्रका’स इंग्रजीमध्ये ‘बजेट’ (Budget) असे म्हटले जाते. 'बजेट' या इंग्रजी शब्दाची उत्पत्ति फ्रेंच भाषेतील 'बोगेट' या शब्दापासून झाली असून त्याचा अर्थ 'चामड्याची पिशवी' असा होतो. ब्रिटिश अर्थमंत्री रॉबर्ट वॉलपोल हे (१८७३) वार्षिक वित्तीय नियोजन पार्लमेंटपुढे सादर करत असताना कागदपत्रांकरिता चामड्याची पिशवी बाळगत. तेव्हा विरोधी पक्षाकडून उपहास करण्यासाठी सर्वप्रथम ‘बजेट’ या शब्दाचा वापर करण्यात आला असे मानले जाते. अंदाजपत्रकाच्या विविध विचारवंतांनी व्याख्या मांडल्या आहेत. त्या पुढील प्रमाणे:

मेरियम वेब्स्टर डिक्शनरीनुसार, “अंदाजपत्रक म्हणजे एखाद्या प्रशासनाचे /देशाचे विशिष्ट काळातील अंदाजित खर्च आणि त्या खर्चांसाठी प्रस्तावित वित्त पुरवठ्याची आर्थिक स्थिती दर्शविणारे विवरण होय.”

फ्रेडरिक टेलरच्या मते, “अंदाजपत्रक म्हणजे शासनाचा निश्चित कालावधीसाठी सादर करण्यात आलेला वित्तीय आराखडा होय”.

हेरॉल्ड ब्रुस यांच्या मते, “संघटनेचे वित्तीय वर्ष सुरू होण्याआधी अंदाजित महसूल व प्रस्तावित खर्च यांचे तयार केले जाणारे वित्तीय विवरण म्हणजे अंदाजपत्रक होय”.

डेव्हिड मनरो यांच्या मते, “आगामी आर्थिक वर्षाकरिता केल्या जाणाऱ्या वित्तपुरवठ्याचे नियोजन म्हणजे अंदाजपत्रक होय. यामध्ये एका बाजूला क्रमबद्ध महसूल व दुसऱ्या बाजूला सर्व खर्चांचा तपशील नमूद केलेला असतो”.

वरील व्याख्यांच्या आधारे अंदाजपत्रकाची सोपी आणि सुटसुटीत व्याख्या मांडावयाची झाल्यास आपणास असे सांगता येईल की, “अंदाज पत्रक हे अंदाजित रकमांचे (महसूल किंवा उत्पन्न) विवरण असून त्यात शासनाकडून संबंधित आर्थिक वर्षांमध्ये होणाऱ्या खर्चाचा तपशील असतो. थोडक्यात अंदाजपत्रके शासनाकडून विधिमंडळासमोर सादर केला जाणारा आणि विधिमंडळाकडून मंजूर होणारा वित्तीय दस्तऐवज आहे.”

सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे ‘अंदाजपत्रक’ हे परिणामाभिमुख (Result oriented) असून त्याची साध्य (Means) हे आधीच ठरलेली असतात व त्या साध्यांच्या पूर्ततेसाठी साधने (Ends) पुरविण्यात आलेली असतात. अंदाजपत्रकाचा अर्थ समजून घेतल्यानंतर आपण अंदाजपत्रकीय तत्त्वे या संकल्पनेकडे वळूया.

अ. अंदाजपत्रकाची तत्त्वे- अंदाजपत्रकीय प्रक्रिया ही वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करणे, त्याची योग्य प्रकारे अंमलबजावणी करणे व सार्वजनिक उद्दिष्टांशी अंदाजपत्रकाचे सुसंगती राखणे अशा अनेकविध घटकातून पार पाडली जाते. लोकशाहीमध्ये अंदाजपत्रक हे अधिकाधिक ‘लोकाभिमुख’ व्हावे आणि त्याचा फायदा जास्तीतजास्त लोकांना व्हावा या दृष्टीने अंदाजपत्रक तयार करताना काही पायाभूत तत्त्वे कटाक्षाने पाळली जाणे अपेक्षित असते. त्यांनाच अंदाजपत्रकाची तत्त्वे (Principles of Budget) असेही म्हणतात. ही तत्त्वे पुढील प्रमाणे सांगता येतील:

i. अंदाजपत्रक हे जाहीर (Public) स्वरुपाचे असावे व त्यात कसल्याही स्वरुपातील गोपनीयता (Confidentiality) नसावी. अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीपासून ते अंमलबजावणी पर्यंत संपूर्ण प्रक्रियेमध्ये जनतेचा सहभाग असावा जेणेकरून ते आपली मते मांडू शकतील

ii. अंदाजपत्रक सर्वसामान्यांना ते समजावे यादृष्टीने त्यात स्पष्टपणा (Clarity) आणि अचूकता (Accuracy) असावी.

iii. अंदाजपत्रकाद्वारे शासनाच्या आर्थिक स्थितीचे स्पष्ट चित्रण उभे रहायला हवे. त्यादृष्टीने शासनाच्या आय आणि व्ययाशी संबंधित सर्व घटकांचा तपशीलवार उल्लेख त्यात असावा जेणेकरुन अंदाजपत्रक सर्वसमावेशक (Comprehensive) बनेल.

iv. अंदाजपत्रकात उत्पन्न आणि खर्च यांचा समतोल साधला जाणे आवश्यक आहे. या समतोलाचा संबंध अर्थशास्त्रज्ञ जॉन केन्स याने मांडलेल्या ‘वित्तीय शिस्तीसोबत’ जोडता येईल. वित्तीय शिस्तीमुळे वित्तीय तूट (Fiscal Deficit) तसेच वित्तीय आधिक्य (Fiscal Surplus) यासारख्या समस्या निर्माण होत नाहीत.

v. अंदाजपत्रकातील सर्व रक्कम व खर्चाचा उल्लेख करताना त्यात विलगपणा नसावा संपूर्ण अंदाजपत्रकात एकवाक्यता (Unity) असावी. अंदाजपत्रकातील एकवाक्यतेमुळे ताळेबंद तपासणे सोपे जाते.

vi. अंदाजपत्रक हे एका निश्चित कालावधीसाठी मांडले जावे. हा कालावधी काही महिने ते काही वर्षे असा संघटनेच्या बदलत्या स्वरुपानुसार बदलत जाऊ शकतो. भारतातील सार्वजनिक अंदाजपत्रक हे १ वर्षाकरिता मांडले जाते व त्याचा कालावधी १ एप्रिल ते ३१ मार्च असा असतो. निश्चित कालावधीमुळे शासनास उपलब्ध वित्तीय तरतूदींचा योग्य वापर करण्यासाठी पुरेसा कालावधी प्राप्त होतो.

vii. अंदाज पत्रक हे निश्चित कालावधीसाठी असल्याने ठराविक टप्प्यानंतर ते पुन्हा नियमित (Periodicity) मांडली जावे.

viii. अंदाजपत्रकाची रक्कम ठराविक कालावधीसाठी मंजूर होत असते. अशावेळी जर सदर रक्कम दिलेल्या कालावधीत खर्च झाली नाही तर ती रक्कम कोषागाराकडे परत पाठवली जाते. शासनास कालावधी उलटूनही खर्च न झालेल्या रक्कमेस पुन्हा खर्च करण्यासाठी संसदेची परवानगी घ्यावी लागते.

ix. वित्तीय कार्यक्रमांची अंमलबजावणी प्रामाणिकपणे आणि अंदाजपत्रकाची तरतुदींप्रमाणे व्हावी कारण अंदाजपत्रकास लोकप्रतिनिधीगृहाची (आणि अप्रत्यक्षपणे जनतेची) संमती मिळत असते.

आ. अंदाजपत्रकाचे महत्त्व- अंदाजपत्रक हे शासनाच्या आगामी वर्षातील उत्पन्न आणि खर्चाचे विवरण आहे. तेव्हा अंदाजपत्रकाचा उद्देश 'शासनाच्या विविध कामांकरिता उत्पन्नाचे विविध मार्ग निर्माण करणे व संसदेकडून त्या खर्चांना परवानगी देणे' असा असतो. मात्र आधुनिक राज्याचे कार्यक्षेत्र हे केवळ कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्यापुरते मर्यादीत राहिले नसून त्याचे राज्य आता हे 'कल्याणकारी' बनले आहे. अशावेळी अंदाजपत्रक हे देशातील योजना व कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करणारे व पर्यायाने सामाजिक- आर्थिक विकासाचे साधन ठरू शकते. अंदाजपत्रकामुळे शासनास आपली धोरणात्मक उद्दिष्टे ठरवणे आणि त्याअनुषंगाने नियोजन करणेही शक्य होते.

संसदेत अंदाजपत्रकावर होणाऱ्या चर्चेमधून सार्वजनिक खर्च आणि संसाधनांचे प्राधान्यक्रम ठरवले जातात. यामुळे अनावश्यक खर्चांना पायबंद बसणे शक्य होते. सर्वसामान्यांकडून कराच्या स्वरुपात गोळा होणाऱ्या पैशाचा योग्यप्रकारे विनियोग झाला पाहिजे हे उत्तरदायित्वही अंदाजपत्रकामुळे शासनामध्ये निर्माण होते.

३.१.३ अंदाजपत्रकीय प्रक्रिया

भारतातील अंदाजपत्रकीय प्रक्रिया ही काहीशी प्रदीर्घ असून त्यात अंदाजपत्रकाची निर्मिती (Budget Formulation), अंदाजपत्रकाचे अधिनियमन (Budget Enactment) आणि अंदाजपत्रकावर अंमलबजावणी (Budget Execution) या तीन टप्प्यांचा समावेश होतो. या अंदाजपत्रकीय प्रक्रियेत संसद, कार्यकारी मंडळ, वित्त मंत्रालय, लेखापरिक्षण, संसदीय समित्या या घटकांची भूमिका महत्त्वाची ठरते. सर्व विभाग/ खात्यांच्या मागण्यांचा विचार घेऊन कार्यकारी मंडळाकडून अंदाजपत्रक तयार केले जाते. त्यानंतर अंदाजपत्रकास संसदेसमोर मंजूरीसाठी सादर केले जाते. संसदेची मंजूरी प्राप्त होताच प्राप्त होणाऱ्या अनुदान रकमांच्या नियमनाची जबाबदारी वित्त मंत्रालयाकडे येते. वित्त मंत्रालय हे संपूर्ण वित्त प्रशासनाची जबाबदारी स्विकारते आणि विविध विभागांच्या खर्चांवर देखरेख ठेवते. या मंजूर झालेल्या खर्चाचा विनियोग योग्य तऱ्हेने होत आहे किंवा नाही हे तपासण्यासाठी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाकडून लेखापरिक्षण करण्यात येते. याशिवाय अंदाज समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समिती यासारख्या संसदीय समित्यांच्या माध्यमातून संसद कार्यकारी मंडळावर नियंत्रण प्रस्थापित करीत असते.

पुढील भागात अंदाजपत्रकीय प्रक्रियेच्या तीन टप्प्यांची चर्चा करण्यात आली आहे.

अ. **अंदाजपत्रकाची निर्मिती-** संविधानातील कलम ११२ मध्ये 'अंदाजपत्रक' ही संकल्पना **'वार्षिक वित्तीय विवरण'** या नावाने करण्यात आली आहे. कलम ११२ नुसार, 'राष्ट्रपती संबंधित आर्थिक वर्षाकरिता वार्षिक वित्तीय विवरण सादर करावयास लावतील' असे स्पष्ट करण्यात आले आहे. अंदाजपत्रकात महसूल व भांडवली उत्पन्न, महसूल निर्माण करण्याचे मार्ग आणि खर्चाचे विवरण अशा अनेकविध घटकांचा समावेश असतो. भारतात आर्थिक वर्षाचा कालावधी हा १ एप्रिल ते ३१ मार्च असा आहे. राष्ट्रपतींमार्फत अंदाजपत्रकाची निर्मिती करण्यासंदर्भात मंत्रिमंडळास निर्देश दिले जातात आणि त्याची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी वित्त मंत्रालयामार्फत होते. अंदाजपत्रक निर्मितीच्या प्रक्रियेत साधारणतः वित्त मंत्रालय, मंत्रालयीन प्रशासन, नियोजन आयोग (निती आयोग) आणि नियंत्रक व महालेखापरीक्षक हे चार घटक महत्त्वाची भूमिका बजावतात. अंदाजपत्रक निर्मितीची ही प्रक्रिया साधारणपणे पुढील टप्प्यांद्वारे पार पाडली जाते.

i. साधारणपणे वित्त मंत्रालय सर्व विभागांना परिपत्रकाद्वारे नवीन वित्त वर्ष सुरू होण्याच्या पाच ते सहा महिने आधी (सप्टेंबर किंवा ऑक्टोबर) आगामी आर्थिक वर्षासाठी अंदाजित खर्चाची माहिती (प्राक्कलने) मागवते. यामध्ये चालू वर्षाकरिता मंजूर रक्कम आतापर्यंत झालेला खर्च चालू वर्षाकरिता मागवण्यात आलेले सुधारित अजित अंदाजित रक्कम या सर्व घटकांचा विचार झालेला असतो. अंदाजपत्रक निर्मितीच्या दृष्टीने हा पहिला आणि महत्त्वाचा टप्पा मानला जातो.

ii. संबंधित विभागांकडून प्राक्कलने (Estimates) प्राप्त होताच त्या त्या विभागाचे प्रमुख रकमांची तपासणी करून त्याबाबत आपला अहवाल वित्त मंत्रालयास सादर करतात.

iii. वित्त मंत्रालय सादर झालेल्या अहवालांची खर्चातील काटकसर आणि महसूलाची उपलब्धता यादृष्टीने बारकाईने तपासणी करतात.

iv. संबंधित विभागाकडून होणारी मागणी आणि वित्त मंत्रालय यांच्यामध्ये मागणीसंदर्भात तणाव निर्माण झाल्यास कॅबिनेटच्या बैठकीत निर्णय घेण्यात येतो व तो अंतिम मानला जातो.

v. यानंतर वित्त मंत्रालय अंदाजपत्रकाच्या 'खर्च' या घटकातील अंदाजित रकमांची नोंद घेते. वित्त मंत्रालय हे अंदाजित खर्च आणि अंदाजित महसूल यामध्ये समन्वय राखण्याच्या दृष्टीने कर विभागाशी संपर्क साधते आणि आवश्यकतेनुसार महसूल वाढवण्याच्या दृष्टीने प्रयत्न करते.

vi. यानंतर वित्त मंत्रालय तयार झालेल्या अंदाजपत्रकास कॅबिनेटच्या बैठकीत स्वीकृती मिळवते.

आ. **अंदाजपत्रकाचे अधिनियमन-** अंदाजपत्रक तयार झाल्यानंतर त्याला संसदेची मंजूरी मिळवणे म्हणजेच अधिनियमित करणे गरजेचे असते. संसदेच्या मंजूरीशिवाय शासनास एकही रुपया खर्च करण्याचा अथवा गोळा करण्याचा अधिकार नसतो. अंदाजपत्रक सादर करून शासन एका तऱ्हेने उत्पन्न व खर्चाकरिता संसदेची मंजूरीच घेत असते. अंदाजपत्रक हे प्रथम लोकसभेत मांडले जाते. भारतात रेल्वे अंदाजपत्रक व केंद्रीय अंदाजपत्रक अशा दोन स्वरुपात अंदाजपत्रक मांडले जात असे मात्र २०१७ पासून रेल्वे अंदाजपत्रक हे केंद्रीय अंदाजपत्रकामध्ये विलीन करण्यात आले आहे. अंदाजपत्रकाचे सादरीकरण ते त्यास मंजूरी ही प्रक्रिया अंदाजपत्रकाचे सादर करणे, सर्वसामान्य चर्चा, विभागीय समित्यांकडून तपासणी, मागणी अनुदानावर मतदान, विनियोग विधेयकास मंजूरी आणि वित्त विधेयकावर चर्चा अशा सहा टप्प्यांद्वारे पार पडते.

i. **अंदाजपत्रकाचे सादरीकरण-** साधारणतः फेब्रुवारी महिन्यातील शेवटच्या दिवशी अर्थमंत्री लोकसभेमध्ये अंदाजपत्रक मांडतात. अर्थमंत्र्यांच्या लोकसभेतील भाषणानंतर अंदाजपत्रक राज्यसभेमध्ये चर्चेकरिता पाठवण्यात येते. राज्यसभेस अंदाजपत्रकावर केवळ चर्चा करण्यापुरता अधिकार असून मागणी अनुदानासंदर्भात (Demand for Grants) मतदान घेण्याचा अधिकार राज्यसभेस नसतो.

ii. **सर्वसामान्य चर्चा-** सभागृहात अंदाजपत्रक सादर झाल्यानंतर काही दिवसांनी अंदाजपत्रकावर दोन्ही सभागृहात स्वतंत्रपणे चर्चा सुरू होते. ही चर्चा जास्त तीन ते चार दिवस केली जाते. या चर्चेतून अंदाजपत्रकातील सर्व किंवा काही घटकांवर चर्चा होते. मात्र चर्चेदरम्यान कपातीसंदर्भात कोणताही प्रस्ताव सादर होत नाही. अर्थमंत्री विचारलेल्या प्रश्नांची उत्तरे देऊन सभागृहाचे समाधान करतात.

iii. **विभागीय समित्यांकडून तपासणी-** अंदाजपत्रकावरील सर्वसामान्य चर्चेनंतर सभागृह साधारणपणे तीन आठवड्यांसाठी स्थगित करण्यात येते. या कालावधीत संसदेतील विविध विभागीय समित्या मागणी अनुदानाची बारकाईने तपासणी करतात आणि संबंधित मंत्र्यांना त्यासंदर्भात आपला अहवाल पाठवतात.

iv. **मागणी अनुदानावर मतदान-** संसदेच्या विविध समित्यांद्वारे अंदाजपत्रकावर अहवाल प्राप्त होताच लोकसभेमध्ये मागणी अनुदानावर मतदान घेण्यास सुरुवात होते. मागणी (Demand) ही विभागनिहाय असल्याने प्रत्येक मागणीस मतदान झाल्याशिवाय मंजूरी मिळत नाही. प्रत्येक मागणी अनुदानासाठी स्वतंत्र मतदान होत असल्याने अंदाजपत्रकातील सर्व घटकांवर तपशीलवार चर्चा होते. या टप्प्यावर आवश्यकता वाटल्यास मागणी घटवण्यासाठी कपातीचे प्रस्तावही सादर केले जातात. प्रामुख्याने, धोरणात्मक कपात (Policy Cut), काटकसर कपात (Economy Cut) व लाक्षणिक कपात (Token Cut) अशा तीन प्रकारचे कपात प्रस्ताव सादर केले जातात.

'धोरणात्मक कपात' ही मागणीबाबत नापसंती दर्शवते. या कपातीद्वारे मागणी रक्कम घटवून १ रुपया इतकी करण्याचा प्रस्ताव ठेवला जातो. अशावेळी सभागृहातील सदस्यांकडून पर्यायी धोरणही सादर केले जाते.

'काटकसर कपात' ही विशिष्ट मागणीमुळे अर्थव्यवस्थेवर ताण पडू शकतो हे दर्शविण्यासाठी सादर केली जाते. काटकसर कपातीच्या प्रस्तावाद्वारे मागणी रकमेमध्ये ठराविक रक्कम घटवून काटकसर सुचवलेली असते.

तर, **'लाक्षणिक कपाती'**द्वारे सरकारच्या उत्तरदायित्वावर प्रश्नचिन्ह उपस्थित केले जाते. या कपातीद्वारे मागणी रक्कमेत विशिष्ट रक्कम जसे की रु. १०० घटवून विशिष्ट घटकाकडे लक्ष वेधले जाते.

कपात प्रस्तावांच्या माध्यमातून विरोधक सत्तारुढ सरकारवर आपले नियंत्रण टिकवण्याचा प्रयत्न करतात. मात्र सामान्यपणे सत्तारुढ सरकार हे बहुमतात असल्याने कपात प्रस्ताव स्विकारला जात नाही. येथे हे लक्षात घेतले पाहिजे की, सभागृह ज्याप्रमाणे एखाद्या मागणीबाबत कपात सुचवू शकते त्याप्रमाणे एखाद्या मागणीमध्ये वाढ सुचवू शकत नाही.

v. **विनियोग विधेयकास मंजूरी-** संचित निधितून होणाऱ्या प्रत्येक खर्चास कायदेशीर परवानगी असणे गरजेचे असते. म्हणूनच सादर झालेले प्रत्येक विनियोग विधेयक हे सभागृहाच्या मंजूरीसाठी ठेवणे आवश्यक असते. या मागणी अनुदानावर मतदान झाल्यानंतर विनियोग विधेयकामध्ये (Appropriation Bill) कसलाही बदल करता येत नाही. या टप्प्यावर विनियोग विधेयकास सभागृहाची मंजूरी प्राप्त होते व हे विधेयक राष्ट्रपतींच्या संमतीसाठी पाठविण्यात येते. राष्ट्रपतींकडून संमती मिळताच विनियोग विधेयकाचे रूपांतर 'कायद्या'त होते व शासनास पैसे खर्च करण्याची मुभा प्राप्त होते.

vi. **वित्त विधेयकास मंजूरी-** वित्त विधेयक हा कर प्रस्ताव असून आगामी आर्थिक वर्षात आकारल्या जाणाऱ्या वित्तीय प्रस्तावांना मंजूरी देण्यासाठी हे विधेयक सादर केले जाते . आगामी वर्षात शासनास कोण-कोणत्या मार्गांनी कर प्राप्त होणार आहे हे वित्त विधेयकातून स्पष्ट होते. विनियोग विधेयकाच्या तुलनेत वित्त विधेयकाबाबत संसदेस व्यापक अधिकार असून कर वाढवण्याची अथवा कमी करण्याची परवानगी संसदेस असते. सभागृहाच्या मंजूरीनंतर राष्ट्रपतींकडून वित्त विधेयकास परवानगी मिळताच शासन कराची आकारणी करण्यास सक्षम बनते.

इ. **अंदाजपत्रकावर अंमलबजावणी-** अंदाजपत्रकीय प्रक्रियेचा तिसरा टप्पा म्हणजे अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी होय. संसदेकडून अंदाजपत्रकास मंजूरी मिळताच त्याच्या प्रत्यक्ष अंमलबजावणीस सुरवात होते. या टप्प्यात महसूल उभारण्यास तसेच शासनाच्या विविध विभागांकडून मंजूर योजनांवर प्रत्यक्ष खर्च करण्यास सुरवात होते. महसूल विभागास महसूल गोळा करण्याची परवानगी मिळालेली असल्याने शासन या

टप्प्यावर करांचे संकलन, संकलित निधीची योग्य निगराणी आणि अनुदानांचे वितरण करते. विविध विभागांकडून होणाऱ्या खर्चांची नोंद ठेवण्यात येते. या संपूर्ण व्यवहारांचे लेखापरिक्षण नंतर नियंत्रक व महालेखापरिक्षकांकडून केले जाते.

३.१.४ सारांश

सार्वजनिक वित्त हा प्रशासनास गतिमान करणारा महत्त्वाचा घटक आहे. मात्र कार्यकारी मंडळास प्राप्त होणारा निधी आणि अनुदान हे वार्षिक अंदाजपत्रकाच्या माध्यमातून संसद मंजूर करीत असते. अंदाजपत्रक हे शासनाकडून विविध घटकांवर होणारा खर्च तसेच विविध मार्गांनी येणारे उत्पन्न यांचे चित्र स्पष्ट करीत असल्याने त्यास कार्यकारी मंडळाच्या आर्थिक धोरणाचे प्रतिबिंब असेही म्हटले जाते. कार्यकारी मंडळ अंदाजपत्रकाद्वारे विविध खर्च व उत्पन्नास संसदेची मंजूरी मिळवते तर संसदेची दोन्ही सभागृहे या अंदाजपत्रकाची बारकाईने तपासणी करतात.

३.१.५ सरावासाठी प्रश्न

अ. अंदाजपत्रक म्हणजे काय ते सांगून त्याची तत्त्वे स्पष्ट करा.

आ. अंदाजपत्रकाची निर्मिती प्रक्रिया व अधिनियमन थोडक्यात स्पष्ट करा.

इ. थोडक्यात टीपा लिहा: अंदाजपत्रकाचे महत्त्व

३.१.६ संदर्भ

- भारतीय प्रशासन- अवस्थी आणि माहेश्वरी
- भारतीय शासन आणि राजकारण- बी. बी. पाटील

❄❄❄❄❄❄❄

३.२ संसदीय समित्या

पाठाची रचना

३.२.१ प्रस्तावना

३.२.२ उद्दिष्टे

३.२.३ संसदीय समित्या
अ. अंदाज समिती
आ. लोक लेखा समिती
इ. सार्वजनिक उपक्रम समिती

३.२.४ सारांश

३.२.५ सरावासाठी प्रश्न

३.२.६ संदर्भ सूची

३.२.१ प्रस्तावना

'संसद' ही देशातील जनतेचे प्रतिबिंब मानली जाते. 'सार्वजनिक वित्त' हा देशातील जनतेच्या हितासाठी वापरला जावा या हेतूने त्यावर संसदेचे नियंत्रण स्थापित करण्यात आले आहे. सार्वजनिक उपक्रमांसाठी खर्च होणारा प्रत्येक पैसा हा केवळ संसदेच्या परवानगीनेच खर्च केला जातो. आहे. विविध स्त्रोतांतून शासनाला प्राप्त होणारे सार्वजनिक 'उत्पन्न' आणि सार्वजनिक योजनांवर होणारा 'खर्च' पाहता संसदेचे सार्वजनिक वित्तावरील असलेले नियंत्रण महत्त्वाचे ठरते. कार्यकारी मंडळाकडून सार्वजनिक वित्ताचे होणारे व्यवस्थापन तसेच अंमलबजावणी यावर संसद लक्ष ठेवत असते. संसदेतील विविध वित्तीय समित्या आणि नियंत्रक महालेखापरिक्षकाद्वारे प्राप्त लेखापरिक्षण अहवालातून संसद कार्यकारी मंडळावर वित्तीय नियंत्रण प्रस्थापित करीत असते. संसदेचे वित्तीय नियंत्रण हा वित्तीय प्रशासनाचा गाभा मानला जातो. संसदेचे वित्तीय नियंत्रण हे शासनास अधिकाधिक उत्तरदायी बनवते.

प्रस्तुत प्रकरणामध्ये आपण वित्तीय नियंत्रण साधणाऱ्या तीन प्रमुख संसदीय समित्यांचा अभ्यास करणार आहोत. संसदेतील कामकाजात एकवाक्यता यावी तसेच दिवसेंदिवस वाढत जाणाऱ्या सार्वजनिक व्यय (Public Expenditure) व्यवस्थेला नियंत्रित करता यावे यादृष्टीने संसदीय समित्या (Parliamentary Committees) महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावतात. कार्यक्षमता, जलदपणा आणि उपयुक्तता अशा सर्वच दृष्टींनी अगदी ब्रिटिश संसदीय व्यवस्थेपासून संसदीय समित्या महत्त्वाच्या ठरल्या आहेत.

३.२.२ उद्दिष्टे

- संसदेतील वित्तीय समित्यांची रचना व कार्यपद्धती समजून घेणे

३.२.३ संसदीय समित्या

कार्यपद्धती आणि विषय या दोन निकषांच्या आधारे भारतातील संसदीय समित्यांचे वर्गीकरण करता येईल. यापैकी या ठिकाणी केवळ अंदाज समिती, सार्वजनिक उपक्रम समिती आणि लोक लेखा समिती या तीन वित्तीय समित्यांची चर्चा करण्यात आली आहे.

अ. अंदाज समिती (Estimates Committee)- शासनाच्या आर्थिक घटकांवर कनिष्ठ सभागृहाचे (म्हणजेच लोकसभेचे) नियंत्रण दर्शवणारी महत्त्वपूर्ण समिती म्हणजे अंदाज समिती होय. अंदाज समितीस 'प्राक्कलन समिती' आणि 'अनुमान समिती' या नावानेही ओळखले जाते. १९५० मध्ये तत्कालीन वित्तमंत्री सर जॉन मथाई यांच्या शिफारसीद्वारे 'अंदाज समिती'ची स्थापन झाली. अंदाज समिती ही तिच्या सर्वसमावेशक स्वरुपामुळे 'सभागृहाचे प्रतिनिधित्व करणारी लघु स्वरूपातील (Miniature Model) समिती' म्हणून ओळखली जाते.

रचना- सुरुवातीच्या काळात अंदाज समितीची सदस्यसंख्या ही २५ इतकी होती. मात्र, १९५६ मध्ये ही सदस्य संख्या वाढवून ३० इतकी करण्यात आली. अंदाज समिती ही एकगृही समिती असून या समितीतील सर्व सदस्य हे केवळ लोकसभेतीलच असतात. अंदाज समितीतील सदस्यांची निवड करतांना प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या तत्वाचा तसेच एकल संक्रमणीय मतदानपद्धतीचा अवलंब केला जातो. यामुळे सर्व सदस्यांना प्रतिनिधित्व देण्याचा प्रयत्न केला जातो. अंदाज समितीच्या अध्यक्षाची लोकसभेचे सभापती निवड करतात. ही निवड करतांना सत्तारुढ पक्षातील सदस्याचाच विचार होतो. मंत्र्यांना या समितीचे सदस्य केले जात नाही. अंदाज समितीचा कार्यकाल एक वर्षाकरिता असतो.

शासनास प्राप्त होणारे अनुदान तसेच त्याच्या प्रत्यक्ष विनियोगावर अंदाज समितीद्वारे देखरेख ठेवली जात असल्याने एकप्रकारे सभागृहाचे शासनावर नियंत्रण प्रस्थापित होते. अंदाज समितीचे मुख्य काम हे अंदाजपत्रकातील अनुमान प्रकरणांची (प्राक्कलनांची) तपासणी करणे व सार्वजनिक खर्चामध्ये काटकसर सुचवणे हे आहे. याशिवाय अंदाज समिती पुढील कार्य पार पडते

i. संघटना/ विभागाच्या विशिष्ट धोरणासाठी दिलेल्या खर्चात कोण-कोणत्या मार्गांनी काटकसर, सुधारणा, किफायतशीरपणा अथवा प्रशासकीय सुधारणा करता येतील का हे पाहणे व सुचवणे.

ii. प्रशासकीय कामांमध्ये किफायतशीरपणे आणि काटकसर करता यावी या दृष्टीने पर्यायी धोरण सुचवणे.

iii. विशिष्ट धोरणासाठी दर्शविण्यात आलेली अंदाजित रक्कम रास्त आहे अथवा नाही हे तपासणे.

iv. प्राक्कलने (अंदाज प्रपत्रे) सभागृहासमोर कोणत्या प्रारूपात सादर केली जावीत हे सुचवणे.

अंदाज समितीच्या मर्यादा- अंदाज समितीस अंदाजपत्रकाचे परिक्षण करण्याचा अधिकार असला तरी तो निरंकुश नाही हे लक्षात घेणे महत्त्वाचे आहे. अंदाज समितीकडून अंदाजपत्रकाचे केले जाणारे परिक्षण हे मर्यादीत असते. याचा अर्थ असा कि, अंदाज समिती दरवर्षी काही निवडक विभाग/ खात्यांच्या प्राक्कलनांची तपासणी करीत असल्याने जास्तीत जास्त विभाग अथवा संपूर्ण अंदाजपत्रक तपासण्याची शक्यता उरत नाही. अंदाज समितीस शासनाच्या एखाद्या विशिष्ट धोरणाबाबत प्रश्न विचारण्याचा अधिकार नसतो. अंदाज समिती ही अंदाजपत्रकावर मतदान झाल्यानंतरच त्याचे परिक्षण करू शकते. त्याशिवाय, अंदाज समितीने सादर केलेल्या सूचना या शिफारसवजा असल्याने अंदाज समितीच्या शिफारशी स्विकारणे हे सरकारवर बंधनकारक नसते. लेखापरिक्षणाच्या दृष्टीने नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे मार्गदर्शन ज्याप्रमाणे सार्वजनिक उपक्रम समितीस लाभते तशा प्रकारचे मार्गदर्शन अंदाज समितीस लाभत नाही. जबाबदार शासनव्यवस्थेच्या दृष्टीने अंदाज समितीचे काम महत्त्वपूर्ण असले तरी हे काम शिफारसवजा स्वरुप, निवडकता, तज्ञांच्या मार्गदर्शनाचा अभाव यासारख्या दोषांमुळे सिमीत ठरते. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे अंदाज समितीचे काम हे काहीसे विच्छेदनाचे (पोस्टमार्टमप्रमाणे) असल्याने अंदाज समितीच्या उपयुक्ततेविषयी प्रश्नचिन्ह उपस्थित केले जातात.

आ. **लोक लेखा समिती (Public Accounts Committee)-** लोक लेखा समितीस अंदाज समितीची 'जुळी बहीण' असेही म्हटले जाते. हिची कार्यपद्धती ही काही अंशी अंदाज समिती प्रमाणेच असते. लोक लेखा समिती ही वित्तीय तसेच स्थायी समिती आहे. सर्वप्रथम भारत सरकार कायदा, १९१९ द्वारे लोक लेखा समितीची तरतूद करण्यात आली. त्या अनुषंगाने १९२१ मध्ये सर्वप्रथम लोक लेखा समितीची स्थापना करण्यात आली. दरवर्षी नियंत्रक व महालेखापरिक्षक राष्ट्रपतींकडे तीन वार्षिक लेखापरिक्षण अहवाल सादर करतात. त्यानंतर या अहवालांना लोक लेखा समितीकडून तपासले जाते.

रचना- लोक लेखा समिती मध्ये एकूण २२ सदस्य असून यापैकी १५ सदस्य लोकसभेचे तर ७ सदस्य राज्यसभेचे सदस्य असतात. सदस्यांची निवड करतांना प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या तत्वाचा तसेच एकल संक्रमणीय मतदानपद्धतीचा अवलंब केला जातो. यामुळे सर्व सदस्यांना प्रतिनिधित्व देण्याचा प्रयत्न केला जातो. लोक लेखा समितीच्या अध्यक्षाची निवड लोकसभा सभापतींमार्फत केली जाते. १९६७ पासून अध्यक्षपदी विरोधी पक्षातील सदस्याची निवड केली जात आहे. अंदाज समिती प्रमाणे लोक लेखा समितीतही मंत्र्यांना सदस्यत्व देता येत नाही. लोक लेखा समितीचा कार्यकाल हा एक वर्षाचा असतो.

कार्य- लोक लेखा समिती ही सार्वजनिक खर्चांची कायदेशीर आणि औपचारिक अशा दोन्ही बाजूंची तपासणी करते. त्याशिवाय सार्वजनिक खर्चातील तांत्रिक अनियमितता तपासून वायफळ खर्च, तोटा, भ्रष्टाचार, गैरव्यवहार इ. घटकांना आळा घालण्यासाठी काटकसरीचे मार्गही सुचवते. लोक लेखा समितीची कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत:

i. राष्ट्रपतींमार्फत संसदेसमोर सादर होणाऱ्या नियंत्रक व महालेखा परीक्षकांच्या (कॅग) 'वार्षिक लेखापरिक्षण अहवाला'ची तपासणी करणे.

ii. केंद्र सरकारद्वारे लोकसभेपुढे सादर होणाऱ्या विनियोग खाते, वित्त खाते आणि अन्य सर्व प्रकारच्या खात्यांची तपासणी करणे

iii. विनियोग खात्याबाबत कॅगकडून प्राप्त होणाऱ्या अहवालांची तपासणी करतांना लोक लेखा समिती पुढील घटकांना प्राधान्य देते

- वाटप झालेला पैसा हा विहित सेवा /हेतूसाठी कायदेशीरपणे उपलब्ध करून देण्यात आला होता काय?
- झालेला खर्च संबंधित प्राधिकरणाच्या चौकटीत बसतो काय?
- प्रत्येक पुनर्विनियोग हा संबंधित नियमांच्या चौकटीत करण्यात आला आहे काय?

iv. कॅग'कडून तपासल्या जाणाऱ्या स्वायत्त तसेच अर्ध-स्वायत्त संस्थांचे लेखे तपासणे

v. एखाद्या वित्तीय वर्षांमध्ये विशिष्ट सेवेकरिता होणारा खर्च हा त्या सेवेकरिता मंजूर खर्चापेक्षा जास्त आहे अथवा नाही हे पाहणे

लोक लेखा समितीच्या मर्यादा- लोक लेखा समिती ही नियंत्रक व महालेखापरिक्षकांकडून सादर होणाऱ्या लेखापरिक्षण अहवालांना तपासण्याचे महत्त्वाचे काम करते. या तपासणीद्वारे केंद्राच्या खर्चांवर अंकुश ठेवण्याचा प्रयत्न होत असला तरी लोक लेखा समितीच्या कार्यास काही मर्यादा आहेत. लोक लेखा समितीस खर्चांचे अवलोकन करण्याचा अधिकार असून खर्चांना नियंत्रित करण्याचा अधिकार नाही. एखाद्या विशिष्ट खर्चास नाकारण्याचा अधिकारही लोक लेखा समितीस नाही. त्याशिवाय, लोक लेखा समिती ही शासनाच्या धोरणांमध्ये, दैनंदिन प्रशासनामध्ये हस्तक्षेप करू शकत नाही. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे, लोक लेखा समितीचे काम हे काहीसे शिफारसवजा असून शासन त्याकडे दुर्लक्ष करू शकते.

इ. **सार्वजनिक उपक्रम समिती (Committee of Public Undertakings)-** स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर देशाने नियोजनबद्ध आर्थिक विकासाचा स्विकार केला. यामुळे शासनावरील सार्वजनिक उपक्रमांचा भार वाढत गेला. यातूनच 'सार्वजनिक उपक्रम समिती'ची रचना करण्यात आली. १९६४ मध्ये कृष्ण मेनन समितीच्या शिफारसीद्वारे सर्वप्रथम सार्वजनिक उपक्रम समिती गठीत करण्यात आली.

रचना- सार्वजनिक उपक्रम समितीमध्ये एकूण २२ सदस्य असून त्यापैकी १५ सदस्य लोकसभेचे तर ७ सदस्य राज्यसभेचे सदस्य असतात. सुरवातीच्या काळात ही सदस्य संख्या १५ एवढी होती. ज्यामध्ये १० सदस्य लोकसभेतील तर ५ सदस्य हे राज्यसभेतील होते. सार्वजनिक उपक्रम समितीतील सदस्यांची निवड करतांना प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या तत्वाचा तसेच एकल संक्रमणीय मतदानपद्धतीचा अवलंब केला जातो. यामुळे सर्व सदस्यांना प्रतिनिधित्व देण्याचा प्रयत्न केला जातो. अंदाज समिती आणि लोक लेखा समिती प्रमाणे

सार्वजनिक उपक्रम समितीमध्येही मंत्र्यांना सदस्यत्व दिले जात नाही. समितीच्या अध्यक्षाची निवड लोकसभा सभापतींकडून केली जाते. प्रामुख्याने अध्यक्ष हा लोकसभेचा सदस्य असावा असा संकेत आहे. सार्वजनिक उपक्रम समितीचा कार्यकाळ एक वर्षाकरिता आहे.

कार्ये-सार्वजनिक उपक्रम समितीची कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत:

i. सार्वजनिक उपक्रमांचे अहवाल आणि लेखे तपासणे

ii. सार्वजनिक उपक्रमांसंदर्भात नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाने सादर केलेल्या अहवालांची तपासणी करणे

iii. सार्वजनिक उपक्रमांची स्वायत्तता आणि कार्यक्षमता या दोन चा विचार करता सार्वजनिक उपक्रमांचे कामकाज चांगल्या व्यावसायिक तत्वांवर चालते अथवा नाही हे तपासणे.

iv. सार्वजनिक उपक्रमांशी निगडित अंदाज समिती अथवा लोक लेखा समितीकडे सोपवण्यात आलेली कामे सभापतींनी शिफारस केल्यास पार पाडणे.

v. याशिवाय संसदेने सार्वजनिक उपक्रमांशी निगडीत सोपवलेल्या जबाबदाऱ्याही ही समिती पार पाडते.

सार्वजनिक उपक्रम समितीच्या मर्यादा- सार्वजनिक उपक्रम समितीस वर नमूद केल्याप्रमाणे कार्ये सोपवण्यात आली असली तरी या समितीच्या काही मर्यादा आहेत.

सार्वजनिक उपक्रम वगळता अन्य शासकिय धोरणांच्या अहवालांचे परिक्षण करण्याचे तसेच दैनंदिन प्रशासनाशी निगडीत कामकाजात हस्तक्षेप करण्याचा या समितीस अधिकार नाही. त्याशिवाय विशेष कायद्याद्वारे निर्माण झालेल्या सार्वजनिक उपक्रमांचे अहवाल तपासण्याची जबाबदारी जर अन्य यंत्रणेस दिली असेल तर अशा परिस्थितीत सार्वजनिक उपक्रम समिती त्या अहवालांना तपासू शकत नाही. सार्वजनिक उपक्रमांच्या अहवालाचे परिक्षण एवढी मर्यादीत जबाबदारी या समितीस देण्यात आली असून या सार्वजनिक उपक्रमांच्या कार्यपद्धतींबाबत टिप्पणी करण्याचा या समितीस अधिकार नाही. एका वर्षात जास्तीत जास्त १२ सार्वजनिक उपक्रमांच्या अहवालांची तपासणी ही समिती करू शकते. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे सार्वजनिक उपक्रम समितीचे काम हे शिफारसवजा असून या शिफारसींचे पालन करणे संबंधित मंत्रालयास बंधनकारक नसते.

३.२.४ सारांश

संसदेतील अंदाज समिती, लोक लेखा समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समितीच्या माध्यमातून संसद ही कार्यकारी मंडळाच्या वित्तीय कामकाजाकडे देखरेख ठेवत असते. वरील तिन्ही समित्यांद्वारे आर्थिक खर्चांची पडताळणी केली जाते ज्यामुळे सरकारच्या खर्चावर संसदेचे वित्तीय नियंत्रण प्रस्थापित होते. यातूनच सरकारचे सार्वजनिक निधीबाबत उत्तरदायीत्व अधिक प्रभावी होत जाते.

३.२.५ सरावासाठी प्रश्न

अ. थोडक्यात टिपा लिहा.

i. अंदाज समिती

ii. लोक लेखा समिती

iii. सार्वजनिक उपक्रम समिती

३.२.६ संदर्भ

- Indian Government and Politics- B. L Fadia
- भारतीय शासन आणि राजकारण- बी. बी. पाटील

❄❄❄❄❄❄❄

३.३ भारताचा नियंत्रक व महालेखा परिक्षक

पाठाची रचना

३.३.० प्रस्तावना

३.३.१ उद्दिष्टे

३.३.२ नियंत्रक व महालेखापरिक्षक

अ. कार्यकाल

आ. जबाबदारी व कार्ये

इ. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे स्वातंत्र्य

ई. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची भुमिका

उ. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या मर्यादा

३.३.३ सारांश

३.३.४ सरावासाठी प्रश्न

३.३.५ संदर्भ सूची

३.३.० प्रस्तावना

भारतातील 'सार्वजनिक वित्ताचे रक्षण आणि त्याद्वारे वित्तीय व्यवस्थेचे नियमन' करण्याच्या दृष्टीने नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाची नियुक्ती करण्यात आली आहे. डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर यांनी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकास भारतीय संविधानांतर्गत अत्यंत महत्त्वाचा अधिकारी मानले असून 'सार्वजनिक वित्ताचा संरक्षक' (Guardian) असेही म्हटले आहे. सार्वजनिक पैशाच्या योग्य विनियोगासाठी तसेच कार्यकारी मंडळाच्या वित्तीय अधिकारांवर संसदेचे नियंत्रण ठेवण्यासाठी नियंत्रक व महालेखापरिक्षक महत्त्वाची भूमिका बजावतात

३.३.१ उद्दिष्टे

- नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे घटनात्मक स्थान व त्याच्या कार्याचा आढावा घेणे

३.३.२ नियंत्रक व महालेखापरिक्षक

भारतीय संविधानातील कलम १४८ ते १५१ मध्ये 'नियंत्रक व महालेखापरिक्षक' (कॅग) या स्वतंत्र पदाची चर्चा करण्यात आली आहे. संचित निधितून शासनामार्फत खर्च होणाऱ्या सार्वजनिक पैशाच्या लेखापरिक्षणाची जबाबदारी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाकडे सोपवण्यात आली आहे. ब्रिटीश अधिकारी लॉर्ड कॅनिंग याने सर्वप्रथम लेखापरिक्षणासाठी स्वतंत्र विभागाची निर्मिती केली. १८८४ मध्ये सर्वप्रथम नियंत्रक व महालेखापरिक्षक या संकल्पनेचा प्रथम वापर करण्यात आला. १९१९ च्या मॉटेग्यु-चेम्सफर्ड सुधारणा तसेच भारत सरकार कायदा, १९३५ द्वारे नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाचे पद अधिक भक्कम बनविण्यात आले.

अ. **कार्यकाल-** नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची नियुक्ती राष्ट्रपतींमार्फत करण्यात येते. त्याच्या पदाचा कार्यकाल सहा वर्षे अथवा वयाची ६५ वर्षे पूर्ण होईपर्यंत यापैकी जे आधी असेल एवढ्या कालावधीसाठी निश्चित करण्यात आला आहे. नियंत्रक व महालेखापरिक्षक आपल्या पदाचा राजीनामा राष्ट्रपतींना उद्देशून सादर करू शकतात. केवळ सिद्ध गैर वर्तन किंवा अकार्यक्षमता यासारख्या कारणास्तव नियंत्रक व महालेखापरिक्षकास पदावरून काढून टाकता येऊ शकते. ही प्रक्रिया सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायाधीशांच्या महाभियोग प्रक्रियेसारखी असते.

आ. **जबाबदारी आणि कार्ये-** संविधानातील कलम १४९ नुसार केंद्र, राज्य आणि अन्य प्राधिकरणांच्या लेखापरिक्षणासाठी नियंत्रक व महालेखापरीक्षक पदाची तरतूद करण्यात आली आहे. त्यानुसार त्याला पुढील जबाबदाऱ्या आणि कार्ये पार पाडावी लागतात.

- **i.** केंद्र आणि राज्याच्या लेखापरिक्षणाची तसेच सोपविण्यात आलेल्या अन्य कोणत्याही प्राधिकरणाच्या लेखापरिक्षणाची महत्त्वाची जबाबदारी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाकडे देण्यात आली आहे. त्याअनुषंगाने, केंद्राच्या विनियोग आणि वित्त खात्यांचे लेखापरिक्षण नियंत्रक व महालेखापरिक्षक करतात. त्यासंदर्भातील अहवाल राष्ट्रपती संसदेस सादर करतात. राज्याच्या खात्यासंदर्भातील नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या अहवालास संबंधित राज्याच्या राज्यपालाकडून विधीमंडळापुढे सादर केले जातात.

- **ii.** संचित निधीप्रमाणे नियंत्रक व महालेखापरिक्षक केंद्र, राज्यातील आकस्मिक निधितून होणाऱ्या खर्चांचे लेखापरिक्षण करतात.

- **iii.** अंदाजपत्रकीय खर्चांना नियमांच्या अधीन राहून मंजूरी मिळाली आहे तसेच सार्वजनिक पैशांचा गैरवापर अथवा उधळपट्टी तर होत नाही ना याची नियंत्रक व महालेखापरिक्षक लेखापरिक्षणाद्वारे खातरजमा करतात.

- **iv.** केंद्र आणि राज्यांनी देशांतर्गत अथवा बाह्य स्त्रोतातून प्राप्त केलेल्या सर्व महसूलाशी तसेच निगडित खर्चांचे योग्य प्रकारे लेखांकन केले आले आहे का, खात्यातील विशिष्ट सेवेसाठी मंजूर झालेली रक्कम ही कायदेशीर चौकटीशी सुसंगत आहे का आणि खर्च करण्यासाठी संबंधित विभागास पुरेसे अधिकार आहेत का यासारखे तांत्रिक मुद्दे नियंत्रक व महालेखापरिक्षक तपासतात.

- **v.** संविधानातील कलम १५० प्रमाणे नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या सल्ल्यानुसार राष्ट्रपती केंद्र तसेच राज्यांनी आपले लेखे कशा प्रकारे जतन केले जावे हे ठरवतात.

- **vi.** नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षक हा भारतीय लेखापरिक्षण व लेखा सेवेचा (IA&AS) प्रमुख म्हणून जबाबदारी पाहतो.

इ. **नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे स्वातंत्र्य-** नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाने बाह्य प्रभावापासून (कार्यकारी मंडळाच्या नियंत्रणापासून) मुक्त असावे व त्याला

अधिकाधिक निर्भयपणे आपला काम करता यावे यादृष्टीने त्याला पुरेसे संरक्षण व स्वातंत्र्य प्रदान करण्यात आले आहे.

i. नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाची निवड राष्ट्रपतींच्या स्वाक्षरीद्वारे होत असून पदग्रहण करतांना राष्ट्रपती त्याला संविधान आणि त्याअनुषंगाने तयार करण्यात आलेल्या कायद्यांचे पालन करण्याची शपथ देतात.

ii. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकास कार्यकाळाबाबत शाश्वती लाभावी यासाठी त्याला पदावरून काढण्याची प्रक्रिया अत्यंत कठीण बनवण्यात आली आहे.

iii. नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाचे वेतन संसदेकडून वेळोवेळी निर्धारित करण्यात येते. हे वेतन सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश समान असते.

iv. नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाच्या वेतन व अधिकार, निवृत्तीवेतन तसेच सेवानिवृत्तीचे वय यासंदर्भात बदल करण्याचे सर्वस्वी अधिकार संसदेस असले तरी पदावर निवड झाल्यानंतर संसद त्याच्या गैरसोयीप्रमाणे बदल करू शकत नाही.

v. कार्यकाळाच्या समाप्तीनंतर नियंत्रक व महालेखापरिक्षक केंद्र अथवा राज्य अशा कोणत्याही क्षेत्रात कार्य करू शकत नाही.

vi. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाचे प्रशासकीय अधिकार तसेच भारतीय लेखापरिक्षण व लेखा सेवेतील कर्मचाऱ्यांच्या सेवाशर्तींमध्ये कसलेही बदल करतांना राष्ट्रपती त्याचा सल्ला घेतात.

vii. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या कार्यालयाशी निगडीत सर्व खर्च हा संचित निधितून होत असून त्याच्या मंजूरीकरिता संसदेतील मतदानाची आवश्यकता नसते.

ई. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची भूमिका- वित्त प्रशासनाबाबत संविधानातील तरतुदी आणि संसदेच्या कायद्यांमध्ये सुसंगती साधण्याची महत्त्वाची भूमिका नियंत्रक व महालेखापरिक्षक पार पाडतो. नियंत्रक व महालेखापरिक्षक राष्ट्रपतींना विनियोजन खात्याचा लेखापरिक्षण अहवाल, वित्त खात्याचा लेखापरिक्षण अहवाल आणि सार्वजनिक उपक्रमांशी संबंधित लेखापरिक्षण अहवाल असे तीन प्रकारचे अहवाल सादर करतो. या सर्व अहवालांना नंतर राष्ट्रपती संसदेपुढे सादर करतात. सार्वजनिक उपक्रमांशी संबंधित अहवाल नंतर सार्वजनिक उपक्रम समितीकडे तपासणीकरिता पाठविण्यात येतो.

नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या अहवालामुळे सार्वजनिक वित्ताची होणारी हानी अथवा अतिरिक्त खर्च यासंदर्भात सभागृहाचे लक्ष वेधले जाते. त्यामुळे, नियंत्रक व महालेखापरिक्षकांच्या अहवालातून एक कार्यकारी मंडळाची वित्तीय प्रशासनाबाबत विश्वासार्हता आणि खर्चातील काटकसर व्यक्त होत असते. नियंत्रक व महालेखापरिक्षक हा संसदेचा प्रतिनिधी असून तो संसदेच्यावतीने खर्चांचे लेखापरिक्षण करीत असल्याने तो पूर्णतः संसदेला जबाबदार असतो. त्यामुळेच नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकास संसदेचा मित्र, मार्गदर्शक आणि तत्त्वज्ञ मानले जातो.

उ. नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाच्या मर्यादा- नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकास व्यापक अधिकार देण्यात आले असले तरी त्याच्या अधिकारांना काही निश्चित मर्यादा आहेत.

i. नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकाचा अहवाल हा खर्च झाल्यानंतर सादर होत असल्याने (Post-Facto) त्याचे महत्त्व हे केवळ भविष्यकाळात सुधारणा या दृष्टीने मर्यादीत ठरते.

ii. गुप्त सेवांशी निगडीत खर्चांबाबत नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकास मर्यादीत अधिकार असून झालेल्या खर्चाचे तपशील मागण्याचा अधिकार त्याला नसतो. अर्थात संबंधित विभागाच्या प्रमुखांनी झालेल्या खर्चाचे प्रमाणपत्र नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकास देणे आवश्यक ठरते.

iii. सरकारने सार्वजनिक-खासगी भागीदारी (PPP) आणि बांधा-वापरा-हस्तांतरीत करा (BOT) यासारख्या मार्गांनी खासगी गुंतवणूकीस चालना दिली असली तरी नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षकास PPP मधील गुंतवणूकींच्या लेखापरिक्षणाबाबत पुरेसे अधिकार नाहीत.

३.३.३ सारांश

नियंत्रक व महालेखापरिक्षक हे देशातील अत्यंत महत्त्वाचे पद असून देशातील आर्थिक तिजोरीची चावी त्याच्याकडे असते. लेखापरिक्षणाची प्रक्रिया ही अंदाजपत्रकीय प्रक्रियेचा एक महत्त्वाचा घटक आहे. लेखापरिक्षणामुळे खर्च व उत्पन्नाची तपशीलवार तपासणी होऊन भविष्यकाळात योजना आखतांना तसेच अंदाजपत्रक तयार करतांना काटकसर केली जाते. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची भूमिका महत्त्वाची ठरते. कार्यकारी मंडळाच्या आर्थिक निर्णयांचा मागोवा घेण्याकरिता संसदेस नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या अहवालाचे महत्त्व अनन्यसाधारण ठरते. अशावेळी, घटनाकारांनी नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या पदास पुरेसे अधिकार आणि स्वातंत्र्य बहाल करून देत एका तऱ्हेने सार्वजनिक वित्ताचे परिक्षण करणारी एक निःपक्ष यंत्रणा उभी केली आहे असेच म्हणावे लागेल.

३.३.४ सरावासाठी प्रश्न

अ. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची कार्ये स्पष्ट करा.

आ. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाच्या घटनात्मक स्थान आणि अधिकारांतील मर्यादांची चर्चा करा.

इ. नियंत्रक व महालेखापरिक्षकास लाभणाऱ्या स्वातंत्र्याची चर्चा करा

३.३.५ संदर्भ

Indian Government and Politics- B. L Fadia

भारतीय शासन आणि राजकारण- बी. बी. पाटील

❄❄❄❄❄❄❄

४

भारतीय प्रशासनातील समकालीन समस्या

घटक रचना

४.1 प्रशासनाची एकरुपता – लोकपाल लोकायुक्त केंद्रीय दक्षता आयोग

४.2 नागरिक आणि प्रशासन

४.3 नागरिकांची सनद

४.१ प्रशासनाची एकरूपता – लोकपाल लोकायुक्त केंद्रीय दक्षता आयोग

पाठाची रचना

४.१.० उद्दिष्टे –

४.१.१ प्रस्तावना –

४.१.२ प्रशासकीय नैतिकता – अर्थ व महत्व

४.१.३ प्रशासकीय भ्रष्टाचार – अर्थ, कारणे व उपाययोजना

४.१.४ लोकपाल

४.१.५ लोकायुक्त

४.१.६ केंद्रीय दक्षता आयोग

४.१.७ निष्कर्ष

४.१.८ आपली प्रगती तपासा- प्रश्न

४.१.९ संदर्भसूची

४.१.० उद्दिष्टे

प्रशासनात गतिमानता येण्यासाठी वेगवेगळ्या स्तरावर प्रयत्न सुरु आहेत. लोकाभिमूख प्रशासनाला भ्रष्टाचाराची कीड लागल्यानंतर मात्र प्रशासन लयाला जाण्यास वेश लागत नाही. या प्रकरणात लोकाभिमुख प्रशासन राबविण्यासाठी केलेल कायदेशीर उपाययोजना जसे की, लोकपाल, लोकायूक्त, केंद्रीय दक्षता उपयोग यांचा आपल्याला अभ्यास करावयाचा आहे. त्याचबरोबर भ्रष्टाचार निमूलनामध्ये व प्रशासनामध्ये या संस्थांची असलेली महत्वाची भुमिकाही आपल्याला तपासता येणार आहे.

४.१.१ प्रस्तावना

सद्यस्थितीत भारतीय प्रशासना समोर अनेक समस्या आ वासून उभ्या आहेत. जो पर्यंत या समस्यांचे आकलन होणार नाही तोपर्यंत त्या समस्यांचे निराकरण करणे अशक्यच आहे. प्रशासनाचा मूळ उद्देश नागरिकांचे कल्याण हा आहे. म्हणून कोणत्याही देशातील प्रशासन राबविताना नागरिकांना डोळ्यासमोर ठेवूनच निर्णय घ्यावे लागतात यालाच लोकाभिमूख प्रशासन असे म्हणतात. यामध्ये प्रशासकीय नैतिकता महत्वाची ठरते. प्रस्तुत प्रकरणात आपण प्रशासकीय नैतिकता म्हणजे काय ते पाहणार आहोत. प्रशासकीय नैतिकता लयाला

जाण्याचे एक कारण म्हणजे भ्रष्टाचार होय. हा भ्रष्टाचार निपटून काढण्यासाठी भारतात केलेल्या उपाययोजना कितपत यशस्वी झालेल्या आहेत त्याचबरोबर अजून कोणकोणते उपाय या संदर्भात करता येतील हे देखिल आपण अभ्यासणार आहोत. स्वीडन या देशामध्ये भ्रष्टाचार नष्ट करण्यासाठी 'अॉम्बुडसमन' ही यंत्रणा निर्माण करण्यात आली आहे. भारतात याच धर्तीवर लोकपाल व लोकायूक्त यांच्याकडे पाहिले जाते. या संस्थांची निर्मिती, रचना, अधिकार व कार्ये पाहताना केंद्रीय दक्षता आयोगाची भुमिकाही तेवढीच महत्वाची म्हणून अभ्यासणार आहोत. नागरिक व प्रशासन यामधील सुवर्णमध्य म्हणून या संस्थांची भुमिका व महत्वा याचे आकलन आपणास होईल.

४.१.२ प्रशासकीय नैतिकता

जनकल्याणाच्या उद्देशान विविध योजना, उपक्रम राबवून त्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी लोकप्रशासन निर्माण करण्यात आले आहे. फक्त शांतता व सुव्यवस्था एवढेच मर्यादित कार्य राज्यांना करावे लागत नाही तर नागरिकांचा सर्वांगीण विकास घडवून त्यांच्या गरजांची पूर्तता करम्याचे महत्वपूर्ण कार्य राज्यांना करावे लागते. यासाठीच प्रशासन कार्यरत असते हे सर्वश्रुत आहे. म्हणून प्रशासनसेवेत कार्यरत असणाऱ्यांनी लोकशाही मूल्ये, जबाबदारी यांचे भान ठेवून आपली जबाबदारी पार पाडणे गरजचे आहे. आपण या प्रशासकीय व्यवस्थेचे मालक नसून सेवक आहोत ही जाणिव ठेवून त्यांनी जनतेमध्ये प्रशासनाबद्दल विश्वास निर्माण करावा या विचारास प्रशासकीय नैतिकता असे म्हटले दाते. प्रशासकीय सेवकीं आपल्याला मिळालेल्या अधिकारांचा दुरुपयोग टाळून लोकशाही मूल्यांचे पालन करत प्रामाणिकपणे कार्य करणे म्हणजे प्रशासकीय नैतिकता असे म्हटल्यास वावगे ठरणार नाही. प्रसिद्ध विचारवंत पाॅल अॅपलबी ने या संकल्पनेला महत्व दिल्याचे दिसून येते. कोणतेही प्रशासन यशस्वी होण्यासाठी प्रशासकीय नैतिकता हा घटक अनिवार्य आहे. प्रशासनात नैतिकता असेल तर सत्ता, व्यक्तिगत स्वार्थ या दूय्यम स्थान प्राप्त होते. याचसाठी प्रशासकीय नैतिकता सद्यास्थितीत महत्वपूर्ण ठरते. जगातील अनेक देशांच्या तूलनेत भारतीय प्रशासनात नैतिकतेचा अभाव असलेला दिसतो.

<u>महत्वः</u>- प्रशासकीय नैतिकता निर्माण होण्यासाठी लोकसेवक व निवडून आलेले प्रतिनिधी यांनी नैतिकदृष्ट्या काम करावयास हवे. सेवक वर्गामध्ये असलेली प्रामाणिकता, निष्ठा इ. गुणांमुळे ही नीतिमत्ता टिकून राहाते. American Society of Public Administration ने लोकसेवकांसाठी नीतिमत्तेची नियमावली जाहिर केलेली आसून यानुसार प्रशासकांनी स्वहितापेक्षा लोकहिताला प्राधान्य द्यायला हवे. आपल्या विवकाधीन अधिकारांचा वापर त्यांनी जनहितासाठीच करायला हवा. जनतेचे हक्क व आधिकार त्यांनी समजून घ्यावयास हवे. त्याला अनुसरुन असलेले कायदे, राज्यघटना यांचा आदर ठेवायला हवा. प्रशासनात व्यावसायिक दृष्टीकोनाचा अंगिकार करून कठोर परिश्रम केल्यास लोकप्रशासनाचा विकास तर होईलच शिवाक सेवकांना स्वतःची कार्यक्षमताही वाढविता येईल असे या संस्थेला वाटते. तदवतच भारतातही अनेक कायदे व नियम करून प्रशासकीय नितिमत्ता जोपासण्यासे कार्य आतापर्यंत करण्यात आले आहे.

प्रशासकीय नीतिमत्ता ढासळण्याचे एक महत्वाचे कारण म्हणजे भ्रष्टाचार होय. म्हणून भ्रष्टाचाराचा समूळ नाश केल्यास ही नीतिमत्ता टिकवीया येऊ शकेल. वर्तमानकाळात

भारतीय प्रशासन-व्यवस्थे संबंधी हा एक महत्वाचा प्रश्न किंवा समस्या असून त्याचा प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष संबंध भ्रष्टाचाराशी जोडला जातो म्हणून प्रशासनातील नैतिकता / नीतिमूल्य समजून घेण्यसाठी भ्रष्टाचार ही संकल्पना समजून घेणे गरजेचे ठरते.

४.१.३ प्रशासकीय भ्रष्टाचारः अर्थ, कारणे व उपाययोयजना

भ्रष्ट आचरण किंवा वर्तणूक म्हणजे भ्रष्टाचार होय 'Corruptus' या ग्रीक शब्दापासून या शब्दाची उत्पत्ती झाली आहे. याचा अर्थ तोडणे किंवा नष्ट करणे होय. आपल्या प्रशासकीय पदाचा वापर व्यक्तिगत लाभासाठी करणे म्हणजे प्रशासकीय भ्रष्टाचार होय. कोणत्याही देशातील सनदी सेवकांची भरती करताना त्यांना काही अधिकारही प्रदान केलेले असतात, या अधिकारांचा वापर करून त्याने नैतिकता जोपसता जनसामान्यांचे प्रश्न सोडवावेत अथवा त्यांच्या आवश्यक गरजांची पूर्तता करावी हे अभिप्रेत असते. म्हणजेच प्रशासकीय सेवा ही जनसेवेचे माध्यम म्हणून ओळखली जाते. परंतु असे न करता सनदी नोकराने नियमबाह्य कृती करून एखाद्यास लाभ मिळवून दिला अथवा त्यातून स्वतःसाठी काही मोबदला घेतला तर तो भ्रष्टाचारच होय. भारतीय प्रशासनातील सद्यकालीन समस्यांमध्ये भ्रष्टाचाराचा वरचा क्रमांक लागतो. भ्रष्टाचारामुळे देशाच्या विकासावर परिणाम तर होतोच, शिवाय देशाच्या जनतेला आवश्यक त्या मूलभूत गरजा प्राप्त होणे देखिल अशक्यप्राय ठरते. यासाठीच हा भ्रष्टाचार नेमका कोठून निर्माण होतो किंवा या भ्रष्टाचाराची कारण काय यांचा शोध घेणे आवश्यक आहे.

प्रशासकीय भ्रष्टाचारीची कारणेः

भ्रष्टाचार ही समाजाला लागलेली कीड आहे असे म्हणतात. त्यामुळे भ्रष्टाचाराला आळा घालणे कठीण होऊन बसले आहे. विविध आंतरराष्ट्रीय संघटना जागतिक भ्रष्टाचाराची आकडेवारी जाहिर करून या समस्येकडे जागतिक लक्ष वेधण्याचे कार्य करत असतात. परंतु प्रत्येक प्रगत वा अप्रगत देशात कमी अधिक प्रमाणात भ्रष्टाचार सुरुच असून त्यात दिवसेंदिवस वाढ होत आहे. भ्रष्टाचाराची कारण मिमांसा पुढिलप्रमाणे करता येईल.

१) मानवी स्वभावः- वास्तविक भ्रस्टाचार हा मानवी स्वभावाचा एक गुणधर्मच आहे. पाश्चात्य विचारवंत मॅकियाव्हेली याने मनुष्य हा जन्मतःच लोभी असतो असे लिखाण केलेले आहे. कोणत्याही व्यक्तीला सत्ता अथवा अधिकारपद प्राप्त झाले की त्याचा वापर तो आर्थिक लाभासाठी करतो व त्यातूनच भ्रष्टाचाराचा उगम होतो. काही तज्ञांच्या मते, मनुष्याला कितीही नैतिक गुणांची शिकवण दिली तरी संधी मिळाल्यानंतर त्याची पावले आपोआप भ्रष्टाचाराकडे वळतात. याचे कारण भ्रष्टाचार हा मानवी स्वभावाचा गुणधर्मच आहे. सनदी नोकरवर्गास आत्तापर्यंत वेगवेगळे भत्ते, सुविधा त्याचबरोब वेतन आयोग लागू करूनही त्यांचे समाधान होऊ शकत नाही याचे कारण मानवी स्वभावाचा लोभीपणा हेच म्हणावे लागेल. थोडक्यात भ्रष्टाचाराची पाळेमुळे मानवी स्वभावातच दडली आहेत.

२) कमकुवत नियंत्रणः प्रशासनावर प्रभावी नियंत्रण ठेवणाऱ्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांची गरज असते. परंतु मुळातच प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणारे हे अधिकारीच बऱ्याचदा भ्रष्टाचाराला खतपाणी घालतात. प्रशासनामध्ये नियत्रण कक्षा (Span of Control)

हे फार महत्वाचे तत्व आहे. कोणतेही प्रशासन कार्यक्षम होण्यामध्ये ही नियंत्रण कक्षा महत्वाची भुमिका बजावत असते. नियंत्रण कक्षाच जर कमकुवत असेल किंवा भ्रष्टाचारी असेल तर प्रशासनावर सुयोग्य नियंत्रण राहू शकत नाही. भारतामध्ये चारित्र्यहीन व निष्कलंक नेतृत्वाची कमतरता वारंवार जाणवत असते. त्यातही काही वरिष्ठ सेवक चारित्र्यवान असेल तरी या साखळीत त्यांचा टिकाव लागू शकत नाही. हे टाळायचे असेल तर शिर्षस्थानी असलेले नेतृत्व खंबीर असावे लागते. म्हणजेच भारतीय प्रशासनात कमकुवत वरिष्ठ नेतृत्वामुळे भ्रष्टाचार वाढत आहे.

३) वेतनाबाबत असमाधानताः सनदी नोकरांमध्ये आपल्या वेतनाबाबत असमाधानता असल्याचे अनेकदा समोर आले आहे. एकिकडे गरिबी, उपासमार, अर्धबेकारी असे चित्र ग्रामिण व शहरी भागांमध्ये पाहावसाय मिळते. तर दुसऱ्या बाजुला उत्तम नोकरी, भत्ते, पदप्रतिष्ठा असे लाभ भारतीय प्रशासक वर्गाला मिळूनही आपल्या पद व मिळणाऱ्या पगाराबाबत ते असमाधानीच असतात. ही असमाधानता प्रशासकीय सेवकांना भ्रष्टाचार करण्यास प्रवृत्त करते. अनेकदा असेही आढळले आहे की आपल्यापेक्षा वरिष्ठ पादवार असलेल्या सहकाऱ्याकडे श्रीमंती वाढली की कनिष्ठ सेवकवर्गास असमाधानी वाटू लागते व हे सर्व प्राप्त करण्यासाठी तो अनैतिक वा गैरमार्गाचा अवलंब करू लागतो हे मार्ग म्हणजेच भ्रष्टाचार होय. म्हणुन प्रशासकीय वर्गामध्ये पद, वेतन, भत्ते इ. बाबत असेलली असमाधानता हे देखिल भ्रष्टाचाराचे मुख्य कारण आहे.

४) सामजिक विषमताः अगदी प्राचिन काळापासूनच भारतीय समाजात मोठ्या प्रमाणात विषमता दिसून येत. कार्ल मार्क्सने देखिल 'आहे रे' आणि 'नाही रे' अशा दोन वर्गांचे विश्लेषण केलेले आहे. 'आहे रे' या वर्गाकडे उत्पदनाच्या साधनांची मालकी, पैसा, प्रतिष्ठा या गोष्टी केंद्रीभूत झाल्या आहेत तर 'नाही रे' या वर्गाकडे या बाबी नसल्याने त्यांची प्राप्ती करण्यासाठी हा वर्ग धडपड करू लागतो. हे सर्व प्राप्त करण्यासाठीच लोकप्रशासनात सेवा करण्याची संधी प्राप्त झाली आहे असा या वर्गाचा एक समज आहे. आपल्याला हवी ती प्रतिष्ठा, ऐश्वर्याचे जीवन प्राप्त करण्यासाठी पैसा हे एकमेव माध्यम आहे या समजापोटी प्रशासकीय भ्रष्टाचार आकाराला येतो. यातीलच काहीजण आपल्या प्रशासकीय पदाचा दुरुपयोग करून भ्रष्टाचार वाढीस हातभार लावतात.

५) गरिबी किंवा दारिद्रयः भारतासारख्या देशात गरिबी मोठ्या प्रमाणात साठवून येत. जोपर्यंत गरिब व श्रीमंत यातील दरी भरून येत नाही तोपर्यंत सामाजिक समता निर्माण होऊ शकत नाही. जागतिक भूक निर्देशांकामध्य तर भारत अगदी खालच्या यादीमध्य झळकत आहे. स्वातंत्र्यापासून ते आत्तापर्यंत दारिद्रय निर्मुलनाच्या कितीही पैजा मारल्या गेल्या असल्या तरी हे दारिद्रय नष्ट झालेले नाही ही शोकांतिका आहे. वरिष्ठ वर्गाचे राहणीमान उच्च दर्जाचे असल्याने गरिब वर्गाला हे राहणीमान सतत खुणावत असते. हे राहणीमान आपणासही प्राप्त व्हावे यासाठी हा वर्ग प्रशासनात रुजु झाल्यानंतर धडपड करू लागतो. भारतातील प्रशासन सेवेत वेतनमामाबाबत बरीच भिन्नता आढळून येते. समान कामासाठी समान वेतन हे तत्व फक्त कागदोपत्री आढळते. केंद्र सरकरी सेवेत व राज्य सरकारी सेवेत वेतनाबाबत तफावत दिसून येते. थोडक्यात, दारिद्रय हे दिखिल भ्रष्टाचाराचे एक कारण म्हणावे लागेल.

६) सनदी लोकरांना मिळालेले संरक्षणः कायद्याने व घटनेद्वारा सनदी सेवकांचा सेवाशर्ती निश्चित केलेल्या आहेत. भारत देश हा सनदी सेवकांना मिळालेले नोकरीचे एक नंदनवनच म्हणावे लागेल. कायद्याच्या तरतूदींचे व्यवस्थित अवलोकन केले तर असे आढळते की, एकदा प्रशासकीय सेवेत पदार्पण केलेल्यांना सहजासहजी सेवेतून कमी करता येत नाही, बऱ्याच प्रकरणांत तर भ्रष्टाचार करताना दोषी सापडलेली कायद्याच्या कचाट्यातून सहज सुटून बाहेर येतातय असी प्रकरणे घडल्यानंतर इतर सेवक वर्गाला कायद्याचे कोणतेही भय राहात नाही. सनदी सेवकाला सेवेतून दूर करताना बऱ्याच क्लिष्ठ बाबी पुढे उभ्या राहतात. हे सनदी सेवक उघडउघड भ्रष्टाचार न करता दफ्तर दिरंगाईच्या माध्यमातून भ्रष्टाचार करत असतात. काही वेळा त्यांच्या भ्रष्टाचाराचे पुरावेही सापडत नाहित. कायद्याने मिळालेले संरक्षण वापरून हा प्रशासक वर्ग भ्रष्टाचार करत असतो. अशा वेगवेगळ्या कारणांमुळे भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेतील भ्रष्टाचार वाढत आहे.

प्रशासकीय भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी उपाय योजनाः

प्रशासकीय भ्रष्टाचार हा वेगवेगळ्या रुपात घडत असतो. भ्रष्टाचार हा फक्त काळ्या पैशाच्या स्वरुपातच नसतो. तर लाच देणे-घेणे, पदोन्नतीसाठी लाच, नोकरीसाठी लाच इ. भ्रष्टाचाराचीच विविध रुपे आहेत. हा भ्रष्टाचार नष्ट करण्यासाठी शासकीय पातळीवर तसेच कायद्याद्वारेही अनेक प्रयत्न करण्यात आले आहेत. यातून भ्रष्टाचार काही प्रमाणात का होईना कमी होण्यास मदत झाली आहे. या उपाययोजनांचे आपण i) कायदेशीर उपाययोजना ii) संस्थात्मक उपाययोजना या दोन प्रकारात विश्लेषण अभ्यासणार आहोत.

अ) कायदेशीर उपाययोजनाः आत्तापर्यंत वेगवेगळे कायदे करून भारतीय प्रशासनातील भ्रष्टाचार निपटून काढण्याचे कार्य चालू आहे. या संदर्भातील पहिला प्रयत्न भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्याबरोबर झालेला दिसून येतो.

१) भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा १९४७: या कायद्यातून भ्रष्टाचाराची व्याप्ती व ओळख भारतीय जनतेला करून देण्यात आली. प्रशासकीय सेवकांची कोणती कृती भ्रष्टाचार या संकल्पनेस पात्र ठरली जाईल याचा निर्देश या कायद्यात आहे. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा १९४७ हा स्वातंत्र्यपूर्व कायदा आहे. याचवेळी पाकिस्तानसाठीही हा कायदा अस्तित्वात आला. म्हणजेच १९४७ चा हा कायदा ब्रिटीश कायदा म्हणूनही ओळखला जातो. या कायद्यातनुसार लाच देणे आणि घेणे या दोन्ही गोष्टी कायदेशीर गुन्हा समजल्या जात असून त्यांचा समावेश भ्रष्टाचार या संकल्पनेत केला जातो. म्हणजेच प्रशासकीय शिस्त पालनात लाच आणि भ्रष्टाचार यांना गुन्हा समजून शिक्षा करण्यासाठी हा कायदा अस्तित्वात आला आहे. यामध्ये भारतीय दंडसंहिता २१ नुसार लोकसेवकाची व्याख्या करण्यात आली असून सरकारी सेवेतील सर्वच कर्मचाऱ्यांचा या व्याख्येत समावेश होतो.

या कायद्यानुसार कलम १६१, १६२, १६३, १६४, १६५ मध्ये नमूद केलेली कोणतीही कृती शिक्षेला पात्र समजली जाते. या अंतर्गत लाच देणारी व्यक्ती व लाच घेणारी व्यक्ती कोण याचाही उल्लेख आहे. यानुसार जर एखादी घटना

घडली तर सदर व्यक्तीवर खटला दाखल केला जातो व दोषी आढळल्यास ती व्यक्ती शिक्षेस पात्र ठरते. या कायद्यानुसार गुन्हयाची चौकशी करणारा अधिकारी पोलिस निरिक्षक या दर्जाच्या अधिकाऱ्यापेक्षा कमी दर्जाचा असू नये. तसेच ज्या सनदी सेवकावर आरोप झालेला आहे त्यास न्यायासयाच्या अटक वारंटशिवाय अटक करता येणार नाही अशीही तरतूद आहे. अपाराधी व्यक्तीस आपली बाजु मांडण्याची त्याचबरोबर त्याला अनुसरून पुरावे सादर करण्याचीही मुभा दिलेली आहे. या प्रकारणाची चौकशी चालू असताना त्याला भ्रष्टाचार प्रकरणापुरतेच प्रश्न विचारता येऊ शकतील व जर त्याने गुन्हा मान्य केला तर सदर प्रकरण न्यायालयात पाठविले जाईल. म्हणजेच या कायद्याच्या सर्व तरतूदी सनदी सेवकास अनुकूल असलेल्या दिसून येतात.

२) भ्रष्टाचार प्रतिबंधक अधिनियम १९८८: भ्रष्टाचार प्रतिबंधक अधिनियम हा वरिल कायद्याची सुधारित आवृत्ती म्हणावी लागेल. हा कायदा ९ सप्टेंबर, १९८८ ला लागु करण्यात आला. या कायद्यामध्ये १९४७ च्या कायद्याच्या बहुतेक तरतूदी समाविष्ट केलेल्या असून सुधारित नविन कलमांचाही समावेश केलेला आहे. फक्त जम्मू-कश्मिरचा अपवाद वगळता हा कायदा संपूर्ण भारतभर तसेच भारताबाहेरील भारतीय नागरिकांसाठीही लागु करण्यात आलेला आहे. भारतातील भ्रष्टाचाराचे प्रमाण वाढत असून १९४७ च्या कायद्या सुधारणा करण्याची गरज असल्याचे मत संथानम समितीने व्यक्त केलेले होते. त्यालाच अनुसरून हा कायदा अस्तित्वात आला. या कायद्याचे सर्वात महत्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे लोकसेवकांची व्याप्ती वाढवून यामध्ये निवडून आलेल्या लोकप्रतिनिधींचाही समावेश करण्यात आला. म्हणजेच आमदार, खासदार इ. लोकप्रतिनिधी या कायद्याच्या कक्षेत आले. विधानसभा, विधानपरिषद, लोकसभा, राज्यसभा इ. निवडणूकांमध्ये होणारा भ्रष्टाचार या कायद्याच्या कलम-४९ नुसार गुन्हा ठरतो. सदर अधिनियम लोकसभेत मंजुर करण्यात येऊन या अधिनियमाचा मुख्य उद्देश सरकारी कार्यालये किंवा शासकीय संस्थांमध्ये होणारा भ्रष्टाचार थांबावा हा असल्याचे स्पष्ट झाले.

भ्रष्टाचार प्रतिबंधक अधिनियम १९८८ मध्ये प्रमुख तिन विभाग असून ३१ उपविभाग आहे. या विभागातील पहिल्या प्रमुख भागात गुन्ह्यासंबंधीच्या महत्वाच्या तरतूदी आहेतय यानुसार –

- भ्रष्टाचाराची चौकशी करण्यासाठी खास न्यायाधिशाची नेमणूक केली जाईल व हे न्यायाधिश उच्च व प्रथम श्रेणी दर्जाचे न्यायाधिश असतील.
- सदर न्यायाधिशांची नेमणूक अथवा नियुक्ती केंद्र सरकार किंवा राज्य सरकारद्वारे केली जाईल.
- भ्रष्टाचार प्रकरणासाठी खास न्यायाधिश जर नियुक्त केले असतील तर सदर खटल्याची दररोज सुनावणी घेतली जाईल व खटला लवकरात लवकर निकाली काढण्याचा प्रयत्न केला जाईल.
- आरोपी व्यक्तीस गुन्हयाच्या स्वरुपानुसार शिक्षा व दंड दिला जाईल.
- आवश्यकता असल्यास विशेष तपासाचे काम सी.बी.आय, सुद्धा पार पाडू शकेल.

थोडक्यात, १९४७ च्या कायद्याच्या उणिवा पुर्ण करण्याचे काम १९८८ च्या कायद्याने केलेले आहे. म्हणूनच या सायद्याचे महत्व अनन्यसाधारण आहे.

३) मनी लँडरींग कायदा २००२ (Prevention of Money Laundering Act २००२) :-

भ्रष्टाचाराच्या मार्गाने कमविलेले काळे धन (Black Money) वैध बनविण्याच्या मार्गाला मनी लँडरिंग असे म्हणतात. या मार्गावे भारतातील संपत्ती विदेशात माठवली जाते. या काळ्या पैशावर नियंत्रण आणण्याच्चा हेतुने संसदेमध्ये हा कायदा मंजुर सेला गेला. ०१ जुलै. २००५ पासून सदर कायद्याची अंमलबजावणी सुरू झाली. पुढील काळात आवश्यकतेप्रमाणे वर्ष २००५, २००९, २०१२ मध्ये या कायद्यात आवश्यक सुधारणा करण्यात आल्या. काळा पैसा विविध मार्गाने पांढरा केला जातो. यामध्ये अवैध पदार्थांची तस्करी, भ्रष्टाचार, कर चोरी इ. विविध मार्ग समाविष्ट आहेत. भारतामध्ये हाच काळा पैसा विविध मार्गाने अर्थव्यवस्थेमध्ये येण्याचे प्रमाण २ ते ५ % असावे असे मत IMF या संस्थेने म्हटलेले आहे. भारतात १०४ अरबचे (डॅलरमध्ये) धन काळ्या पैशाच्या रुपाने चोरले जाते असाही एक अहवाल आहे. भारतातील मनी लँडरिंगचे प्रमाण भयावह आहे. हा सर्व गैरमार्गाने जमा केलेला पैसा म्हणजे भ्रष्टाचारच आहे. म्हणून भ्रष्टाचार निर्मूलनासाठी मनी लँडरिंग कायदा भविष्यात उत्तम कामगिरी पार पाडू शकेल.

ब) संस्थात्मक उपाययोजना:-

भ्रष्टाचाराला आळा घालम्यासाठी भारत सरकारने वरिलप्रमाणे कायदे केले असले तरी त्यातून भ्रष्टाचाराला पुर्णतः लगाम घालता आलेला नाही. म्हणुन विविध घटनात्मक व कायदेशीर संस्था निर्माण करून भ्रष्टाचाराविरूद्ध लढण्यासाठी त्यांना अधिकार प्रदान केले गेले. या संस्थांचे स्वरुप व कार्य पुढीलप्रमाणे –

१) अंमलबजावणी संचालनालय (Enforcement Directorate): सध्या भारतीय राजकीय व्यवस्थेमध्ये सर्वात चर्चेत राहिलेली संस्था म्हणजेच ‘ईडी’ किंवा अंमलबजावणी संचालनालय होय. या संस्थेची स्थापना १९५६ मध्य करण्यात आली. भ्रष्टाचाराच्या मोठमोठ्या प्रकरणांचा तपास किंवा आतरराष्ट्रीय पातळीवर पैशाचा झालेला अपहार शोधुन काढण्याचे कार्य ईडी ला करावे लागते. केंद्रीय राजस्व विभागाच्या (Revenue) अंतर्गत ईडी के कार्य चालते. ईडी ची संपुर्ण भारतात १० कार्यालये आहेत. महाराष्ट्रातील मुंबई येथेही कार्यालय असून त्यासोबत दिल्ली, चेन्नई, कोलकाता, बंगलौर इ. ठिकाणीही कार्यालये आहेत. ईडीच्या प्रमुखपदी आयुक्त दर्जाच्या अधिकाऱ्यांची नियुक्ती केली जाते व भ्रष्टाचाराची राज्यपातळीपासून ते आंतरराष्ट्रीय पातळीवर चौकळी करून भ्रष्टाचार उघडकीस आणण्याचे कार्य अंमलबजावणी संचालनालय करत आहे.

अंमलबजावणी संचालनालयाची कार्यपद्धती इतर संस्थापेक्षा वेगळी आहे. विविध देशांमधील आर्थिक व्यवहारांतर्गत झालेल्या गुप्त माहितीचा आधार

घेऊन देशातील भ्रष्ट कंपन्यांची चौकशी ईडी मार्फत केली जाते. विदेशी चलन कायदा (फेमा)-१९९९ अंतर्गत विदेशातून धमकी आल्यास व त्याद्वारा विदेशी चलनाची मागणी केलेली असल्यास ईडी ला या प्रकरणाची चौकशी करावी लागते. बऱ्याचदा भ्रष्टाचार प्रकरणामध्ये दोषी व्यक्ती अथवा कंपनीची माहिती गोळा करून त्या संपत्तीची जप्ती अंमलबजावणी संचालनालयामार्फत करण्यात आली आहे. आंतरराष्ट्रीय पातळीवर काळा पैसा शोधण्याचे कार्य ईडी च्या मार्फत केले जाते. म्हणजेच या सर्व बाबी पाहिल्या असता ईडीची भुमिका महत्वपूर्ण असल्याचे जाणवते. असे असले तरी ईडीवर राजकीय भेदभाव केल्याचा आरोप अनेकदा करण्यात आलेला आहे.

२) केंद्रीय तपास यंत्रणा (CBI- Central Bureau of Investigation) :

दिल्ली विशेष कायदा १९४६ अंतर्गत सी.बी.आय. या संस्थेची स्थापना १ एप्रिल, १९६३ मध्ये झाली. सी.बी.आय. ही केंद्र सरकारची विशेष तपास यंत्रणा आहे. भ्रष्टाचार किंवा विरोधी विविध प्रकरणांची चौकशी करणे त्याचबरोबर केंद्र सरकारपुढे उभ्या राहिलेल्या महत्त्वपूर्ण तक्रारी व खटल्यांची चौकशी करण्याचे काम केंद्रीय तपास यंत्रणेला करावे लागते. केंद्र सरकारचे कर्मतारी, संबंधीत उद्योग, पोलीस अधिकारी इ. विरोधी झालेल्या तक्रारींची चौकशी सी.बी.आय. करते. यामध्ये मोठमोठ्या भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांचाही समावेश आहे. हे कार्य सी.बी.आय. च्या अंतर्गत येते. सीबीआय चे वेगवेगळे विभाग असून यामध्ये भ्रष्टाचार-विरोधी विभाग महत्त्वाचा आहे.

सी.बी.आय. ची रचना पाहात असताना या संस्थेच्या सर्वोच्चपदी एक प्रमुख अधिकारी असून त्यास सहकार्य करण्यासाठी एक निष्णात कायदेपंडित, तिन विशेष निदेशक व इतर अधिकारी असतात. सी.बी.आय. ला मिळालेल्या अधिकारांनुसार दोषी व्यक्तींची चौकशी सी.बी.आय. करू शकते. देशातील भ्रष्टाचाराविरोधी एक प्रमुख यंत्रणा म्हणून सी.बी.आय.चे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत आहे. यांच्या प्रमुखाला कायद्यानुसार सुरक्षा प्रदान करण्यात आलेली आहे. मागील ५० ते ५५ वर्षांपासून सर्वसामान्य जनतेचा विविध भ्रष्टाचार प्रकरणांमध्ये विश्वास संपादन करण्याचे कार्य सी.बी.आय. ने केलेले आहे. एवढेच नव्हे तर सरकारी खात्यातील भ्रष्टाचार प्रकरणांची स्वतःहून तपासणी करण्याचा अधिकारही सीबीआय ला आहे. सीबीआय ही संस्था घटनात्मक नसल्यामुळे बऱ्याच प्रकरणांमध्ये वादग्रस्त ठरत आहे. ही संस्था केंद्र सरकारच्या अखत्यारीत येत असल्यानेही विरोधी पक्षाकडून विविध आक्षेप या संस्थेबाबत नोंदवले जातात. सरकार कोणत्याही पक्षाचे असो, सत्ताधारी पक्षाच्या सल्ल्यानुसारच सीबीआय कार्य करते असाही आरोप होत असल्याने सीबीआय वर काही मर्यादा येतात.

३) इतर उपाययोजनाः

या संस्थांबरोबरच १९५५ मध्य केंद्र सरकारने प्रशासकीय दक्षता विभागाची स्थापना करून भ्रष्टाचाराच्या विरोधात आवश्यक त्या उपाययोजना करण्याची

जबाबदारी या विभागास प्रदान केलेली आहे. १९६२ मध्य भारत सरकारने के. संथानम यांच्या अध्यक्षतेखाली भ्रष्टाचार प्रतिबंधक समिती नेमून सार्वजनिक क्षेत्रातील भ्रष्टाचाराला आळा घालण्यासाठी कोणकोणत्. उपाययोजना करण्याचे गरजेचे आहे याविषयी सल्ला देण्याचे काम या समितीवर सोपविले होते. सध्या सर्वसामान्यांनाही माहित असलेली संस्था म्हणून ACB म्हणजेच भ्रष्टाचार विरोधी यंत्रणा (Anti-Corruption Bureau) या संस्थेचेही नाव घ्यावे लागेल. थोडक्या, अशा इतरही अनेक संस्थामार्फत भ्रष्टाचार निर्मूलनाचे कार्य शासकीय पातळीवर सुरू आहे.

सारांश, भारतामध्ये भ्रष्टाचाराला आळा घालण्यासाठी वरिलप्रमाणे विविध कायदे करून त्याचबरोबर संस्थांची स्थापना करून भ्रष्टाचार थांबविण्याचे प्रयत्न सरकार दरबारी सुरू आहेत. असे असले तरी भारतीय प्रशासनातील भ्रष्टाचार आद्यापही मोडून काढता आलेला नाही.

ड) लोकपाल (Lokpal) :

लोकपाल ही भ्रष्टाचारावर अंकुश ठेवण्यासाठी उपयोगात येऊ शकणारी सर्वोच्च संस्था बनू शकेल असे मत विविध क्षेत्रातून व्यक्त केले जात आहे. लोकपाल म्हणजे काय? त्यांचे अधिकार, कार्यपद्धती हे पाहण्याअगोदर लोकपाल पदाचा इतिहास पाहणे महत्त्वाचे ठरेल.

लोकपालाचा इतिहास :

जगातील विविध देशांमध्ये उदा. स्वीडन, डेन्मार्क, नॉर्वे, न्युझिलंड या देशांत प्रशासकीय भ्रष्टाचार कमी होऊन नागरिकांच्या समस्या व तक्रारींचे विवारण करण्यासाठी 'ॲम्बुडसमन' नावाची संस्था अथवा पद निर्माण करण्यात आलेले आहे. सर्वप्रथम १८०९ मध्ये स्वीडन या देशात ही यंत्रणा निर्माण करण्यात आली. प्रशासनाच्या निर्णयाविरुद्ध नागरिकांच्या तक्रारी ऐकण्यासाठी आणि त्यांचे निराकरण करण्यासाठी नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्यास ॲम्बुडसमन असे म्हणतात. इतर देशातील यासारखे पद भारतातही निर्माण करण्यात यावे अशी मागणी वेळोवेळी करण्यात आलेली आहे. थोर समाजसेवक श्री. अण्णा हजारे यांना संघकाळात या पदाचे महत्व व फायदे भारतीयांपर्यंत पोहोचविण्याचे कार्य यशस्वीपणे केलेले आहे. म्हणजेच 'ॲम्बुडसमन' पदाच्या धर्तीवर जे पद भारतात निर्माण करण्याची मागणी केली गेली ते पद म्हणजेच लोकपाल होय. १९५९ साली जेष्ठ अर्थतज्ञ सी.डी.देशमुख यांनी लोकपाल पद भारतात निर्माण करणे आवश्यक आहे, असे मत सर्वप्रथम मांडले. त्यानंतर डा. एल.एम.सिंघवी, पंतप्रधान पंडित नेहरू, सर्वोच्च न्यायालयाचे माजी न्यायाधीश पी.बी.गजेंद्रगडकर व मोरारजी देसाई इ. उच्चपदस्थांनीही या पदाचे महत्व प्रतिपादन केल्याचे आढळते. म्हणजेच प्रशासकीय भ्रष्टाचार मोडून काढण्यासाठी व नागरिकांच्या समस्या सोडविण्यासाठी 'लोकपाल' हे पद महत्वाचे असल्याचे इतिहास सांगतो.

लोकपाल – उद्देश व कार्यपद्धती :

लोकपाल हे पद आत्तापर्यंत कायद्याद्वारे निर्माण करून प्रशासकीय भ्रष्टाचार नष्ट करण्याचा उद्देश शासनाचा राहिलेला आहे. लोकपालाची आवश्यकता का आहे हे जाणून घेमे महत्वाचे आहे. भारतातील सर्वोच्च पदावर असलेले राष्ट्रपती, पंतप्रधान, मंत्री इ.च्या कार्यावर नियंत्रण

ठेवण्यासाठी लोकपालाची आवश्यकता सांगीतली जाते. भारतीय प्रशासनात निर्माण होणारा भ्रष्टाचार, पक्षपातीपणा यावर प्रतिबंध घालण्याचे कार्य लोकपाल करू शकेल. अगदी पंतप्रधानपदावरील व्यक्तीची सुद्धा भ्रष्टाचारासंबंधी चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालाला असेल. बऱ्याचदा मत्री, राजकीय नेते, उत्तपदस्थ शासकीय अधिकारी आपल्या पदाचा गैरवापर करून भ्रष्टाचार करत असतात. त्यांची चौकशी करणे सहजासहजी शक्य नाही. लोकपालाला मात्र हा अधिकार असेल. लोकपाल ही कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ यापासून स्वतंत्र असलेली यंत्रणा आहे. त्यामुळेच तो निष्पक्षपातीपणे कार्य करू शकेल.

४.१.४ लोकपाल – भारतातील स्थिती

वरिल विश्लेषणात लोकपाल पद हे किती महत्वपूर्ण आहे याची माहिती आपणास मिळते. असे असताना लोकपाल या पदाबाबत भारतातील स्थिती काय आहे हे जाणून घेऊ या.

सर्वप्रथम १९६८ मध्ये लोकपालासंबंधीचे विधेयक लोकसभेत मांडले गेले. सदर विधेयक लोकसभेने जरी मंजुर केले असले तरी राज्यसभेने नाकारल्याने अस्तित्वात येऊ शकले नाही. यानंतर १९७१ मध्ये या विधेयकात काही बदल करून ते पुन्हा लोकसभेत मांडण्यात आले. परंतु, यावर्षीही या विधेयकाचे कायद्यात रूपांतरण होऊ शकले नाही. यानंतर १९७७, १९८५, १९८९ अशा अनेक वेळा या विधेयकाच्या पदरी निराशाच पडली. २०११ मध्ये मात्र श्री. अण्णा हजारे यांनी केलेल्या जनआंदोलनामुळे या विधेयकाचे महत्त्व जनसामान्यांपर्यंत पोहोचले त्यामुळे लोकपाल कायदा प्रत्यक्षात मंजुर होण्याचे चिन्ह निर्माण झाले. परंतु यातील बऱ्याच तरतूदी ह्या लोकसभा व राज्यसभा सदस्यांच्या हिताविरुद्ध असल्याने या विधेयकाला अंतर्गत विरोध पत्करावा लागला. लोकपाल कायदा प्रत्यक्षात आलेला असला तरी श्री. अण्णा हजारे यांनी 'जनलोकपाल' ही नविन मागणी केल्याने ह्या कायद्याच्या अडचणी वाढलेल्या आहेत. वास्तविक जनलोकपाल या अर्थ लोकपाल हा जनतेद्वारा निवडला जावा किंवा तो जनतेतील असावा असा आहे. जेणेकरून कोणत्याही राजकीय हस्तक्षेपापासून तो मुक्त राहू शकेल. २०११ च्या लोकपाल विधेयकाच्या तरतूदी अमान्य असल्याचे विविध सामाजिक संघटनांनी सरकारला कळविले आहे. सद्यस्थितीत भारतातील लोकपाल पद हे प्रभावहीन असल्याचेच जाणवते.

लोकपालाचे महत्व :-

जगातील सर्वात मोठी लोकशाही असलेला भारत देशात लोकपालाचे महत्व अनन्यसाधारण आहे. प्रशासनात वाढत असलेला भ्रष्टाचार कमी व्हायचा असेल तर अगदी सर्वसामान्यांपासून ते पंतप्रधान पदावरील व्यक्तीची चौकशी करण्याचा अधिकार असलेला लोकपाल फर महत्वाचा वाटतो. शासकीय विभागातील मोठे अधिकारी, मंत्री, सचिव यांच्याकडून तर भ्रष्टाचाराचा कडेलोट होत असतो. यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी लोकपाल ही काळाची गरज आहे. सर्वच वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना आपणावर कोणाचेच नियंत्रण नाही असे सतत वाटत असते. या अनियंत्रीय सत्तेतूनच भ्रष्टाचाराचा उगम होत असतो. म्हणुन हे सर्वच जनलोकपालाच्या कक्षेत आल्यास भ्रष्टाचारावर अंकुश ठेवणे शक्य होईल असा आशावाद व्यक्त केला जातो.

४.१.५ लोकायुक्त (Lokayukta)

लोकपाल ही केंद्रीय स्तरावरील संस्था आहे. त्याच धर्तीवर प्रत्येक राज्यात लोकायुक्त नेमला जाईल म्हणुन प्रत्येक घटकराज्यात लोकायुक्त संस्था महत्वाची ठरते. जम्मू-कश्मिर व पांडेतरी वगळता भारतातील सर्वच राज्यात लोकायुक्त ही संस्था निर्माण करण्यात आली आहे. याबाबतीत महाराष्ट्र अग्रेसर असून १९७१ मध्य महाराष्ट्रात हा कायदा लागु झाला.

लोकायुक्ताची नियुक्ती व अधिकार :

लोकायुक्ताची नियुक्ती करण्याचा अधिकार राज्यापालाला देण्यात आला आहे. ही नियुक्ती करताना राज्यपालाने संबंधीत राज्याच्या उच्च न्यायालयाचे मुख्य न्यायाधिश, विरोधी पक्षनेता किंवा विधानसभा सभापती यांचा सल्ला घेणे अभिप्रेत आहे. लोकायुक्तची नियुक्ती ही पाच वर्षासाठी केली जाते. उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशास जे वेतन, भत्ते व इतर सुविधा प्रदान केलेल्या आहेत त्याच सुविधा या पदासाठी लागु आहेत. लोकायुक्त सोबतच एक उपायुक्त देखिल नियुक्त केला जातो. राज्यातील कोणत्याही उच्चपदस्थाविरुद्ध आलेल्या तक्रारीचे निवारण करण्याचा अधिका लोकायुक्तास आहे. बऱ्याचदा लोकायुक्त स्वतःहून एखाद्या प्रकरणाची दखल घेऊन त्याची चौकशी करीत असतो. यासाठी वर्तमानपत्रातील बातम्यांचा संदर्भ तो घेत असतो. या तक्रारींची दखल घेऊन तपास केल्यानंतर सक्षम अधिकाऱ्यास हा अन्याय दूर करण्याची शिफारस तो करत असतो. ही चौकशी करत असताना लोकासुक्तास गुप्त पद्धतीने करावी लागते व तक्रारकर्त्याचे नांव गुप्त ठेवावे लागते.

महाराष्ट्रातील लोकायुक्त संस्था :

लोकायुक्त ही संथा निर्माण करमारे महाराष्ट्र हे पहिले राज्य आहे. २५ ऑक्टोबर १९७२ मध्ये महाराष्ट्रात ही संस्था अस्तित्वात आली. प्रशासकीय सेवकांविरूद्ध भ्रष्टाचाराची विविध प्रकरण हाताळण्याचे काम लोकायुक्तास करावे लागते. महाराष्ट्रात लोकायुक्त व उपलोकायुक्त या पदांची निर्मिती करण्यात आली आहे. मुख्यमंत्री वगळता कॅबिनेट मंत्री, राज्यमंत्री, उपमंत्री वा कोणताही उच्चपदस्थ अधिकारी असला तरी त्याची चौकशी लोकायक्त करू शकतो. सार्वजनिक मालमत्तेची जपणुक करण्याचे कार्य लोकायुक्त करीत असतो. या बाबतीत लोकायुक्तास जनतेचे सहकार्य लाभत असते. कारण सार्वजनिक संपत्तीबाबत अनेक तक्रारी लोकायुक्ताकडे येत असतात. त्यांच्याच आधारावर तो चौकशी करीत असतो. महाराष्ट्रात सर्वच उच्चपदस्थांची चौकशी करण्याचा अधिकार लोकायुक्तांना असला तरी मुख्यमंत्र्याची चौकशी ते करून शकत नाहीत. न्या. मदनलाल ताहलियानी हे सध्या महाराष्ट्राचे लोकायुक्त आहेत. तर श्री. दत्तात्रय पडसाळगीकर हे उपलोकायुक्त आहेत. त्यासोबतच इतर नऊ सदस्य कार्यरत आहेत. न्या.एस.पी.कोतवाल यांनी १९७२ ते १९७७ या काळात महाराष्ट्राचे पहिले लोकायुक्त म्हणुन पदभार सांभाळला होता.

लोकायुक्ताची कार्यपद्धती :

लोकायुक्त पदाची कार्यपद्धती म्हणजे लोकायुक्त कशा प्रकारे कार्य करतात हे पाहणे महत्वाचे ठरते. लोकायुक्तांनी आपला तपास सुरू करण्याअगोदर लोकायुक्त कार्यालयाकडे लेखी स्वरुपात तक्रार करणे आवश्यक आहे. लोकायुक्त कार्यालयाकडे आलेल्या बहुसंख्य तक्रारी ह्या निनावी स्वरुपाच्या वा साध्या कागदावर लिहून पाठविलेल्या असतात. सदर तक्रारींची

चौकशी सुरू झाल्यावर काही वेळेस तक्रारदार आपल्या तक्रारींवर ठाम राहात नाहीत. त्यामुळे प्रतिज्ञापत्र (Affidavit) दाखल करण्यावर लोकायुक्त कार्यालय भर देते. भ्रष्टाचार व पदाचा दुरुपयोग या बाबतीतील तक्रारी लोकायुक्त हाताळू शकतो. परंतु भारतातील परिस्थिती अशी आहे की, सर्वसामान्य जनतेला लोकायुक्त या पदाची माहितीच नाही. त्यामुळे लोकसेवकांच्या भ्रष्टाचाराला रान मोकळे मिळत असल्याचे बोलले जाते.

लोकायुक्त पदाचे महत्त्व :

भारताची लोकशाही जसजशी परिपक्व होत चालली आहे त्याचप्रमाणात लोकशाहीला पोखरण्याचे काम भ्रष्टाचार करत आहे. प्रत्येक राज्यातील शासकीय अधिकारी, कॅबिनेट सचिव, कॅबिनेट मंत्री इ. उच्चपदस्थांनी आपल्या पदाचा गैरवापर करून भ्रष्टाचार केला असेल तर त्याची योग्यप्रकारे चौकशी होऊन कारवाई होणे गरजेचे आहे. यादृष्टीने लोकायुक्ताची भुमिका महत्वाची ठरते. लोकायुक्त पदाची महती वर्णन करताना न्या. लॅटिन यांनी म्हटले आहे की, "आपल्या देशातील शासनाने करावयाच्या लोकपाल संस्थेची स्थापना म्हणजे जसे काही गेल्या कित्येक वर्षातील आपल्या देशाच्या गलिच्छ वातावरणात निर्माण झालेली एक शुद्ध हवेची सुखद झुळुक होय", या एका एका विधानावरून लोकायुक्त भविष्यात किती उत्तम कामगिरी करू शकतील याची अनुभूती येतय

४.१.६ केंद्रीय दक्षता आयोग (CVC) :

स्थापना :

भ्रष्टाचारावर प्रतिबंध घालण्यासाठी कोणकोणते उपाय योजता येतील याचा आढावा घेण्यासाठी केंद्र सरकारने १९२ मध्ये के.संथानम समितीची नियुक्ती केली. या समितीच्या शिफारशींनुसार भारत सरकारने १९६४ मध्य केंद्रीय दक्षता आयोगाची स्थापना केली. या आयोगाचा मुख्य उद्देश केंद्र सरकारच्या नियंत्रणाखाली भ्रष्टाचार प्रतिबंध्क कार्यावर देखरेख ठेवणे हे आहे. आज भारतीय प्रशासनात सनदी सेवकांद्वारे अधिकारांचा दुरूपयोग करून भ्रष्टाचार केला जातो. याबाबतीत चौकशी करण्याचे कार्य हा आयोग करतो. 'दक्षता' या शब्दातच या आयोगाचे कार्य दडलेले आहे. दक्षता म्हणजे भ्रष्टाचाराची कृती घडू नये याबाबत जागृत राहून हा आयोग कार्य करतो. भ्रष्टाचार, लाचलुचपत इ. बाबत जनतेने केलेल्या तक्रारींची चौकशी या आयोगाला करावी लागते. दोषी अधिकाऱ्यांच्या विरोधात खटला चालविण्यासाठी सल्ला देणे हे केंद्रीय दक्षता आयोगाचे मुख्य कार्य आहे. आयोगाच्या कार्यक्षेत्रात केंद्र सरकारचे सर्व कर्मचारी येतात. याचबरोबर सार्वजनिक उद्योगसमुह, सामुहिक खाजगी उद्योग इ. चे सर्व कर्मचारी येतात. संसद सदस्य आणि मंत्र्यांना मात्र केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या कार्यक्षेत्रातून बाहेर ठेवण्यात आले आहे.

केंद्रीय दक्षता आयोगाची रचना :

केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या अध्यक्षाची (आयुक्त) नियुक्ती भारताच्या राष्ट्रपतीद्वारा केली जाते. केंद्रीय दक्षता आयोगाला कायदेशीर मान्यता देण्यासाठी एक विधेयक मांडले गेले. त्यास राष्ट्रपतींनी मान्यता दिल्यानंतर १२ सप्टेंबर, २००३ नुसार हा आयोग कायदेशीर झाला. कायद्यानुसार आयोगाची रचना बहुसदस्यीय झाली आहे. यामध्ये एक आयुक्त व दोन इतर सदस्य आहेत. आयुक्तांचा कार्यकाळ ४ वर्षांचा असून इतर सदस्यांचा कार्यकाळ मात्र ३

वर्षांचा आहे. आयुक्ताला आपला कार्यात मदत करण्यासाठी एक सचिव व एका विशेष अधिकाऱ्याची नेमणुक केली जाते. तसेच काही विभागीय चोकशी आयुक्त व इतरही अधिकारी नियुक्त केले जातात. या सर्वांची नियुक्ती करण्यामागचा मुख्य उद्देश भ्रष्टाचारावर प्रभावी नियंत्रण ठेवणे हा आहे. केंद्राप्रमाणेच प्रत्येक घटक राज्यात दक्षता आयोग स्थापन केला जातो. त्यासोबतच जिल्हा पातळीवर विभागीय दक्षता आयोगाची रचना केली जाते. याप्रमाणे दक्षता आयोगाची रचना आहे.

केंद्रीय दक्षता आयोगाची कार्यपद्धती :

केंद्रीय दक्षता आयोगामार्फत वैयक्तिक स्वरुपाच्या तक्रारींची दखल घेतली जाते. सामाजिक संघटना, वृत्तपत्र आणि जबाबदार नागरिक यांच्याकडून मिळालेल्या माहितीतून प्राथमिक चौकशी करण्यासाठी त्या त्या विभागांना आयोगाकडून सूचना दिल्या जातात. गंभिर स्वरुपाच्या तक्रारींची चौकशी करण्यासाठी आयोगामार्फत हा खटला सी.बी.आय कडे सोपविला जातो. अशा वेगवेगळ्या प्रकारे केलेल्या चौकशी वा खटल्यांची माहिती केंद्रीय दक्षता आयोग नंतर गृहमंत्रालयाला सादर करत असतो. गृहमंत्रालयाद्वारे नंतर हीच माहिती लोकसभा व राज्यसभा या गृहांमध्ये आवश्यक तेंव्हा मांडली जाते. फक्त चौकशी करणे एवढेच आयोगाचे कार्य मर्यादित नाही तर नोकरशाहीमध्ये पारदर्शकता, जबाबदारी, कर्तव्यभावना रुजवून ती वृद्धींगत करण्याचे कार्य केंद्रीय दक्षता आयोग करतो. अशा प्रकारे आयोगाची कार्य पद्धती आहे.

केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या मर्यादा :

केंद्रीय दक्षता आयोगाची कार्यपद्धती पाहिली तर ही फक्त सल्ला देणारी संघटना आहे असे वरवर जाणवते. जरी केंद्र सरकारने भ्रष्टाचाराबाबत आयोगाकडून सल्ला मागितला तरी आयोगाने दिलेला सल्ला स्विकारायचा किंवा नाही याबाबत पुर्ण अधिकार केंद्र सरकारला आहे. केंद्रीय दक्षता आयोग ही केंद्र सरकारची भ्रष्टाचाराविरोधातील सर्वोच्च संस्था असली तरी आयोगाकडे पुरेसा कर्मचारीवर्ग नाही. आयोगाच्या अंतर्गत सुमारे १५०० पेक्षा जास्त सरकारी कार्यालये येत असून ऐवढ्यांवर देखरेख ठेवण्याचे कार्य आयोगाला करावे लागते. त्यामानाने आयोगाकडे कर्मचारी वर्ग मात्र शे-दोनशेच्या दरम्यान आहे. त्यामुळे आयोगाच्या कार्यक्षमतेवर परिणाम घडून येतो. बऱ्याच प्रकारणांमध्ये केंद्रीय दक्षता आयोगाने स्वतः भ्रष्टाचार प्रकरणांची चौकशी करून या संबंधिचा आपला अहवाल गृहमंत्रालयास सादर केलेला आहे. परंतु यातील अनेक प्रकरणांबाबत गृहमंत्रालयाकडून कृती केलेली आढळत नाही. वरकरणी दक्षता आयोग हा स्वतंत्र दिसत असला तरी त्याला पुरेसे अधिकार व कर्मचारी वर्ग उपलब्ध नसल्याने त्याच्या कार्यावर मर्यादा येतात. मुख्य म्हणजे राजकीय नेत्यांवर कारवाई करण्याचे अधिकार आयोगास नाहित. त्यामुळे सरकारकडूनच या भ्रष्टाचारी नेत्यांना अभय मिळते. याच कारणास्तव केंद्र सरकारची भ्रष्टाचार विरोधातील सर्वोच्च संस्था असूनही केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या कार्यावर मर्यादा येतात.

केंद्रीय दक्षता आयोगाचे महत्व :

केंद्रीय तसेच राज्य पातळीवरील प्रशासकीय सेवकांकडून होणाऱ्या भ्रष्टाचाराची व लाचलूचपतीची प्रकरणे केंद्रीय दक्षता आयोगाकडून हाताळली जातात. आयोगाच्या मते भ्रष्टाचार ही मानसिक विकृती असून स्वार्थ व लोभामुळे व्यक्ती भ्रष्टाचारी बनते. म्हणुन

सार्वजनिक पातळीवरून भ्रष्टाचाराचे निर्मूलन होण्यासाठी लोकजागृती होणे गरजेचे आहे. जेंव्हा पोलिसांचे एखादे पथक भ्रष्टाचार प्रतिबंधक काया १९८८ अंतर्गत एखाद्या प्रकरणाची चौकशी करीत असेल किंवा सरकारी अधिकाऱ्याविषयी तपास करीत असेल तर या तपास कार्यावर देखरेख ठेवण्याचे कार्य केंद्रीय दक्षता आयोग करते. केंद्र सरकारच्या मंत्रालयातील भ्रष्टाचारी प्रवृत्ती विरोधी चालवल्या जाणाऱ्या सतर्कतेच्या धोरणावर हा आयोग देखरेख ठेवतो. बऱ्याचना विशेष पोलिस पथकांच्या तपासाची प्रगती आयोग वेळोवेळी तपासत असतो. आयोगाच्या कार्यावर वेगवेगळ्या मर्यादा येत असल्या तरी त्यातून आयोगाचे महत्त्व कमी झालेले नाही. भ्रष्टाचारी अधिकाऱ्यांच्या वर लटकत राहणारी टांगती तलवार असे आयोगाचे वर्णन केल्यास ते चुकीचे ठरणार नाही. भारतीय प्रशासकीय व्यवस्थेतील मोठमोठ्या भ्रष्टाचार प्रकरणांचे मूळ शोधण्याचे कार्य आतापर्यंत आयोगाने केलेल आहे. वरिल सर्व विश्लेषणातून केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या महत्वाची कल्पना येते.

४.१.७ निष्कर्ष

या विवेचनातून आपणास भ्रष्टाचार म्हणजे काय व तो थांबविण्यासाठी निर्माण केलेल्या प्रशासकीय यंत्रणांची ओळख झाली. दुर्देवाने लोकपाल, लोकायुक्त, केंद्रीय दक्षता आयोग अशा एकापेक्षा एक कायदेशीर यंत्रणा निर्माण करूनही भ्रष्टाचाराचे प्रमाण किती कमी झाले आहे हे शोधणे संशोधनाचा मुद्दा ठरू शकेल. परंतु एक मात्र खरे की, ही भ्रष्टाचाराची प्रशासनाला लागलेली कीड नष्ट करण्यासाठी शासन दरबारी जे प्रयत्न चालू आहेत ते निश्चितच वाखाणण्यासारखे आहेत. एक दिवस असा येऊ शकेल की, जेंव्हा भारतातील भ्रष्टाचार निश्चितच हद्दपार झालेला असेल अशी आशा करावयास हरकत नाही.

४.१.८ आपली प्रगती तपासा

प्रश्न

१) प्रशासकीय नैतिकता म्हणजे काय ?

२) भ्रष्टाचार ही संकल्पना स्पष्ट करून भ्रष्टाचाराची कारणे सांगा.

३) भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी कोणकोणत्या उपाययोजना करण्यात आल्या आहेत ?

४) लेकपालाची कार्ये, अधिकार व महत्व वर्णन करा.

५) 'लोकायुक्त' ही संकल्पना स्पष्ट करा.

६) केंद्रीय दक्षता आयोगावर निबंध लिहा.

४.१.९ संदर्भसूची

१) काळे अशोक, लोकप्रशासन, विद्या प्रकाशन नागपुर

२) पाटील व्ही.बी., भारतीय प्रशासन, के सागर प्रकाशन पुणे

३) www.hindi.idsbook.com

४) www.hi.m.isikipedia.org

५) बकाने छाया, लोकप्रशासन, श्री वैद्य प्रकाशन पुणे

६) www.yashada.org

४.२. नागरिक आणि प्रशासन

पाठाची रचना

४.२.० उद्दिष्टे
४.२.१ प्रस्तावना
४.२.२ स्वयंसेवी संस्था – अर्थ व भुमिका
४.२.३ स्वयंसेवी संस्थांचे महत्त्व
४.२.४ माहिती अधिकार कायदा २००५
४.२.५ माहिती अधिकार कायद्याचे महत्त्व
४.२.६ निष्कर्ष
४.२.७ आपली प्रगती तपासा : प्रश्न
४.२.८ संदर्भसूची

४.२.० उद्दिष्टे

प्रशासन आणि नागरिक यांमध्ये अगदी घनिष्ठ संबंध आहे. नागरिकांच्या सेवेसाठीच प्रशासनाची निर्मिती झालेली आहे. प्रशासनातील नागरिकांचा सहभाग हे गतिमान प्रशासनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य आहे. प्रस्तुत प्रकणात आपण प्रशासनातील नागरिकांचा सहभाग कसा महत्वाचा आहे हे जाणून घेणार आहोत. त्यासोबतच स्वयंसेवी संघटना () यांची प्रशासनातील भुमिका जाणुन घेताना माहिती अधिकार, कायद्याचाही अभ्यास करणार आहोत.

४.२.१. प्रस्तावना

प्रतिनिधिक सरकार सत्तेत राहण्ययासाठी लोकशाहीमध्ये नागरिकांचा पाठिंबा व सहमती अनिवार्य आहेय याच दृष्टीकोनातून नागरिक आणि प्रशासन यांतील परस्पर संबंधाला अतिशय महत्त्व आहे. नागरिकांच्या आवश्यक सेवा सुविधांची पुर्तता करणे हे शासनाचे कर्तव्य आहे. यालाच अनुसरून लोकप्रशासनाची निर्मिती करण्यात आलेली आहे. लोकप्रशासनाची व्याप्ती दिवसेंदिवस वाढत असल्याने प्रशासन प्रक्रीया यशस्वी होम्यासाठी लोकांचा सहभाग महत्त्वपूर्ण समजला जातो. प्रशासनाने घेतलेल्या निर्णयांची अंमलबजावणी होण्यासाठी त्यामध्ये नागरिकांच्या सहभागाची नितांत आवश्यकता असते. कोणत्याही योजनांच्या अंमलबजावणीमध्ये नागरिकांचा प्रत्यक्ष सहभाग असेल तर सदर योजना यशस्वी होण्याची जास्त शक्यता असते. विविध विचारवंतांनी हे मान्य केले आहे की, नागरिकांनी केवळ ग्राहकाच्या भुमिकेतून प्रशासनाकडे पाहू नये तर, शासनाप्रती उत्तरदायीत्व, कार्यक्षमता या गुणांचा अवलंब केल्यास प्रशासन अधिक गतिमान व बळकट होईल. याच अनुषंगाने प्रशासन व नागरिक यातील संबंधाचा आपणास अभ्यास करावयाचा आहे. असे म्हटले जाते की, ज्या देशातील नागरिकांचा प्रशासनात प्रत्यक्ष व सक्रीय सहभाग असतो ते प्रशासन आदर्श व कार्यक्षम व्हायला वेळ लागत नाही. कर्तृत्व व जबाबदारीच्या भुमिकेतून नागरिकांनीही प्रशासनाकडे पाहणे ही काळाची गरज आहे. प्रस्तुत पाठात नागरिकांच्या सक्रीय सहभागातून स्वयंसेवी संस्थांनी केलेले प्रशासकीय कार्य तसेच नागरिकांच्याच सहभागातून अस्तित्वात आलेला माहिती अधिकार कायदा या दोन मुद्द्यांचा आपम ऊहापोह करणार आहोत.

४.२.२ स्वयंसेवी संस्था – अर्थ व भुमिका

साधारणपणे विसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धात व एकविसाव्या शतकाच्या सुरूवातीला स्वयंसेवी संस्था शासनाच्या विविध उपक्रमांमध्ये सहभाग घेऊ लागल्या आहेत. विशेषतः तक्र निवारमाच्या शासनाच्या प्रयत्नांना यशस्वी करण्यामध्ये स्वयंसेवी संस्था महत्वाची भुमिका बजावत आहेत. स्वयंसेवी संस्था म्हणजे उत्स्फुर्तपणे जनकल्याणाचे उद्दिष्ट घेऊन निर्माण झालेली संस्था किंवा संघटना होय. या संस्था जनतेला काद्याच्या आणि अधिकारांच्या विरोधातील लढ्यात सहकार्य करतात. स्वयंसेवी संस्थांना वेगवेगळ्या नावाने ओळखले जाते. बऱ्याच ठिकाणी त्यांना 'नागरी समाज' या नावाने ओळखतात तर काही ठिकाणी त्यांचा उल्लेख 'अशासकीय संस्था' असाही केला जातो. या तिन्ही संकल्पानांमध्ये थोडा सूक्ष्म भेद असला तरी त्यांमध्ये फारसा फरक नाही. विशेषतः त्यांचे कार्य जनकल्याणाचेच असते. महत्वाचे म्हणजे नफारहित कार्य त्यांच्याकडून केले जाते.

स्वयंसेवी संस्था ह्या सामादिक, आर्थिक, धार्मिक, राजकीय इ. अनेक क्षेत्रात कार्यरत असतात. या संस्था एका विशिष्ठ उद्देशाने निर्माण झालेल्या असतात. यांमधील काम करणारे कार्यकर्ते स्वसंस्फुर्तीने व निसंकोचपणे काम करण्यास तयार असतात. म्हणुन त्यांचा उल्लेख स्वयंसेवक असा केला जातो. नागरिकांना फक्त संकटकाळी मदत करणे एवढेच त्यांचे कार्य मर्यादित नसते तर नागरिकांना मुलभूत हक्कांची जाणिव करून देणे या व्यापक उद्देशानेही त्या कार्यरत असतात. स्वातंत्रपूर्व काळात निर्माण झालेल्या स्वयंसेवी संस्थांचा उद्देश हा वगळा होता. सद्यास्थितीत स्वयंसेसवी संस्थांचे कार्य पाहिल्या, प्रशासनाला पुरक असे कार्य त्यांच्याकडून केले जातेय काही वेळेस प्रशासन जेथे पोहोचू शकत नाही तेथपर्यंत या संस्था पोहोचून नागरिकांचे जीवन सुखकर करण्याचा प्रयत्न करतात. म्हणुन या संस्थांचे कार्य व भुमिका पाहणे महत्त्वाचे ठरते.

स्वयंसेवी संस्थांची कार्ये किंवा भुमिका :

वर उल्लेख केल्याप्रमाण स्वयंसेवी संस्थांचे कार्यक्षेत्र व्यापक आहे. अगदी आरोग्य ते आंतरराष्ट्रीय सहकार्य अशा विविध क्षेत्रात या संस्था कार्यरत असतात. त्यामुळे त्यांचे कार्यक्षेत्रही विस्तारत आहे. साधारणपणे प्रशासनातील त्यांची भुमिका पाहून त्याच्या कार्याचे विवरण पुढिलप्रमाणे करता येईल.

१) जनता व शासन यातील दुवा :

स्वयंसेवी संस्था या शासनांचे व खाजगी प्रकल्प, योजना तळागाळातील नागरिकांपर्यत पोहोचविण्याचे कार्य करित असतात. त्यामुळे त्यांना जनता व शासन यांतील दुवा म्हणून संबोधले जाते. १९७० ते १९८० या दशकातील स्वंयसेवी संस्थांची भुमिका पाहिली असता हे विधान सत्य असल्याचे जाणवते. देशभरात लाखो नोंदणीकृत स्वयंसेवी संस्था असून त्यांचे कार्यक्षेत्र व्यापक आहे. आरोग्य, पाणी, शिक्षण इ. मुलभूत गरजांची पुर्तता करताना या संस्था शासकिय दवा म्हणून कार्य करतात. काही वेळा शासकीय योजना भ्रष्ट अधिकाऱ्यांमुळे सर्वसामान्य जनतेपर्यंत पोहोचत नाहीत अशा वेळी या योजना तळागाळापर्यंत पोहोचविण्याची भुमिका स्वयंसेवी संस्था पार पाडत असतात.

२) विकास योजनांची अंमलबजावणी :

वास्तविक विकास योजना राबवून त्यांची अंमलबजावणी करणे हे शासनाचे कार्य आहे. शासनाच्या वाढत असलेल्या कार्यभागामुळे या योजना प्रभाविपणे जनतेपर्यत पोहोचविण्यामध्ये प्रशासन बऱ्याचजा अपयशी ठरते. अशा वेळी स्वयंसेवी संस्था आपले जाळे उभारून या योजना सर्वसामान्यांपर्यंत पोहोचविण्यामध्ये मोलाची भुमिका बजावत असतात. भारतात अशा वेगवेगळ्या स्वयंसेवी संस्था असून कित्येक शासकीय योजनांची प्रभावी अंमलबजावणी त्यांच्यामार्फत झाली आहे. काही विचारवंतांच्या मते तर स्वयंसेवी संस्था ह्या शासनाला पर्याय म्हणून विकसीत होण्याची शक्यता निर्माण झाली आहे. एक मात्र खरे की, या वादात न पडता त्यांनी सर्वसामान्य जनतेला विकासाचे जे नविन परिमाण उपलब्ध करून दिले आहे ते नजरेआड करून चालणार नाही. २०२० चे नुकतेच ताजे उदाहरण म्हणजे करोना विषाणू च्या पार्श्वभूमीवर, सर्वसामान्य गरिब जनतेपर्यंत विविध सेवा, अन्नाचा पुरवठा करण्यामध्ये विविध संस्था पुढे होत्या. अशा प्रकारचे त्यांचे कार्य शासनाला पुरकच आहे.

३) जनते मध्ये राजकीय जागृती :

भारत ही जगातील सर्वात मोठी लोकशाही असली तरी जनतेमध्ये राजकीय जाणिव मात्र नगण्य स्वरुपाची आहे. मतदानाच्या दिवशी लोक मतदानासाठी बाहेन न पडता या सुट्टीचा उपयोग इतर कार्यासाठी करता. मतदानाबाबत उदासिनता देखिल मोठ्या प्रमाणात जाणवते. अशा वेळी मतदानाचे महत्त्व, लोकशाहीची गरज, मतदारांची भुमिका या बाबी जनतेवर बिंबवून त्यांना राजकीयदृष्ट्या जागृत करण्याचे कार्य अनेक स्वयंसेवी संस्था करत असल्याचे दिसते. विकसनशील देशांमध्ये जनतेमध्ये जाणीव, जागृती निर्माण करणे फार महत्त्वाचे असून अनेक स्वयंसेवी संस्था या कार्यात गुंतलेल्या आढळतात. सर्वसामान्य जनता अतिशय महत्त्वाच्या प्रसंगी सुद्धा उदासिन दिसुन येते. शासनाच्या अमक्या निर्णयामुळे माझे काय नुकसान होणार आहे? मला एकट्याला हे कुठे शक्य आहे? अशा विवंचनेत दिसतात. त्यांना यापासुन परावृत्त करून सजग व सज्ञान करण्याचे कार्य स्वयंसेवी संस्थांना करावे लागते.

४) दूर्बल घटकांचा विकास :

समाजातील दूर्बल घटक जसे की, अपंग, आदिवासी, लहान बालके, स्त्रीया यांच्या विकासासाठी देशभरात विविध स्वयंसेवी संस्था कार्यरत आहेत. कित्येक स्वसंसेवी संस्थांचा मूळ उद्देशच दूर्बल घटकांचा विकास असल्याचे जाणवते. नर्मदा बचओ आंदोलनाचा मुख्य उद्देश शासनाला विरोध करणे हा नव्हता तर त्यातून विस्थापित होणाऱ्या दूर्बल घटकांना विकास प्रक्रीयेत सामावून घेणे हा होता. आदिवासी, घटस्फोटीत महिला, परित्यक्ता महिला इ. ना समाजात मानाचे स्थान मिळणे गरजेचे आहे. आजपर्यंत कित्येक योजना प्रशासनाकडून या घटकांसाठी राबविण्यात आल्या असूनही त्यांचा अपेक्षीत विकास साध्य होऊ शकला नाही. हे कार्य विविध स्वयंसेवी संस्था करताना आढळतात.

५) सामाजिक कार्ये :

समाजहिताचे विविध उपक्रम स्वयंसेवी संस्थांनी आतापर्यंत हाताळलेले आहेत. देशात नैसर्गिक आपत्ती उद्भवल्यास सर्वात प्रथम ह्याच संस्था आपत्तीग्रस्तांच्या

मदतीला धाऊन येतात. पुर, भुकंप, दुष्काळ, अतिवृष्टी इ. नैसर्गिक संकटाच्या काळात या संस्थांनी दृष्ट लागण्यासारखे कार्य केलेले आढळते. अशा प्रसंगी आपत्तीग्रस्तांना अन्न, औषधे, कपडे, निवारा, स्वच्छता सामुग्री यांचा पुरवठा करून संकटाला तोंड देण्याची जिद्द त्यांच्यात निर्माण करण्याचे कार्य स्वयंसेवी संस्था करत आहेत. कोणत्याही प्रकारच्या सरकारी मदतीची अपेक्षा न करता आपल्याला शक्य होईल तेवढी मदत गरजवंतांपर्यंत पोहोचविण्याचे कार्य या संस्थामार्फत केले जाते. अपंग कल्याण कार्यक्रम, दूर्बल घटकांना साहित्य वाटप, उपजीविकेची साधने पुरवणे अशा वेगवेगळ्या उपक्रमांमधुन सामादिक कार्याचा वसा स्वयंसेवी संस्थांनी घेचलेला असून त्यात त्या यशस्वी देखिल झालेल्या आहेत.

४.२.३ स्वयंसेवी संस्थांचे महत्त्व :

स्वयंसेवी संस्था ह्या समाजमनाचा आरसा म्हणून कार्य करतात. त्या स्वतःचा निधी स्वतः उभारतात. आवश्यकता वाटल्यास शासन अथवा समाजाकडून देणगी स्विकारून समाजहिताचे कार्य करित असतात. समाजामध्ये एकात्मता निर्माण करण्याची भुमिका स्वयंसेवी संस्थांकडून अदा केली जाते. त्यांच्या मुलभूत गरजांची पुर्तता करून आवश्यक तेंव्हा मदत पुरविण्याचे कार्य या संस्थाकडून केले जाते. त्यामुळे स्वयंसेवी संस्था शासनाला पुरक म्हणुनच कार्यरत आहेत. सामाजिक जागृती निर्माण करून आपल्या जबाबदारी प्रती त्यांना सजग करण्याचे कार्य स्वयंसेवी संस्था करत असतात. स्वयंसेवी संस्था लोकांच्या जवळ असतात आणि लोकविकास योजनांची प्रभावी अंमलबजावणी होण्यामध्ये त्या मोलाची भुमिका पार पाडतात. नियोजन आयोगाच्या मते, शासकीय कार्यक्रमांची यशस्वी अंमलबजावणी होण्याच्या आशेने शासन स्वयंसेवी संस्थांकडे पाहात असते. कृषी, आरोग्य त्याचबरोबर इतर संलग्व क्षेत्रामध्य सहभागाची भुमिका स्वयंसेवी संस्थांकडून वठवली जाते. विविध सांस्कृतिक आणि विकास कार्यक्रम या संस्थांद्वारे हाती घेतले जातात. गरिबी निर्मूलनामध्ये तर या संस्थांचा मोलाचा वाटा असतो. या सर्व कारणास्तव स्वयंसेवी संस्थांचे महत्त्व दिवसेंदिवस वाढत आहे.

४.२.४ माहिती अधिकार कायदा २००५ :

प्रस्तावना :

प्रशासनात पारदर्शता यावी, भ्रष्टाचाराचे निर्मूलन व्हावे त्याचबरोबर नागरिकांमध्ये प्रशासनाबाबत विश्वास निर्माण व्हावा यासाठी माहिती अधिकार महत्त्वाचा आहे. माहिती अधिकार कायदा व्हावा यासाठी विविध स्वयंसेवी संस्था, देशातील नागरिक यांनी परिश्रम घेतले, लढा दिला व याचूनच माहिती अधिकार कायदा २००५ अस्तित्वात आला. भारतात माहितीच्या अधिकाराची चळवळ यशस्वी होत आहे. जनतेला मिळालेले हे एक प्रभावी शस्त्र असून त्यामुळे सरकारी व्यवस्थेतील भ्रष्ट घटक हादरून गेले आहेत. माहितीचा अधिकार म्हणजे कोणत्याही कार्यालयाकडे असलेली किंवा त्यांच्या नियंत्रणात असलेली व या नियमानुसार मिळवता येण्याजोगी माहिती होय. माहिती जाणून घेणे. आवश्यक ती कागदपत्रे प्राप्त करणे हा अधिकार म्हणजेच माहितीचा अधिकार होय. हा कायदा २००५ साली मंजूर झाला असला तरी एकाएकी प्राप्त झालेला नाही. म्हणुन या अधिकाराबाबत अधिक जाणुन घेणे महत्त्वाचे ठरेल.

माहिती अधिकाराची पार्श्वभूमी :-

सर्वात प्रथम माहिती अधिकार हा कायदा स्विकारणारा स्वीडन हा पहिला देश आहे. १७६६ मध्ये Freedom of Press Act असा कायदा करून स्वीडने आपल्या नागरिकांचा माहिती मिळविण्याचा अधिकार मान्य केला. स्वीडन नंतर अनेक देशांनी माहिती अधिकारासंबंधीचे कायदे मंजुर केले. १९६६ मध्य अमेरिका तसेच ब्रिटनने देखिल आपल्या नागरिकांसाठी हा अधिकार प्रदान केला. मानवी हक्कांच्या जाहिरनाम्यात देखिल युनोने म्हटले आहे की, नागरिकांना माहिती मिळण्याचे स्वातंत्र्य हा मुलभूत अधिकार असून तो युनोशी संलग्न प्रत्येक राष्ट्राने आपल्या नागरिकांस प्रदान करावयास हवा. म्हणजेच माहिती अधिकाराबाबत भारत बरीच पाऊले मागे असल्याचे प्रथमदर्शनी जाणवते. भारतामध्ये माहिती अधिकार कायदा मंजुर व्हावा यासाठी जनआंदोलन उभारावे लागले. माहितीचा अधिकार कायदा लागु करण्यासाठी महाराष्ट्रात भ्रष्टाचारविरोधी जनआंदोलनाच्या माध्यमातून समाजसेवक श्री. अण्णा हजारे यांनी लढा उभारला. उपोषण, सभा, जनजागृती अभियानांच्या माध्यमातून माहितीचा अधिकार भारतीय जनतेला मिळावा यासाठी रणशिंग फंकले. याचा परिणाम म्हणजे ११ ऑगस्ट, २००३ रोजी महाराष्ट्र सरकारने हा कायदा मंजुर केला. त्यानंतर केंद्र सरकारने ऑक्टोबर २००५ मध्य कायदा करून संपुर्ण भारतासाठी माहिती अधिकार कायदा २००५ मंजुर केला.

माहिती अधिकार कायद्यातील तरतूदी :

माहिती अधिकार कायद्यामध्ये कोणत्याही भारतीय नागरिकाला आवश्यक ती माहिती मागण्याचा अधिकार आहे. माहिती मागण्यासाठी विहित नमुन्यातील अर्ज व त्यासोबत १० रुपयाचा कोर्ट फी स्टँम्प आवश्यक आहे. साधारणतः नागरिकांना हवी ती माहिती तिस दिवसांच्या आत देणे बंधनकारक आहे. माहिताच्या अधिकारात कामाचे निरिक्षण अथवा तपासणी या बाबींचाही समावेश करण्यात आला आहे. अत्यावश्यक प्रसंगी एखाद्या व्यक्तीने 'जीवन जगण्या हक्क' या संदर्भात माहिती मागीतली असेल तर सदर माहिती ४८ तासांच्या आत देणे बंधनकारक आहे. माहिती अधिकाऱ्याने चुकीची माहिती देऊन दिशाभूल केल्यास सदर अधिकाऱ्यावर दंडात्मक कारवाईचीही तरतूद या कायद्यात आहे. प्राप्त झालेल्या माहितीच्या विरोधात वरिष्ठ माहिती अधिकाऱ्याकडे अपिल करण्याचाही अधिकार या कायद्यात आहे. अशा वेगवेगळ्या तरतूदी करून माहिती अधिकारातून नागरिकांच्या हक्कांचे संरक्षण करण्यात आलेले आहे. फक्त जम्मु-कश्मिर वगळता देशाच्या सर्वच क्षेत्रांमध्ये हा कायदा लागु करण्यात आला आहे.

या कायद्यामुळे नागरिकांना प्राप्त झालेले अधिकार :

माहिती अधिकार कायद्यामुळे नागरिकांना वेगवेगळ्या प्रकारची माहिती शासकीय प्राधिकरणांकडून मिळू लागली आहे. यामध्ये काही अपवाद वगळता बहुतेक सर्व माहिती प्राप्त करता येऊ शकते. या कायद्यामुळे नागरिकांना पुढिल माहिती घेण्याचा अधिकार प्राप्त झाला आहे.

१) शासनाचे अभिलेख, दस्तऐवज, हजेरीपत्रक, परिपत्रके, आदेश, शासकीय अहवाल या संबंधीची माहिती अथवा त्यांच्या दूय्यमप्रती प्राप्त करता येतील.

२) कोणत्याही नागरिकाला शासकीय विभागाच्या फाईलींची माहिती मिळू शकेल.

३) फक्त शासकीय कार्यालयेच नव्हे तर निमशासकीय कार्यालये, शासकीय अनुदानावर चालणाऱ्या शिक्षणसंस्था, नोंदणीकृत संस्था, बँका, स्थानिक स्वराज्य संस्था इ. सर्व कार्यालयातील आवश्य ती माहिती नागरिकांना प्राप्त करता येऊ शकेल.

४) ज्या शासकीय कामांसाठी सरकारी तिजोरीतून पैसा खर्च होतो अशा कामांची इत्यंभूत माहिती नागरिकांस मिळू शकेल. उदा. रस्ते, सार्वजनिक इमारती इ. या बांधकामांमध्ये वापरलेला कच् माल व कामाचा दर्जा यासंबंधीचीही माहिती घेता येऊ शकेल.

५) ग्रामिण भागातील नागरिकांना आपल्या गावातील अथवा परिसरातील रस्ते, शासकीय बांधकाम, शाळांच्या इमारती इ. कामांची आवश्यक ती माहिती प्राप्त करता येऊ शकेल.

६) आपल्या गावातील धान्य पुरवठा, रॉकेल पुरवठा, गैस पुरवठा इ. जीवनावश्य वस्तुंच्या पुरवठ्याबाबत नागरिक माहिती घेऊ शकतात.

७) सर्व प्रकारच्या शासकीय कार्यालयांनी, शिक्षण संस्थांनी त्यांचा माहिती विशिष्ठ विभागणी करून आपल्या अधिकृत वेबसाईटवर टाकणे बंधनकारक केलेले आहे. जेणेकरून कोणत्याही व्यक्तीला आवश्यक ती माहिती हवी तेंव्हा प्राप्त करता येऊ शकेल.

अशा वेगवेगळ्या तरतूदी करून या कायद्यामुळे नागरिकांना खऱ्या अर्थाने माहितीचा अधिका प्राप्त झाला आहे.

४.२.५ माहिती अधिकार कायद्याचे महत्त्व :

माहिती अधिकार कायद्यामुळे सर्वसामान्य जनतेला शासकीय ध्येयधोरणांची माहिती सहज उपलब्ध होऊ लागली आहे. यामुळे जनताभिमूख शासनाची खऱ्या अर्थाने अंमलबजावणी होऊ लागली आहे. भारतातील माहिती अधिकार कायद्याचे महत्त्व पुढिलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

१) पारदर्शक कारभार :

बऱ्याचदा शासकीय निर्णयामध्ये पारदर्शकता आढळून येत नाही. शासनाचे काही निर्णय एखादी व्यक्ती किंवा संस्था याना अनुकुल असू शकतात व यातूनच भ्रष्टाचाराचा जन्म होतो. याच कारणास्तव नागरिकांचा प्रशासकीय निर्णयांवर विश्वास बसत नाही. माहिती अधिकार कायद्यामुळे शासनाच्या एखाद्या निर्णयाबाबत नागरिकांमध्ये अविश्वास किंवा शंका असेल तर त्याबाबत ते माहिती घेऊ शकतात. यातून पारदर्शकता समोर येऊ शकते. आजही भारतातील कित्येक प्रकरणे अशी आहेत की, त्याबाबत सरकार आणि विरोधी पक्ष एकमेकांवर आरोप-प्रत्यारोप करताना आढळतात. यातील सत्य परिस्थिती नागरिकांसमोर कधीच येत नाही. या कायद्यामुळे मात्र शासकीय कारभारात पारदर्शकता येण्याची शक्तयता निर्माण झाली आहे.

२) लोकशाही मजबुत करणे :

लोकांचे शासन म्हणजे लोकशाही अशी लोकशाहीची ढोबळ व्याख्या आहे. प्रत्यक्षात भारतीय लोकशाहीत नागरिकांचे शासन कितपत आहे यात शंका निर्माण होते. माहिती

अधिकार काद्यामुळे लोकशाही मजबुतीकरणाची प्रक्रीया सुरू झाली आहे असे म्हटल्यास वावगे ठरणार नाही. नागरिकांचा प्रशासकीय कार्यामध्ये जेवढा सहभाग वाढेल तेवढी लोकशाही बळकटीकरणाची प्रक्रीया गतिमान होत असते. शासनाचे निर्णय, ध्येयधोरणे, योजना यांची माहिती मिळत नसल्याने नागगिक या सर्व बाबींपासून अलिप्त राहतात. माहिती अधिकार कायद्याने याला छेद दिला आहे. शासनाची कोणतीही योजना मंजुर झाल्यानंतर आत्ता कोणत्याही नागरिकांना या योजनांची इत्यंभूत माहिती मिळू लागली आहे. नागरिकांचा सहभाग वाढल्याने अर्थातच लोकशाही मजबुतीकरणाची प्रक्रीया घडून येत आहे.

३) जनसहभाग वाढविणे :

जनसहभाग वाढविण्याचे कार्य माहिती अधिकारातून सहज शक्य झालेले आहे. जनतेचा सहभाग वाढविण्यासाठी सर्वच लोकशाही व्यवस्था आग्रही असतात. भारत सुद्धा यापासून अलिप्त राहू शकत नाही. जनतेचा शासकीय प्रक्रीयांमझ्ये सहभाग वाढावा यासाठी शासन स्तरावर वेगवेगळे प्रयत्न केले जातात. चर्चासत्र, मेळावे, संमेलने या बाबी जनसहभाग वाढविण्याचे माध्यम म्हणुनच आयोजित केल्या जातात. माहिती अधिकार कायद्यामुळे एखादी योजना जनसामानान्यांपर्यंत पोहोचत नसेल तर शासनाला ही बाब कळण्यास मदत होते. जेवढा जनतेचा सहभाग जास्त तेवढी एखादी योजना यशस्वी होऊ शकते. हे सर्व माहिती अधिकारमुळे शक्य झाले आहे.

४) भ्रष्टाचारावर नियंत्रण :

माहिती अधिकार कायद्याचा मूळ उद्देशच भ्रष्टाचारावर नियंत्रण आणणे हा आहे. दफ्तर दिरंगाई किंवा माहिती दडवून ठेवल्यामुळे भ्रष्टाचाराला मोकळी वाट मिळते. यापुर्वी शासकीय अधिकारी गोपनियताच्या नावाखाली सर्व प्रकारची माहिती नागरिकांपासून लपवून ठेवत असायचे. व यातूनच भारतातील भ्रष्टाचार दिवसेंदिवस वाडीस लागलेला होता. माहिती अधिकार हे नागरिकांच्या हातात आलेले लोकशाही शस्त्र आहे. या शस्त्राचा वापर करून प्रशासकीय भ्रष्टाचाराची मोठमोठी प्रकरणे उघडकीस येऊ लागली आहेत. या कायद्याच्या अंमलबजावणीनंतर माहिती अधिकार कार्यकर्ते तयार होऊ लागले आहेत. आतापर्यंत गोपनियतेच्या नावाखाली दडवून ठेवलेली माहिती उघड होऊ लागल्याने भ्रष्टाचारावर बऱ्याच प्रमाणात अंकुश बसला आहे असे आपण म्हणू शकतो.

५) योजनांची प्रभावी अंमलबजावणी :

माहिती अधिकार कायद्यातून शासकीय योजनांची प्रभावीपणे अंमलबजावणी करणे सहज शक्य आहे. सध्या प्रत्येक शासकीय योजना माहिती अधिकाराच्या बडग्यामुळे सार्वजनिक करणे भाग पडले आहे. यापूर्वी शासकीय अधिकाऱ्यांवर अशा प्रकारचे बंधन नसल्यामुळे आपल्याच मर्जीतील किंवा आर्थिक हितसंबंधातील नागरिकांना या योजनांचा लाभ मिळायचा व खरे लाभार्थी यापासून वंचित राहात होते. माहिती अधिकार कायद्यामुळे खऱ्या लाभार्थ्यापर्यंत शासकीय योजना पोहोचू लागल्याने त्या यशस्वी होऊ लागल्या आहेत. अपंग कल्याण, महिला व बालकल्याण, ज्येष्ठ नागरिक इ. संबंधीच्या योजनांचे खरे लाभार्थी शासनाला मिळू लागल्याने योजनांची प्रभावी

अंमलबजावणी करणे शासनाला सोपे जात आहे. म्हणुन यापुढेही कोणत्याही योजजनांच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी माहिती अधिकार कायदा प्रभावी ठरू शकेल असा आशावाद करावयास हरकत नाही.

वरिल प्रमाणे माहिती अधिकार कायद्याचे वेगवेगळे पैलु आपल्याला दर्शविता येतील. माहिती अधिकार कायदा हा भविष्यात कुठपर्यंत मजल मारेल हे पाहण्यासाठी अजून थोडा काळ वाट पाहावी लागेल.

४.२.६ निष्कर्ष

प्रस्तुत पाठांत नागरिक आणि प्रशासन यांमधील परस्पर संबंधाची कल्पना आपणास येऊ शकेल. प्रशासन आणि नागरिक या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. प्रशासकीय सेवा जन-सामान्यांपर्यंत पोहोचण्यात काही अडचणी येत असतील तर त्यादृष्टीने स्वयंसेवी संस्था मोलाची भुमिका बजावत असतात. त्यांचे कार्य, महत्त्व लक्षात घेतल्यास प्रशासनातील त्यांची भुमिका सहज अधोरेखित होते. या स्वयंसेवी संस्थांनी उभारलेल्या जनआंदोलनामुळेच भारतात माहिती अधिकार कायदा २००५ अस्तित्वात येऊ शकला. भारतात माहिती अधिकाराची चळवळ सध्या वेगाने पसरत आहे. न्यायालये, संसद, महामंडळे, राज्यांची विधीमंडळे येथपासून ते स्थानिक स्वराज्य संस्था अशा सर्वच कार्यालयातील कामकाज जाणून घेण्याचा व प्रशासनात सहभागी होण्याचा अधिकार नागरिकांना या कायद्यामुळे प्राप्त झाला आहे. लोकप्रशासन केवळ वस्तुनिष्ठ असून उपयोगाचे नाही तर ते आदर्शवादी असायला हवे. म्हणून विविध स्वयंसेवी संस्थांनी सुप्रशासन निर्मितीचा प्रयत्न करून लोकशाही उभारणीत मोलाची भुमिका पार पाडली आहे असे चित्र पाहावयास मिळते.

४.२.७ आपली प्रगती तपासा

प्रश्न :

१) स्वयंसेवी संस्थांचा अर्थ सांगून त्यांच्या भुमिकेवर प्रकाश टाका.

२) स्वयंसेवी संस्थांचे कार्य व महत्त्व स्पष्ट करा.

३) माहिती अधिकार कायदा २००५ वर चर्चा करा.

४) माहिती अधिकार कायद्याचे महत्त्व स्पष्ट करा.

४.२.८ संदर्भसूची

१) पाटील व्ही. बी., भारतीय प्रशासन, के सागर प्रकाशन पुणे

२) चक्रवर्ती विद्युत, भारतीय प्रशासन : उत्क्रांती आणि व्यवहार, सागे प्रकाशन.

३) पटनाईक बी. के., विकासाच्या अभ्यासाची तोंडओळख, Bookganga.com

४) www.yashada.org

❄❄❄❄❄❄❄

४.३ नागरिकांची सनद (Citizens Charter)

पाठाची रचना

४.३.१ उद्दिष्टे

४.३.२ प्रस्तावना

४.३.३ नागरिकांची सनद : अर्थ व स्वरुप

४.३.४ नागरिकांच्या सनदेची तत्त्वे

४.३.५ नागरिकांची सनद : भारतातील स्थिती

४.३.६ नागरिकांची सनद : महत्त्व

४.३.७ निष्कर्ष

४.३.८ आपली प्रगती तपासा : प्रश्न

४.३.९ संदर्भसूची

४.३.१ उद्दिष्टे :

प्रशासन अधिक गतिमान व लोकाभिमुख बनविण्यासाठी नवीन-नवीन उपाय योजले जातात. नागरिकांची सनद ही त्यापैकीच एक संकल्पना होय. प्रस्तुत प्रकरणात आपण 'नागरिकांची सनद' संकल्पना समजून घेणार आहोत. त्याचबरोबर या संकल्पनेचा लोकप्रशासनावर कोणता प्रभाव पडला आहे याचाही शोध घेणार आहोत.

४.३.२ प्रस्तावना :

प्रशासनकार्यात नागरिकांच्या सहभागाला जेवढे महत्त्व दिले जाते तेवढेच महत्त्व त्यांच्या समाधानकारक सेवेसही दिले जाते. कोणत्याही प्रशासकीय प्राधिकारणाने नागरिकांची आवश्यकता ओळखून त्याप्रमाणे त्यांना सेवा पुरविणे गरजेचे आहे. आज विविध देशांच्या लोकप्रशासनात याच उद्देशाने नागरिकांच्या सेवेबरोबरच समाधानालाही तेवढेच महत्त्व दिलेले आढळते. लोकाभिमुख प्रशासनासाठी प्रशासकीय कार्यात पारदर्शीपणा व कार्यक्षमता येणे गरजेचे आहे. नागरिकांची सनद नागरिकांना त्यांच्या सेवेची हमी प्रशासनाकडून मिळवून देत असते. खाजगी प्रशासनात ग्राहक डोळ्यासमोर ठेवून त्यांना समाधानकारक सेवा पुरविल्या जातात. सरकारी प्रशासनाकडून मात्र अशी अपेक्षा ठेवली जात नव्हती. सद्यस्थितीत खाजगी प्रशासनाप्रमाणेच लोकप्रशासनातही नागरिक हा घटक डोळ्यासमोर ठेवून सेवा पुरविली जाते. याच अनुषंगाने वरील संकल्पना समजून घेणे गरजेचे ठरते.

४.३.३ नागरिकांची सनद : अर्थ व स्वरूप

'सनद' या शब्दाचा अर्थ सार्वभौम सत्तेने प्रदान केलला लेखी दस्तऐवज होय. शासनाने किंवा शासकीय प्राधिकारणाने आपल्या नागरिकांना लेखी स्वरुपात प्रदान केलेले अधिकार म्हणजेच नागरिकांची सनद होय. नागरिकांना उत्तम व दर्जेदार सेवा पुरविण्याची हमी या सनदेतून प्राप्त होत असते. ही हमी त्यांना या सनदेद्वारा प्रशासनाकडून प्राप्त होत असते. ही

हमी त्यांना या सनदे द्वारा प्रशासनाकडून दिली जाते. या सनदेद्वारा नागरिकांना प्रशासनाबाबत समाधानी व संतुष्ट करण्याचा प्रयत्न केला जातो. प्रशासनाने लोकांच्या असलेल्या अपेक्षा जाणून घ्यायला हव्यात व त्यांच्या पुर्ततेसाठी प्रयत्न करायला हवेत. जसजसे प्रशासन लोकांच्या अपेक्षा पूर्ण करू लागते त्याचप्रमाणात लोकांचाही प्रशासनावरील विश्वास दृढ होऊ लागतो. नागरिकांच्या सनदेद्वारा लोकांना प्रशासनातील पारदर्शीपणाच प्रत्यय आणून देता येतो. म्हणुनच ही संकल्पना लोकप्रशासनात महत्त्वाची ठरत आहे.

संकल्पनेचा उगम :-

नागरिकांची सनद ही संकल्पना भारतात सध्या रुढ झाली असली तरी या संकल्पनेचा उगम ब्रिटनमध्ये सापडतो. **१९९०** च्या सुमारास मार्गारेट थॅचर या इंग्लंडच्या पंतप्रधानांनी सत्तेवर आल्यानंतर त्यांनी लोकप्रशासनात भरिव सुधारणा करण्याचा यशस्वी प्रयत्न केला. इंग्लंडचे लोकप्रशासन हे जगातील सर्वोत्तम लोकप्रशासनापैकी एक मानले जाते. थॅचर यांच्यानंतर सत्तेवर आलेले इंग्लंडचे प्रधानमंत्री जॉन मेजर यांनीही थॅचर यांचा पायंडा पुढे चालु ठेवला. याच प्रशासकीय सुधारणांचा एक भाग म्हणूनही संकल्पना इंग्लंडमध्ये पुढे आली. याचाच अर्थ जॉन मेजर हे या संकल्पनेचे शिल्पकार म्हणुन ओळखले जातात. ही सनद लागु करताना देशातील जनतेसाठी लोकसेवेची गुणवत्ता वाढविणे व इंग्लंमधील प्रशासकीय सेवांना जगातील सर्वश्रेष्ठ सेवा बनविणे हा त्यांचा उद्देश असलेला दिसून येतो.

इंग्लंडनंतर बहुतेक सर्वच लोकप्रशासनांनी आपल्या जनतेला सेवांची योग्य हमी देण्याचा प्रयत्न या सनदेद्वारा केलेला आढळतो. भारतात आत्ताच्या काळात ही संकल्पना महत्त्वपूर्ण मानली जाऊ लागली आहे. भारतीय लोकप्रशासनातील बहुतेक सर्वच खात्यांत सेवा पुरवितांना नागरिकांना डोळ्यासमोर ठेवले जाते. अर्थ खाते, आरोग्य खाते, महसूल खाते, पर्यावरण खाते इ. सर्वच प्रशासकीय विभागांनी आपल्या कार्यालयात येणाऱ्या अभ्यागतांसाठी पुरविल्या जाणाऱ्या सेवांची माहिती कार्यालयात लावलेली आढळते. कार्यालयात येणाऱ्या नागरिकांसाठी आसन व्यवस्था, पिण्याचे पाणी व इतर सुविधा पुरविणष हा देखील नागरिकांच्या सनदेचाच एक भाग आहे. महाराष्ट्रात नागरिकांची सनद हा प्रत्येक प्रशासकीय विभागांचा एक अविभाज्य घटक बनलेला असून आपल्या संकेतस्थळावर (Website) या कार्यालयांनी 'नागरिकांची सनद' उपलब्ध केलेली आहे.

४.३.४ नागरिकांच्या सनदेची तत्वे

नागरिकांची सनद ही विविध तत्वांवर आधारित आहे. ही तत्वे पुढीलप्रमाणे –

१) सेवेची हमी :

नागरिकांच्या सनदेमुळे नागरिकांनाच प्रशासनाकडून उत्तम सेवेची हमी मिळते. प्रशासकीय सेवा पुरविणे हे जरी प्रशासकांचे काम असले तरी या सेवेत हमी नव्हती. कोणत्याही सेवेसाठी नागरिकांना मारावयास लावणे ही काही नवीन गोष्ट नाही. यातूनच ग्रामीण भागात 'सरकारी काम, अन बारा महिने थांब' ही कुचेष्टात्मक म्हण अस्तित्वात आलेली आहे. नागरिकांची सनद मात्र या तत्वाला छेद देते व प्रत्येक नागरिकाला सेवेची हमी प्रदान करते.

२) प्रशासनाबाबत विश्वास :

देशातील नागरिकांचा लोकप्रशासनावर जेवढा विश्वास वाटेल तेवढा शासनाला त्याचा निवडणूक काळात फायदा घेता येतो. याचसाठी कोणतेही शासन प्रत्येक नागरिकाचा विश्वास संपादन करण्यासाठी प्रयत्नशील असते. विश्वसनियता हे नागरिकांच्या सनदेचे मुख्य तत्त्व आहे. जेव्हा प्रशासन विहित वेळेत नागरिकांना सेवा प्रदान करेल व या सेवेत सर्वोत्कृष्टपणा असेल तरच नागरिकांचा प्रशासनाबाबत विश्वास निर्माण होईल.

३) मुल्यांची जपणूक :

नैतिक मूल्ये ही मानवी जीवनात महत्त्वाची आहेत. तद्वतच प्रशासकीय कार्यातही नैतिकता असायला हवी. मागील प्रकरणात भ्रष्टाचार ही संकल्पना पाहताना नैतिक मूल्यांना कसे पायदळी तुडवले जाते हे आपण पाहिले. नागरिकांची सनद प्रशासनातील नैतिक मूल्ये जोपासण्याचे कार्य करते. अगदी सर्वसामान्य नागरिकही प्रशासनात नैतिक मूल्ये शिल्लक राहिली नसल्याची खंत व्यक्त करतो. या सनदेद्वारा विहित वेळेत काम, पारदर्शीपणा, भ्रष्टाचार मुक्ततात, मानवीयता या मूल्यांना जोपासण्याचे कार्य केले गेले आहे. प्रशासन व नागरिक यांमध्ये सामाजिक बांधिलकी जोपासण्याचे कार्य यातून होऊ शकेल. म्हणजेच नागरिकांची सनद मूल्यांची जपणूकदृष्टया महत्वाची आहे.

४) प्रशासकीय सुलभता :

कोणत्याही प्रशासकीय सेवेचा लाभ घेताना नागरिकांना किचकट व क्लिष्ट प्रक्रीयांना सामोरे जावे लागते. यामुळे नागरिक प्रशासकिय सेवेला दचकून असतात. एखाद्या सेवेचा लाभ घेताना ती सेवा अगदी कमी खर्चात, कमी वेळेत व सहजरित्या मिळायला हवी हे नागरिकांच्या सनदेचे मुख्य तत्व आहे. यातून प्रशासकिय सुलभता निर्माण होणे शक्य होते. शासकिय कार्यालयांमध्ये एकच फाईल अनेक टेबलांवर फिरत असताना नागरिकांना मोठया प्रमाणात दफ्तर दिरंगाईला सामोरे जावे लागते. यापेक्षा एकाच टेबलावर त्यांना सर्व सेवा उपलब्ध झाल्यास त्यातून समाधान निर्माण होते. म्हणून प्रशासकीय सुलभता हे नागरिकांच्या सनदेचे मुख्य तत्त्व आहे.

५) प्रशासनाचे मूल्यमापन :

प्रशासकीय सेवा पुरविताना नागरिक त्याबाबत समाधानी आहेत का हे जाणण्याचा प्रयत्न या सनदेद्वारा केला जावा. नागरिकांच्या सनदेद्वारा तक्रार निवारण यंत्रणा उभी केली जाते. प्रशासकीय कार्यालयांनी दिलेल्या सेवेबाबत नागरिकांचे प्रत्याभरण (Feedback) जाणून घेणे अपेक्षित आहे. यानुसारच प्रत्येक प्रशासकीय विभागांमध्ये तक्रारपेटी (Complaint Box) ठेवलेली आढळते. याचा मुख्य उद्देश आपण पुरविलेल्या सेवांबाबत नागरिक किती प्रमाणात समाधानी आहेत हे जाणून घेणे हा असतो.

वरिल वेगवेगळी तत्त्वे नागरिकांची सनद या संकल्पनेशी संबंधित आहेत.

४.३.५ नागरिकांची सनद : भारतातील स्थिती

इंग्लंड या देशामध्ये नागरिकांची सनद जाहिर केल्याने त्या देशातील नागरिकांना पुरविल्या गेलेल्या सेवांच्या गुणवत्तेत व दर्जामध्ये वाढ झाल्याचा अनुभव संपूर्ण जगाला आला. त्याच कारणास्तव भारतातही इंग्लंडचे अनुकरण करण्याचा प्रयत्न झाला. **१९९६** मध्ये प्रशासनात परिणाम कारकता येण्यासाठी प्रत्येक राज्यातील मुख्य प्रशासकीय सचिवांची एक परिषद आयोजित केली गेली. तिचे उद्घाटन तत्कालीन पंतप्रधानांच्या हस्ते करण्यात आले. या परिषदेत बहुतेक सर्वांचेच एकमत झाले की, आपल्या देशात प्रशासकीय कार्यालये नागरिकांच्या समस्या जाणून घेण्याचा व त्या सोडविण्याचा प्रामाणिकपणे प्रयत्न करीत नाहीत. या कारणास्तव सामान्य नागरिक प्रशासनाकडे पाठ फिरवित आहेत. याबाबत सकारात्मकता निर्माण करण्याबाबतचा उहापोह या परिषदेत करण्यात आला.

या परिषदेचे फलित म्हणजे विविध प्रशासकीय विभागांनी आपल्या वतीने नागरिकांच्या सनदेची घोषणा केली. यामध्ये भारतीय आयुर्विमा महामंडळ (LIC), आयकर विभाग, रेल्वे महामंडळ यांनी पुढाकार घेतलेला आढळतो. या शासकीय प्राधिकरणांनी आपल्या सेवेचा लाभ घेणाऱ्या नागरिकांसाठी सनदेची घोषणा केली. यानंतर लगेचच नवी दिल्ली नगरपरिषदेनेही नागरिकांची सनद जाहिर केली. यामागचा मुख्य उद्देश नागरिकांना उत्तम सेवा विनयशीलपणे पुरविणे हा होता. सध्या भारतातील बहुतेक सर्वच प्रशासकीय विभागांनी नागरिकांची सनद जाहिर केलेली आढळते.

४.३.६ नागरिकांची सनद : महत्त्व

कोणत्याही देशामध्ये शाश्वत अशा आर्थिक आणि सामाजिक विकासासाठी सुशासनाची आवश्यकता असते. सुशासनाच्या तीन प्रमुख आधारांमध्ये पारदर्शकता व प्राासनाप्रती जबाबदारपणा या दोन गुणांना अतिशय महत्त्व आहे. नागरिकांची सनद ही याच दृष्टीकोनातून महत्त्वाची ठरते. प्रशासन हे नागरिकांप्रती जबाबदार असणे आवश्यक आहे. ग्राहक ही संकल्पना डोळ्यासमोर ठेवल्यास नागरिकांचे सेवेप्रती समाधान प्रतित होणे गरजेचे असते. नागरिकांची सनद ही विविध प्रशासकीय सेवांप्रती नागरिकांना गुणवत्तेची हमी प्रदान करते. नागरिकांची सनद प्रशासकीयदृष्ट्या पुढील कारणास्तव महत्वाची ठरते.

१) शासकीय पातळीवर दखल :

प्रशासनाचा **१९९०** पूर्वीचा कालखंड पाहिला तर नागरिकांना सुशासनाची हमी कोणाकडूनही प्रदान केली जात नव्हती. नागरिकांच्या सनदेची शासकीय पातळीवर दखल घेतली गेल्याने नजिकच्या काळात प्रशासकीय जबाबदारी वाढत चालली आहे. एक मात्र खरे की, नागरिकांची सनद ही फक्त नैतिकदृष्टया महत्त्वाची आहे कारण तिला कोणताही शासकीय अथवा कायदेशीर आधार नाही. नैतिकदृष्टया त्या-त्या प्रशासनाने आपल्या सेवेचा लाभ घेणाऱ्या नागरिकांना कशा प्रकारे सेवा पुरवाव्यात याचा एक आदर्श म्हणून नागरिकांच्या सनदेकडे पाहिले जाते. असे असले तरी शासकीय पातळीवर नागरिकांचे हित दखलपात्र असल्याने ही सनद महत्त्वाची ठरते.

२) प्रशासनात जबाबदारी वाढली :

नागरिकांची सनद ही प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना त्यांच्या जबाबदारीची जाणीव करून देते. सेवेसाठी आलेल्या नागरिकांप्रती आपण योग्य सेवेचे देणे लागतो याची जाणीव नकळतपणे सनदी सेवकांना होते. भारतातील बहुतेक कार्यालयांमध्ये नागरिकांची सनद रितसरपणे अंमलात आणण्याचा प्रयत्न केला जात आहे. जबाबदारीची जाणिव असलेले प्रशासन कामकाजात दिरंगाईपणा व वेळकाढूपणा करू शकत नाही. ज्या उद्देशाने माझी सनदी सेवक म्हणून नियुक्ती झालेली आहे तो उद्देश जबाबदारीने मला पार पाडता आला पाहिजे असे सतत सदर सेवकाला वाटते. मी कोणास तरी जबाबदार आहे याची जाणिव वाढली की प्रशासनात सुसूत्रपणा व निटनेटकेपणा येतो. म्हणून या बाबींचा विचार केला तर नागरिकांची सनद महत्त्वपूर्ण ठरते.

३) वेळेची बचत :

नागरिकांना प्रशासनकार्यात समाधान निर्माण होणे प्रशासकीयदृष्टया अत्यंत महत्त्वाचे आहे. कोणतीही सेवा सहज मिळणे शक्य असूनही जर त्याबाबत दिरंगाई होत असेल तर अशी सेवा न मिळणे योग्य समजले जाते. नागरिकांची सनद ही नागरिकांना कोणतीही प्रशासकीय सेवा विहित वेळेत मिळवून देण्याची एक प्रकारे हमी देते. प्रशासकीय कार्यांमध्येही एवढी भरमसाठ वाढ झालेली आहे की, प्रशासक वर्ग पूर्णत: बेजार होऊन जाते. याच कारणास्तव कोणत्या प्रशासकीय कार्यासाठी किती अवधी लागेल हे दर्शविण्याचे कार्य नागरिकांची सनद करते. त्यातून प्रशासक वर्ग व नागरिक या दोघांचाही अमूल्य वेळ वाचू शकतो. आत्तापर्यंत अनुभवातून ही गोष्ट शक्य झाली आहे. म्हणूनच नागरिकांची सनद ही वेळेची बचत होण्याच्या दृष्टीकोनातून महत्त्वाची ठरते.

४.३.७ निष्कर्ष

नागरिकांची सनद ही प्रशासनाकडून नागरिकांना प्राप्त झालेली एक अमूल्य भेट आहे. सुरूवातीला म्हणजे **१९९७** मध्ये जेव्हा नागरिकांची सनद ही संकल्पना भारतात रुजु लागली त्यावेळेस ही संकल्पना यशस्वी होईल की नाही असा यक्ष प्रश्न निर्माण झाला होता. आजही ही संकल्पना भारतात किचकट म्हणून ओळखली जाते याचे कारर प्रशासक वर्गाची मानसिकता म्हणता येईल. त्यांचा दृष्टीकोन ही सनद यशस्वी होण्यामध्ये अडचणीचा ठरतो. भारतीय प्रशासनात सनदी सेवकांच्या गैरहजेरीचेही प्रमाण जास्त आहे. त्यामुळे ही सनद प्रत्यक्षात येणे अडचणीचे भासते. भारतातील प्रशासकीय वर्गामध्ये शिस्त व प्रशिक्षणाचा अभाव असल्याने नागरिकांच्या सनदेची प्रभावी अंमलबजावणी होणे जड जाते. बऱ्याचदा प्रशासकीय निर्णयांमध्ये एवढा क्लिष्टपणा असतो की त्या नियमांमुळे या सनदेची प्रभावी अमंलबजावणी प्रशासकांना करता येतच नाही. असे असले तरी प्रशासनात सुशासनाची हमी देण्यामध्ये नागरिकांची सनद महत्त्वाची ठरते.

४.३.८ आपली प्रगती तपासा – प्रश्न

१) 'नागरिकांची सनद' ही संकल्पना स्पष्ट करा.

२) नागरिकांची सनदेची महत्त्वाची तत्त्वे सांगा.

३) नागरिकांच्या सनदेचे महत्त्व स्पष्ट करा

४) नागरिकांच्या सनदेबाबत भारतातील सद्यस्थितीचे वर्णन करा

४.३.९ संदर्भसूची

१) पटनाईक बी. के., विकासाच्या अभ्यासाची तोंडओळख, Ref. Bookganga.com

२) www.wikipedia.org

३) www.yashada.org

४) Noorjahan Buva, Public Administration in the २१st Century, Kanishka Publication, New Delhi.

५) Civil Service India (Website)

❄❄❄❄❄❄❄