

प्रशासकीय सुधारणा

नोकरशाहीतील राजकिय हस्तक्षेप व समन्वय
बी.के.चतुर्वेदी

भारतीय प्रशासन यंत्रणा: आव्हाने व उपाय
आर. बी. जैन

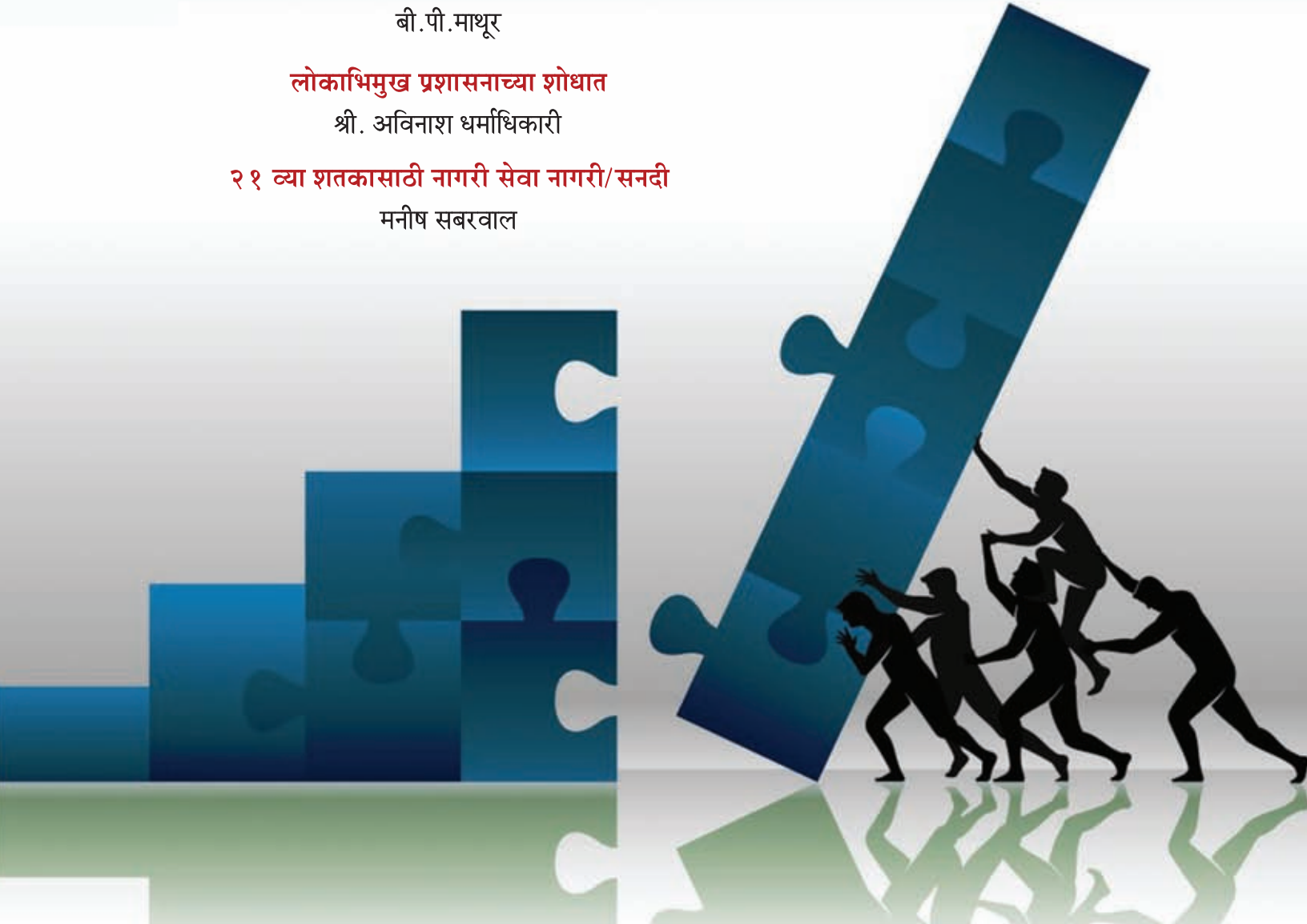
लोकसेवेतील सुधारणा नवीन व्यवस्थापन तत्वज्ञानाचा स्वीकार
बी.पी.माथूर

लोकाभिमुख प्रशासनाच्या शोधात
श्री. अविनाश धर्माधिकारी

२१ व्या शतकासाठी नागरी सेवा नागरी/सनदी
मनीष सबरवाल

विशेष लेख

ग्रामीण कर्जाला बळकटी
नचिकेत मोर व दीप्ती जॉर्ज



मराठी मासिक

योजना

योजना घरी आणा.
आजच वर्गणी भरा.



विकासाचे सर्व पैलू, सर्व सामाजिक प्रश्न आणि चालू घडामोडी प्रसिध्द करणारे योजना हे एकमेव मासिक आहे. या मासिकात सर्व क्षेत्रातील तज्ज्ञांनी लिहिलेले अभ्यासपूर्ण व अचूक माहिती देणारे लेख असतात. त्यामुळे आपल्याला प्रत्येक क्षेत्रातील बिनचुक माहिती मिळते.

हे मासिक विद्यार्थीवर्ग व विद्वत्जनांचे आवडते आहे. स्पर्धात्मक परीक्षांना बसणाऱ्यांनी योजना वाचणे आवश्यक आहे. यातील माहिती साधारणतः इतरत्र प्रकाशित होण्याआधीच आपल्यापर्यंत येते.

वर्गणीचे दर

नियमित अंक मूल्य	१०.०० रुपये
विशेषांक	२०.०० रुपये
वार्षिक वर्गणी	१००.०० रुपये
द्विवार्षिक वर्गणी	१८०.०० रुपये
त्रिवार्षिक वर्गणी	२५०.०० रुपये

वर्गणी, मनीऑर्डर, इंडियन पोस्टल ऑर्डर किंवा डिमांड ड्राफ्टद्वारे संपादक, योजना (मराठी) यांचे नावाने ७०१, "बी" विंग (७ वा मजला) केंद्रीय सदन, बेलापूर, नवी मुंबई - ४०० ६१४ या पत्त्यावर पाठवावी.

वर्गणी मनीऑर्डरने पाठविताना आपले नाव व पत्ता कूपनमध्ये सुवाच्य अक्षरात लिहा.

विक्रीचे ठिकाण : ७०१ सी, ७०१बी, केंद्रीय सदन, सी.बी.डी. बेलापूर, नवी मुंबई - ४०० ६१४

योजना मासिक भारत सरकारच्या माहिती व प्रसारण मंत्रालयाच्या प्रकाशन विभागातर्फे प्रसिध्द केले जाते.

योजना

विकास समर्पित मासिक

❖ वर्ष ४१ ❖

❖ अंक ७ ❖

❖ मार्च २०१४ ❖

❖ मूल्य १० रु. ❖

मुख्य संपादक

राजेशकुमार झा

उपसंपादक

अभिषेक कुमार

मुखपृष्ठ

जी.पी. धोपे

‘योजना’ हे नियोजन आयोगाच्या वतीने, केंद्र सरकारच्या माहिती व प्रसारण मंत्रालयाच्या प्रकाशन विभागातर्फे हिंदी, इंग्रजी, मराठी, गुजराती, कन्नड, तेलुगू, पंजाबी, उर्दू, बंगाली, तमिळ, मल्याळम, उडिया व आसामी भाषांतून प्रकाशित होते. देशाच्या सर्वांगीण विकासाची खुली चर्चा करणारे ते व्यासपीठ आहे. ‘योजना’त प्रसिद्ध होणाऱ्या लेखांतील मते त्या त्या लेखकांची असतात.

योजना वर्गणीचे नवे दर

वार्षिक : रु. १००

किरकोळ किंमत : रु. १०

शेजारी राष्ट्रे

(एअरमेल) वार्षिक : रु. ५३०

युरोप व अन्य राष्ट्रे

(एअरमेल) वार्षिक : रु. ७३०

अनुक्रमणिका

❖ लोकसेवेतील सुधारणा नवीन व्यवस्थापन तत्वज्ञानाचा स्वीकार	– बी.पी.माथूर	५
❖ नोकरशाहीतील राजकीय हस्तक्षेप व समन्वय	– बी.के.चतुर्वेदी	९
❖ ग्रामीण कर्जाला बळकटी (विशेष लेख)	– नचिकेत मोर व दीप्ती जॉर्ज	१५
❖ ज्ञानाच्या साधनसंपत्तीचे एकरिकरण आणि व्यवस्थापन : प्रशासकीय सुधारणांच्या धोरणातील कळीचा मुद्दा	– मेखला कृष्णमूर्ती ^१ आणि टी. सुंदररामन	१९
❖ भारतीय प्रशासन यंत्रणा: आव्हाने व उपाय	– आर. बी. जैन	२७
❖ लोकाभिमुख प्रशासनाच्या शोधात	– श्री. अविनाश धर्माधिकारी	३३
❖ एकविसाव्या शतकातील सनदी सेवा	– मनिष सबरवाल	३९
❖ शासकीय सेवा व्यवस्थापन आणि न्यायालयीन हस्तक्षेपाची गरज	– टी.एस.आर. सुब्रमणियम	४१
❖ जागतिकीकरणाच्या कालखंडातील प्रशासन	– उमा मेडुरी	४५
❖ शाळा उन्नती अभियान:- लोकसहभागातून शाळा विकास	– संतोष मधुकरराव मुसळे	५२

योजनेसाठी लेख, वर्गणी, जाहिरात इ. सर्व पत्रव्यवहारासाठी पत्ता :

योजना मासिक कार्यालय

७०१, बी विंग (७वा मजला), केंद्रीय सदन, सेक्टर १०, सी.बी.डी. बेलापूर, नवी मुंबई ४०० ६१४.

email - yngovt.patrika242@gmail.com

योजना

मार्च २०१४

३



संपादकीय



डोंगरावरील आग

आधुनिक जगातील लोकशाहीचे वर्णनच जगाची व्याख्या करण्यास पुरेसे आहे. लोकांनी रक्त, घाम व अश्रू सांडून क्रांत्या केल्या. स्वार्थत्यागाच्या भावनेतून त्यांनी हे सगळे केले. परराजवटींची जोखडे फेकून दिल्यानंतरही असे लक्षात आले की, पूर्वीच्या पिढवणुकीच्या व दडपशाहीच्या पद्धती आजच्या काळातही आहेत. आजची नवीन अंमलात आलेली व्यवस्थादेखील सर्वसामान्य स्त्री-पुरुषांचे अश्रू पुसू शकत नाही व सर्वसामान्य जनतेच्या वेदनांचे हुंदकेही या व्यवस्थेला ऐकू येत नाही. त्यामुळे आपली स्वप्न पूर्ण करण्यासाठी सामान्य माणसाला एकहातीच लढा द्यावा लागतो. काफका या ज्येष्ठ तत्ववेत्त्याने लिहून ठेवले आहे की, प्रत्येक क्रांती ही नवीन नोकरशाहीचा चिखल मागे ठेवून जाते. हे चित्र वास्तवतेक्षा काहीसे जास्त रंगवले गेले आहे. कारण आपण जेथून सुरूवात केली तेथून आता बरेच पुढे आलो आहोत, लोकांच्या चेहऱ्यावर हास्याची लंके उमटेल एवढे तरी काम झाले आहे, यात शंका नाही. अनेक प्रयोग करता करता आपल्या देशाने निवडलेल्या मार्गावर चालण्याची चिकाटी दाखवलेली आहे. त्याचबरोबर जगात आपले स्थान निर्माण करण्याचाही प्रयत्न केला आहे. असे असले तरीही या वळणार आल्यावर आपल्याला शांतपणे विचार केला पाहिजे की, सर्व जग गाढ निद्रेत असतांना मध्यरात्रीच्या ठोक्याला भारत स्वतंत्र झाल्यानंतर येथे जी लोकशाही स्थापन झाली त्यामुळे कोणत्या किमान आश्वासनांची पूर्तता झाली? कारण

कुठल्याही पद्धतीची राजकीय व्यवस्था असो त्यात वास्तविकता असली पाहिजे. आपली मुलकी सेवा व प्रशासकीय सेवा यंत्रणा व सरकारी राज्य पद्धतीची रचना आपल्याला वास्तवतेकडे घेऊन जाणारी साधने आहेत. भारताला ब्रिटिशांकडून प्रशासकीय सेवेचा वारसा मिळाला खरा पण त्या प्रशासकीय सेवेच्या प्रेरणा, दृष्टिकोन व दिशा बदलणे व त्यात चैतन्य आणणे हे आपल्यापुढे आज सर्वात मोठे आव्हान आहे, कुठल्याही समाजाचे स्थित्यंतर हे तेथील व्यवस्थेमुळे म्हणजे अगदी साहेबापासून-सेवकापर्यंत असलेल्या व्यवस्थेवर आधारित असते. जर आपण नोकरशाहीची पोलादी चौकट अशीच ठेवली तर त्यात सेवेचे चैतन्य येणार नाही. बदलांना त्यामुळे पिंजऱ्यात बंदिस्त व्हावे लागेल. अभिनव कल्पना मांडणाऱ्यांच्या पदरी नैराश्य येईल. याचा परिणाम म्हणून सामाजिक अस्थिरता, हिंसाचार, नोकरशाहीबाबत अप्रीती निर्माण होईल. प्रशासकीय सुधारणांकडे अधिक व्यापक चौकटीतून पाहिले असता एकीकडे असे दिसते की, प्रशासकीय सुधारणा ही एक नीरस कल्पना आहे पण प्रत्यक्षात तसे नाही. लोकांचे जीवनमान उंचावण्यावर त्या व्यवस्थेने केलेल्या कामाचा मोठा प्रभाव पडत असतो. शेवटी ते प्रशासन आहे, खेड्यातील पटवाऱ्यापासून ते सरकारी सचिवापर्यंत, वाहतूक पोलिसापासून प्राप्तीकर आयुक्तापर्यंत सर्वच जण लोकांसाठी देशाचा चेहरा घडवित असतात. आपल्याला देशात चांगले बदल घडवण्यासाठी प्रशासकीय सुधारणा अंगिकारणे आवश्यक आहे.

प्रशासन लोकाभिमुख, पारदर्शक, प्रतिसादक, प्रभावी व कार्यक्षम करण्यासाठी देशात काही अभिनव प्रयत्न करण्यात आले. माहिती अधिकार कायदा व लोकपाल हे भ्रष्टाचार निर्मूलनातील महत्वाचे टप्पे ठरले. असे असले तरी प्रशासकीय सुधारणा ही अखंड चालणारी प्रक्रिया आहे. जगातील वास्तव बदलानुसार त्यात बदल करावे लागतात. तंत्रज्ञानात वेगाने होणारे बदल, जागतिकीकरण, वाढते विशेषत्वीकरण (स्पेशलायझेशन) यामुळे प्रशासनास वेगवेगळ्या पातळीवर अधिक लवचिकता आणावी लागेल शिवाय वेगाने होणाऱ्या बदलांना तोंड द्यावे लागेल.

प्रशासन हे व्यवस्थेला कायदेशीरता प्राप्त करून देत असते. अलिकडच्या काळात लोकांच्या मनात रागाची व नैराश्याची भावना आहे. आपल्या देशातील अनेक नामांकित सरकारी संस्थांची जी कायदेशीरता आहे त्याला तडे गेले आहेत. असे असले तरी आपण आपल्यादेशाच्या लवचिकतेवर पुन्हा विश्वास ठेवण्याची गरज आहे त्यातूनच नवीव उर्जा व भविष्याची दृष्टी मिळू शकेल. एका कवीने म्हटले आहे की, जर डोंगरावर आग असेल, विजा चमकत असतील, वादळ येत असेल तर देवच आपल्याशी आकाशातून बोलत असतो. याचाच अर्थ नवीन जीवन घडताना कुणीतरी जन्माला आल्यानंतरचे आपले रडणे व नंतरचेही आक्रंदन ऐकत असतो. आक्रंदन हे नवजीवनाचे एक लक्षणच असते. (सीमस हेनी)

भाषांतर- राजेंद्र येवलेकर

योजना



लोकसेवेतील सुधारणा नवीन व्यवस्थापन तत्वज्ञानाचा स्वीकार

– बी.पी.माथूर

पाश्चिमात्य देशांचा नीट अभ्यास केला तर त्यांच्या यशामागे उत्तम प्रशासन हे प्रमुख कारण असल्याचे दिसून येते. भारतात मात्र सामाजिक व आर्थिक पातळीवरच्या विकासात आपण लोकसेवेतील चांगल्या प्रशासनाच्या अभावी मागे पडत आहोत. वास्तविक प्रशासकीय यंत्रणा ही लोकसेवेची पद्धतीने तयार केलेली नाही. त्यामुळे नोकरशाहीत अकार्यक्षमता आहे, ही खरी बाब आहे. दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाच्या अहवालात (कार्मिक प्रशासन अहवाल २००८, दहावा अहवाल) असे निरीक्षण नोंदवण्यात आले आहे की, व्यवस्थेतील जडता, गुंतागुंत व अधिक केंद्रीकरण यामुळे लोकसेवक आणखी प्रभावहिन व असहाय बनतात त्यामुळे सकारात्मक फलश्रुती नसते. दुसरीकडे कायद्याचे उल्लंघन करून अधिकारांचा गैरवापर, जुलुमशाही, सतत कामात अडथळे आणण्याची वृत्ती इ. बाबी अजूनपर्यंत दुर्लक्षित राहिल्या आहेत.

लोकव्यवस्थापन पद्धतीत सुधारणा करणे, हे आपल्या देशापुढे सध्या मोठे आव्हान

आहे. ब्रिटिशांकडून मिळालेल्या वेबरच्या नोकरशाही प्रारूपाचा आपण अंगिकार केला असल्याने बऱ्याच समस्या निर्माण झाल्या आहेत. मॅक्स वेबर हा जर्मन समाजशास्त्रज्ञ होता व त्याने नोकरशाही या विषयाचा सखोल अभ्यास करून ती कशी असावी यावर विचार मांडले होते. वेबरच्या नोकरशाही संकल्पनेत सेवाकाळात सेवा ज्येष्ठतेनुसार पदोन्नती, निवृत्ती वेतनाचा अधिकार, अधिकारांची उतरंड व जाचक नियम यांचा समावेश होता. आतापर्यंतच्या अनुभवातून असे दिसून आले आहे की, जुन्या धाटणीच्या नोकरशाही व्यवस्था या आजच्या काळात सर्वसामान्य जनतेच्या गरजा पूर्ण करण्यात अपयशी ठरत आहेत. याची कारणे म्हणजे त्या सोपस्कार, लालफीतीचा कारभार, जैसे थे वृत्ती, पुराणमतवादी वृत्तीचा अंगिकार ही आहेत. आजच्या आधुनिक काळात संगणक, इलेक्ट्रॉनिक्स व हवाई वाहतूक यात इतकी प्रगती झाली आहे की, वेळ आणि अंतराच्या सीमा गळून पडल्या आहेत, त्यामुळे अधिक लवचिक व स्वीकारार्ह असलेल्या संस्थांची गरज आहे, तशा संस्था किंवा आस्थापने

असतील तरच त्या लोकांना उच्च दर्जाची सेवा देऊ शकतील व जागतिकीकरणातील गुंतागुंतीच्या जगात अनेकविध आव्हानांना सामोऱ्या जाऊ शकतील. इंग्लंड, न्यूझीलंड, ऑस्ट्रेलिया, कॅनडा, सिंगापूर यासारख्या राष्ट्रकुलातील देशांनी वेबरच्या नोकरशाही पद्धतीला केव्हाच सोडचिठ्ठी दिली असून नवीन लोक व्यवस्थापन (एनपीएम) हे तत्वज्ञान किंवा पद्धती स्वीकारली आहे, त्यामुळे लोकसेवेच्या कार्यक्षमतेत नाट्यमय रित्या सुधारणा घडून आली आहे. एनपीएम या व्यवस्थापन तत्वज्ञानाचे महत्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे अधिकारांचे विकेंद्रीकरण हे आहे, त्यात ग्राहक हा केंद्रस्थानी आहे व चांगल्या कामगिरीची अपेक्षा ही इतर वैशिष्ट्ये आहेत. भारतातही अनेक समित्या तसेच आयोगांनी लोकप्रशासन पद्धतीत सुधारणा करण्यासाठी अनेक प्रशंसनीय शिफारशी केल्या आहेत पण त्यांची अंमलबजावणी झालेली नाही. त्यामुळे आपण कालबाह्य ठरलेल्या नोकरशाही व्यवस्थेत अडकून पडलो आहोत व त्यामुळे देशातील जनतेला त्याची किंमत मोजावी लागत आहे. लोकसेवेच्या वाईट

कामगिरीची काही प्रमुख कारण म्हणजे उत्तरदायित्वाचा अभाव, कालबाह्य कायदे, नियम व प्रक्रिया, अधिकारांचे जास्तीत जास्त केंद्रीकरण, कार्यसंस्कृतीतील दोष, व्यावसायिकतेचा अभाव व सेवांचे राजकियकरण ही आहेत. लोकसेवेत मूलभूत सुधारणा करण्याची वेळ आता येऊन ठेपली आहे, त्यासाठी व्यवस्थापनाचे नवे तत्त्वज्ञान स्वीकारावे लागेल.

लोकसेवेत उत्तदायित्वाचा समावेश- लोकसेवेतील खराब कामगिरीचे प्रमुख कारण म्हणजे उत्तरदायित्वाचा अभाव हे आहे. हे उत्तदायित्व अधिकाऱ्यांच्या कामगिरीचा संबंध पदोन्नती व सेवेतील प्रगतीशी जोडून, नागरी सेवेत स्पर्धात्मकता आणून व कठोर शिस्तीची व्यवस्था राबवून अंमलात आणता येईल.

कामगिरीवर भर- आजच्या लोकसेवेत कामगिरीवर भर नाही. कठोर परिश्रम व चांगले काम करणाऱ्यांना प्रोत्साहन नाही. पदोन्नतीचे नियम हे जास्तीत जास्त वार्षिक गोपनीय अहवालावर अवलंबून आहेत. जेव्हा ज्याची वेळ येईल तेव्हा त्याला पदोन्नती मिळेल, अशी व्यवस्था त्यात आहे, त्यामुळे मध्यमप्रतीची वृत्ती वाढत राहते, फार चमकदार कामगिरी करण्याच्या फंदात अधिकारी व कर्मचारी पडत नाहीत. दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने असे म्हटले आहे की, सध्याची कामगिरी मूल्यमापनाची पद्धत ही असमाधानकारक असून त्यात अधिक पारदर्शकता असणे गरजेचे आहे. लष्करी दलांच्या धर्तीवर त्यात अंकीय गुणांकन असणे गरजेचे आहे व तटस्थ संस्थेकडून हे मूल्यमापन झाले पाहिजे. या आयोगाने अशीही सूचना केली होती की, मूल्यमापन हे सर्वकष असले पाहिजे. अधिकाऱ्यांच्या सेवाकालाच्या महत्वाच्या टप्प्यावर ते व्हायला हवे असे पहिले मूल्यमापन सेवेच्या १४ वर्षांच्या काळानंतर करण्यात यायला गवे व दुसरे

२० वर्षांच्या काळानंतर व्हायला हवे. जर ती व्यक्ती दुसऱ्या मूल्यमापनानंतर अकार्यक्षम किंवा अपात्र दिसून आली तर तिची सेवा समाप्त करण्यात यावी. सरकारी नोकरांना पदोन्नती, सेवाकालातील त्यांची प्रगती, त्यांची सेवा चालू ठेवणे याबाबी प्रत्यक्ष नोकरीतील कामाशी निगडित करायला हव्यात. जे लोक अकार्यक्षम आहेत त्यांना काढून टाकायला हवे.

स्पर्धात्मकता व वरिष्ठ पातळीवर विशेष ज्ञान असलेल्या व्यक्तींच्या नेमणुका- सरकारी धोरण निश्चितीचे काम गुंतागुंतीचे असते व त्यासाठी त्या विषयातील तज्ञ व्यक्तींची गरज असते. सध्याच्या काळात केंद्रीय सचिवालयात वरिष्ठ पदांवर ज्यांच्या नेमणुका केल्या जातात ते भारतीय प्रशासकीय सेवेतील सर्वसाधारण अधिकारी असतात, ते कुठल्या एका विषयातील तज्ञ नसतात. दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा अहवालानुसार सध्याच्या पद्धतीत सहसचिव पदासाठी अधिकाऱ्यांचे पॅनेल तयार केले जाते. ही पद्धत न्याय्य, वस्तुनिष्ठ व पारदर्शक नाही तसेच यात अधिकाऱ्यांमधील चांगल्या गुणांकडे दुर्लक्ष केले जाते, त्याची त्या पदासाठी योग्यता बघितली जात नाही. अधिकाऱ्यांनी कोणत्या बारा क्षेत्रात तज्ञता प्राप्त केली पाहिजे याची निश्चिती आयोगाने केली आहे. अखिल भारतीय सेवा व केंद्रीय नागरी सेवा यात तेरा वर्षे सेवा झालेल्या व्यक्तींना त्यांनी तज्ञता मिळवण्याची क्षेत्रे ठरवून दिली पाहिजेत. उप सचिव व संचालक पदावरील पदे त्या तज्ञता क्षेत्रातील अधिकाऱ्यांची कामगिरी पाहूनच भरली गेली पाहिजेत. वरिष्ठ प्रशासकीय श्रेणी व त्यावरील सह सचिव पातळीवर स्पर्धात्मकता आणली पाहिजे, ही पदे सर्व सेवा क्षेत्रातील अधिकऱ्यांना खुली केली पाहिजेत. यातील काही नेमणुका खुल्या मनुष्यबळ बाजारपेठेतूनही करता

येतील. तज्ञता क्षेत्र ठरवून देण्यासाठी, अधिकाऱ्यांचा नेमणुकीसाठी पॅनेल तयार करण्यासाठी, कार्यकाल ठरवण्यासाठी, खुल्या नेमणुकांसाठी कोणत्या पदांची जाहिरात करावी हे निश्चित करण्यासाठी केंद्रीय नागरी सेवा प्राधिकरण स्थापन करण्यात यावे, अशीही शिफारस करण्यात आली आहे. १९६९ मध्ये पहिला प्रशासकीय सुधारणा आयोग नेमण्यात आला होता. त्याचवेळी सनदी नोकरांच्या वरिष्ठ पातळीवर नेमणुका करताना तज्ञता निकष निश्चित करणे आवश्यक असते, असे प्रथम सूचित करण्यात आले होते. सर्व सेवेतील अधिकाऱ्यांना त्यांच्या कारकीर्दीच्या मध्यावधीत केंद्रीय सचिवालयात मध्यम व उच्च स्तरीय व्यवस्थापकीय पातळीवर काम करण्याची संधी द्यावी तसेच त्यांच्या निवडीसाठी त्यांच्या कारकीर्दीच्या मध्यावधीत स्पर्धात्मक परीक्षा घेण्यात यावी. या परीक्षेत मुलाखत यूपीएससी मार्फत घेण्यात यावी. केंद्र सरकारने सह सचिव व त्यावरील पदांसाठी नेमणुका करताना विशिष्ट क्षेत्रातील तज्ञता ज्ञान व गुणवत्ता यावर भर देणे या दोन मुद्द्यांवर सुरेंद्रनाथ समिती (२००३) व होटा समिती (२००४) अशा दोन समित्या नेमल्या होत्या. सरकार व्यावसायिकतेवर चालवण्यासाठी सह सचिव किंवा केंद्रीय सचिवालयातील वरची पदेच नव्हे तर उच्च व वरिष्ठ प्रशासकीय श्रेणीतील पदे म्हणजे प्राप्तीकर आयुक्त, अबकारी कर कलेक्टर, अकाउंटंट जनरल, मुख्य अभियंता, आरोग्य सेवा संचालक यासारखी पदे केवळ नागरी सेवेतून न भरता खुल्या स्पर्धेतून भरायला हवीत. ही पदे भरताना कर विधिज्ञ, सनदी लेखापाल, कंपनी अधिकारी, शिक्षणतज्ञ, अभियंते व डॉक्टर यांचा विचार केला पाहिजे. वस्तुनिष्ठता आणण्यासाठी या पदांवरील निवडी यूपीएससी मार्फत करण्यात याव्यात. इंग्लंड, न्यूझीलंड,

ऑस्ट्रेलिया यांसारख्या देशांनी नव व्यवस्थापन पद्धत अवलंबली असून येथील नागरी सेवातील पदे ही खुल्या स्पर्धेतून भरली जातात व लोकसेवा आयोगांकडून त्यांच्या नेमणूका होतात. नवीन शिफारशींचा प्रस्ताव मान्य झाल्यास अनेक उद्दिष्टे साध्य होतील. कामाशी निगडित अधिकारी भरती झाल्याने चांगले लोक मिळतील. सेवेमध्ये विशिष्टता येईल. एखाद्या विशिष्ट विषयात तज्ञता प्राप्त असलेल्या व्यक्तींना संधी मिळेल व वरिष्ठ पातळीवरील नेमणूकांचे अधिकार राजकीय व्यक्तींच्या हातून जातील. सेवा राजकीय प्रभावातून मुक्त होतील.

प्रभावी शिस्तपालन व्यवस्थेची अंमलबजावणी- सध्या शिस्तपालनचे नियम फार किचकट आहेत. त्यामुळे कर्मचाऱ्यांची बेशिस्त, वरिष्ठांचे आदेश न पाळणे. कामचुकारपणा करणे या मुद्द्यांवर एकदा नेमलेल्या कर्मचाऱ्यांची पदावनती किंवा काढून टाकण्याची प्रक्रिया करणे खूप अवघड आहे. सरकारी कर्मचारी हे डोके नसलेला खिळा असतात, त्यांना सेवेत घेता येते काढता मात्र येत नाही. त्यामुळे वाईट कार्यसंस्कृती निर्माण होते तसेच अकार्यक्षमता वाढते. नागरी सेवा संहिता व शिस्तपालन नियम यातील तरतुदी फारच गुंतागुंतीच्या असतात. त्यात अनेक पळवाटा आहेत व त्यांचा फायदा चुकार कर्मचारी घेत असतात. न्या. व्यंकटचलिथा यांच्या नेतृत्वाखाली २००२ मध्ये घटनात्मक आढाव्यासाठी समिती नेमण्यात आली होती. या समितीने दिलेल्या अहवालानुसार घटनात्मक सुरक्षा तरतुदींचा वापर हा ज्या दोषी व्यक्ती त्यांच्या सार्वजनिक पदाचा वापर खासगी फायद्यासाठी करून घेतात, त्यांना वाचवण्यासाठीच केला जातो. त्यामुळे राज्यघटनेतील कलम ३११ मध्ये सुधारणांची गरज आहे. प्रामाणिक व कार्यक्षम अधिकाऱ्यांना संरक्षण मिळाले पाहिजे,

त्याचबरोबर अप्रामाणिक अधिकऱ्यांचे वर्चस्व वाढता कामा नये अशी सूचना आयोगाने केली आहे. दुसऱ्या एआरसीने अशीच मते व्यक्त करताना म्हटले आहे की, कायदेशीर संरक्षणामुळे कर्मचाऱ्यांमध्ये कमालीच्या सुरक्षिततेचे वातावरण निर्माण झाले आहे त्यांना कार्यक्षमता किंवा गैरकृत्य करण्याने आपल्याला काही शिक्षा होऊ शकते, ही भीती उरलेली नाही. त्यामुळे शिस्तभंगाच्या कारवाईची प्रक्रिया जलद होणे गरजेचे असून कामचुकार व कर्तव्यात कसूर करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांना शिक्षा व्हायला हवी. नैसर्गिक न्यायाचे तत्व लक्षात घेता असे करणेच उचित ठरेल.

कार्यसंस्कृतीत बदल- सध्याच्या काळात अनेक सरकारी कार्यालयांमध्ये कार्य संस्कृती फारशी चांगली नाही. उत्पादकताही कमी आहे. त्यामुळे किफायतशीर व कार्यक्षम सेवेसाठी सरकारी यंत्रणेचा आकार कमी केला पाहिजे. म्हणजे काही कर्मचारी संख्या कमी केली पाहिजे व काही सेवांचे खासगीकरण केले पाहिजे. केंद्र व राज्य सरकारांची नोकरशाही यंत्रणा एवढी मोठी आहे की, ती कमी करण्याची गरज आहे. १९९७ मध्ये पाचवा वेतन आयोग व २०००-२००१ मध्ये खर्च सुधारणा आयोग यांनी सरकारी मंत्रालये व खाती यांचा पसारा कमी करण्यासाठी फेररचना, फेरसंघटन व कर्मचारी कपात करण्याची सूचना केली होती. त्यामुळे कार्यक्षमता वाढेल व त्याचबरोबर सरकारी यंत्रणेवर होणारा खर्चही कमी होईल. त्यातील काही शिफारशी अशा होत्या अ) बहुस्तरीय अधिकार रचना कमी करून अधिकारीभिमुख पद्धत वापरणे ज्यामुळे निर्णय पटकन होऊ शकतील. कामे या पातळीवरून त्या पातळीवर अशी फिरत राहण्याने जो विलंब होतो तो होणार नाही. ब) मंत्रालयांच्या पातळीवर विभाग निहाय पद्धत वगळून डेस्क अधिकारी पद्धत वापरवी

व तेथूनच फाईलवरील नोंदी सुरू होतील. क) मंत्र्यांच्या कार्यालयातील कर्मचारी सहायक, वरिष्ठ कारकुन, कनिष्ठ कारकुन, व्यक्तीगत सहायक अशा पद्धतीने न ठेवता कार्यकारी सहायक असे पद निर्माण करावे, या पदावर नेमणूक केलेली व्यक्ती अनेक कामे करू शकणारी असावी व तिला संगणकाचे ज्ञान असावे. ड) सरकारी कार्यालयांचे आधुनिकीकरण करावे, तेथे संगणक असणे आवश्यक आहे. इतर आधुनिक यंत्रेही असावीत. काम करण्यास सुयोग्य वातावरण निर्माण करावे. कामाचे अमानवीकरण केल्याने सरकारी कार्यालयातील वातावरण उत्पादकतेस अनुकूल राहत नाही. अनेक कर्मचारी हे ज्ञानाधिष्ठित कर्मचारी असतात व त्यांना अधिकाऱ्यांच्या उतरंडीचा त्रास होत असतो पण त्यांना सक्षमीकरण करून प्रेरित केले पाहिजे, जास्त जबाबदारी दिली पाहिजे. निर्णयाचे अधिकार दिले पाहिजेत. सरकारी यंत्रणा नम्र, कमी आकाराची, कार्यक्षम असली पाहिजे. आधुनिक पद्धतींचा वापर करणारी असली पाहिजे. सरकारी कार्यालयातील बाबू संस्कृती बंद केली पाहिजे.

प्रक्रिया व नियमांचे सुसूत्रीकरण- नागरिकांच्या संदर्भातील अनेक नियम व प्रक्रिया कालबाह्य झाल्या आहेत. सरकारशी व्यवहार करताना त्यामुळे नागरिकांना अडचणी येतात. पासपोर्ट, मालमत्ता नोंदणी, घरबांधणी परवाने, उद्योग परवाने, कारखाने तपासणी यासाठीच्या प्रक्रिया कालबाह्य आहेत. त्यामुळे सरकारी कर्मचाऱ्यांना त्यात दिरंगाई करण्याची व लोकांना वेठीस धरण्याची संधी मिळते. हे नियम व प्रक्रिया सुलभ करणे, सुधारित करणे आवश्यक आहे व सरकारी कर्मचाऱ्यांचे काही अधिकारही काढून घेणे आवश्यक आहे. सरकारी यंत्रणा कार्यक्षमरित्या राबवायची असेल तर कार्मिक, आर्थिक व खरेदी व्यवस्थापन हे विभाग फार महत्वाचे असतात. कर्मचारी

व्यवस्थापनाच्या आताच्या पद्धती या कालबाह्य ठरल्या आहेत. नियम फार आडमुठे असून स्थानिक स्थिती लक्षात घेऊन निर्णय घेण्याची लवचिकता नाही त्यामुळे विभागांची अकार्यक्षमता वाढते. अर्थसंकल्पीय तरतुदींच्या वापराबाबतचे नियम बराच पैसा वाया घालवतात. खर्च करण्यासाठी आर्थिक वर्ष संपताना मार्चमध्ये घाई केली जाते, त्यामुळे कामे नीट होत नाहीत, पैसे मात्र संपवले जातात. इंग्लंडसह अनेक देशात बहुवार्षिक अर्थसंकल्पीय पद्धती वापरतात. तेथे अर्थसंकल्पीय चक्र हे तीन वर्षांचे आहे. त्यामुळे वर्षाच्या शेवटी पैसा पडूनही राहत नाही व त्याचा विनियोग योग्य प्रकारे केला जातो. खरेदी नियमात निविदा काढल्यानंतर कमीत कमी बोली असलेल्याकडून खरेदी केली जाते, त्यामुळे काहीवेळा कमी दर्जाची साधने व सेवा माथी मारल्या जातात व पैशांचे मोल मिळत नाही. अंदाजित तरतुदी व खरेदी नियम या विभागांना अधिकार देऊन लवचिकता आणत ते बदलले पाहिजे. आपण पैशातून जी खरेदी करतो आहेत ती योग्य की अयोग्य दर्जाची आहे याचे मूल्यांकन त्यांना करू दिले पाहिजे. सरकारी यंत्रणा अविश्वासाची शिकार बनली आहे. सरकारनेही आपल्या नागरी सेवा अधिकाऱ्यांवर विश्वास दाखवला पाहिजे.

खासगीकरण व कंत्राटीकरण- सरकारच्या अनेक सेवा व कामांचे खासगीकरण करणे गरजेचे आहे. काही कामांचे आउटसोर्सिंग करणे गरजेचे आहे. त्यामुळे कार्यक्षमता वाढून खर्चही कमी होईल. पालिकांकडून केली जाणारी रस्ते सफाई, वीज वितरण, सार्वजनिक वाहतूक व्यवस्था या सेवांचे खासगीकरण करणे गरजेचे आहे. उदारीकरणाच्या काळात तोट्यात असलेले सरकारी उद्योग हे देशाच्या आर्थिक साधनांचे शोषण करीत असतात. त्यात हॉटेल, पर्यटन, अभियांत्रिकी, कापड गिरण्या यासारखी सरकारी क्षेत्रातील आस्थापने खासगी क्षेत्राशी

स्पर्धा करू शकत नाहीत. हवाई वाहतूक सेवा, दूरसंचार सेवा खासगी क्षेत्रास खुली करण्याची गरज आहे. लोकांच्या मागण्या पूर्ण करण्याइतका पैसा सरकारकडे नाही. लोकसेवांमध्ये स्पर्धात्मकता आणल्याने किफायतशीर दरात चांगल्या सेवा मिळतात. काहीवेळा त्यात सरकारी व खासगी सेवांमध्ये अशी स्पर्धा असते.

लोकसेवाकांवर विश्वास, कामगिरी अभिमुख संस्था- सध्याच्या काळात सरकारच्या कामकाजाचे फारच केंद्रीकरण झालेले आहे. मंत्रालये व विभागप्रमुखांकडे अधिकार केंद्रित आहेत. या पद्धतीत बदल करण्याची आवश्यकता असून जे लोक कार्यक्रमांची, योजनांची अंमलबजावणी करतात त्यांना काम करताना स्वातंत्र्य देण्याची गरज आहे, चांगले काम करण्यासाठी त्यांच्यावर विश्वास टाकण्याची गरज आहे. ब्रिटन, न्यूझीलंड, ऑस्ट्रेलिया, कॅनडा, सिंगापूर, जपान व अमेरिका या प्रगत देशात नोकरशाही प्रणालीत बदल करण्यात आले आहेत. त्यांनी व्यावसायिक व्यवस्थापन प्रणाली स्वीकारताना संस्था (एजन्सी) व कामगिरी आधारित संस्था (परफॉर्मन्स बेस्ड ऑर्गनायझेशन) यांची निर्मिती केली आहे. ब्रिटनमध्ये लोकसेवेत सुधारणा करताना संबंधित संस्थांचे प्रमुख हे थेट लोकांमधून व खासगी क्षेत्रातून निवडले जातात, त्यांची सेवा कंत्राटी पद्धतीने घेतली जाते. प्रत्येक एजन्सी ही संबंधित विभागाशी कामगिरीबाबत वाटाघाटी करते त्यात आर्थिक कामगिरी, कार्यक्षमता व सेवेचा दर्जा याबाबत काही लक्ष्ये ठरवून दिली जातात. कार्यकारी संस्थांनी (एक्झिक्युटिव्ह एजन्सीज) ब्रिटीश लोकसेवेत मोठ्या प्रमाणात कार्यक्षमता आणली आहे. हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या कोषागार व नागरी सेवा समितीने सरकारी व्यवस्थेत मोठे बदल घडवून आणले असून गेल्या दशकातील त्या देशात घडून आलेले ते सर्वात मोठे बदल आहेत. इतर

देशांपासून भारताने काही धडे घेणे गरजेचे आहे, कामगिरी अधिष्ठित संस्थांची निर्मिती करण्याची गरज आहे, त्यामुळे सरकारी यंत्रणा अधिक कार्यक्षम, किफायतशीर व नागरिकांप्रती संवेदनशील होऊ शकेल. त्यामुळे सरकारी यंत्रणेत कामगिरी अधिष्ठित व्यवस्थापन व व्यावसायिक व्यवस्थापन आणता येईल.

आव्हाने- लोकसेवांमध्ये सुधारणा करणे हे सरकारपुढचे मोठे आव्हान आहे. त्यातील मोठा अडथळा हा नोकरशाहीचा आहे, त्यांचे हितसंबंध खोलवर गुंतलेले असल्याने उत्तदायित्व असलेली व कामगिरीचे मूल्यमापन असलेली कोणतीही व्यवस्था आणण्यास त्यांचा विरोध आहे. अकार्यक्षम, भ्रष्टाचारी व सुस्त सरकारी यंत्रणा राजकारण्यांसाठीही अनुकूल ठरत असते, त्यामुळे त्यांना त्यांचे अनिष्ट उद्देश साध्य करता येतात. नोबेल विजेते समाजशास्त्रज्ञ गुनर मिरदाल यांनी भारताचे वर्णन एक सॉफ्ट स्टेट (सौम्य राष्ट्र) असे केले आहे. त्यांच्या मते भारतातील नेते कठोर व अप्रिय निर्णय घेण्यास उत्सुक नाहीत. लोकसेवेत अर्थपूर्ण सुधारणा करण्यासाठी राजकीय इच्छाशक्तीची गरज आहे. दारिद्र्य निर्मूलन, कुपोषण कमी करण्यासाठी, अधिकारांपासूनची वंचितता रोखण्यासाठी, निरक्षरता घालवण्यासाठी लोकसेवा सुधारणा गरजेच्या आहेत. भारताला सुखी, आरोग्यवान, प्रगतीची भरभराट असलेले राष्ट्र बनवायचे असेल, तर लोकसेवा क्षेत्रातील या सुधारणा करणे क्रमप्राप्त आहे.

(**डॉ. बी पी. माथूर - माजी सनदी अधिकारी. माजी उप सहसचिव नियंत्रक व लेखापरीक्षक विभाग, नवी दिल्ली. माजी संचालक, राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान नवी दिल्ली. संपर्कासाठी ईमेल- drbpmathur@gmail.com**)

भाषांतर- राजेंद्र येवलेकर



नोकरशाहीतील राजकिय हस्तक्षेप व समन्वय

– बी.के.चतुर्वेदी

१. आर्थिक वाढीचा दर जलदगतीने कसा वाढवता येईल आणि विकासाच्या फायद्यांचा ओघ नागरिकांपर्यंत परिणामकारकरित्या कसा वळवता येईल, या दोन महत्वाच्या समस्या सध्या देशासमोर आहेत. उपरोल्लेखित समस्यांवर धोरणाची आखणी करताना प्रशासनाचे मुद्दे वाढत्या संख्येने केंद्रस्थानी येत आहेत. प्रशासनामधील भ्रष्टाचार हा एखाद्या रोगाच्या साथीसारखा आहे आणि सरकार पुरवत असलेल्या निधीला मोठ्या प्रमाणावर गळती लागलेली आहे. यासंदर्भात झालेल्या चर्चेतून मिळालेल्या माहितीनुसार पूर्वी भारतातील गरीब माणसांपर्यंत सरकारी निधीतील फक्त १५ पैसे पोहचत असत, तो आकडा आता केवळ पाच पैशांवर आला आहे. शासनाकडून अत्यंत उच्च दर्जाची सेवा मिळावी, हीच अपेक्षा नागरिकांना असते.

२. सरकारला धोरणे आखताना सल्ला देताना व प्रत्यक्ष जबाबदारीचे पालन करताना प्रशासनाची स्वायत्तता हा महत्वाचा मुद्दा असून गेल्या काही वर्षांत त्याचा परिणाम प्रशासनाच्या कार्यपद्धतीवर झाला आहे. १० ऑक्टोबर १९४९ रोजी भारताच्या घटनात्मक विधानसभेत सरदार वल्लभभाई पटेल यांनी म्हटले होते. “तुम्हाला कार्यक्षम नागरी सेवा हवी असेल तर प्रशासन सेवेतील अधिकाऱ्यांना त्यांचे तोंड मुक्तपणे उघडण्याची परवानगी द्या, असा माझा सल्ला आहे. तुम्ही जर प्रमुख असाल तर तुमचा सचिव, मुख्य सचिव किंवा तुमच्या हाताखाली काम करणाऱ्या अन्य अधिकाऱ्यांना कोणतीही भीती अथवा प्रलोभनाशिवाय आपले म्हणणे मांडण्याची परवानगी देणे हे तुमचे कर्तव्य आहे. पण अनेक प्रांतात आज मी अशी प्रवृत्ती पाहतो की, सरकारी अधिकाऱ्यांना तुम्ही सरकारी नोकर

आहात, तुम्हाला आमचे आदेश पाळावेच लागतील, असे ठणकावले जाते. ब्रिटिश राजवट जाईल, तुमच्याकडे अखंड भारत नसेल आणि तो नसला तरी आपली मते निर्भीडपणे व्यक्त करू शकणारी चांगली प्रशासन सेवा असेल जिला तुम्ही तुमच्या शब्दावर ठाम राहिल, असा विश्वास असेल आणि शेवटी या सर्वांच्या वर संसद आहेच, जिचा आम्ही अभिमान बाळगू शकू व जेथे आमचे हक्क व विशेषाधिकार सुरक्षित असतील, याची खात्री असेल.”

“आज माझा सचिव माझ्या मतांच्या विरोधात टिप्पणी लिहून पाठवू शकतो. माझ्या सर्व सचिवांनी मी तसे स्वातंत्र्य दिले आहे. मी त्यांना बजावले आहे की, जर तुमचा मंत्री नाराज होईल, या भीतीने तुम्ही तुमचे प्रामाणिक मत देत नसाल तर कृपया तुम्ही गेलेलेच बरे. मी दुसरा सचिव नेमेन. आपले मत मोकळेपणे व्यक्त करणाऱ्यावर मी कधीही नाराज होणार नाही.”

३. स्वातंत्र्योत्तर काळातील सुरुवातीच्या वर्षांत म्हणजे १९५० च्या दशकात आणि अगदी १९६० च्या दशकाच्या सुरुवातीला राजकीय प्रमुख व प्रशासन यांच्यातील नातेसंबंध हे विश्वास आणि प्रशासनाच्या निष्पक्षपाती कार्यपद्धतीचे होते. नंतर या बाबतीत सरकारी कर्मचाऱ्यांचे दोन गटांत विभाजन झाले ते म्हणजे प्रशासन व राजकारण. सध्या दोन वेगळ्या प्रकारचे नातेसंबंध उदयास आले आहेत ते म्हणजे प्रामाणिकपणा व सचोटी जपण्याचा प्रयत्न करणारे अधिकारी पहिल्या गटात मोडतात. दुसऱ्या वर्गात सत्ताधऱ्यांच्या आश्रयाला राहून तसेच प्रशासनाचे निकष, उत्तम वर्तन आणि तत्त्वनिष्ठ वर्तणुकीचे निकष धुडकावून लावूनही त्यांच्याबरोबर जाणाऱ्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचा समावेश आहे. जेव्हा राजकीय सत्ता एका पक्षाकडून दुसऱ्या पक्षाकडे जाते तेव्हा दुसऱ्या प्रकारातील अधिकाऱ्यांचे दोन गट होतात. निरपवादपणे सरकारी अधिकाऱ्यांचा एक गट राजकीय सत्ताधऱ्यांशी जवळीक साधून आपली खेळी सुरू करतो आणि दुसरा गट बाजूला फेकला जातो. आज पहिल्या वर्गातील अधिकाऱ्यांची संख्या मात्र हळूहळू कमी होत आहे. नेमणुका, बदल्या किंवा सेवेतील अन्य बाबींवर सत्ताधऱ्यांकडून आपल्याला योग्य रितीने वागवले जाणार नाही, अशी भीती पहिल्या वर्गातील अधिकाऱ्यांमध्ये वाढते आहे. उत्तम शासन व्यवस्थेची नागरिकांना असलेली गरज हा कळीचा मुद्दा मात्र यासंदर्भात नेहमीच दुर्लक्षिला जातो.

चांगल्या शासन व्यवस्थेचे निकष विसरून राजकीय प्रमुख व सरकारी अधिकारी जेव्हा संगनमत करतात तेव्हा ते निरपवादपणे नागरिकांचे जबर नुकसानच असते.

४. सरकारी नोकरी आव्हानांनी ठासून भरलेली अशी प्रोत्साहक संधी पुरवते. इतक्या विशाल प्रकारची आव्हाने, प्रत्यक्ष कामाची आणि धोरण ठरवण्याची संधी आणि राष्ट्रीय विकास प्रक्रियेत महत्त्वाची भूमिका बजावण्याची संधी देणाऱ्या अशा फारच थोड्या सेवा आहेत. या आव्हानांचा यशस्वीपणे मुकाबला केल्यावर एखाद्याला स्वतःच्या कामाबाबत अभिमान आणि समर्पण भावनेचे समाधान वाटू शकेल. मात्र त्यासाठी काही विशेष गुणांची आवश्यकता आहे, जे व्यक्तीगत पातळीवर प्रत्येकाला विकसित करावे लागतात. अखिल भारतीय प्रशासन सेवेच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांवर सेवेत प्रवेश करताना ते ज्या एका कर्तव्यभावनेने आले, तिला अखेर पर्यंत पूर्ण करण्याची विशेष जबाबदारी असते. नेहमीच पाट्या टाकून योग्य परिणाम मिळणार नाहीत. कालांतराने यश मिळवून देतील पण सध्या जाचक वाटतील, अशा काही वर्तणुकीच्या निकषांचे पालन सरकारी अधिकाऱ्यांना करावे लागेल. कायदे व नियमांवर बोट ठेवून वागणाऱ्या किंवा एखाद्या कृतीचे परिणाम निदर्शनास आणणाऱ्यांवर कधीकधी जोखीम पत्करण्यास तयार नसलेला, असा शिक्का बसू शकेल. अशा अधिकाऱ्यांची अगदीच किरकोळ अशा कामावर नेमणूकही होईल.

आपल्या राजकीय आश्रयदात्याशी असलेल्या जवळीकीचा फायदा घेऊन झटपट फायदे उपटण्याचा प्रयत्न करणारे अन्य लोकही असू शकतील. तरीही शेवटी निकषांनुसार काम करून परिणाम देणारेच वर येण्यास व मान्यता मिळवण्यास पात्र ठरतात. अशा सरकारी अधिकाऱ्यांबद्दल त्यांचे वरिष्ठ, हाताखालील कर्मचारी, जनता आणि अगदी राजकीय पक्षांनाही अत्यंत आदर असतो.

५. प्रशासनाला व्यावसायिक वर्तनाच्या निकषांचे पालन करावे लागते. त्यामुळे चांगल्या कारभाराचा विषय केंद्रस्थानी येईलच, पण देशाचा विकास आणि भरभराटीच्या उद्देश्याने काम करणारी पोलादी चौकट म्हणून प्रशासनाची असलेली ओळख पुन्हा एकदा दृढ होईल. लोकांचा सरकारी सेवांवरील विश्वास वाढण्यास व त्यांना नवा आदर मिळवून देण्यास त्यामुळे सहाय्यच होईल. सरकारी अधिकाऱ्यांसाठी अशा काही निकषांवर येथे सव्तर चर्चा करू.

प्रथम, व्यक्तिगत प्रामाणिकपणा उच्च दर्जाचा ठेवला पाहिजे. सरकारी सेवांची ताकद ही निर्विवादपणे शासनातील सेवकांच्या प्रामाणिकपणावर अवसलंबून आहे. विशेषत्वाने उच्च सरकारी अधिकारी हे कोणत्याही दूषणाच्या पलिकडे असले पाहिजेत. त्यामुळे अशा सरकारी अधिकाऱ्यांबद्दल आदर बाळगणाऱ्या राजकीय सत्ताधारी नेत्यांमधूनही तुमचे काम बिनबोभाटपणे पार पाडण्यास तुम्हाला मजबूती मिळेल. अगदी भ्रष्ट राजवटींतही अशा अधिकाऱ्यांचा आदर केला जातो.

दुसरा निकष, कायदा व धोरण राबवताना आणि प्रशासकीय निर्णय घेताना न्याय्य बुद्धीने वागायला पाहिजे. सरकारी अधिकाऱ्यांची सर्वात मोठी ताकद म्हणजे त्यांच्या निष्पक्षपाती व योग्य कृती आणि पारदर्शक कार्यपद्धती यावर असलेला लोकांचा विश्वास ही असते. लोकांच्या नजरेतूनही तुमचे निर्णय योग्य व पारदर्शक दिसतील, या दृष्टीने सकारात्मक प्रयत्न केले पाहिजेत.

तिसरा निकष, तुमच्याकडे असलेले ज्ञान आणि तुमचे कौशल्य यासाठी लोक तुमचा आदर करतात. ज्या मुद्यांवर तपशीलात जाऊन पुरेसे लक्ष केंद्रित करण्याची गरज आहे, असे मुद्दे समजून व त्यांचा संपूर्ण आढावा घेण्याची विश्लेषण क्षमता ज्ञानातून विकसित करा. मुद्दे संपूर्ण समजून घेऊन घेतलेले निर्णय अंमलबजावणी योग्य असतात व त्यामुळे इच्छित परिणाम साध्य होण्याची शक्यता असते.

चौथा निकष, प्रत्यक्ष कार्यक्षेत्रात जाऊन करण्याच्या कामांमध्ये सरकारी अधिकाऱ्यांना नेहमीच बराचसा वेळ खर्च करावा लागतो, अशी कामे व्यवस्थेत बदल करण्याची संधी उपलब्ध करून देतात. चांगले परिणाम देणे व कार्यक्षम क्षेत्रीय अधिकारी म्हणून काम करणे हे तुमचे बोधवाक्य असले पाहिजे. त्यासाठी काही कटु आणि कठोर निर्णय घ्यावे लागतील. त्यात नेहमीच चाकोरीबाहेर जाऊन विचार करून भ्रष्टाचाऱ्यांच्या विरोधात कारवाई करण्याची वेळ येते. योग्य कृती करण्यास कधीही मागेपुढे पाहू

नका. पण निर्णय घेताना योग्य व न्याय्य भूमिका असली पाहिजे. काही प्रकरणांत तुम्हाला कठीण प्रसंगांनाही सामोरे जावे लागेल.

पाचवा निकष, चांगली शासन व्यवस्था हा नागरिकांचा मूलभूत हक्क आहे. सार्वजनिक सेवांचे वितरण आणि योजनांच्या अंमलबजावणीतील त्रुटी निश्चित करा. त्याबाबत प्रगतीत अडथळे आणणारे नियम व अध्यादेश निश्चित करून त्यासंदर्भात सरकारला बदल सुचवले पाहिजेत. योजनांच्या अंमलबजावणीत नाविन्य आणून सर्वोत्कृष्ट पद्धतींचा स्वीकार करायला हवा. तसेच तुमच्या कनिष्ठांमध्येही त्याचा विकास होण्यासाठी प्रोत्साहन दिले पाहिजे. नव्या कल्पनांसाठी मन मोकळे ठेवून त्या स्वीकारण्याची मानसिकता ठेवायला हवी. सार्वजनिक सेवांचे वितरण परिणामकारकपणे झाले तर त्याची परिणती ग्राहकांचे समाधान, आर्थिक स्रोतांचा सर्वोच्च क्षमतेपर्यंत उपयोग, आर्थिक उन्नती आणि भ्रष्टाचारात घट यामध्ये होते.

सहावा निकष, निर्णय घेण्यास चालढकल करणे अथवा ते जाणीवपूर्वक टाळणे हे शासन व्यवस्थेच्या रचनेचे सर्वाधिक नुकसान करते. निर्णय घेण्यास कचरू नका. तुम्हाला जर तुमच्या क्षमतेबद्दल शंका असतील किंवा त्यांच्या परिणामांना जबाबदार राहण्याची भीती वाटत असेल तर सरकारी सेवेत रुजू होऊ नका. सरकारी सेवेची संपूर्ण कारकिर्दच निर्णय घेणे आणि निर्णय घेण्यासाठी सुस्पष्ट धोरणात्मक शिफारशी करण्याशी संबंधित आहे.

कर्तव्यात कसूर केल्याच्या कृतींची सहसा दखल घेतली जात नाही अथवा त्याबद्दल शिक्षाही केली जात नाही. पण चांगल्या कारभारासाठी ते अत्यंत हानीकारक आहे.

सातवा निकष, सरकारी सेवेत तुमच्या विभागाचे तुम्ही निरपवादपणे नेते असता. लक्ष्य पूर्ण करण्याची आणि तुम्ही नेतृत्व करत असलेल्या विभागाच्या कामगिरीच्या महत्वपूर्ण निकषांची संपूर्ण जबाबदारी तुमच्यावरच असल्याचे स्वीकारले पाहिजे. अधिकारांचे विकेंद्रीकरण करतानाच परिणामकारक नेतृत्व त्यातून उपजेल, याची खातरजमा केली पाहिजे. कोणतेही लक्ष्य साध्य करण्यात अपयश आल्यास त्याचा दोष कनिष्ठ कर्मचाऱ्यांवर ढकलण्याची तुम्हाला सवय नाही, अशी जर तुमच्या आस्थापनेची धारणा असेल, तरच हे होऊ शकते. त्यातून तुम्हाला कनिष्ठ कर्मचारी, सहकारी आणि अगदी वरिष्ठांकडूनही आदर दाखवला जातो. नेतृत्व यशस्वी होण्यासाठी हा उत्कृष्ट उपाय आहे.

आठवा निकष, गरीब विशेषतः दुर्बल घटक, महिला, अनुसूचित जाती आणि जमाती तसेच अल्पसंख्यांक यांच्या गरजांबाबत तुम्ही संवेदनशील राहिले पाहिजे. ज्यांना तुमच्या पाठिंब्याची सर्वात जास्त गरज आहे, असे हे गट आहेत. त्यांच्यासाठी असलेल्या योजनांची परिणामकारक अंमलबजावणी आणि त्यांच्या कल्याणासाठी तुमची सहानुभूती यामुळे खरा समतावादी समाज अस्तित्वात आणण्यास तुमची मदत होऊ शकेल.

त्यांना अनुकूल अशा स्वीकारात्मक कृतींमुळे सरकारी सेवेवरील त्यांचा विश्वास दृढ होईल.

नववा निकष, जनतेच्या कल्याणाच्या दृष्टीने काही विशिष्ट उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी मंत्री सरकारी अधिकाऱ्यांशी विचारविनिमय करून धोरणे आखतात. मंत्र्यांना सल्ला देताना आणि वरिष्ठ सरकारी अधिकारी म्हणून काम करताना एखाद्या मुद्यावरील धोरणाबाबत सर्व संयुक्तिक पर्यायांचे विश्लेषण केले पाहिजे. सरकार राबवू पाहत असलेले धोरण राजकीय मजबुतीतून आहे का, त्याचे अल्पकालीन लाभ आहेत का, दीर्घकालीन राष्ट्रीय हिताचे फायदे नाहीत, हे ही तपासले पाहिजे. तसे असेल तर तुमची मते स्पष्टपणे आणि तार्किकदृष्ट्या अचूकपणे मांडा. एखादा धोरणविषयक पर्याय सर्वाधिक योग्य आणि उद्दिष्टे साध्य करणारा का आहे, याबाबत कारणांसह स्पष्ट सूचनाही केली पाहिजे. मंत्र्यांना कोणता सल्ला आवडू शकेल, याचा विचार करू नका. तुम्हाला जी कृती सर्वात योग्य वाटते, ती स्पष्टपणे सांगा. तुमच्याकडे सहकारी आणि मंत्रीही कालांतराने आदराने पाहतील.

दहावा निकष, सार्वजनिक चर्चांमध्ये सरकारी निर्णयांवर टीका करू नका. सरकारला आपल्या धोरणांचे समर्थन करण्यासाठी मजबुती देणे, ही सरकारी अधिकारी म्हणून तुमची जबाबदारी आहे. टीका करून तुम्ही सरकारचीच नव्हे तर स्वतःचीही पायमल्ली करता, हे लक्षात ठेवा. जर मुद्दा खरोखरच गंभीर असेल आणि अशा सरकारी

धोरणांसह आपण राहू शकत नाही, असे तुम्हाला वाटत असेल तर तुम्ही सरकारी नोकरी सोडून दुसरी नोकरी स्वीकारण्याचा विचार करा.

अकरावा निकष, वेगवेगळ्या व्यक्तींशी संवादाचे कौशल्य विकसित केले पाहिजे. वेगवेगळ्या प्रकारच्या आस्थापना, खासगी क्षेत्राचा विस्तार आणि तंत्रज्ञानाचा मोठ्या प्रमाणावर वापर असलेल्या आधुनिक जगात विविध क्षेत्रांतील व्यक्तींशी तुमचे चांगले संबंध असणे गरजेचे आहे, ज्यामुळे आवश्यकता भासेल तेव्हा तुम्हाला त्यांच्याशी संपर्क साधता येईल. कार्यक्षेत्रातील कठीण प्रश्न हाताळण्याची तुमची कार्यक्षमता त्यामुळे वाढते.

बारावा निकष, उत्तम कारभारासाठी माहिती तंत्रज्ञान, आधुनिक तंत्रज्ञान व त्यांचा वापराशी तुम्हाला जुळवून घ्यावे लागेल. माहिती तंत्रज्ञानामुळे विलंब टाळता येतो. तसेच सार्वजनिक सेवेच्या परिणामकारक वितरणाची हमी मिळून भ्रष्टाचार कमी होण्यास मदत होते. त्याचा उपयोग आणि संभाव्य क्षमता यांची तुम्हाला विस्तृत जाणीव असलीच पाहिजे. प्रशासकीय कामकाज प्रक्रिया सुटसुटीत केल्याने चांगल्या कारभाराला चालना मिळते.

तेरावा निकष, तुमच्या मंत्रालयाच्या दृष्टीकोनाची परिणामकारक रित्या अभिव्यक्ती होईल, या दृष्टीने अगोदरच भरपूर पूर्वतयारी केली पाहिजे. तुमचा दृष्टीकोन अगदी नेमक्या शब्दांत आणि स्पष्टपणे समोर ठेवा. तुमच्यासमोर विचारार्थ असलेले मुद्दे तुम्ही पूर्णपणे आत्मसात केले आहेत आणि

कोणत्याही मंत्रीस्तरीय मंचावर कोणती भूमिका घ्यायची आहे, याविषयी तुमच्या मनात असलेली स्पष्टता, हे अत्यंत महत्वाचे आहे.

चौदावा निकष, तुम्हाला भेटायला आलेल्यांचे म्हणणे तसेच वेगवेगळी मते लक्षपूर्वक व संयमाने ऐकून घेण्याची सवय विकसित केली पाहिजे. यामुळे कार्यक्षेत्रातील समस्या व वेगवेगळ्या भूमिका याबाबत विस्तृत स्वरूपात माहिती मिळू शकते. ऐकणे ही शिकण्याची सर्वोत्कृष्ट पद्धत आहे.

पंधरावा निकष, तुमच्या समोर आलेली वेगवेगळी मते एकात्मिक करून आखलेल्या धोरणातील उद्दिष्टांशी सुसंगत अशी सहमती तयार करण्याची क्षमता विकसित करायला हवी. असे करताना, प्रश्नाच्या तांत्रिक, सामाजिक व राजकीय बाजू समजून त्यांचे मूल्यमापन करण्यास तुम्ही सक्षम असले पाहिजे. जेथे अगदी वेगवेगळ्या प्रकारच्या भूमिका आणि दृष्टीकोन एकत्र करावे लागतात, अशा वरिष्ठ धोरण स्तरावर हे अत्यंत महत्वाचे आहे. धोरणांची परिणामकारक अंमलबजावणी करण्याच्या दृष्टीने हिताचे असलेले कठोर निर्णय घेण्यास तुम्ही हयगय करू नका.

सोळावा निकष, वास्तवातील स्थिती आणि कोणती धोरणे यशस्वी ठरू शकतील, असे तुम्हाला वाटते, याबाबत अत्यंत माहितीपूर्ण असे मत तयार करणे गरजेचे आहे. प्रस्तावित धोरणे किंवा योजना ज्या ठिकाणी अंमलात आणल्या जाणार आहेत, अशा विविध भौगोलिक क्षेत्रात काम करणाऱ्यांकडून प्रस्तावित धोरणांवर अभिप्राय घ्या.

योजना

त्यानुसार योजनेत वास्तव स्थितीच्या दृष्टीने बदल करण्यास योग्य अशी पुरेशी लवचिकता आणायला हवी. सतरावा निकष, आव्हानात्मक नेमणुका स्वीकारल्या पाहिजेत. त्यातून बाहेर निसटण्याचे डावपेच करू नका. बऱ्याचदा, अशा नेमणुकांमध्ये कठोर निर्णय प्रक्रिया गुंतलेली असते आणि अपयशी ठरण्याचा धोकाही असतो. तुम्ही जर हे आव्हानात्मक काम स्वीकारले असेल आणि सर्व संबंधितांचा एक संघ या नात्याने परिश्रम घेत असाल तर यशाची हमी देता येऊ शकते. त्यामुळे तुम्हाला एक दृष्टी प्राप्त होईल आणि अवघड कामे हाताळण्याची तुमची क्षमता तपासली जाईल.

अठरावा निकष, प्रक्षोभक आणि चिथावणीखोर परिस्थितीतही तुमची तत्वे आणि श्रद्धा यांवर तुम्ही ठाम असले पाहिजे. तुमचा संयम सुटू देता कामा नये. प्रशासकीय आव्हाने वेगवेगळ्या प्रकारची असतात आणि विविध प्रकारचे हितसंबंधी लोक आणि संघटना त्यात गुंतलेल्या असतात. सर्व प्रश्नांचा विचार तुम्ही थंडपणे आणि वस्तुनिष्ठ पद्धतीने करत असाल तरच तुम्ही त्यांना हाताळू शकाल.

एकोणिसावा निकष, सरकारी कर्मचारी हे सरकारला उत्तरदायी असतात. परंतु लोकांप्रतीही एक उत्तरदायित्व असते. सरकारी धोरणे आणि कार्यक्रमांवर आधारित काम करताना जी उद्दिष्टे साध्य केलीच पाहिजेत, ती निश्चित करा. तसेच लोकांच्या गरजा ओळखून त्यांचा समावेश तुमच्या योजनांमध्ये केला पाहिजे.

६. शासन व्यवस्था सुधारण्यासाठी राजकीय प्रमुख आणि सरकारी अधिकारी यांच्यावरील सापेक्ष जबाबदारीचा आहे. सार्वजनिक प्रशासन आणि उत्तम कारभार मजबूत करण्यासाठी प्रशासनावरच जास्त जबाबदारी आहे, यावर भर दिला पाहिजे. धोरणांची आखणी आणि कार्यक्षेत्रातील जबाबदारीचा भाग म्हणून काम करताना राजकीय प्रमुख आणि प्रशासन यांच्यातील नात्याचे स्वरूप समजावून घेणे उपयुक्त ठरेल. सार्वजनिक सेवेचा लाभ घेताना लोकांना प्रचंड त्रास आणि मोठ्या प्रमाणावर बोकाळलेल्या भ्रष्टाचाराला सामोरे जावे लागते, हे ही मान्य करण्याची गरज आहे. म्हणून खालील मुद्यांवर विशेष भर देण्याची आवश्यकता आहे.

प्रथम, शासन व्यवस्था आणि सार्वजनिक सेवेच्या वितरणात भ्रष्टाचार व्यापक प्रमाणावर बोकाळला आहे. सुरुवातीला भ्रष्टाचाराची शक्यताच रोखून त्याचा मुकाबला केला पाहिजे. त्यासाठी सार्वजनिक वितरण सेवा प्रक्रिया सुटसुटीत करणे, माहिती तंत्रज्ञानाचा उपयोग आणि निर्णय प्रक्रियेत पारदर्शकता आणण्याची आवश्यकता आहे. नंतर, भ्रष्टाचारातील दोषी ओळखून त्यांना झटपट शिक्षा केली पाहिजे.

दुसरे, अखिल भारतीय सेवा ही संविधानाची (परिच्छेद ३१२) निर्मिती आहे, याचे स्मरण ठेवणे उपयुक्त ठरेल. राजकीय प्रमुखांच्या नेतृत्वाखालील सरकारने घालून दिलेल्या धोरणांचे पालन प्रशासनाला

करावे लागते, तरीही काही विशिष्ट कायदांनुसार जेव्हा जेव्हा ते अधिकारांचा वापर करतात, तेव्हा त्यांच्यावर काही कायदेशीर बंधनेही आहेत. अशा अधिकारांचा वापर स्वतंत्रपणे विचारपूर्वक करायला हवा. तिसरे, धोरण ठरवण्याच्या बिकट कामात गुंतलेल्या सरकारी अधिकाऱ्यांनी संबंधित मुद्यांवर विश्लेषण करताना आपली मते लेखी स्वरूपात मांडावीत, हे ही महत्वाचे आहे. एखादे विशिष्ट सरकारी धोरण सार्वजनिक हिताचे नसेल व त्याचे परिणाम हानीकारक होणार असतील तर तुमची टिप्पणी व विश्लेषणात तसे स्पष्टपणे मांडले पाहिजे. मात्र एकदा तुम्ही तुमचे मत स्पष्टपणे मांडले आणि त्यावर विचारपूर्वक निर्णय घेण्यात आला असेल तर पूर्ण ताकदीने त्याची अंमलबजावणी करायला हवी. या पद्धतीने सरकारी अधिकारी आपले म्हणणे मोकळेपणी मांडण्यास मुक्त असला तरी अगदीच गंभीर स्वरूपाचे बौद्धिक मतभेद नसतील तर सरकारने घेतलेल्या निर्णयास विरोध करून चालणार नाही. अशा प्रकरणात मग सरकारी नोकरी सोडून दुसरी एखादी नोकरी स्वीकारण्याचा विचार केला पाहिजे.

चौथे, काही गुंतागुंतीच्या स्थिती अशाही असतात की, मंत्री आणि वरिष्ठ सरकारी अधिकारी कनिष्ठांवर बेकायदा आदेश लादण्याचा प्रयत्न करतात. पुढील आर्थिक हित किंवा भ्रष्टाचार यामुळे हे होऊ शकते. माफियांचाही त्यात सहभाग असू शकतो. या सर्व धूसर आणि अस्पष्ट स्थिती हाताळताना

सरकारी अधिकाऱ्यांमध्ये आपल्या कारवाईबद्दल सुस्पष्टता हवी. अशी स्थिती हाताळताना घ्यावयाची भूमिका त्यांच्या मनात अत्यंत स्पष्ट असली पाहिजे. प्रथम, जे आदेश बेकायदा आहेत अथवा एखाद्या कायद्याच्या विरोधी आहेत किंवा कायदानुसार तुम्हाला दिलेल्या अधिकारांमध्ये हस्तक्षेप करणारे असतील तर त्यांच्याकडे दुर्लक्ष करायला हवे. दुसरे, प्रशासकीय आदेश जर तुम्हाला अयोग्य किंवा अन्याय्य वाटले तर कारणांसह त्यांचा विरोध केला पाहिजे. तरीही पुन्हा पुन्हा त्यांचा उच्चार करून आग्रह धरला जात असेल तर त्यांची अंमलबजावणी केली पाहिजे. काही प्रकरणांमध्ये एखाद्याच्या कारकीर्दीचे त्यामुळे नुकसान होऊ शकेल. पण कालांतराने सहकारी आणि कनिष्ठ सहकारी त्याबद्दल तुमचा आदरच करतील. अयोग्य किंवा अन्याय्य आदेश धुडकावून लावल्याने तुमच्या कारकीर्दीचे नुकसान झाले असेल तर ते भरून काढण्यासाठी अनेक प्रकरणांत तुमचे वरिष्ठ व सहकारी पुढे येतात. यशासाठी किंमत मोजावीच लागते. खोटेपणा, अन्याय आणि बेकायदेशीरपणा यावर यशाची उभारणी होऊ शकत नाही.

७. विधीमंडळास जबाबदार असलेल्या राजकीय प्रमुखांनीही शासन व्यवस्था कशी मजबूत करता येईल, याचा फेरविचार केला पाहिजे. वर उल्लेख केलेल्या निकषांचे पालन होण्यासाठी अत्यंत प्रबळ अशी राजकीय सहमती आवश्यक आहे. त्यासाठी त्यांना देशव्यापी चर्चा करून कृती करण्याची

तयारी असल्याचे सांगावे लागेल, जे सरदार पटेल यांनी सहा दशकांपूर्वीच सांगितले आहे.

(लेखक नियोजन मंडळाचे सदस्य आहेत.)

संदर्भसूची:

1. Constituent Assembly Debates on Indian Civil Service in the Constitution Hall, Volume (X), 10th October, 1949.
2. Ethics in Governance" (January, 2007): Fourth Report, Second Administrative Reforms Commission, Government of India.
3. Governance, Volume-I, Chapter 10, pp 295, Twelfth Five Year Plan of India (2012)

(**बी के चतुर्वेदी** - सदस्य, नियोजन आयोग नवी दिल्ली, भारत सरकार. संपर्कासाठी ईमेल - bkchaturvedi@nic.in)

– उमेश कुलकर्णी

लेखक / वाचकांसाठी नम्र सूचना

प्रकाशन विभागाच्या 'इंडिया' (इंग्रजी) व 'भारत' (हिंदी) या वार्षिक संदर्भ ग्रंथांच्या प्रती केन्द्रीय सदन, सीबीडी बेलापूर, नवी मुंबई, पिन ४००६१४ येथील कार्यालयात उपलब्ध आहेत. या प्रती संग्रही ठेवू इच्छिणाऱ्या लेखक वाचकांनी आपली मागणी yngovt.patika242@gmail.com या संकेतस्थळावर कृपया नोंदवावी.



ग्रामीण कर्जाला बळकटी

– नचिकेत मोर व दीप्ती जॉर्ज

देशातील ग्रामीण क्षेत्राचा वित्तपुरवठा वाढविणे हा बँकिंग धोरणाचा एक महत्वाचा उद्देश असून गेल्या काही दशकांपासून या उद्दिष्ट्याप्रत पोहचण्यासाठी महत्वाच्या उपाययोजना सुचवण्यात आल्या आहेत. या सातत्यपूर्ण प्रयत्नांमुळे काही सकारात्मक बदल झाले असले तरी मूल्ये, जोखीम व परिणामकारकता यांच्या दृष्टीने सध्याची परिस्थिती फार चांगली नाही असेच म्हणावे लागेल.

संपूर्ण भारताचा विचार केल्यास एकूण देशांतर्गत उत्पन्नाच्या (जीडीपी) गुणोत्तरावर ७० टक्के इतके कमी कर्ज मिळते, तर कृषी क्षेत्राचा विचार करता ते ३६ टक्क्यांहून कमी आहे. याचा अर्थ असा की कृषी क्षेत्राला अग्रक्रमाने पत पुरवठा व्हावा असे धोरण असले तरी प्रत्यक्षात तो तसा होताना दिसत नाही. याचा परिणाम म्हणून शेतकऱ्यांमध्ये सातत्याने अनौपचारिक कर्जबाजारीपणाचे प्राबल्य वाढत चालले आहे. सीमांत शेतकऱ्यांपैकी (एका हेक्टरपेक्षा कमी जमीन

धारक) केवळ १४ टक्के शेतकऱ्यांनी २००९ साली संस्थात्मक कर्ज घेतले तर उर्वरित शेतकऱ्यांना त्यांच्या कर्जाच्या गरजा भागविण्यासाठी अनौपचारिक स्रोतांवर (सावकारांवर) अवलंबून रहावे लागते. शिवाय अनेक प्रादेशिक असमतोलही आढळत आहेत. देशातील सगळ्यात कमी जीडीपी पातळ्यांपैकी एक असलेल्या बिहारसारख्या राज्यामध्ये एकूण जीडीपी गुणोत्तराच्या १६ टक्क्यांपेक्षा कमी कर्ज मिळते. २००७-२०१२ या वर्षांदरम्यान एकूण शेतकी कर्जवाटपाच्या ३८ टक्के कर्ज दक्षिणेकडील राज्यांना मिळाले, जेथील पीक क्षेत्र भारताच्या एकूण पीक क्षेत्रापैकी २० टक्के इतके आहे. तेवढेच पीकक्षेत्र असणाऱ्या पूर्व व ईशान्येकडच्या राज्यांत केवळ ८ टक्के कर्ज मिळाले. मध्य भारताला एकूण २७ टक्के पीक क्षेत्राच्या तुलनेत फक्त १३ टक्के कर्ज मिळाले. कर्जाचा हा प्रवाहदेखील पिकांच्या हंगामांवर अवलंबून नाही. मासिक कर्जदर संवितरण प्रणाली ही

प्राथमिक पातळीवरील खरीप (जून, जुलै, सप्टेंबर) व रब्बी (डिसेंबर, जानेवारी) हंगामांवर आधारित असली पाहिजे. बँकेकडून होणारे एक चतुर्थांश संवितरण मार्च ऐवजी शेतकी उत्पन्न मिळणाऱ्या इतर कुठल्याही महिन्यात मिळायला हवे. ग्रामीण भागातील कर्जवाटपाच्या निम्न परिणामकारकतेसोबत आणखी एक महत्वाची अडचण म्हणजे मृत मालमत्तेचे (नॉन-पर्फॉर्मिंग असेट्स) प्रमाण जवळजवळ ५%, म्हणजे इतर क्षेत्रांपेक्षा दुप्पट आहे. राष्ट्रीय कृत बँकांनी छोटी कर्जे त्यांच्या पायाभूत व्याजदराच्या ३% कमी ते २% अधिक दराने द्यावीत, अशी अपेक्षा त्यांच्याकडून करण्यात येते. मात्र त्यांचे मूल्य-सेवा गुणोत्तर ३०% हून अधिक आहे.

भारतातील ग्रामीण कर्जवितरण प्रामुख्याने राष्ट्रीयकृत बँकांमार्फत केले जाते. गेल्या काही वर्षांत हळूहळू असे स्पष्ट होत आहे की मूल्ये, जोखीम व परिणामकारकता यांच्या दृष्टिकोनातून राष्ट्रीयकृत बँकांच्या शाखांची सध्याची परिस्थिती लहान कर्जे

व प्राधान्य क्षेत्र कर्ज देण्यास तितकीशी अनुरूप नाही. व्याजदर वगळता बँकांच्या कामकाजाचा खर्च ३० टक्क्यांइतका आहे आणि लहान कर्जांसाठी मृत मालमत्ता १० टक्के किंवा त्यापेक्षा अधिक आहेत. तथापि, बँकेच्या ताळेबंदात पारदर्शकता कमी असल्यामुळे हा खर्च व जोखीम इतकी जास्त आहे ही वस्तुस्थिती प्रकट होत नाही. त्यामुळे बँकांनी उच्च प्राथमिकता क्षेत्रांना प्राधान्याने कर्ज पुरवठा करावा हे धोरण, त्या क्षेत्रापर्यंत पोहोचण्यासाठी पारंपरिक पध्दतीचा अवलंब करावा ही रणनीती व तो व्यवहार दर्शविण्यासाठी ताळेबंदाच्या जुन्या प्रणालीचा वापर या सर्व गोष्टी तशाच चालू राहतात. जागतिक व भारतातील उत्तम प्रघात असे सुचवितात की, राष्ट्रीयकृत बँकांना परिणामकारकतेने अशा प्रकारची कामे करायची असतील तर त्यांना त्यासाठी विशेष संरचना उभाराव्या लागतील किंवा केवळ हेच कार्य करणाऱ्या उपशाखांच्या माध्यमातून हे काम करावे लागेल. ते करीत असताना निर्णय प्रक्रियेचे केंद्रीकरण न करता प्रत्यक्ष ऋणकोशी व्यवहार करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांच्या हातात निर्णयाचे अधिकार द्यावे लागतील. याहून चांगला पर्याय म्हणजे त्यांनी हे कार्य अधिक कार्यक्षमतेने करू शकणाऱ्या स्वतंत्रसंस्था- उदा. क्षेत्रीयबँका किंवा आरबीआय-नियमित बँकेतर वित्त कंपन्या - यांच्या द्वारे करावे, म्हणजे त्यांचा स्वतःचा ताळेबंद व नफाक्षमता या बाबींना धक्का पोहोचणार नाही. राष्ट्रीय दृष्ट्या महत्वाच्या बँकांच्या ताळेबंदात कमी प्रतीच्या व अधिक रकमेच्या मत्ता साठत जाऊ नये व जोखीम व मूल्य यांचे व्यवस्थापन करण्यासाठी त्यांना सदोदित प्रोत्साहन

मिळावे यासाठी ताळेबंदाच्या पारदर्शकतेला अधिकाधिक महत्त्व देणे क्रमप्राप्त आहे. त्यासाठी प्रत्येक विभाग पातळीवर सविस्तर अहवाल बनविण्यावर व परिक्षणाचे निकाल किमान वर्षाकाठी जाहीर करण्यावर भर द्यायला हवा.

भारतातील प्रादेशिक बँका मुख्यत्वे सहकारी संरचनेतर्गत चालणाऱ्या बँका मूल्ये, जोखीम व ग्राहकांपर्यंतची पोहोचण्याची कार्यक्षमता या तीनही बाबतीत अत्यंत फायदेशीर आहेत. परंतु गेल्या अनेक वर्षांमध्ये त्यांना प्रशासनिक समस्या तसेच प्रादेशिक पातळीवरील व्यवस्थांतर्गत जोखीम व्यवस्थापन (उदा. पर्जन्यवृष्टीचा धक्का आणि स्थानिक अर्थव्यवस्थेच्या स्वरूपातील परिवर्तन) करण्यातील अपयश या दोन्ही बाबीत फटका बसला आहे. भारतीय सहकारी संरचनेत या दोन्ही मुद्द्यावरून अपयश दिसून आले आहे. शासन, राष्ट्रीय कृषी व ग्रामीण विकास बँक (नाबार्ड) व भारतीय रिझर्व बँक (आरबीआय) यांच्या सातत्यपूर्ण प्रयत्नांनी किमान ज्या सहकारी संस्था सध्या अस्तित्वात आहेत त्यांच्यातील वरील दोष काढून टाकण्याची प्रक्रिया सुरु झाली आहे. परंतु यापूर्वी मांडलेले संरचनात्मक मुद्दे क्लिष्ट असून स्थानिक बँका व नाबार्डला नवीन क्षमतांचा विकास करण्याची गरज आहे. तसेच नवीन जोखीम व्यवस्थापन उत्पादन उदाहरणार्थ प्रलयकालीन विमा व संरक्षण यांचीही गरज आहे. सध्या प्रादेशिक किंवा स्थानिक बँका मोठ्या प्रमाणावर कार्यरत आहेत. परंतु जोपर्यंत जोखीम व्यवस्थापन अडचणींना कायमस्वरूपी मार्ग सापडत नाही, तोपर्यंत नव्याने प्रादेशिक बँका निर्माण करण्यापेक्षा ज्या अस्तित्वात आहेत

त्यांचेच सशक्तीकरण, सबलीकरण करणे गरजेचे आहे.

प्रादेशिक बँकांप्रमाणेच रिझर्व बँकेच्या अधिपत्याखालील बँकेतर वित्तीय संस्थांनाही मूल्य, जोखीम व परिणामकारकता या आघाड्यांवर अनेक फायदे आहेत. या संस्थांच्या रचनेची ताकदच अशी आहे की बऱ्याचश्या ठिकाणी त्यांना जनतेच्या ठेवी घेता येऊ शकत नाहीत. त्यासाठी त्या घाऊक स्रोतांकडून, उदा. भांडवल बाजार किंवा बँकांकडून उसण्या घ्याव्या लागतात. त्यामुळे प्रादेशिक बँकांच्या अगदी विरुद्ध, उच्चशिक्षित, विशेष प्रशिक्षित धनको सातत्याने त्यांच्या कामकाजावर नजर ठेवून असतात आणि त्यांना या संस्थांची कामगिरी फारशी चांगली नसल्याचे आढळल्यास ते तात्काळ व्यवहार बंद करून टाकतात. तथापि, असमाधानकारकपणे विकसीत झालेले कर्ज-भांडवली बाजार, बँकांनी प्राथमिकतेने पतपुरवठा करून संपत्ती निर्माण करण्यावर असलेला नियमांचा भर, आणि राज्य सावकारी कायदांशी संबंधित साशंकता इ. मुळे या क्षेत्राचा विस्तार झालेला नाही. अशा संस्थांना किरकोळ ठेवी जमा करण्याची क्षमता नसलेल्या विशेष घाऊक बँक या स्वरूपात राष्ट्रीयकृत बँकांच्या रचनेत समाविष्ट करण्यात यावे. असे केल्यास त्यांच्या मूलभूत स्वरूपात बदल न करता त्यांच्या वाढीत गतिरोध निर्माण करणाऱ्या अडचणी दूर होतील व त्यांची व्यवस्थात्मक स्थिरता वाढण्यास मदत होईल.

सध्याची कठोर व यांत्रिक पध्दतीची कर्जवितरण पध्दत ही ग्रामीण कर्जाच्या नियमित वाढीतली मूळ अडचण आहे. याशिवाय विविध कर्ज मार्गांच्या कामगिरींवर

व ग्रामीण कर्जपुरवठ्याचे आकारमान, दर्जा व मूल्य यांवर प्रभावी परिणाम करण्यासाठी काही महत्वाच्या बाबींमध्ये बदल करणे आवश्यक आहे.

वर उल्लेख केल्याप्रमाणे एक मूलभूत अडचण अशी की, भारतीय बँकिंग क्षेत्र भारतासारख्या विकसनशील अर्थव्यवस्थेच्या गरजांच्या तुलनेत आकाराने लहान आहे. कर्जाच्या रक्कमेवर होऊ शकणारा लहान आकाराचा परिणाम विकोपास जाण्यास आणखी एक कारण म्हणजे सरकारी नियमानुसार बँकांना त्यांच्या माफक संसाधनाचा मोठा भाग सरकारी कर्ज रोख्यांमध्ये व अन्न कर्जे देण्यात गुंतवावा लागतो. बँकेत स्त्रोतांद्वारे या दोनही गरजा पूर्णपणे भागविण्याइतपत सखोलता भारतातील भांडवली बाजारपेठांनी प्राप्त केली आहे. त्यामुळे हे अग्रक्रयाधिकार काढून घेतल्यास ग्रामीण व इतर प्रकारचे कर्जासाठीचे मोठे स्त्रोत बँकेच्या ताळेबंदातून मुक्त करता येऊ शकतात. याशिवाय, बँकाना, विशेषतः शासकीय मालकीच्या बँकांना त्यांचे शेतकी कर्ज अत्यंत कमी व्याज दराने द्यावी लागतात. सरकार व्याजदरावर सूट देते त्याचा परिणाम शेतकी कर्ज व्यवस्थेत मोठ्या प्रमाणावर विकृती निर्माण होण्यावर झाला आहे. त्यामुळे लहान शेतकऱ्यांना व भूमिहीन मजुरांना कर्जे नाकारण्यात आली. त्यांच्या कर्जांच्या मोठ्या मागण्या असल्या तरी त्यांना किमान कर्जे द्यावी असा बँकांचा दृष्टीकोन बनला असून यामध्ये कोणत्याही प्रकारच्या कल्पकतेला वाव उरलेला नाही. आपापल्या जोखीम प्रारूपानुसार शेतकऱ्यांना व्याज दर आकारण्याची मुभा बँकांना मिळाली पाहिजे.

त्यासाठी सरकारला जे काही रोख अनुदान वा कर्जमाफी सारखे लाभ द्यायचे असतील ते इतर कुठल्याही मार्गाने कर्ज प्रणालीत न अडकता प्रत्यक्ष शेतकऱ्याला मिळावे अशी सोय केल्यास बरे होईल. जाणीवपूर्वक कर्ज बुडविणाऱ्या व्यक्तींना चाप बसावा व नियमित कर्जफेड करणाऱ्या व्यक्तींना अधिक कर्ज स्वस्तात उपलब्ध व्हावे यासाठी सर्व प्रकारच्या कर्जदात्यांची (उदा. छोटे बचत गट, किसान क्रेडीट कार्ड, सर्वसाधारण क्रेडीट कार्ड) सर्वसमावेशक रिपोर्टिंग सिस्टीम (आरबीआय- नियमित सुक्ष्मवित्त संस्थांच्या धर्तीवर) तयार करण्याची आवश्यकता आहे.

प्राथमिकतेने पतपुरवठा करण्याच्या क्षेत्रातील निर्देश एकसारख्या पद्धतीनेच पाळले जाण्याचा आग्रहामुळे बँकेला विशिष्ट क्षेत्र किंवा प्रदेशाशी संबंधित क्षमता विकसित करण्यास अडथळा निर्माण होतो. यावर उपाय म्हणून कठीण क्षेत्रे किंवा प्रदेशाला पतपुरवठा करण्याबद्दल अधिक तोल देणे, एका बँकेला तिच्या पसंतीनुसार एक किंवा अधिक क्षेत्र अथवा प्रदेशावर लक्ष केंद्रित करण्याची परवानगी देणे, इ. बदल करून अडचणींवर मात करता येईल, आणि त्याच वेळी बँक क्षेत्राला आपल्या पतपुरवठा करण्याच्या उद्देशांची पूर्तीही करता येईल. अशा प्रकारच्या योजनांमध्ये जिल्हा पातळीवरील बहुगुणकाची रचना क्रायसील इंकलुसिव्हस या स्वतंत्र निर्देशांकाच्या आधारावर करणे हा चांगला उपाय असू शकतो. एखाद्या विशिष्ट क्षेत्रातील अपेक्षेहून कमी असलेल्या कामगिरीच्या आधारावर क्षेत्रशः तोल ठरविता येतील. म्हणजे पीएसएल ४०% (अनतोल) उद्दिष्टांऐवजी बँकाना

समकक्ष तोल एपीएसएल ५०% चे उद्दिष्ट ठरविता येईल. कर्जाची गरज व प्रत्यक्ष पुरवठा यातील वेळेचा गोंधळ टाळण्यासाठी वर दिलेले कर्जपुरवठ्याचे उद्दिष्ट केवळ मार्च अखेरपर्यंत पूरे न करता ते प्रत्येक तिमाहीत पूर्ण करणे सक्तीचे ठरवावे लागेल.

पी एस एल धोरणात ग्राहकाच्या उपभोग क्षमतेवर भर असल्यामुळे ती भूमिहीन मजुरांच्या हिताविरुद्ध आहे, या आक्षेपाचा विचार करून त्या धोरणातील पूर्वग्रह दूर करणे हे देखील आवश्यक आहे.

दीर्घकालीन धोरण ठरवतांना दारिद्र्य निर्मुलन व विकास वाढीसाठी आवश्यक विविध घटकांचे तुलनात्मक महत्व जसे बदलत जाईल, तसतशी अग्रक्रम क्षेत्राची व्याख्याही बदलावी लागेल आणि एपीएसएल उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी वापरण्याचे तोलही बदलावे लागतील. विभाग/क्षेत्रानुसार कर्ज व जीडीपी यांचे गुणोत्तर आणि कर्जाची विकास लवचिकता या तोलांचाही विचार होऊ शकेल. परंतु हे घडायचे असेल तर नियोजन आयोगाला प्रत्येक जिल्ह्यासाठी आणि जिल्ह्यातील महत्वाच्या क्षेत्रासाठी अधिकृत जीडीपी मालिका प्रकाशित करावी लागेल. त्याबरोबरच आरबीआयला कर्जविषयक तुलनात्मक माहिती प्रकाशित करावी लागेल.

पीएसएल उद्दिष्टांची पूर्ती व ताळेबंधाचे व्यवस्थापन ह्या दोन्ही दृश्य विचार करता मजबूत बाजारांची उभारणी करणे आवश्यक ठरेल, ज्याद्वारे वित्त बाजारातील सहभागी घटकांमध्ये मत्ता व जोखीम यांची परस्पर अदलाबदल शक्य होईल. अशा बाजारामुळे पीएसएल (व अन्य) मत्तांची खरेदी - विक्री

गुणवत्तेनुसार करणे शक्य होईल. अशी बाजारपेठ उपलब्ध नसल्यामुळे आज बँकांना पीएसएल उद्दिष्टांची पूर्ती न केल्याबद्दल जास्तीचा दंड द्यावा लागतो. पीएसएल मत्ताची निर्मिती करणे महाग व जोखमीचे असले तरी बँकांना ते करणे आवश्यक ठरते. बँकांच्या स्थिरतेवर विपरीत परिणाम करणारे क्षेत्रीय किंवा विभागीय असमतोलन अटळ आहेत. अशा बाजारपेठेच्या अस्तित्वामुळे बहुविध विशेष निर्मिकांचा (बँक व बँकेतर) विकास शक्य होईल. या परस्पर सहकार्यातून ग्रामीण भागातील अंतिम कुटुंब आणि उद्योगापर्यंत कर्जाचे जाळे कमी खर्चात, कमी जोखीम पत्करून व प्रभावीपणे पसरविणे शक्य होईल. अंतिम कर्जदाराकडून वसूल करण्याचा व्याज दर हा बँकेचा पायाभूत ८% हून जास्त असता कामा नये ही अटही काढून टाकावी लागेल. मत्तांचे दस्तैवजीकरण कोणत्या स्वरूपात केले आहे किंवा त्या प्राथमिक की दुय्यम बाजारपेठेशी संबंधित आहेत यांचा विचार न करता बँकांना त्यांचा व्यवहार करता यायला हवा. ही प्रक्रिया नेटाने पार पाडण्यासाठी नाबार्ड, राष्ट्रीय गृहनिर्माण बँक (एनएचबी), स्मॉल इंडस्ट्रीज डेव्हलपमेंट बँक ऑफ इंडिया (एस आय डी बी आय) यांसारख्या विशेष वित्त संस्थानाही अधिक बाजार-सन्मुख व्हावे लागेल. उदा.नाबार्ड स्वस्त दरात सेकंड लॉस डेफिशियंसी हमी देऊन कार्यक्षम सहकारी बँकांची आर्थिक स्थिती सुधारण्यास मदत करू शकते.

ग्रामीण कर्जपुरवठ्यासाठी उपयुक्त ठरू शकतील अशा काही बाबींमध्ये ग्राहकविषयक माहितीचे संकलन/विश्लेषण करण्यासाठी कळीच्या संरचनांची निर्मिती, छोट्या शेतकऱ्यांपर्यंत इलेक्ट्रॉनिक वस्तू पोहचवू शकणाऱ्या गोदामांची निर्मिती, भूमी नोंदणी व्यवस्था, हवामान कक्ष, दुय्यम

मत्तांच्या बाजाराची निर्मिती इ. घटकांचा अंतर्भाव केला आहे.

(*नचिकेत मोर - केयर इंडिया, रिज़र्व बँक ऑफ इंडिया, आय. के. पी. सेंटर फॉर टेक्नोलॉजी इन पब्लिक हेल्थ व क्रिसिल इ. संस्थांच्या संचालक मंडळाचे सदस्य. रिज़र्व बँकेच्या नविन बँक अनुदयापत्र विषयक उच्च पदस्थ सल्ला समितीचे सदस्य तसेच भारत सरकारच्या आरोग्य व कुटुंबकल्याण मंत्रालयाच्या आरोग्य व कुटुंबकल्याण मुख्य परिषदेचे सदस्य. संपर्कासाठी ईमेल- erin.jeremiah@ictph.org.in*)

(*सह लेखिका - दीप्ति जॉर्ज - राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन व संशोधन या संस्थेच्या वित्त निर्माण विभागाच्या सदस्या तसेच या संस्थेच्या वित्तविषयक धोरणात्मक कार्यात विशेष सहभाग. संपर्कासाठी ईमेल- Deepti.George@ifmr.co.in*)

— रूची आडकर

आगामी अंक

एप्रिल, २०१४

‘भारतीय अर्थव्यवस्था’
या विषयावर असेल.

मे, २०१४

‘उर्जा सुरक्षा’
या विषयावर असेल.

प्रकाशन विभागाची नवी पुस्तके

१. प्राचीन भारतातील प्रेक्षागृहे
(मराठी) ₹ ९५/-
- अन्य काही पुस्तके
१. महादेव गोविंद रानडे
(मराठी) ₹ २५/-
२. आपला राष्ट्रीय ध्वज
(मराठी) ₹ ११०/-



विकास समर्पित
मासिक

योजना

नियमित वाचा,
वर्गणीदार व्हा.

योजना

१८ मार्च २०१४



ज्ञानाच्या साधनसंपत्तीचे एकत्रिकरण आणि व्यवस्थापन : प्रशासकीय सुधारणांच्या धोरणातील कळीचा मुद्दा

– मेखला कृष्णमूर्ती^१ आणि टी. सुंदररामन

सार्वजनिक व्यवस्था आणि कार्यक्रम चैतन्यदायी करण्यासाठी अनेकविध क्षेत्रांतील ज्ञानाच्या साधनसंपत्तीचा सातत्याने शोध घेणे, ती एकत्र आणणे, निर्माण करणे आणि तिचे व्यवस्थापन करणे ही प्रक्रिया वारंवार करण्यासाठी असलेली संस्थात्मक क्षमता हा राज्याच्या अधिकारातील कळीचा मुद्दा आहे. दुर्दैवाने, सार्वजनिक व्यवस्थेत ज्ञान आणि त्याचे व्यवस्थापन करताना, यशस्वी समजणे ('कौशल्य' म्हणून) आणि क्षुल्लक लेखणे 'शैक्षणिक किंवा तात्त्विक' म्हणून), बाह्य लक्षणांचे प्रदर्शन (तांत्रिक सहाय्य म्हणून) आणि कामाचे निश्चित स्वरूप (प्रमाणित व अनिवार्य प्रशिक्षणाचे दिवस म्हणून), अतिरिक्त महत्त्व देणे (अहवाल देणे किंवा कागदपत्रे सांभाळणारा म्हणून) आणि दखल न घेणे (अनुभवातून आलेले शहाणपण व स्थानिक समुदायांचे अनुभव व प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करणारे म्हणून) यात उपयुक्त संतुलन साधण्यासाठी सर्वांना

नेहमीच संघर्ष करावा लागतो. या प्रक्रियेत आपण कार्यक्रमांचे अतिसामान्य परिणाम व सार्वजनिक व्यवस्था आणि सेवा यात परिवर्तन घडवून आणण्यात असलेल्या ज्ञानाच्या साधनसंपत्तीच्या भूमिकेचा मर्यादित विचार करतो.

बहुतेक घटनांमध्ये, देखरेख आणि कार्यवाही करण्यातील अक्षमता म्हणजे फार मोठी प्रशासकीय चूक समजली जात असल्याने कार्यक्रमांच्या अतिसामान्य परिणामांसाठी अंमलबजावणीतील अपयश कारणीभूत असल्याचे गृहित धरले जाते आणि नेहमीप्रमाणे योजनांची मार्गदर्शक तत्त्वे प्रभावीपणे आचरणात न आणल्यामुळे अंमलबजावणी फसल्याचा समज बहुतेक वेळेला करून घेतला जातो. परिस्थिती समजून घेण्याबाबत असलेला संकुचित दृष्टिकोन आणि मोठ्या प्रमाणातील गैरसमजामुळे हे घडते. त्यातच भर म्हणजे आर्थिक पाठबळ आणि मनुष्यबळात फार

मोठी दरी असल्यामुळे, विविध स्तरावरील समस्या सोडविण्यासाठी आणि अधिकार निर्मितीसाठी सातत्याने आवश्यक असलेल्या ज्ञानापर्यंत योग्य पद्धतीने आणि पुरेशा तयारीने पोहचण्याची क्षमता नसल्याने सार्वजनिक व्यवस्था आणि कार्यक्रमांना फार मोठा धक्का बसतो. परिस्थिती अशी आहे की, अर्थसंकल्पीय तरतूदींची आणि पात्रता असलेल्या कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती करण्याची आवश्यकता असताना त्याचीच कमतरता आहे. खरे तर, आर्थिक साधनसंपत्ती व मनुष्यबळाप्रमाणेच पण स्वतंत्रपणे अत्यंत महत्त्वाची साधनसंपत्ती म्हणून ज्ञानाची कदर केली गेलीच पाहिजे. गरज आहे ती, अंमलबजावणीसाठी अत्यावश्यक असलेल्या ज्ञानाचा शोध घेऊन त्याचा पाठपुरावा करण्यासाठी, सार्वजनिक व्यवस्था आणि कार्यक्रमांचे असामान्य ध्येय, अपेक्षा आणि स्वरूप निश्चित करण्यासाठी स्पष्ट धारणा आणि उत्तरदायित्व असलेल्या संस्थात्मक रचनेची.

ज्ञानाचे अनेकविध स्रोत

नव्या परिस्थितीशी जुळवून घेऊ शकेल अशी व्यवस्था निर्माण करण्याचे मोठे आव्हान आहे. संवेदनशील, अभ्यासू संघटना - जी समुदायांकडून, तात्विक भूमिकेतून आणि अंमलबजावणीतील स्वतःच्या अनुभवातून शिकेल आणि या शिकण्याचा उपयोग कार्यक्रमांच्या परिणामात सातत्याने सुधारणा करण्यासाठी करेल.

ज्ञानाचे हे तीनही स्रोत; लोकांकडे असलेले ज्ञान, तात्विक किंवा व्यावसायिक क्षेत्रातील ज्ञान आणि कार्यवाही करणाऱ्यांना असलेले ज्ञान यांच्या इतकेच महत्त्वाचे आणि परस्परपूरक आहेत हे लक्षात घेणे अत्यंत महत्त्वाचे आहे. बहुतेक वेळेला कार्यक्रमांमध्ये लोकांकडे असलेल्या ज्ञानाकडे दुर्लक्ष केले जाते. जेथे त्याचे महत्त्व मान्य करण्यात आले आहे अशा बाबतीत देखील, निर्णय घेण्याच्या प्रक्रियेत या ज्ञानाचा प्राधान्याने विचार केला जाईल अशा फार कमी यंत्रणा आहेत. याचप्रकारे अंमलबजावणीच्या रचनेतील मध्यम स्तरावरील व्यवस्थापक आणि प्रत्यक्ष जागेवर काम करणारे कामगार यांच्या ज्ञानाची दखल घेण्यात आणि त्यातून शिकण्यात सार्वजनिक व्यवस्था सर्वसाधारणपणे अपयशी ठरतात. ज्याप्रमाणे स्थानिक समुदायांकडे, बहुतेक वेळेला प्रत्यक्ष सहभाग देणाऱ्यांऐवजी अंतिम लाभार्थी म्हणून बघितले जाते, आघाडीवर काम करणाऱ्यांकडे प्रशिक्षण घेणारी व्यक्ती म्हणूनच केवळ सामान्यपणे बघितले जाते, निर्णय प्रक्रिया आणि व्यवस्थेच्या पुनर्रचनेत ज्याचे योगदान असलेच पाहिजे असे मौलिक ज्ञान असलेला कर्मचारी म्हणून नाही. शेवटी, तात्विक ज्ञानाच्या जोडीलाच त्याचे म्हणून ताणतणाव असतातच. एका बाजूला, सखोल तात्विक संशोधनाच्या अतिशय वेगळ्या

गतिमुळे आणि मांडणीमुळे मौलिक ज्ञानाचा ताळमेळ बसत नाही आणि धोरणकर्ते व अंमलबजावणी करणाऱ्यांपर्यंत ते पोहोचत नाही. दुसऱ्या बाजूला, धोरण निश्चितीसाठी पुराव्यावर आधारित संशोधनाच्या विशिष्ट स्वरूपावर आणि व्यापक स्तरावरील सार्वजनिक कार्यक्रमांच्या मूल्यांकनासाठी संशोधन पद्धती (विशेषतः प्रायोगिक रचना असलेल्या) स्वीकारण्यावर वाढत्या प्रमाणात भर देण्यात येतो.

या सगळ्याची परिणती तंत्रज्ञ आणि कार्यवाही यामध्ये, धोरणे व कार्यक्रमांची आखणी करणारे आणि ते लोकांपर्यंत पोहोचवणारे व त्याची व्यवस्था पाहणारे यांच्यात, तसेच तज्ञ सल्ला देणे, मूल्यांकनाच्या पद्धती ठरवणे आणि परिणामांची जबाबदारी निश्चित करणे यांत वारंवार अडचणीची परिस्थिती निर्माण होण्यात होते. ही दरी ज्ञानाच्या साधनसंपत्तीच्या पोषक आणि सर्जनशील व्यवस्था उत्तम प्रकारे भरून काढतात आणि प्रत्यक्षात सार्वजनिक व्यवस्था मजबूत करण्यासाठी आणि कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करण्यासाठी ज्ञानाच्या सुसंगत व पूरक अशा अनेकविध स्रोतांवर आधारलेली परिपूर्ण संस्थात्मक रचना त्या जागी निर्माण करतात. त्यामुळे याकडे प्रशासकीय सुधारणांच्या कोणत्याही धोरणातील कळीचा मुद्दा म्हणून बघितले पाहिजे.

या लेखाच्या उर्वरीत भागात तीन कळीच्या संस्थात्मक रचनांवर भर देण्यात आला आहे, ज्यांचा उपयोग सर्वसाधारणपणे तांत्रिक क्षमता आणि पाठबळ याचे मूल्यांकन करण्यासाठी, पद्धतशीर शिक्षणाचा पुरस्कार आणि सार्वजनिक व्यवस्थेत संस्थात्मक स्मरणशक्ती विकसित करण्यासाठी केला जातो : (१) साधनसंपत्तीचे केंद्र;

(२) ज्ञानाच्या संदर्भातील भागीदारी आणि (३) अंतर्गत निर्णय-पाठिंबा व्यवस्था. या प्रत्येकाचा उपयोग त्यांची रचना, व्यवस्थापन आणि कार्यक्षमता मजबूत करण्यासाठी करता येऊ शकतील अशा काही विशिष्ट कार्यपद्धती आणि योजना यात आहेत. विविध क्षेत्र आणि योजनांच्या गरजा आणि वैशिष्ट्ये विचारात घेणे हे निश्चितच महत्त्वाचे आहे. त्यानंतर सर्वच व्यवस्था आणि भौगोलिक क्षेत्रांना मौल्यवान ठरू शकेल अशा काही समान रचनेच्या तत्वांवर आधारलेल्या एका लहानशा विचारमंथनाचा हेतू आहे.

साधनसंपत्तीचे केंद्र : अष्टपैलू आणि जबाबदार सीमांत संघटना

साधनसंपत्तीच्या केंद्रांचा उत्पादनक्षमतेच्या दृष्टिकोनातून विचार केला जाऊ शकतो तो म्हणजे - सीमांत संघटना म्हणून - 'संशोधन आणि सार्वजनिक धोरण ठरवणारे समुदाय यांच्यात सहकार्य घडवून आणण्यासाठी आणि माहितीचा ओघ कायम ठेवण्यासाठी तयार करण्यात आलेल्या संघटना'.^२ मात्र, या व्याख्येचा काळजीपूर्वक विस्तार केल्यास साधनसंपत्तीची केंद्र केवळ संशोधन आणि धोरण निश्चिती यांच्यात दुवा साधत नाहीत तर अंमलबजावणीच्या व्यवस्थांमध्ये ती अत्यंत खुबीने अंतर्भूत असतात. येथे, ती प्रकाशित झालेल्या साहित्याचे पुनर्लोकन करण्यात आणि अंमलबजावणीबाबत संशोधन सुरू करण्यात आणि त्यात सहभागी होण्यात काही प्रमाणात तत्त्वचिंतक आहेत आणि कार्यक्रमांच्या यशस्वी अंमलबजावणीच्या जबाबदारीत औपचारिकपणे सहभागी होण्यासाठी काही प्रमाणात कृतिशील आहेत.

त्यामुळेच साधनसंपत्तीच्या केंद्रांची भूमिका आणि स्थान वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. अंमलबजावणीच्या पर्यायी व्यवस्था निर्माण

योजना

करण्यासाठी किंवा तांत्रिक किंवा तज्ञता असलेल्या ज्ञानाचे प्रदर्शन करण्यासाठी त्यांची रचना करण्यात आलेली नाही, तर कार्यक्रमांची परिणामकारकता वाढवण्यासाठी कार्यक्रम राबवणाऱ्यांना ते प्रभावीपणे वापरता येईल अशा ज्ञानाची निर्मिती करून आणि त्यात एकात्मता साधून सार्वजनिक कार्यक्रम आणि व्यवस्थांना गती देता यावी यासाठी करण्यात आली आहे. कार्यक्रमांच्या यशस्वी अंमलबजावणीसाठी साधनसंपत्तीची केंद्र जबाबदार ठरतात कारण : कार्यक्रमांची आखणी ते मार्गदर्शक तत्त्वे आणि कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीची साधने निश्चित करण्यापर्यंत; अंमलबजावणीसाठी प्रेरित झालेल्या संघटनांमध्ये क्षमता निर्माण करणे, कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीची देखरेख करणे आणि त्रुटी शोधून काढणे आणि सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे समुदाय आणि प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करणाऱ्या व्यक्तींशी संवाद साधून त्यांच्याकडून शिकणे आणि या स्रोतांकडून मिळालेले ज्ञान निर्णय घेण्यासाठी वापरणे - अशा अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेतील सर्व पातळ्यांवर निर्णय घेणाऱ्यांना ती माहिती पुरवतात.

स्वाभाविकपणे, साधनसंपत्तीची केंद्र ही कल्पना भारतातील विकास कार्यक्रमांसाठी नवीन नाही आणि गेल्या अनेक वर्षांपासून विविध राज्ये आणि क्षेत्रांमधील सार्वजनिक कार्यक्रम आणि व्यवस्थांच्या रचनेत आणि अंमलबजावणीत त्यांचा सहभाग असतो. दुर्दैवाने अशा फारच थोड्या पुढाकारांमधून, सार्वजनिक व्यवस्था आणि कार्यक्रमांच्या पलिकडे जाऊन ज्ञानाच्या साधनसंपत्तीकडे नेणाऱ्या मार्गाचे परिवर्तन करणारी, शिक्षणाची संवेदनशील केंद्र आणि सीमांत संघटनेप्रमाणे साधनसंपत्तीची केंद्र म्हणून विशेष प्रतिभा दाखवून देऊ शकतात आणि भूमिका पार

पाडू शकतात आणि त्यांनी ती पाडलीच पाहिजे, अशा चैतन्यदायी संस्था उभ्या करता येऊ शकल्या आहेत. साधनसंपत्तीची केंद्र स्थापन करण्याचे आणि ती चालवण्याचे अनुभव विविध कार्यक्रमांच्या संदर्भापलिकडे जाऊन काही महत्त्वाचे पैलू लक्षात आणून देतात. कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीसाठी आवश्यक असलेले ज्ञान मिळवता यावे किंवा निर्माण करता यावे यासाठी साधनसंपत्तीच्या केंद्राला प्रभावी यंत्रणा म्हणून काम करता यावे यासाठी ते लक्षात घ्यायलाच हवेत :

१. आराखडा तयार करणाऱ्यांच्या आणि अंमलबजावणी करणाऱ्यांच्या दैनंदिन प्राधान्यक्रमाला सर्वाधिक महत्त्व देण्याची खात्री देणारी प्रशासकीय रचना साधनसंपत्ती केंद्रांसाठी आवश्यक असते. कोणतेही वैचारिक प्रकाशन आणि संशोधनात्मक प्रश्नांची निवड किंवा प्राथमिकदृष्ट्या वैचारिक अभ्यासामध्ये, वेळेवर पुरवठा करणे आणि अंमलबजावणी करणाऱ्यांचा उच्च दर्जाचा पाठिंबा याला, दुय्यम प्राधान्य असते. साधनसंपत्तीची केंद्र परिणामांची चर्चा करण्यापेक्षा किंवा कार्यक्रमांमधील त्रुटी शोधून काढत बसण्यापेक्षा कार्यक्रमांच्या परिणामांसाठी जर स्वतःला जबाबदार समजू लागली तर प्रश्नांची निवड आणि निष्कर्षांचे स्वरूप संपूर्णपणे बदलून जाईल. साधनसंपत्तीची केंद्र कोणत्या स्वरूपाचे साहित्य प्रकाशित करतात किंवा ती कोणत्या विषयावर अभ्यास करतात यावरून त्यांच्याबद्दल मत तयार न करता, अगोदरपासूनच उपलब्ध असलेल्या स्रोतांकडून प्रकाशित साहित्य, प्रत्यक्ष काम करणारे समुदाय आणि सर्वात

महत्त्वाचे म्हणजे स्थानिक लोक व समुदाय यांच्याकडून उचित ज्ञान मिळवण्यात, त्यांची मदत कशी होते आणि कार्यक्रमांचे अधिक चांगले फळ मिळावे यासाठी या ज्ञानाचा प्रत्यक्ष उपयोग निर्णय प्रक्रियेत कसा केला जातो यावरून त्यांच्याबद्दलचे मत ठरवावे.

२. चांगल्या प्रकारे स्थापन करण्यात आलेली साधनसंपत्तीची केंद्र म्हणजे त्यांच्या कामकाजासाठी, गरजेप्रमाणे भागीदारी करण्यासाठी आणि आपली अंतर्गत क्षमता निर्माण करण्यासाठी आणि संस्थात्मक स्मरणशक्तीमध्ये संकलित वाढ करण्यासाठी, मनुष्यबळाविषयी सर्वाधिक योग्य धोरण स्वीकारण्याच्या कामात मोठ्या प्रमाणावर स्वायत्तता असलेली संघटना. महत्त्वाचे म्हणजे साधनसंपत्तीची केंद्र सद्यस्थितीत अस्तित्वात असलेल्या संघटनेच्या अंतर्गत असू शकतात किंवा नव्याने स्थापन केलेली असू शकतात. नव्याने स्थापन झालेल्या संघटनेसाठी अनिवार्य नसेल परंतु संस्थात्मक रचनाकाराच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वाची आवश्यकता असते ती म्हणजे, कामकाजात स्वायत्तता देऊ शकणाऱ्या, अंतर्गत नेतृत्वाची आणि कणखर प्रशासनाची. अंमलबजावणी करणाऱ्यांच्या दैनंदिन प्राधान्यांना प्रतिसाद देणे महत्त्वाचे असतेच पण त्याचबरोबर कार्यक्रमाच्या अंमलबजावणीसाठी अतिरिक्त मदत म्हणून साधनसंपत्ती केंद्र वेठीला धरले जाणार नाही यासाठी महत्त्वाची भूमिका पार पाडण्याची देखील गरज असते. कार्यक्रमाचे व्यवस्थापन आणि

ज्ञानाचे व्यवस्थापन यांची सरमिसळ होणार नाही आणि त्यांच्यात योग्य ते अंतर राहिल या दोन्ही गोष्टी अत्यंत महत्त्वाच्या असतात. या दृष्टीने साधनसंपत्तीच्या केंद्रासाठी विश्वासार्ह आणि पूर्णपणे वाहिलेले प्रशासकीय मंडळ असणे आवश्यक असते, ज्यात अंमलबजावणी करणाऱ्यांना तसेच अभ्यासू व्यक्ती आणि नागरी समाजाला समान प्रतिनिधित्व असते.

३. संघटनेसाठी आणि संघटनेतील व्यक्तींसाठी अत्यंत आवश्यक असते ते म्हणजे कामाची काटेकोरपणे केलेली आखणी आणि त्याची अपेक्षित फलनिष्पत्ती, ज्यावर त्यांच्या कामाचे मूल्यमापन आणि त्यांच्या सेवेचे सातत्य ठरत असते. योग्य नेतृत्वाचा शोध घेणे अतिशय महत्त्वाचे असते. परंतु एका मर्यादित कोणालाही संघटनेची अंतर्गत रचना चांगल्याप्रकारे समजते, प्रशासकीय मंडळाची भूमिका आणि अधिकार याबाबत स्पष्टता असते आणि संघटनेची निर्मिती आणि मंडळाचे अधिकार हे शासनाच्या नियमानुसार आवश्यक असलेल्या मान्यतेवरच आधारलेले आहेत याची खात्री पटते, काम करताना नेहमी येणाऱ्या सर्व अडचणींवर मात करण्यासाठी दिग्गज व्यक्तींच्या नेतृत्वावरील अवलंबित्व कमी करता येऊ शकते. अत्यंत कळीच्या मुद्यांपैकी एक मुद्दा असतो तो म्हणजे, संघटनेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यावर कोणत्या जबाबदाऱ्या सोपविण्यात आल्या आहेत आणि त्यामुळे तो किंवा ती कामांचे वाटप कसे करणार आहे. तसेच, भागीदार संस्थांना आणि सल्लागार व्यक्तींना

नेमून दिलेल्या कामांचा आढावा कसा घेतला जाणार आहे याबाबत सुस्पष्टता निर्माण करणे.

४. अशा परस्परावलंबी, परिणामकारकतेच्या दृष्टीने उच्च दर्जाच्या केंद्रासाठी योग्य मनुष्यबळ मिळविणे महत्त्वाचे असते. त्यात तात्त्विक भूमिका असलेल्या आणि संबंधित क्षेत्रातील तज्ञता असलेल्या, सामाजिक कार्य करणाऱ्या (आवश्यकता असल्यास) आणि प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करणाऱ्या मनुष्यबळाचे चांगले संतुलन असावेच लागते. यात समुदायांच्या क्षमतांचा उपयोग करू घेऊ शकेल असे मनुष्यबळ सर्वात प्रभावी ठरते आणि त्याला सर्वोच्च प्राधान्य दिले गेले पाहिजे.
५. अंतिमतः साधनसंपत्तीची केंद्र म्हणजे त्यांना हस्तक्षेप करावा लागणाऱ्या प्रत्येक क्षेत्रासाठीचा एक ठराविक प्रकारचा केवळ लहानसा गट असतो आणि भागीदारी परिणामकारक ठरेल हे बघणे गरजेचे असते. कोणत्याही परिस्थितीत कोणतीही एक संस्था, गुंतागुंतीची सार्वजनिक व्यवस्था किंवा फार मोठ्या स्वरूपाच्या कार्यक्रमांसाठी आवश्यक असलेली क्षमता निर्माण करू शकत नाही किंवा आवश्यक असणारे सर्व ज्ञान एकत्रित करू शकत नाही. आणखी महत्त्वाचे म्हणजे, विशेष अभ्यासाची अशी क्षेत्र आहेत जिथे विविध क्षेत्रातील अनेक व्यक्ती संबंधित विषयावर काम करत असतात अशा रचनेत त्या विषयाशी संबंधित ज्ञान दिले गेले पाहिजे आणि ते विकसित झाले पाहिजे. यापैकी

एका अभ्यासविषयातील तज्ञाला नोकरीत घेऊन आणि केवळ त्याच अभ्यासविषयातील आणखी एक किंवा दोन व्यक्ती असण्याची शक्यता असलेल्या संबंधित क्षेत्रातील संघटनेत त्यांची नियुक्ती करण्याने अगदी विशेषज्ञांच्या क्षमतेचा देखील न्हास होण्याची शक्यता असते. त्यामुळे, जिथे प्रभावी साधनसंपत्ती केंद्र आहेत तिथे देखील भागीदारीची गरज असते आणि विरुद्ध अर्थाने, जिथे परिपूर्ण साधनसंपत्ती केंद्र आहेत तिथे चांगल्या प्रकारची भागीदारी निर्माण होते.

वैविध्यपूर्ण ज्ञानाच्या भागीदारीचे व्यवस्थापन

ज्ञानाच्या भागीदारीचे व्यवस्थापन करण्यासाठी योग्य नियमांची तातडीने आवश्यकता आहे. विचारपूर्वक करता येईल, निधी पुरवठा करता येईल आणि पुनर्विचार करता येईल या सारख्या विविध स्वरूपात भागीदारी करण्यासाठी अतिशय जाणीवपूर्वक हे नियम तयार केले पाहिजेत. त्यामुळे प्रोत्साहन मिळेल :

१. पात्रतेच्या निकषांच्या आधारे पारदर्शकपणे निवड झाल्यामुळे कार्यक्रमांमध्ये स्थानिक आणि वैविध्यपूर्ण संघटना सहभागी होऊ शकतील. संबंधित भागातील असल्याबद्दल मान मिळणे आणि कोणत्याही एका मध्यस्थ संस्थेकडे सोपविण्यात येणाऱ्या प्रकल्प किंवा जिल्हांच्या संख्येवरील निर्बंधाचा समावेश असू शकेल.
२. योग्य करारनामे, मूल्यांकन आणि नूतनीकरणच्या प्रक्रिया.
३. तक्रार निवारण यंत्रणा, विशेषतः लहान स्वयंसेवी संस्थांना आवश्यक असणारी

आणि करारातील अटी न जुमानता केलेल्या बेकायदेशीर प्रशासकीय कारवाई केल्यास सल्लागार संघटनांना दाद मागता येईल अशी.

इतर अनेक क्षेत्रांमध्ये भागीदारांना स्वतःचे अधिकार निर्माण करावे लागतील आणि सरकारला या संघटनांना पाठबळ देण्याची तयारी दाखवावी लागू शकेल. जिथे शक्य असेल तिथे, ज्ञानाच्या संबंधातील स्थानिक संघटनाना अधिकार मिळवून देण्याचा पर्यायच निवडावा लागेल, ज्यामुळे दीर्घकाळ त्या कार्यक्रमांना मदत करू शकतील. ज्ञानाच्या भागीदारीत अधिकार निर्माण करण्यासाठी खालील काही यंत्रणांचा विचार करता येऊ शकेल, ज्यामुळे या भागीदारीपासून कार्यक्रमांपर्यंत आणि त्यांच्या भागीदारांच्या साखळीचे अशा दोन्हीचे मोल मोठ्या प्रमाणात वाढू शकेल :

- शैक्षणिक आणि संशोधन संस्थांमध्ये शिक्षकांच्या जागा निर्माण करा आणि त्यासाठी मानधन द्या, त्यामुळे भागीदारी असलेल्या संघटनांचा विकास होईल आणि त्यांची बांधिलकी व कार्यक्रमांच्या गरजा पूर्ण करण्यासाठी आवश्यक असलेल्या मनुष्यबळाची क्षमता मजबूत होईल.
- मानद व्याख्याते किंवा विद्यावृत्ती सारखी व्यवस्था करून अंमलबजावणी करणाऱ्यांना शिकवण्याची आणि संशोधन करण्याची आणि शिक्षक व संशोधकांना साधनसंपत्ती केंद्रात आणि अगदी कार्यक्रम व्यवस्थापन गटात प्रतिनियुक्तीवर पाठवून प्रत्यक्ष कार्यवाही अंमलबजावणी करण्याची परवानगी द्या.
- विशिष्ट कार्यक्रमांसाठी कार्य गट आणि कृती गटांच्या माध्यमातून संघटनात्मक

मर्यादांच्या पलिकडे जाऊन माहितीची देवाण-घेवाण करण्यास मान्यता द्या, ज्यात या संघटनांचा सहभाग असेल आणि त्यांच्यात संबंध निर्माण होतील.

- भागीदार असलेल्या संघटनांबरोबर संशोधन प्रकल्प आणि अभ्यास कार्यक्रम सुरू करा मात्र त्यासाठी अंमलबजावणी करणाऱ्यांचे मार्गदर्शन घ्या आणि त्यांना भागीदार करून घ्या. त्यामुळे त्यांना नव्याने निर्माण झालेल्या समस्या माहिती करून घेता येतील आणि पूर्वीपासूनच वापरात असलेल्या आणि यशस्वी ठरलेल्या उपाययोजना समजून घेता येतील. धोरणे आणि कार्यपद्धतीबाबत तात्विक दृष्टिकोनातून मिळणाऱ्या बहुतेक सल्ल्यांबाबत समस्या ही असते की, अंमलबजावणी करणाऱ्या व्यक्तीला ज्या गोष्टी अगोदरपासूनच माहिती असतात त्याच सल्ला म्हणून सांगितल्या जातात आणि अंमलबजावणी करणाऱ्याला ज्या अडचणींचा सामना करावा लागतो त्या समजून घेण्यासाठीची कोणतीही उपाययोजना किंवा व्यवस्था त्यात नसते, या अडचणींवर मात करण्याचे फारच कमी नावीन्यपूर्ण तोडगे त्यात असतात. भागीदार संघटना आणि अंमलबजावणी करणाऱ्यांमधील दुवा म्हणून नियमितपणे काम करण्यासाठी साधनसंपत्ती केंद्र असण्याने मदत होते.
- अंमलबजावणी करणाऱ्या गटाचे विस्तारित स्वरूप म्हणून भागीदार संस्थांनी वारंवार आणि प्रामाणिकपणे राबवावीत अशी ठराविक कालावधीची काही कामे नेमून द्या. विशिष्ट स्वरूपाच्या ज्ञानाची असलेली आवश्यकता लक्षात घेऊन अशाप्रकारे

नेमून देण्यात येणाऱ्या कामांची निवड करा. वर्षाकाठी राज्याच्या पातळीवर सार्वजनिक आरोग्य सेवेसाठी केला जाणारा खर्च आणि स्वतःच्या खिशातून केला जाणारा खर्च किंवा वारंवार केले जाणारे राष्ट्रीय कौटुंबिक आरोग्य सर्वेक्षण यांचा मागोवा घेणे यासारखी उदाहरणे त्यासाठी डोळ्यासमोर ठेवता येतील.

विकेंद्रीत निर्णय प्रक्रियेच्या पाठबळाची रचना

निवडलेली कामे जेव्हा पार पाडण्यासाठी भागीदार संघटनांवर सोपविली जावू शकतात, स्थानिक पातळीवरील एकक (गाव किंवा सुविधा) आणि मध्यम पातळीवरील व्यवस्थापन एकक (ब्लॉक किंवा जिल्हे) या ठिकाणी अंमलबजावणी कशी पुढे सरकणार आहे याची सखोल माहिती मोठ्या स्वरूपाचे सार्वजनिक कार्यक्रम आणि व्यवस्थांना नियमितपणे मिळणे आवश्यक असते. योग्य व्यवस्थापकीय निर्णय घेण्यासाठी आणि लवकरात लवकर समस्या शोधून काढण्यासाठी ही माहिती आवश्यक असते, समस्या लक्षात आल्यानंतर त्या दूर करण्यासाठी समस्याग्रस्त भागात लगेचच उपाययोजना सुरू केली जाते आणि उर्वरीत सर्व व्यवस्थेत प्रतिबंधात्मक उपाययोजना केली जाते.

निर्णय प्रक्रियेला पाठबळ देण्याकरिता अंतर्गत व्यवस्थापन माहिती यंत्रणा (MIS) स्थापन करण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर प्रयत्न करावे लागतात, तरी देखील खूप आश्वासने मिळाल्यानंतर आणि गाजावाजा झाल्यानंतरही त्या आवश्यकतेपेक्षा फारच कमी कार्यक्षम ठरतात. माहिती तंत्रज्ञान यंत्रणांनी पुरवलेल्या मूल्यवर्धित सेवांच्या पद्धतशीर मूल्यांकनाचा अभाव ही या क्षेत्रातील एक मोठी समस्या

आहे. या अनुभवांमधून जे शिकायला मिळाले त्यावरून, निर्णय प्रक्रियेला पाठबळ देणारी माहितीवर आधारित यशस्वी यंत्रणा तयार करण्यासाठी आवश्यक असलेल्या रचनेतील किमान गरजा म्हणून खालील मुद्दे सूचविण्यात आले आहेत :

अ. माहितीचे विश्लेषण आणि त्याचा उपयोग करण्यासाठीचे कमाल अधिकार माहिती उपलब्ध होण्याच्या ठिकाणी आणि व्यवस्थापनाच्या बहुतेक सर्व कृती घडत असतात अशा व्यवस्थापनाच्या मध्यम पातळीवरच, असले पाहिजेत. उच्च स्तरापर्यंत पोहचणारी माहिती योग्यप्रकारे काटछाट करून कमी केलेली आणि संक्षिप्त निर्देशकांच्या स्वरूपात असते. उच्च स्तरावर जर गरज वाटली तर स्वाभाविकपणे त्यांना माहिती घेण्याचा आणि जिल्हा व ब्लॉक किंवा निवेदनाच्या प्राथमिक एककाच्या पातळीवरील माहिती बघण्याचा पर्याय उपलब्ध असतो. तरी देखील सध्याच्या रचनांमध्ये बदल केलेच पाहिजेत, ज्या साचेबद्ध पद्धतीने उच्चतम स्तरावरील प्रशासकांच्या आवश्यकतांच्या अंदाजावर आधारित आहेत, ज्यांना स्थानिक पातळीवरच्या गरजा काय आहेत याबाबत फारच थोडी समज आहे किंवा प्राधान्यक्रम ठरवता येतो.

ब. जिल्हा/निवेदना स्तरावरील एककांकडून विविध घनतेची माहिती अपलोड करण्यासाठी त्या व्यवस्थांनी पर्यायांना मान्यता दिली पाहिजे आणि तरी देखील माहिती एकत्रित करता आली पाहिजे. घनतेची पातळी मनुष्यबळ, कौशल्य, हार्डवेअर, कनेक्टिव्हिटी इत्यादी स्वरूपातील

व्यवस्थेच्या क्षमतेवर अवलंबून असू शकेल.

क. परिघातील कोणत्याही सेवा पुरवठादाराला एकापेक्षा जास्त वेळेला कोणताही डाटा भरता येऊ शकणार नाही, त्यानंतर तो स्वीकारणे, त्यावर प्रक्रिया करणे आणि त्यातून निष्पन्न झालेली आवश्यक माहिती विविध वापरकर्त्यांपर्यंत पसरवणे हे यंत्रणेवर अवलंबून राहिल. डेटा रिपोर्टिंगच्या कामाच्या ओझ्याकडे कधीच दुर्लक्ष करता कामा नये, अधिक महत्त्वाच्या कार्यक्रमांच्या प्राधान्यामुळे त्यासाठी लागलेला वेळ आणि डेटा संकलनासाठीचे परिश्रम आणि त्याचा वापर याचे प्रमाण कमालच असले पाहिजे.

ड. माहिती तंत्रज्ञान यंत्रणांची रचना, परिघाच्या पातळीवर अंमलबजावणी करणाऱ्यांना आणि समुदाय व स्थानिक प्रशासकीय संरचनेला फिडबॅक देण्यासाठी केलेली असली पाहिजे.

इ. माहिती तंत्रज्ञानाची मानके डेटा आणि आंतर-विश्लेषणाच्या संदर्भाने निश्चित केली पाहिजेत आणि डेटाविषयक धोरणात माहितीचा मागोवा घेणे, ती साठवणे आणि परत मिळवणे यासाठीचे नियम विशेषत्वाने नमूद केले पाहिजेत. यंत्रणांमध्ये माहितीची, विशेषतः एकत्रित केलेल्या संख्येची सहजपणे देवाण-घेवाण ही रचनेसाठी अनिवार्य असली पाहिजे.

फ. वापरात असलेल्या प्रत्येक सॉफ्टवेअरची औपचारिक तपासणी करणे, त्याचा अहवाल देणे आणि त्याच्या क्षमता प्रमाणित देणे आणि त्या मानकांशी सुसंगत असल्याचे प्रमाणित

करणे हे एका स्वतंत्र मध्यस्थ संस्थेसाठी अनिवार्य असते. ही तपासणी करणाऱ्या अशा संघटना आहेत परंतु सरकारी कार्यक्रमांमध्ये वापरल्या जाणाऱ्या माहिती तंत्रज्ञानातील सॉफ्टवेअरसाठी त्यांचा उपयोग क्वचितच केला जातो.

ग. माहितीची गरज ही बहुमुखी असते - गोळा केलेली माहिती, तयार केलेले अहवाल आणि विविध स्रोत आणि विविध स्वरूपातील माहिती एकत्रित करण्याची गरज असते - यात सातत्याने बदल होत असतो. मोठ्या प्रमाणातील विकेंद्रीत व्यवस्थांमध्ये प्रत्येक निवेदन आणि मध्यम पातळीवरील व्यवस्थापन एककांमध्ये ही ऑप्लिकेशन्स बसवण्याची गरज आहे. या सर्व कारणांमुळे मुक्त मानके/ मुक्त स्रोत (open source) यावर आधारित ऑप्लिकेशनचे फायदे आहेत आणि त्याला प्राधान्य द्यायला हवे. मात्र, मुक्त स्रोत यंत्रणांना पाठिंबा मिळवून देणाऱ्या खरेदीच्या व्यवस्था आणि कंत्राटी पद्धती अतिशय वार्डेट पद्धतीने विकसित करण्यात आल्या आहेत आणि माहितीच्या व्यवस्थापनातील तीच मोठी कमतरता आहे. माहिती तंत्रज्ञान घेण्याच्या सध्याच्या पद्धती मुक्त स्रोतातून सहजपणे घेता येणाऱ्या पद्धतीशी पडताळून बघितल्या पाहिजेत आणि या प्रक्रियेसाठी योग्य ठरतील असे नियम आणि मार्गदर्शक तत्वे लागू केली पाहिजेत.

ह. डेटाचा अर्थ लावण्यासाठी आणि विश्लेषण करण्यासाठी ब्लॉक, जिल्हा आणि राज्य पातळीवर क्षमता निर्मितीची गरज आहे. योग्य पद्धतीची माहिती तंत्रज्ञानाची रचना

हा आवश्यकता असलेल्या क्षमतेचा एक भाग झाला पण तितकेच महत्वाचे आहे, या माहितीचे ज्ञानात रुपांतर करण्यासाठी कार्यक्रम व्यवस्थापकांना प्रशिक्षण आणि पाठबळ देण्याची. ज्या ज्ञानाचा उपयोग कार्यक्रमांचा प्रतिसाद आणि कार्यक्षमता वाढवण्यासाठी व्यवस्थापकीय कृतीला मोठी चालना देण्यासाठी करता येईल.

ई. माहिती तंत्रज्ञानावर आधारित निर्णय प्रक्रिया पाठिंबा व्यवस्थांचे प्रक्रिया, निष्पत्ती, मानकांशी सुसंगतता, अन्य यंत्रणांबरोबर असलेली एकात्मता आणि याच्याही पेक्षा कार्यक्रमाची कार्यक्षमता सुधारण्यात असलेले त्याचे योगदान यासाठी मूल्यांकन केलेच पाहिजे. वापरात असलेल्या माहिती तंत्रज्ञानाचे स्वतंत्रपणे वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन केले जात नाही हीच समस्या आहे. प्रत्यक्ष कार्यक्षमता आणि यश म्हणून मनात निश्चित केलेला हेतूच समोर मांडण्याची वृत्ती आहे आणि त्यामुळे कार्यक्षमतेत निर्माण झालेल्या त्रुटींसाठी माहिती तंत्रज्ञान उत्पादनाशी संबंध नसलेल्या घटकाला जबाबदार धरले जाते, प्रत्यक्षात खरी समस्या आरखड्याच्या रचनेत असते. मूल्यांकन प्रस्तावित न करताच पारितोषिके दिली जाणे हे नित्याचेच झाले आहे. अशाप्रकारे, अशा बहुतेक यंत्रणांना नेहमीच भेडसावणाऱ्या समस्यांवर मात करण्याची संधी निघून गेली आहे आणि त्यानंतर निर्णयाला पाठबळ देणारी व्यवस्था निर्माण करण्यात आली. भूतकाळात केलेल्या प्रयत्नांची आणि भेडसावलेल्या कमतरतांची कोणतीही संस्थात्मक नोंद नसताना नवीन आवर्तन सुरू झाले आहे.

ज. माहिती व्यवस्थांच्या रचना आणि नेतृत्वासाठी - माहितीविज्ञान, कॉम्प्युटर ॲप्लिकेशन आणि संबंधित क्षेत्रातील कार्यक्रम व्यवस्थापनाशी संबंधित कार्यक्षेत्र - यामधील मिश्र स्वरूपाचे ज्ञान आणि कौशल्य असणे आवश्यक असते. असे संमिश्र स्वरूपाचे ज्ञान सहजासहजी सापडत नाही, पण कार्यक्रम व्यवस्थापन संरचनेत काम करणाऱ्या चमूमध्ये किंवा साधनसंपत्ती केंद्रामध्ये व्यावसायिक मध्यस्थ संस्था आणि विशेषज्ञ संस्थांच्या भागीदारीने ते विकसित केले पाहिजे.

निष्कर्ष :

प्रशासकीय सुधारणांमधील एक महत्वाचे ध्येय म्हणून विकेंद्रीकरण मोठ्या प्रमाणात स्वीकारले गेले तर आहेच, त्याबरोबरच आवश्यक संस्थात्मक अधिकारांशिवाय विकेंद्रीत पातळीवर साधनसंपत्तीचे अधिक परिणामकारक वाटप होईल याची खात्री करण्यासाठी देण्यात आलेल्या हक्कांचा उपयोग करण्याची संधी आणि कार्यक्रमांच्या फलनिष्पत्तीत झालेली सुधारणा या मर्यादित स्वरूपाच्या आहेत किंवा ती आपण गमावली आहे हे मोठ्या प्रमाणात मान्य करण्यात आले आहे. तरी देखील संस्थात्मक अधिकारावरील चर्चा या नेहमीच अधिकार सोपविण्याच्या आणि योग्य मनुष्यबळाचा शोध घेऊन त्यांना प्रशिक्षण देण्याच्या मुद्द्यांपुरत्याच मर्यादित रहातात. याशिवाय, देण्यात आलेल्या हक्कांमुळे फाटाफूट होईल का आणि भ्रष्टाचार वाढेल किंवा कमी होईल यासारख्या लक्ष वेधून घेणाऱ्या विषयांवर मोठ्या प्रमाणात या चर्चा झडत असतात किंवा वेगळ्या शब्दात सांगायचे झाले तर योग्यायोग्य ठरविण्याचा अधिकार वापरत

असताना यांत्रिक विकेंद्रीकरणासारखा कठीण प्रश्न मांडणे. मात्र, वाढती पारदर्शकता आणि उत्तरदायित्व यांना अतिशय महत्त्व असताना, त्यांचा ओघ फार मोठ्या प्रमाणात विविधता, गुंतागुंत आणि विविध संदर्भ असलेल्या अंमलबजावणीच्या समस्येबाबत अत्यंत संकुचित आणि अंतिमतः नकारात्मक दृष्टिकोन निर्माण होण्याकडेच जाईल. आरोग्य, शिक्षण, शेती, पाणी आणि ऊर्जा व्यवस्था यासारख्या ज्ञानप्रेरक क्षेत्रांमध्ये मोठ्या प्रमाणात विकेंद्रीत व्यवस्था राबवण्यासाठी, स्थानिक संदर्भातील वापरातून शिकायला मिळालेल्या व्यावहारिक शहाणपणाबरोबर प्रशिक्षण आणि तांत्रिक पाठिंबा, अंमलबजावणीच्या प्रक्रिया, सातत्याने मिळणारे अंतर्गत शिक्षण आणि त्याचे नूतनीकरण यातून मिळालेले संग्रहित ज्ञान एकत्र करण्याची क्षमता आणि यश व अपयश यांच्यातील निर्णायक फरक करणारी संस्थात्मक स्मरणशक्ती निर्माण होते.

या लेखात हे सिद्ध करण्याचा प्रयत्न केला आहे की, निर्णय घेण्यास पाठिंबा देण्याच्या उद्देशाने ज्ञानाची साधनसंपत्ती एकत्र करण्यासाठी आणि त्याची व्यवस्था ठेवण्यासाठी वैविध्यपूर्ण आणि निश्चित कार्यपद्धती आणि सुस्पष्ट भूमिका असलेल्या संस्थात्मक यंत्रणेची आवश्यकता आहे, जी लवचिक आणि अंमलबजावणीच्या सर्व पातळ्यांवर जबाबदारी स्वीकारणारी असेल, विशेषतः मध्यम स्तरातील व्यवस्थापक आणि आघाडीवर काम करणाऱ्यांच्याद्वारे, ज्यांनी सातत्याने त्यांचे ज्ञान प्रत्यक्षात वापरलेच पाहिजे आणि वाढवलेही पाहिजे. हे सगळे घडल्याशिवाय अत्यंत महत्वाची क्षमता, आर्थिक तरतूदी आणि विकेंद्रीकरणाचे अपेक्षित फळ हाती लागणार नाही.

संदर्भ :

१. ००२०टी. सुंदररामन यांनी राष्ट्रीय आरोग्य यंत्रणा साधनसंपत्ती केंद्राचे (NHSRC) कार्यकारी संचालक म्हणून नुकताच आपला कार्यकाल पूर्ण केला. २००७ सालापासून ते या पदावर कार्यरत होते. मेखला कृष्णमूर्ती सामाजिक मानववंश शास्त्रज्ञ असून शिव नाडर विद्यापीठातील पुरातन वाङ्मय अभ्यास आणि सामाजिक शास्त्रे विद्यालयात शिकवतात. हा लेख प्रामुख्याने लेखकांनी राष्ट्रीय सल्लागार परिषदेच्या प्रशासकीय सुधारणा, संस्थात्मक अधिकार आणि ओळख निर्माण करणाऱ्या कार्यक्रमांची प्रभावी अंमलबजावणी या विषयावरील कार्यगटाच्या चर्चेतील सहभागावर आणि त्यासाठी केलेल्या प्रयत्नांमधील एक भाग म्हणून तयार केलेल्या शिफारसींवर आधारित आहे.
२. पार्कर, जॉन अँड क्रोना, बीट्राईस (२०१२) “ऑन बीईंग ऑल थिंग्ज टू ऑल पी’पल : बाऊंड्री ऑर्गनायझेशनस अँड दी कंटेम्पररी रिसर्च युनिव्हर्सिटी” इन सोशल स्टडीज ऑफ सायन्स २०१२ ४२ : २६२.

(मेखला कृष्णमूर्ती - सामाजिक मानववंश शास्त्रज्ञ. शिव नादार विद्यापीठ येथे मानव्य शास्त्र व सामाजिक शास्त्र विभागाच्या प्राचार्या. संपर्कासाठी ईमेल- mekhala.krishnamurthy@gmail.com)

(सहलेखक- टी. सुंदररामन - माजी कार्यकारी संचालक नॅशनल हेल्थ सिस्टीम रीसोर्से सेंटर.)

— भाषांतर : रवींद्र जोशी

प्रकाशन विभागाची नवी पुस्तके

१. स्वामी विवेकानंद (हिंदी)	₹ १८०/-
२. उपेंद्रनाथ अशक (हिंदी)	₹ १६०/-
३. AESTHATICIANS	₹ ९०/-
४. WHO IS WHO OF INDIAN MARTYRS (I, II, III)	₹ ८५०/-(D)

वर्गणीदारांसाठी सूचना

‘योजना’ मराठीच्या वर्गणीदारांनी आपली वर्गणी संपादक योजना मुंबई यांचे नावे तर योजना (हिंदी, इंग्रजी) कुरुक्षेत्र (हिंदी, इंग्रजी), आजकल (हिंदी) व बालभारती (हिंदी) याकरिता व्यापार प्रबंधक, प्रकाशन विभाग, मुंबई यांचे नावे धनादेश/डी.डी./मनी ऑर्डर, केन्द्रीय सदन, सीबीडी बेलापूर, नवी मुंबई ४००६१४. या पत्त्यावर पाठवावी. वर्गणीचे दर योजना, कुरुक्षेत्र आणि आजकल या मासिकांसाठी प्रत्येकी वार्षिक १०० रू. द्विवार्षिक १८० रू. व त्रैवार्षिक २५० रू. आहे. बालभारती (हिंदी) साठी वार्षिक ८० रू., द्विवार्षिक १५० रू. व त्रैवार्षिक २०० रू. वर्गणी वरील पत्त्यावर पाठवावी. वर्गणीदारांनी वर्गणी पाठवताना सुलभ संपर्कासाठी आपला दुरध्वनी/भ्रमणध्वनी क्रमांक तसेच ईमेल पत्ता नमुद करावा. अंक मिळत नसल्यासंबंधीची माहिती योजना yngovt.patika242@gmail.com या संकेतस्थळावर वर्गणी संदर्भातील संपूर्ण तपशील देऊन पाठवावी.

योजना

२६ मार्च २०१४



भारतीय प्रशासन यंत्रणा: आव्हाने व उपाय

– आर. बी. जैन

स्वातंत्र्योत्तर काळातील भारतीय प्रशासकिय सुधारणा:

ब्रिटीशांच्या गुलामगिरीतून मुक्त झाल्यानंतर उत्तम प्रशासन व्यवस्था उभी करण्याचे मोठे आव्हान आपल्या देशापुढे होते. २६ जानेवारी, १९५० रोजी भारत प्रजासत्ताक राष्ट्र बनले व देशातील प्रशासन व्यवस्थेची पायाभरणी झाली. नंतरच्या काळात बदलत्या परिस्थितीनुसार नागरिकांच्या गरजा लक्षात घेऊन भारताच्या प्रशासन व्यवस्थेत वेळोवेळी सुधारणा करण्यावर नेहमीच भर दिला गेला.

ढोबळमानाने भारताच्या प्रशासन व्यवस्थेवर ब्रिटीशांचा प्रभाव आहे. भारतावर १५० वर्षांहून अधिक काळ राज्य करतांना ब्रिटीशांनी येथील वसाहतीला अनुरूप अशी प्रशासन व्यवस्था विकसित केली होती. तसेच येथील राजवट भक्कम करण्यासाठी त्यांनी प्रशासकिय यंत्रणेत महत्वाचे बदल करण्यावर नेहमीच भर दिला होता. स्वातंत्र्यप्राप्तीपासूनच भारतात उत्तम प्रशासन यंत्रणा विकसित करण्याच्या दृष्टीने काही

महत्वपूर्ण पाऊले उचलली गेली. त्यामध्ये १९५१ मध्ये नियोजन आयोगाने नेमलेल्या गोरवाला समितीचा व नंतर १९५३ व १९५७ मध्ये ब्रिटीश अधिकारी पॉल ऍपलबाय समितीचा उल्लेख करता येईल. या समित्यांनी सादर केलेल्या अहवालांचा पाठपुरावा म्हणून १९६४ भारतात पहिल्या उच्चपदस्त प्रशासकिय सुधारणा आयोगाची स्थापना करण्यात आली. या आयोगाने अनेक प्रशासकिय बाबींसह काही महत्वाच्या राजकिय प्रक्रियांसंदर्भात महत्वपूर्ण सुधारणा सुचवणारे २० अहवाल सादर केले. त्यानंतर १९७५ मधील आणीबाणी व त्यादरम्यानच्या काळातील राजकिय अस्थिरतेमुळे प्रशासकिय सुधारणासंबंधातील हालचाली मंदावत गेल्या. १९९० पासूनच्या काळात भारतामध्ये सामाजिक, राजकिय व आर्थिक अशा सर्वच स्तरांवर अनेक बदल पाहायला मिळाले. या बदलांचा परिपाक म्हणजे अनेक जुन्या संकल्पना कालबाह्य ठरू लागल्या व त्याचे परिणामस्वरूप पूर्वी सुचवलेल्या प्रशासकिय सुधारणांची

अंमलबजावणी करणे गैरसोयीचे ठरू लागले. नजीकच्या काळात म्हणजे २००५ मध्ये विरप्पा मोईली यांच्या अध्यक्षतेखाली नेमण्यात आलेल्या दुसऱ्या प्रशासकिय सुधारणा आयोगाने सुधारित अहवाल सादर केला. ज्यामध्ये प्रशासन यंत्रणेत अनेक आधुनिक बदल सुचवण्यात आले.

जनव्यवस्थापन व भारतीय शासनव्यवस्था:

दरम्यानच्या काळात भारताप्रमाणेच इतर देशांतही प्रशासकिय व्यवस्थेत अमूलाग्र सुधारणा होत होत्या. १९९० मध्ये अमेरिकसह इतर भांडवलशाही देशांत जनव्यवस्थापन (Public Management) ही नवी संकल्पना उदयास आली. लोकाभिमुख स्वरूपाच्या या नव्या प्रणालीमुळे लोककल्याणासाठी कटीबंध व पारदर्शक प्रशासकिय व्यवस्थेला चालना मिळाली. प्रशासकिय व्यवस्थापनात उत्क्रांती ठरलेल्या या नव्या संकल्पनेचा नंतर अनेक विकासनशील देशांनीही अंगिकार केला.

जगभरात सर्वच देशांतील प्रशासन व्यवस्थेत सुधारणा करण्याबाबत नवनवीन प्रयोग होत असतांना भारतातही या विषयाचे पडसाद उमटत होते. भारतीय शासनव्यवस्थेची पुर्नबांधणी व बदलत्या गरजांना अनुसरून सक्षम प्रशासकिय यंत्रणा उभारण्याचे प्रयत्न भारतातही अग्रस्थानी होते. प्रभावशाली, दर्जेदार सेवा देणारी, विकासाभिमुख, निर्णयक्षम, लोकाभिमुख अशी यंत्रणा उभी करण्याचे उद्देश आपल्यासमोर होते. याशिवाय तत्कालीन सरकारी संस्थांतील कामकाजाच्या पध्दतीत सुधारणा, पारदर्शक, लोकाकल्याणाभिमुख कार्यक्षम कार्यसंस्कृतीचा विकास, उत्तरदायी, व नागरिकांच्या सोईची दखल घेणारी प्रशासनव्यवस्था निर्माण करण्यावर भर दिला जात होता. या बदल प्रक्रियेच्या केंद्रस्थानी असलेल्या नोकरशाहीतील (bureaucracy) अधिकारी व कर्मचाऱ्यांच्या मानसिकतेत अमूलाग्र बदल घडवून आणणे हे ही एक मोठे आव्हानच होते. जागतिकीकरण व खाजगीकरणाचा विस्तार सर्व स्तरांवर होत असतांना बदलांचे स्वागत करणारा, नव्या तंत्रज्ञान आत्मसात करून त्याचा उपयोग स्पर्धात्मक काळात सामाजिक जाणीव जागृत ठेऊन समाजातील विविध स्तरांतील लोकांबाबत आपपरभाव न ठेवता शासनाच्या सर्व सेवा योजना नागरिकांना योग्य वेळी योग्य पध्दतीने पुरविण्यासाठी कटिबद्ध असणारा नोकरशाही वर्ग घडवणे गरजेचे होते.

२१ व्या शतकातील भारतातील प्रशासन व्यवस्था :

२१ व्या शतकाच्या आगमनाबरोबरच जगभरात सुलभ तंत्रज्ञान, संवादाची माध्यमे, अनेक नव्या शिक्षण शाखांचा विकास अशा काही उपयुक्त गोष्टी

सहज उपलब्ध झाल्या. परंतु, त्याबरोबरच वाढती लोकसंख्या, जागतिकीकरणाच्या रेट्यात बदललेले जीवनमान व गरजा अशा गुंतागुंतीच्या समस्यांचे परिणामही दिसू लागले. नव्या सहस्रकातील अनेक गुंतागुंतीच्या आव्हानांमुळे जगातील काही विकसनशील राष्ट्रांच्या प्रशासनव्यवस्था पुरत्या ढासाळून गेल्याचाही उदाहरणे समोर आली आहेत. मात्र, स्वातंत्र्याच्या ६५ वर्षांच्या काळात अनेक राजकिय तसेच सामाजिक बदल व परकिय आक्रमणे यांसारखी अनेक आव्हाने पेलत भारताची प्रशासन व्यवस्था तग धरून आहे, ही अभिमान वाटावी अशीच बाब आहे. असे असले तरीही, भारतीय प्रशासकिय व्यवस्था अनेक बाबतीत म्हणावी तितकी प्रभावी ठरू शकलेली नाही, हे ही तितकेच सत्य आहे. याबाबत विस्ताराने मांडण्यापूर्वी इंग्लंडचे पंतप्रधान विडो विल्सन यांचे एक सुप्रसिध्द वक्तव्य सांगितले पाहिजे. विल्सन यांना म्हटले आहे की, 'राज्यघटना तयार करणे एकवेळ सोपे आहे, परंतु तिची अंमलबजावणी करणे फार कठीण काम आहे.' याची तंतोतंत प्रचिती भारताच्या शासन कारभारात अनुभवास येते. याची कारणमिमांसा करतांना राजकिय व प्रशासकिय या दोन व्यवस्थांतील उच्चपदस्थांमध्ये असणारे घटनात्मक अंतर तसेच प्रशासकिय सेवेतील अधिकारी, कर्मचारी आणि विधी मंडळातील सदस्यांची त्यांच्या उत्तरदायित्वाबाबत असलेली उदासीनता या बाबी ठळकपणे समोर येतात. राजकिय नेते सर्वसामान्य जनतेला मोठमोठी आश्वासने देतात प्रत्यक्षात मात्र जनतेच्या कल्याणासाठी योजलेल्या योजनांची अंमलबजावणी नेहमीच काही कारणे देऊन पुढे ढकलली जाते. याचाच परिणाम म्हणून देशाची आर्थिक व

सामाजिक प्रगती खुंटलेली दिसून येते. जनतेच्या समस्यांबाबत उदासीन राहण्याची, टाळाटाळ करण्याची नोकरशाहांची वृत्ती देखील देशाच्या प्रगतीत अडसर ठरते. गेल्या काही वर्षांपासून भ्रष्टाचाराची किड प्रशासन यंत्रणेला पूर्णतः पोखरून काढते आहे. याबरोबरच सर्वसामान्य भारतीयांमध्ये त्यांच्या घटनात्मक हक्कांबद्दल जेवढी जागरूकता आहे, तेवढी जाणीव त्यांच्या जबाबदाऱ्यांबाबत नाही हे सार्वजनिक ठिकाणच्या दुरावस्थांतून सचित्र पाहायला मिळते. किंबहुना भारतीय जनता त्यांच्या घटनात्मक जबाबदाऱ्या पुऱ्या करण्याबाबत नेहमीच निष्काळजीपणा दाखवत आली आहे. लोकसंख्या वाढीबरोबरच देशातील गरिबीचे वाढते प्रमाण हीदेखील चिंतेची बाब असून गरिब व श्रीमंत यांच्यातली दरी दिवसेंदिवस वाढतेच आहे. एकीकडे संगणक तंत्रज्ञान (software industry) अणुउर्जा क्षेत्रात सर्वसामान्य मध्यमवर्गीय भारतीयांची लक्षणीय कामगिरी जगभर कौतुकास्पद ठरत असतांना दुसरीकडे कित्येक गरिब भारतीयांना अन्न, वस्त्र निवारा, औषधे व शिक्षण यांसारख्या मूलभूत गरजादेखील वेळेवर मिळत नसल्याचे दाहक चित्र आहे. विकासाच्या व प्रगतीच्या संधी केवळ शहरी भागात उपलब्ध असून खेडोपाड्यातील जनता आजही कित्येक मूलभूत सुविधांपासून वंचित आहे. शहरी भागात प्रचंड प्रमाणात लोक स्थलांतरीत होऊन स्थायिक होत असल्यामुळे तेथील प्रशासन यंत्रणेला अतिरिक्त प्रमाणातील लोकांच्या गरजांची पूर्तता करणे जिकरीचे ठरते आहे. नागरिकांच्या गरजा पूर्ण करण्यात भारतीय शासनाची कामगिरी प्रभावहिन ठरली असून सार्वजनिक सोईसुविधा पुरवण्यात योग्य निर्धींची तरतूद, आवश्यक साधने व स्रोतांची कमतरता

देशातील नागरिकांच्या जीवनमानाला मारक ठरत आहेत. यामुळेच दरवर्षी संयुक्त राष्ट्रांच्या विकास कार्यक्रमाद्वारे जागतिक पातळीवर प्रसिध्द करण्यात येणाऱ्या मानव विकास सूचीत भारताचा क्रमांक फार पिछाडीवर आहे.

उत्तम प्रशासनासाठी काही ठोस उपाययोजना:

वर नमूद केल्याप्रमाणे आज भारतासमोर जी आव्हाने आहेत त्या परिस्थितीत अनेक मूलभूत प्रश्नांची उकल शोधतांना देशात दिर्घकालीन विकासाचे धोरण राबवणे गरजेचे आहे. प्रशासन व्यवस्थेत संस्थात्मक व रचनात्मक सुधारणा करण्याबरोबरच भ्रष्टाचाराचे समूळ उच्चाटन करण्याच्या नैतिक निर्धाराने प्रेरित झालेली राजकिय व सामाजिक इच्छाशक्तीच शासनाला लोकहितासाठी निर्णय घेण्यास उद्युक्त करेल. यासाठी सर्वसामान्य नागरिकांचे नैतिक पाठबळसुध्दा गरजेचे असून नागरिकांनी आपल्या घटनात्मक जबाबदाऱ्या प्रमाणिकपणे पाळून व सामाजिक भान जागरूक ठेऊन विकासाच्या प्रयत्नांत सहकार्य करावे. उत्तम प्रशासन व्यवस्थेचा विकास हे आपले ध्येय असून त्यासाठी आवश्यक अशा काही ठोस उपाययोजना सुचवण्यात आल्या आहेत.

१) नियामक तत्वांचा अंगिकार

राजकिय तसेच प्रशासकिय स्तरावर नैतिक मूल्यांवर आधारित नियमांची अंमलबजावणी करतांना परिणामकारक, कार्यक्षम, तत्पर व दर्जेदार सेवा देणारी, योग्य निर्णय घेऊ शकणारी यंत्रणा विकसीत करण्याबरोबरच संघटनात्मक पातळीवर प्रशासकिय कामांचे विकेंद्रीकरण करून त्यामध्ये ग्रामीण तसेच दुर्गम भागांचा

समावेश करू शकेल, अशी पर्यायी स्थानिक प्रशासन यंत्रणा विकसीत व्हावी यासाठी काही नियामक तत्वे सांगितले आहेत. यामध्ये लोककल्याणपर धोरणांबाबत निर्णय घेतांना योग्य पर्यायी उपाययोजना करणे, अधिकार व कर्तव्ये दोहोना समान महत्व देऊन कार्यक्षमता वाढवणे, सार्वजनिक सेवाक्षेत्रांत उत्तम दर्जाची सेवा देण्याचे उद्दिष्ट ठेऊन निकोप स्पर्धेला उत्तेजन देणे, प्रत्येक राज्यांच्या प्रादेशिक गरजांबाबत संबंधीत राज्यांना निर्णय देण्याचे व आधी घालून दिलेल्या नियमांत बदल करण्याचे अधिकार देणे, राज्यांसंबंधीत केंद्रिय स्तरावर घेतलेल्या निर्णयांची अंमलबजावणी संबंधीत राज्यांत त्वरेने करणे, राजकिय तसेच प्रशासकिय निर्णयांबाबत व आर्थिक व्यवहारांसंबंधी पारदर्शकता ठेवणे, आवश्यक सेवांना प्राधान्य देऊन आर्थिक व्यवहारांचे योग्य व्यवस्थापन करणे, नागरिकांच्या तक्रारींचे योग्य प्रकारे निवारण करणारी यंत्रणा विकसीत करणे, राजकिय व प्रशासकिय यंत्रणेत भ्रष्टाचाराला खीळ बसेल यासाठी प्रतिबंधात्मक उपाय योजणे, पारंपारिक नोकरशाही यंत्रणेतील कालबाह्य पध्दतींऐवजी नवीन जन व्यवस्थापन पध्दतींचा अंगिकार करणे, व सरकारी कार्यालयांतील कार्यपध्दतीत पारदर्शी व्यवहार, कार्यतत्परता, सहकार्य व नागरिकांच्या हिताला प्राधान्य देणारी कार्यसंस्कृती रूजवणे इ. तत्वांचा स्वीकार करण्याचे सुचवले आहे.

२) सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्रांतील समन्वय

आजच्या आधुनिक काळात जागतिकीकरण व तंत्रज्ञानातील बदलांचा थेट परिणाम प्रशासकिय कार्यपध्दतीवर दिसून येतो. सामाजिक हिताच्या दृष्टीने

बदलत्या काळाला अनुसरून प्रशासकिय यंत्रणेत वेळोवेळी बदल करणे आवश्यक ठरते. बदलाची ही प्रक्रिया निरंतर चालणारी असल्यामुळे याबाबतीत खाजगी क्षेत्राचे सहकार्य लाभदायक ठरू शकते. सार्वजनिक आणि खाजगी क्षेत्राची भागीदारी या संकल्पनेत खाजगी व सार्वजनिक क्षेत्रांतील संघटना सामाजिक विकासाच्या दृष्टीने महत्वाच्या प्रकल्पांवर एकत्र काम करतात. सार्वजनिक आणि खाजगी भागीदारीतून सूक्ष्म, लहान आणि मध्यम उद्योगांवर भर देऊन व्यवसाय वाढीला प्रोत्साहन मिळते. या संकल्पनेच्या प्रभावी अंमलबजावणीमुळेच खाजगी क्षेत्रातील कार्य तत्परता, कुशल मनुष्यबळ व सार्वजनिक क्षेत्रांतील साधनसंपत्ती व निधी इ. चा समन्वय होऊन अनेक उद्योग, विकासकार्ये व पायाभूत सुविधांचा विकास करणे भारतासह अनेक विकसनशील राष्ट्रांना शक्य झाले आहे.

३) प्रशासनातील उत्तरदायित्व

नागरिकांना देण्यात येणाऱ्या सेवांबाबत शासकिय सेवक व प्रतिनिधी नागरिकांना ज्या प्रकारे प्रतिसाद देतात, तसच त्यांच्यावरील जबाबदारीस ज्या पध्दतीने हाताळतात त्यावरून सरकारी संस्थांतील उत्तरदायित्व स्पष्ट होते. आजच्या गुंतागुंताच्या संस्थात्मक संरचनेत पारंपारिक पध्दतीने संस्थांतील कार्याचे प्रत्यक्ष मूल्यमापन तपासून पाहणे अधिक आव्हानात्मक झाले आहे. ज्याप्रकारे सरकारी व प्रशासकिय यंत्रणेत विविध घटकांचा समावेश केला जात आहे, त्याला अनुसरून अधिक स्पष्ट व सुसंगत अशा पध्दतीने संस्थांमधील कारभाराचे प्रत्यक्ष मूल्यमापन करण्याच्या नवीन पध्दती विकसीत करण्याची गरज आहे.

४) तंत्रज्ञानाचा वापर व ई-गव्हर्नन्स

आधुनिक तंत्रज्ञानाने सर्वच क्षेत्रांवर प्रभाव टाकला आहे. आजच्या काळात प्रशासन व्यवस्थेतील कामकाजासाठी तंत्रज्ञानाची मदत घेणे सोयीचे तसेच काही बाबतीत अनिवार्य ठरू लागले आहे. जगभरात सध्या सर्वत्र ई-गव्हर्नन्स या नव्या संकल्पना येऊ घातली आहे. संगणक व इंटरनेटच्या माध्यमातून शासन व नागरिकांना जोडण्याचे काम केले आहे. संगणकाच्या मदतीने अनेक प्रशासकिय कामकाज करणे पूर्ण करणे सहज शक्य झाले आहे. नागरिकांना विविध प्रकारच्या सेवांचे देयके भरण्यासाठी उदा. टेलिफोन तसेच वीज बिल भरणे, कर भरणे, सरकारी योजनांसाठी आवश्यक रजिस्ट्रेशन फॉर्म भरण्याची सुविधा ई-गव्हर्नन्सद्वारे घरबसल्या उपलब्ध झाली असून शहरी तसेच अनेक ग्रामीण भागातही नागरिक मोठ्या प्रमाणावर या सुविधेचा लाभ उठवित आहे. या सुविधांमुळे सरकार व सर्वसामान्य नागरिकांतील अंतर कमी होण्यास मदत झाली असून ग्रामीण व दुर्लक्षित भागांना केंद्राशी जोडण्यास ई-गव्हर्नन्स एक प्रभावी माध्यम ठरत आहे. कमी मनुष्यबळ असलेल्या ठिकाणीही या माध्यमाचा फायदा होत आहे. नागरिकांचे म्हणणे प्रशासनापर्यंत पोहचविणारे व उत्तम माध्यम म्हणून या सेवेकडे पाहिले जाते. भविष्यात ई-गव्हर्नन्सचा अधिक विकास होऊन तंत्रज्ञानाच्या समन्वयातून प्रशासन यंत्रणा विकसीत होण्यास मदत होऊ शकेल असे सांगितले जाते. परंतु, भारतासारख्या देशात जेथे ६० टक्के जनता आजही अशिक्षित आहे, तेथे ई-गव्हर्नन्सचा विस्तार करण्यावर मर्यादाही आहेत. ई-गव्हर्नन्स हे केवळ माध्यम असून प्रशासनाच्या उत्तदायित्वाला हे माध्यम पर्याय ठरू शकणार नाही.

५) लोकाभिमुख प्रशासन

नागरिकांच्या हिताला प्राधान्य देणारी व्यवस्था उभारण्यावर जगभरात प्रशासन यंत्रणेत अमूलाग्र बदल केले जात आहेत. योजनांची प्रभावी अंमलबावणी, कामकाजात पारदर्शकता, नागरिकांच्या समस्यांचे निवारण, सेवा तत्पर व लोकशाहीतील नैतिक मूल्यांच्या पायावर उभारलेल्या व्यवस्थापनाची निकड आज निर्माण झाली आहे. नागरिकांच्या समस्या समजून घेण्याची संवेदनशीलता व त्यांना योग्य समाधान देणाऱ्या उपायांवर काम करणाऱ्या निष्ठावान मनुष्यबळाचा विकास हा प्रशासनाच्या बदलांमधील एक मुख्य घटक आहे.

६) भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासन

चांगल्या प्रशासन व्यवस्थेसाठी भ्रष्टाचाराला प्रोत्साहन देणाऱ्या वृत्तीचा बिमोड करणे महत्वाचे आहे. भ्रष्टाचाराला रोखणारा नेमका उपाय म्हणजे सरकारी यंत्रणेतील सर्व मनुष्यबळाचे नैतिक बळ वाढवणे हा होय. याशिवाय भ्रष्टाचार विरोधी उपाययोजनांची प्रभावी अंमलबजावणी, भ्रष्टाचाराला उत्तेजन मिळू नये यासाठी जनजागृती व सार्वजनिक क्षेत्रातील भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी लोकांचा सक्रिय सहभाग इ. सारखे प्राथमिक उपाय करता येतील. या व्यतिरिक्त राष्ट्रीय स्तरावर भ्रष्टाचाराशी संबंधीत प्रकरणांचा छडा लावणारी शोध गट, भ्रष्टाचारी नेते व अधिकाऱ्यांवर न्यायालयीन कारवाई करणाऱ्या मंडळांची स्थापना, जलदगती न्यायालयातून भ्रष्टाचारांच्या प्रकरणांवर कार्यवाही व आरोपीस कठोर दंड व निर्बंध लादणे यांसारखे यंत्रणांचा विकास करण्याची गरज आहे.

७) काळ्या पैशावर नियंत्रण व करपध्दतीत सुधारणा

कर चुकवेगिरीतून तयार होणाऱ्या काळ्या पैशावर नियंत्रण आणण्याची मोहिम भारतात जोर धरत आहे. २१ मे, २०१२ मध्ये संसदेत भारतीय अर्थव्यवस्थेत निर्माण होणाऱ्या काळ्या पैशासंदर्भात माहिती देणारे श्वेतपत्र सादर करण्यात आले. कर यंत्रणेतील करचुकवेगिरीच्या पळवाटांवर नियंत्रण अणणारे धोरण राबवण्यासंबंधी प्रयत्न करण्याची गरज या श्वेतपत्रकाद्वारे अधोरेखित करण्यात आली.

८) वाढती महागाई

आजच्या काळातील मुख्य समस्या म्हणजे वाढती महागाई. दिवसेंदिवस महाग होत जाणाऱ्या जीवनावश्यक गरजांमुळे सर्वसामान्य नागरिकांवरील आर्थिक ताण वाढत असून यातून अनेक सामाजिक प्रश्न अधिक बिकट होत आहेत. यासाठी वाढत्या महागाईवर निर्बंध घालणारे सक्षम धोरण आखण्याची आवश्यकता निर्माण झाली आहे.

निष्कर्ष :

देशातील प्रशासन व्यवस्थेत नैतिक आचार आणि सर्वसामान्य नागरिकांची विश्वसनीयता सुनिश्चित करण्यासाठी सर्वप्रथम भ्रष्टाचारमुक्त पारदर्शी राज्यकारभार, नियमांची प्रभावी अंमलबजावणी व जनहितासाठी कायदांचा प्रभावी वापर इ. पैलूंचा विकास होणे आवश्यक आहे. संस्थात्मक नैतिक मूल्यांची सांगड घालून सरकारी खर्च कमी करण्याबाबतचे व्यवस्थापन, सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या संख्येवर निर्बंध, सार्वजनिक सेवाक्षेत्रात खाजगी क्षेत्राचे सहकार्य घेतांना सरकारी सेवा

खाजगी संस्थांना करार तत्वावर देण्याच्या पध्दतीला (outsourcing) प्रोत्साहन इ. गोष्टी जन व्यवस्थापन चळवळीतून पुढे आल्या. सर्व सरकारी सेवांवर अंतिमतः शासनाचे नियंत्रण अबाधित राहिल याची शाश्वती व नागरिकांचे समाधान होईल अशा स्वरूपाची पारदर्शी, कार्यक्षम व प्रभावी प्रशासन यंत्रणा जनव्यवस्थापन चळवळीतून उदयास आली. भारताने जन व्यवस्थापन या नव्या पध्तीचा अंगिकार केल्यास देशातील अनेक समस्यांवर तोडगा सापडू शकेल असा मतप्रवाह आहे.

भारतात गेल्या काही वर्षांत प्रशासकिय यंत्रणेत सुधारणा घडवून आणण्याच्या दृष्टीने अनेक महत्त्वपूर्ण कायदे व सुधारणांची अंमलबावणी करण्यात आली. त्यामध्ये २००५ मध्ये पारित झालेला माहितीचा अधिकार, ई गव्हर्नन्स, दुसऱ्या प्रशासकिय सुधारणा आयोगाने सुचवलेल्या लोकसेवा विधेयकातील प्रशासकिय मूल्यासंबंधातील शिफारसींची अंमलबजावणी, लोकपाल कायदा, प्रशासनातील गैरवागणूकीला वाचा फोडणारा विस्टल ब्लोईंग ऍक्ट यांसारख्या नव्या कायदांचा समावेश होतो. याशिवाय मागील काही वर्षांत भारतात अनेक मोठे राजकिय घोटाळे जनतेसमोर उघडकिस आले. भ्रष्टाचारविरोधी ऐतिहासिक जनआंदोलनासह सक्षम लोकपाल कायदाचा आग्रह धरत शासनातील भ्रष्ट राजकिय नेते अधिकारी यांच्या विरुद्ध कारवाई करण्याची तसेच शासनव्यवस्थेतून भ्रष्टाचाराचे समूळ उच्चाटन व्हावे, यासाठी कठोर कायदे करण्याच्या मागणी भारतात जोर धरत आहे. सर्वसामान्य नागरिकांच्या जागरूकतेबरोबरच प्रसारमाध्यमे, न्यायव्यवस्था, सामाजिक कार्यकर्ते व सामाजिक संस्था यांच्या मदतीने भारतात सक्षम प्रशासन यंत्रणा

विकसीत करणे शक्य आहे, हे दाखवण्याची सुवर्णसंधी भारताकडे आहे. नुकतीच भारतीय लोकशाहीला ६० वर्षे पूर्ण झाली. या काळात देशात विकासापेक्षा अधिक प्रमाणात जाणवणाऱ्या उणीवांवर प्रत्यक्ष काम करण्याची गरज पुन्हा अधोरेखित झाली. भारतातील संसदीय व्यवस्थेला नव्याने उभारी देण्यासाठी भारताने स्वातंत्र्य, समता व बलिदान या मूलभूत लोकशाही तत्वांचा पुर्नअंगिकार व जगातील इतर आदर्श प्रशासकिय व्यवस्थांचे अनुकरण करण्याची गरज आहे. नव्या सहस्रकात भारतात सर्वकष विकासाच्या अनेक संधी उपलब्ध असून सजग माध्यमे, जनजागृती व लोकसहभागातून विकासकार्याला मोठ्या प्रमाणात सकारात्मक पाठिंबा देणाऱ्या पूरक वातावरणाची निर्मिती आपल्या देशात झालेली आहे. १७ मे, २०१२ मध्ये भारतीय निवडणूक आयोग व आंतरराष्ट्रीय निवडणूक संघटना यांच्यात जगभरात लोकशाही वर आधारित कार्यक्षम प्रशासन यंत्रणेला प्रोत्साहन देण्यासाठी एक सामजस्य करार झाला. या करारमध्ये असे स्पष्टपणे नमूद करण्यात आले होते की, जगातील उदयोनमुख लोकशाही राष्ट्रांमधील प्रशासकिय व्यवस्थेत लोकशाही मूल्यांचा पाया मजबूत करण्यात भारतातील लोकशाही यंत्रणा एक उत्तम आदर्श ठरू शकेल.

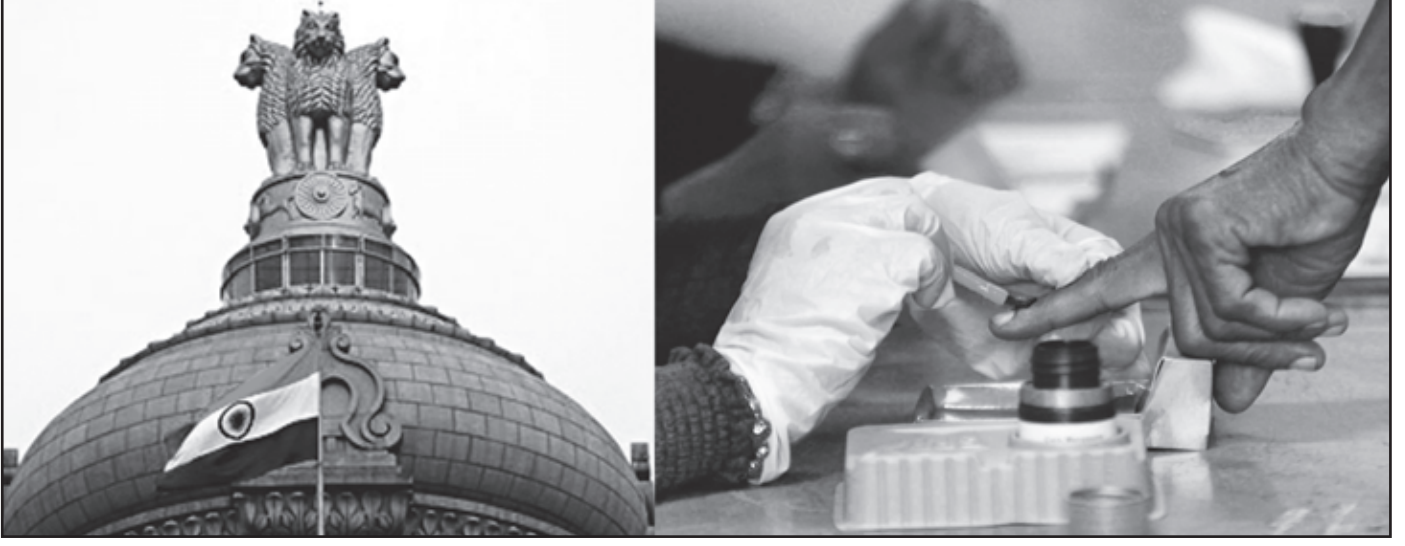
संदर्भसूची:

- एम कॉमसीडाइन, (२००२), दि एन्ड ऑफ द लाय? द अकाउन्टेबल गव्हर्नन्स न द एज ऑफ नेटवर्क्स, पार्टरशीप एन्ड जॉइन्ड अप सर्व्हिसेस, गव्हर्नन्स, व्होल्युम १५ (१) २१-४०
- ओ. पी. द्विवेदी एन्ड आर. बी. जैन (१९८५) इंडियाज् ऍडमिनीस्ट्रेटीव्ह

स्टेट, न्यू दिल्ली, गितांजली पब्लिशिंग हाऊस.

- ओ. पी. द्विवेदी (१९८७) मॉरल डायमॅशन ऑफ स्टेटक्राफ्ट-कॅनेडियन जर्नल ऑफ पोलिटिकल सायन्स, व्होल्युम २० (४) ६०९-७०९
- ओ. पी. द्विवेदी (२००१) द चॅलेंज ऑफ कल्चरल डिव्हर्सिटी फॉर गुड गव्हर्नन्स, ए पेपर प्रिपेअड फॉर प्रेझेंटेशन ऍट द यूएन मिटिंग ऑन मॅनेजिंग डिव्हर्सिटी इन द सिव्हील सर्व्हिसेस, यूएन डिपार्टमेंट ऑफ इकोनॉमिक एन्ड सोशल अफेअर्स, ३-४ मे, २००१
- ए आय गोर, (१९९३), फ्रॉम रेड टेप टू रिझल्ट्स: क्रिएटिंग ए गव्हर्नमेंट दॅट वर्क्स बेटर एन्ड कॉस्ट्स लेस- द रिपोर्य ऑफ द नॅशनल परफॉरमन्स रिव्ह्यू, वॉशिंग्टन डीसी गव्हर्नमेंट प्रिंटिंग ऑफिस.
- गव्हर्नमेंट ऑफ इंडिया, सेकंड ऍडमिनीस्ट्रेटीव्ह रिफॉम्स कमिशन (एआरसी) २००७- रिपोर्ट ऑन एथिक्स इन गव्हर्नन्स ऍक्सेसड फ्रॉम-www.gov.arc.nic.in
- क्रिस्तोफर हूड, (१९९१), ए पब्लिक मॅनेजमेंट फॉर ऑल सिझन्स? पब्लिक ऍडमिनीस्ट्रेशन, ६९ (८) ३-१९
- आर. बी. जैन (१९७६), कॉन्टेम्पररी इश्यूज् इन इंडियन ऍडमिनीस्ट्रेशन (न्यू दिल्ली, विशाल पब्लिकेशन्स)
- प्रोमोटिंग एथिकल बिहेव्हिअर अमंग द ऍडमिनीस्ट्रेटर्स इन इंडिया, ए पेपर प्रेझेंटेटेड ऍट द आयपीएसए रिसर्च कमिटी ऑन एसओजी बंगलोर

- कॉन्फरन्स ऑन २२-२५ मार्च एंट बंगलोर, कर्नाटक स्टेट, इंडिया.
- २००१ एन्ड २००४ पब्लिक एंडमिनीस्ट्रेशन इन इंडिया ट्वेन्टी फर्स्ट सेंचुरी: चॅलेंजेस् फॉर गुड गव्हर्नन्स, (न्यू दिल्ली, दिप एन्ड दिल पब्लिकेशन्स प्रायव्हेट लिमिटेड).
 - ग्लोबलाइझेशन एन्ड गुड गव्हर्नन्स प्रेशर फॉर कन्स्ट्रक्टिव्ह रिफॉर्म्स न्यू दिल्ली, (दिप एन्ड दिप पब्लिकेशन्स प्रायव्हेट लिमिटेड).
 - २००६ ओपनींग गव्हर्नमेंट फॉर पब्लिक स्क्रूटिनी: ए क्रिटीक ऑफ रिसेंट एफोर्ट्स डू मेक गव्हर्नन्स इन इंडिया मोर ट्रान्सपरंट एन्ड अकाउन्टेबल, इन इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक एंडमिनीस्ट्रेशन, व्होल्युम ५२, नं ३ जुलै- सप्टेंबर, पीपी. ५३९-६५.
 - (२००७) गव्हर्निंग डेव्हलपमेंट अक्रॉस कल्चर्स चॅलेंजेस् एन्ड डिलेमाज् ऑफ एन एमरजिंग सब डिसीप्लीन इन पॉलिटिकल सायन्स, (ओपालडेन, जर्मनी, बार्बरा बुडरिच पब्लिशर्स
 - आर, बी. जैन एन्ड हेन्झ बोंगार्त्स (१९९४) स्ट्रक्चरल एंडजस्टमेंट: पब्लिक पॉलिसी एन्ड ब्युरोक्रसी इन डेव्हलपिंग सोसायटीज्, न्यू दिल्ली, हर आनंद पब्लिशर्स.
 - आर. बी. जैन एन्ड अनुज जैन (२०११). इनड्युस्ट डेव्हलपमेंट टू गुड गव्हर्नन्स पॅराडिजिम शिफ्ट इन द कन्सेप्ट ऑफ डेव्हलपमेंट एंडमिनीस्ट्रेशन इन न्यू मिलेनिअम (न्यूदिल्ली, दिप एन्ड दिप पब्लिकेशन्स प्रायव्हेट लिमिटेड
 - सी जून यंग (२००५), ए न्यू पॅराडिजिम फॉर पब्लिक मॅनेजमेंट इन द ट्वेन्टी फर्स्ट सेंचुरी (सेन्योल, कोरिया, इन्स्टीट्यूट फॉर पब्लिक एंडमिनीस्ट्रेशन), पीपी. १-३२ एन्ड ९५-१५२
 - अरेंडट लिजफार्ट (१९९६), द पझल ऑफ इंडियन डेमोक्रेसी- ए कंसोलेशनल इंटरप्रिटेसन इन अमेरिकन पोलिटीकल सायन्स रिव्यू, व्होल्युम. ९० नं २ जून
 - मासकार्हास, आर सी. १९९३, बिलिंग एन एन्टरप्राइज् कल्चर इन द पब्लिक सेक्टर रिफॉर्म्स ऑफ द पब्लिक सेक्टर इन ऑस्ट्रेलिया, ब्रिटेन एन्ड न्यूझिलंड, पब्लिक एंडमिनीस्ट्रेशन रिव्यू, ५३(४) ३१९-२८.
 - मेल टूडे, न्यू दिल्ली, २० मे, २०१२.
 - मासेर काय (१९८८), पब्लिक सेक्टर रिफॉर्म्स इन जय शाफ्रिट्झ इनटर्नॅशनल एन्साक्लोपिडीया ऑफ पब्लिक पॉलिसी एन्ड एंडमिनीस्ट्रेशन, बोउल्डर, वेस्ट व्ह्यू प्रेस.
 - ओसबोर्न, डेव्हिड एन्ड गॅब्लर टी (१९९२), रिइन्व्हेन्टींग गव्हर्नमेंट- हाऊ द एन्टरप्रेनिओरल स्पिरिट इज् ट्रांसफॉर्मिंग द पब्लिक सेक्टर, रिडींग एडिसन वेसली.
 - अरविंद पनागिया (२०१४), “ए टेल ऑफ टू प्राईम मिनीस्टर्स”, द टाइम्स ऑफ इंडिया (२००७) न्यू दिल्ली, ११ जानेवारी, २०१४, पेज २२,
 - पी. एल संजीव रेड्डी (२००६) इंप्रूव्हिंग डिलेव्हरी मेकॅनिझम फॉर सर्किस एक्सिलन्स - इन इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक एंडमिनीस्ट्रेशन व्होल्युम ५३, नं. ३, जुलै, सप्टेंबर पीपी ५६६-९१
 - अमन शर्मा (२०११२)- पी. एम ट्राइज् टू विगल आउट ऑफ पॉलिसी मायर, मेल टूडे, न्यू दिल्ली. २२ एप्रिल, २०१२, पेज-३.
 - द टाइम्स ऑफ इंडिया (२००७) न्यू दिल्ली, ३ फेब्रुवारी, २००७, पेज. १, कॉ. ७, ८, १३ १, २,
 - द टाइम्स ऑफ इंडिया (२०१२) न्यू दिल्ली, १२ मे २०१२, पेज. २, कॉ. ४
 - द टाइम्स ऑफ इंडिया (२०१२) न्यू दिल्ली, १५ मे २०१२, पेज २४ कॉ. १, २
 - द टाइम्स ऑफ इंडिया (२०१२) न्यू दिल्ली, नीड रेग्युलेटर्स टू प्रोटेक्ट रिसोर्सेस, १२ मे, पेज १२, कॉ. ५-८
- (डॉ. आर. बी. जैन - माजी अधिष्ठाता सामाजिक शास्त्र विभाग व राजशास्त्र विभागप्रमुख आणि प्राचार्य, दिल्ली विद्यापीठ. संपर्कासाठी ईमेल - rbjain1@yahoo.com)
- भाषांतर : निवेदिता भोरकर



लोकाभिमुख प्रशासनाच्या शोध्यात

– श्री. अविनाश धर्माधिकारी (Ex-IAS)

सर्व प्रकारचे सत्तासंघर्ष अगदी ऐरणीवर आलेत. मला आश्चर्य वाटतं की, प्रशासनात मूलभूत परिवर्तन करून ते लोकाभिमुख, म्हणजेच स्वच्छ आणि कार्यक्षम करणं हा कोणत्याच पक्षाचा अग्रक्रम कसा काय नाही? पण सर्वच पक्षांना, सर्व राजकारणाला या विषयाला अग्रक्रम द्यावाच लागणार आहे. याची कारणं दोन : एक म्हणजे, भारतीय लोकशाहीत निवडणुकीद्वारे कोणतंही सरकार सत्तेवर आलं, तरी त्या सरकारचे कार्यक्रम शेवटी प्रशासन व्यवस्थाच अमलात आणणार. प्रशासन व्यवस्थेला नीट दिशा नसेल, तिच्यावर राज्यकर्त्यांची पकड (चांगल्या अर्थानं) नसेल, तर पक्षाचे कार्यक्रम तथाकथित कितीही चांगले, उदात्त वगैरे असेल, तरी अंमलबजावणी मार खाणार. आजपर्यंत बहुतेक असंच होत आलंय. 'लोकाभिमुख प्रशासन' हा विषय राजकीय विषयपत्रिकेच्या अग्रक्रमात असायलाच हवा. याचं दुसरं कारण म्हणजे, ते लोकांना हवंय. 'लोक ऊर्फ नागरिक कम जनता' नावाचा बिनआवाजाचा जो चेहरा आहे, तो प्रचंड भ्रष्टाचार,

अकार्यक्षमता, वशिलेबाजी, अधिकारांचं केंद्रीकरण याला भयंकर वैतागला आहे. नागरिकांना त्यातून सुटका करून त्यांचं जिणं जरा तरी सुकर करू शकेल, असा पक्ष सत्तेवर हवाय. त्या मानानं नागरिकांना राजकीय विचारधारेच्या रंगाशी फारसं घेणं- देणं नाही, किंवा एखाद्या विचारधारेची फारशी भीतीही नाही. नाही तरी सर्वच विचारधारांचे रंग भ्रष्टाचार, गुन्हेगारीकरण आणि जातीयता यांनी काळवंडून गेलेत. नागरिकांना हवीय या राक्षसांपासून सुटका.

म्हणजे राजकारणाचा असो नसो, नागरिक म्हणून आपल्या, म्हणजे लोककारणाच्या विषयपत्रिकेवर लोकाभिमुख प्रशासन हा अग्रक्रमाचा विषय आहे.

अठराव्या शतकाच्या निम्म्यापासून ते १९ व्या शतकाच्या निम्म्यापर्यंत ब्रिटिश ईस्ट इंडिया कंपनीनं भारतात आपले हातपाय पसरवतानाच आधुनिक प्रशासनाची घडी बसवली. १८५८ मध्ये राणीच्या जाहीरनाम्यानं भारताचं प्रशासन ब्रिटिश सरकारनं ताब्यात घेतलं. तिथून पुढे सुमारे एक पिढीभरात भारताची प्रशासकीय व्यवस्था

आखली गेली. आज कमी-अधिक फरकानं तीच व्यवस्था चालू आहे. प्रशासनाच्या अकार्यक्षमतेचं आणि भ्रष्टाचाराचंही (आणि राज्यकर्त्यांच्या मनोवृत्तीचं) एक मोठं मूळ यात आहे. स्वातंत्र्य मिळवल्यावर त्या प्रशासन व्यवस्थेत जे मूलभूत बदल व्हायला हवे होते, ते झाले नाहीत. निदान पुरेसे झाले नाहीत. दुर्भाग्याची गोष्ट म्हणजे, 'समाजवादी समाजरचने'च्या नावाखाली जे बदल झाले त्यांनी उलट अधिकारांचं केंद्रीकरण घडवून आणलं. लोकांचा पुढाकार मारला आणि नागरिकांचं रूपांतर मायबाप सरकारला दीनवाणेपणानं अर्ज-विनंत्या करणार्या भिकार्यात केलं. तसं म्हटलं, तर सहकार चळवळ, त्रिस्तरीय पंचायत राज यंत्रणा, रामकृष्ण हेगडेंच्या जनता सरकारनं श्री. एल्. सी. जैन यांच्या मार्गदर्शनाखाली आणलेला 'कर्नाटक पॅटर्न', NTR यांच्या तेलगू देसमनं आंध्रमध्ये आणलेला 'मंडल पॅटर्न', किंवा १९७७-७९ या काळात राजस्थानमध्ये भैरोसिंह शेखावत सरकारनं केलेला 'अंत्योदया'चा प्रयोग असे काही प्रयत्न त्या दिशेनं झालं.

पण अनेक कारणांनी त्यांत सातत्य राहिलं नाही, त्यांचा प्रभाव संपूर्ण भारतावर पसरला नाही किंवा ते प्रयोग अयशस्वी होऊन प्रशासनाचे पुन्हा पहिले पाठे पंचावन्नवर आले. कमी-अधिक फरकानं प्रशासकीय व्यवस्थेचा ब्रिटिशकालीन वारसाच पुढे चालू राहिला. उलट, काही मुद्द्यांवर तरी दुःखानं असं म्हणावं लागतं की, ब्रिटिशांनी आखलेली व्यवस्था जास्त चांगलं काम करत होती. उदाहरणार्थ, महसूल प्रशासन, लँड रेकॉर्ड, पोलिस प्रशासन, इ. ब्रिटिश प्रशासन व्यवस्था प्रामुख्याने चार स्तरीय होती. राज्याचा प्रमुख गव्हर्नर, त्याच्याखाली कलेक्टर (जिल्हाधिकारी, दंडाधिकारी : न्यायाधीशही तोच), त्याच्याखाली मामलेदार आणि गावपातळीला तलाठी. स्वातंत्र्यानंतर प्रशासकीय उतरंडीचे स्तर वाढले. प्रशासनासमोरची आव्हानं आणि गुंतागुंत आडवीतिडवी खूप वाढली. पण व्यवस्थेची रचना आणि त्यातल्या माणसाच्या मनोवृत्ती स्वातंत्र्यपूर्व काळातल्यासारखाच चालू राहिल्या. ग्यानबाची मेख इथे आहे.

भारतातल्या ब्रिटिश प्रशासनाचे मुख्य हेतू भारताचं आर्थिक शोषण करणं, त्यासाठी इथल्या जनतेवर नियंत्रण ठेवणं हे होतं. म्हणजे ते 'पोलिस राज्य' होतं. त्यामुळे कायदा आणि सुव्यवस्था यांचं रक्षण हे त्या प्रशासनाचं मुख्य काम होतं, विकास नाही. अन् त्यामुळेचं प्रशासन नियंत्रणात्मक (Regulatory) होतं. देश स्वतंत्र झाला, तशी राज्यव्यवस्था 'लोककल्याणकारी' झाली. म्हणजे प्रशासनाचं मुख्य काम 'विकास' हे बनलं. विकासासाठी कायदा-सुव्यवस्थेचं रक्षण. म्हणजेच प्रशासन हेतुतः 'विकासात्मक' (Development Administration) बनलं. पण हे सर्व कागदोपत्री. उद्दिष्टांमध्ये झालेल्या या बदलांना सुसंगत असे बदल, ते उद्दिष्ट गाठण्याच्या

साधनात - म्हणजे प्रशासन व्यवस्थेत व्हायला हवे होते, ते झालेच नाहीत. प्रशासन व्यवस्था स्वातंत्र्यापूर्वीच्याच मागच्या पानावरून स्वातंत्र्याच्या पुढं चालू राहिली. साधन तसंच, उद्दिष्ट मात्र बदललं. याला मागच्या वेळी मी म्हटलं की, बाभळीच्या झाडाला आंब्याची फळं लागावीत, अशी अपेक्षा करण्यासारखं झालं. जी व्यवस्था 'पोलिसी राज्य' सांभाळत नियंत्रण करण्यासाठी आखली, त्याच व्यवस्थेनं आता लोककल्याणकारी, विकासात्मक भूमिका बजावावी, असं गृहीत धरण्यात आलं. तिथंच चुकलं. त्यामुळे ज्यातल्या माणसांच्या वृत्ती 'राज्यकर्त्यांच्या, मालकांच्या' घडल्यात, त्यांनी अचानक आता सेवकाच्या वृत्तीनं वागावं, अशी अपेक्षा पूर्ण होणं शक्य नव्हतं.

स्वातंत्र्यानंतर एवढी वर्षं झाली, तरी आपण प्रशासनाचा हा स्वातंत्र्यपूर्व वारसाच पुढे चालवलाय. हेच, असंच कमी-अधिक फरकानं शिक्षण, न्याय, इतिहासाचा अन्वयार्थ लावण्याचं शास्त्र या सर्व बाबतीत खरंय. इतकं, की ब्रिटिश म्हणाले, भारत हे एक 'राष्ट्र' नाहीच, की आपले अर्धांगवायू झालेले विचारवंतही आजतागायत तसंच म्हणतात. ब्रिटिश म्हणाले, भारत नावाच्या 'भौगोलिक' व्यवस्थेला त्यांनी एकसंध राज्यव्यवस्था दिली, त्यामुळे १५ ऑगस्ट १९४७ ला एका नव्या 'राष्ट्रा'चा जन्म झाला! आमचा अर्धांगवायू चालूच!

अजूनही जागं होता येईल. शिक्षण, न्याय, इतिहासशास्त्रासहित (Histography) सर्व व्यवस्थांमध्ये 'भारतीय' सुधारणा करता येतील. प्रशासन व्यवस्थेबद्दल बोलायचं, तर लोकाभिमुख प्रशासनासाठी प्रशासकीय व्यवस्थेतल्या व्यक्ती आणि रचना यांच्या प्रेरणा आणि व्यावसायिक कौशल्यं यांच्यांत मूलभूत बदल करण्याची धोरणं आखली जायला

हवीत. म्हणजे कायदे, कार्यपद्धती, माणसांची भरती, प्रशिक्षण, नियुक्त्या, पदोन्नत्या, सेवांतर्गत प्रशिक्षण, नियम, इ. सर्व सर्व बाबतींत मूलभूत बदल करायला हवेत. हे बदल पुढील तीन तत्वांच्या आधारे व्हायला हवेत :

- १) सार्वजनिक उत्तरदायित्वाचं तत्त्व (Principle of Public Accountability)
- २) खुल्या/पारदर्शक शासनाचं तत्त्व (Principle of Open Government) आणि
- ३) कार्यपद्धतीचं सुलभीकरण आणि प्रमाणीकरणाचं तत्त्व (Principle of Simplification and Standardization of Procedures.)

या तत्वांचे अर्थ आणि ती तत्त्वं प्रत्यक्षात आणण्याचे काही कार्यक्रम याविषयी बघू या.

हा खेळ खूप पुण्यपुरातन असा आहे. राजकीय पुढार्यांनी म्हणायचं, आम्ही काय तात्पुरते, पाच वर्षांपुरते असतो, कायम असतात, ते नोकरशहा. आम्हांला भ्रष्टाचार करायचा नसतो. पण हे नोकरशहाच आम्हांला भ्रष्टाचाराचे मार्ग शिकवतात, कारण दैनंदिन कारभारातलं आमच्यापेक्षा त्यांनाच जास्त कळत असतं. याउलट नोकरशहा म्हणतात, आम्हांला भ्रष्टाचारी, बेकायदेशीर कामं करायला राजकीय पुढारीच भाग पाडतात. आताच्या लोकशाही रचनेत लोकनियुक्त प्रतिनिधींचं ऐकावंच लागतं. लोकांनी निवडून दिलेल्या सरकारचं म्हणजे मंत्र्यांसंज्ञांचं ऐकावं लागतं. नाहीतर आम्हांला त्रास होईल. दोषी कोण? राजकीय पुढारी, की नोकरशहा? हा म्हणतो, तो, तो म्हणतो, हा. नागरिकांच्या दृष्टिकोनातून उत्तर आहे - दोषी तिघंही. तिघं, होय. नोकरशहा, पुढारी

आणि आपण सर्वजण. आजच्या व्यवस्थेत वस्तुस्थिती ही आहे, की एकटा नोकरशाह किंवा एकटा राजकीय पुढारी भ्रष्टाचार करूच शकत नाही. त्यांची दोघांचीही संगनमतानं तयार केलेली/झालेली साखळी असते. ती तयार होण्याचं मूळ प्रशासन व्यवस्थेच्या रचनेत आहे. एकेकट्या नोकरशाहावर किंवा राजकीय पुढाऱ्यावर त्याला वेगळा काढून हल्ला चढवण्यानं कदाचित, तात्पुरती सनसनाटी निर्माण होईल, पण प्रश्न सुटणार नाही. कधी कधी वाटतं, की प्रश्न सुटण्याची इथं कोणाला पडलीय? आपापसांत भांडणारे नेते, पत्रकार आणि सकाळच्या चहाबरोबर बातम्या वाचणारे आपण सर्वजण यांना सनसनाटीच हवी आहे. (वेळ बरा जातो!)

आपल्याला प्रशासन व्यवस्थेत मूलभूत परिवर्तन हवं आहे. ते करण्याची सूत्रं आता मांडतो :

सार्वजनिक उत्तरदायित्वाचं तत्त्व :

प्रथमतः एकदम कानाला ऐकायला विचित्र वाटेल. पण हे खरंय की आज प्रशासन व्यवस्था (नोकरशाही) लोकांना उत्तरदायी (Accountable, Answerable) नाही. व्यवहारात नाही. घटनात्मक आणि कायदेशीर दृष्ट्या सुद्धा नोकरशाही लोकांना उत्तरदायी नाही. ती लोकप्रतिनिधींना उत्तरदायी आहे. लोकप्रतिनिधी लोकांना उत्तरदायी आहेत. म्हणजेच नोकरशाही लोकप्रतिनिधींद्वारा लोकांना उत्तरदायी आहे. म्हणजेच हे उत्तरदायित्वाचं तत्त्व अप्रत्यक्ष आहे. या घटनात्मक तरतुदीतच राजकीय पुढारी (लोकप्रतिनिधी) आणि नोकरशाहा यांच्या अभद्र युतीचं मूळ आहे. नोकरशाहीवर लोकांची कामं कार्यक्षमतेनं, स्वच्छ आणि पारदर्शकपणानं करण्याचं कोणतंही घटनात्मक किंवा कायदेशीर

बंधन नाही. नोकरशाहीवर लोकांची कामं वेळेत करणं, त्यांच्या पत्रांना, प्रश्नांना उत्तरं देणं बंधनकारक नाही. नोकरशाहीवर बंधनकारक आहे, ते लोकप्रतिनिधींना उत्तरं देणं, त्यांची कामं करणं. मग उदाहरणार्थ, जिल्ह्यात काम करताना कलेक्टर किंवा एस्. पी. सरासरी सुमारे पाच-सात आमदार, एक-दोन खासदार, एक पालकमंत्री एवढ्यांना खूश ठेवू शकला, की तो मजेत असतो. जनतेला खूश ठेवलंच पाहिजे, अशी त्याची गरज नसते. याउलट, एखादा अधिकारी कितीही स्वच्छ, कार्यक्षम आणि लोकहितदक्ष असला, पण तो आमदार-खासदारांना खूश ठेवू शकला नाही, तर त्याच्याकडे 'बघून घेतलं' जायचीच शक्यता जास्त. तशी कागदोपत्री चांगली असलेली व्यवस्था म्हणजे जिल्हा नियोजन व विकास मंडळ (डी.पी.डी. सी.). विकासाचं नियोजन आणि कार्यवाही

Subscription Coupon

[For New Membership / Renewal / Change of Address]

I want to subscribe to :

Yojana : 1 Yr. **Rs. 100/-;**

2 Yrs. **Rs. 180/-;**

3 Yrs. **Rs. 250/-**

(Circle the period of subscription)

DD / MO No. _____ date _____

Name (in block letters) : _____

Subscriber profile : Student / Academician / Institution / Others

Address : _____

PIN

:

Please allow us 4 to 6 weeks to the despatch of the first issue.

P.S. : For Renewal / change in address, please quote your subscription number.

योजना

मार्च २०१४ ३५

यांत लोकांचा सहभाग वाढवण्यासाठी असलेलं हे व्यासपीठ, नोकरशाही लोकांना लोकप्रतिनिधींद्वारा उत्तरदायी कशी असते, त्याचं एक प्रत्यक्ष रूप. पण डी.पी.डी. सी. बैठकी प्रत्यक्षात बनतात अधिकार्यांचे कतलखाने किंवा किमान त्यांना ब्लॉकमेल करण्याचं एक साधन.

यात मुळातूनच बदल करून प्रशासन किमान काही पातळ्यांपर्यंत तरी लोकांना थेट उत्तरदायी करायला हवं. किमान काही पातळ्यांपर्यंत म्हणजे जिथपर्यंत सामान्य माणसाचा थेट संबंध येतो, तिथपर्यंत. म्हणजे गावापासून जिल्हा पातळीपर्यंत. ह्याहून वरच्या पातळ्यांची कामं मुख्यतः देखरेख, धोरणांची आखणी, आढावा अशी आहेत. तिथं हे थेट उत्तरदायित्वाचं तत्त्व काही निवडक मुद्द्यांवरच असलं, तरी चालू शकेल. उदा., लोकांच्या पत्रांची उत्तरं देणं, शिस्तीनं, ठरीव वेळात, ठरीव पद्धतीनं कामं

पुढे सरकणं, लोकांच्या प्रश्नांची उत्तरं देणं, इ... प्रशासनात हे सार्वजनिक उत्तरदायित्वाचं तत्त्व कसं आणता येईल, यावर अनेकांनी विचार मांडलेत, काम करून दाखवलंय. आता राजकीय इच्छाशक्ती असलेलं आणि बोललेल्या शब्दांशी प्रामाणिक असलेलं कोणतंही सरकार - केंद्र किंवा राज्य सरकार - हे करू शकेल.

खुल्या शासनाचं तत्त्व :

हे एक प्रकारे 'सार्वजनिक उत्तरदायित्वाच्या तत्त्वा'चं दुसरं रूप आहे. पण एक खास, मूलभूत तत्त्व. शासनाचा व्यवहार खुला, पारदर्शक हवा, अशी घटनात्मक, कायदेशीर तरतूद आहे. सामान्य नागरिकाला शासनाच्या पायऱ्या चढणं सोपं व्हावं, त्याच्या प्रश्नांची खुली उत्तरं मिळायला हवीत. ज्यांचं काम झालं, त्याचं का झालं आणि ज्यांचं नाही झालं, त्याचं का नाही झालं, हे जाणून घेण्याचा नागरिकांचा हक्क

आहे, म्हणजे ते प्रशासनाचं कर्तव्य आहे. एवढंच नाही, तर राष्ट्रीय सुरक्षा, जातीय सलोखा, कायदा-सुव्यवस्था असे निवडक विषय सोडले, तर इतर सर्व विषयांच्या फायली, रेकॉर्ड पाहण्याचा नागरिकांना हक्क हवा. विशेषतः, ज्या नागरिकाशी संबंधित ती फाईल किंवा रेकॉर्ड आहे, त्या नागरिकाला ते पाहण्याचा हक्क हवा, तो आता कुठे आलाय. ते दाखवणं प्रशासनावर घटनात्मक दृष्ट्या बंधनकारक हवं. आज तसं नाही. आज प्रशासनाभोवती अनावश्यक अशा प्रचंड गुप्ततेची पोलादी तटबंदी आहे. तिच्याआड भ्रष्टाचार, वशिलेबाजी, अकार्यक्षमता - अगदी देशद्रोह यांना संरक्षण मिळतं. ही तटबंदी मोडून जर शासन 'खुलं, पादर्शक' बनलं, तर यात बदल होईल. आता असा बदल होण्यातला एक मोठा कायदेशीर अडथळा म्हणजे 'गोपनीयतेचा कायदा'. तो रद्द होऊन, उलट, लोकांना 'माहितीचा हक्क'

Yojana : Published in Hindi, English, Urdu, Tamil, Telugu, Malayalam, Kannada, Gujrati, Marathi, Punjabi Bengali, Assamese & Oriya

Send your subscription by DD / MO in the name of Director, Publications Division, addresses to :

Advertisement & Circulation Manager, Publications Division, East Block-IV, Level VII,

R.K. Puram, New Delhi 110 066. Tel. : 6105590; Fax : 6175516 / 6193

Subscriptions will arise also be accepted at our sales emporia:

● Hall No.196, Old Secretariat, Delhi Ph.011-3968906 ● Rajaji Bhavan, Besant Nagar, Chennai, Ph.: 044-4917673 ● 8, Esplanade East, Kolkata Ph: 033-2488030 ● Bihar State Co-operative Bank Building, Ashoka Rajpath, Patna. Ph.: 0612-653823 Press Road Thiruvanthapuram Ph.: 0471-330650 27/6 ● Ram Mohan Rai Marg, Lucknow Ph.: 0522-208041 ● C-701, Kendriya Sadan, C.B.D. Belapur, Navi Mumbai ● State Archaeological Museum Building, Public Gardens. Hyderabad Ph.: 040-236393 ● 1st Floor, F-Wing, Kendriya Sadan, Koramangala Bangalore Ph.: 080-5537244 ● CGO Bhavan, A-Wing, A.B.Road, Indore ● 80, Malviya Nagar, Bhopal B-7/8, Bhawani Singh Road, Jaipur.

For Yojana Tamil, Telugu, Malayam, Kannada, Gujrati, Marathi, Bengali and Assamese please enrol yourself with Editors of the respective at the addressess given Below;

Editor, Yojana (Marathi), B-701, Kendriya Sadan, C.B.D. Belapur, Navi Mumbai.

Editor, Yojana (Gujarti), Ambika Complex, 1st Floor, Above UCO Bank, Paldi, Ahemdabad, Ph.: 079-6638670

Editor, Yojana (Assamese), Naujan Road, Uzan Bazar, Guwahati, Ph.: 0361-516792

Editor, Yojana (Bengali), 8, Esplanade East, Ground Floor, Kolkata, Ph.: 033-2432576

Editor, Yojana (Tamil), 'A' Wing, Ground Floor, Shastri Bhavan, Chennai, Ph: 0444-8272382

Editor, Yojana (Telugu), 10-2-1, F.D.C. Complex, AC Guards, Hyderabad, Ph: 040-236579

Editor, Yojana (Malayalam), 'Reshmi' 14/916 Vazuthacadu, Thiruvanthapuram, Ph: 0471-63826

Editor, Yojana (Kannada), 1st Floor, 'F' Wing, Kendriya Sadan, Koramangala, Bangalore, Ph: 080-5537244.

मिळणं ते आता झालं. पुढं प्रशासनातले कायदेकानून, कार्यपद्धती अधिक सोप्या आणि प्रामाणित करून हे सार्वजनिक उत्तरदायित्वाचं आणि खुल्या शासनाचं तत्त्व व्यवहारात आणता येईल.

सुलभीकरण, प्रमाणीकरण :

सध्या प्रशासकीय गुंतागुंत खूप वाढली आहे. कायदे गुंतागुंतीचे झालेत. आणि कार्यपद्धती सुद्धा गुंतागुंतीच्या अवघड होऊन बसल्यात. एवढंच नाही, तर अनेक बाबतींत त्या सर्वांना समानपणे लागू केल्या जातील, याची व्यवस्था नाही. ट्रिप्लिकेटमध्ये फॉर्म, तेही अगम्य भाषेत, अनेक टेबलांवरून वरखाली होणाऱ्या फायली, कायद्यांची कलमं, उपकलमं, पोटकलमं यांनी प्रशासनात वशिलेबाजीचं 'व्यवस्था' करण केलंय. अगदी साधंच उदाहरण द्यायचं, तर कूळ कायद्याच्या कलम ४३ खाली शेतकऱ्याला शेतजमीन विकायला परवानगी मिळणं किंवा त्याच कायद्याच्या कलम ६३ खाली बिनशेतकऱ्याला शेतजमीन विकत घ्यायला परवानगी मिळणं या प्रक्रियांची काही प्रमाणित पद्धतच नाही. त्यामुळे मिळेल त्याला २४ तासांत परवानगी मिळते, नाही, त्याला बापजन्मात मिळणार नाही. मग हात ओले करणं, ओळखीपाळखी काढणं या व्यवसायांना उत्तेजन मिळतं. काम करून देणाऱ्या 'मध्यस्था'ंचा एक बांडगूळ-वर्ग उद्याला येतो. सध्या बऱ्याच प्रमाणात ही भूमिका लोकप्रतिनिधींकडेच गेलीय. म्हणजे पुन्हा आहे या व्यवस्थेत राजकारणी आणि नोकरशहा यांचे एकत्रित हितसंबंध गुंतलेत. हे बदलायचं, तर शासनातल्या कार्यपद्धती सामान्य नागरिकासाठी सोप्या करायला आणि स्टॅंडर्डाइझ- सर्वांना सामना करायला हव्यात. खूप अनावश्यक कालबाह्य कायदे आणि कार्यपद्धती तर रद्दच व्हायला हव्यात. खूप नेमकेपणानं तपशीलवार अभ्यास

करून, व्यवस्थापनशास्त्राची आधुनिक तत्त्वं वापरून शासनाच्या सर्व पातळ्यांवर सुलभीकरण, प्रामाणीकरण करता येईल. आपण हे करू शकतो.

तुम्ही ग्रामपंचायत किंवा वॉर्ड ऑफिसपासून मंत्रालयापर्यंत वेगवेगळ्या ऑफिसांमध्ये जाता. फार हैसेनं जाता, असं नाही. मजबूरी असते, म्हणून जाता. पूर्वी म्हणायचे, शहाण्यानं कोर्टाची पायरी चढू नये. आता शहाण्यानं पोलिस चौकीची पायरी चढू नये, मामलेदार कचेरीची पायरी चढू नये, मंत्रालयाची पायरी चढू नये. वगैरे, वगैरे. पण हे माहीत असूनही तुम्ही जाता. कारण जावंच लागतं. हजारो परवाने, दाखले, नोंदी... म्हणून सत्तेपुढे शहाणपण चालत नाही.

कागदांच्या, फायलींच्या, माणसांच्या सांगाड्यांनी भरलेल्या ऑफिसांमध्ये तुम्ही जाता. आधी तर संबंधित कर्मचारी, अधिकारी, मंत्री जागेवरच नसेल. तुम्ही ताटकळत बसता. तो अवतारी पुरुष असलाच जागेवर, तर त्याला तुमच्याशी बोलायला वेळ नसतो. तुम्ही त्याच्या कामातला अडथळ आहात, उद्योगधंदा नसल्यामुळं सार्वजनिक कामात बाधा निर्माण करायला तुम्ही तिथं आला, असं तो मारकुट्या म्हशीच्या नजरेनं सांगतो. तरीही धीर करून तुम्ही आपला मुद्दा मांडलाच, तर तो सांगतो, 'पुढल्या सोमवारी या...' अशी सगळी चित्तरकथा मागेच आपण रंगवलीय. विचार करत असलात, तर तुम्हांला प्रश्न पडेल, की इथं काही न्याय आहे, की नाही? नागरिकांचं म्हणणं ऐकून घेणं, त्यांचे प्रश्न सोडवणं त्यांची कामं वेळेत करणं आणि नागरिकांना उत्तर देणं याचं काही बंधन प्रशासकीय यंत्रणेवर आहे, की नाही? उत्तर तर तुम्हांला माहीतच आहे. तुम्ही पाहता की, होतात, त्यांची कामं पटापट चोवीस तासांत होतात, नाही, त्यांची कामं महिनो महिने, वर्षानुवर्षं होत नाहीत, तुंबून राहतात.

नंतर आलेल्यांची कामं आधी होतात, आधी आलेल्यांची नंतर. एकाच प्रकारच्या दोन प्रकरणांपैकी एका प्रकरणाचं उत्तर 'हो' असं येतं, तर दुसऱ्याचं उत्तर 'नाही'. असं का, हे विचारायला गेलात, तर 'तुम्हांला काय करायचंय आम्ही काहीही करू. तुम्हांला कागद, फायली दाखवायला किंवा उत्तरं द्यायला आम्ही बांधील नाही' असली काहीतरी उत्तरं ऐकायला लागतील. याला काही धरबंद आहे, की नाही?

प्रशासकीय यंत्रणेवर असं कायदेशीर बंधन निर्माण करायला हवं की, लोकांची ठरीव कामं कायद्यानं आखून दिलेल्या वेळेतच पूर्ण व्हायला हवीत. अशी ठरीव कालमर्यादा आखून देण्यासाठी सर्व प्रशासकीय प्रक्रियांचा तपशीलवार अभ्यास व्हावा लागेल. या अभ्यासासाठी व्यवस्थापन शास्त्रातल्या सिस्टिम्स अॅनलिसिस, वर्क स्टडी, ओ.अँड एम. अशी तंत्रं वापरता येतील. उदा., नागरिकांचा एखादा अर्ज कोणकोणत्या टेबलांवरून जायला हवा, त्याला प्रत्येक टेबलवर सर्वसाधारणपणे किती दिवस लागायला हवेत, याचा हिशेब काढता येईल. त्याच्यात भले पाच-सात दिवसांची भर घालून मग कालमर्यादा निश्चित करता येईल. आपण पूर्वी शिंप्याला नाही का सांगायचो की, 'बाबा, रे, या बुधवारी पॅट देतो, म्हणायच्या ऐवजी, वाटल्यास चार दिवस जास्त घे, मात्र पुन्हा पुन्हा चकरा मारायला लावू नकोस,' तसं. अशा तऱ्हेनं नागरिकांची कामं कायद्यानं आखून दिलेल्या वेळेत झाली नाहीत, तर विलंब कोणामुळं झाला, का झाला, हे बघितलं गेलं पाहिजे.

जबाबदारी नेमक्या व्यक्तीवर 'फिक्स' केली पाहिजे आणि त्या व्यक्तीवर कारवाई करण्याची तरतूद त्याच कायद्यात पाहिजे. आज तरी अकार्यक्षमता, विलंब, कर्तव्य करण्यातली हेळसांड, या सर्वांमुळे

वाढणारे खर्च (ते शेवटी आपल्याच खिशातून जातात) याला धाक बसेल, अशी कायदेशीर व्यवस्थाच नाही. तशी झाली, तर प्रशासन लोकाभिमुख होण्याच्या दिशेन एक प्रचंड मोठं पाऊल पडेल. अशा एका संभाव्य कायद्याचा आराखडा देशातल्या काही अधिकाऱ्यांनी एकत्र बसून तयार केलेला आहे. त्याचं नाव 'प्रशासकीय प्रक्रिया विधेयक'. कोणतंही राज्य शासन किंवा केंद्र शासन हे विधेयक अनुक्रमे विधानसभेत किंवा लोकसभेत मांडू शकेल. त्याच्यावर पुरेसा अभ्यास, चर्चा, बदल, इ. करू शकेल.

प्रशासकीय प्रक्रिया विधेयक अशा रीतीनं मांडून संमत झालं, तर नागरिक 'आत्मनिर्भर' होण्याकडची वाट सोपी होईल. मध्यप्रदेश, गुजरात आणि बिहारमध्ये असं विधेयक आलेलंच आहे. इतर राज्यांचं आणि केंद्रांचं काय ?

आता हे सगळं तुम्ही सावधपणे आणि विचारपूर्वक वाचत असलात किंवा शासकीय कामकाजाचा तुम्हांला 'आतून' अनुभव असेल, तर तुम्ही कदाचित एकदम म्हणाल की, असं विधेयक 'अव्यवहार्य' आहे. कारण शासकीय कामकाजात सामान्य नागरिकांशी संबंधित इतक्या प्रचंड प्रक्रिया आहेत की, त्या सगळ्यांचा अभ्यास करायचा, त्याच्या पूर्ततेचे टप्पे, क्रम पाहून, कालमर्यादा ठरवून द्यायच्या, हे काम जवळजवळ पाणिनीनं व्याकरण लिहिण्याएवढं प्रचंड आहे, पण ते होणं आवश्यक आहे. तर मी एक्झॅक्टली हेच म्हणतोय. हे काम पाणिनीनं व्याकरण लिहिण्याएवढं प्रचंड आहे, पण ते होणं आवश्यक आहे. नाहीतर आजच्या प्रशासकीय व्यवस्थेला काही 'व्याकरण'च नाही. माझं म्हणणं आहे की, हे काम प्रचंड असलं, तरी ते करणं शक्य आहे - कसं ? ते सुचवायचा प्रयत्न करतो.

खरं तर, उपाय अगदी सोपा आहे. आयोग नेमा किंवा त्या-त्या विभागातल्या तज्ज्ञ, अनुभवी, सेवेत असलेल्या किंवा निवृत्त व्यक्तींनी (नागरिकांच्या अभ्यास गटांनी) आपापल्या संबंधित प्रशासकीय प्रक्रियांचा अभ्यास करून त्यांच्या कालमर्यादा निश्चित कराव्यात आणि त्या सर्वांचा एकत्रित विचार करून, संपूर्ण प्रशासनाच्या मूलभूत परिवर्तनासाठी शासनानं आयोग नेमावा. 'प्रशासकीय सुधारणा आयोग' नेमावा.

प्रशासकीय सुधारणा आयोग :

आता कसं बरं वाटतंय. शासनातल्या अनुभवी व्यक्तींना तर फारच बरं वाटेल. हे लव् ब्येस झालं! आयोग नेमून टाका, जाऊ द्या. पाच-पन्नास वर्षांनी केव्हा तरी त्याचा अहवाल येईल. आपल्याला सोयीचा असला, तर तो फोडू, प्रेसला लीक करू; नसला, तर पडेल धूळ खात. असे शेकडो आयोगांचे अहवाल आताही धूळ खात पडलेच आहेत. हा आणखी एक. सरकारला काही तरी करत असल्याचं दाखवायला बरं निमित्त.

तर तसं नाही. माझं म्हणणं जरा वेगळं आहे. एक तर सध्या प्रशासकीय सुधारणा आयोग (Administrative Reforms Commission : ARC) नेमायची घटनात्मक तरतूद आहे. या ARC नं काही फार विशेष काम केलेलं नाही. निदान त्यांच्या अहवालांमधलं फारसं काही प्रत्यक्षात आलेलं नाही. म्हणजे इतर अनेक अहवालांसारखीच त्यांची अवस्था झालीय. आता नेमला जायला हवा, तो फार मोठी व्याप्ती असलेला आयोग. महाराष्ट्र राज्य बनल्यानंतर शासनानं एकदा 'हेबळे आयोग' नेमला होता किंवा लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या संदर्भात पी. बी. पाटील यांच्या अध्यक्षतेखाली 'पंचायत राज आयोग' नेमला होता. हे अहवाल मूलभूत आणि मोठ्या व्याप्तीचे आहेत. तसा हा आयोग हवा.

अजूनही राज्यात आणि देशात असे 'मेंदू' उपलब्ध आहेत, की जे निश्चित मूलभूत परिवर्तनाची दिशा सांगू शकतात. त्यांचा मिळून आयोग तयार व्हावा. त्याची कार्यकक्षा (Terms of Reference) खूप मोठी हवी - खरं तर, एका ओळीची - 'प्रशासन लोकाभिमुख करण्यासाठी सर्व प्रकारची उपाययोजना सुचवणं'. हा आयोग नेमण्याचा जो जी.आर. होईल, त्यातच दोन गोष्टींची सुस्पष्ट कालमर्यादा आखून दिलेली असावी - (१) आयोगाचा कार्यकाल आणि (२) आयोगाच्या अहवालावर शासनानं प्रत्यक्ष कार्यवाही करण्यासाठी आखलेली कालमर्यादा. (खरं तर, हे सर्व आयोगांच्या बाबतीत घडायला हवं.) सामान्य माणसांच्या पत्रांना पोच आणि उत्तर जाणं इथपासून ते प्रशासकीय सुधारणा विधेयक तयार करणं आणि कर्मचाऱ्यांची भरती, प्रशिक्षण, पगार, पदोन्नती, सेवांतर्गत प्रशिक्षण, वर्तणूक नियम, इ... मनुष्य संसाधन विकासाच्या विषयांपासून ते संपूर्ण प्रशासकीय ढाचाच बदलण्यापर्यंत सर्व विषय आयोगाच्या कक्षेत असले पाहिजेत.

हे करणं फार अवघड आहे का, हो ? अजिबात नाही. पण एक तर राजकीय इच्छाशक्ती हवी आणि सत्ताधारी हे करतील, न करतील, 'लोकाभिमुख प्रशासन हवं' हा आपल्या नागरिकांच्या जाहीरनाम्यात तर विषय असू शकतो. आता तुम्ही म्हणाल, की हे ठीक, पण तुमचं ते विधेयक तयार कधी होणार, अन प्रशासन लोकाभिमुख कधी होणार ? तोवर काय आम्ही शोषण असंच चालू द्यायचं का ? तर अर्थातच नाही. अगदी शेवटचा, पण लगेचचा उपाय म्हणून नागरी प्रक्रिया संहिता कलम ८० ची जरा पुन्हा एकदा नुसती आठवण करून देतो. अन शेवटी आपलं मूळ कीर्तन नागरिकच एकत्र येणं याबाबत चालू आहे.



एकविसाव्या शतकातील सनदी सेवा

– मनिष सबरवाल

सनदी सेवेसाठी होणारी अधिकाऱ्यांची निवड प्रक्रिया सुरुवातीपासून म्हणजेच इंडियन सिव्हिल सर्व्हिस (ICS) पासून किचकट आणि वादाची राहिली आहे. १८५४ साली खुल्या स्पर्धात्मक परीक्षेला विद्यापिठांनी विरोध केला होता. कारण तेयांच्या म्हणण्यानुसार अभ्यासू विद्यार्थ्यांला मागे टाकून घोकंपट्टी करणारा विद्यार्थी यशस्वी होईल. १८८६ मध्ये सर चार्ल्स अँचिसन यांच्या अध्यक्षतेखालील आयोगाने प्रांतीय सनदी सेवा सुरु केली. या निर्णयास तत्कालीन ब्रिटीश व्हॉइसरायच्या मंत्रिमंडळातील सदस्यांचा विरोध होता. त्यांचे म्हणणे होते की, या निर्णयामुळे सनदी सेवेत बंगाली लोकांचे वर्चस्व राहिल. स्वातंत्र्यानंतरही भारत सरकारने ब्रिटीश कार्यपद्धती नुसारच सनदी सेवेची चौकट आखली. तसेच वेळोवेळी काळानुसार त्यात बदल केले. या बदलांचा परिणाम म्हणून योग्य उमेदवार प्रशासकीय सेवेत दाखल झाले. परंतु, आता देशातील एकूणच बदलाची परिस्थिती पाहता नागरी सेवेच्या निवड प्रक्रियेतही बदलाची आवश्यकता आहे.

प्रशासकीय सेवेत दाखल होण्याची प्रवेश प्रक्रिया म्हणजे पूर्व परीक्षा, जी केंद्रीय लोकसेवा आयोगाकडून आयोजित केली जाते, या प्रक्रियेत काही बदलांची आवश्यकता नाही. कारण ती पारदर्शक आणि न्याय देणारी आहे. मात्र एकच प्रवेशद्वार असलेली संस्था आणि त्यातही उमेदवारांच्या मनात पराजयाची होणारी भीती ही दोन्ही विरोधाभासी व गूढ आहे. त्यामुळेच उमेदवारांमध्ये थंडावलेपणा येतो. प्रशासनात सुधारणा होण्यासाठी केंद्रीय लोकसेवा आयोगाने सैन्य दलासारखी काम दाखवा नाही तर बाहेर पडा (Up or Out) या पद्धतीचा अवलंब करावा. कारण या सेवेत गेल्यानंतर उमेदवाराला माहित होते की, आपण कशाही रितीने संयुक्त सचिव पदापर्यंत पोहचणार आहोतच.

सनदी सेवांसाठी सर्वात महत्वाचे आहे ते कामाचे मूल्यमापन (Performance Management) निवड झालेले वर्ष आणि कमकुवत मूल्यमापन पद्धती यामुळे व्यवस्थेत शिथिलता आली आहे. तसेच ५८ व्या वर्षी एखाद्या अधिकाऱ्याला दिली

जाणारी जबाबदारी ४५ व्या वर्षीच देता येईल हाही विचार झाला पाहिजे.

सुरुवातीच्या पाच वर्षांचा काळ सनदी सेवेतील तसेच खाजगी सेवेतील उमेदवारांसाठी सारख्याच अनुभवाचा ठरतो. माझ्यासारखी व्यक्ती खाजगी क्षेत्रात कागदांची नक्कल उतरवणे, झालेल्या बैठकांचे इतिवृत्त देणे, वेगवेगळे तक्ते तयार करून जमा-खर्च मांडणे अशा पद्धतीचे काम करते. याचवेळी माझे प्रशासनातील मित्र जिल्हयाचा कारभार पाहतात, मोठमोठया रक्कमांचे निधी हस्तांतरण करतात, कायदा व सुव्यवस्था सांभाळतात. मात्र, थोडा काळ जाताच सरकारी अधिकाऱ्यापेक्षा खासगी क्षेत्रातील व्यक्ती जास्त यशस्वी झाला आहे असे दिसते. खासगी क्षेत्रातील व्यक्तींमध्ये जोखीम पत्करण्याची वृत्ती वाढलेली दिसते. याचवेळी शासकीय अधिकारीही यशस्वी होतात. मात्र त्यांचे यशाचे परिणाम वेगळे आहे. केवळ बढती मिळणे हेच त्यांचे यश होय. कामाचे वर्षे जसे वाढत जातात, तसतशी अधिकाऱ्यांची जोखीम पत्करण्याची प्रवृत्ती कमी होते. संस्था कोणतीही असो शासकीय, अशासकीय वा

खासगी यात बुद्धिमत्तेपेक्षा धाडसाची जास्त गरज असते. तसेच सध्याच्या व्यवस्थेत उत्तरदायित्व, जबाबदारी या सर्व संकल्पना गोंधळात टाकण्याच्या आहेत. यासाठी कामाचे मूल्यमापन झाले पाहिजे.

सध्याच्या कार्यपद्धतीत उच्चपदस्य अधिकारी हा त्याच्या योग्यतेपेक्षा कमी वेतन घेतो, तर कनिष्ठ कर्मचारी जास्त वेतन घेतात. त्यामुळे कार्यक्षमतेनुसार वेतन (Performance based Payment) ही संकल्पना अंमलात यायला हवी. खासगी क्षेत्रातील खर्च कपात (Cost Cutting) ही चांगल्या कार्यक्षमतेने काम करण्यास भाग पाडते.

आपल्या देशासमोर पर्यावरण बदल वा कर्करोग या मुख्य समस्या नाहीत, कारण त्यांचा उपाय निश्चित नाही. मात्र प्रशासकीय सेवांमध्ये बदल केल्यास होणारे परिणाम निश्चित आहेत. भारतात समित्या स्थापन करून प्रश्नांची सोडवणूक करण्याचा प्रयत्न केला जातो. समित्यांचे अहवालही पूर्वनिर्णयित असतात. दुर्दैवाने नवीन संशोधन वाया जाते. त्यामुळेच प्रशासनात अमूलाग्र बदल घडवून आणण्याची गरज आहे. परिस्थिती जैसे-थे ठेवणारी निर्णयप्रक्रिया, नियमांची अंमलबजावणी, प्रक्रिया आणि पद्धती यासाठी अधिकाऱ्यांमध्ये निर्णयक्षमता आवश्यक आहे. याचवेळी, सात घटकांकडून प्रशासकीय चौकटीला छेद देण्याचा प्रयत्न केला जातो. ते म्हणजे (सीबीआय, सिव्हिसी, कॅंग, प्रसारमाध्यम, गैर - शासकीय संस्था ((NGOS) राष्ट्रीय सल्लागार समिती (NAC) आणि न्याय पद्धती या सर्वांचा परिणाम म्हणून दुर्दैव आणि भ्रष्टाचार यात फरक करणे कठीण जात आहे. कोणताही डॉक्टर तुम्हाला शवविच्छेदन अहवालात निश्चित व खात्रीपूर्वक निदान करेल, जे रोगाच्या सुरुवातीस कठीण जाते.

प्रशासनात नव्याने दाखल झालेल्यांची तर अवस्था ही खासगी क्षेत्रातील नवोदितांपेक्षा फार वेगळी नसते. जोसेफ कॉन्नाडच्या मते “मी माझा तरुणपणीचा काळ आठवतो, मला माहित आहे, जो परत येणार नाही. पण ही भावनाच मला कायमस्वरूपी मी जिवंत आहे, हा आभास निर्माण करून देते” TRAI, NDMA, CCI, IRDA यासारख्या संस्थांमध्ये ४५ व्या वर्षी पद मिळवण्याची कोणतीही नवेदित अधिकारी अपेक्षा ठेवत नाही. ४५ व्या वर्षापर्यंत चुकांमधून शिकण्याची संधी मिळते. फ्रान्सिस बेकन म्हणतो “तरुण हा काहीतरी नवीन संशोधनासाठी ओळखला जातो, तसेच रुढीबद्ध गोष्टी टाळून नव्या योजना आखण्यासाठी” तर, आपल्या The Folk and the Formula या पुस्तकात Lant Pritchett (लॅन्ट प्रिशी) म्हणतो, “जर पहिल्या प्रयत्नात तुम्ही अयशस्वी झाला तर प्रयत्न करत रहा” तसेच एकच गोष्ट निराळ्या पद्धतीने न करता वेगळ्या परिणामांची अपेक्षा करणे चूक आहे. उदा. केनिया देशात भ्रष्टाचारविरोधी योजना कागदावर खूप चांगली आहे, भारतामध्ये १०० टक्के पट नोंदणी आहे पण निकाल मात्र निराशाजनक केवळ दोन टक्के बेरोजगारी आहे मात्र कमालीचे दारिद्र्य पसरलेले आहे.

आपल्या देशात राज्यकर्ते राज्य करत नाहीत, प्रशासकीय अधिकारी योजनांची अंमलबजावणी करत नाहीत, तर उद्यागपती गुंतवणूक करत नाहीत. आपल्या अधिकाऱ्यांना कल्पकतेने आणि निर्भयपणे विचार करण्यासाठी प्रवृत्त केले पाहिजे. आज अधिकाऱ्याला ओमिशनची (त्याने न केलेले काम) शिक्षा मिळत नाही, तसेच कमिशन (असाधारण काम) साठी कौतुकही केले जात नाही. मात्र कमिशन (चांगले

काम) विरोधात गेल्यास बोलणी बसते. यात कसले नाविन्य ?

आईनस्टाईनने आपल्या विद्यार्थ्यांना परीक्षा देण्यास सांगितले, त्यावेळी एका विद्यार्थ्याने म्हटले की, या तर गेल्या वर्षीच्याच प्रश्नपत्रिका आहेत. त्यावर आईनस्टाईनने म्हटले, ‘काळजी करू नकोस, यावेळी उत्तरे वेगळी असणार आहेत.’ भारतासाठी आणि शासकीय अधिकाऱ्यांसाठी हीच अवस्था आहे. स्वातंत्र्यप्राप्तीपासून आजपर्यंत, राष्ट्रभारणी कशी करता येईल ? सामाजिक न्याय कसा प्रस्थापित करता येईल ? दारिद्र्य निर्मुलन कसे होईल ? हे तीन प्रश्न कायम आहेत. त्यांची उत्तरं मात्र बदलली आहेत.

आगामी दोन दशकातील सर्वात मोठी समस्या दारिद्र्यनिर्मुलन असणार आहे. मी अमेरिकेत पदवीचे शिक्षण घेत असताना एक विचार कायम मनात यायचा, अमेरिका भारतीयांपेक्षा हुशार नाहीत, मग ते एवढे श्रीमंत का ? गेल्या दोन दशकात हिंदू लोकसंख्यावाढीचा दर कमी झाला आहे, त्यासाठी काही हिंदूंना मारण्याची गरज पडली नाही. तशाच प्रकारे दारिद्र्यनिर्मुलन ही बहुआयामी प्रक्रिया आहे. त्यासाठी नागरिक, शासन आणि खासगी क्षेत्राने एकत्रित काम करण्याची गरज आहे. आज ही आपली तिन्ही क्षेत्रे जन्मतच पंगू असल्यासारखी आहेत. शासकीय क्षेत्रात अंमलबजावणीची उणीव आहे, सामान्य जनतेमध्ये मापन पद्धत चुकीची आहे. तर खासगी क्षेत्रात अविश्वासाचे वातावरण आहे. समृद्ध भारतासाठी वैविध्यपूर्ण, कार्यक्षम आणि ध्येयोरित प्रशासकीय सेवेची आवश्यकता आहे. त्यासाठी सर्वांनी मिळून प्रयत्न करण्याची आवश्यकता आहे.

(लेखक टीमलिज सर्किसेस या संस्थेचे अध्यक्ष आहेत.)

— भाषांतर : समरजीत ठाकुर



शासकीय सेवा व्यवस्थापन आणि न्यायालयीन हस्तक्षेपाची गरज

– टी. एस. आर. सुब्रमणियम

दिसाळ अंमलबजावणी आणि कमकुवत दृष्टीक्षेपामुळे सरकारी योजना आणि कार्यक्रमाची परिणामकारकता बोथट होते, ही बाब भारतात गेल्या काही दशकांत अधिक स्पष्ट झाली आहे. दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने दिलेल्या अहवालातही याचाच दाखला दिसून येतो. या अहवालानुसार समृद्धी आणि समतेच्या प्रगतीत अडथळा आणणारा मुख्य घटक म्हणजे आपले प्रशासन होय. दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाच्या शासकीय नीतीमतेवरील चौथ्या अहवालाचा आधार घेऊन दहावी पंचवार्षिक योजनेच्या निष्कर्षामध्ये असे मांडण्यात आले आहे की, लोककल्याण हे योग्य तऱ्हेने पोहचवणाऱ्या यंत्रणेच्या कार्यक्षमतेमुळेच अधिक प्रमाणात शक्य होते व दिसाळ वा कमकुवत अंमलबजावणीमुळे उत्तम आराखड्याची होणारी हानी कोणत्याही प्रकारे भरून निघू शकत नाही.

सार्वजनिक संस्थांतील जबाबदारी व कार्यक्षमता या देशातील सामर्थ्य खुले

करण्याच्या किल्ल्या आहेत आणि सामाजिक विकासासाठी कायम ठेवण्यासाठी त्या खूप आवश्यक आहेत. कमकुवत शासन लोकांसाठी देण्यात येणाऱ्या सेवांच्या कृतीवर वाईट परिणाम करते आणि त्यामुळे शिक्षण, आरोग्य यांसारख्या महत्त्वाच्या क्षेत्रांत इतर देशांच्या तुलनेत भारताचा वरक्रमांक अगदी नीचांक पातळीवर पाहावयास मिळतो.

जेव्हापासून शासकीय योजना आणि कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीची कायमस्वरूपी जबाबदारी शासकीय सेवकांवर आली आहे तेव्हापासून यातील उणीवा आणि कमतरता सरकारी सेवकांपर्यंत पोहचू लागल्या आहेत. निश्चित काळात साध्य करण्याच्या दृष्टीने आखलेली ध्येये आणि त्यात वारंवार येणारे अपयश यामुळे या अपयशाचे मूळ हे कमकुवत शासनाच्या अंमलबजावणीत रुजलेले असल्याचे स्पष्ट होते. यासाठी प्रशासन सुधारणेतील प्रत्येक प्रयत्न हा सरकारी सेवा सुधारणेच्या प्रत्येक लहानसहान मुद्यावर केंद्रीत होणे आवश्यक आहे. ज्यायोगे

सेवा प्रणाली व अंमलबजावणीची सर्व अंगे परिणामकारक होतील.

केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारांनी शासकीय व प्रशासकीय सेवा सुधारणांचा अभ्यास करून त्यातील उणीवांवर सुधारणा सुचवणाऱ्या शिफारसी मांडण्यासाठी अनेक समित्यांची स्थापना केली आहे. या सर्व समित्यांच्या शिफारसी एकमताने मांडलेल्या असतात, तरीही कोणत्याही स्तरावर त्यांची अंमलबजावणी होत नाही. याच संदर्भात दुसरा प्रशासकीय सुधारणा आयोगातील निरीक्षणानुसार (२००६-२००८) भारतात सहाशेहून अधिक समित्या आणि आयोग देशाच्या लोकप्रशासनाची विविधांगे अभ्यासत आहेत असे असूनही शासकीय सेवांची पुनर्बांधणी करण्याचा एकही गंभीर प्रयत्न इथे केला जात नाही. भारतातील सुधारणावादी प्रयत्न थोड्याफार फरकाने वारंवार शिथिल होत असल्याचेच आढळत आहे. एकंदरीत येथे प्रत्येक कृतीत व परिणामात विरोधाभास पाहावयास मिळतो. शासकीय सेवा सुधारणा या कोणत्याही अर्थपूर्ण प्रयत्नातून कार्यक्षमता

व जबाबदारी वाढवीत नाहीत, ही खंत करण्यासारखी बाब आहे.

२००४ मध्ये पी. सी. होटा यांच्या अध्यक्षीय समितीने व १९६४ च्या के. संधनम यांच्या समितीनुसार शासकिय सेवांमधील अप्रामाणिकपणा आणि बेजबाबदारी ही मूल्ये बिघडण्यास कारणीभूत आहे; कारण शासन सेवकांना वरिष्ठांकडून देण्यात येणाऱ्या सूचना व आदेश तोंडी असून या आदेशांची कुठेही लेखी स्वरूपात नोंद केली जात नाही.

उच्च पदीय सेवांमध्ये वारंवार दिसणाऱ्या बदल्या, नियुक्ती, बढत्या, शिस्तभंग कारवाया वा इतर व्यक्तिगत कारणांसंदर्भात निमित्तमात्रता तसेच अपारदर्शकता दिसते. बदल्या बहुतांशी शस्त्रांसारख्याच वापरल्या जातात-एकतर शाबासकी म्हणून अन्यथा शिक्षा म्हणून! यामध्ये उच्च पदाधिकाऱ्यांच्या वारंवार बदलणाऱ्या मनस्थिती व व्यक्तिगत इच्छा तसेच स्थानिक राजकारण्यांच्या स्वार्थासाठी सुध्दा पदस्थ सेवकांची बदली केली जाते. भारतीय लोकसेवांचे जे अधिकारी राज्यस्तरावर काम करतात. त्यांच्या पदकालाला शाश्वती नाही व स्थैर्यही नाही. अशा बदल्या करण्यामागे निव्वळ व्यक्तिगत स्वहित असते. अशा कारणांमुळे वारंवार होणाऱ्या बदल्या भ्रष्ट अधिकारी, राजकारणी वा दोघांकडे प्रत्यक्षाप्रत्यक्ष बक्कळ काळा पैसा तयार करतात.

प्रशासकीय सुधारणांमध्ये व्यस्त असणाऱ्या सर्व आयोग व समित्यांना, बदल्यांचा मुद्दा अराजकीय, स्वतंत्र, जाहीरपणे इतकेच नव्हे तर पारदर्शकपणे अशा सर्व स्तरांत हाताळण्याची गरज आहे. होटा समिती असेही सांगते की, जबाबदारीची उणीव, सार्वजनिक निधीचा गैरवापर आणि

मोठ्या प्रमाणावरील भ्रष्टाचार या बरोबरीने अधिकारीपदाकरिता विशिष्ट कार्यकालाचा अभाव हे देखील सरकारी योजना व कार्यक्रमांच्या संध अंमलबजावणीमागील एक कारण आहे. उत्तम प्रशासन हे सातत्याखेरीज शक्य नाही आणि बुद्धिमान प्रशासन हे स्थानिक जाणकारांशिवाय पूर्ण होऊ शकत नाही.

१९९७ या वर्षी सर्व राज्यांच्या मुख्यमंत्र्यांच्या परिषदेमध्ये असे नमूद करण्यात आले की, वारंवार होणाऱ्या शासकीय सेवांमध्ये सक्तीच्या बदल्यांमुळे सुध्दा लोकांपर्यंत सेवाप्रणाली परिणामकारकपणे पोहचू शकत नाही. या परिषदेत विविध राज्यांत शासकीय सेवा मंडळांसाठी संविधान असावे, अशी शिफारस करण्यात आली होती. थेट राजकीय नियंत्रण, बदली, नियुक्ती, बढती, चौकशी, शिस्तभंग कारवाई, बक्षिसी वा शिक्षा हे शासकीय सेवांच्या नैतिक धैर्य, क्षमता, कार्यक्षमता व नैतिकता यांवर अनिष्ट परिणाम करतात. शासकीय सेवा मंडळे अराजकीय तसेच स्वतंत्र होण्याची गरज आहे. जेणेकरून सर्व स्तरांचे जवळून पर्यवेक्षण केले जाऊ शकेल, जबाबदारी पेलता येऊ शकेल, बदल्यांना पारदर्शक व सूत्ररित्या हाताळता येईल. प्रामाणिक सरकारी सेवकांना संरक्षण देता येईल. लोकविश्वासाला तडे देणाऱ्या लोकांना शोधून दंड देता येऊ शकेल.

शासकीय सेवा सुधारणांची अंमलबजावणी व बदल्यांबाबतचे विवेकशील, पारदर्शक धोरण हे शासकीय सेवकांना कायद्यांच्या कचाट्यांपासून व राजकारणापासून दूर ठेवे.

शासनाकरिता जनहित याचिका :

सातत्याने दिसणाऱ्या निरिच्छेपोटीच शासकीय सेवा व्यवस्थापनामधील

सुधारणांमध्ये विरोधाभास दिसतो. यासाठी काही निवृत्त अधिकाऱ्यांच्या गटाला सर्वोच्च न्यायालयात हस्तक्षेप करण्याकरता जावे लागले. त्यांनी न्यायालयासमोर सक्तीच्या बदल्या आणि विक्षिप्त व्यवस्थापन यांमुळे त्यांसमोर उभ्या ठाकलेल्या अडचणींबाबत उपाययोजना सुचवण्याची विनंती मांडली त्याचबरोबर या गटाने शासकिय सेवा ज्या पूर्ततेकरिता निर्माण केल्या होत्या, त्या योग्य तऱ्हेने लोकांपर्यंत न पोहोचल्याने एकंदरीत लोकमानसावर झालेल्या अनिष्ट परिणामांचीही माहिती सर्वोच्च न्यायालयाला दिली. तसेच लोकसेवांच्या व्यवस्थापनेत सुधारणा सुचवण्याचीही याचिका मांडण्यात आली.

२०११ मध्ये केलेया या जनहित याचिकेतील मागण्यांनुसार कार्यक्षम लोकशाहीमध्ये सामान्य स्तरावर बदल करता येणे शक्य आहे. तसेच याआधी नमूद केल्याप्रमाणे, चालू प्रशासकीय सुधारणा आयोग वा समित्यांद्वारा कार्यक्षम प्रशासनासाठी अनेक नूतन शिफारसी केल्या गेल्या आहेत. त्यामुळे कदाचित शासकीय सेवा सुधारणांना सुरुवात झाली असली तरीही शासकीय सेवा शासनाचे अत्यंत परिणामकारक साधन होण्याकरता अजूनही जास्तीत जास्त काम होण्याची गरज आहे.

ऑक्टोबर २०१३ मध्ये, सर्वोच्च न्यायालयाने जनहिताकरिता जनहित याचिकेच्या विचाराला अन् हस्तक्षेप करण्याच्या गरजेला पूर्ण मान्यता दर्शवली. केंद्र व राज्य अशी दुहेरी विभागणी करून अधिकारी पदांना निश्चित सामान्य कालावधी जाहिर करण्याबाबत सर्वोच्च न्यायालयाने मान्यता दिली. शिवाय सर्वोच्च न्यायालयाने राज्य व केंद्र सरकारकडे या कालावधीकरिता योग्य कार्यपध्दतीची सविस्तर माहिती देण्याचेही आदेश दिले आहेत. शासकीय

सेवा मंडळांच्या स्थापनेबाबतीत, सर्वोच्च न्यायालयाने मंडळांना अशी सूचना केली की, वित्त, व्यक्तीगत संबंध इ. विषयांबाबत तज्ञांची केंद्र व राज्य स्तरावर नियुक्ती करण्यात यावी. ज्यामुळे नियुक्ती, बदली व इतर कारवायांबाबत लक्ष ठेवणे सोयीचे होईल त्याबरोबरच शासकीय सेवा व्यवस्थापनाला शिफारसी देखील करता येतील. सर्व तोंडी सूचना नोंदवल्या जाव्यात वा लिखित व्हाव्यात, तसेच याबाबतची अंमलबजावणी शासनाने तीन महिन्यांमध्ये करावी, असे आदेशही सर्वोच्च न्यायालयाने केंद्र व राज्य सरकारांना दिले आहेत.

ऑक्टोबर २०१३ च्या मार्गदर्शक तत्वांद्वारे शासकीय सेवा व्यवस्थापन सुधारणेतील दुर्लभ गोष्टींना सर्वोच्च न्यायालयाने वाट करून दिली आहे. आजवर, फक्त कार्यकारी अधिकाऱ्यांचा असणारा हा विषय आता जनसमुदायाचा झाला आहे. सर्वोच्च न्यायालयाने, भारतीय संविधानाच्या नियम ३२ नुसार या अधिकारीप्रधान बाबींत शिरकाव करण्यासाठी वाव शोधला आहे आणि लोकांना उत्तम प्रशासन मागण्याचा लोक हक्क, मूलभूत हक्कांपैकी एक ठरवून दिला आहे.

प्रशासकीय सुधारणांवरील सर्वोच्च न्यायालयाच्या काही आदेशांपैकी काही अंगे :

न्यायालयाचा हा हस्तक्षेप केवळ जनहिताकरिता असून या तक्रारींचा कोणताही संबंध शासन सेवकांप्रती नाही. त्यासाठी आपल्या घटनेत वेगळी स्वतंत्र यंत्रणा अस्तित्वात आहे. परंतु, न्यायालयाचे आदेश काही प्रमाणात राजकीय नेतृत्वांच्या स्वातंत्र्यावर बंधने आणणारे वाटू शकतात. नियुक्ती, बदली, बदली व इतर सेवा इ. बाबत एक नवे परिमाण सध्या येऊ पाहत आहे.

वास्तविक पाहता सर्व शासकीय सेवक हे जनसेवेसाठी रुजू असतात. शासकीय सेवांचे व्यवस्थापन हे शासन सेवकांच्या सोयीसाठी वा इच्छेसाठी नसते. मात्र यामध्ये शासनाने निवडलेल्या अधिकारी किंवा प्रतिनिधींना शासन करण्याचे पूर्ण स्वातंत्र्य असते. म्हणजेच व्यक्तिगत हितापेक्षा जनहिताला महत्व दिले जाते. शासकीय सेवा व्यवस्थापनात उत्तम प्रशासनाचा एक भाग म्हणून विवेकीपणाची आणि समंजसपणाची आवश्यकता आहे. सर्वोच्च न्यायालयाने केलेल्या सूचना वा सुधारणा सक्तीच्या आहेत. येणारी सर्व शासने किमानपक्षी केंद्र अगर राज्य सरकार जर व्यवस्थापकीय व्यक्तींच्या तर्कशुध्दतेची काळजी घेतील तर न्यायालयीन हस्तक्षेपाची गरजच उद्भवणार नाही.

परंतु, याविषयीचे लोकप्रवाह भिन्न आहेत. काहींना न्यायालयीन हस्तक्षेप अत्यंत बिनगरजेचा वाटतो किंवा तर काहींना न्यायक्षेत्राच्या परिघाबाहेरचा वाटतो. मात्र जनहिताचे स्पष्टीकरण आणि नियम ३२ मधील विस्तारित कक्षा यांना विचारात घेऊन सर्वोच्च न्यायालयाने हा कार्यक्षेत्रातील हा महत्त्वाचा निर्णय दिला आहे, जो अंतिम आहे. हाच मुद्दा राजकारणी विरुद्ध नोकरशहा असाही दिसतो. मात्र हा याकडे पाहण्याचा प्रयत्न चुकीचा व विधायकतेचा अभाव असलेला किंवा थोडक्यात नकारात्मक वाटतो. त्यामुळे न्यायालयाचे स्पष्टीकरण यथोचित आहे आणि जनहिताची व्याख्या अत्यंत योग्य वाटते. निवडक आणि कायमचे शासकीय सेवक या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. त्यांचे जनकार्याबाबतीत मत समान आहे किंबहुना जनहिताच्या संदर्भात परस्पर झगडा नसावाच. मात्र जनसंपर्कामध्ये अभाव, पारदर्शकतेच्या संकल्पना, माहितीचा अधिकार, अतिरिक्त चलन व कायदे मान्यता

वाढवण्याचा प्रकार सध्याच्या काळात देशात वाढत आहेत.

निवडून आलेल्या राजकारण्यांना निवडणुकीत मिळालेला शासन करण्याचा अधिकार हाती असल्याने इतर कोणत्याही प्रकारचा निर्बंध आणण्याची इच्छा नसते. म्हणूनच आपण राजकारण्यांची नाखुशी वारंवार पाहतो. नुकत्याच लोकपाल विधेयकाबाबतच्या सर्वपक्षीय राजकारण्यांच्या दिर्घकालीन विरोधात राजकारण्यांच्या नाखुशीची अनेक रूप जनतेसमोर आली. याशिवाय जनतेने राजकारण्यांनी निवडणूक पध्दतीतील सुधारणांना केलेला प्रतिकारही पाहिला. याबाबत अणखी एक उदाहरण द्यायचे झाले तर राजकीय पक्षांतील वित्तीय उलाढाली. आपण लोकपालाच्या बाबतीत पाहिले की लोकशाही उत्कर्षास येते आहे. राजकीय विरोधी पक्षापेक्षा लोकमताच्या दबावाने एकंदरित महत्त्वाची रचना दुरुस्ती करता येते. यावरून संविधानाच्या छत्राखाली जनहित सर्वोच्च मान्यतेचे असते, ही बाब अधोरेखित होण्यास मदत होईल.

संविधानाची मूळ शक्ती अर्थात् संविधानाचा तिसरा खांब म्हणजे न्यायसंस्था. जी प्रशासन व्यवस्थेतील पोकळी भरून काढण्यास सक्षम आहे आणि सर्व समतोल अन् शासनप्रणाली विवेकाने सांभाळत आलेली आहे. सध्याचा काळातील वाढता न्यायालयीन हस्तक्षेप संविधानाची तसेच गणराज्याची स्वाभाविक शक्ती आहे.

बरेचदा असे एकावयास येते की, शासन न्यायालयाच्या आदेशांची पायमल्ली करते आणि शासकीय सेवा सुधारणेबाबत न्यायालयाने दिलेले आदेश बजावत नाही. याचे उदाहरण म्हणजे मा. प्रकाश सिंह यांनी २००८ मधील न्यायदानांत दिलेले पोलीस

व्यवस्थापन सुधारणा आदेश. जे आजतागायत अंमलात आणले गेलेले नाहीत. त्यामागचे कारण राज्यसरकार संबंधीत सुधारणांबाबत नाखूष असल्याचे सांगितले जायचे. परंतु गेल्या पाच वर्षांत परिस्थिती जनतेच्या बाजूने आहे. आज आपल्याकडे अतिशय कार्यक्षम, आक्रमक अशी प्रसारमाध्यमे आहेत. ज्यामुळे समाजाला एक नवचेतना मिळाली आहे. याशिवाय दहा वर्षांतील सुप्त अस्तित्वानंतर आज माहितीच्या अधिकारासही चालना मिळाली आहे. यामुळे उत्तम व स्वच्छ शासनाची अपेक्षा वाढली आहे. या आशादायक परिस्थितीला काही प्रमाणात सर्वोच्च न्यायालयाच्या आदेशांची भरीव व गंभीरतेने अंमलबजावणी होण्याची अनुकूलतादेखील कारणीभूत आहे. नुकताच सर्वोच्च न्यायालयाने केलेल्या निवाडयामुळे प्रकाशसिंह यांनी सुचवलेल्या सुधारणांवर प्रत्यक्ष अंमलबजावणी होण्यास उत्तेजन मिळेल असे वाटते.

अलिकडच्या काही महिन्यात, आणखी दोन महत्वाचे रचनात्मक बदल या शासनामध्ये झाले. ते म्हणजे लोकपाल विधेयक जे नुकतेच पारित झाले. या नव्या कायद्याचे परिणाम येणाऱ्या काळात दिसतीलच व ते सकारात्मक असतील अशीच खात्री आहे. लोकपाल विधेयकाबरोबरच सर्वोच्च न्यायालयाचे शासकीय सेवा सुधारणेवरचे न्यायनिवाडे सुध्दा येत्या दहा वर्षांत प्रत्यक्षात अंमलात येतील. त्यामुळे येणाऱ्या काळात प्रशासन यंत्रेत सकारात्मक बदल घडून प्रशासनाचा दर्जा उंचावेल अशीच आशा बाळगूया.

(टी. एस. आर. सुब्रमणियम

- माजी सचिव, केंद्रीय मंत्रिमंडळ, नवी दिल्ली भारत सरकार, संपर्कासाठी ईमेल - tsrsubramanian@gmail.com)

- भाषांतर : जुई देशपांडे

तुम्हाला हे माहित आहे का ? ज्येष्ठ नागरिकांसाठी राहत्या घरावर पैसे मिळवून देणारी योजना

ज्येष्ठ नागरिकांसाठी ही एक महत्वाची योजना आहे. या योजनेला 'घर गहाण ठेवण्याची उलटी पद्धत' असे म्हणतात किंवा 'गृह समभाग रूपांतरण कर्ज योजना', या नावानेही ही योजना ओळखली जाते. या योजनेमध्ये ऋणकोला म्हणजेच कर्ज घेणाऱ्याला स्वतःच्या घराचे काही समभाग पैशांमध्ये रूपांतरित करता येतात. म्हणजेच त्याला राहत्या घराकडून काही रोख पैसे मिळू शकतात. एखाद्या ज्येष्ठ नागरिकाचे स्वतःचे घर आहे आणि त्याच्यात त्याचा काही समभाग असेल तर ती व्यक्ती कर्ज काढण्यास पात्र ठरते. या घर उलट गहाण ठेवण्याच्या पद्धतीमध्ये घर मालकाला स्वतःची मालमत्ता असल्यामुळे कर्जाची मूळ रक्कम किंवा व्याजाची परतफेड करावी लागत नाही. घरावर कर्ज घेणाऱ्या ऋणकोने घर जर विक्रीला काढले तर किंवा त्याला घरावरील हक्क सोडायची वेळ आली, तरच त्याला कर्जाची परतफेड करावी लागते.

वयाची ६२ वर्षे किंवा त्यापेक्षा जास्त वय असणाऱ्या ज्येष्ठ नागरिकांना (वयाची अट प्रत्येक देशात वेगवेगळी असते) घर गहाण ठेवून हे कर्ज मिळू शकते. मर्यादित उत्पन्न असणाऱ्या वयस्कर व्यक्तींना त्यांनी घरावर काढलेले कर्ज फेडण्यासाठी किंवा इतर अत्यावश्यक कारणांसाठी पैसे उपलब्ध करून देणारी ही उलटी गहाणवटीची पद्धत हे एक साधन आहे. गहाण ठेवलेल्या घरावर मिळणाऱ्या उत्पन्नाच्या वापरावर कोणतीही बंधने घालण्यात आलेली नाहीत. नेहमीच्या वस्तू गहाण ठेवण्याच्या पद्धतीच्या नेमके उलट इथे घडते. ऋणकोलाच, धनको म्हणजे कर्ज देणारा पैसे देत असतो. या योजनेत ऋणकोचा स्वतःच्या घरावरील मालकी हक्क कायम राहतो. मिळकतीवर हक्क सांगणारा शेवटचा हयात असणारा जोडीदार जरी मिळकत सोडून गेला तरी ती मालमत्ता कर्ज देणाऱ्याच्या मालकीची होत नाही.

अगदी विकसित देशांमध्ये देखील निवृत्तीनंतरच्या आयुष्याची पुरेशी तरतूद न केलेल्या वृद्धांचे प्रमाण मोठे आहे. आयुर्मर्यादा वाढल्याने आयुष्याच्या वाढलेल्या वर्षांत स्वतःच्या गरजा भागवण्यासाठी त्यांना जादा पैसा खर्च करावा लागतो. अशा वेळी घर गहाण ठेवण्याची ही पद्धत बहुमोलाची ठरते.

- भाषांतर : रोहिणी पेटे

योजना



जागतिकीकरणाच्या कालखंडातील प्रशासन

— उमा मेडुरी

एकविसाव्या शतकात सर्वच क्षेत्रांवर जागतिकीकरणाचा प्रभाव स्पष्टपणे जाणवतो. देशाच्या राजकीय, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, तंत्रज्ञान आणि पर्यावरण विषयक आघाड्यांवर जागतिकीकरणाचे विविध पडसाद उमटत असून त्याचा परिणाम, थेट परकीय गुंतवणुकीत वाढ, तंत्रज्ञानाचा विकास, दूरसंचार, संगणन, व्यापार क्षेत्रात उदारीकरण, आर्थिक आणि बँकिंग व्यवस्था नियंत्रणमुक्त होणे आणि बहुराष्ट्रीय कंपन्यांमध्ये झालेली वाढ यावरून दिसून येत आहे. विविध क्षेत्रांत वस्तू, सेवा, तंत्रज्ञान, नवीन प्रक्रिया आणि अभिनव योजनांचा झपाट्याने झालेला प्रसार चकित करणारा आहे. सध्याच्या या बदललेल्या परिस्थितीमुळे नव्या सामाजिक अपेक्षा निर्माण झाल्या आहेत. मूल्य व्यवस्था बदलत चालली आहे तसेच राज्यकारभार आणि शासकीय कामकाजाचे स्वरूपही बदलत आहे. अर्थव्यवस्थेच्या बाबतीत मात्र जागतिकीकरणाचा मिश्र परिणाम दिसून येतो. सर्वच क्षेत्रात प्रचंड स्पर्धा निर्माण

झाल्यामुळे एकीकडे आर्थिक लाभ वाढत असतानाच दुसरीकडे आर्थिक संकटांचीही चाहूल लागली आहे. शासनव्यवस्थेची साधने दुर्बल होऊ लागली आहेत. बाजाराधिष्ठीत मूल्यांचा मोठया प्रमाणावर प्रसार होत आहे. ठराविक लोकांच्याच संपत्तीत होणारी वाढ अस्वस्थ करणारी आहे. कारण त्यामुळे गरीब आणखी गरीब होऊ लागले आहेत, असमानता वाढत आहे. या सामाजिक संकटाचा विपरित परिणाम देशाच्या सर्वांगीण विकासावर होत आहे.

जागतिकीकरण आणि सार्वजनिक प्रशासन

शासनव्यवहाराच्या चौकटीमध्ये असणाऱ्या प्रशासकीय पद्धतींवरही जागतिकीकरणाचा परिणाम होत आहे. जागतिक संस्थांकडून विशेषतः विकसनशील देशांवर टाकण्यात येणारा वाढता दबाव, माहिती तंत्रज्ञानाचा झालेला विकास, कार्यक्षमता आणि अर्थव्यवस्थेबाबत निर्माण झालेली विशेष जागरूकता यामुळेही

अनेक बदल घडत हेत. आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांकडून मुख्यतः विकसनशील देशांना मदत पुरवली जाते, त्यामुळे या देशांचे पाश्चिमात्य देशांवरील आर्थिक, लष्करी, राजकीय अवलंबित्व वाढत असून त्याचेही प्रतिकूल परिणाम सध्याच्या काळात दिसू लागले आहेत. अनेक देशांमधील लोकांनी, त्यांनी कशाला प्राधान्य द्यायचे याचे स्वातंत्र्य गमावले असून स्वतःच्या देशाचे धोरण ठरवण्याची स्वयतत्ता ही त्यांच्या हातात राहिलेली नाही. धोरणाबाबतच्या या रचनात्मक तडजोडींमुळे अनेक विकसनशील देशांना स्थानीय लोकशाहीला नकार द्यावा लागत आहे.

जागतिकीकरणामुळे केन्द्रीय पद्धतीने नियोजन केलेल्या अर्थव्यवस्थांकडून बाजारपेठेवर आधारित आणि जागतिक अर्थव्यवस्थेशी जोडल्या गेलेल्या अर्थव्यवस्था असे स्थित्यंतर घडून येत आहे. त्याचा परिणाम राज्यकारभाराच्या प्रशासकीय चौकटीवर झाला आहे. या यंत्रणेत काम करणाऱ्यांना नवी कौशल्ये शिकण्याची,

क्षमता वाढवण्याची गरज भासू लागली असून मुख्यतः नव्या वातावरणाशी जुळवून घेण्यासाठी त्यांच्या मनोधारेणेत परिवर्तन घडवून आणणे आवश्यक वाटू लागले.

शासनाच्या भूमिकेकडे बघण्याचा बदललेला दृष्टिकोन; विकासाकडे बघण्याचा बाजाराधिष्ठीत दृष्टिकोन; सरकार, बाजारपेठा आणि नागरी समाज यांच्यात निर्माण झालेली साहचर्याची गरज यामुळे प्रशासनाचे स्वरूप आणि प्रक्रिया याच्यावर फार मोठा परिणाम झाला आहे. प्रशासनाने नागरिकांच्या हक्कांचे रक्षण करणे आवश्यक आहे. जबाबदार प्रशासनाची हमी देणे गरजेचे आहे, त्याचप्रमाणे व्यवहारात पारदर्शकता राखणे आणि नैतिक मूल्यांच्या जोपासनेला प्रोत्साहन देणे गरजेचे आहे. प्रशासनाकडून अशी अपेक्षा असताना जागतिकीकरणामुळे सार्वजनिक क्षेत्र संकुचित पावते आहे. मानवी हक्कांचा भंग केला जाऊन नागरिकांना एखाद्या वस्तूप्रमाणे मानण्यात येत आहे.

सार्वजनिक प्रशासनाला कायदानुसार काम करणे बंधनकारक असते. सार्वजनिक हिताच्या गोष्टींना प्राधान्य देणे, समानतेची हमी देणे, सरकारचे प्रतिनिधी म्हणून काम करणे आणि नागरिकांना प्रतिसाद देण्याचे उत्तरदायित्व असते. पारंपरिक प्रशासनाचे नोकरशाहीवर अवाजवी अवलंबून असणे, अधिकाराच्या नीच ते उच्च अशा श्रेणीरचनेला, कायदे आणि नियमांना विशेष महत्त्व देणे, यामुळे सध्याच्या काळात त्याच्या सामर्थ्य आणि कार्यक्षमतेविषयी अनेक गंभीर प्रश्न उपस्थित होऊ लागले आहेत. याच काळात सोविएत युनियनचे विघटन होऊ लागले. सार्वजनिक खर्च आणि करपद्धती यामध्ये मोठ्या प्रमाणावर वाढ झाली. नोकरशाहीच्या कार्यपद्धतीविषयी असमाधान वाढू लागले. 'पारंपरिक' प्रशासन पद्धतीला

योग्य धोरणांची अंमलबजावणी करण्यामध्ये आणि प्रभावी सेवा देण्यामध्ये अपयश आलेले असल्याने प्रशासनाचे नवे पर्यायी प्रारूप (मॉडेल) शोधणे गरजेचे आहे, असा समज दृढ झाला. त्यामुळे राज्यकारभार आणि सार्वजनिक प्रशासनाचा गाभा जरी तोच राहिला असला तरी जागतिकीकरणामुळे त्यांच्यात महत्त्वपूर्ण बदल घडून आले आणि त्यांचे स्वरूप आणि वैशिष्ट्येच बदलून गेली.

जागतिकीकरणाच्या पार्श्वभूमीवर प्रशासनाची भूमिका कशी असावी, याविषयी काही नवी दृष्टी मिळण्यासाठी अनेक बौद्धिक चर्चा आणि वादविवाद घडून येत आहेत.

सार्वजनिक प्रशासनाच्या रूढ प्रारूपातील गुंतागुंत आणि क्लिष्टता यातून काही नवे विचार पुढे आले आहेत, ते थोडक्यात असे:-

- * शासकीय सुधारणा घडून येणे ही बदलत्या काळाची गरज आहे.
- * कामांची केवळ कार्यवाही करायची ही सार्वजनिक संघटनांची मनोधारणा बदलण्याची गरज असून त्यांच्या कामगिरीमध्ये सुधारणा घडून येण्यासाठी प्रयत्न करणे गरजेचे आहे.
- * कर्मचाऱ्यांमध्ये जोखीम पत्करण्याची वृत्ती वाढीस लागणे आवश्यक ते असून ते सेवाभिमुख होणे गरजेचे आहे.

आधी उल्लेख करण्यात आलेल्या बदलांची प्रक्रिया जगभरातील देशांमध्ये घडिघडिने सुरु करण्यात आली. याचे मुख्य कारण म्हणजे तेलाच्या संकटामुळे निर्माण झालेली १९७० ची आर्थिक मंदी. या मंदीमुळे सरकारी अंदाजपत्रकांमध्ये मोठी तूट निर्माण झाली. या वातावरणामुळे अनेक गंभीर प्रश्नांनी डोके वर काढले जसे- सार्वजनिक खर्चात वाढ झाली, अनेक

ठिकाणच्या सरकारी कामकाजात नुकसान झाले, अनिर्बंध दिरंगाई, भ्रष्टाचार आणि अकार्यक्षमतेमुळे गोंधळाची परिस्थिती आणि अव्यवस्था निर्माण झाली, बेजबाबदारपणा वाढू लागला आणि सरकार घेत असलेल्या निर्णयांशी आपला संबंध नाही, त्यापासून आपण फार दूर आहोत, अशी भावना सामान्य नागरिकांच्या मनात निर्माण झाली.

कल्याणकारी राज्यातील संस्थांच्या सामर्थ्याबाबत साशंकता निर्माण झाली आणि याचा परिणाम चलनवाढ, बाजारपेठ यंत्रणेत नाऊमेद निर्माण होणे आणि आर्थिक स्थिती दीर्घकाळापर्यंत खालावत जाण्यात झाला. सामाजिक तसेच आर्थिक मंदीबरोबरच वाढती आंतरराष्ट्रीय स्पर्धा, सुधारणांमध्ये महत्त्वाची भूमिका बजावू लागली. अकार्यक्षम आणि निकृष्ट दर्जाची सार्वजनिक सेवा ही आणखी एक चिंतेची बाब होती. सार्वजनिक सेवांची परिणामकारकता त्यावर होणाऱ्या खर्चाच्या तुलनेत फारच कमी आहे, असा सर्वसाधारण समज त्यावेळी पसरलेला होता. बाजारपेठा, तंत्रज्ञान, नागरिकांच्या मागण्या आदींबाबत फारसा प्रतिसाद नसल्यानेच हे सगळे बदल घडून आले. नागरिकांच्या मागण्या आणि इच्छा-आकांक्षांबाबत नोकरशाही पध्दत कडक, लवचिकता नसलेले धोरण ठेवते, त्याच्याकडे असंवेदनशील पद्धतीने पाहते, हे सर्वानाच माहित आहे. याशिवाय, सध्याच्या जागतिकीकरणाच्या काळातील ही परिस्थिती प्रशासकांना, सार्वजनिक क्षेत्राने बाजारपेठ क्षेत्राशी स्पर्धा करावी यासाठी त्या क्षेत्राला आकर्षक बनविण्याला भाग पाडत आहे. परिणामी, राज्यकारभाराची भूमिका बदलत चालली असून प्रशासन जास्त व्यवस्थापनाभिमुख होत आहे.

योजना

राज्यकारभाराची बदलती भूमिका

सामाजिक प्रशासनाबाबत राज्याने नेहमीच महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे. पारंपरिक पद्धतीत अनेक देशांनी कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेचा स्वीकार केलेला दिसतो. अशा प्रकारच्या राज्यपद्धतीमध्ये लोककल्याणाची जबाबदारी मोठ्या प्रमाणावर राज्यांकडे असते. मात्र, १९८० आणि १९९० या दोन दशकांमध्ये विविध आघाड्यांवर जागतिकीकरणाच्या झालेल्या उदयामुळे स्थानिक पातळीवरील राजकीय आणि प्रशासकीय संस्कृती कोणतीही असली तरी राज्यांच्या भूमिकेत अनेक बदल घडून आले. कामांची पूर्तता करण्याबाबत, सार्वजनिक प्रशासनाच्या संस्था, यंत्रणा आणि प्रक्रिया अयोग्य आणि कुचकामी आहेत, असे दिसून येऊ लागले. बदलत्या काळाशी जोडून घेऊन तत्परतेने, समाधानकारक, लवचिक आणि अभिनव पद्धतीने राज्यकारभार करण्यास असमर्थ आहेत, असे राज्यांबाबत दिसून आल्याने लोकांमध्ये असमाधान पसरू लागले. राज्यांची भूमिका जरी व्यापक असली तरी उचित प्रतिसाद देण्याबाबत राज्य कमी पडत आहेत, असे लोकांना वाटू लागले.

पाश्चिमात्य लोकशाही देशांमध्ये सरकारच्या कृतीशीलतेवर मर्यादा घालण्याचे नवे वैशिष्ट्य उदयाला आले. त्यांच्या मते सरकारने:

- * कामातील आपली भूमिका बरीच कमी केली पाहिजे.
- * पूर्वीच्या जबाबदाऱ्यांचे ओझे कमी करावे किंवा त्यांच्यातून मुक्त व्हावे.
- * सार्वजनिक सेवांचे खाजगीकरण करावे किंवा शक्य असेल तिथे त्यांचे वितरण करावे.

* बाजारातील स्पर्धेच्या आणि कार्यक्षमतेच्या संकल्पनेनुसार आपल्या कामात सुधारणा घडून आणाव्यात.

सरकारने या गोष्टी कराव्यात असे बाजारपेठेला वाटते. लोकांच्या गरजा आणि इच्छा आकांक्षा पूर्ण करण्यासाठी शासनावर अवलंबून राहण्यापेक्षा बाजारपेठ पद्धती ही स्वाभाविकतः जास्त चांगली आहे, असे बाजारपेठेचे महत्त्व सांगणाऱ्यांचे म्हणणे आहे. राज्यकारभाराच्या या नव्या रूपाची नवीन रचना आणि नवी वैशिष्ट्ये आहेत. १९८०, १९९० च्या दोन दशकांत इंग्लंड आणि अमेरिकेत बाजारपेठ धार्जिण्या आणि राज्य विरोधातील तत्त्वज्ञानाचा प्रसार झाला. 'खाजगी ते चांगले' आणि 'सार्वजनिक ते वाईट' असा समज रूढ केला गेला. शासन व्यवहारात राज्य हा प्रमुख कृतीशील घटक मानण्याऐवजी 'बाजारपेठ' हाच राजकीय अर्थव्यवस्थेच्या विकासाचा महत्त्वाचा घटक मानला गेला.

व्यवस्थापनाभिमुख प्रशासन

सामाजिक, आर्थिक आणि पर्यावरणविषयक दबावामुळे १९६० पासून सार्वजनिक प्रशासन, परिवर्तनाचा अनुभव घेत आहे. १९७० च्या सुरुवातीला अशी परिस्थिती निर्माण झाली की ज्यामुळे जागतिकदृष्ट्या विशेषतः पाश्चिमात्य जगामध्ये प्रशासकीय सुधारणांमध्ये आमूलाग्र बदल घडवून आणण्याची गरज भासू लागली. श्रेणीबद्ध रचना, तर्कशुद्धता, केंद्रीकरण यांसारखी वैशिष्ट्ये असलेली पारंपरिक प्रशासन पद्धती सध्याच्या काळाशी कितपत सुसंगत आहे, असा प्रश्न निर्माण होऊ लागला. सार्वजनिक प्रशासनाचा गुणविशेष असलेले तर्कशुद्ध वर्तन, प्रचलित काळाच्या संदर्भात सुसंगत आणि सुसाध्य

आहे का, असाही विचार केला जाऊ लागला. सार्वजनिक प्रशासनाने अपेक्षित परिणाम साधण्यासाठी लोकसेवाभिमुख प्रक्रिया आणि कार्यपद्धती यावरच विशेष भर दिल्याने कार्यक्षमता, खर्चातील काटकसर आणि परिणामकारकता याकडे दुर्लक्ष झाले. याच काळात व्यवस्थापन क्षेत्रात अनेक सुधारणा घडून येण्यास सुरुवात झाली. 'नवे सार्वजनिक व्यवस्थापन' या संकल्पनेच्या नावाखाली व्यावसायिक व्यवस्थापन तंत्र, बाजारपेठ यंत्रणा, स्पर्धा आणि ग्राहकांना मार्गदर्शन इ. ना विशेष महत्त्व प्राप्त झाले.

एकोणिसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धात आणि विसाव्या शतकाच्या सुरुवातीला अनेक देशांमध्ये प्रशासकीय कार्यक्षमता ही नोकरशाहीशी जोडली गेलेली होती. अमेरिकेसारख्या विकसीत देशांनी देखील वीज, पाणी पुरवठा यांसारख्या लोकोपयोगी सेवांच्या व्यवस्थापनासाठी नोकरशाहीचे किती महत्त्व आहे, हे ओळखले होते. म्हणूनच त्यांनी आर्थिक विकासासाठी आवश्यक असणाऱ्या पायाभूत सुविधांमध्ये मोठ्या प्रमाणावर गुंतवणूक करायला सुरुवात केली. थेट शासकीय तरतूदींना असलेले महत्त्व हळूहळू कमी होऊ लागले आणि खाजगीकरण, कंत्राटे देऊन कामे करून घेणे यांसारख्या गोष्टींचे महत्त्व वाढू लागले. सार्वजनिक क्षेत्रात केलेल्या गुंतवणुकीमुळे आणि आर्थिक कारणांमुळेही विशेषतः ब्रिटन, कॅनडा, न्यूझीलंड आणि ऑस्ट्रेलिया या देशांमधील सरकारच्या विचारसरणीत बदल घडून आला. या देशांमधील राजकीय नेतृत्व सार्वजनिक सेवा व्यवस्थापनात बदल घडवून आणण्याच्या बाजूचे होते. बौद्धिक क्षेत्रातील वातावरणही सार्वजनिक क्षेत्रात बदल घडवून आणण्याला अनुकूल होते.

बाजारपेठ हीच सर्वश्रेष्ठ आणि सामर्थ्यवान आहे, या नव हक्क (न्यू राईट) तत्त्वज्ञानाचा उदय आणि प्रभाव याच काळात जाणवू लागला. हेच तत्त्वज्ञान सार्वजनिक आणि सामाजिक क्षेत्रालाही लागू पडेल, असे मानले जाऊ लागले. प्रभावशाली नव उदारमतवादी अर्थशास्त्रज्ञांच्या गटाने 'मोठया' सरकारवर टीका केली आणि समाजातील विभिन्न घटकांना एकत्र आणण्याचे काम फक्त मुक्त बाजारपेठच करू शकते, असे मत व्यक्त केले. न्यू राईट तत्त्वज्ञान मांडणाऱ्यांनी त्यांची सैद्धांतिक तत्त्व, आर्थिक आणि पब्लिक चॉईस स्कूलमधून संपादित केली आहेत. प्रशासनातील नोकरशाहीच्या भूमिकेवर ते टीका करतात. सामाजिक सहाय्य देण्याबाबतची राज्याची भूमिका नगण्य आहे, असे ते मानतात. एवढेच नव्हे तर समानता आणि सामाजिक न्याय प्रस्थापित करण्याची सरकार बजावत असलेली कायदेशीर भूमिकाच त्यांना मान्य नाही, असे मत ते मांडत असतात. त्यामुळेच बाजारपेठेचा प्रवेश आणि सेवा वितरण क्षेत्रात व्यवस्थापनाला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले.

१९८० आणि १९९० या दोन दशकांच्या काळात भारतासहित अनेक विकसनशील देशांनी रचनात्मक समायोजन आणि स्थिरीकरण कार्यक्रम राबविण्यास सुरुवात केली. यामध्ये परिपूर्ण समष्टीचे आर्थिक आणि वित्तीय धोरण, व्यापारी आणि आर्थिक उदारीकरण, खाजगीकरण आणि देशी बाजारपेठा नियंत्रणमुक्त करणे आदींवर भर देण्यात आला. या धोरणामध्ये सरकारची भूमिका कमी करण्यात आली जेणेकरून त्यामध्ये आर्थिक हस्तक्षेप केला जाणार नाही. त्याचबरोबर यामध्ये परिपूर्ण आर्थिक धोरण, मालमत्ता अधिकारांचे संरक्षण, शिक्षण,

आरोग्य आणि पायाभूत सुविधांसाठीची तरतूद इत्यादी गोष्टांना प्रोत्साहन देण्यात आले.

सार्वजनिक प्रशासन - नवी आव्हाने

सध्या जगभर शासनाचे महत्त्वाचे साधन मानल्या गेलेल्या प्रशासनामध्ये मोठे परिवर्तन घडून येत आहेत. प्रशासन हे लवचिक, कृतीशील, जोखीम पत्करणारे, उद्यमशील, शासनामध्ये कल्पकता आणणारे, माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर करणारे, सुशासनासाठी उपाय करणारे असावे, अशा अनेक अपेक्षा व्यक्त केल्या जातात. विकासाच्या या वाटेवर जागतिक जबाबदारी निभावताना शासन, बाजारपेठ, समाज या प्रत्येकाला स्वतःचे स्थान आहे, मात्र त्यांच्यातील परस्परसंबंधांची पुनर्रचना होणे आवश्यक आहे. यामुळे सार्वजनिक प्रशासनापुढे नवी आव्हाने निर्माण होतात. त्यातील काही पुढीलप्रमाणे:

शासनव्यवहाराची नवीन भूमिका

देशाच्या शासन व्यवहारावर, धोरणांवर आणि कर्मचारी वर्गावर जागतिकीकरणाचा फार मोठा परिणाम झाला आहे, याबाबत शंका नाही. उद्योगधंद्यांचे अस्तित्व प्रबळ झाल्याने 'सार्वजनिक क्षेत्रा'चा आणि नागरिकांचा सहभाग असलेले अवकाश संकुचित होऊ लागला असून अशा वेळी शासन व्यवहाराच्या भूमिकेत बदल होणे गरजेचे आहे. बाजारपेठ अर्थव्यवस्थेचे कामकाज सुरळीत चालावयाचे असेल तर शासकीय पातळीवर काही निर्णय घेणे आवश्यक असते, हे शासनाच्या लक्षात आले नाही किंवा त्याकडे (विशेषतः समाजवादी देशांमध्ये) जाणीवपूर्वक दुर्लक्ष करण्यात आले. बाजारपेठेचे संरक्षण आणि बाजारपेठेची वाढ होण्यासाठी अतिरिक्त संस्थात्मक सुविधा पुरविणे गरजेचे आहे.

धोरणकर्ते आणि खाजगी व्यावसायिकांना प्रोत्साहन देण्यासाठी ते आवश्यक असते. शासनाचे हे प्रोत्साहन बाजारपेठेच्या कामगिरीत सुधारणा होण्याच्या दृष्टिने अत्यंत गरजेचे असते. या नव्या भूमिकेत शासनाला नागरिकांचे हित, खाजगी संस्था आणि सामाजिक कृती यांचा मेळ साधावा लागतो. म्हणूनच सध्याच्या काळात शासनाला विविधांगी भूमिका बजावावी लागते. शासनव्यवहार लोकशाही पद्धतीने, सर्वांच्या सहभागाने चालवणे आवश्यक तर असतेच पण त्याचबरोबर शासनाला उत्प्रेरक आणि नियंत्रक अशाही जबाबदाऱ्या पार पाडव्या लागतात. हे सगळे अशा पद्धतीने झाले तरच जागतिकीकरणाच्या हानिकारक परिणामांची तीव्रता कमी होईल.

प्रभावी आर्थिक प्रशासन, शासनाने बाजारपेठ संस्थांना पोषक वातावरण निर्माण करावे अशी अपेक्षा करते. पण त्याचबरोबर या संस्था सामाजिक जबाबदारी कशी निभावतील, याकडेही लक्ष द्यावे अशी अपेक्षा करते. बाजारपेठांसाठी नियम बनवणे, बाजारपेठ संस्थांची निर्मिती करणे आणि त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणे यातून शासन महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावू शकते. स्पर्धात्मक वातावरण वाढीस लागावे आणि अर्थव्यवस्थेचे स्थैर्य कायम राखले जावे, यासाठी आवश्यक ती मदत शासन करते.

शासन लोकशाहीवादी, सहभाग वाढवणारे, बदल घडवून आणणारे आणि नियमांनी नियंत्रण ठेवणारे असले पाहिजे. बुद्धिमान, लोकशाहीवादी शासनाचे गुणविशेष सारांश रूपाने पुढीलप्रमाणे मांडता येतील :

- * प्रशासनाच्या सशक्त संस्था आणि कायद्याचे राज्य
- * विश्वासाहर् आणि स्वतंत्र न्यायसंस्था

योजना

- * आर्थिक कार्यक्रमांसाठी परिणामकारक आर्थिक चौकटी
- * खुले आणि स्पर्धात्मक आर्थिक वातावरण
- * किंमतीची स्थिरता आणि वित्तीय जबाबदारी
- * न्याय्य कर पद्धती
- * विकसित आणि स्पर्धात्मक कामगार वर्ग
- * आर्थिक आणि भांडवली बाजारपेठा
- * योग्य मार्गदर्शन, नियंत्रण आणि अंमलबजावणीची क्षमता यांचा योग्य मेळ साधून विवेकपूर्ण खाजगीकरण करणे आणि खाजगी सेवा पुरविणाऱ्यांकडून त्यांच्या सेवा घेणे, आऊटसोर्सिंग करणे
- * सार्वजनिक आणि खाजगी भागीदारीतून सूक्ष्म, लहान आणि मध्यम उद्योगांवर भर देऊन व्यवसाय वाढीला प्रोत्साहन देणे.

नियमन करणारी नवी शासन पद्धती विकसित होणे गरजेचे आहे. यामध्ये तिची उद्दिष्टे व्यापक असायला हवीत. या शासन पद्धतीचे स्वरूप जरी नियंत्रण ठेवणारे असे असले तरी कार्यक्षमतेमध्ये वाढ होण्यासाठी काही यंत्रणा पुरविणे, सेवेचे नवे मानक तयार करणे, बाजारपेठेतील विपर्यस्त गोष्टी काढून टाकणे, बाजारपेठेत सहभागी होऊ इच्छिणाऱ्यांसाठी योग्य नियमन करणारी कायदेशीर चौकट तयार करणे आणि ग्राहकांच्या, मालकांच्या, कर्मचाऱ्यांच्या आणि ज्यांनी त्यात स्वतःचे पैसे पणाला लावले आहेत अशा सर्वांच्या हिताचे संरक्षण करणे आवश्यक आहे. बाजारपेठेवर आधारित संस्था, भागधारक, ग्राहक, कर्मचारी आणि संपूर्ण समाज यांचे विविध प्रकारचे आणि परस्परांशी स्पर्धा करणारे

हितसंबंध यांच्यातील समतोल साधण्याचे काम नियमनाद्वारे केले जाते. नियमबद्ध शासन, निकोप स्पर्धा, रास्त किंमत, गुणवत्तापूर्ण सेवा आणि ग्राहक संरक्षणाची हमी देते.

आदर्श लोकशाही पद्धतीला पूरक ठरणारा नागरी समाजाचा सहभाग

बाजारपेठेत रुजलेला व्यक्तिवाद आणि बाजारपेठेतील शक्तींनी सरकारला मार्गदर्शन करणे हे बदलत्या परिस्थितीमुळे निर्माण झालेले चित्र कोणत्याही समाजाच्या दृष्टिने योग्य नाही. म्हणूनच शासन आणि बाजारपेठ या दोघांनाही संस्थात्मक पर्याय ठरणाऱ्या नागरी सामाजिक संघटनांनी आणि अशासकीय कार्यकर्त्यांनी त्यांना पूरक ठरेल असे काम करणे आवश्यक आहे. शासनाच्या राजकीय कक्षेबाहेर राहून वैशिष्ट्यपूर्ण काम करणारया नागरी संस्थेचा उदय अठराव्या आणि एकोणिसाव्या शतकात झाला. शासन किंवा सरकारच्या विरोधात काम करणारी नागरिकांची स्वयंसंघटन असलेली ही संस्था पाश्चिमात्य विवेकाधिष्ठीत निर्णय आणि राजकीय संस्कृतीत रुजलेली होती. आपल्या सदस्यांच्या वतीने शासनावर प्रभाव टाकणे हे एक महत्वाचे उद्दिष्ट असलेल्या आणि शासनापासून स्वायत्त असलेल्या संघटनांनी एकत्रित येऊन केलेला वेगळा प्रयत्न म्हणजे नागरी संस्था.

नफा मिळविणे हाच एक निकष बाजारपेठेवर प्रभुत्व गाजवत होता, तर शासकीय संस्थांना अकार्यक्षमता आणि प्रतिसाद देण्याबाबतच्या उदासीनतेने ग्रासलेले होते, अशा काळात सर्वांचा सहभाग असलेल्या, लवचिक, नोकरशाही कमी प्रमाणात असलेल्या, किफायतशीर आणि लोकांपर्यंत पोहोचणाऱ्या नागरी

सामाजिक संघटनांना विशेष महत्त्व प्राप्त झाले. आपल्या कल्याणकारी विषयांबाबत साधक बाधक विचार करण्यामध्ये नागरिक महत्त्वाची भूमिका बजावू लागले. नागरी समाज संघटनांचा विकास हा समुदायवादाचा विकास मानला जातो.

शासन आणि बाजारपेठ यांनी घेतलेले निर्णय दूरस्थ असल्याने त्यांचा समुदायाच्या जीवनावर तितकासा परिणाम होत नाही, असे मानले जाते. समुदाय चळवळीचा उदय ही एक नवीन घटना असली तरी तिला चालना मिळत आहे. तिच्यामध्ये स्थानिक, स्वयंसेवी, व्यावसायिक अशा समुदायांच्या अनेक प्रकारांचा समावेश होतो. ही चळवळ समाजाबद्दलचा व्यापक दृष्टिकोन देते. त्यातील कार्यकर्ते परस्परांविषयी आस्था बाळगून सहकार्याने काम करीत आहेत. शासनानेही त्यांचे महत्त्व ओळखून अंशतः स्वायत्त असणाऱ्या या स्थानिक संस्था, समुदाय आणि सहकारी संस्थांना काही अधिकार दिले आहेत. मुक्त बाजारपेठ तत्त्वाच्या मर्यादा लक्षात आल्याने 'तिसरा मार्ग' ही संकल्पना उदयाला आली आहे. यामध्ये सरकार, नागरिक आणि खाजगी क्षेत्रांतील कंपन्यांच्या बळकटीकरणाला महत्त्व देण्यात आले आहे.

शासन - बाजारपेठ सहकार्याची हमी

काही उदार अर्थव्यवस्थांमध्ये देखील आर्थिक जीवनाला आकार देण्यासाठी शासनाची भूमिका सर्वात महत्त्वाची मानली जाते. कारण शासन आपल्या यंत्रणांद्वारे योग्य ते नियंत्रण आणि देखरेख ठेवून उद्यमशीलतेला प्रोत्साहन देऊ शकते. यामध्ये उद्योगांची पुनर्रचना, आर्थिक क्षेत्र आणि पायाभूत सुविधांमध्ये सुधारणा यांसारख्या उपक्रमांचा समावेश आहे. शासन आणि

बाजारपेठ यांच्यामधील संबंधांच्या संदर्भात सरकार हे शासनाचे साधन असल्याने असल्याने त्याची, बाजारपेठेचे नियमन करण्याची आणि योग्य दिशेने मार्गदर्शन करण्याची भूमिका हा मुख्य उद्देश असतो. सरकारच्या या भूमिकेत, बाजारपेठेत स्पर्धेचे वातावरण वाढीस लागण्यासाठी प्रोत्साहन देणे, तसेच सामुदायिक कृतीलाही प्रोत्साहन देणे अभिप्रेत असते. त्याचबरोबर किंमत निश्चिती, बाजारपेठेतील उद्योजकांच्या कामांचे नियंत्रण, देखरेख आणि मूल्यमापन तसेच बाजारपेठेत अपयश आल्यास हस्तक्षेप करणे, इत्यादी कामे शासनाला करावी लागतात.

धोरणे आणि कार्यक्रम ठरविण्यात शासनाने नेहमीच महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावली आहे. धोरणांच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी योग्य संस्थात्मक वातावरण निर्माण करणे आणि स्थिर राजकीय, सामाजिक वातावरण ठेवणे हे काम शासनाने केले आहे. मात्र, अचानक मोठ्या प्रमाणावर उदयाला आलेल्या जागतिक भांडवलशाहीमुळे आर्थिक जीवनाला आकार देण्यामध्ये शासन आणि त्याच्या इतर संस्थांच्या सामर्थ्याबाबत प्रश्नचिन्ह निर्माण झाले. पण, कोणत्याही बाजारपेठ अभिमुख कार्यक्रमांच्या यशस्वी अंमलबजावणीसाठी शासनाची, प्रशासकीय आणि राजकीय व्यवहार पध्दती हीच महत्त्वाची आहे, हे हळूहळू लक्षात येऊ लागले. शासनाच्या हस्तक्षेपाच्या भूमिकेने वेगळे रूप धारण केले. बाजारपेठेचे कामकाज कार्यक्षमतेने व्हावे यासाठी ते आता बाजारपेठेशी मैत्री साधणारे होणे जसे गरजेचे आहे. तसेच ते लोकाभिमुख आणि सामाजिक प्रतिसाद देणारे व्हायला हवे.

शासन-बाजारपेठ समन्वयामध्ये सरकारची भूमिका मुख्यतः अशी केंद्रीत होते. पुढील बाबींमध्ये सरकार महत्त्वाची भूमिका बजावू शकते.

- * एकंदर आर्थिक धोरण ठरविणे
- * आवश्यक त्या पायाभूत सुविधा विकसित करणे
- * बाजारपेठेतील विपर्यस्त बाबी काढून टाकणे
- * सेवेचे मानक ठरविणे
- * संबंधित क्षेत्रामध्ये खाजगी सहभाग घेणाऱ्यांमध्ये निकोप स्पर्धा राहिल याची काळजी घेणे
- * बाजारपेठेत सहभागी होणाऱ्यांसाठी योग्य नियमन करणारी/कायदेशीर चौकट तयार करणे
- * ग्राहक, मालक, कर्मचारी आणि इतर भागधारक यांच्या हिताचे संरक्षण करणे
- * बाजारपेठेत गुंतवणूक करणाऱ्यांसाठी भांडवल पुरवठा करणे.

शासन आणि समाज यांच्यात साहचर्य निर्माण करणे

शासन विविध स्वरूपाच्या सामाजिक संघटनांच्या सहकार्याने शासकीय प्रक्रियेत महत्त्वाची भूमिका बजावित असते. म्हणूनच शासन आणि समाज यांच्यात साहचर्य, भागीदारी आणि त्यांचे संबंध परस्परपूरक कसे ठरतील, यावर भर दिला जातो. तळातील लोकांपासून वरपर्यंत सहभागाची प्रक्रिया विकसित केली तर समुदायातील लोकांना त्यांच्या गरजा आणि साधनसंपत्तीवर नियंत्रण ठेवता येईल. विकसनशील देशांमध्येसमान गरजा लक्षात घेऊन स्वयं सहायतेचा दृष्टिकोन ठेवून वनीकरण, पाणीवाटप, जलसिंचन यांसारखे अनेक सामुदायिक प्रयत्न हाती

घेण्यात येत आहेत. शासन आणि समाज यांच्यातील साहचर्य वाढीस लागण्यासाठी योग्य धोरणे आखणे गरजेचे आहे. यामध्ये पुढील बाबींचा समावेश होतो.

शासन आणि समाज यांच्यासाठी

- * संयुक्तपणे आणि दोघांचा सहभाग असणाऱ्या प्रक्रिया विकसित करणे, बळकट करणे आणि त्यामध्ये सातत्य राखणे
- * साधन संपत्तीची सज्जता, समन्वय आणि जाळे निर्माण करण्यासाठी संस्थात्मक विकासाला चालना देणे
- * पारदर्शकता, सक्षमीकरण आणि विश्वासाहतेची हमी देणे
- * मानवी क्षमतांचे बळकटीकरण करणे विकसित आणि विकसनशील अशा सर्वच देशांची प्रशासकीय पद्धत ही पारंपरिक पायावर उभी आहे. परंतु जागतिकीकरणाचा परिणाम एवढा जबरदस्त आहे की त्यामुळे सार्वजनिक संघटनांच्या मूल्य पद्धतीवरच त्याचा प्रभाव पडला. म्हणूनच जागतिकीकरणाचे नकारात्मक परिणाम टाळण्यासाठी, योग्य सुधारणा घडवून आणून त्याचे लोकशाहीकरण करण्याची गरज भासू लागली. या नव्या जबाबदारी निभावण्यासाठी प्रशासनाचा चेहरामोहरा बदलण्याची आणि क्षमतेमध्ये सुधारणा करण्याची आवश्यकता निर्माण झाली. प्रशासनाचा विकासाबाबत सर्वकष आणि शाश्वत दृष्टीकोन असणे आवश्यक आहे. त्याचबरोबर स्त्री-पुरुष समानता मानणारे तसेच लोककेंद्री धोरण असायला हवे. प्रारंभीची शासनाची किमान एक भूमिका मान्य करत शासन, बाजारपेठ आणि नागरी समाज यांच्या एकात्मिक आणि परस्परपूरक भूमिकांचे महत्त्व मान्य करून विकासाच्या या वाटेवरून पुढे जायचे आहे.

पुढील आव्हाने पेलण्यासाठी प्रशासनाने सुसज्ज असणे गरजेचे आहे :-

- * शासन आणि अशासकीय कार्यकर्ते यांच्या त्यांच्या त्यांच्या क्षेत्रांची पुनर्व्याख्या करून, परस्पर देवाण घेवाण आणि सहकार्याची यंत्रणा निर्माण करणे.
- * आवश्यक ती अंमलबजावणी होण्यासाठी, स्थिरता येण्यासाठी आणि विश्वास निर्माण होण्यासाठी योग्य ते कायदे आणि नियम तयार करणे; आणि
- * योग्य क्षमता, कौशल्ये, सार्वजनिक सेवाभिमुख, सहभाग असलेल्या आणि नागरिकांच्या हिताला प्राधान्य देणारी नीतीप्रणाली मानणाऱ्या व्यावसायिक नागरी सेवेची उभारणी करणे.

संदर्भ:

- बॅटले, रिचर्ड आणि जॉर्ज लार्बी, २००४, द चेंजिंग रोल ऑफ गव्हर्नमेंट: द रिफॉर्म ऑफ पब्लिक सर्विसेस इन डेव्हलपिंग कंट्रीज, पालग्रेव्ह, न्यूयॉर्क.
- भट्टाचार्य, मोहित आणि बिद्युत चक्रवर्ती, २००३, पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन: अ रीडर, ऑक्सफर्ड युनिव्हर्सिटी प्रेस, न्यू दिल्ली.
- बोवायरड, टोनी आणि एल्के लॉफ्लर, २००३, 'इव्हॅल्युएटिंग द क्वालिटी ऑफ पब्लिक गव्हर्नन्स: इंडिकेटर्स, मॉडेल्स अँड मेथडॉलॉजीज', इंटरनॅशनल रिव्यू ऑफ अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह सायन्सेस, व्हॉल्यूम ६९:३१५-३१६.
- चंधोके, नीरा, २००३, गव्हर्नन्स अँड द प्लुरलायजेशन ऑफ स्टेट 'इम्प्लीकेशन्स फॉर डेमोक्रेटिक

सिटीझनशीप' इकॉनॉमिक अँड पोलिटिकल विकली, व्हॉल्यूम ३७ (२८) जुलै १२:२९५९.

- हेल्ड, डेव्हिड एट अल, २००५, डिबेटिंग ग्लोबलायझेशन, पोलाईटी प्रेस, केंब्रिज.
- जैन, आर.बी. १९९६, 'ग्लोबलायझेशन, मार्केट इकॉनॉमी अँड ह्युमन सिव्क्युरिटी', इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन, स्पेशल नंबर ऑन लिबरलायझेशन पॉलिसी अँड सोशल कन्सर्नस, व्हॉल्यूम ४६ क्र.३, न्यू दिल्ली:३१७ (जुलै-सप्टेंबर).
- मेडुरी उमा, २०१०, पब्लिक अॅडमिनिस्ट्रेशन इन द ग्लोबलायझेशन इरा द न्यू पब्लिक मॅनेजमेंट पर्सपेक्टिव्ह, ओरिएन्ट ब्लॉकस्वान, न्यू दिल्ली.
- ऑझबर्न, डेव्हिड अँड टेड, गॅबलर, १९९२, रिइनव्हेस्टिंग गव्हर्नमेंट: हाउ द आन्व्हेरिटीयल स्पिरीट इज ट्रान्सफॉर्मिंग द पब्लिक सेक्टर, प्ल्युम बुक्स, न्यूयॉर्क.
- सिंग, अमिता, २००५, अॅडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्मस् टूअर्डस सस्टेनेबल प्रॅक्टिसेस, सेज, न्यू दिल्ली.
- यू एन डी पी, ह्युमन डेव्हलपमेंट रिपोर्ट, २००१, मेकिंग न्यू टेक्नॉलॉजीज वर्क फॉर ह्युमन डेव्हलपमेंट, ऑक्सफर्ड युनिव्हर्सिटी प्रेस, न्यूयॉर्क.

(उमा मेडुरी - प्राचार्य, सार्वजनिक प्रशासन सामाजिक शास्त्र विभाग इंदिरा गांधी मुक्त विद्यापीठ नवी दिल्ली. संपर्कासाठी ईमेल : umamedury@gmail.com)

- भाषांतर : रोहिणी पेठे

प्रकाशन विभागाची नवी पुस्तके

१. प्रेस इन द नॉर्थ इस्ट (इंग्रजी) ₹ १४५/-
२. बी.आर. आंबेडकर (इंग्रजी) ₹ १२५/-
३. इंडिया: बिफोर अँड आफ्टर द म्युटीनी (इंग्रजी) ₹ १००/-

प्रकाशन विभागाची नवी पुस्तके

१. बेगम हज़रत महल (हिंदी)
२. रझिया सुलतान (हिंदी)
३. परियावरण संगरक्षण : चुनौतिया और समाधान



शाळा उन्नती अभियान:- लोकसहभागानून शाळा विकास

– संतोष मधुकरराव मुसळे

शैक्षणिक उपक्रमांचा जिल्हा म्हणून जालना जिल्ह्याकडे बघितले जाते. शैक्षणिक गुणवत्ता वृद्धीगत करण्यासाठी दैनंदिन स्वाध्याय, गंमत शाळा, बालोद्यान यासारखे दर्जेदार उपक्रम जालना जिल्ह्याने संपूर्ण राज्याला दिले. ऑगस्ट-सप्टेंबर २०१२ पासून शाळा उन्नती अभियानाची सुरुवात झाली. या अभियानात पहिली ते चौथी इयत्तेची शाळा आणि पाचवी ते सातवी इयत्तेची शाळा असे दोन गट करण्यात आले. शाळा अनुदान, शाळा देखभाल दुरुस्ती, अनुदानातून तसेच लोकवर्गणीतून शाळा रंगरंगोटी, स्वच्छता तसेच अभ्यासपूरक उपक्रम याचबरोबर ४६ शैक्षणिक साधने आणि १२ प्रकारचे कृती फलक प्रत्येक शाळेत तयार करण्यात आले. छोट्या-छोट्या खेळांच्या माध्यमातून विद्यार्थ्यांच्या सृजनशीलतेला वाव देण्यासोबतच जिज्ञासूवृत्ती वाढीस लावणाऱ्या व शिक्षण हक्क कायद्यात अभिप्रेत असणाऱ्या ज्ञानरचनावादी अभ्यासक्रमाची पूर्तता

करणाऱ्या शाळा आजमितीस जालना जिल्ह्यात कार्यरत आहेत.

या अभियानांतर्गत शालेय वर्गाबाहेरील परिसरात विविध प्रकारचे उपक्रम घेण्यात येतात. एक वैशिष्ट्यपूर्ण उपक्रम म्हणून सर्व शाळांना बाहेरून एकच रंग देण्यात आला असून त्यामुळे जिल्ह्यातील सर्व शाळांत एकसंगी आली आहे. दरवर्षी प्रत्येक शाळांना शाळा अनुदान, शाळा देखभाल दुरुस्ती अनुदान शासनातर्फे दिले जाते. तसेच लोकसहभागामुळे मरगळलेल्या अवस्थेत पडलेल्या जिल्हा परिषदेच्या शाळांना नवचैतन्य प्राप्त झाले आहे. लोकसहभाग असल्यामुळे जिल्ह्यातील कुठल्याच शाळेतील रंगांना, चित्रांना कोणीच नुकसान पोहचविले नाही. नाहीतर सरकारी मालमत्ता म्हणून आपल्याकडे सर्रासपणे त्याची वाट लावली जाते. मात्र, या अभियानाने शाळांकडे समाजाचा बघण्याचा दृष्टीकोन सकारात्मक ठरण्यासोबतच गावोगावीच्या

शाळा तसेच शिक्षकांच्या तक्रारीसुध्दा बंद झाल्या आहेत व गुणवत्ता वृद्धीगत झाली आहे.

शाळा उन्नती अभियानातील उपक्रम:-

- १) पहिली ते सातवीच्या मुलांची दर आठवड्याला चाचणी परीक्षा.
- २) तिसरी व सहावीच्या मुलांसाठी शिष्यवृत्ती पूर्व परीक्षा.
- ३) जालना जिल्हा सामान्यज्ञान स्पर्धा परीक्षा.
- ४) गळती शोधणे व त्यावर त्वरीत उपाययोजना करणे.
- ५) गणिती खेळ व प्रश्नमंजुषा स्पर्धा.
- ६) जलपूर्णभरण.
- ७) नकाशावाचन स्पर्धा पहिली ते चौथी एक गट व पाचवी ते सातवी दुसरा गट.
- ८) दुसरीच्या मुलांसाठी चित्रवाचन स्पर्धा.
- ९) गणित विज्ञान व इंग्रजी अध्ययन समृद्धीवाढ उपक्रम.

योजना

१०) शाळाबाह्य मुल दाखवा एक हजार रूपये मिळवा.

या अभियानामुळे तांडा, वस्ती तसेच मोठमोठ्या गावांतील शाळांचा कायापालट तर झालाच त्यासोबत गावागावात शैक्षणिक वातावरण निर्मितीही झाली आहे. या अभियानात जिल्ह्यातील आठ तालुक्यांतून पहिली ते चौथी व पाचवी ते सातवी इयत्तेच्या तीन-तीन उत्कृष्ट शाळा निवडण्यात आल्या. यातून दुसऱ्या टप्प्यात जिल्हास्तरावर ४८ शाळांची निवड करण्यात आली. यातील पाच-पाच अशा दहा उत्कृष्ट शाळांची जिल्हास्तरावर निवड करण्यात आली व त्यांची अंतिम क्रॉसचे काम वर्ग एकच्या अधिकाऱ्यांनी केले. अंतिमतः जिल्ह्यातील शाळा उन्नती अभियानातील उत्कृष्ट अशा प्रत्येकी तीन शाळांची दोन्ही गटात निवड करून त्यांना बक्षीस देऊन सन्मानित करण्यात आले.

या अभियानाने लोकसहभागरूपी नवक्रांतीस जन्म दिला असून त्यामुळे सरकारी मालमत्तेत गावातील नागरिकांचा सहभाग असल्यामुळे शाळा सुंदर व स्वच्छ दिसत आहेत. यामुळेच या अभियानास लाभलेला गावातील लोकांचा सहभाग हा शासनाच्या निधीपेक्षा कितीतरी मोलाचा ठरला आहे.

— संतोष मधुकरराव मुसळे
मु.रानमळा, पो.हेलस, ता.मंठा,
जि.जालना.

फेसबुक जाहिरात

योजना मासिकाने नुकतेच आपले फेसबुक पान सुरु केले आहे. या ऑनलाईन माध्यमाद्वारे वाचकांना आमच्याकडून तात्काळ सूचना, आमचे कार्यक्रम व आगामी अंकांबद्दल माहिती प्राप्त करता येईल आणि त्यावर प्रतिसादही देता येईल.

दोन महिन्यांच्या कालावधीत आमच्या वाचकांकडून प्राप्त झालेल्या १५,५०० पेक्षा अधिक पसंती दिल्या असून त्याबद्दल आम्ही त्यांचे आभारी आहोत. आपला पाठिंबा असाच कायम राहिल, अशी अपेक्षा बाळगतो.

आमच्या फेसबुक पानावर पोहोचण्यासाठी फेसबुकच्या सर्चवर योजना जर्नल टाईप करा किंवा तुमच्या इंटरनेट ऑड्रेस बारवर खालील लींक टाका:

<https://www.facebook.com/pages/Yojana-journal/181785378644304?ref=hl>



कृपया आमच्या फेसबुक पानाला भेट द्या आणि आपल्या मौल्यवान सूचना आमच्यापर्यंत पोहोचवा.

FORM IV

Statement about ownership and other particulars about Yojana (Marathi)
to be published in the first issue every year after the last day of February

1. Place of publication : Mumbai
2. Periodicity of its Publication : Monthly
3. Printer's name : IRA JOSHI
Nationality : Indian
Address : Sochna Bhavan
Publications Division
New Delhi - 110003
4. Publisher's name : IRA JOSHI
Nationality : Indian
Address : Sochna Bhavan
Publications Division
New Delhi - 110003
5. Name of the Editor : Abhishek Kumar (Officiating/ In-charge)
Nationality : Indian
Address : Yojana (Marathi)
701- B Wing, 7th Floor
Kendriya Sadan, CBD Belapur
Navi Mumbai - 400614
6. Names and addresses of Individuals : Ministry of Information & Broadcasting
Govt. of India
New Delhi 110 001
who own the newspapers and partners
or shareholders holding more than
one per cent of the total Capital.

I, Ira Joshi, hereby declare that the particulars given above are true to the best of my knowledge and belief.

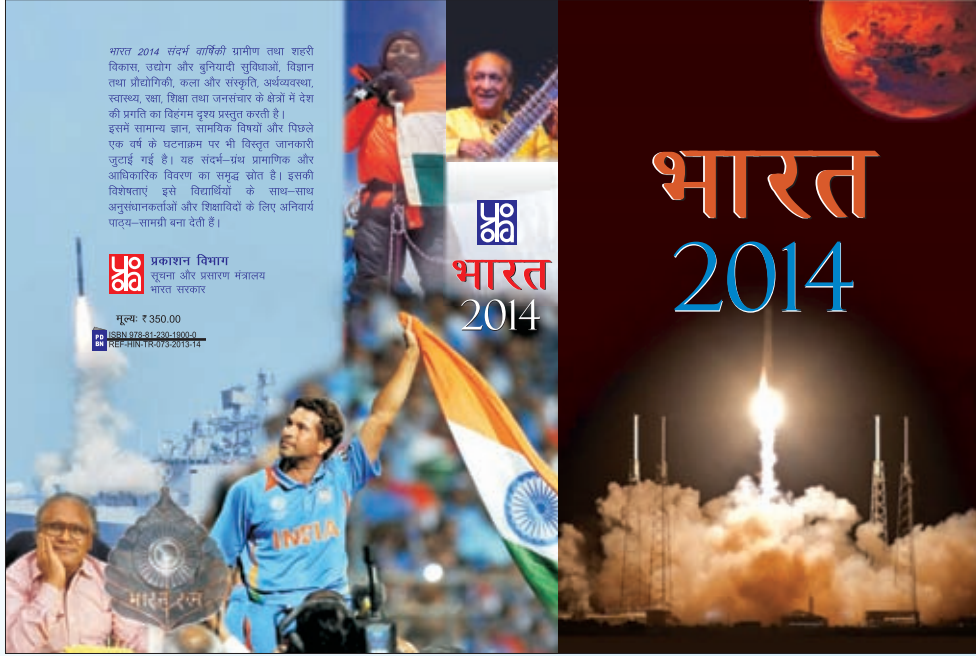
Dated: _____ 2014


(Ira Joshi)
Additional Director General (I/c)

IRA JOSHI
Addl. Director General (I/c)
Publications Division
M/o Information & Broadcasting
Sochna Bhawan, CGO Complex,
Lodhi Road, New-Delhi-03

भारत 2014

अपनी अग्रिम प्रति जल्दी बुक कराएं



मूल्य : 350.00

हमारे सेल्स एंपोरियम और बिक्री कार्यालयों से सम्पर्क करें

- **नई दिल्ली**
सूचना भवन, सीजीओ कॉम्प्लेक्स, लोधी रोड
फोन: 011-24367260, 24365610
फैक्स: 011- 24365609
businesswng@gmail.com
- **दिल्ली**
हॉल नम्बर-196, पुराना सचिवालय
फोन: 011-23890205
businesswng@gmail.com
- **कोलकाता**
8, एस्प्लेनेड ईस्ट
फोन: 033-22488030
bengaliyojana@gmail.com
- **तिरुअनंतपुरम**
प्रेस रोड, नियर गवर्नमेंट प्रेस
फोन: 0471-2330650
yojanamal50@yahoo.co.in
- **बंगलुरु**
प्रथम तल, 'एफ' विंग, केंद्रीय सदन,
कोरामंगला
फोन: 080-25537244
yojanakannada@yahoo.com
- **पटना**
बिहार राज्य सहकारी बैंक बिल्डिंग,
अशोक राजपथ
फोन: 0612-2683407
- **नवी मुंबई**
701, 'सी' विंग, 7वीं मंजिल,
केंद्रीय सदन, बेलापुर
फोन: 022-27570686
yngovt.patrika242@gmail.com
- **चेन्नई**
'ए' विंग राजाजी भवन,
बेसेंट नगर
फोन: 044-24917673
editorthittam@yahoo.co.in
- **हैदराबाद**
ब्लॉक नं.-4, प्रथम तल,
गृहकल्प कॉम्प्लेक्स,
एम.जी.रोड, नामपल्ली
फोन: 040-2460538
yojana_telugu@yahoo.co.in
- **लखनऊ**
हाल नं. 1, द्वितीय तल,
केंद्रीय भवन, सेक्टर-एच, अलीगंज
फोन: 0522-2325455
- **गुवाहाटी**
क.के.बी.रोड, न्यू कालोनी,
हाऊस नं.-7, चैनीकुथी
फोन: 0361-2665090
yojanaasomia@yahoo.co.in
- **अहमदाबाद**
अंबिका कॉम्प्लेक्स, प्रथम तल,
पालदी
फोन: 079-26588669
yojanagujarati@gmail.com



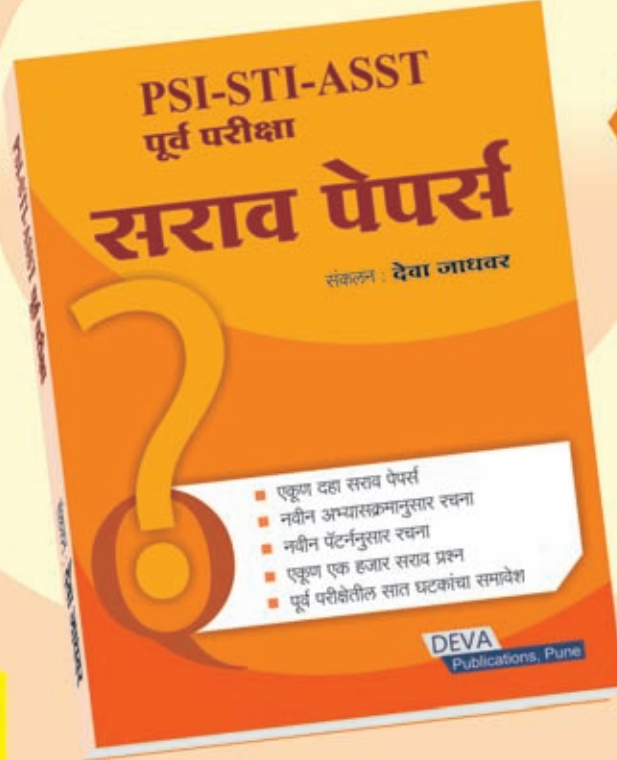
प्रकाशन विभाग
सूचना और प्रसारण मंत्रालय
भारत सरकार

website: publicationsdivision.nic.in

e-mail: dpd@sb.nic.in

Now on Facebook at www.facebook.com/publicationsdivision

देवा जाधवर संपादित PSI-STI-ASST पूर्व परीक्षा 'सराव पेपर्स' संच प्रकाशित...



₹100

योजना मासिक
मराठी, हिंदी, इंग्रजी
उपलब्ध

युनिक बुलेटीनचे
अधिकृत विक्रेते

शिवतेज बुक डेपो आयोजित स्पर्धा परीक्षा पुस्तकांच्या प्रदर्शनास उत्तम प्रतिसाद



शिवतेज प्रकाशन उद्घाटन प्रसंगी मान्यवर

प्रदर्शनाचा १० मार्च हा शेवटचा दिवस त्यानंर खालील पत्यावर सवलतीच्या दरात पुस्तके खरेदी करा
प्रदर्शनाचा १० मार्च हा शेवटचा दिवस त्यानंर खालील पत्यावर सवलतीच्या दरात पुस्तके खरेदी करा



शिवतेज बुक डेपो
स्पर्धा परीक्षा पुस्तकांचे माहेरघर

शिवतेज बुक डिस्ट्रीब्यूटर्स
स्पर्धा परीक्षा पुस्तके व मासिके होलसेल मिळण्याचे ठिकाण

भांडेकरी न्यूजपेपर एजन्सी
एस. टी. बुकस्टॉल, स्वागोट, पुणे

२६ बुधवार पेठ, आप्पा बळवंत चौक, पुणे २ संपर्क : **9850602149**

संपर्क : **8600723093**

* न्यूजपेपर, सामाहिके मासिके यावर सवलत नाही, क्षमस्व

Chief Editor **Rajeshkumar Jha**

Printed and Published by **IRA JOSHI**, Additional Director General (I/C), on behalf of Publication Division
and Printed at **Onlooker Press**, 16, Sasoon Dock, Mumbai - 400 005. Phone : 22183544/2939
Published at - B-701, Kendriya Sadan, C.B.D. Belapur, Navi Mumbai - 400 614.