



शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूर शिक्षण केंद्र

लोकप्रशासन

(Public Administration)

(आंतर विद्याशाखीय विषय - I.D.S.)

राज्यशास्त्र

बी. ए. भाग-२

सेमिस्टर-३ व ४ साठी

© कुलसचिव, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०१५

द्वितीय आवृत्ती : २०१७

बी. ए. (लोकप्रशासन) भाग-२ करिता

सर्व हक्क स्वाधीन. शिवाजी विद्यापीठाच्या परवानगीशिवाय कोणत्याही प्रकाराने नक्कल करता येणार नाही.

प्रती : ३००



प्रकाशक :

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर

कुलसचिव,

शिवाजी विद्यापीठ,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



मुद्रक :

श्री. बी. पी. पाटील

अधीक्षक,

शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,

कोल्हापूर - ४१६ ००४.



ISBN- 978-81-8486-055-9

- ★ दूरशिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.
शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)
- ★ दूर शिक्षण विभाग-विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली यांच्या विकसन अनुदानातून या साहित्याची निर्मिती केली आहे.

दूर शिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ सल्लागार समिती ■

प्रा. (डॉ.) डी. बी. शिंदे

मा. कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के

प्र-कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. एम. सालुंखे

माजी कुलगुरू,
यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

प्रा. (डॉ.) के. एस. रंगाप्पा

माजी कुलगुरू,
म्हैसूर विद्यापीठ, म्हैसूर

प्रा. पी. प्रकाश

अतिरिक्त सचिव-II
विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली

प्रा. (डॉ.) सीमा येवले

गीत-गोविंद, फ्लॉट नं. २,
११३९ साईक्स एक्स्टेंशन,
कोल्हापूर-४१६००१

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील

I/c अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) ए. एम. गुरव

I/c अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) भारती पाटील

I/c अधिष्ठाता, मानवविज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. डी. राऊत

I/c अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर

कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. एम. ए. काकडे

संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. ए. बी. चौगुले

प्रभारी वित्त व लेखा अधिकारी,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. ए. अनुसे (सदस्य सचिव)

संचालक, दूरशिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ राज्यशास्त्र समन्वय समिती ■

अध्यक्ष - प्रा. (डॉ.) पी. आर. पवार

राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

● डॉ. व्ही. एम. पाटील

आर्ट्स, कॉमर्स अँड सायन्स कॉलेज,
रामानंदनगर, जि. सांगली

● डॉ. श्रीमती भारती टी. पाटील

राज्यशास्त्र अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूर शिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर

लोकप्रशासन (आय.डी.एस.)

अभ्यास घटकांचे लेखक

लेखन सहभाग	सत्र-३ घटक क्रमांक	सत्र-४ घटक क्रमांक
डॉ. करिअप्पा शिवाप्पा खापरे दत्ताजीराव कदम आर्टस्, सायन्स अँड कॉमर्स कॉलेज, इचलकरंजी.	१	२
डॉ. राजेंद्र म. कुरळपकर के. आर. पी. कन्या महाविद्यालय, इस्लामपूर.	२	-
डॉ. अरुण चव्हाण भोगावती महाविद्यालय, कुरूकली.	३	-
डॉ. अमिता कणेगांवकर डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज, कोल्हापूर	४	-
श्री. पी. जे. जाधव छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा.	-	१
श्री. शिवाजी सुबराव पाटील छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा.	-	३
श्री. आण्णासाहेब हारदारे शिवराज महाविद्यालय, गडहिंग्लज.	-	४

■ संपादक ■

डॉ. ए. एस. कणेगावकर
डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज, कोल्हापूर

प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठातर्फे २००७ सालापासून दूर शिक्षण योजना राबवली जात आहे. त्या योजनेअंतर्गत स्वयं: अध्ययन साहित्याचे पुस्तकाच्या स्वरूपात प्रकाशन होत आहे. बी. ए. भाग-२ 'लोकप्रशासन' या आंतर विद्याशाखीय विषयासाठी २०१४-१५ च्या सुधारीत अभ्यासक्रमानुसार या पुस्तकाचे लेखन केले आहे.

विद्यार्थ्यांना या पेपरचा अभ्यासक्रम सोप्या आणि सुलभ भाषेमध्ये समजून घेता यावा या उद्देशाने या पुस्तकाची निर्मिती करण्यात आली आहे. विद्यार्थ्यांना विषयाचे आकलन सहजपणे व्हावे म्हणून आवश्यक तेथे उदाहरणे दिली आहेत. प्रत्येक मुद्दा स्पष्ट केल्यानंतर स्वयं: अध्ययनासाठी प्रश्न दिले आहेत. या पुस्तकाच्या वाचनानंतर विद्यार्थ्यांना विषयासंबंधी अधिक ज्ञान प्राप्त करण्याची उत्सुकता निर्माण व्हावी, अशी अपेक्षा आहे. त्यासाठी संदर्भ पुस्तकाची यादी दिलेली आहे. विद्यार्थ्यांनी जरूरीप्रमाणे ती पुस्तके वाचावीत.

लोकप्रशासन या विषयाच्या स्वयं: अध्ययन साहित्याच्या अभ्यासानंतर विद्यार्थ्यांना आपल्या देशातील प्रशासन व्यवस्थे संदर्भात ज्ञान प्राप्त होईल. त्यांना आपल्या देशातील विविध प्रकारचे प्रशासन उदा. सेवक प्रशासन, वित्तीय प्रशासन इ. कशा पद्धतीने चालते याची माहिती होईल, तसेच लोकप्रशासनातील बदलत्या दृष्टिकोना संदर्भात ज्ञान प्राप्त होईल.

दूर शिक्षण विभागाच्या या स्वयं: अध्ययन साहित्य निर्मितीसाठी मा. कुलगुरू यांचे बहुमोल प्रोत्साहन लाभले. त्यांच्या प्रोत्साहनाशिवाय या पुस्तकाची निर्मिती शक्य नव्हती. विद्यापीठाचा दूर शिक्षण विभाग, राज्यशास्त्र विभागातील डॉ. भारती पाटील यांचे व लेखन करणाऱ्या सर्व अधिव्याख्यात्यांचे, प्राध्यापकांचे सहकार्य लाभले या सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय यांनी पुस्तकाचे छपाईचे काम उत्कृष्टरित्या वेळेत पूर्ण करून दिले. त्याबद्दल त्यांचे आभार.

विद्यार्थी वर्गाला हे पुस्तक उपयुक्त वाटेल अशी आशा आहे. विद्यार्थ्यांना या पुस्तकासंबंधी काही शंका किंवा सूचना करावयाच्या असतील तर त्या त्यांनी जरूर कळवाव्यात. अशा सूचनांचे स्वागत होईल.

■ संपादक ■

डॉ. ए. एस. कणेगावकर

डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज, कोल्हापूर

अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
-------------	---------------	-------------

सेमिस्टर-३

लोकप्रशासन पेपर-१

१	लोकप्रशासन : स्वरूप, व्याप्ती आणि महत्त्व, लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन	१
२	संघटना	१९
३	लोकनिगम	४२
४	लोकप्रशासनातील बदलते दृष्टिकोन	५५

सेमिस्टर-४

लोकप्रशासन पेपर-२

१	सेवक प्रशासन	६९
२	वित्तीय प्रशासन (भारताच्या संदर्भात)	९४
३	प्रदत्त विधिनियम आणि प्रशासकीय न्यायनिवाडा	११८
४	लोकपाल व लोकआयुक्त	१२८

■ विद्यार्थ्यांना सूचना

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्विष्टांनी होईल. उद्विष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

१. घटकामध्ये काय दिलेले आहे.
२. तुमच्याकडून काय अपेक्षित आहे.
३. विशिष्ट घटकावरील कार्य पूर्ण केल्यानंतर तुम्हाला काय माहित होण्याची अपेक्षा आहे.

स्वयं मूल्यमापनासाठी प्रश्न दिलेले असून त्यांची अपेक्षित उत्तरेही देण्यात आलेली आहेत. त्यामुळे घटकाचा अभ्यास योग्य दिशेने होईल. तुमची उत्तरे लिहून झाल्यानंतरच स्वयं अध्ययन साहित्यामध्ये दिलेली उत्तरे पाहा. ही तुमची उत्तरे (किंवा स्वाध्याय) आमच्याकडे मूल्यमापनासाठी पाठवायची नाहीत. तुम्ही योग्य दिशेने अभ्यास करावा, यासाठी ही उत्तरे 'अभ्यास साधन' (Study Tool) म्हणून उपयुक्त ठरतील.

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०१४-१५ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

सत्र ३ : घटक १

लोकप्रशासन

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्ट्ये

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ लोकप्रशासनाचा अर्थ

१.२.२ लोकप्रशासनाची व्याख्या

१.२.३ लोकप्रशासनाचे स्वरूप

१.२.४ लोकप्रशासनाची व्याप्ती

१.२.५ लोकप्रशासनाचे महत्त्व

१.२.६ लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन साम्य आणि भेद

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

१.४ स्वयं:अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.५ सारांश

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्ट्ये

ह्या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला-

- लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप आणि व्याप्ती समजावून घेता येईल.
- लोकप्रशासनाचे महत्त्व स्पष्ट करता येईल.
- लोकप्रशासनाचे आणि खाजगी प्रशासनाचे साम्य आणि भेद स्पष्ट करता येतील.

१.१ प्रस्ताविक

प्रशासन ही एक सामाजिक गरज आहे. समाजातील विविध सेवा सुरळीत चालण्यासाठी संघटित प्रयत्नांची गरज असते. या गरजेतूनच प्रशासनाचा जन्म होतो. लोकप्रशासन हा प्रशासन या व्यापक क्षेत्राचा एक विभाग आहे. लोकप्रशासन म्हणजे शासनाचे प्रशासन होय. सार्वजनिक धोरण व त्याला अनुसरून आखलेले वेगवेगळे कार्यक्रम व केलेले कायदे यांची अंमलबजावणी यांचा समावेश 'लोकप्रशासन' या संकल्पनेत होतो.

आधुनिक काळात लोकप्रशासन हे अत्यंत महत्त्वाचे व आवश्यक शास्त्र म्हणून ओळखले जाते. जगातील सर्वच राष्ट्रांमध्ये प्रशासकीय व्यवस्था अस्तित्वात असते. लोकप्रशासनाने विशेषतः संघटित राज्यसंस्थेच्या छत्राखाली मानवी जीवनाच्या बहुतेक अंगाना स्पर्श केलेला आहे. मानवाच्या सामाजिक व वैयक्तिक जीवनाशी निगडित असे लोकप्रशासन शास्त्र आहे. इतिहासाच्या विविध अवस्था मधून प्रगत झालेले हे शास्त्र आहे. आज लोकप्रशासनाचा प्रभाव जीवनाच्या सर्वच क्षेत्रात आढळतो. पाळण्यापासून ते स्मशानभूमीपर्यंत लोकप्रशासन मानवाशी संबंधीत आहे.

१.२ विषय विवेचन

लोकप्रशासन हे महत्त्वाचे शास्त्र असून प्राचीन काळापासून ते रूढ आहे व दिवसेंदिवस त्यात विकास होत आहे. प्रस्तुत प्रकरणामध्ये लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप, व्याप्ती आणि महत्त्व तसेच लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन या मधील साम्य व भेद याचा विचार करावयाचा आहे. सुरुवातीला आपण लोकप्रशासनाचा अर्थ विचारात घेणार आहोत.

१.२.१ लोकप्रशासनाचा अर्थ

'लोकप्रशासन' प्रशासनाच्या विस्तृत क्षेत्राचा एक विशेष भाग मानला जातो. 'लोक' या शब्दाचा अर्थ 'राज्यातील संपूर्ण जनता' असा आहे. राज्यातील संपूर्ण जनतेशी संबंधित असलेल्या सर्व क्रिया म्हणजे लोकप्रशासन होय. अशा क्रिया फक्त शासन संस्थेकडून होत असतात. प्रशासन हा शब्द लॅटिन शब्द Administrare पासून बनला आहे. मूळ लॅटिन शब्दाचा अर्थ सेवा करणे किंवा काळजी घेणे असा होतो. प्रशासन ही विशिष्ट हेतू किंवा उद्दिष्टे साध्य करण्याच्या दृष्टीने मानवी आणि वस्तूमात्रादी सामुग्रीची केलेली संघटना होय. संघटनेमध्ये साहजिकच सामूहिक वा सहकारी प्रयत्न अंतर्भूत होतो. संघटनेमुळेच सामूहिक व सहकारी प्रयत्न प्रत्यक्ष साकार होतात. प्रशासनामधील संघटनेमध्ये मानवी संबंधाना महत्त्व प्राप्त होते. लोकांच्या हितासाठी शासनामार्फत ज्यावेळी कार्य करण्यात येते त्या कार्याला लोकप्रशासन असे संबोधले जाते. लोकप्रशासनाचा मुख्य हेतू जनकल्याण हा असतो. आणि त्यासाठी लोकप्रशासन कार्य करित असते. लोकप्रशासनाच्या काही व्याख्या पुढील प्रमाणे सांगता येतील.

१.२.२ लोकप्रशासनाची व्याख्या

१) प्रो. एल. डी. व्हाईट यांच्या मते "लोकप्रशासनात अशा सर्व कार्यांचा समावेश होतो की ज्याचा उद्देश सार्वजनिक धोरणाची पूर्तता करणे किंवा सार्वजनिक धोरण अंमलात आणणे हे असते."

२) प्रेसिडेंट वुड्रो विलसन यांच्या मते, “कायद्याची तपशीलवार व पध्दतशीरपणे अंमलबजावणी करणे म्हणजे लोकप्रशासन होय. कायद्याच्या अंमलबजावणीसाठी घडणारी प्रत्येक क्रिया म्हणजे प्रशासन कार्य होय.”

३) सायमन यांच्या मते “लोकप्रशासन म्हणजे केंद्र सरकार, राज्य सरकार आणि स्थानिक सरकारच्या कार्यकारी विभागांकडून केले जाणारे कार्य होय.”

४) फिफनर यांच्या मते, “ लोकप्रशासन म्हणजे सरकारी कार्य करणे होय. मग ते कार्य आरोग्य प्रयोगशाळेतील एक्स-रे मशिनचे संचालन करण्याचे असो किंवा टाकसाळीत पैसे बनविण्याचे असो याला लोकप्रशासन म्हणतात.

५) एफ. ए. निग्रो यांच्या मते, “कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्यायमंडळ या शासनाच्या तिन्ही शाखांकडून केले जाणारे कार्य म्हणजे लोकप्रशासन होय.”

अशा प्रकारे विविध व्याख्यांवरून लोकप्रशासनाचे स्वरूप आणि कार्यक्षेत्र लक्षात येते. ग्लॅडन यांच्या मते, लोकप्रशासन गतिशील असल्यामुळे त्याची निश्चित व्याख्या करणे कठीण आहे. लोकप्रशासनाचा अर्थ सरकारच्या बदलत्या कार्याच्या स्वरूपावरूनच समजू शकतो. थोडक्यात असे म्हणता येईल की, जेव्हा शासनसंस्था आपल्या सार्वजनिक धोरणाची पूर्तता आणि कार्यवाही करते तेव्हा ज्या क्रिया प्रक्रिया घडून येतात त्यांना लोकप्रशासन असे म्हणता येईल. सार्वजनिक हिताच्या दृष्टीने धोरणाची निर्मिती आणि अंमलबजावणी करण्यासाठी सरकारला जी कार्ये करावी लागतात त्यांचा समावेश केला जातो. संघटन, व्यवस्थापन, कार्यपध्दती याद्वारे शासनसंस्था आपल्या धोरणांची पूर्तता आणि कार्यवाही करते. तेव्हा त्यास लोकप्रशासन असे म्हणतात. शासनसंस्थेकडून केल्या जाणाऱ्या क्रिया, प्रक्रिया याला लोकप्रशासन असे म्हणता येईल.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- १

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) प्रशासन हा कोणत्या लॅटिन शब्दापासून बनला आहे?
- २) लोकप्रशासन म्हणजे काय?

१.२.३ लोकप्रशासनाचे स्वरूप

लोकप्रशासनाच्या स्वरूपासंबंधी प्रामुख्याने दोन दृष्टीकोण दिसून येतात.

अ) सर्वव्यापी दृष्टीकोण ब) व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोण

अ) सर्वव्यापी दृष्टीकोण (The integral View)

जेव्हा एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी संघटनेतील सर्व घटकांचा आणि त्यांच्या सर्व कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनाच्या अभ्यासात केला जातो तेव्हा त्याला सर्वव्यापी दृष्टीकोण असे म्हटले जाते. सार्वजनिक महामंडळे, शासकीय खाती. सार्वजनिक आरोग्य, सार्वजनिक उद्योगधंदे, कारखाने, बँका, संस्था, मंडळे अशा विविध संघटनातील सर्व घटकांचा आणि कर्मचारी वर्गाच्या कार्यांचा समावेश प्रशासनात केला जातो. एल. डी. व्हाईट आणि इतर प्रशासकीय विचारवंतांचा असा दृष्टिकोण आहे की,

प्रशासनात केले जाणारे संपूर्ण कार्य, शारीरिक, कारकुनी, व्यवस्थापकिय, तांत्रिक इ. जे एका विशिष्ट हेतूने करण्यात येते त्याचा संबंध लोकप्रशासनाशी असतो. लोक प्रशासनाच्या व्यापक स्वरूपात सर्व क्षेत्रातील कार्यांचा समावेश होतो. उदाहरणार्थ, पोस्टमनचे पत्रवाटपाचे कार्य, कारकुनाचे कार्यालयीन कार्य, संचालक मंडळ, आरोग्य अधिकारी, प्रसिध्दी अधिकारी, लेखाधिकारी, लेखापरिक्षण, प्रशिक्षण संस्था इत्यादी घटकांचा सर्वव्यापी दृष्टीकोणात समावेश केला जातो. लोकप्रशासनाचे स्वरूप जाणून घेताना शासनाच्या विविध प्रशासकीय कार्यांचा अभ्यास करावा लागतो. उदा. आर्थिक प्रशासन, शैक्षणिक तत्त्वज्ञान, आरोग्य प्रशासन, शेती प्रशासन असे सर्वव्यापी लोकप्रशासनाचे प्रकार आढळून येतात.

ब) व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोण (The Managerial View)

व्यवस्थापकीय दृष्टिकोणानुसार सार्वजनिक हित साधण्यासाठी प्रशासकीय वर्ग जे कार्य करत त्याला लोकप्रशासनाचा व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोण असे म्हटले जाते. प्रशासकीय कार्यात कामाचे नियोजन करणे, आवश्यक संघटना निर्माण करणे आणि कार्याचे समन्वय करून निर्धारित उद्दिष्टांची पूर्तता करणे यासारख्या कार्यांचा समावेश होतो. व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोणात फक्त व्यवस्थापनात्मक कार्यांचा समावेश केला जातो. व्यवस्थापन करणे ही एक प्रशासकीय कला आहे. संघटनेतील वरिष्ठ अधिकारी आपल्या प्रशासकीय कौशल्याद्वारे, क्षमतेद्वारे व्यवस्थापनाचे कार्य करतात. वरिष्ठ कार्यकारी प्रमुख कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांवर नियंत्रण ठेवून मार्गदर्शन, पर्यवेक्षण याद्वारे संघटनेचे उद्दिष्ट साध्य करतात. प्रस्थापित परिस्थितीत उपलब्ध मनुष्यबळ आणि साहित्याचा योग्य प्रकारे उपयोग करून व्यवस्थापकीय कौशल्याने उद्दिष्टांची पूर्तता करून घेणे होय.

हर्बर्ट सायमन, स्मिथबर्ग, थॉम्पसन, ल्युथर गुलिक, ऑर्डवे टीड, इत्यादी विचारवंतानी लोकप्रशासनाच्या व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोणाचा पुरस्कार केला. व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोणात प्रशासकीय कार्याला, प्रशासकीय कौशल्याला महत्त्व दिले जाते.

लोकप्रशासनाचे स्वरूप विचारात घेताना कला, शास्त्र आणि तत्त्वज्ञान या दृष्टिकोणातूनही विचार केला जातो.

अ) लोकप्रशासन ही कला आहे.

लोकप्रशासनाचे स्वरूप निश्चित करताना लोकप्रशासन कला आहे की शास्त्र आहे हा प्रश्न उपस्थित केला जातो. साधारणतः लोकप्रशासन ही कला तसेच शास्त्र आहे हा दृष्टिकोण आज मान्य झाला आहे. लोकप्रशासन ही कला आहे असे समजणाऱ्यांच्या मते प्रशासनासाठी विशेष ज्ञानाची आवश्यकता नाही. कारण ती एक कला आहे. काही व्यक्तींना लोकप्रशासनाचे ज्ञान नसतानाही त्यांचा उल्लेख उत्तम प्रशासक म्हणून केला जातो. याउलट काही व्यक्ती लोकप्रशासनाचा अभ्यास करूनही प्रत्यक्षात प्रशासक म्हणून अयशस्वी ठरतात. याचे मुख्य कारण म्हणजे लोकप्रशासन ही कला आहे. ती व्यक्तीला जन्मतःच अवगत असावी लागते. लोकप्रशासन ही कला आहे असे म्हणणारे सिध्दांतापेक्षा व्यवहारावर अधिक भर देतात.

लोकप्रशासन ही कला म्हणून विकसित होण्यामागे विविध घटक असतात. शास्त्रीय, तांत्रिक व व्यावहारिक ज्ञानाची वाढ, लोकांच्या मनाचा कल, प्रवृत्ती व सवयी, सामाजिक शिस्त, प्राकृतिक व ज्ञानाच्या दळण-वळणाची परिस्थिती, कायद्याचे संघटन, सुस्थिर शासन आणि प्रशासकांचा कस या काही घटकांचा उल्लेख करता येईल. चार्ल्स वर्थच्या मते, प्रशासन ही कला आहे. कारण प्रशासनासाठी कार्यकुशलता, नेतृत्व, उत्साह

तसेच श्रेष्ठ प्रतीची वैचारिक दृढता आवश्यक असते.

लोकप्रशासन ही कला आहे असे म्हणणारे त्याच्या समर्थनार्थ पुढील दोन मुद्दे मांडतात.

१) लोकप्रशासनातील प्रशासकीय सिध्दांत हे नैसर्गिक शास्त्रातील सिध्दांताप्रमाणे बिनचूक, तंतोतंत तसेच निश्चित नसतात. म्हणून लोकप्रशासन हे शास्त्र नाही तर ती एक कला आहे.

२) शास्त्रीय सिध्दांत हे प्रयोगाद्वारे निश्चित केले जातात. लोकप्रशासनामध्ये असे प्रयोग करण्यास फारशी संधी नसते. तसेच त्याची सत्यता प्रयोगाद्वारे पडताळून पाहता येत नाही. त्यामुळे सिध्दांताची सत्यता कळत नाही. प्रशासकीय सिध्दांत मुख्यतः तुलनात्मक अभ्यास व निरीक्षण यावरच आधारित असतात. लोकप्रशासनाला शास्त्राचा दर्जा देणे योग्य नाही. म्हणून लोकप्रशासन ही एक कला आहे. फिफनर हे प्रशासकीय विचारवंतही लोकप्रशासन ही एक कला आहे असे म्हणतात.

२) लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे (Public Administration is a science)

शास्त्रदर्जा ठरविण्याच्या दृष्टीने निष्कर्षाची निश्चितता, त्याची सत्यता पडताळणी, बिनचूक निष्कर्ष हे घटक महत्त्वाचे आहेत. लोकप्रशासनाला शास्त्रदर्जा देण्याचा प्रयत्न काही प्रशासक अभ्यासकांनी केला आहे. प्रेसिडेंट वुड्रो विल्सन यांनी प्रशासन हे शास्त्र आहे असे मत सर्वप्रथम मांडले. प्रा. विलोबी, ल्युथर ग्युलिक हे ही लोकप्रशासन हे एक शास्त्र आहे असे मान्य करतात. लोकप्रशासन हे सामाजिक शास्त्र आहे. व्यापक अर्थाने विचार केल्यास एखाद्या विषयाचे निरीक्षण आणि अनुभव यांच्या आधारे ज्ञान प्राप्त करणे, त्याची तर्कशुद्ध व पध्दतशीर मांडणी करणे व त्याच्या आधारे सिध्दांत मांडणे म्हणजे शास्त्र होय.

लोकप्रशासन हे इतर सामाजिक शास्त्राप्रमाणे एक शास्त्र आहे. प्रो. चार्ल्स ए. बिअर्ड यांच्या मते, भौतिकशास्त्राप्रमाणेच लोकप्रशासनातही शास्त्रीय संशोधनाद्वारे निश्चित अशी गृहीत तत्त्वे शोधून काढली आहेत. यामध्ये गृहीतत्त्वांच्या आधारे सिध्दांताची पडताळणी करता येते. आज एकविसाव्या शतकात इतर सामाजिक शास्त्रांप्रमाणे लोकप्रशासनात तुलनात्मक पध्दतीने अभ्यास केला जात आहे. प्रशासनाच्या क्षेत्रात निरीक्षण आणि प्रयोगाद्वारे मानवी वर्तनाचा मानसशास्त्रीय पध्दतीने अभ्यास करण्यात येऊन काही निश्चित प्रशासकीय शास्त्रशुद्ध सिध्दांत मांडले जात आहेत. अमेरिकेसारख्या प्रगत देशात इतर प्रगतशील राष्ट्रात स्वतंत्रपणे अभ्यास केला जात आहे. भारतातील बहुतेक विद्यापीठात लोकप्रशासनाच्या अभ्यासासाठी स्वतंत्र विभाग सुरू करण्यात आले आहेत. भारतात लोकप्रशासन हा विषय सर्वप्रथम 'नागपूर विद्यापीठात' सुरू करण्यात आला.

३) लोकप्रशासन हे एक तत्त्वज्ञान आहे.

काही विचारवंतांच्या मते लोकप्रशासन हे तत्त्वज्ञान आहे. आधुनिक राज्यांनी लोककल्याणकारी राज्याचे ध्येय डोळ्यासमोर ठेवून वाटचाल सुरू केली आहे. आधुनिक काळात प्रशासकीय अधिकारी मालक नाहीत सेवक बनले आहेत. तसेच पंचायत राज्य व्यवस्था, नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या माध्यमातून अनेक व्यक्ती प्रशासनात सहभागी होत आहेत. लोकप्रशासनाचे क्षेत्र विस्तृत बनले असून प्रशासन आणि मानव यांचा घनिष्ठ संबंध प्रस्थापित झाला आहे. शासन व्यवस्था ही आता तटस्थ न राहाता लोककल्याण व सेवासुविधा यांचा पाठपुरावा करणारी बनली आहे. आधुनिक काळात प्रशासनाची व्याप्ती वाढलेली आहे. त्याचे स्वरूपही बदलले आहे. तत्त्वज्ञानामुळे प्रशासन व्यवस्थेची दिशा निश्चित होते. लोकांनी निश्चित केलेले ध्येय साध्य

करण्याचे प्रशासन हे साधन आहे. साध्य व साधन यांचा समन्वय साधणे केवळ तत्त्वज्ञानानेच शक्य होते. प्रत्यक्ष स्थिती आणि नियोजित ध्येय साध्य करण्यासाठी योग्य क्षमतेच्या साधनांचा वापर जर कार्यकारी प्रशासनाला करावयाचा असेल तर त्याला त्या प्रशासनातील सर्व संस्था, संघटना आणि प्रक्रिया यांना चौकट देणारे आधारभूत तत्त्वज्ञान माहित असावे लागते. लोकप्रशासनाच्या तत्त्वज्ञानाचे महत्त्व लक्षात घेऊन मार्शल ई. डिमॉक म्हणतात की, “प्रशासनाची आजची व्याप्ती लक्षात घेता लोकप्रशासनाचे तत्त्वज्ञान हेच मानवी जीवनाचे तत्त्वज्ञान बनले आहे. लोकप्रशासन कलेपेक्षा अधिक नाही म्हणजे तत्त्वज्ञानच आहे.” थोडक्यात, लोकप्रशासन हे तत्त्वज्ञान आहे हा दृष्टिकोण आज महत्त्वपूर्ण बनला आहे.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- २

पुढील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

१) लोकप्रशासनाचा सर्वव्यापी दृष्टिकोण सांगा ?

२) लोकप्रशासनाचा व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोण सांगा?

३) लोकप्रशासन ही एक कला आहे?

४) लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे?

५) लोकप्रशासन हे तत्त्वज्ञान आहे?

१.२.४ लोकप्रशासनाची व्याप्ती

आधुनिक संगणक व विज्ञान युगात लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्र व्यापक बनले आहे. शासनाच्या विविध विभागांचे कार्य लोकप्रशासनाच्या कार्यात समाविष्ट होते. शासनाचे कार्य ज्याप्रमाणात वाढत आहे. त्या प्रमाणात लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्रही वाढत आहे. लोक प्रशासनाची व्याप्ती शतकानुशतके, दशकानुदशके,

वर्षानुवर्षे वाढत आहे. ही परिस्थिती विकसित व विकसनशील या दोन्ही प्रकारच्या देशांमध्ये आहे. लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीचे मुख्य कारण म्हणजे एकविसाव्या शतकातील लोकप्रशासनाची कार्ये व्यापक व परिणामकारक बनली आहेत. लोकप्रशासनाची व्याप्ती वाढण्याचे दुसरे कारण म्हणजे लोक समुदायातील राजकीय जागृती अधिक प्रबळ बनली आहे. लोककल्याणकारी राज्याची संकल्पना विकसित झाल्यामुळे लोकप्रशासनाची कार्ये वाढलेली आहेत. या प्रक्रिया सामाजिक, आर्थिक व वैज्ञानिक विकासामुळे गतिमान झाल्या आहेत.

लोक प्रशासनाच्या व्याप्तीमध्ये हेन्री फेयॉल यांनी लोकप्रशासन हे फक्त व्यवस्थापनाचेच कार्य आहे असे मानून त्यांचे एकूण ५ विभाग सांगितले आहेत. त्यांच्या मते, १) नियोजन (Planning) २) संघटना (Organization) ३) आज्ञा (Command) ४) समन्वय (Co-Ordination) आणि ५) नियंत्रण (Control) हे लोकप्रशासनाचे एकूण पाच विभाग आहेत. या पाच विभागांचे मिळून लोकप्रशासन होते.

पी. मॅक्वीन यांच्या मते लोकप्रशासनाची व्याप्ती म्हणजे व्यक्ती (Men), सामग्री (Material) व पध्दती (Methods) या तीन घटकांचा अभ्यास होय.

फिफनर लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीसंबंधात वेगळी भूमिका मांडतात. त्यांच्या मते लोकप्रशासनाचा संबंध शासनात 'काय' (What) आणि कसे (How) ? या दोन शब्दाशी संबंधित आहे. 'काय' ? या शब्दामुळे प्रशासनाचे धोरण किंवा क्षेत्र यासंबंधी बोध होतो तर 'कसे' ? या शब्दामुळे योजना किंवा धोरण कार्यान्वित करण्याची पध्दती समजू शकते.

ल्युथर ग्युलिक यांचा (POSDCORB) दृष्टिकोण

ल्युथर ग्युलिक यांनी POSDCORB या शब्दावरून लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली आहे. ल्युथर ग्युलिक यांनी कार्यात्मक घटक लक्षात घेवून त्या विशिष्ट कार्याच्या आद्याक्षरावरून POSDCORB हा शब्द तयार केला व त्या आधारे लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट केली. POSDCORB हा शब्द पुढील प्रमाणे स्पष्ट केलेला आहे.

P- Planing- योजना किंवा नियोजन

O- Organization - संघटना

S- Staffing- कर्मचारी वर्गाची भरती, निवड व नेमणूका करणे

D- Direction - निर्देशन वा मार्गदर्शन करणे

CO-Co-Ordination - समन्वय

R- Reporting - अहवाल किंवा माहिती पुरविणे

B- Budgeting - अंदाजपत्रक तयार करणे.

थोडक्यात वरील POSDCORB शब्दात समाविष्ट सर्व कार्ये लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात येतात असे ल्युथर ग्युलिक यांचे मत आहे. परंतु अनेक प्रशासकीय विचारवंतांना ल्युथर ग्युलिक यांचा हा पोस्टडकार्ब दृष्टिकोण मान्य नाही. त्यांना हा पोस्टडकार्ब दृष्टिकोण यांत्रिकी स्वरूपाचा वाटतो. यामध्ये केवळ

प्रशासनासाठी आवश्यक असलेल्या साधनांचाच समावेश केलेला असून प्रशासनातील मानवी संबंधाकडे दुर्लक्ष केलेले आढळते. लोकप्रशासनाची व्याप्ती स्पष्ट करण्यासाठी 'पोस्टडॉक्टोरेट' दृष्टिकोण अपूर्ण वाटतो.

लोकप्रशासनाची निश्चित व्याप्ती स्पष्ट करणे कठीण आहे. कारण लोकप्रशासन हे गतिशील व विकासवादी शास्त्र आहे. औद्योगिकरण, वाढती लोकसंख्या, नागरिकरण, राज्याचे वाढते कार्यक्षेत्र, आंतरराष्ट्रीय संघर्ष, ताणतणाव, सहकार्य, सामाजिक परिवर्तन, राजकीय बदल, कल्याणकारी राज्याची कल्पना व त्यादृष्टीने वाटचाल, विकसित व विकसनशील राष्ट्र यांतील प्रशासन अशा विविध गोष्टींमुळे लोकप्रशासनाचा अभ्यास विषय अधिक व्यापक झाला आहे. लोकप्रशासनाची व्याप्ती दिवसेंदिवस वाढत जाणारी आहे.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ३

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१) हेन्री फेयॉल यांनी लोकप्रशासनाचे कोणते पाच विभाग सांगितले आहेत?

२) पी. मॅक्वीन यांनी लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे कोणते तीन घटक सांगितले आहेत?

३) फिफनरच्या लोकप्रशासन व्याप्तीचा दृष्टिकोण कोणत्या दोन शब्दांशी संबंधित आहे ?

४) ल्युथर ग्युलिक यांनी लोकप्रशासन व्याप्तीचा कोणता दृष्टिकोण मांडला?

१.२.५ लोकप्रशासनाचे महत्त्व

आधुनिक काळात लोकप्रशासनाचे महत्त्व अधिक व्यापक झालेले आहे. प्राचीन काळापासून प्रशासन हा विषय महत्त्वाचा मानला जातो. आज लोकप्रशासन हा मानवी जीवनाचा एक अविभाज्य घटक बनला आहे. लोकप्रशासन व्यक्ती आणि समाजाच्या दैनंदिन जीवनात स्थैर्य निर्माण करण्याचे कार्य करीत आहे. कल्याणकारी राज्याच्या कल्पनेमुळे राज्याचे कार्यक्षेत्र केवळ अंतर्गत क्षेत्रात शांतता प्रस्थापित करणे आणि जनतेचे परकीय आक्रमणापासून संरक्षण करणे एवढेच राहिले नसून जनतेचे जीवनमान उंचाविण्यासाठी अनेक कार्ये राज्याला करावी लागतात. परिणामतः लोकप्रशासनाचा संबंध मानवी जीवनाशी संबंधित

असलेल्या प्रत्येक क्रियेशी येतो. उदाहरणार्थ, शांतता आणि सुव्यवस्था, कृषीविकास, शिक्षण, व्यापार, दळणवळण, सामूहिक विकास, आरोग्य, न्याय, स्थानिक प्रशासन इत्यादी कार्ये लोकप्रशासनाकडून केली जातात. लोकप्रशासनाने संपूर्ण मानवी जीवनच व्यापून टाकले आहे.

आज एकविसाव्या शतकात लोकप्रशासनाचा विकास जलद गतीने होऊ लागला आहे. आशिया, आफ्रिका खंडांतील नवोदित विकसनशील राष्ट्रांत प्रशासनशास्त्राचे महत्त्व वाढत आहे. लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढण्याचे आणखी एक कारण म्हणजे लोकशाहीत सरकार सतत बदलत असते. सरकार बदलले तरी प्रशासन कायमस्वरूपी असते. जेथे बहुपक्ष पध्दती अस्तित्वात आहे अशा भारत व फ्रान्ससारख्या देशात सरकार वारंवार बदलत असते. अशा अस्थिर परिस्थितीमध्ये समाजाला स्थायित्व प्रदान करण्याची जबाबदारी प्रशासनावर असते. लोकप्रशासन व प्रशासकीय यंत्रणा राज्यात राज्यक्रांतीनंतरही कायम राहते. कोणतेही शासन असो, कशा प्रकारचेही संविधान असो, प्रशासकीय यंत्रणा मात्र प्रत्येक राज्यासाठी आवश्यक व अनिवार्य असते. उदा. फ्रेंच व रशियन राज्यक्रांतीनंतरही तेथे पूर्वीचीच प्रशासकीय यंत्रणा कायम होती. भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतरही ब्रिटीशांनी निर्माण केलेली प्रशासकीय व्यवस्थाच कायम राहिलेली दिसते.

आधुनिक समाज व्यापक स्वरूपाचा तसेच अधिक जटिल व गुंतागुतीचा बनलेला आहे. लोकप्रशासनाच्या कार्यक्षमतेवर व यशस्वीतेवर समाजाचे सुख व समृद्धी अवलंबून असते. विख्यात अमेरिकन राज्यशास्त्रज्ञ चार्ल्स बिअर्ड म्हणतो की, “लोकप्रशासनापेक्षा अधिक महत्त्वाचा कोणताही दुसरा विषय नसेल. आधुनिक समाजातील कार्ये पार पाडण्यासाठी कार्यक्षम प्रशासनावर भावी संस्कृतीचे व सुधारित शासन व्यवस्थेचे भवितव्य अवलंबून असते. हार्वर्ड विद्यापीठातील प्राध्यापक वालेस बी. डॉनहॅम म्हणतात की, “आपली संस्कृती जर अयशस्वी ठरली तर त्याचे मुख्य कारण प्रशासनाचे अपयश हे होय.”

आधुनिक राज्यात पाळण्यापासून ते स्मशानभूमीपर्यंत प्रत्येक बाबतीत व्यक्तीचा लोकप्रशासनाशी जवळचा संबंध आहे. किंबहुना जन्मापूर्वी देखील लोकप्रशासन व्यक्तीची काळजी घेऊ लागते व मृत्यूनंतरही तिचे व्यवहार पाहत असते. कारण कुटूंब नियोजन, गर्भिणीचे आरोग्य, जन्ममृत्यूची नोंद, पाळणाघर, शिशुक्रीडामंदिरे, वसतिगृहे, भोजनालये, शाळा, महाविद्यालये, विद्यापीठे, दवाखाने, कारखाने वाहतूक व्यवस्था, बँका, औद्योगिक मंडळे इत्यादी सर्व क्षेत्रात लोकप्रशासनाशिवाय काहीच चालत नाही.

आधुनिक काळात राज्याच्या कार्यात प्रचंड वाढ झाली आहे. ही कार्ये पार पाडण्याची जबाबदारी लोकप्रशासनाची आहे. लोकप्रशासन शासनाला स्थिरता प्रदान करते. राज्याची धोरणे व कार्यक्रम अंमलात आणण्याची जबाबदारी लोकप्रशासनाची आहे. समाजात औद्योगिकरण, नागरीकरण इत्यादी कारणामुळे विविध समस्या निर्माण झाल्या आहेत. त्याचप्रमाणे प्रादेशिकवाद, धार्मिकवाद, जातीयवाद, भाषिकवाद, दहशतवाद इत्यादीमुळे समाजातील मने दुभंगलेली आहेत. अशावेळी समाजात एकात्मता स्थापन करण्यासाठी लोकप्रशासन महत्त्वाची भूमिका बजावते. जनतेच्या इच्छा आकांक्षा पूर्ण करण्यासाठी प्रशासकीय व्यवस्था कामकाज पाहते. आज प्रत्येक देशाचे राजकीय जीवन लोकप्रशासनाच्या आधारे स्थिर झालेले आहे.

थोडक्यात आजच्या समाजात लोकप्रशासनाचे महत्त्व अनन्य साधारण आहे. लोकप्रशासनाच्या

अस्तित्वाशिवाय संस्कृती, नीतीमूल्ये, एवढेच नव्हे तर समाज आणि राज्य याचीही कल्पना करता येत नाही. सुसंस्कृत समाजाची शास्त्रीय गुरुकिल्ली म्हणजे लोकप्रशासन होय.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ४

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१) कल्याणकारी राज्याची कार्ये सांगा?

२) लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढण्याची कारणे सांगा?

३) देशात विविध समस्या कोणत्या आहेत?

१.२.६ लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन- साम्य आणि भेद

प्रशासन दोन प्रकारचे असते. एक लोकप्रशासन आणि दुसरे खाजगी प्रशासन होय. काही प्रशासकीय विचारवंतांच्या मते सर्व प्रकारचे प्रशासन हे एकसारखेच असते. त्यामुळे लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन असा भेद करणे योग्य नाही. हेन्री फेयॉल, एम. पी. फॉलेट आणि एल. अरविक इत्यादी प्रशासकीय विचारवंतांनी लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यात भेद नाही, असे मत मांडले आहे. कारण सर्व प्रकारच्या प्रशासनात मूलभूत वैशिष्ट्ये आणि तत्त्वे समान असतात.

सर्वसाधारणपणे आपण शासनाकडून होणाऱ्या कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनात करतो. आणि जी कार्ये शासनसंस्थेद्वारे करता येत नाहीत परंतु काही खाजगी संस्थाद्वारे करण्यात येतात त्यांचा समावेश आपण खाजगी किंवा व्यक्तिगत (Private) प्रशासनात करतो. खाजगी प्रशासन व लोकप्रशासनात काही व्यवस्थापन तत्त्वे मूलतःच समान असतात. या दोन्ही प्रशासनाची कार्यपध्दती परस्परांवर परिणाम करीत असते. प्रशासनाला आवश्यक असणारे तंत्रे (Techniques) व कौशल्य (Skills) दोन्ही प्रकारामध्ये समान असतात या दोन्हीतील प्रशासन पध्दती, समस्या जवळ जवळ सारख्याच आहेत.

अ) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील साम्य :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासनातील साम्य पुढील प्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

१) संघटनेची आवश्यकता :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन या दोन्ही प्रशासनात संघटना असावी लागते. संघटना ही दोन्ही

प्रशासनाचा आत्मा आहे. संघटनेशिवाय प्रशासनाचे धोरण निश्चित करता येत नाही. तसेच धोरणांची अंमलबजावणीही करता येत नाही. मानवी तसेच भौतिक साधनांचा यथायोग्य उपयोग करून प्रशासनाचा उद्देश साध्य करण्यासाठी संघटनेची आवश्यकता दोन्हीही प्रशासनाला असते.

२) समान कार्यपध्दती :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील व्यवस्थापनात्मक कार्यात काही बाबतीत समानता आढळते. प्रशासन कोणतेही असो तेथे कार्यपध्दतीबाबत समानता असते. उदा. व्यवस्थापन, हिशेब व्यवस्था, फाईल ठेवणे, अहवाल तयार करणे, आकडेवारी मिळविणे, व्यवस्थापनाचे कौशल्य इत्यादी गोष्टी दोन्ही प्रशासनात समान असतात.

३) जनसंपर्क :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन या दोन्ही प्रशासनात जनसंपर्क (Public Relations) महत्त्वाचे मानले जाते. खाजगी प्रशासनात जनसंपर्क पूर्वीपासून महत्त्वाचा समजण्यात येत असे. खाजगी प्रशासनात जनतेस समाधानी ठेवून जनतेची मर्जी संपादन केली जात असे. आधुनिक काळात जगातील अनेक देशांनी लोकशाही शासनप्रणालीचा स्वीकार केला आहे. त्यामुळे लोकप्रशासनातही विशेषतः सरकारी खात्यात जनसंपर्क विभाग निर्माण करण्यात आला आहे. जनसंपर्कामुळे जनतेच्या इच्छा-आकांक्षा जाणून घेता येतात; त्यानुसार प्रशासनाला आपल्या ध्येयधोरणाची आखणी करता येते.

४) परस्परंवर परिणाम :

आजच्या काळात लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यांचा परस्परंवर परिणाम होत असताना आढळतो. लोकप्रशासनाच्या कार्यावर खाजगी प्रशासनाच्या कामकाजाचा परिणाम होतो. हा परिणाम लोकप्रशासनातील व्यवस्थापन व आर्थिक कार्यांच्या बाबतीत मुख्यत्वे आढळतो. खाजगी प्रशासनातील औद्योगिक तत्त्वे लोकप्रशासनात आणण्याच्या उद्देशाने सरकारी प्रमंडळाची निर्मिती करण्यात आली आहे. उदा. भारतात एअर इंडिया इंटर्नॅशनल, इंडियन एअर लाईन्स कॉर्पोरेशन, लाईफ इन्शुरन्स कॉर्पोरेशन इत्यादी प्रमंडळे स्थापन करण्यात आली आहेत. याउलट खाजगी प्रशासनात त्यांच्या कर्मचारी वर्गांना ज्या सवलती दिल्या जातात त्या लोकप्रशासनातील कर्मचाऱ्यांनाही मिळतात.

५) संशोधन :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन या दोन्ही प्रशासनात प्रगती करण्यासाठी लोकांच्या गरजा, बदलती परिस्थिती यामुळे प्रशासनात नवनवीन तत्त्वे, सिध्दांत स्वीकारले जात आहेत. नवनवीन साधने शोधून व्यक्तित्व व लोकप्रशासनास यशस्वी करण्याचे कार्य दोन्ही प्रकारच्या प्रशासनांत होत असते. या दृष्टीने सरकारी तसेच खाजगी क्षेत्रातील उद्योगधंदे, कंपन्या यामार्फत प्रयोगशाळा व संशोधनकेंद्रे स्थापन करण्यात आली आहेत. प्रशासकीय वर्गासाठी प्रशिक्षण केंद्रे स्थापन केलेली आहेत. उदा. भारत सरकारचे अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह रिफॉर्मस कमिशन, हैद्राबाद येथील अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह स्टाफ कॉलेज, कलकत्ता येथील भारतीय व्यवस्थापन संस्था इत्यादी.

वरीलप्रमाणे लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यामध्ये काही बाबतीत साम्य आढळते.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ५

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१) प्रशासनाचे प्रमुख दोन प्रकार कोणते?

२) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासनात कोणत्या बाबतीत साम्य असते?

ब) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील भेद-

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन या दोन्ही प्रशासनात काही बाबतीत साम्य असले तरी या दोन्ही प्रकारच्या प्रशासनात काही मूलभूत स्वरूपाचा भेद आढळतो. खाजगी प्रशासन निरनिराळ्या व्यक्तींनी गटांमधून स्वतःच्या नियंत्रणाखाली, स्वतःच्या उद्दिष्टाच्या पूर्तीसाठी चालविलेले असते; तर लोकप्रशासन संपूर्ण समाजासाठी, राज्यसंस्थेमार्फत तिच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असते. लोकप्रशासनाचे उद्दिष्ट संपूर्ण समाजाची सेवा करणे हे असते. त्या तुलनेने खाजगी प्रशासनाचे उद्दिष्ट मर्यादित जनतेची सेवा करणे हे असते. लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील भेद पुढील प्रमाणे :

१) व्यापक कार्यक्षेत्र :

लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्र व्यापक व विस्तारित स्वरूपाचे असते. कारण शासन संस्थेकडून चालविल्या जाणाऱ्या सर्व कार्यांचा समावेश लोकप्रशासनात होतो. लोककल्याण, संरक्षण, परराष्ट्र संबंध, शिक्षण, आरोग्य, दळणवळण यासारखी बहुविध कार्ये लोकप्रशासनाला करावी लागतात. लोककल्याणकारी राज्यात प्रत्येक गोष्ट राज्याकडून व्हावी अशी नागरिकांची अपेक्षा असते. आणि त्यामुळे राज्याचे कार्यक्षेत्र व्यापक होत जाते. खाजगी प्रशासनापेक्षा लोकप्रशासनाची कार्ये अधिक महत्त्वाची असतात. याउलट खाजगी प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र मर्यादित असते. ते विशिष्ट कार्यापुरतेच संबंधित असते.

२) नफ्याचे तत्त्व :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील सर्वात महत्त्वाचा फरक म्हणजे नफा हे तत्त्व होय. खाजगी प्रशासनात नफ्याच्या तत्त्वाला महत्त्व दिले जाते. कोणतेही कार्य करित असताना आपल्याला किती नफा होणार आहे याचा विचार खाजगी प्रशासनात केला जातो. खाजगी प्रशासनाचे यशअपयश हे नफा या तत्त्वावरच आधारित असते.

या उलट लोकप्रशासनात नफा हे तत्त्व महत्त्वाचे मानले जात नाही. लोककल्याण हे लोकप्रशासनाचे ध्येय असते. लोकप्रशासनात जनकल्याणाच्यादृष्टीने अनेक कार्ये केली जातात. मानवी जीवनासाठी आवश्यक अशी कार्ये त्यामध्ये फायदा नसतानाही लोकप्रशासनाला करावी लागतात. त्या बंद करता येत

नाहीत. खाजगी प्रशासनामध्ये एखाद्या कार्यात तोटा होत आहे असे आढळल्यास ते लगेच बंद केले जाते. तेथे जनहिताचा विचार केला जात नाही.

३) जनतेप्रती जबाबदारी :

या दोन्ही प्रशासनातील आणखी एक महत्त्वाचा भेद म्हणजे लोकप्रशासनाकडून केली जाणारी कार्ये लोककल्याणाची आहेत हे दाखवून द्यावे लागते. लोकप्रशासनाकडून केल्या जाणाऱ्या प्रत्येक कार्याची तपासणी जनता करित असते. लोकशाही मध्ये लोकप्रतिनिधीमार्फत जनता कायदेमंडळाच्या माध्यमातून लोकप्रशासनावर नियंत्रण तसेच देखरेख करित असते. लोकप्रशासनामार्फत जनकल्याणाची कार्ये केली जात नसतील तर जनता त्याविरूद्ध लढा पुकारते.

याउलट खाजगी प्रशासन जनतेला जबाबदार नसते काही प्रसंगी खाजगी प्रशासन जनकल्याणविरोधी कार्य करित असते. खाजगी प्रशासनात जास्तीत जास्त नफा मिळविण्याचा प्रयत्न केला जातो. परंतु जनता खाजगी प्रशासनातील व्यक्तीवर नियंत्रण ठेवू शकत नाही. उदा. दुष्काळात अन्नधान्याची कृत्रिम टंचाई निर्माण करून खाजगी प्रशासनातील व्यक्ती जास्तीत जास्त नफा मिळविण्याचा प्रयत्न करतात.

४) राजकीय प्रभाव :

लोकप्रशासनावर तत्कालीन राजकारणाचा विशेष प्रभाव दिसून येतो. डीन अपीलवो यांच्या मते, “लोकप्रशासन म्हणजे राजकारण होय.” लोकप्रशासनामध्ये जनहित महत्त्वाचे असते. लोकशाही शासन पद्धतीत कोणती योजना अंमलात आणावी एवढेच राजकीय नेते ठरवीत नाहीत तर प्रशासकीय पदावर कोणत्या व्यक्तींची बदली किंवा नियुक्ती करावी यातही राजकीय व्यक्तींचा हस्तक्षेप असतो.

याउलट खाजगी प्रशासन पक्षीय राजकारणापासून मुक्त असते. खाजगी प्रशासनावर राजकारणाचा प्रभाव नसतो. ते राजकीय प्रभावापासून मुक्त असते.

५) समान व्यवहार :

लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यातील एक महत्त्वाचा फरक म्हणजे लोकप्रशासनातील व्यवहारात समानता आढळते. लोकप्रशासनात कोणताही भेदभाव न करता सर्व नागरिकांना समान प्रकारची सेवा प्रदान केली जाते. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना सर्व नागरिकांबरोबर समान व्यवहार करावा लागतो. उदा. जर शासनाने कायदे करतांना भेदभाव केला तर जनतेच्या विरोधाचा मुकाबला करावा लागतो. लोकप्रशासनात पक्षपातीपणा केला जात नाही.

खाजगी प्रशासनात व्यक्ती- व्यक्तीनुसार भेदभाव केला जातो. काही लोकांना विशेष सवलती दिल्या जातात. रिचर्ड वॉर्नर यांच्या मते, खाजगी प्रशासनात सर्व नागरिकांसाठी समान व्यवहार नसतो. जनतेच्या विरोधाचा मुकाबला न करता खाजगी प्रशासनात अधिक नफा मिळवून जनतेच्या गरजा पूर्ण केल्या जातात. खाजगी प्रशासनात पक्षपातीपणा दिसून येतो.

६) नियमानुसार कार्य :

लोकप्रशासनामध्ये कोणतेही कार्य नियमानुसार केले जाते. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना स्वयंनिर्णयानुसार

कार्य करता येत नाही. उदा. लोकप्रशासनात काही वस्तूंची खरेदी करायची असेल तर त्याअगोदर कमीत कमी तीन निविदा मागवाव्या लागतात. तसेच त्यातील कमीतकमी किंमतीची निविदा मान्य करावी लागते.

खाजगी प्रशासनात नियमानुसार कार्य हे तत्त्व नसते. येथील प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना स्वयंनिर्णयानुसार कार्य करण्याचे स्वातंत्र्य असते. त्यांना लगेच निर्णय घेता येतो. उदा. खाजगी प्रशासनातील प्रशासकीय अधिकाऱ्याला एखादी जास्त किंमतीची वस्तू आवडल्यास त्याची लगेच खरेदी केली जाते.

७) दप्तरदिरंगाई :

लोकप्रशासनात कोणतेही कार्य नियमानुसार केले जाते. त्यामुळे सरकारी कामकाजात दिरंगाई निर्माण होते. सरकारी काम सहा महिने थांब अशी परिस्थिती निर्माण होते. साहजिकच प्रशासन कार्यात लालफित किंवा दप्तरदिरंगाई निर्माण होते. उदा. तलाठ्याकडून सात बाराचा जमीनाचा उतारा पाहिजे असेल तर सतरा हेलपाटे घालावे लागतात.

खाजगी प्रशासनात कोणताही प्रशासकीय निर्णयतात्काळ घेतला जातो. त्यामुळे प्रशासन कार्य गतीमान, कार्यक्षम बनते.

८) स्पर्धा :

लोकप्रशासनाच्या क्षेत्रात एकाधिकार असतो. तसेच दुसरी प्रतिस्पर्धी संस्था नसते. त्यामुळे लोकप्रशासनात चांगल्या गोष्टी होत असतात. लोकप्रशासनामध्ये स्पर्धेची भावना नसते.

खाजगी प्रशासनात स्पर्धा हा महत्त्वाचा भाग असतो. त्यात अनेक प्रतिस्पर्धी संस्था असतात. त्यांच्यामध्ये सतत स्पर्धामय वातावरण असते. खाजगी प्रशासनात काहीना तोटाही सहन करावा लागतो. उदा. साबण, चहापावडर, कापडविक्री यासाठी जाहिरात करावी लागते.

९) प्रतिष्ठा :

या दोन्ही प्रशासनातील आणखी एक महत्त्वाचा फरक म्हणजे सरकारी नोकरी करणाऱ्या व्यक्तींना विशेष सामाजिक प्रतिष्ठा असते, अशी प्रतिष्ठा खाजगी प्रशासनात मिळत नाही. उदा. जिल्हाधिकारी आणि प्राध्यापक यांची तुलना केली तर जिल्हाधिकाऱ्याला प्राध्यापकापेक्षा अधिक प्रतिष्ठा असते. म्हणूनच खाजगी कॉलेजमधील प्राध्यापक सरकारी नोकरीत जाण्यास इच्छुक असतात.

१०) समयबद्धता :

लोकप्रशासनातील कार्यात एक प्रकारची जलद गती असते कामकाज दिरंगाई झाली तर सार्वजनिक हिताला धोका निर्माण होतो उदा. दुष्काळ, भूकंप, रोगराई, महापूर अशा नैसर्गिक संकटामध्ये त्वरीत निर्णय घ्यावे लागतात.

खाजगी प्रशासनात घाईचा प्रसंग आढळत नाही. त्याचा परिणामही जाणवत नाही.

११) आर्थिक बाबतीत बाह्य नियंत्रण :

या दोन्ही प्रशासनातील महत्त्वाचा फरक म्हणजे लोकप्रशासनात आर्थिक बाबींवर बाह्य नियंत्रण

असते हे बाह्य नियंत्रण कायदेमंडळाचे असते. प्रशासकीय खर्चासाठी आगामी वर्षात किती रक्कम आवश्यक आहे याची अगोदरच मंजूरी घ्यावी लागते. कायदेमंडळाच्या मंजूरीशिवाय सरकारला एक पैसाही खर्च करता येत नाही. याउलट खाजगी प्रशासनात आर्थिक स्वातंत्र्य असते.

१२) आर्थिक निधी :

लोकप्रशासनाला विविध कल्याणकारी योजना अंमलात आणाव्या लागतात. त्यासाठी लागणारा पैसा कर रूपाने जनतेकडून वसूल केला जातो. याउलट खाजगी प्रशासनात स्वतःचे भांडवल गुंतवावे लागते.

थोडक्यात व्यापक कार्यक्षेत्र, राजकीय स्वरूप, नफ्याचे तत्त्व, जनहित, एकाधिकार, प्रतिष्ठा आर्थिक बाबतीत बाह्य नियंत्रण आर्थिक निधी इत्यादीमुळे लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यात विशेष फरक आढळतो.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न-६

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१) कोणत्या प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र व्यापक असते?

२) नफा मिळविणे हे कोणत्या प्रशासनाचे उद्दिष्ट असते?

३) कोणत्या प्रशासनात स्पर्धा असते?

४) कोणत्या प्रशासनातील कर्मचाऱ्यांना प्रतिष्ठा असते?

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इत्यादी

१) प्रशासन - कार्याचे व्यवस्थापन करणे म्हणजे प्रशासन.

२) प्रशासक - व्यवस्थापनाचे प्रत्यक्ष कार्य करणारा.

३) लोकप्रशासन - सार्वजनिक प्रशासन, सरकारी प्रशासन.

४) व्यक्तिगत प्रशासन - खाजगी प्रशासन, निजी प्रशासन.

५) साम्य - समानता.

६) भेद - फरक.

१.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- १

- १) प्रशासन हा शब्द Administrare या लॅटिन शब्दापासून बनला आहे.
- २) राज्यातील सर्व लोकांच्यासाठी असलेले प्रशासन म्हणजे लोकप्रशासन होय.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- २

- १) एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी संघटनेतील सर्व घटक व त्यांचे कार्य म्हणजे सर्वव्यापी दृष्टीकोण होय.
- २) व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनानुसार सार्वजनिक हित साधण्यासाठी जे कार्य केले जाते त्याला व्यवस्थापनात्मक दृष्टिकोण असे म्हणतात.
- ३) प्रशासन कार्यासाठी विशिष्ट कौशल्य अवगत असावे लागते लोकप्रशासनात निश्चित सिध्दांत नसतात म्हणून ती कला आहे.
- ४) लोकप्रशासनातही निरीक्षण व अनुभवाच्या आधारे शास्त्रशुध्द सिध्दांत मांडता येतात. त्यामुळे लोकप्रशासन शास्त्र आहे.
- ५) लोककल्याणासाठी प्रशासकीय व्यवस्था कशी असावी याविषयी मार्गदर्शन करण्याचे कार्य लोकप्रशासन करते त्यामुळे लोकप्रशासन हे तत्त्वज्ञान आहे.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ३

- १) हेन्री फेयॉल यांनी नियोजन, संघटना, आज्ञा, समन्वय व नियंत्रण हे लोकप्रशासनाचे ५ विभाग सांगितले आहेत.
- २) पी. मॅक्वीन यांनी व्यक्ती, सामुग्री व पध्दती हे लोकप्रशासनाच्या अभ्यासाचे तीन घटक सांगितले आहेत.
- ३) 'काय' आणि 'कसे' या दोन शब्दाशी फिफनरचा लोकप्रशासन व्याप्तीचा दृष्टिकोण संबंधित आहे.
- ४) ल्युथर ग्युलिक यांनी पोस्टडॉक्टोरी दृष्टिकोण मांडला आहे.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ४

- १) राज्याचे अंतर्गत व बाह्य संरक्षण करणे, शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे, जनतेचे जीवनमान उंचावणे ही कल्याणकारी राज्याची कार्ये आहेत.
- २) आधुनिक समाजव्यवस्था लोकप्रशासनामुळे अधिक स्थिर झालेली आहे. लोकप्रशासनामुळेच समाजाचे संरक्षण व संवर्धन होत असते. व्यक्ती आणि लोकप्रशासन यांचा जवळचा संबंध आहे. म्हणून आधुनिक काळात लोकप्रशासनाचे महत्त्व वाढले आहे.
- ३) धार्मिकवाद, भाषिक वाद, जातीयवाद, प्रादेशिक वाद, दहशतवाद अशा विविध समस्या देशामध्ये आहेत.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ५

- १) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन हे प्रशासनाचे दोन प्रमुख प्रकार आहेत.
- २) संघटना, समान कार्यपद्धती, जनसंपर्क, संशोधन इत्यादी बाबतीत लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन यात साम्य असते.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ६

- १) लोकप्रशासनाचे कार्यक्षेत्र व्यापक असते.
- २) खाजगी प्रशासनात नफा हे उद्दिष्ट असते.
- ३) खाजगी प्रशासनात स्पर्धा असते.
- ४) लोकप्रशासनातील कर्मचाऱ्यांना प्रतिष्ठा असते.

१.५ सारांश

लोकप्रशासनाचा अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती या घटकात आपण प्रो. एल. डी. व्हाईट, प्रेसिडेंट बुड्रो विलसन, सायमन, फिफनर व एफ. एन. निग्रो यांच्या व्याख्या विचारात घेतल्या आहेत.

१) लोकप्रशासनाचे स्वरूप

- अ) सर्वव्यापी दृष्टीकोण
- ब) व्यवस्थापनात्मक दृष्टीकोण
- लोकप्रशासन ही कला आहे.
- लोकप्रशासन हे शास्त्र आहे.
- लोक प्रशासन हे तत्त्वज्ञान आहे

२) लोकप्रशासनाची व्याप्ती

- हेन्री फेयॉल, पी. मॅक्वीन, प्रिफनर यांचा दृष्टीकोण
ल्युथर ग्युलिक यांचा POSDCORB दृष्टीकोण
लोकप्रशासनाचे महत्त्व

३) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन-साम्य

- १) संघटनेची आवश्यकता
- २) समान कार्यपद्धती
- ३) जनसंपर्क
- ४) परस्परांवर परिणाम
- ५) संशोधन

४) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासन - भेद

- १) व्यापक कार्यक्षेत्र
- २) नफ्याचे तत्त्व
- ३) जनतेप्रती जबाबदारी
- ४) राजकीय प्रभाव

- | | |
|----------------------------------|---------------------|
| ५) समान व्यवहार | ६) नियमानुसार कार्य |
| ७) दफ्तरादिरंगाई | ८) स्पर्धा |
| ९) प्रतिष्ठा | १०) समयबद्धता |
| ११) आर्थिक बाबतीत बाह्य नियंत्रण | |

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

पुढील प्रश्नांची सविस्तरपणे उत्तरे लिहा.

- १) लोकप्रशासन म्हणजे काय? लोकप्रशासनाचे स्वरूप स्पष्ट करा?
- २) लोकप्रशासनाची व्याप्ती आणि महत्त्व सांगा?
- ३) लोकप्रशासन आणि खाजगी प्रशासनातील साम्य व भेद स्पष्ट करा?

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- १) लोकप्रशासनाचे सिध्दांत - प्रा. प. सि. काणे, विद्या प्रकाशन, नागपूर, तृतीय आवृत्ती- जानेवारी १९७४
- २) लोकप्रशासन - प्रा. ना. स. इनामदार
- ३) लोकप्रशासनाचे सिद्धांत व कार्यपद्धती - डॉ. शांताराम भोगले, कैलाश पब्लिकेशन, औरंगाबाद, पाचवी आवृत्ती- १० सप्टेंबर १९९९
- ४) लोकप्रशासन- प्रा. श्रीकांत वि देशपांडे, श्री मंगेश प्रकाशन नागपूर- आवृत्ती २०००
- ५) लोकप्रशासनाचे सिध्दांत-डॉ. अर्जुनराव दर्शनकार, अमृत प्रकाशन, औरंगाबाद, प्रथम आवृत्ती- २६ सप्टेंबर १९९६
- ६) लोकप्रशासन - प्रा. बी. बी. पाटील, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर, डिसेंबर १९९९.



घटक : २

संघटना

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे

२.१ प्रस्तावना

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ संघटना : अर्थ, व्याख्या, महत्त्व व खात्याचे आधारभूत घटक

२.२.२ संघटनेची तत्त्वे

२.२.३ संघटनेचे घटक

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.५ सारांश

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे :

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास -

- संघटनेचा अर्थ, व्याख्या, महत्त्व आणि खात्याचे आधारभूत घटक समजून घेता येतील.
- संघटनेची काही महत्त्वाची तत्त्वे समजून घेता येतील.
- संघटनेचे महत्त्वाचे घटक (लाईन व स्टाफ) समजून घेता येतील.

२.१ प्रस्तावना :

हा घटक अभ्यासण्यापूर्वी आपण लोकप्रशासनाचा अर्थ, व्याख्या, स्वरूप, व्याप्ती, महत्त्व आणि लोकप्रशासन व खाजगी प्रशासन यांच्यातील साम्य व भेद यांचा अभ्यास केलेला आहे. या घटकात आपण संघटनेचा अर्थ, व्याख्या, महत्त्व, खात्याचे आधारभूत घटक, संघटनेची तत्त्वे आणि संघटनेचे रेषा

व स्टाफ घटक समजून घेणार आहोत.

कोणत्याही देशाचे प्रशासन सुरळीत चालविण्यासाठी विविध प्रकारच्या संघटनांची आवश्यकता असते. समान हेतू साध्य करण्यासाठी जेव्हा अनेक व्यक्ती एकत्र येऊन सामूहिक प्रयत्न करतात तेव्हा संघटना निर्माण होत असते. तर मग जाणून घेऊ या संघटनेचा अर्थ, व्याख्या, खात्याचे आधारभूत घटक, संघटनेची तत्त्वे आणि संघटनेचे रेषा व स्टाफ घटक.

२.२ विषय विवेचन :

२.२.१ संघटना :

अ) अर्थ :

सामूहिक प्रयत्नाद्वारे एखादा विशिष्ट हेतू साध्य करण्यासाठी जी रचना निर्माण करावी लागते त्या रचनेला संघटना असे म्हणतात. संघटनेचा हेतू साध्य करण्यासाठी पात्र व कार्यक्षम सेवक वर्गाची नियुक्ती करावी लागते. शासन ज्या ज्यावेळी एखादी नवीन योजना किंवा कार्य हाती घेते त्या त्या वेळी नवीन सरकारी संघटनेची स्थापना झालेली आपल्याला दिसून येते. उदा. लोकायुक्त, नियोजन मंडळ, लेखा परीक्षा, इ.यातील काही संघटना औपचारिक तर काही संघटना अनौपचारिक स्वरूपाच्या असतात. तसेच काही संघटना तात्पुरत्या स्वरूपाच्या तर काही कायम स्वरूपी असतात. थोडक्यात लोककल्याणासाठी निश्चित केलेले उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी जेव्हा कार्ये आणि जबाबदाऱ्या यांचे विभाजन नियोजनबद्ध व व्यवस्थितपणे सेवक वर्गात केले जाते तेव्हा त्यास संघटना असे म्हणतात.

ब) व्याख्या :

- १) जे. डी. मूने - “ समान हेतू साध्य करण्यासाठी निर्माण केलेली प्रत्येक मानवी संस्था म्हणजे संघटना होय.”
- २) अरविक - “ एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी आवश्यक असलेली कामे विभाग पाहून लोकांना नेमून देणे म्हणजे संघटना होय.”
- ३) एल्.डी. व्हाईट - “ एखादा निश्चित हेतू साध्य करण्यासाठी सेवक वर्गात कार्य व जबाबदारी यांची वाटणी करण्यासाठी जी व्यवस्था निर्माण करण्यात येते तिला संघटना म्हणतात.

क) संघटनेचे महत्त्व

संघटना ही व्यवस्थापनाचा कणा असते. संघटनेशिवाय कोणतेही प्रशासकीय कार्य यशस्वी होऊ शकत नाही. कोणतेही कार्य व्यवस्थितपणे, पद्धतशीरपणे यशस्वी करण्यासाठी संघटनेची गरज असते. कार्यक्षम व्यवस्थापन, समन्वय, समूचन, वाढ आणि वैविध्यकरण, नव-नवीन तंत्रज्ञानाचा अधिकाधिक वापर, मानव संसाधनाचा अधिकाधिक उपयोग, तसेच उद्योगातील विविध कार्यांवर संतुलीत भर इत्यादी काही फायदे संघटनेमुळे होत असतात. संघटनेतील सत्ता विभाजनामुळे तेथील सेवकांच्या प्रशिक्षणाचे व विकासाचे प्रयोजन चांगल्या पद्धतीने होते. तसेच व्यवस्थापन व कर्मचारी यांच्यामधील संबंध चांगले

राहण्यास व दृढ होण्यास प्रोत्साहन संघटनेमुळे लाभते. प्रयत्नांची व कार्यांची पुनरावृत्ती टाळण्यात येते. संघटनेमुळे कामकाजामध्ये सुलभता येते कारण येथे प्रत्येकाला आपले कार्य व जबाबदारी यांची उत्तम जाण असते. याचाच अर्थ लोकप्रशासनातील प्रत्येक कार्य विशिष्ट पद्धतीने चालते म्हणूनच संघटनेला विशेष महत्त्व प्राप्त झालेले आहे.

ड) संघटनेचे/खात्याचे आधारभूत घटक :

संघटनेचे/खात्याचे आधारभूत घटक जाणून घेण्यापूर्वी खात्याची व्याख्या जाणून घेणे आवश्यक आहे.

- **महेश्वरी** - “खाते म्हणजे प्रशासनाचा मुलभूत संघटनात्मक घटक की जो शासनाची सर्व कृती पारपाडण्याची जबाबदारी स्विकारतो.”
- **प्रो.एल्.डी.व्हाईट**- “खाते म्हणजे संघटनेचा एक प्रमुख घटक की जो शासकीय कार्ये पार पाडण्याची जबाबदारी त्याच्यावर असते.”
- **एम्.पी. शर्मा**-“मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याच्या खालोखाल असणारी सर्वात मोठी विभागीय संघटना की ज्यामध्ये शासनाच्या कार्याचे विभाजन होते त्यास खाते म्हणतात.”

संघटनेचे/खात्याचे आधारभूत घटक - Bases of Departmental Organization

खाते संघटनेचे प्रामुख्याने चार आधार आहेत. ल्युथर ग्युलिक यांनी ‘4Ps’ किंवा ‘४ प्र’ हे संघटनेचे/खात्याचे निर्मितीचे आधारभूत घटक मानले आहेत.

१) **प्रयोजन (Purpose)**- प्रशासन कार्याचा उद्देश काय आहे आणि तो कोणते कार्य केल्याने यशस्वी होणार आहे याचा विचार करून खात्याची/संघटनेची निर्मिती केली जाते. शिक्षण, आरोग्य, संरक्षण इत्यादी खाती ही विशिष्ट उद्देश, साध्य करण्यासाठी निर्माण केली जातात. विशिष्ट उद्देश, कार्य, हेतू समोर ठेवून खात्याची निर्मिती केली जाते.

■ गुण-

- १) प्रयोजन या घटकामुळे खात्यात एक प्रकारचे काम कायमस्वरूपी चालते. त्यामुळे येथील कर्मचारी वर्ग तज्ञ व निपूण बनतो. तसेच अशा खात्यात संघटनेचे समन्वयाचे तत्त्व ही यशस्वी होते.
- २) प्रयोजन या घटकावर आधारीत खात्यामुळे खात्यातील संदिग्धता व गोंधळ नष्ट होतो. अशा खात्यांचे कार्य स्वतंत्रपणे चालत असल्यामुळे एक खाते दुसऱ्या खात्यात हस्तक्षेप करत नाही.
- ३) प्रयोजन या घटकावर आधारीत खात्याचे कार्य जबाबदारीने व जाणीवेने चालते. अशी खाती आर्थिकदृष्ट्या फायद्याची ठरतात.

■ दोष-

- १) हेतू किंवा कार्य या संज्ञेचा अर्थ अनिश्चित असा वाटतो. कारण खात्याच्या कार्याचा विचार

जसा व्यापक दृष्टीकोनातून केला जातो. तसा तो संकुचित दृष्टीकोनातूनही केला जाऊ शकतो.

- २) प्रयोजन या घटकाचा आधार घेतल्याने खाते फक्त आपल्या कार्याकडे लक्ष देते. त्यामुळे इतर आवश्यक असणाऱ्या गोष्टीकडे दुर्लक्ष होते.
- ३) प्रयोजन या घटकाचा आधार घेतल्याने अशी खाती इतर खात्यांना सहकार्य करित नाहीत. त्यामुळे संघर्ष निर्माण होण्याची शक्यता असते.

२) प्रक्रिया (Process) तंत्र/कौशल्य/पध्दती-

प्रक्रिया या घटकाचा आधार घेवून काही खात्यांची निर्मिती केली जाते. अशा खात्यात तंत्र, कौशल्य व पध्दती या घटकांना महत्त्व दिले जाते. प्रशासकीय कार्ये पार पाडण्यासाठी विशिष्ट तंत्राचा किंवा कौशल्याचा उपयोग करावा लागतो. त्यामुळे प्रक्रिया या घटकाचा आधार घेवून खात्याची निर्मिती केली जाते. उदा. लोककर्म खाते, रेल्वे खाते, कायदा खाते, हिशेब खाते, दळणवळण खाते इत्यादी

■ गुण :

- १) प्रक्रिया या घटकावर आधारित खात्यामुळे खात्यात तांत्रिक ज्ञान व कौशल्य यांना महत्त्व प्राप्त होते.
- २) प्रक्रिया या घटकावर आधारित खात्यामुळे प्रशासनात एकरूपता व समन्वय साधला जातो.
- ३) अशा खात्यामुळे होणाऱ्या खर्चाचा अंदाज बांधता येतो. व अंदाजपत्रकात आवश्यक त्या रक्कमेची तरतूद करता येते.
- ४) या घटकामुळे खात्यातील कर्मचाऱ्यांना आपल्या कार्यात अधिक विकास करता येतो. त्यामुळे त्यांना बढतीची संधी जास्त प्रमाणात मिळते.

■ दोष :

- १) या घटकावर आधारित खात्यात समन्वय साधने अवघड जाते. खाते बंद पडले तर त्याचा परिणाम इतर खात्यावर होतो.
- २) या घटकावर आधारित खात्यात तंत्रज्ञानाचा व कौशल्याचा योग्य वापर केला तरच ही खाती यशस्वी होतात.
- ३) या घटकावर आधारित खात्यांना सहकार्य दिले नाही तर प्रशासनात विस्कळीतपणा निर्माण होतो.
- ४) या घटकावर आधारित खाती आर्थिक दृष्ट्या परवडणारी नसतात.

३) प्रजा (Persons)- व्यक्ती/व्यक्तीसमुह

प्रजा किंवा व्यक्तीसमुह या घटकाचा आधार घेवून काही खाती निर्माण केली जातात. समाजातील व्यक्ती किंवा व्यक्तीसमुहाचे हित साधने, विकास करणे हे खात्याचे प्रमुख कार्य असते. थोडक्यात प्रजा

या घटकाचा आधार घेवून खात्याची निर्मिती केली जाते. उदा. महिला व बाल कल्याण खाते, पुनर्वसन खाते, मजूर खाते, समाजकल्याण खाते, आदिवासी कल्याण खाते इत्यादी.

■ गुण-

- १) प्रजा या घटकावर आधारित खात्यामुळे जनता व प्रशासन यांच्यात जवळचा संबंध निर्माण होतो. या घटकावर आधारित खात्यामुळे विविध विभागात समन्वय साधला जातो.
- २) अशा खात्यातील अधिकारी व कर्मचारी यांचा दृष्टीकोन व्यापक स्वरूपाचा असतो.
- ३) अशा खात्यामुळे दबाव गट निर्माण होतात. असे दबावगट आपला हेतू साध्य करण्यासाठी हितसंबंध जोपासतांना दिसतात. उदा. मजूर संघटना, महिला संघटना, शेतकरी संघटना, विद्यार्थी संघटना इत्यादी.

■ दोष-

- १) खाते निर्मितीसाठी सर्वच ठिकाणी या घटकाचा उपयोग करता येत नाही.
- २) प्रजा या घटकावर आधारित खात्यामुळे अधिकारी व कर्मचारी यांना अनेक प्रकारची कामे करावी लागतात. त्यामुळे तो वर्ग कुशल व निपुण बनत नाही.
- ३) अशा घटकावर आधारित खात्यामुळे जे दबाव गट निर्माण होतात ते शासनावर दबाव आणून योग्य व अयोग्य अशी दोन्ही प्रकारची कामे करून घेतात.
- ४) अशा खात्याचे कार्यक्षेत्र निश्चित करता येत नाही.

४) प्रदेश Place स्थळ/कार्यक्षेत्र

प्रदेश या घटकाचा आधार घेवून काही खाती निर्माण केली जातात. विशिष्ट प्रदेशाच्या गरजा लक्षात घेवून काही खाती निर्माण केली आहेत. उदा. परराष्ट्र व्यवहार खाते, आदिवासी कल्याण खाते, रेल्वे खाते इत्यादी

■ गुण-

- १) खात्याच्या मुख्य कार्यालयापासून दूर असणाऱ्या विशिष्ट प्रदेशाचा विचार करून अशी खाती निर्माण करून तेथील विभागाचा विकास केला जातो.
- २) समन्वय व नियंत्रण ही संघटनेची तत्त्वे अशा खात्यात दिसून येतात.
- ३) विशिष्ट प्रदेशासाठी खाती निर्माण केल्यामुळे त्या प्रदेशातील लोकांचे प्रश्न, समस्या व अडचणी समजावून घेवून सोडवता येतात.
- ४) या घटकावर आधारित खात्यामुळे आर्थिक बचत होते.

■ दोष-

- १) विशिष्ट प्रदेशाची खाती निर्माण केल्याने प्रादेशिक वाद निर्माण होण्याची शक्यता असते.

त्यामुळे राष्ट्रीय धोरणात एकरूपता राहत नाही.

- २) या घटकावर आधारीत खात्यात श्रमविभागणी या तत्त्वाचा अभाव दिसतो.
- ३) अशा खात्यावर प्रादेशिक नेतृत्वाचा प्रभाव पडतो.
- ४) अशा खात्यामुळे राष्ट्रीय प्रशासनात विस्कळीतपणा निर्माण होतो.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- १

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

- १) संघटना म्हणजे काय?
- २) खाते म्हणजे काय? खात्याचे आधारभूत घटक सांगा?
- ३) प्रयोजन घटकाचे गुण व दोष सांगा?
- ४) प्रजा या घटकावर आधारीत खात्याची उदाहरणे सांगा?

२.२.२ संघटनेची तत्त्वे

१) पदसोपान/सोपानक्रम/अधिकार पदपरंपरा (Principle of Hierarchy)

अधिकार पदपरंपरा हे संघटनेचे महत्त्वाचे तत्त्व मानले जाते. कोणतीही संघटना निर्माण केल्या नंतर तिची रचना ठरविण्यासाठी अधिकार पदपरंपरा या तत्त्वाचा उपयोग केला जातो. कोणतीही संघटना घेतली तरी त्या संघटनेत वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशी स्तररचना निर्माण केलेली असते. संघटनेत पद निश्चिती करण्यासाठी या तत्त्वाचा उपयोग केला जातो. या तत्त्वामुळे संघटनेत शिखरापासून तळापर्यंत जबाबदारीच्या तत्त्वानुसार वरिष्ठ ते कनिष्ठ असे संबंध निश्चित केलेले असतात. थोडक्यात या तत्त्वामुळे संघटनेची रचना पिरॅमीड सारखी करून संघटनेच्या कार्याची विभागणी सत्ता व जबाबदारी यानुसार क्रमपध्दतीने निश्चित केलेली असते.

अ) व्याख्या :

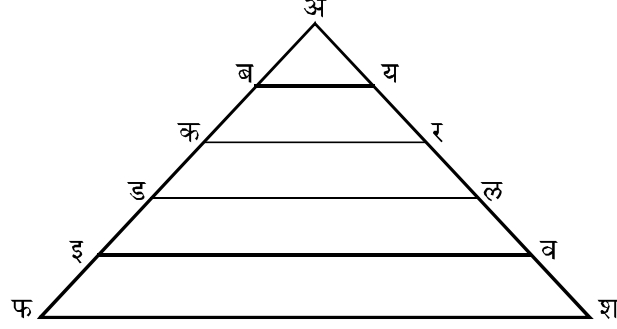
१) “अधिकार पदपरंपरा म्हणजे एक व्यवस्थित संघटना की ज्यात कनिष्ठ ते वरिष्ठ अशी चढत्या क्रमाने रचना केलेली असते.”

२) जे. डी. मूने - संघटनेत कार्याचे विभाजन करून सत्ता व जबाबदारी यानुसार वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशा पायऱ्या निर्माण केल्या जातात. म्हणून या पध्दतीला क्रम पध्दती असे म्हणतात.

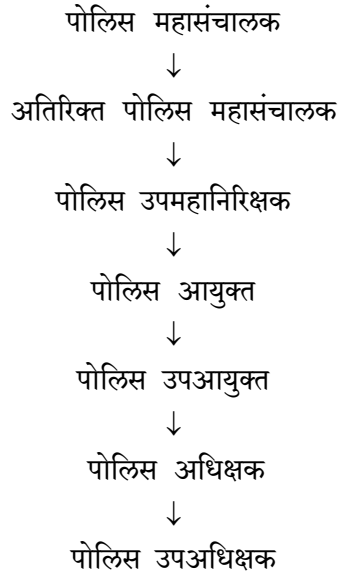
३) अर्स लॅथम - “पदसोपान म्हणजे असे एक व्यवस्थित संघटन की, ज्यामध्ये कनिष्ठ ते वरिष्ठ अशा चढत्या क्रमाने रचना निर्माण केली जाते.”

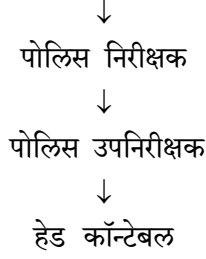
थोडक्यात अधिकार पदपरंपरा या तत्त्वानुसार संघटनेत वरिष्ठ अधिकाऱ्यापासून कनिष्ठ अधिकाऱ्यापर्यंत स्तररचना निर्माण केलेली असते. शिखरावर वरिष्ठ अधिकारी असतो. त्याच्या खालोखाल कनिष्ठ अधिकारी असतो. तो वरिष्ठाला जबाबदार राहून कार्य करतो. त्याच्या आदेशाचे पालन करित असतो.

संघटनेत विभाग, उपविभाग, शाखा, उपशाखा पाडून अधिकार पदपरंपरा निश्चित केली जाते. अधिकारपदपरंपरेच्या तत्त्वानुसार निर्माण केलेली संघटनेची रचना ही पिरॅमिड सारखी असून प्रामुख्याने पुढील आकृतीवरून ही रचना स्पष्ट करता येते.



या आकृती मध्ये 'अ' हा संघटनेचा प्रमुख असून तो सर्वोच्च अधिकारी आहे. 'ब' हा 'अ' चा कनिष्ठ अधिकारी असतो. या प्रमाणेच 'क' हा 'ब' चा 'ड' हा 'क' चा 'इ' हा 'ड' चा आणि 'फ' हा 'र' चा कनिष्ठ अधिकारी असतो 'अ' या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली ब,क,ड,इ आणि फ हे कनिष्ठ अधिकारी कार्य करत असतात. तसेच या संघटनेतील दुसऱ्या विभागात 'य', 'र', 'ल', 'व' आणि 'श' हे कनिष्ठ अधिकारी, 'अ' या वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असतात. प्रत्येक कनिष्ठ अधिकारी आपल्या वरिष्ठाला जबाबदार राहून कार्य करतो. अशा प्रकारे अधिकारपदपरंपरा स्विकारून शासनाची विविध खाती व महामंडळे कार्य करित असतात. उदा. पोलिस खात्याच्या प्रमुख वरिष्ठ अधिकारीपदी पोलीस महासंचालक हा असतो. त्याच्या नियंत्रणाखाली ६ परिक्षेत्रे व ७ आयुक्तालये निर्माण केली आहेत. पोलीस खात्याची अधिकारपदपरंपरेनुसार रचना पुढील प्रमाणे सांगता येईल.





अशी स्तर रचना निर्माण केलेली असते. जिल्हा पोलीस, राखीव पोलीस दल, गुन्हे अन्वेषण विभाग, रेल्वे पोलीस, लाचलुचपत प्रतिबंधक विभाग मोटार वाहन विभाग, मोटार वाहतूक विभाग, बिनतारी संदेश विभाग, पोलीस प्रशिक्षण विभाग इत्यादी विभाग निर्माण केलेले आहेत.

ब) अधिकार पदपरंपरा तत्वाचे परीक्षण

१) गुण :

- १) अधिकार पदपरंपरा या तत्त्वामुळे संघटनेच्या कार्यात एक वाक्यता निर्माण होते. कारण कनिष्ठांना वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या आदेशाचे पालन करावे लागते.
- २) अधिकार पदपरंपरा या तत्त्वामुळे संघटनेत संघर्ष निर्माण होत नाही. त्यांच्यात समन्वय असल्याचे दिसून येते.
- ३) या तत्त्वामुळे संघटनेत विविध अधिकाऱ्यांच्यात जे संबंध असतात ते अधिक मजबूत होतात. या तत्त्वामुळे प्रत्येक कनिष्ठ सेवक वरिष्ठाला जबाबदार राहून कार्य करतो. त्यामुळे प्रशासनाची कार्यक्षमता वाढते व प्रशासनाचा हेतू साध्य होतो.
- ४) संघटनेच्या या तत्त्वामुळे संघटनेचे कार्य योग्य पध्दतीने चालते. नियंत्रण, देखरेख, आदेशाची कार्यवाही, संयोजन, मार्गदर्शन या गोष्टी सहज शक्य होतात.
- ५) या तत्त्वामुळे संघटनेच्या कार्यात श्रमविभागणी व विकेंद्रीकरण शक्य होते.

२) दोष :

- १) अधिकारपदपरंपरा या तत्त्वामुळे संघटनेत वरिष्ठ व कनिष्ठ अशी विभागणी केली जाते. त्यामुळे सेवकांच्यात संघर्ष, मत्सर, द्वेष हे दोष निर्माण होतात.
- २) या तत्त्वामुळे संघटनेत नोकरशाही हा दोष निर्माण होतो. संघटनेत विभाग, उपविभाग व पदे निर्माण केल्यामुळे सेवकांच्या संख्येत अवास्तव वाढ होते. त्यामुळे सेवकवर्गाच्या कल्याणाकडे जास्त लक्ष दिले जाते. त्यामुळे लोककल्याण हा हेतू बाजूला राहतो.
- ३) या तत्त्वामुळे प्रशासन कार्यास विलंब होतो. कारण संघटनेतील प्रत्येक कृती वरिष्ठ ते कनिष्ठ या क्रमाने होत असते. त्यामुळे कार्यवाहीस वेळ लागतो.

अशा प्रकारे दोष अधिकार पदपरंपरा या तत्वात असले तरी संघटनेत योग्य रचना निर्माण करण्यासाठी हे तत्त्व आवश्यक आहे.

★ स्वयं:अध्ययन प्रश्न- २

खालील वाक्ये चुक की बरोबर ते लिहा.

- १) पदसोपान हे संघटनेचे एक महत्त्वाचे तत्त्व आहे.
- २) पदसोपान या तत्त्वामुळे संघटनेच्या कार्यात एक वाक्यता रहात नाही.
- ३) पदसोपान या तत्त्वामुळे प्रशासन कार्यास विलंब होतो.

२) समन्वय (Co-ordination)

प्रत्येक संघटनेत समन्वयाचे तत्त्व आवश्यक मानले जाते. प्रत्येक संघटनेत कोणत्या ना कोणत्या कारणाने सेवकवर्गात संघर्ष व मतभेद निर्माण होतात. समन्वय म्हणजे केवळ सहकार्य नव्हे, तर वरिष्ठ अधिकारी व कनिष्ठ अधिकारी यांच्यात स्नेहबंध निर्माण होवून आपुलकीची भावना निर्माण होणे समन्वयात अभिप्रेत असते. समन्वयामुळे संघटनेचा हेतू साध्य होतो. संघटनेतील सेवक वर्गातील संघर्ष कमी होवून एकतेच्या भावनेने कार्य होते. त्यामुळे समान उद्दिष्ट साध्य होवून संघटनेचा हेतू साध्य होतो.

अ) व्याख्या :

- १) चार्ल्स वर्थ - “संघटनेच्या उद्दिष्ट प्राप्तीसाठी विविध घटकांमध्ये सुसूत्रीकरण करणे म्हणजे समन्वय होय.”
- २) एल. डी. व्हाईट-“समन्वय म्हणजे अशी प्रक्रिया की संघटनेतील विविध घटकातील संबंध अशा प्रकारे निश्चित केले जातात की ज्यामुळे ते स्वतंत्र घटक एकत्रीत प्रभावीपणे कार्य करतात.”
- ३) एफ्.ए. निग्रो -“समन्वय म्हणजे संघटनेचे विविध भाग एकत्रितरित्या प्रभावीपणे अशा प्रकारे कार्य करतात की त्यामध्ये संघर्ष, गुतांगुत व मतभेद राहत नाहीत.”
- ४) टेरी- “समन्वय म्हणजे अशा प्रकारची व्यवस्था आहे कि, ज्यामुळे संघटनेच्या विविध घटकांच्या क्रिया-प्रक्रिया व कार्यात एकसूत्रीपणा येवून प्रत्येक संघटनेचा हेतू साध्य करण्यासाठी जास्तीत जास्त सहभाग होतो.

ब) समन्वयाची वैशिष्ट्ये -

- १) समन्वय सामुहिक प्रयत्नामध्ये आवश्यक असते. व्यक्तीगत प्रयत्नामध्ये समन्वय लागू होत नाही.
- २) समन्वय सतत चालणारी प्रक्रिया आहे.
- ३) समन्वय ऐक्य निर्माण करणारी प्रक्रिया आहे. व्यक्तीगत पातळीवर चालणाऱ्या सर्व प्रयत्नांना मुख्य प्रवाहात आणून संपूर्ण निश्चित ध्येयाकडे नेण्यासाठी समन्वयाची मदत होते.
- ४) समन्वयाचा मुख्य उद्देश संघटनेचे ध्येय साध्य करणे हा असतो.

क) समन्वयाचे प्रकार (Types of Co-ordination)

समन्वयाचे प्रामुख्याने दोन प्रकार आहेत ते पुढील प्रमाणे सांगता येतील.

१) उभार समन्वय (कोनतल समन्वय) (Vertical Co-ordination)

संघटनेतील वरिष्ठ व कनिष्ठ अधिकाऱ्यांत संघर्ष व मतभेद निर्माण होण्याची शक्यता असते. असा संघर्ष निर्माण झाला तर संघटनेतील मध्यम अधिकाऱ्यामार्फत तो मिटवला जातो. यात प्रामुख्याने मध्यम अधिकारी वरिष्ठांचे निर्णय, मते, त्यांची कार्यपद्धती कनिष्ठांना समजावून सांगतात, तर कनिष्ठांचे प्रश्न, अडचणी, समस्या व सूचना वरिष्ठांना समजावून सांगतात. उभार समन्वय हा अधिकार पदपरंपरेच्या तत्त्वानुसार घडत असतो.

२) समतल समन्वय (समांतर समन्वय) (Horizontal Co-ordination)

संघटने मध्ये समान पातळीवरील अधिकाऱ्यांच्या मध्ये संघर्ष व मतभेद निर्माण होतात. समान पातळीवरील अधिकाऱ्यांच्या मध्ये संघर्ष व मतभेद निर्माण झाले तर या अधिकाऱ्यांनी परस्परांच्या भेटीगाठी घेवून विचार विनिमय व चर्चेद्वारे संघर्ष कमी करणे यांस 'समतल समन्वय' म्हणतात. प्रामुख्याने हा समन्वय समान विभागात, समान शाखात, समान खात्यात साधला जातो. प्रामुख्याने समान पातळीवरील अधिकाऱ्यांत संघर्ष निर्माण झाला तर त्यांना त्यांच्या कार्याची जाणीव करून दिली जाते.

ड) समन्वयाची प्रक्रिया :

प्रामुख्याने समन्वयाची प्रक्रिया उत्स्फूर्त व जाणीवपूर्वक अशा दोन मार्गांनी होत असते.

अ) उत्स्फूर्त समन्वय (Automatic Co-ordination)

संघटनेत समन्वयाची प्रक्रिया उत्स्फूर्तपणे घडत असते. यात प्रामुख्याने विशिष्ट परिस्थितीमध्ये कसे वागले पाहिजे याचे ज्ञान कर्मचाऱ्यांना करून दिले जाते. अशा पध्दतीत कोणती कार्ये पध्दती स्विकारली पाहिजे हे सांगितले जाते. असे कार्ये कर्मचाऱ्यांच्याकडून उत्स्फूर्तपणे होते. उत्स्फूर्त समन्वय संघटनेचा प्रमुख अधिकारी घडवून आणतो.

ब) जाणीवपूर्वक समन्वय – (Deliberate Co-ordination)

प्रामुख्याने मोठ्या संघटनेत जाणीवपूर्वक समन्वयाची प्रक्रिया चालते. प्रामुख्याने मोठ्या संघटनेत वरिष्ठाला देखरेख व नियंत्रण ठेवणे अशक्य असते. अशावेळी संघटनेमध्ये, विभाग, उपविभाग, शाखा, उपशाखा पाडून साहाय्यक, कनिष्ठ अधिकारी नियुक्त करून जाणीवपूर्वक समन्वयाची प्रक्रिया चालवली जाते. अशा मोठ्या संघटनेत संघर्ष व मतभेद निर्माण होत असतात. ते कमी करण्यासाठी जाणीवपूर्वक प्रयत्न केले जातात. संघटनेमध्ये संयोजन, सुसूत्रीकरण घडवून आणून जाणीवपूर्वक समन्वयाची प्रक्रिया साधली जाते.

इ) समन्वयाच्या पध्दती – (Methods of Co-ordination)

संघटनेच्या विविध विभागामध्ये व सेवकांच्या मध्ये समन्वय घडवून आणण्यासाठी पुढील दोन मार्गांचा अवलंब केला जातो.

१) सक्तीचा समन्वय - (Coercive Co-ordination)

संघटनेच्या 'अधिकारपदपरंपरा'या तत्त्वामुळे सक्तीचा समन्वय घडवून आणला जातो. संघटनेच्या विविध विभागामध्ये संघर्ष, मतभेद असतात. हे संघर्ष, मतभेद वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्याकडून मिटवले जातात. कनिष्ठांना आपले मतभेद बाजूला ठेवून वरिष्ठांच्या आज्ञेचे पालन करावे लागते. वरिष्ठांचे निर्णय कनिष्ठांवर बंधनकारक असतात. संघटने मध्ये असणारे मतभेद, द्वेष व संघर्ष वरिष्ठ सक्तीने कमी करून समन्वय घडवून आणतात.

२) स्वयंस्फूर्त समन्वय- (Voluntary Co-ordination)

समन्वयाचा हा मार्ग ऐच्छिक स्वरूपाचा आहे. संघटनेतील कर्मचारी स्वयंस्फूर्तीने, स्वईच्छेने समन्वय घडवून आणतात. 'स्वयंस्फूर्त समन्वय' विचार विनिमय, परिषदा, भेटीगाटी, नियोजन, मार्गदर्शन, विकेंद्रीकरण, अनौपचारिक अशा विविध मार्गांनी साधला जातो.

अ) परिषदा : (Conferences) स्वयंस्फूर्त समन्वयाचा परिषदा हा एक महत्वपूर्ण मार्ग आहे. यात प्रामुख्याने विविध विभाग प्रमुखांच्या परिषदा आयोजित केल्या जातात. व त्यात विचार विनिमय करून समन्वय साधण्याचा प्रयत्न केला जातो. या परिषदा मध्ये संघटनेतील प्रश्न, अडचणी, समस्या जाणून घेवून त्यावरचे उपाय शोधून समन्वय साधला जातो.

ब) सल्लामसलत : (Through consultation and Advice) स्वयंस्फूर्त समन्वयाच्या या प्रकारामध्ये एक विभाग दुसऱ्या विभागाशी सल्लामसलत करतो. तसेच वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या मार्गदर्शनाखाली मतभेद व संघर्ष कमी करून समन्वय साधले जाते.

क) नियोजन : स्वयंस्फूर्त समन्वयामधील नियोजन हा महत्त्वाचा घटक मानला जातो. कोणते ही प्रशासकीय कार्य सुरू करण्यापूर्वी त्या कार्याचे नियोजन केले जाते. त्यामुळे संघटनेतील कर्मचाऱ्यांना व कनिष्ठांना कार्याचे पूर्वज्ञान होते. ह्यामुळे अशी कार्ये पार पाडत असतांना संघर्ष व मतभेद निर्माण होत नाहीत.

५) संस्थात्मक पध्दती (Organizational Devices)

स्वयंस्फूर्त समन्वयामध्ये संस्थात्मक मार्गाचा अवलंब केला जातो. यामध्ये विविध सभा मंडळे, विविध समित्या स्थापन करून समन्वय साधला जातो. उदा. मंत्रीमंडळ, नियोजन मंडळ, राष्ट्रीय विकास मंडळ, योजना आयोग इत्यादी मार्गांनी संयोजनाचे कार्य केले जाते.

इ) अर्थ खाते : विविध खात्यामध्ये समन्वय साधण्याचे काम अर्थखाते करते. अर्थखाते वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करते. या अंदाजपत्रकात विविध खात्यांना त्या त्या आर्थिक वर्षात खर्च करावयाची रक्कम निश्चीत केलेली असते. त्यामुळे संघर्ष व मतभेद होत नाहीत व समन्वय साधला जातो.

फ) विकेंद्रीकरण (Decentralization) : विविध खाती महामंडळे यांच्या मध्ये विकेंद्रीकरणाचे तत्व स्विकारले जाते. संघटनेतील वरिष्ठ अधिकारी आपले काही अधिकार कनिष्ठांना देतात त्यामुळे कनिष्ठ अधिकारी स्वतंत्रपणे कार्य करू शकतो. विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वामुळे स्वयंस्फूर्त समन्वय साधला

जातो व वरिष्ठ आणि कनिष्ठ यांच्यातील संबंध अधिक मजबूत होतात.

ज) कार्यपध्दतीचे प्रमाणीकरण (Standardisation & Procedure) संघटनेत ज्या कार्यपध्दतीचा अवलंब केला जातो त्या कार्यपध्दतीचे नियम व पध्दतीचे प्रमाणीकरण केल्यास समन्वय साधण्यास मदत होते. प्रत्येक कर्मचाऱ्याने विशिष्ट परिस्थिती मध्ये कसे वर्तन करावे याचे त्याला आगाऊ ज्ञान असणे आवश्यक आहे. कार्यपध्दती एकसारखी असल्यास संघटनेमध्ये एकसुत्रीपणा व एकात्मता प्रस्थापित होते.

ल) अनौपचारिक पध्दत : (Informal Method)

विविध संघटनामध्ये वरिष्ठ अधिकारी परस्परंशी चर्चा, विचार विनिमय, गाठीभेटी घेवून संघटनेतील कर्मचाऱ्यातील प्रश्न व समस्यांवर उपाय शोधतो.

फ) समन्वयाचे महत्त्व : प्रशासनामध्ये समन्वयाचे तत्व आवश्यक व महत्त्वाचे मानले जाते. समन्वय या तत्त्वाचे महत्त्व पुढील मुद्यावरून स्पष्ट होते.

१) संघटनेत विविध घटकांना विविध स्वरूपाचे अधिकार दिलेले असतात. अशा विविध घटकांत निर्माण होणारे संघर्ष, मतभेद टाळण्यासाठी प्रशासनात समन्वयाचे तत्व आवश्यक आहे.

२) संघटनेत अधिकारी व कर्मचारी वर्गाला त्यांच्या अधिकाराची आणि कार्याची योग्य प्रकारे माहिती देणे आवश्यक असते. काही वेळा अज्ञानामुळे सेवकांच्याकडून अधिकाराचा गैरवापर होण्याची शक्यता असते. त्यामुळे त्यांना त्यांचे अधिकार व कार्ये यांची माहिती होणे आवश्यक आहे.

३) काही वेळा संघटनेचा मुख्य हेतू बाजूला सारला जावून दुय्यम दर्जाच्या कार्यांना अधिक महत्त्व दिले जाते. ह्यामुळे त्यांच्यात जाणीव व जागृती निर्माण करून देण्यासाठी समन्वयाचे तत्व आवश्यक आहे.

४) काही वेळा वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठ अधिकारात हस्तक्षेप करतात. कनिष्ठांना कमी दर्जाचे मानून सर्व अधिकार आपल्याकडे घेतात. अशा वेळी वरिष्ठांना त्यांच्या अधिकारांची मर्यादा समजावून देणे गरजेचे आहे.

५) काही वेळा संघटनेतील दोन विभागात परस्पर विरोधी भूमिका स्विकारली जाते अशा वेळी त्या दोन्ही विभागात परस्पर संबंध प्रस्थापित करून कार्याला गती देणेची आवश्यकता आहे. अशा वेळी समन्वयाचे तत्व उपयुक्त ठरते.

६) संघटनेतील सर्व घटकांत व सर्व सेवकांत सांघिक भावना निर्माण करण्यासाठी व सामुहिक प्रयत्न करण्यासाठी समन्वयाचे तत्व आवश्यक आहे.

★ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-३

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

प्रश्न १ समन्वयाचे किती प्रकार आहेत?

प्रश्न २ समन्वयाची प्रक्रिया कोणत्या दोन मार्गांनी होत असते?

प्रश्न ३ समन्वयाच्या कोणत्याही दोन पध्दती लिहा?

३) केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण

प्रस्तावना : केंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण ही दोन्ही तत्त्वे संघटनेचे उद्देश साध्य करण्यासाठी उपयुक्त असलेली दिसतात. कार्याचे स्वरूप, महत्त्व, प्रत्यक्ष कार्यपद्धती, इत्यादी विचारात घेऊन संघटनेत केंद्रीकरणाचे किंवा विकेंद्रीकरणाचे तत्त्व स्वीकारले जाते. उदा. ज्या देशात हुकुमशाही शासन पद्धती आहे तिथे केंद्रीकरणाला महत्त्व आहे. परंतु ज्या देशात लोकशाही शासन पद्धती आहे तिथे विकेंद्रीकरणाला महत्त्व असलेले दिसते.

व्याख्या :

- १) प्रो. एल. डी. व्हाईट यांच्या मते, “शासनाच्या कनिष्ठ स्तरापासून वरिष्ठ स्तराकडे प्रशासकीय सत्तेचे स्थानांतर होण्याच्या प्रक्रियेला केंद्रीकरण असे म्हणतात. त्याच्या विरुद्ध प्रक्रियेला विकेंद्रीकरण असे म्हणतात.”
- २) हेन्री फेयॉल यांच्या मते, “संघटनेतील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भूमिकेचे महत्त्व कमी करणारी प्रत्येक बाब म्हणजे केंद्रीकरण होय व संघटनेतील कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भूमिकेचे महत्त्व वाढविणारे प्रत्येक कार्य म्हणजे विकेंद्रीकरण होय.”
- ३) अवस्थी व माहेश्वरी यांच्या मते, “केंद्रीकरण म्हणजे सर्वोच्च ठिकाणी अधिकारांचे एकरूपीकरण व विकेंद्रीकरण म्हणजे अनेक व्यक्ती किंवा घटकांमध्ये अधिकारांची वाटणी होय.

केंद्रीकरणाचे गुण व दोष :

गुण :

- १) प्रशासनात एकरूपता, एकवाक्यता निर्माण होते व त्यामुळे प्रशासन कार्य सुलभपणे पार पडते.
- २) संघटनेच्या कार्यात समन्वय व सुसूत्रता साधता येते.
- ३) आर्थिकदृष्ट्या सोयीचे व परवडणारे असते.
- ४) अधिकाऱ्यांच्या गैरवर्तनाला आळा बसतो व त्यांच्या कार्यात जबाबदारी व कार्यक्षमता वाढते.
- ५) प्रशासकीय भ्रष्टाचार व लाचलुचपत तसेच स्थानिक पुढाऱ्यांच्या हस्तक्षेपावर नियंत्रण राहते किंवा आळा बसतो.

दोष :

- १) प्रत्येक लहान-मोठ्या बाबींच्या निर्णयासाठी केंद्रीय संघटनेवर अवलंबून असल्यामुळे प्रशासनात विलंब व दफतरदिरंगाई निर्माण होते. लालफितीच्या कारभाराला चालना मिळते.
- २) स्थानिक प्रश्नांची उपेक्षा होते. त्यांच्याकडे दुर्लक्ष केले जाते.
- ३) स्थानिक अधिकाऱ्यांना प्रशासकीय स्वातंत्र्य नसल्यामुळे प्रशासनात नवीन प्रयोग करणे अशक्य होते.

- ४) प्रशासनातील सर्व निर्णय केंद्रीय संघटनेकडून घेतले जात असल्यामुळे स्थानिक प्रशासन अकार्यक्षम, भ्रष्टाचारी व बेजबाबदार बनते.
- ५) केंद्रीकरणामुळे प्रशासनाला स्थानिक जनतेचा पाहिजे तेवढा पाठिंबा मिळत नाही.

विकेंद्रीकरणाचे गुण व दोष :

गुण :

- १) केंद्रीय प्रशासनावरील कामाचा ताण व जबाबदाऱ्या कमी होण्यास मदत होते.
- २) स्थानिक व क्षेत्रीय स्तरावरील कर्मचाऱ्यांना प्रशासनामध्ये सहभागी होता येते. त्यांना विभिन्न स्वरूपाचे प्रश्न सोडविण्याची संधी मिळते.
- ३) कनिष्ठ स्तरावरील अधिकाऱ्यांना काही प्रमाणात अधिकार व निर्णय स्वातंत्र्य मिळाल्यामुळे व्यक्ती विकासास वाव मिळतो. याचाच अर्थ उत्तम व कुशल प्रशासकीय अधिकारी तयार होण्यास मदत होते.
- ४) प्रशासनात नवीन व छोटे छोटे प्रयोग करणे शक्य होते.
- ५) प्रशासनाच्या प्रत्येक घटकात स्पर्धा निर्माण होते त्यामुळे प्रशासन स्वच्छ व पारदर्शक होण्यास मदत होते.
- ६) स्थानिक जनतेची उपेक्षा किंवा त्यांच्याकडे दुर्लक्ष होत नाही.

दोष :

- १) प्रशासनात समन्वय करणे कठीण जाते त्यामुळे त्यामध्ये एकरूपता किंवा एकात्मता राखणे शक्य होत नाही.
- २) प्रशासनाच्या विकेंद्रीत घटकांवर नियंत्रण ठेवणे कठीण जाते व त्यामुळे प्रशासनात अनेक गुंतागुंतीचे प्रश्न व दोष निर्माण होतात. उदाहरणार्थ भ्रष्टाचार, लाचलुचपत, पक्षपातीपणा इत्यादी दोष वाढीस लागतात किंवा लागण्याची शक्यता अधिक असते.
- ३) आर्थिकदृष्ट्या शासनाला परवडणारे नसते.
- ४) स्थानिक हिताकडे अधिक लक्ष दिल्यामुळे राष्ट्रहित दुर्लक्षीले जाते.

स्वयं अध्ययन प्रश्न-४

- १) केंद्रीकरणाची आणि विकेंद्रीकरणाची कोणतीही एक व्याख्या लिहा.
- २) केंद्रीकरणाचा कोणताही एक गुण लिहा.
- ३) केंद्रीकरणाचा कोणताही एक दोष लिहा.
- ४) विकेंद्रीकरणाचा कोणताही एक गुण लिहा.
- ५) विकेंद्रीकरणाचा कोणताही एक दोष लिहा.

२.२.३ संघटनेचे घटक

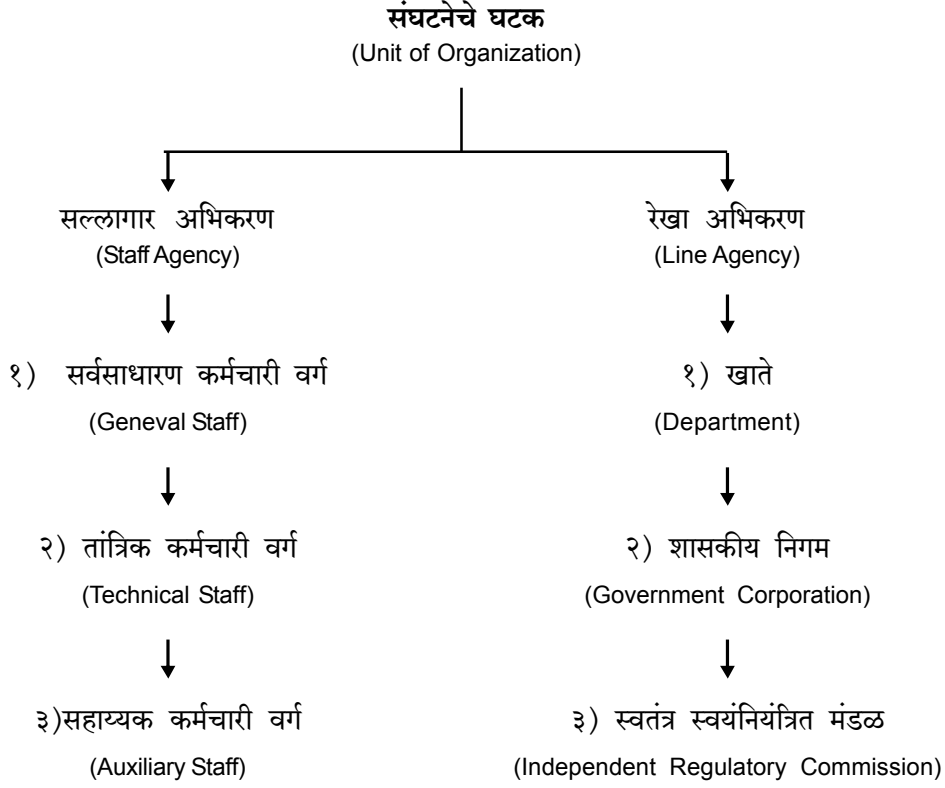
आधुनिक काळात संघटनेची कार्ये अत्यंत गुतांगुतीची बनली आहेत. त्यामुळे संघटनेला आपली कार्ये पार पाडणे कठिण झाले आहे. संघटनेचे कार्ये यशस्वी करण्यासाठी अनेक घटकांची मदत घ्यावी लागते. यामध्ये प्रत्यक्ष कार्य करणारा, सल्ला देणारा, तांत्रिक बाबतीत सल्ला देणारा असे विविध घटक प्रशासकीय यंत्रणेत असतात. प्रामुख्याने स्टाफ व लाईन असे संघटनेचे मुख्य घटक मानले जातात.

संघटनेचे कार्य विविध घटकाद्वारे चालते. प्रत्येक घटकाचे कार्य वेगवेगळे असते. सल्ला देणारे असे विविध स्वरूपाचे घटक संघटनेतील प्रशासनात असतात. सामान्यतः सल्लागार व रेखा असे संघटनेचे मुख्य घटक मानले जातात. सल्लागार अभिकरण म्हणजे सल्ला देणारा वर्ग आणि रेखा अभिकरण म्हणजे प्रशासनात प्रत्यक्ष कार्य करणारा वर्ग.

स्टाफ घटक व लाईन घटकाचे स्वरूप :

कोणत्याही संघटनेचे प्रशासकीय स्वरूपाचे कार्य करताना सल्लागार व रेखा या दोन्ही घटकांचे स्वरूप समजावून घेणे आवश्यक आहे. हे दोन्ही घटक प्रकार प्रशासनाच्या कार्यावरून पाडले जातात. सल्लागार घटक संघटनेच्या प्रशासकीय कार्याला सल्ला देणारा व सहाय्य करणारा असतो. रेखा घटक प्रत्यक्ष कार्य करणारा घटक असतो. वरिष्ठ ते कनिष्ठ अधिकाऱ्यांपर्यंत संघटनेत स्तररचना निर्माण केलेली असते. प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांची शिखरापासून तळापर्यंत साखळी असते. म्हणूनच त्याला रेखा अभिकरण म्हणतात. पूर्वी सैनिक प्रशासनात स्टाफ व लाईन हे शब्द वापरले जात असत. सैन्यातील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांपासून ते कनिष्ठ अधिकाऱ्यांपर्यंत जे सैनिक सेवक असत त्यांना रेखा घटक समजले जात होते. आणि रेखा घटकाला सल्ला देणारा व मदत करणाऱ्या घटकाला सल्लागार घटक म्हंटले जात असे उदा. सैन्याला वैद्यकीय सेवा पुरविणारे वाहतूक करणारे, शस्त्रास्त्रे पुरविणारे इत्यादी. पुढे ही पध्दत नागरी प्रशासनात स्विकारली गेली. शासकीय खाती, लोकनिगम. स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे, संस्थापक मंडळे, ही रेखा अभिकरणे असून त्यांना सल्ला देण्यासाठी सल्लागार घटक मदत करीत असतो. थोडक्यात आधुनिक प्रशासनात सल्लागार व रेखा अभिकरणे आवश्यक व महत्त्वपूर्ण आहेत. तसेच दोन्ही अभिकरणे एकमेकास पूरक आहेत.

पुढील आकृतीवरून सल्लागार व रेखा घटकाचे स्वरूप स्पष्ट होते.



स्टाफ घटक किंवा सल्लागार घटक (Staff Unit)

स्टाफ घटक म्हणजे संघटनेच्या कार्यात मदत करणारा, सल्ला देणारा घटक होय. जे. डी. मूनी या विचारवंताच्या मते “स्टाफ घटक म्हणजे कार्यकारी अधिकाऱ्याच्या व्यक्तीमत्त्वाचा विकास होय. म्हणजे त्याला अधिक डोळे, अधिक कान व अधिक हात असून ज्याची त्याला आपल्या योजना निर्माण करत असताना व कार्यवाही करत असतांना मदत होते.” तर हेन्री फेयॉलच्या मते “मोठ्या संघटनेत स्टाफ घटकाची आवश्यकता असते कारण कोणत्याही कार्यकारी विभागात इतरांच्या मदतीशिवाय व मार्गदर्शना शिवाय कोणतेही काम पूर्ण करता येणार नाही.” थोडक्यात स्टाफ हे उच्च श्रेणीच्या अधिकाऱ्याला सल्ला देणारे एक अभिकरण आहे कि ज्याला कोणतीच क्रियात्मक जबाबदारी नसते.

अर्थ व व्याख्या : सल्लागार अभिकरण म्हणजे प्रशासनातील प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्यांना सल्ला देणारा व सहाय्य करणारा घटक होय. हेन्री फेयॉलच्या मते संघटनेच्या प्रमुखाला सर्व कार्ये एकट्याने पार पाडता येत नाहीत. त्याला दुसऱ्या तज्ञ व्यक्तींचा सल्ला, मदत व मार्गदर्शन आवश्यक असते. चार्ल्स वर्थच्या मते “सल्लागार अधिकारी जो संशोधन, निरीक्षण व अध्ययना मध्ये तज्ञ असतो तो संघटनेतील सर्वोच्च कार्यकारी अधिकाऱ्यासमोर तयार केलेल्या योजनेचा आराखडा, प्रस्ताव मंजूरीसाठी ठेवतो.”

व्याख्या : प्रो. एल्. डी. व्हाईट “सल्लागार अभिकरण हे उच्च श्रेणीच्या अधिकाऱ्यांना सल्ला देणारे अभिकरण आहे की ज्याला कोणतीच कार्यात्मक जबाबदारी नसते.”

सल्लागार अभिकरणाची वैशिष्ट्ये खालील प्रमाणे सांगता येतील.

वैशिष्ट्ये -

- १) सल्लागार घटकाला प्रत्यक्ष कार्य पूर्ण करण्याची जबाबदारी व सत्ता नसते.
- २) सल्लागार घटकाचे कार्य संशोधन करणे, सल्ला देणे अशा स्वरूपाचे असते.
- ३) सल्लागार घटकाला आदेश देण्याचा अधिकार नसतो.

सल्लागार घटकाची कार्ये :

प्रो. एल्.डी. व्हाईट यांनी सल्लागार घटकाची कार्ये पुढीलप्रमाणे सांगितली आहेत.

- १) संघटनेतील मुख्य अधिकारी व इतर उच्च अधिकारी यांना योग्य व अचूक माहिती देणे
- २) संघटनेतील समस्या व भविष्यातील कार्यक्रमाची योजना याविषयी प्रमुखाला सहाय्य करणे.
- ३) कार्यकारी प्रमुखाच्या वेळेत बचत करणे तसेच अचूक निर्णय घेण्यास मदत करणे.
- ४) संघटनेच्या ध्येयधोरणांची आणि कार्यकारी प्रमुखाच्या आदेशांची अमलबजावणी दुय्यम कर्मचाऱ्यांकडून होते किंवा नाही हे पाहणे

फिफनर यांनी सल्लागार घटकाची कार्ये पुढील प्रमाणे सांगितली आहेत. सल्ला देणे, समन्वय साधणे, सत्य शोधणे व संशोधन करणे, नियोजन करणे, योग्य संपर्क स्थापित करणे, रेखा घटकाला मदत करणे इत्यादी

तर मुनी यांनी सल्लागार घटकाची पुढील कार्ये सांगितली आहेत.

- १) **माहिती देणे :** माहिती देण्याचे कार्य त्यासाठी आवश्यक माहिती पुरविणे, संशोधन, अध्ययन, सर्वेक्षण, चौकशी याद्वारे माहिती गोळा करणे व रेखा घटकाला पुरविणे.
- २) **सल्ला देणे :** सल्ला देण्यामध्ये रेखा घटकांना काय निर्णय असावा याविषयी आपले मत सांगणे
- ३) **पर्यवेक्षण करणे :** यामध्ये प्रामुख्याने घेतलेल्या निर्णयाचे योग्य संसूचन व कार्यवहन रेखा घटकाद्वारे होते किंवा नाही हे पाहणे

थोडक्यात हेन्री फेयॉलच्या मते सल्लागार घटक हे व्यवस्थापकाच्या कार्यात त्याला मदत करण्यासाठी त्याच्या व्यक्तीमत्त्वाचा विस्तार करण्यासाठी आहे.

स्टाफ घटकाचे प्रकार :

फिफनर या विचारवंताने स्टाफ घटकाचे पुढील तीन प्रकार सांगितले आहेत.

१) सर्वसाधारण कर्मचारी वर्ग :(General Staff)

प्रमुख शासकीय अथवा वरिष्ठ शासकांना त्यांच्या प्रशासकीय कार्यात मदत करणारा, सल्ला देणारा, माहिती गोळा करणारा, संशोधन करून वेळोवेळी कार्याची दिशा ठरविण्याचे कार्य करणारा हा सर्वसाधारण कर्मचारी वर्ग असतो. थोडक्यात संघटनेचे प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या अधिकारी वर्गाला त्यांच्या कार्याबाबत सल्ला देणारा, उपदेश करणारा जो कर्मचारी वर्ग असतो त्याला सर्वसाधारण कर्मचारी वर्ग म्हणतात. उदा. केंद्रीय सचिवालय, मंत्रीमंडळाचे सचिवालय, नियोजन मंडळ, राष्ट्रपतीचे सचिवालय, मंत्रीमंडळाच्या समित्या, राष्ट्रीय विकास मंडळ इत्यादी.

२) तांत्रिक कर्मचारी वर्ग (Technical Staff)

तांत्रिक कर्मचारी वर्गात तंत्रज्ञांनाचा समावेश होतो. संघटनेतील कर्मचारी प्रमुखाला तांत्रिक बाबतीत सल्ला देणारा आवश्यक ती माहिती देणारा हा कर्मचारी वर्ग असतो. उदा. अभियंता, वैद्य, डॉक्टर्स, अर्थ विषयक सल्लागार, व्यापार विषयक सल्लागार, कायदेविषयक सल्लागार, लेखापाल, लेखा परीक्षक, संख्या शास्त्रज्ञ इत्यादी.

३) साहाय्यक कर्मचारी वर्ग: (Auxiliary staff)

साहाय्यक कर्मचारी वर्गाचे कार्य बहुतेक सर्व संघटनांसाठी असते. प्रत्येक संघटनेतील प्रत्येक विभागात विशिष्ट साधनसामुग्री व कर्मचारी वर्ग यांचे साह्य घ्यावे लागते. विविध खात्यांना, महामंडळांना विविध प्रकारची स्टेशनरी पुरवावी लागते. त्यासाठी त्यांना स्टेशनरी पुरविणारा विभाग मदत करत असतो. तसेच हिशेब पाहणारा, विभाग, कर्मचारी वर्ग पुरविण्यासाठी, लोकसेवा आयोग इत्यादी साहाय्यक कर्मचारी वर्गात मोडतात.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ५

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

- १) स्टाफ घटक म्हणजे काय?
- २) स्टाफ घटकाचे प्रकार सांगा
- ३) सर्वसाधारण कर्मचारी वर्गाची उदाहरणे सांगा

लाईन घटक किंवा पंक्ती/रेषा घटक (Line Unit)

लाईन घटक म्हणजे शासनाच्या ध्येय धोरणांची प्रत्यक्षात अमंलबजावणी करणारा घटक होय. यात प्रामुख्याने शासनाच्या विविध खात्यांचा, महामंडळांचा व स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळांचा समावेश होतो. लाईन घटकाला पंक्ती घटक किंवा रेखा अभिकरण असे ही म्हंटले जाते. लाईन घटकाला स्टाफ घटक मदत करत असतो. संघटनेच्या कार्यकारी अधिकाऱ्यापासून ते कनिष्ठ पातळी पर्यंत वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशी एक रेखा/पंक्ती या लाईन घटकात निर्माण केलेली असते. म्हणूनच या घटकाला लाईन घटक/पंक्ती घटक असे म्हणतात. प्रामुख्याने सल्लागार घटकाच्या मदतीने लाईन घटक आपले कार्य यशस्वी करत असतो.

शासनाच्या ध्येयधोरणाची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करणाऱ्या कर्मचारी वर्गाला रेखा अभिकरण किंवा पंक्ती घटक (Line Unit) म्हणतात. जनकल्याणासाठी शासनाला विविध प्रकारची कार्ये करावी लागतात. तसेच कायदे मंडळाने मंजूर केलेल्या कायद्यांची व ध्येय धोरणांची अंमलबजावणी करावी लागते. ही कार्ये शासन विविध विभागाद्वारे पार पाडते, उदा. शिक्षण, संरक्षण, शेती, आरोग्य, इत्यादी खाती व महामंडळे. थोडक्यात रेखा अभिकरण म्हणजे लोक कल्याणाची प्रत्यक्ष कार्ये करणाऱ्या संघटना. या संघटनांमध्ये पदसोपान हे तत्त्व स्विकारलेले असते. एका सरळ रेषेप्रमाणे शिखरा पासून तळा पर्यंत स्तररचना किंवा पदरचना केलेली असते. संघटनेतील सर्व घटक कार्यकारी अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असतात.

प्रामुख्याने लाईन घटकाचे प्रकार पुढील प्रमाणे सांगता येतील.

लाईन घटकाचे प्रकार :

लाईन घटकाचे प्रामुख्याने पुढील तीन प्रकार आहेत :

१) खाते –(Department)

लाईन घटकातील व लोकप्रशासनामधील खाते हा सर्वात महत्त्वाचा घटक आहे. लोकप्रशासनामधील खाते सर्वात मोठा घटक आहे. लोक कल्याणासाठी शासनाला विविध खाती निर्माण करावी लागतात. उदा. शेती, आरोग्य, शिक्षण, गृह, संरक्षण इत्यादी. खात्यांचा आकार रचना व कार्ये यावरून खात्यांचे विविध प्रकार पडतात. खात्यांमध्ये अधिकार पदपरंपरेच्या तत्त्वानुसार रचना निर्माण करावी लागते. खात्यात वरिष्ठ ते कनिष्ठ अशी स्तर रचना निर्माण केलेली असते. प्रामुख्याने खात्यात सचिव, उपसचिव, कनिष्ठ सचिव, अधिक्षक, शाखा प्रमुख, उपशाखाप्रमुख, लिपिक असा अनेक वर्ग नियुक्त केलेला असतो. अधिकार पदपरंपरा, नियंत्रण कक्षा, आज्ञाकारक सत्तेची एकता, अधिकार व जबाबदारी अशा संघटनेच्या विविध तत्त्वांचा स्विकार खात्यामध्ये केलेला असतो. प्रामुख्याने खात्याचे कार्य 'ना नफा ना तोटा' या तत्त्वावर चालते. खात्याच्या कार्यावर शासनाचे पूर्ण नियंत्रण असते.

२) लोकनिगम/महामंडळे (Government Corporations)–

राज्यनिर्मिती प्रमंडळे म्हणजे सार्वजनिक महामंडळे किंवा लोकनिगम होय. लोकनिगमाचे स्वरूप खात्याहून भिन्न असते. शासनाचे काही भागभांडवल व जनतेचे काही भागभांडवल मिळून लोकनिगमांची निर्मिती केली जाते. तर काही लोकनिगमासाठी शासनाचे पूर्ण भागभांडवल घेतले जाते. प्रामुख्याने व्यापार. वाहतूक, उद्योगधंदे, पुनर्वसन, कर्जपुरवठा, आर्थिक व्यवहार इत्यादी क्षेत्रात महामंडळाची निर्मिती केली जाते. उदा. औद्योगिक विकास महामंडळ, पुनर्वसन महामंडळ, रिझर्व बँक ऑफ इंडिया, आयुर्विमा महामंडळ, वीज महामंडळ, शेती महामंडळ इ. लोकनिगमांचा कारभार स्वतंत्रपणे चालतो. लोकनिगमांवर सरकारचे काही प्रमाणात नियंत्रण असते. लोकनिगम नफ्याच्या भूमिकेतून चालवले जातात.

३) स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे (Independent Regulatory Commissions)

संघटनेच्या लाईन घटकाचा हा तिसरा प्रकार आहे. प्रामुख्याने भारतात अशी स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे आढळत नाहीत. मात्र अमेरिकेत ही मंडळे मोठ्या प्रमाणात दिसतात. स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे

पूर्णपणे स्वतंत्र असतात. तसेच शासनाला जबाबदार राहून कार्य करित नाहीत. सरकारी भागभांडवल न घेता ही मंडळे स्वतःच्या पायावर उभी असतात. स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे नफ्याच्या भूमिकेतून चालवली जातात. तरीसुद्धा लोक कल्याण करणे हा त्यांचा प्रमुख उद्देश असतो. ही स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे कायदेमंडळाला जबाबदार नसतात. त्यामुळे त्यांना “स्वायत्त बेटे” असे म्हणतात. तसेच त्यांना “शासनाची चौथी शाखा” असे ही म्हटले जाते. स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे स्वतःला आवश्यक असणारे कायदे करतात व त्यांची अंमलबजावणीही करतात. व्यापार, दळणवळण, वीज, आर्थिक व्यवहार, इत्यादी क्षेत्रात ही मंडळे कार्य करतात.

अमेरिकेतील काही स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे पुढील प्रमाणे सांगता येतील फेडरल पॉवर कमिशन, फेडरल रिझर्व्ह सिस्टिम, इंटर स्टेट कॉमर्स कमिशन, फेडरल ट्रेड कमिशन, नॅशनल लेबर रिलेशन्स बोर्ड इत्यादी

थोडक्यात स्टाफ व लाईन या घटकांचे कार्य परस्परांना पूरक आहे. संघटनेचे उद्दीष्ट साध्य करण्यासाठी हे दोन्ही घटक महत्वाचे व आवश्यक आहेत.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-६

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

- १) लाईन घटक म्हणजे काय?
- २) लाईन घटकाचे प्रकार सांगा?
- ३) स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळाची उदाहरणे सांगा?

२.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- संघटना - समान हेतू साध्य करणारी व्यवस्था
- अधिकायपदपरंपरा - सोपानक्रम, पदसोपान
- समन्वय - संयोजन
- कोनतल - उभार
- समतल - समान
- सल्लामसलत - मार्गदर्शन
- सल्लागार - संघटनेच्या प्रशासकीय कार्याला साह्य करणारा, मदत करणारा घटक
- पंक्ती घटक - संघटनेचे प्रत्यक्ष कार्य करणारा घटक
- स्वायत्त बेटे - शासनाला जबाबदार न राहता कार्य करणारी मंडळे
- प्रयोजन - कार्य, उद्देश, हेतू
- प्रक्रिया - तंत्र, कौशल्य, पध्दती

- प्रजा - व्यक्ती, व्यक्तीसमुह
- प्रदेश - स्थळ, कार्यक्षेत्र
- दबाव गट - सारखे हितसंबंध जोपसणारी संघटना

२.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

- १) एखादे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी आवश्यक असलेली कामे विभाग पाडून लोकांना नेमून देणे म्हणजे संघटना होय.
- २) खाते म्हणजे मुख्यकार्यकारी अधिकाऱ्याच्या खालोखाल असणारी सर्वात मोठी, विभागीय संघटना होय. ही संघटना शासनाच्या संपूर्ण कार्याचे विभाजन करते.

खात्याचे आधारभूत घटक

4Ps किंवा ४ प्र

- १) प्रयोजन
- २) प्रक्रिया
- ३) प्रजा
- ४) प्रदेश

३) प्रयोजन घटकाचे गुण व दोष-

गुण-१) कर्मचारी तज्ञ व निपुण बनतो.

२) अशा खात्यात संदिग्धता व गोंधळ नसतो.

३) खात्याचे कार्य जबाबदारीने व जाणीवेने चालते.

दोष - १) कार्य/हेतू या संज्ञेचा अर्थ अनिश्चित वाटतो.

२) अशी खाती फक्त आपल्याच कार्याकडे लक्ष देतात. इतर गोष्टीकडे दुर्लक्ष होते.

३) अशी खाती इतर खात्यांना सहकार्य करीत नाहीत.

४) प्रजा या घटकावर आधारीत खात्याची उदाहरणे -

पुनर्वसन खाते, आदिवासी कल्याण खाते, महिला व बाल कल्याण खाते, शेती खाते, समाज कल्याण खाते इ.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

- १) बरोबर
- २) चूक
- ३) बरोबर

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-३

१) समन्वयाचे दोन प्रकार आहेत.

२) समन्वयाची प्रक्रिया उत्स्फूर्त समन्वय व जाणीवपूर्वक समन्वय अशा दोन मार्गांनी होत असते.

३) सक्तीचा समन्वय व स्वयंस्फूर्त समन्वय या समन्वयाच्या दोन पध्दती आहेत.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-४

- १) “शासनाच्या कनिष्ठ स्तरापासून वरिष्ठ स्तराकडे सत्तेचे स्थानांतर होण्याच्या प्रक्रियेला केंद्रीकरण असे म्हणतात. त्याच्या विरुद्ध प्रक्रियेला विकेंद्रीकरण असे म्हणतात.”
- २) आर्थिकदृष्ट्या सोयीचे व परवडणारे आहे.
- ३) स्थानिक प्रश्नांची उपेक्षा होते. त्यांच्याकडे दुर्लक्ष केले जाते.
- ४) केंद्रीय प्रशासनावरील कामाचा ताण व जबाबदाऱ्या कमी होण्यास मदत होते.
- ५) स्थानिक हिताकडे अधिक लक्ष दिल्यामुळे राष्ट्रहित दुर्लक्षिले जाते.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-५

- १) प्रशासनाचे प्रत्यक्ष कार्य करणाऱ्या घटकाला सल्ला, मार्गदर्शन व मदत करणारा घटक.
- २) स्टाफ घटकाचे प्रकार
 - १) सर्व साधारण कर्मचारी वर्ग
 - २) तांत्रिक कर्मचारी वर्ग
 - ३) साहाय्यक कर्मचारी वर्ग
- ३) सर्वसाधारण कर्मचारी वर्गाची उदाहरणे
मंत्रीमंडळाचे सचिवालय, केंद्रीय सचिवालय, राष्ट्रपतीचे सचिवालय, नियोजन मंडळ, राष्ट्रीय विकास मंडळ, मंत्रीमंडळातील समित्या.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-६

- १) लाईन घटक म्हणजे प्रशासनाची प्रत्यक्षात कार्य करणारा घटक होय. शासकीय ध्येय धोरणांची अंमलबजावणी करणारा घटक होय.
- २) खाते, लोकनिगम आणि स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे हे लाईन घटकाचे प्रकार आहेत.
- २) स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळाची उदाहरणे
इंटर स्टेट कॉमर्स कमिशन फेडरल रिझर्व्ह सिस्टीम, फेडरल पॉवर कमिशन, फेडरल ट्रेड कमिशन ही मंडळे अमेरिकेत मोठ्या प्रमाणात आढळतात.

२.५ सारांश :

लोकप्रशासनात प्रशासकीय संघटनांचा अभ्यास केला जातो. राज्याची विविध प्रकारची कार्ये पार पाडण्यासाठी संघटना निर्माण करावी लागते. सचिवालय, मंत्रीमंडळ खाती, महामंडळे, राजकीय पक्ष इत्यादी प्रामुख्याने समान हेतूने जेव्हा अनेक व्यक्ती एकत्र येवून सामुहीक प्रयत्न करतात तेव्हा संघटना निर्माण होते. संघटनेचे कार्य यशस्वी करण्यासाठी संघटनेची विशिष्ट पध्दतीने रचना करून व व्यक्तीचे वाटप करून संघटनात्मक पध्दतीने कार्य करावे लागते. प्रशासनाच्या लाईन घटकातील खाते हा सर्वात महत्त्वाचा

प्रकार आहे. प्रशासनाची बहुतांश कार्ये खात्यामार्फत पार पाडली जातात.खात्याच्या निर्मितीमध्ये प्रयोजन, प्रक्रिया, प्रजा व प्रदेश या चार घटकांचा आधार घेतला जातो. श्रम विभागणी व अधिकार पदपरंपरेनुसार खात्याचे कार्य चालते आधुनिक युगात प्रशासनाचा खाते हा सर्वात मोठा व महत्त्वाचा घटक बनला आहे. संघटनेची निर्मिती करत असतांना संघटनेच्या विविध तत्वांचा/सिध्दांताचा आधार घ्यावा लागतो. त्यामुळे संघटनेचे कार्य विशिष्ट तत्वानुसार व पध्दतीनुसार चालते. अधिकारपद परंपरा, नियंत्रण अक्षा, आज्ञाकारक सत्तेची एकता, समन्वय, केंद्रीकरण आणि विकेंद्रीकरण इत्यादी तत्वांचा स्विकार संघटनेत केला जातो. संघटनेत या तत्वांचा स्विकार केल्यामुळे संघटनेला शास्त्रीय व्यवस्थापन व औपचारिक स्वरूप येते.थोडक्यात संघटनेच्या रचनेसाठी व संघटनेचे कार्य यशस्वी करण्यासाठी संघटनेची सर्व तत्वे अत्यंत उपयुक्त व महत्त्वाची आहेत. प्रशासकीय संघटनेत स्टाफ व लाईन घटक महत्त्वाचे आहेत. शासनाची विविध लोककल्याणाची कार्ये प्रत्यक्षात पार पाडण्यासाठी लाईन घटक उपयुक्त असतो. खाती, लोकनिगम, स्वतंत्र स्वयंनियंत्रित मंडळे या घटकामार्फत विविध कार्ये पार पाडली जातात. तर स्टाफ घटक या प्रत्यक्ष कार्ये करणाऱ्या घटकाला मदत करत असतो. सल्ला देत असतो. स्टाफ व लाईन घटकाच्या सहकार्यातून संघटनेचे कार्य यशस्वी होत असते.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. संघटना म्हणजे काय? संघटनेचे आधारभूत घटक स्पष्ट करा.
२. पदसोपान म्हणजे काय? पदसोपान तत्वाचे गुण व दोष स्पष्ट करा?
३. समन्वय म्हणजे काय? समन्वयाची वैशिष्ट्ये, प्रक्रिया व पध्दती किंवा मार्ग स्पष्ट करा.
४. स्टाफ घटक म्हणजे काय? स्टाफ घटाचे प्रकार स्पष्ट करा?
५. लाईन घटकाचा अर्थ, व्याख्या व प्रकार स्पष्ट करा.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- १) लोकप्रशासन सिध्दांत - प.सि. काने.
- २) लोकप्रशासन - डॉ. अशोक काळे
- ३) लोकप्रशासन- बी.बी.पाटील
- ४) लोकप्रशासन तत्त्व व तंत्र - दि. का. गर्दे
- ५) Public Administration- Bhambhari C.P
- ६) Public Administration in theory & Practice - M.P. Sharma
- ७) लोकप्रशासन - प्रा. श्रीकांत वि. देशपांडे.



घटक : ३

लोकनिगम

अनुक्रमणिका

- ३.० उद्दिष्ट्ये
- ३.१ प्रास्ताविक
- ३.२ विषय विवेचन
 - ३.२.१ लोकनिगम
 - ३.२.२ लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये
 - ३.२.३ लोकनिगमांवरील मंत्रीमंडळीय नियंत्रण
 - ३.२.४ लोकनिगमांवरील संसदीय नियंत्रण
 - ३.२.५ लोकनिगमांसमोरील खाजगीकरणाची आव्हाने
- ३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
- ३.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ३.५ सारांश
- ३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला

- लोकनिगम म्हणजे काय हे समजेल
- लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये समजतील
- लोकनिगमांवरील मंत्रीमंडळीय व संसदीय नियंत्रण कशा पध्दतीचे आहे ते समजेल व
- लोकनिगमासमोरील खाजगीकरणाची आव्हाने कोणती आहेत ते स्पष्ट होईल.

३.१ प्रास्ताविक

नागरीकांच्या दैनंदिन वाढणाऱ्या गरजांच्या मुळे आधुनिक काळातील राज्य सर्वव्यापी बनले आहे. व्यवसाय, व्यापार, उद्योगधंदे, उत्पादन यांच्या मध्ये झालेल्या प्रचंड वाढीने राज्याला आर्थिक क्षेत्रावर नियंत्रण ठेवणे गरजेचे बनले आहे. या क्षेत्रामध्ये राज्याला उत्पादन, वितरण, नियंत्रण भांडवल पुरवठा अशी वेगवेगळी कार्ये करावी लागतात. त्यामुळे पारंपारीक खाती ही आधुनिक आव्हाने समर्थपणे पेलण्यास कुचकामी ठरू लागली. यामधूनच नवीन प्रकारच्या प्रशासकीय संघटना निर्माण झाल्या. सार्वजनिक महामंडळांच्या द्वारे राज्यातील महत्त्वाच्या उद्योगांवर नियंत्रण ठेवण्यास सुरुवात झाली. यामुळे विसाव्या शतकातील आधुनिक राज्यांनी लोकनिगम पद्धतीचा स्विकार केला. यांचे कार्य खात्याच्या बरोबरीने प्रशासनात सुरू झाले. शासकीय नियंत्रण आणि खाजगी क्षेत्रातील उपक्रम यांचा समन्वय साधण्यासाठी व त्यातून लोककल्याणाची कार्ये पुर्णत्वास नेण्यासाठी लोकनिगम पद्धती उपयुक्त ठरली.

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ लोकनिगम : अर्थ व व्याख्या

अ) अर्थ :

आधुनिक काळात लोककल्याणाची कार्ये करून प्रजेला सुखी, समाधानी ठेवावे अशी समाजवादी विचारसरणी प्रत्येक देशाने अंगीकारली आहे. यासाठी खाजगी व्यावसायिक व्यवस्थापनाची तत्त्वे स्विकारून औद्योगिक व व्यावसायिक क्षेत्रात यशस्वी पदार्पण केले आहे. विलियम ए. रॉबसन यांनी असे म्हटले आहे की. “गेल्या पन्नास वर्षात इंग्लंडमध्ये विकसीत झालेली सर्वात महत्त्वपूर्ण घटना म्हणजे सार्वजनिक महामंडळे होत. लोकनिगमांचा विकास म्हणजे राज्याची आर्थिक कार्ये पूर्ण करणे आणि सरकारने कारभारातील हस्तक्षेप कमीत कमी करणे होय.” अलीकडे जगात सर्वत्र लोकनिगमांचा विकास झालेला दिसतो. खात्यांच्या प्रमाणेच ही सार्वजनिक महामंडळे लोककल्याण आणि विकासाची कार्ये करतात मात्र खात्यांच्या पेक्षा ही महामंडळे अधिक व्यापारी व व्यावसायिक दृष्टिकोनातून काम करतात. त्यांच्यावर शासनाचे नियंत्रण देखील कमी असते. त्यामुळेच राष्ट्रीय व्यवसायाच्या व्यवस्थापनासाठी लोकनिगम उपयुक्त आहेत.

ब) व्याख्या:

१) एम्. इ. डिमॉक : “एखाद्या विशिष्ट व्यवसायासाठी किंवा आर्थिक कार्यासाठी मध्यवर्ती सरकारच्या किंवा घटकराज्य सरकारच्या किंवा स्थानिक सरकारच्या कायद्याद्वारे अधिकार देण्यात आलेल्या सार्वजनिक उद्योगधंद्याला लोकनिगम असे म्हणतात.”

२) प्रो. एम्. जे. फिफनर : “जेव्हा अनेक व्यक्तींना एक व्यक्ती म्हणून कार्य करता येईल या हेतूने एखादी संस्था निर्माण केली जाते. तेव्हा त्यास लोकनिगम असे म्हणतात. लोकनिगम अशी एक कृत्रिम व्यक्ती असते की तिला कायद्याद्वारे विशिष्ट कार्य करण्यासाठी अधिकार सत्ता प्राप्त होते.”

३) प्रो. एम. सी. शुक्ला : “लोकनिगम म्हणजे अशी संयुक्त संस्था की जी कायदे मंडळाद्वारे निर्माण होते. तिचे अधिकार व कार्ये कायदानुसार निश्चित केली जाऊन ती संस्था आर्थिक दृष्टीने स्वतंत्रपणे एखाद्या विशिष्ट क्षेत्रापुरते किंवा एखाद्या विशिष्ट व्यवसायापुरते स्पष्ट व मर्यादित स्वरूपाचे कार्य करीत असते.”

४) विल्यम ग्रॅज : “लोकनिगम म्हणजे अशी कृत्रीम व्यक्ती की जीला कायद्याद्वारे एखाद्या विशिष्ट व्यवसायापुरते कार्य करण्याची सत्ता दिलेली असते.

५) प्रो. एल. डी. व्हाईट : “उद्योगधंदे व व्यापार विषयक क्षेत्रात राज्याने केलेल्या प्रवेशामुळे झालेला परिणाम म्हणजे राज्यनिर्मित प्रमंडळे होत.”

६) हॅरॉल्ड सीडमन : “सरकारी प्रमंडळे म्हणजे सार्वजनिक उद्देश प्राप्तीसाठी राज्यसंस्थेच्या कायदानुसार आधिकृतपणे निर्माण केलेल्या संघटीत संस्था होत.”

वरील व्याख्या अभ्यासल्यानंतर असे म्हणता येईल की राज्यनिर्मित लोकनिगम हे राज्यातील व्यापार उद्योगधंदे आणि व्यवसाय यांचे व्यवस्थापन करण्यासाठी निर्माण केलेली आहेत ही महामंडळे स्वतंत्रपणे लोककल्याणाची कार्ये करत असतात. म्हणजेच एखाद्या विशिष्ट व्यवसायासाठी किंवा आर्थिक कार्यासाठी राज्यसंस्थेच्या कायदानुसार संयुक्त संस्था निर्माण करून त्याद्वारे सार्वजनिक उद्देश्यप्राप्ती केली जाते त्या संस्थांना लोकनिगम असे म्हणतात.

★ स्वयं: अध्ययनासाठी प्रश्न -१

- १) लोककल्याणाची कार्ये करत असताना खाजगी व्यावसायिक व्यवस्थापनाची तत्त्वे स्विकारून औद्योगिक व व्यावसायिक क्षेत्रातनी महत्वपूर्ण कार्ये केले आहे
- २) लोकनिगमाच्या व्यवस्थापनात राजकीय हस्तक्षेपअसतो.

३.२.२ लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये

लोकनिगम हे राज्याची उद्दिष्ट्ये पूर्ण करण्यासाठी निर्माण केलेले असतात. उद्योग, व्यापार व व्यवसाय या सर्वांमध्ये काम करताना लोकनिगमांनी आपले वैशिष्ट्यपूर्ण अस्तित्व जपले आहे. लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये खालील प्रमाणे आहेत.

१) लोकनिगमांमध्ये पूर्ण गुंतवणूक सरकारची :

लोकनिगमांच्या मधील काही भाग किंवा पूर्णपणे गुंतवणूक सरकारची असते. त्यामुळे यांच्यावर मालकी हक्क राज्याचा असतो. लोकनिगमांमध्ये काम करणारे कार्यकारी मंडळातील सदस्य पूर्णपणे सरकारकडून नेमलेले असतात. त्यामुळेच लोकनिगमांची मालकी पूर्णपणे जनतेची असते.

२) नेतृत्व व्यक्ती गटाकडे :

लोकनिगमांचे नेतृत्व व्यक्ती गटाकडे असते. लोकनिगमाला कृत्रीम व्यक्तीगटा प्रमाणे मानले जाते. व्यक्ती प्रमाणेच सरकारी प्रमंडळावर कोर्टात दावा करता येतो. किंवा कोणाही व्यक्तीवर किंवा संस्थेवर

प्रमंडळ दावा करू शकते. इतर संस्था, संघटना, प्रमंडळे यांबरोबर करार करण्याचा अधिकार लोकनिगमाला असतो. लोकनिगम मालमत्ता बाळगू शकते किंवा खरेदी-विक्री करू शकते.

३) निर्मिती विशेष कायद्याद्वारे :

लोकनिगमांची निर्मिती कायदेमंडळातून विशेष कायद्याद्वारे होत असते. या कायद्याद्वारेच सार्वजनिक प्रमंडळाचे उद्देश, अधिकार, कार्य, जबाबदाऱ्या, स्वायत्तता इ. गोष्टींचे स्पष्टीकरण केलेले असते.

४) पूर्ण आर्थिक स्वातंत्र्य :

लोकनिगमांना पूर्णपणे आर्थिक स्वातंत्र्य दिलेले असते. खात्यांच्या प्रमाणे लोकनिगमांवर सरकारचे व कायदेमंडळाचे नियंत्रण नसते. देशाच्या अंदाज पत्रकात लोकनिगमांच्या आर्थिक व्यवहाराचा उल्लेख नसतो. लोकनिगम स्वतंत्रपणे आपली आर्थिक व्यवस्था ठेवीत असतो.

५) कार्याचे स्वरूप व्यावसायिक व व्यापारी :

लोकनिगमांची कार्ये व्यावसायिक व व्यापारी स्वरूपाची असतात. परिणामी त्यांचे स्वरूप व कार्य खात्यापेक्षा वेगळे असते. लोकनिगम खात्यांच्याप्रमाणेच लोककल्याणाचे कार्य करत असतात. परंतु ती व्यापारी स्वरूपात करतात. सुरवातीस लोककल्याणाला प्राधान्य देऊन काही प्रमाणात लोकनिगम नफा मिळवितात.

६) विशिष्ट उद्दिष्टाप्रमाणे कार्य : लोकनिगमासमोर विशिष्ट उद्दीष्ट असते. त्याच प्रमाणे कार्य लोकनिगम करत असतो. आपल्या कार्याशिवाय इतर क्षेत्रामध्ये कार्य करण्याची सत्ता लोकनिगमाला नसते.

७) लोकनिगमांना पूर्ण प्रशासकीय स्वातंत्र्य :

लोकनिगमांना पूर्णपणे प्रशासकीय स्वातंत्र्य बहाल केलेले असते. सरकारकडून निगमांची ध्येयधोरणे ठरविली तरी दैनंदिन कारभारात लोकनिगमांना स्वातंत्र्य असते. लोकनिगमांच्या कार्यकारी संचालकाकडून व संचालक मंडळाकडून दैनंदिन प्रशासनाची जबाबदारी पार पाडली जाते.

८) कर्मचारी व अधिकारी नेमणुकीबाबत स्वातंत्र्य :

लोकनिगमातील कर्मचारी व अधिकारी यांच्या नेमणुकी बाबत त्यांना स्वातंत्र्य दिले आहे. त्याची नेमणूक सरकारकडून किंवा लोकसेवा आयोगाकडून होत नाही. भरती, बढती, सेवानिवृत्ती इ. गोष्टी खासगी, व्यावसायिक संघटनेप्रमाणेच लोकनिगमात होतात.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -२

चूक की बरोबर ते लिहा.

- १) लोकनिगमांच्या मध्ये जास्तीत जास्त गुंतवणूक सरकारची असते.
- २) लोकनिगम स्वतःची मालमत्ता खरेदी किंवा विक्री करू शकतात.
- ३) लोकनिगमांना पूर्ण पणे आर्थिक स्वातंत्र्य दिलेले असते.
- ४) लोक निगमांचे स्वरूप खात्यांच्या पेक्षा वेगळे नसते.

३.२.३ लोकनिगमावरील मंत्रीमंडळीय नियंत्रण

लोकनिगमाद्वारे विविध लोककल्याणाची कार्ये केली जातात. त्यामुळे कार्यकारी मंडळाचे (मंत्र्यांचे) त्यावर नियंत्रण असणे गरजेचे असते. विशेषतः प्रत्येक लोकनिगमावर तो ज्या खात्याशी संबंधीत असेल त्या खात्याच्या मंत्र्यांचे नियंत्रण असते. उदा. हवाई वाहतूक महामंडळावर हवाई वाहतूक मंत्र्यांचे नियंत्रण असते. कृषी उद्योग विकास महामंडळावर कृषी खात्याच्या मंत्र्यांचे नियंत्रण असते. रिझर्व्ह बँक ऑफ इंडिया यानिगमावर अर्थमंत्र्यांचे नियंत्रण असते. मंत्रीमंडळाचे लोकनिगमावरील नियंत्रण खालील मुद्द्यांच्या आधारे स्पष्ट करता येईल.

१) लोकनिगमाच्या सदस्यांची नेमणूक -

मंत्रीमंडळ लोकनिगमाच्या संचालक मंडळातील सदस्यांची, अध्यक्षीय नेमणूक करतात. त्याचप्रमाणे त्यांना काढून टाकण्याचा अधिकार मंत्रीमंडळाचा आहे. लोकनिगमात व्यवस्थापक व कार्यकारी संचालकांची नेमणूक मंत्रीमंडळाकडूनच होते. लोकनिगमाला अर्थिक सल्ला मंत्रीमंडळाकडून नेमलेल्या अर्थिक सल्लागाराकडूनच मिळत असतो. उदा. रिझर्व्ह बँक ऑफ इंडिया मधील संचालक मंडळातील गव्हर्नर आणि इतर सदस्यांची नेमणूक भारताच्या अर्थमंत्र्यांकडून होते. दामोदर घाटी महामंडळाच्या सदस्यांची नेमणूक मंत्रीमंडळाकडूनच केली जाते. महाराष्ट्रामध्ये राज्यमार्ग परीवहन मंडळ, महाराष्ट्र राज्य शेती महामंडळ या लोकनिगमावरील संचालकांच्या नियुक्ती व त्यांना काढून टाकण्याचा अधिकार महाराष्ट्र शासनाला आहे.

लोकनिगमावरील संचालक मंडळ व कार्यकारी प्रमुख यांची निवड करण्याचा अधिकार मंत्रीमंडळाला असला तरी राजकीय हेतूने झालेल्या नेमणुकांच्या मुळे अपात्र, अकार्यक्षम व्यक्तीची नेमणूक याठीकाणी होऊ शकते. परिणामी त्यांच्या कडून अधिकाराचा गैरवापर होण्याची शक्यता असते.

२) ध्येयधोरणाबाबत मार्गदर्शन :

लोकनिगमातील ध्येयधोरण व योजना ठरविण्यासाठी ज्या त्या खात्यांच्या मंत्र्यांकडून आदेश व सूचना होत असतात. हवाई वाहतूक महामंडळाच्या ३१ व्या कलमात अशा प्रकारची स्पष्ट तरतूद केली आहे. वाहतूक महामंडळाच्या योजनांना, धोरणांना मंत्रीमंडळाची शिफारस घ्यावी लागते. रिझर्व्ह बँक ऑफ इंडियाच्या ध्येय धोरणांसंबंधी अर्थ मंत्रालयाकडून वेळोवेळी मार्गदर्शन केले जाते.

३) लोकनिगमावरील आर्थिक नियंत्रण :

लोकनिगमाच्या आर्थिक व्यवहारावर संपूर्णपणे मंत्रीमंडळाचे नियंत्रण असते. लोकनिगमाच्या भांडवल उभारणीसाठी मंत्रीमंडळाची परवानगी घ्यावी लागते. त्याच बरोबर भाग-भांडवल वाढविण्यासाठी देखील मंत्रीमंडळाची परवानगी घ्यावी लागते. नवीन योजनांच्यावर खर्च करण्याच्या तरतुदीस मंत्रीमंडळानेच मान्यता द्यावी लागते उदा. दामोदरघाटी निगम, हिंदुस्थान स्टील लिमिटेड अशा महामंडळांना भांडवल उभारणी, कर्ज निर्मिती, साधन सामुग्री खरेदी करण्यासाठी मंत्रीमंडळाची परवानगी घ्यावी लागते. तसेच पंधरा लाखापेक्षा अधिक किंमतीची साधनसामुग्री खरेदीसाठी मंत्रीमंडळाची परवानगी लागते. केंद्रसरकारच्या लेखा परीक्षा विभागाकडून लोकनिगमांच्या हिशेबांची तपासणी होते. यावरून प्रत्येक लोकनिगमाच्या आर्थिक व्यवहारावर केंद्रसरकारचे नियंत्रण असते.

४) मंत्रीमंडळाचे खास आदेश :

लोकनिगमाच्या महत्त्वाच्या धोरणांसंबंधी मंत्रीमंडळ खास आदेश काढून शिफारशी व सूचना करते. लोकनिगम देखील महत्त्वाच्या योजनांबाबत, निर्णयाबाबत मंत्रीमंडळाची पूर्णसंमती घेतात. मंत्रीमंडळाच्या परवानगी शिवाय त्यांना त्यासंबंधी निर्णय घेता येत नाही. उदा. दामोदर घाटी निगमाला पाणी वाटपासाठी, कालवे-निर्मितीसाठी मंत्रीमंडळाचे खास आदेश गरजेचे असतात. हवाई वाहतूक महामंडळाला नवी योजना, हवाई मार्ग सुरू करताना मंत्रीमंडळाचा खास आदेश गरजेचा असतो.

५) अहवाल सादर करण्याबाबत :

प्रत्येक लोकनिगमाला आपल्या कामकाजासंबंधी अहवाल मंत्रीमंडळास सादर करावा लागतो. वार्षिक अंदाजपत्रक, हिशेब आणि त्यासंबंधीची विवरण पत्रे मंत्रीमंडळास सादर केली जातात. संबंधीत खात्याच्या मंत्र्याने लोकनिगमाकडे माहिती मागविल्यास त्यांना ती तात्काळ द्यावी लागते. उदा. दामोदर घाटी निगम आपल्या कामकाजा संबंधीचा अहवाल आर्थिक वर्ष संपल्यानंतर सहा महिन्यांच्या आत मंत्रीमंडळाकडे पाठविते. अशी तरतुद निगमाच्या आधिनियमाच्या ४५ व्या कलमात आहे. भारतीय हवाई वाहतूक महामंडळे आर्थिक वर्षाच्या शेवटी आपल्या कामकाजासंबंधीचा अहवाल मंत्रीमंडळाला देतात.

अशा प्रकारे मंत्रीमंडळाचे लोकनिगमांच्यावर नियंत्रण असते. मात्र हे नियंत्रण मर्यादीत स्वरूपाचे असावे. कारण जास्त नियंत्रणामुळे लोकनिगमांचे अस्तित्व व स्वातंत्र्य नष्ट होईल. त्यामुळे खाते व लोकनिगम यांच्यातील फरक नष्ट होऊन दैनंदिन कारभारात मंत्र्याचा हस्तक्षेप वाढेल. यासाठीच साधारणपणे नियंत्रण, आदेश, मार्गदर्शन या द्वारे लोकनिगमांचे कार्य चालू रहावे नाहीतर खात्याप्रमाणेच लोकनिगमात भ्रष्टाचार, बेजबाबदारपणा, अकार्यक्षमता, दफतर दिरंगाई यासारखे दोष निर्माण होतील. लोकनिगमाचे अधिकार व स्वायत्तता अबाधित ठेवून लोककल्याणाची कार्ये पार पाडावयाची असतील तर लोकनिगमांच्यावर मर्यादीत नियंत्रणच आवश्यक ठरते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न - ३

खालील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) लोकनिगमांच्या संचालक सदस्यांची नेमणूक कोणामार्फत केली जाते?
- २) लोकनिगमांना ध्येयधोरण ठरविण्यासाठी कोण मदत करते?
- ३) लोकनिगमांच्या भांडवल उभारणीसाठी कोण परवानगी देते?
- ४) लोकनिगम आपल्या कामकाजाचा अहवाल कोणाला देतात?

३.२.४ लोकनिगमावरील संसदीय नियंत्रण

वास्तविक संसदेच्या मार्गदर्शानुसारच लोकनिगमाची निर्मिती होत असते. यामुळे संसदेचे काही प्रमाणात असलेल्या नियंत्रणामुळे लोकनिगम अधिक कार्यक्षमपणे व जबाबदारीने कार्य करतील. लोकनिगमावर मंत्रीमंडळाचे नियंत्रण असते. संबंधीत खात्याचे मंत्री लोकनिगमाच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवतात. संसदेत मंत्र्यांना प्रश्न, उपप्रश्न विचारून लोकनिगमाच्या कार्यावर चर्चा केली जाते. मात्र खात्याची जबाबदारी

संपूर्णपणे जशी मंत्र्यांची असते. तशी जबाबदारी लोकनिगमांच्या बाबतीत मंत्री स्विकारत नाहीत.

भारत आणि इंग्लंड या संसदीय लोकशाही असणाऱ्या देशात. लोकनिगमांच्या कामकाजासंदर्भात मंत्र्यांना प्रश्न विचारले जातात. मंत्री चर्चेत सहभागी होऊन काही प्रमाणात जबाबदारी स्विकारतात. संसदीय समितींच्या मार्फत लोकनिगमांची चौकशी केली जाते. या चौकशीचा अहवाल संसदेला सादर केला जातो. संसदेत या विषयी चर्चा केली जाते.

अमेरिकेमध्ये खात्याच्या प्रमुखांना काँग्रेसमध्ये प्रश्न विचारले जात नाहीत. काँग्रेस मध्ये यावर चर्चा घडवून आणली जात नाही. कारण अमेरिकेत लोकनिगमांची संख्या प्रचंड आहे. तरी सुद्धा कायदेमंडळ व अध्यक्ष यांचे लोकनिगमांच्या वर आर्थिक नियंत्रण असते. लोकनिगमांच्या अंदाजपत्रकाला काँग्रेसची मंजूरी लागते. त्यांचे हिशेब लेखा परीक्षकाकडून तपासले जातात व त्याचे अहवाल काँग्रेसकडे पाठविले जातात.

थोडक्यात लोकनिगमांची निर्मिती, भागभांडवलांची उभारणी, लोकनिगमांच्या कार्याची पाहणी, त्यांची हिशेब तपासणी यावर कायदेमंडळांमध्ये काही प्रमाणात नियंत्रण आवश्यक ठरते.

संसदीय शासन पद्धतीत संसदेकडून लोकनिगमावर पुढील प्रमाणे नियंत्रण ठेवले जाते.

- १) लोकनिगमांच्या निर्मितीसंबंधी कायदा करणे व कायद्यात बदल करणे.
- २) लोकनिगमांच्या कामकाजासंबंधी प्रश्न-उपप्रश्न विचारणे.
- ३) लोकनिगमांच्या वार्षिक अहवालावर चर्चा, विचारविनीमय करणे.
- ४) वार्षिक अंदाजपत्रकावर चर्चा करणे.
- ५) लोकनिगमासंबंधीच्या विधेयकावर, करारावर चर्चा करणे.
- ६) लोकनिगमांच्या अत्यावश्यक प्रश्नाबाबत स्थगन प्रस्ताव मांडून चर्चा करणे, त्यासंबंधी निर्णय घेणे.
- ७) लेखा परीक्षणाच्या अहवालावर चर्चा करणे व काटकसरी संदर्भात उपाय सुचविणे.
- ८) चौकशी समिती कडून आलेल्या अहवालावर चर्चा घडवून आणणे.
- ९) लोकलेखा समिती, अंदाजपत्रक समिती व लोकोद्योग समिती या मार्फत आलेल्या अहवालावर चर्चा करणे.

लोकनिगमांच्यावर कायदेमंडळाचे वर्चस्व असावे यासाठी काही महत्वाच्या व्यक्तींनी प्रतिक्रिया व्यक्त केल्या आहेत त्या खालील प्रमाणे.

अशोक चंदा :- त्यांच्या मते व्यापार उद्योगधंदे यासंबंधीच्या सार्वजनिक कार्यक्षेत्रात संसदेचे नियंत्रण महत्वाचे असते. संसदेने केलेल्या नियमानुसार लोकनिगमांची निर्मिती केली जाते. तेव्हा लोकनिगमांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार आपोआपच संसदेला प्राप्त होतो.

कृष्णमेनन समिती :- संसद लोकनिगमावर योग्य प्रकारे नियंत्रण ठेवू शकत नाही. कारण संसदेपुढे कामाचा व्याप एवढा प्रचंड असतो की लोकनिगमांवर नियंत्रण ठेवणे शक्य होत नाही.

विलियम रॉबसन:- लोकनिगमावर नियंत्रण ठेवण्याचा खरा अधिकार मंत्रीमंडळाला आहे. संसदेला लोकनिगमावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार दिलेले आहेत. परंतु प्रत्यक्षात संसद मंत्रीमंडळाने मांडलेल्या ठरावांना, निर्णयांना मंजूरी देण्याचे कार्य करित असते.

अनुमान समिती - दामोदर घाटी निगमाकडून अधिकारांचा दुरुपयोग झालेला आहे. त्यामुळे या लोकनिगमात अकार्यक्षमता, दफ्तर दिरंगाई व पैशाचा अपव्यय असे दोष निर्माण झाले आहेत. म्हणून अशा लोकनिगमावर शासनाचे नियंत्रण आवश्यक आहे.

यावरून असे लक्षात येते की लोकनिगमाच्या कार्यावर संसदेचे नियंत्रण काही प्रमाणात ठेवणे आवश्यक ठरते. लोकनिगमाची स्वायत्तता धोक्यात न आणता लोकनिगम बेजबाबदारपणे वागणार नाहीत असे नियंत्रण ठेवणे आवश्यक ठरेल. मंत्र्यांचा लोकनिगमाच्या दैनंदिन कार्यात हस्तक्षेप असू नये परंतु त्यांचे लोकनिगमावर नियंत्रण असावे. लोकनिगम स्वतंत्रपणे लोककल्याणाची कार्ये करतील अशा प्रकारे संसदेचे नियंत्रण लोकनिगमांच्यावर असावे म्हणजेच शासकीय नियंत्रण व लोकनिगमांची स्वायत्तता यामध्ये समन्वय साधलेला असावा.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -४

खालील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) लोकनिगमांच्या चौकशीचा अहवाल कोठे सादर केला जातो?
- २) अमेरिकेत लोकनिगमांच्या अंदाजपत्रकाला मंजूरी कोणाकडून घेतली जाते?
- ३) लोकनिगमांच्या निर्मितीचा अधिकार कोणाला आहे.

३.२.५ लोकनिगमासमोरील खाजगीकरणाची आव्हाने

जागतिक व्यवस्थेमध्ये आज उदारीकरण व खाजगीकरणाचे तत्त्व सर्वच राष्ट्रांनी मान्य केले आहे. परस्पर हिताच्या दृष्टिकोनातून राष्ट्रांनी आपली अर्थव्यवस्था इतर राष्ट्रांसाठी खुली केली आहे. यामध्येच देशांतर्गत आयातीसाठी प्रोत्साहन देण्यात आले आहे. त्याप्रमाणे भारताने देखील आपली अर्थव्यवस्था बहुराष्ट्रीय कंपन्यांना खुली केली आहे. या कंपन्यांचे उद्देश आपले आर्थिक हित साध्य करण्याचे असले तरी दुसऱ्या बाजुने आपल्या राष्ट्राला मोठ्या प्रमाणात रोजगार उपलब्ध करून देऊन नवीन तंत्रज्ञानाचा परिचय भारताला करून दिला आहे. त्यामुळेच खाजगीकरण व उदारीकरणाचा सामान्य माणसाच्या जीवनावर तसेच सरकारी उद्योगधंद्यावर व्यापक प्रमाणात प्रभाव पडला आहे. लोकप्रशासनातील विशेषतः लोकनिगमांच्या वर त्याचा प्रभाव अधिक पडला आहे.

आपण अभ्यासल्याप्रमाणे लोकनिगम हे सरकारच्या मालकीचे असून त्यांचा लोककल्याण हा प्रमुख उद्देश असतो. या लोकनिगमावर शासनाचे नियंत्रण व व्यवस्थापन असते. सार्वजनिक उत्तरदायित्व, सार्वजनिक प्रयोजन व वेगवेगळ्या प्रकारची कार्ये ही त्याची वैशिष्ट्ये आहेत. भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतर आपल्या राष्ट्राचे तात्कालिक, सामाजिक, आर्थिक समस्या नियोजनबद्ध व शिस्तबद्ध पद्धतीने हाताळणे आवश्यक होते. राष्ट्रामध्ये शेतीप्रधान अर्थव्यवस्था व दुर्बल औद्योगिक क्षेत्रांतर्गत संरचना आणि कमकुवत परिस्थिती असल्यामुळे आर्थिक विकासामध्ये प्रादेशिक असमतोल होतो. त्यामुळेच शासनाचा

आर्थिक क्षेत्रात हस्तक्षेप आवश्यक ठरतो. यामुळेच कल्याणकारी राज्याची संकल्पना स्विकारून सार्वजनिक क्षेत्र भारताच्या अर्थव्यवस्थेसाठी महत्वाचे मानले आहे. १९५६ च्या औद्योगिक धोरणाच्या माध्यमातून सार्वजनिक क्षेत्रात औद्योगिक क्षेत्र महत्वाची भूमिका बजावू लागला. तेव्हापासून जवळ जवळ ५० वर्षांपर्यंत सार्वजनिक क्षेत्राचा विकास झाल्याचे दिसून येते. १९९० पासून सार्वजनिक क्षेत्रातील परिस्थिती अधिकच कमकुवत बनत गेली व जनतेचा त्यावरील विश्वास कमी होऊ लागला. त्याच दरम्यान भारताने जागतिकीकरण व खाजगीकरणाने धोरण स्विकारून नवीन आर्थिक धोरणास मान्यता दिली.

भारतामध्ये उदारीकरणांतर्गत खाजगीकरणाला वाव मिळाला. अर्थव्यवस्थेत परकीय गुंतवणुक, मुक्त व्यापार आणि खाजगी उद्योगधंद्यांची वाढ होऊ लागली.

१) **उद्योगधंद्यामधील स्पर्धा** : भारत सरकारकडून सार्वजनिक क्षेत्राची प्रगती होत असल्याचे दर्शविले तरी खाजगीकरणाने आव्हान नाकारता येणार नाही. उद्योगधंद्यामधील स्पर्धा हे सर्वात मोठे आव्हान आहे. सार्वजनिक उद्योग धंदे टिकवावयाचे असतील तर खाजगी उद्योगधंद्याप्रमाणेच त्यांचेही कार्य कार्यक्षमपणे होणे गरजेचे आहे. उत्पादित मालाचा दर्जा आंतरराष्ट्रीय असलाच पाहिजे कारण लोकनिगमाची स्पर्धा केवळ देशांतर्गत असणाऱ्या खाजगी उद्योगांशी नसून ही स्पर्धा आंतरराष्ट्रीय उद्योगधंद्याशी जोडली आहे.

२) **खाजगी व्यवस्थेचा सर्व क्षेत्रामध्ये हस्तक्षेप** : उदारीकरणामुळे भारतात केवळ औद्योगिक कंपन्या आलेल्या नाहीत तर त्याचबरोबर सामाजिक सेवा संस्था, व्यापार आणि उद्योगासाठी अनेक राष्ट्रांनी भारताशी संबंध जोडले आहेत. त्यामुळे भारतामध्ये बाहेरील राष्ट्रांचा हस्तक्षेप केवळ आर्थिक क्षेत्रापुरता मर्यादीत राहिला नसून सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक या सर्व क्षेत्रामध्ये झपाट्याने पसरत आहेत. यामुळे लोकनिगमाच्या कल्याणकारी समाजाच्या संकल्पनेस धोका पोहचून लोकनिगमांचे अस्तित्व धोक्यात येत आहे.

३) **सार्वजनिक क्षेत्राची प्रतिष्ठा कमी** :- खाजगीकरणाने प्रक्रीयेबरोबर सार्वजनिक क्षेत्रातील प्रतिष्ठा कमी होत आहे. त्याच बरोबर खाजगी कंपन्यांनी दिलेल्या सोयी, सुविधा सार्वजनिक कंपन्यांचा पेक्षा अधिक चांगल्या आहेत. यामुळे सर्वसामान्यांच्या मनात कमी पैशात, कमी वेळेत, चांगल्या सोयी देणाऱ्या खाजगी क्षेत्रा विषयीची आपुलकी वाढत जाऊन सार्वजनिक क्षेत्राची देशामध्ये असणारी प्रतिष्ठा कमी होण्याचे आव्हान निर्माण झाले आहे.

४) **धोरणात्मक बदल** : खाजगी क्षेत्राने आपली गुणवत्ता वाढवण्यासाठी व्यावसायिकतेचा अवलंब करून व्यवस्थापनात कामगारांचा सहभाग वाढवून कार्यक्षेत्राचा विकास केला आहे. याचा विचार करून खाजगीकरणाने आव्हान पेलण्यासाठी लोकनिगमांनी संघटनात्मक रचनेत, वित्तीय व भरतीच्या प्रक्रियेत, संचालक मंडळामध्ये, धोरणात्मक बदल घडविले पाहिजेत. त्याचबरोबर सरकार आणि उद्योग यांच्या मधील संबंध विचारपूर्वक बदलून खाजगी उद्योगांच्या समोर लोकनिगमाद्वारे निर्माण केलेले उद्योग सक्षमपणे उभे केले पाहिजेत.

५) **कार्यपद्धतीत बदल करणे** : लोकनिगमांमधील व्यवसाय निश्चितच फायद्यात आहेत. परंतु कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेमुळे कमी नफ्याच्या तत्वावर उद्योगधंदे चालविले जातात. परिणामी

खाजगी क्षेत्रामध्ये नोकरांना पगारवाढ, सेवा पुरविण्याचा कार्यकाल या विचाराबरोबरच गुणवत्ता स्थिर ठेवली जाते. या आव्हानामुळे लोकनिगमांनी आपल्या धोरणामध्ये लवचिकता आणून बदलत्या घडामोडींना प्रतिसाद देऊन कार्य करण्याच्या पद्धतीत बदल करून लोकनिगमांना काळाची आव्हाने पेलण्यास सज्ज बनविले पाहिजे.

६) नवे तंत्रज्ञान, नवे प्रशिक्षण : खाजगी उद्योगधंद्यांनी लोकनिगमांसमोर नवीन तंत्रज्ञान व कुशल कामगार यांच्या जोरावरच जबरदस्त आव्हाने निर्माण केले आहे. आधुनिक तंत्रज्ञानाद्वारे कमी खर्चात अधिक सेवा देण्याच्या क्रियेमुळे सर्वसामान्य नागरीकांच्या मनात आशादायक चित्र निर्माण केले आहे. हे आव्हाने समर्थपणे पेलण्यासाठी लोकनिगमांनी नवीन तंत्रज्ञानाचा स्विकार केला पाहिजे जुन्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देऊन नव्या स्पर्धेसाठी आव्हानात्मक बनविले पाहिजे.

भारतामध्ये उदारीकरण व खाजगीकरणाच्या प्रक्रियेचा विशेषतः सार्वजनिक क्षेत्रावर नकारात्मक व सकारात्मक प्रभाव झाला आहे. भ्रष्टाचार, अकार्यक्षमता अशा नकारात्मक स्वरूपात प्रभाव झाला असला तरी सकारात्मक दृष्टीकोनातून स्पर्धेतून सार्वजनिक क्षेत्रांनी ही आव्हाने स्विकारल्यास सार्वजनिक क्षेत्रात निश्चितच बदल होईल आणि भारताच्या कल्याणकारी राज्याचे उद्दीष्ट त्यातून पूर्ण होईल.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -५

खालील विधाने चूक की बरोबर सांगा

- १) भारतामध्ये खाजगी उद्योगधंद्यांना आजिबात स्थान नाही.
- २) कल्याणकारी राज्याच्या निर्मितीसाठी लोक निगम उपयोगी ठरतात.
- ३) लोकनिगमातील कर्मचाऱ्यांची कार्यक्षमता खाजगी उद्योगातील कर्मचाऱ्यापेक्षा जास्त असते.
- ४) नवीन तंत्रज्ञानाचा हातभार लोकनिगमांच्या विकासासाठी होत नाही.

३.३ पारिभाषिक शब्द किंवा शब्दार्थ

- १) लोकनिगम - सार्वजनिक महामंडळे
- २) प्रमंडळे - निगम
- ३) अंदाजपत्रक-आर्थिक ताळेबंद
- ४) लोकसेवा आयोग- सरकारी अधिकारी व कर्मचारी यांच्या नेमणुकीसाठी स्वतंत्र कार्यरत असणारी संस्था
- ५) कार्यकारी मंडळ-मंत्रीमंडळ
- ६) लेखा परीक्षण-केंद्र सरकारचे हिशेब तपासण्याचे अधिकार
- ७) विवरण पत्र- नफा तोटा पत्र

- ८) **संसद-** कायदेनिर्माण करणारी देशातील सर्वोच्च संस्था
- ९) **संसदीय लोकशाही-** ज्या लोकशाहीदेशात सर्वोच्च अधिकार संसदेकडे एकवटलेले असतात त्या देशाच्या व्यवस्थेला संसदीय लोकशाही म्हणतात.
- १०) **काँग्रेस-अमेरिकेचे कायदेमंडळ**
- ११) **विधेयक-** कायद्याचा कच्चा मसुदा
- १२) **स्थगन प्रस्ताव-** कायदेमंडळात चर्चा सुरू असताना अत्यावश्यक गरज कायदेमंडळाच्या कक्षात आणून देवून सर्व विषयावरील चर्चा थांबवून अत्यावश्यक प्रश्नावर चर्चा करण्यासाठी जो प्रस्ताव आणला जातो त्याला स्थगन प्रस्ताव असे म्हणतात.
- १३) **लोकलेखा समिती-** सरकारी खर्चाचे हिशेब तपासणारी संसदेने निर्माण केलेली समिती.
- १४) **अंदाजपत्रक समिती-** सरकारी अंदाजपत्रकात सूचना देण्याचा अधिकार असणारी लोकसभेतून निर्माण केलेली समिती.

३.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-१

- १) लोकनिगमांनी २) कमीत कमी

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

- १) बरोबर २) बरोबर ३) बरोबर ४) चूक

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

- १) लोकनिगमांच्या संचालक सदस्यांची नेमणूक मंत्रीमंडळामार्फत केली जाते.
- २) लोकनिगमांना ध्येय धोरणे ठरविण्यासाठी ज्या त्या खात्यांचे मंत्री मदत करतात.
- ३) लोकनिगमांच्या भांडवल उभारणीसाठी मंत्रीमंडळ परवानगी देते.
- ४) लोकनिगम आपल्या कामकाजाचा अहवाल मंत्रीमंडळास देतात.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-४

- १) लोकनिगमांच्या चौकशीचा अहवाल संसदेला सादर केला जातो.
- २) अमेरिकेत लोकनिगमांच्या अंदाजपत्रकाला काँग्रेसकडून मंजूरी घेतली जाते.
- ३) लोकनिगमांच्या निर्मितीचा अधिकार संसदेला आहे.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-५

- १) चूक २) बरोबर ३) चूक ४) चूक

३.५ सारांश

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला लोकनिगमाचा अर्थ, व्याख्या, वैशिष्ट्ये, त्यांच्यावरील मंत्रीमंडळीय व संसदीय नियंत्रण व त्यांच्या समोरील खाजगीकरणाची आव्हाने समजलेली आहेत.

डिमॉक यांच्या मते, “एखाद्या विशिष्ट व्यवसायासाठी किंवा आर्थिक कार्यासाठी मध्यवर्ती सरकारच्या किंवा घटकराज्य सरकारच्या कायद्याद्वारे अधिकार देण्यात आलेल्या सार्वजनिक उद्योगधंद्याला लोकनिगम असे म्हणतात.”

आपण अभ्यासलेली लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत ती म्हणजे - लोकनिगमांमध्ये काही भाग किंवा पूर्ण गुंतवणूक सरकारची असते, त्याचे नेतृत्व व्यक्ती गटाकडे असते, त्यांची निर्मिती विशेष कायद्याद्वारे केली जाते, त्यांना पूर्ण आर्थिक व प्रशासकीय स्वातंत्र्य दिलेले असते, त्यांची कार्ये व्यावसायिक व व्यापारी स्वरूपाची असतात, त्यांना कर्मचाऱ्यांच्या व अधिकाऱ्यांच्या नेमणुकीसंदर्भात स्वातंत्र्य असते आणि ते जी कार्ये पार पाडत असतात ती विशिष्ट उद्दीष्टाला अनुसरून असतात.

लोकनिगमांवरील मंत्रीमंडळाचे नियंत्रण पुढील मुद्द्यांवरून स्पष्ट होते. ते म्हणजे लोकनिगमांच्या सदस्यांची नेमणूक, त्यांच्या ध्येय धोरणाबाबत मार्गदर्शन, आर्थिक नियंत्रण, खास आदेश काढून शिफारशी व सूचना करणे इत्यादीद्वारे मंत्रीमंडळ लोकनिगमांवर नियंत्रण ठेवत असते. तसेच लोकनिगमांना वर्षाच्या शेवटी त्यांच्या कामकाजासंबंधी अहवाल मंत्रीमंडळास सादर करावा लागतो.

तरी लोकनिगमांच्या निर्मितीसंबंधी कायदा करणे, कायद्यात बदल करणे, कामकाजासंबंधी चर्चा करणे, वार्षिक अहवालावर, विधेयकावर अंदाजपत्रकावर, लेखा परीक्षणाच्या अहवालावर, चौकशी समितीकडून आलेल्या अहवालावर, लोकलेखा समिती, अंदाजपत्रक समिती, लोकोद्योग समिती यांच्या अहवालावर चर्चा करणे तसेच लोकनिगमांच्या अत्यावश्यक प्रश्नाबाबत स्थगन प्रस्ताव मांडून चर्चा करणे आणि त्यासंबंधी निर्णय घेणे. या सर्व माध्यमांतून लोकनिगमांवर संसदीय नियंत्रण ठेवले जाते.

या घटकाच्या शेवटी आपण लोकनिगमासमोरील खाजगीकरणाची आव्हाने समजून घेण्याचा प्रयत्न केलेला आहे. उद्योगधंद्यांमधील स्पर्धा, खाजगी व्यवस्थेचा हस्तक्षेप, सार्वजनिक क्षेत्राची प्रतिष्ठा कमी होणे, धोरणात्मक बदल करणे, कार्यपद्धतीत बदल करणे, नवे तंत्रज्ञान आत्मसात करणे, आणि नवे प्रशिक्षण घेत रहाणे ही काही खाजगीकरणाची आव्हाने लोकनिगमांसमोर आहेत. या आव्हानांकडे सकारात्मक दृष्टिकोनातून पाहिल्यास व त्यांचे आव्हान प्रभावीपणे पेलल्यास लोकनिगमसुद्धा खाजगी उद्योग-धंद्याप्रमाणे कार्यरत राहू शकतील.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

अ) खालील प्रश्नांची उत्तरे सविस्तर लिहा.

- १) लोकनिगम म्हणजे काय? लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा?
- २) लोकनिगमाची व्याख्या सांगून त्यावरील मंत्रीमंडळीय नियंत्रण कशा पद्धतीचे आहे ते स्पष्ट करा.

ब) टिपा लिहा :

- १) लोकनिगमांवरील संसदीय नियंत्रण
- २) लोकनिगमांसमोरील खाजगीकरणाची आव्हाने.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- १) ना. रा. इनामदार - लोकप्रशासन, महाराष्ट्र विद्यापीठ ग्रंथ निर्मिती मंडळ, नागपूर.
- २) गर्दे दि. का. - लोकप्रशासन तंत्र व मंत्र, नागपूर.
- ३) प्रा. बी. बी. पाटील - लोकप्रशासन.
- ४) श्रीराम महेश्वरी - लोकप्रशासन सिद्धांत आणि संकल्पना.



लोकप्रशासनातील बदलते दृष्टिकोन

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्ट्ये

४.१ प्रास्ताविक / प्रस्तावना

४.२ आशय / विषय-विवेचन

४.२.१ विकास प्रशासन

४.२.२ लोकनिवड दृष्टिकोन

४.२.३ नव-लोक व्यवस्थापन

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

४.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.५ सारांश

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्ट्ये

मागील घटकामध्ये आपण लोकनिगमाचा अर्थ, वैशिष्ट्ये, लोकनिगमांवरील संसदीय व मंत्रीमंडळीय नियंत्रण आणि लोकनिगमासमोरील खाजगीकरणाला आव्हाने यांचे अध्ययन केलेले आहे. या घटकामध्ये आपण लोकप्रशासनातील काही नवीन दृष्टिकोन अभ्यासणार आहोत. ते खालीलप्रमाणे

- ◆ विकास प्रशासन : संकल्पना व त्याची वैशिष्ट्ये.
- ◆ लोकनिवड दृष्टिकोन : अर्थ व संकल्पना.
- ◆ नव-लोकव्यवस्थापन : संकल्पना, मूलभूत गाभा व वैशिष्ट्ये.

४.१ प्रस्तावना

विकास प्रशासन व लोकनिवड दृष्टिकोन हे लोकप्रशासनातील साठच्या दशकाच्या शेवटी-शेवटी अस्तित्वात आलेले दोन प्रवाह आहेत, तर नव-लोकव्यवस्थापन हा अलीकडे म्हणजेच १९९० मध्ये अस्तित्वात आलेला प्रवाह आहे. विकास प्रशासन ही संकल्पना फक्त अविकसित व विकसनशील देशातील विकास कार्याच्या प्रशासनाशी निगडित आहे असा समज आहे. परंतु विकास प्रशासन ही

संकल्पना सर्वच म्हणजेच विकसीत, विकसनशील व विकसीत देशांसाठी उपयुक्त असलेली दिसते. विकसीत देशांचा संपूर्ण विकास जरी झालेला असला तरी तेथेही भिन्न-भिन्न स्वरूपाच्या समस्या सातत्याने उद्भवत असतात. त्या सोडविण्यासाठी विकसीत देशांना विकास प्रशासन या ज्ञानशाखेचा उपयोग करावाच लागतो. विकसनशील देशांच्या समस्या भिन्न व जटील स्वरूपाच्या असतात. त्या सोडविण्यासाठी देखील विकास प्रशासन उपयुक्त असलेले दिसते. तसेच अविकसीत देशांपुढील समस्या अधिख गुंतागुंतीच्या व क्लिष्ट स्वरूपाच्या असतात आणि त्या सोडविण्यासाठी अशा देशांना विकास प्रशासन अत्यंत उपयुक्त असलेले दिसते.

लोकनिवड दृष्टिकोन नोकरशाहीवर आधारित प्रशासकीय व्यवस्थेएवजी “लोकशाही प्रशासन” व्यवस्थेचा पुरस्कार करतो.

नव-लोकव्यवस्थापन दृष्टिकोन देशाच्या सामाजिक आणि आर्थिक घटकामध्ये मूलभूत बदल करण्यावर भर देतो.

पुढील भागामध्ये आपण प्रत्येक संकल्पनेचे / प्रवाहाचे सविस्तर अध्ययन करणार आहोत.

४.२ आशय / विषय – विवेचन

४.२.१ विकास प्रशासन

१) प्रस्तावना

अविकसीत, विकसनशील व विकसीत देशांच्या तुलनात्मक अध्ययनातून ही संकल्पना उदयाला आलेली आहे. चार-पाच दशकात मागासलेल्या व विकसनशील देशांच्या विकासाविषयी सामाजिक शास्त्रज्ञांनी व अभ्यासकांनी सखोल विचार केला आहे. तसेच विकासाभिमुख देशांमधील विकासाची प्रक्रिया व या प्रक्रियेत उद्भवणाऱ्या समस्यांवर व्यापक लिखाण केले आहे. या लिखाणातून बऱ्याच महत्त्वाच्या बाबींवर प्रकाश टाकण्यात आलेला आहे. जसे विकास प्रशासनाच्या उदयासंदर्भातील जाणीवा, त्याला तात्त्विक बैठक प्राप्त झालेला काळ आणि या ज्ञानशाखेच्या विकासासाठी केलेले योगदान.

विकास प्रशासनाच्या उदयासंदर्भातील जाणीवा

- १) विकसीत देशातील प्रशासन व्यवस्थेपेक्षा अविकसीत व विकसनशील देशातील प्रशासन व्यवस्थेच्या मूलभूत गरजा वेगळ्या आहेत याची जाणीव झाली.
- २) युरोप व अमेरिकेसारख्या पाश्चात्य विकसीत देशांतील लोकप्रशासनाविषयीच्या कल्पना, उद्भवणाऱ्या समस्या या अविकसीत व विकसनशील देशांच्या विकास व प्रगतीसाठी उपयुक्त नाहीत याची जाणीव अविकसीत / मागास देशांना झाली.

तात्त्विक बैठक

विकास प्रशासनाला १९६० पर्यंत तात्त्विक बैठक प्राप्त झाली नव्हती. परंतु १९६० नंतर मात्र लोकप्रशासनाच्या विचारवंतांनी विकास प्रशासनाला एक तात्त्विक बैठक प्राप्त करून देण्याचे गांभीर्याने प्रयत्न केलेले दिसतात.

विकास प्रशासन या ज्ञानशाखेच्या विकासासंदर्भातील योगदान

१९५५ साली 'द स्ट्रक्चर ऑफ पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया' हा लेख 'इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन' मध्ये प्रकाशित झाला होता. या लेखात सर्वप्रथम 'डेव्हलपमेंट अॅडमिनिस्ट्रेशन' हा शब्द डॉ. यू. एल. गोस्वामी यांनी वापरला होता. त्यामुळे या शब्दाचे जनकत्व भारतीय विचारवंत डॉ. गोस्वामी यांच्याकडेच जाते. या ज्ञानशाखेच्या अध्ययनात मर्ले फेन्सोड, जॉन डी. मॉन्टगोमरी, प्रो. एडवर्ड विडनर, फ्रेड रिग्ज, इर्विंग स्वेर्डलो, पालोम्बरा, वाटरसन इत्यादी विचारवंतानी भरघोस योगदान दिले आहे.

२) विकास प्रशासनाचा अर्थ

दुसऱ्या महायुद्धानंतर बरेच देश साम्राज्यवादी व वसाहतवादी शक्तींच्या शोषणातून मुक्त झाले. परंतु या नवीन देशांसमोर राष्ट्र बांधणीचे व सामाजिक पुनर्रचना करण्याचे क्लिष्ट आव्हान होते. हे आव्हान पेलण्यासाठी प्रत्यक्ष राज्याने सामाजिक, आर्थिक प्रक्रियेमध्ये हस्तक्षेप करावा अशी कल्पना पुढे आली आणि यातूनच 'विकास प्रशासन' या संकल्पनेचा उदय झाला. 'विकास प्रशासन' ही संकल्पना प्रामुख्याने आशिया, आफ्रिका व लॅटीन अमेरिका येथील विकसनशील व अविकसित देशांसंदर्भात वापरली जाऊ लागली. या संकल्पनेचे विस्तृत अध्ययन, पाश्चात्य विशेषतः अमेरिकन अभ्यासकांनी केले. तिसऱ्या जगातील साम्यवादाची वाढती लोकप्रियता रोखण्यासाठीची व्यूह रचना म्हणून त्यांनी 'विकास प्रशासन' या संकल्पनेकडे पाहिले. अमेरिकेतील तुलनात्मक लोकप्रशासन गटाने विकासाची ध्येये साध्य करण्यासाठीची यंत्रणा म्हणून आधुनिक प्रशासनाकडे पाहिलेले आहे. त्यांच्या मते विकासाची दोन उद्दिष्ट्ये राष्ट्र बांधणी आणि सामाजिक आर्थिक विकास ही विकास प्रशासनाचा मुख्य गाभा आहेत.

इर्विंग स्वेर्डलो या अमेरिकन प्रशासनतज्ज्ञाने 'डेव्हलपमेंट अॅडमिनिस्ट्रेशन कन्सेप्ट्स् अॅन्ड प्रॉब्लेम्स' या आपल्या ग्रंथाच्या प्रस्तावनेत विकास प्रशासनाचा अर्थ एक उदाहरण देऊन स्पष्ट केलेला आहे. त्याने एका अमेरिकन नगरपालिकेने हाती घेतलेल्या नवीन शहर विकास योजनेच्या प्रशासनाची व पाणी पुरवठा विभागाच्या प्रशासनाची तुलना केली आहे. त्याने दोन्ही विभागांच्या कामाचे स्वरूप किती भिन्न आहे हे स्पष्ट केले आहे व त्यातील फरक ही दाखवून दिलेला आहे. पाणी पुरवठा करणाऱ्या विभागाला नित्यक्रमाची व नेहमीची रूढ स्वरूपाची कामे करावी लागतात. तर शहर विकास विभागाला नवीन प्रकारची कामे करावी लागतात. या नवीन प्रकारच्या कार्यांना पार पाडण्यासाठी अधिक परिश्रम, अधिक धाडस, नवीन कल्पकता व शोधकबुद्धी असावी लागते. ही कार्ये पार पाडणे अधिक कठीण असते. कारण या कार्यांच्या माध्यमातून समाजात बदल व परिवर्तन घडवून आणावयाचे असते. अशा प्रकारे विकास कार्यांना पार पाडण्यासाठी व विकासाद्वारे समाजपरिवर्तन करण्यासाठी केल्या जाणाऱ्या प्रशासकीय कार्यांचा समावेश विकास प्रशासनात करण्यात येतो.

३) विकास प्रशासनाची व्याख्या

व्यापक दृष्टिकोनातून विचार केल्यास विकास प्रशासनाच्या व्याख्येच्या व व्याप्तीच्या संदर्भात दोन शिक्षासंप्रदाय आहेत. मॉन्टगोमरी व मर्ले फेन्सोड हे एका संप्रदायाचं प्रतिनिधित्व करतात. तर फ्रेड रिग्ज व एडवर्ड विडनर हे दुसऱ्या संप्रदायाचं प्रतिनिधित्व करतात. मॉन्टगोमरी व फेन्सोड संप्रदाय विकास प्रशासनाचा अभ्यास संकुचित दृष्टिकोनातून करतो, तर रिग्ज व विडनर संप्रदाय विकास प्रशासनाचे अध्ययन व्यापक

दृष्टिकोनातून करतो. खाली देण्यात आलेल्या व्याख्यातून वरील दोन्ही दृष्टिकोन स्पष्ट होतात.

- अ) **जॉन डी. मॉन्टगोमरी** यांच्या मते “विकास प्रशासन म्हणजे अर्थव्यवस्थेमध्ये व मूलभूत भांडवली सुविधांमध्ये नियोजितपणे परिवर्तन आणणे आणि काही प्रमाणात सामाजिक सेवांमध्ये विशेषतः आरोग्य व शिक्षण या क्षेत्रात परिवर्तन घडविणे.
- ब) **मर्ले फेन्सोड** यांच्या मते, “विकास प्रशासन हे नवीन जीवनमूल्यांचे वाहक आहे. साधारणतः या विकास प्रशासनात विकसनशील देशांनी आपले आधुनिकीकरण व औद्योगिकीकरण करून घेण्यासाठी स्वीकार केलेल्या अनेक नवीन कार्यांचा समावेश करण्यात येतो.”
- क) **एडवर्ड विडनर** यांच्या मते, “विकास प्रशासन म्हणजे कृतीभिमुख, ध्येयाभिमुख प्रशासन व्यवस्था होय.”
- ड) **एफ. डब्ल्यू. रिग्ज** यांच्या मते “विकास प्रशासनाचा आधार विकास कार्यक्रमांचे प्रशासन करणे, मोठ्या संघटनांच्या पद्धती वापरणे, विशेषतः शासन धोरण आणि योजना आराखडा कार्यान्वित करणे, विकास उद्दिष्ट मिळविणे होय.”

वरील काही व्याख्यांवरून आपल्याला विकास प्रशासनाचा अर्थ स्पष्ट झालेला आहे. आत पुढील भागात आपण विकास प्रशासनाच्या वैशिष्ट्यांचे अध्ययन करणार आहे.

४) विकास प्रशासनाची वैशिष्ट्ये

विकास प्रशासनाची काही प्रमुख वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

- १) **परिवर्तनाभिमुख** : विकास प्रशासनाचे प्रमुख कार्य विकासाला गती देऊन देशाचा सकारात्मक विकास करणे हे आहे. विकास विशेषतः सामाजिक व अर्थिक परिवर्तन घडवून आणणारा असावा. विकास प्रशासनाचे संघटन परिवर्तनाभिमुख विकास कार्य करण्यासाठीच प्रयत्नशील असल्याचे दिसते.
- २) **ध्येयाभिमुख** : विकास प्रशासनामध्ये प्रथमतः कोणत्याही विकास कार्यासंदर्भातील ध्येय निश्चित केले जाते. त्यानंतर निश्चित केलेले ध्येय प्राप्त करण्यासाठी आवश्यक असेल तेथे वेगळी प्रशासन यंत्रणा निर्माण केली जाते. याचाच अर्थ असा की विकास प्रशासनामध्ये ध्येय प्राप्तीला अधिक महत्त्व आहे.
- ३) **कृतीभिमुख** : केवळ ध्येय निश्चित केले व वेगळी प्रशासकीय यंत्रणा निर्माण केली म्हणजे विकास प्रशासनाची जबाबदारी संपली असे नाही. तर ठरविलेले ध्येय प्राप्त करण्यासाठी ज्या कृतीची आवश्यकता आहे त्या कृतीलाही प्राधान्य दिले जाते. म्हणूनच विकास प्रशासनाला कृतीभिमुख प्रशासन असेही म्हटले जाते.
- ४) **ग्राहकाभिमुख** : विकास प्रशासनामध्ये ग्राहक म्हणजेच जनता महत्त्वाची आहे. त्यांना उच्च दर्जाची सेवा व उत्तम सुविधा पुरविणे हे विकास प्रशासनाचे कर्तव्य मानले जाते. विकास प्रशासन आपल्या जनतेला सतत उच्च दर्जाची सेवा व उत्तम सुविधा देण्यासाठी प्रयत्नशील असते म्हणूनच या प्रशासनाला ग्राहकाभिमुख असे संबोधले जाते.
- ५) **लक्षाभिमुख** : विकास प्रशासन फक्त ध्येय आणि कृती निश्चित करून थांबत नाही, तर ठरविलेले ध्येय प्राप्त करण्यासाठी ‘लक्ष’ ही ठरवत असते. म्हणजेच ठरविलेले ध्येय कधी, कसे व किती

कालावधीत प्राप्त करण्याचे आहे याचा अंदाज समोर ठेवून विकास प्रशासन कार्यरत असते. म्हणून विकास प्रशासनाला लक्षाभिमुख म्हटले जाते.

- ६) **नावीन्यपूर्ण** : विकास प्रशासनात नवनवीन कल्पनांना अधिक महत्त्व आहे. ही ज्ञानशाखा सतत नवनवीन विकासाच्या क्षेत्रात कार्य करित असते. समाजाच्या समस्या सातत्याने बदलत असतात. या बदलत्या समस्यांनुसार विकास प्रशासनाला आपल्या धोरणातही नावीन्यपूर्ण बदल करावे लागतात.
- ७) **विकास कार्याशी बांधील** : विकास प्रशासन हे नेहमी विकास कार्याशी बांधील असते. या प्रशासनाकडे विकास कार्याशी संबंधितच जबाबदारी सोपविली जाते. या ज्ञानशाखेकडून सकारात्मक विकास परिवर्तन घडवून आणणे हीच अपेक्षा शासन व जनता करत असते.
- ८) **सापेक्ष** : कोणत्याही देशाची सामाजिक-आर्थिक परिस्थिती कालानुरूप बदलत असते. समाजाच्या गरजाही बदलत्या काळानुसार परिवर्तित होतात. म्हणूनच विकास प्रशासन लवचिक आणि विकासशील असते. म्हणजेच बदलत्या काळाच्या आवश्यकते प्रमाणे विकास प्रशासन आपल्या धोरणांमध्ये बदल करत असते. त्यामुळे विकास प्रशासनाला सापेक्ष म्हटले जाते.
- ९) **आदर्शलक्षी** : विकास प्रशासन विकास कार्याला प्राधान्य देत असले तरी ते देशाचा चांगल्या पद्धतीने विकास घडवून आणण्याचा प्रयत्न करते. विकासाच्या कार्यांना आदर्शात्मक स्वरूप देत असते. त्यासाठी ही ज्ञानशाखा स्वतः आदर्शलक्षी बनते.
- १०) **प्रतिक्रियाशील** : विकास प्रशासनात मानवी संबंधांना महत्त्व असते. त्यामुळे हे प्रशासन जनतेला जबाबदार राहूनच कार्य करत असते. ते जनतेच्या प्रत्येक मागणीचा व अपेक्षांचा सहानुभूतीपूर्वक विचार करत असते. जनतेप्रती असलेल्या आपल्या उत्तरदायित्वाची जाणीव विकास प्रशासनाला असते म्हणूनच या ज्ञानशाखेला प्रतिक्रियाशील असे संबोधले जाते.
- ११) **सहभागित्व** : विकास प्रशासनात जनतेचा सहभाग अपेक्षित आहे. म्हणजेच जनतेने स्वतः प्रशासकीय कामकाजात व निर्णय निर्धारण प्रक्रियेत सहभागी असणे आवश्यक आहे. विकास प्रक्रियेत जनतेच्या सहभागासाठी बऱ्याच विकास प्रशासन संघटना त्यांच्या (जनतेच्या) प्रतिनिधींना संधी उपलब्ध करून देण्यासाठी कार्यरत असलेल्या दिसतात.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न - १

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

१. 'डेव्हलपमेन्ट अॅडमिनिस्ट्रेशन' हा शब्द सर्वप्रथम कोणी वापरलेला आहे ?
२. विकास प्रशासनाच्या व्याख्येच्या व व्याप्तीच्या बाबत व्यापक दृष्टिकोनाचा पुरस्कार कोणी केला आहे ?
३. 'विकास प्रशासन म्हणजे कृतीभिमुख, ध्येयाभिमुख प्रशासन व्यवस्था होय' असे कोणी म्हटले आहे ?
४. विकास प्रशासनाची कोणतीही पाच वैशिष्ट्ये लिहा.

४.२.२ लोकनिवड दृष्टिकोन

१) प्रस्तावना

साठच्या दशकाच्या शेवटी-शेवटी लोकनिवड दृष्टिकोन अस्तित्वात आलेला आहे. या दृष्टिकोनाचा मुख्य प्रवर्तक व्हिन्सेंट ऑस्ट्रोम हा आहे. या दृष्टिकोनाचा पुरस्कार करणारे व योगदान दिलेले इतर प्रमुख विचारवंत बुशनॉन, टुलोक, डॉन्स, ब्लॉक, अॅरो मिरचेल ओल्सन, निसकॅनन आणि ओपनहायमर हे आहेत. या विचारवंतांनी पारंपारिक नोकरशाहीवरती आणि सार्वजनिक सेवा व सुविधांच्या प्रयोजनावर असलेल्या राज्याच्या / शासनाच्या मक्तेदारीवर हल्ला चढविलेला आहे. हा दृष्टिकोन दोनगृहीतकांवर आधारित आहे. एक, पुरेशा माहितीच्या आधारे व क्रमवार पसंती द्वारे व्यक्ती विवेकाधिष्ठित वर्तन करतात; दोन, उपयुक्ततेच्या परिमाणावर व्यक्तींचा भर असतो.

व्हिन्सेंट ऑस्ट्रोम यांनी, “इन्टेलिक्च्युल क्रायसीस इन अमेरिकन पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन” या आपल्या १९७४ मध्ये प्रसिद्ध झालेल्या ग्रंथात पारंपारिक लोकप्रशासनाच्या मुळ गृहितकांवर आक्षेप घेतलेला आहे. त्यांनी पारंपारिक नोकरशाहीवर आधारित प्रशासकीय व्यवस्थेऐवजी “लोकशाही प्रशासन व्यवस्थेचा पर्याय सुचविला आहे. त्यांच्या मते अनेक प्रकारच्या लोकशाही तत्वावर आधारलेल्या निर्णय निर्धारण संस्थांची प्रशासनात जनसहभागाची, प्रशासकीय अधिकारात अनेकतेची आणि संघटनांच्या विकेंद्रीकरणाची गरज आहे. ते पुढे म्हणतात की विकेंद्रीकरणामुळे बहुविविधता निर्माण होते आणि त्यामुळे नागरिकांना आपल्या पसंतीच्या संस्था, सुविधा इत्यादींची निवड करण्याची संधी प्राप्त होते. लोकप्रशासनाच्या उपलब्ध सेवा-सुविधा या एकाधिकार स्वरूपाच्या असतात. त्यांना पर्याय नसतो. त्यामुळे नागरिकांना शासकीय सेवा-सुविधा प्राप्त करण्याशिवाय दुसरे पर्यायच नसतात. ही त्रूटी दूर करण्यासाठी ऑस्ट्रोम यांनी संस्थात्मक स्पर्धेचा पुरस्कार केलेला आहे. त्यांच्या मते शासकीय जनसुविधा देणाऱ्या संस्था अनेक असल्या तर त्यांच्यात स्पर्धा निर्माण होते आणि त्यापैकी उत्कृष्ट सेवा देणाऱ्या आपल्या पसंतीच्या संस्थेची निवड करण्याचे स्वातंत्र्य नागरिकांना मिळते. त्यासाठीच नोकरशाही प्रशासना बरोबरच इतर अनेक वेगवेगळ्या प्रकारच्या सार्वजनिक संस्थांमार्फत विभिन्न आणि विविधांगी जनसेवा आणि सुविधा पुरविल्या गेल्या पाहिजेत. त्यामुळे नागरिकांना आपल्या पसंतीच्या उत्कृष्ट संस्थेची, सुविधांची निवड करण्याचे व्यापक लोकशाही स्वातंत्र्य खऱ्या अर्थाने प्राप्त होईल.

२) लोकनिवड दृष्टिकोनाचे पुरस्कर्ते :

या दृष्टिकोनाचाच पुरस्कार करणारे डॉन्स, टुलोक आणि निसकॅनन यांनी तटस्थ आणि विवेकाधिष्ठित नोकरशाहीला मिथक म्हणून झिडकारलेले आहे. त्यांनी प्रशासकीय अहमवादाची संकल्पना विकसित केलेली आहे. त्यांच्या मते नोकरशाही स्वार्थीपणाला, साधन सामग्रीच्या दुरुपयोगाला आणि स्वतःच्या प्रगतीला प्रोत्साहन देते. जनहितापेक्षा स्वहिताला प्राधान्य देते.

विलियम निसकॅनन यांनी “ब्युरोक्रसी आणि रिप्रेझेंटेटिव्ह गव्हर्नमेन्ट” या आपल्या ग्रंथात नोकरशाही वरती बरीच टीका केलेली आहे. प्रामुख्याने त्यांनी दोन गोष्टींवर टीका केलेली आहे ती म्हणजे-

१) शासकीय कर्मचाऱ्यांची / सनदी सेवकांची प्रवृत्ती

निसर्कनन यांच्या मते खाजगी क्षेत्रातील उत्पादकांची आपल्या ग्राहकांना विविध सेवा पुरविण्याची प्रवृत्ती व शासकीय कर्मचाऱ्यांची प्रवृत्ती या मध्ये फरक असतो. ग्राहकांकडून उत्पादकाला उत्पन्न / व्यय मिळत असते. परंतु शासन स्तरावर सार्वजनिक उत्पन्न / व्यय व खर्च यांच्यामध्ये स्पष्ट परस्पर संबंध दिसत नाही / नसतो. शासनाला वित्त मंत्रालयाकडून उत्पन्न मिळत असते.

२) शासकीय कर्मचाऱ्यांना आर्थिक प्राप्ती होत नसते

कमाई किंवा फायदा वाढविण्यासाठी आणि किंमत / भाव / दर कमीत कमी ठेवण्यासाठी शासकीय कर्मचाऱ्याला अत्यंत अल्प / कमी उत्तेजना मिळते. त्याचबरोबर अशा पद्धतीच्या व्यवहारामधून शासन स्तरावर शासकीय कर्मचाऱ्याला कोणताही आर्थिक फायदा होत नाही किंवा त्याच्या कमाईत वाढ होत नाही.

विलियम निसर्कनन पुढे म्हणतात की शासकीय कर्मचारी आपल्या विभागासाठी / खात्यासाठी जास्तीत जास्त निधी प्राप्त करत असतात जेणेकरून त्यांचे पगार, सत्ता, आश्रय आणि सार्वजनिक प्रतिष्ठेत वाढ होईल.

वरील किंवा अस्तित्वात असलेली सर्व परिस्थिती बदलविण्यासाठी त्यामध्ये सुधारणा करण्यासाठी निसर्कनन यांनी खालील काही सुधारणांची शिफारस केली आहे.

१. एक प्रकारच्या सार्वजनिक सेवांचा पुरवठा करणाऱ्या विभाग/खात्यांमध्ये स्पर्धा वाढीस लावणे.
२. नोकरशाहीतील उत्तेजनांमध्ये बदल करणे जेणेकरून ज्येष्ठ नोकरदारांना कार्यक्षम वर्तन करण्यास प्रवृत्त करता येईल.
३. सार्वजनिक सेवा पुरविणाऱ्या खाजगी स्रोतांचा अधिकाधिक वापर करून नोकरशाहीला स्पर्धा निर्माण करून वाढीस लावणे.

अशा पद्धतीच्या मिश्र तंत्रांचा वापर करून सार्वजनिक नोकरशाही अधिक प्रभावशाली बनू शकते असे मत निसर्कनन यांचे आहे.

३) लोकनिवड दृष्टिकोनाच्या पुरस्कर्त्यांच्या शिफारशी

लोकनिवड दृष्टिकोनाच्या पुरस्कर्त्यांनी बऱ्याच शिफारशी केलेल्या आहेत. त्या खालील प्रमाणे -

१. संघटनात्मक/संस्थात्मक सुधारणांसाठी.
२. राजकारण्यांचे/नेत्यांचे अधिकार आणि राज्याची भूमिका कमी करणे.
३. शासकीय मत्तेदारांच्या सत्तेला लगाम लावणे.
४. विशिष्ट प्रमाणा बाहेर कर लादण्यास आणि सतत तूटीच्या वित्त संकल्पनाद्वारे शासन चालविण्यास शासकीय कर्मचाऱ्यांच्या आणि नेत्यांच्या सत्तेवर घटनात्मक मर्यादांचा लगाम लावणे.

५. नोकरशाहीला सल्ला देणारी यंत्रणा, नियमन करणारी यंत्रणा आणि अंमलबजावणी करणारी यंत्रणा जिथे जिथे शक्य आहे तिथे स्वतंत्र असावी. शासनाची इतर कार्ये जसे की आरोग्य, शिक्षण यांचे खासगीकरण करावे. नोकरशाहीचा आकारमान (Size) कमी करणे, त्यांचा कार्यभार कमी करणे, खर्चावर नियंत्रण आणणे आणि विभिन्न सार्वजनिक संस्थांतील स्पर्धात्मकतेला उत्तेजन देणे हे सर्व बदल घडवून आणणे लोकनिवड दृष्टिकोनात अपेक्षित आहे.

४) लोकनिवड दृष्टिकोनाचा उद्देश

थोडक्यात लोकनिवड दृष्टिकोनाचा उद्देश खालील मुद्द्यांवर आधारलेला आहे.

१. पारंपारिक नोकरशाहीच्या अपरिहार्यतेला विरोध.
२. लोकशाही प्रशासनाला महत्त्व.
३. संस्थात्मक बहुविविधता, अभिकरणांची बहुविविधता आणि नागरिकांच्या पसंतीला महत्त्व.
४. विकेंद्रीकरणावर व अनेकतेवर भर.
५. खाजगी संस्थांना अधिक महत्त्व.
६. मत्केदारीला विरोध, स्पर्धात्मकतेला महत्त्व.
७. प्रशासनात जनसहभागाला महत्त्व.

५) लोकनिवड दृष्टिकोनाचा परिणाम

या दृष्टिकोनाचा जगभरातील नव उजव्या चळवळीवर (New Right Movement) मोठ्या प्रमाणावर महत्त्वपूर्ण परिणाम झालेला दिसतो. ज्यामुळे ऐंशीच्या दशकात बऱ्याच राज्यांनी नव अर्थिक धोरण स्वीकारले, जागतिकीकरण स्वीकारले, राज्यांच्या भूमिकेत बदल केला, कल्याणकारी योजनांवरील खर्चात कपात केली, खाजगी संस्थांकडे शासनाची कार्ये कंत्राटी पद्धतीने सोपविण्याच्या प्रक्रियेला सुरुवात केली.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न २

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

१. लोकनिवड दृष्टिकोनाचा मुख्य प्रवर्तक कोण आहे ?
२. “इन्टेलिक्च्युअल क्रायसीस इन अमेरिकन पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन” या ग्रंथाचे लेखक कोण आहेत ?
३. “ब्यूरोक्रसी अँड रिप्रेझेंटेटिव्ह गव्हर्नमेन्ट” या ग्रंथाचे लेखक कोण आहेत ?
४. लोकनिवड दृष्टिकोनाचा परिणाम कोणत्या जागतिक चळवळीवर झाला ?
५. लोकनिवड दृष्टिकोनाचा विरोध कशाला होता ?

४.२.३ नव-लोकव्यवस्थापन

१) प्रस्तावना

नव-उजव्या वर्तमान तत्त्वज्ञानानुसार राज्याच्या भूमिकेत बदल करणे अत्यावश्यक आहे. हे तत्त्वज्ञान पश्चिमात्य शासकीय व्यवस्थांनी व्यवहारात स्वीकारले आहे. या तत्त्वज्ञानाची अंमलबजावणी बऱ्याच देशांनी केलेली आहे. त्यानुसार शासनाचा आकारमान कमी करण्यात आलेला आहे, सार्वजनिक खर्चात कपात करण्यात आलेली आहे आणि खाजगीकरणाच्या दिशेने पावले टाकण्यास सुरुवात झालेली आहे. तसेच सार्वजनिक अभिकरणे अधिक उत्तरदायी आणि पारदर्शी करण्याच्या हेतूने शासन-नागरिक संबंधातही दृश्य बदल झालेले दिसतात. १९९० च्या दशकातील या वस्तुनिष्ठ परिस्थितीमुळे सार्वजनिक क्षेत्रातील व्यवस्थापनात ही नवीन संकल्पना “नव-लोकव्यवस्थापन” उदयाला आली. ही संकल्पना, कार्यक्षमता, आर्थिक शिस्त आणि प्रभावी कार्य या परवलीच्या शब्दांवर आधारलेली आहे.

२) नव-लोकव्यवस्थापन संकल्पनेचे सैद्धांतिक मूळ

मोहित भट्टाचार्य यांच्या मते “नव-लोकव्यवस्थापन या संकल्पनेला दोन सैद्धांतिक मुळां आहेत. एक, लोकनिवड दृष्टिकोन आणि दुसरे नवटेलरवाद. “नव-लोकव्यवस्थापनाच्या” या दोन सैद्धांतिक मुळांमधील फरक पुढीलप्रमाणे आहे.

१. लोकनिवड दृष्टिकोनाचा भर संघटनेच्या अंतर्गत आणि बाह्य संबंधावर आहे, तर
२. नवटेलरवादाचा भर फक्त नोकरशाहीच्या अंतर्गत संघटनेवर आहे.

लोकनिवड दृष्टिकोनाची सविस्तर माहिती आपण या दृष्टिकोनाचा अभ्यास करताना मिळविलेली आहे. परंतु नव-टेलरवादासंबंधी देखील माहिती आपल्याला असणे आवश्यक आहे. नव-टेलरवादाच्या अभ्यासकांच्या मते सार्वजनिक क्षेत्राच्या निष्क्रियतेची प्रमुख कारणे पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. सार्वजनिक सेवांसाठी दिल्या जाणाऱ्या अंशतः अनुदानाचे उच्च दर आणि
२. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या (व्यक्तिगत पातळीवर) उत्तरदायीत्वाचा अभाव. तसेच सार्वजनिक संस्था वेगाने होत असलेल्या सामाजिक बदलांशी अनुरूप होण्याएवजी आपल्या नेहमीच्या आणि संरक्षण प्रशासन कार्यातच गुरफटलेल्या असतात.

३) नव-लोकव्यवस्थापन अर्थ व व्याख्या

“नव-लोकव्यवस्थापन” ही संज्ञा ख्रिस्तोफर हूड यांनी १९९१ साली “ए न्यू पब्लिक मॅनेजमेन्ट फॉर ऑल सिझन्स” या आपल्या लेखात सर्वप्रथम मांडली. त्यांच्या मते सार्वजनिक क्षेत्रात व्यावसायिक प्रशासनाच्या मुलभूत शैली व घटकांचा पूर्णतः अवलंब करणे म्हणजे नव-लोकव्यवस्थापन होय.

“नव-लोकव्यवस्थापन” या संज्ञेला विविध नावांनी संबोधले जाते. जसे १९९० मध्ये पॉलिट यांनी “व्यवस्थापनवाद” १९९२ मध्ये लॅन आणि रोझेनब्ल्यूम यांनी “नव-लोकव्यवस्थापन” आणि १९९२ मध्येच ओसबॉर्न आणि गॅबलर यांनी “उद्योजक शासन” (Entrepreneurial Government) असे संबोधले आहे.

या संकल्पनेची व्याख्या प्रसिद्ध विचारवंत आर. ए. डब्ल्यू. च्होडस् यांनी श्री 'इ' (3-ES) द्वारा स्पष्ट केलेली आहे. ते म्हणतात "नव-लोकव्यवस्थापन" म्हणजे : इ_१ - काटकसर (E_१ - Economy); इ_२ - कार्यक्षमता (E_२ - Efficiency); इ_३ - परिणामकारकपणा (E_३ - Effectiveness).

डेव्हिड ओसबॉर्न आणि टेड गॅबलर या विचारवंतांनी "रिइनव्हेंटींग गव्हर्नमेन्ट : हाऊ द ऑटरप्रिनरियल स्पिरिट इन ट्रान्सफॉर्मिंग द पब्लिक सेक्टर" या १९९२ साली प्रकाशित झालेल्या आपल्या ग्रंथात "नव-लोकव्यवस्थापन" या संकल्पनेची सविस्तर मांडणी केलेली आहे. त्यांच्या मते "अधिक शासनाची गरज नसून उत्तम शासनाची गरज आहे." (We don't need more government, we need better government).

व्यवस्थापकीय स्वायत्ता, नावीन्य, जबाबदारी, क्षमता, उत्तरदायित्व, मूल्यांकन, परिव्यय कपात, उत्पादन लक्ष्य, वित्तीय प्रेरकता, ग्राहकाभिमुख आणि बाजाराभिमुख व्यवस्थेवर नव-लोकव्यवस्थापनाचा अधिक भर आहे. अंतीमतः या संकल्पनेच्या माध्यमातून राज्याच्या सामाजिक आणि आर्थिक घटकांमध्ये मुलभूत बदल करण्याचे ध्येय आहे.

४) नव-लोकव्यवस्थापनाची वैशिष्ट्ये

ओसबॉर्न आणि गॅबलर यांनी आपल्या ग्रंथात दहा कलमी कार्यक्रमाच्या माध्यमातून नव-लोकव्यवस्थापनाच्या वैशिष्ट्यांचा उहापोह केलेला आहे; ती खालीलप्रमाणे आहेत.

१) स्पर्धात्मक शासन

वस्तू व सेवा पुरविणाऱ्या अनेक संस्थात व अभिकरणात स्पर्धा निर्माण करण्यासाठी शासनाने स्वतः कार्यक्षमता आणि किफायतशीरपणा या तत्वांचा अवलंब केला पाहिजे.

२) समाजाभिमुख शासन

शासन नोकरशाहीभिमुख नसावे तर समाजाभिमुख असावे. त्यासाठी शासनाने सार्वजनीक सेवा नोकरशाहीच्या नियंत्रणातून मुक्त केल्या पाहिजेत व नागरिकांकडे सोपविल्या पाहिजेत. त्यासाठी नागरिकांना सर्वप्रथम सक्षम बनवले पाहिजे.

३) परिणाम प्रवण शासन

शासकीय अभिकरणांच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप हे त्यांच्या आदानावर अवलंबून नसावे तर प्रदानावर अवलंबून असावे. म्हणजेच शासनाने आपण ठरविलेल्या धोरणातून काय फलनिष्पत्ती झाली आहे व ती किती परिणामकारक आहे हे पाहणे गरजेचे आणि महत्त्वाचे आहे.

४) कृतीशील शासन

शासन नियम-नियमावलीनुसार प्रेरित नसावे तर ध्येयाने प्रेरित असावे. शासनाने उद्दिष्टानुसार कार्य करावे व नेहमी कृतीशील असावे.

५) ग्राहकाभिमुख शासन

शासनाने नागरिकांना "ग्राहक" समजून सेवा दिल्या पाहिजेत. त्यांच्या मागणीनुसार त्यांना सेवा दिल्या

पाहिजेत. म्हणजेच ग्राहकांना स्वतःच्या आवडीनुसार सेवा मिळायला पाहिजेत व त्यांचा लाभही घेता आला पाहिजे.

६) अपेक्षाभिमुख शासन

शासनाने समस्या निर्माण झाल्यानंतर सेवा पुरविण्यापेक्षा किंवा काळजी घेण्यापेक्षा, समस्या निर्माण होऊच नयेत याची काळजी घ्यावी. शासनाने जनतेच्या अपेक्षांना अधिक महत्त्व व न्याय देण्याच्या दृष्टिकोनातून आपली धोरणे व कार्यक्रम राबविले पाहिजेत.

७) उपक्रमशील शासन

शासनाने फक्त पैसे खर्च करण्यावर किंवा गुंतवणूक करण्यावर लक्ष केंद्रीत न करता अधिकाधिक पैसे कमावण्यावर लक्ष केंद्रीत करावे म्हणजेच शासनाने उद्योगशील बनावे.

८) विकेंद्रीत शासन

शासनाने अधिकारांचे विकेंद्रीकरण करावे आणि सहभागी व्यवस्थापन निर्माण करावे.

९) बाजाराभिमुख शासन

शासनाने नोकरशाही यंत्रणेपेक्षा बाजार यंत्रणेचा अवलंब करावा.

१०) उत्प्रेरक शासन

शासनाने फक्त सार्वजनिक सेवा पुरविण्यावर भर न देता समाजातील सर्व क्षेत्रांना म्हणजेच सार्वजनिक, खाजगी, स्वयंसेवी इत्यादी क्षेत्रांच्या एकत्रित सहभागाने समाजाच्या समस्या सोडवाव्यात.

वरील चर्चेवरून असे म्हणता येईल की 'नव-लोकव्यवस्थापन' दृष्टिकोनाच्या अंमलात प्रशासनामध्ये राजकीय हस्तक्षेप असणार नाही आणि राजकीय नेतृत्व हे फक्त महत्त्वाच्या धोरणांशी संबंधीत असेल. नोकरदारांना लोकव्यवस्थापक / जनव्यवस्थापक बनण्यासाठी लवचीकता व स्वायत्तता बहाल केली पाहिजे. त्यांनी मूल्य/भाव आणि परिणामाच्या उत्तरदायित्वावर आधारित निर्णय घेतले पाहिजेत. त्यांनी जनतेच्या गरजा आणि आवडी-निवडी प्रती जबाबदार असले पाहिजे. याचाच अर्थ प्रशासन निपक्षपाती, न्यायीक आणि पारदर्शी आहे याची खात्री जनतेला झाली पाहिजे. थोडक्यात 'नव-लोकव्यवस्थापनाचा' भर अर्थिक विवेकाधिष्ठितेवर आणि कृतीशीलतेवर आहे. जेणेकरून नोकरशाही अधिक कार्यक्षम व प्रभावी बनेल आणि 'जनता' ही त्यांचा केंद्रबिंदू असेल.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न - ३

खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

१. 'नव-लोकव्यवस्थापन' ही संज्ञा सर्वप्रथम कोणी व कोणत्या साली मांडली आहे ?
२. कोणाच्या मते 'नव-लोकव्यवस्थापन' या संकल्पनेला दोन सैद्धांतिक मुळं आहेत ?
३. 'नव-लोकव्यवस्थापन' या संकल्पनेची दोन सैद्धांतिक मुळं कोणती ?

४. 'ए न्यू पब्लिक मॅनेजमेन्ट फॉर ऑल सिझन्स' या लेखाचे लेखक कोण आहेत ?
५. 'नव-लोकव्यवस्थापन' या संकल्पनेला 'उद्योजक शासन' असे कोणी म्हंटले आहे ?
६. "रिइनव्हेटिंग गव्हर्नमेन्ट : हाऊ द आँटरप्रिनरिअल स्पिरिट इज ट्रान्सफॉर्मिंग द पब्लिक सेक्टर" या ग्रंथाचे लेखक कोण आहेत ?
७. 'नव-लोकव्यवस्थापन' या संकल्पनेचे कोणतेही एक वैशिष्ट्ये नमूद करा ?

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

१. स्ट्रक्चर : रचना
२. सापेक्ष : तुलनादर्शक
३. गृहीतके : अनुमान, संभावना, घटकाभर कबूल / मान्य केलेली गोष्ट.
४. विवेकाधिष्ठीत : तर्कशक्तिवर आधारित
५. किफायतशीरपणा : काटकसरी, बेताचा, मितव्ययी, व्यवस्थित.
६. अहंवाद : अहंपणा, मी पणा, अहंकार, अहंभाव.

४.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं: अध्ययन प्रश्न-१ ची उत्तरे

१. डॉ. यू. एल. गोस्वामी.
२. रिग्ज व विडनर संप्रदाय.
३. एडवर्ड विडनर
४. परिवर्तनाभिमुख, ध्येयाभिमुख, कृतीभिमुख, ग्राहकाभिमुख, लक्षाभिमुख.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न-२ ची उत्तरे

१. व्हिन्सेंट ऑस्ट्रोम
२. व्हिन्सेंट ऑस्ट्रोम
३. विलियम निसकॅनन
४. नव-उजव्या चळवळीवर
५. पारंपारिक नोकरशाहीच्या अपरिहार्यतेला विरोध होता.

स्वयं: अध्ययन प्रश्न-३ ची उत्तरे

१. ख्रिस्तोफर हूड, १९९१ साली.

२. मोहीत भट्टाचार्य
३. लोकनिवड दृष्टिकोन, नवटेलरवाद
४. ख्रिस्तोफर हूड
५. डेव्हीड ओसबॉर्न आणि टेड गॅबलर
६. डेव्हीड ओसबॉर्न आणि टेड गॅबलर
७. स्पर्धात्मक शासन.

४.५ सारांश

या घटकामध्ये आपण विकास प्रशासन दृष्टिकोन, लोकनिवड दृष्टिकोन आणि नव-लोकव्यवस्थापन दृष्टिकोन अशा तीन दृष्टिकोनांचा अभ्यास केलेली आहे.

विकास प्रशासन ही संज्ञा १९५५ मध्ये सर्वप्रथम वापरण्यात आली. १९६० नंतर 'विकास प्रशासनाला' तात्विक बैठक प्राप्त झाली. या संकल्पनेचा अभ्यास संकुचित आणि व्यापक अशा दोन्ही दृष्टिकोनातून करण्यात आला. जॉन मॉन्टगोमरी व मर्ले फेन्सोड यांच्या शिक्षा संप्रदायाने संकुचित दृष्टिकोनातून विकास प्रशासनाची मांडणी केलेली आहे. तर फ्रेड रिग्ज व एडवर्ड विडनर यांच्या शिक्षासंप्रदायाने व्यापक दृष्टिकोनातून मांडणी केलेली आहे. कृतीभिमुख, ध्येयाभिमुख प्रशासन व्यवस्थेला विकास प्रशासन असे संबोधलेले आहे. परिवर्तनाभिमुख, ध्येयाभिमुख, कृतीभिमुख, ग्राहकाभिमुख, लक्षाभिमुख, नावीन्यपूर्ण विकास कार्यांशी बांधील, सापेक्ष, आदर्शलक्षी, प्रतिक्रियाशील आणि सहभागीत्व ही विकास प्रशासनाची काही प्रमुख वैशिष्ट्ये आहेत.

लोकनिवड दृष्टिकोन साठच्या दशकाच्या शेवटी शेवटी अस्तित्वात आलेला आहे. व्हिन्सेंट ऑस्टोम हे या दृष्टिकोनाचे मुख्य प्रवर्तक आहेत. या दृष्टिकोनामध्ये पारंपारिक नोकरशाहीच्या अपरिहार्यतेला विरोध आहे, लोकशाही प्रशासनाला महत्त्व आहे, विकेंद्रीकरणावर व अनेकतेवर भर आहे, खाजगी संस्थांना अधिक महत्त्व आहे, मत्केदारीला विरोध असून स्पर्धात्मकतेला महत्त्व आहे, आणि प्रशासनातील जनसहभागाला अत्यंत महत्त्व आहे. या दृष्टिकोनाचा परिणाम जगभरातील नव-उजव्या चळवळीवर मोठ्या प्रमाणात झालेला दिसतो.

'नव-लोकव्यवस्थापन' हा दृष्टिकोन १९९० च्या दशकात उदयाला आलेला आहे. या दृष्टिकोनाची दोन सैद्धांतिक मुळं लोकनिवड दृष्टिकोन आणि नव-टेलरवाद ही आहेत. 'नव-लोकव्यवस्थापन ही संज्ञा ख्रिस्तोफर हूड यांनी सर्वप्रथम म्हणजे १९९१ मध्ये मांडली. त्यानंतर ओसबॉर्न आणि गॅबलर यांनी १९९२ साली प्रकाशित झालेल्या आपल्या "रिइनव्हेंटींग गव्हर्नमेन्ट : हाऊ द ऑंतरप्रिनरिअल स्पिरीट इज ट्रान्सफॉर्मिंग द पब्लिक सेक्टर" ग्रंथात सविस्तर मांडलेली आहे. व्यवस्थापकीय स्वायत्ता, नावीन्य जबाबदारी, क्षमता, उत्तरदायित्व, मूल्यांकन, परिव्यय कपात, उत्पादन लक्ष्य वित्तीय प्रेरकता, ग्राहकाभिमुख आणि बाजाराभिमुख व्यवस्थेवर या दृष्टिकोनाचा अधिक भर आहे. अंतीमतः या दृष्टिकोनाच्या माध्यमातून राज्याच्या सामाजिक आणि अर्थिक घटकांमध्ये मूलभूत बदल करण्याचे ध्येय आहे.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

दिर्घोत्तरी प्रश्न

१. विकास प्रशासनाची व्याख्या आणि वैशिष्ट्ये विशद करा ?
२. 'नव-लोकव्यवस्थापन' या संकल्पनेचा अर्थ, व्याख्या व वैशिष्ट्ये विशद करा ?
३. टिपा लिहा -
 - १) लोकनिवड दृष्टिकोन
 - २) विकास प्रशासन
 - ३) नव-लोकव्यवस्थापन

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

1. Basu Rumki, Public Administration : Concepts and Theories, Sterling Publishers Private Limited, New Delhi, 2004.
2. Dr. Avasthi Amreshwar and Dr. Maheshwari Shriram, Public Administration, Lakshmi Narain Agarwal, Agra, 2007.
3. Dr. Sharma M.P. and Dr. Sadana B.L., Public Administration in Theory and Practice, Kitab Mahal, Allahabad, 1998.
4. Bhattacharya Mohit, Restructuring Public Administration, Jawahar Publishers, New Delhi, 1999.
5. Bhattacharya Mohit, New Horizons of Public Administration, Jawahar Publishers, New Delhi, 2000.
6. Bhattacharya Mohit, Social Theory and Development Administration, Jawahar Publishers, New Delhi, 2002.
७. डॉ. बोरा पारस आणि प्रा. शिरसाठ शाम, लोकप्रशासनशास्त्र, ज्ञानसमिधा पब्लिशिंग वर्ल्ड, औरंगाबाद, २००५.



सत्र-४ : घटक -१

सेवक प्रशासन

अनुक्रमणिका

१.१ उद्दिष्टे

१.२ प्रास्ताविक

१.३ विषय विवेचन

१.३.१ सेवक प्रशासन, अर्थ, व्याख्या, महत्त्व

१.३.२ भरती, प्रशिक्षण, आणि बढती

१.३.३ सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.५ सारांश

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे :

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास -

- सेवक प्रशासन व सनदी सेवा यांचा अर्थ, व्याख्या आणि महत्त्व समजेल.
- सेवक भरतीचा अर्थ, तिच्या पध्दती व त्यांचे गुण-दोष स्पष्ट करता येतील.
- प्रशिक्षणाचा अर्थ, प्रशिक्षणाचे प्रकार व पध्दती समजून घेता येतील.
- बढतीचा अर्थ, बढतीची तत्त्वे व तिचे गुण-दोष स्पष्ट करता येतील.
- सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता म्हणजे काय हे समजेल व तटस्थतेवरील आक्षेप, तिचे स्वरूप आणि तिची आवश्यकता का आहे? या गोष्टी समजतील.

१.१ प्रास्ताविक :

‘लोकप्रशासन’ या आंतर-विद्याशाखीय विषयाच्या तिसऱ्या सत्राच्या अभ्यासक्रमात आतापर्यंत लोकप्रशासनाचे स्वरूप, व्याप्ती, महत्त्व, संघटनेची तत्त्वे, संघटनेचे घटक, लोकनिगमांची वैशिष्ट्ये त्यावरील संसदेचे व मंत्रीमंडळाचे नियंत्रण व त्यापुढील खाजगीकरणाची आव्हाने, लोकप्रशासनाचे बदलते दृष्टिकोन याबाबतची माहिती घेतली.

चौथ्या सत्राच्या घटक क्र. १ मध्ये आपण प्रामुख्याने सनदी सेवकांची भरती, त्यांचे प्रशिक्षण, बढती, आणि सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता या संदर्भात माहिती घेणार आहोत. यामुळे आपणास सेवक प्रशासनाचे महत्त्व समजून घेता येईल.

१.२.१ सेवक प्रशासनाचा अर्थ, सनदी सेवा अर्थ, व्याख्या, आणि महत्त्व

अ) अर्थ : सेवक प्रशासन हा शब्द दोन दृष्टीकोनातून वापरला जातो. व्यापक दृष्टीकोनातून विचार केल्यास सेवक प्रशासनाचा संबंध, शासनाला लोककल्याणाच्या हेतूने कराव्या लागणाऱ्या सर्व प्रकारच्या कार्यांशी आणि त्यासाठी निर्माण कराव्या लागणाऱ्या सेवक वर्गाच्या व्यवस्थेशी येतो. तर संकुचित दृष्टीकोनातून सेवक प्रशासनात केवळ सेवक वर्गाच्या व्यवस्थेसंबंधीचा अभ्यास केला जातो. याचाच अर्थ सेवक प्रशासनात सेवकाची भरती, प्रशिक्षण, बढती, सेवानिवृत्ती राजकीय तटस्थता इ. अनेक बाबींचा विचार करावा लागतो. शासनाची धोरणे कितीही चांगली असली तरी ती धोरणे राबविणारा कर्मचारी वर्ग कार्यक्षम नसेल तर प्रशासनही अकार्यक्षम बनते. त्यामुळेच आधुनिक काळात सेवक प्रशासनाला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. प्रत्येक देशातील सेवक प्रशासनाचे स्वरूप, रचना भिन्न भिन्न असते.

नागरी सेवा (Civil Service) हा शब्द ‘लष्करी सेवा’ ‘पोलीस सेवा’ या शब्दावरून तयार झाला आहे. शासनाच्या ध्येय धोरणांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करणारा नोकरवर्ग म्हणजे ‘सनदी सेवा’ किंवा ‘नागरी सेवा’ होय. नागरी सेवांचा संबंध राज्यातील केवळ नागरी कारभाराशी येतो.

ब) व्याख्या : सनदी सेवेच्या अनेक विचारवंतांनी आपापल्या दृष्टीकोनातून पुढील प्रमाणे व्याख्या केल्या आहेत :

१. डॉ. हरमन फायनर : “नागरी सेवा म्हणजे असा व्यावसायिक प्रशासकीय नोकरवर्ग की, जो कायम स्वरूपी, पगारी आणि कुशल असतो”
२. ग्लॅडन : “नागरी सेवा म्हणजे असा प्रशासकीय नोकरवर्ग की, जो आपल्या कार्यात निपुण, कुशल असून स्वहितापेक्षा राष्ट्रहिताला राष्ट्रसेवेला वाहून घेतो. असा नोकरवर्ग कोणत्याही पक्षाचे हित किंवा वर्गाचे हित जोपासत नाही.”
३. प्रो. गेटेल : “नागरी सेवा म्हणजे प्रत्यक्ष प्रशासकीय कार्य करणारा विभाग होय. अशा नागरी सेवेत कायदे विषयक, न्यायविषयक, तसेच सैनिक नौदल यातील प्रत्यक्ष सेवा करणाऱ्या व्यक्तींचा समावेश होतो.”

क) सेवक प्रशासनाचे महत्त्व :

लोक कल्याणकारी योजनांच्या आंमलबजावणीसाठी जी प्रशासन व्यवस्था निर्माण करण्यात आली आहे, त्याला सेवक प्रशासन असे म्हणतात. लोकशाही शासन व्यवस्थेकडून जनतेच्या इच्छा आकांक्षा आणि गरजा वाढलेल्या आहेत. त्या गरजांची पूर्तता करणे ही राष्ट्राची जबाबदारी आहे. ही जबाबदारी पूर्ण करण्यासाठी कायमस्वरूपी, पगारी असा सेवक प्रशासक वर्ग निवडला जातो. असा प्रशासकिय सेवक वर्ग आपल्या कार्यात निपून, कुशल असून स्वहीतापेक्षा राष्ट्रहीताला देशसेवेला वाहून घेतो. तो कोणत्याही पक्षाच्या हीतापेक्षा किंवा वर्गाच्या हीतापेक्षा सर्वसामान्य हिताला महत्त्व देतात. त्यामुळे लोकशाही शासन व्यवस्थेत सेवक प्रशासनाचे महत्त्व स्थान आहे. कारण सामान्यतः राष्ट्रत कोणत्या स्वरूपाची प्रशासकिय व्यवस्था आहे, त्यावर राष्ट्राच्या कार्याचे यशापयश अवलंबून असते.

शासनाची कार्ये यशस्वीपणे पारपाडण्यासाठी प्रशिक्षित व कार्यक्षम अशा सेवकवर्गाची अत्यंत आवश्यकता असते. त्याने कार्यप्रवृत्त राहावे व आपल्या कार्यक्षमतेचा विचार करून शासकिय योजनांची प्रभावीपणे आंमलबजावणी करावी यासाठी सेवक प्रशासन जागरूक असते. तसेच तो विशेष ज्ञानाच्या व कौशल्याच्या आधारे ध्येयधोरणांची निर्मिती आणि कार्यवाही करीत असतो. म्हणून सेवक प्रशासनाच्या अभ्यासाला लोकप्रशासनात महत्त्वाचे स्थान आहे.

★ स्वयं:अध्ययन प्रश्न- १

पुढील विधाने चूक की बरोबर ते लिहा.

- १) लोकप्रशासनात सेवक प्रशासनाचा अभ्यास संकुचित दृष्टीकोनातून केला जातो.
- २) नागरी सेवा हा शब्द 'लष्करी सेवा', 'पोलीस सेवा' या शब्दावरून तयार झालेला आहे.

१.२.२ भरती, प्रशिक्षण, बढती :

१) भरती

लोकप्रशासनात व खाजगी प्रशासनात योग्य, कुशल आणि कार्यक्षम कर्मचाऱ्यांची भरती करणे ही बाब महत्त्वाची समजली जाते. संपूर्ण प्रशासनाचे यश त्यामध्ये नियुक्त केलेल्या सनदी सेवकावर अवलंबून असते.

अ) भरतीचा अर्थ : सामान्यपणे भरतीचा अर्थ नियुक्ती असा घेतला जातो. पण तो अर्थ परीपूर्ण नाही. भरती म्हणजे प्रशासकीय किंवा लोकसेवेसाठी उपयुक्त व्यक्तीची पाहणी आणि निवड होय. थोडक्यात नागरी सेवेतील रिकाम्या पदासाठी योग्य उमेदवाराना आकर्षित करून घेणे म्हणजे भरती होय.

ब) भरतीच्या व्याख्या : अनेक विचारवंतानी आपापल्या दृष्टीकोनातून भरतीच्या केलेल्या व्याख्या पुढीलप्रमाणे:

१. **ग्लॅडस्टन :** "भक्कम व स्थिर अशा नागरी सेवेची किल्ली म्हणजे भरती होय."
२. **स्टाल :** "संपूर्ण नागरी सेवक प्रशासनाच्या रचनेची आधारशिला म्हणजे भरती होय."
३. **मार्शल इ.डिमाँक :** "विशिष्ट पदासाठी योग्य प्रकारच्या व्यक्ती मिळविणे म्हणजे भरती होय."

४. प्रो. एल. डी. व्हाईट : नागरी सेवेतील एखाद्या रिकाम्या पदासाठी उमेदवारांना स्पर्धा परीक्षेत भाग घेण्यासाठी आकर्षित करणे म्हणजे भरती करणे होय.”
५. डी. वाल्डो : “नागरी सेवेतील रिकाम्या पदासाठी ज्या स्पर्धा परीक्षा घेतल्या जातात, त्यात भाग घेण्यासाठी योग्य पात्रतेच्या उमेदवारांना आकर्षित करून घेणे यास भरतीची प्रक्रिया असे म्हणतात.”
६. जे. डी. किंगस्ले : “नागरी सेवेत होणाऱ्या नेमणूकासाठी स्पर्धा परीक्षेत भाग घेण्यासाठी उमेदवारांना प्रोत्साहन देणे किंवा आकर्षित करणे यास भरती असे म्हणतात.”

उमेदवार भरतीसाठी आकर्षित व्हावेत म्हणून जाहिराती देणे, भिंती पत्रके व चित्रे लावणे, चित्रपट, आकाशवाणी, दूरदर्शन याद्वारे रिक्त पदाची माहिती देणे, तांत्रिक महाविद्यालयांना विनंती करून आणि विशेष योग्यता असलेल्यांना पत्र पाठवून रिक्त पदासाठी आकर्षित केले जाते.

क) भरतीच्या पध्दती : राज्य प्रशासनातील सेवकांची भरती करताना पुढील दोन आधारांचा विचार केला जातो.

१) **राजकीय आधार :** जेव्हा नोकरवर्गाची भरती राजकीय आधारावर केली जाते तेव्हा त्या पध्दतीला लूट पध्दती म्हणतात. तिचा उदय अमेरिकेत प्रेसिडेंट जेफरसन यांच्या काळात झाला. सार्वत्रिक निवडणुकीत ज्या पक्षाला बहुमत मिळते व सत्तेवर येतो त्या पक्षाला आपल्या इच्छेनुसार सनदी नोकरांच्या नेमणूका करता येतात. म्हणूनच या पध्दतीला लूट किंवा खैरात पध्दती असे ही म्हणतात. १८८१ साली अमेरिकेत रिपब्लिकन प्रेसिडेंट गारफिल्ड यांचा एका बेरोजगार व्यक्तीने खून केला त्यामुळे १८८३ सालापासून लूट पध्दती ऐवजी योग्यता पध्दतीचा अवलंब सुरू केला.

इंग्लंडमध्ये १८५७ सालापासून गुणवत्ता पध्दतीचा अवलंब सुरू झाला आणि १८७० सालापासून इंग्लंडमध्ये गुणवत्ता पध्दती सर्व खात्यात लागू केली. भारतात ब्रिटिश काळातच १८५३ सालापासून तर फ्रान्समध्ये १८४७ सालापासून गुणवत्ता पध्दती स्वीकारण्यात आली आहे. चीनमध्ये प्राचीन काळापासूनच गुणवत्तेच्या आधारे सेवकभरती केली जात होती.

२) **विशेष पात्रतेचा आधार -** (योग्यता पध्दती) जेव्हा नोकरवर्गाची नेमणूक विशेष पात्रतेच्या आधारावर केली जाते तेव्हा त्या पध्दतीला योग्यता किंवा गुणविशेष पध्दती म्हणतात. आज बहुतेक सर्वच देशात योग्यता पध्दतीचा स्वीकार केलेला दिसतो.

सेवक प्रशासनात भरतीच्या प्रमुख दोन पध्दती स्वीकारल्या जातात.

- १) अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरती
- २) बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरती.

१) **अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरती :** याचा अर्थ असा की नागरी सेवेच्या प्रशासनात एखादे पद रिक्त झाल्यास त्याच विभागातील कनिष्ठ सेवकाला त्या रिक्त पदावर बढती देऊन नियुक्त केले जाते. सामान्यपणे संघटनेतील मध्यम व उच्च श्रेणीतील पदे भरताना या पध्दतीचा अवलंब केला जातो. परंतु प्रशासनातील कनिष्ठ पदे प्रत्यक्ष भरतीद्वारेच भरण्यात येतात.

अ) अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरती पध्दतीचे गुण :

१) प्रशासकीय अनुभवाचा लाभ : उमेदवार हा पूर्वीपासून त्याच प्रशासकीय विभागात काम करित असल्यामुळे त्याला संघटनेची उद्दिष्टे, कार्यपध्दती यांची माहिती असते. त्यामुळे वेळेचा अपव्यय न होता त्या पदाचा कार्यभार तो उमेदवार सांभाळू शकतो.

२) कर्मचाऱ्यातील उत्साह कायम राहतो : बढतीद्वारे भरतीमुळे सेवकाला वरिष्ठ पदावर नेमणूक होण्याची आशा असते. त्यामुळे त्यांच्यातील उत्साह कायम राहतो. सेवक कार्यक्षमतेने काळजीपूर्वक काम करतात. परिणामतः प्रशासन कार्यक्षम बनते.

३) प्रशिक्षणाची आवश्यकता नसते : कर्मचारी पूर्वीपासूनच त्या सेवेत असल्यामुळे त्यांना कामाचा अनुभव असतो. त्यामुळे त्यांची वरिष्ठ पदावर नियुक्ती झाल्यावर त्यांना विशेष प्रशिक्षणाची गरज नसते.

४) द्वेष किंवा मत्सर यांना स्थान नाही : भरतीच्या या पध्दतीमुळे कर्मचाऱ्यांच्यात श्रेष्ठ कनिष्ठेची भावना निर्माण होत नाही. प्रत्यक्ष भरतीद्वारे येणारा वरिष्ठ अधिकारी वयाने व अनुभवाने कमी असल्यामुळे अनुभवी, वयोवृद्ध कर्मचारी अशा तरूण वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचा मत्सर करतात. परंतु बढतीद्वारे भरतीत तसे होत नाही.

५) अन्याय दूर करण्यास उपयुक्त : प्रत्यक्ष भरतीच्या पध्दतीत संघटनेतील व संघटनेबाहेरील अशा दोन्ही प्रकारच्या व्यक्तींना स्पर्धा परीक्षेला बसण्याची संधी देण्यात येत असली तरी प्रत्यक्ष भरतीच्या पध्दतीमुळे संघटनेतील जुन्या कर्मचाऱ्यांवर अन्याय होण्याची शक्यता अधिक असते. कारण स्पर्धा परीक्षेत ठेवण्यात येणारे विषय हे विद्यापीठातून शिकविले जाणारे विषय असतात. त्यामुळे विद्यापीठातून पदवी घेऊन नुकत्याच बाहेर पडलेल्या उमेदवारांना त्या स्पर्धा परीक्षा पास होणे सोपे जाते. याउलट संघटनेतील पूर्वीपासून काम करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांचे ज्ञान अद्यावत नसते. त्यामुळे त्यांच्यावर अन्याय होण्याचीच शक्यता असते.

६) अधिक विश्वासाह : या पध्दतीत कर्मचारी पूर्वीपासून संघटनेत काम करित असल्यामुळे त्यांच्या कार्यक्षमतेबाबत व प्रामाणिकपणा बाबत निश्चित माहिती उपलब्ध असते. याउलट प्रत्यक्ष भरतीद्वारे सेवेत येणाऱ्या उमेदवाराबाबत निश्चित माहिती नसते.

ब) अंतर्गत किंवा बढतीद्वारे भरती पध्दतीचे दोष :

१) निवडीबाबत मर्यादा : या पध्दतीत संघटनेतील कर्मचाऱ्यांच्यातून बढती देऊन भरती करावी लागते. त्यामुळे निवडीबाबत मर्यादा पडतात. त्यामुळे संघटनेच्या बाहेरील व्यक्ती संघटनेतील कर्मचाऱ्यापेक्षा श्रेष्ठ दर्जाची असली तरी त्या व्यक्तीची भरती करता येत नाही. परिणामतः प्रशासन बुध्दीमान व्यक्तींना मुकते.

२) परिवर्तनाचा अभाव : या पध्दतीत कनिष्ठ पातळीवरील कर्मचाऱ्यांचीच बढती देऊन वरिष्ठ पातळीवर नेमणूक होत असते. असे कर्मचारी आपल्या पूर्वीच्या कार्यपध्दतीत बदल करण्यास तयार नसतात. त्यामुळे प्रशासनात नवीन नवीन प्रयोग केले जात नाहीत. त्यामुळे प्रशासनाला गती मिळत नाही.

३) कार्यक्षमतेला मारक : काही विचारवंतांच्या मते या पध्दतीद्वारे कनिष्ठ स्तरावर अनेक वर्षांपासून काम करित असलेल्या आणि सामान्य योग्यता असलेल्या व्यक्तीमधूनच वरिष्ठ पदावर निवड झालेल्या व्यक्ती

काम करीत असतात. त्यामुळे सामान्य बुध्दीमत्तेच्याच व्यक्तींची वरिष्ठ पदावर नियुक्ती होते. परिणामतः प्रशासन अकार्यक्षम बनते. तसेच सेवा जेष्ठतेनुसार बढती मिळते हे माहितच असल्यामुळे ते कर्मचारी विशेष कार्यक्षम रहात नाहीत. त्यांची कार्यक्षमता आपोआप घटते.

४) प्रशासनातील शिस्तीला हानिकारक : या पध्दतीत पात्रतेपेक्षा सेवाज्येष्ठतेला अधिक महत्त्व देऊन बढती देण्यात येते. त्यामुळे त्याच संघटनेतील बुध्दीमान परंतु कमी वर्षे सेवा केलेल्या कर्मचाऱ्यांना बढतीद्वारे वरिष्ठ पदावर काम करणाऱ्या व्यक्तींच्या बुध्दीमत्तेची कल्पना असते. त्यामुळे अशा कनिष्ठ स्तरावरील बुध्दीमान व्यक्ती आपल्या वरिष्ठांच्या आज्ञा पाळण्यास कित्येक वेळा तयार नसतात. त्यामुळे प्रशासनातील शिस्त बिघडते. बुध्दीमान निराश होतात आणि त्याचबरोबर ते अकार्यक्षम बनतात.

२) बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरती : म्हणजे प्रशासनातील सर्व स्तरावरील रिक्त पदे ही प्रशासकीय विभागात पूर्वी काम करीत नसलेल्या परंतु स्पर्धा परीक्षेत उत्तीर्ण झालेल्या उमेदवारातून भरण्यात येतात.

अ) बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरतीचे गुण :

१) निवडीबाबत व्यापक क्षेत्र : प्रत्यक्ष भरतीमध्ये विशिष्ट पात्रता धारण करणाऱ्या सर्वच उमेदवारांना स्पर्धा परीक्षेला बसण्याची संधी दिली जाते. त्यामुळे असंख्य उमेदवारातून बुध्दीमान व प्रतिभावंत उमेदवाराची निवड करणे सोपे जाते.

२) परिवर्तनाला भरपूर संधी : या पध्दतीद्वारे भरती केलेले उमेदवार तरुण, नवीन उमेदीचे आणि नवीन विचारांचे असतात. त्यामुळे ते प्रशासनात परिस्थितीनुसार नवीन बदल व नवीन नवीन प्रयोग करतात. त्यामुळे प्रशासनाला गती मिळते.

३) कार्यक्षमतेला पूरक : या पध्दतीने भरती केलेले उमेदवार तरुण व उत्साही असतात. त्यामुळे ते आपल्या कार्याबाबत तत्परतेने निर्णय घेतात. नवीन कार्य करण्याची आणि इतरांपेक्षा वेगळे काही तरी करून दाखविण्याची त्यांची तयारी असते. त्यामुळे संघटनेच्या कार्यक्षमतेत वाढ होते. प्रशासनाचा जनतेवरही चांगला प्रभाव पडतो.

४) न्यायावर आधारलेली पध्दती : स्पर्धा परीक्षेला बसण्याची संधी सर्वांना दिली जाते. आणि सर्वात श्रेष्ठ व बुध्दीमान जो ठरेल त्याचीच निवड केली जाते. त्यामुळे ती न्यायावर आधारलेली पध्दती मानली जाते.

५) लोकशाही तत्त्वाला अनुकूल : प्रत्यक्ष भरतीच्या पध्दतीत सर्वांना स्पर्धा परीक्षेला बसण्याची संधी दिली जाते. तेथे संघटनेतील आणि संघटनेबाहेरील असा भेदभाव केला जात नाही. म्हणूनच ही पध्दती लोकशाही तत्त्वाला पूरक मानली जाते.

६) शिस्तीला पोषक : आपल्या पेक्षा श्रेष्ठ व गुणवान व्यक्तीची आज्ञापालन करण्याची माणसात स्वाभाविकता आहे. त्यामुळे कनिष्ठ कर्मचारी आपल्या वरिष्ठांच्या आज्ञा आपोआप पाळतात. त्यामुळे प्रशासनात शिस्त निर्माण होते.

ब. बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरतीचे दोष :

१) अनुभवाचा अभाव : स्पर्धा परीक्षेत जरी ह्या व्यक्ती श्रेष्ठ ठरल्या असल्या तरी त्यांना प्रशासनाचा

अनुभव नसतो. प्रशासनातील गुंतागुंतीच्या समस्या सोडविण्यासाठी अनुभवाची गरज असते.

२) **बढतीची संधी नसते:** या पध्दतीत बाहेरून उमेदवारांची भरती करण्यात येत असल्यामुळे संघटनेतील कर्मचाऱ्यांना बढतीची संधी मिळत नाही. त्यामुळे संघटनेतील कर्मचाऱ्यांचा उत्साह कमी होऊन कार्यक्षमता घटते.

३) **अधिक खर्चिक पध्दती :** या पध्दतीत भरती करण्यात येणाऱ्या उमेदवारांना कार्याचा अनुभव नसतो. त्यामुळे त्यांना प्रशिक्षण देण्याची गरज असते. परिणामतः प्रशिक्षणासाठी लागणारा वेळ व पैसा यांचा अपव्यय होतो.

४) **द्वेष व असहकार्यात वाढ :** या पध्दतीद्वारे उच्च पदावर नेमण्यात येणाऱ्या व्यक्ती ह्या तरूण असतात व ते संघटनेतील अनुभवी वयोवृद्ध व्यक्तींच्यावर सत्ता गाजवतात त्यामुळे वयोवृद्ध नवीन तरूण व्यक्तींचा मत्सर व द्वेष करतात. तसेच संघटनेतील जुने वयोवृद्ध कर्मचारी या नवीन तरूणांना सहकार्य करित नाहीत. परंतु संघटनेचे यश परस्पर सहकार्यावर अवलंबून असते.

५) **कनिष्ठ व मध्यम श्रेणीसाठी योग्य व्यक्तींचा तुटवडा :** बुद्धीमान व्यक्ती नेमहमीच वरिष्ठ पदावर नेमणूक होण्यासाठी उत्सुक असतात. काही काळ अशा बुद्धीमान व्यक्ती मध्यम स्तरावर काम करण्यास तयार असल्या तरी त्यांचे कामावर लक्ष नसते. कारण तेथे बढतीची शक्यताच नसते. त्यांची नेहमी वरिष्ठ पदासाठी धडपड चालू असते. त्यामुळे कनिष्ठ व मध्यम श्रेणीच्या पदासाठी बुद्धीमान व्यक्ती उपलब्ध होत नाहीत.

ड) **निष्कर्ष :** भरतीच्या दोन्ही पध्दतीत काही गुण व दोष आहेत दोन्ही पध्दतीत समतोल साधण्याच्या दृष्टीने आधुनिक काळात बहुसंख्य देशात या दोन्ही पध्दतींचा अवलंब करण्यात येतो. भारतात प्रथम श्रेणीच्या सेवेत ४५% जागा बढतीद्वारे तर ५५% जागा प्रत्यक्ष भरतीद्वारे भरण्यात येतात तर द्वितीय श्रेणीच्या ६५% बढतीद्वारे तर ३५% जागा प्रत्यक्ष भरतीद्वारे भरण्यात येतात.

★ **स्वयं: अध्ययन प्रश्न -२**

खालील प्रश्नांची उत्तरे एक ते दोन वाक्यात लिहा.

- १) सेवक भरती म्हणजे काय?
- २) बढतीद्वारे भरती पध्दतीचे दोन गुण सांगा
- ३) बाह्य भरतीचे दोन दोष स्पष्ट करा.
- ४) बढतीद्वारे भरतीचे दोन दोष विशद करा.

२) **प्रशिक्षण :**

लोकप्रशासनात सेवकांच्या प्रशिक्षणाचा प्रश्न भरती इतकाच महत्त्वाचा मानला जातो. लोकप्रशासनाचे स्वरूप व्यापक बनल्यामुळे सेवकाचे कौशल्य, कार्यक्षमता, पात्रता वाढविण्यासाठी प्रशिक्षणाचे विविध प्रकार व पध्दती अवलंबिल्या जातात. प्रशिक्षण हे व्यावसायिक व विशिष्ट विषयापुरते असते; म्हणूनच प्रशिक्षण योग्य वेळी योग्य दिशेने व योग्य प्रमाणात दिले जाते.

अ) **प्रशिक्षणाचा अर्थ :-** प्रशिक्षण म्हणजे कर्मचाऱ्यांना आपले कार्य करण्यासाठी तयार करणे होय. परंतु प्रशिक्षणाचा व्यापक अर्थ, कर्मचाऱ्यांचा दृष्टीकोन व्यापक होईल असा प्रयत्न करणे होय.

ब) **प्रशिक्षणाच्या व्याख्या :** प्रशिक्षणाच्या व्याख्या काही विचारवंतांनी पुढील प्रमाणे केल्या आहेत.

१) **मैन्डेल :** “प्रशासनातील नवीन कार्यासाठी पुनरावलोकन करणे, वर्तमान कार्यासाठी ज्ञान व कौशल्य यांचा विकास करणे आणि भविष्य काळातील जबाबदारी स्वीकारण्याची तयारी ठेवणे याला प्रशिक्षण असे म्हणतात.”

२) **विल्यम जी. टॉपी :** “प्रशिक्षण म्हणजे भावी प्रशासकांची तयारी करणे अथवा विद्यमान प्रशासकांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी त्यांचा कौशल्ये, सवयी, ज्ञान आणि दृष्टीकोन विकसित करण्याची प्रक्रिया होय.”

३) **एफ.एम. मार्क्स :** “नागरी सेवकाना आपले कार्य शिकता यावे व त्यांच्या विशिष्ट व्यावसायिक क्षेत्रात विकास व्हावा म्हणून त्यांना सहाय्य व मार्गदर्शन करण्यासाठी राज्याच्या व्यवस्थापन विभागामार्फत जाणीव पूर्वक करण्यात येणारा प्रयत्न म्हणजे प्रशिक्षण होय.”

४) **प्रो. एल. डी. व्हाईट :** “सनदी नोकरांना त्यांच्या कार्याविषयी जे ज्ञान करून दिले जाते आणि जे ज्ञान सेवकाना त्यांच्या सेवेत सतत उपयुक्त ठरते त्यास प्रशिक्षण असे म्हणतात.”

क) **प्रशिक्षणाचा उद्देश :** १९४४ साली इंग्लंडमध्ये नागरी सेवकांच्या प्रशिक्षणासंबंधी विचार करण्यासाठी नेमलेल्या अॅशेटन समितीने आणि सायमन यांनी प्रशिक्षणाच्या उद्देशाबाबत दिलेल्या स्पष्टीकरणावरून सामान्यपणे प्रशिक्षणाचे पुढील हेतू किंवा उद्देश सांगता येतील.

- १) सनदी सेवकाना प्रशासन कार्याच्या उद्देशांची व कार्यपध्दतीची जाणीव करून देणे.
- २) सनदी नोकरांना त्यांच्या कामाची जबाबदारी समजावून देणे
- ३) नागरी सेवकांच्या ज्ञानात, कौशल्यात आणि कार्यक्षमतेत वाढ करून त्यांचे मनोबल व आत्मविश्वास वाढविणे.
- ४) सनदी सेवकांचा दृष्टीकोन विशाल बनवून प्रशासकीय बदल घडवून आणण्यासाठी त्यांची मानसिक तयारी करणे.
- ५) नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांना नवीन गोष्टीबाबत व विकासाबाबत माहिती देऊन प्रशासन कार्य अधिक सुलभ व यशस्वी करणे.

प्रशिक्षणाचे हेतू साध्य करण्यासाठी प्रशिक्षण देणारे अधिकारी योग्य पात्रतेचे आणि अनुभवी असावे लागतात. तसेच सेवकांनी सुध्दा जबाबदारीने प्रशिक्षण पूर्ण केले पाहिजे. प्रशिक्षणाचा हेतू कितपत साध्य झाला हे पाहण्यासाठी प्रशिक्षण दिल्यानंतर सेवकांची एखादी परीक्षा घेणे घरजेचे आहे.

ड) **प्रशिक्षणाचे प्रकार :** सनदी सेवकाना प्रशिक्षण देणाऱ्या संस्था, प्रशिक्षणाची पध्दती, प्रशिक्षणाचा कार्यकाल या आधारे प्रशिक्षणाचे पुढील प्रकार सांगता येतील. :

१) औपचारिक व अनौपचारिक प्रशिक्षण :

अ) औपचारिक प्रशिक्षण : औपचारिक प्रशिक्षण म्हणजे उमेदवाराची सेवेत भरती किंवा नेमणूक झाल्यानंतर त्याला त्याच्या पदासंबंधीच्या प्रशासकीय कार्याचे ज्ञान वरिष्ठा मार्फत करून दिले जाते त्यास औपचारिक प्रशिक्षण म्हणतात. काही वेळा उमेदवारांची निवड झाल्यानंतर त्यांना सेवेत रूजू करून घेण्यापूर्वी असे प्रशिक्षण दिले जाते. उदा. भारतात आय. ए. एस. परीक्षा उत्तीर्ण झालेल्या उमेदवारांना निवड झाल्यानंतर मसूरी येथे नॅशनल अॅकॅडमी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशनमध्ये (सध्याचे नाव लाल बहादूर शास्त्री नॅशनल अॅकॅडमी ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेशन) एक वर्ष औपचारिक प्रशिक्षण दिले जाते. तसेच पोलीस अधिकाऱ्यांना नाशिक व माऊंट अबू या ठिकाणी औपचारिक प्रशिक्षण दिले जाते.

ब) अनौपचारिक प्रशिक्षण : अनौपचारिक प्रशिक्षण म्हणजे उमेदवार नागरी सेवेत दाखल झाल्यानंतर अनुभवाद्वारे त्याला त्याच्या कार्याची माहिती मिळते. हे प्रशिक्षण उमेदवाराला न कळत आपोआप मिळत असते. प्रशिक्षण देण्यासाठी निश्चित पध्दती नसते. तसेच प्रशिक्षण देण्यासाठी खास अनुभवी वरिष्ठ अधिकारीही नेमलेले नसतात. उमेदवार स्वतःच प्रशिक्षण घेत असतो. ही पध्दती परंपरागत स्वरूपाची आहे.

अनौपचारिक प्रशिक्षण पध्दतीवर टीका करताना असे म्हटले जाते की, ती दीर्घकालीन व अधिक कष्टाची प्रशिक्षण पध्दती आहे. त्यामुळे कित्येक उमेदवार निरूत्साही बनतात. ग्लॅडन व टिकनेर या विचारवंतांच्या मते अनौपचारिक प्रशिक्षण पध्दती सामान्य पात्रतेच्या सेवकांच्या बाबतीत उपयुक्त ठरत नाही. परंतु मैन्डेल व ट्रेवेलियन या दोघानी ती अत्यंत उपयुक्त असल्याचे मत मांडले आहे.

२) अल्प मुदतीचे व दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण :

प्रशिक्षणाची मुदत किती असावी या बाबत विचारवंतांच्यात एकमत आढळत नाही. परंतु प्रशिक्षणाची मुदत प्रशासनाच्या गरजेवर अवलंबून असते. सामान्यतः कामाचे स्वरूप व गरज, परिस्थित, प्रशिक्षकांची व्यवस्था आणि उमेदवारांची पात्रता इ. घटकावर प्रशिक्षणाची मुदत ठरविली जात असते.

अ) अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण : अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण म्हणजे ज्या प्रशिक्षणाचा काळ सामान्यपणे ३ महिने ते ९ महिन्यांचा असतो त्यास अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण म्हणतात. उदा. सहकार, महसूल खात्यातील कर्मचाऱ्यांना असे अल्पमुदतीचे प्रशिक्षण दिले जाते.

ब) दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण : दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण ज्या प्रशिक्षणाचा कालखंड २ ते ३ वर्षांपर्यंतचा असतो, त्यास दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण म्हणतात. उदा. सैन्यातील अधिकाऱ्यांना असे दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण दिले जाते.

३) प्रवेशपूर्व व प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण :

अ) प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण : प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण म्हणजे नागरी सेवेत एखाद्या पदावर रूजू होण्यापूर्वी उमेदवाराला दिले जाणारे प्रशिक्षण होय. उदा. आय. टी. आय. इंजिनिअरींग अशा शिक्षण संस्थातून दिले जाणारे प्रशिक्षण हे प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण होय. व्यापक अर्थाने शालेय व महाविद्यालयीन शिक्षण हे एक प्रकारे प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण होय.

प्रवेशपूर्व प्रशिक्षणाचे दोन प्रकार पाडता येतात.

१) शिकाऊ उमेदवारी २) अंतर्गत उमेदवारी

१) शिकाऊ उमेदवारी : म्हणजे संघटनेतील उमेदवाराला विशिष्ट पदासाठी विशिष्ट संस्थामध्ये प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण दिले जाते. उदा. आय. टी. आय. मध्ये शिक्षण घेतलेल्या उमेदवाराला काही काळ शिकाऊ उमेदवार म्हणून काम करावे लागते

२) अंतर्गत उमेदवारी : याचा अर्थ विशिष्ट अभ्यासक्रम पूर्ण केल्यानंतर उमेदवाराला काही काळासाठी अंतर्गत उमेदवारी करून प्रशिक्षण घ्यावे लागते. उदा. वैद्यकीय अभ्यासक्रम पूर्ण केल्यानंतर डॉक्टर्सना एक वर्ष शहरी व ग्रामीण भागात अंतर्गत उमेदवारी म्हणून काम करावे लागते.

ब) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण : म्हणजे उमेदवारांना सेवेत दाखल झाल्यानंतर ध्येय धोरणांची व कार्यपध्दतीची माहिती करून देणे हा या प्रशिक्षणाचा उद्देश असतो. उदा. समाजकल्याण व आरोग्य खात्यातील कर्मचाऱ्यांना अशा प्रकारचे प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण दिले जाते. मॅन्डेल यांच्या मते “प्रवेशोत्तर प्रशिक्षणामुळे संघटनेचा हेतू सफल होण्यास मदत होते आणि प्रशासनात सातत्य व गतिशीलता राहते.”

४) विभागीय व केंद्रीय प्रशिक्षण :

अ) विभागीय प्रशिक्षण : म्हणजेच खातेनिहाय प्रशिक्षण होय. यात प्रत्येक खाते आपल्या खात्यासंबंधीचे प्रशासकीय ज्ञान व माहिती खात्यातील वरिष्ठ अनुभवी अधिकाऱ्यांच्याकडून आपल्या कनिष्ठ सेवकांना देतात. उदा. पोस्ट व तार खात्यातील सेवकांना दिले जाणारे प्रशिक्षण.

ब) केंद्रीत प्रशिक्षण : म्हणजे एकाच श्रेणीच्या अधिकाऱ्यांना दिले जाणारे सर्व सामान्य स्वरूपाचे प्रशिक्षण होय. असे प्रशिक्षण केंद्रशासन किंवा विशिष्ट खात्याकडून किंवा संस्थेकडून दिले जाते. विशिष्ट पात्रतेचे उमेदवार विशिष्ट पदासाठी आवश्यक असतात. उदा. आय. ए. एस. झालेल्या उमेदवारांना मसुरी येथे तर वनअधिकाऱ्यांना डेहराडून येथे प्रशिक्षण दिले जाते.

५) कुशलतेचे व पार्श्वभूमिविषयक प्रशिक्षण :

अ) कुशलतेचे प्रशिक्षण : याचा अर्थ काही विशिष्ट कार्यासाठी विशिष्ट प्रकारचे कौशल्य किंवा तंत्र आवश्यक असते. त्यासाठी सेवकांना अशा कौशल्याचे व तंत्राचे प्रशिक्षण देणे होय. उदा. हेर खात्यातील सेवकांना गुन्हे शोधण्याच्या कौशल्याचे प्रशिक्षण द्यावे लागते. तर शिक्षकांना शिकविण्याच्या कलेचे प्रशिक्षण दिले जाते.

ब) पार्श्वभूमिविषयक प्रशिक्षण : म्हणजे सेवकांना ज्या क्षेत्रात काम करावयाचे आहे. त्या क्षेत्राची पार्श्वभूमि समजावून देणे होय. उदा. बँकींग व्यवसायात काम करणाऱ्या सेवकांना त्या क्षेत्राची पार्श्वभूमि समजावून द्यावी लागते.

इ) प्रशिक्षणाच्या पध्दती : सनदी सेवकांना सामान्यतः खालील पध्दतीद्वारे प्रशिक्षण दिले जाते.

१) अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण : सनदी सेवक प्रशासकीय सेवेतदाखल झाल्यानंतर त्याला त्याच्या कार्याचे ज्ञान अनुभवाद्वारे मिळते. तसेच संघटनेतील विविध विभागात सेवकाला काम करण्याससंधी देऊन अनुभवाद्वारे

ज्ञान दिले जाते. उदा. सचिवालयातील वरिष्ठ प्रशासक विविध खात्यात अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण घेत असतात. बँकेतील कर्मचारी जसा सर्व टेबलचे काम करून अनुभवाद्वारे बँकिंग व्यवसायाचे ज्ञान मिळवितो यालाच अनुभवाद्वारे प्रशिक्षण पध्दती म्हणतात.

२) **औपचारिक पध्दतीने प्रशिक्षण** : सनदी सेवकाना वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या कडून जाणीव पूर्वक विशिष्ट पध्दतीने औपचारिक प्रशिक्षण दिले जाते. असे प्रशिक्षण विशिष्ट सूचना देऊन, मार्गदर्शन व चर्चा करून, व्याख्याने देऊन वरिष्ठ अधिकारी कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना देत असतात. उदा. विभागीय आयुक्ताकडून जिल्हा अधिकाऱ्यांना (त्यांच्या विभागातील) जिल्हा प्रशासनाबाबत औपचारिक पध्दतीने प्रशिक्षण दिले जाते.

३) **सर्वसामान्य माहिती देणाऱ्या माध्यमांचा अवलंब करून प्रशिक्षण** : या पध्दतीत सनदी सेवकाना नियमावली, पत्रिका, सूचना पत्रके, पुस्तिका, सिनेमा या सारख्या माध्यमांचा अवलंब करून प्रशिक्षण दिले जाते. त्यामुळे त्यांना प्रशासनाचे ज्ञान मिळते.

४) **परिषदा द्वारे प्रशिक्षण** : संघटनेतील कर्मचारी वर्गाला आणि अधिकाऱ्यांना एकत्र बोलावून चर्चा, वादविवाद, भाषणे याद्वारे प्रशासनाबाबतचे ज्ञान किंवा माहिती करून दिली जाते. परिषदेद्वारे प्रशिक्षण ही पध्दती अमेरिकेत अधिक व्यापक प्रमाणात स्वीकारली जाते. भारतात सुध्दा परिषदा, मेळावे, कार्यशाळा घेऊन असे प्रशिक्षण दिले जाते. परिषदेद्वारे प्रशिक्षण देताना प्रशिक्षण घेणारे एकाच दर्जाचे व सामान्य अनुभवाचे असावे लागतात. प्रत्येकाला आपले मत स्वतंत्रपणे मांडता यावे असे येथील वातावरण खुले असावे.

प्रशिक्षणाच्या वरील पध्दतीपैकी कोणतीही एक पध्दती उपयुक्त आहे असा निष्कर्ष काढता येत नाही.

★ **स्वयं: अध्ययन प्रश्न - ३**

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) अल्प मुदतीच्या व दीर्घ मुदतीच्या प्रशिक्षणाची मुदत सांगा.
- २) शाळा महाविद्यालयातून दिले जाणारे शिक्षण हे कोणत्या प्रकारचे प्रशिक्षण होईल
- ३) गुन्हे शोधून काढण्याचे दिले जाणारे प्रशिक्षण कोणत्या प्रकारचे आहे.

३) **बढती :**

सेवक प्रशासनात भरती, प्रशिक्षण या तत्वाप्रमाणेच 'बढती' या तत्वालाला महत्त्व दिले जाते. नागरी सेवकांच्यात उत्साह, कार्यक्षमता, कर्तव्यदक्षता, उत्तरदायित्व आणि प्रशासकिय शिस्त निर्माण करण्यासाठी बढतीच्या तत्वाचा अवलंब केला जातो.

अ) **बढतीचा अर्थ :**

सामान्यपणे सेवकाची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नेमणूक होणे याला बढती असे म्हणतात. परंतु केवळ पगार वाढणे म्हणजे बढती नव्हे. कारण नागरी सेवकाचा नियमित वेतनवाढीमुळे दरवर्षी पगार वाढत असतो. याचा अर्थ त्याला दरवर्षी बढती मिळते असा नाही. बढती मिळाल्यानंतर सनदी सेवकाचा पगार तर

वाडतोच पण त्याच बरोबर त्याची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ श्रेणीच्या पदावर नेमणूक होत असते. त्याच्या कामाचा व अधिकाराचा दर्जाही वाढतो. आणि त्याच्यावर वरिष्ठ पदाची जबाबदारीही सोपविली जाते.

ब) बढतीच्या व्याख्या :

- १) प्रो. एल. डी. व्हाईट: “बढती म्हणजे सेवकाच्या कार्यात बदल करून कनिष्ठ पदावरून अधिक जबाबदारीच्या अवघड नवीन पदावर वेतनात वाढ करून नेमणूक करणे होय”
- २) प्रो. विलोबी : “बढती म्हणजे कर्मचाऱ्यांची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नियुक्ती करणे होय”
- ३) सी.पी. भांभरी : कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नियुक्ती होताना सनदी सेवकाच्या जबाबदाऱ्या आणि कर्तव्ये यात वाढ होणे म्हणजे बढती होण”
- ४) चार्ल्स बर्थ : “बढती म्हणजे अशी प्रक्रिया की, ज्यामुळे नागरी सेवकाला कनिष्ठ पदाच्या जबाबदारीतून वरिष्ठ पदाच्या जबाबदारीत नियुक्त केले जाते.”

थोडक्यात संघटनेतील योग्य व कार्यक्षम अशा कर्मचाऱ्याची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नेमणूक करून त्याच्याकडे अधिक जबाबदाऱ्या देऊन त्याचा दर्जा वाढविणे म्हणजे बढती होय.

क) बढतीची तत्त्वे :

बढतीसाठी नागरी सेवकांची पात्रता निश्चित करणारी जी तत्त्वे आहेत त्यांना बढतीची तत्त्वे म्हणतात. सेवक प्रशासनात बढती देताना योग्य व पात्र व्यक्तीनाच वरिष्ठ पदे मिळाली पाहिजेत म्हणून कर्मचाऱ्यांना बढती देताना खालील दोन तत्त्वांचा विचार करावा लागतो.

अ) ज्येष्ठतेचे तत्त्व किंवा सेवेच्या कार्यकालाचे तत्त्व

ब) गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व किंवा योग्यतेचे तत्त्व

अ) ज्येष्ठतेचे तत्त्व : या तत्त्वानुसार बढती देताना सेवकाच्या सेवेचा कार्यकाल विचारात घेतला जातो. थोडक्यात ज्या कर्मचाऱ्याची सेवा जास्त झाली आहे त्याला प्रथम बढती दिली जाते. सर्वच देशांच्या सेवक प्रशासनात ज्येष्ठता तत्त्वाचा अवलंब केलेला आहे.

ज्येष्ठता तत्त्वाचे गुण :

१) **अवलंब करणे सुलभ :** सनदी सेवकाना बढती देताना ज्येष्ठता तत्त्वाचा अवलंब करणे सुलभ ठरते. ज्याची सेवा सर्वात जास्त आहे त्याला बढती दिली जाते.

२) **अनुभवाचा संघटनेला फायदा :** अनेक वर्षे संघटनेत काम करून अनुभव घेतलेल्या ज्येष्ठ कर्मचाऱ्याला बढती दिली जात असल्यामुळे त्याच्या अनुभवाचा व कार्यक्षमतेचा संघटनेला फायदा होतो.

३) **कर्मचारी वर्गात संघर्ष होत नाही :** या तत्त्वानुसार बढती देताना कर्मचाऱ्याचा सेवाकाल मोजला जातो. अशा सेवाकालात म्हणजेच सेवाज्येष्ठतेत कोणताही फेरबदल करणे शक्य नसते. त्यामुळे ज्येष्ठता व अनुभव यानुसार बढती दिली जाते.साहजिकच कर्मचारी वर्गात संघर्ष होत नाही.

४) **राजकीय प्रभाव पडत नाही :** ज्येष्ठता तत्त्व स्वीकारल्यामुळे राजकीय दबाव येत नाही. जो अधिक ज्येष्ठ असतो त्यालाच बढती मिळते. त्यामुळे पक्षपातीपणा होत नाही. सेवा पुस्तकावरून ज्येष्ठ व कनिष्ठ कोण हे निश्चितपणे ठरविता येते.

५) **कर्मचाऱ्यांचे मनोर्धैर्य कायम राहते :** या पध्दतीत प्रत्येक कर्मचाऱ्याला सेवाज्येष्ठता यादीत आपला नंबर कोठे आहे? आणि आपल्याला बढती केव्हा मिळेल हे माहित असते. तसेच ज्याना बढती मिळाली आहे ते आपल्यापेक्षा ज्येष्ठ होते याची जाणीव त्यांना असते. यामुळे आपणालाही योग्य वेळी बढती मिळणार याची त्यांना कल्पना असते. त्यामुळे सेवकांचे मनोर्धैर्य टिकून राहते.

६) **स्वयंचलित व भ्रष्टाचारापासून मुक्त :** या पध्दतीत कर्मचाऱ्याच्या ज्येष्ठतेत वाढ झाली की आपोआप त्याला बढती मिळत असते. त्यासाठी कर्मचाऱ्याला विशेष प्रयत्न करण्याची गरज नसते. म्हणूनच या पध्दतीला स्वयंचलित कार्य करणारी पध्दती म्हटले जाते. तसेच प्रत्येकाला आपला ज्येष्ठता क्रम केव्हा येईल आणि आपल्याला बढती मिळेल हे माहित असते त्यामुळे तेथे भ्रष्टाचाराला वाव नसतो.

७) **प्रतिष्ठा :** अनेक वर्षे कार्य करणाऱ्या अनुभवी व ज्येष्ठ सेवकाना बढतीमुळे प्रतिष्ठा व महत्त्व प्राप्त होते.

ज्येष्ठता तत्त्वाचे दोष :

अनेक विचारवंतानी गुणा बरोबरच ज्येष्ठता तत्त्वाचे दोषही स्पष्ट केले आहेत.

- ★ प्रो. फिफनर यांच्या मते ज्येष्ठता तत्त्वामुळे वरिष्ठ पदावर बढतीद्वारे अयोग्य, अपात्र व्यक्तींची निवड होऊन प्रशासनाचा दर्जा खालावतो.
- ★ ग्लॅडन यांच्या मते बढतीसाठी अनेक कर्मचारी पात्र असूनही त्यांना बढतीची संधी देता येत नाही. कारण वरिष्ठ पदे फारच मोठी असतात. त्यामुळे काही कर्मचाऱ्यांच्यावर अन्याय होऊ शकतो
- ★ जेफर्सन म्हणतात की, सर्वांनाच ज्येष्ठता तत्त्वानुसार बढती मिळणे अशक्य असते.
- ★ ए. डी. गोरवाला म्हणतात की, “काहीना इच्छा नसताना वरिष्ठ पदे मिळतात तर काहीना इच्छा असूनही ज्येष्ठता नसल्यामुळे वरिष्ठ पदे मिळत नाहीत”

ज्येष्ठता तत्त्वावर पुढील आणखी काही आक्षेप घेतले जातात ते असे आहेत :

१) **केवळ ज्येष्ठतेच्या आधारावर अयोग्य व्यक्तींची नियुक्ती होण्याचा धोका :** केवळ ज्येष्ठता तत्त्वाच्या आधारे कर्मचाऱ्याची योग्यता ठरविता येत नाही. त्यामुळे अयोग्य, अपात्र कर्मचारी वरिष्ठ पदावर नेमला जाण्याचा धोका असतो.

२) **अधिक काळ वाया जातो :** संघटनेतील तरुण उत्साही कार्यक्षम कर्मचाऱ्यास बढती मिळविण्यासाठी बरीच वर्षे थांबावे लागते. त्यामुळे ते नाराज होऊन निरुत्साही बनतात.

३) **निष्काळजीपणा वाढतो :** कित्येक वेळा ज्येष्ठतेनुसार बढती मिळालेल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यापेक्षा कनिष्ठ अधिकारी बुध्दीमान व कार्यक्षम असतात. त्यामुळे कनिष्ठांच्या मनात वरिष्ठांच्या बाबत द्वेष निर्माण होतो व ते निष्काळजीपणे वागू लागतात.

४) नवीन प्रयोगास विरोध : ज्येष्ठता तत्त्वानुसार बढती मिळालेला अधिकारी जुन्या मताचे असतात. ते नवीन प्रयोग करण्याचे धाडस करत नाहीत. त्यामुळे प्रशासन गतीहीन बनते.

५) ज्येष्ठतेबरोबर गुणवत्ताही आवश्यक: बढती देण्यासाठी ज्येष्ठताही एकमेव पध्दती नाही. तर ज्येष्ठतेबरोबर गुणवत्तेलाही महत्त्व देणे आवश्यक ठरते.

प्रो. रतनस्वामी यांच्या मते सेवकाना बढती देताना त्यांच्या सेवाज्येष्ठते बरोबर त्यांच्या कार्यक्षमतेचा व गुणवत्तेचाही विचार करणे आवश्यक आहे. प्रो. विलोबी यांच्या मते संघटनेतील विविध पदांच्या परिस्थितीप्रमाणे ज्येष्ठता तत्त्वाचा अवलंब करणे योग्य ठरेल.

ब) गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व : (योग्यतेचे तत्त्व)

म्हणजे कर्मचाऱ्याला वरिष्ठ पदावर बढती देताना कनिष्ठ स्तरावरील जी व्यक्ती योग्य पात्रतेची असते तिला वरिष्ठ पदावर बढती दिली जाते. या तत्त्वात व्यक्तीच्या सेवेच्या कालखंडाचा विचार केला जात नाही. त्यामुळे संघटनेतील तरूण, हुशार, पात्र व उत्साही अशा सेवक वर्गाला बढती मिळते. त्यामुळे त्यांच्या ज्ञानाचा व कार्यक्षमतेचा शासनाला फायदा होतो.

गुणश्रेष्ठतेच्या तत्त्वानुसार बढती देताना प्रशासकीय सेवेतील कर्मचाऱ्याची योग्यता पुढील तीन पध्दतीद्वारे ठरविली जाते.

अ) स्पर्धा परीक्षा

ब) सेवा विवरण (दफ्तरी नोंद) व कार्यक्षमतेचे मोजमाप

क) वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे मत

अ) **स्पर्धा परीक्षा** : नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांची पात्रता ठरविण्यासाठी लोकसेवा आयोग अथवा संबंधित खात्यामार्फत परीक्षा घेऊन त्याची गुणश्रेष्ठता ठरविली जाते.

स्पर्धा परीक्षेचे तीन प्रकार आहेत ते खालील प्रमाणे.

१) **खुली स्पर्धा परीक्षा** : या स्पर्धा परीक्षेला संघटनेतील किंवा संघटनेबाहेरील कोणतीही व्यक्ती बसू शकते. ही स्पर्धा परीक्षा सर्व कर्मचाऱ्यांना खुली असते. ज्या कर्मचाऱ्यांना स्पर्धा परीक्षेत जास्त गुण मिळतात, अशा हुशार बुध्दीमान कर्मचाऱ्याची निवड होऊन त्यांना वरिष्ठ पदावर नियुक्त केले जाते.

२) **मर्यादित स्पर्धा परीक्षा** : ज्या कर्मचाऱ्यांनी काही विशिष्ट काळ सेवा केली आहे अशा कर्मचाऱ्यांना किंवा सर्वात ज्येष्ठ अधिकाऱ्यांना या मर्यादित परीक्षेला बसण्यास संधी दिली जाते. व त्यातील गुणवत्ता धारकांना वरिष्ठ पदावर नियुक्त केले जाते. या परीक्षेत पात्रतेबरोबर ज्येष्ठतेलाही महत्त्व दिले जाते.

३) **साधी उत्तीर्ण परीक्षा** : ही परीक्षा सर्वांना खुली असते. या परीक्षेत पास होणे किंवा विशिष्ट गुण मिळविणे ही अट असते. उदा. लिपिक, टंकलेखक, स्टेनो अशा पदासाठी ही परीक्षा घेतली जाते.

स्पर्धा परीक्षेद्वारे नेतृत्व, तत्परता हे गुण समजून येत नाहीत तरी सुध्दा भ्रष्टाचार, पक्षपात राजकीय दबाव हे दोष टाळण्यासाठी सर्वत्र स्पर्धा परीक्षा पध्दतीचा स्वीकार केला जातो.

ब) सेवा विवरण व कार्यक्षमतेचे मोजमाप : सेवा विवरण म्हणजे कर्मचाऱ्याच्या कार्यासंबंधी नोंद ठेवून, त्या दप्तर नोंदीच्या आधारे त्याची योग्यता ठरविणे होय. बढतीसाठी पात्र असलेल्या कर्मचाऱ्याच्या सेवा विवरणाचा तुलनात्मक अभ्यास करून कर्मचाऱ्याची गुणवत्ता ठरविली जाते व त्या गुणवत्तेच्या आधारे बढती दिली जाते. सेवा नोंदणी पुस्तक. वैयक्तिक नोंद, गोपनीय अहवाल इ. द्वारे सेवाविवरण केले जाते. सेवा विवरणात कर्मचाऱ्याचे ज्ञान कौशल्य, कार्यक्षमता, उत्साह, चारित्र्य, समयसूचकता इ. गोष्टींची नोंद घेतली जाते. त्या नोंदीचा अभ्यास करून सर्वोत्तम (Excellent), अधिक उत्तम (Very Good), उत्तम (Good), साधारणपणे ठीक (Fair), आणि असमाधानकारक अशा पाच श्रेणी द्वारे कर्मचाऱ्याची बढतीसाठी पात्रता ठरविली जाते.

सेवा विवरणाबरोबरच नागरी सेवेतील कर्मचाऱ्यांचे कार्यक्षमतेचे मोजमाप पुढील पध्दतीने केले जाते.

- १) कर्मचाऱ्यांच्या उत्पादन क्षमतेच्या आधारावर त्यांची कार्यक्षमता अजमाविणे उदा. टायपिस्ट,स्टेनो यांची कार्यक्षमता या पध्दतीने पाहिली जाते.
- २) कर्मचाऱ्यांतील गुण व प्रवृत्ती यांच्या आधारे कार्यक्षमता पाहणे उदा. उत्साह चारित्र्य, निर्णय क्षमता, नेतृत्व, इ. गुणांच्या आधारावर कार्य क्षमतेचे मोजमाप करणे.
- ३) कर्मचाऱ्यांतील वर्तणुकीचे व कामाचे अहवाल पाहून त्यांची कार्यक्षमता पडताळणे.
- ४) कर्मचाऱ्यांच्या सवयी, काम करण्याच्या पध्दती, त्यांच्या गुणदोषाचे रेकॉर्ड्स पाहून कार्यक्षमतेचे मोजमाप करणे.

कर्मचाऱ्याची गुणश्रेष्ठता आणि पात्रता पाहताना तिचे मोजमाप निःपक्षपाती व न्याय भूमिकेतून होणे गरजेचे असते.

क) वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे मत :

कर्मचाऱ्याला बढती देताना त्या कर्मचाऱ्यांच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे मत विचारात घेतले जाते. कारण वरिष्ठ अधिकाऱ्याला कर्मचाऱ्याचे गुण दोष, कार्यपध्दती, सवयी इ. बाबत अधिक माहिती असते. यात व्यक्ती निष्ठेचा दोष आढळून येतो. त्यासाठी वरिष्ठ अशा एका व्यक्ती ऐवजी दोन किंवा तीन वरिष्ठांची मते विचारात घेतली जातात. आणि बढतीसाठी कर्मचाऱ्याची योग्यता ठरविली जाते.

एकंदरीत बढती देताना जेष्ठता व गुणश्रेष्ठता या दोन्हीही तत्वांचा कमी अधिक प्रमाणात वापर केला जातो.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न -४

एक ते दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) कोणत्या दोन तत्वांचा बढती देण्यासाठी विचार केला जातो?
- २) गुणश्रेष्ठतेच्या तत्त्वानुसार बढती देताना कोणत्या तीन पध्दतींचा वापर केला जातो?
- ३) स्पर्धा परीक्षेचे तीन प्रकार नमुद करा?

१.२.३ सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता :

सनदी सेवकांचा राजकीय तटस्थता हा महत्वाचा गुणधर्म आहे. प्रशासनाची कार्यक्षमता व प्रशासकीय यशस्वीता ही सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेवर अवलंबून असते. राजकीय तटस्थतेच्या मुळ तत्वाची सुरुवात ब्रिटनमध्ये झाली. त्यानंतर उदारमतवादी लोकशाहीचा अस्तित्वात असलेल्या इतर देशानी स्वीकार केला.

अ) राजकीय तटस्थतेचा अर्थ :

सनदी सेवक राजकीय दृष्ट्या तटस्थ असावा याचा अर्थ त्याने राजकारणापासून अलिप्त असावे. त्याने निवडणूका लढवू नयेत. पक्षीय राजकारणात भाग घेऊ नये. कारण लोकशाहीत निरनिराळे राजकीय पक्ष अधिकारावर येऊ शकतात. त्या सर्व राजकीय पक्षांची शासकीय धोरणे व विचारसरणी सारखी नसते. त्यामुळे सनदी नोकरांना धोरण राबविताना राजकीय विचारसरणी त्यांच्या शासकीय कामाच्या आड येणार नाही याची काळजी घेणे गरजेचे असते. म्हणून सनदी सेवक राजकारणापासून तटस्थ असला पाहिजे. याचा अर्थ सनदीसेवकाना राजकीय मतेच असू नयेत असा नाही. देशाचा नागरीक या नात्याने त्याना आपली मते ठरविण्याचे पूर्ण स्वातंत्र्य असले पाहिजे. परंतु सनदी नोकरांच्या मताशी न जुळणाऱ्या विचारांचा पक्ष सत्तेवर आला तर त्याच्या धोरणाच्या अंमलबजावणीत त्यांनी पूर्ण सहकार्य केले पाहिजे.

१९४९ साली नेमलेल्या मास्टर मन समितीने इंग्लंडच्या सनदी सेवेचे पुढील घटक स्पष्ट केले आहेत.

- १) इंग्लंडमधील सनदी सेवा राजकीय पूर्णग्रहापासून मुक्त आहे. असा येथील जनतेला विश्वास वाटतो.
- २) तेथील सनदी सेवक कोणता पक्ष सत्तेवर आहे याचा विचार न करता आपणाशी एकनिष्ठ राहतील असा तेथील मंत्र्यांना विश्वास वाटतो.
- ३) राजकीय संबंधाचा विचार न करता केवळ आपल्या गुणवत्तेच्या आधारावर आपल्या कामाचे मोजमाप केले जाईल व बढती व बक्षीस दिले जाईल असा सनदी सेवकाना विश्वास वाटतो.

अमेरिकेच्या सनदी सेवकांची तटस्थता हूवर कमिशनने पुढील शब्दात स्पष्ट केली आहे. (१९५९ कमिशन नेमले होते)

- १) सनदी नोकरांनी सर्व राजकीय कार्यापासून अलिप्त राहून शासकीय धोरणांच्या बाबतीतही आपली तटस्थता टिकविली पाहिजे.
- २) वरिष्ठ सनदी सेवकांना सर्व राजकीय कृत्यापासून अलिप्त राहिले पाहिजे आणि आपल्या धोरणावर वाईट परिणाम होईल अशा स्वरूपाचे राजकीय बंधन टाळले पाहिजे. तसेच राजकीय पक्षांशी किंवा त्यांच्या धोरणाशी संबंध जोडला जाईल अशा गोष्टीही टाळल्या पाहिजेत.
- ३) वरिष्ठ सनदी नोकरानी औपचारिक स्वरूपाच्या प्रशासकीय निवेदनाशिवाय इतर कोणतेही सार्वजनिक अथवा खाजगी विधान करू नये.

भारतात सरकारी नोकराना कायदेमंडळाच्या किंवा स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या निवडणुका लढविण्यापूर्वीच आपल्या शासकीय नोकरांचा राजीनामा द्यावा लागतो. भारतात केंद्रीय सनदी सेवा नियम १९५५ नुसार सनदी सेवकांवर बरीच बंधने (राजकीय स्वरूपाची) घातली आहेत.

ब) सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेवरील आक्षेप :

आधुनिक काळात सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेची पारंपारिक संकल्पना लोप पावली आहे कारण राजकारण व प्रशासन यातील सीमारेषा अस्पष्ट झाली आहे. त्यामुळे सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेवर पुढील आक्षेप घेतले जातात.

१) मंत्र्यांना आपल्या खात्याचा कारभार चालविताना व धोरण आखताना वरिष्ठ सनदी नोकरांचे सहकार्य घ्यावे लागते. तसेच धोरण प्रक्रिया ही मंत्री आणि सनदी सेवक यांच्या सहकार्याने चालणारी प्रक्रिया आहे असे आज मानले जाते. त्यामुळेच फ्रेडरिच, वाल्डो, हेरॉल्टस्टीन, पॉल अॅपलबी इ. नी राजकारण आणि प्रशासन एकमेकापासून वेगळे करता येत नाही, ते परस्परांना पूरकच आहे असे म्हटले आहे.

२) पक्षीय राजकारण आणि धोरणांचे राजकारण यात राजकीय तटस्थतेचे पुरस्कर्ते गल्लत करतात असा हा दुसरा आक्षेप घेतला जातो. सनदी नोकरांनी पक्षीय राजकारणापासून दूर राहावे, परंतु धोरणाच्या राजकारणापासून दूर राहू नये असे काहीजण सांगतात. पॉल अॅपलबींच्या मते “आजचे सर्व प्रशासन राजकीय आहे. कारण ते सार्वजनिक हिताला प्रतिसाद देणारे आहे.”

३) आज राज्याचे स्वरूप व हेतू ज्याप्रमाणे बदलत आहे त्याचप्रमाणे सनदी सेवकांचे स्थानही बदलत आहे. कल्याणकारी राज्याची कल्पना यशस्वीपणे राबवायची असेल तर सनदी नोकरांनी पूर्णपणे तटस्थ राहून चालणार नाही. ‘ नव्या प्रशासकाने लोकशाहीच्या सामाजिक मूल्यांशी बौद्धिक व भावनिक एकात्मता साधली पाहिजे असे एस. लाल यांनी म्हटले आहे. हारलँड विलव्हलँड यांच्या मते “वरिष्ठ प्रशासकाला प्रशासनाच्या धोरणापासून भावनिक दृष्ट्या अलिप्त राहणे शक्य नाही” हूवर कमिशनने म्हटले आहे की, “राजकीय तटस्थतेचा शब्दशः अर्थ घेणारी वरिष्ठ नागरी सेवा म्हणजे एक प्रकारे षंढांची टोळी ठरेल. भावनिक तादात्म टाळणाऱ्या सनदी सेवकांचे शासन म्हणजे एक प्रकारे आपले रोगी मरतात की जगतात याची काळजी न करणाऱ्या डॉक्टरानी आणि परिचारिकांनी भरलेले हॉस्पिटल ठरेल.

सोमर्स यानी राजकीय तटस्थेवर टीका करताना म्हटले आहे की, “सनदी सेवकानी धोरणाशी भावनिक तादात्म टाळणे कसे शक्य आहे? आणि तसे ते आवश्यक तरी आहे का? असे झाले तर सर्व प्रशासन रूक्ष बनेल.

विविध देशातील सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता :

१. इंग्लंड :

या देशात सनदी नोकराना राजकीय कार्यात भाग घेता यावा यासाठी अनेक सोयी आहेत. या संदर्भात सेवकांचे तीन गटात विभाजन केले आहे.

१) या गटातील नागरी सेवकाना सर्व प्रकारच्या राजकीय सेवेत मुक्तपणे भाग घेता येतो. यात

औद्योगिक सेवक, टपाल खात्यातील कनिष्ठ सेवक व इतर खात्यातील दुय्यम सेवक उदा. शिपाई, स्वच्छता कामगार इ. यामध्ये जवळ जवळ ६२% सेवकांचा समावेश होतो.

- २) या दुसऱ्या गटात मध्यम पातळीवरील सेवकांचा समावेश होतो. त्यामध्ये लिपिक, टंकलेखक, दुय्यम सेवक अशा २२% सेवकांचा समावेश होतो. त्यांना फक्त निवडणूका लढविता येत नाहीत. इतर राजकीय कार्यात भाग घेता येतो. परंतु राजकीय पश्नावर वक्तव्य करताना काही संकेत पाळावे लागतात.
- ३) जे सनदी सेवक शासनाची ध्येय धोरणे ठरविणे व त्यांची अंमलबजावणी करणे या सारखी कामे करणाऱ्या वरिष्ठ सनदी नोकरांना उदा. वरिष्ठ सचिव, पोलीस प्रमुख, जिल्हाधिकारी यांना मतदाना शिवाय इतर कोणत्याही राजकीय कार्यात भाग घेता येत नाही. अशा सनदी सेवकांची संख्या १६% आहे.

ब्रिटीश नागरी सेवेत पुढील प्रमाणे राजकीय तटस्थतेच्या बाबतीत नियम आहेत.

- १) सनदी नोकर पूर्वपरवानगी घेऊन स्थानिक संस्थांच्या राजकारणात भाग घेऊ शकतो.
- २) सनदी नोकराला राजकीय पक्षाचा प्रचार किंवा पक्षीय स्वरूपाचे विचार प्रसिध्द करता येणार नाहीत.
- ३) सनदी सेवक शासनाशी एकनिष्ठ राहून निःपक्षपातीपणे शासनाच्या ध्येय धोरणांची अंमलबजावणी करतील.
- ४) सनदी सेवकाने आपल्या व्यक्तीगत मतांचा व विचार मूल्यांचा शासकीय ध्येयधोरणावर व कार्यावर प्रभाव पडू देऊ नये.
- ५) सनदी सेवकांवर राजकीय दबाव टाकला जाणार नाही आणि त्यांच्या प्रशासन कार्यात राजकीय हस्तक्षेप केला जाणार नाही.
- ६) सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेचे धोरण संपूर्ण देशात समान असेल.

२. भारत :

भारतातील सनदी सेवेच्या राजकीय तटस्थतेवर ब्रिटीश सनदी सेवेच्या तटस्थतेचा प्रभाव पडलेला दिसतो. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ३०९ नुसार सनदी सेवकांच्या भरती संबंधी व सेवा शर्तीसंबंधी नियम करण्यात आले आहेत. केंद्रिय सनदी सेवा नियम १९५५ मध्ये राजकीय तटस्थतेबाबत पुढील नियम करण्यात आले आहेत.

- १) भारतीय सनदी सेवक शासनाशी एकनिष्ठ राहून निःपक्षपातीपणे आपले कार्य पार पडतील.
- २) सनदी सेवकाना पौढ व गुप्त मतदान पध्दतीने मतदान करण्याचा अधिकार आहे.
- ३) सनदी सेवकाला कोणतीही सार्वजनिक पदाची निवडणूक उदा. संसद, जि. परिषद, विधानसभा इ. लढवायची असेल तर प्रथम त्याला आपल्या नोकरीचा राजीनामा द्यावा लागेल.

- ४) साहित्यिक, कलात्मक आणि शास्त्रीय स्वरूपाच्या विषयाव्यतिरिक्त इतर बाबींवर सनदी सेवकाला मत व्यक्त करता येणार नाही.
- ५) सनदी नोकराला किंवा त्याच्या नातेवाईकाना कोणत्याही राजकीय पदासाठी आर्थिक निधी गोळा करता येणार नाही किंवा आर्थिक मदत देता येणार नाही.
- ६) सनदी नोकराला कोणत्याही राजकीय पक्षाचे सदस्यत्व स्वीकरता येणार नाही.
- ७) सनदी नोकरांनी राजकारणात भाग घेऊ नये तसेच त्यांच्यावर कोणत्याही राजकीय पक्षाचे दडपण येऊ नये म्हणून निर्वाचन आयोगाने एक स्वतंत्र आचार संहिता निर्माण केली आहे.
- ८) सनदी सेवकाने सचोटीने व निष्ठेने आपली भूमिका पार पाडावी.
- ९) प्रत्येक सनदी नोकराने निवडणूक आचार संहितेचे काटेकोरपणे पालन करावे. आचार संहितेचा भंग करणाऱ्या किंवा सरकारची बेअब्रु होईल असे राजकीय कृत्य करणाऱ्या सनदी सेवकाला शिक्षा करण्याची तरतूद करण्यात आली आहे.

३. अमेरिका :

इंग्लंडपेक्षा अमेरिकेत सनदी सेवकांवर अधिक कडक बंधने आहेत. १८८३ च्या पेंडल्टन कायद्याने आणि सनदी सेवा आयोगाने सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थेबाबत नियम करण्यात आले. पुढे १९३९ साली याच कायद्यानुसार सनदी सेवकांच्या राजकीय कृतिंवर खालील बंधने घालण्यात आली.

- १) केंद्र सरकारच्या कोणत्याही सेवकाला त्याच्या शासकीय अधिकाराचा किंवा प्रभावाचा निवडणूकीत हस्तक्षेप करण्यास किंवा निवडणूक निकालात हस्तक्षेप करण्यास बंदी आहे.
- २) सनदी सेवकाला राजकीय मोहिमेत सक्रिय भाग घेता येणार नाही.
- ३) सनदी सेवकाला सर्व राजकीय विषयांवर आपले मत व्यक्त करण्याचे स्वातंत्र्य आहे. परंतु त्याबाबतीतही काही बंधने आहेत.
- ४) न्यायमूर्ति श्री ब्लॉक यांच्या मते सनदी सेवकाना शांततापूर्वक मतदान करण्याचा अधिकार आहे. तसेच त्यांना आपले राजकीय मत स्वतःच्या जोखीमेवर काळजीपूर्वक व्यक्त करण्याचा अधिकार आहे. त्याचप्रमाणे ते राजकीय मोहिमेच्या बैठकित केवळ प्रेक्षक असतात.
- ५) ही बंधने न पाळल्यास ९० दिवस बिन पगारी निलंबित करण्यापासून ते नोकरीतून काढून टाकण्यापर्यंतच्या शिक्षा वरील कायद्यात सुचविल्या आहेत.

अमेरिकेत वरील स्वरूपाची बंधने केंद्रशासनाच्या व घटकराज्याच्या खात्यातील सर्व वरिष्ठ सनदी सेवक तसेच शासनाचे विविध घटक, लोकनिगम व स्थानिक संस्थात काम करणाऱ्या नोकरांनाही लागू करण्यात आली आहेत.

प. युरोपियन आणि स्कॅंडीनेव्हियन राष्ट्रांत सनदी सेवकांना राजकारणात भाग घेण्याचे स्वातंत्र्य आहे.

तसेच बेलजीयम स्वित्झर्लंड या देशात सनदी नोकरांना निवडणूक लढविण्याचा अधिकार आहे. निवडून आल्यानंतर त्यांना राजीनामा द्यावा लागतो. फ्रान्समध्ये तर सनदी सेवक सार्वजनिक पदाचा कार्यकाल भोगून संपल्यानंतर परत आपल्या नोकरीत रूजू होऊ शकतो.

क) राजकीय तटस्थतेची आवश्यकता:

सनदी सेवकांच्या बांधिलकीच्या संदर्भात विचार करताना सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेवर टीका केली जात असली तरी आधुनिक काळात बहुसंख्य लोकशाही देशात सनदी सेवकाबाबत राजकीय तटस्थतेची अपेक्षा केली जात आहे. सनदी नोकरांना पुढील कारणामुळे राजकीय अधिकार नाकारले आहेत.

१) प्रशासनात निःपक्षपातीपणा व सातत्य टिकविणे :

राज्यप्रशासन निःपक्षपातीपणे चालविण्यासाठी सनदी सेवक राजकारणापासून अलिप्त असावे लागतात. तसेच लोकशाही शासन व्यवस्थेत राजकीय प्रमुख सतत बदलत असतात. त्यामुळे शासनाच्या धोरणातच वेळोवेळी बदल झाला तर जनतेचे नुकसान होते. धोरणात सातत्य राखण्यासाठी कायम स्वरूपाचा सनदी नोकरवर्ग आवश्यक असतो. म्हणून सनदी नोकरांना मतदानाचा अधिकार द्यावा पण निवडणूक लढविण्याचा अधिकार देऊ नये.

२) मक्तेदारीस आळा घालणे आवश्यक :

सनदी नोकरांना सामान्य नागरीकाप्रमाणे राजकीय हक्क दिले तर ते आपल्या संघटना (राजकीय) स्थापन करून त्यांच्या आधारावर अर्थपध्दती, अंदाजपत्रक, प्रशासन व्यवस्था इत्यादीवर आपले वर्चस्व स्थापन करतील आणि त्यांची सर्वच क्षेत्रात मक्तेदारी निर्माण होईल. त्यामुळे सेवक प्रशासन अकार्यक्षम, भ्रष्टाचारी बनेल. जनतेचा त्यावरील विश्वासच नष्ट होईल.

३) जनतेची व शासनाची अपेक्षा :

सनदी सेवकांनी राज्याच्या प्रशासनाशी एकनिष्ठ राहून काम करित रहावे अशी जनतेची आणि शासनाचीही अपेक्षा असते. अशावेळी त्यांच्यासाठी काही राजकीय अधिकार न देणेच हिताचे ठरते.

निष्कर्ष :

प्रशासनाचे स्थैर्य, कार्यक्षमता व सातत्य टिकविण्यासाठी सनदी नोकरांच्या राजकीय तटस्थतेच्या धोरणाचा सर्वच देशानी पुरस्कार केलेला दिसतो.

★ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-५

- १ सनदी नोकरांच्या राजकीय तटस्थतेचा थोडक्यात अर्थ सांगा
- २ केंद्र शासनाच्या सनदी सेवकाबाबतच्या राजकीय तटस्थतेच्या संदर्भात भारतात कोणत्या कायद्यात तरतुद केली आहे?
- ३ सनदी नोकरांना सामान्यपणे राजकीय अधिकार का नाकारले आहे.

१.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इत्यादी

- १) **दप्तरदिरंगाई** : प्रशासकीय सेवक प्रशासनातील कामे करताना नियमाना, पुर्वप्रथा. पूर्वव्यवहार, याना वाजवी पेक्षा अधिक महत्त्व देतात त्यामुळे प्रशासकीय निर्णय घेण्यास विलंब लागतो. त्यामुळे प्रशासकीय कामे लवकर होत नाहीत. त्यालाच दप्तरदिरंगाई म्हणतात इंग्रजीत त्याला Red Tape किंवा त्याला मराठीत लाल फितीचा कारभार असेही म्हणतात त्यातूनच भ्रष्टाचाराला चालना किंवा प्रोत्साहन मिळते.
- २) **लूट पध्दती किंवा खैरात पध्दती** : नोकर भरतीच्या या पध्दतीचा उदय अमेरिकेत प्रेसिडेंट जेफरसन यांच्या काळात झाला. या नोकर भरतीच्या पध्दतीत जो पक्ष सार्वत्रिक निवडणूकीत विजयी होतो त्या पक्षाचे सरकार आपल्या मर्जीनुसार सनदी नोकरांच्या नेमणूका करते. थोडक्यात आपल्या पक्षातील लोकांना खूप करण्यासाठी सनदी सेवक म्हणून त्यांची नेमणूक केली जाते. म्हणूनच त्या पध्दतीला खैरात पध्दती असेही म्हणतात. अशा वेळी सनदी सेवकांच्या पात्रतेला फारसे महत्त्व दिले जात नाही. ही पध्दती १८८३ सालापासून अमेरिकेतही बंद करण्यात आली असून त्याऐवजी योग्यता पध्दतीचा अवलंब केला जात आहे.
- ३) **योग्यता पध्दती किंवा गुणविशेष पध्दती** : या पध्दतीत सनदी सेवकांची भरती करताना विशिष्ट पदासाठी विशेष पात्रता आवश्यक असते. अशाच पात्रतेच्या आधारावर सनदी सेवेत नोकरांची भरती केली जाते. तेव्हा त्या पध्दतीला योग्यता पध्दती किंवा गुणविशेष पध्दती म्हणतात.

१.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे :

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -१

- १) बरोबर २) बरोबर

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -२

- १) नागरी सेवेतील रिक्त पदासाठी योग्य उमेदवाराना आकर्षित करून घेणे म्हणजे भरती होय.
- २) बढतीद्वारे भरतीचे दोन गुण अ) सनदी सेवकांच्या प्रशासकीय अनुभवाचा लाभ होतो त्यामुळे वेळेचा अपव्यय होत नाही. ब) उमेदवाराला खास प्रशिक्षण देण्याची गरज नसते.
- ३) बाह्य भरतीचे म्हणजे प्रत्यक्ष भरतीचे दोन दोष अ) अधिक खर्चिक पध्दती आहे. कारण उमेदवाराना कामाचे प्रशिक्षण द्यावे लागते. ब) बढतीची संधी नसल्यामुळे कर्मचाऱ्यांच्यातील उत्साह कमी होऊन कार्यक्षमता घटते.
- ४) बढतीद्वारे भरतीचे दोन दोष अ) प्रशासनात परिवर्तनाचा अभाव आढळतो. ब) उमेदवारांच्या निवडीबाबत मर्यादा पडतात.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-३

- १) अल्पमुदतीच्या प्रशिक्षणाची मुदत सामान्यपणे ३ महिने ते ९ महिन्यापर्यंत असते तर दीर्घ मुदतीच्या प्रशिक्षणाची मुदत २ वर्षे ते ३ वर्षापर्यंत असते.
- २) शाळा महाविद्यालयातून दिले जाणारे प्रशिक्षण हे व्यापक अर्थाने प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण होय.
- ३) गुन्हे शोधून काढण्यासाठी दिले जाणारे प्रशिक्षण हे कुशलतेचे प्रशिक्षण होय.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न - ४

- १) ज्येष्ठतेचे तत्त्व व गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व या दोन तत्वांचा बढती देण्यासाठी विचार केला जातो.
- २) स्पर्धा परीक्षा, सेवा विवरण आणि वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचे मत या तीन पद्धतींचा गुणश्रेष्ठतेच्या तत्त्वानुसार बढती देताना वापर केला जातो.
- ३) खुली स्पर्धा परीक्षा, मर्यादित स्पर्धा परीक्षा, साधी उत्तीर्ण परीक्षा असे स्पर्धा परीक्षेचे तीन प्रकार आहेत.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -५

- १) राजकीय तटस्थता याचा अर्थ सनदी सेवकाने राजकारणापासून अलिप्त राहून सत्ताधारी पक्षाच्या ध्येय धोरणांची प्रामाणिकपणे, निःपक्षपातीपणे अंमलबजावणी करणे होय. पक्षीय राजकारणात आणि राजकीय निवडणूकात सनदी सेवकाने भाग घेऊ नये.
- २) भारतात केंद्रीय सनदी सेवा नियम १९५५ मध्ये केंद्र शासनाच्या सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थते बाबतच्या तरतुदी केल्या आहेत.
- ३) सनदी नोकरांना सामान्यपणे पुढील तीन कारणांच्यामुळे राजकीय अधिकार नाकारलेले आहेत. (अ) प्रशासनात निःपक्षपातीपणा व सातत्य ठिकविणे (ब) सनदी नोकरांच्या मक्तेदारीस आळा घालणे (क) जनतेची व शासनाची ही तशी अपेक्षा असते.

१.५ सारांश :

या घटकामध्ये आपण सेवक प्रशासन, भरती, प्रशिक्षण, बढती आणि सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता यांचा अभ्यास केलेला आहे.

सेवक प्रशासनामध्ये आपण सेवक प्रशासनाचा अर्थ, सनदी सेवेचा अर्थ, व्याख्या, वैशिष्ट्ये आणि कार्य यांचा अभ्यास केलेला आहे. सेवक प्रशासन हा शब्द दोन दृष्टिकोनातून वापरला जातो. व्यापक दृष्टिकोनातून सेवक प्रशासनाचा संबंध, शासनाला लोककल्याणाच्या हेतूने कराव्या लागणाऱ्या सर्व प्रकारच्या कार्याशी आणि त्यासाठी निर्माण कराव्या लागणाऱ्या सेवक वर्गाच्या व्यवस्थेशी येतो. संकुचित दृष्टिकोनातून फक्त सेवक वर्गाच्या व्यवस्थेसंबंधीचा अभ्यास केला जातो. सनदी सेवा म्हणजे शासनाच्या ध्येय धोरणांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करणारा नोकरवर्ग होय. व्यावसायिकता, पदसोपान पद्धतीचा स्वीकार, कायमस्वरूपी

सेवा, नोकरशाही, कायदेमंडळाला सनदी सेवक जबाबदार नसतात, निःपक्षपाती, तटस्थ व अनामिकत्व ही सनदी सेवेची वैशिष्ट्ये आपण समजून घेतलेली आहेत. तसेच सनदी सेवेची काही कार्ये आहेत ती म्हणजे उपदेश व सल्ला देणे, शासनाच्या ध्येय धोरणांची अंमलबजावणी करणे, प्रदत्त विधीनियमांची निर्मिती करणे, प्रशासकीय न्याय देणे, लोककल्याणाची कामे करणे आणि जनतेच्या अडचणी सोडविणे.

भरतीमध्ये आपण भरतीचा अर्थ, व्याख्या, पद्धती, व त्यांचे गुण-दोष यांचा अभ्यास केलेला आहे. सामान्यपणे भरतीचा अर्थ नियुक्ती असा केला जातो पण तो परिपूर्ण नाही. भरती म्हणजे प्रशासकीय सेवेसाठी उपयुक्त व्यक्तीची पाहणी आणि निवड होय. डिमॉक यांच्या मते “विशिष्ट पदासाठी योग्य प्रकारच्या व्यक्ती मिळविणे म्हणजे भरती होय.” भरतीच्या दोन प्रमुख पद्धती आहेत. एक म्हणजे अंतर्गत किंवा बढती पद्धत आणखी दुसरी पद्धत म्हणजे बाह्य किंवा प्रत्यक्ष पद्धती. अंतर्गत भरतीचे काही गुण व दोष आहेत. प्रशासकीय अनुभवाचा लाभ, कर्मचाऱ्यातील उत्साह कायम राहणे, प्रशिक्षणाची आवश्यकता नसणे, द्वेष किंवा मत्सर यांना स्थान नसणे, अन्याय दूर करण्यास उपयुक्त, अधिक विश्वासार्ह हे काही अंतर्गत भरतीचे गुण आहेत. तसेच अंतर्गत भरतीचे काही दोष पुढीलप्रमाणे आहेत. निवडीबाबत मर्यादा आहेत, परिवर्तनाचा अभाव आहे, कार्यक्षमतेला मारक आहे आणि प्रशासनातील शिस्तीला हानिकारक आहे. भरतीची दुसरी पद्धत जी आहे ती म्हणजे बाह्य किंवा प्रत्यक्ष भरती. प्रत्यक्ष भरतीमुळे उमेदवाराच्या निवडीचे क्षेत्र व्यापक होते, परिवर्तन करण्यासाठी भरपूर संधी मिळतात, कार्यक्षमता वापरण्यासाठी परिपूर्ण आहे, न्यायावर आधारलेली, लोकशाही तत्वाला अनुकूल असलेली, त्याचबरोबर शिस्तीला पोषक अशी ही पद्धती आहे. परंतु या पद्धतीचे काही दोषही आहेत ते म्हणजे नवीन उमेदवार असल्यामुळे त्यांच्यामध्ये अनुभवाचा अभाव असतो, बढती मिळण्याची संधी नसते, खर्चिक पद्धत आहे, द्वेष व असहकार्यात वाढ होण्याची शक्यता अधिक असते तसेच कनिष्ठ व मध्यम श्रेणीसाठी योग्य व्यक्ती मिळणे कठीण होते.

प्रशिक्षणामध्ये आपण प्रशिक्षण या संकल्पनेचा अर्थ, व्याख्या, उद्देश, प्रकार, पद्धती यांचा अभ्यास केलेला आहे. प्रशिक्षण म्हणजे कर्मचाऱ्यांना आपले कार्य करण्यासाठी तयार करणे व त्यांचा दृष्टिकोन व्यापक होण्यासाठी प्रयत्न करणे होय. प्रशिक्षणाचे अॅशेटन समितीने आणि सायमन यांनी सांगितलेले उद्देश्य पुढीलप्रमाणे आहेत ते म्हणजे सनदी सेवकांना प्रशासन कार्याच्या उद्देशांची, कार्यपद्धतीची, जबाबदारीची जाणीव करून देणे, त्याचबरोबर त्यांच्या ज्ञानात, कौशल्यात, कार्यक्षमतेत वाढ करणे, त्यांचा दृष्टिकोन विशाल बनवणे, नवीन गोष्टींची माहिती देऊन प्रशासन कार्य सुलभ व यशस्वी करणे, प्रशिक्षणाचे पाच प्रकार आहेत ते म्हणजे औपचारिक व अनौपचारिक प्रशिक्षण, अल्प मुदतीचे व दीर्घ मुदतीचे प्रशिक्षण, प्रवेशपूर्व व प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण, विभागीय व केंद्रीय प्रशिक्षण आणि कुशलतेचे व पार्श्वभूमिविषयक प्रशिक्षण. प्रशिक्षणाच्या चार पद्धती आहेत त्या म्हणजे अनुभवाद्वारे, औपचारिक, माध्यमांद्वारे आणि परिषदांद्वारे प्रशिक्षण दिले जाते.

बढतीमध्ये आपण बढतीचा अर्थ, व्याख्या, तत्त्वे यांचा अभ्यास केलेला आहे. सेवकाची कनिष्ठ पदावरून वरिष्ठ पदावर नेमणूक होणे याला बढती असे म्हणतात. व्हाईट यांच्या मते, “बढती म्हणजे सेवकाच्या कार्यात बदल करून कनिष्ठ पदावरून अधिक जबाबदारीच्या अवघड नवीन पदावर वेतनात वाढ करून नेमणूक करणे होय.” बढतीची दोन तत्त्वे आहेत. एक म्हणजे ज्येष्ठतेचे तत्त्व व दुसरे म्हणजे गुण

श्रेष्ठतेचे तत्त्व.

घटकाच्या शेवटी आपण सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेचा अभ्यास केलेला आहे. यामध्ये आपण सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेचा अर्थ, तटस्थतेवरील आक्षेप आणि विविध देशांतील सनदी सेवकांच्या राजकीय तटस्थतेची संकल्पना अभ्यासलेली आहे. राजकीय तटस्थता याचा अर्थ सनदी सेवकांनी राजकीयदृष्ट्या तटस्थ असावे, त्यांनी राजकारणापासून अलिप्त असावे, निवडणुका लढवू नयेत असा होतो. राजकारण आणि प्रशासन वेगळे नसून परस्परांना पूरक आहे, पक्षीय राजकारण आणि धोरणांचे राजकारण यांच्यात गल्लत, बदलत्या काळानुसार सनदी सेवकांनाही बदलणे गरजेचे आहे असे आक्षेप काही विचारवंतांनी राजकीय तटस्थतेवर घेतलेले आहेत. शेवटी आपण इंग्लंड, भारत व अमेरिका या देशातील राजकीय तटस्थतेची संकल्पना अभ्यासलेली आहे.

अशा पद्धतीने सेवक प्रशासनामध्ये वरील सर्व संकल्पना व त्यांचा अभ्यास महत्त्वाचा आहे.

१.५ सरावासाठी स्वाध्याय :

अ) पुढील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

- १) भरती म्हणजे काय? प्रत्यक्ष भरतीचे गुण दोष लिहा.
- २) अंतर्गत भरतीचा अर्थ सांगून, अंतर्गत भरतीचे गुण दोष विशद करा.
- ३) प्रशिक्षणाचा अर्थ सांगून प्रशिक्षणाचे प्रकार स्पष्ट करा.
- ४) बढतीची व्याख्या सांगून बढतीच्या जेष्ठता तत्त्वाचे गुण दोष सांगा
- ५) 'सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता' या विषयावर भाष्य करा.

ब) टिपा लिहा :

- १) सेवक प्रशासनाचा अर्थ आणि महत्त्व
- २) सेवक भरतीचे आधार
- ३) बढतीचे गुणश्रेष्ठतेचे तत्त्व
- ४) भारतातील सनदी सेवकांची राजकीय तटस्थता

१.७ संदर्भ ग्रंथ :

- 1) Dr. Amreshwar Avasthi and Dr. Shriram Maheshwari - Public Administration 25th Revised Edition:2001, Published by-Lakshmi Narain Agarwal Educational Publishens Hospital Road Agra-3
- 2) Dr. M. P. Sharma Dr. B. L. Sadana- Public Administration in Theory and Practice 31th Edition-2000, Published by: Kitab Mahal 22-A, Sarojini Naidu Marg, Allahabad

- 3) Dr. A. R. Tyagi- Public Administration (Principles and Practice) 6th Revised edition 1996, Published by: Atmaram and sons (H.O) Kashmere Gate Delhi-110006
- 4) Chandra Prakash Bhambhri- Public Administration Theory Practice 4th revised Edition-1969, Published by : K.N. Gupta Managing Partner, Jai Prakash Nath & Co Meerut
- 5) ना. र. इनामदार : लोकप्रशासन १९७५ साधना प्रकाशन पुणे ३०
- 6) डॉ. शांताराम मोगले : लोकप्रकाशन (सिध्दांत आणि व्यवहार) दुसरी आवृत्ती १९८१ श्री मंगेश प्रकाशन, श्री शांतादुर्गा निवास २३, नवी रामदास पेठ, नागपूर, १०
- 7) प्रा. बी. बी. पाटील : लोकप्रशासन सिध्दांत आणि व्यवहार प्रथमावृत्ती २००५ फडके प्रकाशन कोल्हापूर.
- 8) डॉ. वि. मा. बाचल : लोकप्रशासनाची मूलतत्त्वे
- 9) प. सि. काणे : लोकप्रशासन प्रथमावृत्ती जुलै २००१-प्रकाशक : विद्या प्रकाशन नागपूर ४४०००२
- 10) डॉ. वा. भा. पाटील : लोकप्रशासन प्रथम आवृत्ती १९९८ - प्रकाशक: श्री शांतादुर्गा निवास २३, नवी रामदास पेठ नागपूर १०.



घटक : २

वित्तीय प्रशासन (भारताच्या संदर्भात)

अनुक्रमणिका

- २.० उद्दिष्टे
- २.१ प्रास्ताविक
- २.२ विषय विवेचन
 - २.२.१ अंदाजपत्रकाचा अर्थ, महत्त्व आणि प्रकार
 - २.२.२ अर्थसंकल्पीय प्रक्रिया
 - २.२.३ वित्तिय नियंत्रणाची साधने
- २.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
- २.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- २.५ सारांश
- २.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- २.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे :

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- ★ अंदाजपत्रकाचा अर्थ, व्याख्या, महत्त्व आणि प्रकार समजून घेता येतील.
- ★ भारतातील वित्तिय नियंत्रणाची साधने समजून घेता येतील.

२.१ प्रास्ताविक :

कोणतेही प्रशासन वित्ताशिवाय आपले शासन विषयक कार्य पार पाडू शकत नाही. “वित्त किंवा पैसा राज्याचे स्नायू आहेत” असे रिचॅल्यू म्हणत असे. राज्याच्या सर्व योजना आणि लोककल्याण साध्य करण्यासाठी राज्याची आर्थिक स्थिती भक्कम असावी लागते. आधुनिक राज्याचे स्वरूप लोककल्याणकारी असल्यामुळे लोकांचे शिक्षण, राज्यातील कृषिविषयक उद्योगांचा विकास, राज्याची औद्योगिक प्रगती

इत्यादी अनेक कार्ये शासनाद्वारे करण्यात येतात. शासनाच्या प्रत्येक कार्यासाठी पैसा लागतो. म्हणून वित्तीय प्रशासनाचा विचार करताना भारतीय संदर्भात त्याची माहिती समजून घेण्याची गरज आहे.

२.२ विषय विवेचन :

२.२.१ अंदाज पत्रकाचा अर्थ व्याख्या, महत्त्व आणि प्रकार :

अ) अर्थ : वित्त अगर पैसा शासनाचे जीवन-रक्त (Life-blood) मानले जाते. शासनाच्या गाड्याचे वित्त हेच इंधन असते. पैशाच्या अभावी चांगल्या योजना आणि राज्याची धोरणे फलद्रूप होऊ शकत नाहीत. आधुनिक राज्याचे कार्यक्षेत्र व्यापक बनले आहे. योजनाबद्ध आर्थिक विकासाचे तत्त्व बहुतेक देशांनी स्वीकारले आहे. वित्तीय प्रशासन एक गतिशील प्रक्रिया असून ते लोकप्रशासनाचे महत्त्वाचे अंग आहे. प्रशासन व्यवस्थेमध्ये वित्तीय प्रशासन हा अत्यंत महत्त्वाचा घटक समजला जातो. ज्या राष्ट्राची आर्थिक स्थिती सदृढ असते ते राष्ट्र राजकीय दृष्ट्या श्रेष्ठ समजले जाते.

प्रो. एल. डी. व्हाईट यांच्या मते “प्रशासन आणि वित्त अलग करता येत नाही. प्रत्येक प्रशासकीय कार्याची बाजू आर्थिक असते, जी, त्याच्यापासून अलग करता येत नाही. जसे की मनुष्यापासून त्याची सावली (छाया) अलग करता येत नाही.” सर्व उद्योगधंदे वित्त किंवा पैशावर असल्यामुळे राजाने राज्याच्या अधिकोषाकडे (Treasury) सर्वाधिक लक्ष पुरविले पाहिजे असे प्रसिद्ध भारतीय राज्यशास्त्रज्ञ कौटिल्य यांनी प्रतिपादन केले आहे. आधुनिक काळात सरकारचे यशापयश त्याच्या वित्तीय प्रशासनाच्या व्यवस्थेवर बहुतांश प्रमाणात अवलंबून असते. उत्तम वित्तीय व्यवस्था म्हणजे सरकारी योजनांचे, कार्यक्रमाचे उत्तम प्रकारे संचालन होय.

अंदाजपत्रक हे वित्तप्रशासनाच्या हातातील नियंत्रणाचे एक प्रभावी साधन आहे. आपल्या उत्पन्नाच्या आणि खर्चाच्या बाबी कोणकोणत्या आहेत. यांचा अंदाज घेण्यासाठी अर्थसंकल्प केला जातो. अंदाजपत्रक(Budget) हा शब्द बुजेट (bougette) या फ्रेंच शब्दापासून निर्माण झाला. बुजेट (Bougette) म्हणजे चामड्याची थैली किंवा पिशवी असा होतो. अर्थविषयक महत्त्वाची कागदपत्रे ठेवण्यासाठी वापरण्यात येणाऱ्या या थैलीवरून त्या कागदपत्रांना पुढे "Budget" असे म्हटले जाऊ लागले. इ. स. १७३३ मध्ये इंग्लंडचे तत्कालीन अर्थमंत्री सर रॉबर्ट वालपोल याने पार्लमेंटमध्ये अंदाजपत्रका संबंधीची कागदपत्रे आपल्या चामडी थैलीतून काढून चर्चेसाठी ठेवली. त्यावेळी अर्थमंत्र्याने पार्लमेंटमध्ये बजेट उघडले असे म्हटले आणि तेव्हापासून ‘बजेट’ हा शब्द प्रशासनात कायमचा रूढ झाला. शासकीय जमाखर्चाच्या अंदाजाला ‘बजेट’ असे म्हटले जाते.

ब) व्याख्या : शासनाने आपल्या उत्पन्नाची आणि खर्चाची आखलेली एक योजना म्हणजे अंदाजपत्रक असे म्हणता येईल. काही विचारवंतांनी अंदाजपत्रकाची व्याख्या पुढील प्रमाणे केलेली आहे.

१) टेलरच्या मते, “एका निश्चित काळासाठी केलेली शासनाची आर्थिक योजना म्हणजे अंदाजपत्रक होय.”

२) जी. जेजच्या मते, “अंदाजपत्रक म्हणजे सार्वजनिक आय आणि व्यय या संबंधी केलेले

अनुमान किंवा अंदाज असून काही खर्चाच्या आणि उत्पन्नाच्या संबंधी अधिकार देणारा आदेश आहे.”

- ३) प्रो. डिमाँकच्या मते, “हाती अंदाजपत्रक म्हणजे भूतकालीन कार्याचा आढावा, वर्तमान नियंत्रणाची पध्दती आणि भविष्यकालीन योजनांचा नकाशा असतो.” त्यांच्या मते एका विशिष्ट काळासाठी खर्च आणि उत्पन्नाचे केलेले संतुलित विवरण म्हणजे अंदाजपत्रक होय.
- ४) विलोबीच्या मते, “अंदाजपत्रक म्हणजे केवळ सरकारच्या उत्पन्नाचा आणि खर्चाचा आराखडा नसून ते एकाचवेळी एक प्रतिवृत्त, अंदाज व सूचना यांचे दिग्दर्शन करणारे परिपत्रक असते.”

वरील सर्व व्याख्या विचारात घेता असे स्पष्ट होते की राज्याचे उत्पन्न आणि खर्च यांच्याबद्दलचा अंदाजकरणारे जे पत्रक असते त्याला अंदाजपत्रक अथवा अर्थसंकल्प असे म्हणतात. अंदाजपत्रक अशी एक व्यवस्थित पध्दती आहे की ज्याद्वारे भूतकाळ आणि वर्तमान काळातील माहिती एकत्र केली जाते. त्या आधारावर सरकारचे आगामी वर्षासाठी आर्थिक धोरण निश्चित केले जाते. त्याला अधिनियमित केले जाते, तसेच त्याला कार्यान्वित केले जाते. सामान्यतः अंदाजपत्रक विशिष्ट काळापुरते म्हणजे एक वर्षासाठी असते.

क) अंदाजपत्रकाचे महत्त्व :

वित्तीय प्रशासन ही लोकप्रशासनातील महत्त्वाची व व्यापक स्वरूपाची संज्ञा आहे. सर्वसाधारण वित्त प्रशासनामध्ये करप्रणाली, उत्पन्नाच्या गोष्टी, खर्चाच्या बाबी, कर्ज उभारणा, खर्चफेडीची व्यवस्था आणि खर्चावरील नियंत्रण इत्यादी गोष्टींचा समावेश होतो. आणि त्यांचे उत्तरदायित्व हे अर्थमंत्रालयाकडे असते. शासनाकडून किंवा विविध खात्याकडून आपल्या कार्याच्या गरजानुसार मागणी पत्र मागवले जाते. तसेच खर्चाच्या बाजूंना उल्लेख त्यामध्ये केलेला असतो. त्यासंबंधात विधीमंडळात त्यावर चर्चा होवून उत्पन्नाची साधने व खर्च यांना मान्यता दिली जाते. त्यांचा जो ताळेबंद किंवा आर्थिक व्यवहाराचे पत्रक अथवा मंत्रालयाकडून तयार केले जाते. त्याला ‘अंदाजपत्रक’ असे म्हणतात. अंदाजपत्रक हे वित्तप्रशासनाच्या हातातील नियंत्रणाचे एक प्रभावी हत्यार आहे. अंदाजपत्रक मान्य करून घेताना शासनाच्या विविध खात्यांच्या कामगिरीचा आढावा विधीमंडळ घेत असते. त्यामुळे कार्यकारी मंडळाच्या विविध खात्यांच्या कार्यावर नियंत्रण प्रस्तापीत होते व शासनाच्या वित्त व्यवहारा मध्ये एक शिस्त निर्माण होते. अंदाजपत्रक केवळ सरकारच्या एका वर्षाच्या काळातील जमा खर्चाचा ताळेबंद नाही तर भूतकाळात केलेल्या कार्याचा आढावा, वर्तमान काळातील लोक कल्याणकारी योजना आणि दिशा या तिन्ही गोष्टी अंदाजपत्रकात समाविष्ट असल्यामुळे कार्यकारी मंडळाच्या धोरणांची दिशा समजते व प्रत्येक खात्याची प्राथमिकता स्पष्ट होते. म्हणून प्रो. विलोजी म्हणतात, अंदाजपत्रक म्हणजे केवळ जमा-खर्चाचे तक्ते नसून कांहीतरी अधिक असते. अर्थसंकल्प हा एकाचवेळी गेल्या वर्षाच्या कामाचा अहवाल, चालु वर्षाच्या कामाविषयी अंदाज, आणि भावी काळाविषयीचा प्रस्ताव असतो.

थोडक्यात, अंदाजपत्रक ही केवळ आर्थिक प्रक्रिया किंवा जमा-खर्चाचा ताळेबंद नाही तर अंदाजपत्रक हे विकासाचे आणि व्यवस्थापनाच्या हातातील नियंत्रणाचे प्रभावी साधन आहे. अंदाजपत्रकामध्ये

वेगवेगळ्या योजनांवर चर्चा होते, सामाजिक, आर्थिक समस्यांनुसार धोरणे आखली जातात, अविकसित भागांच्या विकासावर भर दिला जातो किंवा प्रादेशिक असमतोल दूर करण्याचा प्रयत्न केला जातो. आणि महत्त्वाचे म्हणजे पैशाची उधळपट्टी थांबते. त्यामुळे अंदाजपत्रक हे वित्तीय प्रशासनात महत्त्वाचे अंग आहे.

ड) अंदाजपत्रकाचे प्रकार :

अंदाजपत्रक म्हणजे ज्यामध्ये भूतकालीन व वर्तमानकालीन माहितीच्या आधारे येणाऱ्या आगामी वर्षासाठी सरकारच्या जमा-खर्चाचे आर्थिक धोरण किंवा आर्थिक रूपरेषा म्हणजे अंदाजपत्रक होय. अशा या अर्थसंकल्पाचे पुढील प्रकार पडतात :

अ) अर्थसंकल्पाच्या निर्मितीनुसार प्रकार

१. कायदेमंडळ पद्धतीचे अंदाजपत्रक :

कायदेमंडळाने अंदाजपत्रक तयार करून कायदेमंडळानेच त्याला मान्यता देणे, यास कायदेमंडळ पद्धतीचे अंदाजपत्रक म्हणतात. अशा प्रकारची अंदाजपत्रक प्रक्रिया १९२१ पूर्वी अमेरिकेत अस्तित्वात होती. परंतु पुढे त्या पद्धतीमुळे कांही दोष व त्रुटी दिसून आल्यामुळे ही पद्धत बंद करण्यात आली.

२. कार्यकारी पद्धतीचे अंदाजपत्रक :

शासनाच्या कार्यकारी मंडळाकडून अंदाजपत्रकाचा आराखडा तयार करणे, आणि त्यास कायदेमंडळाची मंजूरी घेणे अशा प्रकारच्या अर्थसंकल्पाला कार्यकारी पद्धतीचे अंदाजपत्रक म्हणतात. अशा प्रकारच्या अंदाजपत्रक तयार करण्याच्या प्रक्रियेत मुख्य कार्यकारी प्रमुख, त्यांचे सदस्य, मंत्रिमंडळ यांचा समावेश असतो. अशा प्रकारचा अर्थसंकल्प आदर्श व श्रेष्ठ स्वरूपाचा मानला जातो. बहुतेक सर्व लोकशाही शासन व्यवस्थेत ही पद्धती स्विकारलेली दिसते.

३. आयोग किंवा मंडळ पद्धतीचे अंदाजपत्रक :

ज्या अंदाजपत्रकाची निर्मिती विशिष्ट आयोगाकडून किंवा मंडळाकडून केली जाते. त्याला आयोग पद्धतीचे अंदाजपत्रक असे म्हणतात. या पद्धतीत कांही तज्ज्ञ व हुषार व्यक्तींचा समावेश असतो.

ब) अर्थसंकल्पाच्या संख्येवरून प्रकार

१. एक किंवा एकालक अर्थसंकल्प

जेव्हा शासन सर्व विभागासाठी एकच अंदाजपत्रक तयार केले जाते तेव्हा एकालक अर्थसंकल्प असे म्हणतात.

२. आनेकालक अर्थसंकल्प

जेव्हा सहकारमार्फत वेगवेगळ्या विभागांच्या कार्यांचा आणि कृतींचा विचार करून दोन किंवा अनेक प्रकारचे अंदाजपत्रक तयार केले जातात तेव्हा त्यास आनेकालक अर्थसंकल्प असे म्हणतात. अशा प्रकारचा अर्थसंकल्प भारतात तयार केला जातो. उदा. सर्वसाधारण अर्थसंकल्प व रेल्वेचा अर्थसंकल्प. अशा प्रकारचे दोन अर्थसंकल्प भारतात तयार केले जातात.

क) अर्थसंकल्पाच्या स्वरूपावरून प्रकार

१. संतुलित अर्थसंकल्प

अर्थसंकल्प तयार करित असताना जमा होणाऱ्या पैशाच्या बाजू व खर्च होणाऱ्या पैशाच्या बाजू समान दर्शविल्या जातात. तेंव्हा त्यास संतुलीत अर्थसंकल्प असे म्हणतात. या अर्थसंकल्पात कोणत्याही प्रकारचे असंतुलन दिसत नाही.

२. बचतीचा अर्थसंकल्प

अर्थसंकल्प तयार करित असताना खर्चाच्या बाजू किंवा रकम ही जमेच्या बाजू किंवा रकमेच्या कमी दर्शवलेली असते. तेंव्हा त्यास बचतीचा अर्थसंकल्प असे म्हणतात. या अर्थसंकल्पात पैशाची बचत केली जाते किंवा पैसा शिल्लक ठेवला जातो.

३. तुटीचा अर्थसंकल्प

जेव्हा अंदाजपत्रकात खर्चाची बाजू जमेच्या बाजूपेक्षा अधिक असते तो अर्थसंकल्प तुटीचा अर्थसंकल्प मानला जातो. या अर्थसंकल्पात खर्च जास्त दर्शवलेला असतो.

ड) अर्थसंकल्पाच्या कालावधीवरून प्रकार

१. अल्पकालीन अंदाजपत्रक

जेव्हा एखादे अंदाजपत्रक हे एका वर्षासाठी तयार केलेले असते. त्याला अल्पकालीन अंदाजपत्रक असे म्हणतात.

२. दीर्घकालीन अंदाजपत्रक

एखादे अंदाजपत्रक एका वर्षापेक्षा अधिक कालावधीसाठी तयार केले जाते त्या अर्थसंकल्पाला दीर्घकालीन अंदाजपत्रक असे म्हणतात.

फ) निष्पत्ती अर्थसंकल्प

एखादे अंदाजपत्रक किंवा अर्थसंकल्प तयार करित असताना कार्यापेक्षा त्याची निष्पत्ती किंवा उद्दिष्ट काय आहे यावर आधारित असते. त्याला निष्पत्ती अर्थसंकल्प असे म्हणतात. या अंदाजपत्रकात जमा, खर्चापेक्षा अंदाजपत्रकाचा उद्देश महत्त्वाचा मानला जातो, त्याच्या लक्ष्यपुर्तीला जास्त महत्त्व दिलेले असते.

अशाप्रकारे अंदाजपत्रकाचे विविध प्रकार आढळून येतात.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -१

पुढील विधाने चूक की बरोबर ते लिहा.

१) बुजेट (Bougette) या फ्रेंच शब्दापासून बजेट (Budget) हा शब्द निर्माण झाला.

२) एका निश्चित काळासाठी केलेली शासनाची आर्थिक योजना म्हणजे अंदाजपत्रक होय.

- ३) कायदेमंडळाने अंदाजपत्रक तयार करून कार्यकारी मंडळाने त्याला मान्यता देणे, यास कायदेमंडळ पद्धतीचे अंदाजपत्रक म्हणतात.

२.२.२ अर्थसंकल्पीय प्रक्रिया (Budgetary Process)

अर्थसंकल्प प्रक्रिया म्हणजे अशी पध्दती आहे की ज्याद्वारे अर्थसंकल्पाचा उपयोग वित्तीय प्रशासनातील केंद्रीय उपकरण किंवा यंत्र म्हणून केला जातो. सामान्यतः अर्थ संकल्पीय प्रक्रियेत भारताच्या संदर्भात पुढील अवस्थांचा समावेश होतो.

- १) अंदाजपत्रक तयार करणे
- २) संसदेची मंजूरी घेणे
- ३) अंदाजपत्रक कार्यान्वित करणे.
- ४) अंदाजपत्रकावरील नियंत्रण

थोडक्यात अंदाजपत्रक निर्मिती, त्याला संसदेची मंजूरी, अंमलबजावणी आणि आर्थिक नियंत्रण या गोष्टी अर्थसंकल्पीय प्रक्रियेत महत्त्वाच्या मानल्या जातात.

१) अंदाजपत्रक तयार करणे (Preparation of Budget)

अंदाजपत्रक तयार करताना आर्थिक वर्षापासून सुरुवात करावी लागते. आर्थिक वर्षाची सुरुवात निरनिराळ्या देशांत निरनिराळ्या वेळी सुरू होते. उदा. भारत, इंग्लंड सारख्या राष्ट्रांत आर्थिक वर्षाची सुरुवात १ एप्रिल पासून सुरू होते आणि ३१ मार्चला आर्थिक वर्ष संपते. अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया, इटाली, स्वीडन इत्यादी देशांत आर्थिक वर्षाची सुरुवात १ जुलैला होऊन ३० जूनला आर्थिक वर्ष संपते. फ्रान्स आणि युरोपातील काही देशांत १ जानेवारी ते ३१ डिसेंबर असा आर्थिक वर्षाचा कालावधी मानला जातो. भारत हा कृषिप्रधान देश असल्याने आर्थिक वर्ष १ जानेवारी ते ३१ डिसेंबर असे सुचविले जाते. पीक-पाण्याचा अंदाज त्यावेळी स्पष्ट झालेला असतो. परंतु सध्या भारतीय अंदाजपत्रकाची सुरुवात १ एप्रिलला होऊन ३१ मार्चला आर्थिक वर्ष संपते

अंदाजपत्रकाची तयारी आर्थिक वर्ष सुरू होण्याअधी सहा-सात महिने सुरू होते. अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीच्या तयारीला ऑगस्ट, सप्टेंबरमध्ये सुरुवात केली जाते. भारताचे अंदाजपत्रक तयार करण्यासाठी चार घटकांचा सक्रिय सहभाग असतो. १) अर्थमंत्रालय २) विविध प्रशासकीय मंत्रालये ३) नियोजन मंडळ ४) महालेखापाल. अर्थसंकल्पीय अनुमान तयार करण्याचे कार्य कार्यपालिकेकडे जरी सोपविण्यात आले असले तरी ते कार्य प्रत्यक्षात अर्थविभागाद्वारे केले जाते. प्रत्येक देशात ही जबाबदारी वेगवेगळ्या विभागांवर सोपविली जाते. इंग्लंडमध्ये राजकोषावर तर अमेरिकेत ही जबाबदारी ब्युरो ऑफ बजेटवर आहे. भारतात ही जबाबदारी अर्थमंत्रालयावर सोपविण्यात आली आहे.

भारतातील अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीची सुरुवात ऑगस्ट-सप्टेंबरमध्ये होते.त्यावेळी अर्थखात्याकडून सर्व खात्यांना एक प्रपत्रक (फॉर्म किंवा तक्ता) पाठवून त्यांच्याकडून खर्चासंबंधी माहिती भरून मागितली जाते. ती माहिती पुढील स्वरूपात असते.

- १) मागील वर्षाचा प्रत्यक्ष खर्च
- २) चालू वर्षाचा मान्यताप्राप्त खर्च
- ३) चालू वर्षाचा सुधारित खर्च
- ४) आगामी वर्षासाठी अपेक्षित खर्च
- ५) चालू वर्षासाठी आतापर्यंत झालेला प्रत्यक्ष खर्च
- ६) मागील वर्षातील त्याच काळात प्रत्यक्ष झालेला खर्च

वरील प्रकारची माहिती भरून, त्याचे संकलन व निरीक्षण करून आगामी वर्षातील खर्च अंदाजित करण्यात येतो. प्रत्येक खाते योग्य माहितीच्या आधारे आपले जमाखर्चाचे अंदाज करण्याचे कार्य करीत असते. ही माहिती अर्थ मंत्रालयाकडे पाठविण्यापूर्वी तिचे सुक्ष्म निरीक्षण व परीक्षण केले जाते. सर्व खात्यांनी पाठविलेली अनुमाने प्रशासकीय मंत्रालयाकडे येतात. त्यात योग्य त्या सुधारणा करून नोव्हेंबर महिन्यात ही अनुमाने (Estimates) अर्थमंत्रालयाकडे पाठविली जातात.

वित्तमंत्रालयच (Department of Economic Affairs) या माहितीचे परीक्षण करते. वित्तमंत्रालयाची तपासणी मुख्यत्वे काटकसर आणि शासनाजवळील उपलब्ध वित्तीय साधने यांच्या संदर्भात असते. वित्तमंत्रालयाकडे ज्या वेळी प्रपत्रकानुसार माहिती पाठविली जाते त्यावेळी त्याची एक प्रत महालेखापाल (Accountant General) यांच्याकडेही पाठविली जाते. त्यांच्या सूचना वित्तमंत्रालयाकडे येतात. प्रशासकीय खात्यांच्या मागण्याचा विचार करताना त्याचा उपयोग होतो. सर्वसाधारणपणे डिसेंबर महिन्याच्या शेवटी अंदाजपत्रक अर्थमंत्रालयाकडून तयार होते.

अर्थमंत्री पंतप्रधानाशी आर्थिक ध्येयधोरणासंबंधी चर्चा करून, योग्य ते बदल करून, अंदाजपत्रकाच्या निर्मितीचे काम पूर्ण करतो. भारतात मंत्रिमंडळ अंदाजपत्रकावर विचार करून अंतिम निर्णय घेत अते. मंत्रिमंडळाच्या मान्यतेनंतर राष्ट्रपतींच्यामार्फत अर्थमंत्री स्वतः अंदाजपत्रक कायदेमंडळासमोर मांडतो.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -२

पुढील प्रश्नांची एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) भारतात आर्थिक वर्षाची सुरुवात केव्हा होते?
- २) भारतात अंदाजपत्रक कोणत्या विभागाकडून तयार केले जाते?
- ३) भारतीय संसदेमध्ये अंदाजपत्रक कोण सादर करतात?

२) अंदाजपत्रकाला कायदेमंडळाची मंजूरी (Enactment of Budget)

राष्ट्रपतींच्या शिफारशीने अंदाजपत्रक संसदेत मांडले जाते. भारतात अंदाजपत्रकाला मंजूरी मिळवताना पुढील ५ अवस्थांमधून जावे लागते.

- १) अंदाजपत्रक कायदेमंडळात मांडणे.

- २) अंदाजपत्रकावरील सामान्य चर्चा
- ३) अनुदानासंबंधी मागण्यावर मतदान
- ४) विनियोजन विधेयकासंबंधी विचार व मान्यता.
- ५) करासंबंधी मतदान- अर्थ विधेयकाला मान्यता.

लोकशाहीमध्ये लोकांचे-लोकप्रतिनिधींचे म्हणजेच कायदेमंडळाचे कार्यकारीमंडळावरील नियंत्रण हा महत्वाचा अधिकार मानला जातो. कायदेमंडळाचे आर्थिक नियंत्रण हा महत्वाचा अधिकार मानला जातो. कायदेमंडळाचे आर्थिक नियंत्रण हे लोकशाहीतील प्रमुख हत्यार आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ११२ ते ११७ या मध्ये अंदाजपत्रक सादर करण्याची पध्दती स्पष्ट करण्यात आली आहे. कायदेमंडळात अंदाजपत्रकाला मान्यता मिळत असतानाची प्रक्रिया पुढील प्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

१) अंदाजपत्रक कायदेमंडळात सादर करणे :

भारतात सरकारला कायदेमंडळाच्या मान्यतेशिवाय कोणताही कर आकारता येत नाही किंवा एक पैसाही खर्च करता येत नाही. अंदाजपत्रकासाठी कायदेमंडळाचे (संसदेचे) अधिवेशन फेब्रुवारी महिन्यात सुरू होते. फेब्रुवारी महिन्याच्या शेवटच्या दिवशी, त्यादिवशी संसदेला सुट्टी असेल तर त्याच्या आदल्या दिवशी अर्थमंत्री अंदाजपत्रक लोकसभेसमोर मांडतो. याला 'सामान्य अंदाजपत्रक' (General Budget) असे म्हणतात. या दरम्यान रेल्वे मंत्र्याकडून रेल्वे अंदाजपत्रक सामान्य अंदाजपत्रकाच्या ३ ते ४ दिवस अगोदर मांडले जाते. अंदाजपत्रक मांडत असताना अर्थमंत्री अंदाजपत्रकीय भाषण (Budget Speech) करतो. त्याचवेळी अंदाजपत्रकासहित या भाषणाच्या प्रती वाटण्यात येतात. त्यामुळे सभासदांना अंदाजपत्रका संबंधीची सर्वसाधारण माहिती मिळते.

२) अंदाजपत्रकावर सर्वसाधारण चर्चा :

संसदेला अंदाजपत्रक सादर केल्यानंतर सर्वसाधारणपणे आठवड्याने त्यावर चर्चा सुरू होते आणि ती दोन-तीन दिवस चालते. अंदाजपत्रकावर विचार करण्यास सर्वांनाच संधी मिळते. यावेळी अंदाज पत्रकावर साधक बाधक चर्चा होते. चर्चेत कोणत्याही सभासदाला भाग घेता येतो. त्याला विविध अंदाज, सरकारचे धोरण यावर सडेतोड टीका करता येते. या टीकेला व चर्चेला अर्थमंत्र्याला समाधानकारक उत्तरे द्यावी लागतात. अंदाजपत्रकावरील ही सामान्य चर्चा संसदेच्या दोन्ही सभागृहात एकाच वेळी सुरू असते.

३) अनुदाना संबंधीच्या मागण्यांवर मतदान :

विधिमंडळातील चर्चेच्या दृष्टीने हा टप्पा महत्वाचा असतो. यावेळी अंदाजपत्रकातील संचित निधीमधील निर्देश केलेल्या बाबी सोडता इतर बाबींवर चर्चा करता येते. राष्ट्रपती, लोकसभा व राज्यसभा, त्यांचे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष, सरन्यायाधीश व इतर न्यायाधीश, महानियंत्रक, महालेखापरीक्षक यांचे वेतन व भत्ते, राष्ट्रीय कर्जाबाबतचे खर्च या सर्वांचा समावेश संचित निधीत केला जातो. याबाबत संसदेला कपात किंवा बदल करता येत नाही. संचित निधीचा खर्च कायम स्वरूपाचा असतो; त्यामुळे त्यावर मतदान घेण्याची पध्दत नाही.

अंदाजपत्रकावरील सामान्य चर्चेनंतर लोकसभेत मागण्यांना मंजूरी देण्याची प्रक्रिया सुरू होते. मागण्यावर मतदान करण्याचा अधिकार फक्त लोकसभा या कनिष्ठ गृहाला आहे. राज्यसभेला असा अधिकार नाही. राज्यसभा यांवर फक्त चर्चा करते. यावेळी विविध खात्यांच्या मागण्या खातेवार चर्चेसाठी येतात. सर्वसाधारण अंदाजपत्रकात एकूण १०९ मागण्या असतात. त्यापैकी १०३ नागरी व ६ संरक्षणविषयक असतात. तसेच रेल्वे अंदाजपत्रकात २३ मागण्या असतात. या मागण्यांवर चर्चा होऊन मंजूरी मिळाली की त्यांचे अनुदानात रूपांतर होते.

प्रत्येक मागणीवर चर्चा होते. प्रत्येक मागणीही प्रस्तावाच्या स्वरूपात असते; त्यावर संबंधीत मंत्री छोट्यासे भाषण करतो. यावेळी विरोधी पक्षाकडून संबंधीत मंत्री तसेच सरकारवर अतिशय प्रखरपणे टीका केली जाते. यावेळी कपात प्रस्ताव मांडून चर्चेला उत्तेजन दिले जाते.

साधारणतः कपात प्रस्ताव तीन प्रकारचे असतात.

अ) निधीसंबंधी कपात (Policy Cut) “मागणी केलेल्या रकमेत १ रूपया कमी केला जावा” असे या कपात प्रस्तावाचे स्वरूप असते. या प्रस्तावाचा मुख्य उद्देश सरकारच्या विशेष विभागाच्या धोरणावर टीका करून संबंधीत विषयावर सविस्तर चर्चा घडवून आणण्याचा असतो.

ब) काटकसरीसंबंधी कपात (Economy Cut) “ मागणी केलेल्या रकमेतून विशिष्ट रक्कम कमी केली जावी” असे या प्रस्तावाचे स्वरूप असते. या प्रस्तावाचा उद्देश सरकारी खर्चात काटकसर करणे हा असतो.

क) प्रतिक कपात (Token Cut) “मागणी केलेल्या रकमेतून १०० रूपये कमी करण्यात यावे” असे या प्रस्तावाचे स्वरूप असते. या प्रस्तावाचा उद्देश सरकारचे लक्ष विशिष्ट प्रश्नाकडे आकर्षित करण्याचा असतो.

वरील सर्व प्रकारच्या कपाती प्रस्तावरील चर्चेनंतर संबंधीत मंत्री उपस्थित केलेल्या प्रश्नांची उत्तरे देतो तसेच कपात प्रस्ताव मागे घेण्याची विनंती करतो. साधारणतः असे प्रस्ताव विरोधी सदस्यांनी मांडलेले असल्यामुळे ते परत घेत नाहीत. त्यावर मतदान घेतले जाते. त्यामुळे त्यावर मतदान घेण्यात येते सत्तारूढ पक्षाच्या बहुमतामुळे असे प्रस्ताव अमान्य होतात.

चर्चेनंतर मागण्यांवर मतदान घेण्यात येते. बहुमताने मागणी स्वीकारल्यास मागणीचे (Demand) अनुदानात (Grant) रूपांतर होते. भारतात अनुदानविषयक मागण्यावर संसदेत मतदानासाठी २६ दिवस ठेवलेले आहेत. लोकसभेला या २६ दिवसात सर्व मागण्या मंजूर कराव्या लागतात. प्रत्येक मागणीची मतदान वेळ निश्चित केली जाते. शेवटच्यादिवशी उरलेल्या सर्व मागण्यांवर मतदान घेण्यात येते. या विविध मागण्यांच्या मंजूरीच्या वेळी संसदेला शासनाच्या कारभाराचे परीक्षण करण्याची संधी मिळते.

४) विनियोजन विधेयकावर चर्चा व त्यास मंजूरी : (Consideration and passing of the Appropriation Bill)

सर्व मागण्यांना सभागृहाने मान्यता दिल्यानंतर लोकसभा विनियोग विधेयक मंजूर करते. या विधेयकाचा हेतू कायदेमंडळाने संमत केलेला खर्च कायदेशीर करणे हा असतो; तसेच संचित निधीतून

सरकारला खर्च करण्याचा अधिकार देण्याचा असतो. विनियोग विधेयक मंजूर करताना मागणी संबंधी चर्चा होत नसून सर्वसाधारण धोरणा संबंधीच चर्चा होत असते. लोकसभेने सर्वसाधारण चर्चा करून विनियोग विधेयक संमत केल्यानंतर ते राज्यसभेकडे पाठविण्यात येते.

राज्यसभेत विनियोग विधेयक - विनियोग विधेयक हे धन विधेयक (Money Bill) असल्यामुळे राज्यसभेचे अधिकार मर्यादित असतात. राज्यसभा यात दुरुस्त्या करू शकत नाही किंवा ते विधेयक नाकारूही शकत नाही. राज्यसभेला विनियोग विधेयकावर चर्चा करण्यासाठी १४ दिवसाची मुदत दिलेली असते. १४ दिवसांच्या आत राज्यसभेकडे पाठवावे लागते. राज्यसभेच्या शिफारशी मानण्याचे बंधन लोकसभेवर नसते. १४ दिवसांच्या आत विनियोग विधेयक राज्यसभेने लोकसभेकडे पाठविले नाही तर राज्यसभेला ते मंजूर आहे असे समजून लोकसभेचा सभापती ते विधेयक राष्ट्रपतीकडे संमतीसाठी पाठवून देतो. राष्ट्रपतीची स्वाक्षरी झाल्यावर विनियोग विधेयकाचा (Appropriation Bill) विनियोग कायदा (Appropriation Act) बनतो.

५) करांसंबंधी मतदान-अर्थविधेयकाला मान्यता (Consideration and passing of the taxation proposals i.e. Finance Bill)

वित्तीय प्रक्रिया फक्त अनुदान संबंधी मागण्या मान्य करून पूर्ण होत नाही. केवळ खातेवार मागण्या मान्य करून शासन खर्च करू शकत नाही. कारण या मागण्यांची किंवा सरकारच्या खर्चाची पूर्तता करण्यासाठी खर्चाची साधने निश्चित करून शासनाला कायदे मंडळाची संमती घ्यावी लागते. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम २६५ नुसार “कायद्याने प्राधिकार दिल्याखेरीज कोणत्याही कराची आकारणी किंवा वसूली केली जाणार नाही” सरकारी खर्चाची पूर्तता करण्यासाठी लागणाऱ्या रकमेची तरतूद कर बसवून, कर्जे काढून करावी लागते. काही कर स्थायी स्वरूपाचे असतात. तसेच काही कर नव्याने आकारावे लागतात. जकात, आयकर यांचे कर प्रत्येक वर्षी संसदेमार्फत ठरविले जातात. करापासून मोठ्या प्रमाणात सरकारला उत्पन्न मिळते.

पुढील वर्षात कर लावण्यासंबंधीचे जे प्रस्ताव असतात त्यांना विधीनियमाचे स्वरूप देण्यात येते. यालाच वित्त विधेयक (Finance Bill) असे म्हणतात. लोकसभेत वित्त विधेयकाला मान्यता दिल्यानंतर ते विधेयक राज्यसभेकडे पाठविण्यात येते. राज्यसभेला अंदाजपत्रकात दुरुस्त्या करण्याचा वा ते अमान्य करण्याचा अधिकार नाही. तेथे केवळ अंदाजपत्रकावर चर्चा करून १४ दिवसांच्या आत ते लोकसभेकडे परत पाठविले जाते. अंदाजपत्रकात वा धनविधेयकात काही सूचना व शिफारशी करण्याचा अधिकार राज्यसभेला आहे. परंतु राज्यसभेने केलेल्या शिफारशी लोकसभेवर बंधनकारक असत नाहीत. राज्यसभेला जास्तीत जास्त १४ दिवस वित्त विधेयकाला विलंब करण्याचा अधिकार आहे. अर्थविधेयक मुदतीपूर्वी आले नाही तर राज्यसभेला मंजूर आहे असे समजून राष्ट्रपतीच्या संमतीसाठी पाठविले जाते. त्यानंतर राष्ट्रपतीच्या संमतीने अंदाजपत्रक क्रियान्वित होते. अशा रीतीने अंदाजपत्रकाद्वारे संसदेला राज्याच्या आयव्ययावर सदृढ नियंत्रण ठेवता येते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -३

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) भारतात अंदाजपत्रकीय अधिवेशन कोणत्या महिन्यात असते?
- २) अंदाजपत्रक संसदेच्या कोणत्या सभागृहात सर्वप्रथम मांडले जाते?
- ३) संसदेमध्ये अंदाजपत्रक कोण सादर करतो? केव्हा सादर करतो?

३) अंदाजपत्रकाची कार्यवाही

अ) अंदाजपत्रकाची कार्यवाही (Execution of Budget) :

संसदेने अर्थसंकल्पाला मंजूरी दिल्यानंतर अर्थसंकल्पाची तिसरी अवस्था सुरू होते. अर्थसंकल्पाची ही तिसरी अवस्था म्हणजे अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी किंवा अंदाजपत्रक कार्यान्वित करणे होय. अंदाजपत्रकाची कार्यवाही करण्याची जबाबदारी वित्त-मंत्रालयावर असते. त्यानुसार (१) करांची आकारणी व वसुली (Assessment and collection of Revenue) (२) निधीचे संरक्षण (Custody of Funds) आणि (३) निधीचे वितरण (Disbursement of Funds) ही कार्ये केंद्रीय अर्थमंत्रालयाला करावी लागतात.

१) करांची आकारणी आणि वसुली (Assessment and Collection of Taxes) :

संसदेने कर लावण्यास संमती दिल्यानंतर कराची वसूली करण्यास सुरुवात होते. या वसुलीमध्ये दोन प्रकारच्या कार्यांचा समावेश होतो १) कर निर्धारण (Assessment of Taxes) आणि २) करांची वसुली (Collection of Taxes). कर निर्धारण याचा अर्थ कोणत्या व्यक्ती तसेच संस्था कर देऊ शकतात आणि किती प्रमाणात कर देऊ शकतात यासंबंधी निर्णय करणे होय. याउलट कर वसूलीचा अर्थ करदात्याकडून पैसा वसूल करणे तसेच तो एकत्रित करणे होय. भारतात ही दोन्ही कार्ये अर्थ मंत्रालयाद्वारे केली जातात; परंतु त्यात दोन विभाग आहेत. १) कराची आकारणी करण्याचे काम वित्त मंत्रालयाच्या राजस्व विभागाकडे (Department of Revenue) असते त्यात कराचा दर इत्यादी गोष्टी ठरविल्या जातात. २) कर वसूल करण्याचे कार्य केंद्रीय राजस्व मंडळ (Central Board of Revenue) करते. दोन्ही कार्ये एकाच मंत्रालयामधून होत असल्यामुळे कार्याची निश्चितता आणि काटकसर या बाबी साध्य होऊ शकतात.

२) निधीचे संरक्षण (Custody of Funds)

कररूपाने निधी गोळा केल्यानंतरची वित्तीय प्रशासनातील दुसरी अवस्था म्हणजे निधीचे संरक्षण होय. कररूपाने गोळा होणारा निधी शासकीय कोषागारात (Treasury) ठेवला जातो. शासकीय कोषागाराचे जाळे संपूर्ण देशभर विणलेले आहे. भारतात प्रत्येक जिल्ह्याच्या ठिकाणी एक राजकोष असतो. त्याला जिल्हा कोषालय (District Treasury) असे म्हणतात. त्याचबरोबर प्रत्येक तालुक्याच्या ठिकाणी उपकोषालयाची (Sub-Treasuries) व्यवस्था करण्यात आलेली आहे. रिझर्व्ह बँक आणि स्टेट बँकेच्या स्थापनेनंतर कोषागारांचा वापर अधिक होऊ लागला आहे. या पध्दतीमुळे मुख्यता पुढील फायदे मिळतात.

- १) आर्थिक देवघेवीच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवणे सुलभ जाते.
- २) सरकारला जमा झालेल्या रकमेवर व्याजाच्या स्वरूपात अधिक रक्कम प्राप्त होते.
- ३) सरकारी पैशाच्या संरक्षणासाठी राजकोषांचा वापर होतो.

३) निधीचे वितरण (Disbursement of Funds)

विनियोग विधेयक मंजूर झाल्यानंतर वित्तमंत्रालय प्रत्येक प्रशासकीय मंत्रालयाला त्या विभागाचे खर्चासाठी मंजूर केलेली रक्कम (अनुदान) लिखित स्वरूपात कळविते. प्रशासकीय मंत्रालय याची नोंद घेऊन त्या मंत्रालयाच्या अधिनस्थ असलेल्या प्रत्येक विभाग प्रमुखासाठी विशेष रक्कम देत असते. (Allotment) खाते प्रमुखाच्या साहाय्याने वाटप अधिकारी विशिष्ट रक्कमेची बिले तयार करतात. त्यावर कोषाधिकाऱ्याचीही सही असावी लागते. खात्याला दिलेल्या रक्कमेच्या वितरणाची जबाबदारी वाटप अधिकारी (Disbursing Officer), नियंत्रक अधिकारी (Controlling Officer) व कोषाधिकारी (Treasury Officer) यांच्यावर असते. त्यांच्या कामाचे अहवाल महालेखापाल (Accountant General) यांच्याकडे पाठविले जातात.

अशा प्रकारे अर्थमंत्रालयाकडून अंदाजपत्रकाच्या अंमलबजावणीचे कार्य चालते. अंदाजपत्रक तयार करताना किंवा लेखा पध्दतीत बदल करण्याआधी वित्त मंत्रालयाच्या अर्थव्यवहार खात्याची (Department of Economic Affairs) अनुमती लागते. वित्त मंत्रालयाचे नियंत्रण अंदाजपत्रकपूर्व त्याचप्रमाणे अंदाजपत्रकाच्या अंमलबजावणीच्या टप्प्यातही तितकेच प्रभावी असते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -४

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) अर्थसंकल्पाची तिसरी अवस्था कोणती?
- २) अर्थसंकल्पाची कार्यवाही कोण करित असते?
- ३) अंदाजपत्रकाची कार्यवाही करण्यासाठी केंद्रीय अर्थमंत्रालयाला कोणती कार्ये करावी लागतात?

२.२.३ अंदाजपत्रकावरील नियंत्रण

वरीलप्रमाणे अर्थसंकल्प तयार करणे, त्याला संसदेची मान्यता घेणे तसेच मान्यता प्राप्त धनाचा अर्थसंकल्पात नमूद केलेल्या उद्देशासाठी खर्च करणे या तीन प्रमुख अवस्था आहेत; परंतु एवढ्यानेच अर्थसंकल्प प्रक्रिया पूर्ण होत नाही. अर्थसंकल्प प्रक्रिया पूर्ण होण्यासाठी आणखी एक अवस्था असते ती म्हणजे वित्तीय प्रभावी नियंत्रण ठेवणे होय.

अ) वित्तीय नियंत्रणाचे उद्देश पुढीलप्रमाणे -

- १) साधनांचा दुरुपयोग होणार नाही.
- २) सार्वजनिक पैशाचा दुरुपयोग होणार नाही.
- ३) खर्च केलेल्या धनापासून निश्चित फळ मिळाले पाहिजे.

भारतासारख्या लोकशाही देशात लोक कल्याणकारी राज्य तसेच समाजवादी समाजरचनेचे ध्येय डोळ्यासमोर ठेवून वाटचाल सुरू आहे. त्यामुळे अंदाजपत्रकावर प्रभावी नियंत्रण ठेवणे ही काळाची गरज आहे.

भारतात वित्तीय नियंत्रणासाठी तीन संस्था प्रस्थापित करण्यात आल्या आहेत. अंदाजपत्रकाद्वारे राज्याच्या आयव्ययावर नियंत्रण अधिक भक्कम होण्याच्या दृष्टीने अनुमान समिती (Estimates Committee) आणि सार्वजनिक लेखा समिती (Public Accounts Committee) अशा दोन समित्या महत्वाचे कार्य करतात. सार्वजनिक लेखा समितीच्या बैठकिस नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकही उपस्थित असतात. यात २२ सदस्य असतात. त्यापैकी १५ लोकसभेतून आणि ७ राज्यसभेतून घेतले जातात. अनुमान समिती शासनातील खर्चात काटकसर साध्य करण्याच्या दृष्टीने सूचना व संशोधन करित असते. भारताच्या केंद्रीय अनुमान समितीत एकूण ३० सभासद असतात. त्यांची निवड प्रमाणशिर प्रतिनिधीत्वानुसार लोकसभेच्या सभासदांतून करण्यात येते. पैशाचा दुरुपयोग व अपव्यय होऊ नये, लाचलुचपतीस आळा बसावा म्हणून विविध विभागांचे हिशेब पडताळून पाहण्याचे कार्य नियंत्रक व महालेखा परीक्षकास करावे लागते. अशाप्रकारे भारतात अंदाजपत्रक तयार झाल्यावर त्याची अंमलबजावणी व नियंत्रण या करिता त्याला अनेक अवस्थांतून जावे लागते.

ब) अंदाजपत्रकीय समित्या : (Financial Committees)

भारतात वित्तीय प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी संसदेमार्फत समित्या नेमल्या जातात. सार्वजनिक आयव्ययावर संसदेचे प्रभावी नियंत्रण असणे अत्यंत आवश्यक झाले आहे; परंतु संसदेला आपल्या अधिक सदस्य संख्येमुळे, विशाल आकारामुळे तसेच अत्याधिक कार्यामुळे सार्वजनिक आयव्ययावर प्रभावी नियंत्रण ठेवणे अशक्य आहे. संसदेला विविध स्वरूपाचे कायदे करावे लागतात. यासाठी संसदेला वेळही असत नाही. त्यामुळे शासनमार्फत विविध खात्यावर जो पैसा खर्च होतो त्यावर आर्थिक नियंत्रण ठेवणे संसदेला शक्य होत नाही. आर्थिक व्यवहारावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी संसदेने आपल्या सभासदांपैकी काही सभासदांची निवड करून तीन समित्यांची स्थापना केली आहे. या समित्या पुढील प्रमाणे आहेत.

- १) अनुमान किंवा अंदाज समिती (Estimate Committee)
- २) लोकलेखा किंवा सार्वजनिक हिशेब समिती (Public Accounts Committee)
- ३) लोकोद्योग किंवा सार्वजनिक उपक्रम समिती. (Committee on Public Under takings)

अंदाजपत्रकाच्या अंमलबजावणी संदर्भात संसदीय समित्यांचे कार्यही लोकशाहीच्या दृष्टीने महत्वाचे असते. किंबहुना, कार्यकारी मंडळाच्या आर्थिक घटकांवर कायदेमंडळाचे नियंत्रण हीच लोकशाही शासनाच्या विकासाची खूण आहे. शासकीय खात्यांनी केलेल्या खर्चाची तपासणी करण्याचे कार्य सार्वजनिक लोकलेखा समिती करित असते. अंदाज समिती अंदाज पत्रकाच्या प्रक्रियेचे निरीक्षण करते आणि खर्चात काटकसर सुचविण्याचे आणि शिफारशी व उपाय सुचविण्याचे कार्य करते. लोकोद्योग समिती ही मोठमोठे उद्योगधंदे, सार्वजनिक महामंडळे यांच्या लेखाव्यवहाराचे परीक्षण करते. या विविध संसदीय समित्यांची रचना आणि कार्ये पुढील प्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

१) अनुमान समिती किंवा अंदाज समिती (Estimate Committee)

अनुमान समिती ही अंदाज समिती या नावानेही ओळखली जाते. शासनाच्या विविध विभागांत खर्चाची काटकसर साध्य करण्याच्या दृष्टीने निरनिराळे उपाय सुचविण्याचे कार्य अनुमान समितीला करावे लागते. ही समिती कायम स्वरूपाची असून सातत्याने कार्य करित असते. इंग्लंडमध्ये २० ते ३० सभासद असलेली ही अनुमान समिती इ.स. १९१२ पासून अस्तित्वात आहे. इंग्लंडप्रमाणे भारतातही केंद्र व राज्यसरकारांत अनुमान समितीची व्यवस्था करण्यात आलेली आहे. अनुमान समितीविषयक कल्पना १९३८ साली पुढे आली होती; परंतु अंदाज समितीच्या कल्पनेला ब्रिटीश शासनाचा विरोध असल्यामुळे स्वातंत्र्यपूर्व काळात अशी समिती स्थापन करता आली नाही. स्वातंत्र्यानंतर भारतीय राज्यघटनेनुसार इ. स. १९५० मध्ये या समितीची स्थापना करण्यात येऊन १९५३ मध्ये तिच्या कार्यात वाढ करण्यात आली.

i) भारताच्या अनुमान किंवा अंदाज समितीची रचना :

भारताच्या केंद्रीय अनुमान समितीत (The Central Estimates Committee) एकूण ३० सभासद असतात. लोकसभेच्या सभासदांमधून त्यांची निवड प्रमाणबद्ध प्रतिनिधीत्वाच्या पध्दतीनुसार करण्यात येते. या समितीत राज्यसभेचा एकही सभासद नसतो. या समितीचा अध्यक्ष लोकसभेच्या सभापतीकडून (Speaker) नेमण्यात येतो. हे सर्व सभासद एक वर्षासाठी निवडलेले असतात. परंतु साधारणपणे एक वर्षाचा कार्यकाल संपल्यानंतर पुन्हा सभासदांची नेमणूक केली जाते. यातील काही सभासदांची पुनरनेमणूक केली जाते. या समितीत नेमणूक करताना नवे आणि जुने सभासद यात राहतील याची काळजी घेतली जाते. जुने व अनुभवी सभासद असणे समितीच्या कार्याच्या दृष्टीने योग्य असते. सभासदांची निवड एकल संक्रमण मतपध्दती व प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्वाच्या पध्दतीने केल्यामुळे लोकसभेतील सर्व राजकीय पक्षांना आपल्या सदस्य संख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधित्व मिळत असते. निवडलेल्या सभासदांमध्ये लोकसभेचे सभापती असतील तर ते अंदाज समितीचे पदसिद्ध अध्यक्ष बनतात. या समितीत शासनाचा एकही प्रतिनिधी किंवा मंत्री सभासद असत नाही.

ii) अनुमान समितीचे कार्य :-

अनुमान समिती प्रशासकीय मंत्रालयाच्या अनुमानाची तपासणी करून त्यात काटकसर करण्याच्या दृष्टीने सुचना करित असल्यामुळे या समितीला काटकसर समिती असेही म्हणतात. अनुमान समितीच्या अहवालानुसार शासनाकडून आवश्यक ती काटकसर संबंधित खात्याच्या खर्चात केली जाते. अशा अनुमान समित्या केंद्रीय अनुमान समित्यांच्या प्रमाणे घटक राज्यांतही कार्य करतात. अनुमान समितीला पुढील प्रकाराची कार्ये करावी लागतात.

- १) प्रशासनात काटकसर, कार्यक्षमता आणि सुधारणा घडवून आणण्यासाठी शिफारशी करणे.
- २) अंदाजपत्रकातील धोरणाशी सुसंगत राहून शासकीय यंत्रणेत सुधारणा सुचविणे.
- ३) अंदाजपत्रकातील तरतुदीनुसार पैसा योग्य रीतीने प्रत्येक कार्यावर वाटला जातो की नाही हे पाहणे
- ४) अनुमानपत्रक संसदेसमोर कोणत्या स्वरूपात सादर करावे यासंबंधी शिफारशी करणे.

- ५) राष्ट्रीय उपक्रमांच्या संघटनेत व प्रशासनात आवश्यक ते बदल ही समिती सुचवू शकते.
- ६) अलीकडे या समितीने विविध शासकीय उपक्रमावरही आपले मत प्रदर्शित करण्यास सुरुवात केली आहे. उदा. बेकारीची समस्या, दामोदर खोरे महामंडळ, नियोजन मंडळ इ.

iii) **अनुमान समितीचे कामकाजाचे स्वरूप :**

अनुमान समितीची स्थापना होताच ही समिती एका वर्षाचा आपल्या तपासणीचा कार्यक्रम निश्चित करते. एका वर्षात किती विभागांचे व मंत्रालयांचे अंदाजाचे आराखडे तपासायचे हे प्रथम ठरविते. त्यासाठी लागणारी साधनसामग्री व माहितीची उपलब्धता व्हावी यासाठी प्रयत्न केले जातात. माहिती मिळविताना समिती प्रश्नावली तयार करते. ही प्रश्नावली विविध विभाग व मंत्रालयांना पाठविली जाते. या प्रश्नावलीला समर्पक उत्तरे देण्याची जबाबदारी कोणताच विभाग अगर मंत्रालय टाळू शकत नाही. विभागाची व मंत्रालयांची दप्तरे व आवश्यक ती महत्त्वाची माहिती सादर करावयास सांगितली जाते हे तपासणीचे काम गुंतागुंतीचे व व्यापक स्वरूपाचे असते. म्हणूनच या समितीच्या काही उपसमित्या स्थापन केल्या जातात. अशा उपसमित्या आवश्यक त्या ठिकाणी भेटी देऊन माहिती व आकडेवारी गोळा करतात. सर्व तपासणी व चौकशीचे काम संपल्यानंतर अनुमान समिती आपला अहवाल लोकसभेला सादर करते. तसेच संबंधित मंत्रालयाकडे एक प्रत पाठविण्यात येते.

अनुमान समितीचे कार्य धोरण निर्धारित करण्याचे नसून सरकारने किंवा संसदेने निर्धारित केलेल्या धोरणानुसार केल्या जाणाऱ्या कार्यात अधिकतम काटकसर किंवा कार्यक्षमता आणण्याच्या दृष्टिने शिफारशी करणे हे होय.

लोकसभेचे पहिले सभापती श्री. जी. बी. मावळंकर यांनी १९ एप्रिल १९५० ला अनुमान समितीचे उद्घाटन करताना प्रमुख चार उद्देशावर भर दिला होता. ते पुढील प्रमाणे आहेत :

- १) संसद सदस्यांना प्रशासनाच्या जवळ आणणे, प्रशासकीय पध्दतीसंबंधी प्रशिक्षण देणे. तसेच शासनासमोर असलेल्या प्रश्नांची, समस्यांची त्यांना जाणीव करून देणे.
- २) कार्यपालिकेवर अशा प्रकारे नियंत्रण ठेवणे की ती निरंकुश बनणार नाही.
- ३) सरकारी धोरणाला प्रभावित करणे.
- ४) जनता आणि सरकार यामध्ये संपर्क स्थापन करणे.

iv) **अंदाज समितीच्या कार्याचे मुल्यमापन :**

अंदाज समितीच्या कार्याचा व्याप मोठा आहे आणि तिच्या अनेक अहवालातील शिफारशींची अंमलबजावणी करण्यात आलेली आहे. शासकीय आर्थिक व्यवहारात काटकसर व्हावी या दृष्टीने ही समिती उपयुक्त भूमिका वठवित असते. या समितीच्या शिफारशी व सर्व्हेक्षणे शासकीय अधिकाऱ्यांना, विभागांना व मंत्रालयांना मार्गदर्शक ठरतात, परंतु या समितीच्या कामकाजावर पुढील प्रकारची टीका केली जाते.

- १) अंदाज समिती कधीतरी एकदा विभाग व मंत्रालयांची तपासणी करते व नंतर बराच काळ या

विभागाकडे किंवा मंत्रालयाकडे लक्षच देत नाही; त्यामुळे तिचे यश मर्यादित बनते.

- २) अंदाज समितीची रचना दोषपूर्ण असते. या समितीत त्रयस्थ (layman) सभासद काम करतात ते शासकीय व्यवहारात फारसा रस घेत नाहीत; त्यांची उदासीन वृत्ती समितीचे उद्देश साध्य करू शकत नाही.
- ३) या समितीच्या शिफारसी शासनाला बंधनकारक नसतात. त्यामुळे या समितीचा उपयोग काय? अशी शंका व्यक्त केली जाते. परंतु सरकारने या समितीच्या अनेक शिफारशी स्वीकारलेल्या असल्यामुळे अशी टीका निरर्थक ठरते.
- ४) या समितीतील अधिकारी सरकारी विभागातील अधिकाऱ्यांशी व सचिवालयातील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांशी सौजन्याने वागत नाहीत. निष्कारण त्यांची उलटतपासणी केली जाते अशी टीका केली जाते. संसदीय लोकशाही पध्दतीत अनुमान समितीस असे अधिकार देणे योग्य नाही असे सुचविले जाते.
- ५) धोरणाविषयक प्रश्न उपस्थित करणे म्हणजे एक प्रकारे लोकसभेच्या अधिकारावर आक्रमण केल्यासारखे होते असे काहींचे मत आहे; परंतु अंदाज समिती हे लोक सभेचेच अपत्य आहे आणि तिच्या शिफारसींवर अंतिम निर्णय लोकसभेचेच घ्यावयाचा असतो. म्हणून वरील प्रकारची टीकाही योग्य ठरत नाही.
- ६) या समितीने आपले कार्यक्षेत्र व हस्तक्षेप वाढविण्यास सुरुवात केली आहे. विभागांची पुनर्घटना करणे, नियोजन मंडळाचे अध्यक्षस्थान पंतप्रधानाला न देणे इ. प्रकारच्या शिफारशी समितीने केल्यामुळे अधिकारी वर्गात मोठीच खळबळ उडाली होती. या समितीने आपले कार्यक्षेत्र वाढवू नये किंवा आपल्या कक्षेबाहेर जाऊ नये अशी टीका केली जाते.
- ७) माजी नियंत्रक व महालेखापरीक्षक श्री अशोक चंदा यांनी या समितीवर अशी टीका केली होती की, “अनुमान समिती वस्तुनिष्ठ घटनांचा अभ्यास करण्याऐवजी ती एक दोषदर्शक यंत्रणा बनत आहे.”

वरीलप्रमाणे या समितीच्या कामकाजात काही दोष असले तरी प्रशासनाची यंत्रणा सुव्यवस्थित व्हावी; वित्तीय प्रशासनातील अडचणी दूर व्हाव्यात या दृष्टीने या समितीचे कार्य स्पृहणीय व उल्लेखनीय आहे. अनुमान समितीद्वारे संसद सदस्य आणि सर्वसामान्य जनता यांना सार्वजनिक प्रश्नांचे, प्रशासकीय अडचणींचे व प्रशासकीय प्रक्रियांचे स्वरूप समजू शकते. सदस्य आपल्या चर्चेतही अंदाज समितीच्या अहवालाचा निर्देश करतात. लोकशिक्षणाच्या दृष्टीने हे कार्य महत्त्वाचे आहे. आजपर्यंतच्या अनुभवावरून असे आढळते की अनुमान समितीला यश प्राप्त झाले आहे. अनुमान समिती लोकव्ययाचा दुरुपयोग थांबविण्याचे एक महत्त्वपूर्ण साधन ठरले आहे.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-५

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) शासनाच्या आर्थिक खर्चात काटकसर सुचविणाऱ्या समितीला काय म्हणतात?
- २) भारतीय राज्यघटनेनुसार अनुमान समितीची स्थापना केव्हा करण्यात आली?

३) अनुमान समितीत एकूण किती सभासद असतात?

४) अनुमान समितीच्या सभासदांची निवड भारतीय संसदेच्या कोणत्या सभागृहातून केली जाते?

२) लोकलेखा समिती (Public Accounts Committee)

ही समिती सार्वजनिक हिशेब समिती किंवा सार्वजनिक लेखा समिती या नावानेही ओळखली जाते. वित्तीय प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्याच्या दृष्टीने सार्वजनिक लेखा समिती महत्वाचे कार्य करते. लेखा परिक्षण अहवाल तयार झाल्यानंतर त्यावर नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकाची सही होऊन तो केंद्रसरकारसंबंधी असल्यास राष्ट्रपतीकडे पाठविला जातो. घटक राज्याचा लेखा परिक्षण अहवाल राज्यपालाकडे पाठविण्यात येतो. त्यानंतर राष्ट्रपती ते प्रतिवृत्त संसदेकडे पाठवितो. संसद ते प्रतिवृत्त लोकलेखा समितीच्या परीक्षणार्थ लोकलेखा समितीकडे पाठवितो. या लेखा परिक्षण अहवालात खर्चाच्या पैशाच्या योग्यतेसंबंधीचे व वैधानिकतेसंबंधीचे शेर (Remarks) लेखा परिक्षण अधिकाऱ्याने दिलेले असतात. या सर्वांचा अत्यंत बारकाईने अभ्यास सार्वजनिक लेखा समितीकडून केला जातो. ही समिती हिशेबाचे प्रतिवृत्त तपासण्यासाठी प्रस्थापित केलीली असते.

i) लोकलेखा समितीची रचना -

भारतात सार्वजनिक लेखा समितीची स्थापना सर्वप्रथम इ.स. १९२३ मध्ये करण्यात आली. परंतु त्यावेळी खऱ्या अर्थाने ही समिती संसदीय नव्हती कारण कार्यकारी मंडळाचा (Executive council) एक सदस्य या समितीचा सभापती असे. त्यामुळे सरकारकडून करण्यात आलेल्या अपव्ययावर उघडपणे टीका करता येत नसे. असे असले तरीही अशोक चंदाच्या मते, “सुरूवातीपासूनच या समितीने सरकारवर संपत्तीचा खर्च काटकसरीने करावा या बाबतीत प्रभाव टाकला आहे. ही समिती सुरूवातीपासून वैधानिक नियंत्रणाची एक महत्त्वपूर्ण शक्ती बनली आहे.”

भारतात राज्यघटनेनुसार १९५० मध्ये ही समिती खऱ्या अर्थाने संसदीय बनली. आज सरकारचा एकही सदस्य या समितीचा सदस्य नसतो. सुरूवातीला या समितीची सभासद संख्या १५ होती. या सर्व सभासदांची निवड लोकसभेच्या सभासदातूनच होत असे. परंतु १९५३ मध्ये या समितीची सदस्यसंख्या २२ करण्यात आली आणि राज्यसभेतून ७ सभासदांची निवड करण्यात येऊ लागली. आज या समितीची एकूण सदस्य संख्या २२ असून त्यापैकी १५ सभासद लोकसभेचे आणि ७ सभासद राज्यसभेचे असतात.

सार्वजनिक लेखा समितीच्या सभासदांची निवड दरवर्षी एकल संक्रमणीय मत (Single Transferable Vote) आणि प्रमाणशीर प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) पध्दतीने होते. त्यामुळे संसदेमधील विविध राजकीय पक्षांना त्यांच्या सभासद संख्येच्या प्रमाणात या समितीचे सभासदत्व प्राप्त होते. या समितीचा अध्यक्ष सामान्यतः सत्ताधारी पक्षाचा असतो. इंग्लंडमध्ये सार्वजनिक हिशेब समितीचे अध्यक्षपद विरोधी पक्षाच्या सभासदाकडे सोपविले जाते. पण भारतात ती पध्दत नाही. समितीच्या सभासदात सातत्य राहावे म्हणून सभासदाचा कार्यकाल दोन वर्षांचा असतो. त्याचा समितीच्या कामकाजावर आणि कार्यक्षमतेवर निश्चित चांगला परिणाम झालेला आढळतो.

ii) लोकलेखा समितीचे कार्य :

लोकलेखा समिती सरकारी खर्चातील अनियमितपणा आणि अनाटायी खर्चाचा दोष दूर करण्याच्या दृष्टीने फार महत्वाचे कार्य करित असते. केंद्रशासनाचे हिशेब आणि संसदेपुढे ठेवलेले इतर हिशेब यांची तपासणी करणे व त्यानुसार संसदेला अहवाल सादर करणे हे कार्य समिती करते. लोकलेखा समितीला पुढील कार्ये करावी लागतात

- १) सार्वजनिक पैसा संसदेने मंजूर केलेल्या अर्थसंकल्पातील नियमानुसार खर्च होतो की नाही हे तपासणे
- २) खर्च करण्यात आलेली, तसेच हिशेबात दाखविण्यात आलेली रक्कम ज्या कार्याकरिता कायद्याने खर्च करावयाची आहे त्याच कार्याकरिता खर्च करण्यात आली की नाही हे तपासणे.
- ३) योग्य त्या कारणासाठीच रक्कम खर्ची पडली आहे की नाही याबाबत तपासणी करणे.
- ४) झालेला खर्च अधिकृत यंत्रणेमार्फतच झालेला आहे की नाही याची खात्री करून घेणे.
- ५) महामंडळे, व्यापारी व उत्पादक, योजना व प्रकल्प यांचे हिशेब तपासणे.
- ६) स्वायत्त अथवा निमस्वायत्त अशा संघटनेचे हिशेब तपासणे.
- ७) उपलब्ध झालेल्या निधीचा एखाद्या विभागाने अपव्यय केला आहे का याचे परीक्षण करणे.
- ८) खर्च झालेला पैसा काटकसरीने व योग्य कारणासाठीच खर्ची पडला आहे की नाही याचेही परीक्षण ही समिती करते.
- ९) नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडून आलेले सार्वजनिक उपक्रमांचे हिशेब, ताळेबंद किंवा प्रकल्पांचे अहवाल तपासणे.
- १०) एका कार्यासाठी मंजूर केलेला पैसा दुसऱ्या कार्यासाठी वापरण्यात आला असल्यास योग्य पुनर्विनियोग प्रक्रियेने केले गेले आहे का आणि ती प्रक्रिया सक्षम अधिकाऱ्याने केली आहे का याची नोंद घेणे.
- ११) राष्ट्रपतींनी शासकीय हिशेब तपासनिर्सांकडून कोणत्याही शासकीय भांडाराचे तपासून घेतलेले हिशेब तपासून त्यावर मत देणे.

सार्वजनिक लेखा समितीच्या कार्यात नियंत्रक आणि महालेखा परीक्षक यांचे साहाय्य व मार्गदर्शन महत्वाचे असते. या समितीच्या बैठकीच्या वेळी नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक उपस्थित राहू शकतात. म्हणून तो या समितीचा मित्र, तत्त्वज्ञ आणि मार्गदर्शक (Friend, philosopher and Guide) म्हणून कार्य पाहतो. नियंत्रक आणि महालेखा परीक्षक सार्वजनिक लेखा समिती यांचे घनिष्ठ संबंध असतात. अशोक चंदाच्या मते, “दोन्ही अधिकाऱ्यांचे कार्य परस्पर संबंधित नाही तर काही प्रमाणात परस्परावर अवलंबित किंवा आश्रीत असे आहे.”

iii) मूल्यमापन :

- १) सार्वजनिक लेखा समितीचे कार्य म्हणजे झालेल्या गोष्टींचे पुन्हा चर्चण किंवा काथ्याकूट केल्यासारखाच प्रकार असतो. प्रारंभी नियंत्रक आणि महालेखा परीक्षकाने आवश्यक ते शेरे व सूचना केलेल्याच असतात. म्हणून या समितीचे कार्य प्रेताची परीक्षा (Post-Mortem) करण्यासारखे आहे अशी टीका केली जाते.
- २) या समितीच्या कार्याचा प्रशासनावर फारसा प्रभाव पडला आहे असे वाटत नाही. कारण जेव्हापासून या समितीची स्थापना झाली तेव्हापासून अर्थसंकल्प प्रक्रियेत सुधारणा होण्याऐवजी तिचा स्तर आणखीनच खालावलेला आढळतो. उदा. दरवर्षी काही शासकीय विभागाकडून मंजूर खर्चापेक्षा अधिक खर्च झालेला आढळतो. तर काही शासकीय विभागाकडून पूरक मागण्या मंजूर रक्कमही खर्च केली जात नाही.
- ३) ही समिती म्हणजे न्यायाधीशांचीच समिती आहे. अशी टीका केली जाते. कारण या समितीचे कामकाजही न्यायालयीन तरतुदीसारखेच असते. प्रत्येक गोष्टीवर ती स्वतःचे मत अगर शिफारस करीत असते.

वरील प्रमाणे या समितीवर टीका केली जात असली तरी ही समिती प्रत्यक्ष व्यवहारात उपयुक्त आणि वित्तीय प्रशासनाचे नियंत्रण करणारी प्रभावी यंत्रणा बनली आहे. सार्वजनिक हिशेब समितीच्या सूचना शासनास मान्य नसतील तर त्या बदलची कारणे शासनाला द्यावी लागतात. घटक राज्यातही या प्रमाणेच सार्वजनिक हिशेब समितीचे कार्य चालते. जनतेचा पैसा कायदेमंडळाने मंजूर केलेल्या कार्यासाठी आणि नियमानुसार खर्च व्हावा व पैसा मंजूर करताना कायदेमंडळाचा त्यामागील उद्देश त्या खर्चातून साध्य व्हावा ही सार्वजनिक लेखा समितीची भूमिका असते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -६

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) भारतात राज्यघटनेनुसार सार्वजनिक लेखा समिती खऱ्याअर्थाने संसदीय केव्हा बनली?
- २) लोकलेखा समितीवर लोक सभेतून आणि राज्यसभेतून किती सभासद निवडलेले असतात?
- ३) लोकलेखा समितीचे कार्य कोणाच्या मार्गदर्शनानुसार चालते?

३) लोकोद्योग समिती (सार्वजनिक उपक्रम समिती)

(Committee on Public Undertakings)

लोकनिगम आणि लोकोद्योग यांच्या आर्थिक प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी जी समिती स्थापन केलेली असते तिला लोकोद्योग समिती किंवा सार्वजनिक उपक्रम समिती असे म्हटले जाते. सार्वजनिक उपक्रमांच्या सुरुवातीपासून त्यांच्यावर कायदेमंडळाचे नियंत्रण असावे आणि त्यासाठी एक समिती स्थापन करावी असा आग्रह धरला जात होता. सार्वजनिक उपक्रमांचे व्यापारी स्वरूप लक्षात घेता असे नियंत्रण

असणे अधिक गरजेचे बनले होते. कारण सार्वजनिक उपक्रम खास 'संस्थाने' बनत चालली होती. तसेच नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या नियंत्रणातून ती मुक्त होती. अशी समिती मंत्र्यांचे हात बळकट करून कायदेमंडळाचे नियंत्रण अधिक प्रभावी करू शकेल असाही एक विचार प्रवाह होता. म्हणून अनेक समित्यांनी संसदेची अशी स्थायी समिती असावी अशी शिफारस केली होती. (उदाहरणार्थ - कृष्ण मेनन समिती-१९५९) नियोजन मंडळानेही सार्वजनिक उपक्रमांवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी समितीची स्थापना करण्याची शिफारस केली होती.

संसदेची सदस्यसंख्या, तिची मर्यादित काळासाठी असलेली अधिवेशने आणि तिच्यासमोरील काम लक्षात घेता सार्वजनिक उपक्रमांच्या कार्यावर लक्ष ठेवणे संसदेला अशक्य असते; पण सार्वजनिक उपक्रमांचे महत्त्व आणि त्यांचा वाढता व्याप लक्षात घेता त्यांच्यावर प्रभावी नियंत्रण ठेवण्यासाठी समितीची स्थापना करणे हाच पर्याय होतो. लोकोद्योग समितीमुळे सार्वजनिक उपक्रमांवर प्रभावी नियंत्रण ठेवता येईल तसेच असे उपक्रम आणि संसद यांच्यामध्ये उत्तम संपर्क राहू शकेल आणि लोकमताची कल्पना आल्यामुळे लोकोद्योगांच्या उधळपट्टीला आळा बसेल असा एक विचारप्रवाह पुढे आला. या पार्श्वभूमीवर लोकोद्योग समितीची संकल्पना वास्तवात आली. इंग्लंड, फ्रान्स अशा देशांत लोकोद्योग समिती कडून सार्वजनिक उद्योगक्षेत्राच्या कामकाजावर आर्थिक नियंत्रण ठेवले जाते. या आधारे भारतातही लोकोद्योग समिती १९६४ साली सार्वजनिक उद्योगक्षेत्रासंदर्भात नियंत्रण ठेवण्यासाठी स्थापन करण्यात आली.

i) लोकोद्योग समितीची रचना

भारतीय संसदेच्या दोन्ही गृहांकडून लोकोद्योग समितीचे सदस्य निवडले जातात. या समितीत लोकसभेतून १० आणि राज्यसभेतून ५ असे एकूण १५ सदस्यांची निवड केली जाते. या सदस्यांची निवड ५ वर्षांसाठी असते. या समितीतील एकपंचमांश सदस्य दरवर्षी निवृत्त होत असतात आणि तेवढेच नवीन सदस्य निवडले जातात. या समितीत सत्ताधारी आणि विरोधी अशा दोन्ही पक्षांतील सदस्य असतात. या समितीत एकाही मंत्र्याचा समावेश नसतो. समितीमधील एखादा सदस्य मंत्री झाला तर त्याला समितीच्या सदस्यत्वाचा राजीनामा द्यावा लागतो.

ii) लोकोद्योग समितीची कार्ये -

लोकोद्योग समितीला आर्थिक प्रशासनाबाबत पुढील कार्ये करावी लागतात.

- १) आपल्या कार्यक्षेत्रातील सार्वजनिक उपक्रमांचे (राष्ट्रीयीकृत बँका आणि खात्याकडून कार्यान्वित असलेले उपक्रम सोडून) अहवाल व लेखापरीक्षण तपासणे.
- २) नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या सार्वजनिक उपक्रमासंबंधीच्या अहवालांचे परीक्षण करणे.
- ३) अंतर्गत स्वायत्तता व कार्यक्षमता यांच्या संदर्भात सार्वजनिक उपक्रमांच्या व्यवस्थापणाचे परीक्षण करणे.
- ४) लोकलेखा समिती व अनुमान समिती यांच्या कार्यक्षेत्रातील लोकोद्योगसंबंधीच्या व्यवहाराचे लोकसभेचे सभापती सांगतील त्याप्रमाणे परीक्षण करणे.

अर्थात, दैनंदिन व्यवस्थापन आणि शासकीय धोरणविषयक प्रश्न याबाबतीत समितीच्या अधिकाराला मर्यादा पडतात. लोकोद्योग समिती संपूर्ण वर्षभर कार्यरत असते आणि वर्षाच्या शेवटी आपल्या कामकाजाचा अहवाल लोकसभा सभापतीकडे पाठविते. संसदेत या अहवालावर चर्चा केली जाते. लोकोद्योग समितीचा मुख्य उद्देश सार्वजनिक उद्योगधंद्यात कार्यक्षमता वाढविणे हा असतो. या समितीच्या नियंत्रणामुळे सार्वजनिक उद्योगधंद्यावर शासनाचे नियंत्रण प्रस्थापित होते. सार्वजनिक उद्योगधंद्यात गुंतविलेला पैसा योग्य प्रकारे खर्च केला जातो की नाही हे तपासण्यासाठी ही समिती उपयुक्त ठरते. लोकोद्योग समितीने विविध उपक्रमांचे वास्तव स्वरूप स्पष्ट करणारे आणि व्यवस्थापनाच्या महत्त्वाच्या बाबीसंबंधीचे अहवाल वेळोवेळी प्रसिध्द केले आहेत. संसदेमधील चर्चेच्यावेळी त्यांचा उपयोग झालेला आढळतो. शासकीय यंत्रणेमध्ये कार्यकारीमंडळ अधिक संघटित आणि व्यापक अधिकार असलेले मंडळ असल्याने त्यावर लोकमताचे नियंत्रण असणे हे लोकशाहीच्या लढ्यातील एक महत्त्वाचे सूत्र होते. लोकनियंत्रणात आर्थिक नियंत्रण सर्वात प्रभावी नियंत्रण असल्यामुळे संसदीय समित्यांचे स्थान महत्त्वाचे ठरते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न -७

पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) लोकनिगमांच्या आर्थिक प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणाऱ्या समितीला काय म्हणतात?
- २) लोकोद्योग समितीत लोकसभेतील व राज्यसभेतील किती सदस्य असतात?
- ३) लोकोद्योग समितीतील सदस्यांचा कार्यकाल किती वर्षांचा असतो?

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

१) बजेट (Budget) : बजेट या इंग्रजी शब्दाला मराठीत अंदाजपत्रक असे म्हणतात. बजेट हा शब्द बुजेट (Bougette) या फ्रेंच शब्दापासून निर्माण झाला. बुजेट म्हणजे चामड्याची थैली असा अर्थ आहे. अर्थविषयक महत्त्वाची कागदपत्रे वापरण्यात येणाऱ्या थैलीवरून त्या कागदपत्रांना बजेट (Budget) असे म्हटले जाऊ लागले.

२) अंदाजपत्रक : राज्याच्या एका वर्षाच्या निश्चित अशा जमाखर्चाच्या अनुमानाला अंदाजपत्रक असे म्हणतात. अंदाजपत्रकामध्ये भूतकाळ आणि वर्तमानकाळातील माहिती गोळा केली जाते. त्या आधारे शासनाचे पुढील वर्षासाठी आर्थिक धोरण निश्चित केले जाते.

३) अर्थसंकल्पीय प्रक्रिया : यामध्ये अंदाजपत्रक निर्मिती, त्याला संसदेची मंजूरी, अंदाजपत्रकाची कार्यवाही आणि आर्थिक नियंत्रण या बाबींचा समावेश होतो.

४) वित्तीय प्रशासन : राज्याच्या प्रशासनात आर्थिक प्रशासन हा महत्त्वाचा घटक असतो. त्यालाच वित्तीय प्रशासन म्हणतात.

५) संसद : याला इंग्रजीत 'पार्लमेंट' असे म्हणतात. भारतीय संसदेमध्ये लोकसभा आणि राज्यसभा या दोन्ही गृहांचा समावेश होतो. संसदेच्या कनिष्ठ गृहाला लोकसभा म्हणतात. तर वरिष्ठ गृहाला राज्यसभा असे संबोधले जाते.

६) अनुमान समिती : याला अंदाज समिती असेही म्हणतात. ही समिती शासनाच्या विविध

विभागांना आर्थिक काटकसर करण्याची शिफारस व मार्गदर्शन करते. या समितीत लोकसभेतील ३० सदस्य एक वर्षासाठी निवडलेले असतात. या समितीत राज्यसभेचा सदस्य नसतो.

७) **लोकलेखा समिती** : या समितीला सार्वजनिक लेखा समिती व सार्वजनिक हिशेब समिती या नावानेही ओळखले जाते. या समितीत लोकसभेतील १५ व राज्यसभेतील ७ असे २२ सदस्य असतात. सार्वजनिक पैसा संसदेने मंजूर केलेल्या अंदाजपत्रकातील नियमानुसार खर्च होतो की नाही हे तपासण्याचे कार्य ही समिती करते.

८) **लोकोद्योग समिती** : या समितीला सार्वजनिक उपक्रम समिती असेही म्हणतात. लोकनिगम आणि लोकोद्योग यांच्या आर्थिक प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी ही समिती स्थापन केलेली असते. या समितीमध्ये लोक सभेतील १० आणि राज्यसभेतील ५ असे एकूण १५ सदस्य असतात. त्यांची निवड ५ वर्षासाठी केलेली असते. हे सदस्य सत्तारूढ आणि विरोधी पक्ष या दोन्ही राजकीय पक्षातील असतात.

२.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- १

- १) बरोबर
- २) बरोबर
- ३) चूक

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- २

- १) भारतात १ एप्रिलला नवीन आर्थिक वर्षाची सुरुवात होते.
- २) भारतात वित्त मंत्रालयाकडून अंदाजपत्रक तयार केले जाते.
- ३) भारतीय संसदेत अर्थमंत्री अंदाजपत्रक सादर करतात.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ३

- १) भारतात अंदाजपत्रकीय अधिवेशन फेब्रुवारी महिन्यात असते.
- २) संसदेच्या लोकसभा या कनिष्ठ सभागृहात अंदाजपत्रक सर्वप्रथम मांडले जाते.
- ३) संसदेमध्ये अर्थमंत्री अंदाजपत्रक सादर करतो. हे अंदाजपत्रक फेब्रुवारी महिन्याच्या शेवटच्या दिवशी सादर केले जाते. जर संसदेला त्या दिवशी सुट्टी असेल तर आदल्या दिवशी अंदाजपत्रक सादर केले जाते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ४

- १) अंदाजपत्रक कायदेमंडळाकडून मंजूर झाल्यानंतर अंदाज पत्रकाची अंमलबजावणी करण्याची प्रक्रिया सुरु होते. ही अंदाजपत्रकाची तिसरी अवस्था होय.
- २) वित्त मंत्रालय अंदाजपत्रकाची कार्यवाही करित असते.
- ३) अंदाजपत्रकाची कार्यवाही करण्यासाठी करांची आकारणी व वसुली, निधीचे संरक्षण आणि निधीचे वितरण ही कार्ये केंद्रीय अर्थ मंत्रालयाला करावी लागतात.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ५

- १) शासनाच्या आर्थिक काटकसर सुचविणाऱ्या समितीला अनुमान समिती किंवा अंदाज समिती असे म्हणतात.
- २) भारतीय राज्यघटनेनुसार इ.स. १९५० मध्ये अनुमान समितीची स्थापना करण्यात आली.
- ३) अनुमान समितीत एकूण ३० सभासद असतात.
- ४) अनुमान समितीच्या सभासदांची निवड भारतीय संसदेच्या लोकसभेतून केली जाते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ६

- १) भारतीय राज्यघटनेनुसार इ.स. १९५० मध्ये सार्वजनिक लेखा समिती ही खऱ्या अर्थाने संसदीय बनली
- २) लोकलेखा समितीवर लोकसभेतील १५ आणि राज्यसभेतील ७ सदस्यांची निवड केली जाते.
- ३) भारताचा नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या मार्गदर्शानुसार लोकलेखा समितीचे कार्य चालते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न- ७

- १) लोकनिगमांच्या आर्थिक प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणाऱ्या समितीला लोकोद्योग समिती असे म्हणतात.
- २) लोकोद्योग समितीमध्ये लोकसभेतील १०, आणि राज्यसभेतील ५, असे एकूण १५ सदस्य असतात.
- ३) लोकोद्योग समितीतील सदस्यांचा कार्यकाल ५ वर्षांचा असतो.

२.५ सारांश :

कोणत्याही प्रशासनात आर्थिक घटक महत्त्वाचा असतो. राज्याच्या सर्व योजनांची अंमलबजावणी व्यवस्थितपणे करण्यासाठी आर्थिक स्थिती भक्कम असावी लागते. प्रशासन व्यवस्थेमध्ये वित्तीय प्रशासन हा घटक महत्त्वाचा समजला जातो. वित्तीय प्रशासनामध्ये अंदाजपत्रक हे एक प्रभावी साधन आहे. राज्याचे उत्पन्न आणि खर्च याबद्दल जो ताळेबंद असतो त्याला अंदाजपत्रक असे म्हणतात. हे अंदाजपत्रक एक वर्षासाठी असते. भूतकाळ व वर्तमान काळातील जमा आणि खर्च याचा विचार करून आगामी वर्षासाठी अंदाजपत्रक तयार केले जाते.

भारतात अंदाजपत्रक निर्मितीची प्रक्रिया पुढील प्रमाणे असते.

- १) अंदाजपत्रक तयार करणे.
- २) अंदाजपत्रकाला संसदेची मंजूरी घेणे
- ३) अंदाजपत्रकाची कार्यवाही करणे
- ४) अंदाजपत्रकावरील नियंत्रण

आधुनिक काळात भारताने लोकशाही समाजवादाचा पुरस्कार करून लोककल्याणकारी राज्याचे ध्येय स्वीकारले आहे. त्यामुळे शासनाचे कार्य व्यापक स्वरूपाचे बनले आहे. संसदेला विविध स्वरूपाचे कायदे करावे लागतात. शासनामार्फत विविध खात्यावर जो पैसा खर्च होतो त्यावर आर्थिक नियंत्रण ठेवणे संसदेला अशक्य होते. संसदेत अधिक सदस्य असतात आणि वेळही अपूर्ण असतो. त्यामुळे आर्थिक व्यवहारावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी पुढील तीन समित्या निर्माण केल्या जातात.

- १) अनुमान समिती किंवा अंदाज समिती.
- २) लोकलेखा समिती किंवा सार्वजनिक लेखा समिती
- ३) लोकोद्योग समिती किंवा सार्वजनिक उपक्रम समिती.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

- १) अंदाजपत्रक म्हणजे काय? भारतातील अंदाजपत्रक निर्मितीची प्रक्रिया सविस्तर स्पष्ट करा.
- २) भारतातील अनुमान समितीची रचना आणि कार्ये स्पष्ट करा?
- ३) भारतातील सार्वजनिक लेखा समितीची रचना आणि कार्याचे परीक्षण करा.
- ४) भारतातील लोकोद्योग समितीची रचना आणि कार्ये सांगा?

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- 1) Public Administration in Theory and practice - Dr. M. P. Sharma
- 2) Indian Administration- Maheshwari Shriram
- 3) Public Administration- A.R. Tyagi
- 4) Introduction to the study of Public Administration - L.D.White
- 5) लोकप्रशासन- प्रा. डॉ. ना.र. इनामदार
- 6) लोकप्रशासनाचे सिध्दांत- प्रा. प. सि. काणे, विद्या प्रकाशन, रुईकर मार्ग नागपूर, २.तृतीय आवृत्ती जाने. १९७४
- 7) लोकप्रशासन- प्रा. श्रीकांत देशपांडे : श्री मंगेश प्रकाशन, नागपूर- १०, आवृत्ती २०००
- 8) लोकप्रशासन - शांताराम कृ. भोगले
- 9) लोकप्रशासन : के.सागर, डॉ.व्ही.जी.नान्देडकर: अनिरुद्ध पब्लिशिंग हाऊस, पुणे आवृत्ती २००४
- 10) लोकप्रशासन : प्रा. बी. बी.पाटील : फडके प्रकाशन कोल्हापूर, प्रथमावृत्ती, ऑक्टोबर २००४



घटक : ३

प्रदत्त विधिनियम आणि प्रशासकीय न्यायनिवाडा

अनुक्रमणिका

३.१ उद्दिष्टे

३.२ प्रास्ताविक

३.३ विषय विवेचन

३.२.१ प्रदत्त विधिनियमाचा अर्थ आणि त्याच्या वाढीची कारणे

३.२.२ प्रदत्त विधिनियमाचे गुण आणि दोष

३.२.३ प्रदत्त विधिनियमाचे धोके टाळण्याचे उपाय किंवा संरक्षक उपाय

३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.५ सारांश

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे :

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास -

- प्रदत्त विधिनियमाचा अर्थ, आणि त्याच्या वाढीची कारणे समजून घेता येतील.
- प्रदत्त विधिनियमांचे गुणदोष स्पष्ट करता येतील.
- प्रदत्त विधिनियमाचे धोके टाळण्याचे उपाय किंवा संरक्षक उपाय समजून घेता येतील.

३.१ प्रास्ताविक :

आधुनिक काळातील कल्याणकारी व समाजवादी समाजरचनेच्या कल्पनेमुळे राज्याच्या कार्यक्षेत्रात आणि त्याच बरोबर कायदेमंडळाच्या कार्यक्षेत्रात वाढ झाली आहे. त्यामुळे प्रदत्त विधिनियमांची गरज निर्माण झाली आहे. तसेच सार्वजनिक हिताची कार्ये पार पाडताना प्रशासनात प्रशासकीय निर्णयामुळे

संघर्ष, अन्याय होण्याची शक्यता असते. अशा वेळी सामान्य न्यायालयापेक्षा प्रशासकीय न्यायालये उपयुक्त ठरतात. त्यांचाच या प्रकरणात विचार करू या.

३.२ विषय विवेचन :

३.२.१ प्रदत्त विधिनियम :

अ) अर्थ : ज्यावेळी कायदेमंडळाकडून कायद्याची रूपरेषा ठरवून कार्यकारी मंडळाला म्हणजेच मंत्री व वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना त्यासंबंधीचे तपशिलवार नियम, उपनियम बनविण्याचा अधिकार दिलेला असतो त्यास प्रदत्त विधिनियम म्हणतात.” या अधिकाराचा वापर कार्यकारी मंडळाकडून केला जात असल्यामुळे त्यास “कार्यकारी विधिनियम” असेही म्हणतात. तसेच हे अधिकार कार्यकारी मंडळाचे मूळचे अधिकार नसतात तर त्यास दुय्यम विधिनियम असेही म्हणतात.

ब) प्रकार: प्रदत्त विधिनियमाचे प्रमुख तीन प्रकार पाडले जातात.

१) प्रासंगिक प्रदत्त विधान -

या प्रकारच्या प्रदत्त विधिनियमामध्ये कायदेमंडळ एखाद्या विशिष्ट बाबीसंबंधी किंवा परिस्थितीबाबत मुख्य कायदा करते आणि त्याबाबतीत कार्यकारी मंडळास त्या गोष्टीसंबंधी काही नियम, उपनियम करण्यास किंवा ते नियम उपनियम पडताळून पाहण्याचा अधिकार देते. म्हणजेच मुख्य कायदा निश्चित करण्याचा अधिकार देते. उदा. कार्यकारी मंडळास कायदे मंडळाने आंतरराष्ट्रीय व्यापारासंबंधी जकात बसविण्याचा अधिकार भारतीय जकात कर कायदा १९३४ मध्ये दुरुस्ती करून दिला आहे. असेच अधिकार अमेरिकेच्या अध्यक्षांनाही आहेत.

२) पूरक प्रदत्त विधिनियम :

या प्रकारात कायदेमंडळ कायद्याची रूपरेषा तयार करते आणि कार्यकारी मंडळास त्या कायद्याच्या अनुषंगाने नियम उपनियम बनविण्याचा अधिकार दिला जातो.

३) मीमांसात्मक किंवा स्पष्टीकरणात्मक प्रदत्त विधिनियम :

या प्रकारात कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्यांचा अर्थ स्पष्ट करण्याचा, आवश्यकता वाटल्यास त्यांच्यात थोडाफार फेरबदल करण्याचा अधिकार कार्यकारी मंडळास दिला जातो. स्पष्टीकरणात्मक नियम कायदेशीर दृष्ट्या बंधनकारक नसतात. परंतू अमेरिकेसारख्या देशात न्यायमंडळ, कार्यकारी मंडळाने केलेले हे स्पष्टीकरण जर देशाच्या हिताच्या दृष्टीने योग्य असेल तर ते नियम बंधनकारक ठरतात.

कायदेमंडळाचे अधिवेशन चालू नसताना जे वटहुकूम काढले जातात त्यांना प्रदत्त विधिनियम म्हणता येणार नाही. तसेच प्रशासकीय अधिकाऱ्याने व्यक्तिगत स्वरूपात घेतलेले निर्णय किंवा वापरलेले अधिकार प्रदत्त विधिनियम होऊ शकत नाहीत. अनुषंगाने नियम उपनियम बनविण्याचा अधिकार दिला जातो.

क) वैशिष्ट्ये

- १) प्रदत्त विधिनियम म्हणजे कायदेमंडळाकडून कार्यकारी मंडळाला मिळालेला नियम, उपनियम बनविण्याचा अधिकार असतो.
- २) अशा प्रकारचा प्रदत्त विधिनियम बनविण्याचा अधिकार उच्च पातळीवरील आणि जबाबदार अशा सत्तेलाच देण्यात येतो.
- ३) ज्यांना हा अधिकार दिलेला असतो, त्यांना तो अधिकार इतर दुय्यम सत्तेकडे देता येत नाही.
- ४) कायदेमंडळाकडून हा अधिकार कार्यकारी मंडळाला मिळालेला असतो. त्यामुळे कार्यकारी मंडळास ज्या कायद्यांतर्गत हे अधिकार मिळालेले असतात त्या कायद्यातील तत्वांशी सुसंगत असेच प्रदत्त विधिनियम करावे लागतात. जर ते सुसंगत नसतील तर ते रद्द ठरविण्यात येतात.
- ५) प्रदत्त विधिनियमांची वैधता तपासण्याचा अधिकार न्यायालयांना प्राप्त झालेला असतो.

ड) प्रदत्त विधिनियमांच्या वाढीची कारणे :-

आधुनिक काळात कायदे करण्याचा अधिकार हा सर्वस्वी जरी कायदेमंडळाचा असला तरी अनेक कारणांमुळे कायदेमंडळाला आपला अधिकार काही प्रमाणात कार्यकारी मंडळाला प्रदान करावा लागतो. त्यामुळेच प्रदत्त विधिनियमांची वाढ झाली आहे. त्याची कारणे खालील प्रमाणे आहेत.

१) कायदेमंडळाच्या कार्यात झालेली अमर्याद वाढ :

आधुनिक काळातील कल्याणकारी राज्याचे स्वरूप, वाढते औद्योगिकरण व शहरीकरण, गुंतागुंतीची समाजरचना यामुळे राज्याला विविध स्वरूपाची कामे करावी लागत आहेत. अशा वेळी त्या कार्यांच्या संदर्भात अनेक स्वरूपाचे कायदेही करावे लागतात. परंतु कायदेमंडळाला सर्वच कायदे तपशिलवार करणे अशक्य झालेले आहे. नवीन कायदे करणे, जुन्या कायद्यात बदल करणे किंवा ते रद्द करणे, असे कायदेमंडळाच्या कामाचे स्वरूप व्यापक बनले आहे. त्यामुळे कायदेमंडळाला वर्षभर जरी काम करीत राहिले तरी संपणार नाही. म्हणून कायदेमंडळ कायद्याचा आराखडा व महत्त्वाची तत्त्वे ठरवून देते आणि त्या कायद्यांची अंमलबजावणी करताना नियम, उपनियम तयार करण्याचे काम संबंधीत खात्याचे मंत्री व वरिष्ठ सनदी सेवकांच्याकडे सोपविले जाते.

२) कायदे विषयक कामांचे तांत्रिक स्वरूप :

कायदेमंडळाकडून अनेक विषयाबाबत कायदे केले जातात. त्यातील काही कायद्यांचे विषय तांत्रिक स्वरूपाचे असतात. त्यासाठी तांत्रिक ज्ञानाची गरज असते. परंतु कायदेमंडळातील सदस्यांना असे तांत्रिक ज्ञान असतेच असे काही नाही. त्यामुळे विधिमंडळाचे सदस्य तांत्रिक बाबीसंबंधी फारसा विचार न करता कायद्यांची रूपरेषा ठरवितात आणि तांत्रिक बाबींचा तपशिल भरण्याचे काम संबंधीत खात्यातील तज्ञ व्यक्तिकडून केले जाते. उदा.विषारी पदार्थ विकण्यास बंदी असा कायदा कायदेमंडळ करते आणि त्या अनुषंगाने विषारी पदार्थ कोणते? हे ठरविण्याचे काम अन्न आणि औषध प्रशासनातील वरिष्ठ सनदी सेवक करतात.

३) कायद्यात लवचिकता निर्माण करणे :

कायदेमंडळाने केलेले कायदे संपूर्ण देशासाठी केलेले असतात. व ते संपूर्ण देशाला लागू पडतात असे कायदे ताठर असतात. परंतु संपूर्ण देशातील भौगोलिक, सामाजिक, राजकीय, व आर्थिक स्थिती सर्वत्र सारखी नसते. त्यामुळे कायद्याची अंमलबजावणी करताना परिस्थितीनुसार कायद्यात लवचिकता आणण्यासाठी त्या कायद्यासंबंधी नियम उपनियम बनविण्याचा अधिकार वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना देण्यात येतो. त्यामुळे प्रदत्त विधिनियमांची वाढ झाली आहे.

४) कायद्याच्या अंमलबजावणीतील अडचणी दूर करणे :

कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करताना भविष्यात कोणत्या समस्या व अडचणी निर्माण होतील हे कायदे तयार करताना सांगता येत नाही. त्यासाठी कायदेमंडळ कायद्याचा आराखडा तयार करते आणि त्या कायद्यासंदर्भात नियम, उपनियम बनविण्याचा अधिकार त्या कायद्याची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करणाऱ्या संबंधीत वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना देण्यात येतो. कारण कायद्यांची अंमलबजावणी करताना प्रदत्त विधानाची पध्दती उपयुक्त ठरते.

५) संबंधित घटकांशी विचार विनिमय करणे :

विधिमंडळाकडून जेव्हा कायदा मंजूर केला जातो, तेव्हा त्या कायद्याचे परिणाम कोणकोणत्या घटकावर होणार आहेत, त्या संबंधी विचार करणे आवश्यक ठरते. परंतु तेवढा वेळ कायदेमंडळाला नसतो. अशा घटकांशी विचार विनिमय करून नियम, उपनियम बनविण्याचा अधिकार कायदेमंडळाकडून वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना दिला जातो. त्यामुळेच प्रदत्त विधानात वाढ झाली आहे.

६) आणिबाणीच्या काळात उपयुक्त :

युद्ध, अंतर्गत बंडाळी, महापूर, भूकंप अशा संकटातून मार्ग काढण्यासाठी शासनाला त्वरीत निर्णय घेऊन, त्यांची अंमलबजावणी करावी लागते. त्यासाठी प्रदत्त विधिनियमाचा अधिकार वरिष्ठ कार्यकारी अधिकाऱ्यांना देणे आवश्यक असते.

७) नियोजन यशस्वी होण्यासाठी आवश्यक :

आधुनिक काळात जगातील अनेक राष्ट्रानी नियोजनाचा मार्ग स्वीकारला आहे. राष्ट्रीय नियोजनाद्वारे ज्या योजना स्वीकारल्या जातात त्यांची यशस्वी अंमलबजावणी करण्यासाठी प्रदत्त विधिनियमांची आवश्यकता असते. उदा. शहर नियोजन, ग्रामिण विकास, जमिन सुधारणा यासंबंधी प्रदत्त विधानाचा अधिकार वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना देणे उपयुक्त असते.

★ स्वयं:अध्ययन प्रश्न- १

अ) पुढील विधाने चूक की बरोबर ते लिहा.

- १) प्रदत्त विधिनियम बनविण्याचा अधिकार हा मूळचा कार्यकारी मंडळाचा आहे.
- २) कायदेमंडळाचे अधिवेशन चालू नसताना काढलेल्या वटहुकूमांना प्रदत्त विधिनियम म्हणतात.

- ३) प्रदत्त विधिनियम बनविण्याचा अधिकार वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना असतो.
- ४) कायदेमंडळाच्या कार्यात झालेली अमर्याद वाढ हे प्रदत्त विधिनियमाच्या वाढीचे एक कारण आहे.

ब) खालील प्रश्नांची उत्तरे एका वाक्यात लिहा.

१. तांत्रिक स्वरूपाच्या कायद्याची अडचण कशी दूर केली जाते?
२. आणिबाणीच्या काळात उदा. पूर, भूकंप कोणते कायदे उपयुक्त ठरतात?
३. कायद्यात लवचिकता आणण्यासाठी काय कराल?

३.२.२ प्रदत्त विधिनियमाचे गुण व दोष :

अ) गुण :

१) कायदेमंडळाच्या कामाचा भार कमी होतो : आधुनिक राज्यांचे कार्यक्षेत्र व्यापक झाल्यामुळे कायदेमंडळाचे कायदे निर्मितीचे कार्यही अधिक विस्तृत झाले आहे. परंतु प्रदत्त विधिनियमामुळे मूळ कायद्यांतर्गत नियम, उपनियम बनविण्याचे कार्य कार्यकारीमंडळ करते. त्यामुळे कायदेमंडळाच्या कामाचा भार कमी होतो.

२) वेळेची बचत : प्रदत्त विधिनियमामुळे कायदेमंडळ कायद्याची केवळ रूपरेषा तयार करते. त्यामुळे कायदेमंडळाच्या वेळेची बचत होते. या वेळेचा उपयोग विधिमंडळाला इतर महत्त्वाच्या आणि राष्ट्रीय स्वरूपाच्या विषयावर लक्ष केंद्रित करण्यासाठी करता येतो. त्याच प्रमाणे विधिमंडळाला शासनावरही (सरकारवर) प्रभावी नियंत्रण ठेवण्यासाठी वेळ मिळतो.

३) विशेष तज्ञांच्या ज्ञानाचा उपयोग : आधुनिक काळात कायदे निर्मितीचे कार्य गुंतागुंतीचे व तांत्रिक स्वरूपाचे झाले आहे. तसेच कायदेमंडळातील सदस्यांना अशा तांत्रिक बाबींचे विशेष ज्ञानही नसते. अशावेळी प्रशासनातील तज्ञ, अनुभवी व्यक्तित्वांच्या तांत्रिक ज्ञानाचा उपयोग प्रदत्त विधिनियमाद्वारे करून घेता येतो.

४) संबंधीत व्यक्तित्वांची विचार विनिमय : प्रदत्त विधिनियमांचा ज्यांच्यावर परिणाम होणार आहे, अशा व्यक्तित्वांच्या किंवा रसमाजाच्या इच्छा जाणून घेऊन त्यानुसार नियम व उपनियम बनविल्यास कायद्यात त्रुटी रहात नाहीत. थोडक्यात जनतेच्या इच्छा आकांक्षांचा विचार करून कायदा बनविता येतो.

५) विशेष परिस्थितीत उपयुक्त : कायदेमंडळाला भविष्य कालीन परिस्थितीबाबत अंदाज करून कायदे बनविणे शक्य नसते. अशा स्थितीत विधिमंडळ भविष्यात उदभवणाऱ्या पूर, भूकंप, परकीय आक्रमण या सारख्या संकटकालीन परिस्थितीला तोंड देण्यासाठी कार्यकारी मंडळाला कायदे करण्याचा अधिकार प्रदान करते. आणि त्या संकटाना यशस्वीपणे तोंड दिले जाते.

६) परिवर्तनशीलता : कायदेमंडळाने केलेले कायदे ताठर असतात त्यात कायदेमंडळाला ताबडतोब बदल करता येत नाही. परंतु प्रदत्त विधिनियमाच्या अधिकारामुळे शासनाला बदलत्या परिस्थितीनुसार कायद्यात बदल करता येतो. तसेच कायदेमंडळाला आपण केलेल्या कायद्यांची भविष्यात अंमलबजावणी करताना कोणत्या अडचणी येतील याची जाणीव नसते. परंतु त्या कायद्यांची अंमलबजावणी करणाऱ्या कार्यकारी मंडळाला त्यातील अडचणी समजून येतात. तेव्हा कार्यकारी मंडळाला आवश्यकतेनुसार त्या

कायद्यात बदल करण्याचा अधिकार असणे आवश्यक असते. तो अधिकार प्रदत्त विधिनियमामुळे त्यांना प्राप्त होतो.

ब) दोष :-

१) **कार्यकारी मंडळाची हुकूमशाही** : प्रदत्त विधिनियमामुळे कार्यकारी मंडळाला कायदे करण्याचाही अधिकार प्राप्त होतो. कायदे करणे व त्याची अंमलबजावणी करणे हे दोन्ही अधिकार एकाच व्यक्तिकडे किंवा विभागाकडे असतील तर त्यांची हुकूमशाही निर्माण होते. त्यामुळे व्यक्ति स्वातंत्र्यालाही धोका निर्माण होतो. म्हणूनच लॉर्ड हेवॉर्ट म्हणतात की, आधुनिक काळात प्रदत्त विधानामुळे व प्रशासकीय निवाड्यामुळे पुन्हा एकदा हुकूमशाहीचा धोका निर्माण झाला आहे.

२) **कायदेमंडळाला दुय्यम स्थान** : प्रदत्त विधिनियमामुळे कायदेमंडळाचे अधिकार क्षेत्र संकुचित होत जाऊन मंत्रीमंडळ व वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकार्यांची सत्ता वाढत आहे. कित्येक वेळा प्रशासकीय अधिकारी प्रदत्त विधिनियमाच्या अधिकाराचा गैरवापर करून असे नियम उपनियम बनवतात की, त्यामुळे मूळ कायद्याचे स्वरूपच बदलले जाते. त्यामुळे कायदेमंडळाचे महत्त्व कमी होऊन कार्यकारी मंडळाचे महत्त्व वाढते.

३) **सार्वजनिक हिताकडे दुर्लक्ष** : प्रदत्त विधानाचा अधिकार वापरताना काही वेळा प्रशासकीय अधिकारी संबंधीत घटकांशी विचार विनिमय न करता व त्यांच्या अडिअडचणी समजून न घेता नियम, उपनियम तयार करतात. प्रसंगी प्रशासकीय तज्ञ प्रत्येक गोष्टीकडे सर्वसामान्य दृष्टीकोनातून पाहण्याऐवजी संकुचित दृष्टीकोनातून पाहतात त्यामुळे सार्वजनिक हिताकडे दुर्लक्ष होते.

४) **प्रदत्त विधानाच्या सत्तेचा गैरवापर** : वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकार्याकडून जे प्रदत्त विधिनियम तयार केले जातात ते मूळ कायद्याशी सुसंगत आहेत किंवा नाहीत हे पाहण्याची पुरेशी यंत्रणा नसते. त्यामुळे प्रशासकीय अधिकार्याकडून प्रदत्तविधानाच्या सत्तेचा गैरवापर होण्याचा संभव असतो. डानोमोर समितीने अशी भिती व्यक्त केली होती की, प्रदत्त विधानाच्या पध्दतीमुळे नोकराचे मालकात रुपांतर होण्याचा धोका आहे.

५) **राजकीय दृष्ट्या घातक** : प्रदत्त विधिनियम पध्दती राजकीय दृष्टीने विचार केल्यास घातक ठरते. सत्तारूढ पक्ष पक्षीय हिताच्या दृष्टीने प्रदत्त सत्तेचा दुरुपयोग करू शकतो. यामुळे जनतेचा शासनावरील विश्वास उडतो.

६) **प्रशासन अस्थिर बनते** : प्रदत्त विधिनियमाची सत्ता प्राप्त झाल्यामुळे वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकारी वारंवार कायद्यात बदल करू शकतात. त्यामुळे कायद्यात लवचिकता निर्माण होऊन प्रशासन अस्थिर बनते.

७) **अन्याया विरूद्ध दाद मागता येत नाही** : विधिमंडळाने केलेल्या कायद्याच्या संदर्भात न्यायालयात जाता येते. परंतु प्रदत्त विधिनियमाबाबत न्यायालयात दाद मागता येणार नाही अशी जर तरतूद त्या कायद्यात असेल तर मग अन्याय सहन करण्याशिवाय पर्याय रहात नाही.

८) **सामान्य जनतेला प्रदत्त विधानाचे स्वरूप समजत नाही** : कार्यकारी मंडळाकडून व वरिष्ठ

प्रशासकीय अधिकाऱ्याकडून जे प्रदत्त विधिनियम तयार केले जातात, ते सामान्य जनतेला समजत नाहीत.

९) **लोकशाही विरोधी** : लोकशाही शासनात विधिविषयक सत्ता ही विधिमंडळाकडे असते. परंतु प्रदत्त विधिनियमांमुळे ही सत्ता मंत्रीमंडळाकडे आणि प्रत्यक्षात वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्याकडे केंद्रीत होते, की जे कोणत्याही अर्थाने जनतेचे प्रतिनिधी नसतात. तसेच प्रशासकीय अधिकारी नियम, उपनियम तयार करताना जनतेच्या इच्छा आकांक्षांचा फारसा विचार करत नाहीत. त्यामुळे प्रदत्तविधिनियमाची पध्दती लोकशाही विरोधी आहे.

१०) मर्यादित व संघटीत लोकांचाच फायदा :

प्रशासकीय अधिकारी संघटीत लोकांशी चर्चा करून प्रदत्तविधिनियम बनवितात त्यामुळे असंघटीत लोकांचा तोटा होतो. सामान्य नागरीकांशी चर्चा करण्याचा त्रास प्रशासकीय अधिकारी घेत नाहीत.

वरील दोषामुळे लॉर्ड हेवॉर्ट यानी प्रदत्त विधिनियमामुळे निरंकुशतेचा नवीन प्रकार उदयास आला आहे असे म्हटले असले तरी प्रो ऑग यांच्या मते “राज्याच्या सतत वाढणाऱ्या कार्यक्षेत्रामुळे प्रदत्त विधिनियम पध्दती अनिवार्य झाली आहे”

★ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-२

१. प्रदत्त विधिनियमाचे दोन गुण लिहा.
२. प्रदत्त विधिनियमाचे दोन दोष स्पष्ट करा.
३. प्रदत्त विधानाचे धोके टाळण्यासाठी कोणतेही दोन उपाय लिहा.

३.३.३ प्रदत्त विधिनियमाचे धोके टाळण्याचे उपाय : (संरक्षक उपाय)

१) **निश्चित मर्यादा** : प्रदत्त विधिनियमाची मर्यादा स्पष्ट आणि निश्चित असावी. ज्या अधिनियमाद्वारे कार्यकारीमंडळाला विधिविषयक सत्ता प्रदान करण्यात येते, त्यातच या मर्यादेचा स्पष्ट उल्लेख असावा.

२) **पुरेशी प्रसिध्दी** : प्रदत्त विधिनियम तयार केल्यानंतर त्यांना पुरेशी प्रसिध्दी देण्यात यावी. त्यांचा प्रसार करण्यात यावा. असे प्रदत्त विधिनियम सामान्य जनतेला समजावून द्यावेत. असे प्रदत्त विधिनियम लागू करण्यापूर्वी त्यांना प्रसिध्दी देण्याविषयी पूर्व अट घालण्यात यावी.

३) **सामान्य स्वरूपाच्या उद्देशासाठी सत्ता प्रदान असावे** : विधिमंडळाने कार्यपालिकेला केवळ सामान्य स्वरूपाच्या कार्यासाठीच प्रदत्त विधिनियम बनविण्याची सत्ता द्यावी. तसेच मर्यादित उद्देशासाठीच अशी प्रदत्त विधान सत्ता असावी.

४) **संबंधीतांशी चर्चा करून प्रदत्त विधिनियमांची अंमलबजावणी** : प्रदत्त विधिनियमांचा ज्या घटकांच्यावर परिणाम होणार आहे; त्यांच्याशी संपर्क साधून त्यांचे मत, इच्छा आकांक्षा जाणून घेऊन प्रदत्त विधिनियमांची अंमलबजावणी करावी.

५) **कारण मीमांसा द्यावी** : प्रदत्त विधिनियम तयार करताना असे नियम का करावे लागले याची कारणेही त्यात स्पष्ट करावीत.

६) **सुक्ष्म तपासणी करावी** : प्रदत्त विधिनियम तयार केल्यानंतर, ते अंमलात आणण्यापूर्वी त्यांची छाननी, तपासणी करण्याची यंत्रणा निर्माण करावी. त्यासाठी संसदेकडून किंवा संसदेच्या चिकीत्सा समितीकडून त्याची छाननी व्हावी.

७) **न्यायालयास योग्यता तपासण्याचा अधिकार द्यावा** : प्रदत्त विधिनियम व्यक्ति स्वातंत्र्याला मारक असेल तर तो रद्द ठरविण्याचा अधिकार न्यायालयास असावा. इंग्लंड, अमेरिका या देशात प्रदत्त विधिनियमावर न्यायालय प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवते. तसेच प्रदत्त विधिनियम मूळ कायद्याशी व राज्यघटनेशी सुसंगत आहेत की नाहीत हे ठरविण्याचा अधिकार न्यायालयाला दिला असता कार्यकारी मंडळाकडून योग्य व सुसंगत असेच नियम, उपनियम निर्माण केले जातात.

★ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न-३

१. प्रदत्त विधिनियमाचे धोके टाळण्याचे कोणतेही दोन उपाय लिहा.
२. कोणत्या देशात प्रदत्त विधिनियमावर न्यायालय प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवते?

३.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ इ.

१. **दुय्यम विधिनियम** : यालाच दुसरे नाव 'कार्यकारी विधिनियम असेही आहे. प्रदत्त विधिनियमाना दुय्यम विधिनियम म्हणण्याचे कारण असे आहे की, हे विधिनियम बनविण्याचे अधिकार संसदेकडून मंत्री, वरिष्ठ अधिकारी अशा दुय्यम सत्तेला दिला जातो. म्हणूनच त्यास दुय्यम विधिनियम असेही म्हणतात.
२. **प्रासंगिक प्रदत्त विधान** : प्रसंगानुसार विशिष्ट परिस्थितीत काही नियम उपनियम करण्याचा अधिकार वरिष्ठ प्रशासकीय सेवकाना दिला जातो. त्यास प्रासंगिक प्रदत्त विधान म्हणतात.
३. **पूरक प्रदत्त विधिनियम** : जेव्हा कायदेमंडळाकडून कायदांची रूपरेषा ठरविली जाते आणि त्या कायदांना पूरक किंवा संलग्न असे नियम, उपनियम निर्माण करण्याचा अधिकार कार्यकारी प्रमुखाना दिला जातो. तेव्हा त्याला पूरक प्रदत्त विधिनियम म्हणतात.
४. **मीमांसक प्रदत्त विधिनियम** : म्हणजे विधिमंडळाने केलेल्या कायदांचा अर्थ स्पष्ट करण्याची आवश्यकता वाटल्यास त्यांच्यात थोडाफार फेरबदल करण्याचा अधिकार कार्यकारी प्रमुखाना देणे होय.

३.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-१

- अ) १) चूक २) चूक ३) बरोबर ४) बरोपर
- ब) १) तांत्रिक स्वरूपाच्या कायदाची अडचण सोडविण्यासाठी कायदेमंडळ तांत्रिक बाबींचा फारसा विचार न करता कायदांची रूपरेषा ठरविते व कायदातील तांत्रिक बाबींचा तपशील ठरविण्याचे काम संबंधीत खात्यातील वरिष्ठ तज्ञ व्यक्तींकडून केले जाते.
- २) आणीबाणीच्या काळात प्रदत्त विधिनियम उपयुक्त ठरतात.

३) कायद्यात लवचिकता आणण्यासाठी त्या कायद्यासंबंधी नियम, उपनियम बनविण्याचा अधिकार संबंधित खात्याचे मंत्री व वरिष्ठ प्रशासकीय तज्ञ अधिकाऱ्यांना देऊ.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-२

- १) अ) कायदेमंडळाच्या कामाचा भार कमी होतो. त्यामुळे कायदेमंडळाला इतर अनेक महत्त्वाच्या बाबींवर विचार करण्यास वेळ मिळतो.
ब) शासनाला बदलत्या परिस्थितीनुसार कायद्यात प्रदत्त विधिनियमामुळे बदल करता येणे शक्य होते.
- २) अ) कार्यकारी मंडळाची हुकूमशाही निर्माण होण्याचा धोका असतो.
ब) प्रदत्त विधिनियमामुळे कायदेमंडळाचे अधिकार क्षेत्र संकुचित होत जाते. त्यामुळे मंत्रीमंडळ आणि वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची सत्ता वाढते. त्या सत्तेचा दुरुपयोग होण्याचा धोका असतो.
- ३) अ) प्रदत्त विधिनियमाची मर्यादा स्पष्ट व निश्चित असावी. ज्या अधिनियमाद्वारे प्रदत्त विधिविषयक सत्ता प्रदान करण्यात येते त्यातच त्या मर्यादा स्पष्ट असाव्यात.
ब) सूक्ष्म तपासणी करावी - याचाच अर्थ प्रदत्त विधिनियम अंमलात आणण्यापूर्वी त्यांची छाननी, तपासणी संसदेकडून केली जावी.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न-३

- १) अ) निश्चित मर्यादा ब) पुरेशी प्रसिद्धी
२) इंग्लंड व अमेरिका

३.५ सारांश

या घटकामध्ये आपण प्रदत्त विधिनियमाचा अर्थ, त्याच्या वाढीची कारणे, त्याचे मूल्यमापन यांचा अभ्यास केलेला आहे. त्याचबरोबर आपण प्रशासकीय न्यायनिवाडा या संकल्पनेचा अर्थ, प्रशासकीय न्यायधिकरणाचे मूल्यमापन व प्रशासकीय न्यायपद्धतीतील दोष दूर करण्याचे मार्गही समजून घेण्याचा प्रयत्न केलेला आहे.

ज्यावेळी कायदेमंडळाकडून कायद्याची रूपरेषा ठरवून कार्यकारी मंडळाला तपशिलवार नियम, उपनियम बनविण्याचा अधिकार दिलेला असतो त्यास प्रदत्त विधिनियम म्हणतात. प्रदत्त विधिनियमांचे तीन प्रकार आहेत. ते म्हणजे प्रासंगिक प्रदत्त विधान, पूरक प्रदत्त विधान आणि मीमांसात्मक प्रदत्त विधिनियम.

कायदेमंडळाच्या कार्यात झालेली अमर्याद वाढ, कायदेविषयक कामाचे तांत्रिक स्वरूप, कायद्यात लवचिकता निर्माण करणे, कायद्याच्या अंमलबजावणीतील अडचणी दूर करणे, आणीबाणीच्या काळात उपयुक्त, नियोजन यशस्वी होण्यासाठी आवश्यक, अशी काही प्रदत्त विधिनियमांच्या वाढीची कारणे आहेत.

प्रदत्त विधिनियमाच्या मूल्यमापनामध्ये आपण त्याच्या गुणांचा व दोषांचा अभ्यास केलेला आहे. कायदेमंडळाच्या कामाचा भार कमी करणे, वेळेची बचत करणे, विशेष तज्ञांच्या ज्ञानाचा उपयोग करून घेणे, संबंधीत व्यक्तींशी विचारविनिमय करणे, विशेष परिस्थितीत उपयुक्त असणे आणि परिवर्तनशीलता असणे हे काही प्रदत्त विधिनियमांचे गुण आहेत. त्याचबरोबर त्याचे काही दोष पुढीलप्रमाणे आहेत ते म्हणजे प्रदत्त विधिनियमांमुळे कार्यकारी मंडळाची हुकुमशाही प्रस्थापित होण्याची शक्यता असते, कायदेमंडळाला अधिकार क्षेत्र संकुचित बनते, सार्वजनिक हिताकडे दुर्लक्ष होते, प्रदत्त विधानाचा गैरवापर होण्याची शक्यता असते, राजकीयदृष्ट्या घातक ठरते, प्रशासन अस्थिर बनते, अन्यायाविरुद्ध दाद मागता येत नाही, सामान्य जनतेला प्रदत्त विधानाचे स्वरूप समजत नाही, लोकशाही विरोधी बनते, आणि प्रदत्त विधिनियमांमुळे मर्यादित व संघटीत लोकांचा फायदा होतो.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

अ) खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

- १) प्रदत्त विधिनियमांचा अर्थ सांगून आधुनिक काळातील त्याच्या वाढीची कारणे विशद करा.
- २) प्रदत्त विधिनियमांचे गुण व दोष स्पष्ट करा.

ब) टीपा लिहा :

- १) प्रदत्त विधिनियमाचे प्रकार
- २) प्रदत्त विधिनियमाचे धोके टाळण्याचे उपाय

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- 1) Dr. Amreshwar Avasthi and Dr. Shviram Maheshwari; Public Administration 25th Revised Edition, Published by L. N. Agarwal - Education Publishers Agra 2001.
- 2) Dr. M. P. Sharma, Dr. B. L. Sadan; Public Administration in Theory and Practice 39th ed. Kitab Mahal Allahabad-2000.
- 3) Dr. A. R. Tyagi, Public Administration (Principles and Practice) 6th Edition Atmaram and Sons Delhi, 1996.
- 4) Chandra Prakash Bhambhri; Public Administration Theory and Practice 4th Revised Edition J. P. Nath & Co. Meerut 1969.
- 5) ना. र. इनामदार; लोकप्रशासन, साधना प्रकाशन पुणे १९७५
- 6) डॉ. शांताराम भोगले; लोकप्रकाशन (सिध्दांत आणि व्यवहार) दुसरी आवृत्ती, श्री मंगेश प्रकाशन नागपूर १९८१.
- 7) प्रा. बी. बी. पाटील; लोकप्रशासन (सिध्दांत आणि व्यवहार) प्रथम आवृत्ती, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर २००५.



घटक : ४

लोकपाल व लोकायुक्त

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ लोकपाल / लोकायुक्त गरज आणि वैशिष्ट्ये

४.२.२ लोकपाल / लोकायुक्त कार्ये

४.२.३ लोकपाल/लोकायुक्त मुल्यमापन

४.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.५ सारांश

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे :

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला -

- भारतात लोकपाल व लोकायुक्त पदाची गरज आणि वैशिष्ट्ये समजतील
- लोकपाल व लोकायुक्त म्हणजे काय हे समजेल.
- भारतातील लोकपाल व लोकायुक्त या पदाची रचना, त्यांची कार्यपध्दती व अधिकार समजतील.
- लोकपाल व लोकायुक्त या संस्थेचा उदय व उद्देश समजतील.
- भारतातील 'लोकपाल' व लोकायुक्त पदाचे मुल्यमापन समजेल.

४.१ प्रास्ताविक :

देशातील राजकिय, आर्थिक आणि सामाजिक क्षेत्रातील भ्रष्टाचार निर्मुलनासाठी निर्माण करण्यात आलेली संस्था म्हणजे 'लोकपाल' होय. लोकपाल म्हणजेच 'ऑम्बुड्समन' (ombudsman) होय. ऑम्बुड्समन किंवा लोकपाल ही संकल्पना सर्वप्रथम १८ व्या शतकात स्वीडनमध्ये उदयास आली. न्यायमंडळ आणि इतर शासकीय संस्था यांच्याकडून सामान्य जनतेचे प्रश्न, तक्रारी सुटत नाहीत. तेंव्हा हे प्रश्न सोडविण्यासाठी स्वीडनच्या कायदेमंडळाने वेगळे असे 'ऑम्बुड्समन' पद निर्माण करून एका अधिकाऱ्याची नियुक्ती केली. याला 'फर्स्ट चान्सलर ऑफ जस्टीस' असे म्हटले जात होते. पण १८०९ पासून या अधिकाऱ्याला 'ऑम्बुड्समन' असे म्हटले जाऊ लागले. स्वीडनच्या या लोकपालाची निवड चार वर्षासाठी होत असते. 'ऑम्बुड्समन' चा स्वीडीश भाषेतील अर्थ 'आयुक्त' असा आहे. शब्द कोषातील व्याखेनुसार 'ऑम्बुड्समन' म्हणजे 'लोकसेवकांच्या अयोग्य व कुप्रशासनाविषयी सामान्य व्यक्तीनी केलेल्या तक्रारींची चौकशी करणारा अधिकारी' होय. प्रशासनाने मनमानी कारभार करणे, देशमुलक, पुर्वग्रहांच्या प्रभावाखाली निर्णय घेणे व असमर्थनीय भेदभाव करणे या सर्व अयोग्य हेतूंच्या निर्मुलनासाठी 'ऑम्बुड्समन' ही संस्था निर्माण करण्यात आली होती. भारतात ही संस्था 'लोकपाल' या नावाने निर्माण करण्यात आली आणि भ्रष्टाचार विरोधी एक संस्था म्हणून तिचा उपयोग करण्याचे निश्चीत करण्यात आले आहे. त्यादृष्टीकोनातून भारतातील 'लोकपाल' संस्थांचा विकास, त्यांची कार्यपध्दती व अधिकार यांचा अभ्यास या प्रकरणात आपण करणार आहोत. थोडक्यात शासकीय प्रशासनाच्या कृतीविरुद्ध आणि निर्णयाविरुद्ध नागरीकांच्या तक्रारी सोडविण्यासाठी नियुक्त शासकिय अधिकारी म्हणजे 'लोकपाल' होय.

४.२ विषय विवेचन :

न्यायमंडळ आणि इतर शासकीय संस्थांकडून जनतेच्या प्रश्नाचे, तक्रारींचे निवारण करण्यासाठी निर्माण झालेली स्वीडनमधील 'ऑम्बुड्समन' संस्था दुसऱ्या महायुध्दानंतरच्या काळात खुपच निर्यातक्षम ठरली. कारण अनेक राष्ट्रांनी या संकल्पनेचा स्विकार करून या आनुषंगाने संस्था स्थापन केल्या, अनेक राष्ट्रांना ही संस्था त्यांची आकांक्षा वाटते. तर कांही देशात तर ती सुधारणा घडवून आणण्याची एक उपाययोजना मानली जाते. थोडक्यात जवळजवळ सर्व राष्ट्रांत 'ऑम्बुड्समन' सारख्या संस्था निर्माण केलेल्या आहेत. भारतातही हे पद निर्माण होण्याची आवश्यकता आहे. कारण भारतीय राजकारणाला आणि प्रशासनाला लागलेली भ्रष्टाचाराची किड संपवण्यासाठी 'ऑम्बुड्समन' हे पद निर्माण केले पाहिजे.

प्रकरणाच्या प्रस्तावनेत सांगितल्या प्रमाणे 'ऑम्बुड्समन' ही संकल्पना मुळची स्वीडनची आहे. जनतेच्या तक्रारींचे निवारण करण्यासाठी म्हणून स्वीडनच्या कायदेमंडळाने 'ऑम्बुड्समन' या अधिकाऱ्याची नियुक्ती केली होती. येथे नागरीक व सैनिक यांच्या प्रश्नासंबंधी व तक्रारी संबंधी दोन वेगवेगळे 'ऑम्बुड्समन' अस्तीत्वात आहेत. त्यांची निवड चार वर्षासाठी असते. तो सरकारला जबाबदार राहत नाहीत. तो सरकारच्या कोणत्याही विभागातून माहिती मागवू शकतो, कागदपत्रे पाहू शकतो. सर्वसाधारण न्यायालये व प्रशासकीय न्यायालये यांच्यावर नियंत्रण देखरेख ठेवू शकतो. न्यायालयांनी दिलेल्या निर्णयात फेरफार करण्याचा अधिकार मात्र त्याला नाही. शासकिय अधिकारी व संस्थांवर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार

त्यांना आहे. अशा प्रकारची यशस्वी 'ऑम्बुड्समन' संस्था १९०९ नंतर नॉर्वे, फिनलँड, न्युझीलँड, डेन्मार्क, इंग्लंड इत्यादी देशांनी आपापल्या देशात निर्माण केलेली दिसते. त्याचबरोबर फ्रान्स, जपान, जर्मनी या राष्ट्रांतही वेगवेगळ्या नावांनी या संस्था स्थापन झालेल्या आहेत. याच आधारावर भारताने भ्रष्टाचार, अन्याय आणि लोकांच्या तक्रारी निवारण्यासाठी एक व्यवस्था असावी म्हणून १९६० च्या दरम्यान 'लोकपाल' संस्थेचा विचार सुरू केला आणि 'लोकपाल' या संस्थेची आवश्यकता व महत्त्व मान्य केले.

४.२.१ लोकपाल / लोकायुक्त गरज आणि वैशिष्ट्ये

अ) लोकपाल/लोकआयुक्ताची गरज :

प्रथम स्वीडनमध्ये उदयास आलेली व तिथेच प्रत्यक्षात राबवण्यात आलेली 'ऑम्बुड्समन' संस्था भारतात लोकपाल व लोकायुक्त या नावाने स्थापन झाली. फ्रान्स, ब्रिटन, नॉर्वे, फिनलँड, डेन्मार्क इत्यादी देशासहीत भारतातही लोकपाल/लोकायुक्त या संस्थेची आवश्यकता व महत्त्व मान्य केलेले आहे. लोकपाल म्हणजे लोकसेवकांच्या अयोग्य व कुप्रशासन किंवा गैरप्रशासनाविषयी सामान्य व्यक्तींनी केलेल्या तक्रारींची चौकशी करणारा अधिकारी होय. कुप्रशासन किंवा गैरप्रशासन म्हणजे निर्णयांची कार्यवाही गुणवत्तेवर आधारित न होता प्रशासकिय बाबी हाताळताना लोकसेवकांनी अकारण दिरंगाई केलेली असते. अकार्यक्षमता, दुर्लक्ष व पुर्वग्रहदूषित वृत्तीने कृती केलेली असते. एखादी प्रशासकिय कृती किंवा निष्कृती ही आयोग्य हेतूंच्या प्रभावाखाली करण्याचा प्रयत्न करण्यात आला आहे असेही त्यात दिसून येते. मनमानी कारभार करणे, द्वेषमुलक, पुर्वग्रहांच्या प्रभावाखाली निर्णय घेणे व असमर्थनीय भेदभाव करणे ह्या आयोग्य हेतूंच्या निवारणासाठी लोकपाल व लोकायुक्त संस्थेची गरज आहे.

भारतासारख्या विकसनशील राष्ट्रात भ्रष्टाचार, लाचलुचपत आणि सत्तेचा गैरवापर या व अन्य कारणामुळे भारतीय राज्यव्यवस्था पोखरलेली दिसून येते. आज भारतात राजकारणातल्या व्यक्तींसाठी आचरणाविषयक नियम अजुनही प्रस्तूत करण्यात आलेले नाहीत. भ्रष्ट राजकारण्यांना पकडण्याची एक नियमित यंत्रणाही भारतात अद्याप अस्तीत्वात आलेली नाही. त्यामुळे भारतात अनेक मोठी भ्रष्टाचाराची प्रकरणे उघडकीस आलेली आहेत. उदा. बोफर्स प्रकरण, जर्मन पाणबुड्या प्रकरण, संरक्षण रोखे खरेदी गैरव्यवहार, हर्षद मेहता शेअर्स प्रकरण, तेलंगी प्रकरण, चारा घोटाळा, साखर घोटाळा, करचुकवेगीरी प्रकरण अशाप्रकारे अनेक भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांची भारतीय लोकशाही आणि समाज जीवन धोक्यात आणलेले आहे. स्वातंत्र्यानंतर देशात देशाच्या विकासासाठी अनेक नवनवीन धोरणांची निर्मिती केली. या धोरणांची पुर्तता करण्यासाठी मोठ्या प्रमाणात नोकरवर्गाची नेमणूक करण्यात आली. पण शासकीय आणि प्रशासकीय व्यवहारात हे शासनकर्ते व अधिकारी वर्ग गैरमार्गाचा अवलंब करताना दिसतात. देशातील सार्वजनिक पैसा सार्वजनिक हितासाठी न वापरता तो कोणत्याही एका व्यक्तीसाठी किंवा वर्गासाठी वापरला जाऊ लागला. प्रशासनातील शिपाई पदापासून ते पंतप्रधान पदापर्यंत सेवेचा व सार्वजनिक संपत्तीच्या गैरवापरासंबंधीच्या तक्रारी पुढे येऊ लागल्या. त्याच्याविरुद्ध जनतेकडून अनेक आरोप, तक्रारी येऊ लागल्या. त्यामुळे निकोप, स्वच्छ आणि कार्यक्षम प्रशासनाची आवश्यकता म्हणून लोकपाल व लोकायुक्त संस्थांची गरज भासू लागली. तिथे मोठ्या प्रमाणात गैर अथवा कुप्रशासन आहे, भ्रष्टाचाराचे मोठे प्रमाण आहे आणि कार्यक्षमता मात्र शुन्य आहे. तेथे संपूर्ण प्रशासनात अमुलाग्र बदल घडवून

आणण्याची गरज असते. अशा अराजकाच्या परिस्थितीत लोकपाल व लोकायुक्त संस्थेची उपाययोजना हा प्रभावी इलाज ठरणार आहे. नागरीकांच्या गा-हाण्यांच्या निवारणासाठी अस्तीत्वात असलेल्या शासकिय यंत्रणेला अधिक पद्धतशीर व शिस्तबद्ध करण्यासाठी, देशातील भ्रष्टाचार, अन्याय आणि लोकांच्या तक्रारी निवारण्यासाठी आणि विकासाला एक प्रकारचा जोम व सर्वांगीण नेतृत्व देण्यासाठी लोकपाल/लोकायुक्त संस्थेची गरज आहे. तेंव्हा लोकपाल/लोकायुक्त यासारखे पद निर्माण केले तर राज्यकर्ते, प्रशासन अधिकारी यांच्यावर नियंत्रण राहिल. आपण केलेल्या गैरकृत्याबाबत आपणाला कोणीतरी जाब विचारणारे आहे. असे त्यांना नेहमी वाटले पाहिजे.

ब) लोकपाल व लोकायुक्ताची वैशिष्ट्ये

भारतातील सर्वसामान्य लोकांच्या प्रशानाबाबतच्या तक्रारींचे निवारण करण्यासाठी लोकपाल व लोकायुक्त यांची नेमणूक करण्यात येते. त्याची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. लोकपाल व लोकायुक्त ही भारतातील बिगर राजकिय संस्था असून संसदेच्या विशिष्ट कायद्याद्वारे त्यांची निर्मिती केली जाते.
२. संसदेच्या कायद्याद्वारेच त्या पदाचे स्वरूप, महत्त्व, रचना, अधिकार व कार्ये निश्चित केली जातात.
३. लोकशाही शासन व्यवस्थेत लोकप्रतिनिधी बरोबरच शासकीय नोकरवर्ग सुद्धा जनतेच्याप्रती उत्तरदायी असावा या दृष्टीने या पदाची निर्मिती केली जाते.
४. लोकपाल व लोकायुक्त या संस्थांच्या प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा किंवा प्रमुखाची निवड राष्ट्रपती किंवा राज्यपालाकडून केली जाते त्यामुळे कोणत्याना कोणत्या कारणाने शासनाचा हस्तक्षेप या पदावर पडत असतो.
५. सर्वसामान्य लोकांना लोकपाल व लोकायुक्त अधिकाऱ्यामुळे त्यांच्या तक्रारींची दखल घेवून संबंधीत अधिकाऱ्याची चौकशी केली जाते. त्यामुळे सामान्य लोकांना न्याय मिळतो.
६. लोकपाल किंवा लोकायुक्त कायदेमंडळाला जबाबदार नसते, तर कार्यकारी मंडळाला जबाबदार असते.

क) लोकपाल/लोकायुक्त पदाचे महत्त्व :

भारतात आतापर्यंत दहा घटक राज्यात 'लोकायुक्त कायदा' संमत होऊन लोकायुक्त व उपलोकायुक्त यांची नियुक्ती करण्यात आली आहे. तसेच भारतात लोकपाल विध्येयकाचा लांबवरचा व बऱ्याच चढउतारांचा इतिहास आपण पाहिलेला आहे. प्रशासकीय सुधारणा आयोगाच्या शिफारशीने हे विध्येयक १९६८ मध्ये सादर करण्यात आले. पुन्हा १९७१, १९७७, १९८५, १९८८, १९९६, १९९८ मध्ये पुनरुज्जीवीत झाले. पण ही संस्था मात्र सतत हुलकावणी देत राहिली म्हणजे लोकपालांचे विध्येयक, कायदा आजपर्यंत मंजूर झालेला नाही. आजपर्यंत भारतीय राजकारण आणि प्रशासन यामध्ये सत्ता व अधिकार प्राप्तीसाठी अनेक गैरमार्ग स्वीकारले जात आहेत. सत्ता व संपत्तीच्या हव्यासापोटी प्रशासकीय अधिकारी व राजकारणी व्यक्ती गैरमार्गाचा सर्रास वापर करताना दिसत आहेत. त्यातूनच भ्रष्टाचार,

लाचलुचपत, वशिलेबाजी असे प्रकार सुरू आहेत. आज भ्रष्टाचार हा शिष्टाचार झालेला आहे. त्यामुळे सामान्य जनतेच्या विकासाविषयी त्याच्यामध्ये उदासिनता दिसून येते. अशा परिस्थितीत देशाची सद्यकालीन परिस्थिती बदलण्यासाठी स्वच्छ, निकोप व कल्याणकारी राज्यासाठी लोकपाल/लोकायुक्त संस्थेचे महत्व आहे. भारतात लोकपाल संस्था ही मंत्र्यांवरील आरोपांच्या तपासणीवरील देशाची संरक्षक संस्था मानली जाते.

केंद्र किंवा घटक राज्य शासनाच्या मंत्री किंवा सचिवाने केलेल्या प्रशासकीय कृतीमुळे किंवा त्यांच्या संमतीने करण्यात आलेल्या कृतीमुळे विपरीत परिणाम झालेल्या व्यक्तीने तक्रार केल्यास त्यांची चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपाल व लोकायुक्तांना असतो. अशी तक्रार व्यक्तीलाही करता येईल किंवा समिती, निगमालाही करता येईल. त्यानंतर लोकपाल आपल्या अखत्यारीत कुप्रशासनाच्या तक्रारीची दखल घेवून चौकशी सुरू करतील हे कुप्रशासन केवळ अन्याय कृतीचेच असेल असे नाही तर एखाद्या व्यक्तीला किंवा निगमाला प्राधान्य दिल्याच्या आरोपाचे असेल किंवा ज्यांनी ही प्रशासकीय कृती केली आहे त्यांना म्हणजेच मंत्री किंवा समितींना व्यक्तीगत फायदे किंवा लाभ मिळवून देणारी असेल तरीही ही चौकशी लोकपाल करू शकतात. प्राप्त झालेल्या तक्रारींच्या आधारे चौकशी करण्याव्यतिरीक्त निदर्शनास आलेल्या अन्य काही प्रशासकीय कृतीची, त्याच्या विरुद्ध एखाद्या व्यक्तीकडून औपचारिक तक्रार आलेली नसतानाही चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालांना असल्यामुळे भारतासारख्या देशात लोकपाल व लोकायुक्त संस्थेचे महत्व आहे. प्रशासनातील गैरकारभार सुधारणे हा प्रमुख उद्देश लोकपाल, लोकायुक्तांच्या नियुक्तीमागे आहे. लोकपाल व लोकायुक्तांच्या नियुक्तीमुळे देशातील भ्रष्टाचाराचे समुळ उच्चाटन होणार नाही परंतु सामान्य नागरीकांच्या तक्रारीचे आणि अन्यायाचे निवारण होण्यास निश्चीत मदत होवू शकते. प्रशासनातील दप्तरदिरंगाई, बेपर्वाई, बेजबाबदारपणा, भ्रष्टाचार, सत्तेचा गैरवापर अशा गोष्टी संबंधी आलेल्या तक्रारींची चौकशी होऊन गैरकारभार सुधारण्याचे कार्य लोकपाल व लोकायुक्त करित असतात. त्यामुळे भारतासाठी लोकपाल विध्येयक संमत केले पाहिजे.

एकूणच भारताची सध्यकालीन सामाजिक, राजकिय व आर्थिक परिस्थिती पाहता लोकपाल व लोकायुक्त संस्थेचे महत्व अनन्य साधारण आहे. लोकपाल व लोकायुक्त यांची निवड होताना त्यांना विशेषाधिकार असणे आवश्यक आहे. त्यांच्यावर विधीमंडळाच्या कोणत्याही शाखेचे नियंत्रण नसावे. त्यांना निपक्षपातीपणे, निर्भीडपणे जनतेच्या आरोपांची, तक्रारींची चौकशी करता आली पाहिजे. त्यामुळे खऱ्या अर्थाने भारतासारख्या विकसनशील राष्ट्रातील भ्रष्टाचार कमी होवून स्वच्छ, निकोप व कल्याणकारी शासन आणि प्रशासन निर्माण होईल.

ड) भारतातील लोकपाल

आज भारतात राजकिय, सामाजिक, आर्थिक क्षेत्रात अशा सर्वच क्षेत्रात भ्रष्टाचार वाढलेला दिसून येतो. परंतु भ्रष्टाचार ही समस्या आधुनिक काळातच निर्माण झालेली आहे असे म्हणता येणार नाही कारण कौटिल्याने आपल्या अर्थशास्त्र या ग्रंथात भ्रष्टाचाराचा उल्लेख केलेला आहे. स्वातंत्र्यानंतर देशाच्या लोकविकासासाठी अनेक सामुहीक लोककल्याणकारी योजना राबवण्यात आल्या. ती धोरणे आणि योजना प्रत्यक्षात आणण्यासाठी नवनवीन कायदांची व शासकीय संस्थांची, यंत्रणेची निर्मिती केली. पण

प्रशासकीय असभ्य संस्कृतीमुळे शासनातील व प्रशासनातील सेवकांनी मनमानी कारभार केला व भ्रष्टाचाराची सुरुवात झाली. भ्रष्टाचार ही स्वार्थामुळे निर्माण झालेली एक विकृती आहे. भ्रष्टाचारी वर्तन म्हणजे सत्ता आणि संपत्ती मिळवण्यासाठी व्यक्तीने वाईट व्यवहारांचा मार्ग आवलंबने होय. या भ्रष्टाचारी वृत्तीमुळे भारतात लोककल्याणकारी योजनांना मर्यादा पडल्या. त्या दृष्टीने डॉ. सर्वपल्ली राधाकृष्णन, पं. जवाहरलाल नेहरू, जयप्रकाश नारायण, आचार्य कृपलानी, अशोक मेहता इत्यादींनी भ्रष्टाचाराच्या निर्मुलनाबाबत आपापले विचार मांडले व त्यासाठीचा संस्थात्मक कृती कार्यक्रम दिला.

सर्वप्रथम लोकसेवामधील भ्रष्टाचार निपटण्यासाठी केंद्रशासनाने लाचलुचपत आणि भ्रष्टाचारासारख्या गुन्ह्यांचा मुकाबला करण्यासाठी दिल्ली पोलीस आयुक्तालयाची स्थापना करण्यात आली. त्यानंतर १९५५ मध्ये प्रशासकिय दक्षता आयोगाची स्थापना गृहखात्याअंतर्गत करण्यात आली. या यंत्रणेवर पुढील जबाबदाऱ्या सोपवण्यात आल्या (अ) भ्रष्टाचारविरोधी उपाययोजनांची सर्वांगीण जबाबदारी स्विकारणे (ब) भ्रष्टाचार विरोधी कृती करण्यास आवश्यक नेतृत्व आणि मार्गदर्शन पुरवणे आणि समन्वय साधणे (क) प्रत्येक विभाग आणि खात्याकडून या संदर्भात टिकावू आणि ठोस अशी कृती केली जाईल याची खात्री करून घेणे इत्यादी. १९५७ मध्ये सार्वजनिक बांधकाम, गृहनिर्माण आणि पुरवठा या खात्याअंतर्गत एक मुख्य तांत्रिक परीक्षकांची संघटना निर्माण केली. या संघटनेचा हेतू असा होता की खर्चात आर्थिक काटकसर साधने आणि तांत्रिक व आर्थिक नियंत्रण अधिक चांगल्या प्रकारे ठेवणे या दृष्टीकोनातून केंद्रीय सार्वजनिक बांधकाम विभागाची एक सामाईक, तांत्रिक हिशेब तपासणी करणे. या जबाबदाऱ्या त्यांच्यावर सोपवण्यात आल्या होत्या. पण खऱ्या अर्थाने याचा कायमस्वरूपी असा प्रभाव पडला नाही.

भारतात भ्रष्टाचार निर्मुलनासाठी 'लोकपाल' ही संस्था आवश्यक आहे असा विचार सर्वप्रथम १९५९ मध्ये अर्थतज्ञ श्री. सी. डी. देशमुख यांनी मांडला. त्यांनी लोकपाल पदाची आवश्यकता व महत्त्व सांगून भारतात असे 'लोकपाल' पद निर्माण करणे गरजेचे आहे असे मत मांडले. तक्रारनिवारण व अन्याय निवारण दूर करण्याचे उपलब्ध मार्ग सहजपणे उपलब्ध होत नाहीत. तर त्यांच्यावर अनेक मर्यादा आहेत. सामान्य माणसाला तर ते दुसऱ्या एका सिझरकडे दाद मागितल्यासारखे वाटते. जगातील सर्वश्रेष्ठ इच्छाशक्ती असूनही अधिकार श्रेणीच्या वरील पदावरील अधिकाऱ्याला त्यांच्याकडे येणाऱ्या तक्रारीचे निवारण करताना आत्यंतिक निःपक्षपातीपणे निर्णय देता येत नाही. किंबहुना अजाणतेपणी तक्रारीचे उगमस्थान असणाऱ्या मुळ निर्णयाकडेच त्याचा कल असतो आणि हा पुर्वग्रह त्याच्या निर्णयातून स्पष्ट दिसतो. चौकशी सारखी साधने ही प्रामुख्याने मोठ्या प्रमाणावरील घोट्या आणि गैरव्यवहारासाठी अवलंबली जातात. असा विचार मांडून १९६३ मध्ये भुतपूर्व खासदार डॉ. एल. एम. सिंघवी यांनी लोकसभेत सर्वप्रथम 'लोकपालाचा' प्रश्न उपस्थित केला. आणि भारतीय प्रशासनात निर्माण होणारा अन्याय, भ्रष्टाचार, लाच, लुचपत, पक्षपातीपणा यांना आळा घालण्यासाठी 'लोकपाल' ही संस्था कशी आवश्यक आहे यासंबंधीचे त्यांनी समर्थन केले. याचवेळी न्यायमूर्ती श्री. पी. बि. गजेंद्रगडकर यांनी देखील लोकपालपदाचे महत्त्व आणि आवश्यकता यासंबंधी मत मांडले होते. राष्ट्रीय काँग्रेसच्या १९६३ च्या जयपुर अधिवेशनात पंडीत जवाहरलाल नेहरूंनी देखील या पदाची निर्मिती करून भ्रष्टाचार विरहीत प्रशासनाच्या निर्मितीसाठी कनिष्ठ नोकरापासून ते पंतप्रधानापर्यंत सर्वांची चौकशी करण्याचा अधिकार त्यांना दिला पाहिजे असे सुचवले. अशाप्रकारे लोकपाल सारख्या संस्थेच्या स्थापनेस अनुकूल अशा दिशेने

भारतात जोरदार वारे वाहू लागले.

१९६६ साली मोरारजी देसाई यांच्या अध्यक्षतेखालील व नंतर के. हनुमंतय्या यांच्या अध्यक्षतेखालील नियुक्त केलेल्या प्रशासकीय सुधार आयोगाने (१९६६-७०) आपला पहिला अहवाल सादर करताना लोकपाल संस्था स्थापन करण्याविषयी सुचविले होते. या आयोगाने पुढील प्रमाणे शिफारशी केल्या :

- अ) मंत्री, सचिव, प्रशासकिय अधिकारी यांच्या कार्याविरुद्ध करण्यात येणाऱ्या आरोपांची व तक्रारींची चौकशी करण्यासाठी व त्यासंबंधी निर्णय देण्यासाठी लोकपाल व लोकायुक्त यांची नियुक्ती करावी.
- ब) कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ, व कायदेमंडळ या तिन्ही शासनाच्या शाखापासून लोकपाल व लोकायुक्त हे स्वतंत्र असावेत.
- क) लोकपाल व लोकायुक्तांची निवड अनौपचारिक व गुप्तपध्दतीने झाली पाहिजे.
- ड) लोकपाल व लोकायुक्त यांनी आपले कार्य निःपक्षपातीपणे, निस्वाःथीपणे केले पाहिजे.
- इ) लोकपाल व लोकायुक्ताची निवड करताना राष्ट्रपतीने पंतप्रधान, सर्वोच्च न्यायालयाचा सरन्यायाधिश व विरोधी पक्षाचा नेता यांचा सल्ला विचारात घ्यावा.
- ई) लोकपालाचा दर्जा सरन्यायाधिश एवढा असावा, व त्याच्या गैरवर्तनासाठी पदच्युत करण्याचा महाभियोग हा सर्वोच्च न्यायाधिसांच्या सारखा असावा. त्याचबरोबर मुदतपूर्व राजीनामा देण्याचा त्याला अधिकार आहे.
- उ) लोकपालाची मुदत पाच वर्षाची असावी.
- ऊ) लोकपालाला दरवर्षी आपल्या कार्याचा अहवाल लोकसभेला आणि लोकायुक्ताला विधानसभेला सादर करावा लागेल.
- ए) परराष्ट्र व्यवहारासंबंधी चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालाला नाही.

इत्यादी प्रकारच्या शिफारशी करून लोकपाल व लोकायुक्त यांचा समावेश असलेली द्विस्तरीय यंत्रणा निर्माण करण्यात यावी. लोकपाल हे केंद्रशासनाच्या मंत्री व सचिव यांच्याविरुद्ध तक्रारी हातळतील तसेच राज्याचेही मंत्री व सचिव लोकपालाच्या कक्षेत येतील. लोकायुक्त हे प्रत्येक घटक राज्यासाठी असतील व अन्य अधिकाऱ्यांच्या तक्रारीची ते दखल घेतील. लोकपालाच्या अधिकारकक्षेत मंत्र्यांच्या बरोबरच सचिवांच्या कृतीचाही समावेश करण्यात यावा असा आयोगाने निर्णय घेतला.

प्रशासकिय सुधारणा आयोगाने शिफारस केल्याप्रमाणे काँग्रेस सरकारने ९ मे १९६८ रोजी लोकपाल व लोकायुक्त यासंबंधी विधेयक तयार करून ते लोकसभेत मांडले. या लोकपाल व लोकायुक्त संस्थेच्या विधेयकात पंतप्रधान, लोकसेवा आयोगाचा अध्यक्ष, महालेखा परीक्षक, निवडणूक आयुक्त इत्यादींना वगळून हे विधेयक मांडले, ते लोकसभेत मंजूर झाले पण राज्यसभेकडून ते मंजूर होऊ शकले नाही. यानंतर ११ ऑगस्ट १९७१ रोजी केंद्र सरकारने लोकपाल व लोकायुक्त विधेयक काही मर्यादा वाढवून मांडले. परंतु ते विधेयक संमत होवू शकले नाही. परत १९७७ मध्ये सत्तेवर आलेल्या जनता पक्षाच्या सरकारने देशाच्या सार्वजनिक जीवनातील भ्रष्टाचार निपटून काढण्यासाठी व लोकपाल पदाच्या निर्मितीचे

दिलेले आश्वासन पूर्ण करण्यासाठी जुलै १९७७ मध्ये लोकपाल विध्येयक लोकसभेत मांडले. या विध्येयकात पंतप्रधान, केंद्रीय मंत्री, राज्याचे मुख्यमंत्री यांच्याविरूद्ध तक्रार मांडण्याचा अधिकार नागरीकांना प्राप्त झाला. सार्वजनिक जीवनातील व्यक्तीविरूद्ध चारित्र्यासंबंधी व गैरवर्तनाविषयी चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालाना देण्यात आला. इत्यादी अनेक मर्यादा वाढवण्यात आल्या पण जनता पक्षाची राजवट संपुष्टात आल्यामुळे म्हणजे लोकसभा बरखास्त झाल्यामुळे हे लोकपाल विध्येयक बारगळले. या विध्येयकाची प्रमुख दोन वैशिष्ट्ये होती, एक म्हणजे पंतप्रधानांना लोकपालाद्वारे होणाऱ्या चौकशीच्या कक्षेत आणले होते. आणि दुसरे वैशिष्ट्य म्हणजे लोकपालांना चौकशी व तपासाच्या कामासाठी स्वतःची प्रशासकीय यंत्रणा उपलब्ध हवी अशी तरतुद होती.

पुन्हा १९८५ साली राजीव गांधी सरकारच्या कालखंडात लोकपाल विध्येयक मांडण्यात आले. परंतु संसदेने हे लोकपाल विध्येयक नामंजूर केले. जुलै १९८५ मध्ये नरसिंह राव सरकारने लोकपाल संस्था अस्तित्वात आणण्यासंबंधीचे उद्दिष्ट जाहीर केले होते ही संस्था स्थापन करण्यासंदर्भातील हा सहावा प्रयत्न होता. परंतु याही वेळेस विध्येयकाचे कायद्यात रूपांतर होवू शकले नाही. १९८९ साली विश्वनाथ प्रतापसिंह यांच्या सरकारमधील कायदामंत्री दिनेश गोस्वामी यांनी लोकपाल विध्येयक मांडले. स्वच्छ, निकोप प्रशासनासाठी लोकपाल विध्येयक संमत केले पाहीजे व प्रशासनात आणि राजकारणात निर्माण झालेला भ्रष्टाचार नाहीसा केला पाहीजे असे मत मांडण्यात आले. सप्टेंबर १९९६ मध्ये देवगौडा सरकारने लोकसभेत पुन्हा हे विध्येयक मांडले परंतु लोकसभाच विसर्जीत झाल्याने विध्येयक बारगळले. वाजपेयी सरकारने देखील लोकपाल विध्येयक तयार केले होते. त्यामध्ये पुर्वीपेक्षा अनेक सुधारणा केल्या होत्या या विध्येयकात लोकपाल व दोन सदस्यांच्या नेमणूकीसाठी एक बहुसदसीय समितीची नियुक्ती केली होती. लोकपाल ही संस्था त्रिस्तरीय अपेक्षली होती. या विध्येयकात अशीही तरतुद आहे की संसद सदस्यांनी आपली मालमत्ता जाहीर करावी, अशा प्रकारच्या अनेक अधिकार क्षेत्रांचा समावेश करून वाजपेयी सरकारने हे विध्येयक गृहखात्याच्या स्थायी समितीच्या विचार विनिमयासाठी पाठवले. समितीच्या शिफारशी वाजपेयी शासनातील मंत्र्यांच्या एका गटाने आभ्यासल्या. व्यापक अधिष्ठान असलेल्या संघटनेने या पदावरील नेमणूकीसाठी व्यक्तीचे नांव सुचवावे. आरोपांच्या तपासणीसाठी लोकपालांना देण्यात येणाऱ्या वेळेवर अकारण मर्यादा घालू नये, साधारणता मागच्या दहा वर्षातील आरोपांची छाणणी लोकपालांनी करावी. चौकशी इन कॅमेरा' ने न करता उघडपणे केली जावी निवडून आलेल्या सदस्यांनी नवीन आर्थिक वर्षाच्या सुरुवातीच्या पहिल्या नव्वद दिवसाच्या आत आणि त्यानंतर दर दहावर्षांनी ९० दिवसांच्या आत आपल्याकडील संपत्ती व मालमत्ता लोकपालासमोर जाहीर करावी व मालमत्तेचा हिशेब दर्शवणारे परतावे भरले नाहीत किंवा विलंबाने भरले किंवा अपूर्ण राखले तर त्यासाठी कडक शिक्षा देण्यात यावी अशा तरतुदी होत्या पण तरीही हे विध्येयक मंजूर होवू शकले नाही. अशा प्रकारचा भारताच्या लोकपाल विध्येयकाचा लांबवरचा व बऱ्याच चडउतारांचा इतिहास आहे. आजपर्यंत आनेकवेळा हे विध्येयक लोकसभेत मांडण्यात आले. परंतु ते संमत झाले नाही. वास्तविक सर्व राजकीय पक्ष एकत्र आले तर हे विध्येयक मंजूर होण्यास वेळ लागणार नाही. तसेच आजच्या काळात भारतासारख्या विकसनशील देशाला या लोकपाल संस्थेची गरज आहे.

इ) भारतातील संभाव्य लोकपाल संस्था : रचना :

i) लोकपाल रचना :

लोकपाल संस्थेची रचना करण्याबाबत जे विध्येयक तयार करण्यात आले होते. त्यानुसार लोकपाल संस्था ही त्रिस्तरीय यंत्रणा होती. या तिन्ही सभासदांनी निःसंशयपणे स्वतंत्र व निःपक्षपाती असणे अत्यंतिक महत्वाचे होते. लोकपाल हे केंद्र शासनाच्या मंत्री, सचिव यांच्याविरुद्धच्या तक्रारी हाताळतील तसेच राज्यांचेही मंत्री व सचिव लोकपालांच्या अधिकार कक्षेत येतात. त्यांचे संपूर्ण कामकाज व तक्रारीविषयीचे कामकाज खाजगी स्वरूपात चालवले जावे व ते अनौपचारिक स्वरूपाचे असावे अशी रचना होती. लोकपाल हे शासनाच्या तिन्ही शाखापासून स्वतंत्र आहे.

ii) लोकपालांची निवड :

लोकपालांच्या नेमणूका शक्य तेवढ्या अराजकिय स्वरूपाच्या असतात.त्यांची नियुक्ती करताना ते निःसंशयपणे, स्वतंत्र आणि निःपक्षपाती वृत्तीचे आहेत किंवा नाही हे पाहिले जाते. लोकपालांची नियुक्ती राष्ट्रपती, पंतप्रधान, भारताच्या सर्वोच्च न्यायालयाचा न्यायाधिश, विरोधी पक्षनेता यांच्या सल्ल्यानुसार करावा अशी शिफारस आहे. भारताच्या सरन्यायाधिशाना जो दर्जा दिला जातो तोच दर्जा लोकपालांचा असतो. नेमणूकीपूर्वी संसद सदस्य असणाऱ्या व्यक्तीची लोकपाल म्हणून नियुक्ती झाल्यास तिचे संसद सदस्यत्व आपोआप रद्द होते.

iii) कार्यकाल :

भारताच्या लोकपाल पदाचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. तो पुनर्नियुक्तीसाठी पात्र मानला जातो. म्हणजेच त्याची त्या पदावर फेरनिवड होवू शकते. त्याला मुदतपूर्व राजीनामा घ्यावयाचा असल्यास तो त्यांनी स्वहस्ताक्षरात लिहून राष्ट्रपतीकडे सादर करावयाचा असतो. तसेच जर लोकपालाच्या गैरवर्तनाबाबत किंवा अकार्यक्षमतेबाबत पदच्युत करावयाचे झाल्यास सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायाधिश ज्या पध्दतीने पदच्युत केले जातात त्याच पध्दतीने लोकपाल पदावरील व्यक्तीची पदच्युती होते.

फ) लोकायुक्त : रचना

१९६६ च्या प्रशासकिय सुधारणा आयोगाच्या अहवालानुसार देशातील राजकिय, सामाजिक आणि आर्थिक भ्रष्टाचार, प्रशासकीय अन्याय, आणि लोकांच्या तक्रारी निवारण्यासाठी लोकपाल व लोकायुक्त यांचा समावेश असलेली यंत्रणा निर्माण करण्यात यावी. लोकपाल हे केंद्र शासनाच्या मंत्री व सचिव यांच्याविरुद्धच्या तक्रारी हाताळतील. लोकायुक्त हे प्रत्येक घटक राज्यासाठी स्वतंत्र असतील आणि अन्य अधिकाऱ्यांच्या तक्रारींची ते दखल घेतील अशी शिफारस केली होती. त्यानुसार भारतात आतापर्यंत दहा घटक राज्यांत 'लोकायुक्त' संस्था स्थापन झालेल्या आहेत. १९७१ साली सर्वप्रथम महाराष्ट्रात लोकायुक्त व उपलोकायुक्त हे पद निर्माण करण्यात आलेले आहे. अशा प्रकारे प्रशासनातील भ्रष्टाचार, लाचलुचपत आणि सत्तेच्या गैरवापरापासून लोकांचे संरक्षण करण्यासाठी भारतातील अनेक घटक राज्यात 'लोकायुक्त' संस्था कार्यरत आहेत.

१) लोकायुक्तांची निवड :

लोकायुक्तांची निवड घटक राज्यांच्या राज्यपालाकडून केली जाते. राज्यपाल विधीमंडळाचा सभापती, उच्च न्यायालयाचे न्यायाधिश, विधीमंडळ विरोधी पक्ष नेता यांच्या संमतीने लोकायुक्तांची निवड करतात. ही निवड करताना लोकायुक्त हा स्वतंत्र वृत्तीचा आणि निःपक्षपाती वृत्तीचा आहे की नाही हे पाहिले जाते. त्यांच्या नेमणूका शक्य तेवढ्या अराजकिय स्वरूपाच्या करण्याचा प्रयत्न राज्यपालाकडून केला जातो.

२) कार्यकाल :

लोकायुक्तांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. राज्यपालाकडून त्याची नियुक्ती झाल्यापासून पाच वर्षांपर्यंत त्यांना त्या पदावर राहता येते. लोकायुक्तांचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असला तरी ते त्याच पदासाठी पुनर्नियुक्तीसाठी पात्र समजले जातात. अशी पुनर्नियुक्ती करावयाची झाल्यास ती पाच वर्षांच्या कार्यकालासाठी आणि पुढच्या काळासाठी वरील नमुद केलेल्या पद्धतीनेच केली जाते. लोकायुक्तांना राजीनामा द्यावयाचा असल्यास तो त्यांनी स्वतःच्या हस्ताक्षरात लिहून राज्यपालाकडे द्यावयाचा असतो. लोकायुक्तांना किंवा उपलोकायुक्तांना त्यांच्या गैरवर्तनाबाबत पदच्युत करावयाचे असेल तर उच्च न्यायालयाचे न्यायाधिश ज्याप्रमाणे पदच्युत केले जातात त्याच पद्धतीने लोकायुक्त पदावरील व्यक्तीची पदच्युती होते. म्हणजे प्रथम त्यांच्या गैरवर्तनाची किंवा अकार्यक्षमतेची सरन्यायाधिशकडून चौकशी होते व नंतर विधीमंडळाची संमती घेवून राज्यपाल त्याला पदावरून काढून टाकतो. लोकायुक्तांची नेमणूक झाल्यानंतर त्यांना सत्याची व निपक्षपातीपणाची शपथ घ्यावी लागते.

★ स्वयं: अध्ययन प्रश्न - १

अ) रिकाम्या जागी योग्य पर्याय लिहून वाक्य पूर्ण करा.

- १) ऑम्बुडसमन ही संस्था सर्वप्रथम.....येथे उदयास आली.
- २)आयोगाच्या शिफारशीनुसार सर्वप्रथम लोकपाल विध्येयक, विषयी तरतुदी स्पष्ट केल्या.
- ३) १९६६ साली स्थापन झालेल्या प्रशासकिय सुधारणा आयोगाचे अध्यक्षहोते.
- ४) भारतात सर्वप्रथम लोकपाल विध्येयक.....साली लोकसभेत मांडण्यात आले.
- ५) भारताच्या लोकापालाची निवड.....करतो.

ब) एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) भारतात कोणत्या राज्यात सर्वप्रथम 'लोकायुक्त' संस्था स्थापन करण्यात आली आहे?
- २) घटक राज्यातील 'लोकायुक्तांची' निवड कोण करते? आणि निवड प्रक्रियेत कोणकोणते घटक सहभागी असतात?
- ३) 'लोकायुक्त' पदाचा कार्यकाल किती वर्षांचा असतो?

४) 'लोकायुक्ताला' किंवा उपलोकायुक्ताला कोणत्या प्रकारे पदच्युत केले जाते?

४.२.२ लोकपाल / लोकायुक्तांची कार्ये

अ) लोकपालांची कार्ये :

- १) केंद्रीय मंत्री, सचिव, व प्रशासकिय अधिकारी यांच्या कार्याविरूद्ध येणाऱ्या आरोपांची व तक्रारींची चौकशी करणे आणि त्यासंबंधी निर्णय देणे.
- २) प्रशासनातील सनदी सेवकांच्या अकार्यक्षमतेवर व गैरवर्तनावर लक्ष ठेवणे.
- ३) मंत्री, सचिव प्रशासकिय अधिकारी पातळीवरील भ्रष्टाचार, लाचलुचपत आणि दप्तर दिरंगाईची चौकशी करून त्यांचे निर्णय घेणे.
- ४) सामान्यतः नागरी सेवेतील अधिकाऱ्याकडून सत्तेचा गैरवापर होऊन इतरांवर अन्याय झाला तर त्यांचे निवारण करण्याचा अधिकार लोकपालाला असतो.
- ५) लोकपालाला आपल्या दरवर्षीच्या कार्याचा अहवाल लोकसभेला सादर करावा लागतो.
- ६) महालेखापरीक्षक, लोकसेवा आयोग अध्यक्ष, निवडणूक आयुक्त आणि कायदे मंडळाचे प्रतिनीधी यांची भ्रष्टाचाराविषयी चौकशी करण्याचे कार्य लोकपालाला करावे लागते.

एकूणच लोकपाल भ्रष्टाचाराला आळा घालून लोकशाही प्रक्रिया निकोप, स्वच्छ व सुदृढ करण्याचा प्रयत्न करतो.

लोकपाल कक्षेबाहेरील विषय :

- १) भारत सरकार व परराष्ट्र शासन किंवा आंतरराष्ट्रीय संघटना किंवा राज्यशासन यांच्याकडून झालेले व्यवहार, नियम, कायदे याबाबत सर्व कृती.
- २) गुन्हाचा तपास करण्याच्या हेतुने केलेली कृती किंवा पारपत्राच्या संदर्भात करण्यात आलेल्या कारवाईसह संरक्षण करण्याच्या हेतुने केलेली कृती.
- ३) नेमणूका, पदच्युती, वेतन, शिस्त, निवृत्ती व अन्य सेवकविषयक बाबीच्या संदर्भात केलेल्या कृती.
- ४) पारितोषिक आणि सन्मानांच्या प्रदाना संबंधी चौकशी, कृती करण्याचा अधिकार.
- ५) कोणत्याही खटल्याविरूद्ध न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाविरूद्ध चौकशी करण्याचा अधिकार.
- ६) तक्रारीच्या तारखेपूर्वी १२ महिने आधि घेण्यात आलेला अन्यायकारक प्रशासकीय निर्णय इत्यादी संबंधी कृती करण्याचा अधिकार.

ब) लोकायुक्तांची कार्ये

लोकायुक्त हे पद घटक राज्यातील भ्रष्टाचार निर्मुलन करण्यासाठी निर्माण करण्यात आलेले आहे. त्याचबरोबर घटक राज्यातील नागरीकांकडून मंत्री, सचिव व शासकिय अधिकारी यांच्याविरूद्ध केलेल्या

तक्रारीचे निवारण करण्याचे कार्य लोकायुक्ताकडून केले जाते. सर्वसाधारण लोकायुक्ताला नागरी सेवेतील अधिकाऱ्याकडून होणारा सत्तेचा गैरवापर, इतरांवरील अन्याय, भ्रष्टाचार, गैरवर्तन यासारख्या कृत्यांच्या निवारणासाठी काम करावे लागते. भारतात लोककल्याणकारी योजना राबवण्यासाठी सनदीसेवा, व्यापार, शेती, आरोग्य, पोलीस, शिक्षण, पाटबंधारे, संरक्षण, बांधकाम इत्यादी सेवांची नियुक्ती केलेली असते. पण या खात्यामधील अधिकाऱ्यांबाबत किंवा इतर कनिष्ठ, वरिष्ठ सेवकांबाबत जेव्हा भ्रष्टाचाराबाबत किंवा गैरकारभाराच्या तक्रारी येतात त्याबाबत चौकशी करून त्यांचे निराकरण करण्याचे कार्य लोकायुक्ताला करावे लागते. लोकायुक्त संबंधीत खात्यांच्या तक्रारींची चौकशी करतात व नंतर सक्षम अधिकाऱ्याकडे शिफारस, सूचना करतात. हा भ्रष्टाचार व अन्याय दूर करण्यासंबंधीच्या शिफारशींना मुर्त स्वरूप देण्याचे कार्य सक्षम अधिकारी करत असतात. सक्षम अधिकाऱ्याने दिलेल्या शिफारशीप्रमाणे त्यांच्यावर योग्य ती कारवाई केली जाते. सक्षम अधिकाऱ्याने जर याबाबत चालढकल केली तर लोकायुक्त आपला अहवाल राज्यपालाकडे पाठवतो. नंतर त्या चर्चेसाठी राज्यविधीमंडळापुढे ठेवतो. पण लोकायुक्तांच्या शिफारशी सरकारला बंधनकारक नसतात. लोकायुक्तांना सर्वसाधारण पुढील कार्ये करावी लागतात :

- १) लोकप्रशासनातील भ्रष्टाचाराच्या तक्रारींचे निवारण करणे, आणि भ्रष्टाचार थांबवणे
- २) सनदी सेवकांचे जनतेवरील अन्याय व जुलूमांच्या तक्रारींचे निवारण करणे.
- ३) प्रशासनातील अकार्यक्षम, गैरवर्तनी, सेवकांची चौकशी करणे व त्याला पदच्युत करणे.
- ४) शासकीय आणि प्रशासकीय व्यवहारात शासनकर्ते आणि अधिकारी वर्ग गैरमार्गाचा वापर करीत असतील तर त्यांची चौकशी करणे
- ५) देशातील सार्वजनिक पैसा, सार्वजनिक हितासाठी वापरतात की नाही याची चौकशी करणे.
- ६) लोकायुक्त स्वतःहून एखाद्या गैरकृत्याची दखल घेवून तसेच वर्तमानपत्रातील बातम्या वाचून त्यांच्या गैरव्यवहाराची व गैरकृत्याची दखल घेवू शकतात.
- ७) प्रत्येक खात्यात आणि विभागात प्रकरणानुरूप तक्रारी स्विकारणे व त्यांचा तपास करणे आणि आवश्यक तेथे तक्रार निवारणाच्या उपायोजना उपलब्ध करून देण्याचे कार्य लोकायुक्तांचे असते. इत्यादी.

कामकाज :

लोकायुक्तांचे कामकाज हे गुप्त पद्धतीने असते. लोकायुक्तांना निःसंशयपणे, स्वतंत्र आणि निपःक्षपातीपणे काम करावे लागते. त्यांना कोणत्याही प्रकारचा तपास किंवा चौकशी गुप्त पद्धतीने करावी लागते. तक्रार करणाऱ्या व्यक्तीची आणि ज्यांच्या विरुद्ध तक्रार आहे त्या व्यक्तीची ओळख गुप्त ठेवावी लागते. त्यांचे कामकाज व तक्रारीविषयीचे तपासकाम खाजगी स्वरूपात चालवले जाते व ते अनौपचारिक स्वरूपाचे असते. लोकायुक्तांच्या कार्यपध्दतीत न्यायालय किंवा शासन हस्तक्षेप करू शकत नाही. आपले काम करीत असताना योग्य माहिती मिळविण्याची त्यांना जास्तीत जास्त मोकळीक आणि अधिकार असतात. कोणत्याही खात्यांतर्गत ते माहिती मागवून त्यांची चौकशी करण्याचा अधिकार लोकायुक्तांना असतो.

उपलोकायुक्तः

प्रत्येक घटक राज्य आपल्या कामकाजाच्या स्वरूपानुसार लोकायुक्त व उपलोकायुक्तांची निवड करत असतो. लोकायुक्तांच्या सल्ल्याने उपलोकायुक्तांची नेमणूक करण्यात येते. सामान्यतः मंत्री, सचिव व सनदी सेवक यांच्यावरील आरोपांचे व तक्रारींचे निवारण लोकायुक्त करित असतो. तर उपलोकायुक्त इतर प्रशासकिय अधिकाऱ्यांविरूद्धच्या तक्रारींचे निवारण करित असतो. उपलोकायुक्ताने गैरवर्तणूक केली किंवा अकार्यक्षमता दर्शविली तर राज्यपाल त्याला पदावरून कमी करू शकतो. त्यापूर्वी त्याच्या गैरवर्तनाची चौकशी सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिकाकडून व्हावी लागते. या पदच्युतीला विधीमंडळाच्या दोन्ही सभागृहांची मान्यता असावी लागते.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-२

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) लोकपालाचे कोणतेही एक कार्य विशद करा.
- २) लोकपालांच्या कक्षेबाहेरील कोणताही एक विषय नमूद करा?
- ३) लोकायुक्तांचे कोणतेही एक कार्य स्पष्ट करा.

४.२.३ लोकपाल व लोकायुक्त मुल्यमापन :

लोकशाही शासन व्यवस्थेत प्रतिनिधींच्या बरोबरच मोकरशाहीने उतरदायी असले पाहिजे. या दृष्टीकोनातून राज्यातील सामान्य लोकांच्या तक्रारींचे व प्रश्नांचे निवारण करण्यासाठी सक्षम अशी सरकारी यंत्रणा असावी असा विचार पुढे आला. वरील उद्देशानेच स्वीस, डेन्मार्क इत्यादी देशात 'ॲम्बुडसमन' (Ombudsman) नावाची संस्था निर्माण करण्यात आली होती. त्याच धर्तीवर भारताने लोकपाल व लोकायुक्त नावांची संस्था स्थापन केली. लोकपाल व लोकायुक्त शासकीय अधिकाऱ्यांच्या विरोधातील लोकांच्या तक्रारीच निवारण व चौकशी करतो. प्रशासनातील भ्रष्टाचार, गैरकारभार व जुगूमशाही यांविरूद्ध सामान्य लोकांना न्याय मिळवून देण्याच्या बाबतीत लोकपाल संस्थेने चांगलेच नावलौकिक कमवला आहे. आपल्या देशातील सार्वजनिक नोकरवर्गाबाबत सर्वसामान्य लोकांचा अनुभव फारसा चांगला नाही. सार्वजनिक किंवा सरकारी नोकरांच्या विरूद्ध भ्रष्टाचाऱ्यांच्या अनेक तक्रारी आहेत. तसेच सर्वसामान्य लोकांना त्रास देण्यासाठी आपल्या पदाचा व अधिकारांचा दुरुपयोग करणाऱ्या अधिकाऱ्यांची संख्या भारतात खुप आहे. सामान्य लोकांना त्याचा मोठा त्रास सहन करावा लागतो आहे. त्यामुळेच सार्वजनिक सेवकावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी लोकायुक्त व लोकपालाची गरज महत्त्वाची आहे.

थोडक्यात भारतासारख्या सार्वजनिक क्षेत्रात भ्रष्टाचार बोकळलेल्या देशात या लोकायुक्त व लोकपाल पदाची आवश्यकता असलीतरी प्रशासकीय यंत्रणेतील मनमानी प्रवृत्तीविरोधात किंवा भ्रष्टाचार निर्मुलनात लोकपाल किंवा लोकायुक्ताला म्हणावे तसे यश प्राप्त झालेले नाही. कारण लोकपाल किंवा लोकायुक्त पदाच्या नियुक्तीबाबत सरकारचा उदासिनपणा दिसून येतो. वेगवेगळ्या राजकिय पक्षांना हे पद निर्माण करण्यात अडचण वाटते कारण संनदी सेवक व लोकप्रतिनिधी यांच्यामध्ये साटेलोटे किंवा संगणमत असते.

त्यामुळे भारतात या पदाबाबत मर्यादीत यश असलेले दिसून येते. पण भारतासारख्या देशात लोकशाही राबवण्यासाठी व शासकिय यंत्रणेत अमुलाग्र किंवा मुलभूत बदल करण्यासाठी लोकपाल व लोकायुक्ताची गरज आहे.

★ स्वयं अध्ययन प्रश्न-३

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- १) भारतातील लोकपाल/लोकायुक्त संस्थेच्या असफलतेचे एक कारण लिहा.
- २) भारतात कोणत्या कारणासाठी लोकपाल/लोकायुक्त संस्थेची गरज वाटते?

४.३ पारिभाषिक शब्द :

- १) ऑम्बुड्समन : स्विडनमधील प्रशासकीय भ्रष्टाचारासंबंधी तक्रार निवारण करणारा अधिकारी
- २) लोकपाल: भारतातील केंद्रीय तक्रार निवारण शासकीय अधिकाऱ्याला लोकपाल म्हणतात.
- ३) विध्येयक : संसदेत किंवा राज्य विधीमंडळात मांडण्याचा कायद्याचा कच्चा मसुदा.
- ४) भ्रष्टाचार : भ्रष्ट आचरण किंवा गैर वर्तन
- ५) प्रशासकीय सुधारणा आयोग : प्रशासनातील कामात सुधारणा घडवून आणण्यासाठी नेमलेला भारतातील केंद्रीय आयोग.

४.४ स्वयं: अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे :

★ स्वयं:अध्ययन प्रश्न क्र. -१

- अ) १) स्वीडनमध्ये
- २) सुधारणा आयोग
 - ३) श्री मोरारजी देसाई
 - ४) ९ मे १९६८
 - ५) राष्ट्रपती
- ब) १) महाराष्ट्रात सर्वप्रथम लोकायुक्त संस्था स्थापन करण्यात आली.
- २) घटक राज्यातील लोकायुक्तांची निवड राज्यपाल करतो. यानिवड प्रक्रियेत मुख्यमंत्री, घटकराज्याच्या न्यायालयाचे सरन्यायाधीश आणि विरोधी पक्ष नेता यांचा समावेश होतो.
 - ३) लोकायुक्त पदाचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो.

४) लोकपाल व लोकायुक्ताला सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशा प्रमाणे महाविद्योगाद्वारे पदमुक्त केले जाते.

★ स्वयं:अध्ययन प्रश्न क्र. -२

१) केंद्रीय मंत्री, सचिव व प्रशासकीय अधिकारी यांच्या कार्याविरुद्ध येणाऱ्या आरोपांची व तक्रारींची चौकशी करणे आणि त्यासंबंधी निर्णय देणे.

२) पारितोषिक आणि सन्मानांच्या प्रदानासंबंधी चौकशी, कृती करण्याचा अधिकार.

३) लोकप्रशासनातील भ्रष्टाचाराच्या तक्रारींचे निवारण करणे, आणि भ्रष्टाचार थांबवणे.

★ स्वयं:अध्ययन प्रश्न क्र. -३

१) लोकपाल किंवा लोकायुक्त पदाच्या नियुक्तीबाबत सरकारचा उदासीनपणा.

२) लोकशाही राबविण्यासाठी व शासकीय यंत्रणेत मूलभूत व आमुलाग्र बदल करण्यासाठी.

४.५ सारांश :

लोकपाल ही संकल्पना सर्वप्रथम 'ऑम्बुडसमन' या नांवाने १७ व्या शतकात स्वीडनमध्ये उदयास आली. भारतात १९६० नंतर ऑम्बुडसमन सारख्या संस्थेच्या स्थापनेस अनुकूल अशा दिशेने जोरदार वारे वाहू लागले. १९६६ साली मोरारजी देसाई यांच्या अध्यक्षतेखाली नियुक्त केलेल्या प्रशासकिय सुधार आयोगाने 'ऑम्बुडसमन' पध्दतीचा स्विकार करावा असे सुचविले. या शिफारशीमध्ये लोकपाल व लोकायुक्त यांचा समावेश असलेली द्विस्तरीय यंत्रणा निर्माण करण्यात यावी असे सुचविले. लोकपाल हे केंद्रशासनाच्या मंत्री व सचिव यांच्याविरुद्धच्या तक्रारी हातळतील, तसेच राज्याचेही मंत्री व सचिव लोकपालाच्या अधिकार कक्षेत येतील असे सांगितले. लोकपाल हे केंद्रासाठी व प्रत्येक घटक राज्यासाठी स्वतंत्र लोकायुक्त असतील आणि अन्य अधिकाऱ्यांच्या तक्रारीची ते दखल घेतील असे स्पष्ट केले होते. या शिफारशीप्रमाणे भारतात लोकपाल व लोकायुक्त हे विध्येयक केंद्र सरकारने १९७१, १९७७, १९८५, १९८८, १९९६, १९९८ मध्ये संमत करण्याचा प्रयत्न केला पण हे लोकपाल विध्येयक आजपर्यंत मंजूर होवू शकलेले नाही. भारतासारख्या विकसनशील राष्ट्रात लोकपालाचे महत्व अनन्य साधारण असल्यामुळे ते संमत होणे आवश्यक आहे. लोकायुक्त ही संस्था आतापर्यंत भारतातील दहा घटक राज्यात स्थापन झालेली आहे. महाराष्ट्र हे भारतातील पहिले घटक राज्य, यांनी १९७१ रोजी 'लोकायुक्त' कायदा संमत करून प्रशासनातील भ्रष्टाचार, लाचलुचपत, वशिलेबाजी कमी करण्याचा प्रयत्न केला आहे. देशातील भ्रष्टाचार कमी करून प्रशासनाला स्वच्छ, निकोप, कल्याणकारी शासन आणि प्रशासन निर्माण करण्यासाठी लोकपाल व लोकायुक्त विध्येयक संमत होणे आवश्यक आहे.

अनेक राज्य शासनानी लोकायुक्त कायदे संमत करून लोकायुक्तांच्या नेमणूकाही, आपल्या लोकसेवकावर वचक ठेवण्यासाठी केल्या आहेत असा लोकांचा गैरसमज आहे. परंतु अनेक प्रसंगी राज्यशासनाला भ्रष्ट लोकसेवकांविरुद्ध कारवाई करण्यास भाग पाडले आहे. अन्यथा अशा भ्रष्ट सनदी सेवकांबाबत कांहीही करता आले नसते. लोकायुक्त कायदे नसते तर मुख्यमंत्र्यांना भ्रष्ट लोकसेवकांना

संरक्षण देण्याविषयीच्या दबावाला बळी पडावे लागले असते. आरोपी सनदी सेवकांच्या विरुद्ध कोणत्याही भ्रष्टाचाराविरोधी विभागीय चौकशीला मान्यता नाकारणे किंवा अशी चौकशी हाती घेतली तरी त्यासाठी फौजदारी खटल्याला मान्यता देण्याचे, शुल्लक कारणासाठी राखून ठेवणे, उदा. : उपलब्ध पुरावा नसने, ती तक्रार फौजदारी न्यायालयात दाखल करण्या इतकी प्रबळ नाही किंवा विभागीय चौकशी किंवा फौजदारी खटला सुरू करण्याविषयीचा निर्णय बेमुदत लांबवणीवर टाकणे अशा प्रकारे लोकसेवकांना संरक्षण मिळू शकते. तसेच हा सर्वात सोपा उपाय आहे. त्यामुळे लोकपाल व लोकायुक्त पद हे अडथळे दूर करून स्वच्छ व भ्रष्टाचार मुक्त प्रशासन देशाला देवू शकते. भारताने आपल्याही राष्ट्रातील गैरकारभाराला आळा घालण्यासाठी लोकपाल ही संस्था त्वरीत निर्माण करणे गरजेचे आहे.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय :

अ) दिर्घोत्तरी प्रश्न :

- १) 'लोकपाल' व 'लोकायुक्त' या संस्थांचा उद्देश स्पष्ट करा?
- २) लोकपाल व लोकायुक्त संस्था निर्माण करण्यासाठीचे भारतातील प्रयत्न सांगा?
- ३) घटक राज्यातील 'लोकायुक्त' संस्थेची रचना व कार्ये स्पष्ट करा?
- ४) लोकपाल व लोकायुक्त संस्थेचे महत्त्व सांगा?
- ५) लोकपाल व लोकायुक्त या संस्थेची भारतातील गरज सांगा?

ब) टिपा लिहा :

- १) ऑम्बुडसमन
- २) लोकायुक्त रचना
- ३) लोकायुक्तांचे अधिकार व कार्ये
- ४) लोकपाल

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- 1) S.R. Maheshwari : Theories and concepts in public Administration
- 2) Sharma & Sadana : Public Administration-Theory and practice
- 3) Rumki Basu : Public Administration concepts and Theories
- 4) Interim Report of the Administrative Reforms commission, october-1966
- 5) Dr. Saxeena D.r: Ombudsman

- 6) ना. रा.इनामदार : लोकप्रशासन
- 7) प्रा.बी.बी. पाटील : लोकप्रशासन
- 8) डॉ. पारस बोरा : लोकप्रशासन
- 9) श्रीराम माहेश्वरी : भारतीय प्रशासन
- 10) प्रा. आर. के.बंग : विकास प्रशासन

